



전략연구 2021-19

충남 농정의 기본구상과 핵심전략 연구

강마야 · 김기흥 · 이도경 · 유학열 · 오혜정 · 양승환

연구 요약

연구의 목적은 향후 10년 동안 충남 농정이 해야 하는 일들, 할 수 있는 일들을 기초자료 수준으로 제안하는 것이다. 즉, 충남 중장기 농정의 방향과 비전이 담긴 기본구상과 정책 과제를 도출하고자 한다. 특히 새로운 사업발굴만이 능사가 아니라 이를 달성하기 위한 민관협치 추진체계로의 전환을 강조하고자 한다.

이를 위한 연구의 내용은 농업·농촌의 여건변화와 미래전망, 현황 등을 파악하고, 충남 농정에 대한 주체별 인식 실태를 파악하여 충남 농정의 기본구상과 주요 정책과제를 도출하는 것이다.

제2장에서는 여건변화와 전망, 그리고 현황 등을 분석하였다.

첫째, 관련 선행연구 고찰결과를 요약하면, 농업·농촌의 인구감소 및 고령화, 지방소멸 등 사람위기에 관한 연구, 기후위기에 따른 농업·농촌의 환경문제 해결과 첨단기술의 도입에 관한 연구, 농촌공동체 위기에 따른 농촌공동체와 주민자치를 통한 농정 거버넌스의 구축에 관한 연구, 농촌공동체 위기에 따른 농촌 재생과 재편 관련 연구 등이 있다. 선행연구 고찰결과에 따라 이번 연구의 차별성은 충남의 농업·농촌에서 나타나는 다양한 문제점을 어떻게 수용하여 대안을 제시할 것인가라는 물음에 대한 대답, 변화하는 농업·농촌의 환경에 대응하여 앞으로 나아가야 할 충남 농업·농촌의 거시적인 방향과 틀은 무엇인가에 대한 방안을 제안하고자 함에 있다. 또한 충남의 농업·농촌이 가지는 특수성과 국내외의 정세를 반영한 농업·농촌 정책의 변화를 파악하여 보다 객관적이고 실용화된 정책접근을 할 수 있도록 함에 있다.

둘째, 정책동향을 요약하면, 최근 주요 키워드는 ‘인구감소, 환경위기, 삶의질 증시, 지역공동체, 공익적 가치 확대, 민관 거버넌스 구축’ 등을 꼽고 있다. 사람 위기, 농촌공동체 위기, 소득 불균형 및 양극화 위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 ‘한국판 뉴딜 2.0’을, 기후위기 및 환경위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 유럽연합에 발표한 그린 뉴딜 중 농업농촌 분야의 탄소배출 감축 시나리오와 전략을, 사람 및 농촌공동체 위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 자치분권과 재정분권 확대에 따른 지자체의 자율성과 책임성 요구, 사람 및 농촌공동체 위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 정부와 지자체가 협업하여

농촌지역 생활권 활성화 공동목표 달성을 위해 필요한 사업을 패키지로 지원하는 ‘농촌 협약제도(2019년 12월 도입)’에 주목해야 함을 강조하고 있다.

셋째, 상위계획을 요약하면, 3농정책 3단계 추진계획(2019-2022)은 18대 전략과제, 100개 중점사업을 선정하여 추진한 바 있는데 성과와 한계점을 모두 지녔기에 공식적인 평가와 진단이 필요하고 충남 농정 중장기 방향은 성과평가를 토대로 만들어야 한다. 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040) 중 농림축산업 분야 정책과제 및 주요사업은 주로 지역먹거리 순환, 소득안전망, 사람과 주체 양성, 통합돌봄, 탄소저감 등을 제시, 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040) 중 농촌 분야 정책과제 및 주요사업은 주로 농촌 과소지역정책 추진, 신농촌 공간 창출, 농촌 커뮤니티 재편 등을 제시한다.

넷째, 여건변화와 미래전망을 요약하면, 2040년 농림축산업 분야의 5대 핵심 미래이슈는 먹거리 안전성 강화(사회), 4차산업혁명 농업 기술 부상(기술), 농림축산업의 서비스 산업화(경제), 기후변화 대응 농업(환경), 자원외교 강화(정치)인 것으로 도출하였다. 2040년 농림축산업 분야의 미래 시나리오는 먹거리 안전성 강화(사회)와 스마트팜 기술 확대(기술)를 결합한 형태로 전망할 수 있었다.

그리고 2040년 농촌 분야의 5대 핵심 미래이슈는 러바니제이션(rurbanization) 현상의 보편화(사회), 스마트팜 기술 확대(기술), 한강해 경제권의 직교류 기반 구축(경제), 농촌다운 토지이용 및 자연농어촌경관 보전복원(환경), 농촌지역의 다양한 갈등 심화(정치)인 것으로 도출하였다. 2040년 농촌 분야의 미래 시나리오는 정주공간(환경)과 농촌커뮤니티(정치) 이슈를 결합한 형태로 전망할 수 있었다.

다섯째, 충남의 현황과 문제를 분석한 결과는 다음과 같다.

① 충남 내에서 농가인구의 고령화, 감소는 전국적으로 높은 비중을 보여서 우려스럽다. 반면 귀농·귀촌인구 유입의 증가, 청년인구 유입의 증가는 그나마 희망의 실마리를 보여준다. 이들이 농촌에 제대로 정착하기 위한 기반과제(농지, 노동력, 정주환경 등)해결이 중요함을 보여준다.

② 환경 측면에서 최근 발표되는 탄소중립 시나리오에 발맞추기 위해서는 해결해야 할 과제들이 있는 것으로 나타났다. 즉, 각종 대기오염, 수질오염, 토양오염, 온실가스 및 탄소배출 등을 유발하는 원인물질 중 하나인 축산업은 충남이 전국적으로 높은 비중을 보여서 이 또한 우려스럽다. 농업은 질소질 비료 사용량 증가가 좀처럼 감소로 돌아서지 않고 있다. 기존 관행농업에서 환경친화적 농업, 탈탄소농업으로 전환을 가속화해야 하는

과제들이 중요함을 보여준다.

③ 공동체 측면에서 인구의 감소와 고령화에서 비롯된 지역소멸을 우려하고 있고 이것은 바로 마을공동체 위기로 이어짐을 예측할 수 있다. 기존에 군단위 지역만이 아니라 시 단위 지역까지 확대되고 있는 추세는 우려스럽다. 그나마 충청남도는 주민자치회로의 전환을 가속화하고 농어업회의소가 전국적으로 가장 많은 지역이기도 한만큼 민관 거버넌스 제도에 노력하고 있는 희망도 보인다. 하지만 공동체 회복과 민관 거버넌스를 제도적으로 정착시키기까지 민선 5기, 민선 6기, 민선 7기를 거치면서 중요성을 실감하고 있다. 민선 8기 가장 중요한 정책과제로 설정되어야 함은 시대적 흐름으로 보인다.

제3장 기본구상을 위한 인식의 실태를 분석하였다.

충남 농정의 기본구상을 위한 주체별 인식 실태분석으로 여러 가지 분석방법을 채택하였다. 주요 이슈 및 핵심단어 분석결과를 요약해보면, 지역과 마을(공동체 위기), 스마트 기술혁신(농업생산 위기), 환경 및 마을경관 관리(기후위기), 농민과 농가소득(소득위기), 인구와 사람(소멸위기), 일자리와 창업(경제위기) 등으로 압축할 수 있고, 이들은 각 단어들이 서로에게 영향을 미치면서 연결되고 있음을 알 수 있었다. 주로 언급되는 것은 “지역”이었다.

첫째, 충남 농정에 대한 텍스트 마이닝으로 키워드 빈도분석 결과, 전문가는 주로 “지역, 스마트, 농가, 소득, 네덜란드, 기술, 인구, 정부, 사람, 계획” 등을 가장 많이 언급한 반면, 민간인은 “지역, 마을, 청년, 쓰레기, 다양, 예산, 제품, 교육, 재배, 주머니” 등을 가장 많이 언급하였다. 전문가와 민간인이 공통점(가장 많이 언급한 단어)은 바로 “지역”이다.

둘째, 충남 농정에 대한 워드클라우드 분석결과, 전문가는 “지역”을 제일 큰 화두로 던지면서 스마트와 농가를 그 다음의 화두로, 인구소득기술정부네덜란드, 마을사람농산물 변화농민·생산연구계획·환경·사회(적 농업)·지원관리를 그 다음의 화두로 던지고 있다. 반면, 민간인은 전문가와 마찬가지로 “지역”을 제일 큰 화두로 던지면서 다양·예산·청년·쓰레기를 그 다음의 화두로, 환경·교육·제품·전통·관리, 재배를 그 다음의 화두로 던지고 있다.

셋째, 충남 농정에 대한 낱말 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 ① 스마트와 기술을 중심으로 정부, 연구, 네덜란드, 변화, 농정 등을 연결, ② 지역을 중심으로 마을, 환경, 사회적(농업), 인구 등을 연결, ③ 농가와 소득을 중심으로 농산물, 생산, 사람 등을 연결하고 있다. 인구와 농민이 중심단어까지 가장 많은 선으로 연결되고 있다. 반면, 민간인은 ① 쓰레기를 중심으로 마을, 교육, 재활용, 일자리, 플라스틱 등을 연결, ② 지역을 중심으로

농산물, 제품, 다양한, 활성화 등을 연결하고 있다. 다만, 청년, 독거노인, 매니저, 창업, 온라인, 무궁화는 중심성과는 떨어져 있는 것으로 나타났다.

넷째, 충남 농정에 대한 의미 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 “스마트→정부→기술 투자→농가와 농산물” 순으로 연결, “사회적(농업)→지역→소득→기술→사람과 농가” 순으로 연결, “지역→마을→환경” 순으로 연결시키고 있다. “농민, 농정, 인구, 변화” 등이 연결맺고 있다. 반면, 민간인은 “지역” 단어가 중심성이 강하였고 이를 매개로 “마을, 다양한, 활성화, 농산물, 쓰레기, 재활용, 일자리” 등으로 연결시키고 있다.

다섯째, 충남 농정에 대한 바이그램 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 “지역과 환경, 지역과 마을, 지역과 인구, 지역과 소득, 지역과 농가, 지역과 변화, 지역과 사회적(농업), 지역과 농산물, 지역과 변화” 등으로 연결시키고 있다. 반면, 민간인은 “지역과 교육, 지역과 쓰레기, 지역과 일자리, 지역과 마을” 등으로, “다양과 마을, 다양과 지역, 다양과 예산” 등으로 연결, “일자리와 서비스, 일자리와 독거노인, 일자리와 청년, 일자리와 예산, 일자리와 맞춤형, 일자리와 창업” 등으로 연결시키고 있다.

여섯째, 행정과 연구진이 각각 제안한 아이디어를 분석한 결과, 행정이 제안한 아이디어는 공익적 기능강화, 기술혁신, 기후변화 대응, 환경관리강화, 농촌기반 경제활력, 일자리 창출, 농촌복지정착, 먹거리 보장, 안정적 소비, 유통강화, 인력육성, 지역주체육성, 참여농정, 협력농정 등이다. 반면, 연구진이 제안한 아이디어는 공익기능 강화, 기술혁신, 탄소중립, 농촌 통합환경, 도농상생, 소득, 농촌형 일자리, 통합돌봄, 먹거리, 농업인력, 마을공동체, 마을자치 주민자치, 생산, 추진기반 등이다.

일곱째, 주관식 의견조사 분석결과는 다음과 같다.

① 3농(혁신)정책 성과평가 중 긍정적인 측면으로는 농어업인에게 자기책임성과 주도권을 일부 부여하면서 자부심과 희망을 주어서 정책 신뢰성을 향상시켰고 농정 패러다임을 내발적 발전과 통합적 관점으로 전환하려는 시도가 돋보였다고 평가하고 있다. 특히 민관 협치를 내실화하기 위한 행정과 민간의 여러 혁신적 노력이 있었다고 평가하였다. 반면, 부정적인 측면은 민선 7기 들어서면서 민선 5기와 민선 6기의 3농(혁신)정책 틀은 유지하고 있지만 정책내용은 거의 유명무실해졌고 민관협치가 제도화되지 않음으로써 결국 관 주도의 정책결정, 정책집행, 하향식 집행방식으로 회귀하면서 민간의 혁신, 행정의 혁신도 모두 후퇴하고 있다고 평가하고 있다.

② 향후 10년 미래전망 중 긍정 단어는 변화, 가치, 확대, 공간, 가속화, 국민, 환경

순으로 언급하였고 부정 단어는 감소, 심화, 기후, 농민, 가속화 순으로 언급하였다.

③ 향후 강조되어야 할 키워드 중 긍정 단어는 마을, 확대, 확산, 기본, 농업인, 육성 등을 많이 언급하였고 부정 단어는 기후, 농업, 공동체, 양극, 농지, 소득 등을 많이 언급하였다.

④ 그룹별 충남 농정 미래비전으로서 농민 그룹과 행정 그룹은 정책혁신 분야에 무게를, 전문가 그룹은 민관협치 분야에 무게를 두고 있는 것으로 나타났다.

⑤ 향후 농정방향에 맞는 추진전략으로서 주요 부문은 “경쟁력 있는 농업, 농정예산, 마을공동체와 마을자원, 청년농업인, 추진체계, 농촌공간 및 농촌개발, 민관 혁신성, 거버넌스, 농지와 농민, 공익적 가치가 있는 농업, 인권과 기본권 등”으로 구분할 수 있다.

⑥ 세부 정책과제로서 농민 그룹은 생태농업 실현, 농촌 정주환경개선과 관계인구 육성, 농업재해 극복, 농촌노동력 문제 해결방안과 같은 정책과제를, 전문가 그룹은 농정 거버넌스 구축 및 운영, 지속가능한 읍면단위 농촌지역발전계획 수립과 주체 형성, 충남 농정조직 관련 업무협력 제도화, 정보지원 체계 구축, 농촌마을 원팀 프로젝트와 같은 정책과제를, 행정 그룹은 마을영농단 육성, 청년 및 후계인력육성 컨트롤타워, 청년 농촌마을 간사제도 도입, 농업보조사업 개선, 농정업무 추진 조직의 재구조화와 같은 정책과제를 제안하고 있다.

제4장 기본구상과 정책과제를 도출하였다.

충남 농정의 기본구상과 주요 정책과제를 다음과 같이 제안하였다. 미래 준비를 위한 충남 농정의 기본구상은 “사람중심, 환경중심, 농촌공동체 중심, 추진기반과 추진체계” 마련을 우선순위로 놓았다. 특히 이번 연구에서 추진체계와 추진기반은 새로운 정책과제 발굴보다 가장 중요한 것임을 강조하였고 민선 8기 가장 중요한 정책과제로 설정해야 함을 피력하고 있다.

첫째, 추진체계 분야로서 민간의 자발성과 역량을 키우는 추진체계, 행정의 혁신성을 발휘할 수 있는 추진체계, 민간과 행정 간 통합 추진체계 등을 구상하였다.

- 민간 추진체계(A)는 의사결정기구(대의기구), 중간지원조직기구, 사업실행기구 등으로 나뉘서 역할과 기능 구분, 실행 이전에 대표성을 확보한 이들의 민-민 간 네트워크 구축, 의견수렴 하고 합의한 후 진행함을 제안하였다.
- 행정 추진체계(B)는 칸막이 행정 극복, 전문성과 역량축적 강화, 이기주의 극복을 위하여 협업과제를 촉진하고 성과향상을 할 수 있는 조직 운영, 행정조직 개편과 정책전문성, 계획역량 향상은 필수, 사람과 조직 정비에 집중할 것을 제안하였다.

- 통합 추진체계(A+B)는 각종 위원회 정비, 각종 법정계획 정비, 다양한 민간조직 협업과 조율, 예산 재편, 조직과 인력 재편 등 역할과 기능을 수행하는 것이 핵심이다.
- 그 외 추진체계(C)로서 협업 업무를 하고 회의공간을 확보하는 것(통합업무의 상징공간), 민관 공동사무국 기능을 하는 ‘통합농정총괄추진팀’ 구성과 운영, 심의·의결 기능을 둔 3농정책위원회 구성과 운영, 충남 출자·출연기관 중 정책연구기관인 충남연구원, 충남여성정책개발원 등은 충남3농정책위원회 및 충청남도 통합농정총괄추진팀(가)에 정책연구 지원활동을 협업체계 속에서 진행, 정책설계 단계, 정책 성과관리 및 평가 단계, 정책 모니터링 단계에 참여, 광역과 기초의 역할 분담 논의 등을 제안하였다.

둘째, 사람중심 충남농정 분야로서 농업기본, 경영안정, 사람육성 추진전략 등 8대 정책과제를 제시하였다.

- 3대 근간요소로서 농지 정상화, 노동력 정상화, 자본 정상화를 추진한다(예시. 충남형 마을영농단 육성, 농촌노동력 부족의 문제점과 대안, 농업재해 극복 위한 농지 리모델링 사업).
- 충남 농산물 최저가격보장제 도입, 충남 농산물 공공수급제도 도입, 충남형 먹거리 기본권 보장체계를 실현한다.
- 청년 농업인 육성을 위한 통합적 지원 체계 마련, 여성 농업인 지원 및 독립경영주로서 인정한다(예시. 농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트롤 타워 구축).

셋째, 환경중심 충남농정 분야로서 탄소중립, 탈탄소농업, 통합환경 추진전략 등 9대 정책과제를 제시하였다.

- 농기계의 최적 운영정보 공유 및 자율작업 기술 확보를 통해 연료 소비량을 최소화 할 수 있는 농기계 활용법 제시·운영, 스마트팜의 과도한 냉난방 운영 자제 유도 및 신재생에너지 활용 지원, 축산 사육 두수의 합리적인 조절을 위한 정책, 농촌의 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스시설, 고체연료화를 도입한다.
- 농경지 탄소격리 프로젝트, 바이오차(Biochar)를 이용한 토질개선 및 탄소격리 사업, 농촌과 도시를 연계하는 토양농장을 조성 및 확대한다(예시. 로컬푸드 확대 및 생태농업 실현).
- 축산환경 공존 프로젝트 실시, 물-토양-농사 통합농촌환경을 구축한다(예시. 농촌마을 원림(園林) 프로젝트).

넷째, 농촌공동체 중심 충남농정 분야로서 통합돌봄, 마을교육, 공동체재생 추진전략 등 7대 정책과제를 제시하였다.

- 충남형 농촌지역 통합돌봄 조성, 지역돌봄 먹거리 플랫폼을 구축한다.
- 학교와 지역연계를 위한 마을교육공동체 확산, 생활권 평생학습센터를 운영한다.
- 농촌공동체 재생지원단 도입, 충남 인적네트워크 플랫폼 구축, 충남 마을학(學)프로젝트를 가동한다(예시. 농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략, 충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행, 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성).

다섯째, 추진기반 분야로서 교육과정, 농정데이터, 농정예산, 거버넌스 등 12대 정책과제를 제시하였다.

- 교육과정으로서 ‘도심 속 학교 논 만들기 사업, 학교텃밭 사업’을 국가사업으로 확대, 각 지자체와의 협력사업으로 확대, 유치원초등학교 정규 교과과정에 농업·농촌 교육과정, 교육프로그램 포함, 일반 시민을 대상으로 하는 평생학습과정에 농업·농촌 교육과정, 교육프로그램을 포함한다.
- 농정데이터 기반으로서 충남 농촌마을 전수실태조사 실시, 충남 농업·농촌 종합 DB화 혹은 농업·농촌 영역의 빅데이터를 구축한다(예시. 충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보지원 체계 구축).
- 농정예산으로서 농업보조금 예산재편과 구조조정을 실시하는데 개인책임 영역 사업군, 시장(기업)자율 영역 사업군, 정부개입 영역 사업군으로 구분하여 조정한다(예시. 농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선).
- 거버넌스 기반으로서 행정과 다양한 조직간 협력, 협업구조, 행정 내 ‘계획, 기획’ 전문성 강화, 중간지원조직의 기능과 역할 검토와 위상 수립, 통합형 중간지원조직으로의 전환, 정책 추진체계 강화, 3농정책위원회 등 반성과 평가, 민선 8기 거버넌스 체계를 재구축한다(예시. 지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영, 읍면 단위 농촌 발전계획 수립과 주민주체 형성).

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적과 내용	2
3. 연구의 방법 및 추진체계	3
4. 연구의 기대효과	5
5. 연구의 추진일정	6
제2장 여건변화와 전망, 그리고 현황	8
1. 선행연구	8
2. 정책동향과 상위계획	11
3. 여건변화와 미래전망	24
4. 충남의 현황 및 문제	27
5. 요약 및 시사점	41
제3장 기본구상을 위한 실태분석	44
1. 분석방법 개요	44
2. 텍스트 마이닝 분석	45
3. 아이디어 분석	55
4. 주관식 의견조사 분석	60
5. 요약 및 시사점	74
제4장 기본구상과 정책과제	77
1. 기본구상	77
2. 추진체계	81
3. 정책과제	92
4. 요약 및 시사점	183

제5장 결론	186
1. 요약 및 시사점	186
2. 연구의 의의와 한계	190
부록	192
부록1. 연구심의회	192
부록2. 자문회의 결과 요약	196
부록3. 주관식 의견조사 세부 분석결과	199
참고문헌	207

표 목 차

제1장

〈표 1-1〉 연구의 추진일정	6
------------------------	---

제2장

〈표 2-1〉 농촌협약제도 개요	17
〈표 2-2〉 제4차 충청남도 종합계획 중 농림축산업 분야 정책과제 및 주요사업	21
〈표 2-3〉 제4차 충청남도 종합계획 중 농촌 분야 정책과제 및 주요사업	23
〈표 2-4〉 전국-충남의 농가 및 농가인구 변화(2010년~2019년)	28
〈표 2-5〉 충남 농촌지역의 65세 인구 고령인구 변화(2010년~2018년)	28
〈표 2-6〉 전국-충남의 농가경영주 연령별 분포(2020년)	29
〈표 2-7〉 전국-충남(시군)의 경지면적 변화	29
〈표 2-8〉 전국-충남의 귀농·귀촌 인구 변화	30
〈표 2-9〉 전국-충남의 청년 농업인 현황(2015년~2019년)	31
〈표 2-10〉 전국 농산물 소득 현황(2012년~2020년)	32
〈표 2-11〉 농업분야 온실가스 배출량(2018년)	34
〈표 2-12〉 전국-충남의 가축분뇨 발생량(2019년)	34
〈표 2-13〉 국내 농약 및 화학비료 사용량	36
〈표 2-14〉 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 개요	38
〈표 2-15〉 충남의 주민자치회 개요	39

제3장

〈표 3-1〉 키워드 빈도분석 결과(key Word Frequency)	48
〈표 3-2〉 행정과 연구진이 제안한 핵심단어	56
〈표 3-3〉 행정과 연구진이 제안한 부문(분야)	57
〈표 3-4〉 행정과 연구진이 제안한 추진전략 과제(정책과제)	58
〈표 3-5〉 주관식 의견조사 세부내용	60
〈표 3-6〉 주관식 의견조사 참여자 명단	61
〈표 3-7〉 델파이 기법의 기본이론과 연구 응용	62
〈표 3-8〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 3농(혁신)정책 성과평가	63
〈표 3-9〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 향후 10년 미래전망	66
〈표 3-10〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 향후 10년 미래전망	67

〈표 3-11〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 향후 강조되어야 할 키워드	69
〈표 3-12〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 충남 농정 미래비전	70
〈표 3-13〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 세부 정책과제	72

제4장

〈표 4-1〉 충남 농정방향 구상을 위한 분야별 추진전략과 정책과제	78
〈표 4-2〉 민관협치형 추진체계 구축을 위한 4대 의제-7대 세부과제	83
〈표 4-3〉 충남의 주요 품목별 농번기 인력수요 현황(2021년 조사시점 기준)	93
〈표 4-4〉 농가소득 추이(2016년~2020년)	106
〈표 4-5〉 충청남도과 다른 광역지자체의 주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례 비교	108
〈표 4-6〉 농업·농촌에 대한 애착심과 공익적 기능 인식 정도(농업인 VS 도시민)	153
〈표 4-7〉 농업·농촌에 대한 전반적인 의식 변화(찬성 의견)	154
〈표 4-8〉 충청남도 농림축산분야 보조사업 지원영역별-재원별 현황(2019 회계연도 기준)	166
〈표 4-9〉 농정예산 개편내용 기본골격과 사업군 예시	168

제5장

〈표 5-1〉 연구내용 요약 및 전략과제 활용계획서	188
------------------------------	-----

부록

〈부록_표 1〉 착수연심회 심의의견(2021.09.02)	192
〈부록_표 2〉 최종연심회 심의의견(2021.11.26.)	194
〈부록_표 3〉 사전 자문회의 결과 요약	196
〈부록_표 4〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 강조하는 키워드	199
〈부록_표 5〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 추진전략	204

그림 목 차

제1장

〈그림 1-1〉 연구의 방법 및 추진체계	3
------------------------------	---

제2장

〈그림 2-1〉 한국판 뉴딜 1.0과 2.0 전체 구조	12
〈그림 2-2〉 유럽연합 그린딜(2019년)의 주요 내용	13
〈그림 2-3〉 2050 농축수산분야 온실가스 배출량 시나리오에 따른 대응방안	15
〈그림 2-4〉 자치분권에 따른 6대 전략 33개 과제	16
〈그림 2-5〉 농촌협약제도 기본개념도 및 관련계획 개념도(예시)	18
〈그림 2-6〉 3농혁신 체계도	19
〈그림 2-7〉 3농정책 3단계 추진계획(2019년~2022년)의 전략과제 및 중점사업	20
〈그림 2-8〉 농림축산업의 공익적 가치 증대 부문 미래 전망 시나리오	25
〈그림 2-9〉 지속가능하고 매력있는 농촌 육성 부문 미래 전망 시나리오	26
〈그림 2-10〉 충남의 인구 50명 이하 과소마을 분포 변화(2009년~2018년)	33
〈그림 2-11〉 충남의 가축매몰지 현황(2016년~2017년)	35
〈그림 2-12〉 충남의 수질 오염원별 발생 및 배출부하량 현황(2018년)	36

제3장

〈그림 3-1〉 분석방법 개요	44
〈그림 3-2〉 워드클라우드 분석결과(충남 농정 연속토론회 : 전문가 제안)	49
〈그림 3-3〉 워드클라우드 분석결과(만사형통 충남 : 민간 제안)	50
〈그림 3-4〉 낱말 연결망(네트워크) 분석결과	52
〈그림 3-5〉 의미 연결망(네트워크) 분석결과	53
〈그림 3-6〉 바이그램 연결망(네트워크) 분석결과	54

제4장

〈그림 4-1〉 충남 농정방향과 전략에 대한 기본구상(비전체계도)	77
〈그림 4-2〉 충청남도 농정 추진체계도 구상(안)	87
〈그림 4-3〉 공주시 부서협력체계 구축계획(안) 사례	88
〈그림 4-4〉 농가부채와 농가자산 추이(2016년~2020년)	94
〈그림 4-5〉 충청남도과 시군의 농업인력정책 추진체계도	97

〈그림 4-6〉 일본 Yanmar社의 자율 농작업 및 정보 관리	122
〈그림 4-7〉 영국 Greencoat Capital社의 신재생에너지 스마트팜 개념	123
〈그림 4-8〉 미국 AniTrace社의 동물 복지 사육을 위한 ICT 시스템	124
〈그림 4-9〉 가축분뇨 바이오가스화 공정도(예시)	126
〈그림 4-10〉 가축분뇨 바이오가스를 열원으로 하는 고체연료화 공정도(예시)	126
〈그림 4-11〉 충청남도 실태조사 관련업무 관리체계(안)	161
〈그림 4-12〉 민관협치형 추진체계 구축을 위한 4대 주요 의제(Agenda)와 7대 세부과제	173
〈그림 4-13〉 충청남도 농림축산국-농업기술원 등 업무협력 모델(안)	175

제1장 서론¹⁾

1. 연구의 배경 및 필요성

기후위기에 따른 농업생산 환경의 불안정, 지속적인 농촌인구 감소 및 고령화 등 사람 위기, 농촌공동체 위기, 소득 불균형 및 양극화 위기, 코로나19 이후 경제·사회 구조전환 등의 요인으로 인해서 농업·농촌의 지속가능성은 어느 때보다 한층 더 위협받는 상황이다.

특히 농촌 인구의 고령화 및 감소, 농업소득의 불안정성 등은 심각한 문제이다. 그 중에서도 충남 농어민은 2010년 394천 명이었으나 2020년은 267천 명으로 무려 32%나 급감하였다. 충남 농가소득은 2019년 44,000천 원인데 이중 농업소득은 28%에 불과하다. 미미한 수준으로 농가소득은 증가하고 있으나 농업소득 비중은 2010년 29%에서 2019년 28%로 감소하고 있다. 이를 해결하기 위한 정책과 사업은 쏟아지고 있지만 근본적인 해결책이라기보다 현란한 언어를 앞세운 정책과 사업 일색인 경우가 많다.

이러한 가운데 정책의 패러다임을 농업·농촌의 6대 공익적 기능을 강화하자는 주장, 국가가 좀 더 적극적으로 농정에 개입해야 한다는 주장, 농업생산을 중시하던 농업정책에서 벗어나서 농촌정책으로 확장하자는 주장, 농촌공간에 사는 사람(농민, 농촌주민 등)을 귀하게 여기는 정책으로 확장해야 한다는 주장에 공감대를 얻고 있다.

따라서 대통령선거와 지방선거를 통해 시대 전환을 준비하는 중인만큼 충남이 현재 직면한 농촌 현실을 직시하고 근본적인 농정문제 해결을 위하여 향후 10년 동안 충남의 중장기 농정 계획을 수립해야 한다.

이를 위하여 농업·농촌 분야의 여건변화에 따른 미래를 전망하고, 충남의 현황과 문제를 파악할 필요가 있다. 그리고 충남에 있는 주체들을 중심으로 인식 실태 파악을 통해서 충남 중장기 농정에 대한 기본구상과 정책과제를 도출해야 할 필요가 있다. 이에 이번 연구는 계획수립의 연구가 아니라 계획수립을 위한 기초탐색 연구로 이해를 바란다.

1) 주 : 이번 연구는 충남에 있는 다수의 현장주체, 학계 및 연구계, 활동가, 공무원 등으로부터 진심어린 제안을 해 주셨기에 수행할 수 있었습니다. 많은 관심을 보여주시고 좋은 말씀을 주심에 깊은 감사드립니다(연구진 일동).

2. 연구의 목적과 내용

연구의 목적은 향후 10년 동안 충남 농정이 해야 하는 일들, 할 수 있는 일들을 기초자료 수준으로 제안하는 것이다. 즉, 충남 중장기 농정의 방향과 비전이 담긴 기본구상과 정책과제를 도출하고자 한다. 특히 새로운 사업발굴만이 능사가 아니라 이를 달성하기 위한 민관협치 추진체계로의 전환을 강조하고자 한다.

연구의 범위는 다음과 같다.

- 시간 범위 : 2022년~2032년(10개년)
- 공간 범위 : 충청남도 15개 시군(洞 단위 도시지역을 제외한 읍면 단위 농촌지역)
- 내용 범위 : 농축산업과 농촌(단, 산림업과 산촌, 어업과 어촌은 제외)

연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 농업·농촌의 여건변화와 미래전망, 현황 등을 파악한다.

- 선행연구, 정책동향, 상위계획 검토를 통하여 대내외 농업·농촌 여건변화와 미래전망
- 전국 대비 충남의 현황 및 문제 분석

둘째, 충남 농정에 대한 주체별 인식 실태를 파악한다.

- 3농(혁신)정책에 대한 성과평가
- 향후 10년 미래전망, 향후 강조되어야 할 키워드
- 충남 농정 미래비전과 추진전략
- 세부 정책과제 제안

셋째, 충남 농정의 기본구상과 주요 정책과제를 도출한다.

- 전체 기본구상
- 분야별 추진전략, 정책과제 도출
- 추진체계 제안

3. 연구의 방법 및 추진체계

연구의 방법은 다음과 같다(〈그림 1-1〉 참고).

1단계는 농업·농촌의 여건변화와 미래전망, 현황을 파악하기 위한 방법으로서 선행연구 검토 및 기초자료 수집, 기초현황 분석 등을 시행하였다.

2단계와 3단계는 충남 농정에 대한 주체별 인식 실태를 파악하기 위한 방법으로서 각종 선행자료*를 토대로 텍스트 마이닝(워드클라우드 및 네트워크 분석), 아이디어 분석, 그리고 전문가, 공무원, 현장주체 등을 대상으로 그룹별 주관식 의견조사를 별도로 실시하였다.

4단계와 5단계는 충남 농정의 기본구상과 주요 정책과제 도출하기 위한 방법으로서 앞 단계에서 분석된 결과를 활용하였다. 최종보고서의 활용과 피드백 단계이다.

〈그림 1-1〉 연구의 방법 및 추진체계

1단계	→	2단계	→	3단계	→	4단계	→	5단계
제2장 농업·농촌 여건변화, 미래전망, 현황분석		제3장 충남 농정에 대한 주체별 인식 실태 분석		제3장 충남 농정에 대한 주체별 인식 실태 분석		제4장 충남 농정의 기본구상, 주요 정책과제 도출		제4장 충남 농정의 기본구상, 주요 정책과제 도출
선행연구 검토 기초자료 수집		충남 농정 연속토론회 회의내용 검토 (전문가 제안 중심, 총 3회 오프라인 개최)	→	텍스트 마이닝 (워드클라우드 분석)		키워드 및 핵심이슈 구상		보고서 작성
정책동향과 상위계획 검토		만사형통충남을 통한 도민제안서 내용 검토 (민간 제안 중심, 온라인 홈페이지)	↙ → ↘	텍스트 마이닝 (네트워크 분석)		기본구상 도출		연구진-행정-전문 가-민간 간 내부회의 및 3농정책위원회
여건변화와 미래전망		전문가 자문회의, 행정과 업무협의, 연구진 내부회의, 현장조사 등 각종 회의(오프라인)	↙ →	아이디어 분석		정책과제 도출		피드백
전국-충남 기초현황 분석				그룹별 주관식 의견조사(전문가, 공무원, 현장주체)		추진체계 제안		충남 농정 활용 기여

주 : 저자 작성함.

2단계와 3단계에서 활용한 선행자료란, 충남 농림축산국 주관의 충남 농정 연속토론회(전문가 제안 중심, 총 3회 오프라인으로 개최), “만사형통 충남”²⁾으로 접수된 도민제안서(민간 제안 중심, 온라인 홈페이지), 그 외에도 충남 농림축산국 내부자료(농정비전 및 중점추진과제(안)), 전문가·현장주체·행정·연구진 간 자문회의·업무협의·내부회의·현장사례조사·현장간담회 등으로부터 생성된 각종 자료를 말한다.

연구의 방법에서 차별성은 다음과 같다.

첫째, 농업·농촌 분야 연구진뿐만 아니라 환경분야 연구진과 공동연구를 수행함으로써 농업·농촌 환경문제 해결(물, 토양 등 공간기반의 통합연계관리)을 위한 학제 간 융복합 접근을 시도하였다.

둘째, 충청남도, 시군 등 행정이 적극 참여하면서 만들어나가는 협업형 연구과제 방식으로 추진(작업반 구성과 운영, 3농정책위원회 분과별 위원회 중 일부 참여)하였다.

셋째, 짧은 기간 동안 연구를 수행하기 위해서 외부 전문가 및 현장주체들로부터 자문과 원고 의뢰, 공동으로 연구를 진행하였다.

넷째, 다양한 경로(온라인, 오프라인)로부터 조사하고 수집한 자료를 토대로 질적 연구 방법을 도입, 기존 조사방식의 한계를 최대한 극복하고자 하였다.

참고로 이번 전략과제 연구는 프로세스 상 “초기 단계(자료수집 및 기초 연구) → 중기 단계(중장기 정책 방향 및 비전 설정) → 장기 단계(방향에 따른 구체적인 정책수단, 실행 계획 수준의 내용 도출)” 중에서 초기 및 중기의 중간 부분에 걸쳐져 있다.

2) 자료 : 만사형통충남 홈페이지(<https://10004.chungnam.go.kr/>, 검색일자 : 2021.08.20.)

4. 연구의 기대효과

이번 연구로부터 얻을 수 있는 기대효과 및 정책활용 측면의 이점은 다음과 같다.

첫째, 대내외 농업·농촌 여건변화와 미래전망 및 현황분석을 통해서 충남 농정이 처한 현재 위상을 파악할 수 있고 향후 충남 농정 방향을 모색하는데 도움을 줄 수 있다.

둘째, 충남 농정에 대하여 주체별 인식 실태분석을 통하여 민선 5기, 민선 6기, 민선 7기에 이르기까지 충남 농정을 평가하고 반성함으로써 민선 8기 농정 방향의 나침반 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

셋째, 연구주제 특성 상 독창적인 문제제기를 기대하기는 어렵지만 향후 10년 동안 충남 농정 구상에 필요한 다양한 요소들을, 다양한 분석방법으로 고려하였기에 추후 도민 의견수렴 근거로서 활용가치가 높을 것으로 기대한다.

넷째, 연구내용은 충남 농정이 안고 있는 현재의 문제를 해결하고 향후 10년 동안의 미래 충남 중장기 농정계획을 수립하는데 실효성 있는 도움을 줄 수 있고 기본정책 자료로서 활용하는데 기여할 것이다.

다섯째, 행정조직 내 융복합할 수 있는 과제, 연계와 통합을 통하여 시너지를 낼 수 있는 추진체계를 만드는 정책과제를 모색함으로써 다른 지역에서 시도하지 않았던, 충남 농정만의 새로운 도약을 모색하는 기회 마련에 기여할 것이다.

5. 연구의 추진일정

연구기간은 2021년 7월부터 11월까지 총 5개월로서 연구의 주요 추진일정은 도청 주관의 연속토론회, 농민 및 전문가 자문회의, 업무협의, 연구진 간 내부 워크숍, 현장사례 조사 및 현장간담회, 설문조사 등을 진행하였다(〈표 1-1〉 참고).

〈표 1-1〉 연구의 추진일정

대상	구분	추진일자	주요 내용	참석자
행정 전문가 농민	연속토론회 (*연구진은 미참여한 행사)	21.04.30.	「충남 농정 10개년 계획」 수립 토론회 1차 : 새로운 농정트렌드와 농업농촌의 다원적 기능 발굴	충청남도 도지사 및 농림축산국 행정 관계자, 분야별 전문가, 농민 등
행정 전문가 농민	연속토론회 (*연구진은 미참여한 행사)	21.06.02.	「충남 농정 10개년 계획」 수립 토론회 2차 : 4차 산업혁명 기술 활용, 농업의 생산성 향상방안	충청남도 도지사 및 농림축산국 행정 관계자, 분야별 전문가, 농민 등
행정 전문가 농민	연속토론회 (*연구진은 미참여한 행사)	21.07.15.	「충남 농정 10개년 계획」 수립 토론회 3차 : 건강한 농촌조성 등 농업농촌의 지속가능성 확보 방안	충청남도 도지사 및 농림축산국 행정 관계자, 분야별 전문가, 농민 등
행정	업무협의	21.07.21.	사전 연구설계	행정과 연구진 간 연구과제 진행 협의
전문가	자문회의	21.07.23.	사전 연구설계	전문가와 연구진 간 연구과제 방향 자문
전문가	자문회의	21.07.29.	사전 연구설계	전문가와 연구진 간 연구과제 방향 자문
행정 전문가	1차 워크숍	21.08.02.	사전 연구설계 및 기본구상 틀 논의	행정, 전문가, 연구진 간 기본구상 방향 회의
행정	2차 워크숍	21.08.05.	여건진단 및 현황분석 자료협조 역할분담 논의	행정과 연구진 간 연구과제 진행 협의
농민	현장사례조사 현장간담회	21.08.06.	사전 연구설계 중 핵심정책과제 사례	함안군 농민회, 친환경농업자조금, 경제정의실천시민연합 등
농민	현장사례조사	21.08.11. 21.09.13.	사회적농업 현장사례조사(천안, 논산)	사회적농업 실천하는 농장주
농민단체	자문회의	21.08.19.	친환경농업 정책자문(친환경자조금협회)	농민단체 활동가 등과 정책과제 방향 회의
농민	현장사례조사	21.08.20.	친환경농업 현장사례조사(괴산)	실천농민 인터뷰
전체	연구심의회	21.09.02.	전략과제 착수연구심의회 개최	내외부 연심위원(전문가, 행정)
농민단체	자문회의	21.09.10.	친환경농업 정책자문(친환경자조금협회)	농민단체 활동가 등과 정책과제 방향 회의
농민단체	자문회의	21.09.15.	친환경농업 정책자문(친환경자조금협회)	농민단체 활동가 등과 정책과제 방향 회의

대상	구분	추진일자	주요 내용	참석자
행정 전문가 농민	설문조사	21.09.~ 21.10.	충남 농정방향 구상을 위한 그룹별 주관식 의견조사(1차, 2차)	충남 지역 내 농민, 전문가, 행정 등 총 18명 대상으로 조사
농민 전문가	현장사례조사	21.10.03.	청년유입정책 현장사례조사(파주)	청년, 전문가 등과 인터뷰
농민 마을주민	현장사례조사	21.10.05.	농업환경보전프로그램 현장사례조사(무주)	실천농민과 마을주민 인터뷰
농민	현장사례조사	21.10.08.	탄소중립농법실천 현장사례조사(홍성군 홍동면)	실천농민 인터뷰
농민단체	자문회의	21.10.13.	친환경농업 정책자문(친환경자조금협회)	농민단체 활동가 등과 정책과제 방향 회의
농민	현장사례조사	21.10.14.	사회적농업 현장사례조사(홍성군 장곡면)	사회적농업 실천하는 농장주
농민	사례조사	21.10.19. ~ 10.21.	친환경농업 현장사례조사(속초, 횡성, 세종, 과산)	실천농민 인터뷰
전문가	사례조사	21.10.29.	2021 국제농업박람회 참관 및 스마트팜 등 4차산업혁명 혁신기술 사례조사	국책연구기관(KITECH) 등 전문가
행정	업무협의	21.11.10.	정책과제 내용에 대한 행정과 회의	충청남도 식량원예과, 축산과, 농업정책과, 농촌활력과 등
농민 전문가 행정	사례조사	21.11.23.	기초지자체 사례조사 및 전문가 초청 특강(농식품부 예산구조와 정책방향)	부여군 농정예산 개편을 위한 정책시도(농업회의소, 부여군청 등)
전체	연구심의회	21.11.26.	전략과제 최종연구심의회 개최	내외부 연심위원(전문가, 행정)
전체	자문회의	21.12.07.	충남 3농정책위원회 개최	전문가, 농민, 행정
전체	행사	21.12.20.	충남 농정 비전선포식 개최	전문가, 농민, 행정

주 : 저자 작성함.

제2장 여건변화와 전망, 그리고 현황

1. 선행연구

충남 농정의 중장기 방향과 관련하여 전략도출과 관련한 선행연구 고찰결과를 요약하면, 다음과 같다.

첫째, 농업·농촌의 인구감소 및 고령화, 지방소멸 등 사람위기에 관한 연구이다.

조진희 외(2015)³⁾는 ‘충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구’에서 충청권 274개 읍면 지역을 대상으로 거시적 차원의 쇠퇴수준과 잠재수준을 분석하여 쇠퇴 지역의 특성을 인구 및 주택 노후화지역, 경제기반 취약지역, 중심지접근성 취약지역, 주거환경 열악지역, 노령인구 취약지역의 5개 군집유형으로 분류하였다.

박승규 외(2016)⁴⁾는 ‘저출산 고령화에 의한 소멸지역 분석’에서 합계출산율 감소, 평균수명 증가와 인구 고령화를 전망하고, 인구의 지속적인 감소 추세에 따른 장래인구 추정 및 소멸가능지역의 요인을 2040년까지의 인구, 가임여성, 고령화율, 고령의존율, 유아의 존률, 총 의존률 및 5세 연령별 성별 인구변화 추이를 통해 지자체별로 제시하였다.

둘째, 기후위기에 따른 농업·농촌의 환경문제 해결과 첨단기술의 도입에 관한 연구이다.

정학균 외(2016)⁵⁾는 파리협약이 발효된 이후 신 기후체제 하에서의 농업부문의 온실가스 감축에 효과적으로 대응하기 위해서는 저탄소 농업 활성화가 필요하다고 보고, 농가와 소비자를 대상으로 설문 조사를 실시하여 농업부문 온실가스 감축에 효과적으로 대응하기 위해서는 직불제 등 인센티브 제공이 가장 필요하다고 주장하였다.

임영아 외(2017)⁶⁾는 기후스마트 농업의 동향과 전망을 분석하여 한국의 기후스마트농업

3) 자료 : 조진희.박형근.모혜란.이한수(2015), 충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구, 대한토목학회논문지 제35권 제1호, 대한토목학회.

4) 자료 : 박승규.김선기(2015), 저출산 고령화에 의한 소멸지역 분석, 정책연구 2016-19, 한국지방행정연구원.

5) 자료 : 정학균.김연중.이혜진(2016), 신기후체제에 대응한 저탄소농업 활성화 방안, 한국농촌경제연구원.

활성화를 위해서는 기후스마트 농업에 대한 연구·기술개발이 가장 중요하다고 주장하였다.

정학균 외(2019)⁷⁾는 농축산식품 분야 온실가스 감축사업 및 제도 현황 분석을 통해 저탄소농축산물 인증제도 활성화를 위해서는 인증 품목 확대와 농식품부 고시 수준이 아닌 관련 법률의 제·개정의 법제화가 필요하다고 분석하였다.

송찬영(2020)⁸⁾은 저탄소농법의 기후환경 및 경제성 분석을 위해 사과의 전과정 평가를 통하여 저탄소 농법의 효과 분석과 함께 저탄소 농법의 확산은 기후변화뿐만 아니라 국내 농업과 농촌을 포함한 국토환경, 농가의 수익 창출 면에서도 필요함을 제시하였다.

셋째, 농촌공동체 위기에 따른 농촌공동체와 주민자치를 통한 농정 거버넌스의 구축에 관한 연구이다.

정명채 외(2014)⁹⁾는 농어업인의 실질적 참여를 보장하고 구체적으로 제도화된 농정 거버넌스의 모형으로 농어업회의소에 대한 관심과 설치 필요성이 높아짐에 따라 3농혁신 정책의 현장성을 더욱 강화하기 위하여 충청남도 및 시군의 농어업인 대의기구로서 충청남도 농어업회의소의 설립 및 운영 방안을 제시하였다.

강마야 외(2020)¹⁰⁾는 충청남도 지방농정 거버넌스 작동체계 실태를 광역 및 기초단위로 구분하여 조사하고, 지방농정 거버넌스의 핵심을 민관협치라고 보고 공동체의 사회 역량과 협치 역량의 중요성과 함께 제도적 기반 마련의 중요성을 강조하였다.

넷째, 농촌공동체 위기에 따른 농촌 재생과 재편 관련 연구이다.

유학열(2004)¹¹⁾은 농촌마을 커뮤니티 활성화 정도를 정량적으로 측정하기 위한 지표로서 주민활력 지표를 제시하고 ‘주민 커뮤니티 기초력’과 ‘주민 커뮤니티 추진력’으로 구분하여 농촌마을 커뮤니티 기능을 평가할 수 있는 기초 자료를 마련하였다.

6) 자료 : 임영아·정학균·이혜진(2017), 2017년 농업전망 : 제8장 기후스마트 농업의 동향과 전망, 한국농촌경제연구원.

7) 자료 : 정학균·임영아·성재훈·이현정·이길재(2019), 농축산식품분야 온실가스 감축사업 및 제도 현황, 한국농촌경제연구원.

8) 자료 : 송찬영(2020), 전과정평가방법과 에코효율성을 이용한 저탄소농법의 기후환경 및 경제성 분석 연구, 세종대학교.

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

10) 자료 : 강마야·이도경(2020), 충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례연구, 한국농촌경제연구원.

11) 자료 : 유학열(2004), 山間地域における住民活力の評価に関する考察, 일본농촌계획학회지.

성주인 외(2012)¹²⁾는 농어촌 마을의 정주여건 실태 및 관련 현행정책을 진단하고 농어촌 마을 정주 여건 개선을 위해 ① 기존 지역개발사업 내용 재편, ② 빈집과 기존 농가 주택의 적극적인 리모델링·활용 방안 모색, ③ 마을 재정비 확대 추진을 위한 법령 재개정을 비롯한 제도 개편, ④ 귀농·귀촌인을 통한 새로운 농어촌 공동체 형성 지원, ⑤ 농어촌 마을의 관리를 위한 중앙정부 차원의 작업 추진 등의 과제를 제시하였다.

조영재 외(2013)¹³⁾는 ‘과소화·고령화에 대응한 한계마을정책 도입을 위한 기초연구’에서 한계마을의 ‘재생’, ‘재편’, ‘소멸’의 전략을 제시하고, 일본 등의 선행연구를 바탕으로 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’ 등의 한계마을 재편방안을 제시하였다.

선행연구 고찰결과에 따라 이번 연구의 차별성은 충남의 농업·농촌에서 나타나는 다양한 문제점을 어떻게 수용하여 대안을 제시할 것인가라는 물음에 대한 대답, 변화하는 농업·농촌의 환경에 대응하여 앞으로 나아가야 할 충남 농업·농촌의 거시적인 방향과 틀은 무엇인가에 대한 방안을 제안하고자 함에 있다. 또한 충남의 농업·농촌이 가지는 특수성과 국내외 정세를 반영한 농업·농촌 정책의 변화를 파악하여 보다 객관적이고 실용화된 정책 접근을 할 수 있도록 함에 있다.

12) 자료 : 성주인·박시현(2012), 농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향, 한국농촌경제연구원.

13) 자료 : 조영재·윤정미·유학열·박경철·이관률·엄성준·김정하(2013), 과소화·고령화에 대응한 한계마을정책 도입을 위한 기초연구, 충남연구원.

2. 정책동향과 상위계획

1) 정책동향

첫째, 농업 및 농촌 전반 분야의 각종 위기를 극복하기 위해서 제시되는 최근 정책동향의 키워드는 ‘인구감소, 환경위기, 삶의질 중시, 지역공동체, 공익적 가치 확대, 민관 거버넌스 구축’ 등을 꼽고 있다. 간단히 소개하면 다음과 같다.

인구감소에 따른 저출산 고령화 사회진입으로 농업 생산력 증가세가 둔화되고 농촌사회의 활력저하 및 지역경제가 위축 되고 있는 상황에서 어떠한 방향으로 글로벌 경제 진전과 고부가가치 농업으로 재편하여 농업·농촌의 양극화 확대, 지방소멸 위기 등의 문제를 풀어 나갈지에 대한 해결법을 요구한다.

지구온난화와 환경위기 문제가 도래되면서 식생변화와 농산물 생산감소, 품질저하 등의 문제를 야기하고 있는 상황에서 대체에너지·환경농업의 중요성이 증대되고 첨단기술농업이 확대·보급될 전망이다. 경제성장에서 탈피한 삶의 질과 개성을 중시하는 새로운 가치지향 사회가 도래하면서 농식품의 안전성을 중시하고 민과 관의 공생으로 하나되는 bottom up 방식의 농정 거버넌스 구축도 점차 뿌리를 내릴 것으로 전망한다. 이를 통해서 마을공동체와 사회적 농업의 중요성 확대 역시 농업 및 농촌을 구성하는 개념으로 자리잡을 전망이다. 새로운 농촌의 어메니티 활성화로 인한 농촌 관광산업화, 귀농·귀촌인구의 증가 등 농업·농촌의 공익적 가치의 중요성이 계속해서 확대될 것이다.

둘째, 사람 위기, 농촌공동체 위기, 소득 불균형 및 양극화 위기에 대응하기 위한 정책 동향으로서 ‘한국판 뉴딜 2.0’¹⁴⁾을 살펴볼 필요가 있다. 이는 충남 농정에서 사람, 공동체, 소득 및 양극화에 대응할 전략 구상에 참고할 수 있다(〈그림 2-1〉 참고).

한국판 뉴딜 1.0과 달리 한국판 뉴딜 2.0은 ‘안전망 강화’를 ‘휴먼 뉴딜’로 대폭 확대 개편하여 사람투자 강화, 불평등격차 해소 등을 중점 추진한다. 디지털전환탄소중립 등을 더 강조하여 분야별 신규과제를 추가 발굴 예정이다. 재정은 2025년까지 220조 원이다.

14) 자료 : 기획재정부 보도자료(2021.07.15.), 정부 합동 「한국판 뉴딜 2.0 추진계획」 발표.

① 디지털 뉴딜은 디지털 융복합 및 뉴딜 1.0의 성과를 경제사회 전반으로 확산하고 디지털 신산업을 육성한다.

② 그린 뉴딜은 탄소중립 전략을 반영하여 그린 뉴딜의 외연을 확대한다. 새로운 과제로서 '탄소중립 추진기반 구축'을 신설하여 2030 국가 온실가스 감축 목표(NDC :Nationally Determined Contribution) 이행을 위한 온실가스 측정·평가 시스템을 정비하고 산업계 탄소감축 체계를 구축할 예정이다. 저탄소 경제구조로의 전환을 지원할 수 있도록 그린뉴딜 사업의 범위규모를 확대할 계획이다. 농업농촌 분야와 가장 밀접한 관련이 있는 뉴딜로서 관심을 가지고 적극 대응해야 한다.

③ 휴먼 뉴딜은 인재 양성, 격차 해소 등을 통해 사람이 중심이 되는 포용적 경제성장을 추진하고자 한다.

④ 지역균형 뉴딜은 기존 한국판 뉴딜 지역사업의 성과를 가속화하고 지역적 체감효과가 높은 사업을 뉴딜에 편입하는 등 체감도를 높이는 한편 우수한 지자체 주도형 사업을 조기에 발굴하여 신속히 추진할 수 있도록 행정·재정 인센티브를 확대할 계획이다.

〈그림 2-1〉 한국판 뉴딜 1.0과 2.0 전체 구조

	한국판 뉴딜 1.0		한국판 뉴딜 2.0
디지털 뉴딜	① D.N.A. 생태계 강화	→	① D.N.A. 생태계 강화
	② 교육 인프라 디지털 전환	→	② 비대면 인프라 고도화(통합)
	③ 비대면 산업 육성	↗	③ 메타버스 등 초연결 신산업 육성(신설)
	④ SOC 디지털화	→	④ SOC 디지털화
그린뉴딜			① 탄소중립 추진기반 구축(신설)
	① 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	→	② 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환
	② 저탄소·분산형 에너지 확산	→	③ 저탄소·분산형 에너지 확산
	③ 녹색산업 혁신 생태계 구축	→	④ 녹색산업 혁신 생태계 구축
휴먼뉴딜 ↑ (안전망 강화)	① 고용·사회 안전망	↘	① 사람투자
	② 사람투자		② 고용·사회 안전망
			③ 청년정책(신설)
			④ 격차해소(신설)

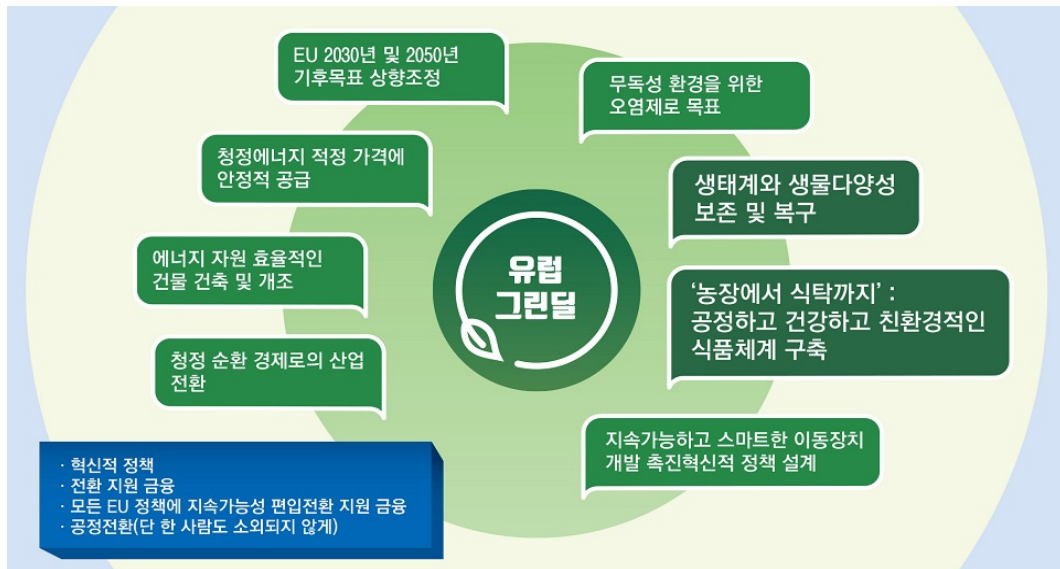
자료 : 대한민국 정책브리핑 홈페이지_한국판뉴딜

(<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148874860>, 검색일자 : 2021.09.05.)

셋째, 기후위기 및 환경위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 유럽연합에 발표한 그린 뉴딜 중 농업·농촌 분야의 탄소배출 감축 시나리오와 전략을 살펴볼 필요가 있다. 이는 충남 농정에서 기후와 환경에 대응할 전략 구상에 참고할 수 있다(〈그림 2-2〉 참고).

EU는 2019년 12월 그린딜(Green Deal) 발표를 시작으로 2020년 말 탄소중립 달성 중간목표를 한층 더 강화한 'Fit for 55(2030년까지 40% 탄소감축 목표를 55%로 상향 조정)', 농업분야 실천전략으로서 '팜투포크(Farm to Fork, 농장에서 식탁까지 환경친화적으로 전환)'를 발표한 바 있다. EU 탄소중립을 위한 농업정책의 특징은 농산물 생산부터 유통·소비에 이르기까지 전 단계별 환경영향을 최소한 중립으로 하거나 긍정적으로 전환, 먹거리 안보·영양·공공의 건강 보장, 먹거리의 적정가격 공급 등이다. 탄소감축 문제를 패널티로 접근하기보다는 지속가능성에 방점을 뒀다. EU의 새로운 공동농업정책(CAP, 2023~2027년)에도 반영되어 있어서 CAP 예산의 40%가 탄소중립 방안에 투자된다. 즉, EU의 공동농업정책-팜투포크전략-생물다양성전략은 상호 밀접하게 연계돼 있으며 유럽연합 그린딜의 핵심전략이자 핵심정책의 위상을 갖고 있다.

〈그림 2-2〉 유럽연합 그린딜(2019년)의 주요 내용



자료 : 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=45695>, 검색일자 : 2021.11.01.)

그린 뉴딜은 탄소의존 경제에서 저탄소친환경 경제로 나아가는 구상으로서 온실가스 주범인 이산화탄소 순배출을 '0'으로 만드는 상태인 '탄소중립(Net-Zero) 사회'를 목표로 한다. 이에 덧붙여 미국과 유럽연합이 공동 합의한 '글로벌 메탄 서약(Global Methane Pledge)'은 2030년까지 메탄가스 배출량을 2020년 대비 최소 30% 줄이는 것을 목표로 한다.

이와 같이 전 세계 추이에 발맞추어 우리나라는 2050 농축수산물분야 온실가스 배출량 목표치는 2018년 24.7백만 톤 대비 31.2%~37.7%를 감축한 2050년 15.4백만 톤~17.1백만 톤으로 설정한다(이유진, 2021).¹⁵⁾ 최근 국가 온실가스 감축목표(NDC)를 상향조정하여 농축수산물분야는 2018년 24.7백만 톤 대비 2030년 19.4백만 톤으로 감축, 21.6% 목표 설정치(현 NDC)를 2030년 18.0백만 톤으로 감축, 27.1% 목표치를 상향조정하였다¹⁶⁾.

2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안에 따르면, 농축수산물 분야는 식량안보를 지키면서 온실가스 감축 목표를 동시에 달성해야 하는데 농축수산업의 생산성을 향상하고 지속가능성을 높여야 한다. 이를 위해서 농수산물식품 수요·공급 체계 전반의 저탄소화, 농작물 재배, 조업 및 양식 과정에서 감축의 경우 고령화된 농가의 기존 영농방식을 바꾸어야 하므로 농·어업인 교육 및 훈련 지원 확대, 저탄소 농축수산물 기술개발 및 보급 지원 확대를 골자로 한다. 2050년 감축목표 대비 2030년의 목표치가 타 부문에 비교해 높게 잡힘으로써 사업 조기 시행 및 목표 달성을 위한 관계부처의 적극적 제도개선 및 예산지원 필요함을 인정하고 있다.

농축수산물 분야 기후위기 대응에 따른 시나리오는 ① 식량안보 향상, ② 온실가스 감축을 통해 농촌과 농업의 지속가능성 향상, ③ 안전하고 건강한 먹거리를 생산·소비하는 것을 목표로 설정, 이를 달성하기 위한 감축가능한 기술과 정책을 반영한다(〈그림 2-3〉 참고).

감축수단 산출근거이자 세부 과제로서 농축수산물 에너지 전환(바이오매스 에너지화, 고효율 에너지설비 보급, 농기계 전기·수소 전환 등), 수산물 에너지 전환(어선효율화, 고효율 장비 보급 등), 영농법 개선(논물관리, 질소질 비료 사용 절감, 바이오차 토양개량제 등), 가축관리(가축분뇨 자원순환 확대, 저탄소 가축관리시스템 구축 등), 식생활 개선(육류섭취 권장량 고려한 육류감축량 선정 등), 생산성 향상(디지털 축산 경영을 통한 가축정밀 사육, 폐사율 감소 등), 대체 가공식품 증가(배양육, 식물성분고기, 곤충원료 대체 등)이 있다. 분야별로

15) 자료 : 이유진(2021), 농축수산물 분야 탄소중립 시나리오(안), 농어업농어촌 특별위원회 탄소중립위원회(내부자료).

16) 자료 : 관계부처합동(2021), 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안.

살펴보면¹⁷⁾, ① 저탄소 농업 분야에서는 논물 관리방식(간단관개, 물 얇게 대기) 개선 및 질소질 비료 사용 저감, 바이오차 보급 확대 등을 통해서 약 2.5백만 톤 감축, ② 가축관리 분야에서는 가축분뇨 에너지 정화처리 확대, 저메탄사료 공급 확대, 분뇨 내 질소저감, 식생활 전환 등을 통해서 약 3.3백만 톤 감축, ③ 고효율 설비 보급분야로는 고효율 설비 및 농기계 전기·수소 전환(농업), 에너지 절감 시설·설비 보급, 어선 노후기관 대체(수산) 등을 통해서 0.9백만 톤 감축을 근거로 잡고 있다. 이런 활동을 충실히 이행할 경우를 가정한 산출근거이므로 곧 세부 추진과제가 된다.

〈그림 2-3〉 2050 농축수산분야 온실가스 배출량 시나리오에 따른 대응방안

구분		2018년	'50년 전망(현 시나리오)		3안 (농림수산전문위)
			1안	2안	
온실가스 배출	합계	24.7백만 톤	14.2백만 톤	17.0백만 톤	15.4백만 톤
	에너지	3.5백만 톤	0.2백만 톤	0.2백만 톤	0.2백만 톤
	비에너지	21.2백만 톤	14.0백만 톤*	16.8백만 톤	15.2백만 톤**



1안	2안	3안
연료전환	연료전환	연료전환
영농법 개선	영농법 개선	영농법 개선
(가축관리) 저메탄, 저단백질 사료 보급 등	(가축관리) 저메탄, 저단백질 사료 보급 등	(가축관리) 저메탄, 저단백질 사료 보급, 축산 생산성 향상
	(식생활개선) 식단변화, 대체가공식품 이용 확대	(식생활개선) 식단변화, 대체가공식품 이용 확대

자료 : 이유진(2021), 농축수산 분야 탄소중립 시나리오(안), 농어업농어촌 특별위원회 탄소중립위원회(내부자료).

넷째, 사람 및 농촌공동체 위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 자치분권과 재정분권 확대에 따른 지자체의 자율성과 책임성 요구는 더욱 커질 것에 주목할 필요가 있다. 중앙 사무에서 지방사무로의 이양은 가속화되고 지자체의 분야별 구체적인 대응이 필요한 시점이다. 이러한 정책동향은 충남 농정에서 사람 및 농촌공동체에 대응할 전략 구상에 참고할 수 있다(〈그림 2-4〉 참고).

17) 자료 : 관계부처합동(2021), 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안.

〈그림 2-4〉 자치분권에 따른 6대 전략 33개 과제

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

자료 : 자치분권위원회(2018), 자치분권 종합계획(안).

다섯째, 사람 및 농촌공동체 위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 정부와 지자체가 협업하여 농촌지역 생활권 활성화 공동목표 달성을 위해 필요한 사업을 패키지로 지원하는 ‘농촌협약제도(2019년 12월 도입)’에 주목할 필요가 있다. 이는 충남 농정에서 사람 및 농촌공동체에 대응할 전략 구상에 참고할 수 있다(〈표 2-1〉, 〈그림 2-5〉 참고).

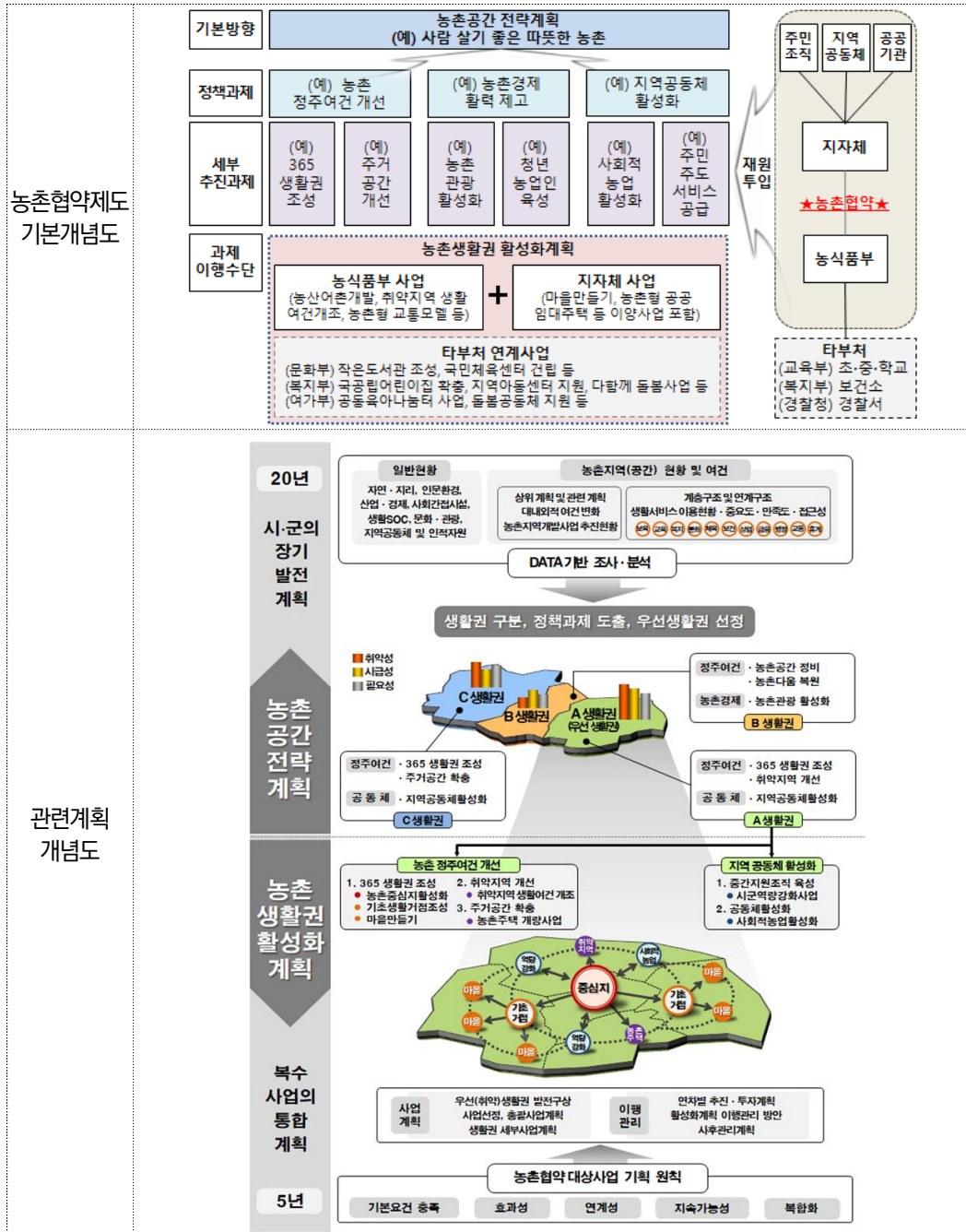
특히 농촌협약제도로 인하여 농촌공간에 대한 재해석은 흥미롭다. 농촌공간을 생산적 복지공간으로 발전시킨다면 미래농정을 준비하고 농정에 이바지할 수 있을 것으로 판단된다. 농정을 “생산적 복지(↔소비적 복지)”라는 측면에서 초점을 두어 참여자가 효용을 얻어 소비적 복지를 감소시키는 역할을 하는 방향으로서의 농촌공간을 재해석 하는 것이 장기적으로 현 도정의 위치와 일치할 수 있을 것이다.

