

한국농촌경제연구원 위탁연구과제 최종보고서 | 2018.09.

충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구

강마야 외

연구 담당

강마야 | 연구위원 | 연구 총괄, 전체 집필
구자인 | 센터장, 연구위원 | 포괄보조사업 자문, 집필
정석호 | 초빙책임연구원 | 포괄보조사업 자문

한국농촌경제연구원 위탁연구과제 최종보고서
충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구

인 쇄 | 2018.09.

발 행 | 2018.09.

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 | 예로니모

우.32833 충청남도 계룡시 금암로 192

대표전화 042-841-0264

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

제 출 문

본 보고서를 『충청남도의 농정추진체계 실태 사례 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2018. 09.



원 장 윤 황

차 례

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 내용 및 범위	4
3.1. 연구의 내용	4
3.2. 연구의 범위	5
4. 연구의 추진방법	6
5. 연구의 흐름	7
6. 연구의 추진체계 및 일정	8
6.1. 연구의 추진체계 및 연구진 구성	8
6.2. 연구의 추진일정	9
7. 연구의 기대효과	10

제2장 이론 검토와 분석틀

1. 선행연구	11
1.1. 추진체계 관련 선행연구	11
1.2. 국고보조사업 및 포괄보조사업 관련 선행연구	16
1.3. 선행연구로부터의 시사점	19
2. 분석틀	21
3. 실태조사 개요	24

제3장 실태분석

1. 충청남도 3농혁신 총괄평가	26
1.1. 3농혁신 정책의 개요	26
1.2. 3농혁신 정책의 성과관리 현황	32
1.3. 3농혁신 정책의 성과	36
1.4. 3농혁신 정책의 한계	40
2. 국고보조사업 실태분석 : 농업인력육성사업군	45

2.1. 기초현황	45
2.2. 총괄 추진체계	48
2.3. 실태분석	50
3. 포괄보조사업 실태분석 : 일반농산어촌개발사업군	65
3.1. 기초현황	65
3.2. 총괄 추진체계	69
3.3. 실태분석	73
4. 충청남도 고유사업 실태분석 : 농업환경실천사업	92
4.1. 기초현황	92
4.2. 총괄 추진체계	95
4.3. 실태분석	97
5. 요약 및 시사점	106

제4장 개선과제

1. 지방농정 개선과제	110
2. 국고보조사업 개선과제	119
2.1. 국고보조사업 개선과제	119
2.2. 농업인력육성사업군 개선과제	123
3. 포괄보조사업 개선과제	127
3.1. 포괄보조사업 개선과제	127
3.2. 일반농산어촌개발사업군 개선과제	130
4. 충청남도 고유사업 개선과제	138
5. 요약 및 시사점	143

제5장 결론

1. 정책제언	146
2. 연구의 의의와 한계	150

참고문헌

부록

표 차례

<표 1-1> 연구진 구성	8
<표 1-2> 연구의 추진일정	9
<표 2-1> 국가의 정책사업 공식 평가기준 항목	14
<표 2-2> 실태조사 개요	24
<표 3-1> 3농혁신 정책의 비전, 목표, 추진 전략	27
<표 3-2> 3농혁신 1·2·3단계별 정책방향 세부내용	28
<표 3-3> 3농혁신 정책의 단계별 주요 내용	29
<표 3-4> 3농혁신 정책의 추진주체	30
<표 3-5> 충청남도 농정국의 정책사업 성과관리 현황(2018 회계연도 기준) ..	33
<표 3-6> 충청남도 농업기술원의 정책사업 성과관리 현황(2018 회계연도 기준) ..	35
<표 3-7> 3농혁신 정책의 총괄 평가 요약	43
<표 3-8> 전체 예산규모 중 농업인력육성사업군 예산 현황(2018 회계연도 기준) ..	46
<표 3-9> 농업인력육성사업군의 추진체계(농식품부-충청남도-시군)	49
<표 3-10> 농업인력육성사업군 추진체계 총괄 요약 및 정리	62
<표 3-11> 충청남도의 일반농산어촌개발사업 추진 현황(종합)	65
<표 3-12> 전체 예산규모 중 일반농산어촌개발사업군 예산 현황(2018 회계연도 기준) ..	67
<표 3-13> 충청남도(농촌마을지원과)의 포괄보조사업 세출예산 현황(2018 회계연도 기준) ..	68
<표 3-14> 일반농산어촌개발사업군 추진체계 총괄 요약 및 정리	90
<표 3-15> 농업환경실천사업 개요	93
<표 3-16> 농업환경실천사업 추진체계 총괄 요약 및 정리	105
<표 3-17> 국고보조사업과 포괄보조사업 유형별 실태분석 비교	107
<표 4-1> 지방농정 개선과제 총괄 정리	117
<표 4-2> 국고보조사업 및 농업인력육성사업군 개선과제 총괄 정리	126
<표 4-3> 포괄보조사업 및 일반농산어촌개발사업군 개선과제 총괄 정리	136
<표 4-4> 충청남도 고유사업 및 농업환경실천사업 개선과제 총괄 정리	142
<부록_표1> 충청남도&농업기술원의 농림해양수산분야 세출예산 유형별 분류(2018 회계연도 기준) 155	
<부록_표2> 충청남도(친환경농산과)의 국비보조사업 세출예산 현황(2018 회계연도 기준) 157	

<부록_표-3> 충청남도(농산물유통과)의 고유사업 세출예산 현황(2018 회계연도 기준)	158
<부록_표-4> 충청남도 H군의 행정지원협의회 사례 : 구성 팀 및 관련 사업	159
<부록_표-5> 충남연구원 내부 연구심의회	160
<부록_표-6> 한국농촌경제연구원 보고회 및 자문회의	162

그림 차례

<그림 1-1> 연구의 흐름	7
<그림 2-1> 연구의 분석틀	23
<그림 3-1> 3농혁신 2단계 추진주체 구성도	31
<그림 3-2> 농림축산식품부의 마을역량 단계별 지원체계	69
<그림 3-3> 충청남도의 마을만들기 단계별 행정사업 지원체계	70
<그림 3-4> 일반농산어촌개발사업군의 추진체계(농식품부-충청남도-시군)	72
<그림 3-5> 일반농산어촌개발사업 지침 중 예시	82
<그림 3-6> 농업환경실천사업의 추진체계	96
<그림 3-7> 농업환경실천사업의 협약서 예시	98
<그림 4-1> 리빙랩 개요	141

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경 및 필요성

- 향후 균형발전, 지방분권 등과 관련한 화두가 예상됨에 따라 우리나라 농정도 앞으로 어떻게 설정되어야 하는가에 관심이 모아질 수밖에 없는 시대적 배경, 지방농정 차원에서도 착실히 준비하여 대응해야 할 상황에 봉착함.
- 지금까지의 농정추진체계와 관련한 선행연구는 대체로 중앙농정은 대부분 사업에서 중심 역할을 하는, 능동적인 주체로서의 접근, 이와 동시에 지방농정은 예산 집행 및 행정업무 보고 경로 등 보조 역할을 하는, 수동적인 주체로서 파악하였던 한계점이 존재함.
- 그러나 지방농정을 논하기 위해서는 광역 및 기초지자체를 농정의 주체로 보고, 이런 시각을 바탕으로 역할과 기능, 권한과 책임, 자원과 역량 등 현황 및 문제점을 면밀히 분석할 시점이고 필요성을 제기함.

- 머지않은 시점에 실현될 지방농정의 사전 준비와 대응을 위해서 현재의 지방농정 추진체계 실태를 구체적으로 파악할 필요가 있음. 즉, 중앙집권형 농정구조로 인하여 극복하지 못했던 지방농정 실태 사례를 구체적으로 들여다 보고 종합적으로 진단, 이를 토대로 향후 지방농정 추진 시 정책방향, 고려해야 할 개선과제를 도출하는 과정이 필요함.
 - 이를 뒷받침하기 위해서 현장지향적이고 구체적인 case-study를 실시, 공간범위는 사례연구지역으로 충청남도를 선정, 내용범위는 그간 추진해온 지방농정 총괄평가, 세부 사업군 대상으로 정책구조와 진행과정 등 추진체계를 면밀하게 분석하여 개선과제 및 시사점을 도출하도록 함.
- ※ 사례연구지역으로 충청남도를 선택한 이유는 다음과 같음.
- 충청남도는 민선 5기(2010~2014)와 민선 6기(2014~2018)를 거치면서 ‘3농혁신’이라는 지방농정을 선도적으로 추진, 비교적 독자적인 지방농정을 추진·시도했던 경험과 노하우가 있는 광역자치단체이기에 본 과제의 문제의식에 부합하는 지역임.
 - ‘3농혁신’이라는 독자적인 정책을 토대로 많은 성과도 창출했지만 지방농정이 가지는 한계점도 보여주는 사례로서 중요한 정책 시사점 도출 가능하다고 봄.

2. 연구의 목적

- 첫째, 충청남도 3농혁신 정책을 총괄평가하고 정책사업 성과관리 현황을 살펴본 뒤 그동안 성과 및 의의, 한계를 진단하고자 함.
- 둘째, 충청남도가 집행한 일반국고보조사업(사업군), 포괄보조사업(사업군), 충청남도 고유사업을 분석 대상으로 삼고 정책 프로세스 분석틀에 입각하여 추진체계 실태를 분석하고자 함.
- 셋째, 충청남도 농정추진체계 실태분석 사례 연구를 통해서 현재 지방농정 추진체계의 성과와 한계, 정책시사점을 도출하고 기본방향 및 주요 개선과제를 도출하고자 함.

3. 연구의 내용 및 범위

3.1. 연구의 내용

- 선행연구 및 분석틀 설정
 - 지방농정 추진체계 및 사업유형별 관련한 선행연구 검토
 - 연구에 적용할 분석틀 설정(투입 및 집행-산출 및 성과-사후관리 및 평가 단계 등 정책 프로세스)
- 충청남도 3농혁신 정책 총괄평가
 - 3농혁신 정책의 개요(개념, 비전, 목표, 방향, 전략, 주체, 체계 등)
 - 3농혁신 정책의 정책사업 성과관리 현황(단위사업군의 위상과 위치)
 - 3농혁신 정책의 성과와 한계
- 충청남도 사업유형별 실태분석
 - 유형 구분 : 국고보조사업, 포괄보조사업, 충청남도 고유사업 등
 - 유형별 단위사업군(분석 대상) : 유형별 대표 사업군으로서 농업인력육성사업, 일반농산어촌개발사업, 농업환경실천사업 등
 - 단위사업군의 추진체계 실태분석
 - 투입 및 집행 단계 : 추진방식 적절성, 추진주체 타당성, 의사결정 영향 여부 등
 - 산출 및 성과 단계 : 조직과 인력 구성 합리성, 행정 효율성 · 혁신 수준 · 노력과 의지 정도, 민간 자율기재 작동, 관계성 등

- 사후관리 및 평가 단계 : 사업성과관리 적절성, 모니터링 및 피드백 실시 여부, 민-관, 관-관, 민-민 등 협업체계 등
- 단위사업군 추진체계의 성과와 한계, 정책시사점 도출
- 충청남도 실태 사례 연구를 통해 본 지방농정 추진체계 개선과제
 - 총괄평가, 사업유형별 실태분석 결과를 토대로 지방농정 기본방향 구상
 - 지방농정 추진체계에서 고려해야 할 핵심사항, 주요 개선과제 도출

3.2. 연구의 범위

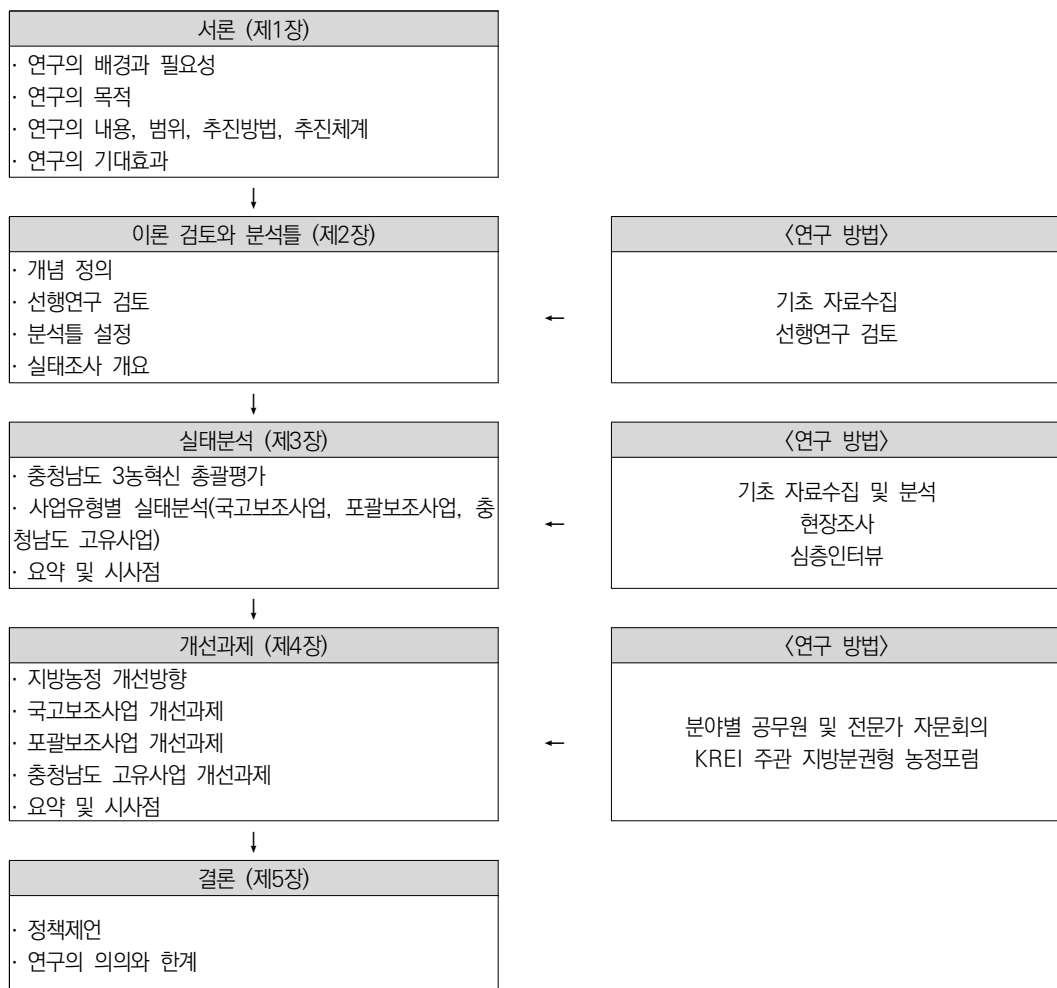
- 공간 범위 : 충청남도(15개 시군)
- 시간 범위 : 민선5기~민선6기(2011년~2018년, 자료에 따라 다를 수 있음)
- 내용 범위
 - 가. 충청남도 3농혁신 총괄평가
 - 나. 충청남도 사업유형별 실태분석
 - 다. 지방농정 추진체계 개선과제

4. 연구의 추진방법

- 선행연구 고찰
- 기초현황 자료수집 및 분석
- 사업유형별 사례 현장조사 및 공무원과의 심층인터뷰
- 전문가 자문회의(사업유형별 정책집행자, 사업대상자, 외부 전문가 등)
- 한국농촌경제연구원 본 연구과제 연구진과의 업무협의회
- 공동세미나 및 워크샵(KREI 주관의 ‘지방분권형 농정 포럼’과 연계 추진)

5. 연구의 흐름

〈그림 1-1〉 연구의 흐름



6. 연구의 추진체계 및 일정

6.1. 연구의 추진체계 및 연구진 구성

〈표 1-1〉 연구진 구성

구분	직위	성명	학위(전공)	담당분야
연구 책임자	책임연구원	강마야	경제학박사 (농업경제학)	연구총괄, 전체 집필
연구 참여자	충남마을만들기지원센터 센터장	구자인	농학박사 (산촌경제학)	농촌정책 전반 자문 실태분석, 자료제공
	초빙책임연구원	정석호	공학박사 (농촌계획학)	농촌정책 전반 자문 실태분석, 자료제공
내부 연심위원 (내부자문)	책임연구원	홍원표	경제학박사 (산업경제, 경제지리)	지방농정 실태분석 검토 자문
	책임연구원	최웅선	행정학박사 (지방재정, 지방자치)	지방정부 추진체계 검토 자문
외부 자문가	KREI 주관 지방분권형 농정포럼 참여자 전원			

6.2. 연구의 추진일정

- 연구 기간 : 2018년 5월 17일 ~ 2018년 9월 17일(4개월)
- 연구 세부 추진일정 : <표 1-2> 참고

〈표 1-2〉 연구의 추진일정

구분	연구내용	추진일정				
		5월	6월	7월	8월	9월
연구설계	사전 연구설계 회의, 연구계획서 작성·제출, 사전심의 등 계약절차					
선행연구 검토	선행연구 검토, 사업유형별 기존 자료의 비판적 검토					
자료수집 및 분석	사업유형별 기초현황, 자료수집 및 분석					
현장조사	사업유형별 추진사례 현장조사					
개선과제	사업유형별 추진체계 개선과제 도출					
보고서제출	최종보고서 작성·제출, 홈페이지 게재					
전문가 자문회의	KREI 주관 지방분권형 농정포럼, 분야별 공무원 및 전문가 자문회의					
업무협의 보고회	한국농촌경제연구원 연구진과의 업무협의, 단계별 보고회 실시					

7. 연구의 기대효과

- 첫째, 충청남도 지방농정 추진체계 실태 사례연구를 통해서 향후 지방농정 추진방향 설정에 길라잡이가 될 수 있음.
- 둘째, 향후 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 방안을 도출하여 관련 주체에게 이해를 도울 수 있을 것임.
- 셋째, 현재 국가사무에서 지방사무로 이양이 결정된 사업, 결정예정인 사업, 검토 중인 사업에 대해서 판단할 수 있는 구체적인 근거자료로 활용할 수 있음.
- 넷째, 연구과제에서 수행할 이론 검토, 일반적 견지에서 정량적·정성적 분석, 합리적 전망 및 대안 제시 등을 뒷받침하는 논거로 활용할 수 있음.

제2장

이론 검토와 분석틀

1. 선행연구

1.1. 추진체계 관련 선행연구

- 구자인 외(2017)는 농촌 정책에 있어서 추진체계 의미와 제도 장치로서 다음과 같이 제안한 바 있음.
 - 추진체계는 ‘무엇을 할 것인가?’(목표) 만큼 중요한 것이 ‘누가, 어떻게 할 것인가?’이고 비전과 목표를 실현하기 위한 추진주체와 추진방식을 정비한다는 것, ‘일을 할 수 있는’, ‘일이 되는’ 시스템을 조직하는 것이라고 정의함.
 - 추진체계 논의 영역으로서 첫째, 사람과 조직 측면을 행정(공무원) 조직, 민간단체(네트워크 법인), 정책위원회, 중간지원조직 등, 둘째, 정책 전달 방식과 경로 측면에서 정책의 공동생산(정책위원회), 공동집행(중간지원조직), 셋째, 민과 관 간 역할분담 측면에서 민관협치 시스템의 제도화,

주민자치 영역의 존중 등을 제안함.

- 추진 단위로서 광역·기초, 읍면동과 마을이되 기본계획은 광역의 역할에 집중하여 수립하도록 함.
 - 제도적 장치로서 지원 조례, 행정협의회, 정책위원회, 중간지원조직, 민간 네트워크(법인) 등을 제안했고 향후 행정안전부 지역공동체과에서 추진중인 공동체기금, 공동체재단 등과 연계할 수 있다고 봄.
- 이영희 외(2017)는 정책-예산-평가 선순환체계 구축을 위한 정책성과 평가 도구로서 다음과 같은 항목을 중심으로 조사한 바 있음.
- 평가영역을 정책계획 및 준비, 실행 및 관리, 성과 및 확산, 교육과정, 예산평가로 설정함.
 - 평가항목을 정책목표 가치성, 정책계획 실행성, 실행 효율성, 실행 탄력성, 지역 활용성, 목표 달성도, 성과 적절성, 사업 효과성, 정책성과 확산 정도, 교육과정 연계성, 교육과정 영향성, 예산편성 적절성, 예산운영 효율성, 예산집행 타당성 등을 도출함.
- 이관률 외(2015)는 농업보조금의 정책구조 분석모형에 따라서 분석변수를 설정한 바 있음.
- 제도 및 환경측면, 투입 측면, 집행 측면, 성과 측면, 환류 측면로 구분함.
 - 제도 및 환경측면에서는 사업목적 및 사업내용, WTO규정 상 유형별 사업규모를, 투입 측면에서는 예산규모, 정책대상 및 대상별 사업규모, 사업성격을, 집행 측면에서는 정책영역, 시작연대, 추진 및 지원기간을, 성과 측면에서는 성과지표 여부, 목표와 수단 간 일치성 여부, 성과지표 수를, 환류 측면에서는 통제수단 여부, 사후평가제도 여부, 일몰 여부를 살펴봄.
- 마상진 외(2014)는 기초 지방자치단체의 농정 거버넌스 활성화를 위한 방안 제시를 위해서 지방농정 거버넌스 사례지역 조사, 인식 조사를 통한 거버넌

스 형성·운영 과정 분석, 성과와 개선과제, 활성화 방안을 도출한 바 있음.

- 형성과 운영과정 분석 결과, 단편적으로 이뤄졌던 위원회 중심의 소극적 방식에서 벗어나 정책의 설계·집행·평가의 전 과정에서 투명한 자료 공개와 다양한 계층의 주체 의견이 반영되도록 하는 적극적 방식의 추진을 강조함.
 - 구체적인 방안으로 지방농정의 민간 주체 육성, 지자체의 농정 거버넌스 기본체제 구축, 중앙정부의 지방농정 거버넌스 지원이 필요성을 제안함.
- 문유석 외(2013)는 정부 간 관계와 농정거버넌스 구조를 분석하고 관과 관의 수직적 거버넌스와 민과 간의 수평적 거버넌스 체계 수립 방안 제시함.
- 대리인모형에서 벗어나 상호의존형이나 동반자모형으로 가기 위해서 중앙과 지방 간의 역할에 대한 재검토, 중앙정부는 국가차원의 기획능력을 강화, 지방정부는 독자농정을 추진할 수 있는 역량을 갖춰야 한다고 봄.
 - 구체적인 방안으로서 농정사업추진체계 및 프로세스 개선, 지방자치단체의 통합적인 농정추진체계 구축, 포괄보조금제의 확대 개선을 통한 지방자치단체의 재정자율성 제고, 상향식 사무 재배분의 지속 추진을 제안함.
- 김수석 외(2010)는 현행 농정추진체계 및 집행실태 문제점을 분석한 결과를 다음과 같이 파악함.
- 시군청은 해당 지역에 투융자되는 농림수산사업 및 농업정책금융 전체 모습을 완전히 파악하지 못하고 보조와 융자를 상호 연계시키지 못함.
 - 농림수산사업 보조사업과 시군 자체사업, 관련 경사업무를 추진하는 시군 농정조직은 과중한 업무로 주어진 과업을 완전히 소화하지 못함.
- 조영재(2010)는 농촌개발사업 추진체계를 농촌개발사업 관련 조직 및 거버넌스, 기획 및 정책수립, 사업집행 및 관리의 종합적인 체계로 정의함.
- 조직 및 기능의 적절성, 조직역량 및 전문성, 거버넌스, 정책의 시의성, 책의 차별성, 정책수립의 체계성, 사업추진의 체계성, 사업의 통합성·연

계성, 사업관리의 지속성 등 9개 항목을 설정, 관련 공무원 및 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 분석한 바 있음.

- 박경 외(2006)는 사업의 추진체계란 사업 체계, 관련 기구와 법, 예산제도, 사업전달 체계로 정의함.
 - 예를 들면, 농촌개발사업 추진체계의 경우 농촌개발사업을 추진하는 조직, 이들 조직을 연결하는 시스템이자 거버넌스, 농촌개발 관련 정책 수립, 기획, 예산 책정, 사업 집행, 사업관리 단계 등 일련의 추진과정, 이에 필요한 법, 제도 등을 통칭함.
- 이론적 근거 외에도 현실에서 적용되는 각종 정책사업에 대한 국가의 공식 평가기준 혹은 지표들도 참고할 필요가 있음(<표 2-1> 참고).
 - 중앙부처가 제시하는 대표적인 평가기준으로 기획재정부의 국고보조사업 운용평가 기준, 재정사업 자율평가기준, 재정사업 사업군 심층평가 기준, 감사원의 사업추진 단계별 체크리스트(박진원(2014)), 한국개발연구원 공공투자관리센터에서 실시하는 사업군 효과성·집행성과·적절성 분석 등이 있음.

〈표 2-1〉 국가의 정책사업 공식 평가기준 항목

구분	기관	평가기준 항목
정부업무 자체평가	중앙행정기관	성과달성도, 계획수립 적절성, 시행과정 적절성, 정책효과성 등
국고보조사업 운용평가 기준	기획재정부	사업추진의 타당성·필요성, 재정지원의 타당성·필요성, 사업내용추진방식·관리의 적절성
재정사업 자율평가 기준	기획재정부	사업목적 명확성, 성과목표 달성도 부합 여부 다른 사업과 유사중복 여부, 사업내용의 적정성, 추진방식의 효율성 성과지표와 사업목적 간 연계성, 성과지표 목표치 구체성·합리성 예산의 착실한 집행 여부, 사업추진상황의 정기적인 모니터링 여부 사업추진 중 발생한 문제점 해결 여부 예산절감 또는 사업효율성 제고 여부 계획된 성과지표의 목표치 달성 여부, 사업평가 실시 여부 평가결과 등 사업구조 개선 환류 여부

구분	기관	평가기준 항목
사업추진 단계별 체크리스트	감사원	사업기획, 예산편성 중복성, 예산집행 효율성, 평가환류 수행 여부 등
재정사업 사업군 심층평가 기준	기획재정부	적절성, 효과성, 효율성, 효용성, 지속가능성
_ 사업군 효과성 분석	KDI	사업대안들 간 비교, 사업대안들의 존치여부(경제성)판단, 사업대안들 조합 효과 측정, 특정 집단에 효과적인 사업대안 확인
_ 사업군 집행성과 분석	KDI	사업계획의 타당성, 성과계획의 적정성, 사업관리의 적절성, 정성적 방법에 의한 판단, 정성적 방법에 의한 판단
_ 사업군 적절성 분석	KDI	시장실패로 인한 자원배분의 비효율성, 가치재의 공급 부족, 재분배정책의 필요성, 거시경제 안정화를 위한 정책개입 필요성, 시장실패에 대한 정부의 개입, 재분배 정책을 위한 정부의 개입, 정보획득의 어려움, 공공부문 책임성 담보의 어려움, 정치과정에서의 왜곡 가능성, 중앙정부와 지방정부의 역할분담, 중앙정부와 지방정부의 재정적 관계, 사업군의 계층구조 파악과 적절성 평가

- 자료 : 1. 기획재정부(각연도), 국고보조사업 운용평가 기준.
 2. 기획재정부(각연도), 재정사업 자율평가 기준.
 3. 박진원(2014), 세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태, 감사활동 여름호, 감사원, p.23.
 4. 한국개발연구원 공공투자관리센터(각연도), 연도별 재정사업 심층평가 연구보고서 : 재정사업 심층평가 지침 사업군 평가)
 5. 국가재정법 [시행 2018. 4. 17.] [법률 제15342호, 2018. 1. 16., 일부개정].
 6. 정부업무평가 기본법 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정].

1.2. 국고보조사업 및 포괄보조사업 관련 선행연구

- 강현수(2018)는 국가보조금과 차이 없이 운영되고 있는 국가균형발전특별회계가 분권과 균형발전을 촉진하는 재원으로서 개혁이 필요하다고 봄.
 - 지방자치단체가 스스로 책임지고 지역 실정에 맞게 사업을 기획, 집행할 수 있도록 포괄보조금 방식으로 운영되어야 하고 낙후 지역에 더 많이 지원될 수 있도록 객관적 기준에 의거하여 지역의 발전 수준을 구분, 이를 근거로 투명하고 합리적인 차등지원을 해야 한다고 봄.
- 정창수(2017)는 지역발전특별회계 지역 배분 문제점과 개선방안을 제시한 바 있음.
 - 지특회계의 지역별 분배 금액이나 분배 기준이 명료하게 공개되지 않아서 형평성과 합리성을 검증하기 어렵다고 함. 지자체가 받는 지특회계 총액은 특정 소수 사업의 변동에 따라 크게 좌우되고 있다고 보고 지특회계의 지역별 배분이 통합적, 중장기적 관점이나 거시적 전략에 의해 움직인다고 보기 어렵다고 판단하였음.
 - 사업 종료 시 분배금액이 줄어들 수 있으므로 신규 예산사업의 적극적인 신청을 위해 도에서는 시군구에 정보 등을 제공해주고 신청을 독려해야 한다고 제언함.
- 김현아 외(2016)는 국고보조금의 포괄보조금으로 전환할 시 효과를 분석하고 포괄보조사업 효과성을 확보하기 위한 대안을 제시함.
 - 포괄보조사업이 국고보조사업과 달리 운용되고 있음을 계량적으로 보여주기가 어려운 것으로 분석함. 국비지원액이 높은 사업은 집행율이 높았고, 부처연계성 관점에서도 포괄보조사업 특성을 보여주지 못했고 지방재정 여건의 영향력도 일반 국고보조사업과 다르지 않음을 알 수 있음.

- 사업효과성을 위해서 국비지원액 규모를 증가시키고 포괄보조사업 내 보조율 완화 및 폐지를 통해서 사업매칭 자율성을 확보하며, 재정건정성 및 SOC예산 탄력성 확보, 유사중복 사업 제거 유인 확보를 제안함.
- 이재원(2016:2017)은 국고보조금 제도 개편을 위한 정책과제로서 크게 분권형 국고보조금제도의 새로운 플랫폼 개발, 개별 국고보조사업에서의 정부 간 관계 재정립, 국고보조금 관리 혁신을 위한 중앙·지방 간 재정협치 체계 구축 등을 제시함.
- 분권형 국고보조금제도의 새로운 플랫폼 대안으로 국고보조금 준칙 도입, 지자체가 선호하는 보조사업은 인력-조직-재원 일괄 지방으로 이양하여 정례적인 일괄정비 추진, 유사성격으로 소규모 보조사업은 프로그램 단위로 묶어서 포괄보조로 개편, 지특회계 국고보조사업 운영에 대한 분권체계 개편 등을 제안함.
 - 개별 국고보조사업에서의 정부 간 관계 재정립 대안으로 기초복지 보조사업의 국가사업 전환 혹은 국비 전액지원, 낡은 기준보조율체계 전면개편, 유사성격 기준보조율 개편, 차등보조율제도 개편 등을 제안함.
 - 중앙·지방 간 재정협치 체계 구축 대안으로 지방재정부담심의위원회 운영의 정례화, 역할, 권한강화, 법정기준보조율을 현행 시행령에서 법률조항으로 규정 전환, 중앙·지방 공동으로 보조사업 일몰제 운영하고 지방이양을 우선 조치, 주민 중심 성과 공시 및 사업실명제(중앙-지방 성과책임 공유), 신뢰의 제도화(지방이양에 대한 재정조치) 등을 제안함.
- 박문호 외(2004)는 지역농업 및 지방농정의 성공사례를 유형별 요인분석하여서 지방농정 추진 시사점을 도출하였음.
- 슈페터의 혁신행동이론, 지역혁신 클러스터 이론을 도입하여 성공유형을 분석한 결과, 성공요인 인자별 기여도는 산업환경, 시군을 중심으로 생산자와 유통업자 조직 간 커뮤니케이션, 추진주체의 리더쉽으로 나타남.
 - 추진주체 공적성격 기준으로 지자체 중심추진형, 지자체와 민간 연합형,

민간중심 추진형으로 나뉘었는데, 유형별 공통적인 성공요인은 자연자원을 바탕으로 하되 지자체 중심추진형은 시군 생산자 간 커뮤니케이션, 지자체의 리더십으로 나타남.

- 그 외에도 기존에 많이 지적되어 왔던 농업·농촌 국고보조사업 쟁점사항을 유형화하여 정리하면 다음과 같이 자체 기준과 원칙을 정립할 수 있음.

- 동일한 내용의 사업이 연도를 달리하여 사업명칭만 변경하면서 계속 시행한 사례(정책도입과 진행의 경로추적과정)
- 유사, 중복, 불용, 과다액계상 등 연도별 꾸준히 제기되고 있는 사업리스트 도출
- 예산과 결산의 차이(집행율 저조)가 있거나 큰 사업리스트 도출
- 연례적으로 불용 집행되고 있는 사업리스트 도출, 불필요한 사업으로서 없애기
- 시정조치 감사결과에도 불구하고 계속 집행하는 사업리스트 도출

1.3. 선행연구로부터의 시사점

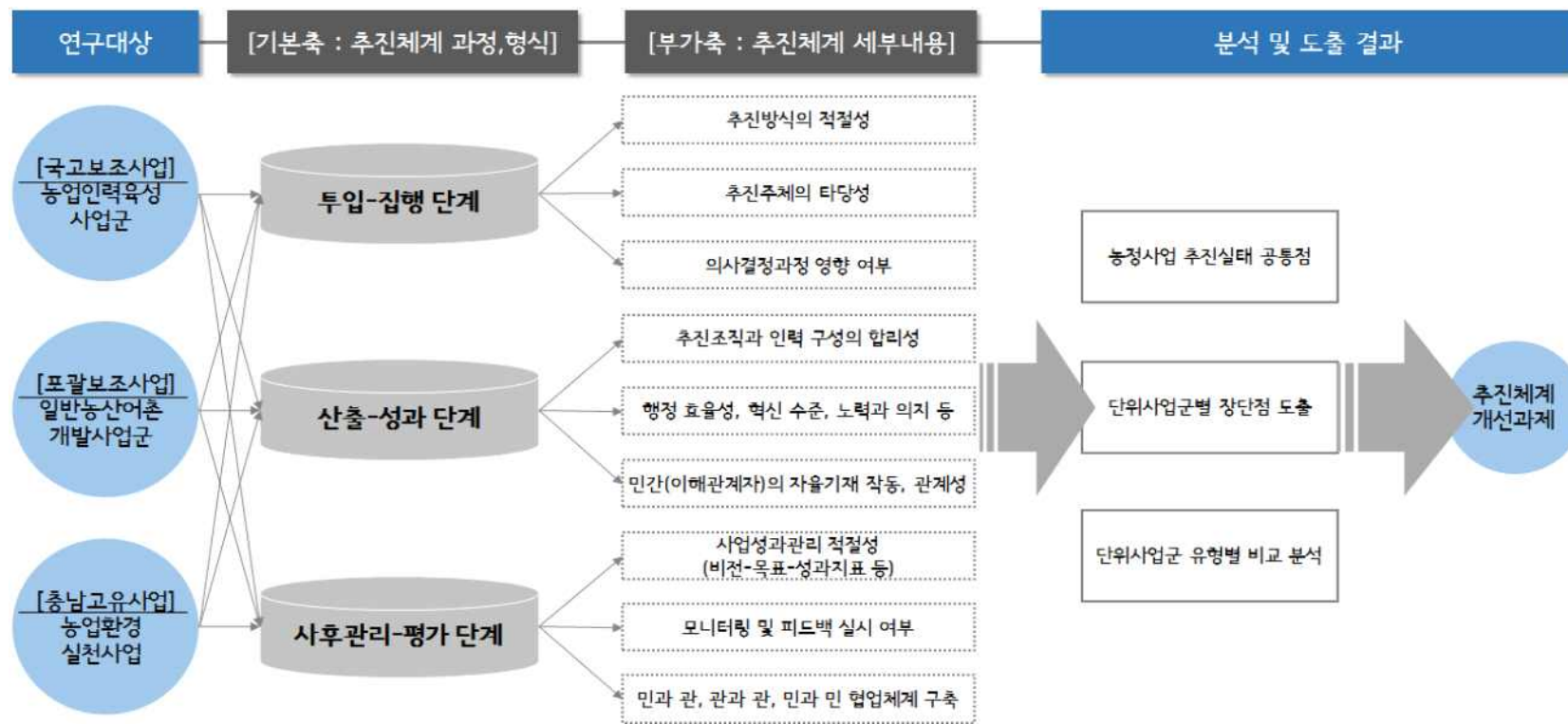
- 이와 같이 지방농정의 추진체계를 종합적으로 다루고 사례를 심층적으로 분석한 선행연구는 부족한 편인 것으로 파악함.
 - 지방농정에서도 주로 농업분야 정책만을 다루는 연구가 대부분이었고 농촌개발 분야 정책을 함께 다루는 연구는 부족한 편임.
 - 지방농정 추진체계 측면에서도 주로 민과 관의 거버넌스 구축과 관련한 연구를 다루는 연구가 주를 이뤘음.
 - 지방농정이 어떤 모습을 보이고 있고, 주체들이 그 속에서 어떻게 움직이는지, 어떤 영향요인에 의해서 작동하는지 등에 대한 구체적이고, 총괄적으로 다루는 선행연구는 부족한 것으로 나타남.
- 이 연구에서 사용하는 기본 용어의 정의와 개념을 다음과 같이 설정함.
 - ‘지방농정’이란, 광역자치단체와 기초자치단체에서 행하는 농업정책, 농촌정책을 통칭하는 용어로 정의함.
 - ‘추진체계’이란, 정책 추진에 있어서 ‘무엇을 할 것인가’라는 목표설정만큼 중요한 것이 ‘누가 어떻게 할 것인가’임에 따라서 비전과 목표를 실현하기 위한 추진주체와 추진방식을 정비하는 것, ‘일을 할 수 있는’, ‘일이 되는’ 시스템을 조직하는 것으로 정의함(구자인 외(2017)).
- 정의와 개념에 의거하여 충청남도 지방농정 추진체계 실태 사례를 연구함.
 - ‘충청남도’라는 지방농정 사례를 대상으로, 충청남도 지방농정 추진체계를 들여다보기 위해서 국고보조사업, 포괄보조사업, 도 고유사업 유형에서 대표적인 사업군을 대상으로 연구하고자 함.
 - 충청남도 지방농정 추진체계는 정책을 추진하는 단계별 실태와 구조를 기본 축으로 설정하되 단계별 추진과정에서 추진주체와 추진방식을 부

가축으로 해서 살펴보고자 함. 즉, 추진방식 적절성, 추진주체 타당성, 의사결정 영향여부, 조직과 인력 구성 합리성, 행정 효율성·혁신 수준·노력과 의지정도, 민간 자율기재 작동·관계성, 사업성과관리 적절성, 모니터링 및 피드백 실시 여부, 민-관·관-관·민-민 등 협업체계 등을 들여다보고자 함.

2. 분석틀

- 이론적 근거와 국가가 제시하는 각종 정책사업 평가기준 등을 참고하여 분석틀에 응용함.
 - 정책학 이론 중 정책구조 분석모형에 따르면 제도 및 환경측면, 투입 측면, 집행 측면, 성과 측면, 환류 측면 등으로 구분하기도 함.
 - 국가가 제시하는 평가기준인 국고보조사업 운용평가 기준, 재정사업 자율평가기준, 재정사업 사업군 심층평가, 사업추진 단계별 체크리스트, 사업군 효과성, 집행성과, 적절성 분석으로부터 주로 도출된 항목은 사업추진의 타당성·필요성, 재정지원의 타당성·필요성, 사업내용·추진방식·관리의 효율성과 적절성, 사업의 성과관리, 사업목적 명확성, 사업기획, 예산편성 중복성, 예산집행 효율성, 모니터링 및 평가환류 수행 등임.
 - 단, 국가가 제시하는 평가기준에는 추진주체 설정에 대해서는 빠져있으므로 이 연구에서는 추진주체 항목을 분석틀에 추가함.
- 분석틀 설정은 다음과 같음(<그림 2-1> 참고).
 - (기본축 : 추진체계 과정 및 형식) 투입 및 집행 단계, 산출 및 성과 단계, 사후관리 및 평가 단계별 기초현황, 현장실태 파악, 개선과제 도출
 - (부가축 : 추진체계 세부내용) 투입 및 집행 단계는 추진방식 적절성, 추진주체 타당성, 의사결정 영향여부 등, 산출 및 성과 단계는 조직과 인력 구성 합리성, 행정 효율성·혁신 수준·노력과 의지 정도, 민간 자율기재 작동, 관계성, 사후관리 및 평가 단계는 사업성과관리 적절성, 모니터링 및 피드백 실시 여부, 민-관, 관-관, 민-민 등 협업체계
- 참고사항

- 행정의 효율성과 혁신 수준 : 광역자치단체와 기초자치단체 역할과 기능 분담, 중앙부처와 지방정부로 이어지는 부서별·담당팀별 업무 칸막이 구조, 집행실태, 정책의 목표·목적 달성 여부 등 조직·인력·예산 측면 파악, 자원배분 등
- 민간의 자율기재 작동 여부 : 현장 수요를 반영한 정책사업 여부, 문제인식 구조, 보조금 수혜실태, 사람과 조직 육성 노력 여부, 정량성과 및 정성성과 달성 여부, 평가 및 모니터링 시행여부 등
- 민과 관 간의 협업체계 구축 여부 : 의사결정 구조, 민간조직과의 소통, 협업 정도, 시너지 혹은 충돌 부분 등



〈그림 2-1〉 연구의 분석틀

3. 실태조사 개요

- 조사목적 : 유형별 단위사업군의 추진체계 실태 파악
- 조사기간 : 2018년 7월 ~ 8월
- 조사대상 : 공무원(충청남도, 시군), 중간지원조직, 마을이장, 외부전문가 등
- 조사주체 : 충남연구원 농촌농업연구부 연구진
- 대상사업 : 국고보조사업(농업인력육성사업군), 포괄보조사업(일반농산어촌 개발사업군), 충청남도 고유사업(농업환경실천사업)
- 조사내용 : 투입·집행단계, 산출·성과단계, 사후관리·평가단계 등
- 조사방법 : 현장조사, 1:1 심층인터뷰, 자문회의 등(<표 2-2> 참고)

〈표 2-2〉 실태조사 개요

사업유형	자치단체 구분	도 및 시군 구분	조사대상지	조사일시
국고보조사업 (농업인력육성사업)	광역자치단체	충청남도	농업정책과(농정기획팀)	18.07.25.목
		충청남도 농업기술원	역량개발과(귀농지원팀) 기술지원과(학습조직팀)	18.08.03.금
	기초자치단체	시군	D시 농업정책과(3농정책팀)	18.08.03.금
		시군	D시 농업기술센터(지도개발과 인력육성팀)	18.08.27.월

사업유형	자치단체 구분	도 및 시군 구분	조사대상지	조사일시
		농업기술센터	D시 농업기술센터(친환경농업과 도시농업팀)	
포괄보조사업 (일반농산어촌개발사업)	광역자치단체	충청남도 중간지원조직	충남마을만들기지원센터	18.07.25.수
		충청남도	농촌마을지원과	18.08.21.화
	기초자치단체	시군	H군 건설교통과 마을공동체팀	18.08.21.화
		시군	H군 00000000기획단	18.08.20.월
		중간지원조직	H군 마을만들기지원센터	18.08.23.목
충청남도 고유사업	광역자치단체	충청남도	친환경농산과(농업경영팀)	18.07.25.목
(농업환경실천사업)	기초자치단체	15개 시군	D시 농업정책과(쌀 산업팀)	18.08.03.금
	법정동	읍면동	D시 S면	18.08.27.월
	법정리(마을)	마을이장	S시 U면	18.08.01.수
농정사업 총괄	유영봉	교수	제주대학교 산업응용경제학과	18.06.01.금
	정만철	부소장	홍성군 친환경농정발전기획단 전 전문위원 한국농어촌사회연구소 현 부소장	18.08.20.월

제3장

실태분석

1. 충청남도 3농혁신 총괄평가

1.1. 3농혁신 정책의 개요

- 충청남도의 농정은 2011년부터 현재까지 시행하는 3농혁신 정책으로 대표, 도정의 제1 목표로 설정(<표 3-1> 참고)¹
 - 농어업이라는 산업, 농어촌이라는 공간, 농어업인이라는 사람 문제를 하나의 틀로 보고 정책도 이에 맞춰서 가야한다는 취지로 3농으로 통칭함.
 - 이들 세가지 요소를 따로 떼어놓고서 근본적이면서 본질적인 농정문제를 해결할 수 없다는 인식이 전제함.
 - 3농요소를 융복합하되 혁신한다는 의미로 사용하기 시작하였고 시기별 비전, 목표, 추진 전략, 추진 분야 등 기본계획을 세워서 실시하되 공통 방향 기조는 유지하고자 함.

