

지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 요인 도출 및 정책 개선과제 결과보고(안)

〈 목 차 〉

제1장 연구의 개요	3
1. 연구 배경 및 목적	3
1.1. 연구 배경과 필요성	3
1.2. 연구 목적	4
2. 연구 범위와 방법	4
2.1. 연구 범위와 사례 선정	4
2.2. 연구 방법과 현장토론회 진행	6
2.3. 농특위 의결안의 주요 내용	9
3. 연구의 성과 및 활용방안	9
제2장 정책 사례 연구	10
1. 신활력플러스사업과 민관협치 추진체계	10
1.1. 신활력플러스사업 개요	10
1.2. 사업추진상황	15
1.3. 신활력플러스사업의 민관협치형 추진체계 검토	20
1.4. 종합분석과 당면과제 검토, 제안	28
2. 농어업회의소 민관협치형 추진체계	36
2.1. 사업 개요와 추진상황	36
2.2. 평창군농어업회의소의 민관협치형 추진체계 검토	39
2.3. 종합 분석과 당면과제 검토	50
3. 농촌협약 제도의 민관협치형 추진체계 구축과 시사점	55
3.1. 추진과정 평가	55
3.2. 성과	55

3.3. 개선과제 1 : 지자체(전담부서)의 역할과 여건개선	55
3.4. 개선과제 2 : 중간지원조직의 활동여건 개선	56
3.5. 개선과제 3 : 읍면별 주민자치회 전환과 자치역량 강화	56
4. 어촌뉴딜사업에서 민관협치형 추진체계와 개선방향	57
4.1. 어촌뉴딜사업에서 왜 민관협치인가?	57
4.2. 어촌뉴딜사업에서 민관협치 현황	57
4.3. 어촌뉴딜사업에서 협치를 실천하려면	58
4.4. 마무리	59
제3장 종합 분석 및 정책 제안	60
1. 자치분권, 민관협치 추진 동향 검토	60
1.1. 자치분권 관련 제도 동향	60
1.2. 지방자치 제도 동향과 주민 참여 보장 근거 확대	61
2. 사례 정책 종합 검토	61
3. 농특위 의결안건으로 살펴본 지역 사례 정책 검토	64
3.1. 청양군 신활력플러스사업	64
3.2. 평창군 농업회의소	65
3.3. 임실군 농촌협약	66
3.4. 목포시 어촌뉴딜300	66
4. 농식품부와 농특위의 역할 및 정책 제안	68
4.1. 농식품부의 역할과 과제 제안	68
4.2. 농특위의 역할과 과제 제안	69
〈 참고 자료 〉	70

2021년 12월 7일
(주)오르빌 · (사)한국농어촌사회연구소

제1장 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적

1.1. 연구 배경과 필요성

- 20세기 후반부터 농어촌문제가 복잡하고 다양한 양상을 띠게 됨에 따라 공공의 일방적인 노력과 정책 추진만으로는 해결은 한계에 봉착
 - 신자유주의 흐름 속에 정부 역할 축소, 세계화·지방화에 따른 정부 관리 체계 전환 필요, 시민사회 역할 증대 및 네트워크 조직의 확산 등 다양한 사회변화에 따라 사회적 조정 기제로 ‘협치’ 논의가 대두되고 실천이 확산됨
- 주민주권과 지방자치를 확대하는 자치분권 및 재정분권 추진과정에서 협치의 중요성 부각
 - 복잡하고 다양한 농어촌문제 대응에 지역사회의 다양한 주체들이 참여하여 다양한 가치와 이해관계를 정책에 반영하는 협치의 중요성이 부각됨
 - 농어촌정책에서도 민관협치에 기반한 지원·시범정책사업(신활력플러스, 농어업회의소, 푸드플랜, 농촌협약, 어촌뉴딜 등)이 진행되고 있음
- 자치분권종합계획에 기초한 사무이양과 재정분권 조치에 대응한 지방자치단체의 농어촌정책 추진체계를 종합적으로 개편할 필요성 대두
 - 정부의 자치분권종합계획(2018.9)에 따라 사무이양과 재정분권이 진행 중이나 농어촌정책은 자치분권과 협치 중심의 체계를 구축하지 못해, 지방농정 역량강화 등을 진행하지 못하고 형식적으로 추진되어 정책지원이 축소될 것을 우려하는 상황임
- 농어업농어촌특별위원회(농특위)는 ‘지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축’ 방안에 대해 검토 의결(2019.12)하고, 관계 부처와의 협의를 통해 이행계획을 점검중
 - 하지만 자치분권 방향과 원칙에 대한 인식과 부처간 협치 부족, 지방자치 현장에서의 자치분권 전환에 대한 자신감 부족 등 어려움으로 의결 과제에 대한 취지를 제대로 이해하지 못하고, 추진과정도 원활하지 못함
- ‘지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계’의 확산을 위해 구체적인 농어촌정책 단위로 농어촌 현장에 밀착하여 추진과정을 확인하고 현장의 애로사항을 점검하는 등 제도적인 개선 방안 도출이 필요
 - 실효성 있고 설득력 있는 추진체계 방안 마련을 위해 농어촌정책이 구체적으로 추진되는 사례 현장을 모니터링함으로써 성공요인과 제약요인을 도출하는 등 체계화 과정이 필요함
 - 지자체의 현장 애로사항을 청취하여 농어촌정책 추진체계를 민관협치형으로 유도하는 중앙정부 차원의 제도적인 유인책이 필요함

1.2. 연구 목적

- 농특위 의결(2019.12) 안건 내용이 관계 부처의 구체적인 정책사업의 지침에 어떻게 반영되고, 지자체 현장에서는 어떻게 추진되고 있는지 분석함
- 관계 부처 정책사업이 시행되는 지자체 현장에서 현장 토론회를 통해 관련 농어촌정책의 추진체계를 점검하고, 현장 애로사항 등을 청취하며 제도 개선사항을 도출함
- 현장 사례 분석을 통해 지자체 농어촌정책을 민관협치형의 추진체제로 정비하고, 전국적으로 확산시킬 수 있는 중앙정부의 역할과 특히 농특위의 역할에 대해 제안함

2. 연구 범위와 방법

2.1. 연구 범위와 사례 선정

- 연구 범위는 지자체 현장에서 추진되는 농어촌정책 사업 가운데 민관협치형 추진체계를 통해 진행되는 사업으로, 현장 토론회를 통한 논의와 점검이 가능한 사업을 연구 범위로 삼음
- 현장 토론회 및 연구 사례는 농특위 농어촌분과 위원 및 사무국, 연구진들이 착수보고회에서 논의하여 아래 5개 사업과 지역을 선정함

① 농촌 신활력플러스사업

- 정책목적 : 지역에 산재한 유무형의 자원과 민간조직을 활용한 특화산업 육성, 공동체 활성화 등으로 농촌의 자립적 성장기반 구축. 민간 추진주체 및 활동가 등 지역의 인적자원 양성에 중점
- 지원내용 : 지역의 유무형 자원을 활용한 신상품 개발 및 상품화, 가공 시설·장비 개선, 창업 및 지역주민 커뮤니티 공간 지원. 시·군별 4년간 총 70억원(국비 49, 지방비 21). 사업비 30% 이상은 교육 및 소프트웨어 프로그램에 활용토록 함
- 사업대상 : 123개 일반농산어촌 시·군(일반농산어촌개발사업 대상지역)
- 추진현황 : 현재 80개 시·군에서 농촌 신활력플러스사업 추진 중
 - 2018년 10개 시·군 선정, 기본계획 승인 완료, 본격 사업 추진 중
 - 2019년 20개 시·군 선정 및 기본계획 승인 중(19개 승인, 1개 미승인 및 보완 중)
 - 2020년 30개 시·군 선정 및 기본계획 수립 중
 - 2021년 20개 시·군 선정, 통보('20.9)

② 푸드플랜 패키지 지원 사업

- 정책목적 : 지역 푸드플랜 추진 의지가 높은 지자체에 대하여 먹거리 선순환체계 구축을 위해 필요한 농림사업을 패키지로 지원

- 지원내용 : 패키지 지원 대상 지자체와 '먹거리 계획 협약'을 맺고, 5년간 지자체에서 필요로 하는 사업 지원. 추진 점검과 성과 제고를 위해 지자체별 전담자문가 제도 운영
- 대상사업 : 16개 사업(농식품부 12개, 농진청 2개, 시도 2개)
- 추진현황 : 2019~2023 9개 시·군 국비 404억원, 2020~2024 8개 시·군 국비 431억원 지원

③ 농어업회의소

- 지역 현장의 대의기구이자 민관협치 기구로서 농어업회의소 설립 논의와 시범사업 등이 진행되고, 법안 제정 논의가 진행중임
- 10년간 시범사업을 통해 17개 회의소(기초조직 16, 광역조직 1)가 설립·운영 중이며, 10여개 시·군 지역에서 설립 준비 중

④ 농촌협약

- 정책목적 : 농식품부와 지자체가 협약을 통해 정책적 협력거버넌스를 구축하고 지원방식 전환, 지역이 스스로 수립한 발전방향에 따라 중앙과 지방이 투자를 집중하여 공동 목표 달성. 농촌지역 생활권 활성화를 위한 사업 통합 패키지 지원
- 기본방향 : 일반농산어촌사업 지방 이양과 관련한 후속 대책으로 농촌협약 도입 / 지역은 장기 계획(농촌공간 전략계획) 및 통합적 지역발전계획(농촌생활권 활성화계획)을 수립하고, 협약 담당 전담조직(부서, 5인 이상)을 두고, 협약 당사자 등으로 구성된 농촌협약위원회를 조직하며, 중간지원조직을 운영토록함. 중심지활성화, 마을만들기, 귀농·귀촌 등 관련 다수의 중간지원조직을 통합운영시 가점
- 협약기간은 5년, 협약규모는 개소당 국비 기준 최대 300억원+지방비, 공공기관민간투자 등
- 2019년말 제도도입, 2020년 선정한 12개 시군과 2021년 7월 협약을 체결하였고, 2022년 농촌협약 대상 시·군 17곳과 예비 시·군 3곳을 선정함

⑤ 어촌뉴딜300 사업

- 정책목적 : 낙후된 어촌·어항을 연계·통합하여 접근성과 정주여건을 개선하고 수산·관광 등 산업발전과 주민역량 강화를 통해 지역의 활력을 도모하는 사업으로, 어촌 보유 자원 활용 콘텐츠 발굴, 어항·포구·배후어촌마을 정비사업, 어촌경제활동을 통합적으로 재생함으로써 어항이용의 효율화와 어촌생활의 안정화, 어촌경제 회복을 목표로함
- 사업지원 : 개소 당 평균 100억 원 규모(국비 70%, 지방비 30%)
- 사업대상 : 어촌과 어항을 통합적으로 재생하는 해수부의 첫 사업으로 국가어항을 제외한 법정 어항과 소규모 항·포구 및 그 배후어촌 마을을 대상으로 함
- 사업유형 : 대상지 특성에 따라 해양레저형, 국민휴양형, 수산특화형, 재생기반형의 4가지

- 사업유형 중 하나를 선택하거나 복합형으로 사업구상서를 작성하여 공모
- 사업기간 : 3년
- 추진상황 : 2019년도 선정된 사업은 총 70개소로 도서지역이 많은 전남지역과 경남지역 선정 개소가 41개소

2.2. 연구 방법과 현장토론회 진행

○ 선행연구 분석과 검토

- 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 관련 논의 및 선행 조사연구를 검토하여 현재까지 논의된 주요 쟁점을 파악하고, 관계 부처 정책사업의 지침을 분석할 수 있는 분석틀 정리
- 특히 충남에서 농촌마을정책 중심으로 추진되어온 연구보고서와 대화마당, 계간지 『마을독본』 등의 자료를 집중 분석

○ 현장 자문회의와 이슈페이퍼 발간

- 농특위 농어촌분과 위원들이 참여하고 자문할 수 있도록 지역 현장 토론회를 조직하고, 전체 기획과 추진과정에 참여할 수 있도록 지원
- 추진체계 논의 확산과 전문가 자문을 위해 현장 토론회의 논의 내용과 결과를 정리해 이슈페이퍼 형태로 제작·발간(4회)

○ 현장 토론회를 통한 사례 연구 및 분석

- 사례 연구를 위한 정책사업과 대상 지자체는 농특위(농어촌분과) 및 관계 부처, 지자체 등과 협의하여 선정
- 지자체 현장 워크숍을 통해 지역 사례를 공유하고, 논의하여 성공 및 제약 요인을 검토하고, 관계자 심층인터뷰를 통해 개선과제 도출
- 지역 사례 성공 및 제약요인을 정립하고 체계화하기 위해 지자체별, 정책사업별 사례의 요인별 중요도와 우선순위 등을 분석하여 추진체계 확산 방안 도출
- 선정한 사업과 지역을 대상으로 아래와 같이 현장 토론회가 네차례 진행됨. 푸드플랜을 주제로한 상주 토론회는 일정을 잡고 참가자 협의 과정에서 조율이 되지 않아 취소함

① 청양토론회 (1차)

- 주제 : 농식품부 신활력플러스 사업과 민관협치형 추진체계 구축
- 일시·장소 : 10. 1(금) 14:00~17:00 / 충남 청양군 남양면 행복나눔터
- 주제발표 : 신활력플러스사업의 추진체계와 발전방향
구자인(농특위 농어촌분과 위원, 마을연구소 일소공도 소장)

- 사례발표 : 청양군 신활력플러스 사업경험과 시사점
황준환(청양군 신활력플러스추진단 단장)
- 종합토론 : 좌장 황의동(오르빌 대표)
- 토론 김향자(농특위 농어촌분과 위원장)
 김명숙(충남도의회 의원)
 노승복(청양군마을공동체지원센터장)
 김정연(농특위 농어촌분과 위원)
 이상길(농어민신문사 논설위원)
- 농특위 위원장, 청양군수, 충남도, 관계자 등 40여명 참석
- 농특위 채널 유튜브 실시간 중계 / 조회수 628회(11.14. 현재)
- 농어민신문 10월 8일자, 1면 현장토론회 소개기사, 2면 토론회 전면기사, 15면 사설 <첨부자료②> 참조
- 현장토론회 내용은 ‘청양토론회 결과보고’ <첨부자료①> 참조

② 평창토론회 (2차)

- 주제 : 민관협치 사업에서 관-관, 민-민 협력 조직의 중요성
 - 평창군 농업회의소 조직을 중심으로 -
- 일시·장소 : 10. 21(목) 14:00~17:30 / 평창군 농업기술센터 대강당
- 취지소개 : 농특위 의결안건 및 민관협치형 추진체계 설명
 구자인(농특위 농어촌분과 위원)
- 주제발표 : 농어업회의소와 민관협치형 추진체계
 김대헌(평창군 농업회의소 사무국장)
- 종합토론 : 좌장 윤석원(중앙대 명예교수)
- 토론 이상명(평창군 농업기술센터 소장)
 이성호(거창군 농업회의소 부회장)
 강마야(충남연구원 연구위원)
 정연근(내일신문 기자)
 강정현(농특위 농어촌분과 위원)
 최정록(농식품부 농업정책과장)
- 농특위 농어촌분과, 평창군수, 강원도, 농어업회의소 관계자 등 40여명 참석
- 농특위 채널 유튜브 실시간 중계 / 조회수 484회(11.14. 현재)
- 농어민신문 10월 26일자, 5면 토론회 전면기사 <첨부자료②> 참조
- 현장토론회 내용은 ‘평창토론회 결과보고’ <첨부자료①> 참조

③ 임신토론회 (3차)

- 주제 : 농식품부 농촌협약 제도와 민관협치형 추진체계 구축
- 일시·장소 : 11. 17(수) 14:00~17:00 / 임실군 청웅면 복지회관
- 주제발표 : 농특위 의결안건 취지 및 농촌협약 추진체계
구자인(농특위 농어촌분과 위원)
- 주제발표 : 농촌협약제도의 추진체계와 발전방향
오태이(로컬마스터 대표)
- 종합토론 : 좌장 김정연(농특위 농어촌분과위원)
토론 김현숙(임실군 농촌협약 위원장)
성주인(농특위 농어촌분과위원)
정석호(충남 마을만들기지원센터장)
한상엽(임실군 농촌활력과 팀장)
황성수(임실군 신활력플러스사업추진단 사무국장)
- 농특위 농어촌분과, 임실군 군수, 농촌협약 관계자 등 30명 참석 예정
- 유튜브 실시간 중계 / 농어민신문 지면 / 결과보고 등 추가 보완예정

④ 목포토론회 (4차)

- 주제 : 해수부 어촌뉴딜300과 민관협치형 추진체계 구축
- 일시·장소 : 11. 18(목) 14:00~17:30 / 목포시 김대중 노벨평화상 기념관 강당
- 취지소개 : 농특위 의결안건 및 민관협치형 추진체계 설명
구자인(농특위 농어촌분과 위원)
- 주제발표 : 어촌뉴딜300에서 민관협치형 추진체계와 개선방향
황길식(농특위 농어촌분과 위원, 명소 대표)
- 종합토론 : 좌장 김향자(농특위 농어촌분과위원장)
토론 김태경(해수부 어촌어항재생 과장)
김호연(농특위 농어촌분과위원)
서수정(어촌뉴딜 선도지구 모니터링 총괄 단장)
이진하(통영시 도시재생현장지원센터장)
전정권(통영시 학림항 지역협의체 대표)
배현미(목포대 교수, 어촌뉴딜 공간환경코디네이터)
- 농특위 농어촌분과, 목포 시장, 어촌뉴딜 관계자 등 30명 참석 예정
- 유튜브 실시간 중계 / 농어민신문 지면 / 결과보고 등 추가 보완예정

○ 12/7 좌담회 추가 보완

2.3. 농특위 의결안의 주요 내용

- 농특위는 ‘지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축 방안’을 의결(‘19.12.)하고 이행 계획을 수립(‘20.1.)함
- 농어업·농어촌특별위원회는 자치분권종합계획에 기초한 사무이양과 재정분권 조치에 따라 지방자치단체의 농어촌정책 추진체계를 종합적으로 개편할 필요성이 제기되고, 지방자치단체의 농어촌정책 추진체계를 민관협치형으로 유도하는 중앙정부 차원의 제도적 유인 필요에 따라, ①행정의 통합적 추진체계 구축, ②민관협치 강화, ③민간 조직화 촉진과 자치역량 강화, ④농어촌정책 추진체계 제도화 등을 주요 내용으로 하는 ‘지자체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축’ 방안을 의결하여 지방자치단체가 지역특성이 담긴 농어촌정책을 추진하도록 제안하고 관계 부처와 협의를 통해 이행계획을 점검하고 있음
- ‘4대 주요 의제(Agenda)와 7대 세부과제’

주요 의제		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	민간 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

3. 연구의 성과 및 활용방안

- 농특위 의결(2019.12) 안건 내용이 관계 부처의 구체적인 정책사업 지침에 어떻게 반영되고, 지자체 현장에서는 어떻게 추진되고 있는지 구체적인 정책과정을 파악함
- 관계 부처 정책사업이 시행되는 지자체 현장에서 집중적인 워크숍을 통해 관련 농어촌정책의 추진체계를 점검하고, 현장 애로사항 등을 청취하여 구체적인 제도 개선사항을 도출함
- 중앙정부는 지자체 농어촌정책을 민관협치형의 추진체제로 정비하는 구체적인 개선 과제로 역할할 수 있음
- 농특위는 중앙-지역의 추진체계 개편 상황을 구체적으로 파악하고, 지자체 추진체계 개편 과정의 바람직한 모델을 제시하여 전국적으로 확산하는 역할에 나설 수 있음

제2장 정책 사례 연구

1. 신활력플러스사업과 민관협치 추진체계

1.1. 신활력플러스사업 개요

가. 사업도입 배경과 취지

■ 그동안 다양한 지역개발사업이 지속적인 성과로 연결되는데 한계를 가졌던 반성

- “공모사업에 선정되기 위해 용역업체 중심으로 사업이 추진되면서 역량 있는 민간조직 육성 미흡”, “지역특성을 살린 창의적 사업보다는 대규모 인프라 구축에 중점”
- 참여정부 신활력사업 후속으로 2018년 신규사업에 반영

[표 1] 참여정부 신활력사업과 문재인 정부 신활력플러스사업의 비교

구분	신활력사업('05~'10)	농촌 신활력 플러스('18~'21)
목적	○ 낙후지역의 구조적 어려움 극복, 도농상생의 새로운 기회 활용	○ 지속적 일자리 창출이 가능한 자립적 성장기반 구축
대상지역	○ 70개 시군(낙후지역 중심)	○ 123개 농촌 시군
사업내용	○ 지역특산물 및 향토자원 산업화, 생명산업 육성, 문화관광자원 개발 등	○ 다양한 전략사업 자율 추진 ○ 자생적 지역조직 성장기반 구축
특이사항	○ ASP 모델 - 혁신주체(Actor) : 지역혁신협의회 - 네트워크(System) : 지역-민간 거버넌스 - 프로젝트(Project) : 농업의 융복합 등 낙후지역 발전사업 구상	○ ASPP 모델 - 주체(Actor) : 전담조직, 현장활동가, 주민협의회(액션그룹), 사회적경제조직 - 네트워크(System) : 주체간 파트너십 - 프로젝트(Project) : 특화발전 모델 - 계획협약(Planning-Contract)도입

■ 사업 비전 및 목표 : 농촌의 자립적 성장기반 구축하고 지속가능한 혁신거점 100개소 조성

■ 추진과제

- 추진주체 육성 : 전담조직 구성 + 현장 활동가(Actor), 활동조직 양성 + 지역내 민간조직 참여 확대
- 창의적 사업 추진 : 농업농촌 자원을 활용한 전략모델 개발(특화산업 고도화, 지역 순환경제, 공동체 활성화 등)
- 통합적 농촌발전 : 다양한 연계사업 추진 + 계획협약 도입

■ 사업 목적

- 지역개발사업, 농촌융복합산업 등으로 지역에 산재한 다양한 유무형 자원과 민간 자생조직을 활용하여 산업 고도화, 사회적경제조직 육성, 일자리 창출 등이 가능한 농촌의 자립적 성장기반 구축 : 특히, 민간 추진주체* 및 활동가 등 지역의 인적자원 양성에 중점
- “공동체 커뮤니티 활성화, 역량배양, 전략사업 기획 및 실행 등을 체계적으로 지원함으로써 농촌형 사회 혁신 창출”

나. 사업개요와 추진체계

■ 주요 사업개요

- 사업규모 : 개소당 4년간 총70억원(국비 70%), 총 100개 시군 선정(연차별)
- 대상지역 : 123개 농어촌 시·군(일반농산어촌개발사업 대상지역)
- 연차별 신규 선정 : ('18) 10개소 → ('19) 20 → ('20) 30 → ('21) 20 → ('22) 20개소
- 시행주체 : 시장·군수

■ 주요 사업내용

- 지원내용 : 지역 여건에 적합한 사업을 “지자체에서 자율적으로 구성”
 - 총사업비의 30% '이상'은 지역내 민간조직의 양성 및 조직화, 역량강화 및 네트워크 구축을 위한 소프트웨어 프로그램 사업으로 활용 : 활동가 양성(Actor)→조직 활성화→역량배양→지속가능성을 위한 s/w 사업
 - 재정사업으로 지원된 기존의 시설·조직·기반 등을 활용한 특색 있는 모델 발굴 : 특화산업 고도화, 지역 순환경제, R&D, 시설·장비 고도화, 앵커기업 유치, 사회적농업 육성 등
 - 원칙적으로 “사업의 목적 등 기본구상에 부합하는 모든 사업을 추진 가능”
- 추진방식 : 산업·문화·복지 등을 연계한 통합계획을 수립
 - 사업 추진의 3대 필수요소 : ① 민간 사업주체 육성, ② 민간 중심의 추진단 운영, ③ 고유자원을 활용한 창의적 사업 발굴·추진
 - “농발계획에 근거한 통합계획 수립을 권장하며 '19년 대상지역은 시군 농발계획을 평가하여 우선권 부여 예정” → 하지만 실제로는 큰 영향이 없었음
 - 추진단, 지자체, 농식품부 간 “계획협약을 통해 실행력 제고” → 당초 구상과 달리 실무적인 협약 정도에 그치고, '농촌협약의 마중물' 사업이란 측면은 부각되지 못함
- 평가체계 (2018년 사업지침 기준)
 - 우수지역에 인센티브, 부진지역에 사업비 감액 및 신규사업 평가 감점 등 패널티 적용 → 중간평가 (2020년) 실시 후에 아래와 같이 적용할 예정이었지만 실현되지 못함

■ 중앙정부 차원의 추진체계

- 농식품부와 농어촌공사

- 농식품부 농촌정책국 지역개발과 : 담당 사무관 1명
- 농어촌공사 지역개발지원단 : 1~2명이 지원업무 수행
- 순환보직제로 인해 담당자들이 사업기간 중에 2~3회 바뀌고, 중앙 차원의 지원기능은 미약함

- 중앙계획지원단 운영

- 역할 : 중심지활성화사업처럼 중앙계획지원단을 설치하여 자문 및 심의 방식으로 지원함. 각 위원들은 해당 권역별 시군에 대해 기본계획 수립의 심의와 시행과정의 자문 역할을 담당함
- 운영 : 2018년 처음 설치된 이래로 전체 회의는 2018년에 4회, 2019년에 3회 개최되었고, 2020년부터는 코로나19 상황으로 한 번도 개최되지 못함. 권역별로 소인수로 진행하거나 영상회의를 통해 자문과 지원 역할을 수행함
- 위원수 : 2018년 첫 해에는 총 20명으로 4개 권역으로 구성되었고, 선정 시군수가 늘어남에 따라 위원수도 25명으로, 또 35명으로 늘어남
- 권역별 운영 : 2020.08.31. 현재, 중앙계획지원단 위원은 총 35명이고, 전라 및 경상 권역은 도별로 분리하여 6개 권역으로 나누어 대응함. 권역별로 5~6명이 2022년 기준으로 12개에서 22개 시군을 담당하게 되는 셈임
- 중계단 자문체계(2021 사업지침 기준) : 시군에서 사업계획 수립을 위한 용역 발주 시 과업지시서 검토 단계부터 연구용역 착수·중간·완료보고 등의 과정에서 다양한 검토의견을 제시하는 등 자문 역할을 수행함. 사업계획 수립을 위한 자문방법과 횟수는 지자체가 중계단 권역별 팀장과 협의하되, 광역 사도의 주무부서와 일정 등을 사전에 조율하여 진행함

