

특집/지방자치와 농어촌개발

## 지역주민의 자치농정 참여 확대방안

정기환\*

1. 서론
2. 지역주민의 자치농정참여에 관한 이론적 검토
3. 농어촌 주민 조직 현황과 단체의 지방농정 참여 실태
4. 지역주민의 지방농정참여를 제약하는 요인
5. 지역주민의 지방농정 참여 확대방안
6. 결론

### 1. 서론

한 지역에 거주하는 주민은 그 지역사회의 주인이자 개발의 주체다. 그럼에도 불구하고 지난날 우리의 개발 행정에서 지역주민이 지역개발과 지방자치에 참여하는 정도는 지역개발의 또 다른 주체인 정부에 비해서 매우 미약했음을 부인하기 어렵다. 지방자치법에 의해 실시되어 오던 지방자치가 1961년 지방자치에 관한 임시조치법에 의해서 한시적으로 중단되어 중요한 의사결정 과정에서 주민의 의사 반영이 제한되어 왔기 때문이다. 이러한 의미에서 1995년 6월의 지방자치제의 출범은 지역개발의 주체성을 다시 주민에

게 환원해 주는 역사적인 의미를 지닌다고 평가된다. 그러나 지방자치제가 출범했다고 해도 당장 주민 참여가 크게 신장되기를 기대하기는 어렵다. 대부분의 의사결정이 중앙정부 위주로 결정되는 행정 메커니즘을 유지해 온 우리에게 개발행정에의 주민 참여는 그 의의는 크지만 구체적으로 이를 어떻게, 어떠한 메커니즘을 통해서 실천해야 하는지에 대해서 충분한 준비가 이루어지지 않고 있기 때문이다.

지역의 농어민들은 개인 또는 농어민단체의 이름으로 자치단체의 농정관련 행정의 의사결정과 집행과정에 참여하게 된다. 정부는 농업과 농촌발전을 위해서 특별법을 제정하여 각종 농어민단체를 조직·육성하고 정책수행 기능의 상당 부분을 이들 단체에게 위탁하거나, 정부와의 협조체제 아래에서 개발정책을 부분적으로 집행하는 보조적 역할을 부여해 왔다. 그러나 이와 같은 비자생적 주민조직 및 농어민단체들은 그들이 지역개발의 주체임에도 불구하고 정부가 위탁하는 사항, 또는 정부가 지시하는 사항을 일방적으로 수용하여 실행하는 수임기구로 전락해 왔기 때

\* 부연구위원

문에 지방자치시대의 주민참여라는 여망에 부응하지 못한다는 지적을 받아 왔다(한국 농촌경제연구원 1988).

지방자치 시대의 전개와 함께 지방농정의 여건은 크게 변화하고 있다. 지방의회가 주민의 의견을 수렴하여 지방농정에 반영하고 있으며 시·군 단위에 농어촌발전심의회가 설치되어 각종 농정 현안을 심의하고 있다. 또한 농어촌 관련 중요 투융자 사업이 농어민들에게 공개되어 누구라도 쉽게 정책과제에 접근할 수 있도록 창구가 열리게 되었다. 이 논문에서는 이와 같이 마을과 광역 지역사회에 조직된 각종 주민조직 및 농어민단체들이 지방자치단체의 지방농정에 관행적으로 참여해 온 행태를 고찰하고, 향후 변화된 여건 아래에서 이와 같은 주민조직 또는 농어민단체들이 지방자치단체의 농업정책 수립과 집행 과정에 효율적으로 참여하는 방안을 모색하고자 한다.

## 2. 지역 주민의 자치농정 참여에 관한 이론적 검토

### 2.1. 지역개발의 패러다임과 주민 참여

지방자치란 일정한 지역을 기초로 그 지역에 거주하는 주민들이 주체가 되어 공공단체를 구성하고 자신들의 책임과 권능으로 자신들의 의사에 따라 행정사무를 집행하는 것(김보현, 김용래 1982)으로 정의할 수 있다. 이와 같은 정의를 따를 때 지방자치가 기본적으로 주민의 의사에 따라, 주민의 직·간접적인 참여 하에 이루어지는 자치행정 행

위라는 점에 다른 견해가 있을 수 없다. 그러나 지방자치단체에서 실시하는 여러 지역 개발사업이 주민 주도로 이루어져야 하는지의 여부에 대해서는 밑으로부터의 개발과 위로부터의 개발이라는 상반된 두 패러다임이 병존하고 있다.

지역개발에서 위로부터의 개발 필요성은 지역개발을 주도할 수 있는 인적 자원과 개발에 필요한 물적 자원이 매우 제한적이고 유한하다는 전제로부터 출발한다. 많은 개발도상국에서는 경제, 사회, 문화, 정치적 제 분야에서 개발계획의 수립과 집행을 담당할 전문인력이 부족하기 때문에 개발계획은 중앙정부의 몇 몇 유능한 소수의 집단에 의해서 주도될 수밖에 없다고 가정한다(Stöhr 1981). 위로부터의 개발논리는 공공부문과 민간부문에서도 그대로 적용되어 왔다. 따라서 모든 개발사업은 정부가 주도적으로 계획하고 그 시행방법을 제시하면 민간부분은 정부의 계획을 수용해서 이를 추진하는 것이 관행으로 되어 왔다.

개발도상국의 경제성장에서 불균형성장과 거점성장전략은 위로부터의 개발논리를 극명하게 반영하고 있다. 이러한 개발전략은 개발도상국가들의 부족한 개발자원을 전산업 또는 전국토에 분산시키기보다는 생산성이 높은 산업분야에, 또는 산업의 집적효과가 큰 대도시에 집중시킴으로써 개발효과를 높일 수 있으며 그 개발의 효과를 타 산업 또는 타 지역으로 확산시킬 수 있다고 주장한다. 불균형성장과 거점성장 논리는 지난 30여년간 인적 자원과 물적 자원이 부족한 개발도상국가들의 경제정책 수립에 매력적인 개발논리로 적용되어 왔다. 많은 개발도

상국가의 개발계획 수립과 집행은 중앙정부의 소수 엘리트 관료와 관변 학자 집단에 의해서 주도되었고 국가의 유한한 자원이 이들 소수 계획가들에 의해서 배분·조종·통제되어 왔다.

불균형성장 논리는 거점성장 이론(polarization theory)과 함께 지역개발 분야에서 중앙정부의 역할을 강화시키는 기능을 해 왔다. 그러나 이와 같은 중앙정부 중심의 위로부터의 개발은 국가 전체의 경제력을 강화시키는 데에는 긍정적이었지만 이 이론이 주장하는 바와 같이 개발효과의 확산은 크게 나타나지 않고 있으며 이로 인한 부문간 불균형과 국토공간의 불균형이라는 문제를 야기시키고 있다는 비판을 받아 왔다(Hansen 1981; 최양부외 1982; 이희연 1984; 유우익 1981). 한편 지나친 중앙정부 위주의 지역개발 정책은 지역주민들의 자율성과 주민 참여를 배제시킨다는 점에서 사회제도 전반의 비민주성과 정책의 비효율성을 증대시키게 된다고 지적되고 있다.

