

발 간 등 록 번 호

11-1543000-003071-01

www.mafra.go.kr

# 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 추진실태 평가 및 개선방향 연구

2020. 3.

연구기관 | 농어촌연구원

Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs



농림축산식품부





## 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 “농업·농촌 및 식품산업 발전계획 추진실태 평가 및 개선방향” 연구의 최종 보고서로 제출합니다.

2020년 3월 8일

연구기관명	한국농어촌공사 농어촌연구원
연구책임자	박 윤 호 수석연구원
연구원	이 정 환 책임연구원 이 혜 정 주임연구원 윤 상 현 책임연구원 김 진 환 연구원 안 주 현 연구보조원 도 선 영 차장(한국농어촌공사) 백 종 현 차장(한국농어촌공사) 박 성 민 대리(한국농어촌공사)
위촉연구원	이 한 성 교수(부산대학교) 이 민 수 교수(한국농수산대학) 김 종 안 이사장(지역농업네트워크)



# 요 약 문

## 1. 연구의 개요 및 목적

- 2013년 농촌계획제도 선진화 방안 마련과 농업농촌기본법 개정을 통해 도입된 지역 농발계획은 지자체 농업·농촌분야 중장기 법정계획으로 수립되고 있으나 아직까지는 실효성이 미흡한 실정임
- 재정분권 강화이후 중앙정부와 지자체가 협력을 통한 정책목표 달성을 위해 농업·농촌분야 협력 플랫폼으로서 지역 농발계획의 개선 필요성 대두
- 본 연구의 목적은 제1기와 2기의 지역 농발계획에 대한 분석을 통해 지역 농발계획의 실효성 제고 등 농발계획의 개선방향을 마련하기 위함
  - 지역 농발계획의 수립실태와 운용현황, 지역 농발계획에 대한 분석 및 평가, 관계자 의견 수렴 등을 통한 지역 농발계획의 개선방향과 계획수립 지침의 개정 방향 정립

## 2. 지역 농발계획 추진실태 분석

- 전라북도의 지역 농발계획 수립현황을 분석한 결과, 대체적으로 지침에 근거해서 계획을 수립하고 있으나, 부문별 현황분석과 진단을 통한 전략도출이 미흡하고, 성과지표의 실효성도 미흡한 것으로 분석됨
  - 농발계획은 큰 방향을 설정해주는 총론 격의 자료로 인식하고 있고, 개별사업의 추진 근거자료로 활용되고 있음. 또한 도 농정방향 수립 및 세부사업 조직화 의미를 가지고, 지자체 농정에 대한 체계적인 계획 수립 및 데이터 산출의 계기 역할을 하고 있음
  - 다만, 농업관련 부서의 개별사업을 취합해서 조직화하는 정도 이상의 의미는 없다고 인식하고 있으며, 도의 세부 실행 정책들이 농발계획에 녹아들어 있다는 생각은 약함.
  - 도단위 지역 농발계획을 법정계획 정도로 인식할 뿐 관심과 실행의지는 높지 않음.

- 지역 농발계획의 실행력이 확보되지 않는 한, 계획수립의 실질적인 주체인 지자체의 농발계획에 대한 관심과 의지가 약해질 수밖에 없고, 이는 계획수립의 부실함으로 이어진다고 할 수 있음.
- 지역 농발계획의 실효성을 강화하기 위한 제도를 도입하면 사업 담당자의 관심과 의지는 높아질 수는 있으나, 실효성 제고를 위한 농식품부 차원의 구속력 강화는 지자체 입장에서는 수용하기가 쉽지 않은 측면도 있음
  - 5년 단위 지역 농발계획의 실효성과 실행력을 높인다는 것은 다른 한편으로는 계획에 담지 못한 새로운 신규 사업을 할 수 없는 구조적 상황이 발생할 수 있어 현실적으로 바람직하지 않을 수도 있고, 효율적이지 못한 측면도 있다는 인식도 가지고 있음.
- 지역 농발계획 같은 중장기계획 수립과 실천에 도의 구조적 한계가 있음. 전라북도 입장에서는 1년 계획을 수립하는 것도 버거운 실정에서 중장기 계획의 필요성, 현실성이 낮은 상황임.
  - 농업환경은 급격하게 변화하고 있고, 뜻하지 않은 새로운 상황이 발생하므로, 이러한 변화의 흐름에 맞춰 사업을 수행할 수밖에 없음. 5개년을 계획했다라도 2~3년 후에는 새로운 정책환경 및 수요에 부응하는 새로운 사업을 논의해야 하는 실정임.
- 지역 농발계획은 장기적인 방향을 설정해주는 차원의 의미를 지님. 전체 방향을 참조하기 위한 중장기계획으로서 농발계획의 필요성은 있음
  - 원칙적으로 전북도 농정에 관한 중장기계획으로서 지역 농발계획의 필요성은 있으나 다만 실행단계에서 농발계획대로 추진되지 않을 수 있는 현실을 감안해야 함. 전체 방향을 참조하는 차원에서 농발계획은 의미가 있음.
- 시·군 농발계획은 객관적 현황분석과 문제점 진단, 지역 농정 수요에 대한 체계적이고 종합적인 분석을 통해 농업·농촌의 발전 목표와 사업을 마련하였다고 보다는 계획수립 지침에 따라 담당부서별로 현재 진행하고 있는 사업과 관련계획을 발췌 취합하여 작성하고 있음
- 제2기 지역 농발계획 수립시 계획수립 지침을 준수하여 작성하고 있으나, 대부분의 계획이 제1기 지역 농발계획에 대한 사후평가가 매우 미흡하거나 이루어지지 않은 상태에서 제2기 지역 농발계획을 수립하고 있음.
  - 제1기 지역 농발계획에 대한 사후평가가 이루어진 다음 이를 토대로 차기 계획을 수립하는 것이 계획과 사업의 연속성이라는 측면에서 필요함

- 각 부문별 계획에서 현황분석 및 진단 → 추진방향 및 전략수립 → 세부 사업계획이라는 과정을 따르고 있으나 실제 내용상으로 보면 세 가지 과정 간의 연계성이 매우 부족한 실정임.
  - 부문별 단순한 현황 분석만으로는 부문별 전략 수립이 논리적으로 연결이 되지 않음. 따라서 현황분석 → 진단을 토대로 추진방향과 전략수립이 연계될 필요가 있음.
- 대부분의 계획이 지역문제에 대한 접근이 없이 바로 비전과 목표가 제시되고 있음. 이는 계획내용의 근거와 당위성의 결여라는 문제를 초래함
  - 지역의 여건과 강점, 문제점을 반영한 고유의 차별화된 지역농업계획이 요구되나 목표만 제시하고 상위 및 관련계획과 농발계획의 연계성도 미흡함
- 성과지표의 구체화가 미흡하고, 관리·운영 계획도 선언적·추상적 수준에서 형식적으로 수립된 경우가 많고, 사업우선순위 분석도 미흡함.
- 일부 시·군의 경우 제2기 농발계획 수립과정에서 상향식 또는 거버넌스형 계획 수립이 강화되는 등 긍정적 변화양상도 나타나고 있음
- 지역 농발계획의 수립 방식을 조사한 결과 대부분 용역시행을 통해 지역 농발계획을 수립하고 있었고, 10% 정도가 자체적으로 수립하고 있음
  - 제2기 지역 농발계획을 자체 수립한 10개 시·군을 제외하고, 계획수립 용역을 발주한 125개 시·군중에서 민간 컨설팅회사 등 민간부분이 90%(112개)로 대부분을 차지함
  - 2천만원 이하 수의계약을 통해 제2기 지역 농발계획을 수립한 시·군이 60개로 전체의 약48%를 차지하고 있어 지자체의 지역 농발계획에 대한 인식을 단적으로 나타냄
- 지역 농발계획이 시·군단위 농업·농촌분야의 전략적 계획으로서 역할을 하고 있는지에 대해서는 보통이라는 응답이 41.6%로 가장 높게 나타났고, 긍정적인 응답이 45%(매우 그렇다 7.7%, 그렇다 37.3%)로 그다지 높지 않게 나타나 지역 농발계획이 전략계획으로서 역할이 미흡함을 확인할 수 있음.
- 제2기 지역 농발계획이 지역의 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 역할을 할 수 있도록 충실히 수립되었다고 생각하는지에 대해서는 보통이라는 응답이 51.6%로 가장 많았고, 긍정적인 응답은 40.2%(매우 그렇다 6.7%, 그렇다 33.5%)에 그쳐서 제2기 지역 농발계획이 농업·농촌분야 최상위계획으로서 충실히 수립되었는지에 대해 미흡함을 확인할 수 있음.

- 시·군 농발계획의 확정 및 승인을 위한 심의·의결기구에 대하여 시·군 농정심의회가 적합하다는 응답이 과반수이상(50.3%) 이고, 다음으로 시·군 농정심의회와 도시계획위원회 합동위원회가 적합하다는 응답이 29.6%로 비교적 높게 나타남.
- 지역 농발계획에 농촌공간계획이 포함될 경우 농발계획의 공간계획적 성격이 강화되고 도시계획과의 관계도 강화될 수 있으므로 이 경우 지역 농발계획의 심의·의결기구는 현재의 농정심의회를 재편하거나 또는 새로운 관련 위원회의 설치 등 추가적인 검토가 필요함.

### 3. 지역 농발계획 개선방향

- 5년 단위 지역 농발계획 수립 시 전기의 성과 평가를 의무화하고 지속적인 평가개념의 도입을 통해 지역 농발계획의 실효성, 충실성 강화 추진
- 지역 농발계획의 성과지표는 모니터링·평가에서 핵심적인 역할을 수행하므로, 지역간 비교, 실적 합계 등을 위해 공통지표와 선택지표로 구분하여 지표를 관리할 필요가 있음
- 농식품부 차원에서 시·군에 공통적으로 적용되어야 하는 공통지표를 설정하고, 이들 지표 산출을 위한 통계시스템 구축 필요
  - 현재 농정과 관련된 다양한 통계시스템이 중앙과 시·군 단위에 산재되어 있음. 이들 시스템이 적절히 연계만 되어도 지역 농발계획 수립을 위한 기초자료 제공 및 주요 성과지표와 관련된 사후 관리에 효율적인 수단이 될 수 있음
  - 지역농정 정보 플랫폼 구축을 통해 중앙정부에서 지역 농발계획과 관련된 기초현황 데이터를 기초지자체 단위로 구축하여 공급할 수 있는 체계 마련을 통해 시·군에서 필요한 데이터 산출 및 활용이 가능한 시스템을 구축하고, 이를 통해 지역 농발계획의 수립방식과 내용을 효율적으로 재편할 수 있음
  - 농촌공간계획을 위한 전국 단위의 GIS 데이터 구축 및 공급방안과도 연계추진 필요
- 지역 농발계획 수립 시 과다계획의 방지와 실효성 있는 농발계획 수립을 위해 지자체의 예산분석, 중기재정계획과의 연계성 검토 의무화 필요
- 지역 농발계획의 실효성 제고를 위해 농발계획과 농식품부 관련 사업간의 연계성 강화와 농발계획 관련 우수지자체에 대한 인센티브 부여 필요

#### 4. 결론 및 정책제언

- 농식품부 차원에서 농발계획이 지자체의 지역발전 계획과 정책실행을 위한 효율적인 플랫폼으로 타 부처 정책 플랫폼과의 경쟁에서 우위를 점할 수 있도록 농발계획의 실효성 강화와 효율적인 계획과 사업 연계방안 등에 대한 전반적인 전략마련이 필요함
  - 농촌협약 도입을 통해 지역 농발계획의 실행력을 강화하면서 지역의 통합적, 종합적 농정추진과 주민들의 기초생활여건 개선, 삶의 질 향상에 기여할 수 있음. 즉 농촌협약과 지역 농발계획과의 연계를 통해 지역 농발계획의 전략계획의 기능이 강화되면서 중앙 정부와 지자체의 협력을 위한 정책 플랫폼 기능을 강화할 수 있음
- 2013년 지역 농발계획이 법정계획으로 의무화된 후 지금까지 두 차례의 지역 농발계획이 수립되었으나 그 동안 지역 농발계획에 대한 중간점검이나 사후 평가가 미흡하였음.
  - 지역 농발계획에 대한 평가를 통해 인센티브 및 페널티 부여 등 지역 농발계획에 대한 지속적 관리체계 구축을 통해 지역 농정의 방향과 전략, 사업실행 정도를 당초 계획대비 추진 실태를 점검할 수 있는 기제와 동기부여가 필요함.
- 중앙 농발계획(2018~2022)의 경우 주로 농업·식품산업 위주로 수립되어 있고 농촌분야는 미흡한 실정이므로 차기 중앙 농발계획에서는 농업, 농촌, 식품 산업, 삶의 질, 농촌공간계획 등의 역할 분담과 연계방안 등 다양한 계획 간 관계정립 필요
  - 중앙정부 차원에서는 농촌공간계획과 삶의 질 계획 등은 농발계획과 구분하여 별도의 계획을 수립하는 방안이 적절하지만, 지역 농발계획은 다양한 농업·농촌 분야를 통합하여 지역의 중장기 통합적, 종합적 계획을 수립하는 것이 바람직함
  - 친환경농업육성 5개년 계획, 산지유통종합계획 등 농식품부 부서별 주요 계획과 지역 농발계획과의 역할 분담 및 연계방안 등 농업·농촌분야 주요 계획들의 종합적 조정, 관리 방안 마련 필요
- 도 농발계획(2019~2023)은 전라북도에 대한 분석결과 농발계획이 전북도 농정 방향 수립 및 세부 사업 조직화의 의미를 가지는 것으로 평가되고 있음
  - 전라북도 농발계획은 도 농정의 비전, 방향, 목표를 담은 총론격의 상위개념을 지닌 보고서로서, 도의 농정 부문에 대한 중장기 목표와 방향을 파악하는 데 큰 틀을 참조할 수 있는 계획으로 역할을 수행함.

- 시·군 농발계획(2019~2023)은 해당지역의 농업·농촌 및 식품분야에 관해 지역의 대내외적 여건을 감안하여 문제점을 해결하고 강점을 살리는 차원에서 미래의 비전을 제시하기 위한 중장기 종합계획의 성격을 지니고 있으나, 계획과 사업의 연계부족의 한계가 지적되고 있음.
  - 지역 농발계획은 지자체 차원의 농업·농촌 및 식품분야의 미래방향에 대한 큰 그림을 제시하는 전략계획에 중점을 두고 기본방향을 제시하고 이를 위한 차별화된 전략을 설정한 다음, 이에 맞는 사업 위주로 담는 것이 바람직함.
- 농촌공간계획을 지역 농발계획에 포함시켜서 그 동안 간과되었던 중장기적인 농촌지역의 토지이용 구상과 공간구조 발전방향 등에 대한 계획을 통해 농발계획이 농업·농촌 전 분야를 아우르는 시·군단위의 최상위 계획으로서의 전략계획적 성격을 강화할 필요가 있음
  - 시·군단위의 도시·군 기본계획 및 관리계획에서 소홀하게 다루어졌던 농촌지역의 공간계획을 보완하여 도시계획과 연계성을 강화하면서 농발계획의 실효성 제고 추진
- 농발계획의 실효성을 높이기 위한 기존 중앙정부의 다양한 정책사업과의 연계 및 신규 사업 창출을 통한 농발계획의 실행수단을 지속적으로 강화가 필요함
  - 동시에 지자체의 자율적, 차별적 계획수립, 사업추진의 유연성 확보도 필요함
- 지역 농발계획의 실행력 강화를 위해 농식품부 소관 법, 제도부터 지속적인 개정을 통해 관련된 농업·농촌계획의 통합, 연계 등을 추진해 농발계획의 위상강화와 계획의 실효성 강화방안이 지속 추진되어야 함
- 농업·농촌 관련 계획, 법, 제도의 지속적 정비가 필요함
  - 지자체의 계획수립 부담 경감을 위한 관련 계획의 연계방안 마련, 통합·일원화의 지속 추진과 관련 법, 제도 지속 개정으로 농촌계획제도 개편의 정책적 일관성 확보 필요
  - 농식품부 차원에서 우선 농업·농촌 관련 계획 체계화, 통합, 연계방안 마련과 계획과 사업간 연계방안 마련 필요



<b>제 I 장 서론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 필요성	3
1) 연구의 배경	3
2) 연구의 필요성	5
2. 연구의 목적 및 내용	7
1) 연구의 목적	7
2) 연구의 내용	7
3. 연구의 방법 및 추진체계	13
1) 연구의 방법	13
2) 연구의 추진체계	15
 <b>제 II 장 농발계획 추진경과 및 현황</b>	 <b>17</b>
1. 농발계획의 추진경과	19
2. 농업·농촌 관련 계획 및 농발계획 현황	23
1) 국가 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022)	23
2) 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획	24
3) 농촌공간계획과의 연계추진	26
 <b>제 III 장 지역 농발계획 추진실태 분석</b>	 <b>29</b>
1. 광역지자체 농발계획 현황 및 평가	31
1) 전라북도 제1기 농발계획 현황	31

2) 제1기 지역 농발계획 성과지표 평가 .....	32
3) 부문별 계획 현황 및 평가 .....	34
4) 제1기 농발계획의 년도별 예산계획 분석 .....	40
5) 제1기와 제2기 농발계획 비교 평가 .....	41
6) 지역 농발계획에 대한 전라북도 담당자들의 의견 조사 .....	45
<b>2. 기초지자체 농발계획 실태분석 .....</b>	<b>57</b>
1) 논산시 사례분석 .....	57
2) 평택시 사례분석 .....	75
3) 합천군 사례분석 .....	90
4) 남원시 사례분석 .....	110
5) 기초지자체 지역 농발계획 분석 소결 .....	130

## **제Ⅳ장 제2기 지역 농발계획 수립실태 분석 ..... 137**

<b>1. 분석개요 및 방법 .....</b>	<b>139</b>
1) 분석개요 .....	139
2) 분석 방법 .....	140
<b>2. 제2기 지역 농발계획 수립 현황 기초조사 .....</b>	<b>141</b>
1) 계획수립 방식 .....	141
2) 계획수립 비용(용역비) .....	142
3) 농발계획 수립기간 및 수립기관 .....	143
<b>3. 제2기 지역 농발계획 계획수립 내용 분석 .....</b>	<b>145</b>
1) 분석대상 시군 .....	145
2) 주요 계획 항목 반영 여부 .....	146
<b>4. 제2기 지역 농발계획서 평가 .....</b>	<b>152</b>
1) 평가 개요 .....	152
2) 평가 결과 및 인센티브 부여방안 .....	155

## 제 V 장 지역 농발계획 개선방향 ..... 159

1. 지역 농발계획의 한계와 문제점 .....	161
2. 지자체 공무원 설문조사 분석 .....	163
1) 조사 개요 .....	163
2) 분석결과 .....	164
3) 지자체 공무원 조사결과 소결 .....	174
3. 지역 농발계획 개선방향 .....	175
1) 모니터링·평가체계 도입 .....	175
2) 계획의 실효성 강화 .....	180
3) 기타 제도 개선사항 .....	182
4. 제3기 지역 농발계획 수립지침 개선방향 .....	183

## 제VI장 결론 및 정책제언 ..... 187

1. 결 론 .....	187
1) 지역 농발계획에 대한 평가 .....	187
2) 지역 농발계획 추진실태 및 지자체 의견조사 결과 .....	190
2. 정책제언 .....	192
1) 관련 계획 및 농촌협약과의 연계 강화 .....	192
2) 농촌공간계획 도입을 통한 농발계획의 전략계획 성격 강화 .....	192
3) 농발계획 관련 제도개선 .....	194
4) 농발계획 지침 개정방향 .....	198

## 참고문헌 ..... 201

## 부록 ..... 207

## 표 차 례

### CONTENTS

〈표 1-1〉 농발계획 수립 지침개선방안 마련 의견 수렴 방안 .....	9
〈표 1-2〉 지역 농발계획 평가체계 및 평가시행(안) .....	10
〈표 1-3〉 연구의 추진체계 .....	15
〈표 2-1〉 '13~'17 주요 농정 정책 추진성과와 한계 .....	23
〈표 3-1〉 제1기 전라북도 농발계획 비전, 목표, 성과지표 .....	32
〈표 3-2〉 제1기 전라북도 농발계획 목표지표 .....	32
〈표 3-3〉 제1기 전라북도 농발계획 부문별 계획 하위지표 .....	35
〈표 3-4〉 제1기 전라북도 농발계획 부문별 계획 실적지표 .....	35
〈표 3-5〉 제1기 전라북도 농발계획의 비전, 전략목표, 하위목표, 성과지표 .....	38
〈표 3-6〉 전라북도 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 .....	42
〈표 3-7〉 전라북도 제1기와 제2기 농발계획 비전, 목표, 전략 비교 .....	43
〈표 3-8〉 전라북도 제1기와 제2기 농발계획 투자계획 비교 .....	44
〈표 3-9〉 논산시 지역 농발계획 전략과제 성과목표에 대한 달성도 .....	61
〈표 3-10〉 논산시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 I .....	66
〈표 3-11〉 논산시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 II .....	67
〈표 3-12〉 논산시 제1기와 제2기 농발계획 비전, 목표, 전략 비교 .....	68
〈표 3-13〉 논산시 제2기 농발계획의 전략과제별 성과 지표 .....	69
〈표 3-14〉 논산시 제1기와 제2기 농발계획 투자계획 비교 .....	70
〈표 3-15〉 논산시 제2기 농발계획의 평가계획 .....	71
〈표 3-16〉 평택시 원예부문 성과지표 목표 및 실적 분석 .....	78
〈표 3-17〉 평택시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 I .....	81
〈표 3-18〉 평택시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 II .....	82
〈표 3-19〉 평택시 제1기와 제2기 농발계획 투자계획 비교 .....	86
〈표 3-20〉 합천군 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 .....	104
〈표 3-21〉 합천군 제1기와 제2기 농발계획 비전, 목표, 전략 비교 .....	105
〈표 3-22〉 합천군 제1기와 제2기 계획의 부문별 계획 비교 .....	107
〈표 3-23〉 합천군 농발계획 제1기 및 제2기 계획의 재정·투자계획 비교 .....	108
〈표 3-24〉 합천군 제1기 농발계획에서의 부문별 투자사업비 구성 .....	109
〈표 3-25〉 합천군 농발계획 제1기 및 제2기 계획의 관리 및 환류체계 비교 .....	109
〈표 3-26〉 남원시 원예산업 5대 정책추진 방향 .....	112

〈표 3-27〉 남원시 원예산업 성과지표의 계획 및 목표 .....	113
〈표 3-28〉 남원시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 .....	120
〈표 3-29〉 남원시 제1기와 제2기 농발계획 비전, 목표, 전략 비교 .....	121
〈표 3-30〉 남원시 제1기와 제2기 농발계획 투자계획 비교 .....	123
〈표 4-1〉 시·군 지역 농발계획 수립 대상 시군(141개) .....	140
〈표 4-2〉 제2기 지역 농발계획을 자체 수립한 시·군 .....	141
〈표 4-3〉 전국 시·군별 계획수립 비용(용역비) 분포 .....	142
〈표 4-4〉 시·도별 계획수립 비용(용역비) 분포 .....	143
〈표 4-5〉 제2기 지역 농발계획 수립기간 분포 .....	143
〈표 4-6〉 제2기 지역 농발계획 계획수립 기관별 현황 .....	144
〈표 4-7〉 제2기 지역 농발계획서 분석 대상 시·군(116개) .....	145
〈표 4-8〉 제2기 지역 농발계획 주요 계획수립내용 분석결과 .....	147
〈표 4-9〉 제2기 지역 농발계획 연도별 사업비 계획 현황 .....	148
〈표 4-10〉 제2기 지역 농발계획 재원별 사업비 계획 현황 .....	148
〈표 4-11〉 제2기 지역 농발계획 5개 부문별 사업비 계획 현황 .....	148
〈표 4-12〉 제2기 지역 농발계획 5개 부문별 사업개수 계획 현황 .....	149
〈표 4-13〉 제2기 지역 농발계획 5개 부문별 단위사업비 계획 현황 .....	150
〈표 4-14〉 제2기 지역 농발계획서 평균 사업개수 및 보고서 분량 현황 .....	151
〈표 4-15〉 제2기 지역 농발계획 세부 평가항목 .....	154
〈표 4-16〉 제2기 지역 농발계획 평가결과 선정된 10개 우수 시·군 .....	156
〈표 5-1〉 응답자 연령 현황 .....	163
〈표 5-2〉 응답자 지자체 공무원 전체 업무경력 현황 .....	164
〈표 5-3〉 응답자 지자체 공무원 현재 업무경력 현황 .....	164
〈표 5-4〉 응답자 지자체 공무원 직렬 현황 .....	164
〈표 5-5〉 농발계획이 전략계획으로서의 역할 여부 .....	165
〈표 5-6〉 농발계획이 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 충실도 여부 .....	166
〈표 5-7〉 농발계획과 예산의 연계 필요성 .....	167
〈표 5-8〉 농발계획 담당부서로 적정한 부서 .....	168
〈표 5-9〉 지역 농발계획의 심의·의결기구 .....	169
〈표 5-10〉 시·군 농발계획의 확정·승인을 위한 도의 역할 .....	170
〈표 5-11〉 시·군 농발계획 계획수립 주기 .....	171
〈표 5-12〉 시·군 농발계획 내용 수정 필요성 .....	171
〈표 5-13〉 읍·면 또는 소생활권 단위 통합적 계획 수립 필요 여부 .....	172
〈표 5-14〉 농업·농촌 관련 각종 계획들의 문제점 .....	173

〈그림 1-1〉 지역 농발계획 통합대상 계획의 목록 .....	8
〈그림 1-2〉 지역 농발계획의 체계 및 내용 현황 .....	9
〈그림 1-3〉 지역 농발계획과 농촌협약제도 관계 .....	11
〈그림 2-1〉 농촌계획제도 개편방안 .....	19
〈그림 2-2〉 농업·농촌 분야 중장기계획 간 체계도 .....	21
〈그림 2-3〉 농발계획에 기반한 3단계 지원체계 방안 .....	22
〈그림 2-4〉 '18~'22 국가 농발계획 농정비전 및 중점추진과제 .....	24
〈그림 3-1〉 농발계획 비전, 목표, 지표, 사업 관계도 .....	37
〈그림 3-2〉 논산시 제1기 지역 농발계획의 비전 .....	58
〈그림 3-3〉 평택시 제1기 지역 농발계획의 비전도 .....	83
〈그림 3-4〉 평택시 제2기 지역 농발계획 비전, 전략, 목표 체계도 .....	84
〈그림 3-5〉 평택시 제2기 지역 농발계획 성과지표 .....	84
〈그림 3-6〉 평택시 비전달성을 위한 총괄 추진체계 .....	85
〈그림 3-7〉 사업 미시행 및 시행일 경우의 향후 전망 비교 .....	92
〈그림 3-8〉 투자가용재원 규모의 산출과정 .....	103
〈그림 3-9〉 비전·목표·전략의 상호관계 .....	106
〈그림 3-10〉 지역개발계획의 5단계 과정 흐름도 .....	130
〈그림 3-11〉 계획의 3단계 기본과정과 피드백 .....	132
〈그림 4-1〉 추진체계 구성 예시(전북 임실군) .....	146
〈그림 4-2〉 우선순위 선정 예시(전북 임실군) .....	147
〈그림 5-1〉 농발계획 3단계 평가체계도 .....	177
〈그림 5-2〉 남원시 농업보조사업관리시스템 사례 1 .....	179
〈그림 5-3〉 남원시 농업보조사업관리시스템 사례 2 .....	180
〈그림 5-4〉 EU의 농촌개발계획 수립과 평가체계 .....	182

## 제 I 장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성
2. 연구의 목적 및 내용
3. 연구의 방법 및 추진체계





# 제 I 장 서론

## 1. 연구의 배경 및 필요성

### 1) 연구의 배경

- 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 제5호, 제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립)에 근거하여 시·도, 시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립을 의무화하고 있음
- 지역 농발계획 시행 및 농촌계획제도 개편 노력에도 여전히 실효성 미흡
  - 2013년 농촌계획제도 선진화 방안 마련의 결과로 도입된 지역 농발계획은 농업·농촌분야 최상위 계획의 위상 부여, 농식품부 지역개발과 등 예산 사업과 연계를 추진하는 등 그동안의 활성화 노력에도 불구하고, 지자체의 인식 부족, 계획과 예산의 연계를 위한 지속적인 정책추진 부족 등으로 아직까지는 실효성이 미흡한 상황임
  - 지역 농발계획 도입 이후 관련 법 및 계획의 지속적인 개정, 다양한 관련 계획들의 지속적인 통합과 관리가 필요하나 후속 작업의 미비로 지역 농발계획의 위상 및 실효성 강화 미흡
  - 지역 농발계획에 대한 평가 및 사후관리, 인센티브, 패널티 미흡으로 실행력 강력 미흡
- 농발계획은 농정의 미래상을 담은 가장 포괄적인 종합계획인 동시에 시·도, 시·군·구 등 지자체 실행계획의 상위 계획 역할을 하고 있음
- 농업·농촌관련 각종 계획<sup>1)</sup>들이 수립되고 있으나, 농촌지역에 실제 필요 내용을 계획에 담지 못한다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음

---

1) 농식품부 71개 소관 법률에 따라 정기적으로 수립해야 하는 계획은 농발계획 등 총 33개 계획이 있는 것으로 파악됨

- 여전히 많은 농업·농촌분야의 계획들이 계획간 위계가 없어 상위계획이 하위계획에 대한 조정 역할을 수행하지 못하고, 계획간 충돌 및 농어촌 자원·환경·경관 훼손 야기
- 지역 농발계획 수립 등 농업·농촌개발 관련 다양한 계획들의 실효성 있는 계획수단 및 실행수단의 부재로 최상위 계획으로서 농발계획의 한계 노정
- 공공정책이 증거(evidence)에 기반해야 한다는 요구는 점점 증대되고 있음. 평가는 증거중심정책(evidence based policy) 개발에서 핵심적인 역할을 함 (Davies, 1991). 이는 의견중심정책(opinion based policy)과 구별됨
- 특히 최근의 경제위기와 함께 세계 각국은 경제성장 회복에 대한 시급한 요구가 있음. 그러나 정부예산의 부족으로 이를 적절히 통제할 필요성은 매우 강하게 제기되고 있음. 즉 정책수행의 석명성이 가장 중요한 과제로 대두됨에 따라 정책에 대한 평가는 더욱 중요시 되고 있음(Blandford et al., 2010).
- 농업·농촌 정책 평가 연구자들에 따르면 평가는 ‘결과, 영향, 요구에 따른 정책개입에 대한 판단’임(CEC, 2012). 이들 연구자들이 제시하는 평가의 주요한 목표는 다음과 같음(CEC, 2014).
- 정책우선순위 결정 등의 정책개입 설계에 기여
- 자원의 효율적인 배분
- 정책개입의 질적 수준 향상
- 정책개입의 달성에 대한 보고, 즉 석명성(accountability) 확보
- 미국, EU 등 선진국은 농업·농촌 정책사업의 석명성을 확보하기 위해 1980년대부터 체계적인 평가체계를 구축하여 왔음. 그러나 국내 농업·농촌 정책사업 평가체계는 대부분 전문가의 의견을 중심으로 한 평가에 의존하는 초보적인 수준에 머물고 있음.
- 이에 따라 농촌개발 정책들에 대해 회의적인 시각을 가지고 있는 예산결정 기구(국회, 기재부 등) 담당자들에게 해당 정책사업의 수행실적이나 성과에 대한 객관적인 정량적 지표를 제시하지 못하고 있어 사업이 자주 축소 혹은 변경되는 문제가 발생하고 있음.
- 농업·농촌분야 공공예산 집행에 대한 석명성과 사업수행과정에서의 시행착오를 통한 학습효과를 극대화하기 위해서는 체계적인 계획수립과 함께 정책에 대한 모니터링 및 평가체계 구축이 필수적임.

- 지속적인 사업의 수행과 사실과 증거에 근거한 사업수행 및 수정을 위해서는 신뢰성 있는 모니터링 및 평가체계구축이 필요함

## 2) 연구의 필요성

- '13년 3월 시·도 및 시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(지역 농발계획) 수립 의무화 이후 농정 패러다임 변화에 따른 기존 지역 농발계획의 실효성 제고 방안 마련 필요
- 농업·농촌과 관련된 다양한 계획들이 각종 법률, 제도에 입각해서 수립되고 있으나 지역에 실제로 필요한 내용을 계획 속에 담지 못한다는 지적이 지속됨
- 각 지자체에서 수립한 제2기 지역 농발계획에 대한 평가 및 모니터링 등을 통해 농식품부에서 추진하고 있는 농업·농촌분야의 계획적, 통합적 개발을 위한 농발계획의 추진 실태 분석을 통해 계획의 실효성 제고 방향과 정책부합성 검토가 필요함
- 지자체에서 수립한 농발계획의 정책 적합성 평가를 통해 우수 지자체 발굴과 지역 농발계획 수립 지침의 개선방향 검토 필요
- 제3기 지역 농발계획(2019~2023)을 대비한 지역 농발계획의 개선방향 검토 필요
- 재정분권 강화에 따라 중앙과 지방정부간 농업·농촌정책 연계성 강화를 위한 협력플랫폼으로서 기능할 수 있도록 지역 농발계획의 개선 필요
- 자치분권, 주민참여 확대, 재정 분권에 대한 요구는 높지만, 지역 농정 역량은 이를 뒷받침하기에 아직 미흡한 상황으로 중앙과 지방의 협력방안 마련 필요
- 군특회계 개편 및 재정분권이후 농특회계, 기금사업 등 관련 사업을 지방 자율사업군으로 재편하여 지역 농발계획의 실행수단 강화방안 마련 필요
- 중앙농정과 지역농정의 연계 및 지역의 특수성을 반영한 지역농정 실현 및 실효성 있는 중장기 종합계획체계 확립 필요
- 재정분권 강화이후 중앙정부와 지자체와의 정책목표 달성을 위한 협업방안 및 농업·농촌분야 협업 플랫폼으로서 농발계획의 개선방안 검토 필요
- 농식품부 지역개발과에서 '20년 농촌협약 시범도입을 추진하면서 대상 시 농촌협약을 위해서는 지역 농발계획의 수립을 전제로 하고 있는 등 제2기 지역 농발계획과 농식품부 관련 사업의 연계를 추진하고 있어 지자체의 농

발계획 수립내용에 대한 분석과 평가가 필요하며, 이를 기반으로 농촌협약의 대상 선정을 위한 적정성을 검토할 필요성이 있음

- 2018년부터 추진 중인 농촌 신활력플러스 사업에서도 지역 농발계획과의 연계성을 강화하기 위해 지역 농발계획 수립 우수 지자체에게 가점을 주는 방안 등이 이미 2018년에 지자체에게 공표된 사항으로 본 연구를 통해 지역 농발계획 수립 우수 지자체를 조기에 선정하여 차기 신규사업 지구 선정에 활용할 수 있도록 추진 필요
- 2020년 본격 추진중인 농촌공간계획 도입과정에서도 농발계획에 농촌공간 계획을 포함하는 방안 등 농촌공간계획과의 위계설정과 연계방안 등이 검토되고 있어 지역농발계획이 농업·농촌분야 최상위계획으로서 최근의 새로운 정책환경 변화의 흐름을 수용하면서 지역의 농업·농촌분야 중장기 통합·종합 계획으로서 실효성 강화를 위한 지속적인 법, 제도개선과 실행방안 마련이 필요함
- 농식품부에서 농촌공간계획 제도 도입을 추진 중임에 따라 지역 농발계획과 농촌공간 계획 그리고 기타 관련 계획 및 다양한 농업·농촌분야의 정책사업들의 연계방안, 농촌 계획협약 등 다양한 계획, 제도들과 연계방안에 대한 검토가 추진되고 있음

## 2. 연구의 목적 및 내용

### 1) 연구의 목적

- 본 연구는 2014년부터 도입된 지역 농발계획에 대한 사후평가를 통해 향후 지역 농발계획의 실효성 제고를 위한 농발계획의 개선방안과 지역 농발계획 수립 지침의 개선방향을 마련하기 위함
  - 지역 농발계획 평가 기준 및 방법 마련, 평가 결과에 따른 피드백 방안 정립
- 지자체에서 수립한 제1기 및 2기 지역 농발계획에 대한 분석을 통해 계획과 집행의 정합성, 지역 농발계획의 수립 실태와 운용현황, 제1기 지역 농발계획의 시행결과에 대한 평가와 제2기 지역 농발계획 수립 내용에 대한 평가 등을 통해 지역 농발계획의 전반적인 문제점 도출 및 개선방안 마련
- 지역 농발계획 평가 및 농발계획 분석결과를 토대로 지역 농발계획 수립 지침 개정 방향 제시
- 지역 농발계획과 최근 논의되고 있는 농촌공간계획 및 농촌협약 등과의 연계 방안 검토

## 2) 연구의 내용

### [1] 지역 농발계획 분석 및 평가

- 지역 농발계획 제도 도입 이후 여건 변화 및 현황
  - 지역 농발계획 제도 도입 이후 지자체 농업·농촌 관련 계획 및 사업 추진관련 여건 변화 및 지역 농발계획과 관련사업의 운영현황
  - 지역 농발계획과 농업·농촌 및 타 분야 관련 계획들과의 관계 및 지자체 관련 공무원들의 인식현황
- 제2기 지역 농발계획 추진 문제점 등 실태 분석 및 시사점 도출
  - 기존 지역농발계획 운영 및 추진실태 분석을 통한 문제점 도출
  - 지역 농발계획 수립 과정과 결과에 대한 평가

- 또한 2014년 제1기 지역 농발계획을 도입하면서 11개 관련 계획을 통합하여 지역 농발계획으로 통합되어 수립되고 운영되고 있는지에 대한 분석을 통해 지역 농발계획의 도입을 통한 지자체의 농업·농촌분야 관련계획의 현황을 분석함

계 획	법적 근거	농식품부 담당부서
시·군·구 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획	농어업인삶의질향상및농어촌지역개발촉진에관한특별법 제7조	농촌정책과
포괄보조 5개년계획	—	지역개발과
농어촌산업 육성 기본계획	농어촌정비법 제73조	농촌산업과
생활환경정비계획	농어촌정비법 제54조	지역개발과, 농촌산업과, 농업기반과
친환경 농어업육성 실천계획	친환경농어업육성및유기식품등의관리·지원에관한법률 제8조	친환경농업과
쌀산업 발전 종합계획	—	식량정책과
산자유동종합계획	—	유통정책과
품목별·시군별 과수산업 발전계획	FTA체결에따른농어업인등의지원에관한특별법 제5조	원예경영과
시·군·구 식생활교육기본계획	식생활교육지원법 제6조	소비정책과
농지이용계획	농지법 제14조	농지과 15

<그림 1-1> 지역 농발계획 통합대상 계획의 목록

## [2] 기존 지역 농발계획 수립 지침 분석 및 개정 방향

- 기존 지역 농발계획 수립 지침 분석
  - 계획수립 대상 및 범위, 지역 농발계획의 체계 및 내용 등 제1기 지역 농발계획 수립 지침내용 분석과 제2기 지역 농발계획 수립 내용체계를 분석함
  - 지역 농발계획 수립 지침 분석을 통한 문제점 및 시사점 도출

## 제 1편 지역현황분석 및 중장기 비전 및 전략

- 계획의 개요(배경, 필요성, 목적, 범위 및 방법, 계획의 성격)
- 시·군(시·도)의 농업·농촌 여건과 특성
- 대내외적 여건변화와 시·군의 농업·농촌 전망
- 주민 및 농업·농촌 개발 수요
- 시·군 농업·농촌 중장기 비전과 전략

## 제 2편 부문별 계획

- 농업 및 식품산업
- 농촌경제 활성화
- 농촌지역 개발
- 삶의 질 향상
- 지역역량 강화 및 농정거버넌스 구축

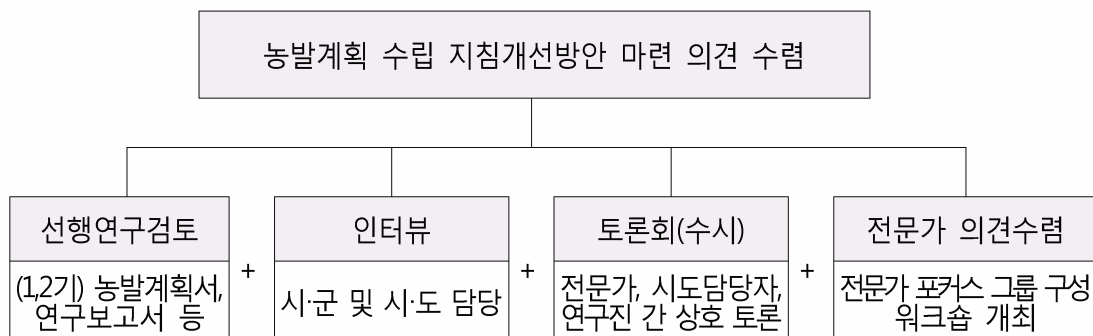
## 제 3편 계획 실행 및 관리 계획

- 투자 및 재원조달 계획
- 관리 및 운영계획

<그림 1-2> 지역 농발계획의 체계 및 내용 현황

- 지역 농발계획 지침 개선 방안 마련을 위한 지자체 및 전문가 의견 수렴
- 도시·군계획과의 연계방안 검토
  - 지자체의 농업·농촌 분야 관련 시·군 업무담당자 인터뷰 조사를 통해 문제점 및 개선방안 의견 수렴
  - 선행연구, 전문가 토론회, 연구진의 내부토론, 지침 집필진의 정기적 회의 및 검토를 통해 기본원칙을 설정하고 지침을 작성

<표 1-1> 농발계획 수립 지침개선방안 마련 의견 수렴 방안

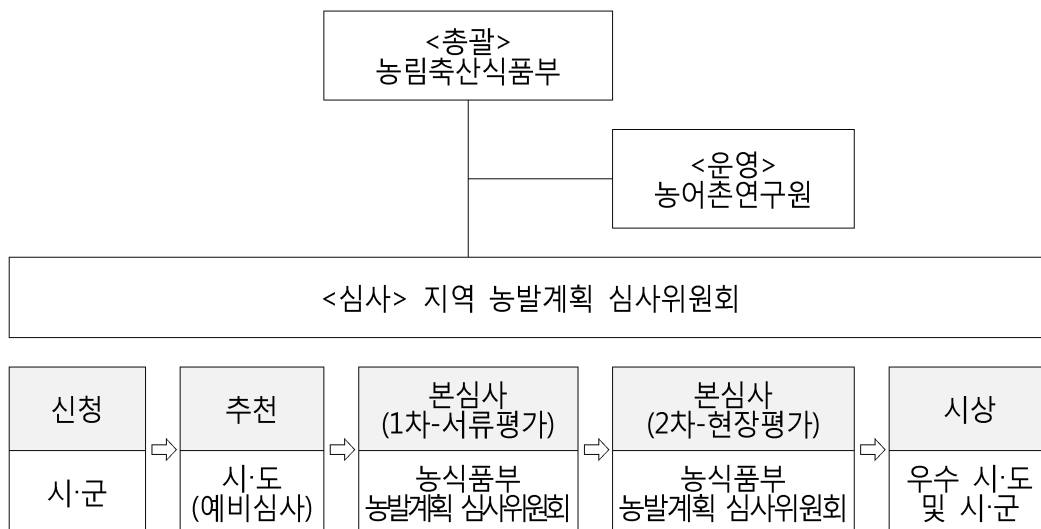


- 지역 농발계획 수립 내용 종합 분석을 통한 지침 개정 방향 제시
  - 종합 분석을 통한 지역 농발계획의 기본원칙 정립 및 계획의 특성을 반영한 계획수립 지침 방향 수립
  - 농촌지역의 계획적 개발체계 구축 위한 농촌공간계획과의 연계방향 제시

### [3] 지역 농발계획 평가체계 구축 및 평가

- 지역 농발계획 평가 기준 및 방법 정립
  - 기존 지역 농발계획 평가 기준 및 방법 분석
  - 선진 평가사례 조사 및 분석
  - 지역 농발계획 평가기준 및 방법 정립
- 지역 농발계획 평가 체계 구축 및 지역 농발계획 평가 시행
  - 심사위원회 구성·운영 방법 등 평가 체계 구축을 통한 합리적 평가 시행방안 마련
  - 지역 농발계획의 재정적 범위가 지역이 중기재정계획 범위내에서 계획을 수립하여 실현가능성이 부족한 과대 계획을 지양하고 전략적 종합계획의 성격을 지니도록 시·군의 재정 실령을 고려하여 정책 우선순위 및 투융자계획을 수립하도록 지침에서 규정하고 있는데, 이러한 계획수립의 내용적, 재정적 범위의 적절성에 대한 객관적 평가 추진
  - 특히 제2편 5개 부문의 부문별 계획의 수립실태에 대한 내용분석을 통해 제2기 지역 농발계획의 충실성과 문제점, 향후 개선방향 등을 정립함

<표 1-2> 지역 농발계획 평가체계 및 평가시행(안)

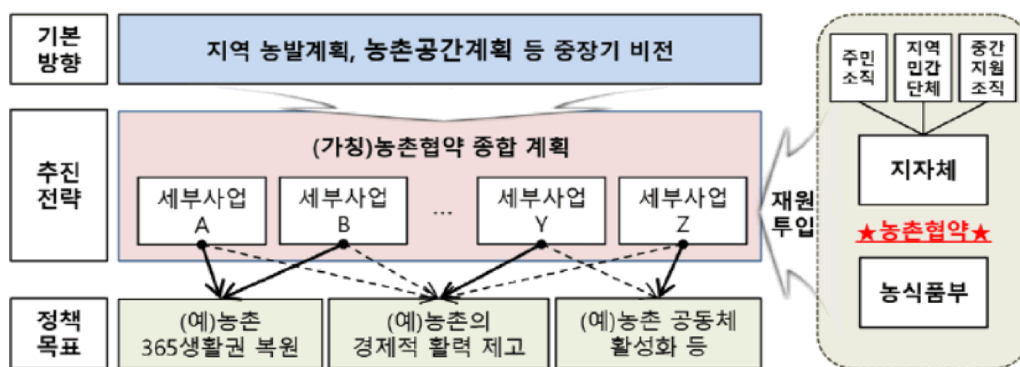




- 지역 농발계획 실효성 확보를 위한 우수 지역 선정 및 인센티브 제공 등 성과관리 체계화 방안 마련.
- 우수 농발계획 시·도, 시·군에 대한 포상 등 인센티브 부여방안 마련
- 농촌협약 및 농촌 신활력플러스 사업 등 지역 농발계획과 관련된 사업, 정책의 인센티브 추진실태 및 연계방안 검토
- 우수 지역 농발계획 사례 전파를 통한 지자체의 농발계획 개선 방향 전파 및 성과관리

#### [4] 지역 농발계획 개선 방향

- 기존 지역 농발계획 체계 및 내용 개선 방향 마련
  - 계획수립의 내용 및 절차 등 계획수립 관련 개선방향 제시
  - 기본계획의 확정 및 승인절차 등 제도개선 방안 마련
- 지역 농발계획 실행력 강화 방안 마련
  - 예산과 농촌공간의 계획적 관리를 연계할 수 있는 시·군단위 계획의 실효성 확보 방안
  - 농촌협약제도와 연계하여 지역 농발계획 실행력 강화방안 제시



<그림 1-3> 지역 농발계획과 농촌협약제도 관계

자료 : 농식품부 지역개발과 내부자료

- 농촌공간계획과 지역 농발계획 연계 방안 제시
  - 농촌공간계획 및 정비계획, 기타 농업·농촌 관련계획 등 타 계획과의 위상설정 및 계획 수립 추진체계 정립

- 현행 농발계획에 공간계획적 요소를 보완하여 농발계획의 개선방안 및 종합계획 추진 방안 검토
- 도시계획과 농발계획과의 위상 설정 및 연계방안 검토
  - 지자체 차원에서 국토부의 도시·군 기본계획 및 관리계획과 농식품부의 농발계획, 농촌 공간계획 등과의 위상설정 및 상호 연계방안 분석
  - 도시·군 기본계획의 부문별 계획으로 농촌공간구조를 설정하고 발전방향을 제시하는 전략계획으로서의 농발계획 위상 강화방안 마련

### 3. 연구의 방법 및 추진체계

#### 1) 연구의 방법

- 선행연구 및 관련제도·정책방향 검토를 통한 연구방향 설정
  - 국내외 문헌 고찰을 통해 기존 제도의 현황과 문제점 분석
  - 선행연구 자료(단행본, 논문, 연구보고서 등) 검토 및 분석
- 농업·농촌 및 식품산업 기본법, 국토기본법, 국토계획법, 농어촌정비법 등 농촌 계획제도 및 농발계획과 관련된 법, 제도의 실태 검토·분석
- 지자체의 시·군단위 지역 농발계획 수립 실태에 대한 현장조사 및 인터뷰 등을 통한 문제점 및 개선방안 도출
  - 지자체의 농업·농촌 분야 관련 계획의 수립 실태 및 계획의 실행과 추진실태에 대한 현황 및 문제점 분석은 시·군 업무담당자 인터뷰조사 등을 통해 개선방안 도출
  - 농업·농촌 분야 관련 계획에 대한 지자체 공무원 대상의 설문조사를 통해 시·군 농발계획의 추진방향 정립 및 농촌공간계획제도와 연계방안 검토
- 지역 농발계획 수립 지침의 개발은 선행연구, 전문가 토론회 개최, 연구진의 내부 토론, 농발계획 수립지침 개정 방향 집필진의 정기적인 회의 및 검토를 통해 기본원칙을 설정하고 지침 개정방향을 작성함
- 지역 농발계획의 추진실태 분석을 위해 광역지자체 중 1곳과 기초지자체 4곳을 선정하여 제1기 농발계획의 추진실태를 분석하고 제2기 농발계획서도 분석하여 제1기와 2기 농발계획의 추진과정과 변화실태를 분석함
  - 이를 위해 문헌분석, 관련 보고서 검토, 포커스그룹 인터뷰, 연구진 검토회의 등의 과정을 통해 농발계획의 추진실태를 분석함
- 제1기, 제2기 농발계획 비교 분석
  - 제1기 농발계획의 성과지표 달성도에 대한 평가
  - 농업인, 행정 등 주요 관계자 의견수렴 여부
  - 예산분석 및 재정계획의 적절성
  - 지역 농발계획 수립시 주체별 역할
  - 시·군 농정심의회 심의 여부와 심의 내용

- 농발계획에 대한 실효성 평가
- 농발계획의 향후 개선방향과 과제 도출
- 지역 농발계획 관계자 면담조사
  - 농발계획 행정 담당자
  - 농발계획 수립지원 연구용역사 등
- 지역 농발계획에 대한 몇 개 지자체의 면담조사와는 별개로 전국 지자체의 지역 농발계획 관련 담당자를 대상으로 설문조사를 통해 지역 농발계획에 대한 지자체 공무원들의 인식과 지역 농발계획에 대한 현황 등을 조사·분석하여 지역 농발계획의 개선방향을 설정함
- 농식품부 농촌정책과의 협조를 받아 전국 시·군 지자체에 협조공문과 설문지를 발송하고 이메일 통해 설문지를 회수하여 그 결과를 분석함
- 지자체 공무원 설문조사는 2020년 2월 27일부터 3월 5일까지 8일간 조사를 시행하였으며, 총 214명이 설문결과를 회신하였고, 이중 유효한 설문지 209명을 대상으로 설문결과를 분석함
- 지자체 공무원 설문조사는 지역 농발계획의 수립주기, 현황, 필요성 등 총 15개의 문항을 조사하여 그 결과를 분석하였고, 2013년 제1기 지역 농발계획 도입 준비기간에 수행했던 선행연구에서 추진한 설문조사 내용과 유사한 항목은 그동안의 변화추이를 추가적으로 분석함
- 제2기 지역 농발계획에 대한 평가는 농식품부 농촌정책과와 협력을 통해 141개 기초지자체의 지역 농발계획을 대상으로 Agrix 시스템을 통해 제출된 제2기 지역 농발계획서 116개 계획서에 대한 평가를 시행함
- 제2기 시·군 지역 농발계획서에 대한 평가는 농식품부 농촌정책과에서 평가위원회(평가위원 8명)를 구성하여, 2020년 10월부터 11월까지 2개월간 3단계(예비평가, 서면평가, 종합평가)의 평가 과정을 거쳐 최종 우수 10개 지역 농발계획 우수 시·군을 선정함
- 농발계획의 제도개선 방안을 위해 법, 제도 개선사항은 연구진 내부토론을 통해 초안을 마련하고 농어촌공사, 농식품부 업무담당자, 농촌공간계획 연구단 등 관련 분야 전문가와의 FGI(Focus Group Interview)를 통해 개선방안을 도출함

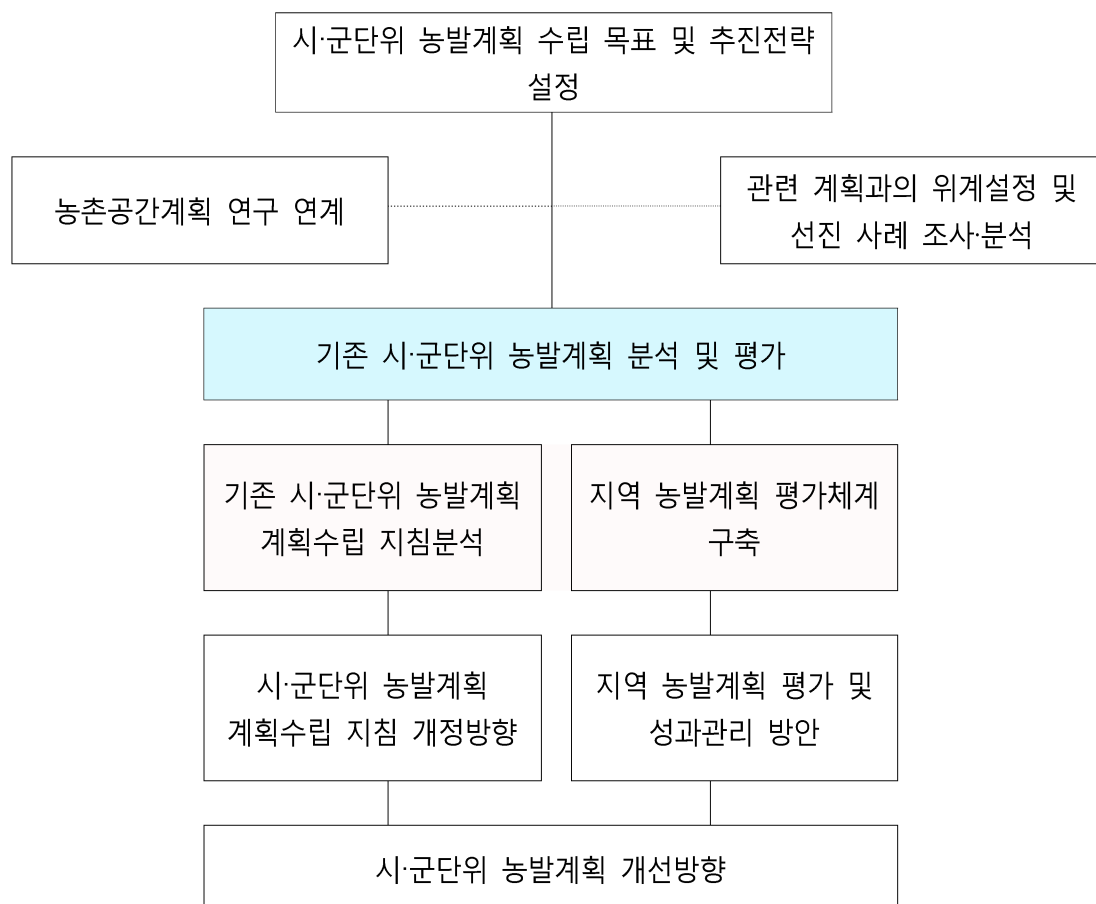
○ 전문가 확보 및 컨센서스 형성 추진

- 관련 연구기관의 연구원, 대학교수, 관련기관 전문가를 자문위원으로 선정하여 정기적인 회의 개최 및 워크숍 등을 통해 개정방향 정립
- 정기적인 자문위원회 개최를 통한 다양한 시각의 전문가들과 협력을 통해 농발계획 개정방향에 대한 컨센서스 형성을 통해 연구 추진
- 농식품부 농촌정책과, 지역개발과 등 지역 농발계획 관련 정책담당자와의 지속적 협의를 통해 정부의 정책방향과 연계한 지역 농발계획의 개선방향을 마련하고, 지역 농발계획, 농촌계획 관련 전문가들과 정기적 연구협의회를 통해 정책 관계자 컨센서스 형성방안 추진

## 2) 연구의 추진체계

○ 연구의 추진체계는 다음과 같음

<표 1-3> 연구의 추진체계



- 연구팀은 다양한 분야의 전문가로 구성하고 필요시 외부 전문가 자문단을 구성하여 정기적인 자문회의 개최 등을 통해 방대한 연구내용의 전문성을 보완하고 연구진의 연구성과 도출을 위해 다양한 분야의 의견을 수렴하면서 연구를 진행하는 연구팀으로 구성함
- 농식품부 농촌정책과, 지역개발과 등 농발계획과 관련된 농식품부의 관련 부서와 정기적인 협의를 통한 현행 지역농발계획의 문제점 발굴 및 농발계획의 실효성 강화를 위한 지역 농발계획의 개선방안 정립
- 또한 농식품부 농촌공간계획 연구단과 협력하여 정기적인 회의 참여 등을 통해 전체 농촌공간계획 연구방향과 지역농발계획 연구방향이 부합되도록 연구 추진

## 제 II 장 농발계획 추진경과 및 현황

- 
1. 농발계획의 추진경과
  2. 농업·농촌 관련 계획 및 농발계획 현황
-





## 제II장 농발계획 추진경과 및 현황

### 1. 농발계획의 추진경과

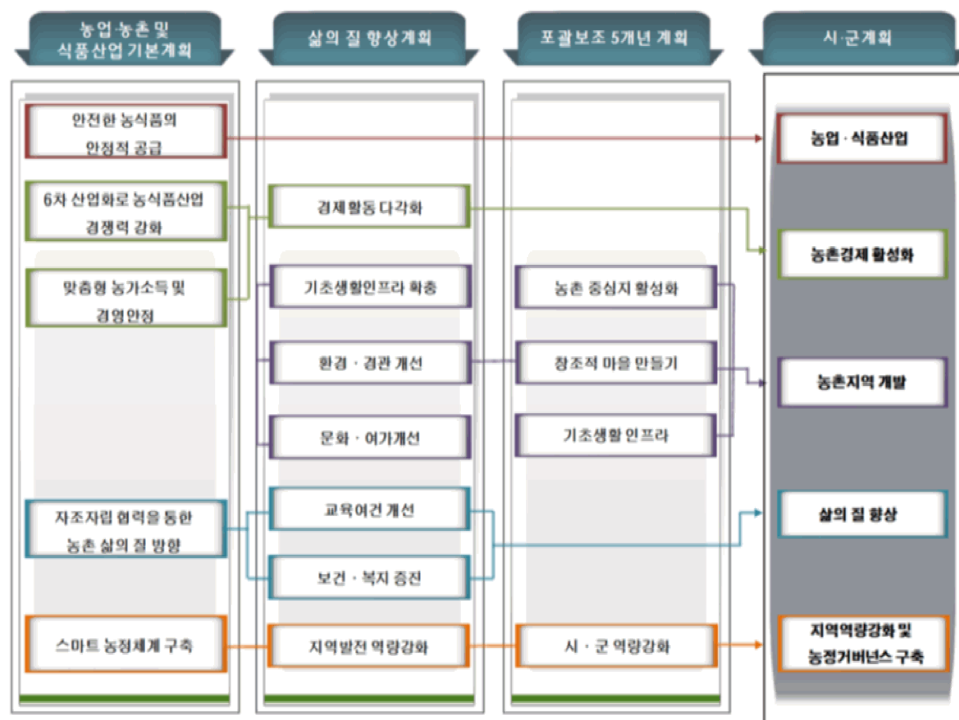
- 2011년부터 농식품부 농촌정책국에서 농어촌지역의 난개발 방지와 계획적 개발체계 구축을 위해 농어촌 계획제도 선진화 T/F를 구성하여 운영('11.6~'11.12)하였고, 그 결과물로 농어촌 통합계획제도 선진화 방안을 마련함.