■ 기초 지자체 차원의 추진체계도

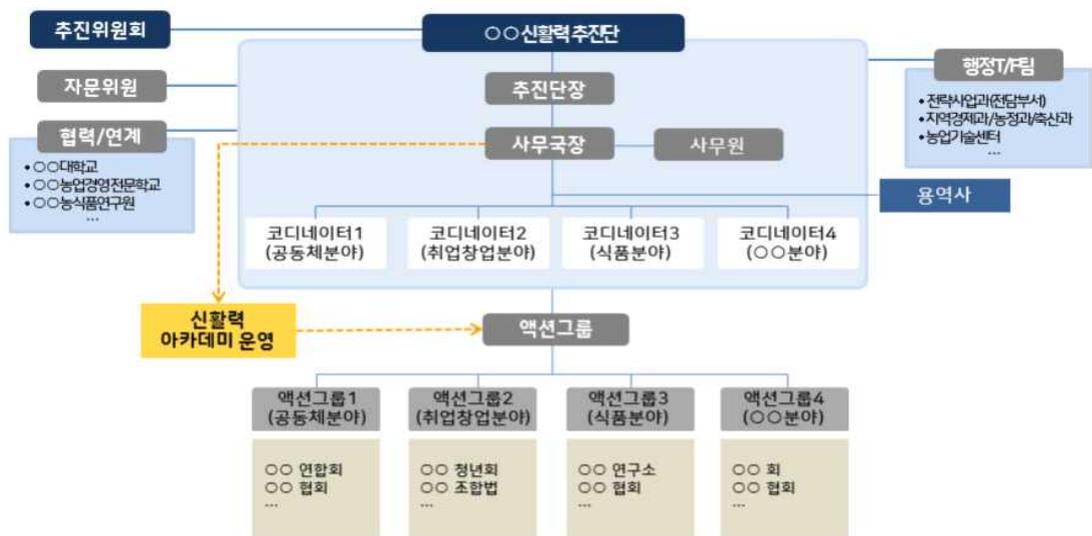
- 전체 개념도 : 2018년 10월 시군 통보용 사업지침 기준

- 공모사업 지침의 초기 추진체계도에 대해 심각한 비판이 있었고, 이를 수용하여 추진체계를 재정비하고 사업지침을 보다 세련되게 다시 작성하여 시달함
- 사업지침에 사무국장과 사무원 2인 이상의 인건비를 별도 지방비로 확보할 것을 명시하고, 2019년 공모사업부터는 의무사항(전제조건)으로 제시함
- 예비계획서 제출 시에 “지원조례 제정, 추진단 인력 또는 인건비 지원, 지자체 내 전담부서(팀) 및 행정협의체 구성 등 추진단 발전 지원 방안 등”을 제시하도록 요구하고, 불확실한 경우에는 “향후 계획을 구체적으로(일정, 인원, 방법 등) 작성하여 제출”하도록 명시함
- 사업 전체를 공기관대행사업으로 집행하는 것을 금지하고, 추진단 자체가 주도하여 신활력플러스 사업 전체를 추진해야 함을 강조함
- 기본계획의 실행력을 높이기 위해 승인단계에서 추진단과 지자체, 농식품부의 3주체 사이에 ‘계획협약’을 체결하는 형식을 취함. 추진단도 협약 주체로 참여하도록 함

- 전체 개념도2 : 2021년 시군 통보용 사업지침 기준

- 그 이후에 제시된 추진체계는 거의 수정되지 않았고, 추진단 외에도 추진위원회, 행정 전담부서 및 행정협의체 등 민관협치형 시스템이 더욱 강조됨
- 시군 상황에 따라 자문위원단, 협력/연계조직, 용역사는 임의조직으로 미운영 가능하도록 함

[그림 1] 전체 개념도3 : 2021년 시군 통보용 사업지침 기준



■ 지자체 차원의 추진주체

- 추진위원회 : 최고 의사결정기구

- 추진위원회는 사업계획 내용 심의 및 사업 진행관련 주요 사항을 결정하는 최고 의사결정기구로 사업 기간에만 운영하거나 민간협의체 조직으로 지속 가능함
- 공모사업 선정 여부가 불확실한 예비계획 수립단계에서 추진위원회 구성을 확정하기는 어려울 것이나, 핵심사업 등 사업의 테마를 결정하는 초기 단계부터 추진위원회를 구성하는 것이 바람직함
- 구성 : 행정 담당부서와 테마 관련 역량 있는 민간단체 대표, 관련 전문가, 지방의원 등이 참여하여 10인 내외로 구성하도록 권장함. 활동조직(액션그룹) 대표는 사업의 예산 배정과 관련하여 직접적인 이해관계가 없다는 것이 명확한 경우(이해충돌 가능성 배제)에만 추진위원이 될 수 있음
- 역할 : 추진위원회 주도로 워크숍 등 논의를 거쳐 신활력플러스의 비전과 목표를 수립하고 추진방향을 정리함. 예비계획 및 기본계획을 승인하고, 추진단 상근자의 채용계획을 검토하고, 매년 추진상황을 정기적으로 점검함
- 추진위원회는 예비계획서 수립단계에서 실무 집행을 위한 추진단장을 우선 선임하고, 사무국 구성안(인원수, 역할, 보수 등)과 지원조례안도 검토함

- 추진단 : 사업 전체의 총괄 집행조직

- 추진단은 추진위원회에서 결정한 사업비 집행 및 관리, 역량강화 사업 발굴 및 운영, 액션그룹 발굴 및 지원 등의 업무를 수행하는 집행조직으로 사업 종료 후에는 중간지원조직으로 전환하는 등 반영구적으로 존속해야 할 조직임
- 구성 : 추진단장, 사무국(국장, 사무원 등), 분야별 코디네이터 등으로 구성. 사업 추진을 위한 별도 추진단을 만들기보다 농촌중심지 PM단, 기존 중간지원조직 등과 연계·협력하는 구조를 권장하고, 향후 농촌정책 추진의 중간지원조직으로 역할을 할 수 있도록 구성 권장
- 기능 : 해당 시군 신활력플러스사업의 핵심주체로, 사업 기획, 사업 발굴 및 관리, 액션그룹 발굴(주민조직화 등) 및 지원 등 사업을 총괄
- 추진단 단장은 비상근으로 관내 전문가(권장) 또는 관외 전문가 중에서 추진위원회에서 선정하고, 추진단을 대표하여 사업추진 과정을 총괄함. 사무국은 원칙적으로 관내에 거주하는 사무국장·사무원(상근) 및 코디네이터(비상근)로 구성하되, 추진위원회의 의결을 거쳐 추진단장(또는 지자체장)이 임명함
- 사업신청 단계에서 사전에 구성하고, 예비계획서 작성을 주도해야 함. 민간중심의 '신활력 추진단'을 구성하여 사업 참여 희망자들의 합의에 의한 사업계획 수립 및 추진 의무화
- 추진단의 원활한 사업 추진을 위해 “총사업비(자부담 제외)의 7.5% 범위”에서 추진단 구성원 활동비 등 운영비를 지원할 수 있음. 추진단 구성원 중 비상근(코디네이터)의 활동비는 “운영비 총액의 50% 범위”에서 지급. 개인별 지급금액 및 지급인원은 추진위원회에서 결정 ← 중계단 위원들의 강력한 문제제기를 통해 사업지침 작성과정에서 반영됨
- 단, “신활력 추진단 구성원(상근)의 인건비는 지자체(시군 또는 시도)에서 별도 확보”(향후 '신활력추진단'에서 적립하는 기금이 충분할 경우에는 기금 활용도 가능) → 인건비 수준이 지나치게 작다는 문제제기에 따라 이후 월 250만원으로 상향 조정됨

- 행정 전담부서 및 행정협의체

- 예비계획서 수립 단계에서 구성하고, 내용 속에서 “지자체의 행정협의체(전담부서·협업부서) 구성, 역할 및 운영방법 등은 반드시 제시”하도록 명시함
- 행정의 전담부서(팀)도 점차 강조됨
- 행정협의체 : 신활력 플러스사업과 관련이 있는 연계사업이나 후속사업을 담당하는 부서들이 참여하며, 사회적경제를 담당하는 부서(조직)가 있으면 반드시 참여할 필요
- 전담부서 : 사업비 교부 및 집행(위탁사업자 또는 보조사업자 선정 등), 지원조례 제개정, 사무국 지원(인건비 확보 및 직원 파견 등)을 비롯한 사업 전반에 대한 진행을 담당
- 하지만 상대적으로 추진위원회나 추진단에 비해 덜 강조됨

1.2. 사업추진상황

가. 공모사업 선정 현황

- 전체 123개 대상 시군 중에서 100개가 선정되어 완료된 상태임. 세종시를 제외하면 광역별로 73.3%(충남)에서 100.0%(충북) 사이에서 다양하게 분포하며, 전체적으로 시도별로 안배되어 있는 상태임
- 참고로 농촌협약은 2021년 6월에 심사를 통해 일반농산어촌지역 시군 113개(해수부 소관 10개 제외) 중에서 2022년 대상 시군 17곳과 예비 시군 3곳, 총 20개 시·군을 선정함

[표 2] 농촌 신활력플러스사업 시도별 선정 현황

구분	경기 (6)	강원 (8)	충북 (11)	충남 (11)	전북 (12)	전남 (17)	경북 (19)	경남 (14)	제주 (2)	세종 (0)
2018년 (10개)	가평군 (1)	원주시, 평창군 (2)	영동군 (1)	아산시, 예산군 (2)	완주군 (1)	장흥군 (1)	의성군 (1)	하동군 (1)	-	-
2019년 (20개)	여주시 (1)	강릉시, 홍천군 (2)	증평군, 충주시 (2)	청양군 (1)	김제시, 익산시, 임실군, 장수군 (4)	강진군, 무안군, 영광군, 담양군 (4)	문경시, 상주시, 예천군 (3)	사천군, 함양군 (2)	서귀포시 (1)	-
2020년 (30개)	양평군, 화성시 (2)	횡성군 (1)	괴산군, 진천군 (2)	금산군, 천안시 (2)	고창군, 남원시, 부안군, 순창군 (4)	광양시, 구례군, 나주시, 담양군, 곡성군 (6)	군위군, 영주군, 영월군, 철원군, 영동군, 철원군 (6)	거제시, 거창군, 함양군, 사천시, 남해군, 양산시, 양양군, 함양군, 합천군 (7)	-	-
2021년 (20개)	이천시 (1)	영월군, 양양군 (2)	청주시, 단양군 (2)	공주시, 보령시 (2)	진안군 (1)	완도군, 완수군, 함평군 (3)	김천시, 영덕군, 영동시, 영주시, 고령군 (5)	창원시, 김해시, 통영시 (3)	제주시 (1)	-
2022년 (20개)	안성시 (1)	정선군 (1)	보은군, 옥천군, 음성군, 제천시 (4)	당진시, 서천군, 태안군, 홍성군 (4)	정읍시, 무주군 (2)	영암군, 진도군, 보성군 (3)	구미시, 포항시, 영양군, 봉화군 (4)	사천시 (1)	-	-
미선정 (23개)	광주시, 남양주시, 용인시, 평택시 (4)	삼척시 (1)		계룡시, 논산시, 부여군, 서산시 (4)	군산시 (1)	담양군, 순천시, 신안군, 여수시 (4)	경산시, 경주시, 영성군, 칠곡군 (4)	고성군, 의령군, 진주시, 함안군 (4)	-	세종시 (1)
전체 시군수	10	9	11	15	13	21	23	18	2	1
선정비율(%)	60.0	88.9	100.0	73.3	92.3	81.0	82.6	77.8	100.0	0.0

주 : 밑줄 시군은 농촌협약에 선정된 곳으로 2022년에 선정된 곳(5개 : 안성, 제천, 홍성, 무주, 봉화)은 신활력플러스사업에도 선정된 곳으로 보고 별도 심사과정을 거치지 않음

자료 : 농어촌공사 제공 자료(2021.09.15.)를 수정·보완함

나. 2018~19년 선정 지자체의 추진체계 통계 분석

■ 조사 개요와 총괄표

- 조사 자료

- 농어촌공사에서 정기적으로 수집하여 정리하는 시군 「관리카드」(2021.03 기준)
- 공주대학교, 2020.12., 『신활력플러스사업의 18-19년 사업 성과분석 및 사회적경제조직 참여 활성화 방안 연구용역』, 한국농어촌공사. 대면조사(인터뷰) 및 서면조사 병행(2020.10 기준)

[표 3] 농촌 신활력플러스사업 18~19년도 선정 시군 추진상황 요약

권역	시군	선정 연월	사업 주제 유형	예산집행율(%)			사업계획 승인시기	추진단		추진위원회		행정협의체	
				소계	H/W	S/W		사무국 인원	코디 인원	위원장	위원수	담당부서	성과소수
평균				30.4	28.3	33.1		2.5	5.3		11.8		7.0
경기, 강원, 제주	가평군	2018.08	향토자원고도화	90	119	48	2019.11	2	10	행정단독	9	기획감사담당관	10
	여주시	2019.04	지역푸드	34	3.2	54	2020.08	2	7	민관공동	10	농업정책과	5
	서귀포시	2019.04	향토자원고도화	45	50	36	2020.05	2	1	민관공동	13	마을활력과	6
	원주시	2018.08	지역푸드	28	28	29	2019.11	3	11	행정단독	7	로컬푸드과	7
	평창군	2018.08	지역푸드	51	20	71	2019.07	3	0	행정단독	7	유통산업과	5
	강릉시	2019.04	지역푸드	15	2	43	2020.04	2	6	행정단독	19	유통지원과	15
	홍천군	2019.04	향토자원고도화	49	59	36	2020.08	2	4	민관공동	13	농정과	7
충청	아산시	2018.08	지역푸드	27	12	54	2020.04	4	6	민관공동	15	먹거리정책과	5
	예산군	2018.08	공동체경제플랫폼	67	98	44	2019.10	3	1	행정단독	14	건설교통과	7
	청양군	2019.04	공동체경제플랫폼	48	0	61	2020.04	3	4	민관공동	13	농촌공동체과	6
	영동군	2018.08	향토자원고도화	70	84	56	2019.12	2	8	민관공동	9	건설교통과	6
	증평군	2019.04	공동체경제플랫폼	8	0	20	2020.04	2	4	민관공동	13	미래기획실	5
	충주시	2019.04	지역푸드	4	0	8	2020.10	2	3	민관공동	14	농정과	8
전북	완주군	2018.08	지역푸드	34	10	72	2019.07	4	4	행정단독	12	먹거리정책과	5
	김제시	2019.04	지역푸드	4	0	7	2020.06	3	3	민관공동	12	농촌활력과	8
	익산시	2019.04	공동체경제플랫폼	13	6	21	2020.09	4	6	민관공동	14	농촌활력과	11
	임실군	2019.04	공동체경제플랫폼	15	3	31	-	3	4	민관공동	11	농촌활력과	7
	장수군	2019.04	향토자원고도화	33	32	34	-	2	4	민관공동	12	농촌지원과	7
전남	장흥군	2018.08	향토자원고도화	15	7	21	-	4	2	민관공동	7	지역경제과	6
	강진군	2019.04	공동체경제플랫폼	11	3	18	2020.05	2	3	행정단독	10	건설과	8
	무안군	2019.04	향토자원고도화	4	0	9	2020.07	2	7	민관공동	13	농정과	4
	영광군	2019.04	향토자원고도화	39	64	20	2020.07	2	6	민관공동	9	농정과	8
	장성군	2019.04	향토자원고도화	21	46	6	2020.06	2	5	민관공동	13	농식품유통과	7
경북	의성군	2018.08	공동체경제플랫폼	51	76	35	2019.07	2	8	행정단독	7	지역재생과	5
	문경시	2019.04	향토자원고도화	33	41	29	2020.07	2	6	민관공동	9	농정과	8
	상주시	2019.04	지역푸드	40	53	20	2020.06	2	10	민관공동	20	유통마케팅과	8
	예천군	2019.04	공동체경제플랫폼	12	0	35	2020.03	2	9	행정단독	13	기획감사실	7
경남	하동군	2018.08	향토자원고도화	34	28	46	2019.11	3	4	민간단독	17	특화산업과	4
	산청군	2019.04	향토자원고도화	9	3	14	2020.04	2	5	민관공동	11	한방향노화과	6
	함양군	2019.04	향토자원고도화	7	2	16	2021.01	3	9	민관공동	7	산삼엑스포과	9

자료 : 농어촌공사(2021.03) 시군 「관리카드」 자료에서 통계적으로 정리 가능한 정보를 추출

- 총괄표 : 권역별, 시군별 추진상황

- 사업유형 : 크게 보았을 때 농특산물이나 지역자원 중심의 '향토자원 고도화'가 13개, 로컬푸드나 푸드플랜 등 농식품 영역의 '지역푸드'가 9개, 사회적경제나 청년창업 등의 '공동체경제 플랫폼'이 8개로 구분 가능함
- 예산집행율 : 2018.08 선정 시군은 평균 46.7%(H/W 48.2%, S/W 47.6%), 2019.04 선정 시군은 평균 22.2%(H/W 18.4%, S/W 25.9%)로 전체 평균은 30.4%(H/W 28.3%, S/W 33.1%)임. 선정된 이후에 총 4년 사업기간 중에서 만 2~3년이 경과된 시점에서 초기에 예상한 바와 같이 집행율이 높지 않다는 것을 확인할 수 있음

■ 조례 제정 현황¹⁾

- 조례 제정 방식

- '신활력사업에만 특화된 별도 사업조례를 제정'한 경우가 35.7%로 가장 높았고, 그 다음으로는 '기존 조례의 해석을 통해 지원'하는 경우가 28.6%, '신활력사업을 포함한 농촌활력 포괄 조례를 제정'한 경우가 21.4%의 순으로 나타남. 기존의 마을만들기활성화 등의 '기존 조례를 일부 변경하여 운영하는 경우'는 14.3% 정도로 나타남
- 추진단의 법적 지위를 명확히 하고, 사무국 인건비를 지급하기 위해서는 조례 제정이 필수적임. 하지만 농촌협약까지 염두에 두고, 중간지원조직의 통합형 운영을 위해서는 포괄적인 기본조례에 대해 추가적인 검토가 필요함

■ 추진위원회의 구성과 운영

- 위원회 구성의 유형과 위원수

- '공공중심형'이 절반 이상인 56.7%로 나타남. 민관협치 관점에서 보자면 공공행정의 구성 비율을 낮추고, 민간단체 리더나 전문가들의 참여가 훨씬 활발해야 함. 특히 공공성이 있는 의사결정을 위해서는 사업경험이 풍부한 민간단체(협의체) 리더가 추진위원회의 핵심이 되도록 구성할 필요가 있음. 위원수는 평균 12명 정도인데, 가장 적게는 7명이고 가장 많게는 20명이 되는 등 시군별로 편차가 매우 큼

- 추진위원장 유형

- 민관 공동위원장 유형이 66.7%로 가장 많고, 행정이 단독으로 위원장을 맡는 경우도 30.0%나 됨(특히 2018년 선정 시군). 하동군은 민간(문화원장)이 단독으로 위원장을 맡고 있음. 대부분 부단체장이 위원장으로 참여하는데, 민관협치 측면에서 장점도 있지만 관례처럼 운영될 경우에는 민간의 주도성이 크게 제약될 수 있는 단점이 있음. 추진단장은 추진위원장을 겸하는 경우가 69.0%로 가장 많지만 추진위원만 하는 경우(행정 단독 위원장 유형)도 27.6%임

1) 이하 내용의 통계 수치는 특별히 언급이 없는 한 공주대학교(2012.12) 보고서에서 인용함

- 추진위원회 개최실적

- 2020년 10월 조사결과로 보자면, 2018년 선정 시군은 추진위원회를 약 9.3회 개최했으며, 2019년 선정 시군은 5.6회 개최한 것으로 나타남. 분기별로 1회 정도 개최하는 셈인데, 5회도 개최하지 않는 경우가 절반이나 되어 시군별로 편차가 많음을 알 수 있음. 실제 우수사례로 조사한 청양군, 의성군, 완주군의 경우도 추진위원회 개최실적은 저조함

■ 추진단의 구성과 운영

- 추진단의 법적 형태

- '임의단체 형태로 설립하고 보조사업으로 운영'하는 경우가 63.3%로 가장 높은 비율을 차지하여 수탁법인이 존재하지 않고 보조사업에 익숙한 농촌 현실을 그대로 반영하고 있음. 한편으로 신활력플러스사업을 통해 지역사회에 네트워크 법인을 구축해야 할 당위성을 재확인할 수 있음. '기존 중간지원조직의 수탁법인에 통합하여 운영'하는 경우가 그 다음으로 16.7%의 순으로 나타남. 우수사례지역의 경우에도 임의단체로 운영중임. 의성군은 재단법인으로 전환할 계획이고, 청양군은 군의회 반대로 재단법인에 들어가지 못하고 임의단체로 남아 있음

- 추진단장 선정방식 등

- 공개모집의 비율은 낮고, 대부분 내부추천 방식임(특히 2019년). 근무형태가 비상근으로 명예직 성격이 강해 전현직 대학교수나 전직 고위공무원을 내부추천으로 선정하는 것으로 이해됨. 하지만 이 때문에 추진단의 정체성이나 사업추진력이 떨어지고, 내부 갈등이 발생하는 등의 이유로 교체되는 경우도 다수 확인됨

- 추진단장 직업 유형

- 전직 교수나 고위공무원 및 공기관 출신이 대부분을 차지함. 인적 자원이 빈약하고 지역정치의 갈등이 많은 농촌사회 현실을 반영한 것으로 볼 수 있음. 하지만 추진단장이 비상근이라 실무 운영에서 한계가 있고, 지역사회 문제 해결에 집중해본 전문적 경험이 취약하기에 많은 경우에는 사무국장이 실질적인 역할을 담당할 수밖에 없는 현실임

- 사무국장 선정방법과 임금

- 사무국장은 사업지침을 반영하여 1곳을 제외하고는 모두 공개모집 방식을 취함. 경쟁률은 대부분 2:1 이상이었고, 1:1인 경우도 6곳이 있음. 사무국장의 임금은 사업지침에서 '월 평균 300만원 이상'으로 명시되어 있는데, 그 이하인 경우도 6곳(20.0%)이 있음. 대체로 40대의 역량 있는 사무국장이 근무해야 사업성과를 기대할 수 있음에도 결코 높지 않은 임금의 비정규직 상황이라 좋은 인재가 근무하기 어렵고 자주 변경되는 문제점이 드러남. 대부분의 시군에서 이런 문제를 호소하고, 사업지침 개선과 인력풀 확보, 집중적인 역량강화 등을 공동의 과제로 요구하고 있음. 의성군의 경우가 특별하게 사무국장과 사무원의 급여 수준을 높여 전문가를 영입함(사무국장 연봉 44,352천원, 사무원 연봉 29,388천원)

- 사무국 직원 수

- 행정의 별도 예산으로 '2명 이상' 채용해야 한다는 사업지침에 따라 전체의 18곳에서 기본은 지키고 있고, 추가로 '3명 이상'인 곳도 12개 시군에 달함([표 11] 참고). 총 76명에 해당하고, 이를 사업대상 100개 시군으로 단순 계산하면 250명이 됨. 본 사업을 통해 '단순 일자리'가 아니라 농촌정책의 실무경험을 축적하며 성장한 활동가가 이렇게 배출되어 지역에 잘 정착한다면 향후 밝은 미래를 기약할 수 있을 것임

■ 코디네이터의 구성과 운영

- 코디네이터 선정방법과 근무형태

- 내부추천 방식이 81.5%로 전체의 대부분을 차지하고 비상근직 성격을 반영하고 있음. 활동비는 제도적으로 '수당' 방식을 선택할 수밖에 없고, 비공식적으로 상근 및 반상근 형식을 취하는 경우도 있을 것으로 추정함

- 코디네이터 인원수

- 코디네이터 인력은 시군별로 평균 4~5명 정도이고, 계속 늘고 있고, 시군별로 사업형태에 따라 매우 다양하게 나타남([표 11] 참고). 시군에 따라 자문위원 성격으로 활용하는 경우도 있고, 사무국 실무를 보완하는 차원으로 활용하는 경우도 나뉨. 하지만 역량 있는 코디네이터를 지역에서 확보하는 것인 인력풀 측면이나 예산활용 측면이나 쉽지 않은 현실임. 사무국 상근자는 별도 지방비 예산에서 채용하고, 신활력플러스 운영비 예산에서는 수당 방식으로밖에 채용할 수 없는 제도적 현실을 개선해야 함

■ 행정협의체의 구성과 운영

- 행정협의체 담당부서

- 총괄조정부서는 사업주제를 반영하여 정해지는 경향이 강하고, 매우 다양함. 하지만 여전히 건설(고통)과에 머물러 있는 경우도 있고, 총괄조정 역할을 담당하기에는 미흡한 사업부서도 다수 있음. 사업주제가 좁을수록 업무 집행은 용이해지지만, 사업취지를 반영하기에는 한계가 발생할 수밖에 없음

- 참여 실과소 수

- 팀별로 협력하는 경우가 일반적이지만 실과소 수를 기준으로 보자면 평균 7개(2018년 6.0개, 2019년 7.5개)이고, 4개에서 11개까지 매우 다양함([표 11] 참고). 사업주제의 특성을 반영하기보다 해당 지자체의 의지가 더 크게 반영된 것으로 평가됨

- 행정협의체 운영실적

- 협의회는 지금까지 평균 총 23.5회 개최한 것으로 나타남. 이는 한 달에 한번 정도 협의회를 개최한 수준인데, '20회 이상' 개최 시군이 43.3%, 10회 미만이 33.3%로 차이가 크게 나타남. 응답한 수치

는 협의체 전체회의만이 아니라 개별 협의까지도 포함된 것으로 이해되지만, 행정 협의가 활발하게 이루어지는 것은 높게 평가할 수 있음

■ 기타

- 역량강화 교육 실적

- 5회 미만인 35.7%, 50회 이상이 14.3%로 지역에 따라 상당한 편차를 나타냄. 이는 사업주체인 추진단의 역량과 행정의 사업 이해도 차이로 볼 수 있음. 중앙이나 광역 차원에서 역량있는 사무국 직원들을 채용할 수 있도록 제도적인 지원이 필요함

- 중계단 자문회의 실적

- 2018년 선정 시군은 12.8회, 2019년 선정 시군은 8.9회 자문회의를 운영한 것으로 나타남. 사업수행 연도를 고려하면 2019년 선정 시군이 더 적극적이었던 것을 알 수 있음. 2~3개월에 1회 정도 자문회의가 이루어지고 있는 셈임