1 주 : 충청남도 3농혁신위원회(2018)의 “충남의 3농혁신 이야기(pp.50-55)”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.

〈표 3-1〉 3농혁신 정책의 비전, 목표, 추진 전략

구분	주요 내용	
	3농혁신 1단계(2011-2014)	3농혁신 2단계(2015-2018)
비전	농어업인·소비자·도시민이 상생하는 지속가능한 농어업·농어촌사회	지속가능한 농어업, 살기 좋은 농어촌, 행복한 농어업인
목표	농어업인 : 농어업인을 비롯한 농어촌 주민의 소득 및 삶의 질 향상 농어업 : 충남 도민과 국민의 안전한 먹을거리 기본권 실현 농어촌 : 도시와 순환공생하는 농어촌 공동체 만들기	농어업 : 가치증진을 통한 지속가능한 농어업 육성 농어촌 : 누구나 와서 살고 싶은 농어촌 만들기 농어업인 : 농어업인이 주체가 되는 협치농정의 실현
추진 전략	친환경·지역순환 식품체계 수립 농어촌의 지속가능한 내발적 발전 농어촌 주민의 역량 강화	생산혁신 : 지속가능한 농어업, 신성장 농산업 육성 유통혁신 : 농산물유통 선진체계 구축 및 융복합 산업화 소비혁신 : 도시, 농촌 상생발전과 착한소비 정착 기반마련 지역혁신 : 주민이 주도하는 살기좋은 삶터·일터 가꾸기 역량혁신 : 농어촌주민의 역량강화 및 협치농정체계 구축
추진 분야	5대 핵심부문, 11개 분야로 구분하여 추진계획 세부 수립, 실시, 민선 5기 역점 추진	5대 핵심부문, 15대 전략과제, 50개 중점사업 선정, 민선6기 역점 추진
공동 방향	하드파워, 행정주도 → 소프트파워, 협치농정 행정주도 → 민관 협력 강화 대외경쟁력 중심 → 협동과 연대, 지역 네트워크 강화 외부 의존형 발전 → 지역 내발적 발전 도모 생산기반 위주 → 가공, 유통, 마케팅 강화	



자료 : 1. 3농혁신 홈페이지(<http://www.chungnam.net/3nongMain.do>)

2. 충청남도 3농혁신위원회(2018), 『충남의 3농혁신 이야기』, 도서출판 따비, pp.50-55.

- 3농혁신 1단계, 2단계, 3단계 정책방향은 비전, 목표, 방향 측면에서는 비슷한 기조 유지, 추진전략과 추진체계 등에서 차이(<표 3-2> 참고)
- 1단계(2011-2014)는 5대 전략분야, 30대 중점사업을 추진, 5대 전략분야는 친환경농산물생산·지역순환식품체계구축·희망마을만들기·도농교류·지역리더 육성 등으로 도출, 추진주체는 3농혁신위원회와 5단 18개 TF팀으로 구성함.
 - 2단계(2015-2018)는 5대 혁신부문, 15대 전략과제, 50대 중점사업을 추진, 5대 혁신부문은 생산·유통·소비·지역·역량혁신 체계로 도출, 추진주체는 3농혁신위원회와 9단 20개 TF팀으로 구성함.
 - 3단계(2019-2022)는 5대 혁신부문, 7대 전략과제를 추진, 제도·역량·생산·유통·지역혁신 체계로 변경, 즉, 농정제도·농업인력·지역먹거리·연구개발·시장유통·농어촌산업·농어촌마을 등으로 도출, 3농혁신위원회를 농어업회의소로 기능 전환 예정임.

〈표 3-2〉 3농혁신 1·2·3단계별 정책방향 세부내용

구 분		1단계(2011~2014)	2단계(2015~2018)	3단계(안)(2019~2022)
비전		<ul style="list-style-type: none"> ■ 생산자와 소비자, 도시와 농어촌이 상생하는 지속가능한 충남 농어업·농어촌 사회 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지속가능한 농어업, 살기 좋은 농어촌, 행복한 농어업인 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행복한 농어업인, 지속가능한 농어업, 살기 좋은 농어촌
목 표	농어업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생산·유통·소비혁신을 통한 부가가치 창출 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가치증진을 통한 지속가능한 농어업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건강한 먹거리 생산과 공정한 농축수산물 유통 체계 구축 및 농촌산업의 고도화 추진
	농어촌	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고품격 삶의 공간 조성 및 지역공동체 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 누구나 와서 살고 싶은 농어촌 만들기 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생활-생산-복지의 융복합으로 행복한 마을공동체 만들기
	농어업인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 삶의 질 향상 및 농어촌 리더 양성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농어업인이 주체가 되는 협치농정의 실현 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지속가능한 농정체계 확립 및 농어촌 전문 인력 양성
정책방향		<ul style="list-style-type: none"> ■ 소프트웨어, 협치농정 ■ 협동과 연대, 지역 네트워크 강화 ■ 지역 내발적 발전 도모 ■ 가공유통-마케팅 강화 		
추진전략		<ul style="list-style-type: none"> ■ 5대 전략분야/30대 중점사업 ↳ 친환경농산물생산, 지역순환 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5대 혁신부문/15대 전략과제/50대 중점사업 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5대 혁신부문/7대 전략과제 ↳ 제도·역량·생산·유통·지역혁신

구 분	1단계(2011~2014)	2단계(2015~2018)	3단계(안)(2019~2022)
	식품체계구축, 희망마을만들기, 도농교류, 지역리더 육성	↳ 생산유통·소비지역역량혁신 → 추진체계상의 변경, 1단계 전략 기조는 지속 유지	※ 농정제도, 농업인력, 지역먹거리, 연구개발, 시장유통, 농어촌산업, 농어촌마을
추진체계	■ 3농혁신위원회/5단 18TF팀 ※ 중점사업 중심	■ 3농혁신위원회/9단 20팀 ※ 전략과제 중심	■ 3농혁신위원회 → 농어업회의소로 기능 전환

자료 : 충청남도(2018), 3농혁신 백서(2011~2018), p.84.

- 농어업인, 전문가, 유관기관, 공무원 등이 모여서 관련 분야에 대해서 토론, 논의, 분석 실시, 분야별 중점 추진과제를 발굴하여 시책화(<표 3-3> 참고)
 - 기존 사업을 계승하되 보다 가치있게 혁신, 사업의 시너지효과 극대화를 위해서 노력함.
 - 신규 사업은 새로운 농정패러다임을 적극 수용, 정책에 반영하도록 함.

〈표 3-3〉 3농혁신 정책의 단계별 주요 내용

구분	계획기간	추진사업 및 내용
1단계	2011년~2014년	5대 핵심부문 - 친환경 농산물생산, 지역순환 식품체계구축, 희망마을 만들기, 도농교류 활성화, 지역리더 육성
2단계	2015년~2018년	5대 핵심부문, 15대 전략과제, 50개 중점사업 - 생산혁신, 유통혁신, 소비혁신, 지역혁신, 역량혁신
3단계	2019년~2022년	5대 혁신, 7대 부문, 25대 핵심전략사업 - 제도혁신, 인력혁신, 먹거리혁신, 유통혁신, 농어촌혁신

자료 : 1. 3농혁신 홈페이지(<http://www.chungnam.net/3nongMain.do>)

2. 충청남도(2018), 충청남도 3농혁신 3단계 추진계획(2019~2022)

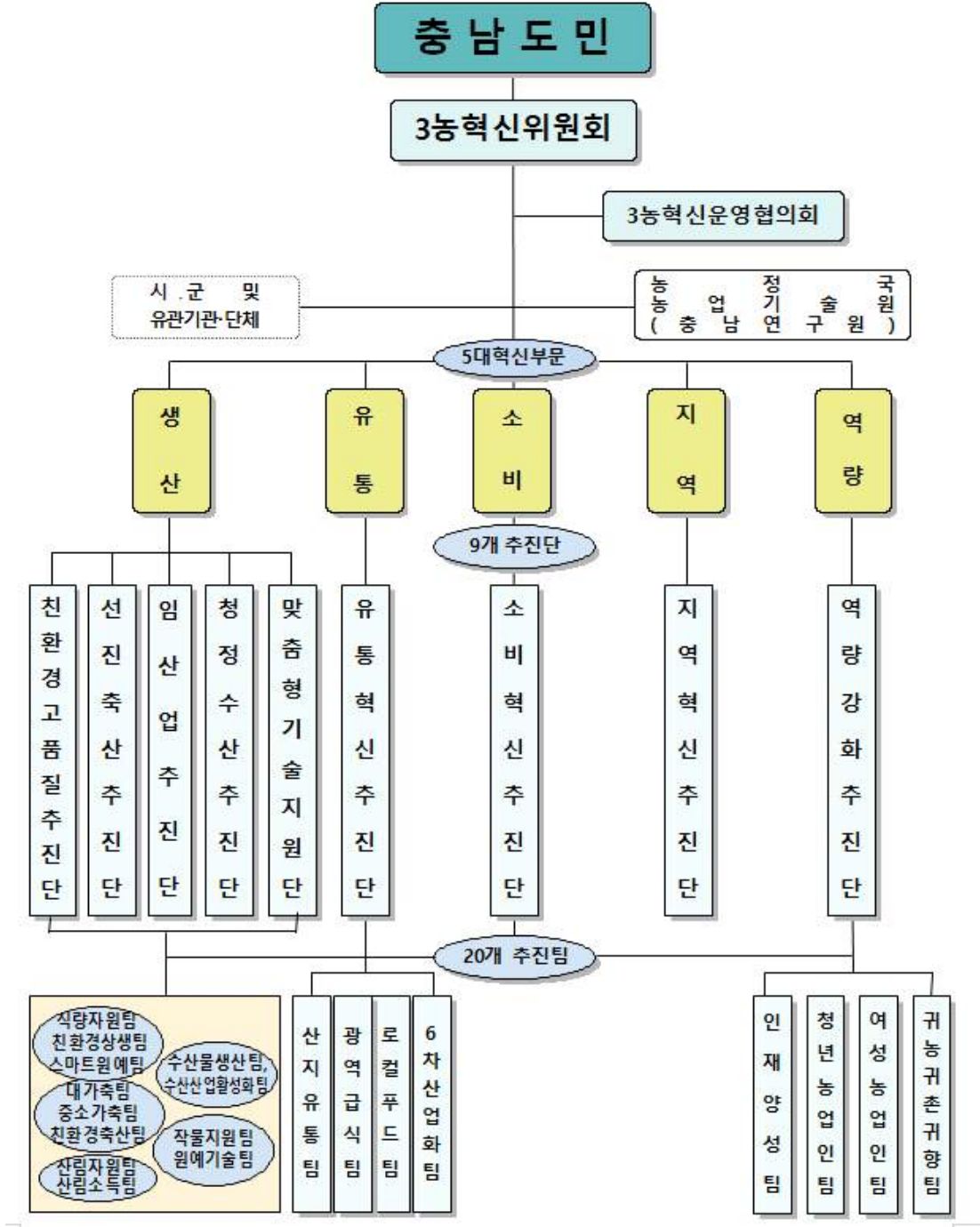
- 3농혁신 정책에 대한 공감대 형성, 다양한 계층이 참여해서 민관 거버넌스 협력체계 구축·운영(<표 3-4>, <그림 3-1> 참고)
 - 크게 3농혁신위원회와 단과 팀으로 구성되어 있음.
 - 3농혁신위원회는 정책방향에 대한 자문, 실행방안, 대안제시를 주로 함.
 - 단과 팀은 시책별 세부시행계획을 수립, 추진, 점검하도록 함.

〈표 3-4〉 3농혁신 정책의 추진주체

구분	3농혁신위원회	단. 팀
1단계	26명	5개 사업단, 18개 TF팀 (총 178명)
2단계	37명	9개 추진단, 20개 팀 (총 263명)
역할	정책방향 자문 및 실행방안, 대안 제시 등	시책별 세부시행계획 수립·추진·점검
참여자	※ 농어업인 대표, 전문가, 유관기관장 등 참여	※ 도·시·군 공무원, 유관기관, 농어업인단체 참여

자료 : 1. 3농혁신 홈페이지(<http://www.chungnam.net/3nongMain.do>)

2. 충청남도(2017), 3농혁신 추진상황보고자료.



〈그림 3-1〉 3농혁신 2단계 추진주체 구성도

자료 : 충청남도(2017), 3농혁신 추진상황보고자료.

1.2. 3농혁신 정책의 성과관리 현황

- 충청남도 농정국의 3농혁신 정책사업 성과관리 현황(<표 3-5> 참고)
 - 전략목표는 지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인으로 설정함.
 - 정책사업 목표는 총 6개로서 실과부서별 목표에 해당함. 즉, ① 지역특성에 맞는 농업정책 추진을 통해 농업경쟁력 강화, ② 농산물 유통선진화 체계 구축, ③ 농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성 도모, ④ 농촌생활환경 정비 및 농업생산 기반확충으로 삶의 질 향상, ⑤ 지역균형발전사업 추진으로 도내 전체의 균형 있는 발전, ⑥ 지속가능한 친환경 축산농가 육성을 통해 새로운 축산업 발전 선도 등임.
 - 성과지표는 정책사업목표별 약 3개로서 실과부서 내 팀 단위 성과지표를 도출하는 구조이고, 대부분 정량 성과지표로 국한함.
 - 제3장에서 살펴볼 국고보조사업 중 농업인력육성사업군은 [지역특성에 맞는 농업정책 추진을 통해 농업경쟁력 강화] 정책사업의 단위사업인 ‘농업인단체육성 및 정보지 보급(4개 예산사업)’에 해당함.
 - 제3장에서 살펴볼 포괄보조사업 중 일반농산어촌개발사업군은 [농촌생활환경 정비 및 농업생산 기반확충으로 삶의 질 향상] 정책사업의 단위사업인 ‘농촌생활환경 정비(23개 예산사업)’에 해당함.
 - 제3장에서 살펴볼 충청남도 고유사업 중 농업환경실천사업은 정책사업 목표, 성과지표, 단위사업에 미 포함되어서 성과관리 체계에 들어있지 않음을 알 수 있음.

〈표 3-5〉 충청남도 농정국의 정책사업 성과관리 현황(2018 회계연도 기준)

(단위 : 백만 원, 개, %)

전략목표명 (실국명)	정책사업목표명	성과지표명	단위사업(예산사업 개수)	예산액
지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인 (농정국)	지역특성에 맞는 농업정책 추진을 통해 농업경쟁력을 강화한다	충남형 농업회의소 설립	· 농업농촌발전기반향상(1) · 농업인단체육성 및 정보지 보급(4)*	30,157.2
		두레기업 창업·육성	· 농정혁신 업무추진(1) · 농촌산업 육성(11)	
		농촌체험관광 방문객 유치	· 도농상생 기반구축 및 농촌복지 증진(16) · 농촌체험관광(2)	
	제값주고 제값받는 농산물 유통선진화 체계를 구축한다	산지조직 역량 강화 지원	· 농식품 수출 경쟁력 강화(5) · 농산물유통구조개선(13)	59,223.9
		농식품 수출확대	· 농산물 안전관리 기반조성 및 활성화(4) · 로컬푸드 활성화 지원(5)	
		로컬푸드직매장 운영	· 학교급식 추진(3)	
	농산물 생산기반 구축을 통한 농가소득 증대 및 안전성을 도모한다.	· 도심속의 학교 논 · 만들기(친환경농업기반조성)	· 식량의 안정적 생산기반 구축(19) · 고품질 브랜드쌀 소비촉진 기반 구축(10)	297,042.9
		ICT 융복합시설 확대를 위한 장비 보급	· 친환경농업기반 조성(11) · 원예특작 생산기반 시설 확충(16)	
		인삼 철재해가림 재배시설 지원	· 인삼산업 기반구축 글로벌 마케팅 추진(5)	
	농촌생활환경 정비 및 농업생산 기반확충으로 삶의 질을 향상한다	희망마을만들기 지원센터 설립 운영	· 농지관리 및 농촌정책개발사업육성(2) · 농촌지역개발(8)	185,391.4
		신규마을조성 공모사업 발굴	· 농업기반시설 확충(9) · 농촌생활환경 정비(23)*	
		실속형 농업생산기반시설 설치		
	지역균형발전사업 추진으로 도내 전체가 균형 있게 발전을 이룬다	지역균형발전사업 추진	· 균형발전사업(5개 예산사업) · 기타지역 특성화 산업육성 · 농촌자원 복합 산업화지원 · 농산물우수관리(GAP)인증인삼활성화사업 · 금산인삼약초 산업구조 고도화사업 · 금산군 깻잎 6차산업육성	3,023
	지속가능한 친환경 축산농가 육성을 통해 새로운 축산업 발전을 선도한다	대한민국 우수 축산물 브랜드전 상위 입상	· 축산기반조성(12) · 축산경영안정(13) · 축산물위생관리(16) · 가축방역관리(11)	61,044.4
		농경지 액비 살포 면적		
		시발생 취약지역 집중검사		
소계	6	16	26	635,882.8
총계	148	279	360	5,636,528
비중(%)	4.1%	5.7%	7.2%	11.3%

자료 : 충청남도(2018), 2018년도 예산 성과계획서.

- 충청남도 농업기술원의 3농혁신 정책사업 성과관리 현황(<표 3-6> 참고)
 - 전략목표는 농업기술 혁신으로 활력있는 충남 농촌 건설로 설정함.
 - 정책사업 목표는 총 12개로서 ① 선진농업기술개발 및 보급업무추진 안정적 여건 조성, ② 주요 작물의 신품종 육성 및 실용화 기술 개발로 경쟁력 향상, ③ 전문농업인 육성 및 농업기술보급 활성화로 현장맞춤형 기술서비스 제공, ④ 토마토 ICT 활용기술개발 병저항성 계통육성 및 수박 멜론 품질 향상 추구, ⑤ 딸기 신품종 육성 보급 및 재배기술 보급, ⑥ 고품질 화훼생산기술 개발 및 신품종 육성을 통해 화훼농가 부가가치 향상, ⑦ 일등품질 양념채소 생산기술 및 연구활동 육성, ⑧ 기후변화 대응 우량신품종 육성보급으로 농업경쟁력 확보 및 부가가치 향상, ⑨ 충남 주요 약용작물 신품종 육성 및 신기술 개발로 경쟁력 있는 약용산업 육성, ⑩ 종자생산 전문성 강화를 통한 안정적 공급체계 구축, ⑪ 수요자 요구에 맞는 수도종자 생산 및 보급 지원, ⑫ 잠사 곤충 경쟁력 강화 등임.
 - 성과지표는 정책사업목표별 약 2~3개로서 실과부서 내 팀 단위 성과지표를 도출하는 구조이고, 대부분 정량 성과지표로 국한함.
 - 제3장에서 살펴볼 국고보조사업 중 농업인력육성사업군은 [전문농업인 육성 및 농업기술보급 활성화로 현장맞춤형 기술서비스 제공] 정책사업의 단위사업인 ‘농촌지도 기능강화 및 농업인력육성(34개 예산사업)’과 ‘농업인 및 농산업기계교육(25개 예산사업)’ 등에 해당함.

〈표 3-6〉 충청남도 농업기술원의 정책사업 성과관리 현황(2018 회계연도 기준)

(단위 : 백만 원, 개, %)

전략목표명 (실국명)	정책사업목표명	성과지표명	단위사업(예산사업 개수)	예산액
농업기술 혁신으로 활력있는 충남 농촌 건설 (농업기술원)	선진농업기술개발 및 보급업무추진을 위한 안정적 여건을 조성한다	행복하게 일하는 일터 조성(점)	쾌적한 근무환경 조성(3)	1,026.9
		청렴한 공직문화 조성(점)		
		안전하고 편안한 시설관리(%)		
	주요 작물의 신제품 육성 및 실용화 기술 개발로 경쟁력 향상한다	소비자 만족도가 높은 우량 신제품 수	식량작물 안정생산기술 개발(10)	13,330.1
		현장실용화 기술 개발	원예작물 신제품 육성과 재배기술 개발(8)	
		충남 지역적응 식량작물 우량종자 생산 공급	친환경 농업기술 개발(4)	
	전문농업인 육성 및 농업기술보급 활성화로 현장맞춤형 기술서비스를 제공한다	농업기술센터 과학영농시설 운영 기술서비스 향상	친환경 고품질 안전 농축산물 생산 기술 보급(18)	19,958.7
		농촌 6차산업화 경영체 소득증가	농촌지도 기능강화 및 농업인력육성(34)*	
		농업인교육 이수자 기술수준 향상	농촌생활 자원개발 지원(18)	
	토마토 ICT 활용기술개발 병저항성 계통육성 및 수박 멜론 품질 향상을 추구한다	토마토 ICT활용 기술개발 및 병저항성 계통육성	농업인 및 농산업기계교육(25)*	474.3
		수박,멜론 품질 향상 기술 개발	경쟁력 있는 과채산업 육성(4)	
		딸기 우량계통 선발 및 우량묘 보급(계통만주)	경쟁력 있는 딸기산업 육성(4)	
	딸기 신제품 육성 보급 및 재배기술을 보급한다	재배기술개발및현장기술지원(영농활용 기술지원)	경쟁력 있는 양념채소 산업육성(3)	873.5
		화훼 신제품 육성	지역특화 작목 기술개발 및 지역농업 연구기반 고도화사업(3)	
		개발 국화 신제품 보급률 향상	경쟁력 있는 인삼약초산업 육성(5)	
	고품질 화훼생산기술 개발 및 신제품 육성을 통해 화훼농가 부가가치 향상	개발 백합 신제품 보급률 향상	경쟁력 있는 구기자산업 육성(6)	732.6
		충남지역적응 조기수확마늘계통 선발	우량종자 생산 및 연구(4)	
		생강 달래 안정생산 기술개발	우량 씨감자 생산 및 연구(1)	
	일등품질 양념채소 생산기술 및 연구활동 육성하고자 한다	시설고추 안정생산 기술개발	우량종자 생산 및 연구(2)	496.6
		우량 신제품 및 계통 개발	종자관리소 논산분소 운영관리(1)	
		약용작물 현장 실용화 신기술 개발	우량잠종육성 및 유용곤충 연구(2)	
	기후변화 대응 우량신제품 육성보급으로 농업경쟁력 확보 및 부가가치를 향상한다	인삼약초를 이용한 부가가치 향상 기술개발		340.4
		구기자 우량 신제품 농가보급		
		구기자 우량 신제품 육성		
	충남 주요 약용작물 신제품 육성 및 신기술 개발로 경쟁력 있는 약용산업 육성한다	구기자, 맥문동, 오미자 현장 실용화 신기술 개발		1,413.7
		순도 높은 전작물 및 벼 우량종자생산		
		무병 씨감자 생산		
	종자생산 전문성 강화를 통한 안정적 공급체계를 구축한다	수도종자 원종 생산		496.6
		수도종자 보급종 생산		
		수도종자 생산 및 보급을 지원한다		
	수요자 요구에 맞는 수도종자 생산 및 보급을 지원한다	우량잠종생산		340.4
		참사 곤충 경쟁력을 강화한다		
소계	12	30	21	41,045.4
총계	148	279	360	5,636,528
비중	8.1%	10.8%	5.8%	0.7%

자료 : 충청남도(2018), 2018년도 예산 성과계획서.

1.3. 3농혁신 정책의 성과²

- (전체 구조) 3농혁신 정책을 통해서 3농 정책의 중요성을 전국적으로 각인
 - 산업화 사회를 거치면서 모든 것이 생산지향적인 산업화 중심의 정책 구조였고 농업·농촌 정책은 다소 부차적인 것으로 인식해 온 게 사실임.
 - 그러나 충남에서 농어업, 농어촌, 농어업인이라는 3농 가치와 문제를 새롭게 재인식하고 국민 관심도 환기하는 계기를 마련함은 유일한 사례임.
 - 2010년 민선5기가 출범한 이래 줄곧 도정의 제1목표로 삼고 역점 추진, 이를 실행가능하게 한 동력은 행정수장의 강한 의지, 행정체계 실행력 및 추진력 등이고 이는 타 지역에 모범이 되었음.
 - 현재까지도 충청남도 농정의 기본 골격은 3농혁신 정책, 정신과 가치를 계속 계승하고 있는 점이 가장 큰 성과로 볼 수 있음.
- (전체 구조) 3농혁신 정책으로 지역정책에서 농어업·농어촌 정책의 가치 강조, 재인식 계기 마련, 패러다임 전환 주도하여 새로운 농정 틀 정립 기여
 - 3농혁신 정책을 통해서 그간 소외되었던 농어업·농어촌 정책이 지역정책의 핵심 과제로 부각되었고 농정 패러다임 변화를 주도함.
 - 경쟁력·생산성 제고 농정에서 농어업·농어촌의 다원적 가치 중요성을 강조하는 농정으로 변화, 농업인만의 농정이 아닌 국민의 농정으로 전환하는 계기 마련함.
 - 전업농과 상업농 중심·하드웨어·행정주도·외생적 발전·대외경쟁력 강화에서 중소농·영세농 등 사람 중심·소프트웨어·민관협력·내발

2 주 : 1. 충청남도(2018)의 “충청남도 3농혁신 3단계 추진계획(2019-2022, pp.66-67)”에서 일부 발췌, 수정·보완함.

2. 충청남도(2017)의 “충남 국정감사 농해수위 위원 요구자료(pp.299-300)”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.

3. 충청남도 3농혁신위원회(2018)의 “충남의 3농혁신 이야기(pp.91-94)”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.

적 발전 · 지역연대 강화 · 순환과 공생 · 협업화 · 차별화로 농정 패러다임으로 전환 주도, 새로운 농정 틀 정립과 미래 농정방향 제시 기여함.

○ (전체 구조) 3농혁신 정책으로 기존의 농업정책과 농촌정책 간 체계화, 통합화, 연계화되는 기틀 마련

- 그동안 분야별 · 영역별 · 조직별 분절적으로 추진되었던 농어업, 농어촌, 농어업인 정책 한계를 극복하고 3농이라는 틀로 엮어서 체계화 · 통합화 · 연계화하려고 시도함.
- 기존 농업정책과 농촌정책이 분리되어 추진되었으나 3농혁신 정책을 통해서 농업정책과 농촌정책이 지역정책으로 통합, 추진하는 계기가 됨.
- 동시에 농업재정 효율적 투입과 집행을 위한 구조 혁신도 단행함.

○ (투입 및 집행 단계) 3농혁신 정책으로 현장 지향적 농업농촌정책 수요 발굴 및 정책사업화 추진

- 3농혁신위원회, 3농혁신포럼, 3농혁신대학 등을 통해 현장에서 필요로 하는 농정수요를 지속적으로 발굴했고, 발굴된 수요가 3농혁신 특수시책 등으로 정책화되어 추진되는 등 민관협력과 상향식 농정시스템 시도함.
- 분절적으로 추진하였던 농정 정책이 3농혁신 정책이라는 큰 틀로 체계화 · 융복합화하였고 현장수요를 반영한 정책발굴과 사업추진방식 혁신을 도모하고자 노력함.
- 일례로 3농혁신 특화사업(공모), 중앙집권적인 농정구조개편(직불제 개선, 농업재정 구조개선 등), 농업환경프로그램 시범사업 및 프로그램 시행, 학교급식지원센터 설립과 운영, 살기좋은 희망마을 만들기 등 각 분야의 다양한 정책수요 발굴, 농정시스템 전환도 추진함.

○ (투입 및 집행 단계) 3농혁신 정책은 정책대상을 객체화하지 않고 주체화하려는 시도

- 기존 정책집행자의 관점은 설계주의 관점으로 인해서 농림어업인을 정

책대상으로 보는 객체화 시각이 지배적이지만 3농혁신 정책을 통해서 조금이라도 대상이 아닌 주체로서 바라보고 접근하려는 시도함.

- 여러 주체 간의 의견 수렴 통로가 강화되면서 행정주도 농정에서 민간(농업인)주도 중심의 상향식 농정으로 변화하는 계기 마련함.
- 농어업인을 농정 객체에서 주체로 변화하려고 노력하고 참여기회를 확대함.
- 일례로 3농혁신위원회, 9개 추진단, 20개 TF팀의 단팀별 정기회의, 3농혁신대학 등을 통해서 농림어업인의 목소리가 많이 전달되었고 소통하는 시도함.

○ (투입 및 집행 단계) 시군 농정을 효과적으로 지원하기 위한 광역자치단체 차원의 기반 구축

- 3농혁신 정책의 추진과정에서 지속적인 시군의 참여 및 3농혁신 정책의 시군 확산으로 도의 농정과 시군의 농정을 유기적으로 연계할 수 있는 기반 마련함.

○ (산출 및 성과 단계) 3농혁신 정책의 국정 과제화, 국가농정 어젠다 선도, 한중일 국제공조 주도

- 새정부 농정정책 제안 및 공약반영, 정부농정 핵심정책 어젠다를 선도함.
- 일례로 농업재정구조개선(직불금 제도 개선), 쌀생산조정제도, 학교급식 지원센터, 광역농산물산지유통체계, 살기좋은 희망마을 만들기 등 새정부 국정기획자문위원회 보고, 국회 농어업정책포럼 토론발표 등을 통해서 제안사항의 조속한 추진 요청 및 적극 대응을 주문하기도 함.
- 동아시아 지방정부가 공통적으로 안고 있는 3농문제를 한중일 주요 협력 의제화, 국제적인 공조대응 주도, 동아시아 지방정부 3농포럼 정례화로 3농혁신 공감확산 및 발전 기대를 불러일으킴.

○ (산출 및 성과 단계) 선도적으로 지방농정 정책사업 추진, 중앙정부 시범사

업화로 연결

- 3농혁신 정책의 추진과정에서 제시된 학교급식 및 로컬푸드 활성화, 로컬푸드 직매장 운영, 충남오감 브랜드 등 농산물 유통, 6차산업화, 마을 만들기 내실화 및 지속적 추진, 친환경농업, 농업생태환경프로그램 시범사업 실시 등 당초 정책목적과 성과를 달성함.
 - 특히 농업생태환경프로그램은 농업직불금 제도 개선방안(허남혁 외, 2013;강마야 외, 2014)에서 도출된 결과를 2016년에 지방농정 시범사업 추진, 2018년에 농림축산식품부의 전국 단위 시범사업 추진으로 연결된 사례로 소개함.
- (사후관리 및 평가 단계) 3농혁신 정책으로 농어업인 외에도 분야별 전문가, 관련 유관기관³, 지방정부가 모두 참여하는 정책거버넌스 구축, 정책협력 네트워크 구축
- 3농혁신위원회에 농어업인 외에도 분야별 전문가, 관련 유관기관, 시군 등이 모두 참여함으로써 다양한 농정문제를 함께 논의할 수 있는 정책거버넌스를 구축·운영함.
 - 농업인단체, 농정 전문가 및 유관기관과의 협력 정책네트워크 구축을 통해서 정책추진 과정에서 소통·참여·협력 기반을 조성함.

3 주 : 유관기관 범주로는 도 교육청, 농협중앙회 충남지역본부, 국립농산물품질관리원 충남지원, 한국농어촌공사 충남지역본부, 한국농수산식품유통공사 대전세종충남지역본부, 한국관광공사, 한국철도공사 등을 포함함.

1.4. 3농혁신 정책의 한계⁴

- (전체 구조) 중앙정부가 지향하는 목표, 대상, 기조에서 크게 벗어날 수 없는 현재 기조 하에서 지방정부의 근본 한계점 노출은 필연적 현상
 - 국가 농정이 지향하는 정책목표인 경쟁력 강화 및 체질강화가 현재의 농업·농촌 현실에서 적절한지 등 비판을 제기함.
 - 국가 농정이 정책목표를 달성할 수 있도록 설정한 정책대상도 대규모 농가, 농업회사법인, 영농조합법인에 집중되면서 중소규모 농가, 영세 고령 농가의 농정 참여는 상대적으로 활발하지 못한 게 사실임.
 - 이러한 국가농정 기조가 지방농정에 그대로 구현되면서 3농혁신 정책추진에 한계를 노출함.
 - 3농혁신 정책은 중앙농정과 마찬가지로 여전히 생산지향적인 농정구조 의존(조직, 인력, 예산)하고 있고 선진국 농정에서 강조하는 다원적 기능함양과 공익적 기능 강화라는 것을 실현하려는 노력이 부족함.
 - 지방농정을 혁신하려는 당초 의지와 달리 3농혁신 정책 추진을 위한 현재의 부문별·영역별 구분, 행정 조직체계와 인력구성 간 일부 불일치를 보임.
- (전체 구조) 3농혁신 정책 추진체계에 대한 중장기적인 고민 부족
 - 3농혁신 정책은 사업만 고민했고 조직과 인력과 같은 추진체계에서 발생하는 현실적 문제를 심각하게 고민하지 못함.
 - 즉, 누가 운영하고 관리할 것인가, 누가 추진할 것인가, 누가 위원회 사무국을 할 것인가 등에 대해서 현재 직급별 부서배치와 상충되는 현상이

4 주 : 1. 충청남도(2018)의 “충청남도 3농혁신 3단계 추진계획(2019-2022, pp.66-67)”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.

2. 충청남도 3농혁신위원회(2018)의 “충남의 3농혁신 이야기(pp.184-186)”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.

나타남.

- 행정의 순환보직, 부서 간 칸막이 현상, 전담인력 미배치 등을 극복하지 못하는 사이 3농혁신 정책에서 행정주체는 전문성이 생길 여력 부족함.
- (투입 및 집행 단계) 3농혁신 정책을 위한 안정적인 조직, 제도, 예산, 인력 확보 동시 요구 필요
 - 한정된 지방정부의 조직, 제도, 예산, 인력 등으로 인해 3농혁신을 위한 별도의 추진조직 및 제도 기반을 마련하지 못해 정책을 효과적으로 추진하지 못한 아쉬움.
- (투입 및 집행 단계) 중앙집권적 농정구조 하에서 3농혁신 정책 차별성 확보 재정여력 한계

국가농정과 지방농정이라는 이원화된 구조 속에서 지방농정은 국가 위임 사무와 국비보조금 집행 중심으로 정책을 추진해 온 게 사실임.

국가농정과 지방농정의 차이가 거의 없고 높은 국비 의존도로 인해서 자체재원 투입에 현실적인 한계 존재함.

 - 지방농정 자율성이 10% 내외인 현실에서 3농혁신 정책이 중앙정부의 정책과 차별성을 확보하는데 한계 봉착함.
- (산출 및 성과 단계) 3농혁신 정책이 지향하는 이상점과 현실 사이에 여전히 큰 장벽 존재
 - 3농혁신이 당초 추구한 가치와 정신이 정책과 사업에 제대로 구현되지 못함.
 - 3농혁신이 추구하는 이상과 행정에서 실행한다는 현실 간 충돌과 불일치가 발생함.
- (산출 및 성과 단계) 농어업 정책의 특수성으로 인하여 단기 성과 창출은 본질적인 한계

- 생물을 다루는 농어업이라는 산업 특수성, 농어촌이라는 지역공간 특수성, 고령농 중심의 인적 구조 특수성 등으로 인하여 단기적이고 가시적인 성과 창출에 어려움.
 - 이런 단기적인 정책성과에 대한 요구가 끊이지 않았고 추진주체의 동력과 사기를 저하시키는 주요 요인으로 작용, 피로감 누적 현상 발생함.
- (산출 및 성과 단계) 장기적이고 대규모 사업을 추진하는 데 따른 한계
- 농산물 유통, 학교급식 및 로컬푸드, 마을만들기, 친환경농업 등에서 의미있는 성과가 있었던 반면, 농어촌 복지, 소외지역(한계마을) 지원 등 장기에 걸친 대규모 사업비를 수반하는 정책은 제대로 추진하지 못함.
- (사후관리 및 평가 단계) 3농혁신 정책 추진과정에서 지방정부 내에서 정치성향 및 이념 차이 등으로 참여와 공감 확산 부족, 정책경쟁과 갈등 표출
- 정책 추진 초기에 다양한 인적 네트워크 구성이 원활하지 않아서 농어업 단체장, 학계, 유관기관, 전문가 중심으로 참여인원 구성함에 따라서 15개 시군 참여와 관심도가 상대적으로 낮은 편, 공감 확산도 부족함.
 - 지방정부 내에서 광역자치단체장과 기초자치단체장 간, 집행부와 의회 간 정치성향 및 이념의 차이로 인한 경쟁의식 및 갈등 표출함.
 - 3농혁신 1단계와 2단계를 추진하면서 다양한 분야의 현장 농어업인의 의견을 제대로 수렴하지 못했던 지방농정 자체의 한계를 보임.
 - 특히 대농 및 전문농업인 참여 중심이다보니 중소농, 고령농, 읍면 단위 현장 농어업인의 정책수요를 반영하는 데 있어서 한계를 보임.
- (사후관리 및 평가 단계) 1단계 및 2단계 3농혁신 정책에 대한 성과평가와 모니터링이 체계적으로, 면밀하게 이뤄지지 못한 상태에서 3단계 계획 수립
- 이전 단계에 대한 제대로 된 평가와 진단이 가지는 중요성은 시행착오를 정리함으로써 현재 단계 혹은 미래 단계에 발생할 수 있는 오류를 최소화할 수 있음.

- 그리고 동일한 오류를 범하는 것을 방지해주고 행정이 순환보직 및 인사 이동으로 인한 전문성 축적에 한계점을 보완해 줄 수 있음.
- 매년 3농혁신대학을 통해 3농혁신 정책에 대한 성과평가가 이루어지지 졌지만 우수사례발굴에 치중해서 정량 평가와 평가결과 모니터링이 이루어지지 못함.
- 예를 들면, 농촌 현장에서 보는 농가단위의 소득구조, 노동력 수급 구조 실태에 대한 면밀한 분석이 선행되고 난 뒤에 정책 설계, 기획, 집행되어야 함.

☞ 3농혁신 정책의 총괄 평가 요약(<표 3-7> 참고)

〈표 3-7〉 3농혁신 정책의 총괄 평가 요약

구분	추진체계 과정	세부내용
성과	전체 구조	○ 3농혁신 정책을 통해서 3농 정책의 중요성을 전국적으로 각인
		○ 3농혁신 정책으로 지역정책에서 농어업-농어촌 정책의 가치 강조, 재인식 계기 마련, 패러다임 전환 주도하여 새로운 농정 틀 정립 기여
		○ 3농혁신 정책으로 기존의 농업정책과 농촌정책 간 체계화, 통합화, 연계화되는 기틀 마련
	투입 및 집행 단계	○ 3농혁신 정책으로 현장 지향적 농업농촌정책 수요 발굴 및 정책사업화 추진
		○ 3농혁신 정책은 정책대상을 객체화하지 않고 주체화하려는 시도
		○ 시군 농정을 효과적으로 지원하기 위한 광역자치단체 차원의 기반 구축
	산출 및 성과 단계	○ 3농혁신 정책의 국정 과제화, 국가농정 어젠다 선도, 한중일 국제공조 주도
		○ 선도적으로 지방농정 정책사업 추진, 중앙정부 시범사업화로 연결
사후관리 및 평가 단계	○ 3농혁신 정책으로 농어업인 외에도 분야별 전문가, 관련 유관기관, 지방정부가 모두 참여하는 정책거버넌스 구축, 정책협력 네트워크 구축	
한계	전체 구조	○ 중앙정부가 지향하는 목표, 대상, 기조에서 크게 벗어날 수 없는 현재 기조 하에서 지방정부의 근본 한계점 노출은 필연적인 현상
		○ 3농혁신 정책 추진체계에 대한 중장기적인 고민 부족

구분	추진체계 과정	세부내용
	투입 및 집행 단계	○ 3농혁신 정책을 위한 안정적인 조직, 제도, 예산, 인력확보 동시 요구 필요
		○ 중앙집권적 농정구조 하에서 3농혁신 정책 차별성 확보 재정여력 한계
	산출 및 성과 단계	○ 3농혁신 정책이 지향하는 이상점과 현실 사이에 여전히 큰 장벽 존재
		○ 농어업 정책의 특수성으로 인하여 단기 성과 창출은 본질적인 한계
		○ 장기적이고 대규모 사업을 추진하는 데 따른 한계
	사후관리 및 평가 단계	○ 3농혁신 정책 추진과정에서 지방정부 내에서 정치성향 및 이념 차이 등으로 참여와 공감 확산 부족, 정책경쟁과 갈등 표출
		○ 1단계 및 2단계 3농혁신 정책에 대한 성과평가와 모니터링이 체계적으로, 면밀하게 이뤄지지 못한 상태에서 3단계 계획 수립

2. 국고보조사업 실태분석 : 농업인력육성사업군

2.1. 기초현황

○ 국고보조금 정의 및 개념

- 보조금 교부 시 국가가 지방정부의 준수를 제시하는 교부조건(예. 지방비 일정액(율) 부담 의무화, 사용목적 한정, 보조대상 규제 등)이 있는 보조금을 말함.

○ 중앙정부 사업의 특징

- 농식품부는 귀농귀촌을 포함한 농업인력 전반 업무, 농업계학교인력(농업계고교, 농업계대학, 마이스터대학 등) 관련 업무 수행, 일부 사무(총 28개 사무 중 6개 사무)는 농림수산식품교육문화정보원 기관에 위탁하여 수행, 지방정부에서는 농업계학교인력 관련 업무를 하지 않음.
- 농촌진흥청은 귀농귀촌인 관련 업무를 제외하고 수행 중, 지방정부의 농업기술원 및 농업기술센터에서 귀농귀촌인 관련 업무를 하는 게 특징임.

○ 지방정부 사업의 특징

- 충청남도 본청의 경우, 일반후계농 육성(유자사업) 중심 운영, 3농혁신 정책 시행했던 관계로 “민관 거버넌스”기구 구성과 운영하는 게 특징임.
- 그리고 충청남도 본청은 일반농업인 관련 업무가 도 농업기술원에 비해서 상대적으로 많은 편, 그 외에 농업인력육성 업무는 거의 전무함.
- 충청남도 농업기술원의 경우, 귀농귀촌인 관련 업무, 농업인학습단체(4-H, 농촌지도자회, 품목별 농업인연구회, 생활개선회 등) 관련 업무를

수행하는 특징, 4-H 업무를 해왔다는 이유로 최근 청년농업인 육성 정책 업무 수행 중임.

- 시군(D시 사례)의 경우, 일반농업인 관련 업무가 상대적으로 많은 편, 충청남도의 3농혁신 정책을 잘 이행하고 있는 시군으로서 “민관 거버넌스” 기구 구성과 운영을 하는 점이 타 시군과 다른 점임.
- 충청남도가 귀농귀촌인 업무를 도 본청이 아닌 도 농업기술원에서 하는 점이 타 지역과 다른 점임.