밑으로부터의 개발은 위로부터의 개발에 대한 비판으로부터 출발한다. 즉 위로부터의 개발은 획일적인 개발과 가치체계를 추구하게 되므로 권력이 소수의 개인이나 중앙의 특정 기구에 고도로 집중되는 결과를 초래하게 된다. 이와 같은 획일적인 개발철학은 개발 초기에 부족한 자원을 동원하고 정부의 권력에 의해서 개발사업을 추진시키는 힘이 있지만 어느 정도 개발이 진전되면 중앙정부에 의해서 통제되는 획일주의는 지역 여건의 다양화와 복잡성에 효율적으로 대처하지 못하게 되므로 그 효용이 감소되고 비효율성이 증대하게 된다. 따라서 각 지역의 개발계획

은 지역 주민들의 개발수요에 따라서 지역 내부로부터 분출되는 것이 바람직하다는 주장이 설득력을 지니게 된다.

밑으로부터의 개발은 위로부터의 개발을 비판하는 대안으로 등장하였지만 이 개발 패러다임이 갖는 전략 및 개발 이론은 명분상 많은 지지를 받으면서도 현재까지 개발도상국가에서는 실용적인 모델로 널리 활용되지 못하고 있다. 밑으로부터의 개발이 실용적인 정책으로 채택되지 못하는 이유는 국가가 지니는 정치구조의 문제와 지역 자체가 지니는 자원 부족과 관리 능력의 한계로 나누어 볼 수 있다.

정부의 정치구조와 관련된 문제는 다음과 같이 몇 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 중앙집권적 기초 위에서 강력한 국가권력을 지향하는 대부분의 개발도상국가들이 밑으로부터의 개발 패러다임을 수용하기 어려운 것은 중앙에 집중된 정치, 사회, 경제적 권력을 밑으로 분산시켜야 하기 때문이다. 이는 중앙정부의 엘리트 관료들의 권력을 축소시키는 것으로 인식되기 때문에 쉽게 수용되기 어려운 점이 있다.

둘째, 효율성과 형평성의 선택의 문제가 있다. 많은 개발도상국가들은 빈곤 탈피, 기초수요의 충족, 근대화, 공업화 등을 그들 국가들이 달성해야 할 중요한 국가 목표로 설정하고 있지만 이들 국가들이 선택해야 할 정책적 전략은 대부분 동전의 앞뒷면과 같은 양면성을 지니고 있다. 많은 경우 명분상으로는 균형성장을 추구하면서도 국가발전이라는 목표달성을 위해서 정부주도에 의한 국가의 총체적인 경제성장을 우선 추구하는 것이 현실이다. 이러한 선택은 국민의 총의에

의해서 이루어지기보다는 소수 정치 엘리트와 기득권자들에 의해서 이루어지기 때문에 밑으로부터의 개발전략을 선택하기가 더욱 어렵게 된다. 셋째, 대부분의 현대 국가는 국제사회에서 치열한 경쟁을 전개하고 있다. 이러한 상황 하에서 국가 내의 지역 단위를 각기 폐쇄적인 체제로 유지시키고 성장과 개발의 효과를 지역 내에 분산시키면서 국가간의 경쟁에서 승리할 수 있는지에 대해 각국의 중앙정부는 확신을 갖지 못하고 있기 때문이다.

지역의 문제도 중앙정부의 권력구조 못지않게 밑으로부터의 개발전략을 수용하기 어렵게 한다. 첫째, 대부분의 개발도상국은 각 지역 단위에서 개발에 필요한 자원, 자본, 기술, 및 관리능력을 확보하기 어렵기 때문에 이를 중앙정부의 지원에 의존하지 않을 수 없게 된다. 따라서 이와 같은 현실을 무시한 밑으로부터의 개발은 공허한 메아리에 불과하다. 둘째, 지역이 개발에 필요한 자본, 자원, 기술 및 관리능력을 지니지 못할 때, 개발행정의 주민참여는 극히 제한적일 수밖에 없게 된다. 특히, 인적 자원이 공공부문, 특히 중앙정부에 편중되어 있을 때, 민간부문으로서 주민참여는 실효를 기대하기 어렵게 된다. 따라서 정부가 개발행정의 상당 부분을 민간부문에 위탁한다고 해도 지역 주민들은 이를 효과적으로 수용하기 어렵게 된다.

이 두 개발 패러다임은 두 가지 점에서 중요한 의미를 시사하고 있다. 첫째, 자원과 기술 및 관리능력이 부족한 개발의 초기에는 밑으로부터의 개발보다는 위로부터의 개발이 효과적일 수 있다는 점이다. 개발 초기에

자원과 자본, 기술이 모두 부족한 상태에서 밑으로부터의 개발은 하나의 이상일 뿐 실효를 거두기 어려운 개발전략이다. 오히려 정부가 적극적으로 나서서 자원과 자본 및 기술을 집결시켜 개발의 기반을 조성하고 주민참여를 적극 유발시키는 정부의 행정력에 의한 지도와 독려가 필요하다. 따라서 이 시기에는 정부의 위로부터의 개발이 매우 효과적이다. 그러나 민간부문이 성장하여 정부의 지원 없이도 자본과 자원을 동원할 수 있고 독자적인 경영능력을 확보하게 되면 정부의 획일적인 지시와 지침에 의한 위로부터의 개발보다는 지역의 특성에 따라서 융통성있게 대처할 수 있는 밑으로부터의 개발이 더 효과적이다.

따라서 경제성장이 진전되면 점진적으로 정부위주의 위로부터의 개발은 주민참여를 전제로하는 밑으로부터의 개발로 전환되어야 하며 그 전환의 속도는 국가발전의 성숙도에 따라서 조정되어야 한다. 개발의 초기에 정부의 역할이 적극적인 자원의 동원과 주민참여를 독려하는데 있다면, 개발 성숙기에는 대부분의 개발행정을 주민단체에게 위탁하고 정부는 종합적인 기획과 부문간의 조정에 그치는 최소한의 역할만이 요구될 것이다. 이때 지역 주민은 자발적으로 자치행정에 참여하는 단계를 지나 정부가 위탁하는 정책을 스스로 통치(self-governing)하는 주민통치의 단계에 들어서게 된다.

둘째로 지역개발 정책은 지나친 중앙정부 위주의 정책도, 지나친 지역 주민 위주의 정책도 그 효율성에서 문제가 있음을 알 수 있다. 따라서 바람직한 지역개발 정책은 중앙정부의 지원하에 지역의 특수성과 주민의 기

초수요를 토대로 하는 새로운 개발전략에 기초해야 한다. 즉 우리가 추구해야 할 지방자치 시대의 주민 참여는 두 개발 패러다임의 장점을 종합하는 새로운 틀 속에서 찾아야 할 것이다.