- 추진단의 온라인 네트워크 활동과 정보 공개

- 밴드·단톡방 등 'SNS'만을 운영하는 경우는 63% 정도였으며, 홈페이지·블로그 등과 함께 이용하는 경우는 30%로 나타남. 일정만 공유하는 경우는 10.3%, 자료까지 공유하는 경우는 51.7%, 토론·투표 등을 통해 의사결정까지 하는 경우는 37.9% 정도로 나타남. 청양군처럼 별도 앱을 개발하여 운영하는 경우도 있으나 회의록을 온라인에 공개하는 사례는 확인되지 않음

1.3. 신활력플러스사업의 민관협치형 추진체계 검토

가. 의제1. 행정의 총괄조정체계와 정책 전문성 확보²⁾

■ 농어촌정책의 총괄·조정체계 구축

- 사업지침에 예비계획서의 구성요건의 하나로 '⑧ 협업체계 구축'에 "추진단 지원 등 신활력 플러스사업의 원활한 추진을 위해, 지자체 내에 '전담부서(팀) 및 행정협의체' 구성·운영 여부"를 검토하도록 하고, "국장급 이상의 결재문서 유무 확인"까지 명시함

- 점검항목1-1. 행정의 '전담부서' 신설과 관련 정책영역의 총괄·조정 기능 강화

- 사업지침으로는 전담부서를 반드시 지정하도록 되어 있고, 사업주체에 따라 담당부서가 대체로 정해짐. 하지만 어느 시군이나 사업주체 자체가 농촌정책과 먹거리(로컬푸드, 푸드플랜), 사회적경제 등 다

2) 이하 내용은 구자인(2021.08.30.), "마을만들기 행정의 지원체계 정비, 어떻게 할 것인가", 『마을독본』 15호(가을호)를 참고바람. 의제1 전반과 관련되고 출처를 별도로 표기하지 않음

방면에 걸쳐 있고, '액션그룹의 발굴과 육성'을 담당해야 하기 때문에 소위 사업부서보다 기획부서가 훨씬 더 효과적인 역할을 수행할 수 있음. 전통적인 건설(교통)과나 특정 사업부서(특화산업과, 유통산업과, 한방향노화과, 산삼엑스포과 등)가 이런 전담부서 역할을 하기에는 쉽지 않은 것이 현실임

- 실제로 총괄·조정 기능을 어느 정도 수행하고 있는지는 통계적으로 확인하기 힘들. 다만 중계단 활동경험으로 보자면 담당 부서의 의지와 역량, 그리고 (부)단체장의 관심이 크게 좌우함. 추진단의 역량으로는 행정의 총괄·조정 역할을 요구하기가 쉽지 않고, 추진단장의 개인적 역량이 어느 정도 작용할 수 있음. 이런 점에서 전직 고위공무원 출신이 보다 효과적인 역할을 할 수 있음

- 점검항목1-2. 관련부서 간 '행정협의회' 운영 정례화, 업무소통·정책 협력 추진

- 사업지침에 행정협의체 구성과 운영이 의무화되어 있음. 참여하는 실과소 수는 4개에서 11개까지 매우 다양하고 평균 7개임. 공주대학교(2012.12, 18쪽) 조사결과에 따르면 협의회 회의가 한 달에 한 번 정도로 평균 총 23.5회 개최한 것으로 나타남
- 협의회 운영실적만으로 보자면 본 사업을 계기로 '정책 칸막이'를 극복하며 매우 활발하게 업무협조가 이루어지고 있다고 평가할 수 있음. 사업영역이 넓고 해보지 않았던 융복합(협업) 업무가 본 사업의 기본취지이기 때문임. 하지만 중계단 활동경험으로 보자면 협의회 전체회의만이 아니라 개별 협의까지도 포함된 것으로 이해되고, 조례에 근거를 둔 제도적인 형태의 협의회 운영은 더 많은 시간이 걸릴 것으로 예상됨

■ 민간 전문가 채용, 담당 공무원의 농어촌정책 전문성 확보

- 사업지침에서 공무원 순환보직제의 단점을 극복할 수 있는 제도적 장치에 대해 언급한 부분은 찾기 힘들. 행정의 정책 전문성 강화라는 중요도에 비해 현실적으로 절실하고 시급함에도 간과되고 있는 셈이고, 이런 문제점은 농촌협약 제도에서도 동일하게 반복되고 있음

- 점검항목2-1. 필수보직기간 준수, 전문/공모직위제 확대 등 순환보직제 단점 보완

- 순환보직제 단점 극복을 위한 제도적 장치로 크게 네 가지 제도적 장치가 있는데, 적어도 필수보직기간은 지켜야 하며, 공모직위제나 전문직위제를 적극 도입하거나, 이것도 아니라면 민간에게 개방할 필요가 있다는 제안임
- 보완장치1 공무원 필수보직기간(2년) : 지방공무원 임용령 제27조(필수보직기간과 전보·전출의 제한)는 공무원의 필수 보직기간('전보 제한기간'의 용어 개정)을 몇 가지 예외를 제외하고는 2년을 기본 원칙으로 정하고 있음
- 보완장치2 공무원 공모직위제 : 공모직위제란 "특정 부서 내 주요 직위에 대해 해당 기관 내부 또는 외부의 공무원을 대상으로 선발시험을 치러 임용하는 제도"(지방공무원법 제29조의5)로, 최근 주민자치회 전환과 더불어 시행하는 읍면동장 '주민추천제'는 이 방식에 해당함
- 보완장치3 공무원 전문직위 제도(3년) : 지방공무원 임용령 제7조의3에 규정되어 있고, "특별한 사유가 없으면 임용된 날부터 3년이 경과하여야 다른 직위에 전보할 수" 있음. '업무의 계속성과 전문성이 특히 요구되는 직위'이고, 직급은 광역 3~7급, 기초 5~8급으로 정해짐. '전문관'으로 불리고, 3

년간 전보가 제한되어 안정되게 근무할 수 있음

- ‘전문직위군(群)’ 제도는 전문직위 제도를 더욱 확장한 것으로 유사한 전문직위를 하나의 그룹으로 묶어 5년 이상 인사이동을 제한하는 것임. 2016년에 지자체에 처음 적용되었고, 직무수행요건이나 업무 분야가 동일한 전문직위를 대상으로 함
- 신활력플러스사업은 4년간 70억원을 집행하는 사업으로 사업영역이 넓고, 주민과의 밀착형 지원을 필요로 하기에 순환보직제는 핵심적인 정책 리스크에 해당함. 따라서 이를 보완할 수 있는 제도적 정치 도입은 사업지침에 필수적으로 포함해야 할 내용임
- 다만 이를 사업지침에 강제할 것인지, 권장사항으로 유도해야 할 것인지는 정책적인 판단이 필요함. 지자체의 조직편성권과 인사자율성을 어디까지 존중해야 할 것인지 판단해야 함

- **점검항목2-2. 개방형, 임기제 등 민간전문가 채용 확대**

- 보완장치4 : 개방형 직위제 및 임기제 공무원 제도
- 개방형 직위제 : “민간인과 공무원의 공개경쟁을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 최적격자를 주요 공직에 임용하는 공무원 임용제도”로 “공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위”를 개방형직위로 지정하여 운영함. 지방자치법이나 지자체 조례규칙에 따라 시·도는 5급 이상, 시·군·구는 6급 이상을 대상으로 함
- 임기제 공무원 : “한시적 사업, 외부 우수인재 총원 등을 위해 근무기간을 정하여 임용하는 경력직 공무원”을 의미하고, 정년은 적용되지 않지만 임기 동안 신분을 보장함. 지방공무원법 제25조의5에 규정되어 있고, 전문지식이나 기술, 임용관리의 특수성 등이 요구되기 때문에 채용되는 전문가에게 일정한 경제적 대우를 하게 됨, 크게 네 가지 유형이 있고, 이 중에서 ‘시간선택제 임기제 공무원’은 정원 외로 취급되며, 또 5년간 비교적 안정되게 근무할 수 있기 때문에 가장 쉽게 선택할 수 있는 방식임
- 행정과 민간 사이의 인사교류 및 순환 확대 필요
- 공직을 민간에 개방하는 것에 대해 행정 내부에서는 매우 비판적임(특히 6급 이상의 보직). 하지만 갈수록 지역문제가 복잡하고, 단기간에 해결하기 힘든 구조적 문제가 산적한 상태에서는 전통적인 행정 방식으로 접근할 수 없다는 한계도 인정해야 함. 반대로 조례에 근거가 있다면 공무원이 민간(신활력추진단)에 파견되어 근무할 수도 있음
- 인사교류 및 순환을 통해 상호간의 장점을 인정하고, 민관협치 관점을 숙지해야 신활력플러스사업의 성과도 도출할 수 있고, 지역사회의 총체적 역량도 성장할 수 있음

나. 의제2. 중간지원조직의 설치와 연계협력 강화³⁾

■ 농어촌정책 영역의 통합형 중간지원조직 설치·운영

- **점검항목3-1. (중양) ‘삶의질법 등’을 개정하여 중간지원조직의 법적 지위 확보**

3) 중간지원조직 관련해서는 구자인(2021.11), “마을만들기 중간지원조직, 제도적 성격과 미래”, 『마을독본』 16호(겨울호)를 참고바람. 의제2 전반과 관련되고 출처를 별도로 표기하지 않음

- 농식품부 차원에서 법의 제개정을 통해 중간지원조직의 법적 지위를 확보하려는 움직임이 별도로 확인되지 않음. 다만, 신활력플러스사업을 포함하여 시군역량강화사업, 농촌협약 등의 사업지침 속에 중간지원조직의 설치와 운영을 계속 강조하고 있음
- 사업지침은 강제력이 약하고, 중간지원조직의 법적 지위가 보장되지 못하면 사업기간 중에만 존속하는 단체에 불과해짐. 신활력플러스추진단이 스스로 자생력을 가져 중간지원조직으로 발전해가기 위해서는 제도적 근거가 명확해야 함
- 지방자치가 발달되지 못한 농촌 현실에서 ‘사람과 조직’을 체계적으로 양성하고 농촌정책의 ‘공적 사무’를 전문적으로 수행하기 위해서는 전담조직으로 중간지원조직의 설치를 위한 법적 근거가 꼭 필요함. 지자체 조례만으로는 지속성 확보가 어려울 수밖에 없음

- 점검항목3-2. (지자체) 기초 지자체 중간지원조직의 통합형 설치 유도

- 추진단의 안정된 설치와 운영을 사업지침에서 강조함
- 추진단 자체가 농촌정책의 중간지원조직으로 성장해야 함을 사업지침에서 강조하고, 이를 위해 사업지침에 예비계획서의 구성요건에서 이를 단계적으로 강화해옴
- 2021년 사업지침에서는 ‘① 추진단 구성’과 ‘② 추진단 인건비 확보’를 강조함. 특히 “추진단의 안정적인 운영을 위한 시군 자체 인건비 확보 및 상근(사무국장, 사무원) 채용 계획(일정 및 금액) 포함 여부”를 검토하도록 하고, “부단체장 이상의 결재문서 유무 확인”까지 명시함. 또 ‘③ 추진단 지원 근거’로 “추진단(중간지원조직) 지원을 위한 조례 유무 확인 및 없을 경우, 제·개정 계획 포함 여부”를 검토하도록 함
- 추진단의 중간지원조직 지위가 불명확하고, 통합형으로의 발전 경로도 불투명함
- 추진단의 중요성을 강조하고 지원조례 제정까지 확인하지만, 중간지원조직이란 제도적 성격에 대한 이해는 충분하지 않고, 특히 통합형 중간지원조직으로 발전해나갈 구체적인 경로에 대해서는 사업지침에서도 제시하지 못하고 있음
- 행정의 정책 칸막이가 여전히 강하고, 농촌정책의 중장기 방향을 민관협치로 설계하지 못하기 때문에 중간지원조직 자체에 대한 이해도가 낮고, 통합형 설치 논의는 계속 뒤로 미뤄지고 있는 상황으로 볼 수 있음. 특히 농식품부 농촌정책국 소관 중에서 신활력플러스추진단 이외에도 농촌활성화지원센터와 농촌협약지원센터, 역량강화전담기구, 그리고 마을공동체, 6차산업, 도농교류, 사회적농업, 농촌복지 등의 중간지원조직 수요를 통합적으로 바라보며 중장기 방향을 모색하는 검토가 전혀 이루어지지 못함. 여전히 사업적 관점이 강하고, 중간지원조직을 통합적으로 설치하려는 민관협치 관점의 정책적 시도가 매우 미약한 셈임
- 중계단 활동을 통해 시군별 기본계획을 자문하는 과정에서 반복적으로 강조해보지만, 추진단은 당장의 사업집행에 집중하는 경향이 있고, 행정은 순환보직제로 인해 이해도가 계속 낮은 상황이 지속됨. 사업지침과 별개로 공동심화워크숍을 통해 지자체 특성에 맞는 방향을 수립해야 하나 코로나19 상황과 겹쳐 크게 진전되지 못하고 있는 상황으로 평가할 수 있음

■ 광역과 기초 중간지원조직 간 역할분담 및 연계협력 강화

- **점검항목4-1. (광역) 광역 중간지원조직의 설치와 기초지자체 지원** 기능 강화

- 농식품부 정책사업의 대부분이 그렇듯이 광역 자체에 대한 지원 기능은 거의 고려하지 않고 있음. 광역에서 자발적으로 시도하지 않는 이상 예산확보도 사업추진도 쉽지 않은 상황임
- 신활력플러스 사업도 시군에만 직접 지원될 뿐 광역 지자체는 시군이 신청한 예비계획서에 대해 자체 심의를 거쳐 우선순위를 기재하여 농식품부에 추천하고, 사업 진행사항을 보고하는 역할 정도에 그침
- 광역 단위의 중간지원조직에 대한 검토도 없기 때문에 지원기능을 권역 중계단에 거의 전적으로 의존하는 셈임. 농촌정책 자체의 전문가 인력풀도 미약하여, 전문가가 발굴되고 성장할 기회 자체도 없는 셈임
- 광역 단위 농촌활성화지원센터의 역할을 재정비하는 것이 시급하고, 충남이나 전북, 전남, 경남처럼 광역의 마을만들기(공동체) 중간지원조직과 통합하는 방향에 대해서도 이제는 적극적으로 검토해야 함

- **점검항목4-2. (기초지자체) 통합의 범위와 형태, 시기 등은 지자체 자율성** 부여

- 신활력플러스사업에서는 추진단의 안정된 성장과 독립을 강조하지만, 구체적으로 언제, 어떻게 독립할 수 있을지에 대한 방향은 전적으로 시군 자율성에 맡겨진 셈임. 하지만 논의 자체가 이루어지지 않고 있고, 지나치게 느슨하여 농식품부의 책임 방기라 할 수 있을 정도임
- 시군 스스로 가야 할 방향에 대해 적어도 공동워크숍을 통해 집중토론이 지속적으로 이루어져야 함. 현재의 신활력플러스추진단은 사업 자체의 집행에 지나치게 매몰되어 있다고 평가할 수 있음. 가까이에 중간지원조직의 설치와 운영 경험이 있는 시군은 논의라도 시도해볼 수 있지만 대개는 정책 칸막이 속에서 행정도 추진단도 갈 방향을 잃고 있는 셈임

다. 의제3. 민간의 조직화 촉진과 협력 네트워크 구축⁴⁾

■ 주요 정책별 민간의 이해 당사자 협의체 설립 및 조직화 지원

- **점검항목 5-1. 민간 자발성을 토대로 한 '당사자 협의체' 설립** 지원

- 행정은 주민 스스로 지역문제를 해결할 수 있는 자치역량이 성장하는 경로를 열어주고, 당사자협의체를 설립할 수 있도록 지원하여 공공성이 확대될 수 있도록 하는 것이 본연의 역할임. 그럼에도 농촌정책 영역에서 주민 조직화는 행정사업별로 행정의 필요에 의해 조직된 셈이고, '행정의 칸막이'가 '민간의 칸막이'를 확대재생산하는 결과를 초래함
- 사업지침은 예비계획서 작성 과정에서 지역사회의 다양한 당사자협의체가 참여하는 것을 강조함. 마을공동체, 사회적경제, 귀농귀촌, 농촌관광, 지역복지 등의 정책 영역에서 설립된 당사자협의체들이 주로 참여하고 있음. 하지만 이런 협의체와 액션그룹은 공공성 측면에서 지위가 다르다는 점을 인정하고 지원방식을 달리 해야 함
- 액션그룹의 중요성을 강조하는 것에 비해 당사자협의체 설립과 성장은 '액션그룹의 네트워킹'이란 형

4) 중간지원조직 관련해서는 구자인이 작성한 『마을독본』 13호(당사자협의체), 14호(네트워크 법인) 특집주제 총론 원고를 참고바람. 의제3 전반과 관련되고 출처를 별도로 표기하지 않음

식으로 간접적으로 설명되는 것에 그침. 개별 사회적경제조직을 육성하는 것도 중요하고, 이들 조직들이 '정책 칸막이'를 극복하고 서로 연대하며 당사자협의체를 설립하고 자치역량을 강화하는 것이 더욱 중요함

- 개별 교육 프로그램들이 개개인의 역량강화에는 기여하지만 조직화는 전혀 다른 차원의 과제일 수도 있음. 사회적경제조직 창업과정도 그렇고, 당사자협의체 설립과정도 전문적인 지원이 필요함. 시군별로 시도되는 다양한 시행착오 경험들이 반복되지 않도록 광역과 중앙정부 차원에서 지원기능을 적극적으로 검토해야 함

- 점검항목 5-2. 현장 학습모임 등 단체의 필요에 따른 **조직화 활동 지원**

- 신활력플러스사업은 그 자체가 '액션그룹의 발굴과 육성, 그리고 네트워킹'을 핵심적인 내용으로 하고 있음. 따라서 민간의 조직화 과정에 집중하는 내용으로 구성되고, 실제로 그렇게 추진되고 있음
- 사업지침에서도 핵심내용으로 강조함. 2021년 사업지침에서는 예비계획서 구성요건으로 '⑤ 사회적경제 포함'을 강조하고, "추진위원회와 사업을 추진하는 활동조직에 사회적경제조직의 참여 여부"를 검토하도록 함. 또 '⑥ 참여조직의 역량강화'를 위해 "총 사업비의 30% 이상(제경비 제외)을 로컬액션그룹 활성화 등을 위한 소프트웨어 프로그램에 활용 여부"를 검토하도록 함
- 실제 기본계획 내용이나 사업추진 상황을 보면 소액사업을 통해 자주적인 학습조직을 구성하고, 작은 실천을 시도해볼 기회를 적극적으로 제공하고 있음
- 농촌은 저밀도경제 사회이기 때문에 '규모의 경제'가 작동하기 힘들기 때문에 농촌형의 사회적경제 조직화는 일반 도시와 다를 수밖에 없음. 여전히 표준화된 방법론은 정리되어 있지 못하고, 신활력플러스사업 현장에서 다양한 시행착오가 반복되고 있는 셈임
- 중앙(농식품부, 농어촌공사) 차원에서 이런 경험들을 모니터링하고, 시행착오가 반복되지 않도록 방법론에 대해 집중적인 검토가 필요함. 몬드라곤대학의 MTA(Modragon Team Academy) Korea처럼 전문성을 축적한 조직과 협력하여 농촌형 창업과 조직화모델을 방법론적으로 빨리 정립해야 함

■ '당사자 협의체' 협력 네트워크 구축을 통한 비영리법인 육성

- 신활력플러스사업에서는 액션그룹을 강조하는 비중에 비해 당사자협의체 설립과 네트워크 구축, 비영리법인 설립 등에 대해서는 별다른 언급이 없음. 농촌정책 영역에서 민간의 학습구조에 기반하여 공공성과 합리성을 강화하고, 정책적 역량을 높이기 위해서는 당사자협의체와 네트워크 법인은 매우 중요함

- 점검항목6-1. 민간 주체의 네트워크 구축과 법인 설립 장려

- 개별 행정사업을 추진하기 위해 설립한 조직은 사업완료 이후에 지속되는 경우를 찾기 어려움. 이것은 당사자의 필요에 의해 자발적으로 조직되지 못한 한계도 있지만 '칸막이'에 갇혀 지역사회 민간단체들과 협력하지 않기 때문이기도 함. 작은 조직은 협력과 연대의 네트워크를 기반으로 부족한 부분을 서로 보완받으며 성장하게 됨

- 신활력플러스사업의 많은 액션그룹들도 이 점을 놓치면 실패하기 쉽고, 그래서 지역사회를 기반으로 '필요를 공유하는' 다른 기관·단체·조직들과 끊임없이 협력할 수 있도록 지원해야 함. 추진단 자체가 이런 역할을 핵심적으로 수행해야 하고, 행정은 이런 경로를 가로막는 칸막이를 강요해서는 안됨
- 성장과정에서 일부는 임의단체로 남기도 하고, 일부는 민간단체로, 일부는 사회적경제조직으로 진출할 것임. 그리고 중간지원조직의 수탁운영이란 정책적 필요와 맞물려 네트워크 법인 설립도 적극 검토해야 함
- 중간지원조직은 ① 행정이 직영하는 경우(행정직영), ② 민간에 위탁하는 경우(민간위탁), ③ 재단법인으로 운영하는 경우(재단법인) 등이 있음. 여기서 민간위탁은 지역사회에 수탁받을 수 있는 비영리 법인의 존재를 전제로 함. 여기에 '정책의 칸막이'를 극복하고 중간지원조직을 통합형으로 설치하려 한다면, 민간 네트워크 구축과 법인화는 불가분의 관계에 있는 셈임
- 한국 농촌 지자체 현실에서는 이런 수탁기관이 될 수 있는 민간 법인을 찾기가 쉽지 않음. 중간지원조직을 설치하지 않고서는 현실적으로 각 정책 영역의 질적 발전이나 민간 네트워크 법인의 설립도 기대하기 어려움
- 이 때문에 민간 네트워크 구축의 경로나 방법, 형식 등에서 현실적인 판단을 할 수밖에 없음. 액션그룹 및 당사자협의체의 설립이나 성장은 오랜 시간이 걸리기에 '의식적인 실천'이나 '정책적 유도'와 맞물려 법인 설립경로를 설계해야 함

- 점검항목6-2. 사무위탁이나 보조사업, 계약사업 등으로 민간 법인의 성장 촉진

- 농촌정책 영역에서 민간 네트워크 법인은 여전히 소수에 불과함. 대부분 충남과 전북에서 중간지원조직의 수탁 운영과 연계하여 발전되어 있는 정도임
- 전북 : (사)지역활력센터, (사)전북지역농업연구원, (사)마을엔사람(진안군), (사·협)완주군사회적경제네트워크, (사)임실군마을가꾸기협의회, (사)장수지역활력센터, (사)10년후순창 등 7개 이상
- 충남 : 마을만들기 네트워크 법인이 6개 이상. 이외에 재단법인 3개 시군(청양, 부여, 서천)
- 이외 지역 : 2003년에 협의회로 설립되어 단계적으로 발전해온 (사·협)원주협동사회경제네트워크, 2018년 10월에 창립한 (사·협)상주다움 정도임
- 최근에 농식품부 시군역량강화사업 및 신활력플러스사업을 추진하면서, 또 농촌협약을 준비하면서 중간지원조직 운영을 위해 일부 시군에서 민간 법인이 설립됐지만 논의가 풍부했던 것으로 보이지 않음
- 행정도 민관협치 활성화를 위해서라도 정책의 파트너가 될 수 있는 민간 네트워크 법인의 설립과 성장과정을 인큐베이팅 관점에서 의도적으로 지원해야 함
- 민간 법인의 수익사업 영역도 행정이 지역현장에 밀착된 컨설팅기관을 지역 내에 의도적으로 육성하겠다는 '정책적 인큐베이팅' 관점을 가질 때 가능함. 한편으로 농촌(지역)정책에 관여하는 민간 법인이 지자체 내부에 일단 설립되면 거의 유일하다 할 수 있으므로 각종 보조사업이 몰릴 수밖에 없음. 지방의회가 오해하지 않도록 민관협치와 중간지원조직의 관계에 대해 지속적인 소통이 필요한 것도 이 때문임
- 신활력플러스사업에서도 민간 네트워크 법인 설립과 성장과정을 의식적으로 설계하고 인큐베이팅하

려는 관점이 중요함. 4년의 사업기간이 완료될 시점에는 그동안의 사업성과를 모아 지역사회 내에 '튼튼한 네트워크 법안'이 반드시 자리잡을 수 있도록 역량을 집중해야 함

라. 의제4. 행정과 민간의 역할분담 제도화

- 점검항목7-1. 민관협치형 추진체계 구축을 위한 '농어촌정책의 기본조례' 제정

- 행정사업을 추진할 때 제도적 근거로 사업조례를 흔히 제정함. 하지만 '정책 칸막이'를 넘어서면 관련 사업들의 관계를 명확히 하고, 협업구조를 강화하기 위해 기본조례를 제정하게 됨
- 신활력플러스사업의 실행 차원에서 사업조례를 제정하는 것이 가장 간단하고 쉬움. 하지만 바람직하지 않은 농촌정책의 기본조례를 제정한다면 일부 개정하는 것으로 충분함. 신활력플러스 사업조례는 추진단의 설치근거와 인건비 지원이 핵심내용이기 때문임
- 하지만 기본조례를 어떻게 제정해야 할지는 여전히 불명확함, 향후의 정책동향이 불명확하고 농업농촌기본법과 삶의질 특별법, 농어촌정비법 등이 어떻게 정비될 것인지 정리되지 않은 상태이기 때문임. 여기에 농촌재생특별법을 제정하려는 움직임까지 겹쳐 지자체의 기본조례가 어떤 정책사업까지 포괄해야 할지 명확하지 않음
- 적어도 농촌협약까지 염두에 두고 기본조례를 제정해야 하는 것은 분명함. 신활력플러스나 농촌협약처럼 정책 범위가 넓고, 사업 영역이 포괄적이라면 기본조례 속에 담겨야 민관협치의 제도적 틀이 보다 명확해질 수 있음. 사업별로 정책위원회나 행정협의회, 중간지원조직을 명시하는 것은 불합리하기 때문임

