

한국농촌경제연구원 위탁연구과제 최종보고서 | 2020.09.30.

충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례연구

강마야 · 이도경

KREI
한국농촌경제연구원

 **충남연구원**
ChungNam Institute

연구 담당

강마야 | 연구위원 | 연구 총괄

이도경 | 연구원 | 제2장, 제3장, 제4장 준비 및 작성 도움

한국농촌경제연구원 위탁연구과제 최종보고서

충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례연구

인 쇄 | 2020.09.

발 행 | 2020.09.

발행인 | 윤 황

발행처 | 충남연구원

우. 32589 충청남도 공주시 연수원길 73-26

대표전화 041-840-1114 <http://www.cni.re.kr>

의뢰처 | 한국농촌경제연구원

우.58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500, 061-820-2000 <http://www.krei.re.kr/>

인쇄처 | 더기획

우.32577 충청남도 공주시 신금1길 13

대표전화 041-841-0264

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

제 출 문

본 보고서를 『충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례연구』의 최종
보고서로 제출합니다.

2020. 09.



원 장 윤 황

연구의 배경과 목적

- 여러 농정사업을 지역의 여건과 필요에 적합하게 기획하고 엮어 계획으로 편성해 중장기 전망과 더불어 지방농정을 체계적으로 펼치려면 정책사업 실행 과정에서 민간과 행정이 능동적으로 참여하는 지방농정 거버넌스를 안착시키는 것이 중요한 과제이다.
- 지방농정 거버넌스 실태를 형식과 내용 측면에서 종합적으로 분석, 지방농정 거버넌스 개선방안을 위해서 구체적이고 현실적인 사례조사 필요, 충청남도의 여러 유형별 사례를 집중적으로 연구, 현실을 고려한 정책 시사점을 도출하여 제안할 필요가 있다.
- 이번 연구는 충청남도 광역 및 시군단위 지방농정 거버넌스 작동체계 실태를 파악하고 그 결과를 토대로 한 개선과제를 제안하고자 함이다.

연구의 내용과 방법

- 연구의 내용은 충청남도 지방농정 거버넌스 작동체계 실태를 광역 및 기초단위로 구분, 지방농정 거버넌스 정책제언 및 개선과제를 도출한다.
- 연구의 방법은 연구대상 지역과 사업에 대한 자료수집, 기초 현황분석, 현장방문 조사 및 인터뷰, 그룹 간담회, 전문가 자문회의 등을 진행하였다.

주요 연구 결과

- 선행연구 및 정책동향 검토를 통한 분석틀 설정
 - 분석 틀은 독립성, 구성원 간 균형적인 파트너십, 자율적 운영 등으로 설정

하되 세부내용은 위상, 논의주제 범위와 폭, 주체 구성, 조직 구조, 관리 및 운영과정, 역량 수준, 권력자원의 배분, 상호신뢰도, 협력체계 등이다.

- 유형별 핵심 구조와 주요 기능은 민간과 행정 간 관계 구조를 지자체 주도인 지, 협력 관계·긴장 관계·느슨한 상호 작용 등 파트너십 관계인지 등을 파악, 주요 기능으로서 조사·교육·사업·수탁·계획·사업·기획·자문·건의·심의·의결 등을 파악한다.

○ 충청남도 농정분야 거버넌스 영역별 실태조사 및 분석대상

영역	구분	기초	광역	비고(조직명)
농업 분야 거버넌스	도 단위 농정위원회		● (충청남도)	3농혁신위원회(3농정책위원회) 특정영역(충남광역급식지원센터 운영위원회)
	시군 단위 농정심의회 혹은 시군 농정위원회	● (청양군) (부여군)		청양군 농어업 농어촌 및 식품산업정책심의회(이중 농업분야 민간 보조사업 선정심의회), 부여군 농업·농촌 및 식품산업정책심의회
	농어업회의소	● (6개 시군)	● (충청남도)	충청남도, 예산군, 아산시, 당진시, 금산군, 부여군, 홍성군(부여군 추가 개별조사)
농촌 분야 거버넌스	마을만들기 중간지원조직 및 각종 마을관련 협의체	● (홍성군) (부여군)		(사)홍성지역협력네트워크(홍성군마을만들기지원센터 포함), 부여환경연대
지역단위 거버넌스	시군 단위 거버넌스	● (홍성군)		홍성통, 홍성군 친환경농정발전기획단
	읍면 단위 거버넌스	● (홍성군)		홍동면·홍북읍·홍성읍 광천읍 주민자치회

주: 저자 작성함.

○ 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석 : 광역단위 사례

- 농정분야 광역단위 거버넌스 사례로서 충남 3농정책위원회, 충남 광역 농어업회의소, 충남 광역급식지원센터 운영위원회를 조사, 분석하였다.
- 충남 3농정책위원회는 민선 6기, 7기 협의기구로 작동해오다가 2019년부터 제대로 작동하지 않았다. 자문 및 조정 기능이 중심이고 심의 및 의결 기

능은 약한 편이다. 점차 농어업회의소로 기능 이관 준비 중이지만 아직 법률 통과여부가 불확실하다. 분과별 단과 팀은 해당주제에 대해서 활발한 의견 교환이 있는 반면 3농정책위원회는 명확한 논의주제가 부재하고 의견을 모으는 데 힘겨움이 있다.

- 충남 농어업회의소는 2018년 전국 최초의 광역단위 농어업회의소 설립으로 주목을 받았지만 2020년부터 사무국을 본격 가동하기 시작하였다. 도비 지원의 수탁사업을 하고 있고 농어업회의소 계획수립도 외부(용역업체)에 의존하는 실정이다. 독립적인 심의 및 의결기구를 표방하지만 조직 정비가 완성되지 않고 법적 근거가 미약해서 불완전한 상황이다. 시군별 농어업회의소와 공동의제를 발굴하고 이슈화할 상황도 아니다.
- 시군별 농어업회의소 역시 독립적인 심의 및 의결기구를 표방하지만 조직 정비가 완성되지 않고 법적 근거가 미약해서 불완전한 상황이다. 주요 현안은 농협을 포함한 유료회원 가입을 확대방안, 사무국 정상화 방안, 지역 내 다른 단체와의 역할 조정 및 협력방안을 모색 중이다. 현재로서 부여군을 제외한 6개 시군 농어업회의소는 정상 작동이 요원한 상황이다.
- 충남 광역급식지원센터 운영위원회는 민선 5기, 6기, 7기 초반까지 학교급식지원센터 운영 전반에 대해서 관련 주체들이 참여하는 협력적 거버넌스 기구이자 충남 친환경학교급식정책의 컨트롤타워로서 실질적인 기능과 역할을 수행, 민관 협치기구로 작동했다. 조례에 기반한 자문기능 위원회이다. 하지만 2019년부터 비정상적으로 작동하기 시작하였다. 학교급식과 관련한 논란(지역가격제=입찰가격제 도입, 친환경학교급식농산물 차액지원사업 폐지 계획 등)이 되면서 민관 협치 기능은 멈추었다. 조례에 기반한 기구지만 무력화 가능성을 보여주었다.

○ 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석 : 기초단위 사례

- 농정분야 기초단위 거버넌스 사례로서 청양군, 부여군, 홍성군을 조사, 분석하였다.
- 청양군 농정심의회는 경우, ‘상위법률→조례→시행지침’ 순인데 농업분야 민간보조사업 선정심의회는 ‘시행지침’에 해당한다. 민간 보조사업 수행능력에 대한 사전 이행절차에 해당하는 기구로서 민관 거버넌스에 기반하여 운영한다. 군 자체적으로 민간농업보조금사업 지침을 완성하고 단일 부서 내에서 업무통합 기반을 마련하였다. 그리고 청양군 농정심의회와 연계한 운영, 민간농업보조사업 지급결정을 위하여 군 단위 심의기구 기능을 실질적으로 작동시켰다.
- 부여군 농정심의회와 농업회의소의 경우, 읍면별 순회설명회를 통한 의견 수렴, 투명한 운영, 지역 전체적으로 공감대 형성을 통한 유료회원 증가, 농업회의소와 농정심의회 기능 연결을 조례개정 등 제도적으로 보장하였다. 즉, 부여군 농업회의소 설립 및 운영 지원 조례 외에 부여군 농업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 조례에 농업회의소 참여문구를 포함한 개정, 농업회의소 위원이 농정심의회 분과별 참여하도록 의무화한 것도 주목할 지점이다.
- 부여군 부여환경연대의 경우, 지역 내 폐기물처리장 도입 계기로 읍면별 활동가(150여명) 모집이 시작이었다. 이후 마을단위 민간중심으로 폭넓게 활동하면서 지역 내 다양한 조직과의 연대협력을 활동 중에 있다. 민선 7기 군 수공약에 환경과 관련한 정책, 협치기구 구성 등을 반영한 성과가 있다. 주요 활동은 수시 및 정기모임, 교육사업, 금강탐사, 연대사업, 연대활동, 정책토론회, 조직활동 등으로 다양하게 움직인다. 특히 민관연대, 지역연대 등 연대사업과 활동에도 매진하고 있다. 예를 들면, 금강탐사, 환경교육, 군

수후보 정책토론회, 백제보 협의회 등 다양한 이슈를 논의하였고, 금강유역 환경회의, 충남 맑은 공기 위원회, 부여군 환경정책협의회에도 참여하였다.

- 홍성군의 경우, 약 10년 전부터 민관 협치를 일정한 틀 속에서 구체적인 실행을 하였고 다양한 형태가 동시에 작동하는 지역이다. ① 홍성통은 느슨한 형태의 지역단위 민관이 공동 운영하는 거버넌스이다. 민((사)홍성지역협력네트워크)과 관(친환경농정발전기획단)이 공동간사 체제로 운영하고 있다. 사업실행력을 담보한 기구는 아니지만 자율성과 자발성에 입각한 민간 단체의 참여, 민과 행정 간 혹은 민과 민 간 네트워크, 정보공유, 사업기획 등이 주요 성과이다. 8년째 운영, 매월 정례회의 개최, 의제 반영되기 위한 기획논의가 주를 이룬다. 최근 3년 사이 대규모 굵직한 국비사업 확보 사례들을 도출하고 있고 제2의 도약을 모색하는 시점이다. ② 홍성군 친환경농정발전기획단은 조례에 근거한 조직으로서 민선 5기 중반부에 홍성군청 내 농수산과 단일팀으로 출발하였다. 이후 홍성군청 기획감사담당관실로 이동, 농정분야 기획기능과 내외부 연결 창구 역할을 하였다. 홍성통을 민간과 함께 공동간사 운영하는 행정 주체로서의 위상이고 최근 대규모 국책사업 확보 기능에 치우지면서 당초 설립 취지는 약해진 편이다. ③ 홍성군 (사)홍성지역협력네트워크는 홍성군 지역 내 광범위한 조직들을 네트워크 법인으로 구성한 것이다. 마을만들기 중간지원조직(홍성군 마을만들기지원센터)을 사업조직으로 두고 있다. 중간지원조직이 수탁법인 운영의 대부분을 차지하면서 실질적인 지역 내 네트워크 법인으로서 역할과 위상 복원을 고민하는 시점이기도 하다. ④ 홍성군 홍동면 주민자치회는 2019년 광역단위 조례제정으로 주민자치회 시범사업지 대상선정, 국가 및 충남 제도권에서 주민자치를 공식 보장한 것으로서 2019년 하반기부터 첫 운영을 시작하였다. 홍동면은 선주민과 후주민 간 균형적으로 결합을 시도한 모범 사례로

서 다른 읍면과 달리 민관 협치 경험이 풍부하고 사무국 안정성이 높은 편이다. 주민자치위원회 위원 전원 교체를 통해서 구성원 대표성을 확보하고자 노력하였다. 홍성읍·광천읍·홍북읍은 주민자치위원회 일부 위원을 계승함으로써 구성원 대표성 확보 측면에서 홍동면 대비 미흡하였다.

정책제언

○ 정책제언 및 개선과제

- 여러 사례를 통하여 민관 협치 혹은 거버넌스 개념에 대한 이해도, 경험과 체감도 차이가 존재하였음을 확인하였다. 공동체의 사회 역량과 협치 역량의 중요성과 함께 제도적 기반 마련이 중요함도 깨달았다. 향후 농정여건 변화에 따른 농민시민으로서의 점진적 대응 노력 필요성을 시사하고 있다.
- 정책제언으로서 농정분야도 이제 민관 협치를 통한 소통, 논의, 기획, 의제 발굴, 정책화 등의 경로를 진행해야 하고 곧 사회혁신(social innovation)이라고 본다. 이를 위해서 민관 협치의 핵심조건은 ① 구성원이 진정으로 민의를 대표하는지 여부(구성원 및 참여자의 대표성 확보), ② 민주적 합의절차에 의한 선발 등 민주성 확보 여부, ③ 정보의 소통, 공유, 접근 용이성 확보 여부 등으로 보았다. 그 외에도 농정분야 거버넌스 주요 기능에 대한 진단, 평가, 완결성에 대한 다양성을 인정해야 한다. 농정분야 거버넌스에 있어서 수평적인 민간과 행정 간 관계(파트너십) 확보, 읍면 단위의 민관 협치 및 거버넌스 모델 구축이 점차 중요하고 전제조건은 주민참여, 시민참여이다. 농촌형 주민자치와 도농복합형 주민자치 차이를 고려한 접근이 필요하고 공공에서는 민관 협치를 제도적으로 뒷받침할만한 기반 마련이 필요하다. 다만, 민관 협치가 사업·예산·정책으로 이어지는 관행구조를 탈피하고, 민관 협치를 방해한 집단의 프레임에 대한 엄중한 반성과 평가도 필요하다.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구의 목적	7
3. 연구의 내용 및 방법	8
4. 연구의 추진체계	11
5. 연구의 추진일정	12
6. 연구의 기대효과	15

제2장 이론 검토와 분석틀

1. 개념과 정의	19
2. 선행연구 동향	23
3. 1차·2차연도 연구결과	29
4. 선행연구 주요 변수	33
5. 분석틀	38

제3장 충청남도 농정분야 거버넌스 현황

1. 분석대상 개요	43
2. 분석대상 기본 현황	45

제4장 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석

1. 실태조사 및 분석 개요	67
2. 충청남도 광역단위 거버넌스 실태분석	70
3. 충청남도 기초단위 거버넌스 실태분석	113

4. 요약 및 시사점	232
-------------------	-----

제5장 결론

1. 실태진단 및 종합평가	237
2. 정책제언 및 개선과제	244
3. 연구의 의의와 한계	257

부록

부록	261
----------	-----

참고문헌

참고문헌	265
------------	-----

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 지방분권을 위한 농정 추진체제 개편 방안(한국농촌경제연구원, 3차 연도 시리즈 연구)	6
〈표 1-2〉 연구의 추진일정	12
〈표 1-3〉 연구의 세부 추진경과	13

제2장

〈표 2-1〉 충청남도 농정 거버넌스 실태사례 연구 분석틀이자 세부내용	38
〈표 2-2〉 충청남도 농정 거버넌스 실태사례 핵심 구조와 기능	39

제3장

〈표 3-1〉 충청남도 농정분야 거버넌스 영역별 실태조사 및 분석대상	44
〈표 3-2〉 충청남도 3농정책위원회 개요	46
〈표 3-3〉 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 개요 ..	48
〈표 3-4〉 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 설립 추진경과	49
〈표 3-5〉 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 설립 현황	50
〈표 3-6〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 및 심의위원회 개요	51
〈표 3-7〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 인적구성 변화	53
〈표 3-8〉 충청남도 학교급식정책 추진경과(2013년~2020년)	54
〈표 3-9〉 청양군 농업분야 민간 보조사업 선정심의회 개요	55
〈표 3-10〉 부여군 부여환경연대 개요	56
〈표 3-11〉 홍성군 홍성통 개요(2019년~2020년)	57
〈표 3-12〉 홍성군 (사)홍성지역협력네트워크 개요	59
〈표 3-13〉 홍성군 친환경농정발전기획단 개요	60

〈표 3-14〉 충남형 주민자치회 시범사업 개요	62
〈표 3-15〉 홍성군 홍동면 주민자치회 추진경과(2019년~2020년)	63

제4장

〈표 4-1〉 충청남도 농정분야 거버넌스 영역별 실태조사 및 분석대상	68
〈표 4-2〉 충청남도 농정분야 거버넌스 지역별·유형별 실태조사 개요	68
〈표 4-3〉 충청남도 농림축산국 소관 위원회 현황(2020년 1월 기준)	71
〈표 4-4〉 충청남도 농어업회의소 2020년 운영계획	87
〈표 4-5〉 충청남도 농어업회의소와 3농정책위원회 비교	89
〈표 4-6〉 충청남도 시군별 농어업회의소와 행정 간 관계	92
〈표 4-7〉 충청남도 시군별 농어업회의소 운영 현황	93
〈표 4-8〉 충청남도 시군별 농어업회의소 기능과 역할	94
〈표 4-9〉 충청남도 시군별 농어업회의소 성과와 한계, 향후 계획	96
〈표 4-10〉 충청남도 친환경 학교급식 사건 관련 추진경과	104
〈표 4-11〉 충청남도 학교급식정책의 추진 관계기관별 주요 기능과 역할	108
〈표 4-12〉 충청남도 학교급식지원센터 민관 협치 운영원칙	110
〈표 4-13〉 청양군 농정심의회 전과 후 비교	115
〈표 4-14〉 청양군 마을이장협의회 논의구조	120
〈표 4-15〉 부여군 농업회의소 읍면 순회설명회 참관 스케치	135
〈표 4-16〉 부여군 부여환경연대 주요 활동내용(2017년~2019년)	143
〈표 4-17〉 홍성군 민관 협치 정책지원 시스템 구축 추진경과	147
〈표 4-18〉 홍성군 홍성통 운영실적(2013년~2020년 6월)	157
〈표 4-19〉 홍성군 홍성통 회의내용 목록 예시(2019년)	157
〈표 4-20〉 홍성군 홍성통 분야별 관련 주체 현황	162
〈표 4-21〉 홍성군 홍성통 참여주체 현황과 주요활동내용	163
〈표 4-22〉 홍성군 홍성통 7월회의 참관 스케치	181

〈표 4-23〉 홍성군 행정지원협의회 사례 : 구성 팀 및 관련 사업(2018년) ...	197
〈표 4-24〉 홍성군 홍동면 주민자치회 환경분과(1차 모임) 참관 스케치	200
〈표 4-25〉 홍성군 홍동면 주민자치회 환경분과(2차 모임) 참관 스케치	201
〈표 4-26〉 홍성군과 홍동면 주민자치회가 바라보는 민관 관계 시각 비교 ..	203
〈표 4-27〉 홍성군 홍동면 주민자치회가 하는 일(2019년~2020년)	206
〈표 4-28〉 홍성군 홍동면 주민자치회 원탁회의 및 정기총회 안건 정리	213
〈표 4-29〉 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석 결과 요약	232
〈표 4-30〉 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석 유형화 요약	234

부록

〈부록_표 1〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 및 친환경학교급식지원 심 의위원회 안건 예시	261
〈부록_표 2〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 및 친환경학교급식지원 심 의위원회 주요 의제	262

제1장

〈그림 1-1〉 연구의 흐름	11
-----------------------	----

제4장

〈그림 4-1〉 충남형 농어업회의소 조직도(2017년 구상안)	83
〈그림 4-2〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 및 친환경학교급식지원 심의위원회 안건자료	101
〈그림 4-3〉 청양군 2020년도 농업분야 민간보조사업 시행지침(안)	124
〈그림 4-4〉 부여군 협치농정 추진방향	130
〈그림 4-5〉 홍성군 민관 협치 정책지원 시스템 모식도	149
〈그림 4-6〉 홍성군 홍동면 주민자치회 운영 프로세스	208

제1장

서론



1 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

○ 연구의 배경

- 여러 농정사업을 지역의 여건과 필요에 적합하게 기획하고 엮어 계획으로 편성해 중장기 전망과 더불어 지방농정을 체계적으로 펼치려면 정책사업 실행 과정에서 민간과 행정이 능동적으로 참여하는 지방농정 거버넌스를 안착시키는 것이 중요한 과제이다.
- 지방농정 거버넌스 체계를 갖추는 것은 매우 필요하고 시급한 과제이다. 중앙의 농정 사업이 지자체로 이양되는 과정에서 지자체는 여전히 준비가 미흡하기 때문이다. 선거에 의해 결정되는 지자체 장과 의회의 입장에서 재정 투입이 선거와 연계 될 수밖에 없어서 농정의 올바른 재정 투입을 위해서는 더 많은 준비가 필요하고 민관 거버넌스 구축을 통한 합리적 결정

체계가 전제조건이 되어야 한다.

○ 연구대상 지역선정 배경

- 충청남도는 다른 지방자치단체와 비교하여 봤을 때 농정 분야의 민관 거버넌스 도입을 추진했던 경험이 있어 이번 연구과제 목적에 부합하는 연구대상 지역으로 선정하게 되었다.

○ 연구의 필요성

- 첫째, 지방농정 거버넌스 측면의 정책 개선과제 및 현장 실천과제 도출에 초점을 두어 거버넌스 실태를 형식과 내용 측면에서 종합적으로 분석할 필요가 있다.
- 둘째, 지방농정 거버넌스 개선방안을 위해서는 구체적이고 현실적인 사례 조사가 불가피하고 충청남도의 여러 유형별 사례를 집중적으로 연구할 필요가 있다.
- 셋째, 충청남도 및 일부 시군을 대상으로 실제 운영하는 지방농정 거버넌스 실태를 조사하고 현실을 고려한 정책 시사점을 도출하여 민간과 행정 등에 제안할 필요가 있다.

○ 연구의 차별성

- 지방분권이 강화되는 추세 속에서 현재 시점 기준으로 지역에서는 어떤 다양한 활동들이 펼쳐지고 있는지, 어떻게 작동하고 있는지, 어떻게 고군분투하고 있는지, 어떤 애로사항이 발생하고 있는지, 어떤 긍정적 측면이 있는지 등에 대한 지역사례 조사연구는 부족한 편이다.
- 포괄적인 개선방향과 정책과제에 머물지 않고 한걸음 더 나아가서 구체적

인 정책 개선과제 및 현장 실천과제 도출이 필요한 시점이다. 지역사례 조사로부터 도출한 과제들은 지방농정 거버넌스가 안정적으로 작동하기 위한 길잡이 역할을 해 줄 것이다.

- 현재 시점 기준으로 이와 같이 다양한 형태의 농정분야 거버넌스 실태와 관련한 선행연구는 부족하기에 이번 연구의 차별성을 확보할 수 있다.

❖ 참고1 : 전체 본 연구와 위탁연구 간 관계

- 이번 연구는 다음과 같이 한국농촌경제연구원의 시리즈 연구 중 위탁연구로서 3차 연도에 해당한다(〈표 1-1〉 참고).

〈표 1-1〉지방분권을 위한 농정 추진체제 개편 방안(한국농촌경제연구원, 3차연도 시리즈 연구)

연도	연구제목	주요내용
시리즈 연구 (2018-2020)	지방분권을 위한 농정 추진체제 개편 방안	(연구주관기관 : 한국농촌경제연구원) (위탁연구기관 : 충남연구원 외)
1차연도 (2018년)	충청남도의 농정 추진체제 실태 사례연구	-충남 3농혁신 정책 총괄평가, 정책사업 성과관리 현황 -일반국고보조사업, 포괄보조사업, 충청남도 고유 사업을 대상으로 정책프로세스 분석틀에 입각하여 추진체제 실태 분석 -지방농정 추진체제 성과와 한계, 정책시사점 도출, 기본방향 및 개선과제 도출
2차연도 (2019년)	충청남도 농정의 기획 체계 및 재정 구조 연구	- 충남 및 4개 시군 재정구조 분석 -대규모 융복합 국책사업이 선정된 지역과 사업 대상으로 농정기획 실태 조사 및 분석(농촌신활력플러스사업, 푸드플랜패키지지원사업 등) -지방농정 기획추진체제 정책시사점, 정책제언, 개선과제 도출
3차연도 (2020년)	충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례연구	-충청남도 지방농정 거버넌스 작동체계 실태연구를 통한 진단과 분석 -충청남도 사례를 통해 본 지방농정 거버넌스 측면의 제도 개선 방향과 과제 도출

주: 저자 작성함.

❖ 참고2 : 위탁연구과제의 활용계획

- 이번 연구결과를 한국농촌경제연구원 본 연구과제의 부속보고서로 발간
- 주요 연구내용을 본 연구과제 보고서 중 일부분으로 자체 요약·정리 예정
- 본 연구과제에서 수행할 정량·정성 분석을 뒷받침하는 구체적 사례로 활용

2. 연구의 목적

- 첫째, 충청남도 광역 및 시군단위 지방농정 거버넌스 작동체계 실태 파악
 - 농업 분야 및 농촌 분야 등 유형별 구분, 기초현황부터 작동체계 실태사례 조사자료를 확보한다.
 - 사례 조사지의 작동구조와 특징을 구체적으로 묘사하고 전체적인 실태를 파악하고자 한다.

- 둘째, 충청남도 지방농정 거버넌스 실태를 토대로 도출한 개선과제 제안
 - 지방농정 거버넌스 전반적인 진단과 분석을 토대로 지방분권이라는 정책 여건 변화에 따른 지방농정 거버넌스 개선과제를 도출하고자 한다.
 - 개선과제는 정책 측면의 개선과제뿐만 아니라 현장에서 실천가능한 개선과제도 도출하고자 한다.

3. 연구의 내용 및 방법

3.1. 연구의 내용

가. 충청남도 지방농정 거버넌스 작동체계 실태연구 실태 파악

○ 충청남도의 광역 및 시군단위 지방농정 거버넌스 유형별 구분, 기초운영 현황

- 농업 분야 : 충청남도 시·군 단위 농정심의회, 광역단위 농어업회의소, 시·군 단위 농어업회의소 등
- 농촌 분야 : 충청남도 시·군 마을만들기중간지원센터, 각종 마을협의체, 기타 자율형태(포럼) 등
- 지역단위 : 최근에는 농업과 농촌 분야 구분은 점차 의미가 없어지고 융복합하는 추세여서 이를 반영한 연구방법으로 진행 예정
- 유형별 최소 3개소~최대 5개소, 조사대상지 집중조사(질적 연구방법)

○ 충청남도의 광역 및 시군단위 지방농정 거버넌스 유형별 작동체계 사례 조사

- 다양한 이해관계자 구성과 거버넌스 진행·협의 과정, 현실에서 작동 여부 등 파악
- 주요 틀은 독립성, 구성원 간 균형적인 파트너십(동반 관계), 자율적 운영 등으로 설정
- 주요 세부변수는 위상, 논의주제 범위와 폭, 주체 구성, 조직 구조, 관리 및 운영과정, 역량 수준, 권력자원의 배분, 상호신뢰도, 협력체계 등으로 구성
- 현장조사 시 이를 토대로 세부 인터뷰 항목 등 구성

- 현장조사 결과를 토대로 지방농정 거버넌스 유형별 작동구조, 특징 도출
 - 여러 유형의 지방농정 거버넌스가 어떤 양상의 민-관 관계 구조 속에서, 어떤 형식의 조직 기반 위에서, 어떤 기능을 수행하는지 실태 조사·분석
 - 분석 틀은 지자체 주도 여부, 민-관 관계구조(파트너십=동반 관계), 조직형식, 기능 등으로 구성

나. 충청남도 지방농정 거버넌스 실태를 토대로 도출한 개선과제 제안

- 충청남도 광역 및 시군단위 지방농정 거버넌스에 대한 전반 평가(성과, 한계)
- 지방분권이라는 정책여건 변화에 대응한 지방농정 추진체계 중 지방농정 거버넌스 측면에서의 정책 개선과제 및 현장 실천과제 도출

3.2. 연구의 방법

○ 연구의 범위

- 공간 범위 : 충청남도, 15개 시군 중 일부(부여군, 홍성군, 청양군 등)
- 시간 범위 : 민선 7기(2019년~2020년 기준, 자료에 따라 다를 수 있음)

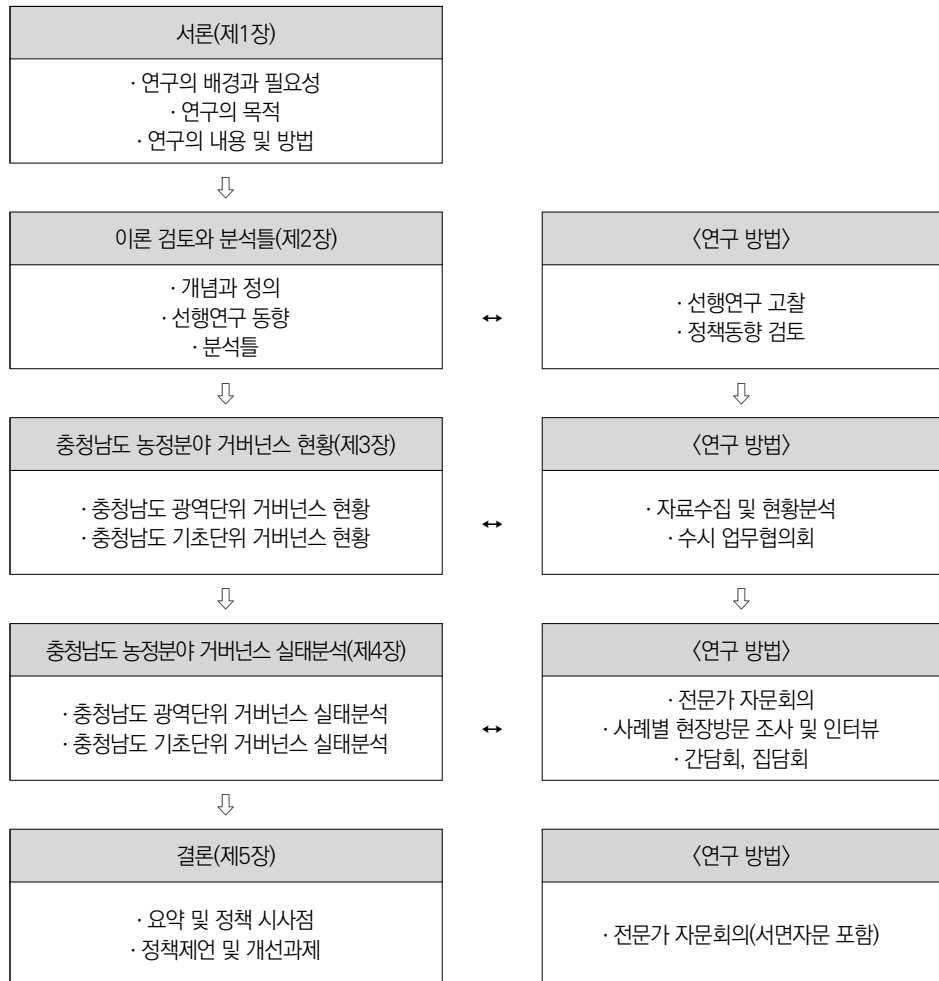
○ 연구의 방법

- 선행연구 및 정책동향 검토를 통한 분석틀 도출
- 연구대상 지역과 사업에 대한 자료수집, 기초 현황분석
- 농정분야 거버넌스 체계 실태사례 현장방문 조사 및 인터뷰
- 농정분야 거버넌스 실태에 대한 간담회
- 농정분야 거버넌스 개선과제 도출을 위한 전문가 자문회의
- 한국농촌경제연구원과 충남연구원 연구진 간 수시 업무협의회
- 한국농촌경제연구원과 충남연구원 간 공동세미나(설계, 중간, 최종세미나)

4. 연구의 추진체계

○ 연구의 추진체계 및 흐름(〈그림 1-1〉 참고)

〈그림 1-1〉 연구의 흐름



주 : 저자 작성함.

5. 연구의 추진일정

○ 연구 기간 : 2020. 4. 1. ~ 2020. 9. 30.(6개월)(〈표 1-2〉 참고)

〈표 1-2〉 연구의 추진일정

단계별 연구내용 및 형식		추진일정 (월별)					
		4월	5월	6월	7월	8월	9월
내용	연구계획서 제출(사전 연구설계)						
	선행연구 및 정책동향 검토, 분석틀 도출						
	기초 자료수집 및 현황분석						
	사례지역 현장방문 조사 및 인터뷰						
	정책제언 및 개선과제 도출						
	최종보고서 작성 및 제출						
형식	전문가 자문회의						
	워크숍 혹은 간담회						
	업무협의회 및 공동세미나						
	홈페이지 게재	과제 종료 후					

주 : 세 차례의 업무협의회로 설계세미나/중간검토세미나/결과세미나를 대체함.

○ 연구의 세부 추진경과(〈표 1-3〉 참고).

〈표 1-3〉 연구의 세부 추진경과

일자	지역	구분	연구 활동	주요 내용
20.04.01. (수)	-	-	〈과업착수일〉	-
20.04.10. (금)	충청 남도	연구진 회의	연구과제 공동회의(착수보고회 성격)	과업 주요 내용 검토 역할분담 및 추진계획
20.05.06. (수)	충청 남도	개별인터뷰 및 자문 (박OO 회장)	충남 광역 단위 농어업회의소 및 3농정책위 원회 운영 실태 사례조사(민간 입장)	
20.05.11. (월)	충청 남도	연구심의회	수탁과제 착수연구심의회 개최	착수보고서 심의
20.05.13. (수)	충청 남도	개별인터뷰 및 자문 (복OO 대표)	민관 협치 개념 기초학습, 충남 민관 협치 전 반적인 운영 실태진단(전문가 입장)	
20.05.20. (수)	충청 남도	개별인터뷰 및 자문 (전OO 회장)	충남 광역급식지원센터 운영위원회(민관 협 치) 운영 실태 사례조사(민간 입장)	
20.05.22. (금)	충청 남도	개별인터뷰 및 자문 (김O 교수)	충남 광역급식지원센터 운영위원회 민관 협 치 운영 실태 사례조사(학계 입장)	
20.06.11. (목)	홍성군	개별인터뷰 및 자문 (구OO 박사)	홍성군 농정분야 민관 협치 전반적인 운영 실태 진단(충남마을만들기지원센터 입장)	
20.06.11. (목)	홍성군	개별인터뷰 및 자문 (이OO 국장)	홍성군 홍성통 운영 실태 사례조사(홍성군 마을만들기지원센터 입장)	
20.06.23. (화)	홍성군	그룹 간담회 (이OO 국장, 서OO 사무장)	홍동면 주민자치회 운영 실태 사례조사(주 민자치회 운영조작민간 입장)	농정분야 거버넌스 한 형태로서 마을단위 거 버넌스 조직 사례 연구
20.06.24. (수)	청양군	개별인터뷰 및 자문 (신OO 주무관)	청양군 농정심의회 운영 실태 사례조사(공 무원 입장)	민간보조사업 매뉴얼 및 지침 자체작성 사례 농정심의회와의 연계
20.06.25. (목)	부여군	개별인터뷰 및 자문 (정OO 팀장, 김OO 주무관)	부여군 농어업회의소 및 농정심의회 운영 실 태 사례조사(공무원 입장)	
20.06.30. (화)	충청 남도 및 6개 시 군	그룹 간담회 (박OO 회장 외 시군별 회 장, 최OO 주무관)	충남 광역 및 시군 단위 농어업회의소, 농정 심의회 운영 실태 사례조사(민간 및 공무원 입장)	충남 광역 및 시군단위 농어업회의소 운영실 태(현황, 문제점) 논의
20.07.02. (목)	충청 남도	연구진 회의	연구과제 공동회의(중간보고회 1차 성격)	현재 진행상황 점검 인터뷰항목 추가 필요
20.07.03. (목)	홍성군	개별인터뷰 및 자문 (구OO 박사)	홍성군 농정분야 민관 협치 전반적인 운영 실태 진단(충남마을만들기지원센터 입장)	
20.07.14. (화)	부여군	행사 참관(관찰) (부여군 농 어업회의소)	부여군 농어업회의소 읍면별 설명회 행사 참 관(외산면)	
20.07.24.	청양군	개별인터뷰 및 자문	청양군 농정분야 민관 협치 전반적인 운영	

일자	지역	구분	연구 활동	주요 내용
(금)		(권OO 이장, 복OO 대표)	실태 진단(마을이장 및 전문가 입장)	
20.07.30. (목)	홍성군	행사 참관(관찰)	홍성군 홍성통 7월 정례회의 행사 참관	
20.07.30. (목)	홍성군	개별인터뷰 및 자문 (전OO 위원장, 이OO 기자, 권OO 박사, 정OO 박사)	홍성군 농정분야 민관 협치 전반적인 운영 실태 사례조사(민간 입장)	
20.08.05. (수)	홍성군	개별인터뷰 및 자문 (염OO 이사장)	홍성군 농정분야 민관 협치 운영 실태 사례 조사(홍성지역협력네트워크 등 민간 입장)	
20.08.10. (월)	부여군	그룹 간담회 (추OO, 정OO, 이OO, 김 OO, 김OO)	부여군 농정분야(환경이슈) 민관 협치 실태 사례 조사(민간 입장)	부여환경연대 민관 협 치 실태사례 심층 파악
20.08.11. (화)	홍성군	그룹 간담회 (염OO, 정OO, 전OO, 이 OO)	홍성군 농정분야 민관 협치 운영 실태 사례 조사(민간 입장)	홍성군 내 다양한 농정 분야 조직 민관 협치 실태사례 심층 파악
20.08.12. (수)	홍성군	행사 참관(관찰)	홍성군 홍동면 주민자치회 환경분과 “축산 문제해결주민모임(가칭)” 1차 회의 참관	
20.08.19. (수)	홍성군	행사 참관(관찰)	홍성군 홍동면 주민자치회 환경분과 “축산 문제해결주민모임(가칭)” 2차 회의 참관	
20.08.31. (월)	홍성군	서면 자문 (홍성군 전직 공무원 :전 OO, 권OO, 안OO)	홍성군 홍성통 및 친환경농정발전기획단 민 관 협치 운영 실태 사례조사(공무원 입장)	서면자문 의견서 취합
20.09.07. (월)	청양군	개별인터뷰 및 자문 (신OO 주무관)	청양군 농정심의회 운영 실태 사례조사(공 무원 입장)	성과와 실적, 핵심사 항, 향후 계획 등 유선 상 추가 자문
20.09.11. (금)	홍성군	그룹 간담회 (읍면별 주민자치회 관계자)	홍북읍, 홍성읍, 광천읍 주민자치회 운영 실 태 사례조사 (주민자치회 운영조직·민간과 행정 입장)	농정분야 거버넌스 한 형태로서 마을단위 거 버넌스 조직 사례 연구 (홍동면과 비교군)
20.09.15. (화)	충청 남도	개별인터뷰 및 자문 (서OO 센터장)	충남 내 농정분야 민관 협치 실태와 방향, 농 촌형 주민자치에 대한 전반적인 자문	농정분야 민관 협치 실 태 전반 전문가 자문
20.09.01.~ 10.30.	전체	서면자문	조사대상자(인터뷰이)대상으로 원고회람, 서면검토 및 서면자문 의견 작성 등	
20.10.30. (수)	충청 남도	연구심의회	수탁과제 최종연구심의회 개최	최종보고서 심의
20.09.30. (수)	-	-	〈과업종료일〉	-

주 : 코로나19로 인하여 최종보고서 윤독, 서면 및 대면 자문, 추가 실태조사 등 일정에 차질이 빚어져서 과업
종료일 이후(10.30.)에도 일부 남은 일정을 수행함.

6. 연구의 기대효과

- 첫째, 지방분권 기조가 점차 강조되는 추세 속에서 충청남도 농정분야 거버넌스 실태 사례연구를 통해서 현재 민관 협치 수준과 위상을 진단할 수 있다.
- 둘째, 충청남도 농정분야 거버넌스 관점에서 지역별, 영역별 조사대상지별 실태에 대한 폭넓은 이해를 도울 수 있다.
- 셋째, 충청남도 농정분야 거버넌스 진단결과를 토대로 향후 지방농정에서 민관 협치 과제를 풀어나갈 때 시행착오를 최소화하는데 기여할 것이다.
- 넷째, 지역단위 거버넌스 현실은 지역에 국한된 것이 아니고 나라 전체의 현실이기도 하므로 민간, 행정 등에서 해야 할 과제를 미리 엿볼 수 있는 토대가 될 것이다.

제2장

이론 검토와 분석틀



2

이론 검토와 분석틀

1. 개념과 정의

○ 거버넌스(governance) 개념

- 거버넌스란, 복잡하고 불확실한 사회문제 해결에 대해서 관료제의 대응능력 부족과 시장의 무책임성 모두를 부정하면서 생긴 것으로서 정부, 시장, 시민사회가 상호의존적이고 자율적으로 연결된 협력체계로 정의한다(김수석 외, 2010)¹⁾.
- 하지만 시대가 변화함에 따라서 거버넌스 유형과 개념도 바뀌고 있다. 즉, 1970년대는 정부와 같은 의미로 국가 수준에서의 관리 능력과 공공서비스 공급체계에 초점을 맞춘 거버넌스, 1980년대는 국가 차원의 사회통합과

¹⁾ 자료 : 김수석.이규천.김광수(2010), 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제, 연구보고 R622, 기본연구보고서, 한국농촌경제연구원.

발전을 관리하는 능력에 초점을 두고 지역경제 활성화를 위한 민관 파트너십 강조하는 거버넌스, 1990년대는 시민사회를 포함한 참여와 합의 등 민주주의 특성을 강조하면서 NGO 역할에 대한 참여와 중요성 인식을 강화하게 되는 거버넌스, 2000년대는 새로운 문제 유형에 대한 대안적인 해결기제에 주목하고 다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 사회문제 해결에 초점을 맞추는 거버넌스 등으로 변화하고 있다(김병완 외, 2004)²⁾.

- 이처럼 글로벌 거버넌스(global governance), 리저널 거버넌스(regional governance), 내셔널 거버넌스(national governance), 로컬 거버넌스(local governance) 등으로 다양하게 변해왔다. 다양한 거버넌스 유형 중 이번 연구는 지역 거버넌스에 주목하고자 한다.

○ 지역 거버넌스(local governance) 개념

- 지역 거버넌스란, 지방화의 진전에 따라서 지방자치가 확산, 심화되면서 지역공동체를 중심으로 하는 모형으로 지방차원에서 구성된 자치단체, 지방기업, 시민사회의 협력체계를 의미한다고 보고 있다(김수석 외, 2010)³⁾.
- 지역 공공적 성격의 문제나 공공재 생산에 있어서 다양한 권력주체들이 의사를 조정하고 결정하고 실행하는 관행과 규율로 정의하기도 한다(진필수, 2019)⁴⁾.

2) 자료 : 김병완·정규호·염태영·민현정·김규환·홍성운·윤세홍·김수진(2004), 지속가능한 지역발전을 위한 환경 거버넌스 구축방안, 환경부 연구용역 보고서.

3) 자료 : 김수석·이규천·김광수(2010), 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제, 연구보고 R622, 기본연구보고서, 한국농촌경제연구원.

4) 자료 : 진필수(2019), 협치의 이상과 자치의 딜레마 : 홍성통의 지역 거버넌스 분석, 비교문화연구 25(2), 서울대학교 비교문화연구소.

○ 지방농정 거버넌스(local governance for agricultural policy) 개념

- 지방농정 거버넌스란, 중앙정부와 지방자치단체와의 관계 속에서 지방농정 통치를 위해서 지방정부와 민간이 자발적으로 상호 의존하고 협력하는 체계로 정의한다(마상진 외, 2014)⁵⁾.

○ 거버넌스와 협치 개념 차이

- 거버넌스는 권력주체 간 합의와 협력을 지향할 수 있지만 그것을 전제로 한 개념은 아니라고 본다. 시대분위기와 흐름 상 정치적, 사회적 요구가 늘어나고 있음에 따라 거버넌스와 협치를 동일시하는 오류가 있다고 본다. 협치 패러다임은 지역, 국가, 회사와 같은 특정 단위의 정치과정을 권력주체 사이 갈등구조로 보지 않고 협력과 조화 구조로 본다(진필수, 2019)⁶⁾.
- 협치란, 지역주민, 자원봉사기관 등 민간 파트가 공공부문에서 직면하는 문제에 공동으로 참여하여 의견 제시 및 결정을 통하여 문제를 해결하려는 노력이다. 기존의 통치방식과 다른 새로운 형태의 정치방식이고 기업, 정부, 지역사회 커뮤니티 그룹, 시민들이 공공목표를 향하여 상호의존 및 공동노력을 하는 것을 말한다(Christopher Gates, 1999)⁷⁾.

○ 민관 협치 개념(충청남도 민관 협치 활성화를 위한 기본 조례)⁸⁾

5) 자료 : 마상진.권인혜(2014), 지방 농정 거버넌스 활성화 방안, 연구보고 R731, 기본연구보고서, 한국농촌경제연구원.

6) 자료 : 진필수(2019), 협치의 이상과 자치의 딜레마 : 홍성통의 지역 거버넌스 분석, 비교문화연구 25(2), 서울대학교 비교문화연구소.

7) 자료 : Christopher Gates, "Community governance" Futures 31, pp. 519-525, 1999.

8) 자료 : 충청남도 민관 협치 활성화를 위한 기본 조례[시행 2020. 7. 10.] [충청남도조례 제4762호, 2020. 7. 10., 일부개정]

- 민관 협치란, 사회문제를 해결하고 지속가능한 사회를 위해 민간과 행정의 공동으로 정책을 수립하고 집행·평가하는 운영 방식 및 체계를 말한다.

○ 이번 연구의 지방농정 거버넌스 정의

- 지방농정 거버넌스란, 중앙정부의 농정에서 해결할 수 없는 지역 농정의 문제를 지역에 있는 민간과 행정의 균형적인 관계(partnership)를 맺으면서 이들이 주체가 되어서 농업·농촌 분야에 대안을 발굴해내는 일련의 과정, 체계로 정의하고자 한다.

2. 선행연구 동향

2.1. 지방농정 거버넌스 선행연구

○ 김수석 외(2010)의 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제⁹⁾

- 지방농정 추진실태와 거버넌스 운용실태 등 2단계로 구분, 분석하였다.
- 지방농정 추진실태에서는 전반적인 농정추진체계와 농정사무 및 농림수산 사업 추진실태, 밀양시의 사례조사, 지방농정 조직 간 관계를 분석하였다.
- 지방농정 거버넌스 운용실태에서는 농어업·농어촌 및 식품산업정책심의 회(약칭 농정심의회) 운용실태, 자치단체에서 자율적으로 조직해 운용하는 지방농정 거버넌스 조직 및 운용실태, 선진적 농업·농촌 관련 거버넌스 운용 사례를 조사분석하였다.

○ 마상진 외(2014)의 지방 농정 거버넌스 활성화 방안¹⁰⁾

- 농업 농촌 개발과 관련한 거버넌스 사례로 장수군, 완주군, 홍성군, 농어업 회의소 시범사업을 추진하는 지역(진안군, 나주시, 평창군, 거창군, 봉화군, 고창군, 남해군)의 사례를 조사, 분석하였다.
- 이들 사례의 분석 결과를 바탕으로 지역별 지방 농정 거버넌스 운영상의 특성을 비교, 분석하고 거버넌스가 지역에 미치는 긍정적 변화와 지방 농정

⁹⁾ 자료 : 김수석.이규천.김광수(2010), 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제, 연구보고 R622, 기본연구보고서, 한국농촌경제연구원.

¹⁰⁾ 자료 : 마상진.권인혜(2014), 지방 농정 거버넌스 활성화 방안, 연구보고 R731, 기본연구보고서, 한국농촌경제연구원.

거버넌스 활성화를 위해 해결해야 할 과제를 도출하였다.

○ 문유석·최상한(2016)의 기초자치단체 농정 거버넌스에 대한 진단과 처방¹¹⁾

- 농업과 농촌 문제 관련 전문가들을 대상으로 구조화된 설문조사를 통해 중앙·광역·기초 단위의 수직적 거버넌스와 기초자치단체 수준에서의 수평적 거버넌스 전반에 대한 진단을 실시하였다.

○ 문유석(2015)의 정부 간 관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간 관계¹²⁾

- 농업과 농촌이 처한 문제를 타파하기 위해서는 농정체계의 개편이 필요하다는 인식 하에 농정 관련한 중앙정부와 지방정부 간 관계를 살펴보았다.
- 농정사업추진체계 및 농정사무배분 분석을 통해 우리나라 농정분야에서의 정부 간 관계는 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보고 중앙정부가 농정의 기획 및 결정뿐만 아니라 집행과정 등에서 지방정부를 강력히 통제하는 대리인 모형에 머물고 있음을 실증적으로 확인하였다.
- 정부 간 관계에 대한 모형은 다양하게 제시되고 있으나 이념모형으로는 대리인모형(agent model)과 동반자모형(partnership model), 제3의 모형으로 상호의존모형(inter-dependence model)이 있다.

○ 문유석 외(2014)의 지방농정 거버넌스 구축 요인들 간의 우선순위¹³⁾

11) 자료 : 문유석·최상한(2016), 기초자치단체 농정 거버넌스에 대한 진단과 처방, 지방정부연구 19(4), 한국지방정부학회.

12) 자료 : 문유석(2015), 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계 : 농정 분야를 중심으로, 지방정부연구 18(4), 한국지방정부학회.

13) 자료 : 문유석·이시원·정종금·최상한(2014), 지방농정 거버넌스 구축 요인들 간의 우선순위에 관한 연구 : 전문가 인식을 중심으로, 지방정부연구 17(4), 한국지방정부학회.

- 우리나라 기초자치단체 수준의 수평적 거버넌스 구축을 위한 요인들을 알아보고 이들 간의 우선순위를 분석하여 보았다. 농민(단체포함)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 이해관계자들의 상호신뢰 구축, 농정 거버넌스 기구의 정비 및 보완, 지방농정 거버넌스에 대한 환경지지 확보 순으로 나타났다.

○ 신희권(2010)의 농정 거버넌스의 새로운 방향 모색¹⁴⁾

- 농정 패러다임 변화에 따른 농정 참여 행위자가 다양해짐에 따라 농정 거버넌스를 3가지 차원(중앙정부 수준 거버넌스, 지방정부 수준 거버넌스, 수직적 거버넌스 관계)으로 나누어 살펴보고 농정 거버넌스의 새로운 방향을 모색하고자 하였다.

○ 이정환(2010)의 농정 거버넌스 그 의미와 대안¹⁵⁾

- 농정 거버넌스의 의미와 대안을 살펴봄으로서 거버넌스의 의미와 개념을 이해하고, 선진국(프랑스)의 농정 거버넌스 발전 과정을 살펴봄으로써 우리나라의 농정 거버넌스 방향을 제시하였다.
- 거버넌스에는 세 가지 유형이 있으나 현실적으로는 중간형태가 된다. 바람직한 거버넌스(good governance)는 의사결정과 그 집행과정에 다양한 이해관계자의 참여가 보장되고 그 절차와 과정이 공평하고 투명해야 한다.

14) 자료 : 신희권(2010), 농정 거버넌스의 새로운 방향 모색, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 서울행정학회.

15) 자료 : 이정환(2010), 농업구조 연구 시리즈9 : 농정 거버넌스, 그 의미와 대안, 시선집중 GSnJ (102), GS&J 인스티튜트.

○ 전영미(2014)의 홍성통, 농촌정책 민관 거버넌스를 통한 농촌공동체 및 지역 발전 활성화 사례¹⁶⁾

- 지역 내 민관 거버넌스인 홍성통의 구축 배경과 목적, 준비과정과 현황을 소개하고, 홍성통의 주요 협력활동 및 주요 단체활동 소개를 통해 홍성통의 주요활동 및 시사점을 제안하였다.

○ 정명채 외(2015)의 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영방안 연구¹⁷⁾

- 농어업인의 실질적 참여를 보장하고 구체적으로 제도화된 농정 거버넌스의 모형으로 농어업회의소에 대한 관심과 설치 필요성이 높아짐에 따라서 3농혁신 정책의 현장성을 더욱 강화하기 위하여 도 및 시군의 농어업인 대 의기구로서 농어업회의소 설립 및 운영 방안 제시하고자 하였다.
- 7개 시군 농어업회의소의 벤치마킹을 통한 농어업회의소 성공요인 분석 및 시행착오 최소화 방안을 도출하고 충청남도 농어업회의소의 설립을 촉진하고 운영활성화에 필요한 제도 등 종합적 지원체계도 검토했다.

○ 최상한 외(2014)의 농어업회의소의 거버넌스 구성 요인에 대한 인식 조사¹⁸⁾

- 농어업회의소가 시범 운영되고 있는 고창군, 거창군, 나주시, 남해군, 봉화군, 진안군, 평창군 등 시범사업 7개 시·군의 공무원과 농민을 대상으로 농어업회의소의 거버넌스 구성요인에 대한 설문조사를 실시하였다.

16) 자료 : 전영미(2014), 홍성통, 농촌정책 민관 거버넌스를 통한 농촌 공동체 및 지역발전 활성화 사례, “농촌정책의 새로운 방향과 과제, 지역 현장의 관점에서 보다” 자료집.

17) 자료 : 정명채, 임성규(2014), 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영방안 연구, 전략연구 2014-33, 충남연구원.

18) 자료 : 최상한, 이시원, 문유석(2014), 농어업회의소의 거버넌스 구성 요인에 대한 인식 조사 : 공무원과 농민을 중심으로, 지방정부연구 18(1), 한국지방정부학회.

- 농어업회의소의 거버넌스 구성요인 설문조사 구성항목은 크게 로컬 거버넌스와 지방농정 거버넌스에 관한 선행연구의 거버넌스 공통요인을 중심으로 하는 6개 항목과 세부항목으로 구성되었다.

2.2. 선행연구와의 차별성

○ 충남 지역 내에서 작동하는 거버넌스 운영 실태 사례를 면밀하게 조사한 연구

- 농정분야 거버넌스 선행연구는 원론적인 수준에서의 방향성 제시, 주체들을 대상으로 한 인식 설문조사, 선진국 사례 검토를 통한 시사점 도출 등이 대부분을 차지하였다.
- 선행연구가 적용한 분석틀, 기본 특성, 영향요인 등은 이번 연구를 수행하는 과정에서 많은 도움과 영감을 주었다.
- 이번 연구는 선행연구로부터 한걸음 나아가 충남 지역 내에서 다양한 분야, 다양한 방식으로 작동하는 거버넌스 조직, 기구, 기관의 운영 실태를 면밀하게 사례 조사, 분석하고자 하였다.

○ 지방농정 거버넌스 실태로부터 도출한 시사점은 구체적인 정책과제로 연결

- 우리 사회는 빠른 산업화 시대를 거치면서 성장 중심주의, 개발중심주의 패러다임이 지배하면서 상대적으로 민관 협치 경험은 부족하였다. 특히 농정분야는 민관 협치, 대화와 소통 과정 등의 경험이 취약한 편이다.
- 이와 같은 취약한 경험은 현실에서 거버넌스를 실현하기에 시행착오를 겪기 마련인데 그에 따른 과제도 아직은 구체적이지 못하다. 면밀한 사례 조사와 분석을 통한 구체적인 정책과제를 도출한 선행연구도 부족한 편이다.
- 이번 연구는 향후 지방분권 흐름 속에서 거버넌스 실체 중 민관 협치 기능은 점차 중요해질 것이라는 전제 하에 지방농정 거버넌스 정책과제를 매우 사실적으로 구체적으로 전달하여 학문적으로도, 실증적으로도 조금 더 진전되고자 하였다.

3. 1차·2차연도 연구결과

3.1. 1차연도 : 충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구(강마야 외, 2018)¹⁹⁾

○ 국고보조사업, 포괄보조사업, 충청남도 고유사업 추진체계에 대한 총괄평가

- 국고보조사업 개수가 많고, 중복사업이 많은 것이 행정의 관리감독 역할을 충실히 해내기 힘든 구조, 정책성과를 발휘하기 힘든 구조로 귀결된다.
- 국고보조사업과 포괄보조사업 간 투입 및 집행 단계, 산출 및 성과 단계, 사후관리 및 평가 단계 등에서 차이를 발견하기 힘들고 유사한 구조이다.

○ 중앙정부와 지방정부 간 농정 추진체계 확립

- 중앙정부는 정책 흐름을 만드는 추진체계, 조직개편을 준비하고 지방정부가 이를 실행할 수 있도록 제도 기반 확보와 사업선정 평가 시 반영한다. 지방정부는 농업정책 및 농촌정책 영역별 업무 체계화, 명확화, 시너지 효과를 달성하기 위해서 이에 맞춘 추진체계 및 조직개편 실행, 현장 수요자와 업무기능 중심으로 조직개편을 하도록 한다.
- 지방농정은 정책의 예측가능성과 지속성 확보 문제를 염두에 뒀어야 하는데 정책 지속성과 연속성 부재로 인해 정책실효도 저하로 연결되는 구조이기 때문에 정책 수요자 입장에서 정책실효도 저하라는 결과를 야기한다. 예측가능성 부재로 인해 중장기 관점과 방향에서 고민이 불가하다.
- 결국 지역 내에서 민과 관 협치 뿐만 아니라 관과 관 협치, 민과 민 협치, 이

¹⁹⁾ 자료 : 강마야, 구자인, 정석호(2018), 충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구, 한국농촌경제연구원 수탁연구과제 최종보고서, 충남연구원.

들 간 역할분담과 추진체계 기반 구축이 선행되어야 한다고 제안하였다.

○ 지방정부 내 광역자치단체와 기초자치단체 간 추진체계 확립

- 광역지자체와 기초지자체 간 역할분담과 기능 조정 등을 논의해야 하고 지방정부 자율성과 재량권 부여를 위한 제도 및 재정기반 확보가 필수이다.
- 광역지자체는 거버넌스 체계 구축과 정책설계 및 기획기능 강화, 정책성과 관리 및 평가시스템, 모니터링 구축, 목표에 맞는 예산배분과 사업선정 과정, 광역의 의사결정과정 공개, 광역의 정책개입지점 파악, 포괄적이고 통합적으로 정책접근 할 수 있는 기반, 시군 간 경쟁 체제 유발을 지양하고 기초지자체와 정책 목표, 성과를 공유하면서 관련 정보를 적극적으로 공유, 참여 시 인센티브 부여가 중요하다고 제안한 바 있다.

○ 정책단계별 문제와 개선과제

- 투입 및 집행단계는 지방농정의 목표와 성과에 맞춰서 조직 및 진단 재정비 상시 추진, 광역자치단체 간 혹은 기초자치단체 간 지역개발공동사업제도 도입, 광역자치단체를 중심으로 예산과 사업을 조율하는 농업재정 코디네이터 양성, 기초자치단체 관련 업무 지원, 지방농정 공무원 자체 역량강화를 위한 다양하고 구체적인 수단 도입 등을 제안하였다.
- 산출 및 성과 단계는 중앙농정으로 인한 폐해를 극복하고 지방농정 중심으로의 전환에 대비한 주요 키워드 재각인, 지방농정 추진 시 민간의 참여 확대와 시군의 현장 실행력 확산, 지방농정에서 광역지자체와 기초지자체 간 정책연계성 강화하여 수요자 중심으로 정책성과 달성함을 제안하였다.
- 사후관리 및 평가 단계는 국민 참여를 통한 공감대 확산, 민관 간 협업체계 구축 실천, 농업·농촌 문제의 국제 협력과 공조 강화를 통한 외연 확장, 지

방농정 추진 시 지속적인 성과평가와 모니터링 등 피드백 체계 구축, 지방 정부의 대표 정책 사업을 지속적으로 발굴하고 육성, 지속가능성 확보가 필요함을 제안하였다.

3.2. 2차연도 : 충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구(강마야 외, 2019)²⁰⁾

○ 지방농정 기획단계에서의 실태분석 결과

- 지자체가 겪고 있는 농정기획 단계의 문제는 ① 정책의 불확실성, 지속성을 담보하지 못하는 상황, 예측불가능, 과학적 작동과 정책집행이 불일치하는 현실, ② 행정 내 부서별 칸막이·순환보직 문제, 빠른 변화에 적응하지 못하고 보수적으로 흐르는 조직분위기, 일하는 것에 대한 성과보상과 승진체계 미연동으로 인해 행정력 동기유인 부족, ③ 대규모 사업이 사업기간 동안만 사업비 집행만을 무탈하게 하는 것이 아닌 사업 이후에도 지역의 자립, 민간과 공공의 주체 자립을 도와줄 수 있도록 설계하는 과정과 추진체계 작동시스템 미흡, ⑤ 자체 기획역량을 가질 시간, 기회, 업무환경 조성이 열악하므로 외부 연구용역, 중간지원조직 등에 의존할 수밖에 없는 현실, ⑥ 민관 협치 측면에서 계획수립 단계부터 관련 주체들이 오랜 시간동안 협의하고 준비되어 있지 않는 상태에서 방황하고 갈등이 연출되고 있었다.

○ 정책제언 및 개선과제

- 기획단계에서 민간의 자율성, 창의성을 제도권으로 유인하는 동기 부여, 기획단계부터 최종성과 단계까지 지속성 및 일관성 확보 방안, 중간지원조직의 설립과 활용 방안, 계획단계의 외주화 오남용 통제 방안, 지방정부 내에서도 광역자치단체와 기초자치단체 위계와 역할 설정, 행정계통의 불일치 구조문제 극복하고 융복합 유인 장치 마련, 기획단계와 집행단계 추진주체 일치화, 지방분권 확대에 따라 지방정부 기획역량 키우기 위한 사전 준비 유도, 단계별 시기 간 불일치 문제를 극복하는 것이 필요하다.

²⁰⁾ 자료 : 강마야·이도경(2019), 충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구, 한국농촌경제연구원 수탁연구과제 최종보고서, 충남연구원.

4. 선행연구 주요 변수

○ 김수석 외(2010)의 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제

- 국내 현지조사를 통해 광역자치단체와 기초자치단체의 농정 운용 실태와 거버넌스 형태의 제도적인 농어업·농어촌 및 식품산업정책심의회, 자치단체에서 자율적으로 조직해 운용하는 지방농정 거버넌스 조직 및 운용실태를 조사하였다. 해외조사를 통해서 외국의 농정 거버넌스 제도와 운용실태를 파악하였다.

○ 마상진 외(2014)의 지방농정 거버넌스 활성화 방안

- 바람직한 지방농정 거버넌스 구성요소는 대표성, 참여성, 투명성, 책임성, 효과성, 형평성, 안정성 등을 설정하였다.
- 지방농정 거버넌스 활성화에 영향을 미치는 요인으로 지방자치단체 요인(단체장 리더십 공무원의 공감 물적 인적 지원 정도), 민간 농업인 및 농업인단체 요인(지역 농업인들의 인식 추진 주요 주체의 역량 전문성 참여 농업인 단체 간 협력 관련 교육 및 컨설팅 활동 등), 거버넌스 환경 요인(거버넌스를 이루는 지방의회와의 관계 농협과의 관계 중앙정부의 참여 관련 제도적 뒷받침과 지원 정도) 등 세 가지 요인을 설정하였다.

○ 문유석(2015)의 정부 간 관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간 관계

- ① 대리인모형(agent model)은 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보고 중앙정부는 국가정책의 집행 과정뿐만 아니라 재정이나 인사의 운영과정 등에서 지방정부의 통제를 강조하는 모형이다.

- ② 동반자모형(partnership model)은 중앙과 지방이 국정의 동반자로서 상호 협력적이고 동등한 권한과 의무를 지는 관계로 인식하고, 지방정부의 의지를 양자 간의 관계를 규정하는 중요한 요소로 인식하는 모형이다.
- ③ 상호의존모형(inter-dependence model)은 대리인모형이 지나치게 제도적 관점에 집착하는 반면에 동반자모형은 현실적인정부 간의 불균형적이고 수직적인 관계를 외면하고 있는 결함을 보완하고자 하는 모형이다.

○ 문유석.최상한(2016)의 기초자치단체 농정 거버넌스에 대한 진단과 처방

- ① 지방농정 정책의 전달과정과 정부 간 협력 정도, ② 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 별 정부단위의 거버넌스 체제 구축의 필요성, ③ 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 별 정부단위의 거버넌스 체제구축 정도, ④ 기초단위에서의 주요 이해관계자들의 농정에 영향력 정도, ⑤ 농정심의회 전체 농민의사 반영 정도, ⑥ 농정심의회 개선점, ⑦ 지방농정 거버넌스를 위한 환경적 구비정도, ⑧ 지방농정 거버넌스의 저해 요인, ⑨ 농업회의소의 농정활성화에 대한 기여도, ⑩ 농업회의소의 역할 기대, ⑪ 농업회의소의 정착을 위해 필요한 사항 등을 진단항목으로 설정하였다.

○ 문유석 외(2014)의 지방농정 거버넌스 구축 요인들 간 우선순위에 관한 연구

- 지방농정 거버넌스 구축요인의 우선순위 모형은 두 계층으로 구성하였는데 상위요소인 요인은 농정 거버넌스 기구의 정비·보완, 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 농민(단체포함)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 이해관계자 간의 상호신뢰 구축, 지방농정 거버넌스에 대한 환경적 지지 확보 등 5개 항목으로 구성하였다.

○ 신희권(2010)의 농정 거버넌스의 새로운 방향 모색

- ① 중앙정부 수준의 거버넌스는 중앙정부의 역할로서 어느 부처가 무엇을 해야 하는지, 중앙정부 수준에서 서로 다른 부처를 조정하기 위해 필요한 메커니즘, 다른 수준의 정부들에서 효과적인 부문 간 조정을 위한 규제 틀을 만드는데 있어 주요 장애물이 무엇인지 살펴봐야 한다고 강조한다.
- ② 지방 수준의 거버넌스는 기존 행정구역이 정책수요를 충족시키지 못할 때 지방범역에 대한 적절한 정의와, 크기, 규모, 지방수준에서 협동과 조정의 장애물, 서로 다른 지방행위자들이 협동하도록 유도하는 효과적인 메커니즘이 무엇인지 살펴봐야 한다고 강조한다.
- ③ 수직적 거버넌스 관계는 다양한 계층 간 조정 메커니즘과 규칙이 정립되어야 하고, 이것들을 정립하는데 누가 관여해야 하는가, 행정적인 능력이 상충부와 하충부간 조정을 제약하는가, 재정 메커니즘은 수직적 거버넌스 메커니즘에 어떻게 영향을 미치는가, 모니터링과 평가의 적절한 유인과 적절한 활용은 무엇인가 등을 살펴봐야 한다고 강조한다.

○ 이정환(2010)의 농정 거버넌스 그 의미와 대안

- 다양한 유형의 거버넌스 형태가 있으나 그 우수성은 ① 다양한 이해당사자의 참여가 보장되는 것, ② 공정한 규칙이 준수되어야 하고 특히 소수 취약계층의 인권이 보호되어야 하는 것, ③ 투명성으로 관련되는 정보가 이해당사자에게 충분히 전달되어야 하는 것, ④ 다양한 의견과 견해가 존중되는 논의를 통해 합의에 도달하는 것을 지향하는 것, ⑤ 모든 이해당사자들이 소외되지 않는다고 느낄 수 있도록 해야 하나 주어진 자원을 가장 잘 활용하여 효율성과 효과성을 높여야 할 것, ⑥ 가장 중요한 것은 참여자들이 다 같이 의사결정과 그 집행에 대해 책임을 진다는 것이다.

○ 전영미(2014)의 홍성통, 농촌정책 민관 거버넌스를 통한 농촌공동체 및 지역 발전 활성화 사례

- 홍성통의 주요활동으로 ① 인재발굴, 양성(재능인 및 단체 발굴, 활동연계, 마을리더 육성, 희망마을 코디네이터 양성, 예비 인재 육성 등), ② ‘통’확대 (민간과 행정 등 참여주체 확대, 도농순환센터 발족, 권역 사무장 모임 발족, 재능인 중 문화모임 ‘때깎’ 발족, 마을 동아리 활성화), ③ 소통 및 협력 (행정-행정: 교육 및 역량강화 사업 연계, 민간-민간: 희망마을&협동사회 경제네트워크&체험지원센터&재능인, 권역 마을간 : 사무장 모임, 권역 멘토링, 공동 홍보, 교육&홍보&사업&축제 등 문화 활동, 기타 : 지역 내 로컬푸드 운동 확산, 권역 내 학교급식지원센터 등)이라고 소개하고 있다.

○ 정명채 외(2015)의 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영방안 연구

- 시군 농어업회의소에서 시행하고 있는 사업을 정책자문 대의기구, 농어업 인력육성, 조사 및 서비스, 지역특색사업으로 정리, 시범시군의 회비와 지자체 지원금 등 수익구조를 파악하였다.
- 시범사업이 진행되고 있는 7개시군의 조직 구성, 주요사업, 외부 기관 및 단체와의 협력 등 사업추진의 특성 등을 기술하였다.

○ 최상한 외(2014)의 농어업회의소의 거버넌스 구성 요인에 대한 인식 조사

- 거버넌스 구성요인은 거버넌스가 상호 관계적인 측면과 제도적인 측면으로 설명될 수 있기에 관계성(상호협력수준, 농민참여 수준, 단체장리더십 수준)과 제도성(농민참여 보장 수준, 거버넌스 형성 수준, 농어업회의소 수준)으로 분류하고 있다.