〈표 2-1〉 농촌협약제도 개요

- (근거법령) 「농어촌정비법」제125조, 「농어업인 삶의질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」제4조, 제29조, 제38조 등
- (추진목적) 농식품부와 지자체가 협력적 거버넌스를 구축하고 농촌지역 생활권* 활성화를 위한 사업 통합 패키지 지원, 행정구역에 구애되지 않고 일상생활이 밀접하게 결합되어 있는 공간적 범위
- (협약주체) 농식품부 장관과 시장·군수
 - * 시장·도지사(시·도비 투자시), 사업에 참여하는 중간지원조직, 민간주체, 공공기관 등 핵심 관계자도 주체로 참여 가능
- (협약기간) 5년, 중대한 사유 발생 시 조정 가능
- (협약규모) 개소당 국비 기준 최대 300억원+지방비, 공공기관민간투자 등
 - * 지원 사업별 국비 지원 비율 적용(50~70%)
- (협약이행) 문서상 합의 내용에 대한 이행 의무 발생
 - * 농식품부는 협약에 근거하여 정부 사업을 패키지로 지원, 시군은 지방비를 편성하고 사업목적에 맞게 추진 하는 의무를 이행

자료 : 농림축산식품부 보도자료(2021.06.17.), 2022년 농촌협약 대상 20개 시군 선정.

〈그림 2-5〉 농촌협약제도 기본개념도 및 관련계획 개념도(예시)



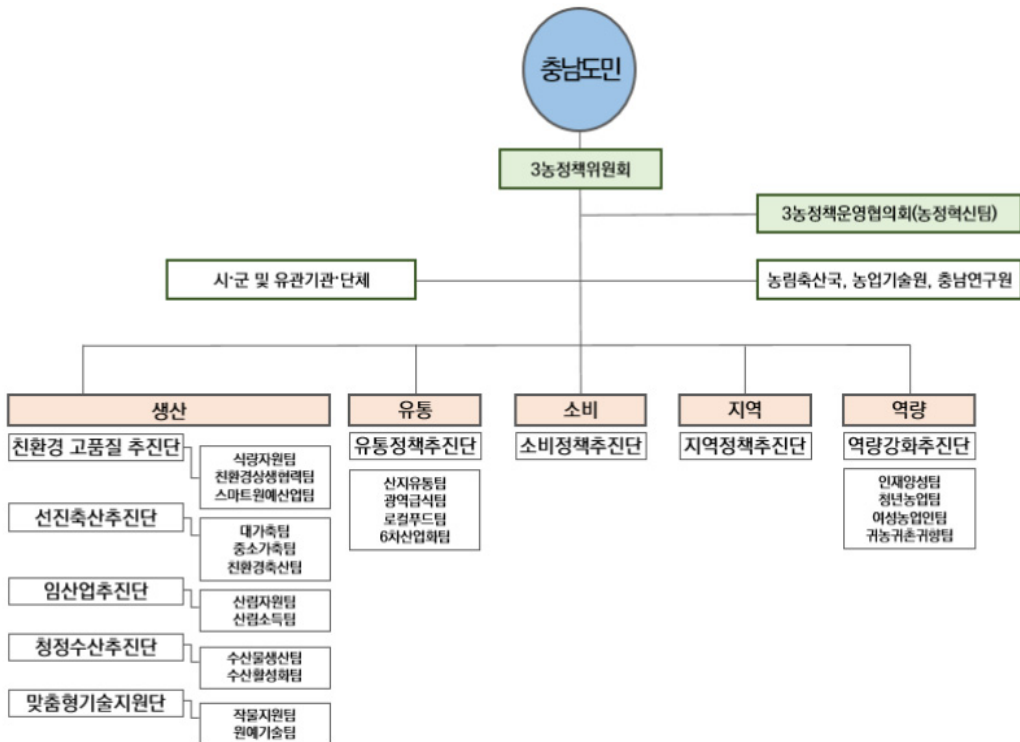
자료 : 농림축산식품부 보도자료(2021.06.17.), 2022년 농촌협약 대상 20개 시군 선정.

2) 상위계획

충남 농정의 중장기 방향과 관련한 몇 가지 상위계획을 검토하면, 다음과 같다.

첫째, 3농정책 3단계 추진계획(2019-2022)은 다음과 같이 18대 전략과제, 100개 중점 사업을 선정하여 추진한 바 있다(〈그림 2-6〉, 〈그림 2-7〉 참고). 성과와 한계점을 모두 지녔기에 공식적인 평가와 진단이 필요하고 충남 농정 중장기 방향은 성과평가를 토대로 만들어야 한다. 민선 5기부터 민선 7기까지 충남 농정에 대한 자세한 성과평가는 제3장을 참고하기 바란다.

〈그림 2-6〉 3농혁신 체계도



자료 : 충청남도 3농정책 홈페이지(<https://www.chungnam.go.kr/3nong>, 검색일자 : 2021.12.30.)

주 : 홈페이지 내용을 저자가 수정함.

〈그림 2-7〉 3농정책 3단계 추진계획(2019년~2022년)의 전략과제 및 중점사업

참여지향적 농정제도 확립과 인력 육성			
농어업인	농정혁신 (10)	1.농정 거버넌스	【과제01】민관협치 거버넌스 농정시스템 확대
		2.농촌복지인력육성	【과제02】농업농촌 인력육성 및 삶의 질 향상
		3.농업정책연구	【과제03】참여지향적 농정제도 확립
농어업	생산혁신 (52)	1.농산업경영 안정화	【과제04】지속가능한 농산업 육성 및 농가경영 안정화
		2.산림자원 가치제고	【과제05】숲으로 그린 더 행복한 녹색복지 구현
		3.자연친화형 선진축산	【과제06】자연 친화형 고품질 선진 축산업 육성
		4.안전축산	【과제07】재난형 가축전염병 예방 및 축산물 위생 강화
		5.지속가능수산자원	【과제08】수산자원의 효율적 관리와 수산업 경쟁력 강화
		6.수산산업활성화	【과제09】수산산업의 고부가가치화 및 6차 산업화
	유통혁신 (15)	1.산지유통	【과제10】산지조직 육성 및 광역 유통체계 강화
		2.지역식품순환	【과제11】학교급식 공공성 강화 및 지역먹거리 종합전략 구축
		3.직거래 활성화	【과제12】로컬푸드(직거래)·온라인 쇼핑몰 활성화 및 수출증대
	기술혁신 (11)	1.기술개발	【과제13】농업경쟁력 확보를 위한 신기술 개발·보급
		2.기술지원	【과제14】인재육성과 농업·농촌 가치 향상
농어촌	농촌혁신 (12)	1.마을가꾸기	【과제15】융복합산업 고도화 및 주민 주도의 행복한 마을공동체
		2.농업농촌 기반구축	【과제16】안전하고 편리한 농업농촌 기반구축
		3.농촌융복합산업	【과제17】농촌경제의 다각화와 순환경제 구축
		4.도농교류	【과제18】도농상생 교류협력 강화를 통한 신부가가치 창출

자료 : 충청남도3농정책위원회(2019), 충청남도 3농정책 추진계획(2019~ 2022).

둘째, 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040) 중 농림축산업 분야 정책과제 및 주요사업을 살펴보면 다음과 같다(〈표 2-2〉 참고). 주로 지역먹거리 순환, 소득안전망, 사람과 주체 양성, 통합돌봄, 탄소저감 등을 제시한다.

〈표 2-2〉 제4차 충청남도 종합계획 중 농림축산업 분야 정책과제 및 주요사업

실행전략	정책과제 및 주요사업	전략코드	문제 해결형 정책과제	국가 및 도정기조 수용 정책과제	미래 시나리오 대응 정책과제	주민 밀착형 정책과제
지속가능한 자원순환형 환경농업 체계 구축과 충남의 지역먹거리 순환 체계 완성	유기성 자원순환형 환경농업 체계 구축	C2-01-P01	○	○		●
	지속가능한 환경농업으로의 저변 확대 및 계승활동	C2-01-A01	○			●
	지역단위 농업·농촌 환경보전정책 확대	C2-01-A02		○	○	●
	건강한 농축산물 생산 및 공급체계 구축	C2-01-A03		○	○	●
농민에 대한 촘촘한 소득안전망 구축	농민 정체성·주체성을 인정하는 농민수당 확대	C2-02-A01	○			○
	농업·농촌의 공익기능 수행에 대한 공익형 직불제 확대	C2-02-A02	○	○		●
	농산물 생산비를 보장하는 수준의 가격안정제 안착	C2-02-A03	○			○
	환경과 순환을 중시하는 사업·직접 소득지원 사업으로 전환	C2-02-P01	○			○
지역농업과 농촌을 살려나갈 사람과 주체 양성	준비 단계부터 안정화 단계까지 지속적인 신규 청년농민 양성체계	C2-03-A01	○	○		●
	마을단위 중간지원농업 활동가 양성	C2-03-A02	○			●
	기존 교육기관과 프로그램 리모델링 및 학습공동체 형성	C2-03-A03	○			●
농업을 기반으로 한 농촌거주 사회적 취약계층 통합돌봄 전환	공공 사각지대 최소화, 포용적 복지국가를 실현하는 지역정책 발굴	C2-04-P01	○	○		
	농촌거주 취약계층에 대한 통합돌봄 서비스 개발 및 연계	C2-04-P02	○	○		
	지역 단위 통합돌봄 서비스 제공위한 돌봄 도우미 인력체계 구성	C2-04-P03	○	○		●
	행정구역 경계지역 취약계층을 위한 광역돌봄체계 구성	C2-04-P04	○	○		
	사회적 취약계층에게 교육과 돌봄, 일자리 창출을 제공하는 사회적 농업과 연계 플랫폼 및 서비스 구축	C2-04-P05	○	○		

실행전략	정책과제 및 주요사업	전략코드	문제 해결형 정책과제	국가 및 도정기조 수용 정책과제	미래 시나리오 대응 정책과제	주민 밀착형 정책과제
탄소배출 저감 Industry4.0 기술과 융합한 미래지향적 농림축산업 추구	ICT 기술을 적용한 농축산업 과정 중 3D 농작업 응용 확산	C2-05-A01	○	○		●
	인공지능 기술을 적용한 스마트 농장의 생산, 환경, 정보 혁신	C2-05-P01	○	○	○	●
	수요자 중심의 4차산업혁명 기술 통합플랫폼 구축으로 미래형 스마트원예기반 활용	C2-05-A02		○	○	●
	미래형 축산물 유통 및 소비 구조 변화에 대응한 혁신전략	C2-05-P02		○	○	●

자료 : 오용준 외(2021), 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040), 충청남도 연구용역 최종보고서, p.140.

주 : ●는 도민참여단 발굴 정책과제를 말함.

제4차 충청남도 종합계획(2021-2040) 중 농촌 분야 정책과제 및 주요사업을 살펴보면 다음과 같다(〈표 2-3〉 참고). 주로 농촌 과소지역정책 추진, 신농촌 공간 창출, 농촌 커뮤니티 재편 등을 제시한다.

〈표 2-3〉 제4차 충청남도 종합계획 중 농촌 분야 정책과제 및 주요사업

실행전략	정책과제 및 주요사업	전략코드	문제 해결형 정책과제	국가 및 도정기조 수용 정책과제	미래 시나리오 대응 정책과제	주민 밀착형 정책과제
인구감소·고령 화(마을소멸) 대응 농촌 과소지역정책 추진	농촌마을 모니터링 및 진단·관리시스템 구축	C13-01-P01	○			
	(가칭)한계마을정책의 추진	C13-01-A01			○	
	과소지역 주민수당제도 도입	C13-01-A02				○
농촌 공간정비 및 보전·활용을 통한 신농촌 공간 창출	농촌공간계획 수립 및 관련 사업 패키지 지원	C13-02-A01		○		
	농촌재생사업의 추진	C13-02-P01	○			
	농촌경관 관리 및 규제 강화	C13-02-A02				○
	유형별 농촌주거모델 도입	C13-02-P01		○		
농촌 커뮤니티 활성화 및 주민자치 실현을 위한 농촌커뮤니티 재편	다양한 작은거점 육성	C13-03-P01			○	
	토지주택뱅크 구축 및 원스톱(one-stop) 창구 운영	C13-03-P02	○			
	새로운 충남형 마을만들기 정책구상 및 지속 추진	C13-03-A01		○		

자료 : 오용준 외(2021), 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040), 충청남도 연구용역 최종보고서, p.320.

3. 여건변화와 미래전망¹⁸⁾

충남 농업농촌을 둘러싼 여건변화는 다음과 같다.

첫째, 국제적으로 친환경, 안전한 먹거리 생산토대가 되는 농업환경보전 점차 중요해지고 있다. 참여주체 다양성, 연계성, 지역성, 통합성 등의 IFOAM 유기농업 3.0으로 패러다임 변화, 농업환경보전 중요성을 강조하는 추세이다.

둘째, 국가 전체적으로 2030년~2035년 사이 인구 감소가 시작¹⁹⁾되고 있다. 농업과 식품산업은 국내 수요에 대한 의존도가 높으므로 2030년~2035년 사이에 시작되는 한국 전체 인구 감소가 예상, 먹거리 순환체계 구축 필요성이 아울러 제기된다.

셋째, 농업기술혁신 중요성 점차 강조, 제도적 관심 증대를 요구²⁰⁾받고 있다. 농업·농촌이 당면한 현실 측면 문제 해결에 있어서 농업기술혁신 중요성 대두되고 있고 성과체감가능한 R&D 강화 요구가 증대됨에 따라 농업기술혁신의 중요성은 지속적으로 증대한 반면, 현재 우리나라 및 충남의 농업기술혁신 수준은 미치지 못하는 수준이다.

넷째, 충남 여건 변화로서 지역 먹거리 순환체계 중요성에 따른 정책수요가 증대하고 있다. 먹거리 개념부터 생산-유통-소비-가공-폐기 및 재이용-복지 및 시민교육 간 연계 강화 등 지역 먹거리 순환을 중심으로 다양한 문제 해결 실마리, 정책사업 재검토 및 우선 순위 설정이 필요하다.

충남 농림축산산업의 미래전망은 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040) 수립 당시 전문가와 함께 미래이슈 도출 작업을 통하여 도출했고 결과는 다음과 같다(〈그림 2-8〉 참고).

2040년 농림축산산업 분야의 5대 핵심 미래이슈는 먹거리 안전성 강화(사회), 4차산업혁명 농업 기술 부상(기술), 농림축산산업의 서비스 산업화(경제), 기후변화 대응 농업(환경), 자원 외교 강화(정치)인 것으로 도출하였다.

2040년 농림축산산업 분야의 미래 시나리오는 먹거리 안전성 강화(사회)와 스마트팜 기술 확대(기술)를 결합한 형태로 전망할 수 있었다. 긍정적 시나리오는 스마트팜 기술이 진전

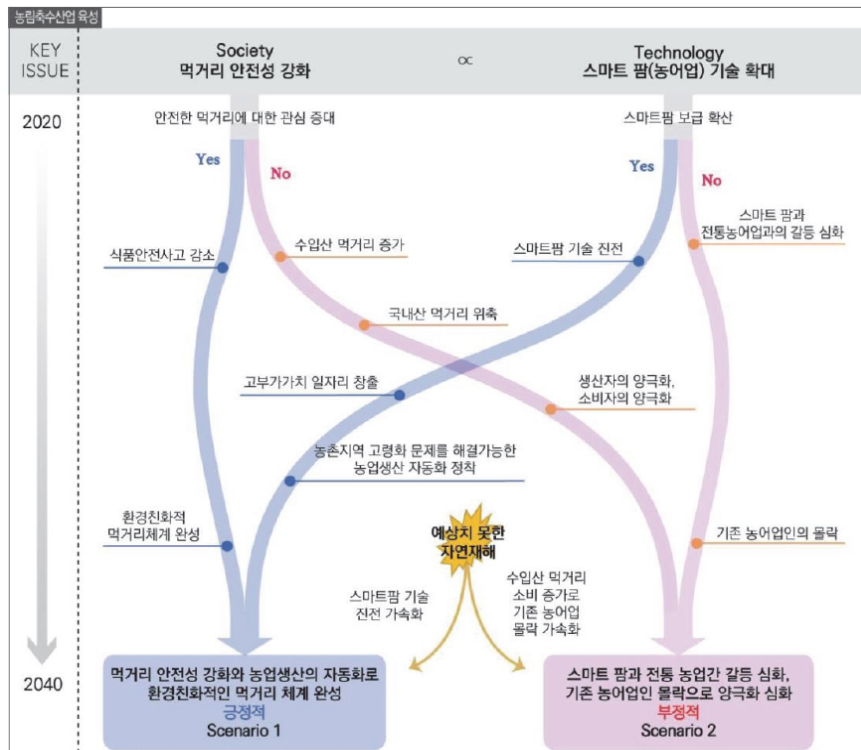
18) 자료 : 오용준 외(2021), 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040), 충청남도 연구용역 최종보고서, pp.127-130.

19) 자료 : 한국농촌경제연구원(2020), 2020 농업전망(I) : 농업·농촌 포용과 혁신, 그리고 지속가능한 미래. 제7장 저출산 시대, 미래세대를 위한 친환경 먹거리 확산.

20) 자료 : 한국농촌경제연구원(2020), 2020 농업전망(I) : 농업·농촌 포용과 혁신, 그리고 지속가능한 미래. 충청남도 도민참여단, 정책방향 및 정책과제 발굴 결과.

되어 고부가가치 일자리가 창출되고 먹거리 안전성 사고가 감소될 것이며 부정적 시나리오는 스마트팜과 전통농업 간의 갈등 발생 및 수입산 먹거리 증가로 국내산 먹거리가 위축될 것으로 전망하였다. 돌발변수로는 예상치 못한 자연재해가 발생하여 긍정적으로 스마트팜 기술의 진전속도가 더욱 빨라질 것이고, 부정적으로 수입산 먹거리 소비가 더욱 증가하면서 기존 농업의 몰락속도가 빨라질 것으로 예상하고 있다.

〈그림 2-8〉 농림축산산업의 공익적 가치 증대 부문 미래 전망 시나리오



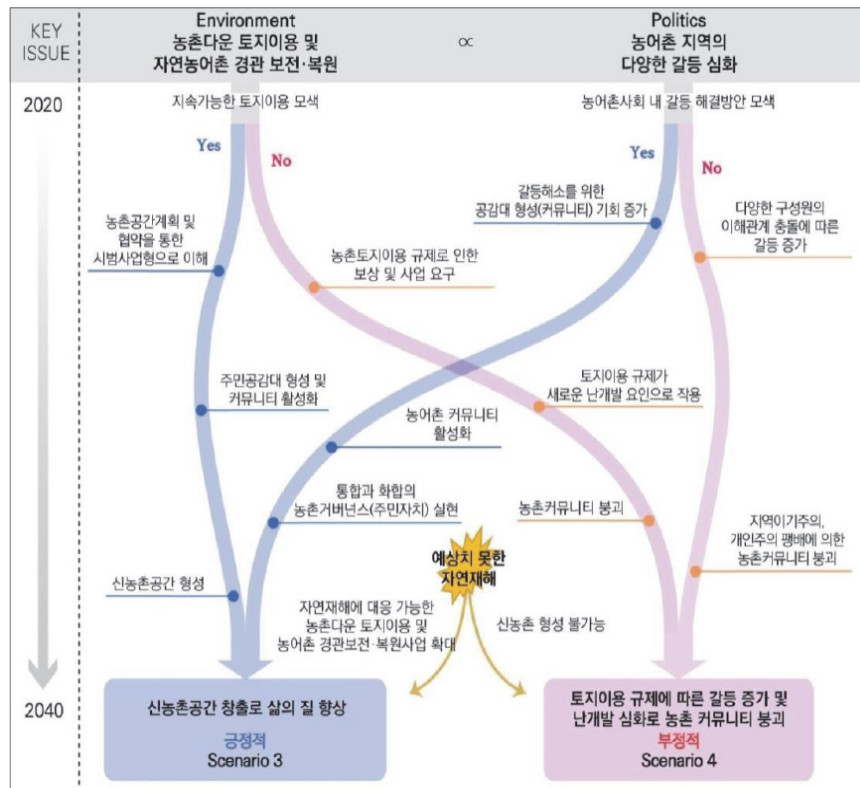
자료 : 오용준 외(2021), 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040), 충청남도 연구용역 최종보고서, p.130.

충남 농촌의 미래전망은 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040) 수립 당시 전문가와 함께 미래이슈 도출 작업을 통하여 도출했고 결과는 다음과 같다(〈그림 2-9〉 참고).

2040년 농촌 분야의 5대 핵심 미래이슈는 러바니제이션(rurbanization) 현상의 보편화(사회), 스마트팜 기술 확대(기술), 환황해 경제권의 직교류 기반 구축(경제), 농촌다운 토지이용 및 자연농어촌경관 보전복원(환경), 농촌지역의 다양한 갈등 심화(정치)인 것으로 도출하였다.

2040년 농촌 분야의 미래 시나리오는 정주공간(환경)과 농촌커뮤니티(정치) 이슈를 결합한 형태로 전망할 수 있었다. 긍정적 시나리오는 농촌공간계획 수립 등을 통한 새로운 농촌정책의 추진과 농촌의 다양한 커뮤니티 형성의 기회증가로 새로운 농촌 정주공간이 창출될 것으로 전망한다. 부정적 시나리오는 농촌공간의 체계적 관리 실패로 인해 난개발 증가와 인구 감소 등에 대응하지 못한 농촌커뮤니티 붕괴로 농촌은 소멸할 것으로 전망한다.

〈그림 2-9〉 지속가능하고 매력있는 농촌 육성 부문 미래 전망 시나리오



자료 : 오용준 외(2021), 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040), 충청남도 연구용역 최종보고서, p.314.

4. 충남의 현황 및 문제

충청남도는 도시-농촌 간 소득격차, 농업인 고령화 현상 심화 등으로 농업·농촌의 지속가능한 발전에 대한 사회적 문제가 지속되고 있는 상황이다. 특히, 정부의 WTO 개도국 특혜 미 주장 결정(2019.10.) 등으로 농업 경쟁력 저하 우려 및 농업계 전반에 위기감이 확산되고 있고, 국내 아프리카돼지열병(ASF) 발생, 자연재해 발생빈도 증가 및 기상이변으로 인한 농산물 과잉생산 및 수급불균형으로 농가불안감이 상승하고 있다.²¹⁾ 이에 충청남도는 코로나19 유행 속 기후변화로 인한 예측 불가능한 농업재해와 매년 반복되는 가축전염병의 발생 등 식량안보가 절실한 가운데 농촌인구의 도시 유출, 고령화 등 농업과 농촌의 지속가능성 확보가 가장 큰 문제점으로 대두되고 있는 상황이다.²²⁾

충남의 현황 및 문제는 크게 인구 위기, 먹거리 위기, 소득 위기, 지방소멸 위기, 환경 위기, 지역공동체 위기로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 충남 농업·농촌의 지속가능성 측면에서 인구 위기에 관한 것이다. 대부분 위기의 근본요인으로서 농가 및 농가인구 감소 및 고령화 문제이다.

충남의 농가 및 농가인구는 지속적으로 감소 중이다. 2019년 기준 충남의 농가는 119,903호로 전국 농가 1,007,158호의 11.9% 수준이고, 충남의 농가인구는 263,124명으로 전국 농가인구 2,244,783명의 11.7%를 차지하고 있다. 전국 농가의 연평균 증가율은 2010년과 2019년 사이에 1.7%로 감소하는데 반해, 충남 농가의 연평균 증가율은 2.6%로 감소, 전국 농가인구의 연평균 증가율은 3.4%로 감소하는데 반해 충남 농가인구의 연평균 증가율은 4.4%로 감소하고 있다(〈표 2-4〉 참고).

21) 자료 : 충청남도(2020), 2020 주요업무계획.

22) 자료 : 충청남도(2021), 2021 주요업무계획.

〈표 2-4〉 전국-충남의 농가 및 농가인구 변화(2010년~2019년)

(단위 : 가구, 명, %)

구분	2010		2019		농가 연평균 증가율	농가인구 연평균 증가율
	농가(가구)	농가인구(명)	농가(가구)	농가인구(명)		
전국	1,177,318	3,062,956	1,007,158	2,244,783	△1.7%	△3.4%
충남	151,424	394,324	119,903	263,124	△2.6%	△4.4%
(비중)	12.9%	12.9%	11.9%	11.7%		

자료 : 통계청(2010, 2019), 농림어업조사-행정구역(시군구)별 농가-농가인구.

충남의 65세 이상 고령인구는 2018년 기준 363,156명으로 전체인구의 16.7%를 점유하여 고령사회에 진입하였다. 충남의 65세 이상 고령인구는 연평균 2.1%씩 증가하고 있다(〈표 2-5〉 참고).

〈표 2-5〉 충남 농촌지역의 65세 인구 고령인구 변화(2010년~2018년)

(단위 : 명, %)

구분	2010년	2015년	2018년	연평균증가율(%)
충남	310,481 (15.5)	332,764 (15.8)	363,156 (16.7)	2.1
도시지역 (동부)	62,956 (8.0)	84,770 (9.0)	98,685 (9.9)	7.1
농촌지역 (읍면부)	247,525 (20.5)	247,994 (21.2)	264,471 (22.3)	0.9

자료 : 1. 통계청(각연도), 인구총조사.

2. 오용준 외(2021), 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040), 충청남도 연구용역 최종보고서, p.309.

3. 충청남도(2021), 미래위기 대응 토론 및 대선공약 발굴 보고회.

주 : ()는 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비중을 의미함.

충남 농가의 평균 연령은 무려 66.3세로 전국의 평균 연령 65.6세 보다 0.7세나 높게 나타나 충남 전체의 농업 부문에 있어 고령화 문제가 심각한 수준으로 나타났다. 2015년 기준 충남의 연령별 농가의 비율은 50대 이하가 전체의 7.8%를 보이고 있으며 50대 이상의 경우 92.2%를 차지하고 있어 농촌의 50대 이상 고령인구의 양극화 현상이 뚜렷하게 나타났다(〈표 2-6〉 참고).

〈표 2-6〉 전국-충남의 농가경영주 연령별 분포(2020년)

(단위 : 가구, 세, %)

구분	20~29	30~39	40~49	50~59	60~64	65~69	70~74	75~79	80세 이상	합계	평균 연령
전국	1,089	11,328	61,974	202,331	179,143	168,571	158,197	133,960	118,591	1,035,184	66.1
충남	116	1,141	5,997	20,992	20,109	19,816	19,659	16,742	17,568	122,140	67.3
(비중)	10.7%	10.1%	9.7%	10.4%	11.2%	11.8%	12.4%	12.5%	14.8%	11.8%	

자료 : 통계청(2020), 농림어업총조사-경영주 연령 및 교육정도별 농가.

둘째, 충남 농업농촌의 지속가능성 측면에서 먹거리 위기에 관한 것이다. 먹거리를 생산하는 기본 요소인 농지, 노동력인 후계인력 문제이다.

충남의 경지면적은 2010년 233,731ha에서 2020년 208,632ha로 25,099ha(10.7%)로 감소하였고 전국 평균 감소율($\Delta 8.8\%$, $\Delta 150,504\text{ha}$)보다 1.9% 높게 나타났다. 경지면적의 감소는 농지전용의 결과인데 주요 원인은 공공시설(도로, 철도, 하천) 확충, 충남 북부지역의 개발에 따른 도시지역 확장, 대규모 산업단지 조성 등에 기인한다(〈표 2-7〉 참고).

〈표 2-7〉 전국-충남(시군)의 경지면적 변화

(단위 : ha, %)

구분	2010년	2015년	2018년	2020년	증감률
전국	1,715,301	1,679,023	1,595,614	1,564,797	$\Delta 8.8$
충남	233,731	218,787	211,577	208,632	$\Delta 10.7$
(비중)	13.6%	13.0%	13.3%	13.3%	-

자료 : 통계청(각연도), 「농업면적조사」, 시군별 논밭별 경지면적, KOSIS 국가통계포털.

충남의 귀농귀촌 인구 변화를 살펴보면, 2020년 기준 가구원을 포함한 귀촌인구는 46,841명으로 2014년 대비 183.9% 증가하였고, 가구원을 포함한 귀농인구는 2,052명으로 2014년 대비 6.4% 증가하였다. 이는 귀촌에 대한 정의가 2017년에 ‘전원생활’을 목적으로 하던 것에서 ‘귀농’을 제외하고 읍면 지역으로 이주한 모든 인구를 포함하는 것으로 변경 되어 귀촌인구 수가 급격히 늘어나게 된 영향이 있다²³⁾(〈표 2-8〉 참고).

〈표 2-8〉 전국-충남의 귀농·귀촌 인구 변화

(단위 : 명)

구분	지역	2014년(A)	2017년	2018년	2020년(B)	증감 (B-A)
귀농·귀촌 인구	전국	457,511	516,817	490,330	494,569	8.1
	충남	18,427	50,883	48,890	48,893	165.3
	(비중)	4.0%	9.8%	10.0%	9.9%	
귀농인구	전국	17,976	19,630	17,856	17,447	△2.9
	충남	1,928	2,111	1,921	2,052	6.4
	(비중)	10.7%	10.8%	10.8%	11.8%	
귀촌인구	전국	439,535	497,187	472,474	477,122	8.6
	충남	16,499	48,772	46,969	46,841	183.9
	(비중)	3.8%	9.8%	9.9%	9.8%	

자료 : 통계청(각연도), 「귀농·귀촌인통계」, 시도별(시군별)·성별 귀농가구원/시도별(시군별)·성별 귀촌인, KOSIS 국가통계포털.

충남의 청년 농업인은 지속적으로 줄어들고 있다. 한편, 농업경영주 가운데 40세 미만의 청년 농업인 수는 전국적으로 2015년 약 9만 5천 명에서 2019년 약 6만 5천 명으로 크게 감소하였고, 충남은 2015년 약 9천 8백 명에서 2019년 약 6천 9백 명으로 크게 줄어들었다.

연도별 농업경영체로 등록된 충남 청년 농업인 수는 2015년에 9,846명이던 것이 2016년 9,144명, 2017년 7,595명, 2018년 7,284명을 거쳐 2019년에는 7천 명 선이 무너졌고 지난 5년간 2,881명이 줄어들어 약 29.2%가 감소했음을 알 수 있다. 다만 2018년과 2019년에는 만 25세 미만의 청년 농업인은 두 해째 증가하고 있다(〈표 2-9〉참고)²⁴⁾.

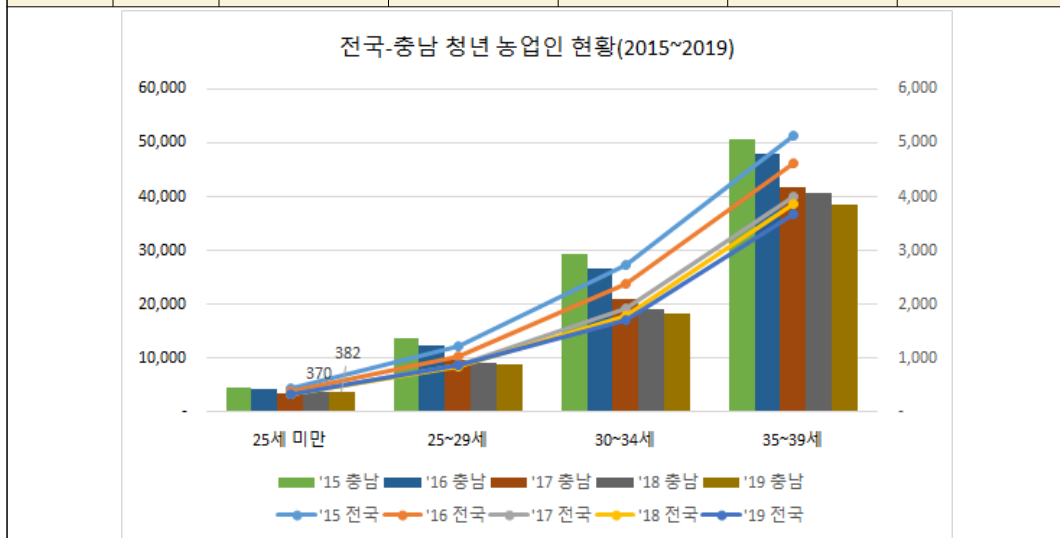
23) 자료 : 김기홍·이도경(2019), 지역복지정책과 사회적 농업 접목 방안, 충청남도의회 연구용역 최종보고서.

24) 자료 : 김기홍(2020), 청년 농업인의 지역 정착을 위한 정주기반 지원방안 연구, 전략연구 2020-16, 충남연구원.

〈표 2-9〉 전국-충남의 청년 농업인 현황(2015년~2019년)

(단위 : 명, %)

구분		25세 미만	25~29세	30~34세	35~39세	합계
2019	전국	3,362	8,674	17,048	36,810	65,894
	충남	382	900	1,823	3,860	6,965
2015	전국	4,370	12,199	27,355	51,234	95,158
	충남	465	1,377	2,928	5,076	9,846
연평균 증가율	전국	△6.3%	△8.2%	△11.1%	△7.9%	△8.8%
	충남	△4.8%	△10.1%	△11.2%	△6.6%	△8.3%



자료 : 농업경영체 등록정보 조회서비스(Agrix), 농업경영체 현황 및 지역별 농업인 현황.

셋째, 충남 농업·농촌의 지속가능성 측면에서 경제 위기에 관한 것이다. 열악한 농업 소득과 치솟는 생산비 문제이다.

전국의 농산물 소득 현황을 살펴보면, 2012년 대비 2020년도 농가의 농산물 생산으로 인한 총수입은 4,622,861원 증가하였다. 그러나 경영비는 4,589,024원이 증가하였고, 결국 소득은 8년 전과 대비하여 33,836원이 증가하는데 그쳤다. 이는 물가상승률도 반영하지 못한 금액으로 농업의 유지하는 비용은 계속 증가하는데 소득은 줄어드는 아이러니한 결과를 시사하고 있다(〈표 2-10〉 참고).

〈표 2-10〉 전국 농산물 소득 현황(2012년~2020년)

(단위 : 원, %)

품목군별		식량작물 (kg)	노지채소 (kg)	시설채소 (kg)	노지과수 (kg)	시설과수 (kg)	화훼 (본)	특용약용 (kg)	합계
2012	총수입(원)	1,709,428	3,135,471	16,240,673	5,211,873	17,846,234	25,293,966	2,653,141	72,090,786
	경영비(원)	743,400	1,097,517	8,152,583	1,777,426	9,082,520	17,311,979	1,000,013	39,165,438
	소득(원)	966,029	2,037,954	8,088,090	3,434,447	8,763,714	7,981,988	1,653,128	32,925,350
	소득률(%)	56.5	65.0	49.8	65.8	49.1	31.6	62.3	45.7%
2015	총수입(원)	1,786,630	2,769,089	15,990,856	4,906,053	14,247,786	25,559,759	3,546,982	68,807,155
	경영비(원)	767,172	1,150,697	8,004,306	1,892,260	7,124,769	16,493,694	1,346,111	36,779,009
	소득(원)	1,019,458	1,618,392	7,986,551	3,013,793	7,123,017	9,066,065	2,200,870	32,028,146
	소득률(%)	55.6	58.0	50.7	61.3	50.2	36.3	62.0	46.5%
2020	총수입(원)	1,789,417	3,626,588	16,302,028	5,786,253	16,560,704	27,074,175	5,574,482	76,713,647
	경영비(원)	941,150	1,639,115	9,233,475	2,512,935	6,201,932	20,840,019	2,385,836	43,754,462
	소득(원)	848,267	1,987,473	7,068,553	3,273,318	10,358,772	6,234,157	3,188,646	32,959,186
	소득률(%)	47.4	54.8	43.4	56.6	62.6	23.0	57.2	43.0%

자료 : 통계청·농촌진흥청(2020), 농산물소득조사-소득총괄표.

넷째, 충남 농업·농촌의 지속가능성 측면에서 지방소멸 위기²⁵⁾에 관한 것이다. 즉, 인구 감소와 고령화에서 비롯된 문제가 결국 지역이 소멸될 수 있다는 문제인식이다.

한국고용정보원(2018)의 분석에 따르면 2013년 228개 시군구 중 소멸위험지역은 32.7%(75개)를 차지하였으나 2018년에는 39%(89개)로 증가, 충남의 경우 소멸위험지역이 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군 등 군 지역과 더불어 최근에는 공주시, 논산시까지 확대되고 있는 추세이다²⁶⁾.

충남은 전체의 70.2%의 읍면동이 소멸위험이 높은 것으로 나타나 전국 광역지자체 중 전남 81.1%, 경북 76.8%, 전북 75.9%에 이어 4번째로 높은 비율을 보였다. 마을(행정리) 단위에 있어서도 충남의 경우, 100명 이하의 마을이 2009년 22.65%(789개 마을)에서

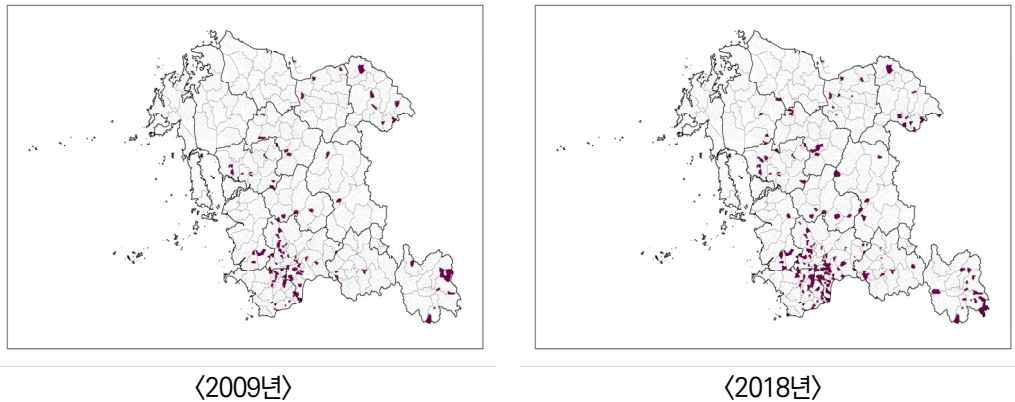
25) 자료 : 한국농어민신문 <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=303505>, 검색일자 : 2021.10.01.)

주 : 지방소멸론을 펼치는 학자에 대해서 의도를 경계해야 한다고도 지적하고 있는데, 주요 내용은 지방소멸 위기가 농산촌 철수론, 농산촌 포기론, 제도 리셋론 등과 섞여 있고 진정한 ‘의도’를 냉철히 판단해야 한다고 보는 전문가도 있음(황영모, 2021).

26) 자료 : 조영재·윤정미·조봉운·유학열·한승석(2020), 인구감소시대에 대응한 지방정부의 농촌지역정책 구상, 충남연구원.

2018년 29.18%(1,268개 마을)로 증가하였고 50명 이하의 과소마을도 3.10%(108개 마을)에서 4.65%(202개 마을)로 증가하고 있는 상황으로 향후 마을의 소멸위험도 크게 증가하고 있다(조영재 외, 2020)(〈그림 2-10〉 참고).

〈그림 2-10〉 충남의 인구 50명 이하 과소마을 분포 변화(2009년~2018년)



자료 : 조영재 외(2020), 인구감소시대에 대응한 지방정부의 농촌지역정책 구상, 충남연구원.

다섯째, 충남 농업·농촌의 지속가능성 측면에서 환경 위기에 관한 것이다. 농림축산업으로부터 배출되는 온실가스, 탄소 문제이다.

2018년 기준 국가 온실가스 총배출량은 727.6백만 톤으로 그중 농업분야는 전체의 2.9% 수준인 21.2백만 톤을 배출하고 있다. 경종분야의 배출량은 55.7%(11.8백만 톤)이고, 축산분야는 44.3%(9.4백만 톤)를 차지하고 있다(〈표 2-11〉 참고).²⁷⁾

27) 자료 : 충청남도(2021), 미래위기 대응 토론 및 대선공약 발굴 보고회.

〈표 2-11〉 농업분야 온실가스 배출량(2018년)

(단위 : 백만 톤, %)

농업분야	합계	경종				축산		
		소계	벼재배	통경지 토양	잔물잔사 소각	소계	장내발효	가축분뇨
배출량 (백만 톤)	21.2	11.8	6.3	5.5	0.01	9.4	4.5	4.9
비중(%)	100%	55.7	29.7	25.9	0.1	44.3	21.2	23.1

자료 : 환경부(2021), 2020년 국가 온실가스 인벤토리 보고서(출처 : 기후변화 홍보포털).

탄소배출 지표 중 하나는 가축사육두수이다. 가축사육두수 증가에 맞춰서 가축분뇨 발생량은 증가하고 있다. 2019년 기준 충남의 허가대상 농가수는 4,349가구로 경기도(4,883가구) 다음으로 높았고, 신고대상 농가수는 8,969가구로 경북(10,593가구) 다음으로 높게 나타났다. 충남의 가축분뇨 발생량은 2019년 기준 27,996㎥/일로 전국에서 가장 높게 나타났고 전국 대비 충남 지역의 가축분뇨 발생량은 18.3%로 나타났다(〈표 2-12〉 참고).

〈표 2-12〉 전국-충남의 가축분뇨 발생량(2019년)

(단위 : 가구, ㎥/일 %)

구분	2019		
	허가대상 농가 수	신고대상 농가수	발생량(㎥/일)
전국	29,179	59,497	153,220
충남	4,349	8,969	27,996
(비중)	14.9%	15.1%	18.3%

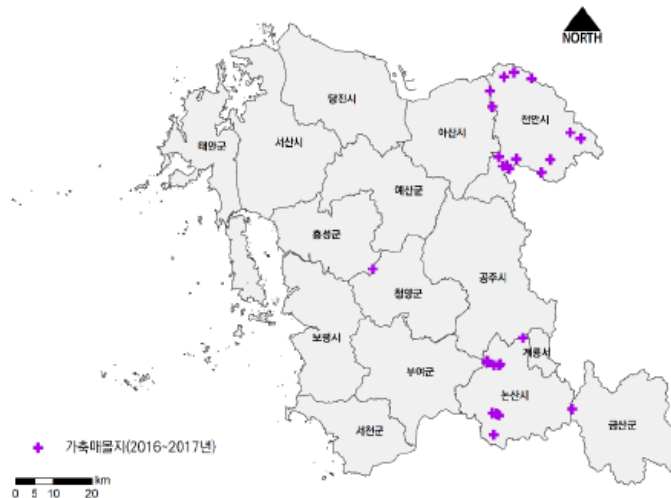
자료 : 환경부(2020), 2020 환경통계연감.

가축사육두수 현황에 이어서 환경위기 지표 중 하나인 미세먼지 발생까지 연관되어 있다. 미세먼지의 원인은 축사, 발전소, 인구증가, 농업활동, 자동차 등으로부터 발생하는 다양한 입자들이라 할 수 있는데 충남은 전국 가축사육지역 중 사육두수 기준 돼지 1위, 젓소 2위, 한·육우 3위, 닭 3위 등 전국 최대 가축사육지역으로서 미세먼지 발생원인 제공자에서 자유롭지 못하다(충남서해안기후환경연구소, 2019).

축산문제는 환경의 토양오염 문제를 야기한다. 토양오염을 일으키는 주요 요인으로는 가축사육밀집지역의 축산계 배출부하량과 구제역, AI 등으로 발생하는 가축매몰지가 있다.

가축사육두수가 많은 시군의 경우 비점오염물질이 증가하여 토양 및 수질오염 심화 현상이 나타날 가능성이 높다. 현재 충남의 경우 예산군(한우), 천안시 서북구, 아산시, 당진시, 예산군(돼지), 홍성군, 보령시(가금)에서 가축사육이 주를 이루고 있으며, 축산계 배출부하량은 돼지 사육두수가 많은 홍성 및 보령, 배출부하밀도는 보령과 인접한 홍성 지역에서 높게 나타나고 있다. 충남 지역의 가축매몰지는 2020년 12월 기준 총 32개소이며, 대부분 천안(AI)과 논산(구제역, AI) 지역을 중심으로 발생하고 있다(〈그림 2-11〉 참고).

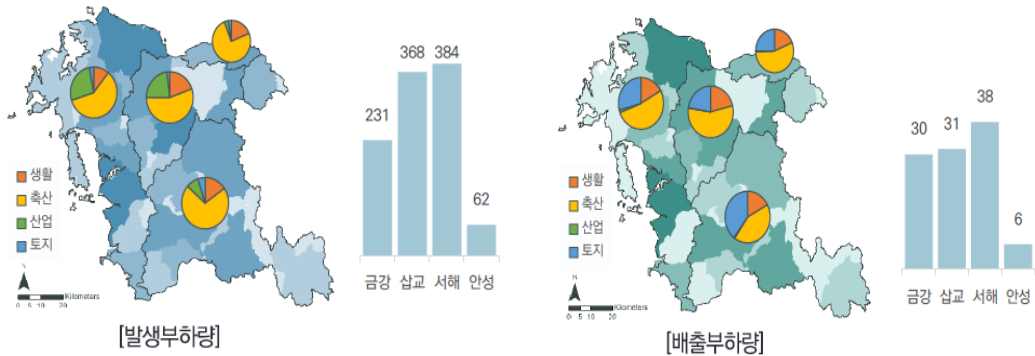
〈그림 2-11〉 충남의 가축매몰지 현황(2016년~2017년)



자료 : 오혜정 외(2021), 충청남도 토양보전계획, 충청남도 연구용역 최종보고서(진행 중).

축산문제로 야기되는 환경의 수질오염 문제도 심각한 수준이다. 충청남도의 주요 4개 수계(금강, 삼교호, 서해, 안성천) 중 하천 수질 측정결과 2020년 BOD 항목 분석 결과 국가 측정망은 59.1% 충남 측정망은 70.5%가 II등급 이하로 나타났다. 오염 요인별 발생 부하량은 모든 수계에서 축산계가 가장 많은 양을 차지하고 있고, 오염원별 배출부하량도 금강을 제외한 모든 수계에서 축산계 배출부하량이 전체의 절반이상을 차지하고 있다(〈그림 2-12〉 참고).

〈그림 2-12〉 충남의 수질 오염원별 발생 및 배출부하량 현황(2018년)



자료 : 오혜정 외(2021), 제2차 충청남도 물 통합관리 중장기계획, 충청남도 연구용역 최종보고서(진행 중).

탄소배출 지표 중 하나는 질소질 비료 사용이다. 충남의 공식통계치가 없어서 전국 자료를 통해서 추측할 뿐이다. 국내 농약 사용량은 친환경농산물 생산 증가, 농산물에 대한 안전성 기준 강화 등을 요인으로 지속적으로 감소하고 있다. 국내 농약 사용량은 2010년 20.4천 톤에서 2019년 16.7천 톤으로 감소하였고, ha당 사용량도 2010년 11.2kg/ha에서 2019년 10.2kg/ha으로 감소하였다. 반면, 화학비료 사용량은 계속해서 증가하고 있다. 국내 화학비료 사용량은 2010년 423천 톤에서 2019년 441천 톤으로 증가하였고 ha 당 사용량도 223kg/ha에서 2019년 268kg/ha으로 증가하였다(〈표 2-13〉 참고).

〈표 2-13〉 국내 농약 및 화학비료 사용량

(단위 : 천 톤, kg/ha)

구분	사용량	2010	2015	2017	2018	2019
농약	총사용량	20.4	19.5	20.0	18.7	16.7
	ha당 사용량	11.2	11.6	12.2	113	10.2
화학비료	총사용량	423	439	442	434	441
	ha당 사용량	233	261	270	262	268

자료 : 1. e-나라지표-농약 및 화학비료 사용량(농림축산식품부 농기자재정책팀, 한국작물보호협회, 한국비료협회) (<https://www.index.go.kr/main.do>, 검색일자 : 2021.10.14.)

주 : 1. 화학비료 사용량은 농업용 기준이고 공업용·수출용 등 제외함.

2. 비료 및 농약 사용량은 시도별로 구분하지 않고 전국 현황만 집계됨.

여섯째, 충남 농업·농촌의 지속가능한 측면에서 거버넌스 위기에 관한 것이다. 농업 분야의 농업회의소, 농촌 분야의 주민자치회 운영에 대한 현황을 점검할 필요가 있다.

충남형 농어업회의소의 주요 기능과 역할은 농어업정책에 관한 자문 및 건의, 농정 평가, 농어업에 관한 현장 중심 사업 조사, 시책 발굴, 연구 개발, 농어업회의소 참여 회원 역량 강화 및 교육훈련, 국가 및 지방정부로부터 위탁받은 사업 등을 수행하는 것으로 명시하고 있다(표 2-14) 참고).

충청남도 광역 및 시군 농어업회의소 중 설립 완료된 곳은 총 6개소로서 도, 아산시, 당진시, 금산군, 부여군, 예산군이다 2021년 연말에 홍성군은 창립총회를 가지고 공식 출범할 예정이다. 참고로 전국에 농어업회의소는 설립·운영 중인 곳 14개소, 설립추진 중인 곳 21개소로서 35개소가 설립·운영 혹은 준비 중에 있다.

시군별 활성화 정도에서 차이가 있지만 부여군의 경우 지자체 조례로서 농업회의소 회원이 지방농정심의회 심의위원 참여를 의무화시켰다. 이는 농업회의소가 아직 민간주체이자 사단법인격이지만 실질적인 대의기구로서 작동하는 모습을 보여주고 있고 농업정책 결정 과정에 심의, 의결주체로서 농업회의소가 지향하는 바를 실천한 사례로 평가받고 있다.

〈표 2-14〉 충청남도 광역 및 시군 농어업회의소(충남형 농어업회의소) 개요

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

자료 : 1. 강마야·이도경(2020), 충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례연구, 한국농촌경제연구원.

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

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

농촌 분야의 거버넌스로서 읍면단위 주민자치회 운영 현황이다. 타 지역과 달리 충남은 주민자치 및 마을자치 추진여건이 양호한 편이다(〈표 2-15〉 참고).

충청남도는 2018년부터 2022년까지 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제27~29조, 시군 조례 등 설립근거」에 따라 충남형 주민자치회 시범사업을 운영하고 기존에 설치된 읍·면·동의 자문기구인 주민자치위원회의 확대와 자발적 성격이 강한 주민자치기구인 주민자치회의 정착을 지원하고 있다.

2019년 충청남도의 주민자치회 시범사업 대상지는 40개소, 행정안전부에서 사업비를 지원받는 지역이 26개소, 충청남도에서 사업비를 지원받는 지역이 19개소였으나 2021년에 161개 읍면 중 100여개가 (주민자치위원회에서) 주민자치회로 전환하였다.

이와 같이 충청남도가 선제적으로 읍면단위 주민자치, 마을자치를 할 수 있는 제도적 기반을 마련한 점은 우수하다고 볼 수 있다. 충남도는 주민자치회를 통해 효율적인 지역복지 정책과 사회적 농업 활성화를 위해 보다 주민의 참여도가 높고 자발성이 강한 주민자치회 위주의 역할을 기대하고 있다.

〈표 2-15〉 충남의 주민자치회 개요

구분	주요 내용
설립 근거	○ 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조 내지 제29조 ○ 시군 주민자치회 시범실시 및 설치운영에 관한 조례
설립 형태	○ 읍·면·동 주민자치기구
인원	○ 30~50명 이내 자율결정
위원 임기	○ 2년, 연임가능 ※ 시·군 사정에 따라 자율결정
선정방법	○ 시장·군수 주관 : 대표 위원별 정수 결정, 위원 선정 등 ○ 위원선정위원회 구성, 공개 추천제 등 자율적 운영
대표성	○ 주민대표성, 전문성 확보
기능	○ 주민총회(연1회, 주요사업계획 결정) ○ 주민생활과 밀접한 관련사항 협의심의 ○ 구역 내의 주민화합 및 발전 ○ 지자체가 위임·위탁하는 사무처리 등

구분	주요 내용
재정	○ 자체재원(수익·위탁사업 수입, 사용료 등), 보조금, 기부금, 주민세 등 다양
지자체와 관계	○ 대등한 관계에서 파트너십 구축(협력적 관계)
위상	○ 읍면동 최고의결집행기구 ○ 주민대표성 확보와 권한 확대로 주민자치회를 읍면동의 실질적인 의사결정 기구로 발돋움
주요 특징 (충남형)	○ 주민자치 위원회 역량 및 대표성 확보 : 구성 인원 및 참여 범위 확대를 통한 “주민대표+직능대표+전문가 대표” 등 주민자치회 구성(30~50명) ○ 주민자치회 기능 및 권한 강화 : 주민총회 신설(연 1회), 분과위원회 활성화(필수 4개), 주민자치회 협·위탁자치사무 조례에 명시, 읍면동 주민참여예산지역회 기능 대행, 지역사회보장협의체 참여 권고, 주민자치위원 역량강화 교육(의무적으로 연간 4시간) ○ 주민자치회 사무국 설치 및 사무공간 제공 : 사무국장(유급간사) 1명 채용 ○ 주민세 활용 사업재원 확보 및 재정지원
추진현황	○ 2021년 현재, 충남은 행정면 136개, 행정읍 25개, 행정동 46개, 207개 읍면동 존재 ○ 읍면(농촌지역)만으로 한정하여 161개 읍면이 있는데 이 중 100개 이상이 주민자치회로 전환, 나머지도 구성 중(2020년 67개, 2021년 100개)
추진체계	<pre> graph TD SJG[시군구] --> EMS[읍면동사무소] SJG --> JCH[주민자치회] EMS <--> 협의
심의 JCH JCH -.-> JCHC[주민자치협의회] JCH --- SG[사무국] </pre>

자료 : 1. 강마야.이도경(2020), 충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례연구, 한국농촌경제연구원.

2. 김기흥.이도경(2019), 지역복지정책과 사회적 농업 접목 방안, 충청남도의회 연구용역 최종보고서.

주 : 저자 작성함.

5. 요약 및 시사점

충남 농업·농촌의 여건변화와 전망, 현황 등을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 관련 선행연구 고찰결과를 요약하면, 농업·농촌의 인구감소 및 고령화, 지방소멸 등 사람위기에 관한 연구, 기후위기에 따른 농업·농촌의 환경문제 해결과 첨단기술의 도입에 관한 연구, 농촌공동체 위기에 따른 농촌공동체와 주민자치를 통한 농정 거버넌스의 구축에 관한 연구, 농촌공동체 위기에 따른 농촌 재생과 재편 관련 연구 등이 있다. 선행연구 고찰결과에 따라 이번 연구의 차별성은 충남의 농업·농촌에서 나타나는 다양한 문제점을 어떻게 수용하여 대안을 제시할 것인가라는 물음에 대한 대답, 변화하는 농업·농촌의 환경에 대응하여 앞으로 나아가야 할 충남 농업·농촌의 거시적인 방향과 틀은 무엇인가에 대한 방안을 제안하고자 함에 있다. 또한 충남의 농업·농촌이 가지는 특수성과 국내외 정세를 반영한 농업·농촌 정책의 변화를 파악하여 보다 객관적이고 실용화된 정책접근을 할 수 있도록 함에 있다.

둘째, 정책동향을 요약하면, 최근 주요 키워드는 ‘인구감소, 환경위기, 삶의질 증시, 지역공동체, 공익적 가치 확대, 민관 거버넌스 구축’ 등을 꼽고 있다. 사람 위기, 농촌공동체 위기, 소득 불균형 및 양극화 위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 ‘한국판 뉴딜 2.0’을, 기후위기 및 환경위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 유럽연합에 발표한 그린 뉴딜 중 농업·농촌 분야의 탄소배출 감축 시나리오와 전략을, 사람 및 농촌공동체 위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 자치분권과 재정분권 확대에 따른 지자체의 자율성과 책임성 요구, 사람 및 농촌공동체 위기에 대응하기 위한 정책동향으로서 정부와 지자체가 협업하여 농촌지역 생활권 활성화 공동목표 달성을 위해 필요한 사업을 패키지로 지원하는 ‘농촌 협약제도(2019년 12월 도입)’에 주목해야 함을 강조하고 있다.

셋째, 상위계획을 요약하면, 3농정책 3단계 추진계획(2019-2022)은 18대 전략과제, 100개 중점사업을 선정하여 추진한 바 있는데 성과와 한계점을 모두 지녔기에 공식적인 평가와 진단이 필요하고 충남 농정 중장기 방향은 성과평가를 토대로 만들어야 한다. 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040) 중 농림축산업 분야 정책과제 및 주요사업은 주로

지역먹거리 순환, 소득안전망, 사람과 주체 양성, 통합돌봄, 탄소저감 등을 제시, 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040) 중 농촌 분야 정책과제 및 주요사업은 주로 농촌 과소지역 정책 추진, 신농촌 공간 창출, 농촌 커뮤니티 재편 등을 제시한다.

넷째, 여건변화와 미래전망을 요약하면, 2040년 농림축산업 분야의 5대 핵심 미래이슈는 먹거리 안전성 강화(사회), 4차산업혁명 농업 기술 부상(기술), 농림축산업의 서비스 산업화(경제), 기후변화 대응 농업(환경), 자원외교 강화(정치)인 것으로 도출하였다. 2040년 농림축산업 분야의 미래 시나리오는 먹거리 안전성 강화(사회)와 스마트팜 기술 확대(기술)를 결합한 형태로 전망할 수 있었다.

그리고 2040년 농촌 분야의 5대 핵심 미래이슈는 러바니제이션(rurbanization) 현상의 보편화(사회), 스마트팜 기술 확대(기술), 환황해 경제권의 직교류 기반 구축(경제), 농촌다운 토지이용 및 자연농어촌경관 보전복원(환경), 농촌지역의 다양한 갈등 심화(정치)인 것으로 도출하였다. 2040년 농촌 분야의 미래 시나리오는 정주공간(환경)과 농촌커뮤니티(정치) 이슈를 결합한 형태로 전망할 수 있었다.

다섯째, 충남의 현황과 문제를 분석한 결과는 다음과 같다.

① 충남 내에서 농가인구의 고령화, 감소는 전국적으로 높은 비중을 보여서 우려스럽다. 반면 귀농·귀촌인구 유입의 증가, 청년인구 유입의 증가는 그나마 희망의 실마리를 보여준다. 이들이 농촌에 제대로 정착하기 위한 기반과제(농지, 노동력, 정주환경 등)해결이 중요함을 보여준다.

② 환경 측면에서 최근 발표되는 탄소중립 시나리오에 발맞추기 위해서는 해결해야 할 과제들이 있는 것으로 나타났다. 즉, 각종 대기오염, 수질오염, 토양오염, 온실가스 및 탄소배출 등을 유발하는 원인물질 중 하나인 축산업은 충남이 전국적으로 높은 비중을 보여서 이 또한 우려스럽다. 농업은 질소질 비료 사용량 증가가 좀처럼 감소로 돌아서지 않고 있다. 기존 관행농업에서 환경친화적 농업, 탈탄소농업으로 전환을 가속화해야 하는 과제들이 중요함을 보여준다.

③ 공동체 측면에서 인구의 감소와 고령화에서 비롯된 지역소멸을 우려하고 있고 이것은 바로 마을공동체 위기로 이어짐을 예측할 수 있다. 기존에 군단위 지역만이 아니라 시 단위 지역까지 확대되고 있는 추세는 우려스럽다. 그나마 충청남도는 주민자치회로의 전환을

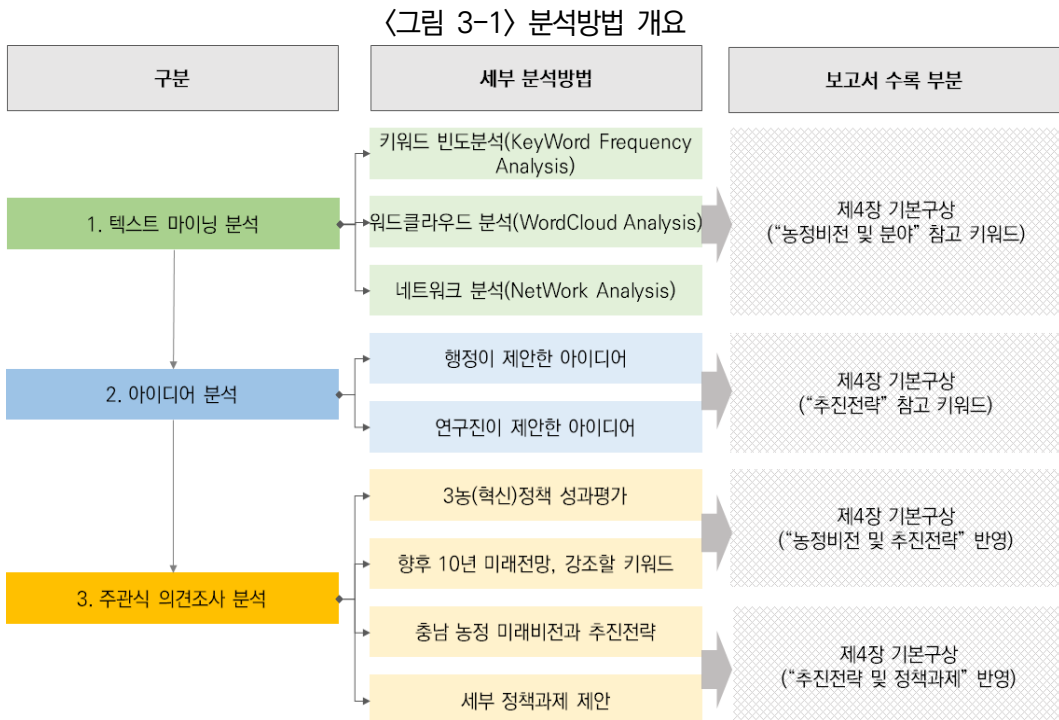
가속화하고 농어업회의소가 전국적으로 가장 많은 지역이기도 한만큼 민관 거버넌스 제도화에 노력하고 있는 희망도 보인다. 하지만 공동체 회복과 민관 거버넌스를 제도적으로 안착시키기까지 민선 5기, 민선 6기, 민선 7기를 거치면서 중요성을 실감하고 있다. 민선 8기 가장 중요한 정책과제로 설정되어야 함은 시대적 흐름으로 보인다.

제3장 기본구상을 위한 실태분석

1. 분석방법 개요

충남 농정에 대한 주체별 인식 실태를 파악하고 기본구상을 하기 위하여 크게 3가지 분석방법을 수행하였다(〈그림 3-1〉 참고).

각종 선행자료를 토대로 한 텍스트 마이닝 분석, 행정과 연구진이 제안한 아이디어 분석, 전문가·공무원·현장주체 등을 대상으로 한 그룹별 주관식 의견조사 분석이다. 모두 제4장 기본구상에 영향을 주었고 키워드 중심으로 반영하였다.



주 : 저자 작성함.

2. 텍스트 마이닝 분석

1) 분석개요

○ 분석목적 : 전문가와 민간이 생각하는 충남 농정에 대한 주요 이슈, 핵심단어(키워드)들을 바탕으로 중장기 농정방향과 전략수립 시 반영

○ 분석대상 : 전문가 의견, 민간 의견

- 전문가 의견은 충남 농림축산국 주관의 농정 연속토론회(3회차) 결과 녹취록 분석
- 민간 의견은 “만사형통 충남” 홈페이지 온라인으로 접수된 제안서(55개) 내용 분석 (심의중제안, 진행중제안, 미채택제안 등을 포함하여 총 55개, 농수산해양 외에도 농업·농촌 영역과 관련있는 복지환경, 기획경제, 행정문화 분야 포함)

○ 분석내용 : 전문가 의견, 민간 의견

- 충남 농정에서 향후 강조되어야 할 키워드(전문가 의견)
- 충남 도민들이 생각하는 충남 농정의 핵심이슈(민간 의견)

○ 분석시기 : 2021년 1월~8월

- 전문가 의견은 2021년 4월~7월
- 민간 의견은 2021년 1월~8월

○ 분석프로그램 : R프로그램(ver.4.0.5)을 이용

- 언급한 단어를 이미지로 시각화한 워드클라우드 분석(WordCloud Analysis)
- 언급한 문장 전체를 낱말 연결망, 의미 연결망, 바이그램²⁸⁾ 연결망 등으로 보여주는 네트워크 분석(NetWork Analysis)

28) 주 : N-gram은 문장을 이루는 여러 단어들을 연속한 N개씩 묶어서 이 단위로 여러 가지 처리(빈도 분석과 통계처리 등)를 수행하는 기법으로서 N이 1이면 한 단어씩 처리하는 것(Unigram), Bigram(바이그램)은 N이 2이상인 단어를 처리하는 것을 말함.

- 분석방법 : 텍스트 마이닝(비정형 텍스트 데이터 분석)을 통한 키워드, 핵심이슈 도출
 - 전처리(pre-processing) 과정으로서 “농업, 농촌, 우리나라, 충청남도, 정책, 사업, 산업, 그 외에 지시대명사(그것, 이것, 저것), 추임새 단어(말씀, 부분, 측면, 차원, 경우), 직함과 호칭”과 같은 단어는 정확한 분석결과를 도출하기 위해서 삭제 처리
 - 전처리한 비정형 텍스트 데이터를 자연어 처리 기술, 문서 처리 기술인 키워드 기반 연관분석을 토대로 구조화된 데이터로 텍스트 마이닝

- 분석결과 : 분석방법에 따른 전문가 의견과 민간 의견을 비교하여 공통점, 차이점 발견, 충남 농정에 대한 키워드 및 핵심이슈 도출

2) 분석결과(워드클라우드 분석, WordCloud Analysis)

충남 농정에 대한 키워드 빈도분석 결과, 전문가는 3,452개 단어에 총 14,040회를 언급하였다. 민간인은 960개 단어에 총 1,739회를 언급하였다(〈표 3-1〉 참고).

전문가는 주로 “지역, 스마트, 농가, 소득, 네덜란드, 기술, 인구, 정부, 사람, 계획”등을 가장 많이 언급한 반면, 민간인은 “지역, 마을, 청년, 쓰레기, 다양, 예산, 제품, 교육, 재배, 주머니”등을 가장 많이 언급하였다.

전문가와 민간인이 공통점(가장 많이 언급한 단어)은 바로 “지역”이다. 차이점은 전문가의 경우 농업생산성 향상과 농가소득 향상을 위한 방법으로 기술혁신 등을 언급함과 동시에 인구·사회(적 농업)²⁹⁾·환경변화 등도 언급한 것이 주요 특징이다. 반면, 민간인의 경우 지역, 마을, 청년, 환경문제(쓰레기 등), 일자리, 창업 등을 언급함과 동시에 일관성이 있지는 않지만 각종 분야를 다양하게 언급하고 있는 것이 주요 특징이다.

충남 농정에 대한 워드클라우드 분석결과, 전문가는 “지역”을 제일 큰 화두로 던지면서 스마트와 농가를 그 다음의 화두로, 인구·소득·기술·정부·네덜란드, 마을·사람·농산물·변화·농민·생산·연구·계획·환경·사회(적 농업)·지원·관리를 그 다음의 화두로 던지고 있다(〈그림 3-2〉 참고).

반면, 민간인은 전문가와 마찬가지로 “지역”을 제일 큰 화두로 던지면서 다양·예산·청년·쓰레기를 그 다음의 화두로, 환경·교육·제품·전통·관리, 재배를 그 다음의 화두로 던지고 있다(〈그림 3-3〉 참고).

29) 주 : 이하에 나오는 ‘사회, 사회적’은 분석 전처리과정에서 임의로 삭제 처리한 ‘농업’ 단어에 의해서 불완전한 용어가 되었음. 따라서 여기서 말하는 ‘사회, 사회적’은 ‘사회적농업’을 가리키고 있음에 유의할 필요가 있음.

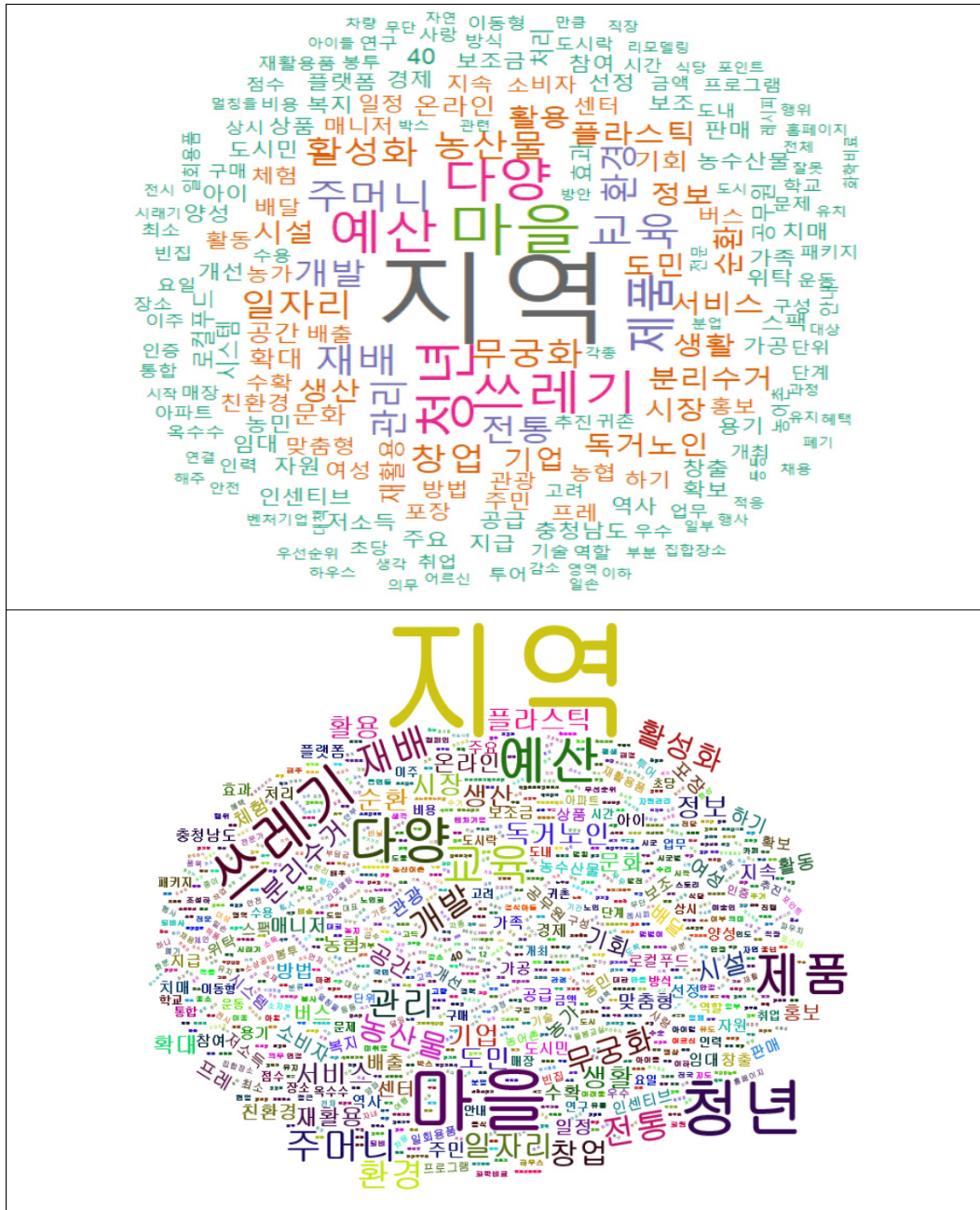
〈표 3-1〉 키워드 빈도분석 결과(key Word Frequency)

순위	충남 농정 연속토론회 : 전문가 제안		만사형통 충남 : 민간 제안	
	단어 (word)	빈도수 (frequency, 횟수)	단어 (word)	빈도수 (frequency, 횟수)
1	지역	174	지역	35
2	스마트	115	마을	19
3	농가	110	청년	17
4	소득	108	쓰레기	15
5	네덜란드	104	다양	14
6	기술	93	예산	14
7	인구	90	제품	13
8	정부	88	교육	12
9	사람	87	재배	10
10	계획	86	주머니	10
11	생산	86	개발	9
12	사회(적 농업)	83	관리	9
13	마을	82	전통	9
14	연구	80	환경	9
15	농민	78	농산물	8
16	관리	75	무궁화	8
17	환경	74	일자리	8
18	변화	73	창업	8
19	농산물	68	활성화	8
20	지원	66	기업	7
총합계	3,452개 단어	14,040회	960개 단어	1,739회

주요 특징	농업생산성 향상과 농가소득 향상을 위한 방법으로 기술혁신 등을 주로 언급 인구, 사회적 농업, 환경변화 등도 언급	지역, 마을, 청년, 환경문제(쓰레기 등), 일자리, 창업 등 단어 등장 일관성이 있지 않지만 다양한 분야 언급
-------	---	--

주 : 저자 작성함.

