

지방정부의 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선과제 - 충청남도를 중심으로 -

조영재

충남발전연구원 지역정책연구부

A Study on Propulsion system of Rural Development Program in Chungnam Province

Cho, Young Jae

Dept. of Regional Planning & Policy, Chungnam Development Institute

ABSTRACT : With the cognition of the problems on propulsion system of rural development program, the requirement for accurate diagnosis of the problems and for reform scheme is increasing. This study was performed to solve the above requirement especially on the level of a local government, Chungnam province as an instance. For accurate diagnosis of the problems, the present situation of propulsion system, i.e. organization and governance, planning and policy making, implementation and supervision of rural development program was investigated, and the cognition of public officials and specialists was surveyed. From the study, it showed that the problems of propulsion system for rural development program in Chungnam province are duplication of work sphere among departments, formal administration of governance, an absence of long-term plan with vision and strategy, and absence of department in charge of comprehensive supervision and so on. As a result of the study 9 reform schemes to solve the problems were suggested.

Key words : Rural Development Program, Propulsion System, Chungnam Province

1. 서 론

우리나라의 농정방향은 식량생산과 농가소득 증대 등 농업부문 중심에서 최근 농외소득 증대, 농어민복지 향상, 농촌어메니티 보전 및 활용 등의 농촌개발부문에 확대되고 있으며, 이에 따라 다양한 농촌개발사업이 추진되고 있다. 그러나 농촌개발사업의 추진에 있어 다양한 문제점이 제기되고 있다. 대부분의 농촌개발사업은 그 추진과정에 있어 부처간의 협조와 연계성이 약하고, 이에 따라 중앙과 지방간의 역할분담체계가 불명확하고 시군지자체의 자율성이 미약하다고 지적되고 있다. 또한, 농촌지역을 대상으로 유사정책을 집행하는 부처들이 정책에 따라 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책의 통합성이 결여되고, 농촌지역개발을 위한 중장기

적인 비전 제시가 미흡하다는 문제가 제기되고 있다(홍성걸, 2006; 김정연 외, 2007 등).

이러한 문제점을 해결하기 위해 중앙정부와 지방정부 차원에서 다양한 노력들이 진행되고 있으며, 지방정부 차원에서의 대표적인 사례로는 강원도와 전라남도를 들 수 있다. 강원도는 「실사구시」, 「자력갱생」, 「자율경쟁」의 목표를 바탕으로 독자적인 추진체계 구축하여, 주민 스스로가 마을발전을 위한 전략을 수립하고 추진할 수 있도록 하는 「새농어촌건설정책」을 추진하고 있으며, 전라남도는 농산어촌 개발을 적극적으로 추진하기 위해 조직개편을 단행하고 전담부서로 「행복마을과」를 신설하고 ‘지속가능한 공동체 복원을 통한 농산어촌 지역주민의 삶의 질 향상’을 비전으로 「행복마을조성운동」을 추진하고 있다.

그러나, 이 외의 대부분의 지방정부의 경우, 아직까지 농정의 방향이 대부분 농업부문에 편중되어 있고, 농촌개발을 전담하는 부서가 다양한 부서에 분산 추진되고

Corresponding author : Cho, Young Jae

Tel : 041-840-1135

E-mail: choyj0105@hotmail.com

있어 종합적인 추진기반이 매우 열악한 실정이다. 또한 이로 인해 확대되고 있는 농촌개발부문에 대한 수요를 효율적으로 대처하지 못하고 중앙정부의 지원에 의존하는 단위사업 위주로 추진하고 있어, 이에 대한 대책이 시급한 실정이다.

이러한 측면에서 본 연구는 지방정부, 특히 광역지자체에 있어서 농촌개발사업의 효율적인 추진체계 구축을 위한 기초적인 연구로서, 충남도청을 사례로 하여 농촌개발사업의 추진체계에 대한 구체적인 실태를 진단하고, 특히 관련 공무원과 전문가들의 의식 조사 및 분석을 통하여 문제점과 개선과제를 도출하고자 하였다.

II. 농촌개발사업 추진체계의 개념 및 분석틀

1. 농촌개발사업 추진체계의 개념

가. 농촌개발사업의 정의

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

농촌개발정책은 농촌지역의 경쟁력과 잠재력 개발에 중점을 두고 있다는 점에서 농가보조에 중점을 둔 농산물 소득 및 가격정책과 다르며, 지역의 다양성 및 개성을 강조한다는 점에서 전국적 형평성을 중시하는 농촌생활환경 정비 등 SOC 및 복지향상 정책과도 구분될 수 있다. 즉, 이러한 관점에서 박진도 외(2004)는 농업·농촌 관련 정책을 크게 농산물가격 및 소득정책(중앙정부 주도하의 가격지지 및 소득직불제), 농촌개발정책(농촌의 경제적·사회적·환경적 지속가능한 발전 도모), 농촌생활환경개선 및 복지향상정책(농촌주민의 기본적 욕구

(basic needs)를 국민적 최저한의 개념에 기초하여 보장)의 세 부분으로 나누어 제안하였으며, 이 중 '농촌개발정책'의 대상을 농업개발, 경제활동다각화, 환경 및 경관보전, 주체역량강화 부문으로 정의하고, 이를 다시 '농촌지역개발정책'이라고도 정의하고 있다.

