특집/지방자치와 농어촌개발

지방농정의 과제와 발전방향

오 내 원* 김 용 택**

1. 서 론
2. 여건 변화와 지방농정의 역할
3. 지방농정의 당면 문제
4. 지방농정의 발전을 위한 대안적 농정방식
5. 결 론

1. 서 론

현재 한국사회의 변화방향과 관련하여 가장 많이 거론되고 있는 주제 중의 하나가 '지방화' 또는 '지방자치'이다. 지방화는 개발연대의 중앙집권적 사회 구조와 행태에 대한 안티테제로서 단순히 정치·행정적인 '지방분권화'라는 의미 외에도 관(官) 중심의 사회통제로부터 '민간부문의 자율' 확대, 산업적으로는 대량생산의 효율성을 추구하는 '포드주의'에 대한 문제제기를 포함하고 있다(이재원, 류민우, 1995). 즉 지방화는 정치적인 지방자치를 계기로 전개되고 있지만 국가사회·경제의 전반적인 민주화와 다양화에 대한 요구를 바탕으로 하고 있는 것이다.

우리 나라의 지방자치는 1961년 5.16 군사정변으로 30여년간 중단되었다가 1995년 7월 제2기 지방의회 구성과 함께 주민들이 직접선거로 선출한 기초 및 광역자치단체장이 지역행정의 책임자로 취임함으로써 제도적 측면에서 일단 그 기틀이 마련되었다. 그렇지만 중앙집권의 전통이 장기간에 걸쳐 지속된 결과 지방의 문제를 지역의 주민과 자치단체가 스스로 처리한다는 의식과 이를 실질적으로 가능하게 하는 제도나 법률, 행정관행들은 아직 초보적 단계라 할 수 있다.

예를 들어 지방자치제 실시의 기본적 전제라 할 수 있는 중앙정부와 지방자치단체의 역할 구분과 이를 바탕으로 한 사무배분의 조정이 법률적으로 뒷받침되지 않았고, 지방자치단체간 또는 지방자치단체와 중앙정부간에 정책 이견이 있을 때 이를 해결할 수 있는 장치도 잘 정립되어 있지 않다.[1] 한편 지

* 책임연구원
** 부연구위원

[1] 최근에 사회문제화되어 있는 김포 쓰레기매립장 사건에서와 같은 지역간 갈등이 빈번하게 발생하는 것은 지역이기주의의 결과라기보다는 지역주민간 이해관계를 조정하는 원칙과 협상기구가 정립되지 않은 데에 연유한 것으

방자치단체는 인적, 재정적 기반이 취약하다는 이유로 자체적인 정책을 개발하여 수행하기보다는 중앙정부에서 주어진 정책을 수동적으로 집행하고 있는 것이 현실이다.

이와 같은 상황은 농정 부문에서도 대동소이하다. 특히 농정에는 농민의 생산과 유통 활동을 지원하는 재정보조사업이 많기 때문에 지방자치단체는 예산지원을 받을 목적으로 중앙정부의 정책을 그대로 수용하고, 중앙정부는 지원된 자금이 목적에 맞게 집행되도록 간여하고 사후에 감독하기 때문에 중앙에의 권한 집중은 더욱 강한 편이다.

정부에서는 지방화시대에 맞추어 농정의 효율성과 자율성을 제고하고자 1994년 12월 '농림수산사업통합실시요령(이하에서 통합실시요령이라 약칭함)'을 발표하고 금년부터 실시에 들어가 농정집행방식의 전환을 모색하고 있다. 통합실시요령에 대해서는 아직 실시 초기 단계라 종합적 평가를 내리기에는 이른 감이 있지만, 정책의 투명성과 공개성을 높이는 데에는 어느 정도 성과를 본 반면 지방농정의 자율성 제고라는 측면에서는 미흡한 점이 많은 것으로 지적되고 있다.[2]

본 논문에서는 이와 같은 인식을 바탕으로 지방화시대에 걸맞는 농정 체계를 모색해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 지방농정이 지향해야 할 방향과 역할을 검토해 보고 통합실시요령을 중심으로 현행 농정 운영방식의 실태와 문제점을 살펴본 후 새로운 대안적 방식을 제시해 보았다.

로 보아야 한다. 또한 대전광역시 유성구에서 학교 급식비 지원을 둘러싸고 자치단체와 내무부 사이에 갈등이 일어난 것은 중앙정부와 지방자치단체의 역할과 권한이 명백하게 규정되어 있지 않은 때문이다.

2. 여건 변화와 지방농정의 역할

2.1. 지방농정 강화의 필요성

농정에서 지방화가 강조되는 것은 농업이 지역성이 강한 산업이라는 특성에 기인한다. 즉 농업은 자연·인문조건의 차이에 따라 지역별로 상이한 발전형태와 문제를 가지기 때문이다. 과거부터 농업의 형태를 결정지어 온 지역간 기후나 토질의 차이는 물론 상업화의 진전과 함께 진행되어 온 품목별 생산, 유통, 경영 기술의 격차는 지역농업의 발전 방향의 편차를 더욱 확대하였고 그 과정에서 발생하는 문제상황에 차이를 가져오게 된다. 중앙정부가 추진하는 정책만으로는 이러한 차별적 지역 문제에 적절히 대응할 수 없기 때문에 각 지역 특성에 맞는 목표와 정책수단을 가질 필요가 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 지금까지 우리 나라의 농정은 기본적으로 국가적 목표의 달성을 위해 중앙정부가 기획·입안한 정책을 각급 행정기관과 관련 단체가 여과없이 수용하여 집행한 중앙집권적, 획일적 농정이었다고 할 수 있다. 예를 들어 1980년대의 농정은

[2] 이에 대해서는 한국농촌경제연구원이 주최한 "농림수산사업 운영 및 평가제도 개선방안에 관한 정책토론회(1995. 9. 22)" 발표자료와 농림수산부에서 지방자치단체와 유관기관의 의견을 취합하여 작성한 "농어촌발전대책에 대한 지방자치단체 및 산하단체 건의사항(1995. 7.)"을 참조할 것. 농림수산부에서는 최근 통합실시요령의 개선안을 마련중에 있지만 아직 확정안이 나오지 않아 본 논문에서는 기존의 방식을 기준으로 하여 분석하였다.

1960-70년대의 주곡 자급 목표를 그대로 견지하는 한편 규모 확대를 통한 농업구조 개선, 농가소득 유지가 중요한 정책 목표였으며, 이를 위해 추곡수매, 생산기반 정비, 복합영농 지원, 영농기계화, 농외소득원 개발과 같은 정책들이 각 지역의 특수성을 감안하지 않고 중앙으로부터 하향식으로 시달되었다. 여기에서 지방자치단체는 별도의 정책목표를 가질 필요가 없이 중앙정부가 지시하는 지침에 따라 개별 정책을 적법하게 집행하는 역할만 맡고 결과에 대해서는 중앙정부의 각 부서가 책임지는 형태였다고 할 수 있다.