<그림 2-1> 농촌계획제도 개편방안

자료 : 박윤희(2014)

- 2012년부터는 공간계획으로서의 계획제도보다는 농업·농촌분야의 계획적 개발과 실행력 강화를 위해 “지방농정 활성화 방안”으로 추진되었음. 또한, 농어촌계획제도의 선진화 방안의 법제화를 위한 “농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구”를 수행(연구기관 : 농촌경제연구원)하였고, 농어촌계획제도의 세부적인 추진방안 마련을 위한 “농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌계획시설 설계 기준설정 연구”를 수행(연구기관 : 농어촌연구원)하였음
- 농촌계획제도 개편과 지역 농발계획을 도입하기 위해 관련 제도 및 법개정을 통해 지역 농발계획 수립을 의무화하고 2014년부터 제1기 지역 농발계획이 법정계획으로 의무화되어 수립됨.
  - 농업·농촌 및 식품산업 기본법 개정으로 5년 단위 시·도 및 시·군 지역 농발계획 수립 의무화('13. 3)
- 2013년에는 농촌계획제도 실행방안 검토와 제1기 지역 농발계획 수립을 위해 2개의 군지역을 선정하여 지역 농발계획 시범계획을 수립하고, 시범계획 모니터링과 계획수립 지침개발 연구(연구기관 : 농어촌연구원)를 통해 정책 실행화 방안을 검토함.
  - 전라북도 임실군과 전라남도 진도군 2개 군을 대상으로 지역 농발계획의 시범계획을 수립하면서 농촌계획제도 개편을 위한 다양한 시도를 추진함
- 2014년 8월 지역 농발계획 수립 지침에 대한 지자체 설명회를 개최하고 시·도, 시·군 지역 농발계획을 수립하도록 하고, 향후 농식품부 농업·농촌 관련 사업을 지역 농발계획과 연계하여 지방농정 추진체계 개편을 추진함
- 2014년 지역 농발계획 도입이후 농식품부 지역개발과를 중심으로 농촌개발사업의 체계화와 계획적 개발체계 구축과 통합적, 단계적 지역개발체계를 구축하기 위해 일반농산어촌개발사업을 중심으로 농발계획 등 계획과 연계한 사업시행을 추진함.
  - 농식품부 지역개발과를 중심으로 다양한 시도가 있었으나 농업·농촌 전분야에 걸친 농촌계획제도 개편작업은 미흡한 실정이었음
  - 2014 ~ 2015년 농식품부 농업정책과에서 지역맞춤형 농정지원사업 시범사업 추진

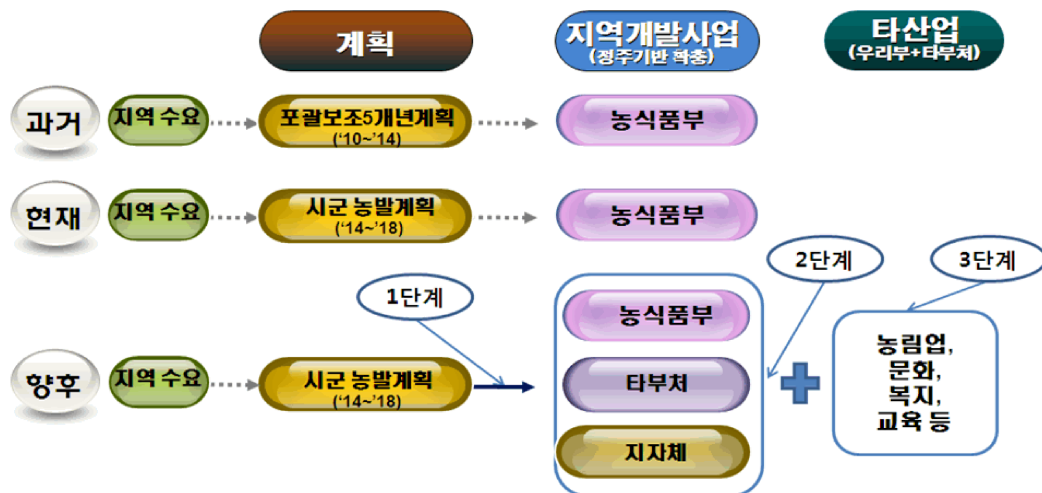


&lt;그림 2-2&gt; 농업·농촌 분야 중장기계획 간 체계도

자료 : 박윤호(2014)

- 제2기 지역 농발계획 (2019 - 2023) 추진을 위해 제2기 지역 농발계획의 보완 계획 마련과 지역 농발계획과 농촌공간계획 그리고 다양한 농업·농촌 분야의 정책사업들의 연계방안, 농촌협약 등 다양한 방안에 대한 검토가 추진되고 있음
- 농촌중심지 활성화사업과 농촌 신활력 플러스 사업 등 농식품부의 핵심적인 농촌지역 개발사업에서도 통합적, 종합적 농촌지역개발 추진체계를 구축하고자 계획과 사업의 연계를 추진하고 있으며, 농촌협약 도입 등을 통해 농촌공간계획의 정책목표와 유사한 방안을 검토하고 있음
- 이러한 정책환경의 변화에 따라 지역 농발계획의 실효성을 강화하고 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 농발계획의 위상과 실행력 강화를 위한 지역 농발계획의 개선방안 마련하고 새롭게 도입되는 농촌공간계획, 농촌협약 등과의 위계설정 및 연계방안 마련을 검토 중에 있음
- 지역 농발계획의 실효성을 강화하기 위해 농촌분야에서는 농식품부 지역 개발과를 중심으로 일반농산어촌개발사업 등 관련 사업의 신규사업 선정 시

지역 농발계획 반영여부를 검토하고 단계적 농발계획의 실효성을 점진적으로 강화하기 위한 제도개선을 지속적으로 추진하였으나, 일정 정도 한계를 노정하고 있는 실정임



<그림 2-3> 농발계획에 기반한 3단계 지원체계 방안

자료 : 농식품부 지역개발과 내부자료

- 이외에도 농발계획과 관련된 제도개선을 위해 농어촌정비법 등 관련 법 개정과 농발계획의 실행력 강화를 위한 다양한 연구와 시도가 지속적으로 추진 중에 있음
- 2018~2022년 중앙 농발계획에서도 농업분야 중심으로 계획이 수립되어 농촌분야에 대한 보완작업이 필요한 실정이며, 재정분권 강화 등 최근의 정책환경 변화를 고려하여 지역 농발계획 수립 지침의 개정을 위해 중앙 농발계획의 농촌분야 보완작업도 필요한 실정임. 이는 농촌공간계획 연구 등과 연계하여 개선방안의 도출을 추진함

## 2. 농업·농촌 관련 계획 및 농발계획 현황

### 1) 국가 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022)

#### ○ '13~'17 농정평가 및 향후 전망

- 농업·농촌 및 식품산업 발전계획('13~'17) 등 기존 정책 추진성과와 한계
- 농림축산식품산업, 농촌 현황 분석 및 인구, 기술, 기후 등 대내외 농업·농촌 정책여건 진단 및 전망

<표 2-1> '13~'17 주요 농정 정책 추진성과와 한계

부문	성과와 한계
농가소득 및 농업체질	(성과) 농업인 소득안전망 확충 및 농업의 미래성장산업화 추진 (한계) 농가소득은 도시근로자 가구소득에 비해 격차가 크고 농가 초고령화 등 농업지속성 약화
먹거리 공급체계	(성과) 농업 생산기반 확충, 농식품 유통구조와 공급체계 개선 및 식품·외식산업 육성 (한계) 주요 농산물의 가격 불안 지속, 농식품 안전의 사고 발생으로 농정 신뢰도 저하
농업인 삶의 질	(성과) 농촌 맞춤형 사회안전망 구축 및 농업의 6차산업화 추진 (한계) 복지서비스 도농격차가 좁혀지지 않고, 지역여건과 주민 수요를 반영한 체계적인 농촌 공간정책 미흡

#### ○ '18~'22 농업·농촌 및 식품산업 정책 기본방향

- 농정 패러다임 전환에 따른 농업·농촌 관련 중장기 발전방향 및 비전, 향후 5년간 정책  
기본방향
- 농업·농촌 및 식품산업에 관한 농정 비전 및 중점 추진과제

#### ○ '18~'22 농정과제 실천계획

#### ○ 재원조달방안 및 투융자 방향, 기대효과

비전	걱정 없이 농사짓고, 안심하고 소비하는 나라 - 지속가능한 농업·농촌, 국민이 건강한 먹거리 -		
중점 추진 과제	농업인 소득경영 안전망의 충족한 확충	직불제 확대·개편	◦ 직불제의 공익적 기능 강화 - 농업환경보전프로그램 도입 ◦ 쌀 변동직불제 개편
		농가 경영 안전장치 강화	◦ 농업 재해지원, 수입보장보험 확대 ◦ 농기계 공동이용 확대 등 경영비 절감
		농산물 가격 안정과 유통 혁신	◦ 쌀 산업 개편 ◦ 채소·과일 가격안정제 확대 등 수급안정 강화
	지속가능한 농식품산업 기반 강화	농식품 혁신성장 역량 강화	◦ 스마트팜 등 스마트농업 육성 ◦ R&D, 빅데이터 등 혁신인프라 정비
		농업·농촌 일자리 창출	◦ 청년 창업농 등 미래인력 육성 ◦ 농생명소재, 반려동물산업 등 육성
		환경친화형 농축산업 육성	◦ 친환경농업 확산 ◦ 축사현대화 등 축산환경 개선
	안전한 먹거리 공급체계 구축	안심 먹거리체계 구축	◦ 국가/지역단위 푸드플랜 수립 ◦ 콩 등 수입의존도 높은 품목의 식량자급률 제고
		건강한 식생활 지원	◦ 학교 과일간식 지원제도 도입 등 ◦ 공공급식의 품질 제고
		농축산물 안전품질 관리 강화	◦ 예방 위주 가축질병 방역체계 강화 ◦ GAP·HACCP 등 예방적 안전관리 강화
	누구나 살고 싶은 복지농촌 조성	아름답고 쾌적한 농촌 구현	◦ 통합적 지역개발 등 농촌뉴딜 ◦ 산림을 복지·휴양공간으로 활용
		농촌 주민의 삶의 질 제고	◦ 농촌 특화형 복지 확충 ◦ 여성농업인의 위상 제고
		지역 순환경제와 공동체 활성화	◦ 사회적경제 육성, 귀농·귀촌 활성화 등
추진체계	참여와 협력 농정	참여 농정	◦ 농어업·농어촌특별위원회 설치, 농어업회의소 운영 활성화 지원
		협력 농정	◦ 지방농정·통상·국제농업·남북협력 ◦ 현장 농정

<그림 2-4> '18~'22 국가 농발계획 농정비전 및 중점추진과제

## 2) 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획

### (1) 지역 농발계획 수립지침의 개요

- 지역 농발계획 수립지침은 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 따른 시·도 및 시·군의 지역 농발계획 수립을 위한 가이드라인 성격으로 농어촌연구원의 연구결과를 통해 '14년에 최초로 마련됨

- 이 지침을 바탕으로 제1기 지역 농발계획이 수립되었으며, 이후 제2기 농발계획('19~'23) 수립을 앞두고 기존 지침을 부분 수정하여 지역 농발계획 수립 지침을 지자체에 배포함('18.7월)

## [2] 지역 농발계획 내용 및 수립 절차

- 지자체가 향후 5년('19~'23)간 어떤 목표 하에 어떤 분야와 내용에 중점을 두어 농정을 추진할 것인지가 드러나도록 계획을 수립하되 백화점식 사업 나열 지양
  - 농식품부 중앙 농발계획과 조화되도록 하되 지역 특성을 살리고 정책별 상호 연계를 고려한 계획 수립
- 계획은 지자체 (부)기관장을 중심으로 관련부서 간 협업을 통해 수립
  - 시·도 연구원 등 지역정책 연구기관 참여를 장려함
  - 계획수립 과정에서 주민의견 수렴, 전문가 자문을 거치되, 컨설팅 회사 등에 일괄용역 발주 등 방식은 지양하도록 권고함

## [3] 지역 농발계획 지침의 구성

- 지침은 (1편)공통부분, (2편)부문별 계획, (3편)실행 및 관리계획으로 구성됨
- (1편)공통부분은 아래와 같이 구성됨
  - 계획수립의 개요(배경 및 목적, 추진체계와 절차 등)
  - 농업·농촌의 여건과 특성(일반현황, 상위계획 및 관련계획 분석, 기존 정책·사업 검토 등)
  - 대내외적 여건변화와 해당 시·군의 농업·농촌 전망(여건변화 및 정책동향 분석)
  - 주민의식 및 농업·농촌 개발 수요(개발수요조사, 주민의식 및 도시민 수요, 종합분석 및 과제도출)
  - 시·군 농업·농촌 중장기 비전과 전략(기본방향, 비전과 전략, 사업발굴 및 우선순위 설정, 공간발전 구상, 농촌협약 체결 및 실천과제 등)
- (2편)부문별 계획은 아래와 같이 구성됨
  - 농업·식품산업(총괄, 식량산업, 원예산업, 축산업, 식품산업, 친환경농축산업, 농업인력과 농업경영체 육성 및 귀농귀촌, 농지이용·보전 및 농업생산기반 정비)

- 농촌경제 활성화
- 농촌지역개발(중심지활성화, 기초생활거점 육성, 마을만들기, 농촌다움 복원, 신활력 플러스, 기초생활인프라 정비, 환경 및 경관)
- 삶의 질 향상(보건·복지, 교육여건, 문화여가, 안전)
- 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축
- (3편)실행 및 관리계획은 아래와 같이 구성됨
  - 투자 및 재원조달 계획
  - 관리 및 운영계획

### 3) 농촌공간계획과의 연계추진

- 2017년부터 제2기 지역농발계획을 준비하면서 제1기 지역농발계획에서 미흡했던 농촌공간계획적 측면을 강화하기 위해 농식품부를 중심으로 다양한 논의를 추진함
- 2018년 9월부터 12월까지 농촌공간계획제도 개편을 위해 농식품부와 관련 전문가들을 중심으로 농촌공간계획포럼을 운영하면서 농촌공간계획 도입 준비작업을 추진함
- 2019년 농촌공간계획 연구단을 농식품부에서 구성·운영하고, 3개 연구기관(농촌경제연구원, 국토연구원, 농어촌연구원)이 농촌공간 기본구상과 제도화 방안, 시·군 농촌공간 시범계획 수립 및 지침(안) 연구 등을 수행함.
  - 농촌공간계획 연구단을 2019년 6월부터 구성·운영하여, 매월 1회 연구단 워크숍을 통해 각 연구기관별 연구추진상황 등을 상호 점검하면서 전체 농촌공간계획 연구를 추진함.
  - 농촌공간계획은 농촌공간계획 기본방향으로 농촌공간 미래상과 발전전략, 해외 농촌공간 관리방향, 농촌공간계획과 사업 연계방안을 중심으로 연구가 진행중이며,
  - 농촌공간계획도입 및 제도화방안은 농촌지역 토지이용제도 정비방안, 도시·군 계획과의 연계방안, 농촌공간계획 수립방안, 농촌공간계획체계 개편방안을 중심으로 연구가 진행중이며,
  - 지역 농발계획은 5년 단위로 수립되어 농촌지역의 장기발전 방향을 고려하는데 한계가 있으므로 농촌공간계획은 농촌지역 장기적인 발전구상을 포함하므로 계획수립주기는 20년으로 설정하는 것이 필요함



- 또한 도시·군계획은 수립년도 끝자리를 0년 또는 5년을 기준으로 수립하고 있어서 농촌공간계획을 도시·군계획에 반영할 수 있도록 수립년도 끝자리를 9년 또는 4년으로 맞추는 방안도 검토 필요
- 관련 계획들의 수립주기 현황을 살펴보면, 농식품부 법정계획은 대부분 5년 기본계획(종합계획), 1년 단위 시행계획을 수립하는 구조가 대부분임
  - 중앙 농발계획(5년) : '13-'17 / '18-'22
  - 지역 농발계획(5년) : '14-'18 / '19-'23(2기)
  - 삶의 질 계획 (5년) : '15-'19 / '20-'24
- 제3기 지역 농발계획부터 농촌공간계획을 포함하여 중장기 전략계획과 5년 단위 기존 농발계획을 연계해서 추진하는 방안 검토 계획수립 주기를 20년으로 개선(2024~2043)
  - 제3기 지역농발계획 부터 농촌공간계획 등을 포괄하는 농업·농촌분야 최상위 계획으로 위상정립
- 농촌공간 기본계획의 목표년도는 기준년도로부터 장래의 20년을 기준으로 한다. 농촌공간 정비계획의 목표연도는 농촌공간 기본계획과 기존의 농발계획의 계획수립 주기와 맞추어서 계획의 목표연도를 설정함.
  - 제2기 지역 농발계획이 2019년 ~2023년(5년))인 점을 감안하여 제3기 지역 농발계획 대상시점인 2024년을 기준으로 향후 농촌공간계획 수립 준비작업이 필요함.
- 시장·군수는 5년마다 농촌공간 기본계획의 타당성을 전반적으로 재검토하여 이를 정비하고, 농업·농촌 및 식품산업 여건의 급격한 변화 등 불가피한 사유로 인하여 시·군의 공간구조나 지표의 변경을 수반하여 목표연도가 달라질 때에는 별도로 농촌공간계획을 수립하고, 그렇지 않을 경우에는 변경수립하는 것을 원칙으로 함.



## 제III장 지역 농발계획 추진실태 분석

- 
1. 광역지자체 농발계획 현황 및 평가
  2. 기초지자체 농발계획 실태분석
-



## 제Ⅲ장 지역 농발계획 추진실태 분석

### 1. 광역지자체 농발계획 현황 및 평가<sup>2)</sup>

#### 1) 전라북도 제1기 농발계획 현황

- 전라북도의 경우 제2기 지역 농발계획(2019~2023) 과정에서 제1기 계획에 대한 사후평가는 이루어지지 않은 실정임
  - 다만 상위계획인 ‘전라북도 종합계획(2012~2020)’과 ‘전라북도 발전계획(2018~2020)’의 주요 내용만 한페이지 정도로 간략히 요약함
  - 이와 함께 관련 상위계획으로 농식품부의 중앙 농발계획(2018~2022)에서 제시하고 있는 중점 추진과제와 5대 정책분야 주요 추진과제를 요약 정도로 정리하고 있음
- 제1기 지역 농발계획에 대한 평가는 수행하지 않았지만, 2014년부터 2018년까지의 전라북도 농정에 대해서는 평가하고 있음
  - 전라북도의 경우 매년 농정의 성과에 대한 연차보고서를 발간하고 있음. 농업·농촌 및 식품산업에 관한 연차보고서를 통해 매년 실국별 주요 정책에 대한 현황·성과 및 평가·향후계획 등을 제시하고 있음
  - 2014~2018년 각 년도별로 전라북도 농정국의 핵심 성과 5~8개를 제시하고, 성과를 토대로 향후 농정현안 과제를 1페이지 정도로 간략히 제시함. 현안 과제의 경우도 농정국이 향후에 추진하고자 하는 과제 중심으로 1쪽 정도의 분량으로 간략히 정리되어 있음
  - 객관적 자료에 기반하여 농정 성과를 구체적으로 분석하지는 않았으며, 단지 공모사업 유치실적, 예산 확보 등 농정국의 홍보자료 수준의 성과만 제시됨

---

2) 광역지자체 농발계획에 대한 평가는 전라북도 1개 사·도를 선정하여 도단위 지역 농발계획의 현황과 추진실태를 서면, 인터뷰 등을 통해 조사·분석함

## 2) 제1기 지역 농발계획 성과지표 평가

### [1] 현황

- 전라북도는 제1기 농발계획에서는 4개의 핵심 목표별로 각 2개의 핵심 성과지표를 제시함
- 2012년 현재 성과 대비 계획이 완료된 2019년의 성과지표가 어떻게 변하는지를 구체적으로 제시함

<표 3-1> 제1기 전라북도 농발계획 비전, 목표, 성과지표

비전	동북아 농생명 수도, 활력있는 전북 농어촌			
목표	Core Axis. 글로벌 농생명산업 육성	Axis1. 농어촌활력화	Axis2. FTA대응 지역 농어업 경쟁력 강화	Axis3. 농어촌 삶의 질 향상
성과지표 ('12→'19)	·수출액: 1.9 → 6.1억불 ·농업생산유발: 0.3 → 8조원	·중산층농가: 42.1 → 54.3% ·로컬푸드판매액: 100 → 2,000억	·부가가치: 3.2조 → 4.3조 ·농가소득/도시: 49 → 60%	·농촌인구: 28.1 → 27.6% ·복지서비스이용: 42 → 60%

자료 : (2015~2019)전라북도 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획. p31

- 각 목표별로도 핵심지표 1개와 이와 관련된 지표 2~3개를 제시하고 있음
- 각 지표별로 2012년 현재 지표 현황과 2019년의 목표치를 명확하게 제시함

<표 3-2> 제1기 전라북도 농발계획 목표지표

목표지표	'12	목표시나리오 ('19)	기본시나리오 ('19)	목표/기본
■ 중산층농가비율	42.1%	54.3%	38.6%	1.41배
■ 저소득층농가비율	24.8%	20.6%	27.6%	0.75배
(참조지표)				
■ 중산층도시가구비율	69.1%	67.4%	67.4%	-
■ 저소득층도시가구비율	12.1%	12.7%	12.7%	-

자료 : (2015~2019)전라북도 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획. p35

- 이와 함께 정책적 노력에 의해 달성할 수 있는 목표지표(목표시나리오)와 정책적 노력이 없을 경우의 기본시나리오에 따른 지표값을 제시함

- 목표지표와 기본지표를 도출하는 방식은 보고서의 ‘부록3: 전라북도 농어업·농어촌 주요지표 전망’으로 제시함
- 목표지표 값이 적절하게 설정되었는지를 검토할 수 있도록 핵심지표와 비교할 수 있는 도시간구의 참조지표도 제시함

## [2] 평가

### ① 우수한 점

- 목표별 핵심지표를 제시함
  - 목표별로 2개의 핵심지표를 현재 지표 값과 계획이 완료된 후의 목표 값으로 명확하게 제시함
- 정책의 효과를 확인할 수 있도록 기본시나리오 지표를 제시함
  - 주요지표 전망을 통해 정책이 실행되지 않았을 경우의 기본시나리오와 정책 실행을 통한 목표시나리오를 설정하고 이에 기반하여 지표값을 제시함
  - 목표값/기본값을 통해 정책의 효과를 사전에 검토할 수 있도록 제시함
- 지표 설정의 적절성을 확인할 수 있는 참조지표를 제시함
  - 농촌가구 지표의 경우 도시간구를 참조지표로 제시하여 목표로 설정한 지표가 적절한지를 파악할 수 있도록 함

### ② 문제점

- 일부 핵심지표의 경우 근거 자료가 명확하지 않음
  - 핵심지표로 제시된 항목 중 농업생산 유발효과, 로컬푸드 판매액, 복지서비스 이용률 등은 산출 근거가 되는 통계자료가 제시되지 않음
  - 전라북도가 보유한 내부자료를 활용하고 있어, 지속적이고 객관적인 통계 자료는 아님
- 지표 전망의 경우도 전라북도 농업부문 전망 시뮬레이션 모형이 없어 국가 단위 전망 활용에 따른 한계가 있음
  - 해당 전망은 농촌경제연구원(2012)의 ‘농업부문 2017/2022 주요지표 전망’자료 활용. 본 자료에서 산출된 17/12, 22/17년의 연평균 변화율을 기준으로 전라북도의 연평균 변화율을 보정하여 사용함

- 전북의 경우 15/12, 19/15, 24/19년의 연평균 변화율을 추정해야 하므로, 농촌경제연구원(2012)의 전망 시점과 차이가 발생하는 문제가 있음
- 이와 함께 농촌경제연구원(2012)의 '3% 성장시나리오'를 기준으로 전북의 연평균 변화율 산출하므로, 전라북도의 농어업 특성을 반영하지 못하고 전국적 평균을 토대로 목표치를 산출할 수밖에 없는 한계를 지님
- 대부분의 핵심지표는 시의성이 약함
  - 농가소득, 부가가치 등의 핵심 지표는 해당년에 발표되지 않고 2~3년 후에 발표됨

### 3) 부문별 계획 현황 및 평가

#### [1] 부문별 계획 현황

##### ① 농어촌 활력화

- 부문별 현황분석과 진단은 이루어지지 않음
  - 3장의 '농어업·농어촌 및 식품산업 현황'에서 전라북도의 농어업, 농어촌 및 식품산업 현황 전반을 간략하게 분석함
- 핵심목표와 핵심목표 지표를 제시함
  - 핵심목표: 중산층농어가 육성을 통한 농어촌활력화
  - 핵심지표: '19년까지 전라북도 중산층농가의 비중을 54%까지 확대('12: 42%)
- 핵심목표를 달성하기 위한 5대 추진전략을 제시함
  - i) 농식품 6차산업화를 통한 시너지 창출, ii) 전라북도 로컬푸드 체계 구축, iii) 새로운 농어촌형 일자리 창출, iv) 지역공동체 영농 활성화, v) 재해보험 및 직불제 강화 등 5대 전략을 제시하고 있음
- 핵심목표 달성위한 5대 추진전략별 하위목표 지표를 제시함
  - 예를 들면 첫 번째 전략인 '농식품 6차산업화를 통한 시너지 창출'의 경우 6차산업화 매출액, 일자리 창출, 체험관광객, 농공상융합형중소기업평균 매출액 등 4가지 하위 목표 지표를 제시하고 있음.
  - 두 번째 전략인 '로컬푸드 활성화'의 경우도 3가지 하위목표 지표를 제시하고 있음



&lt;표 3-3&gt; 제1기 전라북도 농발계획 부문별 계획 하위지표

하위목표	지표	'12	목표 (‘15)	목표 (‘19)
①농식품 6차산업화	■ 6차산업화매출액*	50억원	60억원	70억원
	↳ ■ 일자리창출*	8명	10명	15명
	↳ ■ 체험관광객*	100명	120명	150명
	■ 농공상융합형중소기업 평균 매출액	12억원	20억원	50억원
②로컬푸드 활성화	■ 로컬푸드 판매액	100억원	400억원	1,500억원
	↳ ■ 참여농가	500호	1,500호	12,000호
	■ 학교급식참여농가	100호	300호	1,500호

자료: (2015~2019) 전라북도 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획. p39

○ 최종적으로 하위목표를 달성하기 위한 과제를 제시하고 과제와 관련된 단위사업과 단위사업 실적지표를 제시함

- 예를 들면, 첫 번째 하위목표인 ‘농식품 6차산업화’에는 4개의 과제(농식품 6차산업과 지구 육성, 농식품 6차산업화 지원기반 구축, 농공상융합협 중소기업 육성, 향토산업 및 지역전략산업 육성)를 제시하고 있음
- 이와 함께 과제와 관련된 주요 단위사업과 실적지표를 제시하고 있음. 예를 들면 첫 번째 과제인 ‘농식품 6차산업화 지구 육성’의 경우 3개의 주요 단위사업의 실적지표와 사업비를 제시하고 있음

&lt;표 3-4&gt; 제1기 전라북도 농발계획 부문별 계획 실적지표

구 분	실적지표			사업비 (‘15~‘19,백만원)	비고
	‘12	‘15	‘19		
농식품6차산업화지구조성	3개소(누적)	8개소	14개소	32,000(도광특, 중앙공모)	기존
지역특화농공단지연계	-(누적)	2개소	7개소	-	신규
6차산업화복합프라자구축	-(누적)	-	1개소	10,000(국비보조)	신규

자료 : (2015~2019)전라북도 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획. p42

## ② FTA대응 지역농어업 경쟁력 강화

- 부문별 현황분석과 진단은 이루어지지 않음
  - 3장의 '농어업·농어촌 및 식품산업 현황'에서 전라북도의 농어업·농어촌 및 식품산업 현황 전반을 간략하게 분석함
- 핵심목표와 핵심목표 지표를 제시함
  - 핵심목표: 안전농산물 생산기반 조성을 통한 전북 농어업 경쟁력 강화
  - 핵심지표: '19년까지 전라북도 농가소득을 도시가구 소득의 60%로 향상('12: 49%)
- 핵심목표를 달성하기 위한 5대 추진전략을 제시함
  - i) 안전 농어업 육성, ii) 신소득·수출전략작목 육성, iii) 농축산물 유통·가공 활성화, iv) 시설농업 플러스, v) 창조농업경영체 육성
- 최종적으로 하위목표를 달성하기 위한 과제를 제시하고 과제와 관련된 단위사업과 단위사업 실적지표를 제시함

## ③ 농어촌 삶의 질 향상

- 부문별 현황분석과 진단은 이루어지지 않음
  - 3장의 '농어업·농어촌 및 식품산업 현황'에서 전라북도의 농어업·농어촌 및 식품산업 현황 전반을 간략하게 분석함
- 핵심목표와 핵심목표 지표를 제시함
  - 핵심목표: 전라북도 농어촌 삶의 질 향상
  - 핵심지표: 삶의 질 향상을 통해 '19년까지 현재 수준의 농촌인구 유지('12: 494천명 → '19: 492천명)
- 핵심목표를 달성하기 위한 5대 추진전략을 제시함
  - i) 지역행복생활권 구축, ii) 생활체감형 복지 확산, iii) 농촌 복지 사각지대 해소, iv) 귀농·귀촌 활성화, v) 농어촌가치 보전 및 산림복지 증진
- 최종적으로 하위목표를 달성하기 위한 과제를 제시하고 과제와 관련된 단위사업과 단위사업 실적지표를 제시함

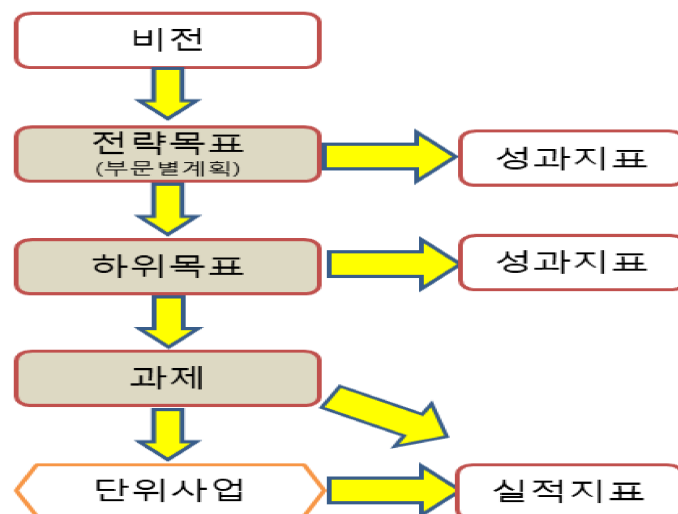
## ④ 글로벌 농생명산업 육성

- 부문별 현황분석과 진단은 이루어지지 않음
  - 3장의 '농어업·농어촌 및 식품산업 현황'에서 전라북도의 농어업·농어촌 및 식품산업 현황 전반을 간략하게 분석함
- 핵심목표와 핵심목표 지표를 제시함
  - 핵심목표: 글로벌 농생명허브 구축을 통한 동북아 농생명수도 조성
  - 핵심지표: '19년까지 전라북도 농식품 수출액을 6.1억불로 확대('12: 1.9억불)
- 핵심목표를 달성하기 위한 5대 추진전략을 제시함
  - i) 농생명 R&D 허브 구축, ii) 4대 농생명 클러스터 구축, iii) 새만금 농업 육성, iv) 수출 농식품산업 육성, v) 글로벌 휴양서비스 거점 조성
- 최종적으로 하위목표를 달성하기 위한 과제를 제시하고 과제와 관련된 단위사업과 단위사업 실적지표를 제시함

## [2] 부문별 계획 평가

## ① 우수한 점

- 부문별 핵심목표를 중심으로 위계적 체계가 잘 갖추어져 있음
  - 아래 그림과 같이 비전 → 전략목표(부문별 계획) → 하위목표 → 과제 → 단위사업 순으로 위계가 잘 구성되어 있음



&lt;그림 3-1&gt; 농발계획 비전, 목표, 지표, 사업 관계도

○ 위계별 목표와 성과지표를 구체적으로 제시함

- 부문별 계획의 전략목표를 설정하고, 설정된 목표와 연계된 성과지표를 구체적으로 제시함
- 위계에 따라 부문별 전략목표를 설정하고 핵심적인 성과지표를 구체적으로 제시함 (예: 중산층농가 비율 등)
- 전략목표를 달성하기 위한 하위목표들을 설정하고, 하위목표별로도 성과지표를 구체적으로 제시함(예: 6차산업화 매출액, 농공상 융합매출액 등)
- 하위목표를 달성하기 위한 과제들을 설정하고, 과제별 주요 단위사업과 단위사업의 실적지표를 구체적으로 제시함(예: 농식품 6차산업화지구 개수 등)

<표 3-5> 제1기 전라북도 농발계획의 비전, 전략목표, 하위목표, 성과지표

비전	동북아 농생명 수도, 활력있는 전북 농어촌			
전략목표	목표1: 농어촌활력화	목표2: 경쟁력강화	...	...
성과지표 ('12→'19)	·중산층농가: 42.1→54.3% ·로컬푸드판매액: 100→2,000억	·부가가치: 3.2조→4.3조 ·농가소득/도시: 49→60%	....	.....
하위목표	[하위목표1] 농식품 6차산업화	[하위목표2] 로컬푸드활성화	...	....
성과지표	6차산업화매출액: 50→70억원 ↳ 일자리 창출(10억당): 8→15명 ↳ 체험관광객(10억당): 100→150명 농공상융합매출액: 12→50억원	.....	..	...
과제	[과제1] 농식품 6차산업화 지구 육성	[과제2] 6차산업화 기반 구축	...	....
단위사업 (실적지표)	①농식품6차산업화지구조성: 3→14개소 ②지역특화농공단지연계: 0→7개소 ③6차산업화복합프라자구축: 0→1개소	.....	..	...

## ② 개선사항

- 부문별 현황분석과 진단을 통한 전략 도출이 미흡
  - 부문별 현황분석과 이를 통한 SWOT분석이 없이 전략이 제시되어, 해당 전략의 적절성을 파악할 수 없음
  - 전체적인 현황 분석만으로는 부문별 전략 수립이 논리적으로 연결이 되지 않음. 따라서 현황분석과 진단을 토대로 추진방향과 전략이 설정될 필요가 있음.
- 대부분의 성과지표가 근거 자료가 명확하지 않음
  - 하위목표 지표로 제시된 6차산업화 매출액, 농공상 융합형 중소기업 평균 매출액, 로컬푸드 판매액 등 대부분의 하위목표 지표의 산출 근거 통계자료가 제시되지 않음
  - 전라북도가 보유한 내부 자료를 활용하고 있어, 지속적이고 객관적인 통계 자료가 아님
- 제1기 지역 농발계획 종료 후 달성되는 '19년도 목표치 설정의 근거가 미흡함
  - 예를 들면 6차산업화 매출액, 로컬푸드 판매액 등에서 제시된 '19년 금액에 대한 산출 근거가 전혀 제시되어 있지 않음
  - 대부분 자의적으로 목표치가 설정되어 있어 해당 목표치가 투입 대비 어느 정도 효과가 있는지를 판단하기가 어려움
- 지표의 범주가 명확하게 구분되어 제시되지 않음
  - 일부 하위목표 지표의 경우 성과지표가 아닌 실적지표를 제시하고 있음
  - 쌀 고정직불금액, 여성농업인센터 개수, 후계농업인 수 등은 성과지표가 아니 단순한 실적지표임
  - 지표의 범주를 성과지표, 실적지표 등으로 명확히 구분하여 제시할 필요가 있음
- 일부 성과지표의 경우는 시의성이 약함
  - 부문별 성과지표로 제시된 지표들(예: 로컬푸드 판매액, 6차산업화 매출액 등) 대부분 1년 후 성과를 파악할 수 있음
  - 그러나 농업외 일자리 수, 귀농가구소득, 경영비비중 등의 핵심 지표는 해당년도에 발표되지 않고 2~3년 후에 발표됨

## 4) 제1기 농발계획의 연도별 예산계획 분석

### [1] 현황

- 재정확보 전략을 제시함
  - 정량적인 재정현황 분석은 이루어지지 않았으나, 재정을 확보하기 위한 3가지 전략을 개략적으로 제시함
  - 3가지 전략은 i) 농림축산식품부의 재정운용계획을 토대로 국비사업 최대한 확보, ii) 신규 국가예산사업 및 국책사업 발굴을 위한 추진체계 구축, iii) 관계부서 사업으로 추진되는 정책과제의 차질 없는 시행을 위해 관계부서와 긴밀한 협조체계 구축임
- 3가지 방식으로 재정운용계획을 제시함
  - 첫째, 과제별로는 2015~2019년까지의 각 연도별 재정운용 계획을 제시함
  - 둘째, 재원별로는 전략목표 수준에서 2015~2019년의 예산을 총합한 전체적인 재정운용 계획을 제시함
  - 셋째, 실국별로도 전략목표 수준에서 2015~2019년의 예산을 총합한 전체적인 재정운용 계획을 제시함
- 사업추진 평가계획을 수립함
  - 사업추진 평가를 위한 3가지 전략을 제시함. 그러나 구체적인 평가계획이라기보다는 선언적 의미에서 개략적으로 평가 방안을 제시하고 있음

### [2] 평가

#### ① 우수한 점

- 다양한 방식으로 재정운용계획이 제시됨
  - 대부분 타시·도 농발계획 재정운용계획의 경우 과제별, 재원별 수준에서만 재정운용 계획이 제시됨
  - 전라북도의 경우 실국별로 재정운용계획을 제시하여 실국 담당자의 책임성을 강화하고 있음

## ② 개선사항

- 전라북도 재정현황 분석을 토대로 투자가용 재원 추정이 이루어지지 않음
  - 세입규모 변화, 세출규모변화, 재정지표 변화 등에 대한 현황 분석이 수행되지 않음
  - 투자가용 재원 추정을 통한 총괄적인 농림분야 투자계획이 수립되지 않음
  - 이처럼 투자가용 재원 추정과 농림분야 투자가용 재원에 대한 추정 없이 투자계획이 수립되어 투자계획의 적절성 판단이 용이하지 않음
- 투자우선순위 결정 과정이 수립되지 않음
  - 전라북도가 활용할 수 있는 예산의 제약 하에서 계획에서 수립된 사업들에 대한 재정 투자가 적절히 실행되기 위해서는 투자 우선순위가 설정되어야 함
  - 그러나 전라북도 제1기 지역 농발계획의 경우 투자우선순위 판단을 위한 과정, 결정 기준, 심의위원회 구성 방안 등이 전혀 제시되지 않음
- 농발계획 관리·운영 계획이 제시되지 않음
  - 사업추진 평가계획은 제시되어 있으나, 구체성이 없고 선언적 수준의 개략적 내용임
  - 농발계획의 추진현황을 관리하기 위한 관리·운영 계획은 전혀 제시되어 있지 않음

## 5) 제1기와 제2기 농발계획 비교 평가

### [1] 1기와 2기 계획서 구성 비교

- 전라북도 농발계획은 제1기와 2기 모두 수립지침과 차별화된 체계를 가지고 있음.
- 제1기의 경우 총 6장으로 구성되어 있으며, 지침의 <제1편>은 1~4장까지로 구성되어 있으며, 주민의식과 개발수요 부분이 생략되어 있음
- 제1기와 2기 모두 <제2편> 부문별 계획은 5장에 나타나 있으며, 지침과 상이하게 4개 부문으로 구분함. 농촌지역개발, 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축 분야가 생략되거나 타 부문별계획 사업으로 포함되어 있음
- <제3편> 실행 및 관리계획은 6장에 나타나 있으며 전라북도의 경우 관리 및 운영계획이 생략됨

<표 3-6> 전라북도 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교

농발계획 지침	1기 농발계획	2기 농발계획
<p>&lt;제1편&gt;공통부문</p> <p>1.공통사항</p> <p>2.계획수립 개요</p> <p>3.농업·농촌의 여건과 특성</p> <p>4.대내외적 여건변화와 시군의 농업농촌 전망</p> <p>5.주민의식 및 농업농촌 개발수요</p> <p>6.농업농촌 중장기 비전과 전략</p>	<p>제1장 계획의 수립 개요</p> <p>1.계획의 수립배경 및 의의</p> <p>2.계획의 범위와 성격</p> <p>3.계획의 수립 경과</p> <p>제2장 관련계획 검토</p> <p>1.2013~2017 농업·농촌 및 식품 산업 발전계획</p> <p>2.전라북도 종합계획 2012~2020</p> <p>제3장 농어업·농어촌 및 식품산업 현황</p> <p>1.국내외 여건 및 전망</p> <p>2.농식품산업 현황</p> <p>3.전라북도 농어업·농어촌 및 식품산업 현황</p> <p>제4장 전라북도 농어업·농어촌 및 식품산업 발전전략</p> <p>1.접근방법</p> <p>2.비전, 목표 및 추진과제</p>	<p>제1장 계획의 수립개요</p> <p>1.계획의 수립 배경</p> <p>2.계획의 성격 내용</p> <p>3.계획의 수립 경과</p> <p>제2장 관련 계획 검토</p> <p>1.농업·농촌 및 식품산업 발전 계획</p> <p>2. 전라북도 종합계획·발전계획</p> <p>제3장 농업 · 농촌 및 식품산업 현황</p> <p>1.국내외 여건과 전망</p> <p>2.전라북도 현황 진단</p> <p>3.전라북도 농정 평가</p> <p>4.정책수요 설문조사</p> <p>제4장 전라북도 농업 · 농촌 및 식품산업 발전전략</p> <p>1.접근방법과 대응방향</p> <p>2.목표, 전략, 추진과제</p>
<p>&lt;제2편&gt;부문 별 계획</p> <p>1.농업·식품산업</p> <p>2.농촌경제활성화</p> <p>3.농촌지역개발</p> <p>4.살의 질 향상</p> <p>5.지역역량강화 및 농정 거버넌스 구축</p>	<p>제5장 전라북도 농정과제 실천 계획</p> <p>1.농어촌활력화</p> <p>2.농어업경쟁력 강화</p> <p>3.농어촌 삶의 질 향상</p> <p>4.글로벌 농생명산업 육성</p>	<p>제5장 전라북도 농정과제 실천 전략</p> <p>1.보람찾는 농민</p> <p>2.제값받는 농업</p> <p>3.스마트 농생명산업</p> <p>4.사람찾는 농산어촌</p>
<p>&lt;제3편&gt;실행 및 관리 계획</p> <p>1.투자 및 자원조달 계획</p> <p>2.관리 및 운영계획</p>	<p>제6장 전라북도 농어업·농어촌 미래상 및 투자계획</p> <p>1.전라북도 농어업·농어촌 미래상</p> <p>2.재정확보 및 투자계획</p>	<p>제6장 재정확보와 투자계획</p> <p>1.재정확보 방안</p> <p>2.투자·재원 계획</p> <p>3.평가·환류 계획</p>



## [2] 비전, 목표, 전략 비교

- 제1기 계획과 제2기 계획의 일관성이 미흡함
- 비전, 목표, 전략 설정은 농발계획의 최상위 가치이므로, 계획의 연속성 측면에서 일관성이 매우 중요함.

<표 3-7> 전라북도 제1기와 제2기 농발계획 비전, 목표, 전략 비교

구분	제1기 농발계획	제2기 농발계획
비전	동북아 농생명 수도, 활력있는 전북 농어촌	보람찾는 농민, 제값받는 농업, 스마트 농생명 산업, 사람찾는 농산어촌
목표 ↳ 지표 ↳ 전략 ↳ 과제	농어촌활력화 ↳ 2대 지표(중산층농가비율. 등) ↳ 5대 전략(6차산업화 등) ↳ 20대 과제(6차산업화지구육성 등) (*단위사업: 50개)	보람찾는 농민 ↳ 5대 지표(재해보험가입율 등) ↳ 7대 전략(수요자중심농정 등) ↳ 41대 과제(삼락농정위원회운영 등) (*과제=단위사업)
	지역농어업 경쟁력 강화 ↳ 2대 지표(부가가치증대. 등) ↳ 5대 전략(안전농어업육성 등) ↳ 20대 과제(친환경축산 등) (*단위사업: 77개)	제값받는 농업 ↳ 5대 지표(광역브랜드매출액 등) ↳ 6대 전략(산지유통체계구축 등) ↳ 37대 과제(통합마케팅조직육성 등) (*과제=단위사업)
	농어촌 삶의 질 향상 ↳ 2대 지표(농촌인구비율 등) ↳ 5대 전략(생활체감형복지 등) ↳ 19대 과제(중심지활성화 등) (*단위사업: 62개)	사람찾는 농산어촌 ↳ 8대 지표(체험마을수 등) ↳ 9대 전략(전북생생마을조성 등) ↳ 28대 과제(마을만들기활성화 등) (*과제=단위사업)
	글로벌 농생명산업 육성 ↳ 2대 지표(농식품수출액 등) ↳ 5대 전략(농생명허브구축 등) ↳ 18대 과제(바이오활성화 등) (*단위사업: 47개)	스마트 농생명산업 ↳ 3대 지표(유용미생물구축은행 등) ↳ 6대 전략(농생명밸리조성 등) ↳ 28대 과제(복합푸드랜드건립 등) (*과제=단위사업)
도출 과정	-상위계획 분석 -국내외 여건 분석 -전라북도 현황 분석	-상위계획분석 -국내외 여건 분석 -전라북도 현황 분석 -정책수요 설문조사

- 비전, 목표, 전략이 상이하게 변화할 경우에는 변화의 이유에 대한 타당성이 충분히 제시되어야 하지만, 전라북도 제2기 농발계획의 경우 상황변화나 제1기의 전략이나 목표에 대한 명확한 평가 없이 제2기의 비전, 목표, 전략이 제1기와는 매우 상이하게 변경됨

- 지자체장 변경으로 지자체장 공약사항을 중심으로 비전과 목표가 설정된 측면이 강함
- 제1기와 2기 계획은 위계구조 측면에서는 유사성을 유지함
  - 제1기와 2기 모두 ‘비전 → 목표 → 전략 → 과제’의 위계체계를 동일하게 가지고 있음
- 그리고 4대 부문별 핵심목표별 관련 지표도 제1기와 2기 모두 제시하고 있음
  - 다만, 제1기의 경우 ‘과제 → 단위사업’의 체계를 가지고 있으나, 제2기의 경우는 과제가 단위사업이 되는 체계를 가지고 있음

### [3] 투자계획 비교

- 제1기와 2기의 투자계획의 일관성도 미흡함
  - 제1기 투자액이 제2기에 비해 40%이상 많아, 제1기의 투자액이 과다 책정되었거나, 제2기에서 생략된 투자사업이 다수 존재할 가능성이 높음
- 부문별 투자액의 경우도 투자 구성비 측면에서 매우 상이한 차이를 나타냄
  - 제1기의 경우 농어업 분야에 40.3%를 투자하였으나, 제2기는 22.4%를 투자하고 있음

<표 3-8> 전라북도 제1기와 제2기 농발계획 투자계획 비교

구분		1기 농발계획	2기 농발계획
투자 총액		10,082,411백만원	6,839,354백만원
전략별 (부문별) 투자액		농어촌활력화 ↳ 1,576,970백만원 ↳ 구성비: 15.6%	보람찾는 농민 ↳ 2,445,166 ↳ 구성비: 35.8%
		지역농어업 경쟁력 강화 ↳ 4,059,026 ↳ 구성비: 40.3%	제값받는 농업 ↳ 1,530,825 ↳ 구성비: 22.4%
		농어촌 삶의 질 향상 ↳ 1,387,454 ↳ 구성비: 13.8%	사람찾는 농산어촌 ↳ 1,619,024 ↳ 구성비: 23.7%
		글로벌 농생명산업 육성 ↳ 3,058,870 ↳ 구성비: 30.3%	스마트 농생명산업 ↳ 1,244,339 ↳ 구성비: 18.2%
재정 관리 방안	재정현황분석	없음	없음
	투자가용재원 추산	없음	없음
	투자우선순위판단	없음	없음
	재정확보전략	있음(개요정도만 제시)	있음(개요정도만 제시)
	파급효과분석	없음	없음

## 6) 지역 농발계획에 대한 전라북도 담당자들의 의견 조사

### [1] 지역 농발계획의 의미, 실효성

#### ① 지역 농정방향 수립과 사업추진 관련 위상

- 농발계획은 법정으로 작성된 것이므로, 농발계획은 개별사업 추진할 때 근거 자료로 활용되고 있음.
  - 농업 부문 개별사업이 농발계획에 부합되어야 하는 측면이 있음. 농발계획에 부합되지 않을 경우 패널티를 주기도 함.
- 농발계획은 전체 방향을 설정해주는 총론 성격으로 전체 방향을 참조하기 위한 중장기계획으로서의 농발계획은 필요함
  - 원칙적으로 농발계획은 필요한 사업임. 전라북도 농정에 관한 중장기계획은 반드시 필요함. 다만 실행단계에서 농발계획대로 추진되지 않을 수도 있으며, 14개 시군의 경우 그 차이는 더 클 테지만, 전체 방향을 참조하는 차원에서 농발계획은 의미가 있음.
  - 농발계획서 상의 내용은 총론과 개별사업으로 구성되어 있음. 제2기의 경우 삼락농정에 맞춰 계획서 구조를 짜기는 했으나, 농발계획 자체의 실효성은 높지 않음. 특히 총론과 개별사업의 연계성을 고민할 필요가 있음. 현재 개별사업을 묶고, 총론을 작성하는 형태로 진행되고 있지만 총론이 먼저 나온 후에 그에 부합된 개별사업을 고민하는 것이 시스템적으로 바람직한 프로세스임.
  - 농발계획은 농업부문 부서의 개별사업을 취합해서 조직화한 정도의 이상의 의미는 없음. 농발계획은 조각으로 되어 있는 세부사업을 모아 하나로 집약해 놓은 정책이라는 인식이 강함. 전라북도의 세부 실행 정책들이 농발계획서에 녹아들어 있다는 생각은 약함.
  - 농발계획은 목표를 수립하고 방향을 설정해주는 정도의 가이드라인으로 인식. 농식품 전체 세부 사업을 모아 리스트업 해준 것이 농발계획이라고 생각됨.
- 농발계획은 전북도 농정 방향 수립 및 세부 사업 조직화 의미를 가짐
  - 농발계획은 전라북도 농정의 비전, 방향, 목표를 담은 총론격의 상위개념을 지닌 보고서로서, 도의 농정 부문에 대한 중장기 목표와 방향을 파악하는 데 도움이 되는 보고서임. 5개년 계획이 담겨 있기 때문에 큰 틀을 참조할 수 있음.

- 농발계획은 나름대로의 체계를 지닌 보고서임. 전라북도 내부 사업 및 신규 사업을 단순히 나열한 것이 아니라 주제별로 사업을 카테고리화하고 그룹핑하여 수많은 사업을 조직화한 상향식 보고서로서의 의미가 있음.
- 법정계획으로서의 방향 및 목표를 나타내는 최상위계획으로서의 의미와 필요성을 지니고 있으며, 물론 사업실행과정에서 농발계획과는 다르게 움직인다 해도 농발계획의 의미가 없는 것은 아님. 농발계획은 방향수립 성격을 지닌 보고서이므로, 반드시 이대로 실행해야 한다는 강제력을 떨 수는 없음.
- 농발계획은 지자체 농정에 대한 체계적인 계획 수립 및 데이터 산출의 계기 역할도 함
  - 농발계획을 통해 그 동안 시·군에서 주먹구구식으로 세웠던 농정 계획을 체계적인 틀을 잡게 해 줬다는 부분에 대해 관련 공무원들이 충분히 공감하고 있음.
  - 농발계획 수립 과정에서 투입 대비 실적 등을 산출함. 품목별 육성 목표, 평당 소득, 자체예산 투입 효과 등을 분석함. (1기에서는 시설지원 규모를 0.7ha로 제한했으나, 점점 경영비 증가로 농가 소득이 하락하면서 지원 면적을 2ha로 늘림)
  - 농업 부문 담당자들은 자기 부서 자료를 만드는 과정에서 계획서 작업에 참여하였고, 작성 단계에서 2~3년 안에 추진해야 할 향후 계획 등을 담았기 때문에 담당 부서는 농발계획을 활용할 수밖에 없음.
- 농발계획에 의거해 현장에 얼마나 반영이 되었는지, 투입이 되었는지를 평가할 필요가 있음. 다만, 농식품부는 실효성 있는 농발계획이 되도록 적극 노력해야 함. 지자체 의견을 들으면서 피드백을 받는 것은 바람직한 방법이라고 생각됨. 다만 시·군 특성을 반영할 수 있는 방법을 강화해야 함.

## ② 지역 농발계획의 실효성 및 활용여부

- 농발계획은 부서의 사업을 단순 취합한 자료정도로 인식되고 있어, 농발계획이 사업지침서로 작동되기는 어려운 실정임
  - 농발계획은 지자체 및 각 부서 담당자로부터 자료를 취합하여 파트별로 조직화해 내용을 엮은 것으로, 농업 부문 담당자는 농발계획의 비전이나 추진체계, 자기 부서의 내용 정도만을 검토하는 정도일 것임. 농발계획에 담긴 큰 산과 물줄기 등을 심도 있게 파악하거나 전체내용을 꼼꼼이 숙지하지는 못함.