○ 1차연도 연구(강마야 외, 2018), 2차연도 연구(강마야 외, 2019) 도출결과

- 많은 국고보조사업 및 포괄보조사업의 문제들은 현실에서 제대로 작동하지 않고 미흡한 추진체계 구조였다. 추진체계는 사업과 정책의 기획단계부터 집행단계까지 지역 내 민간과 행정의 협치 역량이 핵심이라고 보았다.

5. 분석틀

○ 선행연구의 핵심내용

- 거버넌스의 핵심요소는 민주적인 절차에 의해 선출된 자들로 구성된 대표, 구성원의 대표성, 의사결정과정의 민주성, 민과 관의 대등한 파트너십(동반 관계) 구축 여부, 의제선정과 의제진행의 주체 등으로 볼 수 있다.
- 관련하여 이번 연구의 분석틀도 그에 맞춰서 다음과 같이 도출할 수 있다.

○ 분석틀(충청남도의 광역 및 시군단위 지방농정 거버넌스 유형별 작동체계)

- 다양한 이해관계자 구성과 거버넌스 진행·협의 과정, 현실에서 작동 여부 등을 파악하고자 함이다.
- 주요 틀은 독립성, 구성원 간 균형적인 파트너십(동반 관계), 자율적 운영 등으로 설정하되 세부내용은 위상, 논의주제 범위와 폭, 주체 구성, 조직 구조, 관리 및 운영과정, 역량 수준, 권력자원의 배분, 상호신뢰도, 협력체계 등이다.
- 현장 실태조사 과정에서는 분석틀을 토대로 세부 인터뷰 항목을 구성한다 (<표 2-1> 참고).

〈표 2-1〉 충청남도 농정 거버넌스 실태사례 연구 분석틀이자 세부내용

구분	세부 조사내용	비고사항
위상 (position)	- 독립성 여부(예산, 조직, 권한 등 측면), 민간위원과 공공위원 간 파트너십(동반 관계), 동등성 등	
논의 주제 범위, 폭 (theme)	- 폭넓은 주제인지 특정주제인지, 연례적 모임인지, 긴급 현안으로 모이는지 등	목표의식 자체 중요 출발지점 차이 중요
민-관 관계구조 (partnership)	- 지자체 주도 및 민간주도 여부, 민과 관 간 파트너십 정도(협력/긴장/느슨한 상호작용)	

구분	세부 조사내용	비고사항
주체 구성 (composition)	- 구성원의 대표성, 다양성, 균형성, 관행적 구성여부 등	제3자 기구, 시민사회 등 NGO참여
조직 구조와 형식 (structure)	- 위원장 호선 방식, 이해집단(관계자) 구성 현황, 행정-민간 간 적절한 인원 균형, 담당사무국 존재 여부(상근인력, 파견인력 등) - 조직형식(회의제, 사단법인, 사단법인 내 부서인 연합조직, 지자체 직영 혹은 지자체 출연인 재단법인, 사회적협동조합, 지침에 의한 의무단체, 법정단체 등)	
주요 기능 (function)	- 조사/교육/사업수탁/계획사업기획/자문·건의·심의·의결	
관리 및 운영과정, 방식(operation)	- 횡수(연간 1회-2회에서부터 수시 회의), 방식(대면회의, 서면심사 대체 정도), 논의방식과 추후 정책반영 정도, 사후평가 및 모니터링, 결과 공유 등	민주적 의사결정 형식적 민주절차 사후 모니터링
역량 수준 (capability)	- 농정역량(전문성, 책임성, 연대의식 등)	
권력자원의 배분 (allocation)	- 주어진 책임수준, 권한부여 범위, 의사결정 범위 등	
상호신뢰도 (trust)	- 네트워크와 결속력 수준, 파트너십 형성 정도, 자발적 참여 정도, 감시기구 존재여부 등	
협력체계 (cooperative)	- 행정과 민간 역할분담, 시범사업 등 이행실태, 지속성 진단 등	

주 : 저자 작성함. 음영은 이번 연구에서 핵심적으로 파악할 부분(유형별 핵심 구조와 주요 기능)을 표시함.

○ 사례 유형별 핵심 구조와 주요 기능

- 핵심 구조로서 민간과 관의 관계 구조를 지자체 주도인지, 협력 관계·긴장 관계·느슨한 상호 작용 등 파트너십 관계인지 등을 파악, 주요 기능으로서 조사·교육·사업·수탁·계획·사업·기획·자문·건의·심의·의결 등을 파악한다.
- 현장 실태조사 과정에서는 분석틀을 기본으로 하되 핵심 구조와 주요 기능을 면밀하게 파악할 것이다(〈표 2-2〉 참고).

〈표 2-2〉 충청남도 농정 거버넌스 실태사례 핵심 구조와 기능

지역 위계	영역	민-관 관계 구조				조직 형식	기능						
		지자체 주도	파트너십(동반 관계)				조사	교육	사업 수탁	계획, 사업 기획	자문, 건의	심의	의결
			협력	긴장	느슨한 상호작용								

주 : 저자 작성함.

제3장

충청남도 농정분야 거버넌스 현황



3

충청남도 농정분야 거버넌스 현황

1. 분석대상 개요

○ 조사 및 분석대상 선정

- 충청남도 농정분야 거버넌스 현황을 살펴보기 위해서 광역과 시군의 위계를 먼저 구분하고 그 중 농업 분야, 농촌 분야 등 영역을 다시 구분하는 방식으로 사례를 선정하였다.
- 충청남도 광역 및 시군단위 지방농정 거버넌스 유형으로 나눈 뒤 다시 농업 분야 및 농촌 분야 거버넌스, 지역단위 거버넌스 영역으로 구분하였다. 유형별 조사지를 선정하여 조사하였다.
- 최근에는 농업과 농촌 분야 구분은 점차 의미가 없어지고 융복합하는 추세여서 이를 반영하여 지역단위 전체를 살펴보는 사례 선정이 특징적이다.

○ 유형별 조사 및 분석대상 사례(〈표 3-1〉 참고)

- 농업 분야 거버넌스는 충청남도 단위 농정위원회, 시군 단위 농정심의회 혹은 농정위원회, 광역단위 농어업회의소, 시·군 단위 농어업회의소 등을 조사, 분석한다. 주로 충청남도, 청양군, 농어업회의소가 설립된 6개 시군을 살펴보았다.
- 농촌 분야 거버넌스는 마을만들기 중간지원조직 및 각종 마을협의체 등을 조사, 분석한다. 주로 홍성군, 부여군을 살펴보았다.
- 지역단위 거버넌스는 시군 전체 단위 및 읍면 단위 거버넌스 등을 조사, 분석한다. 주로 홍성군을 집중적으로 살펴보았다.

〈표 3-1〉 충청남도 농정분야 거버넌스 영역별 실태조사 및 분석대상

영역	구분	기초	광역	비고(조직명)
농업 분야 거버넌스	도 단위 농정위원회		● (충청남도)	3농혁신위원회(3농정책위원회) 특정영역(충남광역급식지원센터 운영위원회)
	시군 단위 농정심의회 혹은 시군 농정위원회	● (청양군) (부여군)		청양군 농어업 농어촌 및 식품산업정책심의회(이중 농업분야 민간 보조사업 선정심의회), 부여군 농업·농촌 및 식품산업정책심의회
	농어업회의소	● (6개 시군)	● (충청남도)	충청남도, 예산군, 아산시, 당진시, 금산군, 부여군, 홍성군(부여군 추가 개별조사)
농촌 분야 거버넌스	마을만들기 중간지원조직 및 각종 마을관련 협의체	● (홍성군) (부여군)		(사)홍성지역협력네트워크(홍성군마을만들기지원센터 포함), 부여환경연대
지역단위 거버넌스	시군 단위 거버넌스	● (홍성군)		홍성통, 홍성군 친환경농정발전기획단
	읍면 단위 거버넌스	● (홍성군)		홍동면·홍북읍·홍성읍·광천읍 주민자치회

주 : 저자 작성함.

2. 분석대상 기본 현황

○ 농업 분야 거버넌스 사례조사 대상지

- 도 단위 농정위원회로서 민선 7기부터 사용한 명칭인 3농정책위원회(민선 5기~민선 6기에 사용한 명칭은 3농혁신위원회), 특정영역에 해당하는 충남광역급식지원센터 운영위원회 등을 조사대상으로 삼았다.
- 시군단위 농정심의회 혹은 농정위원회는 충청남도 광역 농어업회의소와 6개 시군(예산군, 아산시, 당진시, 금산군, 부여군, 홍성군) 농어업회의소, 청양군의 농어업·농어촌 및 식품산업정책심의회 및 부여군 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 등을 조사대상으로 삼았다.
- 조직별, 기구별 기본 현황 및 개요는 1, 2, 3, 4를 참고 바란다.

○ 농촌 분야 거버넌스 사례조사 대상지

- 마을만들기 중간지원조직 및 각종 마을관련 협의체로서 홍성군의 (사)홍성 지역협력네트워크, 부여군의 부여환경연대 등이다.
- 조직별, 기구별 기본 현황 및 개요는 5, 6을 참고 바란다.

○ 시군 전체 단위와 읍면 단위로 구분한 지역단위 거버넌스 사례조사 대상지

- 시군 단위 거버넌스는 홍성군의 홍성통, 친환경농정발전기획단 등을 조사 대상으로 삼았다.
- 읍면 단위 거버넌스는 홍성군의 홍동면·홍북읍·홍성읍·광천읍 주민자치회 등 충남형 주민자치 시범사업을 조사대상으로 삼았다.
- 조직별, 기구별 기본 현황 및 개요는 7, 8, 9를 참고 바란다.

■ 1. 충청남도 3농정책위원회 개요(<표 3-2> 참고)

〈표 3-2〉 충청남도 3농정책위원회 개요

구분	주요 내용
설립근거	-충청남도 정책자문위원회 설치 및 운영조례 제8조
주요기능	-실행방안 심의, 자문, 농정전반 연구·검토 및 대안 제시
회의개최	-추진상황 점검 및 농정현안 발생 시 탄력적 운영
추진경과	-농어업·농어촌 혁신기본계획 수립(2011.08), 기존 '충청남도 농정혁신위원회(2011.01./10명)'를 '충청남도 3농혁신위원회(2011.12./17명)' 개편, 3농혁신 추진체제 전환 운영 -(민선 5기) 4차례 3농혁신위원 위촉, 32명 위원 구성, 총 51회 회의, 2,902명 참여(워크숍 등) -(민선 6기) 2차례 3농혁신위원 위촉, 37명 위원 구성, 103회 회의, 3,700명 참여(워크숍 등) -(민선 6기 3농혁신위원회 운영)
운영	-3농혁신 지속추진기반 구축 및 현장실천 가속화 위해 3농혁신위원회 위상 및 기능 강화 -협의를 넘어 합의, 협치를 넘어 합치의 개념으로 운영 -3농혁신 관련 업무의 시의성 있는 대처와 효율적 운영 위하여 운영협의회와 추진단/팀 구성 -향후 농어업인의 농정참여 파트너십 구축을 위한 대표성 제고 (충남형 농업회의소) 설치운영과 연계 추진 -(민선 7기 3농정책위원회 운영) -농어업인과의 협치 파트너십 구축을 위해 새롭게 구성 -3농정책위원회 : 2018.8.31. 위촉기간 : 2년(2020년 6월까지) -농어업단체, 직능단체, 학계, 지역 활동가, 도의원 등으로 구성되어 운영
주요 특징 & 향후 계획	-충남형 농업회의소 설치운영 방안 검토(전국 최다 농업회의소 설립, 운영(추진 중) : 11개소) -농어업인 조직의 대표성·자율성 강화 및 농정 거버넌스 시스템 구축 -향후 3농혁신위원회의 기능과 역할을 농업회의소로 이관 운영
	추진체계 (3농정책위원회) ↓ (운영협의회) ↓ (실행조직 : 9개 추진단 2팀, 263명)

자료 : 충남 3농정책 홈페이지

(http://www.chungnam.net/orga/content.do?mnu_cd=INOMENU00016, 검색일자 : 2020.05.01.)

○ 주요 기능과 역할

- 민선 7기 3농정책 추진 기반 구축과 현장 농정 강화를 위한 도 단위 거버넌스 기구이고 주로 농어업 정책 전반에 대해 심의, 자문 역할을 수행한다.

○ 설치 및 운영 근거① : 충청남도 농어업·농어촌 지원에 관한 기본 조례 제4장²¹⁾

- 3농정책위원회의 기능은 자문 및 조정·심의
- ① 지역농정과 관련된 각계 각층의 다양한 이해관계 조정 및 자문
- ② 농어업·농어촌 식품산업 발전계획, 충청남도 3농정책 수립 및 변경 사항 자문 및 조정
- ③ 농수산분야 예산집행의 탄력적 운영에 대한 자문·조정·심의, 농수산분야 벤처농업 육성예산 운영, 3농정책운영위원회 구성
- ④ 지역 농특산물 소비를 활성화할 수 있는 사업지원 등 자문

○ 설치 및 운영 근거② : 3농정책위원회 규정 제3조²²⁾

- 3농정책위원회 기능은 농어업정책 전반 심의 및 자문, 50명 이내로 구성
- ① 3농정책 비전 및 전략 수립에 관한 사항
- ② 3농정책 중장기 발전전략 및 정책방향의 수립에 관한 사항
- ③ 3농정책 관련 주요 정책에 관한 의견수렴 및 반영에 관한 사항
- ④ 3농정책 관련 정책의 연구 및 평가에 관한 사항

21) 자료 : 충청남도 농어업·농어촌 지원에 관한 기본 조례[시행 2019. 2. 20.] [충청남도조례 제4457호, 2019. 2. 20., 일부개정].

22) 자료 : 충청남도(2019), 농어업인 기본소득 보전을 위한 2019년 3농정책위원회 : 3농정책위원회 운영규정, 회의자료집, pp.30-32.

■ 2. 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소 개요(〈표 3-3, 3-4, 3-5〉 참고)

- 충남형 농어업회의소의 주요 기능과 역할은 농어업정책에 관한 자문 및 건의, 농정 평가, 농어업에 관한 현장 중심 사업 조사, 시책 발굴, 연구 개발, 농어업회의소 참여 회원 역량 강화 및 교육훈련, 국가 및 지방정부로부터 위탁받은 사업 등을 수행하는 것으로 명시하고 있다(〈표 3-3〉 참고).

〈표 3-3〉 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 개요

구분	주요 내용
설립근거	- 충청남도 농어업회의소 설립 및 지원에 관한 조례(2019.02.20.)
목적	- 충청남도 농어업 발전과 농어업인 지위향상 도모 - 농어업경쟁력 강화와 농어촌진흥 이바지
성격 & 참여 주체	- 충청남도 농어업인이 「민법」 제32조에 따라 설립한 비영리 사단법인 - 참여주체 : 50개 농어업인 단체 중 28개 단체와 7개 시군 농어업회의소 등 37개 단체
사업	- 농어업 관련 정책에 관한 자문·건의, 농어업에 관한 조사·연구, 농어업에 관한 교육·훈련, 국가와 지방자치단체 등으로부터 위탁 받은 사업, 그 밖에 회의소의 목적달성에 필요한 사업
재원	- 회원 회비 + 국가 및 지방자치단체의 출연금품 + 국가 및 지방자치단체의 위탁사업 수행 수수료 + 기관·단체·후원인 등의 출연금품 + 그 밖의 수익금
업무위탁 및 운영지원	- 충청남도 농어업의 발전과 농어업인의 지위 향상을 위하여 필요하다고 인정될 경우에는 관련이 있는 사업 또는 업무를 회의소에 위탁하여 시행 가능 - 농어업회의소가 지역 농어업 발전을 위한 조사·연구사업, 교육·훈련사업 등 공익적 사업 추진을 위하여 필요한 경우 운영경비 지원 가능
주요 특징 & 향후 계획	- 자금 지원 등을 받고자 할 경우 신청서와 함께 사업계획서를 제출 의무 - 해당 사업연도의 사업실적과 결산 보고서를 사업연도 종료 후 2개월 이내에 도지사에게 제출 - 위탁받은 회의소에 대하여 업무·회계·재산에 관한 사항 검사 또는 지도 가능 - 위탁받은 회의소에 수행하는 사업 지원을 위하여 필요 시 소속공무원을 회의소 파견, 업무 검입 - 5년마다 실태조사를 실시, 결과 공표하거나 충청남도 의회 보고, 도는 운영활성화 방안 모색 - 회의소는 다른 법률에 따라 설립된 협동조합 및 농어업 관련단체, 농어업 관련 공공기관과의 상호 협력 및 공동사업 개발 등 노력
주요 현황 및 지원사업	○ 충청남도 농어업회의소 활성화 지원(2020년 충청남도 지원사업) - 목적 : 충남 농어업회의소 활성화를 통한 거버넌스 농정시스템 정착 - 목표 : 농어업인 조직의 대표성, 책임성 강화를 통한 정책결정 정당성 확보 - 근거 : 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제11조, 민법 제32조 - 사업대상 : 9개소(도 1개소, 시군 8개소), 현재 시군 실제 운영하는 곳은 6개소 - 현황 : 전국 최대 농업회의소 설립 운영(추진 중) : 11개소 · 2020. 12. 기준 충남기 설립 6개소(도, 아산, 당진, 예산, 금산, 부여), 설립 중 5개소(서산, 논산, 홍성, 태안, 서천), 2020년 농식품부 태안, 서천 등 2개소 추가 선정 · 2020. 12. 기준 전국 40개소 설립 운영(추진 중) : 기 설립 16개소, 설립 중 24개소 - 사업비 : 456,000천 원(도비 220,800, 시군 235,000), 시군 당 42,000천 원, 도 농어업회의소 운영 활성화 사업비 120,000천 원, 지원기준 : 도비 30%, 시군비 70% - 사업내용 : 계획수립, 교육, 현장견학, 의견수렴 등 설립 및 활성화 지원

자료: 1. 충청남도 농어업회의소 설립 및 지원에 관한 조례(시행 2019. 2. 20.) [충청남도조례 제445호, 2019. 2. 20., 제정].
2. 충청남도(2020), 충남농정 주요시책 및 시군, 유관기관 주요업무 자료(합동워크숍), pp.18-19.

○ 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 설립 추진경과(〈표 3-4〉 참고)

- 농업인 조직의 대표성·책임성 강화로 민관협력 거버넌스 농정시스템을 정착하고 농어업계 합의를 통한 정책결정의 정당성 확보가 필요하다고 본다.
- 이를 위하여 충남형 농어업회의소는 농어업 농어촌 문제를 농어업인 스스로 결정하는 상향식 농정시스템 구축을 목표로 하고 있다.
- 2015년 이후부터 2019년까지 많은 논의와 고민을 하고 있다.

〈표 3-4〉 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 설립 추진경과

구분(시기)	주요 내용
2015년	- 농림축산식품부 농어업회의소 시범사업 공모 선정(전국 광역단위 최초), 설립추진 논의 시작
2016년	- 충청남도단위 농업인단체장 면담(12개 단체, 10개 단체 동의) - 농어업회의소 설립 이해관계자 설문(665명 중 설립 찬성 72.7%) - 국회 농어업회의소 설립 운영법률안 발의(김현권 국회의원) - 시군 현황 : 예산군이 충청남도 내 최초로 농어업회의소 설립
2017년	- 농어업회의소 설립추진단 구성(20명) 및 워크숍 개최 - 농어업회의소 설립 추진상황 보고회, 2017년 신규 시범시군 공모 발굴 - 충남형 농어업회의소 설립방안 설명회, 농어업회의소 법률 제정 국회방문 - 시군 현황 : 당진시 농어업회의소 설립
2018년	- 전국 농어업회의소 회의 참가(2018.03.) - 충남형 농어업회의소 설립을 위한 도·시군 합동워크숍(2018.04., 200명) - 충남형 농어업회의소 회원모집(2018.06.~08.) - 충남형 농어업회의소 설립 신규 시군 선정(2018.07.) - 충남형 농어업회의소 설립을 위한 도 농업인단체 간담회(2018.05., 25명) - 충남형 농어업회의소 정관확정(2018.08.) - 충남형 농어업회의소 발기인대회 및 창립총회 개최(2018.12., 37개 단체 가임) - 시군 현황 : 아산시, 서산시, 금산군, 부여군 등 4개 시군 농어업회의소 설립
2019년	- 충청남도 농어업 광역회의소는 전국 최초로 공식 출범(2019.01.) - 충청남도 농어업회의소 지원조례 제정(2019.02.) - 충청남도 농어업회의소는 충남 내포신도시에 개소식, 사단법인 등기(2019.03.) - 농어업회의소법 조속 제정 대응(2019.03.) - 시군 농어업회의소 순회 현장 간담회(2019.04.~05.) - 제1회 충남농정 발전토론회(2019.10.) - 그 외 농어업활성화 및 정책발굴 위한 임원회의(3회) 및 이사회(3회), 2020년 2월 기준 - 시군 현황 : 홍성군은 2019년 9월 5일 농림축산식품부 농어업회의소 시범사업 선정

자료 : 1. 충청남도(2020), 제317회 도의회 임시회 : 2020년 충청남도 농림축산국 업무계획, p.23.
2. 충청남도(2020), 충남농정 주요시책 및 시군, 유관기관 주요업무 자료(합동워크숍), pp.18-19.
3. 충청남도(2018), 3농혁신 7년의 회고와 발전방안 토론 : 2018 상반기 3농혁신위원회 회의자료.

○ 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 설립 현황(〈표 3-5〉 참고)

- 설립 완료된 곳은 총 7개소로서 도, 아산시, 당진시, 금산군, 부여군, 예산군, 홍성군이다. 참고로 전국에 농어업회의소는 설립운영 중인 곳 14개소, 설립추진 중인 곳 21개소로서 35개소가 설립 운영 혹은 준비 중에 있다.
- 설립 완료된 곳은 총 6개소로서 도, 아산시, 당진시, 금산군, 부여군, 예산군이다. 참고로 전국에 농어업회의소는 설립운영 중인 곳 16개소, 설립추진 중인 곳 24개소로서 40개소가 설립 운영 혹은 준비 중에 있다.

〈표 3-5〉 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 설립 현황

지역	설립연도	총 회원수	유료 회원수	회원단체명	회비(원/월)
충청남도	2015	40개 (단체)	5개 (단체)	- 한농연, 농협, 수협, 산림조합 40개 단체(단체장이 이사로 등록되어 있음)	50만 원/년/단체
아산시	2018	500명	300명	- 고추마을영농조합(36명), 농업인단체 회장(15명)	3,000원/월
당진시	2017	750명	600명	- 낙협, 축협, 농협 14개, 농업인단체 6개	2,000원/월
금산군	2018	430명	400명 (예상)	- 농협 2개(연말 홍삼가공단체 등 가입 예정) - 지원현황(2018년~2022년) : 2,988백만 원(국비 1,200백만 원, 도 671백만 원, 군 921백만 원, 자담 196백만 원) - 추진경과 : 금산군농어업회의소 설립추진단 출범식(2018.03.), 창립총회 및 회원 모집(2018.12.13./546명), 사무실 확정(다락원 농민의 집)	2,500원/월
부여군	2018(시범) 2020(설립)	1,160명	1,160명	- 농업인 단체(22개): 실제 27개지만 30인 단체 이상만 취급, 농협, 축협, 산림조합(11개)	5,000원/월(부부: 4,000원/부부+자녀:3,000원)
예산군	2016	900명	543명	- 단위농협, 농협중앙회, 축협, 산림조합 등 11개, 농업인단체 23개 - 지원현황(2020년) : 75백만 원(도비 12백만 원, 군비 63백만 원) - 사업내용 : 토론 및 교육, 홍보활동, 역량강화, 대의조직 활동지원 등	2,000원/월

자료 : 1. 충청남도(2019), 농어업인 기본소득 보전을 위한 2019년 3농정책위원회, 회의자료집, p.22.

2. 충청남도(2020), 충남농정 주요시책 및 시군, 유관기관 주요업무 자료(합동워크숍), pp.18-19.

주 : 1. 정회원인 서산시는 파악된 운영현황 자료가 없어서 제외하였고 실태조사에서도 제외하였음.

2. 그 외에도 각종 신문기사, 행정 제공자료, 그룹 간담회 등을 통해 정리함.

3. 홍성군은 현재 설립을 위한 준비 과정에 있으므로 현황은 반영하지 않음.

■ 3. 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 등 개요(〈표 3-6, 3-7, 3-8〉 참고)

- 충청남도 광역급식지원센터의 핵심 기능은 민과 관, 도와 시군, 도 교육청과 시군 교육청 등 대화, 이해, 소통, 협력을 하는 거버넌스 기능이다(〈표 3-6〉 참고).

〈표 3-6〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 및 심의위원회 개요

구분	조항	세부 내용
운영위원회	제10조의2(충청남도 광역급식지원센터의 설치)	- 충청남도는 친환경 학교급식의 원활한 추진 및 급식지원센터에 대한 지원을 위해 충청남도광역급식지원센터 설치·운영 - 광역급식지원센터 지원 사업을 실행하기 위한 사무국과 광역 차원의 급식지원 운영 및 협의 등을 위한 광역급식지원센터 운영위원회 설치
	제10조의3(업무일부의 위탁)	- 광역급식지원센터 물류 및 유통기능 - 친환경농산물 작부체계 구축 및 센터 운영 활성화 업무 - 학교급식 민간협력 체계 구축을 위한 사무
	시행규칙 제10조(기능)	- 광역급식지원센터 운영 전반에 관한 사항 - 광역 차원의 급식 정책 개발 및 결정에 관한 사항 - 식재료 계획 생산 및 광역 물류 체계 구축에 관한 사항 - 조례 제13조 심의위원회 안건에 대한 사전협의 - 그 밖에 광역 급식 지원에 필요하다고 인정되는 사업에 관한 사항
	시행규칙 등 제11조(구성)	- 운영위원회는 위원장을 포함하여 15인 이내로 하고 다음 조건에 해당하는 당연직 위원과 위촉 위원으로 구성 - 운영위원회 위원장은 지방자치단체의 부단체장 또는 학교급식업무 담당과장, 부위원장 1인은 위원 중 호선하고 간사는 위원장이 지정하는 소속 직원이 된다. - 운영위원회 위원의 임기는 2년, 1회에 한하여 연임이 가능한데 단, 당연직 위원과 위촉위원 중 직무와 관련되어 위촉된 위원은 그 업무의 재직기간, 보궐 위원 임기는 전임자 잔여기간 〈광역지자체 시행규칙〉 ① 학교 급식 업무 전문가 ② 학교급식 및 친환경 농업에 학식과 경험이 풍부한 사람 ③ 농업 및 학교 급식 관련 민간단체에서 추천한 사람 〈시군 조례 등〉 ① 지방자치단체 부단체장 또는 담당과장, 지방의회 의장이 추천한 의원 ② 교육지원청 학교급식업무 담당 과장, 추천 학교 행정실장 1인, 추천 초·중·영양(교)사 대표 각 1인 ③ 생산자단체 추천 1인, 학부모단체 추천 1인, 지역 식생활교육 전문단체 추천 1인 ④ 학교급식지원센터 센터장

구분	조항	세부 내용
		⑤ 그 밖에 지방자치단체장이 필요하다고 추천하는 자
심의위원회	제11조(심의위원회의 설치·운영)	- 충청남도는 충청남도친환경학교급식지원심의위원회를 설치·운영 의무
	제12조(심의위원회의 구성)	- 심의위원회는 위원장을 포함하여 15명 이내로 구성 - 당연직 위원 : 도지사가 지정하는 부지사, 기획조정실장, 농정국장, 복지보건국장, 교육청 교육정책국장, 광역급식지원센터장 - 위촉직 위원 : 기관·단체에서 추천한 사람 중 위촉(학부모단체, 학교급식 관련 시민단체, 영유아보육시설 단체, 농수산물 생산자 단체, 영양(교)사 단체, 교원단체, 도 의회, 시장·군수협의회 등)
	제13조(심의위원회의 기능)	- 지원계획, 급식경비의 지원대상, 지원방법, 지원규모 등에 관한 사항 - 식재료의 품질과 영양개선 및 식생활 습관의 교정을 위한 시범사업에 관한 사항 - 급식지원센터 지원에 관한 사항 - 급식프로그램 지원에 관한 사항 - 광역급식지원센터 설치운영 및 지원에 관한 사항
광역급식지원센터 역할		

자료 : 1. 충청남도 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례([시행 2017. 10. 17.] [충청남도조례 제4301호, 2017. 10. 17., 일부개정])
 2. 충청남도 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례 시행규칙[시행 2019. 1. 1.] [충청남도규칙 제3379호, 2018. 12. 31., 일부개정]
 3. 충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, p.110.
 4. 김호(2015), 친환경 로컬푸드, 학교급식에 대한 이해, 발표자료, p.19.

○ 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 인적구성 변화(〈표 3-7〉 참고)

- 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 15명 인적구성을 보면, 학계, 연구계, 시민사회(NGO), 학부모 건강먹거리지킴이단, 농민단체, 학교 영양교사 및 영양교사회, 학교급식지원센터협의회, 도청 및 교육청 등이다.
- 특징은 2019년 3기에서는 농업회의소 임원진이 포함되기 시작한다.

〈표 3-7〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 인적구성 변화

연도	구분	소속	직책
~2017년 (1기, 2기) 15명	위원장	단국대학교	교수
	위원	공주대학교	교수
	"	충남연구원	책임연구원
	"	충남학교급식운동본부	대표
	"	충남학부모 건강먹거리지킴이단	단장
	"	충남학부모 건강먹거리지킴이단	부단장
	"	(사)농업경영인 충남도연합회	회장
	"	전국농민회총연맹 충남도연맹	의장
	"	충남친환경농업인연합회	회장
	"	학교급식지원센터협의회	회장
	"	충청남도영양교사회	회장
	"	당진시면천초등학교	영양교사
	당연직	충청남도 농산물유통과 과장, 팀장(간사)	과장, 팀장
	당연직	충청남도교육청 유아특수복지과	과장
2019년~ (3기) 15명	위원장	단국대학교	교수
	위원	충남연구원	책임연구원
	"	홍성군 학교급식지원센터	센터장
	"	충남농업회의소	부회장
	"	학부모 건강 먹거리 지킴이단	대표
	"	공주대학교	교수
	"	논산시 학교급식지원센터	센터장
	"	충남영양교사회	회장
	"	식생활교육충남네트워크	대표
	"	(사)충남친환경농업인연합회	회장
	"	전국농민회총연맹 충남도연맹	의장
	"	온양용화중학교	교사
	당연직	충청남도 농식품유통과 과장, 팀장(간사)	과장, 팀장
	당연직	충청남도교육청	체육건강과장

자료 : 1. 충청남도(2019), 2019년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료(209.08.09.).
2. 충청남도(2017), 2017년 제4차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료(2017.12.21.).

○ 충청남도 학교급식정책 추진경과(2013년~2020년)(〈표 3-8〉 참고)

- 민선 5기 정책공약으로 초중학생의 무상급식 시행과 함께 지역순환식품체계 구축을 위해서 공공형 학교급식지원센터 설립을 추진하게 되었다. 이는 민선 6기, 민선 7기 중반까지 이어졌다.
- 충청남도 학교급식정책의 추진경과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

〈표 3-8〉 충청남도 학교급식정책 추진경과(2013년~2020년)

연도	주요 내용
2013년	- 학교급식지원센터 지원계획 수립, 광역급식지원센터 설립(비상임기구)
2014년	- 학교급식지원센터 설립 정책 전환(위탁운영지분을 폐지, 행정직영 유도)
2015년	- 학교급식 전담팀 신설(기간전문가 채용), 학교급식지원시스템(수발주) 고도화
2016년	- 학교급식지원센터 광역정책 확산(위생안전관리, 학부모 지킴이단, 학교급식데이 등)
2014년~ 2016년	- 시군학교급식지원센터 설립과정에서 지역 내 농협위탁, 납품업체의 반발 등 여러 갈등사례 발생, 해결과 안정화 과정의 연속, 영양교사 도청 파견 시작
2017년	- 학교급식 전통장류 시범공급 추진, 식재료 안전 및 품질기준(가공품)정립
2018년~ 2019년	- 학교급식 영양교육 교재 개발, 광역급식물류센터 시범사업, 친환경 차액지원사업
2020년	- 민관 거버넌스 기구 유명무실화, 행정에서 차액예산지원사업 폐지 및 지역가격제(최저가입찰제) 추진 시도, 민간의 반대에 무산, 정상화 합의로 일단락, 충청남도의 주도권 강화 시도로 충남 교육청과 갈등 발생, 지역수산물 공동구매

자료 : 1. 충청남도(2017), 2017년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료(2017.07.05.), pp.26-29.

2. 충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, pp.113-114.

■ 4. 청양군 농업분야 민간 보조사업 선정심의회 개요(<표 3-9> 참고)

<표 3-9> 청양군 농업분야 민간 보조사업 선정심의회 개요

구분	주요 내용
기본방침	- 모두가 만족하는 공정하고 공평한 보조사업 - 사업공모 및 지방보조금 심의위원회 심의 원칙 - 사전이행절차의 확립 및 신속집행을 위한 추진체계 재정비
추진근거	- 농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정(농림축산식품부 훈령 제309호, 2018.12.27.) - 청양군 지방보조금 관리 조례 - 청양군 보조사업 집행업무 지침(청양군 기획감사실 예규 제242호, 2013.09.01.)
지원대상	- 농업기계 지원사업 외 54개 사업, 7개 분야 - 농업경영체 등록을 필한 개별농가 및 생산자 단체 등 - 사업비 : 11,155.4백만 원(국비 82.5, 도비 224.4, 군비 5,849.3, 자부담 4,999.2)
사업기간	- 2020년 1월 ~ 12월
지원절차	- 지방보조금 지원계획 공고 ⇒ 신청 및 접수 ⇒ 사업 소관부서 검토 ⇒ 지방보조금심의위원회 심의 ⇒ 지방보조사업 지원 대상 확정 및 통보 ⇒ 지방보조금 교부신청 ⇒ 지방보조금 지원
심의기준	- 심의기관 : 청양군 지방보조금심의위원회 - 심의기준 : 지방보조금 지원의 필요성, 타당성, 적법성 등 종합 고려 - 결과통보 : 사업선정 후 사업부서 개별 통보
심의기구	- 심의기구 : 청양군 농업농어촌 및 식품산업정책심의회 - 개최시기 : 추진기간 중 필요에 의하여 탄력적 운영 - 심의방법 : 시기사업 여부, 심의견수 등에 따라 결정 읍면 신청내역 취합 및 심의대 상 결정 → 대상자 자격검 증, 인허가 사 항, 예상만원 등 → 사업 실효성, 효과 분석, 타당성 검 토, 전문의견 등 → 실무검토 의견을 바탕으로 전문성· 미래지향· 현실성 등 심의
주요 특징	- 농업경영체 경영주 신청주의(개별농가) 1가구 1신청 - 보조사업 이력제 실시, 필수교육 수료제 실시(농민 역량강화로 문제점 원천적 개선) - 주요 지원품목의 지원상한제 운영, 사전이행절차 증빙 제출시기의 변경 - 보조사업자의 수행자료의 보관 : (읍면)금액기준 - 7백만 원 - 부기등기 및 기계장비 신고
추진체계	1. 사업공고(1월~2월) : 53개 사업, 읍면 통합 신청접수(전년도 주요조사 결과 반영) 2. 순회교육 : 사업신청 희망자 대상 필수교육사항 읍면 순회교육(교육 미 수료 시 교부 제외) 3. 읍면심의(2월~3월) : 읍면별 사업대상자 자격(자부담 및 부지 등), 중복지원 여부, 포기이력 등 심의 후 최종대상자 제출 4. 군 최종심의(2월~수시) : 심의기구는 청양군 농업농어촌 및 식품산업정책심의회 5. 대상자 확정 : 심의결과에 따라 사업별 보조내시 및 교부결정 통보 6. 추가신청 및 포기자 처리 : 예산 범위 안에서 읍면심의, 군 최종심의 후 추가 대상자 확정 7. 사업시행 및 실적보고 : 민간보조사업 시행지침에 의거 사업추진 후 실적 보고 8. 준공검사 : 담당공무원 실적보고 내역확인 및 준공검사 실시 9. 보조금 지급 : 정산검사 후 지방보조금 지급 10. 사후관리 : 보조금으로 취득한 중요재산 사후관리(5년~10년)

자료 : 1. 청양군(2020), 2020년도 농업분야 민간보조사업 추진계획(안).

2. 청양군(2020), 「2020년 농업분야 민간보조사업 추진계획」공고, 청양군 공고 제2020-1호.

■ 5. 부여군 부여환경연대 개요(〈표 3-10〉 참고)

- 부여군 부여환경연대는 2017년 4월에 창립총회를 가지고 본격적인 활동을 시작하였다. 지역 내 환경문제에 대해서 같이 고민하면서 해결해 나가고자 자발적인 시민들이 모여서 발족하게 되었다.
- 주요 기능과 역할은 지역 환경 문제에 대한 정보공유, 교육, 인식전환, 생활 속 실천, 다른 분야와 조직 간 연대, 정책제안 등으로 명시하고 있다.

〈표 3-10〉 부여군 부여환경연대 개요

구분	주요 내용
목적	개발우선주의와 경제만능이라는 가치추구 통해 빚어진 무분별한 환경오염과 생태계 파괴 반대 교육과 홍보를 통해서 자연환경보전 필요성 전파, 생활 속에서 환경보전 통해 환경운동 실천 후손들의 지속가능하고 안전한 삶터로 바꾸어가는 것
기조	조직안정, 현황대응, 인식증진, 참여확대, 생활실천, 정책대안, 지역연대 등 7대 기조
추진경과	2017년 2월 17일 발기인대회 및 창립준비위원회 발족(47인) 2017년 4월 1일 창립총회, 본격적인 활동 시작
사업	1. 환경운동을 위한 회원 조직사업 2. 주민의 환경의식을 높이기 위한 환경교육, 홍보사업 3. 환경 문제에 대한 조사 연구와 정책 개발사업 4. 환경 피해 지역에 대한 지원사업 5. 환경권 침해에 대한 법률 구조와 대책사업 6. 금강의 수질 및 생태계 감시 및 보전활동 7. 지속가능한 친환경 생태농업의 지원과 확산활동 8. 자연친화적 농촌문화의 발굴과 보전활동 9. 환경단체와 환경운동에 뜻을 같이하는 시민·사회단체와의 연대 10. 기타 부여환경연대의 목적에 부합하는 사업
조직	- 회원수 : 약 120명(2019년 기준) - 정기총회(매년 1월 개최), 임시총회(30인 이상 요구 시) - 임원(공동대표 5인, 감사 2인, 사무국장 1인), 고문 및 자문위원, 사무국 - 운영위원회(매월 1회 개최, 20명 이내) - 분과위원회(금강생태, 친환경농업, 환경교육, 환경감시, 총무사업)
세부사업 (2017년 계획)	1. 정책토론회 2. 환경감시단(부여환경지킴이, 월 1회, 총 9회 예정) 3. 금강탐사(금강요정과 함께 가는 금강탐사, 월 1회, 총 9회) 4. 환경교육(환경사랑방, 어린이 환경교실) 5. 회원교육(환경동보기, 수시) 6. 주요간부교육 (운영위원연수, 연 1회 1박2일) 7. 조직홍보 (소식지 발행, 상·하반기 년 2회) 8. 연대활동 (아나바다 장터, 금강환경포럼 등 지역사회연대, 시민사회연대, 민관 연대)

자료 : 부여환경연대(2017~2020), 사람·자연·생명을 살리는 길 : 부여환경연대 정기총회 자료집, pp.9-22.

■ 6. 홍성군 홍성통 개요(<표 3-11> 참고)

- 2011년 홍성군 친환경농정발전기획단에서 지역개발방식 논의를 시작으로 내생적 발전방식의 전환에 합의하였다. 내생적 지역개발 실천 방식을 2013년 지역단위 거버넌스인 '홍성통' 월례회의로 처음 탄생시켰다.
- 현재 민간 간사는 (사)홍성지역협력네트워크가, 행정 간사는 홍성군 친환경농정발전기획단이 맡고 있다.
- 목적은 내생적 지역발전 방식에 따라 홍성군 내부 역량을 결집할 수 있도록 다양한 주체 간 네트워킹 구성, 주체역량강화를 위한 자생적인 모델 개발, 홍성군 지역개발을 위한 다양한 활동(사업), 자원(행정), 조직(민간) 등 지역 내 인적·물적 자원 확인, 주체 간 네트워크를 통해 협력방안 모색이다.

〈표 3-11〉 홍성군 홍성통 개요(2019년~2020년)

사업명	지역 거버넌스 '홍성통'	로고	지역 거버넌스 
지위	- 법적 근거 없음(행정과 민간의 자유로운 모임)		
대표	- 없음(수평적 논의구조 지향)		
운영	- 대표 없이 행정·민간에 코디네이터 각 1인을 두고 운영 - 민간 간사 1명, 행정 간사 1명(자료취합, 참여유도, 회의운영) (행정 : 친환경농정발전기획단, 민간: 홍성지역협력네트워크)		
인원	- 약 20명 내외(2017년 평균 18명)		
재원	- 시군역량강화사업비 활용(순수 사업비 약 300만 원)		
목적	- 주민 스스로 삶의 질을 개선해 나아갈 수 있는 주체역량 함양 - 공동체성 회복과 주체 간 연대·협력을 통한 상생발전 도모		
추진배경	- 지역 내부 역량 결집을 위해 네트워크를 통한 협력방안 모색 - 지역발전을 위한 다양한 의제에 대해 함께 고민하고 협력하고자 추진		
추진경과	- 2012.12. 거버넌스 설명회 개최 및 동의(110명 참가), 이후 준비위원회 운영 - 2013.03. 운영위원회 발족 : 5개 부서 83개 단체 참여 - 2013.08. '홍성통'으로 개칭하여 지속 운영 중		
회의빈도	- 월례회의(월1회, 연간 10회 이상, 매월 마지막 주 화요일 14시 개최, 장소는 매번 변경) - 분과회의(월 1회 기본)		

사업명	지역 거버넌스 '홍성통'	로고	지역 거버넌스 
-----	---------------	----	---

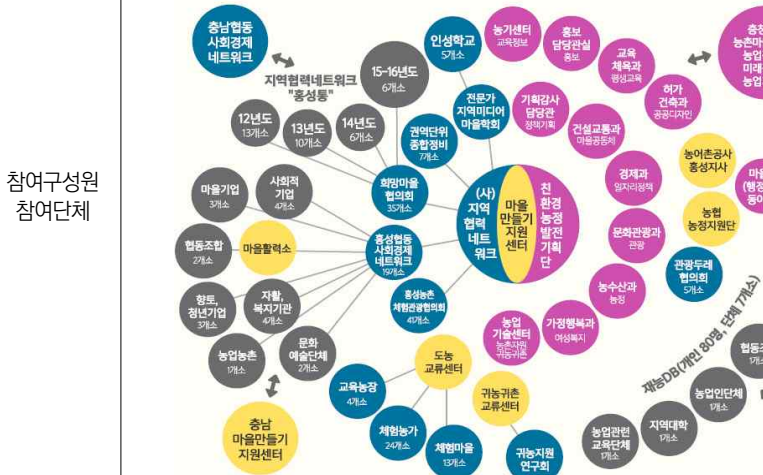
주요안건	- 주제별 추진사항 공유, 주제 집중 탐구, 사업별 활성화 방안 및 개선방안 논의 - 사업 공동 기획 및 논의, 평가, 수요조사 - 주제별 공동학습. 공동 홍보채널 마련 등		
------	--	--	--

활용사업	- 일반농산어촌개발 시군역량강화사업(2014~지속)		
------	------------------------------	--	--

주요성과	- 2018년, 2020년 충청남도 민관 협치 우수사례 소개 등		
------	-------------------------------------	--	--

연계사업	- 농촌재능 나눔자원(2014), 행복학습센터사업(2014~2016), 희망마을공동체지원(2014~2015), 사회적경제조직 지원(2015) - 지역농업특성화(2015), 도농그린 선도하는 홍성(2016), 착근형 청년인재 육성사업(2017), 사회적농업특구(2017), 청년농부인큐베이팅(2017) 등		
------	--	--	--

참여구성원 참여단체	- 행정 : 친환경농정발전기획단 중심으로 12개 부서 - 민간 : (사)홍성지역협력네트워크 중심으로 9개 단체(183개 조직, 그 중 마을과 단체 116개 조직, 재능기부 7개 단체 등 참여, 주로 마을만들가·사회적경제·지역관광·귀농귀촌·평생교육 등 관련 실무자 참여)		
------------	---	--	--



출처 : 충청남도(2018), 2018 충청남도 민관협치 우수사례 : 지역거버넌스 '홍성통' 홍성 4, 인포그래픽

성과 목표	분과	청년통	협사통	관광통
	장기	청년정책 만들기	관련주체 역량강화	관광주체 네트워크
	단기 '20~'21	- 청년 대상 조사 - 청년관련 사업 논의 - 청년관련 추진사항 공유	- 조직의 공동 비전 수립 - 활동방향 설정(사업개발) - 조직강화(참여단체확대)	- 지역관광 추진사항 공유 - 지역관광 자원 공동조사 - 지역관광 현징학습

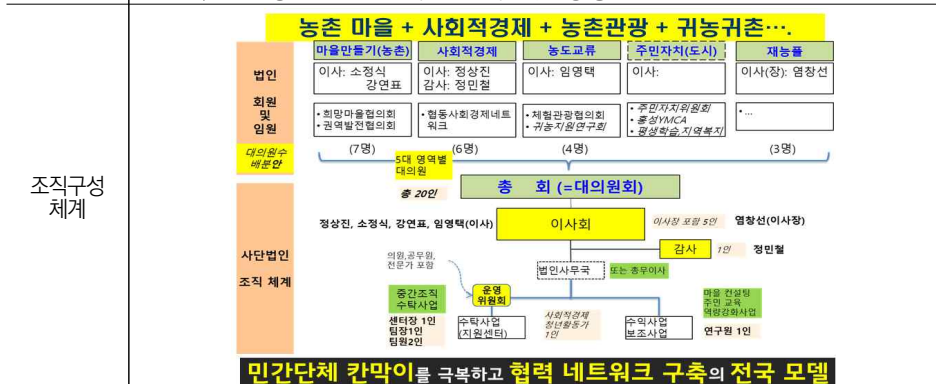
- 자료 : 1. 홍성통(2020), 지역거버넌스 홍성통 2020년 7월 회의자료, p.3.
 2. 홍성통(2018, 2020), 2018년~2020년 민관 협치 우수사례(충청남도 제출자료), pp.1~2.
 3. 홍성통 공식블로그(<https://cafe.naver.com/hstong/101>, 검색일자 : 2020.06.30.)

■ 7. 홍성군 (사)홍성지역협력네트워크 개요(<표 3-12> 참고)

- 홍성군 (사)홍성지역협력네트워크는 홍성통 내에서 다양한 논의를 조율하는 민간 코디네이터이자 실무기구가 필요하다는 판단에서 만들어졌다.
- 법인 조직도 마을만들기뿐만 아니라 사회적경제, 도농교류, 귀농귀촌 등 홍성통에 참여하는 다양한 민간 주체들이 참여하는 형태로 만들었다. 특성은 사단법인 성격이 지역 내 다양한 민간 주체를 엮는 네트워크 법인이다.

<표 3-12> 홍성군 (사)홍성지역협력네트워크 개요

구분	주요 내용
설립연도	민간단체 협력 네트워크 법인 (사)홍성지역협력네트워크 설립(2016.05 출범)
추진경과	-1년 간 논의를 거쳐 민간단체의 연합체로서 지역협력네트워크를 결성(2015.05.) -2015년 살기좋은 희망마을만들기 선행사업 컨설팅, 2015년~2016년 시군역량강화사업 시행 -사단법인으로 현재 법인명칭 등록(2016.04.) -홍성군 마을만들기지원조례 통과(2016.09.) -홍성군 마을만들기지원센터 업무 위탁(2016.11.~현재), 홍성군 도시재생지원센터 업무 위탁(2018.11.~현재) -현재 홍성통의 민간분야 코디네이터 담당(2016년~)
구성	-희망마을협의회, 농촌체험관광협의회, 홍성협동사회경제네트워크 등 지역 내 여러 단체들을 사단법인(네트워크) 형태로 조직 -사단법인 구성 시 이사로 구성된 분은 각 단체의 대표자로 참석했으나 실제 개인자격 성격임.
기능과 역할	-법인이 할 수 있는 다양한 일 가운데 마을만들기와 도시재생 중간지원조직 업무가 행정으로부터 관련 인력과 한정된 업무를 수탁 -그 외에도 별도 사업을 통해 논의를 구체화시키고 협력사업을 만들어나가는 관계로 설정
주요 업무	-홍성군 마을개발 사업 및 집행을 대신하는 (사)홍성지역협력네트워크를 설립하여 마을만들기 지원센터, 도시재생지원센터를 법적으로 위탁받아 운영 중



자료 : 구자인(2020), 협약 시대, 홍성군 농촌지역정책 대응방향, 홍성군 지역발전투자협약(관련부서 회의자료).

주 : 전문가 서면자문 의견을 토대로 수정, 보완, 재구성 작성함.

■ 8. 홍성군 친환경농정발전기획단 개요(<표 3-13> 참고)

- 친환경농정발전기획단은 홍성군 조례에 근거하여 구성된 행정 내에 설치된 민관 거버넌스 조직이다. 2011년 10월에 홍성군의 농업·농촌 발전과 농가소득 증대를 위한 다양한 정책개발과 실천계획을 수립하기 위해 설치되었다. 주된 기능 및 역할은 정책발전방안 모색, 정책건의, 공모사업계획 및 유치지원, 조사연구, 대외 기관과의 네트워크, 행정 내 코디네이터 등이다.

〈표 3-13〉 홍성군 친환경농정발전기획단 개요

구분	주요 내용
목적	- 홍성군 농업·농촌 발전 및 농가소득 증대를 위한 다양한 정책 개발과 실천 계획을 수립
기능과 역할	① 새로운 농업·농촌 정책 개발 및 추진을 위한 건의, 심의·조정 ② 농업인의 경쟁력 강화와 소득증대에 관한 조사 연구 ③ 농산물의 생산·유통 및 농업의 경쟁력 제고를 위한 방안 모색 ④ 건강한 농촌 조성을 위한 문화·복지·교육 등에 관한 방안 모색 ⑤ 농업문제 및 불리한 제반 여건 해소를 위한 발전방향 모색 ⑥ 중앙정부 및 광역자치단체 공모사업 계획 수립 및 사업 유치 ⑦ 친환경농어업 실천 계획의 수립 및 변경에 관한 사항 ⑧ 친환경농어업 기술도입, 홍보 및 과제 발굴과 대안제시에 관한 사항 ⑨ 친환경농어업 육성 및 지원에 관한 사항 ⑩ 그 밖에 친환경농어업에 관하여 군수가 필요하다고 인정하는 사항
위상	- 홍성군 기획감사담당관실 1개팀 규모로 배치
구성	- 단장은 부군수, 당연직·위촉직 위원 18명 이내로 구성 - 당연직 위원은 기획감사담당관, 농수산과장, 축산과장, 건설교통과장, 농업기술센터소장, 외부 전문직 - 위촉직 위원은 관계 전문가, 농업인, 군의회 의원, 유통산업 유경험자, 군수가 인정한 사람
외부 전문직 및 수행업무	- 기획단의 원활한 역할 수행을 위해 외부 전문직 2명 이내, 기획단 당연직 위원으로 참여 - 수행 업무 ① 지역 농업·농촌 경쟁력 강화를 위한 대응 계획 수립 ② 홍성군 농업 특성에 맞는 새로운 농업정책 개발·추진 및 농촌의 복지기반 확충 ③ 지역 농업·농촌 활성화를 위한 농업인 역량개발과 인력 육성 ④ 중앙 및 도 공모사업 계획 수립 및 사업 유치 활동 등
회의	- 회의는 정기회의와 임시회의로 구분 - 정기회의는 연 2회 반기별 개최 - 임시회의는 단장 요구나 위원 5명 이상 발의 시 단장이 소집 가능

자료: 홍성군 친환경농정발전기획단 설치 및 운영 조례(시행 2018. 3. 15.) [충청남도 홍성군 조례 제2465호, 2018. 3. 15., 일부개정.]

■ 9. 홍성군 읍면동·홍북읍·홍성읍·광천읍 주민자치회 개요(〈표 3-14, 3-15〉 참고)²³⁾

○ 추진배경

- 추진배경은 그간 읍면동 정책은 관 주도의 공공 서비스 제공에 치중하여 주민의 실질적 참여가 미비한 데 반해 최근 시대적 분위기는 시민사회와 주민을 중심으로 공적의사결정에 직접 참여해 지역주민 스스로 문제를 해결해 나가려는 요구가 증대하고 있다.

○ 추진목적

- 추진목적은 주민이 주도하는 실질적 풀뿌리 민주주의 실현을 위해 읍면동 주민자치회를 새로운 충남형 주민자치 생태계의 중심축으로 육성, 읍면동에서 주민자치 생태계를 조성하기 위해 충청남도만의 주민자치 성공사례를 발굴, 풀뿌리 지방민주주의 정착 및 확산에 기여하고자 함이다.

○ 주민자치회 정의²⁴⁾

- 주민자치회란, 홍성군 주민자치회 시범사업 및 설치·운영에 관한 조례 제2조(정의)에 따라 해당 읍·면 주민의 대표로 구성되어 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직을 말한다.

²³⁾ 자료 : 충청남도(2018), 읍면동 지방 민주주의 성숙을 위한 충남형 주민자치회 시범사업 추진계획.
출처 : 충청남도 홈페이지(<http://www.chungnam.go.kr>, 검색일자 : 2020.06.20.)

²⁴⁾ 자료 : 홍성군 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례[시행 2020. 6. 30.] [충청남도홍성군조례 제2714호, 2020. 6. 30., 일부개정]

〈표 3-14〉 충남형 주민자치회 시범사업 개요

구분	주요 내용
설립근거	- 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제27~29조, 시군 조례 등
사업기간	- 2018년~2022년
역할	- 마을과 마을간 가교, 민과 행정의 중개자, 주민의견 수렴촉진자 - 주민자치회의 기능과 권한 부여보다 관계 지향적 생태계 조성에 중점 - 주민의 사회적 합의가 필요한 사무는 주민자치회에서 협의(결정) - 주민자치회는 지역 현안사항 의사결정(주민총회기능), 현행 주민자치회 사무 지속
기능	- 주민생활 발전 업무 협약심의, 위탁업무의 수탁처리, 순수 근린자치 영역의 주민자치업무
위상	- 읍면동 최고의결집행기구 - 주민대표성 확보와 권한 확대를 주민자치회를 읍면동의 실질적인 의사결정 기구로 발돋움
추진경과	- 전문가 자문(8.16), 주민자치회장(8.24), 시군 주민자치관계관(8.30), 지방정부회의(9.8), 지방정부회의(9.21)를 거쳐 의견 수렴 - 컨설팅 수행기관 공모선정, 사업설명회(시군 권역별), 사업대상지 공모(2018년 1월) - 대상지 선정(2018년 1월~2월) - 사업 진행(2018년 3월)
사업지원	- 주민자치위원회체질 개선해 주민자치회가 명실상부한 풀뿌리 민주주의 공론(학습)의 장으로 자리잡도록 지원 - 선(先) 주민자치 컨설팅(주민자치위 구성 단계부터) 후(後) 사업비 지원 - 읍면동 주민자치회 시범사업, 대상지 공모 선정(8개소/개소 당 50백만 원) - 조례 제개정, 주민자치회 구성운영, 사무국 설치운영, 주민총회 개최 등 - 주민자치회 지역맞춤형 컨설팅, 시행(8개소, 개소 당 10백만 원) - 자치역량 교육, 시범사업 코칭, 수행 사무 및 자체사업 발굴 지원 등
재원	- 보조금 및 사용료·수수료, 회비로 운영
주요 특징 (충남형)	- 주민자치위원의 역량 및 대표성 확보 : 구성 인원 및 참여 범위 확대를 통한 “주민대표+기능대표+전문가 대표” 등 주민자치회 구성(30~50명), 시군 주민자치협의회 구성 및 지원 - 주민자치회 기능 및 권한 강화 : 주민총회 산설(연 1회), 분과위원회 활성화(필수 4개), 주민자치회 협의와 위탁자치사무 조례에 명시, 읍면동 주민참여예산지역회 기능 대행, 지역사회보장협의체 참여 권고, 주민자치위원 역량강화 교육(의무적으로 연간 4시간) - 주민자치회 사무국 설치 및 사무공간 제공 : 사무국장(유급근사) 1명 채용 - 주민세 활용 사업재원 확보 및 재정지원
홍성군 현황	- 2019년 4개 읍면인 홍동면, 홍북읍, 홍성읍, 광천읍이 주민자치회로 먼저 전환 (홍동면이 주민자치회로 전환되면서 면 단위보다 큰 단위인 읍 단위 주민자치회 3개 추가 설립) - 2020년 2개 면인 장곡면, 결성면이 주민자치회로 추가 전환 - 홍성군은 6개 읍면이 충남형 주민자치회 시범사업 지역으로 선정(총 11개 읍면)
추진체계	<pre> graph TD A[시군구] -- 임용 --> B[읍면동 사무소] A -- 위임위탁 --> C[주민자치회] B <--> 협의 / 심의 C C --- D[주민자치위원회] C -.- E[주민자치협의회] C --- F[사무국] </pre>

자료 : 1. 충청남도(2018), 읍면동 지방 민주주의 성숙을 위한 충남형 주민자치회 시범사업 추진계획.
2. 충청남도(2018), 정책실명 공개과제 사업내역서(충남형 주민자치회 시범사업).

○ 홍성군 홍동면 주민자치회 추진경과(<표 3-15> 참고)

- 홍동면 주민자치회는 2019년 2월 주민자치위원회 첫 회의를 시작하면서 “충남형 주민자치회 시범사업” 공모 준비를 해왔다. 주민자치회 이전에 쌓아왔던 경험 중 대표적인 것은 2018년과 2019년 홍동주민 원탁회의 개최를 해 본 것이다.
- 그러한 경험과 자신감을 가지고 2019년 11월 홍동면 35명으로 구성된 주민자치회가 출범하였다. 2020년에는 정기회의를 통해서 주민참여혁신모델사업 공모사업, 주민참여예산사업 등의 구상을 했고 신청하기로 결정하였다. 5월 주민총회 의결을 거쳐 분과별 활동을 계획하였으나 올해는 코로나19 여파로 인해 총회, 분과회의 등을 순조롭게 진행하지 못한 것이 아쉽음으로 남는다.

<표 3-15> 홍성군 홍동면 주민자치회 추진경과(2019년~2020년)

일자	구분	주요 내용
2019년 2월	홍동면 주민자치위원회, 새해 첫 회의 열다.	- 2년 임기의 주민자치위원회는 30명 정원, 현재 모두 27명(위원 26, 고문1), 위원장/부위원장 선출 - 2019년 주민자치 사업 설명 및 2019년도 주민자치프로그램 선정, 문화예술/교육/체육 등 2019년도 주민자치프로그램 선정
	2018 주민참여예산사업 공모, 선정 결과	- 9개 사업 선정(주민소통 한마당 운영, 주민소식지 마실통신 제작 및 배포, 원탁회의 등)
2019년 3월	주민자치위원회 위원 구성 완료	- 간사 선출, 주민자치위원회 산하 3개 분과 임원 선출
2019년 4월	주민자치위원회 분과 구성 마무리	- 기획운영 분과, 문화복지 분과, 환경홍보 분과, 보건복지 분과 ‘충남형 주민자치회 시범사업 공모’ 신청 합의
2019년 5월	홍동면 주민자치위원회 ‘충남형 주민자치회’ 선정	- 주민자치회는 행정과 대등한 관계에서 협의하여 결정하고 실행하는 주민대표기구, 기존 주민자치위원회의 심의/자문 역할 뿐 아니라 자치사업 실행과 운영까지 맡아서 하는 한층 강화된 주민 자치 활동을 하는 의결기구로서 주민자치회 업무할 사무국을 두고 사무국 업무 지원을 맡는 인력 채용 예산 지원받음
2019년 6월	‘충남형 주민자치회’ 워크숍 다녀오다	
2019년 7월	2019 홍동주민 원탁회의, 8월 개최	- 지난해 원탁회의 ‘우리가 살고 싶은 홍동’에서 많이 나온 의제들 가운데 복지, 환경, 교통을 주제로 하여 진행 - 2020 주민참여예산 사업 계획’에 대해 어떤 사업을 내년에 제출

일자	구분	주요 내용
2019년 8월	‘2019 홍동주민 원탁회의’에서 만나요!	할 것인지 토론 - ‘홍동주민 원탁회의’는 이번에도 2019 주민참여예산사업으로 진행하며 민과 관이 협력하여 추진 - 2018년과 같이 홍동면에 살고 있는 150명 주민들이 모둠별로 원탁에 둘러앉아 주제별 이야기
	홍동면 ‘주민자치회’ 출범 준비 한창	
2019년 10월	‘홍동면주민자치회’ 구성, 어떻게 되고 있나요?	- 35명 정원에 39명 신청, 공개추첨 방식 도입, 면장 책임 하에 진행
2019년 11월	홍동면 주민자치회, 새로 시작합니다!	- 여성위원 14명, 남성위원 21명 = 35명 - 위촉식, 정기회의 등으로 시작
2019년 12월	주민자치회, 회장단/분과위원장 선출 홍동면 행정복지센터 새소식	- 임원단 및 분야별 분과 구성 완료
2020년 1월	홍동면 주민자치회, 사무국장 채용, 사무실 정비	- 사무국장 공채 완료, 5개 분과 구성 운영 확정(건강복지, 교육문화, 교통, 기획경제, 환경)
2020년 2월	주민자치회 정기회의	- 주민자치회 제안사업으로 “주민참여혁신모델사업” 공모사업 신청 결정
	주민참여혁신모델사업 공모사업 대면심사	
2020년 3월	정기회의 및 주민자치센터 프로그램 잠정 중단	- 코로나19로 정기회의 불가
	각종 공모사업 접수 및 결과 알림	- 주민자치회 제안사업 선정 결과 및 주민참여예산 공모사업 접수 알림
2020년 4월	주민자치회 예산사업 공모 준비	- 코로나19로 정기회의 불가 - “홍동주민 원탁회의 결과를 실천하다”로 신청
2020년 5월	주민자치회 정기회의	- 총회일정 잡기, 자치계획 수립 논의
2020년 6월 ~ 7월	주민자치회 정기회의	- 총회안건 논의, 자치계획안 논의, 충남도민참여예산 및 홍성군민 참여예산 제안사업 제출결정, 소위원회 구성 및 추진
2020년 8월 ~ 9월	2020 홍동면 주민총회 개최 예정	- 계획은 66명 참여, 총회안건 심의 및 의결 예정 - 코로나19로 무기한 연기, 로고 선정
2020년 10월	주민자치회, 홍동면 환경정화활동 주력, 교통분과 소식 알림	- 도지사와 홍동천변 쓰레기 청소, 자전거 지도제작을 위한 조사작업 시행
2020년 11월	주민자치회 10월 정기회의 결과 공유	- 홍동면 2020 주민총회는 비대면 방식 진행 확정, 주민자치회 5개 분과별 올해 예산 마무리, 주민자치회 2개 제안사업 진행, 드론을 구비하여 활용 시작
2020년 12월	2020년 홍동면 주민총회 (비대면 방식) 경과 알림	- 코로나19 확산 우려로 인해 11월 비대면 방식 진행 33개 마을별 5명씩 참여하는 투표인단(165명) 구성 5건 주민자치 사업에 대해서 투표 실시 예정(12.01.)

자료 : 1. 홍동면 마을뉴스<마실통신 월별 소식지> : 주민자치회 소식 부분만 발췌.

2. 마실통신 홈페이지(<https://masilnews.tistory.com>, 검색일자 : 2020.06.22.~11.30.)

주 : 1. 소식지 특성 상 전월 추진결과를 알리고 향후 계획을 전달하는 것이므로 실제 주민자치회 각종 회의와 활동한 시점과는 시차가 발생함.

2. 저자가 마실통신 소식지를 참고하여서 시기별 재정리, 재구성함.

제4장

충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석



4

충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석

1. 실태조사 및 분석 개요

- 조사명 : 농업·농촌분야 민관 거버넌스 유형별 운영사례 심층조사
- 조사목적 : 민관 거버넌스 운영구조, 기능, 전반적인 실태, 방향 등 심층조사
- 조사내용 : 민과 관 관계구조, 조직 위상과 형식, 기능 등
- 조사지역 : 광역단위(충청남도), 기초단위(홍성군, 부여군, 청양군 등)
- 조사기간 : 2020년 5월 ~ 8월(최소 1회 ~ 최대 3회에 걸쳐서 진행)
 - 1차 : 2020년 05월 06일 ~ 06월 30일(대면조사, kick-off미팅)
 - 2차 : 2020년 07월 01일 ~ 08월 21일(대면조사, 그룹 간담회)
 - 3차 : 2020년 08월 24일 ~ 09월 25일(서면자문, 추가 보완조사)
- 조사방법 : 대면조사, 관찰조사, 그룹 간담회, 서면자문, 자문회의 등
- 조사유형 및 대상 : 지역단위 거버넌스, 농업 및 농촌 분야 거버넌스 등 약 50

명 내외(〈표 4-1〉, 〈표 4-2〉 참고)

〈표 4-1〉 충청남도 농정분야 거버넌스 영역별 실태조사 및 분석대상

영역	구분	기초	광역	비고(조직명)
농업 분야 거버넌스	도 단위 농정위원회		● (충청 남도)	3농혁신위원회(3농정책위원회) 특정영역(충남광역급식지원센터 운영위원회)
	시군 단위 농정심의회 혹은 시군 농정위원회	● (청양군) (부여군)		청양군 농어업 농어촌 및 식품산업정책심의회(이 중 농업분야 민간 보조사업 선정심의회), 부여군 농 업·농촌 및 식품산업정책심의회
	농어업회의소	● (6개 시군)	● (충청 남도)	충청남도, 예산군, 아산시, 당진시, 금산군, 부여군, 홍성군(부여군 추가 개별조사)
농촌 분야 거버넌스	마을만들기 중간지원조직 및 각종 마을관련 협의체	● (홍성군) (부여군)		(사)홍성지역협력네트워크(홍성군마을만들기지원 센터 포함), 부여환경연대
지역단위 거버넌스	시군 단위 거버넌스	● (홍성군)		홍성통, 홍성군 친환경농정발전기획단
	읍면 단위 거버넌스	● (홍성군)		홍동면·홍북읍·홍성읍 광천읍 주민자치회

주 : 저자 작성함.

〈표 4-2〉 충청남도 농정분야 거버넌스 지역별·유형별 실태조사 개요

조사지역	조사유형	조사기간	조사내용	조사방법
충청 남도	전체 총괄	20.04.10.(금) 20.05.11.(월) 20.05.13.(수) 20.07.02.(목) 20.09.15.(화) 20.10.30.(금)	민관 협치 개념 기초학습, 충남 민관 협치 전 반적인 운영 실태진단, 충남 내 농정분야 민 관 협치 실태와 방향, 농촌형 주민자치에 대 한 전반적인 자문, 착수연심회 및 최종연심 회, 연구과제 공동회의, 인터뷰, 원고 검토 등	연구진 회의 연구심의회 대면조사 자문회의
	충청남도 3농정책위원 회 및 충남 광역 농어업 회의소, 시군 농어업회 의소	20.05.06.(수) 20.06.30.(화)	충남 3농정책위원회 운영 실태 사례조사(민 간 입장), 농정심의회 운영 실태 사례조사(민 간 및 공무원 입장), 충남 광역 및 시군단위 농어업회의소 운영실태 논의	대면조사 그룹 간담회
	충남광역급식지원센터 운영위원회	20.05.20.(수) 20.05.22.(금)	충남 광역급식지원센터 운영위원회(민관 협 치) 운영 실태 사례조사(농민, 전문가 입장)	대면조사 자문회의
	군 단위 농정 거버넌스	20.05.15.(금) 20.07.24.(금)	청양군 농정분야 민관 협치 전반적인 운영 실 태 진단(마을이장 및 전문가 입장)	대면조사 자문회의
청양군	청양군 농정심의회	20.06.24.(수)	청양군 농정심의회 운영 실태 사례조사(민간	

조사지역	조사유형	조사기간	조사내용	조사방법
부여군	부여군 농업회의소 및 부여군 농정심의회	20.09.07.(월)	및 공무원 입장)	대면조사 관찰조사 그룹 간담회
		20.06.25.(목) 20.07.14.(화)	부여군 농업회의소 및 농정심의회 운영 실태 사례조사(민간 및 공무원 입장) 부여군 농업회의소 읍면별 설명회 행사 참관 (외산면)	
		20.08.10.(월)	부여군 농정분야(환경이슈) 민간 협치 실태 사례 조사(민간 입장)	
홍성군	군 단위 농정 거버넌스 (홍성통, (사)홍성지역 협력네트워크, 친환경 농정발전기획단 등)	20.06.11.(목) 20.07.03.(목) 20.07.30.(목) 20.08.05.(수) 20.08.11.(화) 20.08.31.(월)	홍성군 홍성통 및 친환경농정발전기획단 등 농정분야 민간 협치 전반적인 운영 실태 사례 조사, 진단(민간·행정·중간지원조직 입장) 홍성통 7월 정례회의 행사 배석 및 참관	대면조사 관찰조사 서면자문 그룹 간담회 자문회의
		20.06.23.(화) 20.08.12.(수) 20.08.19.(수) 20.09.11.(금)	홍동면·홍북읍·홍성읍·광천읍 주민자치회 운 영 실태 사례조사(주민자치회 운영조직, 민 간 및 공무원 입장) 홍성군 홍동면 주민자치회 환경분과 축산문 제해결주민모임(가칭) 1차, 2차 회의 배석 및 참관	관찰조사 그룹 간담회

주 : 저자 작성함.