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

나. 농촌개발사업 추진체계의 개념

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

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

2. 분석틀

본 연구에서는 앞서 정의한 농촌개발사업 추진체계의 개념을 바탕으로, 기획 및 정책수립 부문, 사업집행 및 관리 부문, 조직 및 거버넌스 부문의 3개 부문으로 나누어 ① 조직 및 기능의 적절성, ② 조직역량 및 전문성, ③ 거버넌스, ④ 정책의 시의성, ⑤ 정책의 차별성, ⑥ 정책수립의 체계성, ⑦ 사업추진의 체계성, ⑧ 사업의 통합성·연계성, ⑨ 사업관리의 지속성 등 9개 분석항목을 설정하였다. 분석항목별 주요 내용은 다음 표 1과 같다.

Table 1 분석틀의 구성

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

III. 충청남도 농촌개발사업 추진체계 조사 및 분석

1. 조사개요

농촌개발사업 추진체계에 대한 조사 및 분석은 조직 및 거버넌스 부문, 기획 및 정책수립 부문, 사업집행 및 관리 부문에 관하여, 충청남도청 관련 실과의 실태조사 및 분석과, 그리고 관련 공무원·전문가들의 의식조사 및 분석으로 나누어 실시되었다.

실태조사는 충청남도 각 실과의 조직 및 예산, 업무영역 및 사업종류, 사업집행 등에 대한 조사를 각 실과를 방문하여 관련 자료를 수집하거나 담당 공무원의 인터뷰를 통하여 실시되었고, 의식조사는 농촌개발 관련 충청남도 공무원 및 전문가를 대상으로 2009년 6월 22일부터 7월 6일까지 15일 동안 설문조사를 통하여 실시되었다.

설문조사는 총 140부를 배포하여 68부가 회수되어 48.6%의 응답률을 보였다. 응답자의 구성은 남성이 86.8%, 여성이 13.2%를 차지하고, 연령은 40~50대가 전

체의 약 70%를 점유하고, 다음으로는 30대가 20.6%, 이외의 연령이 9.4%를 점유하고 있다. 응답자의 직업은 공무원 73.5%, 대학교수 및 관련 전문가가 26.5%로 구성되어 있다.

2. 농촌개발사업 추진체계 실태 조사 및 분석

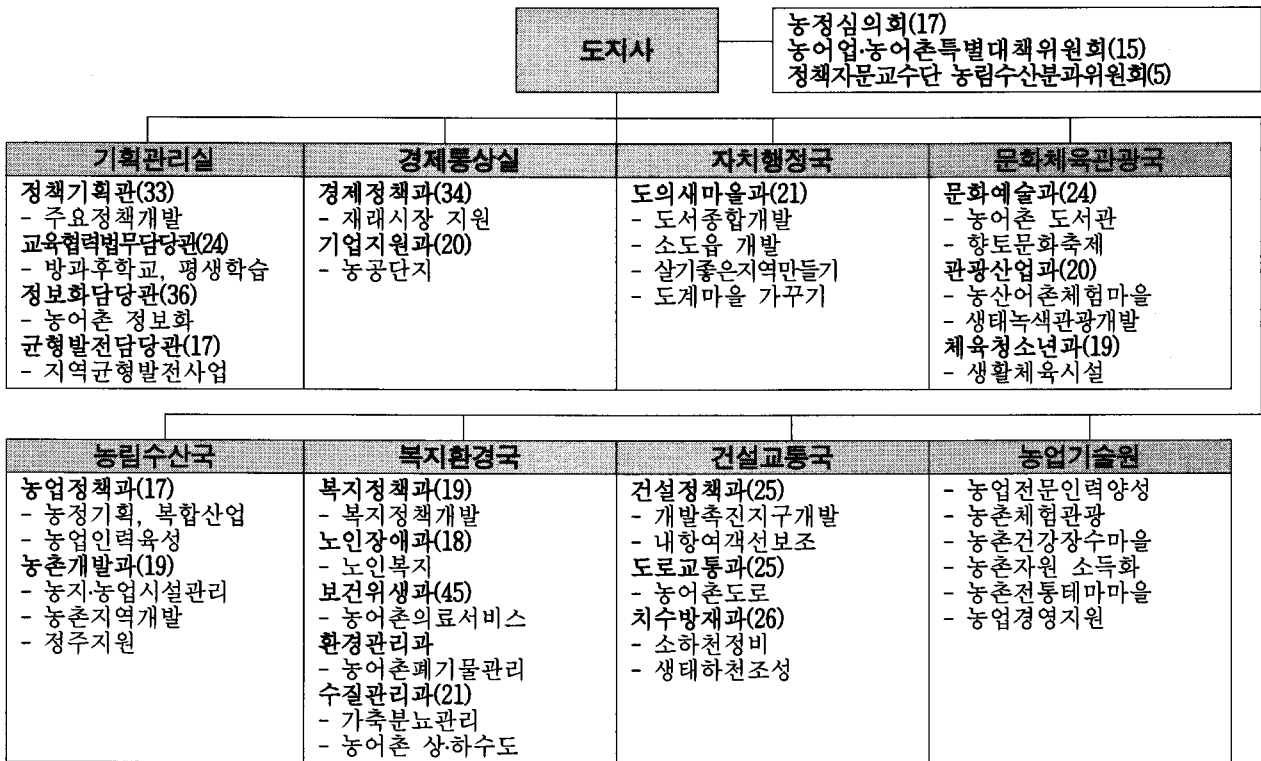
가. 조직 및 거버넌스

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

Table 2 설문조사 응답자 구성

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

조영재



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

Figure 1 충청도청의 농촌개발 관련조직 현황.

