

D66/1991. 3

지방화시대에 대응한 농정체계 조정방향

이 병 기(책임연구원)

이 정 환(부연구위원)

빈

면

머 리 말

우리 농업은 지방화·국제화라는 거대한 변화의 소용돌이 속에서 전환기적 상황을 맞고 있으며, 급속히 진행되고 있는 상업농으로의 전환과 농산물 소비형태의 변화에 따라 기술농업으로의 탈바꿈이 향후 농업의 장래가 걸린 중요한 문제로 부각되고 있다. 그러므로 획일적이고 하향적인 농정 운용방식이 새로운 시대적 요청에 부응하여 재정립되어야 한다는 필요성이 대두되고 있다.

이 자료는 지방화 시대에 즈음하여 새로운 농정 운용방향을 모색하기 위해 금년 1월 21일 개최한 전문가 초청토론회의 주제논문과 토론내용을 정리하여 엮은 것이다. 학계 및 정부에서 다양한 분야의 전문가들이 참석하여 ‘지방화시대의 농정방향’을 주제로 폭 넓게 의견을 개진하고 심도 있게 토론하였다.

이 토론회에서 제시된 의견들은 앞으로 도래하는 본격적인 지방화시대, 국제화 시대를 맞아 어려운 상황에 처해 있는 우리 농업에 새로운 기대를 불러 일으키게 하는 중요한 내용이라고 믿는다. 토론회에 참석하여 귀중한 의견을 제시해 주신 전문가 여러분께 이 자리를 빌어 감사드리며, 아울러 관심이 있는 모든 분에게 참고가 되기를 바란다.

1992. 2.

院 長 許 信 行

빈

면

목 차

제 1 장 序 論

1. 문제제기 1
2. 연구방법 3

제 2 장 농정의 실태와 체계

1. 농정의 성격과 실태 4
2. 농정체계의 실제..... 9

제 3 장 새로운 농정수요

1. 경영단위의 재편과 경영주체성의 확립..... 14
2. 지역농업의 분화와 농업문제의 지역적 차별화 16
3. 다양한 주민 이해관계의 조정..... 16

제 4 장 지방농정의 실상과 개선과제

1. 지방농정의 실상 : 기초자치단체를 중심으로 18
2. 농정체계에 대한 지방의 갈등..... 22
3. 농정체계 조정을 위한 개선과제..... 26

제 5 장 맺는말 33

부 록

부록 1. 지방시대의 농정방향 모색을 위한 전문가 초청 토론회 결과	35
부록 2. 농정기능 및 사업비 분석	70
부록 3. 농정기능별 시행관련기관 분석	112
부록 4. 중앙과 지방자치단체간의 기능분담실태 : 농어촌 발전기금지원사업	160

포 목 차

제 2 장

표 2-1 농정의 총규모(1991년도)	5
표 2-2 사업비 및 사업수로 본 기능별 농정 실태	8
표 2-3 농정 관련기관의 기능분담실태	10
표 2-4 중앙과 지방간 역할 분담의 일반형태	12

제 4 장

표 4-1 기초자치단체의 농업 투자현황	19
표 4-2 농림수산물관련 군 조직의 변화(진안군)	21
표 4-3 접촉빈도로 본 농정조직의 업무량 비교(진안군, 1990)	22
표 4-4 지방 농정공무원의 의견조사 결과요약(기초자치단체)	25
표 4-5 지방자치단체의 권한에 관한 규정	27
표 4-6 농업행정의 사무 배분 실태	27
표 4-7 중앙 농정사업에 대한 지방비 부담(농림수산부 소관)	28
표 4-8 농정기능의 중앙-지방간 배분 기준 예시	29

그 립 목 차

제 2 장

그림 2-1 농정사업비의 성질별 분류	6
그림 2-2 사업비로 본 농정기능별 비중	7
그림 2-3 중앙과 지방자치단체간의 농정체계	13

제 4 장

그림 4-1 접촉빈도로 본 지역농정의 흐름(진안군, 1990)	20
그림 4-2 현 농정체계에 대한 지방 농정공무원의 의견	24
그림 4-3 농정체계 조정방향	31

제 1 장

서 론

1. 문제 제기

오늘날의 한국 사회는 거대한 변화의 소용돌이 속에서 전환기적 상황을 맞이하고 있다. 이러한 과정에서 농정을 둘러싸고 있는 여건도 우리가 일찍이 경험하지 못한 변화를 겪고 있다.

농정여건과 관련된 변화로 첫번째로 들 수 있는 것은 지방화이다. 주지하는 바와 같이 지난 1990년 12월 15일 정기국회에서 지자체 관련 3개 법안이 통과됨에 따라 실로 30년만에 지방자치제도가 부활되는 전기를 마련하게 되었다. 비록 금년에 실시 예정이던 지방자치 단체장 선거가 1~2년 연기되기는 했으나 지난해에 광역 및 기초자치단체의 지방의회가 개원됨으로써 우리는 싫든 좋든 지방화 시대를 이미 맞이하고 있다. 지방화시대의 농정은 과거 하향적이며, 획일화된 중앙정부 주도의 농정과는 달리 농어민들의 요구와 그들의 생활 향상에 바탕을 두고 지역생활권 단위를 중시하면서 지역농업 발전을 도모해 가는데 역점을 두어야 한다.

둘째로, 국제적 개방화가 국내 농업에 미치는 여건 변화이다. UR협상에 따라 농산물 시장이 개방되면 국내 농산물 가격 하락에 대처해야 하고, 재배면적의 조정이 일어나야 하며, 대체작목과 새로운 농산물 수요 개발이 적극 추진되어야 한다. 또한 국제적 경쟁력을 갖추고 있거나 혹은 가능한 작목의 생산성 제고와 품질 향상을 도모하면서 해외시장의 개척에도 적극 나서야 한다. 따라서 농업 지원정책도 과거의 농가소득 보전적 차원의 지원책에서 탈피하여 과감한 전환이 일어나야 한다.

셋째로, 상업농업으로의 전환이다. 이미 잘 알려진 바와 같이 우리 농업도 오랜역사 이래 지속되어 온 자급자족적인 생계농업에서 소득 내지 이윤을 추구하는 상업농업으로 급속한 탈바꿈을 진행하고 있다. 이러한 진행과정에서 많은 적응과 조정의 문제들을 안게 되었다. 환금성과 소득성이 좋은 일부 원예, 축산의 집중 선택으로 공급과잉·과소 문제가 되풀이되면서 가격 불안정이 악순환되는 현상을 누적시키고 있다. 따라서 증산과 소득보전적 차원으로 일관해 온 농정방향을 개별농가의 이윤 추구하고 경쟁력 확보를 지원하는 쪽으로 과감히 전환해 나가야 한다.

넷째로, 농산물 소비형태의 고급화이다. 국민소득의 향상으로 소비자들의 식품 소비형태는 양적인 것에서 질적인 것을 선호하는 단계로 발전되고 있다. 이러한 소비형태의 고급화는 기술농업의 발전을 요구하고 있다. 즉 날이 갈수록 고급화 되고 있는 소비형태는 더 좋은 고급농산물 생산을 위해 농업기술의 발전을 더욱 촉진시킬 것을 요구한다. 따라서 토지와 노동을 중심으로 영위되었던 ‘땅 중심의 농업’위주로 지원되던 농정을 고품질, 고부가가치를 지향하는 ‘기술 중심의 농업’을 지원하는 농정체제로 점차 바꾸어 나가야 한다.

그렇다면 지방화시대에 있어 우리가 추구하여야 할 바람직한 농정 운용방향은 어떤것이어야 하는가? 그것은 중앙과 지방간의 관계를 지방화 시대에 맞추어 새롭게 재조정 하는 것이다. 즉, 위임사무의 처리에 있어서 가능한 한 지방의 자율이 보장될 수 있도록 중앙의 권한을 지방으로 과감히 이양함과 동시에 국가와 지방 사무의 배분문제에서도 지방자치의

원칙에 충실할 수 있도록 하여야 할 것이다. 지방화라는 새로운 정책 환경은 필연적으로 의사결정과정의 분권화되고 민주적으로 될 것을 요구하기 때문이다. 그렇다고 해서 전체 농정의 능률이 저해되는 결과가 초래되어서는 안된다. 지방화 시대라고 해서 우리의 시각을 지방으로만 한정해서는 안된다는 의미이다. 진정한 지방화의 의미는 시각을 오히려 국제적으로 넓혀 국제화 되는 정책환경변화도 동시에 고려해야만 하기 때문이다. 따라서 그것은 총체적 정책환경 변화에 대응하여 전체 농정 운용의 능률성을 저해하지 않으면서 지방의 자율성을 최대한 확대시키는 방향으로 조화시켜 나가도록 하여야 할 것이다.

2. 연구방법

본연구는 농림수산부가 수행하는 농정 사업비를 기준으로 농정기능 분석을 행함과 동시에 각 사업 추진 요령에 의해 추진체계를 분석하여 농정의 실태 및 체계를 파악하였다. 지방화와 관련하여 중요한 정책과제로 대두되는 지역농정 수요를 문헌조사를 통해 검토한 후, 지역 농정수요에 대처하는 지방자치단체의 대응력을 사례 군을 대상으로 분석하고, 보완적으로 설문조사를 행하여 그 실상을 구명하였다.

이렇게 하여 분석된 문제점을 토대로 개선과제를 도출한 후, 앞의 분석결과를 종합적으로 고려하여 지방화시대에 대응하는 농정체계의 조정 방향을 개괄적으로 모색하였다.

제 2 장

농정의 실태와 체계

1. 농정의 성격과 실태

농정¹⁾은 정책의 주요 대상이 국가의 기초산업인 동시에 산업의 기반이 취약한 농업과 여기에 종사하는 농민이 된다. 그러므로 규제보다는 조성적 기능이 중심이 되는 산업행정의 성격을 띤다. 따라서 농정은 농업여건의 애로를 타개하기 위한 크고 작은 여러 정책사업들이 복합체를 이루면서 여러 재원에 의한 정책자금에 의존하여 시행되고 있다.

우선 농정에 사용되고 있는 정책자금의 규모를 살펴보면 1991년의 경우 총 8조 944억원으로 나타나고 있다<표 2-1>. 이를 재원별로 보면 일반회계가 1조 2,318억원 규모로써 전체 자금의 15.2%를 차지하는 것으로 나타나며, 추·하곡 구매자금으로 충당되는 양곡관리기금은 4조 5,024억원으로서 전체 자금의 55.6%에 이르러 농림수산 전체 자금의 절반을

1) 여기서 농정이라 함은 농림수산부에서 수행하는 농업행정을 일컫는 것으로써 어정, 임정을 포함하는 광의의 농정개념이 아님.

표 2-1 농정의 총규모(1991년도)*

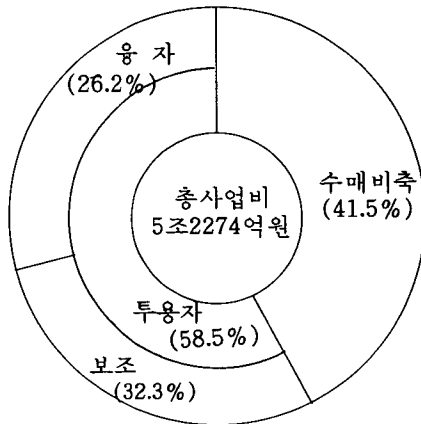
재 원	금 액(백만원)	비 중(%)
일 반 회 계	1,231,803	15.2
양 곡 관 리 특 별 회 계	24,242	0.3
양 곡 관 리 기 금	4,502,444	55.6
농 어 촌 발 전 기 금	622,600	7.7
농 지 관 리 기 금	602,400	7.4
농수산물가격안정기금	759,000	9.4
축 산 진 흥 기 금	320,111	4.0
종 자 기 금	31,820	0.4
계	8,094,420	100.0

*금액은 계획 변경으로 다소 증감될 수 있음.

웃돌고 있다. 이러한 사실은 양곡, 특히 쌀 수매를 통한 농가소득 보전적인 측면이 아직도 우리 농정의 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있음을 입증해 주고 있다. 그 다음으로는 농수산물 가격안정기금, 농어촌 발전기금, 농지관리기금의 순으로 나타나며, 각기 6,000억원이 넘는 규모를 보이고 있다. 그외에 축산 진흥기금이 3,000억원을 웃돌고 있으며, 양곡관리 특별회계, 종자기금 등은 규모가 영세하다. 이러한 자금규모는 1991년도 일반회계로 본 국가 전체 예산인 26조 9,797억원의 30% 수준에 이르고 있다. 따라서 외형적으로 보면 농정이 규모면에서 결코 적지 않음을 알 수 있다.

다음으로 대체적인 농정의 성격을 보기 위해 경상비를 제외한 사업비를 중심으로 자금의 성격을 살펴 보았다. 1991년도의 총사업비 규모는 5조 2,274억원이며, 이 중 수매비축융자금이 2조 1,679억원(41.5%), 보조사업비가 1조 6,098억원(32.3%), 융자 사업비가 1조 3,687억원(26.2%)으로 각각 나타난다<그림 2-1>. 이러한 사실로 미루어 최근 농정은 농수산물에 내재하고 있는 가격 불안정의 완화와 이로 인한 농가소득 보상차원 및 침체된 농촌 경제의 활력을 찾기 위한 투·융자 사업에 많은 관심을 기울이고 있음을 알 수 있다.

그림 2-1 농정사업비의 성질별 분류



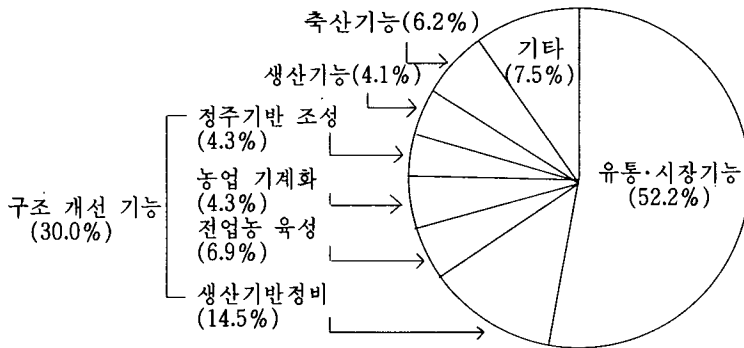
농정의 성격을 좀 더 구체적으로 파악하기 위해서는 사업비를 기능별로 구분하여 그 규모를 중심으로 분석²⁾해 볼 필요가 있다. 분석결과 먼저 시장·유통 기능에 지원되는 사업비가 52.2%를 차지해 가장 높게 나타나며 다음으로 생산기반정비, 전업농 육성, 농업 기계화 및 정주기반 조성(소득원 개발포함) 등의 구조 개선³⁾에 사용되는 사업비가 30.3%를 차지하고 있다. 그외에 생산기능 및 축산기능은 각각 4.1%, 6.2%를 차지하는 것으로 나타나고 있다<그림 2-2>.

따라서 사업비 규모면에서 볼 때 농정은 시장·유통기능과 농업의 경쟁력 확보를 위한 구조개선 기능을 양대축으로 하여 성립하고 있다고 할 수 있다. 이를 세분하여 자금의 성질에 따라 분류해 보면 시장·유통기능의 사업비는 수매비축자금이 74%를 차지하여 대종을 이루고 있고, 용자 및 보조사업은 각각 18.1%와 8.0%를 나타내어 투융자 비중이 상대적으로

2) 기능분석은 단위사업의 성격을 기준으로 기능을 분류하고, 분류된 기능별로 사업비의 규모와 성질을 분석하였으며, 기능분석결과 농정은 크게 생산지원기능, 시장유통기능, 구조개선기능, 축산지원기능 등 4가지로 대별되는 것으로 나타남.

3) 구조개선사업의 현실적 범위에 대해서는 여러 가지 견해가 있으나 여기서는 광의의 개념으로 파악하여 생산기반 정비, 전업농 육성과 인력 개발, 농업 기계화 및 정주기반 조성 기능 등을 포함하는 의미로 사용하였음.

그림 2-2 사업비로 본 농정기능별 비중



로 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면에 구조 개선과 관련된 사업비는 모두 투자(56.1%)와 융자(43.9%)사업으로 구성되어 있다<표 2-2>.

따라서 농정의 양대 축을 이루고 있는 시장·유통기능과 구조개선기능에 관련된 사업은 그 성격이 서로 이질적임을 알 수 있다. 이러한 결과는 사업의 접근방식에 있어서도 차이가 있어야 함을 시사하고 있는 것이다. 즉, 시장·유통기능은 주로 정책대상이 시장인데 반해 구조개선기능은 그 주된 정책 대상이 바로 농가이기 때문에 정책대상에 따라 접근방식에 있어 차이가 있어야함은 쉽게 짐작할 수 있다.

끝으로 농정에는 사업비가 수반되지 않은 사업도 많이 있기 때문에 사업의 수를 중심으로 그 성격을 살펴보는 것도 의미를 가진다. 농림수산부가 현재 시행하고 있는 총사업수는 433개⁴⁾로 파악되고 있다<표 2-2>. 이 중 생산기능과 관련된 사업수가 158개로서 총사업수의 35.7%를 차지하여 가장 많고, 그 다음으로 시장·유통기능과 관련된 사업수가 78개로서 17.8%, 구조 개선과 관련된 사업이 14.6%를 차지하고 있다. 여기서 시장·유통 관련사업 및 구조 개선사업은 대부분 자금을 수반하는 사업인데 반해 생산관련사업은 자금이 수반되지 않는 사업이 더 많다는 것

4) 사업수 산정은 세부사업을 기준으로 하였으며, 동일사업이더라도 사업계획에서 사업비가 별도로 규정되면(예: 품목별 사업비 규정) 이를 최소단위의 사업으로 보았음. 자세한 내용은 부록 2(농정기능 및 기능별 사업비 분석결과)참조.

을 알 수 있다. 즉, 생산관련 총 158개 사업중 자금이 소요되는 사업은 58개 사업에 불과하며, 나머지 100개 사업은 자금이 소요되지 않는 지시 독려 위주의 방식으로 수행되고 있음을 알 수 있다.

표 2-2 사업비 및 사업수로 본 기능별 농정실태

기 능 별		사 업 수		자 금 지 원 내 역(백만원)			
		총정책사업	자금지원	보 조	용 자	수매비축	계
생 산		158 (35.7)	58 (20.7) (36.7)	154,531 ¹⁾ (9.1) (71.3)	51,731 ²⁾ (3.8) (23.8)	10,504 (0.5) (4.9)	216,766 (4.1) (100.0)
유 통		78 (17.6)	55 (11.4) (70.5)	217,154 (12.8) (8.1)	493,233 (36.0) (18.0)	2,020,406 (93.2) (74.0)	2,730,793 (52.2) (100.0)
생 산 기 반 정 비		34 (7.7)	32 (11.4) (94.1)	738,468 (43.7) (97.4)	20,069 (1.5) (2.6)		758,537 (14.5) (100.0)
전 업 농 육 성		9 (2.0)	9 (3.2) (100.0)	5,440 (0.3) (1.5)	352,960 (25.8) (98.5)		358,400 (6.9) (100.0)
농 업 기 계 화		13 (2.9)	13 (4.6) (100.0)	32,929 (1.9) (14.6)	192,100 (14.0) (85.4)		225,029 (4.3) (100.0)
정 주 기 반 조 성 ³⁾		17 (3.8)	17 (6.1) (100.0)	103,197 (6.1) (45.7)	122,673 (9.0) (54.3)		225,870 (4.3) (100.0)
축 산	생 산	87 (19.6)	54 (19.3) (62.1)	36,453 (2.2) (26.1)	102,389 ⁴⁾ (7.5) (73.2)	950 (0.04) (0.7)	139,792 (2.7) (100.0)
	유 통	20 (4.5)	15 (5.4) (75.0)	12,518 (0.7) (6.9)	33,526 (2.4) (18.4)	136,087 (6.3) (74.7)	182,131 (3.5) (100.0)
기타(부채경감 및 농업행정 사업비)		27 (6.1)	27 (9.6) (100.0)	390,136 (23.1) (100.0)			390,136 (7.5) (100.0)
계		443 (100.0)	280 (100.0) (63.2)	1,690,826 (100.0) (32.3)	1,368,681 (100.0) (26.2)	2,167,947 (100.0) (41.5)	5,227,454 ⁵⁾ (100.0)

1) 농발기금 114,782백만원포함 2) 영농자금 2,400,000백만원 제외

3) 생활환경, 농외소득,지역(농업)개발등 4) 양축자금 220,000백만원 제외

5) 농발기금에서 지원하는 수산업 등 농림수산부 본부소관외의 사업비는 제외하였음

2. 농정체계의 실제

농정체계는 농정업무의 분화와 통합을 둘러싸고 관련조직간에 일어나는 상호작용 관계의 총체라고 할 수 있다. 농정 관련조직으로는 중앙의 농림수산부를 위시하여 광역 및 기초자치단체인 도와 시·군, 농촌진흥청 등의 정부조직과 농협 및 축협, 농지개량조합, 농어촌진흥공사, 농수산물유통공사 및 그 하위조직 등을 들 수 있다. 이들 조직간의 원활한 기능수행은 합리적인 역할 분담체계가 전제될 때 가능하리라고 생각된다.

본고에서는 현행 농정체계의 윤곽을 파악하기 위해 먼저 현재 농림수산부에서 추진하고 있는 정책사업에 농정관련 조직들이 어떻게 관여하고 있는지를 살펴 보았다⁵⁾ <표 2-3>. 이에 따르면 지방자치단체가 농정 수행에서 차지하는 비중이 다른 조직에 비해 모든 기능에 있어 상당히 높은 것으로 나타난다. 광역자치단체인 도가 사업의 시행 주체로 관여하는 경우가 전체사업의 46.5%에 이르고, 기초자치단체인 군이 시행주체로 관여하는 경우도 41%로 나타나고 있다. 이렇게 도와 군이 농정 수행에 있어 비슷한 비중을 가지고 중요한 역할을 수행하고 있는데, 그것은 도와 군이 별개의 자치단체라기 보다는 관행적으로 하나의 계선조직을 이루면서 업무를 수행해 오고 있기 때문이다. 즉, 중앙에서는 도에 지시하고 도는 이를 다시 군에 지시하는 사업 추진체계를 가지고 업무가 수행되어 오고 있기 때문에 도와 군이 공동으로 사업의 시행주체가 되는 경우가 많다.

동시에 도와 군 등 지방자치단체는 직접적인 시행주체가 아닌 경우의 사업에 있어서도 대부분 협조적인 입장에서 간접적으로 사업에 관여하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 경우를 포함하면 도는 전체 사업수의 68.8%에 이르는 정책사업에 관여하고, 군은 54%에 해당되는 정책사업에 관여하고 있다. 따라서 농정 수행에 있어 지방자치단체가 행하는 역할은

5) 분석은 모든 정책사업을 대상으로 하여 사업 추진요령에 의해 시행 관련기관을 파악하고, 이를 다시 기능별로 분류하는 방법으로 수행되었음. 자세한 내용은 부록 3 참조.

실로 지대하며, 앞으로 지방화시대가 정착되면 그 역할은 더욱 증대될 것으로 생각된다. 특히, 생산기능과 관련된 사업에 있어 지방자치단체가 수행하는 역할은 더욱 크다. 즉, 생산기능과 관련된 사업의 경우 도는 전체사업의 52.2%, 군은 71.2%에 이르는 사업의 주체가 되고 있다. 그밖에 유통과 관련된 사업에는 전체사업중 약 $\frac{1}{3}$, 구조 개선과 관련된 사업은 약 $\frac{1}{4}$, 축산과 관련된 사업은 $\frac{1}{2}$ 정도에 해당하는 사업에서 지방자치단체가 주체적인 역할을 수행하고 있다.

그 다음은 농촌진흥청으로 전체 사업수의 14.8%에 해당되는 59건의

표 2-3 농정관련기관의 기능분담실태

시행관련기관		기 능 별 사 업 수							
		계	생 산	유통 (가격)	생산기반 정 비	전업농 육 성	농업 기계화	정주기반 조 성	축산
지 방 자 치 단 체	도(광역자 치 단 체)	186 (46.5)	80 (52.2)	28 (37.3)	6 (20.0)	2 (22.2)	3 (25.0)	6 (40.0)	61 (57.5)
	군(기초자 치 단 체)	164 (41.0)	109 (71.2)	24 (32.0)	7 (23.3)	2 (22.2)	3 (25.0)	5 (33.3)	14 (13.2)
농 협		58 (14.5)	18 (11.8)	36 (48.0)			2 (16.2)	2 (13.3)	
농 촌 진 흥 청		59 (14.8)	43 (28.0)			1 (11.1)	2 (16.2)	2 (13.3)	13 (12.3)
농 지 개 량 조 합		9 (2.3)			9 (30.0)				
농 어 촌 진 흥 공 사		24 (6.0)			14 (46.7)	7 (77.8)		3 (20.0)	
농 수 산 물 유통 공 사		33 (8.5)		33 (44.0)					
축 협		30 (7.5)							30 (28.3)
총 사 업 수		400	153	75	30	9	12	15	106

- 1) 시행 관련정도는 시행주체적 성격을 띠는 것이며, 단순한 협조 수준의 관련은 제외되었음.
 - 2) 시행주체가 다수가 되는 추진체제를 갖는 사업이 상당수 있음.
 - 3) 축산기능의 사업에 군이 주체적으로 관여하는 비율이 낮은 것으로 나타나는 것은 사업 추진 지침에 많은 경우 도와 군의 역할 분담을 하지 않고 도의 역할만 명시하였기 때문으로 보임.
- 자료: 농림수산부, 각 사업추진지침, 1991.

사업에 주체적으로 관여하고 있다. 그리고 정부조직을 제외하면 가장 많은 사업의 주체가 되는 조직이 농협으로서 14.5%를 차지하는 총58개의 정책사업에 시행주체가 되고 있는 것으로 나타난다.

이러한 농정 관련조직의 역할 수행은 사업의 기능적 성격에 따라 다소 차이가 있는데, 생산기능과 관련된 사업은 지방자치단체와 농협, 농촌진흥청 조직을 통해 주로 시행되고 있으며, 시장·유통기능과 관련된 사업은 지방자치단체, 농협, 농수산물유통공사 조직을 통해 수행된다. 그리고 농업구조 개선과 관련된 사업중 생산기반 정비사업은 지방자치단체, 농어촌진흥공사, 농지개량조합을 통해 수행되는데, 이 경우는 특히 농어촌진흥공사가 46.7%에 해당되는 사업에 있어 주체가 되고 있다. 전업농 육성 조차 매매사업 등 농지 유통화사업을 수행하는 농어촌진흥공사가 중요한 역할을 수행한다. 그밖에 농업기계화 기능과 관련된 사업은 농기계생산자협회 등에 의존하는 정도가 높고, 정주기반 조성은 지방자치단체가 중요한 역할을 수행하며, 축산관련사업은 지방자치단체와 축협이 주도적인 기능을 수행하고 있다.

따라서 현행 농정체제는 지방자치단체가 근간을 이루면서 사업의 영역에 따라 관련조직들이 역할을 분담하면서 전체적으로 통일을 이루는 형태를 띠고 있다고 볼 수 있다. 그러나 관련 조직간의 역할 분담이 명확하지 못한 경우도 있어 시행주체가 중복되게 지정되거나 다른 조직이나 기관을 협조적인 입장에서 관여하도록 조치함으로써 더욱 복잡한 체계를 띠는 사례가 많다. 참고로 현재 농정이 수행하는 사업 중에서 시행주체가 아닌 협조기관을 지정하여 사업을 수행하는 경우가 전체사업의 85%에 이르고 있어 이러한 경우가 보편화되어가는 경향을 보이고 있다.