그러나 최근 농업을 둘러싼 여건이 변화하면서 과거의 중앙집권적 농정방식에 근본적인 변화가 요구되고 있다. 무엇보다도 UR협상 타결과 WTO체제의 출범으로 농산물시장의 개방이 확대되면서 농업에 대한 중앙정부의 직접적 개입이 제약을 받게 되었기 때문이다. 이와 함께 사회 전체의 자율화, 민영화의 흐름 속에서 농업도 경영의 책임을 스스로 져야 한다는 비농업부문의 요구가 확산되고 있다. 이것은 식량증산과 같은 국가적 목표를 달성하기 위해 정부가 생산과 유통의 핵심적 과정에 관여하고 그 결과에 대해서도 책임을 지던 과거의 관통제적 농정이 이제 더 이상 유지하기 어려워지게 되었음을 의미한다. 농업도 살아남기 위해서는 국가의 보호를 벗어나 산업경쟁력을 갖추어야 하며, 이 과정에서 농업 생산과 유통활동에 관한 의사결정을 농민이 자율적으로 담당하고 경영 성패의 최종적 책임도 개별농민이 지도록 요구받는 상황이 된 것이다.

이러한 농정 변화의 필요성은 금년부터 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 더욱 강하게 요구되고 있다. 지방자치의 기본 정신이 정부권한의 지방분권화와 함께 정책 결과에 대한 책임도 지역의 주민과 지방자치단체에 귀속시키는 것이기 때문이다(조창현, 1995). 즉 과거와는 달리 지방자치제 하의 농정은 지역의 농어민과 농정담당자들이 협의하여 자주적으로 지역농업의 문제를 파악하고 발전목표를 세우며 정책 수단을 선택하고 그 결과에 대해서 공동으로 책임질 것을 요구하고 있다.

2.2. 지방농정의 역할

지방자치농정은 해당 지역의 농업과 농촌 발전을 위해 필요한 공공의 역할을 지방자치단체와 지역 주민이 기획하고 집행하는 것이다. 구체적으로 지방농정에 요구되는 역할은 상황에 따라 다르겠지만 공통적인 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.[3]

지방농정의 첫번째 역할은 지역 농민의 소득증대를 위해 생산과 유통활동을 지원하고 애로점을 해결해 주는 것이다. 물론 농가소득증대는 중앙 농정의 목표이기도 하지만 구체적인 지역 여건에서 문제를 파악하고 대처하는 데에는 지방자치단체가 효율적이기 때문이다. 예를 들어 쌀 주산지와 시설원예지역, 경지기반이 잘 정비된 지역과 토양·지형 조건이 규모화에 부적합한 지역, 농공지구 등 2·3차산업 입지여건이 좋은 지역과 반대로 산업입지로는 열악하지만 관광자원이 풍부한 지역에서의 정책 중심은 달라야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 지역농업의 발전

[3] 이에 대해서는 이병기, 이정환(1992)을 참조하였음.

방향을 정립하고 그에 따라 품목별, 영농유형별 대책을 수립하여야 할 것이다.

지방농정에 요구되는 두번째의 역할은 지역농업의 경영주체를 양성하는 것이다. 농업발전의 궁극적 주체는 개별농가이며 농정의 성패는 농가들이 외부조건을 능동적으로 수용하면서 자신의 농업경영을 합리적으로 수행하느냐 여부에 달려 있다. 통합실시요령에서도 이러한 점을 인식하여 상향식 자율농정을 강조하고 있다. 그런데 현실의 개별농가들은 대부분 아직 경제효율을 발휘할 수 있는 단위가 되지 못하기 때문에 농가단위로 규모를 확대한 전업농의 육성과 함께 영농조합법인, 위탁영농회사와 같은 산지조직의 형성이 중요한 농정 과제가 된다. 개별 농가와 산지조직이 성장하고 발전하는 과정에서는 구체적 지역여건에 따라 다양한 문제를 갖게 된다. 따라서 농업 현장에서 이러한 농가와 산지조직을 바로 옆에서 파악하여 지원할 수 있는 지방자치단체의 역할이 강조된다.

세번째로 민주화 시기에 다양하게 분출되는 지역 농민 의사의 수렴과 농민간 이해관계의 조정을 들 수 있다. 지역과 품목, 영농유형에 따라 농민의 관심사는 서로 다르며 그에 따라 개별적 정책에 대한 농민간의 선호도에 차이가 나게 되고 경우에 따라서는 정책의 수혜집단과 그렇지 않은 집단 사이에 갈등을 일으키기도 한다. 따라서 지방자치단체는 정책의 입안과 시행과정에 농어민의 참여를 제도적으로 보장함으로써 농정에 대한 이해를 넓히고 시행과정에서 야기되는 이해관계를 조절하여야 한다. 이와 같이 정책의 주민참여라는 입장에서 볼 때 농어민과 가까이 하고 있는 지방자치단체의 역할 강화가 요구된다.[4]

3. 지방농정의 당면문제

정책에서의 의사결정은 추구하는 목표의 설정과 수단의 선택, 그리고 재정의 확보와 지역·계층간 배분을 포함한다. 지금까지의 농업·농촌정책이 중앙집권적으로 이루어져 왔다는 것은 이러한 의사결정을 대부분 중앙정부에서 담당함으로써 지방자치단체는 단순히 중앙의 지역사무소와 같은 위치에서 관련 사무를 수행하였다는 것을 의미한다.

농정이 중앙정부 중심으로 운영되게 된 원인은 사무 권한과 처리에 관한 법제도적 측면과 재정·예산상의 측면으로 나누어 볼 수 있다.

3.1. 사무권한의 중앙집중

정부의 정책 권한과 기능은 구체적으로 관련 사무를 어떠한 법적 근거에 의해 누가 처리하는가로 파악할 수 있다. 여기에서 중요한 것은 누가 업무를 수행하느냐가 아니라 어떠한 권한과 책임을 가지고 수행하느냐이다. 정부가 국민을 위하여 어떠한 기능을 어디서 수행할 것인가 하는 것은 국가의 정치·경제체제에 의해 규정되며 행정환경의 변화나 중앙정부 수준에서 지배적인 이념의 변경 등으로 계속 조정되어야 한다(김영수, 1995). 여기에서는 지방자치제의 실시에 따라 지방의 자율성 보장과 효율적 농정의 수

[4] 지역 주민이 정책형성과 집행에 참여하는 것을 '주민자치'라 하여 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에 초점을 맞춘 '단체자치'와 함께 지방자치의 양 측면을 이룬다(조창현, 1995).

행을 위해서는 현행 중앙과 지방간의 농정 권한이 조정되어야 한다는 문제인식 하에 실태를 조망해 보고자 한다.

중앙과 지방간의 사무배분에 관한 현행법상 원칙은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」과 「지방자치법」 제1장 총칙의 제3절 지방자치단체의 기능과 사무(제8조부터 제11조까지)에 정하여져 있다. 이중 구체적인 내용을 담고 있는 지방자치법은 제9조에서 지방자치단체의 사무를 6개 분야에 걸쳐 폭넓게 예시하고(포괄적 예시주의), 지방자치단체 가운데서도 시·도 등 광역자치단체의 기능은 광역적 업무에 한정함으로써(기초자치단체 우선의 원칙) 형식상으로는 자치단체 특히 시·군·구의 권한과 기능을 상당한 정도 인정하고 있는 것으로 보인다. 그러나 동법 제9조의 2항 단서에서 개별 법률에 의해 지방자치단체의 권한을 유보시킬 수 있는 조항을 둠으로써 중앙정부의 의지와 입법정책에 의해 제한될 가능성을 남겨 두었다. 사실 중앙집권적 행정전통을 가진 상황에서 지방자치단체의 자치권한에 대한 명백한 원칙이 없었기 때문에 중앙부처의 자의에 의하여 자치단체의 사무영역이 축소되어 온 것이 그동안의 현실이었다.