〈그림 3-3〉 워드클라우드 분석결과(만사형통 충남 : 민간 제안)



주 : 저자 작성함.

3) 분석결과(네트워크 분석, NetWork Analysis)

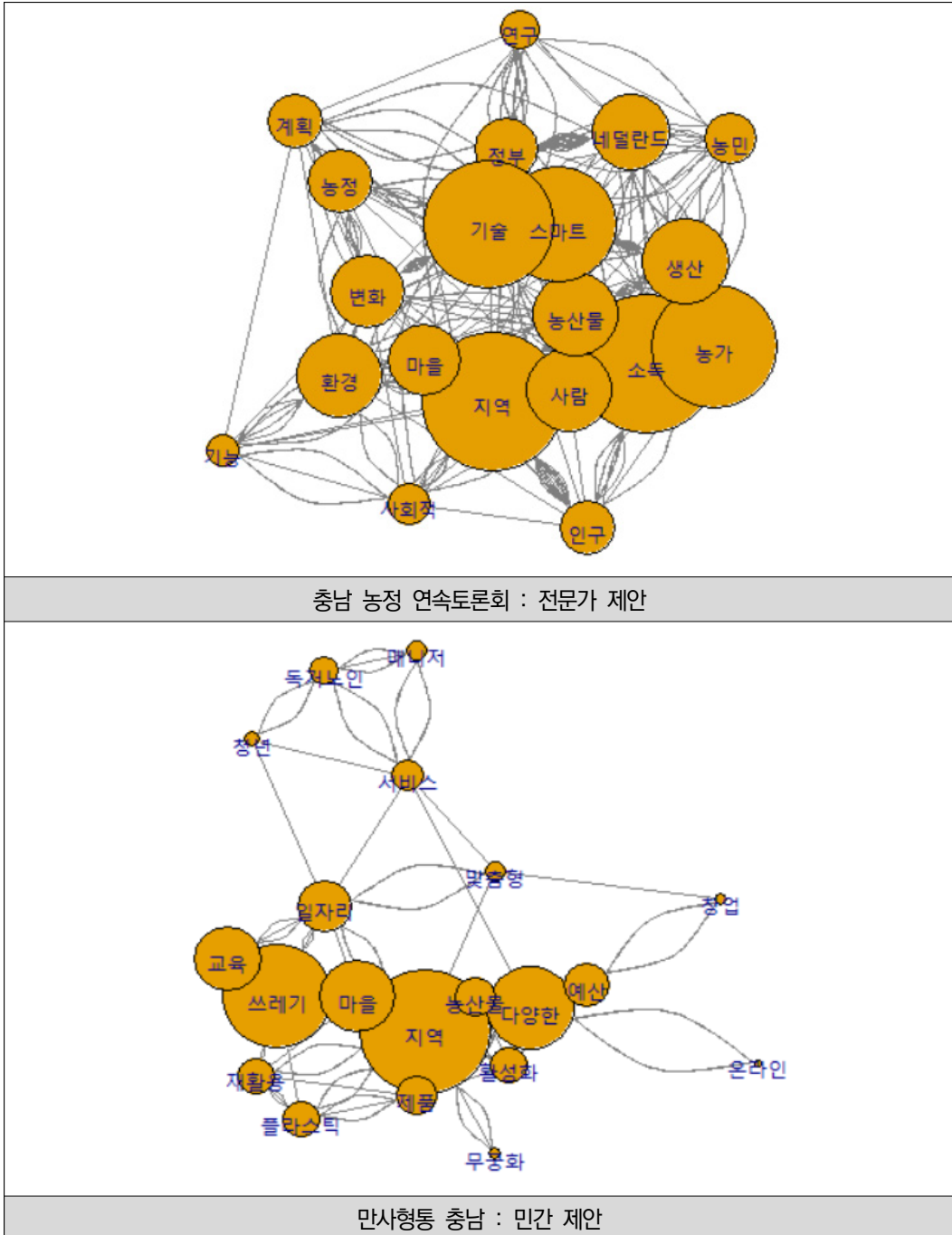
충남 농정에 대한 낱말 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 ① 스마트와 기술을 중심으로 정부, 연구, 네덜란드, 변화, 농정 등을 연결, ② 지역을 중심으로 마을, 환경, 사회적(농업), 인구 등을 연결, ③ 농가와 소득을 중심으로 농산물, 생산, 사람 등을 연결하고 있다. 다만, 인구, 사회적(농업), 기능, 계획, 농민, 연구는 중심성과는 떨어져 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 인구와 농민이 중심단어까지 가장 많은 선으로 연결되고 있다.

반면, 민간인은 ① 쓰레기를 중심으로 마을, 교육, 재활용, 일자리, 플라스틱 등을 연결, ② 지역을 중심으로 농산물, 제품, 다양한, 활성화 등을 연결하고 있다. 다만, 청년, 독거노인, 매니저, 창업, 온라인, 무궁화는 중심성과는 떨어져 있는 것으로 나타났다(〈그림 3-4〉참고).

충남 농정에 대한 의미 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 “스마트→정부→기술 투자→농가와 농산물” 순으로 연결, “사회적(농업)→지역→소득→기술→사람과 농가” 순으로 연결, “지역→마을→환경” 순으로 연결시키고 있다. “농민, 농정, 인구, 변화” 등이 연결맺고 있다. 반면, 민간인은 “지역” 단어가 중심성이 강하였고 이를 매개로 “마을, 다양한, 활성화, 농산물, 쓰레기, 재활용, 일자리” 등으로 연결시키고 있다(〈그림 3-5〉참고).

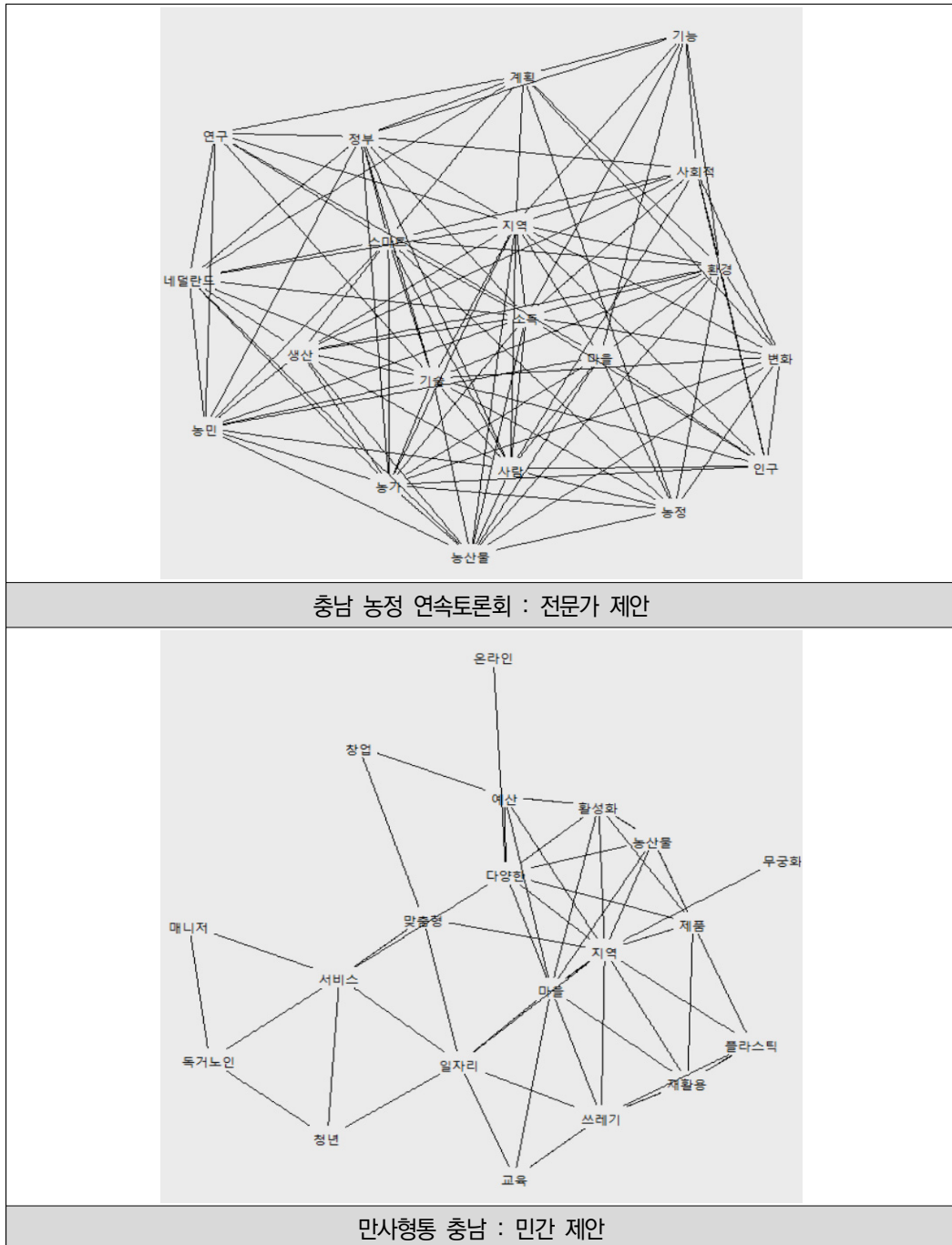
충남 농정에 대한 바이그램 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 “지역과 환경, 지역과 마을, 지역과 인구, 지역과 소득, 지역과 농가, 지역과 변화, 지역과 사회적(농업), 지역과 농산물, 지역과 변화” 등으로 연결시키고 있다. 반면, 민간인은 “지역과 교육, 지역과 쓰레기, 지역과 일자리, 지역과 마을” 등으로, “다양과 마을, 다양과 지역, 다양과 예산” 등으로 연결, “일자리와 서비스, 일자리와 독거노인, 일자리와 청년, 일자리와 예산, 일자리와 맞춤형, 일자리와 창업” 등으로 연결시키고 있다(〈그림 3-6〉참고).

〈그림 3-4〉 낱말 연결망(네트워크) 분석결과



주 : 저자 작성함.

〈그림 3-5〉 의미 연결망(네트워크) 분석결과



주 : 저자 작성함.

3. 아이디어 분석

1) 분석개요

- 분석목적 : 행정과 연구진이 아이디어로서 제안한 충남 농정에 대한 핵심단어(키워드), 부문, 전략들을 바탕으로 중장기 농정방향과 전략수립 시 반영
- 분석대상 : 행정 의견, 연구진 의견
 - 행정 의견은 충남 농림축산국 내부자료(농정비전 및 중점추진과제(안)) 등 참고
 - 연구진 의견은 사전 자문회의, 워크숍, 현장사례조사 및 현장간담회 등 참고
- 분석시기 : 2021년 8월
 - 행정 의견은 2021년 7월
 - 연구진 의견은 2021년 7월 ~ 8월
- 분석방법 : 브레인스토밍 회의결과와 전략과제 초별원고 작성결과 등을 취합하여 아이디어 분류 분석(카테고리화, category)
- 분석결과 : 분석방법에 따른 행정 의견과 연구진 의견을 비교하여 공통점, 차이점 발견, 압축시키면서 충남 농정에 대한 핵심단어, 부문, 전략 등으로 수렴

2) 분석결과

첫째, 앞서 기본구상을 위한 충남 농정에 대한 주요 이슈 및 핵심단어 분석결과를 요약해보면, 지역과 마을(공동체 위기), 스마트 기술혁신(농업생산 위기), 환경 및 마을경관 관리(기후위기), 농민과 농가소득(소득위기), 인구와 사람(소멸위기), 일자리와 창업(경제위기) 등으로 압축할 수 있다. 이들은 각 단어들이 서로에게 영향을 미치면서 연결되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 이와 같은 분석결과를 염두에 두고 행정과 연구진이 각각 제안한 충남 농정의 중장기 방향 설정을 위한 기본구상 핵심단어는 다음과 같이 도출하였다(〈표 3-2〉 참고).

〈표 3-2〉 행정과 연구진이 제안한 핵심단어

행정 제안 아이디어	연구진 제안 아이디어	
공익적 기능 기술혁신 기후변화 농촌경제활력 농촌복지 먹거리 소비 유통 인력 일자리 지역주체 참여 협력 농정체계 환경관리 ☞ 15개 핵심단어	〈1차 도출〉 기후위기 인권중심 농촌 주민자치 내발적 발전 지속가능성 도농상생 소득 불평등 회복탄력성 공동체 회복 탄소중립 2050 노인층 삶의질 건강, 통합돌봄체계 관계인구 농촌환경복지 먹거리평등 농촌재생 안전과 안심 한국판 뉴딜 농정추진체계 통합관리, 연계관리 ☞ 20개 핵심단어	〈2차 정제〉 공익기능강화 기술혁신 농업인력(여성농업인, 청년농업인) 농촌통합환경 농촌형 일자리 도농상생 마을공동체 마을자치, 주민자치 먹거리 생산 소득 추진기반(디지털 뉴딜, 예산, 조직) 탄소중립 통합돌봄 ☞ 14개 핵심단어

자료 : 행정 제안[충청남도(2021), 농정비전 및 중점추진과제(안), 내부자료], 연구진 제안[전략과제 초별원고 작성]

주 : 저자 작성함.

셋째, 이와 같은 분석결과를 염두에 두고 행정과 연구진이 각각 제안한 충남 농정의 중장기 방향 설정을 위한 부문(분야)은 다음과 같이 도출하였다(〈표 3-3〉 참고).

〈표 3-3〉 행정과 연구진이 제안한 부문(분야)

행정 제안 아이디어	연구진 제안 아이디어	
가치있는 미래 공감하는 농촌 공존하는 농업 참여와 협력 농정(추진기반) ☞ 3대 부문 + 1개 추진기반	단일 부문(3대)	농민 농업 농촌
	단일 부문(4대)	사람중심(농민을 사람답게) 농촌자치중심(농촌을 자치실현으로) 환경중심(농촌을 농촌답게) 추진기반(신뢰받는 데이터, 조직, 인력기반) ☞ 3대 부문 + 1개 추진기반
	융복합 부문(2대) *환경중심	농업&환경 분야 농촌&환경 분야

자료 : 행정 제안[충청남도(2021), 농정비전 및 중점추진과제(안), 내부자료], 연구진 제안[전략과제 초벌원고 작성]

주 : 저자 작성함.

넷째, 이와 같은 분석결과를 염두에 두고 행정과 연구진이 각각 제안한 충남 농정의 중장기 방향 설정을 위한 추진전략 과제(정책과제)는 다음과 같이 도출하였다(〈표 3-4〉 참고).

〈표 3-4〉 행정과 연구진이 제안한 추진전략 과제(정책과제)

행정 제안 아이디어		연구진 제안 아이디어	
공익적 기능강화	농업의 다기능 공익적 기능 확대 방안 지역농업유산 제도 도입 농촌경관 보전을 위한 공간관리계획	공익기능 강화	농업·농촌의 공익적 가치 실천교육과정
기술혁신	농업농촌의 기술혁신 활용 품목별 선도농가 영농기술 데이터화 현장수요형 농업기술개발 소규모·고령농가 스마트팜 지원 스마트농업의 현장 정착 방안 디지털 뉴딜 실현	기술혁신	농업·농촌의 기술혁신(스마트팜, 인공지능, 빅데이터)현장 정착방안
기후변화 대응	탄소저장 중심+토양관리 중심의 농지운영 탄소배출 규제 프로그램+인센티브 탄소중립 농축산업 대응 및 농촌마을 방안	탄소중립	농경지 탄소격리 프로젝트 농촌마을의 탄소중립 농축산업 제로화 탄소중립 농축산업 적정 기술 활성화
환경관리 강화	지방차원의 공익직불 프로그램 물 토양 농사의 통합 농촌환경보전프로그램 농촌마을 경관·환경 주민 관리제	농촌 통합환경	건강한 농지, 물, 안전한 농산물 기반 강화 혹은 물-토양-농사의 농촌통합환경 구축 축산-환경 공존 프로젝트
농촌기반 경제활력	농촌마을 실태조사와 빅데이터 플랫폼 구축 농업의 3대요소(농지, 노동력, 자본) 정상화 농업인 고령화·과소화 대책 농촌살리기 클라우드 펀딩 조성 지속가능한 농산업 육성 및 농가경영 안정화 농촌경제의 다각화와 순환경제 구축	도농상생	도시농업·도시텃밭 지원을 위한 토양농장 조 성·확대
		소득	농산물 가격보장제 도입
일자리 창출	농촌지역 주민(고령자) 일자리 창출방안 신규 주민 농촌형 일자리 창출방안	농촌형 일자리	농촌형 일자리 창출 정주여건 개선
농촌복지 정착	주민행복도 제고 대책 농업과 함께하는 통합돌봄체계 충남형 농촌복지 한계기준 설정 농촌마을 정주환경, 기능회복	통합돌봄	충남형 농촌지역 통합돌봄 조성 사회적 농업 확산
먹거리 보장	먹거리 완전 공공재와 농업소득안정망 구축 BIO 소재산업과 연계농업 도시주변 근교농업 특구, 로컬푸드 제공 술 산업진흥원, 주류연구원 등 R&D 기관 유치 고품질 선진 축산업 육성	먹거리	먹거리 완전 공공재 실현 지역돌봄 먹거리 플랫폼 구축
안정적 소비	학교급식 공공성 강화 및 지역먹거리 종합전략 구축 가축전염병 예방 및 축산물 위생 강화		
유통강화	새로운 소비수요 대비 맞춤형 유통전략 농산물 품목단위 생산 조직화 산지조직 육성 및 광역 유통체계 강화		

행정 제안 아이디어		연구진 제안 아이디어	
인력육성	청년·여성 농업인 육성 스마트농업 미래 인력 육성	농업인력	여성 농업인 지원 청년 농업인 육성을 위한 통합 지원
지역주체 육성	농업·농촌 활동의 새로운 주체육성 공공재산 지정관리자 제도 관계인구를 통한 농촌사회 활성화 주민자치회를 통한 농촌마을의 분권과 자치회복 도시지역과 연계된 새로운 프로젝트 귀농·귀촌 활성화 대책 대학생 대상 커리큘럼 개발 농촌지역 교육통합, 콘텐츠 개발	마을공동체	농촌공동체 기능 복원(재생) 마을공동체 수당(재생) 생활권 평생학습센터 운영 학교와 지역연계를 위한 마을교육공동체 확산
		마을자치 주민자치	주민자치회를 통한 농촌마을 자치권 회복
		생산	3대 근간요소(농지, 노동력, 자본) 정상화
참여농정	3농정책위원회 거버넌스 운영 농업협회의소 운영 활성화 지원 농업 보조금 예산개편과 구조조정	추진기반	농업·농촌의 공약적 가치에 대한 실천교육과정 농촌마을 실태조사와 빅데이터 플랫폼 구축 (디지털 뉴딜 실현) 농업보조금 예산재편과 구조조정 농정분야 조직재편과 거버넌스 구축
협력농정	가칭) 충남 농촌활성화 재단 농정분야 조직개편(본청, 기술원, 연구소)		
☞ 12대 전략 + 2개 추진기반		☞ 13대 전략 + 1개 추진기반 혹은 27개 전략으로 세분화	

자료 : 행정 제안[충청남도(2021), 농정비전 및 중점추진과제(안), 내부자료], 연구진 제안[전략과제 초별원고 작성]

주 : 저자 작성함.

4. 주관식 의견조사 분석

1) 분석개요

- 조사명 : 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견조사
- 조사배경 및 필요성 : 지난 10년을 평가하고 향후 10년 동안 충남 농정이 나아가야 할 방향 등을 모색하기 위해서 민선 6기(3농혁신위원회), 민선 7기(3농정책위원회) 위원으로 활동하였던 전문가, 농민, 행정 그룹을 대상으로 의견수렴 필요
- 조사목적 : 지난 10년을 평가하고 향후 10년 동안 신뢰받는 농정, 지속가능한 농업 농촌을 위한 충남 농정방향 설정
- 조사기간 : 2021년 09월 09일 목요일~2021년 10월 15일 금요일
- 조사내용 : 회차별 작성내용, 작성기간, 작성방법(〈표 3-5〉 참고)
 - ① 민선 6-7기 충남 농정인 3농(혁신)정책에 대한 성과평가
 - ② 민선 8-9기 충남 농정방향 구상, 핵심과제 도출을 위해서 향후 10년 미래전망, 향후 강조되어야 할 키워드, 충남 농정 미래비전, 충남 농정 추진전략, 정책과제 제안

〈표 3-5〉 주관식 의견조사 세부내용

구분	작성내용	작성기간	작성방법
1차	① 민선 6기-7기 충남 농정 성과평가 * (형식틀) 추진체계, (내용) 주요 정책 ② 민선 8기-9기 충남 농정방향 설정 * 미래전망, 미래비전, 키워드, 추진전략	09월 09일 ~ 09월 27일	별도로 배부하는 설문조사지 양식에 맞게 작성 * 최소 2~3페이지
2차	① 1차 설문조사 결과 공유, 다른 사람의 의견 검토 후 본인의 의견 수정, 보완 ② 충남 농정방향에 맞는 핵심과제 도출 * 최소 2개 이상, 성과지표 포함	10월 01일 ~ 10월 15일	별도로 배부하는 설문조사지 양식에 맞게 작성 * 최소 2~3페이지

주 : 저자 작성함.

- 조사대상 : 충남 내 약 17명(전문가 6명, 민간 6명, 행정 5명) * 조사대상자는 3농 혁신위원회, 3농정책위원회 위원 중 조사참여에 동의한 대상자, 연구책임자가 임의적으로 판단하여 분야별 대상자 선정(〈표 3-6〉 참고)

〈표 3-6〉 주관식 의견조사 참여자 명단

그룹	구분	소속 & 직급	이름
전문가 그룹	1	단국대학교 / 교수	김호
	2	공주대학교 / 교수	배성의
	3	충남대학교 / 교수	HOO
	4	마을연구소 / 소장	구자인
	5	젊은협업농장 / 대표	정민철
	6	지역재단 / 센터장	서정민
농민 그룹	7	충남 농어업회의소 / 회장	박의열
	8	한국여성농업인충청남도연합회 / 회장	박종숙
	9	충청남도 친환경농업인연합회 / 회장	정상진
	10	전국농민회총연맹 충남도연맹 / 의장	정효진
	11	(사)충남농촌체험휴양마을협의회 / 회장	임광빈
	12	매한윤봉길월진회 / 실장	엄청나
행정 그룹	13	S대학교	COO
	14	충남도청 / 팀장	JOO
	15	당진시청 농촌진흥과 / 팀장	김도형
	16	예산군청 축산과 / 과장	원길연
	17	부여군청 / 팀장	KOO

주 : 실명 공개에 동의하지 않은 참여자는 이니셜 처리함.

- 조사방법 : 총 2회에 걸쳐서 주관식 의견서 작성, 의견취합은 이메일로 배부, 회수, 최종 취합(※ 델파이 기법(delphi method)을 응용하여 조사, 〈표 3-7〉 참고)

〈표 3-7〉 델파이 기법의 기본이론과 연구 응용

구분	기본이론	연구 응용	조사시기
질문유형	① 가능성 관련 질문 ② 선호형 질문 ③ 정책/대응 방법 질문	③ 정책/대응 방법 질문	
1단계	첫 질문에 대해 연구자 견해 제시 전문가들에게도 동일한 질문 제시	충남 농정 성과평가(민선 7기) *(형식들)추진체계, (내용)중점사업 충남 농정 미래비전, 키워드, 어젠다	9월 2주 ~ 9월 4주
2단계	1단계 분석결과가 전문가에게 다시 제시, 전문가들은 이 결과를 보면서 자신 의견을 재평가, 근거 제공		
3단계	주제에 대한 새로운 견해, 극단적 견해에 대한 설명 전문가에게 제시 전문가들은 이 의견들을 보면서 의견수정, 재조정, 반박 수행	1차 의견에 입각하여 충남 농정의 핵심추진 전략 도출(응답자 당 최소 1-2개) 전체 내용 공유 및 회람, 다른 의견들 검토 하여 수정, 보완	10월1주~ 10월3주
4단계	참여그룹의 의견 일치가 이뤄지고 그 간 논 쟁이 공개		

주 : 저자 작성함.

2) 분석결과

가. 3농(혁신)정책 성과평가

충남 내에 있는 전문가 그룹, 농민 그룹, 행정 그룹이 보기에 민선 5기, 6기를 거치면서 3농(혁신)정책은 취약지역과 취약계층의 농민에 대한 관심이 도정에 대한 지지로 이어졌기에 의미가 있었다는 것이 주요 골자이다. 반면, 민선 7기 들어서면서 복지 위주의 정책관점에서 농정이 그 성과를 발휘하기에 충분치 않은 여건으로 인해서 도정 역점 시책으로 포함되지 못한 것이 큰 한계로 남는다는 뼈아픈 지적도 있었다.

3농(혁신)정책 성과평가 중 긍정적인 측면으로는 농어업인에게 자기책임성과 주도권을 일부 부여하면서 자부심과 희망을 주어서 정책 신뢰성을 향상시켰고 농정 패러다임을 내발적 발전과 통합적 관점으로 전환하려는 시도가 돋보였다고 평가하고 있다. 특히 민관 협치를 내실화하기 위한 행정과 민간의 여러 혁신적 노력이 있었다고 평가하였다.

반면, 부정적인 측면은 민선 7기 들어서면서 민선 5기와 민선 6기의 3농(혁신)정책 틀은 유지하고 있지만 정책내용은 거의 유명무실해졌고 민관협치가 제도화되지 않음으로써 결국 관 주도의 정책결정, 정책집행, 하향식 집행방식으로 회귀하면서 민간의 혁신, 행정의 혁신도 모두 후퇴하고 있다고 평가하고 있다(〈표 3-8〉 참고).

〈표 3-8〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 3농(혁신)정책 성과평가

긍정	구분	부정
<ul style="list-style-type: none"> ○ 3농(농민,농업,농촌) 융복합 명칭 사용 ○ 농어업인의 자부심과 희망, 믿음 충만 ○ 농민에게 자기책임성과 주도권 부여 ○ 내발적 발전 및 통합적 관점의 농정 전환 시도 ○ 대한민국 전체에 3농중요성 각인, 중앙정부 농정패러다임 전환 영향 ○ 농어업·농어촌 다원적, 공익 가치 확산 ○ 지방정부 차원의 다양한 농정혁신 시도 	정책전체 총평	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민선 7기 농정평가 자체 불가하므로 민선 5기와 6기 농정평가만 가능한 상황 ○ 농어업인 등 관련 주체부재, 방향 상실 ○ 일관되지 못한 정책에 대한 실망감 ○ 기존 농정추진 방식과 차별성 부족, 기존 사업과 정책을 재포장하기에 급급 ○ 정책추진 성과 부각되지 못함 ○ 3농정책은 선언적 의미에서의 정책양상 ○ 3농혁신, 3농정책은 구호와 형식틀만 있을 뿐 정책내용은 대동소이, 아쉬움
<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인들에게 실익이 되는 좋은 정책(농어민 수당, 유통판매 활성화, 주요 농산물 가격 안정제, 친환경학교무상급식 선도 등 신규 정책사업) 	농정 예산과 보조사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과를 위해 각종 보조사업의 대형화, 대농 위주로 개인사업화 추진 경향 ○ 별도의 3농혁신 사업예산 마련치 못하여 다시 공모사업에 의존하게 되는 구조

긍정	구분	부정
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조사업 유사중복 수혜, 특정수혜자 집중되는 등 운영관리 한계점 미해결 ○ 예산 투입 대비 사업의 효과분석 미흡 ○ 충남도 3농혁신 특화사업과 기존 충남도 보조사업과 중복성 문제 ○ 충남 자체 문제보다 농림축산식품부 업무의 세분화, 지역의 자율성과 책임성을 침해하는 경향 등 중앙 집권 구조 문제
<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어업인의 주도적 참여, 주체적 역할 ○ 농업인에 대한 사회적 가치를 제고하고 사기와 역량 향상, 발전주역으로 역할 	민간의 혁신성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민선 5기~민선 6기는 민간참여형에서 민선 7기는 행정주도형으로 전환 ○ 기존 체계와 형식들은 유지되었으나 농어업인 중심의 3농정책위원회 운영은 한계에 봉착 ○ 농어업인의 자발적 참여와 주도성, 추진력 약화, 일부단체는 사적이익 추구, 자기희생 부족, 무임승차 경향 존재 ○ 중간지원조직의 독립성과 전문성 한계 ○ 민간 부분의 참여동기 저하, 역량과 다양성 향상에 한계
<ul style="list-style-type: none"> ○ 3농혁신위원회의 내실있는 운영(모든 기관 참여, 다양한 분야 사람 참여, 월1회 이상 회의 개최), 정책실행성 확보 ○ 행정과 민간 간 수많은 토론, 협의를 통한 자연스러운 소통, 의견수렴 활성화 ○ 상향식 거버넌스 협치농정 패러다임 전환, 민관협력 쌍방향 협치농정 구현 등 	민관 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민선 6기와 민선 7기 연속성은 있어 보이지만 대화-소통-협력이라는 거버넌스 원칙은 차이(관주도 운영으로 후퇴) ○ 민관 거버넌스 법적, 제도적 기반 미흡으로 정상 작동 부재, 현장의견이 사업에 반영되기 어려운 조건(초기도 동일) ○ 민관협치에 대한 강제성과 의무성 없기에 관주도로 운영방식으로 회귀 ○ 소통과 협력 단절은 곧 정보공유와 정보소통 취약, 정책형성의 장 기능 상실 ○ 3농정책위원회 예산제약으로 심의결과 미반영, 무의미(민선 5기~ 7기 동일) ○ 3농정책위원회는 민관협치, 참여지향적, 혁신적 농정은 소멸된 상태 ○ 심도있는 논의보다 형식적 진행 구조 ○ 3농혁신위원회의 기능과 역할을 농어업회의소로 이관운영 방침은 민과 관의 이해도가 달라서 미실현, 법제화 미비
<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산-유통-소비 선순환 연계 시스템 구축 노력(산지조직화 및 학교급식 제도의 선도적 정착 등) 	부문별 성과평가 및 확산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 로컬푸드가 학교급식과 6차산업 등에 납품되는 비율은 정체 ○ 지역산 농산물 유통체계구축 성과 미흡
<ul style="list-style-type: none"> ○ 3농혁신대학 운영, 도지사와 함께하는 1박2일 소통 과정에 대한 높은 효용감 ○ 3농정책위원회 및 사업단 구성과 운영 ○ 일부 시군에 정책과 추진체계 구축에 영향 (조례 제정, 3농혁신 정책 도입 등) 	추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현장 상황을 반영한 조직 변화는 미약 ○ 기존 하향식 농정 추진방식 고수 경향 ○ 9단 8팀의 구성은 행정편의 체계 유지 ○ '광역은 광역답게' 초기 슬로건은 취약해지고 기초 지자체를 선도하지 못함

긍정	구분	부정
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서 칸막이 현상, 본청과 농업기술원 간 협력기능 약화, 이원화(시군도 동일) ○ 지방분권화 추세에 따른 중장기적인 정책 추진체계 검토와 실천정도 미약 ○ 중앙정부의 통합적 사업방식을 따라가지 못하는 구조 ○ 중간지원조직에 대한 행정의 간섭과 압력 강화, 형식적 운영 ○ 각종 상위계획과 정책수단 간 불일치 ○ 행정의 혁신도, 민간의 혁신도 유인하지 못하는 등 민관협치 제도화 미흡
<ul style="list-style-type: none"> ○ 담당공무원 직무태도나 농업인 주인의식 등 상당한 인식과 태도의 변화 ○ 행정의 끈질긴 노력 	행정의 혁신성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3농혁신 별도조직의 아닌 기존 인력운영으로 효율성 저하, 지원기능 약화 ○ 농업·농촌 정책개발 역량 부재 ○ 도 농정 전반에 대한 민선 7기 관심 및 정책의지가 6기에 비해 상대적인 약화 ○ 행정조직의 직렬주의 폐해(행정직 주도), 순환보직으로 전문성과 역량 축적 미흡, 조직 간 경직성은 협업구조 장애 ○ 민관 협치에 소극적인 행정

주 : 1. 저자가 재구성, 요약, 정리함.

2. 대부분 응답자들이 긍정 의견은 주로 민선 5기, 민선 6기 평가를 언급하는 것이고 부정 의견은 민선 7기를 언급하고 있음.

3. 민선 5기와 민선 6기에는 '3농혁신 정책'이라고 칭하였고 민선 7기에는 '3농정책'이라 칭하였음.

나. 향후 10년 미래전망

향후 10년 미래전망 중 긍정 단어는 변화, 가치, 확대, 공간, 가속화, 국민, 환경 순으로 언급하였고 부정 단어는 감소, 심화, 기후, 농민, 가속화 순으로 언급하였다(〈표 3-9〉, 〈표 3-10〉 참고).

〈표 3-9〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 향후 10년 미래전망

순위	미래전망_긍정		미래전망_부정	
	언급한 단어	언급한 회수(회)	언급한 단어	언급한 회수(회)
1	농업	30	농촌	21
2	농촌	22	농업	13
3	변화	10	감소	10
4	가치	7	심화	8
5	확대	7	기후	6
6	공간	5	농민	6
7	가속화	4	문제	6
8	국민	4	증가	6
9	환경	4	가속화	5
10	가속	3	공동체	5
11	개선	3	농산물	5
12	노동력	3	양극화	5
13	문제	3	확대	5
14	사회	3	생산	4
15	요구	3	고령화	3
16	인식	3	농지	3
17	중심	3	도시	3
18	중요	3	마을	3
19	지속가능	3	발생	3
20	진입	3	부족	3
21	충남	3	인구	3
22	탄소	3	인력난	3
23	확산	3	갈등	2
24	강력	2	귀촌	2
25	개혁	2	난개발	2
26	공동체	2	노동력	2
27	관심	2	농가	2
28	기계	2	농가소득	2
29	기술	2	농어업	2
30	농식품	2	농어촌	2

주 : 저자가 재구성, 요약, 정리함.

〈표 3-10〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 향후 10년 미래전망

그룹	주요 단어	주요 내용_긍정	주요 내용_부정
농민 그룹	기후위기와 불안정	식량이 세계 선도하는 문제 등	농업활동 제한, 농업재해 증가, 재해와 재난 일상화, 식량문제 등
	노동력	기계화, 자동화 가속화, 대체화 등	인력문제 심각, 발작물 생산 급감 등
	농업·농촌의 공익적가치	역할 확대, 새로운 가치와 철학, 국민적 인식 향상, 공감대 확대 등	
	농정개혁	농업 개혁 등	
	농지		휴경농지 증가 등
	농촌공간에 대한 재해석	창업과 취업공간으로 확장 등	
	인구감소, 고령화, 마을공동체 위기		공동체 생활 와해 등
	자본주의 심화, 양극화, 일자리		농민계층 간 차별화 심화, 양극화 심화, 투기자본 문제 심화 등
	탄소중립과 기술혁신	저탄소 생태농업 전면화, 탄소발자국 저감, 충남산 농산물 소비 확대 등	
전문가 그룹	기후위기와 불안정		이상기후 발생 빈번, 주기적인 감염병 발생으로 생산-유통체계 불안정, 가격과 소득 불안정, 소득 양극화, 자금을 하락, 먹거리 양극화 등
	농업·농촌의 공익적 가치	국민적 인식 향상, 농촌자원 중요성, 뉴노멀시대, 생활패턴 변화, 농촌의 가치 상승, 먹거리 및 환경관심 상승, 다기능성 농업 등	가치 경쟁(충돌) 심화, 정부의 투자 감소 등
	농정개혁	보조금 개혁, 기본소득 제도 확산, 농정틀(농촌,식품,환경) 등	현장상황 심각 등
	농지		농촌지역 부동산가격 상승, 귀촌인 및 귀농인에게 부담 등
	농촌공간에 대한 재해석	쾌적한 삶과 휴식의 공간, 생활환경 개선, 삶의 공간 등	농촌 난개발에 따른 농촌다움의 상실 등
	새로운 농촌사회 자치구조	자치분권 강조, 자치조직 등 새로운 사회구조 등장 등	
	소비트렌드 변화	인구사회적 변화 등	
	인구감소, 고령화, 마을공동체 위기		농업생산 인구 감소, 농업생산 구조의 규모화 및 계열화 확대, 생산성 중심의 산업과 기술집약적 농업 확대, 양극화, 농민의 정치적 영향력 약화, 농촌사회 분열, 공동체 해체 가속화, 농촌의 경관과 환경 관리하는 사회적 비용 증가, 농촌지역 부동산 투자 확대, 부실한 빈집문제, 선주민과 후주민 간 갈등 심화, 농업·농촌 활력 저하 등

그룹	주요 단어	주요 내용_긍정	주요 내용_부정
	자본주의 심화, 양극화, 일자리	4차산업혁명, 수평적·수직적 협력, 저탄소관련 생산기술 중요성, 유통방식 변화, 새로운 기술과 생산방식 도입 등	도시민과 농민의 소득격차 심화 등
	탄소중립과 기술혁신		
행정 그룹	기후위기와 불안정	농업생태계 변화 촉진, 친환경 자연 순환 농업 확산, 작목변화, 식량위기 등으로 농업분야 각광 등	농산물 생산량 감소, 생산품목수 감소, 농촌환경 오염으로 생활환경 악화 등
	노동력	노동력 감소로 시이용한 농업 등	고령농 증가, 청년농 유입 감소, 농업 노동력 부족 현상 가속화, 폐농 속출, 바이러스 출현 확대로 국가 간 이동 제약이 농업인력난 쟁점화 등
	농업·농촌의 공익적가치	다원적·다면적 기능 확산 등	농어업·농어촌 중요성에 대한 국민공감 부족 등
	농촌경제	고향세법으로 활성화 등	돈이 되는 작물이 없어서 농업포기 확산, 소농의 농촌생활 경제적 어려움 증가 등
	농촌공간에 대한 재해석	삶의 공간으로 재조명 등	기업형 농업형태와 난개발된 농촌환경 혼재 등
	다양한 인적구성 공존	신규 농업인 진입 증가, 젊은 귀농인, 귀촌인 증가, 취미농 혼재 등	여러 인종으로 다양성 혼란
	인구감소, 고령화, 마을공동체 위기	농촌유지를 위한 국가적 사업 다양하게 추진 등	농어업·농어촌의 소멸 확산, 공동화 현상 가속화, 농지면적 감소 및 휴경지 증가, 빈집으로 인한 비용문제 대두 등
	자본주의 심화, 양극화, 일자리	디지털, 스마트 농업 중심의 투자 등	무인자동화 농업기술 가속화로 농업인 일자리 감소 등
	탄소중립과 기술혁신	기업농 출현, 워라벨, 첨단기술혁신 농산업 발달, 생산성 향상, 농업기계화 및 정보통신 기술 접목, 로봇과 인공지능 활용한 농업기술 가속화, 탄소 배출 저감 위한 환경성 권장 등	

주 : 저자가 재구성, 요약, 정리함.

다. 향후 강조되어야 할 키워드

향후 강조되어야 할 긍정 키워드는 마을, 확대, 확산, 기본, 농업인, 육성 등을 많이 언급하였고 부정 키워드는 기후, 농업, 공동체, 양극, 농지, 소득 등을 많이 언급하였다 (〈표 3-11〉 참고). 자세한 분석결과는 부록을 참고하기 바란다.

〈표 3-11〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 향후 강조되어야 할 키워드

순위	키워드_긍정		키워드_부정	
	언급한 단어	언급한 회수(회)	언급한 단어	언급한 회수(회)
1	농업	28	농촌	19
2	농촌	28	기후	7
3	마을	8	농업	7
4	확대	8	공동체	5
5	확산	8	양극	5
6	기본	6	농지	4
7	농업인	6	소득	4
8	육성	5	시장	4
9	지원	5	경제	3
10	공동	4	고령화	3
11	공익	4	농민	3
12	농산물	4	농어촌	3
13	농식품	4	마을	3
14	사회	4	먹거리	3
15	순환	4	불안	3
16	식량	4	지역	3
17	안전	4	축산	3
18	유통	4	탄소	3
19	자치	4	가격	2
20	4차산업혁	3	경관	2
21	거버넌스	3	공동화	2
22	공급	3	관리	2
23	관광	3	노인	2
24	농민	3	농가소득	2
25	농정	3	농산물	2
26	농지	3	도농	2
27	도시	3	복지	2
28	보장	3	불평	2
29	산업	3	생산	2
30	생산	3	소비	2

주 : 저자가 재구성, 요약, 정리함.

라. 충남 농정 미래비전

그룹별 충남 농정 미래비전으로서 농민 그룹과 행정 그룹은 정책혁신 분야에 무게를, 전문가 그룹은 민관협치 분야에 무게를 두고 있는 것으로 나타났다(〈표 3-12〉 참고).

〈표 3-12〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 충남 농정 미래비전

그룹	주요 단어	주요 내용
농민 그룹	돌봄	○ 안전한 충남, 돌봄 농업
	정책혁신	○ 기계화, 자동화, 스마트화 하는 충남 농정 ○ 재난 대비 공공 농업 ○ 함께 만들고 함께 누리는 충남농정
	환경보전	○ 생태농업, 환경농업으로 식량주권 실현에 앞장서는 충남농정
전문가 그룹	민관협치	○ 농업인과 소비자 모두에게 신뢰받는 충남 농정 ○ 대화-소통-협력으로 농민이 주인되는 충남농정 ○ 민간이 주도하고 현장에 밀착하는 충남 3농혁신 플러스 ○ 환경과 자치를 기반으로 새로운 농업과 농촌 사회를 만들어가는 충남 농정
	정책혁신	○ 농촌공동체 복원, 사회적 농업 확대, 먹거리 공공성 강화 ○ 도민의 삶을 책임지고, 국민 행복에 기여하는 충남 농정 ○ 정책혁신으로 전국을 선도하는 충남 농정 ○ 행복한 농민, 살기 좋은 농촌을 위한 충남 농정
	환경보전	○ 자연환경을 보전하고 사회적 평등을 지향하는 충남 농정
행정 그룹	민관협치	○ 농어업인이 농정의 주체가 되는 협치농정 ○ 민관협치로 함께하는 충남 농정
	정책혁신	○ 고향에서 부모님과 함께 농사짓기 참 좋았다. ○ 농민만을 위한 정책으로 농업복지강국 충남 농정 ○ 농어촌에 사는 것이 즐겁고 행복한 충남 농어촌 건설 ○ 농업인이 주인되는 농정시스템 구축 ○ 돈 되는 소득농업, 살기좋은 부자농촌, 신뢰받는 실리농정 ○ 삶터, 일터, 쉼터가 조화로운 행복 농정 ○ 지속가능한 농업, 살기좋은 농촌, 신뢰받는 충남 농정 ○ 충남 농업 새로운 성장동력 확보 ○ 함께 사는 농촌, 같이하는 농업, 국민의 농업인

주 : 저자가 재구성, 요약, 정리함.

마. 충남 농정 추진전략

향후 농정방향에 맞는 추진전략으로서 주요 부문은 “경쟁력 있는 농업, 농정예산, 마을 공동체와 마을자원, 청년농업인, 추진체계, 농촌공간 및 농촌개발, 민관 혁신성, 거버넌스, 농지와 농민, 공익적 가치가 있는 농업, 인권과 기본권 등”으로 구분할 수 있다.

- 경쟁력 있는 농업을 위한 추진전략으로서 농업소득, 농가조직화 및 농장스마트화, 제값받는 유통시스템 구축, 4차 산업혁명에 기반한 농산업 융복합산업화, 벨류체인 강화, 고부가가치 농산업 육성 등이 필요하다고 보고 있다.
- 농정예산 추진전략으로서 분권화 정책에 따른 지자체 농업재정 지원체계 개편, 형평성 있는 재원의 분배, 현장 밀착형 농정시책 추진 등이 필요하다고 보고 있다.
- 마을공동체와 마을자원 추진전략으로서 마을을 관리하는 사회적경제조직을 통한 농촌 공동체 활성화 등이 필요하다고 보고 있다.
- 청년농업인 추진전략으로서 행정 그룹이 청년인력 확보를 제안, 추진체계 전략으로서 농민 그룹과 전문가 그룹이 농정 관련조직과 관계자 역량강화 등을 제안하였다.
- 농촌공간 및 농촌개발 추진전략으로서 도시권과 분리가 아닌 통합적 관점으로 접근한 농촌공간 정책, 쾌적한 정주환경을 만드는 농촌공간 정책 등이 필요하다고 보고 있다.
- 민관 혁신성 및 거버넌스 구축 추진전략으로서 통합형 중간지원조직 확대, 농정조직의 재구조화, 지역문제 해결형 사회적경제조직 육성, 읍면단위정책 강화, 민관협치형 시스템 구축 등이 필요하다고 보고 있다.
- 농지와 농민 추진전략으로서 농지의 공공성 강화, 투명한 관리 체계, 마을과 함께 하는 농민 확대 등이 필요하다고 보고 있다.
- 공익적 가치가 있는 농업 추진전략으로서 농어촌의 사회적 역할 확대, 생물다양성 실현, 생태농업, 커뮤니티에 기반한 전생애 돌봄 구축, 농촌사회 안전망 구축 등이 필요하다고 보고 있다.
- 인권과 기본권 추진전략으로서 인간다운 삶을 보장하는 농민의 기초생활권, 농촌생활 기본소득 보장 등이 필요하다고 보고 있다.

그 외에 자세한 분석결과는 부록을 참고하기 바란다.

바. 세부 정책과제

총 15개의 세부 정책과제를 제시하고 있다.

농민 그룹은 로컬푸드 확대 및 생태농업 실현, 농업재해 극복을 위한 농지 리모델링 사업, 농촌노동력 부족의 문제점과 대안, 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계 인구 육성을 정책과제로 제안하고 있다.

전문가 그룹은 지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영, 읍면 단위 농촌(지역) 발전계획 수립과 주민 주체 형성, 농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략, 농림 축산국-농업기술원 업무협력 제도화, 충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보 지원 체계 구축, 농촌마을 원림(園林) 프로젝트를 정책과제로 제안하고 있다.

행정 그룹은 충남쌀 마을영농단 육성, 농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트롤 타워 구축, 충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행, 농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선, 농정업무 추진 조직의 혁신적 재구조화를 정책과제로 제안하고 있다 (<표 3-13> 참고).

<표 3-13> 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 세부 정책과제

그룹	정책과제명	세부 실행과제 및 주요 내용
농민	로컬푸드 확대 및 생태농업 실현	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 내 로컬푸드 확대를 통한 생산과 소비의 자급률 향상 ○ 농업의 생태적 능력 향상을 위한 생산방식에서의 전면 전환 필요 ○ 가족농(소농)이 지구를 식한다는 철학의 정착
	농업재해 극복을 위한 농지 리모델링 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가뭄 시 준설토를 파내 저지대에 복토용으로 매립, 밭은 관개수로까지 정비 및 암거배수 설치 통해 기계화가 가능한 우량밭으로 조정 ○ 농지는 복토하여 우량농지가 되도록 하고, 재토장으로 이용한 야산은 농지(전,답)로 지목 전환, 우량농지로 기계화가 가능토록 구획조성 ○ 도지사는 농어촌공사가 관리하는 저수지의 준설을 쉽게 할 수 있도록 관련 법령 정비 ○ 농림부 발경지정리사업과 연계할 경우 자치단체에서 매입하여 경지로 조성한 후 농지로 환매할 수 있는 법적근거 마련 ○ 지역별로 사전에 소요예산 정해놓고, 가뭄이 심각할 때 시·군 건의로 도지사가 판단하여 해당시·군, 해당지역만 집행
	농촌노동력 부족의 문제점과 대안 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기계화, 자동화로 노동력 수요 줄이고, 농지 규모화, 입단화 작업 ○ 농산물 가격안정정책으로 적정면적재배 유도하여 노동력 수요 감소 ○ 공공기관 인력센터를 통한 농촌귀농, 귀촌노동력에 교육, 홍보, 인건비 지원 ○ 정주환경 개선 필요 ○ 관계인구의 확대 필요 ○ 귀농귀촌센터확대 및 원스톱 서비스 지원조직으로 개편

그룹	정책과제명	세부 실행과제 및 주요 내용
전문가	지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농정거버넌스 체계 구축을 위한 별도의 조례 제정 필요 ○ 농민,농업,농촌(3농)정책을 통합하여 하나의 범주로 추진 ○ 농정거버넌스 운영실태에 대한 평가를 통한 효과 확대 및 담당 공무원에 책임감 부여 ○ 농림축산국을 '3농정책국'으로 개편, 농정거버넌스와 신설하여 전담조직화
	읍면 단위 농촌(지역)발전계획 수립과 주민 주체 형성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌 면소재지마다 공공주택(사회주택)을 의무적으로 보급 ○ 농촌 면소재지마다 농촌생활에 필요한 최소한의 기초인프라 구축 ○ 농촌 면단위로 10명씩 약1천5백명의 사회적 일자리 제공 ○ 농촌 면소재지 공공주택단지과 복합형 생활SOC, 사회적 일자리 3중세트 사업으로 접근
	농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략 농림축산국-농업기술원 업무협력 제도화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농민의 관점에서 농업 농촌정책의 전환 ○ 적정소득이 보장되는 농촌 ○ 농촌의 기본생활 SOC체계의 강화 ○ 생산주의 농정에서 농업·농촌 공익적 기능 극대화로 농정목표 전환 ○ 부문별 개별정책에서 지역별 통합정책으로 전환 ○ 자치분권에 대응한 농정 추진체계의 혁신
	충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보지원 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업 관련 DB를 통합 관리할 수 있는 인프라 또는 플랫폼 구축 ○ 통합DB의 관리,운영을 담당하는 도차원의 조직 구성 ○ 추진근거와 예산확보
	농촌마을 원림(園林) 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업환경보전프로그램 충남도 기획단 운영, 마을 별 준비단계 지원 ○ 농업환경보전프로그램계획수립/마을경관장기계획수립 컨설팅 지원 ○ 농업환경보전프로그램공동활동활성화/관리자교육 및 조직구축 ○ 농업환경보전프로그램/충남 농촌형 마을관리사회적협동조합설립지원 ○ 농업환경보전프로그램/마을 사회적경제조직활성화 ○ 농업환경보전프로그램/충남도정주환경개선사업(장기임대빈집수리지원) ○ 마을관리사회적협동조합활동/노인일자리사업 ○ 취약지구개선사업과 연결, 경관협약추진
행정	충남쌀 마을영농단 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을영농 사업추진 의견수렴 ○ 마을영농리더의 발굴과선정 ○ 마을영농사업의 확대 ○ 마을영농단육성사업을 통한 마을단위 필요사업 지원
	농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트롤 타워 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 체계적인 청년(후계) 농업인 육성 필요 ○ 귀농인의 역귀(이)농현상방지정책 추진 ○ 청년(후계)인력종합 지원조직 구성
	충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청년 농촌마을 간사 지원을 위한 조례 제정 필요 ○ 청년농촌간사운영 대상마을 선정 및 운영에 관한 기준 마련 ○ 청년농촌마을간사제도의 정착을 위한 도단위,시군단위 협의체 구성
	농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조사업에 대한 용역으로 효과분석 실시 ○ 중·소농가,전업농 등에 대한 맞춤형 투트랙 지원전략 검토 ○ 청년농유치를 위한 스마트팜사업 추진 및 융자지원대책 강구 ○ 외국인의 노동력 유치를 위한 농업비자 발급 확대 ○ 외국인 이탈자 보증제도 도입 ○ 외국인 선발에 전문농업인 배석 하에 상호선발
	농정업무 추진 조직의 혁신적 재구조화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협의를 통한 유사중복업무 재조정 ○ 중복성이 많은 분야 조직 및 인력 안배 운영 필요(중기적) ○ 유사조직과 기능의 통합운영 적극 검토(장기적)

주 : 저자가 재구성, 요약, 정리함.

5. 요약 및 시사점

충남 농정의 기본구상을 위한 주체별 인식 실태분석으로 여러 가지 분석방법을 채택하였다. 주요 이슈 및 핵심단어 분석결과를 요약해보면, 지역과 마을(공동체 위기), 스마트 기술혁신(농업생산 위기), 환경 및 마을경관 관리(기후위기), 농민과 농가소득(소득위기), 인구와 사람(소멸위기), 일자리와 창업(경제위기) 등으로 압축할 수 있고, 이들은 각 단어들이 서로에게 영향을 미치면서 연결되고 있음을 알 수 있었다. 주로 언급되는 것은 “지역”이었다.

첫째, 충남 농정에 대한 텍스트 마이닝으로 키워드 빈도분석 결과, 전문가는 주로 “지역, 스마트, 농가, 소득, 네덜란드, 기술, 인구, 정부, 사람, 계획” 등을 가장 많이 언급한 반면, 민간인은 “지역, 마을, 청년, 쓰레기, 다양, 예산, 제품, 교육, 재배, 주머니” 등을 가장 많이 언급하였다. 전문가와 민간인이 공통점(가장 많이 언급한 단어)은 바로 “지역”이다.

둘째, 충남 농정에 대한 워드클라우드 분석결과, 전문가는 “지역”을 제일 큰 화두로 던지면서 스마트와 농가를 그 다음의 화두로, 인구소득기술정부네덜란드, 마을사람농산물 변화농민·생산·연구·계획·환경·사회(적 농업)·지원·관리를 그 다음의 화두로 던지고 있다. 반면, 민간인은 전문가와 마찬가지로 “지역”을 제일 큰 화두로 던지면서 다양·예산·청년·쓰레기를 그 다음의 화두로, 환경·교육·제품·전통·관리, 재배를 그 다음의 화두로 던지고 있다.

셋째, 충남 농정에 대한 낱말 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 ① 스마트와 기술을 중심으로 정부, 연구, 네덜란드, 변화, 농정 등을 연결, ② 지역을 중심으로 마을, 환경, 사회적(농업), 인구 등을 연결, ③ 농가와 소득을 중심으로 농산물, 생산, 사람 등을 연결하고 있다. 인구와 농민이 중심단어까지 가장 많은 선으로 연결되고 있다. 반면, 민간인은 ① 쓰레기를 중심으로 마을, 교육, 재활용, 일자리, 플라스틱 등을 연결, ② 지역을 중심으로 농산물, 제품, 다양한, 활성화 등을 연결하고 있다. 다만, 청년, 독거노인, 매니저, 창업, 온라인, 무궁화는 중심성과는 떨어져 있는 것으로 나타났다.

넷째, 충남 농정에 대한 의미 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 “스마트→정부→기술 투자→농가와 농산물” 순으로 연결, “사회적(농업)→지역→소득→기술→사람과 농가” 순으로 연결, “지역→마을→환경” 순으로 연결시키고 있다. “농민, 농정, 인구, 변화” 등이 연결맺고 있다. 반면, 민간인은 “지역”단어가 중심성이 강하였고 이를 매개로 “마을, 다양한, 활성화, 농산물, 쓰레기, 재활용, 일자리” 등으로 연결시키고 있다.

다섯째, 충남 농정에 대한 바이그램 연결망(네트워크) 분석결과, 전문가는 “지역과 환경, 지역과 마을, 지역과 인구, 지역과 소득, 지역과 농가, 지역과 변화, 지역과 사회적(농업), 지역과 농산물, 지역과 변화”등으로 연결시키고 있다. 반면, 민간인은 “지역과 교육, 지역과 쓰레기, 지역과 일자리, 지역과 마을”등으로, “다양과 마을, 다양과 지역, 다양과 예산”등으로 연결, “일자리와 서비스, 일자리와 독거노인, 일자리와 청년, 일자리와 예산, 일자리와 맞춤형, 일자리와 창업”등으로 연결시키고 있다.

여섯째, 행정과 연구진이 각각 제안한 아이디어를 분석한 결과, 행정이 제안한 아이디어는 공익적 기능강화, 기술혁신, 기후변화 대응, 환경관리강화, 농촌기반 경제활력, 일자리 창출, 농촌복지정책, 먹거리 보장, 안정적 소비, 유통강화, 인력육성, 지역주체육성, 참여농정, 협력농정 등이다. 반면, 연구진이 제안한 아이디어는 공익기능 강화, 기술혁신, 탄소중립, 농촌 통합환경, 도농상생, 소득, 농촌형 일자리, 통합돌봄, 먹거리, 농업인력, 마을공동체, 마을자치 주민자치, 생산, 추진기반 등이다.

일곱째, 주관식 의견조사 분석결과를 다음과 같다.

① 3농(혁신)정책 성과평가 중 긍정적인 측면으로는 농어업인에게 자기책임성과 주도권을 일부 부여하면서 자부심과 희망을 주어서 정책 신뢰성을 향상시켰고 농정 패러다임을 내발적 발전과 통합적 관점으로 전환하려는 시도가 돋보였다고 평가하고 있다. 특히 민관 협치를 내실화하기 위한 행정과 민간의 여러 혁신적 노력이 있었다고 평가하였다. 반면, 부정적인 측면은 민선 7기 들어서면서 민선 5기와 민선 6기의 3농(혁신)정책 틀은 유지하고 있지만 정책내용은 거의 유명무실해졌고 민관협치가 제도화되지 않음으로써 결국 관 주도의 정책결정, 정책집행, 하향식 집행방식으로 회귀하면서 민간의 혁신, 행정의 혁신도 모두 후퇴하고 있다고 평가하고 있다.

② 향후 10년 미래전망 중 긍정 단어는 변화, 가치, 확대, 공간, 가속화, 국민, 환경 순으로 언급하였고 부정 단어는 감소, 심화, 기후, 농민, 가속화 순으로 언급하였다.

③ 향후 강조되어야 할 키워드 중 긍정 단어는 마을, 확대, 확산, 기본, 농업인, 육성 등을 많이 언급하였고 부정 단어는 기후, 농업, 공동체, 양극, 농지, 소득 등을 많이 언급하였다.

④ 그룹별 충남 농정 미래비전으로서 농민 그룹과 행정 그룹은 정책혁신 분야에 무게를, 전문가 그룹은 민관협치 분야에 무게를 두고 있는 것으로 나타났다.

⑤ 향후 농정방향에 맞는 추진전략으로서 주요 부문은 “경쟁력 있는 농업, 농정예산, 마을공동체와 마을자원, 청년농업인, 추진체계, 농촌공간 및 농촌개발, 민관 혁신성,

거버넌스, 농지와 농민, 공익적 가치가 있는 농업, 인권과 기본권 등”으로 구분할 수 있다.

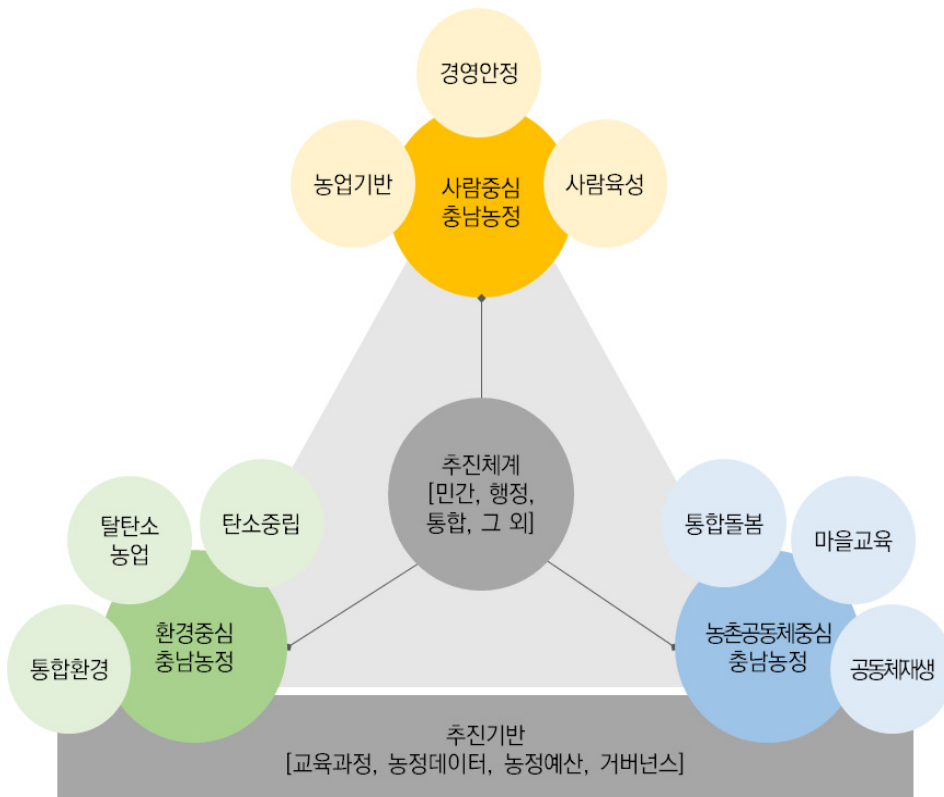
⑥ 세부 정책과제로서 농민 그룹은 생태농업 실현, 농촌 정주환경개선과 관계인구 육성, 농업재해 극복, 농촌노동력 문제 해결방안과 같은 정책과제를, 전문가 그룹은 농정 거버넌스 구축 및 운영, 지속가능한 읍면단위 농촌지역발전계획 수립과 주체 형성, 충남 농정조직 관련 업무협력 제도화, 정보지원 체계 구축, 농촌마을 원팀 프로젝트와 같은 정책과제를, 행정 그룹은 마을영농단 육성, 청년 및 후계인력육성 컨트롤타워, 청년 농촌마을 간사제도 도입, 농업보조사업 개선, 농정업무 추진 조직의 재구조화와 같은 정책과제를 제안하고 있다.

제4장 기본구상과 정책과제

1. 기본구상

충남 농정방향은 ‘사람중심, 환경중심, 농촌공동체중심’으로 설정하고 분야별 3개 추진 전략을 도출한다. 이를 달성하기 위해서는 추진기반(디지털뉴딜)을 기본바탕으로 설정하고 민간·행정 추진체계 구축한다. 기본구상은 다음과 같다(〈그림 4-1〉 참고).

〈그림 4-1〉 충남 농정방향과 전략에 대한 기본구상(비전체계도)



주 : 저자 작성함.

추진체계는 민간 추진체계, 행정 추진체계, 통합 추진체계, 그 외 추진체계 추진전략을 도출한다. 세부 정책과제 예시로서 ‘농림축산국-농업기술원 업무협력 제도화’, ‘농정업무 추진 조직의 혁신적 재구조화’ 등을 제안한다.

사람중심 충남농정은 ‘농업기본, 경영안정, 사람육성’ 추진전략을 도출한다. 세부 정책과제 예시로서 ‘충남형 마을영농단 육성, 농촌노동력 부족의 문제점과 대안, 농업재해 극복을 위한 농지 리모델링 사업, 농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트롤 타워 구축’ 등을 제안한다.

환경중심 충남농정은 ‘탄소중립, 탈탄소농업, 통합환경’ 추진전략을 도출한다. 세부 정책과제 예시로서 ‘로컬푸드 확대 및 생태농업 실현, 농촌마을 원림(園林) 프로젝트’ 등을 제안한다.

농촌공동체중심 충남농정은 ‘통합돌봄, 마을교육, 공동체재생’ 추진전략을 도출한다. 세부 정책과제 예시로서 ‘농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략, 충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행, 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성’ 등을 제안한다.

추진기반(디지털뉴딜, 예산, 조직)은 ‘교육과정, 농정데이터, 농정예산, 거버넌스’ 추진전략을 도출한다. 세부 정책과제 예시로서 ‘충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보 지원 체계 구축, 농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선, 지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영, 읍면 단위 농촌(지역)발전계획 수립과 주민 주체 형성’ 등을 제안한다(〈표 4-1〉 참고).

〈표 4-1〉 충남 농정방향 기본구상을 위한 분야별 추진전략과 정책과제

분야	추진전략	정책과제
추진체계	민간 추진체계(A)	○ 의사결정기구(대의기구), 중간지원조직기구, 사업실행기구 등으로 나눠서 역할과 기능 구분 ○ 실행 이전에 대표성을 확보한 이들의 민-민 간 네트워크 구축, 의견수렴 하고 합의한 후 진행
	행정 추진체계(B)	○ 칸막이 행정 극복, 전문성과 역량축적 강화 ○ 이기주의의 극복을 위하여 협업과제를 촉진하고 성과향상을 할 수 있는 조직 운영 ○ 행정조직 개편과 정책전문성, 계획역량 향상은 필수, 사람과 조직 정비에 집중
	통합 추진체계 (A+B)	○ 각종 위원회 정비, 각종 법정계획 정비, 다양한 민간조직 협업과 조율, 예산 재편, 조직과 인력 재편 등 역할과 기능을 수행하는 것 핵심 ○ 협업 업무를 하고 회의공간을 확보하는 것(통합업무의 상징공간) ○ 민관 공동사무국 기능을 하는 ‘통합농정총괄추진팀’ 구성과 운영 ○ 심의·의결 기능 둔 3농정책위원회 구성과 운영

분야	추진전략	정책과제
	그 외 추진체계(C)	○ 충남연구원, 충남여성정책개발원 등은 충남 3농정책위원회 및 충청남도 통합농정총괄 추진팀(가)에 정책연구 지원활동을 협업체계 속에서 진행, 정책설계 단계, 정책 성과 관리 및 평가 단계, 정책 모니터링 단계에 참여 ○ 광역과 기초의 역할 분담 논의
	※ 정책과제 예시	○ 농림축산국-농업기술원 업무협력 제도화 ○ 농정업무 추진 조직의 혁신적 재구조화
① 사람중심 충남농정	농업기본 (3대근간요소)	○ 농지 정상화 추진을 위하여 충남 농지전수실태조사, 농지공유제, 농지보전총량제 ○ 노동력 정상화 추진을 위하여 농업인력 업무를 수행하는 행정-중간지원조직-민간 추진 체계 완성 ○ 자본 정상화 추진을 위하여 농기계 및 자본시설 공유제, 발작물 농기계화, 기술R&D 추진
	※ 정책과제 예시	○ 충남형 마을영농단 육성 ○ 농촌노동력 부족의 문제점과 대안 ○ 농업재해 극복을 위한 농지 리모델링 사업
	경영안정	○ 충남 농산물 최저가격보장제 도입 ○ 충남 농산물 공공수급제도 도입 ○ 충남형 먹거리 기본권 보장체계 실현
	사람육성	○ 청년 농업인 육성을 위한 통합적 지원 체계 마련 ○ 여성 농업인 지원 및 독립경영주 인정
	※ 정책과제 예시	○ 농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트롤 타워 구축
	탄소중립	○ 농기계의 최적 운영정보 공유 및 자율작업 기술 확보를 통해 연료 소비량을 최소화할 수 있는 농기계 활용법 제시·운영 ○ 스마트팜의 과도한 냉난방 운영 자제 유도 및 신재생에너지 활용 지원 ○ 축산 사육 두수의 합리적인 조절을 위한 정책 ○ 농촌의 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스시설, 고체연료화 도입
	탈탄소농업	○ 농경지 탄소격리 프로젝트 ○ 바이오차(Biochar)를 이용한 토질개선 및 탄소격리 사업 ○ 농촌과 도시를 연계하는 토양농장 조성 및 확대
② 환경중심 충남농정	※ 정책과제 예시	○ 로컬푸드 확대 및 생태농업 실현
	통합환경	○ 축산환경 공존 프로젝트 실시 ○ 물-토양-농사의 통합농촌환경 구축
	※ 정책과제 예시	○ 농촌마을 원림(園林) 프로젝트
	통합돌봄	○ 충남형 농촌지역 통합돌봄 조성 ○ 지역돌봄 먹거리 플랫폼 구축
③ 농촌공동체 중심 충남농정	마을교육	○ 학교와 지역연계를 위한 마을교육공동체 확산 ○ 생활권 평생학습센터 운영
	공동체재생	○ 농촌공동체 재생 지원단 도입

분야	추진전략	정책과제
④ 추진기반 (디지털 뉴딜, 예산, 조직)	※ 정책과제 예시	○ 충남 인적네트워크 플랫폼 구축
		○ 충남 마을학(學) 프로젝트
		○ 농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략 ○ 충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행 ○ 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성
	교육과정	○ ‘도심 속 학교’ 논 만들기 사업, 학교텃밭 사업을 국가사업으로 확대, 각 지자체와의 협력사업으로 확대
		○ 유치원·초등학교 정규 교과과정에 농업·농촌 교육과정, 교육프로그램 포함
		○ 일반 시민을 대상으로 하는 평생학습과정에 농업·농촌 교육과정, 교육프로그램 포함
	농정데이터	○ 충남 농촌마을 전수실태조사 실시
		○ 충남 농업·농촌 종합 DB화 혹은 농업농촌 영역의 빅데이터 구축
	※ 정책과제 예시	○ 충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보지원 체계 구축
	농정예산	○ 농업보조금 예산재편과 구조조정_개인책임 영역 사업군
		○ 농업보조금 예산재편과 구조조정_시장(기업)자율 영역 사업군
		○ 농업보조금 예산재편과 구조조정_정부개입 영역 사업군
	※ 정책과제 예시	○ 농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선
	거버넌스	○ (행정) 충청남도 농림축산국과 충청남도 농업기술원 간, 더 나아가서 충남 내 다양한 농정조직 간 업무 협력, 협업하는 구조 만들기
		○ (행정) ‘계획, 기획’ 전문성 강화
		○ (민간) 중간지원조직의 기능과 역할 검토와 위상 수립, 통합형 중간지원조직으로의 전환, 정책 추진체계 강화
		○ (행정과 민간) 3농정책위원회 등 반성과 평가, 민선 8기 거버넌스 체계 재구축
	※ 정책과제 예시	○ 지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영 ○ 읍면 단위 농촌(지역)발전계획 수립과 주민 주체 형성

주 : 1. 저자 작성함.