○ 농식품부 및 충청남도의 농업인력육성사업군 예산 현황(<표 3-8> 참고)

- 전체 예산 규모 중 농업인력육성사업군 분야의 예산 비중은 농림축산식품부의 경우 0.6%(81,630백만 원), 농촌진흥청의 경우 1.7%(16,304백만 원) 비중을 보임.
- 충청남도 농정국의 경우 최소 1.1%(7,198.6백만 원)에서 최대 3.5%(15,141.6백만 원), 농업기술원의 경우 42.5%(18,076.2백만 원) 비중을 보임.
- 충청남도 D시 본청의 경우 1.0%(700.4백만 원), D시 농업기술센터의 경우 11.9%(1,180.2백만 원) 비중을 보임.

<표 3-8> 전체 예산규모 중 농업인력육성사업군 예산 현황(2018 회계연도 기준)

(단위 : 백만 원, %)

구분	농림축산식품부	농촌진흥청	충청남도		D시	
			농정국	농업기술원	본청	농업기술센터
전체 예산규모(A)	428,833,913	428,833,913	6,749,858	6,749,858	800,344	800,344
해당기관 예산규모(B)	14,499,577	938,144	661,081	42,510	70,559	9,944
비중(B/A)	3.4%	0.2%	9.8%	0.6%	8.8%	1.2%
농업인력육성사업군 분야(C)	81,630	16,304	7,198.6	18,076.2	700.4	1,180.2

구분	농림축산식품부	농촌진흥청	충청남도		D시	
			농정국	농업기술원	본청	농업기술센터
비중(C/B)	0.6%	1.7%	1.1%	42.5%	1.0%	11.9%

자료 : 1. 열린재정 재정정보공개시스템 홈페이지(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>)

2. 농림축산식품부농촌진흥청(2018), 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.

3. 충청남도D시(2018), 세출예산서.

주 : 충청남도 농업인력육성분야 예산은 친환경농산과, 농산물유통과에서 관련 사업까지 포함하면, 예산규모는 33,217.8백만 원으로 비중은 3.5%를 차지하는 것으로 나타남.

○ 기관별 농업인력육성사업군 담당 영역(<표 3-9> 참고)

- 농식품부 경영인력과에서 귀농귀촌인, 농업경영체 전문인력, 농업경영컨설팅, 농업계학교 교육과정, 농업마이스터대학, 농업법인, 후계농업경영인, 청년농업인 관련 업무를 담당, 농촌복지여성과에서 농업인자녀학자금, 농업후계인력 장학금, 결혼이민여성농업인교육 관련 업무를 담당함.
- 농촌진흥청에서 강소농, 농업인학습단체(품목농업인연구회, 농촌지도자, 4-H), 청년농업인, 품목별 전문인력, 특화품목 농업인대학, 신규농업인 영농정착, 생활지도자 및 여성농업인 양성 관련업무를 담당함.
- 충청남도 본청에서는 우수농업인, 후계농업경영인, 농업인단체 및 여성농업인단체, 여성농업인, 농업인자녀학자금 관련 업무를 담당함.
- 충청남도 농업기술원에서는 농업인학습단체, 품목별전문인력, 농업인대학·귀농인대학·마이스터대학, 귀농인, 귀촌인, 도시민, 청년농업인, 여성농업인 관련 업무를 담당함.

2.2. 총괄 추진체계

○ 농식품부 및 충청남도의 농업인력육성사업 조직·사업·예산 등 추진체계 (<표 3-9> 참고)

- 전체 예산 규모 중 농업인력육성사업군 분야의 예산 비중은 농림축산식품부의 경우 0.6%로서 경영인력과·농촌복지여성과에서 35개 세부사업을 집행, 금액은 81,630백만 원에 달함.
- 농촌진흥청의 경우 1.7%로서 지도정책과·역량개발과·농촌자원과에서 13개 세부사업을 집행, 금액은 16,304백만 원에 달함.
- 충청남도 농정국의 경우, 소극 집계 시 1.1%로서 농업정책과에서 13개 세부사업을 집행, 금액은 7,198.6백만 원, 적극 집계 시 3.5%로서 농업정책과·친환경농산과·농산물유통과에서 33개 세부사업을 집행, 금액은 15,141.6백만 원에 달함.
- 충청남도 농업기술원의 경우, 42.5%로서 기술지원과·역량개발과·자원식품과에서 91개 세부사업을 집행, 금액은 18,076.2백만 원에 달함.
- 충청남도 D시 본청의 경우 1.0%로서 농업정책과에서 5개 세부사업 집행, 금액은 700.4백만 원, D시 농업기술센터의 경우 11.9%로서 지도개발과·친환경농업과에서 26개 세부사업을 집행, 금액은 1,180.2백만 원에 달함.

〈표 3-9〉 농업인력육성사업군의 추진체계(농식품부-충청남도-시군)

중앙농정	농림축산식품부				농촌진흥청			
(부서명)	경영인력과	농촌복지여성과	(위탁 : 농림수산물교육문화정 보원)	(위탁 : 농협중앙회)	지도정책과	역량개발과	농촌자원과	
정책대상	귀농귀촌인 농업경영체 전문인력 농업경영컨설팅 농업계학교 교육과정 농업마이스터대학 농업법인 후계농업경영인 청년농업인	농업인자녀 장학금 농업후계인력 장학금 결혼이민여성농업인교육		농업농촌인력증개 (영농작업반 운영)	강소농 육성 농업인학습단체 육성 품목농업인연구회 육성 농촌지도자 양성 4-H 양성 청년농업인 육성	품목별전문인력 양성 특화품목 농업인대학 신규농업인 영농정착	생활지도자 양성 여성농업인 양성	
총 사업비 예산(백만 원)	58,129	15,701	5,400	2,400	11,210	4,540	554	
세부사업개수(개)	25	3	6	1	8	3	2	
지방농정(광역시)	충청남도(본청)				충청남도 농업기술원			
(부서명)	농업정책과 농정기획팀	농업정책과 도농상생복지팀	친환경농산과	농산물유통과	기술지원과 학습조직팀,경영정보팀	역량개발과 실용교육팀,전문교육팀	역량개발과 귀농지원팀	자원식품과 생활기술팀
정책대상	우수농업인 후계농업경영인 농업인단체 여성농업인단체	여성농업인 농업인자녀학자금	쌀 전업농 친환경농업인단체 발작물 공동경영체 청년농업인	산지유통조직 직거래참여조직 학교급식생산유통조직	농업인학습단체(농촌지도자 회, 4-H회, 품목농업인연구회), 강소농, 일반농업인	품목별 전문인력 농업인대학 귀농인대학 마이스터대학	귀농인, 귀촌인 도시민 청년농업인	여성농업인
총 사업비 예산(백만 원)	3,338.6	3,860	3,735.3	4,207.7	8,372.9	3,019.9	6,001.9	681.5
세부사업개수(개)	11	2	10	10	46	11	26	8
지방농정(기초)	D시(본청)				D시 농업기술센터(분리된 경우)			
(부서명)	농업정책과 3농정책팀				지도개발과 인력육성팀	친환경농업과 도시농업팀	지도개발과 생활지원팀	
정책대상	농업인단체 육성 농업회의소, 강소농 청년농업인				강소농 전문농업인력 품목별농업인 농업인학습단체	귀농인 귀촌인 청년농업인 신규농업인	농촌여성 생활개선회	
총 사업비 예산(백만 원)	700.4				814	235	131.2	
세부사업개수(개)	5				17	7	2	

자료 : 1. 농림축산식품부 홈페이지(<http://www.mafra.go.kr/>)

2. 농림축산식품부농촌진흥청(2018), 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.

3. 충청남도·D시(2018), 세출예산서.

2.3. 실태분석

2.3.1. 투입 및 집행 단계

가. 추진방식 적절성

- 농업인력육성업무를 담당하는 중앙정부와 지방정부 행정체계 불일치
 - 농식품부의 경우, 농업인력육성업무는 경영인력과에서 주로 담당, 국비 100%인 사업은 농림수산식품교육문화정보원(약칭 농정원) 같은 출연기관을 통해서 집행, 국비 100%가 아닌 지방비를 매칭하는 보조사업은 도와 시군 등 지방정부를 통해서 집행함.
 - 농촌진흥청의 경우, 농업인력육성업무는 지도정책과 및 역량개발과에서 주로 담당, 단, 귀농·귀촌관련 업무는 농식품부가 담당하므로 농촌진흥청은 사업 없음.
 - 지역별 상황에 맞게 도 분청 농업정책과 및 도 농업기술원으로 각 업무 영역 구분되는 현실로서 중앙정부와 지방정부가 행정체계가 불일치함.
- 충청남도 및 시군, 농업기술원과 농업기술센터 농업인력육성 업무 이원화
 - 농식품부는 농업인력육성을 위한 정책기획 및 행정지원 기능 중심, 농촌진흥청은 농업인력육성을 위한 지도·교육·훈련 기능 중심임.
 - 농식품부와 농촌진흥청의 농업인력육성사업 간 역할과 기능에 유사중복 문제가 있어서 지역상황에 맞게 통합적으로 수행하거나 기관별 원래 고유 기능에 맞게 수행하는 지역 존재함.
 - 농업인력육성사업에 있어서 농식품부와 농촌진흥청 업무 구분이 모호해

지면서 지방정부에서도 도청과 농업기술원, 시군청과 농업기술센터 간 역할 분담도 모호해짐.

- 충청남도가 농업인력육성사업과 관련해서 잠정 정리한 결과는 일반후계 농업경영인 지원사업 담당은 충청남도 본청, 청년창업농 및 후계농지원 사업은 충청남도 농업기술원이 담당하는 것으로 업무 분장함.
 - 반면, 충청남도를 제외한 다른 지역은 도청 본청에서 청년농업인육성 관련 업무를 담당하고 있는 것으로 파악함.
 - 충청남도의 경우, 최근 농식품부가 지원하는 청년농업인육성정책을 충청남도 농업정책과가 아닌 충청남도 농업기술원이 사업을 집행하고 있음. 이유는 충청남도 농업기술원이 예전부터 4-H를 타 지역에 비해서 비교적 잘 운영해왔기 때문에 이를 계속 이어받아서 청년농업인육성 정책을 집행하는 것으로 업무 분장함.
- 농업인력 중요성에 비해 도청은 전담인력 부재, 종합 컨트롤타워 부재
- 광역자치단체와 기초자치단체로 내려올수록 이원화되어서 현장일선에서는 혼란 초래, 정책목적 달성하기 어려운 구조를 보임.
 - 광역자치체인 충청남도가 농업인력육성과 관련하여 종합 컨트롤타워 역할을 해야 하지만 그 기능을 수행하고 있지 못하고 부재한 상황임.
 - 예를 들면, 농업인력육성종합계획을 수립하여 농업인력육성의 큰 그림을 먼저 구상하고 기관(도청 본청과 도 농업기술원) 역할과 기능별 세부사업을 구분, 집행 및 관리를 해야 하는데 그러지 못하고 있는 실정임.
- 도청 및 도 농업기술원, 시군 및 시군 농업기술센터 간 유사중복사업 시행
- 국비 보조사업, 지방비 보조사업, 지자체(도 및 시군) 고유사업 등 다양한 종류의 농업인력육성사업이 여러 부서에서 분산, 혼재되어서 시행 중임.
 - 충청남도 본청은 후계농업경영인육성사업, 3농혁신대학 운영·기획, 친환경농부육성프로젝트 등 국비 보조사업과 지자체 고유사업 시행함.
 - 충청남도 농업기술원은 3농혁신대학 운영·집행, 영농준비청년창업농영

농정착지원사업, 귀농귀촌인 지원사업, 청년창업농안정지원사업, 4-H영농정착지원사업 등 국비 보조사업과 지자체 고유사업 시행함.

- D시 본청은 후계농업경영인육자지원사업, 맞춤형 청년농업인 영농조기정착지원사업, 청년창업농지원사업 등 국비 보조사업과 지자체 고유사업 시행함.

나. 추진주체 타당성

- 도청 및 시군청 본청의 업무영역과 기능은 행정·정책지원 기능 담당
 - 업무영역은 후계농업경영인 육성사업(육자금 지원), 일반농업인육성사업, 여성농업인 복지사업 등임.
 - 충청남도 본청은 농업정책과 내 농정기획팀이 농업인단체 및 영농조합법인, 후계농업인 육성업무를 담당, 농업정책과 내 도농상생복지팀이 여성농업인 육성업무를 담당함.
 - 단, 해당 팀에서 담당자에게 주어진 농업인력육성사업 업무 비중과 우선순위는 높지 않은 편임.
- 농업기술원 및 농업기술센터의 업무영역과 기능은 지도·교육·훈련 기능 담당
 - 업무영역은 청년농업인, 귀농귀촌인, 농업인단체·학습조직 육성 등임.
 - 충청남도 농업기술원은 역량개발과, 기술보급과, 기술지원과 등이 서로 혼재되어서 농업인력육성 관련 업무를 담당함.
 - 도 농업기술원이 농촌진흥청 사업을 대부분 집행하는 편, 오히려 사업을 세분화하여 시행 중임.
 - 타 지역의 경우, 도청 본청이 청년농업인육성 및 귀농귀촌지원사업 관련 업무 담당하는 것으로 파악함.

다. 의사결정 영향여부

- 농식품부와 농촌진흥청 보조금 결정, 도·시군은 보조금 집행과정 참여
 - 농식품부와 농촌진흥청이 국비 보조사업 확보를 위해서 지자체 수요조사 단계를 거친 후 보조금 예산규모 결정하지만 그 이후 단계는 전적으로 중앙정부가 관할하여 사업추진방향과 지침을 통보함.
 - 도와 시군 등 지방정부는 보조금 집행과정 참여자 역할로 한정됨.
 - 즉, 지방정부는 사업홍보, 선정공고, 계약, 사업대상자 신청서 검토 및 확정, 사업비 정산을 위한 보고서 제출 등의 업무를 수행함.

- 국비 보조사업은 자치단체의 의사결정 반영과 권한행사에 어려움
 - 국비 보조사업의 경우는 자치단체의 의사결정 반영과 권한행사가 어려운 구조임.
 - 국비 보조사업은 중앙정부 지침, 법률, 추진절차에 맞게 기계적으로 집행하면 별 문제가 없는 대신 자치단체의 의사결정 반영정도, 지역현장 수요 반영정도가 미약함.

- 지방비 보조사업은 자치단체장 공약사항, 관심과 의지에 따라 성과 차이
 - 지방비 보조사업의 경우는 자치단체장의 공약사항, 관심과 의지 여하에 따라서 정책성과 차이가 극명하게 갈림.
 - 도비 보조사업, 시군비 보조사업은 자치단체장의 공약사항, 관심도에 따라서 생기는 사업이므로 전담인력 배치, 중간점검도 이뤄지면서 일정 수준의 성과는 창출가능한 구조임.

- 업무이원화에 따라 자치단체 재량권 발휘 불가, 중앙정부가 결정권한
 - 농업인력육성사업은 도청 본청과 도 농업기술원 업무이원화, 종합 컨트롤타워 부재, 유사중복사업 시행, 국비 보조사업이란 특성으로 인해서 자치단체 재량권 발휘가 불가능한 구조임.
 - 국비를 보조함으로서 중앙정부가 결정권한을 가지게 되고 지방정부는 결정권한이 미약할 수밖에 없는 한계를 보임.

2.3.2. 산출 및 성과 단계

가. 조직과 인력 구성 합리성

- 중앙정부 사업 예측 불가능성으로 인해 지자체 고유사업 전개에 어려움
 - 중앙정부 사업의 예측 불가능성으로 인해서 기존 중앙정부 사업 및 지역 고유사업을 당초 목적대로 전개하기 어려움에 봉착함.
 - 농업인력육성사업의 경우, 중앙정부 보조비율이 높기 때문에 재원이 부족한 지자체에서는 투자 우선순위에서 지자체 고유사업이 후순위로 밀리는 상황이 발생함.
 - 지자체 재원은 국비·도비 매칭하기에 버거운 현실에서 지자체 고유사업 실행에 한계가 있음.
 - 결국 사업대상자 입장에서는 정책사업 예측을 할 수 없고 제대로 지속하지 않으니 정책에 대한 신뢰도가 저하되는 악순환이 발생함.
- 중앙정부 사업 및 고유사업 간 중복 발생, 현장에서 혼선 초래, 성과 의문
 - 농업인력육성사업과 같이 중복사업, 반복사업이 많이 발생하는 경우 현장에서의 혼선 초래 불가피함.
 - 지방정부로 내려올수록 보조사업 개수가 많아지는 현상, 국비 보조사업·도비 보조사업 외에도 시군 고유사업·현안사업이 추가되므로 일선 기초자치단체에서는 더 많은 보조사업을 집행하게 됨.
 - 앞서 추진체계 현황에서 살펴보았듯이 농촌진흥청의 농업인력육성사업 군에 최대 42.5%의 예산규모, 91개의 세부사업을 투자하고 있음에도 불구하고 어느 정도 성과를 달성했는가에 대한 검토가 필요함.
- 지방정부 내 각자 고유의 업무영역과 역할 존재, 외부시각은 유사·중복

- 청년일자리 창출과 관련한 중앙부처 사업이 동시다발적으로 실행되면서 지역에서는 많은 혼란 초래함.
 - 사업은 한번 생기면 일몰시키기 쉽지 않으므로 시작단계부터 조심스럽게 접근해야 할 사안임.
 - 지방정부에서 담당부서별 역할과 기능을 조정하기도 전에, 청년농업인 인력들이 사전 준비를 철저히 하기도 전에, 청년일자리 창출 사업이 먼저 실행되면서 혼선을 빚고 부실한 신청자가 신청하는 사례가 발생함.
- 기관 내부적으로 부서별, 팀별 사업과 기능 중복
- 충청남도 본청의 경우, 농정국 내 우수농업인, 후계농업경영인, 농업인단체, 여성농업인단체, 여성농업인, 농업인자녀학자금, 쌀 전업농, 친환경농업인·단체, 발작물 공동경영체, 청년농업인, 산지유통조직, 직거래참여조직, 학교급식생산유통조직 등의 업무영역을 담당함.
 - 충청남도 농업기술원의 경우, 농업인학습단체(농촌지도자회, 4-H회, 품목농업인연구회), 강소농, 일반농업인, 품목별 전문인력, 농업인대학, 귀농인대학, 마이스터대학, 귀농인·귀촌인, 도시민, 청년농업인, 여성농업인 등의 업무영역을 담당함.

나. 행정 효율성, 혁신 수준, 노력과 의지 정도

- 모든 게 지침 의거, 지방정부의 행정효율성, 혁신수준, 자율성 저조 불가피
- 국비 보조사업은 태생적인 한계로 인해 중앙정부 지침, 법률, 추진절차에 맞게 기계적으로 집행할 수밖에 없고 지방정부는 자율적으로 사업을 집행할 수 있는 여력이 제한적임.
 - 국비 보조사업을 통해서 행정 효율성과 혁신을 기대하기에 한계가 많고 지방정부의 목소리와 현장수요가 반영될 여지는 부족한 편임.
- 보조사업 개수가 많아서 정책성과 달성 힘든 구조

- 많은 개수의 보조사업을 집행하고 인력은 한정되어 있으므로 보조사업에 대한 관리감독 업무가 소홀할 수밖에 없는 구조임.
- 추진체계나 정책의 흐름이 성과를 달성하기 어려운, 악순환 구조로 가고 있음을 보여줌.
- 보조사업의 경우 대농, 부농 등 소수만 지원받는 구조 심화, 영세소농은 진입불가 구조는 공통적인 현상으로 보임.

다. 민간 자율기재 작동, 관계성

- 농촌인구 현실 상 교육대상자는 점차 감소 추세라서 인원동원에 급한 현실
 - 유사한 교육프로그램이 실행되고 있다는 점, 농업인구가 부족한 현실에서 인원동원이 쉽지 않아서 거의 동일한 수강자를 대상으로 하는 경우가 빈번하다는 점이 문제로 지적됨.
 - 농업인구가 감소하는 현상은 교육 현장에도 즉각 반응이 일어나고 있음.
 - 교육프로그램을 운영해도 자발적으로 참가할 사람을 찾기 쉽지 않음.
 - 행정에서는 사업비 집행을 위해서 강제 동원하는 경우도 발생함.
 - 동일한 사람이 여러 교육프로그램을 중복 수강하는 현상이 발생함.
- 민간 자율기재 작동 수준은 저조한 편
 - 농업인력육성사업군의 대부분 사업은 국비와 지방비로만 구성되어 있고 자부담이 없으므로 사업대상자(신청자)의 책임성이 결여되기 쉬움.
 - 자부담이 없으므로 사업대상자(신청자)가 해당 사업에 대해서 처음부터 끝까지 책임성을 가지고 완결하고자 하는 의지가 결여될 수밖에 없음.
 - 자부담 유무는 결과적으로 사업성과 수준을 결정하는 변수로 작용함.
 - 단, 후계농업경영인육성사업은 농업인력육성사업군에서 유일하게 전액 융자지원하는 사업임.

2.3.3. 사후관리 및 평가 단계

가. 사업성과관리 적절성

- 사업대상자에게 다양한 교육프로그램 접근기회 및 역량강화 확대에 기여
 - 과거 10년~20년 전에 비해서 농업인력육성사업에 대한 투자는 증가하여서 다양한 교육프로그램이 실행 중에 있음.
 - 지역에서는 국비 보조사업, 도비 보조사업 외에도 기초지자체 보조사업 등을 통해 수요자에게 다양한 교육프로그램 수강 기회를 제공함.
 - 특히 작물별 교육, 연령층에 맞는 교육, 농촌에 있는 다양한 사람들을 대상으로 한 교육 등을 많이 실행하고 있는 중임.
 - 그만큼 사업대상자 입장에서는 교육을 수강할 수 있는 선택의 기회와 폭이 넓어진 것, 역량강화 확대에 기여한 것은 긍정적 효과로 볼 수 있음.
- 유사한 교육내용, 동일한 대상자로 인해서 정책효과는 한계에 봉착
 - 농촌진흥청 및 농업기술원, 농업기술센터에서 행하는 농업인을 위한 다양한 교육프로그램은 보조사업 개수나 규모로도 점차 확대 추세, 교육을 수강할 수 있는 기회가 많아짐.
 - 부작용으로서 예산 중복, 실행부서 중복 등으로 정책효과 발생이 한계점에 다다른 양상을 보임에 따라서 사업 실효성 측면에서 진행방식, 사업체계를 고민하고 새로운 방안을 모색해야 할 시점으로 판단함.
- 청년농업인 관련 지원사업은 사후관리 주체 설정이 불명확하여 문제 예상
 - 제도의 설계나 사전 준비가 제대로 되지 않은 상태에서 실행된 청년농업인 관련 지원사업은 기존 지자체 고유사업과의 중복 문제, 교육프로그램 진행방식(집합교육 등), 추진주체 및 관리주체(관 주도의 교육사업) 등을 놓고서 조직 내에서도 갈등을 겪고 있지 못하는 상황임.

나. 모니터링 및 피드백 실시 여부

- 모니터링 및 피드백 등 정책환류 미흡, 중요한 전제조건 충족하지 못하여 성과에 한계
 - 농업인력육성사업군의 계획 단계, 집행 단계에 비해서 사후관리 단계에 해당하는 모니터링 및 피드백은 제대로 이뤄지지 않고 있음.
 - 수많은 사업을 정말 내실있게 집행했다면, 신규 농업인 증가, 농업인 역량 강화를 통한 생산자 조직화와 같은 성과를 달성했어야 함.
 - 하지만 농촌 현실을 보면 농업인구 감소와 고령화가 동시에 진행되고 있고 새로운 인구 유입도 귀촌인구를 제외하면 더딘 속도를 보이고 있음.
 - 농업인력육성이 제대로 되려면 소득안전망 구축이 중요한 전제조건이 필요한데 전제조건보다는 외형 상 사업을 실행하였기 때문에 성과에 한계를 보임.
- 모니터링 및 피드백 실시는 강제사항이 아니므로 관리감독 인력이 부족한 상황에서 미흡은 불가피
 - 교육 이수한 농업인력이 어떻게 활동하는지, 경제상황은 어떤지, 애로사항은 없는지 등 수시로 파악하고 관리하는 시스템이 갖춰져 있지 않음.
 - 관리감독 시스템이 의무사항, 강제사항은 아니기 때문에 행정 인력이 부족한 상황에서 소홀하거나 미흡하게 대처할 수밖에 없는 상황임.

다. 민-관, 관-관, 민-민 등 협업체계

- 민간 감시체계 작동 미흡, 수동형 사업진행으로 인해서 정책 우선순위 변동
 - 농업인력육성사업군은 주로 소프트웨어 사업이기 때문에 하드웨어 사업을 실행하는 것에 비해서 외형 상 성과를 증명하거나 부각시키기 힘들.
 - 농업인력육성사업군 평가 시 정량 성과지표로 측정하기 힘들어서 정책 사업 성과관리제도나 각종 행정성과 부분에서 누락되는 경우가 많음.
 - 농업인력육성사업군 정책에 대한 기초정보, 진행과정, 성과평가 등 정보가 공유되고 확산하지 못하다보니 민간의 감시체계는 작동하지 않고 지

역 여건에 따라서 정책 우선순위에서 후순위로 밀리는 현상이 발생함.

- 민관과의 협업체계 구축은 저조한 편
 - 농업인력육성사업군은 일정한 틀에 맞춰서 교육프로그램이나 컨설팅 프로그램이 정형화되어 있는 게 대부분임.
 - 수동형, 하향식으로 진행되기 때문에 사업대상자의 수요, 현장의 수요가 제대로 반영되기 힘들고 사업대상자는 일방적으로 받아들이는 구조임.
 - 이러한 특성으로 인해서 민과 관의 협업체계 구축이 원활하게 작동하거나 관련 주체들이 개입할 여지가 부족한 사업군임.
- 지자체 내 유사중복사업 자율조정 시도하지만 중앙정부 틀로 회귀하려는 성질 강력
 - 최근 충청남도에서는 농업인력육성사업군에 대한 유사·중복사업 비판이 제기됨에 따라서 청년일자리 관련한 담당부서와 유관기관 간 역할조정을 위한 간담회를 개최한 바 있음.
 - 하지만 기관 간, 기관 내 부서별 고유의 업무영역과 역할, 중앙부처로부터 부여받은 미션이 존재한다는 이유로 결과적으로 업무조정하지 못하고 각자 추진하던 업무를 원래대로 진행하는 것으로 결정함.
 - 국비 보조사업이 대부분이기 때문에 지방정부 자체적으로 조율하거나 자율성을 발휘하기 힘든 현실을 반증하는 것임.

2.3.4. 지자체 고유사업 추진사례

- 충청남도 고유사업 사례
 - 매월 운영하는 3농혁신대학(1박2일 코스), 친환경농부육성프로젝트 등이 있는데 다음과 같이 친환경농부육성프로젝트를 소개하고자 함.

※ 충청남도 고유사업 “친환경농부육성프로젝트” (주관부서 : 친환경농산과)

○ 사업 배경 : 친환경농업이 어려운 실정에 친환경농업인을 육성하고 친환경농업을 활성화하는 차원에서 특별하게

시도한 충청남도 자체 고유사업

- 주요 내용 : 롯데슈퍼 사회적기금과 도 사업비 5:5로 매칭하여서 실시하는 자체사업, 연간 20억 원씩 5년 간 100억 원 지원하는 사업 실행 약속, 2018년부터 본격 시행
- 주체별 역할 :
 - 롯데그룹은 사회에 환원한다는 차원에서 농식품부에 먼저 제안한 사업
 - 자금지원과 더불어 친환경농산물 판로지원, 판매대행해주기로 함(자금지원과 판로지원).
 - 경기도와 충청남도 2군데가 공모해서 충청남도 최종 선정, 당초는 롯데그룹 자금만 지원하는 50억 원 사업이었음.
 - 이 과정에서 지방정부도 역할을 하자는 취지로 도청도 50억 원을 매칭하기로 하여서 사업규모가 100억 원이 됨.
- 성과지표 : 인원도 매년 50명씩 해서 5년 간 250명 육성하는 게 목표
- 정책대상 : 후계농업경영인 지원사업과는 별도로 진행, 사업대상도 전혀 다름. 사업대상자 중 청년창업농안정지원사업 지원받는 사람도 있고 도 농업기술원 사업 벤치마킹함.
- 정책차별성 : 창업단계 및 육성단계로 구분하여 시행
 - (진입단계=창업단계) 도시로부터 처음 농업에 발을 들이고자 하는 청년에게 지원하는 사업, 1인당 4천만 원, 전액 롯데자금 지원, 내용으로는 농업경영체등록을 전혀 하지 않는 사람 대상, 하우스 1동 수준의 시설개보수 지원 등
 - (육성단계) 관행농업에서 친환경농업으로 이행하고자 하는 청년, 4천만 원 중 80% 보조, 20% 자부담, 시설지원도 가능, 타사업보다 많은 지원해주는 편, 내용으로는 친환경농산물 판매활동 지원, 판로지원은 물론이고 지역에 4군데 지정한 실천농장과 같은 법인조직에 의무가입하여 단체활동하도록 함. 시설지원도 법인조직으로 지원해줘서 소유권 주장 불가, 단, 5년 뒤 농촌에 제대로 정착하면 시설지원에 대한 소유권 주장 가능, 5년을 농촌정착 기간을 봄.
- 기대효과 : 각종 사업 연계(멘토-멘티제 운영, 사후관리까지 고려)하여 시너지효과 기대, 농업인력육성이라는 20개 꼭지사업 중 하나의 사업으로서 보조금액을 다른 사업보다 높게 하여 친환경농업인력 육성에 중점을 두고자 하는 정책의지 반영

○ 충청남도 농업기술원 고유사업 사례

- 영농준비청년창업농안정지원사업, 4-H영농정착 지원사업 등이 있는데 다음과 같이 청년창업농안정지원사업을 소개하고자 함.

※ 충청남도 농업기술원 고유사업 “영농준비청년창업농안정지원사업” (주관부서 : 역량개발과)

- 주요 내용 : 월 80만 원, 1년간 생활안정자금 지원, 창업을 안했던 사람이 창업을 할 수 있도록 지원, 연간 400시간 교육이수 필수조건, 30명 육성, 정산 불필요
- 정책대상 : 창업 1~2년차, 승계농, 창업예정자 등 30명 지원
- 추진과정과 중앙정부 사업과의 차이점
 - 도시 청년이 귀농하면 초창기 3년 간 기반 없음에 착안, 농사를 본격적으로 짓기 이전 정착과 영농준비를 위해서 지원하는 사업(경영체 등록하기만 하면 지원)
 - 농업기술원 사업은 생활안정자금 성격, 농식품부 사업은 농지, 창업 및 기반구축 자금, 기술교육비 지원 등(농식품부 청년창업농영농정착 지원사업과 약간 겹치기는 하지만 내용 상 다름.)
 - 이 사이에 농식품부의 ‘청년창업농 영농정착지원금’사업 생김(조건은 농업경영체 등록 후 지원 가능, 40세 미만의 영농경력 3년 이내 청년창업농 대상으로 지원하는 사업)
 - 그럼에도 불구하고 도에서는 농식품부와 차별성을 갖추기 위해서 “영농준비” 단어 추가, 영농준비청년창업농안정지원사업으로 계속 실시 중
 - 2018년부터는 중앙정부가 시행하는 청년창업농 영농정착 지원사업과 도 자체적으로 추진해오던 사업을 차별화하기 위하여 연령별, 단계별 차등하는 정책을 시행하고 있음.

- 정책차별성 : 탐색단계, 준비단계, 정착단계, 창업단계로 구분하여 시행
- 탐색단계 : 도시청년농업.농촌캠프 운영
 - 준비단계 : 도시청년초보농부플랫폼(구명칭 : 도시청년초보농부비밀언덕사업, 초보농부에게는 월 80만 원 가량 훈련수당 지급, 선도농장 실습, 연간, 실습농장주에게는 월 40만 원 지급, 교육농장 시설환경 개선)
 - 정착단계 : 영농준비청년창업농안정지원 (구명칭 : 청년창업농안정지원, 창업준비 단계 도비사업 지급), 3년 간 지원
 - 창업단계 : 농식품부의 청년창업농 영농정착지원금

○ 충청남도 D시 고유사업 사례

- 맞춤형 청년농업인 영농조기정착지원사업을 시행하고 있고 최근에는 청년정책 전담팀을 신설한 바 있음. 다음과 같이 맞춤형 청년농업인 영농조기정착지원사업을 소개하고자 함.

- ※ 충청남도 D시 고유사업 “맞춤형 청년농업인 영농조기정착지원사업” (주관부서 : 농업정책과)
- 사업 배경 : 2017년 중반 D시에서 “젊은농업인과의 간담회” 개최(20여명, 부시장 주재로 열린 회의)하여서 거기서 나온 수요를 반영하여서 사업설계하게 됨.
 - 주요 내용 : 농지구입 외에 원하는 모든 것이 다 가능하도록 지원(농기계, 장비 시설 등 생산기반 조성, 유통기반(브랜드, 포장재) 조성 지원 등)
 - 지원 조건 : 시비와 자부담 비율이 50:50에서 80:20으로 완화
 - 지원 대상 : 45세 이하 청년농업인, D시에 실제 3년 전 주민등록주소를 등록한 자
 - 지원 실적 : 2017년에는 12명 신청하였으나 3명 선정
 - 지원 규모 : 1인당 1억 원, 3명 지원, 총 3억 원(사업예산 정해짐)
 - 현장 수요 : 높은 자부담 비율로 인하여 영농정착에 애로가 많다는 의견을 듣고 반영하게 됨.
 - 심사기준 : 자체적으로 기준 마련(교육실적, 연령, 재배면적 등), 3년 간 신청 배제
 - 선정결과와 한계 : 주로 가족 중 기존 농지가반이 있는 자 유리, 후계농, 4-H회원 유리했다는 한계점 존재
 - 향후 계획 : 사업확대 예정

2.3.5. 성과와 한계 등 총괄평가

○ 농업인력육성사업군의 성과와 한계

- 농업인에게 다양한 교육프로그램 접근기회 확대
- 농업인에게 역량강화 확대에 기여
- 중앙정부와 지방정부 행정체계 불일치 및 업무이원화, 컨트롤타워 부재
- 농업인력육성사업군 내 유사중복사업이 많아서 현장에서 혼란 초래
- 국비 보조사업이라는 특징으로 인해서 지방정부, 민관협업 자율성 부재

- 정책환류체계 미흡, 전제조건 충족하지 못하여 성과 달성에 한계
 - 실효성 측면에서 진행방식, 사업체계를 고민하고 방안모색 할 시점
- 국고보조사업 전체에 대한 총괄평가
- 국비 보조사업은 중앙정부 결정권한, 지방비 보조사업은 자치단체장 관심과 의지에 따라 성과 차이
 - 보조사업 개수가 점차 증가, 관리감독 및 정책성과 달성 힘든 구조
 - 보조사업 금액은 증가, 반면 사업개수 감소로 사업 당 보조금액 증가
 - 대농, 부농 등 소수만 지원받는 구조 심화, 영세소농은 진입불가 구조
 - 지자체 재원은 국비·도비 매칭하기에 버거운 현실, 고유사업 실행 한계
 - 지자체 여건에 따라서 사업과 정책 우선순위 변동, 정책 불확실성 가중
 - 담당자 역량과 자율성을 제대로 발휘하기 힘든 구조
- 농업인력육성사업군에 대한 총괄평가
- 사업대상자에게 다양한 교육프로그램 접근기회 및 역량강화 확대 기여
 - 지방정부에서 도청(본청)과 농업기술원 간 역할 분담 모호, 이원화 구조
 - 농업인력육성사업 관련한 지방정부 내 종합 컨트롤타워 부재
 - 광역과 기초 단위 모두 농업인력육성 중요성 공감, 방향성 부재
 - 농업인력육성사업 재량권 및 성과 발휘하기 힘든 구조
 - 유사중복 농업인력육성사업 시행, 정책대상자 중복으로 정책효과 저하
 - 농업인력육성사업 모니터링 및 피드백 비 강제사항, 관리감독 미흡
 - 농업인력육성을 위한 기초부분인 소득안전망 구축이 중요한 전제조건

☞ 농업인력육성사업군 추진체계 총괄 요약 및 정리(<표 3-10> 참고)

〈표 3-10〉 농업인력육성사업군 추진체계 총괄 요약 및 정리

추진체계 과정	추진체계 항목	세부내용
---------	---------	------

추진체계 과정	추진체계 항목	세부내용
투입 및 집행 단계	추진방식 적절성	<ul style="list-style-type: none"> · 농업인력육성업무를 담당하는 중앙정부와 지방정부 행정체계 불일치 · 충청남도 및 시군, 농업기술원과 농업기술센터 농업인력육성 업무 이원화 · 농업인력 중요성에 비해 도청은 전담인력 부재, 종합 컨트롤타워 부재 · 도청 및 도 농업기술원, 시군 및 시군 농업기술센터 간 유사중복사업 시행
	추진주체 타당성	<ul style="list-style-type: none"> · 도청 및 시군청 본청은 행정 정책지원 기능 담당, 업무영역은 후계농업경영인 육성사업(융자금 지원), 일반농업인육성사업, 여성농업인 복지사업 등 · 농업기술원 및 농업기술센터는 지도·교육·훈련 기능 담당, 업무영역은 청년농업인, 귀농귀촌인, 농업인단체 학습조직 육성 등
	의사결정 영향여부	<ul style="list-style-type: none"> · 농식품부와 농촌진흥청 보조금 결정, 도·시군은 보조금 집행과정 참여 · 국비 보조사업은 자치단체의 의사결정 반영과 권한행사에 어려움 · 지방비 보조사업은 자치단체장 공약사항, 관심과 의지에 따라 성과 차이 · 업무이원화에 따라 자치단체 재량권 발휘 불가, 중앙정부가 결정권한
산출 및 성과 단계	조직과 인력 구성 합리성	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 사업 예측 불가능성으로 인해 지자체 고유사업 전개에 어려움 · 중앙정부 사업 및 고유사업 간 중복 발생, 현장에서 혼선 초래, 성과 의문 · 지방정부 내 각자 고유의 업무영역과 역할 존재, 외부시각은 유사중복 · 기관 내부적으로 부서별, 팀별 사업과 기능 중복
	행정 효율성, 혁신 수준, 노력과 의지 정도	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 게 지침 의거, 지방정부의 행정효율성, 혁신수준, 자율성 저조 불가피 · 보조사업 개수가 많아서 정책성과 달성 힘든 구조
	민간 자율기재 작동, 관계성	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌인구 현실 상 교육대상자는 점차 감소 추세라서 인원동원에 급한 현실 · 민간 자율기재 작동 수준은 저조한 편
사후관리 및 평가 단계	사업성과관리 적절성	<ul style="list-style-type: none"> · 사업대상자에게 다양한 교육프로그램 접근기회 및 역량강화 확대에 기여 · 유사한 교육내용, 동일한 대상자 등으로 인해서 정책효과 한계에 봉착 · 청년농업인 관련 지원사업은 사후관리 주체 설정이 불명확하여 문제 예상
	모니터링 및 피드백 실시 여부	<ul style="list-style-type: none"> · 모니터링 및 피드백 등 정책환류 미흡, 전제조건 충족하지 못하여 성과에 한계 · 모니터링 및 피드백 실시는 강제사항이 아니므로 관리감독 인력부족한 상황에서 미흡은 불가피
	민-관, 관-관, 민-민 등 협업체계	<ul style="list-style-type: none"> · 민간 감시체계 작동 미흡, 수동형 사업진행으로 인해서 정책 우선순위 변동 · 민관과의 협업체계 구축은 저조한 편 · 지자체 내 유사중복사업 자율조정 시도하지만 중앙정부 틀로 회귀하려는 성질 강력
지자체 고유사업 사례	충청남도, 충청남도 농업기술원, D시	<ul style="list-style-type: none"> · 충청남도 : 매월 3농혁신대학 과정별 운영(1박2일 코스), 친환경농부육성프로젝트 등 · 충청남도 농업기술원 : 영농준비 청년창업농안정지원사업, 4-H영농정착 지원사업 등 · D시 : 맞춤형 청년농업인 영농조기정착지원사업, 청년정책 전담팀 신설 등
성과와 한계	전체	<ul style="list-style-type: none"> · 농업인에게 다양한 교육프로그램 접근기회 확대 · 농업인에게 역량강화 확대에 기여 · 중앙정부와 지방정부 행정체계 불일치 및 업무이원화, 컨트롤타워 부재 · 농업인력육성사업군 내 유사중복사업이 많아서 현장에서 혼란 초래

추진체계 과정	추진체계 항목	세부내용
총괄 평가		<ul style="list-style-type: none"> · 국비 보조사업이라는 특징으로 인해서 지방정부, 민관협업 자율성 부재 · 정책환류체계 미흡, 전제조건 충족하지 못하여 성과 달성에 한계 · 실효성 측면에서 진행방식, 사업체계를 고민하고 방안모색 할 시점
	국고보조사업 전체	<ul style="list-style-type: none"> · 국비 보조사업은 중앙정부 결정권한, 지방비 보조사업은 자치단체장 관심과 의지에 따라 성과 차이 · 보조사업 개수가 점차 증가, 관리감독 및 정책성과 달성 힘든 구조 · 보조사업 금액은 증가, 반면 사업개수 감소로 사업 당 보조금액 증가 · 대농, 부농 등 소수만 지원받는 구조 심화, 영세소농은 진입불가 구조 · 지자체 재원은 국비·도비 매칭하기에 버거운 현실, 고유사업 실행 한계 · 지자체 여건에 따라서 사업과 정책 우선순위 변동, 정책 불확실성 가중 · 담당자 역량과 자율성을 제대로 발휘하기 힘든 구조
	농업인력육성사업군	<ul style="list-style-type: none"> · 사업대상자에게 다양한 교육프로그램 접근기회 및 역량강화 확대 기여 · 지방정부에서 도청(본청)과 농업기술원 간 역할 분담 모호, 이원화 구조 · 농업인력육성사업 관련한 지방정부 내 종합 컨트롤타워 부재 · 광역과 기초 단위 모두 농업인력육성 중요성 공감, 방향성 부재 · 농업인력육성사업 재량권 및 성과 발휘하기 힘든 구조 · 유사중복 농업인력육성사업 시행, 정책대상자 중복으로 정책효과 저하 · 농업인력육성사업 모니터링 및 피드백 비 강제사항, 관리감독 미흡 · 농업인력육성을 위한 기초부분인 소득안전망 구축이 중요한 전제조건

3. 포괄보조사업 실태분석 : 일반농산어촌개발사업군

3.1. 기초현황

○ 포괄보조금 정의 및 개념

- 보조금을 교부할 때 국가가 지방자치단체에게 제시하는 교부조건이 포괄적으로 설정되는 보조금을 말함.

○ 충남의 기본현황(<표 3-11> 참고)⁵

- 2012년~2017년까지 1,600여개 마을, 권역에서 행정 사업을 추진함(충남 전체 행정리 4,242개소 마을 존재).
- 1단계 938개(22.1%), 1.5단계 320개, 2단계 107개, 3단계 34개, 4단계 53개 사업 추진함.
- 사후 유지관리 지정 사업 : 체험휴양마을 57개, 농촌인성학교 19개 마을 추진함.
- 충청남도 행정사업은 1단계와 2단계 진행과정에서 충남도 독자적인 선행사업을 통해 마을만들기 실천경험을 축적한 것이 주요 특징임.
- 1단계-1.5단계-2단계로 정확하게 경로를 밟은 경우는 7.6%에 불과하고 1단계부터 3단계까지 발전한 사례는 아직 없음.