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

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

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

충청남도는 농촌개발 관련 조직으로 도청 행정조직 이외에도 다양한 기관, 단체, 조직이 활동하고 있다. 공

공기관 및 단체로는 농협 및 축협, 수협, 농수산물유통공사, 농어촌공사, 농산물품질관리원, 충남농업테크노파크, 충남개발공사 등이 있으며, 학계 및 연구기관으로는 충남발전연구원, 충남여성정책개발원과 지방 대학 등이 있다. 그리고 민간농업인단체로는 대표적으로 영농4H회, 농촌지도사회, 생활개선회 등이 활동하고 있으며, 이 외에도 한국쌀전업농연합회, 한국화훼협회, 전국한우협회, 대한양돈협회, 전국 새농민회, 한국농업경영인연합회, 한국여성농업인연합회, 전국농민회 등이 있다.

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

나. 기획 및 정책수립

최근까지 충청남도는 농어업이나 농어촌에 관한 중장기적인 비전과 전략을 갖춘 종합계획이 부재한 실정으

Table 3 충청남도 농촌개발 관련 부서별 업무유사성

부서	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	
A.정책기획관																							
B.교육협력법무담당관																							
C.정보화담당관																							
D.균형발전담당관																							
E.경제정책과																							
F.기업지원과																							
G.도의새마을과																							
H.문화예술과																							
I.관광산업과																							
J.체육청소년과																							
K.농업정책과																							
L.농촌개발과																							
M.복지정책과																							
N.노인장애인과																							
O.보건위생과																							
P.환경관리과																							
Q.수질관리과																							
R.건설정책과																							
S.도로교통과																							
T.치수방재과																							
U.기술보급국																							
V.기술개발국																							

* ■ 업무유사성 높음 : 업무(사업) 영역에서 유사성이 있으며, 중복된 업무(사업)가 있는 경우
 □ 업무유사성 있음 : 중복된 업무(사업)는 없지만, 업무(사업)의 영역에서 유사성이 있는 경우

로, 농림수산 관련 예산의 70~80% 이상이 국비와 연계하여 중앙정부 지침에 따라 자동적으로 예산이 집행되는 체계를 가지고 있다. 물론, 농산어촌지역의 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등에 관한 종합계획의 성격으로서 '제1차농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발5개년계획(이하 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획)'이 2005년에 수립되었지만, 관련 공무원 대부분이 계획의 수립여부조차 알지 못하고 있는 실정으로, 실효성이 없는 형식적인 계획에 그치고 말았다.

그러던 중, 2008년 후반기부터 공무원 스스로 T/F를 구성하여 충청남도의 농어업·농어촌 발전 종합계획을 수립을 위한 노력이 진행되었으며, 워크숍 및 자문회의 등을 통하여 2009년 하반기에 최종계획이 수립되었다. 충남 농어업·농어촌 발전 종합계획은 2009년부터 2020년까지의 중장기적인 종합계획으로서 '세계시장과 경쟁하는 강한 농수산업, 살고 싶고 찾고 싶은 풍요로운 농어촌'을 비전으로 농수산업, 농식품, 농어민, 농정체제에 대한 목표를 제시하고, 10대 핵심과제를 제시하고 있다.

또한, 본 계획에서는 기존의 농어업 기반부문에 편중되어 있던 충청남도의 농정방향을 중앙정부정책과 연계하고 사회적 변화와 수요를 반영하려는 노력을 엿볼 수

있으며, 특히 농어업의 인력문제나 녹색성장, 추진체계 개편 등 최근 이슈가 되고 있는 문제점을 해결하고자 하였다. 물론, 농촌개발부문에 있어서 농림수산물 업무에 한정된 지역개발계획을 수립하였다는 한계가 있지만, 우리나라 최초로 공무원이 스스로 수립한 농업농촌 종합계획이고 계획수립과정에서 관련 전문가, 기관, 이해관계자가 다양하게 참여하는 협력적 계획을 수립하였다는 측면에서 본 계획이 갖는 의의가 크다고 할 수 있다.

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

조영재

다. 사업집행 및 관리

2009년 현재 충청남도의 부문별 세출규모를 보면 농림해양수산부문이 18.8%로 사회복지부문 다음으로 규모

가 가장 큰 것을 알 수 있다. 2008년 대비 전체세출에서 차지하는 비율은 감소하였지만, 금액은 전년도에 비해 230억 원이 증가하였다.