2. 정책과제 예시는 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민, 전문가, 행정 그룹이 제안한 정책과제)를 그대로 반영, 이유는 모든 이가 정성스럽게 제안한 내용인 만큼 참여연구진과 동일한 위상이 있기에 본문내용에 포함함.

2. 추진체계³⁰⁾

추진전략 및 정책과제를 실행하기 위해서는 추진체계 구성이 중요하다. 즉, 누가, 어떻게, 어떠한 방식으로 추진할 것인가에 대한 준비를 철저하게 구상해야 한다. 왜냐하면, 지금 시대는 단편적이고 분절적인 기존의 정책집행방식으로는 해결할 수 없기 때문이다. 농업·농촌 활성화 사업을 분야를 나누어 생각하기는 어렵다고 보고 이제는 농업과 농촌을 나누는 단편적인 시각을 타파하고 모두를 연계하는, 보다 종합적인 시각이 필요한 때이다. 농민으로 대상을 한정하기에는 범위가 제한적이므로 농민에서 농촌주민으로 대상을 전환·확대하여 주체의 다양한 접근을 시도하도록 한다. 이때 거버넌스와 주민자치의 중요성이 등장하는 것이다.

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 민간 체계는 주체적으로 의사결정을 하는 대의기구로서의 주체가 취약하고 일할 사람(활동가, 전문가 등)이 부족한 편이다. 전문성이 부족하니 국책사업, 공모사업 경쟁과 맞물려서 연구 기관, 컨설팅 기관, 공사 등에 외부에만 의존하게 되는 결과를 낳았다.

충청남도 내 6개 농어업회의소가 정식 설립하여 가동하고 있는데 유료회원으로 가입해서 자생적으로 운영되는 곳은 일부에 불과하다(당진시, 예산군, 부여군).

충청남도는 농업6차산업, 마을만들기 등 중간지원조직을 설립하여 가동하고 있는데 전국적으로 착실하게 잘 운영되는 곳으로 손꼽힌다. 하지만 이 중간지원조직의 민간위탁이라는 한계점을 극복하기 위하여 재단법인 설립을 구상 중에 있다(청양군, 부여군, 서천군).

둘째, 행정 체계는 여타 분야와 마찬가지로 정책의 칸막이가 심하고 복잡하며 현장 전문성이 취약하다. 주민수요를 반영하지 못한 각종 종합계획은 잘 작동하지 않게 되고 정책 융복합도 부족하여 계획협약도 기대하기 힘들다. 읍면동 주민 생활권 단위의 공간계획이 없고 현장의 훈련 기회도 적다. 즉, 부서 간 칸막이 행정, 부서 내 팀별 칸막이 행정, 순환보직 및 인사이동으로 인한 전문성과 역량축적 부족, 협업에 대한 성과평가(보상)으로서

30) 자료 : 구자인(2021), 농촌마을정책과 중간지원조직의 역할, 충북 지속가능협의회 마을공동체 중간지원조직 토론회.

주 : 구자인(2021) 등의 자료를 인용, 전문가 자문을 인용하여 재구성함.

인센티브) 불충분, 편한 부서에서만 일하려고 하는 이기주의 및 실적중심 주의 만연, 충청남도 본청과 충청남도 농업기술원 간 업무협력이 원활하게 되지 않는 구조 등이다.

셋째, 민간과 행정이 공동 협력할 수 있는 체계, 협치할 수 있는 체계는 거의 작동되지 않고 이를 뒷받침하는 제도적 기반 역시 취약하다. 민관협치 제도 기반이 취약하고 주민 자치역량이 아직은 부족한데 자치역량 성장 기간을 고려하지 않고 단발성 단위 사업에 집중하는 편이다. 민간 체계와 행정 체계가 각자 자리에서 제 역할을 수행한다는 전제 하에 공동 협력체계가 운영되는 것인데 앞서 살펴보았듯이 민간 체계와 행정 체계는 민선 6기 보다 후퇴했다는 평가를 받는다(주관식 의견조사 결과 의거).

민선 7기 동안 3농정책위원회가 정상적으로 운영되지 않으면서 충남 농정만의 민관 협치 체계는 작동하지 않은 지 오래 되었다. 코로나19라는 특수한 상황도 영향을 끼쳤지만 주된 요인으로 볼 수는 없다.

그 외에도 농어업농어촌 분야 운영위원회 및 심의위원회³¹⁾는 총 18개가 작동하고 있고 여기에 총 277명 활동, 운영예산은 1억 2천만 원이다. 칸막이 행정과 연동되어서 위원회 운영도 같은 문제를 안고 있는데 부서별, 팀별 각자 운영하면서 의견이 분산되고 하나의 구심점을 향해 가고 있지 못하다.

제도적 기반으로서 조례나 상위 법정계획 등이 있는데 칸막이 행정과 연동되어서 부서별, 팀별 각자 운영하는 그 근거들은 결국 통합 업무-융복합 업무-협업 업무를 가로막는 장애요인으로 작용한다.

앞으로 농촌협약 방식의 정책추진 동향은 가속화될 것으로 전망하는 바 지역에서는 선제적으로 이러한 변화에 대응이 필요하다. 기존 행정방식으로 융복합 정책과 사업대응에는 이제 한계가 명확해지고 있기 때문이다. 추진체계의 원칙과 방향을 다음과 같이 도출한다.

광역지자체에서 실시하는 유사중복 업무의 통폐합, 민관협치구조의 제도화, 정책결정과 정책집행의 일치화, 민간과 행정 각각 역량강화, 그리고 시군과의 역할 분담, 공정한 자원

31) 주 : 예를 들면, 3농정책위원회, 농산물 직거래 활성화 지역협의회, 주요농산물 가격안정제 심의 위원회, 스마트농업육성위원회, 친환경농업 추진위원회, 농어민수당심의위원회, 쌀 식량산업 발전위원회, 농어촌진흥기금운용심의위원회, 농업농촌및식품산업정책심의회, 가축방역심의회, 종자위원회, 지역특화작목육성위원회 등이 있다. 여기에 15개 시군별 기초지자체에서 운영 중인 각종 위원회, 협의회까지 더하면 더 늘어남(저자 주).

배분 기준설정 등을 중요한 전제로 한다. 전체적으로 하향식 제도적 정비와 상향식 민주주의 훈련이 되어야 한다.

첫째, 자치분권 시대에 맞춘 지자체 정책의 민관협치형 추진체계를 단계적으로 접근하기 위해서 모든 정책에 적용가능한 민관협치 시스템을 우선 구축하는데 기본관점은 농업과 농촌 재생이 핵심이다.

둘째, 윗 단계에 있는 민관협치 시스템이 아랫 단계에 있는 주민자치 시스템까지 확장을 고려해야 한다. 전체 그림은 농업·농촌의 민주주의 시스템 확립인 것이다.

셋째, 지자체 행정조직 개편과 정책 전문성, 계획역량 향상이 필수이기에 ‘사람과 조직’ 정비에 우선 집중한다. 공공일자리 제공으로 초기 단계에서 민간 전문가 활동 기반도 구축한다.

넷째, 현장밀착형, 문제해결형 지자체 농어촌정책 추진(지원)체계를 구축하기 위해서 수요자 주민 관점에서 행정 사업의 총괄조정과 연계협력을 강화한다.

참고로 농어업·농어촌 특별위원회 본위원회에서 통과한 민관협치형 추진체계 구축을 위한 원칙과 방향, 실행과제를 다음과 제시하고 있다(〈표 4-2〉 참고). 기본방향은 단위사업 중심에서 통합적인 행정 추진체계로 개편, ‘사람과 조직’을 키우는 주체 중심의 농어촌정책 추진체계로 전환한다. 이를 위하여 4대 의제, 7대 세부과제는 다음과 같다.

〈표 4-2〉 민관협치형 추진체계 구축을 위한 4대 의제-7대 세부과제

4대 의제		7대 세부과제
행정	총괄·조정과 전문성 강화로 통합적 추진체계 구축	1. 농어촌정책의 총괄조정 체계 형성 2. 전문가 채용, 담당 공무원의 농어촌정책 전문성 확보
행정-민간	민관 협치 강화	3. 통합형 중간지원조직 설치운영 4. 광역-기초 중간지원조직의 역할분담·연계협력 강화
민간	민간의 조직화 촉진과 자치역량 강화	5. 이해당사자 협의체 조직육성 6. 민간 협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성
제도	농어촌정책 추진체계 제도화	7. 행정과 민간의 역할분담 제도화

자료 : 농어업·농어촌특별위원회(2019), 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안, 의안번호 제2019-5호(심의연월일 : 2019. 12. 3.(제3회))).

② 민간의 추진체계(A)는 다음과 같이 도출할 수 있다.

민간의 추진체계는 의사결정기구(대의기구), 중간지원조직기구, 사업실행기구 등으로 나뉘서 역할과 기능을 구분하되 실행 이전에 대표성을 확보한 이들의 민-민 간 네트워크를 구축, 의견수렴을 하고 합의한 후 진행함이 기본이다.

농업 분야 대의기구로서 충청남도 농어업회의소가 중심이 되어서 충남 농정이 추진하고자 하는 정책과제 주요 사항을 먼저 논의한다. 광역 농어업회의소가 제대로된 역할을 하려면 대표성 확보, 민주적인 의사결정과정, 사무국 기능 강화, 기초 농어업회의소 간 원활한 의견수렴 활동 등이 정상적으로 작동해야 한다. 기초 농어업회의소에서 올라온 주요 안전에 대한 심의, 의결을 거치고 광역단위 농어업회의소로 의견을 모을 수 있도록 한다. 최근 일례로 농어민수당심의위원회, 농산물 가격안정제 심의위원회 운영사례(2021년 하반기)를 훑아보아야 한다. 농어업회의소가 농민단체들과 의견조율이나 교감이 없이 심의위원회에 참석하였고 그 자리에서 각자 다른 목소리를 냈다. 광역 농어업회의소 역할과 기능에 의문점을 갖게 한다.

농업·농촌 분야 중간지원조직기구로서 (가칭)충남농촌활성화재단이 실제 주요 정책과제들을 행정과 민간 간 협업과 이음 역할을 수행한다.

농업 분야 사업실행기구로서 충남광역먹거리통합지원센터는 직영 형태인데 하드웨어 운영은 물론이고 시군 간 작부체계 조정, 물류 조정 등 소프트웨어 기능을 직접 수행한다.

③ 행정의 추진체계(B)는 다음과 같이 도출할 수 있다.

행정의 추진체계는 칸막이 행정을 극복, 전문성과 역량축적 강화, 이기주의 극복을 위하여 협업과제를 촉진하고 성과향상을 할 수 있는 조직으로 운영한다. 행정조직 개편과 정책 전문성, 계획역량 향상은 필수이다. 사람과 조직 정비에 집중한다. 행정 내 관리체계 정립과 행정 내 성과평가제도 개선도 동시에 추진해야 한다. 추가로 행정안전부의 협업이음관 제도, 협업포인트 제도를 적극 활용한다.

충남 농정이 핵심 정책과제를 실행하기 위해서는 과제별 전담팀을 구성하여 추진한다. 기존 팀으로부터 인원을 이동, 융복합 업무를 수행할 직원들로 구성하여 최소 3년에서 최대 5년 간 정책과제를 전담 추진한다. 이는 기존 보조사업 축소 및 일몰, 예산개편 등이 동시에 이뤄진다는 전제 하에 하는 것이고 조직과 인력 개편을 진행한다.

협업문화 정착을 위해서 무보직 6급을 TF팀장으로 임명, 팀원은 7급 실무자 위주로

파견한다. 특별한 사유가 없으면 3년 이내 다른 곳으로 이동하지 못하게 한다. 전문직위제 강화나 인사성적 고과평가 시 반영하는 등 인센티브 부여 대폭 강화, 공무원 강제근무연수 도입과 강제근무연수 못 채우면 패널티 부여, 인센티브와 패널티 제도를 동시에 적용한다. 이는 법령 개정사항도 아니고 도지사 내부 인사규정 및 인사방침 개정으로 충분히 적용 가능하다. 결과적으로 인사이동을 최소화하여 업무 추진동력을 강화하도록 내부 인사규정과 지침을 변경하여 다른 분야보다 농정분야가 협업하는 모델을 선도한다.

충청남도 본청과 충청남도 농업기술원 간 업무협력 구조 일원화를 위해서 부지사를 단장으로 해서 실국원 간 업무 조정이 필요하고 이는 도지사가 직접 지시사항으로 명시한다.

④ 민간과 행정 간 통합 추진체계(A+B)는 다음과 같이 도출할 수 있다.

민간과 행정 간 통합 추진체계는 각종 위원회 정비, 각종 법정계획 정비, 다양한 민간 조직 협업과 조율, 예산 재편, 조직과 인력 재편 등 역할과 기능을 수행하는 것이 핵심이다.

중점사항은 협업 업무를 하고 회의공간을 확보하는 것(통합업무의 상징공간)부터 시작 해서 통합 업무융복합 업무협업 업무를 할 수 있는, 민관 공동사무국 기능을 하는 ‘통합 농정총괄추진팀’ 구성과 운영, 심의·의결 기능을 둔 3농정책위원회 구성과 운영 등이다.

충남 농정의 최상의 심의, 의결기구인 ‘충남 3농정책위원회³²⁾’가 되도록 한다. 즉, 단순 자문기능을 넘어서 각종 심의위원회, 운영위원회로부터 올라온 안건을 최종적으로 심의, 의결하는 기능을 가져야 한다. 충남 3농정책위원회는 [충청남도 농어업·농어촌 지원에 관한 조례]에 기반한 위원회로서 효력을 갖는다. 위원장은 민간과 행정이 공동위원장 체제를 채택한다. 최소한 부지사 직속으로 해야 하기 때문에 위원장을 부지사 격으로 한다. 위원회 구성원으로서 충청남도 의회의원, 행정(과장급 당연직), 민간, 외부전문가 등으로 구성한다. 3농정책위원회는 민간과 행정의 통합추진체계에서 가장 높은 위상을 갖는다.

충청남도 의회(농수산해양위원회, 예산결산특별위원회 등) 예결산안 심사과정에 영향을 미치기 위해서 3농정책위원회에 농어업회의소 임원진, 충청남도 상임위원회(농수산해양위원회) 의원을 반드시 포함하도록 한다. 농림축산국 및 농업기술원에서 운영 중인 심의 위원회, 운영위원회들을 정비하는 것도 전제가 되어야 한다. 이를 위한 기반근거인 조례 정비도 추진한다.

32) 자료 : 충청남도 농어업·농어촌 지원에 관한 기본 조례[시행 2019. 2. 20.] [충청남도조례 제4457호, 2019. 2. 20. 일부개정] 중 제4장 3농정책위원회 제13조 설치, 제14조 기능.

⑤ 그 외에 추진체계(C)는 다음과 같이 도출할 수 있다.

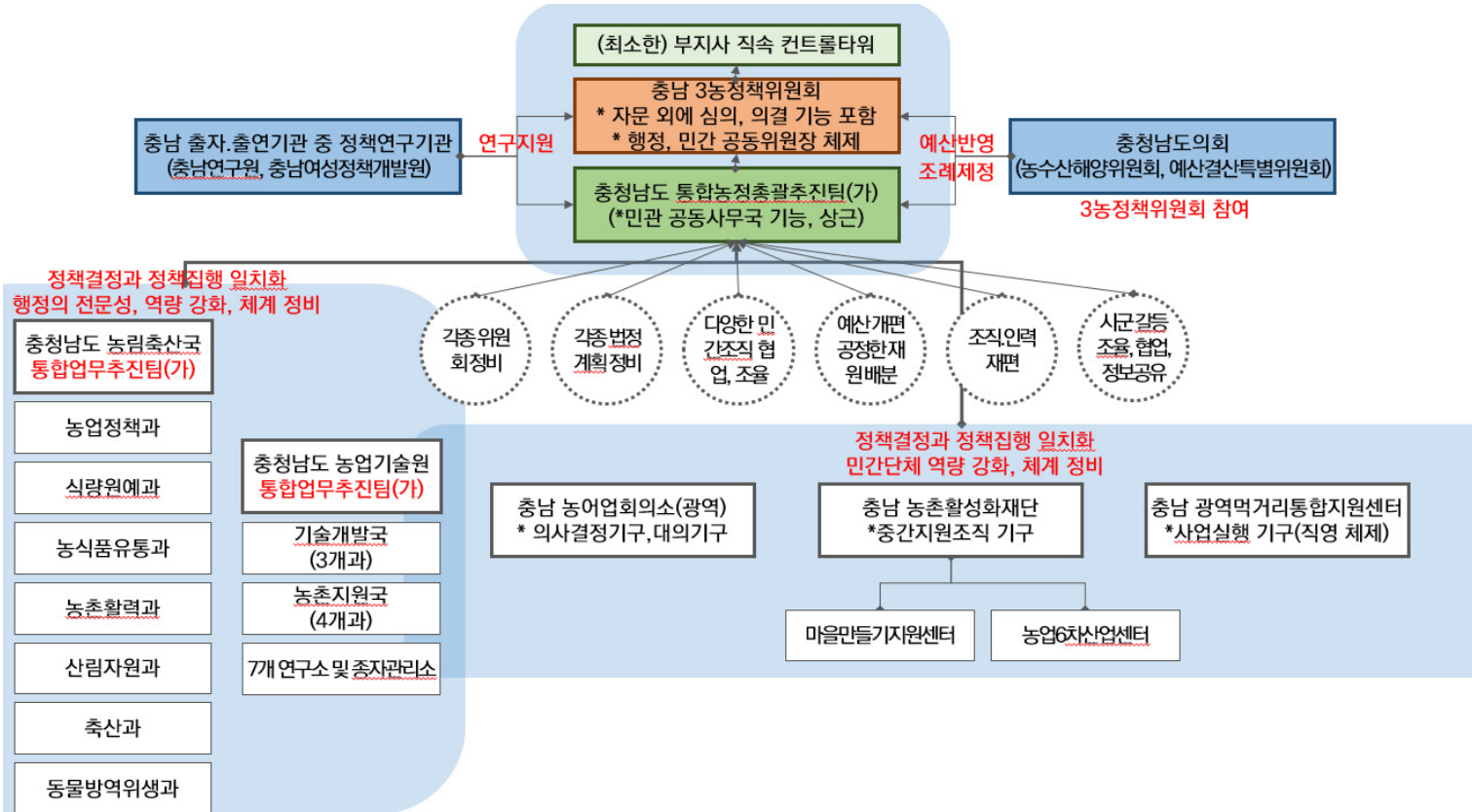
첫째, 충남 출자·출연기관 중 정책연구기관인 충남연구원, 충남여성정책개발원 등은 충남3농정책위원회 및 충청남도 통합농정총괄추진팀(가)에 정책연구 지원활동을 협업체계 속에서 진행한다. 특히 정책설계 단계, 정책 성과관리 및 평가 단계, 정책 모니터링 단계에 참여하도록 한다. 정책연구 결과가 정책기획과정에, 정책개발과정에, 현장에 실제로 적용되기 위해서 이론과 현실 간 간극을 좁혀나가는 실천이 필요한 시대이다. 지금은 지식인의 시대가 아닌 대중들의 시대임을 연구자들도, 공무원도 자각해야 할 것이다. 예를 들면, 행정과 연구원 간 인적 교류를 실시하여 파견업무를 시행하든가 행정과 연구원 간 입사 초기 직원들을 대상으로 각 기관에서 역량강화 현장연수 프로그램(읍면사무소, 마을)을 실시하여 정책개발과정과 연구개발과정에 직접 참여한다.

둘째, 충남과 15개 시군의 역할과 기능 분담도 진지하게 논의하여야 한다. 충남이 광역 지자체로서 농정에서 어떤 역할을 할 것인지를 찾는 것이 핵심이다. 충남 농정의 분야와 관련한 조직개편도, 향후 광역의 역할 등도 충남 농정이 설정한 핵심방향과 맞추는 고민이 필요한 것이다. 예를 들면, 전북의 경우, 농정의 핵심방향을 먹거리로 설정하고 조직체계와 추진체계를 이에 맞게 개편한 바 있다.

현재와 같이 광역지자체가 00대 전략, 00대 핵심과제를 선정하여 신규 사업개발에 매진할 것이 아니라 모델을 만들어나가는 다양한 실험들을 시범사업 형태로 진행하고 매뉴얼화하여 시군이 자율적으로 선택하도록, 독자적인 역량을 키울 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 시군 간 갈등을 조율하고, 협업화할 수 있도록 하며 중요한 정보를 시의적절하게 전달하고 공유하는 것 또한 중요하다.

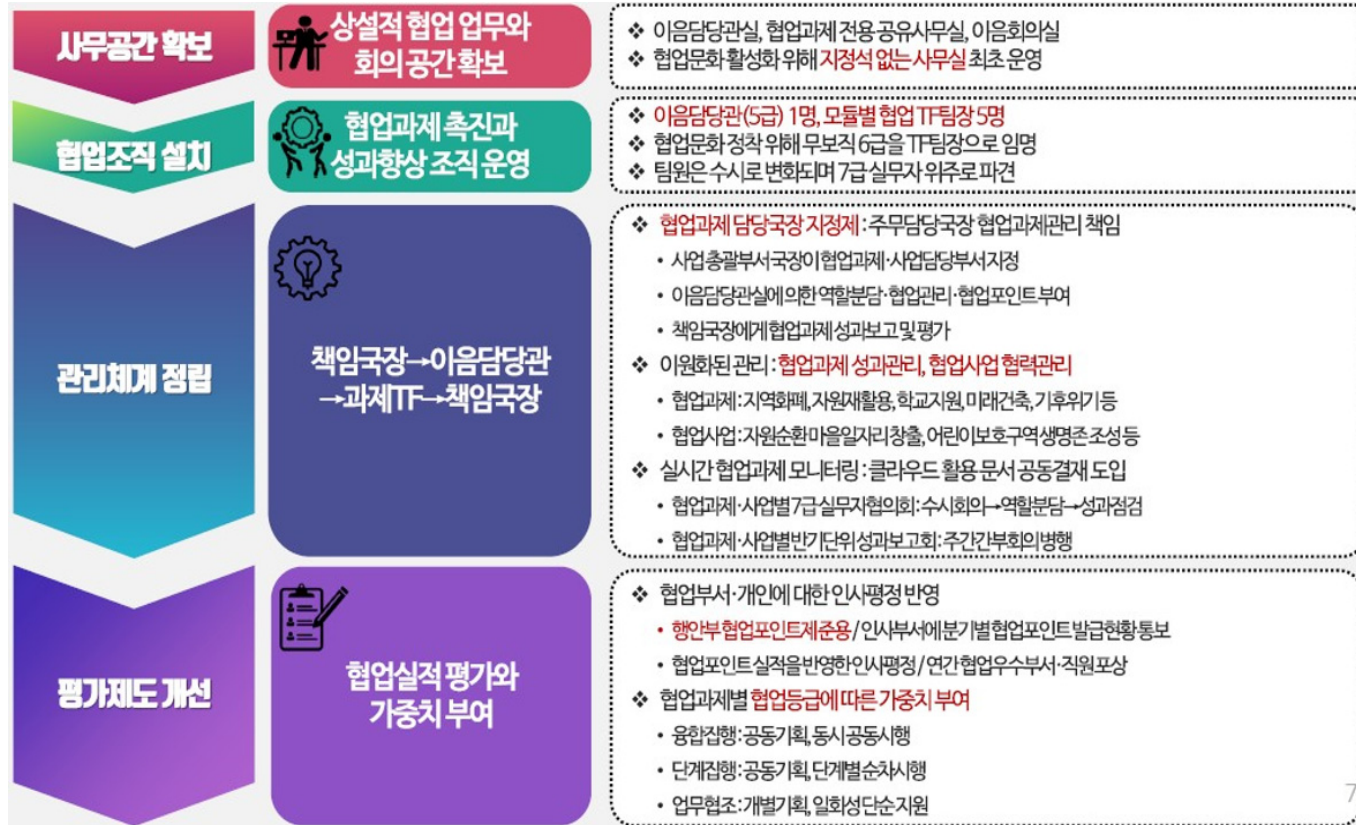
자치분권을 강조하는 정책추진 동향은 가속화될 것으로 전망하는 바 광역지자체가 다시 기초지자체에 여러 사업들에 매칭해야 하는 보조사업 방식은 기초지자체 입장에서 자율권을 침해받는 일이다. 자치역량을 강조하면서 지역상황에 맞는 정책과 사업을 발굴하더라도 재원부족으로 실제 하고자 하는 사업들을 하지 못하게 되는 경우가 발생하기 때문이다.

〈그림 4-2〉 충청남도 농정 추진체계도 구상(안)



주 : 저자 작성함.

〈그림 4-3〉 공주시 부서협력체계 구축계획(안) 사례



자료 : 공주시(2021), 공주시 2040 중장기 종합발전계획.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진체계

■ 추진전략 : 추진체계

■ 정책과제명 : 농림축산국-농업기술원 업무협력 제도화

■ 제안자 : 전문가 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 예산집행 방식이 공모 중심에서 협약, 포괄보조, 그리고 보편적 지불로 전환한다.

향후 예산집행 방식이 공모 방식을 낮추고 계획협약, 포괄보조, 그리고 기준에 따른 보편적 지불을 확대하는 방향으로 전환이 전망된다. 기존 정책을 집행하는 중앙정부, 즉, 공급자 측면에서 개별 분산적으로 집행하던 방식에서 탈피, 수요자 측면(지방정부와 농업인과 농촌주민 등)에서 전략적으로 조합할 수 있도록 한다는 관점의 예산집행 방식 전환은 수요자 측면에서는 예측가능성과 예산 운용의 안정성을 높일 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 충남도의회 자료에 따르면, 2020년 현재 농림축산국 사업 가운데 일반농업분야 사업은 311개이며, 농업기술원은 지도사업 278개, 연구과제 255개를 진행하고 있는 것으로 파악된다.

농림축산국과 농업기술원 2020년 예산안을 기준으로 사업을 살펴보면, 지역농업인 등 외부인의 관점에서는 기관별 추진사업 간 차별성과 연계성을 찾기 어려운 부분이 있다. 이는 농림축산식품부와 농촌진흥청 조직 개편 논의에서도 주요하게 등장하는 과제로 사업 간 유사·중복성, 관련 부서 간 업무연계와 협력 촉진이 과제로 제기된다.

② 세부 실행과제

첫째, 생산주의 농정에서 농업·농촌 공익적 기능 극대화로 농정목표를 전환한다.

충남 농정은 중앙정부의 농정 방향에 따라 그 대상이 농업과 농업인에 한정되어 있었고, 농업 생산성 향상과 농가소득 증대를 농정의 핵심목표로 하여왔다. 이러한 생산주의 농정은 농업생산성 향상에는 기여했지만, 도농 간 소득격차, 농촌 기초생활여건 악화, 환경악화, 농산물 과잉생산, 농가 간 양극화의 심화 등 농업·농촌 문제 해결에는 기여하지 못했다는 지적을 받고 있다. 농업과 농업인 대상 생산주의의 좁은 틀에서 탈피, '지역'과 '환경'의 관점에서 농업·농촌 공익적 기능 극대화를 농정목표로 설정해야 한다.

둘째, 부문별 개별정책에서 지역별 통합정책으로 전환한다.

충남 3농정책은 '농업정책·농촌정책·농민정책'의 유기적 연계가 전제되어야 하지만 현재는 정책 뿐 아니라 농정조직 상호간 유기적 연계·협력은 매우 부족한 것으로 나타난다. 향후 충남 자치농정은 농업정책·농촌정책·농민정책이라는 부문별 개별접근 방식에서 벗어나 농촌지역이 지닌 다양한 공익적 기능을 극대화함으로써, 지속가능한 농촌 발전에 기여하기 위해 농업·지역환경을 포괄하는 통합적 농촌 정책으로 전환되어야 할 것이다.

농업발전은 다양한 개별정책들로 구성된 패키지의 일부로서 개별정책 간 상호 연계를 통한 종합적 접근이 필요하다는 인식 확산이 필요하다. 이를 위해서는 충남 자치농정 목표 실현을 위해 추진되어야 할 다양한 분야의 개별정책과 관련 농정조직 간 유기적 연계·협력 방안까지 검토해야 함을 의미한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진체계

■ 추진전략 : 추진체계

■ 정책과제명 : 농림축산국-농업기술원 업무협력 제도화

■ 제안자 : 전문가 그룹

셋째, 자치분권에 대응한 농정 추진체계의 혁신을 한다.

정책목표 간 통합이다. 충남 농업·농촌의 지속가능한 발전을 위해서는 그동안 개별 분산적으로 추진되어 오던 농업·농촌 관련 정책들을 통합적으로 운영·관리하여야 한다. 예를 들어, 도정의 방향은 농업·농촌의 공익적 기능 증진이 핵심 목표인 반면, 농업기술원은 여전히 농업 신기술 개발을 통한 농업 성장을 주요 목표로 제시함으로써 농정조직 간 농정철학의 차이를 보이고 있다. 농정목표 실현을 위해서는 충남도 농정 비전이라는 큰 틀에 맞춰 개별정책들이 구상되고 상호 연계성을 마련하도록 제도적 기반이 검토되어야 할 것이다.

정책수단 간 통합이다. 농정목표 실현을 위한 다양한 정책수단을 마련하고, 지역여건과 농민 개개인의 특성에 따라 각자에게 맞는 정책수단을 선택할 수 있도록 선택의 폭을 넓혀야 할 것이다. 예를 들어, 현재는 생산기술과 기반조성, 유통과 가공 등 농업생산과 관련된 정책 내에서도 농정조직 간 어떤 정책수단을 활용하고 있는지 파악할 수 없다. 이로 인해 현장에서는 유사한 사업을 농정부서와 농업기술원, 또는 농업기술센터에서 모두 지원함으로써 중복지원의 사례가 발생하기도 하다. 이처럼 농정조직 간 세분화되어 개별 분산적으로 운영되고 있는 정책들이 상호 연계·통합될 때 농정목표 실현에 한 걸음 더 다가갈 수 있다.

농정조직 간 정책 통합이다. 농정조직(농정부서와 농업기술원 등) 간 개별 정책 수립과 실행 구조는 매우 비효율적일 뿐 아니라 농정 목표 실현을 위한 통합적 접근을 방해할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 농정조직 간 정책의 총괄조정기능을 담당할 컨트롤 타워 설치 방안 검토가 필요하다. 충남도 농정의 통합적 기획 및 실행을 위한 총괄기구를 별도로 설치하거나, 기존 농정부서 가운데 총괄 조정기능을 담당할 부서를 지정하는 방안 등을 검토할 수 있다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

농림축산국-농업기술원 업무협력 제도화를 위하여 충남도 대표 농정조직인 농림축산국과 농업기술원 간 업무협력은 향후 충남 지속가능한 농업·농촌 실현을 위해 불가피한 선택이다. 그러나 오랫동안 개별 분산적인 정책추진체계에 익숙해진 두 조직 간 자발적 업무협력을 기대하는 것은 한계가 있기 때문에 충남도의회와 충남도 차원에서 농정조직 간 업무협력을 제도화할 필요가 있다.

이미 행정안전부에서 행정기관 간 업무 협력을 촉진하기 위해 '행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정'에 관한 훈령이 제정·운영되고 있고, 광역과 기초단위 많은 지자체에서 행정기관 간 업무협력을 촉진하기 위해 '협업 포인트'와 같은 다양한 제도를 도입하고 있다.

충남도 역시 농정조직 간 협업을 촉진하기 위해서는 도내 농정조직 간 협업에 대한 공감대가 확산되어야 하며 이를 위해서는 조직문화를 개선하기 위한 제도화가 선행되어야 할 것이다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진체계

■ 추진전략 : 추진체계

■ 정책과제명 : 농정업무 추진 조직의 혁신적 재구조화

■ 제안자 : 행정 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 과거의 농정은 농업생산기술과 유통·가공 등에 대하여 정부와 관련 공무원들이 농업인을 교육하고 선도해 왔으나 현재는 농업인들의 생산기술 및 가공유통 측면에서 오히려 정부 공무원보다 선진적이라는 평가가 있을 만큼 변화가 많다. 식생활 패턴의 변화 및 친환경 농산물 수요증대, 농업시장 개방 가속화, 식량안보 중요성 대두, 녹색기술 및 스마트팜 등 신성장 동력산업으로 부각되고 있다. 특히 농촌환경·복지분야, 공익형직불제, 가격안정 등 소득보장 분야, 농촌기능 유지 등 농업가치 등 업무영역이 확대되고 있다.

둘째, 현재의 정부나 지자체 농정조직은 과거 수십년 전의 조직체계에서 크게 달라지지 않고 있으며 업무의 유사 중복 및 낭비 요인이 발생하고 있다. 도단위 농정업무의 경우 농림축산국과 농업기술원 간 이원적 투통체계가 유지 중이다. 행정체계상 기능적으로는 농정과 현장으로 이원화되어 있고 품목별로는 일원화되어 있다. 그리고 농정(행정) 분야와 지도업무간 유사업무로 인한 조직간 갈등요인도 있다. 매년 연례적이고 반복적 시범사업 실시, 유사지원 업무임에도 자부담을 차이가 발생하고 농업현장의 다양한 요구에 부응한 융복합행정 및 통합 지원체계가 필요한 시점이다. 업무 및 기능 중복으로 인한 비효율성 증대와 업무 혼선이 초래되고 있다. 유사 시책을 각기 다른 부서에서 경쟁적으로 추진함으로써 막대한 행정비용 발생과 비효율적 집행을 초래하고 정책이 프로세스 단계별로 분리·분산되어 추진됨으로서 정책효과가 반감되고 있다. 거의 같은 사업임에도 각기 다른 보조율을 적용함에 따라 정책수요자인 농민들의 혼선을 초래하고 있다.

② 세부 실행과제

첫째, 단기적으로 유사중복업무는 업무협의를 통한 업무이관 등 재조정이 필요하다.

둘째, 중기적으로 중복성이 많은 분야의 조직 및 인력안배 운영이 필요하다. 농업기술원의 연구개발 및 신기술 보급 역량 강화, 행정과 유사성이 많은 지도기능의 경우 중기적으로 행정과 점진적 통합 운영이 필요하다.

셋째, 장기적으로 유사조직과 기능의 통합운영이 적극 검토되어야 한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

장기적으로는 현재의 시군단위 농업기술센터 조직의 통합운영의 장점을 검토하여 도단위 농정 관련 조직도 유사기능 통합 운영 필요하다. 현행 농업기술원은 본래의 기능인 시험연구개발 기능에 충실하고, 지도기능(농촌지원업무)은 농정(행정)조직과 기능적 통합방안을 검토하되 정원 및 직렬, 인사관리 문제 등에 있어서 직렬 개방 및 인력을 풀관리하여 불이익이 없도록 추진한다. 통합을 통한 잉여인력은 새로운 농정행정 분야 즉, 농촌복지, 농촌여성, 청년농업인력 육성, 유통판매 등 새로 부각되는 새로운 업무에 투입한다. 통합 시도 본청에 농정을 총괄하는 2급 직급의 본부장을 신설하되 본부장은 농림축산 직렬 및 시험·지도직렬 공무원 또는 개방직으로 임용하여 전문성과 효율성, 업무 통합성을 강화한다.

일반 농정업무 기능과 농업기술원 농촌지원업무를 도단위 통합조직으로 운영 시 광역단위로는 전국 최초로 시도하는 혁신적 조직 재구조화 수범사례가 될 것이며 전국 확산을 꾀할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 조직통합 추진 시 해당되는 기존 조직 구성원들의 인사·승진 등 자리문제로 외부 세력을 개입시켜 문제를 외부화하여 복잡하게 만듦으로써 선거직 광역단체장의 입지를 곤란하게 만들 우려도 있으나 지자체장이 의지를 가지고 농업회의소 등 농업인 단체를 지속 설득·해결해 나가야 할 문제이다.

3. 정책과제

1) 농업기본 정상화를 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다. 농업생산의 3대 기본요소는 ‘농지, 농업노동, 농업자본’이므로 이에 맞는 현황과 문제를 각기 살펴보고자 한다.

첫째, 농지 현황으로서 최근 개정한 농지법(2021.08.17.)을 검토하고자 한다. 어려운 과정을 거치면서 개정했음에도 불구하고 많은 한계점을 내포한다는 지적이다.³³⁾

주요 개정내용은 (i) 농지 취득자격 심사 강화(농업경영계획서 등 각종 제출서류 내용 보강, 지자체 농지위원회 심의 의무화, 농업진흥지역 내 농지의 주말체험영농 목적 취득 제한 등), (ii) 농지 취득 이후 사후관리 및 제재 강화(농지이용실태조사 의무화, 강제처분 신속한 집행 등), (iii) 농지관리 행정체계 확충(농지원부에서 필지별 농지대장으로 전면 개편) 등이다. 하지만 한계점은 개인 간 임대차 계약, 미이용 상속농지, 부재지주 및 미경작자(위장농민 등)의 농지취득을 방지할 수 있는 수단 부족 등 제2의 LH 농지투기 사건, 제2의 국회의원 및 지자체 선출직 공무원 농지소유를 방지하는 법률 수단으로서 매우 미흡한 수준이라는 비판을 받고 있다.

둘째, 농지 현황으로서 농지의 소유와 이용 문제와 더불어서 정작 중요한 것은 농지 보전이다. 이를 위해서 국가 전체적으로 식량자급률 설정과 농지보전면적 설정이 필요하지만 현재로서는 근거자료가 전무한 실정이다. 식량자급률 목표치 설정이 계속 하향화되고 있고 이에 따른 농지보전면적 목표치 산출은 하지 않고 있다. 식량자급률의 경우, 농업 농촌 및 식품산업기본법에 의거하여 5년 단위 목표치를 발표하고 있으나 법적으로 구체적 실행을 강제하지 못하고 있는 상황이다.

셋째, 농업노동 현황으로서 수요와 공급 특징을 고려한 정책이 필요하다. 농업노동력 수요가 특정시기에 집중되어 있어서 농업노동력 공급에 어려운 상황을 가중시킨다. 소득 작목을 재배할수록, 품목별 주산지일수록 수요가 비슷한 시기에 발생하므로 농업노동력 수급 불균형은 심화된다. 농장경영주의 결정 권한보다 민간 인력용역업체나 농작업 근로자

33) 자료 : 1. 농림축산식품부 보도자료(2021.08.17.), 농지 불법행위에 대한 제재가 강화된다.

2. 농지법[시행 2021. 8. 17.] [법률 제18401호, 2021. 8. 17., 일부개정].

주도로 결정되는 구조이다.

농업노동력 수요는 연중 수요가 발생하는 게 아니라 특정시기에 수요가 집중적으로 몰리는 특징이 있다(〈표 4-3〉 참고). 농업노동력 공급은 고용노동의 경우 내국인 근로자보다 외국인 근로자에 대한 의존도가 높은 특징이 있다. 고용노동의 유형별, 고용노동의 공급 경로별 특징이 다르다.

〈표 4-3〉 충남의 주요 품목별 농번기 인력수요 현황(2021년 조사시점 기준)

구분	농번기 인력수요 시기(월) * ○ : 파종, △ : 적과, 인공수정(과수), ● : 수확												수요 특징
	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
마늘						●				○			3개 품목이 동일시기에 수확작업 수요(중복, 폭증)
양파						●				○			
감자					●	●	●						
사과				△	△	△			●	●			적과, 유인작업 수요
배				△		△			●	●			화접작업 수요
포도					△	△	△	△	●	●			봉지씻우기, 송이다듬기 수요
고추				○				●	●				연중 인력수요
오이					●	●							5~6월 수확작업 인력수요 집중

자료 : 충청남도, 충남연구원(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사.

주 : 실태조사 결과를 토대로 분석하여 저자가 작성함.

넷째, 농업자본(시설, 기계 등) 현황으로서 농기계 투자로 인한 농가부채 문제, 농업인력 고령화로 인한 농작업 대행 문제, 밭농업에 대한 저조한 기계화율 등이다.

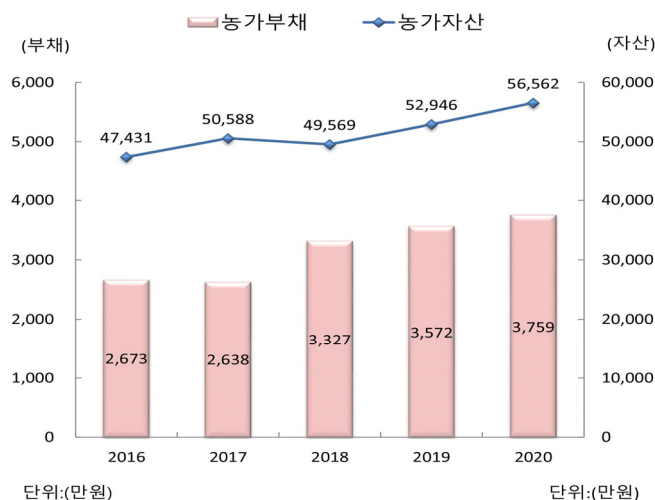
농기계는 고가 장비인 게 대부분이므로 농업소득이 열악한 상황 속에서 투자하게 되면 이는 농가부채 문제로 연결되는 구조이다. 농기계가 365일 수요가 있는 것이 아니라 사용 빈도는 낮고 일 년에 농기계를 필요로 하는 횟수는 많지 않기에 필요한 농기계 구매를 놓고 농민들은 투자여부에 대한 고민이 많다.

그리고 농기계가 있어도 농촌인구가 고령화되면서 농기계 작동할 전문인력이 필요한 상황이다. 논 농업은 위탁영농, 작업대행으로서 문제를 해결하지만 밭 농업은 저조한 기계화율로 인해서 노동력 부족과 함께 농작업이 필요한 시기에 어려움이 가중되는 구조이다.

농업노동력 문제와 함께 농기계 문제를 동시에 해결하지 않으면 (매우 어렵고 힘든 농작업 환경으로 인하여) 농업에 새롭게 진입하려는 사람도 주저하게 되고, 이미 농업을 하고 있는 사람도 ‘농사포기’라는 극단적인 결정까지 하게 되는 우려스러운 상황이다.

참고로 2020년 농가경제조사 결과(통계청, 2021)³⁴⁾에 의하면, 2020년 농가 평균자산은 5.6억 원으로 전년대비 6.8% 증가하였고 농가 평균부채는 3,759만 원으로 전년대비 5.2% 증가하였다. 농가 평균부채는 농업용, 겸업용, 가계용, 기타용 부채 등으로 구성되는 농업용 부채가 38.6%로 가장 높았다. 주로 농기계 및 농자본시설에 투자하면서 발생한 결과인 것으로 추측할 수 있다(그림 4-4) 참고).

〈그림 4-4〉 농가부채와 농가자산 추이(2016년~2020년)



자료 : 통계청 보도자료(2021), 2020년 농가 및 어가경제조사 결과.

② 농업기본 정상화 추진을 위해서 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 3대 근간요소 중 농지 문제의 해결과 정상화를 위해서 충남 농지전수실태조사를 실시하고 주기적으로 업데이트, 농지공유제, 농지보전총량제 등도 실시한다³⁵⁾.

34) 자료 : 통계청 보도자료(2021), 2020년 농가 및 어가경제조사 결과.

35) 자료 : 1. 강마야.이도경(2019), 충남 마을농지 소유 및 이용 실태와 정책방향 연구, 전략연구 2019-01, 충남연구원.
2. 이문호.강마야.김도형.이진우.강두현(2020), 농지 소유 및 이용제도 정비 방안, 농어업.농어촌특별위원회 연구용역 보고서.
3. 임영환.강마야.이문호(2021), 농지전수실태조사 특별법 제정을 위한 연구, 김정호 국회의원실 연구용역 보고서(미발간).

(i) 충남 농지전수실태조사는 현행 농지이용실태조사만으로 명확한 한계가 있기 때문에 충남 내에 있는 필지(논, 밭, 과수, 임야 등) 전체를 대상으로 소유, 이용, 보전, 정보관리 실태 등을 파악하고자 하는 것이다. 그리고 조사를 시작으로 주기적으로 업데이트하여 농지정보 관리체계를 완성해야 한다. 조사주체, 조사내용, 조사방법, 후속처리 등이 관건이다(강마야 외, 2019;이문호 외, 2020;임영환 외, 2021).

- 조사주체는 유형별 조사주체가 가지는 조사권한 범위인데, 이를 테면 공공과 민간이 공동으로 하는 경우, 공공만 하는 경우, 민간이 주도적으로 참여하는 경우, 개정된 농지법에 명시되어 먼저 출발한 ‘지자체 농지위원회’ 경우를 각각 고려한다.
- 조사내용은 개인 간 농지임대차 파악, 미경작 상속농지, 실제 경작여부, 실제 경작주체 일치여부(부재지주, 농업경영체 등), 공익직불금 등 실제 수령자, 행정정보로부터 추출할 수 있는 정보 외에 현장실태조사를 통해서만 알 수 있는 정보 중심으로 조사한다.
- 조사방법은 현행 행정정보로부터 최대한 추출가능한 정보 확보 방법, 행정력 발동 외에도 (가칭)마을단위 농지조사관리위원회를 구성하여 마을주민이 조사에 참여한다.
- 후속처리로서 우선 (가칭)마을농지 종합빅데이터 등 통계자료 기반을 구축할 수 있다. 그리고 조사이후 행정제재 조치 수위를 고려해야 하는데 사전 자진신고기간, 사후 유예기간 등을 뒀으로써 실태조사로 인한 후유증을 최소화한다.

(ii) 농지공유제는 미경작 상속농지, 부재지주 농지, 휴경 농지, 불법점유 농지, 고령농 미이용 농지 등 향후 경작의사가 없는 농지에 한하여 충남 및 시군이 공공으로 매입하거나 혹은 소유자에게 장기임대를 유도하여 공공이 관리한다. 이렇게 공유화한 농지는 지역에 들어오기를 희망하는 청년농업인, 귀농인 등에게 5년~10년 간 임대한다. 만약 이것이 당장 해결되지 않는다면, 사유지, 군유지, 도유지 등을 적극 활용하여 무상 농지임대 등으로 활용하는 것도 방법이다.

(iii) 농지보전총량제는 국가에 적극적으로 제안해볼만한 과제이다. 예를 들면, 충청남도의 현재 수준, 미래 전망, 내외부 변수 등을 통해서 유지해야 할 농지면적 목표치를 설정하고 그에 맞게 농지보전면적을 도출하더라도 국가 전체적으로 식량자급률 설정과 농지보전면적 설정이 먼저 산출되어야 하는 사항이다. 그럼에도 불구하고 ‘충청남도가 선도적으로 농지 보전비율을 일정 수준으로 유지하겠다, 그리고 농지를 보전함으로써 개발행위로 보상받지 못한 것은 그 수준 이상으로 소득보장을 하겠다’라는 목표치 설정과 선언, 후속 대책마련은 중요하다. 농업진흥구역 해제 시 사용할 체계적인 자료이자 근거자료로서 활용될 것이다.

둘째, 3대 근간요소 중 농업노동 문제의 해결과 정상화를 위해서 그동안 사적 영역에 의존해왔던 농업노동력 정책과 사업을 공공 영역으로 전환한다. 이를 위해서 농업인력 업무를 수행하는 행정-중간지원조직-민간 등의 추진체계를 완성한다³⁶⁾.

- 지역 내 사설 인력용역업체와 경쟁 및 배타적 관계가 아닌 공식 협업, 협력관계가 되어야 한다.
- 지역이 처한 상황에 맞게 지역 내에서 공적 업무를 수행하는 다양한 공공 조직, 공공 기구, 공공 단체 등을 중간지원조직(협의체)로서 인정한다.
- 충남 광역의 역할과 기능은 농업노동력 정책과 사업에 대한 공통 지침과 가이드라인을 만들고 15개 시군에 권고, 다른 분야 사업과 충돌 방지 및 조율, 시군 간 인력배분 조정 등을 한다.

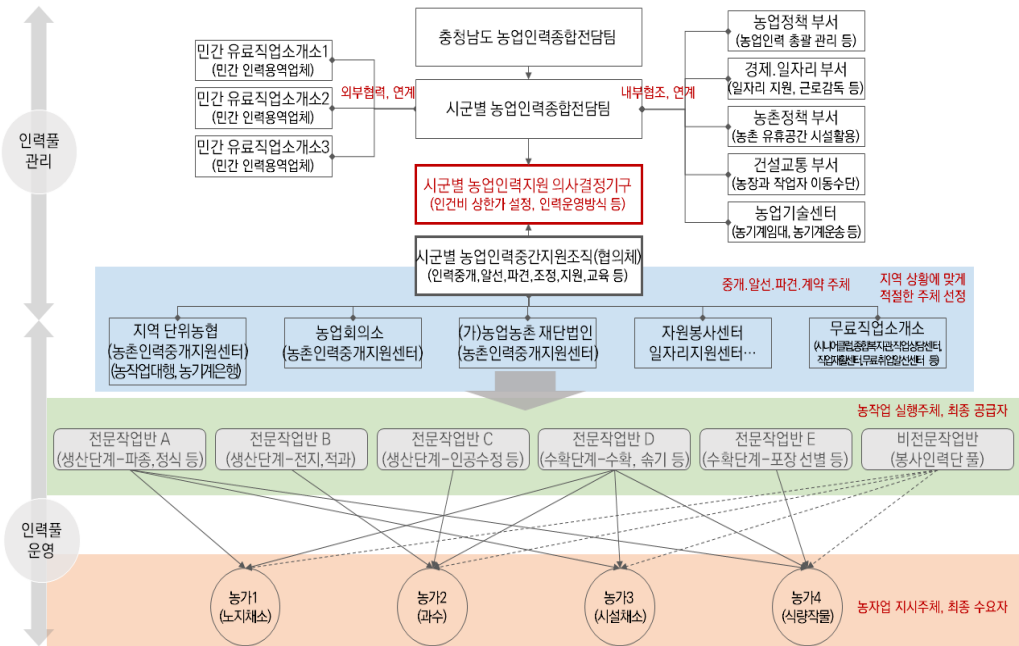
세부 추진사항으로서 농업노동력과 관련하여 ‘데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관리’ 등 단계별로, 체계적으로 진행한다. 세부 추진체계도는 다음과 같다(그림 4-5) 참고).

(i) 인력풀 관리는 농작업 현장에 투입되기 전 실행계획 수립 단계이다. 농작업 인력에 대한 신규 발굴과 이력관리 등 공급 측면, 품목별-농작업 단계별 농작업 관리 등 수요 측면, 농작업 수요와 공급 측면 데이터베이스(DB화), 정보구축이 핵심이다. 시군별 농업 인력지원 의사결정기구와 농업인력중간지원조직(협의체)가 중심이 되어서 유관부서, 민간 유로직업소개와 내외부 협력과 협조 관계를 만든다. 중개, 알선, 파견, 계약 주체가 된다.

(ii) 인력풀 운영은 실제 농작업 현장에 투입되는 실행단계이자 후속 관리단계이다. 작업반장이 중심이 되어서 농작업 인력을 현장에 배치, 사전교육, 이동, 숙박, 농작업 지시, 민원 접수 등을 받고 이행하는 주체이다.

36) 자료 : 강마야, 이도경(2021), 농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태와 정책방안 연구, 전략연구 2021, 충남연구원(근간).

〈그림 4-5〉 충청남도과 시군의 농업인력정책 추진체계도



자료 : 강마야.이도경(2021), 농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태와 정책제안 연구, 전략연구 2021, 충남연구원(근간).

셋째, 3대 근간요소 중 농업자본(시설, 기계 등) 문제의 해결과 정상화를 위해서 농기계 및 자본시설 공유제 도입, 농업노동력을 일부 보완, 대체할 수 있는 밭작물 농기계화, 기술 R&D 등도 다양하게 추진한다.

(i) 앞으로 우리 사회에 공유경제는 더욱 확대될 전망이다. 농업 분야도 농기계 관련한 공유경제를 활성화할 필요가 있다. 시군별 농기계 임대사업소의 농기계 임대사업을 적극 확장하고 농기계 은행사업으로 체계화한다. 즉, 농기계 임대관리 프로그램³⁷⁾을 개발하고 플랫폼 구축, 소형 농기계 장비구축 확대, 스마트기계를 통한 농기계 임대-반납 신청 편리성 확대, 소형 농기계 배달, 배송 서비스, 농기계 임대관리 데이터베이스화 등을 통한 농기계를 적재적소에 배치한다. 그리고 농촌인구의 고령화가 날로 심각하므로 농기계를 이용한 위탁 영농작업 서비스 수요가 많아질 것으로 예상됨에 따라 이에 대한 대비를 해야 한다. 예를 들면, 공공 영역에서 위탁영농작업 서비스 전문조직, 전문작업반 조직 등도 작동시킨다.

37) 자료 : 농기계공유, 임대관리 프로그램(http://aibiz.ai/kor/menu?menuId=3_14, 검색일자 : 2021.10.05.)

(ii) 밭작물 중심으로 농기계, 여성농민도 사용할 수 있는 소형 농기계, 조건불리지역에서도 사용할 수 있는 농기계, 현장실용형 농기계 개발을 통한 농작업 기계화율 향상을 목표로 다양하게 추진한다.

(iii) 농업노동력 절감 투입재와 관련한 연구개발, 이를 현장에 적용하는 사업을 가급적 많이, 다양하게 실행한다(장민기 외, 2014). 이 때 유념할 사항은 밭작물 농업기계화가 근본 대안이 아닌 이유는 농기계를 작동시키는 것도 결국 사람이 해야 하는 것이므로 100% 농업노동력을 대신할 수 없기에 현실에 맞는 목표를 세우고 점진적으로 현장에서의 실증성과를 점진하면서 추진한다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

농지, 농업노동, 농업자본은 농업정책 추진에 있어서 핵심요소이다. 농업정책과와 식량 원예과, 농업기술원 등이 협업하면서 추진해야 한다. 그리고 지역 내 유관기관(농어촌공사, 품질관리원 등)의 협력도 필수적이다.

농지의 경우, 지자체에서 할 수 있는 것의 범위를 넘어서는 것(농지보전총량제 등)이 있는데 국가에 적극적인 정책개선안, 법률개정안 등을 지속적으로 제안하는 것이 필요하다. 이런 제안을 하기 위해서는 결국 ‘농지전수실태조사’ 결과가 중요한 근거자료가 되므로 실태조사가 선행되어야 하는 이유이다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 농업기본

■ 정책과제명 : 충남형 마을영농단 육성

■ 제안자 : 행정 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 그동안의 개별영농의 정책적 육성에도 불구하고 효율적 영농추진은 한계에 봉착하였다. 경쟁력 제고방식 변화와 고령화와 과소화 대응, 농기계 과잉투자 해소, FTA 등 통제하기 힘든 위생변수 등 중소농이 감당하기 어려운 이슈가 상존하고 있다. 2010년 농가경영주 평균 연령은 62.3세에서 2015년에는 65.6세로 고령화 되었고, 영농 경력 5년 미만의 신규진입 농가는 전체 4.9%인 5만3천 가구(전국)에 불과하다.

둘째, 실제적으로 마을 내 대형농기계 소유자 위주로 영농구조가 재편된 상태이다. 농가 규모별 소득문제 심화되면서 농가 중 2인가구 51.3%, 1인가구 18.5%를 차지하고 있고, 경지규모 0.5ha 미만 농가 중 92.1%가 농축산물 판매액이 1천만원 미만이다. 충남 벼농가 경작면적 비율은 1ha이하 67.7%(재배 26.9%), 2ha이상 13.2%(재배 50.1%)이다.

셋째, 이러한 위기의 현실적 대안으로 「마을」 단위로「영농단」 도입이 필요하다. 마을의 대표 영농인을 중심으로 '마을영농은 책임진다'는 원칙하에 '과연 10년 후 마을에서 누가 농사를 지을 것인가' 등 영농의 지속성 고민이 필요하다. 쌀 공동영농에 필요한 다양한 지원방안을 강구하여 적극적인 행정 개입이 필요하다.

넷째, 마을농업의 안정적 유지와 생산성 향상 등 「규모의 영농」 실현해야 한다. 영농위탁자의 영농 책임 및 행정적 지원체계 정비 등 사업의미를 부여하고, 행정의 역할은 당면 현안 해결 중심에서 중장기 과제 중심으로 전환이 필요하다. 농기계 이용률 제고, 영농자재 효율화, 생산비 절감 등 수익구조 극대화를 통해 비용을 절감한다. 쌀산업 여건 공감 및 탄력적 생산방식 도입 등 적정생산 호응을 통해 생산을 조정한다. 적기이앙, 적량시비 준수, 수확 후 관리, PLS준수를 통해 제값받기를 실현하여 고품질화 한다.

② 세부 실행과제

첫째, 마을영농 사업추진 의견수렴이다. 시군을 대상으로 마을영농에 대한 개념정리 및 사업계획 의견을 청취한다. 사업추진 의견수렴 및 보완사항을 확인하고, 사업추진 방향을 결정 한다. 또한 농업 경영인회, 4H회, 농촌지도자회 등 농업인 단체와 업무협의를 통해 쌀산업의 당면 현안, 고령화과소화 등 영농여건과 농업회의소 연계 등 의견을 수렴한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 농업기본

■ 정책과제명 : 충남형 마을영농단 육성

■ 제안자 : 행정 그룹

둘째, 마을영농 리더의 발굴과 선정이다. 행정리 단위로 마을의 벼재배를 주도하는 기계화 영농리더가 존재하는데 이들을 활용하여 마을관할 들녘 영농을 책임지는 리더발굴리스트화가 필요하다. 마을영농 리더 발굴은 마을단위 영농구역 행정리 4,364개를 대상으로 실제 마을 내에서 기계화를 통한 위탁영농을 주도하는 농가, 행정과 협조가 원활하고 쌀산업 정책 이해도 및 적극 참여농가를 우선으로 한다. 농기계를 이용한 마을의 영농대행을 주도하면서 신망이 높은 농가를 우선 발굴한다. (자가소유 비중이 크고, 사업적 대농·전업농은 선발 대상에서 제외) 방법은 마을별 「마을영농리더」 조사(읍면동)를 통해 리스트화(시군)하고 선정보고(도) 한다. 향후, 마을단위 농정의 구심체 역할 및 조직화, 정부사업 우선권을 부여하도록 한다.

마을영농 리더 선정은 소규모 들녘(50~100ha 내외) 중심으로 여론형성 등 영농관련 주도 농가를 대상으로 한다. 마을영농 리더는 「마을단위 농업정책 실천주체」로 육성·관리하고, 마을별 영농대행 주도 및 농업회의소 참여 등 지역영농 대표 역할을 한다. 마을영농단 육성사업 참여 희망자로 소규모 들녘 소재 행정리별 기계화 영농 실천농가 1~2명을 선정한다. 이를 통해 농기계 및 영농기반 지원 등 대규모 지원에서 탈피하고, 보조사업을 최소화하여 보조지원 의존형태를 벗어나 지역영농에 대한 이해도 제고에 사업의 방점을 둔다.

셋째, 마을영농 사업의 확대이다. 벼재배 위주의 기계화 이용률 제고를 벗어나 밭작물·시설채소 사업을 확대하고 농가단위의 안정적 소득중심 마을영농 형태를 도입하는 것을 시범사업화 한다. 마을 내 농업인 전부가 참여하고, 공동영농 목표하에 조직화하여 위기의 중소농 대책 일환으로 새로운 방식의 집단영농 도입의 계기를 마련한다. 이를 확대하여 마을영농의 본질적 의미를 살려 「충남형 마을공동영농」 기반을 마련한다.

넷째, 마을영농의 추진방식은 마을영농단 육성사업을 통한 육묘장, 농기계 부속작업기, 수확 후 장비 등 마을단위 필요사업 지원이다.

도내 육묘장으로 이양가능 면적은 약 60%이나 대부분 단동하우스 생산이다. 충남 대표 품종인 삼광벼의 안정적 생산을 위한 마을단위 육묘를 추진하고 육묘에 필수적으로 필요한 장비 패키지를 지원(발아기, 육묘상자 적재 이송기 등)한다. 마을공동 육묘장을 활용하여 마을 공동이양 및 원활한 위탁영농을 추진한다.

도내 트랙터 38천대 보급 등 마을영농 리더 대부분은 대형농기계를 보유하고 있는 반면, 부속작업기는 다양한 작업으로 지속적 수요가 발생한다. 마을영농단 신청시 필요한 농기계 부속작업기 수요조사를

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 농업기본

■ 정책과제명 : 충남형 마을영농단 육성

■ 제안자 : 행정 그룹

리스트화하여 마을영농에 필요한 농기계 부속작업기는 가급적 수용하되 일회성, 소모성 농업용 자재는 지원 대상에서 제외한다.

도내 쌀 산업 특성 상 수확기 조곡형태로 대량유통이 불가피하다. 이 과정에서 수확벼 건조시 고온 급속 건조 관행으로 쌀품질 저하사례가 발생한다. 쌀품질 유지를 위해서는 적온건조 필수이므로 농가 단위 수확 후 관리장비가 확충 필요하다. 마을영농단 리더를 중심으로 수확 후 벼 안전관리(건조유통) 방안을 모색하고, 소액 사업비로 농가에서 가장 보조지원을 선호하는 수확 후 관리장비를 지원한다. 마을영농단 리더에 지원하되, 삼광벼 재배비중이 높은 농가를 우선 지원한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

도와 시군에서는 마을영농단 육성운영 방안 기본계획 수립하고 마을영농단 육성사업추진조정(총괄)하는 역할이 필요하다. 마을영농리더 리스트를 작성(대상마을 선정)하고, 마을영농단 신청서 접수 및 선정(심사)도 행정에서 담당해야 할 몫이다. 또한 지속적인 사업의 연계를 위해 마을영농단 운영 수범 사례를 발굴·전파하고, 사업비 집행 지도·감독, 현장 모니터링이 필요하다.

농업기술원(기술센터)의 역할도 중요하다. 마을영농단 대상마을 기술지도를 중점(차별화)화 하여 사업대상 특별 영농교육 및 시범사업 우선배정에 협조해야 한다.

마을영농단은 마을영농단 운영사업 신청 및 사업계획을 수립하고, 쌀산업 정부정책 협조 및 당위성을 전파하여 마을영농 지원사업 실행 주체가 되어 주민참여를 유도하는 역할을 한다.

지역농협은 마을영농단 사업자 대상 특별영농 관리를 통해 쌀생산 생산비 절감, 적정시비, 생산조정 정책을 지원하고 타작물 단지화 지원 및 생산물 판매를 지원한다. 또한 RPC 연계를 통해 마을영농단 생산물 제값받기를 지원하는 역할을 담당한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 농업기본

■ 정책과제명 : 농촌노동력 부족의 문제점과 대안

■ 제안자 : 농민 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 농촌의 농업 생산에서 노동력이 차지하는 비중은 상당히 높은 편이며 농촌의 농가 수 감소, 고령화, 부녀화에 따라 노동력 부족이 심각하며 대안으로 외국인 노동력이 투입 되었는데 코로나19 때문에 외국인 노동자도 부족한 상황이며 인건비는 대폭 인상된 상황이다.

둘째, 농촌의 농가 수 감소와 농산물 가격 불안정으로 인한 대규모 영농위주로 바뀔에 따라 노동력 부족은 더욱 심각해 질 것이다.

셋째, 공공기관에서 농촌 인력센터 운영이 필요하다.

② 세부 실행과제

첫째, 부족한 일손 수요, 공급 불균형으로 인한 상황이며 공급이 부족하면 기계화, 자동화로 수요를 줄이는 대안이 필요하며 파종, 수확작업의 기계화를 앞당김으로써 노동력 부족을 해소할 것이다. 기계화 작업이 용이하도록 농지의 규모화, 입단화 작업(1m 정도 토양교반 작업)이 필요하다.

둘째, 농산물 가격 안정 정책으로 적정 면적 재배를 유도함으로써 노동력 수요 감소가 필요하다. 주요 농산물 가격 안정제의 기준가격을 현실화(생산비+이윤) 함으로써 적정재배 유도로 인한 노동력이 감소한다. 중앙 정부에 수입 보장형 재해보험을 전품목 실시하도록 건의하여(현재는 일부 품목만 실시하며, 예산 부족으로 선착순 가입) 적정한 품목, 재배군 유도로 인한 가격이 안정되면 적정한 면적재배로 노동력 해소가 가능하다.

셋째, 공공기관에서 운영하는 인력센터에서 농촌 귀농,귀촌 노동력을 교육, 홍보, 인건비 지원을 통해 농업생산성에 투입될 수 있도록 한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

농촌 노동력 부족 해소를 위한 전담 기구가 필요하며(농어업 회의소 위탁 가능) 기계화 확대를 위해 농지의 교반 작업이 필요한 지역에 우선 실시하며 주요 농산물 가격 안정제의 기준가격을 현실화한다.

수입보장형 재해보험 전품목 실시를 강력히 건의하여 적정재배 유도를 통한 노동력 해소가 필요하며 일부 품목으로 재배 확대 시에는 보험가입 면적 확대, 감소를 다년간 실시하면 해소될 것이다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 농업기본

■ 정책과제명 : 농업재해 극복을 위한 농지 리모델링 사업

■ 제안자 : 농민 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 날로 심각해지는 기후변화에 따라 매년 반복되는 농업재해는 대부분 동일한 지역에서 발생하고, 재해복구에 많은 예산이 해마다 반복 소요됨에도 불구하고 피해조사와 원상복구에 소요되는 기간도 길어서 농업생산의 안정성을 심각하게 저해하고 빠른 복구가 미흡, 농정에 대한 신뢰가 떨어지는 주요 인이 되고 있다.

둘째, 침수피해와 가뭄 피해는 상습지가 대부분이고, 수해복구 따로 침수피해지 관리 따로 추진하여 일시적인 대책이 대부분이다.

셋째, 가뭄지역 개선대책은 관정을 지원해 주는 것이 대부분으로 경쟁적 관정개발로 지원요구가 늘어나고 수량 부족으로 이어져 악순환을 반복하고 있는 실정이다.

넷째, 저수지의 저수량 관리가 가뭄 지역 개선에 더 효율적으로 대처하려면 저수지의 저수량을 늘려 가뭄에 대처하고 관개수로를 인근 들판으로 넘겨 몽리면적 확대가 필요하다.

다섯째, 수해지역 중에서 침수지역은 저지대 농지나 배수도가 높은 천정천과 좁은 수로로 인해 발생하고 있는 실정으로 매년 반복되어 시군 농정부서에서 상습지역으로 지정, 관리하고 있다.

여섯째, 논은 경지정리가 완료되었으나 발경지 정리는 아직 요원함에 따라 발농사는 기계화가 미흡하여 논농사보다 밭농사가 농업인들에게는 힘든 고역이다. 따라서 관내 저수지 저수량 확보를 위한 저수지 준설과 상습침수지역 매립과 매립용 토양확보를 겸한 인근 아산을 매립용으로 확보하고, 연차 계획을 수립하여 알렉산더대왕이 고르디우스의 매듭을 풀 듯이 한 번에 추진해야 한다.

② 세부 실행과제

시군별로 침수피해 지역과 상습가뭄 지역을 면적과 정도에 따라 우선순위를 정해 연차별로 추진하되 일률적이기보다 지역별로 추진한다.

첫째, 가뭄이 심할 때는 저수지가 바닥을 드러낼 때는 준설토를 대량으로 파내 저지대 종지에 복토용으로 매립하여 이때 농지에 재포된 작물(벼)은 보상하고 밭의 경우는 관개수로까지 정비하고 암거배수를 설치하여 기계화가 가능한 우량 밭으로 조정한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 농업기본

■ 정책과제명 : 농업재해 극복을 위한 농지 리모델링 사업

■ 제안자 : 농민 그룹

둘째, 논이나 밭으로 조성된 농지는 인근 황토산을 채토장으로 지정하여 복토흙으로 두껍게 복토하여 우량농지가 되도록 하고, 채토장으로 이용한 야산은 농지(전,답)로 지목을 전환하여 우량농지로 기계화가 가능토록 구획 조정한다.

