

지방자치단체의 농림투융자 국고보조금 운영 효율화 방안

황 의 식 연구 위원
박 준 기 연구 위원

머 리 말

정부는 농업농촌발전을 촉진하기 위하여 다양한 농림투융자사업을 추진하고 있다. 농림사업 지원자금의 효율성을 제고하는 것이 중요한 농정의 과제이다. 비농업계로부터 농업투융자사업이 비효율적으로 이용되고 있다는 비판이 제기되고 있다.

농림투융자사업의 효율성을 제고하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 중요하다. 많은 농림투융자사업의 추진 주체가 지방자치단체로 되어 있기 때문이다. 지역의 특성을 잘 반영한 농림투융자사업으로 개편되고, 지자체가 이를 잘 집행함으로써 농업투융자사업의 효율성이 제고될 것이다. 지원자금의 효율성 제고는 바로 농업농촌의 발전으로 이어진다. 따라서 지자체 국고보조사업의 효율성을 제고하는 방안들을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 농정추진체계 개편과 함께 지역에서 보다 효율적 운영을 위한 역량강화가 바탕이 되어야 한다.

이 연구는 지방자치단체에 지원되는 국고보조금의 운용 효율성을 제고하는 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 연구결과를 통해 효율성을 제고할 수 있는 농업투융자사업의 집행체계를 개선하고, 지방자치단체에서도 역량강화를 위한 방안을 마련하는 데 도움이 되었으면 한다. 끝으로 이 연구를 위해 협조해주신 농식품부 관계자 및 일선에서 농정업무를 담당하고 있는 분들의 아낌없는 조언과 성실하게 조사표에 응답하여 주신 점에 대해서 감사드린다.

2009. 11.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

ABSTRACT

A Study on the effective management of the Agricultural Fiscal fund granted by Central Government in Local Governments

Korean government has tried to change the agricultural policy system and increase the amount of agricultural fiscal fund in order to cope with the market opening of agricultural products. But there were some critical viewpoints for the inefficiency of the increased agricultural fiscal fund from non-agricultural sectors. Agricultural sector needs to try to reform the inefficiency of the agricultural fiscal fund. The aim of this study was to search for more effective and efficient ways in which to operate the agricultural fiscal fund granted to local governments.

In order to find out the problems and the reform measures, this study checked and analyzed the current situation of agricultural fiscal fund, especially the amount and the procedure of agricultural fiscal fund granted to local governments and the role of local governments.

There were some problems to be reformed in the operation of the agricultural fiscal fund granted to local governments. First, there were too many specific sub-projects of each subsidy project. These specification of subsidy projects made the role of local governments reduced in carrying out the subsidy projects. Second, there was an inequality problem of the distribution of agricultural fiscal fund to local governments. In fact, there are some gaps of fiscal power among local governments. The local governments which have relatively low fiscal power can't drive their subsidy projects like other affordable local governments. This phenomenon might result in the inequality of rural development among local governments. Third,

almost all of agricultural subsidy projects were planned by central government and local governments only carried out these projects. So, local governments haven't needed to plan their own subsidy projects and their planning skill have been decreased.

In order to improve these problems, this study presented the efficient operational system of agricultural fiscal fund in local government position. The newly developed system included the merger of similar subsidy projects, the abolition of ineffective or completed subsidy projects, the diversification plan of supporting the subsidy projects, and the way of improving the planning ability of the local governments for performing agricultural subsidy projects.

This study presented two supplementary devices for being the efficient system of agricultural fiscal fund granted to local governments - performance budgeting management and the differential grant system. First, this study introduced the concept and performance indicators of performance budgeting management, and the example of performance evaluation in the case of the subsidy project for supporting the wide-area APC. Second, this study analyzed the fiscal power gap among local governments and developed the program of applying the differential grant system.

The results of this study can be the useful references to reform the more efficient and effective operational system of agricultural fiscal fund granted to local governments and improve the abilities of planning and management of the agricultural subsidy projects in local governments' positions.

Researchers: Eui-Sik Hwang, Joon-Kee Park

Research period: 2009. 1. - 2009. 10.

E-mail address: eshwang@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구 배경 및 필요성 1
2. 선행연구 검토 3
3. 연구 목적 6
4. 연구방법 및 연구범위 7

제2장 농림부문 지방자치단체 국고보조사업 지원현황

1. 농림투융자사업 추진체계 9
2. 농림투융자사업 지원현황 13
3. 지방자치단체 농림 국고보조사업의 유형 21

제3장 지자체 국고보조사업 지원방식 유형

1. 국고보조사업 지원유형 25
2. 포괄보조지원방식 29
3. 공모지원방식 36
4. 개별메뉴지원방식 38
5. 외국의 농림투융자 지원방식 39

제4장 지자체 국고보조사업 추진사례

1. 농산물 브랜드 육성사업 47
2. 거점APC 지원사업 55
3. 원예브랜드화 지원조직 사례조사 62
4. 국고보조사업 운용의 문제점 68

제5장 지자체 국고보조사업 효율화 방안

1. 효율화 기본체계 71

2. 농림사업 통폐합 방안	73
3. 지원방식의 다양화	77
4. 지자체 농정추진의 효율성 제고	87
5. 농림부문 국고보조사업 효율화를 위한 보완과제	92
제6장 요약 및 결론	105
참고 문헌	109

표 차례

제2장

표 2-1. 농림사업 분야별 투융자 실적('92-08년)	14
표 2-2. 분야별 투융자 주요 내역	15
표 2-3. 지원대상별 투융자 규모('92-'08)	16
표 2-4. 품목 지원내역	16
표 2-5. 지원대상별 보조금 현황	18
표 2-6. 시행주체별 보조금 현황	19
표 2-7. 2009년 지방자치단체 농업보조금 현황	20
표 2-8. 유형별 국고보조금 지원 내역	22
표 2-9. 지역혁신체계형 사업 종류	23

제3장

표 3-1. 지방분권화 유형별 특성 비교	28
표 3-2. 포괄보조방식과 통합보조방식의 구분	31
표 3-3. 포괄보조지원방식의 구분	31
표 3-4. 포괄보조지원방식의 장단점	33
표 3-5. CTE 제도의 지원방식	44

제4장

표 4-1. 브랜드 지원사업별 주요 내용	48
표 4-2. 브랜드육성지원사업의 개요	49
표 4-3. 원예작물 브랜드 육성 지원사업	52
표 4-4. 원예작물 브랜드 육성 지원사업의 운영상 문제점	54
표 4-5. 거점APC 지원사업의 개요	56
표 4-6. 거점산지유통센터 지원사업	59
표 4-7. 사례 거점 APC 운영상의 문제점	61

표 4-8. 메뉴지원방식에 대비한 현행 사업신청 및 선정방식의 적합성	63
표 4-9. 공모지원 방식의 객관성 및 투명성에 대한 판단	63
표 4-10. 현행 사업에 대한 적합한 지원방식	64
표 4-11. 지방비의 원활한 조달 여부	65
표 4-12. 지방비 부담으로 인한 다른 농림사업에 대한 영향 정도	65
표 4-13. 연관 사업과 자금을 통합하여 지원한 사례 여부	66
표 4-14. 사업효과를 높이기 위한 타 농림사업과 연계 지원 여부	66
표 4-15. 지자체 역량강화를 위해 필요한 지원	67
표 4-16. 지자체 여건에 적합한 사업 수행을 위한 지원방식	67

제5장

표 5-1. 통폐합사업 재설계	75
표 5-2. 지원방식별 적용 기준	79
표 5-3. 국고보조금 사업 성격별 지원방식	80
표 5-4. 원예·과수생산 및 유통개선 관련 보조사업 지원방식(안)	82
표 5-5. 거점 APC 사업 단계별 성과지표 및 평가내역(예시)	96
표 5-6. 지자체 간 재정력지수 격차 비교(2007년 기준)	100
표 5-7. 지방재정 분석지표 체계	102

그림 차례

제2장

그림 2-1. 지방자치단체의 국고보조금 사업 추진체계	10
-------------------------------------	----

제3장

그림 3-1. 중앙정부의 보조금 지원 형태별 구분	26
그림 3-2. 일본 농정 추진주체	40
그림 3-3. 일본의 국고보조금 운영절차	41
그림 3-4. CTE 제도의 기본개념	43
그림 3-5. 지역에서의 표준계약 및 표준시책 책정 과정	45

제4장

그림 4-1. 브랜드 육성사업 추진절차	50
그림 4-2. 거점APC 지원사업 추진절차	57

제5장

그림 5-1. 농림업부문 국고보조금 지원방식 체계(안)	72
그림 5-2. 정읍시 미래농정팀의 역할관계	88
그림 5-3. 성과주의 예산제도의 체계	93
그림 5-4. 거점 APC 사업 수행과정 및 주요 지표	96
그림 5-5. 차등보조지원방식 개념도	98

1. 연구 배경 및 필요성

농업발전을 위해서는 재정투융자의 역할이 중요하다. 정부는 농산물 시장개방에 대응하여 농업의 국제 경쟁력을 제고하기 위하여 지방자치단체 자율신청의 상향식 농정체제로 전환시키는 제도적 기반을 강화함과 동시에 지속적으로 농림부문 투융자 규모를 확대하여 왔다. 농림예산은 2004년부터 2008년까지 최근 5년간 매년 평균 5% 이상씩 증가해왔다. 그 중에서도 예산보다는 기금의 증가폭이 더 크게 증가하였다. 이는 한-칠레 FTA 추진에 따른 피해보상으로 FTA기금을 도입하고, 쌀 변동직불제의 도입을 위한 기금 등을 새로 도입하였기 때문이다. 그만큼 농업발전에서 정부 재정의 역할이 중요하다.

농림부문 투융자규모가 확대되면서 비농업부문만 아니라 농업부문 내부에서도 투융자사업의 비효율성에 대한 비판이 제기되고 있다. 농림업 부문의 많은 투융자에 비해 국제경쟁력은 여전히 낮아 농림투융자사업의 성과가 낮다는 비판이다. 지방자치단체의 자율성을 제고하는 상향식 자율농정체제로의 전환, 광특회계(광역지역발전특별회계)의 도입 등 지속적인 제도 개선을 통해 농림투융자사업의 투자효율성 제고를 위한 노력을 기울여 왔다. 이와 같이 농림투융자사업의 투입된 재정의 효과 제고가 중요한 과제로 대두되고 있으며, 효율성을 제고를 통해 농업·농촌발전을 촉진시킬 수 있기 때문이다.

2 서론

농림투융자사업의 성과를 제고하기 위해서는 지방농정의 역할이 중요하다. 농림투융자사업에서 시행주체가 지방자치단체로 되어 있는 사업이 많고, 또 일선 농촌 및 농가와 대면하면서 투융자사업의 집행을 담당하고 있는 것이 지방농정이기 때문이다. 2008년 농림국고보조금(광특회계 제외) 지원금액 10조 1,792억 원 중에서 시행주체가 시군 지방자치단체인 보조금이 약 3조원으로 약 30%를 점유하고 있고, 전체 농림사업 중 21.7%를 차지하고 있다. 또한 지방자치단체는 지역의 특성을 잘 이해하고 있어서 지역특성에 적합한 사업을 차별화하여 추진할 수 있다는 강점도 있다.

농업경쟁력 강화와 농촌발전이라는 목표 달성을 위해서는 지방자치단체 농정활동 성과가 중요하다. 지방자치단체가 담당하고 있는 농림사업의 성과를 제고하기 위하여 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 농림사업 국고보조금의 지원방식을 개선하고, 사업집행을 담당하고 있는 지방자치단체의 농정추진 노력을 유도할 필요가 있다. 현행 농림투융자 지원체계는 중앙정부가 사업계획을 수립하면 지방자치단체가 사업을 집행하고 중앙정부가 사업을 사후 관리하는 체계로 되어 있어서 지방정부의 자율성이 부족하다. 중앙정부 재원을 활용하여 지방농정의 효율성을 제고시키고, 투융자 성과를 높이기 위해서는 지방자치단체의 농정기획능력과 농정추진노력이 중요한 결정요소로 작용한다.

농림투융자사업 추진에서 지방자치단체 농정추진의 소극적 태도와 중앙정부의 획일적 사업추진체계로 지역의 자율성을 위축시켜 지역적 특성을 반영하지 못하면 비효율적 결과가 초래된다. 현재는 지방자치단체 실무담당자의 기획능력 수준이 낮아 중앙정부가 마련한 지침을 집행하는 수준에 머무르고 있어서 지역특성에 적합한 농정을 적극적으로 추진하지 못해 성과가 낮고, 투융자 효과도 낮다는 지적이 제기된다.¹ 또한 농업은 지역별로 특성과 여건이 다름에도 불구하고 중앙정부가 획일적인 기준으로 투융자 사업을 기획함으로써 지역적 차별성을 반영하지 못하여 농림투융자사업의 성과가 낮아지는 요인으로도 작용한다는 의견도 있다.²

¹ 박성재 외(2007)

이 연구에서는 지방자치단체에 지원하고 있는 농림투융자 국고보조금 지원사업의 지원방식을 효율화하고, 지방자치단체가 국고보조사업을 효율적으로 운용하는 방안을 제시하고자 하였다. 구체적인 내용으로는 첫째, 중앙정부가 지방자치단체에 농림사업 국고보조금을 지원하는 방식, 특히 사업별로 국고보조금 운용체계를 개선함으로써 지방자치단체의 자율성과 창의성을 높이고자 하는 방안을 제시하고자 한다. 둘째, 국고보조금을 지원받은 지방자치단체가 신청단계에서부터 집행 및 성과관리 단계까지 어떤 관리방식을 채택하는 것이 효율성 제고를 위한 방안인지 제시하고자 한다. 셋째, 지역단위에서 사업추진과정에 이해 관계자가 공동으로 참여하는 거버넌스의 구축 등 지역의 역량 강화를 통한 농림투융자 효율성 제고방안을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 검토

박성재 외(1997)에서는 농림부문 국고보조사업의 지방비 부담 완화 방안으로 차등보조율 제도의 타당성 및 도입방안을 제시한 바 있다. 중앙정부가 투융자사업을 추진하면서 매칭펀드에 의해 지방자치단체 부담비율을 높일 경우 농업비중이 높아 농림투융자사업을 가장 많이 필요로 지방자치단체일수록 재정자립도가 낮아서 농림사업을 더 적게 추진하는 문제점을 개선하고자 한 것이다. 그 대안으로 제시한 것이 재정자립도와 농업비중을 고려한 차등보조율제도를 도입하는 것이었다. 이 연구에서는 국고보조금 제도의 현황과 문제점을 검토하고, 지방재정과 농업부문 국고보조금사업을 분석한 후 재정력 및 농업비중을 고려한 차등보조율제도의 추진방안을 제시하였다.

박성재 외(2005)는 119조 투융자사업을 분석하여 농림투융자 제도의 내

² 송미령 외(2006)

4 서론

용과 문제점을 분석하고 농업자금 이용제도의 개선방향을 제시하였다. 또한 ‘농업농촌종합대책’ 세부 사업 내용을 분석하고 농림투융자사업의 투명화와 농업금융 안정화를 위한 대안을 제시하였다. 특히 지방자치단체의 지원대상자 심사기능을 축소하고 금융기관의 선별기능을 강화하는 농업종합자금제 도입을 제시하였다.

이동우, 변필성(2006)은 분권화시대에 중앙정부의 지역정책 방향을 선진국(영국, 프랑스, 일본)의 지역정책 동향을 통해 제시하고 있다. 선진국의 지역정책 동향은 지방의 내생적 발전 및 혁신을 강조하고 중앙정부의 직접 개입을 지양하고 포괄적 지원방식으로 바뀌고 있으므로 우리나라 지역정책도 포괄보조금제도로 전환하여야 한다고 제시하였다. 선진국 사례로 제시한 영국의 Single Pot와 프랑스 CTE제도의 공통점은 중앙부처 프로그램에서 규정된 틀 속에서 예산을 집행하던 방식에서 통합적으로 운용하도록 전환한 방식이라는 점이다. 중앙정부와 합의된 목표를 달성한다는 조건 하에서 사용용도를 제한하지 않고 예산을 유연하게 집행하는 것이 특징이고, 이 과정에서 성과협약제도³의 도입 필요성을 제시하였다.

송미령 외(2006)는 지역혁신체계 구축을 위한 농촌지역정책에 대한 현황과 추진실태를 분석하고, 정책지원방안을 제시하였다. 신활력사업, 지역혁신협의회 제도 등의 추진실태를 분석하고, 지역네트워크를 창출하는 혁신체계형사업 강화 방안과 지역의 역량강화가 중요한 과제라는 점을 지적하고 다양한 교육 및 학습프로그램 개발의 필요성을 제시하였다.

송미령 외(2008)는 농촌정책의 추진실태를 분석하고 효율성 제고를 위한 농촌정책 체계 개편방안을 제시하였다. 이 연구에서는 농촌정책을 농어촌산업육성 및 도농교류기반조성 정책군, 농수산물 가공 및 유통지원 정책군, 농업기반정비 정책군 등 3개의 정책군으로 분류하고, 지역의 자율과

³ 성과협약제란 국가와 지방자치단체가 공통된 목적을 실현시키려는 의사를 표현하는 행정계약(Administrative Contract)으로 협약 안에는 계약 당사자들 간의 합의가 필요하고 상호적인 책임과 의무가 동반된다. 협약은 성과에 따라 인센티브를 얻거나 지속성을 갖게 되며 성과를 평가하기 위해서는 평가항목, 벤치마킹 사례, 장·단기적 목표가 필요하다(Vancouver Island Health Services, 2006).

창의성을 제고할 수 있는 포괄보조지원방식으로 전환할 것을 제안하였다. 포괄보조금제도로 전환함에 따른 지역 자율성 제고의 부작용으로 나타날 수 있는 도덕적 해이의 문제를 방지하기 위하여 성과관리형 평가제도 도입이 필요하다고 제시하였다.

이동우 외(2005)는 국가 균형발전을 위한 중앙정부의 지역개발 투자재원을 확보할 수 있는 방안을 모색한 바 있다. 이 연구에서는 중앙정부의 재정지원제도인 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계(균특회계)의 활용가능성을 비교하고 현행 재원의 효과와 문제점을 분석하였다. 정부의 재정지원(지방교부세와 국고보조금)으로 지역 간 재정격차가 완화되었으나 향후 지방교부세와 국고보조금은 감소하는 대신 균특회계의 비중은 늘어날 것으로 전망하였다. 마지막으로 균특회계의 신규재원확보 방안으로 자체재원을 확충하여 회계독립성을 유지하거나 지방자치단체 간 재원이동을 제안하고 있다. 이창균, 하능식(2008)도 규모의 경제를 실현하기 위한 지방자치단체간 협력 및 통합이 가능한 재정지원제도로 국고보조금, 균특회계, 지방교부세 등에서 자치단체간 협력에 대해 인센티브를 부여하는 방안을 제시하였다.

서정섭, 조기현(2007)은 지방재정조정제도의 운영실태와 정책효과를 분석하여 각 제도간 연계성이 부족해서 개별 이전재원의 정체성과 정책목적이 운영체계와의 연계성이 부족한 문제와 형평성을 강조함에 따라 지역간 왜곡현상이 나타나는 문제를 지적하였다. 이를 개선하기 위해 구조개편적 관점과 운영방식적인 관점에서 대안을 제시하였다. 구조개편적인 관점에서는 정책목적에 맞는 운영시스템을 탐색하고 상호간 중복 수행기능을 기능별로 재편해야 한다고 제안하였다. 한편 운영방식 관점에서는 지방교부세와 국고보조금을 효과적으로 운영하기 위한 현 제도의 재편방안을 제시하였다.

임성일 외(2005)는 국가균형발전특별회계의 문제점과 한계로 기존 보조금제도와 차별성 부족, 균특회계 내 소규모 단위사업이 각 부처 중심으로 분할하여 관리, 지방자치단체의 행정비 효율성, 관료주의 폐해, 자원규모의 빈약, 불안정성, 다른 지방재정제도(지방세, 교부세, 국고보조금)와의

6 서론

연결성 부족 등을 지적하였다. 균특회계의 정체성을 확립하고 포괄보조금 형태의 운용 기조유지, 균특회계 대상사업에 대한 유형화 작업, 균특회계 예산신청 절차의 간소화 등을 포함한 방향을 제시하였다.

이 연구는 지방자치단체의 농림투융자사업 시행과 관련하여 국고 지원 실태를 파악하고 지방자치단체 수준에서의 농림투융자사업 효율화를 위한 국고보조금 운용제도 개선방안을 마련하는 것이라는 점에서 차별성이 있다. 송미령 외 연구에서는 주로 농촌정책을 중심으로 한 개선방안을 제시하고 있는데 이 연구에서는 농업육성정책에 보다 중점을 두어 개선방안을 제시하고자 한다.

3. 연구 목적

이 연구의 목적은 지방자치단체의 농림투융자사업 시행과 관련하여 국고 지원 실태를 파악하고, 지방자치단체 수준에서의 농림투융자사업 효율화를 위한 국고보조금 운용제도 개선 대안을 마련하는 데 있다. 중앙정부 측면에서 농림투융자사업 중 지방자치단체 국고보조금 사업의 비중, 국고보조금 사업의 추진 실태 및 문제점을 분석하고자 한다. 지방자치단체 측면에서는 국고보조금 사업 추진실태와 재정운용의 문제, 지방자치단체의 국고보조금 운용의 문제와 개선방향을 제시하고자 한다.

4. 연구방법 및 연구범위

4.1. 연구방법

이 연구에서는 다음과 같은 연구방법을 적용하였다. 지방자치단체의 국고보조금 운용 실태 분석과 농림사업의 유형화를 위한 농림사업시행지침의 내용을 분석하였다.

농림투융자사업의 개별 사업추진 과정에서 나타난 문제점을 조사하기 위하여 거점APC사업과 원예브랜드화 사업을 선정하여 현지조사 및 설문조사를 실시하였다. 사례조사를 통해 농림사업 중 농업경쟁력을 제고하는 보조금사업의 운용 효율화방안을 제시하고자 하였다. 농촌지역정책에 대해서는 선행연구에서 제시한 개선방안을 참조하였고, 이를 위해 선행연구의 문헌조사 방법을 적용하였다.

농림투융자사업의 지방자치단체 지원방식의 개선방안을 도출하기 위하여 선진국의 지방재정과 중앙정부 보조금 운용방식 관련 문헌조사를 실시하였다. 특히 일본의 지방농정국의 역할과 현재는 변화되었지만 프랑스의 국토경영계약제도(CTE) 등에 대해 검토하였다. 이를 통해 국고보조금의 지방자치단체 지원방식에 대한 합리적인 정책대안을 제시하고자 하였다.

4.2. 연구범위

이 연구는 지방자치단체 국고보조금사업의 효율성을 제고하기 위한 것이다. 농림사업은 농업정책과 농촌정책 등으로 구분된다. 이 연구에서는 농촌정책과 관련된 보조금 사업보다는 농업정책과 관련된 사업을 중심으로 개선방안을 도출하였다. 농촌정책 부문은 선행연구에서 많은 연구결과가 제시되어 있으므로 그 결과를 참조하였다. 농업정책에서는 현재 가장 부실화 사례가 많이 나타나고 있는 원예브랜드화 사업을 중심으로 분석하

8 서론

였다.

지방자치단체에 지원되는 국고보조사업의 지원체계 개선방안을 도출하기 위하여 전체 농림투융자사업의 유형화를 실시하였다. 유형화는 사업의 성격에 적합한 추진체계를 제시하는 데 목적이 있다. 이 과정에서 기 완료된 사업이나 실효성이 낮은 사업의 통폐합 방안을 제시하여 효율성을 제고하는 등 농림투융자사업 전체에 대해 유형화를 통한 성과 제고방안 모색을 연구 내용에 제시하였다.

1. 농림투융자사업 추진체계

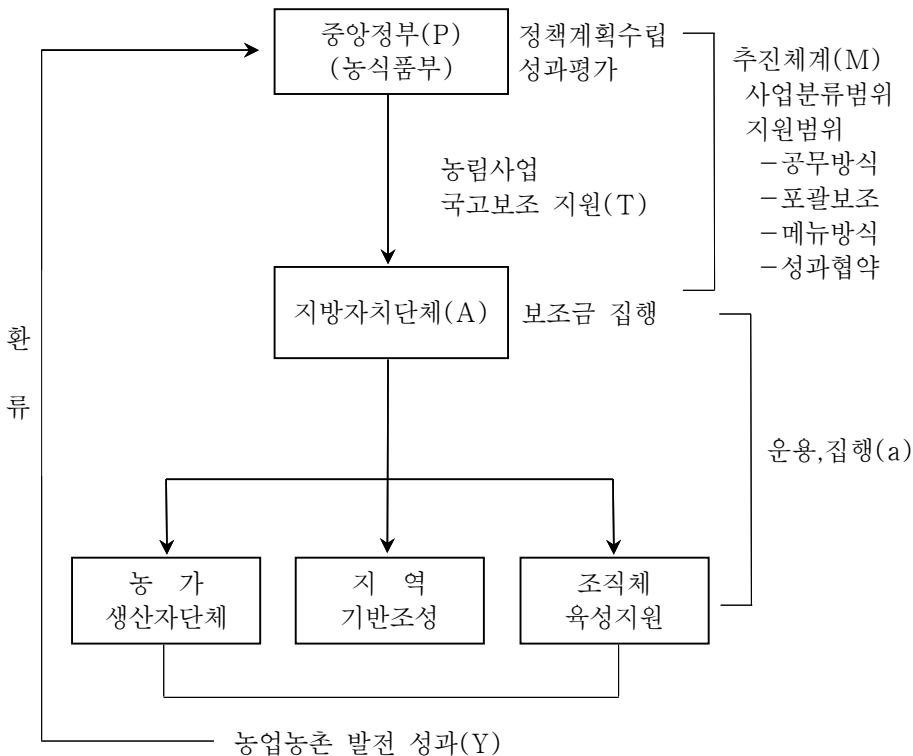
농림투융자사업의 추진체계는 주로 중앙정부가 사업별로 정책을 먼저 기획하고, 지침에 따라 시군 지방자치단체, 생산자단체 등에 지원하면 지방자치단체는 대상자를 선정하거나 사업집행을 담당하는 관계로 이루어져 있다. 이는 주인-대리인 관계이론으로 설명할 수 있는 여지를 보여주고 있다. 즉, 중앙정부가 재원을 마련하여 대리인인 지방자치단체에 지원하면 그 농정추진 노력의 정도에 따라 농림사업의 성과가 결정된다. 단지 주인인 중앙정부의 목적함수가 전체적인 농업의 경쟁력 제고, 농촌의 활력증진 등으로 설정된다는 점에서 차이가 있다.

농림사업 성과가 중앙정부가 지원하는 방식과 지방자치단체의 사업추진 노력에 따라 달라진다는 측면에서 주인-대리인 이론은 지방자치단체 국고보조금 사업 추진 관련 농정추진체계를 설명할 수 있는 이론들이 될 수 있다. 지방자치단체가 사업시행주체는 아니더라도 쌀 보조금 지원과 같이 개별 농가에 지원되는 보조금사업의 집행 관리도 담당하고 있어서 지방자치단체의 농정노력이 중요하다.

농림사업의 추진체계는 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 중앙정부가 정책계획을 수립하여, 사업에 따라 지방자치단체에 다양한 방식으로 지원하면, 지원받은 지방자치단체가 보조금 사업을 집행함으로써 성과가 나타나는 관계를 형성하고 있다. 지방자치단체 국고보조금사업의 성과를 제고하

기 위해서는 먼저 추진체계(M)가 효과적으로 설정되어야 하며, 동시에 지방자치단체의 농정운용에 대한 노력(a)이 확대되어야 한다. 즉, 지역의 특성은 해당 지방자치단체가 더 많이 알고 있는 숨은 정보로 중앙정부가 알 수 없는 상황이기 때문에 지역의 자율성을 제고하는 방향으로 추진체계가 마련되어야 함을 의미한다. 또한 지방자치단체의 농정 효율화를 위한 노력, 내부 자원의 투입, 관련조직의 협력체계 등도 투융자 성과에 영향을 미치므로 지방자치단체가 보다 많은 노력을 기울이도록 유도하는 기제가 마련되어야 한다. 사업 추진 결과에 대하여 성과평가를 실시하여 문제점을 파악하고, 추진체계개선, 필요한 사업조정 등을 통해 효율성을 제고하는 환류체계가 보완되어야 한다는 것을 보여주고 있다.

그림 2-1. 지방자치단체의 국고보조금 사업 추진체계



중앙정부가 지방자치단체에 국고보조금을 지원하는 추진체계는 다양한 방식이 있다. 가장 보편적으로 적용되는 방식은 중앙정부가 지침을 마련하여 지원하는 개별사업별 메뉴지원방식이며, 그 외에도 공모신청방식, 포괄보조금방식, 성과협약 방식 등이 있다. 성과협약방식은 우리나라에서는 적용하지 않은 지원방식이다.

개별사업별 메뉴지원방식은 중앙정부가 지원할 수 있는 사업별로 필요한 사업메뉴를 제시하면 사업시행주체가 자신에게 필요한 메뉴를 선정하여 신청하는 지원방식이다. 중앙정부는 신청내역을 평가하여 신청범위 내에서 지원한다. 지방자치단체가 신청할 수 있는 사업의 메뉴를 알려주고 자율적으로 사업량을 선택하여 지원하도록 하였다라는 점에서 상향식 자율지원방식이라 할 수 있다. 그러나 메뉴의 범위 내로 지방자치단체의 선택 폭이 제한된다는 한계가 있다. 이러한 지원방식은 주로 지방자치단체의 매칭펀드가 있는 농업인 보조지원사업에 많이 적용하고 있다.