총무처에 등재된 농림수산부와 산하 3청의 전체 단위사무는 1,823건인데 이 중 국가사무가 1,066건, 기관위임사무가 408건, 지방사무가 349건으로 대부분의 사무를 중앙정부가 관장하고 있음을 볼 수 있다.[5] 더구나 여기에서 문제로 되는 것은 국가사무의 비율이 높다는 것뿐만 아니라 정책의 아주 상세한 부분까지 중앙정부가 규정함으로써 지방자치단체의 자율적 정책이 성립할 여지 자체가 거의 없다는 점이다.

예를 들어 지방자치법 제9조에서 자치단체가 처리하는 사무로 '축산물 생산 및 유통 지원'을 규정하고 있어 이와 관련된 사무는 원칙적으로 지방사무라 할 수 있다. 그러나 각종 법률에 의해 규정된 축산 관련 사무의 집행기관을 파악해 보면 사정은 전혀 다르다. 축산부문 사무는 총 328개에 달하는데, 이 중 국가사무가 190개(57.9%), 기관위임사무가 34개이며 지방사무는 104개(31.7%)에 불과하다. 이를 기능별로 세분

---

[5] 정부의 사무종류는 시행주체와 성격에 따라 다음과 같이 4가지로 나뉜다(정세욱, 1993).

첫째, 국가사무란 국가적 목표달성을 위해 전국적으로 통일성을 가지고 수행하여야 할 업무로서 중앙정부가 직접 처리하거나 특별지방행정기관을 통하여 수행하는 사무이다. 국가사무는 지방자치단체나 지방의회의 관여가 불가능하며 국가 자체의 내부감독이 실시된다.

둘째, 기관위임사무란 전국적 이해관계가 있는 사무로 국가기관에서 처리하여야 하지만 사무처리의 편의, 경제성 또는 국민의 편리를 위하여 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 사무이다. 기관위임사무에 대해서는 국가의 엄격한 감독이 실시되며 지방의회의 관여가 배제된다.

셋째, 단체위임사무란 보통 전국적 이해와 지방적 이해관계를 동시에 가지는 사무로서 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 사무를 말한다. 단체위임사무는 전국적으로 통일된 기준을 가지고 시행되지만 그 구체적 실행에서는 지방자치단체의 의사가 반영될 여지가 많다.

넷째, 자치사무란 지방자치단체가 자기의 책임과 부담으로 주민의 복지증진을 위하여 처리하는 사무로서 지방자치단체 본래의 사무라는 뜻으로 고유사무라고도 한다.

이상 4가지 사무중 중앙정부가 관여하는 사무는 국가사무와 기관위임사무, 단체위임사무이며, 지방자치단체가 수행하는 사무는 기관위임사무, 단체위임사무 그리고 자치사무이다. 단체위임사무와 자치사무를 합하여 지방사무라 하는데 양자는 사실상 구분이 모호한 경우가 많다.

표 1 농림수산 사무의 구분

	국가사무	기관위임사무	지방사무	계
농림수산부	700 (63.2)	210 (19.0)	197 (17.8)	1,107 (100.0)
농촌진흥청	28 (100.0)	0 (-)	0 (-)	28 (100.0)
산 림 청	142 (42.6)	168 (50.5)	23 (6.9)	333 (100.0)
수 산 청	196 (55.2)	30 (8.5)	129 (36.3)	355 (100.0)
계	1,066 (58.5)	408 (22.4)	349 (19.1)	1,823 (100.0)

자료: 총무처, 「중앙·지방사무 총람」, 1994. 1.

해서 보면 축산정책6과 가축위생 관련 사무가 주로 국가사무인 것은 수긍이 가지만 축산경영, 축산물 유통, 초지 및 사료 관련 사무에서도 국가사무와 기관위임사무의 비중이 높아 지방자치단체의 자율성을 크게 제약하고 있다.7 또한 지방사무 중에서도 절반 정도는 시·도가 담당하는 업무로 되어 있어 농업 현장과 최근접되어 있는 시·군의 업무 영역은 매우 제한되어 있다. 나아가 중앙정부와 시·도, 시·군간에 업무가 중복되어 행정능률의 저하뿐 아니라 상위기관이 하위기관을 자의적으로 통제·감독하는 폐단이 생길 여지도 있다.8

한편 지방자치단체의 농정 실무에서는 이러한 사무의 구분이 그나마 거의 실효를 가지고 있지 못한 것이 현실이다. 이는 중앙사무와 지방사무의 구분이 불명확한 가운데 사실상 거의 대부분의 업무가 중앙과 도의 계선조직을 통한 지시와 위임에 의해 수행되고 있기 때문이다(김영수 1995).9

3.2. 지방재정의 취약

농정은 산업기반이 취약한 농업과 여기에 종사하는 농민을 주 대상으로 하고 있기 때문에 규제보다는 조성적 기능이 중심이 되는 산업행정의 성격을 띤다(이병기, 이정환, 1992). 따라서 정책자금을 사용하여 농업여건의 애로를 타결하고 성장을 지원하는 투융자사업이 농정의 주요 부분을 이루고 있다.

투융자사업은 중앙정부와 지방자치단체가 각각 수행할 수 있지만 현실적으로는 국고지원이 따르는 중앙정부 사업이 대부분을 차지하고 있다. 지방자치단체 특히 농업이 주 산

6 축산정책 항목에는 수급기획, 축협 지도감독, 축산진흥기금 관리 항목이 포함되어 있다.

7 예를 들어 보면 일정규모 이상의 축산업 허가, 종축업·부화업·축산업의 운영에 대한 감독, 축산물공판장 개설, 초지조성지에 대한 적지 여부 조사와 허가 및 고시, 사료제조업 허가와 시설변경 및 영업사항 변경 승인, 착유장 시설 보조 등의 사무가 국가사무로 규정되어 있다. 이는 지방자치단체의 업무영역까지 중앙정부가 지나치게 개입한 것이라 할 수 있다.

8 축산관련 시·군의 업무 56개중 시·도의 업무와 중복된 것이 29개(이중 중앙정부와도 중복된 것이 21개)로 절반이 넘으며, 시·도의 업무 48개중 중앙정부와 중복된 것은 21개이다.

9 필자들은 금년 9-10월중에 전남과 강원, 인천의 7개 시·군 농정담당부서가 처리하는 사무의 종류별 비중을 파악하려 하였다. 그러나 처리권자별 사무가 구분되어 정리된 경우는 한곳을 제외하고는 없었으며 그나마 사무분류가 잘못되어 있었다.