## 2.2. 주민참여의 개념과 참여 형태

일반적으로 지방자치에서 주민참여는 자치단체의 의사결정 과정과 그 집행과정에 주민이 직·간접적으로 참여하는 행위라고 정의할 수 있다. 개발행정은 점차 복잡해지고 이질화되고 있으며 사회계층간 복잡한 이해관계가 얽혀 있어 확실적인 행정지침으로는 해결하기 어려운 일이 많아지고 있다. 한편 개발에 필요한 자원 또한 한정되어 있어 공정한 집행이 어려워지고 있다. 이러한 상황에 비추어 볼 때 의사결정과 집행 과정에 이해 당사자들이 참여하여 상호 조정 과정을 거치는 주민참여는 개발행정의 민주성, 형평성, 능률성, 전문성을 증진시킬 수 있는 것으로 지적되고 있다(김원 1990; 김변용 1980; 김학노 1980).

주민참여는 그 과정이 민주적이고 자주적이며 모든 주민들에게 공평한 참여 기회가 주어져야 한다는 점과, 주민들이 고도의 자질과 전문성을 지녀야 한다는 점을 전제로 한다(Cary 1970). 그러나 현실은 이와 다른 경우가 많다. 자치행정에 참여하는 주민 또는 주민 대표가 해당 행정분야에 전문적인 지식이 없다면 주민참여는 하나의 형식에 불과할 뿐, 실질적인 성과를 기대하기 어렵다. 따라서 지방자치 행정에 주민이 참여하는 정도와 형태는 지방자치제의 성숙도와 주민의 자질 그리고 그 지역사회의 경제, 사회, 문

화적 특성에 따라서 다르게 나타나게 된다.

일반적으로 자치단체에서 발생하는 개발 행정 행위와 주민 참여는 다음과 같은 절차를 거치면서 나타나게 된다.

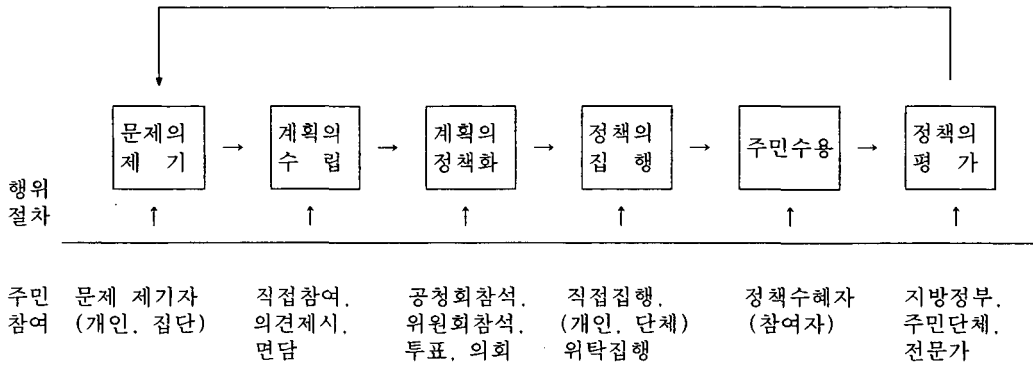
첫째, 문제 제기의 단계다. 자치단체의 특정 사안에 관한 개발행정 행위의 필요성이 누구인가에 의해서 제기되어야 한다. 이와 같은 문제의 제기는 중앙정부의 정책이나 자치단체 스스로에 의해서 이루어질 수도 있고 주민 또는 제3자에 의해서도 이루어질 수도 있다. 제기된 문제들은 해당 전문분야의 담당 공무원이나 주민단체, 또는 위임된 전문가 집단에 의해 확인 절차를 거치게 된다.

두번째의 단계는 문제 해결을 위한 계획의 수립단계다. 이때의 계획은 문제해결을 위한 정책수단, 방향, 목표, 추진전략 등을 포함하는 기본계획(basic planning)의 성격을 갖는다. 계획수립은 해당 자치단체, 위임을 받은 주민단체 또는 외부의 전문가 집단에 의해서 이루어질 수 있다. 이 단계에서 주민은 개인 또는 단체의 이름으로 직접 참여하거나 대리인을 통하여 의견을 제시할 수 있다.

세번째의 단계는 계획의 정책화 단계이다. 문제해결을 위해서 수립된 계획은 적법한 과정을 거쳐 자치단체의 개발정책으로 채택하게 된다. 이 때 주민들은 특별위원회, 심의회, 공청회 등의 활동을 통해서, 또는 책임자를 방문하여 면담하거나 서신 등을 통해서 개인적인 의견을 제시함으로써 계획의 정책화 단계에 참여할 수 있다.

네번째의 단계는 확정된 정책의 집행 단계이다. 정책의 집행은 대부분 자치단체의 집행계획(action planning)을 통하여 개발행

그림 1 지방자치단체의 개발행정 행위절차와 주민 참여



정 행위로 나타나지만, 자치단체는 해당 주민단체 등에게 적절한 절차를 거쳐 그 집행을 위탁할 수 있다. 집행을 담당하는 주민단체는 개발행정을 집행하는 주체가 된다. 이 경우 자치단체는 집행된 정책의 사후 평가 또는 집행 행위에 공동으로 참여함으로써 주민단체의 집행 행위를 조정 통제할 수 있다.

다섯번째의 단계는 자치단체 또는 주민단체가 집행하는 정책을 주민이 수용하는 단계이다. 주민은 의사결정 과정에만 참여하는 것이 아니라 정책을 받아들여 그 수혜자됨으로써 개발행정 행위에 참여하게 된다.

여섯번째의 단계는 집행된 정책의 효과를 평가하는 단계다. 집행된 정책의 평가 결과는 이미 집행된 정책의 개선을 위한 정책 자료로서 문제제기 또는 다음의 계획수립에 반

영된다.

이상의 여러 단계에서 살펴본 바와 같이 주민 참여는 개인 또는 개인이 속한 단체의 이름으로 참여할 수 있으며, 참여할 사안이 전문분야인 경우에는 주민을 대리한 전문가 집단에 위임하여 대리 참여할 수 있다. 또한 참여하는 형태도 직접참여와 간접참여로 구분할 수 있다. 직접참여는 방문 면담, 개인 의견 제시, 공청회 참여, 이익집단 활동, 위원회 참석, 캠페인 참석, 공무담임 등 다양하다. 간접참여는 의회활동 지원, 대리인 지정, 전문가 위임, 대중매체를 이용한 활동 등이 있다.

이 연구에서는 개인별로 지방농정에 참여하는 것보다는 주민이 단체로 참여하는 형태에 대해서 주된 관심을 갖는다. 따라서 농어

표 1 지역주민의 지방농정 참여 방법별 참여 형태

	개 인 활 동	단 체 활 동	대 중 활 동
직접참여	정책의 개별 수용, 방문, 서신 등을 통한 개인 의견제시, 면담조사, 공무담임, 투 표,	위원회 활동, 이익집단 활동, 농어민 단체 활동, 위임정책 집행	공청회참석, 회의 및 워크샵참석, 캠페인 참석,
간접참여	대리인 지정, 전문가 위임	의회활동 지원	대중매체 활용

민이 각종 위원회와 농어민단체, 이익집단의 구성원으로서 지방농정에 참여하는 실태와 그 참여 확대 방안에 분석의 주안점을 둔다.