공모신청방식은 먼저 중앙정부가 기준을 설정하여 제시하면 지방자치단체가 그 기준에 의해 자율적으로 사업계획을 수립하고 신청한다. 중앙정부는 신청자에 대한 공개 심사 평가를 통하여 지원대상자와 대상별 지원사업의 내용과 규모를 결정하는 지원방식이다. 신청할 수 있는 메뉴가 제시되어 있지 않고, 공개경쟁에 의해 대상자를 선정한다는 점에서 메뉴지원방식과 차이가 있다. 공모방식에 의한 지원사업으로는 브랜드 경영체 육성사업, 농촌마을종합개발사업 등이 있다.

포괄보조금 지원방식은 포괄적인 범위를 먼저 설정하고 지방자치단체에 국고보조사업을 지원하면, 그 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 사업계획을 수립하여 추진하는 방식이다. 이 지원방식은 지역의 특성과 창의성을 최대한 반영할 수 있는 장점이 있다. 광특회계에서 지원되는 사업은 포괄보조금 지원방식으로 전환되고 있으며, 농업분야는 농어촌자원복합산화지원, 농어업기반정비, 기초생활권기반확충지원 등이 포괄보조금 지원방식으로 개편되고 있다.

다음으로 성과협약제 지원방식은 농림투융자사업에서 아직은 적용하고 있지 않은 방식으로 중앙정부가 자금지원을 하면서 지방자치단체가 달성

하여야 할 성과목표치를 설정하고 중앙정부와 계약한 후 사업을 시행하는 지원방식이다. 성과평가에 따라 계약조건이 달라진다는 점에서 지방자치단체의 농정추진노력을 최대한 유도할 수 있고, 협약과정에서 지역의 특성을 반영할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

주인-대리인의 관계에서는 주인과 대리인 간 여건과 노력투입 정도 등에 따라 서로 다른 정보를 가짐으로써 발생하는 정보의 비대칭성으로 인하여 비효율성이 발생한다는 점을 지적하고 있다. 농림투융자 지방자치단체 국고보조금 지원사업에서도 지원방식별로 차이는 있지만 이러한 정보의 비대칭성으로 인하여 비효율성이 발생하고 있다. 특히 보조금 지원주체인 중앙정부와 사업의 수요자·집행 대리인인 지방자치단체 간에 정보의 비대칭성으로 대리인이 원래 정책목표와는 다른 집행을 하는 도덕적 해이의 문제로 효과가 낮아지는 사례가 발생한다. 즉, 정책을 수립한 중앙정부가 기대하는 방향으로 지방정부, 생산자단체가 집행하지 않음으로써 비효율이 발생하게 되는 것이다. 따라서 정책을 설계할 때 정보의 비대칭성에 대한 고려가 있어야 보다 효율성을 제고할 수 있다.

예를 들어 선택과 집중이 필요한 사업에 대해서 시군 지방자치단체가 사업추진을 담당하면서 정치적 고려에 의해 읍면별로 나눠 먹기식 분배에 의해 소액분산지원 함으로써 비효율성이 초래되는 경우가 있다. 과거 농산물 간이집하장시설 지원사업과 같이 읍면별로 분산하여 지원한 경우가 대표적 사례이다. 이러한 현상은 도 지방자치단체가 자금배분을 하면서 더 크게 나타나고 있다. 권역별로 집중하여 규모화 하는 것이 사업의 효율성을 제고하는 것임에도 불구하고 시군 지방자치단체의 요구를 충족하기 위해 각 시군에 분산하여 지원하는 것이다. 다른 사례로 강원지역에서는 토마토선별시설을 지원하면서 인접한 시군별로 소규모 시설을 지원하고 있다. 그러다 보니 집중화하여 거래교섭력을 확보하는 것이 어렵게 되었다. 그만큼 효율성이 떨어진다는 것이다. 이와 같이 행정권역을 벗어난 규모화된 사업추진이 더 효과적인 경우에는 지방자치단체에 자율성을 부여하는 지원방식이 오히려 비효율성을 초래하는 경우도 발생한다.

다른 한편으로 중앙정부가 보조금 수요자인 지원 대상에 대한 올바른

정보를 갖지 못하면서 부적합한 사업지침을 마련하여 지원함으로써 초래되는 비효율성이 존재한다. 지원대상 지역의 여건과 일치하지 않거나 아예 상반되는 다른 지원사업을 추진하도록 하는 결과를 초래하는 것이다. 중앙 정부는 모든 지역을 대상으로 정책을 설계하기 때문에 지역별로 부적합한 사업지침을 마련하게 될 수 있다. 예를 들어 원예브랜드화 사업의 경우 A 지역은 농가조직화 교육이 더 필요한 지역이 있는가 하면 B 지역은 이보다는 소비자 홍보에 더 많은 자금을 투입하는 것이 필요한 지역일 수 있다. 그럼에도 획일적인 지원으로 A 지역에서는 농가조직화에 대한 예산은 부족하고 홍보예산이 상대적으로 풍부하게 된다. 이는 중앙정부가 지역의 특성을 잘 모르면서 획일적 사업 설계를 함으로써 지역의 창의성과 자율성을 도출하지 못하게 되고, 부적합한 사업의 지원으로 지원효과를 떨어뜨리는 결과를 초래함을 의미한다. 이러한 문제점을 해결하고, 지역의 창의성을 제고하며, 지역의 특성을 더 잘 반영하기 위한 사업추진방식이 포괄보조금 지원방식이다.⁴

2. 농림투융자사업 지원현황

농업부문에서는 농산물시장개방에 대응하여 농업의 경쟁력을 제고하고, 농촌지역의 활력을 증진하기 위하여 지속적으로 투융자사업을 확대하여 왔다. 그만큼 농업농촌발전에 있어서 정부의 농림투융자사업의 역할은 중요하다.

농림사업 투융자사업은 1992년부터 42조 농업구조개선사업 등 3단계에 거쳐 총 115조 6,131억원이 지원되었다. 이중 실질적인 보조지원 금액은 순수 보조금 74.9조원에 정책금융 저리융자금의 이차보조분인 1.7조원을 합한 76.6조원 수준이다. 40.7조원의 상당 부분은 농가가 상환부담을 안

⁴ 송미령 외(2008)

표 2-1. 농림사업 분야별 투융자 실적('92-'08년)

단위 : 조, (%)

구 분	경쟁력 강화	농가경영 및 소득안정	식품안전성 및 유통부문	복지 및 지역개발	계
보 조	46.5 (62.1)	15 (20.0)	5.3 (7.1)	8.1 (10.8)	74.9 (100.0)
용 자	29.5 (72.5)	3.8 (9.3)	5.5 (13.5)	1.9 (4.7)	40.7 (100.0)
합 계	76.0 (65.7)	18.8 (16.3)	10.8 (9.3)	10.0 (8.7)	115.6 (100.0)

고 있는 정책금융으로 지원되고 있다.

농림투융자사업은 주로 경쟁력 강화부문에 65.7%가 지원되고, 다음으로 농가경영 및 소득안정부문에 대한 지원이 16.3%를 차지한다. 복지 및 지역개발 부문에 대한 지원은 8.7% 수준으로 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있다. 국고보조사업의 경우에는 경쟁력강화 부문에 62.1%가 지원되고, 농가경영 및 소득안정 부문에 20.0%의 비중으로 지원하고 있다. 장기저리의 정책자금의 경우에는 경쟁력 강화부문에 72.5%가 지원되고 있다. 다음으로는 식품안전 및 유통부문에 대한 지원이 13.5%로 저리융자로 지원되고 있다. 경쟁력강화 및 유통부문에는 민간에 대한 지원이 많아 상대적으로 정책금융의 비중이 높고, 농촌지역개발 분야는 국고보조지원이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

세부 사업별로 지원규모의 추이를 보면(<표 2-2> 참조), 농업경쟁력강화 부문은 투융자 1단계 초기에는 국고보조금이 15.4조원으로 전체 16.6조원의 대부분을 차지하였으나, 3단계인 최근에는 17.0조원으로 상대적으로 그 비중이 감소하고 있다. 이는 시설장비 현대화사업 및 생산기반 정비사업 규모가 축소됨으로써 나타난 것이다. 성장동력 확충을 위한 사업은 국고보조금의 규모가 증가하고 있다. 경영 및 소득안정부문에서는 쌀 직불제사업

표 2-2. 분야별 투융자 주요 내역

단위: 억원

구 분	1단계('92-'98)		2단계('99-'03)		3단계('04-'08)		합계('92-'08)	
	국고	융자	국고	융자	국고	융자	국고	융자
합 계	166,851	167,126	242,810	83,462	339,127	156,755	748,788	407,343
[1] 농업경쟁력 강화	154,501	121,850	140,527	51,856	170,309	121,070	465,337	294,776
1. 맞춤형 농정원칙 및 추천시스템 구축	970	-	-	-	85	-	1,055	-
2. 고령농 경영이양 촉진	-	-	-	-	916	-	916	-
3. 농업인 교육훈련 지원 강화	3,470	22,595	3,412	7,581	1,822	250	8,704	30,426
4. 영농규모화 사업	546	23,226	-	13,881	125	20,439	671	57,546
5. 시설장비 현대화	28,837	64,549	1,562	20,719	5,293	99,710	35,692	184,978
6. 생산기반정비 사업 규모 현실화	88,927	316	108,248	708	97,962	-	295,137	1,024
7. 수출확대 지원	986	3,895	952	2,046	1,856	392	3,794	6,333
8. 성장동력 확충	13,731	1,892	12,812	2,265	21,171	279	47,714	4,436
9. 산림자원 육성	17,034	5,377	13,541	4,656	41,079	-	71,654	10,033
[2] 경영/소득안정 강화	320	26,538	54,841	1,702	94,562	9,577	149,723	37,817
1. 주업농 소득안정 강화	3	-	11,193	-	51,875	-	63,071	-
2. 수급 및 가격안정	36	955	1,006	64	5,576	3,285	6,618	4,304
3. 경영안정 강화	281	25,583	42,623	1,638	32,350	6,292	75,254	33,513
4. 조건불리 및 경관보전 직불 확충	-	-	19	-	1,533	-	1,552	-
5. 수입피해 보전직불 및 폐업지원	-	-	-	-	3,228	-	3,228	-
[3] 농식품 안정 및 유통혁신	9,975	9,202	19,173	23,358	24,114	22,448	53,262	55,008
1. 농축산물 안정관리 강화	2,030	261	3,737	168	8,042	-	13,809	429
2. 친환경 고품질 농식품 공급	1,549	2,074	4,294	611	6,724	501	12,567	3,186
3. 농식품 유통혁신	4,970	4,677	10,694	22,553	8,840	21,805	24,504	49,035
4. 식자재 및 외식산업 육성	1,426	2,190	-	-	30	142	1,456	2,332
5. 건강 식생활 교육홍보	-	-	448	26	478	-	926	26
[4] 농촌복지 및 지역개발	2,056	9,536	28,269	6,546	50,142	3,660	80,467	19,742
1. 복지여건 개선	315	-	5,221	316	11,494	-	17,030	316
2. 교육여건 개선	-	-	347	849	1,223	1,485	1,570	2,334
3. 농촌 기초생활환경	652	7,214	17,798	3,680	16,517	2,090	34,967	12,984
4. 마을단위 종합개발	-	1,336	61	-	10,234	-	10,295	1,336
5. 농촌자원 산업화	1,089	986	4,842	1,701	10,674	85	16,605	2,772

의 새로운 도입으로 국고지원 사업규모가 1단계 320억원에서 3단계인 2004년 이후에는 9조 4,562억원으로 크게 증가하여 점차 경영안정을 위한 지원이 확대되는 추세를 보이고 있다.

농식품 안전성 및 유통혁신분야도 점차 확대되고 있다. 국고보조 규모가 1단계에서는 9,975억원이던 것이 2004년 이후 3단계에서는 2조 4,114억원으로 확대되었고, 장기저리의 정책금융지원규모도 확대되었다. 농촌복지 및

표 2-3. 지원대상별 투융자 규모('92-'08)

단위 : 조, (%)

구 분	농가	생산자단체	업체	SOC분야	R&D 등	합계
보 조	21.1 (28.2)	6.2 (8.3)	0.6 (0.8)	31.6 (42.2)	15.4 (20.6)	74.9 (100.0)
용 자	24.4 (60.0)	9.4 (23.1)	1.4 (3.4)	0.3 (0.7)	5.2 (12.8)	40.7 (100.0)
합 계	45.5 (39.4)	15.6 (13.5)	2.0 (1.7)	31.9 (27.6)	20.6 (17.8)	115.6 (100.0)

표 2-4. 품목 지원내역

단위: 억원, %

구 분	합계	보조	융자
[품목별 합계]	1,156,131(100)	748,788(65)	407,343(35)
○ 쌀	389,320(34)	327,208	62,112
○ 특작, 원예	59,796(5)	22,982	36,814
○ 축산	101,528(9)	36,839	64,689
○ 임업	93,000(8)	80,828	12,172
○ 수산 ¹⁾	21,816(2)	11,867	9,949
○ 공통 ²⁾	301,816(26)	161,056	140,760
○ 기타 ³⁾	188,855(16)	108,008	80,847

주: 1) 1, 2단계 대책에는 수산 포함, 119조('03-'08) 해수부가 분리되어 미포함

2) 2가지 이상 품목에 걸쳐 지원(친환경농업육성, 농산물안전성 조사)

3) 일정품목에 한정할 수 없는 지원(농업인 공공훈련, 정보화 교육, 농지은행 사업)

지역개발분야에서는 농촌 기초생활환경개선사업의 확대로 국고보조사업의 규모가 2,056억원에서 5조 142억원으로 크게 확대되는 등 지역개발사업이 점차 확대되고 있는 추세이다.

지원대상별로 비중을 살펴보면, 개별농가에 39.4%, 생산자단체에 13.5%가 지원되고, SOC분야에 27.6%, R&D분야에 17.8%가 지원되었다. 국고보조금에서는 SOC분야가 가장 많은 42.2%가 지원되었고, 농가에 대한 지원은 28.2%를 차지하고 있으며, 생산자단체에 대한 보조지원은 8.3%이다. 정책금융의 경우에는 농가에 대한 지원이 가장 큰 비중인 60.0%를 차지하고 있고, 다음으로는 생산자단체에 대한 지원이 23.1%를 차지하고 있다. 개별농가 및 생산자단체에 대한 지원은 부채대책 등 저리융자 지원이 더 큰 비중을 차지하고 있으며, 보조금은 농업기반을 구축하는 데 많이 지원되고 있다.

품목별로 보면 쌀에 34%로 가장 많은 지원이 이루어졌는데 이는 쌀 수매제도, 공공비축제도, 쌀소득보전직불제 등 쌀과 관련된 정책이 많이 시행된 것을 반영하고 있다. 다음으로는 품목과 연계되지 않은 공통품목부문에 26%가 지원되고 축산부문에 9%가 지원되고 있다.

2008년의 경우 지원액 중 74.2%인 9조 6,162억원이 보조금 형식으로 지원되고 있고, 융자지원은 3조 3,445억원에 이르고 있다. 보조금 지원은 SOC분야가 28.6%로 가장 많고, 농업경영체지원이 26.4%, 직접지불금이 21.0%, 수급안정사업이 13.0%, 지역개발사업이 10.3% 지원되고 있다. 보조금의 지원대상은 정부사업과 농어업인의 비중이 가장 많다. 특히 정부사업에 대한 보조금 비중은 2009년 현재 5조 9,674억원으로 전체 예산의 41%를 차지하고 있다. 반면 생산자단체와 민간업체에 대한 보조금 지원은 10%를 넘지 못하는 수준이다.

농림업투융자사업은 농업기반조성, 인력육성, 농산업육성, 지역개발 및 복지정책 등 다양한 성격의 사업을 포함하고 있다. SOC 지원사업으로는 경지정리, 용수개발, 간척지 조성 등이 있고, 유통기반 조성사업으로는 도매시장 현대화, 종합유통센터건립 지원, APC, RPC 등에 대한 지원이다. 개별 경영체 경쟁력 강화에 대한 지원은 유리온실, 축사지원, 농업종합자

금 등에 대한 것이 있다. 소득안정 및 복지지원은 직접지불금제도, 농업인 연금지원, 의료보험, 학자금 지원 등이다.

농업투융자사업 국고보조금의 시행주체는 지방자치단체를 포함한 농협, 유통공사, 민간업체 등을 포함해 7개로 유형화 할 수 있다. 그중 정부가 직접사업을 추진하는 것과 지방자치단체가 시행하는 보조금의 비중이 가장 높다. 2009년 기준으로 정부직접사업 규모는 3조 2,024억원으로 전체 예산의 22.1%를 차지하고 있다. 시행주체가 지방자치단체인 사업의 보조금은 3조 1,381억원인 21.6%로 정부직접사업과 비슷한 수준이다. 다음으로는 농산물산지유통 활성화, 수급안정사업 등을 담당하고 있는 농협에 대한 사업의 보조금 비중이 14.4%로 높고, 농업기반조성 등을 담당하고 있는 농촌공사가 시행주체인 사업의 보조금 비중은 12.7%이다. 지방자치단체의 비중이 높기 때문에 지방자치단체의 국고보조금 운영을 효율화하는 것이 농림투융자사업의 성과를 제고하는 핵심적인 요소가 된다.

표 2-5. 지원대상별 보조금 현황

단위: 백만 원, %

구 분	2008년		2009년	
	금액	비중	금액	비중
합계	13,954,887	100.0	14,516,126	100.0
보조금	10,179,261	72.9	11,155,968	76.9
농어업인	2,652,340	19.0	2,723,779	18.8
생산자단체	927,505	6.6	1,063,807	7.3
농어업인+생산자단체	378,742	2.7	411,490	2.8
민간업체	852,627	6.1	989,534	6.8
정부사업	5,368,047	38.5	5,967,358	41.1
융자금	3,344,462	24.0	2,920,845	20.1
기본경비	431,164	3.1	439,313	3.0

자료: 경쟁력 강화반, 품목 선진화반, 「경쟁력 강화 분과 현장, 논의과제」, 농식품부선진화 위원회, 2009.

표 2-6. 시행주체별 보조금 현황

단위: 백만 원, %

구 분	2008년		2009년	
	금액	비 중	금액	비 중
합 계	13,954,887	100.0	14,516,126	100.0
보조금	10,179,261	72.9	11,155,968	76.9
농협	1,693,473	12.1	2,089,107	14.4
수협	119,869	0.9	149,261	1.0
농촌공사	1,723,700	12.4	1,836,934	12.7
유통공사	314,460	2.3	542,306	3.7
지방자치단체	3,030,451	21.7	3,138,109	21.6
민간업체	159,942	1.1	197,767	1.4
정부직접사업	3,137,366	22.5	3,202,484	22.1
융자금	3,344,462	24.0	2,920,845	20.1
기본경비	431,164	3.1	439,313	3.0

자료: 경쟁력 강화반, 품목 선진화반, 『경쟁력강화 분과 현장, 논의과제』, 농식품부선진화위원회, 2009.

지방자치단체가 담당하고 있는 농업보조금의 재원구성을 보면, 정부 특별회계인 농어촌구조개선특별회계(농특회계), 광역지역발전특별회계(광특회계)가 있고, 농안기금, FTA기금, 축산발전기금 등의 기금사업이 있다. 2009년 농림사업시행지침서를 분석하여 보면, 지방자치단체의 농업보조사업은 총 42개 사업(세부사업 제외)으로 약 1조 8,824억원이 지원되고 있다. 이중 92.5%가 보조금으로만 지원되고, 융자지원은 6.8%에 불과하다. 재원별로는 광특회계가 54.0%를 차지하고, 농특회계 및 광특회계가 23.5%를 차지하고 있다.

회계별로 지방자치단체에 보조 지원하여 사업을 수행하는 사업들은 다음과 같은 특성이 있다. 광특회계 사업은 주로 농촌지역개발 및 도농교류 활성화 사업과 생산기반정비사업에 사용되고 있다. 지역의 자율성, 창의성이 사업 효율성을 제고하는 사업들을 중심으로 지원되고 있다. 농특 회계

표 2-7. 2009년 지방자치단체 농업보조금 현황

단위: 백만 원, (%)

구 분		예산액		사업수	
		금 액	비 율	건 수	비 율
농림예산		12,218,250	(100.0)	180	(100.0)
지자체 농업보조금		1,882,430	(15.4)	42	(23.3)
기금별	광특	1,015,972	(54.0)	14	(33.3)
	농안기금	64,250	(3.4)	2	(4.8)
	농특	168,107	(8.9)	15	(35.7)
	광특+농특	441,679	(23.5)	6	(14.3)
	FTA	11,150	(0.6)	3	(7.1)
	일반+균특	167,619	(8.9)	1	(2.4)
	축발기금	13,653	(0.7)	1	(2.4)
소 계		1,882,430	(100.0)	42	(100.0)
형태별 ¹⁾	보조	1,740,946	(92.5)	35	(83.3)
	융자	128,294	(6.8)	3	(7.1)
	보조+융자	97,174	(5.2)	3	(7.1)
소 계		1,882,430	(100.0)	42	(100.0)

주: 1) 경관보전직불제가 누락됨.

자료: 농림수산식품부, 「농림사업시행지침서」, 2009.

사업은 농업경영체육성사업, 경영안정사업, 농업인복지증진사업 등 지방자치단체의 자율성이 낮고 중앙정부가 직접 지원하는 사업에 집중하고 있다. 그밖에 농안기금은 농산물브랜드육성사업, 한식세계화사업에 사용되고, FTA기금은 거점산지유통시설건설사업, 우수품종증식보급사업에 사용되고 있으며, 축발기금은 축산업의 발전에 한정되어 있다. 기금사업은 목표로 하는 산업의 경쟁력을 제고하는 사업에 많이 지원되고 있다. 기금사업은 지방자치단체의 자율성보다는 규모화, 전문화하여 경쟁력을 제고하는 사업의 비중이 높다.

3. 지방자치단체 농림 국고보조사업의 유형

지방자치단체가 사업시행을 담당하는 사업은 사업별 목적에 따라 농업 발전, 농촌개발, 농촌복지, 소득안정 등으로 유형화할 수 있다. 이러한 유형 구분은 일반적 분류 방식으로 사업별 특성에 따라 결정된다. 다른 한편으로는 사업 지원방식에 따라 유형화 할 수도 있다. 사업 지원방식별 유형화는 지역의 자율성 확대의 정도와 지방자치단체 역할의 중요도를 비교하는 데 유용한 분류방식이다. 사업 지원방식은 중앙정부의 개입정도 및 지방자치단체의 자율성 정도에 따라 구분되기 때문이다. 지방자치단체의 자율성이 가장 높아 지방자치단체가 임의로 사용할 수 있는 지원방식은 지방교부세이다. 반면 지역의 자율성을 최소한의 범위에서 허용하고 있는 지원방식으로는 중앙정부의 사업지침에 따라 사업을 집행하여야 하므로 지방정부의 자율성이 낮은 국고보조금이 있다. 국고보조금사업은 중앙정부의 지침에 의해 사업추진방식, 대상 등이 결정되어 지방자치단체의 자율적 판단이 제한적으로 영향을 미치지 않는 특성을 가지고 있는데 이는 국고보조금 지원의 목적을 분명히 하기 위한 것이다.

중앙정부가 지방자치단체에 국고보조금을 지원하는 지원방식으로는 지방교부세에서 국고보조금까지 있으며, 그 사이에는 포괄보조지원방식, 공모방식에 의한 지원 등으로 지방자치단체의 자율성이 제한된 범위에서 확대되는 사업추진방식이 있다.

지원형태별로 농림사업을 유형화한 구분(<표 2-8> 참조)을 보면 지방자치단체에 지원되는 국고보조금 사업 117개 중에서 대부분이 신청과 정부지침에 의해 지원되고, 공모방식에 의해 지원되는 사업이 20개, 포괄보조형태로 지원되는 사업이 1개 있다. 농특사업은 사업대상자들의 신청에 의해 이루어지나 광특사업은 신청, 정부의 지침, 공모, 포괄보조 등 다양한 형태로 나뉜 것이 특징이다. 이 중에서 예산으로 추진되는 사업은 64개이고 관련 기금에 의한 사업은 53개이다.

다른 한편으로 지역 내에서 행위자들의 연결망, 네트워크를 구성하는 정

도를 반영한 분류방식이 있다(송미령 외 2006, p.154). 지방자치단체 국고보조금사업은 우선 중앙정부 대리사업과 지역혁신사업으로 구분할 수 있다. 중앙정부 대리 사업이란 주로 신청이나 정부지침에 의해 지원되고, 지방자치단체에서 자율적인 사업계획이나 조정 등을 필요로 하지 않는 사업이다. 여기에 해당하는 사업으로는 농어민복지지원사업, 논농업직불제 등 소득보전 지원, 경영안정사업, 친환경비료지원 등이 있다. 지역에서 대상자 선정은 하지만 재해대책지원이나 배수개선사업 등 생산기반정비사업도 중앙정부의 지침에 의해 결정되기 때문에 이 범주에 포함할 수 있다. 직불제 지원, 농어가복지지원사업, 농기계임대사업 등 지역의 자율적 창의성보다는 사업추진 관리가 더 중요한 사업은 중앙정부 관리역할이 강화되어야 한다. 반면 지역혁신사업은 지역 내 혁신역량을 강화하는 것으로 상향식, 수요자 중심으로 지원하는 사업이다. 주로 공모방식과 포괄보조지원방식에 의해 지원되는 사업이 여기에 해당된다.

표 2-8. 유형별 국고보조금 지원 내역

단위: 개

구분		신청	공모	정부지침	포괄보조	합계
예산	일반	1	-	1	-	2
	농특	25	7	10	-	42
	균특	16	3	-	1	20
소계		42	10	11	1	64
기금	농안	9	3	-	-	12
	농지관리	2	-	-	-	2
	축발	10	2	6	-	18
	FTA	7	5	1	-	13
	기타	8	-	-	-	8
소계		36	10	7	-	53
합계		78	20	18	1	117

지역혁신사업은 다시 지역혁신체계 구축을 기반으로 하는 사업과 주체간의 연결망을 중시하지 않는 지역특화형 사업으로 구분할 수 있다. 지역혁신체계형 사업은 지역 내 네트워크를 구축하고, 지역 내 사업추진역량을 제고하기 위한 기반을 구축하는 세부사업이 포함된다. 대표적으로 원예브랜드화사업, 지역농업 클러스터사업, 농촌마을종합개발사업 등이 여기에 해당된다. 반면 지역특화형사업은 지역의 특화발전을 지향하지만 사업 참여자의 연결망을 형성하지 않고 대상자만 지원하는 사업이다. 지역의 특성을 반영하지만 지원대상자가 개별적으로 사업을 추진하므로 다른 주체의 적극적 사업 참여가 중요하지 않다. 여기에 해당하는 사업으로는 농촌생활환경정비, 지역특구를 지정하는 지역특화사업 등이 있다.

지방자치단체 국고보조금사업의 효율성을 제고해야 하는 사업은 지역의 자율성과 창의성이 요구되는 사업으로 지역특화형 사업보다는 지역혁신체계형 사업이 주 대상이 된다. 지역혁신형 사업은 지역 내 관련주체의 적극적인 사업 참여인 조직화가 바탕이 되어야 하므로 지역 내 역량강화가 핵심적인 요소이다. 지역 내 네트워크를 구축하도록 하기 위해서 교육, 컨설팅 등의 기능이 수반되어야 한다. 즉, 지방자치단체만이 아니라 민간조직

표 2-9. 지역혁신체계형 사업 종류

분야	대표적 사업
농업분야사업	거점APC 지원사업, 원예(과실)브랜드화사업, 고품질 쌀브랜드육성사업, 시군유통회사사업, 산지유통전문 조직육성사업, 농산물산지유통센터건립지원사업, 가축계열화사업 등
농촌지역 농외소득사업	농촌활력증진사업(향토산업, 특화품목육성사업 등), 전통발효식품육성사업, 지역클러스터사업 등
농촌지역개발사업	농어촌테마파크조성사업, 농촌마을종합개발사업, 전원마을조성사업 등

도 참여하는 지역 내 거버넌스 구축이 요구되는 사업이다. 지역역량으로 지역 내 혁신체계가 제고된다는 점에서 다른 사업의 효과에도 영향을 미친다. 이런 의미에서 지역특화형 사업의 경우에도 지역혁신체계 구축을 촉진하는 형태로 전환하는 것이 필요하다. 지방자치단체사업의 이런 유형화는 가능한 한 지역혁신체계형사업을 강화하고, 이런 사업방식으로 전환하는 것이 효과적이라는 것을 의미한다. 또한 효과적인 사업추진에서 지역역량 강화와 지역 내 거버넌스 활용이 중요한 과제라는 것을 보여준다.

이와 같이 지역혁신체계형 사업으로 지역 내 네트워크 구축이 필요한 사업으로는 먼저 농업분야사업 분야에서는 거점APC지원사업, 원예(과실)브랜드화사업, 고품질쌀브랜드육성, 시군유통회사사업, 산지유통전문조직육성사업, 농산물산지유통센터건립지원사업, 가축계열화사업 등이 해당된다. 농촌지역 농외소득사업으로는 농촌활력증진사업(향토산업, 특화품목육성사업 등), 전통발효식품육성사업, 지역클러스터사업 등이 있다. 농촌지역 개발사업 분야에서는 농어촌테마파크조성사업, 농촌마을종합개발사업, 전원마을조성사업 등이 해당된다고 할 수 있다.