다음으로 농정체제의 근간을 이루는 지방자치단체를 중심으로 중앙과의 역할 분담형태를 좀 더 구체적으로 파악하기 위해 여기서는 농어촌발전기금으로 추진되는 사업을 대상으로 그것의 사업 실시요령에 규정된 내용을 중심으로 살펴 보았다<표 2-4, 그림 2-3>. 분석결과는 중앙과 지방자치단체간에 대체적인 역할 분담의 일반형을 보여주고 있다. 동 실시

표 2-4 중앙과 지방간 역할 분담의 일반형태

중 앙	도(광역자치단체)	군(기초자치단체)
○ 계획 수립(전국) - 기준 설정 ○ 사업계획 종합 및 조정 ○ 사업 추진 총괄 지도 및 감독	○ 사업계획 검토 및 조정(도단위) - 시군별 지원물량 배정 및 자금 배정액 통보 ○ 사업시행 추진 지도	○ 사업대상자 선정* ○ 세부사업계획 수립 및 시행(군단위) ○ 사업자의 사업 추진 지도 감독 ○ 사후관리 및 지원금액, 사업량 등을 금융 기관에 통보

* 사업대상자 선정은 대부분의 경우 군에서 선정권을 가지나 경우에 따라서는(규모가 크거나 혹은 전국적인 일반 사업이 아닐 경우 등) 도지사 또는 중앙에서 직접 선정권을 가짐.

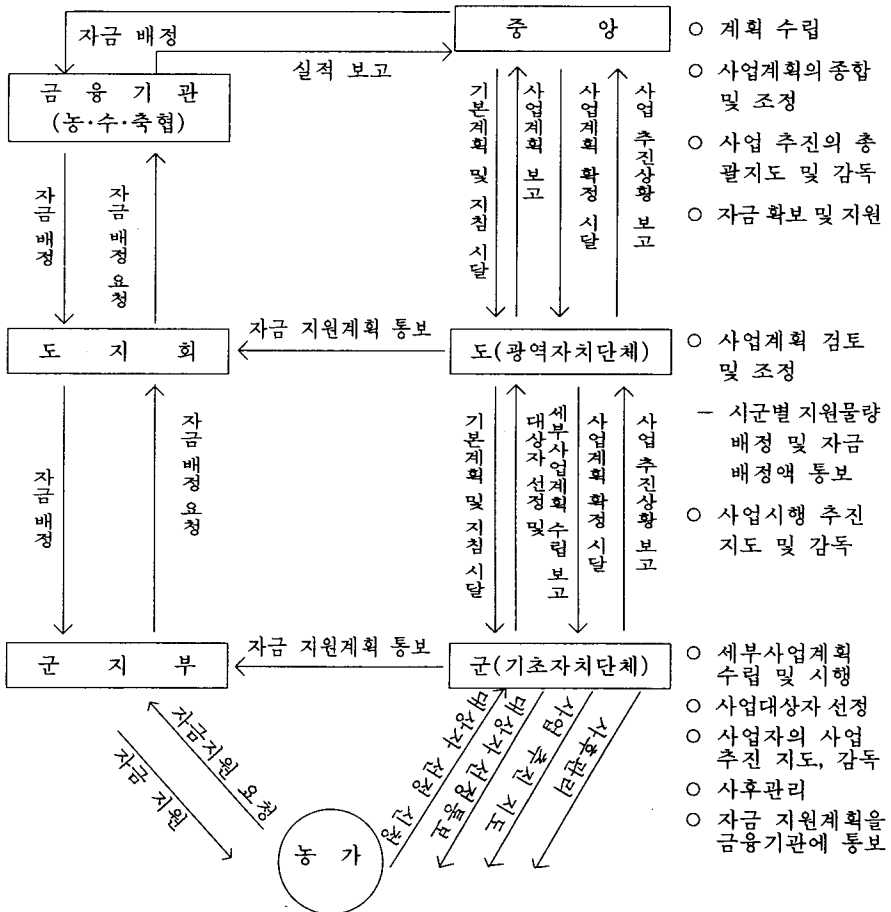
요령에 의하면 중앙정부는 정책의 입안, 기준 설정 및 사업추진의 지침 작성 등 농정전반에 걸친 기획기능을 담당하고 있고, 그 집행은 전적으로 기초 지방자치단체인 군이 수행하는 것으로 되어 있다. 광역 지방자치단체인 도는 중앙에서 시달되는 지침이나 기준을 군에 재시달하는 경유기관으로서의 성격을 강하게 띠고 있다.

사업 계획의 수립과정을 보면 군의 계획수립 기능은 지침이나 기준에 의해 도와 중앙정부의 엄격한 통제밑에서 이루어질 수 밖에 없는 한계를 지니고 있다. 또한 사업의 집행과정에서도 추진은 군이 주체가 되도록 되어 있으나 중앙과 도의 감독과 통제기능을 이중적으로 받고 있는 형태를 띤다. 대체로 사업 집행에 있어 군은 사업 대상자 선정, 사업대상자의 사업 추진 감독, 사후관리 기능을 수행하고 있으며, 중앙과 도에 사업추진에 대한 상황보고와 함께 이의 지도감독을 받도록 하고 있다.

이상과 같은 농정 체계하에서는 사업의 수단이 되는 자금과 사업계획의 조정권을 중앙정부가 행사함으로써 지방자치단체의 자율권은 현실적으로 한계를 지닐 수 밖에 없다. 따라서 하부 행정기관으로 갈수록 늘어나는 업무량과 함께 더 많은 지도 감독을 받아야 하기 때문에 중시되어

야 할 집행업무는 소홀히 다루어지는 데 반해 무사안일한 태도와 요령행정에 길들여지게되는 행정환경을 조장하고 있는 것이 현실이다. 다시 말하면 지금까지의 우리 농정은 일반행정에서와 같이 중앙집권적 구조에 영향을 받아 능률을 지나치게 강조한 나머지 획일적이고 가시적인 실적 위주로 운용되고 있으며, 그 결과 지방자치단체는 스스로의 존재의의에 대한 인식을 결여한 채 단지 중앙농정을 구현하는 일선기관의 역할만을 수행하여 왔다고 볼 수 있다.

그림 3 중앙과 지방자치단체간의 농정체계



제 3 장

새로운 농정수요

1. 경영단위의 재편과 경영주체성의 확립

농업발전의 궁극적 주체는 개별농가이다. 그러나 지금까지의 농정체제는 개별농가 입장에서 농업경영의 애로를 타개하기 위한 수단으로서의 체계라기보다는 중앙에서 정해주는 획일적인 정책목표를 농가단위에서 수동적으로 수용할 수밖에 없는 형태를 보여왔다. 따라서 날이 갈수록 전문화·복잡화 되고 있는 오늘날의 농업여건 변화를 감안할 때 현행 농정체제는 어떤 형태로든지 새롭게 전환되어야 한다.

이러한 측면에서 볼 때 앞으로의 농업발전은 농업경영의 주체가 되는 농가가 농업경영의 실질적인 주체가 될 때 가능하다. 농가의 경영주체성 확립은 농가가 스스로의 동기에 의해 자기발전을 추구해 가는 것을 의미한다. 즉, 개별농가가 외부조건을 능동적으로 수용하면서 자신의 농업경영을 합리적으로 실현할 수 있어야 한다. 그러나 우리의 현실적 한계는 개별농가가 농업경영의 주체로서 시장효율이나 경제효율을 발휘할 수 있는 단위가 되지 못하고 있는 데 있다. 따라서 개별농가가 효율적인 경영

단위가 되기 위해서는 농가단위로 규모를 확대하거나 경영구조를 바꾸는 것이 가장 바람직하나 제한된 자원조건하에서는 성격이 비슷한 농가끼리 기능적으로 또는 부분적으로 서로 협력하여 산지조직을 형성하고 집단화의 유리성을 추구하는 방안도 검토되어야 한다. 그리하여 산지조직이 개별농가가 실현할 수 없는 이익을 추구할 수 있도록 하나의 경영체 단위로서 강한 조직력을 갖추도록 지원하며, 산지간의 경쟁을 통해 총체적인 지역농업의 발전을 촉진하도록 유도해 나가야 한다.

여기서 농업경영의 외부조건으로 가장 중요한 것은 바로 농업정책이다. 그것은 농가의 농업경영 방향을 결정하는 데 지대한 영향을 미치기 때문이다. 그러므로 농정의 운용방식은 개별농가와 함께 지역단위의 산지조직이 경영주체성을 확립할 수 있도록 지원하는 방향으로 전환되어야 한다.

그러나 우리의 현실은 개별농가가 농업경영을 독자적으로 구상할 수 없는 형편이며, 오히려 정부에 대한 의타심과 함께 불신풍조가 팽배해지고 있다. 이러한 현실적 조건들과 앞으로의 여건 변화를 전제할 때 농정 운용방식은 개별농가와 지역단위에서 여건 변화에 자주적이고 능동적으로 대처해 나갈 수 있도록 그 제도적 보완을 필요로 한다. 그것은 농정체계가 점진적으로 하향식 방식을 줄이면서 상향식 방식을 강화하는 쪽으로 개선되어 나가지 않으면 안된다는 뜻이다.

이러한 상향적 방식의 농정체제는 농가와 산지조직을 바로 옆에서 지원할 수 있는 기초자치단체의 역할을 필연적으로 강조하게 된다. 이는 중앙과 지방자치단체간의 역할분담에 있어 현지성의 원칙에 따라 주민의 이해와 밀접히 관련되는 농정업무가 주민과 가장 가까이 있는 기초자치단체에 우선 배분되어야 함을 의미한다. 따라서 농정은 농가 스스로가 하나의 경영주체로서 자기책임하에서 경영한다는 의식 개혁과 함께 새시대에 부응하는 농업의 경영주체로 변모할 수 있도록 지원하는 데 중점을 두어야 한다.

2. 지역농업의 분화와 농업문제의 지역적 차별화

정책대상인 농업은 일반적으로 지역의 다양한 제조건과 밀접히 관련을 맺고 있기 때문에, 그것을 무시해서는 효율적인 정책 수행이 곤란하다. 농업은 토지를 중요한 생산수단으로 하고 있는 산업이며, 특히 지역의 기후와 토양 등 자연적 제조건에 강하게 지배되는 가장 지역성이 강한 산업이다. 또한 농업의 시장경제 편입으로 지역간의 농업조건의 차이에 따른 농업의 지역적 전문화가 초래되고 있다. 이에 따라 시장경쟁이 치열해지면서 지역마다 당면한 농업문제도 달라지고 있다. 예를 들면 고추와 마늘의 문제가 동일하지 않으므로 주산지역에 따라 지역농업의 문제도 상당히 달라진다. 호남평야에서는 쌀이 문제지만 제주도에서는 감귤이 문제가 된다. 이처럼 지역농업의 문제는 지역에 따라 동일하지 않으며, 갈수록 지역적인 차별화가 진행되고 있다.

이렇게 볼 때 농정목표의 내용이 지역에 따라 차이를 가질 수밖에 없으며 이러한 지역적 차별화에 기초한 농정 수행은 불가피한 시대적 요청이다. 이러한 점에서도 지방자치단체의 역할을 강화하는 방향으로 농정체계를 조정하지 않으면 안된다. 지방자치단체로 하여금 지역실정에 맞는 지역농업 발전을 추구하도록 제반여건을 마련해 주어야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 우선 지역차원에서 품목별·영농유형별로 적절한 대응전략을 수립하고, 이에 맞추어 농업기반과 시설의 정비계획을 수립하며, 필요한 인력개발과 기술 혁신, 그리고 시장유통의 근대화전략을 수립하여 차질없이 추진해 나갈 수 있도록 농정체계를 재편해 나가야 한다.

3. 다양한 주민 이해관계의 조정

농정을 둘러싼 환경이 비교적 단순했던 과거와는 달리 최근에 와서는

다양한 욕구의 분출과 함께 정책 환경이 매우 복잡해지고 있다. 즉, 정책의 일방적 수용자로서 순응했던 과거와는 달리 농어민의 민주화에 대한 욕구가 날로 커지고 있고, 자신의 이해관계에 매우 민감해져 가고 있다. 또한 지역과 영농유형, 그리고 기능별 이익집단이 늘어남에 따라 농정시책에 대한 반응도 전혀 달라질 수밖에 없다. 이러한 현상은 농정시책의 입안과 시행과정에서 이해관계의 상충에 따라 수혜집단과 그렇지 않은 집단간에 갈등을 야기시키고 있다. 따라서 농어민에게 정책에 대한 이해를 증진시키지 않으면 안되며, 입안 및 시행과정에서 야기되는 이해관계를 조절해 나가지 않으면 안된다. 그러므로 정책의 입안과 시행과정에서 농어민의 참여를 제도적으로 보장하고, 홍보와 이해를 증진시켜나가는 과정을 통해 농정이 수행되어야 한다. 그렇게 함으로서 주체적인 입장과 책임의식을 고양시킬 수 있고, 농정에 대한 이해의 폭도 넓혀갈 수 있다.

이렇게 볼 때 중앙정부보다는 농어민과 가까이 위치하고 있는 지방자치단체가 상충되는 이해관계의 조정자로서 역할을 수행하는데 더 유리하다. 여기에 지방자치단체의 역할을 제고하여야 하는 또 하나의 필요성이 제기된다. 따라서 지방자치단체로 하여금 지역내부의 갈등을 효과적으로 조정하는 역할과 함께 중앙과 주민의 중간에 서서 하의를 상달하고, 상의를 하달하는 역할도 동시에 수행토록 함으로써 농정 운용의 효율적인 추진을 도모해 갈 수 있도록 하여야 한다.

제 4 장

지방농정의 실상과 개선과제

1. 지방농정의 실상 : 기초자치단체를 중심으로

국제적 개방화와 정치적 민주화, 그리고 산업화의 진전에 따라 다양성을 더해가고 있는 농업의 지역적 분화와 농가의 이질화, 그리고 다양한 주민의 욕구에 효과적으로 대처하기 위해서는 중앙정부 주도의 농정 수행보다는 행정수요가 발생하는 현장을 관장하는 기초자치단체인 군의 역할이 더욱 강조되어야 한다. 이러한 군의 역할을 강조하기 위해서는 그것을 수행할 수 있는 수단이 함께 주어져야 함은 재론할 필요가 없다.

그렇다면 현재 기초자치단체인 군은 요구되는 역할 수행에 필요한 수단을 가지고 있는가? 먼저 농정 수행에 있어 핵심적 위치를 점하는 자금의 측면을 살펴보기로 한다. 전북 진안군과 충북 증원군의 2개 군을 사례로 1991년도 예산서에 나타난 군 수행 농정관련 사업내역을 살펴보면 <표 4-1>, 투자사업수에서는 진안군이 65.7%, 증원군은 75.0%가 국고 중심의 중앙사업¹⁾이고, 투자액에서는 이보다 훨씬 높아 진안군은 96.9%, 증원군은 97.4%가 국고 중심의 중앙사업으로 되어 있다²⁾. 반면에 지방비

에 의해 추진되는 지역농정 사업은 아주 미미한 수준에 그치고 있음을 알 수 있다. 즉, 순수지방비에 의해 추진되는 사업의 비중은 투자액 기준으로 진안군의 경우는 3.1%, 중원군의 경우는 2.6%로 나타나고 있으며 이중 순수 군비만으로 수행되는 사업의 비중은 각각 0.7%, 2.3%에 불과하다. 따라서 투자재원으로 보면 지방사업이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그리고 2개 군의 사업내용이 거의 같은 점으로 보아 농정 수행은 거의 예외없이 중앙의존적으로 획일화되어 있음을 알 수 있다³⁾.

이러한 사실로 미루어 새로운 농정수요에 대응하여 군이 독자적인 기능을 펼쳐 나가기 위해서는 우선 자금의 측면에서 수요를 충족시킬 수 있는 정도의 독자성을 확보해 나가는 것이 중요함을 알 수 있다.

다음으로 권한 측면에서 지방자치단체가 갖는 자율성의 정도를 살펴보기로 한다. 앞에서 본바와 같이 현행 농정체제는 모든 결정권을 중앙

표 4-1 기초자치단체의 농업 투자 현황

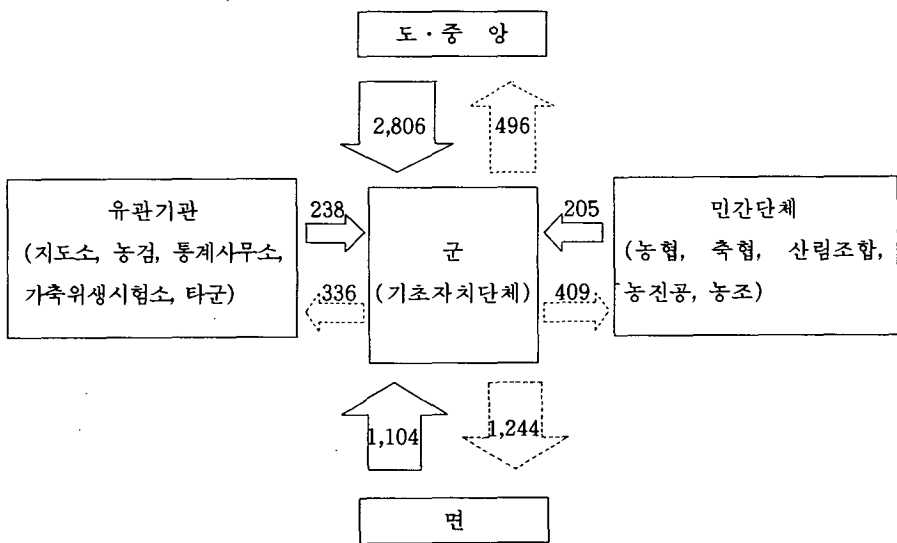
구 분		진 안 군(산간지역)		중원군(일반농촌지역)	
		투자사업수	투자액(천원)	투자사업수	투자액(천원)
총 투 자		35건	2,179,352	28건	2,706,948
중 앙 사 업 (국고+지방비)		23건 (65.7)	2,112,992 (96.9)	21건 (75.0)	2,636,404 (97.4)
지 역 농 정	지방사업 1 (도비+군비)	6건 (17.1)	51,860 (2.4)	3건 (10.7)	6,996 (0.3)
	지방사업 2 (순군비투자)	6건 (17.1)	14,500 (0.7)	4건 (14.3)	63,548 (2.3)

자료: 진안군 및 중원군 예산서, 1991.

- 1) 여기서 국고 중심의 중앙사업이라 함은 국비가 지원되는 모든 사업을 일컬으며, 따라서 지방비 부담이 있더라도 국비가 수반되면 국고 중심 중앙사업으로 분류하였음.
- 2) 분석대상은 농업관련사업으로 한정하였으며, 산림 및 수산 부문사업은 제외하였음.
- 3) 해당군 예산서 참조.

에 유보한 채 집행 업무만을 기초자치단체인 군에 위임함으로써 독자적인 권한을 행사할 수 없는 체계를 보인다. 더욱이 집행업무를 위임하고는 있으나 그 처리에 있어 포괄적인 감독권을 중앙과 도에서 행사함으로써 그나마 자율성을 위축시키고 있다. 이러한 사실은 업무흐름의 방향과 크기를 분석해 함으로써 더욱 뚜렷해질 수 있을 것이다. 위에서 결정하고 밑에서는 집행만하는 체계하에서는 중앙에서 기초자치단체로 이어지는 수직적인 업무의 흐름이 빈번할 것이라는 것은 쉽게 짐작이 된다. 전북 진안군에서 집행한 공문서를 기준으로 하여 농정 수행과정에서 일어나는 기관별 접촉빈도⁴⁾를 살펴보면<그림 4-1>, 주흐름이 상위 관청인 도와 중앙 및 하위 보조기관인 읍·면과의 접촉으로 나타나고 있다. 이에 비해 유관기관과 긴밀한 협조관계가 필요함에도 지역단위의 농협, 축협, 농진공, 농조, 산림조합 등 관계조직과의 접촉빈도는 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있다.

그림 4-1 접촉빈도로 본 지역농정의 흐름(진안군, 1990)



자료: 진안군 공문서 접수 및 발송대장, 1990.

4) 업무량 분석은 공문서 접수 및 발송건수를 기준으로 단순빈도에 의한 비교임.

이처럼 농정 수행은 수직적 계선조직을 통한 행정체제로 업무가 집행되고 현지에서의 수평적 협력관계는 상대적으로 미약함을 알 수 있다.

이러한 점에서 볼 때 현행 농정체계는 많은 권한을 기초자치단체인 군으로 위임하여 실질적인 자율성을 부여하는 체제로 조정되어질 필요가 있다. 이렇게 함으로써 지역적인 농정수요에 지방정부가 능동적으로 대처할 수 있음을 물론 중앙의 입장에서든 지방화에 따른 농정수요를 적극적으로 수용하는 체제로 나아감으로써 전체농정의 효율성을 확보할 수 있을 것이기 때문이다.

마지막으로 농정을 수행하는 수단으로서 조직측면을 보면 최근으로 오면서 기초자치단체 농정 조직의 비중이 상당히 약화되고 있다. 전북 진안군의 경우를 사례로 하여 '계'단위 조직을 기준으로 농림수산조직의 변화 추이를 보면 1965년에는 농림수산관련조직이 군전체조직의 40% 정도 수준을 유지했으나 1991년에는 19.0% 수준으로 그 상대적 비중이 절반 이하로 약화되었다. '계'단위의 절대수에 있어서도 감소하고 있는 곳으로 나타난다. 즉, 1970년 10개 계가 설치되어 있었으나 1975년에는 8개 계로 줄어들어 현재까지 계속 그 수준을 유지하고 있다.<표 4-2>.

농업현실의 어려움과 함께 지방화라는 행정환경 변화에 따라 농정수요는 날로 증폭되어 오고 있는데 반하여 군의 농정관련 조직이 상대적으로 감소됨으로써 이에 종사하는 공무원의 업무량이 타부서에 비해 늘어나는 것으로 파악되고 있다. 진안군의 경우를 보면 농정조직의 업무량이 비농

표 4-2 농림수산 관련 군 조직의 변화(진안군)

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1991
전체조직	1실 4과 20계	2실 5과 22계	2실 6과 25계	1실 8과 29계	1실 8과 30계	2실 10과 42계
농림수산조직	1과 8계	2과 10계	2과 8계	2과 8계	2과 8계	2과 8계
농림수산조직 비중 (계기준)	40.0%	45.5%	32.0%	27.6%	26.6%	19.1%

자료: 진안군, 통계연보, 각년도.

표 4-3 접촉빈도로 본 농정조직의 업무량 비교(진안군, 1990)

구 분	접 촉 회 수	조직단위(계)수	단 위 장 업 무 량
비 농 정 조 직	29,902	34계	879(100%)
농 정 관 련 조 직	8,590	9계	954(109%)

정조직보다 10% 정도 더 많은 것으로 나타난다<표 4-3>. 동시에 조직의 정체는 승진등에서 상대적으로 그 만큼 불리하게 작용하여 사기마저 저하시키는 요인이되고 있다.

2. 농정체계에 대한 지방의 갈등

지방화시대를 맞이하여 그 역할이 한층 중요시 되고 있는 기초자치단체를 대상으로 그러한 역할 수행에 필요한 농정수단 즉, 자금과 권한 그리고 조직의 측면에서 그 실태를 분석해 보았다. 분석결과는 자금과 권한이 중앙에 집중되어 있는 강력한 중앙집권적 체제와 함께 기초자치단체의 농정조직 또한 정제되어 있어 늘어나는 지역농정수요에 대응하는데 한계를 보이고 있음을 보여준다.

농정수요와 그것에 대응하는 수단과의 괴리현상은 농정수요 충족을 위한 효과적인 정책 수행을 어렵게 한다. 농정수요와 수단이 괴리된 현실에서는 그 체제의 구성원들로 하여금 갈등을 겪게 하여, 업무능률이 저해되고 나아가 농정의 비능률성이 초래되기 때문이다. 따라서 기초자치단체에서 실제 농정을 담당하고 있는 공무원들의 인식은 효율적인 농정목표를 추구하는데 있어 또 하나의 중요한 변수가 된다. 동시에 이는 현행 체제에 대한 문제점을 의미하는 것이므로 효율적인 농정체제로의 조정을 검토하는데 있어 하나의 토대가 되기도 한다.

이러한 관점에서 기초자치단체의 농정담당공무원을 대상으로 현행 농정체제에 대한 의식을 조사하였다. 조사방법 및 분석은 현행농정체제에 있어 개선을 요하는 사항을 자유기입식으로 기재하도록 하였으며, 분석

은 유형별로 정리하여 빈도를 분석하는 방법으로 행하였다. 분석결과를 보면 보조금 운영의 문제와 역할체계의 문제, 그리고 사기저하 및 조직의 불균형 문제를 제기하고 있는 것으로 나타나고 있다<그림 4-2, 표 4-4>. 이러한 결과는 앞에서 본 기초 지방자치단체의 역할 증대와 이에 대응하는 농정수단의 괴리란 현실에서 연유하는 것으로 볼 수 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면 보조금운영과 관련한 문제로는 국고보조율의 상향 조정에 대한 요구가 가장 높은 것으로 나타나는데, 이는 지방재정의 취약성에도 불구하고 중앙에서 시행하는 모든 국고사업에 대해 지방비 부담을 지우는데서 오는 문제로 보인다. 이러한 결과는 지역 차원에서 독자적인 농정기능을 수행하는데 가장 중요한 수단이 되는 자금 확보가 현실적으로 어려운 실정임을 잘 보여주는 사례라 하겠다.

다음 역할체계의 문제로는 지방자치단체의 자율성 제고에 대한 욕구가 가장 높게 나타나고 있는데, 이는 모든 권한을 중앙에 유보한 중앙정부 중심의 획일적인 농정체제로 인해 지역적 특성에 기초한 지역적인 농정수요를 정책입안 및 시행과정에 반영하기가 어려운 현실에서 나오는 문제로 보인다. 즉, 독자적인 재정력의 확보를 기대할 수 없는 현실에서는 폭 넓은 권한을 위임받아 지역적인 수요를 최대한 중앙사업에 포함시켜 추진할 수밖에 없는 현실을 반영하는 요구라는 것이다.

또한 업무량은 늘어나고 조직은 정체되어온 데서 오는 사기저하와 조직의 확충 문제가 많이 제기되고 있다. 지방자치단체에서 농정기능의 비중이 계속 저하되어온 결과 타 직렬에 비해 농업직의 인사 적체가 심한 데서 오는 사기저하에 대한 문제가 가장 많이 지적되고 있으며, 또한 중앙과 도 단위의 기구에 비해 규모가 적은 데서 오는 업무 부담의 과중 문제에 대해서도 많이 호소하고 있는 것으로 나타낸다.