〈표 3-11〉 충청남도의 일반농산어촌개발사업 추진 현황(종합)

5 자료 : 충남연구원 충남마을만들기지원센터(2017), 충남 마을만들기 사업 D/B 구축 및 아틀라스 제작 결과보고서 : 지도로 보는 충남 마을만들기 행정사업(2012년~2017년), p.3.

구분		합계	2012	2013	2014	2015	2016	2017	비고
1단계 일반마을	마을학교	642	256	246	140				충청남도
	농촌 현장포럼	296		49	57	62	64	64	
1.5단계 선행사업	1단계 우수마을	36	6	15	15				충청남도
	희망마을 선행사업	284		37	43	71	69	64	
2단계 새싹마을	창조적_체험소득	20		4	4	2	6	4	
	창조적_경관	55			8	15	12	20	
	창조적_문화	32		7	3	5	8	9	
3단계 꽃마을	창조적_마을종합	7				3	2	2	
	권역사업	27(84)	9(32)	6(23)	9(21)	3(8)			
4단계 열매마을	중심지활성화 (읍면소재지)	53(80)	8(12)	4(7)	9(15)	8(12)	11(17)	13(17)	
합계		1,452 (1,536)	279 (306)	368 (388)	288 (306)	169 (178)	172 (178)	176 (180)	
체험휴양마을(신규 지정)		57	15	13	10	15	3	1	사후유지
농촌인성학교(신규 지정)		19		7	4	5	3		사후유지

자료 : 충청남도(2017), 충남 희망마을 제3기 기본계획, p.22.

주 : 1. 모든 사업은 사업 착수연도를 기준으로 집계함.

2. 권역사업과 중심지활성화사업의 괄호 속은 사업에 참여한 행정리 마을수 의미함.

3. 희망마을 선행사업은 2015년부터 시작되었지만 이전에 시상금 지급 마을 포함 표기함.

4. 중심지활성화사업은 읍면소재지 정비 사업, 거점면 정비 사업 포함함.

5. 체험휴양마을과 농촌인성학교는 2017.7 기준, 당해 연도 신규로 지정된 마을 의미함.

○ 농식품부 및 충청남도의 일반농산어촌개발사업군 예산 현황(<표 3-12> 참고)

- 전체 예산 규모 중 일반농산어촌개발사업군 분야의 예산 비중은 농림축산식품부의 경우 5.9%(856,300백만 원) 비중을 보임.
- 충청남도 농정국의 경우, 9.3%(61,727백만 원) 비중을 보임.
- 충청남도 H군의 경우, 6.9%(6,416백만 원) 비중을 보임.

〈표 3-12〉 전체 예산규모 중 일반농산어촌개발사업군 예산 현황(2018 회계연도 기준)

(단위 : 백만 원, %)

구분	농림축산식품부	충청남도 농정국	H군
전체 예산규모(A)	428,833,913	6,749,858	584,530
해당기관 예산규모(B)	14,499,577	661,081	92,363
비중(B/A)	3.4%	9.8%	15.8%
일반농산어촌개발사업군 분야(C)	856,300	61,727	6,416
비중(C/B)	5.9%	9.3%	6.9%

자료 : 1. 열린재정 재정정보공개시스템 홈페이지(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>)

2. 농림축산식품부 농촌진흥청(2018), 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.

3. 충청남도·H군(2018), 세출예산서.

주 : 1. 충청남도 농촌마을지원과에서 실시하는 지특회계 및 자체재원사업인 기초생활인프라, 농업기반정비, 생활기반정비를 제외한 일반농산어촌개발사업 예산만 포함함.

2. H군 건설교통과 마을공동체팀에서 실시하는 일반농산어촌개발사업, 살기좋은 희망마을 선행사업, 시군역량강화사업, 농어촌현장포럼운영, 마을만들기지원센터운영, 청년마을조사단 운영, 농어촌마을 재구조화사업, 정주환경개선 공동체활성화사업 예산을 포함함.

○ 충청남도 농촌마을지원과의 포괄보조사업 예산 현황(<표 3-13> 참고)

- 총 27개 사업으로서 111,005.7백만 원 예산규모를 보이고 이는 충청남도 전체예산 중 1.6%를 차지하는 수준임.
- 농촌중심지활성화(일반지구, 선도지구), 기초생활인프라(기계화경작로, 생활환경정비) 등의 예산이 높은 편에 속함.

〈표 3-13〉 충청남도(농촌마을지원과)의 포괄보조사업 세출예산 현황(2018 회계연도 기준)

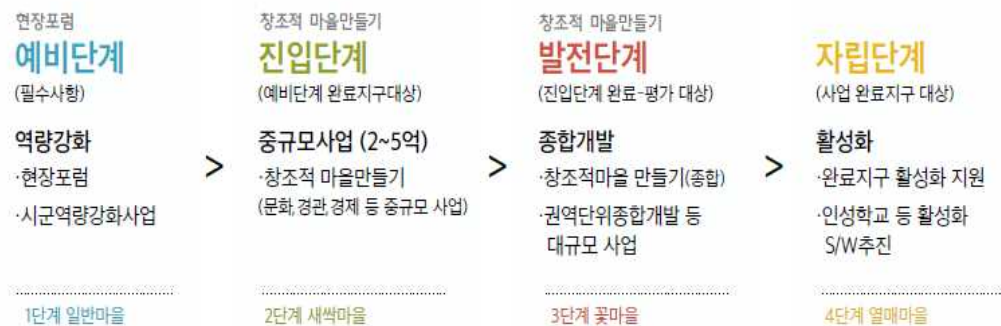
순위	세부사업명	예산액(천 원)	비중(%)
1	농촌중심지활성화(일반지구)	26,585,000	23.9%
2	기초생활인프라(기계화경작로)	14,856,500	13.4%
3	기초생활인프라(생활환경정비)	11,840,000	10.7%
4	농촌중심지활성화(선도지구)	8,704,000	7.8%
5	마을단위환경(경관생태)	7,396,700	6.7%
6	기초생활인프라(시군, 생활용수개발)	4,936,400	4.4%
7	농업기반정비(대구획경지정리)	4,407,500	4.0%
8	기초생활인프라(시군, 지표수)	4,322,400	3.9%
9	마을단위공동문화복지	3,359,800	3.0%
10	취약지역 개조(농어촌)	3,268,000	2.9%
11	기초생활인프라(소규모용수개발)	2,907,200	2.6%
12	권역단위종합개발	2,744,800	2.5%
13	농업기반정비(수리시설개보수)	2,190,000	2.0%
14	농업기반정비(발기반정비)	2,150,000	1.9%
15	마을단위종합개발	1,681,600	1.5%
16	시군역량강화	1,681,600	1.5%
17	권역단위거점개발	1,524,000	1.4%
18	농촌자원 복합산업화지원	1,488,000	1.3%
19	시군창의	1,108,300	1.0%
20	도시생활환경개선	979,000	0.9%
21	농업기반정비(소규모배수개선)	800,000	0.7%
22	생활기반정비(지표수보강개발)	773,100	0.7%
23	마을단위신규마을	558,000	0.5%
24	마을단위경제(체험소득)	336,300	0.3%
25	마을단위특화개발(문화복지)	199,800	0.2%
26	마을단위특화개발(경관생태)	112,900	0.1%
27	생활기반정비(기계화경작로)	94,800	0.1%
	소계	111,005,700	100.0%
	충청남도 전체예산 총계	6,749,858,752	1.6%

자료 : 충청남도(2018), 세출예산서

주 : 포괄보조사업 범위는 지특회계와 자체재원이 들어간 것으로 봄.

3.2. 총괄 추진체계

- 농식품부 일반농산어촌개발사업 지침과 충청남도 자체 지침 간 차이점
 - 농식품부는 “예비(역량강화)-진입(자율개발)-발전(종합개발)-자립(활성화)” 역량단계로 구분하여 시행함(<그림 3-2> 참고).
 - 충청남도는 “일반마을(희망마을)-희망마을2기(선행사업)-새싹마을(창조마을)-꽃마을(창조마을(종합)-열매마을(농촌체험휴양마을)” 역량단계로 구분하여 시행함(<그림 3-3> 참고).



〈그림 3-2〉 농림축산식품부의 마을역량 단계별 지원체계

- 자료 : 1. 농림축산식품부(2017), 2019년도 일반농산어촌개발 추진계획, p.54.
 2. 충청남도 농촌마을지원과(2015), 충청남도 마을만들기 행정사업을 쉽게 파악할 수 있는 마을사업 한번에 파악하기 길라잡이, p.6.



〈그림 3-3〉 충청남도의 마을만들기 단계별 행정사업 지원체계

자료 : 충남연구원 충남마을만들기지원센터(2017), 충남 마을만들기 사업 D/B 구축 및 아틀라스 제작 결과보고서 : 지도로 보는 충남 마을만들기 행정사업(2012년~2017년), p.2.

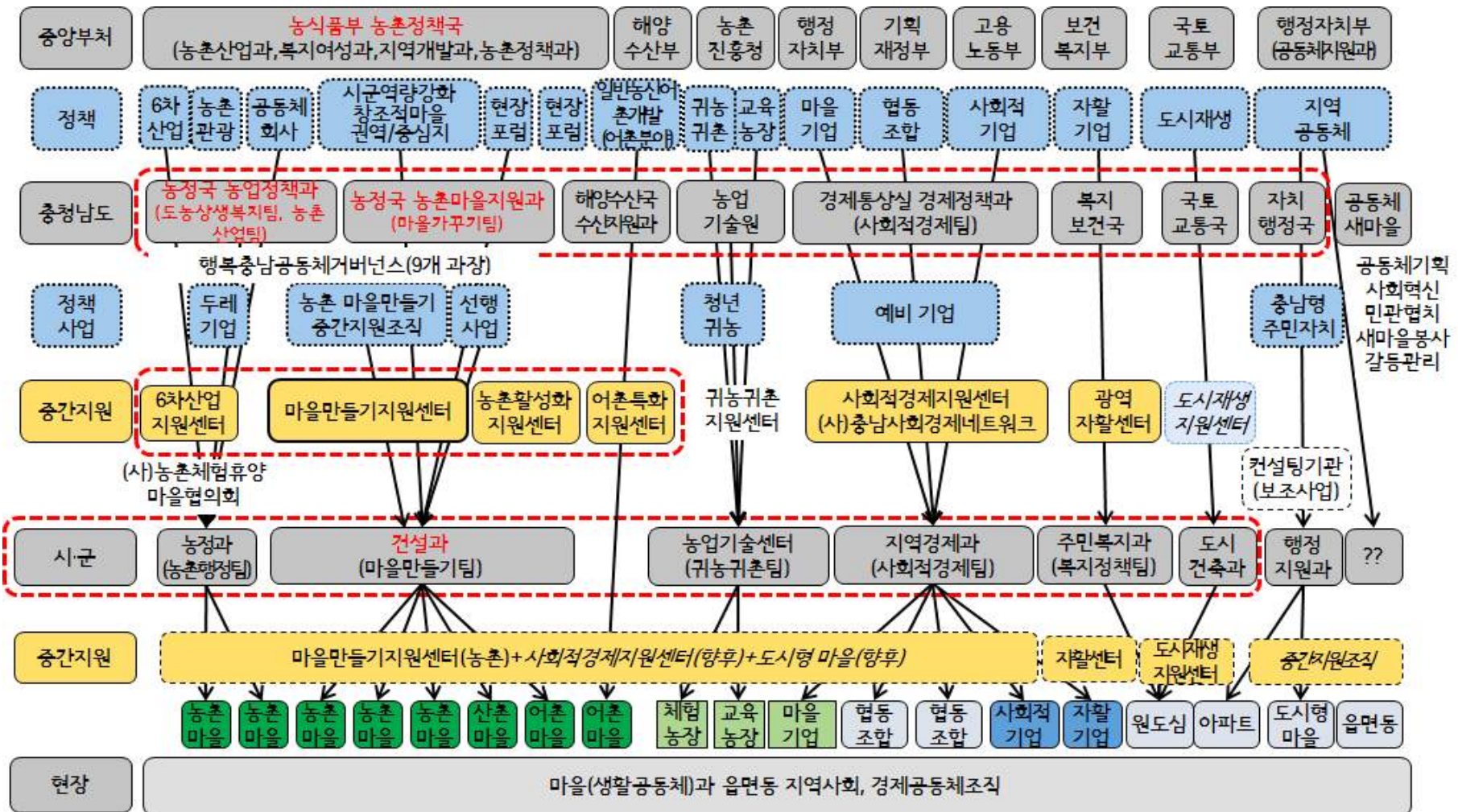
○ 농식품부 및 충청남도의 일반농산어촌개발사업 조직·사업·인력 등 추진 체계(<그림 3-4> 참고)⁶

- 행정 사업(서비스)이 중앙에서 광역, 기초를 거쳐 마을로 전달되는 경로는 매우 복잡, 행정 사업으로 마을에 지원되는 사업은 매우 많고, 충청도만 보더라도 최소한 15개 과에 걸쳐 36개 사업 추진 중, 마을 주민 대상의 교육 사업도 매우 다양하게 추진 중임.
- 전반적으로 소위 ‘칸막이’ 행정 속에서 업무 간 협조가 잘 되지 않고 중

6 자료 : 구자인 외(2017), 충남 희망마을 만들기 제3차 기본계획(안) : 행복한 마을공동체, 돌아오는 농촌, 충청남도 연구용역 최종보고서, pp.83~84.

양, 광역, 기초를 거치면서 매우 복잡한 체계로 서비스 전달되는 상황임.

- 광역과 기초는 지역에 따라 지역별로 차이가 있는데 광역 혹은 기초 자치단체의 재량으로 정책 융복합과 조직 개편의 자율성이 존재함을 의미, 전달 경로를 정비하고 효율성을 높일 수 있는 여지가 많음을 의미함.
- 농촌마을 사업은 대체로 농식품부 일반농산어촌개발사업을 담당하는 건설과에 가장 많고 대규모. 이외에도 농촌체험휴양마을은 농업정책과, 농촌체험은 농업기술센터로 크게 나뉘어져 있음. 6차산업, 귀농귀촌, 사회적경제, 주민자치 등의 담당 부서도 상이함.
- 이 때문에 마을 주민 입장에서는 전체 사업의 내용과 전달체계를 잘 이해하지 못하고 있고 마을만들기 활동에 열심히 참여하고 싶어도 접근 창구가 불명확한 것이 현실임.
- 같은 마을사업을 하더라도 행정사업의 지원 시스템을 잘 정비해야 효율적이고 특히 중간지원조직을 설치·운영하는 것이 매우 중요함. 이를 통해 행정은 정책 수립과 예산 확보, 집행 모니터링 등 행정의 고유한 역할에 충실할 수 있음.



〈그림 3-4〉 일반농산어촌개발사업군의 추진체계(농식품부-충청남도-시군)

자료 : 충남연구원 충남마을만들기지원센터 내부자료(2018), 구자인 박사&정석호 박사 작성

3.3. 실태분석

3.3.1. 투입 및 집행 단계

가. 추진방식 적절성

- 국고보조사업과 포괄보조사업 간 추진방식, 추진내용 차이점 부재
 - 포괄보조사업 중 하나인 일반농산어촌개발사업군도 국고보조사업과 같이 신청과정에서 공모방식이라는 점을 제외하고는 유사한 절차를 밟음.
 - 일반농산어촌개발사업 추진절차는 “신규사업 사업성 검토 신청서 작성 및 사업신청→신규사업 사업성 검토(1차,2차)→신규 사업 반영→기본계획 수립→시행계획 수립→사업시행→준공검사 및 정산 사후관리”임.
 - 국고보조사업과 포괄보조사업 간 차이가 없다는 것은 국고보조사업 문제점과 포괄보조사업 문제점은 동일한 것으로 볼 수 있고 포괄보조사업 운영 문제는 결국 국고보조사업 운영의 근본적인 문제점으로부터 찾는 게 타당할 것으로 보임.
- 사업추진체계를 고민하지 않고 행정도, 마을도 예비사업계획서 통과와 사업선정, 의도적인 사업발굴에 모든 역량 집중
 - 행정에서는 공모사업 경쟁으로 공모사업을 일단 신청해놓고 보는 관행이 여전히 존재하고 이 과정에서 컨설팅업체가 먼저 행정에 사업을 제안, 사업계획서 작성을 대행하는 경우가 대부분임.
 - 행정 입장에서는 공모사업 실적을 달성하는 게 어느새 주목적이 되고 컨설팅 등 용역업체는 행정이 원하는 수준의 내용으로, 사업이 통과될 수 있는 수준의 계획서를 작성하기 때문에 사업추진방식과 체계에 대한 고

민은 깊지 않음.

- 당초 마을만들기는 마을주민 스스로 마을을 발전시키기 위해서 사업수요를 도출하면 행정이 지원하는 구조가 되어야 하는데 사업을 위한 마을을 만들고 있고 사업선정에 모든 역량을 집중하고 있음.
 - 마을주민의 의견과 수요가 사업계획서에 제대로 반영이 되어야 함에도 불구하고 이런 추진과정을 거치면서 외부의 개입에 의해 의도적으로 사업을 발굴하는 상황이 전개됨.
- 시행지침, 매뉴얼, 가이드라인 등 규칙과 규정에 따른 보조사업 집행방식
- 시행지침, 매뉴얼, 가이드라인 등 규칙과 규정에 따라서 집행하므로 일반 국고보조사업 집행방식과 유사함.
 - 기본계획서 및 실행계획서가 통과되어서 비용 집행에 시작하면 실제 집행과정은 어려운 일이 아님.
 - 일반농산어촌개발사업군의 세부사업별 사업내용과 기본 틀은 유사하고 사업비 규모에 따라 사업실행공간(마을, 읍면, 권역 등)범위만 차이남.
- 행정리 1개 : 마을만들기 사업(예시. 경로당, 마을회관)
 · 행정리 2-3개 : 권역단위 사업(예시. 공동창고 등)
 · 읍면 : 농촌중심지활성화사업(예시. 커뮤니티센터, 도농교류센터)
- 3개년 사업기간이므로 집행과정에서 이월 가능 등 유연하다는 장점
- 사업비 집행에 있어서 국고보조사업은 연간 단위 집행, 포괄보조사업은 3개년 연속 집행할 수 있어서 좀 더 유연하다는 점이 장점임.
 - 하지만 집행율이 높지 않은 편이고 3개년 사업은 중간에 변경과정을 거치기 때문에 대부분 1-2년 이월시키는 편임.
 - 행정 입장에서는 추진절차에 맞춰서 집행하면 되므로 사업집행에 있어서 큰 어려움이 없으나 당초 정책취지와 방향대로 되고 있지 못함.
- 사업선정 이후 예비사업계획서는 사업변경과 수정 등 무한 반복
- 처음에 생각하고 계획했던 내용이 점차 변경, 5억 원 사업도 변경 가능

- 원래는 예비사업계획서를 신청할 당시 그 내용을 통해서 평가.심사받고, 타당성을 인정받았기 때문에 그 사업이 통과가 된 것임.
- 하지만 현실에서는 일단 선정하는 게 목적이 되므로 예비사업계획서 내용이 자주 변하게 됨.
- 선정된 뒤 점차 현실에 실질적으로 깨닫게 되고 이득·소득이 되는 사업으로 변경하게 됨. 사업 선정되기 전과 후 마을 사람들 마음이 달라짐.

나. 추진주체 타당성

- 행정지원체계 정비 필요, 농촌정책 명확화, 마을만들기 유사업무 통합 필요
 - 조직 논리, 조직 보호를 위한 사업은 계속 발굴되고 생성되는 현실임.
 - 지방정부 차원에서는 실제 읍면단위 마을단위까지 들어가게 되면 추진 조직, 주체는 준비가 안 되어 있음.
 - 마을만들기 정책의 총괄.조정 기능이 미약하여 더욱 강화될 필요성이 제기되고 농업.식품정책과 농촌정책의 영역을 명확하게 구분하되 연계성 강화하도록 하자는 논의가 있음.
 - 충청남도의 경우, 농촌마을지원과 내부 및 농업정책과와의 업무조정과 조직개편을 통해서 농업과 농촌 영역을 구분, 마을만들기 유사업무 통합을 통한 효율성 증진을 도모해야 할 것임.
- 일반농산어촌개발은 곧 마을만들기, 사업의 내용과 행정추진조직 간 불일치
 - 일반농산어촌개발(사업)은 곧 마을주민의 주도적 참여와 자체 역량에 의한 마을만들기(사업)를 의미함.
 - 마을은 다양한 분야가 한데 어우러져 있는데 행정추진조직은 분야별로 나뉘어져 있어서 형식과 내용의 불일치, 중앙정부와 지방정부 간 행정추진 조직 불일치 등 통합효과를 발휘하기 어려운 구조에 직면함.
 - H군 살기좋은 마을만들기 지원조례에 마을·마을만들기·마을만들기 영역 정의가 나와 있듯이 소득, 경관생태, 교육, 문화, 복지, 일자리, 사회

적경제, 농촌관광, 귀농귀촌, 평생학습, 주민자치 등으로 광범위함.

<p>※ 예시 : 「H군 살기 좋은 마을 만들기 조례」 중 마을, 마을만들기, 마을만들기 영역 정의</p> <p>1. “마을”이란 주민들의 일상생활이 이루어지는 공간적 개념과 더불어 지역적으로 공동체, 문화, 경제 등 사회적 일체감을 갖는 주민들의 집합체라는 사회적 개념을 총칭하며 행정리 단위에 국한하지 않는다.</p> <p>2. “마을만들기”란 주민 스스로가 스스로의 발상으로 자기 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로써 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄한다.</p> <p>6. “마을만들기 관련 영역”이란 마을만들기와 직간접적으로 연계되는 사회적경제와 주민자치, 농촌관광, 귀농귀촌, 평생학습 등의 영역을 말한다.</p>

- 최소한 역량강화 교육이수 시간 등 기본요건만 충족한 상태에서 사업이 만들어지나 추진주체와 추진조직의 준비가 미흡한 상태로 출발
 - 사업을 할 준비가 안 된 마을에 사업이 계속 들어오니 성과가 제대로 발휘될 수 없는 한계점이 존재함.
 - 이런 문제를 보완하기 위해서 농식품부와 충청남도농업기술원은 사업신청 전 마을주민은 현장포럼, 소규모 선행사업을 반드시 이행, 이수하도록 하여 최소한 역량강화와 같은 기본요건을 충족하도록 한 바 있음.
 - 하지만 최소한 역량강화 교육이수 시간 등 기본요건만 충족하면 된다는 인식으로 접근하고 있어서 사업 추진주체와 추진조직 준비는 미흡함.
 - 충청남도의 경우 일반농산어촌개발사업 신청하기 전 반드시 이수해야 할 단계가 있는 것이 다른 지역과 차이남. 예를 들면, 현장포럼, 소규모 선행사업 등은 기본적으로 거쳐서 이수해야 사업신청을 할 수 있음.
- 외부 컨설팅 용역업체가 먼저 제안, 예비사업계획서 작성 대행, 마을주민수요와 무관한 의도적인 사업 발굴, 추후 용역화하는 절차 진행
 - 최소한 시간으로 교육이수 시간 투자, 현장역량강화 시간 이수하면 기본신청요건만 갖추게 되고 이후 컨설팅 업체가 먼저 개입해서 계획서 작성하고 신청하는 현실임.
 - 대부분 마을에서는 컨설팅 업체가 계획서에 작성한 내용대로 따라가는 수준으로서 마을주민 수요와 무관한 사업이 포함됨.
 - 컨설팅 용역업체는 담당자가 원하는 수준의 내용으로, 사업이 통과될 수

있도록 사업계획서를 만들어오기 때문에 개입될 수밖에 없는 상황이 연출, 실제 사업이 선정된 이후 용역화하는 절차를 밟음.

다. 의사결정 영향여부

- 마을주민 주도사업이므로 사업신청, 수행, 포기 여부 결정주체는 민간
 - 사업진행은 거의 문제없이 되는 편이고 중간에 문제가 생기는 경우가 가끔 있긴 하지만 취소 권한은 충청남도가 없고 기초지자체에게 있음.
 - 자발적 포기는 연간 1-2건 발생하는데 민간이 주도하는 사업이므로 마을주민이 먼저 의사표시를 하지 않는 이상 행정에서는 수행 혹은 포기 여부 등 개입하지 못함.
 - 예시. 마을 자체적으로 어떻게든 하려고 노력을 하다가 도저히 안 되는 경우 자발적으로 포기 의사표시, 사업 취지는 마을이 하나로 뭉쳐서 잘 살아보자는 것인데 사업으로 인해서 오히려 마을 내 갈등만 발생하게 되는 경우 자발적으로 포기 의사표시 등의 경우가 발생함.
- 지자체장에게 대규모 국비사업 확보 실적은 정치성으로 작용하므로 주요 현안사업, 계속 관심을 가질 수밖에 없는 구조
 - 사업추진 과정에서 마을을 발굴, 사업계획서 작성, 공모사업에 대응하는 과정은 시군 실무 담당팀장이 적극 개입해서 사업 결정의 실질 권한 보유함.
 - 대부분 하드웨어 사업은 시장·군수가 가시적인 실적으로 보여줄 수 있는 사업으로서 공모사업 신청은 꾸준하게 있는 편인 반면, 역량강화와 같은 소프트웨어 사업은 가시적인 실적이 나오지 않으므로 인기 없음.
- 타 사업에 비해서 의사결정 주체는 지자체, 지방정부 권한과 영향 높은 편
 - 의사결정 주체는 포괄보조사업을 통한 지자체 권한 이양이기 때문에 지침 상 결정 주체는 시장·군수, 농식품부는 협의 주체가 됨. 다만, 사업변

경율이 높을 경우 실질적 결정 주체는 농식품부가 됨.

- 사업비 50% 이내로 변경할 때 지자체장과 실무 담당팀장이 의사결정에 중요한 영향을 끼치고 50% 이상 변경할 때 농식품부가 실질적인 권한과 영향력을 행사한다고 볼 수 있음.

<ul style="list-style-type: none"> · 기본계획서 : 예비계획서 중 변경되는 정도에 따라서 협의권 주체 변환. 즉, 변경비율이 30% 범위 내에서는 시장·군수 협의, 50% 범위 내에서는 도지사 협의(50% 범위 내에서 시장/군수가 자체적으로 최종 권한), 50% 이상 변경될 시 농식품부와 협의를 거쳐야 함. - 5억 원 이내의 마을만들기 사업은 사업비 규모가 크지 않기에 협의만 거치지 실제 권한은 시장/군수가 결정함. - 변경할 사항도 그리 많지 않음(5억 원 중 연구용역비, 역량강화사업비 빼면 하드웨어사업은 2억 원~2.5억 원 가량만 변경가능 범위). - 권역사업과 같이 사업비 규모가 큰 사업은 협의가 아닌 실제 농식품부가 권한에 영향력을 행사할 만함. · 시행계획서 : 기본계획서 대비 30% 이상, 미만으로 협의권 주체 변환. - 5억 원 이내의 마을만들기 사업은 기본계획서와 시행계획서 같이 감.
--

3.3.2. 산출 및 성과 단계

가. 조직과 인력 구성 합리성

- 농식품부 업무편제와 불일치, 농업정책영역과 농촌정책영역 구분 불명확하고 체계적이지 못한 구조
 - 2018년 8월 기준, 충청남도 농정국 내 농업정책과는 농정기획팀, 농정혁신팀, 농촌산업팀, 도농상생복지팀으로 구성, 농촌마을지원과는 농지관리팀, 마을가꾸기팀, 기반시설팀, 정주지원팀으로 구성됨.
 - 농촌마을지원과에 있는 농지관리 및 농업기반시설팀은 농업정책 영역으로 농업정책과로 재편함이 효율성과 협업 측면에서 명확할 것으로 보임.
 - 예를 들면, 농업정책과에 있는 농촌산업팀은 농촌정책 영역으로 농촌마을지원과로 재편함이 효율성과 협업 측면에서 유리할 것으로 보임.
- 부서별·사업별 칸막이 심화, 기능과 수요 중심의 조직이 아닌 직렬 중심의

조직으로서 복잡하고 성과 달성에 난항 예상

- 마을사업이 다양한 영역을 포괄하고 있는 만큼 현재의 부서별·사업별 칸막이는 견혀야 하고 좀 더 단순한 구조로서 마을현장에 밀착되는 행정 사업 전개 필요함.
- 다양한 마을만들기 영역을 포괄할 수 있는 추진조직 부재, 칸막이 현상, 수요자 중심이 아닌 조직 논리에 의한 조직체계는 지양해야 함.
- 용어, 체계, 구조 등이 복잡할수록 당초 목표했던 성과달성은 멀어짐.

○ 인사이동·순환보직·전문성·지자체 역량 문제, 광역기능의 역할 정립 필요성 공감

- 행정의 특성 상 잦은 인사이동에 따른 순환보직 문제는 정책추진에 있어서 담당자의 전문경험을 쌓을 기회를 주지 않기에 정책연속성도 없어지고 정책신뢰도가 같이 저하될 수밖에 없는 구조적 한계를 드러냄.
- 특히 광역은 각종 자료취합 기능에서 벗어나서 기초에서 하지 못하는 컨트롤타워로서 기능, 정보 공유와 확산, 자체 조직체계 정비, 제도적 뒷받침 등 역할 정립 필요성에 공감하는 상황임.
- 최근 충청남도의 경우, 연례적으로 사업설명회, 워크숍 등을 개최하여서 시군에 정보를 공유하고 확산, 컨설팅 지원 기능 역할을 함.

나. 행정 효율성, 혁신 수준, 노력과 의지 정도

○ 마을주민 수요를 반영한 사업 콘텐츠 발굴이 아닌 컨설팅 업체 등에 의해 먼저 시작

- 마을만들기 중간지원조직은 마을주민 수요를 파악하고 관리, 조율하는 사전단계에 투입되는 반면, 컨설팅 용역업체는 사업계획서 작성단계부터 사업진행 단계에 투입함.
- 지역역량이 부족한 상태에서 무조건 사업을 확보하고 예산을 집행해야 하지만 지역차원의 콘텐츠가 부족하고 없는 콘텐츠를 만들어낼 수 있는

역량도 미흡한 수준이라서 컨설팅 용역업체에 의존도가 높은 구조임.

- 예산이 크기 때문에 지자체 실적에서 중요한 반면 심적 부담 큰 편
 - 일반농산어촌개발사업군에는 농촌중심지활성화사업(통합, 선도, 일반지구), 창조적마을만들기사업(권역단위 종합개발, 마을단위 개발사업), 시군역량(시군창의, 역량강화 등), 기초생활인프라정비, 농촌신활력플러스사업이 있음.
 - 시군역량과 같은 소프트웨어 사업을 제외하고 나머지 사업의 사업비 규모는 최소 5억 원에서 최대 120억 원에 이르는 만큼 사업위험성도 존재하여서 실무 담당자들은 심적 부담감이 있는 게 사실임.
- 행정은 대규모 국비확보를 통해 승진과 성과보상 체계로 연결
 - 행정입장에서는 예산확보가 조직 존재를 의미한다고 생각함. 즉, 대규모 국비가 있는 공모사업을 확보하지 못하면 조직 존재 자체가 위협받을 수 있다고 생각함.
 - 대규모 국비확보를 하게 되면 시장·군수 실적은 물론 담당자의 승진과 성과보상 체계로 연결되기 때문에 지자체간 치열한 경쟁을 하게 됨.
- 광역 및 기초지자체 간 지침 예시와 가이드라인 필요성에 대한 이견 존재
 - 중앙정부가 제시하는 지침과 가이드라인에 대해서는 광역자치단체와 기초자치단체 간 이견 존재함.
 - 광역단위에서는 지침에 나온 사업예시가 발목을 잡는다고 보는 반면, 기초단위에서는 지침으로 인해서 불필요한 잡음과 민원발생으로부터 자유로울 수 있다고 봄.
 - 공통 의견요지는 지자체 스스로 역량에 의문을 가지고 있어서 아직은 지방정부에 모든 권한을 주는 것은 부담감이 크고 준비할 시간이 필요함.
 - 찬성 의견요지는 중앙정부에서 내려오는 지침과 가이드라인, 선정과정, 평가과정이 사업을 안정적으로 추진하는데 있어서 도움이 됨. 그리고 시

장·군수가 모든 결정권한을 가지게 되면 정치적으로 이용되거나 당초 정책취지가 오염될 수 있는 여지가 있기 때문에 지침 필요함.

- 반대 의견요지는 마을개발 관련 사업인 만큼 지역 특성, 마을주민 수요를 자유롭게 반영한 것이 포괄보조사업 취지 제대로 살릴 수 있기 때문에 불필요함.

○ 모든 것이 지침에 의거하므로 행정효율성 및 혁신수준은 저조한 구조

- 일반농산어촌개발사업 모든 추진절차는 지자체와 농식품부가 검토, 협의 과정을 거침.
- 추진절차는 사업성 검토, 사업신청, 기본계획 및 시행계획 수립, 사업시행, 사후관리 순으로 진행하는데 각 단계별 지침이 있기에 이를 준수해야 함.
- 포괄보조사업이라 할지라도 이와 같은 방식으로 집행되기 때문에 행정의 효율성과 혁신수준을 기대하기에는 현실적으로 많은 걸림돌이 있음.

다. 민간 자율기재 작동, 관계성

○ 사업선정 전과 후 마을주민 의식과 태도 변화, 갈등과 충돌 발생

- 창조적마을만들기 중 마을단위사업의 경우 최소 5억 원 규모의 사업비 승인을 받게 되면 사업초기 마음이 달라지게 되는 것임.
- 5억 원을 통해서 역량강화해서 알차게 쓰는 기본계획서를 내고 공모사업에 통과한 이후 사업비가 들어오면 주변에 개입자가 생겨서 질투심과 갈등이 생기기 시작함.
- 불필요한 곳에 쓰지 말고 필요한 곳에 쓰자는 취지로 설득해가면서 당초 계획이 변질되어가고 마을 내 갈등과 충돌이 발생해서 기본계획서대로 되지 않고 계속 변해감.

○ 공모사업 선정과정에서 지침 예시 준수여부가 사업선정 결정하므로 걸림돌

로 작용, 마을주민 의견개입과 수요 반영될 수 있는 여지 부족

- 공모사업 선정과정에서 사업신청 및 사업계획서는 지침에 나온 예시를 준수하는 경우 사업선정 가능성이 높은 구조임(<그림 3-5> 참고).
- 따라서 대부분 지자체는 마을주민 수요를 반영한 사업계획서를 제출하기 보다는 예시에 맞춰진 사업계획서를 제출하게 됨.
- 사업 실행하는 지자체가 지역 특성을 반영하지 못한,千篇일률적인 사업을 집행할 수밖에 없음.

참고3 일반농산어촌개발 기능별 사업내용 예시

기능별 사업	세부사업	사업 내용 예시
기초생활기반 확충	문화	다목적마당(예시 : 야외공연장, 어린이놀이터, 운동·레포츠 시설, 쉼터 등), 마을방송, 향토자원정보 등
	복지	고령자공동이용시설 ¹⁾ (공동생활관, 공동급식 등), 다목적회관(농어업인회관 등), 서비스전달시설 ²⁾ (이동식 세탁소, 도서관, 커뮤니티 버스 등), 마을문화시설(마을박물관, 마을도서관, 마을공부방 등)
	주거·수질 환경 개선	빈집정비, 신규마을기반조성, 지붕 및 담장정비, 공동쓰레기 집하장 및 분리수거장, 혐오시설 철거, 수질오염방지시설 등
	지역경제 활성화	전통시장(5일장) 정비(간판정비, 비가림시설 등) 등
	도로·교통	연결도로, 마을안길, 버스승강장, 소형교량, 공동주차장, 교통안전환경개선, ICT 연계 교통시스템, 등
	안전·재해대비	재난대피안내관, 간단응급처치정비, 안전펜스, 지능형 영상보안 장비(CCTV), 보안등, 공동 방역시설 및 장비, 범죄예방환경 조성(CPTED) 등
	상하수도 생산기반	말뎀관정, 마을상수도, 마을하수도 등 기계화결장로확보장, 소규모 용수개발, 지표수 보강개발 등
지역소득증대	소득기반	특산물 소규모(집하장, 선별장, 가공장, 저장창고, 로컬푸드판매장 등) 공동 시설, 기존 시설을 활용한 ICT 융복합 시스템 구축 등
	체험관광	농산어촌체험시설(레크리올, 생태체험장, 아열대 ³⁾ 등), 전망대, 기존 시설을 활용한 ICT 융복합 시스템 구축 등
지역경관개선	경관·생태	마을경관 가꾸기(수목식재, 산물타리 조성 등), 생태쉼터(동방정비 ⁴⁾ 등), 마을 도랑·샛길 복원 및 정비, 소규모 친 환경에너지 시설 등
지역역량강화	교육·훈련	리더양성, 전문가양성(체험지도사, 시설운영, 응급처치 등), 교육관련 비용 및 장비 구입, 국내 선진지 견학 등
	홍보	홍보·마케팅(지역축제 활성화, 마을 브랜드개발, 홈페이지 구축, 정보화교육, 마을기피화, 마을신문 등)
	지역 활성화	유지관리활성화프로그램, 중심지와 배후마을간 연계 프로그램 ⁵⁾ , 사회적경제조직 등 전문조직 발굴 및 육성, 공동체 활성화, 일자리창출 프로그램 등
	사업지원	기본계획수립 ⁶⁾ , 세부설계수립, 감리비, 일반농산어촌사업 지원(총괄기획가, PM단, 현장활동가 등), 관련법령에 따라 시행하는 각종 법정절차(분해제지표조사, 환경영향평가 등) 등

- 1) 고령자공동이용시설 가이드북 참조(농촌공간정보시스템 정보광장 자료실에 등재)
 2) 서비스전달시설¹⁾은 농촌중심지활성화사업 및 기초생활 거점 사업에 한해 가능하며, 타용도 전용 및 사유화 불가(시·군 소관, 운영비 제외)
 3) 기반시설만 지원 가능(규해피시설, 탕크, 오토캐러밴 등은 지원불가)
 4) 현재 결착에 이용되는 농지는 대상에서 제외
 5) 농촌중심지활성화사업 및 기초생활 거점 사업(2단계 사업 시)만 해당
 6) 결 관개 획이 필요한 경우 관련 사항을 기본계획에 포함하여 수립(별도 결 관개 획수립비용 지원 불가)

〈그림 3-5〉 일반농산어촌개발사업 지침 중 예시

자료 : 농림축산식품부(2018), 농림축산식품사업시행지침서 : 일반농산어촌개발사업.

- 일반농산어촌개발사업 등 포괄보조사업은 지방농정의 저해요인이자 발전요인으로 작용, 양면성 존재
 - 저해요인으로 꼽는 사항은 지자체가 마을주민과 바로 맞닿아 있는, 현장과의 최전선에서 일하고 있는 만큼 지역 내 학연과 혈연 등 인간관계에 쉽게 얽혀서 사업을 객관적으로, 공정하게 추진하기 힘든 현실임.
 - 발전요인으로 꼽는 사항은 지자체가 자체적으로 유동적으로 집행 가능하기 때문에 상황에 맞게 대응할 수 있고 마을발전을 촉진할 수 있는 매개체로 작용함.

- 민간의 자율기재 작동여부는 국고보조사업에 비해 상대적으로 양호한 편
 - 국고보조사업은 민간이 개입할 여지가 없는 반면, 포괄보조사업 중 일반농산어촌개발사업은 상대적으로 민간 개입이 양호한 편으로 볼 수 있음.
 - 계획단계에서 외부에 의한 개입이 발생하지만 실행단계에서 민관 협업체계를 구축하면서 좋은 방식으로 방식과 내용을 변경할 수 있음.

- 민간조직 혹은 중간지원조직의 안정적인 운영 기반을 저해하는 “자치단체 자본보조” 예산과목(인건비 지원 불가)의 존재
 - 일반농산어촌개발사업 예산과목이 자치단체 자본보조로 되어 있기 때문에 근본적으로 인건비를 집행할 수 없는 구조임.
 - 이는 민간조직 혹은 중간지원조직의 안정적 운영 기반 확보에 어려움을 겪게 되는 치명적인 요인이 됨.
 - 사소한 것처럼 보이는 규정 하나가 전체 방향을 좌지우지 할 수 있다는 점은 시사하는 바가 매우 큼. 즉, 작은 규정·지침·문구 하나하나에도 지방자치 실현을 저해하는 요소가 있으므로 엄밀한 검토가 필요함.

3.3.3. 사후관리 및 평가 단계

가. 사업성과관리 적절성

- 마을주민은 유지 및 사후관리 무관심, 하드웨어에 점차 높은 관심, 예산종료 시점에 소프트웨어 사업비를 하드웨어 사업비로 변경하는 사례 빈번
 - 예비계획서에는 하드웨어 사업 비중과 소프트웨어 사업 비중을 지침에 맞게 60:40으로 맞춰서 신청함.
 - 기본계획 과정에서 마을주민 간 의견 차이가 발생, 갈등조정과 해결, 이해관계자 개입 등의 과정을 겪으면서 하드웨어 비중이 높아지게 됨.
 - 예산종료 시점에 이를 때까지 기본계획서는 변경을 반복하게 되는 사례가 빈번하게 발생함.
 - 마을주민은 자부담이 없으니 사업의 유지 및 사후관리에는 무관심함.
- 행정은 인력부족으로 밀도높은 사업성과관리와 감독, 모니터링 실행 한계
 - 시군에서는 영역을 포괄하기 위한 다양한 실험을 시도하고 중간지원조직을 형성함.
 - 행정의 관리인력 부족문제로 인해서 사후관리 및 평가가 체계적으로 운영되고 있지 않고 있음.
 - 사업 취지에 맞게 시작했지만 추진과정에서 ‘사업을 진행하기 위한’ 구도로 변질, 마을을 만드는 것이 아닌 마을만들기 사업을 하게 된 현실, 관리감독은 소홀한 현실 등이 계속 반복되는 악순환 구조를 보임.
- 예전보다 소프트웨어 사업비 집행이 높아지긴 했으나 기한 내 소진하기 쉽지 않아서 결국 하드웨어 사업비 집행에 치중
 - 대부분 사업의 경우 성과지표를 예산집행율로 설정하는데, 하드웨어 사업비는 비교적 수월하여서 집행율이 높게 나오지만 소프트웨어 사업비는 인위적으로 높여기가 쉽지 않아서 집행율이 저조하게 나옴.
 - 지침 상 역량강화를 위해서 소프트웨어 사업비 집행을 강조하고 있으나

현실 상 주어진 기간 내에 마을주민들과 의견일치를 보아서 소프트웨어 사업비 집행 합의를 보기에 어려움이 따르고 가시적 성과도 나질 않음.

- 자부담이 없으므로 사업대상자(신청자)의 책임성 결여, 자부담 유무는 사업 성과와 실패 수준을 결정하는 요인
 - 일반농산어촌개발사업의 재원구조는 국비 70%와 지방비 30%로 구성되어 있고 자부담은 몇 가지 경우를 제외하고는 없음.
 - 예외로 소득기반 부지 및 체험시설비 등은 자부담 조건이 부가됨.
 - 자부담이 없으므로 사업대상자(신청자)가 해당 사업에 대해서 처음부터 끝까지 책임성을 가지고 완결하고자 하는 의지가 결여될 수밖에 없음.
 - 자부담 유무는 결과적으로 사업성과 수준을 결정하는 변수로 작용함.