셋째, 이를 위해 농촌공사가 관리하는 저수지의 준설을 관할 지역 시장이 충남도에 요청하면 도지사는 도농촌공사와 협의하여 준설을 쉽게 할 수 있도록 관련 법령을 정비한다.

넷째, 발경지정리 사업과 연계할 경우 경지의 규모화를 위해 소규모 농가가 희망할 경우 자치단체에서 매입하여 경지로 조성된 후 농지로 환매 할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다.

다섯째, 농림축산식품부의 발경지정리 사업과 연계하여 사업비를 확보해야 한다.

여섯째, 이 리모델링 사업으로 인해 상습침수지인 논·밭의 지목을 밭으로 변경코자 할 경우 사업 종료와 동시에 일괄 변경할 수 있게 관련법령을 정비하거나 필요할 경우 특별법을 제정한다.

일곱째, 채토장이 국공유지 또는 자치단체 사유지일 경우에는 조성된 부지를 청년이나 저소득 주민을 위한 임대주택 택지로 활용하거나 도시민의 주말농장으로 활용함도 가능할 것으로 예상된다. 이 경우에도 임야인 지목을 대지나 전답으로 일괄 변경토록 관련 법령을 정비한다.

여덟째, 지역별로 사전에 소요예산을 추산하여 정해 놓고 사업을 추진할 시기는 가뭄이 심각하여 저수지가 바닥을 드러낼 때 시·군 건의로 도지사가 판단하여 해당 시·군, 해당 지역만 집행한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

첫째, 저수지를 관리하고 둑높이기 사업을 추진했던 농촌공사와 시군농정과, 건설과 등 관련부서와 토목업체, 관련 전문가를 포함한 T/F팀을 구성하여 실태조사, 실행계획을 수립한다.

둘째, 리모델링 사업이기 때문에 지적업무 전문가와 측량업체 등도 유기적으로 참여하고, 실무적인 업무는 법령정비가 필요하며 특히, 리모델링이 필요한 지역의 우선순위 결정과 사업비 추산을 위해 농지 소유자와 이해 관계인의 협력을 이끌어내는 것이 어려운 과제이다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 농업기본

■ 정책과제명 : 농업재해 극복을 위한 농지 리모델링 사업

■ 제안자 : 농민 그룹

셋째, 해당지역 농업인과 충분한 사업내용을 공유하고 함께 추진하는 등 민간의 역할을 부여하여 거버넌스 모델이 되도록 해야 한다.

넷째, 리모델링 사업은 우량농지를 유지 보전하는데 주목적이 있는 것이지 농지 개발과는 관련 없는 사업으로서, 헌법 121조에 명시된 경자유전의 원칙에 입각한 사업임을 천명해야 한다.

2) 경영안정을 위한 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 2020년 농가경제조사 결과(통계청, 2021)³⁸⁾에 의하면, 2020년 농가소득은 45,029천 원이고 이 중 농업소득은 11,820천 원, 농업외소득은 16,608천 원, 이전소득은 14,263천 원으로 농업소득은 26.2%를 차지한다. 농업총수입은 36,033천 원인데 반해서 농업경영비는 24,212천 원으로서 경영비가 총수입의 67%를 차지할 만큼 높다. 결과적으로 농업총수입 대비 농업소득을 나타내는 지표인 농업소득율은 2016년 32.2%에서 시작하여 2020년 32.8%로 변화가 거의 없는 것으로 나타났다(〈표 4-4〉 참고).

〈표 4-4〉 농가소득 추이(2016년~2020년)

(단위 : 천 원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	
농가소득	37,197	38,239	42,066	41,182	45,029	100.0
- 농업소득	10,068	10,047	12,920	10,261	11,820	26.2
(농업총수입)	31,279	30,580	35,757	34,436	36,033	
(농업경영비)	21,211	20,533	22,837	24,175	24,212	
- 농업외소득	15,252	16,269	16,952	17,327	16,608	36.9
- 이전소득	8,783	8,902	9,891	11,230	14,263	31.7
- 비경상소득	3,095	3,022	2,302	2,364	2,337	5.2
농업소득율	32.2	32.9	36.1	29.8	32.8	

자료 : 통계청 보도자료(2021), 2020년 농가 및 어가경제조사 결과.

주 : 농업소득율 = (농업소득/농업총수입)*100

둘째, 농산물 가격설정은 현실과 괴리가 크고 농산물 가격의 특성을 이해해야 한다.

가격안정제, 가격지원제도에서 모두가 준용하는 도매시장 가격은 생산원가를 전혀 고려하지 않은 가격, 도매시장법인 결정에 의한 경매제도 기반의 가격이다. 하지만 도매시장

38) 자료 : 통계청 보도자료(2021), 2020년 농가 및 어가경제조사 결과.

가격은 농산물 공급자와 수요자 사이 시장지배력 격차, 취약한 농산물 공급 조절 기능으로 인하여 현실과 괴리가 커지고 있다는 비판이 있다. 이에 최근 생산자가 농산물 가격결정에 참여하는 ‘시장 도매인제’ 도입 등 공영 도매시장 경쟁체제 도입 요구 목소리가 거세다.

농산물 가격 특성은 투입재 가격과 소비재 가격에 비해 상대적으로 정체되어 있어서 농가교역조건이 빠르게 악화, 낮은 농산물 가격으로 비롯된 도농간 소득 격차는 매우 빠르게 확대되는 경향, 가격에 대해 비탄력적인 재화라는 농산물 가격변동 특성을 해소할 수 있는 제도적 장치 취약, 다른 재화에 비해 상대적으로 심한 가격변동, 빈번한 가격 폭등 및 폭락으로 인해서 안정적인 농업생산을 어렵게 하고 더 나아가서 소비자의 장바구니(체감) 물가를 불안하게 하는 요인으로 작동한다.

셋째, 다른 광역지자체의 주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례와 충청남도 조례 간에는 큰 차이가 있다. 즉, 농산물의 안정적인 공급과 소득보장을 위하여 시행하게 된 가격차액 안정 지원을 감안한다면, 차액을 측정하는 지표인 기준가격과 시장가격 정의가 가장 중요하다(〈표 4-5〉 참고).

충청남도를 제외한 다른 광역지자체의 경우, 기준가격은 국가 통계자료에 기반한 생산비(경영비 외에도 자가노동비를 포함한 개념)를 중심으로 설정하고 있고 시장가격은 전국 주요 도매시장 ‘상품(上品)’ 기준 평균가격을 사용하고 있다.

충청남도의 경우, 기준가격은 전국 주요 도매시장 ‘상품(上品)’ 기준 평균가격 지표를 사용, 시장가격은 전국 주요 도매시장 ‘상품(上品)’ 기준 3개년 간 평균가격을 사용하고 있다. 기준가격과 시장가격을 모두 도매시장 가격에 맞춤으로서 같은 통계자료에 기반하고 있고 차액지원 자체를 거의 발생시키지 않는 구조로 설계되어 있다. 그리고 이 제도의 취지는 결국 생산비 개념을 가격에 반영시킬 것인가가 관건인데 기준가격에 그 항목이 빠진 점은 제도의 취지를 무색하게 만들고 있다.

〈표 4-5〉 충청남도과 다른 광역지자체의 주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례 비교

구분	주요 내용
충청남도 농산물 가격안정 및 지원에 관한조례 (시행 2019. 5. 30.)	○ 기준가격 : 전국 주요 농수산물 도매시장의 최근 5년 평균 도매가격에서 최고·최저년도 값을 제외한 3년 평균가격 ○ 시장가격 : 당해년도 재배품목의 전국 주요 도매시장 주출하기 '상품(上品)' 기준 평균가격으로 「한국농수산식품유통공사법」에 따른 한국농수산식품유통공사에서 제공하는 가격 ○ 차액=시장가격-기준가격
경상남도 주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례 (시행 2019.12.26.)	○ 기준가격 : 해당 재배년도 통계 중 농촌진흥청이 발간하는 농산물 소득 자료집 등의 생산비 자료와 한국 농수산식품유통공사가 발간하는 주요농산물 유통실태 등의 유통비 자료 등 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 통계자료를 기준으로 하여 제8조에 따른 '경상남도 주요 농산물 가격안정 운영심의위원회'에서 결정하는 가격 ○ 시장가격 : 해당년도 재배품목의 전국 주요 도매시장 '상품(上品)' 기준 평균가격 ○ 차액=시장가격-기준가격
경상북도 주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례 (시행 2016.10.24.)	○ 기준가격 : 당해 재배년도 통계 중 규칙으로 정하는 통계자료를 기준으로 하며 제8조에 따른 '경상북도 주요 농산물 가격안정 운영심의위원회'에서 결정하는 가격 ○ 시장가격 : 해당년도 재배품목의 전국 주요 도매시장 '상품(上品)' 기준 평균가격 ○ 차액=시장가격-기준가격
전라남도 주요 농산물 가격안정 지원 조례 (시행 2021. 2. 18.)	○ 기준가격 : 통계청이 매년 공표한 농산물소득조사 결과 주요 농산물별 경영비에 자가노동비를 합한 금액, 다만, 통계가 공표되지 않은 경우 그 직전 해의 통계 기준으로 산정 ○ 도매시장가격 : 주요 농산물의 주 출하기간 동안 「한국농수산식품유통공사법」에 따른 한국 농수산식품유통공사가 제공하는 전국 주요 도매시장의 상품(上品) 평균가격 ○ 차액=도매시장가격-기준가격
전라북도 주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례 (시행 2016. 7. 8.)	○ 기준가격 : 당해 재배년도 통계 중 규칙으로 정하는 통계자료를 기준으로 하며 제8조에 따른 '전라북도 주요 농산물 가격안정 운영심의위원회'에서 결정하는 가격 ○ 시장가격 : 당해년도 재배품목의 전국 주요 도매시장 '상품(上品)' 기준 평균가격 ○ 차액=시장가격-기준가격

자료 : 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr, 검색일자 : 2021.10.05.)

주 : 지자체별 조례 참고하여 저자가 작성함.

② 경영안정을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 농산물의 안정적인 공급은 물론 농민의 소득안정, 경영안정을 위해서 '충남 농산물
최저가격보장제'³⁹⁾를 도입한다. 이를 위해서 현재 '충청남도 농산물 가격안정 및 지원에
관한 조례'를 개정한다. 현재 충청남도 주요 농산물 가격안정제 시범사업 수준을 뛰어넘어서
본 사업 궤도로 진입한다.

39) 자료 : 이정환,김명환,김한호,류상모,송원규,위태석,하석건,이수미(2020), 농산물 가격 및 농가경영안정
정책 방향과 대안, GS&J인스티튜트, 농어업.농어촌특별위원회 연구용역 최종보고서.

주 : 이정환 외(2020)에서는 최저농산물가격보장제를 '가격위험완충제도'라는 명칭으로 표현하고
있지만 제도설계 방식은 저자가 말하는 것과 유사함. 즉, 가격위험을 감축하기 위하여 작물별
보전기준가격을 설정하고 시장가격이 이보다 낮은 경우 그 차액의 일정부분을 보전하는 것을
말함(저자 주).

충남 농산물 최저가격보장제를 실현하기 위해서 먼저 할 것은 농산물 기준가격과 시장 가격 정의를 당초 제도의 취지와 목적을 살리는 방향으로 관련 조례를 개정한다. 기준가격은 경영비 외에도 자가노동비 개념을 포함한 생산비까지 포함하고, 시장가격은 3개년 평균 가격이 아닌 당해연도 가격으로 한다.

기준가격을 생산비 기준으로 한다면 선결조건이 있다.

(i) 생산비 파악을 위해서 품목별 생산비, 생산량 실태조사 등을 통한 충청남도 농산물 종합데이터를 구축한다. 당해연도 재배할 생산면적, 생산량 추정은 물론이고 기존 농업관련 정보(농업경영체 등록정보, 공익직불금 지급정보)들과 연동하여 정보의 정확성을 높인다. 실태조사가 정확해야만 지원단가, 지원금액 규모를 설정할 수 있기 때문에 구체적이고 객관적인 근거자료 생산에 심혈을 기울여야 한다.

(ii) 생산농가는 계약재배 및 공공수급제도, 혹은 계약수매에 참여해야 한다.

(iii) 최저가격보장제 대상품목은 충남지역 내에서 품목별 자급률, 지역먹거리 순환율을 높일 수 있도록 다양한 품목을 대상으로 한다.

(iv) 최저가격보장제 실행 참여농가들은 충남에서 전략적으로 하는 사업(예. 충남오감 브랜드, 계통출하를 위한 농가조직화, 로컬푸드활성화 등)에 진입하는 조건이다.

최저가격보장제 설계 시 중요하게 고려할 사항은 4가지로 보고 있다(이정환 외, 2020)⁴⁰⁾.

- 생산농가의 가격리스크를 실질적으로 축소할 수 있어야 한다.
- 과잉생산을 유발하는 생산유인 기능이 최소화되어야 되고 작물별 상대가격을 반영하여 가격의 생산조정 기능이 발휘되도록 한다.
- 재정소요가 수용가능한 수준이어야 한다.

둘째, 농산물의 안정적인 공급은 물론 농민의 소득안정, 경영안정을 위해서 ‘충남 농산물 공공수급제도’⁴¹⁾를 도입한다. 충남 농산물 최저가격보장제와 맞물려 돌아가야 한다.

충남 농산물 공공수급제도는 계약재배, 약정수매를 제도화하는 것인데 이는 농산물 유통 활성화에도 중요한 조건이다. 쌀 외에도 다양한 작물 목표치를 설정하여 계약재배, 원료를 공공조달하는 것이다. 쌀, 보리, 밀, 고추, 배추, 무, 양파, 대파, 당근, 마늘, 사과, 배,

40) 자료 : 이정환, 김명환, 김한호, 류상모, 송원규, 위태석, 하석진, 이수미(2020), 농산물 가격 및 농가경영안정 정책 방향과 대안, GS&J인스티튜트, 농어업·농어촌특별위원회 연구용역 최종보고서.

41) 자료 : 경제정의실천시민연합(2021), 20대 대통령 선거 농정개혁 공약 공동제안(안).

시설채소 주산단지 주요품목 및 월동작물에 대하여 인건비를 포함한 생산비와 농산물 재생산을 위한 기본 재원을 보전하고 공공재인 농산물로서 성격을 강화하고 공공의 책임성을 높이도록 한다.

처음부터 모든 농산물에 적용하는 게 아니라 시범적으로 주요 농산물에 적용한다. 쌀 외에도 김치 관련 품목을 설정할 수 있다. 김치는 무, 배추, 고추, 마늘, 양파 등 주요 5대 품목이 자동적으로 포함되는 가공식품이다. 학교급식 및 공공급식영역에 김치품목을 제공하게 되는데 전체 재료가 충남산 원료로 구성된 품목으로 된 것은 차별적인 지점이다.

이를 실현하기 위해서 필요조건은 쌀 외에도 김치를 식량자급률 수치로 넣어서 재계산해야 하는 프레임 전환이 먼저 되어야 한다. 그래야 시행명분을 확보할 수 있을 것이다.

참고로 현재 정부에서 실행하고 있는 계약재배 및 약정수매 물량이 품목별 생산량의 약 4~22%에 불과하기 때문에 실제 시장가격을 안정시키는데 충분한 효과를 발휘하지 못하고 있다. 가격안정을 위한 실질적인 시장영향력을 확보하려면 적어도 품목별 생산량의 50% 정도를 확보해야 한다.

셋째, 생산자와 소비자 모두를 살리는 **‘충남형 먹거리 기본권 보장체계’**를 실현한다. 생애주기별, 가구형태별 보육·건강·복지·노동·가정환경 등을 고려하여 **충남형 공공급식, 전도민 충남형 건강밥상제**를 운영한다.

학교급식정책을 가장 오랫동안 실행한 경험과 노하우를 바탕으로, 현재 구상 중에 있는 충남광역먹거리통합지원센터 토대를 바탕으로 공공급식, 전도민 충남형 건강밥상제를 본격 운영하도록 한다. 학교급식을 뛰어넘어 공공급식을 전면 시행함과 동시에 충남 일반도민들도 일상에서 1끼 정도의 공공밥상제 혜택을 누리도록 하고자 한다.

충남형 공공급식은 학교급식 외에도 공공기관, 어린이집, 지역아동센터, 지역복지센터, 장애인센터, 노인요양시설, 기타 복지시설 등 공공급식시설에 직거래로 식사를 제공하는 사업이다. 이것은 이미 충남 푸드플랜(지역먹거리순환체계구축 : 충청남도, 2019)⁴²⁾에 입각한다.

전도민 충남형 건강밥상제는 생애주기별·가구형태별 맞춤형 건강밥상을 제공하는 것인데 어린이, 초·중·고교 학생, 대학생, 청년, 임산부, 취약계층, 중장년층, 노인층 등 생애주기별

42) 자료 : 김종안·김기현 외(2019), 충청남도 푸드플랜 수립 연구용역, 지역농업네트워크협동조합, 충청남도 연구용역 최종보고서.

영양식단에 맞는 건강밥상을, 1인가구 등 가구형태별 영양식단에 맞는 건강밥상을 전달토록 한다. 중장기적으로 도민 모두에게 최소한 1식 정도를 공공영역, 제도권 내에서 영양을 고려한 식단으로 구성하여 건강밥상을 제공하는 것이다.

생산자는 “계약재배-약정수매(가격협상)-기획생산-품목별 농가조직화-계획적인 출하”가 가능해지면서 농민의 경영안정과 소득안정도 달성할 수 있다. 소비자는 매장에 가서 직접 구매해야 접할 수 있었던 로컬푸드도 잘 차려진 밥상, 식단형태로 접하게 되면서 충남산 농산물의 소비 접근성을 높일 수 있다. 먹거리 기본권 보장에 대한 체감도를 높이고 먹거리에 대한 교육 효과도 높일 수 있다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

충남 농산물 최저가격보장제와 충남 농산물 공공수급제도를 실시하기 위해서 행정과 유관기관은 계약재배, 약정수매를 동시에 실행해야 하는데 농협중앙회, 지역농협의 협력은 필수이다. 민간은 농민들이 계약과 출하 약속을 지키고 성실히 이행하는 것이 중요하다.

전국 최초로 유통형 자조금 사업을 실시하는 충남오감딸기유통활성화협회는 산지유통 주체에 참여하는 농가위주로 거출하여 계획생산, 품종통일, 국내외 유통, 유통단계 수급조절 등 시장에 대응하는 자금으로 활용하고 있다. 딸기유통활성화자금은 기존 모든 농가를 대상으로 모집하고, 과잉생산 시 산지폐기 후 보상금 지급하는 소극적인 방식으로 운영한다. 실제 수급조절은 하지 않으며(일반 타작목 자조금협회), 사업비는 도와 시군이 4억 원을 편성해 지원하며 산지마케팅 조직에 출하하는 농업을 위주로 자조금을 1% 거출하여 농업인이 참여하는 딸기 주산지 협의체에서 의사결정해 사용한다. 회계처리와 약정, 생산관리의 역할은 논산조합공동사업법인 내 설치된 사무국에서 수행하고 있으며, 충남도는 앞으로 딸기뿐만 아니라 포도, 토마토, 배 등 충남오감 전품목으로 사업을 확대할 계획이다.

최저가격보장제 참여대상은 충남오감브랜드 및 통합마케팅 참여농가, 충남 유통형 자조금 사업 참여농가, 학교급식 및 공공급식, 로컬푸드 계약재배 참여농가, 기획생산 및 작부체계 구축 등 참여농가, 계약을 성실하게 이행하는 농가 등으로 한정한다.

가격보장제와 공공수급제는 모두 ‘약속과 신뢰’에 기반한 제도이다.

충남형 먹거리 기본권 보장체계를 위해서 먹거리를 종합적으로 접근하는 통합형, 융복합 업무 추진팀, 추진기구가 있어야 한다. 충청남도 농림축산국 내 이를 전담하고 유연하게

움직일 수 있는 통합팀 구성이 필요하다. 농림축산국 외 다른 국 차원의 협조도 필수이므로 도지사 직속, 행정부지사 직속의 컨트롤타워 구성이 적절하다. 그리고 다른 정책과 달리 먹거리 사업은 민관 거버넌스 체계구축이 가장 중요하다. 행정도, 민간도 준비가 되어야 있어야 하는 이유이다.

그리고 외부에서 협력해야 하는 기관도 많은데 이들과의 협업구조, 협력구조가 필수이다. 예를 들면, 충청남도 교육청은 물론 지역사회복지영역 기관, 아동영역 기관, 노인영역 기관 등이 있다.

3) 사람육성을 위한 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

우선, 농촌 지역의 과소화 및 농업 인력의 고령화 문제는 충남에서도 예외일 수 없는 상황으로 이에 대한 대안으로서 청년 농업인에 대한 육성과 지원의 중요성이 더욱 더 부각되고 있다. 청년 농업인은 농업인력 차원에서 중요할 뿐 아니라 농촌의 공동체 유지 측면에서도 매우 중요한 의미를 지니고 있어 지역으로의 유치 및 정착 지원이 급선무라고 할 수 있다. 이에 따라 중앙정부는 물론 지자체 차원에서 다양한 사업들이 진행되고 있지만 아직 통합적인 차원에서 이루어지고 있지는 못하다.

다음으로 사람육성 가운데 중요한 영역은 여성 농업인이라고 할 수 있다. 여성 농업인은 지금까지 일반적인 농업 생산 활동은 물론 씨앗의 관리와 전수 등 최근 재조명되고 있는 세심한 영역에서의 역할과 한때 큰 붐이었던 6차산업화와 관련한 다양한 실천과 노력들과 더불어 지역 내 소통의 창구 등 농촌 지역사회의 공동체 유지를 위한 다양한 역할들을 수행해 왔다. 여성농업인 육성과 관련해서는 중앙정부는 물론 충남도에서도 제5차 기본계획(2021~2025)이 수립되어 지원의 근거를 마련하고 있으나 여전히 농업인으로서의 지위 부여 및 독립적인 경영주로의 인정은 쉽지 않은 상황이다.

② 사람육성을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 청년 농업인 육성과 관련해서는 통합적 지원 체계 마련이 필요하다. 청년 농업인 지원 사업에는 국비사업으로 청년창업형 후계농업경영인(청년창업농) 영농정착지원 사업 등이 마련되어 있지만 이는 안정적 소득 확보까지의 기간을 생활비 차원에서 지원하는 제도로 청년 농업인이 농사를 지을 수 있는 농업 환경 조성 차원의 대안으로는 충분하지 않다. 농업과 관련해서는 농지와 더불어 유통, 재배기술 등에 대한 체계적인 지원이 필요하다. 특히 농지는 농업의 가장 기본적인 수단임에도 불구하고 소유는 물론 이용 차원에서도 청년 농업인의 확보가 쉽지 않다. 이를 위해 충남 차원에서라도 청년 농업인을 대상으로 지역의 마을 토지를 우선 사용하도록 하는 조치와 청년 농업인들이 지역에서 정착하기까지의 기간에 지역의 농업 현장에서 직접 농사를 배울 수 있는 공동 형태의 실천농장 조성이 마련되어야 한다.

다음으로 농업 외적인 부분에서는 청년 농업인들이 문화나 교육, 복지 서비스를 제공받기 쉽지 않은데, 이러한 공동체 활동 기반이 되는 공간을 청년 농업인이 스스로 만들어 갈 수 있는 환경을 제공해야 한다. 청년 농업인들이 지역에서 살아가는 데 필요한 문화, 복지, 교육 및 교류의 장으로서 공유공간을 조성하여 삶의 질과 관련한 수요에 대응하고 지역 청년들이 함께 만나 소통하고 정보교환을 통해 필요한 콘텐츠를 만들어 내는 플랫폼으로서 기능할 수 있도록 지원해 가야 한다. 지금까지 관련 시설들이 시군 단위에서 설치되어 왔다면, 이제는 면 단위라는 청년 농업인들의 생활권 속에서 마련되어 실제로 지역에서 바로 활용이 가능해야 할 것이다.

면 단위에서 지역의 보건지소나 농민상담소, 농촌지도소, 농협 시설 및 예비군중대본부 등 관공서를 활용하는 것이 가능할 것이며, 이러한 기존의 공간을 리모델링하여 오픈 카페형 회의실이나 농민다방, 도서관, 상설 장터(파머스마켓), 공방, 공유주방 등으로 조성하고 청년은 물론 지역 주민도 함께 이용할 수 있도록 할 필요가 있다.

이를 위해서는 관련 논의들을 추진해갈 수 있는 충남도 청년 농업인 TF 구성이 필요하다. 청년 농업인은 물론 관련 전문가, 활동가 및 도의원과 관계 공무원 등이 함께하는 구조가 정비되어야 한다. TF는 청년 농업인을 위한 통합적 지원 체계를 마련을 위한 창구로 활용되어야 할 것이며 청년 농업인을 위해 농업을 둘러싼 농지 등의 문제 해결과 농업 외적으로는 정주 기반 관련 문제 해결을 위한 사업 및 마을만들기 등과 연계한 지역 공동체 활동들을 지원하고 논의해가는 거버넌스 기구로 자리매김해야 한다.

다음으로 여성농업인과 관련해서는 제5차 여성농업인 육성 기본계획의 추진방향에 따라 실제 현장에서 반영될 수 있는 ‘체감형 성평등 정책 추진체계 및 인력양성’과 여전히 마련되지 못하고 있는 지자체 전담부서 확대, 여성 농업인의 지역사회 활동 참여 확대를 통한 공동체 역할과 지위강화, 생애주기별 복지확대 및 건강과 안전 부문에 대한 정책 확대, 일과 가정이 양립하는 환경을 조성하여 미래세대 확보, 마지막으로 청년, 고령, 귀농·귀촌, 결혼이민 등의 참여확대 및 세대공감 프로그램 운영으로 지역사회 통합 유도(농림축산식품부, 제5차 여성농업인 육성 기본계획(안), 2020) 등의 과제가 제시되어 있다.

제4차 기본계획을 통해 공동경영주 제도 도입, 농식품부 내 여성농업인 전담부서 설치, 여성친화형 농기계 확대, 여성농업인 출산급여 지급, 특수건강검진 도입여건 조성 등의 주요 성과를 이루어냈다. 하지만, 공동경영주 등록 및 가족경영협약에 대한 인지도가 현장에서는 낮은 수준으로 여성농업인 공동경영주 등록비율은 2018년 4.5%에서 2020년 9월

현재 6.5% 수준에 그쳐 실질적으로 농업경영에서 여성농업인이 차지하는 지위 향상 및 내실화에는 한계가 있음을 드러냈다. 더불어 농업·농촌정책 내에서 성인지 정책은 여전히 부족한 것으로 나타나 양성평등 정책효과는 미흡한 것으로 평가되어 성별을 분리한 통계 생산, 성별 특성을 반영한 교육 등이 제도화될 필요가 있는 것으로 나타났다.

이에 따라 충남에서도 공동경영주 등록에 대한 필요성을 적극적으로 홍보하고 조례 등을 통해 독립경영주로서 인정하는 노력이 필요하다. 특히 충남 광역도 및 기초 지자체에서 선진적으로 실시 중인 농민수당에도 여성농업인에 대해 독립적인 자격을 인정해주는 일이 무엇보다 선행되어야 할 것으로 판단된다. 다음으로 현장에서는 역시 여성농업인을 위한 편이 장비 지원 등 현실적인 기술지원이 더 마련될 필요가 있다.

더불어 이러한 여성농업인 관련 지원의 거점이 되는 여성농업인센터를 각 시군 차원에서 적극적으로 마련해나갈 필요가 있다. 충남의 경우 서천(2001), 홍성(2002), 예산(2005), 공주(2019)에 설치되어 있으며, 농협 차원에서 여성농업인 관련 지원을 해나가고 있는 곳으로는 예산농협(2012), 홍성농협(2015), 청양농협(2017)으로 충남에서는 총 7개소에 그치고 있는 것으로 나타났다⁴³⁾. 특히 여성농업인센터에서는 보통 어린이집도 함께 운영하고 있으며 지역에 따라 농번기 주말돌봄방 사업과 노인이나 다문화여성 관련 사업, 보육 사업 등도 함께 진행하고 있는 곳이 많아 농촌 지역사회에서 갖는 역할과 기능이 매우 크다고 할 수 있다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

농업인력과 관련해서는 전담 기구가 마련되어 조직화 및 체계화 과정을 거칠 필요가 있으며 기본적으로는 농림축산국 농업정책과를 중심으로 총괄적으로 관리하고 충남 농업 기술원과 각 시군 농업기술센터에서 시행되고 있는 사업들이 함께 연계될 수 있도록 업무 및 인력 체계를 재정비할 필요가 있다.

세부적으로는 여성농업인과 관련해서 저출산보전복지실과 연계한 형태로 확대도 고려해야 할 것으로 판단된다. 청년 농업인의 경우는 사회적 경제 영역인 공동체지원국과의 연계를 통해 청년층 전반을 대상으로 하여 이루어지는 지원 체계 등도 포함하여 통합적인 측면에서 지원 사업 및 정책이 발굴되고 연계될 수 있도록 해야 할 것이다.

43) 자료 : 농업정보포털 홈페이지_농사로 농업기술포털(<https://www.nongsaro.go.kr/portal/>),
검색일자 : 2021.10.05.)

특히 청년 농업인을 위한 공유공간 사업은 지역사회에 마련되어 있는 주거복지 사회적 협동조합과 연계하여 재료비 및 인건비를 제공하여 직접 운영하는 방식을 고려할 수 있고 농촌 지역사회에 있는 사회적 협동조합이 함께 협력하는 구조를 마련할 수 있다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 사람육성

■ 정책과제명 : 농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트롤 타워 구축

■ 제안자 : 행정 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 농업농촌의 고령화와 지역소멸이다.

농업농촌은 도농간 격차심화, 고령화가 심해지고 있으며 저출산에 따른 인구감소와 함께 초고령 사회로 진입하였으며 농어촌 산업의 침체와 농촌지역사회의 활력 저하는 농촌 내 빈부격차가 심화되면서 공동체가 약화되어 지역의 소멸위기에 처해있다.

농어가 인구는 2,636천명으로 전체인구의 5.0%를 차지하고 있으며, 충남의 농림어가 인구는 301천명으로 도 전체인구의 14.1%를 차지하고 있다. 농가 경영주의 전국 평균연령은 68.2세로('20년) 전년 대비 0.5세 높아졌으며, 충남의 70세 이상 농가경영주는 49.8%로 전국 평균 45.8%보다 4%정도 높고, 농가의 65세이상 고령인구는 51.3%로 전국 평균 46.6%보다 4.7% 높게 나타났다.

둘째, 청년 후계농업인 등 핵심인력이 부족하다.

충남의 40세 미만 농업인은 0.4%에 불과하여 새로운 농업환경에 적응하는 농업경영을 위한 교육과 훈련을 수용할 수 있는 젊은 인력이 부족한 실정이다. 농촌을 지키게 될 청년농 육성이 필요하며 이들 인력이 디지털 역량을 갖춘 농업인으로 미래농업의 선도자로 자리매김 할 수 있도록 특단의 조치가 마련되어야 한다. 삶터와 일터로 농촌지역이 유지될 수 있도록 관련분야 일자리를 창출해 소득 기회를 제공하는 것과 농촌사회의 공동체 기능을 회복하고 활성화하여야 한다.

셋째, 귀농·귀촌인의 증가추세에 있다.

코로나19가 지속되면서 삶과 일을 추구하려는 현상이 지속되면서 귀농·귀촌 흐름이 지속되고 있고 농업·농촌의 인구유입은 긍정적이다. 원격근무가 가능한 비대면 경제가 활성화 되고 고밀도 도시보다는 저밀도 농업 농촌 지역에 대한 선호가 늘어나고 있다.(참고로 2020년 귀농·귀촌인 : 490,659명)

② 세부 실행과제

첫째, 체계적인 청년(후계) 농업인 육성이 필요하다.

최근의 청년 세대는 디지털 환경에 익숙하며 남과 다른 이색적인 경험과 존재감을 추구한다. 농업 농촌을 이끌어가고 지키게 될 핵심인력인 청년들의 역량과 특성을 실현하는 데는 농업·농촌이 적합할 수 있다.

이러한 농업·농촌의 공간을 통해 젊은 세대에게 가능성을 심어주고 적극 진입하도록 하여야 한다. 소득과 주거 여건을 보장해 주고 초기 정착자금을 지원하여야 한다. 또한 경작지가 없으면 소득을 낼 수 없으므로 적정규모의 소득을 올릴 수 있는 농지 연계도 필요하다.

후계인력 확보를 위하여 1980년대부터 영농교육과 자금지원 농지임대와 매매알선 등 여러 정책을 시행

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 사람중심 충남농정

■ 추진전략 : 사람육성

■ 정책과제명 : 농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트롤 타워 구축

■ 제안자 : 행정 그룹

해 왔으나 부분적인 성과에도 청년 농업인수는 지속적으로 급감하여 정책이 성공적이었다고 보기 어렵다. 청년창업농 지원사업은 영농정착지원금을 지급(3년간 월 100만원~80만원)하는 사업으로 청년유입과 정착효과가 상당한 것으로 평가되었다. 이를 위하여 정착금 지원교육(의무교육 연간 40시간, 선택 월 8시간) 이수와 연계시킨 것도 정책효과를 제고하는 방안이다.

청년 창업농의 어려움으로는 영농자금부족, 농지와 주택 확보, 영농기술, 기본 생활비 부족 등을 들고 있다. 다른 조건이 맞더라도 한두 분야에서 극복하기 어려운 난관을 만나면 정착에 실패할 가능성이 높다. 따라서 통합적인 지원정책의 필요성이 강조된다(FTA국내보완 포럼자료).

둘째, 귀농인의 역 귀(이)농 현상을 방지하는 정책을 추진하여야 한다.

농업농촌에 귀농한 후 현지 적응을 하지 못하고 역 귀(이)농하는 사례가 늘어나고 있다. 이와 같은 역 귀(이)농의 이유로는 생활하기에는 소득이 부족해서(37.8%), 농업노동에 적응하기 힘들어서(18%), 가족의 농촌생활에 대한 불만으로(15.3%), 의료 교통 등 생활환경이 불편해서(12%), 외로움 고립감 등 심리적 어려움으로(8.7%), 기존 지역주민들과의 갈등을 피하기 위해서(8.2%)로 나타났다(농림축산식품부).

이러한 역귀농을 해결하기 위해서는 노동력 및 생산비 절감, 일자리 창출, 기본소득 보장과 현장 교육기회를 제공하여야 한다. 기존 농업인과 함께하는 귀농·귀촌 장려를 통해 농정 주체로서 미래 농촌을 이끌어갈 주역을 양성하여야 한다.

기존 마을주민과 함께하고 농업인·귀농인과 협력하는 정착 지원, 귀농창업보육센터, 귀농지원센터, 젊은 농촌마을 학교 등을 운영하고 청년농의 장점을 살린 농작업 대행단(후계농+청년농), 드론방제단 운영 등 수익을 창출할 수 있는 기회를 갖도록 하여야 하는 등 안정정착 시책을 개발하여야 한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

청년(후계)인력 종합 지원조직의 구성이다. 충남의 농정은 '사람과 환경 중심의 지속가능한 농업·농촌 실현'의 비전 달성을 위해 3농(농업, 농촌, 농민) 정책을 핵심분야로 설정하고 농업안정망 구축, 농식품 유통 혁신, 살고 싶은 농촌 조성, 가축과 환경이 공존하는 축산업 구축 등의 전략과제와 함께 도민이 체감할 수 있는 다양한 중점과제를 추진해 오고 있다.

그러나 사람의 육성에 대하여는 부족한 실정이다. 지속가능한 농업·농촌도 사람의 힘으로 이루어낼 수 있는 것이다. 즉 젊은 인재의 육성이 그 성패를 좌우할 수 있다. 현재 후계농업인, 여성농업인, 청년농업인, 귀농귀촌인 관련부서가 서로 다르며 소통을 하지 않고 각자의 업무에 전념하고 있는데, 이는 농업인력을 종합육성하고 실천할 수 있는 통합조직이 부재하기 때문이다.

농업인력 육성을 위한 컨트롤타워 역할을 할수 있는 통합조직 구성 운영을 통하여 체계적인 충남 농업인력 종합대책을 수립·추진하여야 할 것이다.

4) 탄소중립 기술혁신을 위한 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 지구 온난화에 따른 세계적인 탄소 발생량 감축이 큰 이슈가 되고 있다. 하지만 탄소 발생량 감축은 많은 산업분야의 생산량 감소와도 연결되기 때문에 마땅한 방안이 마련되고 있지 않은 상황이다. 농업의 경우에도 탄소가 발생하는 에너지 소모 기반의 농업 생산 체계로 운영되고 있기 때문에 현재의 생산성을 유지하면서 탄소배출을 줄이는 노력에 동참해야 한다.

둘째, 우리나라 및 충남의 최대 농업분야는 벼농사인데 벼농사를 위해 필수적으로 활용되는 트랙터, 콤파인, 이앙기, 방제기 등은 다량의 화석에너지를 사용하는 탄소 배출원이다. 트랙터의 경우 연간 139.9시간 활용⁴⁴⁾, 트랙터 1대당 배출하는 탄소량은 5.4 ton 수준이다⁴⁵⁾. 게다가 트랙터 대수는 전국 2016년 28.5만대에서 2020년 32.3만대로 지속적으로 증가하는 추세이다⁴⁶⁾. 트랙터 등 농기계 사용으로 부터 발생하는 탄소 배출량을 최소화해야 한다.

셋째, 스마트팜 기술은 충남지역에서도 미래 농업기술로 각과 받으며 꾸준히 증가하고 있다. 스마트팜은 일반적으로 겨울철에 난방을 여름철에는 냉방을 수행하며 작물의 최적 생육 환경 조건을 유지시켜 주지만 그만큼 에너지를 소비하며 탄소 발생이 이루어지고 있는 실정이다. 2019년 기준 시설원에 농가의 34%인 15,741농가가 가온을 하고 있어서⁴⁷⁾ 냉난방을 위한 에너지 절감 기술과 신재생에너지 활용이 더욱 요구되고 있다.

넷째, 축산분야에서는 가축 자체에서 발생하는 탄소배출량이 문제이다. 세계 탄소 배출량의 14.5%가 축산업에서 발행하고 있다⁴⁸⁾. 하지만 우리나라의 경우 소 사육두수는 2016년 전국 645만 두에서 2020년 727만 두로 지속적으로 증가하고 있고, 충남의 경우에도 2016년 80.8만 두에서 2020년 92.6만 두로 역시 증가 추세이다. 축산업의 탄소배출은 기술 혁신으로도 감소시킬 수 없다는 문제가 있다.

다섯째, 농촌이라는 공간은 가축분뇨 처리 문제, 재생에너지 문제, 농림축수산물 유기성 폐자원 문제, 환경과 경관 문제들이 모두 복합적으로 얽혀있는 곳이 되어버렸다. 유기성

44) 자료 : 통계청(2019), 트랙터 작업별 이용실적.

45) 주 : 트랙터 탄소배출량 : 70마력 트랙터 (배기량 4400cc) 기준으로 산정함.

46) 자료 : 통계청(2016~2020), 농업기계보유현황.

47) 자료 : 통계청(2017~2019), 시설채소 온실현황 및 생산실적-가온방식별 현황.

48) 자료 : FAO(2013), 축산업을 통한 기후변화 대응 보고서.

폐기물 매립금지, 해양투기 금지, 중국 등으로 수출이 금지되면서 육지에 있던 폐기물들은 오갈데없는 신세로 전락했기 때문에 농촌이란 공간은 불법으로 폐기물들이 쌓여있게 된 것이다.

유기성 폐자원의 핵심은 자연 순환으로 만들 수 있는 것, 재생에너지원으로 만들어서 '돈'이 될 수 있다는 점을 강조하는 것이다. 바이오가스화, 고체연료화는 통합적으로 처리하면 신재생에너지 비중을 향상시킬 수 있고 탄소중립으로 갈 수 있는 길이 된다.

음식물류폐기물, 가축분뇨, 하수슬러지 등 유기성 폐자원 처리를 하는 곳이 바이오가스 시설인데 전국적으로 바이오가스시설은 110개소로서 충남은 통합소화형 6개소(논산시 논산계룡축협 자원순환농업센터, 홍성군 농업회사법인 (주)기반, 청양군 칠성에너지영농조합 법인, 아산시 바이오에너지팜아산, 서산시 자원순환형바이오가스화시설, 서산시 서산하수 처리장)만 있다. 지역 내에서 공급되는 양에 비해 처리시설 기반이 턱없이 부족한 형편이다⁴⁹⁾.

최근 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스의 생산 및 이용 촉진법안이 발의(임이자 의원 대표발의, 2021)⁵⁰⁾되어있기에 주목할 필요가 있다. 모든 유기성 폐자원을 바이오가스로 전환하여 재생에너지 향상, 농촌의 순환경제, 기후변화 대응, 탄소중립에 한발자국 다가서는 근거를 마련한 것이다. 충남의 농업과 농촌은 이 부분에 사활을 걸어도 될 만큼 자원은 충분하다.

- | |
|---|
| <p>가. 유기성 폐자원을 분뇨, 가축분뇨 등으로 정의하고 바이오가스를 재생에너지 중 유기성 물질을 변환시켜 발생하는 가스로서 정의</p> <p>나. 지방자치단체의 장으로 하여금 관할 구역에서 발생하는 유기성 폐자원의 배출 및 처리사항을 파악하도록 하고 사업자가 바이오가스 생산에 적극 참여하도록 시책을 강구하도록 하며, 국가로 하여금 바이오가스 생산 및 이용에 관한 기술의 연구개발을 지원하도록 하는 등 그 책무 규정</p> <p>다. 환경부장관이 국가 전체의 유기성 폐자원 발생량, 회수량 및 바이오가스 생산량 등 유기성 폐자원 및 바이오가스에 관한 통계를 매년 작성하도록 근거 마련</p> <p>라. 바이오가스 의무생산자의 바이오가스 생산 목표 및 생산 목표 달성도 측정에 관한 사항 규정</p> <p>마. 바이오가스 생산 목표를 달성하지 못한 바이오가스 의무생산자에게 유기성 폐자원 처분부담금을 부과할 수 있도록 근거 마련</p> <p>바. 바이오가스 생산 목표의 설정 및 이행 관리, 유기성 폐자원 및 바이오가스에 관한 통계 관리 등의 업무를 수행하는 바이오가스센터의 설치운영 근거 마련</p> |
|---|

자료 : 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스의 생산 및 이용 촉진법안(임이자 의원 대표발의, 2021.09.01.).

49) 자료 : 환경부(2020), 2020년 유기성폐자원 바이오가스화시설 현황.

50) 자료 : 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스의 생산 및 이용 촉진법안(임이자 의원 대표발의, 2021.09.01.).

② 탄소중립 기술혁신을 위해서 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, **농기계의 최적 운영정보 공유 및 자율작업 기술 확보를 통해 연료 소비량을 최소화할 수 있는 농기계 활용법을 제시하고 운영한다**(〈그림 4-6〉 참고).

유럽의 농기계 산업 조합(CEMA) 보고서⁵¹⁾에 따르면 농기계를 활용한 작업 수행시 작업 최적경로를 설정하고 자동 조향 기술을 활용하여 경운작업, 방제작업, 파종작업 등을 수행할 경우 시간과 연료 소모량을 40%이상 감소할 수 있고, 방제 작업의 경우 방제액 사용량을 18%까지 절감할 수 있다고 보고 하였다. 또한 작업 위치, 작업 동선, 작업 종류, 연료 소비량 등을 기록하여 공유할 수 있다면 연료 소비량을 최소화하여 동일한 작업을 할 수 있는 방안이 도출될 수 있다. 이를 농기계 작업자들에게 공유한다면 탄소 발생량을 최소화 하면서 동일한 작업을 수행하는 것이 가능할 것이다.

현재 농기계의 운영정보를 취득하는 센서 기술과 데이터를 저장하고 공유하는 클라우드 기술은 확보되어 있다. 자율작업 기술은 조금 더 연구 개발이 필요한 실정이다.

먼저 충남 지역 내에서 작업하는 농작업 기계들의 작업 정보들을 취득하여 분석하는 사업을 추진하고 이를 바탕으로 농작업 기계의 탄소중립 운영 방안 지침 등을 만들어 제공할 수 있을 것이다. 동시에 농가 인력 감소 및 더 정밀한 농작업을 위한 자율작업 농기계에 대한 R&D 지원 방안을 마련한다.

〈그림 4-6〉 일본 Yanmar社の 자율 농작업 및 정보 관리



자료 : Yanmar 홈페이지(<https://www.yanmar.com/global/news/2019/07/24/57967.html>, 검색일자 : 2021.10.01.)

51) 자료 : CEMA(2017). Smart Agriculture for All Farms.

둘째, **스마트팜의 과도한 냉난방 운영 자제 유도 및 신재생에너지 활용 지원**을 통해 시설원에 탄소 배출을 줄일 수 있다(〈그림 4-7〉 참고).

스마트팜 산업은 작물의 생육환경을 인위적으로 조절할 수 있는 첨단 기술을 활용하여 원하는 시기에 농산물을 생산해 낼 수 있다. 하지만 이로 인하여 최근 제철과일이라는 용어가 무색할 만큼 많은 과일 및 과채류들이 본래의 시기보다 앞당겨 출하되고 있고 이 시기는 점점 더 앞당겨 지고 있다. 이와 같은 현상은 빨리 시장에 내놓을수록 비싼 값에 농산물을 팔 수 있기 때문이다.

하지만 농작물의 출하시기를 앞당기기 위해서는 스마트팜에 많은 냉난방 에너지가 투입된다. 결국 소비자는 같은 농산물을 소비하면서 과도한 탄소를 배출하고 있는 셈이다. **제철과일, 과채류에 대한 가격보상 제도, 탄소 배출 절감에 따른 보상 제도 등을 마련한다면** 탄소 중립을 위한 선순환 스마트팜 운영이 가능할 수 있다.

그럼에도 불구하고 겨울철 또는 여름철에 스마트팜을 활용한 농작물 생산은 반드시 되어야한다. 따라서 기존의 화석연료 기반의 냉난방 기술에서 신재생에너지 기반의 냉난방 기술로 신속히 전환해야 한다. 현재 시설원예에서 사용되는 신재생에너지는 지열이 대부분인데 지열을 통한 냉난방 활용 면적이 전국적으로 2017년 229 ha에서 2018년 409 ha로 늘었다가 다시 2019년에 237 ha로 급감하였다⁵²⁾. 어떤 문제가 있는지 확인하는 것이 필요하여 이를 바탕으로 **지열, 공기열, 폐열, 태양열 등의 신재생에너지 활용 스마트팜에 대한 지원**이 탄소중립을 위해서 중요하다.

52) 자료 : 통계청(2017~2019), 시설채소 온실현황 및 생산실적-가온방식별 현황.

The diagram illustrates a water recycling system with three main components: a Greenhouse, a CHP (Combined Heat and Power) unit, and a Water Treatment Facility, all situated above a River.

- Greenhouse:** Labeled "GREENHOUSE". It contains plants and is described as being "warming via heat pumps using waste heat from water recycling centres".
- CHP (Combined Heat and Power):** A central unit that generates "Combined Heat and Power ('CHP') powers heat pumps. CO₂ generated by CHP transferred to greenhouse to be recaptured by plants." A green arrow labeled "CO₂" points from the CHP unit to the greenhouse.
- Water Treatment Facility:** Labeled "WATER TREATMENT FACILITY". It is described as having "Water outflows from water recycling centres cooled to the benefit of river ecosystem".

The system is powered by a **HEAT PUMP** that circulates water between the river and the greenhouse. The cycle is numbered 1, 2, and 3:

- 1:** "Greenhouses warmed via heat pumps using waste heat from water recycling centres." (Blue arrow from river to greenhouse).
- 2:** "Water outflows from water recycling centres cooled to the benefit of river ecosystem." (Red arrow from greenhouse to river).
- 3:** "Combined Heat and Power ('CHP') powers heat pumps. CO₂ generated by CHP transferred to greenhouse to be recaptured by plants." (Red arrow from CHP to greenhouse).

The **RIVER** is at the bottom of the diagram, with blue wavy lines representing the water surface.

셋째, 축산 사육 두수의 합리적인 조절을 위한 정책이 필요하다(〈그림 4-8〉 참고).

제4장 기본구상과 정책과제 123

〈그림 4-8〉 미국 AniTrace社의 동물 복지 사육을 위한 ICT 시스템



자료 : AniTrace 홈페이지(<http://www.anitrace.net/>, 검색일자 : 2021.10.05.)

넷째, 농촌의 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스시설⁵³⁾, 고체연료화시설⁵⁴⁾ 도입을 적극적으로 추진한다. 향후 지역별 탄소총량제 등이 도입되면 시군별 의무적으로 계획을 수립하고 시설을 도입하게 될 것이다(김완주, 2021;정희규, 2019)⁵⁵⁾(〈그림 4-9〉 참고).

시군별로 바이오가스시설 건립을 단계적으로 추진한다. 특히 가축분뇨가 많이 발생하는 지역, 음식물폐기물이 많이 발생하는 도시지역, 농림부산물⁵⁶⁾이 많이 발생하는 농촌지역 등을 중심으로 관련한 시설을 전면적으로 도입한다. 화력발전소나 중공업시설이 있는 지역 중심으로 고체연료화시설 건립도 동시에 추진한다. 바이오가스시설로부터 나오는 에너지원으로 발전소 연료를 사용하고 시설하우스도 가동할 수 있다. 시설을 도입한 지역에는 바이오가스를 공공시설(마을회관, 경로당, 노인회관 등) 중심으로 무상으로 공급하는 등 실질적인 보상과 혜택이 돌아가도록 한다.

관건은 입지선정이다. 지역주민들의 반발과 저항이 해당사업을 유치하는데 가장 큰

53) 주 : 바이오가스는 ‘메탄발효’라고 하는데 유기성 폐자원(유기물)을 혐기성 소화를 통해 분해처리하고 분해과정에 메탄이라는 에너지를 회수, 생산된 메탄가스를 열 에너지원 등으로 직접 활용하거나 발전에 의하여 전기를 생산하는 에너지원임. 혐기성 소화 후 발생하는 고농도의 소화액은 정화처리하거나 액비화합(정희규, 2019).

54) 주 : 고체연료화 기술은 유기성 폐자원에 함유되어 있는 수분을 건조시키면 고체형태의 연료를 생산할 수 있음. 건조설비의 연료로서 화석연료(LNG, 벙커CU, 중유 등), 바이오가스, 전기 등을 이용하는데 바이오가스로부터 생산된 고체연료를 발전시설의 연료로 사용하면 효과가 극대화됨. 정화, 바이오가스화 등과 달리 고체연료화 과정에서 발생하는 부산물은 거의 없음(정희규, 2019).

55) 자료 : 1. 김완주(2021), 가축분뇨와 음식물류 폐기물의 통합 바이오가스 시설 최적 운영 방안, 한밭대학교 박사학위논문.

2. 정희규(2019), 가축분뇨 바이오에너지화의 과제 : 가축분뇨 바이오에너지화의 현황과 대응 과제, 국회기후변화포럼 제38차 정책토론회 자료집.

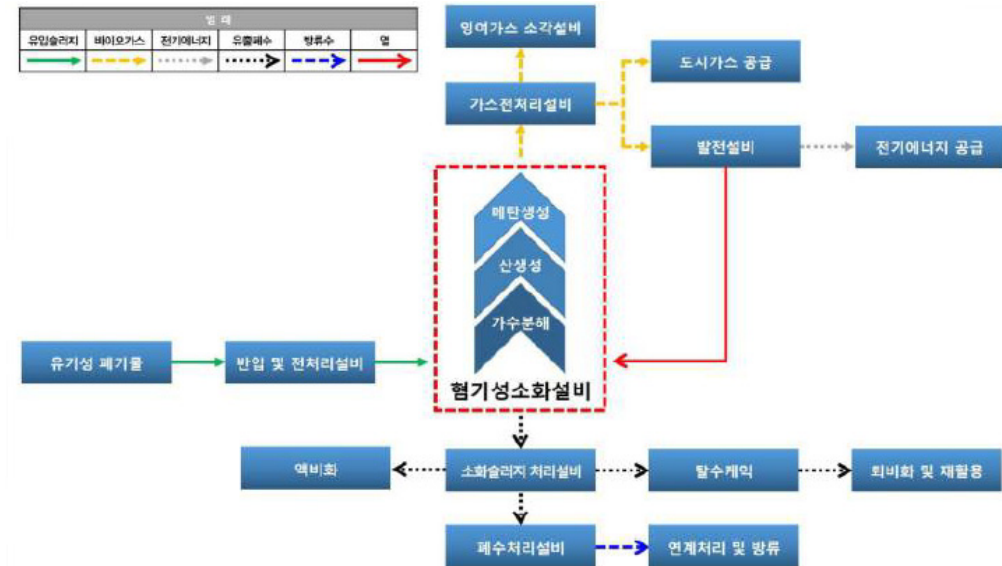
걸림돌로 작용할 것이다. 걸림돌을 해결하기 위해서, 그리고 2030 탄소중립을 실현하기 위해서 시민들 대상으로 에너지와 환경을 주제로 한 일상 속에서의 교육과정과 교육기회가 만들어져야 할 것이다. 관련 시설이 도입되는 지역에만 국한할 것이 아니라 시민사회 전체가 지혜를 모아가도록 추진해야 한다. 그리고 특정지역에서 모범사례들이 도출되고 신뢰를 주어야 시민들이 이 이슈에 동의하고 찬성할 것이다.

참고로 농촌에 유기성 폐자원 실태는 다음과 같다.

가축분뇨를 자원화한 퇴비화와 액비화는 농지로 환원되지 못하고 살포지 부족 등 수요처 확보가 곤란한 상황이 되어서 가축분뇨의 적체로 인한 악취유발, 초미세먼지 전구물질로 작용, 수질 및 토양오염 악화 등의 문제로 이어지고 있다. 그리고 농산물, 임산물, 축산물, 수산물을 판매하고 난 뒤 유기성 폐자원(부산물로서 줄기, 뿌리, 잎, 나무, 어패류 껍질, 폐사축, 음식물쓰레기 등)은 남아도는데 농지로 환원되지 못하고 쓰레기 형태로 버려지고 내팽개쳐지고 있다.

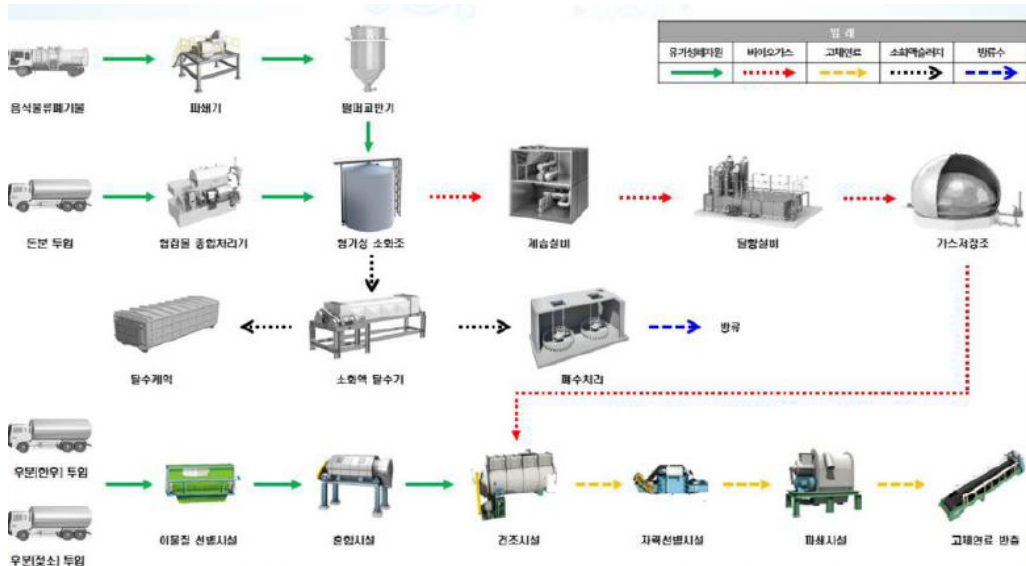
농촌에는 가축분뇨부터 농림축수산물 부산물에 이르기까지 유기성 폐자원이 넘침에도 불구하고 자연으로 순환하지 못하고 쓰레기가 되어서 각종 환경문제를 유발하고 경관을 훼손하고 있다. 유기성 물질의 순환으로 돌아가는 생태계 자체가 탄소배출원 등으로 끊겨 버린 것이 원인이다.

〈그림 4-9〉 가축분뇨 바이오가스화 공정도(예시)



자료 : 정희규(2019), 가축분뇨 바이오에너지화의 과제 : 가축분뇨 바이오에너지화의 현황과 대응 과제, 국회기후변화포럼 제38차 정책토론회 자료집.

〈그림 4-10〉 가축분뇨 바이오가스를 열원으로 하는 고체연료화 공정도(예시)



자료 : 정희규(2019), 가축분뇨 바이오에너지화의 과제 : 가축분뇨 바이오에너지화의 현황과 대응 과제, 국회기후변화포럼 제38차 정책토론회 자료집.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

“탄소중립 기술혁신” 추진을 위해서는 기후환경 담당부서, 농업기술원을 포함한 농축산 담당부서, 산업경제 담당부서가 협력하여 정책을 수립 및 추진해 나아가야 한다. 세부 제안된 정책과제 별로는 다음과 같은 추진체계가 필요하다.

농작업 기계의 탄소중립 운영 방안 지침을 위해서는 농업기술원을 포함한 농축산 담당부서, 산업경제 담당부서 간 협력이 필요하고 자율작업 농기계에 대한 R&D 지원을 위해서는 기후환경 담당 부서와 산업경제 담당부서의 협력이 필요하다.

제철과일, 과채류에 대한 가격보상 제도, 탄소 배출 절감에 따른 보상 제도 등의 마련을 위해서는 기후환경 담당부서와 농축산 담당부서의 협력이 필요하고, 신재생에너지 활용 스마트팜에 대한 지원에는 기후환경 담당부서, 농업기술원을 포함한 농축산 담당부서, 산업경제 담당부서의 협력이 필요하다.

동물 복지 축산을 위한 ICT기술과 로봇기술의 개발 및 보급을 위해서는 농업기술원을 포함한 농축산 담당부서와 산업경제 부서 간 협력이 필요하고, 가축 전염병 발생시 동물 복지 농장의 가축 살처분을 면제해주는 정책 도입을 위해서는 농축산 담당부서가 중앙부처(농식품부)와 협력하여 추진할 수 있다. 제도개선을 건의하는 것도 필요하다.

바이오가스시설, 고체연료화시설 도입은 농림축산국 축산과, 에너지 및 경제담당 부서, 환경 담당부서 등이 협력해서 추진한다. 공모사업에 선정되기는 어렵지 않을 것이나 입지 선정이 가장 큰 관건이므로 공동체 담당부서와 같이 기획단계에서 협업하는 것이 중요하다. 주민들과의 소통, 의견수렴, 투명한 정보공개 등 절차는 오래 걸리더라도 착실하게 추진하는 것이 가장 빨리 진행할 수 있는 길이다.

또한 각각의 정책 마련 시 관련 농가, 기관, 서비스업체, 기술개발업체 등의 의견 수렴하고 반영하여 정책 추진 시 마찰을 줄일 수 있을 것이다.

5) 탈탄소농업을 위한 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

기후위기 시대를 맞으면서 농업 분야의 기후변화 대응의 노력들이 필요한 시점이다. 지구 온실가스 배출량 중 농업과 토양 사용에서 오는 발생량은 약 24%(전기와 열 생산 분야: 25%, 일반산업 분야: 21%)로 알려져 있는데(환경부, 2020 국가 온실가스 인벤토리 보고서, 2021), 이 가운데 흙은 온실가스를 배출만 하는 것이 아니라 탄소흡수기이자 탄소저장고의 기능도 함께 수행하고 있다. 그 양은 자그마치 대기 탄소저장량의 3배에 해당된다. 지금과 같은 기후위기 시대에 탄소중립을 위한 흙의 탄소격리 기능은 그 역할과 가치를 재조명해야 하는 상황으로, 이러한 탄소격리 기능은 결과적으로는 생물다양성을 유지시키고 확대하기 위한 유력한 수단이라고 할 수 있다.

농업은 토양 탄소관리와 가장 밀접한 연계가 가능한 영역으로 농작물의 뿌리와 토양 속의 다양한 유기물을 통해 탄소를 땅속으로 흡수하고 토양관리를 통해 탄소를 격리함과 동시에 작물의 생산성 증진을 가능하게 한다. 탈탄소농업은 중요성과 필요성이 더욱 더 증대되는 상황이라고 할 수 있다.

② 탈탄소농업을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 탈탄소농업을 위해서는 탄소격리와 작물 생산성을 증진하는 농경지 탄소격리 프로젝트를 실시할 수 있다. 이를 위해 탄소중립저장격리 등 저탄소 농법 확대가 필요하며, 세부적으로는 흙 살리기 농법 확대, 토양유실 감소 농법 적용, 작물사이재배, 유기비료 사용, 무경운 또는 최소경운 농법 적용, 물떼기, 볏짚환원 등 양분 순환, 동계작물심기, 계단식 농법, 섞어심기(윤작·혼작·녹비·피복작물), 완숙퇴비 등을 고려해볼 수 있다.

둘째, 바이오차(Biochar)를 이용한 토질개선 및 탄소격리 사업을 시범적으로 적용해 볼 수 있으며 이는 농림축산식품부 현장보급형 탄소중립전략에 포함될 예정이다. 농지와 관련해서는 농경지 특성별 녹비, 지표식물 식재사업이 토양과 농지, 교육과 연계될 필요가 있다. 유기농, 친환경, 관행농, 농산물 기준치 초과 농경지 등 농촌 환경교육 사이트로 연계하고 활용하도록 한다. 또한 식물 이용 토양복원과 농경지 관리 차원에서는 정화식물 식재 시범사업과 사후 모니터링을 실시하도록 하고 농산물 기준치를 초과하는 농경지나 오염 농경지, 오염 우려 지역 주변 농경지 등을 농촌 환경교육 사이트로 연계하여 활용하도록 한다.

또한 기후변화 대응 농촌지역 표토 보전 및 농지 재이용 사업을 실시하여 기후변화 대응 및 토양훼손 관리 기반을 조성하도록 한다.

셋째, 농촌과 도시를 연계하는 토양농장 조성 및 확대가 필요하다. 이를 위해 (i) 농촌에서 가꾼 건강한 흙을 도시농업 및 도시텃밭 조성을 위해 활용하는 토양농장 테마 사업을 제안하고자 한다. 토양농장 사업은 도시농업과 친환경 농업 지역 건강토양 조성을 연계하고자 하는 것으로 우선 토양농장에 대한 기반 구축 수요 및 실태조사를 실시하고 도시농업 수요와 건강토양 조성을 연계하는 플랫폼을 구축하도록 한다. 이에 따라 유기농업을 포함하는 친환경 농업 농장과 토양검정기관(농업기술원 및 지자체 농업기술센터, 농산물품질관리원 등), 도시농업지원기관 등과 협력하여 토양농장을 운영하도록 한다. 이를 체계적으로 관리하기 위해 건강토양 협의체를 구성하고 충청도 관련 공무원과 전문가, 농가, 시민단체, 지역 주민 등으로 구성된 민간협의 체계를 마련한다.

(ii) 아이들을 대상으로 한 아이들이 즐거운 흙 놀이터 조성을 제안하고자 한다. 아이들이 만질 수 있는 건강한 지역 토양 기준을 마련하고 시범적으로 운영하도록 한다. 대상지로는 신규 또는 기존 공원, 놀이터, 숲 유치원과 연계하여 조성하고 세부적으로는 흙으로 만든 놀이시설과 조형물을 제작하도록 하며 이를 활용한 축제 등을 시행하도록 한다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

담당 부서는 농림축산국의 농업정책과나 식량원예과, 농촌활력과 및 농업기술원과 지자체 농업기술센터 만이 아니라 기후환경국의 기후환경정책과 등도 함께 연계하여 추진하도록 한다. 여기에 현장에서의 사업 추진과 관련하여 탈탄소농업 (농)민·관·학·연 네트워크를 구축하여 전문가를 포함하여 농업 현장의 의견을 적극 반영하고 사업의 효율적인 운영과 관리 및 사업 전반에 대해 논의해 가는 구조를 만들도록 한다.

특히 4차 산업혁명 융합기술을 활용하고 데이터에 기반한 디지털 지역농업 혁신을 추진하기 위한 혁신적인 방안 모색이 필요하다. 충남의 경우 온실가스 배출이 많은 발전분야 업체가 위치하고 있어서 농업기술실용화재단에서 시행하는 ‘농업-기업 간 상생형 온실가스 감축사업’과 배출권거래제 외부사업으로 활용하는 방안을 적극적으로 확대할 필요가 있다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 환경중심 충남농정

■ 추진전략 : 탈탄소농업

■ 정책과제명 : 로컬푸드 확대 및 생태농업 실현화

■ 제안자 : 농민 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

기후위기의 심화로 인해 농업의 생산 유통의 전면적 변화가 요구되고 있다. 이 문제에서의 핵심은 다음과 같다.

첫째, 자급률이 낮은 문제에서 출발해야 한다. 국가 전체적으로 식량자급률의 취약성으로 인해 수입 농산물이 80% 가까이 차지하며 이는 식품의 이동과정에서 상당한 양의 탄소가 발생함을 의미한다. 또한 기후위기로 인해 각국의 식량수급의 문제가 발생하였을 때 우리의 식량안보에 큰 위협이 될 문제를 안고 있음을 나타낸다. 따라서 자국의 식량자급률을 높이는 문제가 매우 중요하게 대두된다. 이것은 지방정부의 입장에서 지역 내 로컬푸드 확대를 통한 지역 내 생산과 지역 내 소비를 확대하는 농산물의 비율을 늘리는 정책문제로 풀어야 한다.

둘째, 농업은 탄소를 배출하는 산업이며 동시에 흙을 통해 탄소를 흡수하는 산업이라는 인식에서 대안을 마련해야 한다. 이제까지 규모화 농정을 통해 대형농기계와 화학비료, 농약, 제초제 등의 사용을 통해 생물다양성을 해치고 화석연료를 기반으로 한 영농으로 탄소를 배출하였다면 생산과정의 전환을 통해 흙의 탄소 흡수율을 높이는 영농방식으로 전환해야 한다.

셋째, 현행 농업 생산방식에서의 친환경적인 방식을 생태적 방식으로 전환하기 위한 사업에 집중해야 한다. 이것은 시간을 두고 진행하는 방식이 아니라 일시에 집중지원을 통해 전면전환을 목표로 해야 한다.

② 세부 실행과제

첫째, 지역 내 로컬푸드 확대를 통해 생산과 소비의 자급률을 높이기 위한 총체적 대안을 마련한다.

(i) 지역내 자급률 목표를 설정해야 한다.

목표가 없는 대안은 없다. 하지만 이제까지의 충남 농업은 단작화 또는 특작화를 통해 유통경쟁력을 확보하는 것을 주요정책으로 하여왔다. 이것을 전면 전환하고 기후위기 시대에 맞는 다양성 있는 농업 생산을 추진해야 한다.

(ii) 학교급식 및 공공급식 체계를 전면적으로 로컬푸드 공급체계와 연계해야 한다.

학교급식 및 공공급식 식자재를 100% 지역 내 생산 농산물로 공급하기 위한 작부체계 구축 및 공급체계를 갖추기 위한 관련 체계를 만들어야 한다. 또한 이의 중요성을 도민과 공유하기 위한 교육 시스템을 갖추어야 한다. 학교급식센터를 설립하고 학교급식 사업을 추진하고 있으나 로컬푸드 식자재 확대가 지지부진한 것은 이에 대한 교육 및 지역민들과의 이해와 협의의 부족에서 비롯된다는 원인 파악을 분명히 할 필요가 있다.

로컬푸드 매장 및 농민장터 등을 상설화하고, 지역 내 체험 및 지역농가와 학교, 기업 간의 연계 프로그램들도 다양하게 마련해야 한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 환경중심 충남농정

■ 추진전략 : 탈탄소농업

■ 정책과제명 : 로컬푸드 확대 및 생태농업 실현화

■ 제안자 : 농민 그룹

둘째, 농업의 생태적 능력을 높이기 위한 생산방식에서의 전면 전환이 필요하다.

(i) 충남도만의 저탄소 인증체계를 갖추고 저탄소 농업에 대한 충남도의 의지를 분명히 해야 한다.

기존의 친환경인증은 농약과 비료의 상용과 검출유무가 중요한 내용으로 탄소 배출 및 농업 자체의 친환경성과는 직접적 연계가 없다. 자체 발효 퇴비를 만들고, 경운을 최소화하고, 지하수 사용을 제한하는 등의 내용을 포함하여 충남도만의 저탄소 인증체계를 갖추어야 한다.

(ii) Plastic Free 농업, 지하수 Free 농업, 생물다양성 농업을 위한 농자재 지원에 파격을 가해야 한다.

우리의 농업은 비닐멀칭, 농자재의 비닐포장, 비닐하우스의 사용 등 곳곳에서 플라스틱 사용이 만연하고 있다. 이를 친환경적 농자재로 전환해야 한다. 비닐멀칭을 종이멀칭으로, 농자재의 비닐포장을 종이포장으로 바꾸어야 한다. 현재 종이멀칭은 50% 보조가 되고 있으나 여전히 비닐멀칭에 비해 10배가량 비싸 농민들이 접근하기 어려운 조건이다.