- 점검항목7-2. 기본계획, 정책위원회/행정협의회, 중간지원조직 설치 등 민관협치 제도화

- 민관협치는 제도적 근거가 명확해야 행정문화로 정착될 수 있음. 조례의 구성 자체가 앞에서 살펴본 것처럼 의제1~3의 내용들이 잘 담겨야 민관협치의 제도적 장치를 잘 담고 있다고 할 수 있음. 기본계획 수립, 정책위원회/행정협의회, 중간지원조직 설치 등임
- 조례는 “~해야 한다”는 강제규정이 많을수록 민간에 대한 책임성이 강함. ‘조례는 약속’이기 때문에 “~할 수 있다”는 임의규정이 많을수록 행정이 자의적으로 해석하는 경향이 강함. 그래서 조례에 민관협치의 제도적 장치가 모두 담겨 있어야 하는 것임
- 하지만 이런 조례도 공론장을 거쳐 제정되지 않으면 사문화되어버리는 경우도 많음. 행정도 민간도 상호학습을 통해 조례 내용을 충분히 숙지하고, 지키기 위해 노력하며, 문제가 있다면 수정하는 절차가 필요함. 이런 경험을 축적하면서 행정과 민간이 서로 신뢰하며 약속을 지키려는 민관협치의 문화가 사회적으로 형성될 것임

1.4. 종합분석과 당면과제 검토, 제안

가. 종합분석 및 평가

■ 종합 진단과 분석

- 신활력플러스사업은 아직 절반도 진행되지 않은 사업
 - 2018년에 10개 지자체 선정을 시작으로 2022년 마지막 사업 시군은 2021년 7월에 선정됨. 2018년에 시작한 시군은 올해 완료될 예정이고(물론 다수 사업이 이월 예정), 내년에 시작하는 시군은 2025년에 완료될 예정임
 - 총예산은 7천억 규모이고, 연차나 집행액으로 보자면 아직 절반도 진행되지 않은 셈임. 따라서 엄밀하게 모니터링 점검하고, 시행착오를 수정·보완하면서 지속적으로 발전시켜 나가야 함
 - 농촌협약제도의 도입으로 지자체는 관심주제가 ‘또다른 공모사업’으로 이미 넘어간 분위기로 신활력플러스사업의 의의나 가능성, 중요성 등에 대해 정책적 관심이 약해지고 있음

- 주요 성과와 가능성⁵⁾ : 여전히 현재진행형
 - ‘지자체 농촌정책의 민관협치형 추진체계 구축’을 비교적 잘 반영한 정책 : 신활력플러스사업은 지자체 차원의 해당 사업주체에 대해 ‘민관협치형 추진체계 구축’을 크게 강조하고 있고, 실제 집행과정에서도 잘 반영되어 있다고 평가할 수 있음. 사업계획 수립과정이나 추진위원회 구성 및 운영, 행정협의체 설치 및 운영, 민간 주체의 발굴과 육성 등이 모두 그러함. 하지만 지자체별로 편차가 크고 시행착오는 반복되고 있는 경향임
 - 다양한 활동가 및 액션그룹의 출현 : 신활력플러스사업은 지역사회에 숨어 있던 활동가 및 액션그룹의 발굴과 육성에 이미 상당한 기여를 하고 있음. 사무국에서 상근하는 인력이 시군 당 2.5명, 코디네이터가 5.3명으로, 전체 사업이 완료되는 2025년경에는 약 800명의 활동가가 지역사회에서 발굴될 것으로 기대됨. 또 평균적으로 사업 시군 당 15개의 액션그룹과 270여명의 회원이 참여하고 있음. 본 사업으로 인해 새롭게 신설된 액션그룹도 평균적으로 3개 정도 되며, 회원 수는 65명 정도임. 액션그룹이 또다른 액션그룹을 지원하고 확장되는 것까지 고려하면 농촌사회의 큰 변화를 만들 수 있을 것으로 기대함
 - 총체적 인적역량 강화 기여 : 지역사회 내의 인적자원 개발을 위한 역량강화 교육에서도 상당한 실적이 나타남. 액션그룹의 80% 정도가 역량강화 교육에 적극 참여하고 있음. 2018년 지구는 시군 당 약 35.2회, 2019년 지구는 13.1회 정도 역량강화 교육 프로그램을 진행 것으로 나타남. 사업수행 연도를 고려하면 월 1회 이상의 역량강화 교육을 실시한 것으로 나타남. 코로나19 상황에도 불구하고 신활력플러스사업은 인적자원의 역량강화에 상당한 기여를 하고 있음. 이들 인적자본은 향후 다양한 조직화의 경로를 거쳐 사회적경제조직으로 성장하거나 각종 협의체와 법인 설립으로 이어져 농촌활성화에 전반에 상당한 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨
 - 행정과 민간의 상호소통과 협력 경험 축적 : 예비계획서 작성을 준비하면서부터 다양한 접촉을 통해

5) 통계 수치는 공주대학교(2012.12), 요약본 33쪽을 주로 참고하여 정리함

지역사회 전반을 진단하고, 문제점을 발견하며, 해결방향을 공동으로 모색함. 정책 칸막이를 극복하며 그동안 만나지 않았던 그룹들이 한자리에서 함께 공부하고 토론하며 합의하는 과정을 반복하고 있음. 관-관, 민-관, 민-민 사이의 활발한 소통으로 '정책 칸막이'를 극복할 수 있는 계기가 여러 국면에서 제공됨

■ 사업 참여주체들의 평가⁶⁾

- 주민참여와 네트워킹 만족도 평가 : 대체로 양호한 평가

- 사업추진에서 주민 참여 부분은 3.83~4.07점 수준으로 대체로 양호하게 평가함. '지역주민 우선순위 반영'에 대해서는 4.05점으로 상대적으로 높고, '주민참여 증진을 위한 홍보활동'이나 '사업계획 수립과정의 주민참여'도 대체로 높게 평가됨. 네트워킹의 경우에도 3.9점 수준으로 낮지 않게 평가함. '민간기관 간 협력증진'과 '민간·행정간 협력증진' 모두 유사한 점수로 평가하였음(3.9점)
- 중계단 활동을 통해 예비계획서 심사와 기본계획 승인과정에서 주민들의 의견수렴을 계속 강조하고, 사업지침에도 이 점을 명확하게 명시하여 주민참여가 비교적 활발하게 일어나고 있다고 평가할 수 있음. 그리고 그동안 이질적인 정책 영역으로 생각하여 만나지 않았던 관계가 민-민, 민-관 사이의 접충기회도 확대되면서 네트워킹도 증대된 것으로 평가하고 있음을 확인할 수 있음

- 거버넌스 만족도 평가 : 상대적으로 낮은 평가

- 하지만 추진위원회의 의사결정권한이나 지자체 및 민간 자율성 측면에서 상대적으로 낮은 평가인 2.88~3.26점(3=보통) 수준으로 평가하였음. 추진위원회가 지나치게 권위적으로 운영되고, 또 구체적으로 보면 기존의 행정사업이 가진 제도적 한계(특히 보조사업지침)를 극복하지 못한 측면에 대한 비판으로 이해됨
- 이 부분은 단기간에 극복하기 힘들 것이며, 사업경험이 축적되고 제도적 한계가 해결되면서 민관협치 수준도 단계적으로 성장해갈 수밖에 없을 것임

나. 당면과제와 해결방향 제안

■ 민관협치형 추진체계로의 내실화 방안

- 정책 전달체계 자체의 민관협치형 추진체계 강화

- 지자체에 대해서는 '민관협치형 추진체계'를 강조하면서, 신활력플러스사업 자체의 전반적인 추진체계는 민관협치형으로 설계되었다고 평가하기 어려움. 중앙정부나 광역 차원에서 민관협치형 추진체계 성격이 아주 미약하기 때문임
- 광역은 단순 전달하는 기능에 집중되고, 자문위원 성격에 불과한 권역별 중계단에 지나치게 많은 권한과 책임이 집중되어 있음. 중앙(농식품부와 농어촌공사) 차원에서도 정책의 전문성을 강화하고, 민관협치의 제도적 장치가 적극적으로 도입되어야 함

6) 조사 결과는 공주대학교(2012.12), 요약본 17쪽에서 인용함

- 지자체 추진체계의 민관협치 성격 강화⁷⁾

- 추진위원회의 제도적 위상 강화 : 추진위원회가 민간협치의 최고의사결정기구로서 조직 구성이나 운영 측면에서 실질적인 권한을 강화해야 함. 행정간사 이외에 민간간사도 선임하여 안전을 사전에 조율하고, 분기별 1회 이상 정기회를 개최하며, 회의록을 정리하여 공개해야 함
- '정책의 공동생산' 측면에서 의제 선정과 결정 과정이 명확해야 함. 전문성을 강화하면서 권역 중계단이 가진 권한을 일부 이관하여 실질적인 최고의사결정기구 역할을 계속 훈련해야 할 것임

- 추진단장의 권위와 위상 강화

- 추진단장은 실질적으로 전체 사업의 총괄 조정과 사업계획의 수립을 위한 지휘·감독, 세부사업의 진행 총괄, 행정과 추진위원회 및 액션그룹 사이의 이해관계 조정 등 상당한 역할을 수행해야 하는 직책임. 현재와 같이 비상근의 명예직처럼 운영한다면 책임성을 가지기 어려움
- 추진위원장과 추진단장 사이의 관계를 본다면 한국 농촌 현실에서 현실적인 타협을 할 수밖에 없음. 집행조직의 대표(추진단장)이 의사결정조직의 대표(추진위원장)를 겸임하는 방식은 논리적으로 불합리함. 하지만 행정과 민간의 '기울어진 운동장' 관계를 고려한다면 한국 농촌 현실에서는 추진단장이 공동추진위원장을 병행하면서 민간의 의견을 대등하게 반영할 수 있어야 할 것임
- 지자체 내부에 인적풀이 취약한 상태에서 추진단장의 권위는 '액션그룹의 적극적 지지와 대표성'에서 궁극적으로 나올 것임. 추진단 조직을 민주적으로 운영하고, 민간의 의견을 행정에 적극적으로 반영하면서 권위가 확보될 수 있을 것임. 이를 위해서는 비상근에서 반상근, 상근으로 전환하고, 이에 걸맞는 활동비가 보장되는 것도 병행되어야 함

- 전문성 있는 사무국장 채용을 위한 제도 기반 정비

- 현실적으로 추진단의 원활한 운영과 사업 성공 여부는 사무국장의 역량에 크게 의존함. 전문가로서의 경력을 고려한 자격기준과 이에 걸맞은 현실적인 인건비 산정이 필요함. 활동경력이 20년 이상인 50세 전후라면 매월 4백만원 이상이 보장되어야 할 것임. 그리고 공개모집을 통해 적절한 심사과정을 거쳐 채용되도록 하고, 사업이 진행되는 4년간은 일자리가 보장되도록 채용계약을 체결해야 할 것임
- 이런 역량에 걸맞은 사무국장을 찾기 힘든 현실까지 고려하여 중앙 및 광역에서는 공개채용설명회 개최나 집중심화과정 운영, 전문가 파견제도 도입 등 다양한 보완장치도 검토해야 함

- 코디네이터 위상과 역할 정립

- 현재의 사업지침에서 사무국의 상근자수가 크게 제약될 수밖에 없는 반면, 수행해야 할 프로그램 사업수가 아주 많은 현실에서 코디네이터의 성격 자체는 타협적으로 정해질 수밖에 없음. 현실적으로 사무국의 인력을 대폭 늘릴 수 없는 상황에서 부족한 인력을 보완하여 행정사무 처리 역할을 일부 담당해야 함

7) 이 부분은 공주대학교(2012.12), 요약본 29~32쪽의 제안을 요약하고 필자 관점에서 평가를 보완함

- 현직에 있는 비상근 전문가는 자문위원으로 임명하고, 적어도 반상근할 수 있는 사람이 코디네이터로 임명되어야 할 것임. 홍보와 소통, 회계(보조사업 정산), 역량강화 등의 역할은 사무국과 분담하여 처리하고, 사업분야별로 코디네이터도 선정하는 것이 효율적일 것임

- 사업지침의 변경, 보완사항

- 지방비 30% 예산 안에서 상근자 인건비 인정
- 역량 있는 사무국장장과 사무원 및 코디네이터를 채용하기 위해서는 근로조건에 대해 현실적인 대책을 수립해야 함. 현재와 같이 낮은 재정자립도 상황에서는 별도 지방비로 사무국 직원수를 대폭 늘리는 것은 쉽지 않음. 코디네이터도 운영비(총액의 7.5%)에서 수당 방식으로 채용하는 것은 비현실적임
- 그래서 국토교통부 도시재생뉴딜의 현장지원센터 사례처럼 지방비 매칭 30% 예산 안에서 인건비 사용을 적극 인정하도록 기재부와 협의하여 사업지침을 변경해야 함. 동일하게 ‘자치단체자본보조’ 예산임에도 차이를 두는 것은 불공평한 지침에 해당함

- 사무국장 인건비 상향 조정과 채용방식 개선

- ‘월 300만원 이상’으로 규정되어 있지만 추가로 더 지원할 수 있는 근거가 없다는 것이 지자체의 불만사항임. 사업지침에 자격기준에 따라 월 300~350만원, 월 350~400만원, 월 400~450만원, 월 500만원 이상 등으로 단계를 둔다면 역량있는 사무국장을 채용하기가 상대적으로 쉬울 것임
- 물론 활동경력만으로 역량을 평가하기는 어렵기 때문에 채용설명회, 숙박워크숍, 발표평가, 상호평가 등 채용방식 자체가 훨씬 세련될 필요가 있음. 사업지침에 이런 내용을 반영하고, 좋은 사례를 수집하여 공유하는 것도 한 방법임

- 행정의 순환보직제 단점 극복을 위한 제도적 장치 제시 요구

- 현재의 사업지침에는 총괄조정(전담)부서와 행정협의체는 강조되고 있지만 순환보직제 단점을 극복할 수 있는 4대 제도적 장치(앞의 의제1 (2) 부분 참고)에 대해서는 언급조차 되지 않고 있음. 4년간 진행되고, 융복합 사업인 점을 고려한다면 순환보직제의 폐해에 대해 충분히 인식해야 함
- 지자체의 조직편성권과 인사자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 4대 제도적 장치를 적극 홍보하고, 우수사례도 수집·공유해야 함

- 광역 단위 지원기능 강화 방안 검토

- 사업지침에 광역의 지원기능을 명확하게 제시하고, 필요한 예산조치도 적극 검토해야 함. 현재 100개 시군에 걸친 사업물량은 중계단의 자문 방식으로 감당하기는 현실적으로 어렵고, 무책임구조가 확산되기 쉬움
- 선정된 시군의 사업예산을 활용해서라도 광역 단위에서 지원할 수 있는 기능을 어디선가 담당해야 함. 물론 전문성과 대표성이 인정되어야 ‘옥상옥’이 되지 않을 것임

- 액션그룹 활동성과를 모아 민간 네트워크 법인 설립 강조

- 추진단의 향후 경로를 설계하거나 중간지원조직의 통합형 설치에 위해서는 민간 네트워크 법인의 설립이 전제가 되는 셈임. 공공성을 가진 비영리법인(사회적협동조합, 사단법인, 재단법인)의 설립을 명확하게 제시해야 사업기간이 종료되는 4년차에 추진단의 진로도 명확해짐
- 이를 위해서는 추진단과 액션그룹 리더 이외에도 기존에 설립되어 있는 당사자협의체들과도 충분히 토론해야 함. 특히 중간지원조직 설치 수요가 명확하게 있는 정책 영역의 행정부서와 민간단체들이 우선 모여 초기부터 토론을 시작해야 할 것임

- 중간지원조직의 통합형 설치 방향 제시

- 현재의 사업지침에서는 추진단이 향후 어떤 경로로 발전해나가야 할지에 대해 불명확한 상태임. 이론적으로라도 '정책 칸막이'를 극복하는 보편적인 경로를 제시하고, 세부 경로는 지자체 특성에 맞추어 토론을 통해 결정하도록 해야 할 것임
- 특히 농촌협약을 염두에 두고 중간지원조직의 통합형 설치에 대해 충분히 검토할 수 있도록 해야 함. '농촌재생혁신사업' 예산을 활용하여 지자체 실정에 맞도록 집중심화워크숍이 수시로 개최되도록 장려해야 함

■ 중앙 및 광역 단위의 지원 기능 강화 방향 : 농식품부의 역할 강화

- 지자체의 민간 우수인력 확보 지원 : 공동채용설명회 정기 개최

- 추진단 구성(사무국장 및 사무원 채용)이나 코디네이터 임명 등 우수인력 확보가 모든 지자체의 공통 과제에 해당함. 여기에 대해 해당 지자체 사정으로 일임하기보다 중앙 및 광역에서 근본적인 대책 수립이 필요함
- 충남에서는 공모사업 첫 해인 2018년부터 매년 신규 공모를 희망하는 시군 대상으로 사업설명회 및 공동워크숍을 개최함

- 중계단 위원수 확대와 광역 지자체 단위로 재편 : 중계단 위원 부담 경감

- 현재 80개 지자체에서 활동중이고, 2022년에 100개까지 확대되는 상황에서 35명 중계단 위원들이 담당한다는 것은 무리임. 또 시도 연구원이나 중간지원조직 소속 위원들은 타 광역으로까지 담당하게 하는 것은 도덕적으로도 매우 부담스러운 일임
- 빨리 중계단 위원수를 확대하고 광역 지자체 단위로 시스템을 개편하여 시군 현장에 더 밀착할 수 있도록 개선해야 함. 또 시도 연구원이 체계적으로 결합할 수 있도록 예산조치를 하는 등 제도적으로 적극 검토해야 함

- 광역 지자체에 별도 예산 지원(혹은 별도 편성 요구) : 광역의 지원기능 강화

- 시군 지자체에 직접적인 영향력이 있는 광역 지자체가 본 사업에 대한 전문역량을 갖추도록 농식품부가 예산 지원을 적극적으로 검토해야 함. 혹은 광역 단위로 도시재생지원센터를 지방비로 설치하도록 요구한 것처럼 본 사업도 이런 시스템을 구축해야 체계적인 지원이 가능함
- 전체 사업비 규모를 생각하면 5%만이라도 광역 시스템에 투자해야 할 것임. 예산 확보의 기술적 방법

론으로 1) 선정된 지자체에서 시도 연구원에 매년 고정 금액을 출연하는 방법, 2) 광역 단위 농어촌공사에 공기관대행사업으로 매년 고정 금액을 지원하는 방법, 3) 광역 단위 관련 중간지원조직(모법인)에 소액 컨설팅(연구용역) 예산을 수의계약 형태로 지원하는 방법 등을 검토할 수 있을 것임. 4) 가장 바람직하기로는 국비 사업으로 광역 지자체에 지원하고, 별도 중간지원조직 설치를 요구하는 것이라 봄

- 각종 정보의 충분한 공유와 온라인 플랫폼 구축 : 소통구조 확보

- 여전히 추진상황에 대한 정보가 충분히 공유되지 못하고, 관련 정보를 종합적으로 볼 수 있는 방법도 미흡함. 또 선정 시군마다 유사한 시행착오를 거듭하고, 유사한 애로/건의사항이 있는데 그때그때 해결하는 단편적 대응에 그치고 있음. 사업지침 해석, 재교부 여부, 예산과목 편성, 추진단 법인화 방향 등 선정지구마다 거의 독자적으로 해결하는 상황임
- 중계단 위원들도 행정 실무나 제도에 익숙하지 않기에 체계적인 답변도 어렵고, 해결해야 할 당면과제를 계속 유보하거나 행정에 미루는 상황임. 온라인 상에서 중계단 위원만이 아니라 모든 선정지구 공무원 및 추진단, 액션그룹 등이 공유할 수 있는 플랫폼이 필요함. Q&A 작업도 훨씬 강화해야 하고, 체계적으로 관리되어야 함

- 정책 방향에 대한 공동학습과 토론, 합의 과정 증시 : 중앙의 민관협치 구조

- 농식품부에서 일방적으로 정책을 결정하고 사후에 통보받는 방식은 민관협치 관점에서 바람직하지 못함. 코로나19 상황이라 하여도 소인수 정책토론은 충분히 가능할 것임. 온라인 정책토론을 포함하여 현장에서 제기되는 각종 애로사항에 대해 수시로 토론하고 합의를 볼 수 있는 공론장(場=온라인 플랫폼)이 확장되어야 함
- 이 과정에서 다양한 이해관계자도 참여하면서 공동학습이 강화되고, 농촌정책의 외연도 크게 확장될 수 있을 것임. 신활력플러스사업도 이제 절반도 진행되지 않는 단계라는 점을 인식하고, 제도개선이나 애로사항 공동해결 차원에서라도 소통의 장이 자주 마련되어야 함

- 전문적인 연구논문 생산을 위한 별도 공모사업 도입 : 학술토론 확대

- 석박사 과정생을 포함하여 전문연구자들에게 예비계획서와 기본계획 등의 자료를 충분히 제공하고 지속적으로 분석하고 논문을 생산할 수 있도록 지원하여 정책토론의 기초자료를 확보해야 할 것임. 현재는 이런 기초자료가 너무 빈약하고, 정책토론도 추상적인 수준에서 이루어질 수밖에 없음
- 시도 연구원과 지역대학, 민간 컨설팅기관 등의 연구자들도 본 사업에 체계적으로 결합하여 연구자료를 생산할 수 있도록 자극해야 함. 이를 위해 별도 공모사업을 도입하고, 또 시상할 수 있는 제도를 도입해야 함. 참여정부 시절의 FD학회 논의를 다시 해볼 수도 있을 것임
- 농촌정책의 발전방향을 둘러싸고 행정 공무원도 민간 활동가도 연구자도 정책토론이 자주 있어야 논쟁도 생산되고 공동의 방향도 확인될 수 있음. 현재는 정책 추진과정에서 논쟁 자체가 없고, 사업지침을 단순 집행하는 정도에 그치는 상황임

주제별 소인수 심화워크숍 개최 : 지식의 공동생산과 공유

- 시군 현장에서의 애로사항은 제도적 측면에서 유사한 부분이 많음. 특히 역량강화 프로세스는 빨리 정립되고 공유되어야 시행착오를 줄일 수 있음. 과업지시서 설계 방법, 우수인력 채용방법, 보조사업 집행과 정산, 사회적경제조직 창업 방법, 추진단의 법적 형태와 향후 경로, 기본조례의 제정 방법 등이 예시가 될 수 있음. 행정 공무원 대상으로 별도 주제를 발굴할 수도 있을 것임
- 시군별로 선착순 20명 정도로 모으고, 매회 1박2일로 숙박하며 심화워크숍을 개최하고, 그 결과를 정리하여 공유한다면 빠른 시일 내에 정책의 질이 높아질 수 있음. 또 광역별로 전국별로 농촌정책의 네트워크가 확산되고 강화될 수 있을 것임

■ 중앙 및 광역 단위의 지원 기능 강화 방향 : 농어촌공사의 지원 기능 강화

- **공사 산하에 전문인력 대폭 확대 : 중앙의 지원기능 강화**

- 현재처럼 사업관리에만 그치는 것이 아니라 기본적인 자료 분석과 연구 기능을 크게 보완해야 함. 여기에 필요한 예산을 대폭 확대하여 추가로 3~4명의 전문인력을 확보해야 함
- 주요 역할은 1) 선정지구의 자료 수집과 체계적인 분석, 2) 공통적인 애로사항의 해결을 위한 가이드라인 보완과 추가적인 지침(안) 작성, 3) 관련 정책 영역과의 협력방안 모색(푸드플랜, 농촌협약, 농촌공간계획, 삶의질계획, 주민자치, 사회적경제 등), 4) 전국 단위 공통사업 시행과 온라인 플랫폼 관리 등 현실적이고 당면한 과제가 아주 많음

- **자료 수집 및 분석, 공유 기능 강화 : 공동학습자료 생산과 보급**

- 전국 80개 시군에서 다양한 시도들이 이루어지고 있음. 특히 신활력플러스사업은 아주 많은 이해관계자가 참여하고 있기에 민관협치 관점에서 갈등하거나 협력하는 다양한 사례들도 축적되고 있음. 기존의 정책사업 중에서 가장 많은 사례들이 등장하고 있다고 할 수 있음
- 하지만 코로나19 상황과 맞물려 활동경험들이 전혀 정리되지 못하고, 공유도 되지 못함. 시군 「관리카드」를 체계적으로 작성하고 분석하는 것만으로도 많은 정보가 생산될 수 있음. 온라인 플랫폼까지 포함하여 다양한 시도들이 필요함
- 특히 액션그룹의 발굴과 육성 프로세스는 매우 시급하고 중요함. 농촌발전 측면에서 보더라도 이렇게 많은 민간조직들이 움직인 사례가 매우 드물 것임. 그들이 제출했던 수많은 사업계획서 하나하나가 소중하고 참고할만한 시사점들이 많을 것임

■ 중앙 및 광역 단위의 지원 기능 강화 방향 : 광역(중간지원조직 및 행정)의 지원기능 강화

- **광역 단위 농촌정책 추진체계 정비 : 특히 중간지원조직 통합과 협력 강화**

- 광역 단위 농촌활성화지원센터의 역할을 재정비하는 것이 시급함. 충남이나 전북, 전남, 경남처럼 광역의 마을만들기(공동체) 중간지원조직과 통합하는 방향에 대해서도 이제는 적극적으로 검토해야 함. 중장기적으로는 농촌정책 영역의 재단법인 설립도 적극 검토해야 할 것임
- 단발적인 일회성 사업으로 보자면, 전북 사례처럼 시군 추진단 예산을 모아 광역의 기관에게 지원함

으로써 추진단 공동의 역량강화사업을 추진하는 방안도 가능함. 이를 통해 광역과 기초의 협력관계가 강화되고, '광역은 광역답게' 고유한 역할을 찾아갈 수 있을 것임

- **광역 행정의 조직개편과 행정협의체 운영** : 광역 지자체부터 모범을

- 신활력플러스사업을 통해 시군 행정에 전담부서 설치와 행정협의체 운영을 의무사항으로 명시했지만 광역 단위에 대해서는 언급조차 없음(농촌협약도 마찬가지임)
- 농촌정책을 전담하는 '과'를 설치하고 총괄·조정기능을 강화하도록 '정책적 신호'가 계속 필요함. 적어도 농식품부 농촌정책국 소관의 업무가 하나의 '과'에 배치되어 있을 때 업무협조도 유리하고, 시군에도 정책적 파급력이 클 것임
- 행정협의회도 설치되고 잘 운영될 수 있도록 해야 함. 이런 점에서 충남도의 "농촌정책 협업 촉진과 주민자치 강화에 관한 조례"는 시사점이 크고, 실효성 있게 작동되도록 하자면 농식품부의 적절한 '정책적 신호'가 크게 도움이 될 것임