표 2 **축산 관련 사무의 구성**

구 분		국가사무	기관위임사무	지방사무		계
				시·도	시·군	
축산정책 소계		30	0	0	1	31
축산경영	소계	29	8	18	6	61
	축산업구조개선	8	5	14	0	27
	가축개량	6	0	4	6	16
	낙농사업	15	3	0	0	18
축산물 유통	소계	17	3	1	5	26
	소 수급 및 가격안정	2	0	0	0	2
	기타 수급 및 가격안정	5	0	0	0	5
	축산물유통 지도감독	7	1	1	5	14
	축산물유통 지도단속	3	2	0	0	5
초지 및 사료	소계	48	8	10	32	98
	사료수급	6	1	0	0	7
	사료품질관리	13	6	10	0	29
	초지 및 조사료	29	1	0	32	62
가축위생 소계		66	15	19	12	112
계		190 (57.9)	34 (10.4)	48 (14.6)	56 (17.1)	328 (100.0)

자료: 총무처, 「중앙·지방사무 총람」, 1994. 1. 에서 정리

업인 군(郡) 재정이 취약하여 지자체가 독자적인 사업을 수행하기가 어렵기 때문이다.

지방재정의 자주성을 나타내는 재정자립도[10]를 보면 1995년도 예산을 기준으로 할 때 도(道)가 평균 46.7%, 시(市)는 평균 53.7%로 비교적 높은 자립도를 보이는 반면 군(郡)의 평균 재정자립도는 23.8%로 매우 낮다. 군중에서도 경기도 소재 군이 평균 39.5%인데 비해 전남 소재 군 평균 13.6%를 비롯해 강원, 전북, 경북 지역의 군이 평균 20% 미만의 자립도를 보이고 있다. 더구나 군의 재정자립도는 최근 들어 하락 추세를 보이고 있다. 물론 지방자치제가 지방자치단체의 완전 재정자립을 전제로 하는 것은 아니며 재정지표로서 재정자립도의 의미는 한계가 있는 것이지만, 이와 같이 지자체 특히 농업의 비중이 상대적으로 높은 군의 재정자립도가 낮다는 것은 그 농정수행 능력이 크게 제약되어 있음을 나타낸다.

한편 농림수산투융자사업의 규모와 예산이 급격히 증가함에 따라 국고보조사업을 수용하기 위해 필요한 지방비 부담(matching fund)[11]이 크게 늘어 취약한 지방재정의 어

[10] 지방자치단체의 재정수입은 지방세와 세외수입, 지방교부금과 양여금, 보조금으로 구성된다. 재정자립도는 총 재정규모중 자주재원이라 할 수 있는 지방세와 세외수입 합(合)의 비율이다. 나머지 세 항목은 지방자치단체의 부족한 재원을 보충하고 자치단체간 재정력 격차를 조정하기 위해 중앙정부로부터 이전되는 재정이다.

[11] 국고보조사업은 국가사무를 지방자치단체에 위임하거나 지방자치단체의 고유사무라도 재정지원이 필요한 경우에 중앙정부가 보조를

표 3 **지방재정자립도의 추이**

단위: %

	1980	1985	1990	1992	1995
도	38.7	47.4	42.7	49.0	46.7
시	67.3	59.4	68.5	74.6	53.7
군	32.9	31.9	33.2	28.8	23.8

주: 일반회계 결산기준, 1995년은 예산기준

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 각연도.

려움을 가중시키고 있다. 〈표 4〉에서 보듯이 농림수산부의 투융자사업중 지방비 부담액은 연평균 38.2%의 높은 증가를 보이고 있으며 총사업비중 지방비 비율도 점차 증가하여 1994년에는 총사업비의 30.6%에 이르고 있다. 이러한 지방비 부담은 전 지방자치단체에 일률적으로 적용됨으로써 재정력이 약한 지방의 경우에는 지방비를 부담할 능력이 없어 일부 사업을 반납하는 사례까지 발생하게 된다.[12]

전라남도 대도시 근교인 H군의 사례를 보자. 1995년 관내의 농축산부문 투융자사업 총액 335억 9,100만원중 국비가 지원되는 중앙사업의 예산비중이 96.9%이며, 군에서 자체적으로 수행하는 사업은 2.7%에 불과하다. 다른 측면에서 보면 군 일반회계상의 농축부문 예산 40억 3,900만원중 대부분(78.7%)이 국비사업의 지방비부담으로 지출되고 자체계획에 의하여 집행하는 순 군비사업에 투자되는 예산은 6억여원에 지나지 않음을 볼 수 있다.[13]

3.3. 투융자사업의 중앙집권적 운영

그러면 이와 같이 농정에서 거의 절대적 비중을 차지하고 있는 중앙정부의 투융자사업은 어떻게 집행되고 있는가?

현재 중앙정부 농업 투융자사업을 규정하고 있는 중요한 두 축은 '농어촌발전대책과 농정개혁 추진방안(1994. 6)'과 '농림수산사업통합실시요령(1994. 12)'이다. 농어촌발전대책은 농정의 목표를 재정립하고 투자재원을 분야별로 배분한 것으로 농정의 기본방향을 제시한 것이며 통합실시요령은 구체적인 농정운용방식에 관한 지침이라 할 수 있다.

통합실시요령은 과거의 농정이 중앙정부의 담당부서별로 분산적으로 시행되어 옴으로써 발생한 비효율을 개선하고자 모든 농림수산정책을 종합하여 체계화한 것으로 다음과

하는 사업을 지칭한다. 국고보조사업은 일반적으로 중앙정부의 경비부담에 상응하는 지방비 부담을 수반하는데 우리나라에서는 정율보조금제(matching grant)에 의해 양자간의 부담비율이 정하여진다. 국고보조사업에 지방비를 부담해야 하는 근거는 지방자치법(제114조, 제132조), 지방재정법(제19조)과 동법 시행령(제26조 제1항), 보조금 예산 및 관리에 관한 법률(제9조)이다.

[12] 1994년의 농림수산부의 국고보조사업중 지방비 부담을 하지 못한 금액은 267억원으로 총 지방비 부담액중 약 4.6%에 이른다. 이러한 상황은 농어촌발전대책에 의한 42조원 투융자사업의 조기실시로 더욱 심각하여질 것으로 예상된다. 예를 들어 대형 투융자사업중 하나인 시설채소 생산·유통지원사업의 1개소당 부담을 보면 총사업비 33억 5,500만원을 기준할 때 도비 부담액이 2억 7,960만원, 군비 부담액이 5억5,920만원이나 된다.

[13] 군 재정이 대부분 국고보조사업에 사용되는 것은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제13조에 '지방자치단체는 국가보조사업에 대한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 당해년도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다' 는 규정때문이다. 또한 군 재원을 국고사업에 할당함으로써 그에 상응하는 국고보조금을 배정받을 수 있기 때문이기도 하다.