- 엄밀히 말해 농발계획은 도 부서 자료를 취합하여 만든 도의 자료인 셈임. 세부 사업의 경우 부서 담당자들이 제일 잘 아는 자료이기 때문에 이것을 도의 지침서로 삼는다는 것은 모순되는 부분이 있음
- 농발계획에 대한 지자체장과 부서장의 관심도가 낮아 담당자들이 사업 추진에 활용하는 정도가 상대적으로 떨어짐
- 농업 관련 부서에서는 지역 농발계획을 법정계획 정도로 인식할 뿐 관심과 실행의지는 높지 않은 실정임.
- 농발계획서를 꼼꼼하게 숙지하고 있는 실과장은 많지 않을 것임. 물론 아예 의지가 없는 것은 아니지만 농발계획서 자체가 너무 방대하여 세부사업을 농발계획에 맞춰 심도 있게 적용시키기란 쉽지 않음.
- 농식품, 수출 등 다른 부문 사업계획서도 아주 다양하고 복잡하며, 그리고 시·군 종합 발전계획, 국토종합계획 등 다양한 계획서를 숙지하는 것만으로도 힘겨운 실정이므로 시종, 국중에 대해서는 관심이 있는 편이나 이에 비해 농발계획에 대해서는 관심도가 상대적으로 낮음. 전체 부서에 대대적으로 보고·공유하고, 도지사에게 보고하는 등의 프로세스를 갖추고 있지는 않음.

### ③ 지역 농발계획의 구조적 한계

- 행정체계의 구조적 한계로 농발계획의 실행력을 높이는 데는 한계가 있음. 전라북도의 경우 농발계획의 실행력을 높이는 데 두가지 정도의 구조적 한계가 있음.
- 첫째, 도 예산의 80%를 국비에 의존하고 있고, 국가의 정책방향에 따라 전라북도 예산구조도 바뀌는 구조임. 전라북도만의 비전을 그리고 이를 농발계획에 담아 올곧게 추진하기 위해서는 도의 재정이 튼튼해야 함.
- 경상도나 경기도처럼 재정자립도가 높은 지자체는 자체적인 계획을 수립하여 지속적으로 끌고 갈 수 있지만 전라북도는 그때 그때 국비를 확보하기 위해 국가정책에 부합된 신규 사업을 발굴하지 않으면 안 되는 상황임.
- 신사업을 발굴할 경우 이것이 농발계획에 의거한지, 아닌지를 크게 따질 수 없음. 대개 국가예산을 유치하기 위한 과정에서 2~3년을 단위로 세부 신규 사업이 발굴됨. 전라

- 북도는 국비에 의존하여 정책을 추진하므로 국가예산 유치를 위해 신규 사업을 계속 발굴하는 구조에 처해 있음. 그렇다 하더라도 신규 사업 비율은 20~30% 정도로 큰 비율을 차지하고 있지는 않음.
- 국비를 유치하기 위해 추진한 정책이 농발계획과 관련된 것일 수도 있고, 그렇지 않은 것일 수도 있음. 하지만 신규 사업이든, 국가정책사업이든 대부분 사업이 농발계획과 아주 무관한 것은 없다고 판단됨. 사업명만 다를 뿐 그 내용은 농발계획과 유사한 것들이 많음.
  - 둘째, 단체장의 농정방향 변화에 민감하게 대처할 수밖에 없음. 단체장이 어떤 분야에 방점을 찍느냐에 따라 전라북도 농정 방향이 달라질 수 있음. 예를 들어 과거 단체장은 A 사업에 방점을 찍고 추진을 하였으나, 이후 다른 단체장은 B 사업에 방점을 찍을 경우 도 농정 흐름이 바뀔 수밖에 없음.
  - ‘농발에 의거하여 A사업대로 가야한다’고 직언을 하기란 쉽지 않음. 이러한 역할을 농업인단체에서 할 수 있겠지만 농업인단체도 한 목소리를 내는 경우가 드물어 쉽지 않을 것임.
  - 중장기계획 수립 및 실천에서의 도의 구조적 한계가 있음. 전라북도 입장에서 1년 계획을 수립하는 것도 버거운 실정임. 이런 상황에서 중장기계획 정책의 필요성, 현실성을 체감하지 못함.
  - 농식품부와 전라북도가 계획을 수립하는 프로세스 및 시스템이 다름. 농식품부는 개별 사업마다 체계적인 계획을 수립하고, 미래 고민을 담은 계획서를 작성해야 함. 기재부를 설득하여 예산을 만들어야 한다는 절박감이 있음. 그러므로 자체 사업마다 계획서를 수립하고 내부 자료를 체계적으로 만들어 놓음.
  - 그러나, 전라북도는 미래비전을 담은 자체계획을 수립하기보다는 농식품부 계획을 침착하는 수준에 그침. 전라북도는 중앙부처의 사업을 관리하는 데 급급한 실정임. 현재 계획 시스템 안에서 전라북도만의 개별사업을 카테고리화하여 별도로 진행하는데 한계가 큼.
  - 물론 삼락농정이나 수출 부문에서 전북만의 그림을 그릴 수는 있겠으나 계획서 수립에 대한 담당자들의 숙련도는 높은 편이 아님. 시종도 대부분 용역컨설팅회사에 의뢰함. 지역 스스로 자기 지역의 농어업 발전의 그림을 주도적이고 체계적으로 그리지 못함.

- 농업부문 사업이 전라북도의 내생적 발전을 추동해야 하지만, 현실은 국비를 따오기에 급급한 상태임. 이마저도 따올 수 있는 국비의 예산시스템은 크지 않음.
- 농업 부문의 전라북도의 직접 사업은 거의 없음. 이것이 전라북도 농발계획의 내재적 한계이기도 함. 실제 도 농발계획 보다는 시·군 농발계획이 더 중요할 것임.
- 지방의 자율성을 강화하기 위한 농업·농촌분야 이양사업들이 본연의 취지와는 다르게 중앙차원의 통제가 여전히 작동하고 있음. 이에 따라 지역 특성을 고려한 자율적인 계획수립이 어려움
- 지방이양사업이 증가하는 추세이지만, 농촌중심지, 기초생활거점, 신활력플러스 등 단위가 큰 사업은 지방이양을 하지 않음. 현재 군특회계의 농촌자원복합화 사업은 지방이양이 된 상태임.
- 지방이양사업 본연의 의미는 지방에서 모든 자율권을 행사하는 것임. 지방이양사업이 제대로 수행되기 위해서는 예산수립 단계부터 작업이 필요하지만 현재는 이런 방식으로 작동되지 않고 있음. 지방이양사업이라 하더라도 중앙의 계획에서 크게 벗어나지 않고 실행 과정에서 일부만 바뀌는 정도임.
- 지방이양을 제대로 이행하기 위해서는 농발계획에 의거하여 이를 실행할 수 있는 시스템이 갖춰진 상태라야 하는데, 부서 및 담당자들의 학습력, 숙련도가 미흡한 상태에서 지방이양이 되므로 짬짬이 사업으로 전락할 우려가 큼.
- 지방이양사업에 대한 국비는 증가하지만 농촌자원복합화 사업 부문 예산은 줄어들고 있는 실정임.

#### ④ 지역 농발계획의 실효성 향상 방안

- 지역 농발계획의 실효성 확보를 위한 농식품부 차원의 구속력 강화는 지역 차원에서 수용하기가 용이하지 않음
- 각 부서마다 사업을 실행할 때 농발계획에 의거한지, 아닌지를 따질 필요가 있을 경우에는 농발계획을 참조할 것임. 그러나 굳이 그럴 필요가 없을 경우에는 참조하지 않을 수도 있음.
- 농발계획의 구속력을 높인다는 것은 다른 한편으로는 신규 사업을 할 수 없는 구조적 상황이 발생할 수 있다는 뜻이기도 함. 중앙부처 차원에서도 이를 강제하기는 쉽지

않을 것임. 실제 중기의 경우에도 법정계획이 존재하고, 실제 예산집행 과정에서 법정 계획대로 실행되고 있지 않음.

- 그러나 농식품부에서 만일 농발계획에 의거하지 않을 경우 예산을 보조하지 않겠다고 할 경우 전라북도에서는 어떻게든 예산을 유치하기 위해 농발계획에 맞추려고 할 것임. 하지만 농발계획의 실행력을 높이기 위해 구속력을 강화한다는 것은 현실에서는 바람직하지 않을 수도 있음.
- 법정계획으로서의 농발계획은 방향을 제시하는 데 의미가 있으므로 구속력을 높이는 것은 적절하지 않다고 봄. 농식품부 입장에서 농발계획의 구속력을 강제할 수는 없을 것임. 농식품부도 농발계획의 구속력을 높일 경우 사업을 실행하는 데 있어서는 효율적이지 않다고 판단할 것임.
- 군특회계의 경우 농발계획에 들어있을 것임. 이 자체가 구속력의 하나일지 모름. 그러나 이것이 과연 효율적인지 아닌지는 논란의 여지가 존재함.
- 예산 자율성과 예산 수립체계가 개편될 경우 지역 농발계획은 기존 관행, 관성을 벗어나게 하는 기폭제가 될 수 있음
  - 현재 농업부문 사업은 기존 관성에 젖어 진행되고 있는 경우가 다반사임. 농발계획 수립 및 실천이 중요한 이유는 기존 관행이나 관성으로부터 벗어나게 하는 기폭제가 될 수 있음.
  - 예산 관련 부서와 협의하면서 5개년 계획을 수립해 나가는 프로세스가 작동이 된다면 농업 부문 사업의 혁신과 시스템을 안착할 수 있는 계기가 될 것임.
- 지역 농발계획에 대한 공감대 형성이 우선적으로 필요함. 농발계획에 대한 부서의 공감대 형성이 우선되어야 하고, 농발계획의 개선점을 찾는 것은 그 다음 작업임.
  - 그런데 현재는 이 선후관계가 바뀐 상태에서 진행되고 있음. 부서 차원에서 농발계획의 필요성을 공감한 이후에 농발계획을 수립하고, 농발계획 평가도 추진해야 할 것임.
- 농발계획의 실효성을 높이기 위한 제도적 장치를 도입하면 사업 실행에서 담당자의 관심과 의지 높아질 수 있음. 농업 부문 담당자 입장에서 농발계획이 전혀 무의미한 계획은 아님. 어쨌든 현재 농발계획은 개별사업을 추진하는 데 근거 자료로 활용되고 있음.
  - 개별 사업이 농발계획에 의거하여 진행되도록 하는 것을 강제한다면 각 부서는 농발계획 수립을 준비할 때 제1기와 2기 농발계획을 모니터링 하면서 관심을 갖고 제3기



계획을 수립할 것임. 제3기 계획을 세우는 단계에서 모니터링 및 평가를 시도하는 방안을 도입할 수 있음.

- 농업 부문 기존 사업은 관성에 젖어 관행적으로 해 오던 사업이 많음. 예산 집행에서의 농발계획의 구속력을 높이려면 예산부서로부터 자율성을 확보하여 사업 하나하나를 분석하면서 통폐합 수준의 작업까지 시도해야 하는데 이런 권한을 가진 직원도 없을 뿐만 아니라 현실적으로 불가능함.
- 농발계획의 강제력, 구속력을 높이는 것이 오히려 사업 실행에 발목을 잡을 수 있으므로 이 부문에 대해서는 진지한 고민이 필요함.
- 농발계획의 실행력 높이기 위한 행정 과정과 제도 도입이 필요함
  - 원론적으로 농발계획의 실행력을 높이기 위해서는 농정거버넌스 체계 안에서 사업우선 순위를 결정하고, 신규 사업을 논의하면서, 이 안에서 도출된 결과물을 지사에 보고하고, 이를 현장에 반영하도록 해야 할 것임.

## ⑤ 지역 농발계획의 비전, 전략, 목표

- 행정체계 내에서는 체계적 비전, 전략, 목표 수립에 한계가 있음. 전라북도 행정에서 농발계획을 수립한다는 것은 쉽지 않음. 대부분 담당자들은 순환근무 제도 안에서 부서를 바꾸므로 농업 부문 업무의 지속성을 담보할 수 없음.
- 부서별로 자체사업을 취합할 수는 있겠으나 전북 농정의 큰 그림을 그리고 총론을 수립하기는 어렵고, 현행대로 전북연구원에 위탁하여 농발계획을 수립하는 게 가장 현실적인 상황임.
- 농발계획 외 다수의 관련계획이 수립되고 있으며, 이들 계획의 일부 내용이 농발계획에 반영됨. 즉, 농발계획이 최고 지침서로 하위 관련 계획 수립에 작동할 수 없는 근본적 한계가 있음
  - 제2기 농발계획 준비 과정에서 농식품부는 기존 법정계획들의 내용을 담으라고 지시함. 그래서 과업기간을 연장함. 원예산업발전계획, 푸드플랜 계획 등의 내용이 농발계획에 담김.
  - 농식품부에서 분야별로 세우라는 계획서가 또 존재함. 농발계획 외에 또 각 과에서 별도로 필요에 의해 계획을 수립하기도 함. 농촌활력과에서는 농촌관광, 귀농귀촌 등 자체 필요에 의해 만든 계획서도 많음. 지자체 스스로 방향을 잡으려고 계획서 용역을 주기도 함.

- 지역 농발계획은 세부실행계획의 내용까지는 담을 수 없음. 각 부서 사업들을 취합해 구조화한 정도이므로 실제 세부사업을 추진하는데 구체적인 지침이나 내용이 들어있지 않으므로 실행단계에 도움이 될 수 있는 계획이 필요함.

○ 모든 계획서는 나름대로 의미와 필요성을 지니고 있음

- 농업 부문에는 매우 다양한 계획서가 존재함. 전라북도 전체의 큰 그림을 담은 『2050 미래비전』, 농발계획처럼 법정계획에 의거하여 만든 계획서, 전라북도 조례에 의거하여 만든 계획서, 자체 부서에서 사업을 더 잘 진행하기 위해 만든 자체 내부계획서 등 다양한 계획이 있음. 이 계획서들은 저마다 필요에 의해 만들어진 것이므로 어느 것은 불필요한 계획서라고 단정 지을 수 없음. 계획서들이 불필요하게 아주 많다는 생각은 들지 않음.

○ 지역 농발계획과는 별도의 자체 부서의 상위계획 및 내부계획 필요

- 농발계획은 장기적인 방향을 설정해주는 차원의 의미를 지님. 현 한국 농정의 배경 및 전반적 통계 상황을 확인할 수는 있겠지만, 농발계획이 세부사업을 수행하는 데 적용 가능한 내용을 담고 있지는 않음.
- 식품산업과의 경우 그 실효성을 따질 때 정부의 5개년 상위계획서가 더 도움이 됨. 이 계획서는 예산중심으로 사업이 수록되어 있으므로 상위계획에 부합해 예산을 유치해야 하는 입장에서 지역 농발계획보다는 농식품부 관련부서의 부문별 상위계획서에 더 의존할 수밖에 없음. 즉 도의 사업을 수립할 때는 직접 관련이 있는 중앙 부처의 계획서를 참조하게 됨.
- 농발계획서는 각 부서의 사업이 광범위한 수준에서 실려 있으므로, 부문별 관련 부서의 사업계획서가 더 구체적이라고 판단되어 이를 지침서로 활용함. 예를 들어 친환경 분야는 지역 농발계획과는 별도로 친환경농업 육성 5개년 계획서가 있는데, 이 계획서를 토대로 전라북도는 현재 추진하고 있는 사업뿐만 아니라 향후 전북의 친환경농정을 어떻게 구상할지 고민하게 됨.
- 농발계획이 전라북도 부서 사업의 50%를 담고 있다면 자체 부서의 계획서는 100%를 담고 있다고 생각됨. 다시 말해 농발계획보다는 부서 내 자체 계획서의 실효성이 더 큰 게 사실임. 부서 입장에서는 자체 세부사업을 실행하기 위해 보다 자세한 별도의 세부 실행계획서가 필요함.
- 농발계획이든, 관련 부서의 상위계획서든 5개년 계획이라 하더라도 농업환경은 급격하게 변화하고 있고, 뜻하지 않은 새로운 상황이 발생하므로, 이러한 변화의 흐름에

맞춰 사업을 수행할 수밖에 없음. 5개년을 계획했다라도 2~3년 후에는 새로운 환경 및 수요에 부응하는 새로운 사업을 논의해야 함.

## ⑥ 지역 농발계획 성과지표의 적절성

- 계량화된 평가지표의 한계로 적절한 성과지표 설정이 어려움. 농식품부의 지역 농발계획 수립 지침은 대부분 정량적 내용을 예시하고 있으나, 실제 현장에서 이를 파악하려면 어려운 실정임.
- 농업부문 사업개수를 카운트하기란 쉽지 않음. 세부 사업을 어떻게 분류하느냐에 따라 수치가 크게 달라짐. 그래서 지방 의회에 보고할 때는 사업개수보다 총액으로 설명하고 있는 실정임.
- 농발계획에 의거하여 사업을 실행했다 하더라도 평가가 어려움. 왜냐하면 지표 설정을 어떻게 하느냐에 따라 평가 결과가 상반되게 산출될 수 있는 문제가 있음.
- 예를 들어 소득 지표로 할 것인지, 만족도 지표로 할 것인지에 따라 결과가 다를 것임. 농가소득이 3000만원대에서 4000만원대로 올랐다고 하면 정책을 성공적으로 추진했다고 판단할 수 있는가. 삼락농정위 운영을 잘 했는데도 불구하고 농가소득이 낮아졌고 그 원인이 축산농가의 소득감소 때문이라고 한다면 이를 어떻게 평가할 것인가. 친환경 인증 정책 예산은 증가했는데, 정작 친환경인증 농가수가 감소하였다면 이는 실패한 정책으로 판단할 수 있는가 등의 문제가 제기될 수 있음
- 기존 관행대로 추진하고 있는 계속사업에 대해 대대적인 평가를 하여 사업을 획기적으로 혁신하려고 한다면, 나름대로의 객관적이고 계량화 가능한 평가지표가 필요할 것임. 하지만 계량화된 평가지표만을 적용시키는 것은 한계가 있음. 이 한계를 극복하기 위해서는 정성적 평가방법의 도입이 필요하다고 판단됨.
- 물론 농업 부문 사업 가운데에서도 지표화, 정량화가 가능한 사업이 분명 존재하므로 이런 사업에 대해서는 계량화된 평가지표를 적용시킬 수 있겠으나 그렇지 않은 사업이 더 많으므로 정성적 평가지표 발굴이 필요함.
- 계량화된 평가지표를 획일적으로 적용하기에는 사업특성과 사업평가 기관의 강조점이 상이하여 큰 어려움이 있음. 각 부서에서는 개별사업 자체만으로 평가 작업을 실시하기가 쉽지 않음. 그런데 5년 단위 농발계획에 부합된 지표 까지 적용시키는 것은 무리임.

- 특히 중앙단위 차원의 평가지표도 제각각인 경우가 있어 어떤 지표에 맞춰야 할지 난감한 상황이 벌어지기도 함. 예를 들어 향토산업, 지역전략산업의 경우 세 곳의 평가를 받았는데 세 곳의 지표가 다 달랐음. 어느 지표에 맞춰야 할지 매우 난감함.
- 농촌자원복합화사업을 진행할 때 정량지표 설정 및 평가가 매우 어려웠으며, 허수도 적지 않을 것으로 판단됨. 결국 평가를 위한 지표 설정은 지양해야 함. 특히, 농발계획에 대한 학습이 안 되어 있는 상태에서 평가 지표를 만든다는 한계가 큼.
- 농발계획 제1기, 2기를 평가할 때도 평가를 위한 지표를 수립하는 것은 지양되었으면 함. 담당 직원 입장에서는 무의미한 새로운 일거리 부담이 생길 수도 있음.
- 농식품부는 기재부를 설득하기 위해 시스템적인 평가지표를 확실하게 구축해 놓고 있음. 그러나 전라북도 차원에서는 시스템이 구축이 되지 않은 상태인데, 정량지표를 개발하고 이를 강제화하는 것은 무리임.
- 물론 농발계획 사업 가운데 정량화 가능한 사업도 분명히 있음. 이런 사업의 경우는 정량화 지표를 적용시키면 좋을 것임. 그렇다 하더라도 소득이나 매출액 등을 정확히 파악하는 것은 쉽지 않기 때문에 이 부분의 정량화는 정교한 고민이 필요함.
- 전라북도는 연차보고서를 통해 사업성과를 평가하고 있음. 그러나 농발계획의 성과지표 체계를 활용하고 있지는 않음. 사후적으로 농발계획과 연차보고서를 비교하여 농발계획의 성과지표를 파악할 수는 있음.
- 전라북도는 매년 농업 부문 연차보고서를 작성하고 있음. 보고서를 작성하면서 각 부서의 자료를 취합하여 이를 조직화하고 나름대로 실적 및 평가와 관련한 내용을 수록하고 있음.
- 농발계획서와 연차보고서를 크로스체킹 하면서 목표 대비 실적을 산출할 수 있음. 연차보고서에는 이미 양적 실적이 수록되어 있기 때문에 모니터링이 가능함. 담당 부서 직원들은 연차별 목표 및 실적 자료를 갖고 있으므로 작업을 시도한다면 가능할 것임.
- 다만 보고서를 작성하는 데 농발계획서 상의 지표를 적용하기에는 무리가 있음. 특히 연차보고서에는 목표 대비 실적에 관한 내용을 담기가 쉽지 않음. 특히 연차보고서는 의회 및 대중들에게 배포되는 자료이기 때문에 목표 대비 실적에 관한 내용을 담을 때는 조심스러울 수밖에 없음.
- 연차보고서와 농발계획서 상의 차이 및 변화를 분석하기는 어려움. 전라북도에서는 각 부서에서 연도별 실적을 그때 그때 산출하므로 자료를 확보해 놓고 있고, 이걸 매년 연차보고서에 담을 수 있음.

- 연차보고서 내용 일부가 농발계획에 포함될 수도, 그렇지 않을 수도 있음. 그러나 연차보고서와 농발계획서 상의 차이나 변화를 분석하여 사용하기는 매우 어려움.

## ⑦ 지역 농발계획의 추진체계와 재정

- 전라북도는 제1기와 2기 모두 나름대로의 추진체계 구축하여 진행함. 제1기 농발계획의 경우 신규사업개발 위주로 부서를 조직화하여 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 신규 사업을 발굴하고자 하였음. 제2기 농발계획의 경우 실무자 중심의 부서별 TF를 만들어 진행을 함. 농정심의위와 삼락농정위 9개 분과 의견 수렴 및 설문조사 등을 진행하면서 이 과정에서 농민단체 등이 의견을 제시함.
- 별도로 의회의 의견수렴을 거치거나 도지사 보고를 하거나 하지는 않음. 그리고 실과장 단위의 그룹별 회의 구조는 만들지 않음. 다만 전라북도 실과장의 경우 삼락농정 분과위에 참여하면서 농발계획에 대한 정보를 습득함.
- 엄격한 자체 심의과정은 거치지 않더라도 나름대로의 체계 갖춰 진행함
  - 농발계획이 도시계획 부문과 같이 엄격한 심의를 거치지는 않더라도 나름대로의 절차와 체계를 밟아 진행함.
- 농발 예산과 기획실 집행 예산의 차이는 크지 않음. 각 업무 담당자는 기존에 해 오던 사업의 예산 규모에서 계획을 수립하기 때문에 예산 범위가 크게 바뀌지는 않음.
- 농정 예산의 대부분은 기존 사업비, 전라북도만의 획기적 예산 수립 한계
  - 전라북도의 농정예산은 대략 1조로 파악됨. 군특의 경우 농업 부문 예산을 800억으로 추산하고, 순수 도비를 포함한다면 농업 부문 전북도 재량사업비는 1000억 정도 될 것임.
  - 그러나 부서별로 예산이 나뉘져 있음. 부서별 형평성에 맞춰 예산을 집행해야 함. 그 안에서 어쩔 수 없이 실행해야 할 계속사업이 상당히 많음. 이런저런 사업들을 모두 빼면 실제 전라북도에서 의지를 갖고 자체적인 신규 사업을 발굴할 수 있는 예산은 연간 50억도 되지 않음.
  - 다시 말해 전북도의 재량사업비가 1000억이라 하더라도 95%는 관행적으로 추진되고 있는 기존 사업이 대부분이고, 전라북도만의 정책적, 이슈적 사업을 자유롭게 추진할 수

있는 예산범위는 5%밖에 되지 않음. 이번 농민수당 정책이 그 한 예임. 전라북도 예산 시스템 안에서 농민수당은 매우 획기적인 사업이 아닐 수 없음. 전라북도가 야심차게 의지를 갖고 추진하려 해도 예산시스템이 뒷받침되어 있지 않음.

- 기존 95%의 예산 구조를 무시하고 자율적으로 사업을 추진하는 구조를 만든다는 것은 매우 어려움. 예를 들어 도지사가 핸들링할 수 있는 사업 개수는 170개 정도 됨. 그런데 도지사가 5개년 농발계획 실행력을 높이기 위해 의지를 갖고 기존 사업을 과감하게 없애는 일몰제를 추진하기는 쉽지 않음.

- 삼락농정분과위에서 불필요한 사업을 리스트업하는 논의를 시도하긴 하였으나 결론은 0개로 나옴. 각 분과마다 필요한 사업은 많지만 폐기할 사업은 하나도 없었음. 전라북도 내에서 일몰제를 실천할 역량도, 의지도 높지 않고, 외부 연구용역을 준다 하더라도 어려운 과제가 될 것임.

- 물론 이에 대해 전혀 노력을 하지 않은 것은 아님. 하지만 도의 의지만으로 성공할 수는 없음. 예를 들어 친환경농업 부문의 경우 친환경농산물 소비시장 확대가 함께 이루어져야 함. 현재 친환경농산물 소비시장은 매우 허약하고 쉽게 무너지는 구조임. 이런 구조에서 전라북도 의지만으로 혁신을 바랄 수는 없음. 전라북도와 유통시장 양측의 노력이 동시에 필요함.

- 농발계획의 수립과 사업 추진의 실효성을 높이기 위해서는 농발계획 수립 체계 구축 필요

- 전라북도 단위에서는 농식품부와 같은 역할이 필요함. 예를 들어 직불제의 경우 국가, 도, 시·군 단위에서 흩어져 추진되고 있는데 이를 효율적으로 통폐합할 필요가 있음.

- 전라북도는 농업부문 사업에 관한 실효성 있는 농발계획을 수립해야 하며, 이를 위해서는 도의 산하기관이나 출연기관과 연계하여 논의구조를 확장할 필요가 있음.

- 농발계획서 수립 위한 시스템 필요

- 농발계획서 작성 자체가 중요한 것이 아님. 제대로 된 농발계획서 수립을 위해 시스템을 안착시키는 것이 더 중요함. 즉, 삼락농정, 친환경, 직불제, 식품, 축산 등이 서로 시스템 적으로 묶여 작동이 된 상태에서 농발계획을 수립해야 함.

- 예산과 연계한 계획수립 체계 구축 필요

- 예산 관련 부서와 협의하면서 5개년 계획을 수립해 나가는 프로세스가 작동이 된다면 농업 부문 사업의 혁신과 시스템을 안착할 수 있는 계기가 될 것임.

## 2. 기초지자체 지역 농발계획 실태분석

### 1) 논산시 사례분석

#### [1] 제1기 농발계획의 구성과 내용

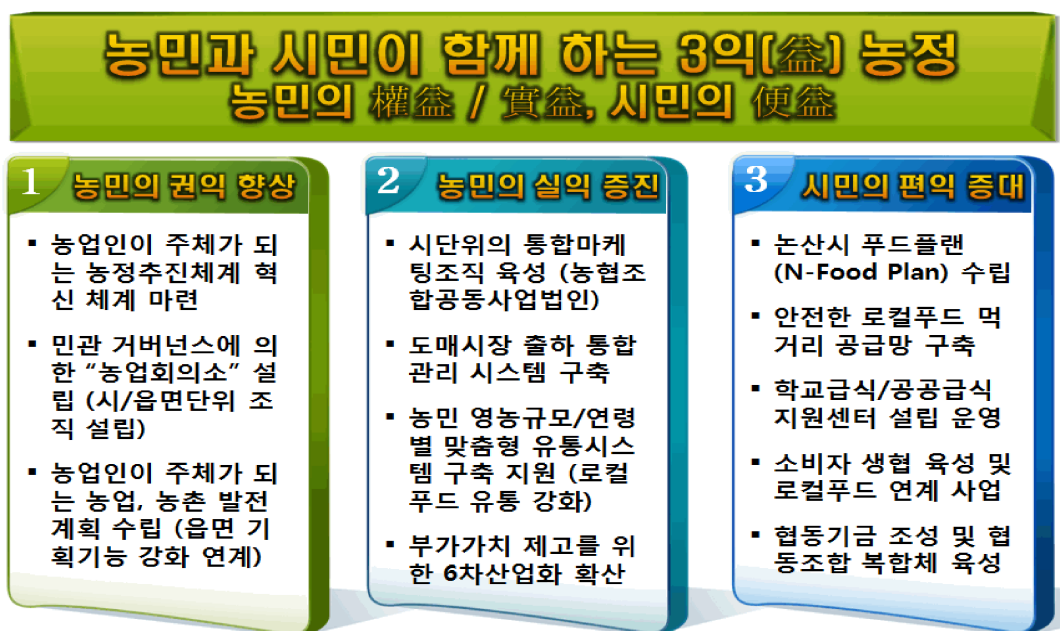
- 제1기 농발계획은 농업·농촌의 환경변화, 논산시 현황, 비전과 전략, 전략별 추진방안, 품목별 추진방안, 투융자계획 등 총 6부, 19장으로 구성됨
- 농업·농촌 환경변화는 3장으로 구성되어 있으며, 국제 트렌드와 한국 농정의 변화, 소비 및 유통 환경의 변화, 관련 계획들의 검토를 진행함
  - 환경 변화는 국제적 농정 패러다임과 기후변화 대응, FTA확대 효과, 농정기조, 친환경 농업, 농협 경제사업 활성화계획, 협동조합기본법 제정, 소비트렌드, 농산물 유통환경 및 유통정책의 변화 등을 분석함
  - 관련 계획들에 대한 검토는 제4차 국토종합계획의 충청권 발전계획과 충남도 종합계획상의 논산시 발전계획, 농식품부의 쌀산업 5개년 계획, 과수산업발전계획, 축산발전계획, 도시농업발전계획 등을 진행함
- 논산시의 농업·농촌 현황 분석은 자연환경적 특성, 농업·농촌 구조 변화, 농산물 생산·소비 현황, 농업관련 단체와 농산업 기반 현황, 2008~2012년 농업발전계획에 대한 정량·정성 평가, 농정개발 수요 조사를 진행함
  - 자연환경 분석에서 특징적인 점은 충남도의 기후변화 전망보고서를 기초로 316명의 농업인을 대상으로 기후변화에 따른 대비책과 필요한 정책에 대한 설문조사 결과를 제시함
  - 농업·농촌 구조 변화와 농산물 생산·소비 현황 분석에 있어서는 경지면적, 읍·면별 농가수 변화, 작목과 사육두수 변화를 조사 분석하고, 논산시 지역의 작목별 생산액 대비 소비액을 산출하여 지역내 먹거리의 유출입 구조를 분석함
  - 농업관련 단체 현황으로는 공선출하회, 농업법인, 농업인단체, 지역농축협 현황을 제시하고 있으며, 농산업 기반으로는 유통시설, 수출조직, 브랜드, 녹색농촌체험마을 등을 제시하고 있음
  - 2008~2012년까지의 농업발전계획에 대해 농업, 축산 부문으로 나누어 세부사업별로 진행 여부와 사업예산을 분석함. 분석결과 농업 부문에서는 농정추진체계, 딸기산업

육성, 농업인력 육성 정책이 미흡하였으며, 축산 부문에서는 축산물의 안전관리, 유통 활성화에 대한 정책이 미흡한 것으로 제시함.

- 제1기 지역 농발계획(2014~2018)의 농정개발 수요를 파악하기 위해 농업인 316명, 농협 41명, 행정공무원 35명을 대상으로 설문조사를 실시하여 논산시 농정에 대한 평가와 개선과제, 농정추진 방향 등에 대한 조사 결과를 제시함

○ 비전 및 전략 부문은 SWOT 분석을 통해 대응 과제와 방향을 제시하고, 이를 바탕으로 비전과 전략을 제시함

- 비전은 ‘농민과 시민이 함께 하는 3익(益) 농정’으로 설정하고 ①농업인의 권익(權益) 증진 ②농업인의 실익(實益) 증진 ③시민의 편익(便益) 증진을 농정 목표로 제시함. 이를 달성하기 위해 5대 전략과 목표를 제시함



<그림 3-2> 논산시 제1기 지역 농발계획의 비전

- 전략1 : 농업인이 중심이 되는 농정추진체계 개편
  - ▶ 2014년 내로 농업인의 자조적 권익대표조직으로서의 농업회의소 설립 완료
  - ▶ 농업회의소 회원 목표 : 30%(2014년) → 50%(2018년)
- 전략2 : 경쟁력있는 농축산물 생산 및 유통시스템 구축
  - ▶ 비용절감형 농업으로의 전환 : 5%(2014년) → 10%(2018년)



- ▶ 농산물 브랜드마케팅(통합마케팅) 실적 : 300억(2014년) → 500억(2018년)
- 전략 3 : 부가가치 제고형 농업으로의 지속적인 전환
  - ▶ 6차산업화를 통한 농가소득 제고 : 5%(2014년) → 20%(2018년)
  - ▶ 식품기업들의 논산시 농산물 원료 사용률 제고 : 5%(2014년) → 10%(2018년)
- 전략 4 : 논산시민의 안전한 먹거리 체계 구축
  - ▶ 논산시 푸드플랜 조례 제정 : 2015년까지 제정
  - ▶ 논산시 로컬푸드 직매장 : 1개소(2014년) → 4개소(2018년)
  - ▶ 논산시 로컬푸드 농산물 판매비율 : 5%(2014년) → 20%(2018년)
- 전략 5 : 농민과 시민이 함께 하는 협동조합 복합체 육성
  - ▶ 농촌복지형 협동조합복합체 육성 : 2018년까지 1개소
- 전략별 추진방안에서는 5대 전략을 구체화한 현황분석, 세부사업과 연차별 투자 예산을 제시함
- 농정추진체계 개편에서는 ①논산시 농업회의소 운영 ②농정자문단 운영 ③논산시 농업발전 연례 심포지엄 개최 ④민간 전문기관 파견근무제 운영을 세부사업으로 제시함
- 경쟁력있는 농축산물 생산 및 유통시스템 구축에서는 생산과 유통 부문으로 구분하여 세부사업을 제시함.
- 생산시스템 개편에서는 비용절감과 고품질 생산 확대를 위해 ①농작업 환경개선 편이 장비 지원 ②미래대응 혁신센터 설치 ③고령농업인과 귀농인 중심 마을영농 시범사업 ④친환경농자재 공동생산시설 설치지원 ⑤친환경 시설원에 채소단지 육성 사업 ⑥광역 친환경농업단 조성 사업을 제시함.
- 유통시스템 개편에서는 ①산지유통활성화협의회 운영 ②공선출하회조직 육성 지원 ③산지유통시설 개보수 지원 ④대외마케팅 지원 ⑤수출마케팅강화 지원 사업을 제시함
- 부가가치 제고형 농업으로의 전환에서는 ①권역별 거점농민가공센터 설치 ②농민가공 제품 인증시스템 구축 ③두레기업 및 6차산업화 수익모델 시범사업 확대 ④6차산업화 지원센터 설치 ⑤관내 농산물 사용 식품기업 육성을 세부사업으로 제시함
- 논산시민의 안전한 먹거리 체계 구축에서는 ①로컬푸드 직매장 개설 ②농가레스토랑 개설 ③로컬푸드 식자재 도매센터 운영 ④도시농업-지역농업 연계 지원 ⑤착한 소비자 인문학 아카데미 운영을 제시함

- 농민과 시민이 함께하는 협동조합복합체 육성에서는 ①협동조합지원센터 설립 ②농촌형 민관합작 사회적협동조합 설립을 제시함
- 전략사업 이외에 양곡, 원예, 축산에 대한 품목별 현황분석과 더불어 경쟁력 제고 방안을 제시함
- 양곡분야에서는 ①용배수로 기반정비 사업 ②들녘별 경영체 육성 사업 ③기능성 쌀 재배단지 조성 시범사업 ④권역별 DSC 시설 확충 사업 ⑤RPC 미질 관리 모니터링 평가제 ⑥예스민 쌀 GAP 인증 및 이력관리제 도입 ⑦예스민 쌀 파워 브랜드 홍보 사업 ⑧쌀 가공 지역화사업 지원 사업을 제시함
- 원예분야에서는 ①시설원예 품질개선 사업 ②예스민 원예농산물 GAP 인증지원 사업 ③시설과채류 공동육묘장 건립 사업 ④품목별 자율적 인센티브 지원 사업 ⑤외부 전문 현장기술지원단 운영 지원 사업 ⑥ICT 첨단원예단지시설 건립 사업을 제시함
- 축산분야에서는 ①한우 종축개량 사업 ②들녘별 조사료 생산단지 조성 사업 ③지속 가능한 축산시설 현대화 사업 ④친환경적 양돈 액비순환시설 지원 사업 ⑤HACCP/친환경인증 축산업 육성 지원 사업 ⑥동물복지형 친환경축산 모델 농장 지원 사업 ⑦체험형 축산 6차산업화 모델 농장 지원 사업 ⑧로컬푸드형 친환경축산 종합유통타운 조성사업 ⑨축산농가 변화관리 교육지원 사업을 제시함
- 마지막으로 투융자 계획에서는 2014~2018년까지 27개 전략사업과 23개 품목 경쟁력제고사업에 대한 80,185백만원의 예산 계획을 제시함
- 전략사업 예산은 28,030백만원(35.0%), 품목경쟁력제고사업 예산은 52,155백만원(65.0%)임
- 재원은 국비가 28,083백만원(35.0%), 도비 6,926백만원(8.6%), 시비가 23,175백만원(28.9%), 융자 및 자부담이 22,001백만원(27.5%)임
- 자체사업과 국비사업, 도비사업으로 구분하여 제시하고 있음. 사업수로는 자체사업이 27개, 국비사업이 19개, 도비사업이 4개 사업으로 구분됨. 예산규모는 국비사업이 63,440백만원으로 79.1%, 자체사업이 13,755백만원으로 17.2%, 도비사업이 2,990백만원으로 3.7%임

## [2] 제1기 농발계획에 대한 평가 및 개선방안

### ① 목표 달성도

- 성과목표는 전략과제에 대해 포괄적으로 제시되어 있음
  - 품목별 세부 성과목표는 설정되어 있지 않음
- 제2기 농발계획의 현황분석 자료를 토대로 제1기 농발계획의 전략과제 성과목표에 대한 달성도를 평가하면 아래와 같음

<표 3-9> 논산시 지역 농발계획 전략과제 성과목표에 대한 달성도

전략	성과목표	달성도	비고
농업인이 중심이 되는 농정추진체계 개편	·2014년 내로 농업인의 자조적 권익대표조직으로서의 농업회의소 설립 완료 ·농업회의소 회원 목표 : 30%(2014년) → 50%(2018년)	2018년까지 미설립	'16년 충남도 농업회의소 설립지원사업대상자 선정
경쟁력있는 농축산물 생산 및 유통 시스템 구축	·비용절감형 농업으로의 전환 : 5%(2014년) → 10%(2018년) ·농산물 브랜드마케팅(통합마케팅) 실적 : 300억(2014년) → 500억(2018년)	평가자료 없음 2018년 통합마케팅 실적 761억원, 공동계산액 465억원으로 목표 달성	대상과 지표 불명확
부가가치 제고형 농업으로의 지속적인 전환	·6차산업화를 통한 농가소득 제고 : 5%(2014년) → 20%(2018년) ·식품기업들의 논산시 농산물 원료 사용률 제고 : 5%(2014년) → 10%(2018년)	평가자료 없음 평가자료 없음	대상과 지표 불명확 대상과 지표 불명확 *[참고] 논산시 식품가공업체 원료소비액 1,294억, 국산구매액 568억(43.9%)
논산시민의 안전한 먹거리 체계 구축	·푸드플랜 조례 제정 : 2015년까지 제정 ·로컬푸드 직매장 : 1개소(2014년) → 4개소(2018년) ·로컬푸드 농산물 판매비율 : 5%(2014년) → 20%(2018년)	2016년 로컬푸드 육성 및 지원조례 제정 2018년 로컬푸드 직매장 4개소로 목표 달성 2017년 농식품 소비액(2,837억원) 대비 로컬푸드 판매액(181억원) 비율 6.4%로 목표 미달성	2019년 푸드 플랜 수립지원 대상자 선정, 계획 수립중 농협 하나로 마트 샵인샵 형태 2017년 논산시 농축산물 생산액 6,956억원 추정
농민과 시민이 함께 하는 협동조합 복합체 육성	·농촌복지형 협동조합복합체 육성 : 2018년까지 1개소	평가자료 없음	대상과 지표 불명확

## ② 우수한점

- 논산시의 제1기 농발계획은 비교적 충실한 내외부 여건 분석과 농업인, 공무원 설문조사를 통해 논산시 농정에 대한 평가와 정책수요 발굴 결과를 바탕으로 비전과 전략, 세부 추진과제를 제시함
  - 다만, 내외부 여건 분석의 내용이 비전과 전략, 세부과제와 유기적인 연계성은 다소 부족해 보임. 특히 다양한 내외부 분석 내용이 논산시에 미치는 영향이 구체적으로 제시되지 않고 다양한 이슈와 중앙정부의 정책계획을 단순 제시한 측면이 있음
- 논산시 농발계획의 가장 큰 장점은 농정추진체계 개편, 시민과 함께하는 안전·안심 먹거리체계 구축, 농촌형 사회적협동조합 지원센터 설립 등 협동사회경제망 구축 관련 사업을 선도적으로 제시하였다는 점임. 이들 사업이 현정부의 주요 농업정책으로 이어지고 있다는 점이 큰 특징임
  - 농정추진체계에서 가장 핵심 사업인 농업회의소는 제1기 지역 농발계획 기간에는 설립되지 못하였으나, ‘논산시 3농 혁신위원회’라고 하는 거버넌스를 구축하여 2020년 농업회의소 설립을 준비하고 있음. 또한, 민관협치 제고를 위한 농정협의회(농정, 축산, 산림, 농업기술센터)를 운영함
  - 안전한 먹거리체계 구축과 관련해서 지역단위 먹거리종합계획을 수립하여 추진하지는 못하였지만, 관내 4개 직매장 설립으로 로컬푸드 인식 및 소비 확대의 기반을 마련함. 이를 바탕으로 2019년 농식품부의 먹거리종합계획(푸드플랜)수립지원 사업대상자로 선정되어 계획 수립을 추진하고 있음. 제1기 지역 농발계획 기간 내에 농업기술센터 농약 안전성분석실 운영 및 로컬인증 시스템 구축, 가공지원실 운영으로 농업인의 가공사업화를 추진하여 지역먹거리 선순환체계 구축의 기반을 마련함
- 전략과제 이외에도 양곡, 원예, 축산의 품목별 현황에 대한 분석과 대책도 함께 제시함으로써 농업인의 정책수요가 충분히 반영될 수 있도록 구성함
  - 품목별 세부사업은 중앙정부의 정책과 연계된 실행가능성이 높은 사업들과 자체 사업이 적절하게 반영되어 실행력이 높게 수립됨
- 전체적인 투융자 계획에 있어서 중앙정부 사업, 자체사업, 도비사업 비중을 각각 79.1%, 17.2%, 3.7%로 수립하여 중앙정부 사업을 기초로 하되 부족한 부문을 자체사업으로 보완하는 형태로 수립됨

### ③ 문제점과 개선방안

- 제1기 지역 농발계획에 대한 평가는 실시하지 않음
  - 계획 수립 과정에서 제1기 지역 농발계획에 대한 평가를 추진하였으나, 농정과, 축산과, 마을자치과, 사회적경제과, 환경과, 농업기술센터 등 관련된 다수의 실과가 평가에 대한 거부감이 강하여 표시하여 실시하지 않는 것으로 결정함
  - 평가를 진행하더라도 사업평가에 대한 표준안, 평가 분석틀 등도 부족하여 객관적 평가를 위해서는 평가범위, 평가방법을 직접 개발해야 해서 실무적으로 너무 부담이 커지는 문제도 있었음.
  - 다만, 각 부서별로 사업추진 실적 정도는 매년 업무보고 등을 통해 관리하고 있는데, 농발계획 차원의 관리는 아님
- 지역 농발계획에 대한 평가, 주기적 모니터링이 이루어지기 위해서는 단체장의 강력한 의지가 필요. 그러나 현실적으로 농발계획이 단체장의 공약사항과는 차이가 있기 때문에 쉽지 않음
  - 제2기 지역 농발계획의 경우, 담당부서에는 연 1~2회 정도 사업추진 실적 점검은 추진할 의향은 있음
- 분야별 현황 분석도 초기에는 부서장을 위원장으로 하는 농발계획 수립 TF가 구성되었으나, 분과위원회 운영시 실과에서는 실질적으로 참여를 꺼리는 현상이 나타남
- 그럼에도 불구하고 담당자와 용역사가 같이 부서별로 찾아다니면서 협조를 구하면서 자료협조, 분야별 성과와 문제점, 개선사항, 신규사업 등에 대한 의견수렴을 진행할 수 있었음
- 제1기 논산시 농발계획의 문제점은 크게 3가지로 판단됨
  - 첫째, 제1기 지역 농발계획에 삶의질 계획, 농촌계획, 농업인력육성이 거의 포함되어 있지 않다는 점임. 특히, 농발계획이 대체하고자 한 대표적인 법정계획인 삶의질 계획과 관련된 내용이 거의 포함되어 있지 않음
  - 둘째, 농발계획에 대한 성과목표 지표가 구체적이지 않고, 농발계획에 대한 모니터링 체계가 마련되지 않은 점임. 전략과제는 지표에 대한 명확한 정의나 측정방법이 제시되어 있지 않거나 실행여부로만 측정하는 지표로 제시되어 있으며, 품목별 사업에 대해서는 성과목표 자체가 제시되어 있지 않음

- 셋째, 투융자 계획이 예산부서와의 충분한 협의를 통해 마련되지 않음. 이로 인해 농업부서에서 필요하다고 판단되는 사업과 예산을 제시하는데 그쳐 실제로 사업화 되거나 예산이 확보되지 못하는 경우가 많았음. 또한 투융자 계획 수립시 논산시 예산 구조와 분야별 지출 계획 등을 종합적으로 분석하여 가용예산 규모를 산출하고 이를 기초로 투융자 계획을 수립 과정도 미흡했음
- 이러한 문제점을 고려할 때 다음과 같은 개선책 마련이 필요함
- 첫째, 지역 농발계획에 반드시 포함해야 하는 법정 계획을 명확하게 제시하고, 관련법에서 요구하고 있는 내용과 수준에 대해 지침에 반영하고 이에 대한 교육과 홍보 강화가 필요함
- 둘째, 전기 지역 농발계획에 대한 평가를 의무화하고, 공통지표와 지역별 선택지표(안)을 제시하고 이에 대한 주기적 모니터링 체계를 갖추어야 함
- 셋째, 지역 농발계획 수립시 행정내부에 부단체장이 주도하는 관련 실과가 참여하는 협의체 운영을 의무화하여 사업부서와 예산부서가 투융자계획에 대해 반드시 협의하도록 의무화함

### [3] 제1기와 제2기 지역 농발계획 비교 분석

#### ① 제1기와 2기 농발계획 구성 비교

- 지역 농발계획 수립지침은 계획의 개요와 기본구상으로 구성된 공통부문, 부문별 계획(5개), 실행 및 관리계획의 3편으로 구성되어 있음
- 논산시의 제1기 지역 농발계획은 모두 6부로 구성되어 있으며, 지침상의 일부 내용이 누락되어 있음
  - 제1기 계획의 경우, 내외부 농업환경 변화와 농정방향을 잘 분석하여 중앙 농발계획에 의해 현정부에서 새롭게 추진하고 농업회의소 설립, 지역먹거리계획(푸드플랜) 수립, 협동조합복합체 육성 등 미래지향적 비전과 전략을 제시함
  - 양곡, 원예, 축산의 품목별 계획도 다양한 의견수렴을 통해 충실하게 수립함
  - 그러나 제1편 공통부문에서 4)시·군 농업·농촌에 대한 전망, 제2편 부문별 계획에서 2)농촌경제활성화 3)농촌지역개발 4)삶의질 향상 계획, 제3편 실행 및 관리계획에서 2)관리 및 운영계획 등은 충분히 제시되어 있지 않음

- 제2기 농발계획 수립 과정에서는 제1기 농발계획에 대한 분석과 점검을 통해 나타난 문제점을 개선하고, 계획 수립지침에 최대한 준수하여 공통부문(6장), 부문별 계획(12장), 실행 및 관리계획(2장)의 3편, 20장으로 작성함
  - 제1기 농발계획에 대한 분석 결과 ①실행과정에 대한 모니터링이나 중간점검 부재 ②계획수립을 행정내 TF나 계획수립 회의 등을 거치지 않고 용역사 중심으로 진행 ③대내외 여건 분석과 논산시 농정 비전·전략의 연계성 부족 ④지역개발, 농촌경제 활성화, 삶의질, 농업인력, 생산기반, 관리 및 운영계획 부문에 대한 계획이 미흡하게 누락된 것으로 나타남
  - 이를 반영하여 행정내 농발계획수립 TF(부시장 주관)를 구성하여 내외부 여건 분석과 의견수렴, 예산분석 등을 현실성있게 추진하여 비전과 전략, 로드맵, 부문별 계획, 관리운영 방안을 수립함
- 제1기 계획에 비해 제2기 계획은 아래의 4가지 측면에서 크게 보완됨
  - 기존 사업에서 일몰이 필요한 사업에 대한 조사 분석
  - 공간발전 구상과 농촌계획협약(안) 제시
  - 부문별 계획을 세분화하여 임산업, 친환경농업, 로컬푸드, 농업인력, 생산기반, 농촌 경제활성화, 농촌지역개발, 삶의질 향상계획 수립
  - 추진체계(조직개편안 포함), 역량강화, 평가 및 환류 계획, 연차별 로드맵 등이 포함된 관리운영계획 수립

<표 3-10> 논산시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 I

농발계획 지침	1기 농발계획	2기 농발계획
<p>&lt;제1편&gt;공통부문</p> <p>1. 공통사항</p> <p>2. 계획수립 개요</p> <p>3. 농업·농촌의 여건과 특성</p> <p>4. 대내외적 여건 변화와 시군 농업농촌 전망</p> <p>5. 주민의식 및 농업농촌 개발수요</p> <p>6. 농업·농촌 중장기 비전과 전략</p>	<p>&lt;제1부&gt; 농촌농업 환경변화</p> <p>제1장 국제적 동향과 농정의 변화</p> <p>1. 기후변화와 국제트렌드</p> <p>2. FTA 파급효과</p> <p>3. 농업정책 변화</p> <p>4. 친환경농업 정책 변화</p> <p>5. 농협 경제사업활성화 계획</p> <p>6. 협동조합기본법 제정</p> <p>제2장 소비·유통 환경 변화</p> <p>1. 소비 트렌드 변화</p> <p>2. 유통 환경의 변화</p> <p>3. 유통정책의 변화</p> <p>제3장 관련계획 검토</p> <p>1. 국가와 광역 계획</p> <p>2. 논산시 지역발전 계획</p> <p>&lt;제2부&gt; 논산시 농촌·농업의 현주소</p> <p>제1장 자연·환경적 특성</p> <p>1. 지리적 주요 특징</p> <p>2. 기상 및 기후조건</p> <p>제2장 논산시 농촌·농업 구조분석</p> <p>1. 농업구조의 변화</p> <p>2. 농산물 생산·소비 현황</p> <p>3. 농업인단체와 기반시설 현황</p> <p>제3장 제1차(2008~2012) 농업발전 계획 평가</p> <p>제4장 농업인·공무원 설문조사 결과</p> <p>&lt;제3부&gt; 비전 및 전략</p> <p>제1장 SWOT분석과 대응전략</p> <p>제2장 농업발전 비전과 전략</p> <p>1. 농업발전 비전 및 목표</p> <p>2. 농업발전 전략과제</p>	<p>&lt;제1편&gt; 공통부문</p> <p>1. 계획 개요</p> <p>1.1. 계획의 성격</p> <p>1.2. 계획의 배경과 목적</p> <p>1.3. 계획의 범위 및 수립 방법</p> <p>1.4. 추진 경과</p> <p>2. 외부여건 변화 및 상위·관련 계획 검토</p> <p>2.1. 외부여건 변화</p> <p>2.2. 상위·관련계획 검토</p> <p>2.3. 주요 시사점</p> <p>3. 선행 계획 검토</p> <p>3.1. 제1차 농발 계획 (2008~2012)</p> <p>3.2. 제2차 농발 계획 (2014~2018)</p> <p>3.3. 선행 농발계획의 성과와 반성</p> <p>4. 농업·농촌 여건과 특성</p> <p>4.1. 자연지리</p> <p>4.2. 인문사회</p> <p>4.3. 지역자원</p> <p>4.4. 경제산업</p> <p>4.5. 생활환경</p> <p>4.6. 주요 시사점</p> <p>5. 농업·농촌 개발수요 및 주민 의식 조사</p> <p>5.1. 농업인·행정·농협직원 설문 조사</p> <p>5.2. 논산시 일몰사업 분석</p> <p>5.3. 논산시 예산 분석</p> <p>6. 논산시 농업·농촌 중장기 비전과 전략</p> <p>6.1. 기본방향 및 전략 도출</p> <p>6.2. 비전 및 전략</p> <p>6.3. 총괄 추진 체계</p> <p>6.4. 총괄 로드맵</p> <p>6.5. 논산시 농촌계획협약(안)</p> <p>6.6. 공간발전 구상</p>



&lt;표 3-11&gt; 논산시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 표

농발계획 지침	1기 농발계획	2기 농발계획
<b>&lt;제2편&gt; 부문별 계획</b>  1. 농업·식품산업 2. 농촌경제활성화 3. 농촌지역개발 4. 삶의 질 향상 5. 지역 역량강화 및 농정거버넌스 구축	<b>&lt;제4부&gt; 전략별 추진방안</b>  제1장 농업인이 중심이 되는 농정 추진체계 개편 1. 현황진단 2. 논산시 추진방안 3. 세부추진과제  제2장 비용절감과 고품질 생산시스템 혁신 ... 제3장 경쟁력있는 농산물 유통시스템 구축 ... 제4장 부가가치 제고형 농업으로의 전환 ... 제5장 논산시민의 안전한 먹거리 체계 구축 ... 제6장 농민과 시민이 함께하는 협동조합 복합체 육성 ...  <b>&lt;제5부&gt; 품목별 추진방안</b>  제1장 양곡분야 경쟁력 제고방안 1. 현황진단 2. 논산시 추진방안 3. 세부추진과제  제2장 원예분야 경쟁력 제고방안 ... 제3장 축산분야 경쟁력 제고방안 ...	<b>&lt;제2편&gt; 부문별 계획</b>  1. 식량산업 1.1. 사업개요 1.2. 현황분석 1.3. 비전과 전략 1.4. 예산 계획 2. 원예산업 ... 3. 축산업 ... 4. 임산업 ... 5. 친환경농업 ... 6. 로컬푸드 ... 7. 농업인력 ... 8. 생산기반 ... 9. 농촌경제 활성화 ... 10. 농촌지역개발 ... 11. 삶의 질 향상 ... 12. 농정거버넌스 구축 ...
<b>&lt;제3편&gt; 실행 및 관리 계획</b>  1. 투자와 자원조달 계획 2. 관리 및 운영계획	<b>&lt;제6부&gt; 투융자계획</b>  제1장 투융자 계획	<b>&lt;제3편&gt; 실행 및 관리 계획</b>  1. 투자 및 자원조달 계획 1.1. 투자 및 자원조달 계획  2. 관리 및 운영계획 2.1. 관리운영계획의 대상영역 2.2. 계획수립 및 추진체계 강화 2.3. 계획역량의 강화 2.4. 계획의 평가 및 환류

## ② 비전, 목표, 전략 비교

- 제1기 농발계획은 5대 전략, 3대 품목, 50개 세부과제로 구성되어 있으나, 제2기 농발계획은 4대 전략, 12대 부문, 432개 세부과제로 구성됨