2. 농어업회의소 민관협치형 추진체계

2.1. 사업 개요와 추진상황

2.1.1. 농어업회의소의 개념과 역할

○ 추진 배경 및 필요성

- 농가 인구 감소, 고령화, 농업소득 정체, 양극화, 지역소멸 등 갈수록 어려워지는 농업·농촌 위기 상황에서 지속가능한 농업·농촌을 만들기 위한 대안 마련과 농어업인의 목소리를 함께 모을 수 있는 구심점 필요
- 세계화와 지방화 과정에서 정부와 시장의 실패를 보완하여 정책을 효율화하기 위해 시민사회와 행정과의 파트너십을 통한 민관 협치 요구 확산
- 지방분권 확대로 지역 특성과 다양한 농어업인 의견을 반영한 농정 요구가 증가하고 있으며, 농어업계가 농정에 주체적으로 참여할 수 있도록 민관이 협력하는 상향식 농정거버넌스 구축 필요성 제기. 이를 위한 구체화 방안으로 농어업회의소 도입 요구 확산
- 헌법 제123조5항에는 ‘국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.’고 명시되어 있으며, 이를 근거로 대한상공회의소는 상공회의소법(1952년)에 제정에 법적 대표 경제단체로의 위상과 대표성을 인정받고 있음
- 프랑스, 독일, 오스트리아, 일본 등 해외 선진국들은 오랜 기간 농업계 대의기구로서 농어업회의소 운영 중 (프랑스 1924년 농어업회의소법 제정)

○ 농어업회의소 개념

- 농어업회의소는 현장 농어업인의 의견 및 건의 등을 종합·조정하여 중앙정부 및 지방자치단체 등에 이를 반영함으로써 농정을 효율화하고, 농어업 발전과 농어업인 지위 향상을 도모하며, 농어업 경쟁력 강화 및 농어촌진흥에 이바지하기 위한 조직임
- 농업계 보편적·공익적 목표와 이익을 대변하기 위한 공적 기구이자 농어업·농어촌 현장의 다양한 의견을 수렴·조정하는 대의기구로서 법률과 제도로 대표성과 파트너십을 보장받는 정부와 지자체의 공식 농정 파트너임

○ 농어업회의소 추진 경과

- 1998년 DJ정부시절 농어업회의소 설립과 법제화가 시도되었으나 중앙주도 설립, 농어업인단체 간의 이견 등으로 무산됨
- 10여년이 지난 후 2010년 MB정부에서 농업계 의견을 수용하여 2010년부터 농어업회의소 시범사업이 시작하였으며, 과거 실패 경험을 교훈으로 상향식 설립, 농어업인단체·농협·지자체의 참여와 합의, 사회적 공감대 형성 등 원칙하에 추진됨

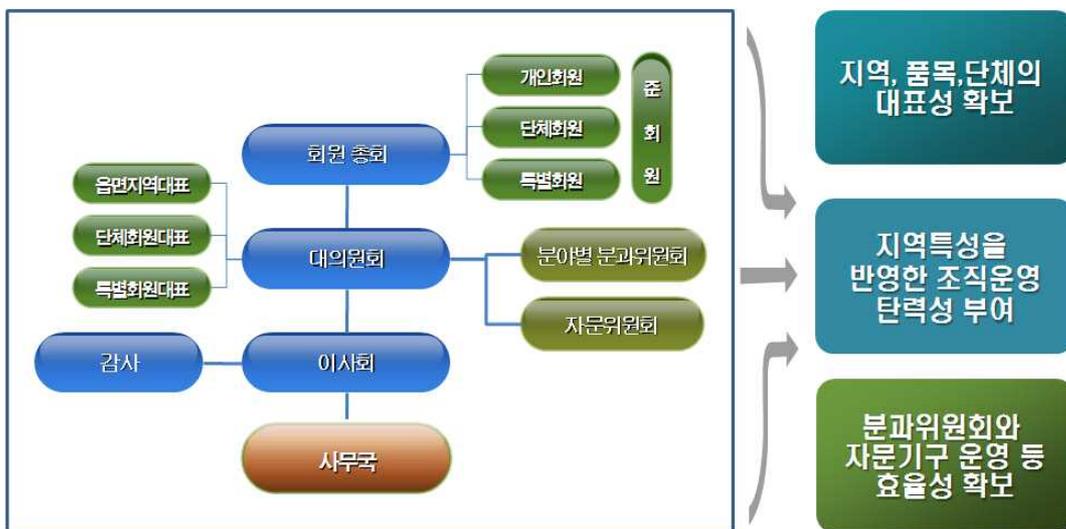
- 2010년부터 2012년까지 1~3차 시범사업을 통해 7개 시군에서 농어업회의소가 설립되었으며, 2014년 한국농촌경제연구원의 농어업회의소 시범사업 평가 연구를 토대로 2015년 4차 시범사업이 재개되어 2021년까지 10년에 걸친 농어업회의소 설립 지원 사업을 추진하고 있음. 2021년 현재 전국에 21개 농어업회의소가 설립 운영되고 있으며, 19개 지역에서 설립 준비를 하고 있음
- 농어업회의소법 제정을 통한 제도적 기반 마련 노력도 꾸준히 추진되어 19대 국회 여·야 2개 법안, 20대 국회 여·야 3개 법안이 발의됐으나 국회 종료로 폐기되었고, 21대 국회에서는 정부입법 발의안을 포함한 5개 법안이 2021년 정기국회에서 논의될 예정임

○ 농어업회의소의 대표성

- 농어업회의소의 대표성은 농어업계가 스스로 내부 협의를 통해 대의조직을 구성하고, 정부와 지자체가 농정 파트너로 공식 인정하며, 이를 법률과 제도로 뒷받침해야만 성립 가능함
- 농어업계의 전체 목소리를 모아내고 반영하는 공적인 역할을 통하여 농어업인단체, 협동조합, 농어업인에게 대표성을 인정받아야만 공식적인 대의기구로서의 위상을 확보할 수 있음
- 농어업회의소가 농어업계의 대표성을 갖고 대의기구의 위상을 확보하기 위해서는 조직체계의 민주성과 정책에 대한 전문성을 갖춰야만 함

○ 농어업회의소 조직 구성

- 총회-대의원총회-이사회 체계로 운영하고, 임원 선출 등 총회 역할을 대신하는 대의원총회는 100명 이내로 구성되며, 읍면지역(개인농가회원)-단체회원(농어업인단체)-특별회원(협동조합)의 대표를 각각 선출하여 민주성과 지역·품목·단체의 대표성을 확보하고 있음
- 농어업인의 의견수렴 및 농어업정책 개발·자문을 위해 6~8개의 분과위원회를 구성 운영하며, 대의원은 의무적으로 참석하고 필요시 지자체 담당자도 함께 참여함



출처 : 농어업회의소 설명자료 (국민농업포럼)

○ 농어업회의소 주요사업

- 농어업회의소는 농정 자문 및 건의를 통한 농정 활동이 핵심 사업이며, 그 외에 농어업인에게 필요한 교육·훈련, 조사·연구, 정보제공 등을 시행하고 있음
- 지역에 따라 현장 농어업인에게 필요한 귀농귀촌, 농산업인력지원, 마을만들기, 농촌협약사업 등을 수행하고 있음

2.1.2. 농어업회의소 설립 지원 공모사업 (2010년 시작)

○ 사업 개요

- 추진 목적 : 농어업인·농어업인단체 대상 교육·홍보, 지자체별 농어업회의소 설립·운영을 위한 전문가 컨설팅 등을 통해 농어업회의소 설립과 활성화 도모
- 선정 규모 : 신규 지역은: 예산 범위에서 3~5개소 내외 시·군 선정, 계속 지역은 농어업회의소 설립 준비지역 중에서 1~2년 이내에 설립 가능성이 높은 10개소 내외 시·군 선정 지원

○ 지원 내용

- 농어업인·농어업인단체, 시·군담당자 대상 교육 및 운영조직·재정·정관·조례 등 농어업회의소 설립을 위한 컨설팅 지원
- 농어업회의소 이해 및 공감대 확산 교육, 지역순회 설명회 등 교육
- 운영체계(조직, 재정 등), 농어업회의소 정관 및 지원조례(안) 작성, 회의소별 특화사업 발굴, 사업 계획(안) 수립 지원 및 기타 제반사항 지원

○ 추진 현황 ('21.11월 기준)

- 설립 완료 (24개소) : 충남도, 평창, 진안, 나주, 고창, 봉화, 거창, 남해, 예산, 완주, 아산, 당진, 금산, 익산, 부여, 담양, 춘천, 경주, 영덕, 화성, 논산, 홍성 * 정선(자체설립), * 논산('16년 충남 자체 선정)
- 설립 중 (17개소) : 제주도, 의성, 고성, 평택, 괴산, 서산, 장수, 고령, 속초, 양양, 의령, 김제, 안성, 김포, 양구, 서천, 태안

연도	지자체	선정수	사업대상지역 선정내역
2010		3	강원(평창), 전북(진안), 전남(나주)
2011		3	전북(고창), 경북(봉화), 경남(거창)
2012		2	경남(남해), 경북(영주) ⁸⁾
2015		5	충남도, 충남(예산), 전북(완주), 경북(의성), 경남(고성)
2016		5	제주도, 경기(화성), 충남(아산, 당진), 전남(담양)
2017		6	경기(평택), 충북(괴산), 충남(서산), 전북(금산, 익산), 경북(영덕)
2018		5	강원(춘천), 전북(장수), 충남(부여), 경북(고령, 경주)
2019		5	강원(속초, 양양), 충남(홍성), 전북(김제), 경남(의령)
2020		5	경기(안성, 김포), 강원(양구), 충남(서천, 태안)
합계		39	시·군 : 39개소(광역 2개소 포함)

8) 경북 영주의 경우 중도 포기

2.1.3. 농어업회의소 설립 추진 단계 (4단계)

- (1단계) 공감대 형성
 - 농어업회의소를 시군에 처음 소개하고 도입하는 시기로 농어업회의소 설립을 추진하는 주체를 마련하고, 지역 내 공감대 형성 목표
 - 농업인단체 및 협동조합, 이장단회의 등의 대표자 등 지역 내 핵심리더를 대상으로 지역여론 형성은 물론 설립추진(안)을 마련
- (2단계) 설립추진단 구성
 - 지자체-농업인단체-유관기관이 참여하는 설립추진단 및 실무 TFT 구성
 - 회원, 회비, 의사결정(대의원/임원), 실무기구, 정관(안), 조례(안) 확정
- (3단계) 교육 및 설명회 개최, 회원모집
 - 농어업회의소 추진에 대한 지역내 여론을 확산하고 공고히 하기 위해 읍면단위 순회설명회 중심으로 진행
 - 참여주체의 농어업회의소설립에 대한 이해 및 공감대 형성. 회원 참여 확대를 위한 다양한 교육 프로그램 운영
- (4단계) 설립 및 운영
 - 창립총회 개최 및 사단법인 등록
 - 회원 및 사업영역 확대, 재정자립 달성 등 운영 활성화

2.2. 평창군농어업회의소의 민관협치형 추진체계 검토

2.2.1. 의제1. 행정의 총괄조정체계와 정책 전문성 확보

2.2.1.1. 농업·농촌정책의 총괄·조정 기능 활성화

- 정책 총괄·조정기능 원활(전담부서 미설치)
 - 농어업회의소는 신활력플러스 사업, 농촌협약 제도 등과 같이 추진체계가 복잡하거나 대규모 예산이 투입되는 사업(제도)이 아니므로 전담부서는 설치되지 않음
 - 농어업회의소의 경우 농정 참여가 주된 역할이기 때문에 대부분 시군에서는 농업정책을 총괄하는 과와 팀에서 농어업회의소 운영지원 업무를 담당하고 있음
 - 평창의 경우 농어업회의소 농정 건의에 대한 지자체 행정의 총괄·조정 기능 강화 및 원활한 업무 협조를 위하여 농업기술센터 주무부서(팀)에서 농어업회의소 운영지원 업무를 담당함(평창군농업기술센터 농업축산과 농업정책팀)
 - 분과위원회, 농정협의회에 주무부서 뿐만 아니라 농업·농촌정책 관련 부서 과장·팀장이 모두 참여하여 업무협약이 상시적으로 진행되고 있어 원활한 정책 총괄·조정이 이루어짐

2.2.1.2. '농정협의회' 운영 정례화, 업무소통·정책 협력 추진

○ 평창군-평창군농어업회의소 간 분과위원회 및 농정협의회 정례화

- 농어업회의소 핵심 기능은 현장 농어업인 의견을 수렴, 조정하여 정책에 반영함으로써 민관협치를 실현하고 농정의 효율성을 제고하는데 있음. 따라서 농어업회의소 핵심 기능이 원활히 추진될 수 있도록 민관 협력 체계를 구축하는 것이 성공의 열쇠라 할 수 있음
- 평창군농어업회의소는 ① 읍면순회 농어업인간담회, 농어업인단체 간담회 등을 통해 현장 농어업인 의견을 수렴하고 ② 분과위원회 논의를 통해 대상사업과 우선순위를 정하고 ③ 지자체와 농정협의회를 통해 차기년도 사업과 예산에 농정과제를 반영하는 농정활동을 매년 추진하고 있음
- 농업기술센터는 농어업회의소 농정활동 전반에 대하여 아낌없는 재정적·행정적 지원을 하고 있음. 특히 농어업회의소 모든 농정활동 과정에 농업기술센터 공직자(소장, 과장, 팀장 등)가 함께 참여하여 업무소통·정책 협력을 강화하고 실질적인 민관협치를 위해 노력하고 있음
- 매년 분과위원회(전체회의 1~2회, 분과별회의 최소 7회), 농정협의회 1~2회 정례 실시중이며, 정례회의 이외에도 농정 전반에 대한 상시 협의 채널을 가동 중임
- 특히, 행정 부서별 협력 부족으로 현장 농업인들에게 불편이 있는 경우는 농어업회의소가 정책 제안과 의견 조정을 통해 협력을 이끌어내고 있으며, 관-관의 협력뿐만 아니라 농협-관, 민간단체-관간의 협력도 제고하는 역할을 수행함
- 평창군농어업회의소에서는 이러한 농정활동을 통하여 2012년부터 2020년까지 888건의 현장 의견을 수렴하여 내부 협의를 통해 360건으로 조정하였으며, 이를 행정에 건의하여 125건(34.7%)의 정책을 반영하였음. 이는 건의한 당해 연도를 기준으로 한 것이기 때문에 제안연도 이후 반영된 정책까지 포함하면 훨씬 더 많은 정책들이 반영되고 있음
- 현재 평창군 행정에서는 평창군농어업회의소가 제안한 정책들이 반영 가능한 것이면 다 반영하도록 노력하는 추세이며, 현장 농어업인들에게 꼭 필요하나 예산과 인력 부족 등을 이유로 반영하기 어려운 것들은 회의소와 행정, 농협, 의회 등과의 협의를 통한 대안 마련으로 반영 가능성을 높이고 있음
- (주요 정책 반영 사례) '평창군 농축산물 평창군 농축산물 가격안정기금 설치와 운용에 관한 조례' 등 조례 5건 제정(3건 직접 작성), 평창군 전체예산 대비 농업분야 예산 20% 확보(기존 15% 내외), 평창군 농업기술센터 1개 과 신설 및 농업관련 공무원 정원 증원, 농업보조금 통합관리시스템 구축, 청년농업인 인큐베이팅시스템 구축, 평창푸드통합지원센터 설치, 평창군 농축산물 온라인 통합 쇼핑몰 설치(행정·농협 협력사업), 가뭄대비 관수시설 지원사업(행정·농협 협력사업), 취약계층 농식품 지원사업 등
- (사례) 고지대인 평창군은 밭작물 비중이 높고, 이상기후로 가뭄피해가 커지고 있어 현장 농가의 가뭄대비 관수시설 지원사업에 대한 요구는 높았으나 군 예산 부족으로 인하여 보조사업을 받는 농가가 30~50%에 그치고 있었음. 이에 평창군농어업회의소는 농협과의 협력을 통해 농협의 30%

예산 지원을 이끌어내 농가 자부담은 50%에서 20%로 낮추고, 사업예산과 사업량은 2배 이상 확대하는 성과를 이루어 냈

구 분		'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	계
의견 수렴 등 (회/년)	읍면간담회	16	16	8	8	8	8	8	8	-	80
	분과위원회	6	12	12	12	7	7	7	7	7	77
	정책협의회	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
제도개선 및 정책반영 (건/년)	의견수렴	28	69	120	65	85	92	190	152	87	888
	제안건수	18	23	43	22	43	51	68	51	41	360
	반영건수	13	8	10	5	18	14	18	22	17	125

○ 업무소통·정책 협력 활성화 및 제도화

- 농어업회의소 농정활동 지원과 농정건의사항의 원활한 처리를 위하여 농업기술센터 부서 간 업무소통 체계를 확립하고 있음. 실제로 농어업회의소 농정 건의사항 중에서 업무영역이 중복되거나 심층 검토가 필요한 사안에 대하여는 부서 간 협의 및 토론을 통해 최적의 처리계획을 도출하고 있음
- 매년 제출되는 농어업회의소 건의사항에 대한 지자체 행정의 처리계획(답변자료)은 공문으로 회신 받아 책임성 있는 정책 협력을 추진하고 있음. 또한 회신 된 내용은 소식지와 다음 년도 읍면순회 간담회 통해 지역 농어업인에게 공유하여 농어업인들이 제안한 정책들이 어떻게 추진되고 있는 지 누구든지 알 수 있게 공개하고 있음
- 정책협력 제도화를 위해 농업농촌 기본조례 또는 농어업회의소 운영지원 조례 개정을 통해 농어업회의소-지자체 간 농정협의회 정례화, 제도화 필요함

2.2.1.3. 농업·농촌정책의 전문성 확보

○ 순환보직제 단점 극복을 위한 제도적 장치 마련⁹⁾

- 농어업회의소 운영에 있어 순환보직제 실시에 따른 애로사항은 크지 않음. 다만 지자체 농정 전반을 놓고 보면 순환보직제의 단점은 크다고 할 수 있으며, 농어업인 민원이 많이 발생하는 부분임
- 순환보직제 단점 극복을 위한 대안으로 공무원 필수보직기간(2년) 준수, 공무원 공모직위제 및 전문직위제(3년)를 도입하거나 민간에게 개방할 필요 있음
- 특히 중장기 융복합 정책사업(신활력플러스사업, 농촌협약 등)의 경우 효과적인 사업 수행을 위하여 필수보직기간과 개방형 직위제 도입이 필수적으로 필요함

2.2.1.4. 농업·농촌정책 역량 강화

○ 정책 역량 제고를 위한 사무국 역량 강화

9) 구자인(마을연구소 일소공도 대표) : 신활력플러스 사업의 민관협치형 추진체계 분석 발제문 일부 인용

- 농어업회의소의 핵심 기능은 농정에 대한 현장 농어업인 의견을 모아내고, 조정하여 지자체 행정
에 건의함으로써 지역 농정의 효율성을 극대화하는데 있음. 따라서 정책 발굴 및 제안 역량이 필수
적으로 요구됨
 - 현재 전국 대다수 농어업회의소는 농정수요 조사를 통한 신규 사업 건의 중심의 농정활동을 추진
하고 있음. 농어업회의소 고유 역할인 농정거버넌스 기능 강화를 위해서는 조사연구에 기반 한 신
규 사업 발굴은 물론 기존사업 평가체계를 마련하여 일몰·축소 제안까지 농정활동 영역을 확대해
야 함 (평창군의 경우 기존사업 평가체계 도입과 제도화를 위하여 조례 제정 등을 검토하고 있음)
 - 정책 역량은 단기간에 제고되는 것이 아니므로 전문가 채용을 통하여 조사·연구 등 정책 역량을 즉
시 강화하는 것이 현실적인 대안이나, 농어업회의소의 열악한 재정으로 인하여 사실상 역량 높은
전문가 채용이 불가능한 상황임
 - 평창군농어업회의소에서는 창립 후 꾸준히 사무국 역량 강화를 위해 노력하였으며, 노력의 결과
분과위원회 회의자료, 농정협의회 회의자료, 정책제안서, 지자체 선거 공동공약제안서 등을 사무
국에서 직접 작성하고, 모든 회의를 주관하고 있음
 - 현재 2명인 사무국 인원으로는 효과적인 정책 대응이 어렵기 때문에 행정과 협의 하에 농어업회의
소법이 제정되는 즉시 정책전문가 공개 채용을 추진할 계획임
- 정책역량 강화를 위한 자구 노력 추진(실무자 역량강화 교육프로그램 운영)
- 매년 신규 농어업회의소가 지속적으로 설립되고 있으나, 사무국의 체계적 역량 확보 부족으로 조
직 관리, 정책 대응 등 한계가 발생하고 있음. 특히 현장 의견 수렴을 통한 정책 제안 등 정책 대응
활동은 농어업회의소 고유목적사업임에도 불구하고 지식과 정보, 경험 부족 등으로 문제가 반복되
고 있음
 - 전국 농어업회의소 사무국의 역량을 지속적으로 강화하고, 체계적인 정책대응체계를 갖출 수 있도
록 중앙차원에서 정기적이고 지속적인 교육·훈련프로그램을 운영 중

회차	교육 내용	강사
1회차 (7. 8.)	▶ (운영실무)회원관리 이렇게 하자	시군농어업회의소(평창군, 거창군)
	▶ (농정실무)농림사업에 대한 이해	장민기 농정연구센터 소장
	▶ (농정이슈)기후변화와 탄소중립	김현권 농특위 탄소중립특별위원장
2회차 (9. 13.)	▶ (농정이슈)농지제도와 직불제	유찬희 한국농촌경제연구원 연구위원
	▶ (농정실무)농정예산 수립절차와 농정예산서 이해하기	이우진 평택시농업기술센터 지도정책과장
	▶ (운영실무)정책제안서 잘 쓰는 법	김기현 지역농업네트워크협동조합연합회 전무
3회차 (7. 8.)	▶ (농정이슈)푸드플랜의 이해와 농어업회의소의 역할	길청순 지역농업네트워크서울경기협동조합 이사장
	▶ (농정이슈)농촌정책의 이해	오형은 지역활성화센터 대표
	▶ (운영실무)농어업회의소 농정활동 추진방안	김대헌 평창군농어업회의소 사무국장

* 4회차(10. 27. 예정), 5~6회차(11~12월 예정)

2.2.2. 의제2. 중간지원조직의 설치와 연계협력 강화

2.2.2.1. 농어촌정책 영역의 통합형 중간지원조직 설치·운영

○ 법 제정을 통한 농어업·농어촌 대의기구 위상 확보

- (필요성) 농어업인 등을 회원으로 하는 농어업회의소를 설립하고 그 설립·운영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써, 농어업인 등의 정책 참여를 촉진하고, 농어업·농어촌 관련 정책의 효율적인 추진을 통하여 농어업·농어촌의 지속가능한 발전을 도모
- (추진현황) 21대 국회에 정부입법안 포함 ‘농어업회의소법안’ 5건이 제출되었음(정부안, 신정훈의원, 홍문표의원, 위성곤의원, 이개호의원). 현 정부 100대 국정과제이자 당·정·청 전략입법과제로서 농어업회의소법 정부안이 국회에 제출됨에 따라 연내 제정 가능성 높음. 2021년 11월 국회 상임위(농림축산식품해양수산위원회) 심사를 앞두고 있음
- 국회에 제출된 농어업회의소법 정부안(제6조)에는 농어업회의소가 국가 및 지방자치단체의 농어업·농어촌 관련 정책 과정에의 참여, 농어업·농어촌 관련 정책에 관한 자문·건의, 농어업·농어촌에 관한 정보·자료의 수집 및 제공 등의 업무를 수행하도록 규정함
- 법 제정을 통해 농어업회의소는 농어업·농어촌의 대의기구로서의 제도적 위상을 확보하게 될 것이며, 이 후 지역의 역량과 공감대가 확보된다면 필요할 경우 농어업회의소에서 농어촌정책 영역의 통합형 중간지원조직 역할도 수행할 수 있을 것임

구 분	21대 국회 의원발의안				정부안
	신정훈	홍문표	위성곤	이개호	
목적	농어업인의 정책참여, 경제적·사회적 지위 향상, 농어업농어촌 지속발전	농어업인의 정책 참여, 경제적·사회적 지위 향상, 농어업농어촌 지속발전 및 공익 가치 제고	농어업인의 정책참여, 경제적·사회적 지위 향상, 농어업농어촌 지속발전	농어업인의 정책과정 참여, 경제적·사회적 지위 향상, 농어업농어촌 지속발전	농어업인의 정책 참여, 경제적·사회적 지위 향상, 농어업농어촌 지속발전
조직	기초·광역·전국 (3단계 조직)	기초·광역·전국 (3단계 조직)	기초·광역·전국 (3단계 조직)	기초·광역·전국 (3단계 조직)	기초·광역·전국 (3단계 조직)
관할 구역	기초 : 시·군·구, 세종·제주 ·광역 : 시도 ·전국 : 전국	기초 : 시·군·구, 세종·제주 행정시 ·광역 : 시도 ·전국 : 전국	기초 : 시·군·구, 세종·제주 행정시 ·광역 : 시도 ·전국 : 전국	기초 : 시·군, 세종·제주 행정시 *특·광역시는 자치구 통합 기초 설립 ·광역 : 광역시·도 ·전국 : 전국	기초 : 시·군, 세종·제주 행정시 *특·광역시는 자치구 통합 기초 설립 ·광역 : 광역시·도 ·전국 : 전국
업무	자문·건의, 농지 이용, 조사·연구, 정보·자료 수집·제공, 지도·교육 및 거래·중개·알선, 증명·검사 및 감정, 기술·보급·검정, 위탁·업무 등 (15개 사업)	자문·건의, 조사·연구, 교육·훈련, 정보·자료·수집·제공, 협력, 위탁·업무, 부대사업 (7개 항목)	자문·건의, 조사·연구, 교육·훈련, 정보·자료·수집·제공, 협력, 삶의 질, 위탁·업무, 부대사업 (8개 항목)	정책·참여, 자문·건의, 조사·연구, 교육·훈련, 정보·자료·수집·제공, 협력, 위탁·업무 (8개 항목)	정책·참여, 자문·건의, 조사·연구, 교육·훈련, 정보·자료·수집·제공, 대·내외 협력, 위탁·업무 (8개 항목)