### 3. 농어촌 주민 조직 현황과 단체의 지방농정 참여 실태

#### 3.1. 마을사회의 주민 조직과 농정 참여

농촌 마을사회는 하나의 지연적 공동체로서 자치적으로 운영되는 자치행정 메카니즘을 지니고 있다(정기환, 최양부, 민상기 1989). 특히 농경사회에서는 농경과 관련된 노동력의 공동이용과 협동, 시설의 공동이용, 상호 인보를 위해서 지역사회를 유지 발전시키는 규범을 발전시켜 왔다. 일반적으로 마을은 자치적 지역사회이지만 마을이 행정조직의 한 단위가 되면서 마을에는 정부의 행정사항을 접수하고 마을의 의견을 정부에 전달하는 지방행정의 수신과 발신 메카니즘이 발생하게 되었으며,<sup>2</sup> 이와 같은 기능은 주로 마을 주민에 의해 선출되는 이장과 이익집단의 대표들에 의해서 수행되어 왔다.

1961년의 지방자치에 관한 임시조치법에 의해서 마을의 대표인 이장을 읍·면장이 임명하고 정부의 개발행정을 수용하기 위한 각종 주민조직이 정부의 주도하에 조직되기 시작하면서 마을사회의 주민 조직은 크게 변하기 시작하였다. 전통적인 대동계는 마을총회로 대체되었고 자치적 성격은 크게 축소된

반면 정부의 정책수용 기능이 강화되었다.

정부는 1960-70년대의 개발정책을 마을 단위에 확산시키기 위해서 부처 단위로 각종 주민조직을 조직했다. 특히 마을개발을 촉진시키기 위해서 리개발위원회를 조직하고 마을의 여러 비자생 주민조직의 직능대표를 위원으로 위촉했다. 그러나 비자생적 주민조직은 중앙정부의 부처별로 추진되어 왔기 때문에 대부분 중복 조직되어 업무의 중복, 혼란을 초래했다. 이와 같이 중복 조직된 마을의 비자생적 주민조직은 1977년도의 국무총리 훈령으로 단일화되어 영농회와 작목반, 부녀회, 4-H 구락부, 마을총회 밑에 조직된 리동개발위원회 등으로 정비되었다(정기환, 최양부, 민상기 1987).

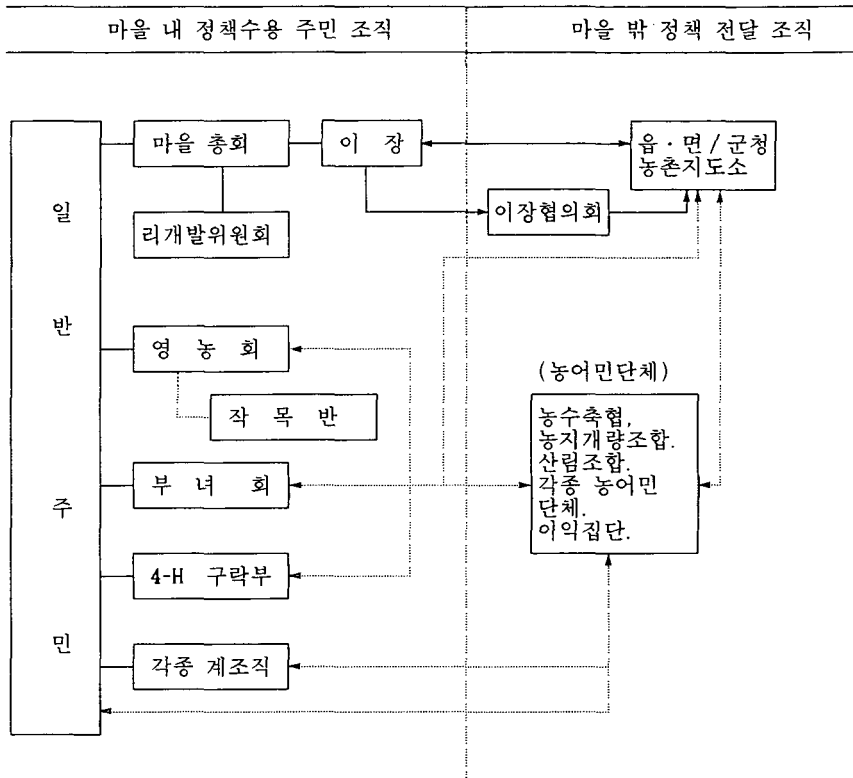
한편 마을 단위의 어촌계와 산림계 등은 마을이 소유하고 있는 공동자원을 마을 주민들이 공동으로 이용하기 위해 조직된 전통적인 농어민 조직들이다. 이 조직들은 마을의 작목반과 함께 농어민들의 경제활동과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 다른 학습단체의 활동과 구분된다.

마을 내의 농업개발 관련 주민조직은 마을 내 농어민을 중심으로 구성되어 있지만 이 조직들은 주로 정부의 정책을 수용하는 한편 회원들의 영농활동과 생활개선을 위한 학습활동을 목적으로 조직되어 있으므로 지방자치단체의 농정에 참여하는 정도는 미미하다.

<sup>1</sup> 일반적으로 마을은 "사람들이 모여 사는 곳"을 지칭하는 범용어이지만 이 논문에서는 행정리라는 행정조직의 최하단위로 사용한다.

<sup>2</sup> 이와 같은 기능의 발전은 마을 공동체가 혈연공동체로부터 지연공동체로 발전하는 과정에서 이미 나타난 것으로 본다. 한국은 신라 진흥왕 시대에 마을(村)이 국가 행정조직의 중요 단위로서 존재한 기록이 나타나며 주민을 대표하는 촌장이 정부의 의사결정에 참여하는 것으로 나타나고 있다(고승제, 1983).

그림 2 농촌 마을사회의 농업개발 관련 주민조직



정부의 각종 시책사업이 이장 또는 주민조직의 대표를 통해서, 또는 이들 조직의 활동을 통해서 전달되거나 홍보되고 있으며, 필요할 경우 이들 대표가 읍·면 또는 시·군의 관련 회의에 초청되어 의견을 교환하는 정도로 한정되고 있지만 마을 내 주민조직들은 주민 대표로서 정부의 정책결정에 참여하기보다는 정부의 정책을 수용하는 정책 수용기구(policy receiving institution)의 성격을 강하게 지니고 있다.