- 제1기는 신규사업 중심으로 제시한 반면, 제2기는 신규사업과 기존사업 모두 제시함

<표 3-12> 논산시 제1기와 제2기 농발계획 비전, 목표, 전략 비교

구분	제1기 농발계획	제2기 농발계획
비전	농민과 시민이 함께하는 3익(益) 농정 - 농민의 권익, 농민의 실익, 시민의 편익 -	세계 속의 논산농업, 더불어 행복한 논산먹거리
방향과 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>•1益 : 농정추진체계 개편 -농업회의소 회원수: 30%(14년)→50%(18년)</li> <li>•2益 : 농축산물 경쟁력 강화 -비용절감형 농업: 5%(14년)→10%(18년) -브랜드마케팅: 300억(14년)→500억(18년)</li> <li>•2益 : 부가가치 제고형 농업 확대 -6차산업 소득제고: 5%(14년)→20%(18년) -식품기업 지역산 원료사용률 : 5%(14년)→10%(18년)</li> <li>•3益 : 시민 안전한 먹거리 체계 구축 -로컬푸드 직매장: 1개(14년)→4개(18년) -로컬푸드 판매비율: 5%(14년)→20%(18년)</li> <li>•3益 : 농촌형 협동조합복합체 육성 -농촌복지형 협동조합복합체 육성: 18년까지 1개소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•자신있는 경쟁력 → 농식품 수출 100억원</li> <li>•조화로운 농정체계 → 농정민관협의회 연 2회</li> <li>•상생·순환의 먹거리 → 친환경먹거리 35개, 로컬푸드먹거리 100개</li> <li>•매력넘치는 농촌 → 지역발전지수 50위권 진입</li> </ul>
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>•농업인이 중심이 되는 농정추진체계의 개편 -14년 논산시농업회의소 설립 조례 제정, 설립</li> <li>•비용절감, 고품질 농산물 생산시스템 구축 -경영비 절감을 위한 시설현대화사업 및 에너지 절감시설 지원 확대</li> <li>•친환경농자재 직접 생산시설 확충으로 경영비 절감</li> <li>•친환경농업과 GAP 인증 확대</li> <li>•경쟁력있는 농산물 유통시스템 구축 -공선출하조직 육성 및 품질관리체계 구축</li> <li>•통합 브랜드경영체 육성 및 산지유통시설 보완</li> <li>•에스민 브랜드 관리시스템 강화</li> <li>•신규시장개척 확대를 통한 수출산업 활성화</li> <li>•부가가치 제고형 농업으로의 지속적인 전환 -지역중심의 6차산업 공동체회사 육성</li> <li>•식품기업들의 로컬푸드 원료 사용 확대</li> <li>•논산 시민의 안전한 먹거리 체계 구축 -논산시 시민들을 위한 푸드플랜 수립</li> <li>•학교급식, 로컬푸드 직매장 로컬푸드 공급 확대</li> <li>•요식업체 등과 연계한 로컬푸드 공급 확대</li> <li>•도시농업/식교육 활성화</li> <li>•농민과 시민이 함께 하는 협동조합복합체 육성 -시민과 농민 공동출자형 지역의료생협 설립</li> <li>•민관 공동출자형 농촌형 복지지원 협동조합 육성</li> <li>•농촌 사회적기업 및 협동조합 육성 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•농업·식품산업 : 12대 분야/ 각 3대 전략 -식량: 쌀브랜드화 / 잡곡경쟁력제고 / 생산효율화 -원예: 관리체계고도화 / 마케팅 다양화 / 명품화 -축산: 통합적 축산업 / 무결점 환경조성 / 동물보호 -임업: 생산유통기반확대 / 궂감·대추축제 / 기본계획 수립</li> <li>•친환경: 주체간협력 / 후계육성 / 생산다양화</li> <li>•로컬푸드: 통합관리체계 / 지역인증제 / 로컬가공</li> <li>•농업인력: 민역량강화 / 인력지원센터 / 빅데이터</li> <li>•생산기반: 기반시설강화 / 수자원유지 / 재해예방</li> <li>•농촌경제활성화: 3대 전략 -농민가공과 시민선택권 확대</li> <li>•시민과 농민의 지역축제 활성화</li> <li>•농촌경제활성화 TF 운영</li> <li>•농촌지역개발: 3대 전략 -농촌생활SOC / '농청' 플랫폼 / 중간지원조직</li> <li>•삶의질향상: 3대 전략 -생활·정주 / 복지·보건 / 교육·문화 여건 보장</li> <li>•농정거버넌스: 3대 전략 -민간 역량강화 / 민관 정기협의체 / 농업회의소</li> <li>•농업농촌 일자리센터 추진</li> <li>•농정 거버넌스 회복: 공식 농업인 의견반영체계 구축</li> <li>•논산딸기 세계화 → 논산딸기 제2전성기 도약</li> <li>•지역개발 사업의 체계화 → 계획적 추진</li> <li>•지역먹거리 순환체계 → 로컬푸드 성과 확산</li> </ul>
핵심과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>•농민과 시민이 함께 하는 협동조합복합체 육성</li> <li>•시민과 농민 공동출자형 지역의료생협 설립</li> <li>•민관 공동출자형 농촌형 복지지원 협동조합 육성</li> <li>•농촌 사회적기업 및 협동조합 육성 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•농정 거버넌스 회복: 공식 농업인 의견반영체계 구축</li> <li>•논산딸기 세계화 → 논산딸기 제2전성기 도약</li> <li>•지역개발 사업의 체계화 → 계획적 추진</li> <li>•지역먹거리 순환체계 → 로컬푸드 성과 확산</li> </ul>

&lt;표 3-13&gt; 논산시 제2기 농발계획의 전략과제별 성과 지표

12대 부분		전략	지표	단위	2019	2023
1. 농업 및 식품산업	식량산업	쌀 브랜드화 진전	농협 통합 RPC	개	0	1
		잡곡류 경쟁력 강화	잡곡농가 조직화	명	-	500
		효율적 생산체계 구축	1ha 미만 소규모 고구마 조직화	명	-	50
	원예산업	관리체계의 고도화	통합 전산시스템 구축	식	0	1
		마케팅경로의 다양화	온라인판매 매출액(통합마케팅) 수출 매출액(통합마케팅) 수출 매출액(합계)	억원	4 20 50	12 60 100
		상품의 명품화	교육기획위원회 운영 품질관리위원회 운영	회	0 0	2 4
	축산업	통합적 축산업 육성	축산업발전 기본계획 수립 협의회 운영 연 4회	식 회	0 0	1 1
		무결점 친환경 사육환경 조성	가축 전염병 발생	회	4	0
		동물보호 및 학대예방	논산시 동물보호센터 신축	식	0	1
	임산업	임산물 생산유통 기반 구축	임산물 연구회 조직	식	0	1
		꽃감, 대추축제 활성화	꽃감, 대추축제 관광객수	만명	15	20
		장기 산림기본계획 수립	장기 산림기본계획 수립	식	0	1
	친환경농업	주체간 협력 증진	친환경농업 추진위원회 운영	회	0	2
		후계 육성 및 홍보 확대	청년 친환경 농부 정착	명	10	25
		다양하고 안정적인 생산	학교급식 친환경농산물 공급 품목	개	24	35
	로컬푸드	로컬푸드 통합관리체계 구축	로컬푸드 통합지원센터 구축	식	0	1
		로컬인증제 안착	로컬푸드 인증제 도입	식	0	1
		로컬가공 활성화	농업인 가공 중간지원조직 설치	식	0	1
	농업인력	토론식 교육 활성화	농업기술포럼 운영	회	0	1
		농업인력지원센터 운영	농업인력지원센터 운영	식	0	1
		지역농업빅데이터 구축	농업빅데이터센터 구축	식	0	1
	생산기반	농업기반 조성 및 유지 강화	농지이용계획 수립	식	0	1
		수자원 개발 관리 및 유지 강화	소하천 정비	개	110	120
		예방적 재해대책 추진	우기철 직전 배수로 잡초 등 정비	지구	150	150
2. 농촌경제 활성화	농민가공과 시민선택권 확대		향토산업육성사업 추진	식	0	1
	시민과 농민의 논산축제		딸기향 농촌 테마공원 조성	식	0	1
	농촌경제 활성화 TF운영		논산시 농촌융복합산업지원센터 구축	식	0	1
3. 농촌지역 개발	논산 생활형 SOC확충		논산시 생활형 SOC 중장기 종합계획 수립	식	0	1
	'놀청'플랫폼 구축		'놀청'플랫폼 구축	식	0	1
	중간지원조직 육성		중간지원조직(사회적 경제) 육성	식	0	1
4. 삶의 질 향상	생활·정주여건 보장		지역발전지수(krei) 순위	등	50外	50內
	복지·보건 여건 보장		안전충남보고서 지역안전도 등급	급	10	5
	교육·문화 여건 보장					
5. 농정 거버넌스	민거버넌스 역량 강화		농업인단체협의회 회의	회	0	6
	민官정기 협의체계 구축		농정민관협의회 정기회의	회	0	2
	농업회의소 법제화 준비		논산시 농업회의소 역할과 과제 정립	식	0	1

### ③ 투자계획 비교

- 제1기 농발계획은 신규사업 중심으로 5년간 총 802억원(연평균 160억원)의 투자계획을 제시하였으며, 제2기 농발계획에서는 기존사업에 대한 투자계획을 포함하여 총 1조 2,185(연평균 2,437억원)의 투자계획을 제시함
- 제2기 계획 수립과정에서 농정담당 공무원들을 대상으로 기존사업에 대한 유지, 확대, 일몰 여부에 대한 설문조사를 실시하였으며, 그 결과를 투자계획 수립시 일부 반영함
- 투자가용재원 추산이나 재정확보 전략, 파급효과 분석 등은 제1기와 2기 모두 실시하지 않았음. 또한 제시된 투자계획에 대해 예산부서와 계획수립 과정에서 협의를 진행하지는 않은 것으로 파악됨

<표 3-14> 논산시 제1기와 제2기 농발계획 투자계획 비교

구분		제1기 농발계획		제2기 농발계획	
투자 총액		802억원 (연평균 160억원)		1조 2,185억원 (연평균 2,437억원)	
전략별 (부문별) 투자액	전략 사업	농정추진체계	8	식량산업	902
		생산혁신	85	원예산업	1,472
		유통혁신	53	축산업	647
		부가가치제고	96	임산업	98
		안전먹거리체계	16	친환경농업	223
		협동조합복합체	22	로컬푸드	127
	품목 사업	양곡	194	농업인력	143
				생산기반	1,356
		원예	173	농촌경제활성화	5,224
				농촌지역개발	1,346
		축산	154	삶의질향상	646
				농정거버넌스	0.5
재정 관리 방안	재정현황분석	진행 (예산분석 진행)		진행 (예산분석 진행)	
	투자가용재원추산	없음		없음	
	투자우선순위판단	없음		농정담당자 설문조사 (지속, 확대, 일몰 사업)	
	재정확보전략	없음		없음	
	파급효과분석	없음		없음	

#### ④ 관리운영 및 환류 계획

- 제1기 농발계획에서는 관리운영 및 환류 방안에 대해 제시하지 않음
- 제2기 농발계획에서는 농발계획의 실효성있는 추진을 위해 농정조직 개편(안), 전략과제별 담당부서와 주요 농정거버넌스 대상, 전략과제별 연차별 로드맵 등을 구체적으로 제시하고 있음
  - 농정조직개편(안) : 농업경쟁력 유지와 소득 증진을 위한 부분과, 농업의 다각화를 통한 지역 순환체계 구축 부분으로 세분화. (현재) 1과 5팀 → (향후) 2과 8팀
- 평가는 연차별 평가와 종합평가 체계로 추진하고, 주민참여 방식으로 진행

<표 3-15> 논산시 제2기 농발계획의 평가계획

평가 내용	연차별 계획평가	종합평가
사업별 추진실적	연차별 사업 추진실적	계획기간 전체 사업추진실적
주민참여도	주민의 계획 호응도, 문제점 계획수정의견(재수립의견포함)	주민의 계획 만족도, 문제점 개선방안
종합의견	총평	총평

#### ⑤ 소결

- 논산시의 제2기 농발계획은 제1기 농발계획에 비해 농업인단체, 농업인 및 행정부서 등에 대한 의견수렴을 보다 광범위하게 진행하여 계획을 수립함
  - 특히, 부시장을 위원장으로 하는 농발계획수립 TF가 구성되어 12~13개에 달하는 농발 계획 관련 부서의 다양한 의견을 최대한 반영함
- 제1기 농발계획에 대한 세부 평가와 분야별 성과 분석에 대해서는 담당부서의 반대로 시행되지 못하였으며, 제2기 농발계획에서도 같은 이유로 사업별 또는 부분별 세부화된 정량 목표를 설정하지 못함
- 투융자계획에 대해 예산부서와의 실질적 협의는 미흡한 것으로 나타남

### [4] 지역 농발계획에 대한 지자체 의견

#### ① 농발계획의 활용도

- 국비사업이나 신규사업 신청시 근거자료나 참고자료 활용하는데 그침

- 현황부문 활용도가 가장 높음
- 현황분석은 농민, 공무원 설문조사와 분과별 3~5회 정도의 회의를 통해 이루어져 문제점과 개선과제를 비교적 충실하게 담음

## ② 성과지표 설정

- 성과지표의 구체화가 미흡함. 실과에서 성과지표를 설정하는 것 자체에 대해 부담을 느끼고, 논의에 참여하는 것을 꺼림. 그래서 성과지표를 구체화하지 않는 방식으로 실과의 참여를 유도하고 있음
- 개별사업별 성과지표 설정은 사실상 의미가 없음. 매년 예산부서에서 농발계획이나 중기재정에 대한 고려 없이 예산규모를 배정하여 농발계획과 거의 연계되지 못하는 상황임
- 사업에 대한 성과분석을 통해 기존사업을 일몰시키고, 신규 사업을 발굴하고 하는 것은 사실상 진행하기 어려운 구조임
- 오히려, 공약사업이나 농민수당과 같이 대규모 재정이 소요되는 현안사업이 있을 경우, 일부 사업을 일몰시키거나 구조조정을 진행함
- 다만, 사업 담당자별로 크게 부담을 느끼지는 않는 분야별 대표지표를 3~4개씩 정하여 전체적으로 20~30개 정도의 대표 지표를 관리하는 방식은 가능함

## ③ 예산 편성

- 중기예산, 현재의 부서별 예산 규모 등과 관계없이 사업별 필요 예산을 편성
- 농업분야 가용 예산을 분석하는 것은 현재의 예산 배분 구조상 큰 실효성이 없음. 대부분 단체장의 의지에 따라 배분되는 경향이 강함

## ④ 제1기와 2기의 계획수립과정의 차이점

- 제1기에 비해 제2기의 개선점은 ①농업인, 공무원 대상 설문조사 실시 ②개별사업별 관리카드 작성 ③계획 수립과정에서 각 실과의 의견수렴을 세부 진행 등임
- 먼저, 농업인단체(농협 포함)에 대해서는 26개 단체(농협 포함) 전체를 대상으로 설문조사를 진행하고, 간담회와 보고회를 통해 3회 정도 대면 의견수렴을 진행함

- 행정에 대해서도 농발계획 관련 부서가 농업부서 이외에도 기획실, 마을자치분권과, 희망마을건설과, 사회적경제과, 환경과 등 14~15개 과에 관련되어 있는데, 대부분 3~5회 이상 분과회의 또는 심층면담을 통해 조사와 의견수렴을 진행함

## ⑤ 지역특성의 반영 정도

- 논산시의 경우, 농발계획의 지역적 차별성은 딸기 등 지역의 특화품목 육성 부문을 중심으로 반영됨. 자체사업의 상당부분이 딸기산업 육성 분야에 반영됨
- 그 밖에 부분은 농발계획이 전 분야를 커버하고 있고, 국비사업 신청시 근거 자료로 활용되는 경우가 많기 때문에 농림사업을 최대한 반영함
- 농촌분야 사업은 마을자치분권과, 희망마을건설과 등 비농업 부서에서 진행하고 있기 때문에 지역특성 반영에 대한 고민이 적고 대부분 사업지침대로 수행하는데 그침
- 논산시의 경우 지방이양사업은 전략기획실에서 주관하여 대응하고 있으며, 충청남도에서 아직까지 지방이양예산을 어떻게 배분할지 결정하지 못함. 현재는 국비와 도비를 합산하여 도에서 배분하겠다는 정도만 확정된 상태임
  - 중앙정부가 하던 기능을 도가 수행하는 상황으로 도지사가 의지가 있을 경우에는 지역 특성을 반영한 농정이 가능하겠지만 그렇지 않을 경우 상당히 우려도 제기되고 있음

## ⑥ 농정심의회 역할

- 논산시의 경우 전체 농발계획에 대해 심의 의결함. 농정심의회는 6개 분과가 운영되고 있으며 각 분과별로 심의한 내용을 전체 농정심의회에서 의결하는 구조로 운영되는데, 농발계획의 경우 분과 심의없이 전체 회의에서 의결됨
  - 논산시 농정심의회 : 6개 분과(농정, 유통특작, 임산, 축산, 기반조성, 친환경)로 구성. 연 2~3회 개최. 주로 국비사업 신청에 대해 심의 의결

### ⑦ 삶의 질 계획과 농촌 계획

- 삶의 질 계획은 지역에서는 사실상 의미가 없음. 논산시의 경우, 주관 부서 조차 없는 상황임
- 농촌개발 사업도 대부분 건설과에서 진행되어 농업·농촌의 특성이 반영되지 못함. 논산시의 경우에도 희망마을건설과에서 팀 수준에서 진행되어 간부들이 대부분 건설, 토목 사업 관점에서 진행함
- 농촌개발 사업도 농업부서에 진행하도록 지침에 명기가 필요하다는 주장도 제기됨

### ⑧ 애로사항

- 농발계획은 지자체 내에서 매우 많은 부서가 관련되어 있다 보니 자료의 수집과 평가, 이행관리 등이 매우 어려운 구조임. 평가 및 피드백도 제한적임
- 계획의 실효성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요함



## 2) 평택시 사례분석

### [1] 제1기 농발계획의 구성과 내용

#### ① 개요

- 평택시의 제1기 농발계획은 계획수립 지침에 따라 계획의 개요, 부문별 계획, 실행 및 관리계획의 3편으로 구성됨

#### ② 제1편 : 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 개요

- 1장 공통사항에서는 농발계획의 의미와 위상, 구성 및 계획수립 방향 등을 계획수립 지침을 요약 제시함
- 2장 계획수립 개요에서는 계획 수립배경과 의의, 계획의 범위와 성격, 계획의 수립체계를 제시함
  - 계획수립 체계로 부시장을 단장으로 산업환경국장, 농업정책과장 등이 참여하고 농업 관련 3개 부서와 농업인대표 등이 자문단으로 참여한 ‘평택시 농발계획 수립 추진 기획단’의 구성과 추진경과를 제시함
  - 기획단은 2014년 8~10월에 추진단 구성, 설명회 및 설문조사, 전문가토론 등 모두 3회 개최함
- 3장에서는 평택시 농업·농촌의 여건과 특성을 제시함. 대부분 기존 계획과 자료를 요약 정리하여 제시함
  - 일반 현황 : 자연, 인문, 사회 현황의 기본 현황
  - 지역자원 현황 : 자연생태, 역사문화관광, 농업, 경제산업, 생활, 정주 자원 현황
  - 상위계획 및 관련계획 분석 : 국토종합계획, 수도권정비계획, 경기도종합계획, 평택시 도시기본계획, 농발계획, 삶의질향상 및 농산어촌 지역개발 계획, 친환경농업육성계획, 식품산업진흥기본계획, 국가식품클러스터종합계획, 농림식품과학기술육성증장기계획의 개요와 평택시 관련 내용을 요약 제시함
- 4장 대내외적 여건변화와 평택시의 농업·농촌 전망에서는 FTA 확대 영향, 새정부의 농업정책 등의 다양한 자료를 제시하고 있으나 전국적 여건변화와 전망에 대한 자료를 요약하고, 평택시 민선 6기 비전과 전략의 농업·농촌 시책을 제시하는데 그치고 있음

- 5장 주민의식 및 농업·농촌 정책 수요 조사에서는 2014. 9. ~ 11.까지 지역 주민 1000명을 대상으로 농식품 소비 및 구매실태조사, 농업인 의식 및 농업·농촌 정책수요 조사를 동시에 실시하고, 그 결과를 바탕으로 SWOT 분석과 대응전략을 제시함
- 6장에서는 2~5장의 분석결과를 바탕으로 평택시 농업·농촌 중장기 비전과 목표, 전략, 공간구상 등을 제시하고 있으나, 농업·농촌 및 식품산업에 대한 비전과 목표, 공간구상이 아니라 도시개발 내용 위주로 제시되어 있음
  - 목표 : ①좋은 일자리가 많은 도시 ②사람이 살기좋은 도시 ③배움과 문화가 있는 도시 ④환경이 보전된 농촌과 공존하는 도시
  - 지표설정 : 인구지표 (2010) 431천명 → (2015) 722천명 → (2020) 860천명
  - 공간구상 : 1도심, 3부도심, 3지역으로 설정하고, 발전축과 보전축 제시

### ③ 제2편 : 부문별 계획

- 1장은 농업·식품산업에 대한 비전과 세부 계획을 제시하고 있으나, 비전은 도시 전체의 비전을 제시하고 있으며 발전목표-발전방향-추진전략에 일관성과 연계성이 부족하고 다른 계획을 발췌하여 나열하고 있음
  - 품목별로는 식량, 원예, 축산에 대한 계획을 제시하고 있으며, 부문별로는 식품산업, 친환경농업, 농업인력·경영체육성 및 귀농귀촌 활성화 계획이 제시됨
  - 품목과 부문별 계획은 기본구상, 현황 및 기존 시책 제시, 기본구상, 세부시책으로 구성되어 있으며, 세부시책은 농림사업, 도사업, 자체사업을 포괄하여 사업량과 예산을 제시함
- 2장은 농촌경제활성화 계획으로 목표와 전략, 성과목표, 세부시책을 제시함
- 3장은 농촌지역개발 계획으로 농촌 중심지활성화, 창조적 마을만들기 사업, 기초생활 인프라 정비, 환경 및 경관계획을 제시함
- 4장은 삶의질 향상 계획으로 보건복지, 교육여건, 문화여가, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 안전강화에 대해 제시하고 있는데, 농촌지역과 농업인에 초점을 맞추기 보다는 기존의 도시계획이나 분야별 계획을 종합적으로 발췌 취합한 형태로 구성되어 있음
- 5장은 지역역량 강화 및 농정거버넌스 구축 계획으로 문제의식, 지역현황 및 평가, 목표 및 주요 과제, 주요 사업별 세부계획을 제시하고 있음

- 지역현황과 평가는 지역개발 계획의 현황분석과 중복되며, 농정거버넌스와 관련해서는 민원처리 리스트 등을 제시하고 있음
- 농정거버넌스 구축과 관련해서는 농정부서간 협의체 구성 수준으로 제시하고 있으며, 지역역량에 대한 이해를 마을단위 지역개발사업의 역량강화사업, 귀농귀촌 교육사업 등을 강화하는 것에 초점을 두고 계획을 제시함

#### ④ 제3편 : 실행 및 관리계획

- 1장의 투자 및 재원조달 계획은 연도별 세입·세출표, 재정자립도 정도를 제시하고, 투자우선순위에 대한 내용은 투자우선순위 결정 방법에 대해 설명하는 정도에 그쳐 실제 적용하지는 않음
- 2장의 관리 및 운영계획에서는 농업기술센터 주관으로 부문별로 사업관련 담당자가 참여하는 TF 구성하겠다는 내용만 제시되어 있음

## [2] 제1기 농발계획에 대한 평가 및 개선방안

### ① 제1기 농발계획 목표 달성도

- 평택시의 제1기 농발계획의 목표지표는 공통지표로는 인구지표만 제시되어 있음. 2019년말 기준으로 513천명으로 2020년 목표치인 860천명 달성은 어려울 것으로 예상됨
- 부문별 계획에서 식량산업, 축산업, 식품산업, 친환경농업, 농업인력육성, 부문은 성과목표가 제시되어 있지 않으며, 원예부문만 성과목표가 제시됨
- 원예부문 달성을 평가 (2018년 기준) : 원예농산물 생산액과 공선출하회수는 목표를 초과 달성하였지만, 공동계산액, 공동브랜드, APC 경유율은 목표를 달성하지 못함

<표 3-16> 평택시 원예부문 성과지표 목표 및 실적 분석

성과지표		2014년 실적	2018년 목표	2018년 실적	평가결과
원예농산물 생산액		1,784억원	1,801	2,296 (추정)	129% 달성
호당 농가소득		0.88억원	0.91	-	평가불가
조직화	공선회수	5개소	6	9	150% 달성
	공동계산액	420억원	430	115	26.7% 달성
유통	공동브랜드실적	30%	60%	20.6%	34.4% 달성
	APC 경유율	20%	50%	42.0%	84% 달성

- 농촌경제활성화 계획의 경우, 목표지표는 제시되어 있으나 측정가능한 지표는 마을기업수 1개로 2018년 목표는 9개소(누적)였으나 실적은 5개소로 달성률이 55%에 그침
  - 참여기업 매출액, 참여농가 농외소득증가, 일자리창출, 체험휴양마을 방문객수, 공동 가공지원센터 가동률은 평가자료가 없거나 관련 사업이 진행되지 못함
- 농촌지역개발 계획은 농촌중심지 활성화사업과 창조적 마을만들기 사업은 사업 대상(후보)지역만 제시되어 있음
  - 그 밖에 기초생활 인프라 정비는 노후주택률, 슬레이트주택비율, 상하수도 보급률, 도로포장률 등이 성과지표로 제시되어 있는데, 이들 지표는 도시개발 차원에서 추진되고 있는 사업들에 대한 목표 지표로 여기서는 별도로 평가하지 않음
  - 환경 및 경관계획에 대해서는 목표지표가 설정되어 있지 않음
- 삶의질 향상계획은 일부는 목표지표가 없고, 일부는 기초생활 인프라 정비 지표와 중복되어 제시되어 있음
- 지역역량 강화 및 농정거버넌스 구축 계획도 명확하게 목표지표가 제시되어 있지 않음

## ② 평가 및 문제점

- 제1기 평택시 농발계획은 객관적 현황분석과 문제점 진단, 지역 농업인의 농정 수요에 대한 체계적이고 종합적인 분석을 통해 농업·농촌의 발전 목표와 사업을 마련하였다고 보다는 계획수립 지침에 따라 담당부서별로 현재 진행하고 있는 사업과 관련계획을 발췌, 취합하여 제시한 것으로 보임

- 도시개발계획이나 관련 사업계획이 그대로 제시되어 각 부문별 계획의 구성과 내용에 차이도 크고 내용의 초점도 농업·농촌보다는 도시개발 측면에 두어져 있는 경우도 많음. 또한 현황과 관련된 다수의 내용이 중복되어 있음
- 이에 따라 농업·농촌의 환경변화와 평택시 농업·농촌의 특징, 농업인과 농업 관련부서의 의견수렴, 농정추진체계와 거버넌스 구조에 대한 분석, 농업·농촌 분야 예산에 대한 분석 등 농발계획 수립지침에서 제시하고 있는 내용들이 목차상에는 제시되어 있으나, 내용적으로는 지역농정의 최상위 계획의 위상에 많이 미흡함

### ③ 개선방안

- 지역 농발계획에 대한 내용과 수립과정 등을 종합적으로 평가하여 농식품부 차원에서 계획을 검토하여 승인 또는 수정을 요청하는 제도 검토 필요
- 지역 농발계획에 대한 평가 지표를 개발하고, 전문가 그룹에 의한 평가를 통해 일정기준 이하인 경우 계획의 수정을 요청하여 지역 농발계획을 관리하는 방안 검토 필요
- 부문별로 공통지표와 자체지표를 설정을 의무화하고, 공통지표는 정부의 정책목표 등을 고려하여 설정함
- 농촌경제활성화, 농촌지역개발, 삶의질 계획의 범위와 내용을 보다 명확하게 구별하거나 통합적으로 구성할 수 있도록 개편하고, 도시계획과의 차별성을 보다 명확화하도록 지침 개정이 필요함

## [3] 제1기와 제2기 농발계획 비교 분석

### ① 제1기와 2기 농발계획 구성 비교

- 지역 농발계획 수립지침은 계획의 개요와 기본구상으로 구성된 공통부문, 부문별 계획, 실행 및 관리계획의 3편으로 구성되어 있음
- 제1기와 2기 모두 지침의 구성을 따르고 있으나, 제1기 계획은 각 부문별로 관련 계획을 발췌 정리하여 제시하고 있는 수준임. 반면에 제2기 계획은 각 항목별로 평택시의 농업·농촌 현황과 비전에 따라 일관성 있게 충실하게 작성됨

- 제2기 계획의 첫 번째 특징은 부문별 계획에서 농업·식품산업의 8번째 과제로 농지이용·보전 및 농업생산기반 정비를 제시하고 있다는 점임
- 둘째, 계획에서 측정 가능한 성과목표 지표를 명확하게 설정하고 있음. 제1기 계획에서 성과지표가 불분명하고, 농업·농촌 및 식품산업과 관련성이 약한 지표가 일부 포함되어 있었던 것과 비교하면 크게 개선됨
- 셋째, 삶의질 향상계획에서 제1기 농발계획에는 정주생활기반과 경제활동·일자리 부문에 대한 계획이 포함되어 있었으나, 제2기 농발계획에서는 제외되어 있음
- 넷째, 제2기 농발계획에서는 제1기 농발계획에는 없었으며 계획수립 지침에도 포함되어 있지 않았던 푸드정책 부문이 포함되었다는 점임. 특히 평택 시민을 대상으로 먹거리보장성을 높이고 먹거리의 지역순환체계 구축을 위한 푸드플랜 계획과 실행방안 구체적으로 포함되어 있음
- 다섯째, 투융자계획 산출에 있어서도 2019~2023년까지의 평택시 세입·세출 전망과 부문별 투자계획 전망, 투자가용 재원 산출 프로세스를 진행하여 투융자 계획을 수립함
- 다만, 계획수립 과정에서 제1기 농발계획의 이행여부와 평가가 명확하게 이루어지지 않음
  - 제1기 농발계획이 관련 계획을 발췌하거나 농정부서별 진행사업을 확대하여 제시한 형태로 수립되어 이행결과에 대한 종합적인 평가를 진행하는데 어려움이 있었으며, 행정 내부적으로는 실효성에 대한 부정적 의견이 많았음

&lt;표 3-17&gt; 평택시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 I

농발계획 지침	제1기 농발계획	제2기 농발계획
<p>&lt;제1편&gt;공통부문</p> <p>1. 공통사항</p> <p>2. 계획수립 개요</p> <p>3. 농업·농촌의 여건과 특성</p> <p>4. 대내외적 여건 변화와 시군 농업농촌 전망</p> <p>5. 주민의식 및 농업농촌 개발수요</p> <p>6. 농업·농촌 중장기 비전과 전략</p>	<p>&lt;제1부&gt; 농발계획 개요</p> <p>1. 공통사항</p> <p>2. 계획수립의 개요</p> <p>2.1. 계획수립의 배경 및 의의</p> <p>2.2. 계획의 범위와 성격</p> <p>3. 농업농촌의 여건과 특성</p> <p>3.1. 일반현황</p> <p>3.2. 지역자원</p> <p>3.3. 상위계획 및 관련계획 분석</p> <p>3.4. 농업농촌 기존 정책 및 사업 검토</p> <p>4. 여건변화와 평택시 농업농촌 전망</p> <p>4.1. 국내외 농업농촌 및 식품산업 현황</p> <p>4.2. 국내외 여건 변화와 전망</p> <p>4.3. 농업여건의 변화와 새정부 농업정책</p> <p>4.4. 평택시 농업농업 정책동향 분석</p> <p>5. 주민의식 및 농업농촌 정책 수요</p> <p>5.1. 농식품 소비 및 구매실태 조사</p> <p>5.2. 평택시 농업인 의식 및 농업농촌 정책수요 조사</p> <p>5.3. 종합분석 및 계획과제 도출</p> <p>6. 시군 농업농촌 비전과 전략</p> <p>6.1. 기본방향</p> <p>6.2. 계획의 목표</p> <p>6.3. 지표 설정</p> <p>6.4. 공간구조 구상</p>	<p>&lt;제1편&gt; 공통부문</p> <p>I. 계획수립의 개요</p> <p>1. 계획수립의 배경과 목적</p> <p>2. 계획수립의 추진체계와 절차</p> <p>3. 계획의 수립 범위와 방법</p> <p>II. 농업·농촌의 여건과 특성</p> <p>1. 일반현황</p> <p>2. 상위계획 및 관련 계획 분석</p> <p>3. 농업·농촌 관련 기존 정책 및 사업 검토</p> <p>4. 농업·농촌 관련 예산검토</p> <p>5. 농정조직 현황 검토</p> <p>III. 대내외적 여건변화와 평택시 농업·농촌 전망</p> <p>1. 국내외 농업·농촌 여건변화</p> <p>2. 평택시 농업·농촌 정책동향</p> <p>IV. 주민의식 및 농업·농촌 개발수요</p> <p>1. 농업·농촌 개발 수요조사</p> <p>2. 주민의식 조사</p> <p>3. 농업인 및 행정담당자 면담</p> <p>4. 종합분석 및 계획과제 도출</p> <p>V. 평택시 농업·농촌 비전과 전략</p> <p>1. 기본방향</p> <p>2. 중장기 비전 및 목표</p> <p>3. 부문별 주요 추진전략</p> <p>4. 사업추진체계</p> <p>5. 공간발전구상</p>
<p>&lt;제2편&gt; 부문별 계획</p> <p>1. 농업·식품산업</p>	<p>&lt;제2편&gt; 부문별 계획</p> <p>1. 농업·식품산업</p> <p>1.1. 총괄</p> <p>1.2. 식량산업</p> <p>1.2.1. 개요</p> <p>1.2.2. 현황 분석</p> <p>1.2.3. 기본구상</p> <p>1.2.4. 세부시책 및 사업계획</p> <p>1.3. 원예산업</p> <p>1.4. 축산업</p> <p>1.5. 식품산업</p> <p>1.6. 친환경농업</p> <p>1.7. 농업인력·농업경영체 육성 및 귀농귀촌</p>	<p>&lt;제 2편&gt; 부문별 계획</p> <p>I. 농업·식품산업</p> <p>1. 총괄</p> <p>2. 식량산업</p> <p>3. 원예산업</p> <p>4. 축산업</p> <p>5. 식품산업</p> <p>6. 친환경농축산업</p> <p>7. 농업인력과 농업경영체 육성 및 귀농·귀촌</p> <p>8. 농지이용·보전 및 농업생산기반 정비</p>

<표 3-18> 평택시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교 표

농발계획 지침	제1기 농발계획	제2기 농발계획
2. 농촌경제활성화 3. 농촌지역개발 4. 삶의질 향상 5. 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축	2. 농촌경제 활성화 2.1. 개요 2.2. 현황 2.3. 기본구상 2.4. 세부시책 3. 농촌지역개발 3.1. 농촌 중심지 활성화 (4개소) 3.2. 창조적 마을 만들기(16개소) 3.3. 기초생활 인프라 정비 3.4. 환경 및 경관 4. 삶의 질 향상 4.1. 보건복지 4.2. 교육여건 4.3. 문화여가 4.4. 정주생활기반 4.5. 경제활동·일자리 4.6. 안전 5. 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축 5.1. 개요 5.2. 지역 현황 및 평가 5.3. 목표 및 과제, 추진체계 5.4. 주요 사업별 세부계획	Ⅱ. 농촌경제 활성화 1. 개요 2. 현황분석 3. 기본구상 4. 세부시책 및 사업계획 Ⅲ. 농촌지역개발 1. 총괄계획 2. 농촌 중심지 활성화 3. 기초생활거점 육성 4. 마을 만들기 5. 농촌 신활력 플러스 6. 기초생활 인프라 정비 7. 환경 및 경관 IV. 삶의 질 향상 1. 보건·복지 2. 교육여건 3. 문화여가 4. 안전 V. 평택푸드 1. 개요 2. 지역현황 3. 목표 및 추진전략 4. 세부시책 및 사업계획 VI. 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축 1. 개요 2. 지역현황 3. 목표 및 추진전략 4. 세부시책 및 사업계획
<제3편> 실행 및 관리계획 1. 투자와 자원조달 계획 2. 관리 및 운영계획	<제6부> 실행 및 관리 계획 1. 투자 및 자원조달 계획 1.1. 재정현황 분석 1.2. 투자가용재원 추산 1.3. 투자우선순위 판단 2. 관리 및 운영 계획 2.1. 관리운영계획의 대상영역 2.2. 계획수립 및 추진체계 강화 2.3. 계획 역량의 강화 2.4. 계획의 평가와 환류	<제3편> 실행 및 관리 계획 I. 투자 및 자원조달 계획 1. 재정현황 분석 2. 투자가용재원 추산 3. 투자우선순위 판단 Ⅱ. 관리 및 운영계획 1. 관리운영계획의 대상영역 2. 계획수립 및 추진체계의 강화 3. 계획 평가 및 환류



## ② 비전, 목표, 전략 비교

- 평택시의 제1기 농발계획 비전은 도시계획의 비전 ‘새로운 가치와 매력을 창조하는 융복합도시 평택’을 그대로 제시하고 있음
- 농업·농촌 부문의 비전으로 보자면 비전도에 제시되어 있는 ‘환경이 보전된 농촌과 공존하는 도시’로 이해할 수 있음
- 농업·농촌의 4대 전략은 ①무분별한 개발행위허가로 인한 난개발방지 : 정온한 농촌 환경 보호 ②안전하고 편리한 농촌환경 조성을 위한 기반시설 확충 ③농촌경관디자인을 통한 매력있는 농촌마을 형성 ④농산품의 품질 표준화와 브랜딩 강화로 볼 수 있음
- 성과지표로는 인구 증가 목표만 제시되어 있음



<그림 3-3> 평택시 제1기 지역 농발계획의 비전도

- 제2기 농발계획의 비전은 ‘시민과 함께 만드는 지속가능한 도농복합도시, 평택시’이며, 부제로 ‘도시와 농촌, 생산과 소비를 연결하는 소통과 공감의 농정’으로 제시함
- 비전달성을 위해 3대 목표와 6대 추진전략을 제시함
- 3대 목표 : ①지속가능하고 창의적인 평택농업 ②살기 좋고 매력적인 풍요도시 평택 ③커뮤니티 케어기반의 건강한 복지 평택
- 6대 전략 : ①지속가능한 농업 기반 구축 ②창의적인 농촌 경제 기반 구축 ③살기좋은 농촌 구현 ④행복한 삶의 터전 마련 ⑤평택푸드 활성화 ⑥소통과 공감의 농정실현

- 성과목표 : 생산, 유통, 농식품, 소비, 농촌 분야의 10개의 공통 목표를 제시함

<b>비전</b>	- 도시와 농촌, 생산과 소비를 연결하는 소통과 공감의 농정- 시민과 함께 만드는 지속가능한 도·농복합도시, 평택시		
<b>목표</b>	지속가능하고 창의적인 평택농업	살기 좋고 매력적인 풍요도시 평택	커뮤니티 케어 기반의 건강한 복지 평택
<b>추진전략</b>	<b>지속가능한 농업 기반 구축</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>친환경 농축산업 기반 확대</li> <li>농산업의 수평적-수직적 협력강화</li> <li>에너지, ICT융합 등과 연계한 미래농업 기반 확대</li> </ul>	<b>창의적인 농촌경제기반구축</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>공동체 단위 6차산업 발굴·육성</li> <li>생태, 역사, 문화 자원 발굴 보전</li> <li>도농연대를 통한 농촌관광 활성화</li> </ul>	<b>살기 좋은 농촌 구현</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>읍면별 거점지역육성</li> <li>기초생활 인프라 확충</li> <li>보건, 복지분야 커뮤니티 케어 기반 마련</li> </ul>
	<b>행복한 삶의 터전 마련</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>먹거리 기반 지역주민 삶의 질 개선</li> <li>도시와 농촌지역간 생활격차 해소</li> <li>공유농업, 사회적 농업 확산</li> </ul>	<b>평택푸드 활성화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>지역 먹거리 선순환 체계 구축</li> <li>로컬푸드 시스템 개편 및 강화</li> <li>중소농 기반 로컬푸드 생산체계 강화, 품목 다양화</li> </ul>	<b>소통과 공감의 농정 실현</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>농업회의소 활성화</li> <li>먹거리 거버넌스 구축 및 운영</li> <li>민관합동 농정모니터링 체계 구축</li> </ul>
<b>추진체계</b>	협력 농정(민-민, 관-관)		참여농정(민-관)

<그림 3-4> 평택시 제2기 지역 농발계획 비전, 전략, 목표 체계도

성과 지표		2020년	2023년
생산	친환경인증면적(ha)	120	200
	GAP 인증면적(ha)	5,200	5,800
유통	통합마케팅 실적(백만원)	21,600	25,000
	품목별 공선출회(개소)	12	15
농식품	6차산업 인증 경영체(개소)	11	18
	농식품 마을공동체(개소)	5	25
소비	로컬푸드직매장 매출(백만원)	5,000	10,000
	지역내 소비 비중(%)	30%	60%
농촌	청년농업인 육성(명)	25	40
	사회적농업육성(개소)	1	5

<그림 3-5> 평택시 제2기 지역 농발계획 성과지표

- 제2기 계획의 또하나의 특징은 분야별로 농정 추진체계로 농민권익기구인 농업회의소의 설립, 마케팅의 통합마케팅조직 육성, 농촌활성화를 위한 중간지원조직 육성, 먹거리 분야로 푸드통합지원센터 설립을 제시하고 있음



<그림 3-6> 평택시 비전달성을 위한 총괄 추진체계

### ③ 투자계획 비교

- 제1기 농발계획은 총투자 규모를 제시하고 있지 않으며, 부문별 예산도 분산적으로 제시하여 정확한 추계가 어려움
- 제2기 계획의 투자규모는 5,943억원으로 연평균 1,189억원임
  - 투자규모 산출을 위해 2019~2023년까지의 재정수입 및 지출 전망을 실시하여 계획기간 동안 경상지출 규모가 연평균 2.3% 감소할 것으로 전망함
  - 가용재원에 대한 추정도 실시함. 추정결과 총수입에서 필수 경상지출을 제외한 투자 가용재원은 연평균 1조 9,239억원으로 9.5%의 증가할 것으로 전망됨
  - 이러한 분석결과를 고려하여 제2기 농발계획의 투자 규모를 산출함

<표 3-19> 평택시 제1기와 제2기 농발계획 투자계획 비교

구분		제1기 농발계획	제2기 농발계획
투자 총액		불명확 (도시계획 등 분야별 산재)	5,943억원 (연평균 1,189억원)
전략별 (부문별) 투자액		불명확	식량산업 1,220
			원예산업 570
			축산업 1,831
			농식품 322
			친환경농업 238
			인력육성 46
			생산기반 1,826
			농촌경제활성화 457
			농촌지역개발 657
			삶의질향상 202
			평택푸드 15
			농정거버넌스 31
재정 관리 방안	재정현황분석	없음	진행 (예산분석 진행)
	투자가용재원추산	없음	진행
	투자우선순위판단	없음	없음
	재정확보전략	없음	없음
	파급효과분석	없음	없음

#### ④ 소결

- 평택시의 제2기 농발계획은 농업인과 행정부서의 의견수렴, 농업·농촌의 내외부 환경분석, 지역농업 및 관련계획의 분석, 예산에 대한 분석, 성과지표의 설정, 농정거버넌스, 공간계획 제시 등 농발계획수립 지침에 따라 제1기 농발계획에 비해 충실하고 체계적으로 작성됨
- 특히 제1기 농발계획과 비교해 볼 때, 농업분야 최상위의 계획으로서의 위상에 맞게 종합적으로 작성됨

- 타지역 농발계획과 비교해 볼 때, 제2기 평택시 농발계획의 특징은 크게 2가지로 판단됨
  - 첫째, 도농복합시로의 특성을 고려하여 평택푸드 정책을 농발계획 수립지침에 없음에도 불구하고 제시하고 있으며, 도시계획과 연계한 농촌공간계획을 구체적으로 제시하고 있음. 특히 공간계획으로 농업보존 지역과 농촌연계 지역으로 구분하고, 전략적 특화지구 조성 및 특화지구를 고려한 읍·면별 발전전략을 제시하고 있다는 특징이 있음
  - 둘째, 농정예산에 대한 분석, 계획기간 동안의 재정의 수입지출 전망 분석, 가용재원에 대한 추산을 통해 적정 투자규모를 산출하고 있다는 점임
- 개선점으로는 전기 농발계획에 대한 구체적인 평가를 계획수립 지침에 반영하여 반드시 전기 농발계획의 성과에 대한 평가와 이행점검이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요함
- 또한, 투자우선순위 선정과 관련해도 구체적인 적용 기법을 제시하여 실질적으로 활용될 수 있도록 할 필요가 있음

#### [4] 지역 농발계획에 대한 지자체 의견

##### ① 제1기 농발계획에 대한 평가

- 제1기 농발계획은 외부용역을 맡기지 않은 상태에서 급하게 제출하다 보니 기존 계획과 부서별 사업계획을 취합하여 제출하는데 그침
- 이로 인해 총괄전략과 분야별 세부전략의 방향이 불일치하고, 목표와 전략 사업에 대한 구체적이 성과목표 등도 설정하지 못함
- 실행 과정에서도 실질적으로 농업분야 최상위 계획으로 인정되지 못하였으며, 담당자의 이동과 행정내 컨트롤타워 부재 등으로 사업에 대한 체계적인 추진과 점검, 평가가 이루어지지 못함
- 제2기 농발계획을 수립한 연구용역 기관에 제1기 농발계획의 이행 여부에 대한 점검한 결과에 따르면, 총 249개 사업이 가운데 182개 사업(73.1%)은 완료 또는 진행중이었으며 나머지 67개 사업(26.9%)은 추진되지 않음
  - 전체 사업 가운데 73%가 완료 또는 진행 중으로 나타난 것은 계획수립 당시 진행중이거나 진행이 확정된 사업을 중심으로 계획에 반영하였기 때문임

## ② 제2기 농발 계획수립 과정

- 농업정책과 농정팀을 주관부서로 관련 부서와 지역내 관련조직으로 TF팀을 운영하였으며, 분과위원회를 통한 사업계획 수립 방식으로 진행함
  - 식량·친환경분과, 원예특작분과, 축산분과, 농식품분과, 농촌개발분과, 농촌활성화분과, 삶의질분과로 구성하고, 관련조직과 담당부서가 참석함
- 모든 분과위원회는 연구기관과 행정 공동으로 최소 3회 이상을 개최하였으며, 현황분석과 사업제안, 제안된 사업에 대한 의견수렴, 사업의 우선순위 결정 등을 분과위원회 단위로 진행함
  - 1차 회의 : 제1기 농발계획 공유, 농정방향, 평택시 현황을 공유하고, 이슈도출 및 의견수렴 진행
  - 중간보고회 : 분과별로 진행하여 분과별 사업제안 및 의견 수렴 진행
  - 2차 회의 : 제안사업 우선순위 선정 및 의견수렴
- 현황파악 및 농업인, 행정부서에 대한 의견수렴은 분과위원회와 별도로 연구기관과 농발계획 담당자가 별도로 심층면접조사를 진행함
  - 이를 통해 구체적인 평택농업의 이슈와 의제를 발굴하고, 농정거버넌스 등에 대한 다양한 의견을 수렴함

## ③ 계획수립 지침의 준수와 지역특성을 반영한 계획의 차별화

- 제2기 농발계획 수립시 계획수립 지침을 준수하여 목차, 내용 등을 구성하고, 각 항목별 요구사항과 지역적 특성, 최근의 농정흐름 등을 종합적으로 반영하여 작성함
- 지역적 특성은 도농복합지역으로서 농촌지역과 시내권역의 지역내 순환성과 공동체성을 강화하기 위해 먹거리정책을 핵심 전략에 포함함
- 또한, 농촌협약을 대비하여 읍·면별로 자원조사와 사업 수요조사 진행, 읍·면별 개발 방향을 제시함

## ④ 농발계획 수립 과정에서의 주체별 역할

- 행정은 사업총괄 및 분과위원회 운영, 관리를 담당하고, 농업인과 시민은 평택농업관련 설문조사와 의견수렴 과정에 참여함

- 특히, 평택시는 상향식 계획 수립을 활성화하기 위해 행정내 관련부서, 지역내 농업인단체와 관련조직이 참여하는 분과위원회를 구성하여 내실있게 운영함
  - 분과위원회 : 현황분석 점검, 분과별 이슈도출 및 의견 제시, 비전 및 전략(안)검토, 사업제안 및 우선순위 결정 등의 역할 수행
- 용역업체는 분과별 의견 취합, 행정 및 관련조직 의견수렴, 비전 및 전략(안) 마련, 사업제안 및 정리 등의 역할을 담당함

#### ⑤ 농정심의회 진행 여부

- 농정심의회 진행 2019년 4월에 농발계획 연구용역 최종보고회와 병행하여 진행함

### 3) 합천군 사례분석

#### [1] 제1기 합천군 농발계획의 구성 및 내용

- 제1기 합천군 농발계획에서는 성과지표를 인구지표와 기타 주요지표로 구분하여 다루고 있음
- 인구지표는 장래의 인구지표를 설정하기 전의 사전작업으로 2008년과 2013년 2개 연도의 인구수와 성별, 연령별 인구를 비교, 분석하고 있으며, 연령은 0~14세, 15~64세, 65세이상의 3개 계층별로 구분하고 있음.
  - 이 외에 2008년과 2013년의 고령인구 비율, 부양비(유년부양비, 노년부양비, 총부양비), 노령화지수를 비교, 분석하고 있음.
  - 장래인구의 추정은 코호트생잔율법을 이용하여 2008년과 2013년의 인구구조에 의거하여 2018년, 2023년, 2028년, 2031년의 총인구수와 연령별 인구수를 추정하고 있음.
  - 또한 읍·면별로도 장래인구를 전망하고 있는데, 어떤 방법으로 읍·면별 인구수를 추정하였는지에 대해서는 밝히지 않고 있음.
  - 이러한 분석을 통해 추정된 연도별 전망수치들을 그래프로 표현하고 있음(총인구수, 연령별 인구수, 읍·면별 인구수). 읍·면별 인구수에 관한 그래프는 그래프의 간격이 대단히 좁아 읍·면별 및 연도별로 명확한 구분을 하기가 쉽지 않음.
- 기타 주요지표는 인구 및 가구, 농업부문, 기초생활인프라, 농어촌서비스의 4부문으로 대분류하고 각 부문의 구체적인 지표를 2~5개씩 설정하고 있음.
  - 지표의 목표연도를 2022년으로 설정하고 있음.
  - 인구 및 가구는 코호트생잔법에 의해 추정된 수치를 지표로 설정하고 있으나 가구수에 관한 수치는 코호트생잔법으로는 추정될 수 없는 지표임. 이에 대한 명확한 설명이 필요함.
  - 농업부문은 친환경농업 비율 등 5개의 지표를 설정하고 있음.
  - 기초생활인프라 부문은 상하수도보급율과 법정도로포장율의 지표를 설정하고 있음.
  - 농어촌서비스 부문은 지역생활만족도와 사회복지서비스의 지표를 설정하고 있음.
  - 인구 및 가구 부문을 제외한 모든 지표의 산출근거는 '추진실적에 따른 산출평균'이라고 적시되어 있으나 구체적으로 어떤 과정으로 산출되었는지는 정확하게 이해하기 어려움.



## [2] 제1기 합천군 농발계획에 대한 평가 및 개선방안

### ① 성과지표체계의 포괄성

- 지침에서는 13개 부문으로 분류하여 이에 해당하는 구체적인 성과지표(목표지표)를 제시하고 있음.
- 본 계획서에서는 성과지표체계가 4개 부문에 불과하여 본 계획에서 다루고 있는 분야의 사업들을 종합적으로 포괄하기에는 부족함.
- 보다 합리적이고 포괄적인 성과지표체계를 구축하여 계획에 포함된 사업 부문을 모두 총괄할 수 있도록 함.
- 계획에 포함된 모든 부문과 사업들을 총괄하는 성과지표 체계가 구축되고 합리적인 성과지표가 설정된다면 사업의 시행과정에서 중간단계마다 설정된 성과지표가 달성되고 있는지의 여부를 점검하는 장치로도 활용될 수 있을 것임.

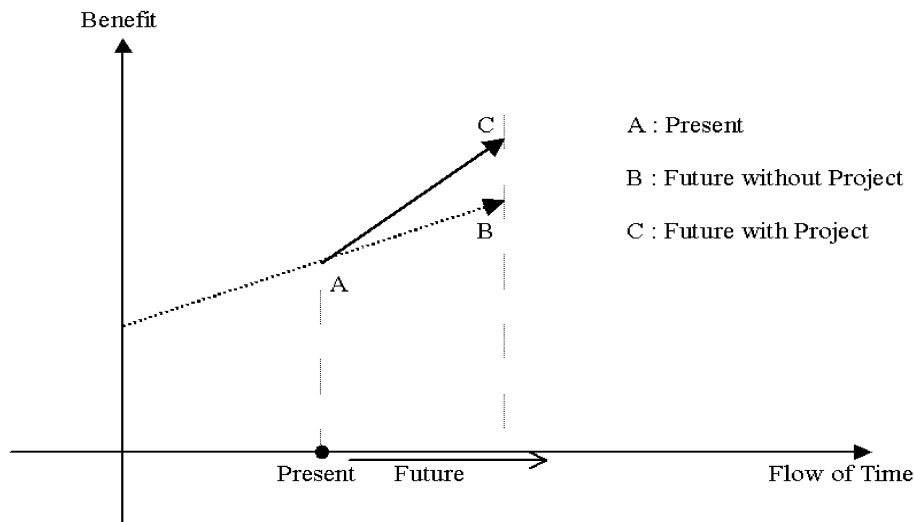
### ② 목표연도의 적합성 및 일관성

- 성과지표의 목표연도가 2022년으로 설정되어 있는데 이는 본 계획의 목표연도인 2019년과 불일치함.
- 일반적으로 성과지표의 목표연도는 사업계획의 목표연도와 일치하도록 하는 것이 바람직할 것임.

### ③ 추정치와 목표치의 구분

- 본 계획에서 설정한 인구지표는 과거추세를 미래에 연장하여 추계한(코호트생잔법) 추정치의 성격임.
- 이러한 추정치는 사업을 시행하지 않을 경우(without project)에 예상되는 인구 추세치의 개념임.
- 본 계획에 따라 사업을 시행할 경우(with project)에는 사업의 효과가 지역 내에 파급되어 사업을 시행하지 않을 경우에 비해 지역인구가 증가할 가능성이 높을 것임.
- 인구지표는 사업을 시행하지 않을 경우에 예상되는 인구의 추정치와 더불어 사업을 시행할 경우에 도달될 수 있는 목표치도 함께 제시될 필요가 있음.

- 아래 그림에서 Benefit을 인구증가수의 개념으로 간주할 때, B는 사업을 시행하지 않을 경우의 예상되는 인구 추정치이고, C는 사업을 시행할 경우에 도달되는 목표치라 할 수 있음



<그림 3-7> 사업 미시행 및 시행일 경우의 향후 전망 비교  
자료 : 이한성(2004)

#### ④ 성과지표의 개념에 관한 명확한 정의(사업물량 개념과의 구분)

- 본 계획에서는 비교적 이러한 혼동은 거의 없지만 다른 지역의 많은 계획에서 사업물량과 성과지표를 구분 없이 혼용하는 경향이 있음.
- 성과지표란 계획에 담겨 있는 사업들이 시행되어 특정 부문에 직간접적인 영향을 미쳐 일정 수준에 도달하는 목표치의 개념이라 할 수 있음.
  - 이는 단순히 사업물량의 개념과는 다른 것으로 사업의 시행을 통해 어떤 분야의 수준이 2차적으로 상향 달성되는 목표 개념의 것임.
  - 예를 들어, 도로포장사업을 시행하여 지역의 도로포장률을 어느 정도로 증대시킬 것인가의 경우, 도로포장사업을 몇 km 시행하는 것은 사업물량이며, 이를 통해 도로포장률을 몇 % 제고시키는 것은 성과지표임.

### [3] 각 부문별 계획의 달성 정도 분석

#### ① Clean(깨끗한 농축산물) : 농업 · 식품산업

##### ○ 현황분석 및 진단

- 합천군의 농업현황을 경지 및 농가인구현황, 농업생산현황, 축산현황 등으로 분석하고 있음.
- 농업정책의 변화, 소비시장의 변화에 대한 고찰을 통해 합천군 농업의 대외적 여건 변화에 대한 분석을 하고 있음.