※ 참고 : 자부담 기준

- 지역소득증대 기능사업(소득기반 및 체험) : 부지 100% 및 시설비의 20%
 - 사유 시설물 정비 : 시설비의 20% 단, 공익적 기능을 수행하는 간판과 담장정비사업 등은 시설비의 10%
 - * 사유 시설물의 정비는 10가구 이상 집단화되어 있을 경우에 한해 시행. 단, 슬레이트 정비 및 빈집철거 등 안전위생과 관련된 경우 5가구 이상 시행 가능
- 자료 : 농림축산식품부(2018), 농림축산식품사업시행지침서 : 일반농산어촌개발사업.

나. 모니터링 및 피드백 실시 여부

- 지자체 간 공모사업 경쟁 구도 속에서 사업을 만들고 추진, 관리는 소홀
 - 일부의 경우 공무원은 실적달성에 따른 성과보상을 위해서, 시장·군수는 지자체 실적과 가시적 성과를 보여주기 위해서 지자체 간 공모사업 경쟁구도에 스스로 간혀버리는 일이 발생함.
 - 농촌 고령화가 심각한 상태에서 농업인이든, 마을주민이든 계속 무엇인가를 해야 하는, 정형화된 사업 틀에 간혀버리게 됨.
 - 사업이 성사되면 그 이후 행정의 인력과 여력이 부족해서 관리감독은 소홀하게 됨.

- 행정의 의지에 따라 모니터링 등 관리점검, 평가 환류 실행정도에 차이
 - 지자체가 열정적으로 관심과 의지를 가질수록 담당자, 담당부서가 지속적으로 모니터링, 관리점검, 정책평가 등 환류를 실행, 사업을 관리함.
 - 반면, 지자체가 관심과 의지가 부족할수록 사업선정만 해놓고 이후 제대로 모니터링, 관리점검, 정책평가 등 환류를 실행하지 않고 사업을 관리하지 않음.
- 광역 및 기초 단위에서 다양한 형태의 중간지원조직을 구성하고 지원역할 수행, 융복합 시도 중
 - 충남마을만들기지원센터를 위탁 운영할 수 있는 민간 법인 설립 필요한데 2015년부터 설립 중인 시·군 지원센터와 모법인 중심으로 지속적으로 논의 추진 중
 - 충남중간지원조직협의회가 구성(2017.7.)되어 사회적경제, 자원봉사, 인생이모작, 적정기술 등의 영역에서 정보 공유와 소통 추진 중임.
 - 내포혁신플랫폼 설립을 추진(2014.5.)하고 2018년 설계 착수, 2019년 말 완공 준비 중임.
 - 다만, 충남마을만들기지원센터와 충남농촌활성화지원센터 간 업무 분리로 연계성 부족한 것이 문제로 지적되고 있음.

다. 민-관, 관-관, 민-민 등 협업체계

- 형식 상 민간 추진위원회는 운영되는 편이나 읍면단위 행정 협업체계 미흡
 - 사업을 통해서 민민, 관-관, 민-관 등 구성원에 있어서 큰 차이 없음.
 - 마을 추진위원회가 중심이 되어서 운영하기 때문에 구성인원은 같음.
 - 사업추진 과정에서 읍면사무소는 업무 상 포함되나 실제 추진위원회에는 포함되지 않고 협업체계 및 행정밀착력은 미흡한 편임.
- 광역과 기초는 같은 배를 탄 입장, 둘 간의 협업과 역할분담 중요

- 예산확보가 조직 존재의 의미라고 생각하는 광역과 시군 모두 같음.
 - 공모과정을 거치면서 광역과 기초는 서로 협업하고 역할을 분담하면서 가급적 대규모 국비 확보에 치중하게 됨.
- 민관 협치, 관관 협치 시스템 강화 위한 협업체계 양호한 편
- 민관 협치, 관관 협치 시스템을 강화할 필요가 있는데 마을만들기 당사자 조직화와 민간 법인 설립을 목표로 함.
 - 광역 행정의 민간 파트너로서 마을만들기 당사자 협의회나 다양한 조직을 설립할 필요가 있음.
 - 최근 충청남도 행정부지사 직속으로 공동체새마을정책관실이 신설(2017.12.)되어 민관 협치 기능을 좀 더 강화할 예정임.

3.3.4. 지자체 고유사업 추진사례

- 충청남도 고유사업 사례
- “희망마을-새싹마을-꽃마을-열매마을”이라는 역량단계별 지원체계 수립, 농식품부의 현장포럼과 더불어 충청남도의 소규모 선행사업을 거처하는 등 사업신청과 자격요건 강화, 광역 단위 및 기초 단위의 중간지원 조직 기구 설립을 자체적으로 추진한 바 있음.

※ 충청남도 마을만들기 사업 추진사례

- 마을만들기 사업의 당초 취지를 살리기 위해서 단계별 접근을 규정화한 것은 충청남도만의 차별성이자 새로운 시도, 중앙정부 지침과 정책으로 반영되는 성과를 보여주는 우수 사례임. 특히 정보의 교류, 정책지원과 정책제안, 소통창구 마련 등 역할을 수행하면서 해당사업이 좀 더 성숙할 수 있는 계기 마련함.
- 해당사업 초기에는 준비되지 않은 마을이, 권역이 대규모 사업비를 신청하여 오히려 마을 간 갈등 심화, 극단적 선택 등 비판을 많이 받음.
- 2012년부터 “희망마을-새싹마을-꽃마을-열매마을”이라는 역량단계별 지원체계를 수립하여 살기좋은 희망마을 만들기 사업을 실시해오고 있음.
- 2016년부터 중앙정부도 충청남도의 사례를 바탕으로 역량단계별 지원체계를 재수립하여 “예비단계-진입단계-발전단계-자립단계”별 포괄보조사업을 매칭하는 전략을 지침화하기에 이룸.
- 사업을 성공적으로 마칠 수 있게 사전에 역량을 한 단계 실험하고 키우기 위한 농식품부의 현장포럼과 충청남도의 소규모 선행사업이 있음.
- 현장포럼을 하면서 마을에서 필요로 하는 분야가 결정되고 민의가 반영(경관생태, 체험소득, 문화복지 등)되고 필요 분야를 소규모 선행사업으로 지원해서 먼저 실시하는 구조임.

- 충청남도는 현장포럼을 완료한 이후에 소규모 선행사업(사업 당 최대 3천만 원)을 거쳐야 본격적인 사업신청을 할 수 있게 자체 규정을 만들.
- 충청남도는 자체 소규모 선행사업 이행을 사업신청 요건으로 설정하고 광역과 기초 단위 중간지원조직 구성하여 역할 수행, 사업설명회, 예비사업계획서 컨설팅, 정보교류 지원 등을 함.
- 아울러 자체적으로 역량단계별 지원체계 수립(2012년), 광역단위 중간지원조직 기구 설립(2015년)을 만들고 시군단위 중간지원조직 기구 설립(계속 진행 중)을 만들어서 행정과 민간을 이어주는 역할을 수행함.

○ 충청남도 H군 고유사업 사례

- 살기 좋은 마을만들기 지원 조례 제정 등 제도적 기반 확보, 농촌지역개발분야 전문관(전문직위제) 도입, 행정지원협의회, 희망마을협의회, 권역발전포럼, H통 등을 자체적으로 추진한 바 있음.

※ 충청남도 H군 고유사업 추진사례

- 행정 단위에서는 '살기 좋은 마을만들기 지원 조례' 제정하여 제도적 기반 확보, 농촌지역개발분야 전문관(전문직위제) 도입, '행정지원협의회'를 구성·운영하여 부서 간 칸막이 해소와 유사중복사업에 따른 예산낭비 방지해서 사업 시너지효과 발휘를 위한 시도와 노력 기울임(* 행정지원협의회는 부록 참고).
- 마을 단위에서는 '희망마을협의회', '권역발전포럼' 등을 구성·운영하면서 사업의 유지 및 사후관리에 주력 중임.
- 민간과 행정 공동으로 'H통'을 구성하여 운영 중, 민관협력논의기구를 자발적으로 구성하여 민간과 행정 간 격차를 완화하고 활발한 정보공유를 통해 여러 분야의 사업 추진 시 원동력으로 작용, 각자 할 수 있는 범위 내에서 역할을 스스로 찾아서 할 수 있게끔 원동력이 되고 있음.

[H군 살기 좋은 마을 만들기 조례]

제12조(전담부서 지정) 군수는 사업을 체계적으로 추진하기 위하여 마을만들기 분야를 총괄할 수 있는 전담부서(이하 "전담부서"라 한다)를 지정하거나 설치할 수 있다.

제13조(행정지원 협의회) 군수는 사업을 담당하는 관련 부서들의 원활한 업무 추진을 위해 필요한 경우 H군 마을만들기 행정지원 협의회(이하 "협의회"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

제14조(전문인력의 지원) 마을만들기를 추진하는 데 마을의 요청이 있을 경우에는 전문인력을 지원할 수 있으며, 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

3.3.5. 성과와 한계 등 총괄평가

○ 성과와 한계

- 국고보조사업에 비해서 상대적으로 지방정부와 민간 자율성 적정수준 보장
- 역량단계별 지원체계를 수립한 지자체 시도가 농식품부 정책과 지침으로 반영

- 광역 및 기초 단위 다양한 형태의 중간지원조직 구성, 민관 협치시스템 구축
- 외부 용역업체 개입에 의한 사업 시작, 마을주민 의견과 수요 반영 미흡
- 농식품부 업무편제와 불일치, 농업정책영역과 농촌정책영역 구분 불명확하고 체계적이지 못한 구조
- 광역 및 기초지자체 간 지침 예시와 가이드라인 필요성 이견 존재
- 행정은 인력부족으로 성과관리와 감독, 모니터링 등 평가환류 실행 한계

○ 포괄보조사업 전체 총괄평가

- 당초 정책목적, 취지, 방향이 사업 추진과정 상에서 변질
- 국고보조사업과 포괄보조사업 간 추진방식, 추진내용 차이점 부재
- 대규모 국비, 지자체 자율성 부여라는 특수성으로 인해서 정치 상황과 연동
- 지방농정의 저해요인이자 발전요인으로 작용하는 “양면성” 존재
- 사업만 있고 일선 현장에서의 사업 추진주체 및 추진조직 준비상태 미흡
- 지자체 간 공모사업 경쟁 구도 속에서 사업을 만들고 추진, 관리하는 소홀

○ 일반농산어촌개발사업군 총괄평가

- 일반농산어촌개발 사업내용과 추진조직 불일치, 추진체계 고민 부족
- 사업발굴은 하고 있지만 사업 추진체계를 고민하지 않고 실행하는 문제
- 마을주민 주도에 의한 상향식 사업이 아니라 외부인에 의한 개입
- 부서별·사업별 칸막이 심화, 기능과 수요 중심 조직이 아닌 직렬중심 조직
- 인사이동·순환보직으로 인해서 공무원 전문성과 지자체역량 축적 한계
- 자부담이 없으므로 사업신청자 책임성 결여, 사업변경과 수정 등 반복
- 집행을 향상과 지자체 실적 달성을 위한 하드웨어 사업비 집행에 치중
- 사업선정만 집중하면서 사후관리 및 유지관리에 소홀하는 악순환 구조

☞ 일반농산어촌개발사업군 추진체계 총괄 요약 및 정리(<표 3-14> 참고)

〈표 3-14〉 일반농산어촌개발사업군 추진체계 총괄 요약 및 정리

추진체계 과정	추진체계 항목	세부내용
투입 및 집행 단계	추진방식 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 국고보조사업과 포괄보조사업 간 추진방식, 추진내용 차이점 부재 사업추진체계를 고민하지 않고 행정도, 마을도 예비사업계획서 통과와 사업 선정, 의도적인 사업발굴에 모든 역량 집중 시행지침, 매뉴얼, 가이드라인 등 규칙과 규정에 따른 보조사업 집행방식 3개년 사업기간이므로 집행과정에서 이월 가능 등 유연하다는 장점 사업선정 이후 예비사업계획서는 사업변경과 수정 등 무한 반복
	추진주체 타당성	<ul style="list-style-type: none"> 행정지원체계 정비 필요, 농촌정책 명확화, 마을만들기 유사업무 통합 필요 일반농산어촌개발은 곧 마을만들기, 사업의 내용과 행정추진조직 간 불일치 최소한 역량강화 교육이수 시간 등 기본요건만 충족한 상태에서 사업이 만들어지나 추진주체와 추진조직의 준비가 미흡한 상태로 출발 외부 컨설팅 용역업체가 먼저 제안, 예비사업계획서 작성 대행, 마을주민수요와 무관한 의도적인 사업 발굴, 추후 용역화하는 절차 진행
	의사결정 영향여부	<ul style="list-style-type: none"> 마을주민 주도사업이므로 사업신청, 수행, 포기 여부 결정주체는 민간 지자체장에게 대규모 국비사업 확보 실적은 중요한 정치성과로 작용하므로 주요 현안사업, 계속 관심을 가질 수밖에 없는 구조 타 사업에 비해 의사결정 주체는 지자체, 지방정부 권한과 영향 높은 편
산출 및 성과 단계	조직과 인력 구성 합리성	<ul style="list-style-type: none"> 농식품부 업무편제와 불일치, 농업정책영역과 농촌정책영역 구분 불명확하고 체계적이지 못한 구조 부서별·사업별 칸막이 심화, 기능과 수요 중심의 조직이 아닌 직렬 중심의 조직으로서 복잡하고 성과 달성에 난항 예상 인사이동·순환보직·전문성·지자체 역량 문제, 광역기능의 역할 정립 필요성 공감
	행정 효율성, 혁신 수준, 노력과 의지 정도	<ul style="list-style-type: none"> 마을주민 수요를 반영한 사업 컨텐츠 발굴이 아닌 컨설팅 업체 등에 의해 먼저 시작 예산이 크기 때문에 지자체 실적에서 중요한 반면 심적 부담 큰 편 행정은 대규모 국비확보를 통해 승진과 성과보상 체계로 연결 광역 및 기초지자체 간 지침 예시와 가이드라인 필요성에 대한 이견 존재 모든 것이 지침에 의거하므로 행정효율성 및 혁신수준은 저조한 구조
	민간 자율기재 작동, 관계성	<ul style="list-style-type: none"> 사업선정 전과 후 마을주민 의식과 태도 변화, 갈등과 충돌 발생 공모사업 선정과정에서 지침 예시 준수여부가 사업선정 결정하므로 걸림돌로 작용, 마을주민 의견개입과 수요 반영될 수 있는 여지 부족 일반농산어촌개발사업 등 포괄보조사업은 지방농정의 저해요인이자 발전요인으로 작용, 양면성 존재 민간의 자율기재 작동여부는 국고보조사업에 비해 상대적으로 양호한 편 민간조직 혹은 중간지원조직의 안정적인 운영 기반을 저해하는 “자치단체 자본보조” 예산과목(인건비 지원 불가)의 존재
	사업성과관리 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 마을주민은 유지 및 사후관리 무관심, 하드웨어에 점차 높은 관심, 예산종료 시점에 소프트웨어 사업비를 하드웨어 사업비로 변경하는 사례 빈번 행정은 인력부족으로 밀도 높은 사업 성과관리와 감독, 모니터링 실행 한계

추진체계 과정	추진체계 항목	세부내용
사후관리 및 평가 단계		<ul style="list-style-type: none"> · 예전보다 소프트웨어 사업비 집행이 높아지긴 했으나 기한 내 소진하기 쉽지 않아서 결국 하드웨어 사업비 집행에 치중 · 자부담이 없으므로 사업대상자(신청자)의 책임성 결여, 자부담 유무는 사업 성과와 실패 수준을 결정하는 요인
	모니터링 및 피드백 실시 여부	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 간 공모사업 경쟁 구도 속에서 사업을 만들고 추진, 관리는 소홀 · 행정의 의지에 따라 모니터링 등 관리점검, 평가 환류 실행정도에 차이 · 광역 및 기초 단위에서 다양한 형태의 중간지원조직을 구성하고 지원역할 수행, 융복합 시도 중
	민-관, 관-관, 민-민 등 협업체계	<ul style="list-style-type: none"> · 형식 상 민간 추진위원회는 운영되는 편이나 읍면단위 행정 협업체계 미흡 · 광역과 기초는 같은 배를 탄 입장, 둘 간의 협업과 역할분담 중요 · 민관 협치, 관관 협치 시스템 강화 위한 협업체계 양호한 편
지자체 고유사업 사례	충청남도, H군	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 여건에 따라서 다양한 실험 시도 중이나 2012년에 본격 시작한 충청남도 희망마을만들기사업이 농식품부 정책 반영 성과, 지속적으로 사례 창출 · 충남(광역) : 자체 소규모 선행사업 이행을 사업신청 요건으로 설정, 광역 및기초 단위 중간지원조직 구성하여 역할 수행, 사업설명회, 예비사업계획서 컨설팅, 정보교류 지원, 역량단계별 지원체계 수립(2012년), 광역단위 중간지원조직 기구 설립(2015년), 시군단위 중간지원조직 기구 설립(계속 진행 중) 등 · H군(기초) : 행정지원협의회, H통, 희망마을협의회, 권역발전포럼, 살기 좋은 마을만들기 지원 조례 제정 등 제도적 기반 확보, 농촌지역개발분야 전문관(전문직위제) 도입 등
성과와 한계	전체	<ul style="list-style-type: none"> · 국고보조사업에 비해서 상대적으로 지방정부와 민간 자율성 적정수준 보장 · 역량단계별 지원체계를 수립한 지자체 시도가 농식품부 정책과 지침 반영 · 광역 및 기초단위 다양한 형태의 중간지원조직 구성, 민관 협치시스템 구축 · 외부 용역업체 개입에 의한 사업 시작, 마을주민 의견과 수요 반영 미흡 · 농식품부 업무편제와 불일치, 농업정책영역과 농촌정책영역 구분 불명확하고 체계적이지 못한 구조 · 광역 및 기초지자체 간 지침 예시와 가이드라인 필요성 이견 존재 · 행정은 인력부족으로 성과관리와 감독, 모니터링 등 평가환류 실행에 한계
총괄 평가	포괄보조사업 전체	<ul style="list-style-type: none"> · 당초 정책목적, 취지, 방향이 사업 추진과정 상에서 변질 · 국고보조사업과 포괄보조사업 간 추진방식, 추진내용 차이점 부재 · 대규모 국비, 지자체 자율성 부여라는 특수성으로 인해서 정치 상황과 연동 · 지방농정의 저해요인이자 발전요인으로 작용하는 “양면성” 존재 · 사업만 있고 일선 현장에서의 사업 추진주체 및 추진조직 준비상태 미흡 · 지자체 간 공모사업 경쟁 구도 속에서 사업을 만들고 추진, 관리는 소홀
	일반농산어촌개발사업군	<ul style="list-style-type: none"> · 일반농산어촌개발 사업내용과 추진조직 불일치, 추진체계 고민 부족 · 사업발굴은 하고 있지만 사업 추진체계를 고민하지 않고 실행하는 문제 · 마을주민 주도에 의한 상향식 사업이 아니라 외부인에 의한 개입 · 부서별사업별 칸막이 심화, 기능과 수요 중심 조직이 아닌 직렬중심 조직 · 인사이동과 순환보직으로 인해서 공무원 전문성과 지자체역량 축적 한계 · 자부담이 없으므로 사업신청자의 책임성 결여, 사업변경과 수정 등 반복 · 집행을 항상과 지자체 실적 달성을 위한 하드웨어 사업비 집행에 치중 · 사업선정만 집중하면서 사후관리 및 유지관리에 소홀하는 악순환 구조

4. 충청남도 고유사업 실태분석 : 농업환경실천사업

4.1. 기초현황⁷

○ 농업환경실천사업 도입배경(<표 3-15> 참고)

- 벼경영안정직불금과 맞춤형비료지원사업 통합하여 2017년 최초 시작하였고 일명 “충남형 농업직불금”인 농업환경실천사업 실행하게 됨.
- 주요 협약내용은 필수 기본사항으로서 질소질비료 적정시비 정착에 동참, 추가 선택사항으로서 지자체별 자율적으로 정하도록 함.

○ 벼경영안정직불금 개요

- 충청남도는 쌀 재배농가를 대상으로 2012년부터 5년 간 농가 당 5ha까지 ha당 231천 원 지급함(65%인 1ha 미만 농가는 평균 11만 원, 7.6%인 3ha 이상 농가는 평균 94만 원 수령).
- 폐해로서 면적 기준의 지급으로 소농과 대농의 소득불균형 심화 유발, 대다수의 소농은 소액수령으로 인해 정책인지도 부족, 쌀에만 집중지원 한다는 비판이 제기됨.
- 결과는 농자재 지원사업 폐해, 대농과 소농의 소득격차 심화하는 면적 기준의 직불제 시스템 개혁 필요성 제기, 추가 재원부담을 없애고 소농 배려하는 상생농정 실현, 농업환경을 개선하기 위해 신규사업 결정함.
- 이행사항으로서 대농 양보, 중소농과 대농 영농규모 관계없이 농가별 균등지원, 벼 재배농가에 한정하지 않고 전 농가에 지원함.

7 자료 : 이한용(2017), 충남형 농업직불제 ‘농업환경실천사업’ 바로알기, 계간 농정연구 61호, pp.212-216.

○ 맞춤형비료지원사업 개요

- 충청남도는 2002년부터 14년 간 맞춤형비료 지원사업을 시행하여 농가 당 2ha까지 무상으로 비료 공급함.
- 내부적인 폐해로서 당초 목표인 농가경영안정, 적정시비를 통한 고품질 충남쌀 생산과 어긋난 결과 발생함. 즉, 무상비료 외에 추가 비료 구입하여 시비, 화학비료 과다시비, 질소질비료 시비 증가에 따라 단백질 함량 증가 미질 저하, 내병성 약화로 농약사용 증가, 도복 경감제를 추가로 구입하여 공급, 생산비 증가, 충남쌀 가격 하락, 농가경영 악화로 이어짐.
- 외부적인 폐해로서 쌀 공급과잉 시점에 생산량 증대를 유발하는 농자재 지원사업 지속성에 의문이 제기되었음.

〈표 3-15〉 농업환경실천사업 개요

정책사업	고품질 농산물 생산기반 구축
단위사업	고품질 브랜드쌀 소비촉진 기반 구축
세부사업명	농업환경프로그램 실천 지원
통계목	자치단체경상보조금(308-01)
추진부서(도)	충청남도 농정국 친환경농산과(농업경영팀)
추진부서(시군)	시군 농정부서
총 사업비 (도,시군비)	도비 30%, 시군비 70% 2017년 485억 원(도비, 시군비 포함), 도비만 111억 원 2018년 522억 원(도비, 시군비 포함), 도비만 156.6억 원, 시군비 365.4억 원 2020년까지 예산 1.5배 확대 예정
사업기간	2016년 계획수립, 도지사와 9개 농업인단체 상생협약 체결 2017년부터 본격 시작, 매년 실시, 2017년 4월초 1회 변경, 다시 진행 2018.1.1.~2018.12.31.(단년도 사업)
소요재원	충청남도 자체재원
계상사유	농촌다움 유지 및 지속가능한 농업 위해 농가-행정이 상호준수이행 협약 추진
회계구분	일반회계

분야	농림해양수산
시행방법	시군 시행
시행주체	시장군수(15개 시군)
사업목적	벼 재배농가의 경영안정을 목적으로 제정된 조례시행으로 농업인의 소득안정 도모와 지속가능한 쌀 산업 발전 제고 질소질 비료의 적정시비를 통해 농산물 품질 향상과 토양환경 관리를 통한 농업의 지속가능성 제고 농업농촌의 지속가능을 위한 환경개선 및 보전, 농촌다움 유지 도모
사업위치	충청남도 내 전 지역(15개 시군)
사업규모	충청남도 내 전 농가(145천 농가)
전년사업실적	2017년 추진실적 : 15개 시군, 139천 농가, 14,550,000천 원 집행
사업내용	벼 재배농가 경영안정 직불금+맞춤형 비료를 통합하여 농업·농촌의 다원적 기능 보전을 위한 프로그램, 질소비료 적정시비에 따른 농가 상호이행준수 직불금 지원
추진근거	충청남도 농업·농어촌 지원에 관한 기본 조례 친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률 제9조(농어업으로 인한 환경오염 방지, 제 10조(농어업 자원보전 및 환경개선) 농지법 제21조(토양의 개량보전)
추진경위	면적당 직불금 개념에서 벗어나 농가 프로그램 수행으로 보조금 지급개념도입
지급방식	영농규모 관계없이 농가 당 균등지급
산출기초	도비 산출내역 : 360천 원 × 145천 농가 × 30% = 15,660,000천원
지급기준	2017년부터 현재까지 농가 당 연간 36만 원 지급 2022년까지 농가 당 50만 원 보장 목표(농업인 요구사항, 도지사 공약사항)
지급대상	농업경영체등록시스템 상 등록된 농가, 145,000농가
추진방식	마을단위 협약 시스템 작동 중
지급절차 (추진체계)	사업지침시달(충청남도) → 예산반영(시군) → 농가신청(시군, 읍면동) → 대상자선정(시군, 읍면동) → 예산집행 및 정산(농협, 시군, 충청남도??) → 사업결과보고(충청남도) : 총 신청자수, 총 지급대상과 지급금액
성과지표	질소질비료 감축

자료 : 1. 충청남도 재정정보공개시스템 : 세출예산 부분(<http://www.chungnam.go.kr/finance/finance/contents/finance/exp/01/exp.01.001.motion>)

2. 충청남도(2018), 2018년 본예산 사업설명서, pp.391-392.

4.2. 총괄 추진체계

- 충청남도의 농업환경실천사업 조직·인력 등 추진체계(<그림 3-6> 참고)
 - 2월초 충청남도(친환경농산과 경영기획팀)에서 주관, 농업환경개선 실천사업 시행지침 수립 및 시달, 시·군으로부터 신청내역을 제출받아 사업내용 정리 및 관리, 지속적인 협약 프로그램 발굴 및 이행방식 개선, 우수실천마을 모니터링을 실시함.
 - 2~10월에 충청남도 15개 시군(농업정책과 혹은 농산과)에서 담당, 신청·협약 농가별 내역을 정리하여 도에 제출, 농업환경실천사업에 대한 지속적 홍보 및 시범마을 이행 점검함.
 - 3월 중 충청남도 15개 시군 내 읍면동사무소(산업계 등)에서 마을대표와 읍·면·동장 간 질소비료 적정시비 및 벧짚환원 협약, 실질 사업집행, 개인신청서 취합 후 읍·면·동-마을 간 협약 체결, 충청남도 15개 시군 마을이장과 마을주민은 농가별 농업환경실천사업 신청서 작성 후 읍면동사무소 제출함.
 - 10월 말 적정시비, 벧짚환원(3년1주기), 홍보(이장회의, 기관단체장 회의 등) 전개, 읍·면·동-마을 간 협약 체결 결과 보고 후 사업비를 지급함.
 - 사업기간 동안 질소비료 적정시비(9kg/10a), 벧짚환원(3년 1주기) 및 농업환경 개선에 기여할 수 있는 활동을 자율적으로 실천함.
- 충청남도의 농업환경실천사업 대상자 기준, 승계조건, 제외 대상
 - 신규대상은 2017년 쌀·밭·조건불리직불금 수령 농가 단위로 설정함.
 - 승계조건은 농업소득의 보전에 관한 법률 적용하도록 함.
 - 제외대상은 신청 및 지원금 지급일 기준 주민등록상 타시도 거주자, 2018년 쌀·밭·조건불리직불사업 신청대상이 아닌 자, 기존 대상 농가에서 세대 분리한 자 등임.

충청남도	전체	도지사	도지사와 9개 농업인 단체와 협약 (최초시작 시기 : 2016년 8월)
↓			↓
충청남도	친환경농산과 경영기획팀	주무관 담당	5-6page 분량의 사업시행지침 수립 및 전달(2월 초) 2017년 초 시군별 순회설명회 실시(2시간 분량 행사) 2017년 말 우수마을 시상대회 실시
↓			↓
시군청	농업정책과 농산팀 담당	주무관 담당, 1명 배정 (여러 업무 중 본 업무 추가 배정)	신청협약 농가별 내역 정리, 최종취합, 도에 제출(4월 초) 읍면동 집행지침 전달 지속적 홍보 및 시범마을 이행점검(2-10월)
↓			↓
읍면동 사무소	산업계	주무관 담당, 1명 배정 (여러 업무 중 본 업무 추가 배정)	(협약) 개인신청서 취합 후 읍면동-마을 간 협약 체결(3월중) (홍보) 적정시비, 벚짚환원, 홍보(이장회의, 기관단체장 회의 등)전개 (지급) 읍면동-마을 간 협약체결 결과 보고 후 사업비 지급(10월말) 9-10월 신청자 입력, 적합대상자 선정
↓			↓
마을이장		이장단 회의	농가별 농업환경실천사업 신청서 작성 후 읍면동사무소 제출(3월중) 마을대표-읍면동장 간 질소비료 적정시비 및 벚짚환원 협약(3월중) 이장단 회의 시 사업개요 1회 설명, 협약서류에 도장(이장, 읍면동장, 시군수 직인, 도지사 직인 찍으면 완료)
↓			↓
마을주민		Agrix에 등록된 자 (쌀과 발직불금 수령자)	질소비료 적정시비, 벚짚환원 및 농업환경 개선 기여 활동 자율 실천

〈그림 3-6〉 농업환경실천사업의 추진체계

자료 : 충청남도(2018), 2018년 농업환경실천사업 추진계획.

4.3. 실태분석

- (투입 및 집행 단계) 2016년에는 다소 이상적인 목표를 가지고 복잡한 방식으로 출발했으나 협의과정에서 단순화하는 것으로 조정, 2017년에는 계도 목적을 위해서 홍보활동에 역점
 - 2016년에는 농업환경, 농촌경관, 마을공동체 구성을 목표로 추진함.
 - 추진과정에서 부딪힌 점은 농촌 내 거주하는 비농가의 소외감, 도시에 거주하면서 출입하는 경작자의 사업 참여 문제, 하향식 사업에 익숙한 농업인에게 프로그램 개발과 선택이라는 자율성 부여와 상호준수조건 협약이라는 방식에 대한 거부감·어색함·낯설음이 작용하여 반발함.
 - 2017년~2018년에는 농업환경 중 토양환경 개선을 역점과제로 선정하여 추진, 협약내용은 질소질비료 적정시비로 설정, 권고와 지도, 홍보활동에 중점을 둠.
- (투입 및 집행 단계) 기본 협약사항은 질소질비료 적정시비, 추가 선택사항은 지역별·마을별 차등화, 협약주체는 마을이장 등 주민(<그림 3-7> 참고)
 - 기본 협약사항은 질소질비료 적정시비 정착에 동참(2017년), 추가 몇몇 환원 동참(2018년), 추가 선택사항은 지역별·마을별 차등화하도록 함.
 - 일부 시군은 필수 협약내용에 “논두렁에 제초제 살포 금지”항목을 추가 함(별도 예산 지급은 없고 협약내용에 이를 포함).
 - 실천협약 주체는 마을이장-마을추진위원장-지역농협 조합장 등임.
 - 시군 여건에 따라서 해당사업의 반응과 성과가 다르고 시장·군수의 의지와 관심여부에 따라서 다름.

※ 예시 : 농업환경실천사업 협약내용

- 질소질비료 줄이기 : 농협은 집계불가, 비협조적, 민간비료업자 판매규모 증가
- 마을영농폐기물수거 : 이전부터 마을에서 해 오던 사업이고 별 색다른 사업은 아님, 1회 수거에 50~60만 원 보조를 받으니 마을에 추가 수익 발생(보통 연간 200만 원 가량 수익금 발생, 연말연초에 마을 행사비로 사용)

- 논두렁 제초제 살포지양 : 이행점검 제대로 이뤄지지 않고 있음.

농업환경실천 협약서 [안]

- 협약주체 : 읍면동장 ↔ 00마을 대표
- 협약기간 : 협약일로부터 1년간

00마을 농업환경실천 협약서

00시군 00읍면동 00마을과 00시군 00읍면동은 농업환경 개선과 보전을 통해 지속가능한 농업이 유지·보전되기 위하여 다음과 같은 사항을 실천할 것을 협약한다.

제1조 (목적) 이 협약은 「충청남도 농업환경개선 실천사업 실행계획」에 의거 농업인과 행정기관이 협력하여 지속가능한 농업의 구현과 미래지향적 환경을 조성해 나가는 데 있다.

제2조 (실천분야) 00마을과 00읍면동은 협약의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호에 대하여 적극 협력하고 실천한다.

1. 우리마을은 본 협약의 성실한 실천을 위하여 마을 구성원 모두가 참여한다.
2. 우리마을은 농업의 지속가능을 위하여 질소질비료 적정시비 정책에 동참한다.
3. 또한, 토양유기물 함량 증가와 고품질 쌀 생산을 위하여 3년 1주기를 기준으로 벼짚환원을 실천한다.

제3조 (협약이행) 00마을과 00읍면동은 제2조의 협력사항 이행을 위하여 충분한 협의와 필요한 지원을 다한다.

제4조 (신의성실) 00마을과 00읍면동은 이 협약에서 정한 사항을 신의와 성실의 원칙에 따라 적극 협조한다.

00마을과 00읍면동은 이 협약을 성실히 이행할 것을 확인하며 각각의 협약서를 작성하고 서명한 후 각1부씩 보관한다.

2018. 3. .

○○읍면동
○장 ○ ○ ○

○○마을
추진위원장 ○ ○ ○

〈그림 3-7〉 농업환경실천사업의 협약서 예시

자료 : 충청남도(2018), 2018년 농업환경실천사업 추진계획.

- (투입 및 집행 단계) 사업대상자의 사업인지도 및 이해도 부족한 편
 - 지역현장에서는 사업에 대한 방향, 내용이 복잡해서 이해하기 힘들고 사용하는 정책용어 또한 난해하여 사업대상자에게 단순한 방법으로 정책을 설명하는 게 가장 어려웠다고 함.
 - 정책집행자는 상대방에게 이해를 돕기 위해서 “*비료값, 논직불금 주던 것을 그냥 합쳐서 주는 것이다*”라고 할 수밖에 없어서 사업대상자는 현물로 받던 것을 현금으로 받는 것이라고 단순하게 인식해버림.
 - 사업에 대해서 마을이장까지는 일정 수준 인지하지만 개별 농업인 및 마을주민은 사업에 대한 인지도 및 이해도 부족하고 정책취지와 목표를 현장주민이 잘 이해했는지, 전달되었는지 여부 조차 파악 불가함.
 - 이에 충청남도는 농업인의 관심과 이해도를 높이기 위한 교육을 확대하고 각종 캠페인을 전개하여 의식을 고취시키려고 노력하는 중임.
- (투입 및 집행 단계) 농지 실제 소유자와 경작자 불일치로 인해서 헌법과 농지지배구조에 대한 근본적 한계 노출
 - 헌법에 명시된 경자유전 원칙을 위배하고 있는 상황에서 현금성 직접보조금 형태인 농업환경실천사업으로 인해서 새로운 갈등이 표출됨.
 - 기존 맞춤형비료지원사업의 경우, 소유자가 지원사업에 관심이 없어서 실제 경작자에게 비료라는 현물지급은 농업경영에 직접 사용할 수 있는 수단이었음.
 - 현재 농업환경실천사업이 현금지급으로 변하면서 실제 경작자와 소유자 간 미묘한 갈등이 발생함. 즉, 농지소유 자격, 농지원부, 임차농 여부에 따른 토양관리 관행, 농업경영체 등록 문제가 발생함.
 - 지급금액 규모가 작아서 대농보다 중소농에게 민감하지만 대부분 임차농인 현실에서 실제 경작자에게 정책효과 발생하기 어려운 구조임.
 - 즉, 지가가 저렴한 지역의 경우 임차농지 비율이 높는데 임차농지는 자기소유 토지가 아닌 만큼 토양보전 노력과 애착이 덜할 수밖에 없고, 생

산성을 최대한 높이기 위해서 비료사용량을 줄이지 않음.

- (투입 및 집행 단계) 사업대상자 선정기준의 불명확성, 현실이 반영되고 명확한 지침 부재로 인해서 현장에서 혼란, 주민등록법의 근본적 한계 노출
 - 거주이전의 자유가 헌법에 명시되어 있는 관계로 현행 주민등록법이 현실에서 얽혀버림. 즉, 실제 거주자 주소와 주민등록 주소가 불일치하는 관계로 본 사업을 실행함에 있어서도 맞지 않음.
 - 지침 상으로는 세대 당 혹은 가구 당 1명만 지급하도록 되어 있으나 한 가구 내 구성원이 다양한 형태로 존재하는데 어떻게 분리해낼지 판단이 고 가구 범위 혹은 가구 구성원 범위를 좀 더 명확하게 설정했어야 함.
 - 2017년 사업 초기에는 주민등록 상 주소와 실제 거주지 주소 상이했던 문제가 있어서 일선 현장에서 많은 혼란이 있었고, 2018년부터는 농업경영체등록시스템 상 등록된 농가(145,000농가)를 사업대상자로 설정해서 시행함(쌀·밭농업직불금을 수령할 수 있는 자).
 - 공무원이 현장점검을 직접해서 사전확인 절차만 제대로 실행해도 가능한 일이지만 현재 인력여건 상 현장점검은 거의 불가능함.
- (산출 및 성과 단계) 사업대상자 추출 혹은 선정 과정에서 마을이장에 전적으로 의존하는 구조로서 오류 발생
 - 농업환경실천 협약서에 서명한 자를 중심으로, 실제 거주자 중심으로 해서 마을이장 확인을 통해서 참여자 최종명단을 읍면동 사무소에 제출하는데 이는 마을이장 확인절차에 전적으로 의존하는 구조임.
 - 읍면동 사무소 직원이 대상자를 최종 추출하면 실제 사업대상자 선정업무는 종료, 이후 절차는 비용지급 절차만 기계적으로 이행하면 됨.
- (산출 및 성과 단계) 좋은 사업의 취지와 방향이 현장에 전달되는 과정까지 시군 행정의 밀착도 부족
 - 벼경영안정직불금과 맞춤형비료지원사업을 통합하고 농업환경을 개선한

다는 좋은 정책의 취지와 방향에는 대부분 공감함.

- 공무원이 사업 이해도와 인지도가 부족하고 취지에 동의하지 않게 되면 제대로 이해하려는 노력을 덜 기울이게 됨. 특히 충청남도 고유사업으로만 생각하고 해당 지자체 고유사업이라고 생각하지 않음.
- 행정 추진과정부터 사전 이해가 부족한 상태이니 현장에 전달하는 과정, 설명 노력도 저절로 부족하게 됨. 사업을 이해시키고 홍보하는 과정이 첫 단계부터 어려울 수밖에 없고 난관에 봉착하기에 이름.
- 도의 정책집행자는 시군의 정책집행자에게 이해를 돕기 위해서 “질소질 비료를 줄이자”라고 할 수밖에 없어서 현재는 계도비 성격의 사업이 됨.

○ (산출 및 성과 단계) 행정주도의 통계이자 정확한 성과측정 불가

- 행정이 보고하는 성과는 행정주도의 인위적 통계이자 정확한 성과측정이 불가하므로 결국 만들어진 성과로 볼 수밖에 없다는 의견도 존재함.
- 8.6%라는 질소질비료감축도 농협을 통한 맞춤형비료를 구매하지 않아서 수치로 안 잡힌 것이지 현실에서 비료사용량을 제대로 확인할 수 없음.
- 기존 맞춤형비료지원사업을 할 때는 배급받던 비료양만큼만 사용했으나 현재 농업환경실천사업으로 전환되면서 비료를 주지 않으므로 적정량을 제대로 알지 못하여 오히려 토양에 더 살포하는 경우도 발생함.

○ (산출 및 성과 단계) 비료시비량 데이터가 부재하므로 적정시비 감축 등 성과증명 자료생성에 애로사항, 농협과의 협조체계 부족하여 정량성과 측정 힘든 구조

- 당초 마을별 비료사용량 파악은 농협 전표로 파악하여 확인하려고 했으나 농협과의 협조체계가 제대로 구축이 안 되어서 실행하지 못함.
- 대신 비료공업협회로부터 충남 비료판매량 통계를 받아서 추정한 결과, 약 8.7% 질소질 비료 감축한 것으로 나타나서 성과지표로 사용 중임.
- 성분(N, P, K)별 확인은 전체 농민의 45%만 가능(3년에 1주기 신청), 3년에 1주기로 규산질 비료 감축효과 파악 가능함.

- (사후관리 및 평가 단계) 농업인 스스로 이행사항 활동을 위해서 필요한 사전 교육 부재, 제재할 수단과 기준 부재
 - 제대로 교육이 안 된 상태에서 모든 농가에게 자율적으로 이행사항을 맡길 수 없음.
 - 제재조치가 필요하나 제재할 수단이나 기준, 환경보호를 위한 적정기준이 부재함.
- (사후관리 및 평가 단계) 관리감독, 이행점검, 모니터링, 정량적·정성적 성과평가 시스템, 프로그램 부재
 - 정책과정 상 관리감독, 이행점검, 모니터링 시스템 부재가 가장 큰 문제임. 관리감독과 이행점검 등에서 사업성과가 갈릴 수 있는 요인이지만 현재 이행점검 전무한 상황임.
 - 시군, 읍면동 단위 관리감독 시스템 부재로 인해서 사업주체 및 사업대상 관리가 부재하고, 사업대상자를 관리, 정산, 관리감독, 이행점검, 모니터링 등을 확인할 수 있는 프로그램도 부재함.
 - 정량 성과 평가지표(질소질비료 사용 감축량 등)가 필요하지만 지역농협은 비료구매량 확인을 해주지 않는 등 비협조적이므로 한국비료공업협회로부터 충청남도 비료판매량 통계를 통해서 상황을 파악 중임.
 - 정성 성과 평가지표 또한 마을주민과 이장들이 불만사항이 많아서 제대로 평가를 할 수 있는 분위기가 아님.
 - 이행점검이 없으므로 정책취지가 무색해지고 지급근거와 명분이 점차 취약, 당초 정책목표와 취지가 변색되어가는 등 안타까운 현실임.
- (사후관리 및 평가 단계) 사업관리 프로그램 미개발로 업무의 번거로움 가중되고 정확한 정책평가가 힘들어진 상황
 - 정책관리를 위한 과학적 프로그램도 부재하여 담당공무원은 엑셀시트로 만들어서 관리 중임.