○ 세부 조사내용(조사항목이자 질문지)

- 앞서 도출한 분석틀 내용인 “위상(position), 논의 주제 범위-폭(theme), 민-관 관계구조(partnership), 주체 구성(composition), 조직 구조와 형식(structure), 주요 기능(function), 관리 및 운영과정, 방식(operation), 역량 수준(capability), 권력자원의 배분(allocation), 상호 신뢰도(trust), 협력체계(cooperative)” 등을 토대로 실태를 조사, 인터뷰 항목을 구성하였다.
- 지방농정 거버넌스를 민간과 관의 관계 구조를 지자체가 주도하는지, 협력 관계·긴장 관계·느슨한 상호 작용 등 파트너십 관계가 있는지, 어떤 형식의 조직 기반 위에서 수행하는지, 어떤 기능(조사·교육·사업·수탁·계획·사업·기획·자문·건의·심의·의결 등)을 수행하는지 실태 조사와 분석을 할 것이다.

2. 충청남도 광역단위 거버넌스 실태분석

2.1. 충청남도 3농정책위원회

○ 위상(position) : 충청남도 3농정책위원회에 대한 전반적인 평가, 진단

- 민선 5기, 민선 6기 농정분야 거버넌스 기구는 ‘3농혁신위원회’, 농정분야 정책 통칭은 ‘3농혁신정책’, 농정분야 교육 및 소통과정은 ‘3농혁신대학’이었다.
- 민선 7기 들어서면서 농정분야 거버넌스 기구는 ‘3농정책위원회’로, 농정분야 정책 통칭은 ‘3농정책’으로, 농정분야 교육 및 소통과정은 ‘3농정책포럼(2019년 기준, 도에서 일괄 진행), 미래농정포럼(2020년 기준, 시군별 자율 진행)’으로 명칭이 변경되었다. 그리고 2020년 8월 24일 3농정책위원회 위원 전원이 새롭게 교체되었고 위원장은 2020년 12월에 3농정책위원회 위촉식 과정에서 결정될 예정이었으나 코로나19 등 상황변화로 2021년 초에 3농정책위원회를 개최하고 위원장을 선출할 계획이다(2020년 12월 15일 기준).
- 이와 같이 3농정책위원회, 3농정책 등의 위상은 여러 가지 측면에서 변화를 겪고 있음을 알 수 있다.
- 충청남도 농림축산국 내부에 조례에 근거한 각종 위원회는 2020년 1월 기준으로 총 10개가 구성되어 있다. 3농정책위원회는 직제 상 두 번째 순위에 있지만 10개 위원회 간 관계 설정은 명확하지 않다(〈표 4-3〉 참고).

〈표 4-3〉 충청남도 농림축산국 소관 위원회 현황(2020년 1월 기준)

위원회명	위원수	위원장	주요 기능	소관부서
농업·농촌 및 식품산업 정책심의회	19	도지사	농업·농촌 및 식품산업발전계획 심의	농업정책과
3농정책위원회	43	민간인	3농정책 실천방안 제시 및 자문·대안제시 등	농업정책과
농어촌진흥기금 운용 심의위원회	9	농림축산국장	농어촌진흥기금 운용 및 관리 등 중요사항 심의	농업정책과
친환경학교급식 지원 심의위원회	14	행정부지사	학교급식 지원계획 심의	농식품유통과
광역급식지원센터 운영위원회	14	민간인	광역급식지원센터 운영 및 학교 급식지원 계획 심의·안전 협의 등	농식품유통과
인삼공동상표 심의위원회	9	농림축산국장	충청남도 인삼공동상표 사용권 부여 및 취소 등 심의	식량원예과
인삼산업 발전위원회	15	민간인	인삼의 생산·가공·유통 등 인삼산업 정책 수행의 협의·심의 등	식량원예과
지방산지관리위원회	16	행정부지사	산지의 보전과 이용에 관한 사항 심의	산림자원과
도립공원위원회	15	행정부지사	도립공원관리에 관한 중요사항 심의	산림자원과
가축방역심의회	20	농림축산국장	가축전염병 관리 및 방역에 관한 사항 심의	동물방역 위생과

자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 충청남도 농림축산국 주요 업무계획(2020년 1월 기준).

2. 충청남도(2020), 충청남도 주요 위원회(2020년 4월 기준, 엑셀자료).

주 : 2020년 4월 29일 기준 검색 결과, 3농정책위원회는 빠져있음을 확인함.

○ 논의 주제 범위·폭(theme)

- 초기에는 분기별 1회 개최했었으나 최근에는 반기별 1회 개최하고 있다. 충청남도 농어업·농어촌 지원에 관한 기본 조례(시행 2019. 2. 20.)에 의거하면, 매년 2회 이상 개최(반기별 1회)를 원칙으로 하고 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 수시 개최도 가능하다고 되어 있다.
- 논의의제 예시로서 ‘충남 농산물가격안정제 시범사업’과 같이 중요하다고 느끼는 의제이나 심도 깊은 논의는 해당 시범사업 심의위원회에서 논의한다. 반면, ‘현장 농지문제의 근본적인 제도개선’과 같은 논의도 중요한데

이러한 민감한 문제들은 다뤄지지 않는다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 행정 입장에서 보면, 3농정책위원회는 충청남도 농업·농촌 정책에 있어서 현재 조례 상 자문, 조정, 심의 기구의 위상을 지니고 있다. 하지만 의결 기구로서의 역할을 하기에 한계가 있어 보인다. 전반적으로 민간과 행정 간 관계에 있어서 민간의 역할이 두드러지지 않아 행정(충청남도)에서 이끌어 가는 경향이 있어 앞으로 거버넌스에서 민간 부문의 역할을 더욱 높여 나갈 필요가 있다고 하였다.
- 민간 입장에서 보면, 전반적으로 민간과 행정 간 관계는 충청남도가 주도 하는 편이고 느슨한 상호 작용을 하는 파트너십 관계에 있는 것으로 보인다. 또한 행정 최고책임자의 거버넌스에 대한 인식 미흡과 행정주도 관행 등으로 인해 행정편의주의로 회귀, 민간위원들의 의견 경시, 현장 농민과 소통 미흡 등 농정 거버넌스의 기본적인 요소가 거의 실천되지 않는 상태로 후퇴되었다고 보고 있었다.
- 이런 배경에는 첫째, 3농정책위원회와 9개단 분과위원회 간 관계설정, 3농정책위원회와 농어업회의소 간 관계설정, 3농정책위원회와 농정심의회 간 관계 설정이 명확하지 않았다. 위원회 내부에서조차 의제 설정과 논의구조가 연계되지 못한 점, 위원회와 위원회 간 중복운영은 조직 운영의 효율성을 떨어뜨리는 면이 있다.
- 둘째, 3농정책 달성을 위한 민관 협치 체계가 추진력과 지속성을 가지기 위해서는 사무국을 설치, 사무국 내 행정 간사, 민간 간사를 배치하는 등 추진 기반 틀을 마련하지 못했다.

- 셋째, 행정 차원에서는 공무원 조직 중심으로 농정혁신팀을 꾸려서 3농정책의 사무국 역할을 했지만 민선 7기로 오면서 조직은 없어졌다. 최소한 사무국 아래 집행조직을 두는 조직구조를 구상했어야 했지만 그러질 못했다.
- 넷째, 민간 차원에서는 충남 광역단위의 네트워크 법인, 정책영역별 중간지원조직 구상을 했어야 했는데 마을만들기 분야만 중간지원조직을 광역과 시군에 모두 설치하는 성과를 얻었고 다른 분야는 미흡하다.

○ 주체 구성(composition)

- 전체적으로 3농정책위원회(위원장), 9개단 분과, 운영협의회로 구성된다.
- 민선 6기에서 민선 7기로 넘어오면서 생긴 3농정책위원장의 변화는 기존 3농정책위원장은 학계에서 맡았으나 2019년부터 2020년 6월까지 현재 3농정책위원장은 현장 농업인으로 교체되었다. 충청남도 농정국은 민선 5기와 민선 6기에는 학계에서 맡았으므로 민선 7기에는 현장에 있는 농업인이 적절하다고 판단하여 먼저 제의하였다. 2018년 충청남도 농정국으로부터 위원장을 제안받기도 하였고 농업인들로부터 추천도 동시에 있었다. 현장농민이 처음으로 위원장을 맡고 회의를 주재하는 데 의의를 찾았다. 당시 3농정책위원장은 한국농업경영인연합회 충남도회장직을 맡고 있었다.
- 9개단 분과를 포함하여 총 245명 중 3농정책위원회는 42명으로 구성되었다. 주로 농어업인 단체 대표, 학계, 소비자 대표, 활동가 그룹 등으로 구성되어 있다. 민간이 대부분 참여하되 아직은 민간의 주도적인 운영이 어려워 행정에서 많은 지원을 하고 있는 실정으로 앞으로 민간의 역량을 높여 나가야 할 필요성이 제기되고 있다.
- 충청남도 농림축산국 농업정책과 내 농정혁신팀에서 실무 역할을 하는 “3

농정책운영협의회”를 두고 있다. 3농정책운영협의회는 3농정책위원회의 역할을 지원 하는 기능으로 3농정책 추진 관련 주요 현안 등 안전에 대하여 사전에 조율, 조정하는 역할을 한다. 하지만 민선 7기 시작과 함께 2019년 조직이 개편하면서 농정혁신팀은 사라졌다. 민선 7기에도 민선 5·6기에 추진했던 3농정책의 이념과 가치를 계승한다고 하였으나 정작 ‘3농혁신’이 ‘3농정책’으로 바뀌었고 3농혁신을 주도적으로 담당하였던 농정혁신팀 조직이 없어지면서 3농혁신 추진 가속화에 구조적인 아쉬움이 남았다.

○ 조직 구조와 형식(structure)

- 3농정책위원회와 9개단 분과 간 관계를 살펴보면, 우선 3농정책위원회는 조례에 의거한 자문 및 심의 기구이다. 분과의 의제와 관계없이 다른 의제를 논의하고 있다. 전체 3농정책위원회는 “회의→자문 및 건의→집행부 반영여부”에 대한 의견이 제일 중요하다. 논의 의제가 너무 많아서 정리가 잘 안되고 실제 단체대표들의 각자의 목소리를 내기에 분주한 편이라서 농업 정책 총론과 전반에 대한 방향을 이끌어내지 못하고 심도 있는 논의는 이뤄지고 있지 못하는 실정이다. 특히, 한정된 시간에 많은 위원들이 함께 참여하다 보니 다양한 부문의 의견을 수렴한다는 긍정적인 측면이 있는 반면 어떤 결론을 이끌어 내지 못하고 그냥 논의 단계에 머물 수밖에 없는 한계점이 있어 보인다.
- 반면, 9개단 분과에서는 분과별 의제를 논의하는데 집중적으로 의제에 대한 토론이 진행되어 실제 정책과 사업반영도 높게 이뤄지고 있는 상황이다. 주체들은 전체 회의보다 분과 회의에 집중 토론하는 편이고 논의를 충분히 하려고 하는 편이다.

○ 주요 기능(function)

- 첫째, 자문기능은 “건의”로 봐도 무방하다. 각 단체 대표들은 본인이 속한 단체 관련 내용을 주를 이야기 하는 편이다. 하지만 없던 것을 만들어가는 과정에 속하므로 새로운 정책을 개발한다는 자체만으로도, 새로운 아이디어를 제시하는 것에 대한 긍지와 자부심이 느껴지는 부분도 있다. 3농정책위원회 여러 기능 중 가장 만족도가 높은 기능에 속하는 것으로 보인다.
- 둘째, 조정기능은 사업비 조정 등 미시적인 것을 조정하는 수준에 그쳤다. 조정과 심의는 동시에 이뤄진다고 봐도 무방하다. 매년 집행하는 사업에 대한 것을 보고 받고 의견을 수렴하는 자리였다.
- 셋째, 심의기능은 “의결”로 보기에 한계가 있어 보이고 분과위원회에서 기 결정된 사항이 다시 3농정책위원회 의제로 올라와서 심의하여 결정하는 사례도 있다. 그럼에도 불구하고 분과위원회와 3농정책위원회 간 연계성은 좀 더 강화해 나갈 필요가 있다.

제14조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 자문 및 조정·심의한다.

1. 지역농정과 관련된 각계 각층의 다양한 이해관계 조정 및 자문
2. 농어업·농어촌 식품산업 발전계획과 충청남도 3농정책 수립 및 변경에 관한 사항 자문 및 조정
3. 농수산분야 예산집행의 탄력적 운영에 대한 자문·조정·심의결정, 농수산분야 벤처농업 육성예산 운영, 3농정책운영위원회 구성
4. 지역 농특산물 소비를 활성화할 수 있는 사업지원 등 자문
5. 그 밖에 도지사가 농정발전에 필요하다고 인정하는 사업의 자문 및 조정

자료 : 충청남도 농어업·농어촌 지원에 관한 기본 조례[시행 2019. 2. 20.] [충청남도조례 제445호, 2019. 2. 20., 일부개정]

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 주요 성과로는 3농혁신 정책(현재 3농정책으로 명칭 변경) 및 3농혁신위원회(현재 3농정책위원회로 명칭 변경)를 통해서 민선 5기, 6기 때 농업계 내부의 민간 역량을 많이 쌓아 놓았던 것은 큰 자산이다. 5년 이상 동안 3농

혁신대학을 통해서 매월 1박2일 동안 모였다. 민간과 행정 주체들이 소통하고 문제점과 대안을 이야기했다. 충청남도 농정이 얻은 성과는 하드웨어가 아니라 3농정책위원회 위원들이 자신들 역할에 대해 인식하고 대화, 소통하는 역량을 쌓았고 현장과 교감하는 정책들이 발굴되었다.

- 주요 한계로는 3농정책위원회는 가장 상위 자문·조정·심의기구로서 법과 제도 건의가 중요한데 인원이 과다하여 효율적인 논의, 심도있는 논의가 이뤄지지 못하고 있는 실정으로 앞으로 예전만큼 활발하게 움직일 필요성이 있어 보인다. 그리고 참여하는 위원들이 농정발전의 큰 틀이나 나아가야 할 정책들에 대한 것보다는 단체 관련 현안(건의)에 대해 이야기하는 경향은 개선될 필요가 있다.

○ 역량 수준(capability) 및 권력자원의 배분(allocation)

- 이상적인 의제논의 구조 방향은 “자문(건의)→의제에 대한 집중 논의→정책과 사업에 반영되는 구조”일 것이다. 하지만 현실에서는 실현되지 않았다.
- 계속 건의하는 발언만 해서는 발전이 없을 것으로 보이기 때문에 이러한 점에 회의를 느끼고 여러 가지 단편적인 의제를 나열하는 발언보다는 실질적인 의제 1-2개를 놓고 집중적으로 논의하는 회의 형식으로 하자고 제안한 적이 있다. 의제는 농업전체에 대한 문제와 해결방책을 제안하는 주제로 설정하도록 한다. 행정에서도, 민간에서도 모두 동의한 바 있다.
- 하지만 2020년 모든 회의가 중단되고 그 사이 담당자도 변경되어서 제대로 실현되지 못하였다.

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)

- 3농정책포럼은 민선 5기, 6기에 실시했던 ‘3농혁신대학 프로그램’을 응용하여 만든 것이다. 민선 7기 3농정책의 가속화 추진 및 성과 창출을 위하여 2019년 2월부터 11월까지 매월 개최하는 것이 2019년 기준 당초 계획이다. 민선 7기 3농정책 5대 분야 8대 전략과제 100대 중점사업을 주제로 하여 매월 주제에 맞는 전문가의 발표, 토론, 현장견학을 계획하였다. 하지만 2020년 들어서면서 미래농정포럼으로 대체되면서 시군별로 자율 운영하는 방침으로 현재는 수정되었다(세부내용은 ※ 참고).
- 민선 5기, 6기의 주요 성과인 ‘3농혁신위원회(구), 3농정책위원회(현)’는 새롭게 조정할 예정이고 2020년 6월말에서 7월 초 사이에 운영을 변경하였다. 즉, 3농정책위원회 및 단·팀 분과위원회 임기가 2020년 6월말로 예정되어 있고 대폭 교체하였다. 예를 들면, 3농정책위원회는 현재 인원이 과다하므로 인원을 축소 운영하고, 단과 팀은 기능이 미비하므로 폐지한다. 대신 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회를 강화하고, 새롭게 대체 운영하고자 한다. 전문가로 구성하여 새로운 정책발굴을 모색할 예정이라고 한다.

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)

- 최근 충청남도 농정 동향 중 하나인 광역 및 시군단위 미래농정포럼은 민선 7기 ‘충남 3농정책포럼’을 일몰하고, 새롭게 만든 것으로 2020년부터 운영하고 있다. 미래농정포럼계획(안)을 수립해서 올해 2월에 첫 회의를 개최하였고 충청남도 농림축산국이 주관하였다. 여기에 3농정책위원회 다수가 참석하여 결정하였다. 도차원의 1회 행사로 계획한 것이고 이후부터는 시군으로 기능을 이관하여 15개 시군별 1천만 원씩 운영비 명목으로 예산을 배정하여 자율운영 하도록 하였다. 단, 현재 코로나19로 인하여 제대로 운영되지 못하였다.

- 미래농정포럼 명맥은 유지할 계획이지만 기존 민선 5기와 민선 6기의 색채를 띤 3농혁신대학, 3농정책포럼에 벗어나서 민선 7기에 새롭게 변화를 주려고 하는 시책이다.
- 2018년 하반기에 충청남도 도정정책자문위원회 중 특별분과인 '농업정책자문위원회'를 두고 운영 중(학계 위원장)에 있고 충청남도에서 공개모집하여 자발적으로 구성하였다. 현재 3농정책위원회 필요성 여부도 논의 중에 있다고 한다.

※ 참고 : 3농정책포럼 운영개요(2019년 기준)

- 목적 : 민선 7기 농업·농촌에 희망을 주는 3농정책의 가속화 추진 및 성과 창출, 3농정책 과제별 핵심주체 역량 강화를 통한 실효성제고 및 현장실천
- 기간 : 2019년 2월 ~ 11월, 년 9회 운영 3농정책위원회 개최 시기인 6월, 12월 제외
- 장소 : 포럼주제의 사례가 선진화된 현장(시군)에서 개최
- 인원 : 720여명(1회당 80여명 내외 핵심그룹화)
- 구성 : 3농정책위원, 분과(팀)원 중심으로 참여하되, 참가자 개방
 - 국내외 전문가, 현장실천가, 소비자, 자율참가자 등 토론참여
 - 농어업회의소회장, 도지사(행정부지사), 도의원, 핵심과제 실국장, 시군 참여 소통
- 주요내용 : 3농정책위원의 도 농어업정책 전문지식 함양
- 주제선정 : 민선 7기 3농정책 5대 분야 8대 전략과제 100대 중점사업

- (좌장) : 주제에 맞는 국내 저명인사(전문가) 섭외 포럼 전체 진행
- (기조발제) : 주제에 맞는 전문가 섭외 기조발제
- (사례발표) : 정책사례 및 국내외(도내) 현장 실천사례(3명 정도)
- (패널토론) : 객관적 견지에서 해결방안 제시할 수 있는 전문가 토론
- (분임토론) : 민·관 분야별 합동 Working Group 토론(4개 분과), 발표
- (현장견학) : 주제에 맞는 선진현장 견학을 통한 실천력 강화

- 추진상황 : 5개 분과 3농정책 포럼 운영 5회 520명
- 추진계획 : 3농정책 분과위원회별 월별 운영계획에 따라 운영, 4개 분과위원회 4회, 320명
 - 월별 운영계획에 따라 3농정책위원 및 분과위원 참석 협조
 - 포럼 운영결과보고 및 과제 발굴(정책건의)
- 월별 운영계획

월별	주제	인원 (명)	추진부서	
			주 관	협 조
계	9회	720명		
2월	· 농산물 적정가격보장제 방안	80	농산업분과	식량원예과
3월	· 여성농업인 육성 방안	80	농어촌정책분과	농업정책과
4월	· 먹거리 종합전략 수립 추진방안	80	유통소비분과	농식품유통과
5월	· 신품종 종자 경쟁력 강화	80	농업기술분과	농업기술원
7월	· 아프리카 돼지열병 차단방역대책	200	축산업분과	동물위생방역과
8월	· 밀원수 확대 육성방안	80	임산업분과	산림자원과
9월	· 청년농업인 육성방안	80	농산업분과	농업정책과
10월	· 농촌 신활력 플러스 방안	80	농어촌 분과	농촌활력과
11월	· 어업인 복지향상 방안	80	수산업분과	어촌산업과

자료 : 충청남도(2019), 농어업인 기본소득 보전을 위한 2019년 3농정책위원회, 회의자료집, p.5.

2.2. 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소

가. 충남(광역) 농어업회의소

○ 위상(position) : 충남(광역) 농어업회의소에 대한 전반적인 평가, 진단

- 기능과 역할 측면에서 보면, 현재 지역 내에서 심의와 의결을 할 수 있는 조직 운영 및 역량의 한계에 부딪히고 제도적으로 인정받지 못하고 있다. 충남 광역 농어업회의소는 원래 설립취지대로라면 충남 농정분야의 최고 심의 및 의결기구로서 역할을 해야 하는 것이다.
- 자립과 주체 측면에서 보면, 충남 광역 농어업회의소 설립 초기부터 현재까지 행정의 보조와 지원이 없는 자생력을 갖기 힘든 구조이다. 대표적인 예로서 농어업회의소 설립단계에서부터 행정의 많은 지원이 있었다. 아직 회의소 운영이 활성화 되지 못하는 이유에는 농어업회의소 법제화가 미비한 탓에 위탁금이 아닌 보조금 예산으로서 인건비 및 운영비를 지원할 수 있는 근거가 부족하기 때문이기도 하고 법제화 이전에 회원 스스로 회비를 납부하면서 운영할 준비가 부족했기 때문에 발생한 결과로 보인다. 그리고 농어업회의소 계획서는 컨설팅업체가 수행하고 있고 각종 행사도 컨설팅 업체에 위탁해서 수행하고 있는 현실이다.
- 조직운영 측면에서 보면, 충남 광역 농어업회의소의 공통 애로사항은 가입 회원 모집과 회비 납부가 미흡하다. 조직운영 안정화 정도는 사무국 존재 여부인데 1명~2명 상근직원이 근무하는 사무국을 안정화하지 못하고 있다. 인건비를 비롯해서 자력으로 운영비를 마련하지 못하고 있다.
- 농어업 회의소 설립과정에서 지역 내 농단협(농업인단체협의회)과 의견이 조율되지 않아 설립이 지연되고 있는 시군이 있어 설립 시 기존 농업인 단

체 간 충분한 사전 협의 등이 선행되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

- 논의의제 영역에서 보면, 농어업회의소는 산업별 조직, 농촌마을만들기(중간지원조직)는 지역 조직으로서 각자 성격이 달라서 잘 융합되지 못한다. 농정은 농업영역과 농촌영역 모두를 아우르는 단어로서 서로 융합해야 하지만 지역 내에서도 서로 바라보고 추구하는 방향과 성격이 비슷하면서도 다르다는 점은 민간의 호응과 결집력을 얻어내기 힘든 구조이다.

○ 논의 주제 범위-폭(theme)

- 논의구조는 이사회 논의를 통해서 필요한 부분을 정하되 우선순위를 정할 수 있도록 하고 이런 결과를 거친 후 충청남도예 건의할 수 있다.
- 도와 시군은 관계도, 의제도, 재정구조도 다른데 이러한 다름 속에서 상의, 논의과정을 거치고 도청 담당자와도 의제를 상의한다. 예를 들면, 도의 의제는 농산물 가격안정제, 시군의 의제는 각기 지역별로 다르다.
- “월간 농정세미나” 주제에 대해서 구상했던 예시를 보면(충남농어업회의소, 2020), 공익직불제 활성화 방안, 충남형 가격안정제도 개선방안, 충남 노지형 스마트팜 도입방안, 농작물 재해보험 확대방안, 4차 산업혁명에 대응한 스마트농업 도입방안, 충남 먹거리정책 활성화방안, 충남형 지역PO 제도 도입방안, 청년농업인 육성방안 등 충남 농정 특성에 맞는 다양한 주제들을 토론했고자 하였다.
- 논의의제로 예시로서 주요 현안은 “농산물 가격안정과 소득에 관한 이슈”가 중요하다. 이 주제에 대해서 이미 충남 내 공감대 있는 상황이고 전국화를 시도할 계획이다. “농산물 가격안정제”시범사업의 경우 당초 생산비와 이윤을 기준가격으로 설정하고 차이를 보전해줘야 한다고 생각하지만 현

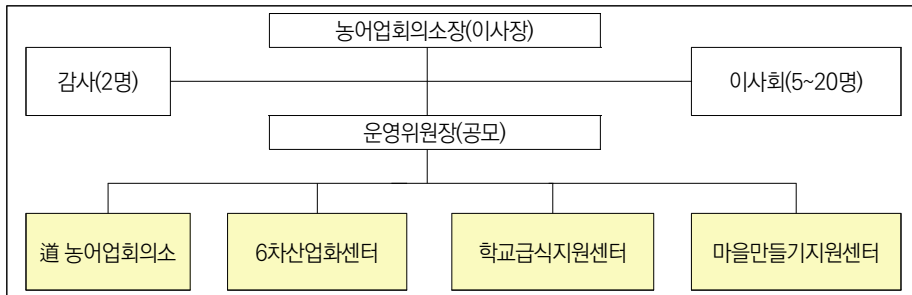
재는 도매시장 가격을 기준가격으로 설정하면서 농민이 바라는 바와 많은 차이가 난다. 현재 회의소 논의를 거치는 중이고 집중 토론할 예정이다. 사업계획이 결정되면 8월 중으로 정책제안을 하고 농정대토론회도 개최하여 공론화할 계획이다. 관련 조례, 법률 제정이 필요하고 논의 과정에 도청 참여도 고려하고 있다. 광역회의소 제안 결과가 조금 변경되더라도 할 수 있도록 반영시켜야 보고 있다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 종합적으로 판단해보면 시간에 따라 관계구조가 조금씩 변했다고 볼 수 있다. 즉, 설립 초기 충남 광역 농어업회의소는 민간과 행정 간 관계에서 광역 지자체가 먼저 주도하였지만 시간이 지남에 따라서 현재는 민간이 주도적으로 노력하고 있다. 민간과 행정은 서로 협력하는 관계이자 상호 필요에 의해서 파트너십이 어느 정도 형성되어 있다고 보인다.
- 행정과 농어업회의소 간 관계는 현재까지 행정과 민간 모두 사무처(사무국) 안정화 개선을 위해서 노력하고 있다. 현장 정책 토론을 통해 공동으로 사업계획을 세부화하기도 하였다.
- 설립 계기는 민간의 힘만으로 부족했고 행정이 있었기에 충남 광역 농어업회의소 창립이 가능하였다고 한다. 민간의제를 직접 발굴, 제안하고자 하는 것에서 출발하였고 우여곡절 끝에 2018년 연말 창립총회를 개최하였다. 민간의 자발적인 농정 참여 등 농정 거버넌스 조직화를 통한 지속가능한 농정 추진 시스템을 구축하는 것이 핵심 목표이다. 농어업 경쟁력 제고와 농어업인 소득안정·인력양성, 더 나아가서 정책개발, 정책제안, 정책집행을 하는 것을 목표로 설립하게 되었다. 그리고 협치 농정을 통해 사회적 갈등 완화, 민간의 자율성 확대, 농어업인에게 공적 서비스를 제공한다²⁵⁾.

- 이것을 알 수 있는 내용은 2017년 충청남도가 구상했던 충남형 농어업회의소 설립방향(안)이다. 당시 3농혁신위원회 기능과 조직형식을 농어업회의소로 이관한다는 그림을 구상했었다. 즉, ‘① 민간자율 측면에서 농어업계의 토론과 합의를 거쳐 설립하고 자율성이 보장되어야 한다, ② 센터통합 측면에서 3농혁신의 성과를 바탕으로 설립한 도 단위 센터를 통합 운영한다, ③ 재정자립 측면에서 충남연구원내 적립된 기금(농업6차산업센터 기금 2,920백만 원)을 농어업회의소로 이관한다, ④ 인력확보 측면에서 운영위원장, 사무국장을 공모를 통하여 선발하고 운영초기, 조직 안정화를 위하여 관계 공무원을 파견한다.’를 구상했었다(〈그림 4-1〉 참고).

〈그림 4-1〉 충남형 농어업회의소 조직도(2017년 구상안)



자료 : 1. 충청남도 농업정책과(2017), 3농혁신 농정 거버넌스 시스템 구축 : 충남형 농어업회의소 설립 운영 계획(안)(2017.08.29.).

2. 강마야.구자인.김현숙(2019), (가칭) 충남 농촌활성화재단 설립방안 기초연구, 현안과제연구, 충남연구원.

○ 주체 구성(composition)

- 조직 현황은 위원장, 총회, 각 분과를 두고 있다. 광역회의소-이사회-대의원총회-운영위원회-시군별 농어업회의소-분과위원회-정회원 및 특별회

25) 자료 : 농어업회의소법 제정을 촉구하는 여야국회의원 및 농민단체 공동 기자회견문(2019.03.28. 보도자료)

원 등으로 이어지는 구조이다. 회장은 당연직이고 단체 추천으로 이사회를 구성한다.

- 구성원 현황은 정회원과 특별회원으로 구성되는데 총 34개 단체로 구성되어 있다. 정회원은 7개 시군별 농어업회의소, 특별회원은 27개 농어업인 단체이다. 정회원으로 가입한 7개 시군 농어업회의소는 (설립순서대로) 예산군, 당진시, 아산시, 논산시, 서산시, 금산군, 부여군이고 준비 중인 지역으로는 홍성군, 태안군, 서천군이 있다. 그 외에도 농협 충남지역본부 1개소, 준회원 2개 소비자 단체 등이 구성되어 있다(2020년 6월 기준).
- 농어업인 단체는 한농연, 한여농, 쌀전업농, 농촌지도자연합회, 생활개선회, 유기농협회 등 27개가 있다. 전농과 친농연만 가입을 안 한 상태이고 농어업회의소법이 통과된 이후 참여하겠다는 의사를 표시하였다.

○ 조직 구조와 형식(structure)

- 조직형태는 사단법인으로 등록되어 있고 조직성격은 법으로 농민자치를 허용하는 제도로써 반관반민 성격을 가진다²⁶⁾. 주소지는 내포혁신도시 도청 근처에 위치하고 있다. 인건비를 포함한 운영비가 부족해서 운영을 제대로 못하고 있고, 사무국이 없다(2020년 5월 기준). 사무국 상근직 직원 2명을 채용하여 4-5개월 간 운영하였으나 중간에 인건비, 운영비 부족으로 인하여 그만두었고 다시 모집해서 1명씩 4-5개월 돌려가면서(반일 근무체제) 활용할 예정이다.
- 운영비는 인건비 및 경비(사업비 포함)로 구성되는데 경비 중 사업비는 도의 지원사업을 받아서 하는 것이다. 충남 광역 농어업회의소는 인건비 지

²⁶⁾ 자료 : 농어업회의소법 제정을 촉구하는 여야 국회의원 및 농민단체 공동 기자회견문(2019.03.28. 보도자료)

급에 관한 근거가 없는 관계로 행사운영비 수준에서만 지원하는 중이다.
때로는 위원장 및 임원진 사비를 털어서 인건비 보조하는 수준이다.

- 개인별 회비는 없고, 단체별 회비가 있다. 단체는 30-50만 원 각출, 시군 농어업회의소는 100만 원 각출한다. 연간 총수입을 예상해보면, 26개 단체는 최소 810만 원~최대 1,350만 원, 7개 시군별 농어업회의소는 700만 원으로서 이들 합계는 최소 1,510만 원~ 최대 2,050만 원 가량이다.
- 회비납부가 어려운 관계로 농협, 임협, 수협 등 생산자 단체를 설득하는 것이 중요하다고 보고 총력을 기울이고 있다. 그 외에 충남 광역 농어업회의소 운영현황에 별다른 진척은 없다. 시군별 운영현황은 부여군, 예산군, 금산군이 운영되는 편이고 그 중에서도 부여군이 잘 운영되는 편이다.

○ 주요 기능(function)²⁷⁾

- 당초 충남 광역 농어업회의소 기능은 “교육, 훈련, 조사, 연구, 위탁사업 수행, 자문, 건의”이었고 이 중에 주된 기능은 농어촌 지역개발 및 복지증진 등 농어업·농어촌 정책에 관한 중요사항을 자문, 조정·심의하는 기능이다.
- 이 중에서도 농어업회의소가 진정으로 하고 싶은 중요기능은 정책개발 기능을 강화하여서 농업의 지속가능성을 위해서 필요한 정책이슈를 선점하고 논의를 거쳐서 전국 의제화하는 것이 핵심이라고 보고 있다.
- 충남 광역 농어업회의소의 원론적인 기능과 역할은 문서상 다음과 같이 명시하고 있다(충남 광역 농어업회의소, 2020). 하지만 문서와 달리 현실에서는 이러한 사항이 제대로 작동되지 않고 있다고 한다.

²⁷⁾ 자료 : 충남농어업회의소(2020), 2020년도 충남농어업회의소 사업계획(내부자료, 전체 및 요약본, 2020년 6월 기준).

- ① 농어업 관련 정책에 관한 자문 및 건의로서 시군 농어업회의소 및 특별회
원 대상으로 충남 농정에 대한 평가와 시책 발굴 등 농정기획 제안과 평가
기능을 수행한다.
- ② 농어업에 관한 조사 및 연구 사업으로서 중장기적으로 전문화된 인력확보
를 통하여 농어업과 관련된 기존 연구와 중복되지 않는 현장중심형 특화연
구 및 조사를 수행한다.
- ③ 농어업에 관한 교육 및 훈련 사업으로서 농정기획 및 평가 등 기본기능 수
행을 위해 필요한 분야에 대한 체계적인 교육훈련을 통한 역량강화 활동을
한다.
- ④ 국가와 지방자치단체 등으로부터 위탁받은 사업으로서 마을만들기, 6차
산업화지원센터, 학교급식 등 다양한 중간지원조직을 회의소와 함께 갈
수 있는 체제로 고유 사무위탁사업을 추진한다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)(〈표 4-4〉 참고)

- 충청남도로부터 지원받는 예산은 2019년 9천만 원에서 2020년 1.2억 원
으로 상향 조정되었다.
- 2019년은 9천만 원을 지원받았고 주로 토론회, 설명회, 기획 분야 컨설팅
비용, 분과위원회 운영, 홍보 등으로 집행하였다. 세부 행사로는 광역단위
주최의 토론회 개최(5-6회), 사업에 대한 운영방안 컨설팅을 수행(연구용
역비 지원, 1회), 이사회(5-6회)·운영위원회 회의·총회 등을 개최하였다. 그
외에도 충청남도 지원사업, 직접 보조사업을 진행하고 있다.
- 2020년 1.2억 원(2019년 대비 상향조정)을 지원받았고 2019년 사업에
이어서 사무국의 안정화에 주력, 충남 및 전국 단위 의제화 선점을 위한 토

론회 및 세미나 개최, 시군 및 특별회원과의 지속적 협력관계 확보를 위한 내부 구성원 역량강화에 초점을 두고 있다.

- 참고로 농어업회의소 법제화 주요 내용은 농어업회의소가 행정업무위탁, 인건비 및 운영비 지원을 받을 수 있는 조직으로 인정받는 근거조항이다.

〈표 4-4〉 충청남도 농어업회의소 2020년 운영계획

구분	주요 내용
회원, 사무국 등 조직재정비 및 안정화	- 회원 명부 및 회비납부 유효회원 정비 - 농어업회의소 초기 재정건전성 강화를 위한 후원금 마련 확대 - 사무국장 및 사무원 채용, 사무실 이전 준비
대의원총회, 운영위, 이사회 등 회의체계 정례화	- 대의원총회 : 연 2회 개최 - 회장단 운영위원회 : 격월 1회 개최 (1/3/5/7/19/11) - 이사회 : 격월 1회 개최 (2/4/6/8/10/12)
분과위원회 운영 활성화 및 농정대의기능 강화	- 분과위원회 운영 내실화 : 9개 분과위원회 운영 활성화(품목분야인 양곡·원예·축산·임산·수산, 직능분야인 먹거리·농촌산업화·농촌개발·삶의 질), 그 외에도 거버넌스(협치 연대), 협동조합(특별위원회) 운영 - 2021년 농정예산 반영을 위한 농정제안 자료집 발간 - 농정제안 반영 평가 : 익년도 예산반영성과 등 정리
시군 현장포럼 운영 시군 농어업회의소 설립 지원	- 농어업회의소 설립 준비 시군 : 2개소 (논산, 홍성 등) - 농어업회의소 미 설립 시군 : 2개소 (서천, 공주 등)
지자체 사무위탁 등 사업영역 발굴	- 다양한 지자체 사무위탁사업 - 자체적인 특화사업 발굴
월간 농정세미나 운영	- 농어업회의소 주관으로 주요 농정의제를 중심으로 세미나 개최
제2회 충남농정대토론회 개최 및 운영	- 2020년 충남농정대토론회 개최 : 농업인의 날 연계 운영
제1회 농어업회의소 전국대회 개최 및 운영	- 전국농어업회의소와의 소통 및 공감대 형성, 전국농어업회의소 설립을 위한 마중물 역할을 충남농어업회의소 주도
대외 협력사업 강화	- 농어업회의소 홍보 사업 활동 강화 및 홈페이지 구축 - 법제화 및 전국농어업회의소 설립을 위한 대외협력 강화

자료 : 충남농어업회의소(2020), 2020년도 충남농어업회의소 사업계획(내부자료, 전체 및 요약본, 2020년 6월 기준).

○ 역량 수준(capability)과 권력자원의 배분(allocation)²⁸⁾

- 충청남도농업기술원은 큰 틀에서의 정책개발을 요구하는데 충남 광역 농어업회의소가 회의를 통해 농어업인이 공감할 수 있는 정책을 개발할 수 있도록 노력할 예정이다.
- 충남 광역 농어업회의소의 향후 운영계획은 단계적으로 접근한다는 내용을 최근에 수립하였다. 계획수립은 외부컨설팅업체가 연구용역 형태로 수행하고 있다.
- 충남 광역 농어업회의소가 잘했던 점은 단체의 공감대를 형성하였다는 점이고 미흡한 점은 농협의 단체회원 가입이 쉽게 되고 있지 않다. 산림조합, 수협 등의 가입 권유도 어려운 점이다. 그리고 지역 내 농단협(농민단체협의회)과 농어업회의소 간 충돌문제가 예상되고 있기에 해결해야 할 과제로 생각하고 있다.

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)

- 농어업회의소 내부 개선사항으로는 농어업회의소에서 논의를 충분히 하고 이 결과가 다시 3농정책위원회 의제로 연결되는 구조가 바람직한 구조이다. 농어업회의소든 3농정책위원회든 토론편식은 민과 관이 집중적으로 논의에 함께 참여하는 것을 전제로 하고, 이렇게 논의한 의제는 실현될 것으로 예상하고 있다. 이렇게 논의된 의제는 궁극적으로 행정의 정책으로 반영되게 하는 것이 바람직한 구조이다. 농어업회의소 구성원이 치열하게 내부적으로 역할, 기능에 대한 방향설정을 논의해야 한다.

²⁸⁾ 자료 : 1. 충청남도 농업정책과(2017), 3농혁신 농정 거버넌스 시스템 구축 : 충남형 농어업회의소 설립 운영계획(안, 2017.08.29.).

2. 강마야 외(2019), (가칭) 충남 농촌활성화재단 설립방안 기초연구, 현안과제연구, 충남연구원.

- 농어업회의소 외부 개선사항으로는 법과 제도 정비 필요한데 현재 21대 총선을 통해서 법 제정에 희망적으로 보고 있다. 농민·농촌주민의 농정 참여를 제도적으로 보장하는 농어업회의소법 제정으로 지역농정 거버넌스 체계를 구축하고 대표적인 생산자조직인 농협이 민주적으로 운영될 수 있도록 선거제도부터 개선해야 한다. 그리고 농업·농촌 및 식품산업 기본법 개정 사항으로서 중앙-지방 농정분담, 협치 관련 근거규정마련 등 지방분권형 농정 조항 마련이 필요하다(이호중, 2020)²⁹⁾.

❖ 참고 : 차이점과 유사점(〈표 4-5〉 참고)

- 충남 농어업회의소와 3농정책위원회의 차이점은 주체가 각각 민간과 행정이라는 점, 유사점은 인적 구성원과 강제성, 구속력 여부 등이다.
- 이러한 유사점으로 인해서 충청남도 자체적으로는 민선 6기 후반부 농어업회의소를 3농정책위원회의 후속 조직으로 삼고 연계하는 방향을 설정하고 추진하려는 노력을 했었다. 법제화 문제로 난항에 부딪혀 현재는 교착상태에 이르렀다.

〈표 4-5〉 충청남도 농어업회의소와 3농정책위원회 비교

구분	충남 농어업회의소	3농정책위원회
법률, 조례	- 현재 법적 근거 부재	- 현재 근거조례 존재
강제성, 구속력	- 행정 반영에 강제성과 구속력 없음	- 행정 반영에 강제성과 구속력 없음
구성원	- 농어업회의소와 3농정책위원회 구성원 겹침, 대부분 농업인 단체 대표로 구성	- 농어업회의소와 3농정책위원회 구성원 겹침, 대부분 농업인 단체 대표로 구성
주요 주체	- 민간이 주도하는 편	- 관이 주도하는 편

²⁹⁾ 자료 : 이호중(2020), 특집기획1:지속가능한 농업·농촌 실현을 위한 21대 국회 주요 입법과제, 민위방본 2020 상반기 통권 9호, (재)지역재단, p.39.

구분	충남 농어업회의소	3농정책위원회
최초 의제선정 & 발언지(주체)	- 민간	- 행정
최종 의제결정 주체	- 민간	- 행정
주요 기능	- 의제선정, 의제논의, 의제결정 기능	- 의제발언 기능, 기타 건의기능만 존재 - 별도 심의 및 의결 기능 없음
논의과정	- 농민 스스로 의제 선정하여 의견개진 - 다양한 의견 결론 도출 가능 - 중간에 변경사항이 있을 수 있으나 참여자는 사전에 꼼꼼한 검토 가능 - 집중토론 및 충분한 논의 가능, 시간제약 없음	- 참여자는 즉흥적 발언, 준비되지 않은 발언을 하는 경우가 있음. - 집중토론 불가, 충분한 논의 불가 - 시간제약 있음(대부분 2시간)
기타사항	- 반영구적 조직	- 한시적 조직 (지자체장 의지, 관심에 따라 달라짐)

주 : 저자 작성함.

나. 충남 시군 농어업회의소³⁰⁾

○ 위상(position) : 충남 시군 농어업회의소에 대한 전반적인 평가, 진단

- 기능과 역할 측면에서 보면, 현재 지역 내에서 심의와 의결을 할 수 있는 조직 운영 및 역량의 한계에 부딪히고 제도적으로 인정받지 못하고 있다. 당초 취지대로라면 시군 농정분야 심의 및 의결기구로서 위상이어야 한다.
- 자립과 주체 측면에서 보면, 시군 농어업회의소 설립 초기부터 현재까지 행정의 보조와 지원이 없이는 자생력을 갖기 힘든 구조이다. 농어업회의소 설립단계에서부터 행정이 주도적으로 개입하면서 진행하였고 현재까지도 시군 농어업회의소는 운영비 일부를 예산 지원받고 있는 실정이다. 농어업회의소 법제화가 미비한 탓에 위탁금이 아닌 보조금 예산으로서 인건비 및 운영비를 지원할 수 있는 근거가 부족하기 때문이기도 하고 법제화 이전에 회원 스스로 회비를 납부하면서 운영할 준비가 부족했기 때문에 발생한 결과로 보인다.
- 조직운영 측면에서 보면, 시군 농어업회의소의 공통 애로사항은 가입회원 모집과 회비 납부가 미흡하다. 이로 인해서 일부 시군을 제외하고는 자력으로 인건비, 운영비를 마련하지 못해서 사무국이 없는 곳이 대부분이다. 운영 안정성을 자력이 아닌 법과 제도에 의존하게 되려는 성향도 보인다.
- 논의의제 영역에서 보면, 농어업회의소는 산업별 조직, 농촌마을만들기(중간지원조직)는 지역 조직으로서 각자 성격이 달라서 잘 융합되지 못한다. 농정은 농업영역과 농촌영역 모두를 아우르는 단어로서 서로 융합해야 하지만 지역 내에서도 서로 바라보고 추구하는 방향과 성격이 비슷하면서도

30) 주 : 시군 농어업회의소 중 부여군 사례에 대한 자세한 내용은 뒷부분에서 다룸.

다르다는 점은 민간의 호응과 결집력을 얻어내기 힘든 구조이다.

○ 민-관 관계구조(partnership)(〈표 4-6〉 참고)

- 농어업회의소와 행정 간 관계는 시간에 따라서, 지역 상황에 따라서 관계 구조가 다르다. 아산시 및 당진시의 경우는 행정이 먼저 주도한 지역, 예산군 및 금산군의 경우는 민간이 먼저 주도한 지역, 부여군 및 홍성군의 경우는 행정과 민간이 균형적으로 협력하는 지역도 있다.
- 광역을 비롯한 대부분의 농어업회의소와 행정 간 관계는 좋은 편이라고 한다. 특히 부여군의 경우 민간은 물론이고 행정의 노력과 참여가 매우 높다. 하지만 일부 시군의 농어업회의소는 행정의 협력과 열정 대비 농어업회의소 자체 역량이 미흡하여 따라가지 못하는 문제가 발생하기도 한다.

〈표 4-6〉 충청남도 시군별 농어업회의소와 행정 간 관계

지역	주요 내용
아산시	- 농어업회의소와 아산시 행정과의 관계 매우 좋음 - 농정과장이 나서서 농어업회의소의 회원가입과 농협의 참여 독려
당진시	- 행정의 적극적 도움 있음 - 조례제정 후 6개 단체 해산 후 농어업 회의소 중심으로 운영 예정 - 축제를 농어업회의소에서 주관 예정(1~2억 예산)
금산군	- 농협의 특별회비를 책임지고 농어업회의소에 해주겠다는 군수 약속은 있었으나 행정 협조 미비
부여군	- 공무원의 적극참여(부여군의 농어업회의소는 현재까지 99.9% 공무원의 작품이라고 생각) - 군수의 노력으로 특별회원(단체)의 회비 적극 제출 - 예산 1억 8,000만원(회비+도청의 이관비용 등) - 부여군의 농업단체가 너무 많지만 농어업회의소로의 통합을 원치 않음(거부) → 농업인 단체가 하고 있는 사업과 충돌을 거부함(상호보완체계), 농업인 단체가 하지 않는 부분을 농어업회의소가 담당할 예정임(농업인 단체와 중복되지 않는 역할 정립)
홍성군	- 행정과 같이 추진하는 형태(농수산팀 팀장) - 현재는 농어업회의소의 성공을 위한 행정의 노력이 큼
예산군	- 군수의 적극적 도움은 있으나, 농어업회의소의 역량 미흡으로 따라가지 못하는 부분이 존재

주 : 저자 작성함.

○ 주체 구성(composition), 조직 구조와 형식(structure), 관리 및 운영과정, 방식(operation)(〈표 4-7〉 참고)

- 시군별 농어업회의소 운영 현황을 살펴보면, 개소시기가 다르고 회원모집 현황에서도 차이가 나지만 공통사항은 시군별 농어업회의소 운영 정도와 수준은 미흡하다는 점이다.
- 주로 회비를 내는 일반회원 가입을 증가하려는 운동, 농협 등 생산자단체로부터 회비 납부를 설득하는 일이 사무국 운영 정상화를 위해서 필수적이라고 생각하고 조직을 운영하고 있다.

〈표 4-7〉 충청남도 시군별 농어업회의소 운영 현황

지역	주요 내용
아산시	- 회원현황 : 2018년 개소하여 현재 회원수는 500여명 - 주요특징 : 아산시 먹거리 위원회를 통한 아산시 농산물 통합 유통을 위한 농어업회의소 노력(예산 3,000만원 = 용역비 2,000만원+교육역량강화 1,000만원) - 주요목표 : 쌀 생산 “아산 맑은” 브랜드 활용, RPC 통합을 통한 쌀값안전 및 식량 생산 확보
당진시	- 추진일정 : 창립총회개최(17.11.21), 사단법인 등기완료(17.12.27), 읍면동 지역농협 순회설명회(2018년 상반기~), 당진시 농업회의소 개소식(19.02.27) - 회원현황 : 2016년부터 TF 추진단 구성하여 2017년 말 개소, 회원수는 700여 명
금산군	- 추진일정 ①2018년 시범사업 지역 선정 ②금산군 농어업회의소 설립추진단 출범식(18.03.09.) ③금산군 농어업회의소 창립총회 및 회원모집(18.12.13.) ④금산군 농어업회의소 설립(20.02.) - 회원현황 : 농협의 참여(2개소)로 특별회비 600만원(300만원/1개소) 지원 - 주요 특징 : 금산군 농어업회의소 사무실 확정(다락원 농민의집), 농가 및 농업인단체 대상으로 홍보활동 강화, 유료회원 가입절차 진행 중 - 추진내용 : 금산군 농어업회의소 홍보브로셔, 안내장 발송 예정, 금산군 농어업회의소 예산(4,200만원) 세분화를 통해 읍면별 교육예정 → 읍면별 2명 육성을 통해 금산군 농어업회의소를 설명할 수 있는 교육 진행 예정
부여군	- 추진일정 : 2020년 개소, 부여군 농업회의소 창립총회 출범(20.04.29.), 본격 운영 재개(20.06.01.), 읍면별 순회설명회 개최(20.06.~20.07.) - 회원현황 : 일반회원 1,119명, 특별회원11곳, 단체회원 22곳 가입 - 조직구성 : 24개 단체, 9개 분과로 구성, 상근직 직원 3명 - 추진내용 : 설립추진단 벤치마킹 실시(경북 봉화, 강원 평창 농어업 회의소 방문)(19.03.29.~30.), 기본안내책자

지역	주요 내용
	〈농업지원사업안내서〉발간 및 배포(20.01.), 주민설문조사 실시
홍성군	- 추진일정 ①2019년 시범사업 지역 선정 ②농업인의 날 군민설명회를 시작으로 새해농업인 실용교육 및 읍면별 이장회의, 단체별 정기회의를 통해 농어업회의소의 설립 필요성에 대한 홍보활동 실시(19.12.13) ③24개 농어업관련 기관단체가 참여하는 홍성군 농어업회의소 설립추진단 발족식 개최(20.02.05) ④농어업회의소 설립을 위한 설립추진단 실무TF팀 위촉식 및 제1차 회의 개최(20.05.18) ⑤농어업회의소 설립추진단 현판식(20.06.12) ⑥농어업회의소 회원모집(20.06.~) - 회원현황 : 농업인단체협의회 중심으로 10개 단체 구성, 회장은 단체별로 2년씩 역임 - 조직구성 : 코로나19로 활동 못함, 31명 추진단 구성(농단협+축협+군청행정+수산단체+산림조합+낙협) - 주요특징 : 공동단장은 민간(농단협 회장)+부군수 → 농어업회의소 성공시키기 위한 행정의 적극 참여, 산업건설 위원장이 추진단원으로 포함, 마을이장들의 농어업회의소 이해도 증진을 위해 이장회의에서 설명회 진행 중(현재 3개면 진행 완료)
예산군	- 추진일정 : 2016년 개소 - 회원현황 : 조례 제일 먼저 제정된 지역, 회원수는 543명

주 : 1. 저자 작성함.

2. 농어업회의소 설립순서대로 예산군, 당진시, 아산시, 논산시, 서산시, 금산군, 부여군이고 그 외 준비 중인 지역으로는 홍성군, 태안군, 서천군임. 상기에 표시한 순서는 설립순서대로 표기함(이하 동일).

○ 주요 기능(function) (〈표 4-8〉 참고)

- 광역을 비롯한 시군 농어업회의소는 정책개발, 정책제안(건의), 정책실행(예산 산정) 기능을 해야 한다고 생각한다. 심의는 물론 읍면별 정책 수요를 받아들여 의결까지 실행하는 기능을 최상위 목표로 한다고 응답하였다.
- 특히 부여군의 경우 읍면별 순회설명회를 통해서 정책의견을 수렴하는 등 정책수요 조사와 결과를 공유하고 있었다.

〈표 4-8〉 충청남도 시군별 농어업회의소 기능과 역할

지역	주요 내용
아산시	- 농업인 단체의 대변인 역할 수행, 농업정책에 대한 파트너 역할 수행 - 농업인의 목소리와 농업경쟁력 제고 향상에 기여 - 정책개발, 협치 할 수 있는 역량준비를 위한 교육과 훈련 필요(정책개발+제안+실행 기능 필요)
당진시	- 분과 확대를 통해 분과별로 전문적 사업토론+정책제안 필요(예산의 반영기능까지 필요)

지역	주요 내용
금산군	- 기초자료, 데이터 조사, 구축 역할 → 필요한 교육 행정에 제언 필요 - 정책제안+건의+심의를 농어업회의소가 해야 한다고 생각 - 큰 틀에서 금산군 농업정책 방향을 지원하는 노력 수행 예정
부여군	- 심의, 의결 : 정책의 수요를 받아들이어 의결까지 시키는 것을 목표 - 가족까지 모두 농어업회의소에 들어오는 경우를 생각하면 잘해야 한다는 부담감 큼(분위기를 계속 이어 갈 수 있는 관리 꾸준히 진행 예정) - 회장이 결정하는 것이 아니라, 분과별 회원들의 의견을 반영시킬 수 있는 역할을 수행하고자 노력 중(군수, 군의원 등 농어업회의소를 통한 안건산정 원함), 읍면별 순회설명회를 통해 정책의견 수렴 중 - 부여 농어업회의소의 가장 큰 관심은 "정책제안"
홍성군	- 현재 행정(공무원)의 일방적인 예산 산정 및 수행 → 농어업회의소가 정책개발+ 예산산정 및 반영
예산군	- 1998년 과수냉해피해대책 성과 거둠(300만원/ha) → 농어업회의소에 대한 과수농가의 인식 좋음 - 직능별 11개 분과를 통한 정책개발 예상 - 농어업 관련 조사, 연구, 상담, 농업경쟁력강화를 위한 지역농업인의 의견수렴, 농정자문 등 수행

주 : 저자 작성함.

○ 역량 수준(capability) 및 권력자원의 배분(allocation) (<표 4-9> 참고)

- 농어업회의소 법제화는 돈(예산)을 쓰기 위한 명목상의 농어업회의소가 다수인 게 현실이라고 보는 시각도 존재하였다.
- 법제화를 했을 때 행정에 속박될 수 있는 부분을 경계해야 하고 자발적 상생을 위한 노력, 인건비는 회비를 통해 농어업회의소가 충당한다는 생각으로 자발적 운영하려는 노력이 필요하다. 지금은 농단협의 단체회원 가입도 미흡하고 행정으로부터의 예산확보 수준도 미비하다.
- 부여군의 경우는 전문적인 교육을 통한 농어업회의소에 대한 이해도 확대와 회원 배가를 위한 노력이 필요하다고 생각한다. 효율적인 인력운동을 통해 농업인들은 농어업회의소를 통해 의견만 제시하고 사무국을 통한 전문적인 업무추진 및 운영이 필요하다고 생각한다.

〈표 4-9〉 충청남도 시군별 농어업회의소 성과와 한계, 향후 계획

지역	주요 내용
아산시	- 성과 : 국내 선진지 견학(봉화, 거창 등), 프랑스, 독일 등 해외 농어업회의소 방문노력 진행 - 한계 : 3년째 접어들고 있는데, 회장 1회 교체, 표본이 없어 방향설정 어려움, 예산확보 미비(예산이 너무 부족하여 간사 1명 채용도 어려움) - 향후 계획 : 농어업회의소가 완성되었을 때의 희망을 갖고 운영 중
당진시	- 성과 : 2020.06. 신조례 개정, 워크숍 1-2회/연간 진행 - 향후계획 : 법제화(희망사항), 법제화를 통한 회의소의 위상과 의식 확대, 법제화를 통해 “농민회관” 건립 필요(현재 단계별로는 있지만 통합된 회관 존재하지 않음)
금산군	- 향후계획 · 회원배가를 위해 노력할 계획, 1,000명 정도의 회원모집 목표를 통한 자발적 운영 노력 · 법제화를 하게 되면 행정에 속박될 수 있는 부분 경계해야함 → 법제화만 기다리는 것이 아닌 농업회 사법인 등의 참여 독려를 통해 자발적 운영비 모금활동 등 필요
부여군	- 성과 · 관련조례 2건 재정: 지원조례+정책제안 반영을 위한 군청 조례 변경 · 토론내용의 정책반영을 위해 분과별로 전문가+행정+농어업회의소 관련 인력으로 구성 · 읍면동 순회간담회를 위해 지역구 회장 선출 예정 - 향후계획 · 농어업회의소를 농업인이 다 꾸려간다고 생각하면 어려움. → 농업인은 의견만 제시, 사무국을 통한 업무추진 필요(제안된 의견을 가공하고, 효율적인 사람 운영을 통한 운영 필요) · 인건비는 농어업회의소가 총당한다는 생각으로 자발적 운영(회비로 인건비 총당해야 한다는 인식을 가져야한다고 생각) · 법제화가 디딤돌은 될 수 있으나 발목이 잡힐 수 있다는 것을 명심해야 함
홍성군	- 향후계획 · TF팀 각 단체의 사무국장장으로 구성하여 농업회의소에 대한 이해도를 확대할 계획 · 농협과 관계를 통해 경제사업 하지 않겠다는 약속(다른 단체들의 반감 살 수 있음) · 농단협은 일개 분과로 단체가 농단협에 내는 회비를 농어업회의소 회비로 전환 예정
예산군	- 성과 : 조례 제일 먼저 제정된 곳 - 한계 : 사무실, 운영비, 인건비문제심각, 회원배가운동노력중, 현재농협의참여적극독려, 합의완료 - 향후계획 : · 읍면 순회간담회, 회의를 한다고 해도 전문 강사를 통한 전문적인 교육으로 전달하려고 노력 중 · 운영비에 집착하지 말고 소신있는 행위를 통한 적극적 노력 필요(인간관계 노력)

주 : 저자 작성함.

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)

- 외부에서 보는 시각은 법제화가 안 되었다고 해서 농어업회의소 운영이 불가하다는 생각은 버렸으면 한다는 것이다. 법제화 시 인건비 부담만 감소하고 나머지는 농어업회의소 역량을 통한 정상운영이 더 중요함을 전제로

하고 있기 때문이다.

- 인건비는 어떤 식으로든지 해서 해결할 수 있으나 이보다 먼저 민간의 역량 강화를 위한 농어업회의소 자구책이 먼저 필요하다. 그에 비례해서 행정에서 할 수 있는 역할과 지원정도가 달라진다.
- 농어업회의소와 기존 농단협 간 역할을 명확히 구분하는 노력, 혹은 지역 내에서 연계, 통합할 수 있는 노력이 필요하다.
- 농어업회의소가 자생할 수 있는 기본 틀 자발적 마련이 필요하다.
- 신규사업을 개발하는 노력보다는 기존 사업을 발전, 보완, 변형하는 방안이 필요하다. 자체사업 발굴보다 중요한 것은 농산물 수취가격 및 경영비, 농지이용 및 소유실태 등 기초적인 실태조사를 시군별 농어업회의소에서 실시하고, 기초자료 및 데이터 구축을 통해 역량강화 노력을 해야 한다.

2.3. 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회

○ 위상(position) : 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회에 대한 전반적인 평가, 진단³¹⁾

- 2010년 무상학교급식이 서울시장 사퇴 촉발로 전국적인 이슈화가 되면서 부터다. 이후 충청남도는 민선 5기 공약에 친환경무상급식정책이 채택되는 과정에서 충남학교급식운동본부, 한국유기농업학회 등이 노력해서 친환경농산물을 학교급식에 추가할 수 있었다. 따라서 2010년 6월 예산을 확보하여 도청과 교육청 협력하기 시작하였는데 도청이 식재료비를 부담하고 도교육청은 운영비를 부담하기로 한 MOU를 11월에 맺은 것이다.
- 2019년 이전인 민선 5기, 6기 친환경무상급식정책은 2012년부터 학교급식지원센터 중심으로 운영되었다. 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회는 학교급식운영주체들이 참여하는 협력적 거버넌스 기구였다. 이를 중심으로 건강한 식재료 조달부터 센터운영 전반에 대해서 다루는 등 충남 친환경학교급식정책의 컨트롤타워로서의 실질적인 기능과 역할을 수행하였다.
- 충청남도 광역급식지원센터는 2013년 12월 16일 설립되었다. ‘충청남도 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례([시행 2017. 10. 17.] [충청남도조례 제4301호, 2017. 10. 17., 일부개정])’에 의거하여 광역급식지원센터, 운영위원회, 심의위원회 등 설치와 운영 근거를 마련하였다.
- 하지만 2019년 이후에 변화가 생겼다. 민선 7기 중반부 친환경무상급식정책은 상호 신뢰에 손상이 가는 일련의 사건을 계기로 민관 협치 관계는 파

31) 자료 : 충청남도(2017), 2017년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료 (2017.07.05.), pp.26-29.

행으로 치닫게 되었고 위상은 예전만큼 하지 못하다.

- 본문에서는 특별한 언급이 없으면 2019년 이전 내용이다. 하지만 성과와 함께 측면에서는 2019년 이전과 이후로 나눠서 글을 전개할 것이다.

○ 논의 주제 범위-폭(theme)

- 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회는 학교급식 정책 개발 및 자문 기능을 수행한다. 예를 들면, 식단가 결정에 대한 논의주제의 구조나 순서는 다음과 같이 전개된다.
- 충청남도는 해당연도 식단 가격 결정을 위해서 식단가격 결정 기준은 식재료비 및 운영비(인건비 포함) 토대로 기초자료를 작성한다. 식단가 논의 등 학교급식과 관련한 대부분 사항은 사전에 도청과 교육청이 서로 조율과 합의를 거쳐서 진행한다.
- 학교급식지원센터 운영위원회에서 도청과 교육청이 서로 조율, 합의된 단가와 관련해서 한번 더 논의, 검토하는 과정 거친다. 1차 결정단계이다.
- 학교급식지원센터 심의위원회(부지사 주재)에서 2차 결정단계를 거치면서 비로소 확정 단계에 이른다.
- 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 협의사항과 친환경학교급식 심의위원회 심의사항 사례는 다음과 같다(<그림 4-2> 참고).
- 초기에는 무상급식비 지원규모, 지원대상 등에 관한 것이었다. 예를 들면, 초중학교 무상급식 단가인상, 급식단가 차등 지원방식 개선, 유치원·고등학교·특수학교 친환경식품비 확대 지원, 미인가 대안학교 및 사립유치원 친환경식품비 신규 지원, 자영농과생 및 도립대학교 급식 지원단가 인상 등을 논의하였다(자세한 사항은 부록 참고).

- 후기에는 학교급식 정책 고도화 등에 관한 것이었고 심도있는 수준의 논의가 진행되었다. 예를 들면, 조례 및 시행규칙 개정안, 전통장류 및 지역 식재료 공동구매사업, 지속가능한 일체형 학교급식체계 구축방안 및 학교급식정책방향, 학교급식지원센터 평가지표 개발 의견교환, 광역현물공급센터와 같은 주요 현안논의 등을 논의하였다(자세한 사항은 부록 참고).

〈그림 4-2〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 및 친환경학교급식지원 심의위원회 안건자료

[1] 2017년 초·중학교 무상급식비 인상현안

- 농·축산물 등 학교급식 식재료 물가인상분 반영 및 로컬푸드 공급확대를 위한 급식비 인상방안을 사전 논의하고자 함

□ 추진배경 및 필요성

- 농·축산물 등 학교급식 식재료 물가인상분 반영 필요
- 친환경 로컬푸드 사용 확대를 위해 식재료비 인상 필요

□ 사업개요

- 지원대상 : 초·중학교 532개교 176,567명 ※ '15년 대비 4,113명 감소
- 지원기준 : 1월 1식(중식), 년 190일, 학급수별 차등 지원

초등학교				중학교			
평과단가	8학급 이하	9~14학급	15학급 이상	평과단가	10학급 이하	11~20학급	21학급 이상
2,010원	2,110원	2,010원	1,910원	2,532원	2,607원	2,510원	2,480원

※ '15년도 단가 동결, 1% 인상 시 약 7.1억원 추가 소요

- 지원금액 : 718억원('16년 1추경)

□ 논의사항

- 급식단가 인상분을 어느 정도 반영할 것인지?
- 1) 3년 평균 농·축수산물 물가인상률 4.0% 반영(교육청 요구)
- 2) '16년도 전체 식재료 물가인상률과 품목별 사용비율을 연동하고(2.8%), 로컬푸드 권장분 1%추가, 3.8% 인상(도 검토)
- 급식단가 차등 지원방식을 변경할 것인지?
- 1) 현행 학급수별 3단계 차등지원 → 학생수별 5단계 차등지원
- 2) 학생수 및 단가 차등 적용의 적정기준 및 기타 사항

〈참고자료 1〉

□ 교육청 요구(안)

- 3년 평균 물가 변동률(농·축수산물) 반영(4.0%)

(단위: 원)

구 분	평과단가	초등학교			중학교		
		8학급 이하	9~14학급	15학급 이상	10학급 이하	11~20학급	21학급 이상
인상액	91	80	80	80	101	103	100
17년 단가	2,362	2,090	2,190	2,090	1,990	2,633	2,710
16년 단가	2,271	2,010	2,110	2,010	1,910	2,532	2,607

- '17년 식품비 소요예산 : 747억원('16년 1회 추경 대비 29억원 증액)

□ 도 검토(안)

- 2016년 충남 평균 학교급식 식재료별 물가변동률과 사용료를 연동하고(2.8%), 친환경 로컬푸드 확대 지원(1%) 반영(3.8%)

구 분	평과단가	초등학교			중학교		
		8학급 이하	9~14학급	15학급 이상	10학급 이하	11~20학급	21학급 이상
인상액	86	76	80	76	72	96	99
17년 단가	2,357	2,086	2,190	2,086	1,982	2,628	2,706
16년 단가	2,271	2,010	2,110	2,010	1,910	2,532	2,607

- ※ 물가인상률(2.8%) : (농·축수산물 물가변동률 3.89% × 사용비율 64.54%) + (가공식품 물가변동률 0.81% × 사용비율 35.46%)

- ※ 친환경 학교급식 확대(급식센터 기준) : 14년 46.1% → 15년 63.8% → 16년 목표 67%

- '17년 식품비 소요예산 : 745억원('16년 1회추경 대비 27억원 증액)

※ 연도별 물가변동률

구 분	품 목 별	16평과	2015	2014	2013	2012	2011
전 국	농·축수산물	3.45%	1.98%	-2.69%	-0.65%	3.14%	9.20%
	가 공 식 품	0.59%	1.30%	3.67%	2.97%	4.63%	5.70%
충 남	농·축수산물	3.89%	4.11%	-3.14%	-2.08%	3.07%	10.10%
	가 공 식 품	0.81%	0.98%	3.81%	3.09%	4.93%	4.90%

※ 2015년 학교급식 식재료별 사용률 (단위: 원천)

식재료비	농·축수산물		가공식품	
	금액	비율	금액	비율
767	495	64.54%	272	35.46%

〈운영위원회 회의자료 예시〉

- 충청남도친환경학교급식지원심의위원회 -

심 의 요 구 서

안전번호

2016-01호

제출년월일

2016년 8월 30일

제출기관
(담당부서)

충청남도
(농산물유통과)
충청남도교육청
(유아특수복지과)

담 당
(연 락 처)

생악급식지원팀장 박OO
(041-635-4153)
학교급식팀장 한OO
(041-640-7630)

안 건 명

초·중학교 무상급식 단가인상 및 차등지원 개선

심 의 요 구 사 항

○ 배 경 : 물가인상분을 반영한 급식비 인상 필요, 100명 이하 소규모 학교와 일반급식 학교 급식 어려움 가중

○ 현 황 : 학급수 기준 지원단가 3단계 차등 지원
※ '16년 급식단가 동결('15년 물가상승률 3.0%)

구 분	구 간	학교수	학생수	단 가	비 고	
초교	소 계	419	115,468	1,940원		
	1단계	8학급 이하 (2~188명)	263	16,262	2,110원	
	2단계	9~14학급 (135~342명)	41	10,268	2,010원	
	3단계	15학급 이상 (332~1,860명)	113	88,938	1,910원	
중교	소 계	188	65,212	2,512원		
	1단계	10학급 이하 (6~314명)	112	11,296	2,607원	
	2단계	11~20학급 (296~627명)	36	17,261	2,510원	
	3단계	21학급 이상 (636~1,360명)	40	36,655	2,480원	

○ 문제점 : '16년 단가 동결로 급식비가 전국 평균보다 낮아 급식 질 저하 초래, 대도시 학교에 비하여 높은 지역 100명 이하 소규모 학교의 급식상용 열악

○ 개선방안 : '16년 물가상승률 반영하여 식품비 인상(2.5%), 단가 차등 기준을 학급수에서 학생수로 변경하고, 3단계에서 5단계로 세분하여 지원

- 무상급식비 인상

구 분	2016년		2017년(안)		비 고
	평균단가	예산액	평균단가	예산액	
합 계		738억원		756억원	2.5%
초 교	1,940원	427억원	1,992원	437억원	
중 교	2,512원	311억원	2,575원	319억원	

※ 전국 무상급식 식품비 평균 단가 : 초교 2,213 / 중교 2,618

- 단가 변경 기준

구 분	구 간	학교수	학생수	단 가	인상(단가)	
초교	소 계	419	115,468	1,992원	52원	
	1단계	50명 이하	117	4,050	2,260원	150원
	2단계	50~ 200명	154	13,968	2,160원	100원
	3단계	201~ 400명	47	13,704	2,060원	100원
	4단계	401~ 800명	50	29,739	1,950원	40원
중교	소 계	188	65,212	2,575원	63원	
	1단계	130명 이하	79	5,029	2,770원	163원
	2단계	131~ 300명	32	5,965	2,670원	112원
	3단계	301~ 600명	32	14,403	2,570원	75원
	4단계	601~ 900명	25	18,704	2,550원	55원
5단계	901명 이상	20	21,111	2,500원	20원	

※ 최종 단가는 예산 확보결과에 따라 조정

※ 학생수 감소에 따라 무상급식비에 여유가 발생할 경우 추경에 조정

요구사유
(근거)

○ 물가상승률 반영 및 소규모 학교 차등 지원 확대를 통해 급식의 질 개선을 위하여 심의 요청

참보서류

○ 참고자료

위와 같이 충청남도친환경학교급식지원심의위원회 심의를 요청합니다.