##### ○ 추진방향 및 전략

- i)농업경쟁력 강화 및 부가가치 제고, ii)친환경 축산물 및 임산물의 생산유통기반 확대, iii)농축산물 생산인프라 확충 및 생산기반 안정화 등 세 가지의 추진방향을 설정하고 있음.
- 추진목표로는 ‘합천군의 자연순환농업을 통한 지속가능한 농업환경 유지와 보전의 실현’으로 설정하고 이를 위한 추진전략으로는 i)자립가능한 농축산업 육성, ii)자원 순환형 농축산업 육성, iii)치유농업 · 힐링농업 육성 등 세 가지를 제시하고 있음.

##### ○ 세부사업계획

- 앞에서 설정한 세 가지의 추진전략별로 나누어 이를 실현할 수 있는 구체적인 세부 사업들을 계획하였음.
- 자립가능한 농축산업 육성을 위한 사업 : 고품질 합천쌀 유통활성화사업, 들녘경영체 육성사업, 농산물 공동출하 확대 지원사업, 울곡면 조사료 유통센터 운영사업, 삼가면 브랜드육타운 조성사업, 가야면 첨단온실 신축 지원사업
- 자원순환형 농축산업 육성을 위한 사업 : 봉산면 양잠산물종합단지조성사업, 야로면 축산분뇨처리시설사업, 야로면 포크벨리조성사업
- 치유농업 · 힐링 농업 육성을 위한 사업 : 합천읍 맥류 건조저장시설 지원사업, 합천군 농업에너지효율화사업

##### ○ 검토의견

- 지역농업의 현황을 분석하여 여건을 진단하고, 추진방향과 전략을 설정한 다음, 세부 사업계획을 수립한 것은 계획의 흐름상 적절한 것으로 보임.

- 형식상으로는 위와 같은 흐름으로 구성되어 있으나 실질적으로 내용면에서는 추진 방향과 전략이 현황분석과 진단에 근거하여 설정되고, 추진전략을 실현하기 위한 구체적인 세부사업이 계획되어야 하는 논리적 흐름이 다소 부족해 보임.
- 현황분석과 진단 → 추진방향과 전략 설정 → 세부사업계획 수립이 논리적으로 연결되지 않은 편임.
- 합천군이 처한 여건을 감안해 다른 지역과 차별화된 고유한(unique) 방향 및 전략 제시와 사업선정이라기보다는 보편적이고 일반적인 내용임.

○ 개선방안

- 합천군 농업이 처한 대내외적 여건을 SWOT으로 분석하여 체계적인 여건분석과 이에 따른 대응전략의 제시가 필요함.
- 지역농업의 생산계획 수립을 위해서는 다음과 같은 과정이 요구됨
  - i) 지역농업의 여건 분석 : 품목별 특화계수 산출 및 분석
  - ii) 특화작물에 대한 장래수요 분석(원물수요, 가공수요, 수출수요 등)
  - iii) 이를 근거로 향후 생산계획 수립
  - iv) 생산계획에서 설정한 목표 생산량을 달성하기 위한 전략과 사업을 제시(여기에서 목표 생산량이란 양적인 측면뿐만 아니라 친환경, 가공 등 질적인 측면도 포함하여 수립)
- 농업·식품산업계획에서 제시된 세부사업들을 총괄하는 표를 작성하여 사업연도, 사업비, 재원 등을 일목요연하게 파악할 수 있도록 함.

② Believe[안전한 식품] : 농촌경제 활성화

○ 현황분석 및 진단

- 합천군의 농산업 현황을 농산업업체, 농공단지, 유통판매망 등을 통해 분석하고 있음.
- 농산업에 관련한 정부정책의 변화, 6차산업 정책 및 패러다임의 변화에 대한 고찰을 통해 합천군 농산업의 대외적 여건 변화에 대한 분석을 하고 있음.

○ 추진방향 및 전략

- 합천군 농산업의 추진방향을 ‘농산업과 연계를 통한 유통 활성화, 자립형 식품산업의 정착’으로 설정하고 있음.

- 이를 위한 추진전략으로는 i)안전한 농식품산업 체계 구축, ii)전통의 맛이 살아있는 명품 농식품, iii)농업 및 식품산업 연계 강화 등의 세 가지를 제시하고 있음.

#### ○ 세부사업계획

- 앞에서 설정한 세 가지의 추진전략별로 나누어 이를 실현할 수 있는 구체적인 세부 사업들을 계획하였음.
- 안전한 농식품산업 체계 구축을 위한 사업 : 합천읍 소비자 참여형 직거래사업, 합천군 농작물 병해충 예찰방제사업, 용주면 산지유통시설 지원사업, 삼가면 원예농산물 저온유통체계 구축사업
- 전통의 맛이 살아있는 명품 농식품을 위한 사업 : 야로면 전통 발효식품 육성지원사업, 덕곡면 전락식품산업 육성사업
- 농업 및 식품산업 연계 강화를 위한 사업 : 합천군 농산물마케팅 지원사업, 가야면 과일브랜드육성 지원사업

#### ○ 검토의견

- 형식상으로는 농산업 분야에 대한 현황분석과 진단 → 추진방향과 전략 설정 → 세부 사업계획 수립의 과정으로 전개되어 있으나 실제 내용면에서는 논리적으로 잘 연결 되지 않은 편임.
- 농산업 활성화를 위해 제거하거나 극복해야 할 지역 내외적 환경에 대한 분석이 부족해 보임.
- 합천지역이 갖고 있는 농산업 및 6차산업의 강점에 대한 면밀한 분석이 다소 부족함.

#### ○ 개선방안

- 지역의 농촌경제 활성화계획 수립을 위해서는 다음과 같은 과정이 요구됨.
  - i) 소득수준, 고용, 사회적 경제 등에 관한 현황 및 실태를 분석하여 타 지역(전국, 도 평균)과 비교함
  - ii) 문제점을 도출하고 이를 해결하고 개선할 방안을 제시함
  - iii) 농산업 분야와 관련하여 몇 가지의 목표치를 설정함
  - iv) 목표 달성을 위한 전략 및 사업들을 제시함
- 농산업계획에서 제시된 세부사업들을 총괄하는 표를 작성하여 사업연도, 사업비, 재원 등을 일목요연하게 파악할 수 있도록 함.

### ③ Vitamin[생기있는 합천] : 농촌지역개발

#### ○ 현황분석 및 진단

- 합천군의 농촌지역개발 실태를 지금까지 지역에서 시행되어 온 일반농산어촌개발사업(읍·면소재지 종합정비사업, 권역단위 종합정비사업)을 중심으로 분석하고 있음.
- 이밖에 합천군에서 자체적으로 시행하고 있는 지역농업 리더교육, 행복합천 희망마을 만들기 등의 사업 현황을 정리하고 있음.

#### ○ 추진방향 및 전략

- 합천군 농촌지역개발 부문의 추진방향을 i)정주여건 개선을 통한 활력 증진, ii)주민 참여 극대화으로 스스로 자립하는 농촌 조성, iii)지역내 기초생활 불균형 해소 및 지역 주민의 소득 창출, iv)농촌다움을 유지·보존하는 친환경적 개발로 설정하고 있음.
- 이를 위한 추진전략으로는 ‘마을-소생활권(중심마을)-면소재지-읍소재지로 이어지는 정주체계별 특성에 맞춰 선도거점 개발 및 서비스 공급체계 구축’을 제시하고 있음.

#### ○ 세부사업계획

- 농촌중심지 활성화사업, 창조적마을만들기사업, 농어촌마을리모델링사업, 농촌고령자 공동시설지원사업, 기초생활인프라정비사업의 5개 사업군으로 구분하여 구체적인 사업계획을 수립하고 있음.
- 농촌중심지 활성화사업에서는 본 사업의 정책방향을 소개하고, 합천군의 읍·면별 세력 분석을 행하였음.
- 농촌중심지 활성화사업과 창조적마을만들기사업은 완료사업, 계속사업, 신규사업으로 구분하여 모든 사업에 대한 구체적인 내역을 포함하고 있음.

#### ○ 검토의견

- 창조적마을만들기사업은 너무 많은 지구에 대한 사업내용을 계획서에 포함하고 있어서(전체 보고서 634쪽 중 총 101쪽 분량) 보고서의 전체 균형감을 떨어뜨리고 독자로서 하여금 집중력을 잃게 할 우려가 큼.
- 현황분석 및 진단에서 다룬 지역농업 리더교육에 대한 내용은 지역개발보다는 역량강화 부문에 포함되어야 함.
- 농촌중심지 활성화사업의 정책방향과 합천군의 읍·면별 세력분석은 세부사업계획보다는 앞부분의 현황분석 및 진단 부분에 포함하는 것이 적절할 것임.

## ○ 개선방안

- 지역에서 추진되고 있는 완료사업, 계속사업, 신규 사업을 모두 열거해 분량을 늘리는 것은 보고서의 전체적인 균형감을 떨어뜨릴 우려가 있기 때문에 대상사업지구가 많은 경우에는 이를 요약하여 중요한 내용만 포함시키는 것이 바람직함.
- 현재까지 지역에서 시행되어 온 기존의 농촌지역개발사업에 대한 평가를 통해 잘된 점과 잘못된 점을 도출함.
- 이와 더불어 농촌지역개발사업 중 성공사례와 실패사례를 선정하여 각각 성공요인과 실패요인을 도출하여 향후 개선방안과 보완방안을 제시하도록 함.
- 이러한 기존 사업시행의 평가를 통한 피드백을 함으로써 향후 합천지역의 농촌지역 개발사업에 대한 방향이 설정되고 추진전략이 제시될 수 있음.
- 농촌지역개발계획에서 제시된 모든 세부사업들을 총괄하는 표를 작성하여 사업연도, 사업비, 재원 등을 일목요연하게 파악할 수 있도록 함.

## ④ Paradigm(변화하는 합천) : 삶의 질 향상

## ○ 현황분석 및 진단

- 합천군의 경관·관광현황, 녹지자원현황을 정리하고 있음.
- 농촌관광의 환경변화를 농촌관광에 대한 수요가 증대되고 농촌유학에 대한 관심이 증가하는 측면에서 진단하고 있음

## ○ 추진방향 및 전략

- 합천군 삶의 질 향상을 위한 추진방향을 농산물의 6차산업화를 통한 소득증대 도모로 설정하고 있음.
- 이를 위한 추진전략으로는 i)발전하는 6차산업화 구축, ii)농촌 녹색성장기반 강화, iii)자연이 숨쉬는 농촌 어메니티 실현으로 제시하고 있음.

## ○ 세부사업계획

- 앞에서 설정한 세 가지의 추진전략별로 나누어 이를 실현할 수 있는 구체적인 세부 사업들을 계획하였음.
- 발전하는 6차산업화 구축 : 울곡면·용주면 6차산업 집적화단지조성사업, 쌍백면 식품 기능성평가 지원사업, 합천군 연구개발성과 실용화 지원사업, 용주면·가회면 6차산업 수익모델사업 시범사업

- 농촌 녹색성장기반 강화 : 가회면 자생식물원 및 생태숲 조성사업, 대병면 농촌경관 조성 관리기반 기술구축사업
- 자연이 숨쉬는 농촌 어메니티 실현 : 합천군 영농폐기물 수거처리 지원사업, 대양면 친환경 농업기반구축사업, 합천군 농촌폐기물 종합처리시설설치사업

○ 검토의견

- Paradigm(변화하는 합천)은 삶의 질 향상에 해당하는 부문으로 농촌지역의 보건·복지, 교육, 문화여가 등에 관한 계획을 수립하는 것임.
- 하지만 본 계획에서는 농촌관광, 6차산업화 등과 관련한 사업 위주로 계획되어 있어 이 부문에 적합하지 않은 사업들로 구성되어 있음.
- 농촌지역의 보건·복지, 교육, 문화여가 등에 관한 현황분석과 계획이 전혀 이루어지고 있지 않음.

○ 개선방안

- 지역의 삶의 질 향상 계획 수립을 위해서는 다음과 같은 과정이 요구됨.
  - i) 보건·복지, 교육, 문화여가 수준을 대표할 수 있는 적절한 지표들을 이용해 합천 지역의 해당 분야의 현재 상태를 진단하고 타 지역(전국, 도 평균)과 비교함.
  - ii) 문제점을 도출하고 이를 해결하고 개선할 방안을 제시함
  - iii) 향후 지역인구를 전망함(총인구수, 연령별·성별·계층별 인구수)
  - iv) 각 계층별 인구에 대한 삶의 질 향상을 위한 전략과 사업들을 제시함
- 삶의 질 향상 계획에서 제시된 세부사업들을 총괄하는 표를 작성하여 사업연도, 사업비, 재원 등을 일목요연하게 파악할 수 있도록 함.

⑤ Together[함께하는 합천] : 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축

○ 현황분석 및 진단

- 합천군의 인문·사회·생활환경·사회복지 현황을 정리하고 있음.

○ 추진방향 및 전략

- 합천군 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축을 위한 추진방향을 ‘참여하고 소통하는 행복한 합천’으로 설정하고 있음.
- 이를 위한 추진전략으로는 i)자연과 사람이 함께 하는 농촌, ii)이웃과 더불어 살아가는 농촌, iii)살고 싶은 마을로 제시하고 있음.



#### ○ 세부사업계획

- 앞에서 설정한 세 가지의 추진전략별로 나누어 이를 실현할 수 있는 구체적인 세부 사업들을 계획하였음.
- 자연과 사람이 함께 하는 농촌 : 농촌 건강장수마을육성사업, 합천읍 농촌공동체회사 육성사업, 합천군 농촌 작은도서관 조성사업, 용주면·대양면 체류형농업 창업지원센터 조성사업
- 이웃과 더불어 살아가는 농촌 : 합천읍 농촌국공립어린이집확충사업, 합천읍 농촌공동 아이돌봄센터사업, 합천읍 다문화가족자녀교육지원, 합천군 도시민농촌유치지원사업
- 살고 싶은 마을 : 농작업재해예방 체험매체개발 및 정보화지원사업, 야로면초계면 농업안전보건센터지정운영사업

#### ○ 검토의견

- Together(함께하는 합천)은 지역역량을 강화하고 농정거버넌스를 구축하기 위한 계획을 수립하는 부문임.
- 그러나 본 계획에서는 지역역량강화와 농정거버넌스에 관한 계획은 전혀 없고 대부분 삶의 질 향상을 위한 전략과 사업들로 이루어져 있음.

#### ○ 개선방안

- 지역역량강화 계획 수립을 위해서는 다음과 같은 과정이 요구됨.
  - i) 지역의 인적자원 수준에 대한 분석이 필요함. 이는 양적 측면뿐만 아니라 질적인 측면(연령별·교육수준별·직업별)에 대한 분석이 요구됨.
  - ii) 지역이 처한 대내외적 환경을 고려하여 지역에서 가장 필요한 역량이 무엇인가에 대한 분석을 시행하여야 함.
  - iii) 필요한 역량을 달성하기 위한 전략과 사업들을 제시하도록 함.
- 농정거버넌스 구축 계획 수립을 위해서는 다음과 같은 과정이 요구됨.
  - i) 지역의 농정거버넌스 현황을 분석함.
  - ii) 지역 실정에 적합한 농정거버넌스의 모델을 설정함.
  - iii) 설정된 모델을 실현할 수 있는 구체적인 전략과 사업들을 제시함.

## ⑥ 종합의견 및 개선방안

- 지침에서 제시하고 있는 5가지의 부문 분류에 맞지 않게 사업이 구성되어 있음. 예를 들어, 6차산업 활성화사업은 두 번째의 농촌경제활성화 부문에 해당하는 사업인데, 본 계획에서는 네 번째의 삶의 질 향상 부문에 포함하고 있으며, 삶의 질 향상 부문에 해당되는 사업들은 다섯 번째인 지역역량강화 부문에 포함되어 있음.
- 계획수립에 있어서 사업의 부문 분류는 가장 기본적인 요소이므로 가급적 지침에서 제시하고 있는 분류기준을 준수할 필요가 있음.
- 각 부문에서 현황분석 및 진단 → 추진방향 및 전략 → 세부사업계획이라는 과정을 따르고 있으나 실제 내용상으로 보면 세 가지 과정 간의 연계성이 매우 부족해 보임. 계획의 타당성과 적합성을 높이기 위해서는 현황분석과 진단으로부터 문제점이 도출되고, 이러한 문제점을 해결하기 위한 추진방향과 전략이 제시되고, 추진방향과 전략들에 적합한 세부사업들이 자연스럽게 도출되어야 할 것임.
- 각 부문에서 달성하고자 하는 적절한 성과지표를 정하여 목표치를 연도별로 설정하도록 함. 이는 사업계획의 추진과정에서 중간 중간에 사업의 성공적인 추진여부를 점검할 수 있는 적절한 수단이 될 수 있음.
- 각 부문에서 모든 사업들을 총괄하는 표를 작성하여 사업연도, 사업비, 재원 등을 일목요연하게 파악할 수 있도록 함.

## [4] 제1기 농발계획의 연도별 예산계획 분석

### ① 계획의 내용

- 지자체 예산지원체계 개편(안)
  - 지자체의 예산지원체계 개편(안)의 기본방향과 세부추진방향을 설명하고 있음.
- 합천군 재정현황
  - 합천군의 세입규모의 변화추이를 자체재원과 의존재원으로 구분하여 분석하고 있으며, 지방세 부담액(1인당 및 가구당) 추이도 분석하고 있음.
  - 세출규모의 변화추이는 분야별로 구분하여 분석하고 있으며, 투자비와 경상비로도 나누어 분석하고 있음.

- 세출규모는 농업·농촌관련 재정규모 변화추이를 분야별 및 조직별로 구분하여 분석하고 있음.
- 재정운용 및 투자방향
  - 투자우선순위 결정체계를 AHP분석에 의하여 대분류 항목 및 중분류 항목의 우선순위를 설정하고 있음.
  - 경제 내외적 상황을 고려한 중장기 세입세출규모를 추계하여 중장기(2013~2017년) 투자가용재원 규모를 전망하고 있음.
  - 또한 이로부터 합천군의 농업·농촌 투자가용재원의 규모를 전망하고 있음.
- 투자계획
  - 총괄투자계획에서는 5개의 부문별로 사업기간별 투자계획을 수립하였으며
  - 전략별 투자계획에서는 5개 부문별로 각 부문의 구체적인 사업에 대한 투자계획을 제시하고 있음.
  - 포괄보조사업 투자계획에서는 일반농산어촌개발사업과 농어업기반정비사업으로 구분하여 투자계획을 수립하고 있음.

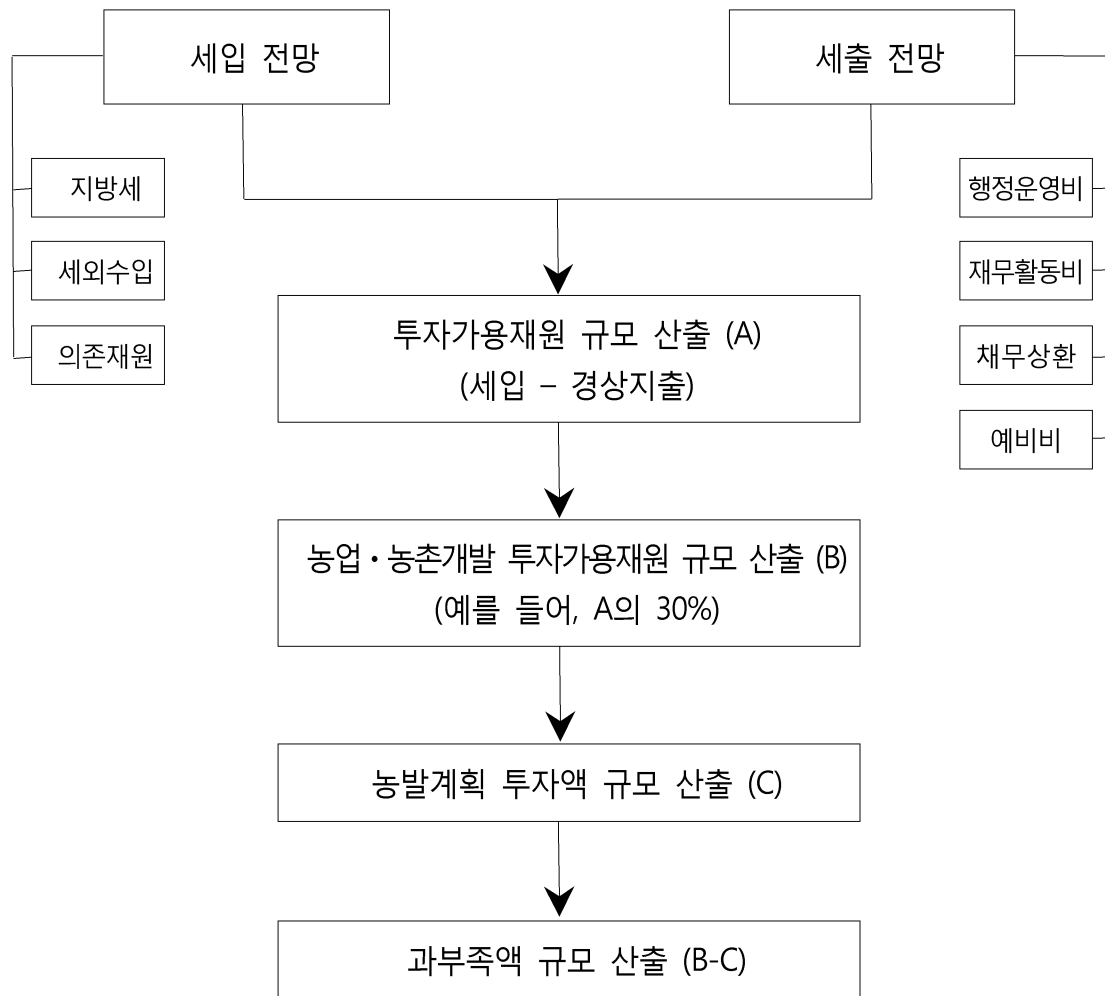
## ② 검토의견

- 재정 및 투자계획은 지역의 재정상태에 관한 일반적인 분석이라는 의미도 있겠지만, 이보다는 사업비를 충당하기 위한 지자체의 투자가용재원이 확보될 수 있는가를 체크하기 것에 보다 더 중요한 의미가 있음.
- 타당성 있는 합리적 계획이 되기 위해서는 합천군의 투자가용재원을 추정하고 이의 범위 내에서 사업비가 책정되어야 할 것이나, 본 계획에서는 재정계획(투자가용재원 추정)과 투자계획이 연결되어 있지 않음.
- 경제 내외적 상황을 고려한 중장기 세입세출규모를 추계하여 합천군의 투자가용재원을 전망한 다음, 투자가용재원의 30%를 적용하여 농림해양수산분야의 투자가용액 규모를 산정하고 있으나, 표기된 수치와 일치하지 않음.
  - 예) <표 6-3-6>의 표를 보면, 2013년의 경우 투자가용재원이 344,895백만원으로 추정되었고, 이에 30%를 적용하면 103,469백만원이 됨. 그러나 표에서는 62,609백만원으로 표기되어 있음.

- 중장기재정투자 수요 및 투자계획에서 전망한 투자기간(2013~2017년)과 본 계획의 투자기간(2015~2019년)과 일치하지 않아 투자가용재원의 산출에 의미가 없음.

### ③ 개선방안

- 해당 지자체의 재정 상태에 관한 일반현황을 분석함. 재정자립도, 주민 1인당 지방세 부담액, 주민 1인당 세출액 등을 해당 도 및 전국 평균과 비교함.
- 재정적 타당성이 있는 계획이 되기 위해서는 해당 지자체의 재정상황을 분석하고 이를 반영한 투자가용재원 규모를 산출하고, 투자가용재원의 범위 내에서 투자계획을 수립하여야 함.
- 재정 및 투자계획에서는 다음의 순서대로 계획을 수립하는 것이 바람직할 것임.
  - i) 해당 지자체의 과거 10년 정도 동안의 세입과 세출을 분석함. 세입은 지방세, 세외수입, 의존재원 등으로 구분하여 분석하고, 세출은 행정운영비, 재무활동비, 채무상환, 예비비 등으로 구분하여 분석함.
  - ii) 과거의 세입·세출 추이를 근거로 향후 사업기간 동안의 연도별 투자가용재원 규모를 산출함. 투자가용재원의 규모는 총 세입액에서 경상지출액(=행정운영비+재무활동비+채무상환+예비비)을 제하여 산출함.  
→ 향후의 재정상태를 추정하는 방법은 기본적으로 과거추세연장법을 적용함.  
예를 들어, 과거 10년간의 연평균증감률을 미래에 적용하도록 함.
  - iii) 산출된 투자가용재원에 지역의 실정을 고려한 일정 비율을 적용하여(예를 들어, 30%) 농업·농촌개발 투자가용재원 규모를 산출함.
  - iv) 농발계획에 포함된 투자계획금액을 산출한 다음, 3)에서 산출한 농업·농촌개발 투자가용재원 금액과 비교하여 과부족액을 산출함.
  - v) 투자계획금액과 투자가용재원 금액과의 차이가 너무 크게 발생할 경우에는 농발계획의 투자규모를 조정하거나 부족예산을 보충할 방안을 제시함.
- 투자우선순위는 순위 결정을 위한 기준과 운영방법만 제시하고, 각 부문별로 이에 따라 우선순위를 정하도록 함.



&lt;그림 3-8&gt; 투자가용자원 규모의 산출과정

## [5] 제1기와 제2기 농발계획 비교 분석

### ① 제1기 및 2기 계획의 계획서 구성 비교

- 지역 농발계획 수립지침에서는 모두 3개의 편으로 나누어 1편에서는 계획의 개요와 기본구상, 2편에서는 부문별 계획(5개 부문), 3편에서는 실행 및 관리 계획을 다루고 있음.
- 합천군 농발계획에서는 기본적으로는 3개의 부분으로 나뉘는 지침의 구성안을 따르고 있으나 형식상으로는 지침과는 약간씩 다르게 총 6개의 장으로 구성되어 있음.

<표 3-20> 합천군 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교

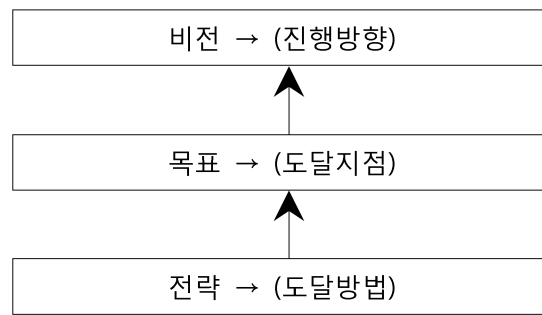
농발계획 지침	합천군 제1기 농발계획	합천군 제2기 농발계획
<p>&lt;제1편&gt; 공통부분</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공통사항</li> <li>2. 계획수립의 개요</li> <li>3. 농업·농촌의 여건과 특성</li> <li>4. 대내외적 여건 변화와 시군의 농업농촌 전망</li> <li>5. 주민의식 및 농업농촌 개발수요</li> <li>6. 농업·농촌 중장기 비전과 전략</li> </ol>	<p>제1장 계획수립의 개요</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 계획수립의 배경과 필요성</li> <li>2. 계획수립의 목적</li> <li>3. 계획수립의 범위와 성격</li> <li>4. 계획수립의 내용 및 추진 경위</li> </ol> <p>제2장 농업·농촌의 여건과 특성</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 입지여건 분석</li> <li>2. 인문사회현황</li> <li>3. 생활환경현황</li> <li>4. 자연환경현황</li> <li>5. 관광현황</li> <li>6. 농업생산기반현황</li> </ol> <p>제3장 개발여건분석</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 상위계획분석</li> <li>2. 설문조사</li> <li>3. SWOT분석 및 대응전략</li> </ol> <p>제4장 기본구상</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 비전 및 목표설정</li> <li>2. 발전방향 및 추진전략</li> <li>3. 성과지표</li> <li>4. 공간구상</li> </ol>	<p>제1장 합천군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립의 개요</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합천군 농업·농촌 및 식품산업발전 계획 수립 배경</li> <li>2. 합천군 농업·농촌 및 식품산업발전 계획 수립 목적</li> <li>3. 합천군 농업·농촌 및 식품산업발전 계획 수립 범위</li> </ol> <p>제2장 대내외 전망과 합천군 농업 여건의 변화</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 세계 경제 및 농업여건 변화와 전망</li> <li>2. 한국 농업의 대내외 여건과 전망</li> <li>3. 정부의 3농 정책 및 발전계획 검토</li> </ol> <p>제3장 합천군 3농 여건 진단</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합천군 3농 여건 진단</li> <li>2. 합천군 관내 읍·면별 현황 및 특성</li> <li>3. 합천군 주민 설문조사 분석</li> <li>4. 일본의 3농 우수사례</li> <li>5. 합천군 농업·농촌 비전과 발전전략</li> </ol>
<p>&lt;제2편&gt; 부문별 계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농업·식품산업</li> <li>2. 농촌경제 활성화</li> <li>3. 농촌지역개발</li> <li>4. 삶의 질 향상</li> <li>5. 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축</li> </ol>	<p>제5장 부문별 계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Clean(깨끗한 농축산물)</li> <li>2. Believe(안전한 식품)</li> <li>3. Vitamin(생기 있는 합천)</li> <li>4. Paradigm(변화 하는 합천)</li> <li>5. Together(함께 하는 합천)</li> </ol>	<p>제4장 합천군 농림축산업 발전 세부 추진계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 쌀산업 발전 세부 추진계획</li> <li>2. 원예산업 발전 세부추진계획</li> <li>3. 축산업 발전 세부추진계획</li> <li>4. 승마산업 발전 세부추진계획</li> <li>5. 춘남산업 발전 세부추진계획</li> <li>6. 내수면산업 발전 세부추진계획</li> <li>7. 산림산업 발전 세부추진계획</li> <li>8. 농식품가공산업 발전 세부추진계획</li> <li>9. 푸드플랜 발전 세부 추진계획</li> </ol> <p>제5장 합천군 농촌사회 인프라 구축방안</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 관광기반 조성과 농업 연계 방안</li> <li>2. 농가경영안정 확충 방안</li> <li>3. 농업 및 농촌에너지 효율화 구축</li> <li>4. 4차산업혁명기술을 활용한 원예과 수산업 인프라 구축</li> <li>5. 합천군 농업인력 육성 및 교육 방안</li> <li>6. 아름답고 쾌적한 농촌공간 구현</li> </ol>
<p>&lt;제3편&gt; 실행 및 관리 계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 투자 및 재원 조달계획</li> <li>2. 관리 및 운영 계획</li> </ol>	<p>제6장 투자 및 관리운영계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지자체 예산지원체계 개편(안)</li> <li>2. 합천군 재정현황</li> <li>3. 재정운용 및 투자방향</li> <li>4. 투자계획</li> <li>5. 관리 및 운영계획</li> </ol>	<p>제6장 합천군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 전략사업 선정과 실행방안</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합천군 농업·농촌 및 식품산업발전 계획 전략사업</li> <li>2. 중앙부처와 경상남도와의 연계 가능 사업 검토</li> <li>3. 재정 및 투자계획</li> <li>4. 농업·농촌 발전계획 추진에 따른 지역 경제 파급효과 추정</li> </ol>

## ② 비전 및 목표, 전략, 사업구성의 비교 분석

- 지역개발에 있어서 비전(vision)이란 지역의 바람직한 미래상 또는 미래 모습에 대한 희망과 기대를 언어로 표현한 것임.
- 목표는 비전을 달성하기 위해 도달해야 하는 구체적인 수준 또는 지점을 의미하며, 전략은 이를 달성하기 위한 수단과 방법들을 의미함. 이를 어느 곳에 가야 하는 경우에 비유한다면, 비전은 나아가야 할 진행방향이고, 목표는 도달지점이며, 전략은 그 곳에 도달하는 방법이라고 할 수 있음.

<표 3-21> 합천군 제1기와 제2기 농발계획 비전, 목표, 전략 비교

구분	합천군 제1기 농발계획	합천군 제2기 농발계획
비전	미래성장의 중심 수려한 에코피아 “합천”	합천 3농 비전 잘사는 농민 쾌적한 농촌 행복한 합천
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선진 농축산업 육성</li> <li>- 융복합 농식품 경쟁력 강화</li> <li>- 희망찬 사람 중심의 합천 조성</li> <li>- 행복이 가득한 합천 거점지역 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 함께 하는 농업인 (Walk Together)</li> <li>- 앞서가는 농림업 (Go First)</li> <li>- 쾌적한 농촌 (Live Fresh)</li> </ul>
전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clean : 신뢰 가는 농축산업 육성</li> <li>- Believe : 고부가가치 농식품 육성</li> <li>- Vitamin : 성장거점지역 육성</li> <li>- Paradigm : 지역 경쟁력 강화</li> <li>- Together : 삶의 질 향상</li> </ul>	특정한 전략이 제시되지 않음
도출 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 합천군 주요자원 조사</li> <li>- 도시민, 주민, 공무원 의견 수렴</li> <li>- 전문가 심층분석</li> <li>- 상위계획 및 관련계획 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 합천군 3농을 둘러싼 대내외 전망</li> <li>- 합천군 3농 실태 조사</li> <li>- 설문조사</li> <li>- SWOT분석</li> </ul>



<그림 3-9> 비전·목표·전략의 상호관계

- 비전, 목표, 전략 설정의 적절성 : 비전 설정을 위해서는 지역의 현황, 지역의 잠재력, 내외적인 환경변화, 주민요구, 지역의 대표자원, 관련계획 등의 분석을 통하여 지역의 미래가 나아갈 방향을 제시하여야 함.
  - 제1기 및 2기 합천군 농발계획에서 설정된 비전, 목표, 전략은 형식상으로는 계획서에서 위와 같은 과정을 거치고 있으나, 실질적으로는 지역의 여건을 다양하게 고려하게 적절하게 설정되지는 못한 것으로 보임.
  - 제1기 계획에서는 ‘수려한 에코피아 합천’이라는 나름 지역특성에 맞는 비전이 설정된 것으로 보이나 목표와 전략은 합천이라는 지역을 고려하지 않은 차별적이지 못한 설정으로 판단됨.
  - 제2기 계획에서도 농업인, 농업, 농촌의 3농이라는 일반적인 시각에서 비전과 목표를 설정함으로써 합천이라는 지역성과 고유성을 전혀 반영하지 못하고 있음. 더군다나 전략은 특정하게 제시되지도 않고 있음.
- 제1기 계획과 제2기 계획과의 연속성(일관성) : 비전, 목표, 전략의 설정은 계획의 최상위 가치이자 출발점이라 할 수 있음. 따라서 5년마다 수립되는 연속계획의 성격을 갖는 농발계획에서는 계획과 차기계획 간에 기본구상의 연속성 혹은 일관성이 담보되는 것이 요구됨.
  - 그러나 합천군의 제1기 및 2기 농발계획의 기본구상을 비교해보면 계획 간의 이러한 연속성이나 일관성이 전혀 존재하지 않음.

### ③ 부문별 계획 비교 분석

- 합천군의 제1기 농발계획에서는 명칭은 다르지만 지침에서 제시하고 있는 5개의 부문에 따라 계획을 수립하고 있음.



- 하지만 제2기 농발계획에서는 지침에서의 부문 분류를 무시하고 농산물 품목을 기준으로 부문을 분류하여 계획을 수립하고 있음.

&lt;표 3-22&gt; 합천군 제1기와 제2기 계획의 부문별 계획 비교

농발계획 지침	합천군 제1기 농발계획	합천군 제2기 농발계획
1. 농업·식품산업 2. 농촌경제 활성화 3. 농촌지역개발 4. 삶의 질 향상 5. 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축	1. Clean(깨끗한 농축산물) 2. Believe(안전한 식품) 3. Vitamin(생기있는 합천) 4. Paradigm(변화하는 합천) 5. Together(함께하는 합천)	1. 쌀산업 발전 세부 추진계획 2. 원예산업 발전 세부 추진계획 3. 축산업 발전 세부 추진계획 4. 승마산업 발전 세부 추진계획 5. 춘남산업 발전 세부 추진계획 6. 내수면산업 발전 세부 추진계획 7. 산림산업 발전 세부 추진계획 8. 농식품가공산업 발전 세부 추진 계획 9. 푸드플랜 발전 세부 추진계획

- 부문별 주요사업 변화 비교 : 합천군 제1기 농발계획에서는 지침에서 제시한 대로 5개 부문으로 나누어 각 부문에 해당되는 개발사업을 계획하고 있음.
  - 제2기 계획에서는 지침의 부문 분류를 무시하고 농림축산업을 쌀산업, 원예산업, 축산업, 승마산업, 춘남산업, 내수면산업, 산림산업, 농식품가공산업, 푸드플랜 등의 9개 산업으로 나누어 각 산업에 해당되는 개발방향을 계획하고 있음. 각 산업마다 명확한 사업을 제시하지 않고 개발방향 또는 서술적인 방안을 제시하는 데에 그치고 있음.
  - 제2기 계획에서는 이외에 합천군 농촌사회 인프라 구축방안(제5장)을 통해 합천군의 농촌관광, 농가경영, 농촌에너지, 농업인력 등에 대한 발전방안을 제시하고 있는데, 이는 지침에서 제시한 2~5번째 부문(농촌경제 활성화, 농촌지역개발, 삶의 질 향상, 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축)에 대한 내용으로 보임.
- 투자사업비의 변화 비교 : 합천군 제1기 농발계획에서는 5개 부문에 총 329,207백만원의 투자계획을 수립하고 있으며, 이 중 국비가 159,960백만원, 지방비가 92,978백만원, 기타 76,269백만원으로 구성되어 있음.
  - 제2기 계획에서는 각 산업계획에서 명확한 개별 사업을 제시하고 있지 않으며, 따라서 투자사업비도 명시되어 있지 않음.

#### ④ 예산구조의 변화 비교 분석

- 합천군 제1기 농발계획에서는 최소한 형식상으로는 합천군의 재정현황을 분석하고 이에 근거하여 투자가용재원을 산출하여 각 부문별 투자계획을 수립하고 있음.
- 제2기 계획에서는 합천군의 재정현황을 분석하고는 있으나 현황분석 그 자체로 그치고 있으며, 이를 기반으로 개발사업에 대한 투자계획이 전혀 제시되어 있지 않음. 이는 실행을 전제로 한 실천계획이라기보다는 지역 농식품산업의 발전방향 제시에 그치는 계획의 성격임.

<표 3-23> 합천군 농발계획 제1기 및 제2기 계획의 재정·투자계획 비교

농발계획 지침	합천군 제1기 농발계획	합천군 제2기 농발계획
1. 투자 및 재원 조달계획 2. 관리 및 운영 계획	1. 지자체 예산지원체계 개편(안) 2. 합천군 재정현황 3. 재정운용 및 투자방향 4. 투자계획 5. 관리 및 운영계획	1. 합천군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 전략사업 2. 중앙부처와 경상남도와의 연계 가능 사업 검토 3. 재정 및 투자계획 4. 농업·농촌 발전계획 추진에 따른 지역경제 파급효과 추정

- 예산구조의 비교 : 합천군 제1기 농발계획에서는 총 329,207백만원의 투자계획을 수립하고 있으나, 제2기 계획에서는 사업에 대한 투자계획이 전혀 제시되어 있지 않음.
- 제2기 계획에서는 산업연관분석을 이용하여 농발계획 추진에 따른 지역경제 파급효과를 추정하고 있으나, 합천군의 평상시 세출에 의한 파급효과를 추정하고 있어 본 계획의 파급효과로 간주하기에는 무리가 있음.

&lt;표 3-24&gt; 합천군 제1기 농발계획에서의 부문별 투자사업비 구성

구 분	투자사업비 (백만원)	구성비 (%)
Clean (깨끗한 농축산물)	74,711	22.7
Believe (안전한 식품)	55,300	16.8
Vitamin (생기있는 합천)	131,675	40.0
Paradigm (변화하는 합천)	49,660	15.1
Together (함께하는 합천)	17,861	5.4
계	329,207	100.0

### ⑤ 관리 및 환류체계 비교 분석

- 합천군 제1기 농발계획에서는 농발계획의 근거에 따라 계획 추진조직과 해당 전문인력을 배치하고 중간지원조직을 결성할 것을 계획하고 있으며, 계획의 이해당사자(stakeholder) 간의 역할분담에 대해서도 언급하고 있음. 또한 계획의 평가 및 환류에 대해서도 평가내용과 사례를 이용하여 다루고 있음.
- 제2기 계획에서는 계획의 관리와 환류체계에 관해서 일반론적인 내용을 포함하고 있음.

&lt;표 3-25&gt; 합천군 농발계획 제1기 및 제2기 계획의 관리 및 환류체계 비교

농발계획 지침	합천군 제1기 농발계획	합천군 제2기 농발계획
1. 관리운영계획의 대상영역 2. 계획수립 및 추진체계의 강화 3. 계획역량의 강화 4. 계획의 평가 및 환류	1. 추진체계 2. 계획의 평가 및 환류	1. 관리운영계획의 대상영역 2. 계획수립 및 추진체계의 강화 3. 계획역량의 강화 4. 계획의 평가 및 환류

## 4) 남원시 사례분석

### [1] 제1기 남원시 농발계획의 현황 및 평가

- 남원시 제2기 농발계획(2019~2023)에서는 제1기 농발계획에 대한 사후 평가가 전혀 이루어지지 않음. 다만, 상위계획을 법정계획과 비법정계획으로 구분하여 관련계획을 간략히 요약함
  - 법정계획: 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 계획(2015~2019), 생활환경정비계획, 친환경 농어업육성 실천계획, 식생활교육 기본계획,
  - 비법정계획: 일반농산어촌개발 사업계획, 식량산업 발전종합계획, 원예산업 발전계획
- 문제점으로는 전기 농발계획에 대한 사후평가가 전혀 이루어지지 않아서 제2기의 계획은 제1기와 전혀 관련 없는 상이한 계획의 위상을 가지고 있음
- 지역 농발계획에 대한 정기적인 모니터링·평가 체계가 없음
  - 지역 농발계획의 경우 단순히 법정계획으로 제출용 정도로만 고려하고 있어, 계획 수립 후 관리를 위한 모니터링·평가 체계가 존재하지 않음

### [2] 제1기 농발계획 성과지표 평가

#### ① 현황

- 남원시는 제1기 농발계획에서 5개의 핵심 목표를 제시하고 있으나, 성과지표는 제시하고 있지 않음
  - 5대 목표별로 추진전략과 함께 관련된 하위 핵심지표만 간략히 제시하고 있음

제1목표: 강한 남원 농업

남원 쌀 산업 경쟁력 제고, 논 대체 작목 생산으로 논의 부가가치 극대화, 전략작목의 규모화를 통한 경제성 확보, 안전·안심 친환경농업 전략 수립, 농산물 마케팅의 통합화 전략, 핵심영농인재 양성을 위한 과제 등의 지속적 추진으로 제1목표 달성에 주력

※ 핵심 지표 : 들녘별경영체 생산면적, 전략작목 생산면적, 친환경인증 농축산물 생산 비중, 브랜드농축산물 유통비중, 핵심 영농 인력 양성

#### ② 평가

- 전반적으로 5대 목표에 대한 핵심지표를 제시하지 않아 우수한 점을 평가할 수 없음. 단, 5대 목표별로 핵심적으로 연계된 하위 핵심지표를 제시함

- 부문별 계획에서 하위 지표를 제시하고 있어, 이 지표를 통해 5대 목표의 달성 정도에 대한 파악은 어느 정도 가능함
- 문제점으로는 5대 목표별 핵심지표를 제시하지 않음
  - 관련된 하위목표 지표를 제시하고 있으나, 이들 하위지표를 대표할 수 있는 핵심지표가 제시될 필요가 있음
- 5대 목표별로 제시된 하위지표의 경우도 부문별 계획의 어느 부문과 연계되어 있는지 명시되지 않음
  - 관련 하위지표를 제시할 경우 하위지표가 부문별 계획의 어느 부문과 연계되어 있는지 표기되지 않아, 관련 지표를 찾아보기가 용이하지 않음
- 이와 함께 제시된 관련 하위지표가 적절한 대표 지표인지를 판단할 수 있는 근거가 제시되지 않음
  - 단순히 하위지표 목록만 제시되어 있어, 이들 하위지표가 5대 목표의 성과를 대표할 수 있는 지표인지를 판단할 수 있는 근거가 없음

### [3] 부문별 계획 현황 및 평가

#### ① 강한 남원농업(농업·식품산업)

- 남원의 농업·식품산업에 대한 현황분석이 이루어짐
  - 7개 분야(식량산업, 원예산업, 축산업, 친환경농업, 산림, 농업인력, 농지이용)로 구분하여 현황을 분석함
  - 현황 분석은 생산현황, 유통현황, 정책지원 현황으로 구분하여 각각 2~3쪽 분량으로 현황 전반을 간략하게 분석함
- 7개 분야별로 정책 목표와 이를 달성하기 위한 정책 추진방향을 제시함
  - 예를 들면 식량산업의 경우 4대 정책추진방향을, 원예산업의 경우 5대 정책추진 방향을 제시함

<표 3-26> 남원시 원예산업 5대 정책추진 방향

고품질 특화품목 생산지원	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>○시설현대화를 통한 원예작물 경쟁력 강화</li> <li>○특화품목 생산단지 육성 지원</li> <li>○사과산업 육성을 통한 품목 다각화</li> </ul>
유통경쟁력 강화	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>○통합마케팅 활성화를 통한 판로 확대</li> <li>○원예농산물의 생산유통체계 구축을 통한 경쟁력 확보</li> </ul>
시설원예 육성	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>○시설원예 고품질 생산 및 품질개선 지원</li> <li>○신소득 및 특화작목 집중 육성</li> <li>○샐러드작목의 생산기지화 및 샐러드산업 집중 육성</li> </ul>
신기술시범 사업 강화	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>○신소득 작목 육성을 통한 소득증대 기여</li> <li>○기술보급 확대 촉진 및 농촌지도사업 활성화 도모</li> <li>○신기술 보급 확대를 통한 농가경쟁력 향상</li> </ul>
원예산업6차 산업활성화	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>○산채 및 과수산업의 6차산업화로 남원과수산업 경쟁력 제고</li> </ul>

- 부문별 성과목표를 공통지표와 그 외 지표(예: 생산, 유통)로 구분하여 구체적으로 제시함
- 예를 들면 원예산업의 경우 공통, 생산, 유통으로 구분하여 2014년 현재 성과와 계획 종료년도인 2018년의 성과를 구체적으로 제시함

&lt;표 3-27&gt; 남원시 원예산업 성과지표의 계획 및 목표

항 목	세부항목	성 과 지 표	2014년	2018년
공통	생산액 (백만원)	원예농산물 생산액	202,900	203,100
		4개 전략품목	53,650	57,000
		딸기	28,200	30,000
		멜론	950	1,000
		파프리카	10,500	11,500
		복숭아	14,000	14,500
		육성품목	40,300	40,200
		포도	30,000	30,100
		오이	10,300	10,100
	호당 소득 (백만원)	원예농산물 호당소득	42	42
		4개 전략품목	391	416
		딸기	64	65
		멜론	7	7
		파프리카	250	273
		복숭아	70	71
생산	조직화 (4개 전략품목)	공선출하회 참여비중(%)	81	83%
		공동계산 실적(백만원)	16,904	20,000
	계약재배	계약재배 참여비중(%)	-	-
		계약재배 금액(백만원)	-	-
유통	마케팅	공동마케팅조직 취급액	72,553	85,000
	유통시설	전략품목(4개) APC경유율(%)	46	62.8
	브랜드	통합브랜드 출하액 비율(%)	41	45
	수출	수출실적(만달러)	2,302	2,500

## ② 융복합산업화로 농촌경제활성화

- 남원의 농촌경제활성화 현황에 대한 분석이 이루어짐
  - 남원의 농촌경제활성화와 관련된 4개 산업분야(농특산물, 농식품가공, 체험·휴양, 농공단지)에 대한 현황을 분석함
  - 현황 분석은 주로 4대 분야의 생산 현황과 업체수 현황을 중심으로 이루어짐
  - 농촌경제활성화와 관련된 정책지원 현황을 제시함

- 농촌경제활성화 정책 목표와 이를 달성하기 위한 정책 추진방향을 제시함
  - 농촌경제활성화를 위한 4대 정책 목표(전략식품산업육성, 농식품 6차산업 육성, 농촌 관광육성, 귀농귀촌활성화)과 전략별 주요사업을 제시함
- 농촌경제활성화 성과목표를 6차산업화와 농촌관광으로 구분하여 2년단위 연도별 성과목표를 제시함

### ③ 도농상생 농촌지역개발

- 농촌중심지 활성화를 중심으로 농촌지역개발 대한 분석이 이루어짐
  - 농촌지역개발은 4개 분야(농촌중심지 활성화, 창조적 마을만들기, 기초생활기반 확충, 지역경관개선)로 제시하고 있으나, 현황분석은 주로 농촌중심지 활성화와 관련된 분석만 이루어짐
  - 농촌중심지 기능지수 분석을 토대로 중심지 사업 개발 방향을 제시하고 있음
- 농촌지역개발 정책 목표와 이를 달성하기 위한 정책 추진방향을 제시함
  - 농촌지역개발 위한 4대 정책 목표(농촌중심지 활성화, 창조적 마을만들기, 기초생활기반 확충, 지역경관개선)과 전략별 주요사업을 제시함
- 농촌지역개발 성과목표를 공통지표, 농촌중심지활성화, 창조적마을만들기로 2년단위 연도별 성과목표를 제시함

### ④ 농촌 삶의 질 향상

- 남원의 복지수요와 시설을 중심으로 현황 분석이 이루어짐
  - 남원의 복지자원과 복지수요현황을 전라북도 타시군과 비교하여 분석함
  - 남원시 읍·면별 복지수요자 현황을 구체적으로 분석함
- 농촌 삶의 질 향상 정책 목표와 이를 달성하기 위한 정책 추진방향을 제시함
  - 농촌 삶의 질 향상을 위한 4대 정책 목표(농촌적합일자리 창출, 거점형 복지인프라 구축, 농촌노인 복지사각지대 해소, 농업인 안전망 구축)과 전략별 주요사업을 제시함
- 농촌 삶의 질 향상 성과목표를 전략별 성과가 아닌 최소한 수준에서 제시하고 있음



- 제시된 4대 전략별로는 성과목표가 제시되지 않고 있으며, 최소한 수준에서 2개 정도 (농촌적합일자리 창출, 농인돌봄 안전망구축)의 성과목표를 제시함

## ⑤ 지역역량 강화

- 남원의 지역역량 및 농정거버넌스 현황을 분석함
  - 지역역량의 경우 농업·농촌 교육프로그램 현황을 프로그램명 정도로만 간략히 제시함
  - 남원 농정거버넌스 현황의 경우도 농정심의회, 농정자문위를 간략히 소개하고 있는 정도로 제시함
- 지역역량 및 농정거버넌스 정책 목표와 이를 달성하기 위한 정책 추진방향을 제시함
  - 지역역량 및 농정거버넌스 향상을 위한 5대 정책 목표(맞춤형 남원농정강화, 농정추진 체계구축, 지역주민역량강화, 농정거버넌스구축, 내부농정관리시스템정비)과 전략별 주요사업을 제시함
- 성과목표와 사업계획의 경우는 비예산 사업위주로 정책 추진 방향정도만 제시하고 있음

## ⑥ 부문별 계획의 우수한 점

- 부문별로 현황분석을 토대로 정책목표와 추진방향을 구체적으로 제시함
  - 부문별로 핵심 현황을 생산, 유통, 정책지원 현황으로 구분하여 구체적으로 제시함
  - 이와 함께 현황분석을 토대로 정책목표와 정책추진 방향을 구체적으로 제시함
- 부문별 현황 분석에서도 위계적 체계를 통해 현황을 좀 더 구체적으로 분석함
  - 예를 들면 첫 번째 목표인 강한 남원농업의 경우는 농업·식품산업 현황을 7개 분야 (식량산업, 원예산업, 축산업, 친환경농업, 산림, 농업인력, 농지이용)로 나누어 현황을 분석함
- 부문별로 성과지표를 구체적으로 제시함
  - 부문별로 성과목표를 공통, 생산, 유통 등으로 구분하여 성과지표를 구체적으로 제시함
- 남원이 중점으로 추진하는 과제의 경우는 성과지표를 통해 성과를 관리하는 체계를 갖추

- 예를 들면 원예농산물의 경우는 4대 전략품목(딸기, 멜론, 파프리카, 복숭아) 육성전략을 구체화하고 이들의 생산액, 호당소득, 조직화에 대한 지표를 제시함

## ⑦ 부문별 계획의 개선사항

- 부문별 현황분석과 진단을 통한 전략 도출이 미흡
  - 부문별 현황분석은 이루어지고 있으나, 부문별 전략설정을 위한 SWOT 분석 등이 이루어지지 않아 해당 전략의 적절성을 파악할 수 없음
  - 부문별 단순한 현황 분석만으로는 부문별 전략 수립이 논리적으로 연결이 되지 않음. 따라서 현황분석 → 진단을 토대로 추진방향과 전략이 설정될 필요가 있음.
- 부문별 핵심지표의 위계적 체계가 미흡함
  - 계획의 구조는 비전 → 전략목표(부문별 계획) → 하위목표 → 단위사업의 순으로 위계가 구성되어 있음
  - 그러나 핵심지표의 경우 하위목표에서만 제시되어 있음. 즉 부문별 계획 수준에서 전략목표를 설정하고, 설정된 목표와 연계된 성과지표를 제시하고 있지 않음
  - 하위목표 수준에서만 성과를 제시하고 있어, 전략목표(부문별 계획)의 최상위 수준에서는 성과를 파악하기가 어려움
- 대부분의 성과지표가 근거자료가 명확하지 않음
  - 제시된 부문별 성과지표의 경우(예: 원예농산물 생산액, 출하최 참여비중, 원예농산물 호당 소득) 대부분이 산출 근거 통계자료가 전혀 제시되고 있지 않음
  - 남원시 보유한 내부자료를 활용하고 있어, 지속적이고 객관적인 통계 자료가 아님
- 제1기 농발계획 종료 후 달성되는 2018년도 목표치 설정의 근거가 미흡함
  - 부문별 성과지표((예: 원예농산물 생산액, 출하 참여비중, 원예농산물 호당 소득))에서 제시된 2018년 성과목표 지표에 대한 산출 근거가 전혀 제시되어 있지 않음
  - 대부분 자의적으로 목표치가 설정되어 있어 해당 목표치가 투입 대비 어느 정도 효과가 있는지를 판단하기가 어려움
- 지표의 범주가 명확하게 구분되어 제시되지 않음
  - 부문별 핵심지표의 많은 경우가 성과지표가 아닌 실적지표를 제시하고 있음

- 고구마 재배면적, 감자재배면적, 시설 저장능력, 경지정리율, 기계화경작로 정비 등은 성과지표가 아닌 단순한 실적지표임
- 지표의 범주를 성과지표, 실적지표 등으로 명확히 구분하여 제시할 필요가 있음
- 일부 성과지표의 경우는 시의성이 약함
  - 부문별 성과지표로 제시된 지표들(예: 계약재배 금액, 통합브랜드 출하액, 고구마 재배면적 등) 중 대부분은 1년 후 성과를 파악할 수 있음
  - 그러나 원예농산물 호당소득, 전락품목 호당소득, 농업외 일자리수, 귀농가구소득 등의 핵심 지표는 해당년에 발표되지 않고 2~3년 후에 발표됨

#### [4] 제1기 농발계획의 연도별 예산계획 분석

##### ① 현황

- 재정투자 우선순위 선정과 재정조달 기본 방향을 제시함
  - 투자사업 선정의 기본방향과 선정 기준을 개략적인 방안만 제시하고 있음. 우선순위 방향으로 제시된 사업의 시급성, 수혜범위, 주민의 삶의 질 향상에 대해 어떤 방식으로 측정할지에 대한 구체적 선정방안은 제시되지 않음
  - 재원조달의 경우는 기본적인 방향 만 반 쪽 정도로 간략히 제시되는 정도에 그침
- 남원시 재정현황 분석을 토대로 가용 재원을 추정함
  - 남원시의 세입 전망에 대한 분석을 토대로 농림분야 재정투자 계획을 수립함
  - 가용재원의 투자 우선순위 판단 기준과 방향을 간략히 제시하고 있음
- 2가지 방식으로 재정운용계획을 제시함
  - 첫째, 2015~2019년까지의 각 연도별 재정운용 계획을 부문별 하위사업 수준에서 제시하고 있음
  - 둘째, 2015~2019년 예산을 총합한 전체적인 재정운용 계획을 재원별(국비, 지특, 도비, 시·군비, 융자, 자부담) 수준에서 부문별 사업비를 제시하고 있음
- 계획의 관리 및 운영계획을 간략히 제시함
  - 사업계획 관리를 위한 운영계획 및 계획역량 강화방안을 제시하고 있으나, 선언적 수준으로 구체성은 다소 미흡함

- 계획의 지속성 확보를 위한 재정보조 방안으로 국비사업과 신규예산사업 발굴 추진 체계를 제시함
- 사업추진평가 계획을 제시함
  - 사업추진 평가를 위한 3가지 기본방향을 제시함. 이와 함께 단계별 평가를 위한 평가 추진 체계를 제시함
  - 특히, 평가를 위한 평가기준과 함께 4가지 차원의 지표(안)을 구체적으로 제시하고 있음

## ② 평가- 우수한 점

- 남원시 세입전망 분석을 토대로 투자가용 재원을 추정함
  - 남원시 세입규모 분석과 투자가용 재원 추정을 통한 총괄적인 농림분야 투자계획을 수립함
- 투자우선순위 결정 과정을 제시함
  - 남원시가 활용할 수 있는 예산의 제약 하에서 계획에서 수립된 사업들에 대한 재정 투자가 적절히 실행되기 위해서는 투자 우선순위가 설정되어야 함
  - 남원시 제1기 농발계획의 경우 투자우선순위 판단을 위한 과정, 결정기준, 심의위원회 구성 방안 등을 제시함
- 사업추진평가를 위한 지표(안)을 구체적으로 제시함
  - 사업추진 평가를 위한 3가지 기본방향을 제시함. 이와 함께 단계별 평가를 위한 평가 추진 체계를 제시함
  - 특히, 평가를 위한 평가기준과 함께 4가지 차원의 지표(안)을 구체적으로 제시하고 있음.