표 4 농림수산부 국고사업비와 지방비 부담액 증가 추이

단위: 백만원

구 분	1988	1991	1994	1988/94 연평균 증가율
농림수산부 총사업비(A)	336,509	592,078	1,325,133	33.5%
국고보조액	252,962	431,646	963,697	25.0
지방비 부담액(C)	83,547	160,432	582,971	38.2
C/A (%)	24.8	27.1	30.6	-

자료: 내무부, 지방재정연감, 각연도

표 5 H군의 1995년 농축산부문 투융자사업

	사업수	사 업 비(백만원)					
		국고보조	국고융자	도비보조	군비보조	군기금융자	계
중앙사업	58	13,623	13,275	2,470	3,177 (78.7)	-	32,545 (96.9)
도 사업	12	-	-	70	256 (6.3)	-	326 (1.0)
군 사업	9	-	-	-	606 (15.0)	292	898 (2.7)
계	78	13,623	13,275	2,540	4,039(100.0)	292	33,591(100.0)

주 1) 산림·임업 부분은 제외하였음.
2) 농민(단체)의 자부담은 사업비에서 제외하였음.
3) 도 사업의 군비보조액 256백만원중 178백만원은 전라남도 농어촌진흥기금에 대한 출연금으로 직접 사업비는 아님

같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 농림수산 투융자사업의 시행지침과 중장기 자금집행계획을 공개하여 정책의 투명성과 예측성을 높였다. 이에 따라 농어민이 연중 사업구상을 하고 언제든지 사업을 신청할 수 있도록 하였다.

둘째, 농어민자율사업의 경우 농어민과 생산자단체가 스스로 사업을 선택하여 계획을 수립하여 지원을 신청하고 지방자치단체가 이를 심사·결정하도록 함으로써 자율농정을 지향하고 있다. 한편 공공계획추진사업의 일부도 지방자치단체가 사업을 선정하여 추진하도록 하고 있다. 통합실시요령상의 275개 단위사업중 자율사업은 70개(25.5%), 지방공공사업은 74개(26.9%)이다.

셋째, 자율사업과 지방공공사업의 추진에 자율권을 부여하는 대신 중앙정부가 이를 사후에 심사·평가하여 지역별 예산지원에 반영함으로써 정책수행에 대한 인센티브를 부여하고 있다.

통합실시요령은 이상과 같이 농정집행방식의 전환을 지향하고 있으나 기본적으로 중앙집권적 방식을 극복하지 못하여 자율농정이라는 원래의 취지가 무색한데다 사업시행을 위한 지방농정조직의 개편, 심사평가 방법의 확립 등 준비가 미흡하여 운영상의 문제가 드러나고 있는 등 원래의 취지 달성이 의문시되고 있다.

지방농정의 활성화라는 측면에서 무엇보다 심각한 문제는 통합실시요령이 상향식 자

율농정, 지방자치단체의 책임농정을 표방하고 있음에도 불구하고 자율농정의 핵심이라 할 수 있는 사업간 우선순위에 대한 결정이 중앙정부의 자금배정에 의해 원천적으로 규제되고 있다는 점이다. 즉 기초자치단체인 시·군에서 지역의 여건을 감안하여 사업별 중요도와 사업량을 결정하는 것이 아니라 개별 사업별로 중앙정부와 시·도의 소관 부서(과)에서 사업량과 자금을 배정하고 있는 문제이다. 그 결과 지역에 배정된 사업별 예산액이 지역여건에 기초한 사업우선순위와 맞지 않는 경우가 발생한다. 물론 도와 중앙정부가 예산을 배정할 때에는 시·군의 사업신청에 근거하고 있지만 사업소관 부서별로 지역간 안배를 하다 보면 지역의 실정과는 어긋난 결과가 나올 수 있는 것이다.[14]

중앙정부의 예산배정과 지역실정과의 괴리는 특히 최근의 농정이 규모확대 사업과 첨단 생산시설의 도입에 중점을 두고 있는 상황에서 지역 여건상 이 정책들이 수용되기 어려운 지역에서 자주 발견된다. 예를 들어 설악산을 끼고 있는 강원도의 대표적 산간지역인 I군의 경우를 보자. I군은 경지율과 답율이 낮을 뿐만 아니라 경지의 집단화가 어려워 쌀 농사의 규모화를 통한 경쟁력 제고는 불리한 반면 높은 지형을 이용한 고냉지 채소와 특작, 그리고 관광자원을 활용한 농외소득 개발이 유망한 지역이다.[15] 전업농 육성사업에서 I군의 1995년도 품목별 선정 농가수를 보면 총 28호 중 쌀 전업농이 23호(82.1%)나 되어 전국 평균치(축산 전업농을 제외한 12,000호중 83.3% 계획)와 거의 같은 비율을 보이고 있다. 반면 밭작물과 채소는 신청자가 상당하였음에도 배정은 각각 1호에 불과하였다. 이러한 문제점은 관광농원개발사업에서 보다 명확히 나타난다. 농민이 신청한 관광농원 사업건수는 36건이고 군에서 사업별 배정한도를 넘어 신청한 것이 4건인데도 1995년 예산배정은 1건에 불과하였다.[16]

한편 통합실시요령상의 투융자사업의 종류가 지나치게 세분되어 지방자치단체의 자율적 사업선정권을 제약할 뿐만 아니라 사업간의 효율적 연계에 장애가 되기도 한다. 예를 들어 '축산 경쟁력제고 지원'에 관한 자율사업 8개[17]는 구체적 사업내용에서 약간의 차이가 있긴 하지만 기본적으로 축종만 다를 뿐 정책의 목표나 사업추진방식은 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 중앙정부와 도가 8개 개별 사업별로 예산을 배정함으로써 지방자치단체가 이들 사업 내에서 축종별 사업량을 결정할 재량이 주어져 있지

[14] 정부가 지방자치단체의 신청을 근거로 예산을 배정하는 보조금신청주의는 통합실시요령에도 반영되어 있다. 그렇지만 시군에서 익년도의 사업과 예산을 신청하기 전에 이미 중앙과 도에서 사업별 배정한도액이 설정되어 시달되고 있다.

[15] I군의 경지율은 2.9%, 답율은 31.0%이고, 총경지면적 중 농업진흥지역 지정비율은 19.4%이다. 작목별 식부면적을 보면 미곡이 1,650ha, 기타 식량작물이 1,619ha, 채소가 1,133ha이다(1993년 기준).

[16] 사업별로 농민과 시·군이 신청, 조정한 물량이 지역발전의 입장에서 타당한가의 여부는 별도의 문제이다. 여기에서는 지역에서 신청된 물량을 조정하는 명백한 원칙이 결여된 상태에서 중앙정부가 사업량을 자의로 조정하는 문제점을 지적하는 것이다.

[17] 한우 경쟁력제고 사업, 한우 특화 사업, 경주마 생산지원 사업, 젖소 경쟁력제고 사업, 돼지 경쟁력제고 사업, 닭 경쟁력제고 사업, 축산단지 조성 사업, 기타 가축 육성사업이다.