지하수 Free 농업을 시행해야 한다. 전 세계에서 아이슬란드 보다도 비닐하우스 등 시설원예단지가 많은 국가가 우리이며, 우리나라에서도 지하수 사용이 가장 많은 지자체가 충남도로 알려지고 있다. 대부분 농업용수로 사용되고 있다. 이미 지하수를 파도 나오지 않는 지역이 늘고 있으며 이는 우리 토양이 사막화 되고 있음을 의미한다. 빗물통 지원 사업, 빗물 포집기술, 농업용수 선진화 등을 통해 지하수 사용을 줄이기 위한 전면적인 농업용수 개선사업에 뛰어들어야 한다.

(iii) 생물다양성을 구현하기 위한 노력을 해야 한다. 토종종자 재배를 장려해야 하고, 제초제 및 농약사용을 줄이기 위한 농작업 대행 및 기술지원에 나서야 한다.

셋째, 가족농(소농)이 지구를 식힌다는 철학으로 정책을 펼쳐야 한다. 생태 농업으로 전환은 결국 가족농에 의해 실현된다. 다양성에 기반한 농업을 위해 규모화와 기계화, 화학비료와 농약에 의존한 농업생산방식에서 가족농의 생태적 생산방식으로 전환되어야 한다. 이 중심에는 가족농, 농민이 있다. 농업의 공익적 기능에 대한 보상인 농민수당을 실질화 하여야 한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

(i) 협력과 합의가 중심이어야 한다. 기후위기는 인류 생존의 문제라고 하면 어느 일주체의 문제가 아닌 모두의 문제이며 전체 농민이 마음을 모아 생태농업 저탄소 농업을 결심하고 풀어야 한다. 여기에는 경종 축산이 따로 있지 않다. 지속적으로 합의하고 풀 수 있는 민주적 토론과 합의의 장이 필요하다.

(ii) 일시적인 연구용역이 아니라 이 사업을 지속적으로 연구하고 풀기 위한 정책부서를 두어야 한다.

(iii) 민간이 정책의 중심이 되어 풀 수 있도록 제도적 뒷받침이 되어야 한다.

6) 통합환경을 위한 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

친환경 농업 및 물, 흙 등 환경보전은 서로 밀접한 연관관계에 있으며, 농업과 환경의 선순환을 통해 상호 지속가능성을 제고할 필요성이 증대되고 있다. 그럼에도 불구하고 하천 주변 토지 이용이 주로 논 지역인 일반적인 농촌 지역의 경우 하천변 농경지는 기존의 경작 방식인 관행농법을 그대로 적용함에 따라 홍수 시 침수가 되면 여과 없이 그대로 토사와 각종 영양물질, 화학물질이 수계로 들어가게 되어 하천수질에 피해를 주게 된다. 특히, 경작시 발생하는 표토의 교란, 추수 후 다음 경작까지의 농지 방치, 토양개량을 위해 비료나 가축배설물 등의 토층상부에 살포, 살충제 살포, 관개용수의 공급 등이 주 오염원이 될 수 있다. 이에 강우 시 농약 및 비료잔류물 유출 저감, 농경지에 의한 비점오염 부하 경감, 농업지역 건강한 토양 조성 등의 필요성이 상당 부분 제기되는 상황이라고 할 수 있다. 축산과 관련해서는 토양은 물론 악취 측면에서도 농촌 지역에 미치는 영향이 적지 않다. 축산의 분뇨의 경우 순환을 위한 좋은 원료가 될 수 있음에도 불구하고 경축 순환의 노력이 아쉬운 현실이다.

이에 자연환경과 조화를 이루는 농업, 그리고 축산과 물, 흙이 함께 공존할 수 있는 통합환경을 고려한 사업 발굴을 통해 농경생태계의 다양성 확대 및 환경보전에 대한 의식을 고취하고, 물-흙-농축산업-생태-사람이 더불어 사는 농촌 지역으로 거듭날 필요가 있다.

② 통합환경을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

우선 축산·환경 공존 프로젝트를 실시한다.⁵⁶⁾

(i) 저밀도 가축사육환경을 조성을 위하여 “가축사육환경이 양호한 축산업자, 축산법에 의거한 정확한 사육밀도 기준 준수 축산업자, 최근 3년 간 주민민원이 발생하지 않는 축산업자”를 지자체 보조사업 대상선정 시 기준 추가하고 이들에게 인센티브를 부여한다. 아울러 소규모 축산농장의 집중관리와 보호, 축산단지화 조성을 통한 2중 전략을 취한다.

56) 자료 : 강마야.김기홍.이도경.오혜정.한승석.백승희.박현진.유무상(2020), 지역단위 양분관리 시범사업(I) : 홍성군 양분관리 시범사업 시행계획, 국립환경과학원 연구용역 최종보고서.
주 : 위 자료를 저자가 일부 인용, 재구성함.

(ii) 경축순환농업 시범마을을 조성하고 축산환경리빙랩을 운영한다. 가축분뇨 처리가 어려운 소규모 축산농가를 염두에 둔 경축순환모델을 개발한다. 마을단위 공동퇴비장 및 액비자원화 시설 설치, 마을단위 퇴비공동운영관리조직 운영, 생물다양성 지표를 활용한 자연순환 체험마을조성 등 농촌정책과 결합, 축산환경리빙랩 방식의 운영을 통해서 마을주민 외에도 다양한 인적구성(활동가, 정책전문가, 행정기술전문가 등)이 참여하여 전개한다.

(iii) 지역양분관리제를 적극 도입한다. 지역단위에서 소화가능한 수준의 가축사육규모, 양분의 투입과 산출이 적정한 균형을 이루는 수준의 가축사육규모를 이행해야 한다. 가축으로부터 나오는 퇴액을 양질의 양분으로 만들고 이는 다시 경축순환농업으로 이행할 수 있도록 발작물 및 시설원에 작물 재배 확대 등 농업의 생산구조도 전환토록 유도한다.

다음으로 물-토양-농사의 통합농촌환경 구축을 위해서는 다양한 영역을 함께 연계한 사업을 구상해 볼 수 있다.

첫째, 농업-물-흙을 연계한 사업으로는 지속가능 물-흙-농업 프로젝트 테스트 베드를 선정하여 시범사업을 제안하고자 한다. 충남의 주요 수원 및 하천과 지역상의 생태적 가치, 친환경 농업 실천 지역 등을 고려하여 핵심지역을 테스트 베드로 선정하고 시범사업을 진행하도록 한다. 중앙 정부의 농업환경보전사업과 비슷한 형태로 물과 토양을 배려한 친환경적 농법 실천은 기본으로 하고 그 외에 지역의 생태를 고려하여 생태둑병(논 저류지 조성)이나 내 집 앞 실개천 살리거나 건강한 흙을 이용한 테마 사업 등을 진행해보도록 한다. 여기에는 친환경적 사업이 들어감과 동시에 발원지 팻말이나 친환경지구 팻말 설치 등을 통해 테스트 베드의 중요성을 확산시키는 노력도 함께하도록 한다.

둘째, 농업과 물을 연계한 사업으로는 농업비점오염원 저감을 위한 생태농수로+생태둑병(논 저류지) 조성을 제안하고자 한다. 생태농수로 조성 및 생태둑병을 통해 수질오염물질을 저감하고 다양한 생물 서식공간 제공하도록 한다. 생태둑병은 COD 기준 약 61.5%의 저감 효과가 있으며 이를 위해 논 1ha당 0.02ha가 필요(농촌진흥청, 2012)하다는 조사 결과가 있기도 하다. 주요 하천 및 수혜 하천 유입 농수로 하단부에 우선적으로 설치하며 연차별로 확대하여 설치해 가도록 한다. 둑병 크기 및 형태에 따라 수질정화 식물 식재를 병행 실시하고, 유역의 참여 농가를 파악하도록 하며 설치 효과에 대해서는 평가를 통해 확산을 유도하도록 한다.

셋째, 이러한 통합환경을 관리하기 위해 민간 차원에서는 친환경농업지역 환경 탐사대를 조직하여 전문가 및 주민 등의 참여로 지역의 수질·토양·생태 여건에 대해 모니터링 하도록 하고 이를 교육하고 실천하는 기반을 만들도록 한다. 여기에는 인근 학교와 관련 시민단체도 연계하여 진행하도록 한다. 시행 결과는 친환경 농업 지역 생태문화지도를 제작하여 농업, 수질, 생태, 토양, 역사, 문화 자원 정보 등을 포함하여 주민과 함께 만들어가도록 한다. 여기에 더불어 친환경농업-수질-토양-생태계 융복합 연구 수행도 이루어져야 할 것이다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

담당 부서는 농림축산국의 농업정책과나 식량원예과, 농촌활력과, 축산과 만이 아니라 기후환경국의 기후환경정책과와 물관리정책과 등도 함께 연계하여 추진하도록 한다. 여기에 현장에서의 사업 추진과 관련하여 통합환경 (농)민·관·학·연 네트워크를 구축하여 탐사대와 연계하여 사업의 효율적인 운영과 관리 및 사업 전반에 대해 논의해 가는 구조를 만들도록 한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 환경중심 충남농정

■ 추진전략 : 통합환경

■ 정책과제명 : 농촌마을 원림(園林) 프로젝트

■ 제안자 : 전문가 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

시대적 변화에 따라 농업, 농촌을 바라보는 국민의 관점 역시 변화한다. 단위면적당 생산량을 중시하는 농산업주의 시대를 거쳐 경쟁력 있는 농업이라는 주제로 표현되는 후기산업주의를 넘어왔고, 지금은 농업, 농촌에 대한 사회, 문화, 환경적 가치를 중시하는 시대로 진입했다. 하지만 농업과 농촌의 여건은 이러한 사회적 요구에 대응하지 못하는 상황으로 진행되고 있다.

첫째, 농업생산성에 집중된 농업정책, 경제성 향상만을 목표로 한 농촌 정책은 농업(농민)과 농촌(주민)의 분리, 농민 소득 양극화라는 부정적 현상이 고착화되었다. 이와 더불어 70년대 이후 지속된 농촌 인구의 감소로 농촌 사회의 저밀도화, 초고령화는 사회서비스 붕괴로 인한 농촌사회 삶의 질 악화로 이어져 인구 감소의 악순환 사이클로 들어간 상태이다. 이는 단지 농촌 사회의 지속가능성이 사라지는 것만의 문제가 아니다. 농촌사회의 약화는 기존 농촌 사회의 공동체성에 의해 유지되어 온 농촌 환경의 악화, 경제성만 고려한 계획성 없는 무분별한 난개발(축사, 창고, 산림 훼손 등)이 이루어지고 있다. 농정 패러다임의 전환 의지와 무관하게 생산성 중심의 농업 구조 개편은 현장에서 여전히 가속화되고 있어 농지의 환경은 악화되고 이를 해결하자는 친환경농업은 전체 경작면적의 4.5%에 불과하고 확장 가능성 역시 기대할 수 없는 것이 현실이다. 이는 변화되는 사회의 요구에 농업, 농촌이 대응하지 못함으로써 국민의 농업, 한국 사회 유지에 필수적인 농촌이어야 하는 공익성은 차츰 감소하게 된다.

둘째, 도시화에 따른 농촌의 자연환경이라는 가치는 도시민에게 동경의 대상이 되고 있음에도 농촌 주민들에게는 무관심의 대상이다. 특히, 고령화와 인구 감소 그리고 단일 작목 중심의 농업의 대규모화는 쓰레기 처리부터 마을 유허 공간의 관리까지 한계점이 나타날 것이다. 이를 해결하기 위해서 다시 공공적 자원의 투입이 불가피해질 것이나 산림을 포함하여 국토의 대부분을 차지하는 농산촌 지역을 관리하기엔 한계가 있다. 특정한 관심을 받는 마을 환경은 대부분 오래 전 주민들의 노력으로 조성되고 유지되어온 자연 환경을 활용하여 혜택을 보는 사례는 있지만 향후 50년 후손을 위해 새로운 마을 자연환경을 조성하려는 노력은 흔하지 않다. 최근 베이버부머 세대의 퇴직은 향후 10여 년간 증가할 것이고 자연환경과의 생활을 동경하는 이들의 관심에 따라 농촌의 관계인구는 상당히 증가할 예상된다. 특히 충남은 수도권과 접근성이 높고, 경기도나 강원도와 비교하여 상대적으로 토지가격이 낮아 관계 인구로 이주가 차츰 증가할 것이고 이는 농촌 주민의 의지와 상관없이 농촌 사회에 영향을 줄 것이다. 개인적 생활 패턴에 익숙한 후주민은 마을 내 진입보다 외진 곳을 선택할 가능성이 높고 이는 신규 주택의 난립, 기존 농촌 주민과의 불협화음이라는 문제를 발생시킬 소지도 높지만 이를 긍정적으로 해결해 간다면 농촌과 농업의 새로운 가능성을 발견할 수도 있다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 환경중심 충남농정

■ 추진전략 : 통합환경

■ 정책과제명 : 농촌마을 원림(園林) 프로젝트

■ 제안자 : 전문가 그룹

셋째, 농촌 정주, 경관 환경을 개선하기 위한 부서별 다양한 사업들이 있다. 농림부의 농업환경보전 프로그램, 충남의 정주환경개선 사업, 농림부의 취락지구개선 사업 등이 있지만 이 사업들이 연계되지 못하고 사업마다 진행 주체가 불명확하여 진행과 성과에 한계를 가진다. 특히 마을 사업의 경우 마을 회로 진행되나 마을회는 청년, 부녀, 노인 등 세대별, 성별 모임으로 구성되어 있어 사업을 진행할 수 있는 법인격을 가진 주체가 형성되지 않아 사업 이후 관리, 발전 측면에서 한계를 가진다. 마을 단위로 이루어지는 소규모 사업은 대부분이 꽃길 조성, 정자 설치, 꽃밭 조성 사업으로 진행되고 있으나 동일한 한계를 가지고 비계획적, 단발성으로 진행되어 그 많은 사업의 성과가 마을에 축적되지 않고 소실되는 경우가 대부분이다.

원림(園林)은 “자연에 약간의 인공을 가하여 자신의 생활공간으로 삼은 것(다음 사진)”을 말하며, “그 안에 정자를 짓거나 나무나 꽃을 심어 정원으로 꾸미는 것”으로 한국의 독특한 정원 배치를 설명하는 대표적인 단어이다. 농촌의 농지(논, 밭, 임야)와 하천 등을 자연적으로 형성, 유지되는 공간으로 규정하고 이를 기본으로 마을에 적절한 인공을 가하기 위한 장기계획을 세우고 이를 시간을 두고 진행하고 이를 유지하는 노력을 통해 농업, 농촌의 공익적 기능을 높이고 마을 공동체 활성화 그리고 소규모 농가와 고령층의 일자리를 통한 양극화를 해소하는 방향으로 진행한다. 또한 정부사업으로 신축된 건축물의 관리와 원림의 관리를 연계하는 사회적경제 조직을 통해 마을 커먼즈를 지속적으로 유지, 확장할 수 있는 마을 내 시스템을 구축하여 마을 조직을 새롭게 재편해 나간다. 이를 통해 단순히 삶의 질이 떨어진 농촌의 농민, 주민으로 존재하는 것이 아니라 국토를 관리하는 주체라는 새로운 자부심과 사회적경제를 통해 스스로 농촌 삶의 질을 개선할 수 있다는 가능성을 보여줄 수 있다.

② 세부 실행과제이자 기본방향

- 마을 경관, 정주 환경 관련 기초, 광역, 중앙정부 사업을 연결, 통합하여 진행한다.
- 기본 사업으로 “농업” 환경보전프로그램을 “농촌” 환경보전프로그램으로 개념을 전환하여 진행하고, 이에 맞는 담당 부서를 결정한다.
- 농업환경보전 프로그램의 공동 활동을 중심으로 소규모 농민을 포함한 다수의 주민이 참여하는 마을공동체 활성화에 집중한다.
- 개인활동은 친환경농업으로 전환이 목표가 아니라 농지의 환경친화적 접근(제조제 비살포 등)에 집중하고, 마을 전체 농지에 대한 DB를 구축한다.
- 농촌마을 원림(園林) 프로젝트를 통해 농업환경보전프로그램 활동비와 청년활동가 지원 사업 등을 연계, 마을 환경 관리를 주도할 청년 일자리 마련, 주변 대학 및 귀농, 귀촌 희망 청년과 연계하여 교육을 통해 배치, 사무실 및 숙소를 먼저 준비한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 환경중심 충남농정

■ 추진전략 : 통합환경

■ 정책과제명 : 농촌마을 원림(園林) 프로젝트

■ 제안자 : 전문가 그룹

- 마을 또는 읍면 단위 장기(10년) 경관 계획 수립을 지원하고, 신규 마을은 원림 계획 수립을 위한 컨설팅 사업을 진행한다. 단, 전문 컨설팅 업체의 부족은 한계가 있다.
- 사업단위 (농촌형) 마을관리사회적협동조합을 설립한다. 사업 주체이며 주민자치회 산하 또는 마을회 산하 법인 조직으로 설립하고, 충남사경센터와 연계하여 설립 과정을 안내한다. 충남마을만들기 지원센터와 연계하여 마을 관리자 교육을 진행한다.
- 경관 조성에 필요한 모목, 모종 등을 재배, 판매하는 사회적경제 조직(마을 기업 등)을 설립하여 사업비가 마을 내에서 순환할 수 있는 체계를 구축하고, 마을관리사회적협동조합의 연대를 조직한다.
- (신규) 충남형 정주환경개선 사업을 복원하여, 농림부 취약개선사업을 준비하는 사전 사업을 준비한다. 취약 주택의 개선, 창고 및 비닐하우스 철거 등을 포함, 청년 또는 후주민을 위한 임대 주택 건축, 장대 임대한 빈집 수리, 향후 마을관리사회적협동조합이 위탁 관리, 운영함으로써 이용료를 통해 수익 모델을 창출할 수 있다.
- 농업환경보전프로그램(5년) 사업 종료 후 마을관리사회적협동조합의 수익으로 장기 경관 계획을 지속적으로 진행한다. 관리를 위해 노인일자리 사업과 연계하여 어른신들로 구성된 관리팀을 운영한다.
- 농림부 취약지구 개선 사업과 연결하여 수립된 경관 계획의 후반기 사업을 진행한다.
- 좀 더 강제력 있는 마을 경관협약으로 추진한다.(마을-지초-광역)
- 마을 경관 관리에 대한 중앙정부의 새로운 사업도 만들어질 것으로 예상되며 이를 위한 사전 준비 단계로 삼을 수 있다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

- 농림부 농업환경보전프로그램 충남도 기획단을 운영하여, 마을 별 준비단계를 지원한다.
- 농업환경보전프로그램 계획 수립과 마을 경관 장기 계획 수립 컨설팅을 지원한다.
- 농업환경보전프로그램 공동 활동 활성화 및 관리자 교육 및 조직을 구축한다.
- 농업환경보전프로그램과 충남 농촌형 마을관리사회적협동조합 설립을 지원한다.
- 농업환경보전프로그램과 마을 사회적경제 조직을 활성화한다.
- 농업환경보전프로그램과 충남도 정주환경개선사업을 통해 장기임대 빈집을 수리 지원한다.
- 마을관리사회적협동조합 활동을 통해 노인일자리 사업을 제시한다.
- 취약지구 개선사업과 연결한다.
- 경관 협약을 추진한다.

7) 통합돌봄을 위한 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

농어촌 지역의 고령화 문제는 고령자와 고령자들이 안고 있는 장애나 치매, 독거 등 문제와 중첩되어 도시 지역보다 물리적으로 열악한 환경 때문에 보건복지와 관련하여 더욱 취약할 수 있는 문제를 안고 있다. 최근에는 농어촌 지역의 고령자 등 취약계층에 대한 돌봄 서비스가 기존의 시설 중심에서 벗어나 개인의 삶의 공간인 자택을 중심으로 지역 차원에서 이루어져야 한다는 논의들이 확산되고 있다. 이제는 지역복지문제와 결합하여 농어촌 지역의 취약계층을 대상으로 하는 지역 단위에서 실천가능한 다양한 형태의 통합적인 돌봄이 필요하다.

더불어 농어촌 지역에서 다양한 형태로 진행되고 있는 중심지활성화, 지역투자협약, 균형발전사업 등 지역개발사업 안에서 지역 단위의 돌봄 수요에 대한 인프라 조성의 필요성과 주민자치회 등 주민 단위의 거버넌스와 네트워크 조성 등을 통해 논의를 확대해 가려는 노력들이 늘어나고 있다. 또한 지역의 다양한 사회적 경제 조직을 활용하는 방안들도 모색할 필요가 있다.

② 통합돌봄을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

우선, 충남형 농촌지역 통합돌봄 조성이 체계적으로 마련되어야 한다. 이를 위해 첫째, 농촌복지 사업이 진행될 수 있는 거점 공간이 마련될 필요가 있는데, 이미 농촌지역에는 다양한 마을 사업으로 설립된 공간들이 있기 때문에 이런 시설들을 리모델링 하는 농촌복지 거점 공간 리모델링 사업 추진이 필요하다.

둘째, 농촌 지역의 통합돌봄을 실시할 수 있는 인력 육성이 필요한데, 이를 위해서는 농촌 통합돌봄 교육 사업과 농촌 통합돌봄 코디네이터 육성 사업을 제안하고자 한다. 농촌 통합돌봄과 관련해서는 보건, 복지는 물론 다양한 영역의 교육 체계가 갖추어질 필요가 있으며 이러한 인력을 지역 코디네이터로 육성하기 위한 과정은 다시 체계적으로 마련되어야 한다.

셋째로는 이러한 통합돌봄이 마을 단위에서 실천될 수 있도록 시범적으로 시행해 보는 과정이 필요하다. 마을에 수당을 주고 지역의 여건을 고려하여 자체적으로 다양한 노력들이 이루어질 수 있도록 하는 농촌 통합돌봄 마을수당 시범사업을 제안하고자 한다.

넷째로는 농촌 지역이 가진 농업이라는 자원을 가지고 돌봄을 실천하는 사회적 농업을 확대해 나갈 필요가 있다. 충남은 선도적으로 ‘충청남도 사회적농업 육성 및 지원에 관한 조례(제정 2019.12.30 조례 제4634호)’를 제정하고 충남의 사회적 농업 육성 및 지원을 위한 제도 기반을 마련하고 있는데 이를 바탕으로 2020년부터 진행된 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 시범사업을 본사업으로 확대·편성하여 지역 내 확산을 도모할 필요가 있다.

마지막으로 행정 경계 지역 통합돌봄 관리시스템 구축을 제안하고자 한다. 고령농, 장애인, 독거, 치매 등은 지정학적으로 열악한 지역인 경계 지역에서 더욱 심각한 문제로 나타나고 있어 기존의 행정 구역 중심의 보건복지 정책에서 벗어나서 돌봄 관련 시설 혹은 기능을 관련 경계 지역의 통합 단위로 배치하여 충남의 현실적인 지역의 상황을 반영하는 논의해 나가야 할 필요가 있다(충청남도의회, 2019).

다음으로 먹거리와 관련한 지역 돌봄 먹거리 플랫폼 구축이 필요하다. 지역의 고령농이나 소농, 청년 농업인, 여성농업인, 사회적 농업 실천 농장 등이 생산한 농산물을 지역 내 돌봄 계층에게 케이터링, 도시락 등으로 소비할 수 있도록 하는 먹거리 플랫폼이 마련될 필요가 있다. 여기에는 청년이나 귀농귀촌인, 여성들이 취창업으로 연계될 수 있도록 지원하여 지역의 다양한 주체들이 참여하는 형태로 지역 돌봄 먹거리 활성화 기반을 만들어 가야할 것이다.

세부적으로는 첫째, 계통 출하에 어려움이 있는 지역의 다양한 농업인들 즉, 고령농, 소농, 청년 농업인, 여성 농업인, 사회적 농업 실천 농장 등이 생산한 농산물로 구성된 꾸러미 사업을 진행할 수 있도록 지역 돌봄 꾸러미단을 조성하도록 한다. 시군 단위의 지역 돌봄 먹거리 네트워크를 마련하여 각 지역 단위에서 다양한 참여 농가들로 구성될 수 있도록 한다.

둘째, 이러한 지역 돌봄 꾸러미 유통 시스템 마련을 위해 케이터링 및 배달이 가능한 온라인 주문 시스템 및 배달 시스템 개발 등이 필요하다. 이러한 시스템 개발에는 청년이나 귀농귀촌인, 그리고 IT와 관련한 지역의 사회적 경제 조직 등이 참여할 수 있도록 한다.

마지막으로 이러한 지역 돌봄 꾸러미를 지원할 지원단 조직으로서 청년과 귀농귀촌인 혹은 여성새로일하기센터의 농어촌 여성들을 대상으로 조리과정에 참여하거나 지원할 수 있는 기반을 마련하도록 한다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

전체적으로는 이러한 통합돌봄이 개별 단위 사업으로 진행될 것이 아니라 현재 농어촌 지역에서 다양한 형태로 진행되고 있는 지역개발사업과 연계하여 지역의 실정에 맞는 농촌 통합돌봄 기반 구축으로 이어지도록 해야 할 것이다. 농어촌 중심지활성화 사업 등 거점을 중심으로 배후마을 연계를 통한 돌봄 서비스의 확충과 지역의 보건지소와 농협 및 농업기술센터 관련 시설, 폐교 등 기존의 인프라 및 유휴지를 활용하도록 하고 주민자치회 등 지역 단위 실천 네트워크를 통해 농촌 복지서비스 전달체계를 개선해 나가야 한다.

이를 위해 추진체계로는 도 차원에서는 농업정책과, 농식품유통과, 식량원예과, 농촌활력과, 여성가족정책관, 농업기술원 등이 함께 참여하고, 면 단위에서는 지역 주민, 이장, 주민자치회, 지역사회보장협의체, 보건소, 농협 등 다양한 이해관계자와 지역의 중간 지원조직 등이 함께하는 지역 단위 통합돌봄 거버넌스 체계가 구축되어야 한다.

이 가운데 지역 돌봄 먹거리 플랫폼 추진위원회는 따로 마련하여 기존의 조직에 지역의 부녀회, 청년, 귀농귀촌인, 여성 농업인, 6차산업 관련 단체 등으로 구성될 수 있도록 한다.

8) 마을교육을 위한 추진전략과 정책과제⁵⁷⁾

① 마을교육과 관련한 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

농촌 지역은 과도한 농업 노동과 한부모·조손·다문화 가정 증가 등의 이유로 학부모의 돌봄과 교육기능을 감당할 여건이 부족하다. 이에 학교가 농어촌 지역의 학생들에 대한 기초안전망의 확충, 기초학습, 문화·예술·체육 서비스 기회 확보, 사회성 및 심리·정서적인 측면에서의 지원 등 교육복지를 지원하여 지역교육자원을 양성해나갈 필요가 있다. 더불어 농촌 지역은 학생 수가 점점 더 줄어들고 있어 ‘작은 학교⁵⁸⁾’가 늘어나는 추세이며 이러한 지역의 특성을 반영하는 형태의 교육서비스가 제공되어야 할 것으로 지적되고 있다.

한편, 고령화에 따라 마을 단위에서의 평생교육의 중요성은 커지고 있지만 이에 대한 시설이나 프로그램 등은 그 수요에 따라가지 못하고 있는 게 현실이다. 이에 따라 농촌 지역의 교육은 마을교육 차원에서 접근할 필요가 있으며, 그 대상자도 학생들은 물론, 지역 주민들을 포함하여 다양한 형태를 고려해야 하며, 주체 역시도 마을 단위에서 다양한 주민들이 함께 참여하는 형태로 이루어질 필요가 있다.

마을교육과 관련해서는 이미 마을교육공동체 사업이 진행 중이지만 공모사업 형태여서 사업 대상 선정 수가 많지 않은 상황으로 충남도 차원에서 적극적으로 추진될 필요가 있다. 이를 통해 학교가 지역사회와 함께 다양한 자원을 연계하는 형태를 통해 학부모가 수행해 온 돌봄과 교육기능을 보완하기 위해서라도 마을교육공동체 확산이 필요하다고 할 수 있다.

② 마을교육을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

우선, 학교와 지역 연계를 위한 마을교육공동체 확산을 위해서는 첫째, 지역의 아동 및 청소년을 대상으로 하는 교육지원과 주민의 평생교육이 각각의 영역에서 분절적으로 지원되고 있어 학교와 지역을 연계하고 주민이 주도하는 형태의 마을학교를 운영해나갈 필요가 있다. 충남에서는 2017년부터 기초지자체장과의 업무협약을 통해 충남행복교육지구를

57) 자료 : 김기홍·강마야·김원철·박혜은·조성·송민정·강수현·전지훈·임준홍·이도경(2021), 제4차 충청남도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(2020-2024), 충청남도 연구용역 최종보고서.

주 : 위 자료를 토대로 ‘교육 부문’을 발췌 및 수정하여 작성함.

58) 주 : 충청남도 작은 학교 지원 조례에 따르면, 초·중등교육법 제2조에 의해 학교 중 학생 수 50명 이하인 충청남도 소재 공립학교를 말하며, 2021년 제1차 충남작은학교지원위원회에서 학생 수가 60명인 학교(사립학교 포함)로 개정하기로 심의 의결함에 따라 충청남도의 작은 학교 수는 더욱 증가될 것으로 전망됨.

지정하여 행정, 재정 분담을 통한 충남 마을교육공동체를 14개 시군에서 운영해왔고, 2021년 상반기 현재, 7개 시군(논산, 아산, 당진, 부여, 서천, 청양, 공주)에서 상호 재업무 협약(기간: 2022. 3.~2027. 2.) 추진을 통해 사업을 지속적으로 추진하고 있다.

둘째, 현재 다양한 형태로 지역과 연계한 교육 사업들이 진행되고 있는데 이들을 중개함으로써 지역의 교육 관련 인력과 물적 자원을 연계하여 사업을 통합적으로 만들어 나갈 필요가 있다. 방과후학교 사업을 비롯하여 진로 및 자유학기제 사업, 학부모교육사업, 학습부진학생 지원 사업 등 지역사회와 함께해야 하는 사업의 경우, 행정과 사업 간의 중간 기구의 역할을 담당하는 통합교육지원센터에서 통합적으로 지원하도록 한다. 향후에는 최근 교육청에서 실시하고 있는 혁신교육지구사업 등과 연계한 형태로 진행될 필요가 있다.

다음으로 농촌 지역 주민 전체를 대상으로 하는 평생학습과 관련해서는 읍면 단위의 생활권 기반의 평생학습센터가 마련될 필요가 있다. 평생교육은 특히 도시부 중심으로 전달체계가 마련되어 있어 세부적으로 첫째, 농촌 주민들의 역량 개발과 삶의 질 향상을 위해 농촌 지역에 맞는 읍면 단위의 평생학습 시스템을 마련해야 한다. 더불어 접근성이 떨어지는 측면이 있어 읍면 단위의 기존의 주민자치센터나 마을회관, 경로당 등 시설을 활용하여 적어도 1개 이상의 평생학습센터를 설치하고 운영해야 한다.

둘째, 면 단위 이하에서 평생교육을 진행할 인력 양성이 함께 진행되어야 하는데, 평생교육 학습매니저 양성 및 지원은 물론 프로그램 활성화를 위한 지원이 필요하다.

셋째, 이를 위해 운영 체계 마련을 위해 마을교육협의회를 구성하여 운영함으로써 평생교육과 주민자치, 초중고 교육은 물론 마을학교 등을 함께 진행할 수 있는 기반을 마련하도록 한다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

담당 부서로는 충청남도 균형발전담당관실, 충청남도 교육법무담당관 등이 함께 진행하도록 하고 충청남도평생교육진흥원도 함께 관여하여 관련 사업을 실시하도록 한다.

더불어 사업 마련은 도와 기초 지자체의 협력사업으로 진행하도록 하고 충청남도청 관계자 및 교육청, 주민자치회 등 주민의 참여도 함께 이루어지는 마을교육협의회를 구성하여 사업의 진행 및 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

9) 농촌공동체 재생을 위한 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 급속도로 진행되고 있는 농촌지역 고령화, 과소화의 영향은 본래 농촌지역이 가지고 있던 고유 기능의 약화, 특히 공동체 기능 약화 및 사회적 자본(Social Capital) 저하로 이어질 수 있다. 향후 이런 상태가 지속된다면 농촌공동체 재생을 위한 최소한의 회복(Resilience)능력조차 상실될 위기에 놓여 있다.

둘째, 문제는 농촌지역의 현실상 농촌지역 주민들만의 힘과 노력만으로 침체된 농촌공동체를 재생하기엔 분명 한계가 있다. 따라서 농촌공동체 재생을 위해서는 농촌지역 주민은 물론 외부주체와의 긴밀한 연계협력이 매우 중요하다. 최근 이러한 연계협력 사례가 증가하고 있는데, 이전처럼 행정기관 또는 공공기관 위주의 연계협력에서 벗어나 민간기업, NPO(또는 NGO)조직 등 민간영역의 주체들과의 관계가 늘어나고 있다는 점은 긍정적인 현상이다.

셋째, 또한 농촌지역 공동체 재생을 위해서는 무엇보다 마을주민들 스스로 공동체 재생을 위한 관심과 자구책 마련이 필요하다. 하지만 농촌마을 주민 스스로 마을 내부의 문제점을 발견하고 해결한다는 것은 지금 농촌현실에서는 쉬운 문제가 아니다. 따라서 농촌내부 주체들의 역량강화에도 지속적 관심과 지원이 요구된다.

넷째, 앞서 설명했듯이 농촌지역 공동체의 회복, 재생에 있어서는 내부 역량과 더불어 외부주체들과의 연계협력이 더욱 더 중요해 질 것이다. 또한 새롭게 등장하고 있는 ‘관계인구’가 농촌지역 활력을 위한 새로운 인적 자원이 될 것이다. 이렇듯 농촌지역 공동체 재생을 위해서는 내부역량 강화, 외부주체들과 연계협력 및 관계인구 활용과 관련된 정책 마련이 필요하다.

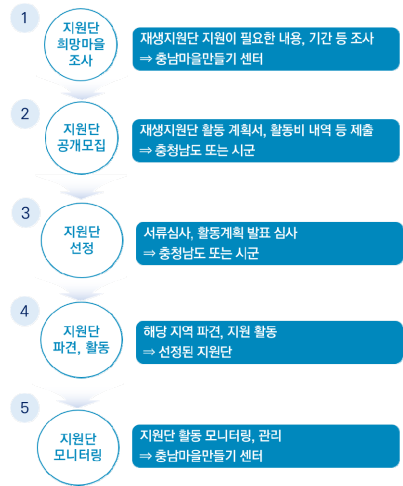
② 농촌공동체 재생을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다⁵⁹⁾.

첫째, 농촌마을 공동체 재생을 위해 다양한 활동을 지원해 주는 ‘**충남 농촌공동체 재생 지원단(이하 재생지원단)**’을 도입한다. 재생지원단에서는 농촌지역 마을주민들 힘만으로는

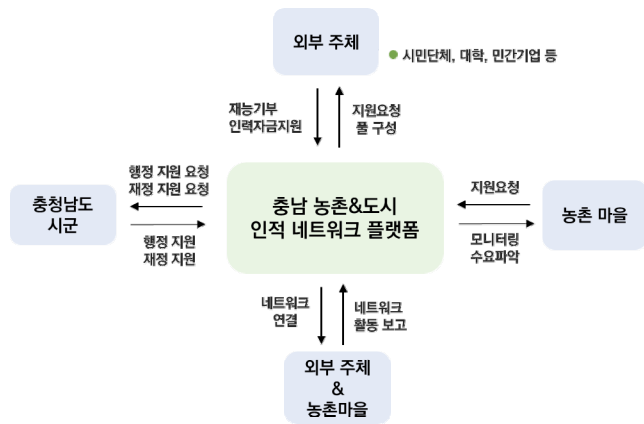
59) 자료 : 유학열(2021), 인구감소시대에 대응한 충남 농촌마을 커뮤니티 재생 전략, 충남리포트 Vol 377, 충남연구원.

주 : 여기서 제안하는 정책과제는 유학열(2021)의 ‘인구감소시대에 대응한 충남 농촌마을 커뮤니티 재생 전략’을 참고, 인용함.

회복하기 어려운 마을 공동체 재생을 위해 다양한 활동을 지원해 주는 역할을 한다. 예를 들어 마을 연간 활동계획 수립과 회계 관리 지원, 마을 규약 정비, 마을 내 주민조직 활동 계획 수립 및 활동 지원 등을 들 수 있다. 이러한 지원활동을 통해 마을 총회, 노인회, 부녀회 등 주민조직들이 활성화됨에 따라, 마을 자치 기능 재생은 물론 더나가 마을 공동체 회복을 기대할 수 있다. 재생지원단 추진 절차는 ① 지원단 파견을 희망하는 농촌마을 수요 조사, ② 지원단 공개 모집, ③ 지원단 선정, ④ 지원단 해당 마을에 파견, 지원 활동 실시, ⑤ 지원단 활동 모니터링 및 평가 순이다.



둘째, 농촌마을과 외부 주체들과의 연계협력을 연결해 주는 ‘충남 인적 네트워크 플랫폼 (이하 네트워크 플랫폼)’ 구축을 제안한다. 네트워크 플랫폼 사업은 농촌마을 자치운영, 마을개발사업 및 각종 마을 행사 등 농촌마을 스스로 해결하기 어려운 것들을 외부 주체들과 연계하여 해결·지원해 주는 시스템이다. 네트워크 플랫폼 역할은 농촌마을 또는 농촌주민이 필요로 하는 수요 파악, 외부 주체들이 지원 가능한 공급 파악, 농촌-도시 간의 수요-공급을 매개하는 것이 핵심이다.



농촌지역에서 필요로 하는 수요를 원활히 공급하기 위해서는 적시에 필요한 인력을 파견해 문제를 해결해 주는 시스템이 필요하다. 여기서는 가칭 ‘농촌마을 현장도우미’를 제안한다. 즉 농촌마을을 재생을 위해 전문적 자문이 필요할 시 관련 분야 전문가(또는 전문가 그룹)를 해당 농촌마을에 파견, 현지에서 자문해 주는 것이다. 현장 자문 분야는 마을만들기, 마을자치, 마을조직 운영, 마을행사 기획 등 농촌마을에서 발생할 수 있는 모든 영역이다.

셋째, 충남 농촌마을 사회적자본 형성을 위한 정책과제로 ‘충남 마을학(學) 프로젝트’를 도입한다. 마을학 프로젝트는 마을주민뿐만 아니라 외부 주체의 지원을 받으면서 점차적으로 마을에 존재하는 자연, 풍토, 문화 등을 조사, 분석한 후에 마을의 특성과 개성을 살린 자기마을만의 생활을 만들어 가는 과정이다. 즉 마을주민들이 마을 자원들을 조사하면서 전통적인 생활양식과 지혜를 찾아내는 과정으로 이전과는 다른 고차원적인 주민참여 방식이라 할 수 있다. 이러한 마을학 프로젝트는 농촌마을 공동체 활성화는 물론 자기마을에 대한 소중함과 애착심을 심어 줄 수 있기에 ‘사회적자본’ 형성에 실질적 효과를 얻을 수 있는 방안이 될 수 있다. 또한 농촌마을이 간직하고 있는 자연자원, 농업자원, 문화자원 등 예부터 전승되어 온 소중한 지역자원들을 발굴하고 보전, 계승하는 측면에서의 가치 ‘충남 농촌마을 자원 아카이빙’ 구축 방안도 함께 추진해 볼 필요가 있다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

‘재생지원단’ 추진은 충청남도 또는 시군에서 공모를 통해 모집하는 방식으로 하되, 실제 사업 운영은 충남마을만들기지원센터와 시군에 조직된 마을만들기지원센터와 협력하는 방식으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 네트워크 플랫폼 사업, 충남 마을학 사업도 정책 설계와 재정 지원은 충청남도가 맡고, 실질적 운영은 충남마을만들기지원센터 등 외부 전문 조직(기관)에 위탁하는 것이 좋다. 여기에 필요한 재정은 충청남도와 시군이 일정 비율 공동 부담하는 방식이 바람직하다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 농촌공동체 중심 충남농정

■ 추진전략 : 공동체재생

■ 정책과제명 : 농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략

■ 제안자 : 전문가 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 농촌의 지속가능한 발전은 생물생태학적 관점에서 사회생태학적 관점에서 접근이 필요하다.

지역의 소멸의 결정적인 요소는 지역인구의 소멸이며 이는 다양한 사회생태학적 환경에 의해 영향을 받고 있다. 농촌의 인구감소로 인한 농촌의 활력화가 급속도로 낮아지고 있는 등 농촌의지속가능성이 위협받고 있는 실정이다.

이에 따라 농촌의 지속가능성은 인구의 감소를 억제하고 새로운 인구의 유입을 통해 가능하다. 농촌의 삶의 터전으로서 갖추어야 할 기본적인 여건이 조성되어 있지 못하기 때문이다. 농촌의 인구유입 요인에 대한 긍정적인 주장을 하고는 있으나 현실적으로 유인가치는 높지 않은 수준이다.

둘째, 농촌의 지속가능한 발전을 위해서는 사람이 살만한 농촌으로의 변화가 필요하다.

기본적인 생활서비스 제공을 통한 농촌주민의 삶의 만족도 증가시킬 수 있는 정책의 마련, 안락한 주거환경조성을 위한 집단취락구조의 재구조화, 농촌의 고령화 수준을 고려하여 이에 맞는 마을단위의 맞춤형 사회서비스체계 구축, 귀농 귀촌정책의 실효성을 거두기 위한 보다 명확한 맞춤형 귀농 귀촌 지원정책을 통한 농촌유입인구의 안정적인 정착지원, 농촌지역의 토지투기 수요를 막기 위한 실질적인 제도 마련, 농촌의 후계인력 양성을 위한 청년농업인 육성에 대한 획기적인 지원책 마련을 통한 농촌의 활력을 증진해야 한다.

② 세부 실행과제

첫째, 농민의 관점에서 농업 농촌정책의 전환이 필요하다.

그동안 농업은 산업으로서 농업을 바라보았다면 앞으로는 농업은 농민의 직업 관점에서 접근이 필요하다. 농민의 관점에서 농업은 직업으로서 적절한 소득을 보장하고 일을 통해 보람을 찾을 수 있는 실질적인 접근이 필요하다(직업이 갖는 의미는 농민이 농업에 종사함으로써 얻을 수 있는 경제적 수익을 보장하고(생업), 직업 활동을 통해서 삶의 가치와 보람을 느낄 수 있는 기능(천직)을 갖도록 함.).

그리고 그동안 농촌을 국민의 식량공급기지의 관점에서 접근했다면 앞으로는 농촌을 주민들의 삶의 터전의 관점에서 접근하여 기본적인 생활서비스 기능을 제공할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

둘째, 적정 소득이 보장되는 농촌이 되어야 한다.

농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중은 매년 감소하고 있는 실정인데 이는 여러 가지 원인이 있지만 소규모 영세농의 비중이 큰 영향을 미치고 있다. 소규모 영세농에 대한 정책적 노력이 필요하다. 그동안의 농업정책의 상당부분은 소규모 영세농에 대한 논의가 미흡한 실정이었다. 소규모 영세농에 대한 정책적 지원은 농가소득증대에 맞춰져있지 않고 복지정책차원의 소규모 단기성 사업으로 추진되고 있는 실정이다. 기본생활 보장을 위한 적정농가소득수준에 대한 객관적인 분석이 필요하며 이를 통해 농가기본소득을 보장할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 소규모 영세농의 경우 농업지원금 대상에서

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 농촌공동체 중심 충남농정

■ 추진전략 : 공동체재생

■ 정책과제명 : 농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략

■ 제안자 : 전문가 그룹

소외되거나 상대적으로 불이익을 받지 않는 제도적 장치가 필요하다.

농촌실정에 맞는 농촌자원을 기반으로 하는 마을단위 소규모 일자리 창출이 필요하다.

셋째, 농촌의 기본생활 SOC체계의 강화

현행 356농촌생활권 구축사업의 경우 공간전략으로서 H/W적 관점에서 접근이 이루어지고 있어서 실질적으로 H/W활용을 위한 프로그램을 비롯한 S/W전략은 매우 미흡한 실정이다. 현행 일반농산어촌개발사업의 경우 마을단위의 사업은 기초자치단체에 이양됨으로 인하여 자율적인 사업이 진행되고 있으나 지역실정을 충분히 반영한 체계로 진행되지 못하는 경향이 있으며 이양이후 농촌개발에 투입되는 예산의 총액이 감소되는 경향이 나타나고 있다. 농촌협약을 통해 농촌개발의 통합성을 이루고자 하는 노력은 이루어지고 있으나 다부문에 걸친 통합적인 농촌개발정책은 탄력을 못하고 있는 실정이다.

농촌기본생활 SOC구축은 체계적인 설계와 시군 차원의 경계를 뛰어넘는 협력체계를 구축하여 규모의 경제를 고려한 정책적 협력이 필요하다. 생활SOC기반구축은 필요한 재정적 규모가 상당히 많이 소요되는 부문이기 때문에 지방정부차원에서 재정을 조달하는데는 한계가 있다. 따라서 안정적인 예산확보를 위한 제도적인 장치가 필요하다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

체계적인 문제 진단에 기반한 지역별 특성화 전략 도출이 필요하다(농촌협약의 기반을 이루는 장기적이고 거시적인 공간개발전략과 단기적이고 미시적인 농촌생활권 활성화전략이 지역의 특성을 반영하기에는 부족한 점이 상당부분 존재한다).

농촌 공간 전략의 경우 시군단위로 진행되는바 실질적으로 시군의 경계를 넘는 광역개념으로 공간계획이 필요하다. 농촌개발사업의 경우 다양한 정책적인 사업과 연계하여 진행하여야 함에도 불구하고 많은 경우 연계사업에 대한 구상이 부실하여 통합적인 발전계획이 수립되지 못하여 사업의 시너지효과를 내지 못할 가능성이 높은 실정이다(사업구상 시 각 관련부서 간 행정협의를 강조함에도 불구하고 형식적으로 진행되는 경우 상당수 발견, 실질적인 행정의 협업체계가 진행될 수 있어야 한다).

자원을 기반으로 하는 농촌형 저밀도 신산업을 육성할 필요가 있다. 농촌의 지속가능성은 적정한 인구의 유지가 필수적이며 이를 위해서는 농촌형 일자리의 마련이 시급히 해결되어야 할 것이다. 농촌의 난개발 막고 일자리를 만들 수 있는 소규모 아이디어사업 발굴 및 지원정책이 필요하다. 농촌개발사업의 핵심은 마을단위의 개발에서 출발하여야 한다. 지방정부로 이양된 마을단위 개발사업에 대한 적정한 예산이 투입될 수 있는 기반을 마련하여야 한다.

기존의 투입된 농촌의 다양한 자원에 대한 활용도를 높이기 위한 정책적인 고민이 필요하다(그동안 농촌개발사업의 투입된 자원의 대부분이 H/W로 당초 목적대로 활용되지 못하는 경우가 상당수 있어, 이들 자원에 대한 활성화를 위한 정책적 배려가 필요하다).

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 농촌공동체 중심 충남농정

■ 추진전략 : 공동체재생

■ 정책과제명 : 충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행

■ 제안자 : 행정 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 농촌의 인구 과소화가 지속, 고령화도 심화, 전국 농가 경영주 중 청년층은 1.2%에 불과할 정도로 청년층이 부족하고, 연간 아이가 10명 미만 태어나거나 심지어 태어나지 않는 읍면이 50% 달해 농촌의 미래 지속가능성에 우려가 있다.

둘째, 농촌인구 감소는 농촌소멸로 이어져 국가의 존위까지 위태롭게 한다는 신호가 있는 게 사실이다. 생산 활동에 종사할 수 있는 노동력 감소, 생산부분의 불균형에 따른 성장의 한계 봉착, 도농지역 간 갈등, 부족한 노동력 충원을 위한 이민 유입으로 인한 부작용 증가, 지속가능한 농촌 자체가 어려워질 것이라고 본다.

셋째, 농촌마을 이장, 지도자, 노인회장, 주민자치위원장 등 마을마다 마을의 기능을 유지하기 위해 기본 단체가 형성되어 있으나 마을 일을 함께 해 나갈 일꾼이 매우 부족한 실정이다. 어려운 농촌여건 속에서 마을의 행정 일까지 하기에는 매우 큰 부담이다. 농업인들의 참여로 마을을 가꾸지만 농촌마을 행정을 이끌어가기에는 한계가 있다.

넷째, 농촌소멸, 고령농촌에 대응하기 위해 농촌마을 지역재생 즉, 농촌의 마을 자립형 경제공동체 구상으로서 농촌의 지역사회에 존재하는 내부 자원을 활용하여 농촌사회를 유지 발전시키는 것, 그 과정에서 일자리를 만들고 일이 생겨야 사람을 부르고 그 사람이 다시 일을 부르는 선순환 구조를 만들어야 한다. 이를 해결해 나가기 위해 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행을 건의한다.

② 세부 실행과제

첫째, 청년 농촌마을 간사 지원을 위한 조례 제정이 필요하다. 인건비 지원은 법령과 조례에 구체적으로 명시되지 않으면 지원이 어렵다. 또한 중앙부처 지역공동체 일자리사업, 공공근로사업과 연계 가능하나, 각 사업의 지침상 인력 운영기간이 수개월로 매우 짧아 청년 간사제도 시행 시 사업의 연속성이 떨어진다. 그리고 중복·반복 참여에 대한 제한으로 간사의 전문성을 보장하기 어려워 일선 마을에서 혼란을 가져올 수 있다. 따라서 연속성·전문성 등을 고려하여 간사제도 운영을 위한 인건비 지원 근거를 마련하고 이에 따른 채용을 적극 추진하여야 한다.

둘째, 청년 농촌간사 운영 대상마을 선정 및 운영 등에 철저한 기준 마련이 필요하다.

우선 충남도, 농식품부 등 중앙부처에서 그동안 시행한 각종 마을만들기 사업에 참여하여 기본 역량을 갖추고 있는 마을로 선정하여 점차 확대할 필요가 있다. 대상 마을로는 농촌체험 휴양마을 중 사무장 미배치 마을, 정보화 마을, 권역사업 추진협의체, 현장포럼 완료 마을, 읍면동 소득창출사업 추진마을, 우리마을사랑운동 수상마을 등 각종 마을사업에서 두각을 나타내고 있는 마을을 대상으로 선정하여,

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 농촌공동체 중심 충남농정

■ 추진전략 : 공동체재생

■ 정책과제명 : 충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행

■ 제안자 : 행정 그룹

사업이 조기에 정착하도록 모델을 정립하여야 한다. 또한 각 마을별로 책임자의 관심도에 따라 운영의 실효성이 달라질 수 있어 이에 대한 구체적인 운영지침 마련이 필요하다.

셋째, 청년 농촌마을 간사제도의 온전한 정착을 위해서는 도단위, 시군단위 협의체를 구성하여야 한다. 체험휴양마을 협의회, 마을만들기협의회 등 각 사업단위별 마을단위로 시군별 협의체를 구성하고, 이후 도단위 협의체를 구성하여 간사제도의 통일성을 기해야 한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

첫째, 농촌마을 간사 제도의 성격을 명확히 하여 각 시군 부서의 성격과 일치하는 담당부서를 명확히 하여야 한다. 농촌마을 청년 간사의 업무범위에 따라 새마을담당부서 또는 농촌마을 활성화 차원에서 농정부서 등 각 시군 부서를 통일성 있게 하여야 업무의 성과가 극대화 될 수 있다.

둘째, 농촌간사가 추진하는 업무를 명확히 하고 역량을 강화시키는 교육이 반드시 필요하다. 농촌마을 특성상 활성화 마을과 비활성화 마을의 사업내용이 모두 다르기에 간사의 역할에 따라 마을 발전계획이 달라지므로 간사의 역량강화가 사업의 성패를 좌우한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 농촌공동체중심 충남농정

■ 추진전략 : 공동체재생

■ 정책과제명 : 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성

■ 제안자 : 농민 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

현재 농촌마을의 가장 큰 어려움은 인구감소이다. 충남도에서 인구가 가장 적은 청양군의 경우, 60년대 12만 명이었던 인구가 21년 현재 3만1천 명이다. 행정리 단위로 봤을 때, 인구수가 50명 이하를 과소마을이라고 부르는데 현재 8개 행정리가 과소마을이고, 그 수가 꾸준히 증가하고 있다. 흔히 하는 말로 농촌마을에서는 산 넘고, 물 건너야 이웃을 만날 수 있다는 말까지 나오고 있다.

그런데, 더 큰 문제는 연령별 비율이다. 인구가 연령별로 고르게 감소하는 것이 아니라, 청년층은 꾸준히 감소하는데 비해 고령층은 계속 늘어난다는 점이다. UN에서는 65세 이상이 20%가 넘으면 초고령화 사회라고 말하는데, 청양군의 경우, 37%이다. 초초고령 사회이다. 그것도, 읍면소재지를 제외하고 행정리 마을단위로 들어가면 50%를 넘어가고 있다. 쉽게 말해 두 명 중 한 명은 65세 이상이라는 얘기이다. 마을에서 애기 울음소리 듣기가 어렵고 활력도 잃어가고 있다.

빈집은 늘어서 흉물로 방치되고 이것저것 돈이 안 된다는 이유로 없어지기 일쑤이다. 교통도, 학교도, 병원도, 마트도. 버스 노선이 없어져서 자가용이 없이는 생활이 불가능하고, 학교가 사라져 아이들이 매일 아침 1시간씩 버스를 타고 옆 마을 학교로 등하교를 해야 하고, 병원이 없어져서 큰 병원을 가려면 다른 시군으로 이동해야 한다. 우스갯소리로 '농촌마을에 적응하려면, 소주나 담배 같은 것은 읍면소재지에 위치한 하나로마트가 문 닫기 전에 가서 박스나 보루로 미리 쟁여놓지 않으면 급해도 참는 수밖에 없다'라는 게 그동안의 해결책이었다.

불편하다. 농촌마을에 태어났다는 이유만으로 불편함을 참고 살아야 하며, 점점 더 생활서비스는 줄어가고 있고, 삶의 질은 지속적으로 하락하고 있는 현실이다. 이런 불편하고 아무 것도 없는 농촌마을을 청년들은 떠나고 있다. 남아있는 청년은 대부분 공무원, 농협 등 공공기관에서 일하거나, 한편은 부모세대의 대농을 이어받은 농촌형 금수저이고, 다양한 일자리가 없다보니 지자체에서 일자리를 늘린다고 유치한 제조업(공장) 등 질 낮은 일자리에 의욕도, 자존감이 많이 떨어져 있는 상황이다.

② 세부 실행과제

도시와 농촌이 협력해서 만들어갈 미래농촌의 모습은 다음과 같다.

미세먼지와 기후위기, 그리고 코로나와 같은 전대미문의 사태를 겪으면서, 농촌마을, 로컬의 중요성이 다시 대두되고 있다. 농촌은 도시에 비해 상대적으로 매우 안전하다는 점이다. 밀폐되고 밀집된 공간, 밀접한 접촉, 잦은 이동 등의 문제들이 농촌마을에서는 자의든 타의든 사회적 거리두기가 자연적으로 이루어져 왔다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 농촌공동체중심 충남농정

■ 추진전략 : 공동체재생

■ 정책과제명 : 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성

■ 제안자 : 농민 그룹

야외에서 자연과 함께해왔고, 일과 삶이 분리되지 않아 멀리 이동할 필요성이 없었으며, 서로 상부상조 하는 지역사회 공동체가 살아있어 외부에서 누가 왔다 갔는지 동선을 행정보다 빨리 알아채고 대비한다. 농촌 마을 입장에서 보면, 그동안 불편하다고 생각해왔던 농촌마을 상황들이 코로나 사태를 겪으면서 오히려 농촌이 도시보다 강하고 안전하다는 장점이 되었다.

이처럼 기후위기와 포스트코로나의 근본적인 대안을 찾는 측면에서 농촌마을의 지금 상황은 위기가 아니라 기회가 될 수 있다고 생각한다. 얼마 전 코로나로 인해 귀농·귀촌, 특히 청년층 귀농·귀촌이 증가하고 있다는 언론보도가 나왔다. 또한 여름휴가도 가족끼리 한적한 농촌마을에서 야외활동을 즐기는 걸 선호한다는 기사도 종종 보인다. 아직은 특정 사례지만, 재택근무가 늘면서, 최신 IT업계 종사자들이 공기 맑고 여유로운 농촌마을 계곡에 앉아 컴퓨터로 업무를 보는 사례도 미래농촌의 모습이 될 수 있다고 생각한다.

도농상생의 농촌 르네상스 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 미래농촌을 위해서는 우선적으로 최소한의 불편을 없애주는 정주환경 개선이 필요하다. 불편하고 아무것도 없어서 청년들이 떠나간 공간에 새로운 도시 청년들을 오라고 한다는 것은 안 된다고 생각한다.

현재 농촌마을은 저개발과 난개발이 뒤섞여 있다. 한쪽에선 기초생활 인프라가 부족해 난리고, 또 다른 한쪽에선 우후죽순 축사, 공장, 태양광시설... 일례로 마을 한가운데 돼지 축사가 위치하고 냄새로 인해 주민 간 갈등도 심각하다. 이러한 상황의 근본 원인은 국토계획법상 용도가 세분화된 도시와 달리 농촌은 대부분이 관리지역으로 규정되어 있기 때문이다. 관리지역은 제한이 별로 없어서 오염 및 위험 시설이 주거시설과 혼재되어 있는 상황이다.

저개발 지역은 국토균형발전상 가장 기본적인 인프라를 균질적으로 누릴 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 난개발 지역은 사람이 쾌적하고 건강권을 침해당하지 않도록 농촌다움을 유지하는 것이 필요하다. 누구나 살고 싶고 어디서나 살기편한 농촌마을이 되어야만 청년들이 농촌마을을 떠나지 않고, 도시 청년들에게도 오라고 할 수 있는 전제조건이 되기 때문이다.

미래 농촌 마을은 아무것도 없어서 떠나야 하는 공간이 아니라, 아무것도 없어서 무엇이든 할 수 있는 공간으로 바뀌어야 한다. 현재 문재인 정부 들어 정책으로 생활SOC, 365생활권. 한국판 뉴딜 등을 통하여 농촌마을의 정주환경을 개선하려고 시도하고 있고, 또한 농·식품부에서도 신활력플러스 사업, 농촌협약 제도 농촌재생뉴딜사업 등을 통해서 농촌공간계획을 세우고 있지만, 그럼에도 불구하고 아직도 행정과 컨설팅회사 중심의 하향식 사업이 현장에서는 이뤄지고 있다. 지역특성에 맞게, 그리고 주민의 필요와 요구를 반영하여 주민 주도적으로 주민자치에 입각한 공간계획 수립될 수 있도록 제도나 지침이 절실하게 필요하다.

둘째, 농촌마을에 정주하지 않아도 지역 활성화에 기여하는 관계인구의 확대가 필요하다. 이제는

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(농민 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 농촌공동체중심 충남농정

■ 추진전략 : 공동체재생

■ 정책과제명 : 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성

■ 제안자 : 농민 그룹

5도2촌(일주일 중 5일은 도시에서, 2일은 농촌에서 생활)을 넘어 4도3촌의 시대도 멀지 않았다. 도시민과 농촌마을 주민이 지속적으로 관계를 맺고 유지하는데 노력할 필요가 있다.

청양군에서는 지난달 14일 우즈베키스탄 고용노동부와 업무협약을 체결했다. 특정 농산물 수확 시기, 농촌인력 부족 문제를 해결하기 위해 외국인 계절근로자 50명을 유치하여 인구감소와 고령화를 막아 보자는 취지이다. 이전 농촌마을에선 외국인이 없으면 농사를 짓지 못하는 형편이다.

얼마 전 고향사랑기부금법이 법안 발의 4년 만에 국회 본회의를 통과하였다. 고향을 떠나 있는 외부인들이 고향에 일정액을 기부하고 일부를 세액공제로 돌려받고, 지자체에서 감사 의미로 기부자에게 지역 농·특산물을 답례품으로 제공하는 제도이다. 농촌마을에 거주하지는 않지만, 다양한 활동을 통해 관계를 맺고 있는 인구를 확대하여 농촌마을의 인구감소, 고령화 그리고 저소득에 대응하려는 취지이다.

청양군에서도 기존 귀농·귀촌 정책을 통한 정주민구 확충을 넘어, 농촌마을에 정주하지 않아도 지역 활성화에 기여하는 관계 인구를 농촌의 혁신주체로 육성하기 위해 정책을 확대하고 있다. 행안부의 청년 마을 만들기 사업, 충남도의 갭이어 사업 등을 통해 도시 청년들을 대상으로 청양에서 한 달 창업 또는 한 달 살아보기 프로그램을 진행했고, 그 중 20여명이 지역에 남아 새로운 삶을 준비하고 있다. 또한 인근 대도시 대전에 직매장을 설치하고 안전한 먹거리 공급을 넘어, 소비자와의 관계를 유지하기 위해 대전 마을축제를 지원하기도 하고, 대전 지역아동센터에 빵 나눔 행사도 진행하고 있다.

이러한 지자체의 노력에도 문제는 단지 '몇 명이 귀농귀촌 했다'에만 관심이 집중되고 있다는 사실이다. 행정 실과별 칸막이 속에서 개별 단위 사업으로만 진행되고, 사업이 끝나면 주거, 복지, 교육, 문화 등의 문제는 결국 지역에 남기로 결정한 개인이 풀어가야 할 숙제로 남게 되고, 이러한 문제를 지속적으로 지원해 주는 조직도 없다. 이미 이사를 온 사람도 농사가 힘들어서, 마을 주민들과 갈등 등의 이유로 30%가 3년 내 다시 돌아가는 실정이다. 이미 온 사람도 다시 돌려보내는데 새로운 사람들 다시 오라고 한다는 것은 맞지 않다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

결국 해결책은 누가 할 것이냐의 문제로 귀결된다. 귀촌 정책보다는 귀농 지원에만 주로 집중되어 상담위주의 업무를 수행하는 현재의 귀농귀촌센터를 확대할 필요가 있다.

관계 인구를 관리하고, 한 달 창업이나 한 달 살아보기 같은 프로그램을 진행하고, 이후 지역에 남은 도시민들에게 단계별로 체계적 지원을 하는 조직이 필요하다.

기존 원주민에게는 도시민에 대한 수용성을 확대하는 교육도 진행하고, 갈등을 관리하여 마을공동체의 구성원으로 남도록 신경을 써야한다.

기존 귀농귀촌지원센터의 기능을 확대하고, 마을공동체, 도농교류, 일자리, 주거 복지 등이 연결되어 원스톱서비스를 지원하는 중간지원조직으로의 개편이 절실하게 필요하다. 고로 농촌은 사람이다.

10) 농업·농촌 교육과정 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 농업·농촌에 대한 2020년 국민의식 조사결과에 따르면(우병준 외, 2021), 애착심이 많다고 응답한 농업인은 2013년과 2020년 약 71%대로서 변화가 거의 없는데 반해 도시민은 2013년 40.9%에서 2020년 31.4%로 감소하였다. 반면 애착심이 없다고 응답한 도시민은 2013년 25.9%에서 2020년 28.1%로 증가하였다. 농업·농촌에 대한 공익적 기능 가치 인식이 많다고 응답한 도시민은 2013년 53.6%에서 2020년 56.2%로 증가하였다(〈표 4-5〉 참고).

〈표 4-6〉 농업·농촌에 대한 애착심과 공익적 기능 인식 정도(농업인 VS 도시민)

(단위 : %)

구분	애착심 정도				공익적 기능 가치 인식 정도	
	농업인		도시민		도시민	
	2013	2020	2013	2020	2007	2020
매우 많다.	20.3	16.6	7.5	3.2	14.3	7.8
대체로 많은 편	51.4	54.5	33.5	28.2	39.3	48.4
많다(소계)	71.7	71.1	40.9	31.4	53.6	56.2
보통	21.4	23.6	33.2	40.6	33.7	34.6
별로 없다.	4.3	4.0	23.0	23.6	11.9	8.7
전혀 없다.	1.3	0.9	2.9	4.5	0.8	0.4
없다(소계)	5.6	4.9	25.9	28.1	12.7	9.2
모름/무응답	1.3	0.4	-	-	-	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 우병준 정도채, 박혜진(2020), 농업·농촌에 대한 2020년 국민의식 조사 결과, D510, 한국농촌경제연구원.

둘째, 농업·농촌에 대한 2020년 국민의식 조사결과에 따르면(우병준 외, 2021), ‘초·중·고 교과과정에 농촌체험을 의무화해야 한다’라고 응답한 2007년 조사에서 농업인은 81.9%, 도시민은 73.9%였으나 2020년 조사에서 농업인은 72.3%, 도시민은 54.4%로 큰 폭으로 감소하였다(〈표 4-6〉 참고).

‘농사가 잘못되면 국가경제 전체가 잘못될 가능성이 높다.’라고 응답한 2007년 조사에서 농업인은 90%, 도시민은 79.1%였으나 2020년 조사에서 농업인은 73.1%, 도시민은 60.3%로 큰 폭으로 감소하였다(〈표 4-6〉 참고).

‘자녀가 원한다면 농업에 종사하도록 하겠다.’라고 응답한 2007년 조사에서 농업인은 39.6%, 도시민은 45.7%였으나 2020년 조사에서 농업인은 50%, 도시민은 34.2%로 나타났다. 농업인 답변은 증가한 반면, 도시민 응답은 감소하였다(〈표 4-6〉 참고).

〈표 4-7〉 농업·농촌에 대한 전반적인 의식 변화(찬성 의견)

(단위 : %)

구분	2007년		2020년	
	농업인	도시민	농업인	도시민
초·중·고 교과과정에 농촌체험을 의무화해야 한다.	81.9	73.9	72.3	54.4
농사가 잘못되면 국가경제 전체가 잘못될 가능성이 높다.	90.0	79.1	73.1	60.3
자녀가 원한다면 농업에 종사하도록 하겠다.	39.6	45.7	50.0	34.2

자료 : 우병준·정도재·박혜진(2020), 농업·농촌에 대한 2020년 국민의식 조사 결과, D510, 한국농촌경제연구원.

둘째, 농업·농촌에 대한 몰이해는 생산자나 소비자 모두 ‘잘 알지 못함, 알려고 하지 않음’ 등에서 비롯된다고 보는 의견이 있다.

농업·농촌에 대한 2020년 국민의식 조사결과에서 보여주듯이, 농업·농촌에 대한 애착심이 점차 부족해지고 농민조차 공익적 가치와 기능에 대한 인식도 희미해지며 후계인력을 양성하는 것에도 부정적인 의견이 많아지는 현상은 ‘미래에 깨어있는 시민양성을 위한 농업·농촌에 대한 교육 노력의 부재’에서 기인한다고 본다. 공감대 확산을 넘어서서 훨씬 더 근본적으로 들여다봐야 한다. 물론 결국 농업을 하기에 적정하지 않은 각종 내부, 외부 환경이 실패한 것도 있지만 보다 근본적인 것은 교육인 것이다.

셋째, 충남은 지난 10여년 간 도심 속 학교 논 만들기 사업, 학교텃밭 사업을 해오고 있다. 충남친환경농업협회(구.충남친환경농업인연합회) 농민들이 직접 강사로 참여한다. 충청남도 및 인근 지자체 지역 160개 학교까지 학교 논 만들기 사업이 확대되면서 좋은 호응을 거둔 바 있다. 대전 원평초등학교는 10년 동안 학교 논 만들기 사업을 계속 해오고 있다.

장기간 프로그램 중 학생, 교사, 학부모 90%가 이 프로그램을 지지할 정도로 높은 학교도 있다. 학생들이 농사활동을 간접 체험하면서 느끼는 높은 효용감과 만족도, 농민들이 직접 강사로 참여하면서 미래 시민 양성에 기여함에 대한 높은 자긍심을 계속 보완, 확대해야 할 필요가 있다.

이상과 같이 농업·농촌 교육을 단편적인 정책과 사업으로 그치는 것이 아닌 공식적인 교육과정, 제도권 영역으로 편입시킬 필요가 있다. 공익적 가치와 기능을 전 국민에게 확산시키고 생산자와 소비자가 양방향에서 실천적인 과제로서 무겁게 인식하고 받아들이는 것이 필요한 것이다.

② 농업·농촌 교육과정 추진을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 현재 하고 있는 ‘도심 속 학교 논 만들기 사업, 학교텃밭 사업’을 국가사업으로 확대, 각 지자체와의 협력사업으로 확대할 것을 제안한다.

농업이라는 것을 책으로만, 동영상으로만 접하는 게 아니라 직접 시연하고 체험하는 기회를 부여함으로써 학교라는 공간에서 인식을 더 확장시키는 것이다. 그동안 충청남도 자체사업이었던 것을 국가사업으로 확대한다. 더 나아가서 전국의 다른 지자체와도 협력 사업으로 진행하면서 충청남도가 주도적으로 확산한다. 생명의 중요성을 일깨우는 운동과 캠페인 수준까지 되어야 한다.

그 외에도 농업과 농촌의 중요성을 알리는 주기적이고 정기적인 활동, 사업은 지속되어야 한다. 일례로 ‘유기농 벼 재배 화분’ 나눔사업을 진행하더라도 그냥 나눠주는 것이 아니라 벼가 자라서 밥상에 올라오기까지 ‘벼의 한살이’ 과정을 소비자들이 체험, ‘벼의 한살이’ 과정을 배우는 일, 농부의 노력과 함께 올바른 먹거리에 대한 가치를 공감하는 방식으로 접근하면 대상을 접하는 우리의 인식자체가 달라진다.

둘째, 유치원·초등학교 정규 교과과정에 농업·농촌 교육과정, 교육프로그램을 포함하여 공식적으로 운영한다. 미래에 깨어있는 시민양성을 위한 초기 투자인 셈이다.