## ③ 평가- 개선사항

- 투자가용 재원 분석이 다소 미흡하게 수행됨
  - 단순히 남원시 세입전망만을 통해 가용재원을 도출함
  - 정확한 투자가용 재원을 도출하기 위해서는 세입규모 변화뿐만 아니라, 재정지표 변화 등에 대한 현황 분석이 동시에 수행될 필요가 있음

- 실과별 재정운용계획이 제시되지 않음
  - 남원시의 경우도 타 시·군과 유사하게 농발계획 재정운용계획에서 과제별, 재원별 수준에서만 재정운용계획이 제시됨
  - 실과별 재정운영계획이 제시되지 않아 사업추진 과정에서 담당 실과의 책임성과 투자 재원 분배 적정성 판단이 어려움
- 투자우선순위 결정 과정이 단순히 선언적·추상적 수준으로 제시됨
  - 투자우선순위 판단을 위한 결정기준, 심의위원회 운영 방안을 제시하고 있으나, 반쪽 정도의 분량으로 구체적인 기준이 아닌 선언적 수준에서 제시하고 있음
  - 따라서 제시된 투자 우선순위 판단 기준을 실제 농발계획 과정에서는 활용하기가 어려움
- 농발계획 관리·운영 계획의 경우도 선언적·추상적 수준에서 제시되고 있음
  - 투자우선순위 결정과 유사하게 구체적인 관리·운영 방안이 아닌 선언적 수준에서 추상적 방향만 제시하고 있음
  - 따라서 제시된 관리·운영 계획을 실제 농발계획의 실행 과정에서는 활용하기가 어려움

## [5] 제1기와 2기 농발계획 비교 평가

### ① 제1기와 2기의 계획서 구성 비교

<표 3-28> 남원시 제1기와 제2기 농발계획 구성체계 비교

농발계획 지침	제1기 농발계획	제2기 농발계획
<p>&lt;제1편&gt;공통부문</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공통사항</li> <li>2. 계획수립 개요</li> <li>3. 농업·농촌의 여건과 특성</li> <li>4. 대내외적 여건변화와 시군의 농업·농촌 전망</li> <li>5. 주민의식 및 농업·농촌 개발수요</li> <li>6. 농업·농촌 중장기 비전과 전략</li> </ol>	<p>제1편 개요</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 계획수립의 개요</li> <li>2. 농업·농촌 현황 및 특징</li> <li>3. 상위계획 검토 및 여건 변화</li> <li>4. 주민의식 및 농업·농촌 정책 수요</li> <li>5. 비전과 전략</li> </ol>	<p>제1편 개요</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 계획수립의 개요</li> <li>2. 농업·농촌 여건과 특성</li> <li>3. 상위계획 및 관련계획 분석</li> <li>4. 대내외적 여건변화와 남원시 농업·농촌 전망</li> <li>5. 종합계획 및 계획과제 도출</li> <li>6. 주민의식 및 농업·농촌 정책 수요</li> <li>7. 남원 중·장기 비전과 전략</li> </ol>
<p>&lt;제2편&gt;부문별 계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농업·식품산업</li> <li>2. 농촌경제활성화</li> <li>3. 농촌지역개발</li> <li>4. 삶의 질 향상</li> <li>5. 지역역량강화 및 농정 거버넌스 구축</li> </ol>	<p>제2편 부문별 계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농업·식품산업</li> <li>2. 농촌경제 활성화</li> <li>3. 농촌지역개발</li> <li>4. 삶의 질 향상</li> <li>5. 지역역량 강화 및 농정 거버넌스 구축</li> </ol>	<p>제2편 부문별 계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농업·식품산업</li> <li>2. 농촌경제 활성화</li> <li>3. 농촌지역개발</li> <li>4. 삶의 질 향상</li> <li>5. 지역역량 강화 및 농정 거버넌스 구축</li> </ol>
<p>&lt;제3편&gt;실행 및 관리계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 투자 및 자원조달 계획</li> <li>2. 관리 및 운영계획</li> </ol>	<p>제3편 실행 및 관리계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 투자 및 자원조달 계획</li> <li>2. 관리 및 운영계획</li> </ol>	<p>제3편 실행 및 관리계획</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 투자 및 자원조달 계획</li> <li>2. 관리 및 운영계획</li> </ol>

- 남원시 농발계획은 제1기와 2기 모두 수립지침과 동일한 체계를 가지고 있음
  - 1, 2, 3편으로 구성된 체계를 가지고 있으며, 부문별 계획도 수립지침과 동일하게 구성됨

## ② 비전, 목표, 전략 비교

&lt;표 3-29&gt; 남원시 제1기와 제2기 농발계획 비전, 목표, 전략 비교

구분	제1기 농발계획	제2기 농발계획
비전	강한 농업, 활력 농촌	친환경 농식품, Smart 융·복합도시 남원
목표 ↳ 전략	강한 남원농업 ↳ 5대 전략(전략품목 강화 등)	친환경·고품질 농업육성 ↳ 4대 전략(친환경농업육성 등)
	융복합산업화로 농촌경제활성화 ↳ 5대 전략(전략지역식품육성 등)	농산물유통구조강화 ↳ 4대 전략(통합마케팅활성화 등)
	도농상생 농촌지역개발 ↳ 4대 전략(거점지역육성 등)	농축산 및 식품산업 육성 ↳ 4대 전략(전통식품육성 등)
	농어촌 삶의 질 향상 ↳ 4대 전략(농촌적합일자리 등)	농촌경제활성화 ↳ 4대 전략(전략식품산업육성 등)
	지역역량강화 ↳ 4대 전략(농촌리더육성 등)	-
과제 (부문별 계획)	강한 남원농업 ↳ 5대 전략(전략품목 강화 등) ↳ 26대 과제(고품질쌀생산 등) (*단위사업: 123개)	농업식품산업 ↳ 27대 과제(시설원예기반구축 등) (*단위사업: 150개)
	융복합산업화로 농촌경제활성화 ↳ 5대 전략(전략지역식품육성 등) ↳ 4대 과제(전략식품육성 등) (*단위사업: 32개)	농촌경제활성화 ↳ 4대 과제(전략식품육성 등) (*단위사업: 27개)
	도농상생 농촌지역개발 ↳ 4대 전략(거점지역육성 등) ↳ 4대 과제(중심지활성화 등) (*단위사업: 15개)	농촌지역개발 ↳ 7대 과제(중심지활성화 등) (*단위사업: 22개)
	농어촌 삶의 질 향상 ↳ 4대 전략(농촌적합일자리 등) ↳ 4대 과제(농촌적합일자리 등) (*단위사업: 11개)	삶의 질 향상 ↳ 4대 과제(농촌적합일자리 등) (*단위사업: 12개)
	지역역량강화 ↳ 4대 전략(농촌리더육성 등) ↳ 2대 과제(지역리더육성 등) (*단위사업: 4개)	지역역량강화 *과제, 단위사업 없음
도출 과정	-상위계획 분석 -국내외 여건 분석 -남원시 현황 분석 -정책수요 설문조사	-상위계획분석 -국내외 여건 분석 -전라북도 현황 분석 -정책수요 설문조사

## ○ 제1기 계획과 제2기 계획의 일관성이 미흡함

- 비전, 목표, 전략 설정은 농발계획의 최상위 가치이므로, 계획의 연속성 측면에서 일관성이 매우 중요함.

- 비전, 목표, 전략이 상이하게 변화할 경우에는 변화의 이유에 대한 타당성이 충분히 제시되어야 함
- 그러나, 남원시 제2기 농발계획의 경우 상황변화나 제1기의 전략이나 목표에 대한 명확한 평가 없이 제2기의 비전, 목표, 전략이 제1기와는 매우 상이하게 변경됨
- 제1기와 2기 계획은 위계구조 측면에서는 상이한 차이를 나타냄
  - 제1기는 ‘비전 → 목표 → 전략 → 과제’의 위계체계를 가지고 있으나, 제2기는 ‘비전 → 목표’와 관련 없이 과제가 제시되고 있음
  - 즉, 제2기의 경우 목표와 과제가 논리적 연계없이 제시되고 있으며, ‘목표 → 전략 → 과제’의 위계 체계를 가지지 못하고 있음
  - 과제에 포함된 농촌지역개발, 지역역량강화 2개 부문은 목표와 전략에 전혀 나타나 있지 않음
- 부문별 계획과 도출과정은 제1기와 2기 모두 동일한 구조임
  - 부문별 과제의 경우 5대 부문으로 구분하여 ‘과제 → 단위사업’의 구조로 단위사업을 제시하고 있음
  - 제2기의 경우 지역역량강화 부문은 과제가 제시되지 않았으나, 나머지 4개 부문은 제1기와 제2기의 단위사업 개수가 큰 차이를 나타내지 않음

### ③ 투자계획 비교

- 제1기와 2기의 투자계획의 일관성은 미흡함
  - 투자 총액의 경우 제1기에 비해 제2기의 투자액이 40% 이상 증가하였음
  - 부문별 투자액의 경우 투자 구성비 측면에서 매우 상이한 차이를 나타냄, 예를 들면, 제1기의 경우 농촌경제활성화 부문에 9.7%를 투자하였으나 제2기는 25.1%를 투자하고 있음
- 재정관리방안은 제1기와 2기가 크게 차이를 나타내지는 않음
  - 제2기의 경우 제1기와는 달리 재정현황분석을 단순히 세입전망만이 아니라, 세입과 세출 변화, 재정지표 변화 등을 상세하게 분석함
  - 이를 통해 제1기에서 이루어지지 않았던 투자가용 재원 추산을 제2기에는 수행함



&lt;표 3-30&gt; 남원시 제1기와 제2기 농발계획 투자계획 비교

구분		제1기 농발계획	제2기 농발계획
투자 총액		717,043백만원	1,003,592백만원
전략별 (부문별) 투자액		강한 남원농업 ↳ 530,285백만원(74.0%) ↳ 식량산업:134,407(25.3%) ↳ 원예산업:111,757(21.1%) ↳ 축산업:62,209(11.7%) ↳ 친환경경:31,773(6.0%) ↳ 산림업:58,622(11.1%) ↳ 인력육성:12,437(2.3%) ↳ 농지이용:119,080(22.5%)	농업식품산업 ↳ 612,313백만원(61.0%) ↳ 식량산업:259,584(42.4%) ↳ 원예산업:78,967(12.9%) ↳ 축산업:71,195(11.6%) ↳ 친환경경:55,725(9.1%) ↳ 산림업:62,998(10.3%) ↳ 인력육성:28,732(4.7%) ↳ 농지이용:55,112(9.0%)
		농촌경제활성화 ↳ 69,541(9.7%)	농촌경제활성화 ↳ 252,399(25.1%)
		도농상생 농촌지역개발 ↳ 96,541(13.5%)	농촌지역개발 ↳ 127,428(12.7%)
		농어촌 삶의 질 향상 ↳ 19,044(2.7%)	삶의 질 향상 ↳ 11,452(1.1%)
		지역역량강화 ↳ 1410(0.2%)	지역역량강화 ↳ 0(0.0%)
재정 관리 방안	재정현황분석	있음(세입전망만 제시)	있음(세입, 세출, 재정지표 변화 등 분석)
	투자가용재원 추산	없음	있음(중기재정검토)
	투자우선순위판단	있음(원칙정도만 제시)	있음(원칙정도만 제시)
	재정확보전략	있음(개요정도만 제시)	있음(개요정도만 제시)
	파급효과분석	없음	없음

## [6] 지역 농발계획에 대한 지자체 의견

- 농발계획은 지자체 농정에 대한 체계적인 계획 수립 및 데이터 산출의 계기  
그러나 농발계획보다는 남원시에서 제작한 하그릭스 데이터가 더 정확함.  
남원은 하그릭스 개발로 선도적인 지역으로 평가되고 있음.
- 중앙 차원에서 농발계획에 입각한 정책의지가 약하므로, 남원시는 제출용  
법정계획으로 인식하고 있음
  - 민선 후 『2030플랜』 등 시·군마다 농업, 관광, 문화 등 계획서가 많음. 대부분 세부  
실행 방법에 관한 것이라기보다는 방향 설정의 의미를 지님.

- 농발계획 작성을 위해 농업 부문 파트별 자료를 모아 총괄하고 방향성을 찾고자 노력하여 여러 부서의 의견을 듣고 외부에 의뢰하여 계획서를 작성했으나 남원시 자체의 계획서라기보다는 법정계획으로서 중앙에 제출해야 하는 계획서의 의미가 큼. 중앙의 틀에 맞춰 계획서를 작성함.
- 농발계획을 제도화했다면, 이에 대한 실행의지를 갖고 농발계획에 입각해 농발계획 흐름대로 가야 하지만, 여전히 중앙의 농업정책은 신청방식부터 옛날 공모방식 답습. 그리고 과거와 마찬가지로 예산배분 형식 유지
- 시·군에서 필요한 사업은 WTO 제제 때문에 못하고, 주로 직불제, 스마트팜, 농식품 부문의 비중이 많지만, 이런 계획이 농발계획 프로세스와 부합되지 않은 측면이 있음.
- 단체장부터 지역 농발계획을 제출용으로 인식할 뿐 농발계획에 입각해 국비를 유치해야 한다는 의지는 높지 않음.
- 농식품부의 중앙 농발계획이 뚜렷하지 않아 남원시에서는 제1기에서 세웠던 틀을 검토하면서 소멸사업은 제외하고, 계속 유지되는 사업과 신규 필요한 사업을 모아 제출용으로 작성함. 중간보고 때 시장이 우리 나름대로의 실현가능한 농발계획을 세울 수 있는지, 아니면 농식품부 제출용인지를 논의하기는 했음. 대부분 지자체는 농식품부 제출용으로 생각하고 계획을 수립했을 것임.
- 신규사업의 경우 농발계획에 의거하지 않고도 실행하고 있음. 남원시의 경우 제1기 계획 때 농민수당 계획을 수립하지 않았음. 농식품부 조차도 5개년 계획 등을 철저히 따르지 못할 것임. 예를 들어 대통령이 바뀔 경우 농식품부는 대통령의 새로운 공약에 맞춰 계획을 수정해야 하는 것과 마찬가지임.
- 정부는 지역 특색 살린 농발 정책 추진하려는 의지를 가지고 있어야 함. 지역이 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 예산과 사업추진 방식 자율권을 부여해야 함
- 전리북도 입장에서는 삼락농정 시책을 세우는데 14개 시·군 공통분모를 찾아 지원을 하기 때문에 삼락농정에 남원시의 특성을 살린 시책을 건의할 수 없음.
- 결국 남원시 자체예산으로 남원시 특성에 맞는 사업들을 추진해오고 있음. 과거에 해오던 사업에 대해서는 일몰제 적용도 못하고, 거의 관행적으로 흘러가는 사업도 많음.
- 현 시장이 3기를 하면서 농업인 의견이나 농업 부서 의견을 적극 받아주려고 노력하고 있지만 도나 정부에 건의를 하면 거의 반영되지 않음.

- 농식품부 예산이 타당한 방식으로 배분될 때 도 실링, 시 실링제도가 있듯 농식품부는 시·군 농발계획에 입각해 농업 쪽 기금 등을 배분하면 남원시 농발계획에 맞춰 계획을 짤 수 있을 것임. 농발계획 쪽으로 방향을 틀어 예산을 수립하고 추진한다면 농식품부도 명분이 생길 것임.
- 정부에서는 시·군의 농발계획에 집중하여 예산을 지원하고, 각 시·군은 농발계획에 의거하여 정책을 추진할 수 있도록 제도화시킬 필요가 있음.
- 남원시는 되도록 농발계획에 의거하여 계획을 수립하고 정책을 추진하려고 하지만, 정부는 정부가 만든 틀 안에서 사업을 신청할 것을 강요하고 있음. 이런 틀 안에서 모든 지자체가 경쟁하려고 하다 보니 농작물의 과잉생산 문제가 발생하는 것임. 정부는 지자체 농발계획을 검토하여 과잉생산 해결 위해 패널티 정책을 도입할 수도 있을 것임.
- 예산 집행방식에 대한 제도 변화가 필요함
  - 기재부에서는 농업 부문 몇 %를 실링으로 반영해 줘야 함. 현재 구조에서 담당 부서에서는 농발계획이 제대로 반영될 것이라고 기대하지 않음. 당초에는 농발계획에 의거하지 않으면 사업을 안 주겠다고 하였으나 정권이 바뀐 후 농발계획에 들어가 있지 않은 사업을 발굴하라고 강요함. 결국 농발계획이 아무 실효성이 없게 됨. 더군다나 전 정권에서 역점적으로 추진했던 정책이 없어지고 5년 농발계획이 실제 사업과 부합하지 않게 됨.
- 정부차원의 작목특화, 생산계획을 토대로 모든 지자체의 농발계획을 검토하고 정부계획에 부합하도록 지자체와 협의하는 절차가 필요
  - 제1기 농발계획에 사과를 중점 육성하고자 10년 계획을 수립했음. 그러나 농발 제2기를 시작하고 본격적인 수확철에 닥쳐 사과 파동이 일어남. 명절시즌에 사과 값이 회복되지 않음. 타지역 ‘베리유’ 시도한 곳은 실패. 남원은 추진 안한 것을 다행으로 생각. 농발계획에 작목부문 장기계획을 수립하기는 쉽지 않음.
  - 물론 농업의 중장기적 틀을 바꾸는 것도 어렵겠지만 농산물 장기계획 세우기는 매우 어려움.
  - 중앙정부는 농발계획에 담긴 시·군별 농산물 현황 및 생산량, 작황 계획 등을 파악하고, 과잉생산 등을 예측하여 방향을 세우고 과잉생산 작물을 조절·관리·통제해야 함에도 불구하고 지자체에 맡겨버림.
  - 지자체는 과잉 생산된 작물을 판매하기 위해 별도의 마케팅비를 투입하는 등 불필요한 예산을 집행하게 되는 상황이 발생함.

- 특정 작물은 몇몇 지역에서만 특성화해야 하는데, 잘 되는 품목이 생기면 여기저기에서 재배하려고 함. 대구, 거창, 함양 등에 집중된 사과가 강원도에서도 대거 재배. 기업형 생산단체가 지역을 옮겨 다니면서 재배하기도 함.
- 정부는 지자체에 농발계획을 수립하게 한 후 전혀 통제하지를 않음. 중앙이나 도단위는 큰 틀만 제시. 남원 농발계획은 큰 틀에 맞춰 품목 계획 수립. 그런데 정부는 농발계획에 담긴 과수, 원예작물에 대해 전혀 대책을 수립하지 않음.
- 정부는 모든 지자체의 제2기 농발계획을 검토하여 지자체에서 요구하는 사업이 뭔지를 파악한 후 예산반영 과정에서 타당성을 분석하여 이를 토대로 지자체 농발계획에 의거한 사업을 수립해야 함. 그리고 과잉생산 부문, 경쟁력 없는 품목 등을 파악하여 지자체에 지침을 내려줘야 함.
- 정부는 현 애로점을 철저하게 파악하여 농발계획을 수립해야 함
  - APC, 유통사업 등 일관성 있는 정책이 추진되지 않고 있음. 유통사업의 경우 통합 마케팅을 유도하였으나 정작 정책 실행단계에서는 경쟁체제가 만들어지면서 반대로 진행됨.
  - 점점 지역의 자율성은 떨어진 채 특정 지자체의 모델을 다른 지자체에 이식하려고만 함. 그리고 정작 생산농가들끼리 경쟁을 붙이고 분열을 만드는 상황이 발생함.
  - 스마트팜의 경우 현실적으로 기업형 생산자 단체에 유리하고, 개별농가에 맞지 않음. 개별농가를 공동조직화하기 어려움. 개별농가는 소농다품종 방식 농사 추구하고, 월급농을 꺼려함. 개별농가에 스마트팜 현대화사업을 추진하고 있으나 개별농가를 공동화하려는 정서는 맞지 않음.
  - 농발계획에는 농지이용계획이 반영되어 있어야 함. 현재 우량농지잠식 상황이 매우 심각함. 원래 태양광은 농업진흥지역에는 못하게 되어 있으나 건물 부문에서 규제가 풀리면서 곤충사육사, 작물재배사 등이 농업진흥지역에 와서 곤충 사육 및 버섯 재배를 하겠다고 들어옴. 실제로는 태양광 사업을 하려고 하는 것임. 실제 곤충을 키우는지, 버섯을 재배하는지 실태조사와 후속 관리작업이 필요함.
  - 곳곳에 설치된 태양광 때문에 항공방제를 못할 정도임. 농지이용이 중요한 농발계획에서 태양광은 매우 심각한 장애 요인이 되고 있음. 농업육성을 위해 어느 단지를 조성하려고 해도 태양광에 막혀 할 수 없음. 정부의 신재생에너지정책이 이런 부분을 대처하지 못한 채 너무 안이하게 진행되고 있음. 정부는 태양광 농지 임차로 농가의 농외

소득을 향상시킨다고 하나, 실제 업자들의 이익이 더 큼. 농업정책에서 농지관리가 가장 중요한 요소인데 이게 무너지고 있음.

- 태양광으로 인해 영농여건불리지역조차도 농지 가격이 오르고 있음.
- 공익형 직불제를 추진하더라도 2000년과 비교해 경영비가 2배가 오른 상황을 감안해야 함. 농가 입장에서는 인건비 부담이 매우 큼. 예전에는 하우스 4동으로도 전업농 수준의 소득이 창출되었으나 이제는 7-8동을 맞춰야 함.
- 거기에다 인력난 문제가 심각함. 양구의 경우 외국인 노동자를 고용할 수 있도록 지자체 차원의 정책을 추진할 정도임. 물론 남원 농업의 특성상 가족경영에 다품종소량생산 구조여서 90일 의무 채용 조건의 외국인 노동자를 고용할 정도까지는 아님.
- 시설현대화 사업을 통해 인건비 및 인력난 문제를 해결하려고 하고, 소모성 필름 등도 지원 적용을 검토하는 부분은 바람직하다고 생각됨.
- 허수 농업인을 철저히 파악하는 작업 필요. 남원의 경우 통계청 자료에 농가는 8,000여호. 그런데 경영체 등록은 13,000호. 이는 부부가 양쪽으로 다 등록을 할 수 있기 때문에 오차의 개연성 있음. 그런데 세대별로만 등록할 수 있는 농지원부는 12,000여호. 통계청 자료와 농지원부 자료가 30% 차이가 남. 농지원부의 경우 300평 농민도 해당이 되기 때문임. 300평 규모의 농민까지를 포함시킬지는 재고의 여지가 있어 보임. 300평 농사의 경우 연간 매출액은 60만원임. 300평을 임차만 해도 지원이 가능. 소농직불제의 경우에는 예산이 더 많이 필요함. 직불제 때문에 고령농이 농사를 짓지 않으면서 죽을 때까지 토지를 갖고 있으려고 하는 것임.
- 지역 자체 예산으로 꾸준히 추진해 온 계획이 일관성과 사업 실행력 높으므로, 지자체 자율 예산의 규모를 늘리고, 지역의 특성을 살려 농정을 추진할 수 중량이 지원해주는 체계 구축이 필요함
- 농발계획에는 남원시 농업 부문 모든 항목이 담겨 있음. 대부분 기존 사업, 중기 재정 계획에 연계한 사업 등임. 예를 들어 남원 주요 육성 작물(파프리카, 복숭아, 딸기, 상추 등) 계획 등도 담겨 있음.
- 남원 상추, 운봉 파프리카 인지도 높고, 파프리카 등 3~4개 품목의 경우 전국점유율 4~5%로, 경쟁력이 강함. 남원시는 이러한 경쟁력 있는 품목 중심으로 계획을 지속해 가면서 방향을 수립하려고 함. 벼농사에서 다른 작물로 전환하려 하는 농가나 귀농자들 대상으로 원예품목 부문의 신규 하우스 지원 사업을 추진하고 있음.

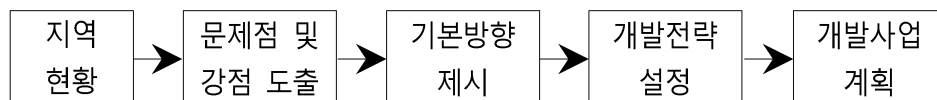
- 귀농인은 생산-유통-가공까지를 하려고 하나 남원은 생물농사가 더 경쟁력이 있음. 생산작물 자체가 비싸 가공 부문에서 쉽지 않음.
- 남원의 원예소득 부문, 특히 상추 품목은 성공한 것으로 평가. 농가 소득이 2~3억대임. 지자체가 비가림하우스 등 꾸준히 예산을 투입함. 원예품목 부문에서 남원시가 장기 목표를 수립하여 자율적으로 지침을 마련하고 관리를 해 온 덕분에 성공할 수 있었음. 물론 운봉 고랭지 작물의 이점이 있음. 여름의 서늘한 기후가 상추의 품질 높여 경쟁력을 향상시킴. 그리고 토경재배보다 양액재배가 2배 생산량을 낼 수 있음. 운봉농협에 물량을 못 댈 정도로 잘 팔림.
- 남원은 별도의 예산을 세워 고랭지포도 재배를 육성하고자 함. 현재 수확량은 1.5배이며 경쟁력이 높다고 판단됨. 남원 포도 값은 다른 포도보다 만원 가량이 더 비쌌.
- 현재 남원에서는 상추, 포도 재배의 경우 3억까지 용자를 지원하고 있음. 원예품목의 경우 전북도의 40%를 차지하고 있음.
- 자체적으로 꾸준히 고민하면서 추진해 온 정책의 실행력이 높음. 그런데 여전히 정부는 공모사업 중심의 농업 정책을 추진하고 있음. 지자체는 공모사업에 신청하여 예산을 유치해야 하므로, 지역적 특성에 부합되지 않은 농식품부 틀에 맞춰 사업을 추진할 수밖에 없음. 공모에 선정이 되려면 지역특성보다 중앙 입맛에 맞는 계획을 수립하지 않으면 안 됨.
- 물론 공모사업을 없앨 수는 없음. 나름대로의 평가기준을 설정하여 적용을 해야 하겠지만 보다 지역에 맞는 정책을 육성하고, 남원의 고랭지포도처럼 시·군의 특성을 살린 농업정책을 자율적으로 추진할 수 있도록 해야 함.
- 또한 중앙에서는 점점 권역사업을 강화하는 추세. 소득사업도 권역별로 한다고 함. 권역사업은 공동화되어가는 농촌을 살리겠다는 취지는 좋지만, 실행 단계인 현장에서는 지역 정서와 맞지 않음. 사업을 둘러싸고 읍·면쟁탈전이 벌어짐. 수도권이나 위성도시는 대부분 이주민이므로 통합한다는 의미에서 적합할지 모르겠지만 혈연, 지연으로 엮인 농촌은 지역 간 경쟁과 대립이 심각함. 차라리 면 별로 나누어 예산 지원하는 게 더 바람직함.
- 정부에서는 지자체 자율 예산의 규모를 늘리고, 지역의 특성을 살려 농정을 추진할 수 있도록 해야 함.

- 실효성 있는 성과지표를 설정하고 사업추진 과정에서 성과지표를 통해 일관성 있게 사업추진을 관리하기 위해서는 비교 가능한 객관적인 평가 지표 수립이 필요함.
- 농발계획에 수록된 평가지표를 총괄적으로 관리하기는 불가능함. 담당자는 자기업무만으로 벅참. 다만 5년 후 다시 농발계획을 수립할 때 연도별 수치 및 이전 통계 자료 등을 재정립하고 있음.
- 매출액, 소득률, 생산량 등을 정확하게 평가 지표에 의거하여 발표한 자료가 없음. 남원이 적용시킬만한 고정 지표가 없음.
- 지자체는 얼마든지 입맛에 맞게 실적 산출이 가능함. 지자체가 유리한 방식으로 실적과 생산량 등을 조절할 수 있음. 고창에서 농가소득을 6,500만원으로 발표하기도 함. 시·군에서 발표한 농가소득이 실제로 정확한지 알 수 없음.
- 통계청 조사는 표준지만 갖고 조사하기 때문에 정확한 수치라고 보기 어려움. 예를 들어 2017~8년 소득이 크게 감소했는데 이는 표준지에 AI농가가 들어 있었기 때문임.
- 소의 경우도 통계 산출이 부적합함. 예를 들어 소 판매액을 따질 때 당해연도 판매된 금액 자체가 소득이 될 수 없음. 소를 출하하기까지 2년 3개월 정도 사육한 기간까지를 계상해야 함. 양계의 경우에도 위탁계인지, 자가계인지에 따라 산출 소득이 다름. 과수의 경우 연도별로 다름.
- 중앙의 표준 지표가 개발된다면 이를 대입하여 데이터를 뽑을 수 있을 것임. 고정지표를 개발하여 전국의 지자체가 공동적으로 대입 가능하도록 해야 할 것임. 이러한 객관적인 지표가 없으므로 재해가 났을 때 보상 금액이 천차만별로 판명이 날 수밖에 없음.
- 농발계획에 대해 지자체 자체적으로 중간평가를 하기는 무리임. 지자체에서 안하려고 할 것임. 다른 업무도 많지만, 농발계획 가운데 진행이 안 되는 사업이 있을 수도 있고, 내부 부서에서 중간평가를 하기에는 역량이 안 될 수도 있으므로 중간평가를 하게 된다면 어쩔 수 없이 외부 전문가에게 맡겨야 할 것임.

## 5) 기초지자체 지역 농발계획 분석 소결

### [1] 지역 농발계획의 내용적 논리성 문제

- 제2기 농발계획 수립과정에서 사실상 제1기 농발계획에 대한 충분한 평가가 이루어지지 않음
  - 제2기 농발계획 수립 지침에도 제1기 평가에 대한 내용이 명확하게 제시되어 있지 않음
  - 일부 지역 농발계획에서 제1기 농발계획에 대한 평가를 수행한 경우에도 지역별, 분야별로 평가의 주제, 대상, 방식, 방법도 표준화, 구체화되어 있지 않음
- 지역개발계획이란 1) 그 지역의 현황을 분석하고, 2) 현황분석을 근거로 문제점을 진단함과 동시에 지역의 강점을 도출하여, 3) 문제점을 해결하고 강점을 활용하기 위한 시각으로부터 향후 지역개발의 기본방향(비전)을 제시한 후, 4) 기본방향을 달성하기 위한 구체적인 개발전략을 설정하고, 5) 개발전략을 실현할 수 있는 현실적인 사업들을 계획하는 과정으로 구성됨.
- 위와 같은 5가지의 과정이 독립적으로 만들어지는 것이 아니라 서로 앞과 뒤가 논리적으로 연계되어야 함. 즉, 지역현황을 분석한 것을 토대로 지역의 문제점(약점)과 강점을 도출하여 이를 근거로 지역의 특성을 명확하게 반영한 기본방향이 설정되고 이로부터 구체적인 전략과 사업들이 도출되어야 함.



<그림 3-10> 지역개발계획의 5단계 과정 흐름도

- 하지만 제1기 및 2기 지역 농발계획을 검토한 결과, 계획서가 형식적으로는 위의 5가지 요소로 구성되어 있으나 내용을 들여다보면 5가지 구성요소들 간의 연계성이 현저하게 결여되어 있음. 이를테면 현황분석은 단순히 지역 현황에 관한 여러 가지 데이터의 정리에 그치고 있으며, 이로부터 지역의 문제점이나 강점을 도출하고 기본방향과 전략을 제시하는 논리적 과정이 부족해 보임.
- 이러다보니 계획의 내용이 지역의 특성을 정확하게 반영하지 못하고 동시에 타 지역과 뚜렷하게 차별화되지 못하는 성향이 있어 보임.



- 이는 대부분의 지역 농발계획에서 나타나는 문제인바, 향후 농발계획에서는 계획의 전체적인 논리를 중시하고 구성요소들 간의 연계성을 유지함으로써 지역의 특성을 명확하게 반영하고 차별화된 내용을 담고 있어야 할 것으로 판단됨.

## [2] 지역 농발계획의 평가

- 농발계획은 1회성의 단기계획이 아니라 중장기적인 차원에서 매 5년마다 지속적으로 수립되는 계획이므로 매번 지역 농발계획이 수립될 때에는 그 이전 계획과의 연속성이 확보되어야 함.
- 이런 측면에서 볼 때 농발계획이 수립될 때마다 계획에 대한 평가가 이루어져야 할 것이며, 이를 통해 차기 농발계획이 더욱 진화하여 지역의 농업·농촌 및 식품 분야의 발전으로 연결될 것임.
- 그러나, 실태분석 결과 제1기 지역 농발계획에 대한 사후평가가 거의 이루어지지 않은 채 제2기 지역 농발계획이 수립되고 있음.
- 평가내용은 다음의 세 가지에 대해 초점이 맞추어져야 할 것임. 첫째, 개발 방향 및 추진전략의 설정과 이에 따른 사업계획의 수립이 적절하고 타당했는가, 둘째, 개발의 방향 및 전략과 사업실행이 얼마나 계획에 맞게 추진되어 왔는가, 셋째, 계획에서 설정한 목표 또는 성과지표를 얼마나 달성했는가 임.
- 만약 평가결과가 부정적으로 나왔다면 그 원인이 무엇인가를 분석하여 향후 유사한 시행착오를 겪지 않도록 발전적인 대안을 제시하여야 함.
- 이러한 피드백의 과정을 통한 개선은 농발계획과 같은 연속적인(serial) 성격을 갖는 계획의 경우 매우 중요한 의미를 갖고 있음.
- 계획의 기본과정인 PLAN-DO-SEE의 틀에서 볼 때 평가는 SEE의 과정으로서 이러한 사후평가는 피드백을 통해 해당 계획을 수정·보완하거나 차기 계획의 시행착오를 줄일 수 있는 역할을 할 수 있을 것임.



<그림 3-11> 계획의 3단계 기본과정과 피드백

- 제1기 농발계획은 농업부서에서조차 농업분야 최상위 계획으로서 인식되지 않고 있었으며, 지자체 자체적인 점검, 관리는 이루어지지 않고 있었음
  - 지자체장, 예산부서 등은 지역 농발계획에 대한 인식이 낮은 상태에 있었으며, 농업부서 담당 공무원들도 잦은 인사이동 등으로 농발계획에 대한 중요성 인식이 매우 낮은 상태임
- 제1기 지역 농발계획 수립 이후에 농식품부 차원의 사후관리 또는 사후조치는 매우 미흡하였음
- 제2기 농발계획 수립시 가장 큰 애로사항은 행정내 타부서에 대한 협조와 계획에 대한 실효성 부족 문제임
  - 내실있는 계획을 수립하기 위해서는 상당한 예산을 투입하여 연구용역을 맡길 수밖에 없는 상황이나, 농식품부 제출용으로 그칠 우려가 많음
- 시·군 지역 농발계획의 심의를 담당하는 시·군 농정심의회는 지역 농발계획의 내용에 대한 구체적인 검토는 어렵고 보고 수준으로 진행되는 것이 일반적인 현실임

### [3] 지역 농발계획의 내용적 범위 문제

- 지역 농발계획에 다루어야 할 사업의 범위가 매우 포괄적이어서 지역 농발계획에서 어디까지 포함해야 하는가의 문제가 제기되고 있음
- 지역 농발계획 수립지침에는 삶의 질 계획 등 다수의 법정, 비법정 계획을 포괄하도록 하고 있으나, 실제로는 계획내에 어떻게, 어느 부분에 반영되어 있는지가 불분명하여 실질적으로 점검, 관리하기 어려운 상황임
  - 특정 계획이 법정계획으로 인정되기 위해서는 법에서 규정하고 있는 내용이 명확하게 포함되어야 하지만 지침상에 이에 대한 명확한 내용이 제시되어 있지 않고, 지자체 농발계획에서도 확인하기 어려운 실정임

- 지역 농발계획은 해당지역의 농업·농촌 및 식품분야에 관해 지역의 대내외적 여건을 감안하여 문제점을 해결하고 강점을 살리는 차원에서 미래의 비전을 제시하기 위한 중장기 종합계획의 성격을 지니고 있음.
- 이와 같이 지역 농발계획은 지자체 차원의 농업·농촌 및 식품분야의 마스터플랜(기본계획)의 성격이라 할 수 있음. 마스터플랜의 계획서에는 해당 분야의 미래방향에 대한 큰 그림을 제시하는 전략계획에 중점을 둘 필요가 있음.
- 농발계획에 해당 지자체에서 매년 루틴(routine)하게 시행되는 사업의 내용까지 포함하게 된다면(예를 들면, 농기계구입자금대여사업과 같은 일상적인 사업) 이는 농발계획의 위상이 훼손될 수 있으며, 계획서의 균형감을 상실케 할 우려도 있음.
- 따라서 농발계획에서는 해당 분야의 지역이 추구해야 할 기본방향을 제시하고 이를 위한 차별화된 전략을 설정한 다음, 기본방향과 전략에 맞는 사업 위주로 담는 것이 바람직할 것임.
- 예를 들어, 합천군의 제1기 농발계획서를 보면 창조적마을만들기사업의 경우 너무 많은 지구에 대한 사업내용을 계획서에 포함하고 있어서(전체 보고서 634쪽 중 총 101쪽 분량) 보고서의 전체 균형감을 떨어뜨릴 우려가 있음.

#### [4] 지역성 및 차별화에 대한 문제

- 농발계획은 기본적으로 시·군 단위의 특정 지역에 대한 발전계획임. 따라서 계획의 기초와 이에 따른 구체적인 전략과 사업들은 철저하게 그 지역의 특성에 맞는 내용으로 이루어져야 함.
- 하지만 대부분의 시·군 농발계획은 지역의 특성이 잘 반영되지 못하고, 지역마다 비슷한 개발방향과 전략들을 추구하고 있어 계획서만 보면 이것이 어느 지역의 계획인지 구별이 어려운 경우가 많음.
- 지역의 특성이 적절하게 반영된 타 지역과 차별화된 농발계획이 되기 위해서는 해당 지역의 강점과 문제점(약점)들을 면밀하게 분석하여 이로부터 정확한 진단을 한 후 이에 맞는 비전과 전략들이 제시되어야 함.

## [5] 농발계획의 실행성에 대한 문제

- 현실적으로 인식되고 있는 농발계획의 가장 중대한 한계점은 계획의 실행성에 있다고 할 수 있음. 이는 일반적으로 계획의 위상을 평가할 때 그 계획이 실행을 어느 정도 담보하고 있느냐를 기준으로 본다는 것을 감안한다면 농발계획이 갖고 있는 본질적인 문제점으로 지적될 수밖에 없음.
- 이는 물론 법정계획이나 아니냐의 문제와도 연결되지만 법정계획의 여부를 떠나서 현재와 같은 상태로 운영된다면 농발계획은 실행을 기약할 수 없는 페이퍼플랜(paper plan)의 수준에 머물 수밖에 없을 것임.
- 농발계획의 실행이 제도적으로 담보되지 않는 한, 계획수립의 실질적인 주체인 지자체의 농발계획에 대한 관심과 의지가 약해질 수밖에 없고, 이는 계획수립의 부실함으로 이어진다고 할 수 있음.
- 계획을 실행으로 연결하기 위해서는 예산이 뒷받침되어야 하는 것이므로, 농발계획의 실행성은 지역의 재정구조와도 연관이 되어 있는 문제임. 시·군의 재정은 자체재원의 비중이 낮고 국고보조금 등의 의존재원에 크게 의존하고 있는 구조이기 때문에 시·군에서 좋은 계획을 수립한다고 해도 자체적으로 재원을 조달하기 어려운 현실 상황에 처해 있음. 이는 지자체의 담당자들을 대상으로 한 인터뷰에서 담당자들이 많이 제기하는 문제이기도 함.
- 이는 지자체의 세제를 중심으로 한 재정구조 개선을 통해 지자체의 재정자립도를 일정정도 높이는 과정이 선행되어야 해결될 수 있는 문제일 것임.

## [6] 참여조직 체계에 대한 문제

- 농발계획의 수립과 실행 과정에서 직간접적으로 참여하는 집단은 지자체(담당공무원), 지역주민, 용역사로 나뉘질 수 있음.
- 이 중 계획의 실질적인 주체는 지역주민이라고 할 수 있으나 주민들이 계획수립과 사업실행에 직접 참여하기에는 여건상 어려움이 있어 형식적으로는 지자체에서 주체의 역할을 하고 있다고 볼 수 있음.
- 대부분의 지자체는 전문성의 부족과 근무여건의 제약 상 계획수립과 부분적인 사업실행을 전문업체에 위탁하고 있는 실정이며, 계획수립 과정에서 설문조사를 통하여 지역주민으로부터 의견수렴을 하고 있는 것으로 보임.

- 계획수립 과정에서 실질적으로 계획의 기초와 내용에 가장 큰 영향력을 미치는 조직은 전문용역사라고 할 수 있음. 따라서 용역사의 역량이 어떠한가에 따라서 해당지역 농발계획의 수준이 결정된다고 볼 수 있음.
- 현실에서 일어나는 상황을 보면 대체적으로 지자체는 용역 발주와 동시에 계획 수립에 관한 과업을 용역사에 일임함으로써 농발계획서의 내용이 용역사에 의해 절대적으로 좌우되는 경향이 있음.
- 농발계획의 질적 수준을 높이기 위해서는 용역사와 지자체 간의 긴밀한 유대 하에 서로 정보를 공유하고 상호 보완적인 기능을 발휘하여야 함. 이를 위해서는 지자체가 상시적으로 용역사에 대해 적절한 관리와 감독을 행하는 동시에 용역사는 신의성실의 원칙을 엄수하면서 과업에 임해야 할 것임.

## [7] 관련 주체들의 기타의견

- 일부 시·군(논산시와 평택시)의 경우 제2기 농발계획 수립과정에서 상향식 또는 거버넌스형 계획 수립이 강화되었음
  - 행정내 계획수립 TF 또는 (분과)위원회 운영 등을 농업인과 실무담당 부서의 의견 반영도 높아짐
  - 또한, 농정추진체계과 농정거버넌스 구축에 대한 내용이 강화되어 세부사업의 나열이 아닌, 제시된 사업의 세부 실행에 대한 지역적 고민이 반영됨
- 그러나 여전히 제2기 농발계획도 농업인과 농업담당 부서, 계획수립 용역 기관이 지역농업 발전을 위한 비전과 목표에 대한 희망사항을 중심으로 제시 되는데 그치고 있는 것으로 판단됨
  - 계획수립 단계에서부터 지자체장, 예산부서 등과 실질적 협의를 통해 예산이 뒷받침 되는 실행계획으로까지는 나아가지 못하고 있음
  - 농식품부도 지역 농발계획과 농림사업간 구체적 연계 방안을 제시하지 않고 있음
- 지역 농발계획의 수립과 관리의 시스템화가 요구됨
  - 5년 단위로 수립되는 지역 농발계획의 기초통계 수집과 분석에서부터 개별사업에 대한 실적과 성과분석까지 거의 모든 작업을 수작업으로 진행해야 하는 상황임

- ‘(가칭)지역농업종합정보시스템’과 같은 농발계획과 관련된 주요 내용을 정보화하고 계획수립과 평가를 효율화하고, 이행상황에 대해 모니터링할 수 있는 선진화된 농정 추진 시스템 마련이 요구됨
- 지자체와 용역사가 기대한 만큼의 성과(performance)를 내지 못하는 데에 대해서 외부의 시각에서 볼 때에는 비판적인 요소들이 많이 있지만, 한편 그들의 입장에서 볼 때에는 그들 나름대로 안고 있는 구조적인 고충도 적지 않게 존재함.
- 외부의 비판
  - 계획서가 부실하다(내용, 형식, 구성, 논리 등).
  - 관심이 부족하다(문제의식이 부족하다).
  - 농발계획에 대한 개념과 이해가 부족하다.
  - 지자체는 너무 용역사에만 의존한다.
  - 용역사는 진정성이 부족하다.
- 지자체의 목소리
  - 권한은 없고 업무량이 과중하다.
  - 전문성이 부족하다.
  - 인사이동이 잦다.
  - 계획의 실행성이 보장되지 않는다.
  - 인센티브가 부족하다(누가 알아주나?).
- 용역사의 목소리
  - 업무량이 과중하다.
  - 근무조건이 열악하다.
  - 자존감(심)을 상실하기 쉽다.
  - 인센티브가 부족하다.
  - 챙겨야 할 상대가 너무 많다.

## 제Ⅳ장 제2기 지역 농발계획 수립실태 분석

- 
1. 분석 개요 및 방법
  2. 제2기 지역 농발계획 수립 현황 기초조사
  3. 제2기 지역 농발계획 계획수립 내용 분석
  4. 제2기 지역 농발계획서 평가
-





## 제Ⅳ장 제2기 지역 농발계획 수립실태 분석

### 1. 분석개요 및 방법

#### 1) 분석개요

- 제2기(2019~2023년) 지역 농발계획을 수립한 전국 시·군의 농발계획서 내용 분석을 통해 계획수립 실태를 파악함
- 지역 농발계획 수립실태 분석을 위해 지자체 지역 농발계획 담당자에 대한 행정조사를 통해 제2기 지역 농발계획 수립 실태를 조사·분석함
  - 지역 농발계획 수립대상인 141개 시·군 중 농식품부 행정조사 결과를 제출하지 않은 2개 시·군(경기 포천시, 경남 사천시)을 제외하고 139개 시·군을 대상으로 분석함

<표 4-1> 시·군 지역 농발계획 수립 대상 시군(141개)

구 분(141)	지 자 체 명
경기(21)	부천시, 평택시, 동두천시, 안산시, 고양시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시, 포천시, 여주시, 연천군, 가평군, 양평군
강원(18)	춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군
충북(11)	청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군
충남(15)	천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 당진시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군
전북(14)	전주시, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군
전남(21)	여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
경북(23)	포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군
경남(18)	창원시, 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군

## 2) 분석 방법

- 제2기 지역 농발계획의 수립 실태를 분석하기 위해 농발계획서 및 지자체 조사를 통해 기초현황 분석, 계획내용 분석의 두 가지 영역으로 나누어 분석함
- 계획수립 기초현황 분석
  - (조사대상) 전국 141개 시·군 농발계획 담당 공무원
  - (조사방법) 농식품부 공문 시행 후 회신 내용 분석
  - (조사항목) 자체수립 여부, 계획수립 비용(용역비), 계획수립 기간, 용역수행 기관 등

- 제2기 지역 농발계획서 계획 내용 분석
  - (분석대상) 제2기 지역 농발계획서를 제출한 116개 시·군
  - (조사방법) Agrix에 업로드된 농발계획서 내용 분석
  - (분석항목) 추진체계 구축, 회의건수, 수요조사, 사업우선순위 설정, 목표지표 설정, 농촌협약 반영 여부, 사업비(재원별, 시도별, 연도별), 계획서 구성(목차) 등
  - 분석항목 설정 근거: 계획수립의 충실도, 지침 준수도, 사업비 규모 적절성, 계획절차의 합리성 등

## 2. 제2기 지역 농발계획 수립 현황 기초조사

### 1) 계획수립 방식

- 지역 농발계획의 수립 방식을 조사한 결과 대부분 용역시행을 통해 지역 농발계획을 수립하고 있었고, 일부는 지자체에서 자체적으로 수립하고 있는 것으로 나타남
- 시·군 용역 발주후 용역사가 농발계획을 수립한 경우가 분석대상 139개 시·군 중 125개로 90%를 차지해 대부분임
- 시·군에서 별도 용역발주 없이 농발계획을 자체 수립한 경우는 분석대상 139개 시·군 중 14개로 전체의 10%로 나타남

<표 4-2> 제2기 지역 농발계획을 자체 수립한 시·군

구분	지자체(14)
경기(6/21)	부천시, 김포시, 오산시, 남양주시, 파주시, 동두천시
강원(4/18)	강릉시, 동해시, 속초시, 철원군
충남(1/15)	계룡시
전북(1/14)	완주군
전남(2/21)	광양시, 구례군

- (시·도별) 경기도가 21개 시·군 중 6개 시지역이 자체 계획을 수립하고, 다음으로 강원도가 4개 시·군에서 자체계획 수립 (경기: 6개, 강원: 4개, 그 외: 4개)

- (시·군별) 자체적으로 계획을 수립한 14개 시·군 중 시지역 11개, 군지역 3개로 나타남
- 경기도의 시지역이 자체계획 수립한 경우가 많은 것으로 나타남
- 경기도와 강원도의 시·군이 10개로 전체의 71%를 차지함

## 2) 계획수립 비용(용역비)

- 제2기 지역 농발계획을 수립하기 위한 시·군별 용역금액의 편차가 상당히 큰 것으로 나타남
  - 전남 XX군의 경우 8백만원으로 조사되었고, 경남 XX군은 256백만원의 용역비를 농발 계획 수립비로 집행해 편차가 큰 것으로 나타남
  - 전체 시·군의 제2기 지역 농발계획 수립 용역비는 평균 37.7백만원으로 나타남
- 2천만원 이하의 수의계약을 통해 제2기 지역 농발계획을 수립한 시·군이 60개로 전체의 약48%로 조사되었고, 지자체에서 자체 수립한 14개 지자체를 포함하면 지역 농발계획 수립 대상 지자체의 과반수 이상이 2천만원 이하의 소규모 예산을 투입하여 농업·농촌분야의 최상위 계획인 지역 농발계획을 수립하고 있는 것으로 조사됨
  - 125개 시·군 중 60개가 2천만원 이하의 수의계약
  - 자체수립 시·군 14개를 포함하면 139개 시·군 중 74개(53%)가 2천만원 이하의 비용투입

<표 4-3> 전국 시·군별 계획수립 비용(용역비) 분포

구분	2천만 이하	2천~5천만	5천~1억	1억~2억	2억 이상	평균 (백만원)
시군수	60	41	21	2	1	37.7
비율	48.0%	32.8%	16.8%	1.6%	0.8%	100%

- 시·도별 계획수립 비용을 비교해 보면, 평균 비용(용역비)은 강원도가 25.5백만원으로 가장 낮고, 전북이 63.9백만원으로 가장 높은 것으로 나타남
  - 강원<충북<전남<경북<경기<충남<경남<전북 순

&lt;표 4-4&gt; 시·도별 계획수립 비용(용역비) 분포

구분	2천만 이하	2천~ 5천만	5천~ 1억	1억~ 2억	2억 이상	평균 (백만원)
경기	8	3	3	0	0	35.7
강원	7	6	1	0	0	25.5
충북	8	3	0	0	0	26.2
충남	4	7	3	0	0	41.1
전북	1	4	7	1	0	63.9
전남	12	3	4	0	0	31.1
경북	10	10	3	0	0	34.6
경남	10	5	0	1	1	45.7

### 3) 농발계획 수립기간 및 수립기관

- 제2기 지역 농발계획의 계획수립 기간은 평균 5.9개월로 조사됨.<sup>3)</sup>
- 계획수립 기간 6개월 이하가 전체의 70.7%(94개)임
- 계획수립 용역비는 계획수립 기간에 비례하여 증가하는 경향을 보임

&lt;표 4-5&gt; 제2기 지역 농발계획 수립기간 분포

구분	3개월 이하	3~6 개월 이하	6~9개월 이하	9~12개월 이하	12개월 초과	계
지자체수	15	79	25	12	2	133
비율	11.3%	59.4%	18.8%	9.0%	1.5%	100%
평균 (백만원)	19.7	32.7	43.4	60.3	166.5	

- 제2기 지역 농발계획을 수립한 계획수립 기관은 자체 수립한 10개 시·군을 제외하고 분석해 보면 용역을 발주한 125개 시·군 중에서 민간 컨설팅회사 등 민간부분이 전체의 90%(112개) 정도로 대부분을 차지함

3) 제2기 지역 농발계획 수립기간을 응답하지 않은 6개 시·군을 제외한 133개 시·군에 대한 분석 결과임

- 민간기업 중 ‘A’社에서 전국 시군의 24%에 해당하는 30개 시·군의 제2기 지역 농발 계획을 수립하여 특정 회사에 대한 편중현상이 심한 것으로 조사됨
- 국책 연구기관은 3개, 시·도 연구기관은 2개의 시·군 농발계획 수립에 참여하여 연구기관의 지역 농발계획 수립에 대한 참여율이 매우 낮은 것으로 조사됨
- 기관 유형별 평균계약금액은 국책연(162백만원) > 지방연(64.5백만원) > 민간 (34.1백만원) 순임

<표 4-6> 제2기 지역 농발계획 계획수립 기관별 현황

구분	민간부문			대학	국책연	지방연	계
	계	A社	기타				
개소수	112	30	82	8	3	2	125
비율(%)	89.6	24.0	65.6	6.4	2.4	1.6	100
평균 계약금액 (백만원)	34.1	40.5	31	42.5	162	64.5	-

### 3. 제2기 지역 농발계획 계획수립 내용 분석

#### 1) 분석대상 시군

- 농식품부에 농발계획 수립의사를 알린 142개 시·군 중 농식품부 Agrix 시스템에 정상적으로 업로드된 시·군 농발계획서를 대상으로 분석(116개 시군)

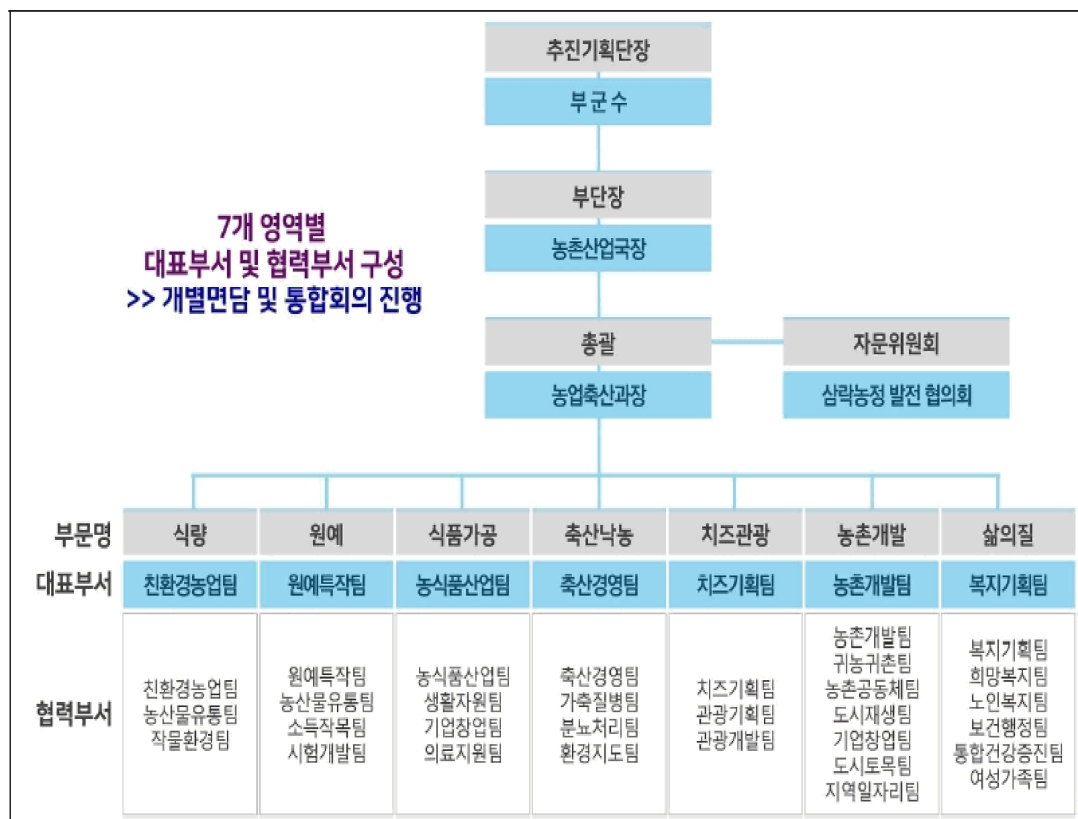
<표 4-7> 제2기 지역 농발계획서 분석 대상 시·군(116개)

구 분	지 자 체 명
경기 (15/21)	평택시, 화성시, 양주시, 용인시, 시흥시, 여주시, 안성시, 광주시, 남양주시, 동두천시, 고양시, 연천군, 포천시, 가평군, 이천시
강원 (13/18)	춘천시, 원주시, 화천군, 양양군, 삼척시, 평창군, 양구군, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 횡성군, 영월군
충북 (9/11)	충주시, 제천시, 음성군, 청주시, 보은군, 옥천군, 영동군, 진천군, 단양군
충남 (9/15)	서천군, 서산시, 청양군, 공주시, 예산군, 논산시, 부여군, 아산시, 홍성군
전북 (13/14)	임실군, 군산시, 정읍시, 전주시, 남원시, 진안군, 장수군, 순창군, 익산시, 완주군, 무주군, 고창군, 부안군
전남 (20/21)	무안군, 나주시, 곡성군, 보성군, 화순군, 여수시, 순천시, 담양군, 장흥군, 완도군, 광양시, 구례군, 고흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 영광군, 장성군, 진도군, 신안군
경북 (23/23)	의성군, 영양군, 영주시, 포항시, 김천시, 안동시, 영덕군, 청도군, 고령군, 칠곡군, 상주시, 경산시, 영천시, 군위군, 경주시, 봉화군, 청송군, 성주군, 구미시, 울진군, 문경시, 예천군, 울릉군
경남 (14/18)	통영시, 창원시, 창녕군, 하동군, 함안군, 진주시, 사천시, 김해시, 밀양시, 양산시, 의령군, 고성군, 산청군, 합천군
계 (116/142) ※ (분석제외 시군) 파일 미등록, 타 계획 등록, 미완성 계획서 제출 등	

## 2) 주요 계획 항목 반영 여부

### ① 별도의 계획수립 추진조직(TF) 구축 여부

- 전국 116개 시·군 중 74개 시·군이 제2기 지역 농발계획 수립을 위한 별도의 추진조직(TFT)을 구축한 것으로 나타남.
  - 제2기 지역 농발계획 수립을 위한 별도의 추진조직 구성은 지역 농발계획서 내용을 분석하여 보고서에 포함된 경우를 조사하여 판단함
- 이중 실제 회의를 개최했는지 여부와 횟수 파악이 가능하도록 세부 내역을 보고서에 수록한 시·군은 25개 정도임
  - 25개 시·군의 지역 농발계획서 분석결과, 회의개최 세부일정 및 회의사진, 참석자 서명부 등을 확인한 결과, 제2기 지역 농발계획 수립을 위한 시·군의 평균 회의 건수는 3.28회로 조사됨



<그림 4-1> 추진체계 구성 예시(전북 임실군)



## ② 수요조사 시행 여부

- 제2기 지역 농발계획 수립을 위한 목적으로 수요조사(설문)를 시행한 시·군은 88개로 전체의 75.9%로 조사됨
- 제2기 지역 농발계획 수립지침에는 유사 수요조사 또는 설문결과를 활용할 수 있도록 명시하고 있으나, 보고서 확인 결과 실제 지역 농발계획의 수요조사에 활용하기 어려운 부분이 많아 기존의 유사 수요조사 결과를 지역 농발계획 수립을 위한 수요조사로 대체하는 부분에는 한계가 있는 것으로 분석됨

## ③ 사업우선순위 설정 여부

- 전체 시군 중 18개(15.3%) 시군이 사업우선순위 설정

<표 4-8> 제2기 지역 농발계획 주요 계획수립내용 분석결과

구분	별도 추진조직 구축		수요조사 시행	목표지표 설정	사업 우선순위 설정	농촌협약 반영
	TF 구축	회의개최				
개소수	74	25	88	70	18	9
비율(%)	63.8	21.6	75.9	60.3	15.5	7.8

No.	부문	사업명	시급성	파급성	효율성	형평성	편익성	총점
1	농촌경제활성화	임실로컬푸드 사업다각화	8.86	9	8.28	8.5	8.04	42.68
2	치즈	임실N치즈 농촌테마공원조성사업	8.53	8.81	8.79	8.04	8.08	42.25
3	농촌개발	농촌신활력플러스사업	9.21	7.55	8.16	8.01	8.83	41.76
4	축산	축산 ICT 융복합 시설 지원	8.67	7.83	8.84	7.51	8.83	41.68
5	농촌경제활성화	농촌융복합산업 협의회 운영	8.34	8.41	7.92	8.14	8.84	41.65
6	치즈	임실N치즈 대표치즈(균주) 개발사업	8.5	7.83	7.77	8.39	8.8	41.29
7	삶의질	농기계임대사업소 기반조성	7.78	9.09	8.57	7.89	7.69	41.02
8	삶의질	고령영세농을 위한 농기계작업단(계속)	8.6	7.5	8.39	8.18	7.71	40.38

<그림 4-2> 우선순위 선정 예시 (전북 임실군)

#### ④ 사업비 현황

- (연도별) 5년간 비슷한 규모의 예산계획 수립

<표 4-9> 제2기 지역 농발계획 연도별 사업비 계획 현황

구분	전체	2019	2020	2021	2022	2023
사업비(백만원)	620,462	124,430	128,769	130,742	118,917	117,605

- (재원별) 시·군비와 국비가 78%수준으로 가장 비중이 높음

<표 4-10> 제2기 지역 농발계획 재원별 사업비 계획 현황

구분	전체	국비	도비	시군비	기타
사업비(백만원)	606,388	233,508	55,527	239,374	77,979
비율(%)	100	38.5	9.2	39.5	12.9

- (부문별) 제2기 지역 농발계획의 5개 부문별 계획의 사업비 현황을 분석한 결과, 농업·식품산업 부문이 가장 비중이 높으며 농촌지역개발, 삶의 질 순으로 나타남.
- (시·도별) 제2기 지역 농발계획의 5개 부문별, 시·도별 사업비 계획을 분석해보면 전남>경남>전북 순으로 많은 것으로 나타남.