표 6 I군의 전업농 육성 등에 관한 사업신청과 배정

		농민신청(A)	군→도 신청	예산확정(B)	A/B (%)
전업농 육성	쌀	48	25	23	47.9
	밭작물	5	3	1	20.0
	채 소	9	1	1	11.1
	특 작	6	4	3	50.0
관광농원개발		36	4	1	2.8

않다. 더구나 한우경쟁력 제고사업과 한우 특화사업, (한우)단지조성사업, 그리고 공공사업중 (한우)계열화사업, 한우 개량단지사업 등은 경우에 따라 상호 연관을 가지고 추진됨으로써 정책의 효율성을 높일 수 있음에도 불구하고 세분화된 사업에 대한 개별 예산배정방식은 이를 보장하지 않고 있다. 이러한 예는 농어민후계자 육성사업과 전업농어가 육성사업이 분리되어 후계자는 농촌지도소가 주로 담당하고, 쌀 전업농은 농어촌진흥공사가 기타 품목의 전업농은 시·군이 담당하는 등 추진체계가 달라 인력 육성정책이 일관성을 갖지 못한 데에서도 볼 수 있다.

통합실시요령 지침상의 문제 외에 지방자치단체의 기획조정 기능이 취약한 것도 지역실정에 맞는 투자재원 배분의 걸림돌로 작용한다. 시·군의 투융자사업 신청과정을 보면 개별 사업별로 담당부서에서 신청사업의 우선순위와 검토의견을 총괄부서[18]로 송부하면 총괄부서에서는 이를 취합하여 시·군 농어촌발전심의회의 심의를 거쳐 도에 예산을 신청하게 된다. 이 과정에서 총괄부서와 농어촌발전심의회는 이미 작성된 농어촌발전계획 등에서 합의된 지역농업의 발전방향을 토대로 사업간의 우선순위를 조정하는 것이 바람직하겠지만 현실에서는 각 부서에서 올라온 내용을 단순히 취합하거나 사업내 우선순위를 심의하는데 그치고 있는 실정이다.

마지막으로 개별 사업의 시행지침이 중앙정부에 의해 지나치게 상세하게 규정되어 있고 이것이 전국적으로 동일하게 적용됨으로써 지역 실정에 맞지 않아 사업추진에 장애가 되는 경우도 있다는 점을 지적한다. 예를 들어 철골 PET 온실의 부대장치로 300평당 1대의 온풍난방기(10만 kcal/hr)를 설치하도록 규정하고 있는데 이는 중부지방의 기후를 기준으로 한 것으로 겨울기온이 따뜻한 남부지방에는 적절하지 않은 것으로 지적되고 있다. 이러한 문제는 시설채소 생산·유통 지원사업 등 여러 가지 시설이 동시에 들어가는 대규모 셋트사업에서 두드러지게 나타나고 있다.

[18] 대부분 산업과 농어촌개발계에서 담당하고 있으며 담당인원은 1명이다.

4. 지방농정의 발전을 위한 대안적 농정방식

4.1. 중앙과 지방정부간의 역할 조정

지방농정의 자율적 발전을 위해서는 지금까지 중앙정부에 집중되어 있던 농정의 권한과 책임의 상당 부분을 지방에 이양하여야 한다. 이를 위해서는 농업에서 국가와 지방자치단체가 담당해야 할 역할에 대한 검토가 선행되어야 한다.

중앙정부는 국가의 존립과 유지를 위해 필요한 사항이나 전국적으로 통일되게 시행하여야 할 정책을 수행하고 지방자치단체는 지역 주민의 편의와 복리 증진을 위한 정책을 맡아야 한다는 것이 학자나 정부기관을 막론하고 합의된 원칙이라 할 수 있다.[19] 현행 지방자치법도 제9조(지방자치단체의 사무범위)와 제11조(국가사무의 처리 제한)에서 이러한 원칙을 수용하여 국가사무와 지방사무를 예시하고 있다. 문제는 과도하게 중앙에 집중된 개별 농업정책의 기획과 집행에 관한 권한을 상기 원칙에 입각하여 중앙과 지방에 재배분하는 것이다.

즉 국가는 전체 농산물의 수급조절과 국민의 식품위생에 관한 사항, 그리고 국토 및 환경보전에 관한 전략적 정책 수립, 지방자치단체의 농정을 지원하는 업무에 한정하고, 지역농어민의 소득 증대를 위한 생산과 유통에 대한 지원 사업은 대부분 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직할 것이다. 이를 정리하면 〈표 7〉과 같다.

중앙과 지방간의 역할 분담이 조정되기 위해서는 그것이 중앙부서의 자의에 의해 침해되지 않도록 법률적으로 뒷받침되어야 한다. 법제화 방안은 여러 가지가 있지만, 정책의 구체적 처리방법을 각각 규정한 개별 법령의 개정에 의해 따로 규정하고 있는 현행 방식보다는, 중앙과 지방의 업무분장을 구체적으로 명시하여 이를 지방자치법에 포함시키든지 아니면 별도의 법령으로 독립시키는 것이 바람직할 것이다(김영수 1995).

4.2. 투융자사업 운영의 자율성 제고

투융자사업이 효율적으로 집행되기 위해서는 우선 국가가 수행하여야 할 사업과 지방적 이해가 걸린 사업을 재구분하고 후자에 대해서는 지방자치단체가 사업의 종류와 사업량을 자율적으로 결정할 수 있도록 권한을 이양하여야 한다.

이를 위해서는 투융자사업의 분류, 사업자 선정, 예산배정방식 등 사업운영체계 전반이 새로 조정되어야 한다.

첫째, 현행 통합실시요령상의 세분된 투융자사업중 유사사업과 연계사업을 통폐합함으로써 사업 운영의 경직성을 완화시켜야 한다. 예를 들어 앞에서도 거론하였지만 축산경쟁력 제고를 위한 자율사업들을 하나로 묶

---

[19] 중앙정부의 역할은 다음의 사항에 대해서만 한정되어야 한다는 견해가 대부분이다. 즉 ① 외교, 국방, 사법처럼 국가의 존립과 유지에 관한 사항, ② 화폐, 도량형, 근로 기준 등 전국적으로 통일된 제도가 필요한 사항, ③ 수출입, 식량수급, 물가관리와 같이 전국적으로 계획·조정하여야 정책효과가 나타나는 사항, ④ 고속도로, 우편 등 전국적 규모의 사업, ⑤ 원자력 개발, 기상행정과 같이 고도의 기술을 요하는 사업 등이 그것이다(김영수 1995, 천병태 1995)

표 7 중앙과 지방의 농정 역할과 관련 정책 조정 방향

	담당 역할	관련 정책
중 앙 정 부	농산물 수급 조절	농지보전의 기본 목표와 지침 대규모 생산기반 정비 식량작물의 생산 유지 수출입 관리 가격안정 정책
	국토 및 환경 보전	오지, 낙후 농어촌지역 개발 환경보전형 농업의 개발
	식품위생	잔류 농약 및 유해물 관리 수출입 검역
	첨단기술 개발	유전공학 등 첨단기술개발
	지방자치단체 농정 지원	지역간 형평과 통일성 유지를 위한 조정 농업정책의 심사와 평가
지방자치단체	지역농어민의 소득 증대	전략 작목 선정 품목별 생산단지의 조성과 저장, 물류 유통 지원 지역 농산물의 수출 지원 지역농산물을 활용한 식품가공 지원
	품목별 전문 인력 육성	품목별 후계자 전업농 육성 지역 특성에 맞는 농업계 교육기관 개편
	지역의 농지 보전과 생산기반 정비	지역개발계획에 따른 토지이용계획과 농지 전용, 조성 지역 품목에 적합한 생산기반 정비 사업

음으로써 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 축종과 지원방법을 선택하도록 하는 것이다. 이러한 방향은 투융자방식을 개별 프로젝트 개념을 탈피하여 일정한 정책목표를 위해 몇 개의 정책수단을 단계적으로 연계시키는 프로그램 개념으로 발전시키는 것을 의미한다.