설 립 요 건	기초	30명 이상 발기	농업인 30명 이상, 3개 단체 이상 발기	30명 이상 발기	30명 이상 발기	30명 이상 발기
		5% 또는 500명 이상 동의	5% 또는 500명 이상, 10개 단체 이상 동의	500명 이상 동의 *500명 미만 지역	10% 또는 1,000명 이상 동의	10% 또는 1,000명 이상 동의
	인가	농식품부장관 또는 해수부장관			특광역시장·시장군수	농식품부장관
	광역	기초 과반수 이상 발기	기초 과반수 이상 발기	기초 과반수 이상 발기	기초 3분의1 이상 발기	기초 5분의1 이상 발기
		기초 과반수 이상 동의	기초 과반수 이상 동의	기초 과반수 이상 동의	기초 2분의1 이상 동의	기초 3분의1 이상 동의
	인가	농식품부장관 또는 해수부장관			광역시·도지사	농식품부장관
	전국	기초광역 10개 이상 발기	기초·광역 20개 이상 발기	기초·광역 20개 이상 발기	기초·광역 3분의 1 이 상 발기	기초·광역 5분의 1 이 상 발기
		기초·광역 20개 이상 동의	기초·광역 40개 이상 동의	기초·광역 40개 이상 동의	기초·광역 2분의 1 이 상 동의	기초·광역 3분의 1 이 상 동의
	인가	농식품부장관 또는 해수부장관			농식품부장관	농식품부장관
	특별 대의원	재적대의원의 1/5 이내	재적대의원의 1/2 이내	재적대의원의 1/2 이내	재적대의원의 1/5 이내	재적대의원의 1/3 이내
경비 지원	국가·지자체 경비 지원 가능	국가·지자체 경비 지원 가능	국가·지자체 경비 지원 가능	지자체 경비지원 가 능	지자체 지원 가능	
업무 위탁	-	-	-	회의소 업무위탁 및 재정지원	-	

2.2.2.2. (지자체) 기초 지자체 중간지원조직의 통합형 설치 유도

○ 농촌정책 중간지원조직 통합운영 주체로 발전 도모

- 평창군농어업회의소는 그간의 농정활동을 통해 범농어업계 대표 대의기구로서의 위상을 마련하였으며, 이러한 대표성을 바탕으로 평창군에서는 농촌정책사업의 중간지원조직 사무 위탁을 통해 중간지원조직 통합운영 주체로의 발전을 지원하고 있음
- (농촌활성화지원센터) 평창군은 2022년 농림축산식품부 농촌협약 대상 지자체로 선정됨(2022년부터 5년간, 400억 원 확보). 농촌협약 중간지원조직은 기존에 설치된 마을만들기지원센터 등을 확대하여 운영하는 것이 바람직하겠으나 평창군의 경우 마을만들기지원센터가 설치·운영되고 있지 않음. 이에 평창군에서는 지역 실정과 여건을 감안하여 농촌협약 제도의 중간지원조직(농촌활성화지원센터)을 농어업회의소 중심으로 지자체 내 6개 관련 조직(농어업회의소, 신활력추진단, 도시재생지원센터, 지속가능발전협의회, 사회적경제지원센터, 관광협의회)을 통합하여 운영하기로 하였음 (평창군농어업회의소 고유번호증 등록 완료)
- (귀농귀촌지원센터) 평창군은 2022년 농림축산식품부 귀농귀촌유치지원사업에 선정되었으며, 귀농·귀촌 유치활동 전담기구인 귀농귀촌지원센터를 평창군농어업회의소에 사무위탁하기로 확정하였음
- (농촌인력증개센터) 코로나19로 인한 농촌인력부족 심화로 이에 대한 현장 농업인 고충과 민원이

마을에 따라 2022년 농촌인력증개센터 운영 확대를 추진 중임. 농촌인력지원 활성화를 위하여 농어업회의소에서 센터 운영을 맡아주길 행정에서 희망하고 농어업회의소 성격에 적합하지 않은 사업이라는 판단은 있으나, 코로나19 확산으로 인한 농촌인력 문제 해결에 앞장서자는 의미로 국비사업 신청하여 사업 선정되었음

2.2.2.3. 광역과 기초 중간지원조직 간 역할분담 및 연계협력 강화

○ 법제화 이후 강원도 농어업회의소 설립

- 강원도는 농어업회의소법 제정 이후 도 협치농정 실현을 위하여 현재 운영 중인 강원도 신농정거버넌스¹⁰⁾를 발전적으로 해체하고, 강원도 농어업회의소를 설립할 계획임
- 농어업회의소법 정부안 제36조¹¹⁾에 따르면 광역농어업회의소 설립을 위해서는 도내 기초 농어업회의소 1/5 이상 발기와 1/3 이상 동의를 받아야 함
- 현재 강원도(18개 시·군)에는 3개(평창군, 정선군, 춘천시) 시·군에서 농어업회의소가 설립·운영 중이며, 3개(양구군, 양양군, 속초시) 시·군은 설립 준비 중인 상황으로 광역 농어업회의소 설립 기반은 안정적으로 마련되고 있음
- 강원도 농어업회의소가 설립되게 되면 기초 시군 현장의 의견들이 도 농정에 전달되고, 현장에서 필요한 정책과 사업들이 광역 단위에서 논의되고 실현될 수 있는 체계를 만들 수 있음. 이를 통하여 광역과 기초 중간지원조직 간의 역할분담 및 연계협력을 강화하는 초석이 될 수 있을 것임
- 만약 시군과 도 농어업회의소가 일정 부문에서 농촌지원조직의 운영 주체가 된다면 농어업회의소 상향식 체계와 구조를 통하여 기초, 광역, 전국 단위 농촌지원조직의 연계와 운영 활성화를 도모할 수 있을 것임. 농어업회의소가 농촌지원조직의 운영 주체가 되지 않더라도 정책 제안과 제도 개선 등을 통하여 광역과 기초 중간지원조직 간 역할분담 및 연계 협력 강화를 위한 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨

2.2.3. 의제3. 민간의 조직화 촉진과 협력 네트워크 구축

2.2.3.1. 민간 협의체 설립 및 조직화 지원

○ 평창군의 농어업회의소 설립 및 운영 활성화 지원

- 농어업회의소는 농어업인, 농어업인단체, 협동조합이 함께 참여하는 범농어업계 대표 대의기구이

10) 강원도 신농정거버넌스는 ‘신농정거버넌스 활성화 및 지원 조례’에 근거하여 농업·농촌의 급격한 환경 변화에 적극적으로 대응하고 강원도만의 경쟁력 있는 농업·농촌을 구현하기 위해 농업 분야 다양한 주체들이 정책의결 선정에서 실행, 평가까지 전 과정을 협력하는 자치농정 체계를 말함

11) 농어업회의소법안(정부안) 제36조(설립 인가 등) ② 도를 관할구역으로 하는 광역농어업회의소를 설립하려는 경우에는 관할구역 내 전체 시·군 단위 기초농어업회의소의 5분의 1 이상이 발기하고, 발기인을 포함하여 전체 시·군 단위 기초농어업회의소의 3분의 1 이상의 동의를 받아 창립총회에서 정관을 작성한 후 농림축산식품부장관의 인가를 신청하여야 한다.

자 민간협의체로서 농정 주체 간 연대와 협력, 자발적 참여가 중요한 요소임. 평창군 행정은 농식품부에서 농어업회의소 시범사업을 시작한 2010년에 농어업인의 자발적인 협의체인 농어업회의소 설립을 위하여 공모 신청하였으며, 시범사업 선정 이후 설립부터 현재까지 농어업회의소 활성화를 위한 행정적·재정적 지원을 아끼지 않고 있음

- 농어업회의소에서는 현장 의견 수렴과 협의를 통해 현장에서 필요한 농정 정책을 제안하고 실행하는 것이 가장 중요하며, 이를 위해서는 회원·대의원의 역량 강화와 적극적인 참여를 유도하는 조직화가 중요함. 평창군에서는 회원·대의원 역량강화를 위한 회원 워크숍 및 선진지 견학, 현장 의견 수렴을 위한 읍면순회농어업인간담회 등에 대해 평창군은 운영 활동 전반을 지원하고 있으며, 모든 행사에 함께 참여하고 있음. 또한 회원·대의원 조직화에 필요한 예산 지원을 확대하고 있으며, 이를 통해 농어업회의소 활성화를 촉진하고 있음
- 분과위원회는 주요 농정 안건을 협의하는 가장 중요한 협의기구로서 분과위원 역량강화는 필수 요소라 할 수 있음. 평창군 행정은 분과위원 역량강화를 위한 학습자료(농업기술센터 예산 설명 및 주요업무계획 자료) 제공하고 있으며, 교육 관련 예산은 지속 확대할 예정임
- 농어업회의소가 협치기구로서 안정적으로 발전하기 위해서는 지자체 행정의 협력이 매우 중요함. 농어업회의소에 대한 평창군 행정의 협력과 지원은 농어업회의소를 운영하거나 설립을 준비하는 지역에 벤치마킹 사례로서의 의미가 있음

2.2.3.2. 농정활동을 통한 회원 확대와 조직화

○ 현장 밀착형 농정활동과 다양한 농어업인 참여를 통해 조직화 견인

- 평창군농어업회의소는 농정에 대한 현장 의견수렴과 농어업회의소에 대한 이해 확산을 위해 2012년 출범이후 현재까지 매년 8개 읍면순회농어업인 간담회를 개최하고 있음. 2012년 출범 당시 읍면순회 농어업인간담회에는 읍면별 농어업인 참석인원이 2명에 불과한 지역도 있었으나 지속적으로 농어업인들의 제안과 건의를 받아 현장에서 필요한 정책들은 만들어내고 개선한 결과 현재에는 8개 읍면 순회 시 최대 600명 가까운 농어업인들이 참여하는 논의의 장으로 발전하였음
- 현장 밀착형 농정활동 추진으로 2012년 출범당시 250여 명에 불과했던 개인회원이 2021년 현재 900명으로 확대되었으며, 농어업회의소 활동에 대한 공감대를 통한 회원가입 유도도 회원 이탈은 거의 없는 상황임
- 또한 다양한 계층의 농어업인 참여와 권익 보호를 위하여 대의원 선출 기준을 정비하고, 읍면대표 대의원 선출 시 여성·청년 의무할당제를 도입하였음(읍면대표 대의원 4명이상 배정 시 여성·청년 1명 이상 의무 선출). 여성·청년 의무할당 비율은 지속적으로 높여 갈 계획임

2.2.3.3. 협력 네트워크 구축을 통한 협의체 육성

○ 통합형 중간지원조직으로서 민간네트워크 구축

- ‘농촌협약’의 정책목적에 부합하도록 사업을 추진하기 위해서는 농업·농촌, 도시재생, 문화·복지, 환경, 사회적경제 등 다양한 분야에서 활동하는 활동가들과 그들이 관계 맺고 있는 네트워크가 필요함
- 이에 평창군은 농촌협약 중간지원조직을 관내 개별 분야에서 활동하고 있는 (중간지원)조직을 통합·운영하여 민간주체의 활발한 네트워크 구축을 촉진하고 있음

2.2.3.4. 사무위탁 등으로 민간 협의체 성장 촉진

○ 「시·군 역량강화 사업」 전담기관으로 지정·운영

- 평창군은 농어업회의소에 농촌활성화지원센터 사무를 위탁하면서 「시·군 역량강화 사업」 전담기관으로 지정·운영할 계획임. 아울러 농촌협약 제도가 시행되는 2022년 3월에 농촌활성화지원센터 인력 2명을 추가 채용하여 농어업회의소의 운영 활성화와 성장을 촉진할 예정임

2.2.4. 의제4. 행정과 민간의 역할분담 제도화

2.2.4.1. 행정과 민간의 역할분담 제도화 조건과 진단

○ 역할분담 제도화 조건

- 농어업회의소 활성화를 위해서는 행정과 민간 농정주체들의 자치 역량, 협치 역량을 키우는 것이 중요함. 쉽게 말하면, “생각의 힘을 키우는 것, 말하는 힘을 키우는 것, 듣는 힘을 키우는 것, 정리해내는 힘을 키우는 것”이라고 볼 수 있음
- 역할을 수행하는 모든 과정에 동기를 부여하는 것은 바로 이를 “제도적으로, 공식적으로 인정해주는 것”을 말함. 쉽게 말하면, 조례나 법률로서 권한을 부여받고 이를 의무로서 받아들이고 이행하는 것이라고 볼 수 있음
- 어느 누군가가, 어떤 주체가, 어떤 사람이 해야 하는데 누가 할 것인가가 관건임. “농어업회의소 사무국”이 그 역할을 수행하는 주체임

○ 역할분담 제도화 진단

- “생각의 힘을 키우는 것”과 “말하는 힘을 키우는 것”
 평창군 농어업회의소는 수차례 회의, 이야기, 전화통화 및 대면해서 전달하는 의견수렴, 읍면별 순회간담회, 분과별 회의, 분과위원 전체회의, 농정협의회, 정책토론회 등은 다양한 이야기 창구 마련, 이야기 기회 자체의 횡수 증대, 다양성과 개방성, 의사표현의 자유를 존중한다는 것으로 볼 수 있음

구분	9년간	연간, 월간	주간, 일간
농정관련 회의	176회, 9년 간	연간 19.5회, 월간 1.6회	2주에 1회
현장농어민 의견수렴	888건, 9년 간	연간 98.6건, 월간 8.2건	주간 2건, 2.4일 간 1건

- “듣는 힘을 키우는 것”과 “정리해내는 힘을 키우는 것”

평창군 농어업회의소는 각종 회의 내용, 전화통화 내용, 의견수렴 결과가 공기 중으로 흩어져버리는 것이 아닌 글로서, 문서로서 기록하여 자료화하는 활동, 정책제안서 및 공약제안서와 같은 최종 결과물 제작, 뒷받침하는 실제 근거자료(설문조사) 제작, 회의결과 피드백 등은 자체적인 제도화, 공식화, 체계화 절차를 밟고 있는 것으로 볼 수 있음

- “제도적으로, 공식적으로 인정해주는 것”

평창군 농어업회의소는 농정협의회, 건의사항에 대한 행정의 답변자료(처리계획 포함) 회신, 조례 제정 건의 및 반영, 지자체장 선거대응 농정활동으로서 후보자 농업정책토론회 개최, 공약사항 반영 등 지역 내에서 농어업회의소 활동들이 제도권 범주 내에 진입한 것으로 볼 수 있음

- “농어업회의소 사무국”

일반적으로 농촌마을만들기 분야는 중간지원조직이 설립되어 행정과 현장 간 지원업무, 사무국 역할을 하고 있어서 숨통이 조금은 트이는 반면, 농업분야는 숨통을 트이는 실질적인 지원기구가 없음. 그나마 농어업회의소가 있는 지역은 일부 숨통을 트이고 있으나 그 외에는 전무한 편임

평창군 농어업회의소는 사무국이 주체들의 여러 힘들을 키워가면서 제도와 절차 속에 담아내는, 행정과 민간을 연결하는 다리 역할을 함. 농민 눈높이에 맞는 정보 정리, 정보 전달, 정보 공유 등 투명성을 중요한 가치로 인식함

농어업회의소가 공식기구로서 역할을 수행하기 위해서 사무국의 안정화, 체계화는 무엇보다 중요함을 엿볼 수 있는 사례임

○ 행정과 민관의 역할분담 제도화를 위한 대의기구로서 성과

- 지금 우리 사회는 대의민주주의(국회, 지방의회) 한계를 현실에서 마주하고 있다는 사실을 직시해야 함. 농촌지역은 그동안 민주적인 토론과 숙의과정, 제대로 된 공론의 장이 턱없이 부족했음을 인정하는 토대에서 출발해야 함

- 평창군농어업회의소는 이러한 대의민주주의 한계를 극복하기 위해서 회의를 많이 하는 공론의 장 개시, 소통의 창구 역할을 하는 기구로서 읍면 단위, 마을단위, 풀뿌리 민중까지 공론의 장으로 끌어들이었다. 그와 동시에 정책자문 대의기구 기능과 역할에 충실하였음

○ 행정과 민관의 역할분담 제도화를 위한 한계점과 보완

- 상위 의사결정기구인 농정심의회, 농업산학협동심의회 등과 농어업회의소, 농정협의회와 농어업회의소 등 다층적으로 이뤄져 있어서 다소 복잡해 보이는 의사결정 구조를 보임

- 평창군농어업회의소 설립 및 운영 지원 조례([시행 2012. 7. 6.] [강원도평창군조례 제2031호, 2012. 7. 6., 제정])를 살펴보면, 농어업회의소와 농정심의회 간 연결지점을 제도적으로 보장하지 않고 있다는 한계가 있음

- 평창군농어업회의소가 지방농정에 대한 건의나 자문을 넘어서 주요 농정사안에 대한 심의 권한,

경우에 따라서 의결 권한까지 확보하려면 농정심의회까지 제도적으로 연결하는 것이, 의무화하는 것이 필요함

- 평창군농어업회의소가 앞으로 제2의 도약을 위해서 세부사업 중심으로, 예산안 편성 중심으로 논의되는 구조에서 한발자국 더 나아가서 근본적인 제도개선(예. 농지 및 농업경영체 문제 등) 사항, 농민의 권리행사만이 아닌 책임과 의무과제(예. 소득세 신고 등 납세 의무), 상위 정책방향에 대한 고민 등이 필요함
- 단, 아직 우리나라가 중앙집권적 방식, 상위 법률과 제도로써 여러 가지 제약조건이 많고 지방분권이 미흡한 수준이기에 기초지자체에서 근본적인 제도개선을 논의하여 개선할 수 없는 구조적 한계가 있음

2.2.4.2. 행정과 민간의 역할분담 제도화를 위한 논의구조 제안

○ 민관협치형 추진체계 완성을 위한 핵심요소 : 농어업회의소의 경우¹²⁾

- 민간 내 추진체계

- 운영의 자립성 문제로 수탁사업에 비중을 두는 경우보다 회의소 본연의 기능과 역할, 정체성(예. 대의기구, 소통창구 등)에 비중을 두는 경우 원활, 단체회원에게 비중을 두는 경우보다 개인회원에게 비중을 두는 경우 원활함¹³⁾
- 농어업회의소가 추진력과 지속성을 가지기 위해서 사무국의 안정화, 회원유지와 확보, 사무국장 의지와 관점, 회장 및 임원진의 의지와 지원, 여러 단체 간 원활한 대화와 민주적인 토론 등은 필수임
- 민관 협치를 위해서 삼박자인 “민-관-사무국, 중간지원조직”이 서로 맞아야 함. 가장 중요한 기능을 하는 곳은 사무국이고 민관 협치 방향과 흐름을 바꿔놓을 수 있는 매개체임

- 행정과의 추진체계

- 민간과 일상적인 소통, 정보 및 결과 공유, 일상적인 피드백 등 협업구조를 위하여 행정 내 전담업무인력 배치, 회의소와 상시 소통하는 구조 만들기
- 이러한 구조를 조례화 하는 등 제도적 기반 만들기, 행정과 긴장관계도 형성도 중요함
- 민간이나 행정 실무자의 추진의지가 강해도 지자체 리더 의지나 동의없이 추진하기 힘들기 때문에 지자체 리더 의지가 무엇보다도 중요함

- 민관 협업·협치 구조의 완성

- 협치, 소통은 선한 의지로 시작하지만 결국 제도적 정비로 완결되는 것임
- 지역에서부터 행정과의 추진체계, 민간 내 추진체계가 각각 제대로 작동되어야 ‘민관 협치’라는 기제가 굴러가므로 촘촘하게 제도를 설계해야 함
- 예를 들면, 행정 간사와 민간 간사를 배치하여 추진기반 틀 마련, 사무국 아래에 집행조직 두는 구조를 만들어야 함. 결과적으로 예산 등 농정재정 문제 해결, 상위계획수립 문제 해결,

12) 자료 : 강마야(2021), 지방에서 바라본 농정추진체계 개선과제 : 농어업회의소, 농특위-KREI 공동주관 농정과제 점검 비공개좌담회, “미래를 대비한 농정추진체계, 재정구조개편 시급하다” 토론문.

13) 주 : 원활하게 작동되고 있다는 지표는 예를 들면, ‘가입한 회원수, 가입한 회원 유지 정도’, ‘회원의 만족도’, ‘건의한 정책과 사업 실제 반영 정도’ 등임.

- 각종 위원회 문제해결 등과도 밀접하게 연계되기 때문임
- 농어업회의소는 지방농정에 대한 건의, 자문을 넘어서 주요 농정사안에 대한 심의 권한, 경우에 따라서 의결 권한을 가지고 결과적으로 지방농정심의회까지 연결하는 구조(회장, 분과위원장이 심의회 위원으로 의무 참여를 보장)를 가져야 함
 - 예를 들면, 농어업회의소가 지역에 수요가 있는 정책과 사업을 예산으로 반영하는 것, 각종 지자체 단위 상위계획 수립(농발 계획, 푸드플랜 계획, 농촌협약 등)에 주체로서 참여하는 것임

2.3. 종합 분석과 당면과제 검토

2.3.1. 요약 및 종합분석

2.3.1.1. 농정 민관협치 거버넌스, 농어업회의소

○ 농어업회의소 개념과 역할

- 자치분권 강화, 농어업 위상 하락, 농어촌 소멸위기에 대응하여 지속가능한 미래 기반의 구축 필요. 농정협치를 통해 사회적 갈등을 완화하고, 현장 맞춤형 정책 추진으로 농정의 효율성을 높일 수 있음
- 농어업회의소는 농어업·농어촌 현장의 다양한 의견을 수렴·조정하는 대의기구로서 정부와 지자체의 농정 파트너이며, 정책 자문·건의 역할을 핵심으로 하고, 현장 농어업인에게 필요한 조사·연구, 교육·훈련, 공익적 서비스 기능 등을 수행함

○ 농어업회의소 설립 추진

- 1998년의 중앙 주도의 설립 실패 이후 2010년부터 상향식 설립·관계기관의 참여와 합의·공감대 형성 등을 원칙으로 시군에서부터 농어업회의소 설립이 추진되었고, 2021년 현재 전국 40개소에서 농어업회의소가 운영(설립준비 포함) 중임
- 농어업회의소 조직은 총회-대의원총회-이사회 체계로 운영되며, 민주적인 조직 구성과 운영을 통해 대표성을 확보하고 있음
- 농어업계 보편적·공익적 목표와 이익을 대변하는 공식적 농정 대의기구로 인정받기 위해서는 법제화가 필요하며, 이를 위한 국회 입법화 절차가 진행 중임 (정부입법을 포함한 5개 법안 농해수위 상정)

2.3.1.2. 평창군농어업회의소의 민관협치 추진체계

○ 민관협치를 통한 활발한 농정활동과 이를 위한 정책 전문성 확보

- 평창군농어업회의소에서는 읍면순회간담회, 분과위원회, 농정협의회를 통해 현장의 의견을 수렴·조정하여 행정에 건의하고, 필요시 관련 부서 책임자들이 참여하여 상시적인 업무 소통과 정책 협력을 시행하고 있음. 이러한 농정활동을 통해 2012년부터 2020년까지 888건의 현장 의견수렴,

360건의 정책 건의, 125건의 정책 반영을 이끌어 냄

- 다양한 농정활동과 정책 제안을 통해 관-관의 협력뿐만 아니라 농협-관, 민간단체-관간의 협력도 제고하고 있으며, 이를 통하여 농업·농촌정책의 총괄 조정 기능을 활성화하고, 효과적인 정책 수행의 디딤돌 역할을 수행하고 있음
- 평창군농어업회의소의 농업·농촌정책 전문성 확보를 위하여 창립 이후 꾸준히 사무국 역량강화를 추진하고 있으며, 이를 기반으로 회의자료, 정책제안서 등을 작성하고 모든 회의를 주관하고 있음. 보다 효과적인 정책 대응 활동을 위해 법제화 후 정책전문가를 공개 채용할 계획 중임
- 또한 중앙단위에서 농어업회의소 실무자 역량강화 교육 프로그램을 운영하는 등 사무국 정책역량 강화를 위한 노력을 병행하고 있음

○ 중간지원조직의 설치와 연계협력 강화

- 지속적인 현장 밀착형 농정활동을 통해 확보한 대표성을 바탕으로 농업인들에게 필요한 서비스 제공과 공적 업무를 담당하는 중간지원조직으로 거듭나고 있으며, 행정에서도 이를 적극적으로 지원하고 있음. 향후 운영 성과에 따라 통합 중간지원조직 운영 기관으로 발전할 수 있을 것으로 예상됨 (농촌협약제도의 중간지원조직, 귀농귀촌지원센터, 농촌인력증개센터 등 운영 예정)
- 만약 농어업인 대표기구인 농어업회의소에서 중간지원조직을 통합 운영하게 되면 중간지원조직 간의 업무 중복, 행정 종속 등의 문제가 해소될 수 있으며, 보다 효과적이고 현장 밀착형 정책 수행이 가능할 수 있음
- 법 제정 이후 강원도 농어업회의소 설립 예정이며, 중앙에까지 농어업회의소가 설립 운영되면 시군-광역-중앙의 역할분담과 연계협력을 강화할 수 있을 것으로 기대됨

○ 민간 조직화 촉진과 협력 네트워크 구축

- 평창군농어업회의소는 농식품부 시범사업과 평창군 지원을 통해 민간협의체로서 설립되었으며, 읍면순회간담회, 분과위원회 등 협치를 위한 활동에 행정이 적극적으로 지원 및 참여하고 있음
- 현장 밀착형 농정활동과 다양한 농어업인 참여 등을 통해 읍면순회간담회 참석자 수 대폭 증가, 9년간 회원 360% 증가 등을 이끌어 냈으며, 농촌협약 중간지원조직으로서 민간주체의 활발한 네트워크 구축을 촉진하고 있음

○ 행정과 민간의 역할분담 제도화

- 민관 협치를 위해서 삼박자인 “민-관-사무국, 중간지원조직”이 서로 맞아야 함. 가장 중요한 기능을 하는 곳은 사무국이고 민관 협치 방향과 흐름을 바꿔놓을 수 있는 매개체임
- 민간이나 행정 실무자의 추진의지가 강해도 지자체 리더 의지나 동의 없이 추진하기 힘들기 때문에 지자체 리더 의지가 무엇보다도 중요함

- 협치, 소통은 선한 의지로 시작하지만 결국 제도적 정비로 완결되는 것임. 지역에서부터 행정과의 추진체계, 민간 내 추진체계가 각각 제대로 작동되어야 '민관 협치'라는 기제가 굴러가므로 촘촘하게 제도를 설계해야 함. 예를 들면, 행정 간사와 민간 간사를 배치하여 추진기반 틀 마련, 사무국 아래에 집행조직 두는 구조를 만들어야 함. 결과적으로 예산 등 농정재정 문제 해결, 상위계획수립 문제 해결, 각종 위원회 문제해결 등과도 밀접하게 연계되기 때문임