그러나 산업사회화의 영향으로 농촌 인구의 감소와 함께 농촌 지역사회가 광역화되는 추세에 따라 마을내 주민 조직들도 더욱 광역화되고 있으며 마을 단위의 작목반도 점차 마

을간 또는 면내의 작목반으로 확대 조직되는 추세에 있다. 한편 이와 같이 전문화된 작목반의 대표는 자치단체의 각종 위원회의 위원으로 또는 농어민단체의 일원으로 지방의 자치농정에 참여하는 정도가 높아지고 있다.

### 3.2. 마을 밖 주민조직

마을내 주민조직과는 달리 마을 밖의 읍·면과 시·군 단위에는 여러 농어민단체들이 조직되어 활발히 농정에 참여하거나 지방자치단체의 의사결정에 영향력을 행사하고 있다. 이들은 특별법에 의해서 조직된 농수축협등과 민법 등 관련 법규에 의해서 조직된 농어민단체와 임의단체들로 구분될 수 있다.



표 2 정부의 특별법에 의해 설립된 농어민단체

	설립근거	주요 정책 수탁 사업
농업협동조합	농업협동조합법(1961)	정책자금관리, 및 집행 농수축산물의 협동적 생산 및 유통
축산업협동조합	축산업협동조합법(1980)	"
수산업협동조합	수산업협동조합법(1962)	"
농지개발조합	농지개발조합법 (1961)	농어촌 생산기반조성 및 시설관리
산림조합	산림조합법 (1980)	임산물 생산기반 조성 임산물 생산 및 유통사업
특수조합	농수축협의 모법	

### 3.2.1. 특별법에 의해 조직된 농어민단체

특별법에 의해서 조직된 농어민단체는 정부가 농업 정책을 수행하는 과정에서 농어민 조직의 필요성을 느껴 특별법을 제정하여 조직 육성한 것으로서 농업협동조합, 수산업협동조합, 축산업협동조합, 농지개발조합, 산림조합 등이 대표적이다. 이들 농어민단체는 전국의 각급 행정 단위에 자체적인 하부조직을 갖추고 회원들의 경제사회적 지위 향상을 위해 각각 법과 정관이 정하는 조직 고유의 업무를 수행함과 동시에 정부로부터 해당 전문분야 업무의 일부를 위탁받아 정부의 농업정책 수행 파트너로서 농업개발 행정에 참여하고 있다. 이들 농어민단체가 수행하는 정부의 위탁 업무로서 가장 중요한 일은 정부의 정책자금과 기금을 관리하는 일이며 정부가 지원하는 농어업 진흥사업 중 일부, 즉 농축수산물의 생산과 유통업무, 농축수산물의 생산기반 조성 등의 업무를 수행하고 있다.

### 3.2.2. 민법에 의거 조직된 농어민단체

민법에 설립근거를 두고 시·군 단위에 조직된 농어민단체로는 회원들의 친목과 영농 및 생활개선에 관련된 정보교환을 위해서, 또는 농어촌의 개발과 후계인력 및 농어촌 지도자의 육성을 위해서 조직된 농어민단체들로서 전국적인 조직 체제를 갖추고 있다. 이들 단체의 1차적인 목적은 회원들의 친목과 복지 향상에 있으나 궁극적으로는 이들의 활동이 농어업의 발전과 지역사회 발전에 기여한다는 점에서 정부의 개발행정과 친화적인 위치에 서고 있다.

농촌지도자중앙회와 한국농어민후계자중앙연합회, 전국어민후계자협의회, 한국4-H연맹, 한국4-H후원회 등은 농어촌지도사업과 연계되어 비교적 지방농정에 참여하는 정도가 높으나 농업기술자협회는 순수한 회원 중심의 친목과 선진기술의 확산에 활동의 중점을 두고 있으므로 지방농정에 참여하는 정도는 낮다.

### 3.2.3. 임의 농어민단체 및 이익집단

농어촌지역에는 위의 특별법 또는 민법에 의해 조직된 농어민단체 이외에도 4-H구락

표 3 민법에 의해 설립된 농어민단체

	조직단위	주요기능
농촌지도자중앙회	중앙,도,시군	농촌자원지도자 육성, 농업기술보급, 후계자 육성 지원
전국농업기술자협회	"	선진농업기술보급
한국농어민후계자 중앙연합회	"	농민후계자친목 도모, 영농후계자 육성
전국어민후계자협의회	"	어민후계자친목도모, 어민후계자육성
한국 4-H연맹	"	단위 4-H활동 지원, 회원친목도모
한국 4-H후원회	"	4-H활동 지원
생활개선회	"	농민의 생활개선활동 촉진

부연합회와 부녀회연합회, 새마을지도자협의회, 이장협의회, 한국가톨릭농민회, 한국기독교농민회, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합 등과 같은 임의단체들이 있다. 이들 단체중 일부는 행정기관의 필요에 의해서 조직된 것으로서 행정 지원이나 관심이 있을 때는 활발히 정책수행에 참여하지만 행정 지원이 감소하거나 정책 자체가 변경되면 그 조직 자체가 소멸되는 경우가 있다. 4-H연합회와 부녀회연합회 등은 학습단체 활동의 연장으로 지방자치단체의 개발행정에 제한적으로 참여하고 있다. 새마을지도자협의회는 1970년대에 활발하게 지역개발사업에 참여해 왔으나 새마을운동에 대한 정부의 지원과 관심이 감소하자 지방자치단체의 지역개발 정책에 참여하는 정도가 현저히 감소되었다.

이장협의회는 리행정 업무를 담당하는 이장들의 협의체로서 읍·면과 군 단위에 조직

된 친목단체다. 이장들은 읍·면의 행정지시를 받아들여 이를 마을 주민들에게 전달하고 마을 행정을 읍·면에 보고하는 역할을 부여받고 있지만 한편으로는 이장들의 친목단체인 이장협의회를 통하여 이장들의 권익에 관련되는 사항이나 지역개발에 관한 마을주민들의 의사를 집결시켜 읍·면에 전달하는 기능을 수행한다. 따라서 이장협의회는 읍·면행정의 수용기관인 이장들이 자신과 마을주민들의 권익을 대변할 수 있는 이익단체로서 미력하나마 지방자치단체의 개발행정에 참여하고 있다.

한편 한국가톨릭농민회, 한국기독교농민회, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연맹 등은 회원 중심의 농어민단체들이지만 이들의 주된 활동목적은 회원 개개인의 복리증진보다는 전국의 농어민과 농촌여성의 경제사회적 지위와 복지 증진 및 경제정의의 실현을 목적으로 설립된 단체들이기 때문에 다

른 농어민단체에 비해 개혁 지향적이다. 이들 단체들은 정부의 불균형 경제성장 정책과 이로 인한 농어민과 농어촌의 상대적 저발전을 문제삼아 왔기 때문에 1960-70년대 성장위주의 개발정책을 추구해 온 정부와 갈등 관계를 지녀 왔다. 이 외에도 민법에 근거하거나 임의로 조직된 농어민단체가 많지만 이들은 대부분 회원들의 이익을 위해서 조직된 이익집단들이다. 따라서 이들의 지방자치행정에의 참여는 거의 나타나지 않는다.