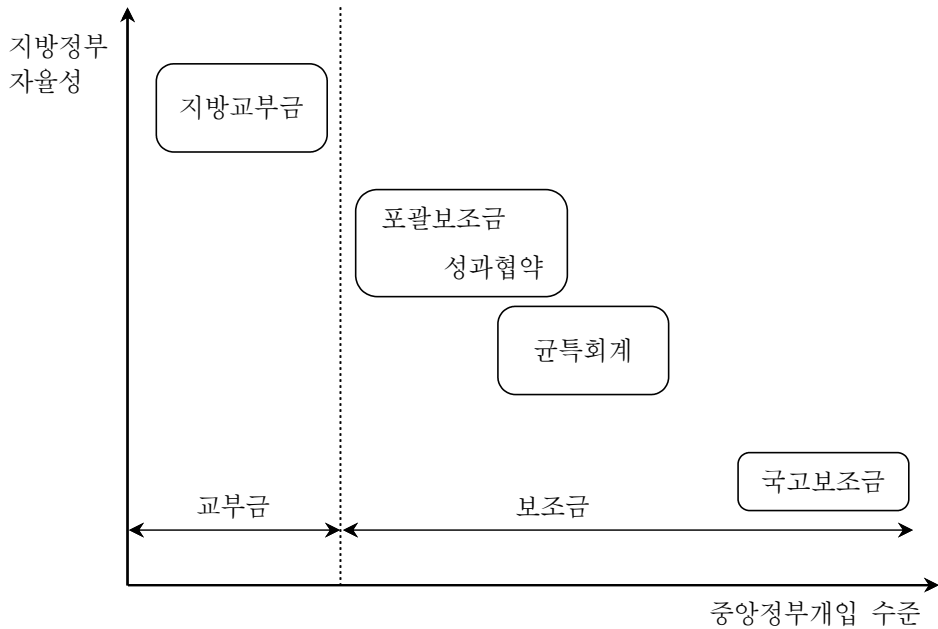
지자체 국고보조사업 지원방식 유형

1. 국고보조사업 지원유형

지방자치단체는 일반적으로 재정자립도가 낮기 때문에 지역 내 농업농촌을 발전시키고 지역혁신을 추구하기 위해서는 중앙정부의 지원이 중요하다. 중앙정부의 입장에서도 농림투융자사업의 집행주체인 지방자치단체의 농정추진노력이 중요하다. 중앙정부가 지방자치단체에 농림투융자자금을 지원하는 방식에 따라 두 주체 간 관계가 설정된다. 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 자금은 지역의 자율성을 어느 정도 보장하느냐에 따라 지방교부세부터 특정사업에 대해서 특정목적으로만 지원하도록 엄격히 제한하는 국고보조금까지 다양하다.

지방자치단체가 지역특성에 적합한 사업을 추진하기 위해서는 지방교부세와 같이 사업목적을 규정하지 않고 집행 과정에서 지방정부의 자율성을 보장하는 자금지원방식이 더 유리하다. 그러나 교부금방식은 지역의 자율성이 높기 때문에 지역이해에 따라 자금을 배분하게 되므로 농업농촌분야에 대한 지원이 소홀할 수 있는 문제점도 가지고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 사용용도가 엄격히 제한되는 국고보조금 사업으로 지원하여야 한다. 이와 같이 중앙정부가 특정 사업부문에 대해 정부의 재정이 투입되도록 하는 방안으로는 지역의 자율성 정도에 따라 지방교부

그림 3-1. 중앙정부의 보조금 지원 형태별 구분



세 방식에서부터 국고보조금 지원방식까지 다양하다. 자금지원방식은 지역의 자율성 정도를 허용하는 범위에 따라 유형화할 수 있다.

중앙정부의 국고보조사업들을 분권적인 방식으로 추진하기 위한 정책수단을 총량적인 지방재정 규모의 확충과 개별사업에서의 집행 재량권 혹은 행정관리 편리성 제고에 이르기까지 분권 정도의 연속선으로 접근할 필요가 있다. 재정분권 방식은 세 가지 형태로 구분할 수 있으며, 유형에 따라 성과관리 특성도 다르게 설계되어야 한다.

첫째, 사업에 대한 권한과 책임을 일괄적으로 지방에 이양하는 일반포괄 보조방식이다. 중앙정부가 담당하는 국고보조사업에 대해 적정 수준의 관련 재원들을 지방의 자주재원(지방세) 혹은 일반재원(지방교부세)으로 전환하고, 해당사업의 기능을 지방의 업무로 전환하는 것이다. 관련 공공서비스에 대한 성과책임은 대부분 지방자치단체에 귀속되며, 지방의회와 지역사회는 성과관리를 위한 책임 있는 거버넌스를 구축해야 한다. 중앙정부

에서는 사후적인 성과정보 관리 및 서비스 정보에 대한 홍보와 지방간 네트워크 역할을 수행한다. 국가 차원에서 표준화된 공공서비스를 공급할 필요성이 높고, 지방단위에서 다양한 내용과 수준의 공급이 바람직한 경우에 이러한 일반포괄보조지원방식이 타당하다. 특정 정책 부문과 관련성을 부여하지 않고 일반적·총괄적 재정분권화 정책을 추진할 때 보편적으로 활용된다.

둘째, 중앙정부와 지방정부가 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 사업에 대한 전략기획과 집행재량을 보다 확대하는 방안으로는 부문별 포괄보조 형식이 있다. 완전한 자율을 부여하는 것은 아니지만 중간 범위 수준의 특정정책 영역에 국한하여 지출하도록 제한하고, 구체적인 지출방식과 자원배분 규모에 대한 재량은 지방자치단체에 대폭 확대하여 주는 지원방식이다. 사업분야별 자원 확보의 책임은 중앙정부에 있지만 사업의 성과 책임은 지방정부가 더 많이 부담하게 된다. 포괄적인 정책지침은 중앙정부에서 설계하지만 구체적인 집행계획은 지방정부가 담당하므로 지역의 사업기획능력과 농정추진능력이 중요한 요소로 작용한다. 집권과 분권의 중간에서 수평적이고 협력적인 정부 간 재정파트너십의 구축이라는 새로운 형태의 중앙·지방정부 간 재정 거버넌스가 형성된다. 성과책임을 공유하기 때문에 재정재량과 결과 지향적 성과를 매개로 하는 정부간 성과계약 방식이 적용되기도 한다.

마지막으로 기존의 국고보조사업의 기본 구조를 유지하면서 부분적으로 지방자치단체의 재량을 확대하는 방식이 있다. 이 방식은 특정목적을 달성하기 위해 특정부문에 자금지원을 유도하는 지원방식이다. 이는 재정집권적인 사업운영이며 분권화와는 거리가 있고, 중앙정부의 개입정도가 가장 높다. 다만 기존 보조금 체제의 기본 골격을 유지하지만, 결과 지향적 관점에서 연도말 불용액 재량, 실질적 신청주의 등의 분권화 요소를 활용하여 보조금운영의 관리적 효율성을 제고하는 완화수단이 포함되기도 한다.

개별 보조 방식에서도 재정분권을 강화하기 위해 포괄보조의 성격을 반영하여 중간 범위 수준에서 재원을 통합적으로 지원하는 방식이 있다. 즉, 사업을 통합하여 사업의 범위를 확대함으로써 통합 보조하는 방식이다. 이

는 영세 보조금 통합운영을 통한 절차간소화를 목적으로 하는데, 개별적인 특정보조금의 운영방식을 유지하면서 지방정부와 협의를 통해 각 대상사업간 예산전용을 허용하는 방식이다. 특히 보조금 규모가 영세한 유사 사업들을 동일한 보조사업 단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리 효율성을 제고할 때 효과적이다.

표 3-1. 지방분권화 유형별 특성 비교

		강 ←	분권의 정도	→ 약
구 분		지방이양	포괄보조	개별보조
분 권 화	분권강도	강 합	중 간	약 합
	분권형식	기능과 재원의 완전이양	기능의 공유, 재원의 포괄이양	집권방식 유지, 집행재량 확대
	분권내용	지방의 자주적인 재정운용	포괄분야 범위 내에서 자율운영	불용액 인정, 실질적 신청주의, 보조율의 합리화
수 단	성과책임	지방자치단체	중앙·지방 공유	중앙정부
		자체 성과평가	중앙 성과관리, 정부간 성과계약 의무적 지출규정	중앙의 표준 지침관리 지방의 집행과정 책임
재정 책임분담		지방정부 (+중앙정부)	중앙정부/ 중앙정부+지방정부	중앙정부+지방정부
지방재정유형		자주재원+지방교부세 (분권교부세)	국고보조금 (포괄보조금)	국고보조금 (개별보조금)
수혜의 성격		자치 서비스	국민의 권리 자치 서비스	국민의 권리
개편의 지향가치		재정분권과 지방간 기능 분담의 재설계		행정, 재정 관리의 편의성

자료: 이재원(2009), “포괄보조와 정부간 재정관계: 분권교부세, 균특회계 그리고 지역 사회서비스투자사업”, 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집, p.31

농림업 부문은 투융자의 사용범위가 농림사업으로 한정되어 있으므로 교부금 형태로 지원되지 못하고 국고보조지원사업으로 지원되고 있다. 이는 가능한 한 지역의 자원이 농업농촌분야에 집중 투입되도록 하기 위한 것이다. 농업농촌분야 국고보조금은 지원하는 방식에 따라 지역의 자율성에 차이가 있다. 포괄보조금사업과 같이 지역의 자율성이 교부금보다는 낮지만 어느 정도 높은 사업에서부터 개별보조사업과 같이 중앙정부의 사업 지침에 의해 결정되어 지역에서 자율성을 갖지 못하고 위임사무형태로 추진하는 형태가 있다. 지원형태에 따라 재정 부담에 차이가 있고 수혜의 성격에서도 차이가 있다.

중앙정부가 농림투융자사업을 지원하면서 지방비부담을 연계하는 메칭 펀드형식으로 지원하고 있어 지역의 자율성을 제약하고 있다. 지방자치단체의 농림예산이 중앙정부사업에 연계되는 비중이 높고, 자체적으로 지역 특성에 적합한 사업을 개발하여 지원하는 사업예산의 비중이 낮다. 따라서 지원형태에 따라 장단점이 있지만 선행연구에서는 지역의 자율성을 촉진하기 위하여 포괄보조금으로 전환하여야 한다는 점을 많이 제시하고 있다. 개별사업으로 추진하더라도 공모방식에 의해 지역 간 경쟁을 촉진하여 효율성을 제고시키는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

2. 포괄보조지원방식

2.1. 개념 및 지원방식

포괄보조(block grant)란 중앙정부의 지방정부에 대한 이전재원 중 하나로 재정 지원을 받는 지방정부가 사업운용에 재량을 가지고 포괄적인 기능적 영역(functional area)에 사용될 수 있게 법적 공식에 따라 배분되는 재원으로 정의할 수 있다. 그러나 포괄조보는 조건과 형태가 다양하게 설계될 수 있어 명확한 개념 규정이 쉽지 않다. 논리적으로 설계된 제도라기보

다는 현실 정책에서 운용하는 실용적인 제도 용어로서 다음과 같은 다섯 가지 공통적 특성이 있다.

첫째, 중앙정부의 지원은 포괄적으로 규정된 기능 영역 내에서 폭넓은 활동범위에 대해 권한을 부여한다.

둘째, 지방정부는 구체적인 프로그램의 내용을 규정, 설계하고 자원배분에서 실질적인 재량권을 가진다.

셋째, 국가 목적이 달성되었는지를 확인하기 위해 최소 수준에서 행정관리, 재정보고, 기획 및 기타 조건들을 설정할 수 있다.

넷째, 중앙정부의 재정 지원은 법정 공식에 따라 배분함으로써 중앙정부 관리의 재량을 제한하고 지방정부에 대해 재정적 확실성을 제공한다.

다섯째, 포괄보조의 대상이 되는 지방정부의 적격성이 법적으로 구체화된다.

한편, 개별 보조사업에 대한 지출 재량 확대를 통해 포괄보조의 특성을 보장하는 통합보조 수단도 있다. 이를 포괄보조라고 할 수 있지만 통합보조와 포괄보조는 구분된다. 지방정부별로 재원을 배분할 때 객관적인 공식을 사용하는지 여부, 지원 대상을 복합적으로 혼합하여 프로그램구조에 대해 지원하는지 아니면 단일 대상의 여러 기능들을 단순 집합시키는 영세보조금 통합인지 등으로 구분이 가능하다. 후자의 특성이 강하면 통합보조이고, 반대일 경우는 포괄보조라고 할 수 있다. 농업농촌발전을 위한 신활력사업과 같은 것이 포괄보조형식이라 할 수 있다.

재원을 자율적으로 배분하는 기능영역은 단위사업 단계부터 시작하여 보다 넓게 정책의 전체 부문으로 확대할 수 있다. 또한 나아가 지방교부세와 같이 특정 정책 부문에 대한 자원 칸막이도 설정하지 않을 수 있다. 이러한 경우는 별도로 구분하여 ‘일반포괄보조’라고 하고, 지출 가능한 기능영역을 정책 분야 내에 국한하는 경우를 ‘조건부포괄보조’라고 할 수 있다.

표 3-2. 포괄보조방식과 통합보조방식의 구분

구 분	포괄보조방식	통합보조방식
재원배분 공식	유	무
지원대상	단위사업 이상 단계의 통합 (세부사업 재원배분은 지방정부 자율 결정)	세부사업의 통합 (영세보조금 통합 수준)

주: 국가정책 체계는 “분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업(목)”의 단계로 구조화할 수 있음. “분야-부문-프로그램”은 국회의결이 필요한 입법과목이며, 단위사업-세부사업은 행정부 재량으로 전용 가능한 행정과목임.

표 3-3. 포괄보조지원방식의 구분

구 분	지출용도 규정	
일반포괄보조	지출용도 제한 없는 일반재원	
조건부 포괄보조	완전조건부	모든 재원을 해당 기능영역에 국한하여 재량 지출
	제한적 조건부	할당 재원 총량의 일정비율을 다른 기능영역에 전환 허용 단, 당초 기능영역의 성과와 관련한 경우에 국한
	일반 조건부	할당 재원총량의 일정비율을 다른 기능영역에 전환 허용 단, 당초 기능영역과 특별한 관련성 요건 불필요

보통교부세와 같은 일반 포괄보조 방식은 지방자치단체가 일상적으로 수행해야 하는 기초적인 행정수요를 충족할 수 있도록 중앙정부가 재원을 배분하는 장치이다. 일반적으로 세입규모의 안정성을 위해 주요 국세 수입원의 일정비율을 자동적으로 교부할 수 있게 법정화 되어 있다. 일반 행정관리와 관련된 재정수요는 인구와 관할구역면적을 중심으로 포괄적인 지표를 통해 산정되며 지출에 대한 중앙정부의 규제는 없다. 따라서 지방정부는 지방비를 별도로 매칭할 필요도 없으며 정산보고 의무도 없다.

한편 조건부 포괄교부는 중앙에서 지방자치단체에 재원을 배분하고 특

정 분야에 대한 사업 집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 확대하는 재원배분 방식이다. 지방자치단체에 대한 지출대상 설정, 지방비 매칭 의무 강제화 정도, 그리고 세입의 법정화 및 비법정화 등의 요소를 고려하여 다양하게 설계할 수 있다. 일반포괄교부방식과 구분되는 특징은 지출대상이 포괄적 영역에 한정된다는 점이다.

2.2. 포괄보조지원방식의 장단점

포괄보조지원방식의 장점은 첫째, 지방자치단체의 예산 집행의 재량권이 확대되고, 이에 따른 성과에 대한 책임을 명확히 하며, 사업 추진에 따른 보고와 행정 관리 요건들이 대폭 축소되는 등 관리상의 효율성을 제고할 수 있는 점이다. 중앙정부의 관리 감독으로부터 지방정부 수준에서 관할하는 포괄보조로 전환되면 집행단위에서 많은 재량이 인정되고 우선순위 설정에 대한 중앙정부의 책임성을 줄일 수 있다. 또한 보고와 행정관리 요건들도 대폭 축소되므로 관리효율성이 높아지는 장점이 있다.

둘째, 특정보조에 따른 이익집단의 정치적 간섭을 최소화하면서 합리적인 예산 배분 및 사업 집행이 가능해 지며, 지방자치단체의 기획 및 예산 운영상의 혁신을 도모할 수 있다. 즉, 정치적 이해관계와 거리를 두면서 합리적인 예산 운영이 가능하다.

한편, 포괄보조지원방식이 지니는 장점에도 불구하고 문제점들도 지적되고 있다. 첫째, 점차적인 특정사업분야에서 재원감소 가능성이 있다는 점이다. 미국의 사례에서 보면, 1980년대 이전에 도입된 포괄보조 5개 중 4개는 재원이 증가하였다. 하지만 레이건 행정부에서는 점차 관련 재원이 축소되었는데 이는 미국 연방정부의 재정적자 및 경기 침체와 직접적으로 관련된 것이다. 포괄보조의 총량이 명목가격으로 산정되어 물가상승분이 제대로 반영되지 않았기 때문에 실질적으로 재원총량은 점차 감소되는 경향이 있었다.

<포괄보조방식 전환에 따른 지원 축소 사례>

- 미국의 포괄보조지원방식은 보건복지분야에서 1949년부터 시작했는데 초기에는 특정 수급자 혹은 특정지역의 재원수준을 축소할 가능성이 있어서 의회, 주정부 및 수급자들의 반대로 성공하지 못함.
- 특히 1981년 레이건 행정부는 77개 특정 보조금을 9개 포괄보조로 전환하였는데 기존 보조금보다 25% 적은 금액으로 재원이 축소되었고, 새로운 배분방식 도입으로 일부 주정부는 이중의 지원감소를 겪은 사례가 있음.

표 3-4. 포괄보조지원방식의 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 지자체(혹은 사업부서)에 예산 집행의 재량권 부여 및 성과 책임 - 정치적 이해관계와 거리를 두면서 합리적인 정책프로그램 운영 가능 - 지자체의 기획 및 예산운영 능력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 필요사업의 예산규모 축소 폐지 등 역효과 가능성 - 획일적 배분방식에 따른 지자체 간 예산 불균형 초래 가능성 - 필수사업보다는 지자체의 선호사업에 자원배분이 집중될 가능성

둘째, 재량권 축소와 점차적인 범주화 문제도 심각하였다. 포괄보조가 정착되면 특정 보조에서와 같은 의회의 규제가 작동하였다. 의회는 예산을 심의하면서 추가 제약을 부여하여 포괄보조의 재량을 억제하고 동일한 혹은 관련 목적을 가진 새로운 보조금을 신설하기도 한다.

셋째, 행정효율화에 대한 회의적 평가도 있다. 중앙정부의 요구조건이 완화되고 행정부담은 줄어들 수 있지만 지방정부의 경우 예전에 없던 새로운 프로그램을 관리해야 하는 부담은 증가된다는 점이다.

넷째, 확대된 예산 배분 및 집행의 재량권에 따라 지방자치단체가 복지사업, 기반사업 등 국가적 차원의 필수사업에 재원을 배분하기 보다는 사업 추진이 용이하거나 지역 주민이 선호하는 사업을 우선적으로 추진하게 될 가능성이 있어서 국가적인 재정지원의 목적을 상실할 수 있다.

한편, 포괄보조지원방식에 의한 국고보조사업이 국가적 목적달성을 극대화하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 성과협약체제를 바탕으로 운용되어야 한다. 성과협약을 포함한 성과관리시스템의 구축은 보조금을 둘러싼 지방자치단체의 도덕적 해이 현상과 서비스 전달체계의 비효율성을 방지할 수 있는 보완장치이다. 또한 성과협약을 통해 지역 간 서비스 경쟁을 유도하여 서비스의 질을 더 높이고자 하는 의미도 있다. 성과관리시스템은 중장기 전략 계획, 연간성과계획, 정책집행의 심사분석(모니터링), 성과평가 및 인센티브 운용 구조로 구성되며, 중앙정부와 지방정부 간 성과협약은 중장기 국가계획과 지역계획을 중심으로 설정하는 것이 바람직하다.

2.3. 농림사업에서 포괄보조사업

농림사업에서 포괄보조지원방식으로 지원되는 것은 농촌지역개발분야이다. 특히 2010년부터는 광역지역발전특별회계(광특회계) 사업은 3개 사업군으로 포괄보조지원을 하는 것으로 개선하고 있다. 광특회계는 지역균형발전특별법에 의해 조성된 것으로 법적으로 포괄보조지원을 할 수 있는 법적기반을 구축하고 있다.

대표적인 농림투융자사업은 신활력사업이다. 신활력사업은 전통적으로 낙후된 지역개발을 위해 혁신지향적으로 지역발전을 추구하도록 하기 위하여 지원하고 있는 사업이다. 지방자치단체에 연간 2,000억원씩 3년간 3회 총 9년간 지원되고 있다. 지방자치단체가 지역혁신을 추진할 분야를 설정하고, 사업기획을 하여 신청하면 지원하는 방식이다. 산업 부문간 융합을 강조하면서 지역혁신체계를 구축하도록 하여 신제품을 개발하고, 새로

운 시장을 개척하여 지역의 부가가치를 창출하고자 하는 것이다. 특정사업 분야로 한정되어 있지 않아 새로운 다양한 사업들이 추진되고 있다.

대표적으로 추진된 사례를 보면⁵, 금산의 인삼약초산업육성, 함평의 나비곤충산업클러스터 구축, 봉화의 파인토피아사업, 산청의 친환경 한방약초산업육성 등이 있다. 지역별로 특색있고, 지역의 고유한 장점을 살리는 혁신체계를 구축한다는 점에서 많은 성과를 얻고 있다. 특정분야에 국한되지 않고 지역적 차별성이 강한 사업을 추진하고 있다. 추진과정에서는 사업의 혁신성을 제고하기 위하여 다양한 외부 자문위원 등을 활용할 수 있도록 하고 있다. 즉, 지역의 혁신네트워크를 강화하는 효과도 얻고 있어 사업성고가 높은 것으로 인식되고 있다. 그에 따라 포괄지원방식을 더 확대하여야 한다는 요구가 제기되고 있다.

그러나 지역발전지원에서 보면 한 분야로 자금지원이 편중되는 쏠림현상도 나타나고 있다. 지역혁신추구 사업을 활성화하면서 지방비 매칭펀드 등으로 지방비가 투입되면서 주민의 복지증진을 위한 지원이 오히려 축소되는 문제점도 나타나고 있다. 주민의 삶의 질 개선과 연계되고 개별주민에 지원되는 사업비가 축소되는 것이다. 결과적으로 포괄보조지원 방식이 확대되면 특정분야에 자금지원이 축소되는 문제점도 나타나고 있다. 개별주민의 복지증진을 위한 사업은 포괄보조지원으로 전환하지 않아야 재정투입이 확실히 이루어진다.

⁵ 송미령 외(2006) p137

3. 공모지원방식

3.1. 공모지원방식의 장단점

공모지원방식이란 특정 사업분야에 대해 사업 참여 의지가 있는 지방자치단체, 각종 단체 및 개인을 대상으로 사업신청을 공모하고, 사업계획서, 사업 추진 능력, 이해관계자 간 협력 가능성 등을 객관적 절차에 따라 평가하여 지원하는 방식이다. 정부가 직접 지원대상지역을 선정하는 것이 아니라 객관적인 평가기준표에 근거하여 전문가로 구성된 위원회에서 심의하도록 한다. 특정분야를 한정하고 있다는 점에서 포괄보조사업보다 지역의 자율성이 낮으나 사업기획을 지방자치단체가 자율적으로 수립하고, 다양한 주체의 참여를 추진한다는 점에서 포괄보조사업과 유사한 성격을 가지고 있다.

공모지원방식은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 공모방식은 지방자치단체, 품목단체 및 관계자의 사업에 대한 참여의식과 책임의식을 제고시키고, 해당 보조금사업의 정책홍보 효과도 얻을 수 있다. 지역에서 지역혁신체계를 먼저 구축하도록 하는 효과를 얻을 수 있고, 사업선택에서 지역의 자율성을 확대하여 포괄보조금과 같은 효과를 발휘하여 지역의 창의성을 촉진한다.

둘째, 공모에 의한 이해관계자 간 경쟁을 통해 세부적인 지원금액과 사업내역을 심의·선정함으로써 국고보조금 사업의 선택과 집중을 통한 효율성을 제고시킬 수 있다. 공모과정에서 지역 간 경쟁을 촉진함으로써 지방자치단체의 농림사업 촉진노력을 제고함으로써 도덕적 해이를 방지하는 효과가 있으며, 지방자치단체가 보다 많은 지역재정을 특정분야에 집중 투입하도록 하는 효과를 얻을 수 있다. 지역 간 경쟁을 촉진함으로써 지역의 농정추진노력에 대한 평가를 지역에 알릴 수 있는 기회도 제공한다.

한편, 공모방식에 의한 국고보조사업 수행은 다음과 같은 문제점도 있을 것을 고려해야 한다. 첫째, 지원 후 사업추진과정에서 사업계획대로 추진되

지 않을 경우 이를 시정할 수 있는 인센티브체계가 충분하지 않다. 즉, 공모사업으로 선정된 이후에도 실질적으로 부실화되는 사례가 많이 발생하고 있으며, 이 경우 사업추진의 본래 목적을 달성하기 위한 사업내용 및 예산지원 변경 등 효과적으로 대응하는 데 한계가 있다.

둘째, 공모계획에 의해 지원되므로 여건변화에 따라 추가적인 자금지원이 원활히 이루어지지 않을 경우 부적합한 사업추진이 이루어질 수 있다. 즉, 장기간 지원되는 사업의 경우 여건변화에 따라 탄력적인 사업계획 변경이 어려운 단점이 있다. 필요한 경우 추가적인 자금지원이 있어야 함에도 불구하고 사업계획평가에 의해 사전적으로 고정되는 문제가 있다.

셋째, 사업비가 상대적으로 큰 사업에 대하여 지방자치단체 간 경쟁 심화로 행정력 소모가 클 가능성이 있고, 공모신청서류 작성에 지방자치단체 등 당사자가 직접 참여하기보다는 컨설턴트 등 외부 전문가가 대행하는 사례가 있다. 아직까지는 지방자치단체의 기획능력이 부족하고, 사업 참여의 네트워크가 구축되지 않아 사업신청을 위한 사업계획에 머무르는 경우가 많다. 그 결과 사업이 계획대로 원활히 추진되지 못하는 사례가 나타나고 있다.

넷째, 중앙정부 주도의 공모방식 사업에서 지방자치단체는 매칭펀드(matching fund)만 제공하고 해당 사업에는 관여하지 않음으로써 실제 사업이 집행되는 현장에서 추진사항에 대한 관리점검을 하지 않는 한계가 있다. 따라서 현장의 필요에 따른 사업 추진의 어려움이 발생할 수 있다.

3.2. 농림사업에서 공모지원방식

현재 농림사업의 많은 사업이 공모방식으로 추진되면서 지방자치단체의 자율적 역량을 제고하도록 경쟁을 촉진하고, 지역특성에 적합한 사업을 추진할 수 있도록 자율성을 확대하고 있다. 특히 거점APC사업 등 브랜드화 사업의 주체를 육성하고자 하면서 공모지원방식이 확대되고 있다. 대표적으로는 원예브랜드화사업, 시군유통회사설립지원사업, 농어촌뉴타운조성

사업 등이 공모방식으로 지원되고 있다.

공모지원방식이 확대되면서 지역에서는 사업기획능력이 강화되고 있다. 보다 많은 공모사업을 지역에 유치하기 위한 지역 간 경쟁이 심화되고 있다. 이를 위하여 지역 내에서는 협력체계와 중앙정부 기준에 적합한 주체로 발전시키기 위하여 지방농정이 강화되고 있으며, 그만큼 농림투융자사업의 지원효율성이 제고되고 있다. 다음 제4장에서는 대표적인 공모지원사업인 원예브랜드육성사업의 추진사례를 분석하였다.

4. 개별메뉴지원방식

개별사업 지원방식은 중앙정부 중심의 국고보조금 지원방식으로 신청주위에 입각하여 지방정부에 예산을 배분하는 방식이다. 지방자치단체가 자율적으로 상향 신청한다는 점에서 자율성은 있지만 제시된 메뉴의 범위 내에서만 가능하다는 점에서 제한되고 있다. 이 지원방식은 농림투융자사업에서 가장 보편적으로 적용되고 있다. 이 방식은 국가적 차원에서 우선적으로 추진해야 할 사업을 효과적으로 추진할 수 있으며, 중앙정부가 제시하는 표준 관리지침(메뉴)에 기초하여 사업을 추진하고 그 결과를 평가함으로써 행정적·재정적 차원에서 관리상의 편의성이 있다.

그러나 메뉴방식 지원은 첫째, 지방자치단체의 재정 재량을 인정하지 않고 중앙의 표준화된 지침을 그대로 수용하도록 함으로써 지방자치단체에 자율성을 부여하는 데 한계가 있으며, 중앙정부의 감독기능으로 인해 재량권 활용에 한계가 있다.

둘째, 개별 보조사업 관리를 위해 필요 이상의 문서 작업이 많아 사업을 관리하기 보다는 문서 관리 부담이 더 많아짐에 따른 행정관리의 비효율성을 초래하는 문제가 있다.

셋째, 연도별로 불규칙하기 때문에 지방자치단체의 안정적 사업계획을 운용할 수 없어 단년도 중심의 농림사업 관련 지방재정계획을 고착화시키

고 있다.

넷째, 지방자치단체에 대한 개별사업 단위의 의무적 매칭펀드 부담 사업이 많아 지방자치단체의 재정 경직성 문제를 야기하는 경향이 있다.