2.3.2. 당면과제와 해결방향 제안

2.3.2.1. 민관협치기구 위상 확립과 역할 정립

○ 농어업회의소 법제화

- 농어업회의소가 농어업인의 대표기구이자 대의기구로서 제 역할을 하기 위해서는 농어업회의소 법제화가 필수조건임. 특히 협치의 제도화, 대표성 확보, 국가와 지자체의 권한 위임, 지자체의 농어업회의소 추진 및 지원 명분 제공 등을 위해 매우 중요함
- 일부 농어업인단체에서 주장하는 관변화, 옥상옥의 논란과 시범사업 이후 성과 부족은 농어업회의소에 대한 이해 부족과 법 제도의 부재에서 기인한 것으로 오히려 법제화로 해소될 수 있음
- 농어업회의소 법제화를 통해 농어업인의 대의기구를 설립하고, 그 활동을 통해 자발적인 농어업인의 역량을 강화하여 민관협치 토대를 조속히 만들어가야만 함
- 민관이 주도하는 정책 수립과 실행은 민간의 역량이 담보되지 않고는 불가능한 일임. 농어업회의소가 설립된다고 효과적인 민관협치와 지역에 필요한 정책이 만들어지지 않는 것임. 민관협치를 제대로 구현하기 위해서는 그 구성원의 성숙된 의식과 역량이 뒷받침되어야만 가능한 것임. 많이 늦었지만 지금이라도 민관협치를 위한 길로 나아가야만 함

○ 민간 참여 확대

- 범농업계 대표 대의기구로서 '대표성' 확보를 위해서는 민간 참여 확대 필요함. 현재 농어업회의소 회원가입은 임의가입 형태로 추진되어 회원확대에 한계 있음. 모든 농업인 의무가입은 농업인 공감대 확보와 법적근거가 필요한 사안이므로 추진이 쉽지 않음
- 따라서 농어업회의소는 현장 밀착형 농정활동을 통해 지역 농정주체들에게 대표성을 인정받고 민간의 자발적 참여 확대를 위해 노력해야 함. 아울러 상대적 소외 계층(여성, 청년, 중소농, 고령농 등) 참여 확대 추진 필요함

○ 실질적인 농정참여 체계 구축

- 농어업회의소는 현장 농업인 의견을 다양하게 수렴하고, 농업계 자율 조정을 통해 농정에 체계적으로 반영하는 실질적인 농정참여 체계를 구축하는 것이 매우 중요함. 우선적으로 농어업회의소-지자체 간 농정협의회 정례화·제도화 필요함

- 농업계 다양한 이해관계가 내부에서 조정·조율되고 외부에서 통일된 의견으로 표출되는 구조 마련이 필요함

○ 사무국 전문성 강화

- 농어업회의소 역량은 사무국 전문인력 확보 여부에 따라 크게 좌우되나 대부분 지역 회의소는 재정여건이 취약하여 전문인력을 확보하지 못하고 있음
- 회원확대를 위한 재정확충, 중간지원조직 역할 중심으로 사업영역 확대, 농어업회의소법 제정을 통한 국가와 지자체 지원 등이 필요함

○ 차별화된 특화사업 발굴 추진

- 현재 운영 중인 시군 농어업회의소의 주요사업으로는 농업인의 의견수렴 및 대의기구로서의 농정자문 활동, 농어업회의소 공감대 확산을 위한 홍보 사업, 회원 및 임직원 역량강화를 위한 교육사업 등이 있음. 또한 농업인의 날·지역축제 등 개최, 귀농귀촌유치지원사업, 농촌인력증개센터, 마을만들기사업 등 지역과 여건에 따라 다양한 사업을 운영하기도 함
- 시범사업 시군 농어업회의소는 농정자문기구로서의 고유 업무는 나름대로 수행하고 있으나 제도적 한계와 조직·예산 부족으로 인해 특화사업 발굴은 미진한 상황임. 농업회의소 특화사업 영역으로는 중간지원조직 위탁운영(귀농귀촌지원센터, 농촌인력증개센터, 농촌협약지원센터, 마을만들기지원센터 등), 농업인과 농지 실태조사, 공익직불제 홍보 및 관리, 청년농 육성사업, 국가기술자격 검정 관리, 인적자원개발위원회 운영 등이 있음. 또한 지역여건 분석과 지역주민과의 끊임없는 소통을 통해 먹거리, 지역주민의 생활, 복지 영역에서 새로운 특화사업을 발굴하여 시행해야 함

2.3.2.2. 통합형 중간지원조직으로 발전 도모

- 농업과 농촌의 공익적 기능을 지원·촉진하기 위한 중간지원조직은 농업·농촌 지원과 활성화에 커다란 역할을 하고 있으나 칸막이 행정, 역할 중복, 행정 종속, 전문성 저하 등의 문제가 발생하고 있음
- 중간지원조직의 효율적 운영을 위해서는 독립적 운영, 현장 밀착형 활동, 활동 안정성 보장, 중간지원조직 간의 업무 분장과 긴밀한 협력 등이 필요하며 이를 위해서는 행정과 동등한 위상을 가진 기관의 관리 하에 통합적으로 운영될 필요가 있음
- 농어업회의소가 반드시 통합형 중간지원조직의 운영주체가 될 필요는 없지만 농어업회의소법 제정, 농어업계의 대표성 확보, 사무국 역량 제고 등의 조건이 충족된다면 정책 대의기능 훼손하지 않는 범위 내에서 통합형 중간지원조직 운영주체로서 적절한 대안이 될 수 있을 것임

2.3.3. 농특위와 중앙정부의 역할 제안

○ 농어업회의소 공감대 확산 및 법제화 지원

- 농어업회의소 위상과 역할 제고를 위해서 반드시 법제화는 필요하며, 제21대 국회에서 농어업회의소법이 정부입법으로 발의된 만큼 정부, 농특위, 농어업 관련 기관이 함께 협력하여 기필코 법을 제정해야 함
- 농어업회의소에 대한 홍보와 교육을 통해 농어업회의소를 바르게 알리고, 잘못된 오해와 편견을 올바르게 잡아야 함. 농식품부는 농어업회의소 공모사업을 통한 그간의 성과를 알리고, 농어업회의소를 통해 어떻게 농정이 달라질 수 있는지, 농어업인에게 어떠한 혜택이 부여되는지 등 농어업회의소의 기능과 역할에 대해 적극적으로 홍보해야 함
- 농특위에서는 위원회 차원에서 농어업회의소법 제정 지원 방안에 대해 논의하고, 이를 토대로 범 농어업계와 함께 국회 등에 법제정을 독려해야 할 것임. 또한 정부, 농특위, 농업인단체, 농어업회의소가 함께 토론회, 공청회 등을 개최하여 농어업인단체, 관련 기관, 현장 농어업인의 의견을 수렴하고, 법 제정의 필요성을 알려야 함

○ 농어업회의소 운영 활성화 지원

- 농어업회의소법 제정 이후 정치적 이용, 개인적 욕망 등 사적인 이해를 가진 세력 주도로 농어업회의소가 우후죽순 설립될 수 있음. 따라서 시군의 자발적인 회의소 설립은 독려하되 설립 단계에서는 농식품부의 공모와 설립 지원을 반드시 받도록 해야 함. 또한 전국적 확대를 위해 공모사업량을 늘리고, 교육·컨설팅 기간과 지원량을 확대해야 함
- 모든 조직과 정책·제도는 사람이 운영하며, 운영 주체의 역량에 따라서 성과가 달라짐. 농어업회의소 역시 법의 제정과 설립으로 바로 제 기능과 역할을 수행할 수 있는 것이 아님. 따라서 농어업회의소 현재 임직원들과 미래 관계자들을 대상으로 지속적인 역량강화 교육 프로그램을 운영해야 하며, 운영과 활동에 대한 관리체계를 확립하여 농어업회의소가 제대로 설 수 있도록 해야 함
- 농어업회의소에 적합한 위탁사무를 발굴하고 지원해야 함. 농업경영체 등록, 농지조사 및 관리, 공익형직불제 홍보 및 관리 등 행정만으로 효과적인 정책 수행이 어려운 분야에서 농어업회의소의 역할을 고민해야 함
- 농식품부와 관련 부처의 각종 심의회와 위원회에 농어업회의소 대표가 위원으로 참여할 수 있도록 추천권을 부여함으로써 대표성을 강화해야 함
- 농특위는 한국형 농어업회의소 체계구축, 광역·중앙단위 농어업회의소 모델 등을 연구하여 농어업회의소 관련 정책 방향을 확립해야 함
- 농특위 차원에서 (가칭)농정거버넌스 특별분과를 만들고, 농업단체, 농협, 전문가 등과 함께 농어업회의소 운영 활성화 및 발전을 위한 전략을 도출해야 함

3. 농촌협약 제도의 민관협치형 추진체계 구축과 시사점

3.1. 추진과정 평가

- 12개 시범지구(2021. 7 협약체결)들의 첫 실행단계로서 민관협치 작동을 위한 실행 주체별 여건 개선이 우선 필요
 - 농촌협약제도 도입과 시행으로 정책적 변화와 관심이 대두되고 있으며, 2020년 12개(3개 예비시군) 시범지구 선정을 시작으로 2021년 20개(3개 예비시군) 지자체를 선정하여 협약체결을 위한 농촌공간 전략계획과 농촌생활권 활성화계획 자문 및 검토 과정에 있음
 - 2021년 7월 12개 시범지구(2020년 선정)가 농식품부와 협약을 체결하여 협약대상 생활권 내 패키지 사업을 착수하는 첫 실행 단계임
 - 2020년과 2021년 가이드라인(안) 보완을 통해 농촌협약을 추진하는 지자체의 실현가능한 민관협치형 추진체계 등에 대한 제도적 변화와 관심이 집중되고 있음
 - 현재 농촌협약을 추진하는 지자체는 가이드라인(안)에서 제시된 거버넌스 체계를 구축하여 사업실행을 앞두고 있지만 농촌협약 제도의 실행력과 지속가능성 담보 등 다양한 한계점에 직면하고 있음
 - ①행정의 통합적 추진체계 구축, ②민관협치 강화, ③민간 조직화 촉진과 자치역량 강화, ④농어촌 정책 추진체계 제도화 실현을 위해서는 농촌협약을 추진하는 거버넌스의 각 주체별 역할 강화가 아닌 역할을 수행할 수 있는 여건 개선과 이에 따른 제도적 장치 마련이 우선 필요함

3.2. 성과

- 농촌협약의 실행력과 지속가능성을 위한 민관협치형 추진체계 필요성 인식
 - 2020년과 2021년 두 번에 걸친 가이드라인(안) 보완 과정속에서 지금까지 농촌협약 추진의 다양한 시행착오 경험을 통해 지속가능하고 실행가능한 민관협치형 추진체계 구축과 필요성에 대한 공감대가 형성되었다는 것이 성과일 수 있음
 - 농촌협약 공모 과정과 선정 후 농식품부와의 보완과정 속에서 민-관, 관-관, 민-민 사이의 다양한 접촉을 통해 해당 지역의 전반적인 현안을 진단하고, 문제점을 발견하며, 해결방향을 공동으로 모색하는 구조가 만들어질 수 있는 계기가 마련됨

3.3. 개선과제 1 : 지자체(전담부서)의 역할과 여건개선

- 농촌협약을 추진하는 지자체의 전담부서는 사업이 완료되는 시점까지 농촌협약의 추진 방향성과 주민을 위한 정책 추진을 위해 지속적으로 고민해야함
- 용역사 의존 방식에서 벗어나 주도적으로 농촌공간 전략계획과 농촌생활권 활성화계획에서 제시

- 된 비전과 발전방향, 정책과제 실행을 위해 지역의 통합적 관점(365생활권 실현)에서 추진해야하며, 이를 위해서는 통합조직 구성과 행정부서간 유기적인 협력체계가 필요함
- 또한 통합조직 구축과 관련부서와의 유기적 협력체계를 위해 지속적으로 업무를 수행할 수 있는 담당 전문관 도입과 전문가 인력 배치를 통해 지속가능한 전담부서의 여건을 마련할 필요가 있음

3.4. 개선과제 2 : 중간지원조직의 활동여건 개선

- 최근 중앙정부와 지방자치단체가 중간지원조직을 중요한 지원체제로 인식하면서 다양한 기능과 조직역량을 요구하고 있음
- 농촌협약 제도 또한 지역의 통합적 관점에서 365생활권 실현을 위해서는 과거 마을만들기 중심에서 기초단위의 통합형 중간지원조직으로 기능과 역량 강화를 요구하고 있음
- 현재 농촌협약을 추진하는 지자체의 중간지원조직은 크게 3가지 한계점이 있다고 판단
- 첫째, 대부분의 지자체 중간지원조직은 마을만들기 중심 활동의 임의단체가 대부분임. 해당 지역의 농촌협약을 추진하는 실행 및 지원기구로서 위상과 권한 강화를 위해 통합적 운영체계의 재편이 필요함.
- 둘째, 기능 및 역할 대비 실행 인력이 부족함. 다양한 활동을 융합하고 지원하는 실행조직으로서 재정력 확보를 통한 인력의 전문성과 지속적인 전문인력 충원이 필요함
- 셋째, 지자체 부서별 다양한 지원조직이 운영중이나 상호 네트워크 및 협력관계가 부족한 것이 한계점임. 상호 유사한 성격의 지원조직은 인재, 정보, 예산을 효율적으로 지원할 수 있는 통합형 조직을 고려해 볼 필요가 있음. 이를 위해서는 제도적 장치 마련이 우선

3.5. 개선과제 3 : 읍면별 주민자치회 전환과 자치역량 강화

- 협의회, 위원회, 실행조직 등 주민을 중심으로 한 조직을 만들기 위해서는 무엇보다 먼저 “왜? 참여를 해야하는지?” “내 역할은 무엇인지?”에 대한 동기의식을 마련해줘야 함. 참여에 대한 동기가 없다면 사업시행 단계에서도 주민을 중심으로 한 추진이 어려울 것으로 판단됨
- 읍면별 여건과 역량을 고려하여 다양한 조직과 활동에 대한 고민과정이 필요하며 이를 위해 지역 주민의 역할과 스스로 풀어나갈 자치력이 생기기 위해서는 무엇보다 주민들의 적극적 활동을 위한 법적지위와 보장이 마련되어야함
- 민간협치 실현을 위해서는 지역주민의 의무적 참여가 아닌 지역주민들에게 어떤 권한과 지원을 마련할 것인가에 대한 고민이 필요함

4. 어촌뉴딜사업에서 민관협치형 추진체계와 개선방향

4.1. 어촌뉴딜사업에서 왜 민관협치인가?

- 농특위에서 2019년 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축이라는 안건을 의결했으며 농어촌 현장에서 어떻게 이루어지고 있는지 또한 민관협치형 추진체계를 정착시키기 위해서 어떤 부분들이 더 필요한지 등에 대한 점검 필요
- 어촌뉴딜사업에서 어촌지역협의체, 전문가, 행정 사이에서 이런 민관협치가 어느 정도로 작동되고 있는지 추진체계와 현황을 살펴보고 개선 방향을 모색하고자 함
- 특히 농특위에서 의결한 이른바 4대 의제, 7대 세부과제 중심으로 살펴보면 어촌뉴딜사업이 ①행정 내부에서는 총괄조정체계를 구축하고 상호협력이 이루어지고 있는지? ②시군 단위 중간지원조직이 어촌뉴딜사업과 결합하여 상호 시너지효과를 발휘하고 있는지? ③지역협의체가 제대로 구성되고 상호협력을 통하여 사업내용의 결정과 운영 그리고 소득증대를 위한 공동체 회사 설립까지 민관협치가 제대로 이루어지고 있는지? 살펴보는 데 의미가 있음

4.2. 어촌뉴딜사업에서 민관협치 현황

- 민관협치에 대한 당위성에 공감하면서도 실제 현장에서 협치가 잘되지 않는 이유는 이해관계자들이 추구하는 목표는 같으나 이해 수준, 역량 수준, 결정하고 행동하는 방식이 다르기 때문임
- 어촌뉴딜 개요
 - 어촌뉴딜300사업이란 어촌과 어항 기반 시설을 현대화하고 어촌이 보유한 핵심 자원을 활용해서 차별화된 콘텐츠를 발굴함으로써 어촌지역에 활력을 불어넣고 어촌주민의 삶의 질을 높이기 위한 사업임
 - 공통사업과 특화사업으로 구분되어 시행되고 있고 사업 대부분은 상세하게 만들어진 사업 시행지침을 통해서 지역사회 안에서 논의와 결정 과정이 이어지고 있음
 - 특히 어촌뉴딜사업 같은 경우 다른 사업을 통해서 경험한 다양한 시행착오들을 짚어가면서 2019년도의 1차 계획 전략이 만들어지고, 2019년도 사업에 대한 시행 결과를 보완해서 2020년, 2021년도 사업 그리고 그다음 사업을 보완해서 다음연도 사업에 대한 보완계획을 세우고 있음. 그러나 어촌뉴딜사업에서 민관협치 추진체계와 실태를 살펴보면 사업 시행지침과 제도가 문제라기보다 결국 계획을 사업을 시행에 참여하고 있는 이해관계자(사람) 문제가 더 클 수 있음
 - 어촌뉴딜사업에 참여하는 이해관계자들의 관점 차이와 역량 차이는 결국 협치 주체라고 할 수 있는 주민과 행정, 전문가 자문단들 간에도 사업의 목표와 성과에 대한 이해정도가 조금 다르고 해당

사업 대상지에 대한 특성이나 정보, 그 지역과 사람, 자원을 바라보는 관점도 다를 수 있음. 그리고 자문단이 맡는 대상지가 지나치게 많고 더불어 모호한 권한과 자문으로 인해서 조정과 심의 기능이 혼재되다 보니 오히려 사업 시행 과정 중에 효율성이 떨어지거나 때로는 지역사회와 자문단 사이에 갈등이 발생하기도 함

- 협치 주체 간 상호 이해와 협의, 합의, 그리고 실천해나가기에 현재 사업 시행 기간(3년)이 다소 부족함. 더 기다려주고 조금 더 협의하고 조정하고 합의하기에는 현재의 시간이 다소 물리적으로 부족해 보임. 어촌뉴딜사업 참여 주체별로 이해하고, 학습하고, 역할을 수행하고, 권한을 행사하고, 책임을 느낄 수 있는 민관협치 추진체계를 확립에는 더 많은 시간이 필요함

4.3. 어촌뉴딜사업에서 협치를 실천하려면

○ 첫 번째 제안은 민관협치의 시작은 상호학습부터

- 협치는 완료되는 것이 아닌, 계속해서 성장해 나가는 것임. 더불어 사업추진 주체 간의 상호학습을 통해서 역량이 강화되는 시스템을 만드는 것이 중요함. 역량은 주민들만 강화하는 것이 아니라 행정, 전문가, 다양한 이해관계자들의 역량도 함께 강화되어야 함. 이른바 상호학습을 통해 지역 안에서는 지역주민들의 개인 역량이, 그리고 개인 역량이 조직역량으로, 조직역량이 지역 역량으로 성장해 나갈 수 있는 구조를 어촌뉴딜사업에서 정착되어야 함. 이를 위해 현재 사업 초기에 현장 컨설팅이나 심의·조정 자문을 통해서 여러 가지 협의 조정·합의하는 과정이 있지만, 협치 주체 간의 상호학습을 하는 것도 제도화시키고 정례화시킬 필요가 있음. 특히 조사와 사업도출단계부터 상호학습과 이해 관점을 좁히는 과정은 매우 중요함

○ 두 번째 제안은 성과 창출을 위해서는 협치의 과정 설계가 중요

- 협치는 사업내용(무엇이)이 아닌 도구(누가, 어떻게)가 중요함. 지역 여건과 주민공동체 성격에 맞는 도구와 면밀한 설계가 필요함. 이른바 사업의 추진 주체 모두가 협업할 수 있는 방식에 대한 고민과 적용이 우선되어야 함. 이를 위해서는 조사·이해하는 과정부터 협의·조정하는 과정, 합의·결정하는 과정에 이르기까지 해당 지구에 맞는, 또 어촌뉴딜사업에 적용 가능한 협치 과정에 대한 치밀한 설계가 이루어지고 그제 현장에서 적용되고 그 성과와 한계가 다시 측정되고 다시 보완될 수 있는 구조가 정착시키는 것이 중요함

○ 세 번째 제안은 사업추진 주체 간 실질적 결합과 협력 필요

- 협치의 성과 창출을 위해서는 사업추진 주체 간 실질적인 결합이 필요함. 명목적인 결합이 아닌 실질적 결합이 선행되어야 함. 현재는 계획, 평가, 검토, 반영 등 사업 진행 과정이 단계적, 수직적 구조가 현재 모습일 수도 있음. 그러나 협치는 수직적으로 결정하는 것이 아니라 수평적으로 협의, 조정, 합

- 의하는 과정임. 현재 지역협의체는 정교하게 만들어진 협치 구조임. 구조가 문제가 아니라 구조를 운영하는 방식, 깊이, 결의 문제일 수도 있음. 지역 내 중간 지원조직들, 지역 내 사회적 경제조직들, 주민사업체 조직들, 인근지역 내 사업체조직들까지 함께해서 풍성한 협의체가 구성될 필요가 있음
- 행정 내부에서도 기존에는 어촌뉴딜사업이 해양항만을 담당하는 부서에서 주도했지만 실제로 사업을 도출하고 결정하다 보면 지역개발 사업부서나 다양한 행정기관들이 함께 논의하고 내부에서 협력할 수 있는 구조가 반드시 정착되어야 함
 - 또한 어촌뉴딜사업의 총괄조정 회의도 다양한 분야의 전문가들이 참여하고 있지만 실은 각 분야의 전문가들 사이에도 견해 차이, 관점 차이로 원활한 소통 없이 두루뭉술하게 합의할 때가 있을 수 있음. 결국 총괄조정 회의에서도 사업목표나 지역 특성, 주민들의 역량을 고려한 총괄조정기능 강화가 필요해 보이고 이 안에서 서로 원만하게 협의 조정 합의할 수 있는 구조가 보완되어야 함
 - 주민조직 안에서도 연대와 협력이 필요함. 분명 주민들이 가지고 있는 내재적 역량이 한계가 있음. 그렇지만 주민 스스로가 한계를 인정하고 새로운 변화를 수용해야 함. 부족한 주민역량을 채워나가기 위해서는 성과와 한계를 경험한 지역 내 중간지원조직이나 경제조직과 연대·협력을 통해서 조금 더 유연하고 효율적인 사업을 추진해 나갈 수 있음. 이 과정 중에도 필요한 것이 지역조직 안에서도, 지역사회 안에서도 협치가 이루어져야 하는데 주민들에게 필요한 것은 이 과정에 대한, 이 상황에 대한 인정과 협력할 수 있는 자세가 요구됨

○ 네 번째 제안은 협치 성과의 확산

- 마지막은 협치의 성과를 확산시키는 것임. 주민들이 겪고 있는 다양한 시행착오, 성과 과정을 기록해서 글, 사진 영상으로 남겨 외부에 공유하고 그게 교육으로 또 다른 동기부여, 성과로 이루어질 수 있도록 하는 프로그램(성과공유회·실패박람회)이 필요함

4.4. 마무리

- 어촌뉴딜사업은 농촌협약이나 농어회의소, 신활력플러스사업과 같은 경우는 지역 전체의 역량과 이해관계가 결합해서 지역의 성과를 창출하지만, 어촌뉴딜사업은 작은 항·포구와 배후마을 중심으로 하다 보니 상대적으로 내재한 역량이 부족함. 그러다 보니 리더 한두 명의 역량에 의존할 수 있음. 어촌뉴딜사업이 때로는 역량이나 인식 차이로 인해서 오히려 지역공동체가 와해가 되는 현상을 초래할 수 있음. 그러나 제대로 된 민관협치는 인식과 역량 차이를 극복하고 성과로 이어나갈 수 있는 중요한 수단이 될 수 있음

제3장 종합 분석 및 정책 제안

1. 자치분권, 민관협치 추진 동향 검토

- 자치분권은 사회발전 전략이라 할 수 있고, 민관협치는 자치로 가는 전술과 같은 추진방식이라 할 수 있음. 지금 우리 사회의 자치분권과 민관협치 관련 논의 수준, 제도화 정도를 살펴야, 왜 이 시기에 농특위는 농어촌정책에 민관협치 추진체계를 정착·확장할 것을 ‘유인책’으로 의결 권고하는지, 이 과제에서 살펴본 정책과 지역의 협치 행태나 수준이 다양한지 파악할 수 있음. 또한 농어촌주민들의 삶의 질이 나아지고, 행복도가 높아지며, 농어촌 지역 사회의 지속성을 높이기 위해 민관협치를 통한 참여와 자치, 민주주의의 질적 제고를 위해 이 시기에 필요한 제도적 개선 방안을 논의할 수 있음
- 민관협치는 주민이 정책의 대상에 머무는가, 정책의 주체로 참여하는가, 주민참여를 전제하는가, 보장하는가, 권고하는가 등 주민참여와 협치를 이루는 정도에 따라 다양한 수준을 보여줌. 오랜 중앙집중의 역사적, 사회적 경험과 관행으로 주민참여의 확장은 체계와 제도를 통해 정책의 주체가 주민임을 늘 새롭게 명확히해야 전환이 가능하며, 주권재민의 헌법적 합의 아래에서도 굳림해온 중앙과 관료들도 관행에서 자유로워질 수 있음

1.1. 자치분권 관련 제도 동향

- 1995년 지방자치제도가 부활하고, 2013년 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(지방분권법)이 제정됨. 지방자치발전 종합계획을 수립해옴
- 현 정부들어 주민자치 원리를 강화하고 실질적인 자치분권 추진을 위해 ‘지방분권’을 지방자치분권(자치분권)으로 명확히하고, 자치분권 종합계획(2018)을 수립하고 사무이양과 재정분권을 단계적으로 시행해 옴
- 자치분권 종합계획은 주민주권 구현을 첫째 추진전략으로 삼아 주민 참여권 보장, 속의 기반의 주민참여 도입, 주민자치회 대표성 제고 등을 담고 있으나, 국가 전략으로서 중앙과 지방의 대의 및 위임기구·기관들의 위상과 권한 변화를 주 내용으로 삼고, 주민참여를 보장하는 협치와 거버넌스 체계 등을 직접 다루지는 않고 있음
- 지방분권법에서는 자치분권의 기본이념(제7조)을 “자치분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이