그림 4-2 현 농정체계에 대한 지방농정공무원의 의견

빈도수(건)

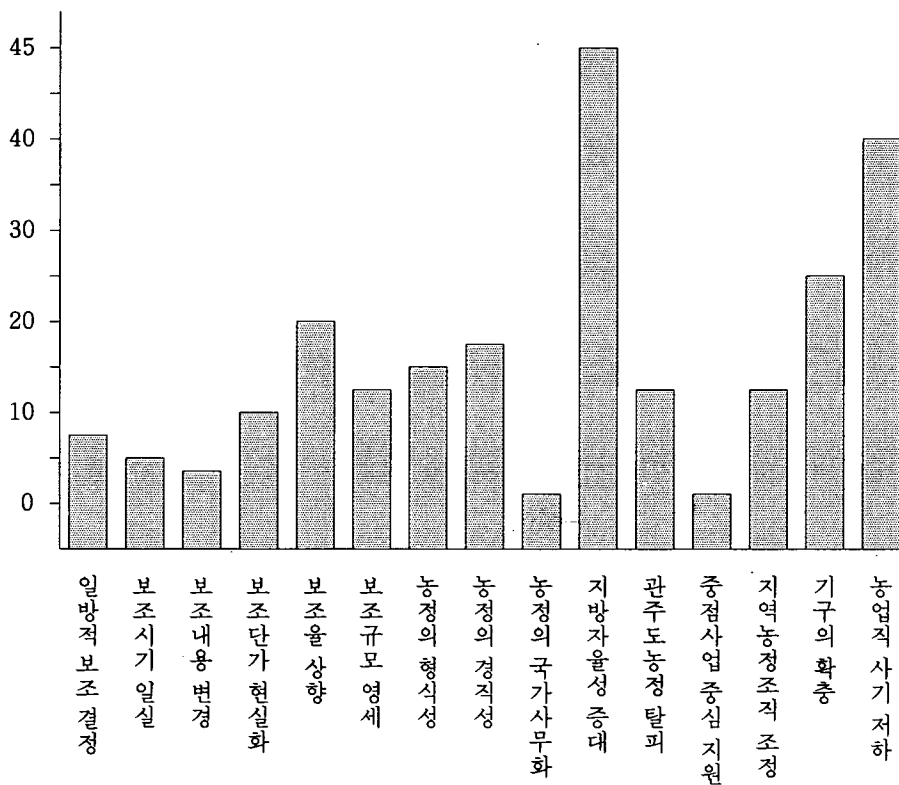


표 4-4 지방 농정공무원의 의견조사 결과요약(기초자치단체)

부 문	개 선 건 의 내 용	빈도	비 고
보조금 운영 체 계	○ 일방적 획일적 보조 방식 지양	8	신청에 의한 보조결정, 지역에 따른 차별화
	○ 보조금의 적기 공급	5	
	○ 보조금액 변경·삭감 지양	4	예) 위탁영농육성 사업, 정주권개발사업
	○ 보조단가의 현실화	10	물가인상에 대처하여 단가조정필요 예) 양특여비, 수용비 단가가 군비보다 적음. 보관료, 노임단가의 비현실성
	○ 국고보조율의 상향조정	20	○ 타산업과 균형유지 ○ 지방비 및 주민부담과다 예) 경지정리(국고 70%, 지방비 30%) 용수개발사업(국고 90%, 지방비 10%) 기계화영농단(50%→100%) 토지개량제 공급(50%→80%) 정주권개발사업(보조금액 증액)
역 할 체 계	○ 영세보조사업 제외	12	○ 경미한 보조사업에 따른 확인 감독 등 업무 번잡 ○ 간접보조방식 채택
	○ 농정의 형식성 지양	15	○ 시한성 및 형식적 실적위주 농정지양 짧은 보고로 형식적 업무추진: 업무간소화
	○ 농정의 경직성 완화	17	○ 통제중심에서 지도·기술지원중심체제로 전환 ○ 신청 또는 요청에 의해 사업실시 ○ 지역의견수렴체계 마련
	○ 농정의 국가사무화	6	○ 대폭 투자확대 필요에 반해 지방재정력 미흡 ○ 업무의 효율성 확보
	○ 획일적 농정지양과 지방의 자율성 증대	45	○ 세부사항은 지방에서 결정(중앙은 큰 부분만 결정) ○ 지역특성 감안한 농정전개 ○ 폭 넓은 권한 지방이양 ○ 포괄사업방식과 일괄보조금 지급 ○ 지방의 역량으로 감당 가능한 사업은 지방에서 실시(예: 관정, 개발제화용역 등)
	○ 관 주도 농정체제 탈피	13	○ 현실성 없는 정책은 민간자율로 전환 (예: 시한영농, 퇴비증산, 논물가두기등)

표 4-4(계속)

부 문	개 선 건 의 내 용	빈도	비 고
조직 및 인사	○ 중점사업중심지원체계	7	○ 사업기간의 장기화로 주민불만야기
	○ 지역단위 농정조직의 조정	14	○ 통제업무 전문기관 이양
	○ 조직의 확충	24	○ 지도소와 행정기관의 통합 혹은 기능분담
	○ 농업직 지방공무원 사기 진작	39	○ 중앙 및 도단위와 균형확보 ○ 조직규모의 정제로 늘어나는 농정수요대 처 애로 예) 기반조성과 신설, 유통계 신설, 농어촌 개발제 보강 ○ 행정직과 농업직과의 인사상 격차 해소 ○ 행정직으로 통합 ○ 시기 진작 대책 마련

3. 농정체계 조정을 위한 개선과제

지방자치 단체의 농정기능을 강화하는 문제는 실질적인 지방자치의 실현과 직결된다. 즉 장기적으로는 재정적 자립도를 높이고 고유사무의 범위를 확대시켜 나가야 한다. 그러나 이러한 여건이 성숙되는 데에는 시간이 필요하므로 단기적으로 농정운용방식을 현실에 맞게 개선해 나가는 일도 중요하다.

이러한 관점에서 본고에서는 중앙과 지방간의 역할분담체제를 합리적으로 재정립한다는 측면에서 먼저 사무배분의 방향에 대해 살펴보고 다음으로 지방자치단체에 자율성 확보라는 측면에서 농정운용방식의 개선에 대해 생각해 보기로 한다.

첫째, 중앙과 지방간의 사무배분의 방향이다.

우리나라의 경우 지방자치법 및 지방재정법에서 지방자치단체가 수행하는 사무에 관해서는 경비부담의 귀속여하, 감독관계를 명확하게 하기 위해 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하고 있다. 그러나 현

표 4-5 지방자치단체의 권한에 관한 규정

근 거	내 용
지방자치법 9조 2항 3호	가. 소류지, 보 등 농업용수시설의 설치 및 관리 나. 농림, 축, 수산물의 생산 및 유통지원 다. 농업자재의 관리 라. 복합영농의 운영지도 마. 농외소득사업의 육성, 지도 바. 농가부업의 육성 사. 공유림 관리 아. 소규모 축산개발 및 낙농진흥사업 자. 가축전염병 예방

행 지방자치법에 규정된 지방자치단체의 권한에 관한 규정이 예시적이긴 하지만 대단히 추상적이고 포괄적이어서 국가 사무와 구별이 되지않고 있다<표 4-5>.⁵⁾ 즉, 무엇이 지방자치단체의 사무인지 불명확하여 국가가 필요와 희망에 따라 제한없이 지방자치단체에 사무를 위임하여 처리하는 것을 가능하게 함으로써 위임사무를 증대 시키고 있는 것이 현실이다. 1985년 지방행정연구원에서 행한 지방행정기능 분석결과를 보면 농업행정의 고유사무 비율이 도와 군에 있어 각각 20.9%, 20.2%로 비슷한 수준을 보이면서 극히 낮게 나타나고 있는데서도 이를 짐작할 수 있다<표 4-6>.

사무배분이 갖는 실익의 하나는 중앙과 지방자치단체간에 경비부담의

표 4-6 농업 행정의 사무배분 실태

구 분	고유사무	단체위임사무	기관위임사무	계
도	49(20.9)	76(3.5)	109(46.6)	234 건(100.0%)
군	20(20.2)	49(34.0)	66(45.8)	144 건(100.0%)

자료: 한국지방행정 연구원, 「지방행정기능 분석에 관한 연구」, 1985.

5) 지방자치단체간, 즉 광역지방자치단체와 기초자치단체간의 사무배분 예시 규정도 마찬가지로 구체성이 없이 모호함. 자세한 내용은 지방자치법 시행령 제8조 참조.

기준을 제시하는데 있다. 그러나 현행법상 사무배분의 모호함으로 인해 위임사무에 대한 경비부담원칙의 실현이 유명 무실한 형편이다. 원칙적으로 국가 스스로 행해야 하는 사무를 지방자치단체에 위임하여 수행하는 경우 즉, 기관위임 사무에 대한 경비는 전액 국가가 부담해야 한다. 그러나 국고 보조금사업을 중심으로 경비부담의 실태를 살펴보면 모든 보조금사업에 지방비를 일정 비율이상 부담시키고 있는 것으로 나타나고 있다. 그결과 지방재정 형편에 비추어 무리한 지방비부담으로 인해 지방재정의 어려움이 가중되고 있다<표 4-7>. 이러한 사실은 보조율을 상향조정해 달라는 지방자치단체의 요구로 나타나고 있다.

이렇게 볼때 중앙과 지방자치단체 그리고 광역 및 기초자치단체간 사무배분의 문제는 실질적 지방자치를 실현해 가는데 있어 중요한 의미를 지닌다. 그러나 사무배분의 양상은 각국의 특수한 사정과 지역적 여건에 따라 각기 다른 원칙이 제시되고 있으며 학자에 따라 다른 견해를 제시하고 있다. 또한 그것에 영향을 미치는 변수 역시 다양하다. 즉 지방자치제도, 자치행정의 경험, 민주화와 능률화의 요구, 자치행정의 환경, 과학기술 및 교통통신 수단의 발달 등이 지적될 수 있다. 이러한 사실은 사무배분의 기준을 제시하기가 현실적으로 대단히 어렵다는 것을 의미하고 있다. 따라서 중앙과 지방간의 사무배분 문제는 앞에서 본 원칙에 대한 여러 견해와 영향변수들을 종합적으로 고려해 검토되어야 할 과제라고 생각된다.

표 4-7 중앙 농정사업에 대한 지방비 부담(농림수산부 소관)

구 분	진안군(1990) (천원)	중원군(1988) (천원)
지 방 세 수 입	1,433,220	198,800
농림수산부소관사업에	485,672	330,455
대 한 지 방 비 부 담 액	(33.9)%	(16.6)%

자료: 진안군 및 중원군 예산서, 해당연도.

대체로 농정과 관련하여 국가와 지방자치단체간 사무배분의 일반적 기준은 업무성격과 사업의 규모, 그리고 사무가 미치는 영향 범위등을 기준으로 구분해 볼 수 있다<표 4-8>. 업무성격이 법령 및 주요 시책의 기획·입안일 경우는 중앙에서, 집행 및 지역단위 기획업무는 지방자치단체에서 담당하여야 한다. 그리고 규모가 일정 규모이상의 대규모인 사업은 기술수준이 높고 자금력이 큰 중앙정부가, 일정 규모이하의 지역적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 한다. 그리고 전국적이고 광역적인 범위의 사무는 중앙정부에서, 지역적 범위의 사무는 지방자치 단체의 사무로 구분하도록 하여야 한다.

둘째, 지방자치단체의 자율성 확대를 위한 농정운용 방식에 대한 개선 방향이다. 이는 사무위임을 둘러싸고 형성되어 있는 중앙과 지방간의 관계에 변화를 주는 것을 의미한다. 지방자치단체가 수행하는 농정기능중 약 80% 정도가 단체위임 혹은 기관위임사무로 구성되어 있음을 볼때 사무 위임체제에서 지방자치단체의 권한 확대 방안을 찾는 것은 설득력을 갖는다.

현행체제하에서 중앙위임사무에 대한 중앙과 지방자치단체간의 역할 분담실태를 보면 권한은 중앙에 집중되어 있는 반면 기초자치단체는 중앙의 지시에 따라 집행업무만 담당하는 것으로 나타난다. 즉 권한은 미미한데 반해 집행에 따른 책임을 전적으로 부담하고 있는 것이다. 이러한 역할 분담 체제는 지방화시대가 요구하는 지방자치단체의 역할을 능동적으로 수행할 수 없는 결과를 초래하여 농정의 비효율성을 낳는 하나

표 4-8 농정기능의 중앙-지방간배분기준 예시

구 분	중 앙	지 방
업무성격	법령 및 주요시책의 기획입안	집행 및 세부 지역농정기획
규 모	대규모(일정규모 이상)	소규모(일정규모 이하)
범 위	전국적·광역적 사무	지역적 사무

의 요인이 되고 있다. 따라서 농정운용방식을 지방자치단체 특히 기초자치단체의 권한을 확대하는 방향으로 조정해나가는 것은 당연한 과제라 아니할 수 없다. 이것은 지방화로 인한 총체적 변화속에서 형성 되어지는 농정체계의 변화 요구를 수용하는 것이기 때문이다.

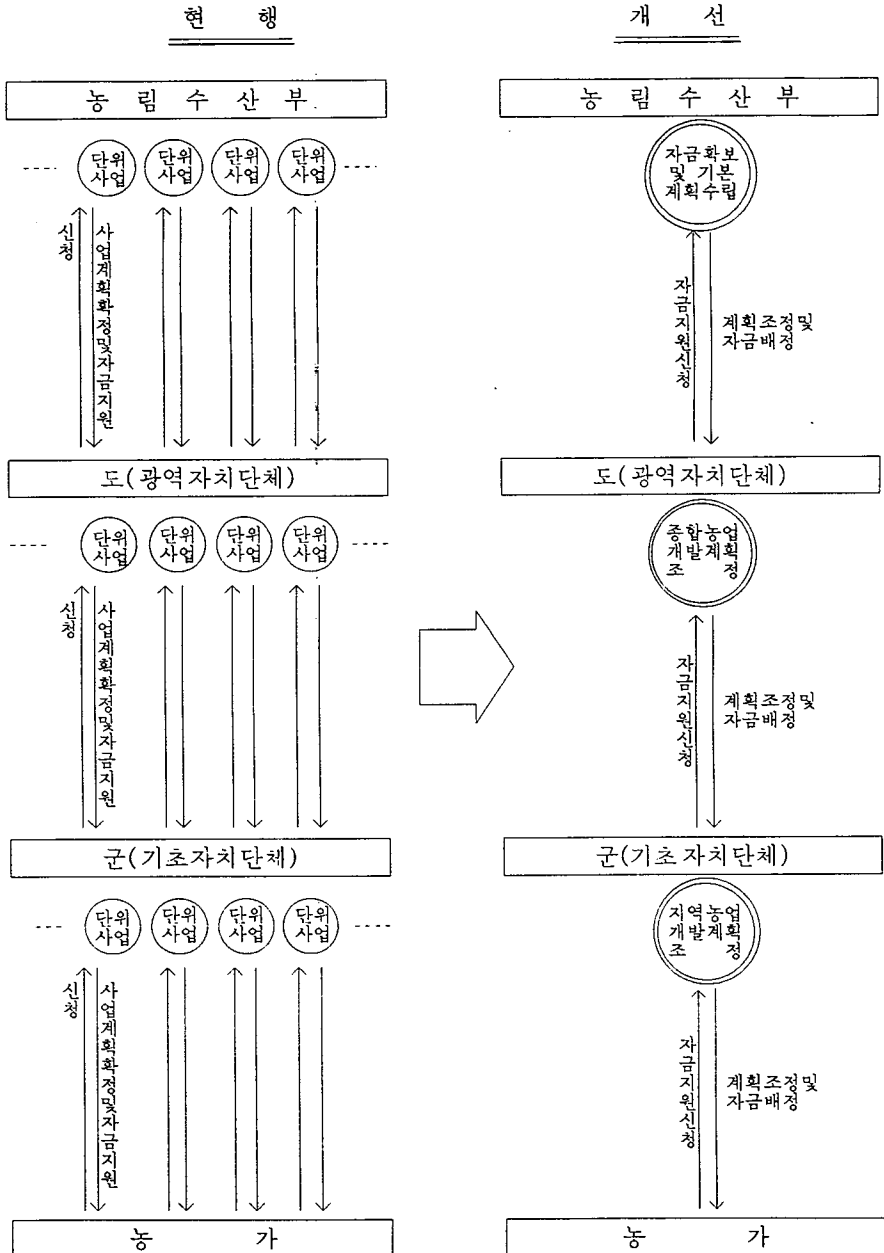
이를 위해서는 기초자치단체인 군이 세분된 수많은 단위 사업들을 패키지화하여 종합적으로 추진할 수 있는 체계를 갖출 수 있어야 한다. 현재 단위 사업별로 하향적으로 운용되고 있는 농정체계를 상향적이고 종합적으로 추진할 수 있는 운용 방식으로 점차 개선해 나가는 것이다<그림 4-3>.

이러한 방식은 농정의 수단인 자금을 중앙에 의존하더라도 농정시책의 입안 및 시행과정에 지역의 요구를 가능한 한 많이 반영해가는 체제로 전환해가는 것이다. 즉 지방화라는 행정 환경 변화에 대응하여 지역적으로 다양한 요구를 수용함으로써 농정 목표를 효과적으로 추구해 나감과 동시에 지방의 입장에서 스스로의 지역농정수요에 대응하는데 부족한 수단을 중앙으로 부터 빌려오는 형태로 자율성을 확립해 나갈 수 있어 중앙과 지방의 이해충족을 함께 도모해 가는 것이다.

농정운용체계의 개선은 우선 농정의 궁극적 대상인 농가를 보는 시각의 전환에서부터 출발하여야 한다. 지금까지는 농가를 전체의 부분으로 인식하였으나 상향적이고 종합적인 농정체계에서는 반대로 전체를 개별 농가의 합으로 보아 개별농가의 의미를 중요시한다. 즉 농가를 전체의 부분으로 보는 평균 개념의 접근 방식에서 탈피해야 한다는 것이다. 따라서 농가를 수립된 농정에 수동적으로 순응하는 개체로 볼 것이 아니라 농가의 입장에서 자기의사에 기초하여 필요한 지원프로그램을 선택하도록 선택의 자유도를 높여줄 수 있는 방향으로 농정이 전환되어질 필요가 있다. 그러기 위해서는 무엇보다 개별농가 단위의 경영구상에 따른 정책 수요를 파악하고, 이에 기초한 종합적인 지역농업개발계획이 지역단위와 영농유형에 따라 수립될 필요가 있다.

그래서 기초자치단체에 대해서는 지역 농정수요에 탄력적으로 대응

그림 4-3 농정체계 조정방향



할 수 있는 실질적인 권한과 책임을 부여하여 자გი지역의 지역농업개발 계획의 수립을 의무화하여야 한다. 반면 중앙정부는 지방자치단체의 계획수립을 기술적으로 지원하고 그것이 실현될 수 있도록 뒷받침하는 역할을 중시하여야 한다. 그러나 모든 지역계획을 중앙정부가 전적으로 지원해주는 데는 한계가 있기 때문에 계획의 조정권을 광역자치단체인 도에서 관장할 수 있도록 하여야 한다. 그리하여 중앙정부는 국가적 차원의 기본계획 수립 및 시달과 함께 광역자치 단체인 도에 자금을 배정하고, 도는 중앙에서 할당된 자금사정에 맞추어 기초자치단체인 군이 입안한 지역농업개발계획을 종합조정하며, 기초자치단체인 군은 농가단위의 농정수요에 맞추어 계획의 수립과 집행을 책임질 수 있는 체제로 조정해 나가야 한다.

제 5 장

맺 는 말

지방화 시대의 농정방향은 새로운 농정여건 변화를 적극적으로 수용하면서 지방자치의 원칙에 충실할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다. 그러기 위해서는 개별농가가 농업발전의 주체가 되도록 지원하여야 하고, 지역마다 서로 다른 차이를 가질 수 밖에 없는 지역농업 발전을 촉진해 나갈 수 있어야 하며, 아울러 다양한 주민의 상충되는 이해관계도 조정해 나가야 한다. 따라서 앞으로의 농정은 개별농가와 영농의 지역단위를 생각하면서 실질적인 지방 분권화가 이루어져야 하는 동시에 농정 특성상 농어민에 가장 가까이 있는 기초자치단체의 역할이 강화되는 방향으로 나아가야 한다.

농정의 분권화는 중앙과 지방의 행정계층에 따른 역할체계의 분업화가 정착될 때 가능해진다. 그것은 중앙행정이 지방행정을 지휘·감독하는 입장에서 탈피하여 자율적인 지방행정이 이루어지도록 지원하는 입장으로 농정체계가 과감히 전환되는 것을 의미한다. 따라서 농정 수행과 관련된 사업의 집행권과 관련 공무원의 인사권을 포함한 권한을 지방에 이양하는 것은 물론 권한의 행사에 있어서도 관련 공무원과 농어민이 함께 참여해서 결정하는 민주적 방식을 최대한 도입하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 농정수단의 증추를 이루는 자금의 흐름을 둘러싼 문

제에서부터 분권화의 이념을 구현하는 일련의 작업이 출발되어야 한다. 지역농업 개발에 필요한 농정관련 자금이 지역의 필요에 따라 최대한 원할히 배분되도록하는 방안의 강구와 함께 제도적인 조치를 해야 한다는 것이다.

이러한 기반위에서 지방자치단체는 그 지역에 소재한 유관기관과 수평적인 협력관계를 구축하여 지역실정에 맞는 통합된 농정을 미래지향적 입장에서 창의적으로 수행해 나갈 수있는 체제를 스스로 구축해 가는데 많은 노력을 기울일 수 있을 것이다. 즉 전체농정을 하나의 시스템으로 생각하고 중앙과 지방정부, 관련조직과 단체, 농어민이 함께 협력하는 체제를 형성하면서 지역문제에 적극 대응해 나갈 수 있는 역량을 스스로 배양해 나가야 한다. 그렇게 함으로써 새로운 여건 변화에 따른 정책수요의 능동적 수용은 물론 조화로운 농정체제로 전체 농정의 효율을 제고시켜 나갈 수 있게 될 것이다.

여기서는 농정의 수요 변화를 지방화와 관련하여 검토하고, 이를 기초로 중앙과 지방자치단체간의 수직적 역할 분담 문제만을 대상으로 주로 농가의 경영주체성 확립과 지역특성 반영차원에서 농정체계 조정방향을 모색해 보았다. 그러나 농정의 전체 목표체계하에서 볼 때 이것이 하나의 중심적인 축을 이루고 있지만 농정이 지향하는 궁극적 목표체계의 전부라고 보기는 어렵다. 농정의 목표체계가 다기하고 복잡하기 때문이다. 따라서 분고는 이러한 한계내에서 농정체계의 조정방향을 모색해 본 것으로 이해 되어져야 할 것이다.

부록 1 지방화시대의 농정방향 모색을 위한 전문가 초청 토론회 결과

사 회(허신행: 한국농촌경제연구원장): 오늘 각계에서 명성이 널리 알려진 저명하신 분들을 모시고 지방화시대의 농정방향 어디로 갈 것인가? 라는 주제로 값진 토론회를 갖게 된 것을 영광으로 생각하며, 아울러 저희 연구원 직원 모두를 대표해서 참석해 주신 모든분께 감사를 드린다. 중앙집권적인 나라에서는 농촌이 발전하지 않았는데 지방화가 잘된 나라에서는 농업이 크게 발전했다더라고 하는 말을 들은 적이 있다. 이제 우리는 지방화시대를 맞이해서 방향 감각을 상실한 채 어려운 고통을 받고 있는 우리 농업에 대해 새로운 기대를 한번 걸어 볼 수 있는 매우 중요한 전환기에 접해 있는 것 같다. 그런데 저희 연구원에는 지방행정이라든가 농정체제라든가 하는 문제에 대해 전문성을 가진 사람이 별로 없어서 시기적으로 중요하게 요청되는 ‘지방화시대의 농정방향’이라는 이슈를 다루기에 어려움이 있다. 그래서 오늘 각계의 저명하신 분들을 모시고 토론회를 가지게 된 것이다. 여러분께서 가지신 지식을 골고루 허심탄회하게 말씀해 주신다면 그 내용을 가감이 없이 연구보고서에 저희들이 준비한 자료와 함께 편집을 해서 발간하도록 하겠다. 이 보고서는 지방자치단체, 특히 시·군 단위에까지 보내어 앞으로 도래하는 본격적인 지방화시대, 국제화시대에 있어 우리의 농어촌 경제를 어떻게 발전시키겠는가? 어떠한 행정체제를 가지고 나가야 하겠는가? 하는 측면에서 필요로 하는 많은 사람들이 귀중한 지침서로 활용할 수 있도록 하겠다.

본주제에 대해 여러 시각에서 다양한 좋은 말씀을 해주실 분들을 최대한 모실려고 노력을 했다. 그래서 우선 농정의 당사자인 중앙정부와 지방정부에서 오시고, 그리고 학계 그 중에서도 행정학을 하신 권위가 높으신 분들, 그리고 농업경제학을 오래하시고 또한 경륜이 높으신 분들, 그리고 행정과 연구 두 분야를 두루 섭렵하신 분들을 이렇게 모시게 되었다.

이 세미나에 참여하신 분들은 다양한 분야의 전문가들이기 때문에 농촌개발 또는 농업정책이라는 주제에만 국한하지 말고 여러 측면의 의견들을 폭넓게 말씀해 주시면 저희들이 향후 농정체제의 대안을 마련하는

데 있어 더욱 도움이 될 것으로 생각한다.

토론자들은 한분씩 자신의 의견을 개진해 주시고, 다른 분이 말씀하시는 중이라도 그 내용과 관련하여 중요한 의견이 있으시면 자유스럽게 토론해 주시면 고맙겠다.

먼저 다양한 경험을 가지고 계신 김보현 전 원장께서 말씀해 주시기를 부탁드립니다.

김보현(지방행정연구원): 저는 지방자치제가 실시되기 시작한 1950년대 초부터 5.16으로 폐지되기까지 약 9년 2개월간 내무부의 한 실무자로 자치제 운영에 참여한 바 있다. 그후 30년만에 지방의회가 구성되고, 그리고 7개월이 지나면서 느껴지는 것은 1950년대나 요즘이나 형태면에서 그것이 긍정적인 것이건 부정적인 것이건 간에 별 차이가 없다고 생각된다. 다른 점이라면 1950년대는 지방의회가 읍·면 단위까지 구성되어 지방의원이 18,000여명이었으나 현재는 군단위까지만 구성되어 의회 의원이 5,000여명으로 줄어든 것 뿐이다. 그외 의장 선출과정의 잡음, 의정활동비와 관련한 문제, 교육위원회 위원 선출 문제, 각종 비리 등의 초기적 현상은 과거와 비슷하고 오히려 매스컴에 보도되는 횟수는 더 많은 것 같다.

과거 10년간의 지방자치제 운영기간동안 지방자치법을 4~5회 고쳤는데, 그것의 주된 핵심은 자치단체장의 선임을 어떻게 하느냐는 것이었다. 처음 4년동안은 의회에서 단체장을 선출하는 간선제를 택했는데, 단체장이 소신껏 일하지 못하는 문제가 발생했다. 그래서 1956년에 직선제로 전환하여 약 2년 6개월간 시행했다. 이 과정에서 지방행정의 야당화가 진행되었다. 특히, 대구시장 선거에서 야당측이 당선됨으로써 대통령 선거를 앞둔 정부 여당에게는 매우 큰 충격을 주었다. 이듬해 2개월 후 부산에서의 시장 선거도 야당측에서 당선될 것이 분명해졌다. 그래서 정부, 여당에서는 지방정부를 장악하기 위해 단체장의 선임을 임명제로 전환했다. 그 때는 행정이 경찰과 함께 정권의 창출과 유지를 위한 토대가 됐

기 때문이었다. 또한 공무원의 의식도 대통령에게 충성하는 것이 애국이라고 여겼으며, 심지어는 대통령에게 충성하라는 내무부 장관의 시정 지침도 있었다. 그러다가 4.19를 계기로 동·면·시장 모두를 선거를 통해 선출하는 완전 자치제로 전환되었다. 그후 10개월 정도 경과하면서 ‘가장 비능률적이고 낭비적인 것이 지방의회’라는 식자층의 비판이 제기되었으며, 5.16 이후 다시 폐지되게 되었다. 이와 같이 초기의 지방자치제 실시 과정에서 많은 문제점도 있었지만 농지개혁, 의무교육, 자치법의 제정 등과 같은 지방자치의 기본틀을 잡는 성과도 있었다. 따라서 지방자치를 계속 실시해 왔더라면 지금쯤 상당한 수준으로 발전했을 것이라는 생각이 든다.