2016년 8월 30일

충청남도친환경학교급식지원심의위원회 위원장 귀하

〈심의위원회 회의자료 예시〉

자료 : 1. 충청남도(2016), 2016년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료(2016.07.12.).
2. 충청남도(2016), 충청남도 친환경 학교급식지원 심의위원회 자료(2016.08.30.).

○ 민-관 관계구조(partnership) I : 2019년 이전

- 충청남도 학교급식지원센터 민관 운영주체 간 활발한 협력관계를 보인 시기이다. 학교급식에 관한 이슈는 사전 조율과 합의과정을 거치고 민과 관이 공동으로 검토하였고 그 틀은 광역급식지원센터 운영위원회인 것이다.
- 민간(생산자, 공급업체, 민간단체, 학부모단체 등)의 전문성·자율성과 행정(시군·교육지원청·학교 등)의 공정성·안정성을 바탕으로 한 협업의 공유체계를 구축하였다. 학교급식지원센터 운영 기본체계는 학교와 센터간의 관계, 센터와 공급업체와의 관계를 기본으로 한다.
- 주목할 것은 관과 관인 충청남도과 충청남도교육청 간 협치 구조이다. 충청남도는 광역급식지원센터 운영위원회 주축으로 운영, 조례에 의거하여 운영한다. 충청남도교육청은 학교급식추진단을 운영하는데 위원회 성격이지만 조례는 없다. 학교급식추진단 구성은 시민사회(식생활교육네트워크), 학부모, 생산자(충남 친환경농업인연합회, 이하 친농연으로 약칭), 소비자, 영양교사, 먹거리지킴이단 등인데 이를 운영한다.
- 교육청에서 사용하는 NICE 프로그램 접근 권한을 얻고 기관 간 원활한 교류, 협력 위해서 교육청 소속의 영양교사를 도청에 파견하는 등 혁신적인 인력교류를 하였다. 영양교사의 인건비를 교육청에서 부담, 교육청은 2명 계약직 직원을 채용하였는데, 그 후에 영양교사의 장학사 자리까지 만들어 학교급식을 지속적이고 안정적으로 추진하고 있다.

○ 민-관 관계구조(partnership) II : 2019년 이후

- 충청남도 학교급식지원센터 민관 운영주체 간 악화된 관계를 보인 시기, 민관 협치 파행으로 갔다고 평가하는 시기이다.

- 행정은 관성대로 회귀하려는 본능이 강해서 민선 7기 들어서면서 민관 협치는 현재 당초 취지대로 기능이 제대로 작동하지 않고 있다. 학교급식과 관련한 민관 협치(거버넌스)가 후퇴하고 있다. 사례는 다음과 같다.
- 첫째, 2020년 상반기에 벌어진 2차 충남의 학교급식사업 사건은 일반농산물과 친환경농산물의 차액을 보존하는 차액지원예산 삭감 계획, 최저입찰을 기반으로 하는 지역가격제(최저입찰제) 도입 시도를 둘러싸고 생긴 갈등이다. 충청남도농업기술원은 학교급식 납품의 친환경 농산물 공급가격이 높은 이유는 친농연이 매기는 수수료가 높게 책정되었다는 문제인식이 있었다.
- 둘째, 2019년부터 2020년 상반기까지 벌어진 1차 충남의 학교급식사업 사건은 행정과 친농연 간 보조금 수급단체 지정을 둘러싸고 생긴 갈등이다. 2020년 광역현물공급센터 위탁기관 심사 결과 충남 친농연이 선정되었는데 일부 지역에서 보조금 사용 및 정산 관련 논쟁이 있었다. 행정에서 재확인하는 과정에서 친농연을 보조금 사용 및 정산에 문제가 있는 단체로 지명하고 광역현물공급센터 위탁기관 지정을 철회하기에 이르렀다.
- 즉, 이 과정에서 핵심 문제는 민관 운영주체 간 협치가 파행으로 치닫게 되었다는 것이다. 충청남도농업기술원은 광역급식지원센터 운영위원회 등 운영주체들과 사전 협의없이 학교급식 농산물 지역가격제 도입을 추진하려고 하였다. 이를 계기로 1차는 학교 영양교사가 반발하였고 2차는 학부모 및 시민단체가 반발하였으며 결국 광역급식지원센터 운영위원회가 중재 역할을 하였다.
- 정리하면, 그동안 학교급식에 납품하는 중간 수수료가 높아져 생산자 수취가가 낮아진 것에 대한 불만, 감정적인 문제들이 복합적으로 맞물려서 갈등이 증폭되었다. 친농연을 보조금 부정수급 단체로 지명함과 동시에 평소 가졌던 문제인식을 선명하게 드러난 것이다. 이 과정에서 충청남도농업기술원은 민관

협치 기구인 운영위원회와 긴밀한 협의, 논의과정 없이 일방적으로 사후 보고하는 방식으로 진행하였고 민관 협치가 파행으로 치닫게 되었다(〈표 4-10〉 참고).

〈표 4-10〉 충청남도 친환경 학교급식 사건 관련 추진경과

구분	날짜	주요 내용
충청남도 친환경 학교급식 정책 변화와 반발	2020.05.03. ~ 05.04.	- 충청남도, 친환경급식 포기하나 사실상 최저가격 입찰, '지역가격제(유통업체 최저가입찰)', 민관 협치 무시한 '판 뒤집기'라는 비판 직면 - 충청남도는 기존 민관 협치 체계를 무시한 채 지역가격제와 차액지원 예산 삭감 정책을 도청 혼자 일방적으로 추진 - 이 과정에서 정책 파트너인 도 교육청과의 협의 부재, 사업 추진여부에 대한 협치 참여자들 간 회의 과정도 부재 - 이런 식의 '협치체계 무시'는 충남 학교급식 20년 역사상 처음이라고 비판 - 간신히 버티던 친환경농업에 된서리, 도 친환경급식 정책변화 움직임에 농민 반발 - 공공성 약화 우려, 충청남도 가격거품 현실화 - 일반농산물과 친환경농산물의 차액을 보존하는 차액지원예산 삭감과 최저가입찰 제인 지역가격제 검토
	2020.05.13.	- 충청남도에 독단적 학교급식 정책 추진 멈춤 요구 - 충남학교운영위원회협의회 같은 18개 시민사회단체로 구성된 '충남 학교급식정상화추진 먹거리 단체 연대'는 일방통행식 거버넌스 훼손 정책 추진 규탄 - 친환경 차액지원 삭감 철회와 지역가격제 도입 철회 요구
	2020.05.17.	- 친환경급식 차액지원 예산 삭감, 과다 편성된 예산 조정일 뿐이라고 해명 - 친환경급식 꾸러미 예산이 이번 추경 안에 상정돼 있다고 덧붙임. - 담당자는 이같은 사정을 일부 단체 지도자들에게만 설명하고 여러 관련 단체들과 사전 협의하는 거버넌스 운영원칙 무시한 점에 대해서 시인
	2020.05.17.	- 충남 시민사회는 다음 사항을 촉구 · 공약사업인 친환경농산물 차액지원 예산 95억 원 삭감, 지역가격제 도입 정책 철회 · 민관 협치 체계 운영 기본원칙을 외면한 도지사 사죄와 담당책임자 징계 · 학교급식 공공형 운영체계 구축 위한 '학교급식 공공형 운영체계 구축 TF팀' 구성
문제 협의 과정과 향후 해결 방향	2020.05.25. ~ 05.31.	- 충청남도-농민단체, 친환경 학교급식 '동상이몽' - 친환경 차액지원 등 양측 합의했으나 지역가격제 및 민·관TF 등 일부 온도차 - 먹거리연대 '전면 수정' 입장, 충청남도 '일시적 연장' 입장으로 이견 표출 - 충남먹거리연대는 충청남도와 먹거리단체 대표들과 면담을 갖고 다음사항 제안 · 2020년 학교급식 친환경농산물 차액지원사업 의회 제출안대로 추진 · 2020년 지역가격제 도입 유보 · 학부모·영양교사·농민 등이 참여하는 TF팀 구성 · 당초 예산에서 삭감된 약 95억 원은 민관 TF팀 협의를 거쳐 2021년 예산 반영 - 농산물 유통업체의 최저가 입찰방식인 지역가격제는 올해 도입하려 했지만 의견 수렴 필요하다는 판단 하에 하반기 민관협의를 통해 방안 도출, 여지는 남겨둔 상태 - 충청남도가 학교급식 정책수립 과정에서 민관거버넌스 운영 부족했음을 모두 공감

구분	날짜	주요 내용
		- 개선하기 위해 학교급식 당사자들이 참여하는 민관T/F팀 시급히 구성·운영, 기존 위원회의 정상운영으로 민관협력 강화
	2020.06.08.	- 충남 먹거리 관련 19개 단체로 구성된 '충남먹거리연대' 창립총회 개최, 공식 출범 - 충남먹거리연대는 국민먹거리기본법 제정과 학교급식법 개정, 사회복지 시설 및 병원·요양원 등에 건강한 로컬푸드 먹거리를 제공하는 공공급식 확대, 지역 먹거리 종합전략(푸드플랜) 추진 확산, 먹거리활동가 육성 및 시군 연대 구축 등을 주요사업으로 추진할 계획

자료 : 1. 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net>, 검색일자 : 2020.05.03., 05.17., 05.28., 06.08.)
 2. 홍성신문(<http://www.hsnews.co.kr>, 검색일자 : 2020.05.04., 05.17., 05.31.)
 3. 굿모닝충청(<http://www.goodmorningcc.com>, 검색일자 : 2020.05.13.)
 4. 디트뉴스24(<http://www.dtnews24.com>, 검색일자 : 2020.05.25.)
 5. 당진신문(<http://www.idjnews.kr>, 검색일자 : 2020.05.26.)

○ 주체 구성(composition)³²⁾

- 참여자 구성이자 운영주체는 학교의 영양교사 등, 생산자단체와 공급업체 등, 학부모단체와 시민단체, 행정(시군 및 교육지원청) 등으로 구성된다.
- 광역급식지원센터 운영위원회 구성원 현황은 위원장을 민간인(단국대학교 김O교수)이 맡고, 생산자(전농, 친농연), 소비자(학부모, 영양교사), 학계 및 연구계 전문가 등 13명 운영위원이다. 공무원은 간사 역할을 한다. 분기별 운영위원회를 개최한다. 참고로 학교급식지원센터 심의위원회 15명 중 9명, 운영위원회 9명 중 3명이 동일인물로서 중복되기도 한다. 그 이유는 운영위원회에서 결정된 내용을 심의위원회에 제대로 반영하여 정책의 통일성과 연속성을 도모하기 위함이다.
- 운영위원회는 정책분과위원회, 물품가격분과위원회, 생산자분과위원회, 교육홍보분과위원회 등의 실무분과를 둘 수 있다.
- 학교의 영양교사 등은 학교급식법 시행령 제8조(영양교사의 직무)에 따라

³²⁾ 자료 : 충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, p.109.

서 식단 작성, 식재료 선정 및 검수, 위생안전관리 및 식생활 지도 등을 수행한다. 학교급식지원센터 운영위원회 및 분과위원회 참여활동도 한다.

- 생산자단체와 공급업체 등은 친환경 로컬푸드 식재료가 학교급식지원센터 를 통해 공급이 확대되기 위해서 참여가 필요하다. 학교급식지원센터 운영 위원회 및 분과위원회 참여활동도 한다.
- 학부모단체와 시민단체 등은 학교급식지원센터 운영이 투명하고 공정하게 운영되고 소통 활성화와 이해 관계자 충돌에 의한 갈등발생시 조정 역할을 수행한다. 민간 학교급식 역량은 학교급식 질 향상을 위한 행정의 정책추진 및 지속가능한 지역사회 순환식품체계 구축에 있어서 주축이다.
- 행정(시군 및 교육지원청 등)은 학교급식의 공익적 가치를 구현하는 학교 급식지원센터 운영을 위해선 행정 내 전담팀을 구성하고 주도적으로 참여 한다. 관련업무 중 실무추진은 농산물 유통과 광역급식팀에서 시행한다.

○ 조직 구조와 형식(structure)

- 학교급식지원센터 운영위원회 조직의 성격은 하드웨어가 아니라 소프트웨어인 민관 협치 기구, 비상임 기구로 운영한다. 학교급식 운영주체들이 참여하는 협력적 거버넌스 기구로서 건강 식재료의 조달과 센터운영 전반에 대한 컨트롤타워로서의 역할을 수행한다. 학교급식법 제5조 4~5항에 따라 지자체장의 소속하에 학교급식지원심의위원회 심의를 거쳐 설립·운영 되는 학교급식지원센터는 학교급식의 사회적 가치 실현을 위한 건강·안전·안심 식재료 공적 조달체계를 구축하는 공적 기구로 명시하고 있다³³⁾.
- 학교 영양(교)사의 식단 작성에 의한 식재료 주문과 센터의 식재료 공급, 배

³³⁾ 자료 : 충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, pp.106-115.

송, 수급관리 등을 센터 중심으로 체계화한 운영유형이다. 이러한 운영유형은 기존 시장을 통한 입찰중심의 식재료 조달 방식에서 학교급식지원센터를 통한 건강하고 안전한 지역 식재료로 일괄 조달하는 방식으로 전환한 것이다. 즉, 학교급식 식재료의 구매체계를 완전히 바꾸는 것이다.

○ 주요 기능(function)³⁴⁾

- 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 기능과 역할은 학교급식 정책 개발 및 자문 기능을 수행, 학교급식과 관련한 정책의 실질적인 심의, 의결, 운영에 직간접적으로 관여한다. 결과적으로 충남의 학교급식과 관련한 정책 자체의 실질적인 컨트롤타워로서의 기능을 수행해왔다.
- 세부적인 기능과 역할은 ① 행정관리 기능(행정주도 민·관 협업체계), ② 학교급식지원센터 운영계획 수립, ③ 운영수수료 결정, ④ 식재료(특히 농·축산물) 품목별 사용량 등 실태조사, ⑤ 작부체계 구축 및 계약생산을 위한 생산조정 및 품목선정, ⑥ 식재료 공급업체 선정 및 공급품목, 가격결정, ⑦ 식재료 품질기준 정립 및 품질관리, ⑧ 배송체계 구축 및 위생안전관리 추진, ⑨ 식생활 교육 및 홍보기능(민간주도 민·관 협업체계), ⑩ 교육지원청과 연계한 식생활 체험교육 및 홍보를 위하여 지역 친환경 농산물 생산지 체험교육(학생, 영양(교)사 등), 학교와 연계한 농사 체험 교육, 식생활 체험교육 지역사회 네트워크 형성 등이다.
- 충청남도 학교급식정책의 추진 관계기관인 충청남도 및 광역급식지원센터(운영위원회, 분과위원회), 교육청(교육지원청), 시군, 학교급식지원센터, 학교, 생산자(단체)의 기능과 역할은 다음과 같다(〈표 4-11〉 참고).

³⁴⁾ 자료 : 충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, pp.111-112.

〈표 4-11〉 충청남도 학교급식정책의 추진 관계기관별 주요 기능과 역할

구분	주요 내용
충청남도 및 광역급식지원센터	- 무상급식 등 학교급식 지원계획 수립 및 예산지원·정산 - 학교급식 추진 상황 지도·감독 및 성과분석 - 친환경농축산물에 대한 이해도 증진 등 식생활교육 추진 - 학교급식지원센터 설립·운영 지침 마련 및 점검 - 광역단위 농산물 조달체계 구축 및 시군 간 수급조정 - 친환경농산물 계약재배 추진 및 작부체계 구축 지원 - 가공·공산품 안전성 기준 마련 - 학교급식업무 협의·조정 등 관련 주체 간 협력체계 구축
운영위원회 (광역 및 시군 단위)	- 지역특성과 소비처인 학교의 실정에 맞는 합리적인 운영방안 모색 - 센터 운영의 공공성을 위하여 식재료 납품업자 등 직접 이해관계자의 참여 제외 권한 - 운영위원회는 다음의 센터 운영실무 전반에 관한 사항을 심의함. - 학교급식지원센터 운영과 관련된 정책 및 교육·홍보에 관한 사항 - 학교급식 식재료 품목별 수급 및 품질관리에 관한 사항 - 학교급식 식재료 가격, 배송, 위생안전관리에 관한 사항 등
분과위원회 (시군 단위)	- (정책분과위원회) 공급 적격업체 선정, 운영수수료, 위생안전관리, 학교와의 협력체계 구축 등 각종 정책 심의 - (물품가격분과위원회) 식재료 물품 분석을 바탕으로 학교조달 물품 선정하고 공급업체 제안 가격과 시장가격 등을 비교하여 품목별 적정가격 심의 - (생산자분과위원회) 계약재배를 위한 작부체계 구축 등 생산관리 심의 - (교육홍보분과위원회) 식생활교육과 건강 레시피 개발 등 심의
교육청 (교육지원청)	- 학교급식 기본계획 수립 및 지침 시달 - 친환경농축산물 현물·수의계약, 충남산 친환경농축산물 50%이상 사용 권장, 식생활교육 등 반영 - 시군 학교급식지원센터 설립·운영 협조, 학교이용 권장
시군	- 조례에 근거한 현물공급형 학교급식지원센터 공모, 지정 - 컨트롤타워 기능 센터 운영위원회 구성·운영 - 식재료 공급·배송업체 공모·선정 - (보조금 센터 지원 시)보조금 지급 및 정산 보고 - 학교급식지원센터(현물공급형 포함) 지도·감독
학교급식지원센터	- 학교 공급품목·공급량·단가·수수료 결정 및 학교제공 - 식재료 물품 관내의 수급체계 구축 - 계약재배·작부체계·수발주·배송 관리 - 학교 및 공급·배송업체간 계약 - 농산물 안전성 검사 등 품질 관리 - 납품확인서 징구 및 정산, 보조금 청구
학교	- 식단에 따른 식재료 센터로 발주 및 납품확인서 발급 - (보조금 학교 현금지원 시) 보조금 정산 - 친환경농축산물 이해도 증진 등 식생활교육 강화
생산자(단체)	- 학교급식지원센터와 계약재배(친환경농산물 등) - 생산단계의 안전성관리 강화 - 출하 시 시험성적서 및 검사필증 발급

자료 : 1. 충청남도(2018), 3농혁신 백서 2011~2018 제2편, p.871.

2. 충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, pp.110~111.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)³⁵⁾

- 주체 간 네트워크 중심의 민관 거버넌스 협력체계를 강화하여 운영하였다. 자세한 내용은 다음과 같다.
- 학교급식 주체들이 협력적 거버넌스(운영위원회 등) 기구를 구성하여 건강한 식재료 조달관련 원칙과 절차 등을 합의, 자율적이고 투명한 운영을 위해 지역특성과 소비처인 학교의 실정에 맞는 합리적인 운영방안을 모색해야 한다. 실제 그렇게 수행하였다고 볼 수 있다.
- 학교급식 정책개발 및 학교급식지원센터 운영을 위한 관계자 협력 강화를 위하여 광역센터운영위원회 구성과 운영, 관계자 역량강화를 위한 전체 워크숍 등도 개최하였다. 그리고 외부 전문기관을 통한 센터 운영 컨설팅 및 모니터링 지원도 받은 바 있다.
- 광역 단위는 물론 시군 단위 학교급식지원센터도 조례에 근거하여 운영위원회와 분과위원회를 두고 있고 각 역할을 명시하고 있다. 시군 단위도 운영위원회 구성과 운영을 하고 있다. 2017년까지 14개 시군 학교급식지원조례를 제정한 바 있다.
- 운영체계는 학교급식심의위원회(정책결정) 및 산하 분과위원회를 운영하였다. 운영구성원은 행정기관, 교육기관, 학부모, 생산자, 납품업체 등이 참여한다. 분과별로 구분하여 역할을 담당하는데 주로 물품선정분과(가격결정), 생산자분과(농산물수급체계 구축), 교육·체험·홍보분과 등이 있다.
- 운영위원회는 센터 운영의 공공성을 위하여 식재료 납품업자 등 직접 이해관계자의 위원회 참여를 제외시킬 수 있고 다음의 같이 센터 운영실무 전반

³⁵⁾ 자료 : 1. 충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, pp.110-111.

2. 충청남도(2018), 3농혁신 백서 2011~2018 제2편, pp.855-875.

에 관한 사항을 심의한다.

- 학교급식지원센터 운영과 관련된 정책 및 교육·홍보에 관한 사항
 - 학교급식 식재료 품목별 수급 및 품질관리에 관한 사항
 - 학교급식 식재료 가격, 배송, 위생안전관리에 관한 사항 등
- 민관 협치를 통한 급식센터 운영원칙으로는 시장존중원칙, 민주성 원칙, 구매자 선택권 원칙, 통합적 식생활교육 원칙, 정보공개 원칙, 지역순환경제 원칙, 유통 및 물류의 민간주도 민·관 협업체계 원칙을 다음과 같이 설정하였다(〈표 4-12〉 참고).

〈표 4-12〉 충청남도 학교급식지원센터 민관 협치 운영원칙

구분	주요 내용
시장존중원칙	- 기존 학교급식시장을 대체하는 것이 아닌 식재료 시장 존중하는 토대 위에서 관행 개선, 혁신 - 강화된 품질기준을 충족하는 물품들이 투명하게 거래되는 대안적 시장 창출
민주성 원칙	- 지자체가 조례제정 법적근거로 학교급식지원심의위원회 심의 절차 거쳐 센터 설립 - 지역 내 학교급식 관계자들이 참여하는 협치기구를 통해 합의 바탕으로 센터 운영하는 민주적인 집행과정을 거침.
구매자 선택권 원칙	- 구매자(영양교사)의 자율적 식단편성과 물품선택권 보장
통합적 식생활교육 원칙	- 센터가 급식과 식생활교육의 통합적 관리 및 운영 역할 수행
정보공개 원칙	- 식재료 품질기준 및 물품목록 및 가격 등 식재료 관련 모든 사항 및 통계를 공개해 절차의 투명성 보장
지역순환경제 원칙	- 식재료 생산, 가공, 유통의 지역 내 주체들을 우선적으로 선정함으로써 지역순환 경제 달성하여 지역경제, 지역농업, 지역사회 활성화 도모· 교육지원청과 연계한 식생활 체험교육 및 홍보기능 - 식재료 생산, 가공, 유통의 지역 내 주체들을 우선적으로 선정함으로써 지역순환 경제를 달성하여 지역경제, 지역농업, 지역사회 활성화 도모· 교육지원청과 연계한 식생활 체험교육 및 홍보기능
유통 및 물류의 민간주도 민·관 협업체계 원칙	- 물류 집하장 등 물류센터 운영, 안전관리 - 식재료 공급업체 및 지역농산물 관리 - 식재료 검수·검품 및 배송차량 관리 - 수발주 프로그램 운영 및 정산

자료 : 충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, pp.112-113.

○ 역량 수준(capability) 및 권력자원의 배분(allocation)

- 전체 성과는 민관 거버넌스 협력체계 구축, 학교급식지원 전산시스템 개발, 광역급식지원센터 운영위원회 설치와 운영, 친환경농산물 작부체계 등을 구축한 것이라고 볼 수 있다³⁶⁾. 하지만 시기별 성과와 한계가 구분된다.
- 2019년 이전의 성과로는 민관 거버넌스 중심으로 운영된 체계를 통해서 충남의 학교급식정책에 대한 공감대 확산과 먹거리 공공성을 강화하게 되었다. 지역농산물의 안정적인 공급체계 및 통합관리체계 구축, 지속가능한 학교 및 공공급식 먹거리체계를 위한 광역급식지원센터 설립, 지역농산물의 생산-가공-유통-소비 연계를 통한 지역순환 식품체계 구축, 학부모를 비롯한 시민사회에 로컬푸드 이해증진과 식생활 교육 확대 계기, 학교급식에서 공공급식으로 친환경 로컬푸드 공공조달체계를 확립하고 서로의 역할을 강화하게 된 것은 부정할 수 없는, 명확한 성과이다.
- 2019년 이후에 벌어진 일련의 사태로 보면, 학교급식정책에 대해서 잠시 숨고르기 시간이자 학교급식운영을 둘러싼 여러 주체들에게 먹거리 중요성을 각인하게 한 시간이었다. 학교급식정책의 민관 협치 틀을 조례 입각한 제도 기반으로 만들어 놓아도 정책을 수행하고자 하는 지자체의 관심과 의지가 부족하면 한순간에 허물어질 수 있다는 것을 보여주고 있다. 그리고 제도적 틀과 기반을 마련해놓은 뒤에라도 이해관계에서 중립적인 민간(단체)이 중심이 되어 의사결정이 이루어져야 하고 민간차원에서 끊임없는 감시와 견제기능이 작동되어야 거버넌스가 제대로 작동될 수 있음을 알 수 있었다. 모두 경각심을 가져야 하는 이유이다.

³⁶⁾ 자료 : 충청남도(2017), 2017년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료(2017.07.05.), pp.26-29.

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)³⁷⁾

- 보통 지자체 담당자 및 학교급식 관계자는 학교급식지원센터가 식재료 조달 총괄 컨트롤타워 기능을 수행하는 행정관리 업무에 대한 인식이 부족하고 유통 중심의 물류, 집하, 배송만을 위한 유통시설로 인식하는 경향이 강한 편이다. 전국 75개 학교급식지원센터 중 17개소(22.7%)만이 행정관리 기능을 수행하고 민관 협력 위원회 운영, 농가조직화 및 교육 작부체계 구축, 식생활교육 지원, 품목 및 가격관리 등의 역할 수행이 부재하였다.
- 충청남도는 학교급식의 공공성 강화와 식재료 공공조달을 확대하기 위해 행정기능은 지자체에서 엄격히 수행하고 관리기능은 지역 상황에 맞게 민관협력체계를 구축해 효율적으로 추진하는 것이 필요했다. 특히 지역 친환경 등 우수식재료의 공급확대와 식재료 조달기준의 지역사회 공감대 형성과 협력강화를 위해선 민관 거버넌스 운영체계가 강화 필요했다. 그러한 필요성에 입각하여 민관 협치에 기반한 학교급식사업을 전개하게 되었다.
- 민선 5,6기에서 민선 7기로 넘어오면서 많이 바뀌었다. 학교급식정책에서도 보듯이 민선 7기부터 민관 협치가 제대로 작동하지 않는 분위기는 감지되고 있었으나 학교급식사업 사건을 통해서 인지하게 된 계기가 되었다.
- 예를 들면, 친환경농산물 차액지원사업은 친농연이 먼저 제안해서 민선 7기 공약사항에 반영한 것이다. 2017년 시작, 2018년부터 정상 운영, 2019년부터는 운영위원회에서 결정되지 않았고 정책발표 이후에야 인지하게 되는 일이 잦았다. 추후 이 사업은 물류비 지원으로 변질되었다.
- 일련의 경험을 통해서 충남 학교급식사업은 민간과 행정 간 상호신뢰 및 협력체계가 많은 손상을 입은 게 사실이고 서둘러 회복을 해야 할 것이다.

³⁷⁾ 자료 : 충청남도(2018), 3농혁신 백서 2011~2018 제2편, pp.855-875.

3. 충청남도 기초단위 거버넌스 실태분석

3.1. 청양군 지역농정 거버넌스

○ 위상(position) : 청양군 농정심의회 및 농업분야 민간 보조사업 선정심의회 등에 대한 전반적인 평가, 진단³⁸⁾

- [상위법률→조례→시행지침] 순인데 농업분야 민간보조사업 선정심의회는 [시행지침]에 해당한다. 민간 보조사업 수행능력에 대한 사전 이행절차에 해당하고 민관 거버넌스에 기반하여 운영한다. 청양군 농업분야 내부적으로는 높은 위상에 속한다고 볼 수 있다.
- 민간분야 보조사업 심의회를 구성한 배경은 무분별한 개별농가 단위 소모성 투입재(종자, 농약 등) 지원 조정과 생산자 단체 간 균형있는 사업비 조정, GAP 및 친환경인증 도모, 비법인의 현행화, 품목별 조직화 중심의 육성사업 등을 위해서 전문적·미래지향적·현실적 협의기반이 필요하였다.
- 민간분야 보조사업 심의회 구성 목적은 민관 거버넌스를 기반으로 지속가능한 성장 도모, 살기좋은 농촌복지를 위한 공백없는 새로운 농업행정 구현, 보조사업 수행능력을 사전에 밝는 이행절차를 만드는 것이다.
- 상위조례는 청양군 지방보조금 관리 조례로서 지방보조금과 관련해서는 이 조례가 정하는 바에 따르게 되어 있다.

³⁸⁾ 자료 : 청양군(2020), 2020년도 농업분야 보조사업 선정심의 계획(안).

- 심의기구 : 청양군 지방보조금심의위원회 구성
- 기능 : 심의에 초점(최종 결정은 군수)
 1. 지방보조금 예산편성에 관한 사항
 2. 지방보조금 운영 및 성과평가에 관한 사항
 3. 지방보조금과 관련한 조례에 대하여 지방의회에 대한 의견 제출에 관한 사항
 4. 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업자의 재원분담에 관한 사항
 5. 수년간 지속되는 지방보조사업의 유지 여부에 관한 사항
 6. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항
- 구성
 - 위원장과 부위원장 각 1명 포함 15명 이내 구성(공무원 임명하는 위원 수는 전체 위원의 4분의 1 초과 불가)
 - 1. 위원장은 민간위원 중에서 호선하며, 부위원장은 기획감사실장
 - 2. 당연직 위원 : 기획감사실장, 농업지원과장, 산림축산과장
 - 3. 위촉직 위원 : 민간전문가, 대학교수 등 사회단체에 대하여 전문적 식견과 덕망을 갖춘 인물 중에서 군수가 위촉하는 자
 - 4. 간사 : 위원회의 사무 처리를 위하여 간사 1인을 두되 예산팀장
 - 5. 분과위원회 : 필요 시 분야별 분과위원회 설치 및 운영 가능, 필요한 사항은 위원회의 의결 거쳐 위원장이 정함.(농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회는 여기에 해당)
- 임기 : 민간위원 임기는 3년, 1회 연임 가능
- 의결구조 : 위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
- 절차 : 위원회는 심의결과를 종합하여 지방보조금 지원대상 및 지원규모 등을 포함한 심의결과서를 작성하여 군수에게 제출해야 함. 군수는 위원회가 제출한 심의결과서를 바탕으로 지방보조금 지원 여부를 결정해야 함.

자료 : 청양군 지방보조금 관리 조례([시행 2019. 1. 30.] [충청남도청양군조례 제2367호, 2019. 1. 30., 일부개정])

- 시행조례는 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 지원에 관한 기본 조례로서 청양군 지방보조금 관리 조례에 의거, 지방보조금 심의위원회 분과위원회 중 농어업·농어촌 관련된 분과가 해당된다. 이 분야에 한해 심의하게 된다.

- 지원범위 : 농어업인 소득보전 등(7개 사업), 농어업 경쟁력 강화 및 경영안정(155개 사업), 농촌개발 및 복지증진(37개 사업), 도농 교류 촉진(5개 사업), 창업지원(11개 사업), 산지 브랜드 경영체 지원(7개 사업), 재해입은 농어업인 등에 대한 지원(4개 사업) 총 226개 사업
- 결정절차 : 읍·면장 또는 농어업인이 규정에 따라 신청한 사업에 대한 지원결정은 군수가 하되 민감하고 중요하다고 인정되는 사업에 대하여는 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회 심의를 거쳐 군수가 결정
- 심의기구 : 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회 설치근거 및 기능
- 설치 : 군수는 농어업의 경쟁력 제고와 농어가 소득안정, 농어촌 지역개발 및 복지증진 등 농어업·농어촌정책에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회 설치
- 기능 : 심의에 초점(최종 결정은 군수)
 1. 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획의 수립 및 변경
 2. 농정 및 식품산업에 관한 연차보고서 심의
 3. 농촌의 생활환경 정비 구역지정
 4. 농어촌정비 종합계획 심의

5. 농지이용계획 수립
 6. 농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정에 의한 사업계획 심의 및 예산요구
 7. 농어업인의 소득보전 및 경영안정, 농어업의 경쟁력 강화, 농촌지역 개발 및 복지증진, 도·농 균형발전과 교류촉진, 산지 브랜드 경영체 육성 등에 관하여 중요하다고 인정되는 사항
 8. 기타 군수가 필요하다고 인정하는 사항의 심의
- 구성 :
1. 심의회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 35명 이내 위원으로 구성
 2. 위원장은 군수가 되고 부위원장 1명은 부군수가 되며 다른 1명은 위원 중 호선
 3. 당연직 위원(5명) : 농업지원과장, 건설도시과장, 산림축산과장, 농업기술센터소장, 농업중앙회청양군지부장
 4. 위촉직 위원(17명) : 관계 행정기관의 장 2명 이내, 생산자 단체, 농어업인 단체, 식품산업 관련 단체의 장 등 10명 이내, 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 지역전문가 5명 이내
 5. 분과위원회(5개 분과) : 농정분과위원회, 유통식품분과위원회, 축산분과위원회, 산림분과위원회, 개발분과위원회
 6. 간사 : 농업지원 관련 업무 팀장으로 하고 서기는 농업지원 관련 업무담당자
- 임기 : 공무원 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간, 위촉위원 임기는 2년, 연임가능
- 의결구조 : 재직위원 과반수 출석으로 개의, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결

자료 : 1. 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 지원에 관한 기본 조례[시행 2019. 1. 30.] [충청남도청양군조례 제2367호, 2019. 1. 30., 일부개정]

2. 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 지원에 관한 기본 조례 시행규칙[시행 2018. 4. 1.] [충청남도청양군규칙 제1196호, 2018. 4. 1., 일부개정]

- 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회 중 농업분야 민간보조사업 선정심의 전과 후를 비교해보면 위상을 알 수 있다(〈표 4-13〉 참고).

〈표 4-13〉 청양군 농정심의회 전과 후 비교

구분	2019년(농정심의회 구성 전)	2020년(농정심의회 구성 후)
심의기구	- 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회	- 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회
추가설치	(해당사항 없음)	- 농업분야 민간 보조사업 선정심의회
상위법률	- 지방재정법(제32조의2 제3항 및 지방보조금 관리기준) - 농업농촌 및 식품산업 기본법	- 지방재정법(제32조의2 제3항 및 지방보조금 관리기준) - 농업농촌 및 식품산업 기본법
조례근거	(해당사항 없음)	- 청양군 지방보조금 관리 조례 제6조(지방보조금 심의위원회), 제9조(분과위원회) - 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 지원에 관한 기본 조례 및 시행규칙
유사점	- 형식은 똑같음	- 형식은 똑같음
차이점	- 절차, 내용, 기준, 서류 차이	- 절차, 내용, 기준, 서류 차이
대상	- 군청 전체 보조사업	- 군 자체 민간보조사업만 대상

구분	2019년(농정심의회 구성 전)	2020년(농정심의회 구성 후)
위원		- 5명(조례 의거, 행정4명, 민간1명) · 농협도 행정으로 보고 있음. - 2년 위촉, 점차 민간인수 확대 예정
방식	- 서면심의(형식적인 사인 수준, 대체로 심의회, 회의 개최(X))	- 대면심의 위주(2020년 9월 현재 3번 개최, 개최 준비를 위한 노력 불가피)
심의안건	- 큰 건에 대해서만 심의 - 위험요소사업에 대해서만 심의	- 군 자체 민간보조사업 전부
현재 상황	- 기본법 상 존치해야 하지만 실질적 작동(X)	- 청양군 자체적으로 심혈을 기울여서 농업보조사업개혁 위한 심의기구로서 위상을 다지려고 함.

자료 : 청양군(2020), 2020년도 농업분야 보조사업 선정심의 계획(안).

○ 논의 주제 범위·폭(theme)³⁹⁾

- 논의 주제가 되는 대상사업은 청양군 내 농업분야 민간보조사업 7개 분야, 54개 사업, 111억 원 규모이다(보조 50%, 자부담 50%인 사업)
- 주로 농업·농촌 기계화, 안정적인 식량산업, 친환경 확대 및 육성, 안정적인 원예생산기반 조성, 고품질 과수생산 도모, 전략적 특작산업 활성화, 지속 가능한 미래농업 확산 등 분야에 해당하는 보조사업이다.
- 논의과정에서 핵심사항은 우선 예산총액제 실현이다. 해당사업 보조금 심의 최대한도가 있어서 넘치지 않도록 하는 것인지, 단체 당 정해진 한도가 있다는 것인지 재확인하였다. 법인등록 면적 당 비례한 보조금 지원을 하게 되는데 1단체 1품목 육성을 통해서 조직화를 실현, 비법인 등 현행화 실현, 현행화된 단체를 중심으로 농가조직화 달성, 소비자 수요처와의 채널 유지를 유심있게 살펴보았다. 특히 소비처에서 원하는 품목에 대해서 산지에서 원활한 대응이 준비가능한지 여부를 확인하였다.
- 논의 예시로서 고추산업기반 지원사업 진행 절차이다.

³⁹⁾ 자료 : 청양군(2020), 2020년도 농업분야 보조사업 선정심의 계획(안).

- 사업량 : 고추종자 1,130포, 비료 2,010포, 상토 3,700포
- 보급방법 : 마을별 공동구매 또는 개별구매(확인서 발급)
- 협조사항 : 고추종자 및 비료·상토 등이 적기공급 될 수 있도록 협조
- 순서
 - 마을수요조사를 통해 고추종자보급사업
 - 1봉투 당 30,000원 보고, 자부담 70,000원
 - 매년 가격인상, 수요조사결과를 면사무소 산업팀에 전달
 - 고추종자 배부
 - 자부담분은 이장들이 견어서 통장입금, 산업팀에 전달
 - 이를 행정이 다시 업체에 입금해주는 구조

주 : 저자 작성함.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 그동안 민과 관이 보는 현행 농업분야 민간 보조사업 구조적 문제 중 행정
이 바라보는 문제인식은 다음과 같다.
- 첫째, 2014년부터 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 지원에 관한 기본
조례에 의거하여 지방보조금 지원해왔으나 군 자체사업 지침이 별도 마련
되어 있지 않은 채 집행하였다. 2016-2017년부터 정책심의회 개최권고
이후 의무화하였지만 서면심의 대체하는 경우도 허다하다.
- 둘째, 농업지원과, 건설도시과, 산림축산과, 농업기술센터 등 보조사업
성격도 상이, 과별·팀별 집행기준이 제각각으로 일관성이 부족하여 민간
으로부터 정책 신뢰성이 떨어지기 쉬운 조건이었다. 일반적으로 행정은
담당자 직관에 의존도가 높고 순환보직으로 인해서 업무 연속성과 일관성
이 미흡하였고 인수인계 시스템이 부재한 상태에서 악순환이 반복되는 구
조이다. 1장짜리 조서수준의 내용이 지침이라고 할 만큼 부실하고 지침을
제대로 만들 유인책도, 동기도 없었기에 총체적으로 부실하다고 판단하
였다.
- 셋째, 일부 농민들로부터 로비에 의해 만들어진 사업이 대다수를 차지하

였다. 농업기술센터는 연구회 조직 관리를 위하여, 농협은 작목반 관리를 위하여 연구회나 작목반 참여한 사람 중심으로 지원해왔다. 지원대상 또한 유사 중복인 경우가 대다수여서 여러 차례 감사 지적을 받아왔던 사항이다.

- 넷째, 유사 중복인 농업인 단체나 조직이 서로 관리기관으로부터 GAP 지원사업, 농기계 지원, 자재지원 사업 등 보조금을 개별적으로 각기 지원받는 일이 발생, 보조금 수혜혜택의 양극화 문제도 발생하였다. 작목반 사업 대상 및 필지정보 부재, 동일한 사업 중복지원 문제, 불필요한 농자재 지원 문제가 발생하였다.
- 그동안 민과 관이 보는 현행 농업분야 민간 보조사업 구조적 문제 중 민간이 바라보는 문제인식은 다음과 같다. 농자재 보조사업과 관련하여 몇 가지 불합리한 구조가 있기에 현재 청양군에서 농업분야 민간 보조사업의 불합리한 관행을 개선하고자 하는 것으로 알고 있었다.
- 첫째, 현재는 몇 명이 일방적으로 보조대상 상품을 결정하고 상토, 비료까지 세트로 구매하게 되는 구조이다.
- 둘째, 보조사업 대상 품목은 일반시중가격보다 80% 비싸게 구입하게 되는 불합리한 구조이다.
- 셋째, 토론이나 공청회도 없이 사업이 결정되면 농민들은 정해진 품목을 공급받는 구조이다.
- 넷째, 보조사업 대상자 기준이 불명확해서 공정성이나 형평성 시비에 휘말릴 여지가 있다. 지인이나 인맥 기준에 따라서, 기분에 따라서 보조사업 대상자가 결정된다.
- 다섯째, 업체가 자부담을 받아가야 하는데 마을이장이 자부담분 걷어서

업체에 가져다주는 형국이다. 업무대행이 불합리하다고 본다.

- 최근 이러한 불합리한 점을 개선하고자 마을이장단협의회에서는 다음과 같이 안건을 제출한 바 있다.
- ① 행정, 업체, 농민대표 등이 모여서 합리적으로 결정, ② 농자재 공동구매 사업 진행, ③ 품종결정을 공정한 절차에 입각하여 진행, ④ 자부담분 수거 방식을 업체 혹은 행정이 직접 실시, ⑤ 경관조성사업을 한다고 농로길에 과수나무 등 유실수를 식재하였는데 도로 폭이 좁다보니깐 차량이 망가지는 현상이 비일비재하게 발생하여 개선 필요 등을 제안하였다.

○ 주체 구성(composition)

- 농식품사업 시행지침을 토대로 1개월 간 3명이 정비작업을 하였다. 제도 홍보를 위해서 농민을 설득, 관련 회의 때 수차례 얘기하고 설명해 왔다. 민간인 대상으로 안정적인 소득과 경영안정을 위해서 사업단(법인, 조합)으로 가야함을 수차례 설득해 왔다.
- 2019년부터 준비하여 9월에 최종 결재를 받고 사전 공고문(안)을 홈페이지에 게재하여 의견수렴 과정을 거쳐서 공고안을 확정하였다.
- 2020년 1월 중순에 홈페이지에 “2020년 농업분야 민간보조사업 추진계획”을 공고하였다. 2020년은 시범사업 기간, 제도홍보 및 계도기간으로 설정하였고 2021년부터 전체적으로 공지할 예정이다.
- 안착되기까지 약 3년 정도가 소요될 것으로 예상된다.

○ 조직 구조와 형식(structure)

- 해당 내용은 농업분야만 해당하고 산림 및 축산분야는 해당되지 않는다.

왜냐하면, 이러한 것에 동참해야 하는데 과별 의견조율이 쉽지 않다.

- 민간보조사업 지급기준을 설정하고 대상자 선정절차와 기준 마련하며 기본 의무사항을 정리, 인허가 부분을 추가, 상한액을 제시한다. 중앙부처의 농식품사업 시행지침서에 이미 세분화되어 있으므로 대부분 준용하되 지방보조사업 부분에 의무사항을 추가하고 지도관리 의무를 추가하였다.
- 심의구조는 기본적으로 읍면 단위의 심사과정을 거쳐서 군으로 올라오게 되는 운영구조이다. 첫째, 읍면에서는 읍면장이 주재 하에 추천, 심의과정을 진행하고 주로 마을이장 협의회를 거친다. 둘째, 청양군에서는 위원회 간 자율조정 여지를 주고 최종 의사결정을 진행하고 주로 마을이장단 협의회 상임위원회를 거친다.
- 읍면 단위와 군 단위에서 진행하는 마을이장 협의회 등 논의구조는 다음과 같다(〈표 4-14〉 참고).

〈표 4-14〉 청양군 마을이장협의회 논의구조

구분	주요 내용
마을이장 협의회 (읍면 단위)	- 읍면장이 전달사항 중심으로 브리핑, 설명, 질의응답 - 대부분 내용은 행사전달, 짧은 시간 내에 많은 것을 전달하니 제대로 모르고 넘어가게 됨 - 총무팀, 맞춤형복지팀, 산업팀에서 준비한 사업, 정책 홍보내용이 대부분(예시 참고) - 회의시간은 약 30분 이내 소요 - 빨리 종료하고 식사장소로 이동
마을이장단 협의회 상임위원회 (군 단위)	- 이장끼리 협의, 면 현안건의, 마을이장협의회 총무가 정리 - 읍면 이장회의 안건 검토, 나름대로 대표성 확보 - 군 차원에서 1개월 1회 마을이장단 협의회 개최 - 상임위원회(읍면별 2명 X 10개 읍면 = 총 20명) 개최 - 군에서는 이장회의를 통해서 올라온 안건에 대해서 답변서 의견제출 - 지난달 건의사항에 대해서 행정이 답변서, 의견서 제출, 예 혹은 아니므로 반드시 응답 - 금번 건의사항 다시 제안 - 민원성 건의도 있지만 갈등발생 시 상임위원회가 행정과 민간 중재역할 하는 편 - 회의시간은 약 1시간 이내 소요

주 : 저자 작성함.

○ 주요 기능(function)

- 최종 민간 거버넌스 심의기구는 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회(약칭 농정심의회)이다. 농업분야 민간 보조사업 선정심의회는 농정심의회 내부에 구성된 기구이고 청양군 자체 보조사업을 자체 논의하고 결정하는 기구로서 역할하고 있다. 시기사업 추진을 위해 별도로 분과위원회 심의도 가능하다. 분과는 품목부류별로 구분되어 있다.
- 사업신청자는 보조사업 자격자 기준에 대해서 엄격히 심사, 정량심사와 정성심사 동시 진행하였다. 사전 실무자 검토 후 전문가 검토를 추가하여 기능을 강화하고자 하였다.
- 비법인 등 현행화, 법인 등 모든 단체 신고화, 단체육성 및 지원 중심 정책으로 이행, 1품목 1단체육성이라는 군정 목표와 부합하는 수단, 개별지원에서 단체지원으로 전환하고자 하는 정책방향과 부합하는 수단으로서 부합한다.
- 청양군 전체 중 해당품목이 차지하는 재배점유율에 따라서 지원하므로 자발적인 조직화 유도가 가능했다. 참고로 청양군은 12개 품목이 군 특화품목으로서 이들을 집중 육성할 계획이다.
- 예를 들면, 구기자 품목 관련 단체는 현재 청양군 내에 구기자 연구회, 구기자 조합, 비가림 구기자 연구회, 친환경 구기자 연구회 등이 있다. 하지만 이번 심의회를 계기로 청양군 구기자 생산자 연합회 혹은 청양군 구기자 사업단 조직으로 일원화, 집중 육성하는 것이다. 제한공모사업은 관리기 지원, 단체지원, 재배면적에 따른 지원을 하고 개별지원과 단체지원은 가급적 지원한다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 심의 내용은 생산자단체 공모 및 제안형 사업 대상 전문 타당성 검토 및 효과분석, 사업신청자의 자격 및 사업성 검토, 사업 이행능력, 사전 이행절차 등 보조사업자 자격검증, 인허가·정책·행정사항·예상민원 등 사전분석, 사업내용 최종승인이다.
- 심의절차 및 방법은 첫째, 공고 절차에 따른 신청내역 취합 및 심의대상 결정 단계, 둘째, 대상자 자격검증, 인허가 사항, 예상민원 등 사전 실무검토 단계, 셋째, 사업 실효성 및 효과분석, 타당성 검토, 전문가 의견검토 단계, 넷째, 실무검토 의견을 바탕으로 위원회 심사 단계 순으로 진행하였다. 심의절차 중 중요한 시기는 읍면심의(2월-3월), 군 최종심의(2월-수시)이다.
- 심의계획은 민간보조사업 추진기간 중 필요에 의하여 탄력적으로 심의회 운영, 개별농가 단위사업 및 단체 공모사업 전문 타당성 검토 및 효과분석이 기본이다.
- 2020년도 기준, 사업비 111.5억 원, 7개 분야, 54개 사업(농업농촌 기계화, 안정적 식량산업 육성, 친환경 확대 및 육성, 안정적 원예생산기반 조성, 고품질 과수생산 도모, 전략적 특작산업 활성화, 지속가능한 미래농업 확산) 분야이다.
- 평가방법은 정량심사 및 정성심사를 한다. 심사기준은 주로 사업계획서 실현가능성, 과도한 사업비 요청여부, 신청한 품목이 지역 내 점유율, 공선조직참여율, 계약재배율 등을 살펴본다. 이후 부적격한 경우는 공모사업을 제한한다.
- 우선순위 부여 가능항목으로는 여성농업인 우선 배정, 사전수요조사 시 참여여부, 농작물 재해보험 가입여부, 사업 대상부지의 자가확보 여부, 재배

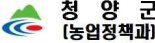
면적의 규모화 및 단지화 여부, 친환경 및 GAP 인증 여부, 해당분야 영농 경력 또는 교육이수 여부 등으로 평가하였다.

○ 단체 :
- 단체의 규모화 및 추진의지(재배면적 점유율, 자부담 능력, 부지확보)
- 경영실태(법인(비법인) 신고)
- 경영장부 제출여부, 전용통장 유무, 지방세 등 체납여부)
- 사업비 산출 타당성(산출근거 구체성, 사업비 과다, 지난 3년간 포기 및 지연이력)
○ 개인 :
- 추진의지 및 자격(자부담 확보, 부지 확보, 전용통장 유무, 지방세 등 체납여부)
- 사업비 산출 타당성(산출근거 구체성, 사업비 과다, 최근 3년 간 포기 및 지연이력)

자료 : 청양군(2020), 2020년도 농업분야 보조사업 선정심의 계획(안).

- 농정심의회로 끝나는 것이 아닌 사업시행지침(안)을 만들어서 집행의 일관성과 체계성을 확보하고자 노력하였다. 특히 순환보직으로 인한 담당자의 잦은 교체로 인해 그동안 일관되지 않게 사업을 진행해 왔던 점, 사업지침이 없이 체계적으로 운영해 오지 못했던 점을 극복하기 위하여 농업정책과 자체의 시행지침을 만든 것이다. 지침서 안에는 신청서식들을 통일하였다. 세부 내용은 계속 업데이트 중이다(<그림 4-3> 참고).
- 사업시행지침에 이어서 통합정보관리 전산시스템 구축을 목표로 한다. 개인별 보조사업 내역 이력관리를 기본으로 해야 하는데 현재 시스템이 없어서 엑셀화일로 작업 중이다. 아직 새울행정시스템, 온나라시스템, e-나라도움, e-호조시스템, Agrix과 연동은 불가능해서 HAgrix라는 새로운 시스템 개발업체 의뢰 예정이라고 한다.

〈그림 4-3〉 청양군 2020년도 농업분야 민간보조사업 시행지침(안)

다들 물어봐 반드스 꼭봐: 다들 물어봐 반드스 꼭봐	2020. 1.
2020년도 농업분야 민간보조사업 시행지침(안)	
I	
	
자 례 I. 사업개요 및 공동사항 2 1. 관련법령 2 2. 우리군 관련 근거 2 3. 사업대상자의 자격 2 4. 자격제한 사업대상자의 제한 등 3 5. 사업공고의 원치 4 6. 사전이행절차의 확립 4 7. 성실한 보조사업자의 의무 5 II. 사업수행 절차 및 유의사항 7 1. 기본절차 7 2. 지방보조금의 계약대행처리 8 3. 사업기간의 준수 및 불성실한 보조사업자의 교부 취소 8 4. 지방보조금 교부의 원치 9 5. 공사 물 자재, 간접, 준공공무원의 임명 9 6. 인건비 한도 9 7. 인허가 절차 준수 등 유의사항 9 8. 지방보조금지원 안내문(표지판) 설치의 의무 12 9. 중요제안의 범위 및 사후관리기간 적용 기준 12 10. 무기능기 및 기계장비 신고의 절차 14 11. 민간보조사업의 정산절차 15 III. 농업법인 지원요건 및 공동서식 등 17 1. 농업법인 지원요건 및 사후관리기준 17 2. 비법인 단체의 현황화 신고서 19 3. 지방보조사업 계약대행 요청서 25 4. 무기능기를 위한 보조금이 지원된 부동산 증명서 26 5. 공동·개원형 작목별 생산자단체 사업계획서 27 6. 지방보조금지원 안내문 표준안 29 7. 민간보조사업 통합신청서 31 8. 교부신청서 및 준수사항이행확인서 등 32 9. 토지(임야)사용승낙서 38 10. 민간보조사업 보고서 39 11. 실적확인 준공인사 결과보고서 40 12. 제과수 관정 알수환 검사서 41 13. 민간보조사업 사후관리 카드 42 14. 민간보조사업 목적 외 사용 승인신청서 43 15. 보조사업명 및 후원명(과일명) 관리기준 44 IV. 2020년도 농업분야 민간보조사업 단위사업별 시행지침(안) 45	

자료 : 청양군(2020), 2020년도 농업분야 민간보조사업 시행지침(안).

○ 역량 수준(capability), 권력자원의 배분(allocation)

- 2020년 성과로는 다음과 같다.

- 첫째, 민간보조사업 추진체계 및 프로세스 존재 자체에 대해서 인지하기 시작하였다. 즉, 민간보조사업을 위해서 농가가 먼저 일정에 맞게 서류를 미리 준비해야함을 인지하기 시작하고, 기존 인맥에 의한 보조사업 신청, 지원, 심사, 통과가 쉬운 것이 아님을 인지하기 시작하였다.
- 둘째, 기존에는 1장 정도의 신청서만 제출해도 민간보조사업 지원을 받았으나 2020년부터는 최소 10장 정도의 신청서 및 첨부서류가 기존보다 많이 필요했기에 이런 절차를 수행하면서 인식이 개선되었다.
- 셋째, 심의과정에 대한 무게감이 생기고 농정심의회 자체 위상이 높아졌

다. 기존에 대충하던 방식에서 형식과 절차가 마련되면서 정책 추진체계에 대한 공정성은 높아졌다.

- 넷째, 행정 측면에서 행정감사, 민원 이의제기 시 근거자료들이 있으므로 확실한 대응이 가능, 확실성, 정확도가 향상되고 민간 측면에서 오히려 농가보호 장치로 활용이 가능하다.
 - 다섯째, 심의회에 참여한 위원들 반응이 좋았고 심의과정에서 행정과 민간 모두 상호 교육 기회의 장이 될 것으로 기대하고 있다.
- 2020년 한계점으로는 다음과 같다.
- 첫째, 청양군 내부적으로 군 의회 등 최종 심의단계가 남았다. 사실 상 예 산승인 관건이 제일 중요하기에 아직은 완벽한 민관 거버넌스라고 하기에 무리가 있다.
 - 둘째, 전체 농민을 대상으로 홍보하기에 시간이 부족하고, 민과 관 모두 이에 대한 역량, 경험을 축적할 시간이 부족했고 시행착오를 겪었다.
 - 셋째, 심의과정을 거치다보니 보조금 집행시기가 지연되어서 민간에서 행정에 대한 완전한 신뢰를 심어주기에 빠듯했다.

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)

- 2020년 실적은 이러한 과정을 거치면서 상호신뢰는 조금씩 향상되고 있다. 실제 보조사업 신청과정에서 탈락한 경우는 없었고 거의 통과하였다. 신청자들이 준비하는 서류나 절차를 거의 준수하였기 때문이다. 과거에 비해서 준비과정과 준비서류 등 절차를 바로잡았음에도 불구하고 대부분 이행한 것은 고무적이다. 시행 첫해로서 탈락을 시킬 경우 제도 취지 훼손에 대한 우려, 농민반발에 대한 우려도 있었고 시행 첫해인 만큼 계도기간, 홍

보기간으로서 인지, 여러 사람에게 제도 자체를 인식시킨 것에 대한 나름의 성과 존재하는 것으로 만족하고 있다.

- 2021년 계획은 농업분야 민간보조사업 농정심의회를 통해서 신청보조금과 최종승인 보조금 차액인 잔여예산이 있을 경우는 다른 사업으로 대체 지원할 예정이고 성실하게 잘 이행하는 단체에 대해서 포상 사업비 개념도 고려하고 있다. 그리고 최대한 상반기 중으로 심사를 종료, 불용예산 도출, 다른 사업지원으로 예산항목 지원을 변경하여 단체에 재투자할 계획이다. 8-9월에 하반기 지원심사해서 지원여부를 결정, 심의할 예정이다. 현행화된 단체의 역량 강화 및 자립을 위한 코디네이터 지원, 홍보비, 교육 및 훈련 등으로 재투자할 계획이다.
- 향후 운영방향은 첫째, 심의회 개최 시 신청자 및 이해관계자 배석하여 제도의 이해를 돕고자 한다. 둘째, 투명성 제고를 위하여 아직 내부심의회를 확립이 미비한 관계로 바로 정착시키기에 시기상조이다. 현재 1명 전문가만 배치하였는데 전문가 풀 확충이 필요하다. 셋째, 비법인은 우선 자체 증빙서류로서 현행화⁴⁰⁾하는 게 군정 농정분야 정책 목표이다.

40) 주 : 현행화의 사전 의미는 '현실적으로 행해지게 만들' 또는 '현실적으로 행해지게 됨'을 의미한다.
업무 상 의미는 지난 자료를 현재 시점에 맞게 고침, 현행에 맞게 정보를 갱신하는 일, 현재의 상태에 맞게 데이터를 갱신하는 일, 현재의 실제 상태를 반영하여 데이터를 갱신하는 일, 구성요소의 변경사항을 반영하는 활동을 말함(출처 : 제타위키)

3.2. 부여군 지역농정 거버넌스

가. 부여군 농업회의소와 농정심의회

○ 위상(position) : 부여군 농업회의소와 농정심의회에 대한 전반적인 평가, 진단

- 부여군 농업회의소는 부여군 농업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 조례([시행 2020. 5. 26.] [충청남도부여군조례 제2615호, 2020. 5. 26., 제정])에 의거하는데 이는 각종 보조사업 지원근거가 되므로 여기에 농업회의소 참여근거를 구체적으로 명시하였다. 이에 명실상부 부여군 농정 내 중요한 위상을 법적 기반으로 마련하였음을 보여준다.

제2조(기본원칙) 4. “민·관협치 정책 반영 시행” 명시

제9조(민·관협치 농정 확대) “군수는 농업인 및 농업인단체의 대의기구인 부여군 농업회의소를 중심으로 협치에 관한 시책을 발굴하고 정책에 적극 반영하여야 한다.” 명시

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

3. 부여군 농업회의소의 회장이 정책심의회에 부의를 요청한 사항

제12조(정책심의회 구성)

- ① 정책심의회는 위원장 및 부위원장 2인을 포함하여 35인 이내의 위원으로 구성
- ② 위원장은 군수, 부위원장은 부군수, 다른 1명은 제3항 제2호부터 제4호까지 위원 중 호선
- ③ 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성, 당연직 위원은 농정과장, 굿뜨래경영과장, 산림녹지과장, 농업기술센터소장, **농업회의소 회장** 및 분과위원장 9인, 위촉직 위원은 군수가 위촉(20인)
- 1. 관계 행정기관의 장 3명 이내
- 2. 생산자단체, 농업인단체, 소비자단체 및 식품산업 관련 단체의 장 11명 이내
- 3. 전문가, 관련 분야 종사자 등 6명 이내
- 4. 지역농업 및 식품산업을 선도할 수 있는 농업인·식품산업 종사자 대표 13명 이내

제15조(분과위원회 분과 및 기능 등)

- ① 정책심의회는 효율적인 운영을 위하여 품목별 또는 기능별로 다음 각 호의 분과위원회를 둘 수 있다.

- 1. 농업정책분과
- 2. 친환경분과
- 3. 식량분과
- 4. 첨단농업분과
- 5. 원예·특작분과
- 6. 축·수산분과
- 7. 산림분과
- 8. 농업기술분과
- 9. 식품가공·농산물 유통분과

② 분과위원회 구성은 분과별 당연직 위원과 위촉직 위원 포함하여 15인 내외로 구성, 당연직 위원은 농업 관련

부서장 또는 관련팀장 등 4분의 1이내, 분과위원장 및 위촉직 위원은 **부여군 농업회의소 분과위원회 위원 또는 자격이 있는 사람 중 군수가 위촉**

③ 분과위원회의 기능

1. 농업·농촌 및 식품산업발전을 위한 중장기계획 수립 사전 협의 및 심의
2. 농업경쟁력 강화 및 농업인 소득증진에 관한 사업계획 수립
3. 농업·농촌발전에 필요한 사항과 중앙·도 건의사항 협의
4. 정부 및 충청남도의 농림사업 시행지침에 의한 사업계획 및 대상자 선정에 관한 사항 중 군수가 분과위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항
5. 중·소농가 및 고령영세농 지원, 농업 경쟁력 강화 및 경영안정 사업지침, 보조비율 및 대상자 선정에 관한 사항 중 군수가 분과위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항
6. **부여군 농업회의소 회장이 분과위원회의 심의를 요청한 사항**
7. 그 밖에 군수 또는 분과위원장이 분과위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항

자료 : 부여군 농업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 조례([시행 2020. 5. 26.] [충청남도부여군조례 제2615호, 2020. 5. 26., 제정])

○ 논의 주제 범위·폭(theme)

- 논의구조 및 의견 상정 순서는 ① 읍면순회간담회 및 농업인단체 간담회 → ② 의견분류 (9개 분과) → ③ 농어업회의소 회원분과 → ④ 대의원 총회(전체 안건 우선순위 결정) → ⑤ 부여군 농업·농촌 및 식품산업 분과위원회 (민·관으로 구성, 정책심의회 상정 안건 결정) → ⑥부여군 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회(민, 관, 전문가로 구성) 순으로 진행된다.
- 부여군 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회를 거쳐군 농업정책에 반영될 예정이다(20.08.~09.사이에 개최, 20.09.28. 정책심의회).
- 관련 조례를 2건 제·개정하였는데 세부 내용은 지원조례와 정책제안 반영을 위한 근거를 마련하였다.

○ 민-관 관계구조(partnership)(〈그림 4-4〉 참고)

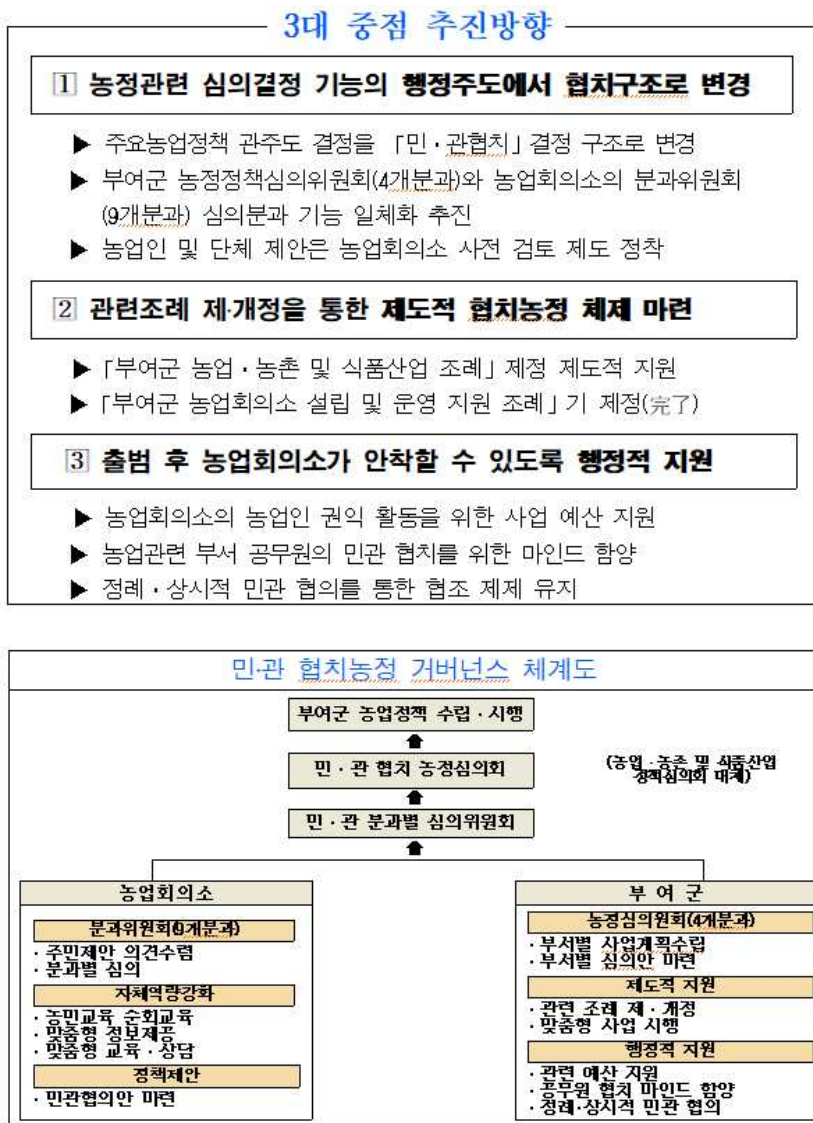
- 부여군 농어업회의소의 가장 큰 관심은 정책발굴 및 제안·반영에 있는 만큼 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회와의 연계가 핵심사항이다. 이에 따라 부여군 3대 협치농정 추진방향은 ① 농정관련 심의결정 기능의 협치구

조, ② 관련 조례 제·개정을 통한 제도적 협치농정 체제 마련, ③ 출범 후 농업회의소가 안착될 수 있도록 행정 지원 등으로 설정하고 있다.

- 부여군 농업회의소와 농정심의회 간 관계를 살펴보면, 부여군 농업회의소가 별개로 존재하는 것이 아닌 행정조직의 틀, 기존 농정심의회 틀과 맞춰서 조직을 구성한다. 정책심의회 분과 구분을 농업회의소 분과 구분과 일치시킨 점이 중요한 특징이다.
- 부여군 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회는 농업회의소 정관에서 정한 분과구성에 따라 기존 농정심의회 4개 분과를 9개 분과로 구성, 분과별 15명 이내 위원에 농업회의소 분과별 위원을 포함시킨 것 또한 중요한 특징이다. 분과별 위원 15명 중 농업관련 행정부서의 3명을 제외한 12명 위원 중 농업회의소 분과별 위원 6명을 포함시켜 농업회의소의 의견이 적극 반영될 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다(자세한 것은 조례 참고).
- 농업회의소를 거쳐서 올라온 안건은 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회에서 자체심의 및 의결 요건을 갖췄으므로 부여군 예산심의회 절차 없이 군수의 승인을 얻은 것으로 간주하여 군 의회에 직접 예산을 상정하게 된다. 부여군 의회의원 11명 중 6명이 본인의 이름으로 농업회의소에 가입하여 활동하고 있고, 1명은 부인이 농업회의소에 가입하여 활동하고 있어서 농업회의소와 부여군의회와의 관계가 매우 우호적이고 협력적인 관계를 맺고 있다. 그리고 농업회의소를 통해서 군민 의견이 반영되었으므로 제출된 예산으로 군 의회에서도 부결하기는 쉽지 않을 것이다.
- 특히 부여군 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회는 심의기능까지가 아닌 의결기능까지 명시하여 매우 강력한 것으로 보인다. 그리고 부여군수는 앞으로 농업회의소에서 올라온 안건을 중심으로 검토, 반영하겠다는 의사를

행정과 민간에게 모두 공공연하게 표명할 정도로 적극적인 의지를 보인다.