개별사업지원방식이 갖고 있는 장점에도 불구하고, 위에서 지적된 문제점과 지속적으로 확대되고 있는 지방분권화의 추세를 고려할 때 메뉴방식에 의한 지원은 국가적 차원에서 접근해야 할 사업 중심으로 한정하고, 지방자치단체와 연관성이 깊은 사업은 포괄보조지원방식으로 전환하거나 공모방식을 적용하는 방향으로 지원방식을 개선할 필요가 있다.

5. 외국의 농림투융자 지원방식

5.1. 일본의 지방농정국 운영

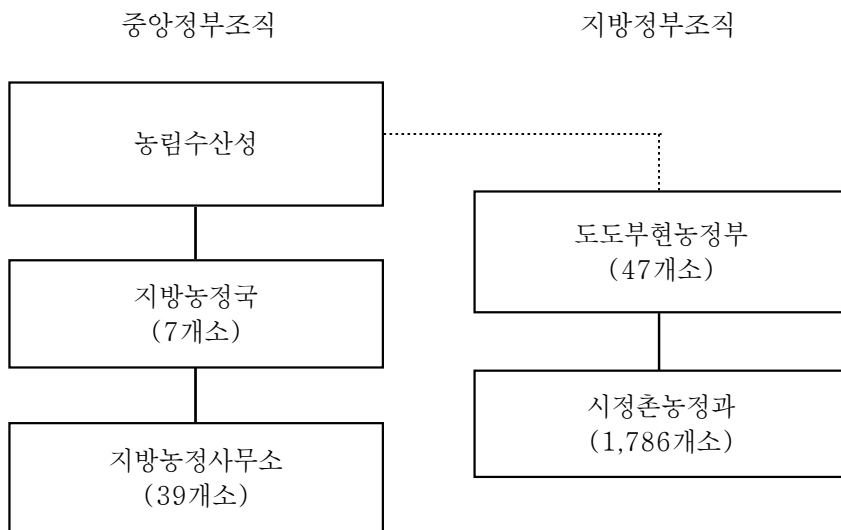
일본은 중앙정부의 예산이 곧바로 지방자치단체(도도부현)를 통해 집행되지 않고, 중앙정부의 지방청격인 지방농정국을 거쳐 집행되는 구조이다. 농정의 지방화를 위해 전국을 7개 권역으로 나누어 7개 지방농정국을 두고, 하부조직으로 39개 지방농정사무소를 두고 있다. 지방농정사무소는 2003년 식량청이 폐지되면서 종전의 식량사무소를 농정사무소로 개편하여 출범한 조직이다. 지방농정사무소는 현장성이 강한 업무를 담당하고 있다. 지방농정국은 지역성이 큰 농업, 농촌분야의 실태를 신속히 파악해서 식품의 안정적인 공급을 도모하고 식품, 농업, 농촌정책을 지역의 실정에 맞게 시행하기 위해 설치된 농정기구이다. 지방농정국은 식품의 생산과 소비부문을 가깝게 연결해 주는 중앙정부의 기관이다. 지방농정국의 주요 업무는 표시, 일본규격(JAS), 이력추적 등 식품의 안전, 안심업무, 현장 검사업무, 생산조정을 위한 쌀 수급계획 작성, 농산물 검사 확인, 농업진흥지역 정비 계획, 토지개량사업, 통계업무 등의 업무를 담당하고 있다.

지방농정사무소는 현장성이 강한 소비안전, 식량, 통계업무를 비롯하여

경영안정대책의 접수업무를 담당하고 있다. 이 지방농정사무소는 지역적 차별성을 요구하지 않은 사업을 중심으로 농정업무를 담당하고 있다. 농림수산행정 중에서도 지역간 특성이나 현장성이 강한 분야는 시정촌 단계에서 관련 단체 등에 업무를 위임하고 있다.

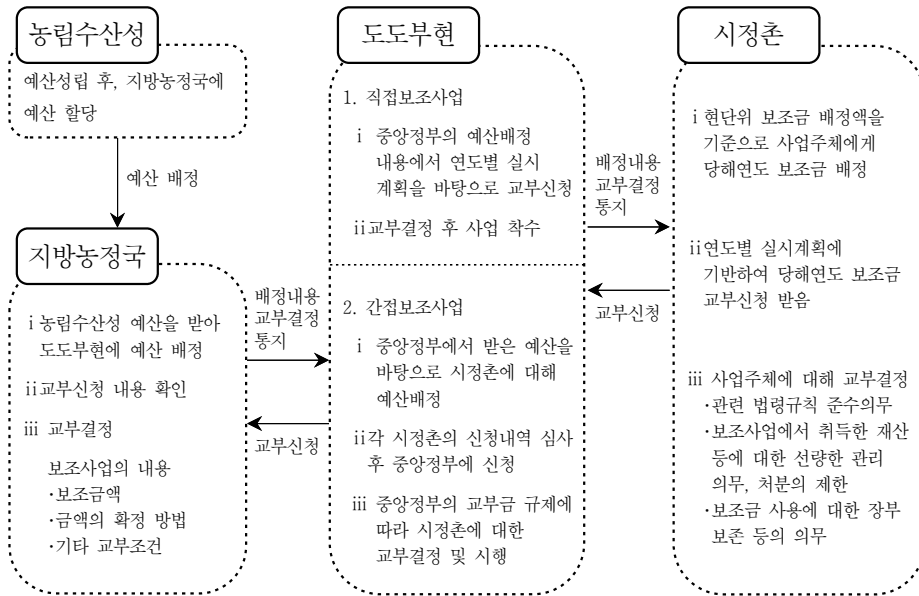
농림투융자사업의 추진체계에서 지방농정국은 농림수산성으로부터 받은 예산을 지역의 특성에 맞게 도도부현에 배정하는 역할을 하고 있다. 농림수산성이 예산을 지방농정국에 배정하면 도도부현으로부터 교부신청을 받아 보조사업의 교부결정을 한다. 이 과정에서 지역 간 연계성 제고, 협력체제의 구축을 위하여 교육 및 컨설팅 기능을 수행하고 있다. 교부받은 도도부현은 직접 보조사업을 추진하는 주체가 되기도 하고, 일부는 관내 시정촌에 재교부하여 시정촌이 사업을 추진하도록 하고 있다. 우리나라는 광역시·도의 광역지방자치단체가 직접 국고보조금사업을 담당하는 비중이 적은 반면에 일본은 도도부현이 직접보조사업을 추진하는 구조를 갖고 있으며, 시정촌은 관내 사업주체에 자금을 배정하여 관련 사업을 추진한다.

그림 3-2. 일본 농정 추진주체



자료: 김태곤(2008).

그림 3-3. 일본의 국고보조금 운영절차



자료: 關東農政局(2009).

지방농정국을 통해 농정의 지방화를 추구하면서 지역적 특성이 약한 사업에 대해서는 직접사업을 추진하고 있다. 중앙정부가 직접 지방자치단체에 보조하지 않고, 교육, 조정기능을 담당하는 지방농정국을 통해 국고보조금을 지원함으로써 지역의 특수성을 반영하고자 한다. 지방농정국, 농지방정사무소는 지방자치단체에 대해 효과적인 사업을 추진하도록 조정기능, 촉진기능을 담당하고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 사업역량 강화기능을 수행하면서 국고보조금을 지원하고 있는 점이 효과적인 방안이다. 지역의 역량강화는 국고보조금사업의 효율성을 제고하는 중요한 요소이기 때문이다. 이를 통해 농가 조직화 등의 역량을 강화할 수 있다.

5.2. 프랑스 국토경영계약(Contract Territorial D'exploitation, CTE)제도⁶

프랑스의 국토경영계약(CTE)은 1999년에 제정된 ‘신농업기본법’에 근거하여 도입된 제도이다. 신농업기본법에서는 다원적 기능, 지속적 발전, 국토정비를 농정의 기본 틀로 하고, 이를 구현하는 방법으로 국토경영계약제도를 도입하였다. CTE제도는 국가와 개별농업경영체가 보조금 지급의 조건을 계약하지만 지역의 특수성, 집단적 조정을 강화하기 위하여 도 등 지방자치단체가 협의하여 작성한 사전 계획(표준계약내용) 한도 내에서만 지원하도록 하는 방식이다. 즉, 지방자치단체가 설정한 사업의 범위 내에서 정부가 개별농가에 보조금을 지불하는 방식이다.

프랑스에서 CTE를 도입하게 된 배경은 허용보조정책(Green Box)의 확대, 계약준수를 통한 농민의 책임의식 및 권리강화, 지방농정의 활성화, 보조금 정책의 개선 등을 목적으로 추진한 것이다. 개별농가와 계약을 하지만 도 농정위원회에서 제시하는 조건 내에서 지원하도록 하여 개별농가에 대한 보조금 지원도 지역의 특색과 일치하는 방향에서 지원하도록 하고 있다. 즉, 중앙정부가 개별농가에게 보조금을 지원하지만 지역농정의 역할을 반영하는 체제를 갖추고 있다.

<도 농업지도위원회(CDOA)의 역할과 구성>

- 도 농업지도위원회는 CTE 실시과정에서 감시자 역할과 경영자가 신청한 CTE 각각에 대하여 타당성을 검토함
- 도지사 직속으로 ‘도 농업지도위원회(CDOA)’를 설치하고 위원회 대표가 회의를 주재함
- 위원회 구성은 법령에 의거, 관련 행정기관, 경영자, 지주 및 임차농, 농산물 가공·유통업자, 식품관련 수공업자, 자연 소상인, 소비자, 환경보호승인단체 및 농업금융분야 대표들로 구성

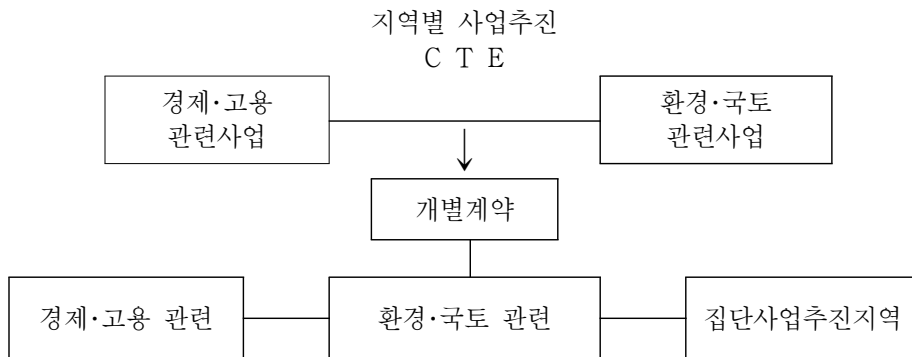
⁶ 최근 지속가능농업계약(CAD)방식으로 전환하였지만 이는 추진과정에서의 복잡한 절차를 개선하고자 한 것이어서 과거 제도를 참조한다. 이 내용은 황명철(2003)의 논문을 중심으로 재정리한 것이다.

CTE 제도는 계약항목을 도(道) 단위에서 지역별로 설계한 뒤 농업지도 위원회의 승인을 받도록 하여 표준계약이 지역별로 다른 특징이 있다. 도 농업지도위원회는 행정기관만이 아니라 소비자, 환경보호단체, 농민단체 등 관계자들이 함께 참여하고 있어 지역 내 거버넌스를 형성하는 역할을 한다. 이를 통해 지역의 의사를 존중하는 시책을 만들 수 있고, 지역의 다양한 조직과 단체가 참여하는 지역진흥계획을 구상할 수 있게 된다. 그리고 도·농업지도위원회는 농업 경영자가 신청한 지원조건이 표준계약 조건에 부합하는가의 타당성을 검토하는 역할도 담당하고 있다.

CTE 계약내용은 경제 및 고용을 통한 부가가치의 창출 및 고용의 촉진, 환경 및 국토보전에 따른 농업의 다원적 기능 증진에 대한 보조지원을 하는 것이다. 보조금 지원에 대한 타당성을 갖기 위하여 경제·고용에 관련된 조건(고용, 노동, 품질, 안전성, 동물복지, 경제 자립성)과 환경국토 관련 조건(물, 토양, 공기, 생물의 다양성, 경관·문화자산, 자연적 위험관리, 에너지)을 어느 정도 충족할 것인가를 계약하도록 한다. 또한 집단사업에 참여하는 것을 조건으로 부여하고 있다. 생산조건 정비, 협동조합 사업, 작목별 산지조건 등의 집단적 사업을 강화하도록 하고 있다.

표준계약은 경영체가 선택할 수 있는 여러 가지 표준시책이 있는데, 경영체가 이를 선택하도록 한다. 표준시책별로 달성하여야 할 목적, 수단, 성

그림 3-4. CTE 제도의 기본개념



자료 : 황명철(2003)

과 등이 설정되어 있고, 계약에 따른 보조금 지원과 불이행 시 상환방법 등이 있다. 계약기간은 5년으로 하고 연차별로 보조금을 지원한다. 그에 따라 CTE제도를 시행하는 것은 절차가 복잡하여 많은 행정비용이 수반된다.

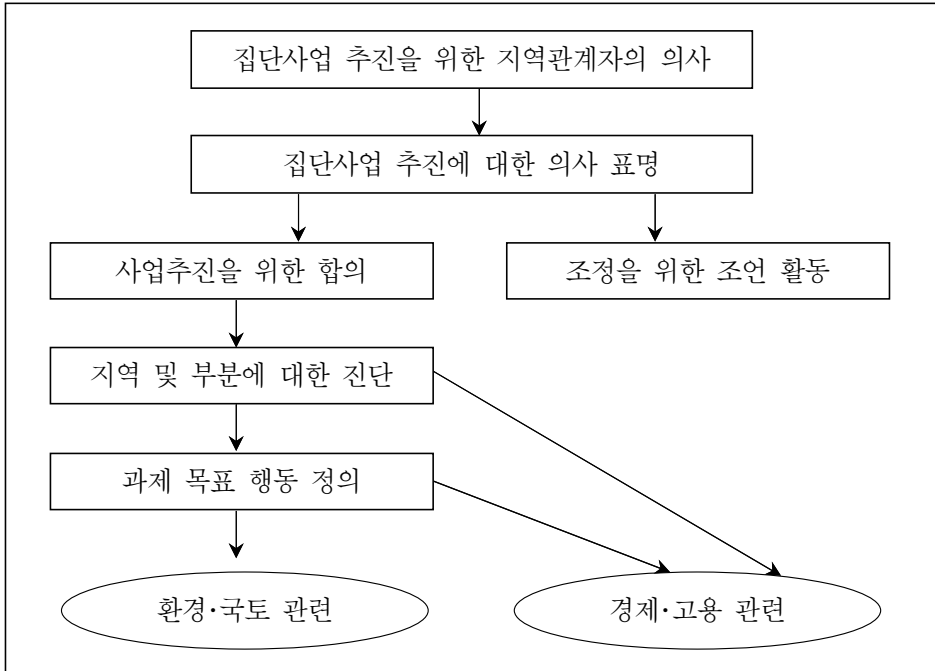
CTE제도에서는 개별농가가 자율적으로 사업을 추진하는 것보다는 지역에서 집단적으로 사업을 추진하여 규모화 하는 것을 더 촉진하고자 하고 있다. CTE 제도의 또 다른 특징은 특정 구역 및 부문에서 다양한 조직·단체가 지역진흥계획을 구상하고 구체적인 실천사항을 작성하도록 하여 CTE 사업의 지역화를 도모하고 있다는 점이다. CTE 계약은 국가와 개별경영체 사이에 체결되지만, 지역적 집단사업 추진으로 지역공동사업 참여와 같은 효과를 내도록 하고 있다. 개별경영체는 자신이 속한 지역 및 조직에서 집단사업 시책메뉴를 선택하여 국가와 CTE 계약을 맺고 집단사업에 참여할 수 있다.

2001년 3월 현재 989건의 집단사업이 접수되어, 잠재적으로 참여할 수 있는 농가 수는 8만 4천호 정도로 추산되고 있다. 집단사업 추진에서 정한 시책에 따라 CTE 계약을 맺는 경영체에 대해서는 보조금 지급률 및 연차지급금을 10% 포인트 가산해서 집단사업 참여에 대한 유인을 제공하고 있다. 지역별로 일관된 집단사업을 추진하는 것이 환경 및 국토보전에 효율적이므로 국가에서는 개별농가의 집단사업 추진에 적극 참여할 것을 권장하고 있다.

표 3-5. CTE 제도의 지원방식

구 분	환경·국토 관련	경제·고용 관련
경영투자 보조금	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌자원의 보호·보전 - 수자원 관리 - 농림업 관련 환경보호 - 동물복지 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - CTE 사업 준비에 필요한 시간 및 지출에 대한 지원 - 소득 및 생활·노동·생산조건의 개선에 필요한 투자 - 고품질 농산물의 판매 및 농업활동의 다양화

그림 3-5. 지역에서의 표준계약 및 표준시책 책정 과정



5.3. 시사점

일본의 농정국은 지방자치단체의 농림사업 수행의 효율성을 제고하고자 교육 및 컨설팅 사업을 실시하고 있다. 이러한 기능은 지자체의 사업추진 역량을 강화함으로써 보다 효율성을 제고하고 있다. 원예브랜드화사업 추진사례에서 보듯이 지역은 충분한 정보와 지식이 부족하여 효과적인 사업 추진이 어렵다. 중앙정부가 이러한 기능을 보완하여 줄 수 있도록 사업추진 시군에 대해 지속적으로 컨설팅을 실시하고, 전문적인 지식을 제고하는 체제를 도입할 필요가 있다.

프랑스 국토경영계약과 같이 개별농가를 지원하더라도 집단적 사업에 참여하는 것을 조건으로 설정하여 지역에서 공동으로 사업을 추진하도록

하는 것이 효과적이다. 원예브랜드화사업 사례에서와 같이 농가의 사업참여 부족, 출하기피로 부실화되는 사례가 많은 점을 개선하는 데 유용한 방안이다. 이 경우도 하나의 조직만을 선정하여 집단적 사업을 추진하도록 하지 않고 지역에서 자율적으로 선택하여 다양성을 확보하도록 하는 것이 필요하다. 그렇지만 개별농가 지원도 공동사업 참여를 조건으로 규모의 경제를 실현하도록 할 필요가 있다.

1. 농산물 브랜드 육성사업

1.1. 현황 및 추진체계

농업발전을 위한 지자체 국고보조금으로 추진되는 사업 가운데 지역혁신체계형 사업으로 다양한 주체가 참여하는 공모형 사업으로 추진하는 대표적인 사업이 농산물 브랜드 육성사업이다. 농산물 브랜드화를 위하여 원예작물, 밭작물 주산지를 중심으로 지원하고, 쌀 브랜드화와 과수, 축산 등으로 브랜드 육성 지원사업이 확대되고 있다. 브랜드 단위로 산지유통조직을 통합하고, 광역화함으로써 규모화하고, 전문화하기 위하여 추진되고 있는 사업이다. 장수APC 부실화 사례에서 나타나는 바와 같이 부실화의 위험성이 노출되고 있는 사업이다.

FTA, DDA 등 시장개방 확대로 관세율이 높은 원예산업의 피해가 예상되고, 대형유통업체가 소비지시장을 점유하고 있는 등 유통환경변화에 대응하기 위해서는 경쟁력을 갖춘 생산·유통조직육성의 필요성이 대두되었다. 산지유통조직의 규모화를 통하여 우리 농업의 시장대응능력을 제고하고자 한다. 이러한 일환으로 산지유통전문조직 육성사업을 추진하여 왔다. 산지유통조직의 규모화를 추진하기 위하여 브랜드 단위로 통합하기 위하여 도입된 것이 원예브랜드화사업이고, 과수분야에서는 거점APC조성사업이 추진되면서 도입되었다. 이 브랜드 육성 지원사업은 생산·유통혁신을

위하여 과거 생산과 유통이 분리된 지원에서 탈피하고, 주산지 시군 단위로 생산에서부터 유통, 시설과 운영에 이르는 전 과정에 대해 포괄 지원하여 원예·밭작물의 경쟁력을 제고하고자 하는 목적으로 추진된 사업이다.

과거 지원방식과는 달리 지자체가 해당품목분야에 대해 사업계획을 수립하고, 지원한도 내에서 시설과 조직형태를 스스로 결정하여 추진계획을 수립하도록 하고 있다. 중앙정부는 각 지자체가 수립한 사업계획서의 적합성을 공개평가하여 지원대상자를 선정하는 공모방식으로 추진된 사업이라는 특징이 있다. 사업유치를 위하여 지자체 간 공모경쟁이 크게 발생하고 있다. 지원규모도 커서 효율성이 중요하다.

농산물 브랜드 육성 지원사업은 2007년부터 시행된 원예작물 브랜드 육성 지원사업과 2008년에 시행된 밭작물 브랜드 육성 지원사업이 추진되었다. 2009년부터는 두 사업을 통합하여 원예브랜드화 사업으로 시행하고 있다. 이 사업을 통해 2017년까지 원예작물 주산지 30개소, 밭작물 주산지 40개소를 육성할 계획이며, 총 2,457억원을 투입할 예정이다. 육성된 우수

표 4-1. 브랜드 지원사업별 주요 내용

구 분	원예작물	밭작물	고품질 쌀	과실	축산물
사업목적	주산지 중심 브랜드 육성		시군단위 대표 브랜드 육성	전국·지역 공동 브랜드 육성	축산물 경영체 육성
성과목표	2017년까지 각각 30, 40 개소		2013년까지 100개소	2017년까지 30개소	-
지원단가	67억원/3년	10억원/1년	20억원/1년	12억원/3년	40억원/1년
재 원	농안기금		농특회계	FTA 기금	축발기금
재원부담	국고 40%, 지방비 40%		국고 40%, 지방비 20%	국고 40%, 지방비 30%	융자 80%
지원내용	기반시설, 교육·조직, 마케팅, 원료자금		시설, 교육, 홍보, 컨설팅	교육, 홍보, 마케팅	시설자금, 운영자금

자료: 농림수산물부, 『농림사업시행지침서』, 2009.

브랜드경영체를 70개소 기반으로 브랜드 농산물 점유율을 10%까지 확대한다는 목표를 설정하고 있다. 원예브랜드화사업 이외에도 동일한 성격으로 추진되고 있는 사업이 쌀 브랜드화사업, 과수 브랜드화사업, 그리고 축산물 광역브랜드화 사업 등이 있다. 모두 브랜드화를 통하여 규모화하고 전문화하고자 하고 있다. 또 브랜드사업에 참여한 농가의 조직화에 대한 지원도 확대하고 있다.

원예브랜드화사업의 지원대상은 품목조직, 생산자단체, 지자체, 대량수요업체 등이 참여하는 브랜드 경영체로 설정하고 있고, 지원한 조직체의 법인화를 요구하고 있다. 대상사업품목의 지역통합브랜드를 운영할 수 있는 조직구성 및 관리체계를 구축하고 있어야 한다. 지원대상 품목은 채소류·특작류·화훼류 등 원예작물과 콩, 감자, 고구마, 옥수수 등 밭작물이다. 브랜드 경영체에 대한 지원규모는 원예작물이 3년간 67억원, 밭작물이 연간 10억원이다. 지원 비율은 조직운영·마케팅의 경우에는 국고 40%, 지방비

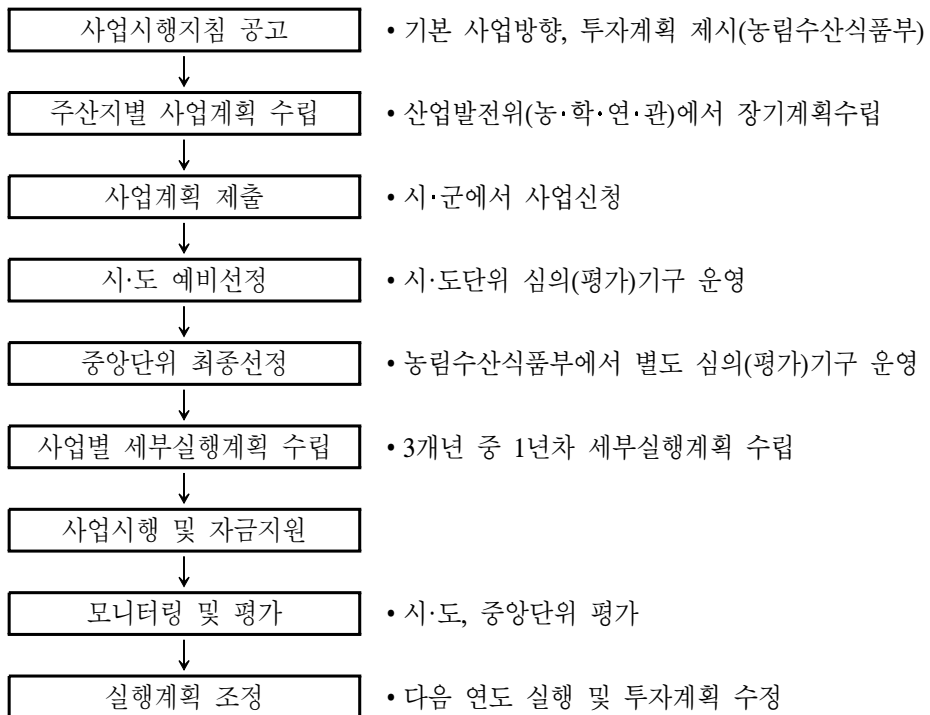
표 4-2. 브랜드육성지원사업의 개요

구 분	내 용
추진배경	FTA, DDA 등 시장개방 확대와 대형유통업체 성장 등 유통환경의 변화, 원예산업 연착륙 추진
사업목표	경쟁력을 갖춘 생산·유통조직 육성 → 우수 농산물 브랜드 유통비율 확대
사업방식	주산지 브랜드 경영체를 중심으로 한 사업 추진 생산에서 유통에 이르기까지 필요한 사업을 일괄지원 - 조직운영, 마케팅, 생산기반시설, 원료확보자금 지원
추진체계	주산지 브랜드 경영체별 사업계획 수립 중앙단위 심의기구를 통한 심의·평가 성과측정, 사업평가 및 환류
지원방식	재원: 농안기금 단가: 개소당 165억원(보조38, 지방비43, 자부담14, 용자70)

60%이며, 생산기반 조성 등 시설의 경우에는 국고 40%, 지방비 40%로 국고보조율이 높은 사업이다. 단 원료확보 및 개별시설 등에 대해서는 연리 3% 장기저리 융자지원이 이루어진다. 선정된 브랜드 경영체는 조직운영, 마케팅, 생산기반조성, 종합처리시설, 원료확보, 참여농가 시설 등의 용도로 지원자금을 사용할 수 있어 다른 사업보다도 지역혁신을 추진하게 유리한 조건의 사업이다.

사업추진 절차는 우선 농식품부에서 사업시행지침을 공고하면, 주산지별로 지역특성에 적합한 사업계획을 수립한 후 시군에 제출한다. 시군 및 시도 단위에서는 전문가 심의위원회에서 예비선정을 거친 후 농식품부에 제출하게 된다. 중앙단위에서 심의기구에 의해 서면·현장·공개발표 평가등 3단계 평가를 거쳐 최종 선정한다. 선정된 브랜드 경영체는 세부사업 추진

그림 4-1. 브랜드 육성사업 추진절차



계획을 수립하여 제출하고, 중앙단위에서 검토·조정 후 사업을 시행한다. 주관기관은 사업 시행 후 중간·사후 점검을 실시하며, 경영 성과를 바탕으로 성과지표를 측정하고 만족도 조사를 수행한다. 사업 종료 후 사업평가를 실시하고 평가결과를 반영하여 인센티브 또는 페널티가 부과되어 차년도 실행계획을 조정한다. 사업계획 수립에서부터 지자체의 자율적인 사업추진노력 등의 역량이 중요한 요소로 작용한다.

1.2 추진실적

원예작물 브랜드 육성 지원사업 대상자는 2007년부터 2009년까지 3년간 총 13개소가 선정되었다. 2007년에는 괴산, 의령 2개소가 시범사업 대상자가 되었고, 2008년에는 서산·태안, 임실·진안, 무안, 신안, 안동·봉화, 상주 등 6개소가 선정되었다. 2009년에는 고양, 논산, 고창, 진도, 밀양 등 5개 브랜드 경영체가 선정되어 사업이 진행 중이다. 지역별로는 경기·충북 1개소, 충남·전북·경북·경남 2개소, 전남 3개소로 분포되어 있다. 품목별로 살펴보면 고양의 화훼류를 제외하고는 모든 브랜드 경영체가 채소류를 취급품목으로 하고, 그 중에서도 고추·마늘·양파 등 양념채소가 다수를 차지하고 있다.

시군별로는 총 13개소 중 시지역에 6개소, 군지역에 7개소가 지원되고 있으며, 3년간 1년차 30%, 2년차 30%, 3년차 40% 비율로 지원하고 있다. 한 개소당 총사업비 규모는 시지역이 평균 183억원, 군지역은 190억원으로 시·군에 따라 지원규모의 차이를 보이고 있지는 않다. 2009년까지 선정된 사업자에 대한 총 지원규모는 2,425억원으로 국고보조금이 494억원, 지방비가 559억원이며 나머지는 농가에 대한 저리융자금으로 지원되고 있다.

표 4-3. 원예작물 브랜드 육성 지원사업

단위: 억원

사업대상자			총사업비			재정자립도		재정력지수	
			국고 보조	지방비		편차 ¹⁾		편차	
시지역 (6개소)	고양, 논산,	평균	183	38	43	24.8	△15.9	0.357	△0.174
	서산·태안,	최소	165	38	43	10.8	△29.9	0.109	△0.422
	안동·봉화,	최대	200	38	43	60.6	19.9	1.136	0.605
	상주, 밀양	소계	1,095	228	258				
전국 시평균							40.7		0.531
군지역 (7개소)	임실·진안,	평균	190	38	43	10.6	△6.6	0.092	△0.066
	괴산, 고창	최소	165	38	43	6.4	△10.8	0.068	△0.089
	무안, 신안,	최대	200	38	43	14.2	△3.0	0.115	△0.042
	진도, 의령	소계	1,330	266	301				
전국 군평균							17.2		0.157
합계(13개소)			2,425	494	559				

주: 편차는 전국 시지역·군지역의 재정자립도 및 재정력지수의 평균값과 사업대상지역의 해당값 차이를 의미함.