PL 480에 의한 미국의 잉여농산물의 공여가 건국 초기의 우리 나라 농업에 매우 큰 영향을 미쳤다고 생각된다. 물론 당시에도 농업경제학자들이 지적했었다. 그 당시 지방 행정관서장의 가장 중요한 농정업무의 하나는 춘궁기 대책이었다. 1960년대 하반기까지만해도 생산력, 전기 발전력, 화학비료 생산량 등 여러 분야에서 북한에 뒤쳐져 있었던 것이다. 일본 외무성의 1961년 한국백서에 나타나 있듯이 우리 나라 농촌의 실업인구, 빈곤상 등은 심각한 지경에 이르러 앞날에 대한 희망을 가질 수 없는 상태였다. 이런 것들이 집권층으로 하여금 민주주의 발전보다 국력의 향상이 우선적인 것으로 판단하게 하지 않았는가 한다.

아무튼 경제개발 5개년계획을 시작하면서부터 공업화 우선의 개발정책을 채택했기 때문에 총투자의 7~8%만이 농업부문에 투자되었다. 이와 같이 미국의 잉여농산물과 낮은 투자율 때문에 농업부문은 침체할 수밖에 없었다. 그러다가 5.16 이후 현역군인이 도지사를 하던 때 군사정부도 한동안 농촌개발에 행정력을 집중시킨 적이 있다. 1970년대 들어 돈 적게 들고 농촌을 일으키는 방법으로 새마을운동을 추진하면서 농촌환경이 조금씩 개선되었다. 특히, 1971년경 농촌진흥청에서 통일벼로 명명된 신품종 개발에 성공하자 600kg 이상 수확하는 농가들에게 상금을 줌으로써 다수확에 힘을 쏟았다. 이같은 새마을운동과 식량 증산정책을 추진하

면서 고미가정책을 실시하여 농민들에게 기분만이라도 희망을 느끼게 했다. 어쨌든 농정의 최대 목표는 식량 증산이었다.

1977년 4,170만석을 생산하여 식량자급 가능성을 보임과 동시에, 100억불 수출이 달성하면서 농정이 고민에 빠지기 시작한다. 그 때까지 농정의 기본을 이루는 골격은 세 가지였다. 하나는 가격지지정책이고, 또 하나는 구조개선 정책이었으며, 마지막으로는 보조금정책이다. 그러나 이러한 농정의 기본 골격이 슬그머니 후퇴하고 경제기획원을 중심으로 농외소득정책이 대두된다. 일본의 경우와 대만의 경우를 예로 들어 농가소득에서 차지하는 비중이 30%밖에 되지 않는 농외소득 비중을 일본식으로 80%까지 올려야 한다는 주장을 펴면서 농공단지정책이 급기야 부상하게 된다. 농정의 골격이 흔들리는 또 하나의 요인은 EPB의 강력한 물가정책이다. 개방농정이라고 부르듯이 농수산품의 가격이 조금만 오르면 EPB에서 수입해 버리고 하는 바람에 농수산정책은 무력해질 수밖에 없었다. 1968년부터 새마을사업의 일환으로 추진한 ‘농특사업(농어민 소득 증대 특별사업)’을 계기로 상업농 육성쪽으로 농정의 방향이 전환되었는데, 물가정책에 밀려 가격정책이 후퇴를 하니까 농업이 딜레마에 빠지지 않을 수 없었다. 이러한 전환기적 상황에서 농업이 설자리가 어디냐 하는 것 즉, 전환기적 농정에 대해 깊이 있게 연구를 해보자는 차원에서 KREI가 발족되기도 했다.

구조 개선정책 역시 전환기적 상황에서 애로를 겪는데, 그 당시 농지보존의 문제가 농정의 당면과제였다. 산업화의 여파로 매년 농지가 만정보씩 타용도로 전환되는 상황에서 농지의 확보는 최우선과제였다. 그래서 상대농지, 절대농지라는 아이디어를 내어 ‘농지의 이용 및 관리에 관한 법률’을 많은 반대를 무릅쓰고 비상국무회의에서 통과시키게 되었다. 농지의 확보와 아울러 농업기본법에 있는 바와 같이 자립농을 육성하는 방향으로 구조정책이 차근차근히 추진되었으면 좋겠는데, 정치 논리에 밀려 농지 소유의 상한선을 올리지를 못했다. 최근 임대차관리법이 생겨 규모 확대를 위한 법적 근거를 마련하였지만 그 당시 그것을 못한 것이

실책이었던것 같다.

오늘날 농업의 사정은 또 많이 달라졌다. 무엇보다 요즈음 쌀이 남아돈다는 것이다. 얼마전 농촌을 다녀온 일이 있는데, 보리 갈고 겨울에 보리 밟는 것이 하나의 일이었었는데 그런 광경을 이제는 전혀 볼 수 없었다. 또 옛날에는 가을에 농촌지도소나 군에서 추심경 독려하는게 큰 일이었었는데, 이제는 추심경하는 모습을 전혀 볼 수 없다. 젊은 사람들을 모두 뺏기고 유희농지는 늘어만 가는 농촌 현실이 안타깝다. 우리 마을에 광양제철소가 생겨서 거기에 가면 하루 2만원을 벌 수 있는데 누가 농사를 짓겠느냐는 것이다. 우리 마을도 거의 농사를 치워 버렸다. 결론적으로, 특히 근자에 와서 농촌, 농민, 농업에 방향 제시가 없는 것 아니냐는 생각이 든다. 따라서 농정의 기본 방향, 비전 등이 정확하게 개개농가에까지 침투될 수 있도록 하는 것이 농정의 첫번째 당면과제라고 생각한다. 그리고 지방화 시대의 농정은 농민의 의사, 지방의 실정, 적지적산주의, 지역농업을 육성하는 방향으로 가야하는데 현재 지방의회만 구성되었지 부수적인 권한의 이양이 따르지 않고 있어 실효성을 확보하기가 어려운 실정이며, 무엇보다 자치단체장의 선거가 이루어져야지 소신껏 지역농업을 추진할 수 있을 것으로 본다.

재작년에 일본 시마네 현의 초청을 받아 강의를 갔을 때 우연히 구해서 읽은 책이 있는데 감명이 깊었다. '미국의 메린 린치 부회장 하던 이와쿠니씨가 고향에 와서 시장에 입후보해서 당선이 되었다. 부임해서 보니까 공무원들이 금리개념이 없고, 시간개념이 없고, 코스트 개념이 없으며, 무엇이든 불친절한 것 같은 생각이 들었다. 자기가 생각하기엔 행정이 최대의 서비스산업인데 서비스산업이 토·일요일날 놀아서 되겠느냐 하는 생각이 들었다. 그래서 슈퍼마켓 옆에다가 시청 분소를 설치하여 시민의 편의를 도모해 주었더니 시민들이 그렇게 좋아하더라는 것이다.' 결국 경제정신으로 행정을 들여다 볼 때는 이렇게 낭비가 많고 형식적이고 불친절하고...하다는 것이다. 그리고 1950년대와 마찬가지로 시장, 군수가 재량권으로 추진할 수 있는 자주적인 재원이라는게 극히 제한되

어 있으므로 중앙정부에서 권한이라던가 재원 등의 이양을 통해 자율권의 폭을 넓혀주는 것이 현실적으로 요청되고 있다고 본다. 이와 함께 제일 중요한 것은 인재의 지방분산이다. 인재가 너무 중앙에 집중되어 있다. 능력있는 사람은 도에서 불러 올리고 도에서 똑똑한 사람은 내무부, 중앙에서 불러 올리고 해서 지방에는 일꾼이 없다. 두뇌는 중앙, 수족은 지방이라는 인식이 만연되어 수족인 지방은 두뇌인 중앙이 시키는대로 하는 구조로 되어 있다. 이러한 구조를 탈피하여 지방의 문제는 지방 스스로 주도적으로 해결해 가는 형태가 되려면 인재를 어떻게 해서 지방에서 확보하느냐 하는 것이 과제라고 생각한다. 인재 확보를 위해서는 인사의 자치가 이루어져 필요한 사람은 얼마든지 봉급을 주어가면서 유치할 수 있는 체제가 갖추어져야 할 것이다. 이와쿠니라는 사람은 미쓰비시나 유명한 회사의 간부들을 파견받아 이즈모 시에 행정 세일즈에 대한 것을 가르치게 하고 있다.

지역실정에 부합하는 지역농업도 이러한 자치기반의 확충 위에서 실질적으로 가능하다고 본다.

사 회: 역사적 관점에서 농정의 변천과정을 중심으로 말씀해 주셔서 도움이 많이 되리라 본다. 그러면 시각을 바꿔 서울대학교 환경대학원 교수로 계시는 노응희 교수님께서 말씀해 주시기 바란다.

노응희(서울대 환경대학원 교수): 저는 지금까지 부끄러운 얘기지만 농정에 관해 크게 생각해보지 못했다. 그래서 문외한의 이야기가 될텐데, 의외로 문외한이기 때문에 우둔한 논 범잡는다고 필요한 얘기가 나올지도 모르겠다는 기대를 해 본다. 최근에 우르파이 라운드 문제가 터져나오는 것을 보고 왜 우리나라 농정이 이렇게 메쓰는 농정이 되었는가 하는 생각이 들었다. 메를 쓴다고 하는 것은 미숙하다는 것이고 미숙하다는 것은 계획없이 그저 될대로 되라하는 식으로 부딪쳐 나가는 것이 아닌가 하는 의문이 생긴다. 또 하나는 지방행정 연수원에서 강의를 할 기

회가 많았는데 거기 가보면 연수생들이 공통적으로 ‘그동안 정부에서 하라는대로 해서 돈번것은 제조업이고 농민은 하라는대로 해서 빚밖에는 없다’고 한다. 전혀 무관한 입장에 있으면서도 왜 정부가 하라는대로 하면 빚만 늘어나느냐?하는 의문이 든다. 결국 생산만 보조금을 주어서 권장을 했지 소비자측에 대한 배려를 전혀 하지 않은데서 오는 결과가 아닌가 하는 생각을 해본다. 소비자측을 배려하지 않았다는 것은 무슨 의미냐? 최근 앨빈 토플러의 ‘권력이동’이라는 책을 읽어보니까 ‘지식 사회의 도래’라는 것을 설명하면서 마약환자에게 제일 힘센 사람은 결국 마약을 가지고 있는 사람이라는 비유를 한다. 마약환자는 마약을 가지고 있는 사람이 하라는대로, 즉 가격을 비싸게 달라면 주고 안주했다면 죽는 시늉도 한다는 것이다. 이제 땀흘려서 물건 만들어 내는 것보다 물건의 부가가치를 지식을 통해 높여가는 것이 중요하다는 것이다. 농산품도 마찬가지라고 생각한다. 즉 상품화 시켜서 필요한 사람의 약점을 찌르는 방향으로 끌고가는 것이 중요하며 이것이 농정의 방향이 되어야 할 것이다. 그러나 농업은 제조업체가 일관작업을 통해 획일화된 상품을 생산하여 박리다매로 즉, 규격화된 상품을 싸게파는 방식을 취하듯이 그러한 방식을 취하다보니 그렇게된 것이 아니겠는가? 하는 생각을 해본다. 외국상품 쓰지 말자고 정부가 TV에서 홍보하는 것을 보니까 뭔가 문제의 본질을 잘못 잡고 있는것 같았다. 일본제 코끼리표 밥술보다 우리나라 모 회사 제품의 기능이 훨씬 나오니까 외제 쓰지 말라는 식으로 홍보를 하는 것을 본적이 있다. 소비자가 사는 것은 ‘코끼리표’를 사는 것이지 ‘밥 짓는 기능’을 사는것이 아니다. 이럴때는 우리나라 상품도 브랜드화 해서 브랜드를 통해서 소비자 욕구를 충족시켜 나가야 한다. 객관적인 만족이라는 것은 없는 거고 주관적인 만족을 추구하는 그런 세월이 왔다. 농산물도 70% 이상의 도시화율을 보이고 있는 이때 도시민들이 하루라도 없이는 살 수 없는게 농산물이기 때문에 이제 그들의 만족을 채워줄 수 있는 주관적인 방법이 얼마든지 있을 수 있다. 자연식품이나 유기농법으로 재배했다고 하면 가격은 얼마든지 주고도 그것을 사려는 도

시민들이 얼마든지 있을텐데 그러지 못하고 있는건 아닌가? 순창 고추장을 사먹고 있는데 요즈음 다소 다양화되고 있는것 같습니다만 그것을 싸게해서 많이 팔려고 하는 생각에서 탈피하여 집집마다 솥씨에 따라 브랜드를 별도로 해서 소량으로 만들어 비싸게 파는 방식을 가르켜 주어야 하지 않겠는가 하는 생각이 든다. 그럼에도 불구하고 지금 지도하고 있는 것은 정부가 많이 만들면 좋고, 없는것 만들면 좋다고 해서 에너지 결핍 시대에 겨울에 불뎀어 가면서 바나나 키우고 있다.

발제에 대해서는 별로 의의가 없으나 굳이 언급을 한다면 중앙의 역할 중에서 기술 지도적인 측면 즉, 농진청 소관이 되겠는데 그런 측면에서 좀더 고려되었으면 한다. 그리고 수직적인 기능분화는 집권체제에서 분권화 시키는 것이 좋지만 수평적인 분화도 동시에 고려하면 더욱 좋겠다. 도 수준에서, 시·군 수준에서 지금 분리되어 있어 통합되어야 할 것은 무엇이고 통합되어 있는 것이 분리되어야 할 것은 무엇이고 하는 것에 대한 검토가 필요하다는 것이다. 그리고 농정의 방향과 관련하여 좀더 다른 각도에서 생각을 해 보았다. 요즈음 국제사회에서 굉장히 유행하는 keyword가 'think globally, act locally'인데, 그러면 지구적으로 생각해야 할 우리 나라의 농정과제는 무엇이겠는가? 하는 것이다. 금년 5월 내지 6월 초에 브라질에서 UNCD '환경과 개발에 관한 국제연합회의'가 각국 수뇌를 초청해서 열린다. 거기서 가장 중점적으로 거론될 것이 지구 온난화 문제이다. 그런하우스 효과를 내는 가스는 CO₂, COC도 있고... 많지만 메탄가스도 그 주범의 하나로 되어 있다. 메탄가스는 농업에서 발생하는 것이 대부분이고 그 중에서도 담작농업에서 나오는 것이 대부분이라고 알려져 있다. 온난화효과를 가져오는 이산화탄소는 우리 나라가 배출량으로 봐서 세계 14위이고, 메탄가스는 몇째인지 정확히 모르지만 담작농업을 하기 때문에 그 배출량이 많을 것으로 짐작이 된다. 만약에 지구 온난화 방지를 위한 국제협약이 체결되고, 그리고 메탄가스까지 규제 대상으로 들어간다면 우리에게 더 큰 제2의 우루과이 라운드가 기다리고 있는 것 아닌가 하는 생각이 든다. 그러면 우리 농업이 가야할

방향이 무엇이겠는가? 요즈음 미국에서는 LISA라는 말을 많이 쓴다. Low Input Sustainable Agriculture의 약자로 저투입 지속적 농업을 일컫는 말이다. 이제 ‘act locally’라는 국내 문제를 놓고 볼 때 농업생산도 소량화하고 상품화하여야 한다고 생각한다. 쌀도 이천쌀이라고 할 것이 아니라 이천의 ‘이서방 쌀’이라고 상품화하여 가격을 2~3배 높게 받도록 한다. ‘이것은 유기농법으로 재배한 것’이라고 하여 그것을 먹는 것을 소비자가 자랑으로 여기게끔 된다면 농가는 성공을 한 것이다. 앞서 말한 바와 같이 마약을 갖고 있는 사람이 마약환자를 좌지우지할 수 있는 힘을 가지고 있는 것처럼 브랜드화를 통해서 가격을 높게 받는다는 것이다. 그러기 위해서는 생산자인 농민은 소비자를 움직일 수 있게끔 소비자의 요구가 무엇이나 하는 것을 생각해야만 하는데, 그것은 주관적인 만족이다. 피에르 가르맹 제품이 우리나라 실크 제품보다 못해도 소비자의 선호도가 높은 것처럼 여주의 ‘김가네 쌀’을 먹고 있다는 것이 자랑이 될 수 있도록 할 수 있다. 그러한 것을 우리가 좀 더 생각을 하면서 국제적으로 이슈가 되고 있는 LISA농법을 확실히 수용해 가는 방향으로 우리 농정이 나가야 할 것이다. 우르과이 라운드처럼 닥쳐서 부산떨지 말고 지금부터라도 연구기관이 앞장서서 준비를 하고 거기에 따라 농민들을 어떻게 깨우쳐 나갈 것인가 하는 것이 농정의 방향이 되어야 하지 않겠는가 하는 생각을 한다.

Sustainable development라는 말은 유엔 ‘세계와 환경위원회(EPA)’에서 낸 ‘Our common future’라는 보고서에서 유래하는데, 지속가능한 개발이란 무조건적인 GNP의 양적인 성장이 아니고 우리 후세들도 개발할 수 있는 여지를 남기면서 하는 개발이라는 의미이다. 말하자면 나무처럼 대체 가능한 에너지 같으면 쓰는 것만큼 다시 심어서 키워야 하고, 대체 불가능한 에너지 같으면 쓰는 것을 줄일뿐만 아니라 연구개발을 통해 대체물을 만들어내고 해서 이용을 뒤로 돌린다는 것이다. 이러한 LISA농법에 대해 연구를 해 농민들에게 나아갈 앞날을 제시하는 것이 또하나의 농정 방향이 되어야 한다는 생각이다. 1990년도에 입안된 미국의 새로운

농업법에서는 LISA농법의 생각을 받아들였다고 들었다. LISA농법이 갖는 기본적인 사고 방식이 종래의 그것과 무엇이 다른가? 첫째로 단기적이 아닌 장기적 이익을 구하려고 한다는 점이다. 대체적으로 민주주의 국가에서는 투표하고 관련이 되기 때문에 단기적 필요가 장기적 현명보다 우선순위가 앞서는 경우가 많은데, 이것은 장기적인 이익을 전제로 단기적인 이익을 뒤로 돌리는 사고 방식이다. 두번째로 경제적인 이익 그것만을 우리가 열심히 추구해왔지만 그것에 더해서 환경 내지 안전성 측면의 이익하고 맞추는 사고방식이며, 세번째는 특정 기술 또는 특정 분야에서의 세부적인 사고방식뿐만 아니라 농업 생산전체, 영농방식 전체를 ‘하나의 체제(System)’로 해서 생각하는 방식이다. 그리고 네번째는 사고방식을 전향적으로 한다는 것이다. 그래서 농업사회에 Bio-Technology같은 첨단 과학 기술이 도입될 필요가 있겠다. 이것까지 배려하는 전향적 사고를 가지고 농정의 문제를 농민에 국한된 사고방식으로 생각하는 데서 탈피하여 소비자 입장에서든 한번 농업을 들여다 봐야 한다는 것이다. 그래야 환경이나 안전성에 대한 고려와 연계가 될 것이다. 그러한 관심속에서 농업을 해낼 수 있는 방법, 말하자면 LISA농법을 어떻게 도입할 것인가가 정작 중요하다고 본다. 우리가 때만 쓴다고 하는 것은 반정부 운동해서 그들을 위한다는 이름하에 표를 얻는 정치가나 반미 구호 외칠 수 있는 운동하는 학생에게는 좋을지 모르나 농민에게는 아무런 도움이 안된다.

사 회: 다음은 행정학적 측면에서 박동서 교수님께서 말씀해 주시기 바랍니다.

박동서(서울대 교수): 발제 논문의 내용과 기본적으로 같은 생각이다. 결국 지방화, 분권화 쪽으로 가야 되는데 지방의 조직 단위가 다를 뿐이지 우리나라 상공행정이 갖고 있는 문제도 기본적으로 같다는 말씀을 우선 드린다. 농업정책은 기본적으로 농민이 있고, 정부가 농정을 어떤것

으로 보고, 그리고 농민과 정부의 관계를 어떻게 맺을 것이냐? 하는 것이다. 그러면 과거 1960년대, 1970년대처럼 농민의 의식수준이 높지 못하던 시대와는 달리 농민을 생각해야 되고 농정을 생각해야 될것 아닌가? 그러나 농정에 대해 문외한의 입장에서 볼때는 별로 변화가 없는것 아니냐는 생각이 든다. 그래서 기본적으로는 이제 옛날식으로 농민을 일일이 지도한다거나 감독하고 독촉하는 그런 생각들은 버려야 한다고 본다. 수지맞는 깨끔한 구조적인 여건을 정부가 만들어 준다면 우리나라 농민은 교육수준이 높고 또 실용적으로 생각하기 때문에 정부가 굳이 독촉을 하지 않아도, 보조금을 준다던가 부채진 것 갚아준다던가 하는 낭비적인 행정을 펴지 않아도 시장가격 메카니즘만 잘 유지해 주면 농민들이 잘 따라갈 것 아닌가? 이에 더하여 농촌지도소나 더욱이 내무부 산하 농촌기관에서는 이제 농민을 지도할 능력이 없는것 아닌가? 수원에 있는 농촌진흥청은 연구능력이 있지만, 현장에 나가 있는 직원들이 농민들을 기술적으로 지도할 능력이 있는가? 하고 반문을 해본다. 그러한 시대는 이제 지나갔다고 생각한다. 실제로 시골에서 농사짓는 사람이 농사 정보를 어디서 입수하느냐 하는 것을 보면 정부 즉 농촌지도소를 통해서 얻던 시대는 이미 지나갔다고 생각한다. 그 지역의 독농가, 매스컴, 혹은 서적등을 통해서 오히려 정보를 얻고 있는것 같다. 그런 행정지도방식 또는 행정체제는 근본적으로 바뀌어야 할 시점에 와있지 않느냐는 생각이 든다. 정말 기술적으로 지도를 할 생각이 있으면 군단위로 시범농장 같은것을 만들어 운영함으로써 흥미가 있는 농민들이 거기에 가서 배우는 것이 더 효과적이다.

다음은 분권체제로 전환하는 것이다. 현재 지방의회가 구성되어 있으므로 의회가 적극적인 역할을 해야 한다. 그러나 의원들이 당선될 당시는 꽤 많은 일을 할 수 있을 것으로 기대했지만 사실은 할 일이 거의 없는 상태에 있다. 즉, 내무부가 여러 법령으로 지방의회의 역할을 제한해 놓았기 때문에 지방의원들이 창의적, 자발적으로 일할 수 있는 여지가 없는 것이다.

지방의회가 적극적인 역할을 하려면 내무부나 농수산부가 도·군 단위로 권한 이양을 해줄 때까지 기다리지만 말고 지방의회간의 연합의회를 구성한다든지 해서 스스로 찾아와야 한다. 이와함께 중앙정부나 도도 종래와 같은 하부 행정기관을 지휘, 감독한다는 생각을 바꿔야 한다. 분업, 분권은 지휘 감독과는 분명히 다른 것이다. 즉 분업, 분권이란 행정계층간에 하는 일이 다르다는 것을 뜻한다. 따라서 하나의 일을 놓고 서류를 통해 위에서는 감독하고 아래서는 보고하는 것이 분업이 아닌 것이다.

현재의 중앙, 광역, 기초의 3단계 계층간의 분업은 어디가 중심이 된다고 확실히 정해서는 안되고 일의 성격 또는 프로그램에 따라 달라져야 한다. 자료에서처럼 상·공업은 광역자치단체가 농업은 군(시)가 중심이 되어야 한다. 그리고 군의 행정조직, 즉 실과 계가 몇개냐 라든지, 재원이 얼마나 하는것 보다는 담당 공무원의 전문성, 의욕, 사기 등이 더 중요하다. 농산계통의 경우 한직시 하고 승진도 안되고 의욕도 없는데 기구만 늘려서는 의미가 없다. 재원의 문제에 있어서도 중앙정부가 어떤 지방자치단체에 얼마를 줄 것인가를 결정하는 것은 지양되어야 한다. 현재의 교부금과 같은 형태로 적절한 기준에 따라 지방에 나눠주고 그것을 지방에서 자율적으로 자체의 우선순위에 따라 사용할 수 있도록 해야 한다.

상공업 계통의 경우도 발제에서와 같이 농산계통의 문제와 동일하다. 도의 경우 지역 경제국이 한직시 되어 있고, 도지사나 직할시장이 많은 재원을 사용하지만 재원을 동원할 수 있는 권한은 거의 없다. 따라서 좋은 구상을 했더라도 재원을 장악하고 있지 못하기 때문에 이것을 실현시킬 수 없는 것이다.

마지막으로 지방정부가 여러 관련기관의 협조를 효과적으로 받을 수 있어야 한다. 특히 군단위의 경우 군이 지역의 농업개발계획을 수립했을 때 농협, 농촌지도소, 농지개량조합, 특별 행정기관의 협조를 얻을 수 있는 체계가 있어야 한다. 그렇지 못하면 군이 많은 자율성을 확보했더라도 행정의 효율성이 낮을 수 밖에 없다.

사 회: 이제는 어느 분이든지 시각을 달리하거나 먼저 말씀하고자 하시는 분부터 의견을 제시해 주시기 바란다.

김동희(단국대 교수): 그동안 경제, 사회 조건이 크게 변화했음에도 불구하고 오늘날 우리나라의 정치, 행정형태는 별로 달라진 것이 없다. 따라서 민주주의의 발전과 함께 다양화하는 주민의 수요에 맞춰 지방행정의 효율화를 이루는 것이 지방자치의 목표라고 말할 수 있다. 즉 하향적 행정체제를 극복하고 자치행정의 효율성과 민주성의 조화를 어떻게 이룰 것인가가 매우 중요한 것이다.

지방정부의 자율성이 확보되려면 민주적인 방향으로의 제도개혁과 함께 재정자립도를 50% 이상 되도록 해야 한다. 그런데 1989년의 경우를 예로 들어보면 서울을 비롯한 직할시의 자립도는 80~90%, 시 평균 자립도는 68% 수준에 이르지만 도는 평균 32% 수준이며, 군은 이보다 더욱 낮다. 그리고 지역별로도 재정자립도의 격차가 매우 크다. 도에 있어서는 경기도가 61%인데 반해 전남은 18%수준에 불과하고 군에 있어서는 수도권 주변에 있는 용인군은 높지만 전북의 진안, 장수는 매우 낮다. 그리고 수도권 주변의 시는 평균 80%에 이르고 있어 재정력의 격차는 상당히 크다.

이것은 도시성장에 따른 역류효과(backwash effect)가 긍정적인 파급효과(spread effect)보다 훨씬더 크다는 것을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해서 농촌사람들은 도시로 계속 몰려들고 이에 따라 기존의 시민들은 땅값 올라서 좋고, 시공무원은 벽지로 전근할 염려 없어서 좋고, 정치인들은 선거구가 늘어서 좋으며, 그리고 세원은 많은데 이것을 시구역내에서만 쓰게 되니까 좋다. 이런 이유들로 행정체제 또한 도시 중심으로 굳어지고 있다. 새로운 사고에 의해 이런 물결을 바로 잡아야 한다. 농촌개발의 효과가 도시로 역류되지 않도록 해야 한다는 것이다. 그리고 과거에 전화가 잘 통하지 않던 시대에 있던 체제가 그대로 있어서 중앙에서 농민까지 내려가는데 도, 군, 읍·면 등 4단계가 있다. 이제는 정보

기술의 발달에 따라 fax, video tex 등을 이용하여 유통정보, 기술정보, 생활정보를 얻을 수 있다. 따라서 행정정보 전달도 시대의 발전에 따라 변모한다면 능률적인 행정조직으로 대폭 재편할 수 있을 것이다.