### 3.2.4. 지방농정 관련 위원회

기초자치단체에서 활동하는 농정 관련 위원회는 농지관리위원회와 농어촌발전심의회 등이 있다. 농지관리위원회는 농지임대차관리법에 근거해서 시와 시의 구 및 군의 읍·면 단위에 결성된 위원회로서 농지의 매매와 이용에 관해서 그 사실을 확인하거나, 의견서를 제출함으로써 행정행위의 요건을 충족시키게 된다.<sup>3</sup> 따라서 농지관리위원회는 자치단체의 농지관련 행정행위에 필요한 자문활동과 의사결정에 부분적으로 참여하게 된다.

농지관리위원회는 시장이나 구청장, 읍면장이 당연직 위원장이 되고 5명의 농업관련 기관의 임직원과 지역의 리동에 거주하는 농민으로 구성한다. 따라서 농지관리 위원회의 수는 지역의 리동 수를 감안해 10명 이상 40명 이내로 정하고 있다.

농지관리위원회는 관내 농지의 임대차료의 상한 심의, 임대차 분쟁 조정, 농지 임대차의 실태 조사와 이와 관련된 사항의 건의,

위탁 농지의 관리, 농지 매매 확인, 농지 전용의 허가 및 심사 등의 기능을 수행한다. 농지관리위원회는 부분적으로 의사결정 과정에 참여하며 부분적으로는 자치단체의 행정행위에 대한 자문활동을 하지만 위원회 자체가 전적으로 행정행위에 대한 의사결정을 하지는 않는다.

1991년 농지관리 위원회의 결성 이후 농지의 임대차료율은 하강 추세에 있어 농지의 임대차에 관한 농지관리위원회의 업무는 거의 없으며 주로 농지의 매매확인, 전용허가에 필요한 확인과 의견서 제출 등의 업무가 주를 이루고 있다. 따라서 농지관리위원회의 업무와 기능이 자치단체의 농지 보존과 이용정책을 결정짓는 의사결정 과정에 참여하지 못하고 자치단체의 농지관련 행정을 수행하는 데 필요한 최소한의 행정요건을 충족시키는 요식절차로 전락하고 있다. 이는 농지관리위원회의 활동이 주로 농지의 매매 확인과 농지전용의 신고 및 확인 등에 편중된 사실에서 확인된다(김정부, 백선기, 1993). 따라서 농지관리위원회는 스스로 농지의 보존과 이용에 관한 자율적인 의사결정을 하지 못하는 수동적인 기구로서 상급기관이 결정한 농지관리정책을 타율적으로 수행하고 있다.

농어촌발전심의회는 농어촌발전특별조치법에 의해서 설립근거를 가지며 시·군 자치단체가 중요 지역농업 개발계획을 결정하기 전에 농어촌발전심의회를 심의를 거치도록 규정하고 있다. 농어촌발전심의회는 위원장과 부위원장을 포함하여 관내 농어업 관련 기관장과 농어민 관련 단체장, 자치단체의 지역 전문가, 그리고 농어민으로서 작목반장

<sup>3</sup> 농지관리위원회는 1996년 이후부터는 농지법을 모범으로해서 설치 운영된다.

과 어촌계장 등 35인 이하로 구성하며 위원장은 군수가, 부위원장은 농촌지도소장이 당연직으로 맡고 있다. 농어촌발전심의회는 시·군이 필요하다고 인정할 때, 시·군 심의회에 품목별 또는 기능별 분과위원회를 둘 수 있다.

농어촌발전심의회는 농어민대표(7인 이내), 관계 행정기관장(2인 이내), 농어민단체장(10인 이내), 농과계 교사 및 교수(3인 이내), 농림수산업의 지역전문가(5인 이내) 등 각 분야를 망라하여 위원회를 구성하고 있다. 그러나 이와 같은 인적 구성 때문에 자치단체에서 상정하는 구체적인 농정 현안에 대해 깊이 있는 심의가 이루어지지 못하고 있으며 심의 그 자체에 대한 관심도 또한 높지 않은 것으로 지적되고 있다. 이는 다음과 같은 이유에서 발생하는 것으로 보인다.

첫째, 농어촌발전심의회는 심의위원들이 각기 다른 전문분야의 사람들로 구성되어 있기 때문에 심의회에 부의되는 구체적인 사안에 대해서 공통적인 관심을 갖기 어렵다. 따라서 심의회 소집이 어렵고 설사 소집되어 심의회의가 개최된다고 해도 이해와 관심이 다른 위원들은 부의된 사항에 대해서 관심을 갖기 어렵다. 둘째, 전체 위원의 과반수 이상이 기관장과 농어민단체장으로 구성되어 있기 때문에 자치단체에서 부의하는 구체적인 사안에 대한 실질적인 심의가 이루어지기 어렵다. 셋째, 심의회의 기능이 특정 행정 사안에 대해서 자치단체의 최종 의견을 확정 짓기 전에 심의를 한다고 해도 이미 심의회에 부의된 사항은 매우 구체적으로 정부의 지침과 훈령 등 규정에 의해서 이루어진 작업이기 때문에 심의회가 추가로 심의할 여지

가 별로 없게 된다. 따라서 심의회는 이미 실시되고 있는 행정 절차를 추인해 주는 절차상의 요건에 불과한 경우가 많으며 이로 인해 농어촌발전심의회 위원들의 참여도는 낮아지게 된다.

## 4. 지역주민의 지방농정 참여를 제약하는 요인

### 4.1. 위로부터의 개발에서 오는 인식의 한계와 제도적 제약 요인

1960년대 이후 추진된 정부주도형 경제개발 과정에서 정부는 필요한 대부분의 자본과 기술을 국내·외에서 조달했으며 개발계획의 수립과 자원의 배분, 관리를 철저히 중앙정부 주도로 추진해 왔다. 따라서 개발의 초기 과정에서 민간부문의 역할은 미미했다. 그러나 민간부문의 성장에 따라서 점차적으로 정부주도형 경제개발 계획은 수정되어 왔으며 많은 부분에서 민간의 참여가 두드러지게 나타나고 있다. 1990년 이후 정부의 경제운용 정책도 정부주도로부터 시장경제 중심의 민간주도형으로 전환되고 있다. 그러나 농림수산업부문에서는 민간부문의 성장도 미미할 뿐만 아니라 농림수산업 그 자체의 경쟁력이 약화되어 지속적으로 정부의 지원을 받아 왔다. 따라서 농림수산업에서는 정부주도형 개발의 틀의 변화 속도가 더디게 나타나고 있다.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 1993년 이후 추진하고 있는 신농정에서는 농업인의 자율성 제고를 중요한 정책 목표로 삼고 있다.

정부주도형 위로부터의 개발은 다음과 같은 측면에서 농어민단체의 지방농정 참여를 제약하는 요인으로 작용하게 된다. 첫째는 농정의 기본 틀은 물론 사업을 실행하는 세부사항까지도 중앙정부의 지침과 훈령으로 규정하고 있기 때문에 지방의 자치단체는 지방농정의 자율성을 확보하기 어렵게 된다. 따라서 행정업무 추진에 따른 자율적인 의사결정권이 배제된 자치단체로부터 농어민단체에게 농정의 일부를 위탁할 수 있는 자율성을 기대하기가 어렵다.