〈그림 4-4〉 부여군 협치농정 추진방향



자료 : 부여군(2020), 부여군 농업회의소 설립(前後) : 민선7기 민관 협치농정 기본 구상(안), p.5.

○ 주체 구성(composition)

- 2018년 농식품부 시범사업을 신청하여 2019년 01월 30일 이○○ 추진단장(현 농어업회의소 회장) 취임으로 구체적인 틀을 마련하였다.
- 2020년 4월 29일 중순 창립총회를 개최하고, 2020년 5월 12일 충청남도로부터 법인 설립허가를 받아서 2020년 5월 22일 (사) 부여군 농업회의소를 정식으로 등기완료 하였다. 2020년 6월 1일 비상근 회장 1명과 유급 상근직원 3명으로 업무활동을 시작하였다. 회원 회비 수입이 년 약 1억 원에 달한다.
- 창립 추진과정에서 ‘부여군농업회의소설립추진단’은 행정이나 군 의회에 의존하지 않고 기존의 농업인단체와 유기적인 협력관계를 맺고, 농업인을 설득을 위하여 농업현장 중심으로 활동을 펼쳐 일정 수 이상의 회원을 확보하여 자립기반을 형성한 후 창립을 하였다.
- 목적사업을 수행하기 때문에 민간위탁 사업자 지정이 가능했고 농업인의 권익 신장을 위한 사업비를 지출함에 따라 각종 사업을 추진하기 위한 사업비의 일부를 인건비로 지출하여 인건비로 확보하였다.
- 실제로 부여군 농업인 종합상담센터 운영, 정책연구 및 자료조사 등 농업인권익보호활동의 1개 보조사업 집행 중이다. 군으로부터 권익보호사업(보조 70%, 자담 30%) 7,000만 원을 군에서 시행하는 농업관련 보조사업에 대한 내용으로 책자(국배판, 264쪽 분량) 제작, 배포하여 농업인들로부터 호평을 받았다. 2021년도에도 제작 배포할 계획이다.

○ 조직 구조와 형식(structure)

- 사무국은 회장과 사무국 3명으로 구성되어 있고 상근직은 기간제 근로자

로 채용하고 있으나 현 근무자가 수습기간을 거쳐 근로기준법에 의한 기간이 경과되면 정규직으로 전환할 계획이다.

- 농업회의소 임원은 회장과 부회장 3명 이사 26명 감사 2인으로 구성되어 있고, 대의원은 71명으로 지역대의원 32명, 단체대의원 28명, 특별대의원 11명으로 구성되어 있다. 지역대의원은 정실에 따라 선출되는 것을 막고 적임자를 선출하기 위하여 전자투표방법을 도입하였다.
- 유효회원은 1,100여명(회비를 납부하는 회원)으로서 1인당 월 5,000원으로 매월 CMS 계좌이체로 매월 20일 납부하고 있다. 읍면별 순회설명회 및 농업단체 설명회를 통해서 농업회의소 설립에 대한 공감대가 형성되어 자발적·자율적 의사로 회원들이 가입하였다. 자녀까지 포함하여 온 식구가 가입한 경우도 있을 만큼 민간의 관심이 높은 것은 고무적이고 이례적인 성과로 평가받고 있다.
- 농업회의소가 9개 분과로 구성되었는데 이는 부여군 행정체계와 보조를 맞추어서 구성하고자 함이다. 읍면 회의소는 지역의 회원들의 의사에 따라 조직하며, 읍면회의소 대표는 당연직 이사가 되고, 읍면회의소 부회장 및 총무는 당연직 대의원이 된다.

○ 주요 기능(function)

- 농업회의소에서 의견을 수렴하여 토론과정을 거쳐 제안한 내용이 정책에 반영시키기 위하여 농업회의소 임원과 대의원들이 부여군 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회에 참여할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 있다.
- 조례 제정과 동시에 형식적인 협치에 머물렀던 기존 농정심의회가 농어업 회의소에 결합되면서 힘을 받아 활발하게 운영이 시작되어 채 반년도 되지

않은 짧은 기간임에도 불구하고 진정한 수평적 민관 협치 구조 가능성을 보여주고 있다(지원조례 제9조 핵심).

- 이OO 농업회의소 회장과 부여군농업회소는 회의소 사무국 운영만큼은 회원들이 납부해주는 회비를 가지고 운영되어야 하고 사무국 운영 비용 마련을 위한 관련 사업은 수행해서는 안 된다는 원칙을 가지고 있다.
- 농업회의소의 위탁사업이나 공적서비스는 농업인에게는 절대적으로 필요한 사업이지만 수익성이 없거나 수행이 어려워 관련 단체나 기관이 기피하는 일들만 선택적으로 담당해야 하고 이러한 사업이나 서비스를 적극 발굴하여 확대해야 한다.
- 부여군 농어업회의소는 창립 전까지는 평창 모델을 기준으로 삼았으나 창립 이후는 부여군농업회의소만의 새로운 길을 열어가고 있다. 농어업회의소의 위탁사업이나 공적서비스는 기존 농업인단체와 충돌이 있거나, 농업인의 이익을 침해하는 것들은 회피해야 한다. 부여군 내 농단협도 포함하고 있는데 농단협 회장을 농어업 회의소 부회장으로 임명하였다. 그만큼 역할과 책임에 기여하라는 의미이다. 기존 농민단체와 상충되는 것을 농어업회의소에서 하면 안 된다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation) : 향후 진행일정과 방향

- 6월과 7월 중 지역농업인으로부터 [부여군 농업·농촌 발전을 위한 군민 제안서]라는 소정양식을 이용한 의견수렴과 읍면 순회 간담회를 통한 의견수렴을 실시하고, 회원분과위원회, 대의원분과위원회, 대의원총회 등을 통하여 (7~8월), 상정안건 및 우선순위 결정, 정책심의분과위원회 명단 추천(6명)하고 참여하여 정책심의회에 상정한 안건을 심의 의결하며, 최종적으로 정책심의회에 참여(10명)하여 상정안건을 심의 결정하는 순서이다.

- 2021년 향후 방향으로는 의견수렴과 정책제안의 결정 과정을 상반기에 마무리하여 보다 많은 현장의견이 정책으로 반영될 수 있도록 할 계획이다. 2020년에는 코로나19로 인하여 물리적으로 어려움을 겪었다. 2021년에는 읍면순회간담회 및 단체간담회와 회원분과위원회 및 대의원분과위원회를 활성화하여 다양한 현장의견을 수렴하고 활발한 토론과정을 거쳐 절차적 정당성이 확보될 수 있도록 추진할 계획이다.
- 각종 제안된 의견 87건에 대하여 분과위원회(민·관으로 구성)를 거쳐 의결된 최종 10건에 대하여 정책심의회(민·관·전문가로 구성)를 개최한 결과 가결 6건, 부결 4건이 결정되어 2021년도 예산에 943,000천원을 의회에 상정하였다.
- 농업회의소의 궁극적인 목적은 농업인의 의견이 농정에 반영되는 것이다. 이것이 농업회의소의 지속가능성을 결정할 것이다. 부여군 농어업회의소는 농업인의 관심사의 중심에 설 수 있도록 최선을 다할 것이고 조례에서 정한 의무와 권한을 성실히 수행할 것이라고 다짐하고 있다.

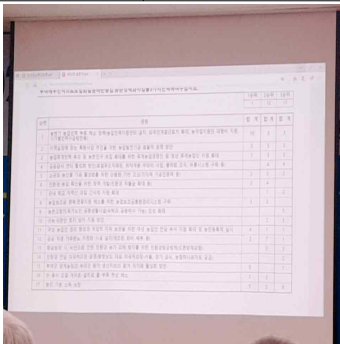
○ 역량 수준(capability) 및 권력자원의 배분(allocation)

- 행정기관 부서별 농업회의소에 대한 이해도 차이가 있다. 부서에 따라서는 2021년도 추진사업을 농업회의소의 상정안건 결정과정을 통하여 추진하는 사례도 있음은 매우 고무적인 일이기도 하다.
- 농어업회의소에 대한 정체성, 즉 역할과 기능이 정립이 되어있지 않은 상태에서 농업인에게 참여를 설득시키는 과정이 쉽지는 않다.

❖ 참고 : 부여군 읍면순회설명회 참관 스케치(7월 외산면)(〈표 4-15〉 참고)

〈표 4-15〉 부여군 농업회의소 읍면 순회설명회 참관 스케치

구분	주요 내용
개요	- 일시 및 장소 : 2020.07.14.(화) 10시~11시, 외산면사무소 회의실 - 참석 : 외산면 마을주민 등 20여명 내외, 부여군청 농정과 과장 및 주무관, 부여군 농업회의소 관계자 3명, 부여군의회 의원, 그 외 참관자 배석 - 주제 : 부여군 농업·농촌 발전을 위한 군민 제안서 전체 외산면 정책수요 분석결과 공유, 그 외 농업·농촌 분야 정책수요 의견수렴, 질의응답 등 - 세부내용 흐름 - 전반부(20분) : 부여군 농업·농촌 전체 및 외산면 정책수요 분석결과 발표(부여군 농업회의소 소장) - 후반부(30분) : 외산면 농업·농촌 분야 정책수요 의견수렴, 질의응답 등(마을주민)
인사말	- 부여군 농업회의소 추진경과, 참석자 전원 소개
분석결과 요약	- 부여군 농업·농촌 전체 및 외산면 정책수요 분석결과 발표(총 15개 사업 도출) · 1순위 : 농번기 농업인력 부족 해소 정책(농업인력지원센터 설치, 외국인 계절 근로자 확대, 농작업지원단 대행비 지원, 시기별 인력수급방안 등) · 2순위 : 농민 기본 소득 보장 · 3순위 : 부여군 양계농장과 부여군 왕겨 생산지와의 왕겨 직거래 활성화 방안 · 4순위 : 지역실정에 맞는 특화사업 추진을 위한 농업발전기금 효율적 운영 방안 · 5순위 : 공공 직영 가축분뇨 자원화 시설 설치(제조면 퇴비 배부 등)
정책수요 의견수렴 질의응답	- 정책수요 분석결과에 대한 궁금한 사항 질의응답 - 설문조사에 반영되지 않은 기타 의견
향후 계획	- 향후 계획 안내, 마무리



분석결과 발표



회의장면

구분

주요 내용

부여군 농업·농촌 발전을 위한 군민 제안서

본 제안서는 부여군 농업의 농업인 의견을 적극 반영하기 위하여 실시합니다.
아래 사항을 참고하여 부여군 농업·농촌 발전을 위한 좋은 의견을 제안하여 주시기 바랍니다.

- 농업 현장에서 하는 제언사항
- 부여군이 추진 중인 농업분야 정책(사업) 중 개선이 필요한 사항
- 부여군이 추진 중인 농업분야 정책(사업) 중 개선할 수 있는 사항
- 부여군 농업발전을 위해 현행 도입이 필요한 정책(사업)
- 중장기 관점에서 추진책으로 추진해야 할 정책(사업) 등

부여군 전체 농업인들을 위한 발전적인 의견을 부탁드립니다.
※작성 지역별 1 단체, 계정에 연락처는 제안은 지정에 주소가 제출됩니다

제안 내용	제 목	부여군농업·농촌 발전을 위한 농업인·농민들의 제안사항(제출처: 농업·농민)		
	제 요			
	기대효과			
제언자	성 명	생년월일	성 별	
	주 소			
	이메일주소	연락처		
년 월 일				
제안 제출자 (서명)				
부여군농업회의소 회장 귀하				

농업·농촌분야 정책 제안 설문지 외산면 통계자료

■ 6월 읍면 순회 설명회 중 조사했던 부여군 농업·농촌 분야 정책 제안을 위한 설문지 내용을 외산면면 응답 수에 따라서 통계로 낸 결과입니다.

순위	응답
1	농업인 농업인력 부족 해소 정책(농업인지원센터 설치, 외국인 계절 근로자 확대, 농작업지원단 (선행)에 지원(농업인력수급지원))
2	농민 기본 소득 보장
3	부여군 일제농장과 부여군 생산지와의 연계 체계 확립과 생산
4	지역산정에 맞는 특화사업 추진을 위한 농업발전기금 효율적 운영 방안
4	공공 지역 가족농·자립농 시설 설치(예산 지원 배부 등)
5	여성 농업인 권리 향상과 직업적 지원 보장을 위한 여성 농업인 전담 부서 지원 확대 및 농업인력지원
5	논 생산 조질 케이트 설치로 물 부족 해소
6	소규모 농산물 가공 활성화를 위한 상품화 기반 조성(자재 가공인용제 등)
6	친환경 농업 확산을 위한 정책 개발(친환경 직불금 확대 등)
7	농업소득 증대·농민지원 예산을 위한 농업소득증대지원시스템 구축
8	공공농사 센터 활성화 방안(농민지원센터, 주민지원 센터 설립, 농업인·농민 지원, 농업인·농민 지원)
9	농업경영인 육성 및 농민지원 농업인력 지원 정책(농업인 지원, 농업인 지원)
10	농업경영인 지원 센터로 인한 농업인 지원 정책(농업인 지원, 농업인 지원)
11	귀농귀촌인 토지 임대 지원 방안
12	농촌고령자·독거노인 공동생활시설(숙박)과 공동취사 시설) 조성 확대
13	관내 학교 지역산 과일 간식재 지원 확대
14	친환경 전담 부서(농민지원센터)에 대한 예산지원 - 시설, 장비, 인력, 농업인·농민 지원

군민 제안서 작성양식

외산면 정책수요

주 : 저자 작성함.

나. 부여환경연대

○ 위상(position) : 부여환경연대에 대한 전반적인 평가, 진단

- 현재 부여환경연대는 농업인회관에 입주하고 있는데 의미는 지자체로부터 하나의 실체로 인정받았다는 상징적인 의미를 지닌다고 볼 수 있다.
- 거버넌스 형식으로 다른 곳과 연계하기는 하지만 많은 이의 참여가 부족한 측면도 존재한다.
- 부여환경연대에서의 농정분야 접근은 주요 이슈인 친환경 농업, 먹거리 문제, 지하수 문제, 쓰레기 처리 문제에 관심이 많다. 부여환경연대는 '환경적 요소를 통해 미래세대의 패턴을 바꾸자'라는 공감대를 지역 내부에서 형성하고자 하는 반면, 부여군 농업회의소는 먹고 사는 문제에 초점이 맞춰진 것이 주요 차이점이다.

○ 논의 주제 범위-폭(theme)

- 금강탐사, 환경교육, 군수후보 정책토론회, 백제보 협의회 등 다양한 이슈를 논의하였고, 금강유역환경회의, 충남 맑은 공기 위원회, 부여군 환경정책협의회에 적극 참여하고 있다.

① 백제보 협의회 구축

- 백제보 협의회는 2018년 3월에 만들어지기 시작해서 2018년 9월에 출범하였는데 금강유역환경청, 부여군청, 청양군, 공주시, 해당마을 관계자, 시민단체, 전문가단체가 참여하는 구조로서 민과 관의 구조이지만 관 중심, 전문가 중심의 거버넌스 형태이다.
- 백제보 협의회에서 시민단체는 부여환경연대가 유일하게 참여하였고 초보

적인 단계지만 협의결과를 도출하는 결과를 만들어 냈다.

- 백제보 개방을 위해서 지역단체 최초로 부여환경연대가 최초로 4대강 보 개방을 위한 토론회 개최, 부여환경연대가 지역의 주요 의제(문제)를 공론화 시키는 기폭제 역할을 수행하였다. 부여환경연대가 8월까지 주민들의 반대를 중재하는 역할을 수행, 행정-주민과의 교두보 역할을 수행하였고 자왕리 주민들의 의식전환(물 보호 측면으로 부여환경연대의 접근 방향 수정) 계기가 되었다.
- 농림부 공모사업(411억 원) 중 금강 농업용수 재편화 사업이 있는데 농민들의 생계가 달려있어 부여환경연대가 대처하기에 조심스럽다. 안타까운 점은 지방정부의 민관 협치 한계인데 행정이 주민 눈치만 보고 있어서 환경 문제에 적극 대응하지 않고 있다는 점이다.
- 금강유역환경청이나 수자원공사나, 부여군이거나 민원적인 접근으로 문제를 바라보고 있다는 문제점이 있다. 적극적으로 함께 문제를 풀려는 의지보다는 민원이 발생하지 않는 수준으로 보고 있다. 적극적인 민관 거버넌스가 필요하다.

② 군수후보토론회(2018.5)

- 토론회 7가지 주제 중 하나가 민관 협치를 구상하는 환경정책협의체를 만들자는 내용이 있다. 제안서를 냈지만 아직 발족하지 못하였다. 협의체구상의 내용은 환경에 관한 내용을 민-관 협치구조 거버넌스 형태로 논의하자는 내용이었다.
- 토론회 7가지 주제 중 또 하나인 폐기물 특별 조사 위원회가 지난 9월 민관 거버넌스로 발족하여 조사기구로 활동하고 있다.
- 환경정책협의회 조례 제정을 완료하여 2019년 5월에 출발하기로 하였다.

그런데 부여군수가 금강물관리위원회를 먼저 출범하겠다고 해서 환경정책협의회 조례를 끌어다 금강물관리위원회를 먼저 만들었다.

- 1개 조례로 1개 단체만 구성 가능하여 사용 불가하게 되었다. 2020년 1월에 금강물관리위원회 조례를 다시 재정, 현재 환경정책협의회 조례 재구성하려고 했으나 코로나19 때문에 논의가 중지된 상황이다.
- 부여군 지속협의회를 준비했으나 아무런 성과없이 중단된 상태이다. 부여환경연대가 환경정책협의회를 제안했을 때 군수는 환경연대를 중심으로 지속협의회 구성을 제안하였으나 역량부족을 이유로 거절하였다.
- 군수의 공약사항인 농업회의소의 경우는 민이 주도해서 부여군 농민회와 결합해서 나가니 먼저 출범하였다. 그러나 환경협의체는 먹고사는 것과 직접적 관계 없다보니 시민단체, 환경단체의 문제, 공공의 문제에 대한 우선순위에서 밀릴 수밖에 없었다.
- 군수 후보 토론회 준비과정은 현재 군수에게 불리한 상황이었지만 환경문제 관련사항을 공약의제로 이끌어 내고 정책에서 반영하도록 목표를 세운게 환경연대 첫 총회 때 계획되었다. 그리고 실행하였다.
- 7가지 의제로 압축하여 건당 10~15분 사이로 집중 토론 진행, 정책의 평가 및 모니터링, 7개 의제를 이야기했지만 환경문제가 단시간에 해결되는 문제가 아니다보니 환경연대에서는 지속적으로 군수에게 관찰하고 압력을 넣고 있다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 민관 협치 성과로는 부여군환경정책협의회가 2020년 11월 1일 위촉식을 통하여 발족시켰다. 전국 최초의 환경이슈 한 가지만을 가지고 출발한, 유

일한 민관 거버넌스이다. 구성은 공무원 전문가 지역주민, 부여환경연대이다.

- 부여군 환경관련 민관 협치는 민이 관보다 생각이 앞서가고 있으나 관이 의식을 따라오지 못하는 현황이다. 지역에서 쉽게 동의하지 않는 부분이 있지만 군수는 관보다 민(환경연대)이 먼저 나서서 선제적 역할을 할 것을 기대한다.
- 지자체와 부여환경연대와의 관계는 여전히 긴장관계에 있다. 계속해서 환경에 관한 이야기는 하고 있지만 관에서는 부담스러운 존재일 것이고 누군가 감시하는 느낌을 받아야만 하는 것이 환경문제이기도 하다.
- 부여군 내 환경과 직원 목소리를 키워서 이야기할 것을 주문하였다. 환경관련 심의할 때 환경연대 사람을 초대하여 함께하고 있다. 환경, 농업, 임업 분야에 있어서는 인사이동을 최소화하여 전담자가 최소한의 중기계획이라도 마무리 지어야한다고 생각한다. 그래야만 민관 협치가 가능하다고 생각한다.(담당공무원 2년 순환보직 열외하여 책임론 부여)
- 행정에서 고민하는 문제와 민간에서 생각하는 문제의 방향이 너무 다른데서 오는 문제(지자체 장의 의지에 따라 협치가 아닌 협의 단계에서부터 중지되는 수준)가 있다. 진정한 민관 협치까지 갔다고 판단하기에는 이른다.
- 지역주민들이다 보니 학연과 지연으로 엮어져 있어 상충관계에 있어 강력하게 주장하지 못하는 부분이 있다. 애매한 관계, 학연, 지연으로 엮인 관계라서 어렵다고 하더라도 개인적인 관계가 아닌 제도적 문제로 접근하여야 한다. 이는 환경정책 협의회라는 기반을 통해 문제 해결이 필요하다.
- 지방자치단체장의 의지가 중요하지만 지역의 분위기도 중요하다.

○ 주체 구성(composition)

- 부여환경연대가 설립한 배경은 부여군 은산면 지정폐기물 대책회의 개최, 이후 홍산면 열병합 발전소 문제논의(2016), 2016년 여름 창립 준비 시작하여 2017년 창립총회를 개최하기에 이른다.
- 부여환경연대의 목적은 “우리 사회의 개발우선주의와 경제만능이라는 가치추구를 통해 빚어진 무분별한 환경오염과 생태계파괴를 반대하며, 교육과 홍보를 통해서 자연환경보전의 필요성을 전파하고 우리들 생활 속에서의 환경보전을 통해 환경운동을 실천함으로써, 우리와 우리 후손들의 지속가능하고 안전한 삶터로 가꾸어가는 것”으로 설정하였다⁴¹⁾.
- “지역 내 산업폐기물 공장건립”이슈를 계기로 지역주민이 자발적으로 모여서 연대조직을 만들게 되었고 창립총회 이후 “4대강 복원, 지천찾기(청양, 부여 등지 지천), 같이 걷기, 황사문제 고민, 지하수 관정 등 수질문제 고민, 농업문제” 등으로 이슈 확대, 점차 활동범위 확대해나가는 사례이다.
- 자발적인 회원 100명으로 시작, 16개 읍면별 10명씩 자발적으로 후원했으나 일부는 자발적 참여가 이뤄지지 않는 보수적인 지역도 존재한다.
- 참여하는 사람 명단은 있지만 같이 활동하는 사람은 소수이다.

○ 조직 구조와 형식(structure)

- 조직구조는 ‘공동대표(5인 이하)-감사(2인)-사무국(직속: 의장단)-대의원-회원’으로 이뤄진 조직, 그 외 고문 및 자문위원, 운영위원회, 분과위원회로 구성되어 있다.

41) 자료 : 부여환경연대(2017), 사람자연·생명을 살리는 길 : 부여환경연대 창립총회 자료집, p.10.

- 월 회비는 5,000원~1만 원/월, 유료회원 40명 정도가 내고 있다. 1회/월 회의를 운영하고 있다. 회원이라고 느끼는 회원 수는 120명 정도이나 다시 유료회원은 40명으로 축소, 유료회원 비중이 매우 취약한 편이다. 운영회원으로 등록된 사람은 20명이다(행사시 성금 납부).
- 한계점으로는 회의나 행사시 운영위원의 2/3정도만 참여하는데 이정도 인원이 활동하는 회원이다. 회원 중 대다수가(2/3) 농민, 생계로 인한 적극적인 지원이 불가하다.
- 2019년 문제 대응 못한 이유는 상근회원이 없고 재정적 적자 상황이었기 때문이다. 매해 반복되는 조직역량 약화와 재정 문제로 활동의 폭이 좁고 좁아지고 있다.
- 사무국 부재로 상근활동을 키우지 못하고 있고 분과별 활동을 지원할 인력도 없다. 조직 역량을 강화하기 위해 반상근 사무국장을 두기로 하였다.
- 취약한 구조 속에서 재정문제, 행사 동원력이 떨어지니 운영체계가 사무국이 아니라 위원회 중심으로 갈 수 밖에 없다. 사무국은 기본적인 조직과 총무역할 정도만 수행하고 부분사업은 운영회 중심으로 갈 수 밖에 없다. 사업은 분과위원회 중심으로 갈 수 밖에 없었고 사무국이 지원하는 수준으로 운영하게 되었다.
- 운영구조에 맞춰서 기능과 역할을 재편할 수밖에 없다. 처음 설계 할 때부터 그렇게 했기 때문에 계속 그 구조를 유지할 수밖에 없는 한계가 있다.

○ 주요 기능(function)

- 활동내용은 수시 및 정기모임, 교육사업, 금강탐사, 연대사업, 연대활동, 정책토론회, 조직활동 등 다양하게 움직인다. 특히 민관연대, 지역연대 등

연대사업과 활동에도 매진하고 있다(〈표 4-16〉 참고).

- 부여환경연대 정관⁴²⁾에 명시된 사업은 ① 환경운동을 위한 회원 조직사업, ② 주민의 환경의식을 높이기 위한 환경교육, 홍보사업, ③ 환경 문제에 대한 조사 연구와 정책 개발사업, ④ 환경 피해 지역에 대한 지원사업, ⑤ 환경권 침해에 대한 법률 구조와 대책사업, ⑥ 금강의 수질 및 생태계 감시 및 보전활동, ⑦ 지속가능한 친환경 생태농업의 지원과 확산활동, ⑧ 자연친화적 농촌문화의 발굴과 보전활동, ⑨ 환경단체와 환경운동에 뜻을 같이하는 시민·사회단체와의 연대, ⑩ 기타 목적에 부합하는 사업이다.

〈표 4-16〉 부여군 부여환경연대 주요 활동내용(2017년~2019년)

구분	카테고리	주요 활동내용
교육사업	교육활동 운영위원 교육 및 연수 환경강좌, 교육	- 부여환경교실, 운영위원 연수, 주민활동가 교육 참가, 청소년간담회, 충남공익활동지원센터 실무교육, 푸드플랜 연수, 환경사랑방 공개강좌 등
금강탐사	금강탐사	- 금강탐사, 금강탐사 강연회, 금강탐사 답사, 금강탐사-청양지천 탐사, 금강투어 참석, 백제보 민간 참여단 모니터링, 백제보 하굿둑 완전개방을 촉구하는 기자회견 등
연대사업	민관연대 시민사회연대 어린이환경교실 지역연대	- 민관연대 : 박정현 군수당선자 간담회, 부여군수 간담회, 부여군수 면담 준비회의, 부여군청 환경과장 면담, 지속가능발전목표 수립 위한 주민-공무원 합동 회의 - 부여군 환경영향 평가서 심의, 금강기본계획 전략환경영향평가 심의, 전략환경영향 평가-임천면 남성천 답사, 금강유역환경포럼 개최 및 참가, 금강한마당 참가, 많은 공기위원회 - 백제보 개방 주민설명회 참가, 백제보 모니터링 참가, 백제보 민관협의회 회의의 참관, 백제보 주민대책위 연석회의 - 부여 푸드플랜 거버넌스 설명회 참석, 준비회의 - 사비골 어린이날 행사, 아나바다 장터, 어린이날 행사 - 지방선거 후보자 환경정책질의서 답변결과 발표 기자회견 - 충남 환경교육 한마당, 충남지속협 타운홀 미팅 참석, 환경정책 준비회의, 환경정책 협의회 구성에 대한 간담회
연대활동	연대활동 주민행사 행사참석	- 부여군 행사 : 독단적 공수보 답수 규탄 기자회견, '백제보협의회' 참석, 정책토론회(백마강 하천부지 활용방안 분과토론) 참석, 금강환경캠프 참관, 부여아나바다 장터 및 준비 중간점검회의, 아나바다장터 홍보작업, 부여평화통일 문화제, 자연

42) 자료 : 부여환경연대(2017), 사람·자연·생명을 살리는 길 : 부여환경연대 창립총회 자료집, pp.10-11.

구분	카테고리	주요 활동내용
		환경보전 명예지도원 위촉식, 하늘색 심포니 영화제 등 - 인근지역 행사 : 청양시민사회연대 20주년행사, 홍산면 열병합발전소 반대 결의 대회 참석 등 - 충청남도 행사 : 2019 탈석탄 기후변화 대응 국제 컨퍼런스, 기후위기 공동행동 집회, 충남 지역에너지전환 기획단 워크숍 참석, 충청남도 미세먼지 대책위 회의, 충청남도 미세먼지 정책방향 포럼, 푸드플랜 활성화를 위한 워크숍, 지속가능한 충남먹거리연대 (준)회의, 지역에너지전환을 위한 심포지움 참석 등
정책토론회	정책토론회	- 백제보 해체 촉구 기자회견 - 부여 학교운영위원 간담회 - 부여군수 후보 환경정책 토론회 - 부여푸드플랜 준비를 위한 민간단체 간담회 - 충남지방분권연대 토론회
조직활동	조직활동	- 월별 운영위원회, 임시운영위원회 - 부여군수 간담회 준비회의 - 부여군정위원회-건축폐기물 긴급 운영위원회 - 부여환경연대 창립대회 및 창립총회, 총회준비위원회 - 사비골어린이날 행사 준비모임 - 정책토론회 준비회의, 정책회의 - 환경정책 민간협의회 준비회의

자료 : 부여환경연대(각연도), 사람·자연·생명을 살리는 길 : 부여환경연대 정기총회, 자료집.

주 : 정기총회 자료집을 토대로 저자가 카테고리별로 구분하여 재구성함.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 부여환경연대라고 명명하는 이유는 지역별, 권역별 사항에 대해 경험공유와 시기별 힘을 모으는 느슨한 형태로 시작하게 되었기 때문이다. 지역 내 문제는 지역이 해결하고, 상호간 교류와 소통의 장을 열어두는 취지로 설립한 것이므로 이에 맞게 운영하고자 하였다. 또한 연대라는 이름에서 활동의 범위와 인식의 폭이 넓다는 의미와 하나로 정리되지 않을 수밖에 없는 가능성의 측면을 인정하는 것이다.
- ‘환경연대’라는 이름 결정에 6개월이 걸렸는데 연합으로 간다면 중앙과 같이 가야한다는 문제가 발생하므로 연대라는 이름을 통해 부여군만의 자치적 차원에서 가자는 의미로 출발한 것이다. 전국 네트워크 조직과 차별화를 두고 전국적 문제를 커버할 수 없다는 한계의식을 인정하여서 지역적 문

제 해결에 초점을 두었다.

- 부여환경연대와 부여자치환경연대 사이에서의 명칭 고민이나 ‘자치’라는 단어가 정치적 의미라서 제외하게 되었다.

○ 역량 수준(capability) 및 권력자원의 배분(allocation)

- 향후 계획 및 정비 방향으로서는 생활 속에서 정책적으로 구체적 행동개시가 필요하다. 기후위기를 넘어선 재앙으로서의 시작, 포장재 없애는 운동 등 캠페인 등을 통해 행동으로 할 수 있는 구체적 방안 개시가 필요하다(예. 청양군 폐영농자재 수거시스템 사례).
- 주민들이 참여 가능한 환경운동을 어떻게 이끌어 갈 것인가 고민, 코로나 19 시대의 변화된 사회활동들을 어떻게 참여하고 진행할 것인지 고민이 필요하다.
- 교육문제 내부강화 필요, 마을단위교육에서 전문가 초빙을 통한 교육 및 홍보 진행 할 계획이다.
- 부여환경연대 조직재정비, 내실있는 조직 내부의 운영 고민, 부여환경연대 자체사업으로 가기에는 한계가 존재하여 구체적 사업을 시행할 때이다.
- 농어업회의소 및 지역의 단체와 공동사업 할 수 있는 기회를 만들어 지역의 사안에 공동으로 사업할 수 있는 지역민과 밀착되는 사업운영 추진이 필요하다.

3.3. 홍성군 지역농정 거버넌스⁴³⁾

가. 민관 협치 전체구조

○ 홍성군 민관 협치를 위한 정책지원 시스템 구축 추진경과(〈표 4-17〉 참고)

- 홍성군은 한 개의 조직이나 기구 단위가 아닌 마을-읍면-군 단위 전체를 조망해야 농정분야 민관 협치 구조 혹은 거버넌스 구조를 파악할 수 있는 지역이다. 그리고 조직 간 관계, 역할과 기능, 변화 및 이동경로 등도 살펴 봐야 하는 지역이다. 조례로서 명문화하여 민관 협치 기반을 만들어나가고 있는 지역이기도 하다.
- 예로서, 마을 및 읍면 단위는 홍동면 주민자치회와 지역센터 마을활력소, 군 단위는 홍성통과 친환경농정발전기획단, 그 외 군 단위 민간주체 네트워크 법인인 (사)홍성지역협력네트워크, 마을만들기사업 중간지원조직인 홍성군마을만들기지원센터 등 지역 내 층위별로 다양하게 활동한다.
- 예로서, 사람배치 부분에서는 행정(친환경농정발전기획단)에 임기제 공무원(전문위원 직위) 2명을 배치, 민간((사)홍성지역협력네트워크) 자체적으로 네트워크 법인을 설립하고 네트워크 법인 산하에 마을만들기사업 중간지원조직인 홍성군 마을만들기지원센터와 도시재생지원센터가 있다.

43) 주 : 1. 홍성군 내용은 단순히 농정분야에 국한하지 않고 지역전체 범위를 다룬다는 측면에서 앞부분 사례와는 조사범위와 조사내용이 광범위하다. 하지만 군 지역전체 중 농정분야가 차지하는 비중과 출발지점이 농정분야이므로 제목은 “홍성군 지역농정 거버넌스”로 명명함(저자 주).
2. “홍성군 지역농정 거버넌스”는 조사범위와 조사내용이 광범위한 만큼 지역 내 다양한 주체들 대상으로 조사를 실시하였기에 사람에 따라서 생각의 차이, 관점과 입장의 차이, 시간(과거와 현재)의 차이가 있을 것이고 분명 반론 여지가 있음. 이런 점을 감안하여 주체들의 인터뷰 내용을 그대로 반영하고자 하였고 연구자 주관은 개입하지 않았음. 그럼에도 불구하고 오해가 없게 읽어주시길 바람(저자 주).

- 홍성통은 홍성군 지역 거버넌스 기구이자 느슨한 형태의 거버넌스 기구로서 민과 관의 자발적인 참여가 이뤄지는 곳이다. 행정 주체는 친환경농정발전기획단, 민간 주체는 홍성통 논의로부터 파생된 (사)홍성지역협력네트워크, 네트워크 법인 산하의 마을만들기지원센터(중간지원조직)이다.
- 다만, 홍성통과 친환경발전기획단을 동일한 관점으로 보는 것은 아니다. 홍성통은 친환경농정발전기획단과 같은 민관 거버넌스와 같은 조직체로 보는 것은 무리가 있다고 본다. ‘논의하는 모임, 지역 내 다양한 조직들이 모여 이야기를 나누는 소통체계’로 보는 것이 적절할 수 있다.

〈표 4-17〉 홍성군 민관 협치 정책지원 시스템 구축 추진경과

시기	주요내용	비고
2011	- 홍성군 친환경농정발전기획단 공식 출범(2011년 10월)	- 군수공약사항
2012	- 홍성군 농정발전대책수립(‘12.5, 4분야, 12과제) · 핵심과제 10, 민관협력 거버넌스 체계 구축에 해당, 거버넌스 준비위원회 모임 시작(‘12.12)	- 친환경농정발전기획단
2013	- 거버넌스 준비위원회 발족(‘13.3), 홍성통 명칭 사용(2013년 8월) · 마을과 민간단체 83개소, 행정 5개 부서 참여	- 2014년도 시군 지역역량강화사업으로 제안, 신청
2014	- 홍성통 내 분과 운영(홍보통, 교육통, 재능통)	
2015	- (사)홍성지역협력네트워크 조직(15.5 결성, 16.4 법인화) · 희망마을협의회, 농촌체험관광협의회, 홍성협동사회경제네트워크 등 참여, 청년에 대한 논의 시작	- 수개월 간 논의 후 민간단체들이 참여하는 조직결성 및 명칭 정함
2016	- 공무원 동아리 마을통 운영(‘16.3) - 홍성군 마을만들기지원센터 설치(‘16.11)	- (사)홍성지역협력네트워크 위탁
2017	- 청년정착지원시스템 구축 공동학습 - 홍보통, 교육통, 관광통, 마을만들기 T/F 운영 - 행정에 마을공동체팀 신설	- 마을만들기, 사회적경제, 지역관광, 귀농귀촌, 평생교육 등
2018~ 현재	- 홍성군 도시재생지원센터 설치(‘19.4) - 청년통, 교육통, 관광통 분과운영 중	- (사)홍성지역협력네트워크 위탁
2019~ 2020	- 홍성군 주민자치회 출범(2019년 홍동면, 홍성읍, 광천읍, 홍북읍, 2020년 장곡면, 결성면)	- 충남형 주민자치회 시범사업 차원에서 실시

자료 : 전영미(2019), 홍성통의 구축 과정과 신내생적 발전의 실험, 웹진 공생공락 1호, 안동대학교 민속학연구소 공동체문화연구사업단.(<https://folkin.tistory.com/14>)

출처1 : 홍성군 귀농귀촌인협의회 카페(검색일자 : 2020.06.30.)

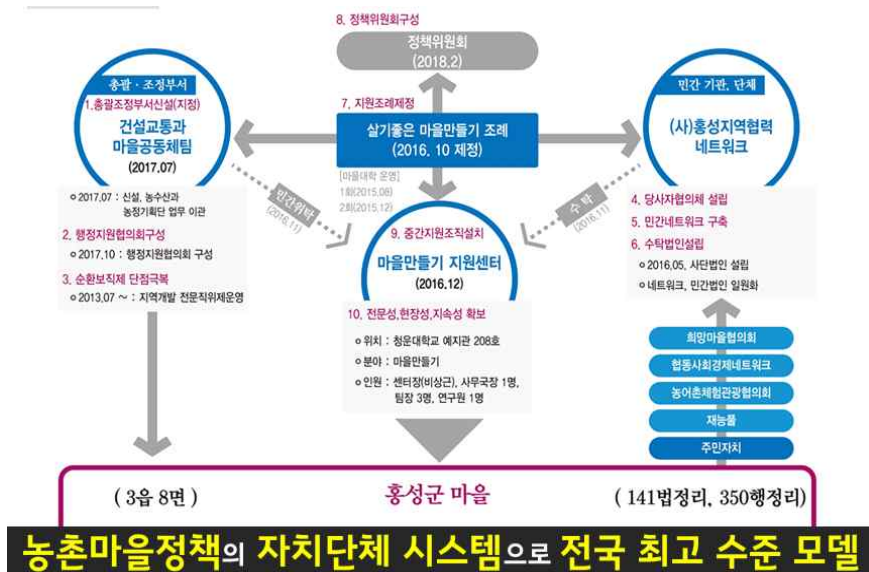
(<http://cafe.daum.net/hsrefarm/Cf1N/1517?svc=cafeapi>)
출처2 : 홍성군 귀농귀촌인협의회 카페(검색일자 : 2020.06.30.)
(<http://cafe.daum.net/hsrefarm/Cf1N/1517?q=%ED%99%8D%EC%84%B1%ED%86%B5>)

○ 홍성군 민관 협치 진단과 방향, 공간과 영역의 협치 구분(<그림 4-5> 참고)

- 홍성군의 민관 협치 양대축은 홍성통(민간), 홍성군친환경농정발전기획단(행정)이다. 홍성군은 농촌마을정책에 있어서 기초자치단체 중 전국 최고 수준의 모델이기도 하다.
- 하지만 이 두개를 민간과 행정의 양대 축으로 보기엔 애매한 것도 있다는 시각이 있다. 엄밀하게 보면, 홍성군친환경농정발전기획단은 농업 분야 민관 협치, (사)홍성지역협력네트워크는 농촌분야 민관 협치로 볼 수도 있기 때문이다. 이 둘은 사업을 중심에 둔 민관 협치라면 홍성통은 소통을 위한 민관 협치라는 입장이다. 처음에는 홍성통이 지역협력네트워크가 만들어지기 전까지 농촌분야 민관 협치 성격이 있었으나 실무력이 없었기 때문에 직접 사업을 수행하지는 못하는 상황이었다.
- 그런 점에서 홍성군 민관 협치 구조에서 면과 군 등 공간 범위의 협치 구조를 구분한 것과 더불어 농촌과 농업 등 영역의 협치 구조를 구분하는 것이 필요하다는 시각도 있다. 통합적으로 진행해야 한다는 대의에도 불구하고 협의회에 누가 참석할 것인가에 따라 그 성격이 매우 달라지기 때문이다.
- 제2의 도약을 위한 방향설정이 무엇보다 중요하고 지역 내에서 이러한 목소리가 표출되고 있다. 민관 협치를 위해서는 민간과 행정 모두 사람 발굴에 힘써야 한다. 그리고 이들은 지역 내에서 네트워크를 형성해야 한다.
- 민간 차원에서는 현장과의 네트워크 강화를 위해서 현장지원조직과 중간지원조직 간 결합이 중요하고 민간조직 역량강화를 통해서 민간 네트워크 연합체를 만들고 행정에 접근하는 프로세스를 구축하는 것이 필요하다.

- 행정 차원에서는 의지와 혁신적인 아이디어를 갖추어야 한다. 농업, 농촌, 먹거리, 공동체 등 분야 역량이 결집된 컨트롤타워 기능 보강을 위해서 홍성군 조직 재편은 실행되어야 한다. 꼭 필요한 조직이라면 군수, 부군수 등 지휘부의 참여와 의지가 우선 되어야 한다.
- 그리고 민과 관 모두가 네트워크를 강화하기 위해서 정보공유, 협력, 보완은 필수이다. 이 과정에서 중간 역할을 하는 홍성통은 제2의 도약을 구상하고 활성화 방안 논의를 시작해야 한다는 얘기가 나오고 있다.

〈그림 4-5〉 홍성군 민관 협치 정책지원 시스템 모식도



자료 : 구자인(2020), 협약 시대, 홍성군 농촌지역정책 대응방향, 홍성군 지역발전투자협약(관련부서 회의자료).

○ 홍성군 민관 협치 중 민간 주체에 대한 실태진단

- 민간 측면을 보면, 민간 주체 간 협치, 자치, 연대하는 역량과 준비가 우선 되어야 하는데 아직 협력, 조직화 역량은 더 강화할 필요가 있다. 원인은 지

역 내 네트워크 활동이 활발하지 않은 상태에서 그리고 그 필요성을 충분히 공유하지 못한 상태에서 사업에 필요한 조직들이 만들어졌기 때문이다. 또한 네트워크에 대한 이해가 부족하여 네트워크 조직이 단지 또 하나의 단체로 활동함으로써 네트워크 성격이 사라졌기 때문이다. 즉, 구심점이 되는 조직은 부재하고 사람도 중복되면서 거버넌스를 위한 민간 차원의 협력, 역량, 조직화, 네트워크 부재라는 악순환이 반복되고 있다.

- 홍성군에는 오히려 너무 많은 조직이 있으나 서로 결합이 잘 안되고 조직별로 사람이 중복되는 편이다. 사업을 위해서 만든 일시 조직이 사라지지 않고 다수가 살아남았는데 이런 조직은 관의 다른 각종 보조사업에 의지하게 되면서 만약 보조사업이 중단되면 조직 지속성이 없다고 보는 이도 있다.

○ 홍성군 민관 협치 중 행정 주체에 대한 실태진단

- 행정 측면을 보면, 행정은 여전히 통합적인 사업을 진행할 팀이 없다. 임시 TF 팀이라도 만들어야 한다고 생각하지만 일단 대규모 국책사업 확보를 목표에 두고 운영하므로 정작 국책사업을 진행할 부서가 마땅히 없는 문제가 발생한다. 컨트롤타워기능을 하는 기획감사담당관실도 곤란한 상황에 봉착하는 일들이 발생한다. 예를 들면, 홍성군은 농촌협약제도, 지역발전 투자협약사업을 확보했고 그에 따른 사업 계획은 세웠지만 사업 목표 또는 성격에 맞는 행정 조직을 만들어내지 못했다.
- 사업 추진과정에 있어 홍성군은 세밀한 검토없이 시작하여 사업주체 간 추가비용이 계속해서 발생하는 문제가 있다. 대규모 통합형 사업임에도 이전과 동일한 행정 구조로 진행되었다. 이로 인해 이전과 동일하게 단위 사업과 같이 진행되어 통합의 성격이 사라졌고 민관 협치의 방식 역시 원활하게 작동하지 않았다.

○ 홍성군 민관 협치 주체별 기능과 역할, 성과와 한계

- 친환경농정발전기획단은 설립을 친환경 농업 단체에서 제안했기 때문에 설립 초기에는 친환경농업 발전을 위한 정책 기획단의 성격이 강했다. 그렇지만 전문위원으로 농촌 전문가가 참가하였고 운영협의회에 관행농업을 하는 농민들도 참가함에 따라 시작 단계에서부터 성격은 변화하였다. 즉, 친환경이 아니라 홍성군 전체 농업의 발전 계획을 수립해야 하고 또한 농촌 분야 역시 중요한 영역으로 등장하게 되었다. 즉, 행정과 민간단체가 새로 만들어질 단체의 성격을 서로 상이하게 규정한 것이다. 그럼에도 초기 기획단의 성과는 매우 지대하다.
- 민관 거버넌스 대표격인 홍성통의 구축 과정 초기에는 행정의 참여를 유도하기가 어려웠다. 행정에서 굳이 민간 단체와 네트워크를 해야 할 이유를 찾기 어려웠을 것이다. 그러나 해가 지나면서 홍성통에 대한 필요성 즉, 사업을 진행하는 초기에 민간 단체와 진행 방향을 논의해 보자는 요청이 행정에서 더 자주 나왔다. 홍성통의 진행 중반부터는 민간 단체의 참여를 독려하기가 어려웠다. 처음에는 필요성에 동의를 했으나 몇 년이 지나면서 행정은 적극적인 참여가 이루어진 반면, 초기 참여했던 민간 단체와 달리 현재 참여하는 민간 단체 구성 범주의 변화도 겪고 있다.
- 시간이 지남에 따라 친환경농정발전기획단은 농업 분야를 그리고 홍성통은 농촌 분야를 논의하는 성격이 강해졌다. 이는 친환경농정발전기획단 전문위원의 전공분야, 중심이 되는 참여단체의 성격에 따라 네트워크는 성격이 달라지기 때문이다. 친환경농정발전기획단은 홍성군 학교급식 등에서 성공적인 사례를 만들어 냈고 동시에 친환경농업 분야 전문가가 전문위원으로 참여함으로써 농업 분야를 전담하는 성격이 강해졌다. 홍성통에 적극 참여 단체는 농업 단체가 아니라 직능 단체가 참여함으로써 농촌 영역에서

논의가 주로 이루어졌다. 현재 (사)홍성지역협력네트워크 설립, 마을만들기지원센터 등장과 함께 홍성통 설립 취지, 정체성, 제2의 도약 방향에 대한 고민을 하고 있다. 특히 홍성통의 민간 간사 역할을 맡을 단체가 없어 구조를 만들기 어려웠던 초기와 달리 마을만들기지원센터가 민간 간사 역할을 맡으면서 지속적으로 운영해 온 성과는 분명 존재한다. 반면, 다른 민간 단체 참여의 적극성을 유인하는데 고민이 깊어지고 있다.

- 홍성통을 적극적으로 활성화시키는 역할은 (사)지역협력네트워크가 담당해야 하는 것이다. 하지만 (사)지역협력네트워크는 마을만들기지원센터의 수탁법인 기능 위주로 운영되면서 군 단위 민간 협의회 간 연합단체, 민간 네트워크를 강화해야 하는 당초 목적 달성에 어려움이 있을 것이다. 여전히 (사)지역협력네트워크와 중간조직인 마을만들기지원센터 간 역할이 구분되지 않아 업무가 버거우면서 (현재 지역협력네트워크와 마을만들기지원센터 사무국장은 동일)나타난 현상으로 볼 수도 있다.
- 이와 더불어 기존 중간지원조직 (홍성도농교류센터, 귀농귀촌지원센터, 협동사회경제네트워크 등)의 한계도 여전하다. 홍성도농교류센터 및 귀농귀촌지원센터는 중간지원조직이라기보다 행정(농업기술센터 등) 산하의 사업실행조직 성격이 강한 편으로 당초 설립취지와 정체성에 혼란이 있고 협동사회경제네트워크는 조직 자립 수준이 낮은 편이다. 이런 상황에서 연대가능성을 높이기 위해서는 내부에 축적된 높은 인적자원 역량을 활용하여 지역협력네트워크를 주축으로 연대 노력을 지속해야 한다.
- 친환경농정발전기획단은 행정으로 들어가서 민간의 입장을 대변한다면 마을만들기지원센터는 민간 단체의 위치에서 민간의 입장을 행정에 대변해야 한다는 점에서 구조적 차이가 있다. 그럼에도 현재 두 조직 모두 행정의 입장을 민간에게 전달하는 성격이 강해진 것은 행정에서 경제적 지원을 받

는 조직이라는 근본 한계를 가지고 있기 때문이다. 이를 해결하는 위해서는 전문 활동가 육성이라는 장기적인 과제, (사)지역협력네트워크와 같은 민간 연대 기구의 실제적 강화, 연대 기구와 현장 조직 간의 네트워크 구축과 현장 조직 간 네트워크 구축이라는 어려운 과제를 가지고 있다. 즉, 민간 조직의 역량 강화가 과제이고 이는 단지 행정의 경제적 지원이 아니라 인력의 육성과 더불어 정부 사업 등을 통해 자조적 현장 민간 조직이 더 많이 만들어지고 자립하는 과정이 절실히 필요한 상황이다.

- 군 단위 민관 협치 구조의 현재 모습은 각 직능 단체들의 협의회와 그 협의회 간 연결 (물론 개별 직능 단체도 연결 단체에 참여 가능) 이라 할 수 있다. 하지만 이는 면, 리 단위에서 활동하는 직능 단체들이 리와 면의 대표성 문제, 면의 다양한 조직들이 면에서는 만나지 않고 군에서 연결된다는 한계, 조직규모의 너무 큰 차이 등 여러 문제를 가지고 있다. 그럼에도 이전에는 관심 분야(귀농, 체험관광, 사회적경제, 권역 사업 등)별로 만남으로써 행정과 동일한 칸막이가 민간 단체에서 더 강하게 만들어진 상황을 타개한다는 차원에서 그리고 시간이 지남에 따라 이권단체의 성격이 강해지는 민간 단체의 한계를 타개한다는 점에서 의미를 가진다.
- 면 단위로 구축되는 주민자치회라는 이의 대안이 될 수 있다는 점에서 그리고 민관 협치의 성격을 가지고 있다는 점에서 연구에 포함하는 것도 적절하나 주민자치회가 농정을 분과로 가지고 있는 경우가 드문 상황에서 농정 거버넌스 체계라 하기는 어렵다. 물론, 농업회의소가 만들어지는 과정이 여전히 하향식(up-down)이고 관 주도로 만들어짐으로써 민간 자율성과 자조성이 한정적이라는 점에서 주민자치회는 여전히 의미를 가진다. 또한 주민자치회는 기존에 생각하지 못했던 읍면 단위를 활동 영역으로 삼고 있다는 점, 읍면 단위를 공식 대표한다는 점, 현장 강화라는 점에서 이전의 어떠

한 거버넌스 활동과도 차이가 날 수 밖에 없다.

- 민간의 활동력이 한계를 가져 관에 의지하고 있다는 한계는 여전히 있지만 이는 시간적 한계로 인적 발굴의 한계 때문이라 할 수 있다. 여전히 주민자치회에 대한 홍보가 부족하기 때문이고 이는 시간이 지남에 따라 해결이 가능한 영역이라 할 수 있다. 물론 여러 긍정적 시나리오에서도 인적 육성을 위한 교육 체계가 없다는 점이 여전히 한계라 할 수 있다.

나. 홍성통

○ 위상(position) : 홍성통에 대한 전반적인 평가, 진단

- 2013년 지역사회 구성원의 협력과 네트워크를 촉진하는 지역 거버넌스 ‘홍성통’ 월례회의를 시작하였다. 민관 협치를 기본으로 지역발전을 위한 다양한 의제에 대해 함께 고민하고 협력하고자 현재까지 지속적으로 월례회의를 추진해오고 있다. 2012년 12월에 첫 모임을 추진하였고 2013년 3월에 준거버넌스 형태로 발족하였으며 그 이후부터 정기모임이 이어졌다.
- 홍성통은 지역사회 단체 간 협력을 위해, 농촌지역 발전을 위해, 민간 단체와 행정 담당자들이 모여 소통하고 협업하기 위해 만든 군 단위 민관 거버넌스 이름이다. 민과 관이 공동으로 간사를 맡아 자율적으로 운영하는 기구이다. 의제 선정부터 사업발굴 과정까지 그간의 성과를 통해 행정 내 홍성통 위상은 매우 높은 편이다. 반면, 홍성통 위상을 애매한 지점이자 특이한 점으로 볼 수 있는 것은 지역 거버넌스라고 하지만 법적, 제도적 근거가 없기에 실행권한이 없고 논의하는 구조만 가능한 부분이다.
- 홍성통은 민간 반, 행정 반 성격을 가지고 있다. 민과 관이 소통하는 공간, 자기업무와 정보를 교류하는 공간, 농촌지역 사업과 정책에 대해서 행정과 민간이 정보를 공유하고 자유롭게 논의하는 공간이다.
- 홍성통은 어떠한 계획을 소통·노력·실행해 나가는 과정, 지역의 주체를 알아가는 과정, 이해관계 적고 상호부조가 작동하는 과정, 신뢰관계를 구축하는 과정이다. 사적이익이 아닌 공적이익에 부합하는 의제, 다양하고 자유스러운 의제를 논의하는 장이다.

○ 논의 주제 범위·폭(theme)

- 한 달에 1회, 매월 마지막 화요일에 회의를 개최하고 보통 20명 안팎 인원이 참석한다. 월례회의는 통상 정보공유 1시간, 집중과제에 대한 학습 및 토론 1시간 등 약 2시간 정도 회의가 진행된다(〈표 4-18〉 참고).
- 논의주제(논의안건)를 정하는 방식은 참가자 모두 함께 결정하는 구조이고 순수하게 자율성을 기반으로 한다. 보통 매년 1월부터 3월까지 논의를 거쳐 그해에 다룰 안건을 결정한다. 연초 의제(이슈)를 선정하고 매월 논의를 이어나가기도 하고 때에 따라서 월별 이슈가 달라지기도 한다.
- 논의주제 내용은 초기부터 농업·농촌 거버넌스를 지향했기 때문에 논의영역 역시 농업·농촌이라는 틀에서 결정한다. 하지만 참가자 특징에 따라 성격이 달라지는데 논의영역이 확대되기도, 다양해지기도 해서 확장성과 다양성 측면에서 긍정적인 점도 있다. 일례로 권역발전포럼은 마을만들기 의제를 중심으로 논의하는데 이슈 한계에 봉착했다.
- 논의주제 내용은 초기에 농업·농촌 거버넌스를 지향했기 때문에 논의영역 역시 농업·농촌이라는 틀에서 결정한다. 하지만 참가자 특징에 따라 성격이 달라지는데 논의영역이 확대되기도, 다양해지기도 해서 확장성과 다양성 측면에서 긍정적인 점도 있다. 일례로 (사)홍성지역협력네트워크에서 운영 중인 권역발전포럼은 권역에 한정된 의제를 중심으로 논의하는데 이슈 한계에 봉착하여 최근 홍성통 운영방식인 참여자간 업무공유를 기본으로 하고 때에 따라 집중과제 논의를 진행한다.
- 논의주제가 결정된 이후에는 자체 토론이나 외부인사 초빙강연 등의 교육, 행정 및 민간에서 영역(단체)의 활동내역 정보공유가 이뤄진다.
- 홍성통은 합의에 기초하고 참여범위에 제한을 두지 않는데 관 조직의 딱딱

함을 피하고 민간의 자율성과 창의성을 살리기 위해 관련 주체들이 연계 협력할 사안에 대해 자유롭게 역할을 분담하고 논의하고자 노력하였다.

〈표 4-18〉 홍성군 홍성통 운영실적(2013년~2020년 6월)

구분	총계	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
운영회수	121	12	9	11	15	21	32	19	2	121
참여 자 수	행정	1,451	63	53	49	68	77	190	80	587
	민간		68	57	99	102	94	195	229	864

자료 : 홍성통(2020), 2020년 민관 협치 우수사례집(충청남도 제출자료, 작성기간 : 2020.06.20.).

주 : 1. 운영회수와 참여자수는 홍성통 정례회의 및 분과회의 포함.

2. 2020년은 하반기에 2회(8월, 10월) 가량 진행하였으나 운영실적에 포함하지 않음.

- 예를 들면, 2019년 홍성통 월례회의의 주요내용은 청년정책, 농촌 유희시설 활용, 홍성형 사회적농업, 주민자치 등이 있었다. 세부내용은 다음과 같다 (〈표 4-19〉 참고).

〈표 4-19〉 홍성군 홍성통 회의내용 목록 예시(2019년)

회차	일자	장소	내용	비고	참석(명)	
					행정	민간
1	1.29	홍주성 역사관	2019년 지역발전투자협약 시범사업 공유 및 주체별 정보공유	홍성통	11	17
2	2.26	홍주성 역사관	2019년 홍성통 운영방향 논의 및 주체별 정보 공유	홍성통	7	15
3	3.26	내현권역	2019년 홍성통 중점과제 선정 및 주체별 정보 공유	홍성통	4	14
4	4.30	용봉산권역 한마음센터	홍성군 청년정책에 대한 고민 및 주체별 정보 공유	홍성통	6	15
5	5.28	대평창고 오누이권역	농촌유희시설 활용 창업지원사업 및 주체별 정보 공유	홍성통	6	15
6	6.20	오누이권역	청년통 운영 방향	청년통	1	6
7	6.25	문당권역	홍성형 사회적 농업 및 주체별 정보 공유	홍성통	7	16
8	7.23	커피오감	주거정책과 청년	청년통	2	4
9	7.30	에덴힐스 힐링파크	홍성형 사회적농업	홍성통	7	13
10	8.13	오누이권역	청년통 소개 및 정보 공유	청년통	4	34
11	8.27	신수힐한권역	청년 농업인을 키우는 사회적농업	홍성통	4	13

회차	일 자	장 소	내 용	비 고	참석(명)	
					행정	민간
12	9.17	홍주성 역사관	청년 공간(잇슈창고/남문동, 오관2리 도시재생사업)	청년통	5	9
13	9.24	지역센터 마을활력소	왜 주민자치회를 말하는가?	홍성통	3	12
14	10.22	커피오감	홍성군 청년 주거정책	청년통	1	10
15	10.29	한솔기권역 커뮤니티센터	홍성군 문화특화지역조성 추진사업단 운영 계획 발표 및 홍성통 토론회 관련	홍성통	4	9
16	11.19	커피오감	홍성군 청년정책 원탁회의 검토결과 토론	청년통	2	8
17	11.26	홍성군 농업기술센터 대강당	주민자치 대토론회	홍성통 토론회	121	
18	12.17	커피오감	홍성군 교통현황에 대한 청년의견 수렴	홍성통	1	10
19	12.24	구항권역	홍성통 1년 돌아보기	홍성통	5	9
합계(2019)					80	229

자료 : 홍성통(2020), 2020년 민관 협치 우수사례집(충청남도 제출자료, 작성기간 : 2020.06.20.).

- 홍성통 의제설정 방법에 이견이 있다. 1년 단위 중점과제를 집중 논의하자는 의견, 매월 주제를 자유롭게 논의하자는 의견이 있다. 중점 운영 과제 선정 방식 (집중과 선택)에도 한계가 존재한다. 특정 주제를 일년 동안 토론할 경우 내용의 깊이, 정보공유의 심화 측면에서 효과적이라고 생각하지만 다른 영역의 참가자들이 흥미를 느끼기 어려울 수 있다. 반면, 각자 다른 영역의 참가자들이 흥미 있는 여러 주제를 월별로 다룰 경우 관심이 깊어질 수는 있지만 토론과 정보공유 심화가 이뤄지긴 어려울 수 있다.
- 1년 단위 중점과제를 집중 논의하자는 의견을 존중해서 2017년 1월부터 3월 간 논의주제를 결정하는 기간으로 잡고 그해 논의주제를 “청년” 주제로 설정한 적이 있다. 그래서 홍성통 분과에 청년통을 설립하고 회의를 주재하면서 2018년 사업화하였다. 2019년 행정안전부 청년창업 네트워크 구축사업, 청년잇슈 마을 운영사업, 청년 공동체사업 상 수상 등으로 이어지는 쾌거가 있었다.

- 매월 주제를 자유롭게 논의하자는 의견을 존중해서 2018년~2019년 운영했는데 결국 의제가 명확하지 않아서 성과가 없었다. 청년 네트워크 구축사업처럼 논의를 하고 있다가 필요한 사업에 응하는 경우도 있었다.
- 홍성통 논의주제 방식에 대한 입장 차이가 있다. 하나의 주제를 연간 집중적으로 논의하자는 의견과 연간 농업농촌 분야와 별다른 관련 없는 다양한 분야를 함께 다루자는 의견이 있다. 농촌분야농업분야 영역을 이원화하자는 의견, 통합하자는 의견도 있다.
- 홍성통 논의주제 영역에 대한 입장 차이가 있다. 홍성통의 논의주제 내용을 농업농촌과 관련해서 계속 압축해야 한다고 보는 의견, 거버넌스라는 조직 특성 상 참가자 폭이 제한되는 것을 방지하기 위해서 좀 더 포괄적으로 다뤄야 한다는 의견이 있다. 어떤 것도 제한하지 않고 자유롭게 이야기할 수 있는데 논의 후 결정사항 등에 대해서 사안마다 다를 것이다.
- 예를 들면, 논의주제 영역은 여러 가지가 있는데 사안에 따라 실질 논의는 분과별로 운영하기도 하고 전문위원이 있을 때 각자 전문영역과 그 시대의 정부사업형태(권역단위, 읍면단위, 지역발전투자협약, 농촌협약 등)등에 따라 논의범위가 다르다. 거시적인 논의영역은 일년 단위로 정한 거버넌스, 마을만들기 지원 시스템, 청년정착지원시스템 등이다.
- 예를 들면, 홍성통 명칭과 운영방식, 지역협력네트워크 명칭부터 설치, 다양한 사업유치, 사업계획 및 추진, 기존 중복사업(교육, 홍보 등), 재능기부 활동, 권역활성화 사업(3농 공모로 신청)처럼 행정의 필요에 의해 관련 주체들이 모여 논의한 경우, 서울시 지자체 교류사업의 내용과 진행할 주체를 논의할 때처럼 외부 제안에 따라 논의한 경우도 있었다.
- 향후에는 민간 자체적으로 거버넌스를 활성화하여 협력사업과 공동논의

과제를 찾아내고 의제(이슈)가 선정된 뒤 이후는 리빙랩 방식으로 해결하면 좋을 것이다. 다만, 축산이슈는 무거운 주제이고 대규모 축산농가, 외지인 축산농가에 대해서 달리 취할 방법이 없기 때문에 다뤄지지 않았다. 축산은 주민주도로 풀어가기에 한계가 있는 이슈라고 생각하고 있었다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 홍성통이 만들어진 것은 지역 발전을 위한 수평적 파트너십 구축이 목표였으므로 지속적 운영이 성과이고 최대한 느슨하게, 자율적으로 운영하였다.
- 홍성통은 합의에 기초하고 운영주체의 파트너십 정도나 참여범위에 제한을 두지 않는다. 관련 주체들이 연계 협력할 사안에 따라 자유롭게 역할을 분담하고 논의하는 편이다.
- 행정은 홍성군 친환경농정발전기획단, 민간은 (사)홍성지역협력네트워크(홍성군 마을만들기지원센터 수탁법인)가 공동 간사 역할을 담당한다. 업무회의체 성격이자 업무협조 성격과 기능을 가졌고 초기 홍성통에 힘을 실어주기 위해서 부군수가 자주 찾아왔었을 만큼 초기 안착을 위해서 민간보다 행정 주도(농발단 민간 임기제 공무원 담당)로 이끌어나갔다. 민과 관이 서로 정보공유에 목말라 있던 시기여서 활발하게 운영되던 시절이었다. 행정측면에서는 2020년 초반까지 친환경농정발전기획단 팀원급이 홍성통을 주관하면서 팀장급의 관심과 의지 수준에 따라서 진행상황이 달라지는 편이었다.
- 홍성통 구조는 대표위원장이 없는 수평적인 조직 체계로서 민간과 행정의 논의조직이기에 행정과 민간단체를 대표하는 26명 공동위원이 참가한다. 민간-중간지원조직-행정 간 관계는 마을, 민간단체, 중간지원조직 등 약 130여개, 행정 12개 부서가 참가한다. 모두가 회의에 참석하는 것은 아니

고 외형 상 지역 내부의 타 기관·조직·단체 간 관계성을 지닌다고 볼 수 있지만 실제로 참여자 간 관계에 대한 중요성을 생각하는 것은 아니다.

- 홍성통은 다양한 참가, 자유로운 참가, 가급적 많은 인원이 참가를 지향한다. 누구나 참석할 수 있어서 열린 구조를 지향하지만 아무나 참석하기에 논의집중도에 있어서 한계점으로 작용하기도 한다. 자유로운 구성과 참여를 원칙으로 삼고 있기 때문에 매회 인원과 단체가 소폭 달라진다. 민간에서는 주로 단체 대표자가, 행정에서는 주로 실무자급(주무관)이 참가한다.
- 구성원이 자발적으로 참여하는 이유는 ① 민과 관 모두 참여 시 상호 이익이 된다고 생각, ② 사업에 대한 실패율을 저하시킬 수 있다고 생각, ③ 행정에서는 담당자 현안과 고민 청취, 일부 민간으로부터 조력 확보, 해결방안 모색 가능, ④ 민간에서도 행정으로부터 조력확보 가능, 민간이 부족한 것은 재원인데 공공이익에 부합하는 사업은 공식적으로 조달 가능한 사례, ⑤ 행정과 민간이 서로 정보를 주고 받아가면서 내부 소통 계기, 사회적 자본이 형성되는 계기, ⑥ 홍성통에 행정이 참여함으로써 자동적으로 교육차원, 학습기회로 연결된다.
- 행정에서는 친환경농정발전기획단을 기본으로 기획감사담당관실, 건설교통과 마을공동체팀, 경제과 일자리정책팀, 문화관광과 관광팀, 농수산과 농정팀, 가정행복과 여성복지팀, 교육체육과 평생교육팀, 허가건축과 공공디자인팀, 도시재생과 도시재생팀 등 상향식 지역개발사업과 관련된 부서 등이 자유롭게 참가한다.
- 민간에서는 홍성지역협력네트워크(마을만들기지원센터, 도시재생지원센터)를 기본으로 희망마을협의회, 도농교류센터, 귀농귀촌지원센터, 협동사회경제네트워크, 마을연구소 일소공도, 청년창업네트워크(잇슈), 한국농

어촌공사 등이 자유롭게 참가한다. 그 외 주민자치회도 일부 연결(주민자치회 관련 내용을 다루며 토론회도 개최한 바 있지만 큰 관계성은 아직 없음)된 적이 있다.

○ 주체 구성(composition)

- 가장 두드러진 성과로는 2013년 홍성통이 처음 출발한 이후 지속적으로 외형이 확대, 참여 주체가 확대되었다. 2013년에는 5개 부서 및 83개 단체, 2014년에는 3개 분과·10개 부서·113개 단체, 2016년에는 3개 분과·10개 부서·120개 단체, 2017년 3개 분과·12개 부서·123개 단체(민간 116개소, 재능기부 7개소), 2019년 이후 3개분과·12개 부서·183개 조직이 참여 중이다(〈표 4-20〉, 〈표 4-21〉 참고).
- 지역 내 중간지원조직 설치를 위해 희망마을협의회, 권역단위협의회, (사)협동사회경제네트워크, 농촌체험관광협의회 등이 협력관계에 동의하면서 (사)홍성지역협력네트워크라는 법인도 만들게 되었다.
- 기존 조직의 기능 강화에 역점을 두었는데도 서로 소통하기 위한 새로운 모임과 조직이 증가하였다. 참고로 여러 분과를 유동적으로 운영한다.