- Agrix와 연동할 수 없기 때문에 집행자는 별도 프로그램을 여러 개 관리해야 하는 번거로움이 있음.
 - 협약서 상 형식적으로 지역농협이 포함되어 있지만 실제 사업에서 협조하는 사항은 없음.
 - 관리시스템의 전산화·자동화로 인해서 오히려 공무원들의 현장점검이 부실해질 수 있다는 우려도 있음.
- (지자체 추진사례) 충청남도 D시는 자체적으로 이행사항 추가 실시
- D시는 충청남도에서 제시한 ‘질소질비료감축’, ‘벗짚환원’과 더불어 자체적으로 ‘논두렁 제초제 살포 금지’ 이행사항을 추가하여 실시 중
- (향후 계획) 교육과 홍보 활동 강화, 조례 제정 등 제도적 기반 준비, 전반적인 사업실행 및 관리시스템 점검과 재설계 등
- 연초 새해영농기술교육 시 “다원적기능 보전 및 지원에 대한 내용” 교육 이수 (1회) 필수조건 부여할 방안 구상 중임.
 - 인식 및 공감대 확산을 위해서 지속적인 홍보 필요(지역농협 협조 필요, 수시로 마을 방송 실시), 누적적이고 체화할 수 있는 방안 모색 필요함.
 - “농업·농촌의 다원적기능 보전 및 지원에 관한 조례” 제정 준비 중임 (2018년 상반기 회기 발의).
 - 마을단위 지급방식으로 전환하고 공익적 기능을 발휘할 수 있는 사업 추가 발굴하여 이행사항에 포함함(예. 빈병수거를 통한 재활용).
 - 정책대상자에 대한 관리, 비용정산 및 지급을 위해서 자체 사업관리 프로그램 개발 수요가 증대하여 구상 중임.
 - 사업관리 프로그램을 포함해서 사업실행 전반에 대한 이행점검 관리시스템 점검과 재설계가 필요함.
- (주요 성과) 농업환경실천사업으로 인한 제도, 취지, 방향 측면에서 농업환경개선의 중요성과 필요성 각인, 농식품부 시범사업 실시로 반영되는 성과

- 농업직불금 제도 개선방안(허남혁 외, 2013;강마야 외, 2014)에서 도출된 결과를 2016년에 지방농정 시범사업(농업생태환경 프로그램)으로 추진, 충청남도 고유사업으로서 농업환경실천사업 추진한 사례임.
 - 농업환경 중요성과 농업환경 개선 필요성을 농업인에게는 물론 공무원에게 각인시키는 효과가 있었음.
 - 충청남도가 자체적으로, 선도적으로 추진한 사업으로서 다른 고유사업 추진 동력을 확보할 수 있게 해 주는 효과도 있고, 사업추진 시 발생했던 시행착오를 통해서 선행 학습하여 학습효과 배가, 현장 공무원과 농업인 역량 강화에 도움이 됨.
 - 충청남도 고유사업이 농식품부 시범사업(2018년) 실시로 반영, 본 사업화(2019년) 추진 예정에 있음.
- (주요 성과) 농업환경실천사업으로 인한 사업효과 측면⁸으로 화학비료 사용량 감축, 충남농업 이미지 제고, 변동직불금 지급축소, 토양환경 개선 등
- 화학비료 사용량 감축(2016년 대비 화학비료 판매 감소량 12,133톤, 8.6% 감축)과 화학비료 구입비 절감(6,795백만 원 감소)효과 발생함.
 - 과다시비로 생산량 증대라는 관행농업 오명에서 벗어나 충청남도 친환경 이미지 제고 및 농산물 브랜드 가치가 상승함.
 - 국가적으로 비료 원료수입 감소 및 쌀 과잉생산 해소로 양곡관리비 절감에 도움을 줌.
 - 적정생산에 따른 시장가격 상승으로 변동직불금 지급규모 축소 가능함.
 - 금액 경제성보다 고품질 농산물 및 토양환경개선 등 의미를 부여함.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 인력절감 : 연간 60만포/20kg 구입운반 및 시비에 따른 투입인력 절감 ○ 토양개선 : 적정양분 공급으로 수질오염, 질소·인 토양과다 집적 방지 ○ 고품질화 : 쌀의 단백질 함량(6%이하) 유지로 품질향상 ○ 적정생산 : 질소질비료 적정시비(9kg/10a)로 관행시비 대비 4.8% 감소 ○ 가격상승 : 농산물 수요·공급물량 개선으로 쌀값 상승 등 제값받기 |
|---|

8 자료 : 충청남도(2017), 농업환경실천사업 안정적 추진을 위한 사업추진상황 점검 및 지침 변경계획.

☞ 농업환경실천사업 추진체계 총괄 요약 및 정리(<표 3-16> 참고)

〈표 3-16〉 농업환경실천사업 추진체계 총괄 요약 및 정리

추진체계 과정	세부내용
투입 및 집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 2016년에는 다소 이상적인 목표를 가지고 복잡한 방식으로 출발했으나 협의과정에서 단순화하는 것으로 조정, 2017년에는 계도목적을 위해서 홍보활동에 역점 · 기본 협약사항은 질소질비료 적정시비, 추가 선택사항은 지역별·마을별 차등화, 협약주체는 마을 이장 등 주민 · 사업대상자의 사업인지도 및 이해도 부족한 편 · 농지 실제 소유자와 경작자 불일치로 인해서 헌법과 농지지배구조에 대한 근본적 한계 노출 · 사업대상자 선정기준의 불명확성, 현실이 반영되고 명확한 지침 부재로 인해서 현장에서 혼란, 주민등록법의 근본적 한계 노출
산출 및 성과 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 사업대상자 추출 혹은 선정 과정에서 마을이장에 전적으로 의존하는 구조로서 오류 발생 · 좋은 사업의 취지와 방향이 현장에 전달되는 과정까지 시군 행정의 밀착도 부족 · 행정주도의 통계이자 정확한 성과측정 불가 · 비료시비량 데이터가 부재하므로 적정시비 감축 등 성과증명 자료생성에 애로사항, 농협과의 협조체계 부족하여 정량성과 측정 힘든 구조
사후관리 및 평가 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 농업인 스스로 이행사항 활동을 위해서 필요한 사전 교육 부재, 제재할 수단과 기준 부재 · 관리감독, 이행점검, 모니터링, 정량적·정성적 성과평가 시스템, 프로그램 부재 · 사업관리 프로그램 미개발로 업무의 번거로움 가중되고 정확한 정책평가가 힘들어진 상황
지자체 추진사례	<ul style="list-style-type: none"> · D시 : 충청남도에서 제시한 '질소질비료감축', '벗짚환원'과 더불어 자체적으로 '논두렁 제초제 살포 금지' 이행사항을 추가하여 실시 중
향후 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 교육과 홍보 활동 강화 · 조례 제정 등 제도적 기반 준비 · 전반적인 사업실행 및 관리시스템 점검과 재설계 등
성과	<ul style="list-style-type: none"> · 농업환경실천사업으로 인한 제도, 취지, 방향 측면에서 농업환경개선의 중요성과 필요성 각인, 농식품부 시범사업 실시로 반영되는 성과 · 농업환경실천사업으로 인한 사업효과 측면으로 화학비료 사용량 감축, 충남농업 이미지 제고, 변동직불금 지급축소, 토양환경 개선 등

5. 요약 및 시사점

○ 3농혁신 정책의 총괄 평가

- 성과로는 3농혁신 정책을 통해서 3농 정책의 중요성을 전국적으로 각인시켰다는 점, 3농혁신 정책으로 지역정책에서 농어업·농어촌 정책의 가치 강조하고 재인식 계기를 마련하여 패러다임 전환 주도하여 새로운 농정 틀 정립에 기여한 점, 구체적인 정책과 사업의 틀로 실행에 옮겼다는 점, 3농혁신 정책으로 기존의 농업정책과 농촌정책 간 체계화·통합화·연계화되는 기틀을 마련했다는 점을 들 수 있음.
- 지자체장의 의지, 관심, 열정으로 지방농정을 선도하여 농정패러다임을 변화시킬 수 있음을 재차 확인할 수 있었음.
- 한계로는 중앙정부가 지향하는 목표, 대상, 기조에서 크게 벗어나지 못했다는 점, 여전히 중앙정부 중심의 농정 구조 하에서 주도적이면서 자율적인 지방농정을 전개할 수 있는 제도·재정·조직 기반 등이 열악했다는 점, 3농혁신 정책 추진체계에 대한 중장기적인 고민 부족했다는 점을 들 수 있음.

○ 사업군 유형별 실태분석 비교(<표 3-17> 참고)

- 국비 보조사업은 중앙정부 결정권한, 지방비 보조사업은 자치단체장 관심과 의지에 따라 성과에 차이가 있음.
- 보조사업 개수가 점차 증가, 관리감독 및 정책성과 달성 힘든 구조임.
- 지자체 여건에 따라서 사업 우선순위 변동, 정책 불확실성 가중됨.
- 담당자 역량과 자율성을 제대로 발휘하기 힘든 구조임.
- 당초 정책목적, 취지, 방향이 사업 추진과정 상에서 변질됨.
- 국고보조사업과 포괄보조사업 차이는 부재하고 추진방식과 추진내용 차

이만 존재, 큰 틀에서 형식 차이는 전무함.

- 대규모 국비, 지자체 자율성 부여라는 특수성으로 인해서 정치 상황과 연동됨.
- 지방농정의 저해요인이자 발전요인으로 작용하는 “양면성” 존재함.
- 사업만 있고 현장에서의 사업 추진주체 및 추진조직 준비상태 미흡함.
- 지자체 간 공모사업 경쟁 구도 속에서 사업을 만들고 추진, 관리는 소홀하게 됨.
- ☞ 투입 및 집행단계는 무난한 흐름, 산출 및 성과 단계와 사후관리 및 평가 단계는 취약함.
- ☞ 국고보조사업과 포괄보조사업 문제 동일하므로 개선과제 또한 동일함.
- ☞ 국고보조사업의 경우, 중앙정부 보조사업 재편을 먼저 실행할 필요, 중앙정부 조직의 역할과 기능 재편을 먼저 실행할 필요성이 있음.
- ☞ 포괄보조사업의 경우, 지방정부 추진체계 중 조직과 인력 배치 등 문제 해결이 시급히 필요함.

〈표 3-17〉 국고보조사업과 포괄보조사업 유형별 실태분석 비교

국고보조사업 (농업인력육성사업군)	구분	포괄보조사업 (일반농산어촌개발사업군)
· 보조금 교부 시 국가가 지방정부의 준수를 제시하는 교부조건(예. 지방비 일정액(율) 부담 의무화, 사용목적 한정, 보조대상 규제 등)이 있는 보조금	정의, 개념	· 보조금을 교부할 때 국가가 지방자치단체에게 제시하는 교부조건이 포괄적으로 설정되는 보조금
· 국비 보조사업은 중앙정부 결정권한, 지방비 보조사업은 자치단체장 관심과 의지에 따라 성과 차이	해당사업군 총괄 평가	· 당초 정책목적, 취지, 방향이 사업 추진과정 상에서 변질
· 보조사업 개수가 점차 증가, 관리감독 및 정책성과 달성 힘든 구조		· 국고보조사업과 포괄보조사업 간 추진방식, 추진내용 차이점 부재
· 보조사업 금액은 증가, 반면 사업개수 감소로 사업당 보조금액 증가		· 대규모 국비, 지자체 자율성 부여라는 특수성으로 인해서 정치 상황과 연동
· 대농, 부농 등 소수만 지원받는 구조 심화, 영세소농은 진입불가 구조		· 지방농정의 저해요인이자 발전요인으로 작용하는 “양면성” 존재
· 지자체 재원은 국바 도비 매칭하기에 버거운 현실, 고유사업 실행 한계		· 사업만 있고 일선 현장에서의 사업 추진주체 및 추진조직 준비상태 미흡
· 지자체 여건에 따라서 사업과 정책 우선순위 변동, 정책 불확실성 가중		· 지자체 간 공모사업 경쟁 구도 속에서 사업을 만들고 추진, 관리는 소홀
· 담당자 역량과 자율성을 제대로 발휘하기 힘든 구조		

국고보조사업 (농업인력육성사업군)	구분	포괄보조사업 (일반농산어촌개발사업군)
· 농정예산 중 농업인력육성사업군은 중앙정부 0.6%~1.7%, 광역은 1.1%~42.5%, 기초는 1.0%~11.9% 비중 차지 · 평균 국비 60%, 나머지 지방비, 자부담 없음	재원배분	· 농정예산 중 일반농산어촌개발사업군은 중앙정부 5.9%, 광역은 9.3%, 기초는 6.9% 비중 차지 · 국비 70%, 지방비 30% · 소득사업 일부 제외하고 자부담 없음

주 : 국고보조금 중 포괄보조금과 대비한 개념으로서 특정보조금 개념을 명시함.

○ 국고보조사업인 농업인력육성사업군 추진체계 실태분석

- 사업대상자에게 다양한 교육프로그램 접근기회 및 역량강화 확대 기여
- 지방정부에서 도청(본청)과 농업기술원 간 역할 분담 모호, 이원화 구조
- 농업인력육성사업 관련한 지방정부 내 종합 컨트롤타워 부재
- 광역과 기초 단위 모두 농업인력육성 중요성 공감, 방향성 부재
- 농업인력육성사업 재량권 및 성과 발휘하기 힘든 구조
- 유사중복 농업인력육성사업 시행, 정책대상자 중복으로 정책효과 저하
- 농업인력육성사업 모니터링 및 피드백 비 강제사항, 관리감독 미흡
- 농업인력육성을 위한 기초부분인 소득안전망 구축이 중요한 전제조건

○ 포괄보조사업인 일반농산어촌개발사업군 추진체계 실태분석

- 일반농산어촌개발 사업내용과 추진조직 불일치, 추진체계 고민 부족
- 사업발굴은 하고 있지만 사업 추진체계를 고민하지 않고 실행하는 문제
- 마을주민 주도에 의한 상향식 사업이 아니라 외부인에 의한 개입
- 부서별·사업별 칸막이 심화, 기능과 수요 중심 조직이 아닌 직렬 중심 조직
- 인사이동과 순환보직으로 인해서 공무원 전문성과 지자체 역량 축적 한계
- 자부담이 없으므로 사업신청자의 책임성 결여, 사업변경과 수정 등 반복
- 집행을 향상과 지자체 실적 달성을 위한 하드웨어 사업비 집행에 치중
- 사업선정만 집중하면서 사후관리 및 유지관리에 소홀하는 악순환 구조

○ 충청남도 고유사업인 농업환경실천사업 추진체계 실태분석

- 사업대상자의 사업인지도 및 이해도 부족한 편

- 농지 실제 소유자와 경작자 불일치로 인해서 헌법과 농지지배구조에 대한 근본적 한계 노출
- 사업대상자 선정기준의 불명확성, 현실이 반영되고 명확한 지침 부재로 인해서 현장에서 혼란, 주민등록법의 근본적 한계 노출
- 사업대상자 추출 혹은 선정 과정에서 마을이장에 전적으로 의존하는 구조로서 오류 발생
- 좋은 사업의 취지와 방향이 현장에 전달되는 과정까지 시군 행정의 밀착도 부족, 행정주도의 통계이자 정확한 성과측정 불가
- 농업인 스스로 이행사항 활동을 위해서 필요한 사전 교육 부재, 제재할 수단과 기준 부재
- 관리감독, 이행점검, 모니터링, 정량적·정성적 성과평가 시스템, 프로그램 부재
- 성과로는 농업환경실천사업으로 인한 제도, 취지, 방향 측면에서 농업환경개선의 중요성과 필요성 각인, 농식품부 시범사업 실시로 반영되는 성과, 사업효과 측면으로 학비료 사용량 감축, 충남농업 이미지 제고, 변동직불금 지급축소, 토양환경 개선 등

제4장

개선과제

1. 지방농정 개선과제⁹⁾

- 3개 사업군 실태분석을 통해서 본 공통 문제점과 개선과제
 - 지방으로의 사무이양, 권한이양을 통한 지방농정 체계 확립은 결국 농식품부 각종 보조사업 개편 전제가 되어야 함. 즉, 유사한 국고보조사업의 통폐합, 일몰제 도입, 사업시행지침 간소화, 사후관리 여건 조성 필요함.
 - 지방농정은 이러한 과도기 상태에서 팀 간 업무조정, 과별 업무조정 등의 방식으로 준비하고 있어야 함.
 - 농업정책과 농촌정책의 불명확성을 극복하고 영역 간 분리를 통해서 조직개편 등 추진주체, 추진체계 부분에서 명확화, 체계화 필요 있음.
 - 농업정책은 예산과 보조사업, 신설과가 계속 늘어나는 추세로서 개편에 대해서 반발예상되지만, 농촌정책은 사회적경제 영역, 공동체 영역까지 포함해서 농업정책과 융복합하면 시너지효과를 발휘할 것으로 기대함.

9 주 : 1. 충청남도 3농혁신위원회(2018)의 “충남의 3농혁신 이야기(pp.186-194)”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.
 2. 강마애(2018)의 “지역농정과제 : 지역농정 재정개혁”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.

- 3개 사업군 개선과제를 통해서 도출할 수 있는 포괄적인 지방농정 개선방향
 - 중앙정부 차원에서는 정책대상과 기준, 대원칙, 정의, 개념 등 법과 제도 측면에서 보다 선명하게 규정지를 필요성 있음.
 - 지방정부 차원에서는 사람이 관건으로 지역 내 민관 협치 기반 구축 등 조직과 인력중심의 추진체계를 명확하게 정비할 필요, 단위사업군 혹은 농업정책, 농촌정책을 컨트롤할 수 있는 총괄기능 조직, 사업·업무·기능 중심에 맞는 조직 정비, 인력 배치를 하도록 함.
- (투입 및 집행 단계) 지방농정의 목표와 성과에 맞춰서 조직 및 진단 재정비 상시 추진
 - 지방농정 방향과 목표 설정이 아무리 좋아도 실행할 주체가 누구인지, 그 주체는 어떤 구성을 하고 있는지 등 조직 측면 구성 관건임.
 - 지방농정의 지속성 확보와 체계적인 추진은 조직, 제도, 예산, 인력 등에 대한 전반적인 진단과 재정비를 체계적이고 신속하게 이뤄져야 함.
 - 도 농정국, 도 농업기술원 등 분야별 업무진단을 통해 농어업 정책, 농어촌 정책을 유기적이고 효율적으로 이끌어가면서 조직 간 협력 강화, 조직 운영의 시너지 효과를 제고하기 위한 컨트롤타워 역할 필요함.
 - 행정 측면에서는 농정방향과 목표에 맞게 조직을 정비한다는 것이 실제로 조직내부의 다양한 의견 표출로 원활히 되지 않는 경우가 많은데 중요한 것은 농업정책과 농촌정책을 총괄하는 기반 확보, 직렬 중심이 아닌 업무 중심으로 재편, 정책집행자 중심이 아닌 정책수요자(농업인, 마을주민 등) 중심으로 정비하는 게 관건, 순환보직 단점을 극복할 수 있는 장치 활용 필요함(임기제 공무원 채용 확대, 전문관 지정 등).
 - 예를 들면, 마을만들기와 같은 농촌정책도 마을공동체, 지역사회정책, 농촌산업정책, 공간정책 등의 측면에서 도청에는 농촌정책과를 신설하여 컨트롤타워 기능 수행, 시군에서는 공동체경제과를 신설하는 방향으로 조직 개편을 구상해 볼 수 있음.

- (투입 및 집행 단계) 광역자치단체 간 혹은 기초자치단체 간 지역개발공동사업제도 도입
 - 광역자치단체가 전체적인 조율작업을 하되 기초자치단체 간 중점 현안사항을 놓고 지역개발공동사업 시범적으로 도입하여 실행하도록 함.
 - 시행착오 과정에서 경험을 축적 가능, 다만, 공동이라는 제도 때문에 책임성 전가 및 회피 소지가 발생할 수 있기에 미연에 방지장치 설정함.
 - 예. 충청남도의 경우, 천안시와 아산시 생활권 행정협의회 결과, 2018년 공동으로 AI 공동방역체계 구축과 매뉴얼 수립할 예정임. 참고로 이 지역은 곡계천 중심으로 상습 AI발생 중인 지역이고 제1현안인 사항임.
- (투입 및 집행 단계) 광역자치단체를 중심으로 예산과 사업을 조율하는 농업재정 코디네이터 양성, 기초자치단체 관련 업무 지원
 - 광역자치단체 무용론 등 비판이 예상됨에 따라 역할 재정립 시급함.
 - 농정국 내 관련 전담부서 및 팀을 조직하여 농업 재정 코디네이터를 양성하는데 지자체와 협업하여 예산과 사업을 조율하고 관련 정보를 제공, 관련 법률과 지침 저촉여부 판단 등 역할 수행함.
 - 농업·농촌 분야 사업 중 시군 간 상호 유사·중복되는 사업, 사업 간 시너지 효과가 발휘될 수 있는 사업, 타 부처 및 농식품부 사업을 연계하면 예산 효율성 발휘·사업성과도 발휘할 수 있는 사업 발굴 등 지원함.
- (투입 및 집행 단계) 지방농정 공무원 자체 역량강화를 위한 다양하고 구체적인 수단 도입¹⁰
 - 중앙행정기관 및 지방자치단체 정책협의회에서 농정분야 이슈를 선도하고 지방위임사무에 대해 정책협의회 내 농정분야가 제안, 협의 유도함.
 - 농정분야가 선도적으로 관련 농식품부와 지자체 간 농정현안 해결을 위

10 자료 : 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영규정([시행 2017.7.26.] [대통령령 제28211호, 2017.7.26., 타법개정])

하여 관련된 협의를 실천할 수 있도록 적극 뒷받침함.

- 지방농정 역량을 강화시킬 수 있도록 하는 다양한 수단을 검토하고 지방분권 연착륙을 위한 제도적 틀, 구현가능한 시범사업 협의를 함.
- 예를 들면, 구체적 수단으로서 지역개발공동사업제도, 농업재정 코디네이터, 농정분야 종합정보시스템, 농정협약체 운영 도입 검토할 수 있음.
- 협의대상 우선순위로서 포괄보조금 복원, 관련 제도 개선 요구도 포함함.
- 지자체의 자율성을 살릴 수 있도록 지역발전특별회계 및 포괄보조금 사업을 당초 취지대로 복원, 관련 제도개선을 입법부와 주관부처 건의, 포괄보조금 사업 중 시도자율편성사업, 시군구자율편성사업 먼저 실시함.

○ (산출 및 성과 단계) 중앙농정으로 인한 한계를 극복하여 지방농정 중심으로의 농정 전환에 대비한 주요 키워드 각인

- 지방농정이 발전하기 위해서 기관위임 농정의 지방사무화, 쌀 이외에 고소득 농산물 생산기반 확충, 소농·고령농 대책, 청년농업인 육성, 농어촌 복지, 여성농업인, 소외지역(한계마을) 등에 대한 대책 강화 필요함.
- 주요 키워드는 분야·영역·조직 간 융복합, 협동과 연대, 현장 중심, 정책수립이 중요한 것이 아닌 새로운 관점과 방식으로 전환, 농정주체와 지역 자생력 강화, 관계와 역량 강화, 행정과 민간의 파트너십에 기초한 주민 주도형 지역개발 등으로 도출함.

○ (산출 및 성과 단계) 지방농정 추진 시 민간의 참여 확대와 시군의 현장 실행력 확산

- 3농혁신 정책의 경우, 시군 순회 설명회, 추진상황 보고회, 3농혁신 현장포럼, 3농혁신 특화사업, 농협 지역혁신모델 구축사업 등 참여확대를 위한 노력을 기울였음에도 불구하고 여전히 광역지자체 단위 행정 중심으로 이뤄진 것도 사실임.
- 이런 반성을 바탕으로 향후 지방농정 추진 시 현장 농어업인을 포함한 민간인 참여, 기초지자체 참여 등 현장사람들로 하여금 주도적으로 농정

에 참여가 이뤄질 수 있도록 기반을 마련하는 노력이 중요함.

- 예를 들면, 농정에 대한 다양한 정보 제공과 홍보, 민간인의 자율참여 기반 확대, 특화사업 확대, 지방농정 정책 필요성과 중요성에 대한 농어업인과 국민 공감 확산을 위한 많은 노력 필요함.

○ (산출 및 성과 단계) 지방농정에서 광역지자체와 기초지자체 간 정책연계성 강화하여 수요자 중심으로 정책성과 달성

- 광역지자체가 자체적으로 농정을 추진할 때 겪는 어려움 중 기초지자체 참여, 관심도, 공감정도를 이끌어내는 것임.
- 지방농정이 광역지자체와 기초지자체가 한마음, 한뜻을 가지고 농정을 추진할 때 동력을 가지면서 정책효과성과 파급력 측면에서 확산 가능함.
- 하지만 대다수 기초지자체 입장에서는 시장과 군수의 공약사항과 현안 사항 챙기기에 보다 집중할 수 밖에 없기에 일부 소수 시군만이 광역지자체 정책에 참여하는 한계 발생함.
- 따라서 광역지자체는 자체 재원마련과 고유사업을 발굴, 기획, 설계, 정보공유, 정보지원, 중앙정부 제도개선 역할을 하도록 함. 기초지자체는 중앙과 광역이 놓치고 있는 틈새영역(영세소농, 사업대상자 소외계층, 농업인 직접지원사업 등)을 강화하도록 함.
- 향후 지방농정이 독자적으로 정책을 추진하게 되면 중요하게 해결해야 할 과제로 판단됨.

○ (사후관리 및 평가 단계) 국민 참여를 통한 공감대 확산, 민관 협업체계 구축 실천, 농업·농촌 문제의 국제 협력과 공조 강화를 통한 외연 확장

- 충청남도 지방농정만의 정책이 아닌 전국적인 핵심농정으로 자리매김시키고 발전하기 위해서는 농어업·농어촌의 다원적 가치와 중요성에 대한 국민 인식 제고와 공감대 확산이 지속적이면서 체계적으로 추진할 필요, 헌법개정안에도 농어업의 다원적 가치에 대한 내용 포함 필요함.
- 민간 측면에서는 민간과 민간 간 협치구조, 민간과 관 간의 협치구조, 지

역단위 민관거버넌스 기구의 역할과 기능을 확대하도록 하는 제도 기반을 마련하는 방안 필요함.

- 또한 농어업·농어촌·농어업인 등 3농 문제와 관련하여 국내 타 자치단체, 국제공동 협력도 강화하여 특정 지방농정에만 머무르는 정책이 아닌 외연적 확장 도모 필요함.

○ (사후관리 및 평가 단계) 지방농정 추진 시 지속적인 성과평가와 모니터링 등 피드백 체계 구축

- 정책사업을 설계, 기획, 집행하는 단계는 무난한 편이나 정책사업 실행 이후, 이전에 해야 할 작업이 더욱 중요함.
- 정책사업 이전 단계는 사업 중복에 따른 조직효율성 평가, 사업성과 측정, 인력구조, 사업진행방식, 사업비 집행결과 등을 지표로 한 조직진단을 실시해야 함.
- 정책사업 이후 단계는 정량 성과평가만이 아닌 현장에서의 정성 성과평가, 모니터링도 실시하여 정리여서 피드백이 보다 유기적으로 이뤄져야 할 것임. 특히 3농혁신 정책과 같이 농어업·농어촌·농어업인의 가치와 중요성을 인식하게 한 점들을 평가에 반영시킬 수 있도록 함.
- 평가와 모니터링 시스템 구축은 물론 평가 결과가 정책에 효과적으로 반영하는 방안 등에 구체적인 고민도 동시에 필요함.

○ (사후관리 및 평가 단계) 지방정부의 대표 정책사업을 지속적으로 발굴하고 육성, 지속가능성 확보

- 충청남도의 경우 3농혁신 정책을 추진하면서 가장 많이 제기한 문제는 3농혁신만의 특색사업이 무엇인가에 관한 것, 주로 중앙정부나 타지방정부에서 추진하던 사업이 아닌지에 대한 의문 제기를 많이 받아옴.
- 3농혁신 정책과 같은 지방농정이 더욱 발전하기 위해서는 중앙 연계사업 외 1회성 사업, 보여주기식 사업이 아니라 지역 특징을 충분히 반영하는 대표 정책사업을 발굴하고 차별화, 지속적으로 추진한다는 신뢰를 주도

록 해야 할 것임.

- 지방농정 추진계획 수립 시 지방농정 강화를 위한 큰 틀의 전략과 전국의 선도 사례가 될 수 있는 정책도 마련할 필요성 있음.
- (전체 구조) 중앙농정 차원의 개편방향은 정책 흐름을 만드는 추진체계, 조직개편을 준비하고 지방정부가 이를 실행할 수 있도록 제도 기반 확보와 사업선정평가 시 반영
- 정책 흐름을 만들어내기 위해서 추진체계와 조직개편 준비 필요함.
 - 마을만들기, 복지, 사회적경제 부분은 지침만으로 안 되고 부서 간 협력이 중요한 사업,장려하고 추진할 수 있는 조직기반에 초점을 맞춰야 함.
 - 조직과 인력문제, 업무분장, 사업과 예산문제 등 서로 연결되어 있는 구조로서 동시다발적으로 같이 고민할 수밖에 없음. 최근 행정안전부 지침에 의거하여 과 및 국 신설을 유연하게 대응할 수 있도록 하고 있는데 지방정부 차원에서도 이를 적극 활용하도록 함.
 - 행정 순환보직제 문제 해결을 위해서 임기제공무원, 전문직위제 공무원제도 도입을 충분히 활용하도록 유인하기 위해서 중앙정부는 공모사업을 평가할 때 사업계획서만 보고 평가하지 말고 추진주체가 어떤 추진방식으로 될 수 있는지 판단, 순환보직제 문제를 해결할 수 있는 대안을 가지고 있는지 여부 등을 종합적으로 보고 평가함.
 - 예를 들면, 지방정부가 이와 같은 조직개편과 체계가 준비되어 있는지 여부, 인사이동으로 인한 업무 연속성의 단절 문제와 순환보직 문제를 해결하기 위해서 임기제 공무원 채용 계획 여부 등 평가를 통해 판단함.
- (전체 구조) 지방농정 차원의 개편방향은 농업정책 및 농촌정책 영역 간 분리를 통해서 영역별 업무 체계화, 명확화, 시너지 효과 극대화 달성, 이에 맞춘 추진체계 및 조직개편 실행, 현장 수요자와 업무기능 중심으로 조직개편
- 충남은 3농혁신 정책을 선도적으로 했지만 결국 추진조직과 추진체계에 대해서 체계화되어 있지 않고 제대로 정비가 안 되어 있음. 즉, 수요자와

업무기능 중심이 아니라 조직보호와 직렬 중심으로 농정 조직 구성됨.

- 현재 사업을 변경하기 보다는 조직 재편, 기능 재편, 업무분장 재편을 통해서 조직보호 관점에서만 접근이 아닌 현재보다 더 수요자 중심으로 접근하여서 모든 것이 재편되도록 해야 함. 그리고 행정의 투명성을 위하여 주변에 감시하는 눈이 많아야 할 것이고 이를 위해서 협의체 혹은 협업체계 구성 중요함.
- 이와 같이 광역단위가 조직개편 모범을 먼저 보이면 시군은 저절로 따라 오게 되어 있음. 직렬 중심에 따른 문제(행정직과 타 직렬간 승진 경쟁 구도)해결을 위해서 해당직렬이 손해보지 않는다는 확신을 줘야 함. 결국 지자체장 의지와 결단이 필요한 상황임.
- 예를 들면, 농촌중심지활성화는 하드웨어사업이지만 지역에서는 읍면동 단위로 지역농업을 재편하는 수단으로 삼기, 농업을 산업적 관점이 아니라 사회적경제 영역, 공동체활동 영역으로 확장하여 포괄하면서 진정한 정책성과 만들어내기 등임.

※ 예시 : 충청남도 농정국 내 업무분장 현황(2018년 9월 기준)

- 예산규모, 공간범위로 봐도 일반농산어촌개발사업 규모가 크므로 해당과에 근무하는 인력도 많고 주로 시설직 담당
- 타 시도에 비해 농촌개발과 인력배치 인원 수 많은 편
- 농업기반시설을 담당하는 업무는 농업정책 영역으로, 농촌지역개발을 담당하는 업무는 농촌정책 영역으로 분리 필요
- 농촌마을지원과 : 생산기반정비사업, 마을만들기사업 등 업무 담당
- 농업정책과 내 도농상생복지팀 : 농촌체험휴양마을사업 업무 담당
- 농업정책과 내 농촌산업팀 : 농촌융복합산업 업무 담당

☞ 지방농정 개선과제 총괄 정리(<표 4-1> 참고)

〈표 4-1〉 지방농정 개선과제 총괄 정리

추진체계 과정	추진주체	세부내용
투입 및 집행 단계	지방정부	지방농정의 목표와 성과에 맞춰서 조직 및 진단 재정비 상시 추진
		광역자치단체 간 혹은 기초자치단체 간 지역개발공동사업제도 도입

추진체계 과정	추진주체	세부내용
산출 및 성과 단계	지방정부	광역자치단체를 중심으로 예산과 사업을 조율하는 농업재정 코디네이터 양성, 기초자치단체 관련 업무 지원
		지방농정 공무원 자체 역량강화를 위한 다양하고 구체적인 수단 도입
		중앙농정으로 인한 한계를 극복하여 앞으로는 지방농정 중심으로의 농정 전환에 대비한 주요 키워드 각인 <i>키워드 : 분야영역조직 간 융복합, 협동과 연대, 현장 중심, 정책수립이 중요한 것이 아닌 새로운 관점과 방식으로 전환, 농정주체와 지역 자생력 강화, 관계와 역량 강화, 행정과 민간의 파트너십에 기초한 주민 주도형 지역개발 등</i>
		지방농정 추진 시 민간의 참여 확대와 시군의 현장 실행력 확산 지방농정에서 광역지자체와 기초지자체 간 정책연계성 강화하여 수요자 중심으로 정책성과 달성
사후관리 및 평가 단계	지방정부	국민 참여를 통한 공감대 확산, 민·관 간 협업체계 구축 실천, 농업·농촌 문제의 국제 협력과 공조 강화를 통한 외연 확장
		지방농정 추진 시 지속적인 성과평가와 모니터링 등 피드백 체계 구축
		지방정부의 대표 정책사업을 지속적으로 발굴하고 육성, 지속가능성 확보
전체 구조	중앙정부	정책 흐름을 만드는 추진체계, 조직개편을 준비하고 지방정부가 이를 실행할 수 있도록 제도 기반 확보와 사업선정평가 시 반영
	지방정부	농업정책 및 농촌정책 영역 간 분리를 통해서 영역별 업무 체계화, 명확화, 시너지 효과 극대화 달성, 이에 맞춘 추진체계 및 조직개편 실행, 현장 수요자와 업무기능 중심으로 조직개편

2. 국고보조사업 개선과제¹¹

2.1. 국고보조사업 개선과제

- (투입 및 집행 단계) 정책신뢰도 향상을 위한 정책 연속성 법제화 등 명시화
 - 중앙정부 사업의 예측 불가능성으로 인해서 기존 중앙정부 사업 및 지방 고유사업 등과 중복사업, 반복사업 발생하는 등 현장에서 혼선 초래함.
 - 지방정부로 내려올수록 보조사업 개수가 많아지는 현상, 국비 보조사업·도비 보조사업 외에도 시군 고유사업·현안사업이 추가되므로 일선 기초자치단체에서는 더 많은 보조사업 집행, 관리감독 업무 소홀할 수밖에 없는 구조임.
 - 일례로 농업인력육성사업의 경우, 국고보조사업인 청년창업농영농정착 지원사업에 더해서 충청남도 및 충청남도 농업기술원, D시의 기존 청년 농업인 육성 및 지원사업까지 집행되는 현실임.
 - 한번 생기면 폐지 혹은 일몰이 쉽지 않은 보조사업 특성 상 추진체계 흐름도 정책성과를 달성하기 어려운 구조, 악순환 연쇄구조로 가는 중임.
 - 정책실행이 불확실하고 예측 불가능성이 증가하면 정책 신뢰도는 저하되므로 이를 방지하기 위해서 정책 연속성을 법제화할 필요가 있음.

※ 예시 : 농업인력육성사업의 경우

- 국고보조사업 : 청년창업농영농정착지원사업, 귀농귀촌인 지원사업, 도시민유치지원사업 등
- 충청남도 고유사업 : 친환경농부육성프로젝트 등
- 충청남도 농업기술원 고유사업 : 영농준비청년창업농안정지원사업, 4-H영농정착 지원사업 등
- 충청남도 D시 고유사업 : 맞춤형 청년농업인 영농조기정착지원사업 등

11 주 : 강마야(2018)의 “지역농정과제 : 지역농정 재정개혁”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.

○ (투입 및 집행 단계) 지자체 자율적으로 업무 조정 시 장려 분위기 조성, 인센티브 부여

- 지방정부 추진체계 중 도청 본청, 도 농업기술원, 시군 농업기술센터가 다양한 사업을 시행하는 만큼 유사중복 사업이 많음.
- 최근 청년일자리 창출과 관련한 중앙부처 사업들이 동시다발적으로 실행되면서 지역에서 혼란 초래, 사업은 한번 생기면 일몰이 쉽지 않음.
- 도청 내 부서별 역할과 기능을 조정하기도 전에, 청년농업인 인력들이 사전 준비도 하기 전에 관련 사업이 먼저 실행되면서 혼선 빚고 부실한 신청자가 신청하는 사례 속출함.
- 충청남도의 경우, 청년육성 및 청년일자리과 관련하여 사업 진행하는 부서와 유관기관 간 간담회를 진행한 바 있으나 결국 조율하지 못함.
- 조직 내부에서 자정능력을 발휘하여 조율·조정하는 역할 수행하는 지자체에 대해서 장려하는 분위기 조성, 인센티브 부여 등 고려할 수 있음.

○ (산출 및 성과 단계) 지방농정 분야 재정성과목표관리제의 안정 정착 지원

- 지방농정에 집행하는 국고보조사업도 지자체 단위에서 체계적인 관리를 위해서 재정성과목표관리제를 실효성있게 운영할 필요가 있음.
- 지방자치단체 내역사업별 매뉴얼 및 지침 등 통합정보 시스템을 구축하도록 함. 즉, 지자체 단위의 자체사업별 목표-추진체계-집행-관리-사후평가 및 모니터링-정책환류 등 정책 프로세스 구축(혹은 투입-산출-성과 프로세스)함.
- 농업·농촌분야 사업예산제도의 성과관리 예산제도로 정착하도록 함. 이를 위해서 예산구조, 재정지출, 성과관리 간 상호 연계성 확보 중요하고 사업예산이 성과관리 예산으로 기능하기 위해서 성과목표 설정을 위한 사업구조화(체계적 사업분류), 전략목표 달성을 위한 성과지표 명확화 및 개선이 필요함.
- 성과지표 자체의 구조개혁 추진하는데 상위 전략목표, 정책사업 목표, 하위 단위사업, 성과지표 간 체계가 상호 연계성을 가질 수 있도록 하고 성

과지표 자체의 구조개혁 추진이 급선무임.

※ 예시 : 성과지표

- 현행 성과지표 : 정량지표 중심, 목표 대비 손쉽게 성과를 측정할 수 있는 지표로만 구성되어서 당초 목표를 뒷받침 할 수 없는 구조
- 향후 성과지표 : 정성지표 추가, 스토리를 엮는 지표, 기본적으로 과도한 사업개수를 줄이고 단위사업(혹은 프로젝트 사업) 중심으로 재편 전제

- (사후관리 및 평가 단계) 민간 차원에서 보조사업 집행과 성과 부분에 관심 · 참여 · 감시 필요
 - 국비 보조사업의 경우는 자치단체의 의사결정 반영과 권한행사가 어려운 반면, 지방비 보조사업의 경우는 자치단체장의 공약사항, 관심과 의지 여하에 따라서 정책성과 차이 발생함.
 - 국비 보조사업은 중앙정부 지침, 법률, 추진절차에 맞게 기계적으로 집행하면 별 문제 없는 대신 자치단체의 의사결정 반영정도, 지역현장 수요 반영정도가 미약한 편임.
 - 도비 보조사업, 시군비 보조사업은 자치단체장의 공약사항, 관심도에 따라서 생기는 사업이므로 전담인력 배치, 중간점검도 이뤄지면서 일정 수준의 성과는 창출가능한 구조임.
 - 이러한 역할을 결국은 민간 차원에서 자율적으로, 자발적으로 실행해야 하고 적극적인 관심, 참여, 감시 행위가 필요함.
- (전체 구조) 지방정부 추진체계 논하기 이전에 중앙정부 내(농식품부, 농촌진흥청 등) 조직 역할과 기능 재편 실행
 - 최근 농식품부와 농촌진흥청의 역할과 기능 중복현상 문제가 있어서 지역상황에 맞게 통합하거나 고유의 기능대로 수행하는 지역 존재함.
 - 농업인력육성사업의 경우, 농식품부와 농촌진흥청 업무 구분이 모호해지면서 지방정부에서도 도청(본청)과 농업기술원 간 역할 분담 모호, 조직 간 업무혼선, 사업대상자 입장에서조차 인지혼란을 빚는 사례 발생함.
 - 지방정부 추진체계 논하기 이전에 먼저 중앙정부인 농식품부와 농촌진

홍청 간 농업인력육성사업 영역에 대한 역할과 기능 재편 선행 필요함.

- 농식품부 내 특별행정기관(공사) 등 지방정부화로 조직개편, 국가가 지방사무로 위임 시 사업만이 아닌 예산과 인력도 동시 배치, 사업 간 연계해서 농가에게 통합 지원하는 구조로 조직 간 융복합 견인 등 필요함.
- 예를 들면, 농식품부 내 공사와 같은 특별행정기관 등 지방정부로 조직개편방안인데 대부분의 특별행정기관을 지방정부화하여 지방농정 업무수행, 국가가 지방에 사무를 위임할 시 예산과 인력 동시 배치 등임.

※ 예시 : 농업인력육성사업의 경우

- 농식품부는 농업인력육성 정책기획 및 행정지원 기능 중심
- 농촌진흥청은 농업인력육성을 위한 지도·교육·훈련 기능 중심
- 농식품부 농업인력육성사업(경영인력과 사업)의 경우, 국비 100%인 사업은 농림수산식품교육문화정보원(농정원)을 통해서 집행, 국비 100%가 아닌 지방비 매칭의 보조사업은 도 및 시군 등 지방정부를 통해서 집행
- 농촌진흥청 농업인력육성사업의 경우, 대부분 도 농업기술원이 집행, 유사한 사업을 좀 더 세분화하여 시행 중

○ (전체 구조) 지방정부 추진체계를 논하기 이전에 중앙정부 내(농식품부, 농촌진흥청 등) 국고보조사업 재편 실행

- 최근 농식품부와 농촌진흥청의 일부 유사중복 문제가 있어서 지역상황에 맞게 통폐합하거나 기존 사업을 유지하는 지역이 존재함.
- 지방정부 추진체계 논하기 이전에 먼저 중앙정부인 농식품부와 농촌진흥청 간 농업인력육성사업 관련 유사·중복 보조사업 재편 선행 필요함.
- 국고보조사업의 전면적 개혁, 지방비 고유사업과 재량권 확대, 사업 간 연계해서 농가에게 통합 지원하는 구조 등 필요함.
- 예를 들면, 국고보조사업의 전면적 개혁, 지방비 고유사업과 재량권 확대 방안인데 지침 간소화, 보조사업 일몰제, 유사중복사업 통폐합, 사후관리 철저, 다수의 중소농과 소규모 영세농을 보호하는 보조사업 확대 등임.

2.2. 농업인력육성사업군 개선과제

- (투입 및 집행 단계) 중앙정부와 지방정부 간 농업인력육성 영역 추진체계 및 조직 정비
 - 농식품부-광역시자체-기초지자체, 농촌진흥청-농업기술원-농업기술센터 등 중앙정부와 지방정부 간 추진체계와 조직이 혼란스러운 상태임.
 - 농업인력육성사업 영역은 계층과 대상이 다양한데 반해 중앙정부와 지방정부로 이어지는 농업인력육성사업 영역 추진체계는 정비가 안 되어 있고 일체화되지 못함에 따라서 조직 재편 필요성이 제기됨.
- (투입 및 집행 단계) 다양한 농업인력육성사업 영역을 총괄 조정할 수 있는 지방정부 내 종합 컨트롤타워 혹은 전담팀·전담인력 배치
 - 국비보조사업, 도 고유사업, 시군 보조사업 등 다양한 종류의 사업, 다양한 계층과 대상으로 한 사업 등 여러 부서에서 분산 시행 중임.
 - 광역자치단체가 전체적인 종합 컨트롤타워역할을 해야 하나 현재 뚜렷하게 그 기능을 수행하고 있지 못함.
 - 광역지자체의 농업인력육성사업에 대한 큰 비전과 그림, 인력계획 부재하다보니 명확한 위치와 위상을 설정하고 있지 못함. 농정국은 농업인력육성에 있어서 행정기능에 충실하여서 컨트롤타워로서 역할 분담을 하고, 농업기술원은 지도기능에 충실하여서 지도, 훈련, 교육 역할을 하는 것으로 설정할 필요가 있음.
- (산출 및 성과 단계) 농업인력육성의 중요성 인지, 사람에 대한 투자 지속적 으로 확대
 - 사람이 곧 영농기반이라는 인식 하에 사람 중심의 농업인력육성 사업은 지속적으로 추진할 필요성이 있음.