둘째는 정부주도형 개발은 국가의 자원을 중앙정부가 독점적으로 확보하고 이를 중앙정부의 합리적 판단기준에 의해서 배분하고 있기 때문에 지방자치단체의 자체적 개발계획 수립과 이의 자율적 집행이 어렵게 된다. 따라서 지방자치단체는 지역의 농정을 지역의 농어민단체에게 위탁할 거리가 별로 없게 된다. 이와 같은 현실은 중앙정부의 거점개발전략에서 소외된 대부분의 농어촌지역의 자치단체에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

셋째는 농림수산업의 개발계획을 수립하고 이를 집행, 관리할 우수한 인적자원이 대부분 중앙정부에 포진하고 있어 중앙정부가 농정의 기획 업무를 지방자치단체에 대폭 위임한다고 해도 이를 감당하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 농정의 전반적인 기획과 조정, 통제가 중앙정부에서 이루어지지 않으면 자원의 효율적인 관리가 어려워 유한한 국가 자원이 낭비된다는 주장이 설득력을 지니게 된다. 이와 같은 중앙정부 중심의 위로부터의 개발철학은 지방자치단체의 발전은 물론 농어민과 그 단체들의 지방 농정예의

참여를 어렵게 하는 중요한 제약요인이다.

넷째는 정부주도형 개발철학에서 연유하는 정부중심적, 권위주의적 사고가 지역주민의 참여를 제약하고 있다. 즉 정부가 대부분의 지역개발을 주도해 온 우리나라의 경우, 지역개발을 계획하고 추진하는 중심세력은 여전히 정부와 공무원들이어야 한다는 입장이 아직도 강하게 남아 있다는 점이다. 정부주도의 개발체제 하에서 공무원들의 역할은 중요했으며 그 성과가 지대했음은 의심할 여지가 없다. 그러나 국가의 경영체제가 빠르게 민간주도형으로 전환하고 있는 시점에서 여전히 잔존하는 권위주의적·시혜자적 사고는 결국 주민들의 지방자치 참여 능력을 과소 평가하게 되고 지역주민들의 지방농정 참여를 제약하는 힘으로 작용하게 된다.

#### 4.2. 농어민단체의 농정 참여 태세와 제약요인

자치단체의 행정행위에 대한 주민참여는 주민들이 행정행위에 대한 고도의 전문적 지식과 이를 수행할 능력이 있을 때 가능하다. 또한 주민 참여는 행정행위의 형평성과 민주성, 효율성을 증대시키는 것을 전제로 한다. 정부의 특별법에 의해 조직된 농어민단체는 지난 30여년간 정부가 위탁한 업무를 추진하는 과정에서 전문적 지식을 충분히 축적하였을 뿐만 아니라, 전국의 지방 단위에 조직망을 갖추고 있어 조직면에서도 지방농정에 적극적으로 참여할 능력을 지니고 있다고 판단된다.

그럼에도 불구하고 농어민단체가 지방자치단체로부터 농정을 위탁받아 이를 수행하게 될 때 발생할 수 있는 몇 가지의 문제점

표 4 경기도 화성군의 A면 단위 농협 수지 결산 내역, 1994

단위: 천원

		조수익(구성비)	지도관리비	순 손 익
신	용	1,855,615(78.4)	1,235,708	619,907
구	매	21,050( 0.9)	2,421,719	△221,679
관	매	79,837( 3.4)	200,284	△120,447
생	활 물 자	165,793( 7.3)	227,848	△62,055
창	고	9,137( 0.4)	14,518	△5,381
이	용	1,530( - )	-	1,530
운	송 기 타	9,376( 0.5)	77,541	△68,165
공	제	222,374( 9.4)	203,726	18,598
계		2,364,712(100.0)	2,202,404	162,308
지 도 사 업			137,442	
사 업 관 리			1,469,398	

에 대한 우려를 불식시키지 못하고 있다. 첫째는 자치단체가 농정 업무를 대폭 위탁할 경우 농어민단체가 지방자치단체보다 위탁 업무를 효율적으로 집행할 수 있는나에 대한 의문이다. 그동안 농어민단체는 정부의 위탁 사무를 집행할 만큼 전문성을 함양해 왔다고 평가된다고 해도 특별법에 의해 조직된 농어민단체의 조직체계가 정부와 같이 중앙조직의 비대로 나타나고 있기 때문에 시·군과 읍·면 단위의 농어민단체가 지방자치단체가 제공하고 있는 현재의 행정 서비스보다 우월한 서비스를 농어민들에게 제공할 수 있을 만큼 인력과 조직의 전문성을 갖추었다고 보기 어렵다.

둘째는 자치단체가 농어민단체에게 위탁할 수 있는 업무가 대부분 농어민들의 생산과 농수산물 판매 가공과 같은 분야에 대한 지원 업무임을 감안할 때, 이와 같은 행정 지원 업무를 농어민단체들이 감수할 수 있을 것인가에 대한 확신이 적다는 점이다.

농수축협 등 농어민단체들은 대부분 신용사업을 통하여 단체의 존립에 필요한 수익을 얻고 있으며 구매, 지도분야에서는 수지 면에서 적자 상태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체가 이와 같은 업무를 위탁한다고 해도 농어민단체들이 선뜻 이를 받아들이기 어려울 것으로 판단된다.

셋째는 농어민과 농어민단체들의 지방농정에의 주체적 참여 태도의 문제다. 농어민의 지방농정 참여가 농어민들이 이 분야에 전문적인 지식을 축적하고 참여에 적극적인 자세를 보여야 가능하다면 이러한 범주에 드는 농어민의 수는 많지 않다. 자치농정에의 적극적인 참여는 자치농정에의 참여가 자신들의 이익과 직결된 전업적 농어민과 상업화된 농어민들로부터 기대할 수 있다. 따라서 대부분 노령·영세농으로 구성된 농어촌의 현실은 농어민들의 자치농정에의 참여를 저해하는 요인으로 작용하게 된다.

## 5. 지역 주민의 지방농정 참여 확대방안

지역의 농어민이 지방농정에 참여하는 방법은 <표 1>에서와 같이 여러 가지가 있지만 주민이 단체활동과 공청회 등에 참여하는 것이 가장 보편적인 직접 참여 방법인 것으로 보인다. 이 중에서 각종 위원회에 참여하는 방법과 농어민단체가 자치단체로부터 지방농정의 일정 부분을 위탁받아<sup>5</sup> 이를 집행함으로써 참여하는 방법이 실질적으로 지역 주민이 지방자치단체의 농정에 관한 의사결정과 정책집행에 참여하는 제도적 방안이 된다. 한편 지역주민의 지방농정 참여 확대는 이와 같은 제도적 개선방안 외에도 지방자치단체에 근무하는 구성원들의 정부 중심의 권위주의적 의식구조의 전환과 주민들의 참여

의식의 강화를 통해서도 이룩될 수 있다. 그러나 이 장에서는 제도적 측면에서 주민들의 지방농정 참여확대를 위한 위원회 활동의 활성화와 농어민단체의 농정 참여 기회의 확대 방안을 중심으로 논의하고자 한다.