단기 과제로는 학교별 방과 후 교육프로그램에 농업과 농촌을 배우는, 자연을 배우는 것을 포함하는 것도 방법이다. 먹거리 교육프로그램과 학교급식을 연결해서 식생활 중심의 교육이 아닌 아이들에게, 학생들에게 다양한 식단, 다양한 음식, 다양한 먹거리, 다양한 농사거리를 경험하도록 한다. 농산물에 담긴 여러 가지 이야기를 풀어낼 필요가 있다.

즉, 먹거리가 어떠한 환경에서 만들어졌는지, 이 먹거리를 만들어 낸 우리 농민들의 현실 등에 대한 이야기를 풀어놔야 한다. 예를 들면, “쌀 한톨에 담긴 우리 우주를 이해하는 프로그램”, “마을과 학교가 함께하는 농업 프로그램(전남 담양군 창평면 법씨학교 운영 사례⁶⁰⁾)” 등과 같은 것이다.

중장기 과제로는 정규 교과과정 외에도 학교 공간 내에 동물농장, 학교텃밭, 학교텃논, 식물정원 조성도 의무화하여 농업과 농촌에 대한 감수성을 자연스럽게 키우도록 한다. 농업관련 교육이 기후위기, 생태환경, 식량주권 등에 대한 고민을 던져줘야 한다. 예전 교과과정에는 실과과목, 자연과목에 농업·농촌 부분이 담겨 있었으나 최근 교과과정에는 사회교과에 일부 소개되는 수준에 불과한 실정이다. 결국 지금 환경오염으로 인한 각종 문제의 원인은 자연 균형이 깨져서 생긴 것이라고 볼 수 있는데 그 기반은 생태계와 더불어 농사짓는 ‘농업과 농촌’인 것이다. 따라서 농업과 농촌 교육을 기반으로 자연의 순리, 생태계 원리, 이치를 깨닫도록 하는 교육과정, 교육프로그램 신설이 필요하다.

“농업이라는 게 단순히 경제적인 잣대로만 보서는 안 되고 ‘생명’이 깃든 농업으로 바라 봐야 하는데 그러려면 농업이 무엇이고, 농업이 어떤 역할을 하고, 농업이 생태계 보전을 위해 무엇을 하고 있는지 등을 알아야 한다. 그것이 바로 교육이 필요한 이유이다. 초등학교 교육과정에서 농업과 농촌을 다뤄야 아이들이 농업과 농촌의 소중함을 알게 되고 그래야 농업의 미래가 생긴다. 농업·농촌·농민에 대한 교육을 어릴 때부터 정규 교과과정으로 편입시키면 아이들의 마음을 이끌어낼 수 있다. 농업이 바로 서려면 농업에 대한 공감대가 확산되어야 하고 공감대 확산을 위해서는 환경농업의 의미를 인식할 수 있는 교육과정이 제도적으로, 비제도적으로 선행되어야 한다. 농산물에 대한 소비자들의 인식 개선을 위한 교육이 중요하고 그중에서도 초등학생을 대상으로 하는 식습관 교육은 미래의 농산물 소비자를 만들어 내는 일이다(주형로, 2020; 주형로, 2021).⁶¹⁾”

60) 자료 : 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=45643>, 검색일자 : 21.11.01.)

주 : 전남 담양군 창평면 법씨학교는 주민들이 지역 내 창평초등학교와의 협업으로 마을학교를 구성해서 학생들을 대상으로 농업·농촌 관련 현장학습 및 교과과정 협업 수업을 진행 중에 있다. 법씨학교 프로그램은 현재 ‘쌀 한 톨의 우주’라는 주제 하에 학생들이 1년간의 벼 농사 과정을 체험하는 교육과정 진행한다. 벼를 주제로 한 이론수업부터 손모내기 등의 현장학습 체험, 쌀을 이용한 쌀엿 만들기 체험, 모가 자라 벼가 익기까지의 과정을 기존 교과과정과 연계한 수업 등이 진행되고 있음(저자 주).

61) 자료 : 1. 한국농업신문(<http://www.newsfarm.co.kr/news/articleView.html?idxno=53655>, 검색일자 : 2021.10.01.)
2. 한국농어민신문(<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=302021>, 검색일자 : 2021.10.01.)

셋째, 일반 시민을 대상으로 하는 평생학습교육과정에 농업·농촌 교육과정, 교육 프로그램을 포함하여 공식적으로 운영한다. 깨어있는 시민양성을 위한, 지속적인 투자인 셈이다.

교육 관련한 기관이나 조직으로는 대학부설 평생학습대학, 도와 지자체 산하의 평생 학습진흥원 혹은 평생교육진흥원, 읍면동 주민자치회, 지역별 자원봉사단체 등 다양한 분야에 여러 조직들이 존재한다. 이러한 기관과 조직을 농업·농촌 분야가 적극적으로 활용하고 협력에 응하는 것이 필요하다.

위와 같은 기관이나 조직에서 시행하는 프로그램은 대부분 주로 취미활동, 특기활동, 여가활동, 일부 인문학 프로그램에 국한되어 있는 경우가 많다. 공식적으로 농업과 농촌을 제대로 알리는 기회는 없으므로 교육 프로그램 기획과정에 참여하여 새롭게 관련 교육과정을 신설토록 한다. 성인이 주로 대상인만큼 환경문제와 더불어서 농업·농촌 문제를 복합적이고 다각적으로 접근하게 하면서 미래시민을 양성하도록 한다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

단기적으로는 충청남도 농림축산국 농업정책과, 농촌활력과 등과 충청남도 교육청이 기획 단계부터 공동으로 한다. 우선 희망하는 학교, 시범학교를 선정하여 농업·농촌 교육 과정, 방과 후 교육프로그램을 운영토록 하면서 시범사업으로 인한 성과, 한계점들을 정리한다. 국가에 건의할 근거자료를 생성해야 하므로 시범사업 단계는 필요하고 중요하다.

중장기적으로는 충청남도 농림축산국과 충청남도 교육청이 농식품부, 교육부, 국가교육위원회 등에 정규 교과과정에 포함하는 것을 제안한다.

실제 시행주체는 현재 도심 속 학교 논 만들기 사업과 같이 현장농민들이 참여하는 것을 우선 고려한다. 현장농민이 교육과정에 참여해야 학습효과가 클 것으로 기대한다. 이유는 단순히 지식과 정보를 전달하는 일방향의 교육방식이 아니라 교육을 준비하는 과정, 교육을 진행하는 과정, 교육 이후의 과정 전반에 걸쳐서 상호 교감의 교육이 진행되는 것이기 때문이다.

11) 농정데이터 구축 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 디지털 뉴딜 2020-2025에 맞춰서 DNA 생태계 강화 등을 주력할 계획이다. 이에 발맞추어 2021년 10월 12일자로 데이터 산업진흥 및 이용촉진 기본법(일명 데이터 기본법) 공포안이 국무회의에서 의결되었다⁶²⁾.

주요 내용은 국가 전체의 데이터 지휘 본부(컨트롤 타워, 국가데이터정책위원회) 확립, 데이터 가치평가, 데이터 거래·분석제공 사업자 신고제 등 데이터 전문기업 체계적 육성, 데이터 경제 시대 혁신의 촉진자로서 데이터 거래사 양성, 데이터 자산가치와 권리가 보장 되는 시장 조성 등 데이터 산업 전체를 아우르는 기본법을 세계 최초로 마련하였다는 점에서 의의가 크다.

둘째, 2021년 10월 기준 정부 승인통계⁶³⁾ 1,257개 중 농림수산 부문은 57개를 차지 하여서 4.5% 비중을 보인다. 지역통계 부문 609개, 보건 부문 62개 다음으로 많다. 이렇게 많은 통계를 보유하고 있음에도 불구하고 실제 정책을 입안하는 과정에서 활용할 수 있는 통계는 미흡한 수준이다. 세밀하면서 한 단계 깊이 있게 파고 들어간 데이터는 부족하다.

내용 또한 농산물 생산(생산량, 면적 등)과 관련한 것들이 대부분이라서 다양한 통계, 세밀한 통계, 깊은 통계, 활용할 만한 통계 구축은 시급하다고 볼 수 있다. 그리고 통계가 그냥 얻어지는 것이 아니라 현장에서 직접 생산하고 조사된 결과물을 바탕으로 구축되는 것도 필요하다. 이 모든 단계에서 제3자(외부 용역업체 등)가 개입한 상황에서 만들어진 정책과 사업은 현실과 괴리가 발생하므로 이러한 격차를 최소화하는 것이 필요하다.

② 농정데이터 구축을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다⁶⁴⁾. 농촌 마을 실태조사와 빅데이터 플랫폼 구축(디지털 뉴딜 실현)에 관한 것이다.

첫째, 충남의 농업 분야와 농촌 분야 모두를 아우르는 ‘**충남 농촌마을 전수실태조사**’를

62) 자료 : 과학기술정보통신부 보도자료(2021.10.12), 데이터 산업 전반, 본격 육성한다. 데이터 경제를 활짝 여는 ‘데이터 기본법’ 제정.

63) 자료 : 통계청 홈페이지(<http://www.narastat.kr/pms/pub/scs/css/selectConfmStatsStatusRealm.do#>, 검색일자 : 2021.10.05.)

64) 자료 : 강마야, 정석호(2021), 충남 농촌마을 실태조사 사전설계 및 연구계획, 현안과제연구, 충남연구원.

실시한다. 실태조사 방법의 기본원칙이자 방향은 ‘지역주민 참여형 방식, 조사를 통한 공동학습 성과, 지역주민 문제해결 목적, 지역주민 직접제안형 정책과 사업도출’로 설정한다. 중심은 ‘지역과 지역주민’에 기반해야 한다.

- 조사공간은 가급적 동일 영역(농업, 농촌) 내에서 충남 내 15개 시군을 일시에 한다.
- 조사시기는 급격히 변하는 농촌마을 상황과 편차발생을 고려해 조사주기는 짧아야 한다 (1년에 1회, 최소한 2-3년 주기).
- 조사대상자는 농업 영역(개별 단위로 1:1 직접 면접조사방식), 농촌 영역(행정리 마을 단위로 다면조사방식)별 다르게 채택한다.
- 조사방식은 ‘통합조사 → 개별조사 → 보완조사’ 순으로 진행한다. 누락되는 지역발생을 최소화하기 위해서 공간데이터 분석결과, 사전 현장조사결과를 토대로 한다.
- 조사내용은 농업 영역(경제활동 실태 전반), 농촌 영역(마을 자원 현황)별로 구성한다.
- 조사주체는 마을주민, 지역내부 사람을 마을조사원, 마을조사단이 되어서 활동한다.
- 소요예산 및 비용은 인건비, 사업비, 운영관리비 등을 포함한 별도 예산(도비 및 시군비 합산 98억 원~126억 원)을 확보한다.
- 조사결과는 모든 정보·자료·데이터 수집과 결과는 마을에서 시작해서 끝나야 하고 기존 자료와 연계 및 활용하도록 한다.

둘째, 충남 농촌마을 전수실태조사 결과를 토대로 ‘충남 농업·농촌 종합 DB화 혹은 농업농촌 영역의 빅데이터’로 구축한다.

‘충남 농촌마을 전수실태조사’가 조사로서만 끝나는 것이 아니라 조사결과를 종합DB화, 빅데이터로 구축한다. 현재 있는 데이터를 수집하고 여기에서 누락된 데이터, 보완이 필요한 데이터를 찾아내고 조사과정을 통해서 채워넣는 것이다. ‘실태조사를 통한 데이터 확보 → 기존 데이터 점검 및 신규 데이터 수집 → 데이터베이스화 → 가공 및 분석 → 정책활용 단계’까지 이어져야 한다.

예를 들면, ‘충남 농촌마을 실태조사와 빅데이터 구축 시범사업’ 등을 생각할 수 있다. 2-3개 시군을 정해서 시군의 모든 읍면 단위와 행정리 마을단위까지 조사하고 기록한다. 실시간으로 발생하는 기존 행정자료, 통계자료와 연동하면서 데이터 수집 및 저장, 전처리 및 분류, 분석 등의 절차로 진행한다. 다만, 농업 영역과 농촌 영역은 데이터 내용 범위가 다르므로 처음에는 별도 구축하고 추후 통합하도록 한다.

- 농업 영역은 기초 기반(농지), 작목별 생산, 유통과 판매 등으로 이어지는 단계별 데이터를 구축하고 다른 기관이 생산하는 유사한 종류 데이터와 결합한다. 농림축산국 업무소관 범위와 일치하므로 중심부서가 된다.
- 농촌 영역은 마을 내 자원별 데이터를 구축하고 사회복지·교육·노인·안전·교통 분야 등 다양한 분야 데이터와 결합한다. 관리부서는 농림축산국 업무소관 범위를 넘어서게 되므로 데이터와 정보를 통합 관리하는 부서가 담당하는 게 적합하다.
- 5년 주기로 정기적으로 조사, 자료를 총집결, 연구기관에서 데이터 및 빅데이터 분석, 기초 통계분석 결과를 읍면 주민자치회까지 공유하는 수준으로 한다.
- 의지가 있는 시군, 빅데이터 구축에 관심이 있는 시군을 먼저 예산 지원하여 시범사업에서 성과를 나타나게 한다. 좋은 성과가 있다면, 이후 시군 간 경쟁이 붙어서 더욱 열의를 가지고 실태조사에 적극적으로 참여할 수 있는 동력이 생긴다.

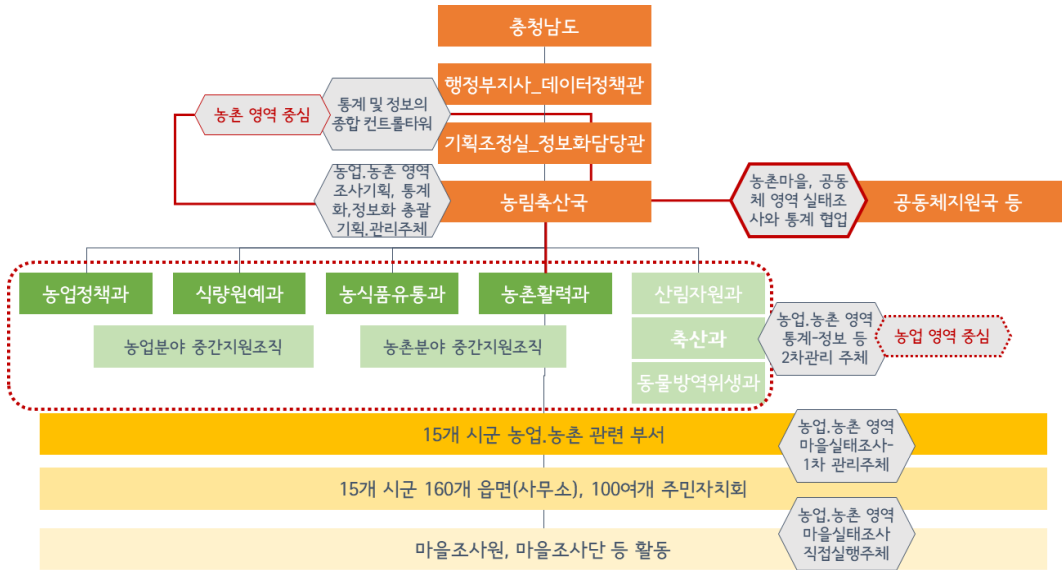
③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

활용방안으로서 4차 산업혁명 융합기술을 활용하고 데이터에 기반한 디지털 지역농업 혁신을 추진하기 위한 혁신적인 방안모색이 필요하다. 미래산업 대비를 위하여 공유경제를 대비할 수 있는 농정사업 고민도 필요하다.

전체 관리체계(총괄기획-실태조사-통계작업-정보화 순)를 구축하되 조사관리의 중심주체(행정기관), 조사관리의 부가주체(지역 내 전문연구기관), 중간관리주체(시군별 마을만들기 지원센터, 읍면 주민자치회 사무국 등)로 한다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

이와 더불어 중요한 주체는 조사주체이다. 마을주민, 지역 내부사람이 조사주체(마을 조사원 혹은 마을조사단)가 되고 기존 마을자치조직 및 주민자치회 조직을 최대한 활용하며 시군별 마을만들기지원센터, 사회적 경제조직 등과 협업한다(〈그림 4-11〉 참고).

〈그림 4-11〉 충청남도 실태조사 관련업무 관리체계(안)



자료 : 강마야.정석호(2021), 충남 농촌마을 실태조사 사전설계 및 연구계획, 현안과제연구, 충남연구원, p.41.

주 : 1. 실선은 농촌 영역 통계와 정보를 담당하는 부서, 점선은 농업 영역 통계와 정보를 담당하는 부서임.

2. 저자 작성함.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 농정데이터

■ 정책과제명 : 충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보지원 체계 구축

■ 제안자 : 전문가 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

지방분권의 중요성이 강조되면서 지역발전정책은 분권과 자율성을 강화하는 방식으로 변화하여 왔으며 지방자치단체의 재정운영 자율성을 높이기 위해 일반보조금이나 특정보조금에서 점차 지역개발 포괄보조금의 확대가 이루어지고 있는 상황이다.

이러한 지방재정 운영의 변화 속에서 각 지자체들은 지자체가 갖고 있는 여건을 고려한 농정 수립을 위해 노력하고 있으며, 일정 수준 농정 수립과 이행, 지역발전에 필요한 사업 집중 등과 같은 긍정적 효과를 거양하고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 지자체별 사업이 아닌 충남도 전체적인 관점에서 추진해야 할 사업들(푸드플랜 등)의 경우 충남도와 지자체 간의 긴밀한 협력이 중요한 요소로 대두되고 있고, 기초지자체들의 농정계획 수립에 있어서 지역 여건을 미시적 차원까지 충분히 고려하고 있는가에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다고 판단된다.

향후 농업의 4차산업 혁명, 그린뉴딜, 지역 내 농촌지역 고령화 등 다양한 농업·농촌 문제에 대응할 수 있는 농정 수립을 위해서는 관련 정보의 DB 구축과 빅데이터 활용을 위한 충남도 광역 플랫폼을 구축하고, 수집된 자료를 충분히 활용한 맞춤형 농정 수립 중요성이 커질 것으로 예상된다.

② 세부 실행과제

첫째, 농업 경영체 DB, 충남도와 기초지자체 보유 데이터, 도농업기술원 등 농업진흥기관 보유 DB 등을 통합 관리할 수 있는 인프라 또는 플랫폼을 구축한다.

현재 농정원에서 관리 및 운영을 담당하고 있는 농업 경영체 DB, 충남도와 지자체가 보유하고 있는 데이터, 도농업기술원 등 농업진흥기관 보유 DB 등 충남도 전체 농업 농촌 관련 정보의 통합 DB화를 중장기적으로 추진하도록 한다. 통합된 DB를 주요 분야별로 세분화하고, 기존 주요 추진 사업과의 연계성 등을 고려하여 DB 정비를 추진토록 한다. 기존 보유 데이터 이외에 중장기적인 충남도 및 기초지자체에서 중요하다고 판단되는 데이터에 대해서는 추가적으로 수집할 수 있는 장치 마련도 고려될 필요가 있다.

둘째, 통합 DB의 관리, 운영을 담당하는 도차원의 조직을 구성한다.

통합 DB의 경우 표준화 및 업데이트, 기초지자체 요청 데이터 처리 등을 담당할 수 있는 조직을 도차원에서 운영하는 방안을 고려한다. 통합 DB의 효과적이고 효율적인 활용을 위해서는 정보의 보완이 요구되기 때문에 상위기관에서 이를 담당하는 것이 안전성 확보 측면에서 바람직할 것으로 판단된다. DB 관리 및 운영 조직이외에 충남도와 기초지자체의 맞춤형 농정 지원을 위해 농림사업 등 행정지원시스템을 구축하는 것도 고려되어야 할 것으로 판단된다. 향후 축적된 DB는 민간의 유통 효율화, 농산물 안전,

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 농정데이터

■ 정책과제명 : 충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보지원 체계 구축

■ 제안자 : 전문가 그룹

안심 소비를 위한 정보 제공 등 민간 부문에서의 비즈니스 창출 측면에서 활용할 수 있는 방안도 함께 모색해 나가야 할 것이다.

셋째, 추진 근거와 예산 확보이다.

농업경영체 DB 등의 활용에 있어서 개인정보 보호 등 법적 근거(조례 등)를 마련함으로써 DB의 투명하고 적극적 활용이 가능하도록 하여야 할 것이며, 법적 근거 마련과 함께 관련 조직의 운영과 DB 구축 등을 위한 예산확보 노력도 병행하도록 한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

관련 정책 추진을 위해 농업·농촌 및 농식품 통합정보 운영 센터(가칭)를 조직하도록 한다. 센터 아래에는 다양한 데이터의 수집과 처리 등 관련 인프라 설계와 구축, 운영을 담당하는 데이터 관리를 위한 팀, 데이터의 분석과 알고리즘 개발, 데이터 R&D 기획 등을 담당하는 데이터 분석팀, 데이터 통합 및 연계와 운영관리를 담당하는 플랫폼 관리팀, 개인정보보호, 데이터 품질관리 등을 담당하는 품질보안팀, 맞춤형 농정과 행정지원서비스를 담당하는 팀 등 신규조직 구축 및 운영이 필요하다.

12) 농정예산 재편 추진전략과 정책과제

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 여건변화로는 관계부처 합동으로 2018년 지출구조 혁신 1.0버전을 시작으로 2019년 지출구조 혁신 2.0버전까지 도출한 상태이다. 점차적으로 지출구조 혁신에 대한 요구가 있을 것으로 보인다.

지출구조 혁신 1.0버전(2018)은 재정지원의 중점전환 및 지원방식 개선 등 재정사업 효과성 극대화를 위한 4대 전략으로서 '지식 및 인적자본 중심의 인프라와 생태계 조성을 말하는 혁신성장 강화, 복지 및 고용안전망 강화, 저출산 극복, 재정지출 효율화'를 내세웠다. 접근방식은 보상체계 혁신, 전달체계 개선, 사업구조 개편, 금융·제도개선 등이다.

지출구조 혁신 2.0버전(2019)은 단순 예산절감, 사업효율화를 넘어 제도혁신을 위해서 경로 의존적, 관행적으로 지속된 재정제도를 근본 재검토할 것을 주문하면서 3대 전략으로서 '경제활력 제고를 위한 제도 혁신, 포용성 강화를 위한 사회안전망 확충, 지속가능한 재정을 위한 재정지출 재구조화'를 내세웠다. 접근방식은 지속가능성을 위한 제도혁신으로서 전략적 지출검토(spending review)를 통한 재정 구조조정 체계화를 강조하고 있다⁶⁵⁾.

지출구조 혁신 2.0버전 중 농정분야와 관련한 사항은 농림예산 중앙-지자체 간 협력 체계 구축, 중앙정부가 기본방향 설정, 지자체는 자율기획+제안+추진, 다시 중앙정부는 지자체 계획의 평가승인 및 관련 정책수단 패키지 지원을 한다. 기금 및 특별회계 여유 재원의 효율적 활용이 주요 골자이다.

향후 10년 이내에 농정예산 지출구조 혁신을 위로부터든, 아래로부터든 주문받을 가능성이 매우 커졌기 때문에 충남 농정은 과감하게 준비하고 실행해야 할 것이다.

둘째, 농정예산과 관련한 몇 가지 기본특징이 있는데 이것을 인식한 상태에서 농정예산 재편에 돌입한다(강마야 외, 2016).

(i) 나라 전체 예산 중 농식품부 예산은 14조 원 대 수준으로 2016년 약 4.1%에서 2021년 2%대로 계속 감소 추세, (ii) 농산촌 부문보다 농림업 부문에 많은 재원을 배분

65) 자료 : 1. 관계부처 합동(2019), 지출혁신 2.0 추진방안, 경제활력대책회의 19-4.

2. 기획재정부 보도자료(2019.01.23.), 지출혁신 2.0 추진방안 확정 : 전략적 지출검토 도입 등 20년 예산부터 반영.

하는 산업중심적 예산 구조, (iii) 농업과 농촌을 보조하고 육성할 대상으로서 객체화, (iv) 다양한 영역에 걸쳐진 정책개입과 많은 사업을 집행하기 때문에 사업 당 적은 평균 예산으로 집행자와 수혜자 모두 만족할 수 없는 구조, (v) 농정목표는 ‘농가소득 향상 및 안정적 식량공급’임에도 불구하고 관련 부문 예산 비중 감소 추세, (vi) 정책목표에 부합하지 않는 정책수단(예산)의 불일치, (vii) 특정영역(기반확충 등 생산 영역)과 특정품목(쌀과 축산) 중심의 농정으로 인한 자원배분 균형성 부족, (viii) 타 부처 대비 많은 보조사업 개수 및 예산규모(1-2위 차지)로 인해 보조사업 중심의 지원방식 구조, (ix) 생산영역에 개별 농어업인 다수가 수혜받는 구조, (x) 생산·경영·소득·기반확충 영역의 높은 국비 보조는 중앙정부 중심, (xi) 유통·가공 영역의 높은 지방비 및 자부담은 지방정부와 민간 중심, 사회복지 영역의 높은 지방비 보조는 지방정부 중심, (xii) 지방정부의 자체재원 부족으로 재량권과 자율성에 제약이 있는 구조, 독자적인 정책 전개가 취약한 구조 등이다.

셋째, 충청남도 농정예산 중 농림축산분야 보조사업 기본현황이다(〈표 4-7〉 참고).

생산·위생·경영·소득 영역에 국고보조금 재원을 55%~95%, 유통·판매·소비·R&D·정보·기타제도기반·교육·인력·환경 영역에 자체재원을 46%~95%, 가공·식품·기반확충·복지·사회·체험·관광 영역에 균특회계 보조금 재원을 45%~62% 투입하는 것으로 나타났다.

농림축산분야 보조사업은 주로 생산 영역, 경영안정 영역, 기반확충 영역에 국고보조금을 중심으로 재원이 배분되어 있는 구조이다. 나머지 재원으로 다양한 영역에 분산되어 집행하므로 가시적이고 큰 성과가 나타나기 어려운 구조적 한계를 보인다.

〈표 4-8〉 충청남도 농림축산분야 보조사업 지원영역별-재원별 현황(2019 회계연도 기준)

(단위 : 개, 백만 원 %)

구분	사업개수	예산규모	(비중)	예산규모 중 재원구성 비중					
				국고 보조금	균형발전특별 회계보조금	기금 보조금	자체재원	특별교부세, 부담금 등	(비중 합계)
생산	112	108,401.8	13.7%	55.4%	0.9%	13.7%	30.0%	0.0%	100.0%
유통	47	18,991.8	2.4%	32.3%	9.3%	11.9%	46.4%	0.0%	100.0%
판매·소비	27	65,562.4	8.3%	0.9%	1.4%	3.2%	94.5%	0.0%	100.0%
R&D·정보	56	3,540.9	0.4%	29.7%	0.0%	0.0%	70.3%	0.0%	100.0%
위생(지도, 검사, 방제)	93	42,768.7	5.4%	59.2%	0.0%	11.1%	29.7%	0.0%	100.0%
가공식품	30	14,443.80	1.80%	0.00%	59.2%	2.8%	37.9%	0.0%	100.0%
경영·소득	18	181,491.9	22.9%	94.9%	0.1%	0.5%	4.5%	0.0%	100.0%
기타(구조조정, 제도기반)	40	10,589.3	1.3%	11.8%	12.2%	4.3%	60.8%	10.9%	100.0%
교육·인력	74	23,613.1	3.0%	27.5%	24.3%	0.6%	46.5%	1.1%	100.0%
기반확충	85	273,048.8	34.5%	29.9%	45.2%	0.5%	24.4%	0.0%	100.0%
복지·사회	14	14,215.9	1.8%	3.1%	61.8%	0.0%	35.0%	0.0%	100.0%
환경	19	27,259.3	3.4%	1.8%	0.0%	15.8%	82.3%	0.0%	100.0%
체험관광	31	7,697.8	1.0%	11.0%	52.8%	8.4%	27.9%	0.0%	100.0%
총합계	646	791,625.5	100.0%	45.0%	19.7%	4.1%	31.0%	0.2%	100.0%

자료 : 1. 충청남도(2019), 2019 회계연도 기준 충청남도 본예산(2019.03.29.기준).

2. 강마야(2019), 충남 농림축산분야 예산사업 재정혁신 평가기준 및 분석, 현안과제연구, 충남연구원.

② 농정예산 재편을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다. 농업보조금 예산재편과 구조조정⁶⁶⁾에 관한 것이다.

농정예산 재편에 앞서서 농정방향과 목표에 대한 공감대 형성은 물론 기본원칙을 먼저 설정하고 시작해야 한다. 기본원칙은 ‘개별 농업인은 책임과 권한을 보다 강조하고, 시장 참여자의 자율경쟁을 보장하며, 정부의 공공재 영역에 집중 개입할 수 있도록 한다.’로 설정한다.

66) 자료 : 1. 강마야(2019), 충남 농림축산분야 예산사업 재정혁신 평가기준 및 분석, 현안과제연구, 충남연구원.

2. 강마야, 김찬규(2016), 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향, 전략연구 2016-43, 충남연구원.

이를 위해서 개인책임 영역 사업군, 시장(기업)자율 영역 사업군, 정부개입 영역 사업군으로 구분하여 농정예산을 재편하도록 한다(〈표 4-8〉 참고).

첫째, 개인책임 영역 사업군으로 구분, 개편하는 기본원칙, 주요 내용은 다음과 같다.

개편의 기본원칙을 개별주체의 직접적 이익 귀속 여부, 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부, 투입증가로 인한 환경 피해 영향 여부로 설정하고 사업군 조정을 판단한다. 사업군 조정 예시로서 특정 개별 경영체 지원 중심의 생산·유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업, 소모성·일회성 보조사업은 단계적으로 감축 또는 일몰한다. 그리고 대규모 경영체 혹은 전업농 지원 중심의 경쟁력 강화를 위한 무이자 융자사업은 단계적으로 확대한다.

대표적인 예로서 생산 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업은 각종 농자재 지원사업, 시설현대화사업 등이 있고, 유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업은 포장재지원사업, 보관창고 및 저온저장고건립지원사업 등이 있다. 경쟁력 강화를 위한 무이자 융자사업은 첨단온실 신축지원사업, 에너지이용효율화사업 등이 있다.

둘째, 시장(기업)자율 영역 사업군으로 구분, 개편하는 기본원칙, 주요 내용은 다음과 같다.

개편의 기본원칙을 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부, 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부, 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부로 설정하고 사업군 조정을 판단한다. 사업군 조정 예시로서 일반업체 중심의 소비유통활성화자금, 외식산업육성자금, 수출촉진 육성자금 등과 같은 보조 및 융자사업(일명 ‘소비자유통사업’)은 단계적으로 감축 혹은 일몰한다. 그리고 생산자 단체·조직, 지역단위 조직체 중심의 보조 및 융자사업은 농식품 유통 및 가공 관련 육성사업, 농산물 브랜드 육성·홍보·판매촉진 사업, 산지유통활성화 사업은 현행 유지한다. 다만 산지유통을 위한 농가조직화 등 소프트웨어 중심이 되어야 한다.

셋째, 정부개입 영역 사업군으로 구분, 개편하는 기본원칙, 주요 내용은 다음과 같다.

개편의 기본원칙을 토지·노동자본 등 생산요소기반 최소안전망 저축 여부, 정책수혜자 분배정의 실현 저해 여부, 경제·사회문화환경 등 공공재 역할 저해 여부, 중앙정부와 지방정부의 기능역할 구분 여부로 설정하고 사업군 조정을 판단한다.

사업군 조정 예시로서 농업용 SOC 중 논농업 기반정비사업, 일반농산어촌개발사업과 같은 하드웨어 중심의 농촌지역개발사업은 단계적으로 감축 혹은 일몰한다. AMS 한도

내에서 집행할 수 있는 농산물 가격안정 및 수급조절 사업, 유사 및 중복사업 방지와 타 기관 협업체계를 전제로 하는 연구개발 R&D, 농업·농촌 교육적 기능 강조하는 방향의 생산자·유통 관련 조직 및 소비자 교육사업은 현행 유지, 직불 등 농가소득안전망, 농촌 사회복지, 식품안전·위생검사·방역 관련 정책은 중앙정부가 역할을 하되 단계적으로 확대한다. 농업용 SOC 중 발농업 기반정비사업, 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업, 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책, 환경·경관·지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책, 학교·공공급식 등 공공조달 관련 정책은 지방정부가 역할을 하되 단계적으로 확대⁶⁷⁾한다.

즉, 공공영역으로 편입해야 하는 부분에 대해서 공익성 보조지원을 확대한다.

〈표 4-9〉 농정예산 개편 내용 기본골격과 사업군 예시

개인책임 영역 사업군	기본원칙	○ 개별주체의 직접적 이익 귀속 여부 ○ 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부 ○ 투입증가로 인한 환경 피해 영향 여부
	단계적 감축 혹은 일몰	○ 특정 개별 경영체 지원 중심의 생산 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업 (예. 각종 농자재 지원사업, 시설현대화사업 등) ○ 특정 개별 경영체 지원 중심의 유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업 (예. 포장재지원사업, 보관창고 및 저온저장고건립지원사업 등)
	현행유지	(해당사항 없음)
	단계적 확대	○ 대규모 경영체 혹은 전업농 지원 중심의 경쟁력 강화를 위한 무이자 융자사업 (예. 첨단온실 신축지원사업, 에너지이용효율화사업 등)
시장(기업)자율 영역 사업군	기본원칙	○ 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부 ○ 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부 ○ 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부
	단계적 감축 혹은 일몰	○ 일반업체 중심의 보조 및 융자사업(소비자 유통사업) - 소비유통활성화자금, 외식산업육성자금, 수출촉진육성자금
	현행유지	○ 생산자 단체·조직, 지역단위 조직체 중심의 보조 및 융자사업(산지유통사업, 농가조직화 등 소프트웨어 중심의 사업 내용) - 농식품 유통 및 가공 관련 육성사업, 농산물 브랜드 육성·홍보·판매촉진 사업, 산지유통활성화사업
	단계적 확대	(해당사항 없음)
정부개입 영역	기본원칙	○ 토자노동자본 등 생산요소기반 최소안전망 저촉 여부

67) 주 : 단계적 확대군 사업은 WTO 규정 중 허용보조 항목에 속하므로 재정지출 확대에 별다른 제약 없음.

사업군		<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책수혜자 분배정의 실현 저해 여부 ○ 경제사회문화환경 등 공공재 역할 저해 여부 ○ 중앙정부와 지방정부의 기능역할 구분 여부
	단계적 감축 혹은 일몰	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업용 SOC(논농업) 기반정비사업 ○ 하드웨어 중심의 농촌지역개발사업
	현행유지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물 가격안정 및 수급조절사업 ○ 연구개발 R&D ○ 생산자유통 관련 조직 및 소비자 교육 사업
	단계적 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농가소득안전망 ○ 농촌사회복지 ○ 식품안전·위생검사방역 관련 정책 ○ 농업용 SOC(밭농업) 기반정비사업 ○ 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업 ○ 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책 ○ 환경·경관·지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책 ○ 학교·공공급식 등 공공조달 관련 정책

자료 : 강마야, 김찬규(2016), 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향, 전략연구 2016-43, 충남연구원.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

추진체계는 충청남도 농림축산국 전체 부서가 역할을 골고루 분담해서 추진해야 한다.

하지만 그보다 앞서서 농정예산 재편 및 구조조정을 위해서 충청남도 중장기 재정 투융 자계획 수립에 맞춘 농업과 농촌 분야 우선순위 배분 원칙 수립, 재편의 기본원칙에 대한 구성원 공감대 형성이 선행되어야 한다.

추진방법으로서는 충청남도 농림축산분야 중장기 운영계획 수립에 맞는 농정예산 배분, 농정예산 배분은 과학적 정책 프로세스 도입(계획성, 투명성, 공개성, 형평성 등), 충청남도 농림축산분야 자체사업 내에서 구조조정, 농정분야 재정혁신은 단순히 세출예산사업의 일몰, 축소, 확대, 유지를 의미하는 것이 아니라 혁신을 이루고자 하는 실천적 활동, 집행 방식 변화 실현 등이 중요하다(강마야, 2019).

사업위주(보조금)의 농정 복지로 치우치고 있는 것이 아닌가라는 문제제기도 있는 게 사실이다. 농업보조금이 단기적으로는 표시가 나겠지만 장기적으로는 밑빠진 독에 물 붓는 역할을 한다는 게 주지하는 바 이다. 농업보조금 위주의 사업보다는 투자비 위주의 사업으로 방향전환이 필요하고 시범사업과 모니터링을 더욱 강조해야 한다.

그러기 위해서는 농업·농촌의 시스템을 파악하여 사업별 강화요인, 균형요인 등 요인을 파악하는 방법(system Dynamics)을 통해 보조금 등을 조금 더 과학적으로 분배하는 방식 도입도 필요하다는 의견이다. 그리고 기존 보조사업 위주의 지원사업에서 투자사업 중심으로 변화할 필요가 있고 이를 위해 시범사업 추진 후 충분히 모니터링 할 수 있는 관련 연구과제들이 많아져야 할 것이다. 예를 들면, 미래사회는 발전된 기술을 바탕으로 공유경제 생태계가 구축될 것으로 예측됨에 따라 충남의 농업농촌의 공유경제 생태계를 어떻게 준비할 것인가도 더불어 고민해 볼 수 있을 것이다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 농정예산

■ 정책과제명 : 농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선

■ 제안자 : 행정 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 농촌의 전업농 감소 및 겸업농 증가에 따라 생산비용은 증가하고 농가소득 감소로 인한 농가의 어려움이 계속되고 있다.

둘째, 농촌의 고령화 및 인구감소 등 인력난이 가중되고 있으며 이로 인한 외국인 노동력 증가 및 임금상승으로 농가소득이 지속적으로 감소하고 있다.

셋째, 무분별한 보조사업 지원으로 농가별 보조사업에 대한 의존도가 높아지고 있으며 이로 인한 농업의 경쟁력 약화로 보조사업의 효과가 떨어지고 있다.

② 세부 실행과제

농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선을 위한 실행과제는 다음과 같다.

첫째, 도비 보조사업에 대한 사업효과를 높이기 위해, 겸업 및 중·소농을 위한 지원사업, 전업농가를 위한 지원사업을 다음과 같이 제안한다.

전체 도비사업에 대한 효과분석을 통해 효과가 떨어지는 사업은 과감히 일몰하고, 지역별 사업효과가 높은 사업은 신규사업 발굴을 통해 적극추진 할 필요가 있다.

이를 위해서 과거 3년간 추진한 보조사업에 대한 효과분석 용역을 실시하고 현재 농촌의 농가구조 변화에 따른 중·소농가에 대한 지원책강구와 향후 농촌을 이끌어갈 전업농가에 대한 지원전략으로 농촌 농가구조변화에 대하여 적극적으로 대처할 필요성이 있다(기존 전업농은 시장지향, 시장경쟁력 강화영역으로, 이외 농가는 지역순환 영역으로 육성하는 투 트랙 전략 필요).

농축산물 판매규모별농가 통계청 자료에 따르면 농산물 판매규모가 1천만원 이상인 농가는 36%정도이며, 그중 3천만원 이상 농가는 15%정도로 나타나고 있으며, 64%정도는 1천만원 이하의 판매규모를 올리고 있는 것으로 나타나고 있다.

이처럼 판매액 규모별 편차가 심하다보니 중·소농을 위한 지원사업은 로컬푸드 사업 및 농촌기본 소득의 개념으로 검토 추진하고, 경쟁력을 높일수 있는 전업농등은 조직체육성, 유통망개선, 고품질의 농산물 생산 사업등에 집중 투자할수 있는 사업등을 검토하였으면 한다.

둘째, 농가구조변화에 적극 대처할수 있는 장기적이고 체계적인 청년농을 유치할 수 있는 사업 등의 검토를 제안한다.

최근 산업현장의 자동화시스템 구축, 코로나 발생 등으로 일자리가 감소하고 있으며 농업 또한 4차 산업의 발전으로 청년농으로부터 스마트 농업 등에 대하여 많은 관심을 받고 있다. 청년농을 유치하기 위하여 지자체별 청년농에 대한 교육, 보조 및 융자등에 지원사업을 추진하고 있으나 그러한 사업 등에 대하여 단기적이고 지속적인 관리가 되지 않다 보니 청년농으로부터 농촌에 정착하기 위한 실효성을

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(행정 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 농정예산

■ 정책과제명 : 농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선

■ 제안자 : 행정 그룹

거두지 못하고 있다. 일례로 정부에서 2018년도부터 추진하고 있는 스마트팜 혁신밸리 사업을 살펴보면 경북 상주, 전북 김제 등에서 선정되어 추진하고 있다.

사업내용을 살펴보면 스마트팜 기반조성과, 청년보육센터에서 실습농장 등에서 교육 등을 수료하면 스마트 팜과 관련된 농업을 계획하고 있으나 현실에서는 쉽게 청년농 등이 자금 등의 어려움으로 정착하기는 쉽지 않다.

청년농 등이 쉽게 정착하지 못하는 부분은 융자사업에 있어 자금실행에 대한 부분이 가장 큰 원인으로 생각된다. 따라서 청년농이 농촌의 주요주체로 자리 잡을 수 있는 체계적인 방안을 강구한다.

셋째, 농촌 농가구조변화로 외국인의 인력이 필수적인바 외국인 노동력의 확대를 위하여 다음과 같이 제안한다.

농촌의 인력난을 해소하기 위하여 청년농 육성이 가장 장기적이고 효율적인 농촌 인력난 해결에 답이라고 하지만 단기적으로는 외국인 고용허가제가 필요하다고 판단된다. 국내인력은 농업이 미래의 블루오션이라고 홍보를 해도 기피하는 현상이 팽배하고, 농촌 고령화와 맞물려 인력난은 가중되고 있다.

따라서 외국인의 값싼 노동력을 국내 농촌에 보급함으로써 인력난 해결과 인건비 상승을 억제 시킬 수 있을 것이다. 하지만 보완되어야 할 사항이 여전히 남아 있는 현실이다. 우선 외국인 고용에 농업분야 배정인원이 적다는 점, 둘째는 외국인 근로자의 농장이탈 방지대책 마련이 필요하다는 점, 셋째는 농업 종사 경험 등 근로자 선발이 농업분야의 특수성을 반영하지 못하고 있다는 점, 넷째는 외국인계절 근로자의 고용을 농가에게만 떠넘긴다는 점이다.

개선책으로 농업비자발급을 확대하여 배정인원을 확보하고, 외국인근로자 이탈에 대해 보증제도 도입, 외국인 선발에 전문 농업인 배석하에 상호 선발, 외국인 계절근로자의 공적민간단체나 농식품부에서 추진하는 농업협회의소에 외국인근로자를 관리할 수 있는 방안을 통한 자율성 확대하는 등의 조치가 필요할 것으로 보인다. 외국인근로자는 가장 가까우면서 긴급하게 시행해야 할 상황이며, 상생의 제도를 보완해 외국인근로자 활용방안을 행정위주가 아닌 실제 농업을 추진하는 농업인과 함께 제도를 보완할 수 있도록 인력문제해결을 위한 민관협의체 구성도 필요할 것으로 판단된다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선을 위하여 보조사업에 대한 용역으로 효과 분석을 실시하고 중·소농가, 전업농 등에 대한 맞춤형 투 트랙 지원전략의 검토가 필요하다.

청년농을 장기적이고 체계적으로 유치할 수 있는 스마트팜사업추진 및 융자지원대책 강구와, 외국인의 노동력 유치를 위한 농업비자발급 확대, 외국인 이탈자 보증제도 도입, 외국인 선발에 전문 농업인 배석하여 상호 선발 등의 검토를 제안한다.

13) 농정 거버넌스 추진전략과 정책과제⁶⁸⁾

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 향후 10년 이내에 지속적으로 지방분권, 자치분권, 재정분권 등의 과제들이 강조될 전망이다. 중앙의 권한을 지방으로 이양함에 따라서 지역 내 주체들이 준비해야 할 것은 ‘민관 협치체계(거버넌스)’ 구축이다. 농업·농촌 분야에서 일상적으로, 그리고 대규모 국책사업 평가과정에서 민관 협치체계(거버넌스) 구축 여부는 중요한 지표로 작동할 것이다.

농어업·농어촌 특별위원회에서 심의·의결 사항(2019)⁶⁹⁾에 따르면, 향후 10년 이내에 지역이 준비해야 할 과제들을 가름해 볼 수 있는데 (i) 지역 내 ‘사람과 조직’을 중시하는 ‘주체 중심’의 역량 증진과 협력 강화, (ii) ‘민관 협치형’ 농어촌정책 추진체계가 정착되도록 제도적 지원 강화를 골자로 한다. 단위사업 중심에서 ‘통합적인 행정추진체계’로 개편, ‘사람과 조직’을 키우는 주체 중심의 농어촌정책 추진체제로 전환한다(〈그림 4-12〉 참고).

〈그림 4-12〉 민관협치형 추진체계 구축을 위한 4대 주요 의제(Agenda)와 7대 세부과제

4대 의제		7대 세부과제
행정	통합적 추진체계 구축	1. 농어촌정책의 총괄·조정 체계 형성 2. 전문가 채용, 담당 공무원의 농어촌정책 전문성 확보
행정-민간	민관협치 강화	3. 통합형 중간지원조직 설치·운영 4. 광역-기초 중간지원조직의 역할분담·연계협력 강화
민간	민간의 조직화 촉진과 자치역량 강화	5. 이해당사자 협의체 조직·육성 6. 민간 협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성
제도	농어촌정책 추진체계 제도화	7. 행정과 민간의 역할분담 제도화

자료 : 농어업·농어촌특별위원회(2019), 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안, 의안번호 제2019-5호(심의연월일 : 2019. 12. 3.(제3회))).

68) 주 : 앞부분 추진체계와 일부 유사해 보이지만 거버넌스 측면에 보다 초점을 맞춘 것으로 이해 필요함.

69) 자료 : 농어업·농어촌특별위원회(2019), 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안, 의안번호 제2019-5호(심의연월일 : 2019.12.03.(제3회))).

둘째, 민관협치형 추진체계가 안착되기 위해서는 현재 충남 농정 민관 추진체계에 대한 평가가 필요하다. 민선 5기와 민선 6기에서 운영하던 ‘3농혁신위원회’는 민선 7기에서 ‘3농정책위원회’로 명칭을 바꾸었다. 명칭을 변경함과 동시에 형식과 내용 측면에서도 변화가 있었지만 주로 비판적인 의견이 많다.

이번 그룹별 주관식 의견조사 중 농정 성과평가 결과에 의하면, 일부 분야(유통, 마을 만들기, 6차산업 등)에서 성과가 있었다는 긍정적인 의견도 제시하였지만 대부분 부정적인 의견을 표출하였다. 예를 들면, 거버넌스(협치) 부족, 민관 협치체계 및 협업체계 부족, 농정목표 실현을 위한 정책의 추진체계 미흡, 정책의 혁신성 부재, 민간조직의 역량 성장 기회부여 미흡 등이 가장 많이 응답하였다(자세한 사항은 제2장 현황 분석 참고).

② 농정 거버넌스 구축을 위한 세부 정책과제 내용은 다음과 같이 도출할 수 있다. 농정분야 조직재편과 거버넌스 구축과 관련한 것이다.

첫째, (행정) 충청남도 농림축산국과 충청남도 농업기술원 간, 더 나아가서 충남 내 다양한 농정조직 간 업무를 협력, 협업하는 구조를 만든다(서정민 외, 2020)⁷⁰⁾.

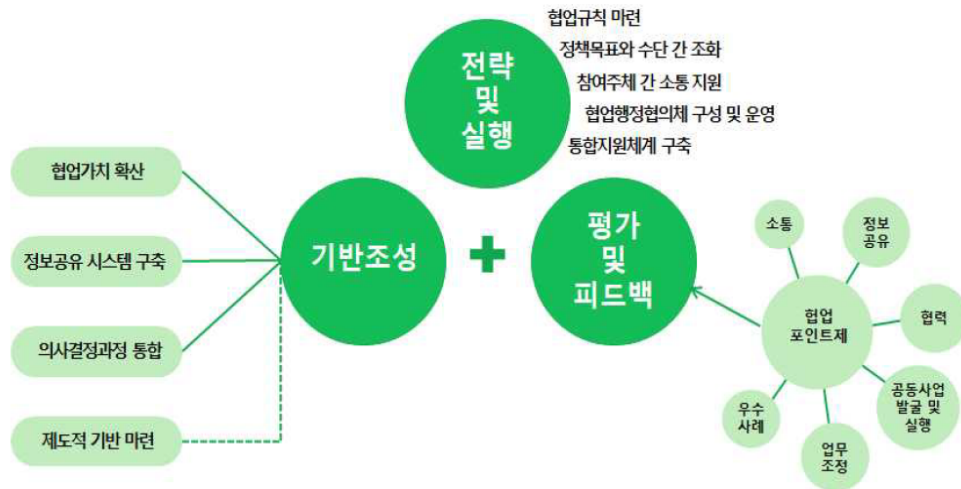
업무협력시스템 구축을 위해서 고려할 중요사항은 참여조직 간 업무협력 전 과정을 총괄하고 협업 추진과정에서 발생하는 갈등 조정, 협업 추진 시 필요한 행정업무 지원을 하는 ‘협업책임관’ 배치, 업무협력시스템의 제도 기반으로 ‘충청남도 농정업무 협력 및 협약에 관한 조례’⁷¹⁾를 제정, 참여자 또는 기관 간 정보공유시스템을 구축하고 활용하는 것이다.

즉, 세부적인 협업규칙 마련과 같은 전략 실행, 조례제정과 같은 기반 조성, 평가 및 피드백 등이 서로 유기적으로 연결된 ‘충청남도 농림축산국-농업기술원 등 업무협력모델(안)’을 제안한 바 있다(<그림 4-13> 참고).

70) 자료 : 서정민, 박진하, 배재은(2020), 충청남도 농림축산국-농업기술원 업무협력 활성화 방안 연구, 충청남도의회 연구용역 최종보고서.

71) 주 : 조례에 포함할 내용은 적용범위, 협업추진을 위한 행정의 역할, 협업과제 발굴, 협업과제의 점검·관리 및 지원, 협의체 구성 및 업무협약 체결, 협업책임관 신설, 정보시스템 연계 및 통합, 의회 보고, 평가 및 인센티브 등의 내용임(서정민 외, 2020).

〈그림 4-13〉 충청남도 농림축산국-농업기술원 등 업무협력 모델(안)



자료 : 서정민,박진하,배재은(2020), 충청남도 농림축산국-농업기술원 업무협력 활성화 방안 연구, 충청남도의회 연구용역 최종보고서, p.121.

둘째, (행정) 충청남도 농림축산국 내 농업정책과 농촌정책 수행을 위하여 행정 내 추진체계 과제로서 행정 내 ‘계획, 기획’ 전문성을 강화하는 방향으로 정비하는 것이다(구자인, 2019)⁷²⁾.

총괄·조정과 전문성 강화로 통합적 추진체계 구축을 위하여 농업정책, 농촌정책의 총괄·조정 체계 형성이 필요하다. 농업정책 총괄 조정 부서는 농업정책과로, 농촌정책 총괄 조정 부서는 농촌협력과로 지정한다. 푸드플랜, 주민자치회, 사회적경제, 도시재생, 평생학습 등의 부서가 모인 행정지원협의회를 운영하는데 긴밀하게 소통, 협업하는 구조를 만든다. 또한 융복합 업무를 수행할 수 있도록 생성과 종료를 반복하는, 좀 더 유연하게 움직이는 융복합 업무팀 형성도 필요하다.

그리고 순환보직제 단점을 극복하기 위한 제도적 장치를 제대로 활용한다. 민간 전문가를 채용하는 전문직위제, 직위공모제, 필수보직기간, 개방형 및 임기제 공무원 등이 있다. 이러한 제도를 적극 활용하여 담당 공무원을 채용하고 농업정책과 농촌정책의 전문성을 한층 더 확보한다.

72) 자료 : 구자인(2019), 농촌 마을만들기 중간지원조직 현황과 당면과제, 농식품부와 한국마을지원센터연합 정책간담회 발표자료.

셋째, (민간) 민간 내 추진체계 정비과제로서 농업정책과 농촌정책 현장밀착형 현장주체인 중간지원조직의 기능과 역할 검토와 위상 수립, 이와 동시에 통합형 중간지원조직으로의 전환, 정책 추진체계를 강화한다(구자인, 2019)⁷³⁾.

농어업·농어촌 특별위원회에서 심의·의결 사항(2019)⁷⁴⁾에 따르면, 중간지원조직 재편으로 민관협치 강화를 위하여 농어촌정책 영역의 통합형 중간지원조직 설치·운영, 광역과 기초 중간지원조직 간 역할분담 및 연계협력을 강화한다. 민간의 조직화 촉진과 자치역량 강화를 위하여 주요 정책별 민간의 이해당사자 협의체 설립 및 조직화 지원, ‘당사자 협의체’ 협력 네트워크 구축을 통한 비영리법인을 육성한다.

광역지자체의 농업정책과 농촌정책 기능을 강화하면서 사업예산 지원으로서 광역 정책 역량을 강화시키고 시군 지원 기능을 확대, 국비 사업으로 별도 예산 지원한다. 15개 시군별 역량단계 차이에 따른 맞춤형 지원체계를 강화하고 시군 단위 독자사업 확대를 유도, 충남 광역계획지원단 확대 운영(정책 전문성 강화), 충남 광역 중간지원조직 기능과 역할 확대(정책 집행 강화), 광역단위 독자사업 발굴과 운영에 따른 예산 지원 등이 필요하다.

충남 시군들은 현장밀착형 농업정책과 농촌정책 중간지원조직의 안정된 운영 지원을 위한 제도장치를 강화한다. 충남 광역은 현재 농업정책과 농촌정책 통합형 중간지원조직 설치를 구상 중에 있다. 점진적으로 시군도 통합형 중간지원조직 수순을 밟게 됨에 따라 광역이 가이드라인을 만들고 지원토록 한다. 전문인력들이 현장에 유입할 수 있는 경로를 만들고 인건비를 최대한 지원할 수 있는 사업예산 편성을 강화한다.

넷째, (행정과 민간) 행정과 민간 내 추진체계 정비과제로서 민선 7기 3농정책위원회 등과 같은 민관 거버넌스 운영에 대한 반성과 평가 등 검토과정을 통해서 민선 8기 민관 거버넌스 체계를 재구축토록 한다.

농어업·농어촌 특별위원회에서 심의·의결 사항(2019)⁷⁵⁾에 따르면, 농업정책과 농촌정책 추진체계 제도화를 위하여 행정과 민간의 역할분담 제도화, 기본계획 수립, 각종 정책위원회

73) 자료 : 구자인(2019), 농촌 마을만들기 중간지원조직 현황과 당면과제, 농식품부와 한국마을지원센터연합 정책간담회 발표자료.

74) 자료 : 농어업·농어촌특별위원회(2019), 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안), 의안번호 제2019-5호(심의연월일 : 2019.12.03.(제3회)).

75) 자료 : 농어업·농어촌특별위원회(2019), 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안), 의안번호 제2019-5호(심의연월일 : 2019.12.03.(제3회)).

및 행정협의회, 중간지원조직 설치 등 민관 협치를 제도화한다.

3농정책위원회는 형식적인 운영이 아닌 실질적인 심의, 의결권한까지 부여받게 조례화, 혹은 3농정책위원회 위원장 등이 농정심의회 심의위원으로 의무 참여를 조례화, 농정심의회와 3농정책위원회를 통폐합하여 의사결정기구의 단일화 등을 시도한다.

그리고 분과위원회, 3농대학, 3농포럼 등을 활성화하기 위하여 도지사 혹은 행정부지사는 필수로 참석하여 충남 농정의 추진의지를 보여주고 신뢰를 줘야 한다. 회복으로 가는 첫걸음이다.

내실있는 운영을 약속하지 않고 민관 협치라는 허울 속에서 형식적인 겉데기만 남은 위원회들은 이제 정비가 필요하다. 부서별 운영 중인 각종 위원회들에 대해서 민선 7기 동안 운영 성과 평가를 통해서 형식적 운영 일색인 위원회부터 통폐합하거나 폐지한다.

③ 세부 정책과제 추진을 위한 충청남도 추진체계 및 방법은 다음과 같이 제안한다.

충청남도 농림축산국 농업정책과가 농정분야의 행정과 민간 간 거버넌스 체계 재구축을 총괄하는 역할을 한다. 민선 5기, 6기 동안에 농업정책과 내 3농혁신팀을 신설해서 3농혁신 정책을 종합적으로 지휘한 바 있다. 거버넌스 체계인 3농혁신위원회 및 분과위원회, 3농혁신 대학, 3농포럼, 한중일 3농포럼 등을 운영하면서 행정과 민간이 서로 소통할 수 있는 기회를 다양하게 만든 바 있다. 민선 8기는 무엇을 더 새롭게 만드는 것이 아닌 긍정적인 평가를 받았고 성과가 있었던 거버넌스 체계를 다시 복원해서 운영하는 게 시급하다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 거버넌스

■ 정책과제명 : 지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영

■ 제안자 : 전문가 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 지방분권화 시대의 도래에도 불구하고, 민선 7기의 3농정책위원회는 관주도의 운영방식으로 후퇴한 것으로 보인다. 즉, 의사결정에 있어 농촌현장에 있는 민의 욕구를 기반으로 하여 이를 반영하는 정책결정 과정이 아니라, 관이 일방적으로 결정하고 이것을 농민에게 통보하는 형식이 주를 이루고 있다는 것이다. 사업별로 거버넌스 체계를 가지고 운영되고 있던 학교급식과 마을만들기 등에 대한 무리한 간섭과 압력이 대표적인 사례이다.

둘째, 대화와 소통, 협력의 거버넌스 농정 추진체계로 구축되었던 3농정책위원회의 운영이 형식적이며, 통과 의례로 후퇴하고 말았다. 또한 농민·농업·농촌 등 3농의 가치를 1차적인 목표로 하지 않은 충남 농정의 추진으로 충남도와 농민 간 갈등과 대립이 발생되고 있으며, 농민의 소외감과 상실감이 재발하고 있는 실정이다. 그리고 3농정책위원회를 통해 시군 농민의 의견을 수렴하는 기능이 작동하지 않음으로써 시군 지역의 특성을 반영한 지역농정 추진이 부진하다.

셋째, 3농정책위원회라는 농정 거버넌스의 제도적 기반(조례 등)이 미흡하여, 책임감과 의무감이 없어 이러한 관 주도의 관료주의로 회귀하였다. 민선5~6기 동안 구축 및 운영했던 귀중한 경험과 성과가 지속되지 못했다고 생각된다. 제도적 기반이 없는 상태에서 지자체 장이 3농에 대한 관심과 의지를 갖지 않으면, 농정내용과 추진체계가 현장 농민의 욕구에 도달하지 못해 농정 전반에 대한 불신과 불만을 초래할 수밖에 없다.

② 세부 실행과제

국회의 지방분권 관련 법률의 제개정 추세로 지방분권화가 더욱 가속화될 것으로 예상된다. 이에 대응한 농정 거버넌스 체계는 매우 중요한 과제 중 하나이며, 이를 위한 과제는 다음과 같다.

첫째, 농정 거버넌스(예; 3농정책위원회)체계 구축을 위한 제도적 기반으로서 별도의 조례 제정이 필요하다. 조례의 구체적인 내용은 설치의 의무, 위원회의 자격으로서 농민(농업인)단체, 관련 기관, 시민사회단체(먹거리, 급식 등), 전문가 등으로 하며 위원장은 민간 중에서 호선한다. 또 회의는 정기적인 회의를 의무화하고 임시회의를 개최할 수 있으며, 운영위원회를 구성한다. 전체회의는 정책 결정의 상위 단계로 두어 의무적인 절차로 하고, 여기에서 결정된 사항은 반드시 정책에 반영해야 하며, 사후 평가를 실시한다.

둘째, 별개의 정책으로 추진되어온 농민, 농업, 농촌(3농) 정책을 통합하여 하나의 범주로 추진하여야 한다. 3농을 담당하는 부서를 별도로 두어 농민, 농업, 농촌 각 부서에서 수렴한 각각의 정책을 3농으로 융복합한 정책으로 만드는 업무를 전담한다. 농정 거버넌스를 통해 농민의 의견을 수렴하고 민과 관이 자율적, 민주적으로 대화-소통-합의하는 방식으로 3농 융복합 정책을 추진하는 것이다. 또한 시군별 농촌지역의 현실에 부합되는 3농정책을 창출하기 위해 농정 거버넌스 회의를 통해 시군 지역의 농민과

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 거버넌스

■ 정책과제명 : 지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영

■ 제안자 : 전문가 그룹

지자체의 의견을 적극 반영하여야 한다.

셋째, 농정 거버넌스의 운영실태에 대한 평가를 통해 사업의 효과를 높이고, 담당 공무원이 책임감을 갖도록 해야 한다. 평가항목은 3농회의에서 결정된 정책에 대한 이해도와 반영 정도, 정책 추진의 자발성 및 적극성 정도, 농민, 농업, 농촌 정책 관련 각 부서 제안의 융복합 수준 정도, 정책 추진의 완결성 정도, 사업 관련 농민의 정책 만족도 등으로 한다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

농림축산국을 '3농정책국'으로 개편하고 농정 거버넌스과를 신설하여 전담조직화 한다. 농정 거버넌스과는 농정 거버넌스 회의와 해당 단체 및 기관을 담당하는 팀, 3농 융복합 정책 추진을 담당하는 팀 등으로 구성한다. 후자는 농림축산업 관련 부서(과)의 정책을 통합하고 농정 거버넌스 전체회의에 정책안을 제시한다. 전체회의에서 결정된 통합사업은 사업별로 일시적인 사업단을 구성하여 추진한다. 여러 부서의 정책을 통합하면 책임소재의 문제가 있을 수 있으므로, 부서별 분담 사업에 대한 책임자를 지정한다.

예를 들어, 경종-축산 자원순환농업을 추진한다고 할 때, 경종 부산물 관련 사업은 농업(농산)부문 책임자, 축산부산물과 자원화센터는 축산부문 책임자 등으로 사업단을 구성하여 사업을 추진한다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 거버넌스

■ 정책과제명 : 읍면 단위 농촌(지역)발전계획 수립과 주민 주체 형성

■ 제안자 : 전문가 그룹

① 여건변화에 따른 전망, 현황 및 문제점

첫째, 중앙정부 정책 동향은 자치분권을 강력하게 추진하고 있으나, 지자체는 이러한 대응체계가 부족하다. 읍면 단위가 원래 자치단체였고, 주민들의 참여도 실질적으로 작동 가능하다. 지자체 정책과 현장 사이의 간격을 메우기 위해서는 읍면 정책이 훨씬 강화되어야 한다.

둘째, '정책 칸막이'로 인해 사업 간의 협력이 매우 미흡하여 예산투자가 효율적이지 못하다. SOC 시설들이 별도로 설치되어 초고령화 시대를 전혀 반영하지 못하고 있다. 읍면 단위에서 이를 통합하여 기획하고 실행할 수 있는 주체가 형성되어 있지 못하다.

셋째, 충남도는 '충남형 주민자치회' 사업을 통해 충남 전체 읍면동의 절반 이상이 주민자치회로 전환했다. 지방자치법 개정과정에서 삭제되어 아직은 권한도 미약하고, 실천경험도 미흡하며, 역량도 축적되지 못한 상태다. 그럼에도 농촌정책 측면에서는 현장 주체의 역량강화를 통해 '주민 주도, 상향식'을 실현할 수 있는 핵심조직임에 분명하다.

② 세부 실행과제

첫째, 전국의 농촌 면소재지마다 30~40호 규모의 공공주택(사회주택)을 의무적으로 보급하여야 한다. 1차적인 수요는 청년 귀농·귀촌인이나 혁신적인 활동가에게 우선 제공하고, 초등학교 선생님이나 면사무소 직원과 같은 공공인력 숙소로도 제공할 수 있다. 독거노인을 위한 공동생활홈이나 열린 요양원(사회적농업) 개념과 결합하면 효과가 더욱 높다. 충남만 보자면 약 5천호 정도(면 136개 * 평균 35호)가 된다. 주거 수요는 더 많지만 농촌사회의 수용성을 생각하면 작게 시작하는 것이 좋다. 기존의 면소재지 생활기반정비(기초생활거점육성) 국비 사업을 활용하면 예산은 이미 확보되어 있는 셈이다. 여러 가지 부대효과도 기대할 수 있다. 무엇보다 농촌 면 단위가 '인구댐' 역할을 할 수 있어 지방소멸에도 적극 대응할 수 있다. 콤팩트시티, 축소도시 논의에서 보듯이 무분별한 투기성 난개발을 예방하고 면소재지의 계획적 개발을 정책적으로 유도하며 농촌다움 유지에 크게 도움이 된다. 도시의 주거문제 해결이나 균형발전에도 크게 기여할 것이다. 에너지 절약형 주거단지로 설계한다면 농촌형 그린뉴딜 정책의 일환이 될 수도 있다.

둘째, 농촌생활에 필요한 기초인프라를 면소재지마다 최소한으로 갖추어야 한다. 특히 공공시설을 복합형으로 계획적으로 설계해야 한다. 지금까지는 초고령화 시대임에도 면사무소와 주민자치센터, 보건지소, 복지센터, 우체국, 농협 등 각종 공공시설이 적절한 부지를 찾지 못해 개별 분산 입지해왔다. 걸어서 이동할 수 없는 거리에 있고, 순환버스는 당연히 없다. 정책 칸막이로 인해 정부 부처마다 협

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 거버넌스

■ 정책과제명 : 읍면 단위 농촌(지역)발전계획 수립과 주민 주체 형성

■ 제안자 : 전문가 그룹

력이 없고, 지역사회를 가장 잘 아는 주민들에게 권한도 부여되지 못한 탓이다. 주민자치회가 주도하여 지역발전계획을 수립하고 주민총회를 거쳐 지역사회 합의가 이루어진다면 이런 문제도 해결될 수 있다. 주민들에게 계획수립의 권한이 주어진다면 과도한 건축도 분산적 입지도 선택하지 않을 것이다. 견고 싶은 면소재지가 될 것이다.

셋째, 모든 농촌 면 단위로 10명씩, 약 1천5백명의 사회적 일자리를 제공하여야 한다. 농촌의 공공시설 관리와 주거복지 서비스, 통합돌봄, 로컬푸드, 경관환경 등 할 수 있는 일은 많다. 보조금정책을 혁신하고, 일몰사업을 적극 발굴하며, 공공이 흡수했던 기간제 근로자를 민간으로 돌린다면 재원 확보도 무리가 없다. 무주군 안성면에서 이루어졌던 실험을 참고한다면 지역사회에 좋은 영향이 분명 나타날 것으로 기대할 수 있다. 물론 이런 사회적 일자리를 디딤돌로 사회적경제조직이 다양하게 설립될 수 있도록 정책 환경도 정비해야 한다. 기초지자체 권한 중에서 주민생활에 가까운 기능을 주민자치회로 이관한다면 농촌재생의 대안을 스스로 찾아갈 수 있다.

넷째, 앞의 농촌 면소재지 공공주택단지와 복합형 생활SOC, 사회적 일자리, 이 세 가지를 3종세트 사업으로 접근하는 것이 농촌재생혁신의 출발점이라 본다. 무엇보다 이러한 정책과 맞물려 모든 면마다 지역(농촌)발전계획 수립을 의무적으로 시행하여야 한다. 지역주민이 주도하여 지역농업과 농촌의 발전계획을 수립하고, 여기에 필요한 재원은 행정의 기존 예산을 체계적으로 정리하여 패키지 방식으로 지원할 수 있다. 보조금 개혁을 통해 포괄보조금 형식으로 지원할 수도 있다. 이러한 혁신적인 방식이 도입될 때 농업·농촌도 재생할 수 있다. 농림축산국과 공동체지원국의 협력 구조 속에서 농업·농촌정책과 주민자치, 사회적경제, 청년 등의 정책이 협업을 한다면 많은 것이 가능하다. 정책과 현장 사이의 괴리감도 극복하고, 지역주민들은 작은 성공의 경험을 발판으로 '더 큰 희망'을 꿈꾸고, 한단계 도약할 수 있다.

③ 정책과제 추진을 위한 추진체계 및 방법

첫째, 광역 행정의 정책전문성이 훨씬 강화되고, 업무협조체계도 잘 작동되어야 한다. 농업이란 산업정책과 농촌이란 지역정책, 그리고 농민이란 복지정책은 서로 협력해야 훨씬 효과적이다. 문제가 서로 얹혀 있는 것처럼 해법도 협력해야 가능하다. 광역 행정에 정책전문성을 강화하기 위해, 전담부서 설치와 업무협조체계 구축, 순환보직제 단점 극복 등에 대해 적극적으로 검토해야 한다. 농촌활력과의 주무팀(농촌정책팀)의 정책 기능을 보강하여 농촌정책의 실질적인 주무부서가 되도록 개편해야 한다. 무엇보다 농림축산국(농촌활력과)과 공동체지원국(공동체정책과)의 협력구조가 시급하다. 민선 5기에 시도되었던 '행복충남공동체거버넌스'의 운영 경험을 살려야 할 것이다.