원예 브랜드 육성 지원사업을 추진하고 있는 지역의 재정자립도를 보면 평균적으로 시지역이 24.8%이고, 군지역이 10.6%이다. 시·군지역의 전국 평균과 비교할 경우 시지역은 15.9%가 낮고, 군지역도 6.6%가 낮은 수준이다. 지방재정이 열악한 지역에서 이 사업을 많이 추진하고 있다. 지원규모가 큰 점을 고려할 때 지방비 보조비율이 40% 이어서 재원조달에 어려움이 있을 것이다. 또한 사업대상지역의 재정력지수는 시지역이 0.375이고, 군지역이 0.092로 시군지역의 전국평균과 비교하면 시지역은 0.174, 군지역은 0.066이 낮은 것으로 나타난다. 원예 브랜드 육성 지원사업은 지방비 부담이 크에도 불구하고 해당지역의 재정력은 전국평균보다 낮아 지방재정의 압박요인으로 작용하거나, 다른 농정사업의 축소를 유발할 것으로 예상된다.

2008년 연차평가결과, 2년차 경영체인 괴산과 의령은 매출액 증대, 참여 농가수 확대뿐만 아니라 새로운 수요처 개발, 수출시장 개척, 신상품 개발 등의 마케팅 성과가 가시화 되고 있다. 그러나 1년차 사업체는 지역통합 경영체 법인 신설과 관련하여 지역 내·지역 간·참여조직 간 지분, 출자금, 경영권, APC 설치지역 선정 등 도출된 내부 갈등을 해결하느라 사업추진이 전반적으로 부진한 실정이다. 아직도 사업초기여서 국고보조금의 투자 효율성을 제고하기 위해 부실화 가능성을 축소하는 것이 무엇보다도 필요한 사업이다.

1.3 사업추진의 문제점

원예브랜드육성 지원조직이 부실화되는 사례가 발생하면서 지원효과를 제고하여야 한다는 지적이 많다. 그와 관련하여 가장 대표적으로 갈등의 요소로 작용하고 있는 것이 지원조직의 독립법인화 요구조건이다. 대부분의 경영체가 인적·물적 또는 의사결정구조 측면에서 조직의 독립성을 확보하지 못하여 불안정한 경영구조 하에서 사업을 추진하고 있다. 특히, 농협이 연합마케팅조직을 육성하면서, 농협중앙회의 한 사업부서로 유지하고자 하여 법인화를 소극적으로 추진하면서 갈등이 발생하고 있다.

또한 법인화하여 조합공동사업법인으로 전환한 경우에도 인사, 회계, 보수 등 조직 운영을 위한 표준화된 규정이 잘 갖추어져 있지 않고, 파견 직원 중심으로 업무를 추진하는 등 문제점을 안고 있는 것으로 나타나고 있다. 사업품목의 지역 통합경영체로서의 제기능을 담당하기 위해서는 외부 전문인력 확충, 법인 대표 중심의 의사결정 구조로 전환, 사업초기단계 조직의 일반경비 충당을 위한 출자금 추가확보 등 각 경영체별 경영구조상 취약점에 대한 개선대책을 수립·시행이 요구된다.

둘째는 성과관리 체계와 관련한 것이다. 각 경영체는 사업계획서에 규모화, 생산성 향상, 품질제고, 경영수지 등의 항목에 대한 성과목표를 제시하도록 되어 있다. 그러나 제시된 목표는 중간점검과 당해연도 사업종료 후

평가분석이 제대로 이루어지지 않고 있다. 당초 사업계획이 잘 실현되지 않는 사례가 나타나고 있다. 성과관리 자체 점검평가체계를 구축하고 차년도 사업계획에 반영하는 등 조치가 필요한 실정이다.

셋째, 브랜드 사용과 관련된 사항이다. 일부 경영체는 당해품목에 대한 지역브랜드의 운영권 또는 전용 사용권을 부여받지 못하여 마케팅 활동이 판매실적과 연계되지 않는 등 통합 브랜드 경영체계가 구축되지 않는 사례가 있다. 이는 참여·미참여조직 및 지방자치단체 사이에 브랜드 사용에 대해 합의가 이루어지지 않았기 때문에 발생하는 문제이다. 이러한 상황이 지속될 경우 사업참여 농가의 확대가 어려울 뿐만 아니고 사업발전을 저해하게 된다.

표 4-4. 원예작물 브랜드 육성 지원사업의 운영상 문제점

구 분	세부 내역
운영관련	<ul style="list-style-type: none"> - 법인 설립·등록이 지체되어 사업추진이 원활하지 못함 → 기존 조직을 활용한 운영이 지속될 가능성 - 주관지역 중심, 참여 조합의 기존 사업 위주로 운영될 가능성 - 전문 인력 부족 문제 <ul style="list-style-type: none"> · 마케팅 능력 있는 전문가 부족 - 농가의 참여율 낮음, 미참여조직 존재 - 대상 품목에 대한 지역브랜드의 전용사용권 또는 운영권 부여
지방자치단체 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 대형사업임과 동시에 과도한 시군비 부담비중(40~60%) <ul style="list-style-type: none"> · 개소당 3년간 지방비 43억원 소요 · 사업대상 지방자치단체의 재정자립도는 평균 10~15% 수준 - 브랜드 참여농가에 지방자치단체 자체사업, 신활력사업 등 연관사업을 우선지원하는 노력 부족 - 사업 집행을 위한 지원체계 미흡
중앙정부와 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 대형사업의 경우 시군에 맡겨두기 보다는 중앙정부 차원의 전문가 및 정보 지원 노력 필요

넷째, 사업 집행실적과 관련하여 이월사업 추진, 경영체 전문인력 부족, 법인화 지연 등 전반적으로 사업비 집행실적이 부진한 경영체가 존재한다. 지방자치단체나 참여조직은 세부사업별 추진일정 관리, 월별 목표 달성, 부진사유 분석 및 대책강구 등 사업비 조기집행을 위한 행정 및 참여조직의 총력지원체계를 구축하지 못하고 있다. 집행계획 변경사유가 발생하면 즉시 계통보고 하고, 집행업무 애로요인은 수시로 협의하는 등의 노력이 이루어지지 않고 있는 것이다.

2. 거점APC 지원사업

2.1. 현황 및 추진체계

거점APC 지원사업은 FTA의 시장개방에 대응하여 과수산업 발전을 위해서 지원되는 대표적인 사업으로서 농산물브랜드육성사업과 마찬가지로 지역혁신체계형 사업 중 하나이다. 한·칠레 FTA추진 등 시장개방 확대와 대형유통업체 성장에 따른 유통환경 변화에 능동적으로 대응하기 위하여 국고보조금 지원사업으로 2007년부터 시작되었다. 원예브랜드화사업과 같이 지방자치단체의 공모방식으로 지원하는 사업이라는 공통점이 있다.

이 사업은 과수 주산지역에 규모화·현대화 산지유통시설을 지원함으로써 소규모 유통시설 계열화의 중심축으로 육성하고 산지의 마케팅 경쟁력 및 교섭력 증대를 목적으로 한다. 또한 선별·저장·포장시설 등 상품화시설을 일괄 지원하여 상품성 향상과 부가가치를 제고하며, 참여농가에 대한 과원조성사업에 대한 지원도 함께 이루어지고 있다. 농산물 물류효율화와 규모화로 유통체계 개선 및 물류비용 절감을 추구한다.

사업대상자는 FTA기금 과실생산유통지원사업 지원대상자로 지방자치단체 및 생산자단체이다. 지원자격은 연간 과일선별물량을 5천톤에서 1만톤 내외로 조달 가능하고, 원료조달 물량의 2배 이상을 생산하는 지역에서 여

러 시군 또는 시군 단위 이상의 규모화된 마케팅사업 운영이 가능한 주체를 확보한 경우에 해당한다. 지원규모는 3년간 개소당 150억원 내외로 사업자의 능력과 사업성에 따라 사업비의 조정이 가능하지만, 사업비 중 부지매입과 관련된 경비를 포함할 수 없다. 재원은 자유무역협정이행기금이며, 완공 후 공공소유를 전제로 하는 공공유형의 지원비율은 국고 50%, 지방비 50%이고, 일반유형은 국고 30%, 지방비 20%, 자부담 50%이다.

이 사업은 지원자격을 갖춘 유통시설을 신규로 설치하거나 기존 시설보완을 지원한다. 구체적으로 집하선별·포장·예냉·저온저장·냉장수송시설, 위생시설, 신선편이시설 등을 일괄지원하는 것을 원칙으로 하되, 소규모 분산투자를 방지하기 위해 집하·선별·포장장, 예냉·저장고 등은 일정규모 이상으로 설치하여야 한다. 시설 중 일부가 구비되어 있는 경우에는 당해 시설을 제외하고 지원하며, 가동을 제고를 위해 과채류 등 부품목 취급은 인정하나 과일류 이외 품목의 설비와 장비는 자체 조달하도록 되어 있다. 사업의 지원근거는 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한

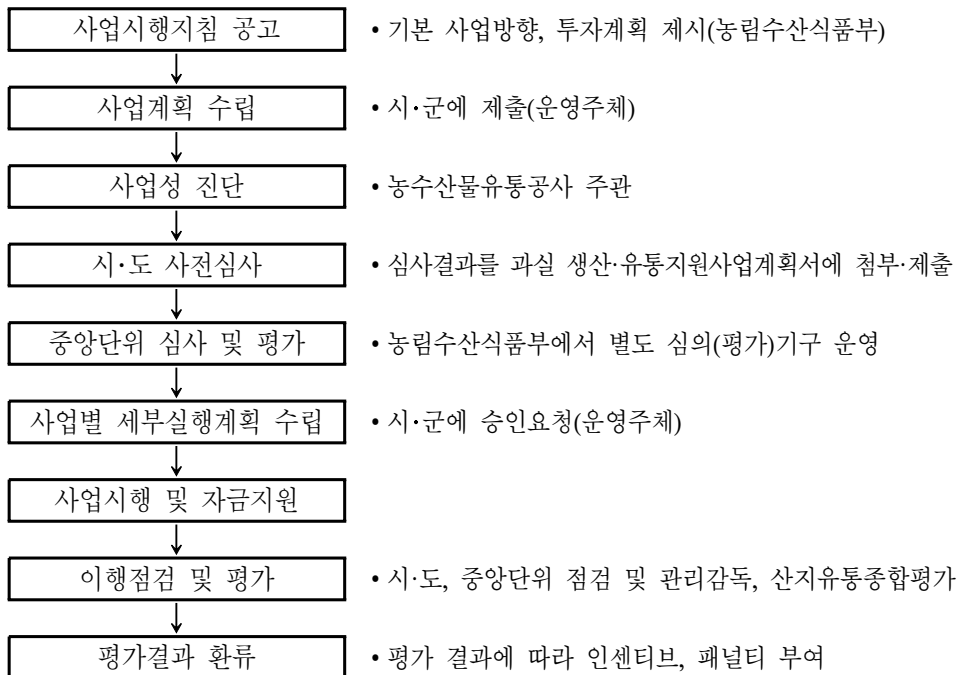
표 4-5. 거점APC 지원사업의 개요

구 분	내 용
추진배경	FTA, DDA 등 시장개방 확대와 대형유통업체 성장 등 유통환경의 변화, 과수산업 경쟁력 강화
사업목표	과수 주산지역에 규모화·현대화 APC 건립 → 소규모 시설의 계열화, 산지 마케팅 경쟁력 및 교섭력 확대
사업방식	소규모 시설 지양, 주산지별 규모화 시설 지향 상품화시설 및 위생시설을 일괄지원
추진체계	과수산업발전계획수립 중앙단위 심의기구를 통한 심의·평가 성과측정, 사업평가 및 환류
지원방식	재원: FTA기금 단가: 개소당 150억원 내외

특별법」 제4조에 있고, 설치근거는 「농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률」 제51조에 있다.

사업추진 절차는 우선 농식품부에서 사업시행지침 등 기본계획을 공고하면 신청조직은 사업계획을 수립한 후 시군에 제출한다. 시군은 농수산물 유통공사의 사업성 진단을 받은 후 사업을 신청하며, 중앙단위에서 심의기구에 의해 서면·현장·공개발표 평가 등 3단계 평가를 거쳐 최종 선정한다. 선정된 브랜드 경영체는 세부사업 추진계획을 수립하여 제출하고, 중앙단위에서 검토·조정 후 사업을 시행한다. 사업 시행 후 중간·사후 점검을 실시하며, 사업 종료 후 산지유통종합평가를 실시하여 인센티브 또는 패널티를 부과하게 된다.

그림 4-2. 거점APC 지원사업 추진절차



2.2. 추진실적

과수 거점APC 지원사업 대상자는 2004년부터 2009년까지 6년간 총 17개소가 선정되었다. 2004년 장수, 밀양 2개소를 시작으로 2005년에는 안성, 제주 등 5개소가 선정되었고, 2006년과 2007년에는 각각 4개소가 사업자로 선정되었다. 사업의 문제점이 부각되면서 2008년에는 사업자를 선정하지 않았고, 2009년에는 제주 감협 2개소가 선정되어 사업을 진행 중이다. 지역별로는 경기·충남·전북 1개소, 충북·전남·경남 2개소, 경북 3개소, 제주 5개소로 분포되어 있다. 품목별로 살펴보면 경북을 중심으로 사과를 취급하는 시설이 다수이고, 다음으로는 제주 감귤이 뒤를 잇고 있으며, 일부 배와 복숭아 등을 취급하고 있다.

시군별로는 총 17개소 중 시지역에 12개소, 군지역에 5개소가 지원되고 있으며, 2009년부터는 3년 동안 1년차 5%, 2년차 35%, 3년차 60% 비율로 지원하고 있다. 한 개소당 총사업비 규모는 시지역이 평균 131억원, 군 지역은 156억원으로 시지역에 비해 군지역의 사업비 규모가 크고, 국고보조나 지방비도 시지역 대비 20% 이상 지원규모에서 차이를 보이고 있다. 2009년까지 선정된 사업자에 대한 총 사업규모는 2,222억원이고, 이중 국고보조금이 984억원, 지방비가 922억원이며 나머지는 사업대상자의 자부담이다.

거점APC 지원사업을 추진하고 있는 지역의 재정자립도를 보면 평균적으로 시지역이 22.8%이고, 군지역이 15.7%이다. 이를 각각 시·군지역 전국평균과 비교할 경우 시지역은 17.9% 낮고, 군지역도 1.5% 낮은 수준이다. 또한 사업대상지역의 재정력지수는 시지역이 0.338이고, 군지역이 0.170으로 시군지역의 전국평균과 비교하면 시지역은 0.193이 낮고, 군지역은 0.013이 높은 것으로 나타난다. 거점APC 지원사업은 원예 브랜드 육성 지원사업과 마찬가지로 지방비 부담이 크에도 불구하고 해당지역의 재정력이 전국평균보다 낮거나 비슷한 수준이기 때문에 지방재정의 압박요인으로 작용하거나, 다른 농정사업의 축소를 유발할 것으로 예상된다.

표 4-6. 거점산지유통센터 지원사업

단위: 억원

사업대상자			총사업비			재정자립도		재정력지수	
			국고 보조	지방 비		편차 ¹⁾		편차	
시지역 (12개소)	안성, 충주, 나주, 순천, 문경, 영주 밀양, 제주	평균	131	54	48	22.8	△17.9	0.338	△0.193
		최소	36	11	7	10.9	△29.8	0.113	△0.418
		최대	180	90	90	35.9	△4.8	0.528	△0.003
		소계	1,440	593	532				
전국 시평균						40.7		0.531	
군지역 (5개소)	음성, 예산, 장수, 의성 거창	평균	156	78	78	15.7	△1.5	0.170	0.013
		최소	150	75	75	9.8	△7.4	0.075	△0.082
		최대	175	88	88	26.2	9.0	0.340	0.183
		소계	782	391	391				
전국 군평균						17.2		0.157	
합계(17개소)			2,222	984	922				

주: 편차는 전국 시지역·군지역의 재정자립도 및 재정력지수의 평균값과 사업대상지역의 해당값 차이를 의미함.

2008년에는 사업선정이 중단되었는데, 이후 사업기간과 연도별 지원비율이 3년간 1년차 5%, 2년차 35%, 3년차 60%로 변경되었다. 이는 기존 사업대상자들의 사업비 집행실적이 저조하여 사업의 원활한 시행을 위하여 사업기간을 연장하고 지원비율을 변경한 것이다. 거점APC를 설치하기 위해서는 대형 건설공사 수반사업으로 문화재조사, 사전 환경성 검토, 토지 형질변경, 입찰안내서 등 행정절차에 10개월 정도가 소요되고, 기본계획, 실시설계, 토목, 건축, 설비공사 등 시공기간이 장기간 소요되는 점을 사업에 반영한 것이라고 할 수 있다.

2.3. 사업추진의 문제점

거점APC 지원사업은 지체되는 사례가 발생하고 있고, 부실화 사례도 발생하고 있어 효율성을 제고하여야 한다. 운영이 시작된 경우도 상품화를 위한 산지유통시설의 가동률이 낮아 매출액이 적은 비효율적 운영이 지속되고 있다. 즉 장수 S-APC와 같이 출하농가의 사업참여 부족으로 부실화되는 사례가 나타나고 있고, 현재 운영 중이지만 가동률이 낮아 적자상태에 있는 시설의 경우 개선이 시급한 실정이다.

문제점으로 먼저 거점APC 시설의 운영주체와 관련된 것이 있다. 거점APC의 경우 운영능력을 고려하지 않은 사업 운영주체의 선정으로 혼란이 발생한 사례가 있다. 운영주체가 불명확하여 부실화의 주요한 요인으로 작용하고 있다. 별도 농업회사법인을 운영 주체로 선정하여 거점 APC 운영권을 부여하였으나 사업주체의 운영능력부족, 이해관계자 간 협력 부족, 전문인력 확보 미흡 등의 문제가 발생하여 결국 운영주체가 바뀌는 사례가 발생하고 있다. 사전에 관련조직의 사업참여를 동의하는 지역혁신체계를 구축하여야 함에도 관계자의 적극적인 참여를 유도하지 못하고 국고보조금 지원에만 의존하여 사업을 시급히 추진한 것이 한 원인으로 작용하고 있다.

둘째, 시설지원과 참여농가에 대한 지원이 연계되지 못하여 출하비중이 낮은 것이다. APC시설 지원과 참여농가에 대한 지원이 연계되어 함께 이루어지지 않음으로써 농가들의 참여가 낮아지고, 결과적으로 가동률 저하로 이어져 부실화의 요인으로 작용하고 있다. 또한 주관시군이 아닌 참여시군은 농가출하를 이용하지 않고 농가에 대한 정책지원만 수행하는 사례가 나타나고 있다. 주관 지방자치단체의 경계를 넘어 사업을 추진하는 데 있어 농가출하 유도에 한계가 있다.

셋째, 참여농가의 네트워크 구축을 위한 지원이 부족하고, 시설지원, 농가 생산기반 개선을 중심으로 추진되어 지역혁신체계의 구축이 낮다. 참여농가의 통합적 생산·출하 의사결정 등을 위해서는 교육, 컨설팅 등의 지원이 중요한 요소임에도 불구하고 이에 대한 지원이 부족한 실정이다. 지원

조건에서 이에 대한 지원이 충분하지 않다.

넷째, 시설 설치와 관련하여서 부적합한 사례가 발생하고 있다. APC 시설설치 방식이 조달청에 의한 턴키(Turn-Key) 방식으로 진행됨에 따라 지역에서 실제 사용하게 될 수요자의 의견이 적극적으로 반영되지 못하여 부적합한 시설이 도입되는 문제가 있다. 어떤 군의 경우에는 농가의 저온저장시설의 이용수요가 높으나, 이러한 시설이 부족하고 입출고를 위한 장소 부족 등 완공 후 이용에 따른 문제점들이 나타나고 있다.

다섯째, 거점 APC 사업과 같은 대형사업의 경우 예산배정 후 시군단위의 지방자치단체에 시설 및 운영 책임을 전가함에 따라 전문적인 지식부족으로 비효율성이 발생하고 있다. 지방정부는 전문인력이나 시설의 장단점

표 4-7. 사례 거점 APC 운영상의 문제점

구 분	세부 내역
운영관련	<ul style="list-style-type: none"> - 공공유형으로 운영만 위탁함에 따른 책임의식 결여 - 주관지역 중심, 참여 조합의 기존 사업 위주로 운영될 가능성 - 전문 인력 부족 문제 <ul style="list-style-type: none"> · 군청 APC 담당자의 잦은 교체 · 마케팅 능력 있는 전문가 부족 - 운영주체 변경 - 농가의 참여율 낮음
시설관련	<ul style="list-style-type: none"> - 설계 변경의 한계 : 조달청 승인 요구 <ul style="list-style-type: none"> · 저온저장시설 확대 필요 · 포장화 시설 보완 · 입출고 장소 부족 등 - 시설 및 운영상의 문제로 운영자금 70억원 반납 - 턴키 방식(Turn-Key)의 시설 설치로 지역요구 반영 한계
지방자치단체 재정부담	<ul style="list-style-type: none"> - 대형사업의 경우 시군비 부담비중(30%)은 과도함. · 재정자립도 10~15% 수준에 불과 - 기계설비 노후 등 대규모 비용발생 시 군 차원의 지원 한계
중앙정부와 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 대형사업의 경우 시군에 맡겨두기보다는 중앙정부 차원의 전문가 및 정보 지원 노력 필요

에 대한 정보 면에서 대형 국책사업을 책임 있게 수행하는 데 한계가 있다. 즉, 지방에는 관련 분야의 전문인력이 부족하고, 해당 사업에 대한 충분한 정보를 획득하는 데 한계가 있어 시행착오에 의한 부적합한 시설의 도입이 우려되고 있다. 이를 개선하기 위해서는 중앙정부의 적극적인 협조와 지원이 필요하다.

마지막은 획일적인 지방비 부담비율도 문제이다. 농업 비중이 높은 시군 지방자치단체는 상대적으로 예산여건이 좋지 않고, 반면 이러한 시군에 전국 단위의 획일적인 시군비 부담비율을 적용함에 따른 예산 운영상의 어려움이 있다. 대형사업의 시설 설치뿐만 아니라 노후시설 발생 시 부담해야 하는 대규모 비용에 대하여 재정력이 낮은 시군은 예산 부족문제에 직면하게 된다.

3. 원예브랜드화 지원조직 사례조사

국고보조금 사업 중에서 사례대상 사업인 「권역별 거점산지유통센터 지원사업」과 「농산물브랜드육성지원사업(원예작물)」의 지원조직의 해당 지자체 담당 공무원을 대상으로 사업신청방식 및 절차, 자금지원, 사업추진과 관련하여 의견조사를 실시하였다. 「권역별 거점산지유통센터 지원사업」의 조사대상은 총 13개 지방자치단체인데 13개 지역 모두 조사하였다. 「농산물브랜드육성지원사업(원예작물)」의 조사대상 역시 13개 지방자치단체이고, 13개 지역 중에서 11개 지역을 조사하였다.

해당 사업을 현재 공모지원방식으로 지원하고 있는데, 공모방식이 과거의 메뉴지원방식보다 적합하다고 지적하고 있어 지원방식의 전환은 효과가 있다고 할 수 있다. 91.7%의 대부분의 조직이 공모지원방식으로 전환한 것이 바람직한 정책변화로 인식하고 있다. 공모방식으로 추진되면서 현행 사업의 사업신청 및 선정방식에 대해서도 적절하게 이루어지고 있다고 인식하고 있어 공모방식이 적합하게 적용되고 있다.

표 4-8. 메뉴지원방식에 대비한 현행 사업신청 및 선정방식의 적합성

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
적합하다	12	(92.3)	10	(90.9)	22	(91.7)
비슷하다	1	(7.7)	1	(9.1)	2	(8.3)
적합하지 않다	0	(0)	0	(0)	0	(0)

표 4-9. 공모지원 방식의 객관성 및 투명성에 대한 판단

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
객관적이고 투명하다	13	(100)	10	(90.9)	23	(95.8)
그렇지 않다	0	(0)	1	(9.1)	1	(4.2)

공모지원방식이 객관적이고 투명하게 추진되고 있는가에 대한 평가에서는 대체로 공평하게 진행된 것으로 보고 있다. 응답자의 95.8%가 그렇다고 답하였고, 지방자치단체의 사업 담당자들은 현행 사업신청 및 선정방식이 적합할 뿐만 아니라 객관적으로 사업체를 선정하고 있다고 느끼고 있다.

해당사업의 자금지원 중 적합한 지원방식으로는 현재와 같이 공모방식으로 지원하는 것이 가장 적합하다고 62.5%가 인식하고 있다. 다음으로 전환한다면 포괄보조금 형식으로 지원하는 것을 선호하고 있다. 33.3%가 포괄보조지원방식을 선택하였다. 사업별로는 「권역별 거점산지유통센터 지원사업」의 경우 공모지원방식이 69.2%, 「농산물브랜드육성지원사업(원예작물)」은 포괄보조방식이 45.5%로 가장 높은 응답비율을 보여 사업 간 적합한 지원방식에 있어서 다소 차이를 보이고 있다. 메뉴지원방식은 적합하지 않은 것으로 지적하고 있다. 지역혁신체계를 형성하는 사업에서는 메뉴에 의한 상향식 신청지원방식보다는 지역의 차별성, 창의성을 반영할 수 있는 공모나 포괄보조방식을 선호하고 있다.

표 4-10. 현행 사업에 대한 적합한 지원방식

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
메뉴지원방식	0	(0)	0	(0)	0	(0)
공모지원방식	9	(69.2)	6	(54.5)	15	(62.5)
포괄보조방식	3	(23.1)	5	(45.5)	8	(33.3)
기타	0	(0)	0	(0)	0	(0)

사업비 중에서 지방자치단체에서 부담해야 하는 지방비를 원활하게 조달하고 있는지에 대해서는 원활하다는 답변이 70.8%로 차지했다. 해당 지방자치단체의 재정자립도가 전국 시·군 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다지만, 지방비의 약 37%를 도비로 충당하고 있어서 전반적으로 지방비 조달에는 큰 어려움이 없는 것으로 인식하고 있다.

해당사업의 지방비 부담으로 지방자치단체에서 수행하는 다른 농림사업에 미친 영향에 대한 질문에 별다른 영향이 없다는 답변과 다소 어렵지만 다른 사업을 축소할 정도는 아니라는 응답이 각각 37.5%를 차지하고 있다. 다른 농림사업을 축소하거나 추진하지 못한 농림사업이 있다는 답변도 25%나 차지하고 있어 지방비 부담이 과제로 대두하고 있다. 특히 지방비 조달이 원활하다고 답한 경우에는 한 지역을 제외하고 다른 사업에 별다른 영향이 없거나 축소할 정도는 아니었다고 답하고 있다. 즉, 지방재정이 유리한 지역에서는 지방비 부담이 큰 장애요인은 아니지만 지방재정이 어려운 지역에서는 지방비 부담이 큰 것으로 보인다.

표 4-11. 지방비의 원활한 조달 여부

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
지방비 조달이 원활하다	9	(69.2)	8	(72.7)	17	(70.8)
원활하지 않다	4	(30.8)	3	(27.3)	7	(29.2)

표 4-12. 지방비 부담으로 인한 다른 농림사업에 대한 영향 정도

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
별다른 영향이 없었다	5	(38.5)	4	(36.4)	9	(37.5)
다소 어려운 점은 있으나 다른 사업을 축소할 정도는 아니다	4	(30.8)	5	(45.5)	9	(37.5)
다른 농림사업의 규모를 축소하였다	3	(23.1)	2	(18.2)	5	(20.8)
추진하지 못한 농림사업이 있다	1	(7.7)	0	(0)	1	(4.2)

해당 사업과 연관이 있는 다른 사업과 자금을 통합하여 지원한 사례가 있는지에 대해서는 83.3%가 지원한 사례가 없다고 응답하고 있다. 포괄보조지원방식과 같이 중앙정부 사업을 지자체가 지역 여건에 맞게 자금을 조정하여 지원하는 경우는 많지 않은 것으로 나타났다. 그렇지만 해당 사업을 효과적으로 수행하기 위해 다른 농림사업과 연계하여 지원하고 있는지에 대해 50%가 지원한 사례가 있다고 답하였다. 사업을 정착시키기 위해서는 참여농가들에 대한 인센티브가 필요하나 절반의 사업체만이 지원하고 있지 않아서 해당 지방자치단체는 농가 조직화에 어려움이 있을 것으로 보인다. 다른 사업과 연계·지원하여 효과성을 제고하는 것이 보편적으로 이루어지는 것은 아니다.

표 4-13. 연관 사업과 자금을 통합하여 지원한 사례 여부

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
지원한 사례가 있다	1	(7.7)	3	(27.3)	4	(16.7)
지원한 사례가 없다	12	(92.3)	8	(72.7)	20	(83.3)

표 4-14. 사업효과를 높이기 위한 타 농림사업과 연계 지원 여부

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
지원한 사례가 있다	6	(46.2)	6	(54.5)	12	(50.0)
지원한 사례가 없다	7	(53.8)	5	(45.5)	12	(50.0)

연계지원하고 있는 사례를 보면 「권역별 거점산지유통센터 지원사업」은 과수생산시설현대화사업, 과실브랜드육성사업 등 FTA기금사업과 신활력 사업을 연계지원하고 있고, 「농산물브랜드육성지원사업(원예작물)」은 지역 농업클러스터사업, 신활력사업, 특화품목육성사업 등 다양한 사업과 연계 하는 것으로 나타났다.