〈표 4-20〉 홍성군 홍성통 분야별 관련 주체 현황

구분	농촌체험관광	귀농귀촌	사회적경제	마을만들기
행정	농업기술센터 농촌체험	농업기술센터 농촌체험	경제과 고용정책	건설교통과 농촌개발
중간지원	도농교류센터	귀농귀촌지원센터		마을만들기지원센터
관련단체 및 협의회	농어촌체험관광협의회(농어촌체험휴양마을, 체험농가, 교육농장 등 38개소)	귀농연구회	협동사회 경제네트워크(마을기업, 협동조합, 마을활력소 등 24개소)	희망마을협의회(54개소), 권역(7개소)

자료 : 안현경(2015), 민관협력 거버넌스 홍성통의 경험과 과제, 충남연구원 마을만들기시스템지원원
구회 발표자료(2015.03.25.), p.35.

〈표 4-21〉 홍성군 홍성동 참여주체 현황과 주요활동내용

참여단체		설립	주요 활동내용 또는 주요 업무
민간	희망마을 협의회	2013.03.	- 충청남도 사업인 희망마을만들기, 농식품부 현장포럼을 통해 마을발전계획을 수립한 마을들로 구성(54개소)된 임의단체 - 희망마을 간 정보교류 및 유대강화 등
	권역발전 협의회	2013.08.	- 사업 완료, 진행 중인 권역 7개소의 리더와 관계자, 지역 내외 전문가, 담당공무원으로 구성. 사업간 정보 공유, 자문회의, 권역 간 멘토링 등. 실무자들인 사무장 모임 구성(2014년 4월)
	농촌체험 관광협의회	2011.03.	- 체험휴양마을, 교육농장, 체험농가, 은퇴농장, 개인농장 등 41개소 구성, 영농조합법인 등록(2012년 1월 18일) - 체험프로그램 전문강사 5명, 농어촌체험지도사 16명, 현장가이드 활용인력 19명 확보
	관광두레	2015.03.	- 지역 주민이 스스로 만들어가는 관광사업 공동체로서, 5개 단체 참여. 관광두레 사업은 2015년 3월부터 3년간 지원
	마을학회 일소공도	2017.06.	- 농업·농촌·농민의 문제를 농촌 생활세계와 세계 문명사적 맥락에서 탐구하고 그 해결책을 모색하기 위해 월례세미나, 강학회, 일소공도 대회 등 다양하고 실험적인 형식의 공부 마당 등 실천
	협동사회경제 네트워크	2012.11.	- 사회적기업, 마을기업, 복지기관, 협동조합, 시민단체, 중간지원조직인 마을활력소 등 24개소로 구성 - 과거 홍성동의 민간분야 코디네이터 담당(2013년 3월~2015년), 희망마을 발전계획 컨설팅과 시군역량강화사업 등 참여
중간 지원 조직	지역협력 네트워크	2015.06.	- 희망마을협의회, 농촌체험관광협의회, 홍성협동사회경제네트워크 등 여러 단체들이 사단법인형태로 조직 - 2015년 살기좋은 희망마을만들기 발전계획 수립 및 컨설팅, 2015년 시군역량강화사업, 2016년 시군역량강화사업 시행 - 홍성군 마을만들기지원센터(2016년 11월), 도시재생지원센터(2018년 11월) 업무 수탁 운영 중 - 현재 홍성동의 민간분야 코디네이터 담당(2016년~)
	도농교류센터	2014.01.	- 농촌체험관광지원센터(2014년 1월) → 도농교류센터 개칭(2016년 1월) - 농촌체험관광 운영, 도농교류업무 확장 노력 중
	귀농귀촌 지원센터	2012.03.	- 귀농귀촌 종합상담, 도시민 유치지원사업 운영 및 관리 등
	마을 만들기 지원센터	2016.11.	- 홍성군 마을만들기지원조례 통과(2016년 9월) - 홍성군으로부터 (사)지역협력네트워크가 마을만들기지원 센터 업무를 위탁 받음(2016년 11월)
행정	농정발전기획단		- 농정전반 기획, 홍성군 역량강화사업, 현장포럼, 홍성통 행정 코디
	농수산과		- 농어촌체험휴양마을 지정, 사무장, 보험 등 사후지원, 어촌체험마을, 일반농산어촌개발사업(소득, 체험분야 등)
	건설교통과		- 일반농산어촌개발사업(신규마을, 권역단위 등), 농촌개발, 희망마을가꾸기
	경제과		- 고용정책(마을기업, 사회적기업, 협동조합 등)
	문화관광과		- 관광, 관광두레, 일반농산어촌개발사업(공동 문화 등)

참여단체	설립	주요 활동내용 또는 주요 업무
	도시건축과	- 공공디자인, 일반농산어촌개발사업(경관 등)
	행정지원과	- 평생교육
	기획감사실	- 기획 및 홍보
	농업기술센터 농촌체험	- 농촌체험관광, 귀농귀촌, 일반농산어촌개발사업(시군 창의 등)
	농업기술센터 교육정보과	- 농업인 교육
	마을통	- 공무원 동아리(2016년 3월~10월) 농촌관광 주제로 운영

자료 : 전문가 서면자문을 토대로 수정, 보완, 재구성 작성함.

○ 조직 구조와 형식(structure)

- 홍성통은 위원장 없이 운영되며 운영 편의를 위해 구성원(민간, 행정) 대표들로 이뤄진 운영위원회와 공동간사를 두었다. 공동간사가 좀 더 효율적인 의사결정과 협력활동, 정책공유 등을 지원하고 있다.
- 모두 만나서 논의를 하는 것도 필요하지만 핵심사안을 정해 분과별 운영하기도 하는데 분과는 홍보통, 교육통, 관광통, 청년통(청년 잇슈, 청년네트워크), 마을통, 재능통, 협사통 등이 운영되고 논의를 유도한다. 상황에 따라 분과는 달라지고 새로 생성되기도 한다.
- 홍성통은 합의에 기초하고 운영주체의 파트너십 정도나 참여 범위에 제한을 두지 않고, 행정 조직의 딱딱함을 피하고 민간의 자율성과 창의성을 살리기 위해 관련 주체들이 연계 협력할 사안에 대해 자유롭게 역할을 분담하고 논의를 하는 편이다.
- 기본적으로 월례회의 개최, 진행, 관련자들에게 정보 공유를 한다. 필요시 해당분야 전문가, 해당분야 활동가 등을 초빙하여 공동학습도 진행한다. 홍성군 내 필요 사업을 추진하기 위한 토론회를 개최하기도 한다.

○ 주요 기능(function)

- 홍성통은 홍성에 관한 것은 무엇이든지 서로 논의하고 알아가면서 공동의 제를 찾고 지역 인재를 발굴, 양성하고 조직을 관리할 수 있는 능력을 길러서 지역경쟁력을 갖추고자 만들게 되었다. 신규 조직을 만드는 것이 아니라 기존 조직이 제 역할을 잘 할 수 있도록 지원해주는데 역할이 있다.
- 홍성통은 정책기획, 정책과 사업의 홍보, 최근 지역 내외 동향 파악, 정책정보 공유, 자기업무 교류, 지역주민 참여 공간 제공, 주민주도 이슈 발굴과 제안, 이런 과정을 거치며 상호 학습(자동적인 교육) 및 인지 등 여러 가지 기능들을 작동시킨다. 지역인재 조사와 활용, 여러 단체와 행정 부서가 함께 할 수 있는 일을 찾았는데 17개 기관의 180여개 교육을 자료화하고 중복내용은 합치고 필요한 내용으로 수정, 변경, 좋은 것들은 함께 행사에 참여하고 홍보하였다.
- 행정에서는 홍성군청 친환경농정발전기획단의 전문위원(공무직)이, 민간에서는 사단법인 홍성지역협력네트워크의 사무국장이 간사를 맡아서 회의록 작성, 참석자 연락 등 역할 분담을 한다.
- 정보공유, 소통, 학습, 토론, 공동의제와 협력사업 발굴은 중요한 기능이라고 보았다. 특히 정보 기능이 가장 중요하다. 민간과 홍성군 행정기관, 공공기관의 농업·농촌 사업 외에도 다양한 정보가 유통되는 유일한 통로다. 행정부서별 협력이 쉽지 않아서 부서별 정보공유 내용을 제출하지 않으면 홍성군 친환경농정발전기획단 전문위원이 주간업무보고 내용 등을 일일이 확인해서 홍성통 정보공유에 포함, 작성하기도 하였다.
- 홍성통이 개최하는 월1회 회의에 장단점 양면이 있지만 핵심기능은 정보공유이다. 정보공유 기능은 행정에서 어떤 사업이 기획되고 있고, 민간에

서 어떤 활동을 추진하고 있는지 한 달에 한 번 정기적으로 만나 서로 알 수 있다는 점에서 적지 않은 이점으로 작용한다. 정례적 모임이란 장점도 있지만 정보가 빠르게 흘러가고 그를 바탕으로 사업이 기획된다는 점에서 한계를 지닌다. 사업 필요성에 대한 사전 논의구조를 띠고 기획에서 협력하는 경우가 많아 추진과정에서 충분한 논의가 이뤄지지 못하는 한계도 있다. 월례회의는 강제성이 없고 의결사항이 있는 것이 아니다보니 급한 일이나 중요사안이 있을 때 부차적으로 생각되는 경향이 있다.

- 행정에서는 사업 기획 과정에서 민간에 어떤 부분이 참여해야 예산을 정확하게 집행하고 최소한의 성과를 낼 수 있는지, 다른 담당자가 겪은 시행착오(관련법 등)는 어떤 것이 있었는지, 내 업무 외에 다양한 업무들은 무엇이 있는지, 협력에 의한 추진가능성 등을 가늠할 수 있다. 매월 홍성통회의결과는 서면으로 군청 내 메모장 형태로 공유되어서 팀장, 주무관과 사무국장 등 실무자급에서 진행되는 협력사항을 다양한 부서의 과장, 국장, 부군수 등 지휘라인까지 공유하였다.
- 민간에서는 사업 추진에 필요한 행정지원 정보를 얻을 수 있다. 실제로 민간이든 행정 분야든 정식회의가 아닌 관련 주체 간 정보공유나 논의 테이블이 자주 만들어졌는데 협력사항을 자료로 남기고 다른 주체들과 공유하여 협력을 유도할 수 있다.
- 이론 상 협력하고 네트워킹에 공감하지만 구체적 사안으로 들어가면 각자 사정에 따라 근시안적으로 접근할 수밖에 없다. 이것을 행정과 민간에서 서로 신호를 보내며 함께 할 자리를 꾸준히 만듦으로써 공유나 협력의 경험을 쌓도록 했다는 데 의미가 있다. 홍성통이 조례에 근거하고 특정 업무담당 공무원만 운영했더라면, 관행 상 열리는 OO위원회 같은 방식이었다면 과연 얼마나 지속할 수 있을까라는 것에 회의적일 수밖에 없는 지점이다.

- 정보공유 및 소통, 작은 단위의 의사결정(실무자 중심)이지만 학교급식과 같은 중요시책과도 연결되는 경우를 경험한 바 있다. 예를 들면, 학교급식 처럼 지역의 작은 유통문제를 해결하기 위해 지역의 주민과 단체, 행정의 함께 자료조사를 하고 횡성군 사례 등을 방문하여 홍성지역에 맞는 대안을 찾아나가는 과정 등이다. 그간 홍보, 교육, 청년 등의 문제를 지속적으로 논의하면서 지역의 다양한 문제를 공유하고 정책대안을 마련하였다.
- 최근 각종 대형국책사업 선정 시 홍성통을 잘 활용해서 공모과정 통과하였는데 평소 공모사업 기획에 중요한 역할을 수행하였으므로 가능한 일이다. 간접적으로 홍성통을 통해 지역의 정보가 꾸준히 흘러갈 수 있었고 지역 발전투자협약 시범사업(182억 원)과 농업환경보전프로그램 등이 지역에 유치될 수 있었으며 청년창업 네트워크 구축 사업 추진도 가능하였다.
- 객관적으로 보면 홍성군 농업농촌에 필요한 적절한 사업을 발굴하고 이를 기획하여 사업비를 확보하는 데까지 홍성통이 무척 중요하다. 거버넌스가 있기 때문에 시의성 있는 현장기반 사업 발굴과 기획이 가능하다고 본다.
- 단, 정보공유의 장으로서만 존재하고 힘든 얘기를 하지 않는다. 논의 기구 혹은 정보 공유가 가능한 기구에 머물고 있을 뿐 논의를 통해 도출된 의견 사업화하기 어려운 구조, 논의 결과가 반영될 수 있는 뚜렷한 통로가 없다. 홍성통이 지속적으로 운영되기 위해서는 정보공유 기능 외에도 다른 기능과 역할을 모색하자는 논의가 시작되고 있다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 2012년 초기 시군 역량강화사업으로 홍성통을 제안했고 이듬해 사업 채택과는 상관없이 홍성통은 비예산으로 꾸준히 매월 모임 및 일부 활동을 자체

적으로 추진하게 되었다.

- 지속성을 담보되기 위한 자유로움, 형식 틀에 얽매이지 않고 참여구성원과 논의주제가 자유롭고 느슨한 점, 참여구성원의 자발성, 매월 1회 정기적으로 꾸준히 개최하는 일, 법적 근거 없이 운영되는 조직, 절차나 형식을 따르지 않고 수직적 논의 구조가 아닌 수평적 논의 구조(위원장 없음)인 게 장점이나 행정입장에서 봤을 때 논의 및 결정이 더딘 조직, 이상한 조직이라고 볼 수 있고, 구속력, 책임을 지는 의사결정 구조가 아니라 단점도 있다.
- 조례와 법에 근거한 각종 위원회나 심의회가 유명무실하게 운영되는 것을 감안하면 형식적이기보다는 자율과 실리적이며 의사결정의 폭은 좁지만 업무 집행의 선택 폭은 넓다고 볼 수 있는 것이 특징이자 차별성이다. 형식적이지 않아 진행속도도 빠르지 않으며 의무와 책임이 불분명한 관계 속에서 느슨하게 운영될 수도 있겠지만 그간 소통결과는 놀랍다.
- 향후 홍성통을 비롯한 단체, 조직, 기구 등의 관리, 운영방식 변화 모색이 필요하다는 얘기이다. 기존 홍성통에 속해 있는 단체, 조직, 기구를 정비하는 것은 각자의 몫이다. 자유롭고 구속력이 없는 게 특징이자 장점을 살려서 자율적으로 학습하고 스스로 정비방향을 모색하며 소통방식과 네트워크로 협력의 끈을 당기도록 한다. 단체별 숙제는 스스로 풀 수 있도록 학습하고 준비하도록 지원, 간사를 교체해보기, 그들 조직이 제 역할을 할 수 있게끔 해 보기, 이는 각 단체가 풀어나갈 숙제이지만 홍성통 내에서 지원해줄 수 있다는 의미이다.
- 외부 자문가들의 의견에 따르면, 향후 홍성통 운영방식을 바꿔보기를 권하기도 하였다. 현재 민간 간사는 (사)지역협력네트워크, 행정 간사는 친환경농정발전기획단인데 소통과 운영 용이성을 위해 부여한 것이지 두 기관이

꼭 간사를 맡아야 하는 것은 아니다. 간사란 단순히 홍성통 모임장소와 회의자료를 취합하고 진행하는 것 이상의 역할을 해야 하기 때문이다.

- 예를 들면, 지역 내 공유, 확산시키는 차원에서 지역 내 단체들이 돌아가면서 간사 역할을 맡아보게 해 보기, 기존 간사를 맡았던 기관이 지원을 해 주면서 새로운 방식을 모색해보기, 지역 발전과 연계되는 프로젝트를 담당하고 있는 단체가 있다면 간사 역할을 위임해 보기, (홍성통 역할 중 하나인) 지역 내 단체·조직·기구가 제 역할을 하고 새로운 사람을 발굴할 수 있도록 지원하는 프로젝트 시행, 홍성통의 새로운 운영방식 아이디어 공모전 등이다. 운영방식을 모색하다보면 참여 단체와 조직 등 관계 설정도 재검토할 수밖에 없다.
- 기본전제는 홍성통에서 논의하고 논의한 결과대로, 이들이 내놓은 의견을 최대한 존중하는 방식의 정비 방향을 원칙으로 해야 할 것이다. 다만, 전문가나 연구기관에서 현황 분석을 통한 정비 방향(안)을 제시하면 이를 면밀히 분석하고 그에 대한 또 다른 대안은 없는지 검토 후 정비하는 것도 방법이다. 참여단체의 요구를 반영한 운영의 유연성, 파트너십 의사결정에 대한 더 넓은 권한을 준다면 새로운 가치를 담은 상품, 과정, 서비스 등이 만들어질 것이다. 다양한 영역의 참여단체 간 연결고리를 활용하면 뜻하지 않은 새로운 결합이 도출될 수도 있다. 내부 참여진으로 어렵다면 외부 전문가의 도움을 받는 것도 방법이고 더 늦기 전에 스스로 개선할 부분을 찾고 함께 시도하기를 권한다.

○ 역량 수준(capability)

- 홍성통은 지역 거버넌스로 알려져 있지만 홍성통에서 논의한 것이 현장에 공유되지 못하는 문제가 있고 아직까지 자치역량 측면에서 민과 관의 역량

이 조금은 아쉬운 상황이고 접점을 찾지 못하고 있다.

- 민간 측면에서는 귀농귀촌지원센터, 도농교류센터 등의 역할은 미약하고 마을만들기지원센터 상근직도 3인 이하로 작은 규모, 자활네트워크(협의회) 참여하지만 의제설정·유도·주장을 피력하지 못하는 모습, 초창기에 비해 현재 많은 이들의 관심도·이해도·참여도 저하 등의 모습을 보인다.
- 민간 측면에서는 자치역량, 조직화, 지역 내 충분한 네트워크 구축, 준비와 설계에서 공동 노력이 미흡하다는 평가도 있다. 참여주체가 너무 많아서 하나의 이야기로 협의되기 어려운 것도 있고 조직과 구성이 일원화되지 않았으며 비슷한 조직이 여러 개 참여하면서 구성원 범위가 모호해진 점도 있다. 따라서 참여 단체 관계성을 명확히 할 필요성도 있다는 지적도 있다.
- 행정보다는 오히려 민간에서 큰 틀의 논의와 학습을 더 어려워하기도 한다. 민간에서는 자기 분야에 한정시켜 생각하려는 경향이 있고 민간 코디네이터를 통한 자발적 협력 활동이 부족하다.
- 행정 측면에서는 거버넌스를 치적으로만 사용하고 해결의지 부족, 사업유치에만 관심, 중요성을 공감하고 인지하지 못한 상태에서 의도적으로만 참여하는 경향이 있다.
- 행정 측면에서는 홍성군 대표의 자발적 거버넌스라고 칭하지만 거버넌스 활동 양상을 잘 포장하여 행정의 한 홍보영역 정도로 치부되고 있는 것으로 보일 때가 있다고 한다. 홍성통 논의결과의 깊이에 대해서 관심이 없는 점, 행정에서는 거버넌스를 정확하게 이해하고 있지 못하는 점과 맞물려 민간에서는 점차 소극성이 자리잡고 있다. 홍성통 현재 모습은 민과 관의 취약한 고리가 반영된 결과물이다.

- 홍성통은 민관협력 거버넌스를 염두에 두고 지역정책을 논의해 의사결정을 해야 하지만 행정과 민간, 민간과 민간, 행정과 행정 간 소통이 먼저 이뤄져야 한다. 홍성군만 하더라도 넓지 않아서 일을 하다보면 대개 비슷한 일을 하는 경우가 많아서 이미 특정 목적을 가지고 만들어진 조직이 있다면 그 조직에 힘을 실어줘서 그 기능을 할 수 있도록 해 주는 게 지역 내에서 서로 분란을 일으키지 않는 최선의 길이라고 생각한다.
- 행정과 민간이 결코 대등하지 못하므로 향후 방향은 민간이 주도하는 방향으로 가야 균형이 맞춰질 것이다. 민간 자치역량과 자생력을 키우는 게 중요한데 그 방식으로 보조금 같은 것을 중단해야 한다는 의견도 있다.
- 현재 참여는 실무자이지만 향후 지역행정을 주도하게 될 의사결정자로서 주어진 업무 범위에서 협력사업의 결정과 의사소통 등의 과정을 다지면 역량이 달라질 것이다. 역량이 강화된 주체들의 자발적이고 촘촘한 민관협력 네트워크로 진화해야 한다.
- 방법으로는 홍성통 조직자체 강점을 강화하는데 따른 지원, 내부역량 강화를 위한 지역 내 다양한 조직들을 키워내는 것, 역량이 있는 지역인 홍동면, 장곡면 등 읍면 단위로의 확산, 참여자를 만족시키고 지속적으로 참여시킬 수 있는 인센티브(당근) 제공 등이 필요하다고 보는 의견들이 있다.

○ 권력자원의 배분(allocation)

- 초창기, 행정에서는 시작한 지 몇 년 동안 강제성도 없고 의결권도 없는 회의구조가 지속성이 있는지 의문을 가졌고 1기 전문위원이 전문가 자문과 준비회의, 공청회, 설문조사 등의 절차를 거쳐 만들었기 때문에 방치하는 경향이 강했다.

- 중반기, 차츰 공모사업이나 외부평가로부터 협력과 네트워크가 중요함을 들었기 때문에 실제 사업 추진과정에서 이러한 활동들로부터 도움을 받자 필요하다고 생각하기 시작하였다.
- 가끔 행정부서별 실과장들이 참석해서 홍성통 덕택을 봤다고 하는데 이는 공모사업, 우수평가 등의 공은 행정부서가 가져가고 협력과 논의라는 추진상의 수고로움은 홍성통이 감당했기 때문일 것이다.
- 과정에서의 중요성 확보가 필요하다. 최종적으로 자유롭게 보이지만 그 과정 속에서 누군가는 애쓰기가 필요하다. 책임성이 없는 것이 한계점이다 (책임있는 주체, 책임있게 진행하는 주체, 책임있게 발언하는 주체가 없다는 뜻). 민간 입장에서는 크게 얻을 수 있는 게 없는 느낌인 반면, 관은 홍성통 존재가 불편해할 수 있으나 필요할 때 찾는 존재인 것으로 느껴진다.
- 향후 홍성통과 같은 지역 거버넌스는 공공과 민간이 동등한 파트너십 가지고 모든 의사결정과 자원배분 등의 책임까지 부여된 형태를 바란다. 정책 의사결정과 자원배분 등의 책임까지 부여된 형태로 가기 위한 논의 폭도 넓힌다면 홍성통의 위상이나 협력방식도 달라질 것이다.

○ 상호신뢰도(trust)

- 남들이 보기에 진행속도는 매우 느린 것 같이 보이지만 느리면서 천천히 꾸준히 계속 존재한다는 것이 중요하다고 보는 의견도 있다. 홍성통이 ‘조례, 법적인 지위가 없는 것’ 대 ‘지원근거가 없어서 체계성이 없다는 지적’이 한계가 될 수 있으나 친환경농정발전기획단은 이미 지원조례에 근거한 조직이고 홍성통에 속해있는 지역 내 많은 단체들도 지원조례에 근거한 조직이다. 행정의 지대한 관심이 오히려 홍성통을 이용하는 수단으로 오인할 수

있다는 우려가 커서 소통에 중점을 둔다면 홍성통은 관련 조례가 없어도 된다고 보는 이도 있고, 모임을 지속하는 필요성에 동의하면 관련 조례를 정비하는 것이 좋다는 이도 있다.

- 홍성통이 조례에 근거하지 않은 점, 참여자의 책임감과 의무감이 느슨하고 자율적인 참여 등이 긍정적이기도 하지만 한계점이 될 수도 있다. 홍성통에서 토론을 거쳐 확인된 내용이 행정에 전달될 수 있는 통로가 없다는 점, 결론을 행정이 받아들여야 하는 강제성이 없기 때문이다. 다양한 관계자가 참여하지만 누군가의 노력이 필요한 조직이고 최근 소통 중심으로 형식적인 운영의 한계에 도달했다는 지적이 나오는 이유이다.
- 홍성통 당초 취지가 행정의 칸막이를 깨자고 만들었고 부서 간 칸막이를 열고 정보를 흘리자는 것이었으나 행정은 여전히 홍성통을 어려워하고 있고 본래 취지를 이해하지 못하고 있는 것으로 보인다. 홍성통에서는 자유로운 의견 개진과 정보공유 등을 위해 행정의 인원들이 참석해야 하는데 이를 막는 경우도 있다고 한다.
- 행정에서는 홍성통을 좋아하지 않지만 적극적으로 이용하는 면이 있다. 효과를 낼 수 있는 사업을 기획하여 최대한의 국비를 발굴하는 것이 홍성통의 역할이라고 인식하는 경향이 있기에 담당 부서장이 홍성통은 굳이 한 달에 한 번이 아닌 두 달에 한 번만 해도 충분하다는 시각도 가지고 있다. 예를 들면, 국비 사업 확보를 위해 각종 공모사업에는 홍성통이 거의 포함되는 구조이다. 농업·농촌과 관련이 없더라도 홍성통에 와서 사업 내용을 발표하고 의견을 청취한 뒤 사업계획서에는 거버넌스를 통해 의견을 모은 바 있다고 서술하는 등 도구로 활용된다는 비판이 있다.
- 그럼에도 장기적으로 지속되기 위해서는 하나의 과제를 제대로 풀어나가

거나 가시적인 성과를 보여야 한다고 생각하는 공무원도 많다. 다른 부서 주무관끼리 업무에 대해 논의하고 다른 이의 업무하는 모습을 보는 것은 흔치 않다. 이에 젊은 주무관들이 당면업무가 많음에도 열심히 참석했다.

○ 협력체계(cooperative)

- 홍성통은 농업농촌 발전과 관련한 다양한 주체들 간 협력을 목적으로 매월 정기적으로 회의를 열어 연초 함께 논의하기로 선정한 과제나 정보공유, 공동학습 등을 주로 한다. 일상적, 비정기적으로 민간, 행정 주체 간 다양한 협력을 진행한다.
- 행정 분야 코디네이터는 친환경농정발전기획단이 맡고 민간 분야 코디네이터는 지역협력네트워크가 맡는다. 일상적으로 서로 협력하는 관계가 생겼기에 장기적으로는 꾸준히 참석하지만 코디네이터 의지와 운영이 중요하여 코디네이터가 바뀔 때 거버넌스 방향도 바뀔 수 있다는 한계가 있다. 주로 논의보다는 주요사업 추진이거나 관심있는 분야로 한정될 수도 있다.
- 홍성의 지역발전을 위해 참여 주체들은 사회, 경제, 지역개발, 문화, 체험, 관광, 청년 등 각 분야에 걸쳐 서로 소통하면서 중복되는 것은 합치고 서로 연계할 부분은 협력해가고 있다.

- 1) 합의에 기초하고 운영주체의 파트너십의 크기나 참여범위에 제한을 두지 않음.
- 2) 참여방법 : 민간은 참여역할에 기초, 기존 운영위 회원의 추천, (행정) 해당 분야에 참여의사 물어보고 진행
- 3) 별도의 조직을 만드는 것이 아닌 기존 기관 및 단체들의 네트워크 촉진활동 수행
- 4) 관련 주체들이 연계협력할 사안에 따라 자발적으로, 자율적으로 역할분담 및 논의
- 5) 민간분야는 지역협력네트워크, 행정분야는 농정발전기획단이 코디네이터 담당
- 6) 정보공유방법 : 행정(메모보고를 통해 회의자료와 회의록, 회의결과 공유), 민간(페이스북, 인터넷카페, 분야별 회의에서 공유)
- 7) 월례회의 운영 : 매월 마지막주 화요일 2시(장소는 순환 진행)

자료 : 안현경(2015), 민관협력 거버넌스 홍성통의 경험과 과제, 충남연구원 마을만들기시스템지원연구회 발표자료(2015.03.25.), p.18.

- 홍성희망마을협의회에 약 50개 단체가 소속, 이 단체들이 모두 홍성통에 참여하고 있다고 통계로 잡고 있지만 실제 개별 마을 대표들이 홍성통에 참가하는 경우는 거의 없었다. 이런 상황에서 홍성통 참가에 대한 관계성 인식을 지니고 있다고 보기에는 무리가 있다.
- 도시재생지원센터도 지역협력네트워크에서 수탁하지만 도시재생지원센터와 마을만들기지원센터가 협력사업을 진행하는 등 하나의 법인이라서 행정부서가 더 협력적으로 활동하지는 않는 형식적인 한계가 존재한다. 이는 향후 행정코디네이터가 두 행정부서를 설득하여 민간센터와 협의하여 협력 내용까지 만들어가야 할 것으로 보인다.
- 홍성통은 새로운 조직을 만들기보다 이미 조직된 협의회, 단체, 기관 등의 참여를 유도하여 이들이 제대로 활동할 수 있도록 서로 지원, 협력하는 방식을 중시한다. 그런 측면에서 중간지원조직들이 제 기능을 충분히 해야 하는데 사실상 그렇지 못하다. 중간지원조직들이 제 역할을 할 수 있도록 각각 민간영역과 행정 영역이 고민을 해야 하는데 공론화해서 함께 고민하기 보다는 각자 업무 담당자들끼리만 해결하는 편이다.
- 홍성군 지역전체 발전을 위해서는 농업인, 어업인 이외 다양한 주체들이 필요하므로 상황이 계속 변하고 있는 만큼 홍성통과 농어업회의소와의 관계설정도 검토하고 상호 연계성도 필요하다고 본다. 2012년 민관 거버넌스 형태로 농어업회의소 검토 결과 농어업인 대의기구라는 명분이 명확했지만 특정인만 포함시키는 조직이어서 홍성통은 그 방향으로 가지 않았다.
- 홍성통은 지역전체 단위 논의조직이므로 다시 읍면단위 논의조직이 추가 협업이 필요하다. 예를 들면, 읍면 주민자치회+마을만들기지원센터, 홍성 지역협력네트워크+협동사회경제네트워크 등 지역 내 주요 활동주체들이

모여서 의제(이슈)를 1차로 모은다. 이를 홍성통에서 다시 분류하고 논의, 여기서 의제(이슈)를 설정하는 구조도 생각해 볼 수 있다. 10개 아이디어 중에서 1개만이라도 채택되어서 지역에서 실행된다면 효과는 좋을 것이고 반응도 좋을 것이라고 생각한다.

❖ 참고1 : 홍성통의 성과 사례(2013년~2020년)

- 2013년~2014년(학교급식지원센터와 로컬푸드 체계 도입) : 홍성통과 친환경농정발전기획단이 결정적인 역할을 했고 공동성과이다. 당시 의회에서 홍성군 농산물 유통체계에 대한 지적이 많았고 해결하고자 유통 관련 연구용역을 의뢰할 계획이었는데 행정(담당과장)의 추진의지가 부족했다. 연구용역 결과가 나오면 행정이 실행해야 하므로 시작한 것이 학교급식지원사업이었다. 반대하여 시작하지 못했으나 유통의 작은 시작점으로서 학교급식지원센터라도 마련하자라는 게 홍성통과 친환경농정발전기획단 민간위원들의 공통된 의견이었고 과장을 설득해서 진행할 수 있었다.
- 2015년~2016년(민간법인 설립 논의) : 2년여에 걸쳐 논의한 (중간지원조직) 마을만들기 지원시스템을 중점 논의하면서 정비, 홍성군마을만들기지원센터 발족, 마을만들기 민간네트워크 구축과 전담팀 논의, 조례 제정, 중간지원조직 등 행정지원시스템 정비 진행사항 공유, 민간과 행정 모두 다양한 분야 민관거버넌스 시스템 구축 구상 등을 함께 학습하였다. 사업 및 집행을 대신하는 (사)지역협력네트워크를 설립, 법인은 마을만들기지원센터, 도시재생지원센터를 법적으로 위탁받아 운영 중이다.
- 2017년~2019년(행정 내부 활동) : 정기회의가 아니더라도 개별적으로 묻고 소통하며 학습하고 마을만들기 공무원 학습동아리인 마을통을 구성해 농촌체험, 농촌건축 등에 대해 3년 간 활동하기도 하였다.
- 2017년~2020년(청년정착지원시스템, 청년창업 네트워크 구축사업, 마을공동체팀 신설) : 2017년부터는 청년에 관심을 갖고 청년정착지원시스템에 관해 학습하고 대안을 모색 중이었다. 그리고 행정에 마을공동체팀을 신설하는데도 기여하였는데 마을공동체팀이 만들어지기 이전에는 친환경

농정발전기획단에서 지역역량강화사업을 담당했었다. 농촌과 청년이라는 주제로 연간 단위 학습과 정보교환 등의 내용을 기획, 한 해 동안 많은 사람들이 참석하여 청년과 지역 관련 토론을 이어나갔다. ‘청년’이라는 공동 논의과제를 통해 새로운 지역 내 주체를 만들고 지원 필요성을 공유하였다. 최근 청년창업네트워크가 구성되어 홍성군 청년사업이 활발하게 추진되고 있는 점은 홍성통 운영성과이다.

- 지역에서 이미 이뤄지고 있는 다양한 청년 관련 사업을 정리하고 관련 주체들을 초청해 매월 의견을 듣는 시간을 가졌다.
- 논의 이후 청년통이라는 분과를 만들고 청년네트워크 구축사업 등 사업이 아닌 사람을 지원할 사업을 만들었다. 접점이 없던 농촌지역 청년과 도시 지역(읍내) 청년들의 교류가 활성화되는 계기가 되었다.
- 전담팀이 없던 때라서 친환경농정발전기획단이 창구가 되어 도시재생이나 청년일자리 사업 등 관련 공모 시 청년단체들의 의견을 청취, 설문조사 등을 진행하여 반영하였다.
- 행정안전부의 ‘지역주도형 청년일자리 사업’ 관련해서 경제과 일자리지원팀장이 홍성통에 참석한 뒤 따로 만나 사업과 관련된 이야기를 계속하였다.
- 홍성통을 통해 청년과 관련한 토론을 계속했고 그 과정에서 지역주도형 청년일자리 사업에 대해 준비해왔는데 친환경농정발전기획단에서 관련 업무를 계속 추진했으면 좋겠다는 제안을 해왔다.
- 친환경농정발전기획단 검토 결과, 지역에서 계속 일하고 싶어하는 청년 창업인들이 있었고 규합할 수 있는 네트워크 구축이 필요하다는 홍성통 회의결과가 있음을 확인, 그런 사업이 꼭 필요하다는 입장을 동감, 해당

사업과 연결될 수 있는 사업구상을 시작하였다.

- 그것이 “청년창업 네트워크 구축⁴⁴⁾”이었고 이 사업을 통해 8개 청년창업 기업에 10명의 청년 일자리를 연결시켜주는 등 홍성통 활동은 2018년도 부터 이후 계속해서 성과를 내기 시작하였다.
- 원인은 그동안 청년 관련 토론을 충분하게 진행해왔고 홍성 실정에 맞는 어떤 사업이 필요한지 파악했으며 그에 따라 중앙부처 사업에 빠르게 대응할 수 있었기 때문이다. 위와 같은 사업이 추진될 수 있도록 하는 것, 이게 바로 홍성통의 운영성과이자 힘이라고 판단한다.

❖ 참고2 : 홍성통의 수상 및 국책사업 확보 경력(2018년~2020년)

- 충청남도 민관 협치 부분에 2018년도는 장려상 수상, 2020년도는 대상을 수상, 2020년 자치대상을 수상하였다. 더 나아가 지방자치단체장의 거버넌스 지방정치대상 2년 연속 수상과 관련해서도 지자체 입장에서 홍성통은 민관협력 분야에서 매우 좋은 효과를 내고 있다.
- 그 외에 홍성통 활동과 연계해 그간의 노력을 외부에서 인정받아서 2014년 농식품부 행복마을 만들기 콘테스트에서 장관상을, (사)한국언론인연합회의 자랑스런 한국인대상 지자체발전부문 대상을, 2015년 지역발전위원회의 지역발전사업 우수사례로서 소개, 2017년 행복마을 만들기 콘테스트에서 대통령상을, 2018년 한국농업경영인중앙연합회 농정발전대상을 수상하기도 하였다.

44) 주 : 청년창업 네트워크 구축사업은 청년창업가에는 인력을, 청년들에게는 일자리를 지원하는 것으로 행정안전부 지역주도형 청년일자리 사업을 통해 1인당 200만원의 인건비 지급, 네트워크 구축 활동비 지급하는 사업임.

- 최근 각종 대형국책사업 선정 시 홍성통을 잘 활용해서 공모과정 통과하였다. 공모사업을 기획하는데 중요한 역할을 수행한 것은 부인할 수 없다. 국책사업 확보에 중요한 역할(유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 홍성형 프로젝트(균형발전위원회 지역발전투자협약사업), 농업환경보전프로그램(농식품부), 농촌협약-농촌공간계획(농식품부 등), 청년네트워크구축사업(잇슈 창고))을 한 것이다.
- 2020년 하반기부터 향후 홍성통의 전환, 방향에 대해서 집중적으로 논의할 계획이다. 현재 논의 중이나 주로 정보공유 및 회의 운영 효율화, 분과운영 활성화에 초점을 둘 것이다.
- 최근에는 홍성통이 제2의 도약을 위한 전환 논의를 시작해야 한다는 의견이 나오고 있다. 문화적이고 감성적인 운영과 제도의 분리가 필요하고 이를 위해서 제도적 기반이 필요하다. 즉, 홍성통에서 토론을 거쳐 확인된 내용이 행정에 전달될 수 있는 통로, 기반을 제도적으로 보장하는 것, 실제 홍성통의 논의와 결정이 행정에서 강제력이 가질 수 있는 공식 기구로 거듭나는 것, 자치단체장이 바뀌어도 계속 유지, 운영될 수 있도록 설정함이 필요하다. 홍성통에 참여하는 130개 단체 정체를 분명히 할 필요가 있다. 많은 논란과 이견거리가 있을 수 있지만 제2의 도약기 정비방향은 새로운 사람 발굴을 시도하고 주체적으로 참여할 수 있는 단체 중심으로 정비해야 한다는 의견도 있다.

❖ 참고3 : 홍성군 홍성통 7월회의 참관 스케치(〈표 4-22〉 참고)

- 일시 및 장소 : 2020.07.30.(목) 2시~4시, 용봉산권역 한마음센터
- 참석 : 거버넌스 운영위원(행정14명, 민간 14명), 분과위원(청년통, 교육통, 관광통 모두 민간), 주제발표자 등 25여명 내외, 그 외 참관자 배석
- 주제 : 지역발전투자협약시범사업 관련 주제 발표, 주제별 추진사항 공유
- 세부내용 흐름 : 전반부(1시간) : 주제별 추진사항 공유 및 질의응답(참여자 각자), 후반부(1시간) : 지역발전투자협약시범사업 추진현황과 향후 계획(친환경농정발전기획단)

〈표 4-22〉 홍성군 홍성통 7월회의 참관 스케치

구분	주요 내용
인사말	- 홍성통 자랑 : 2020년 자치대상 대상 수상
회의결과 요약	- 홍성통-관광통-협사통 지난 회의결과 요약 소개(협사통은 추가 구성된 신생 조직)
주제별 활동사항 및 협력사항 발표	- (사)홍성지역협력네트워크, 홍성군 희망마을협의회, 권역발전포럼, 홍성군 도시재생지원센터, 홍성협동사회경제네트워크, (사)홍성도농교류센터, 마을활력소, 홍성청년들 잇슈(청년창업 네트워크 구축사업, 청년잇슈 마을 운영사업, 청년 일자리카페, 주민참여예산제), 한국농어촌공사 등
향후 계획 공유	- 8월 회의 일시 및 장소 논의

		
회의진행 및 발언하는 모습	발표하는 모습	참관하는 사람들

주 : 저자 작성함.

다. (사)홍성지역협력네트워크

○ 위상(position) : (사)홍성지역협력네트워크에 대한 전반적인 평가, 진단

- 2015년~2016년 사이 민간 조직화를 통해서 행정과의 대등한 관계를 만들고 민관 협치 완성을 위하여 홍성군 내 민간 대표격인 네트워크 법인 구성이 필요했고 중요했다. 2016년 5월에 민간네트워크와의 구축을 위해서 법인을 설립하였고, 11월에 법인 산하 마을만들기지원센터를 설립하였다.
- 홍성통에서 지속적으로 논의하여 성사하기에 이르렀고 그렇게 만들어진 법인이다. 즉, 홍성통에 참여하는 민간법인 중 하나지만 홍성통에서 논의되고 합의되면서 만들어진 홍성군 지역 내 네트워크 형태의 법인이다.
- (사)홍성지역협력네트워크는 조직기반을 구축한 뒤 산하에 사업실행부서격인 센터를 만드는 것이 정상 목표였고 달성했다. 궁극적으로 마을만들기영역을 중심으로 마을공동체 활성화와 협동사회경제 시스템 구축을 주요 목표로 하였다. 목적은 민간 주체 간 칸막이를 없애는 것, 즉, 민간에서의 통합된 물그릇을 만드는 것이다.
- (사)홍성지역협력네트워크(네트워크 법인)는 민간주체의 대표 기구이다. 홍성군 체험휴양마을협의회, 도농교류센터, 권역발전포럼, 협동사회경제네트워크 등 4개 법인이 참여해서 사단법인을 설립했지만 협력 측면에서는 아쉬운 부분이 있다.
- 홍성군 마을만들기지원센터는 (사)홍성지역협력네트워크 법인의 산하 조직이자 조력기구, 거버넌스 기구의 하위 사업지원 조직, 실질적인 일을 하는 조직이다. 홍성군 농촌정책인 마을만들기사업을 지원하는 중간지원조직으로 사무위탁업무를 실행한다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 홍성지역협력네트워크는 홍성통의 다양한 논의를 조율하는 과정에서 민간 코디네이터이자 실무기구가 필요하다는 판단에서 만들어졌기에 마을만들기 뿐만 아니라 농촌체험, 귀농귀촌 등 홍성통에 참여하는 다양한 민간 주체들이 참여하는 형태로 추진하였다. 그러나 그 필요성의 요구가 단체마다 달라서 일부 조직의 참여도는 떨어지는 것도 현실이다.
- 당초 법인이 할 수 있는 다양한 일 가운데 마을만들기 및 도시재생 중간지원조직 업무가 행정으로부터 관련 인력과 한정된 업무를 수탁한 것이고 별도 사업을 통해 논의를 구체화시키고 협력사업을 만들어나가는 관계로 설정하였다.

○ 주체 구성(composition)

- 법인 설립 당시 민간 차원에서 홍성통에 참여했던 희망마을협의회, 권역모임, 협동사회경제네트워크, 도농교류센터(농촌체험관광협의회), 귀농귀촌 종합지원센터(귀농지원연구회) 등의 단체들이 함께 하는 것으로 시작했고, 참여방식은 대의원 방식으로 각 분야에서 소수의 인원을 참가시켜 20명을 회원으로 하는 사단법인을 만들었다.
- 홍성통에서 1년간 논의를 거쳐서 2015년 5월 임의단체인 ‘홍성지역협력네트워크’를 결성, 출발하였고 2016년 5월 사단법인으로 등록하였다. 2016년 11월부터 홍성통 민간단체 실천조직으로서 법인 산하에 마을만들기지원센터를 설립하여서 수탁업무를 위탁받았다. 법인 이사는 무채색 경향, 중립적·객관적 이미지, 공공성 등을 지향하고 있는 이들로 구성하였다.
- 정상 구조라면 네트워크 법인 아래에 이사회 및 정책위원회 구성하여 실질

적인 의사결정을 해야 한다. 그리고 홍성군청(행정)과 (사)홍성지역협력네트워크(민간)가 동등한 파트너십을 형성하고 관계를 맺어야 하지만 현재 (사)홍성지역협력네트워크 법인은 구심력이 약해졌고 구조 개편과 기능 분화에 대한 논의가 진행되고 있다고 한다.

○ 조직 구조와 형식(structure)

- 법인은 20명의 회원을 둔 사단법인이고, 이사회 아래로 사무처와 두 센터(마을만들기지원센터, 도시재생지원센터)가 있다. 법인 설립 당시에 상근 직원이 1명이었으나 마을만들기지원센터와 도시재생지원센터 운영 수탁을 받아 지금은 상근직원이 14명으로 늘어났다.
- 센터 운영과 관련해서 수탁사업을 진행하는 경우 이론적으로 법인과 센터가 분리 운영되는 것이 바람직하다고 했지만 현실적으로 법인과 센터가 일치되어 운영되었다. 다시 말하면 법인 고유직원이 없기 때문에 센터 인력이 법인업무도 함께 하고 있는 것이다.
- 그러나 마을만들기지원센터 운영 초기에는 센터 인건비가 적어 센터업무와 병행하여 수익사업(법인사업)을 통해 인건비를 충당하기로 했다. 최근 법인과 관련하여 두 센터는 확장되는데 반해 법인 활동이 보이지 않는다는 이사회 의견에 따라 장기적으로 법인사업 강화를 통한 흔들림 없는 민간단체를 만드는 것에 대한 논의를 진행하고 있다.

○ 주요 기능(function)

- 법인 자체는 당초 민간 주체 간 네트워크를 구축하는 기능과 역할을 기대했지만 여러 현실적인 여건에 의해서 한계에 부딪히고 있다. 주로 수탁사업 업무를 배분하는 기능과 역할을 하고 있다.

- 거버넌스 완성을 목표로 하였으나 계획대로 잘 되고 있지 않아서 중간 민간 조직을 만든 것이다. 홍성군 마을만들기지원센터는 중간지원조직으로서 민관 거버넌스 파트너십 형성에서 사무국 역할을 해야 하지만 실무 중심으로 하고 있다.
- 마을만들기지원센터의 수탁법인으로 설립했으나 실질 업무기능보다는 사단법인에서 해야 하는 ‘민간 협력을 유인하는 일’ 등이 모두 마을만들기지원센터로 집중되는 상황이라서 역할 분리를 논의하는 중이라고 한다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- (사)홍성지역협력네트워크도 운영비 부족으로부터 자유로울 수 없다. 1인당 1억 원 가량의 매출성과를 만들어야 최소한 운영이 가능하지만 쉬운 금액이 절대 아니다. 여타의 조직도 비슷한 상황이지만 조직유지를 위해서 계속 수탁업무를 할 수밖에 없는 근본적인 현실도 한계점으로 작용한다.
- 안정적으로 운영되고 있는 듯 보이나 수탁사업 외 활동들이 미흡하고 활동가 양성 부분도 아직은 아쉽다. 장기 지역발전을 위한 마을만들기와 도시재생에 있어서 민간 나름대로 고민해야 하는데 단순한 사업수행 단체로 전락한 것은 아닌지 우려가 되는 지점도 있다.

○ 역량 수준(capability) 및 권력자원의 배분(allocation)

- 사단법인 구성 시 이사로 구성된 분들이 각 단체의 대표자로 참석했으나 실제 개인자격 성격이다. 이를테면 법인구성 시 출자금의 경우도 소속된 단체의 공식적인 비용을 낸 것이 아니라 참여하는 대표들이 단체의 열악한 경제사정을 고려하여 개인비용 부담으로 이사에 가입했다.

- 각 단체의 대표자가 바뀌면 (사)홍성지역협력네트워크 이사진도 교체된 대표자로 교체되어야 하는데 실제 서류 등기절차를 매번 바꿀 수 없어서 그대로 가기도 했다. 그런 부분이 원활치 않다 보니 대표가 달라진 단체와 홍성통 안에서의 관계는 다를 것이라고 본다. 이전 대표자들이 (사)홍성지역협력네트워크에서 어떤 위치여야 하는지(예. 고문, 탈퇴, 평회원 등)논의가 필요하다.
- 홍성통 재도약을 위해서 홍성통 주요 구성원인 (사)홍성지역협력네트워크 임원들 역할과 위상이 크다고 본다. 이전에 기여한 분들도 임원으로 남아서 계속 지역에 관심을 가지고 기여할 수 있는 역할을 모색해야 한다.

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)

- 당초 취지인 주체 간 네트워크 강화는 민간 주체 간 합의가 생각만큼 원활하지 않아서 살려내는 게 쉽지 않다. 기존 조직을 묶어내고 포섭하며 민간 네트워크를 구성하는 역할이 미흡하다. (사)홍성지역협력네트워크가 만나는 상대방은 건설교통과 마을공동체팀을 중심이나 최근에는 영역들을 넓혀가면서 보다 넓은 범위의 다양한 주체들과 만나고 있다. 예를 들면, 마을교육공동체관련 교육체육과 마을공동체팀, 환경과의 도랑살리기운동이나 친환경에너지 관련, 경제과 일자리팀 사회적경제관련, 농촌축제지원사업이나 체험휴양관광사업 등 농수산과, 주민자치관련 행정지원과 등이다.
- 사업단위별 센터(사무국)가 존재하는데 행정부서가 다르다보니 센터 조직 간 기능 통합이 유기적으로 되지 않는다. 공간적 분리가 안 되어 있는 점도 일부 작용한다. 행정부서별 사업수요에 의해서 만들어진 센터(도시재생지원센터 등)는 중간지원조직차원에서도 통합되지 못하고 개별 건립, 개별 운영하고 있다.

- 궁극적으로는 홍성군 내 여러 분야의 중간지원조직을 통합형 중간지원조직으로 만들고 민간 네트워크를 체계적으로 통합한다는 계획이다. 몇 년 전부터 홍성통 논의 흐름 속에서 구상 존재가 드러나기 시작했다.
- 법인 자체에 “홍성군 지역정책개발” 기능을 갖춰서 다양한 주체 간 네트워킹을 강화할 수 있어야 한다. 민간 코디네이터로서 법인 이사회나 운영위원회를 통해 기존 주체들은 물론 새로운 주체들을 찾아나가고 협력 사업을 개발해 나갈 필요가 있다.

라. 친환경농정발전기획단

○ 위상(position) : 친환경농정발전기획단에 대한 전반적인 평가, 진단

- 친환경농정발전기획단(이하 농발단으로 약칭)은 홍성군 조례에 근거하여 구성된 행정 내 설치된 민관 거버넌스 조직이자 부서이다. 홍성군의 농업·농촌 발전과 농가소득 증대를 위한 다양한 정책개발과 실천계획을 수립하기 위해 설치(2011.10)되었다. 부군수를 단장으로 하고 행정에는 당연직과 민간인, 농업인, 관계전문가, 외부 전문직 등으로 구성되었다.
- 홍성군 내 조직도에서 기획감사담당관실 1개팀 규모로 배치되었다. 홍성군수 공약사항으로 만들어졌고 민간에서 행정으로 직접 들어가서 함께 논의하는 구조를 만들어보자는 취지에서 설립되었다.
- 농발단 소속이 처음에는 농수산과 소속이었지만 3년 이후에는 현재의 기획담당관실 소속으로 변경된 만큼 행정 내에서 농발단 기능과 역할, 위상이 중요해졌음을 인정하고 보여준다. 농수산과가 아닌 기획담당관실에 속해있는 만큼 포섭할 수 있는 영역이 확대되었기 때문이다.

○ 논의 주제 범위-폭(theme)

- 농발단 차원에서 논의하는 파트너는 크게 농수산과, 축산과, 농업기술센터, 건설교통과이다.
- 1기 농발단에는 농수산과의 학교급식 업무, 농업기술센터의 농촌체험, 건설교통과의 마을만들기 분야에 대한 사업으로서 기획 및 추진방향에 대한 논의가 중심이었다.
- 2기 농발단에는 이미 선행사업들이 많이 추진되었고 담당자들의 역량이 충분했기에 초반에 관련 행정경험과 정보를 다양하게 전수받았다.

- 이후에는 주체 간 정보를 이어주는 역할이나 개선이나 보완을 위한 아이디어에 도움을 줄 수 있었다.
- 조례에서 명시된 기능, 논의 영역은 ① 새로운 농업·농촌 정책 개발 및 추진을 위한 건의, 심의·조정, ② 농업인의 경쟁력 강화와 소득증대에 관한 조사 연구, ③ 농산물의 생산·유통 및 농업의 경쟁력 제고를 위한 방안 모색, ④ 건강한 농촌 조성을 위한 문화·복지·교육 등에 관한 방안 모색, ⑤ 농업문제 및 불리한 제반 여건 해소를 위한 발전방향 모색, ⑥ 중앙정부 및 광역자치단체 공모사업 계획 수립 및 사업 유치, ⑦ 친환경농어업 실천 계획의 수립 및 변경에 관한 사항, ⑧ 친환경농어업 기술도입, 홍보 및 과제 발굴과 대안제시에 관한 사항, ⑨ 친환경농어업 육성 및 지원에 관한 사항 등이다.
- 일반적인 행정부서라면 사업기획과 추진이 동시에 신속하게 이뤄지는데 반해, 농발단은 행정내부를 설득하는 기간이 오래 걸렸다. 대표적인 예로 학교급식사업도 2년 여 만에 추진된 바가 있다.
- 농발단이 논의과제를 직접 추진하고자 할 경우 반대에 부딪치는 경우가 많았다. 거버넌스를 추진하는 것은 마을만들기 지원시스템 구축 업무는 범위가 건설교통과 업무와 많은 중복이 있어서 내부 불만은 물론 의회의 지적에 대해서 농수산과장이 답변하기 어려운 부분도 많아서 결과적으로 사업이 지연되는 결과를 낳았다.
- 농발단은 참신한 기획력이 필요하다. 지역 안에서 각 단체들이 탄탄하게 다져나갈 수 있는 공통의 관심사(의제)를 도출, 몇 가지 그룹으로 나눠서 추진할 수 있는 형태로 설정, 공통의제를 도출한 후 사업접근방식(기존 중앙정부와 충남차원의 사업 활용, 홍성군 자체사업)과 활동추진방식 등 다양

하게 진행해서 문제를 해결하는 방안 마련이 필요하다.

- 홍성군 자체사업의 경우 기존 사업집행방식과는 다르게 강원도 새농어촌 건설운동과 같은 방식 등 단체가 자율적으로 사용(기획-집행-평가 등)할 수 있는 형태로 과감하게 도입할 필요가 있다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 2011년부터 홍성군 친환경농정발전농발단은 홍성군 내 지역인재 조사와 활용, 여러 단체와 행정 부서가 함께 할 수 있는 일을 찾기 시작하였다. 17개 기관의 180여개 교육을 자료화하고 중복내용은 합치고 필요한 내용으로 바뀌가면서 좋은 것들은 함께 행사에 참여하고 홍보했다.
- 2015년~2016년에는 마을 만들기 지원시스템을 중점 논의하여 조례를 만들고 홍성군 마을만들기지원센터를 설립, 2017년부터는 청년에 관심을 갖고 청년정착지원시스템에 관해 학습하고 대안을 모색하였다. 홍성군 행정에 마을공동체팀을 신설하는데도 기여하였다.
- 농발단 형태도 당연직인 실과장과 민간분야 농업인 전문가들로 구성되어 있어서 큰 장점으로 작용했다. 중요사안인데도 불구하고 심의의결권 없이 논의만 하는 기존의 여타 형식적인 위원회 틀에서 자칫 벗어나지 못할 수도 있었으나 민간에서 채용된 전문위원 덕분에 농발단 주요 과제들을 정리하여 분기별로 보고하고 분과를 만들어 민간위원들을 참여시키는 등 실질적인 추진을 할 수 있었다.
- 홍성통이 활성화되면서는 농발단 분과토론이 위축되었고 농업분야에서도 다양한 농업주체들이 참여할 수 있는 농정발전포럼이 진행되면서 참여자가 정해진 농발단 본 회의는 축소해서 운영되었다.

- 민관 거버넌스가 활발하게 되려면 농정분야의 행정과 민간 간 소통창구 역할이 필요하다. 홍성통으로 연결되는 부분(마을만들기 등)은 용이한데 그 외 축산업, 농어업 분야와의 소통 역할은 제대로 하고 있는지 되짚어 볼 필요가 있다. 특히 축산분야와의 소통은 필요한데 부족한 편이다.
- 농발단임에도 불구하고 수산분야, 임업과 산촌분야가 구성원에 포함되어 있지 않고 농업기술센터 업무와 홍성군청 업무 간 중복, 연계 부분에 대해서 농발단 역할이 필요하다. 단순하게 행정 일이라고만 보지 않고 지역문제는 지역사람이 해결해야 한다는 원칙에 맞게 민간 측의 감시자 역할도 필요하다고 본다.

○ 주체 구성(composition) 및 조직 구조와 형식(structure)

- 민선 5기(2010년) 때 민간 측에서 먼저 농발단 구성을 제안, 공약사항에 반영하여 성사시켰다. 2011년 조례를 제정하고 친환경농정발전기획단을 구성하면서 전국 유일의 조직 모델이 되었다.
- 당시 홍성군 염OO 부군수(전 충청남도 농촌개발과 재직)가 자리를 옮긴 이후였기에 친환경농정발전기획단 단장을 자연스럽게 맡을 수 있었다. 부군수가 부서경계를 허물고 통합 노력을 하면서 컨트롤타워 역할을 하였다. 전OO 전문위원을 3년간 임기제 공무원으로 채용했고 부군수와 전문위원 간 호흡이 잘 맞았다.
- 처음에는 농수산과 내 소속팀으로 존재하였다. 전OO 전문위원 임기만료 이후 기획감사담당관실 소속팀으로 조직재편을 하였다. 이는 농수산과, 축산과, 농업기술센터 업무를 총괄, 지휘, 기획조정예 집중하기 위한 의도로써 기획감사담당관실로 이동시킨 것이다. 정OO 전문위원(팀장)과 안OO

전문위원(주무관)으로 교체, 투입 등 2명 전문위원이 배치되었다. 행정안전부 인건비 총액제에 최대한 맞춘 수준이었다.

- 민간채용을 통해서 인력보강도 하고 업무분장(농업·농촌 영역구분)을 하며 일정기간 박사급으로 채용하면서 각 분야 전문성을 살리고자 하였다.

○ 주요 기능(function)

- 실질적인 기능 및 역할은 정책발전방안 모색, 정책건의, 공모사업계획 및 유치지원, 조사연구, 대외 기관과의 네트워크, 행정 내 코디네이터 등이다. 민간 채용 공무원은 홍성통 및 농촌 마을만들기 분야 담당, 행정직 공무원은 관련실무 행정 분야를 담당하였다. 홍성통을 민간과 공동간사 역할을 맡으면서 행정 부서 내 자료취합, 참여유도, 회의운영 역할을 한다.
- 지금까지 농발단 기능과 역할을 충실히 수행해왔다. 가시적인 성과는 각종 대규모 국책사업, 공모사업 유치에 성공한 점도 있지만 실질적인 성과는 홍성통 간사로서 민간과 행정 간 소통, 행정 내부 관련 업무담당자 간 소통에서도 어느 정도 기여했다.
- 조례 상 농발단의 업무영역은 부군수 아래 농업농촌 정책개발로 설립 당시 농수산과 업무를 넘어선 것이 많았으나 행정 조직상 농수산과에 속해 있어서 자칫 활동이 축소될 수 있는 상황이었다. 하지만 농발단이 홍성통의 행정코디네이터 역할을 맡음으로써 6차산업, 마을만들기 관련 분야 등과 자유롭게 협력할 수 있는 계기가 되었다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 농발단 역할을 나름대로 찾아가고 있다고 평가한다. 예를 들면, 농발단 설립 이전 행정은 상위 직급자 의사에 맞게 취합하는 것이었다면 농발단 설립

이후 행정은 단순한 사업 아이디어를 제공하는 것에서 나아가 사업부서들을 이해시키고 협력을 유도할 수 있도록 지원하는 것도 가능하다는 것을 보여주었다.

- 기획감사담당관실로 농발단이 이관된 이후에는 기획만 하고 사업 추진 등은 사업부서와 배정하여 추진하기를 바랐지만 사업을 확보해도 전담 부서가 없기에 애로사항을 겪었다.
- 당초의 모습은 농업농촌과 관련된 여러 부서와 단체들을 연결해서 친환경 농정발전을 기획하고 실행해야 하지만 2018년부터 2020년 최근까지는 그렇지 못했다. 최근 농발단은 공모사업을 위한 국비확보 통로로 이용되고 의전 등에 신경을 쓰는 것이 성과로 비춰지고 있는 만큼 농발단 고유의 역할과 기능은 제대로 작동하지 못하게 되어버렸다. 오히려 농발단이 다시 농수산과로 이전하는 것이 농업농촌 관련 정책의 통일성과 실행, 부서 간 협력 등에 용이할 것이라는 의견도 있을 만큼 폐해가 나타났다.

○ 역량 수준(capability) 및 권력자원의 배분(allocation)

- 농발단은 지난 몇 년 전부터(민간 전문위원 3기 체제) 기능이 제대로 작동하지 않았다고 판단하는 이들이 많다. 민과 관 모두 어느 지점에선가 구심점이 상실되었다고 느끼고 있었다.
- 기획했던 그림처럼 돌아가지 않는 것(사람 문제), 농촌을 담당하는 전문가의 부재, 정규직 공무원과 계약직 공무원 사이 소통 부족(소통 문제), 부군수의 실질적 컨트롤타워 기능 미 작동(군수의 관심과 의지 문제), 임기제 공무원이라는 직책 한계·권한과 역할에 대한 합의와 논의 부족·결재권한 부재·전문위원 개인기로 일반화해버리면서 역량강화 기회 상실(임기제 공무원 직책 자체의 문제) 등이 발생하였다.

- 농발단 전문위원이 농발단을 대표하는 것이 아니라 구성원인 당연직과 민간위원, 전문가 각자 역할이 필요하다. 각자 역할을 잘 하고 있는지, 아니면 형식적으로 농발단이 운영되고 있는지, 농발단 구성원과 홍성통이 원활하게 관계를 가지면서 운영되고 있는지 등 체크해 봐야 한다. 만약 원활치 않다면 문제가 있는 것이다.

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)

- 행정조직에서 홍성통 전담부서는 친환경농정발전기획단, 직제 상 친환경농정발전기획단은 부군수가 단장을 맡아 관리해왔다. 현재 부군수 체계는 홍성통에 대한 별다른 관심이 없고 행정 사업 중 하나라고 보는 시각이다.
- 농발단 자체가 조례에 의해 임기제공무원으로 구성된 한시적 조직이기 때문에 행정조직 한계를 묵인할 수밖에 없는 상황이 있다. 지자체의 기획, 조정 역량을 강화하기 위해서 만든 조직임에도 불구하고 민간에서 인력을 보강, 채용된 공무원 역량을 제대로 발휘할 수 없게 만든 행정조직 자체의 한계를 보여주는 일들이 많다.
- 홍성통이 성과를 내야 농발단 성과로 기록되고 뭔가 일을 계속하고 있다는 사실을 전달할 수 있으므로 홍성통이 도구나 수단으로 활용되는 것 역시 조직 성과와 한계의 일부로 받아들일 수밖에 없다.
- 사업을 시작하는 중요한 게 아니라 사업 전에 실제로 일을 할 수 있는 민간주체를 정하고 관련 내용을 함께 기획하며 준비, 실행하는 게 훨씬 나은 효과를 낼 수 있다는 가능성을 인지하는 공무원도 있다.
- 반면, 협력하면 일이 생긴다고 판단하는 경향성이 존재한다. 대부분 공무원은 가능하면 일을 만들지 말자라는 주의라서 홍성통 참여를 꺼린다. 특

히 팀장 중심 조직이기 때문에 팀원들이 거버넌스에 참여하는 것도 눈치를 보게 되는 어려움, 법률에 강제된 사항이 아니면 움직이지 않는 행정 특유의 습성, 협력은 할 수 있지만 일은 “당신이 한다”라는 부서 간 칸막이 현상 존재 등 부서 간 적극적인 협조가 원천적으로 불가능한 상황이다.

- 역설적으로 다시금 홍성군 내에서 농발단 위상과 역할, 제2의 전환기에 대해서 세부적인 구상과 논의가 필요하다. 다른 지역의 경우는 대부분 농발단과 같은 형태의 조직을 구성해서 실패하였으나 홍성군 농발단은 전국 유일의 조직이다. 명성에 걸맞는 융복합 정책을 유인해야 했으나 최근에는 시대 변화에 맞추지 못하는 행정조직의 근본적 한계를 드러내고 있다는 비판도 받고 있다.
- 그리고 행정 간 소통 강화, 농발단 내 의사결정 구조의 변화, 행정 간 칸막이를 낮추는 것도 농발단의 몫이다. 군 단위 사업(업무) 중 중복되는 업무가 상당히 많은데 경제과, 농수산과, 축산과, 농어촌기술센터 등 중복된 업무는 조정하고 좋은 사업들은 상호 연계하여 협력하는 사업을 해야 한다. 이 부분은 농발단 당연직 부서 간 몫이다.
- 아울러 행정 내 소통의 영역(농정→ 지역 전반) 확장도 필요하다. 현재 포함 또는 다루고 있지 않은 축산분야, 수산분야, 임업(산림/산촌)분야 등도 농정이란 큰 틀에서 논의되어야 한다. 처음단계는 소통 중심으로 시작하도록 해야 한다. 예를 들면, 에너지 부분은 지역 에너지전환, 분뇨자원화, 주택 에너지, 농어업에너지 등, 귀농·귀어·귀촌·귀산촌 등, 도시와의 연대협력활동 강화 등 다양한 영역에서 중복된 것과 상호 연계하면 좋은 것들을 찾아낼 수 있다.

❖ 참고 : 홍성군 정책위원회 및 행정지원협의회(<표 4-23> 참고)

- 2018년 기준으로 홍성군에는 행정지원협의회가 존재했다. 부서 간 업무를 추출해서 어떤 일을 하는지, 서로 결합할 수 있는 영역은 어떤 부서인지, 융복합 정책을 수행하기 위해 같이 하면 좋을 부서는 어떤 곳인지 등을 논의하기 위해 자체적으로 만들었다.
- 공동의 정책결정, 심의, 의결, 공동집행 기능을 목표로 한다. 기본 틀을 잡았고 구성되었고 조례도 있으나 현재 작동되지 않는 것으로 보인다.
- 민과 관의 대등한 파트너십 형성에 있기에 행정 자체적으로 준비를 했던 것으로 보인다. 민과 관이 대등하게 움직이고 행정이 자발적으로, 적극적으로 작동하게 되면 군 단위의 정책위원회 같은 형식적인 기구는 불필요할 것이다.

〈표 4-23〉 홍성군 행정지원협의회 사례 : 구성 팀 및 관련 사업(2018년)

연번	부서	팀	핵심 협력 업무		연계 협력 사업
1	건설교통과	마을공동체	일반 농산 어촌 개발	①창조적 마을만들기(신규) ②마을 종합개발, ③권역 종합개발 ④시군역량강화 ⑤농촌중심지활성화(면)	⑦농촌현장포럼
					⑧희망마을 선행사업
					⑨중간지원조직 운영
2	도시재생과	도시재생		⑤농촌중심지활성화(읍)	⑩새뜰마을
					⑪도시재생뉴딜
3	농수산과	농정		①소득체험(진죽, 봉암)	⑫농촌체험휴양마을
					⑬3농혁신 공모
					⑭농촌축제지원
					⑮농촌공동급식
4	허가건축과	공공디자인		①경관 생태(학계, 송정)	⑯경관계획 ⑰공공디자인
5	문화관광과	문화예술		⑥창의아이디어(수릉동)	⑱문화특화마을 ⑲행복문화마을
6	가정행복과	경로복지		①문화 복지(소리, 내남)	⑳노인일자리
					㉑행복경로당
7	역사문화시설 관리사업소	문화시설		⑥창의아이디어(이응노)	㉒문화특화마을
8	농업기술센터 친환경기술과	귀농귀촌		홍성통 참여	㉓지역행복생활권(청년농부) ㉔도시민유치지원
9	농업기술센터 친환경기술과	농촌자원			㉕창조지역사업(사회적농업)
			㉖배달강좌(마을학교)		
10	교육체육과	평생교육	㉗공공일자리		
11	경제과	일자리지원	㉘마을기업		
			㉙협동조합		
12	기획감사담당관	친환경농정발 전기획단	㉚사회적기업		
			㉛농촌 거버넌스 운영 및 지원		
13	기획감사담당관	정책기획	㉜공모사업 유치 지원, ㉝청년정책		
14	경제과	에너지	홍성통 미참여		㉞에너지자립마을
				㉟친환경에너지희망마을	
				㊱주민주도형신재생에너지시범마을	

자료 : 홍성군(2018), 홍성군 행정지원협의회 현황.

마. 주민자치회

■ 흥동면 주민자치회

○ 위상(position) : 흥동면 주민자치위원회에 대한 전반적인 평가, 진단

- 주민자치회는 주민 대표기구로서 기존 참여예산제에서 제기되었던 대표성 문제를 해소할 수 있는 위상을 지닌다. 주민자치회 위원 선발부터 형평성, 다양성, 공정성을 가지고 진행하기에 공공성을 담보한 조직이기도 하다.
- 주민자치회는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제27조, 「홍성군 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」에 따라 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍면 주민의 대표로 주민자치센터를 운영하는 등 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 지역주민 대표 실행기구이자 공적 조직으로서의 위상을 가진다.
- 「홍성군 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」에 의거하여 운영원칙은 주민의 복리증진과 지역공동체 형성 촉진, 주민 참여의 보장 및 자치활동의 진흥, 읍·면별 자율적인 운영, 정치적 이용 목적을 배제한다.
- 흥동면 주민자치위원회가 2019년 4월 충남형 주민자치회 시범사업 공모 신청하기로 결정한 이후로 계속 준비해서 2019년 11월 흥동면 주민자치회로 전환하게 되었다(조례 제정 2019.08, 조례 개정 2020.06.)⁴⁵⁾.
- 주민자치위원회는 읍면 행정에 대해서 자문하고 심의하는 성격의 기구로서 실질적으로 주민자치회 프로그램 구성과 운영 정도에 관여해왔다. 반

45) 자료 : 홍성군 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례[시행 2020. 6. 30.] [충청남도홍성군조례 제2714호, 2020. 6. 30., 일부개정].