또 하나의 문제점으로 행정조직과 행정수요와의 괴리를 들 수 있다. 의료, 사회보장 등 새로운 행정수요에 대한 인원 및 전문가는 부족한데, 기존 행정업무에는 많은 사람이 배치되어 있다. 과거 정부에서 했던 많은 것을 시장이 행하고 있지 않는가? 많은 기능을 시장에 맡기고 행정은 꼭 해야 할 분야만을 대상으로 효율성을 높일 수 있도록 행정조직을 개편해야 할 필요가 있다.

행정규모가 세분화될수록 행정조직의 경직성과 부작용이 커지므로 행정구역의 공간적 구획은 광역화해야 한다. 이것은 투자의 효과가 확산(외부화)되는 경향을 내부화시킬 수 있는 측면도 있다. 이것이 불가능하다면 프랑스와 같이 도로, 쓰레기, 수도, 환경오염방지는 중앙보다 광역행정기능에 맡겨야 할 것이다.

마지막으로 농업문제에서 세계적인 추세이면서 우리의 미래 농업문제를 고려할 때 관심을 가져야 할 LISA(Low Input Sustainable Agriculture)에 대해 언급하고 싶다. 현재 지구 온난화를 야기시키는 세계 메탄가스의 $\frac{1}{4}$ 이 아시아의 담작지역에서 발생하고 있다. 스칸디나비아에서는 겨울에는 퇴비를 못 주도록 하고 있는데, 이는 이로 인해 수심 30m 이하의 발트해가 '죽음의 바다'로 변하고 있기 때문이다. 미국에서 1990년 통과된 농업법에도 농작물에 출하 60일전까지 가축의 분뇨는 일체 주지 못하도록 되어 있다. 우리의 현재제로서는 어려운 형편이나 이런 면에서도 미래의 농촌문제를 볼 필요가 있다고 생각한다.

김수학(새마을운동 중앙협의회 회장): 지금까지 제도개편에 관한 언급을 해주셨는데 저는 다른 측면에서의 접근을 해보고 싶다. 긴박한 현재의 농촌문제를 생각할 때 어떻게 현제도에서 '운용의 묘'를 찾아서 접근하느냐가 당면과제라고 생각한다. 예를 든다면 농촌지도직 공무원의 두뇌와

정열이 중요하며, 공무원의 가치관의 변화가 중요하다는 것이다. 즉 지방 자치시대를 맞아 공무원의 행정체질을 어떻게 하면 현 체제내에서 바꿀 것이냐 하는 문제라고 생각한다. 일본의 경우, 경영측면에서 이상적으로 시(市)를 발전시킨 이즈모 시(市)가 능률협회에서 주는 대상을 받은 바 있다. 이것은 자치를 주민을 고객으로 한 service산업으로 본 결과라 할 수 있다. 금년부터 42조원의 자금을 구조개선등 농업분야에 투자한다고 하는데, 이런 상황에서 새마을운동의 역할은 공동체의 재건이라는 측면에서 정신적인 힘을 키우는데 있다고 보아 이에 역점을 둘 것이다.

둘째는 공무원의 자질 향상이다. 농업경영면에서 농민들과 머리를 맞대고 고민할 수 있는 자질 향상과 신뢰성의 회복을 위한 체질개선과 계획을 수립·집행할 수 있는 능력의 배양이 기본적인 문제이다. 주민의 자치에 공무원도 끼어야 한다. 지방 자치단체장인 군수의 짧은 재임기간도 문제이다. 충분한 임기를 주어서 대담하게 농업계획, 지역계획을 세워서 집행할 수 있는 여건 조성이 필요하다.

또 다른 문제로서는 지역내 유관단체간의 협조체계를 들 수 있다. 시·군단위에서 농협, 축협, 수협과 농민회, 새마을 조직등 읍면의 자치조직이 자금, 조직등의 분야에서 연계하여 같이 지역문제에 접근하는 노력이 필요하다. 이제까지 회의는 자주 하는데 실제와 연결되는 가시적 효과가 없다. 자주성과 책임이 자치제에의 기본개념이라는 면에서 이에 대한 강력한 대응조치가 있어야 하겠다.

아쉬운 것은 지방자치의 범역문제이다. 기초자치가 읍면단위로 되었으면 농민에게 접근이 더욱 용이하여 지역특성에 맞는 자치 가능성이 배가될 수 있었을 것이다. 군단위 지방자치는 광역화나 마찬가지이다. 농촌의 부락단위까지 어떻게 군수의 입김이 미칠 수 있겠는가.

박진환(농협대 학장): 우리 농촌의 미래를 생각할 때, 미국식으로는 안될 것 같고, 독일처럼도 일본처럼도 안될 것 같다. 그래도 저는 일본책을 자주 보는데, 일본은 지방자치단체와 농민이 밀착된 정도가 우리와 다르

다.

일본에는 아까 노용희 교수님께서 말씀하신 것같은 ‘정부가 시키는대로 해서 돈번 사람은 제조업하는 기업가고 농민은 하라는대로 해서 손해만 봤다’는 그런 생각을 갖는 사람은 없다. 중앙정부와 지방자치단체 그리고 농민들이 생각을 공유하는 완전한 삼위일체가 되어 있다. 나고야 평야에 갔을때 그곳에 사는 주민에게 일부러 이 길 어디서 났느냐? 하고 물어보니 물어보는 사람마다 우리나라의 동(洞)에 해당하는 자치단체인 ‘정’에서 했다고 대답을 한다. 아주 자연스럽게 지방자치단체에 대해 고마운 생각을 갖고 있는것 같았다. 이러한 생각은 옛날의 봉건시대에서 내려오는 다이묘(大名) 소묘(小名)제도 하에서 형성된 문화적 전통에서 연유하는 것이 아닌가 하는 생각을 했다. 즉, 大名, 小名는 지역을 통치하는 사무라이 계급을 나타내는 것으로 수확량 기준으로 만석 이상은 大名, 그 이하는 小名이라 불렀는데 계급 기준인 수확량을 높이기 위해서는 덕치(德治)를 필요로 한것은 당연하다. 그러한 전통의 차이는 지방자치 단체와 주민과의 밀착 정도가 우리하고는 전혀 다르게 하는 요인으로 작용하였다. 옆에 고속도로가 있길래 저건 누가 했느냐? 하고 물으니까 그것도 그냥 ‘정부’가 했다는 것이 아니라 오쿠니(お國)라고 대답하는 것이었다. 정부를 이렇게 존칭으로 부르고 있는데, 이것은 정부에 대한 신뢰가 높다는 것을 의미한다. 우리는 모든걸 중앙정부에서 했다고 하는데, 일본에는 農林大臣이 했다는 말을 하지 않는다. 거의 전부를 ‘정’에서 했다고 하며, 정부가 한것은 ‘오’자를 붙여서 오쿠니라고 하여 존칭을 쓰고 있는데, 지방자치를 실시하고 민주화가 이루어져도 생각은 마찬가지다. 중앙정부에 대해 이렇게 존칭을 사용하고 있는데에는 나름대로의 이유가 있는 것이다. 하나의 예로서 냉장혁명이라고 할 정도로 냉동사업의 규모가 큰데, 여기에 정부돈이 50%, 농협돈이 50% 들어가며, 정부돈은 중앙정부 돈도 있고 지방정부 돈도 있다. 중앙돈이 들어가지만 시장을 선출하기 때문에 웬만하면 시장이 하는것이라고 해준다.

다음은 우리의 기초자치단체의 권역 설정이 일본과 다르다는 것이다. 일본도 맥아더 치하에서 외부적으로 지방자치를 강요 받아 실시하게 된 것은 우리와 같으나 우리와는 달리 자치구역을 적게 하여 주민이 가까이에서 자치를 느끼도록 하였다. 부연하면 2차대전 이후 맥아더 장군이 평화헌법에 서명할 때 각서에 지방자치와 농협 등의 민주화를 명시해서 일본의 지방자치가 이루어졌는데, 말단 조직이 ‘현’이 아니고 시·정·촌이었다. 그들은 이렇게 작은 단위에서 민주적 역량을 키워서 현재 광역화를 시도하고 있다. 이에 반해 우리는 기초자치단체를 군으로 하여 권역을 크게 설정함으로써 주민이 실제 자치를 심감하기가 어렵게 되어 있다. 일제시대에 금융조합이 군단위로 만들어졌는데 조합원인 농민에게 우리 것이라는 의식이 없었다. 너무 멀고, 가기가 귀찮고 해서였다. 1970년대 늦게 들어와 단위농협이 생기고 조합장의 직선화가 이루어지니까 농민들의 발길이 잦아지게 되었다. 이렇게 본다면 옥구군 같은 평야지대에서는 설사 군단위 정도의 권역이라도 공간통합이 가능할지도 모르나 평창군 같은 산간지역에서는 분명히 군전체가 동일 지역사회로 기능한다고 보기 어렵다. 옛날 같으면 고개 넘어 시집도 잘 안갔다. 따라서 지리적인 여건에 따라 기초자치단체를 읍, 면을 중심으로 현재의 기초자치단체 구역인 군을 2~3개로 분리할 필요가 있다고 본다.

사 회: 다음은 한양대학교 지방자치연구소장으로 계시는 조창현 교수님께서 행정기술적인 측면에서 말씀해 주시기를 부탁드립니다.

조창현(한양대 교수): 농정방향의 내용보다는 정치 행정적 차원에서의 형식 즉, 정책결정과정과 집행과정을 어떻게 바꿔야 하는가에 대해서 말씀드리고자 한다. 지방자치 시대의 농정운동 방향은 한마디로 농림수산행정이 분권화 되는 것이라고 본다. 따라서 농정의 정책결정 및 집행과정은 지방분권화로 가야한다. 그러면 지방분권화의 구체적 내용은 무엇인가? 그것은 3가지 측면 즉, ①권한의 지방정부 이양 ②권한 행사과정

의 체질개선 그리고 ③권한과 책임이 일치되도록 하는 것을 의미한다. 먼저 권한의 이양이라고 하면 다음과 같은 3가지 정도가 이양이 되어야 한다고 본다. 첫째 농림수산부 사업 자체를 이양하는 것으로서 프로그램의 작성, 집행을 농림수산부가 현장에 가깝게 이양하는 것이다. 둘째는 지방자치단체의 농정관련 공무원에 대한 인사권을 이양하여 현장 가까이서 행사되도록 해야 한다. 세째는 사업을 집행하는 현장에 돈을 주어야 한다는 것이다. 지방자치 한다고 하면서 교부세 비율을 13.27% 그대로 두고 양여금제도를 만들어 지방재정에 대한 통제권을 강화하려는 발상은 지방자치 정신에 어긋난다. 지역간의 성장불균형이 지방재정력의 불균형을 불가피하게 초래하는 현상에서는 그 불균형이 해소될 때까지는 국가가 지방재정을 조정하는 조정역할을 확대하는 것만이 지방자치의 실효를 거두는 것이다. 그렇게 본다면 현재 교부세 비율 13.27%로서는 부족하다. 당장에 그 비율을 확대하기가 어렵다면 적어도 매년 몇 포인트씩 올려가다보면 내국세의 32%를 지방교부세로 쓰고 있는 일본의 수준까지 올라가지 않겠는가? 교부세 제도와 관련하여 현행 교부세 배정 방식도 바뀌어져야 할 필요가 있다. 교부세 배정 방식을 보면 보통교부세, 특별교부세로 나누어 운용하고 있는데, 보통교부세 배정이 있어서는 어느정도 객관적인 기준이 있긴 하지만 특별교부세는 다분히 정치적인 요인에 의해 배정이 이루어지고 있기 때문에 현실적으로 지방재정수요에 따라 배정되고 있지 못하고 있는게 사실이다. 이른바 일본사람들이 civil minimum이라고 부르는 기준지방 재정수요의 개념을 도입할 필요가 있다는 것이다. 다시말하면 낙후된 지역에, 지방재정력이 취약한 지역에 배정을 많이 함으로써 사회간접투자가 확대되고 이를 통해 주거환경, 상하수도, 교육, 교통, 의료시설 등 생활환경이 개선되도록 하여야 한다는 것이다. 농촌이 농사만 짓는곳이 아니라 사람이 살아야 하는데, 산다는 것은 삶에 필요한 조건들이 모두 충족되어야 하기 때문이다. 과거 우리의 경제사정이 어려울때 사우디에 서로 가서 돈벌어 올려고 했으나 이제는 살만 하니까 중동에 갈려고 하지 않는다. 마찬가지로 농산물가격지지, 보조,

혹은 특화사업을 통해 농촌소득이 올라간다 하더라도 농촌주거환경이 개선되지 않는 이상 농민들이 거기에 살려고 하지 않을 것이며, 따라서 농촌인구는 계속 유출될 것이다. 이러한 재정 수요 즉 기준지방재정 수요는 농림수산부 예산으로 할 것이 아니라 지방교부세를 통해서 충족될 수 있도록 중앙정부가 배려를 해야한다고 본다. 지금까지는 재정권한의 이양 문제를 살펴보았다. 다음은 재정권한보다 더욱 강조하고 싶은 인사권에 대해 보고자 한다. 지금 지방의회가 구성되지 6~7개월이 지났는데 지방의회 의원들로부터 가끔 푸념을 받곤한다. 지방의회에서 감사할 대상이 극도로 제한되어 있는 상황에서 지방의회를 구성한다고 해서 무엇이 달라지겠는가? 하는 것이다. 우리나라와 같이 기관통합형이 아닌 대립형인 경우 지방자치 단체장 선거가 중요한 변수다. 이와함께 지방자치 단체에 있는 국가공무원 운용문제도 재검토되어야 한다. 단체장이 선거에 의해 선출되더라도 국가 공무원에 대해서는 임명권이 없기 때문에 효율적인 행정운용이 어렵게 된다. 따라서 단체장은 선출하되 부단체장을 국가공무원으로 임명하려는 발상은 곤란하다. 그래서 지방자치단체에 자율적인 인사권을 주되 그 인사권이 자의적으로 행사되지 못하게 일본처럼 국가가 지방공무원법을 가칭 중앙인사원 같은데서 객관적으로 운용되는지의 여부를 감독하게 하는 방안이 검토되어야 할 필요가 있다. 다음은 인재 유치를 위해서도 인사권의 지방 이양이 필요하다. 지역농업의 개발이나 지역발전의 핵심은 사람이다. 우수한 인재, 즉 머리가 우수할 뿐만 아니라 의욕과 꿈이 있는 사람이 농촌에 머무르게 해야 하는데 그러기 위해서는 인재유치의 구체적인 방안이 마련되어야 한다. 우수한 두뇌를 가진 사람이 농촌에 없으면 설사 권한을 지방으로 이양한다고 해도 결국 중앙정부로 다시 집중되어질 것이다. 인재를 지방정부에서 유치하기 위해서는 현행 인사제도로는 안되며 그 하나의 방안으로 시·도의 직제를 상향 조정하는 것이 적극적으로 검토되어야 할 필요가 있다. 충청남도의 경우 예산이 1조 5천억 이라고 들었는데, 이러한 도의 예산을 집행하는 중요한 스텝(staff)인 국장의 직급이 서기관이다. 일제때에서부터 지금까지

서기관이다. 중앙부처는 작은기관이더라도 어지간하면 이사관이다. 이것은 지방차별이라할 수 있으며, 과거 중앙 집권적 식민지행정의 잔재이다. 행정고시 합격자가 평생 서기관밖에 안된다면 충남에 안간다. 무슨일을 해서라도 중앙부서에 들어가서 버티려 할 것이다. 지방에 인재를 유치하려면 도의 국장급은 적어도 이사관급으로 만들어야 한다. 이른바 merit system이란 그일의 어려움과 책임의 무거움에 상응하는 댓가를 주는 것이다. 이러한 제도가 이루어져야 지방공무원의 사기가 올라가고 우수한 인재가 지방에 돌아갈 수 있을 것이다. 군도 마찬가지로 사정으로서 군과 장급이 사무관에 불과하다. 이런 제도로는 우수인재가 지방에 가지 않으려 하는 것은 당연하다 할 수 있다. 외국의 경우 지방자치단체의 인사를 자율적으로 맡김으로써 예산과 지불능력에 따라 직급의 상향 조정이 가능하다. 물론 기준은 권장하지만 강요하진 않는다. 지방자치단체의 봉급도 자율적으로 책정하게 하여 경쟁적으로 좋은 인재를 이끌 수 있도록 했으면 한다. 이런 실제적인 권한 이양이 있어야 지방자치가 이루어진다.

둘째, 권한 행사의 체질개선이 이루어져야 할 것이다. 지방자치란 중앙정부가 민주화되고 또한 지방정부가 민주화하는 것이라 할 수 있는데, 민주화란 지방정책의 수립과 결정, 집행과정에 수혜자, 비수혜자의 이해를 반영할 수 있도록 참여를 최대한 확대하는 것이다. 농림수산부의 고객은 농어민인데, 이들의 참여는 등한시하고 중앙의 일부 엘리트들이 자기 생각대로 하니까 지역특성에도 안맞고 주민의 지지와 찬동을 받지 못한다고 할 수 있다. 따라서 지방자치를 한다고 할수 있으려면 결정과정과 집행과정에 있어 과거의 규제, 통제중심으로부터 서비스위주의 행정으로 체질개선을 해야한다. 농민이 참여해서 농민이 원하는 방향으로 농정이 이루어져야 하며, 중앙정부는 일방적인 지시가 아니라 농민이 모자라는 부분을 도와주는 자세로의 변환이 필요하다는 것이다.

마지막으로 지방자치의 장점은 책임과 권한의 일치이다. 따라서 자기가 뽑은 시장, 군수등 농정의 책임자가 약속한 것의 결산을 할 수 있는 제도적 장치가 지방에 주어져야 한다. 지금까지는 단체장이 왔다 가면 그

만으로 책임이 없었다. 그러나 이제는 결산의 기회가 주어지는 단체장의 선거가 필요하다. 지방자치는 행정의 비능률화가 아니고 궁극적으로는 행정의 능률화를 촉진하는 것이다. 따라서 내부부의 권한만 이양하는 것이 아니고 농림수산부의 사업, 인사, 재정 등에 관한 의사결정과 집행과정의 책임을 지방에 넘기는 것이 필요하다. 고학력, 정보화, 국제화 사회의 역사적, 시대적 요청에 농림수산 행정도 부응해야 할 것이다.

최창호(건국대 교수): 기초 자치단체와 농가의 자율이 중요과제이다. 기초단체는 지역수요에 탄력적으로 대응하고 농가는 자기선택에 의하여 정책결정에 참여하는 것이 농정의 골격이 되어야 한다는 것이다. 중앙정부의 권한, program의 대폭적인 이양과 책임을 지방으로 이양해야 한다는 데 동감하면서, 자율에 관련해서 두가지 사항에 대해 말하고 싶다.

첫째, 선거문화에 관한 것이다. 국회의원 선거 공약에 있어 지역개발사업이 통상적으로 제시되어 왔으나 도래하는 지방자치시대에 있어서는 국가의 주요 기초정책의 제시로 끝나야지 지방선심사업을 공약해서 농민의 기대심리를 크게하고 지방자치제를 혼란에 빠트리는 것은 지양되어야 할 것이다. 농촌개발의 과제나 지방사업은 지방의회와 지방정부가 발의하고, 중앙정부는 조정과 우선순위의 선택정도로 끝나야지 중앙정부가 스스로 사업개발을 공약한다든지 하면 지방의 자율, 농가의 자율이 근본적으로 발전할 수 없다.

둘째, 농가의 지도에 관한 것이다. 행정기관이 농가를 지도하는 시대는 지났다. 농촌지도소에서 시험결과를 권고한다든가 하는 농민의 지도는 가능하겠으나 군단위·면단위에서 행정직원이 농민지도하는 때는 지났다는 것이다. 농가의 자율을 복돋는 행정으로 전환하여 농가의 자조적 노력을 지원하는 정책이 필요하다. 경제이익만 자극하는 지도가 아니라 환경·안전·금융·정보·기술등의 측면에서 농민의 생활에 도움이되는 지도로 전환되어야 한다. 그리고 자치와 관련하여 행정구역의 문제에 대해서도 언급하고 싶다. 지금까지의 우리나라의 행정구역개편은 무리하게 이루어

져 왔다고 생각된다. 이러한 무리한 행정구역개편이 도시와 농촌의 분리라는 방향으로 이루어짐으로써 농촌은 피해·낙후되어 왔다고 할 수 있다. 따라서 기존 읍의 시승격을 자제하고 도시와 농촌을 묶는 방향으로의 정책이 필요하다고 생각한다. 예로서, 독일의 경우 행정구역개편의 기준이 ‘도시화’이며, 영국은 과거 전국을 metropolitan지역과 non-metropolitan 지역으로 구분하고, metropolitan지역내에 우리의 군에 해당되는 district를 여러개 포함시킴으로써 도시지역과 농촌지역을 일치화하여 행정하는 제도를 1980년대에 채택하였다. 이러한 방향이 우리가 지향해야 할 방향으로 생각된다. 과거 우리나라도 대원군집권시기에 23부제가 있었는데 이것이 현재의 행정구역개편에 상당한 암시를 준다. 그동안 도시의 성쇠가 일어나는 지도는 다시 그려야겠지만 도시를 거점으로 하여 주변을 하나로 묶는 것이었다는 점에서 벌써 독일과 같은 행정구역이 이미 있었다는 것을 알 수 있다. 따라서 이에 관한 연구가 뒤 따라야 할 것으로 생각되는데, 이는 또한 남북통일을 대비해서도 필요할 것이다. 그 방향은 도시·농촌분리에서 도시와 농촌을 묶어나가는 쪽으로의 정책연구가 되어야 할 것이다.

정세욱(명지대 부총장): 기본적으로 발표논문이 방향설정에서 합리성을 가지고 있다고 생각된다. 다만 보충할 것이 있다면 기능배분에 관한 것이다. 지방화 시대를 맞아 농정에 관한 농림수산부일을 광역·기초단체에 분담시켜야 하는데, 현재 법에서는 전부 장관 중심으로 되어 있다. 지방의회는 구성되어 있으나 지방자치단체와 마찬가지로 할 일이 없어서 과거와 달라진 것은 없는 실정이다. 심지어 기본적으로 지역특성에 달려 있는 사업인 데도 전반적으로 농림수산부가 획일적으로 관장하다 보니 지역실정에 안맞는 사업이 되고 이는 결국 농정불신으로 이어지고, 그리고 농민들은 좌절해서 농촌을 떠나기도 한다. 유럽의 경우 농무부에서 농민문제를 주관하는 나라는 없다고 알고 있다. 농무부는 국제적업무, 농산물의 수입·수출에 대한 문제를 다루는데 구체적 자료는 지방자치단체

에서 협조를 받고 있다. 또한 농림부와 자치단체, 농업기관책임자 합동회의가 많은데 이자리는 장관이 지시하는 자리가 아니고 각단체가 무엇이 필요한가, 중앙정부가 해줄 것이 무엇인가를 협의하는 자리이다. 우리의 경우 역시 UR등 국제문제만 농림수산부가 관장하고 나머지는 지방자치단체에 넘기는 것이 좋을 것으로 생각된다.

또한 도와 시군의 농정권한배분도 전혀 안되어 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 지방자치법 9조 시행령에서 도와 시·군의 권한구분이 모호하다. 예로 소류지, 보의 경우 도의 권한은 ‘농업용수 시설의 설치와 관리’로 되어 있고 시·군·구의 권한은 ‘소규모의 농업용수 시설의 설치와 관리’로 되어 있다. 결국 이것은 똑같은 것이 아닌가. 무엇이 도의 권한이고 시·군의 권한인지 명확한 것이 없다. 권한배분의 방법에서 근본적으로 잘못된 것은 똑같은 권리중에서 일부는 도에 일부는 시에 주는 것이다. 이렇게 배분하는 나라는 없다. 또하나의 예로서 농가부업의 경우를 들 수 있는데 ‘농가부업의 계획·지원은 도에서 담당’하게 되어 있고 ‘농가부업의 계획·관리·지원은 시·군이 담당’하게 되어 있다. 이것은 똑같은 것이지 분리된 것이 아니다. 계획에서 시행까지 한곳에 주는 것이 배분이다. 그런데 농정은 지역특성에 맞아야 하므로 군에 그 권한이 주어져야 한다고 생각된다. 따라서 도에 있는 농정국, 식산국 등은 기구를 축소하고 군은 대폭적인 기구확대가 있어야 한다. 면의 경우 일이 많은데 영농지도 같은 업무는 농민의 자율영농체제에 맡김으로써 그 업무 부담을 줄일 수 있을 것이다. 결국 행정기능체계를 바꾸는 것이 필요하다. 농림수산부, 도가 해야할 기능 중 대부분은 군이 해야한다고 생각한다. 이렇게 본다면 농림수산부예산은 일반재원화해서 ‘농림부가 주는 식’으로 하지말고 지방교부세를 일본의 정도(32%)로 해서 군 지역특성에 따라 산업과장이나 농림과장이 입안, 집행하면 된다. 아울러 도의 기구를 대폭 축소시켜서 경유기관의 성격을 빼도록 해야하는 것도 중요한 과제다.

농산물의 경우 UR에 대한 대비가 수동적인데 이렇게 하면 지탱이 힘들 것이다. 농산물의 1차 상품화로는 농촌이 가난을 벗어날 수 없다. 주

산단지별로 가공화해서 부가가치를 높여야 한다. 일본의 사과주산단지인 아오모리정의 경우 대기업의 배짱으로 싸게 팔 수밖에 없었던 사과를 싼 임 정장이 돈을 빌려서 냉동창고를 지어 수확되는 즉시 보관을 하였다. 업자가 팔라고 해도 팔지않고 가격이 크게 오르기를 기다려 비싸게 팔았다. 냉동창고 건축비를 금방 회수하였으며, 이제는 가공공장을 지어 가공을 해서 지역의 특산품 브랜드를 붙여가지고 팔기 시작했는데 기업체가 팔 때보다 오히려 더 잘 팔렸다. 부가가치가 몇배나 높아지고 자본이 축적되어짐에 따라 주민들에게 주식을 나누어 주는 한편 주민들이 재배한 사과를 비싸게 사주어 주민소득 증대는 물론 공장에 취업하는 주민들이 늘어나게 되어 일본에서 가장 낙후되었던 곳이 가장 소득 높은 지역으로 되었다. 불란서에서는 보르도 지역 농민들이 가장 잘사는데 옛날에는 아주 형편없이 못살았다. 포도가 여름에 수확되는데 하루가 지나면 물컹물컹하게 되어 쓰지 못하게 되자 포도가공 처리를 위한 조합들이 많이 생겨나게 되었다. 대규모 재배농가는 혼자서 가공공장을 만들기도 하고 규모가 크지 않은 농가는 여러 농가가 모여 조합을 결성하였는데 ‘샤또’라고 하는 성에다 직접 냉동시설을 만들어 포도를 저장하고 그리고 포도주, 샴페인을 만들어 파니까 부가가치가 몇십배 오르고 신선도에 대한 걱정도 없어졌다. 가공산업을 통해 이 지역이 세계에서 가장 부강한 지역이 된 것이다. 이렇게 본다면 우리도 나주배 등 지역 나름대로 특산품이 있으므로 주산단지들 중심으로 시범적으로 가공산업을 육성해보아 효과가 있으면 점진적으로 확대시켜 나가는 방향으로 나아간다면 외국 농산물의 수입개방에 대응할 수 있는 하나의 대안이 됨과 동시에 적어도 지역 농민의 소득을 올릴 수 있는 계기가 되지 않을까 하는 생각을 해 본다.