- 농업인력육성사업과 같은 소프트웨어성 사업은 가시적인 성과, 단기 실적 등이 바로 드러나지 않는 사업인 반면, 하드웨어성 사업은 성과나 실적이 명확하게 드러나므로 이를 더 중요시하는 관행이 여전히 존재함.
- 예산편성자 시각 역시 교육사업 중요성에 대한 인지도나 이해도가 부족해서 교육사업 예산 책정을 낮게 보는 시각이 팽배하므로 하드웨어성 사업으로 예산이 편중하는 현상 발생함.
- 단편적인 예로 예산편성 흐름은 여전히 면적, 시설규모 등 하드웨어 중심의 지표가 대부분이고 이에 맞춰서 예산을 편성하는 실정임.
- 향후 정책흐름은 전문인력을 양성하는 것이 중요하고 사업내용도 대부분 교육사업으로 구성해야 하므로 사람에 대한 투자 중요성, 교육사업 중요성을 반영한 예산매뉴얼 편성지침을 의무화하는 방안 필요함.
- 예를 들면, 교육사업 자체를 예산매뉴얼 편성지침에 포함하는 방안, 대규모 기반구축사업 시 농업인력육성사업 연계 의무화하는 방안 등임.

※ 예시 : 대규모 기반구축 사업 사례

- 대규모기반구축사업(에너지효율화이용사업)과 같은 사업은 바로 시행하고 단기성과에 집착
- 운영주체가 설정되고 준비가 되어 있어야 하는데 준비가 제대로 안 된 상태로 시작하는 바람에 운영 중지
- 장기적으로 바라보지 못하고 단기적 성과에 집착하면서 생긴 현상 개선 필요

○ (산출 및 성과 단계) 중앙정부 및 지방정부 유사·중복 농업인력육성사업 일괄 통폐합

- 농업인력양성을 위한 다양한 교육프로그램이 실행되어 많은 수강기회를 제공하고 있지만 유사한 교육내용, 동일한 대상자 등으로 인해서 정책효과가 저하하고 있다는 비판을 받음.
- 지역에서는 국비보조사업, 도비보조사업 외에도 기초지자체 보조사업 등을 통해 정책 수요자에게 다양한 교육프로그램 수강기회를 제공함과 동시에 역량 강화에도 긍정적 효과도 있는 것은 사실임.
- 유사한 교육내용이 실행된다는 점, 농업인구가 부족한 현실에서 인원동원이 쉽지 않아서 대상자가 거의 동일한 경우가 많다는 점이 문제임.
- 예산 중복, 실행부서 중복, 사업 중복 등으로 정책효과 발생이 한계점에

다다른 양상을 보이므로 중앙정부 및 지방정부 유사중복 농업인력육성 사업은 일괄적으로 통폐합 작업이 필요함.

○ (사후관리 및 평가 단계) 농업인력 확보 및 농촌에 안정적인 정착 기반 확보를 위한 농업·농촌의 근본 문제 해결 우선

- 농업인력육성의 출발은 농업인력 확보를 전제로 하고 농업인력 확보는 이들이 농촌에 안정적인 정착 기반 확보를 전제로 함. 하지만 현실적으로 농업인력 확보 및 농촌에 안정적인 정착 기반 확보가 힘든 상황임.
- 농촌에 사람이 정착하기 위해서는 보다 근본 문제를 해결할 필요가 있는데, 예를 들면, 농지기반 문제 해결, 최저생활보장 등 경제문제 해결, 주거문제 해결 등이 그것임.
- 앞으로 단순히 농업인력육성사업만을 실행하여 가시적 성과를 내기 더욱 힘든 구조, 농업인력육성사업 대상자 자체가 감소하거나 중복되는 경우가 증가할 것이므로 최소한 경제 여건 마련 등 소득안전망 및 사회안전망 제도를 동시에 병행해야 제대로된 인력육성사업 성과 발생가능함.
- 예를 들면, 소득안전망 제도로써 농민기본소득, 농업인 최저생계비보장제, 농업직불금 확충 등임.

○ (사후관리 및 평가 단계) 농업인력육성사업의 성과관리, 모니터링, 피드백, 평가 시스템 구축

- 사람에 대한 투자만큼이나 중요한 것은 이들에 대한 지속적인 관리와 피드백이 중요함.
- 사업실행도 쉽지 않지만 사업 집행 이후의 관리 및 감독, 성과관리, 모니터링, 피드백, 평가 등은 어렵고 번거로운 작업으로 인식하는 현실임.
- 그럼에도 불구하고 농업·농촌에 사람이 제일 중요하므로 인적자원에 대한 투자하는 사업이 바로 농업인력육성사업이므로 이들에 대한 추적 관찰, 정량·정성 데이터 확보, 주기적인 실태조사, 타 정책과 연계할 부분 등 시스템을 구축할 필요가 있음.

☞ 국고보조사업 및 농업인력육성사업군 개선과제 총괄 정리(<표 4-2> 참고)

〈표 4-2〉 국고보조사업 및 농업인력육성사업군 개선과제 총괄 정리

사업군 유형	추진체계 과정	세부내용
국고보조사업 전체	투입 및 집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 정책 신뢰도 향상을 위한 정책 연속성 법제화 등 명시화 · 지자체가 자율적으로 업무 조정 시 장려 분위기 조성, 인센티브 부여
	산출 및 성과 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 지방농정 분야 재정성과목표관리제의 안정 정착 지원
	사후관리 및 평가 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 민간 차원에서 보조사업 집행과 성과 부분에 관심· 참여· 감시 필요
	전체 구조	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 내(농식품부 및 농촌진흥청 등) 조직 역할과 기능 재편 실행 - <u>특별행정기관(공사) 지방정부화, 지방위임사무+예산+인력, 통합지원구조</u> · 중앙정부 내(농식품부 및 농촌진흥청 등) 국고보조사업 재편 실행 - <u>국고보조사업의 전면적 개혁, 지방비 고유사업과 재량권 확대, 통합지원</u>
농업인력육성사업군	투입 및 집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부와 지방정부 간 농업인력육성 영역 추진체계 및 조직 정비 · 다양한 농업인력육성사업 영역을 총괄 조정할 수 있는 지방정부 내 종합 컨트롤타워 혹은 전담팀·전담인력 배치
	산출 및 성과 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 농업인력육성의 중요성 인지, 사람에 대한 투자 지속적으로 확대 (교육사업 자체를 예산매뉴얼 편성지침에 포함 의무화, 대규모 기반구축 사업 시 농업인력육성사업 연계 의무화 등) · 중앙정부 및 지방정부 유사 중복 농업인력육성사업 일괄 통폐합
	사후관리 및 평가 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 농업인력확보 및 농촌에 안정적인 정착 기반 확보를 위한 농업·농촌의 근본 문제 해결 우선 (<u>농지기반문제 해결, 최저생활보장 등 경제문제 해결, 주거문제 해결 등</u>) · 농업인력육성사업의 성과관리, 모니터링, 피드백, 평가 시스템 구축

3. 포괄보조사업 개선과제¹²

3.1. 포괄보조사업 개선과제

- (투입 및 집행 단계) 농촌정책 영역 명확화에 따른 정책수요자 중심의 조직·인력·사업·예산 등 추진과정 체계화
 - 비전과 목표를 제대로 실현할 수 있도록 농업정책 영역과 농촌정책 영역을 명확히 구분함. 이후 농촌정책 영역은 마을공간에 이뤄지는 다양한 영역을 포괄하므로 업무에서 융복합·통합하는 추진행위가 매우 중요함.
 - 현재보다 폭넓게 재량권과 자율성을 확대 보장하는 포괄보조사업을 집행하는 체계로 가되 무한한 권한과 책임을 부여하는 방식의 포괄보조사업이 아닌 마을주민 등 정책수요자 중심에 맞게 재편하도록 함.
 - 업무 영역에 맞춘 조직, 인력, 사업, 예산 등 추진과정 체계화가 필요함.
 - 핵심 영역은 농식품부 농촌정책국 영역의 정책과 사업 중심으로 일관성 확보, 연계 협력 영역은 사회적경제, 도시마을(동네자치, 읍면동 정책, 도시재생 등), 평생학습 등임.
- (산출 및 성과 단계) 양적지표 중심에서 질적지표 중심으로 성과지표 개선
 - 지자체 간 공모사업 경쟁 구도 속에서 계속 사업을 만들고 무리하게 추진하는 구조임. 단편적인 예로서 공무원의 승진과 성과보상을 위해서, 그리고 시장·군수는 지자체 실적·성과를 보여주기 위해서 공모사업 경쟁구도에 간혀 있는 경우가 있음.

12 주 : 구자인 외(2017)의 “충남 희망마을 만들기 제3차 기본계획(안) : 행복한 마을공동체, 돌아오는 농촌”에서 일부 발췌, 수정, 보완함.

- 사업만을 위한 경쟁구도 탈피를 위해서 대규모 국비 공모사업 확보 등 양적 규모를 달성했다는 것만으로 승진과 보상이 뒤따르는 성과지표에서 질적 향상을 달성했다는 점을 반영한 성과지표 개선이 필요함.
- (사후관리 및 평가 단계) 중앙정부는 최소한 기본원칙 수립, 지방정부는 독자 자율사업 기획, 집행, 민간의 감시와 모니터링, 시군단위 시스템 정착
 - 중앙정부는 사업에 대한 최소한의 지침과 기본 가이드라인을 설정함.
 - 지방정부에서는 지역 특색을 반영한 독자적인 자율사업 기획, 자율사업 계획 수립, 사업내용 설계, 사업비 집행, 사업평가 및 관리감독을 함.
 - 민간차원에서는 꾸준한 감시활동, 사후평가 및 모니터링 지원, 컨설팅 지원 등을 수행함.
 - 특히 지방정부에서는 광역-기초-읍면동-마을 등 공간적 위계에 따라 읍면정책 중심으로 집중하되 광역의 강력한 정책적 유도 역할을 통해 시·군 단위 시스템 조기 정착 유도가 필요함.
 - 단, 시장군수가 결정권한을 가지게 되면서 정치적으로 이용되거나 지역 내 이해관계자 이권개입, 오해발생 여지가 있고 정책 취지가 오염될 수 있는 요소가 있으므로 법과 제도로써 차단할 필요성 있음.
- (전체 구조) 포괄보조사업 당초 취지, 목적, 방향 등 원래 개념으로의 복귀
 - 포괄보조금이란, 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과가 있는 사업의 추진을 도모하기 위하여 그러한 취지에 맞는 사업에 소요되는 경비의 재원에 충당할 포괄적인 조건으로 교부하는 보조금, 교부에 있어서 총액과 도비의 범위만을 지정해 주고 보조금을 충당할 경비의 세목, 수량, 단가 등을 지방자치단체가 선택하도록 함으로써 조세보다 효율적인 집행 및 지방재정의 자주성 강화를 목적으로 함.
 - 단, 현행 포괄보조사업을 포함, 확장하여 지자체에 전면적인 자율성을 부여하여 모든 사업과 예산을 배분하고, 평가도 지자체에서 알아서 할 수 있도록 하는 제도로 확대한다면 지방정부 자율성 확보도 좋지만 무조건

찬성할 수만은 없는 현실도 존재함.

- 지자체 입장에서는 대규모 사업 집행의 부담, 지역특성 상 각종 이해관계자의 개입과 정치상황으로 인한 변질 우려하여 중앙정부 차원에서 적정수준의 통제도 필요하단 입장도 존재하므로 역할범위 합의가 필요함.
- (전체 구조) 국고보조사업과 포괄보조사업 추진방식과 내용의 차별성 확보
- 시행지침, 매뉴얼, 가이드라인 등 정해진 규칙과 규정에 따라서 집행해야 함에는 차이 없으므로 국고보조사업과 포괄보조사업 간 차별성 부재함.
 - 차이가 없다는 것은 결국 국고보조사업 문제점과 포괄보조사업 문제점 동일하다는 것이고 포괄보조사업 운영의 문제점은 결국 현행 국고보조사업 운영의 근본적인 문제점과 유사하므로 개선과제도 국고보조사업 개선과제 방향과 맞춰야 할 것임.
 - 포괄보조사업이란 명목으로 각종 공모사업을 배분하는 것이 중요한 게 아니라 그 사업을 직접 받아서 실행할 수 있는 지방정부의 추진주체, 추진체계, 추진방식 파악이 필요함.

3.2. 일반농산어촌개발사업군 개선과제

- (투입 및 집행 단계) 일반농산어촌개발사업 등 포괄보조금 사업의 지역화에 맞는 집행방식 변화 제안
 - 일반농산어촌개발사업은 포괄보조사업 시군구 자율편성사업에 해당하는 데 농식품부가 검토, 심사, 선정 권한 행사는 지역 자율성 침해요소로 작용한다고 봄에 따라 당초 취지와 목적 등 원 개념으로의 복원 필요함.
 - 주민들이 정말 필요로 할 때 보조사업에 관계없이 마을에 자율적으로 포괄적으로 소액이라도 지원할 수 있는 제도 장치와 포괄예산(융통성있게 사용할 수 있는 예산) 집행방식의 변화를 제안함.
 - 일반농산어촌개발사업은 대규모 하드웨어 중심 사업에서 소프트웨어 중심 사업으로 변경, 주관기관(한국농어촌공사 등)의 지방공공기관화 추진도 필요함.
 - 참고로 권역단위사업보다는 마을단위 종합개발사업까지 갈 수 있게끔 통로를 만들어줘야 하는데 현재 개편안은 단계를 차근차근 밟아간 마을들이 자체적으로 판단할 수 있고 진행할 수 있는 마을만 신청할 수 있는 구조로 변경되어 있으니 큰 무리없다고 판단함.
- (투입 및 집행 단계) 일반농산어촌개발사업을 지역화하되 방해요인 차단할 수 있는 지자체만의 차단장치 발굴과 실행
 - 지역사업인 만큼 지역 내 정치 영향을 민감하게 받아서 작용하는 곳이고 외부입김 작용을 최소화하고 사전에 차단하는 장치가 필요함.
 - 포괄보조사업의 지역화는 당초 사업취지에 맞으나 마을로 내려오면서 마을주민이 나뉘고 갈등하게 되는 점, 정치상황에 따라서 흔들리는 점은 방지해야 하므로 추진과정 및 평가기준을 강화하는 방향으로 개정함.
 - 충청남도 H군의 경우는 지자체에서 별도로 공모과정을 거치는데 이유는

- 이상한 대상자가 중간에 개입하지 못하게 하는 장치, 이권 개입을 차단하는 장치, 정치영향 행사를 사전 차단하는 장치로서 역할하기 때문임.
- 다만, 차단장치 대신에 주민이 의견을 개진하고 요청하면 현장에 방문해서 도와주고 정보를 주고 지원하는 활동은 이어져야 함.
- (투입 및 집행 단계) 준비된 조직이나 주체에 대한 사전 검증과 관리, 마을 만들기 사업 내용과 행정 추진조직 간 일치 구조로 개편
- 조직의 논리, 조직의 보호를 위하여 사업은 계속 발굴, 생성되고 있는 현실, 지역에서는 읍면 및 마을단위까지 제대로 추진할 주체, 조직은 준비가 미흡한 상태임. 준비가 안 된 곳에 사업이 들어오니 성과가 제대로 발휘될 수 없는 한계가 있음.
 - 즉, 행정추진조직은 분야별로 나뉘어져 있어서 형식과 내용의 불일치 현상 발생, 통합효과를 발휘하기 어려운 구조임.
 - 정책을 추진하면서 얻은 정보와 경험을 축적할 추진주체와 추진체계 설정, 전문역량 강화 필요, 수요자 및 주민관점, 업무중심으로 행정사업을 총괄 조정하는 주체를 설정하고 부서 간 협업체계 강화 중요함.
- (산출 및 성과 단계) 일반농산어촌개발사업은 정주기반, 경제기반 구축 등 정책사업과 연동해서 동시 진행
- 농촌 고령화가 심각한 상태, 대부분 노인들만이 농촌에 거주하는 상태에서 마을만들기 사업만을 확장하는 것이 중요한 게 아니라 마을만들기를 의도적으로 개입하여 추진하는 모순된 상황이 연출됨.
 - 농촌의 인구 고령화 및 감소화가 진행되고 있는 상황 속에서 마을을 살리기 위해서는 정주인구가 유입되어야 하는데 그러기 위해서는 마을이 살만해져야 하고 최소한 경제적 기반과 장치들이 뒷받침되어야 함.
 - 농촌 정책과 농업 정책은 추진체계와 조직 상 분리가 되어야 하지만 농촌마을이라는 공간을 봤을 때 이러한 문제인식 속에서 추진되어야 함.

- (산출 및 성과 단계) 사업주체 준비성, 책임성, 권한 강화 위한 자부담 부과
 - 소득사업 실행 시 부지 및 시설물 정비와 관련해서만 자부담 조건이 포함되고 그 외에 모든 사업은 자부담이 없이 국비 70%와 지방비 30%로만 구성되어서 도덕적 해이 발생함.
 - 사업의 시작부터 종결단계까지 책임성을 가지고 추진할 수 있도록, 포괄보조사업의 당초 취지를 살리기 위해서라도 최소한의 장치가 마련되어야 하고 상징적으로라도 자부담 부과하는 방안 검토 필요함.
 - 자부담 부과 의미는 사업대상자의 준비성, 책임성, 권한을 동시에 강화하기 위한 것이고 사업자체에 준비가 제대로 안 된 대상자는 원천적으로 진입 방지한다는 것임.

- (산출 및 성과 단계) 광역자치단체 및 기초자치단체의 새로운 시도가 중앙정부 지침으로 반영되는 성과, 우수 사례 확산
 - 충청남도는 2012년부터 “희망마을-새싹마을-꽃마을-열매마을”과 같은 역량단계별 지원체계를 수립하여 살기좋은 희망마을 만들기 사업 실시, 2016년부터 중앙정부도 충청남도의 사례를 바탕으로 역량단계별 지원체계를 수립하여 “예비단계-진입단계-발전단계-자립단계”별 포괄보조사업 매칭 전략 수립, 광역단위 중간지원조직 기구 설립(2015년)를 만들고 시군단위 중간지원조직 기구 설립(계속 진행 중) 등을 자체적으로 추진함.
 - 충청남도 H군은 ‘살기 좋은 마을만들기 지원 조례’ 제정하여 제도적 기반 확보, 농촌지역개발분야 전문관(전문직위제) 도입, 군청 내 ‘행정지원협의회’ 구성·운영, 민간과 행정 공동으로 ‘H통’이라는 민관협력 논의 기구 자발적으로 구성·운영, ‘희망마을협의회’, ‘권역발전포럼’ 등을 구성·운영 등을 자체적으로 추진함.
 - 충청남도 사례와 같이 지방정부는 행정과 민간을 이어주는 역할을 충분히 수행하는 점, 정보의 교류, 정책지원과 정책제안, 소통창구 마련 역할을 하는 등 해당사업이 전국적으로 성숙하도록 사례 확산이 필요함.

- (산출 및 성과 단계) 일반농산어촌개발사업은 행정과 민간 간 협업체계가 중요한데 민간조직 역량을 축적할 수 있는 안정적 운영 기반 지원 필수
 - 일반농산어촌개발사업군과 같이 폭넓은 영역을 다루는 사업은 중간지원 조직과 같은 민간기구가 매우 중요한 역할을 수행함.
 - 행정의 순환보직제로 정책의 연속성이나 전문성이 생기지 않는다는 점이 가장 큰 취약점 중 하나로서 민간조직의 역량강화를 중장기적으로 어떻게 양성할 것인가, 조직의 안정적인 운영 기반 확보가 전제 되어야 함.
 - 조직의 안정적인 운영 기반 확보라 함은 운영비 및 인건비 지원이 필수인데 이를 간과하고 있는 점은 시급히 개선되어야 할 것임.
 - 현장밀착형 중간지원조직을 설치하고 운영하면서 공공성을 유지하는 것이 단기간에 추진체계를 효율적으로 개편하는 지름길임을 명심해야 함.
 - 중간지원조직과 같은 기관이 계속 공적 기능을 가지고 안정적으로 업무를 수행할 수 있도록 인건비 보장 등 고용안정성 위한 제도 기반 확보, 설립 시 민간위탁운영 혹은 직영운영 방식을 신중한 선택 필요함.
 - 현재 자치단체 자본보조라는 인건비 지급 불가 항목을 변경, 중간지원조직을 포함한 추진조직과 추진주체가 지속적으로 운영되기 위해서 운영비 및 인건비 등 예산항목을 의무적으로 포함해야 함.
- (사후관리 및 평가 단계) 농촌정책 영역의 정립을 통해서 관-관, 민-관, 민-민 수평·수직 연계 강화, 역할분담 명확화, 협업체계 구축
 - 관-관 역할분담은 3농혁신 정책 차원에서 농촌정책과 농업·식품정책을 명확히 구분, 광역지자체와 기초지자체 간 역할분담 및 수직적 연계 강화를 위해서 광역기능의 전문화, 기초기능의 통합화가 필요함.
 - 민-관 역할분담은 광역 행정과 마을만들기지원센터, 광역-시·군 지원센터, 농촌활성화지원센터 관계 정립, 광역단위 민간단체 및 법인 설립 지원하여 행정의 인큐베이팅 역할을 수행함.
 - 민-민 역할분담은 광역 마을만들기 민관협치 거버넌스 모델 구축을 통해서 민간 역량 강화를 지속적으로 병행, 민관협치형 정책결정을 통해서

광역 마을만들기의 민간 영역 대표성 강화, 광역 마을만들기 조례를 개정하여 농촌정책 전 영역과의 연계성 강화, 정책위원회 강화가 필요함.

○ (사후관리 및 평가 단계) 다양한 영역을 포괄해야 하는 특성 상 광역단위 행정조직 지원체제와 기능 재편 불가피

- 광역 중간지원조직 사이의 연계성 강화를 위하여 법·제도적 정비와 연계 추진, 마을만들기지원센터와 농촌활성화지원센터 간 월례 정기회의 개최, 교육 분야와 마을만들기와 주변 영역¹³ 간 연계 강화를 도모함.
- 광역 단위 민간 법인 및 사회적경제조직 설립을 지원하여 행정의 인큐베이팅 역할 수행, 광역 마을 동아리 육성 사업을 적극 전개하여 사회적경제조직 혹은 민간단체로 육성, 광역 마을 네트워크법인 설립을 지원하여 마을만들기지원센터 수탁기관(모법인) 육성함.
- 일반농산어촌개발(사업)은 마을주민의 주도적 참여와 자체 역량에 의한 마을만들기(사업)를 의미하는 만큼 다양한 분야가 한데 어우러져 있음.
- 충청남도의 경우 농촌마을지원과 위상 및 역할 강화와 업무 조정 필요함에 농촌정책의 주무부서로 지정해야 하는 등 조직개편 필요, 다양한 영역을 주관하는 관련 부서 사이의 업무협조체계 강화를 위해서 행정지원 협의회 구성 및 운영하도록 함.
- 최근 행정안전부에서는 문재인 정부 들어오면서 지방분권의 일환으로 지방자치단체의 조직편성권을 이관하는 과정에 있고 그 일환으로 2018년 3월에 조직관리 지침을 변경, 시달하였으므로 적극 활용이 필요함.

※ 예시 : 지방자치단체 조직관리 지침(2018년 3월), 지방공무원 인사분야 통합지침(2018년 7월)

- 1) 총액인건비 제한사항 크게 완화하고 정원관리를 자율화 하여 기준인건비 한도 초과에 대한 패널티를 삭제했다는 점
- 2) 자치단체의 '국' 혹은 '과' 신설을 대폭 완화시켜 주었다는 점(기존에는 강력하게 규제)
- 3) 매년 정기적으로 조직진단 실시, 읍면동 주민 접점 현장과 지역현안 분야 중심으로 재배치를 요청하고 있는 점
- 4) 임기제 공무원 제도와 공무원 전문직위 제도에 대해서도 시대 추세에 맞추어 강화하는 방향으로 제시하고 있는 점

13 주 : 주변 영역이라 함은 체험휴양마을협의회, 6차산업화지원센터, 귀농귀촌지원센터, 학교급식지원센터, 사회적경제, 동네자치, 주민자치회, 평생교육, 지방의제, 자원봉사, 도시재생 등 영역까지 포함함.

- (사후관리 및 평가 단계) 마을만들기사업 사후관리 및 평가환류시스템 구축
 - 예비사업계획서-기본계획서-시행계획서로 이어지는 과정에서 빈번하게 사업내용 변동과 함께 사업비율 변경 과정 발생, 사업선정 과정에만 집중하니 사업진행 및 사후 관리 단계에서 불필요한 행정력 낭비 초래함.
 - 사업비율 변경 수반 시 사전 필터링과 방지 장치를 마련하여 수시로 발생하는 변경작업 미연에 방지해야 함.
 - 공모사업 평가 시 지방정부 단위에서 업무를 포괄적으로 추진할 수 있는 여건이 되는지 여부, 순환보직제 문제를 해결할 수 있는 다양한 제도를 활용하고 있는지 여부 등을 종합적으로 검토함.
 - 사업대상자가 자발적으로 사업을 유지하고 및 사후관리 측면 강조하고 사업선정과정에서 철저한 평가 시행, 행정은 여러 분야의 조직 등 인적 자원을 통해 철저한 사후관리와 감독 업무 수행하도록 함.

- (전체 구조) 일반농산어촌개발사업의 당초 취지, 목적, 방향 등은 전체 사업 추진과정 상에서 변질된 근본 문제점 해결
 - 당초 사업취지, 목적, 방향은 주민들이 스스로 원하는 사업을 발굴, 계획, 신청하는 ‘상향식 사업’이지만 제대로 이뤄지지 않는 게 현실이고, 농촌 인구 고령화 및 감소화가 심각한 상태에서 농업인이든, 마을주민이든 계속 무엇인가를 해야 하는 ‘사업 프레임’에 갇혀버림.
 - 원래는 마을주민이 역량을 키우고 경험을 쌓은 뒤 사업신청 단계를 거쳐야 하는 등 최소한 기간은 주어져야 하고, 마을주민이 본인들 스스로 뭔가를 해보겠다는 의지가 생기고 수요가 생긴 이후에야 비로소 정책사업을 지원받는 것이 일반농산어촌개발사업 원래개념이자 취지임.
 - 하지만 행정이나 중간지원조직 모두 마을을 만들기 위한 당초 취지와 목적에서 벗어나서 어느새 공모사업을 할 수 있는 대상지를 발굴하고 설득하면서 마을만들기 사업을 위한 사업으로 변질했다는 우려가 있음.
 - 전체 사업추진과정 상에서 ‘사업을 진행하기 위한’ 구도로 변경, 모두가 악순환구조에 매몰되어서 마을을 진정으로 만들어 나가는 것이 주목적

이 아닌 마을만들기사업을 하는 것이 주목적이 되어버린, 사업과 현실이 주객 전도된 문제점을 근본적으로 해결해야 함.

○ (전체 구조) 일반농산어촌개발사업의 지역화가 지역 내 정치상황과 밀착되면서 생기는 모순점 극복, 지방정부 역량강화를 위한 준비시간 관건

- 일반농산어촌개발사업 등 포괄보조사업은 지방자치 취지와 충돌하기도 하고 시너지효과를 내기도 하는 등 양면성 존재, 모순점 극복해야 함.
- 기초지자체 입장에서는 중앙정부의 지침과 가이드라인, 선정과정, 평가과정이 사업을 안정적으로 추진하는데 있어 도움이 된다는 의견도 있음.
- 기초지자체는 마을주민과 바로 맞닿아 있는, 현장과의 최전선에서 일하고 있는 만큼 지역 내 학연과 혈연 등 인간관계에 쉽게 얽혀서, 지자체의 정치상황과 얽혀서 객관적으로, 공정하게 추진하기 힘든 현실임.
- 지침 간소화 및 선정 과정 자율화를 지자체 자체적으로 하게 되면 아직은 지방자치단체 스스로 역량과 성숙도에 의문을 품는 상황에서 제대로 작동되지 못하게 될 것으로 예상하므로 준비시간을 부여할 필요가 있음.
- 예를 들면, 사업비가 백억 원 이상 큰 규모로 움직이므로 컨트롤 할 수 있는 주체 및 주관부서 설정 문제, 역량 안 될 경우 큰 사고가 발생할 우려, 선심성 사업으로 변질 우려, 제대로 검증되지 않은 공약사업도 이행하게 되는 상황, 지자체 차원에서 객관적 평가 불가 등의 현실 존재함.

☞ 포괄보조사업 및 일반농산어촌개발사업군 개선과제 총괄 정리(<표 4-3> 참고)

〈표 4-3〉 포괄보조사업 및 일반농산어촌개발사업군 개선과제 총괄 정리

사업군 유형	추진체계 과정	세부내용
포괄보조사업 전체	투입 및 집행 단계	· 농촌정책 영역 명확화에 따른 정책수요자 중심의 조직인력사업예산 등 추진과정 체계화
	산출 및 성과 단계	· 양적지표 중심에서 질적지표 중심으로 성과지표 개선
	사후관리 및 평가 단계	· 중앙정부는 최소한 기본원칙 수립, 지방정부는 독자 자율사업 기획, 집행, 민간의 감시와 모니터링, 시군단위 시스템 정착

사업군 유형	추진체계 과정	세부내용
일반농산어촌개발사업군	전체 구조	<ul style="list-style-type: none"> · 포괄보조사업 당초 취지, 목적, 방향 등 원래 개념으로의 복귀 · 국고보조사업과 포괄보조사업 추진방식과 내용의 차별성 확보
	투입 및 집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 일반농산어촌개발사업 등 포괄보조금 사업의 지역화에 맞는 집행방식 변화 제안 · 일반농산어촌개발사업을 지역화하되 방해요인 차단할 수 있는 지자체만의 차단장치 발굴과 실행 · 준비된 조직이나 주체에 대한 사전 검증과 관리, 마을만들기 사업 내용과 행정 추진조직 간 일치 구조로 개편
	산출 및 성과 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 일반농산어촌개발사업은 정주기반, 경제기반 구축 등 정책사업과 연동해서 동시 진행 · 사업주체 준비성, 책임성, 권한 강화 위한 자부담 부과 · 광역자치단체 및 기초자치단체의 새로운 시도가 중앙정부 지침으로 반영되는 성과, 우수 사례 확산 · 일반농산어촌개발사업은 행정과 민간 간 협업체계가 중요한데 민간조직 역량을 축적할 수 있는 안정적 운영 기반 지원 필수
	사후관리 및 평가 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌정책 영역의 정립을 통해서 관-관, 민-관, 민-민 수평·수직 연계 강화, 역할분담 명확화, 협업체계 구축 · 다양한 영역을 포괄해야 하는 특성 상 광역단위 행정조직 지원체계와 기능 재편 불가피 · 마을만들기사업 사후관리 및 평가환류시스템 구축
	전체 구조	<ul style="list-style-type: none"> · 일반농산어촌개발사업의 당초 취지, 목적, 방향 등은 전체 사업추진과정 상에서 변질된 근본 문제점 해결 · 일반농산어촌개발사업의 지역화가 지역 내 정치상황과 밀착되면서 생기는 모순점 극복, 지방정부 역량강화를 위한 준비시간 관건

4. 충청남도 고유사업 개선과제

- (투입 및 집행 단계) 지방정부에서 해결할 수 없는, 핵심 전제조건인 사업대상자 정의, 농지소유, 주민등록법 등 근본 문제점 선행 해결
 - 사업대상자에 대한 정의 설정 문제(초기 비농업인·마을주민이 대상에서 제외되어서 반발), 농지소유와 경작문제(사업수혜로 인해 임차농 지대 상승, 지대상승은 농가경영비 직접 영향), 주민등록법 상 거주자와 등록자 불일치 문제(실제 수혜자와 허상 수혜자 상이) 등이 발생함.
 - 이와 같은 상위법률 상 근본 문제점들이 제기됨에 따라 지방정부 차원의 노력만으로 한계에 봉착하므로 중앙정부 차원의 제도개선은 필수임.
 - 중앙부처 및 국가차원에서 근본 문제점이 먼저 해결되어야만 지방정부가 하고자 하는 고유사업이 제대로 실현할 수 있음.
- (투입 및 집행 단계) 지방정부로 내려올수록 광역자치단체와 기초자치단체 간 정치성향에 따른 농정추진 상이, 민간 차원의 끊임없는 요구·관리감독
 - 중앙정부의 경우, 대통령 혹은 부처장관의 코드와 정치 이념을 맞추는 경향은 덜함.
 - 지방정부의 경우, 광역자치단체장과 기초자치단체장 간 코드와 정치 이념, 기초의회와의 정치성향 차이에 따라서 농정 추진체계 달라짐.
 - 즉, 중앙정부보다 지방정부로 내려올수록 농정 추진체계도 정치성향에 따라 영향을 받는 경향이 강하고 이에 따라 정책성패 달라짐.
 - 담당부서 및 담당자도 이해관계자에게 이해시키려는 노력과 홍보 정도에 따라서 정책초기 단계에서 부정 혹은 긍정 여론 확산에 차이 발생함.
 - 지방정부가 고유사업을 실행할 수 있도록 민간 차원에서의 끊임없는 관리감독, 감시, 지도체장 의지를 유도할 수 있는 활동을 해야 함.

○ (투입 및 집행 단계) 사업 인지도 및 이해도를 높이기 위한 초기단계의 교육, 컨설팅, 홍보 활동 중요

- 무조건 나눠주는 보조금이라는 잘못된 인식을 심어줬던 점, 마을 내 사업문제로 갈등이 발생해도 해결 지연, 지연되는 동안 부정 인식과 여론 확산, 사업추진에 차질을 빚는 경우까지 발생하는 등 초기 부정적 이미지가 굳어지면서 추후 사업변경과 전환을 할 시 어려움을 겪음.
- 정책을 설명하는 단계부터 사업대상자 이해수준을 미처 고려하지 못한 문제, 지방농정이 고유사업 실행을 제대로 해보지 못한 미숙함과 경험부재가 처음 부딪힌 문제라고 볼 수 있음.
- 사업에 대한 최초 이미지 형성이 중요한데 이를 제대로 극복하지 못하면 계속 부정 이미지만 남아서 부정 여론으로 확대·재생산되는 과정을 거치므로 지방정부 고유사업 실행 전부터 꼼꼼하게 접근해야 함.

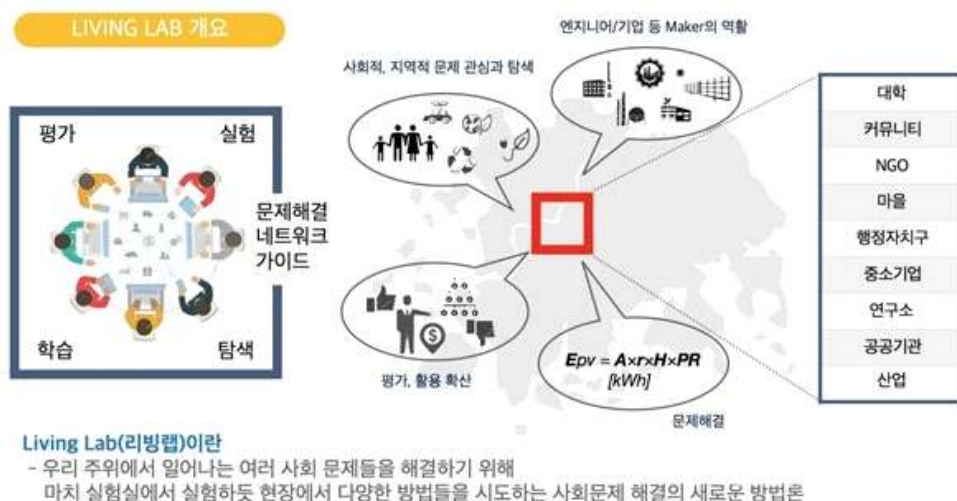
○ (산출 및 성과 단계) 도 고유사업일지라도 자치단체장의 추진의지와 관심에 따라 정책성과 상이하므로 참여 지자체 인센티브와 성과보상 시스템

- 도 고유사업일지라도 시장과 군수의 사업의지에 따라 시작부터 성과까지 모든 면에서 차이 발생함.
- 의지가 있는 지역의 경우, 시장·군수는 충청남도가 역점으로 시행하는 3농혁신 정책, 도 고유사업에 담당부서 및 담당자를 배치하여 계속 관심을 가지면서 성과를 창출하도록 견인함.
- 반면, 의지가 없는 지역의 경우, 시장·군수는 충청남도가 역점으로 시행하는 3농혁신 정책, 도 고유사업에 무관심하고 공약사업 이행에 많은 관심을 기울이지 않음.
- 농업환경실천사업의 경우, 사업추진에 따른 시군 및 읍면동 담당자 적극적인 협조가 요구되는데 열심히 추진할 수 있는 유인책이 부족한 실정임.
- 농업환경실천사업 우수마을 선정 및 인센티브 지원 등 우수사례 발굴과 홍보 확산, 담당 공무원에게 인센티브 및 성과보상 체계를 도 차원에서

적극적으로 마련해 줘야 함.

- (산출 및 성과 단계) 지속적으로 민관이 소통할 수 있는 구조와 체계를 만들고 다양한 계층의 사람이 참여할 수 있도록 열린 방식의 운영
 - 농업환경실천사업의 경우, 농업환경개선을 위한 기초 이행사항 및 추가 자율이행 사항에 대한 농업인 동참과 홍보가 매우 중요함.
 - 해당 사업을 실행하기 위해서 관련되어 있는 이해관계자 집단, 주체 간에 정책에 대한 기본 설명과 이해를 시키려는 사전노력을 해야 함.
 - 기본 설명과 이해를 구한 뒤 주체 간 합의가 필요, 이는 지역 내 주체 역량, 관심, 의지에 따라서, 속의 민주주의 수준에 따라서 정책이해도 및 정책성과 달성 차이가 발생함.
 - 소기 사업성과를 달성하기 위해서 사업 이전에 다양한 계층의 이해관계자 집단, 사람이 참여할 수 있도록 열린 소통 방식으로 운영하도록 함.
- (산출 및 성과 단계) 농업환경실천사업의 우수성과 사례 발굴과 홍보 확산
 - 충청남도가 전국에서 최초로 지자체 차원의 농업환경개선을 위한 실천 사업을 시행한 만큼 많은 관심과 주목을 받았음.
 - 사업의 공간범위가 도 전체인 15개 시군이므로 명확한 성과 측정에는 한계가 있으므로 공간범위를 좁혀서 특정 지역, 특정 마을 내에서 성과 거둔 사례를 발굴하여 좀 더 현실감있는 사업으로 모델화하도록 함.
 - 성과가 나타난 지역 혹은 마을 사례를 적극 발굴하고 홍보, 확산하면서 농업환경실천사업 이미지를 전환시키는 것이 중요함.
- (사후관리 및 평가 단계) 정책설계 과정에서 전문가 집단 참여, 성과측정 과정에서 민간 주체 참여를 통한 이행점검 모니터링 등 리빙랩 운영 방식 도입
 - 사업을 한 번 시작한 이상 일몰, 폐지하기는 어렵고, 지자체 고유사업인 만큼 실행초기부터 정책설계, 추진체계, 성과측정 과정 등 단계별 준비에 만전을 기해야 함.

- 공익형 직불제 성격을 띤 농업환경실천사업은 농업인의 상호준수의무조건 이행은 필수, 행정은 이행점검과정이 필연적임에 불구하고 이행점검이라는 막중한 행정처리 과정을 준비·예상하지 못한 채로 시작한 결과 현재 제대로 된 성과를 나타냈다고 평가하기 힘들.
- 이행점검이 없으니 사업에 대한 정확한 성과, 모니터링, 평가가 힘들 수밖에 없는 구조임.
- 정책설계 과정에서 전문가 집단 참여, 성과측정 과정에서 민간 주체 참여를 통한 이행점검 모니터링 등 리빙랩(살아있는 실험실) 운영 방식 도입을 제안함(<그림 4-1> 참고).



〈그림 4-1〉 리빙랩 개요

자료 : 서울시 NPO지원센터(http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_aca&wr_id=3542)

- (사후관리 및 평가 단계) 충청남도 고유사업으로서 민간과의 협업체계 구축, 적극적이고 체계적인 관리와 평가 등 역할분담 수행
 - 충청남도는 사업 완성도를 높이기 위해 지침 보완, 전산 프로그램 개발 (농가실천사항 이력관리, 직불금 지급 현황, 비료구매 현황)등 실무 현장

에서의 업무편의성 향상을 위한 역할을 수행해야 함.

- 현재보다 더 적극적이고 체계적인 성과관리 및 평가, 모니터링 수행방안에 대한 근본대책 마련 필요함.
- 농업환경실천사업은 이행점검 및 평가, 모니터링이 중요한 사업이므로 행정 역할만으로 한계, 지역 내 민간과의 협업체계를 어떻게 구축할 것인가에 대한 고민과 역할분담 방안을 도출해야 할 것임.
- 새로운 방식의 지원사업인 농업환경실천사업을 안정적으로 정착 시키고 다양한 정책수단으로 활용·고도화 시킬 수 있도록 행정력을 집중함.

☞ 충청남도 고유사업 및 농업환경실천사업 개선과제 총괄 정리(<표 4-4> 참고)

〈표 4-4〉 충청남도 고유사업 및 농업환경실천사업 개선과제 총괄 정리

사업군 유형	추진체계 과정	세부내용
충청남도 고유사업 및 농업환경실천사업	투입 및 집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부에서 해결할 수 없는, 핵심 전제조건인 사업대상자 정의, 농지소유, 주민등록법 등 근본 문제점 선행 해결 · 지방정부로 내려올수록 광역자치단체와 기초자치단체 간 정치성향에 따른 농정추진 상이, 민간 차원의 끊임없는 요구 관리감독 · 사업 인지도 및 이해도를 높이기 위한 초기단계의 교육, 컨설팅, 홍보 활동 중요
	산출 및 성과 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 도 고유사업일지라도 자치단체장의 추진의지와 관심에 따라 정책성과 상이하므로 참여 지자체 인센티브와 성과보상 시스템 · 지속적으로 민관이 소통할 수 있는 구조와 체계를 만들고 다양한 계층의 사람이 참여할 수 있도록 열린 방식의 운영 · 농업환경실천사업의 우수성과 사례 발굴과 홍보 확산
	사후관리 및 평가 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 정책설계 과정에서 전문가 집단 참여, 성과측정 과정에서 민간 주체 참여를 통한 이행점검 모니터링 등 리빙랩 운영 방식 도입 · 충청남도 고유사업으로서 민간과의 협업체계 구축, 적극적이고 체계적인 관리와 평가 등 역할분담 수행

5. 요약 및 시사점

○ 지방농정 개선과제

- 첫째, 투입 및 집행 단계에서는 지방농정의 목표와 성과에 맞춰서 조직 및 진단 재정비 상시 추진, 광역자치단체 간 혹은 기초자치단체 간 지역 개발공동사업제도 도입, 광역자치단체를 중심으로 예산과 사업을 조율하는 농업재정 코디네이터 양성, 기초자치단체 관련 업무 지원, 지방농정 공무원 자체 역량강화를 위한 다양하고 구체적인 수단 도입 등 제안함.
- 둘째, 산출 및 성과 단계에서는 중앙농정으로 인한 한계를 극복하여 앞으로는 지방농정 중심으로의 농정 전환에 대비한 주요 키워드 각인, 지방농정 추진 시 민간의 참여 확대와 시군의 현장 실행력 확산, 지방농정에서 광역지자체와 기초지자체 간 정책연계성 강화하여 수요자 중심으로 정책성과 달성 등을 제안함.
- 셋째, 사후관리 및 평가 단계에서는 국민 참여를 통한 공감대 확산, 민, 관 간 협업체계 구축 실천, 농업·농촌 문제의 국제 협력과 공조 강화를 통한 외연 확장, 지방농정 추진 시 지속적인 성과평가와 모니터링 등 피드백 체계 구축, 지방정부의 대표 정책사업을 지속적으로 발굴하고 육성, 지속가능성 확보 등을 제안함.
- 마지막 전체 구조로서, 중앙정부는 정책 흐름을 만드는 추진체계, 조직개편을 준비하고 지방정부가 이를 실행할 수 있도록 제도 기반 확보와 사업선정평가 시 반영하도록 함. 지방정부는 농업정책 및 농촌정책 영역 간 분리를 통해서 영역별 업무 체계화, 명확화, 시너지 효과 극대화 달성, 이에 맞춘 추진체계 및 조직개편 실행, 현장 수요자와 업무기능 중심으로 조직개편을 하도록 함.