지방자치단체의 역량 강화를 위해서 어떠한 지원이 필요한지에 대해서 응답자의 50%가 농가조직화를 위해서 포장재나 물류비와 같은 참여농가에 대한 자금지원이 필요하다고 답하였다. 농가조직화를 위한 교육·컨설팅 비용과 미래전략팀과 같은 별도 독립적인 기구 운영이 필요하다는 답변이 각각 20.8%를 차지하였다. 응답자들은 참여농가 지원이나 교육·컨설팅 지원을 통하여 농가조직화가 우선적으로 이루어져야 효과적인 사업추진을 촉진하는 지방자치단체의 역량을 강화할 수 있다고 느끼고 있다. 지역의 역량강화를 위한 지원이 중요한 요소라 할 수 있다.

표 4-15. 지자체 역량강화를 위해 필요한 지원

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
농가조직화를 위한 참여 농가에 대한 자금지원	6	(46.2)	6	(54.5)	12	(50.0)
농가조직화를 위한 교육·컨설팅 비용지원	4	(30.8)	1	(9.1)	5	(20.8)
중앙정부의 정보 제공 등 전문적인 서비스 제공	2	(15.4)	0	(0)	2	(8.3)
미래전략팀과 같은 별도 독립적인 기구 운영	1	(7.7)	4	(36.4)	5	(20.8)
포괄보조지원 등으로 자금지원방식 전환	0	(0)	0	(0)	0	(0)
기타	0	(0)	0	(0)	0	(0)

표 4-16. 지자체 여건에 적합한 사업 수행을 위한 지원방식

단위: 명, %

구 분	거점APC사업		원예브랜드사업		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
메뉴지원방식	0	(0)	1	(9.1)	1	(4.2)
공모지원방식	5	(38.5)	4	(36.4)	9	(37.5)
성과협약방식	0	(0)	1	(9.1)	1	(4.2)
포괄보조방식	5	(38.5)	5	(45.5)	10	(41.7)

다른 농림사업에 있어서도 지방자치단체 여건에 적합한 사업을 수행할 수 있는 지원방식이 무엇인지에 대해 41.7%가 포괄보조지원방식을, 37.5%가 공모지원방식을 선택하였다. 지역의 여건을 반영하기 위해서는 메뉴지원방식보다는 각 지역에 필요한 사업을 신청하는 공모지원방식과 지역의

자율성이 보장되는 포괄보조방식을 적합하다고 판단하는 것으로 보인다. 농림특용자사업의 지원체계 개선이 효율성을 제고할 것으로 보인다.

4. 국고보조사업 운용의 문제점

앞서 지방자치단체 국고보조금으로 추진되는 사업 중에서 지역혁신체계형 사업인 원예브랜드화사업의 사례에 대해 문제점을 살펴보았다. 중앙정부 측면에서 국고보조금의 중요한 목적은 외부효과(externality)가 큰 지역의 농림사업에 대해 자금을 지원함으로써 외부성을 완화하고 자원배분의 효율성을 높이고자 하는 것이다. 그러나 현행 국고보조금 사업에서는 지원 효과를 떨어뜨리는 요소들이 있다.

첫째는 농림사업이 세분화되어 있어 지방자치단체의 자율성이 저하되고, 사업추진에서 관리의 어려움이 많다. 국고보조금은 자금지원의 목적상 특정부문의 지원에 제한되는 특성이 있어 지방자치단체의 자율성을 저해할 수 있다. 특히 사업이 세분화될수록 이러한 현상은 더 크게 나타난다. 사업지침에 규정된 사업만 추진할 수 있고, 사업규모도 그 조건을 충족하는 수준에서 결정되어야 한다. 그에 따라 중앙정부의 감시·감독·관리로 지방정부의 재정운용에서 자율성이 훼손될 수 있다. 또한 지방자치단체는 다양한 많은 보조사업을 관리하여야 하므로 사업관리에 많은 노력이 투입되고, 부서별로 구분되어 있어 어떤 사업이 지역농정에 적합한 것인지도 비교하기가 어렵다. 중앙정부는 지역의 특성에 대해 잘 모르고 있는데 사업을 획일적으로 설계하게 되면 부적합한 사업을 지원하는 결과를 초래하게 되어 효과가 축소된다.

특히 국고보조금사업의 세분화, 다수의 영세보조금 등은 지방정부의 재정자율권을 침해할 여지가 많다. 중앙정부가 국고보조금을 지급하면서 세분화된 특정사업을 시행토록 하면 지방자치단체는 사업의 우선순위 결정에 있어 중앙정부의 선호에 영향을 많이 받기 때문에 지역의 특수성이 지

역사업 우선순위에 충분히 반영되지 못한다. 또한 소규모 국고보조금이 과다하게 되면 중앙정부의 지방정부에 대한 통제가 미세분야까지 이루어지기 때문에 지방자치단체의 선호를 반영하는 자원배분이 어렵게 된다.

사업 세분화와 관련하여 농업지원 국고보조금 사업은 품목별, 기능별, 세목별로 지원됨으로 인해 사업간 상충의 문제도 발생한다. 유사한 사업에 대해서도 서로 다른 지원조건, 보조조건으로 지원되어 사업추진의 비효율성이 발생한다. 예를 들어 산지유통지원과 관련하여 농림수산물식품부 자체 예산으로 산지유통지원사업, 원예브랜드화사업 등이 지원되고 균형발전특별회계사업으로 일반 APC 및 저온저장고 지원사업이 지원되는 등 유사사업에 대해 서로 다른 조건으로 집행되고 있다. 그에 따라 정부지원의 효율성이 저하되는 문제가 있다.

둘째는 지방자치단체의 정책참여보장 미흡과 재정부담이 가중되는 문제가 있다. 현행 국고보조사업의 집행에 있어 지방자치단체의 참여절차가 충분히 마련되어 있지 못하고 있고, 국고보조금은 지방비 부담을 수반하기 때문에 지방재정의 부담을 가중시킬 수 있다. 지방자치단체는 국가보조사업을 집행하고 재원을 부담함에도 불구하고 중앙정부의 정책결정 과정에 참여하여 정책설계를 하지 않아 지역의 특성을 반영하지 못하고 있다. 즉 중앙정부의 결정사항이 많아 지방자치단체와 품목단체의 창의성과 자율성을 바탕으로 하는 신축적 운용이 어렵다는 것이다. 또한 국고보조사업의 영향으로 지방재정자립도가 취약하고 세입기반이 약한 농촌지역자치단체일수록 자체 사업비 일부를 국고보조금으로 충당하는 경우도 발생하고 있다.

셋째는 지방자치단체 간 불균등 분배의 문제이다. 농림사업 중 국고보조사업은 모든 지방자치단체에 동일한 보조율을 적용하여 지원하고 있는데, 지역별로 재정자립도에서 차이가 많아 재정자립도가 낮은 지역에서는 지방비 부담능력 부족으로 사업추진이 어려운 점이 있다. 농림국고보조사업이 필요한 농촌지역일수록 재정자립도가 낮아 상대적으로 추진실적이 낮은 지역 간 불균형의 문제가 발생한다. 1997년과 2008년의 지방자치단체별 재정자립도를 비교한 결과, 전반적으로 재정자립도가 낮아지고 지역 간

편차가 줄어든 것으로 나타났다. 농촌지역인 군지역의 재정자립도는 경기도가 30.8%, 전남이 11.3%로 매우 낮은 반면에, 시지역의 재정자립도는 경기도가 56.3%, 전남지역이 26.5%로 상대적으로 높은 상태이다.

넷째는 시설설치지원과 농가조직화에 대한 지원이 분리되어 있는 문제이다. 공동이용시설에 대한 지원은 시행되고 있으나, 시설을 이용하는 농가에 대한 지원은 연계되지 않고 독립적으로 지원하고 있어 사업이 활성화되지 못하는 사례가 발생하고 있다. 보조받은 농가가 공동사업에 참여하지 않고 개별적으로 출하함으로써 시설 가동률이 낮아지고, 다시 부실화로 이어지고 있다. 시설가동률을 제고하는 부분에 대한 지원이 연계되지 못함으로써 조직화되지 못하는 비효율성이 발생하고 있다.

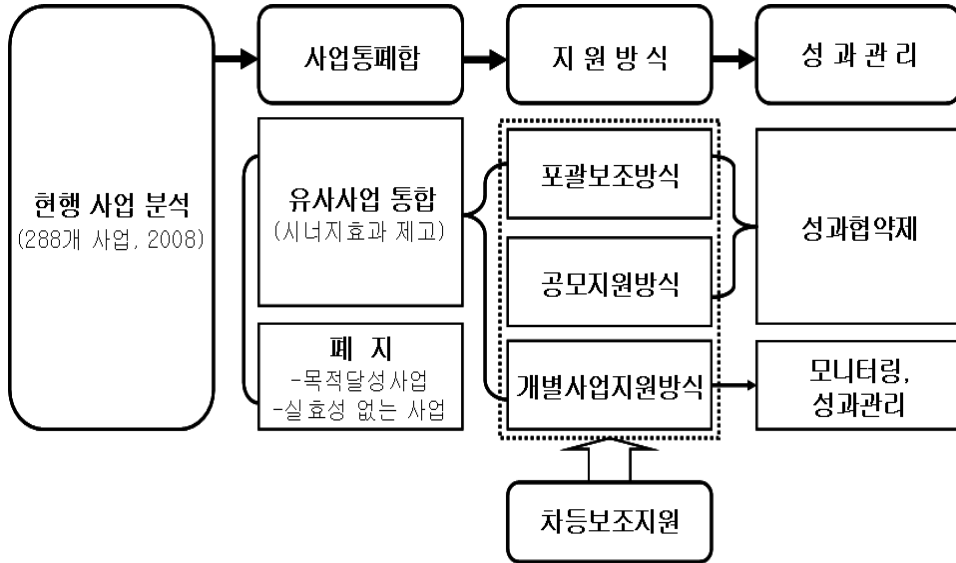
마지막으로는 지방자치단체의 자체 지방농정 추진이 미흡하다는 점이다. 농림사업은 중앙정부가 정책을 기획하고, 시군 지방자치단체가 집행하는 구조로 추진되고 있다. 지역의 창의성을 제고하는 것이 효과적이라는 면에서 포괄보조금제 도입 등 대안이 제시되고 있다. 이는 지역의 특성을 반영하는 사업추진방식이 더 효과적이라는 근거에 기초하고 있다. 그런데 중앙정부 고유사업을 집행하는 역할이 확대되면서 지방자치단체가 자체 기획하여 농정을 활성화하는 부분에 대한 노력투자 여력이 부족하게 된다. 위임사무 등에 집중함으로써 전국적으로 획일적인 사업을 추진하게 되고, 지역의 특성을 반영한 차별화된 농정기획을 하지 못하고 있다.

1. 효율화 기본체계

농림투융자사업은 지역특성을 잘 반영한 사업내용을 마련하는 것이 효과적이고, 다양한 조직이 네트워크를 구축하는 지역혁신체계를 구축하도록 하는 것이 효과적이다. 농림투융사업 추진체계는 가능한 지역의 자율성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 지역의 자율성을 제고하는 가장 대표적인 지원방식이 교부금 형식이다. 그러나 농림사업은 농업농촌발전이라는 분명한 목적을 가지고 있으므로 이는 도입하기 어렵다. 반면 유사 사업을 통폐합하여 지역의 선택폭을 확대하는 것부터 포괄보조 등 지원방식을 다양화하여 지역의 자율적 사업추진을 촉진하는 개편방안을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 사업통폐합을 추진하고, 이후 사업특성에 따라 적합한 지원방식을 마련하여야 한다. 사업을 통폐합하면 지방자치단체가 자율적으로 선택할 수 있는 사업의 범위가 확대되고, 지역의 사업관리 노력도 절감되므로 효과가 제고된다.

사업특성에 적합한 지원방식으로는 포괄보조지원, 공모방식에 의한 지원, 사업지침에 의한 개별보조사업 등으로 사업범위를 유형화할 수 있다. 국가적 사업과 개별농가에 대한 지원효과가 큰 사업에 대해서는 세부적으로 개별보조방식을 적용하는 것이 바람직하며, 지역혁신체계를 구축하도록 다양한 주체가 참여한 사업에 대해서는 포괄보조 혹은 공모방식으로 지원하는 방안을 마련하여야 한다.

그림 5-1. 농림업부문 국고보조금 지원방식 체계(안)



프랑스 CTE제도와 같이 개별농가에 대한 보조지원에 대해서도 집단적 사업에 참여하는 것을 촉진하도록 지원함으로써 규모화된 사업을 활성화 하는 방안도 있다. 집단적 사업을 촉진함으로써 보다 많은 농가가 참여하도록 하여 규모화함으로써 사업의 효과를 높이도록 하는 방안이다. 집단적 사업의 담당주체는 다양화하여 지역 내에서 선택하도록 하는 것이 필요하다. 즉, 집단적 사업에 참여한 농가를 중심으로 지원할 수 있도록 조건을 강화하고, 하나의 집단적 사업조직을 선택하기보다는 지역에서 다양한 조직이 출현할 수 있도록 지역에서 스스로 지원대상 집단적 조직의 범위를 선택하도록 하는 것이다. 이와 같이 집단적 주체의 선정은 지역에서 결정하도록 함으로써 프랑스와 같이 지역의 거버넌스를 활용하는 것이다.

지원체계의 개편만으로는 농림투융자사업의 효과를 제고하기에 충분하지 않다. 지역에서 국고보조사업을 가장 효율적으로 사용하는 것도 중요한 요소이다. 즉, 지역의 사업추진역량이 중요한 요소이다. 지역의 사업역량을 강화하도록 교육, 컨설팅 등 소프트웨어 사업을 미리 추진하고, 이후 조직화된 바탕에서 시설지원 등 하드웨어 지원이 이루어지도록 유도해야 한다.

시설지원과 역량강화 지원이 엄격히 구분되는 것은 아니지만 역량강화를 촉진하여야 한다. 예를 들어 현대적인 시설이 도입됨으로써 농가조직화가 더욱 촉진될 수도 있지만 농가조직화가 선행된 지역에 먼저 현대적인 시설을 지원하면 효과는 배가된다. 두 지원은 서로 보완관계도 있지만 조직화가 어느 정도 추진된 이후 지원되도록 하는 사업선정의 평가체계를 강화해야 한다.

포괄보조, 공모 등 지역의 자율성을 확대하는 방향으로 지원방식을 개편하면 성과평가제도와 차등보조율제도의 도입 및 강화 등으로 문제점을 보완하는 조치가 필요하다. 국고보조금 지원에서 지자체의 도덕적 해이의 문제를 방지하고 성과를 제고하기 위해서는 성과관리제도를 강화하여야 한다. 또한 지역의 자율성을 제고하면 지방재정수준이 유리한 지역에 보다 많은 국고보조사업을 추진하게 되는 문제가 발생할 수 있다. 농업비중이 큰 농촌지역일수록 오히려 사업추진실적이 낮아지는 문제가 발생할 수 있다. 이와 같이 지역 간 균형지원이 안되는 결과가 나타나므로 차등보조율로 보완할 필요가 있다.

2. 농림사업 통폐합 방안

2.1. 사업통폐합 원칙

투융자사업을 너무 세분화하면 사업관리 면에서는 효과적이지만 지나친 경직적 운영을 초래하고, 집행주체의 자율성을 축소시켜 효율성이 저하된다. 세분화된 사업분류는 사업 간의 상충문제도 발생하고, 지방자치단체의 사업관리에서도 비효율적이다. 일선 지자체에서는 세분화된 사업으로 사업관리에 많은 노력을 투입하여야 하고, 지역특성에 적합한 사업계획으로 전환하는 것을 어렵게 한다고 지적하고 있다. 사업의 자율성을 제고하기 위해서는 유사한 사업을 과감히 통합하는 것이 필요하다고 지적하고 있다. 따라서 유사사업 통폐합을 통해 여러 개 사업을 단위사업 내의 세부

내역사업으로 추진하면 업무관리 비용의 절감 효과를 얻을 수 있고, 지자체단체의 자율성도 제고된다. 사업통합으로도 어느 정도 포괄보조지원의 효과를 얻을 수 있다.

사업통폐합을 위해서는 전체 농림사업을 지원목적 및 대상 등에 따라 세분류하고, 사업내용, 특성 등을 감안하여 종합적으로 검토할 필요가 있다. 지원목적에 따라 농어업/농식품/농어촌/공통지원 정책으로 대분류하고, 전문경영체 육성 등 정책군으로 소분류하여 통합을 추진한다.

통폐합의 기본원칙은 첫째, 사업내용이 유사하여 통합지원 시 시너지 효과가 기대되는 다음과 같은 사업을 통폐합 대상 사업으로 선정한다. 예를 들면,

- 광역클러스터사업 + 향토산업육성사업 ⇒ “향토산업클러스터사업(안)”으로 통합
- 농기계 생산지원 + 농기계 구입지원 + 농기계 사후관리지원 ⇒ “농기계 생산 및 구입지원”으로 통합

둘째, 정부직제개편으로 통합된 농림/수산분야 유사사업을 통폐합한다.

- 농업인/어업인 교육훈련, 후계농어업경영인/어업인후계자 육성
- 농림기술개발/수산연구개발, 농산물/수산물 해외시장개척지원

셋째, 연간지원액이 10억원 미만의 소액사업(*08기준 : 47개 사업) 중 행사경비, 전산시스템 운영관련 사업들을 제외하고 나머지는 유사사업과 통폐합하거나 단계적으로 폐지한다. 시범적으로 도입된 초기사업은 소액사업으로 추진할 수 있다.

- 양봉산업육성(*08 : 1억원), 내수면자원조성(2) 등

유사한 사업은 세부사업으로 통합하거나 과목조정이 어려운 사업에 대해서는 단위사업 내 세부사업으로 통합하여 사업통합을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

이와 같은 기준에 의해 농림투융자사업을 통폐합하여 본 결과는 <표 5-1>과 같다. 3개 내지 5개 사업을 통합하여 하나의 사업으로 하고, 기존 사업은 통합된 사업 내 세부사업으로 관리하는 방식이다. 이후 점차적으로 세부사업의 통합도 필요하다.

표 5-1. 통폐합사업 재설계

통폐합사업명	세부사업명
농어업인 교육훈련	농업인교육훈련, 농업경영컨설팅, 농업경영체전문인력 활용지원, 수산계특성화고교 지원, 어업인 교육훈련 및 기술지원, 축산종합 지도지원
창업농어업인육성	농업인턴제, 창업농후견인제, 후계농어업경영인육성, 어업인후계 자육성
농기계 생산 및 구입지원	농기계생산지원, 농기계구입지원, 농기계사후관리지원
농지은행사업	농지매매·임대차·교환분합, 경영회생지원농지매입사업
농어업정보화지원	농업정보화 교육, 농어업정보서비스, 농업경영체 정보시스템 구축
농업기반시설관리	저수지비상대처지원, 수리시설개보수, 농업용수관리 자동화, 아산만방조제 배수갑문 확장, 국가관리방조제, 지방관리 방조제 개보수
농촌용수자원관리	지하수자원관리, 농업용수 수질조사 및 개선, 농촌용수 물관리정보화
농촌용수개발	농촌용수이용체계 개편, 중규모용수개발
대단위농업종합개발사업	금강(2)지구, 미호천(2)지구, 홍보지구, 영산강(4)지구, 서산간척지 농업기반시설 재정비
간척농지개발사업	영산강(3-1)지구, 영산강(3-2)지구, 새만금방조제 축조, 간척농지개발(화옹·이원 등)
과수생산유통지원사업	감귤부산물 건조처리시설, 고당도 과실생산자재지원, 고품질생산시설현대화, 과수생산기반조성, 거점산지유통센터 지원, 과실브랜드육성지원
과원규모화	과원매매, 과원임대차
사료수급안정	조사료 생산기반확충, 사료산업종합지원
축산물 수급안정	원유수급조절, 학교우유급식, 축산물수급안정
축산기반 확충	축사시설 현대화, 우량송아지 생산비육시설
축산소득원 개발육성	마필육성, 양봉산업육성
가축개량사업	종축등록사업지원, 가축개량사업지원, 돼지경제능력검정, 닭경제능력검정
축산물 유통활성화	송아지경매시장 현대화, 가축수송차량지원

통합사업명	세부사업명
연구개발사업	농림기술개발(R&D), 수산연구개발, 농림바이오기술 산업화지원
농어업재해보험	농작물재해보험, 양식수산물재해보험, 축산공제
축산물위생검사	축산물검사, 도축검사원 운영지원, 축산물위생 전문인력양성
가축방역	시도가축방역, 가축위생방역본부지원, 가축질병근절사업, 생계 및 소득안정지원
친환경농업육성	친환경농업지구, 광역친환경농업단지, 친적활용원예작물 해충방제, 유기질비료, 토량개량제, 친환경농산물인증활성화
고품질 쌀 유통지원	RPC 건조저장시설 지원, RPC 벼 매입자금지원, 고품질쌀 브랜드 육성
농산물 브랜드	발작물 브랜드, 원예작물 브랜드
물류표준화	물류기기 구입지원, 물류기기 공동이용
산지유통지원	산지유통활성화, 농산물 저장용 원료 구매자금지원, 시설채소약정출하, 과실수급안정, 노지채소수급안정
소비자유통활성화지원	소비자유통활성화, 농산물 가공용 원료 구매자금지원
농산물 비축사업	농산물비축, 농산물비축사업 설비비
농축산물판매촉진	운영활성화, 농축산물판매촉진
해외시장개척지원	농산물해외시장개척지원, 수산물해외시장개척지원
농어촌출신 대학생 교육 여건 개선	농촌출신대학생학자금 융자, 농어촌대학생기숙사설립
농어업인 사회안전망 확충	농어업인 연금보험, 건강보험
도농교류활성화 지원	도농교류활성화지원, 농어촌축제지원, 농산어촌체험마을사무장 채용, 어촌어항관광개발 중 도농교류활성화부문
농수산물소비촉진홍보	농어업농어촌가치 및 소비촉진 홍보, 수산물소비촉진
농수산물정보화 구축	농림사업통합정보시스템 구축, 수산정보화

2.2. 예산과목구조 변경

사업통폐합을 추진하기 위해서는 프로그램 예산체계(과목구조)의 변경이 필요하다. 사업통폐합 계획은 유사사업을 그룹핑하는 것으로 실질적인 통합을 위해서는 예산과목구조 변경이 필요하다. 예산관리의 구조가 바뀌지 않으면 효과적인 통폐합 방안도 실현하기가 어렵기 때문이다. 예산은 기능을 중심으로 분야(장)-부문(관)-프로그램(항)-단위사업(세항)-세부사업(세세항)으로 분류된다. 프로그램까지는 국회의 의결 없이는 과목 간 예산조정이 불가능한 입법과목이고, 세항-목은 행정부 재량으로 전용이 가능한 행정과목이다.

행정단위에서 변경이 가능한 예산항목으로 조정이 되어야만 사업을 통합할 수 있다. 즉, 단위사업 내 세부사업으로 변경되어야만 기본적인 통폐합 취지를 달성할 수 있으므로 과목구조 변경이 필요하다. 기획재정부의 프로그램 과목구조 기준을 따를 경우 통폐합이 어려운 사업이 다수 존재하고 있어 과목조정이 필요하다.

예를 들어 축발기금 및 농특회계 계정 간 재원이동이 필요한 농어업인 교육훈련사업에는 농업인 교육훈련, 농업경영컨설팅(농특), 축산조합지도 지원(축발) 등으로 구분하는 것이 필요하다. 또 농촌용수개발사업에서는 중규모 용수개발은 총사업비 대상 11개 지구와 일반지구 사업으로 구성되어 통합효과가 미흡하다.

3. 지원방식의 다양화

3.1. 사업유형별 지원방식 및 기준

농림투융자사업의 지원방식은 지방자치단체에 사업추진의 자율성을 어느 정도 부여하느냐에 따라 크게 포괄보조사업, 공모지원사업, 매뉴지원사

업으로 구분할 수 있다. 농림사업은 지역특성을 고려하고, 지역혁신체계를 구축하도록 하는 것이 중요하므로 가능한 지역의 자율성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 지역의 자율성을 제고하기 위한 방안으로는 유사사업을 통폐합하여 지역의 선택폭을 확대하는 것부터 포괄보조 등 지원방식을 다양화하여 지역의 자율적 사업추진을 촉진하여야 한다. 메뉴지원사업도 상향식지원체제로 어느 정도 지자체의 자율적 선택을 확대하고 있다. 이를 위해서는 먼저 사업통폐합을 추진하고, 이후 사업특성에 따라 적합한 지원방식을 마련하여야 한다.

사업특성에 적합한 지원방식을 선정하여 포괄보조지원, 공모방식에 의한 지원, 사업지침에 의한 개별보조사업 등으로 사업범위를 유형화할 필요가 있다. 국가적사업과 개별농가에 대한 지원효과가 큰 사업에 대해서는 세부적으로 개별보조방식을 적용하는 것이 바람직하며, 지역혁신체계를 구축하도록 다양한 주체가 참여한 사업에 대해서는 포괄보조 혹은 공모방식으로 지원하는 방안을 마련하여야 한다. 지원방식별 사업을 선택할 때 기준으로 고려하여야 할 요소를 구분한 것이 <표 5-2>이다.

예를 들어 공모지원사업으로 구분할 필요가 있는 사업의 경우에는 누출효과가 지역적으로 넓고, 지역주민의 자율적 사업참여가 중요한 사업이다. 또한 지원효과가 개별농가에 직접 귀속되는 사업, 예를 들어 농어가복지지원사업은 개별사업으로 세분화하고, 지원형태도 메뉴지원방식으로 분류하여 지원규모가 축소되지 않도록 하여야 한다. 이런 특성을 가진 사업은 그만큼 지자체의 자율성을 축소하는 것이 바람직하다.

국고보조금 지원사업을 성격별로 유형화한 후 그에 맞는 지원방식을 선택하여 투융자 지원을 함으로써 보다 효과적인 사업 수행과 성과제고를 기대할 수 있다. 유형화의 기준은 사업방식, 사업내용, 사업성격, 사업주체, 사업적용 대상, 사업의 공간적 범위 등 다양한 기준이 있을 수 있다. 이러한 기준 중에서 국가보조사업 추진에 따른 지역적 혜택 범위 구분이 국가가 지급하는 보조금의 지급 취지와 대상사업의 시행 목적에 가장 부합하는 유형화 기준이 될 수 있을 것으로 판단된다.

표 5-2. 지원방식별 적용 기준

구 분	기 준	비 고
통합보조 방식	- 세부사업의 통합으로 행정업무 효율성 제고 가능 사업 - 사업 통합으로 시너지효과 제고 가능 사업	통합 후 사업 성격별 지원 방식 검토
포괄보조 방식	- 중장기적으로 일반 재원화 가능 사업 - 지자체 고유 업무적 성격의 사업 - 지역단위 사업으로 자원배분의 효율성 제고 가능 사업 (예 : 농촌지역개발사업)	사업 특성별 지원방식 선택
공모지원 방식	- 지역 단체 및 주민의 참여가 필요한 사업 (예 : 농산물브랜드화사업, 신활력사업) - 사업시행의 누출효과가 지역 혹은 국지적 성격의 사업	
개별사업 지원방식 (메뉴방식)	- 전국단위 사업으로 공공성이 높은 사업 - 개별농가에 직접 수취되는 사업 (예 : 직접지불제도, 농어가복지지원사업) - 품목단체의 역량과 연계한 수급조절 및 R&D 개발 사업	

따라서 농림부문 국고보조사업의 유형화 기준은 사업의 지자체 관련성 정도와 사업 시행에 따른 혜택의 지역적 범위로 선택하였다. 첫 번째 기준은 사업 성격상 지자체의 자체사업 관련성이 어느 정도인가의 기준에 따른 유형화로 자체사업적 성격의 정도에 따라 자체성이 강한 사업에서부터 국가사업 성격이 강한 사업까지 4가지 유형(자체사업, 준자체사업, 준국가사업, 국가사업)으로 구분할 수 있다. 준국가사업과 국가사업은 국가의 보조성이 강한 사업이라 할 수 있어 지방자치단체의 자율성을 크게 제고하지 않아도 되는 사업이다.

두 번째 기준은 사업 시행에 따른 누출효과(spillover effect)의 공간적 범위에 따른 구분으로 누출효과가 전국적인가 혹은 지역적인가에 따라 4가지 유형(전국성, 광역성, 지역성, 국지성)으로 구분할 수 있다. 사업 성격상 상대적으로 지자체 관련성이 낮고, 사업시행의 누출효과가 전국적인 성격의 사업은 전국적으로 공평하고, 표준적인 정책서비스를 지원할 필요가 있는 순수 공공재적 사업이므로 중앙정부의 지침에 따라 사업을 수행하는 개

표 5-3. 국고보조금 사업 성격별 지원방식

구 분		지자체 관련성			
		국가사업	준국가사업	준자체사업	자체사업
지역성	전국성	개별사업지원 (메뉴)방식		포괄 지원 방식	
	광역성	공모 방식			
	지역성				
	국지성	개별사업지원 (메뉴)방식			

주: 위에 표기된 지원방식은 사업 성격별로 우선적으로 검토할 수 있음을 의미

별사업지원(메뉴)방식으로 지원하는 것이 바람직하다. 한편, 지자체 사업적 성격이 강하고, 사업 시행의 효과가 해당 지역 중심으로 미치는 사업에 대해서는 포괄지원방식을 선택하여 지자체에 예산 집행의 재량권을 부여함으로써 지역 여건에 맞는 사업을 추진할 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다.