Table 4 충청남도의 주요 부문별 재정규모(세출)

(단위 : 억 원)

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

자료 : 충청남도 본예산 일반회계 자료, 2009

Table 5 충청남도 부서별 농촌개발 관련 사업비율 및 예산

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

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

** 농업기반조성사업 제외, *** 도농 공동사업 제외

자료 : 충청남도 본예산 일반회계 자료, 2009

부서별 농촌개발 관련 사업비율을 보면 농촌개발과가 73.9%로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 다음으로는 농업정책과 69.6%, 농업기술원의 기술보급국 34.6%로 나타났다. 이외에도 균형발전담당관실 28.6%, 관광산업과 25.0%, 건설정책과 및 정보화담당관실 20.0% 등으로 나타나 농림수산물 이외의 부서에서도 농촌개발 관련 사업들이 활발히 추진되고 있음을 알 수 있다. 또한, 농촌개발 관련 사업예산을 기준으로 보았을 때는, 역시 농촌개발과가 1,302억 원으로 가장 많은 예산을 집행하고 있으며, 다음으로는 토목건설 위주의 수질관리과 1,082억 원, 균형발전담당관실 590억 원, 노인장애인과, 505억 원 등의 순으로 나타났다.

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

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

그러나 금액을 기준으로 보면 국비보조사업이 총 농림사업 예산의 90.8%나 되며, 자체사업의 비중은 9.2%에 불과(국비보조사업 금액에는 지방비 부담액도 포함)하여 농림사업 대부분이 국비보조사업을 위임받아 실시하는

형태로 되어 있음을 알 수 있다. 이 중 농촌개발과의 국비보조사업 비중은 92.9%로 산림녹지과 다음으로 국비 의존도가 높게 나타났다.

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

충청남도는 2004년부터 주요사업의 추진실적에 대한 자체평가를 실시하고 있으며, 2008년부터는 성과관리(BSC) 평가제도를 도입하여 통합 운영하고 있다. 충청남도 본청, 직속기관, 사업소 등 전부서를 대상으로 성과지표 및 실행과제 목표달성도 등을 평가하는데, 부서 평가 결과 상위 9개 부서에 대해 인센티브를 부여함으로써 공무원들의 사기진작과 성과제고를 위한 동기를 부여하고 있다.

이러한 평가제도는 효율적인 사업관리 측면에서도 긍정적인 영향을 미칠 것은 분명하지만, 현재로서는 공무원의 사기진작과 성과제고를 위한 동기부여 수준에 그칠 뿐, 사업을 지속적으로 관리하고 환류를 통한 사업효과의 극대화를 추구하지는 못하고 있는 실정이다.

2. 공무원 및 전문가 의식 조사 및 분석

가. 조직 및 거버넌스

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

또한, 농촌개발 관련조직 상호간의 협조체계에 있어서는 역시 보통이라는 응답이 78.1%를 점유하고 있고, 협조적이라는 응답이 15.6%를 점유하였다. 그러나 협조적이라고 응답한 응답자의 구성을 보면 농림수산물 관련실과

Table 6 충청남도 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업 현황

구 분	건수 기준					금액 기준				
	합계 (건)	국비보조사업		도 자체사업		합계 (백만원)	국비보조사업		도 자체사업	
		건수	비율(%)	건수	비율(%)		금액	비율(%)	금액	비율(%)
농림수산물	184	108	58.7	76	41.3	555,691	504,437	90.8	51,254	9.2
농업정책과	23	14	60.9	9	39.1	47,119	43,754	92.9	3,365	7.1
농산과	53	23	43.4	30	56.6	194,779	177,646	91.2	17,133	8.8
농촌개발과	23	20	87.0	3	13.0	157,707	146,535	92.9	11,172	7.1
축산과	29	9	31.0	20	69.0	37,699	27,329	72.5	10,370	27.5
산림녹지과	36	28	77.8	8	22.2	87,286	81,208	93.0	6,078	7.0
수산물	20	14	70.0	6	30.0	31,101	27,965	89.9	3,136	10.1

자료 : 충청남도 본예산 일반회계 농림수산물 자료, 2009

소속 공무원이 전부를 차지하고 있으며, 그 외 실과에서는 오히려 비협조적이라는 응답이 많았다. 이는 농림수산물 내에서의 협조체계는 양호할 지라도, 타 실국으로 넘어가면 유사한 업무를 소관하고 있더라도 협조하기가 쉽지 않은 현실을 잘 반영한 결과라 할 수 있다.

농촌개발 관련조직의 업무(사업)량에 따른 인력배치의 적절성에 대한 의견으로는 과반수 이상이 보통이라고 응답하였고, 부적절하다는 응답도 34.4%를 점유하였다. 농촌개발 관련조직 공무원의 담당분야에 대한 전문성에 대해서는 역시 과반수 이상이 보통이라 응답하였고, 전문적이라는 의견이 비전문적이라는 의견보다 높게 나타났다. 농촌개발 관련 부서가 대부분 기술직 공무원으로 구성되어 있어 어느 정도의 전문성이 확보되어 있음을 알 수 있다.