면, 주민자치회는 행정과 대등한 관계에서 협의, 결정, 실행하는 주민대표 기구로서 홍동면의회와 같은 위상이다.

○ 논의 주제 범위-폭(theme)

- 기존 주민자치위원회 논의의제는 주민자치 프로그램 중심의 협소한 논의 주제, 편향적이고 좁은 영역의 논의의제가 대부분이었다. 회의진행도 논의할 게 별로 없다보니 지엽적인 문제에 소모적인 논쟁으로 그냥 루틴하게 돌아가는 구조라는 여러 가지 한계점이 존재하였다. 반면, 주민자치회로 전환되면서 구성원, 분과위원회 구조, 논의의제, 회의방식 등 많은 것이 변하는 계기였다.
- 홍동면 주민자치회 5개 분과 중 교통분과 주제를 예로 들면, “홍동면민은 이동의 자유가 있어야 한다”로 설정하고 방향을 논의한 적이 있다. 이에 따라서 ① 교통수단에 따라 필요한 것은 무엇인가?, ② 도보 : 도로 개보수 필요한 곳이 있는가?, ③ 자전거 : 자전거 이동경로를 지도로 제작할 수 있는가?, ④ 자동차: 면내 순환버스가 다니는가?, ⑤ 그렇다면 교통분야 사업을 어떻게 할 것인가? 등 순서로 논의하였다.
- 홍동면 주민자치회 5개 분과 중 환경분과 주제를 예로 들면, 2019년 홍동면 원탁회의를 실시한 결과, 주요 의제가 축산으로 인한 악취문제, 수질문제가 제기되었다. 하지만 원탁회의 결과가 구속력이나 강제력 등이 없으므로 더 이상 진전되지 못한 경험에 있다. 따라서 2019년 원탁회의에서 논의했던 축산문제는 2020년 주민자치회 환경분과 이슈로 이어가고 있다. 주민자치회가 본격 가동하면서 축산문제 해결방안 가능성에 기대하고 있다.
- 참고로 홍동면 주민자치회 환경분과 중 축산악취문제 해결모임(1차, 2차)에 참관했던 스케치는 다음과 같다(<표 4-24>, <표 4-25> 참고).

〈표 4-24〉 홍성군 홍동면 주민자치회 환경분과(1차 모임) 참관 스케치

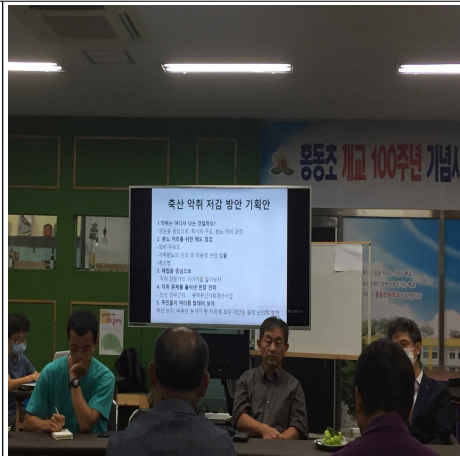
구분	주요 내용
분과 소개	- 2020년 환경분과 3대 과제 : 쓰레기, 축사악취, 홍동천 수질
모임구성 배경	- 2년째 원탁토론 회의 의제 중 1순위, 2순위이지만 별다른 실천, 해결실마리 보이지 않음. - 논의주체가 그동안 부재한 것이 원인으로 지목 - 2020년 홍동면 주민자치회 환경분과 주도하여 의제 논의하기로 함.
문제인식 공유	- 무엇이 문제인가? 우리의 생활을 불편하게 하는 것은 무엇인가?
문제에 대한 이해	- 축산농가 참여하여 주민들 질의응답에 직접 답변 - 문제에 대한 근본원인과 실태 논의, 문제에 대한 이해도 향상
해야 할 일 모색	- 기본지식에 대한 습득, 학습, 상호 미션부여, 모임 구성원의 다양화(축산농가 및 관련 단체, 조직 참여), 사회적 책임 논의, 농가의 자발적 실천 활동준수사항 만들기(법제화 및 민간 자발적 노력), 인식변화 유도
모임조직화 구상 및 논의 틀 만들기	- 모임명칭 변경 : 축산악취문제 해결모임, 축산문제 해결모임, 향기나는 마을을 위한 모임, 기후 위기에 대응한 모임 등 - 모임조직 : 대표체제 논의(당분간 환경분과 체제에서 주도적 운영)
향후 방향과 계획	- 축산 악취 저감방안 기획안 공유(예산홍성환경운동연합 활동가 제안) ① 악취는 어디서 나는 것일까? ② 가축분뇨 처리를 위한 제도 점검(축산법, 가축분뇨법, 퇴비부숙도 등) ③ 해결방안 모색(소비자의 실천적 운동도 병행, 상호 긴장관계 유지) ④ 악취문제를 풀어낸 현장 견학 ⑤ 주민들이 머리를 맞대어 보기

**홍동면 악취 문제 해결을 위한 주민 모임(가)
에 함께할 주민들을 찾습니다.**

주민 원탁회의 2회에 걸쳐 홍동면 최고의 숙원사업으로 결정된
악취 문제를 해결하기 위해 주민모임을 결성하려고 합니다.
자연을 보호하고 우리 생활의 질을 개선하기 위해서 팔을
걸어붙여야 할 때입니다.
관심있는 주민분들의 적극적인 참석을 부탁드립니다.

일시 : 8월 12일(수) 저녁 7시
장소 : 지역센터 마을활력소 1층
(홍동면 홍장남로 668)

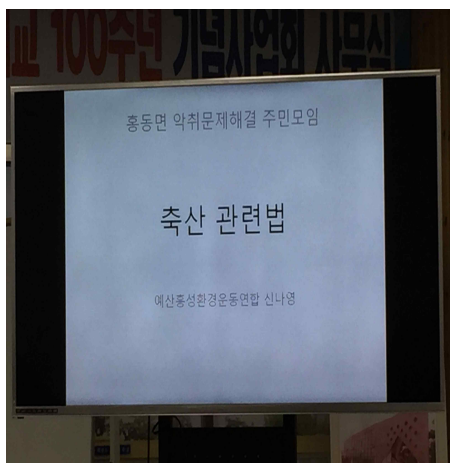
주최 : 홍동면 주민자치회 환경분과
문의 : 환경분과 총무 010-9420-0911



주 : 저자 작성함.

〈표 4-25〉 홍성군 홍동면 주민자치회 환경분과(2차 모임) 참관 스케치

구분	주요 내용
문제에 대한 이해	- 법률 문제 : 가축분뇨법(방류수질기준 문제), 악취방지법, 축산법 소개
	- 현황 및 문제 : 홍동면 가축사육 현황(통계수치)
	- 악취 원인 : 사료 문제, 농가의 자발적 노력 미흡, 농가의 연령 등 인적구성 문제, 처리시설 민원으로 무산,
	- 정책 동향 : 최근 가축분뇨 관련 환경부 정책동향 소개(퇴비부숙도, 악취취약지정, 광역악취 개선사업)
	- 지역 동향 : 홍성군 홍동농협의 퇴비공장 시설리뉴얼 계획, 홍성축협의 바이오가스플랜트 사업계획 등 소개
의제범위 설정	- 처음엔 폭넓게 의제를 설정하고 이후 논의를 거쳐서 의제 구체화하기
기존 모임에 대한 반성과 평가	- 여러 모임에서 축산문제를 다뤘지만 왜 안 되었을까에 대한 반성, 평가
향후 일정과 계획	- 주민들이 할 수 있는 일 먼저 하기(지속적인 민원 제기, 집단 활동, 현수막 등 시각적 효과를 극대화하는 수단 활용, 밴드 등 SNS 활용 등) - 주민자치회 의제 설정 요구 - 마을활력소 업무협조 부탁(문자로 홍보, 마실통신 활용 등) - 차기 모임 일정 및 계획 논의(홍동농협 공장장 및 조합장 초대해서 홍동농협 사업계획 청취)



주 : 저자 작성함.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 현재 재정지원·업무협조·의견제출·운영지원 측면 등에서 조례나 세칙만을 비교해보면, 행정이 주민자치회를 바라보는 민관 관계, 주민자치회가 행정을 바라보는 민관 관계는 균형적인 것처럼 보인다(〈표 4-26〉 참고).
- 조례는 제정되어 있지만 제도적으로 정착되지 않았다. 홍성군 행정과 흥동면 주민자치회 운영과정에서 항상 긴장관계에 있다. 예를 들면, 면장 의지에 따라 주민자치회 성격과 운영방식이 달라진다. 예산 활용을 마음대로 하지 못하고 행정의 개입이 많은 편이다. 여전히 집행권은 행정이 가지고 있고 무조건 행정을 통해 예산을 배정받아야 한다. 공무원 담당자들이 주민자치회에 대한 내용을 잘 모르기에 개선이 필요한 부분이 있다.
- 기존의 문화를 바꾸는 측면이 필요하다. 즉, 군수나 면장 재량으로 쓸 수 있는 예산(판공비 등)은 주민자치회에서 쓸 수 있는 예산인데 이 예산을 손대는 것은 권위에 대한 도전으로 인식하고 있다. 앞으로 행정과의 원활한 관계를 위해서는 굳어진 행정의 문화와 조직의 개선이 필요하다.
- 읍면장 주민 추천이나 공모제를 제안할 구상을 하고 있지만 이렇게 임명된 읍면장에게 실제 권한이 거의 없다. 군의 권한을 읍면으로 대폭 이양하지 않는 한 큰 변화를 기대하기 어렵다. 공무원 중 읍면장 공모제를 실시할 경우 권한 없는 자리에 누가 가기를 희망할 것인가 의문이다. 현재 군청 과장들이 읍면장으로 발령 받으면 한직으로 밀려난 것으로 인식하고 있다⁴⁶⁾.

⁴⁶⁾ 자료 : 홍성신문(<http://www.hsnews.co.kr>, 검색일자 : 2020.05.04., 05.17., 05.31.)

〈표 4-26〉 홍성군과 홍동면 주민자치회가 바라보는 민관 관계 시각 비교

행정에서 보는 민관 관계(홍성군 조례)	주민자치회가 보는 민관 관계(주민자치회 운영세칙)
군수는 주민자치회가 읍·면 주민 공공사업 추진, 사무 수행하는 경우 행정적 지원 및 전년도 주민세(개인균등분)의 징수액에 상당하는 예산 등을 재원으로 재정적 지원	주민자치회는 홍동면 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 사무 수행하는 경우 행정적 지원 및 재정적 지원 받을 수 있음
군수는 주민참여예산위원회 등 주민참여 기구 구성 시 해당 주민자치회의 위원이 참여할 수 있도록 적극 협력	지방자치단체에 주민참여예산위원회 등 주민참여 기구 구성 시 주민자치회의 위원이 참여하여 적극 활동
군수는 주민자치회 위원 및 주민의 자질 함양과 역량 강화를 위하여 교육 등 필요한 시책을 수립·시행	자치회장은 주민자치회 위원 및 주민의 자질 함양과 역량 강화 위한 교육 등 시책 수립·시행을 군수에게 요청
읍·면장 및 회장은 시책 수립 위하여 군수에게 의견 제출	자치회장은 시책 수립을 위하여 군수에게 의견 제출
군수는 주민자치회의 의견을 들어 해당 지역 읍·면 소속 공무원이 주민자치회의 운영 지원	주민자치회는 원활한 주민자치회의 운영 위하여 홍동면 직원 도움을 받을 수 있음
군수는 주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 전용 사무실 제공	주민자치회의 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 전용 사무실 설치 요구
군수는 필요하다고 인정하는 경우 관련 법인 또는 단체 등이 주민자치회의 설치·운영 지원	-
군수는 사무를 수행하는 주민자치회 종사자가 신체상의 피해를 입는 경우에 대비하여 단체보험 등에 가입	다른 주민자치회와 상호교류의 목적으로 협의체를 구성 가입 활동 가능, 단체가입회비는 주민자치회에서 부담
군수는 주민자치회에 위탁한 업무와 재정지원 분야 등에 관하여 관련 사항을 보고하게 함. 관계 공무원들 그 업무에 관하여 조사하게 하거나 장부 및 그 밖의 서류 검사	-
회장은 주민자치회의 업무수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에게 자료 또는 의견의 제출 등을 요청	회장은 주민자치회의 업무수행을 위하여 전문적 지식과 경험이 있는 관계 공무원 또는 전문가의 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에게 자료 또는 의견의 제출 등을 요청
주민자치회가 다른 주민자치회와 공동 추진 필요시 해당 주민자치회와 협의하여 별도 협의체 등 구성·운영 가능	주민자치회가 다른 주민자치회와 공동 추진 필요시 해당 주민자치회와 협의하여 별도 협의체 등 구성·운영 가능

자료 : 1. 홍성군 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례[시행 2020. 6. 30.] [충청남도홍성군조례 제2714호, 2020. 6. 30., 일부개정]
 2. 홍동면 주민자치회(2019), 홍동면 주민자치회 운영 세칙(안).

○ 주체 구성(composition) 및 조직 구조와 형식(structure)

- 2003년 홍동면 주민자치위원회로 시작하였고 행정이 모두 개입하는 구조였다. 28명 위원으로 구성되고 1/3이 당연직, 2/3가 위촉직이다. 하지만

현재 홍동면 주민자치회는 이제 구성원들이 주체적으로 운영하고 있고 현재 면장 부임 후 주민자치회에 협조를 하고 있다.

- 홍동면 주민자치회는 2019년 2월 주민자치위원회 첫 회의를 시작하면서 “충남형 주민자치회 시범사업” 공모 준비를 해왔다. 주민자치회 이전에 쌓아왔던 경험과 자신감을 바탕으로 2019년 11월 홍동면 35명으로 구성된 주민자치회가 출범하게 되었다.
- 홍동면 주민자치회 구성원은 총 35명으로 자발적 신청에 의한 모집과정⁴⁷⁾을 거쳤다. 다른 주민자치회와 달리 상당수 인원으로 교체한 것이 홍동면 주민자치회의 특징이다.
- 정원 35명(남자 21명, 여자 14명)은 성별 비율에 따라 무작위 추첨하여 공정성을 확보하였다. 결과는 온라인, 오프라인을 통해서 홍동면 주민자치회 위원 인적사항(직위, 성명, 연령, 성별)을 공개하였다. 신청한 사람은 군에서 개최하는 4시간 교육과정을 이수해야 하고 무보수 명예직을 원칙으로 2년 임기이다. 그리고 홍동면 주민자치회 분과는 5개 분과인 건강복지 분과, 교육문화 분과, 환경 분과, 교통 분과, 공동체자치 분과로 구성되었다.

○ 주요 기능(function)

- 홍성군 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례에 의거하여 업무범위는 ① 주민자치 업무(주민총회 개최, 자치계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동체 형성, 그 밖에 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 주민자치업무), ② 협의업무(읍·면 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의), ③ 수탁업무(군 및 읍·면

47) 자료 : 홍동면 홈페이지(<http://hongdong.hongseong.go.kr>, 검색일자 : 2002.06.23.)

행정기능 중 주민자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리) 등을 한다.

- 즉, 지역단위 주민조직, 마을단위 공동체 중심의 가교로서 소통과 연결 역할, 동네의 다양한 어려움을 해결하기 위한 자치계획 수립 및 실천, 주민의 의견을 반영하여 주민자치센터 프로그램 계획 및 운영, 사업이 아닌 지역 내 자치활동에 대한 자유로운 논의의 장 마련, 행정 기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무 협의, 주민자치회 재원확보에 필요한 수익사업 발굴, 권리제한 또는 의무부과와 직접 관련되지 않은 면 행정사무의 수탁, 지역문제 해결 건의 및 협의, 주민자치회 운영, 주민총회를 통한 주민자치회 사업 결정 등이다⁴⁸⁾.
- 주민자치회는 행정과 대등한 관계에서 협의, 결정, 실행하는 주민대표기구로서 자치계획을 수립, 주민총회를 개최하며 분과별 사업비를 책정 받아서 실행, 주민참여예산 결정과 실행 기능을 가지고 관계공무원을 출석시켜서 질의 가능, 사무국을 배치하여서 간사 등 인력채용 예산 지원도 받는다.
- 가장 실질적이고 중요한 기능은 주민자치회가 마을주민 간 중재 역할을 하면서 균형과 공정성을 맞춰가는 기능, 기존 선주민과 후주민간 의견조율을 해가는 기능이 핵심이다.
- 세부업무는 주민원탁회의 및 주민총회, 역량강화, 마실통신, 주민자치회 제안사업 및 완료사업(홍동면 주민자치회 자체예산 사업, 홍성군민 주민참여예산제 공모사업, 충남형 주민자치회 시범사업, 충남도민 참여예산제 공모사업, 충청남도 주민참여혁신 공모사업 등 구상, 제안, 신청), 그 외 수탁 업무, 면 자치계획 수립, 교류 및 연대활동 등이다(〈표 4-27〉 참고).

⁴⁸⁾ 자료 : 공동체세움(2019), 2019년 충청남도 홍성군 홍동면 충남형 주민자치회 시범사업 컨설팅 요약자료.

〈표 4-27〉 홍성군 홍동면 주민자치회가 하는 일(2019년~2020년)

구분	주요 내용		
사무국 자체 준비	- 월례회의/분과회의/임원회의/민관협력회의/원탁회의의 준비 - 지출예산 서류구비(보조금 집행기준 참고) - 카톡/밴드/문자 활용 - 자료모음(주민자치회 법률과 조례 등), 외부교육 참가 등		
주민원탁회의 및 주민총회	- 2016년 '거리'(할거리, 먹을거리, 볼거리 등) 축제, 2017년 우리마을 발표회 개최 - 2018년부터 2019년까지 2차례 주민원탁회의 개최, 마을주민 150여명 참여하는 규모 - 원탁회의 과정에서 발견된 의제는 향후 홍동면 주민자치사업 계획에 반영 예정 - 2018년 주민원탁회의 개최(2018.00.00. 약 3시간) : '우리가 살고 싶은 홍동' 주제 종합토론 - 2019년 주민원탁회의 개최(2019.08.19. 약 3시간) : '우리가 살고 싶은 홍동' 분야별 토론(환경, 복지, 교통, 주민자치) - 2019년 12월 홍동면 주민소통한마당 및 송년행사 주관 - 2020년 주민총회 준비 : 총회 준비 회의(체크리스트 작성, 홍보방법, 총회참석자 예상자명단, 당일기록, 진행스텝 외), 자료집 제작(시간표, 주민총회 안전총괄표 작성 등), 총회진행 사회자 위탁 여부, 홍동면사무소와 협력진행 등		
	 〈홍동주민원탁회의(8월)〉	 〈홍동면 주민자치회 위촉식(11월)〉	 〈홍동면 주민자치회 송년회(12월)〉
역량강화 (교육 등)	- 주민자치학교 : 주민자치교육과정이자 기본교육과정, 2019년 8월 7일 ~ 9월 17일 전문가 초청 해서 주민자치학교 운영 - 주민자치센터 프로그램 운영 - 워크숍/견학/교육강좌 : 홍동면 주민자치회 내부 워크숍, 모범사례견학, 교육강좌 기획 - 주민자치가이드북 제작 학습모임 : 공동체 세움 주관으로 진행(8월말 제작완료), 사무국장과 주민자치위원 공동 참여		
마실통신 및 기타 활동	- 매월 1일 발간, 주민들에게 배포하는 마을신문(온라인 뉴스레터, 오프라인) - 2010년부터 발간해서 현재 10년째 발행 중 - 면내 각 기관, 단체, 주민들의 공동활동에 대한 소식을 타블로이드판 칼라 8쪽 내외로 작성 - 33개 마을회관, 기관, 거리 등 66개 배포대 통해 보급 - 33개 마을에 찾아다니면서 음악, 영화상영 등 힐링캠프		
주민자치회 제안 사업 및 완료사업	- 2020년 4월 주민자치회 제안사업으로 '홍동주민 원탁회의의 결과를 실천하다'제목으로 신청 - 홍동면 주민자치회를 비롯하여 10개 읍면 선정(홍동 당초 신청예산 3천만 원 대신 2.4천만 원으로 삭감, 그에 맞는 사업계획 재조정 중) - 주민자치회 제안사업으로 선정된 두 가지 사업(소형농기계수리사업 및 어르신문화교실) 진행 중 - 주민자치회 홈페이지제작, 로고제작, 주민달력제작, 드론 구비(재해 피해조사/동·식물 서식지조사/시설물 안전점검/산림관리/산불감시/수색활동/하천모니터링/악취조사 등 활용)		
홍동면 주민자치회 자체예산	- 홈페이지 제작(4백만 원), 로고 제작(1백만 원)		

구분	주요 내용
사업	
홍성군민 주민 참여예산제 공 모사업	- 2019년 사업 추진 : 주민소식지(2천만 원)/기자단운영(250만 원)/주민달력(650만 원) - 2020년 사업 발굴 : 6월 30일까지 제출기한, 최대 3가지 사업 제출가능
충남형 주민자 치회 시범사업	- 보조금 5천만 원 예산집행계획 일정별로 수립(분과사업비, 주민총회 진행비 등)
충청남도민 주 민참여예산제 공모사업	- 6월 19일까지 제출기한, 읍면동 풀뿌리 소규모사업(제한한도액 2천만 원)
충청남도 주민 참여혁신 공모 사업	- 사업명 <홍동주민 원탁회의의 결과를 실천하다!> 추진계획 수립 - 소형농기계수리(2천만 원), 어르신문화교실(4백만 원)
그 외 수탁업무	- 홍동면기초생활거점사업 : 농식품부 사업(40억 원), 별도의 추진위원회(주민자치위원회와 추진위 원 상당수가 중복)가 중심이 되어서 사업내용 결정, 홍동다움센터 건립 계획 - 농업환경보전프로그램은 농식품부 사업(5년간 7.5억 원, 홍동면 문당리와 장곡면 도산리), 지역 발전투자협약 시범사업은 국가균형발전위원회 사업(3년 간 182억 원, 홍동면, 장곡면, 은하면, 구항면 4개면 권역 중심의 '유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 홍성형 프로젝트'
면 자치계획 수립	- 주민자치회 사업과 활동의 근간이 되는 기본계획에 해당 - 홍동면의 문제해결을 위해 무엇을 할지 주민 의견을 모아 자치회 위원들이 계획을 작성하고, 주민들이 함께 모여 결정하는 것을 말함. - 2020년 8월 19일에 원탁회의를 개최하고 총회에 상정할 지역의제를 발굴하기 위한 활동의 하나 로서 각 분과별로 주민의견 수렴하여 <자치계획>을 세워보기로 결정 - 주민자치회 정기회의 결과, 2020.05.14., 다음회의 : 2020.06.12.
교류 및 연대활동	- 홍성군 주민참여예산위원회 구성 및 참여 : 회장과 부회장 참여, 주민참여예산위원회의 구성방식 논의 필요, 주민참여예산위원회 자료 공유 - 홍성군 주민자치회 실무자 네트워크 : 11개 읍면 담당실무자 교류 추진(담당 공무원 포함), 공동 교육/워크숍 기획 - 전국 주민자치회 대외교류연대 모색 - 홍동면사무소 직원과의 만남의 자리(방담회 등) : 주민자치센터 프로그램 운영, 분과사업 발굴 및 추진 방식 등

자료 : 1. 자치계획은 홍동면 마을뉴스(마실통신 6월호) : 주민자치회 소식(2020.05.22.)
2. 제안사업은 홍동면 마을뉴스(마실통신 4월호) : 주민자치회 소식(2020.03.30.)
3. 완료사업은 홍동면 마을뉴스(마실통신 11월호) : 주민자치회 소식(2020.11.01.)
4. 마실통신 홈페이지(<https://masilnews.tistory.com>, 검색일자 : 2020.06.22.~11.01.)
5. 홍성신문(홍주타임스/홍성신문.내포타임즈)
(<http://www.hsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=93567>, 검색일자 : 2020.06.22.)

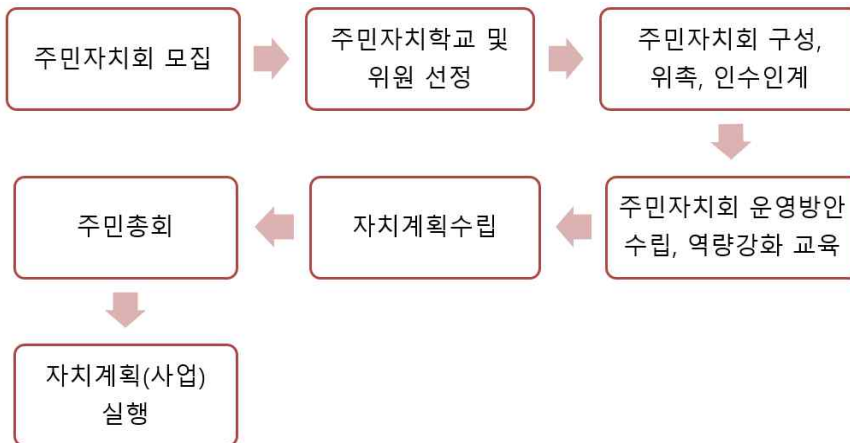
○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 의사결정 과정은 『분과회의 → 임원회의 → 정기회의 및 임시회의 → 주민총회』로 이어지는 구조이다. 정기회의는 월 1회 개최, 임시회의는 필요시

에만 개최한다. 주민총회 안건결정은 사무국에서 최종적으로 모아서 안건으로 의안화한다.

- 사업운영 예산은 『운영위원회 결정(재원 배분) → 전체회의 논의 → 사전에 관계부서(행정) 협의 후 안건 산정 → 총회 안건에서 승인』받는 구조이다.
- 2019년 추진일정은 『설명과 면민 홍보 활동(7월~8월) → 주민자치회위원 모집공고 및 신청 접수(9월) → 위원선정과 자치학교(4시간, 9월~10월) → 주민자치회 구성(9월~10월) → 분과별 주민의견 수렴 및 자치계획 수립(9월~12월) → 주민총회 및 중장기 계획, 주민 합의 도출(12월 초) → 실행계획 마련 등(12월 중)』순으로 진행하였다(<그림 4-6> 참고).

〈그림 4-6〉 홍성군 홍동면 주민자치회 운영 프로세스



자료 : 공동체세움(2019), 2019년 충청남도 홍성군 홍동면 충남형 주민자치회 시범사업 컨설팅 요약자료.

- 주요 재원은 전년도 주민세(개인균등분)의 징수액에 상당하는 예산이다. 민선 6기 충남도지사는 주민세 인상분을 가지고 MOU를 맺어서 시군별 주민자치 예산 10억 원을 배정, 읍면 당 1억 원씩 배분하자고 제안한 바 있

다. 흥동면은 1억 원을 배정받아서 마을 주민자치 관련 사업 홍보 진행, 공간문제(기초생활거점사업) 마련 등을 시작하였다.

- 2019년 흥동면 주민자치회 예산은 주민자치프로그램 운영예산 3천5백만 원과 주민참여예산 제안사업 2천5백만 원, 기타사업비(흥성군 지원사업) 1천만 원 등으로 약 7천만 원이었으며, 2020년 예산은 충남형 시범사업 5천만 원, 주민자치프로그램 운영예산 3천5백만 원, 주민참여예산 제안사업 3천만 원, 기타사업비(충청남도 공모사업, 흥성군 지원사업) 약 5천만 원 등 거의 1억 7천만 원으로 증가하였다. 사무국장 인건비를 포함하는 고정예산편성 여부가 지속적인 주민자치회 운영을 결정한다.
- 충청남도 주민자치회 시범사업은 현재 5천만 원 예산이지만 최소 1억 원 예산이 추가되면 주민자치회가 지금보다는 더욱 활성화 될 수 있으리라 생각된다. 일단 총 5천만 원으로 예산집행계획을 일정별 수립하여 주로 분과별 사업비, 주민총회 진행비 등으로 사용하였다. 주민자치회 5개 분과(공동체자치 분과, 교육문화 분과, 건강복지 분과, 환경 분과, 교통 분과)에서는 코로나19로 늦춰졌던 분과사업을 올해 안에 각 분과별로 3백만 원 예산 범위 내에서 집행 마무리 예정이라고 한다.
- 흥성군민 주민참여예산제 공모사업은 총 3천만 원으로 2019년에는 주민소식지 발간(2천만 원), 기자단 운영(2백5십만 원), 주민달력(6백5십만 원) 등 3가지 사업을 했다. 2020년에는 충남도민 주민참여예산제 공모사업에는 ‘면내순환차량운행사업’으로, 군민 참여예산제 공모사업에는 ‘주민소식지제작’과 ‘마을로 찾아가는 주민자치회’(소개, 영화상영 등) 사업을 제출한 상태이다.
- 결과적으로 흥동면은 충청남도로부터 8천만 원 예산을 지원받고, 흥성읍·

홍북읍·광천읍은 군으로부터 3천만 원 예산을 지원받게 된 것이다. 현재 행정은 지원예산의 한계가 있어서 시범사업은 도사업, 공모사업은 군사업인데 시범사업으로 일부 예산을 지원해 주고 공모사업을 따오라는 방식이다. 홍성군에서조차 대부분 공모사업으로 시작하기에 개인 및 단체가 공모사업을 독식하는 사례가 발생하고 있는 점도 모순적이다. 홍동면 외에 읍면은 1억 원도 다 사용하지 못하고 있지만 남은 예산은 다른 읍면으로 줄 수도 없는 현실이다.

○ 역량 수준(capability)1 : 기초생활 거점사업과 연계한 사례

- 농촌중심지 활성화 사업(희망마을 만들기 사업)으로 시작하였으나 마을주민들을 포괄하는 운영이 힘들어서 기초생활 거점사업으로 운영하고 있다. 기초생활 거점사업은 5개년 40억 원 사업이고 현재 3년차에 이르렀다.
- 처음에는 마을주민의 수익사업(공장설립 등)을 하기 위해서 신청하였는데 수익사업으로 운영이 불가하고 마을주민 참여가 활성화 되지 않아 마을 전체 사업(기초생활 거점사업)으로 전환하기로 결정하였다.
- 기초생활 거점사업 추진위원회는 총 18명으로 기관·단체·직능별로 구성하였다. 현재 “홍동다움센터”(공간조성사업) 설립 중심으로 논의하고 있다.
- 하드웨어 통합이 중요한 의제이고 하드웨어 건립 이후 공간활용 문제, 관리 및 운영주체 문제가 우려되는 것도 있다. 센터 설립 후 주민자치회를 비롯한 운영위원회 구성원과 운영방향을 고려할 계획이라고 한다.

※ 참고 : 홍동면기초생활거점사업 중 홍동다움센터 추진현황 안내문

작년 말에는 아프리카돼지열병 확산 우려로, 그리고 올해 초 발생한 코로나19 감염병 사태로 인하여 ‘홍동다움’ 센터 건립을 위한 추진 일정이 차질을 빚고 있습니다.

추진위원회에서 논의한 기본계획을 주민들과 함께 공유하고 의견을 듣는 ‘주민설명회’ 개최가 어려운 상황입니다. 추진일정을 계속 미룰 수 없기에 《마실통신》공지를 통하여 대체하는 점을 부디 양해 바랍니다. 기본계획 승인이 완료되면 올해는 세부설계를 만드는 과정이 진행됩니다. 홍성군에서 설계를 담당할 업체를 선정하여, 5월에는 착수를 시작할 예정입니다.

5월 한 달 동안, 홍동면행정복지센터(면사무소)를 비롯해 마을활력소, 홍동농협, 풀무신협 등 주요 단체에 기본계획서를 비치하고자 하오니 자세한 내용 살펴보고서 언제든지 의견주시면 추진위 논의를 거쳐 반영하도록 하겠습니다.



자료 : 1. 홍동면 마을뉴스<마실통신 5월호> : 홍동면 기초생활거점사업 추진위원회 소식(2020.04.29.)

2. 마실통신 홈페이지(<https://masilnews.tistory.com>, 검색일자 : 2020.06.22.)

○ 역량 수준(capability) 2 : 자치계획 수립과 주민총회 사례

- 자치계획은 주민자치회 운영계획, 마을발전 및 활성화 계획, 읍·면 행정사무 수탁 및 추진계획, 주민자치센터 운영계획, 분과별 사업계획, 읍·면에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안, 그 밖의 주민자치 및 마을공동체 활성화를 위한 계획이다.
- 주민총회는 조례에 의거하여 연 1회 이상 개최해야 하고 의사정족수는 읍면 인구의 1% 이상이어야 하며 적어도 최소한 참석 인원은 50명 이상이어야 한다. 주민총회 결정권한 사항으로는 ① 주민자치회 활동 평가, ② 읍·

면 행정사무에 대한 의견제시, ③ 읍·면의 다음 연도 자치계획안, ④ 읍·면에 배정된 주민참여예산에 대한 편성안, ⑤ 기타 지역 현안, 주민자치, 민관협력 등에 관한 사항의 보고와 결정 등이다.

- 주민총회는 지역 주민이 참석대상이고 주민자치회 활동 평가, 면 행정사무에 대한 평가와 의견제시, 자치계획에 대한 결정, 그 밖의 지역 공공의제를 공개적인 의사소통 및 결정과정을 통해 공유하고 합의의 과정에 참여할 수 있는 연 1회 홍동면민으로서 참여기회이자 공론의 장이다.
- 홍동면 주민자치회가 결성된 이후 처음 개최하게 된 2020년 홍동면 주민총회⁴⁹⁾는 코로나19 확산 우려로 인해 2020년 8월 19일 예정이었던 것을 9월 4일로 미뤘고 다시 우여곡절 끝에 11월에 비대면 방식으로 진행하기로 결정하였다. 분과별로는 장기, 단기 공모사업 계획을 준비하고 있다.
- 33개 마을별 5명씩 참여하는 투표인단(총 165명)을 구성하여 총 5건의 주민자치 사업 계획에 대해 2020년 11월 11일부터 11월 25일까지 우편투표를 실시하였다. 투표인단은 마을별 이장을 통해서 참가 의사를 밝힌 사람들로 구성하였는데 사무국에서는 가급적 마을마다 다양한 연령대 주민들의 참여를 요청하였다고 한다.
- 2020년 7월부터 마을별 진행한 주민의견 수렴 과정을 취합한 결과, 총 5건의 주민자치 사업 계획 내용을 선정하였다. 이번 주민총회 투표는 투표인이 사업계획별 우선순위를 1~5까지 정하는 방식으로 진행하였고 2020년 12월 1일 오전에 홍동면사무소에서 공개 개표작업으로 주민투표인단의 투표 결과를 확인할 예정이다. 주민투표를 통해 최종적으로 3건을 확정한다.

⁴⁹⁾ 자료 : 홍동면 마을뉴스<마실통신 11월호> : 주민자치회 소식(2020.10.26.)

출처 : 마실통신 홈페이지(<https://masilnews.tistory.com>, 검색일자 : 2020.11.01.)

다. 개표과정은 참관인과 관계공무원이 참여하는 가운데 투명성을 기하기 위해 영상과 사진으로 기록할 예정이다(〈표 4-28〉 참고).

- 투표결과를 거쳐서 홍동면 주민총회에서 확정된 사업계획은 홍성군에 제출하여 30일 이내에 홍성군의 검토를 거쳐서 사업타당성에 대한 답변을 받게 되는 순서이다. 만약 홍성군에서 가능하다고 판단된 사업은 2021년부터 세부계획을 수립하여 실제로 추진하는 과정을 밟게 된다. 이후에도 관련한 결과는 홍동면 홈페이지와 홍동면 마을뉴스 <마실통신> 등에 게시해서 알릴 예정이라고 한다.

〈표 4-28〉 홍성군 홍동면 주민자치회 원탁회의 및 정기총회 안건 정리

구분	주요 내용
2018년 원탁회의	- 기초생활 분야 : 교통편의성 개선(마을버스 운행, 안전한 보행로), 마을 방범카메라 확충 등 - 환경 분야 : 축사 악취 개선, 쓰레기 분리수거(반복적 교육/처리시스템 마련), 슬레이트 지붕(석면물질 제거) 등 - 복지 분야 : 노인복지시설 확충, 복지센터 건립 등 - 경제 분야 : 친환경 농산물 가공시설, 마을경제 활성화 등 - 기타 분야 : 대규모 반생태 사업 반대(축사, 태양광 등), 정기 원탁회의 개최(마을에서 면단위) 등
2019년 원탁회의	- 교통 분야 : 순환 버스(마을버스) 도입과 운행, 젊은이 일자리 창출, 시내버스 연장 운행 등 - 환경 분야 : 축사악취 개선 관리시스템 구축, 악취수준 조사(리단위 상세조사), 감독관제 실시 등 - 복지 분야 : 노인 공동생활시설(마을단위 공동주거시설 공간 만들기), 마을복지사 배치 등 - 환경 분야 : 쓰레기 분리수거 활성화 방안, 노인일자리 연계, 쓰레기 소각 안내 교육 및 처벌 강화, 홍동천 살리기 위한 장기계획 수립, 수질관리 등
2020년 주민총회	① 홍동천변-산책길 조성 사업(3억 원): 애항공원에서 홍동 저수지까지, 홍동천변따라 산책길 만들기 ② 축산 악취 제로 홍동 만들기 사업(1억 원): 악취 개선을 위한 선도 축산 농가 발굴 및 저감시설 확충 ③ 청정 홍동 사업(2억 원): 쓰레기 분리 수거 및 재활용센터 설립으로 깨끗한 홍동 조성 ④ 홍동 방송 사업(1억 원): 홍동면 방송시설을 활용하여 신속한 정보 전달 및 주민 소통 활성화 ⑤ 홍동(송풍) 오거리 화전교차로 사업(4억 원): 면소재지 통행 차량의 속도 저감 효과로 사고 위험 감소

구분	주요 내용
	 〈홍동면 2020년 주민총회 비대면 진행(우편발송)〉

자료 : 1. 홍동면 주민자치회(각연도), 원탁회의 및 주민총회 안전 정리자료(내부 제공자료).
 2. 홍동면 마을뉴스<마실통신 12월호> : 주민자치회 소식(2020.11.27.)
 3. 마실통신 홈페이지(<https://masilnews.tistory.com>, 검색일자 : 2020.11.30.)

○ 권력자원의 배분(allocation)

- 성과는 다음과 같다.

- 2019년 정기회의를 통해서 주민참여 혁신모델 공모 사업, 주민자치회 예산사업, 주민참여예산사업 등의 구상을 했고 신청하기로 결정한 것
- 2019년 4월 충남형 주민자치회 시범사업으로 선정되어서 충남혁신모델 주민자치면으로 전환되면서 주민자치위원회를 주민자치회로 전환, 조례 제정된 것
- 읍면장 주민공모제(제안)와 주민자치회는 직접민주주의 실천, 투명한 인사시스템 정립, 주민에게 책임지는 읍면장, 준비되는 읍면장 등 책임행정 구현 가능, 풀뿌리 자치 발전 토대를 마련한 것
- 기존에 마을 내에서 각종 행사나 사업 등 못하는 것들을 주민자치회 이름으로 해낼 때 뿌듯함, 주민자치회에 모인 다양한 인적 구성과 적정한 남녀 비율은 조직에 많은 활력을 불어 넣어주는 것

- 소소하게 짧게 한 사업들이 주민들의 인식변화의 계기가 되고 있는 것 같고 주민자치회가 어려운 게 아닌 재미있는 조직으로 인식하고 있는 것
 - 선주민들의 능력, 경험, 노하우를 재발견하고 주민자치회라는 틀을 통해 선주민과 후주민 간 실질적인 결합과 접촉(질적 향상)을 실현하고 있는 것
 - 현재 회장은 선주민과 후주민 간 균형을 잡아주는 축, 추후 다른 이로 교체되었을 때 선주민과 후주민 간 균형이 깨지고 후주민만 남을 수 있다는 걱정이 들 정도로 현재 분위기는 호의적
 - 회장의 책임감과 위원들 노력으로부터 어느 순간 확인되는 긍정적인 가능성과 희망 감지
- 한계는 다음과 같다.
- 주민자치회 도시형과 농촌형은 다르게 운영되어야 하는데 현재 행정조직, 조례나 세부지침, 공모제 등은 도시형과 비슷한 형태로 운영되는 형국
 - 읍면별 주민자치회를 공모사업제와 연결해서 운영하는 상황에서 주민자치회 발전을 바라는 것 자체가 문제
 - 읍면장 주민공모제 제안에 따른 단체장의 인사권 침해문제, 읍면단위까지로 실질적인 권한 배분 의문
 - 20명 내지 50명으로 구성하는 주민자치회 임원을 어떻게 대표성을 가진 사람으로 정하느냐 문제, 주민자치회 인원구성에서 균형을 맞추어 주민자치회가 대표성을 가져야 하고 주민자치회 위원 직책에 대한 권위를 내려놓는 등의 인식전환도 필요

○ 상호신뢰도(trust) 및 협력체계(cooperative)

- 홍동면 주민자치회는 읍면장 공모제(직선제)를 공식 제안할 예정이다. 주민자치회는 이제 주민자치 시대, 지방분권 시대에 주민자치 역량강화를 위해 필요한 기구이므로 기반을 튼튼히 다지기 위해서 필요하다.
- 홍동면 주민자치회와 홍동면사무소, 마을활력소 간 관계도 살펴봐야 할 것이다. 홍동면에 있는 마을활력소는 주민자치회와의 관계에서 중요한 지점에 있는 조직이므로 마을 내에서 이들 간 협력관계는 중요하다. 마을활력소는 홍동면에 기반한 거점공간으로서 2011년 설립했고 2021년은 개소한지 10년째 되는 해이기도 하다. 마을활력소는 실제 홍동면 마을주민과 행정 내에서 제도적 기반에 입각한 조직에 비해서 권위나 위상 측면에서는 부족할 수 있지만 면단위 중간지원조직 기능을 하는 기구로서 중요한 위상을 차지한다. 홍성군에서는 민간에서 실질적인 권위를 갖는 조직은 귀농자 조직, 행정에서 실질적인 권위를 갖는 조직은 읍면사무소와 홍성군청이다.
- ① 기존 주민자치위원회 운영현황 : 읍면별 인구수 대로 예산을 지원받으면 상대적으로 인구가 적은 면단위 주민자치위원회는 프로그램 운영과 선진지 견학을 하고나면 끝나는 구조
- ② 선주민 중심의 주민자치위원회 구성, 후주민 중심의 마을활력소 운영
- ③ 2013년 후주민 중심의 마을활력소 활동가들이 주민자치위원회에 참여
- ④ 2016년 '거리'축제 중심으로 주민자치회와 마을활력소 간 결합 제의
- 홍동면 주민자치회와 마을활력소 간 기능 분담은 기존 마을활력소가 마을 주민자치 기능을 못하는 부분을 주민자치회가 집중하고 있고 관계 설정이 중요하다. 예전 마을활력소는 후주민 중심으로 운영되는 부분이 있었다면 현재 홍동면 주민자치회와 결합하면서 자연스럽게 마을주민 조직으로 융합되어가는 단계이다. 이 두 조직은 이슈에 따라서 긴밀하게 움직인다.

- 마을활력소 인원이 주민자치회에서 협동으로 같이 일하면서 주민자치회를 운영하지만 (물리적, 화학적 통합) 하나의 기능으로 하는 것은 아니고 각자 주어진 자리에서 개별적으로 운영하는 것이다. 자연스럽게 옮겨가는 것을 경계하는 이도 있고 기대하는 이도 있다. 이 과정에서 마을활력소 이OO 사무국장이 주민자치회 사무국장으로 이동하면서 전체적인 구조와 인원에 변화가 있었다. 이OO 사무국장은 마을활력소와 주민자치회를 중간에서 연결하는 역할을 수행하는 핵심 매개인물로서 중요하다.
- 오지은(2020)⁵⁰⁾에 의하면, 시민주권을 강화하는 형태로 주민자치회가 운영되기 위해서 실행력을 담보할 수 있는 참여예산제와의 연계가 필요하다고 하였다. 지자체에서는 주민자치회에게 더 많은 예산협의 및 편성권을 보장하고 주민자치회는 공동체를 위한 위탁사업 및 자체사업을 통해서 마을기금을 운영하는 등의 역량도 가져야 한다고 보고 있다.
- 홍성균은 2020년 6월 조례개정안에 “주민자치회가 대표적 주민참여 기구로서 읍·면별 주민참여예산기구, 도시재생주민협의체 등 주민참여 기구를 대행하거나 연계될 수 있도록 노력해야 한다”를 포함하는 개정안을 통과시키면서 제기되었던 문제점을 해결할 수 있는 기반을 마련하게 되었다.
- 여러 가지 개정 사항이 있지만 조례개정을 요구하기에 홍동면 사례만을 가지고 바꾸기는 어렵고 다른 읍면과 함께 협의해서 수평적으로 발전해야 한다고 생각한다.

⁵⁰⁾ 자료 : 오지은(2020), 시민주권강화를 위한 주민자치회-참여예산 연계 발전방안 : 세종시와 서울시는평구 시범사례를 중심으로, 희망이슈 59호, 희망제작소.

■ 홍성읍 주민자치회

○ 주체 구성(composition) 및 조직 구조와 형식(structure)

- 홍성읍은 2019년 11월 1일자로 주민자치위원회에서 주민자치회로 전환하였다. 회장, 부회장, 위원 포함하여 총 43명이다. 이 중 예전 갈등과 부작용으로 적응을 못해서 탈퇴한 인원이 7명 발생하여 남은 인원이다. 추천기준은 성비를 남자 60%, 여자 40%, 연령대를 40대 20%, 50대 50%, 60~70대 30%, 단체와 개인 비율을 단체 40%, 개인 60%으로 맞췄다.
- 분과는 자치운영 분과, 문화예술 분과, 체육 분과, 복지 분과, 지역개발 분과 등 5개 분과로 구성하였다. 분과 구성은 본인이 원하는 곳을 정해서 신청을 받았는데 체육 분과와 복지 분과가 잘 돌아간다. 프로그램 운영은 못하고 있지만 전반적으로 분위기, 회의 참석율, 호응도가 좋은 편이다.
- 위원 선발 기준은 아카데미에서 4시간 교육 수강한 사람들 대상으로 75명 중 40명을 선정하였고 추천제, 공모형식을 취하였다. 추천위원(이장, 상록회장 등) 10명으로 구성하여 추천해야 하나 공정성을 위해서 지원자들이 40명을 직접 추천으로 뽑게 하였다. 과거 주민자치위원회의 잡음으로 새로 부임한 읍장이 공정성을 추구하기 위해 추천형식으로 진행한 것이다.

○ 논의 주제 범위-폭(theme)

- 의제발굴 및 회의진행 과정은 ① 내부회의 → ② 공고 → ③ 홍보(이장회의, 분과별 회의, 플랜카드 등) → ④의제신청 → ⑤ 의제투표 → ⑥ 의제투표 결과를 순위별로 해서 군에 올리는 과정이다. 의제 당 예산은 약 8천만 원 정도 규모로 생각하고 있다.

- 2020년 주민총회는 당초 주민총회 개최 전에 사전투표를 통해서 주민이 직접 공모한 의제를 직접 결정하고 주민총회 당일에 심의, 의결하기로 하였다. 하지만 코로나19 확산으로 대면회의를 하지 못하고 서면투표로 대체하기로 하였다. 주민총회 의제는 8개로서 서면투표 결과, ① 재활용품 홍보교환 사업(계속사업, 8,000천 원), ② 자살예방 및 생명존중사업(계속사업, 20,000천 원), ③ 전통놀이 육성보존(체육분과 제안, 5,000천 원), ④ 어르신들의 이야기 그림(개인 제안, 10,500천 원), ⑤ 해제된 도시계획도로 부활 집행 건의(지역개발 분과, 3억 원 추정), ⑥ 무궁화마을동산조성(개인 제안, 20,000천 원), ⑦ 홍성읍 지혜공유네트워크(단체 제안, 10,000천 원), ⑧ 어려운 가정 집고쳐주기 사업(30,000천 원) 순으로 나왔다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 행정이 민간을 주도해가는 구조이다. 아직은 주민자치회 역사가 짧기 때문에 행정이 끌고 가는 구조로 운영된다. 향후 유능한 자문단을 주민자치회 위원으로 두면 스스로 자립적으로 갈 수 있을 것으로 생각한다.

○ 주요 기능(function)

- 주민자치회 기능은 안전에 대해서는 구상, 제안, 실행, 심의·의결 기능까지 하지만 홍성군 예산·회계까지 영향을 미치지 못하는 근본 한계가 있다.
- 홍성읍 주민자치회가 직접 사업 실행한 사례는 다음과 같다.
- ① 충청남도 주민자치회로 전환되면서 2019년 충남도민 주민참여예산제 공모사업으로 “자살예방사업”이 선정, 충청남도로부터 2천만 원을 지원받아 성황리에 운영 중이고 2020년 11월까지 실행하고 있다. 자살우려자를 사전에 선별하여 전문가 교육을 받은 멘토 20명을 매칭하고 상담 지원, 5

만원 이내의 경제적 물품을 지원을 하고 있다. 주 1회 이상 방문했으나 현재 코로나19로 주 2회 정도 전화로 관리 중이다. 올해 자살예방 공모사업에 지원했지만 중복사업으로 탈락되어서 상실감이 큰 상황이다.

- ② 주민세 활용사업으로는 “재활용품 홍보(종이팩 및 건전지) 교환사업”이 선정되어서 실행하고 있다. 우유 종이팩 40개 당 티슈 화장지 1각으로 교환, 폐건전지 10개 당 새 건전지 2개로 교환해주는 사업이다. 주민들 반응이 매우 뜨겁다. 이러한 사업을 통해서 재활용 중요성을 각인시키고 있다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 홍성읍 주민자치회는 매월 1회씩 월례회의와 임원회의를 개최하고 있다. 다만, 코로나19로 주민총회 개최가 불가하여 임원진(위원) 투표 결과를 대체하여 홍성군에 보냈는데 군 입장은 온라인 또는 비대면으로라도 주민의견 취합을 요청하였다. 이에 따라 8건 의제에 대한 온라인투표 및 현장투표를 12월 7일부터~12월 24일까지 진행할 예정이라고 한다.
- 총 예산은 191백만 원으로서 주민자치위원회 주민프로그램을 운영하여 프로그램 운영회비를 받았을 때보다 6천만 원 증가한 규모다. 주민자치위원회 주민프로그램 운영 시 총 130백만 원에서 140백만 원 규모이다. 각종 공모사업은 주민자치회에서 건의하여 지원받을 수 있다. 주민자치위원회 시절에는 20개 프로그램, 월 800명 규모로 운영한 바 있다.

○ 역량 수준(capability)

- 주민자치회 역량이 부족하므로 이를 이끌어 줄 위원 중 자문단 그룹이 필요하다. 고학력자들이 아이디어뱅크로서 역할이 필요하다.
- 주민자치회 위원들의 자발적이고 적극적인 참여의식, 주민자치회 위원 스

스로 역량강화, 적극적인 주민의 주민자치 참여, 행정기관의 적극적인 이해와 지원이 필요하다. 특히 주민자치회가 자칫 군 의회 및 집행부의 권한 침해로 인식될 소지가 있어 이에 대한 동반자적 자세 견지가 요구된다.

❖ 참고 : 흥동면 주민자치회와의 비교

- 흥동면처럼 원주민과 후주민 간 자연스럽게 결합한 운영이 필요하다.
- 흥동면이 모범적으로 실현되는 이유는 귀농인, 귀촌인 등 후주민 중심으로 지역문제에 관심이 많고 해결하고자 하는 의지를 가진 적극적인 참여자가 상대적으로 많기 때문이라고 생각한다.

■ 광천읍 주민자치회

○ 주체 구성(composition) 및 조직 구조와 형식(structure)

- 광천읍은 2013년 1월 주민자치위원회로 출발하였고 2019년 11월 1일자로 주민자치회로 전환하였다. 회장, 부회장, 고문, 위원을 포함하여 총 43명이다. 분과는 총무 분과, 문화 분과, 체육 분과, 봉사 분과, 교육 분과 등 5개 분과로 구성하였다.
- 기존 주민자치위원회 인원 30명에 신규 주민자치회 위원 12명 추가 선정하였다. 신규 위원 15명이 지원했으나 3명이 탈락되었다. 신규 위원은 주로 마을이장협의회 회장, 라이온스 및 로타리 클럽 회장, 새마을 회장 등 지역사회에 봉사한 사람들 위주로 선정하였다.
- 위원 선발 기준은 기존 주민자치위원회 위원들의 추천, 공고, 교육이수자들로 추가 선정하였다. 추천방식으로 뽑지 않고 기존 주민자치회 위원들 추천으로 신규 위원을 뽑는 것이 다른 지역과 차이가 있었다. 주민자치회에서 중요한 원칙인 주민대표성 측면에 훼손된 것으로 보인다(저자 의견).
- 현재 광천읍 주민자치회 회장은 이전 주민자치위원회 회장이 주민자치위원회 회장 임기를 종료하지 않고 주민자치회로 전환 후에도 주민자치회 회장으로 지속 중이다. 이번 임기가 끝나는 대로 2021년에 주민자치회 회장 재선거를 실시하여 선출할 예정이라고 한다.

○ 논의 주제 범위-폭(theme) 및 주요 기능(function)

- 의제발굴 및 회의진행 과정은 ① 전체회의(주민자치회 42명 회의: 월례회의) → ② 분과회의(분과위원장에게 의제 제안, 회장의 안건 제안) → ③ 주민총회(이장을 통해 안건 수집 → 분과위원장, 회장, 행정에서 4~5개 안건

을 선정) → 주민총회 상정) 순이다.

- 광천읍 주민자치회의 기능은 심의·의결까지 하고 있다. 광천읍 주민자치회가 의원들도 이길 수 없을 만큼 막강한 역할을 한다고 생각할 정도이다. 그리고 주민자치회 목표는 주민총회를 통해 다양한 의견을 수렴하는 것이고 중요한 기능이라고 본다.
- 논의 의제로는 주민자치위원회 시절인 2018년 광흥중학교 폐교 및 광천중학교 통폐합 문제 해결, 광천 장항선 철도 문제를 현 역사를 살리고 365일 장터 개설하는 방향으로 해결, 장사의 소리전수관 유치한 사례 등이 있다. 소리전수관 유치를 위해서 마을 폐교학교를 지역 출신 소리꾼 명장 장사의와 연계하여 복합문화공간으로 탈바꿈시킬 것을 제안했다. 이는 주민자치회(민간)에서 먼저 제시하여 행정(군)이 움직인 사례이다. 주민자치회가 지역의 현안 문제에 적극적으로 해결한 사례라고 한다.
- 2017년 사업은 주민세 활용 동네자치 시범사업인 “거리질서 및 주차캠페인”, 2018년 사업은 광천읍 주민자치센터 프로그램 발표회, 광천 토굴새우젓·광천김 대축제, 광흥중학교 폐교 및 광천중학교 통폐합 추진, 2019년 사업은 주민세활용 동네자치 시범사업인 “영화감상 및 토론 동아리 운영사업”, 2020년 주민자치회 운영지원을 받아서 주민들의 실질적인 주민참여 플랫폼 역할을 수행하는데 도움을 주려고 한다.
- 2020년 주민총회에서 다뤄질 (광천읍 동네자치사업) 의결대상 의제는 5건이다. 즉, ① 찾아가는 마을교육 : 쓰레기 분리배출(2,000천 원), ② 주민자치회 소식지 발간(3,000천 원), ③ 광천 주민자치회 상징물(로고 및 슬로건) 제작(2,000천 원), ④ 꽃 피는 광천 만들기(5,000천 원), ⑤ 외국인 참여 프로그램 운영(5,000천 원) 순이다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 민간과 행정이 상호 협력하고 있는 관계로 보인다. 현재까지 민간의 수준을 끌어올리기 위한 행정의 도움이 필요한 상황이지만 단계에 따라 조금씩 결이 다르다. 행정이 형식을 갖추는 측면에서는 민간을 주도하는 편이고, 의제설정 측면에서는 민간이 행정을 주도하는 편이다.
- 공모신청서 작성과정을 예로 들면, 현재 사무장이 대략적으로 문서를 작성하면 읍사무소 주무관이 이를 수정·보완, 도와준다. 행정은 민간으로 주된 역할을 이관하기 위하여 노력하고 있다.
- 의제설정을 예로 들면, 민간에서 먼저 광흥중학교 폐교 및 광천중학교 통폐합 이슈화, 장사의 소리전수관 유치에 대해서 이슈화 하였다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 현재 광천읍 주민자치회 사무장은 상근으로서 인건비 지원이 된다. 원래 주민자치위원회 간사였는데 주민자치회로 바뀌고 사무장으로 변경, 1년에 주민자치회 시범사업으로부터 1천만 원 인건비를 지원받고 그 외 주민자치센터 프로그램 회비로 인건비 추가 지원하여 보전하고 있다. 사무국장은 비상근인데 인건비 지원이 안 되고 있다.
- 총무 분과는 지역현안문제 의견 수렴 및 주민총회 개최 준비를, 문화 분과는 주민자치센터 프로그램 관리 및 발표회 행사 준비를, 체육 분과는 광천읍민체육대회 및 마라톤 대회 준비를, 봉사 분과는 광천 토굴새우젓·광천김 축제 홍보를, 교육 분과는 주민자치 역량강화 교육 및 각종 컨설팅 참여 등과 같은 역할을 맡고 있다.
- 충남도민 주민참여예산제 공모사업으로 10월 23일부터 “독거노인을 위한

열린 주방사업”을 운영하고 있다. 주민세 활용사업으로는 “우리 지역알기 문화 탐방”을 실시하고 있다. 이는 주민자치회에 안전을 상정하여 공모지원 등으로 나온 결과라는 점에 의의가 있다고 본다.

- 주민자치회 전환 후 아직까지 주민총회는 한 번도 개최되지 못하였는데 11월 개최 예정했었다. 하지만 코로나19로 개최되지 못하였고 12월 10일 비대면 주민총회 개최를 결정하였다. 일정에 차질이 빚어진 이상 이번 주민총회 개최 목적은 2020년 안전상정을 위한 것이 아닌 예산이 정해진 내년도 (주민세를 활용한) 광천읍 동네자치사업 의결대상 5건이다. 보고회(설명회)형식으로 진행될 예정이다. 비대면 주민자치회가 종료된 후 광천읍 문예회관에서 의결대상 5건에 대한 주민투표와 광천읍에서 제작한 주민자치회 관련 안내책자를 배포할 예정이다.

○ 권력자원의 배분(allocation)

- 우선 중앙부처가 주민자치회 활성화 시키려는 의지와 달리 내부 문제에 대해 인지하는지 여부를 확인할 필요가 있다. 그만큼 제도의 취지와 예산 기반이 불일치하여 현실에서 제대로 작동되지 않는 문제가 있다. 정부가 바뀌더라도 주민자치회가 지속운영 될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.
- 홍성군 예산심의 과정에 읍면별 주민자치회 인원이 참석하여 적극적으로 읍면에서 제안한 사업들이 반영되도록 어필하는 것이 필요하다. 현재는 사업제안, 심의, 의결까지 마쳐서 읍면 주민자치회를 통과하지만 홍성군 최종 예산심의에서 반영되지 불투명하기 때문이다.
- 주민자치회가 자체적으로 운영될 수 있도록 행정의 업무를 주민자치회에 점진적으로 이관하여 주체 역량을 키우는 것이 필요하다.
- 주민자치회 임원에 대해서 회의참석 비용과 같은 최소한의 처우개선이 필

요하다. 그리고 사무국 인력 인건비는 50% 이상 확보될 수 있도록 지원도 필요하다.

❖ 참고 : 흥동면 주민자치회와의 비교

- 흥동면 주민자치회 운영이 잘되는 이유는 지식인 및 전문가 집단 구성 비율이 높고 원주민이 아닌 귀농·귀촌 지식인 위주로 구성되어 있기 때문이라고 본다.

■ 홍북읍 주민자치회

○ 주체 구성(composition) 및 조직 구조와 형식(structure)

- 홍북읍은 2019년 11월 1일자로 주민자치회로 전환하였다. 회장 및 부회장, 위원 포함하여 총 45명이다. 기존 주민자치위원회 인원 25명에 신규 주민자치회 위원 19명을 추가 선정하였다.
- 조직도는 회장, 부회장, 사무국장, 간사, 총무, 감사2명, 고문4명으로 이루어지고 분과는 주민자치 분과, 열린참여 분과, 어울림 분과, 나우누리 분과 등 4개 분과로 구성하였다. 각 9명~10명씩 참여하고 있다.
- 선발 기준은 주소지나 사업장 주소(근무지) 기준으로 홍북읍에 거주하는 사람(주민등록 기준)으로 하였고 원주민과 외지인 비율이 50:50 정도, 성비와 연령을 균형적으로 조정하여 경쟁 추천하였다. 주민자치회 구성을 위한 사전 교육 프로그램인 주민자치 아카데미 교육을 이수한 사람 중 자발적인 공모 형식을 통해 모집, 추천을 통해 선정하였다.
- 홍북읍 내에서 주민자치회 같은 역할을 하는 그룹은 기관단체장 협회, 새마을협회 등이 존재하지만 고령화 되어있어 참여도가 높지 않다. 위원 중에는 지역에 거주하는 사람이 아니더라도 지역 내에서 사업체를 운영하는 민간사회 대표(네트워크 측면)도 다수 있다.

○ 논의 주제 범위·폭(theme) 및 주요 기능(function)

- 회의진행 과정은 ① 분과별 회의 → ② 임원회의 → ③ 전체회의 등을 거친다. 분과별 의제 발굴과정은 ① 주민 설문조사 → ② 의제 그룹핑 및 우선순위 결정 → ③ 주민투표 → ④ 사업결정되면 제안사업위주로 공모사업을 제안할 계획으로 있다.

- 선발된 위원은 성비와 연령대에서 다양하지만 60대 이상이 많고 연령대별 관심사가 다르다. 원주민 관심사는 홍북읍 내 균형적 개발을 원하고 주로 지역에 대한 봉사나 관심으로 모집된 사람들이다.
- 홍북읍의 주요 이슈는 “교육, 문화, 축산 악취(환경)”에 관심이 다수이다. 축산 관련 문제 제기는 젊은 사람 위주로 발생하고 있는데 주민자치회 위원 중에는 원주민인 사람이 많다보니 이분들은 축산악취에 둔감한 편이다.
- 올해 주요 추진계획은 마을로 찾아가는 교육을 평생학습 프로그램과 연계해서 운영할 계획이다. 굴다리 벽화사업, 용봉산 관광사업(주민자치회 내에서), 프로그램 수강생들의 버스킹 활동 등이다.
- 2년 임기 후 위원들을 공모형식으로 뽑기 때문에 다양한 의견들이 들어 올 것이라는 기대감이 있다.

○ 민-관 관계구조(partnership)

- 행정이 민간을 주도해가는 구조이다. 행정이 주도적으로 운영하고 있다. 주민자치회 기반이 미흡하다보니 공모사업 같은 경우도 행정에서 먼저 제시하고 문서작업 등 제반 업무도 행정에서 담당하고 있다.

○ 관리 및 운영과정, 방식(operation)

- 코로나19로 인해서 2020년에는 당초 계획했던 것보다 많은 활동을 하지 못했다. 2020년 7월에 1회 전체회의를 진행하였다.
- 주민총회 이전에 의제발굴을 위해서 사전 의견수렴을 진행하지 못해서 2020년 10월 13일부터 10월 21일까지 주민총회를 위한 사전 설문조사를 온라인에서 진행 중에 있다. 주민총회는 11월 개최 예정이었는데 코로나 19로 진행하지 못하고 12월 중으로 온라인을 통해 안건을 수집하고 12월

말에 온라인을 통해 비대면으로 결과를 공고할 예정이다.

- 2021년 진행 했으면 하는 안전과 주민자치회 인식 진단에 대한 내용을 담고 있다. 온라인이라 참여도 저조가 우려되어서 위원 지인에게 홍보하고 있다. 주민총회를 성사시키려면 참여자가 전체인구의 1%이상 되어야 한다는 조례에 의거, 홍북읍 인구가 25,000명이므로 250명 참석이 목표이다.
- 전체가 모이지 못하더라도 분과별 따로 모이거나 단독방을 통해 분과별로 논의 및 소통하고 있다. 4개 분과 중 열린참여 분과와 어울림 분과가 가장 활발하게 진행되고 있다.
- 나우누리 분과는 소식지 발간 담당을, 주민자치 분과는 행사 진행 담당을, 어울림 분과는 복지 관련 진행을, 열린참여 분과는 1년 동안 해야 할 프로그램, 의제관련 논의, 주민설문조사 진행을 하고 있다. 주민자치회로 개정 운영되면서 신규인원 19명이 들어와 분과별 활동이 단독방 회의 등을 하면서 활성화 되었다. 2021년 사업계획 위주로 올해 총회를 운영할 예정이다. 추후 보고서 등으로 작성할 예정이다.
- 홍보수단은 페이스북, 홍북읍 홈페이지, 현수막, 위원들 중심으로 지역카페 홍보 등 다양하게 활용하고 있다.
- 현재 간사는 2019년 9월 1일부터 채용되었는데 이전 주민자치위원회 시절에는 상근 간사가 있었다. 간사 인건비는 주민자치회 자체예산(프로그램 참가비용 예산)과 도의 보조금을 합쳐서 충족하고 있다.
- 본예산은 1억 원에 추경 예산 포함하여 총 2억 원에서 3억 원 규모이다(도비+군비 매칭). 예산의 대부분 프로그램 강사비 인건비로 사용하고 있다. 행정에서는 1년 동안 27개 프로그램을 진행(강사 18명), 강사비 지원(2억 원~3억 원)을 하고 있다. 사무국은 주민자치회 프로그램 당 5,000원 씩 받

는데 2억 원~3억 원 예산 중 도비는 20~30%, 군비 70~80% 매칭이다.

- 본예산으로 주민자치회 사업하기보다 추경으로 진행할 계획이지만 의제를 발굴해도 정해진 예산이 없는 게 문제이다. 재정이 부족한 게 취약점이다.
- 공모사업 공고가 발표되면 개인 제안, 주민자치회 제안 등 경로를 통해서 공모에 지원한다. 루트는 많으나 안정적인 예산지원을 보장해 줄 수 없다.

○ 권력자원의 배분(allocation)

- 나름대로 잘 운영하고 있다고 생각한다. 회장 의지나 역할 잘하고 있다. 회장 임기는 기본 2년이고 1회 연임 가능하다(투표로 선출). 주민자치회 위원들은 2년 후 공모로 뽑을 예정이다.
- 주민자치회 위원 구성 시 전문가를 다수 뽑고 싶은데 현재 사업하는 사람이 많아서 주민자치회를 통해 개인의 실리를 추구하고자 하는 사람도 존재한다. 주민들의 주민자치회에 대한 인식이 미흡하여 대부분 주민들이 주민자치회를 프로그램 운영하는 센터로 인식하고 있는 경향이 여전히 존재한다.
- 주민자치회 위원 45명은 의욕이 많으나 코로나19로 활동이 제한되어 아쉬움이 있다. 예를 들면, 작은도서관 활용한 주민자치 프로그램을 기획했으나 불발되었다.

○ 협력체계(cooperative)

- 주민자치회 프로그램을 예로 들면 다음과 같다. 주요 주민자치 프로그램으로는 운동, 악기 프로그램 중심으로 진행한다. 홍성군에서 진행하는 평생교육프로그램과 겹치지 않게 나누어서 운영한다. 인문, 예술 분야는 평생학습프로그램 기관에서 진행(홍성군 교육체육과 운영)한다. 주민자치회의 주민자치 분과와 평생학습 센터 간 연계할 계획이 있다.

❖ 참고 : 홍동면 주민자치회와의 비교

- 홍동면 주민자치회 사례를 참고하고 있다. 홍동면 주민자치회는 민간 주체의 움직임이 활발하고 적극적인 편이기 때문이다.
- 홍동면 주민자치회와 달리 다른 읍면 주민자치회가 잘 운영되지 않는 이유는 주도적으로 움직이는 민간 주체가 없는 문제라고 생각한다.