예를 들면, 농촌개발사업의 경우 전국적으로 산재해 있는 농촌지역의 균형적 개발을 목적으로 하지만 사업시행에 따른 누출효과는 해당 지역에 한정되는 특징이 있다. 이런 사업의 경우에는 포괄보조지원방식으로 지역특색을 강화하는 것이 필요하다. 농촌지역개발사업은 특성상 포괄보조사업이 보다 적합하다. 포괄보조지원방식에서는 사후관리를 위한 성과관리제도, 지역 간 재정력 격차에 의한 쓸림현상을 방지하기 위해 차등보조율제 등의 보완이 필요하다.

국가적 사업 성격이 강한 반면, 사업 시행의 효과는 비교적 지역적인 사업은 공모방식을 적용하여 이해당사자 간 경쟁을 통해 지역여건에 맞는 사업을 발굴하는 방식으로 지원할 필요가 있다. 예를 들어 농산물 브랜드화 사업 경우에는 지역 내 다양한 주체들의 자발적 사업 참여가 중요하고, 지역특성에 적합한 사업메뉴를 선정하여야 한다. 이러한 사업의 경우 공모방식을 통해 다양한 사업 아이템 발굴과 경쟁력 있는 사업주체를 경쟁을 통해 선발하여 지원하는 것이 바람직하다. 공모지원방식은 지역간 경쟁을 촉진하고, 사전적으로 농가조직화 정도를 평가할 수 있어서 지역의 네트워크

구축이 필요한 사업에 적합한 지원방식이다.

한편, 주기적으로 객관적 근거에 기초하여 사업성과를 평가하여 사업이 계획대로 추진되고 있는지 여부를 평가한 후 그 결과에 따라 지원 수준과 방식을 조정하고, 필요한 경우 인센티브 혹은 페널티를 부여하는 등 단계적 지원방식을 보완하여야 한다. 선정된 사업계획이 결정되면 여건변화에 따라 지원내용의 변경이 어려운 점을 개선하고자 하는 것이다.

개별농가에 대한 지원도 프랑스 CTE제도와 같이 집단적 사업을 촉진하는 것과 같은 효과를 발휘할 수 있도록 다양한 주체를 중심으로 지원하는 방안도 고려할 필요가 있다. 집단적 사업에 참여한 농가를 중심으로 지원할 수 있도록 조건을 강화하고, 하나의 집단적 사업조직을 선택하기보다는 지역에서 다양한 조직을 출현시킬 수 있도록 지역에서 범위를 선택하는 프랑스와 같이 지역의 거버넌스를 활용하도록 하는 방안이다.

포괄보조, 공모 등 지역의 자율성을 확대하는 것으로 개편하면 이를 보완하기 위한 성과평가제도 및 차등보조율제도 등이 필요하다. 지자체의 도덕적 해이의 문제를 방지하고 성과를 제고하기 위해서는 성과관리제도를 강화하여야 하며, 지역의 자율성을 제고하면 지방재정상태가 유리한 지역이 보다 많은 국고보조사업을 추진하게 되어 지역 간 균형을 유지할 수 없는 결과가 나타나므로 차등보조율로 보완하는 것이 필요하다.

원예분야 국고보조사업의 사업 성격별 지원방식 개선방안을 지역성과 지자체 관련성 기준에 근거하여 제시하였다. 다음 <표 5-4>에서 나타난 바와 같이 대부분의 사업이 지자체 관련성이 낮은 준국가 사업 성격이 강한 것으로 나타났으며, 지역성 측면에서는 전국성이나 광역성보다는 지역성 및 국지성 성격이 강한 사업 비중이 많았다. 이는 원예분야가 일반 경종분야에 비해 고소득 농산물 생산을 위한 지원 혹은 유통시설 개선을 위한 지원 등을 목적으로 개별 농가 혹은 농업법인에 지원되는 사업이 많기 때문으로 분석된다.

표 5-4. 원예·과수생산 및 유통개선 관련 보조사업 지원방식(안)

<공모지원방식>

사업명	사업특성	지자체 관련성	지역성
농산물자조금 지원	-생산자단체자발적수급조절및가격안정도모 -자조금단체 사업계획 심사 후 지원	준국가 사업	광역성
소비자유통 활성화	-농산물도매시장,공판장출하유도로상장거래 정착 -도매시장법인,중도매인,산지유통인 등 심사, 지원	준국가 사업	광역성
시군유통회사 설립, 운영지원	-시군단위농수산물유통회사설립, 운영지원 -공모절차를 통해 지원대상 시군 유통회사 선정	준국가 사업	지역성
농식품소비지, 산지 상생협력	-소비자와산지상생협력체계구축 -일정규모 이상 유통업체 중 공모로 지원 대상 선정	준국가 사업	지역성
산지유통 활성화사업	-산지유통주체의거래교섭력제고 -농협조직 및 농산물유통조직 지원	준국가 사업	지역성
인삼생산, 유통시설현대화	-생산권역별인삼전문생산단지조성 -시군단위 신청, 공모를 통한 시군(업체) 선정	준국가 사업	지역성
농산물브랜드 육성지원사업	-우수농산물브랜드육성을통한경쟁력제고 -품목조직, 생산자단체, 대량수요업체 등 브랜드 경영체	준국가 사업	지역성
농축산물판매 촉진사업	-농식품수출업체에수출인프라강화위한지원 -국산 농식품 수출업체 지원	준국가 사업	지역성
권역별 거점산 지유통센터 지원 사업	-규모화, 현대화된 ACP 지원 -지자체 및생산자단체 대상 공모-심사 후 선정, 지원	준국가 사업	지역성

<메뉴지원방식>

사업명	사업특성	지자체 관련성	지역성
농산물물류 표준화사업	-농산물물류표준화를위한국가적사업 -물류장비 지원 등 전국적 지원 사업	준국가 사업	전국성
농산물표준규격 공동출하시업	-농산물규격상품화목적 -포장재비, 공동선별비 등 지원사업	준국가 사업	전국성
과수소득보전 직접지불사업	-한, 칠레FTA이행에따른과수농가소득보전 지원 -식불제 발동요건 충족시 피해농가 직불금 지급	국가 사업	전국성
우수농산물관리 (GAP)제도 운영	-우수농산물관리위생위생시설, 장비등안전 농산물공급망구축 -GAP 시설기준에 부합하는 위생시설, 장비 지원	준국가 사업	전국성
전통, 발효식품 육성지원사업	-전통, 발효식품업체시설현대화자금지원 -전통식품 제조, 가공업체	준국가 사업	국지성
농식품 시설현대화	-식품제조, 가공업체시설현대화지원 -식품제조업체, 산지가공업체, 신선편이농산물가공업체 등 식품제조업체	준국가 사업	국지성
생산자 융, 복합형 식품제조기업 육성지원사업	-식품제조기업육성을통한생산자와 식품기업상생도모 -농산물생산자와 식품제조업체 간 공동출자 제조기업	준국가 사업	국지성
원예작물 수급안정사업	-채소류수급및가격안정도모 -농가와 계약재배 및 출하	준국가 사업	국지성
수매지원 (저장용, 산지가공)사업	-농산물가공공장경영자에계수매지금지원 -저장 및 산지가공업체 선정 지원	준국가 사업	국지성
원예농산물 저장유통체계 구축사업	-농산물품질저하방지를위한냉동저온처리지원 -산지저온시설, 저온수송차량, 화훼류습식 유통지원	준국가 사업	국지성
인삼계열화사업	-인삼생산, 가공, 유통계열화통한영농비경감 -인삼 계열화 추진 조직(농협, 일반업체 등)	준국가 사업	국지성
시설원예품질 개선사업	-원예전문생산단지시설현대화, 규모화, 전문화지원 -원예전문생산단지 농업인 및 농업법인 지원	준국가 사업	국지성
시설원예 에너지 이용 효율화사업	-시설원예농가에에너지절감형난방, 보온시설설치지원 -시설원예농업인지원	준국가 사업	국지성
수출업체운영 활성화지원사업	-국내수출농업육성위한농식품운영, 매취자금융자지원 -국산 농식품 수출 업체	준국가 사업	국지성

<포괄지원방식>

사업명	사업특성	지자체 관련성	지역성
고품질 생산시설 현대화사업	-고품질,안전과실생산기반구축지원사업 -과수산업발전계획 참여, 생산량 80% 이상(5 년) 출하약정농가	준자체 사업	지역성
과수생산기반 정비사업	-과수주산지용수공급, 배수로, 경작로정비등지원 -과수주산지 중 집단화된 지구, 80% 이상(5 년) 출하약정 지구지원	준자체 사업	지역성
과원영농규모화 사업	-과원매매,임대차를통한규모확대및집단화지원 -과원매도, 임대, 매입,임차 대상자	준자체 사업	지역성
과실브랜드 육성지원사업	-전국공동브랜드및지역공동브랜드육성지원 -전국공동브랜드, 지역공동브랜드 시행 주체	준자체 사업	지역성

이와 같은 원예분야 지원사업 성격상 다수 사업의 지원방식은 신청 후 심사를 통해 지원하는 공모방식으로 지원되는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 공모방식에 의한 지원은 대형 국책사업이나 대규모 인력과 자원 소요가 필요한 사업 등 중앙정부 주도적 지원이 불가피한 사업을 제외하고는 가능한 한 지방정부가 신청 및 심사 등 상당부분 역할을 담당할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

현행 원예분야 지원사업 중 특히 과수 생산 및 유통개선을 위해 지원되는 사업은 포괄보조 방식으로 전환하여 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 분야의 지원사업은 권역별 거점산지유통센터 지원사업과 과수소득보전직접지불사업을 제외하면 생산시설 현대화, 유통개선(브랜드화, 유통시설 개선) 등을 목적으로 하며, 지원자금도 FTA 기금으로 일원화되어 있으므로 해당 지자체에 포괄적으로 자금을 지원하고, 그 성과를 평가하는 방식으로 지원방식을 개선하는 것이 사업 추진의 효과성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

3.2. 지역역량을 강화하는 지원 확대

지자체 국고보조사업의 효과를 제고하기 위해서는 지자체의 사업기획능력 제고로 효과적인 사업계획이 마련되어야 하고, 지역 내 관련주체가 보다 통합적인 의사결정으로 지역혁신체계를 강화할 수 있도록 하는 것이 사업성과를 제고하는 방안이다. 거점APC사업의 사업추진 부진의 원인에서 보듯이 시설현대화에 많은 투자를 하여도 농가 참여가 기피되고, 조직화가 부족하면 부실화의 주요한 요인으로 작용하기 때문이다.

지역역량이 강화되어야 지역특성에 적합한 사업개발이 이루어지고, 관련주체들이 서로 동일한 방향으로 의사결정 조정이 되어야 사업효과가 제고된다. 특히 다른 군으로 사업영역이 확대된 경우에는 이러한 조건으로 지원하지 않으면 관심도가 낮아져 사업부실화의 요인이 되고 있다. 또한 시설현대화와 참여농가지원이 분리되면 실패하게 되는 결과를 초래할 가능성이 크므로 사업의 광역화가 필요한 사업일수록 농가의 사업 참여를 조건으로 부여하는 것이 효과적이다. 따라서 농림사업지원에서 가능한 지역역량을 강화하는 지원메뉴를 확대할 필요가 있다.

지역의 역량을 강화하는 지원내용으로는 사업간 일치된 지원과 교육, 컨설팅 등 농가조직화를 촉진하는 지원사업이 있다. 지역의 역량을 강화하는 것은 지역 먼저 추진할 필요가 있다. 농정체계, 네트워크 구축 등 자체적인 제도개선으로도 가능하다. 그렇지만 농림투융자사업의 지원에서도 이를 포함하는 것이 필요하다. 특히 교육지원은 단기간에 성과가 나타나는 것이 아니라 장기간에 효과가 나타나지만 그 효과는 매우 높은 것으로 지적되고 있다. 그렇기 때문에 지역에서 자율적으로 선택하도록 하는 것보다는 구체화하는 것이 필요하다. 단기적 성과에 집착하여 사업규모가 축소되는 것을 방지하기 위해서다.

경주시 조합공동사업법인의 경우에는 시 농정에서 개별농가에 대한 지원을 하면서 공동사업에 참여한 농가에 집중하여 지원하도록 함으로써 빠르게 농가조직화를 달성하고, 그 결과 브랜드가치를 제고하는 효과를 얻고 있다. 이는 지자체의 농정기능과 브랜드사업 주체의 사업기능이 역할분담

을 하여 유기적인 협력관계를 구축하고 있기 때문으로 분석된다.

프랑스 CTE제도와 같이 집단적 사업 중심으로 추진하도록 유인하여 사업간 연계성을 제고하고, 농어가의 적극적 사업 참여를 유인하여 지역역량을 강화하는 방안이 효과적이다. 이러한 측면에서 농산물 브랜드화사업의 경우 포장비, 물류비, 저리경영자금 등 농가에 대한 지원을 브랜드 주체가 결정할 수 있도록 하여야 조직화를 촉진할 수 있을 것이다. 또한 생산기반 지원으로 품질제고를 하고자 하는 개별농가에 대한 지원도 개별농가에게 지원하는 것보다는 농협, 농업회사법인 등의 집단적 주체의 참여를 조건으로 지원하는 것이 바람직하다. 집단적 사업에 대해서는 한 주체를 중앙정부가 선정하기보다는 지역 내 관련주체가 참여하여 스스로 결정한 주체들을 포함하도록 하는 것이 바람직하다. 지역이 먼저 선택하도록 함으로써 지역의 특성을 먼저 고려하도록 한 것이다. 이와 같이 지역이 스스로 결정하는 지역 내 거버넌스를 촉진하는 것이 효과적이다.

지역 네트워크를 강화하도록 농어가에 대한 교육, 컨설팅 사업에 대한 지원 확대로 농가 조직화를 강화하여야 한다. 특히 수탁사업과 같이 규격에 적합한 원물확보를 촉진하기 위해서는 자금지원보다는 교육이 중요하다는 점이 제시되고 있다. 집단적 사업주체가 중심이 되어 참여 농가를 교육하는 조직화를 위한 사업에 대해 통합적인 지원을 하도록 하였다. 즉, 농산물브랜드화사업의 경우에는 브랜드사업비에 핵심농가 교육을 위한 교육보조비가 조성되는데 이를 확대하는 것이 필요하다.

지역의 사업역량을 강화하기 위한 중앙단위 서비스, 예를 들어 농진청의 컨설팅, 자문 등의 지원이 필요하다. 새로운 시설, 새로운 시스템이 도입되면 이를 운영하는 지식은 지역에 한정되어 있으므로 이를 촉진하는 지원기능이 필요하다. 앞으로는 전문지식이 중요하므로 이를 공급하는 것이 보완사항이다. 또한 지역의 역량강화성과를 평가하여 우수한 지역에 시설개보수, 보완 등 보조를 확대하는 인센티브를 부여하는 방안도 마련되어야 한다.

4. 지자체 농정추진의 효율성 제고

4.1. 지자체의 농정체계 개선

가. 포괄적 예산운용

중앙정부는 농림투융자 국고보조금을 사업별로 구분하여 지원함으로써 지역특성과 일치하지 않은 면이 있다. 이를 개선하기 위하여 포괄보조금제로 지원하여야 한다는 방안이 제시되고 있다. 포괄보조금으로 지원하여도 대상사업이 제한되어 한계가 있다. 중앙정부에서 개별적으로 농림사업이 지원되어도 지자체와 통합하여 연계하여 지원함으로써 지자체 단위에서 포괄보조의 효과를 실현하는 방안을 대안으로 고려할 수 있다. 농림투융자사업이 포괄보조금으로 전환되지 않더라도 운용단계에서 포괄보조 형식으로 운용하는 통합적 운용을 추진하고자 하는 방안이다.

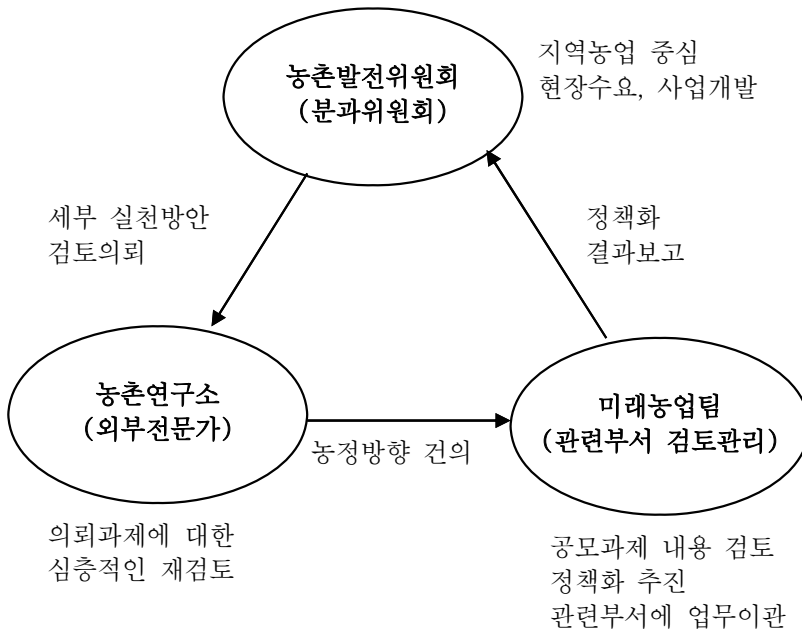
그러나 이는 실현하기에 매우 어렵다는 것이 지방농정 담당자의 인식이다. 사업별로 책임 한계가 있으므로 통합운영이 어렵고, 지역에서 통합적으로 자금을 관리하는 체계도 마련되어 있지 않기 때문이다. 제도적으로 농림투융자사업을 지자체단위에서 포괄적으로 관리할 수 있는 권한을 부여하는 방안이 필요하다. 즉, 지자체에 농림투융자사업을 관리하는 조직을 마련하는 것이다.

다른 한편으로 자체 지방비를 가지고 포괄적으로 지원하는 방안을 모색할 수 있다. 즉, 지자체 농정예산을 가지고 보완하는 방안이다. 이를 위해서는 국고보조금에 연계되어 있는(matching fund) 지방비 부담비율을 완화하는 것이 선행되어야 한다. 차등보조율제도 등의 제도를 도입하여 지역에서 포괄보조금과 같은 효과를 얻을 수 있도록 지방비 운영을 활성화하는 방안을 모색하여야 한다. 차등보조율제도는 다음 절에서 구체적으로 살펴 보았다.

□ 새로운 농정추진조직의 도입

지역특성에 적합한 농림사업을 검토, 이에 적합한 자금을 먼저 신청하여 지원받은 지역단위에서 농정의 기획력을 제고하는 것도 한 방안이다. 사업 분야별로 추진계획을 수립하는 것이 아니라 먼저 지역특성에 적합하고 필요한 사업범위를 설정하고, 여기에 적합한 농림사업은 무엇이 있는가를 검토하여 적합한 사업계획을 수립하여 신청하는 것이다. 먼저 지역의 특성을 반영하여 사업수요를 결정하는 것이다. 그렇게 함으로써 지역특성을 반영하는 사업추진이 가능하게 되므로 농림사업 지원자금 운용의 효율성이 제고된다.

그림 5-2. 정읍시 미래농정팀의 역할관계



대표적으로 우수한 사례가 정읍시의 미래농정팀이다. 지역 특성을 반영한 농림사업을 개발하기 위하여 2007년부터 미래농정팀을 새로 조직하여 운영하고 있는데 그 효과가 높다. 미래농정팀은 사업을 계획하고 조정하는 역할을 담당하고 있다. 시 농정 전체에서 자금운용의 효율성을 극대화하는 방안을 마련하고자 할 때, 다른 지역에서도 이와 유사한 팀을 도입하여 농정추진을 조정할 필요가 있다. 이런 경우 미래농정팀이 참여한다.

정읍시 미래농정팀은 농촌발전위원회와 외부 전문가 중심의 농촌연구소를 관리하면서 농정기획을 강화하고 있다.(<그림 5-2> 참조) 먼저 지역의 전업농가, 농업관련조직 대표 등이 참여한 농촌발전위원회가 설립되어 지역요구를 반영한 정책을 개발하고 있다. 여기에는 식량분야, 원예분야, 유통분야, 축산분야, 산림분야 총 5개 분야를 두고 총 55명의 지역 전문가가 참여하여 지역에서 필요한 사업이 무엇인가를 먼저 검토한다. 지역에서 농업분야 지방비를 어느 방향에 중점을 두는 것이 좋은지에 대해 분과토의를 거쳐 확정한다. 그렇지만 전업농가 위주로 구성되어 있어서 요구사항을 정책화하는 데는 한계가 있다.

농촌발전위원회가 제시한 아이디어 수준의 정책내용, 요구사항을 보다 심층적으로 검토하기 위하여 농촌연구소를 운영하고 있다. 도내 전문가 집단을 중심으로 농촌연구소를 운영하고 있다. 분과별로 농가도 참여한 22명의 연구위원을 두어 과제를 검토하고 있다. 농촌연구소에서 검토한 정책방향은 미래농업팀에 전달된다.

그러면 미래농업팀은 관련과제를 분류하여 관련부서에 정책화를 위한 검토를 의뢰한다. 다른 한편으로 중앙정부에서 지원하는 사업으로 관련된 것은 어떤 것이 있는가를 검토하고, 공모신청을 위한 준비를 한다. 공모신청을 통해 사업추진계획이 확정되면 관련부서에 업무를 이관함으로써 정책화한다.

이러한 과정을 통하여 정책화한 대표적인 사례가 정부에서는 아직 도입하고 있지 않지만 검토 중인 발농업직불제이다. 55억원의 예산으로 지역단위에서 발농업직불제를 도입하고 있다. 또 신활력사업의 일환으로 지역에서 비중이 큰 소나무육성사업을 추진한 것도 한 사례라 할 수 있다.

4.2. 농가조직화 강화

□ 농가교육의 강화

지자체 국고보조사업의 효율성을 제고하기 위해서는 농가들의 자발적인 사업참여 및 조직화가 핵심적인 요소이다. 특히 사업을 규모화하고 브랜드 통합을 이룩하기 위해서는 통합적인 의사결정이 필요하다. 대표적으로 경기지역의 과수 통합브랜드를 추진하는 잎맞춤사업의 농가조직화에 의한 성과가 있다. 이 사업은 농가의 지속적인 교육을 통해 전사적 의사결정체계(ERP시스템)를 구축함으로써 농가 조직화가 촉진되고 있으며, 농가조직화를 위한 교육, 포럼운영에 대한 지원이 효과를 얻고 있다. 잎맞춤은 짧은 기간에 브랜드 가치를 제고하는 성과를 얻고 있다. 잎맞춤의 성과는 농가조직화를 통하여 출하농가를 규모화하고, 브랜드 통합을 위하여 재배이력 관리 및 재배방식의 통일성을 유지하는 교육에서 출발하고 있다.

농가조직화를 위한 교육을 강화하는 것도 효과적이다. 조직체는 리더그룹과 일반사업참여 농가로 구분하여 교육내용을 차별화하는 것이 효과적이다. 핵심리더는 참여농가 10명의 작목회에 1-2인 정도를 선정하여 세부 소그룹을 대표하도록 한 리더이다. 농가부터 농협, 행정기관, 그리고 전문가가 함께 참여하는 교육이 리더교육이다. 리더교육의 목적은 시장동향 및 사업전략 방향 그리고 선진지 견학 등을 통해 의사결정의 통합 및 조정이 효과적이라는 점을 도출하는 것이다. 일반참여농가에 대한 교육은 재배기술 등 실무적인 교육을 통하여 사업참여를 유도하는 내용이다. 이런 이원화된 교육체제로 효율성을 제고할 수 있다.

지자체는 농가조직화를 유도하기 위하여 이와 같은 다양한 형태의 농가교육을 실시하는 것이 필요하다. 교육의 효과는 장기에 걸쳐 나타나지만 자금지원보다도 더 높은 효과를 가져다주는 것으로 평가되고 있다. 지자체 자금을 활용하여 농가조직화를 위한 교육에 지원하는 것이 필요하다. 모든 농가를 대상으로 하는 보편적 교육이 아닌 브랜드사업 참여농가인 회원만을 대상으로 한 교육이어야 한다.

□ 농가지원의 일치성 강화

지자체는 개별농가 및 작목반에 포장비 및 물류비 등 많은 지원을 하고 있다. 이러한 자금지원은 농가조직화의 수단이 되고 있다. 개별농가에 지원하기보다는 농가조직화를 이룩한 농가에 집중하여 지원함으로써 조직력을 강화하도록 하는 지자체 자금지원의 일치성을 유지하는 것이 효과적이다. 프랑스 CTB제도와 같이 집단적 사업에 지원을 집중하는 것이다.

이와 같이 농가지원의 일치성을 유지함으로써 지역에서는 보다 안정적인 농가조직을 결성할 수 있다. 그 성공 사례가 경주시 ‘이사금’ 원예브랜드 조직이다. 사업초기에 시의 농가지원자금을 브랜드 참여농가에 집중함으로써 적은 지원으로도 높은 성과를 얻고 있다. 시의 지원 농정조직과 원예브랜드화 사업조직이 서로 밀접한 협력체계를 구축하여 지원하고 있다. 예를 들어 산지유통시설(APC) 내에 사무실을 두어 쉽게 협의할 수 있도록 하였다. 이와 같이 지역 내에서 협력체계를 구축하는 것이 농림사업의 효과를 제고한다.

< 경주시의 ‘이사금’ 브랜드 마케팅 지원사례 >

- 경주시는 원예브랜드사업을 추진하면서 연합사업단에게만 공동브랜드인 ‘이사금’을 사용할 수 있는 권한을 부여함.
 - 개별 브랜드보다는 통합브랜드인 ‘이사금’의 사용권한을 부여
- 연합사업단은 기존의 생산자조직은 그대로 유지하면서 시의 지원을 바탕으로 브랜드 마케팅에 참여하는 신규 생산자조직을 결성
 - 이사금 브랜드에 대한 농가참여를 촉진하기 위해 시의 물류비, 포장비 등의 지원을 원예브랜드조직에만 집중하여 농가조직화를 강화
 - 행정지원조직이 사업조직과 같은 건물에 사무소를 두어 협력체계를 구축
- 사업 시행 1년만에 90억원의 매출 달성하였으며, 2008년에는 144억 원 매출로 정착단계에 진입

5. 농림부문 국고보조사업 효율화를 위한 보완과제

5.1. 성과관리제도 강화

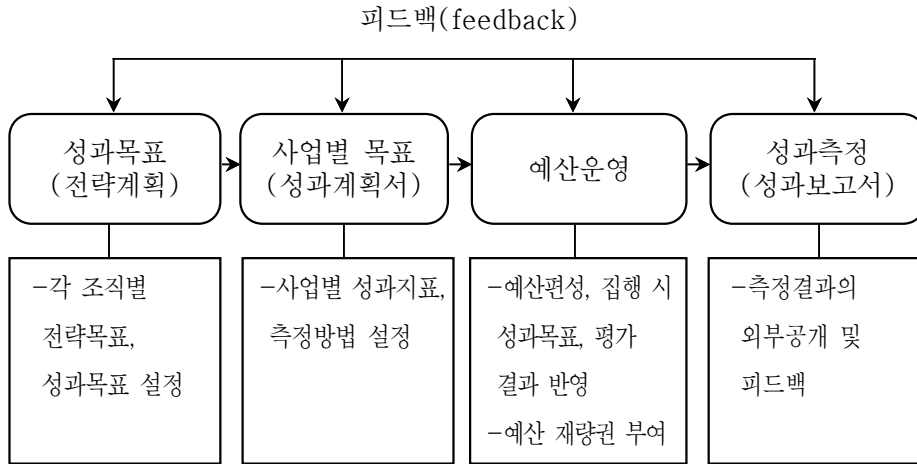
5.1.1. 성과관리제도의 개념

포괄보조금제 확대 등으로 지방자치단체의 자율성은 확대되지만 지역 이익중심의 사업추진으로 사업효과가 낮아질 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 투융자사업의 사후관리를 위한 성과관리를 강화하는 것이 필요하다. 성과관리란 예산과 인력 투입에 따른 성과를 관리하기 위한 방안으로 정부 조직별 혹은 사업 활동별로 목표를 세우고 이에 대한 구체적인 실행계획을 수립한 후 실행과정에 따른 산출물(output)과 결과(outcome)를 측정·평가하는 것이다. 그 성과평가 결과를 다음 연도 예산 및 인센티브 결정의 근거로 활용하는 결과 중심의 예산체제이다.

성과관리제도가 보다 효과적으로 운영되기 위해서는 대상 조직 혹은 사업이 존재하는 이유와 비전을 설정하고, 이를 바탕으로 전략목표를 세우고, 사업별로 구체적인 성과목표를 설정하여 성과목표체계를 구성하여야 한다. 구체적으로는 성과평가의 지표를 설정하여 그 지표의 실적을 관리해 나가는 과정이다.

성과목표별로 목표 달성을 위한 예산을 배정하며, 예산집행에 따른 성과 측정을 위한 지표를 개발하여 성과계획서를 작성한다. 배정된 예산은 설정된 목표를 위하여 집행되며, 회계 연도가 종료된 후 성과 측정을 위한 성과보고서를 작성하고, 이 보고서는 차년도 예산 수립을 위한 근거자료가 되며 지속적인 피드백 기능을 수행한다. 지방자치단체가 농림사업별로 달성하여야 할 성과지표를 설정하고, 지자체별로 평가하여 이를 지속적으로 관리해 가는 과정이다.