※ 예시 : 주관식 의견조사 중 2차 조사결과(전문가 그룹이 제안한 정책과제 내용)

■ 분야 : 추진기반

■ 추진전략 : 거버넌스

■ 정책과제명 : 읍면 단위 농촌(지역)발전계획 수립과 주민 주체 형성

■ 제안자 : 전문가 그룹

둘째, 현재 논의 중인 충남농촌활성화재단(가칭)의 조직 설계가 훨씬 긴 안목에서 넓게 보며 접근해야 한다. 단순히 행정사업 대행하는 정도에 그친다면 상근자가 보람도 못 느끼고 현장의 성과 도출도 어렵다. 처음부터 너무 작게 출발하면 사업효과를 도출하기 어렵다. 충남의 농촌마을정책에 축적된 경험을 훨씬 더 활용해야 한다. 농촌관광, 푸드플랜, 농산물유통, 농촌복지 등의 영역까지 확장하여 농식품부와 중앙정부 정책 동향에 선제적으로 대응한다는 자세가 필요하다. 광역의 재단법인과 시군 지자체의 농촌정책 중간지원조직이 서로 협력하고, 역할분담을 잘 해야 한다. 읍면 단위에서는 주민자치회 사무국 기능이 훨씬 보강되어야 하고, 공공일자리 개념으로 3~4명이 상주하도록 해야 한다. 이런 전환이 효과를 발휘하기 위해서는 무엇보다 농촌 현장활동가 육성이 시급하고 중요하다. 재단 기능 속에 이런 연수원 기능이 포함되어야 한다.

셋째, 광역은 '시군 지자체의 농어촌정책 민관협치형 추진체계 구축'(농특위 2019.12.3. 의결과제)을 적극적으로 유도해야 한다. 단위 사업을 발굴하고 집행하거나 중앙정부 사업을 전달하는 정도로는 현장 문제 해결이 가능하지 않다. 충남의 농촌마을정책이 추진해왔던 경험에서 배울 점이 많다. 적은 예산으로도 훨씬 더 큰 효과를 얻을 수 있다. '사람과 조직'에 투자하고, '정책 시스템 구축'에 더 많은 관심이 필요하다. 읍면 단위의 주민자치회가 농촌정책 영역에서도 핵심주체로 배려해야 한다. 또 읍면 단위를 기반으로 하는 사회적경제조직도 훨씬 더 발굴하고 지원해야 한다. 이런 전제로 앞에서 제안한 사업들도 효과를 발휘할 수 있다. 기존의 추진체계를 고수한다면 아무리 새로운 사업도 도입취지가 바로 왜곡된다. 이런 경험을 지금까지 계속 반복하고 있는 것 아닌가 하는 의문이 든다.

4. 요약 및 시사점

충남 농정의 기본구상과 주요 정책과제를 다음과 같이 제안하였다. 미래 준비를 위한 충남 농정의 기본구상은 “사람중심, 환경중심, 농촌공동체 중심, 추진기반과 추진체계” 마련을 우선순위로 놓았다. 특히 이번 연구에서 추진체계와 추진기반은 새로운 정책과제 발굴보다 가장 중요한 것임을 강조하였고 민선 8기 가장 중요한 정책과제로 설정해야 함을 피력하고 있다.

첫째, 추진체계 분야로서 민간의 자발성과 역량을 키우는 추진체계, 행정의 혁신성을 발휘할 수 있는 추진체계, 민간과 행정 간 통합 추진체계 등을 구상하였다.

- 민간 추진체계(A)는 의사결정기구(대의기구), 중간지원조직기구, 사업실행기구 등으로 나눠서 역할과 기능 구분, 실행 이전에 대표성을 확보한 이들의 민-민 간 네트워크 구축, 의견수렴 하고 합의한 후 진행함을 제안하였다.

- 행정 추진체계(B)는 칸막이 행정 극복, 전문성과 역량축적 강화, 이기주의 극복을 위하여 협업과제를 촉진하고 성과향상을 할 수 있는 조직 운영, 행정조직 개편과 정책 전문성, 계획역량 향상은 필수, 사람과 조직 정비에 집중할 것을 제안하였다.

- 통합 추진체계(A+B)는 각종 위원회 정비, 각종 법정계획 정비, 다양한 민간조직 협업과 조율, 예산 재편, 조직과 인력 재편 등 역할과 기능을 수행하는 것이 핵심이다.

- 그 외 추진체계(C)로서 협업 업무를 하고 회의공간을 확보하는 것(통합업무의 상징공간), 민관 공동사무국 기능을 하는 ‘통합농정총괄추진팀’ 구성과 운영, 심의·의결 기능을 둔 3농정책위원회 구성과 운영, 충남 출자·출연기관 중 정책연구기관인 충남연구원, 충남여성정책개발원 등은 충남3농정책위원회 및 충청남도 통합농정총괄추진팀(가)에 정책연구 지원활동을 협업체계 속에서 진행, 정책설계 단계, 정책 성과관리 및 평가 단계, 정책 모니터링 단계에 참여, 광역과 기초의 역할 분담 논의 등을 제안하였다.

둘째, 사람중심 충남농정 분야로서 농업기본, 경영안정, 사람육성 추진전략 등 8대 정책과제를 제시하였다.

- 3대 근간요소로서 농지 정상화, 노동력 정상화, 자본 정상화를 추진한다(예시. 충남형 마을영농단 육성, 농촌노동력 부족의 문제점과 대안, 농업재해 극복 위한 농지 리모델링 사업).

- 충남 농산물 최저가격보장제 도입, 충남 농산물 공공수급제도 도입, 충남형 먹거리 기본권 보장체계를 실현한다.
- 청년 농업인 육성을 위한 통합적 지원 체계 마련, 여성 농업인 지원 및 독립경영주로서 인정한다(예시. 농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트롤 타워 구축).

셋째, 환경중심 충남농정 분야로서 탄소중립, 탈탄소농업, 통합환경 추진전략 등 9대 정책과제를 제시하였다.

- 농기계의 최적 운영정보 공유 및 자율작업 기술 확보를 통해 연료 소비량을 최소화 할 수 있는 농기계 활용법 제시·운영, 스마트팜의 과도한 냉난방 운영 자제 유도 및 신재생에너지 활용 지원, 축산 사육 두수의 합리적인 조절을 위한 정책, 농촌의 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스시설, 고체연료화를 도입한다.
- 농경지 탄소격리 프로젝트, 바이오차(Biochar)를 이용한 토질개선 및 탄소격리 사업, 농촌과 도시를 연계하는 토양농장을 조성 및 확대한다(예시. 로컬푸드 확대 및 생태 농업 실현).
- 축산환경 공존 프로젝트 실시, 물-토양-농사 통합농촌환경을 구축한다(예시. 농촌마을 원림(園林) 프로젝트).

넷째, 농촌공동체 중심 충남농정 분야로서 통합돌봄, 마을교육, 공동체재생 추진전략 등 7대 정책과제를 제시하였다.

- 충남형 농촌지역 통합돌봄 조성, 지역돌봄 먹거리 플랫폼을 구축한다.
- 학교와 지역연계를 위한 마을교육공동체 확산, 생활권 평생학습센터를 운영한다.
- 농촌공동체 재생지원단 도입, 충남 인적네트워크 플랫폼 구축, 충남 마을학(學)프로젝트를 가동한다(예시. 농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략, 충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행, 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성).

다섯째, 추진기반 분야로서 교육과정, 농정데이터, 농정예산, 거버넌스 등 12대 정책과제를 제시하였다.

- 교육과정으로서 ‘도심 속 학교 논 만들기 사업, 학교텃밭 사업’을 국가사업으로 확대, 각 지자체와의 협력사업으로 확대, 유치원초등학교 정규 교과과정에 농업·농촌 교육

과정, 교육프로그램 포함, 일반 시민을 대상으로 하는 평생학습과정에 농업·농촌 교육 과정, 교육프로그램을 포함한다.

- 농정데이터 기반으로서 충남 농촌마을 전수실태조사 실시, 충남 농업·농촌 종합 DB화 혹은 농업농촌 영역의 빅데이터를 구축한다(예시. 충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보지원 체계 구축).
- 농정예산으로서 농업보조금 예산재편과 구조조정을 실시하는데 개인책임 영역 사업군, 시장(기업)자율 영역 사업군, 정부개입 영역 사업군으로 구분하여 조정한다(예시. 농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선).
- 거버넌스 기반으로서 행정과 다양한 조직간 협력, 협업구조, 행정 내 ‘계획, 기획’ 전문성 강화, 중간지원조직의 기능과 역할 검토와 위상 수립, 통합형 중간지원조직으로의 전환, 정책 추진체계 강화, 3농정책위원회 등 반성과 평가, 민선 8기 거버넌스 체계를 재구축한다(예시. 지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영, 읍면 단위 농촌 발전계획 수립과 주민주체 형성).

제5장 결론

1. 요약 및 시사점

연구의 목적은 향후 10년 동안 충남 농정이 해야 하는 일들, 할 수 있는 일들을 기초자료 수준으로 제안하는 것이다. 즉, 충남 중장기 농정의 방향과 비전이 담긴 기본구상과 정책 과제를 도출하고자 한다. 특히 새로운 사업발굴만이 능사가 아니라 이를 달성하기 위한 민관협치 추진체계로의 전환을 강조하고자 한다.

이를 위한 연구의 내용은 농업·농촌의 여건변화와 미래전망, 현황 등을 파악하고, 충남 농정에 대한 주체별 인식 실태를 파악하여 충남 농정의 기본구상과 주요 정책과제를 도출하는 것이다.

제2장에서는 여건변화와 전망, 그리고 현황 등을 분석하였다.

첫째, 충남 내에서 농가인구의 고령화, 감소는 전국적으로 높은 비중을 보여서 우려스럽다. 반면 귀농·귀촌인구 유입의 증가, 청년인구 유입의 증가는 그나마 희망의 실마리를 보여준다. 이들이 농촌에 제대로 정착하기 위한 기반과제(농지, 노동력, 정주환경 등)해결이 중요함을 보여준다.

둘째, 환경 측면에서 최근 발표되는 탄소중립 시나리오에 발맞추기 위해서는 해결해야 할 과제들이 있는 것으로 나타났다. 즉, 각종 대기오염, 수질오염, 토양오염, 온실가스 및 탄소배출 등을 유발하는 원인물질 중 하나인 축산업은 충남이 전국적으로 높은 비중을 보여서 이 또한 우려스럽다. 농업은 질소질 비료 사용량 증가가 좀처럼 감소로 돌아서지 않고 있다. 기존 관행농업에서 환경친화적 농업, 탈탄소농업으로 전환을 가속화해야 하는 과제들이 중요함을 보여준다.

셋째, 공동체 측면에서 인구의 감소와 고령화에서 비롯된 지역소멸을 우려하고 있고 이것은 바로 마을공동체 위기로 이어짐을 예측할 수 있다. 기존에 군단위 지역만이 아니라 시 단위 지역까지 확대되고 있는 추세는 우려스럽다. 그나마 충청남도도 주민자치회로의 전환을

가속화하고 농어업회의소가 전국적으로 가장 많은 지역이기도 한만큼 민관 거버넌스 제도화에 노력하고 있는 희망도 보인다. 하지만 공동체 회복과 민관 거버넌스를 제도적으로 안착시키기까지 민선 5기, 민선 6기, 민선 7기를 거치면서 중요성을 실감하고 있다. 민선 8기 가장 중요한 정책과제로 설정되어야 함은 시대적 흐름으로 보인다.

제3장 기본구상을 위한 인식의 실태를 분석하였다.

충남 농정의 기본구상을 위한 주체별 인식 실태분석으로 여러 가지 분석방법을 채택하였다. 주요 이슈 및 핵심단어 분석결과를 요약해보면, 지역과 마을(공동체 위기), 스마트 기술혁신(농업생산 위기), 환경 및 마을경관 관리(기후위기), 농민과 농가소득(소득위기), 인구와 사람(소멸위기), 일자리와 창업(경제위기) 등으로 압축할 수 있고, 이들은 각 단어들이 서로에게 영향을 미치면서 연결되고 있음을 알 수 있었다. 주로 언급되는 것은 “지역”이었다.

제4장 기본구상과 정책과제를 도출하였다.

충남 농정의 기본구상과 주요 정책과제를 다음과 같이 제안하였다. 미래 준비를 위한 충남 농정의 기본구상은 “사람중심, 환경중심, 농촌공동체 중심, 추진기반과 추진체계” 마련을 우선순위로 놓았다. 특히 이번 연구에서 추진체계와 추진기반은 새로운 정책과제 발굴보다 가장 중요한 것임을 강조하였고 민선 8기 가장 중요한 정책과제로 설정해야 함을 피력하고 있다.

첫째, 추진체계 분야로서 민간의 자발성과 역량을 키우는 추진체계, 행정의 혁신성을 발휘할 수 있는 추진체계, 민간과 행정 간 통합 추진체계 등을 구상하였다.

둘째, 사람중심 충남농정 분야로서 농업기본, 경영안정, 사람육성 추진전략 등 8대 정책과제를 제시하였다.

셋째, 환경중심 충남농정 분야로서 탄소중립, 탈탄소농업, 통합환경 추진전략 등 9대 정책과제를 제시하였다.

넷째, 농촌공동체 중심 충남농정 분야로서 통합돌봄, 마을교육, 공동체재생 추진전략 등 7대 정책과제를 제시하였다.

다섯째, 추진기반 분야로서 교육과정, 농정데이터, 농정예산, 거버넌스 등 12대 정책과제를 제시하였다.

이와 같이 연구내용 요약이자 연구과제 활용계획서는 다음과 같다(〈표 5-1〉 참고).

〈표 5-1〉 연구내용 요약 및 전략과제 활용계획서

연구 구분 일련 번호	전략과제 2021-19	도 관련부서	충청남도 농림축산국 농업정책과
연구 연도	2021년	연구 책임	강마야
연구 제목	충남 농정의 기본구상과 핵심전략 연구		
연구의 목적	○ 충남 농정의 비전을 구상, 그에 맞게 농업·농촌에 실질적으로 작동할 수 있는 핵심 전략 과제 도출, 현장 밀착도가 높은 추진체계로 전환 등을 통해서 농정방향 설정 제안		
연구의 내용	○ 충남 농업·농촌의 여건 진단과 변화 전망 ○ 미래 준비를 위한 충남 농정의 기본구상 ○ 충남 농정의 추진전략과제		
정책 제안	○ 추진체계 분야 : 민간 추진체계, 행정 추진체계, 통합 추진체계, 그 외 추진체계 ○ 사람중심 충남농정 분야 : 농업기본, 경영안정, 사람육성 추진전략 등 8대 정책과제 ○ 환경중심 충남농정 분야 : 탄소중립, 탈탄소농업, 통합환경 추진전략 등 9대 정책과제 ○ 농촌공동체 중심 충남농정 분야 : 통합돌봄, 마을교육, 공동체재생 추진전략 등 7대 정책과제 ○ 추진기반 분야 : 교육과정, 농정데이터, 농정예산, 거버넌스 등 12대 정책과제		
정책 내용	○ 추진체계 분야 : 민간 추진체계, 행정 추진체계, 통합 추진체계, 그 외 추진체계 ○ 사람중심 충남농정 분야 - 3대 근간요소로서 농지 정상화, 노동력 정상화, 자본 정상화(예시. 충남형 마을영농단 육성, 농촌노동력 부족의 문제점과 대안, 농업재해 극복 위한 농지 리모델링 사업) - 충남 농산물 최저가격보장제 도입, 충남 농산물 공공수급제도 도입, 충남형 먹거리 기본권 보장체계 실현 - 청년 농업인 육성을 위한 통합적 지원 체계 마련, 여성 농업인 지원 및 독립경영주 인정 (예시. 농업농촌 청년, 후계인력육성 종합 컨트론타워 구축) ○ 환경중심 충남농정 분야 - 농기계의 최적 운영정보 공유 및 자율작업 기술 확보를 통해 연료 소비량을 최소화할 수 있는 농기계 활용법 제시·운영, 스마트팜의 과도한 냉난방 운영 자제 유도 및 신재생에너지 활용 지원, 축산 사육 두수의 합리적인 조절을 위한 정책, 농촌의 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스시설, 고체연료화 도입 - 농경지 탄소격리 프로젝트, 바이오차(Biochar)를 이용한 토질개선 및 탄소격리 사업, 농촌과 도시를 연계하는 토양농장 조성 및 확대(예시. 로컬푸드 확대 및 생태농업 실현) - 축산·환경 공존 프로젝트 실시, 물-토양-농사 통합농촌환경 구축(예시. 농촌마을 원림(園林) 프로젝트) ○ 농촌공동체 중심 충남농정 분야		

연구 구분 일련 번호	전략과제 2021-19	도 관련부서	충청남도 농림축산국 농업정책과
연구 연도	2021년	연구 책임	강마야
연구 제목	충남 농정의 기본구상과 핵심전략 연구		
	<ul style="list-style-type: none"> - 충남형 농촌지역 통합돌봄 조성, 지역돌봄 먹거리 플랫폼 구축 - 학교와 지역연계를 위한 마을교육공동체 확산, 생활권 평생학습센터 운영 - 농촌공동체 재생지원단 도입, 충남 인적네트워크 플랫폼 구축, 충남 마을학(學)프로젝트(예시. 농촌소멸에 대응한 농촌의 지속가능한 발전전략, 충남도 청년 농촌마을 간사제도 전격 시행, 농촌의 지속가능한 미래를 위해 정주환경 개선과 관계인구 육성) <p>○ 추진기반 분야</p> <ul style="list-style-type: none"> - ‘도심 속 학교 논 만들기 사업, 학교텃밭 사업’을 국가사업으로 확대, 각 지자체와의 협력 사업으로 확대, 유치원·초등학교 정규 교과과정에 농업·농촌 교육과정, 교육프로그램 포함, 일반 시민을 대상으로 하는 평생학습과정에 농업·농촌 교육과정, 교육프로그램 포함 - 충남 농촌마을 전수실태조사 실시, 충남 농업·농촌 종합 DB화 혹은 농업농촌 영역의 빅데이터 구축(예시. 충남도 및 기초지자체 맞춤형 농정 수립을 위한 정보지원 체계 구축) - 농업보조금 예산재편과 구조조정_개인책임 영역 사업군, 시장(기업)자율 영역 사업군, 정부 개입 영역 사업군(예시. 농촌 농가구조변화에 따른 보조사업 추진 및 방향 개선) - 행정과 다양한 조직간 협력, 협업구조, 행정 내 ‘계획, 기획’ 전문성 강화, 중간지원조직의 기능과 역할 검토와 위상 수립, 통합형 중간지원조직으로의 전환, 정책 추진체계 강화, 3농정책위원회 등 반성과 평가, 민선 8기 거버넌스 체계 재구축(예시. 지방분권화에 대응한 농정 거버넌스 구축 및 운영, 읍면 단위 농촌발전계획 수립과 주민주체 형성) 		
정책 활용 내용	○ 충청남도 농정 중장기 계획수립에 활용, 반영(충청남도 농림축산국 행정에서 공동검토)		
정책 활용 유형	① 국비확보 ② 중앙정부 역제안 ③ 신규 정책(사업) 발굴 ④ 기존 정책(사업) 개선 ⑤ 정책 참고 자료 ⑥ 법·조례 제(개)정 논리개발 ⑦ 비용절감 ⑧ 편익증대 ※ 해당사항 표시		

주 : 저자 작성함.

2. 연구의 의의와 한계

이번 연구의 의의는 다음과 같다.

첫째, 기후위기, 사람위기, 농촌공동체 위기, 소득 불균형 및 양극화 위기, 코로나19 이후 경제·사회 구조전환 위기 등의 요인으로 인해서 농업농촌의 지속가능성은 어느 때보다 한층 더 위협받는 상황 속에서 이번 연구는 배경, 필요성 측면에서 시의적절하다고 볼 수 있다.

둘째, 분명한 문제인식을 가지고 연구의 목적에 따라 다양한 연구의 방법을 계획하고 실제로 방법론에 따라 충실하게 연구가 수행되었다고 볼 수 있다. 즉, 다양한 회의, 인터뷰와 조사, 텍스트 마이닝, 델파이 기법의 주관식 의견조사 등 다양한 연구의 방법을 도모한 것은 연구주제의 특성에 부합하였다고 볼 수 있다.

셋째, 다양한 분석방법을 사용한 만큼 충남농정의 방향과 비전을 도출하였고 정책수단인 전략과제를 구체적으로 제시할 수 있는 근거자료들이 마련되었다. 특히 정책목표와 정책 수단 및 추진을 위한 추진체계의 연결고리는 체계적이고 논리적이라고 볼 수 있다.

넷째, 서론에서 밝힌 바와 같이 이번 연구는 계획수립이 아니라 계획수립을 위한 기초적인 모색 연구이고 연구주제의 특성과 목적에 부합하게 연구가 이루어졌다. 민선 7기 들어서면서 복지정책 중심으로 이행함에 따라 다양한 주체가 모여서 충남 농정 논의의 장이 없어져 버렸다는 아쉬움이 있기에 이번 연구가 충남 농정을 되돌아보는 좋은 기회가 될 수 있었음에 의의를 가진다.

다섯째, 충남에서 중점적으로 가져가야 할 기준과 분야를 재정립하는 것이 중요하다고 보는데 조직 정비와 연동되어 큰 틀에서 농촌·농업·식품·환경 내에서 흩어져 있는 사업들을 재정비하는 연구로서 의의를 가진다.

그럼에도 불구하고 이번 연구의 한계는 비전과 목표, 추진전략 및 정책과제를 달성을 측정할 수 있는 주요 성과지표를 도출하지 않았다는 점이다. 이는 충남 도정이 농정 추진을 위한, 강력한 실천의지가 전제되어야 하기 때문이다. 사업별 성과지표는 무의미하고 통합형 정책시대에 맞는, 근본적인 성과지표만이라도 실천해야 할 것이다.

이러한 의의와 한계를 지녔음을 인정하고 향후 후속과제는 다음과 같다.

신규 정책, 신규 사업 발굴보다 민선 8기 충남 농정에 있어서 중요한 것은 추진체계의

원칙과 방향을 도출, 합의하고 실제 이행하는 것이다. 그리고 이것이 정책의 핵심 성과 지표가 되어야 한다.


여기서 의미하는 추진체계란 곧 자치분권 시대에 맞춰서 지자체 모든 정책에 적용가능한 민관협치형 시스템을 말한다. 이를 위해서 광역지자체에서 실시하는 유사중복 업무의 통폐합, 민관협치구조의 제도화, 정책결정과 정책집행의 일치화, 지자체 행정조직 개편과 정책 전문성과 역량강화, 광역과 시군과의 역할 분담, 공정한 재원배분 기준 설정, 전체적으로 하향식 제도적 정비와 상향식 민주주의 훈련, 농업·농촌의 민주주의 시스템 확립, 현장밀착형·문제해결형 지자체 농어촌정책 추진(지원)체계를 구축하기 위해서 수요자 주민 관점에서 행정 사업의 총괄조정과 연계협력을 강화한다. 민간의 혁신성과 행정의 혁신성이 동반 성장하면서 거버넌스를 구축해야 하는 것이 농정의 기본 전제임을 잊지 말아야 할 것이다.

부 록

부록1. 연구심의회

〈부록_표 1〉 착수연심회 심의의견(2021.09.02)

구분	심의의견
연구의 의의	○ 우리나라 시도에서 미래농정 10년을 바라보고 진행하는 연구는 처음이라 시사하는 바가 크고, 짧은 시간 내에 많은 내용의 연구내용을 담고 있음.
연구내용 및 범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구비와 기간이 제한적임. 이번 연구에서는 충남 농정 방향전환에 대한 기본적인 내용을 큰 틀에서 제시, 추가 연구로 디테일하고, 구체적인 내용 수행하는 것 제시 ○ 연구범위가 너무 방대하기 때문에 제한적으로 몇 가지 주제로 함축해서 진행하고, 세부적인 내용은 추후 연구로 진행하는 것이 바람직함. ○ 충남과 유사한 해외 농업사례, 정책동향을 추가적으로 제시 필요 ○ 충남이 다른 광역 지자체에서 하지 않는 선도적 정책이 굉장히 많음. 정책브랜드를 활용하여 충남의 브랜드 가치를 높일 필요성이 있음 ○ 주체의 문제 다양화와 농민→농촌주인으로의 대상을 전환·확대하여 접근 필요: 지역에서 농촌주인으로 대상을 확대해야 함. 농민으로 대상을 한정하기에는 범위가 제한적임. 농촌주인으로 대상을 확대하여 주체의 다양한 접근 필요(거버넌스와 주민자치의 중요성) ○ 농업을 산업적 관점과 환경적 관점으로 바라봐야 하는데, 미래에는 농업을 환경과 지속가능성 안에서 산업을 논의하는 구조로 변환 필요 ○ 농업이 가지는 공익적 기능과 국민의 먹거리로 연결 필요 ○ 관점 측면에서, 향후 10년을 봤을 때 지금의 농업인구를 지키기는 어렵다고 봄. 앞으로는 농촌과 관련한 이슈가 화두가 될것임. 충남이 농정전환에 있어 정책 농정의 패러다임을 어떤 Keyword로 분류할 것인가를 고민할 필요가 있음(광역단위의 농정방향과 추진 체계를 바꾸어야 함)
연구방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ SWOT 분석 중 기회(opportunity) 요인을 충남의 focus에 맞는 기회요인을 찾을 것 (예시. 보령의 해저터널, 4차 국가철도망 등), 충남에 특화된 기회(opportunity) 요인 고민 필요 ○ Text minning 분석은 현재 시점의 분석임. 전문가를 통한 미래의 keyword 넣어 보완할 것 ○ 미래에 관한 연구방법을 추가해서 연구를 진행하는 것이 필요함 ○ 10년 후 농촌의 기술적 변화 언급 필요
방향 및 정책대안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 착수연심회 자료에서 제시된 내용은 기존의 프레임 내의 일반적인 내용임. 10년 후의 대외적인 내용 포함이 필요(예시. 디지털 농업, 스마트 농정 등) → 기존의 프레임을 뛰어넘는 발상의 전환 필요 ○ 후방산업의 중요성과 벨류체인으로 접근 필요. 벨류체인에 의거한 접근 제시 ○ 방향성: 리빙랩 방식에서 사업의 구체화까지 연결 필요 ○ 데이터에 기반한 혁신적인 아이디어 제시 필요

구분	심의의견
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충남의 산업 발전 분야와 상생하는 탄소중립실현 해결법 제시 필요 ○ 비전-목표-추진전략의 큰 그림이 그려져야 할 듯 ⇒ 충남의 농업농촌 분야의 신성장 동력 2~3가지 반드시 제시할 것 (예시. 충남을 권역별로 나누어 도기술원 측면에서 특화작목 어떤 것을 개발할 것인지 고민 필요. 농진청자료 참고 필요) ○ 농업, 농촌, 농민 분야별로 대표적 브랜드 육성 필요 ○ 현황분석이 잘되어 비전을 제시하고, 보다 나은 환경에서 농업을 이어갈 수 있도록 수치를 구체적으로 제시해줬으면 하는 부탁
	

주 : 저자 작성함.

〈부록_표 2〉 최종연심회 심의의견(2021.11.26.)

구분	심의의견
연구의 의의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과거 3농혁신은 취약지역과 취약계층의 농민에 대한 관심이 도정에 대한 지지로 이어졌기에 의미가 있었다고 생각함 ○ 충남에서 중점적으로 가져가야할 기준과 분야를 재정립하는 것이 중요하다고 생각. 조직정비와 연동되어 큰 틀에서 농촌·농업·식품·환경 내에서 흩어져 있는 사업들을 재정비하는 연구로서의 의의를 가짐 ○ 민선 7기 들어서 복지중심으로 가면서 다양한 주체가 모여서 충남농정을 논의할 수 있는 논의의 장이 없어져 버렸다는 아쉬움이 있음. 충남농정을 되돌아보는 좋은 기회가 되었으면 함
연구의 한계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 큰 의미에서 보면, 현재 복지 위주의 정책에서는 복지효과를 발휘하기에는 충분한 파이가 되지 못해서(표시가 나지 않아) 도정에 역점적으로 들어가지 못한게 아쉽까 하는 생각이 듭
연구의 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보고서의 완성도를 높이기 위한 가독성이 떨어지는 부분 수정이 필요함 - 주관식 조사결과 부분에서 주요 내용만 본문에 담고, 박스 처리된 부분을 부록으로 뺐으면 함 - 4장에서 기본구상에 대한 내용 꼭지별로 도식화가 필요함 - 정책조서까지는 아니더라도 정책과 사업 타이틀이 명확하게 보일 수 있게 정리 필요 - 농촌의 공간과 관련된 이슈를 언급할 필요성이 있음(농식품부의 농촌협약을 중심으로 하는 생활서비스, 공간계획 등의 내용) - 출처 표기방식에 대한 고민 필요
방향 및 정책대안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농정을 “생산적 복지(↔소비적 복지)”라는 측면에서 초점을 두어 참여자가 효용을 얻어 소비적 복지를 감소시키는 역할을 하는 방향으로서의 농촌 공간을 재해석 하는 것이 장기적으로 현 도정의 위치와 일치할 수 있지 않을까 하는 의견 ○ 사업위주(보조금)의 농정 복지로 치우치고 있지 않나하는 문제. 보조금이 표시는 많이 나지만 장기적으로는 밑빠진 독에 물붓는 역할임. 보조금 위주의 사업보다는 투자비 위주의 사업으로 방향전환 필요, 시범사업과 모니터링이 필요함 ○ 농업·농촌의 시스템을 파악하여 사업별 강화요인, 균형요인 등 요인을 파악하는 방법 (system Dynamics)을 통해 보조금 등을 분배하는 방식 도입 필요 ○ 4차산업 혁명 등 미래산업을 대비하여 “공유 경제” 쪽으로의 농정 범위 논의가 필요. 공유경제를 대비할 수 있는 농정사업에 대한 고민이 필요함 ○ 충남이 광역-지자체인 충남이 농정에서 어떤 역할을 할 것인지를 찾는 것이 연구의 핵심이라고 생각함. 광역의 역할에 대한 고민 필요 ○ 농업·농촌 활성화 사업을 분야를 나누어 생각하기는 어렵다고 봄. 농업과 농촌을 나누는 단편적인 시각을 타파하고 모두를 연계하여 종합적인 시각이 필요함 ○ 연구의 범위를 함축(축소)하여 충남 농정의 분야와 관련 조직개편, 향후 광역의 역할 등에 대한 고민하는 방향으로의 초점이 필요함(예시. 전북은 농정의 focus를 먹거리에 두고 조직체계와 추진체계 개편) ○ 충남도가 광역에 내려오는 사업관리만으로는 앞으로의 입지에 한계가 있다고 봄. 기초지자체를 아우를 수 있는 충남도만의 광역 차원에서의 고유한 정책과 과제발굴이 반드시 필요함

구분	심의의견
정책 활용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 12월 20일 비전발표회 개최 계획 중 ○ 전략과제 내용을 더 자세하게 정책과제로 푸는 과제는 내년 초까지 반영할 계획임 ○ 3농정책위원회, 농업농촌식품산업위원회, 농업회의소, 출연기관 등을 통해 bottom-up 방식의 민관주도 의견수렴 기구로서 꾸려가는 것은 장기적으로 계획 중임.
	
	

주 : 저자 작성함.

부록2. 자문회의 결과 요약

〈부록_표 3〉 사전 자문회의 결과 요약

구분	참여자 구성	주요 내용
연속 토론회	행정, 전문가, 민간 3자 주체 (*연구진은 미참여한 행사)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방차원의 공익직불 프로그램 마련 필요 ○ 온실가스 감축을 위한 농업분야 정책프로그램 마련 ○ 농업·농촌 활동의 새로운 주체 육성 ○ 농업과 함께하는 읍면단위 통합돌봄체계 육성 ○ 농촌마을 경관 환경 주민 관리제 시행 ○ 탄소저장 중심 + 토양관리중심의 농지 운영 → 유기농업확대방안 ○ 향후 10년 미래 전망, 발상 전환 필요, 엉뚱, 예상을 뛰어넘는 사회 ○ 단순 농업을 떠나 Bio소재산업과 연계농업 필요 ○ 도시권과 연계된 새로운 Project 구상 필요 - 새로운 U-topia ○ 농산물의 명확한 판로 확보 필요 ○ 농업정책사업을 효율적, 효과적으로 수행할 수 있는 지역디렉터 필요 ○ 농촌경관 보전을 위한 공간관리계획 수립 필요 ○ 충남도 시행(2016~2017) '농업환경 프로그램' 부활 필요 ○ 공공재산 지정관리자 제도도입 필요 ○ 개방형 면장과 동장 등 새로운 주체 육성 필요 ○ 농정예산의 구조변화 필요
연속 토론회	행정, 전문가, 민간 3자 주체 (*연구진은 미참여한 행사)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 데이터 기반 생산, 유통, 가공 등 디지털 농업으로의 전환 ○ 스마트 축산 육성전략 마련 및 시설온실 뿐만아닌 노지와 밭에 스마트 농업적용 기술 개발(비닐하우스 전환방안 등) ○ 민관기업참여와 관련산업 및 비즈니스 육성 등 스마트 종합 패키지 사업 추진 ○ 2030 스마트농업 육성계획 수립 ○ 현장수요형 농업기술개발 및 맞춤형 인재육성 ○ 새로운 소비수요(1인 가구대상, 모닝족, 곤충식품 등) 대비 맞춤형 유통전략 마련 ○ 지역 가공업체 가공원료 수요발굴, 공급체계 육성 ○ 건강, 친환경, 저탄소인증, 동물복지, 공정경제 등 MZ세대의 소비성향에 맞는 가치소비의 대응 전략 마련 ○ 사전적, 자율적 재배조절이 가능토록 품목별 생산자 조직화 ○ 농촌융복합산업화를 통해 실용화, 상품화 연구정책 마련 ○ 술 산업진흥원, 주류연구원 유치 등 필요 ○ 고부가 가치 산업육성과 김치산업진흥원, 전통식품플랫폼 유치 등 ○ 행정에서 새로운 유통주체(O2O 등)조직, 새로운 마케팅 유통영역 개발 ○ 스마트 농업 미래농업 인력 육성 ○ 승계농과의 파트너쉽구축, 축산분야 선진모델 개발 ○ 산업데이터(경영, 생육, 생산관리 등)와 토양, 농경지데이터 등 플랫폼 구축 ○ 소규모 고령농가에서 접근가능한 스마트 팜 정책개발 ○ 규모화 스마트팜 생산의 일정 쿼터 전략적 수출방안 마련 ○ 비닐하우스 스마트 팜 적용 필요

구분	참여자 구성	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 종구 종자산업 등 고부가 가치 산업육성방안 마련(도지사) ○ 대기업 농업진출 대비 필요 ○ 미래농업 노동인력 확보를 위한 지원 필요 ○ 농촌살리기 클라우드 펀딩제안, 예산 확보방안 등 ○ 고령농과 청년농에 대한 차별화된 지원과 대학생 대상 커리큘럼 필요 ○ 스마트 농업의 낮은 단계(1~1.5)에서 실천할 수 있는 기술 확산
연속 토론회	행정, 전문가, 민간 3자 주체 (*연구진은 미참여한 행사)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌 공간계획 수립 시 토지이용제도와 연계(농촌형 용도지구 구분 추진 등) ○ 농업농촌 활성화 방안 제안(농촌재생 주체 형성, 농촌자원 보전 활동 지원, 지역 통합사업 추진체계, 사회혁신 실험) ○ 중간지원조직 활성화와 사회적 경제조직 활용 필요성 ○ 정부(공공성)+연구(지식)+민간(이윤)을 결합한 골든트라이앵글 강조 ○ 농민들로 구성된 품목별 조합을 결성하여 조직적으로 운영(조합형) ○ 네덜란드 현재 트렌드는 정밀농업을 통해 제초와 해충방제, 순환농법 ○ 농업소득을 올리기 위해 농지의 규모화, 자동화, 스마트화 ○ 토지의 규모화를 위한 지속적인 정책지원과 청년농 육성 ○ 규모화 농가의 스마트화, 농업교육 프로그램과 농업 연구개발 인력 양성 필요 ○ 한계마을을 대상 기능적, 공간적, 행정적으로 재편한 정책마련 ○ 충남형 마을만들기 정책 확충을 통해 농촌마을 단위의 여건개선 ○ 농촌단위(행정리단위) 통계 데이터 구축 ○ 농지소유와 이용에 따른 행정의 지도·관리 감독 체계 ○ 공익직불금 등 정책의 이행·관리를 마을단위나 공동체에 역할 ○ 마을단위의 통계 데이터 확보 ○ 충남형 농촌복지 최저 한계기준(생활상과 소득기준 마련) 설정 ○ 농촌지역 자가주택은 자산소득에 문제, 기초생활보장 방안 강구 ○ 농촌지역 자산형성과 부채문제 해결 ○ 농촌지역 주민의 교육통합화하여 관리, 다양한 콘텐츠 개발 ○ 도시주변 근교농업 특구, 주말농촌체험, 로컬푸드 제공 ○ 농산어촌 유토피아 추진을 지역뉴딜사업과 연계 ○ 10개년 계획에 '협력'을 가치이념으로 설정 ○ 농촌 현장에 정책의 관리 강화하기 위해 현장관리담당관 제도 도입 ○ 유희시설 등 농촌공간의 활용 문제, 주민자치회 역할 지원 ○ 충청남도 농업진흥기금을 활용해 청년농업인 장기무이자 지원 정책 ○ 10개년 계획에 새로운 방식의 농업정책, 제도개선, 공동체 유지 정책 요구 ○ 공간 정책 수립시 읍면단위 설계 필요 ○ 지역과 관계있는 관계인구를 통한 지역단위 인적자원 확보 ○ 앞으로 10년후를 반영한 지역재편
자문회의	전문가 (학계)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업농촌 정책 방향설정과 키워드 도출 <ul style="list-style-type: none"> - 실질적인 농업개혁 수준으로 이행, 전환 필요 - 담론 중심에서 실천을 담보할 수 있는 전략도출 ○ 농정방향 우선순위 <ul style="list-style-type: none"> - 기후위기 대응, 농지개혁, 농산물가격보장제 등

구분	참여자 구성	주요 내용
자문회의	전문가 (전문공무원)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업농촌 정책 방향설정과 키워드 도출 - 농업에만 매몰되지 않고 지역활성화 관점 접근 - 충남 지역별 유형자원(산업, 문화, 역사, 관광)과 농업과 연계, 농촌지역 활성화 관점으로 확대 ○ 농정방향 우선순위 - 지역자원과 연계, 생태농업, 먹거리위기 대응 등
워크숍	내부 연구진, 전문가 (연구계, 학계)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업농촌 정책 방향설정과 키워드 도출 - 전략과제 프로세스에 맞게 연구수행, 추진 필요 - 전공자별 생각하는 키워드, 핵심 추진전략 구상 - 세부사항은 워크숍 이후 초벌원고 작성, 회람하기 ○ 농정방향 우선순위 - 기후위기, 탄소중립, 포스트 코로나, 농촌공동체, 농촌지역사회 돌봄과 복지, 농촌 주민자치 등
워크숍	내부 연구진, 전문가 (연구계, 학계)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전략과제 수행방법 및 역할분담 논의 - 여건진단 및 현황분석 - 도청과의 협조체계 ○ 전략과제 초벌원고 작성양식 - 분야를 막론하고 브레인스토밍하듯이 연구진 각자 키워드 도출, 키워드에 맞는 핵심 추진전략 3-4줄 구상
현장사례 조사 현장 간담회	내부 연구진, 현장 농민	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현장사례조사 - 경상남도 다량논 공유 프로젝트 현장탐방(함안군) - 농업유산, 역사문화생태자산인 다량논 보전 - 생태가치 보전, 생물다양성 유지를 위한 정책 ○ 현장간담회 - 농지보전 중요성 및 명분 강조, 농지개혁 필요 - 농특위 차원에 해당의제 제안 필요

주 : 저자 작성함.

부록3. 주관식 의견조사 세부 분석결과

〈부록_표 4〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 강조하는 키워드

언급한 주요 단어	농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
4차산업혁명과 신기술		농업의 4차산업 혁명 농촌의 4차산업 혁명 적정기술	ICT스마트팜, 노지 스마트팜 농업기계 발전, 로봇의 인간대 체율 상승, 농업생산성 향상 농업농촌의 4차산업혁명 농업 빅데이터 농업생산의 기술혁신 농업의 최첨단화, 선진농업 데이터 활용하는 디지털농업 SI노동 신품종 육성 인공지능, ICT, 빅데이터에 기반한 스마트농업 확산 정밀분석기법 도입
공동체	농업·농촌 공익기능	귀농귀촌 갈등 노인 자살 사회적 자본	농어촌의 고령화와 공동화는 더욱 가속화
공익적가치		공익적 가치 공익적 기능 농업 농촌 농민의 공익적 가치에 대한 대국민 홍보(국민의 지지 유도) 증대되는 농촌의 가치	공익직불, 공익형 직불제 농업·농촌의 공익 기능 확대 농업의 공익적 가치 농업의 다원적 기능 농업의 역할 확대 도시민 인식변화와 개선
노동력		농업노동력 부족	노동생산성 저하 외국인 근로자의 지속 확대 농촌 인력 부족 인건비 상승, 고령화
농민		농민의 정치적 영향력 약화 농민의 조직화 및 정치적 영향력 강화노력	
농식품		농식품 소비 트렌드 변화	건강기능성 식품 육성 밀키트 제품 확산 외식산업 확산 학교급식 가공품 공급 축소 농산물 공급 확대
농업	기계화 농산물 가격 불안정 스마트화 자동화 지속가능 청년농부	보조금 개혁 사회적농업(*북지영역 개념) 온라인 시장 확대 지속가능성 직거래 품질 향상	시장변화에 취약한 생산구조 유통의 시장대응 한계와 경쟁 개인맞춤형 농식품 유통시스템 국민농업, 귀농귀촌 기업농 회사, 김치산업 육성 농산물 택배산업 발전 농업용수 확보

언급한 주요 단어	농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
			농업퇴비 등 유기물 공급 확대 농작물 경제작목 감소 농작물의 고급화 높은 초기 투자비 부담으로 작목 전환 어려움 기존 영세농과의 위화감 우려 대북농업, 통일농업 준비 도시농업의 확대, 도시텃밭 디지털농업 로컬푸드 확산 밭 경지 뒤집기 신규농업인 농지임대지원 확대 신규농업인 진입유도 농가 직거래 판매 지원 확대 온라인 유통 확대, 농산물 수급 유기농업의 확대 작목반 활성화 재래종 멸종, 품종 다양성 소멸 저탄소 농업의 확대 종자산업, 품종개발 지속가능한 농업 청년농, 여성농, 가족농, 귀촌, 이주노동자, 농업계 고등학교 취약계층 농식품 바우처 확산
농정	농정		농업·농촌 대전환 자치농정 지속가능성 통합농정 포괄보조금
농지		농지보전(농지법 개정) 농지의 공공성 농지투기 도시민의 농촌부동산 투기	농지 재테크 농지 황폐화, 농지 훼손 농지 관리, 부재지주 휴경농지, 휴경농지 황폐화
농촌	순환경제	귀농·귀촌정책 강화 농촌 공간 계획 농촌 공동화(농촌 소멸) 농촌 노인 문제 다문화 통합 도시문제 해결의 대안 지방소멸 초고령화	관광농원 육성 농어업 해체 위기 농촌 빈집, 농촌공동화 농촌다움, 농촌소멸 농촌인구 소멸 농촌재생, 농촌지역 활력화 농촌체험 농촌활력유지 빈집, 폐가, 흥흥한 농촌 야영장 확산 저성장 사회 지역불균형 지역순환 경제

언급한 주요 단어	농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
			체험마을정비 등 체험관광 확산 취미농부 치유농업 확대 휴식, 휴양, 케어
농협			지역농협 구조조정
먹거리	로컬푸드 먹거리기본권 먹거리복지 먹거리위기 식량 식량위기	가치사슬, 먹거리 안전성 위기 먹거리 양극화, 먹거리 위기 생산-소비불균형 식량 안보, 자급률 하락 자급률 향상(식량주권 확보) 혁신적 먹거리 순환 연결망	지역소비 한계 NON-GMO, 식품안전 국민먹거리, 기능성 농식품 수입과일, 식량안보 식량주권, 식량자급률, 식량목표제 쌀소비량 감소, 전통과일 감소
민관 거버넌스		거버넌스(민관협치) 농업인 거버넌스 강화 농정혁신, 농촌협약 민간 네트워크 법인 정책 협업, 중간지원조직 지역문제해결형 사회적경제조직 직불금과 협약	거버넌스 협치농정체계 농업회의소
삶의질	돌봄	고령화와 노후걱정 농촌형 일자리 북지지역의 시장경제 침투 삶의 질 양극화 생활SOC확충(충족한 생활서비스 체계 구축) 안전, 편리한 농촌의료서비스 읍면 단위 주민 자치와 삶의 질 향상 전략 저밀도 사회적경제 순환 시스템 도농간 소득격차, 삶의 질 차이 커뮤니티 기반 전생애 돌봄 안전망, 통합돌봄 행복한 농촌 삶	생활여건, 삶의질 취약 건강 공동식사 농업농촌 일자리 농업인 삶의질 향상 농촌거주지원비 신설 농촌복지 바우처카드 에너지 이용 지원
소득	농가소득불평등 농민의 양극화 농어촌(민)기본소득 불평등	기본소득 기본소득(기본예산) 농가소득 안정화 농가소득 양극화 농가소득 향상 농산물가격 및 소득 불안정 농산물가격 안정 도농격차 불균등 발전 소득 양극화 양극화	(경영) 농업경영 불안정 심화 경영비 무이자 대출, 융자 확대, 보조 축소 농산물 가격보장 농산물 윗림현상으로 인한 가격폭락 농어촌 소득 불균형 농업의 공적기능 유지를 위한 농업인 기본소득 강화 농업인 월급제, 농민수당 최저생산비 보장
자본		비농업부문 기업(자본)의 농업유치	
지방자치		자치분권 주민자치	

언급한 주요 단어	농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
지역과 마을	공동체 농촌 마을 지역 중심	공동체 해체와 불신 공동체 경제 귀농·귀촌에 따른 공동체 갈등 농촌공동체 붕괴 농촌 마을 소멸 더불어사는 생활공동체 마을 커먼즈, 마을공동체 마을공동체 의식 약화 마을규약, 마을기금, 마을농업 마을자치회 면 단위 주민생활권 사회안전망, 사회통합 지역농업 지자체 내부의 균형발전	공동생활 그룹홈 확산 귀농프로그램 농촌공동체 붕괴 농촌재생 마을 공동체 붕괴 마을사무장제도 확산 지역공동체
학교		농촌 학교 폐교 및 통폐합 중학교 폐교, 초등학교 폐교	
행정		공공행정의 민영화 농업 무관심 농업정책 및 투자에 대한 정치권의 무관심(농업부문에서의 정치적 영향력 약화 및 부재) 정책 칸막이 강화 정치권의 농업, 농촌, 농민에 대한 정책적 관심 저하 직업공무원 제도 파괴 행정 의존성 행정의 정책 전문성 약화	작목별 전문가 육성 지도직의 전문화
환경	기후위기 난개발 생태농업 재난의 일상화 친환경농업 탄소중립 환경기여	기후위기 농업 비점원 오염원 농업(특히 축산)과 자연의 공생 농업재해 농업진흥지역 태양광발전 농촌 경관과 환경 농촌경관 파괴 농촌의 생활문화환경 생태친화적 생산-유통체계 축산과 대규모 산업적 농업의 환경 파괴 쾌적한 농촌주거환경 탄소중립	가축전염병 경관관리 그린뉴딜 기상이변 기후변화 난개발 농촌 쓰레기 농촌 태양광 쓰레기 농촌 환경 보호 농촌경관 프로그램 및 환경보 전 프로그램 활성화 농촌소각 농촌환경 미세먼지 문제(영농잔재물 소각 에 따른) 수질오염 악취관리

언급한 주요 단어	농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
			외래병해충 재해보험 지역생태계 조성과 보전 축산악취 친환경 농업의 확산 친환경농업 보장 탄소중립 토양오염 화목보일러 연기 환경관리 환경농업

주 : 1. 저자가 재구성, 요약, 정리함.
 2. 긍정과 부정 내용 모두 포함함.

〈부록_표 5〉 충남 농정방향 구상을 위한 주관식 의견서 분석결과 : 그룹별 추진전략

구분	농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
경쟁력 있는 농업	최소한의 노동력 투입 농업 개발	4차산업혁명에 기반한 농산업의 융복합산업화 기존 농업경영체의 경쟁력 강화 지원 직불제 개편, 농민수당 확대, 계약재배 확대로 농산물가격 안정 등 밸류체인에 입각한 생산 이전부터 최종 소비단계까지의 가치사슬 연계 강화 유기농업의 확대와 동지형 유통체계의 다양화와 활성화 충남 농산물 품질 향상 및 부가가치제고 위한 인프라 강화	농업 : 지속가능한 농업과 고소득 농업의 실현 농업소득 향상 및 판로개척을 위한 농가조직화와 농장 스마트화 농업인 기본소득 위한 농민수당 지원 농협조직 활용한 농산물 생산-유통체계 정비 맞춤형 농산물 판로 정책 수립 : 중소농 택배비 지원, 대농 공선출하회 장려금 지원 생산 : 지속가능한 농업, 고부가가치 농산업 육성 소비자 요구와 트렌드에 맞는 상품 만들기 유통 : 산지조직화 통한 제값받고 제때 파는 유통시스템 구축 지속가능한 농산업 혁신 성장 모델의 발굴과 확산하기 농업 규모별 영농지원 정책 세분화로 맞춤형 지원 (소농 : 틈새농업, 로컬푸드, 농산물 공공수매제, 중농 : 시설지원, 계약재배, 공선출하, 대농 : 무이자 융자 지원) (농업)전업농(식량주권), 취미농(농촌살이), 영세농(현상유지) 구분(3트랙 정책)
농정예산	농업 정책보다 농촌 정책으로 전환 농협과 함께하는 지역혁신 개발사업 일몰 내지 축소	본권화 정책에 따른 지자체의 농업 부문 투자의 안정적 재원 확보	농업재정 지원체계 재편 : 시장에 맡길 것은 시장에 맡기고 공공성 있는 영역에 지원 집중 농자재 및 저온저장고 지원, 중소형 시설농업 스마트팜 시스템지원 등 다수 농민이 고루 혜택을 보는, 직접 피부에 와 닿는 농민 현장 밀착형 농정시책 추진 중소농 지원, 형평성 있는 재원의 분배, 농정 예산의 재구성
마을공동체와 마을자원	귀농 정책은 귀촌 정책으로 전환 귀농인 한 달 살아보기 기준 강화	마을공동체, 도농공동체 회복 농촌마을해체 예방을 위한 지속가능한 농촌 개발 마을커먼즈 확대할 수 있는 농촌사업 진행 방식 자조적으로 운영할 마을관리 사회경제 조직 통한 농촌공동체의 활성화 충남형 농촌마을단위 생활공동체 조직의 육성 및 활성화 충남형 농촌사회적경제 조직 활성화	활력 있는 농촌마을 만들기 : 마을사무장 제도 도입, 주민 역량강화 프로그램 확대, 마을 공동소득 창출사업 지원(마을태양광, 마을창고임대)

구분	농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
청년농업인			농업인력 육성으로 활력 넘치는 농촌 미래 농어업인을 견인할 청년인력 확보
추진체계	농정의 통찰력 있는 추진시스템 구축	농정 관련조직과 관계자 역량 강화와 인식 개선	
농촌공간 및 농촌개발	농촌체험 휴양마을의 사무장 충남형 복무규정 마련 농촌체험 휴양마을의 충남형 관리 기준 마련	실질적인 생활서비스 체계의 구축	(개발) 농촌어메니티 유지관점, 개발 총량제 도입 등 (농촌) 농촌공간 조성, 도시민 유입 등 농촌유지정책 (굴뚝에 연기나면 정주지원 명분 확보) (지역) 도시권과 분리가 아닌 통 합관점(농촌사회 일자리 창출, 문화, 예 술 등), 고 향 사 랑 기 부 금 법 (2023.1실행) 대비 농촌 : 일터, 쉼터가 조화로운 살기좋은 삶터만들기 농촌 : 쾌적하고 살기좋은 건강 농촌만들기 영농기반 여건개선으로 쉽게 농사 짓자 : 농로포장, 수리시설 확충, 반자동 물꼬, 밭 평탄화 정비, 밭 경지 뒤집기
민관 혁신성, 거버넌스	거버넌스의 복원 및 강화 충남 마을만들기 중간지원센터의 예산과 인원 증원 통해 중간지원 조직으로서 역할과 위상 다지기	‘광역은 광역답게’ 농정의 정책 전문성 및 시군 지원 기능 강화 농촌사회 민간 조직의 활성화 농업인 의견 수렴 및 농정 수립 참여 거버넌스 정상화 조례(안), 행정체계 및 운영방안 등 농정과 지역정책에 대한 연계성 강화 농촌지역정책 중간지원조직의 통합형, 민간위탁형 설치확대 단위사업 중심에서 민관협치형 시스템 구축 읍면단위 정책협업 강화로 현장 실정에 맞는 지역농업시스템 구축 읍면 단위 주민자치회 전환과정에 강력하게 결합 읍면 단위 지역문제 해결형 사회 적경제조직 집중 육성 정책과 현장 사이의 괴리(간극) 극복=면 단위 정책 강화 현장 주민 관점에서 정책 칸막이 극복과 협업 강화 중앙정부 정책 동향에 선도 대응 지자체 내부 도시정책과 농촌정 책의 협력관계 강화	농민 : 농민이 주인되는 협치농정 구현하기 농어업인을 비롯한 소비자등 참여 등 참여 확대 농업농촌 소득 및 삶의 질 주기적 기초실태조사 분석 실시(2년 단위) 농업인이 주인되는 농정시스템 구축 농업회의소 운영 정상화 농정조직의 재구조화 농촌지역 활성화를 위한 실천전략 우선순위 선정 추진 지속가능한 농업 생산 및 유통 혁신

구분	농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
		지자체 농정기획단, 농촌활성화재단 설치로 민관협치 시스템 구축 민관협치형 정책 시스템 구축 하드웨어/보조사업 중심에서 현장 밀착형 '사람과 조직' 양성으로 현장정책개발 연구조직 활성화	
농지와 농민	기계화 용이한 농지임단화 작업 농지 전수조사로 생산기반 관리 농지 기계화 기반 조성 청년농, 창업농 생산기반 공유화	농민 명확성과 육성 과정 체계화 농지보전 : 농지전수조사, 농지관리 체계 구축 등 농지의 공공적, 투명한 관리 체계를 구축 마을과 함께 하는 농민 (다기능성 농업)의 확대	경자유전의 법칙을 강력하게 지켜 농업에 종사하는 근간 지키기 농업의 생산 기반인 농지 및 농업 시설에 대한 구입비용 지원하여 젊은 농업인 유입 증가 전략 연작없이 쉬어가는 토양 만들기
공익적 가치가 있는 농업	공공급식 영역 확대 농어촌의 사회적역활(교육, 복지, 돌봄 등) 확대 농업, 농촌의 생산성을 엄마의 품으로 인식 소규모 가족농 보호로 생물다양성 생태농업 실현 지하수사용을 빗물사용으로, 비닐 멀칭을 종이멀칭으로 생태농업 실현에 앞장 충남 농업의 공공성 확대 : 생산, 유통 등을 기간화 통일농업을 위한 복과의 교류협력 강화로 평화와 번영 실현에 앞장서는 농업	농업의 사회적·경제적·환경적 가치에 대한 재인식 농업환경보전프로그램 새로운 접근 (농업과 농촌환경 유지,복원 마을 관리 사회적경제 조직 활성화) 농촌마을 청년 및 노인 일자리와 연계(저수지 등 마을 주변 공공 시설의 주민관리 체계 구축) 농정에 대한 철학과 개념 재정립 (농촌→농업) 도시 청(소)년을 위한 농촌의 교육 공간 활성화 자연과의 공생, 사회적 평등, 먹거리 공공성 강화 커뮤니티 기반 전생애 돌봄 구축을 위한 농촌형 사회적 경제 조직 활성화 공공적, 통합적, 자조적 안전망 체계 구축 쾌적하고 안전한 농촌생활 환경 탄소중립 생산방식으로 전환(친환 경생태농업, 가족분노자원화, 기업축산을 친환경축산으로 개선, 화학적 자재 사용 감축 방안 등)	국민에게 식량제공, 농민에게 소득보장, 후대에게 자연보존 농어업의 공익기능 강화한 직불제 확대 친환경 농업 확대하기 위해 중앙 정부에서 유기농약 또는 비료에 대한 지원을 높여 기존 농약이나 화학비료에 구입비용과 비슷하게 맞추어야 함 쾌적한 농촌환경을 보존하고 관리하기 위한 시책 발굴 추진 : 대규모 기업형 축산농장 입지 규제, 약취 발생농장 규제 강화
인권과 기본권		농민 기본적인 삶 보장 재정투자 인간다운 삶을 보장하는 농민의 기초생활권 보장	농촌생활 기본소득 보장으로 노후걱정 없는 생활 유지 : 농민 수당, 청년수당, 여성농업인 수당

주 : 저자가 재구성, 요약, 정리함.

참고 문헌

〈국내외 문헌〉

- 강마야.이도경(2021), 농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태와 정책방안 연구, 전략연구 2021, 충남연구원(근간).
- 강마야.정석호(2021), 충남 농촌마을 실태조사 사전설계 및 연구계획, 현안과제연구, 충남연구원.
- 강마야.이도경(2020), 충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례연구, 한국농촌경제연구원.
- 강마야.김기흥.이도경.오혜정.한승석.백승희.박현진.유무상(2020), 지역단위 양분관리 시범사업(I) : 홍성군 양분관리 시범사업 시행계획, 국립환경과학원 연구용역 최종보고서.
- 강마야(2019), 충남 농림축산분야 예산사업 재정혁신 평가기준 및 분석, 현안과제연구, 충남연구원.
- 강마야.이도경(2019), 충남 마을농지 소유 및 이용 실태와 정책방향 연구, 전략연구 2019-01, 충남연구원.
- 강마야.김찬규(2016), 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향, 전략연구 2016-43, 충남연구원.
- 경제정의실천시민연합(2021), 20대 대통령 선거 농정개혁 공약 공동제안(안).
- 공주시(2021), 공주시 2040 중장기 종합발전계획.
- 과학기술정보통신부 보도자료(2021.10.12), 데이터 산업 전반, 본격 육성한다. 데이터 경제를 활짝 여는 ‘데이터 기본법’ 제정.
- 관계부처합동(2021), 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안.
- 관계부처 합동(2019), 지출혁신 2.0 추진방안, 경제활력대책회의 19-4.
- 구자인(2021), 농촌마을정책과 중간지원조직의 역할, 충북 지속가능협의회 마을공동체 중간지원조직 토론회.
- 구자인(2019), 농촌 마을만들기 중간지원조직 현황과 당면과제, 농식품부와 한국마을지원센터연합 정책간담회 발표자료.
- 기획재정부 보도자료(2021.07.15.), 정부 합동 「한국판 뉴딜 2.0 추진계획」 발표.

- 기획재정부 보도자료(2019.01.23.), 지출혁신 2.0 추진방안 확정 : 전략적 지출검토 도입 등 20년 예산부터 반영.
- 김기홍.강마야.김원철.박혜은.조성.송민정.강수현.전지훈.임준홍.이도경(2021), 제4차 충청남도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(2020-2024), 충청남도 연구용역 최종보고서.
- 김기홍(2020), 청년 농업인의 지역 정착을 위한 정주 기반 지원 방안 연구, 전략연구 2020-16, 충남연구원.
- 김기홍.이도경(2019), 지역복지정책과 사회적 농업 접목 방안, 충청남도의회 연구용역 최종보고서.
- 김원주(2021), 가축분뇨와 음식물류 폐기물의 통합 바이오가스 시설 최적 운영 방안, 한밭대학교 박사학위논문.
- 김종안.김기현외(2019), 충청남도 푸드플랜 수립 연구용역, 지역농업네트워크협동조합, 충청남도 연구용역 최종보고서.
- 농림축산식품부 보도자료(2021.08.17.), 농지 불법행위에 대한 제재가 강화된다.
- 농림축산식품부 보도자료(2021.06.17.), 2022년 농촌협약 대상 20개 시군 선정.
- 농어업·농어촌특별위원회(2019), 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안, 의안번호 제2019-5호(심의연월일 : 2019. 12. 3.(제3회))).
- 농지법[시행 2021. 8. 17.] [법률 제18401호, 2021. 8. 17., 일부개정].
- 박승규.김선기(2015), 저출산 고령화에 의한 소멸지역 분석, 정책연구 2016-19, 한국지방행정연구원.
- 서정민.박진하.배재은(2020), 충청남도 농림축산국-농업기술원 업무협력 활성화 방안 연구, 충청남도의회 연구용역 최종보고서.
- 성주인.박시현(2012), 농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향, 한국농촌경제연구원.
- 송찬영(2020), 전과정평가기법과 에코효율성을 이용한 저탄소농법의 기후환경 및 경제성 분석 연구, 세종대학교.
- 오용준.이제이, 박현진, 유무상, 이샘, 홍원표, 최웅선, 고승희, 김용현, 김경태, 김양중, 강마야, 조영재, 박철희, 신동호, 임준홍, 조봉운, 김원철, 정옥식, 한상욱, 여형범, 김형철, 이상준, 명형남, 차정우, 김영일, 조성(2021), 제4차 충청남도 종합계획(2021-2040), 충청남도 연구용역 최종보고서.

- 오혜정.김홍수.정옥식.여형범.이샘.최돈정.최정호.장하라.백승희.김기홍.강마야.전지훈.박현진.차정우.조혜경(2021), 제2차 충청남도 물 통합관리 중장기계획, 충청남도 연구용역 최종보고서(진행 중).
- 오혜정.여형범.강마야.김형철.명형남.최돈정.김기홍.백승희.차정우.박현진(2021), 충청남도 토양보전계획, 충청남도 연구용역 최종보고서(진행 중).
- 우병준.정도채.박혜진(2020), 농업·농촌에 대한 2020년 국민의식 조사 결과, D510, 한국농촌경제연구원.
- 유기성 폐자원을 활용한 바이오가스의 생산 및 이용 촉진법안(임이자 의원 대표발의, 2021.09.01.).
- 유학열(2021), 인구감소시대에 대응한 충남 농촌마을 커뮤니티 재생 전략, 충남리포트 Vol 377, 충남연구원.
- 유학열(2004), 山間地域における住民活力の評価に關する考察, 일본농촌계획학회지.
- 이문호.강마야.김도형.이진우.강두현(2020), 농지 소유 및 이용제도 정비 방안, 농어업.농어촌특별위원회 연구용역 보고서.
- 이유진(2021), 농축수산 분야 탄소중립 시나리오(안), 농어업·농어촌 특별위원회 탄소중립위원회(내부자료).
- 이정환.김명환.김한호.류상모.송원규.위태석.하석건.이수미(2020), 농산물 가격 및 농가 경영안정 정책 방향과 대안, GS&J인스티튜트, 농어업.농어촌특별위원회 연구용역 최종보고서.
- 임영아.정학균.이혜진(2017), 2017년 농업전망 : 제8장 기후스마트 농업의 동향과 전망, 한국농촌경제연구원.
- 임영환.강마야.이문호(2021), 농지전수실태조사 특별법 제정을 위한 연구, 김정호 국회의원실 연구용역 보고서(미발간).
- 자치분권위원회(2018), 자치분권 종합계획(안).
- 정명채.임성규(2014), 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영방안 연구, 전략연구 2014-33, 충남연구원.
- 정학균.임영아.성재훈.이현정.이길재(2019), 농축산식품분야 온실가스 감축사업 및 제도 현황, 한국농촌경제연구원.
- 정학균.김연중.이혜진(2016), 신기후체제에 대응한 저탄소농업 활성화 방안, 한국농촌

경제연구원.

- 정희균(2019), 가축분뇨 바이오에너지화의 과제 : 가축분뇨 바이오에너지화의 현황과 대응 과제, 국회기후변화포럼 제38차 정책토론회 자료집.
- 조영재.윤정미.조봉운.유학열.한승석(2020), 인구감소시대에 대응한 지방정부의 농촌 지역정책 구상, 충남연구원.
- 조영재.윤정미.유학열.박경철.이관률.엄성준.김정하(2013), 과소화·고령화에 대응한 한계마을정책 도입을 위한 기초연구, 충남연구원.
- 조진희.박형근.모혜란.이한수(2015), 충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구, 대한토목학회논문지 제35권 제1호, 대한토목학회.
- 충청남도 농어업·농어촌 지원에 관한 기본 조례[시행 2019. 2. 20.] [충청남도조례 제4457호, 2019. 2. 20. 일부개정 중 제4장 3농정책위원회 제13조 설치, 제14조 기능.
- 충청남도 농어업회의소 설립 및 지원에 관한 조례[시행 2019. 2. 20.] [충청남도조례 제4455호, 2019. 2. 20., 제정].
- 충청남도(2021), 2021 주요업무계획.
- 충청남도(2021), 미래위기 대응 토론 및 대선공약 발굴 보고회.
- 충청남도 충남연구원(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사.
- 충청남도(2020), 2020 주요업무계획.
- 충청남도(2020), 충남농정 주요시책 및 시군, 유관기관 주요업무 자료(합동워크숍).
- 충청남도(2019), 2019 회계연도 기준 충청남도 본예산(2019.03.29.기준).
- 충청남도 3농정책위원회(2019), 충청남도 3농정책 추진계획(2019~ 2022).
- 통계청 보도자료(2021), 2020년 농가 및 어가경제조사 결과.
- 한국농촌경제연구원(2020), 2020 농업전망(I) : 농업·농촌 포용과 혁신, 그리고 지속가능한 미래 ; 충청남도 도민참여단, 2020, 정책방향 및 정책과제 발굴 결과.
- 한국농촌경제연구원(2020), 2020 농업전망(I) : 농업·농촌 포용과 혁신, 그리고 지속가능한 미래. 제7장 저출산 시대, 미래세대를 위한 친환경 먹거리 확산.
- 충청남도(2021), 농정비전 및 중점추진과제(안), 내부자료.
- 환경부(2020), 2020년 유기성폐자원 바이오가스화시설 현황.
- 환경부(2021), 2020년 국가 온실가스 인벤토리 보고서(출처 : 기후변화 홍보포털).
- CEMA (2017). Smart Agriculture for All Farms.
- FAO (2013), 축산업을 통한 기후변화 대응 보고서.

〈통계자료〉

- 농업경영체 등록정보 조회서비스(Agrix), 농업경영체 현황 및 지역별 농업인 현황.
- 통계청(2020), 농림어업총조사-경영주 연령 및 교육정도별 농가.
- 통계청-농촌진흥청(2020), 농산물소득조사-소득총괄표.
- 통계청(2019), 트랙터 작업별 이용실적.
- 통계청(2017~2019), 시설채소 온실현황 및 생산실적-가온방식별 현황.
- 통계청(2016~2020), 농업기계보유현황.
- 통계청(2010, 2019), 농림어업조사-행정구역(시군구)별 농가-농가인구.
- 통계청(각연도), 「귀농어·귀촌인통계」, 시도별(시군별)·성별 귀농가구원/시도별(시군별)·성별 귀촌인, KOSIS 국가통계포털.
- 통계청(각연도), 「농업면적조사」, 시군별 논밭별 경지면적, KOSIS 국가통계포털.
- 통계청(각연도), 인구총조사.
- 환경부(2020), 2020 환경통계연감.
- e-나라지표-농약 및 화학비료 사용량(농림축산식품부 농기자재정책팀, 한국작물보호협회, 한국비료협회) (<https://www.index.go.kr/main.do>, 검색일자 : 2021.10.14.)

〈홈페이지〉

- 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr, 검색일자 : 2021.10.05.)
- 농기계공유, 임대관리 프로그램(http://aibiz.ai/kor/menu?menuId=3_14, 검색일자 : 2021.10.05.)
- 농업정보포털 홈페이지_농사로 농업기술
(<https://www.nongsaro.go.kr/portal/>, 검색일자 : 2021.10.05.)
- 대한민국 정책브리핑 홈페이지_한국판뉴딜
(<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148874860>, 검색일자 : 2021.09.05.)
- 만사형통충남 홈페이지(<https://10004.chungnam.go.kr/>, 검색일자 : 2021.08.20.)
- 충청남도 3농정책 홈페이지(<https://www.chungnam.go.kr/3nong>, 검색일자 : 2021.12.30.)

- 통계청 홈페이지
(<http://www.narastat.kr/pms/pub/scs/css/selectConfmStatsStatusRealm.do#>,
검색일자 : 2021.07.01.~11.30.)
- 한국농어민신문 <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=303505>,
검색일자 : 2021.10.01.)
- 한국농어민신문(<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=302021>,
검색일자 : 2021.10.01.)
- 한국농업신문(<http://www.newsfarm.co.kr/news/articleView.html?idxno=53655>,
검색일자 : 2021.10.01.)
- 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=45643>,
검색일자 : 21.11.01.)
- 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=45695>,
검색일자 : 2021.11.01.)
- AniTrace 홈페이지(<http://www.anitrace.net/>, 검색일자 : 2021.10.05.)
- Greencoat Capital 홈페이지
(<https://www.greencoat-capital.com/news/2019/031019-greenhouses>,
검색일자 : 2021.10.01.)
- Yanmar 홈페이지(<https://www.yanmar.com/global/news/2019/07/24/57967.html>,
검색일자 : 2021.10.01.)

■ 집 필 자 ■

연구책임	강마야	충남연구원 연구위원
연구진	김기흥	충남연구원 책임연구원
	이도경	충남연구원 연구원
	유학열	충남연구원 연구위원
	오혜정	충남연구원 연구위원
	양승환	한국생산기술연구원 수석연구원

전략연구 2021-19 · 충남 농정의 기본구상과 핵심전략 연구

글쓴이 · 강마야, 김기흥, 이도경, 유학열, 오혜정, 양승환

발행자 · 유동훈 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2021년 12월 31일 / 발행 · 2021년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

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

ISBN · 978-89-6124-575-3

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

© 2021. 충남연구원

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



www.cni.re.kr

충청남도 공주시 연수원길 73-26

TEL. 041)840-1114

FAX. 041)840-1129

ISBN: 978-89-6124-575-3