둘째, 중앙정부의 투융자재원 배분에서 지방적 이해가 강한 자율사업과 지방공공사업에 대한 지원은 지역의 농업생산 규모나 여건을 감안하여 총액 기준으로 한도를 정하되, 총액 한도 내에서의 사업별 배분은 가능한 한 지방자치단체의 신청을 수용하여야 한다. 이 경우 국가의 농정목표, 예를 들면 품목별 공급조절이나 지역간 적정배치를 위해 중앙정부가 개입하여 조정할 필요가 있을 때에도 현재와 같은 직접적 방법보다는 특정사업의 수용에 대해 인센티브를 부여하는 방식이 바람직하다.

셋째, 자율사업과 공공사업의 분류가 일부 조정되어야 한다. 특히 국가공공사업은 국가 전체의 이해와 직결되거나 사업의 범위와 효과가 지방자치단체의 권역을 넘어서는 사업, 또는 지방자치단체의 기술적 재정적 능력으로는 감당하기 곤란한 사업에 한정하여야 한다. 반면 현재 자율사업으로 분류된 사업중 사업의 효과가 다수의 농어민에 미치는 사업이나 사적 가치가 사회적 가치보다 적어 농어민 자율로는 참여하기 어려운 사업은 공공사업으로 재분류하여야 할 것이다. 사업의 종류가 조정되어야 할 사업들을 예시하면

표 8 **사업 분류 조정 예**

조 정 방 향	사 업 명(예 시)
지방공공사업 → 자율사업	가축계열화사업, 농수산물가공산업 육성, 육가공시설지원, 한우전문판매점 시설지원
국가공공사업 → 자율사업	선도농어가 육성, 한우개량단지 사업
자율사업 → 지방공공사업	휴양단지 개발, 자연휴양림 조성, 임도시설
국가공공사업→지방공공사업	품목별 생산자 조직 육성사업

〈표 8〉과 같다.

4.3. 지방자치단체 농정 능력의 함양

지방자치단체의 농정 역할이 재조명되고 관련된 농정 권한이 지방에 이양되더라도 자율농정이 실질적으로 정착되기 위해서는 지방자치단체의 재정력 강화와 업무수행을 위한 조직 및 인력의 개편이 뒷받침되어야 한다.

지자체의 재정 강화를 위한 방안으로는 첫째, 농업부문을 위해 쓸 수 있는 새로운 재원의 마련, 둘째, 재정 자금 지출의 효율적 운영, 셋째, 기존의 자금 운영에 관한 법과 제도의 신축적 운영 등의 방안을 생각할 수 있다.

첫번째의 재원 마련 방안으로는 국세의 일부를 지방세로 전환하는 조세체계의 변경이나, 지방세제의 개편, 지방채의 발행 자율화, 민간과 공공부문이 공동참여하는 제3섹타방식의 도입 등을 들 수 있다. 그렇지만 이는 농정에 국한된 것이 아니고 전반적인 국가재정과 관련된 사항이며, 현재 문제로 되어 있는 지자체간 재정력의 불균형을 심화시킬 가능성이 크므로 장기적으로 검토되어야 할 방안이다.[20]

두번째의 재정지출 효율화를 위해서는 현행 투융자사업 지원방식에 대한 검토가 필요하다. 즉 재정보조는 국가나 지역 전체, 또는 다수 농민의 이해가 걸린 기반정비, 기술개발, 공공시설 등의 사업에 한정하고 개별 농민이나 소규모 단체의 생산시설, 운영자금에 대해서는 보조를 폐지하고 융자사업으로 전환을 검토해야 한다. 그렇게 함으로써 농민의 사업결과에 대한 책임성을 높여 적절한 사업자를 선정할 수 있게 하는 한편 지속적인 재원조달을 가능케 하고 사업규모와 사업대상자도 확대할 수 있을 것이다. 이와 함께 유사한 사업별로도 다양하게 되어 있는 보조율, 융자율, 융자조건 등을 일정한 기준에 의해 조정함으로써 재정 지출의 효율화를 도모할 수 있을 것이다.

세번째의 방식으로는 중앙정부의 재정지원에서 지역별 차등지원과 포괄지원을 들 수 있다. 현재의 사업별 획일적 보조율은 정책의 외적 통일성과 형평을 유지시키고는 있지만 재정력이 취약하거나 농업여건이 불리한

[20] 예를 들어 1989년에 국가 전매이익의 일부를 담배소비세로 전환하여 전액 지방세화시켰는데 이것이 지방재정의 강화에는 큰 도움이 되었지만 지역간의 배분 편재를 심화시킨 결과를 낳았다. 따라서 국세의 지방세 전환에 보완적으로 부유한 지자체에서 가난한 지자체로 재정을 이전시키는 역교부세의 도입도 주장되고 있다(김동건 1995).

지역의 투자를 제약하여 지역간 격차를 확대시킬 가능성이 크다. 따라서 지역의 균형개발을 위해서 조건불리지역이나 낙후지역에 대한 중앙의 보조율을 높이는 방안이 강구되어야 한다.[21] 한편 지방자치단체에 재정 운용의 자율권을 부여하는 포괄지원방식은 현재의 예산회계법상 당장 시행이 곤란하지만 중앙정부가 일정액을 지방의 농어촌발전기금 등에 출연하거나 농업부문 교부금화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

농정조직의 개편과 인력의 재배치에서 가장 시급한 과제는 지역농업의 방향을 정립하고 필요한 정책을 구상하며 그에 따라 재원을 배분하는 기획기능의 보강이다. 농림수산부에서는 시·군에 농정기획계를 신설하여 기획, 예산, 투자심사 업무를 하도록 권유하고 있으나 경기도의 몇개 군을 제외하고는 추진되지 않고 있어[22] 내무부와의 보다 적극적인 협조를 통한 조직 개편 추진이 요망된다. 또한 중앙과 도 또는 민간의 우수한 전문인력을 유치할 수 있도록 특채나 인사교류를 적극 검토하고 현업 종사자들에 대한 직무교육도 강화함으로써 업무수행능력을 향상시켜야 할 것이다.

여기에서 한 가지 지적하여야 할 점은 지방 농정부문에서 행정인력의 증원은 현실적으로 매우 어렵다는 점이다. 최근 통합실시요령의 시행과 농지관련 민원의 증가, 투융자사업의 확대, 지방의회 준비로 농정 부서의 업무가 증가하고 있고 앞으로도 중앙으로부터 농정 업무 이양이 늘어날 것으로 예상된다. 그렇지만 지방행정의 능률화가 점차 강조되고 있고 또 지역경제에서 차지하는 농업의 비중이 늘지 않는다고 볼 때, 농정인력 문제도 증원을 요구하기보다는 불필요한 업무를 과감히 줄이고 민간자율에 맡길 사항은 규제를 완화함으로써 행정업무를 감소시키는 방향으로 조정하여야 할 것이다. 이러한 점에서 농정의 자율화는 상급기관에 대한 보고 위주의 업무로 인한 행정력 소모를 감소시킨다는 의의도 가지고 있다.