중요한건 소득을 어떻게 올리느냐 하는 것이다. 소득원이 없는데 사회복지 사업을 하거나 도로 등 생활환경을 개선시킨다고 해서 사람이 살 수 있겠는가? 강원도 평창군의 경우 소득이 높는데 처음부터 도로를 만들어 주어서 그런것이 아니라 고냉지에서 소득이 올라가다 보니까 저절

로 필요에 의해서 도로가 생기게 된 것이다. 농촌에서 소득을 올릴 수 있는 방안은 지역마다 특성에 따라 마련되어야 하는데 이러한 일은 농림수산부에서 할일이 아니다. 시·군에서 하여야 하며 이는 농정의 분권화가 전제되어야 함을 의미한다. 즉, 지역특성에 기초한 지역농정을 펼쳐가기 위해서는 행정체계가 거기에 적합하게끔 조정되어야 한다. 동시에 행정구역 개편문제도 지역농정의 전개와 관련하여 중요하게 다루어야 될 성질의 것이다. 과거 읍을 시로 승격시키는 사례가 빈번하였다. 군이 중심도시인 읍을 중심으로 하나의 생활권을 이루고 있는데 달걀 노른자 같은 읍을 떼어서 시로 승격시켜 행정구역을 분리하다 보니 어제까지 인근 읍에 있는 학교에 다니던 학생들이 행정구역이 다르다는 이유로 20~30리 돌아 버스를 타고 학교에 가는 경우가 생긴다. 그래서 실제 거기에 살면서 자꾸만 주민등록을 읍으로 옮기는 문제가 생기게 된다. 우리나라의 경우 교육열이 상당히 높기 때문에 이런식의 행정구역 개편도 이농을 촉진하는 하나의 요인으로 작용할 수 있다. 요즈음에 와서는 이런식의 시 승격을 지양하고 있기는 하지만 앞으로 읍의 시승격 문제는 그것만 보지 말고 배후지역에 사는 농민들의 생활편익에 어떤 영향을 미치는가를 심사숙고하여 결정해야 한다.

마지막으로 지방화와 관련하여 농업정책의 운용방향에 대해 언급해보면 먼저 대부분 중앙에서 결정해오던 것을 지방자치 시대에는 지역의 문제는 지방에서 결정하도록 분권화가 되어야 한다. 그리고 지방화 시대에 있어서는 동시에 밀려오는 정보화 시대가 미치는 충격도 고려를 해야 한다. 정보화 시대에 있어서는 농촌에 있더라도 필요한 정보를 언제든지 손쉽게 얻을 수 있도록 농업정책을 펴가는 것이 중요하다. 예를들어 가락동 농수산 시장의 가격정보를 컴퓨터에 연결시켜 마을 단위에서 수시로 가격동향을 알 수 있는 체계를 갖추는 것등을 일컫는다. 또한 지방화 시대에는 시각을 지방으로 축소시키는 것이 아니라 오히려 국제적으로 넓혀 나갈 필요가 있다. 그래야만 국제화 개방화 시대에 능동적으로 대응할 수 있다고 본다. 우리나라의 경우 중앙정부가 우르과이라운드와 같

은 국제협상에 대처하는 기능을 수행하지만 스페인에서는 지방정부에서 국제화에 대응하고 있다. 마드리드시 정부에 국제국이라는 기구가 있어 EC와 직접 협상을 벌이기도 하는 것에서 볼 수 있듯이 국제화와 관련한 지방의 문제는 직접 지방에서 처리하고 있다. 얼마전 전라북도와 덴마크가 자매결연을 맺고 덴마크 코펜하겐에서 전라북도 농산물 전시회를 한 적이 있는데 상당히 반응이 좋았다. 그래서 일본과 대만에 가서도 전시회를 가졌는데 역시 반응이 좋았다. 그리고 전라남도에서도 일본 오사카에서 농산물 전시회를 가졌는데 역시 반응이 상당히 좋았다. 이렇게 볼 때 지방화 시대는 지방으로 생각을 좁히는게 아니라 국제적인 안목을 지니고 조금 더 저돌적이고 적극적인 자세로 국제화에 대응해야 할 필요가 있다. 그리고 지방화 시대는 성숙화 시대다. 성숙화 시대란 농촌에 앉아서도 컴퓨터를 가지고 의사에게 진찰을 받는 것과 같은 직접 서비스를 받을 수 있는 시대를 의미한다. 이러한 성숙화 시대에 있어서는 농촌에서도 도시와 마찬가지로의 높은 생활의 질을 영위할 수 있는 그런 성숙된 생활수준을 요구한다. 따라서 지방화 시대에는 이러한 성숙화 요구에 걸맞게 복지시설, 소득향상, 지역개발 등이 이루어져야 한다. 이러한 행정수요에 적극 대처하는 길만이 농촌을 매력있는 지역으로 탈바꿈 시키고 나아가 이농현상의 방지는 물론 서울에서 지방으로의 분산을 가져다 줄 것으로 기대해 볼 수 있겠다.

또 지방화 시대는 다양화 시대다. 즉 기계화에 의한 대량생산 보다는 다품종 소량생산이 장려되는 시대다. 지방자치법 9조에 지역특성에 맞는 민예품, 토산품 등을 지방자치 단체가 지원한다는 기능이 명시되어 있는데 앞으로 지방자치단체가 지역특산품의 다품종 소량생산 체제를 구축하고 브랜드를 개발하여 부가가치를 높이는 일에 더욱 중점을 두어가는 방향으로 나아가야 한다. 그렇게 하지 않으면 국제화, 지방화라는 여건변화에 대응하는데 한계를 가질 것이다.

안병철(구리시 산업과장): 일선에서의 사례를 몇가지 말씀드리겠다. 지

방의회가 구성된 지방자치제 하에서 예산확보를 위한 일련의 과정을 겪어 보았는데 과거보다 좋은 점이 많았다. 과거에는 도에서 예산심의를 하였는데 일일이 간섭을 받았을 뿐만 아니라 심의기준이 획일적이었기 때문에 구리시에서 꼭 필요한 사업이 있어도 예산을 확보하기 어려웠을 뿐만 아니라 일부 반영했다 하더라도 매번마다 간섭을 받았다. 그런데 지방의회가 구성되어 예산심의를 의회에서 하게되니까 시의원 모두가 지역출신이기 때문에 특별한 경우를 제외하고는 시장이 요구한 예산을 삭감당하지 않게 되었다. 예산 삭감을 할 경우 지역의 이해 당사자들로 부터 받을 지탄을 염려하기 때문인것 같다. 구리시 자체 예산으로 농촌에 투자한 금액규모를 보면 이러한 사실이 잘 나타난다. 지방의회가 구성되기 이전인 1990년도에는 300만원 정도에 불과한 농촌부문 투자비가 1991년도에는 2,500만원 금년도에는 8,000만원으로 크게 늘어났다. 이러한 규모는 국고 보조내시에 대한 지방비 부담이 아니라 그것에다가 지자체 사업으로 더하겠다는 것이다. 이렇게 볼때 지방자치제는 지방자치단체에서 투자예산 확보를 더욱 용이하게 하는 제도라고 생각이 된다. 실무자로서 자체사업을 선호하는 이유는 수시로 사정변화에 따라 대상을 바꿀 수 있는 등 신속적인 사업 추진이 가능하다는 것이다. 중앙에서 지방비 부담 지시한 사업은 세세한 사항까지도 일일이 승인을 받아야 할 뿐만 아니라, 승인요청을 하더라도 이미 사업계획서가 확정 배포되어 수정할 수 없다는 이유로 쉽게 변경해 주지도 않는다. 그래서 중앙사업을 크게 달가워하지 않으며 의회를 설득해서 예산을 확보하는 것이 사업추진에 훨씬 효과적이기 때문에 지방화는 지역농정 시책에 상당히 도움이 된다고 본다.

다음은 투자대상과 관련하여 말씀드리겠다. 중앙에서는 정치적인 이유로 예산은 적으면서 되도록 많은 사람에게 골고루 혜택을 주는 사업을 하기를 원하는데 그러다보니 한 농가도 제대로 지원해 주지 못하는 결과를 초래한다. UR 등 국제화에 대응해 경쟁력을 제고하기 위해서는 중점 사업에 집중적인 투자가 필요하다고 본다. 따라서 구리시에서는 주산지

역, 진흥지역과 같은 지역과 지도자가 있는 지역에 우선 투자할 계획이다. 시설투자를 완벽하게 하려면 시설채소의 경우 유리하우스를 하지 않고 비닐로 하고 내부만 일본같이 하더라도 500평에 8,600만원이 소요된다. 그중 60%를 보조로 주고 나머지 40%만 농민들이 부담하라고 해도 기피를 하고 있는 실정이다. 고작 상치, 쪽갓등을 재배하는데 그것을 가지고는 수지가 맞지 않기 때문이다. 이러한 상황을 고려하여 앞으로의 투자는 단계적으로 해나갈 계획으로 있다. 먼저 기반조성을 하고, 예를 들어 1차년도에 골격을 세우고 2차년도에는 자동개폐시설을 하는 식으로 단계적으로 투자를 해나가 첨단시설에 의한 유리하우스가 될 수 있도록 하는 것이다. 이렇게 하다보면 장기적으로 많은 농가가 실질적인 혜택을 받을 수 있게 된다. 이를 위해서는 중앙에서는 전문적이고 기술적인 기준만 제시해주고 많은 재량권을 지방에 주어야 한다.

세번째는 열성적으로 지도해가는 공무원이 있어야 한다. 그런데 지방의 농업직 공무원 시기가 극도로 저하되어 있다. 저의 경우 과장만 13년째인데 행정직의 경우는 모두 승진해서 그 밑에서 일을 해야한다. 농업이 사양화 되니까 T/O도 줄어들고해서 이제 몇사람 되지 않는다. 그사람이 그 사람이다. 무능하다고 해서 다른데 보낼 수도 없고 우수한 인력을 스카웃할 수도 없다. 선별의 여지가 없다는 것이다. 제 생각으로는 농업직을 굳이 기술직으로 할 이유가 없다고 본다. 일본에는 농업직이 없다. 일 잘하면 다른 자리로 승진할 수 있게 되어야 한다. 이번에 농수산물 도매시장을 만들었는데 관리직원을 행정직으로 했더니 우수한 인력을 선별해서 배치할 수 있었다. 그리고 참고로 구리시가 서울 근교라는 지역 특성에서 나타나는 문제점을 말씀드리고자 한다. 구리시는 도시근교라서 시설채소를 많이 한다. 문제는 이들의 대부분이 지역주민이 아니라 부채 지주이거나 임차농이다. 샘플조사 결과 약 70% 가량이 외지인으로 나타났다. 이러한 외지인을 상대로 시설투자를 할 수 없다고 본다. 진정한 농민이라고 보기 어렵기 때문이다. 기껏 투자해 주면 팔짱끼고 앉아서 정부 지원받은 시설을 다른 사람에게 임대해주고 있다. 결과적으로 정부가

세농을 가게를 지어주고 있는 것이다. 이러한 문제는 현재 시정해 가고 있다. 그리고 후계자들의 생각을 보면 일손부족으로 면적을 줄이고 자동화 해가는 방향으로 전환하고 있다. 농정의 방향도 여기에 맞추어 전문적인 방향을 제시해 줌과 동시에 권한을 과감히 이양해 주어야 한다. 그래야만 대응력이 생기게 된다. 과거 믿지 못해서 일일이 간섭하고 했는데 이제 그만한 능력은 충분히 배양되었다고 본다.

사 회: 일선에서의 생생한 소감을 중심으로 말씀을 해주셔서 상당히 유익하다. 역시 일선 남양주군에서 농정을 담당하고 계시는 박봉우 산업과장께서 농정수행에서 느끼는 현실적 애로사항을 중심으로 말씀해 주시기 바란다.

박봉우(남양주군 산업과장): 군단위에서 농정을 담당하는 기구는 1개‘과’ 4개‘계’로 편성되어 있는데 도의 6개과를 상대하고 있다. 도에서는 기구가 확대되어도 시군에는 인력조차 증원되지 않는다. 그러다보니 공문처리할 시간조차 없다. 농업직의 사기 문제가 심각하다. 일선 시군에 근무하면서 외국에 한번 가본적이 없다. 중앙에서나 외국문물을 접하지 시군에서는 기회가 없다. 안목도 부족할 뿐더러 상부로 부터 독촉이나 받고 시달리다 보면 농민을 위한 농정이란 것을 생각할 겨를이 없다. 그리고 재정력이 취약하여 중앙에서 내려오는 내시사업의 지방비 부담하기에도 급급하다. 중앙 내시사업중에는 지방의 실정에 맞지 않는 사업도 많이 있다. 따라서 지방의 실정에 맞는 사업을 추진하기 위해서는 시장 군수에게 재량권을 많이 주어야 하겠다는 생각이 든다. 또 시군단위 유관기관의 회의는 많으나 협조는 안된다. 협조 사인(sign)만 해주는 정도다. 자기 계통을 통해 농협이면 농협중앙회, 축협이면 축협중앙회에서 내려오는 일에 관심을 두지 지역 전체의 문제에 관심을 두지 않는다. 농협에서 유통기능이라도 전담해 주면 좋겠는데 여신업무, 연쇄점 운영 등 수익사업에만 치중하지 진정 농민이 원하는 유통업무는 등한시 한다. 축협

도 마찬가지다. 축협 본연의 기능인 축산진흥보다는 신용업무에 전념하고 있다. 남양주군 축협의 경우 본점을 서울 망우리에 개설하였는데 거기에 축산농가가 있을리 없다. 지역단위에서 농정관련 기관들이 각기 이해에 따라 움직이지 지역농정의 문제에 대해 관심을 보이고 있지 않다는 것이다. 따라서 지역단위의 농정 관련 기관들을 유기적으로 연계하는 제도적인 장치가 필요하다고 본다. 그리고 수도권에 위치하고 있는 지역적 특성으로 인해 농정을 수행하는데 애로가 크다. 농민들은 농사짓는 것 보다 땅값에 더 관심을 둔다. 농지는 평당 4~5만원 정도 나가는데 잡종지의 경우 40~50만원 정도다. 그러니까 어떤 형태로든 농지를 대지화 혹은 잡종지화 하려고 한다. 농지불법 전용에 대해 중앙과 도에서 계속 점검이 내려 오는데 적발되면 문책이 따르니까 불법전용 막으러 다니느라 시간을 다 뺏긴다. 농지제도가 농촌실정에 맞게 조정되어야 하겠다. 과거 식량 증산에 최우선 정책 목표를 두었던 시대의 소산인 농지제도는 현실에 맞게 바뀌어져야 한다는 것이다.

마지막으로 소득사업에 일부 국고로 보조하는 자금지원 방식도 보조가 아닌 장기저리 융자로 대체하는 것이 좋다고 생각한다. 정부에서 거저 주는 것이 아니라 상환할 돈이라는 생각을 가지고 열심히 사업에 전념하라고 하는 것이 사업효과 측면에서나 수혜농가 입장에서나 바람직할 것이기 때문이다.

사 회: 현장에서의 생생한 경험을 토대로 수도권에 위치한 농촌이 겪는 농업문제를 지적해 주셔서 많은 도움이 되었다. 이번에는 중앙정부의 입장에서 농림수산부 신순우 국장께서 말씀해 주시기 바란다.

신순우(농림수산부 국장): 본 토론회의 주제가 시의 적절하고 발제의 내용 대부분에 공감한다. 돌이켜 보면 1960년대 초기 경제개발계획이 시작된 이래 지금까지 30여년간 줄곧 새로운 행정수요가 크게 증가하여 큰 정부, 거대정부가 형성되어 왔다고 생각한다. 그러나 식량의 절대부족 시

대에 적용되어 왔던 중앙정부 주도의 획일적인 농정수행은 이제 한계에 달해 왔으며 지방자치의 시대가 이미 도래하였으므로 간소한 정부, 작은 정부를 지향해야 될 시기가 성숙되었다고 본다. 하향식 행정에서 상향식 행정으로 농정운용방식을 바꾸어야 한다는 주장에는 동의를 하나 그러기 위해서는 몇가지 전제조건이 선결되어야 한다고 생각한다. 우선 예산측면에서 보면 지방자치 단체의 재정자립도가 매우 낮은 실정이다. 1989년도 내무부 통계에 의하면 도의 재정 자립도가 평균 53.5%로 나타나는데 경기도를 제외하면 평균 30% 내외이다. 군의 재정자립도는 내무부가 발표를 꺼릴 정도로 낮아서 인건비도 충당하기 힘든 수준이다. 농업부문 투자액의 97%가 국고지원 중앙사업으로 되어있는 현실에서는 상향식 방식이 스스로 한계를 갖기 때문에 지방재정 자립도를 향상시키는 일이 무엇보다 중요하다. 다음 조직측면에서 지방자치단체의 농정관련 조직을 강화할 필요가 있다. 사례군의 분석에서 농림수산 관계조직의 비중이 1965년도에 40%에서 1991년도에 19%로 절반 정도로 떨어지고 있는데 앞으로 지방자치단체의 농정기능이 강화되려면 조직이 강화되어야 할 것이다. 그리고 인력측면에서 인재의 지방분산과 함께 지방공무원의 교육이 대폭 강화되어야 하겠다. 효과적인 지역농정 확보를 위해서는 이를 담당하는 공무원의 자질이 중요한 변수로 작용하기 때문이다.

지역농업의 활성화를 위해서는 이러한 상향식 체제로의 전환과 함께 지역 단위에서의 농정관계기관, 단체 즉 농촌지도소, 농업진흥공사, 농지개량조합, 농수산물 유통공사, 농협, 축협 등의 수평적 업무 연계가 원활하게 이루어져야 한다. 각종 농정관련 조직간의 체계적인 역할 분담이 이루어져야 행정 낭비를 막을 수 있을뿐만 아니라 지역농업의 문제에 효과적으로 대처할 수 있을 것이다. 이를 위해 도단위에는 도지사가, 군단위에는 군수가 주체가 되어 가칭 '지역농정 관련기관 업무 협의회' 같은 기구를 만드는 것도 생각해 볼 수 있겠다.

마지막으로 농정에는 농업정책뿐만 아니라 산림, 수산 행정까지도 포함되므로 지방화와 관련하여 산림, 수산 행정체계의 조정 문제도 중요한

과제인만큼 여기에 대해서도 관심을 기울여야 할 시기라고 생각한다.

사 회: 지방화 시대가 요구하는 농정운용 방식과 이를 수용하는 지방행정의 현실적 조건과의 괴리를 중심으로 실무적인 차원에서 잘 검토해 주셨다. 다음은 서울대학교 환경대학원 최상철 교수님께서 말씀해 주시기 바란다.

최상철(서울대학교 환경대학원 교수): 먼저 우리 농정은 이제 행정주도형에서 농민조직 주도형으로 변해야 할 시기가 왔다고 본다. 특히 지방화 시대를 맞이해서 중앙정부 중심에서 지방정부 중심의 농정체제로 가야 한다는데는 이론이 없으나 개인적 생각으로는 지방정부 중심의 농정체제도 이제 한계에 와 있지 않느냐하는 느낌이 든다. 담당 공무원의 사기문제를 비롯하여 기술적으로 지도할 능력이 있느냐 하는 것이다. 농민이 직접 참여하는 조직이 농정에서 중요한 위상을 차지하는 체질로 되는, 이를 조합주의적 농정체제라고 부를 수 있을지 모르지만 하여튼 이런 체제로 가지 않으면 안된다는 느낌을 받는다.

둘째 분권화를 두가지 차원에서 생각했다. 농정수행에 총5조 8,000억원을 투입하는 것으로 나타나는데 현장에 가보면 별로 필요치 않은 돈이 내려 오는가 하면 어떤것은 필요한데도 돈이 내려오지 않는 경우를 종종 본다. 돈을 옳게 쓰고 싶는데 그렇게 못하게 되어 있다. 어떤 지역에서는 부역개량 안한다고 했는데도 상당히 많이 주어 오히려 농민에게 빚만 지우는 경우가 있다. 그래서 분권화는 사업의 선정이 지방정부 수준에서 되도록 권한을 대폭적으로 지방정부에 이양하는 방향에서 검토되어야 한다. 사업대상 선정에 상당한 융통성이 주어지지 않는한 돈은 넣지만 효과는 나타나지 않는 상황이 될 것이다.

두번째, 생산은 분권화 되어있는 것 같은데 가공유통분야에서는 보이지 않는 제약이 많은것 같다. 일본 니키타 현의 경우 자기 지역에서 생산된 쌀로 빚은 술이 농가 소득증대에 상당히 기여를 하고 있는 것을 보

있다. 술의 제조허가를 국세청에서 관장하여 복잡한 허가 절차를 가지고 있는 우리의 경우와는 달리 시·정·촌에서 실질적인 허가권을 가지고 있으며, 현의 허가는 단지 요식행위에 불과한 형태로 되어있다. 따라서 두 번째의 분권화는 가공유통단계의 복잡한 절차를 없애고 상당한 자율권을 지방정부에 보장해 주는 방향으로 가야한다.

마지막으로 지방화와 관련하여 지방행정구역에 대해서 언급하고 싶다. 군의 행정구역은 지역농정을 수행하기에 클뿐더러 이질적인 요소가 너무 많다고 생각한다. 따라서 면정도를 준자치단체로 하여 농정의 기초단위로 삼으면 좋겠다. 그러면 농협 단위조합의 counter part가 될 수도 있고, 규모가 큰 읍을 시로 승격시켜도 계란의 노른자를 빼내는 것과 같은 문제가 어느정도 완화될 수 있겠다. 특히 평창군과 같은 산간지역의 군행정구역은 대담하게 실정에 맞게 개편하는 것이 바람직하다. 그리고 면소재지에 가보면 공통적으로 비참하다는 생각이 든다. 그전에는 사람이 모여들고 학교도 있었고 장도 서는 등 활력이 있었는데 이제는 농촌을 끌고갈 수 있는 중심력이 와해되어 버렸다. 목욕탕 같은 농민 생활편익시설을 입지 시키고 적극적으로 육성하지 않고서는 농민이 떠나는 것을 막을 수 없을 것이다. 그래서 면소재지와 주변 농촌지역을 하나의 도농 통합적 unit로 묶어 개발하는 것과 면이 기초자치단체의 기능을 수행하도록 하는 행정구역 개편 방안을 동시에 생각해 보았다.

사 회: 오늘 장시간에 걸쳐 좋은 의견들을 많이 제시해 주셔서 감사하다. 연구에 많은 도움이 되리라 믿는다. 토론내용은 그대로 정리하여 중앙 및 정부의 관계기관에 널리 배포하여 지방화를 준비하는 지침서로 활용하도록 하겠다. 바쁘신 가운데에서도 참석해 주셔서 좋은 말씀을 주신데 다시한번 감사를 드린다.

부록 2 농정기능 및 사업비 분석

1. 생산지원기능

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
식 량 생 산 (쌀 생 산)	영 농 자 금 지 원	영농자금지원	2,400,000				
	농 토 배 양 사 업	개토					
		토 지 개 량 제(석회)	1,500	15,00			
		(규산)	1,600	16,00			
	우 량 종 자 공 급	신품종개발					
		종자갱신	2,562	2,562			
		적지적품종재배					
	과 학 영 농 추 진	건묘육성					
		적기모내기					
		물관리					
		깨끗한 포장만들기					
		벼베기맞수확후관리					
		과학영농단지설치운영					
		지역특수영농개발육성보급					
		영농시책종합상황실설치운영					
	비료수급과시비의	비료수급계획					
	합 리 화	비료의안정확보					
		적기공급					
		균형시비					
		시비방법개선					
		특수지역시비					
		비료차손보조	6,527	6,527			
	기 타 사 업 비	기타사업비	367	367			
	방 충 해 방 제	종합방제체제구축					
		정밀예찰강화	3,002	3,002	3,002		
		주요병해충공동방제					
		병해충방제기술교육					
		병해충상습지중점관리					

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
(발작물생산)	보 리	기 상 재 해 에 따 른 병해충특별관리					
		농약의안정적확보및공급 병해충방제홍보강화 지역단위책임방제체 제확립 안 정 사 용 지 도 강 화 품 질 관 리 및 지 도 단 속					
	콩	쌀 의 국 제 양 질 미 생 산 경 쟁 력 제 고					
		리 지 역 별 파 종 목 표 면 적 확 보 맥종별재배권역설정 논보리재배확대 계약재배체결 계약채결지도강화 보리생산용자자금지원 보리파종자체외상공급 보리다수확시상 기계화집단체배단지 설치운영 대면적기계화선도농 가육성					
		다수성신품종개발및보급 재 배 기 술 개 발 보 급 적 기 파 종 및 적 정 시 비 재배관리 병충해방제 작부체계개선 한발대책 수확및조제					

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
		단지재배및경영규모 확대					
		기반조성및기제화					
		수매예시					
		차액보상	70,980	70,980			
	감 자	우량종서보급					
		영농기술보급					
		주년생산체제확립					
		가공용감자재배확대					
		생산성향상					
		생산비절감					
	고 구 마	새로운품종보급확대					
		생산체제강화					
		면적확보					
		재배기술개발보급					
		가공및저장지도					
	옥 수 수	우량품종개발보급					
		재배기술개발보급					
		생산체제확립					
		기반정비와기제화추진					
		경영규모의확대					
		수매예시및출하약정					
		차액보상	32,557	32,557			
종 자 매 입	종 자 매 입	종자매입	10,504				
	생 산 보 상	생산보상	1,789				
	기 타 사 업 비	기타사업비	14,369				
농작물기상 재해대책	가 목 대 책	용수대책					

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
농경지이용의 효율성제고	풍 수 해 대 책	경종대책					
		사전예방대책					
	냉 해 대 책	사후대책					
		사전경종대책					
	농경지이용효율성 제고	저온내습시대책					
		동계작물재배확대					
	경제작물생산	2모작중심작부체제개선					
		논이용체제다원화					
	적 정 생 산 조 정	농업관측실시					
		농사정보전달체제확립					
경제작물생산	적 정 생 산 조 정	유통예고및홍보					
		주산단지농가교육실시					
	안 정 생 산 대 책	주산단지조성					
		생산출하약정제도					
	채 소	우량종묘의공급					
		재배법개선					
	채 소	재해사전방지					
		-병충해방제					
	채 소	-연작피해방지					
		-기생제해					
경제작물생산	채 소	기술지도보급강화					
		생산기반조성지원					
	채 소	-비닐하우스표준화시설	4,655		4,655		
		-마늘·양파건가시설	840		840		
	채 소	-수경재배시설	84		84		
		-민속채소재배시설	612		612		
	채 소	-채소류수출촉진	84		84		
		-육채증시시설	610		610		
	채 소						

재 원 별									비 고
일반회계	양곡관리 특별회계	양곡관리 기 금	농 어 촌 발전기금	농지관리 기 금	농수산물가 격안정기금	축산진흥 기 금	종자기금 기 타	단 기	
			4,655						
			840						
			84						
			612						
			84						
			610						

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
과	수	-수막재배시설	199		199		
		과수시범단지조성	240	240			
		과원조성	840		840		
		적기적작:타작목전환					
		농업재해사전에방및 복구					
		우량품종개발및보급					
		전업농육성					
		우량묘목생산및유통 단속					
		종묘관계자교육					
		품종갱신	2,067		2,067		
		관수시설	3,536		3,536		
		특수붕지재배확대					
		농약안전사용					
		과원관리의성력관리화	1,733 (시설및덕설치)		1,733		
		신품성제고	654 (선과기)		654		
		저장시설확충	9,022	3,000	6,022		
		기타사업비	268	268			
		생산조정보상					
		-양조용포도	1,080	1,080			
		-황도복숭아	5,400	5,400			
		차액보상:양조용포도	800	800			
		작목전환지원:바나나, 파인애플,키위	6,066		6,066		
		호도	420		420		
		대체작물개발보급					
화	회	특화작목육성					