4. 요약 및 시사점

○ 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석 결과 요약(〈표 4-29〉 참고)

〈표 4-29〉 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석 결과 요약

지역 위계	영역	구분 (조사대상지)	조사내용(특징 요약)
광역	농업 농촌	충남 3농정책위원회	- 민선 6기, 7기 민관 협치 기구로 작동, 2019년부터 제대로 작동하지 않음 - 자문 및 조정 기능 중심이고 심의 및 의결기능은 약한 편 - 농어업회의소로 기능 이관 준비 중이지만 법률 통과 여부 불확실(내부비공개) - 분과별 단과 팀은 해당주제에 대해서 활발한 의견 교환이 있는 반면, 3농정책위원회는 명확한 논의주제 부재, 의견을 모으는 데 힘겨움
광역	농업	충남 농어업회의소	- 2018년 전국 최초의 광역단위 농어업회의소 설립으로 주목을 받았지만 2020년부터 사무국 본격 가동 시작 - 도비 지원의 수탁사업 중이고 농어업회의소 계획수립도 외부에 의존 - 독립적인 심의 및 의결기구를 표방하지만 조직 정비가 미완성이고 법적 근거가 미약해서 불안정한 상황 - 시군별 농어업회의소와 공동의제를 발굴, 이슈화할 상황도 아님.
기초	농업	시군별 농어업회의소 (부여군 외 6개 시군)	- 독립적인 심의 및 의결기구를 표방하지만 조직 정비가 미완성이고 법적 근거가 미약해서 불안정한 상황 - 주요 현안은 농협을 포함한 유통회원 가입율 확대방안, 사무국 정상화 방안, 지역 내 다른 단체와의 역할 조정 및 협력방안 모색 중 - 현재로서 부여군을 제외한 6개 시군 농어업회의소는 정상 작동이 요원한 상황
광역	농업	충남 광역급식지원센터 운영위원회	- 민선 5기, 6기, 7기 초반까지 학교급식지원센터 운영 전반에 대해서 관련 주체들이 참여하는 협력적 거버넌스 기구, 충남 친환경학교급식정책의 컨트롤타워로서 실질적인 기능과 역할 수행, 민관 협치기구로 작동 - 조례에 기반한 자문기능 위원회지만 2019년부터 비정상적으로 작동하기 시작 - 학교급식과 관련한 논란(지역가격제=입찰가격제 도입, 친환경학교급식농산물 차액지원사업 폐지 계획 등)이 되면서 민관 협치 기능은 중지 - 조례에 기반한 기구지만 무력화 가능성을 보여줌.
기초	농업	청양군 농정심의회	- [상위법률→조례→시행지침] 순인데 농업분야 민간보조사업 선정심의회는 [시행지침]에 해당 - 민간 보조사업 수행능력에 대한 사전 이행절차에 해당하는 기구, 민관 거버넌스에 기반한 운영 - 군 자체적으로 민간농업보조금사업 지침 완성, 단일 부서내에서 업무통합 기반 마련, 청양군 농정심의회와 연계한 운영 - 민간농업보조사업 지급결정을 위하여 군 단위 심의기구 기능의 실질적인 작동

지역 위계	영역	구분 (조사대상지)	조사내용(특징 요약)
기초	농업	부여군 농정심의회 부여군 농업회의소	- 읍면별 순회설명회를 통한 의견수렴, 투명한 운영 - 지역 전체적으로 공감대 형성을 통한 유로회원 증가 - 농업회의소와 농정심의회 기능 연결을 조례개정 등 제도적으로 보장 - 즉, 부여군 농업회의소 설립 및 운영 지원 조례 외에 부여군 농업·농촌 및 식품 산업 지원에 관한 조례에 농업회의소 참여문구 포함한 개정, 농업회의소 위원 이 농정심의회 분과별 참여 의무화 등 주목할 지점
기초	농촌	부여군 부여환경연대	- 지역 내 폐기물처리장 도입 계기로 읍면별 활동가(150여명) 모집이 시작 - 마을단위 민간중심으로 폭넓게활동, 지역 내 다양한 조직과의 연대협력 활동 중 - 민선 7기 군수공약에 환경과 관련한 정책, 협치기구 구성 등을 반영한 성과 - 주요 활동은 ① 환경운동을 위한 회원 조직사업, ② 주민의 환경의식을 높이기 위한 환경교육, 홍보사업, ③ 환경 문제에 대한 조사 연구와 정책 개발사업, ④ 환경 피해 지역에 대한 지원사업, ⑤ 환경권 침해에 대한 법률 구조와 대책사업, ⑥ 금강의 수질 및 생태계 감시 및 보전활동, ⑦ 지속가능한 친환경 생태농업의 지원과 확산활동, ⑧ 자연친화적 농촌문화의 발굴과 보전활동, ⑨ 환경단체와 환경운동에 뜻을 같이하는 시민·사회단체와의 연대 등
기초	농촌	홍성군 홍성통	- 느슨한 형태의 지역단위 민간 공동 운영하는거버넌스 기구 - 민(사)홍성지역협력네트워크)과 관(친환경농정발전기획단) 공동간사 운영 - 사업실행력을 담보한 기구는 아니지만 자율성과 자발성에 입각한 민간 단체의 참여, 민과 행정 간/민과 민 간 네트워크, 정보공유, 사업기획 등 성과 - 8년째 운영, 매월 정례회의 개최, 의제 반영되기 위한 기획논의 - 최근 3년 사이 대규모 굵직한 국비사업 확보 사례 도출, 제2의 도약 모색 시점
기초	농업 농촌	홍성군 친환경농정발 전기획단	- 조례 근거한 조직, 민선 5기 중반부에 홍성군청 내 농수산과 단일팀으로 출발 - 홍성군청 기획감사담당관실로 이동, 농정분야 기획기능과 내외부 연결 창구 - 홍성통을 민간과 함께 공동간사 운영하는 행정 주체로서의 위상 - 최근 대규모 국책사업 확보 기능에 치우지면서 당초 설립 취지 약해진 편
기초	농촌	홍성군 (사)홍성지역 협력네트워크	- 지역 내 광범위한 조직들을 네트워크 법인격으로 구성 - 마을만들기 중간지원조직을 사업조직으로 둬. - 중간지원조직이 수탁법인 운영의 대부분 차지 - 실질적인 지역 내 네트워크 법인으로서 역할과 위상 복원 고민하는 시점
기초	전 분야	홍성군 홍동면 주민자 치회 (홍성읍, 광천읍, 홍 북읍은 대조군 조사)	- 2019년 광역단위 조례제정으로 주민자치회 시범사업지 대상선정 - 국가 및 충남 제도권에서 주민자치 공식 보장, 2019년 하반기부터 첫 운영 시작 - 홍동면은 선주민과 후주민간 균형적인 결합을 시도한 모범 사례 - 다른 읍면과 달리 민간 협치 경험 풍부, 사무국 안정성이 높은 편, 주민자치위원 회 위원 전원 교체를 통한 구성원 대표성 확보하고자 노력 - 홍성읍, 광천읍, 홍북읍은 주민자치위원회 일부 위원 계승함으로써 구성원 대 표성 확보에서 홍동면 대비 미흡

주 : 저자 작성함.

○ 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석 유형화 요약(〈표 4-30〉 참고)

〈표 4-30〉 충청남도 농정분야 거버넌스 실태분석 유형화 요약

지역 위계	영역	구분 (조사대상지)	민-관 관계 구조				조직 형식	기능													
			지자 체 주도	파트너십 (민과 관 동등)				조사	교육	사업 수탁	계획, 사업 기획	자문, 건의	심의	의결							
				협력	긴장	느슨 한 상호 작용									〈-----〉				〈-----〉		
															정책 기획, 정책 설계				정책 결정		
광역	농업 농촌	충남 3농정책위원회	○			○	운영규정 기구					○									
광역	농업	충남 농어업회의소	△			○	조례근거 기구			△	○	○									
기초	농업	시군별 농어업회의소 (부여군 외 6개 시군)	△			○	민간 협의체			△	○	○									
광역	농업	충남 광역급식지원센터 운영위원회	○		○		조례근거 기구				○	○	△								
기초	농업	청양군 농정심의회	○		○		조례근거 기구	○			○	○	○	○							
기초	농업	부여군 농정심의회 부여군 농업회의소	○		○		조례근거 기구	○			○	○	○	○							
기초	농촌	부여군 부여환경연대			○		민간 협의체	○	○		○	○									
기초	농촌	홍성군 홍성통	△	○		○	민관 협의체	△			○	○									
기초	농업 농촌	홍성군 친환경농정발 전기획단	○	○			조례근거 기구				○										
기초	농촌	홍성군 (사)홍성지역 협력네트워크		○			사단법인	○	○	○	○										
기초	전 분야	홍성군 홍동면 주민자치회	△	○			조례근거 기구	○	○	○	○	○	△	△							

주 : 1. 저자 작성함.

2. ○는 완결형, △는 중간형

제5장

결론



5

결론

1. 실태진단 및 종합평가

- 충청남도 광역학교급식지원센터 운영위원회 사례는 검토, 조율, 숙의 기능을 중심으로 한 자연스러운 민관 협치 구조 달성
 - 민관 협치의 주요 기능이자 최종 단계는 심의, 의결 기능이고 모두가 이상적이라고 보는 대목이다. 하지만 심의, 의결 기능을 수행하기 이전에 한 번 더 검토하고 조율하며 숙의하는 과정도 그에 못지않게 중요하다.
 - 충청남도 광역학교급식지원센터 운영위원회 사례는 바로 이러한 기능을 충실히 수행함으로써 다음 단계인 심의위원회로 자연스럽게 진행된다. 실제 심의, 의결에 상정된 안건은 심사형식과 절차를 좀 더 중요시하게 되므로 내용을 들여다 볼 여유가 없다. 그래서 심의, 의결에 올라갈 안건을 사전에 검토하고 조율하며 숙의하는 단계가 더 든든한 지지대 역할을 한다.

○ 농업회의소 사례는 위상과 역할 제고를 통한 민간 역량에 집중할 필요성 시사

- 충남 광역 농어업회의소와 시군 농어업회의소는 구성원의 대표성 확보, 기능 및 역할에 초점이 맞춰져야 하고 법제화 또한 동일해야 할 것이다. 하지만 법제화는 물론 현장에서 혼란이 있는 게 사실이다. 농업회의소와 지방 농정심의회 간 관계 설정, 위상 설정 등에 대한 합의도 필요한 것으로 보였다. 주요 기능은 심의, 의결 등을 법제화, 제도화까지 이르는 것이 최고 성장한 단계로 볼 수 있다.

○ 농정심의회 사례는 법적인 위상에 맞는 역할 제고, 재검토 필요성 시사

- 농정심의회는 유명무실하게 운영되고 있는 게 현실이다. 행정에서 의제를 선정, 1시간 이내로 끝나는 심의회, 혹은 서면심의로 끝나는 의결서, 그 이후 평가결과에 대한 공유가 없는 심의회 등 형식적으로 운영된다는 비판을 받고 있다.
- 최근 부여군의 농업회의소와 농정심의회 간 기능과 구조를 긴밀하게 연결하려는 사례는 돋보인다. 주민들에게 정책제안 수요조사를 실시하고 읍면별 순회설명회를 하면서 정책제안 수요조사 결과를 발표하면서 추가로 의견수렴을 받는다. 최종결과를 집계하여 농업회의소 내 분과별로 논의를 거쳐서 부여군 농정심의회 개최 시 의제로 상정, 심의, 의결한다는 계획이다.
- 최근 청양군의 농정심의회 정상화 시도 사례도 돋보인다. 농업분야 민간보조사업 심사프로세스를 체계화하여 실제 예산 심의에 반영한 사례로서 향후 농정예산 재편 이슈에 대한 준비차원으로서 다른 지역에 참고할 만하다. 역설적으로 청양군의 농정목표에 맞춰서 농정수단인 예산, 사업을 재조정하려는 것이 당연한 것인데 농정분야는 당연함을 애써 외면해 온 게 드러난 것이다. 이 과정에서 민간도, 행정도 상호 간 농정에 대한 정책신뢰를

쌓기 위한 협치 기초 여정을 시작하고 있는 셈이다.

○ 주민자치회 사례는 지방분권 실현의 첫 단추, 지속적 제도 보완 필요성 시사

- 충남형 주민자치회는 조례에 입각한 조직인 주민자치회로 전환되는 계기를 만들어준 정책이다. 여전히 과거 주민자치위원회 운영관습이 남아있지만 읍면 단위의 민관 협치 구조이자 ‘작은 의회(읍면 지방의회)’ 수준으로 만들어가고자 고군분투하고 있는 모습은 긍정적인 신호이다.
- 주민자치회는 사업 조직이 아니라는 점. 주민총회 의미를 사업을 심의, 의결하는 기구로 축소하는 것을 경계할 필요가 있다. 주민자치회가 운영하는 주민총회를 지역주민들의 ‘공론의 장’이라 지칭하는 것은 주민생활과 연계된 지역사회의 다양한 과제(여기에 사업이 포함될 수 있음)에 대한 정보제공을 통해 주민들 간 이견을 좁히고 민주적 의사결정과정을 통해 합의를 도출하는 과정이라는 점이 중요하고 다양한 관점을 수용해야 한다.
- 하지만 기존 주민자치위원회 위원들이 계승되는 경우, 공무원 순환보직으로 담당자가 바뀌는 경우에는 충남형 주민자치 근원(동네자치, 마을자치)과 변화 역사 이해도가 미흡한 상황이다. 그리고 보조사업으로 예산계정을 정하는 바람에 컨설팅업체는 계속 보조사업 수탁자로 취급, 컨설팅 길라잡이 지속성에도 어려움이 있다.
- 공무원의 관성, 복원력이 매우 강해서 여전히 주민자치위원회, 마을이장에 게 의존도가 높고 이들을 통해서 가급적 많은 사항을 해결하려고 하는 경향이 여전히 강하다(기득권 세력의 견고화, 정보의 독점화 피해 발생 핵심).
- 일부 경우는 지방자치의 모순도 드러내주고 있다. 중앙정부가 법률, 지침, 가이드라인을 제시해도 지자체 조례에 의거하여 중앙정부나 광역정부의

제재가 미치지 못하는 역설적인 상황도 발생하고 있다.

○ 부여환경연대 사례는 지역 내 환경이슈를 민관 협치로 해결하려는 자발 노력

- 지역 내 환경이라는 이슈는 모든 것을 빨아들이는 블랙홀 같은 영역이다. 이러한 점에서 부여환경연대는 지역 내 산업폐기물 시설 도입을 저지하기 위해서 자발적으로 마을주민들이 모이기 시작, 느슨하지만 강도는 높은 연대조직을 만들어나가는 사례이다.
- 군수 공약사항에 주요 환경의제를 반영시키는 노력, 환경의제 논의를 위한 민관 협치 기구 설립을 위한 조례제정 시도, 지역 내외부로 다른 조직 간 연대와 협력을 활발하게 도모하려는 시도는 신선했다.
- 다만, 아쉬운 점은 민관 협치를 안정적으로 가져가기 위한 방법 중 하나가 조직 내 운영기반을 확보해가는 것인데 아직 여유가 없어서 경제적인 문제가 민관 협치 중요성을 가로막아 버리는 안타까운 상황도 발생하고 있다.

○ 홍성군 사례는 지역 내 여러 영역과 층위에서 활발하게 협치가 전개되는 곳

- 홍성군은 전국에서 민관 협치가 다양한 영역에서, 다양한 조직들이, 다양한 활동으로 펼쳐지는 사례로 유명한 지역이다.
- 홍성군 내 친환경농정발전기획단과 같은 농정분야 컨트롤타워 조직개편, 느슨한 소통창구에서 시작하여 대규모 국책사업을 확보하는데 큰 역할을 하면서 위상이 높아진 홍성통, 홍성통의 결과로 만들어진 홍성지역협력네트워크와 같은 네트워크 법인, 농촌정책의 활발한 전개, 예전부터 홍동면, 장곡면이 행하는 마을활력소, 주민자치회, 마을학회 등이 그것이다.
- 열심히 달려왔기에 지금 시점에서 숨고르기 시간이라고 보는 이들이 많다.

외부에서 보는 시각과 달리 당초 설립취지나 목적이 일정정도 달성되면서 보완할 점도 보이고 있어서 내부에서는 제2의 도약을 고민하고 있다. 경험을 통해서 민간의 문제, 행정의 문제들이 조금씩 보이기 시작하고 어떻게 개선할지 방안을 고민해야 한다는 논의가 시작되고 있다. 넓이가 아닌 깊이가 더 필요하고 중요하다는 의견도 제기되고 있는 만큼 신중한 문제이자 시간을 더 길게 가지고 지켜봐야 할 사항이다.

○ 민관 협치 혹은 거버넌스 개념에 대한 이해도, 경험과 체감도 차이 존재

- 충남 내에서도 지역별로 민관 협치 혹은 거버넌스에 대한 개념 이해도, 경험과 체감도에 대한 차이가 존재한다.
- 농촌 사회가 아직 전통적으로 보수적 경향이 강하고 앞장서서 발언하는 것에 대한 거부감이 퍼져 있기에 전반적으로 협치에 대한 이해도, 필요성에 대한 체감도가 미흡한 게 사실이다.
- 마을에 민감한 이슈가 들어왔을 때 자발적으로 추진위원회, 비상대책위원회 등을 구성, 조직하여서 움직이는 경우를 제외하고 평상 시 문제점과 해결과제를 논의하고 정책을 제시하는 기능으로서의 민관 협치는 이해도와 체감도에서 차이가 있다.
- 특히 국비사업 유치와 사업경험이 있는 지역은 협치 중요성을 절실히 느껴서 시행착오를 반복하지 않기 위하여 고군분투하는 반면, 사업경험이 부족한 지역은 여전히 협치 중요성에서 부족하다.
- 여전히 농촌의 대다수 농민들은 기존 조직이든 신규 조직이든 참여에 대한 정보 자체의 비대칭성, 참여에 대한 한계, 경험의 부족, 관심도 미비 등으로 인해서 참여가 제한받고 있다.

○ 공동체의 사회 역량과 협치 역량의 중요성과 함께 제도적 기반 마련 중요성

- 공동체의 사회적 역량이란 개별 지역사회가 자신들이 직면한 사회, 경제, 정치 문제들을 협력해서 해결할 수 있는 능력을 말한다. 민관 협치 역량도 비슷하다. 민간의 자발성과 자율성을 토대로 하되 행정도 전문성을 가지도록 한다. 그러면서 민간과 행정이 소통하면서 협치 힘을 키워나갈 수 있다.
- 사례조사를 대상으로만 봤을 때 농촌사회 내 협치 역량과 자치 역량은 아직도 민간과 행정이 대등한 관계는 아닌 것으로 보인다. 협치를 달성하고 논의된 결과를 실현하기 위해서는 추진인력, 조직, 예산, 법률과 제도 모두가 뒷받침되어야 한다. 하지만 이 모든 것은 행정의 뒷받침이 없으면 제대로 운영되기 힘든 요인이다.
- 전국적으로도 다른 지역보다 협치 경험이 앞서나가고 있다는 충남 광역단위 사례 및 홍성군 사례에서조차 행정의 의지와 관심 등에 따라서 달라짐을 알 수 있다. 아직 협치 경험이 부족한 지역은 말할 것도 없다는 뜻이다.

○ 농정여건 변화에 따른 농민시민으로서의 점진적 대응 노력 필요성 시사

- 농정분야는 전반적으로 변화에 대해서 대응력이 느린 편이고 기존 학습이나 교육방식에 있어서 구조적 문제가 있다. 특히 농업분야는 경제활동 조직이기에 민관 거버넌스 중요성과 필요성에 대해서 약한 편이다. 주로 정책에 반응하기 쉬운 결탁세력이 많고 제대로 된 공동체는 부족하며 산업화된 조직, 법인, 단체가 지배하는 양상이다.
- 대표 사례로서 충남 광역 농어업회의소, 7개 시군 농(어)업회의소는 민관 협치를 발휘하기 위한 여정을 밟는 것에 어색해하고 있다. 여전히 법제화를 통해서 정책지원 근거를 마련하는데 초점이 맞춰져 있으면서 농업분

야의 민의를 모을 수 있는 방식에 대한 고민은 아쉬운 상태이다.

- 원인은 고령화로 인한 한계, 국가의 일방적이면서 높은 보조사업 의존도, 생산주의 지향사고, 인문학적인 요인 결합된 상태이기 때문이다. 그리고 경제성장만을 중시하는 국가 시스템에서 농촌 사각지대이자 방치된 영역이기도 하다. 대안으로서 귀농인구, 귀촌인구에 희망을 거는 구조이다.
- 정책적 지원(하드웨어), 운영비와 활동비 지원, 다양한 문화적 톨을 활용하고 다양한 매체를 이용하면서 느슨한 상태지만 농민 시민을 키워야 한다.

2. 정책제언 및 개선과제⁵¹⁾

○ 농정분야 거버넌스로부터 출발하는 사회 혁신(social innovation)

- 민관 협치는 결국 사회혁신과 연관되어 있다. 농촌사회혁신은 거창한 것이 아니라 농촌 지역사회 문제는 마을주민이 먼저 머리를 맞대고 해결하려는 노력, 만나는 행위, 소통하고 대화하는 행위에서 출발한다.
- 홍성군의 홍성통은 바로 그 지점에 초점을 맞추고 시작하였다. 먼저 얘기라도 같이 해보자고 행정이 민간에게 손을 내밀었다. 거창하지도 않고 원대하지도 않고 참으로 소박하리만큼 시작하였다. 하지만 현재는 지역 내 민과 관이 상시적으로 소통하는 유일한 창구이고 전국 최고 모델이다.
- 농정분야도 이제 민관 협치를 통한 소통, 논의, 기획, 의제발굴, 정책화 등의 경로를 진행해야 하고 곧 사회혁신이라고 본다. 이를 위해서 민관 협치의 핵심조건은 ① **구성원이 진정으로 민의를 대표하는지 여부(구성원 및 참여자의 대표성 확보)**, ② **민주적 합의절차에 의한 선발 등 민주성 확보 여부**, ③ **정보의 소통, 공유, 접근 용이성 확보 여부** 등이다.

○ 농정분야 거버넌스 조건 1 : 구성원 및 참여자의 대표성 확보

- 민관 협치의 첫 단추는 기존 권력이 독점하고 있지 않은가? 자원배분과 권력배분은 평등한가? 민간참여자 자체의 대표성은 확보하였다고 볼 수 있는가? 등이다.

⁵¹⁾ 자료 : 서정민, 박진하, 배재은(2020), 충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합 추진방안 연구, 지역재단 지역순환경제센터, 충청남도의회연구모임 연구용역 최종보고서, pp.42-66.

주 : 전문가 자문 의견을 토대로 수정, 보완, 재구성 작성함.

- 개인 리더십에 의존하면 연속성, 지속성이 떨어지게 마련이고 주민자치회라고 하는 곳도 결국 주민자치위원회 위원들이 승계되는 현실이다. 그런 가운데 홍동면 주민자치회는 다른 주민자치회와 달리 참여자들이 자발적으로 공개모집과정을 거쳐서 전원 교체된 사례, 홍성통은 참여자 전체가 자발적으로 모여서 소통하는 공간으로 만들어가는 사례, 부여환경연대는 명칭 그대로 자발적이면서 연대와 협력하는 조직으로 출발한 사례이다.
- 농어업회의소 등은 기존 농어업인단체나 조직 대표들이 거의 자동적으로 회의소 참여구성원이 되고 있다. 주민자치회도 시범사업 단계이므로 자발적인 참여를 공개모집하였기에 대표성이 확보되었다고 보기 힘들다.
- 예를 들면, 주민자치회 구성원에게 “현재 제도 초기이므로 자발적으로 지원, 추천 혹은 선발하는 구조이고 주민들이 뽑아준 대표가 아님”을 강조한다. 자칫 교만해지고 권력에 심취할 수 있기에 이를 계속 주입을 해서 그렇게 되지 않도록 방지한다. 오히려 주민들로부터 대표로 인정받을 수 있도록 열심히 발로 뛰고 노력해야 하는 자리임을 강조한다.

○ 농정분야 거버넌스 조건 2 : 민주적 합의절차에 의한 선발 등 민주성 확보

- 민관 협치의 첫 단추를 가름해볼 수 있는 지표는 참여자들의 대표성 확보를 위한 선발절차는 민주적인가? 투명하게 공개할 수 있는가? 등이다.
- 농정분야의 민관 협치도 결국 민주화라는 방향성과 맥락을 같이 해야 한다. 민주화란 의사결정구조가 개방적이고 투명하고 이해관계자 모두의 참여가 제도적 기반에서 보장되어야 한다. 그 결과 균형이 복원되고 더 나은 의사결정이 이뤄지게 되는 것이다.
- 규모만 커진 불균형 구조는 지속가능하지 않다. 민주화는 투명성, 개방성,

참여를 무기로 이 불균형 구조를 치유하는 것이다.

○ 농정분야 거버넌스 조건 3 : 정보의 소통, 공유, 접근 용이성 확보

- 민관 협치를 위한 첫 출발점은 지역의 주민들에게 정보를 어떻게 알릴 것인가? 주민들과 행정의 소통 자리에 한 사람이라도 더 오게 해서 듣게 하는 방법은 무엇인가? 등 정보의 공유과정, 정보의 접근성을 높이는 것이다. 정보 역차별로 인해서 기존 권력의 불편한 독식구조를 없애는 것에서부터 출발하도록 한다.
- 충남형 주민자치회 시범사업 일부 지역에서는 정보의 공유를 가장 중요하게 생각해서 사전 설명회 시간에 가급적 많은 사람들이 참석하게끔 하는 과정에 가장 많은 시간과 노력을 쏟는다고 한다. 충남형 주민자치 시범사업을 통해서 살펴봤듯이 주민자치회에 대한 인식 및 이해도 향상 계기가 된 만큼 주민자치 구성 이전 지원을 통해서 정보 공유 중요성을 깨닫고 있다.
- 외부인 입장에서 가장 주력하는 부분은 사업설명회(사전교육 4시간 이수) 등 기회에 되도록 많은 지역주민들이 모이게 하는 것이 핵심, 그 다음으로 정보의 공유와 흐름이 핵심이라고 할 정도이다. 그룹별 20-30명씩 모여서 하는 교육(설명회)을 10회 이상을 가질 정도로 이 부분에 가장 많은 신경을 쓰는 편이다. 그만큼 주민자치에 대한 지역사람들이 관심을 가지고 가급적 많이 참여할 수 있도록 개방하는 것이 중요하다.
- 기존 주민자치위원회 등 기득권 세력이 답습하지 않고 같은 사람들이 계속해서 지역 내 권력을 독점하는 것을 견제해야 한다. 평범한 주민들도 주민자치에 관심을 가지고 최대한 참여하도록 독려하는 것이 중요하고 만약 참여하지 못해도 최대한 정보를 알려주고 확산할 수 있어야 한다.

- 준비하는 입장에서 정보의 공유 기능은 홍보 기능 이상의 어렵고 귀찮은 작업이다. 하지만 정보를 얼마나 투명하게, 얼마나 많은 사람들에게 흐르도록 물꼬를 터주는 일이 가장 중요하다. 정보를 공유하고 정보를 흐르게 하는 기능은 거버넌스 참여자의 대표성 확보와도 밀접한 연관이 있다.

○ 농정분야 거버넌스 주요 기능에 대한 진단, 평가, 완결성에 대한 다양성 인정

- 민관 협치의 주요 기능은 조사, 교육, 사업, 수탁, 계획, 사업, 기획, 자문, 건의, 심의, 의결 등이나 어디까지 최적지점인지 아직 판단하기에 이르다. 주민자치, 마을자치, 민관 협치를 인정한다는 것은 숙의가 모아진 안전에 대해서 의결, 결정과정까지 가는 것이 이상적이라고 볼 수 있으나 지방분권, 지방자치가 뿌리를 내리지 못하는 상황에서 다양한 사례로부터 현실을 직시하고 제대로 진단해보는 것이 필요하다.
- 지역 내 역량의 성숙도, 경험치, 합의 가능한 범위의 의제설정 등 다양한 여건에 따라 다르고 거버넌스 기구 위상에 따라서 기능도 다르게 설정된다.
- 예를 들면, 주민자치회 의결이 최종적으로 예산과 사업을 반영한다는 담보가 없으므로 주민자치회에서 기능은 완결적이지만 그 이후 단계는 완결적이지 않고 불확실한 상태이다. 읍면별 주민자치회 자체적으로만 보면 주민총회를 개최해서 심의, 의결 기능까지로 보지만 실제 시군 단위(시군청, 시군의회)로 심의, 의결은 불확실하다. 이러한 민관 협치는 모든 기능과 역할을 수행했다고 보아야 하는지 일괄 기준 설정이 쉽지 않아 보인다.
- 그리고 민관 협치 기능의 완결성 수위 문제가 각기 다르게 통용되고 있는 점에 유의해야 한다. 예를 들면, 주민자치회에서 주최하는 주민총회가 심의, 의결을 거쳐서 의제를 확정짓지만 여기를 통과한 의제가 최종적으로

구현될지 말지는 시군 의회 예산, 사업부서의 통과 절차가 있어야 비로소 완성되는 구조이다. 즉, 자체적으로 심의, 의결기능이 있다고 하더라도 최종적으로 상위 단계에서 어떤 과정이 남아있느냐가 관건이 되는 것이다.

- 하지만 지방자치의 이제야 실현되는 초기 단계에서 완벽한 구조의 완결성을 요구하기에 무리이다. 수위의 다양성을 제약하지 않고 인정하는 것도 향후 지방자치, 농정 거버넌스가 성장하는데 이해를 도울 것이다.

○ 농정분야 거버넌스에 있어서 민간과 행정 간 관계(파트너십)

- 민관 협치를 보는 관점 중 중요한 요인은 민과 관의 관계가 얼마나 협력적인 관계인가? 긴장하는 관계인가? 느슨한 관계인가? 등 민간과 행정의 관계성, 파트너십 강약 정도이다. 적절하게 민간과 행정이 힘의 균형을 맞추고, 이러한 가운데 적절하게 긴장 관계를 형성하는 것은 협치를 지속적으로 이어나가는 데 중요하게 작동할 것이다. 하는 일, 사업, 정책을 통해서 역할과 기능을 검토하면서 파트너십 형성의 강약 정도를 파악할 수 있다.
- 거버넌스는 기존에 막강한 행정의 주도권을 민간과 함께 대등하고 수평적인 관계로 가져오면서 권력을 배분하는 일이다. 민과 관의 상호신뢰도가 높은 상태에서, 신뢰에 기반하여 상호협력체계가 잘 작동되는 상태에서 가능한 일이다. 매우 고도화된 정치영역이라고 볼 수 있다.
- 일반적으로 행정은 조례, 제도, 정책과 사업, 예산을 가진 막강한 조직으로서 사실 상 민간보다 좀 더 우위에 놓여있다. 농정분야는 다른 분야보다 더욱 중앙정부에 의존하고 집중하는 구조를 보인다. 논의의제를 설정하는 것, 각종 회의를 소집하는 것, 위원회 위원을 선정하는 것, 최종 정책결정과 예산반영을 하는 것 등에 주도권을 가진다.

- 민관 협치를 파트너십 강약 정도를 가늠해볼 수 있는 지표는 최초로 의제설정(agenda setting)하는 주체는 누구인가?, 의제선정 준비 주체는 누구인가?, 이후 논의를 유도해가는 의제주도권(agenda initiative) 주체는 누구인가?, 의제선정은 어떤 방식으로 하는가? 이후 연계협력의 주체, 범위는 어디까지인가? 등이다.

○ 농정분야 거버넌스에 있어서 민간과 행정의 중요 기능과 역할

- 민간과 행정 간 거버넌스가 안 되는 원인은 불신에서 비롯하기 때문이다. 시민참여와 연대화를 위해서 시민참여의 의미를 부여하는 것이 유일한 방법이라고 볼 수 있다.
- 민관 거버넌스의 경로를 “느슨한 구조로 출발 → 중간 정도의 긴장감 → 강한 정도의 긴장감”등 강약 조절해가면서 다양하게 열어두도록 한다. 처음은 느슨한 구조로 출발하되 민간과 행정 모두가 자체역량 준비를 위한 시간 확보가 필요하고 이 과정에서 지원, 배려, 최소한의 예산투입은 필요하다. 민간의 역량 강화(풀뿌리 민중의 힘 축적)와 더불어 공무원의 전문성 강화도 중요하다.
- 관료사회와의 카르텔 구조를 탈피하고 민관 협치 지속성을 유지하기 위해서는 시민사회와 관료사회의 균형 관계, 일치성, 권한재분배와 민과 관의 대등성 확보, 비대칭 관계의 극복 등이 관건이다. 행정은 정보력, 예산, 법과 제도 등 무기를 가지고 민간을 관리하게 되고 민간도 점차 여기에 길들여지면서 지역에 똑똑한 사람이 관료화되어가는 위기를 맞게 된다. 제대로 된 사람구성이 중요하게 된다.
- 민간 차원에서는 지역 내 다양한 문화 활동, 동아리 활동, 학습모임 등을 통

하여 경험을 유도하고 자체역량과 책임성을 강화할 수 있도록 한다.

- 중간지원조직은 민과 관을 이어주는 매개체 역할과 동시에 꾸준히 사람, 활동가 양성 등 현장기반의 조직사회를 구축하도록 해야 한다.
- 행정 차원에서는 우선적으로 행정의 순환보직제 극복과 전문성을 키울 수 있도록 민간 임기제 공무원 채용 등도 많이 거론되고 있다. 거버넌스 준비 설계를 위해서 공무원 학습모임도 장려할 필요가 있다. 홍성군에서는 일부 유사한 사례인 행정지원협의회, 정책협의회, 공무원 학습조직 등이 구성되어 실행된 바 있다.

○ 읍면 단위의 민관 협치 및 거버넌스 모델 구축

- 민간자치(주민자치, 읍면자치, 마을자치, 동네자치)는 읍면단위 공간범위가 중요하다. 정책측면에서 보면, 정책의 기획, 정책의 개발, 심의사항을 결정할 수 있는 최소한의 범위, 자치를 완성하기 위한 최소한의 공간 단위인 셈이다.
- 읍면은 기본적으로 20개 이상 자연마을로 구성되므로 읍면 기능이 기초적으로 가장 중요하다. 동네자치는 완결된 형태가 아니고 무엇을 할 수 있는 여건이 안 되는 범위이므로 최소한 읍면자치가 기본이 되어야 한다.
- 민관 협치는 상대적으로 제도적 정비 속도가 빠르고 시군에서는 제도적 정비 추진이 빠른 편이다. 반면, 문화나 역량은 느리고 공동체성 회복이 더딘 편이다. 20대 국회에서 주민자치회법 무산, 자동폐기 되어버렸다.
- 기존 통치체제에서 관변조직 구성방식 답습의 한계를 극복하기 위해서 광역과 기초 농어업회의소와 주민자치회와의 관계 설정에 대한 추후 검토가 필요하다.

- 최근 농어업회의소 설명회를 진행하고 있는 지역 상황을 들여다보면 농어업회의소에 주민자치회도 포함될 수 있다고 설명하는 경우가 있는데 이는 농어업회의소와 주민자치회에 대한 정확한 이해가 부족한 상황에서 벌어지는 일도 향후 농촌사회에서 농어업회의소와 주민자치회 간 갈등의 요인으로 작용할 수도 있을 것으로 예상된다.
- 시군 농어업회의소가 구성되지 않은 상황에서 광역농어업회의소를 설치하고 시군 농어업회의소 설치를 독려하는 상황은 과거 농협중앙회와 지역농협의 한계를 그대로 보여주고 있는 상황이다. 그리고 읍면사무소(행정)와 읍면 주민자치회(민간, 면단위 의회 기능) 간 대등한 관계로 설정되어야 한다. 그래서 읍면은 직접 민주주의, 참여의 공간으로 적절하다.
- 읍면단위 주민자치회 기능 강화도 필요한데 외곽기구 및 조직, 단체, 협동조합 등과의 협력관계도 중요하다. 주민자치회 위원 스스로 역량강화도 필요하다. 주민자치회 구성인원에 농민도 참여해야 하는데 이는 분과 설계과정에서 담아내야 한다. 농민은 학습과 토론, 교류 경험이 다른 영역에 비해 부족하고 아직 마을공동체 일원으로서 포괄하지 못하고 있는 실정이다.
- 오지은(2020)⁵²⁾에 의하면, 시민주권을 강화하는 형태로 주민자치회가 운영되기 위해서 실행력을 담보할 수 있는 참여예산제와의 연계가 필요하다고 하였다. 서울특별시 은평구와 세종특별자치시 사례를 검토한 결과, 조례로서 주민자치회와 주민참여예산제도를 연계하고, 읍면동별 지역회의 기능을 연결하기 위한 점진적 흡수방식 혹은 일괄통합 방식 진행 등을 소개한 바 있다. 시민주권강화를 위한 제도 기반 마련, 운영방식의 유연성 확보

⁵²⁾ 자료 : 오지은(2020), 시민주권강화를 위한 주민자치회-참여예산 연계 발전방안 : 세종시와 서울시는평구 시범사례를 중심으로, 희망이슈 59호, 희망제작소.

와 같이 주민자치회 현실화할 수 있는 방향을 제시하고 있다.

- 주민참여정책을 위해서 읍면 기반의 활동하는 주민조직과 주민참여로 이뤄지는 정책 사업을 파악해서 사업과 조직 간 중복 없이 통합적으로 진행될 수 있는 거버넌스 구성이 필요하다. 예를 들면, 사회적경제, 마을만들기 활동과 지역개발, 커뮤니티케어, 공동체사업 등 다양한 영역의 활동이 읍면 단위에서 주민 간 협의를 통해 통합적으로 기획되고 추진되어야 한다.
- 그리고 지역별 여건 고려한 접근이 필요하다. 주민참여 확대와 관련 사업 간 융복합을 통해 주민자치 영역을 확대하고 동시에 지역여건에 맞는 주민자치회의 구성 및 발전을 도모해야 한다.
- 의회를 포함해서 행정기관의 적극적인 이해와 지원도 필요하다. 집행부의 권한 침해로 오해, 인식할 여지가 있기에 이에 대한 동반자적 자세 견지가 필요해 보인다.

○ 주민참여, 시민참여정책을 위한 전제조건 상기할 필요(이다현, 2020)⁵³⁾

- 지방정부는 다양한 형태의 주민참여형 정책을 추진하고 있으나 읍면동으로 갈수록 정책 간 경계가 모호해지면서 혼란이 발생하고 있다고 보고 대안을 제시하고 있다. 사례로서 서울시 은평구의 참여예산과 지역사회혁신계획의 과정을 융합, 연결하여 효율적인 주민참여과정을 소개하고 있다.
- 첫째, 정책 간 과정이 각기 별도로 진행되면서 생기는 문제를 해결하기 위해서 정책과정의 유기적 결합을 통해서 보다 실효성 있는 주민참여과정을 운영한다.

⁵³⁾ 자료 : 이다현(2020), 서울시 주민참여정책의 개선 방향 : 동단위 주민참여과정을 중심으로, 희망이슈 59호, 희망제작소.

- 둘째, 정책을 추진하는 행정부서의 분리에서 오는 문제를 해결하기 위해서는 주민참여형 정책을 추진하는 부서를 통합하거나 협력체제를 강화한다.
- 셋째, 시민사회 주체 간 협력의 어려운 문제 등의 원인을 해결하기 위해서 동 단위 주민모임 간 소통기회를 확대하여 협력기반을 만들어나간다.

○ 농촌형 주민자치와 도농복합형 주민자치 차이를 고려한 접근 필요

- 농촌형과 도농복합형 주민자치 간 핵심적인 차이는 마을의 인적구성 및 이동변화 요인에 의한 멤버십 차이이다. 이러한 차이를 고려해 농정분야 민관 협치는 마을단위 공동체부터 읍면단위 공동체를 인정하고 복원하는 장기적인 접근이 필요하다.
- 농촌형 주민자치는 인구구성(노령화), 인구이동 변화가 거의 없기에 멤버십이 강력하다. 대체로 학력수준이 낮기에 초창기 주민자치에 대한 이해도가 낮고 습득력이 낮지만 장기적으로 봤을 때 공동체가 강하므로 확장성과 지속성 측면에서 도농복합형 주민자치보다 낫다.
- 도농복합형 주민자치는 인구구성(중장년, 젊은층), 인구이동 변화가 많기에 멤버십이 부족하다. 대체로 학력수준이 높기에 초창기 주민자치에 대한 이해도가 높고 습득력이 뛰어나서 초기성과는 월등히 나아가는 반면, 공동체가 약하므로 확장성과 지속성 측면에서 단기효과만 있다.

○ 공공에서는 민관 협치를 제도적으로 뒷받침할만한 기반 마련

- 민관 거버넌스의 진화·변질·발전가능성 등을 유발하는 제도적 조건은 무엇인가?, 법에서 보장하는 기준·위상·기능은 무엇인가?, 농어업회의소와 마을 네트워크법인 등 다양한 거버넌스 형태의 기구는 적어도 심의, 의결까지

가야 할 것인데 어디까지 가는 것이 적절한가? 등이 제도적 기반 측면에서 고민스러운 지점이다.

- 민관 협치를 제도적으로만 보장하는 것이 부자연스러울 수 있고 현재는 싹이 돋아나는 수준이므로 민간에서는 지속적으로 자치역량을 키울 수 있는 자발성과 참여성이 무엇보다도 중요하고 중앙수준에서 법률, 제도화 시 어떤 핵심내용을 담을 것인가가 관건일 것이다.
- 추진력과 지속성을 가지기 위해서는 사무국을 설치하고 사무국 내에 행정 간사, 민간 간사를 배치하여 추진기반 틀 마련, 사무국 아래에 집행조직을 두는 조직구조를 구상, 민간 차원에서는 충남 광역단위의 네트워크 법인, 중간지원조직 구상이 필요하다. 협치, 소통은 선한 의지로 시작하지만 결국 제도적 정비로 완결되는 것이기 때문이다.
- 준비 차원으로 보통 마인드, 법률과 제도, 관심도 등이라고 한다. 최근 들어서 대규모 국책사업 선정기준에 위원회 구성을 의무화하는 것이 포함되었지만 이를 제외하면 지자체 자체적으로 협치 과정이 제도화되어 있거나 기반이 마련되어 있는 경우는 많지 않다.
- 제도개선 방안 제시를 위하여 광범위한 고찰을 진행하였지만 홍성군의 경우, 지역 내 논의구조와 대안제시가 이뤄지다가 결국 심의회 기능에서 막혀 있음을 깨달았다. 홍성통의 경우, 어떠한 이는 오히려 조례나 법적 근거가 없으니 홍성통의 자율성, 자발성, 창의성이 더 돋보일 수 있다는 의견을 준 바와 같이 반드시 제도적으로 담보되어 있어야 지속가능한 것인지 아직 확신이 안 선다.
- 주민자치회의의 경우, 기존의 행정중심 전달체계에서 자발적 주민참여로 문화, 복지, 생활, 건강, 행정 분야 등 자치활동 영역을 확대해야 한다. 민간

위탁 가능한 행정사무 발굴을 통해 행정사무 민관협력체계가 필요하다.

○ 다만, 민관 협치가 사업·예산·정책으로 이어지는 관행구조 탈피 필요

- 행정안전부는 주민자치형 시범사업 등 주민자치도 결국 사업으로 만들어 버렸다. 무의식적으로 정부가 개입하면 반드시 사업을 발굴해야 하고 이를 무조건 제안해서 사업을 확보하는 게 어느새 목적이 된다. 주객이 전도된다. 민관 협치의 결과는 반드시 사업, 예산, 정책으로 이어질 필요가 없고 이러한 관행구조는 이제 탈피해야 한다. “협치는 사업이 아니다.”
- 최근 주민자치회 활동사례를 보면, 대부분 지역 내 현안사업, 숙원사업에 대한 수요를 조사하고 이를 주민총회에 심의안건으로 상정, 결정된 심의안건은 시군 예산에 반영시키려는 노력, 공모사업에 참여하는 노력이 핵심이라고 느끼고 있었고 그 이상 진전되는 데는 아직 버거움이 있다.
- 주민의 참여와 관심 문제 등이 존재하기에 체계적으로 주민자치회를 운영할 수 있도록 예산과 지원이 필요하고 주민의 참여와 관심도 또한 중요하다. 자기 지역을 더 나은 지역으로 만들고 싶은 사람들이 많아서 적극적으로 참여할 때만이 주민자치는 성공할 수 있다.

○ 민관 협치 혹은 거버넌스를 방해한 집단, 프레임에 대한 엄중한 반성과 평가

- 민간의 자치역량을 저해하고 관의 자치역량 중요성을 망각하게 하는 집단은 우리 사회 곳곳에 숨어있다.
- 내가 사는 지역의 문제를 내가 고민하지 않았던 시간, 고민하고 해결할 기회와 경험 시간들을 주지 않고 앞만 보고 달려오게 했던 우리 사회의 지배적 프레임인 “경제성장 중심주의, 물질만능주의, 천민한 자본주의”와 같은 것이 근본 원인이다.

- 민관 협치를 가장 방해한 집단 중 하나는 학계, 연구계, 컨설팅업체 등 소위 전문가 집단, 그리고 전문가 집단에게 연구용역비 명목을 앞세워 방치해 온 행정 집단이다. 현재 진행되고 있는 수많은 사업계획서들이 주민 공청회 한 번 없이 행정과 용역사를 통해 사업계획서 평가자의 ‘입맛’에 맞춰 작성되는 한계를 보여왔기 때문이다.
- 이제 전문가 집단이 작성하는 기본계획, 중장기계획, 실행계획, 비전과 구상 등 종이보고서들이 현장의 민관 협치 역량과 준비상황을 고려하지 않은 채 시간을 허비하게 한 것은 아닌지 진지하게 되돌아 볼 필요가 있다.
- 기존 대다수의 농림분야 보조사업이 견지해 왔던 소수 리더들의 시혜적 관점에서 탈피가 중요하다. 이들은 지역주민을 위해서라는 명분 아래 주민들의 ‘자기결정권’을 박탈해 왔던 사례에 대한 반성이 필요하다.

3. 연구의 의의와 한계

○ 연구의 의의

- 지역 차원에서 농정분야 거버넌스 실태사례를 다양하게, 면밀하게, 종합적으로 들여다 본 연구는 부족한 실정이다. 이번 연구는 충청남도 사례를 적용하여 향후 자치분권, 지방분권, 재정분권 확대 흐름에 따라서 지역 차원에서 준비할 수 있는 기초 실태자료로서 기여함에 큰 의의를 둔다.
- 주관적 조사의 한계를 극복하고자 다양한 연구방법을 시행하여서 조금 더 객관적인 실체에 다가가고자 하였다. 예를 들면, 다수의 관계자가 참여하는 간담회, 객관적 지표 최대한 사용, 작성원고 초안을 토대로 리뷰 기회 등이 그것이다.

○ 연구의 한계

- 거버넌스, 민관 협치 등 용어에 대한 명확한 구분을 하지 않고 상황에 따라 사용하였다.
- 조사대상 성격 규정(민과 관의 관계구조)을 객관화할 수 있는 추가 세부지표 마련이 필요한데 현재는 몇 개의 선행연구에 의존하므로 연구자의 주관, 직관이 개입될 수밖에 없었다. 예를 들면 “지자체 주도”를 어떤 기준으로 판단할 것인가는 인건비, 운영비 등 예산지원 받으면 지자체 주도로 보고 민간후원으로 이뤄지면 민간 주도로 본다는 것이 적절한지, 민간과 행정 간 힘의 균형과 권력 배분관계를 어떻게 바라볼 것인지 등이 그것이다.
- 시간의 흐름에 따라 성격과 내용 변화 반영 여부를 고려해야 하나 연구기간의 한계로 관찰조사 방법을 적용하지 못하였다. 예를 들면, 지자체 주도

서 민간 주도로 변화하는 형태, 민간 주도에서 점차 지자체 주도로 변화하는 형태에 대한 시기별 변화 관찰이 필요한 경우도 있지만 그렇지 못하였다.

❖ 저자가 드리는 글

- 이번 연구는 조사범위와 조사내용이 광범위한 만큼 지역 내 다양한 주체를 대상으로 조사를 실시하였기에 그들로부터 많은 도움을 얻었습니다.
- 여러 차례의 인터뷰, 기초자료 요청, 여러 차례의 자문(서면자문 포함) 등 많은 수고로움이 있음에도 불구하고 기꺼이 응해주신 덕분에 보고서를 발간할 수 있었습니다.
- 사람에 따라서 생각의 차이, 관점과 입장의 차이, 시간(과거와 현재)의 차이가 있을 것이고 분명 반론 여지가 있을 것입니다. 이런 점을 감안하여 주체들의 인터뷰 및 자문 내용을 그대로 반영하고자 하였고 연구자 주관과 가치판단은 가급적 개입하지 않으려고 노력했습니다. 특히 자문해주신 내용은 보고서 곳곳에 포함되어 있으므로 일일이 각주를 달지 않았습니다.
- 간혹 불편한 지점도 있을 것입니다. 그럼에도 불구하고 오해가 없게 읽어 주실 것을 바랍니다. 지면을 빌어서 진심으로 감사의 말씀을 올립니다.

부록



〈부록_표 1〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 및 친환경학교급식지원 심의위원회 안건 예시

협약안건	협약사항	구분	심의안건	심의사항
2017년 초·중·고등학교 무상급식비 인상 (안)	· 급식단가 인상률을 어느 정도 반영할 것인지? · 급식단가 차등 지원방식을 변경할 것인지?	2016-01호	초·중·고등학교 무상급식 단가인상 및 차등지원 개선에 관한 건(안)	-무상급식비 인상: 2016년 물가상승률 반영하여 식품비 인상(2.5%) -차등지원 단가변경 기준: 단가 차등 기준을 학교급식에서 학생수로 변경하고, 3단계에서 5단계로 세분하여 지원
2017년 고등학교 친환경 식품비 조식 식 추가지원 (안)	· 3식 지원에 따른 제도적인 문제, 실현가능성 등 · 학교, 학부모 자구 노력 방안	2016-02호	유·고·특수학교 친환경 식품비 확대 지원에 관한 건(안)	-유치원 단가 인상 390원 → 400원(20억 원 → 22억 원) -고등(특수학교) 3식 지원 또는 중식 인상 방안 검토
미인가 대안학교 친환경 식품비 지원 (안)	· 미인가 대안학교 급식비 지원 타당성 및 지원방안 등	2016-03호	미인가 대안학교 식품비 신규 지원에 관한 건 (안)	-소요예산: 5억 원(고교 500원 3식 지원 시 도2, 시군3) -지원기준: 기존 식품비 지원 기준과 동일한 지원 - 심의사항 · 1안) 현실적 제약을 감안 현행처럼 미지원 · 2안) 학교급식지원센터 전시군 개장 후 검토(2018년) · 3안) 급식센터가 있는 지역부터 단계별 시행(6개교 614명)
학교급식지원센터 공공급식 확대방안	· 급식센터를 활용한 공공·기업급식 확대 및 효율적 운영방안	2016-04호	자영농과생 식품비 지원 단가 인상에 관한 건 (안)	-단가인상: 3,100원 → 3,500원(12.9%) -소요예산: 235백만 원(도 117.6, 교육청 117.6, 중 27백만 원) ※ 학교급식지원센터 이용 조건부 지원
2017년 신규 시책 추진사업 (안)	· 학교급식 전통·향토 건강식재료 공급 확대 · 친환경 학교급식 공감형성 홍보 콘텐츠 개발			

자료: 1. 충청남도(2016), 2016년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료(2016.07.12.).

2. 충청남도(2016), 충청남도 친환경 학교급식지원 심의위원회 자료(2016.08.30.).

〈부록_표 2〉 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 및 친환경학교급식지원 심의위원회 주요 의제

구분	협의 안건&토의 안건	비고사항
2016년 제2차 운영위원회 (2016.07.12.)	·시군 및 광역급식지원센터 설립·운영 동향 ·2017년 초중학교 무상급식 인상(안) ·2017년 고등학교 친환경식품비 조식식 추가지원(안) ·미인가 대안학교 친환경식품비 지원(안) ·학교급식지원센터 공공급식 확대방안 ·2017년 신규시책 추진사업(안) : 학교급식 전 통향도 건강식재료 공급 확대, 친환경 학교급식 공감형성 홍보컨텐츠 개발 등	-급식단가 인상율 반영수준 -급식단가 차등지원방식 변경여부 -3식지원에 따른 제도적 문제 및 실현가능성 -학교 및 학부모 자구노력 방안 -미인가 대안학교 급식비 지원 타당성 및 지원방안 -급식센터를 활용한 공공기업급식 확대 및 효율적 운영방안
2016년 심의위원회 (2016.08.30.)	·초중학교 무상급식 지원 ·유·고·특수학교 친환경 식품비 지원 ·미인가 대안학교 식품비 지원 ·자영농과생 급식비 지원	-단가인상, 차등지원 방식 변경(안) -단가인상, 고교 3식 확대 지원(안) -신규 지원(안) -단가 인상(안)
2017년 제1차 (2017.02.06.)	·충청남도 친환경급식지원조례 및 시행규칙 개정(안) ·급식센터 품질중심 공동구매 시범사업 추진 계획안 ·전통장류 및 향토식재료 공동구매 및 건강식단 제 작과 보급 추진방안 ·「충남 학교급식 전국 컨퍼런스 및 경진대회」 추진계획(안)	-공급업체 추천방식(현재 급식센터의 수발주시스템 에 공급품목·가격·업체 등록) -시범품목, 시범기간, 시범대상, 시범사업 추진기관 별 역할 - 국내산콩 100% 전통장류(고추장, 간장, 된장)활 용, 학교급식에 적용 가능한 건강식단 개발 - 제목: 충남 학교급식지원센터 정책 컨퍼런스 및 급 식 경진대회
2017년 제2차 (2017.07.05.)	·2018년 초중학교 무상급식 식품비 단가 인상(안) ·2018년 친환경 식품비 단가 인상(안) ·사립유치원 식품비 무상 지원(안) ·지속가능한 일제형 학교급식체계 구축방안	-급식단가 인상율 반영 정도에 대한 논의 -친환경식품비 단가 인상율을 통계청자료 의거 논의 -사립유치원 식품비 무상지원 타당성 등 지원방안(재심 의요건 충족, 예산 부담방안, 단가기준 적절성, 급식 일수 및 인건비 등 지원)
2017년 제4차 (2017.12.21.)	·2018년 학교급식지원 정책 방향(안) ·학교급식지원센터 운영 평가지표(안) ·2018년 친환경농산물 계약생산 계획(안)	(자료 부재)
2018년 제1차 (2018.02.00.)		(자료 부재)
2018년 제2차 (2018.03.27.)	·공공형 학교급식지원센터 운영지원 및 민관협 력체계 강화사업 관련사무 민간위탁 추진 계획 ·우수식재료 활용 레시피 경진대회 추진계획 ·영양식생활 교구 제작계획 ·학교급식 우수식재료 공급 만족도 조사추진(전통 장류 공급사업 관련 만족도 설문조사(안) 검토)	-공공형 학교급식지원센터 운영 활성화 컨설팅 사업 -학교급식 농산물 계약생산 추진 시범사업 -학교급식 관계자 역량강화 및 민관협력 강화사업
2018년 제3차 (2018.07.27.)	·2019년 유치원 무상급식 식품비 지원(안) ·2019년 초중학교 무상급식 식품비 단가 인상(안) ·2019년 고등학교 무상급식 식품비 지원(안) ·2019년 특수학교 무상급식 식품비 지원(안)	-식품비 단가 물가인상율 반영 여부, 수준 협의 -식품비 단가 적정성 협의 -단설(사립)과 병설유치원 간 단가 통일 여부 -지원횟수(중식 vs 중석식) 및 예산분담 협의

구분	협의 안건&토의 안건	비고사항
	·2019년 자영농과생 무상급식비 지원(안) ·2019년 친환경농산물 식재료 현물 지원(안) ·2019년 도립대학교 친환경 식품비 단가 인상(안)	-학생수별 차등지원 적정성 협의 -특수학교 무상급식비 분담 기준 및 적정성 협의 -중식 외 조식식 지속지원 여부 협의 -예산 및 재원분담 기준 변경 협의 -연간 급식일수 선정 -어린이집 확대를 위한 추가사업 협의
2019년 제1차 (2019.03.20)	·신규위원 위촉장 수여 및 위원장 선출 ·2019년 학교급식지원 정책 추진 설명(친환경 농산물 작부구조 현황 등) ·학교급식 정책관련 주요현안 협의 등	(자료 부재)
2019년 제2차 (2019.08.09)	·2019년 제1차 충청남도친환경학교급식지원 심의위원회 심의(안) 검토 ·광역급식지원센터 주요 정책 추진 사항 협의 등	(자료 부재)
2019년 제3차 (2019.12.26)	·광역친환경농산물 현물공급센터 운영방안	①광역친환경현물공급센터에 대한 지속 및 중단 결정 ②광역농산물 공급 중간조직체의 선정방법 ③클레임 등 표준처리방안 마련
	·학교급식 지역식재료 공동구매 사업 추진방안	-충남지역 전체 급식센터를 통한 공동구매로 가격 경쟁력 향상 -공동 품질기준 ①원·부재료 충남산 친환경 생산물 우선사용 ②적정가격 유지 및 생산량 부족 시 국내산 일반농 산물 사용 ③식품첨가물 사용 원칙적 금지 ④유전자 변형 농작물 및 유전자 변형 식품 제외
	·2020년 전통장류 공급사업 추진계획	(자료 부재)

자료 : 충청남도 농식품유통과(각연도), 회차별 충남 광역급식지원센터 회의자료.

참고문헌

〈국내외 문헌〉

- 강마야. 구자인. 정석호(2018), 충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구, 한국농촌경제연구원 수탁연구과제 최종보고서, 충남연구원.
- 강마야. 이도경(2019), 충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구, 한국농촌경제연구원 수탁연구과제 최종보고서, 충남연구원.
- 강마야. 구자인. 김현숙(2019), (가칭) 충남 농촌활성화재단 설립방안 기초연구, 현안과제연구, 충남연구원.
- 공동체세움(2019), 2019년 충청남도 홍성군 홍동면 충남형 주민자치회 시범사업 컨설팅 요약자료.
- 구자인(2020), 협약 시대, 홍성군 농촌지역정책 대응방향, 홍성군 지역발전투자협약(관련부서 회의자료).
- 김병완. 정규호. 염태영. 민현정. 김규환. 홍성운. 윤세홍. 김수진(2004), 지속가능한 지역발전을 위한 환경 거버넌스 구축방안, 환경부 연구용역 보고서.
- 김수석. 이규천. 김광수(2010), 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제, 연구보고 R622, 기본연구보고서, 한국농촌경제연구원.
- 김호(2015), 친환경로컬푸드, 학교급식에 대한 이해, 발표자료, p.19.
- 농어업회의소법 제정을 촉구하는 여야 국회의원 및 농민단체 공동 기자회견문(2019.03.28. 보도자료)
- 마상진. 권인혜(2014), 지방 농정 거버넌스 활성화 방안, 연구보고 R731, 기본연구보고서, 한국농촌경제연구원.
- 문유석(2015), 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계 : 농정 분야를 중심으로, 지방정부연구 18(4), 한국지방정부학회.
- 문유석. 이시원. 정중금. 최상한(2014), 지방농정 거버넌스 구축 요인들 간의 우선순위에 관한 연구 : 전문가 인식을 중심으로, 지방정부연구 17(4), 한국지방정부학회.
- 문유석. 최상한(2016), 기초자치단체 농정 거버넌스에 대한 진단과 처방, 지방정부연구 19(4), 한국지방정부학회.
- 부여환경연대(2018~2020), 사람·자연·생명을 살리는 길 : 부여환경연대 정기총회 자료집.
- 부여환경연대(2017), 사람·자연·생명을 살리는 길 : 부여환경연대 창립총회 자료집, pp.10-11.
- 서정민. 박진하. 배재은(2020), 충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합 추진방안 연구, 지역

- 재단 지역순환경제센터, 충청남도의회연구모임 연구용역 최종보고서, pp.42-66.
- 신희권(2010), 농정 거버넌스의 새로운 방향 모색, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 서울행정학회.
- 안현경(2015), 민관협력 거버넌스 홍성통의 경험과 과제, 충남연구원 마을만들기시스템지원연구회 발표자료(2015.03.25.), p.18&p.35.
- 오지은(2020), 시민주권강화를 위한 주민자치회-참여예산 연계 발전방안 : 세종시와 서울시 은평구 시범사례를 중심으로, 희망이슈 59호, 희망제작소.
- 이다현(2020), 서울시 주민참여정책의 개선 방향 : 동단위 주민참여과정을 중심으로, 희망이슈 59호, 희망제작소.
- 이정환(2010), 농업구조 연구 시리즈9 : 농정 거버넌스, 그 의미와 대안, 시선집중 GS&J (102), GS&J 인스티튜트.
- 이호중(2020), 특집기획1:지속가능한 농업·농촌 실현을 위한 21대 국회 주요 입법과제, 민위방본 2020 상반기 통권 9호, (재)지역재단, p.39.
- 전영미(2019), 홍성통의 구축 과정과 신내생적 발전의 실험, 웹진 공생공락 1호, 안동대학교 민속학연구소 공동체문화연구사업단.(<https://folkin.tistory.com/14>)
- 전영미(2014), 홍성통, 농촌정책 민관 거버넌스를 통한 농촌 공동체 및 지역발전 활성화 사례, “농촌정책의 새로운 방향과 과제, 지역 현장의 관점에서 보다” 자료집.
- 정명채.임성규(2014), 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영방안 연구, 전략연구 2014-33, 충남연구원.
- 진필수(2019), 협치의 이상과 자치의 딜레마 : 홍성통의 지역 거버넌스 분석, 비교문화연구 25(2), 서울대학교 비교문화연구소.
- 최상한.이시원.문유석(2014), 농어업회의소의 거버넌스 구성 요인에 대한 인식 조사 : 공무원과 농민을 중심으로, 지방정부연구 18(1), 한국지방정부학회.
- Christopher Gates, “Community governance” Futures 31, pp. 519-525, 1999.

〈행정제공자료〉

- 부여군(2020), 부여군 농어업회의소 설립(前後) : 민선7기 민·관 협치농정 기본 구상(안), p.5.
- 청양군(2020), 「2020년 농업분야 민간보조사업 추진계획」공고, 청양군 공고 제 2020-1호.
- 청양군(2020), 2020년도 농업분야 민간보조사업 추진계획(안).
- 청양군(2020), 2020년도 농업분야 보조사업 선정심의 계획(안).
- 청양군(2020), 2020년도 농업분야 민간보조사업 시행지침(안).
- 충청남도(2020), 2020년 충청남도 농림축산국 주요 업무계획(2020년 1월 기준).

충남농어업회의소(2020), 2020년도 충남농어업회의소 사업계획(내부자료, 전체 및 요약본, 2020년 6월 기준).

충청남도(2020), 제317회 도의회 임시회 : 2020년 충청남도 농림축산국 업무계획, p.23.

충청남도(2020), 충남농정 주요시책 및 시군, 유관기관 주요업무 자료(합동워크숍), pp.18-19.

충청남도(2020), 충청남도 주요 위원회(2020년 4월 기준, 엑셀 자료).

충청남도(2019), 농어업인 기본소득 보전을 위한 2019년 3농정책위원회, 회의자료 집, pp.2-32.

충청남도(2019), 2019년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료 (209.08.09.).

충청남도(2018), 3농혁신 백서 2011~2018 제2편, pp.855-875&p.871.

충청남도(2018), 3농혁신 7년의 회고와 발전방안 토론 : 2018 상반기 3농혁신위원회 회의자료.

충청남도(2018), 읍면동 지방 민주주의 성숙을 위한 충남형 주민자치회 시범사업 추진계획.

충청남도(2018), 정책실명 공개과제 사업내역서(충남형 주민자치회 시범사업).

충청남도(2017), 2017년 제4차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료 (2017.12.21.).

충청남도 농업정책과(2017), 3농혁신 농정 거버넌스 시스템 구축 : 충남형 농어업회의 소 설립 운영계획(안, 2017.08.29.).

충청남도(2017), 2017년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료 (2017.07.05.), pp.26-29.

충청남도(2017), 2017 충청남도 민관 협치 우수사례집, pp.106-115.

충청남도(2016), 2016년 제2차 충청남도 광역급식지원센터 운영위원회 자료 (2016.07.12.).

충청남도(2016), 충청남도 친환경 학교급식지원 심의위원회 자료(2016.08.30.).

충청남도 농식품유통과(각연도), 회차별 충남 광역급식지원센터 회의자료.

홍동면 주민자치회(각연도), 원탁회의 및 주민총회 안건 정리자료(내부 제공자료).

홍성군(2018), 홍성군 행정지원협의회 현황.

홍성통(2020), 2020년 민관 협치 우수사례집(충청남도 제출자료, 작성기간 : 2020.06.20.).

홍성통(2020), 지역거버넌스 홍성통 2020년 7월 회의자료, p.3.

홍성통(2018, 2020), 2018년·2020년 민관 협치 우수사례(충청남도 제출자료), pp.1-2.

〈법률 및 조례〉

부여군 농업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 조례([시행 2020. 5. 26.] [충청남도부여군
조례 제2615호, 2020. 5. 26., 제정])

청양군 농업·농어촌 및 식품산업 지원에 관한 기본 조례 시행규칙[시행 2018. 4. 1.]
[충청남도청양군규칙 제1196호, 2018. 4. 1., 일부개정]

청양군 농업·농어촌 및 식품산업 지원에 관한 기본 조례[시행 2019. 1. 30.] [충청남
도청양군조례 제2367호, 2019. 1. 30., 일부개정]

청양군 지방보조금 관리 조례([시행 2019. 1. 30.] [충청남도청양군조례 제2367호,
2019. 1. 30., 일부개정])

충청남도 농업·농어촌 지원에 관한 기본 조례[시행 2019. 2. 20.] [충청남도조례 제
4457호, 2019. 2. 20., 일부개정]

충청남도 농업협회소 설립 및 지원에 관한 조례[시행 2019. 2. 20.] [충청남도조례
제4455호, 2019. 2. 20., 제정].

충청남도 민관 협치 활성화를 위한 기본 조례[시행 2020. 7. 10.] [충청남도조례 제
4762호, 2020. 7. 10., 일부개정]

충청남도 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례([시행 2017. 10. 17.] [충청남도조례
제4301호, 2017. 10. 17., 일부개정])

충청남도 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례 시행규칙[시행 2019. 1. 1.] [충청남도
규칙 제3379호, 2018. 12. 31., 일부개정]

홍동면 주민자치회(2019), 홍동면 주민자치회 운영 세칙(안).

홍성군 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례[시행 2020. 6. 30.] [충청남
도홍성군조례 제2714호, 2020. 6. 30., 일부개정]

홍성군 친환경농정발전기획단 설치 및 운영 조례[시행 2018. 3. 15.] [충청남도홍성군
조례 제2465호, 2018. 3. 15., 일부개정].

〈인터넷 사이트〉

굿모닝충청(<http://www.goodmorningcc.com>, 검색일자 : 2020.05.13.)

당진신문(<http://www.idjnews.kr>, 검색일자 : 2020.05.26.)

디트news24(<http://www.dtnnews24.com>, 검색일자 : 2020.05.25.)

마실통신 홈페이지(<https://masilnews.tistory.com>, 검색일자 : 2020.06.22., 11.01., 11.30.)

충청남도 홈페이지(<http://www.chungnam.go.kr>, 검색일자 : 2020.06.20.)

충남 3농정책 홈페이지(검색일자 : 2020.05.01.)

(http://www.chungnam.net/orga/content.do?mnu_cd=INOMENU00016)

한국농정신문(<http://www.ikpnews.net>, 검색일자 : 2020.05.03., 05.17., 05.28., 06.08.)
 홍동면 마을뉴스<마실통신 월별 소식지 : 2020년 4월호, 5월호, 6월호, 11월호, 12월호> 주
 민자치회 소식 부분(<https://masilnews.tistory.com>, 검색일자 : 2020.06.22.~11.30.)
 홍동면 마을뉴스<마실통신 5월호> : 홍동면 기초생활거점사업 추진위원회 소식
 (2020.04.29.)(<https://masilnews.tistory.com>, 검색일자 : 2020.06.22.)
 홍동면 홈페이지(<http://hongdong.hongseong.go.kr>, 검색일자 : 2020.06.23.)
 홍성군청 홈페이지(<http://www.hongseong.go.kr>, 검색일자 : 2020.06.23.)
 홍성군 귀농귀촌인협의회 카페(검색일자 : 2020.06.30.)
 (<http://cafe.daum.net/hsrefarm/Cf1N/1517?svc=cafeapi>)
 홍성군 귀농귀촌인협의회 카페(검색일자 : 2020.06.30.)
 (<http://cafe.daum.net/hsrefarm/Cf1N/1517?q=%ED%99%8D%EC%84%B1%ED%86%B5>)
 홍성신문(<http://www.hsnews.co.kr>, 검색일자 : 2020.05.04., 05.17., 05.31.)
 홍성신문(홍주타임스/홍성신문.내포타임즈)
 (<http://www.hsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=93567>, 검색일자 : 2020.06.22.)
 홍성통 공식블로그(<https://cafe.naver.com/hstong/101>, 검색일자 : 2020.06.30.)