한편 시·군이 지역농업 발전 목표의 수립과 정책 기획에서 중심적 역할을 수행하더라도 모든 정책을 직접 담당하는 방식은 지양되어야 할 것이다. 현재도 후계자 관리와 교육은 농촌지도소가 맡고, 농지기반과 용수개발은 농지개량조합이, 농가 영농규모 확대사업은 농어촌진흥공사가 담당하는 등 부분적으로는 업무분담이 이루어지고 있다. 그렇지만 다른 대부분의 자율사업과 지방공공사업은 사업시행자의 선정과 예산집행의 업무를 시·군이 직접 담당하고 사후관리, 심사평가까지 맡아 총괄적 책임을 지도록 되어 있어 업무과중은 물론 전문성의 부족으로 인한 정책효율의 저하가 일어나고 있다. 따라서 유통 관련 정책은 농수축협에, 인력 양성 정책은 농촌지도소가 전담하는 등 투융자사업의

[21] 현행 "보조금의 예산 및 관리에 관한 법률"에도 차등보조율을 적용할 수 있도록 제도적 장치가 되어 있다. 농정에서 차등보조가 이루어지고 있는 대표적인 사업은 농공단지 조성사업이다. 농공단지 사업에서는 부지조성비에 대한 국비 지원을 일반농어촌지역은 보조와 융자 각 10%, 추가지원농어촌지역은 각 20%, 우선지원농어촌지역은 보조 30%, 융자 20%, 광산촌농공단지는 보조 50%, 융자 30%로 차이를 두고 있다.

[22] 농림수산부에서는 이외에 산업과, 축산과, 산림과 등으로 분산되어 있는 농정을 종합적으로 추진할 수 있도록 40개의 도농통합시에 농정국 설치를 권유하고 있다.

일부를 민간단체나 관련 기관에 과감히 이양하는 방안도 검토하여야 할 것이다.

5. 결 론

WTO체제의 등장으로 농업에서도 경쟁의 원칙이 보다 철저히 적용될 것이 예상된다. 즉 정부가 농업 생산과 유통에 직접 개입하는 정책은 점차 감축되고 시장에서 경쟁에 이기는 농산물만이 살아남게 될 것이다. 따라서 농민들도 정부의 정책에 수동적으로 의존하기보다는 스스로 경영계획을 세우고 그에 따라 정부 정책을 적절히 활용하여야만 하게 되었다. 정부가 금년부터 실시하고 있는 통합실시요령도 이러한 상향식 자율농정을 목표로 하고 있다.

자율농정의 필요성은 농업의 상업화, 전문화의 진전과 함께 지역간 농업발전의 편차가 확대되고 있는 상황에서 더욱 강조된다. 각 지역별로 또 개별 농가별로 지향하는 방향과 해결하여야 할 과제가 다르기 때문이다. 그러나 중앙정부가 모든 지역의 상황을 정확히 판단하여 농민이 필요로 하는 정책을 시행하기가 어렵기 때문에 양자 사이에서 지역농업의 여건을 감안하여 정책 수요를 조정하고 집행을 담당하는 자치단체의 역할이 부각된다.

지방의 자율농정에 가장 큰 제약 요인은 농정의 권한과 예산이 중앙에 집중되어 있는 반면 지자체는 정책수단, 특히 재정이 취약하다는 점이다. 즉 대부분의 농정사무가 중앙정부가 제정한 법령과 지침에 의해 획일적으로 규정되어 있을 뿐만 아니라 정책투융자사업도 관련 중앙부서의 예산배정에 거의 전적으로 의존하여, 지자체가 자체적으로 농정을 펼칠 여지가 매우 제약되어 있는 것이다.

본고에서는 자율적 지방농정의 발전이라는 시각에서 통합실시요령에 의한 투융자사업 집행방식의 개선을 중심으로 몇 가지 방안을 제시하였다. 자율농정의 핵심은 지방적 이해가 걸린 사업은 해당 지역의 농민과 지방자치단체가 결정할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 우선 세분화되어 있는 투융자사업을 기능과 품목에 따라 유사한 사업끼리 통합하여 운영에 탄력성을 부여하고, 현재 사업별로 중앙 담당부서에서 시·군의 사업량까지 결정하는 예산배정방식을 포괄지원방식으로 조정하여야 할 것이다. 한편 자율농정을 실시하기에는 지방자치단체의 기획능력이 부족하다는 우려도 높지만 이는 지방 농정조직의 개편과 현업 인력의 교육, 우수 인력의 양성과 영입으로 점차 해소될 수 있을 것이다.

상향식 자율농정을 지향한다 하더라도 중앙정부의 역할은 여전히 중요하다. 특히 전환기에 지방정부의 취약한 정책기획과 재정능력을 육성하고 지방간의 이해관계를 조정하는 역할은 중앙정부의 몫이라 할 수 있다. 또한 농산물 수급이나 물가관리, 환경보전 등 국가 전체적인 조절이 필요하거나 정책영향이 광역적인 사업은 중앙정부가 담당하여야 할 역할이다. 이러한 정책은 중앙정부가 직접 수행하거나 산하 기관 - 농산물검사소, 농어촌진흥공사와 같은 특별지방행정기구나 준정부기관 - 을 통하여 집행하게 되는데 경우에 따라서는 지방자치단체의 참여가 필요할 때도 있다. 국가적 업무에 지방자치

단체의 참여를 유도하기 위해서는 관련 업무의 집행비용을 중앙이 지불하거나 다른 재정지원과 연계시키는 등 적절한 인센티브제의 도입이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

강인제 외. 1993. 「지방재정론」. 대영문화사.

김동건. 1995. "지방자치단체의 재정 확충 방안," 「21세기 논단」.

김영수. 1995. 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 연구」. 연구보고서 94-6. 한국지방행정연구원.

내무부. 각연도. 「지방재정연감」.

농림수산부. 1994. 「농림수산사업통합실시요령」.

농림수산부. 「농어촌발전대책에 대한 지방자치단체 및 산하단체 건의사항」.

이병기, 이정환. 1992. 「지방화시대에 대응한 농정체계 조정방안」. 한국농촌경제연구원.

이재원, 류민우 외(編). 1995. 「지방정부와 지방정치」. 장원출판사.

정세욱. 1993. 「지방행정학」. 법문사.

정정길. 1990. 「정책학원론」. 대명출판사.

조석주, 신충섭. 1989. 「지방자치와 기획기능 강화 방안에 관한 연구」. 연구보고서 제60권. 한국지방행정연구원.

조창현. 1995. 「지방자치 특강」.

천병태. 1995. "국가와 지방자치단체의 역할: 법적 시각에서 본 기능 분담," 「21세기 논단」.

총무처. 1994. 「중앙·지방사무 총람」.

한겨레신문사. 1995. 「지방자치 이렇게 해야 된다」.

한국농촌경제연구원. 1995. 「농림수산사업 운영 및 평가제도 개선방안」. 정책토론회 발표자료. 1995. 9. 22.