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

농촌개발사업 추진에 있어 타 기관 및 단체와의 거버

넌스 현황으로는 보통이라고 응답한 응답자가 58.8%, 거버넌스가 잘 이루어지지 않고 있다는 응답이 22.1%로 나타났다. 그러나 집단별로 결과를 살펴보면 보통이라는 응답 외에 공무원의 경우 거버넌스가 잘 이루어지고 있다고 다수가 응답하였으며, 전문가집단은 잘 이루어지지 않고 있다고 응답하여 공무원과 전문가의 의견차이가 있음을 알 수 있다. 이는 거버넌스의 개념과 범위에 있어서의 의식차이에서부터 오는 결과라 사료된다.

거버넌스가 잘 이루어지고 있지 못하다고 보는 경우, 그 이유로서는 ‘형식적인 거버넌스 운영(50.0%)’을 가장 많은 응답자가 들고 있으며, 다음으로는 ‘한정된 참여조직 및 기관(26.2%)’, ‘다양한 의견수렴 부족(11.9%)’ 등의 순으로 나타났다. 실제로 충청남도에서는 농촌개발사업 추진에 있어 특정분야의 자문이나 특정부문의 연구를 위해 외부 전문가나 관련 단체 및 조직에 협력을 구하는 경우는 다수 있지만, 통합적인 거버넌스를 구축한 사례의 거의 없고, 있더라도 형식적으로 운영되고 있는 실정이며, 이를 반영한 결과로 판단된다.

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

Table 7 조직 및 거버넌스 부문에 대한 의식조사 결과

(단위 : %)

질문	공무원		전문가	F (P>0.05)
	농림수산물 관련 실과*	그 외 실과		
업무분장의 적절성	보통(60.0) 부적절(24.0)	보통(85.7) 부적절(14.3)	(공무원만 조사)	0.004 (0.958)
관련 조직의 협조체계	보통(76.0) 협조적(20.0)	보통(85.7) 비협조적(14.3)	(공무원만 조사)	2.420 (0.130)
인력배치의 적절성	보통(52.0) 부적절(36.0)	보통(71.4) 부적절(28.6)	(공무원만 조사)	0.000 (0.985)
공무원의 전문성	보통(52.0) 전문적(36.0)	보통(71.4) 전문적(각각 14.3)	(공무원만 조사)	0.752 (0.393)
거버넌스 필요성	필요(94.1) 보통(5.9)	필요(100)	필요(100)	4.378 (0.016)
거버넌스가 필요한 이유	전문성 확보(39.4%) 다양한 의견수렴(36.4)	정책실효성 확보(41.2) 다양한 의견수렴(35.3)	다양한 의견수렴(52.6) 정책실효성 확보(26.3)	2.406 (0.075)
거버넌스 현황	보통(70.6) 잘 이루어짐(23.5)	보통(68.8) 잘 이루어짐(25.0)	잘 이루어지지 않음(66.7) 보통(27.8)	14.425 (0.000)
거버넌스가 잘 이루어지지 않는 이유	형식적 거버넌스 운영(38.9) 한정된 참여(33.3)	형식적 거버넌스 운영(44.4) 한정된 참여(33.2)	형식적 거버넌스 운영(66.7) 한정된 참여(13.3)	1.149 (0.342)
협력이 가장 필요한 기관 및 단체	농어촌공사(23.4) 대학 및 연구기관(22.3)	시민(농어민)단체(29.2) 대학 및 연구기관(27.1)	대학 및 연구기관(27.3) 시민(농어민)단체(25.5)	0.652 (0.626)

* 농림수산물 관련 실과 : 농업정책과, 농촌개발과, 농업기술원

나. 기획 및 정책수립

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

또한, ‘미래지향적인 농촌개발 정책이 수립되지 못하고 있다고 보는 경우 그 이유’에 대한 의견으로 ‘농촌개발의 통합적인 기획 및 정책수립 전담조직의 부재’와 ‘중앙정부지원에 의존하는 농촌개발로 정책 및 계획수립의 필요성 부족’을 가장 많이 들고 있다. 즉, 농촌개발사업을 총괄하고 기획할 수 있는 부서가 없다는 문제점과 중앙정부에 의존하는 농촌개발사업 추진으로 지방의 자율성이 부족하다는 측면을 잘 반영한 결과로 보인다.

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

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

다. 사업집행 및 관리

충청남도에 있어서 ‘중장기적인 비전과 전략을 바탕으로 체계적이고 통합적인 농촌개발사업이 추진되고 있는지 여부’에 대한 의견으로 공무원은 과반수 가까운 수가 ‘그렇다’라고 응답하였으나, 전문가집단은 ‘아니다’라는 응답이 많아 공무원과 전문가집단의 의견의 차이를 보였다. 공무원 중에서도 특히 농림수산 관련 실과에서 농촌개발사업이 체계적·통합적으로 추진되고 있다는 의견이 높게 나타났다. 그러나 농림수산물 내에서의 농촌개발사업이 통합적으로 추진되고 있는지는 모르나, 실제적으로 농촌개발사업은 농림수산물 이외의 부서에서도 추진되고 있고 이들 각각의 부서사업들이 서로 통합되지 못한 채 별개로 추진되고 있는 실정이다.