○ 국고보조사업인 농업인력육성사업군 개선과제

- 첫째, 투입 및 집행 단계는 중앙정부와 지방정부 간 농업인력육성 영역 추진체계 및 조직 정비, 다양한 농업인력육성사업 영역을 총괄 조정할 수 있는 지방정부 내 종합 컨트롤타워 혹은 전담팀·전담인력 배치 등을 제안함.
- 둘째, 산출 및 성과 단계는 농업인력육성의 중요성 인지, 사람에 대한 투자 지속적으로 확대(교육사업 자체를 예산매뉴얼 편성지침에 포함 의무화, 대규모 기반구축사업 시 농업인력육성사업 연계 의무화 등), 중앙정부 및 지방정부 유사·중복 농업인력육성사업 일괄 통폐합 등을 제안함.
- 셋째, 사후관리 및 평가 단계는 농업인력확보 및 농촌에 안정적인 정착 기반 확보를 위한 농업·농촌의 근본 문제 해결 우선(농지기본문제 해결, 최저생활보장 등 경제문제 해결, 주거문제 해결 등), 농업인력육성사업의 성과관리, 모니터링, 피드백, 평가 시스템 구축 등을 제안함.

○ 포괄보조사업인 일반농산어촌개발사업군 개선과제

- 첫째, 투입 및 집행 단계는 일반농산어촌개발사업 등 포괄보조금 사업의 지역화에 맞는 집행방식 변화 제안, 일반농산어촌개발사업을 지역화하되 방해요인 차단할 수 있는 지자체만의 차단장치 발굴과 실행, 준비된 조직이나 주체에 대한 사전 검증과 관리, 마을만들기 사업 내용과 행정 추진조직 간 일치 구조로 개편 등을 제안함.
- 둘째, 산출 및 성과 단계는 일반농산어촌개발사업은 정주기반, 경제기반 구축 등 정책사업과 연동해서 동시 진행, 사업주체 준비성, 책임성, 권한 강화 위한 자부담 부과, 광역자치단체 및 기초자치단체의 새로운 시도가 중앙정부 지침으로 반영되는 성과, 우수 사례 확산, 일반농산어촌개발사업은 행정과 민간 간 협업체계가 중요한데 민간조직 역량을 축적할 수 있는 안정적 운영 기반 지원 필수 등을 제안함.
- 셋째, 사후관리 및 평가 단계는 농촌정책 영역의 정립을 통해서 관-관, 민-관, 민-민 수평·수직 연계 강화, 역할분담 명확화, 협업체계 구축, 다

양한 영역을 포괄해야 하는 특성 상 광역단위 행정조직 지원체계와 기능 재편 불가피, 마을만들기사업 사후관리 및 평가환류시스템 구축 등을 제안함.

- 마지막으로 전체 구조로서 일반농산어촌개발사업의 당초 취지, 목적, 방향 등은 전체 사업추진과정 상에서 변질된 근본 문제점 해결하고, 일반농산어촌개발사업의 지역화가 지역 내 정치상황과 밀착되면서 생기는 모순점 극복, 지방정부 역량강화 위한 준비시간을 만들어줘야함.

○ 충청남도 고유사업인 농업환경실천사업 개선과제

- 첫째, 투입 및 집행 단계는 지방정부에서 해결할 수 없는, 핵심 전제조건인 사업대상자 정의·농지소유·주민등록법 등 근본 문제점 선행 해결, 지방정부로 내려올수록 광역자치단체와 기초자치단체 간 정치성향에 따른 농정추진 상이, 민간 차원의 끊임없는 요구·관리감독, 사업 인지도 및 이해도를 높이기 위한 초기단계의 교육, 컨설팅, 홍보 활동 중요 등을 제안함.
- 둘째, 산출 및 성과 단계는 도 고유사업일지라도 자치단체장의 추진의지와 관심에 따라 정책성과 상이하므로 참여 지자체 인센티브와 성과보상 시스템, 지속적으로 민관이 소통할 수 있는 구조와 체계를 만들고 다양한 계층의 사람이 참여할 수 있도록 열린 방식의 운영, 농업환경실천사업의 우수성과 사례 발굴과 홍보 확산 등을 제안함.
- 셋째, 사후관리 및 평가 단계는 정책설계 과정에서 전문가 집단 참여, 성과측정 과정에서 민간 주체 참여를 통한 이행점검 모니터링 등 리빙랩 운영 방식 도입, 충청남도 고유사업으로서 민간과의 협업체계 구축, 적극적이고 체계적인 관리와 평가 등 역할분담 수행 등을 제안함.

제5장

결론

1. 정책제언

○ 총괄평가

- 전체적으로 국고보조사업 개수가 절대적으로 많은 것, 중복사업 또한 많은 것은 현재 벌어지고 있는 문제점과 상호 연계되어 있는 구조임.
- 국고보조사업과 포괄보조사업 간 투입 및 집행단계, 산출 및 성과단계, 사후관리 및 평가단계 등에서 차이를 발견하기 힘든 구조임.
- 보조사업 개수가 많아서 행정의 역할을 충실히 해내기 힘들고, 관리감독이 어렵기 때문에 정책성과를 발휘하기 힘든 구조임.
- 중앙정부의 역할 부재가 지방농정 역할부재로 이어지는 구조, 중앙정부와 지방농정 체계가 일치하지 않는 구조 해결이 필요함.
- 중앙정부와 지방농정 역할분담을 명확화하고 분담에 따른 보조사업의 이양, 이것을 다시 추진체계 속으로 반영이 필요함.
- 중앙정부는 조직, 인력, 예산 등에 있어서 통합논의가 왜 안 되는가, 지자체 기획능력이 왜 부족하다는 평가를 들을 수밖에 없는가에 대해서 선도적으로 해결방향과 역할 제시가 필요함.

- 현실에서는 사업과 정치가 맞물려 있는 상황, 국회의원 및 지방정치 세력이 작동하는 힘의 불균형 원리가 작동하는 형국임.
- 지방정부 내에서도 광역자치단체와 기초자치단체 중 어떤 곳에, 얼마만큼의 역할을 부여할 것인가 등 대승적 차원의 합의가 필요한 시점임.

○ 지방농정 개념에 대한 해석과 이해

- 무조건 지방농정이 옳은 것인가라는 전제조건부터 반문해볼 필요가 있음. 즉, 중앙과 예산 배분 정도, 정책목적 달성도에 따른 배분(항목, 가이드라인 등)이 필요한데 전국적으로 균일한 배분은 지양, 완벽한 배분인지, 균형적 배분인지 명확히 할 필요가 있음.
- 지방농정에 앞서서 지방에 대한 이해가 선행되어야 함. 즉, 지역에 따라, 지자체 장의 의지에 따라, 의회구성원 정치성향에 따라 농정분야 순위상이하고 지방이 현재 이양받을 준비가 안 된 상태에서 무조건 지방분권을 전제로 하는 지방농정 개편방향을 논의하는 것은 위험할 수 있음.
- 지자체 기획능력 부족한 이유, 컨트롤타워 부재한 이유가 지방문제인가, 중앙문제인가, 정치력 문제인가 등 파악 필요함.
- 지방과 지역의 다양성을 인정하고, 지방농정, 지역농정이라는 개념과 인식 범위 명확화해야 함. 즉, 과연 지방농정이 무슨 실체를 가지고 있는지, 어떤 의미를 지니는지 등 지역별로 원하고 고민하는 방향이 다를 수 있는데 이것을 다 같은 지방농정으로 통합하여 보기에선 무리임.
- 농정이 향하는 최종 정책수요자 입장에서 다시 반문하고 곱씹어 볼 필요가 있고 다시 아래에서부터 근본적인 문제점과 개선사항을 발견하면서 위로 올라가는 순서가 되어야 할 것임.
- 현 시스템 개선은 일률배분이 아니라 지역에서 계획하는 것을 반영할 수 있도록 해야 함.

○ 중앙정부의 농정 추진체계 재정립

- 현재 체계는 내년 예산 계획을 요청하고 사업이 확정되는 순간 모든 프

로세스는 사실상 종료되는 현실인데 성과평가, 모니터링 등 환류가 무엇보다도 중요함.

- 중앙정부가 사업에 대한 전체 설계, 사전 프로세스 이행 준수 여부 파악, 목표, 예산수립, 집행, 성과평가, 모니터링, 평가 및 환류 시스템 등과 같은 추진체계 작동 여부를 파악해야 함.
- 국가 전체 설계와 방향과 함께 지역단위 농정도 일관성 있게 유지되는지 여부 파악 필요, 정책의 연속성과 지속성은 정책신뢰도에 영향을 줌.
- 중앙농정은 농정목표에 맞는 예산배분과 사업선정 과정에 광역과 기초가 동시에 참여할 수 있도록 하고 공모사업 방식으로 지자체 간 경쟁을 유도해서 지역발전 불균형을 유발할 수 있는 요인을 원천 차단해야 함.
- 예를 들면, 다양한 시범사업을 통해서 지방정부 역량강화 기반구축, 사업개요-계획수립-예산수립-기재부와 농식품부 간 예산배분 과정에 지방농정이 적극 참여하여 의사결정 주체로서 참여 기반 확보 등이 있음.
- 권한과 역할이 지방정부로 오게 되면 그에 따른 인프라, 조직, 인력, 예산이 동시에 오는 게 진정한 의미에서의 권한 배분과 역할 분담을 의미하기 때문에 조직, 인력, 예산 등을 동시에 같이 봐야 함.

○ 지방정부의 농정 추진체계 확립

- 지방농정은 정책의 예측가능성과 지속성확보 문제를 염두에 두어야 하는데, 정책 지속성과 연속성 부재로 인해 정책신뢰도 저하로 연결되는 구조는 수요자 입장에서 정책서비스 이용이 불가하고 신뢰도를 떨어뜨림.
- 예측가능성 부재로 중장기적 관점과 방향에서 진지한 고민하는 게 불가
- 사업시행 직접여부를 놓고 역할분담 등 검토해야 함.
- 결국 모든 것은 사람이 하는 것으로 지역 내에서 민과 관의 협치 뿐만 아니라 관과 관의 협치, 민과 민의 협치구조, 이들 간 역할분담과 추진체계 기반 구축이 선행되어야 함.
- 보조사업에 광역지자체 역할이 부재한 문제, 특히 정책설계와 기획, 정책성과평가와 모니터링 등 열악한 편인데 이에 대한 해결방안이 필요함.

- 정책수요자 입장이나 사업의 논리가 아닌 조직보호의 논리가 더 강하게 작용하면서 발생하는 여러 가지 문제점이 지방농정에서 그대로 나타남.
 - 방법으로서 지역에 자율성 부여 여부, 추진 상 비효율성 여부를 파악해야 하는데 추진 효율성 여부는 목적 달성도 평가, 병목현상 생기는 지점, 지역 자율성 여부는 지역특성과 특징 반영 여부, 유연성, 시혜적 배분 구조 여부, 비상 시 자원보유와 집행 정도, 완충처리 기능 등 파악해야 함.
- 지방정부 내 광역자치단체와 기초자치단체 간 추진체계 확립
- 광역지자체와 기초지자체 간 역할분담과 기능조정 등 논의해야 하고 향후 지방정부의 자율성과 재량권을 부여하기 위한 법, 제도, 재정기반 확보가 필수임.
 - 현재 광역단위 기능과 위상은 부족한 편, 문서접수-취합-보고하는 기능으로 전락, 현저히 낮은 도 보조사업 매칭비율로 인해서 역할론 제기하고 있고 이제 기능을 고민할 시기임.
 - 목표에 맞는 예산배분과 사업선정 과정, 도의 역할과 의사결정과정 공개 여부, 도의 개입여부 지점도 파악해야 함.
 - 광역중심의 역할이 부재한 문제 해결방안 고민 필요한데 구체적으로 광역은 거버넌스 체계 구축과 기획기능 강화, 성과관리 및 평가시스템 구축 필요, 포괄적이고 통합적으로 정책 접근할 수 있는 기반 마련 중요함.
 - 지역입장에서는 중간에 새로운 사업이 생기면 국비확보를 위해서라도 받아야 하는 구조이므로 경쟁적인 체제를 지양하고 기초지자체와 정책 목표와 성과를 공유하고 관련해서 적극적으로 정보를 공유와 참여 시 인센티브 등을 부여할 필요가 있음.
 - 일본이 3-4개 시군을 아울러서 현 단위로 묶어내는 비해서 우리나라는 광역단위가 관할하는 지역 범위가 매우 넓은 것 문제, 밀착형 관리감독을 할 수 없는 구조임.
 - 시군과의 일정부분 역할조정 필요한데 전체적으로 지방정부 재량권과 자율성 부족한 편, 단, 광역보다 기초가 재량권은 많고 사업효과가 더 큼.

2. 연구의 의의와 한계

- 지방농정 추진체계 실태를 구체적 사례로 살펴봄으로서 지방농정이 처한 현실을 파악하고 명확한 개선과제를 도출했다는 데에 의의
 - 경제성장 초기 프레임인 중앙정부 주도하의 경제성과 발전이라는 명목은 현재의 우리나라 경제성장과 발전단계에 어울리지 않음.
 - 지역 경제, 사회, 문화, 환경 생태계가 살아나기 위해서는 지역의 다양성, 지역의 풍부한 각종 자원, 특성 등이 존중되고 복원되어야 할 것임.
 - 지방농정도 이러한 지방분권과 국토 균형발전이라는 관점에서 마찬가지로 접근해야 할 것임.
 - 농업과 농촌 특수성을 고려한다면, 중앙정부가 해야 할 역할도 충분히 존재하기에 적절한 역할분담, 과감한 이양, 기능 조정을 논의해야함.
 - 그러한 논의를 위해서 지방이 처한 현실을 정확히 파악하고 진단하는 것이 매우 중요하고 이 연구가 시기적절하고 판단함.
- 연구대상인 단위사업군이 농정분야 사업군을 대표한다고 볼 수 없는 한계
 - 국고보조사업 중 농업인력육성사업, 포괄보조사업 중 일반농산어촌개발사업, 충청남도 고유사업 중 농업환경실천사업 등은 지방농정 추진체계 연구를 위해 임의로 선택한 예시 사업군에 불과함.
 - 예시로 살펴본 단위사업군 추진체계 전반 실태가 국고보조사업, 포괄보조사업, 지방고유사업을 대표한다고 볼 수 없기에 해석 시 유념할 필요가 있음.
- 충청남도가 집행하는 여러 정책사업 중 일부 사업군만을 대상으로 살펴봤기에 다른 지역도 같은 현상을 보이는 것으로 일반화할 수 없는 한계

- 충청남도는 민선5기부터 민선6기까지 3농혁신 정책을 시행하면서 지자체장의 의지와 관심으로 농정분야를 선도적으로 이끌어옴.
- 충청남도 사례가 전국 특징과 현황을 대표한다고 보기 어려운 측면이 있어서 일반화의 오류를 범할 수 있음에 유의함.
- 지역사례를 축적하고 기록하면서 공유하는 것이 향후 지방농정 추진체계 속에서 자리잡을 수 있도록 하기 위한 초석으로 이해해야 할 것임.

참고문헌

<국내 문헌>

- 강마야(2018), 지역농정과제 : 지역농정 재정개혁, 지역행복농정포럼 의제별 토론회 발표자료, (재)지역재단.
- 강마야.이관률.허남혁.김종화.박정철.여민수(2014), 농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안, 충청남도 연구용역 보고서.
- 강현수(2018), 분권과 균형발전을 위한 국가균형발전특별회계 개편 방안, 충남리포트 Vol.304, 충남연구원.
- 구자인.정석호.안민지.이동주(2017), 충남 희망마을 만들기 제3차 기본계획(안) : 행복한 마을공동체, 돌아오는 농촌, 충청남도 연구용역 최종보고서.
- 김수석.이규천.김광수(2010), 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제, 연구보고 R622, 한국농촌경제연구원.
- 김현아(2016), 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석, 한국조세재정연구원.
- 마상진.권인혜(2014), 지방농정 거버넌스 활성화 방안, 연구보고 R731, 한국농촌경제연구원.
- 문유석 외(2013), 지방농정 활성화를 위한 중앙정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안 연구, 농림축산식품부 용역과제 최종보고서, (사)한국지방정부학회.
- 박경.구자인(2006), 중앙-시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 박문호.허덕.곽태열(2004), 지방농정과 지역농업개발 성공사례 연구 : 성공 유형과 요인, 연구보고 R492, 한국농촌경제연구원.
- 박진원(2014), 세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태, 감사활동 여름호, 감사원.
- 이관률.강마야(2015), 농업보조금의 정책구조와 함의, 농촌사회24(2), 한국농촌사회학회.

- 이영희.홍섭근.허재영.류광모(2017), 정책-예산-평가 선순환체계 구축을 위한 정책 성과 평가도구 개발 : 경기도교육청 사례를 중심으로, 교육문화연구 23(2).
- 이재원(2017), 지방분권과 국고보조금제도 개편과제.
- 이재원(2016), 국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제, 한국지방세연구원.
- 이한용(2017), 충남형 농업직불제 ‘농업환경실천사업’ 바로알기, 계간 농정연구 61호.
- 정창수(2017), 지역발전특별회계 지역 배분 현황과 개선 방안, 충남리포트 Vol.267, 충남연구원.
- 조영재(2010), 지방정부의 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선과제, 농촌계획 16(1), 한국농촌계획학회.
- 충청남도 3농혁신위원회(2018), 『충남의 3농혁신 이야기』, 도서출판 따비.
- 충남연구원 충남마을만들기지원센터(2017), 충남 마을만들기 사업 D/B 구축 및 아틀라스 제작 결과보고서 : 지도로 보는 충남 마을만들기 행정사업 (2012년~2017년).
- 충청남도 농촌마을지원과(2015), 충청남도 마을만들기 행정사업을 쉽게 파악할 수 있는 마을사업 한번에 파악하기 길라잡이.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터(각연도), 연도별 재정사업 심층평가 연구보고서 : 재정사업 심층평가 지침사업군 평가.
- 허남혁.강마야.김종화.이관률.여민수(2013), 직불금 제도 개선방안 연구, 충청남도 연구용역 최종보고서.

<행정자료>

- 국가재정법 [시행 2018. 4. 17.] [법률 제15342호, 2018. 1. 16., 일부개정]
- 기획재정부(각연도), 국고보조사업 운용평가 기준.
- 기획재정부(각연도), 재정사업 자율평가 기준.
- 농림축산식품부(2018), 농림축산식품사업시행지침서.
- 농림축산식품부(2018), 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.
- 농림축산식품부(2017), 2019년도 일반농산어촌개발 추진계획.
- 농촌진흥청(2018), 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.
- 정부업무평가기본법 [시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정].
- 중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영규정([시행 2017.7.26.] [대통령령 제

28211호, 2017.7.26., 타법개정]).

- 충남연구원 충남마을만들기지원센터 내부자료(2018), 구자인 박사&정석호 박사
작성
- 충청남도(2018), 세출예산서.
- 충청남도(2018), 충청남도 3농혁신 3단계 추진계획(2019-2022).
- 충청남도(2018), 합본최종예산서.
- 충청남도(2018), 2018년 농업환경실천사업 추진계획.
- 충청남도(2018), 2018년도 예산 성과계획서.
- 충청남도(2018), 2018년 본예산 사업설명서.
- 충청남도(2018), 3농혁신 백서(2011-2018).
- 충청남도(2017), 농업환경실천사업 안정적 추진을 위한 사업추진상황 점검 및 지
침 변경계획.
- 충청남도(2017), 충남 국정감사 농해수위 위원 요구자료.
- 충청남도(2017), 충남 희망마을 제3기 기본계획.
- 충청남도(2017), 3농혁신 추진상황보고자료.
- 충청남도 D시(2018), 세출예산서.
- 충청남도 H군(2018), 내부 업무자료
- 충청남도 H군(2018), 세출예산서.
- 행정안전부(2018), 지방자치단체 조직관리 지침.
- 행정안전부(2018), 지방공무원 인사분야 통합지침.
- H군 살기 좋은 마을 만들기 지원 조례[시행 2018. 3. 15.] [충청남도H군조례 제
2474호, 2018. 3. 15., 일부개정]

<홈페이지>

- 농림축산식품부 홈페이지(<http://www.mafra.go.kr/>)
- 서울시 NPO지원센터(http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_aca&wr_id=3542)
- 충청남도 재정정보공개시스템 : 세출예산 부분
(<http://www.chungnam.go.kr/finance/finance/contents/finance/exp/01/exp.01.001.motion>)
- 열린재정 재정정보공개시스템 홈페이지(<http://www.openfiscaldata.go.kr/>)
- 3농혁신 홈페이지(<http://www.chungnam.net/3nongMain.do>)

부록

○ 충청남도의 국비보조사업, 포괄보조사업, 고유사업 현황

〈부록_표-1〉 충청남도&농업기술원의 농림해양수산분야 세출예산 유형별 분류(2018 회계연도 기준)

부서명	국비보조사업		포괄보조사업		고유사업	
	내역사업 개수(개)	예산액(천 원)	내역사업 개수(개)	예산액(천 원)	내역사업 개수(개)	예산액(천 원)
건축도시과	1	3,900,000			1	20,000
과채연구소	2	2,000	2	200,000	18	936,730
농산물유통과	5	3,038,369	10	5,777,000	50	44,885,510
농업기술원 기술개발국	16	5,716,885	23	1,399,000	85	6,574,298
농업기술원 농촌지원국	69	5,707,968	19	8,750,000	121	6,500,763
농업기술원 총무과					12	1,026,917
농업정책과	18	3,893,250	27	14,356,745	45	36,843,263
농촌마을지원과	6	47,176,500	28	111,005,700	25	26,743,708
동물방역위생과	16	21,518,212			30	4,078,380
동물위생시험소	47	3,324,748	1	5,000,000	86	1,640,751
산림녹지과	45	69,878,025	16	25,341,451	41	5,559,727
산림자원연구소	127	5,428,947	33	4,354,188	119	3,417,815
서해안유류사고지원과					19	476,328
수산산업과	10	2,502,336	8	15,978,443	29	2,737,008
수산자원과	16	17,327,963	14	22,856,925	37	5,243,932
수산자원연구소	39	5,448,715	10	2,160,700	43	1,326,050
양념채소연구소	1	1,000	13	344,000	5	528,553
인삼약초연구소	2	2,000	23	800,000	13	721,112
종자관리소	8	477,844	4	320,000	21	1,453,025
축산과	1	33,800			61	10,447,418
축산기술연구소					51	2,121,419
친환경농산과	30	245,843,508	9	3,955,000	63	35,149,418
해양정책과	7	3,545,560	8	5,234,900	25	2,926,165

해운항만과	1	280,800	3	13,527,000	6	523,717
화훼연구소	1	1,000	6	425,000	12	602,215
총합계	468	445,049,430	240	222,599,152	1,018	202,484,222

자료 : 충청남도(2018), 합본최종예산서

- 주 : 1. 국비보조사업은 국고보조금과 자체재원으로 구성된 사업을 말하고 자체재원은 시군비는 미포함, 도비만 포함함.
 2. 포괄보조사업은 지특회계(균특회계)와 자체재원으로 구성된 사업을 말함.
 3. 고유사업은 자체재원으로만 구성된 사업을 말함.
 4. 내역사업은 예산서에 “산출근거명”으로 표기, 세부사업보다 하위사업, 맨 끝 단위 사업을 말함.

〈부록_표-2〉 충청남도(친환경농산과)의 국비보조사업 세출예산 현황(2018 회계연도 기준)

순위	세부사업명	예산액(천 원)	비중(%)
1	쌀소득보전고정직접지불금	148,000,000	60.2%
2	논 타작물 재배지원	25,962,196	10.6%
3	발농업직불금	20,400,000	8.3%
4	유기질비료 지원	17,223,293	7.0%
5	토양개량제 지원(규산)	8,031,774	3.3%
6	벼 건조저장시설 지원	4,577,500	1.9%
7	토양개량제 지원(석회)	3,170,846	1.3%
8	농업분야 에너지절감시설 지원	3,028,720	1.2%
9	고품질 쌀브랜드 육성사업	2,613,000	1.1%
10	친환경농업직불	2,551,995	1.0%
11	들녘경영체 사업다각화 지원	2,132,000	0.9%
12	경관보전직불	1,473,191	0.6%
13	들녘경영체 시설장비 지원	1,240,000	0.5%
14	발작물공동경영체육성지원(자치단체)	1,054,000	0.4%
15	조건불리직불금	860,000	0.3%
16	광역단위친환경생산.유통산지조직육성	800,000	0.3%
17	농기계 임대사업소 지원	650,000	0.3%
18	주산지일관기계화 농기계 지원	520,000	0.2%
19	유기농업자재 지원	401,529	0.2%
20	발농업직불금 행정비 지원(시군경상)	346,000	0.1%
21	농기계등화장치 부착지원	208,800	0.1%
22	들녘경영체 교육컨설팅 지원	198,400	0.1%
23	여성친화형농기계 구입지원	195,000	0.1%
24	농업분야 신재생에너지시설지원	103,264	0.0%
25	정부양곡관리비(지자체) 지원(직접)	50,000	0.0%
26	정부양곡관리비(지자체) 지원(지원)	36,000	0.0%
27	발농업직불금 행정비 지원(도)	16,000	0.0%
	총합계	245,843,508	100.0%

자료 : 충청남도 H군(2018), 내부 업무자료.

〈부록_표-3〉 충청남도(농산물유통과)의 고유사업 세출예산 현황(2018 회계연도 기준)

순위	세부사업명	예산액(천 원)	비중(%)
1	학교급식지원	38,342,272	85.4%
2	학교급식지원센터 지원	1,324,000	2.9%
3	산지유통조직 육성	1,066,500	2.4%
4	농수산물 수출물류비 지원	1,020,000	2.3%
5	농산물유통시설현대화지원	1,015,000	2.3%
6	충남오감 안정정착 지원	601,000	1.3%
7	농식품 해외시장 개척	385,708	0.9%
8	산지 직거래 기반조성	329,000	0.7%
9	농특산물 파워브랜드 육성지원	187,830	0.4%
10	충남 농특산물 홍보 및 광고	135,000	0.3%
11	농수산물 홍보 및 판촉 지원	130,000	0.3%
12	수출용 포장디자인 및 포장재 지원	110,000	0.2%
13	농산물 수출 도 선도조직 육성	101,700	0.2%
14	로컬푸드 소비 활성화 지원	79,000	0.2%
15	농특산물 TV홈쇼핑 지원	54,000	0.1%
16	GAP 인증 확산 지원	4,500	0.0%
	총합계	44,885,510	100.0%

자료 : 충청남도(2018), 합본최종예산서.

○ 시군 사례

〈부록_표-4〉 충청남도 H군의 행정지원협의회 사례 : 구성 팀 및 관련 사업

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

자료 : 충청남도 H군(2018), 내부 업무자료.

○ 전문가 의견 정리

〈부록_표-5〉 충남연구원 내부 연구심의회

구분	내부연구심의회	심의의견
착수연구회 (2018.07.25.)	권영현 기획조정연구실장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌경제연구원 연구과제의 연구구조에 맞추기 ○ 지방농정의 추진체계 <ul style="list-style-type: none"> - 주제, 참여정도, 추진과정 등을 보여주기 ○ 사업군 유형별 차이 비교 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 국고보조, 포괄보조, 고유사업 등의 차이점 보여주기 ○ 기타 연구방법 <ul style="list-style-type: none"> - 연구기간 관계 상 현장포럼 제외
	홍원표 책임연구원 (미래전략연구단)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌경제연구원 과제의 부분과제로서 전체 맥락과 연결성을 유지해야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 조사분석, 평가를 세밀하게 검토할 필요 - 현재 수준은 지방농정 추진체계를 표현하기에 너무 일반적으로 보임. ○ 지방농정의 추진체계 분석 근거와 분석틀 <ul style="list-style-type: none"> - 과제에서 요구되는 핵심이 농정추진체계에서 주민참여 활성화 등 지방분권 관점의 실천이 이루어진 내용임. - 농정 정책 카테고리 구분 및 프로세스(싸이클) 분석틀 추천, 형성과 평가 등 정책과정 분석틀 응용 - 참여주체 및 이해관계자 구성 충분히 표현하기 - 전제는 중앙집권 농정으로 하되 충청남도 고유사업에 대한 면밀한 분석 필요 ○ 연구방법 <ul style="list-style-type: none"> - 이미 이루어졌던 농정 정책의 리뷰가 주된 연구방법으로 관련 공무원 및 주민들을 대상으로 하는 공청회 등의 과정은 적합하지 않음.
	최웅선 책임연구원 (행정복지연구부)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진체계에 초점이 맞추고 지방농정 추진체계 내용 범위는 다음과 같음. <ul style="list-style-type: none"> - 현재 연구범위가 다소 넓으므로 연구범위 축소하고 깊이있게 다루기 - 추진과정, 추진주체, 추진방식, 이해관계자 간 관계 등 면밀한 검토 필요 - 추진주체의 타당성, 추진방식의 적절성, 조직과 인력의 합리성 등과 같은 기준을 활용하여 분석하면 좋을 것으로 보임. ○ 사업유형에 따른 대표사례 선정 유의 <ul style="list-style-type: none"> - 국고보조사업, 포괄보조사업 전체 분석도 포함하되 사업별 유형 적절성 검토 필요 - 사업유형을 부각시키기 위해서는 사업군 대표성 확보가 전제되어야 함.
최종연구회 (2018.09.20.)	권영현 기획조정연구실장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3농혁신 정책의 틀 속에서 지방농정 간 보조사업 관계 풀어날 필요 - 충청남도 3농정책 평가, 사업평가 등 사업군별로 내용의 깊이 맞추기 - 충청남도 농정 전반 평가의 영역 구분 필요 - 농업인력양성관련 중간지원조직(통합사례) 참고 ○ 보고서 완성을 위한 기타 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 서술식과 요약하는 그림 간 균형 맞출 필요 - 독자를 위해서 서술식과 입체적으로 간명하게 보여줄 수 있는 도식화하기 - 문장 편집, 문장 완성도 향상, 숫자 및 단위표기 통일, 기타 오류 보정 필요
	홍원표 책임연구원 (미래전략연구단)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 포괄보조사업, 국고보조사업, 고유사업에 대한 평가에 따른 구체적 개선과제 <ul style="list-style-type: none"> - 컨트롤타워가 부재하다는 지적에 대한 개선과제에 대한 구체적 내용 필요 - 법제도 측면, 도내 컨트롤타워 필요성 등 주로 제도와 조직 측면에서 개선사항 제시, 공무원

구분	내부연심위원	심의의견
		<p>조직외적인 측면에서 제안사항 포함할 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 컨트롤타워 부재를 해결하기 위한 개선과제 명확화, 구체화 등의 언급 - 최근 충청남도 조직개편 논의동향 정리 <p>○ 충청남도 고유사업의 장단점을 잘 부각할 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 단점과 문제점만이 아니라 긍정적인 측면을 균형있게 유지하는 서술 중요 - 긍정적 측면도 있는데 과소평가할 우려 - 향후 중앙농정이 지방농정을 제대로 바라볼 수 있는 내용을 제시할 필요 - 대안제시로서 민간차원의 모니터링 등의 방안 언급할 필요 <p>○ 기타사항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 서술식으로 되어 있는 많은 내용들을 체계적, 입체적으로 틀에 맞춰서 보여주기 - 특히 결론부분에서 결론 요지를 쉽게 이해할 수 있도록 표나 그림의 표현
	최웅선 책임연구원 (행정복지연구부)	<p>○ 추진체계 보완사항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 충청남도의 사업성과관리제도와 동시에 검토하여 현재 사업 실태를 부각 - 분야별 비전-목표-성과지표 등 성과목표체계수립한 내용 검토도 필요 <p>○ 국고보조사업, 포괄보조사업, 고유사업 공통 문제 정리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전체적인 구조화 문제가 부각될 수 있도록 별도의 내용 정리 필요 - 충청남도 추진체계의 공통적이고 핵심적인 문제점과 개선방안 제시, 정리할 필요 (예. 컨트롤타워 부재, 세부사업 난립, 사업의 비체계화, 성과평가체계 부재 등이 공통사항) <p>○ 논리적 측면에서 지방분권이란 관점이 녹아있지 않으므로 수정할 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재는 지방분권 내용 미포함되어 있으므로 보고서에서 논리일관성 맞추기 - 혹은 포함여부 결정하기 <p>○ 기타사항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 서술식으로 되어 있는 많은 내용들을 체계적, 입체적으로 틀에 맞춰서 보여주기

〈부록_표-6〉 한국농촌경제연구원 보고회 및 자문회의

구분	연구진	주요 의견
착수보고회 및 사전 연구설계회의 (2018.04.23.)	전체연구진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방에서 보는 농정의 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 정책추진 과정, 정책형성 과정, 관계 등 집중 고찰 필요 ○ 추진체계의 내용범위 <ul style="list-style-type: none"> - 예산, 집행, 평가, 거버넌스 등의 구조(재정관련한 세부연구는 2차연도 수행) ○ 연구과제 큰 틀) 1차연도 연구과제의 주요 관점 <ul style="list-style-type: none"> - 지방분권 재편 관점, 지역의 관점에서 바라보기, overview 수준으로 접근할 계획 - 지방이양 사무 범위 설정 목표, 사업의 통폐합과 조절 - 연차별 연구계획 구상 차등화, 총괄팀 및 참여연구진 역할분담 예정 ○ 부분연구과제) 3가지 유형별 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 국고보조사업, 포괄보조사업, 도 고유사업 등으로 구분, 단위사업은 선택협의 필요 - 3가지 유형별로 정책 프로세스에 입각한 지역농정 세부적인 추진실태 파악 - 예시, 친환경농업정책, 일반농산어촌개발사업, 도 3농혁신 고유사업 등으로 사례 검토 - 도와 시군과의 관계, 역할분담 등 검토 - 의사결정권한(단순한 사업배분 관계, 의사결정개입여부 등 파악) 검토 - 국가사무와 지방사무의 차별성 확보
자문회의 (2018.06.01.)	제주대학교 산업응용경제학과 유OO 교수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙단위 농정 프로세스 <ul style="list-style-type: none"> - 추진체계 : 목표, 예산수립, 집행, 성과평가, 모니터링, 평가 및 환류 시스템 작동 여부 파악 - 특히 중앙정부가 사업에 대한 전체 설계, 사전 프로세스 이행 준수 여부 파악 필요 - 내년 예산 계획 요청하고 사업이 확정되는 순간 모든 프로세스는 종료되는 현실 - 성과평가, 모니터링, 평가 및 환류가 무엇보다도 중요 ○ 지역단위 농정 프로세스 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 전체 설계와 방향과 함께 지역단위 농정도 일관성있게 유지되는 지 여부 파악 필요 - 방법 : 지역에 자율성 부여 여부, 추진 상 비효율성 여부 파악 - 효율성 여부는 목적 달성도 평가, 병목현상 생기는 지점 파악 - 지역자율성 여부는 지역특성과 특징 반영 여부, 유연성 파악 - 시혜적 배분 구조 여부 파악 - 비상 시 자원보유 정도, 완충처리 기능 여부 등 ○ 국고보조사업 <ul style="list-style-type: none"> - 사업개요, 계획수립, 예산수립, 기재부와 농식품부 간 예산배분 과정 - 사업시행 직접여부를 놓고 지방분권 검토 - 국가가 정해준 포맷에 맞춰서 지자체 경쟁만 증가, 보조사업 건수 많음. - 현실은 국회와 정치력이 작동하는 힘의 불균형 ○ 광역지자체, 기초지자체 <ul style="list-style-type: none"> - 목표에 맞는 예산배분과 사업선정 과정 - 도의 역할과 의사결정과정 공개여부, 도의 개입여부 지점 파악 ○ 지방분권 의미와 개선사항 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 예산 배분 정도, 정책목적 달성도에 따른 배분(항목, 가이드라인 등) - 전국적으로 균일한 배분은 지양, 완벽한 지방분권인가, 균형적 분권인가 명확히 할 필요 - 현 시스템 개선은 일률배분이 아니라 지역에서 계획하는 것을 반영할 수 있도록 해야 함.
중간보고회 (2018.08.13.)	전체연구진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구의 목적과 관점 초지일관 유지 필요성 ○ 연구내용의 일반화

구분	연구진	주요 의견
		<ul style="list-style-type: none"> - 충청남도 사례에 대한 실태분석 내용 일반화 필요 - 사례 연구가 관점을 재정의하여 다른 유형의 사업에도 적용 가능하도록 하기 - 구체적인 이야기를 보편적 내용으로 수정, 보완 필요 - 3개 사업군 유형 간 비교분석 필요, 장단점 비교, 시사점 도출 - 3개 사업군 유형의 특이성과 차별성 부각할 필요 - 고유사업의 내용과 순위조절 필요 - 부정 평가 외에도 긍정 평가도 다루서 균형감있는 접근 - 연구보고로서의 가치를 확보하기 위해 노력 - 통찰력있는 개선과제 제시, 포괄적인 정책 방향 제시 - 발전가능성, 희망도 제시하는 것 필요(예시, 경험축적 과정에서 필연적인 현상 등) - 자치입법권 및 자치재정 제시 필요 ○ 추진체계 내용에서 제시할 방향 <ul style="list-style-type: none"> - 통합논의가 왜 안 되는가에 대한 해결방향과 역할 제시 - 연구자의 관점 포함하기, 지방분권에 대한 문제인식과 연구자의 관점 계속 유지하기 - 중앙정부의 역할부재가 지방농정 역할부재로 이어지는 구조 - 중앙정부와 지방농정 체계가 일치하지 않는 구조 - 전체적으로 보조사업이 많은 문제가 연계되어 있는 구조 - 개수가 많아서 관리감독이 힘들고 성과내기 힘든 구조 - 사업추진-관리가 힘든구조, 사업의 중복성 문제 - 보조사업 개수가 많고 사람인력은 부족하므로 1인당 업무 가중 - 전체적으로 정책실효성 의문이 드는 상태 - 수요자 입장에서 정책 서비스 이용이 지속가능하지 못함. - 정책의 예측가능성 부재, 연속성 부재로 인해 정책신뢰도 저하로 연결되는 구조 - 사업의 논리가 아닌 조직보호의 논리가 강하게 작용하는 문제 ○ 광역지자체와 기초지자체 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 기획능력 부족한 이유, 컨트롤타워 부재한 이유 - 원인분석 : 지방문제인가, 중앙문제인가, 정치력 문제인가 등 파악 필요 - 광역중심의 역할이 부재한 문제 해결방안 고민 필요 - 광역은 거버넌스 체계 구축과 기획기능 강화, 성과관리 및 평가시스템 구축 필요 - 포괄적이고 통합적으로 정책 접근할 수 있는 기반 마련 중요 - 지역임장에서는 중간에 새로운 사업이 생기면 국비확보를 위해서라도 받아야 하는 구조
자문회의 (2018.08.20.)	전) 홍성군 농정발전기획단 현) 한국농어촌사회연 구소 부소장 정OO박사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반국고보조사업과 포괄보조사업 차이 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 일이 사업시행지침 혹은 매뉴얼, 가이드라인을 중심으로 이뤄짐 - 특히 포괄보조사업은 지역차원 컨텐츠 부족, 기획역량 부족한 실정 - 행정은 사업발굴, 기획, 설계를 위한 업무투자 시간이 절대적으로 부족 ○ 현재 포괄보조사업의 근본 문제지점 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 지방정부 간 관-관 상호 불신, 지방에서는 민-관 상호 불신 - 매뉴얼 자체가 상호불신의 상징 - 사업자체의 목적을 위해서 사업을 집행하는 것이 아닌 조직보호의 논리가 크게 작동 - 지자체 장의 추진동력, 의지, 관심의 여하에 따라 사업성과 상이하게 발생 - 사업규모가 크기 때문에 지자체 장의 대표적 성과로서 내세우기 좋은 여건 - 대규모 공모사업을 통과하게 되면 공무원 승진과 성과보상 체계가 연동, 경쟁적인 구조 ○ 지방농정에서 광역단위와 기초단위 역할과 기능 조정

구분	연구진	주요 의견
		<ul style="list-style-type: none"> - 일본이 3-4개 시군을 아울러서 현 단위로 묶어내는 비해서 우리나라는 광역단위가 관할하는 지역 범위가 매우 넓은 것 문제, 밀착형 관리감독을 할 수 없는 구조 - 현재 광역단위 기능과 위상은 부족한 편, 문서접수-취합-보고하는 기능으로 전락 - 매칭비율이 매우 낮은 현실도 한몫을 함 - 전체적으로 지방정부 재량권과 자율성 부족한 편, 단, 광역보다 기초가 재량권은 많음. - 시장,군수가 하는 시범사업이 더 효과가 클 경우가 많음. - 향후 지방정부의 자율성과 재량권을 부여하기 위한 법, 제도, 재정기반 확보 필수
지방분권형 농정포럼 = 최종보고회 (2018.08.31.)	전체 연구진 포럼참석자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방분권의 관점 - 조직, 인력, 예산 등을 동시에 같이 봐야 함. - 권한이 지방으로 오면, 그에 따른 인프라, 조직, 인력, 예산이 한꺼번에 와야 함. - 지방분권에 앞서서 지방에 대한 이해가 선행되어야 함. - 지역에 따라, 지자체 장의 의지에 따라, 의회구성원 정치성향에 따라 농정분야 순위 상이 - 지방이 현재 이양받을 준비가 안 된 상태에서 무조건 지방분권 논의하는 것은 위험 - 지방 다양성 인정, 지방 용어개념과 인식범위 명확화해야 함. - 무조건 지방분권이 옳은 것인가라는 전제조건부터 반문하게 됨. ○ 우선 국고보조사업 개편 전제 - 유사한 보조사업 통폐합, 일몰제 도입, 사업시행지침 간소화, 사후관리 여건 조성 ○ 실질적인 민관협력 기반 마련, 결국 사람이 관건 - 현재의 논의 틀은 관-관 분권이지만, 관과 민의 분권으로까지 염두에 두어야 함. ○ 현저히 낮은 도 보조사업 비율, 역할론 제기, 기능 고민 필요, 시군과 역할조정 필요