<표 4-11> 제2기 지역 농발계획 5개 부문별 사업비 계획 현황  
(단위 : 백만원)

구분	전체	농업·식품	농촌경제 활성화	농촌 지역개발	삶의 질	역량강화, 거버넌스
전체	524,108	257,052	45,073	108,740	105,684	7,559
경기	499,846	330,614	9,613	117,195	39,862	2,563
강원	339,678	110,469	38,898	104,393	81,833	4,086
충북	263,773	133,644	11,387	20,812	4,375	5,631
충남	532,125	124,028	7,453	32,255	53,203	4,780
전북	555,904	251,588	75,576	109,848	69,029	3,538
전남	803,987	502,917	109,693	209,605	358,840	24,925
경북	442,650	390,930	63,000	162,680	153,264	4,763
경남	628,857	193,839	53,831	111,015	101,522	11,436

- (부문별 사업개수) 제2기 지역 농발계획의 5개 부문별 계획의 사업개수를 분석한 결과 농업·식품산업 부문의 사업개수가 평균 95개로 가장 많아 농촌경제활성화, 농촌지역개발, 삶의 질, 역량강화 및 거버넌스 다른 4개 분야를 합한 사업개수 보다 많은 것으로 나타나 지역 농발계획이 농업·식품산업위주로 수립되고 있음을 부문별 사업개수 비중으로 확인할 수 있음

&lt;표 4-12&gt; 제2기 지역 농발계획 5개 부문별 사업개수 계획 현황

구분 (개)	전체	농업·식품	농촌경제 활성화	농촌 지역개발	삶의 질	역량강화, 거버넌스
전체	171.4	95.3	17.0	29.8	21.2	8.2
경기	152.2	96.6	12.7	20.3	14.5	8.1
강원	172.7	103.7	16.7	27.0	19.7	5.7
충북	89.3	32.7	6.4	10.5	6.0	3.9
충남	217.2	62.6	5.9	9.6	9.1	3.3
전북	253.5	135.8	24.5	30.7	32.1	9.3
전남	199.4	150.3	31.7	42.4	53.7	21.1
경북	117.9	110.3	27.3	36.3	22.8	9.8
경남	218.3	70.0	11.5	64.1	13.9	4.3

- (단위사업당 사업비) 제2기 지역 농발계획의 단위사업당 사업비의 전국 평균은 30억 수준이며 5개 부문별로는 삶의 질 부문의 단위사업비가 가장 높고, 역량강화 및 거버넌스 부분이 가장 낮은 것으로 분석됨
- 시·도별로는 강원<전북<충남 순이며 시·군별로는 경기도 안성(19,111백만원)이 가장 높고, 강원도 양양(207백만원)이 가장 낮은 것으로 나타남

<표 4-13> 제2기 지역 농발계획 5개 부문별 단위사업비 계획 현황

(단위 : 백만원)

구분	전체	농업·식품	농촌경제 활성화	농촌 지역개발	삶의 질	역량강화, 거버넌스
전체	3,057	2,698	2,658	3,649	4,975	924
경기	3,284	3,423	755	5,783	2,755	315
강원	1,967	1,066	2,334	3,866	4,161	721
충북	2,955	4,091	1,775	1,982	729	1,438
충남	2,450	1,982	1,260	3,366	5,857	1,434
전북	2,193	1,853	3,085	3,582	2,152	379
전남	4,032	3,347	3,464	4,942	6,686	1,182
경북	3,754	3,546	2,305	4,488	6,737	489
경남	2,880	2,769	4,681	1,732	7,295	2,691

- 지역 농발계획의 제3편 사업비 투자계획을 불명확하게 작성한 시·군이 많은 것으로 분석되었고, 사업비 투자계획을 작성하지 않았거나, 작성했다라고 계획수립 지침에서 제시한 양식과는 다르게 작성된 경우가 많아, 예산투자 계획 파악이 어려운 경우가 많았음
- 대부분 시·군 농발계획에서 제3편(투자계획)의 사업비 합계 오류 발생 (예: 재원별 vs 연도별 합계, 부문별 사업비 입력 누락 등)
- 지역 농발계획 수립 지침에서 과도한 예산계획이 되지 않도록 중기재정계획 범위에서 예산계획을 수립하도록 하였으나, 분석결과 일부 시·군에서는 여전히 현실을 고려하지 않고 예산을 과다 책정한 지역 농발계획을 수립하고 있어 개선이 필요함.
  - 일부 시·군에서 향후 5년간 제2기 지역 농발계획 예산을 조 규모를 넘는 예산을 수립한 경우도 있음
- 제2기 시·군 농발계획서에 제시된 향후 5년간 지자체의 농업·농촌분야 예산 사업의 평균개수는 171개로 나타남
  - 최소 32개부터 최대 516개로 제2기 지역 농발계획에 제시된 농업·농촌분야 사업의 평균 개수의 편차가 큰 것으로 조사됨

&lt;표 4-14&gt; 제2기 지역 농발계획서 평균 사업개수 및 보고서 분량 현황

구분	보고서 분량(평균)	사업 개수(평균)
전국	447	171
경기	401	152
강원	426	174
충북	382	107
충남	365	226
전북	561	253
전남	497	199
경북	437	123
경남	478	206

### ⑤ 보고서 분량

- 제2기 지역 농발계획을 수립한 전국 116개 시·군 농발계획서는 평균 454 페이지의 분량을 나타내고 있음.
- 제2기 지역 농발계획서 116개를 분석한 결과 제2기 지역 농발계획서의 분량은 최소 65페이지에서 최대 993페이지로 편차가 큰 것으로 나타남

## 4. 제2기 지역 농발계획서 평가

### 1) 평가 개요

#### ① 추진 배경 및 경과

- 제2기 지역 농발계획서의 객관적 평가를 통한 지역 농발계획의 실효성 제고 방안 검토 및 농촌공간계획과 지역 농발계획 간 연계 방안 마련 검토를 위한 농발계획서 평가 시행
- 농식품부 중앙 농발계획 수립·발표('18. 2월) 이후 지자체 계획담당자 회의 및 제2기 지역 농발계획 수립지침 등 배포('18. 7월)
- 제1기 지역 농발계획('14~'18년)과 달리 제2기 지역 농발계획에서는 공간계획적 요소를 강화하고, 희망 지자체에 한해서 농촌계획협약 내용을 제2기 지역 농발계획에 포함하도록 유도
- 지역 공간발전 구상도를 제시하고, 도시·군 기본계획 및 관리계획 범위 내에 각종 시설물 입지·배치계획 포함 유도

#### ② 평가대상 및 우수 농발계획 선정 추진

- (평가대상) 계획수립 대상 141개 시·군(도 및 광역시 구는 제외) 중 9월말까지 농발 계획서를 시스템(Agrix)으로 제출한 116개 계획서 검토
- 시스템에 등록하였으나 오류 등으로 인해 계획서 확인이 되지 않는 시·군 제외
- (우수 농발계획 선정) 제2기 지역 농발계획의 충실도 등을 고려하여 전국적으로 5~10개 시·군 선정

#### ③ 평가절차

- 평가의 공정성 및 신뢰성 확보를 위해 분야별 전문가가 참여하는 평가위원회를 구성하여 단계별 심사(예비, 서면, 종합) 추진
- (예비평가) 농어촌연구원 연구진('농발계획 추진실태평가 및 개선방안 연구')이 제2기 지역 농발계획 기초분석을 시행(10. 1~25)

- 계획수립 대상 시·군 중 9월말까지 농발 계획서를 시스템(Agrix)으로 제출한 116개 계획서 내용을 검토하여 상·중·하 세 개의 그룹으로 분류
  - 시스템에 등록하였으나 오류 등으로 인해 계획서 확인이 되지 않는 시·군 제외
- (서면평가) 제2기 지역 농발계획 평가위원회(2개팀) 구성 및 농발계획서 심사 위원회 개최
- 예비평가 결과 중 ‘상’으로 분류된 24개 지역의 농발 계획서를 1·2팀(팀당 12개 지역)이 각각 나눠서 평가
- (종합평가) 예비·서면평가 결과를 토대로 평가위원회 종합검토(전체회의) 후 우수 농발계획서(5~10개소) 최종 결정

#### ④ 평가기준

- 계획의 정책 부합성·충실도(70점)와 계획수립 추진체계(30점)를 중심으로 평가(총 100점)

- ◆ 계획수립 체계, 계획의 충실성 등 일반적 평가 틀에 따라 평가 하되, 계획 전담조직, 통합계획 수립여부 등을 중점 평가
- ◆ 농촌공간계획 시범계획 수립 대상으로서의 적정성 검토

- 지역주민들의 계획수립 관련 수요분석에 근거한 계획수립 여부
- 계획수립 시 다양한 인적자원을 활용한 적정한 협의체(전담조직, TF 등) 구성 및 운영 여부
- 지역자원을 활용한 창의적 계획 및 확장성 여부
  - 지역의 고유자원을 활용한 계획수립 여부
  - 지역주민들의 수요분석에 근거한 계획수립 여부
- 지역여건을 고려한 통합적 계획 수립 여부
  - 상위계획과 연계한 지역의 종합적, 통합적 계획 수립 여부

<표 4-15> 제2기 지역 농발계획 세부 평가항목

평가 요소	평 가 항 목	배점
계		100
계획 수립 추진 체계 (30)	1. 계획수립과정에서의 지자체, 주민 등 이해관계자 참여도 * 지역농정 현황 및 자원에 대한 분석을 통한 수립과정의 충실성 * 단순 외부기관의 용역이 아닌 지자체 관계자 등의 참여 정도	10
	2. 농발계획 수립을 위한 TF 등 거버넌스 구축 및 운영 * 지역의 다양한 인적자원을 활용하여 적절한 협의체계 구축 여부 및 운영의 적정성	10
	3. 계획과제 도출의 적정성 * 문제점과 잠재력, 계획과제 도출의 적정성 * 주민설문조사 등을 통한 수요조사의 충실성	10
계획의 정책 부합성 충실도 (70)	4. 계획의 비전, 목표, 전략 및 지표의 적정성 * 지자체 농발계획의 비전과 성과목표, 추진전략 설정의 적정성 * 비전과 목표 및 추진전략의 연계성 * 지자체 농업농촌 분야 5년간의 합리적 지표 설정 여부 및 적절성	20
	5. 지역 자원과 특성을 감안한 부문별 농발계획의 구체성 및 타당성	20
	6. 관련 사업 연계를 통한 계획의 종합성 및 통합성 * 농식품부/타부처/자체 사업과의 연계성, 시너지 효과 제고 방안의 적정성	10
	7. 중앙 농발계획 등 상위계획·정책과 지역 농발계획 간 연계성	10
	8. 지역 농발계획의 실현가능성-투자 및 자원조달계획의 적정성 * 부문별 및 연차별 투자계획의 적정성 * 지자체 별 중기재정계획 등을 감안한 실현 가능성 있는 계획수립 여부	10



## 2) 평가 결과 및 인센티브 부여방안

### [1] 제2기 지역 농발계획서 평가의견

- 제2기 지역 농발계획서 중에서 유효한 계획서로 제출된 116개에 대한 예비평가를 통해 상위 20%정도인 24개의 계획서가 1차적으로 선정되었으며, 제2기 지역 농발계획 평가위원회를 통해서 24개의 지역 농발계획서에 대한 2, 3차 평가를 시행함
- 전반적으로는 계획수립 지침을 수용하여 계획서를 작성하고 있었음.
- 계획수립 과정에서 이해관계자 참여가 전반적으로 저조함
  - 일부 지자체는 주민수요조사와 전문가 의견수렴 등을 충실히 하였으나, 많은 경우 주민들의 요구사항에 대한 파악이 비교적 부족한 실정임
  - 계획 수립을 위해 TF를 구성하였으나 운영실적이 미흡하고 형식적으로 추진한 경우가 많음
- 지역 특성을 부각할 수 있도록 지역의 자원에 대한 폭 넓은 조사 필요성 제기됨
- 기본구상의 비전-목표-추진전략의 체계화가 미흡함
  - 전반적으로 목표설정이 과도하거나 불명확한 경우가 많으며 사업목표의 실현가능성이 높지 않은 실정임
  - 계획의 비전과 세부사업의 정합성 미흡
- 공간발전 구상이 전반적으로 미흡하고 중심지 체계분석 및 중심지-배후마을과의 관계설정 등이 미흡함
- 부문별 사업계획은 대부분 구체적으로 작성됨
  - 전략적 사고를 통한 핵심사업의 도출 필요
- 일부 시·군은 제2기 지역 농발계획 지침에서 새롭게 추가된 농촌협약 등을 발빠르게 대응한 경우도 있음
- 성과지표에 대한 구체성은 전반적으로 미흡한 실정임
- 지역 특성에 맞는 창의적 사업과 새로운 사업의 발굴이 미흡한 실정이고 중앙정부 사업에 의존성이 높은 실정임

- 방대한 계획 가운데, 특히 식품산업 부문의 계획이 비교적 취약한 것으로 나타남
- 역량강화 및 거버넌스 계획의 분석 및 세부계획 내용 미흡
- 제2기 지역 농발계획 기간동안의 투자계획이 지자체의 투자가용재원 규모를 크게 상회하는 경우도 다수 나타나고 있음
- 집행 및 관리계획 등은 대부분 원론적 수준에 머무름

## [2] 제2기 지역 농발계획서 평가결과

- 농식품부 농촌정책과에서 구성한 제2기 지역 농발계획 평가위원회와 본 연구진의 공동작업을 통해서 전국 116개 지자체에서 제출한 제2기 지역 농발계획서를 평가하여, 예비-서면-종합평가의 3단계 평가과정을 거쳐서 최종적으로 제2기 지역 농발계획서를 평가한 결과 우수지자체 10개를 선정함.
- 제2기 지역 농발계획서에 대한 평가를 통해 지역 농발계획의 문제점 등을 파악하여 제3기 지역 농발계획 수립지침 개선방향 정립 등 지역 농발계획의 개선방향 검토

<표 4-16> 제2기 지역 농발계획 평가결과 선정된 10개 우수 시·군

시도	시군	전체등수
전북	임실군	1
충남	서천군	2
강원	춘천시	3
경기	평택시	4
경북	의성군	5
전남	화순군	6
경기	화성시	7
경남	창원시	8
전북	군산시	9
전남	무안군	10

## [3] 우수 지자체 인센티브 부여 방안

- 제2기 지역 농발계획 우수 지자체는 농식품부에서 농촌정책과에서 추진 중인 농촌공간계획과 연계해서 '20년 농촌공간계획 실증사업 및 농촌협약 사업 대상 시·군으로 우선 검토 예정

- 농식품부 지역개발과에서 추진 중인 농촌 신활력플러스사업의 '20년 신규 사업 선정시 가점(3점) 부여('19.12월)
  - '19.9월 지역개발사업 지자체 대상 설명회 시 공지(농식품부)
- 제2기 지역 농발계획 종합평가 결과 상위 5개 지자체는 농림축산식품부 장관상 수여('19.12월)



## 제Ⅴ장 지역 농발계획 개선방향

- 
1. 지역 농발계획의 한계와 문제점
  2. 지자체 공무원 설문조사 분석
  3. 지역 농발계획 개선방향
  4. 제3기 지역 농발계획 수립지침 개선방향
-



## 제V장 지역 농발계획 개선방향

### 1. 지역 농발계획의 한계와 문제점

- 제2기 지역 농발계획서를 평가한 결과 시·군별 계획서의 수준 차이가 심한 실정임
- 제1기 농발계획에 대한 사후평가가 이루어진 다음 이를 토대로 본 계획을 수립하는 것이 계획과 사업의 연속성이라는 측면에서 필요해 보임
- 시·군 특성이 다름에도 불구하고 보고서 작성 용역사가 동일하여 비슷한 내용이 많아 변별력이 낮은 실정임
- 대체적으로 표준 양식을 잘 따르고 있으나, 표준양식에 따르다보니 지역 특성에 맞게 목차를 수정하려는 과감성은 부족함
- 대부분의 계획이 지역문제에 대한 접근이 없이 바로 비전과 목표가 제시되고 있음. 이는 계획내용의 근거와 당위성의 결여라는 문제를 초래함
  - 지역의 여건과 강점, 문제점을 반영한 고유의 차별화된 지역농업계획이 요구되나 목표만 제시하고 why가 없음
- 많은 계획에서 성과지표의 항목에 사업물량의 성격에 해당하는 것들을 포함하고 있음
- 성과지표는 사업의 시행 후에 2차적으로 달성되는 목표 개념의 것이기 때문에 이들 개념을 명확히 구분할 필요가 있음
- 대부분의 계획이 상위 및 관련계획의 내용을 열거만 할뿐 이들 계획과 농발계획이 어떻게 연계되는지에 대한 내용이 거의 없이 지역 농발계획을 별도로 수립하고 있는 실정임.

- 사업비 세부내역 미흡 (재원별, 연도별 사업비 확인이 어려운 경우, 사업비 합계 맞지 않는 경우 등)
- 사업투자예산의 경우 사업총괄표 예산과 부분별 예산이 상이한 것이 다수이며 사업 총괄표 내에서도 합계가 맞지 않는 경우가 대다수로 형식적으로 작성되고 있는 실정임
- 부분별 사업예산 있으나 사업총괄표가 없어 전체 투자금액을 파악하기 힘든 보고서 일부 있음
- 대체적으로 관리운영계획이 부실하고, 특별한 내용 없이 형식적으로 수립된 경우가 많음. 또한 전반적으로 사업우선순위가 설정되어 있지 않고 형식적으로 작성한 경우가 대다수임



## 2. 지자체 공무원 설문조사 분석

### 1) 조사 개요

- 지역 농발계획 수립 대상인 141개 시·군 중에서 광역시에 포함된 군과 제주도를 제외한 시·군의 농발계획 관련 부서의 공무원을 대상으로 시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 대한 의견조사와 요구사항 등을 조사함.
- 시·군 공무원 설문조사는 2020년 2월 27일부터 3월 5일까지 시행하였으며, 설문조사는 농식품부 농촌정책과에서 설문조사 협조요청 공문을 발송해 시행하였고, 이메일을 통해 설문조사 결과를 취합하였음.
- 2013년 제1기 지역 농발계획을 준비하는 과정에서 관련 연구<sup>4)</sup>를 통해 유사한 설문조사를 2013년 12월에 시행한 바 있으며, 본 설문조사는 제2기 지역 농발계획이 완료된 시점에서 다시 유사한 항목을 조사함으로써 제1기와 제2기 지역 농발계획을 추진하는 과정에서의 시계열적 변화도 분석할 수 있도록 하였음.
- 설문조사 결과 지자체 공무원 중 총 214명이 조사표를 회신하였으며, 이중 유효한 응답자 209명을 대상으로 설문결과를 분석함
- 2013년 지자체 공무원 조사는 우편을 통해 실시하였고, 응답자가 235명인 반면, 2020년의 조사는 이메일을 통해 실시하였고, 유효 응답자는 209명으로 약간 감소하였음.
- 설문조사에 응답한 지자체 공무원들의 평균 연령은 40대가 34.4%로 가장 많았고, 다음은 30대가 28.7%, 50대 이상이 24.7%순이었음

<표 5-1> 응답자 연령 현황

	20대	30대	40대	50대 이상	계
응답수	25	59	<b>71</b>	51	206
응답비율(%)	12.2	28.7	<b>34.4</b>	24.7	100.0

- 설문조사에 응답한 지자체 공무원들의 전체 업무경력은 11년 이상 20년 이하가 전체의 31.2%로 가장 많았고, 다음으로 5년 이하가 28.7%로 높게 나타남.

4) 박윤호 외, 2013, 사·군 단위 농업·농촌발전 기본계획 수립 시범계획 평가 및 개선방안 연구, 농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원.

- 응답한 지자체 공무원들의 평균 업무경력은 13.6년으로 조사됨.

<표 5-2> 응답자 지자체 공무원 전체 업무경력 현황

	5년 이하	6년 ~ 10년 이하	11년 ~ 20년 이하	21년 이상	계
응답수	55	29	<b>60</b>	48	192
응답비율(%)	28.7	15.2	<b>31.2</b>	24.9	100.0

- 응답자들의 현재 업무 담당경력 평균 4.35년으로 조사되었으며, 지자체의 순환근무 특성 상 3년 이하가 전체의 75% 이상으로 대다수 인 것으로 조사됨.

<표 5-3> 응답자 지자체 공무원 현재 업무경력 현황

	3년 이하	4년~10년 이하	11년 이상	계
응답수	<b>142</b>	23	24	189
응답비율(%)	<b>75.1</b>	12.2	12.7	100.0

- 응답자들의 직렬로는 농업직이 69.1%로 대다수를 차지하고 있었고, 다음으로는 기타가 16.4%로 나타났으며, 이는 대부분 지자체 농업기술센터의 지도직인 것으로 파악됨.
- 설문조사 요청공문이 지역 농발계획 담당자에게 배정되었음을 고려하면, 지자체의 지역 농발계획 담당자들이 대부분 농업직렬과 지도직렬에서 담당하고 있음을 유추할 수 있으며, 지자체에 따라서 행정직도 일부 담당하고 있는 것으로 판단됨.

<표 5-4> 응답자 지자체 공무원 직렬 현황

	행정직	토목직	농업직	기타	계
응답수	23	5	<b>134</b>	32	194
응답비율(%)	11.9	2.6	<b>69.1</b>	16.4	100.0

## 2) 분석결과

- 2013년 조사결과에 의하면 시·군단위 농업·농촌분야의 전략계획 필요성에 대하여 대체적으로 필요성을 인식하고 있었음<sup>5)</sup>(매우 그렇다 36.6%, 그렇다 53.6%).

- 지역 농발계획이 시·군단위 농업·농촌분야의 전략적 계획으로서 역할을 하고 있는지에 대해서는 보통이라는 응답이 41.6%로 가장 높게 나타났고, 긍정적인 응답이 45%(매우 그렇다 7.7%, 그렇다 37.3%)로 그다지 높지 않게 나타나 지역 농발계획이 전략계획으로서 역할이 미흡함을 확인할 수 있음.
- 전략계획의 필요성에 대한 과거 조사결과와 대비해 보면 제1기 농발계획 도입이후 농발계획이 전략계획으로서의 역할이 미흡함을 확인할 수 있음

&lt;표 5-5&gt; 농발계획이 전략계획으로서의 역할 여부

	응답수	응답비율(%)
매우 그렇다	16	7.7
그렇다	78	37.3
<b>보통이다</b>	<b>87</b>	<b>41.6</b>
아니다	26	12.4
매우 아니다	2	1.0
계	209	100.0

- 제2기 지역 농발계획이 지역의 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 역할을 할 수 있도록 충실히 수립되었다고 생각하는지에 대해서는 보통이라는 응답이 51.6%로 가장 많았고, 긍정적인 응답은 40.2%(매우 그렇다 6.7%, 그렇다 33.5%)에 그쳐서 제2기 지역 농발계획이 농업·농촌분야 최상위계획으로서 충실히 수립되었는지에 대해 미흡함을 확인할 수 있음.
- 농발계획이 전략계획으로서의 역할여부에 비해서도 제2기 농발계획의 최상위계획으로서의 충실도는 상대적으로 미흡한 것으로 나타남

〈'13년 지자체 공무원 조사결과 - 시·군 농업·농촌분야 전략계획의 필요성〉

	응답수	응답비율(%)
<b>매우 그렇다</b>	<b>86</b>	<b>36.6</b>
<b>그렇다</b>	<b>126</b>	<b>53.6</b>
보통이다	16	6.8
아니다	5	2.1
매우 아니다	2	0.9
계	235	100.0

5)

<표 5-6> 농발계획이 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 충실도 여부

	응답수	응답비율(%)
매우 그렇다	14	6.7
그렇다	70	33.5
<b>보통이다</b>	<b>108</b>	<b>51.6</b>
아니다	15	7.1
매우 아니다	2	1.0
계	209	100.0

- 제2기 지역 농발계획이 농업·농촌분야의 최상위계획으로서 긍정적이지 못한 평가를 받는 것에 대해서는 기본적으로 지자체에서 제2기 지역 농발계획에 대한 계획수립기간과 계획수립 용역비의 수준을 통해서도 간접적으로 그 원인을 파악할 수 있음
  - 전체 지자체의 과반수 이상이 지역 농발계획 수립을 위해 2천만원 이하의 수의계약 범위에서 용역을 발주하여 제2기 지역 농발계획을 수립하였다는 사실에서 지자체가 제2기 지역 농발계획에 대한 중요성을 낮게 인식하고 있었음을 간접적으로 확인할 수 있음.
  - 이는 농식품부가 지역 농발계획을 농업·농촌분야의 최상위계획으로서 자리매김하고 지자체가 지역 농발계획을 통해서 지역의 농업·농촌분야의 중장기적인 전략을 수립하고 사업을 시행할 수 있도록 유도하는 역할이 미흡했음을 반증하는 결과이기도 함
- 계획과 예산을 연계하여 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 포함되지 않은 사업에 대해서는 농식품부 예산을 지원하지 않는다는 원칙의 도입 필요성에 대해서 '13년 조사<sup>6)</sup>에서는 연계가 필요하다는 의견이 약 50.2%로 나타나 필요 없다는 의견 29.8%보다 높게 나타났으나, 이번 조사에서는 반대로 계획과 예산의 연계 필요성에 대해 부정적인 인식이 더 높게 나타나 대조를 보이고 있음.

〈'13년 지자체 공무원 조사결과 - 계획과 예산 연계 필요성〉

	응답수	응답비율(%)
매우 필요	33	14.3
필요	83	35.9
보통	46	19.9
별로 필요 없음	44	19.0
전혀 필요 없음	25	10.8
계	231	100.0

6)

- 농발계획에 포함되지 않은 사업에 대해서 농식품부 예산을 지원하지 않는다는 원칙의 도입의 필요성에 대해서는 32.7%가 필요하다는 응답을 보인 반면, 필요치 않다는 응답이 36.1%로 더 높게 나타났음.

&lt;표 5-7&gt; 농발계획과 예산의 연계 필요성

	응답수	응답비율(%)
매우 필요	15	7.3
필요	53	25.4
<b>보통</b>	<b>65</b>	<b>31.2</b>
별로 필요 없음	56	26.9
전혀 필요 없음	19	9.2
계	208	100.0

- 제1기 지역 농발계획 조사결과와 대조적인 결과가 나타나 지자체의 중앙정부에 대한 의존보다는 독자적인 정책추진의 필요성이 강화된 것으로 이해할 수 있으며, 지난 5년간 지역 농발계획의 실행력이 크지 않았기 때문에 반대급부의 성격도 있는 것으로 판단됨.
- 시·군 농발계획의 담당부서로 적합한 부서를 묻는 질문에 대해서 '13년 조사<sup>7)</sup>에서는 전체의 47%가 농업정책 관련 부서를 꼽았고 그 다음으로 기획조정 관련 부서(31.7%)순으로 나타났으나, 이번 조사에서는 농업정책 관련과가 63.9%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 농업기술센터 11.6%, 기획조정 관련 실과가 10.6%로 나타나 지난번 조사결과와 다소 차이가 나타나는 것으로 조사됨.

&lt;'13년 지자체 공무원 조사결과 - 계획수립 담당부서&gt;

	응답수	응답비율(%)
<b>기획조정</b>	<b>73</b>	<b>31.7</b>
건설	13	5.7
<b>농업정책</b>	<b>108</b>	<b>47.0</b>
지역개발	24	10.4
도시계획	4	1.7
농업기술센터	7	3.0
기타	1	0.4
계	230	100.0

7)

- 농업정책 관련과에서 지역 농발계획을 담당하는 것이 적절하다는 응답이 상당히 증가한 반면에 기획조정 관련 실과에서 담당하는 것이 적절하다는 응답은 1/3로 감소하여 지역 농발계획 도입이후 지역 농발계획에 대한 지자체의 인식변화를 간접적으로 확인할 수 있음
- 또한 이러한 조사결과는 현재 지역 농발계획을 담당하고 있는 지자체의 관련 부서 현황과 무관하지 않을 것으로 판단됨.

<표 5-8> 농발계획 담당부서로 적정한 부서

	응답수	응답비율(%)
기획조정 관련실과	22	10.6
건설 관련과	2	0.9
<b>농업정책 관련과</b>	<b>133</b>	<b>63.9</b>
지역개발 관련과	18	8.6
도시계획 관련과	8	3.9
농업기술센터	24	11.6
기타	1	0.5
계	208	100.0

- 시·군 농발계획의 확정 및 승인을 위한 심의·의결기구에 대하여 '13년 조사<sup>8)</sup>에서는 '시·군 농정심의회'로 응답한 비율이 43.9%를 차지하고 '시·군 농정심의회+도시계획위원회'로 응답한 비율이 37%로 나타났으나, 이번 조사에서는 시·군 농정심의회가 적합하다는 응답이 과반수이상으로 나타났고, 다음으로 시·군 농정심의회와 도시계획위원회의 합동위원회로 응답한 비율이 29.6%로 비교적 높게 나타났음.

<'13년 지자체 공무원 조사결과 - 농발계획의 심의·의결기구>

	응답수	응답비율(%)
<b>시.군 농정심의회</b>	<b>101</b>	<b>43.9</b>
<b>시.군 농정심의회+도시계획위원회</b>	<b>85</b>	<b>37.0</b>
도 농정심의회	15	6.5
도 농정심의회+도시계획위원회	12	5.2
농식품부 농정심의회	11	4.8
별도의 위원회 신설	6	2.6
계	230	100.0

8)

- 그 동안 시·군 지자체의 농정심의회에 대한 전문성에 대한 논란이 많이 있었으나, 지자체 공무원들은 지역 농발계획의 심의·의결 기구에 대해서 새롭게 별도의 위원회를 구성하는 것 보다는 기존의 농정심의회에 대한 선호도가 높게 나타남

&lt;표 5-9&gt; 지역 농발계획의 심의·의결기구

	응답수	응답비율(%)
<b>시·군 농정심의회</b>	<b>105</b>	<b>50.3</b>
<b>시·군 농정심의회 + 도시계획위원회</b>	<b>62</b>	<b>29.6</b>
도 농정심의회	26	12.4
별도의 시·군 단위 심의위원회 구성	11	5.2
별도의 도 단위 새로운 위원회 구성	5	2.4
계	209	100.0

- 하지만, 시·군 지역 농발계획에 농촌지역의 중장기 공간발전전략을 수립하는 농촌공간계획이 포함되어 개편되는 경우에는 현재의 시·군 농정심의회에서 심의·의결하기에 한계가 있을 것으로 판단되므로, 농촌공간계획과 농발계획의 연계여부에 따라 시·군 지역 농발계획의 심의·의결기구에 대해서는 재검토의 여지가 클 것으로 판단됨
- 시·군 농발계획의 확정 및 승인을 위한 도의 역할에 대해서 '13년 조사<sup>9)</sup>에서는 '시·군 자체 완결'(38.4%)과 '도 협의 보고'(37.6%)가 비슷하게 가장 많았고, 다음으로 '도 심의 의결'(22.7%) 순으로 나타났고, 이번 조사에서는 유사한 결과 지역 농발계획에 대해 시·군에서 자체적으로 완결하는 방안이 35.8%로 가장 많았고 도에 지역 농발계획에 대한 협의 및 사후 보고가 34.9%로 거의 비슷한 응답을 보였다.

9) &lt;'13년 지자체 공무원 조사결과 - 농발계획 수립에서 도의 역할&gt;

	응답수	응답비율(%)
도 심의 의결	52	22.7
도 협의 보고	86	37.6
시·군 자체 완결	88	38.4
기타	3	1.3
계	229	100.0

- 도에서 시·군의 지역 농발계획을 심의하고 승인하는 방안에 대해서는 과거보다 약간 증가한 29.2% 정도의 응답을 보여서 어느 정도는 도의 역할이 필요함을 제시하고 있는 응답자들도 있는 실정임

<표 5-10> 시·군 농발계획의 확정·승인을 위한 도의 역할

	응답수	응답비율(%)
도에서 심의 및 승인	61	29.2
<b>도 협의 및 사후 보고</b>	<b>73</b>	<b>34.9</b>
<b>시·군 자체 완결</b>	<b>75</b>	<b>35.8</b>
기타	-	-
계	209	100.0

- 시·군 농발계획의 계획수립 주기로 적당한 대상기간을 묻는 질문에 대해서 '13년 조사<sup>10)</sup>에서는 '4년(단체장 임기기준)'으로 응답한 비율이 전체의 76.6%로 가장 많았고 그 다음으로 '5년'(17.3%)이 많은 것으로 나타났으나, 이번 조사에서는 5년 단위가 적당한 응답이 47.8%로 가장 많았고, 다음으로 지자체장 임기와 맞는 4년 단위가 37.4%로 나타나 이전과 차이를 나타냄
- 지역 농발계획이 2014년에 도입되어 이미 상당 시간이 경과했기 때문에 지자체 공무원들도 현재 5년 계획수립 주기에 익숙한 상태로 수용한 결과로 판단됨.

〈'13년 지자체 공무원 조사결과 - 계획수립 대상기간〉

10)

	응답수	응답비율(%)
1년	14	6.1
<b>4년</b>	<b>177</b>	<b>76.6</b>
5년	40	17.3
계	231	100.0



&lt;표 5-11&gt; 시·군 농발계획 계획수립 주기

	응답수	응답비율(%)
1년 단위	3	1.5
4년(단체장 임기기준) 단위	78	37.4
<b>5년 단위</b>	<b>100</b>	<b>47.8</b>
10년 단위	27	12.9
20년 단위	1	0.5
계	209	100.0

- 시·군 농발계획의 계획수립 내용 수정의 필요성을 묻는 질문 대해서 '13년 조사<sup>11)</sup>에서는 '계획내용 확대'로 응답한 비율이 전체의 34.8%로 가장 많았고 그 다음으로 '현상태 적절'(24.3%), '계획내용 축소'(17%) 순으로 나타났으나, 이번 조사에서는 현재 상태가 적절하는 응답이 40.7%로 가장 높게 나타났고, 다른 응답들은 20% 내외의 비슷한 결과를 나타냄.
- 지역 농발계획이 도입되어 수년이 경과한 현재에도 지자체 담당 공무원들이 농발계획에 대한 인식도가 낮은 상태임을 간접적으로 확인할 수 있음

&lt;표 5-12&gt; 시·군 농발계획 내용 수정 필요성

	응답수	응답비율(%)
계획내용 축소	42	20.1
<b>현상태 적절</b>	<b>85</b>	<b>40.7</b>
계획내용 확대	40	19.1
계획내용 잘 모름	42	20.0
계	209	100.0

&lt;'13년 지자체 공무원 조사결과 - 농발계획의 수정 필요성&gt;

11)		응답수	응답비율(%)
	계획내용 축소	39	17.0
	현상태 적절	56	24.3
	<b>계획내용 확대</b>	<b>80</b>	<b>34.8</b>
	계획내용 잘 모름	55	23.9
	계	230	100.0

- 시·군 농발계획과 연계해서 하위계획으로서 마을 단위 또는 권역단위의 통합적 계획수립의 필요성에 대해서 '13년 조사<sup>12)</sup>에서는 대체적으로 긍정적으로 응답(매우 그렇다 22.9%, 그렇다 49.8%)하였으나, 이번 조사에서는 시·군 농발계획의 하위계획으로서 읍·면단위 또는 소생활권 단위의 통합적 계획수립 필요여부를 조사한 결과, 긍정적인 응답이 44%(매우 그렇다 5.8%, 그렇다 38.2%)로 부정적인 응답 30.1% 보다 높게 나타남.
- '13년에 조사한 마을(권역)단위 통합계획 수립 필요성보다는 이번 조사에서 질문한 읍·면이나 소생활권 단위의 통합적 계획 수립 필요성을 상대적으로 낮게 인식하고 있는 것으로 조사됨.
- 농촌공간계획과 농촌 협약에서 추진 중인 읍·면 또는 소생활권 단위의 계획수립 추진 동향과 이번 지자체 공무원들의 조사결과를 비교해보면 다소 인식 차이가 있는 것으로 판단되므로 향후 농촌공간계획이나 농촌협약 추진시 적정 계획 수립 범역의 문제에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 판단됨.

<표 5-13> 읍·면 또는 소생활권 단위 통합적 계획 수립 필요 여부

	응답수	응답비율(%)
매우 그렇다	12	5.8
<b>그렇다</b>	<b>80</b>	<b>38.2</b>
보통이다	54	25.8
아니다	53	25.3
매우 아니다	10	4.8
계	209	100.0

〈'13년 지자체 공무원 조사결과 - 마을(권역) 단위 통합계획 수립의 필요성〉

12)

	응답수	응답비율(%)
<b>매우 그렇다</b>	<b>53</b>	<b>22.9</b>
<b>그렇다</b>	<b>115</b>	<b>49.8</b>
보통이다	27	11.7
아니다	25	10.8
매우 아니다	11	4.8
계	231	100.0

- 시·군에서 수립하는 기존계획의 문제점에 대해서 ‘13년 조사<sup>13)</sup>에서는 ‘계획의 실행력 부재’로 응답한 비율이 전체의 35%로 가장 많았고, 다음으로 ‘유사계획의 중복’(26.4%), ‘계획간 연계성 부족’(22.7%), ‘전략계획의 부족’(14.1%) 순으로 나타났으나, 이번 조사에서는 유사계획의 중복에 대한 지적이 29.1%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 전략계획의 부족 26.2%, 계획의 실행력 부재가 23.3% 순으로 나타나 이전과 다소 다른 결과를 나타냄.
- 농업·농촌 관련 계획들이 계속 증가함에 따라 유사계획의 중복에 대한 지적이 증가한 것으로 판단되며, 제1기 지역 농발계획 도입 이후 농업·관련 계획들을 시·군 농발계획에 통합하기로 지역 농발계획 수립 지침에 제시하고 향후 추진토록 하였으나 후속작업이 이루어지지 않은 문제에도 기인하는 것으로 판단됨.
  - 향후 지속적인 농업·농촌 부문 계획의 연계 및 통합을 통해 농발계획의 농업·분야의 최상위 계획으로서의 위상을 강화하고 유사한 계획들은 통합하여 폐지하도록 관련 규정, 관련 법 개정 등의 지속적인 정비 작업이 필요함.

&lt;표 5-14&gt; 농업·농촌 관련 각종 계획들의 문제점

	응답수	응답비율(%)
<b>유사계획의 중복</b>	<b>60</b>	<b>29.1</b>
전략계획의 부족	54	26.2
계획의 실행력 부재	48	23.3
계획간 연계성 부족	40	19.4
기타	4	2.0
계	206	100.0

〈‘13년 지자체 공무원 조사결과 - 기존계획의 문제점〉

	응답수	응답비율(%)
<b>유사계획의 중복</b>	<b>58</b>	<b>26.4</b>
전략계획의 부족	31	14.1
<b>계획의 실행력 부재</b>	<b>77</b>	<b>35.0</b>
계획간 연계성 부족	50	22.7
기타	4	1.8
계	220	100.0

13)

### 3) 지자체 공무원 조사결과 소결

- 지역 농발계획이 법정 의무계획으로 도입되고 2014년과 2019년 두차례에 걸쳐 시·도 및 시·군 지역 농발계획이 수립되었다. 지역 농발계획을 담당하고 있는 지자체 공무원들을 대상으로 설문조사를 시행한 결과 지역 농발계획에 대한 지자체 공무원들의 인식이 어느 정도 변화가 있음을 확인할 수 있었음.
- 지역 농발계획의 중요성에 대한 지자체 공무원들의 인식이 대체적으로 낮은 것으로 나타나 농업·농촌 분야야 최상위 계획으로서의 위상제고를 위한 다양한 후속작업이 필요함
  - 지역 농발계획에 대한 지자체 공무원들의 인식 제고를 위한 다양한 홍보 및 농발계획의 실행력 제고를 위한 지속적인 제도개선과 사업 연계방안에 대한 농식품부 차원의 대응이 필요함.
- 지역 농발계획이 농업·농촌분야의 최상위 계획으로서, 전략계획으로서 필요성은 인식하고 있지만, 최근 수립된 제2기 지역 농발계획이 그러한 기능을 할 수 있도록 충실히 수립되었는지에 대해서는 다소 미흡한 것으로 지자체 공무원들 스스로가 인식하고 있으므로 지역 농발계획에 대한 전반적인 개선이 필요함
- 시·군 지역 농발계획의 심의·의결과 관련해서는 현행 시·군 지자체의 농정심의회가 적합한 것으로 판단하고 있으나 도의 역할에 대해서도 검토가 필요함
- 또한 농촌공간계획과 농촌협약을 농식품부에서 도입할 예정이므로 농발계획에 농촌공간계획이 포함될 경우 농발계획의 공간계획적 성격이 강화되고 도시계획과의 관계도 강화될 수 있으므로 이 경우 시·군 지역 농발계획의 심의·의결 기구에 대해서도 현재 농정심의회 재편 또는 새로운 위원회의 설치 등 추가적인 검토가 필요함.

### 3. 지역 농발계획 개선방향

#### 1) 모니터링·평가체계 도입

- 지역 농발계획 수립을 위해 전기 5년 동안에 대한 성과 평가를 의무화하고 계획수립 지침 개정 필요
  - 전기 지역 농발계획의 세부 사업별 추진실태와 실적 점검을 통해 차기 계획수립에 반영토록 지침 개정
- 전기 농발계획에 대한 모니터링·평가가 차기 농발계획 수립에 활용되기 위해서는 지속적인 평가개념 도입이 필요
  - 지속적 평가개념을 도입하여 사전평가, 중간평가, 사후평가의 3단계 모니터링·평가 체계 도입이 필요
- 사전평가 방안으로 사전평가는 프로그램이행 전에 수행함. 사전평가를 통해 정책개입이 적절한지를 확인해야 함. 사전평가는 아래와 같은 질문에 대한 평가를 통해 이루어져야함
  - 개발이슈가 올바르게 진단되었는가?
  - 제안된 전략과 목표가 적절한가?
  - 농식품부의 정책과 가이드라인과의 불일치는 없는가?
  - 기대된 효과가 현실적인가?
- 이와 함께 사전평가는 명시적이고 양적 구체적 목표를 제시하여 중간평가와 사후평가의 기초 자료가 되어야 함

##### 사전평가의 내용

- 목표, 하위목표, 시책들 간의 일치성과 연계성
- 실적, 결과, 영향 지표의 적절성
- 목표치에 대한 실현성

- 중간평가 방안으로 중간평가는 농발계획 사업들의 이행 중에 이루어져야 함. 중간평가는 프로그램 이행으로 나타나는 첫 번째 실적과 결과를 통해서

모니터링과 프로그램 이행의 품질을 평가함. 중간평가는 모니터링시스템으로부터 획득한 정보와 새롭게 제기되는 요구와 상황에 대한 분석을 통해 초기 목표가 지속되어야 하는 지, 변경되어야 하는지를 검토함

중간평가의 내용

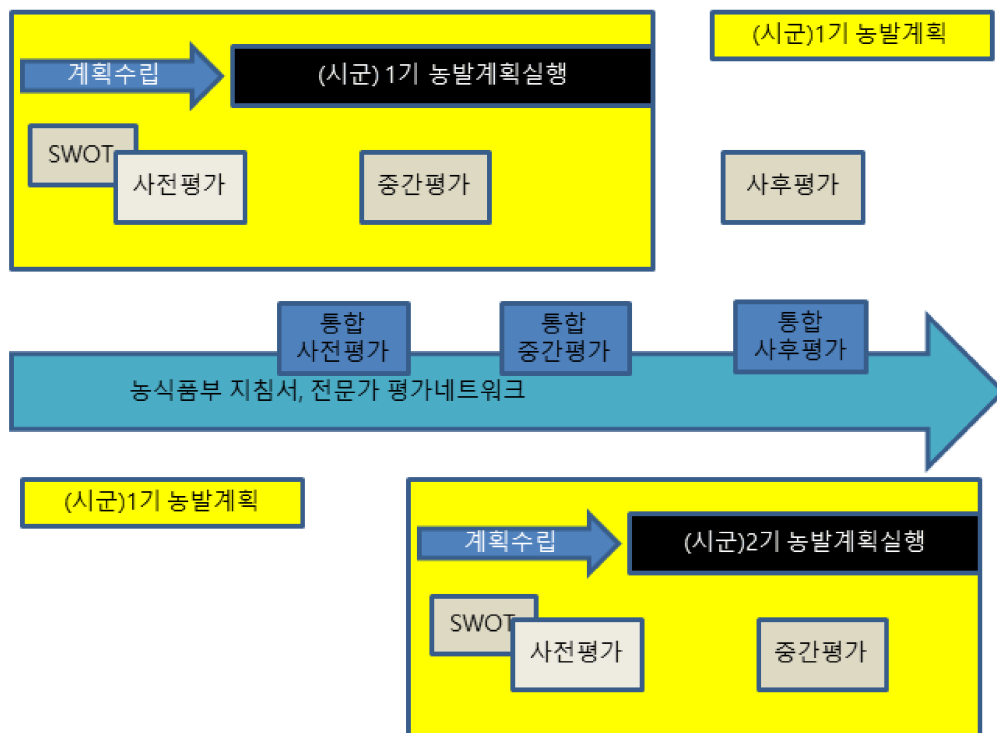
- 농발계획이 현재에도 적절한지, 새로운 요구에 따라 수정되어야 하는 지 검토
- 모니터링시스템을 통해 수집된 지표를 활용해 농발계획 효과성 검토
- 지표들의 적절성과 품질 평가

- 사후평가 방안으로는 농발계획이 종료된 후의 정책 개입효과를 평가함. 최종 모니터링 자료를 사용하여 기대된 목표의 성취정도, 정책 개입의 효율성 등을 검토함

사후평가의 내용

- 농발계획의 최종 결과와 영향을 검토
- 결과와 영향의 지속가능성 검토
- 활용가능한 수단들이 효율적으로 배분되었는지 검토
- 차기 농발계획의 방향 제시

- 3단계 평가과정을 도식화하면 아래 그림과 같음
  - 계획수립과 함께 계획의 적절성에 대해 사전평가를 실시함
  - 농발계획이 실행된 2~3년이 지난 후에 중간 평가를 실시함
  - 농발계획이 종료되면 사후평가를 실시함
  - 각 시·군의 평가결과는 도나 농식품부가 취합하여 통합적으로 사전평가, 중간평가, 사후평가를 실시함



&lt;그림 5-1&gt; 농발계획 3단계 평가체계도

- 분과위원회 등을 통한 민관 평가회 개최
- 우수성과 사례 제시 : 포상 등 인센티브 부여

## [1] 평가 전문가 네트워크 구축

- 객관적인 농발계획 모니터링 및 평가시스템 구축을 위한 전문가 네트워크 구축이 필요
  - 예산제약이 심해질수록 사업효과에 대한 엄밀한 평가가 요구됨. 향후 농발계획에 따른 사업이 지속적으로 공공의 지지를 받기 위해서는 객관적인 평가시스템을 통해 사업 효과를 증명해야 함
  - 정책평가 공급자인 연구자들에 대한 농발계획의 평가개념, 과정, 방법에 대한 연구 지원과 수요자인 정책의사결정자와 이해관계자 간의 효과적인 커뮤니케이션 수단에 대한 지원이 필요함

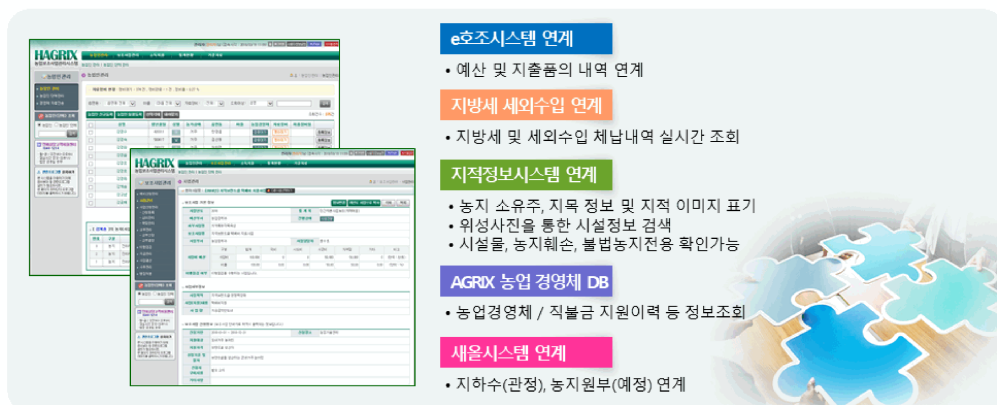
## [2] 평가지표의 품질관리

- 지표는 모니터링·평가에서 핵심적인 역할을 수행함
  - 지표는 변인으로 정의될 수 있음. 즉, 지표는 정책개입에 따른 효과를 양적자료로 측정할 수 있도록 함. 따라서 지표는 농발계획에 따른 투자 효과의 변화에 대한 정보를 제공하여 사업의 지속적인 추진이나 중단 등에 대한 중용한 의사결정을 할 수 있도록 함
  - 평가지표의 역할은 일반적으로 아래와 같음
    - 농발계획의 적절성 측정 도구
    - 사업성과를 모니터링하는 도구
    - 농발계획의 효과성을 측정하는 도구
- 평가지표의 품질을 높이기 위해서는 우선적으로 평가지표의 유형을 명확하게 구분하여 관리해야 함
  - 투입지표(예: 지원된 보조금액)
  - 실적지표(예: 훈련받은 농민수)
  - 결과지표(예: 농외활동을 시작한 농가수)
  - 영향지표(예: 교육훈련 참여 농가들의 기술수준 향상정도)
- 지역간 비교, 실적 합계를 위해 공통지표와 선택지표로 구분하여 지표를 관리할 필요가 있음
  - 공통지표: 전체 시군에 공통적으로 적용되는 지표
  - 선택지표: 지역의 특수한 상황을 반영한 지표
- 계획기간 동안의 분야별 대표지표 변화 수준 점검
- 일반적으로 지표 품질을 측정하는 기준인 SMART 적용
  - 구체성(specific)
  - 측정가능성(measurable)
  - 활용가능성(available)
  - 적절성(relevant)
  - 시의성(timely)