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

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

Table 8 기획 및 정책수립 부문에 대한 의식조사 결과

(단위 : %)

질문	공무원		전문가	F (P>0.05)
	농림수산 관련 실과	그 외 실과		
미래지향적인 정책수립 여부	그렇다(67.6) 보통(29.4)	그렇다(50.0) 보통(37.5)	보통(38.9) 아니다(38.9)	8.879 (0.000)
미래지향적인 정책이 수립되지 못하는 이유	전담조직 부재(47.4) 정책수립 당위성 부족(31.6)	전담조직 부재(35.0) 정책수립 당위성 부족(35.0)	전담조직 부재(30.4) 정책수립 당위성 부족(30.4)	0.235 (0.791)
삶의질향상계획이 제기능을 못한 이유	계획이 형식적·추상적(45.0) 제도적 뒷받침 취약(35.0)	계획이 형식적·추상적(50.0) 중앙정부 지원 미비(37.5)	제도적 뒷받침 취약(30.0) 계획이 형식적·추상적(30.0)	0.697 (0.598)
총괄조정 및 기획기능 강화 필요성	필요(91.2) 보통(8.8)	필요(87.5) 보통(12.5)	필요(100)	1.208 (0.305)
기획 및 정책수립 기능강화 대안	전담부서 운영(51.5) 거버넌스 구축(30.3)	거버넌스 구축(56.3) 전담부서 운영(25.0)	거버넌스 구축(55.6) 전담부서 운영(27.8)	2.280 (0.088)

표 9. 사업집행 및 관리 부문에 대한 의식조사 결과

(단위 : %)

질 문	공무원		전문가	F (P>0.05)
	농림수산 관련 실과	그 외 실과		
체계적·통합적 농촌개발 추진 여부	그렇다(55.9) 보통(35.3)	보통(56.3) 그렇다(31.3)	보통(44.4) 아니다(44.4)	7.897 (0.001)
통합적 농촌개발이 추진되지 못하는 이유	자율성 부족(54.2) 단위사업 위주의 추진(29.2)	자율성 부족(28.1) 단위사업 위주의 추진(28.1)	단위사업 위주의 추진(44.4) 공무원 역량부족(44.4)	3.819 (0.014)
사업의 유사중복성 문제 해결 대안	체계적 계획수립·추진(27.5) 통합기획기능 강화(27.5)	체계적 계획수립·추진(29.2) 통합기획기능 강화(27.1)	통합·기획기능 강화(33.3) 체계적 계획수립·추진(29.4)	0.758 (0.519)
효율적인 농촌개발사업 추진을 위한 과제	농림수산국내 전담조직 설치(53.1) 관련 조직의 기능조정(25.0)	거버넌스 구축(56.3) 농림수산국내 전담조직 설치(18.8)	거버넌스 구축(58.3) 농림수산국내 전담조직 설치(25.0)	5.141 (0.003)

두 가지의 대안으로의 접근 보다는, 다양한 측면에서의 대응과 노력이 필요할 것으로 보인다.

충청남도의 농촌개발사업을 효율적으로 추진하기 위해 가장 우선적으로 개편되어야 할 사항에 대한 의견으로는 ‘농림수산국내에 농촌개발 전담조직 설치(38.3%)’와 ‘농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축(38.3%)’이 가장 많은 응답률을 보였다. 그러나 집단별로의 의견을 살펴보면 ‘농림수산국내에 농촌개발 전담조직 설치’는 농림수산 관련 실과 공무원의 의견에서만 높게 나타났으며, 그 외 실과나 전문가집단은 ‘농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축’이 가장 시급한 과제라고 응답하였다. ‘농림수산국내에 농촌개발 전담조직의 설치’가 필요하다는 의견은 농림수산국의 업무과중과 지속적인 인원감축으로 전담조직 등의 인원보장이 필요한 현실적인 상황과, 농업·농촌을 담당하는 농림수산국에서 정책개발과 조정역할을 수행하여야만 업무추진의 명료성과 책임행정이 가능하다는 측면을 반영한 결과라 사료된다.

IV. 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점 및 개선과제

본 연구에서는 충청남도 농촌개발사업 추진실태에 관하여 관련 자료조사, 공무원·전문가 인터뷰 및 설문조사를 실시하였고, 이를 통하여 도출된 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선과제를 ① 조직 및 기능의 적절성, ② 조직역량 및 전문성, ③ 거버넌스, ④ 정책의 시의성, ⑤ 정책의 차별성, ⑥ 정책수립의 체계

성, ⑦ 사업추진의 체계성, ⑧ 사업의 통합·연계성, ⑨ 사업관리의 지속성, 측면으로 나누어 정리하면 다음과 같다.

① 조직 및 기능의 적절성

충청남도의 농촌개발은 농림수산국의 농업정책과와 농촌개발과를 포함하여, 균형발전담당관실, 도의새마을과, 관광산업과 등 다양한 부서에서 담당을 하고 있다. 부서별 사업비율은 농촌개발과, 농업정책과, 농업기술원 등의 순으로 높고, 사업예산은 농촌개발과, 수질관리과, 균형발전담당관실 등의 순으로 높게 나타났다. 업무의 기능분담의 측면에서 보면, 농업이나 농산업, 보건·복지, 문화·예술부문은 업무의 고유성을 가지고 적절한 분담이 이루어지고 있으나, 농촌관광이나 농촌교육, 농촌지역개발 측면에서는 몇몇 부서가 중복적으로 업무를 담당하고 있는 실정이다.