재 원 별									비 고
일반회계	양곡관리 특별회계	양곡관리 기 금	농 어 촌 발전기금	농 자 관 리 기 금	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기 금	종자기금 타	단 기	
240			199						
			840						
			2,067						
			3,536						
			1,733						
			654						
3,000			6,022						
268			1,080						
			5,400						
			800						
			6,066						
			420						

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
	잠	업	꽃시범단지육성	1,680	840	840	
			우량종묘생산시설설치	515.2	220.8	294.4	
			재배시설현대화	2,524		2,524	
			종묘비지원	378		378	
			뽕밭조성	6,188	2,652	3,536	
			에누에공동잠실	590	253	337	
			자동수면기	336	144	192	
			누에떨이기	52	22	30	
			동력예취기	179	77	102	
			일반잠실	2,170		2,170	
			개량잠구	350		350	
			열풍기	56		56	
			뽕밭대체조성	910	910		
			상묘생산	3,441	3,441		
			잠종생산	1,049	209	840	
			기타사업비	107	107		
	특	작	버섯재배사시설	3,213		3,213	
			버섯재배사시설개선	1,008		1,008	
			버섯재배사현대화시설	882		882	
			버섯종균배양소시설 개선	476		476	
	생	약	생약건조장	189		189	
			생약조제시설	315		315	
			생약육묘포	22		22	
			생약건조기	18		18	
			생약재배	1,186		1,186	
	유	채	차 액 보 상	3,965	3,965		

일반회계	양곡관리 특별회계	양곡관리 기	재 원 별						단 기	비 고
			농 어 촌 발전기금	농 지 관 리 기	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기	종자기 금	금 타		
840			840							
220.8			294.4							
			2,524							
			378							
2,652			3,536							
253			337							
144			192							
22			30							
77			102							
			2,170							
			350							
			56							
			910							
			3,441							
209			840							
107										
			3,213							
			1,008							
			882							
			476							
			189							
			315							
			22							
			18							
			1,186							
			3,965							

2. 구조개선기능

가. 전업농육성

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
전 업 농 육 성	농가영농규모적정 화사업	재특차입금이자	4,940	4,940			
		농지매매사업			300,000		
		농지구입자금지원	300,000				
		영농복귀지원사업					
		장기임대차간척개간 농지매매사업					
		농지장기임대차사업	23,460		23,460		
		농지의교환분합사업	10,000		10,000		
		전업농육성지원	500	500			
	후 계 자 육 성	후계자육성지원	19,500		19,500		

재 원 별									비 고
일반회계	양곡관리 특별회계	양곡관리 기 금	농 어 촌 발전기금	농 지관리 기 금	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기 금	종자기금 기 타	단 기	
500				49,400					
				300,000					
				23,460					
			19,500	10,000					

나. 농업기계화

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	상 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
농업기계화 촉진	농기계구입자금 관리자금	농기계구입자금지원	127,600		127,600		
		수리용부품확보	25,000	1,257	25,000		
		부품관리전산화	300		300		
		기술훈련시설	1,000		1,000		
		종합정비시설	600		600		
		사후봉사차량및수선 장비	400		400		
		영농단보관시설	1,360		1,360		
		위탁영농회사시설	840		840		
	생산비축자금	생산비축	30,000		30,000		
		육묘상자비축	5,000		5,000		
	농업기계화	기계화영농단육성	21,964	21,964			
		전작기계화촉진	8,995	8,995			
		기타사업	713	713			

다. 생산기반정비

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
농업생산기반 조	대단위농업개발	(소 계)	54,400 (기금보조 20,000)	54,400 (기금보조 20,000)			
		영산강(Ⅱ)지구개발	8,500	8,500			
		대호지구개발	7,400	7,400			
		삼교천지구개발	7,500	7,500			
		금강(Ⅱ)지구개발	4,000	4,000			
		미호천(Ⅱ)지구개발	4,000	4,000			
		홍보지구개발	3,000	3,000			
		대단위지구채무상환	34,195	34,195			
	간척농지개발사업	서 남 해 안 간 척 농 지 개발	120,000	120,000			
		미완공간척사업					
		유희지개발사업					
	방 조 제 축 조	영산강(Ⅲ-1)방조제	7,000	7,000			
		영산강(Ⅲ-2)방조제	4,000	4,000			
	농지확대개발사업	야산개발(10ha이상)					
		야산개발(10ha미만)					
	농 지 조 성	농지조성기본조사	6,000	6,000			
	경 지 정 리	경지정리	207,212	187,143			
	배 수 개 선 사 업	배수개선	45,000	45,000			
농업용수개발	수 리 시 설 개 보 수	농조수리시설개보수	19,350	19,350			
		국가관리방조제	10,092	10,092			
		지방관리방조제개보수	30,000	30,000			
	대중규모용수개발	대규모용수개발	20,350	20,350			
		중규모용수개발	61,100	61,100			
	일 반 용 수 개 발	일반용수개발	27,000	27,000			
		발기반정비	7,678	7,678			
		기타사업비	840	840			

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
기 타	농 지 관 리	농업진흥지역지정 조사	2,190	2,190			
		농지관리위원회운영	778	778			
		기타사업	31	31			
	농지개량조합지원	농조조합비지원	78,413	78,413			
		농조장기채지원	14,558	14,558			
	채 무 상 환	농업용수차관원리금	7,294	7,294			
		농업용수양곡대전	547	547			
		기타사업	5	5			

라. 정주기반조성

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	용 자	수매비축등 직접사업비	기 타
농 어촌정주 기 반 조 성	농어촌정주권개발	정 주 생 활 권 개 발	110,500	37,900	72,600		
		군단위종합개발계획 수립	600	600			
		기타사업	13	13			
		농어촌가로등설치	4,025	4,025			
		주거환경개선	6,300		6,300		
	농 외 소 득 원 개 발	농공지구조성	41,681	41,681			
		기타사업	3,191	3,191			
	농 어 민 직 업 훈 련	공공직업훈련	12,348	12,348			
		사내훈련	489	489			
		영세농전업장려금	350	350			
	지 역 농 업 종 합 개 발	지역농업종합개발	12,600		12,600		
	지 역 특 화 사 업	지역특화작목지원	9,100	2,600	6,500		
		농어촌특산단지육성	10,220		10,220		
		농 가 공 산 품 임 가 공	4,000		4,000		
		관광농업	10,453		10,453		
	농 어 촌 관 광 소 득 원 개 발	휴양단지					
		휴양민박					

재 원 별									비 고
일반회계	양곡관리 특별회계	양곡관리 기 금	농 어 촌 발전기금	농 지관 리 기 금	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기 금	종자기금 타	단 기	
37,900			72,600						
600									
13									
4,025									
			6,300						
41,681									
3,191									
			12,348						
			489						
			350						
			12,600						
2,600			6,500						
			10,220						
			4,000						
				10,453					

3. 시장·유통기능

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
농 수 산 물 유통 개 선	산 지 유통 개 선	협동출하반육성	(36,400)		(36,400)		
		농산물집하장	649	649			
		개량저장소	550	550			
		수송차량	798.5	798.5			
	소 비 지 유통 개 선	철부선	135	67.5	67.5		
		공영도매시장건설	7,322	7,322			
		직판장설치	360	240	120		
		공판장설치	1,080	720	360		
	유통조성기능강화	집배센터설치	1,270	900	370		
		포장자재비지원	1,300	1,300			
		규격출하선도금지급	(5,000)		(5,000)		
		표준출하규격질제작					
		홍보물제작배포					
		포장자재전시회개최					
		규격출하실태조사					
		기타사업	19	19			
		유통정보수집					
		유통교육					
		농협회원조합매취사업	(4,000)		(4,000)		
		생산조정협의회운영					
농 수 산 물 가공산업육성	산지중소농산물 가공산업지원	산지중소농산물가공 산업지원	4,200		4,200		
	산지계별가공경영 모 델 개 발	산지계열별가공경영 모델개발					
	가공기계개발및 기 술 교 육	가공기계개발	300	300			
		기술교육	106	106			
	가공식품표준화	농수축산가공식품표 준화사업					

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
가 격 안 정	일반농산물가공	전통식품개발	2,570	2,130	440		
		농가개량공간	1,300		1,300		
		감자가공공장	1,344		1,344		
		맥주보리가공공장	1,000		1,000		
		미곡종합처리장시설	800	500	300		
		기타사업비	665	665			
		임도정공장시설대체	1,200		1,200		
		쌀가공식품개발	1,200		1,200		
		벼건조저장시설	480		480		
	산림부산물가공	임산물이용가공시설	1,471		1,471		
		임산물저장시설	800		800		
	추 하 곡 수 매	양곡매입	1,739,986			1,739,986	
		조작비및포장품비	176,100	176,100			
		시설비	50	50			
		농협결손보조	23,000	23,000			
	정 부 가 격 안 정	비축사업	280,420			280,420	
		출하조정사업	4,210		4,210		
		생산장려	8,000		8,000		
	민 간 가 격 안 정	수매지원	192,360		192,360		
		수출수매지원	35,300		35,300		
		생산자단체출하조절	74,500		74,500		
		도매시장출하촉진	63,010		63,010		
	유통구조개선사업	유통시설확충	16,640		16,440		
		산지유통개선	55,400		55,400		
		유통조성	6,510		6,510		
	사 업 조 성	사 업 조 성	22,850		22,850		
	과 실 류 가 격 안 정	정부비축사업	(6,241)			(6,241)	
		출하조절지원	(16,607)		(16,607)		

일반회계	양곡관리 특별회계	양곡관리 기	재 원 별					단 기	비 고
			농 어 촌 발전기금	농 지관리 기	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기	종자기금 기		
2,130			440						
			1,300						
			1,344						
			1,000						
500			300						
665									
			1,200						
			1,200						
			480						
			1,471						
			800						
		1,739,986							
		176,100							
		50							
		23,000							
					280,420				
					4,210				
					8,000				
					192,360				
					35,300				
					74,500				
					63,010				
					16,440				
					55,400				
					6,510				
					22,850				
			(6,241)						
			(16,607)						

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
		민간수매저장및가공 용수매비축지원	(22,926)		(22,926)		
		산지유통시설지원					
		수출과실경쟁력제고	729 (수출용 봉지공급)	729			
		신규수출시장개척	700	700			
		국산과실향외홍보					
		해외정보수집					
		과실수출을위한국제 협력					
		과실수출지원확대	28 (11,350)	28	(11,350)		
	채소류가격안정	출하조절사업					
		무우·배추출하조정 특별사업					
		가격안정대사업실시					
		민간저장및가공업체 에대한수매자금지원					
		계약채매추진					
		채소류가공산업육성					
	화훼유통지원	협동출하반육성	(291)		(291)		
		직판장	120 (90)	120	(90)		
		선별처리장	22.4 (16.8)	22.4	(16.8)		
		저온수송차량	39.6 (52.8)	39.6	(52.8)		
		대도시화훼유통센터					
		출하조절	(3,682)		(3,682)		
		표준출하규격보급					
		소비저변확대					
		기술개발및보급					
		수출시장개척및지원	(300)				
		기타사업비	98		98		

4. 축산지원기능

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	용 자	수매비축등 직접사업비	기 타
축 산(생산)	양 축 자 금 지 원	양축자금지원	220,000		220,000		
	정 착 촌 구 조 개 선 사 업	시설구조개선사업	4,000	4,000			
		경 영 개 선 사 업 (출하자금)	555		555		
	축산진흥대회개최	축 산 진 흥 대 회 개 최	240	240			
	지 역 축 협 경 제 활 성 화 자 금 지 원	지역축협경제활성화 자금지원	3,800		3,800		
	수입개방에대비한 축 산 능 가 연 수	축산능가해외연수	320	320			
	축산업구조개선	대기업참여금지					
		축산업등록허가					
		돼지수출규격품생산 을위한사업관리지도					
		병아리생산실적조사					
		축산관측홍보					
	경쟁력제고를위한 사 업 개 발	축산경영진단사업	140	140			
		분뇨처리시설모델개발	200	200			
		한우고급육생산사업	550	550			
		고급육생산기술개발 시험사업	162	162			
		축산제열화생산사업	15,000		15,000		
		축사시설개선사업	44,985		44,985		
		축산단지조성사업	4,200		4,200		
		축종별전문경영인교육					
	특 수 가 축 육 성	양봉업육성지도	200			200	
		모피가축사육지도	700			700	
		양봉업육성지도	50			50	
		희귀가축보존연구					

일반회계	양곡관리 특별회계	양곡관리 기금	재원			별			단기	비고
			농어촌 발전기금	농지관리 기금	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기금	종합기 금	종자기 금		
						4,000			220,000	단기융자
						555				
						240				
						3,800				
						320				
						140				
						200				
						550				
						162				
						15,000				
			8,385			36,600				
						4,200				
						200				
						700				
						50				

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
	가 축 개 량	가공인공수정사업	1,275	1,275			
		한우능력검정사업					
		젖소후대검정사업					
		한우개량단지사업	2,516	2,516			
		젖소산유능력검정사업	251	251			
		강화지구한우육용화사업	62	62			
		종축등록사업	265	265			
		돼지능력검정사업					
		닭능력검정사업					
		축협양돈사업소지원	2,679	2,679			
		종축생산관리	2,739	2,739			
	낙 농 진 흥	우유수급안정					
		착유시설설치사업	700		700		
		학교우유급식	6,500	6,500			
		유가공시설설치지원사업	1,600		1,600		
		낙농차관환차손	724	724			
	사 료 수 급	배합사료공장허가제도개선					
		배합사료원가, 가격, 원료, 사용실적조사					
		사료검사					
		일반초지조성	1,059	530	529		
		공영개발초지조성	1,247	1,247			
		기성초지관리	400	200	200		
		답리작사료작물재배	487	487			
		전작사료작물					
		부존사료자원개발					

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	용 자	수매비축등 직접사업비	기 타
		개미산처리씨이레지 제조					
		조사료생산기계화단 지조성	925	525	420		
	축산물유해잔류물 질 검 사 사 업	축산물유해잔류물질 검사	45	45			
		검사장비지원	375	375			
		축산물검사원교육					
		축산물작업장 위생 관리강화					
		위생도교육유통정착 (도제장시설근대화)	2,500		2,500		
		원유 위생관 리 강 화					
		축 산 폐 수 처 리					
		-간이정화조설치	20,700		20,700		
		-정화시설	6,000		6,000		
		-분뇨운반장비	1,050	1,050			
		-계분비료공장	2,100	1,500	600		
		-축분발효시설	2,100	1,500	600		
		축산폐수처리용역	200	200			
		축산물 위생용기유통 관리					
	가 축 방 역 사 업	예방주사, 검진맞구제	1,589	1,589			
		가축방역사업	140	140			
		돼지오제스키병근절 사업	366	366			
		유방염감염조사사업	90	90			
		진도견방역사업	21	21			
		살처분보상	716	716			
		가축위생시험소증설	273	273			

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
축 산 (유통)	동 물 검 역	제주도부루세라병특별검진	100	100			
		결핵및부루세라병조사사업	16	16			
		세균혈청검사사업지원	100	100			
		동물및축산물검역강화					
		유해물질잔류방지대책					
		검역시행장시설점검					
		국제수역사무국회의					
		대일수출돈육위생조건협의					
		EC가축위생상황조사및수출입위생조건협의					
		가 축 진 료					
	축 산 물 수 출 기 반 조 성	공수의국가시험					
		수의사및 자체 검사원 기술교육	45	45			
		공수의위촉	621	621			
		수의약사감시강화					
		동물약품품질관리					
		WHO/FAO 동물약품 잔류분과위원회					
		수 급 조 절 사 업	72575	488	5,000	67,087	
	축 산 물 수 출 기 반 조 성	축산물품질가격의자율 경쟁체제확립					
		- 쇠고기·돼지고기 가격자율화					
		- 육류도체등급제 실시	1,208	1,208			
		가격안정대운용	67,000			67,000	
		축산물수출기반조성	4,000		4,000		

일반회계	재 원 별								비 고
	양곡관리 특별회계	양곡관리 기 금	농 어 촌 발전기금	농지관리 기 금	농수산물가 안정기금	축산진흥 기 금	종자기금 기 타	단 기	
100									
16									
100									
45									
621									
						72,575			
						1,208			
						67,000			
						4,000			

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	용 자	수매비축등 직접사업비	기 타
	유통 시설 확충	가축시장운영개선	2,000			2,000	
		축산물비축창고운영	1,294	1,294			
		축산물비축창고신설	11,500	7,500	4,000		
		도축장시설근대화	2,500		2,500		
		식육유통센터설치	1,000		1,000		
		축산물공판장건설	5,408	2,028	3,380		
		도매시장시설·장비보완	546		546		
		부분육가공공장설치	6,400		6,400		
		육가공공장설치지원	1,000		1,000		
		계란집하장설치	700		700		
		축산물종합판매장설치	5,000		5,000		
	부정축산물유통지 도 단 속	부정축산물지도단속					
		신고포상금지급					
		부정축산물 신고센터 운영					
		육류수분검사 실시					

재 원 별									비 고
일반회계	양곡관리 특별회계	양곡관리 기 금	농 어 촌 발전기금	농지관리 기 금	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기 금	종자기금 기 타	단 기	
			700			1,294		2,000	
						11,500			
						2,500			
						1,000			
						5,408			
						546			
						6,400			
						1,000			
						5,000			

5. 기타농업행정기능

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비추등 직접사업비	기 타
농가부담경감 자	농가부담경감지원	농 가 부 담 경 감 이 차 보전	349,614	349,614			
		차관사업이차보정	2,854	2,854			
농 업 행 정	기 획 관 리	농 업 행 정 기 관 운 영 이자사업비	971	971			
	농 업 통 상 협 력	기획관리사업비	247	247			
		통상협력사업비	427	427			
농수산통제	통 계 기 관 운 영	통 계 기 관 운 영 기 타 사업비	7,131	7,131			
		농어민총조사	735	735			
		기타사업비	2,880	2,880			
농산물검사및 검	농 산 물 검 사	농산물검사기타사업비	6,444	6,444			
	식 물 검 역	식물검역기타사업비	1,049	1,049			
	동 물 검 역	동물검역기능강화	736	736			
		기타사업비	869	869			
	농 업 자 재 검 사	자재검사기타사업비	576	576			
농업공무원 교	농업공무원교육	농업공무원교육기타 사업비	476	476			
양 곡 관 리	양 곡 수 매 비	양곡수매기타사업비	3,376				
	양 곡 판 매 비	양곡판매기타사업비	758				
	조 작 관 리 비	조작관리기타사업비	854				
양곡행정비	기 관 행 정	양 곡 행 정 기 관 운 영 기타사업비	6,045				
	양 곡 시 험 비	양곡시험기타사업	76				
	유 통 개 선 비	유통개선기타사업	1,182				
	소 청 정 리 비	소청정리기타사업	3				
	기 타 사 업	기타사업(본부사업성 경비)	367	367			

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
농 산 행 정	농 산 행 정	농산행정기타관리비	92	92			
잠 사 관 리	잠 사 관 리	잠사관리기타사업비	632	632			
농업재해보험	농업 재 해 보 험	농업재해보험	200	200			
		기타사업비	493	493			
농어촌개발 행 정	농어촌개발행 정	농 어 촌 개 발 행 정	504	504			
		기타사업비					
축 산 행 정	축 산 행 정	축산행정기타사업비	2,094	2,094			

6. 수산업지원기능

부 문	사 업 명	세부사업명	지원금액	성 질 별			
				보 조	응 자	수매비축등 직접사업비	기 타
수 산 업 구 조 개 선	수산업구조개 선	경제성어선건조	11,120		11,120		
		위판장폐수처리시설	900		900		
		수산물가공	3,000		3,000		
		수산용기자재생산	1,452		1,452		
	수 산 물 처 리 가 공 시 설	냉동·냉장시설신설	3,600		3,600		
		냉동·냉장시설개보수	1,400		1,400		
	양 축 어 업 장 비	양축어업장비	1,500		1,500		
	어 촌 관 광 개 발	어촌관광개발	355		355		
	수출수산물수송	수출수산물수송	1,152		1,152		

일반회계	재 원 별								비 고
	양곡관리 특별회계	양곡관리 기 금	농 어 촌 발전기금	농지관리 기 금	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기 금	종자기금 기 타	단 기	
92									
632									
200									
493									
504									
2,094									

일반회계	재 원 별								비 고
	양곡관리 특별회계	양곡관리 기 금	농 어 촌 발전기금	농지관리 기 금	농수산물가격 안정기금	축산진흥 기 금	종자기금 기 타	단 기	
				11,120					
				900					
				3,000					
				1,452					
				3,600					
				1,400					
				1,500					
				355					
				1,152					

빈 면

부록 3 농정기능별 시행관련기관 분석

1. 생산기능

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
식량생산(쌀생산)	영농자금지원 농토배양사업	영 농 자 금 지 원	△	○
		개 토	○	○
		토 지 개 량 제 공 급 (석 회)	○	○
		토 지 개 량 제 공 급 (규 산)	○	○
	우량종자공급	신 품 종 개 발		
		종 자 개 신	○	○
		적 지 적 품 종 재 배	△	△
	과학영농추진	진 묘 육 성	△	△
		적 기 모 내 기	△	△
		적 정 주 수 확 보	△	△
		물 관 리	△	△
		개 끄 한 포 장 만 들 기	△	△
		벼 베 기 및 수 확 후 관 리	△	△
		과 학 영 농 단 지 설 치 운 영	△	△
		위 탁 영 농 생 산 기 반 조 성	○	○
		지 역 특 수 영 농 개 발 육 성 보 급	○	○
		영 농 시 책 종 합 상 황 실 시 처 운 영	○	○
	비료수급과 시비의 합리화	비 료 수 급 계 획		
		비 료 의 안 정 확 보	○	○
		적 기 공 급		
		균 형 시 비		
		시 비 방 법 개 선	△	△
		특 수 지 역 시 비	△	△
		비 료 차 손 보 조		

주: ○; 시행주체, △; 협조

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체						외청				
농협	축협	농진공	유통공사	농지개발조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
○ △ △ △ △ △ △ ○ △ ○ △ △				 △ △		△ △ △ ○ △ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ △ △ △ ○ ○ ○				 <

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
식량생산(쌀생산)	기타사업	기 타 사 업		
	병충해 방제	중 합 방 제 체 제 구 축	○	○
		정 밀 예 찰 강 화	△	△
		주요병해충동시공동방제	○	○
		병 해 충 방 제 기 술 교 육	○	○
		병해충발생상습지및중점관리	○	○
		기상재해에따른병해충발생특별관리	○	○
		농약의안정적확보및공급	△	△
		병 해 충 방 제 홍 보 강 화	○	○
		지역단위책임방제체계확립	○	○
		안 전 사 용 지 도 강 화	○	○
		농약의품질관리및지도단속강화	△	△
발작물생산	쌀의국제경쟁력 제고	양 질 미 생 산	△	△
		쌀 소 비 확 대	○	○
	보리	지역별과종목표면적확보	○	○
		맥종별재배권역설정	△	△
		논 보 리 재 배 확 대	○	○
		계 약 재 배 체 결	△	△
		계 약 체 결 지 도 강 화	○	○
		보리생산용자자금지원	△	△
		보리과종자재외상공급지원	○	○
		보 리 다 수 확 시 상	○	○
		기계화집단지배단지설치운영	○	○
		대면적기계화선도농가육성	○	○

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
(발작물생산)	콩	다수성신품종개발및보급확대		
		재 배 기 술 개 발 보 급	○	○
		적 기 파 종 및 적 정 시 비	○	○
		재 배 관 리	○	○
		병 충 해 방 제		
		작 부 체 제 개 선		
		한 발 대 책	△	△
		수 화 및 조 제	○	○
		단지재배및경영규모확대	○	○
		기 반 조 성 및 기 계 화	○	○
		수 매 예 시	○	○
		차 액 보 상		
	감자	우 량 종 서 보 급	○	○
		영 농 기 술 보 급	△	△
		주 년 생 산 체 제 확 립	○	○
		가 공 용 감 자 재 배 확 대	○	○
		생 산 성 향 상	○	○
		생 산 비 절 감	○	○
	고구마	새 로 운 품 종 보 급 확 대	○	○
		생 산 체 제 강 화	○	○
		면 적 확 보	○	○
		재 배 기 술 개 발 보 급		
		가 공 및 저 장 지 도	○	○
	옥수수	우 량 품 종 개 발 보 급	○	○
		재 배 기 술 개 발 보 급	△	△

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체						외청				
농협	축협	농진공	유통공사	농지개발조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
○					○					
△					△					
△					△					
△					△					
△					○					
					○					
△					○					
△					△					
△					△					
△					△					
△					△					
○										
△					△					
△					○					
					△					
					△					
					△					
					△					
					△					
					△					
					△					
					△					
					○					
					○					
					△	△				
					○	○				

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
종자매입	옥수수	생 산 체 제 확 립	○	○
		기반정비와기계화추진	○	○
		경 영 규 모 의 확 대	○	○
		수 매 예 시 및 출 하 약 정	○	○
		차 액 보 상		
	종자매입	종 자 매 입		
	생산보상	생 산 보 상		
	기타사업	기 타 사 업		
농작물기상재해대책	가뭄대책	풍 수 대 책	○	○
		경 중 대 책	○	○
	풍수해대책	사 정 예 방 대 책	○	○
		사 후 대 책	○	○
	냉해대책	사 전 경 중 대 책	○	○
		저 온 내 습 시 대 책	○	○
농경지이용의효율성제고	농경지이용효율성제고	동 계 작 물 재 배 확 대	○	○
		2모작중심작부체계개선	○	○
		논 이 용 체 계 다 원 화	○	○
경 제 작 물 생 산	적정생산조정	농 업 관 측 실 시	○	○
		농사정보전달체계확립		

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체						외청				
농협	축협	농진공	유통공사	농지개발조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
△ △ △ ○						△ △ △				○ ○ ○
△				△		△ △				
				△ △		△ △				
△						△ △				
○						△ △ ○ △				

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
	적정생산조정(계속)	유통예고 및 홍보 주산단지농가교육 실시 주 산 단 지 조 성 생 산 출 하 약 정 제 도	○	○
	안정생산대책	우 량 증 묘 의 공 급 재 배 법 개 선 재 해 사 전 방 지 - 병 충 해 방 제 - 연 작 피 해 방 지 - 기 상 재 해 기 술 지 도 보 급 강 화 생 산 기 반 조 성 지 원	○ ○ ○ ○ ○ △	○ ○ ○ ○ ○ △
	채소	비닐하우스표준화시설 마늘, 양파건가시설 수 경 재 배 시 설 민 속 채 소 재 배 시 설 채 소 류 수 출 촉 진 육 채 종 시 설 수 막 재 배 시 설	△ △ △ △ △ △ △	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○
	과수	과 수 시 범 단 지 조 성 과 원 조 성 적 기 적 작 타 작 목 전 환 농업재해사건예방및복구 우 량 품 종 개 발 및 보 급	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체						외청				
농협	축협	농진공	유봉공사	농지개량조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
○ △ ○ △ △ △ △ △ △ △ △						○ △ ○ ○ ○ ○ ○ ○ △ ○ ○ ○				○