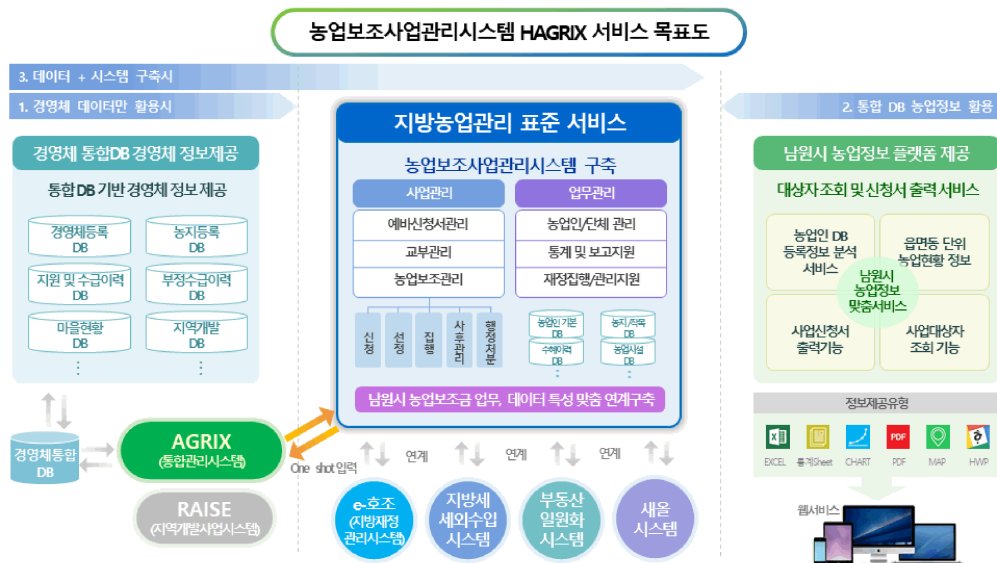


### [3] 모니터링 · 평가 통계시스템 도입

- 시·군이 설정한 핵심 성과지표는 공통적으로 성과지표를 산출하기 위한 통계 근거자료가 명확하지 않고, 성과지표가 단순한 실적지표인 경우가 많으며, 성과지표의 시의성이 부족한 경우가 많음
  - 이와 함께 시·군마다 설정한 성과지표가 상이하여 시·군 간 비교나 국가차원의 효과 산출을 위한 합산이 불가능함
- 따라서 농식품부 차원에서 시·군에 공통적으로 적용되어야 하는 공통지표를 설정하고, 이들 지표 산출을 위한 통계시스템을 구축할 필요가 있음
  - 현재 농정과 연계된 다양한 통계시스템이 중앙과 시·군 단위에 산재되어 있음. 이들 시스템이 적절히 연계만 되어도 시·군에서 설정한 성과지표의 상당수가 산출될 수 있음
- 남원시에서 구축 운영하고 있는 하그릭스(HAGRIX)는 좋은 참고 사례임
  - 남원이 자체적으로 농가보조금 관리 목적으로 개발하여 활용하였지만, 최근에 중앙의 다양한 DB와 연계하여 부서간 협업 기능이 크게 강화됨
  - 장기적으로 통합DB를 통해 다양한 남원농업정보 통계를 실시간으로 산출할 수 있을 것으로 기대됨



<그림 5-2> 남원시 농업보조사업관리시스템 사례 1

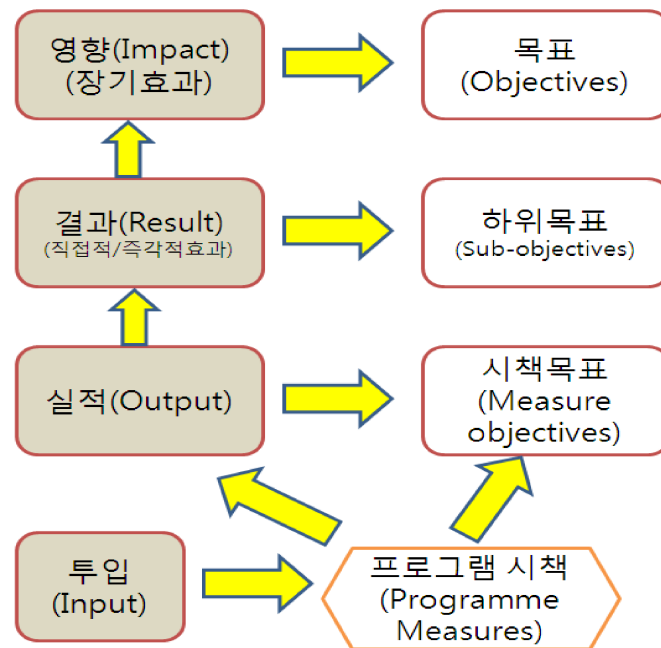


<그림 5-3> 남원시 농업보조사업관리시스템 사례 2

## 2) 계획의 실효성 강화

- 지자체 농발계획 담당자들에 대한 인터뷰 결과 현재의 농발계획은 법정계획이나 시·군의 농업발전 장기 마스터플랜의 기능을 하지 못하고 있는 것으로 나타남
- 첫째는 정치적 문제로 도지사나 시장·군수의 공약사업을 위주로 사업을 추진하고 관리할 수밖에 없는 정치적 한계가 있음. 따라서 지자체장이 바뀌는 경우 기존 계획은 의미가 없어지고 지자체장의 공약을 중심으로 새롭게 계획이 수립됨
- 둘째는 행정체계의 문제임. 도나 시군의 경우 개별 부서·담당자별로 사업이 파편적으로 운영·관리됨. 한 번 만들어진 사업은 부서·담당자별 이해관계로 조정·폐지되기가 쉽지 않음. 사업의 조정·폐지를 위해서는 장기적인 농정발전에 대한 비전과 강력한 리더십을 가진 그룹이 있어야 하지만 연공서열, 순환근무제 등의 행정체계 한계가 존재함
- 셋째는 계획수립과정의 문제로 대부분의 도·시·군은 농발계획을 통해 개별사업을 기획하는 구조가 아니라, 각 부서에서 현재 시행하고 있는 사업들을 취합하여 사업들을 분류·조직화하여 농발 계획을 수립함. 따라서 농발계획이 마스터플랜이 되기에는 근본적으로 한계를 가짐

- 넷째는 예산과 관련된 문제로 시·군의 경우 대부분 자체 예산이 부족. 따라서 장기적인 계획보다는 국가예산사업 확보가 실국장의 최우선 고려 사항. 국가예산사업 위주로 사업이 확정되므로, 체계적이고 장기적인 계획수립이 불가능한 근본적 한계를 가지고 있음. 이와 함께 자율적으로 활용할 수 있는 군특예산의 경우도 타부서와 경쟁해야 하므로 농식품부 관할 사업 예산이 사전에 정해지지 않음. 많은 경우 도지사·시장·군수의 의지에 따라 군특예산이 분배되므로 장기계획 수립과 연계하기 어려움
- 우선적으로 군특예산을 중심으로 농식품부의 역할을 강화할 필요가 있음
  - 현재 지역자율계정의 경우 2~3년 후에는 도·시·군이 지방교부금과 동일하게 취급할 가능성이 매우 높음
  - 현재 정부예산의 부족으로 이를 적절히 통제할 필요성은 매우 강하게 제기되고 있으며, 이에 따라 정책수행의 책임성(accountability)이 가장 중요한 과제임
  - 지역의 자율성 강화를 위해 예산·사업의 이양도 필요하지만 이와 함께 이양된 예산과 사업의 책임성 확보는 중앙정부의 핵심 임무임
  - 지역자율계정을 중심으로 중장기 계획을 수립하고, 계획을 모니터링하고 평가할 수 있는 체계를 농발계획 내에 우선적으로 마련할 필요가 있음
  - 기재부와 협의하여 지역자율계정에 대한 중앙과 도·시·군의 역할 분담 체계 구축
  - 국가 차원에서 예산과 우선순위 전략이 수립되고, 지방정부는 배정된 예산을 토대로 국가의 전략과 지역의 특수성을 고려하여 장기 사업계획을 수립하여야 함
    - 국가: 예산 책정, 전략가이드라인 제시
    - 지역: 배정된 예산 하에서 국가의 전략가이드라인과 지역특수성을 고려한 장기 계획 수립
- 우선 군특예산을 중심으로 EU의 농촌개발계획 수립과 평가체계를 도입하여 중장기계획 수립과 평가체계를 구축
  - EU의 경우 EU 차원에서 농촌개발 중장기 계획 수립과 평가의 가이드라인을 제시함
    - EU의 정책 우선순위 설정
    - EU 우선순위를 고려하여 국가차원의 계획 설정
    - 국가전략·요구평가 통해 지역차원의 구체적 시책 설정
    - EU는 공통모니터링 미 평가 틀을 활용해 평가 수행
- 이와 함께 아래와 같이 계획 수립 위계와 평가지표도 명확하게 구분하여 사업의 성과를 평가함



<그림 5-4> EU의 농촌개발계획 수립과 평가체계

- 농발계획의 경우도 균특예산을 중심으로 우선 EU의 계획수립과 평가지표 체계를 도입하여 중장기 계획 수립과 평가를 수행할 필요가 있음

### 3) 기타 제도 개선사항

- 지역 농발계획 수립 시 과다계획의 방지와 실효성 있는 농발계획 수립을 위해 지자체의 예산분석, 중기재정계획과의 연계성 검토 의무화 필요
  - 중앙정부 차원에서 예산분석 틀을 제시하는 방안 검토 필요
  - 농발계획의 투자계획 수립 시 지자체의 예산부서와의 협의 제도화
- 매년 농발계획 이행상황을 점검하고, 그 결과를 공개하도록 제도화하는 방안 검토 필요
- 농발계획 포함 법정, 비법정 계획에 대한 내용 및 명기 구체화
  - 농발계획에 포함된 법정에 대해서는 포함계획의 관련법을 검토하여 법에서 정한 기본 계획 포함 내용을 구체적으로 제시하고, 관련 사항을 명시적으로 표시하도록 지침에 반영하여 개선 필요
  - 비법정 계획도 관련부서에서 요구하는 주요 내용에 대해 지침에 반영하고, 해당 내용에 대해 표시하도록 지침을 개정하는 방안 검토 필요

- 중앙정부에서 지역 농발계획과 관련된 주요 성과지표와 관련 통계자료를 기초지자체 단위로 세분화하여 사전에 공급하는 방안 검토 필요
- 지역농정 정보 플랫폼 구축을 통해 지역 농발계획과 관련된 기초현황 데이터 구축 및 제공체계 마련
- 분야별 대표지표, 농업경영체 DB, 품목데이터, 사업대상과 실적 등에 대한 기초데이터 제공

## 4. 제3기 지역 농발계획 수립지침 개선방향

### ① 계획의 실효성 제고방안

- 지역 농발계획 평가 우수지자체에 대한 인센티브 부여
  - 지자체별 희망하는 농발계획 포함 사업(예. 지자체별 3개 사업씩) 선정시 우선 선정 또는 가점 부여
  - 행정안전부 주관 지자체 평가 반영
- 농발계획 이행 실태에 대한 주기적 점검으로 우수사례 발굴과 포상
  - 이행실태 조사 : 매 2년 단위로 진행
  - 우수지자체 대해서는 지자체 희망 농림사업 신청시 우선 선정 또는 가점 부여
  - 단체장 참여 우수 지자체 사례발표와 포상 실시
- 계획협약, 지방이양사업 연계방안에 대한 지침 구체화
- 매년 농발계획 이행상황을 점검하고, 그 결과를 공개하도록 제도화
  - 필요시 관련법 개정 추진

### ② 계획수립 및 추진체계 개선방향

- 농발계획에 포함되는 주요 계획의 주관부서 명확히 지정
  - 특히, 삶의질 계획 등 복수부서가 연계된 계획에 대한 주관부서 명시
- 중앙정부에서 주요 성과지표와 관련 통계자료는 기초지자체 단위로 세분화하여 사전에 시달

- 지역농정 정보 플랫폼 구축 : 농발계획의 기초현황 데이터 제공
- 분야별 대표지표, 농업경영체 DB, 품목데이터, 사업대상과 실적 등에 대한 기초데이터 제공
- 효율적 계획수립과 의사결정을 위한 체계적인 분석방법 제시
  - 연구기관, 담당자의 관심도 등 지자체 여건에 따른 농발계획 수립의 편차를 줄이기 위해 계획수립에 적용할 수 있는 기본적인 분석방법, 의사결정방법 등에 대한 연구 개발과 제시 필요

### ③ 계획지침 개선방향

- 농발계획에 전기에 대한 성과 평가를 의무화하고, 가이드라인 제시
  - 세부 사업별 추진 여부와 추진 실적
  - 계획기간 동안의 분야별 대표지표 변화 수준
  - 분과위원회 등을 통한 민관 평가회 개최
  - 우수성과 사례 제시 : 포상 등 인센티브 부여
- 지자체 예산분석, 중기재정계획과의 연계성 검토 의무화
  - 예산분석 툴 제시
  - 예산부서와의 협의 제도화
- 공통 성과지표와 선택적 성과지표를 사업지침에 반영하여 시달
  - 공통 성과지표는 분야별 대표성을 띠는 지표로 20개 이내로 제시 : 국정목표 등과 연계하여 설정 검토
  - 선택 성과지표는 지역 자율적으로 설정하도록 제시 (필요시 후보지표군을 분야별로 제시하는 방안 검토 필요)
- 지역 농발계획 포함 법정, 비법정 계획에 대한 내용 및 명기 구체화
  - 지역 농발계획에 포함된 법정에 대해서는 포함계획의 관련 법을 검토하여 법에서 정한 기본계획 포함 내용을 구체적으로 제시하고, 관련 사항을 명시적으로 표시하도록 지침 개정
  - 비법정 계획도 관련부서에서 요구하는 주요 내용에 대해 지침에 반영하고, 해당 내용에 대한 표시하도록 지침 개정

# 제VI장 결론 및 정책제언

1. 결 론
2. 정책제언





## 제VI장 결론 및 정책제언

### 1. 결 론

#### 1) 지역 농발계획에 대한 평가

- 지역 농발계획은 법정계획으로, 개별 단위사업을 추진할 때 사업 추진근거로 활용되고 있음
  - 국비사업이나 신규사업 신청시 지자체 중장기 계획의 근거자료나 참고자료로 이용하는 수준으로 운용되고 있음
- 지역 농발계획의 실효성이 현재로서는 높지는 않으나 광역 및 기초지자체의 중장기 거시적 농정방향을 설정해주는 총론격의 자료로 인식하고 있음
  - 지역 농발계획은 농업관련 부서의 개별사업을 취합해서 조직화해준 정도의 이상의 의미는 없다고 인식하고 있고, 지자체의 세부 실행 정책들이 농발계획에 녹아들어 있다는 인식은 약함.
  - 지역 농발계획은 중장기 목표를 수립하고 방향을 설정해주는 정도의 가이드라인으로 인식하고 있음.
- P시의 경우 제1기 농발계획의 이행 여부에 대한 분석 결과, 총 249개 사업 가운데 182개 사업(73.1%)은 완료 또는 진행중이었으며 나머지 67개 사업(26.9%)은 추진되지 않은 것으로 나타남
  - 전체 사업 가운데 73%가 완료 또는 진행 중으로 나타난 것은 계획수립 당시 진행중이거나 진행이 확정된 사업을 중심으로 계획에 반영하였기 때문임
- 한편으로 지역 농발계획은 지자체 농정에 대한 체계적인 계획 수립 및 데이터 산출의 계기가 되는 것으로 평가되고 있음.

- 지역 농발계획은 일회성 계획이 아니므로 전기 농발계획과 연속성이 확보되어야 하고 전기 계획에 대한 사후평가가 이루어진 다음에 이를 토대로 차기 계획을 수립하는 것이 계획과 사업의 연속성 확보라는 측면에서 필요하지만 현재는 미흡한 상황임
  - 제2기 지역 농발계획을 수립하는 과정에서 제1기 지역 농발계획에 대한 평가 없이 농발계획을 수립한 경우가 대다수이고, 일부 시·군만이 제1기 지역 농발계획에 대해 관계자 설문조사나 성과지표의 목표달성도 등에 대한 평가를 시행하였고, 이마저도 대부분 형식적인 수준임
- 계획수립이 현황분석 및 진단 → 추진방향 및 전략수립 → 세부 사업계획의 기본적인 과정을 거쳐야하는데 각 과정의 연계성이 매우 부족함. 특히 현황분석과 진단이 미흡하여 이로부터 문제점이 도출되고, 이러한 문제점을 해결하기 위한 추진방향과 전략이 수립되고, 추진방향과 전략들에 적합한 세부 사업들이 도출되도록 연계되어야 하나 현재는 연계성이 부족한 실정임.
  - 부문별 단순 현황 분석만으로는 부문별 전략 수립이 논리적으로 연결이 되지 않음. 따라서 현황분석과 진단을 토대로 추진방향과 전략수립이 연계되도록 계획수립 체계화를 위한 지역 농발계획 승인절차 도입 또는 심사 강화 필요
- 대부분의 계획이 지역문제에 대한 접근이 없이 바로 비전과 목표가 제시되고 있음. 이는 계획내용의 근거와 당위성의 결여라는 문제를 초래함
  - 지역의 여건과 강점, 문제점을 반영한 고유의 차별화된 지역농업계획이 요구되나 목표만 제시하고 상위 및 관련계획과 농발계획의 연계성도 미흡함
- 성과지표의 구체화가 미흡하고, 관리·운영 계획도 선언적·추상적 수준에서 형식적으로 수립된 경우가 많고, 사업우선순위 분석도 미흡함.
- 일부 시·군의 경우 제2기 농발계획 수립과정에서 상향식 또는 거버넌스형 계획 수립이 강화되는 등 긍정적 변화양상도 나타나고 있음
- 중앙 농발계획(2018~2022)의 경우 주로 농업·식품산업 위주로 수립되어 있고 농촌분야는 미흡한 실정으로 차기 계획부터는 개선이 필요하며, 차기 중앙 농발계획에서는 농업, 농촌, 식품산업, 삶의 질, 농촌공간계획 등의 역할 분담과 연계방안 등을 정리하여 농발계획과 관련 계획 간의 관계정립 필요
  - 중앙정부 차원에서는 농촌공간계획과 삶의 질 계획 등은 농업·농식품 분야와는 구분하여 별도의 계획을 수립하거나 상호 연계해서 수립하는 방안이 적합함

- 하지만, 지역 농발계획에서는 이를 통합하여 농업, 농촌, 식품산업, 삶의 질 등이 조화되고 균형잡힌 지역의 통합적, 종합적 계획 수립이 바람직하므로 중앙 농발계획과는 다른 지역 농발계획의 기능과 역할정립 필요
- 친환경농업육성 5개년 계획, 산지유통종합계획 등 관련 계획과의 관계설정 명확화를 위해 농식품부 부서별 주요 계획과 지역 농발계획과의 역할 분담 및 연계방안 등 농업·농촌분야 주요 계획들의 종합적 조정, 관리 방안 마련 필요
- 도 농발계획(2019~2023)은 전라북도에 대한 분석결과 도 농정방향 수립 및 세부 사업 조직화의 의미를 가지는 것으로 평가되고 있음
  - 전라북도 농발계획은 도 농정의 비전, 방향, 목표를 담은 총론격의 상위개념을 지닌 보고서로서 5개년 계획이 담겨 있기 때문에 큰 틀을 참조할 수 있고, 도의 농정 부문에 대한 중장기 목표와 방향을 파악하는 데 도움이 되는 계획으로 인식하고 있음.
  - 도 농발계획은 나름대로의 체계를 지닌 보고서로서 전북도 내부 사업 및 신규사업을 단순히 나열한 것이 아니라 주제별로 사업을 카테고리화하고 그룹핑하여 수많은 사업을 조직화한 상향식 보고서로 관련 공무원들은 인식하고 있음.
- 시·군 농발계획(2019~2023)은 해당지역의 농업·농촌 및 식품분야에 관해 지역의 대내외적 여건을 감안하여 미래의 비전을 제시하기 위한 중장기 종합 계획의 성격을 지니고 있으나, 계획과 사업의 연계성 부족이 지적되고 있음.
  - 시·군 지자체의 지역 농발계획에 대한 신뢰도 회복을 위해 농식품부 사업과 농발계획의 연계방안 강화 필요
- 지역 농발계획의 실행이 제도적으로 담보되지 않는 한, 계획수립의 실질적인 주체인 지자체의 농발계획에 대한 관심과 의지가 약해질 수밖에 없고, 이는 계획수립의 부실함으로 이어진다고 할 수 있음.
- 지역 농발계획에 대한 지자체 관련 부서의 공감대 형성이 우선되어야 함.
- 예산 자율성과 예산 수립체계가 개편될 경우 지역 농발계획은 기존 관행, 관성을 벗어나게 하는 기폭제 역할을 할 수 있음
- 예산 관련 부서와 협의하면서 5개년 계획을 수립해 나가는 프로세스가 작동이 된다면 농업 부문 사업의 혁신과 시스템을 안착할 수 있는 계기가 될 것임.

## 2) 지역 농발계획 추진실태 및 지자체 의견조사 결과

- 지역 농발계획의 수립 방식을 조사한 결과 대부분 용역시행을 통해 지역 농발계획을 수립하고 있었고, 10% 정도가 자체적으로 수립하고 있음
  - 제2기 지역 농발계획을 자체 수립한 10개 시·군을 제외하고, 계획수립 용역을 발주한 125개 시·군중에서 민간 컨설팅회사 등 민간부분이 90%(112개)로 대부분을 차지함
  - 2천만원 이하 수의계약을 통해 제2기 지역 농발계획을 수립한 시·군이 60개로 전체의 약48%를 차지하고 있어 지자체의 지역 농발계획에 대한 인식을 단적으로 나타냄
- 지역 농발계획이 법정 의무계획으로 도입되고 2014년과 2019년 두차례에 걸쳐 시·도 및 시·군 지역 농발계획이 수립되었다. 지역 농발계획을 담당하고 있는 지자체 공무원들을 대상으로 설문조사를 시행한 결과 지역 농발계획에 대한 지자체 공무원들의 인식이 어느 정도 변화가 있음을 확인할 수 있었음.
- 지역 농발계획의 중요성에 대한 지자체 공무원들의 인식이 대체적으로 낮은 것으로 나타나 농업·농촌 분야야 최상위 계획으로서의 위상제고를 위한 다양한 후속작업이 필요함
  - 지역 농발계획에 대한 지자체 공무원들의 인식 제고를 위한 다양한 홍보 및 농발계획의 실행력 제고를 위한 지속적인 제도개선과 사업 연계방안에 대한 농식품부 차원의 대응이 필요함.
- 지역 농발계획이 농업·농촌분야의 최상위 계획으로서, 전략계획으로서 필요성은 인식하고 있지만, 최근 수립된 제2기 지역 농발계획이 그러한 기능을 할 수 있도록 충실히 수립되었는지에 대해서는 다소 미흡한 것으로 지자체 공무원들 스스로가 인식하고 있으므로 지역 농발계획에 대한 전반적인 개선이 필요함
  - 지역 농발계획이 시·군단위 농업·농촌분야의 전략적 계획으로서 역할을 하고 있는지에 대해서는 보통이라는 응답이 41.6%로 가장 높게 나타났고, 긍정적인 응답이 45%(매우 그렇다 7.7%, 그렇다 37.3%)로 그다지 높지 않게 나타나 지역 농발계획이 전략계획으로서 역할이 미흡함을 확인할 수 있음.
  - 제2기 지역 농발계획이 지역의 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 역할을 할 수 있도록 충실히 수립되었다고 생각하는지에 대해서는 보통이라는 응답이 51.6%로 가장 많았고,

긍정적인 응답은 40.2%(매우 그렇다 6.7%, 그렇다 33.5%)에 그쳐서 제2기 지역 농발계획이 농업·농촌분야 최상위계획으로서 충실히 수립되었는지에 대해 미흡함을 확인할 수 있음.

- 시·군 농발계획과 연계해서 하위계획으로서 마을 단위 또는 권역단위의 통합적 계획수립의 필요성에 대해서 '13년 조사에서는 대체적으로 긍정적으로 응답(매우 그렇다 22.9%, 그렇다 49.8%)하였으나, 이번 조사에서는 시·군 농발계획의 하위계획으로서 읍·면단위 또는 소생활권 단위의 통합적 계획수립 필요여부를 조사한 결과, 긍정적인 응답이 44%(매우 그렇다 5.8%, 그렇다 38.2%)로 부정적인 응답 30.1% 보다 높게 나타남.
- 시·군에서 수립하는 기존계획의 문제점에 대해서 '13년 조사에서는 '계획의 실행력 부재'로 응답한 비율이 전체의 35%로 가장 많았고, 다음으로 '유사계획의 중복'(26.4%), '계획간 연계성 부족'(22.7%), '전략계획의 부족' (14.1%) 순으로 나타났으나, 이번 조사에서는 유사계획의 중복에 대한 지적이 29.1%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 전략계획의 부족 26.2%, 계획의 실행력 부족이 23.3% 순으로 나타나 이전과 다소 다른 결과를 나타냄.
  - 농업·농촌 관련 계획들이 계속 증가함에 따라 유사계획의 중복에 대한 지적이 증가한 것으로 판단되며, 제1기 지역 농발계획 도입 이후 농업·관련 계획들을 시·군 농발계획에 통합하기로 지역 농발계획 수립 지침에 제시하고 향후 추진토록 하였으나 후속작업이 이루어지지 않은 문제에도 기인하는 것으로 판단됨.
- 시·군 지역 농발계획의 심의·의결과 관련해서는 현행 지자체의 농정심의회가 적합한 것으로 판단하고 있으나 도의 역할에 대해서도 검토가 필요함
  - 시·군 농발계획의 확정 및 승인을 위한 심의·의결기구에 대하여 시·군 농정심의회가 적합하다는 응답이 과반수이상(50.3%) 이고, 다음으로 시·군 농정심의회와 도시계획위원회 합동위원회가 적합하다는 응답이 29.6%로 비교적 높게 나타남.
- 또한 농촌공간계획과 농촌협약을 농식품부에서 도입할 예정이므로 농발계획에 농촌공간계획이 포함될 경우 농발계획의 공간계획적 성격이 강화되고 도시계획과의 관계도 강화될 수 있으므로 이 경우 시·군 지역 농발계획의 심의·의결 기구에 대해서도 현재 농정심의회 외에 재편 또는 새로운 위원회의 설치 등 추가적인 검토가 필요함.

## 2. 정책제언

### 1) 관련 계획 및 농촌협약과의 연계 강화

- 지역 농발계획이 다루어야 할 계획 수립의 범위가 매우 포괄적이어서 지역 농발계획이 연계, 포함해서 수립할 계획의 내용적 범위를 명확히 지침으로 규정하여 제시 필요
- 지역 농발계획은 지자체 차원의 농업·농촌 및 식품분야의 마스터플랜(기본계획)의 성격이라 할 수 있으므로 미래방향에 대한 큰 그림을 제시하는 전략계획에 중점을 둘 필요가 있으므로 지역이 추구해야 할 기본방향을 제시하고 이를 위한 차별화된 전략을 설정한 다음, 기본방향과 전략에 맞는 사업위주로 수립하는 방향으로 개선 필요
- 농식품부에서 지역개발과에서 추진중인 농촌협약과도 연계가 필요함. 농촌협약<sup>14)</sup> 시범사업은 정책적 협력 거버넌스를 통해 농촌지역의 생활여건 개선과 농업소득·일자리 창출 등 다수의 정책과제 통합 추진체계를 마련하고 있어 농촌공간계획과 직접적으로 연계되어 추진될 예정임.
- 따라서 농촌협약을 통해 농발계획의 실행력 강화에도 크게 기여할 수 있으며, 농업·농촌 분야의 최상위 계획으로서 위상강화와 지자체 단위의 전략계획 기능이 강화되면서 중앙정부와 지자체와의 협약을 통해 계획의 실행성을 강화하면서 농촌지역의 통합적, 종합적 농정추진과 주민들이 기초생활여건 개선, 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 중앙정부와 지자체의 협력을 위한 정책 플랫폼 기능을 할 수 있을 것임

### 2) 농촌공간계획 도입을 통한 농발계획의 전략계획 성격 강화

- 농촌공간계획을 지역 농발계획에 포함시켜서 그 동안 간과되어 왔던 중장기적인 농촌지역의 토지이용 구상과 공간구조 발전방향 등에 대한 계획을 통해 농발

---

14) 농촌협약은 '20년 9개 시군에서 시범적으로 도입한 후, '21년에는 일반농산어촌개발사업을 추진하고자 하는 시군 전체로 확대 도입될 예정임.

계획의 농업·농촌 전 분야를 아우르는 시·군단위의 최상위 계획으로서의 전략계획적 성격을 강화할 필요가 있음

- 시·군단위의 도시·군 기본계획 및 관리계획에서 소홀하게 다루어졌던 농촌지역의 공간 계획을 보완하여 도시계획과 연계성을 강화하면서 농발계획의 실효성 제고 추진
- 농촌공간계획 수립과정에서 농업·농촌 관련 전반적인 현황분석을 강화하고 토지이용계획에 기반한 중장기적인 농촌지역의 공간발전구상과 이를 바탕으로 농업·농촌의 품목별, 부문별 계획들이 연계되어 주민들의 삶의 질 향상과 기초생활 서비스 공급 그리고 경제활력 제고 등을 종합적, 통합적으로 추진할 수 있는 농업·농촌분야의 최상위계획으로서의 위상과 기능을 강화할 수 있도록 농발계획의 전면 개편이 필요함
- 농촌공간계획을 새롭게 도입할 경우 농촌공간계획의 위상설정과 관련 근거법의 마련 등 현실적인 여건을 감안하면 농업농촌 및 식품산업 기본법에 근거한 법정 의무계획으로서 농발계획에 농촌공간계획의 내용을 제1편에서 보완하는 것으로 개정하면 농발계획 수립 지침 개정만으로도 농촌공간계획이 지닌 중요성을 농업·농촌분야 최상위 계획에 반영함으로써 농촌공간계획의 위상 설정과 도시계획과의 관계설정도 원활히 정리될 수 있을 것임.
- 농발계획에 농촌공간계획의 내용이 포괄되면 그동안 농발계획에서 미흡했던 농촌 토지이용관련 중장기 전략계획의 내용이 강화될 것이므로 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 시·군단위의 도시·군 기본계획 및 관리계획에서 소홀하게 다루어졌던 농촌지역의 공간계획을 보완할 수 있도록 농발계획의 위상강화와 이를 도시계획과 연계할 수 있도록 지자체와 협력하는 방안 등의 검토 필요
- 제3기 지역농발계획(2024~2028년)에 대비해서 지자체 차원의 시·군 농촌공간계획과 도시·군 기본계획 및 관리계획의 수립년도 등을 고려하여 농발계획의 위상강화와 실효성 강화방안이 필요함.
- 도시계획이 0년 또는 5년을 기준으로 수립되고 있으므로 농촌공간계획을 포함한 농발계획이 1~2년 먼저 수립되면 도시계획에서 미흡했던 농촌지역의 공간계획 내용을 도시계획에서 받아서 보완할 수 있을 것으로 판단됨.

### 3) 농발계획 관련 제도개선

#### [1] 계획의 실효성 확보

- 농발계획의 실효성을 높이기 위한 기존 중앙정부의 다양한 정책사업과의 연계 및 신규 사업 창출을 통한 농발계획의 실행수단을 지속적으로 강화가 필요함
  - 이를 위한 농식품부 본부 차원의 농업·농촌분야 통합적, 계획적 사업추진 및 계획과 사업의 연계시행방안 마련이 필요함
- 농식품부 소관 법, 제도부터 농발계획의 실행을 위한 지속적인 관련 계획, 법의 개정 등을 통해 다양한 농업·농촌 관련계획의 통합, 일원화, 연계 등을 추진해 농발계획의 위상강화와 실효성 강화가 지속적으로 추진되어야 함
  - 농발계획에 농촌공간계획을 포괄해서 농업·농촌 분야의 최상위 계획으로서의 자리매김과 관련 계획, 법, 제도의 개편이 필요함
- 농발계획은 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 향후 지자체의 재정분권 강화로 지자체의 자율성이 강화되면 각 부처간의 정책사업 추진을 위한 플랫폼 경쟁으로 심화될 것으로 예상되고 있음. 따라서 농식품부 차원에서 농발계획이 지자체의 지역발전을 위한 계획과 정책실행을 위한 효율적인 플랫폼이 될 수 있도록 타 부처 정책 플랫폼과의 경쟁에서 우위를 점할 수 있도록 계획의 실효성 강화와 효율적인 계획과 사업 연계방안 등에 대한 전반적인 전략마련이 필요함

#### [2] 농발계획에 대한 모니터링·평가 및 지원체계 구축

- 2013년 지역 농발계획이 법정계획으로 의무화된 후 두차례에 걸쳐 지역 농발계획이 수립되었으나 중앙정부 차원에서 지역 농발계획을 평가한 것은 본 연구가 처음으로 그 동안 지역 농발계획에 대한 중간점검이나 사후평가가 매우 미흡했음. 따라서 지역 농발계획에 대한 평가를 통해 인센티브 부여 및 페널티 부여방안 등 지역 농발계획 사후 관리방안 마련 필요
  - 지역 농발계획에 대한 사후적 평가나 중간점검을 통해서 지역 농정의 방향과 전략, 사업실행 정도를 당초 계획대비 어느 정도 추진되고 있는 지 등을 점검할 수 있는 시스템 구축과 동기부여가 필요함.



- 전기 농발계획에 대한 모니터링·평가가 차기 농발계획 수립에 활용되기 위해서는 지속적인 평가개념 도입이 필요
- 농발계획의 모니터링 및 평가를 위한 3단계 모니터링·평가 체계의 도입과 관련 전문가 네트워크 구축, 그리고 농발계획 관련 통계시스템 도입 등을 통해 농발계획의 실효성을 강화할 수 있도록 지속적인 제도개선과 지원체계 구축이 필요함
- 중앙정부 차원에서 지자체 농발계획을 심사, 지원할 수 있는 전문가 위원회의 구성을 통해 지자체의 부족한 농발계획 수립 역량을 강화할 수 있도록 적극적인 컨설팅 등을 통해 지역 농발계획 수준 향상 유도 필요
- 또한 농발계획과 사업들과의 연계 및 타 계획, 사업과의 연계를 위한 농식품부 본부 차원의 협업체계 구축이 필요함
- 지역 농발계획의 실효성 제고를 위해 농발계획과 농식품부 관련 사업간의 연계성 강화와 농발계획 관련 우수지자체에 대한 인센티브 부여 필요
  - 우수 지역 농발계획 수립 지자체에 대한 공모사업의 가점 부여, 상사업비 지원 등 인센티브 확대 필요
  - 우수한 지역 농발계획 수립을 위해 노력하고 성과를 거둔 지자체 및 계획수립 관련 기관, 관계자 등에 대한 포상 확대 등 인센티브 제도의 도입 필요
- 지역 농발계획 관련 지자체와 용역사가 나름대로의 문제와 고충을 앓고 있는 상황에서 인센티브 제도를 적극 도입하는 방안 검토 필요.

### [3] 농업·농촌 관련 기초데이터 관리시스템 구축

- 농식품부 차원에서 시·군에 공통적으로 적용되어야 하는 농업 관련 기초데이터를 구축하여 지역 농정추진 담당자들이 이를 활용할 수 있는 통계시스템 구축 필요
  - 현재 농정과 관련된 다양한 통계시스템이 중앙과 시·군 단위에 산재되어 있음. 이들 시스템이 적절히 연계만 되어도 지역 농발계획 수립을 위한 기초자료 제공 및 주요 성과지표와 관련된 사후 관리에 효율적인 수단이 될 수 있음

- 남원시의 Hagrix 사례와 같이 중앙정부의 농정과 관련된 다양한 통계시스템을 지자체 차원에서 효율적으로 관리하기 위한 농업·농촌분야 통합 DB 구축과 공유를 통한 효율적인 지역 농발계획수립과 사업시행 체계로 개편이 필요함.
- 지역농정 정보 플랫폼 구축을 통해 중앙정부에서 지역 농발계획과 관련된 기초현황 데이터를 기초지자체 단위로 구축하여 공급할 수 있는 체계 마련을 통해 시·군에서 필요한 데이터 산출 및 활용이 가능한 시스템을 구축하고, 이를 통해 지역 농발계획의 수립방식과 내용을 효율적으로 재편할 수 있음
- 지역 농발계획 수립을 위한 농업·농촌 관련 DB 구축 및 이를 활용한 농발계획의 전략계획 성격 강화로 지역 농발계획 개편 필요
- 기초적인 현황 DB가 구축되면 현재의 농발계획처럼 단위사업의 나열을 통해 관련 사업의 근거확보를 위한 단순 반복적인 사업내용들을 집적하는 계획 내용들은 과감하게 DB로 관리하고 농발계획의 전략계획적 성격을 강화할 수 있을 것임
- 농업분야 DB구축과 함께 농촌분야에서 활용중인 공간정보시스템(RAISE)의 확대 개편 또는 연계 등을 통해 추진하는 방안도 검토가 필요함
- 농촌공간계획을 위한 전국단위 GIS 데이터 구축 및 공급방안과 연계추진 방안도 검토가 필요함

#### [4] 지자체 차원의 농발계획 지원체계 구축

- 시·군 농발계획은 농정심의회 심의·의결을 거치도록 하고 있으나 형식적인 경우가 많은 것으로 나타나고 있음.
- N시의 경우, 농정심의회는 6개 분과가 운영되고 있으며 각 분과별로 심의한 내용을 전체 농정심의회에서 의결하는 구조로 운영되는데, 농발계획의 경우 분과 심의없이 전체 회의에서 의결됨
- N시의 농정심의회는 주로 국비사업 신청에 대해 심의·의결 성격으로 위원들이 대부분 농업관련 단체장들로 전문성 확보에 어려움이 있는 것으로 나타나고 있음.
- 시·군 농발계획의 심사, 승인, 관리를 위한 농정위원회의 강화 또는 별도의 위원회 구축방안 검토 필요
- 현재의 시·군단위 농정심의회를 확대 개편하거나 별도의 위원회 구성방안 검토가 필요하며, 필요시 시·군 도시계획위원회와의 공동위원회 구성, 운영 방안도 검토 필요

- 시·군 차원에서 농발계획을 심사, 승인하기가 쉽지 않은 현실이므로 시·도 단위에서 농발계획을 심사할 수 있는 별도의 위원회를 구성하거나 시·도 단위 농정심의회를 확대 개편하는 방안도 검토가 필요함.
- 지자체의 심의·의결기구의 개편과 함께 시·군 단위에서 농발계획의 수립을 지원할 수 있는 다양한 형태의 중간지원조직의 구체화 작업도 필요함

## **[5] 농발계획의 실효성 제고를 위한 법, 제도 개선방안**

- 농발계획의 실효성을 높이기 위한 기존 다양한 정책사업들과의 연계 및 신규 사업 창출을 통한 농발계획의 실행수단을 지속적으로 강화가 필요함
  - 동시에 지자체의 자율적, 차별적 계획수립, 사업추진의 유연성 확보도 필요함.
  - 지역 농발계획의 실효성 확보를 위해 계획의 실행을 위한 예산의 확보와 재정자립도 향상 등을 통한 지자체의 자율성 확보 및 강화 방안 마련도 필요함.
- 5년 단위 지역 농발계획에 포함되지 않은 사업에 대한 예산지원 불가 등의 경직적 운영보다는 지자체의 자율성을 확보하면서 농발계획의 실행력을 높일 수 있도록 농발계획 운영·관리의 유연한 대처 필요
- 지역 농발계획의 실행력 강화를 위해 농식품부 소관 법, 제도부터 지속적인 개정을 통해 관련된 농업·농촌계획의 통합, 연계 등을 추진해 농발계획의 위상강화와 계획의 실효성 강화방안이 지속 추진되어야 함
  - 제1기 지역 농발계획에서 통합한 10개의 계획들이 지침 상으로만 통합하고 관련 법 등에서 정리가 이루어지지 않아 관련 법, 규정 개정 등 후속작업 추진 필요
- 농식품부 규제개혁법무담당관실에서도 농발계획 등 법정계획 통합 추진방안을 검토·실행하고 있으므로 지속적인 법, 제도 개선 추진 필요
  - 2019년에 농발계획으로 추가적으로 통합에 찬성하는 품목별 계획 및 부문별 계획 중심으로 15개 계획의 추가적 통합을 추진하고 향후 여건변화 등에 따라 단계별로 통합 범위 확대를 추진중에 있음
  - 새로운 법률이 제정되는 경우 법정계획 수립이 포함되어 있으면 농식품부 내부 협의를 거쳐 가급적 농발계획에 통합하는 방향으로 입안을 추진하고 있는 실정임
- 농업·농촌 관련 계획, 법, 제도의 지속적 정비 필요함

- 지자체의 계획수립 부담 경감을 위한 관련 계획의 연계방안 마련, 통합·일원화의 지속 추진과 관련 법, 제도 지속 개정으로 농촌계획제도 개편의 정책적 일관성 확보 필요
- 농식품부 차원에서 우선 농업·농촌 관련 계획 체계화, 통합, 연계방안 마련과 계획과 사업간 연계방안 마련 필요
- 기존 농발계획에 품목별 계획 및 부문별 계획을 포함해서 농발계획의 전면적인 개편 작업을 위해서는 농식품부 관련 실과들과 지속적인 협의를 통해 제3기 지역 농발계획 이전에는 관련 지침의 개정이 필요하고 지자체 홍보 등을 고려하면 2022년까지는 지역 농발계획 지침 개정작업이 마무리되도록 사전 준비가 필요함.
- 특히 농촌공간계획을 농발계획에 포함하는 것으로 정책방향이 설정되면 전반적인 농발계획 관련 법, 제도의 개편작업이 필요함
- 예산과 연계한 계획수립 체계 구축 필요
  - 지자체에서 농발계획 수립과정에서 예산 관련부서와 협의하면서 5개년 계획을 수립해 나가는 프로세스가 작동이 된다면 농업 부문 사업의 혁신과 시스템을 안착할 수 있는 계기가 될 가능성이 있음.
- 계획수립 시기 조정 필요 : 시·도 및 시·군 단위 계획을 같은 시기에 동시에 수립하는 것보다는 중앙 → 시·도 → 시·군 단위로 순차적으로 계획수립 시기 조정 필요
- 지역 농발계획 수립을 위한 계획수립비 예산을 국비로 지원하는 방안 검토 필요

#### 4) 농발계획 지침 개정방향

- 지역 농발계획 수립 지침의 간소화 필요
  - 지역 농발계획의 전략계획 성격을 강화하고 기존 관련계획 통합, 연계방안 마련 등을 통한 지침의 내용적 범위 명확화, 간소화 필요
- 지역 농발계획이 일회성의 계획이 아니라 5년 단위 지자체의 농업·농촌분야 최상위 계획으로서의 위상을 가지고 있으므로, 지역 농발계획 수립 시 전기 계획과의 연속성이 확보되어야 하므로 전기의 계획에 대한 성과 평가가 필수적으로 포함될 수 있도록 지침 개정 필요

- 평가내용은 다음의 세 가지에 대해 초점이 맞추어져야 할 것임. 첫째, 개발 방향 및 추진전략의 설정과 이에 따른 사업계획의 수립이 적절하고 타당했는가, 둘째, 개발의 방향 및 전략과 사업실행이 얼마나 계획에 맞게 추진되어 왔는가, 셋째, 계획에서 설정한 목표 또는 성과지표를 얼마나 달성했는가
- 지역 농발계획 수립을 위한 현황분석 강화하여 계획을 수립하도록 지침내용을 명확히 규정 필요
  - 제1기와 제2기 지역 농발계획에 대한 평가 결과 지역의 문제에 대한 현황 분석과 구체적인 인식이 전반적으로 부족한 실정이므로 지침에 관련 규정 강화 명확히 제시 필요
  - 지역의 여건과 강점, 문제점을 반영한 지역의 농업·농촌의 특성을 반영한 차별화된 지역 농발계획 수립 유도를 위한 지침 구체화 필요
- 지역 농발계획의 성과지표는 모니터링·평가에서 핵심적인 역할을 수행하므로, 지역간 비교, 실적 합계 등을 위해 공통지표와 선택지표로 구분하여 지표 관리 추진
- 단순 단위사업을 각 사업지구별로 나열하는 방식은 개선필요.
  - H군 제2기 농발계획의 경우 마을사업을 각 지구별로 나열하여 100페이지를 초과하는 경우도 있음
  - 단순 단위사업의 나열은 별도로 관리하거나 부록으로 관리하고 농발계획의 전략계획으로서의 성격을 강화할 필요가 있음.
- 삶의 질 계획 부문은 보건, 복지, 교육, 문화, 여가, 의료 등 지자체의 삶의 질을 대표할 수 있는 지역의 특성을 반영한 적절한 지표를 선정하고, 농어촌 서비스 기준 이행실태 점검·평가 결과 등을 바탕으로 현재의 상태를 진단하고 향후 5년간 정책목표와 개선방안을 제시하는 것으로 계획수립 지침의 개선이 필요함
- 지역 농발계획 수립 시 과다계획의 방지와 실효성 있는 농발계획 수립을 위해 지자체의 예산분석, 중기재정계획과의 연계성 검토 의무화 필요
- 지역 농발계획에 농촌공간계획이 포함될 경우, 기존 지역 농발계획 수립 지침의 1편은 전면 수정이 불가피하므로 지침의 1편은 농촌공간계획 수립

지침의 기본계획 수립지침 내용을 받아서 전면 수정하고 기존의 내용을 대체토록 추진 필요

- 농촌공간계획이 지역 농발계획에 포함되어 수립될 경우 기존 농발계획의 전략 계획 성격을 강화하는 것으로 2편 부문별 계획의 내용도 대폭 수정이 불가피 할 것으로 예상됨
- 농식품부 지역개발과에서 추진중인 농촌협약의 추진 일정과 제3기 지역 농발 계획 수립주기와 일정 등을 고려하여 지역 농발계획의 지침 개정 후속 작업에 대한 검토가 필요함

## 참 고 문 헌





## 참고문헌

- 구자인, 2020, 농촌마을정책의 반성과 전환방향, 시선집중 GSNI 제 275호.
- 김홍상 외, 2017. '18~'22농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 남원시, 2014, 2014 ~ 2018 남원시 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.
- 남원시, 2019, 2019 ~ 2023 남원시 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.
- 논산시, 2014, 논산시 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2014~2018년).
- 논산시, 2019, 2019 ~ 2023 논산시 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.
- 농림축산식품부, 2018, 일반농산어촌개발사업지침.
- 농림축산식품부, 2013. 10, 2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.
- 농림축산식품부, 2014. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침 설명자료.
- 농림축산식품부, 2018. 2, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022).
- 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침.
- 농림축산식품부, 2019. 10, 농림축산식품부 농촌정책국 업무편람.
- 농림축산식품부·한국농어촌공사, 2018. 12, 농촌공간계획포럼 결과자료집.
- 대한국토·도시계획학회, 2001, 도시설계 이론편, 보성각.
- 대한국토·도시계획학회, 2006, 농촌계획의 이론과 실제, 보성각.
- 박윤희 외, 2001, 환경친화적 농어촌정비사업 설계지침: 마을정비편, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박윤희 외, 2005, 농촌마을 종합개발사업 계획수립지침 개발 연구, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박윤희 외, 2008, 농촌마을 정비사업 추진실태 분석 및 발전방안 연구, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박윤희 외, 2013, 농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구, 농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박윤희 외, 2013, 시·군단위 농업·농촌발전 기본계획 수립 시범계획 평가 및 개선방안 연구, 농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원.

- 박윤희, 2014, 계획적 농촌개발을 위한 새로운 패러다임, RRI 포커스 제35호, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박윤희 외, 2015, 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증 연구(Ⅱ), 농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 성주인 외, 2011, 농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구: 농어촌 계획제도 정립방안을 중심으로, 한국농촌경제연구원.
- 성주인 외, 2012, 농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정방안 연구, 농림축산식품부.
- 성주인 외, 2013, 농어촌 정주공간의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2003, 국토계획체계 개편에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2010, 농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2017, 일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발, 농림축산식품부·한국농촌경제연구원
- 심재현 외, 2018, 미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(2/3차년도), 한국농촌경제연구원
- 우장명, 2015, 충북의 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 분석.
- 윤원근, 1999, 한국농촌계획론, 대학출판사.
- 윤원근, 2003, 국토정책과 농촌계획 - 일본과 한국의 농촌계획제도의 비교, 보성각.
- 윤원근 외, 2006, 농촌계획의 이론과 실제, 대한국토·도시계획학회, 보성각.
- 윤원근, 2009, 우리나라 농촌 토지이용계획 체계의 합리적 조정방안, 한국지역개발학회지 제21권 제3호:1-22.
- 이병기, 2008, 농어촌 활성화와 계획적 개발을 위한 농어촌 지역계획제도의 도입과 정립방향 연구, (사)도시환경연구센터.
- 이병기, 2018, 지역개발이론과 정책, 박영사.
- 이상윤, 2011, 농어촌정비법 체계정비 방안 연구, 한국법제연구원.
- 이한성, 2004, 지역개발론, 밀양대학교 출판부.
- 임실군, 2017, 임실군 미래비전 및 발전전략 수립 연구.

- 임실군, 2018, 임실군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 2019~2023.
- 전라북도, 2015, 2014 ~ 2018 전라북도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.
- 전라북도, 2019, 2019 ~ 2023 전라북도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.
- 지역발전위원회, 2009, 기초생활권 발전계획 수립 매뉴얼(안).
- 평택시, 2019, 2019 ~ 2023년 평택시 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 .
- 합천군, 2015, 2015 ~ 2019 합천군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획수립 5개년 계획.
- 합천군, 2019, 합천군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 (2019 ~ 2023).
- Michael Woods, 박경철·허남혁 외 역, 2016, 농촌 - 지리학의 눈으로 보는 농촌의 삶, 장소 그리고 지속가능성, 도서출판 따비.
- Armstrong, H. W., Kehrer, B., Wells, P., & Wood, A. M., 2002, The evaluation of community economic development initiatives. Urban Studies, 39(3), 457-481.
- Armstrong, H. W., & Wells, P., 2006. Evaluating the governance of structural funds programmes: The case of community economic development in South Yorkshire. European Planning Studies, 14(6), 855-876.
- Daz-Puente, J. M., Yage, J. L., & Afonso, A., 2008, Building evaluation capacity in Spain: A case study of rural development and empowerment in the European union. Evaluation Review, 32(5), 478-506.
- Diez, M. A., 2002. Evaluating New Regional Policies. Evaluation, 8(3), 285-305.
- Dwyer, J., & Hill, B., 2009. Rural development policies in the EU and their evaluation. Paper presented at the Aiding the process of agricultural policy reform: evaluation of public policies for rural development, Paris.

- European Commission., 2004. Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy. Brussels: European Commission.
- High, C., & Nemes, G., 2007. Social learning in LEADER: Exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development. *Sociologia Ruralis*, 47(2), 103-119.
- Loxley, J., 2007. Elements of a Theory of Community Economic Development. In J. Loxley (Ed.), *Transforming or Reforming Capitalism: Towards a Theory of Community Economic Development*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Measham, T. G., 2009. Social learning through evaluation: A case study of overcoming constraints for management of dryland salinity. *Environmental Management*, 43(6), 1096-1107.
- Midmore, P., 1998. Rural policy reform and local development programmes: appropriate evaluation procedures. *Journal of Agricultural Economics*, 49(3), 409-426.
- OECD, 2009. *Governing regional development Policy; The use of performance indicators*. Paris.
- Shortall, S., 2004. Time to re-think rural development? *EuroChoices*, 3(2), 34-39.

농업·농촌 및 식품산업 발전계획 추진실태 평가 및 개선방향 연구

# 부 록



## 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 관한 지자체 공무원 조사표

안녕하십니까?

한국농어촌공사 농어촌연구원에서는 농림축산식품부 정책연구로 「농발계획 추진 실태 평가 및 개선방향 연구」를 수행하고 있습니다. 본 설문조사의 결과는 향후 농발계획의 정책방향 개선 및 농발계획 수립 지침 개선을 위한 기초자료로 활용될 예정입니다. 바쁘시더라도 시간 내주셔서 조사에 응해주시면 감사하겠습니다.

※ 본 조사의 결과는 「통계법」 제 33조에 따라 비밀이 보장되며, 설문에 대한 응답은 철저히 비밀로 처리되어 통계분석 목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다.

※ 본 조사 관련 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

- 농식품부 농촌정책과 000 주무관: 044-000-0000
- 한국농어촌공사 농어촌연구원 000 연구원: 031-000-0000

1. 지역 농발계획이 시·군단위 농업·농촌분야의 전략적 계획으로서 역할을 하고 있다고 생각하십니까?  
 ① 매우 그렇다    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 아니다    ⑤ 매우 아니다
2. 제2기 지역 농발계획 (2019~2023년)이 지역의 농업·농촌분야 최상위 계획으로서 역할을 할 수 있도록 충실히 수립되었다고 생각하십니까?  
 ① 매우 그렇다    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 아니다    ⑤ 매우 아니다
3. 계획과 예산을 연계하여 농발계획에 포함되지 않은 사업에 대해서는 농식품부 예산을 지원하지 않는다는 원칙의 도입이 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 매우 필요하다                      ② 약간 필요하다                      ③ 보통이다  
 ④ 별로 필요 없다                      ⑤ 전혀 필요 없다
4. 시·군 농발계획의 담당부서로 가장 적당한 부서는 어디라고 생각하십니까?  
 ① 기획조정 관련실과    ② 건설 관련과    ③ 농업정책 관련과    ④ 지역개발 관련과  
 ⑤ 도시계획 관련과    ⑥ 농업기술센터    ⑦ 기타 ( )
5. 시·군 농발계획의 확정 및 승인을 위한 심의·의결기구로 가장 적합한 것은?  
 ① 시·군 농정심의회                      ② 시·군 농정심의회 + 도시계획위원회  
 ③ 도 농정심의회                      ④ 별도의 시군단위 심의위원회 구성  
 ⑤ 별도 도 단위 새로운 위원회 구성    ⑥ 기타 ( )

6. 시·군 농발계획의 확정·승인을 위한 도의 역할에 대한 의견?
- ① 도에서 계획 심의 및 승인      ② 도에 계획에 대한 협의 및 사후 보고  
③ 시·군에서 자체적으로 완결      ④ 기타 ( )
7. 시·군 농발계획의 계획수립주기 기간으로 적당한 것은?
- ① 1년단위    ② 4년(단체장 임기기준)단위    ③ 5년단위    ④ 10년단위    ⑤ 20년단위
8. 농발계획에 대한 계획수립 내용 수정의 필요성은?
- ① 계획수립 내용의 축소가 필요하다      ② 현 상태가 적절하다  
③ 계획수립 내용을 확대할 필요가 있다    ④ 계획내용에 대해 잘 알지 못 한다
9. 정부에서는 앞으로 국가 및 지자체가 농촌공간계획을 수립하도록 제도화하는 방안을 마련 중입니다. 농촌공간계획과 농발계획의 관계에 대한 의견은?
- ① 별도의 농촌공간계획을 수립하는 것이 적정하다  
② 농발계획에 포함해서 수립하는 것이 적정하다  
③ 도시·군 기본계획 및 관리계획에 포함해서 수립하는 것이 적정하다  
④ 기타 ( )
10. 시·군 농발계획과 연계해서 시·군 하위계획으로서 읍·면 단위 또는 소생활권 단위의 통합적 계획수립이 필요하다고 생각하십니까?
- ① 매우 그렇다    ② 그렇다    ③ 보통이다    ④ 아니다    ⑤ 매우 아니다
11. 시·군에서 수립하는 농업·농촌 관련 각종 계획들의 가장 큰 문제는 무엇이라 생각하십니까? ( )
- ① 유사한 계획들의 중복      ② 전략계획의 부족      ③ 계획의 실행력 부재  
④ 계획 간의 연계성 부족      ⑤ 기타 ( )

■ 응답자 인적 사항

연령 : ① 20대    ② 30대    ③ 40대    ④ 50대 이상

전체 업무경력 : \_\_\_\_\_년 중 현재 담당 업무경력 : \_\_\_\_\_년

직렬 : ① 행정직    ② 토목직    ③ 도시계획직    ④ 농업직    ⑤ 기타 ( )

■ 시·군 농발계획과 관련하여 개선 및 건의사항을 자유롭게 써주십시오.

조사에 응해주셔서 감사합니다.



## 주 의

1. 이 보고서는 농림축산식품부로부터 연구비를 지원받아  
한국농어촌공사 농어촌연구원에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용은 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는  
것은 아닙니다.

## ■ 발 행 처

연구과제명 : 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 추진실태 평가 및 개선방향 연구

발 행 일	2020. 03
발 행 인	유 전 용
발 행 처	한국농어촌공사 농어촌연구원
주 소	경기도 안산시 상록구 해안로 870
	전 화 031 - 400 - 1700
	FAX 031 - 409 - 6055

- 이 책의 내용을 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.  
단, 이 책의 출처를 명시하면 인용이 가능합니다.