더구나, 이렇게 업무분야의 중복성·유사성을 갖고 있음에도 불구하고, 부서간의 협조체계가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 업무분장이나 업무량에 따른 인력배치 현황에 관하여 대부분의 공무원들 또한 불만을 갖고 있는 것으로 나타났다. 실제로 충청남도의 조직개편시 감원의 타깃이 되는 부서는 농업관련부서로서, 즉 1차산업의 비중이 감소됨에 따라 인원감축이 이루어지고 있는 상황이나, 향후 농업·농촌의 새로운 변화, 특히 농촌개발분야의 영역확대에 따른 새로운 조직개편이나 인원 재배치가 필요할 것으로 판단된다.

② 조직역량 및 전문성

충청남도의 농촌개발 관련 부서는 대부분 기술직 공

무원으로 구성되어 있어 업무를 수행하기 위한 어느 정도의 전문성은 확보되어 있다고 할 수 있다. 그러나 농촌을 둘러싸고 있는 패러다임의 변화가 빠르게 진행되고 있고, 최근에는 주민교육을 통한 농촌주민의 의식수준과 역량이 크게 향상되고 있어, 이에 대응한 담당공무원의 역량강화와 전문성 확보를 위한 전문가 자문체계의 구축이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

③ 거버넌스

충청남도의 농촌개발 관련 조직으로는 도청 행정조직 이외에 농·수·축협, 농수산물유통공사 등의 공공기관과 대학 및 연구소, 영농4H회, 농촌지도사회 등의 다양한 민간농민단체가 활동하고 있다. 그러나 충청남도에서는 농촌개발 추진에 있어 특정분야의 자문이나 특정부문의 연구를 위해 외부 전문가나 관련 단체 및 조직에 협력을 구하는 경우는 다수 있지만, 통합적인 거버넌스를 구축한 사례의 거의 없고, 있더라도 대부분 형식적으로 운영되고 있는 실정이다.

향후, 농촌개발사업 추진에 있어 다양한 이해관계자의 의견수렴, 담당주체의 전문성확보, 정책의 실효성 확보 측면에서 충청남도 농촌개발 관련 조직의 내·외부적인 거버넌스 구축이 반드시 필요할 것이다.

④ 정책의 시의성

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

그러던 중, 2009년 공무원 스스로의 노력에 의해 ‘충청남도 농어업·농어촌 발전 종합계획’을 수립되었다. 본 계획만을 가지고 정책의 시의성을 논할 경우, 기존의 농어업 기반부문에 편중되어 있던 충청남도의 농정방향을 중앙정부정책과 연계하고 사회적 변화와 수요를 반영하려는 노력을 엿볼 수 있으며, 특히 우리나라 최초로 공무원이 스스로 수립한 농업농촌 종합계획이고 계획수립과정에서 관련 전문가·기관, 이해관계자가 다양하게 참여하는 협력적 계획을 수립하였다는 측면에서 의의가 크다고 할 수 있다.

그러나 본 계획은 농촌개발부문에 있어서 농림수산물 업무에 한정된 계획을 수립하였다는 측면에서 한계성을 갖고 있으며, 보다 시의성을 갖는 정책수립을 위해서는 농촌개발에 관한 통합기획 및 정책수립을 담당하는 전담

조직을 설치하거나 혹은 다양한 이해관계자의 의견수렴 등을 통한 종합적이고 실효성이 있는 정책수립이 필요할 것이다.

⑤ 정책의 차별성

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

최근 수립된 ‘충청남도 농어업·농어촌 발전 종합계획’에서는 충청남도의 현안 문제점을 도출하고, 이를 해결하기 위한 정책대안을 제시하고 있다는 측면에서 정책의 차별성은 크다고 할 수 있다. 그러나 충청남도의 경우 농촌개발을 포함한 농림수산 관련 예산의 80~90% 이상이 국비와 연계하여 중앙정부 지침에 따라 자동적으로 예산이 집행되는 체계를 가지고 있어, 차별화되고 종합적인 정책 수립에 대한 당위성과 필요성이 약하다는 점이 가장 큰 문제가 되고 있다.

앞으로 포괄보조금제도가 도입될 경우, 지자체의 자율성이 향상되어 지역의 특성을 반영한 독자적인 정책수립과 추진이 가능할 것으로 기대되어 이에 대비한 지자체의 정책수립역량을 강화할 필요가 있을 것이며, 또한 충청남도의 자체예산의 확대편성을 통해 장기적인 안목에서 지역에 필요한 사업들을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

⑥ 정책수립의 체계성

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

농촌개발 관련 사업의 총괄조정 및 기획기능 강화의 필요성에 대해 대다수 공감을 하고 있으며, 이를 위해서는 향후 농촌정책의 전담부서를 운영하는 방안이나 체계적인 정책수립을 위한 민·관 협동의 거버넌스 구축이 필요할 것으로 보인다.