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
	과수(계속)	전 업 농 육 성	○	○
		우량묘목생산및유통단속	○	○
		종 묘 관 계 자 교 육		
		품 종 갱 신	○	○
		관 수 시 설	○	○
		특수봉지재배확대		
		농약안전사용	○	○
		과원관리의성력기제화	○	○
		상품성제고	○	○
		저장시설확충	○	○
		기 타 사 업		
		생 산 조 정 보 상		
		－양 조 용 포 도	△	○
		－황 도 복 승 아	△	○
	화훼	차액보상:양조용포도	△	○
		작목전환지원:바나나,파인애플,키위	△	○
		:호도	△	○
		특 화 작 목 육 성	○	○
		꽃 시 범 단 지 육 성	○	○
	잠업	우량종묘생산시설설치	○	○
		재 배 시 설 현 대 화	○	○
		종 묘 비 지 원	○	○
		뽕 발 조 성	△	○
		에 누 에 공 동 잠 실	△	○
		자 동 수 면 기	△	○

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
	잠업(계속)	누에떨이기	△	○
		동력예취기	△	○
		일반잠실	△	○
		개량잠구	△	○
		열풍기	△	○
		뽕밭대체조성	△	○
		상묘생산	○	△
		잠종생산	○	△
		기타사업		
	특작	버섯재배사시설	△	○
		버섯재배사시설개선	△	○
		버섯재배사현대화시설	△	○
		버섯종균배양소시설개선	△	○
	생약	생약건조장	△	○
		생약조제시설	△	○
		생약육묘포	△	○
		생약건조기	△	○
		생약재배	△	○
	유채	차액보상		

[illegible]

2. 구조개선기능

가. 전업농 육성

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
전업농육성	농가영농규모적정화사업	재 특 차 입 금 이 자		
		농 지 매 매 사 업	△	
		농 지구 입 자 금 지 원 사 업	△	
		영 농 복 귀 지 원 사 업	△	
		장기임대차간척개간농지매입사업	△	△
		농 지 장 기 임 대 차 사 업	△	
		농 지 의 교 환 분 합 사 업	△	
		전 업 농 육 성 지 원	○	○
	후계자육성	후 계 자 육 성	○	○

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체						외청				
농협	축협	농진공	유통공사	농지개발조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
		○ ○ ○ ○ ○ ○ ○				○				○

나. 농업기계화

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
농업기계화촉진	농기계구입자금	농 기 계 구 입 자 금 지 원		
	농기계사후관리자금	수 리 용 부 품 확 보 부 품 관 리 전 산 화 기 술 훈 련 시 설 종 합 정 비 시 설 사후봉사차량및수선장비 영 농 단 보 관 시 설 위 탁 영 농 회 사 시 설	△ ○	○ △
	생산비축자금	생 산 비 축 육 묘 상 자 비 축		
	농업기계화	기 계 화 영 농 단 육 성 전 작 기 계 화 추 진 기 타 사 업	○ ○	○ ○

*농기구협동조합

다. 생산기반조성

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
농업생산기반조성	대단위농업개발	영 산 강 (Ⅱ) 지 구 개 발	△	
		대 호 지 구 개 발	△	
		삼 교 천 지 구 개 발	△	
		금 강 (Ⅱ) 지 구 개 발	△	
		미 호 천 (Ⅱ) 지 구 개 발	△	
		홍 보 지 구 개 발	△	
		대 단 위 지 구 채 무 상 환		
	간척농지개발사업	서 남 해 안 간 척 농 지 개 발	○	△
		미 완 공 간 척 사 업	○	△
		유 휴 지 개 발 사 업	○	△
	방조제축조	영산강(Ⅲ-1)방조제축조	△	△
		영산강(Ⅱ-2)방조제축조	△	△
	농지확대개발사업	야산개발사업(10ha 이상)	△	△
		야산개발사업(10ha 미만)	○	△
	농지조성	농 지 조 성 기 본 조 사		
	경지정리	경 지 정 리	△	○
	배수개선사업	배 수 개 선	△	○
농업용수개발	수리시설개보수	농 조 수 리 시 설 개 보 수		
		국 가 관 리 방 조 제 개 보 수		△
		지 방 관 리 방 조 제 개 보 수	△	○

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	
			도	군
농업용수개발(계속)	대중규모용수개발	대 규모 용 수 개 발		
		중 규모 용 수 개 발		
	일반용수개발	일 반 용 수 개 발	△	○
		발 기 반 정 비	△	○
		기 타 사 업		
	농지관리	농업진흥지역지정조사	○	○
		농지관리위원회운영	○	○
		기 타 사 업		
	농지개량조합지원	농 조 조 합 비 지 원		
		농 조 장 기 채 지 원		
기타	채무상환	농업용수차관원리금		
		농업용수양곡대전		
		기 타 사 업		

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체					외청					
농협	축협	농진공	유통공사	농지개량조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
		△ △		○ ○ ○						○ ○ ○

라. 정주기반조성

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
농어촌정주기반조성	농어촌정주권개발	정 주 생 활 권 개 발	△	○
		군단위종합개발계획수립	△	○
		기 타 사 업		
	농외소득개발	농 어 촌 가 로 등 설 치	△	○
		주 거 환 경 개 선		
		농 공 지 구 조 성	○	○
		기 타 사 업		
		공 공 인 정 직 업 훈 련	△	△
	지역농업종합개발	사 내 훈 련	△	△
		영 세 농 전 업 장 려 금	△	△
		지 역 농 업 종 합 개 발	△	△
	지역특화사업	지 역 특 화 작 목 지 원		
		농 어 촌 특 산 단 재 육 성	○	△
		농 가 공 산 품 임 가 공	○	○
	농어촌관광소득원개발	관 광 농 업	○	△
		휴 양 단 지	○	△
		휴 양 민 박	○	△

3. 시장유통기능

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
농수산물유통개선	산지유통개선	협 동 출 하 반 육 성	○	○
		산 지 유통 시 설 확 충		
		－ 농 산 물 집 하 상	○	○
		－ 개 량 저 장 고	○	○
		－ 수 송 차 량	○	○
		－ 철 부 선	○	○
	소비지유통개선	공 영 도 매 시 장 건 설	○	
		중소도시직·공판장설치(직판장)	○	○
		중소도시직·공판장설치(공판장)	○	○
		농 산 물 집 배 센 타 설 치		
	유통조성기능강화	농 산 물 규 격 출 하 사 업		
		－ 포 장 자 재 비 지 원	○	○
		－ 규격출하선도금지급		
		－ 표준출하규격집제작배포		
		－ 홍 보 물 제 작 배 포	○	○
		－ 포장자재전시회개최	○	○
		－ 규격출하실태조사		
		유통 정보 수 집		
		유통 교 육		
		농 협 회원 조합 매 취 사 업		
		생 산 조 정 협 의 회 운 영	○	○
농수산물가공산업육성	산지중소농산물가공산업지원	산지중소농산물가공산업지원	○	○
	산지제열별가공경영모델개발	산지제열별가공경영모델개발		

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
가격안정	가공기계개발및기술교육	가 공 기 계 개 발 기 술 교 육		
	가 공 식 품 표 준 화	농축산가공식품표준화산업		
	일 반 농 산 물 가 공	전 통 식 품 개 발	○	○
		농 가 개 량 곳 간		
		감 자 가 공 공 장	○	△
		맥 주 보 리 가 공 공 장	○	△
		미 곡 종 합 처 리 장 시 설	○	△
	산림부산물가공	임 도 정 공 장 시 설 대 체	△	○
		쌀 가 공 식 품 개 발	○	△
		벼 건 조 저 장 시 설		
		임 산 물 이 용 가 공 시 설		
		임 산 물 저 장 시 설		
	추하곡수매	양 곡 매 입	○	○
		조 작 비 및 포 장 품 비	○	○
		시 설 비	○	○
	정부가격안정	농 협 결 손 보 조		
		비 축 사 업		
		출 하 조 정 사 업		
	민간가격안정	생 산 장 려		
		수 매 지 원		

*식품개발연구원, **산림협동조합

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
		수출수매지원 생산자단체출하조절 도매시장출하촉진		
	유통구조개선사업	유통시설확충 산지유통개선 유통조성	○	○
	사업조성	사업조성		
	과실류가격안정	정부비축사업 출하조절지원 민간수매저장및가공용수매비축 산지유통시설지원	○	○
		수출과실품질및가격경쟁력제고 신규수출시장개척 국산과실향외홍보 해외시장정보수집 과실통수출을위한국제협력 과실통수출지원확대	○	○
	채소류가격안정	출하조절사업 무우·배우출하조정특별사업 가격안정대사업실시 민간저장및가공업체에대한수매자금지원 계약재배추진 채소류가공업육성	○	○
			△	△

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
	화훼유통지원	협 동 출 하 반 육 성 직 판 장 선 별 처 리 장 저 온 수 송 차 량 대 도 시 화 훼 유통 센 타 출 하 조 절 표 준 출 하 규 격 보 급 소 비 저 변 확 대 기 술 개 발 및 보 급 수출시장개척및수출지원확대	○ ○ ○	○ ○ ○

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체						외청				
농협	축협	농진공	유통공사	농지개량조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
○ △ △ △ ○			○ ○ ○ ○ ○ ○ ○							

4. 축산기능

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
축산(생산)	양축자금지원	양 축 자 금 지 원	○	○
		시 설 구 조 개 선 사 업	○	△
		경 영 개 선 사 업		
	축산진흥대회개최	축 산 진 흥 대 회 개 최	○	△
	지역축협경제활성화자금지원	지역축협경제활성화자금지원		
	수입개방에대비축산농가연수	축 산 농 가 해 외 연 수	△	△
	축산업구조개선	대 기 업 참 여 금 지	○	
		축 산 업 등 록 허 가	○	
		폐지수출규격품생산을위한사양관리지도	○	
		병 아 리 생 산 실 적 조 사	○	○
		축 산 관 측 홍 보	○	
	경쟁력제고를위한사업개발	축 산 경 영 진 단 사 업	○	
		전업규모축사및분뇨처리시설모델개발		
		한 우 고 급 육 생 산 사 업	○	
		고급육생산기술개발시험사업		
		축 산 계 열 화 생 산 사 업	○	
		축 사 시 설 개 선 사 업	○	
		축 산 단 지 조 성 사 업	○	
		축종별전문경영자교육		
	특수가축육성	양 토 업 육 성 지 도	○	
		양 봉 업 육 성 지 도	○	
		모 피 가 축 사 육 지 도	○	

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
	가축개량	양 록 업 육 성 지 도	○	
		재 래 가 축 보 존 연 구	○	
		가 축 인 공 수 정 사 업	○	
		한 우 능 력 검 정 사 업	○**	
		젖 소 후 대 검 정 사 업	○**	
		한 우 개 량 단 지 사 업	○	△
		젖 소 산 유 능 력 검 정 사 업	○	
		강 화 지 구 한 우 육 용 화 사 업		○
		종 축 등 록 사 업		△
		돼 지 능 력 검 정 사 업		
		닭 능 력 검 정 사 업		
		축 협 양 돈 사 업 소 지 원		
		중 축 생 산 관 리		
	낙농진흥	우 유 수 급 안 정	△	
		착 유 시 설 설 치 사 업	○	△
		학 교 우 유 급 식 사 업	○	
		유 가 공 시 설 설 치 자 원 사 업	○	
		낙 농 차 관 환 차 손		
	사료수급	배 합 사 료 공 장 허 가 제 도 개 선		
		배 합 사 료 원 가 및 가 격 원 료 사 용 실 적 조 사	△	
		사 료 검 사	○	
		일 반 초 지 조 성	○	
		공 영 개 발 초 지 조 성	○	○
		기 성 초 지 관 리	○	
		답 리 작 사 료 작 물 재 배	○	○

*종축개량협회, **국립종축원 혹은 도종축장,

유우 및 한우개량사업소, *양돈 혹은 양계협회

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
		전 작 사 료 작 물	○	
		부 존 사 료 자 원 개 발		
		개미산처리싸이레지제조		
		조사료생산기계화단지조성	○	
	축산물유해잔류물질검사사업	축산물유해잔류물질검사	○	
		검 사 장 비 지 원	○	
		축 산 물 검 사 원 교 육		
		축산물작업장위생관리강화	○	
		위생도교육유통정책(도계장시설근대화)	○	
		원 유 위 생 관 리 강 화		
		축 산 폐수 처리사업추진		
		- 간 이 저 장 조 설 치	○	○
		- 정 화 시 설	○	○
		- 분 뇨 운 반 장 비	○	○
		- 계 분 비 료 공 장	○	○
		- 축 분 발 효 시 설	○	○
		축 산 폐수 처 리 용 역		
		축산물위생용기유통관리		
	가축방역사업	예 방 주 사 검 진 및 구 제	○	
		가 축 혈 청 검 사 사 업	△	
		돼지오제스키병근절사업	△	
		유방염감염조사사업	△	
		진 도 건 방 역 사 업	○	
		살 처 분 보 상	○	
		가 축 위 생 시 험 소 증 설	○	
		제주도부루세라병특별검진	○	

*가축위생시험소, **가축위생연구소

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체						외청				
농협	축협	농진공	유봉공사	농지개량조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
○	△ ○ ○ △ △ △ △ △ △ ○					△ △ ○* ○* ○ ○* △* ○*** ○** ○*				○ ○ ○

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
축산(유통)		결핵및부루세라병조사사업 계군혈청검사사업지원		
	동물검역	동물및축산물검역강화 유해물질잔류방지대책 검역시행장시설점검 국제수역사무국회의 대일수출돈육위생조건협약 EC가축위생상황조사및수출입위생조건협약		
	가축진료	공수의국가시험 수의사및자체검사원기술교육 수의약사감시강화 공수의위축 동물약품품질관리 WHO/FAO동물약품잔류분과위원회		
	축산물수급및가격안정	수급조절사업 축산물품질.가격의자율경쟁체제확립 - 쇠고기, 돼지고기가격자율화 - 육류도체등급제 실시 가 격 안 정 대 운 용	○ △	○
	축산물수출기반조성	수출기반조성	○	
	유통시설확충	가축시장운영개선 축산물비축창고운영 축산물비축창고신설		△

*가축위생시험소, **가축위생연구소, ***대한수의사회,

****중축협회

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
	유통시설확충	도축장시설근대화 식육유통센터설치 축산물공판장건설 도매시장시설장비보완 부분육가공공장설치 육가공공장설치지원 계란집하장설치 축산물종합판매장설치	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ △	
	부정축산물유통지도단속	지도단속 신고포상금지급 부정축산물신고센터운영 육류수분검사 실시	○ ○ ○ ○	○ ○ ○

시행관련기관										농림수산부단독
민간단체						외청				
농협	축협	농진공	유통공사	농지개량조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타	
	○ ○ ○ △ ○ △ ○ ○ △		○							

5. 기타농업행정기능

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
농가부담경감지원	농가부담경감지원	이 차 보 전 차 관 사 업 이 차 보 전		
농업행정	기관운영	기 타 사 업		
	기획관리	"		
	농업통상협력	"		
농수산통제	통제기관운영	기 타 사 업		
	통제조사	농 어 업 총 조 사 기 타 사 업		
농산물검사및검역	농산물검사	기 타 사 업		
	식물검역	기 타 사 업		
	동물검역	동 물 검 역 기 능 강 화 기 타 사 업		
	농업자재검사	기 타 사 업		
농업공무원교육	농업공무원교육	기 타 사 업		
양곡관리	양곡수매	기 타 사 업		
	양곡판매	기 타 사 업		

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
양곡행정	조작관리	기 타 사 업		
	기관운영	기 타 사 업		
	양곡시험	기 타 사 업		
	유통개선	기 타 사 업		
	소청정리	기 타 사 업		
	기타사업	기 타 사 업 (본 부 사 업 성 경 비)		
농산행정	농산행정	기 타 사 업		
잠사관리	잠사관리	기 타 사 업		
농업재해보험	농업재해보험	기 타 사 업		
		농 업 재 해 보 험		
		기 타 사 업		
농업개발행정	농업개발행정	기 타 사 업		
축산행정	축산행정	기 타 사 업		

[illegible]

6. 수산업지원기능

부 문	사 업 명	세 부 사 업 명	자치단체	
			도	군
수산업구조개선	수산업구조개선	경 제 성 어 선 건 조 위 판 장 폐 수 처 리 시 설 수 산 물 가 공 수 산 용 기 자 재 생 산		
	수산물처리가공시설	냉 동 · 냉 장 시 설 신 설 냉 동 냉 장 시 설 개 보 수		
	양축어업장비	양축어업장비(후계자지원)		
	어촌관광개발	어 촌 관 광 개 발	○	△
	수출수산물수송	수 출 수 산 물 수 송 지 원		

*수산업협동조합, **수산진흥원

시행관련기관											농림수산부단독
민간단체						외청					
농협	축협	농진공	유통공사	농지개량조합	기타	농진청	수산청	산림청	기타		
△					○*		△				
					○*		△				
					○*		△				
					○*		△				
					○*		△				
					○*		△				
					○*		△				
					△		○**				
					△*						
					○*		△				

빈

면

부록 4 중앙과 지방자치단체간의 기능 분담
실태: 농어촌발전기금지원사업

사 업 명	세 부 사 업 명	기 능 분 담
		중 앙
특작지원	버섯재배	·사업계획의종합조정 ·사업추진의 총괄지도·감독
축산지원	축사시설개선	·사업계획의종합조정 - 시도별 지원물량 조정및 자금 배정액 통보 ·사업추진의 총괄지도 감독
	착유시설	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도감독
	계란집하장 설치	·사업계획의 종합조정 - 사업대상자 선정 및 자금배정통보 ·사업추진의 지도감독
농어민직업훈련	농어민직업훈련	·농어민직업훈련기본계획 수립 및 총괄 ·소요예산의 확보 및 집행감독
농산물가공산업	농산물가공산업 (전통식품개발) (감자가공공장) (맥주보리가공공장)	·사업계획 종합조정 ·사업자 선정 ·사업추진 총괄지도 감독

기 능	분 담
도(광역자치단체)	군(기초자치단체)
·사업계획검토 및 조정 ·사업시행추진 지도감독	·사업계획 수립 및 적격사업자선정 ·세부사업시행계획수립 및 시행 ·사업자의 사업추진 지도감독 및 사후관리 ·용자기관에 지원대상자, 지원금액 및 사업계획서 통보
·사업계획검토 및 조정 - 시군별 지원물량 배정 및 자금배정액 통보 ·사업시행추진지도·감독	·사업희망농가의 신청에 의거 사업대상자 선정 ·세부사업계획 수립 및 시행 ·용자기관에 사업대상자 선정통보 ·사업자의 사업추진 지도감독 및 사후관리
·사업계획검토 수립 및 지원대상자확정 ·사업시행추진 지도 감독	·사업계획수립 및 지원대상자 추천 ·세부사업시행계획수립 및 시행 ·사업추진지도 감독 및 사후관리
·사업계획의 검토 및 조정 - 사업대상자 추천 ·사업추진의 지도감독	·사업희망 대상자 추천 ·세부사업 추진계획 수립 및 시행 ·사업자의 사업추진지도 감독 및 사후관리
·관할구역내 실시계획수립 및 홍보 계획 시달 ·관할구역내 직업훈련기관 지도·감독 협조	·직업훈련생 선정 협조 ·농어민 직업훈련 홍보 ·농공단지 취업알선 및 훈련위탁 ·농어민직업훈련생에 대한 취업협조
·사업대상자 추천 ·사업시행 추진 지도, 감독	·사업자 선정조사 ·세부사업시행계획 수립 및 시행 ·사업자의 사업추진지도 감독 및 사후관리

사 업 명	세 부 사 업 명	기 능 분 담
		중 앙
	(쌀가공공장)	
차액보상	옥수수 양조용포도 콩 유채	(농협주관) ·사업계획 종합수립 및 조정 ·사업추진 총괄지도감독 ·자금지원 (농협주관) (농협주관)
생산조정보상	양조용포도 복숭아	·사업계획종합수립 및 조정 ·사업추진 총괄지도 감독 ·자금지원 총괄지도 감독
작목전환지원	바나나, 파인애플, 키위, 호도	·사업계획 수립 시달 ·사업추진 총괄 지도감독 ·사업계획의 종합결정 ·사업추진의 총괄지도 감독 ·자금지원
화훼산업지원	생산 및 유통시설지원	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도감독 ·자금지원
과수산업지원	생산 및 유통시설지원	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도감독 ·자금지원

기	능	분	담
도(광역자치단체)		군(기초자치단체)	
·사업추진 지도감독		·세부사업추진 지도확인 ·자금지원 검토 및 지원대상자선정	
·사업추진 지도감독		·세부사업 추진지도 확인 ·자금지원검토 및 지원대상자 선정	
·사업추진 지도감독 ·사업계획검토 및 조정 ·사업시행 추진 지도감독		·사업추진 및 확인 ·용자지원대상자 선정 ·사업계획 수립 및 적격사업자 선정 ·세부 사업시행계획 수립 및 시행 ·사업자의 사업추진 지도감독 및 사후 관리 ·용자기관에 지원대상자, 지원액 및 사 업계획서등 통보	
·사업계획검토 및 조정 ·사업시행추진 지도감독		·사업대상자 선정 ·세부사업계획 수립 및 보고 ·사업추진 및 확인 ·사후관리	
·사업계획검토 및 조정 ·사업시행추진 지도감독		·사업계획수립 및 적격사업자선정 ·세부사업시행계획 수립 및 사후관리 ·용자기관에 지원계획 및 사업계획서 통보	

사 업 명	세 부 사 업 명	기 능 분 담
		중 앙
잠업지원	잠업지원	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도감독 ·자금지원
농어가공산물 임가공지원	농어가공산물 임가공지원	(농협주관)
농업기계화촉진	농기계구입자금지원	(농협주관)
	농기계사후관리	·세부사업별로사업추진계획 시달 ·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도 감독
	생산비축자금	(농협주관)
농산물가공	개량곳간	(농협주관)
	임도정공장 시설대체	·사업계획작성 ·사업추진의 총괄지도 ·시도별자금배정
	벼건조저장시설	(농협주관)
농산물유통개선	중소도시 직·공판장 건설	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도 감독

기	능	분	담
도(광역자치단체)		군(기초자치단체)	
·배정된 사업물량의 시·군별 지원계획 수립시달 ·사업 시행 추진 지도 감독		·사업계획수립 및 적격사업자선정 ·세부사업계획 수립 및 시행 ·사업자의 사업추진 지도감독 및 사후 관리 ·용지기관에 지원대상자, 지원액 및 사업계획등 통보	
·사업계획조정 및 검토 ·사업추진 지도감독		·사업시행 및 적격사업자 선정 ·사업자의사업 추진 지도감독 및 사후 관리	
·시도별 자금 배정 ·사업시행추진 지도감독		·시설개선 대상업체 선정 ·시설개선 추진상황 지도감독 및 사후 관리	
·사업계획 검토 및 조정 ·사업시행추진 지도·감독		·사업계획 수립 및 적격사업자 선정 ·세부사업시행계획 수립 및 시행 ·사업자의사업추진 지도감독 및 사후관리 ·용자기관에 지원대상자, 지원액 및 사업 계획서 통보	

사 업 명	세 부 사 업 명	기 능 분 담
		중 앙
	철부선건조	·사업계획의 종합조정 — 지원대상자 확정 ·사업추진의 총괄지도, 감독
지역농업종합개발	지역농업종합개발	(농협주관)
지역특화작목지원	지역특화작목지원	(농진청주관)
농어촌 특산단지 육성	농어촌 특산단지 육성	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도감독
특용작물지원	생약재배	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도 감독

기 능	분 담
도(광역자치단체)	군(기초자치단체)
·사업계획 검토 및 조정 ·사업시행 추진 지도, 감독	·사업계획 수립 및 적격사업자 선정 ·세부사업 시행계획 수립 및 시행 ·사업자의 사업추진지도·감독 및 사후관리 ·용자기관에 지원대상자, 지원액 및 사업계획서 통보
·사업계획 검토 및 조정 ·사업시행추진 지도, 감독	·지원대상자 선정 ·세부사업시행계획수립 및 시행 ·사업자의 사업추진 지도감독 및 사후 관리
·사업계획 검토 및 조정	·사업계획 수립 및 적격사업자 선정
·사업시행 지도감독	·세부사업시행계획 수립 및 시행 ·사업자의 사업추진 지도감독 및 사후 관리 ·용자기관에 지원대상자, 지원액 및 사업계획서등 통보

사 업 명	세 부 사 업 명	기 능 분 담
		중 앙
채소산업지원	채소생산시설지원	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 총괄지도감독
생산기반정비	경지정리	·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 지도감독
농어촌 관광소득원개발	관광농업개발 휴양단지 개발 휴양민박마을개발	·기본계획의 시달 ·사업계획의 종합조정 ·사업추진의 지도감독
생활환경 개선사업 지원	농어촌 정주생활권 개발	·농어촌 정주생활권 개발사업 실시요령 수립시달 ·대상지역 선정 ·사업계획 및 추진종합조정 ·사업추진의 총괄지도, 감독
	주거환경개선	(농진청주관)

기	능	분	담
도(광역자치단체)		군(기초자치단체)	
·배정된 사업물량의 시군별지원계획수립 시달 ·사업시행 지도감독		·사업계획수립 및 적격사업자 선정 ·세부사업계획수립 및 시행 ·사업자의 사업추진 지도감독 및 사후관리 ·융자기관에 지원대상자, 지원액 및 사업계획서등 통지	
·사업계획 검토 및 조정		·사업시행계획수립 및 시행	
·사업추진의 지도감독		·시공자의 사업추진 지도감독 및 사후관리 ·융자기관에 융자대상자, 지원액 및 사업계획서등 통보	
·시장·군수의 휴양지지정 요청사항 검토 및 대상지역 승인통보 ·시장군수 직접개발시 사업계획승인 ·사업추진지도, 감독		·휴양지 대상지역 검토 및 승인요청 ·승인에 따른 지정 및 고시 ·휴양단지사업(관광농업사업)계획 확정, 승인 및 고시 ·사업추진 지도감독 및 사후관리	
·농어촌 정주생활권 개발사업계획시달 ·대상지역추천 ·면 정주생활권 개발계획 승인 ·사업시행 추진지도, 감독		·정주생활권 개발계획 수립, 확정고시 ·주민의견수렴 ·사업시행계획 수립 및 시행 ·사업대상자 선정 ·사업자의사업추진 지도, 감독 및 사후관리 ·금융기관에 지원대상자, 지원액 및 사업계획서등 통보	

참 고 문 헌

- 金澤夏樹, 「水田農業を 考える」, 東京大學出版會, 1989.
- 藤谷築次編, 「農業政策の 課題と 方向」, 家の 光協會, 1988.
- 目瀬守南, 「地域農業の 振興と 計劃」, 樂游書房, 1981.
- 崔外出·李盛煥譯, 「中央과 地方關係論」, 大永文化社, 1991.
- 全羅南道研究團, 「地方自治團體의 自律基盤造成方案」, 1985.
- 朴東緒, “地方行政의 發展的 課題,” 「行政論議 第19卷 第1號」, 서울大學校, 行政大學院, 1981.
- 權源庸外, 「國土 및 地域開發分野에 있어서 中央과 地方政府의 役割分擔體系」, 國土開發研究院, 1987.
- 金海東, “地方行政需要의 變化과 課題,” 「地方行政 383」, 1985. 9.
- 李在聖外, 「地方行政機能分析에 관한 研究」, 韓國地方行政研究所, 1985

D66

지방화시대에 대응한 농정체계 조정방향

찍은날 1992. 3 펴낸날 1992. 3
발행인 허 신 행
한국농촌경제연구원(962-7311~5)
130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
등 록 제5-10호 (1979. 5. 25)
찍은곳 東洋文化印刷株式會社 · 737-2101~4

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.