그림 5-3. 성과주의 예산제도의 체계



5.1.2 성과지표 개념 및 유형

성과지표란 성과목표의 달성여부를 판별하기 위한 척도로서 투입, 과정, 산출, 결과지표로 구분된다. 바람직한 성과지표 개발을 위해서는 목표와의 연관성, 인과관계 파악의 가능성, 명확성, 시의성, 비교가능성, 검증가능성 등을 고려하여 설정되어야 한다. 외부적인 요인에 의해 영향을 많이 받는 경우 결과지표보다는 과정지표가 더 바람직할 수 있다.

□ 투입지표

필요한 자원 및 인력이 계획대로 집행되었는지 평가하는 지표로 예산 집행률 및 사업계획에 따른 인력, 자원 및 물자의 지원여부를 평가하는 것으로 사업의 최종산출을 위한 중간투입물의 목표달성에 대한 평가결과를 나타낸 지표이다. 투입지표는 예산집행과 사업추진 과정상의 문제점을 파악하는 것이 목적이다. 정부사업에서 가장 많이 적용하는 지표로서 계획

대비 실적이 주로 평가된다. 그러나 포괄보조금제도 혹은 공모지원방식에 서는 부적합 평가지표이다.

□ 과정지표

사업추진을 단계적으로 나누어 각 단계의 목표달성 여부를 평가하는 지표이다. 사업 최종 산출을 회계연도 말까지 얻을 수 없는 경우나 사업의 최종완료까지 사업의 효과가 나타나지 않는 경우 사업추진의 중간점검이 목적이 될 수 있다. 또한 지역혁신체계 구축을 위하여 관련주체의 참여를 유도하는 활동 등도 포함된다. 포괄보조제도와 공모지원방식과 같이 지역 혁신체계를 구축할 때, 중요한 지표가 된다.

□ 산출지표

목표한 최종산출을 달성했는지 평가하는 지표이다. 즉, 사업 완료 후 나타나는 1차적 결과 또는 산출물을 나타내는 지표를 의미한다. 대표적으로 매출액 혹은 사업량 등이 좋은 지표이다.

□ 결과지표

사업의 최종산출물을 통해 궁극적으로 얻으려는 성과의 달성 여부를 평가하는 지표이다. 예를 들어 농림투융자사업을 지자체가 추진하여 지역농업의 발전, 농가의 소득증대에 얼마나 성과를 얻고 있는가를 측정하는 지표이다. 결과지표는 성과주의 예산제도의 가장 바람직한 성격의 지표이다. 그러나 결과지표는 그 효과를 측정하기 어렵고, 물질적 산출이 없는 경우 결과와 산출이 동일한 경우가 있다.

5.1.3. 성과계획서 및 성과보고서 작성

성과계획서는 해당기관의 임무를 바탕으로 중점 사업추진방향(전략목표)을 제시하고 주요 재정사업을 통한 당기 회계연도 동안 달성하고자 하는 성과목표와 이를 측정하기 위한 성과지표 및 예산을 체계적으로 기술한 계획서이다. 성과계획서에는 성과계획 체계도와 전략, 성과목표 및 성과지표와 검증방법이 포함되어야 한다.

성과보고서는 해당기관이 성과계획서에서 제시한 당해 회계연도 성과목표 달성정도를 체계적으로 기술한 보고서이다. 성과보고서에는 성과계획서에서 설정된 성과목표와 지표, 성과가 포함되어야 하며 미달 분야에 대해서는 미달사유와 향후 추진계획을 포함하여야 한다.

5.1.4. 거점 APC 사업의 성과관리(예시)

거점 APC 사업은 FTA추진에 따른 시장 개방 확대와 대형유통업체 성장에 따른 유통환경 변화에 능동적으로 대응하고, 규모화된 시설 지원을 도입하고자 한 사업이다. 규모화된 시설의 도입으로 우수 농산물 브랜드를 육성하고, 농가의 소득향상에 기여하고자 하는 목적으로 지원되는 사업이다. 이 사업은 특성상 각 APC별로 예산 지원에 따른 시설 설치 후 사업 수행을 통해 나타나는 성과에 대하여 비교적 계량 평가가 가능한 사업이다. 즉, 매출액, 취급물량 실적, 영업이익률 등 계량적 지표 개발 및 평가가 가능하다.

그림 5-4. 거점 APC 사업 수행과정 및 주요 지표

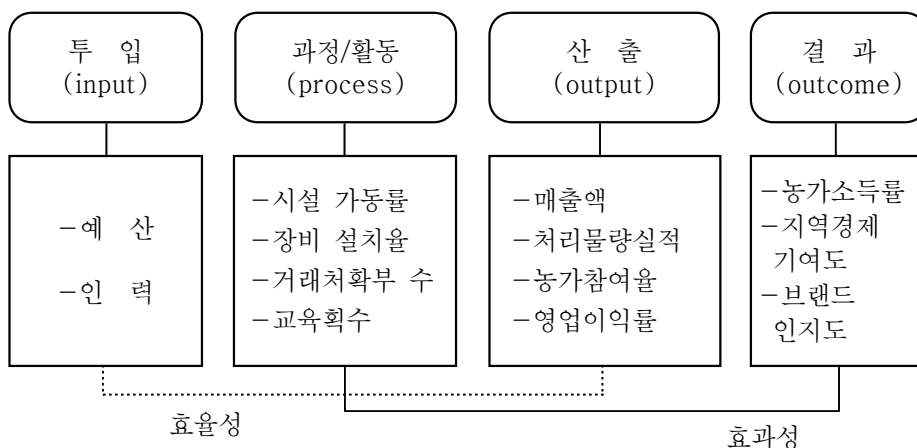


표 5-5. 거점 APC 사업 단계별 성과지표 및 평가내역(예시)

구 분	성 과 지 표	지표별 평가내역
투입지표	<ul style="list-style-type: none"> -예산집행률 -계획 대비 투입인력 	<ul style="list-style-type: none"> -적기 예산집행 정도 -충분한 인력 지원 정도
과정지표	<ul style="list-style-type: none"> -시설 공정률 -시설 가동률 -거래처 확보 건수 -교육횟수(마케팅, 영농기술 등) 	<ul style="list-style-type: none"> -시점별 시설 완공정도 -효율적 시설운영 정도 -마케팅 노력 정도 -관련 정보 교류 및 협력 정도
산출지표	<ul style="list-style-type: none"> -매출 규모 -처리물량 실적 (저장, 선별, 판매 등) -농가참여율 -영업이익률 	<ul style="list-style-type: none"> -영업실적 평가 -시설 활용도 평가 -해당지역 농가 참여 정도 -시설 운영에 따른 수익성 평가
결과지표	<ul style="list-style-type: none"> -농가소득율 -지역경제 기여도 -브랜드 인지도 -유통비용 절감 정도 	<ul style="list-style-type: none"> -농가소득 제고 정도 평가 -지역경제 기여정도 평가 -시장에서의 인지정도 평가 -산지유통 개선정도 평가

따라서 사업 계획단계에서부터 사업별 성과 목표와 성과평가 지표를 개발·제시하고, 사업추진 단계별로 개발된 성과평가 지표에 따라 성과를 측정하여 성과평가보고서를 작성하고, 그 결과를 기초로 다음 연도 사업 추진 계획 수립 혹은 변경, 사업의 지속성 여부 평가 및 성과에 따른 인센티브(혹은 패널티) 부여 등의 자료로 활용할 수 있다.

<표 5-5>는 이 사업에 대한 성과관리 지표를 한 것이다. 이러한 지표를 관리할 때 사업효과가 제고될 것이다. 이러한 성과관리는 중앙정부가 개별 지자체를 평가·관리하는 데 도움을 준다. 그렇지만 사업효과를 제고하는 것은 지자체의 목표이기도 하므로 지자체가 자체적으로 성과관리를 하기 위해 이러한 지표를 통제할 필요가 있다. 지자체가 자체평가에 의해 이와 같은 성과관리를 하는 것을 중앙정부가 평가하는 것으로도 사후관리가 강화된다.

5.2. 차등보조지원방식

5.2.1. 개념 및 체계

국고보조금 사업 시행 과정에서 지방비 부담이 과중되는 문제로 재정력이 약한 일부 시·군에서는 계획된 지방비를 마련하지 못해 지방비 부담사업을 이월하거나 심지어 사업 자체를 반납하는 사례가 나타나고 있다. 지방비 부담여력을 고려하여 사업을 신청하여 필요한 사업을 충분히 추진하지 못하고 있다. 일선 지자체에서는 제한된 지방재정력으로 공모사업을 선택하여 가장 적합한 사업을 신청하는 사례가 발생하고 있다.

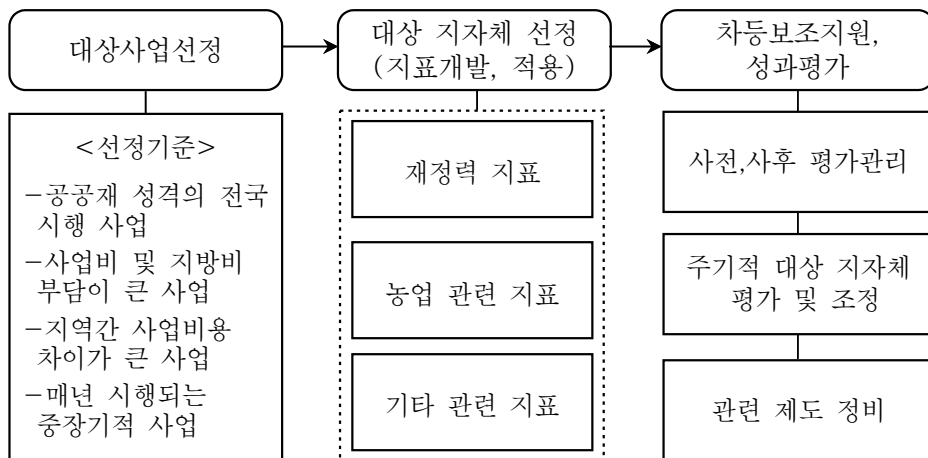
농업비중이 높은 지역일수록 지방재정이 열악하기 때문에 국고보조사업 신청이 저조해 질 수 있다. 설문조사에서 보면 계획된 사업에서는 어려움이 없는 것으로 나타나고 있지만 사업 신청단계, 계획단계에서는 제약요인으로 작용하고 있다. 이러한 현상은 농림사업의 효율적 추진을 저해하고, 지역 간 발전격차를 확대시키는 등 지자체 간 수평적 불평등을 심화시키는

요인으로 작용할 우려가 있다. 특히 지원규모가 큰 포괄보조사업 혹은 공모사업으로 전환되면서 지역 간 재정력 격차가 사업추진에 많은 영향을 미치고 있다.

지방비 부담의 과중화는 국고와 지방비를 함께 투입하는 대응보조방식(matching grant)의 국고보조금 사업에서 비롯된 것이다. 이를 해결하는 근본적 방안으로는 지자체의 자체 수입을 늘려야 하나 이는 한계가 있다. 지역경제의 활성화 정도에 따라 결정되기 때문에 농업비중이 큰 지역에서는 효과를 얻을 수 없다. 또 자체수입이 확대된다 하여도 농업농촌부문에 보다 많이 투입된다고 볼 수도 없다. 따라서 지역간 재정력 격차를 보완하여 주기 위해서는 지방비 부담을 완화시킬 수 있는 방안 모색되어야 한다. 그 일환으로 제시되고 있는 것이 차등보조지원방식을 들 수 있다. 재정력이 열악한 지역일수록 지방비 부담비율을 낮추고, 국고보조 비율을 높여 필요한 사업을 활발히 추진하도록 하기 위한 제도이다.

차등보조지원방식이 보다 효과적으로 설정되기 위해서는 먼저 대상사업 선정이 이루어져야 한다. 공공재 성격이 강한 전국시행사업, 사업비 및 지방비 부담이 큰 사업, 지역 간 사업비용 차이가 큰 사업, 매년 시행되는 중

그림 5-5. 차등보조지원방식 개념도



장기적 사업 등 사업성격과 지방비 부담 정도를 고려하여 차등보조 지원대상 사업을 선정한다. 다음으로 차등보조지원 대상 지자체를 선정한다. 농림사업의 경우 지자체의 재정력 정도뿐만 아니라 농업관련 지표도 동시에 고려하여 농업 관련 국고보조금이 농업부문에 특화될 수 있도록 할 필요가 있다. 대상사업 및 지원대상 지자체 선정이 마무리되면 그 결과에 따라 차등보조 지원을 실시하며, 지원사업 및 시행 지자체의 성과평가를 통해 대상사업과 지자체를 조정하는 작업이 필요하다.

5.2.2. 지자체 간 재정력 격차

농촌지역이 주로 위치해 있는 군단위 지자체의 경우 지자체의 재정력이 약해 중앙정부에서 지원하는 의존재원 비중이 높고, 특히 지자체 간 재정력 격차를 의미하는 수평적 재정 불균형(horizontal fiscal imbalance) 정도가 커서 국가 지원 사업을 원활하게 추진하는 데 저해 요인으로 작용할 수 있다. 이를 완화하기 위한 방안으로 차등보조지원방식의 적용을 검토할 필요가 있다.

농촌지역이 주로 위치해 있는 군단위 지자체의 세입 중 지방세 비중은 7%에 불과한 반면, 의존재원 비중은 61.4%에 이르며, 의존재원 중 보조금(국고보조금 및 시도비 보조금) 비중은 2007년 기준으로 38.7% 수준이다.

세입 자주기반 정도를 나타내는 지표인 재정력지수(기준재정수입액/기준재정수요액×100)는 지자체의 재정능력 측정, 지방교부세 배분 기준 및 차등보조 적용지표로 주로 활용된다. 재정력 지수(2007년)의 상위지역과 하위지역을 비교해 보면, 1.0 이상의 상위 지역은 모두 경기도 소속 시단위 지자체인 반면, 0.08 이하의 하위지역은 도서 및 산간지역으로 나타났다.

이와 같은 결과는 수도권 등 대도시 근처에 위치한 시군은 비교적 자체 재원 비중이 높아 재정적 여력이 있으나 산간지역, 도서지역 등 농업비중이 높은 지역일수록 의존재원 비중이 높음을 의미하며, 지자체 간 재정력 격차가 크다는 사실을 알 수 있다. 한편, 농림부문 국고보조사업이 대부분 일정한 비중의 지방비 지원을 전제로 하는 매칭펀드 형식으로 이루어지고

표 5-6. 지자체 간 재정력지수 격차 비교(2007년 기준)

구 분	지자체명	평 균(편차)
상위지역 (1.0 이상)	용인시, 성남시, 화성시, 과천시, 수원시, 고양시, 안산시, 안양시	1.27(0.31)
하위지역 (0.08 이하)	화천군, 진안군, 장수군, 구례군, 장흥군, 의성군, 영양군, 봉화군, 신안군	0.08(0.01)

있음을 고려하면 효과적인 사업목적 달성을 위해서는 지자체의 재정여건과 농업비중 정도를 고려한 차등보조지원이 필요하다.

5.2.3 차등보조지원방식 적용 방안

□ 대상사업 선정

대상사업 선정 방식은 첫째, 원칙적으로 정액보조사업 및 보조율 100% 사업을 제외한 모든 국고보조지원사업을 차등보조지원 적용 대상사업으로 포함시킬 수 있다. 이 방식을 적용할 경우 차등보조지원 적용범위 및 수준을 확대함으로써 실질적으로 재정력이 약한 지자체의 지방비 부담을 줄여주는 효과가 있다. 그러나 이 방식은 실제 차등보조 효과가 적거나 미미한 사업도 포함되므로 차등보조 지원의 의미가 약화될 수 있다.

둘째, 대상사업 성격의 기준을 일부 해당사업으로 한정하여 차등보조하는 방안이다. 이는 사업비 규모, 지방비 부담률을 기준으로 지방비 부담이 비교적 크거나 사업비 규모가 크고, 사업의 파급효과가 전국적이거나 광역적인 사업에 대하여 차등보조 지원방식을 우선 적용하는 방안이다. 사업규모 및 지방비 부담 규모를 기준으로 적용함으로써 지자체의 보조사업 수행에 따른 지방비 부담을 실질적으로 줄여주는 방안으로 차등보조지원방식의 적용 효과가 낮은 사업은 제외함으로써 차등보조지원방식 적용의 실효

성을 제고시킬 수 있다.

농업부문 국고보조금 지원사업의 차등보조 대상사업 선정 기준은 두 번째 기준과 농업의 여건을 고려하여 공공재 성격의 전국 시행사업, 사업비 및 지방비 부담이 큰 사업, 지역 간 사업비용 차이가 큰 사업, 매년 시행되는 중장기적 사업 등 4가지 기준을 제시할 수 있다.

□ 적용 기준

차등보조지원제도는 재정력이 취약한 자치단체와 재정력이 높은 자치단체를 구분하여 재정여건이 어려운 자치단체의 개발을 촉진하기 위하여 지원 예산을 차등보조하기 위한 것이다. 차등보조지원방식 적용 취지에 맞는 기준으로는 우선 자치단체의 재정력 수준을 대표할 수 있는 기준을 마련할 필요가 있다.

재정력지수는 자치단체의 재정수요와 재정수입(능력)을 동시에 고려하는 지표로써 지자체의 재정력을 나타내는 지표라 할 수 있다. 실제 재정력 지수에 기초하여 지자체의 재정력 정도를 파악하고 이를 근거로 지방교부세를 지급하고 있다. 현재 중앙정부는 재정분석, 진단제도에서 기본적으로 사용하는 재정분석지표는 10개 지표로 구성되는데 그 중에서 지자체의 재정력 및 재정자주성 지표로 재정력지수와 재정자립도가 기준지표로 사용된다. 따라서 차등보조지원을 위한 지자체의 재정력 정도를 파악하는 지표로 재정력지수를 활용하는 것은 무리가 없을 것으로 판단된다.

한편, 농업부문의 국고보조금 지원사업은 지자체의 재정력 정도와 함께 농업부문의 사업 부담을 반영하는 보완 지표를 개발할 필요가 있다. 이를 위한 지표로 지자체별 농업부문 특화정도를 나타내는 ‘농업지수’를 차등보조 적용기준의 보완지표로 적용 가능할 것으로 판단된다(박성재 외, 1997).

표 5-7. 지방재정 분석지표 체계

상위목표	건전성		효율성	
하위목표	자주성	안정성	생산성	노력성
분석지표	재정자립도 재정력지수	경상수지비율 세입세출충당비율 지방채상환비율	재정계획운영비율 세입예산반영비율 투자비율	자체수입증감률 경상경비증감률
성격	-재정상태분석 -재정능력측정	-재정구조분석 -재무구조, 수지의 탄력성 측정	-재정관리분석 -재정운영 계획성 재원배분의 합리성 측정	-재정노력분석 -세입징수, 예산 절감노력 측정
활용	중앙의 의존재원 지원기준	재정진단 대상단체 선정기준	재정인센티브 및 우수단체 시상 기준	

자료: 행정안전부

농업지수는 해당지역의 농가인구와 경지면적이 전국기준에 비추어 얼마만큼 편재되어 있는가를 알아보는 일종의 특화계수의 역수이다. 농업관련 자원(경지면적 및 농가인구)이 편재되어 있을수록 농업지수는 작게 된다. 즉, 농업지수가 작을수록 농업의존도가 높다는 것을 의미하는데 이렇게 한 것은 재정력을 나타내는 지표와 결합하여 차등보조지표를 만들기 위한 것이다.

$$\text{농업지수}(AGIN) = \frac{1}{\frac{\frac{AL_i}{\sum AL_i}}{\sum TL_i} + \frac{\frac{PA_i}{\sum PA_i}}{\sum PT_i}}$$

AL_i : i 시·군의 경지면적, TL_i ; i 시군의 총면적

PA_i : i 시·군의 농가인구, PT_i ; i 시·군의 총인구

차등보조지표는 농업지수와 법률지수를 가중 평균한 방식으로 결합하였는데 가중치의 크기는 명확한 이론적 근거가 없으나 차등보조지원의 근본 취지가 지자체의 재정부담 완화에 있는 만큼 재정력 지수의 가중치를 높이는 것이 바람직하다.

$$\text{차등보조지표}(DIX) = w1*AGIN + w2*LWIN$$

단, $w1$ 은 농업지수의 가중치, $w2$ 는 재정력지수의 가중치

□ 차등보조율 적용 수준

차등보조율 적용 수준은 과도한 차등을 적용에 따른 지자체 간 역차별에 따른 불만 해소를 위하여 지방비 부담을 다소 완화하는 합리적 수준에서 고려할 필요가 있다.

첫째, 낮은 수준의 단일 차등보조율(예, 10%)의 적용방안을 고려할 수 있다. 이는 보조율 차등 폭을 가장 작게 적용하는 방안으로 보조율 차등 폭이 너무 클 경우 동일보조사업 간 보조율 형평성 문제와 차등보조 대상에서 제외된 지자체의 반발을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 그러나 차등보조 효과가 미흡하여 실효성을 담보하기 어려운 한계가 있다.

둘째, 10~20%의 단계적 차등보조율 적용방안을 고려할 수 있다. 이는 재정력과 농업여건을 고려하여 지자체를 구분하고, 그룹별로 10~20%까지 적용하는 방안이다. 이러한 방식은 사업 간 및 지자체 간 형평성을 감안하여 급격한 변화 가능성을 배제하면서도 상대적으로 취약한 자치단체에 더 많은 재원을 지원하는 방식이다.

이 연구는 지방자치단체에 지원하고 있는 농림투융자 국고보조금 지원사업의 지원방식을 효율화하고, 지방자치단체가 국고보조사업을 효율적으로 운용하는 방안을 마련하기 위해 진행되었다. 구체적으로는 첫째, 중앙정부가 지자체에 농림사업 국고보조금을 지원하는 운용체계를 개선함으로써 지자체의 자율성과 창의성을 높이고자 하는 방안을 모색하였다. 둘째, 지원받은 지자체가 신청단계부터 집행 및 성과관리 단계에까지 관리체계를 강화하는 방안을 제시하고자 하였다. 지역단위에서 사업추진과정에 공동으로 참여하는 거버넌스의 구축 등 지방농정의 역량을 강화하는 방안도 고려하였다.

지자체 농림투융자 국고보조사업의 효율성을 제고하기 위한 방안을 마련하기 위하여 원예브랜드화사업과 거점APC사업에 대한 사례조사를 실시하였다. 조사 결과 지역의 특성을 반영한 사업추진과 지역의 역량강화가 이루어질 필요가 있는 것으로 나타났다. 거점APC 운영 실태 조사 결과 지역에서 농가들의 적극적인 사업 참여가 부족하여 사업이 활성화되지 못함에 따른 비효율성이 나타나고 있었다. 장수 S-APC와 같이 브랜드조직체 중 부실화되는 사례도 발생하고 있어서 효율성을 제고시키는 것이 중요한 과제로 나타났다.

농림투융자사업의 효율성을 제고하기 위해서는 지역특성을 반영할 수 있는 사업이어야 하므로 지역혁신체계를 구축하도록 하는 것이 중요하여 추진체계는 가능한 한 지역의 자율성을 제고하는 방향으로 개편되어야 한다. 지역의 자율성을 제고하기 위해서는 먼저 성격이 유사한 지원 사업을

통폐합하여 지역의 선택폭을 확대하는 것부터 포괄보조 등 지원방식을 다양화하여 지역의 자율적 사업추진을 촉진하는 방향으로 개편하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 사업통폐합을 추진하고, 이후 사업특성 및 지역 여건에 따라 적합한 지원방식을 마련하여야 한다. 사업통폐합 방안 기본 방향은 성격이 유사한 사업은 통합하고, 사업 목적이 달성된 사업이나 시범사업 실시 후 본 사업 추진의 목적이 명확하지 않은 사업은 폐지하는 것이다. 구체적인 통폐합 방안은 본문에 제시하였다.

사업특성에 적합한 지원방식으로는 포괄보조지원, 공모방식에 의한 지원, 사업지침에 의한 개별보조사업 등으로 사업범위를 유형화할 수 있다. 국가적 사업과 개별농가에 대한 지원효과가 큰 사업에 대해서는 세부적으로 개별보조방식을 적용하는 것이 바람직하다. 반면, 지방정부 자체사업 성격이 큰 사업에 대해서는 포괄보조방식으로 지원하는 방안, 국가적 성격의 사업이면서 지역성 혹은 광역성을 지닌 사업은 공모방식으로 지원하는 방안을 제시하였다. 예를 들어 개별농가에 지원되는 사업, 복지지원사업 등은 포괄보조로 지원하면 지역에서 사업량이 축소되므로 개별보조사업으로 구체화하는 것이 효과적이다. 그러나 지역혁신체계를 구축하도록 다양한 주체가 참여한 사업에 대해서는 포괄보조 혹은 공모방식으로 지원하는 방안을 마련하여야 한다. 원예브랜드화 관련사업에 대해 현재 지원하고 있는 사업의 지원방식을 구분하여 보았다.

프랑스 CTE제도와 같이 개별농가에 대한 보조지원에 대해서도 집단적 사업에 참여하는 것을 촉진하도록 지원함으로써 규모화된 사업을 활성화하는 방안을 마련하여야 한다. 집단적 사업을 촉진함으로써 보다 효과를 발휘할 수 있도록 다양한 주체를 중심으로 지원할 필요가 있다. 즉, 집단적 사업에 참여한 농가를 중심으로 지원할 수 있도록 조건을 강화하고, 하나의 집단적 사업조직을 선택하기보다는 지역에서 다양한 조직이 출현할 수 있도록 지역에서 스스로 지원대상 범위를 선택하는 프랑스와 같이 지역의 거버넌스를 활용하는 것도 한 방안이다.

지원체계의 개편만으로는 효율성 제고에 충분하지 않다. 지역 내에서 국고보조사업을 효율적으로 추진할 수 있는 체계와 함께 역량 제고가 필요하

다. 즉, 지역의 사업추진역량이 국고보조사업 성과 제고를 위한 중요한 요소이다. 지자체의 지방농정에서는 지역의 기획능력을 강화할 수 있는 농정체계를 구축하는 것이 바람직하다. 정읍시의 미래농정팀과 같이 별도의 조직을 두어 지역특성을 반영한 사업을 개발하는 것이 효과적이다.

지역의 사업역량을 강화하도록 교육, 컨설팅 등 소프트웨어 사업을 미리 추진하고, 이후 조직화된 바탕에서 시설지원 등 하드웨어 지원이 이루어지도록 유도해야 한다. 시설지원과 역량강화 지원이 엄격히 구분되는 것이 아니다. 현대적인 시설이 도입됨으로써 농가조직화가 더욱 촉진될 수도 있다. 두 지원은 서로 보완관계도 있지만 조직화가 어느 정도 추진된 이후 지원되도록 하는 평가체계를 강화해야 한다.

포괄보조, 공모 등 지역의 자율성을 확대하는 방향으로 지원방식을 개편함에 따라 성과평가제도와 차등보조율제도의 도입 및 강화 등 보완조치가 필요하다. 특히 국고지원에 연계된 지방비 부담의 가중으로 지역에서는 자율적인 사업추진이 심각하게 제약을 받고 있다. 농촌지역일수록 제약이 크게 나타나고 있다. 공모방식 등으로 사업규모가 확대되면서 지방비 부담능력이 중요한 요소로 작용하고 있다. 따라서 지역의 자율성을 제고하면 지방재정상태가 유리한 지역이 보다 많은 국고보조사업을 추진하게 되어 지역 간 균형을 유지할 수 없는 결과가 나타나므로 차등보조율로 보완하는 것이 필요하다. 또한 지자체의 도덕적 해이를 방지하고 성과를 제고하기 위해서는 성과관리제도를 강화하여야 한다.

참고 문헌

- 김용택 외. 2003. 「농림투융자 성과분석 및 향후 투융자 방향에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김준범, 이상열. 2003. “우정사업본부의 성과주의 예산제도 도입방안.” 우정정보 55.
- 서정섭, 조기현. 2007. 「지방재정조정제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원,
_____. 2006. 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 박성재, 김용택, 박준기, 남황우. 1997. 「농림부문 국고보조사업의 지방자치단체 차등보조제 도입방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
_____. 2005. 「농림투융자사업의 투명화와 농업금융의 안정화 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박주영, 김정섭. 2006. 「농산촌 지역혁신체계 기반구축」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2008. 「창조적 광역발전시대의 농식품사업 광역화 및 체계화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이동우 외. 2005. 「국가균형발전을 위한 지역개발투자재원 확보방안 연구」. 국토연구원.
- 이동우, 변필성. 2006. 「분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향 연구: 국제비교분석을 중심으로」. 국토연구원.
- 이재원. 2009. “포괄보조와 정부간 재정관계: 분권교부세, 균특회계 그리고 지역사회서비스투자사업.” 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 이창균, 하능식. 2008. 「지방자치단체 재정효율성 제고방안」. 한국지방행정연구원.
- 임성일, 이창균, 서정섭. 2005. 「국가균형발전특별회계의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 황명철. 2003. 「프랑스의 국토경영계약 제도」. 농협조사부.
- 행정안전부. 2008. 「2008년 행정안전 통계연보」.
- Warner, M., 2006. “Local Government Financial Capacity and the Growing Importance of State Aid.” *Rural Development Perspectives* vol 13.
- Vancouver Island Health Authority. 2006. *Performance Agreement*. The Ministry of Health Services of British Columbia Province.

연구보고 R604

지방자치단체의 농림투융자 국고보조금 운영 효율화 방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2009. 11.

발 행 2009. 11.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 크리커뮤니케이션

전화 02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

ISBN 978-89-6013-148-4 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.