⑦ 사업추진의 체계성

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

농촌개발사업의 추진체계에 있어서도 대부분이 국비와 연계하여 중앙정부 지침에 따라 능동적으로 사업이 추진되는 체계를 가지고 있어, 독자적인 추진체계를 보유하고 있지 못한 실정으로, 향후, 중장기적이고 종합적인 사업 추진과 효율적인 추진체계 구축이 필요하다.

⑧ 사업의 통합성·연계성

충청남도의 농촌개발사업은 다양한 부서에 분산되어 추진되고 있다. 그러나 농림수산물국 내에서의 농촌개발사업이 통합적으로 추진되고 있는지는 모르나, 실제적으로 농촌개발사업은 농림수산물국 이외의 부서에서도 추진되고 있고, 이들 각각의 부서사업들이 서로 통합되지 못한 개별개로 추진되고 있는 실정이다.

농촌개발 관련 사업의 유사·중복성의 문제를 해결하기 위해서는 기획 및 정책수립 단계에서부터 관련부서의 영역을 모두 아우르는 통합적이고 종합적인 계획을 수립하고 이를 체계적으로 추진할 필요가 있으며, 이를 위해서는 농촌정책기능의 통합 및 기획기능 강화, 전담조직 설치를 통한 농촌개발사업의 종합추진, 관련조직 및 기관의 파트너십 강화 등의 대안을 적극 검토할 필요가 있다.

⑨ 사업관리의 지속성

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

향후 포괄보조금 제도가 도입되면 지자체 자율성 증가에 상응한 책임성 제고 차원에서 사후적 모니터링 및 평가체계가 강화될 것인데, 이에 대비하기 위해서라도 충청남도 내부적으로 사전에 엄격한 사업관리를 위한 관리체계 및 공무원의 역량강화가 필요할 것이다.

V. 결 론

본 연구에서는 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점을 진단하고 개선방안을 모색하고자 하였다.

먼저, 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점을 진단하기 위해 조직 및 거버넌스 부문, 기획 및 정책수립 부문, 사업집행 및 관리 부문에 관하여 실제적인 추진현황을 조사하고, 농촌개발 관련 공무원과 전문가를 대상으로 의식 조사 및 분석을 실시하였다.

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

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

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

본 연구에서는 이러한 농촌개발사업 추진체계 상의 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로 다음과 같은 9가지 과제를 제시하고자 한다.

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

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

셋째, 충청남도 내·외부적인 통합 거버넌스체계 구축이 필요하다.

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

다섯째, 충청남도 실정에 맞는 차별화된 정책수립이

필요하다.

여섯째, 농촌개발사업에 대한 총괄기획 및 조정기능 강화가 필요하다.

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

여덟째, 농촌개발사업간의 연계성 강화로 종합적인 사업추진이 필요하다.

아홉째, 사업효과 극대화를 위한 지속적인 사업관리가 필요하다.

이상의 연구를 통하여 본 연구에서는 충청남도 농촌개발사업 추진체계에 대한 문제점과 개선방안에 대해 살펴 보았으며, 이 연구를 기초로 향후 지방정부 수준에서의 농촌개발사업이 효율적으로 추진되기 위한 보다 구체적인 대안 마련을 후속연구로 하고자 한다.

이 논문은 충남발전연구원 2009년 기본연구과제로 수행한 연구내용을 바탕으로 한 것임.

참고문헌

1. 강종원, 2006, 강원도 지역가꾸기사업의 현황과 과제, 강원농수산포럼.
2. 김경량, 김지용, 2005, 지역농정의 현상과 과제, 농업경제연구, 46(1).
3. 김정연 외, 2007, 농촌개발정책 추진체계의 변화동향과 정비방안, 충남발전연구원.
4. 박경, 구자인, 2006, 중앙-시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
5. 박광서 외, 2007, 행복마을 마스터플랜, 전라남도.
6. 박덕병, 이혜현, 2004, 지방분권에 따른 농촌협치와 농촌개발정책의 과제, 농촌사회, 14(2), 47-107.
7. 박진도, 박경, 유정규, 2003, 상향식 농촌발전 전략에 관한 연구, 농정연구센터.
8. 박진도 외, 2004, 농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구, 농정연구센터.
9. 송미령, 박주영, 2004, 농촌지역개발사업의 체계화 방안, 한국농촌경제연구원.
10. 이동필 외, 2006, 농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
11. 이성우, 2006, 농촌지역개발사업의 문제점과 개선방안, 농정연구 18호, 농정연구센터.
12. 정기환, 2002, 우리나라 농촌개발정책의 방향, 계간 농정연구, 여름호, 농정연구센터.
13. 차미숙, 박준화, 2008, 지역개발사업의 추진실태와 개선과제, 국토논단.
14. 홍성걸 외, 2006, 농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구, 농림부.

접 수 일: (2010년 1월 28일)

수 정 일: (1차: 2010년 2월 12일, 2차: 3월 15일)

게재확정일: (2010년 3월 15일)

■ 3인 익명 심사필