념으로 한다.<개정 2018. 3. 20.>” 고 밝히고 있음

1.2. 지방자치 제도 동향과 주민 참여 보장 근거 확대

- 자치분권 전략에 따라 2021년 1월 전부개정된 지방자치법은 주민참여와 민관협치에 새로운 장을 열 수 있는 공간을 마련한 것으로 평가됨
- 현행 지방자치법에서는 ‘주민의 권리(제13조)’ 조항이 아래와 같음
 - ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.
 - ② 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 “지방선거”라 한다)에 참여할 권리를 가진다.
- 민관협치의 전제인 주민참여 권리가 선거 참여만 명시되어 있고, 행정과 정책의 대상으로 취급되고 있음. 민관협치형 사업을 추진하는 수준과 정도가 행정과 의회 선출 권한자의 인식과 의지에 따라 다르게 수행되고 주민은 누구를 선출할지에 참여하는 것 외에는 보장된 권리가 없는 것이나 다름없음
- 2022년 1월 13일 시행될 개정 지방자치법은 제1조 목적 규정에 ‘지방자치행정 참여에 관한 사항’을 명시하여 주민자치 원리를 강화하고, ‘주민의 권리’(제17조) 조항에는 ①항목에 ‘주민생활에 영향을 미치는 정책 결정 및 집행 과정에 참여할 권리’를 신설함. 또한 지방의회의 역할과 자치입법권 보장을 강화(제28조)하는 등 민관협치를 주민의 권리로 보장토록 할 수 있는 근거와 폭이 넓어짐. 법령, 지침 등 제도 개선 활동이 민관협치 추진체계 확장으로 나아가 수 있는 근거가 마련된 것으로 평가할 수 있음

2. 사례 정책 종합 검토

- 현장 토론회와 논의를 거친 4개의 정책·지역 사례를 민관협치 추진체계를 검토하기 위한 항목들로 사례 정책의 특성과 민관협치 추진체계 관련 시사점을 정리함

2.1. 신활력플러스 사업

- 사업 목적·취지와 규모에서 나타나는 민관협치 체계
 - 지역의 유무형 자원과 민간조직 활용, 지역사회 공동체 활성화로 농촌의 자립적 성장기반 구축. 사람과 조직이 사업을 계기로 참여·성장하고, 이후에도 지역에 남아 역할할 것을 기대하고 목표로 삼은 사업 - 농촌의 자립적 성장기반 구축하고 지속가능한 혁신거점 100개

소 조성

- 4년간 70억원을 시·군을 통해 지원하며 예산의 30% 이상을 역량 강화나 아카데미 등 S/W 사업에 반드시 활용토록함

○ 시작 시기와 추진 정도

- 2018년 시작하여 2021년까지 사업대상 123개 시군가운데 100개 사업을 선정 완료
- 2021년, 첫째 선정된 10곳은 마무리 예정이고, 선정된 20곳은 2025년까지 진행 예정

○ 추진체계 관점

- 농식품부와 농어촌공사, 중앙계획지원단 등 중앙과 광역 단위의 지원 기능 강화 필요
- 기초자치단체에는 추진위원회, 행정협의회, 추진단-사무국을 두어 체계를 갖추고 있으나 위원회, 협의회의 활성화, 추진단의 위상과 사무국의 안정된 운영을 위한 지원 등에서 내실화 필요성이 요구됨

○ 제도화 정도

- 예비계획에서 선정, 평가에 이르는 과정, 협치 체계 구조와 각 단위의 위상과 역할 등을 사업지침으로 담고 있으나 새로이 선정된 지역에서 시행착오는 여전히 이루어지고 있어, 사례 담당자, 활동가간 소통을 활성화하고 안정화하기 위해 지침을 보완해갈 필요가 있음
- 추진단의 법적 지위를 명확히 하고, 사무국 인건비를 지급하기 위해서는 조례 제정이 필수적이며 나름 진행되고 있음. 농촌협약을 염두에 두고, 통합형 중간지원조직 운영을 위해서는 포괄적인 기본조례에 대해 검토가 필요함

○ 특성과 시사점

- ‘지자체 농촌정책의 민관협치형 추진체계 구축’을 비교적 잘 반영한 정책으로, 다양한 활동가 및 액션그룹이 출현하고, 총체적 인적역량 강화에 기여하고 있으며, 행정과 민간의 상호소통과 협력 경험이 축적되고 있는 것으로 평가
- 민간 추진단위와 중간지원조직을 안정화하고, 중앙 및 광역단위의 지원 역할 강화가 필요한 것으로 평가

2.2. 농어업회의소

○ 사업 목적·취지와 규모에서 나타나는 민관협치 체계

- 농어업회의소는 농어업·농어촌 현장의 다양한 의견을 수렴·조정하는 대의기구로서 정부와 지자체의 농정 파트너이며, 정책 자문·건의 역할을 핵심으로 하고, 현장 농어업인에게 필요한 조사·연구, 교육·훈련, 공익적 서비스 기능 등을 수행함

○ 시작 시기와 추진 정도

- 2010년부터 상향식 설립·관계기관의 참여와 합의·공감대 형성 등을 원칙으로 시군에서부터 농어업회의소 설립이 추진되었고, 2021년 현재 전국 40개소에서 농어업회의소가 운영

(설립준비 포함) 중이며 임

○ 추진체계와 제도화 관점

- 시범사업 지원 등을 통해 민간 조직화 촉진과 협력 네트워크 구축 성과를 내고, 중간지원조직으로서의 가능성도 있으나, 임의가입 형태의 회원구조 한계로 대의기구로서 위상을 갖기 위해 법제화를 추진중임

○ 특성과 시사점

- 농업회의소는 사업과 활동을 통해 회원을 조직해왔지만 공적 대표성을 갖는 단계로까지 성장하지는 못하고 있음. 법제화를 통해 대의기구로 기능할 수 있으나 고유한 위임, 위탁 사업을 부여할 경우 지역별 조직역량이 무르익지 않아 독립된 민간조직에서 공공의 하부조직으로 기능할 우려 등으로 법제화가 수월치 않음
- 차별화된 사업을 추진하고 중간지원조직으로서의 역할을 구축하는 지역별 활동을 통해 보편적 모델을 만들어가는 방향도 있음
- 민관협치 추진체계로서 농업회의소의 위상과 역할은 성장과정 중에 있는 것으로 보임. 민관협치가 요구되는 탄소중립 전환, 농지 보전 관리 사업 등 협치로의 전환 인력과 기구의 필요가 증대되고 있어 농어촌 그린뉴딜 전환 단위로서 역할을 구축할 수도 있음

2.3. 농촌협약

- 사업 목적·취지와 규모에서 나타나는 민관협치 체계
- 시작 시기와 추진 정도
- 추진체계 관점
- 제도화 정도
- 특성과 시사점

2.4. 어촌뉴딜

- 사업 목적·취지와 규모에서 나타나는 민관협치 체계
- 시작 시기와 추진 정도
- 추진체계 관점
- 제도화 정도
- 특성과 시사점

-

3. 농특위 의결안건으로 살펴본 지역 사례 정책 검토

- 현장 토론회와 논의를 거친 4개의 정책·지역 사례를 살펴보면 정책사업별 특성과 민관협치 추진체계를 염두에 둔 정도에 따라 전개과정이 다양하게 나타나고 있음. 그럼에도 농특위 의결안건의 의제들이 갖는 지표로서의 의미가 퇴색되는 것은 아님
- 여기서는 의결안건의 주요 의제와 7대 세부과제, 14개 과제 항목을 지표로 4개 사례 정책을 검토함. 이 작업을 통해 추진체계의 발전단계를 명시하기는 어렵지만, 민관협치형 추진체계의 전개 상황을 점검해 볼 수 있음

3.1. 청양군 신활력플러스사업

- 청양군 신활력플러스사업은 2019년 선정되어 진행중이며, 농촌협약으로 발전하고 있음. 청양군의 민관협치 추진체계 상황을 농특위 의결 의제 및 과제를 지표로 살펴보면 아래와 같음

의제	세부 과제	항목	평가*
통합적 추진체계 구축 (행정)	총괄·조정체계 형성	전담부서 신설	○ (농촌공동체과)
		행정협의회 정례화	○ (6개 부서)
	정책 전문성 확보	순환보직제 보완	□
		민간전문가 채용 확대	○ (공개 채용)
민관협치 강화 (행정-민간)	통합형 중간지원조직 설치 운영	법적 지위 확보	○ (재단법인)
		기초지자체통합형 설치	○ (지역활성화재단)
	광역·기초 지원조직간 역할 분담과 협력	광역조직설치·기초지원	○ (충남마을만들기센터)
		지자체 자율성 부여	○
민간조직화, 자치역량 강화 (민간)	이해당사자 협의체 설립	당사자협의체 설립지원	□
		조직화 활동지원	○ (신활력사업 역량강화)
	민간협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성	네트워크(법인) 구축	□
		민간법인 성장 지원	○ (액션그룹 육성)
추진체계 제도화 (제도)	민관 역할분담 제도화	협치형 기본조례 제정	○ (충남도·청양군 조례제정)
		민관협치 제도화	○ (제도, 체계 정비)

* ○ : 시행완료 및 운영, □ : 시행계획중, △ : 논의·구상단계, × : 미 실시·계획없음

- 11개 항목은 시행을 완료했거나 운영중이며, 3개 항목은 시행을 계획 중이거나 논의단계에 있음. 공무원 순환보직제는 시행을 검토 중임
- 민간주체로 당사자 협의체는 구성하거나 네트워크를 구축하는 작업 진행 중임

3.2. 평창군 농업회의소

- 평창군 농업회의소는 2010년 시범사업 선정 이후 활동하고 있음. 평창군 농업회의소의 민관협치 추진체계 상황을 농특위 의결 의제 및 과제를 지표로 살펴보면 아래와 같음

의제	세부 과제	항목	평가*
통합적 추진체계 구축 (행정)	총괄·조정체계 형성	전담부서 신설	×
		행정협의회 정례화	□
	정책 전문성 확보	순환보직제 보완	×
		민간전문가 채용 확대	□
민관협치 강화 (행정-민간)	통합형 중간지원조직 설치 운영	법적 지위 확보	×
		기초지자체통합형 설치	□
	광역·기초 지원조직간 역할 분담과 협력	광역조직설치·기초지원	□
		지자체 자율성 부여	□
민간조직화, 자치역량 강화 (민간)	이해당사자 협의체 설립	당사자협의체 설립지원	○
		조직화 활동지원	○
	민간협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성	네트워크(법인) 구축	□
		민간법인 성장 지원	□
추진체계 제도화 (제도)	민관 역할분담 제도화	협치형 기본조례 제정	□
		민관협치 제도화	□

* ○ : 시행완료 및 운영, □ : 시행계획중, △ : 논의·구상단계, × : 미실시·계획없음

- 당사자협의체 설립과 조직화 활동을 지원하는 활동은 시행중
- 행정과 연계하여 행정 체계 전환이 요구되는 항목은 직접적인 관계성을 가지고 있지 않아 실시되고 있지 않음
- 농어업회의소법이 계류중이라 예산 편성, 인력 지원, 법·제도의 정비 분야 등 중앙이나 지자체에서 진행되지 않고 농업회의소에서 계획중인 항목이 다수임

3.3. 임실군 농촌협약

- 임실군은 2019년 신활력플러스사업이 선정되어 추진해오며 농촌협약 사업을 수행 중임. 임실군 농촌협약의 민관협치 추진체계 상황을 농특위 의결 의제 및 과제를 지표로 살펴보면 아래와 같음

의제	세부 과제	항목	평가*
통합적 추진체계 구축 (행정)	총괄·조정체계 형성	전담부서 신설	○ (농촌활력과)
		행정협의회 정례화	○ (11개 부서 협력)
	정책 전문성 확보	순환보직제 보완	□
		민간전문가 채용 확대	□
민관협치 강화 (행정-민간)	통합형 중간지원조직 설치 운영	법적 지위 확보	확인요(!)
		기초지자체통합형 설치	□ (농촌협약지원센터)
	광역·기초 지원조직간 역할 분담과 협력	광역조직설치·기초지원	□
		지자체 자율성 부여	□
민간조직화, 자치역량 강화 (민간)	이해당사자 협의체 설립	당사자협의체 설립지원	○
		조직화 활동지원	○ (신활력사업 역량강화)
	민간협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성	네트워크(법인) 구축	□
		민간법인 성장 지원	□
추진체계 제도화 (제도)	민관 역할분담 제도화	협치형 기본조례 제정	○ (임실군 조례제정)
		민관협치 제도화	○ (제도, 체계 정비)

* ○ : 시행완료 및 운영, □ : 시행계획중, △ : 논의·구상단계, × : 미실시·계획없음

- 6개 항목 시행, 7개 항목은 시행 계획중
- 시행 계획중인 항목 가운데에는 행정 영역이 2개 분야, 민간영역이 2개 분야, 민간과 행정 관련분야가 3개임

3.4. 목포시 어촌뉴딜300

- 보완(!)

의제	세부 과제	항목	평가*
통합적 추진체계 구축 (행정)	총괄·조정체계 형성	전담부서 신설	○ (해양항만과)
		행정협의회 정례화	×
	정책 전문성 확보	순환보직제 보완	×
		민간전문가 채용 확대	×
민관협치 강화 (행정-민간)	통합형 중간지원조직 설치 운영	법적 지위 확보	×
		기초지자체통합형 설치	×
	광역·기초 지원조직간 역할 분담과 협력	광역조직설치·기초지원	×
		지자체 자율성 부여	×
민간조직화, 자치역량 강화 (민간)	이해당사자 협의체 설립	당사자협의체 설립지원	○
		조직화 활동지원	○ (어촌뉴딜 역량강화)
	민간협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성	네트워크(법인) 구축	□
		민간법인 성장 지원	□
추진체계 제도화 (제도)	민관 역할분담 제도화	협치형 기본조례 제정	○ (목포시 조례제정)
		민관협치 제도화	□

* ○ : 시행완료 및 운영, □ : 시행계획중, △ : 논의·구상단계, × : 미 실시·계획없음

- 민간영역의 조직화 및 네트워크 활동은 활발함
- 행정은 조례가 제정되고 전담부서를 설치하였으나, 행정 및 행정과 민간 관계 항목은 대부분 실시되지 않음. 어촌 지역의 특성, 행정의 관행을 민관협치 추진체제로 유인할 사업으로 발전시켜야할 것으로 보임
- 어촌뉴딜300은 사업 대상지가 마을인 관계로 농특위 의제가 설정한 14개 세부과제를 전면적으로 적용하기에는 한계가 있음
- 의제 항목 평가를 통해 민관협치 추진체계를 염두에 두고 정책 사업이 설계되고 사업지침을 구체화해야 민관협치 추진체계의 정착과 확산으로 나아갈 수 있음을 알 수 있음
- 따라서, 주민참여가 요구되고, 주민참여를 지원하는 농어촌정책 사업이 증가하는 추세이므로, 정책사업 설계와 시행지침에 농특위 의결안건 의제를 염두에 둔 통합적, 또는 개별적 지침 사항이 명시되어야 함
- 또한, 지자체 추진체계가 시행착오를 겪지 않고 정착해 가기 위해서는 중앙 및 광역 단위의 협치 역량과 역할을 강화하고 지원 체계를 갖추는 것이 요구됨

4. 농식품부와 농특위의 역할 및 정책 제안

- 지자체 민관협치형 추진체계 구축을 위한 농식품부와 농특위의 역할 제안

4.1. 농식품부의 역할과 과제 제안

- 지자체 민관협치형 추진체계 구축을 위한 농식품부의 역할과 과제 제안

4.1.1. 농촌협약의 추진체계에 대한 전반적 점검과 중장기 구상 설계

- 중앙정부 차원의 민관협치형 추진체계 구축 : 농촌정책의 총괄조정기능 강화
 - 신활력플러스사업의 추진과정에 대한 반성을 기초로 농촌협약의 추진체계 전반을 정비함
 - 농촌협약 정책위원회 설치를 통해 정책의 기획과 관리 전반이 민관협치 관점에서 진행되도록 설계함
 - 정책의 지원기능을 담당할 전문조직을 별도로 설치하고, 운영기관으로 농어촌공사 이외의 농촌경제연구원이나 농림수산식품교육문화정보원(농정원) 등 제3의 기관을 적극 검토함. 농어촌공사는 실제 연구용역과 사업집행 등도 직접 담당하기에 공공성 논란이 있을 수 있음
- 광역 차원의 민관협치형 추진체계 구축 : 농촌정책의 총괄조정기능 강화
 - 광역 지자체도 농특위 의결사항에 맞추어 민관협치형 추진체계로 빨리 전환함
 - 행정의 농어촌정책 전담부서 설치, 정책위원회 설치, 기본조례 제정, 통합형 중간지원조직 설치, 민간 네트워크 법인 설립 지원 등을 적극 검토함
 - 특히 농촌협약 선정 시군이 확산되는 속도에 맞추어 중간지원조직 체계를 빨리 정비하고, 적절한 인력수를 배치하여 시군 지원 기능을 강화해야 함
- 읍면 단위 주민생활권의 민관협치형 추진체계 구축 : 주민자치회 결합
 - 제도적 측면이 아니라 실질적인 민관협치가 작동될 수 있는 읍면 단위에서 농어촌정책의 협업(융복합)을 적극 검토함
 - 특히 주민자치의 대표기구로서 주민자치회와 적극적으로 결합하여 읍면 발전계획 수립과 주민총회 의결을 거친 사업에 대해 농촌협약의 세부사업으로 적극 인정하는 방안을 검토함

4.1.2. 추진체계 정비 관련 정책 워크숍 집중 개최 : 제도적 이해 중심

- 민관협치 관점과 민간위탁, 중간지원조직 등과 관련된 제도적 이해 중심으로 정책 워크숍을 집중적으로 개최하여 빠른 시일 내에 지자체 중심의 정책 추진체계로 전환함
- 지자체 공무원과 중간지원조직, 민간 리더, 컨설턴트 등이 참여하고, 해당 시군 특성에 맞

는 방향을 찾아가도록 기획

4.1.3. 민간 활동가의 심화학습을 위한 광역 단위 교육연수원 설립과 운영

- 신활력플러스사업과 중간지원조직을 통해 현장에서 다수의 활동가가 계속 발굴되고 있음. 하지만 이들을 위한 심화교육 연수원이 없어 시행착오를 반복중임
- 기존의 광역 단위 공무원연수원을 개혁하는 방안, 광역 출연 도립대학교 대학원에 심화과정을 개설하는 방안, 민간기관에 프로그램 사업으로 위탁하는 방안 등 다양하게 검토
- 광역 지자체와 기초 지자체 및 민관이 공동출연하는 재단법인 설립도 적극 검토

○ 농어촌 ‘면’ 기반의 정책협업 강화 : 주민자치회, 사회적경제, 통합돌봄 등

- 농식품부가 농어촌 ‘면’ 단위의 주무부처로서 가. 주민자치회, 사회적경제, 통합돌봄 등 각종 지역개발정책의 총괄조정 기능을 강화함
- 민간 파트너로서 주민자치회의 권한과 위상 강화에 각 부처가 협력하여 공동으로 노력함
- 면사무소 기능 재편을 통해 주민생활에 밀접한 사무의 이관도 적극 검토함

4.2. 농특위의 역할과 과제 제안

소통, 자문 넘어 의결 기구

○ 지자체 민관협치형 추진체계 구축을 위한 농특위의 역할과 과제 제안

○ ‘농정의 틀’ 전환을 위한 지자체의 과감한 행정혁신 유도 : 행안부 협조

- 행안부 등 중앙부처와 협력하여 지자체의 행정혁신을 과감하게 유도하여 자치분권 추세에 적극적으로 대응할 수 있도록 함. 이를 통해 균별발전특별법에 따른 지역발전투자협약 제도가 활성화될 수 있도록 유도함
- 특히 순환보직제의 단점을 극복할 수 있는 제도적 장치의 강화와 홍보에 집중하고, 또 기초 지자체 행정의 정책 전문성 강화를 위해 석박사 출신 임기제 공무원 중심의 정책연구팀 신설도 적극 검토함. 또 전문직위에 대한 인센티브도 현실에 맞게끔 적극 우대함
- 지자체 농정 차원에서는 농촌정책의 전담부서 신설을 적극 장려함. 이를 통해 농업정책과 농촌정책의 균형 및 협력을 유도함

○ ‘삶의질 특별법’을 지렛대로 부처별 조정 역할 강화 : 삶의질위원회 연계

- 삶의질특별법과 이에 따른 삶의질위원회가 현실적으로 작동될 수 있도록 중앙부처와 협조체계를 강화하고, 농특위가 적극적으로 중간 역할을 수행함

- 혹은 법률 개정을 통해 농특위와 삶의질위원회를 통합하여 운영하는 방안도 적극 검토함
- 의결안건의 지속적인 모니터링과 확산 : 농어업정책, 중앙 및 광역 추진체계
 - 이번 의결안건은 지자체 농어촌정책으로 국한되었고, 농어업정책 영역이나 광역 및 중앙부처 추진체계는 크게 다루지 못한 한계가 있음
 - 특히 농어촌분과는 2021년 4회 연속 세미나 결과를 반영하여 정책 전반에 걸쳐 민관협치형 추진체계가 정착될 수 있도록 농특위가 주도적 역할을 수행함
- 행정과 민간의 정책토론 적극 유도 : 논쟁의 생산과 공감대 확산
 - 지자체마다 자연적, 역사적, 사회적 여건이 다르기 때문에 ‘민관협치형 추진체계 구축’의 경로나 방식은 다를 수밖에 없고, 그래서 공동학습과 토론, 합의의 과정이 매우 중요함
 - 이 과정에서 농어촌발전의 방향이나 경로, 과정 등을 둘러싸고 다양한 학술적 논쟁이 생산되고 검증될 필요가 있음. 이러한 과정에서 농어촌발전을 둘러싼 지역사회 공감대도 확산될 수 있으므로 농특위가 주도하여 이런 논쟁을 촉발하고 공감대를 형성하는 계기를 제공해야 함
- 농어촌정책 분야 민관협치 우수사례 수집 및 표창, 확산
 - 농어업·농어촌정책 영역에서 민관협치의 우수사례를 발굴하고, 우수 공무원과 민간 리더, 중간지원조직 대상으로 표창하여 널리 확산시킬 수 있는 방안을 모색해야 함.
 - 또 민관협치의 어려움과 애로사항을 정리하고, 이를 극복하기 위해 노력하는 과정 자체에 대한 학술적 연구와 논문 생산을 적극 장려하여 표창하고 시상하는 제도 도입도 검토함
- 농특위에 ‘민관협치 강화 특별위원회’를 설치하여 정책토론, 홍보, 점검과 평가 강화 등 활동 제안(!)

〈 참고 자료 〉

- 경기연구원, 2018a, 『경기도 내 민관협치기구 실태조사 및 활성화 방안』
- 경기연구원, 2018b, 『경기도 민관협치 체계 구축 방안』
- 농어업·농어촌 특별위원회, 2019, 『농촌정책 추진체계 개편 및 농촌공간의 체계적 관리 방안』
- 농어업·농어촌 특별위원회, 2020, 『농식품 재정구조 개편 및 농정추진체계 재편 방안』
- 당진시, 2020, 『당진시 중간지원조직 구성 용역(2차)』
- 서울연구원, 2017, 『서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구』

진필수 (2019). “협치의 이상과 자치의 딜레마: 흥성동의 지역 거버넌스 분석”, 비교문화연구, 25(2), 299-345.

한국농촌경제연구원, 2019, 『지방분권시대 농촌 지역개발의 거버넌스 정립방안 연구』

한국농촌경제연구원, 2020, 『지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(3/3차년도)』

해양수산부, 2019, 『어촌뉴딜300사업 디자인 제고를 위한 연구』

< 신활력플러스사업 관련 참고 자료 >

공주대학교 (2020.12.), 『신활력플러스사업의 18-19년 사업 성과분석 및 사회적경제조직 참여 활성화 방안 연구용역』, 한국농어촌공사

구자인 (2018.05.16), “2018년 신활력플러스 공모사업 연계 모델 제안”, 충남도·충남마을만들기지원센터, 『농촌신활력플러스사업 공모대비 시군 공동워크숍』 자료집

구자인 (2021.05.12.), “마을만들기협의회, 어떻게 설립하고 운영할 것인가?”, 충남연구원 충남마을만들기지원센터, 『마을독본』 13호(봄호_통권 15호), 12~31쪽

구자인 (2021.07.07.), “마을 네트워크 법인 설립과 운영, 어떻게 할 것인가?”, 충남연구원 충남마을만들기지원센터, 『마을독본』 14호(여름호_통권 16호), 13~52쪽

구자인 (2021.08.30.), “마을만들기 행정의 지원체계 정비, 어떻게 할 것인가”, 충남연구원 충남마을만들기지원센터, 『마을독본』 15호(가을호_통권 17호), 10~44쪽

구자인 (2021.11), “마을만들기 중간지원조직의 제도적 성격과 사례, 쟁점”, 충남연구원 충남마을만들기지원센터, 『마을독본』 16호(겨울호_통권 16호), 10~26쪽

농림축산식품부 지역개발과 (2018.10), “2018년 농촌 신활력플러스 사업지침”

농림축산식품부 지역개발과 (2019.09), “2020년 농촌 신활력플러스 사업지침”

농림축산식품부 (2021.03), “농촌 신활력플러스사업 2022년 신규지구 선정계획”

농림축산식품부 (2021.03), “농촌 신활력플러스사업 설명자료(Q&A 포함)”

농어촌공사 제공 자료 (2020.08.31.), “농촌신활력플러스사업 중앙계획지원단 위원 현황”

농어촌공사 제공 자료 (2021.03), “2018~2019년도 신활력플러스사업 선정 시군 「관리카드」”

농어촌공사 제공 자료 (2021.09.15.), “농촌신활력플러스사업 중앙계획지원단 위원 현황”

< 농어업회의소 관련 참고 자료 >

국민농업포럼 (2018.11), ‘한국형 농어업회의소 역할 정립 및 활성화 방안 연구 보고서’

국민농업포럼·농어업회의소전국회의 (2021.10), ‘농어업회의소 설명자료’

농어업농어촌특별위원회 (2021.10), ‘농어업회의소 민관협치형 추진체계 현장토론회’ 토론문

마상진 외 (2014.12.), ‘지방 농정 거버넌스 활성화 방안’, 한국농촌경제연구원

임성규 (2018.12), ‘농어업회의소 시범사업 되돌아보기’

○ 말미에 토론회 결과보고서, 언론 보도 기사 등 첨부 예정(!)