### 5.1. 농어민단체에 대한 농정의 위탁 확대

지역 농어민단체의 지방농정 참여는 지방자치단체의 행정위탁을 통해서 실현될 수 있지만 지방자치단체가 실시하는 대부분의 주요 농정이 중앙정부에서 계획되고 그 집행 또한 중앙정부의 세부지침 또는 훈령으로 이루어지기 때문에 지방자치단체가 농어민단체에게 위탁하는 업무는 극히 제한적일 수밖에 없다. 설사 중앙정부가 정책을 집행하는 과정에서 농어민단체의 참여를 보장하고 어느 면에서는 적극적인 참여를 지침으로 규정한다고 해도 지방자치단체의 입장에서 보면 자치단체의 자율권을 행사할 여지가 거의 없기 때문에 자치단체가 자율적으로 행정행위를 농어민단체에게 위탁할 여지가 없게 된다.

농특세 재원에 의해서 실시하는 농림수산업의 투융자 사업을 예로 들어 볼 때 농업인 등의 자율추진 사업은 그 사업자들이 지역에 살고 있는 지역 주민이고 그들이 추진하는 사업 또한 지역적 특수성이 강하게 내포되어 있다는 점에서 이러한 사업들은 지방정부가 기획하여 실행하는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 사업들을 추진할 재정이 중앙정부에서 발생되고 있고 지방정부는 이와 같은 대규모 투융자 사업을 계획하고 집행하고 관리할 능력이 부족하다는 이유로 사업의 선정과 이에 따른 예산배분을 중앙정부에서 총

<sup>5</sup> 이 경우 위탁은 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 3항에 의한 민간위탁을 말한다. 이 법률에 의하면 위임은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말하며, 위탁은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 여기서 민간위탁은 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 지방자치단체의 장도 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무중 조사, 검사, 관리업무 등 주민의 권리, 의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다(지방자치법 제95조 3항).





적인 결정권을 가질 수 있어야 한다. 따라서 중앙정부는 국가의 정책 목표, 지역별 균형 발전, 그리고 지역적 특성을 고려하여 재원을 시도와 시·군에 배분하고 이를 총체적으로 조정하고 평가하는 일로 그 역할을 다해야 할 것이다.

농어민단체의 지방농정 참여를 확대하기 위해서는 지방의 각 기관과 농어민단체의 역할에 대한 자율적 융통성이 보장되어야 한다. 현재는 중앙정부가 훈령을 통하여 구체적으로 시·군의 각 기관의 역할을 분담시키고 있다.<sup>6</sup> 현재의 훈령은 시장, 군수에게 농림수산분야 투융자 사업의 선정과 대상자 후

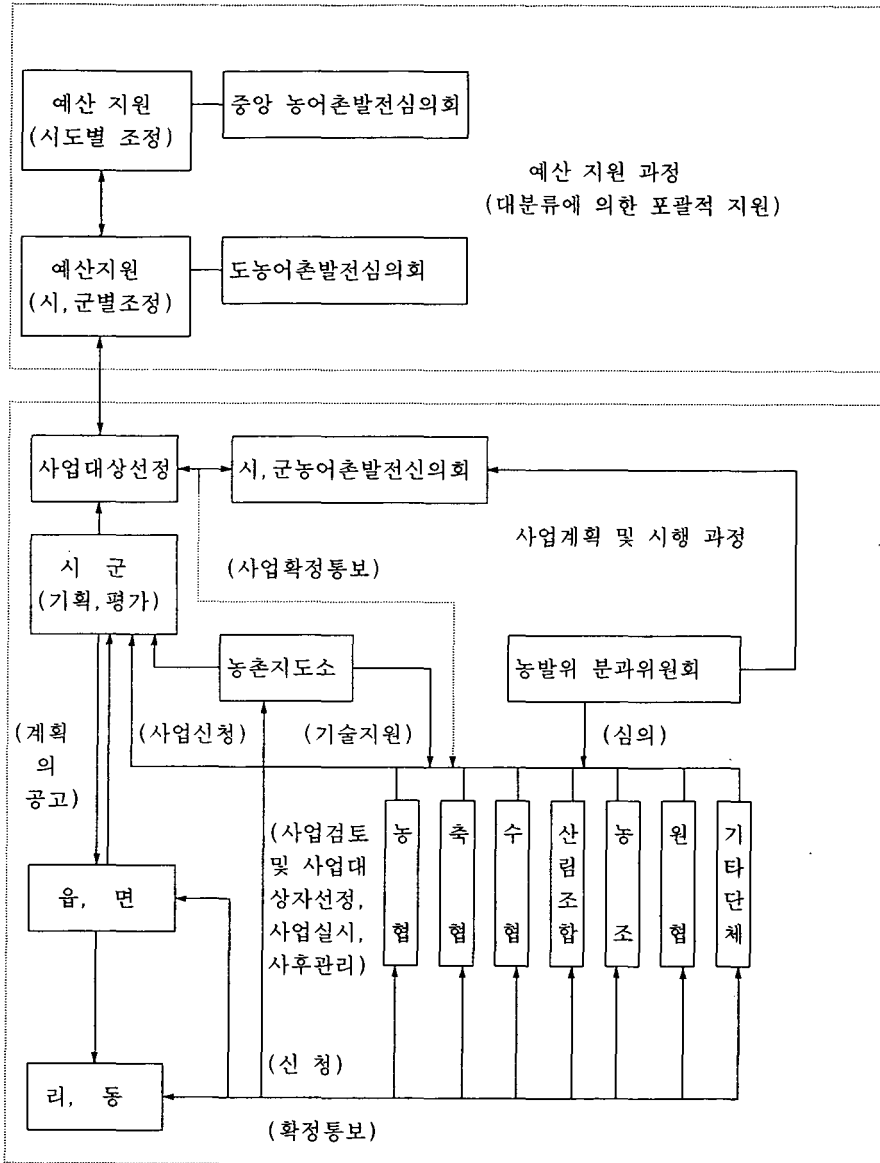
보 선정, 사업 시행 및 사후관리에 대한 총체적인 책임을 부과하고 있으며 농촌지도소장과 농업협동조합장에게도 기관의 특성에 따른 업무를 별도로 분담시키고 있다.

이와 같이 중앙정부의 훈령에 의해서 사업의 세부 추진절차를 정하고 각 기관별 업무와 역할을 분담시키는 것은 다양한 사업 추진에서 오는 혼란을 막고 책임과 권한을 명확히 하는 장점이 있으나 각 지역마다 상이한 여건을 하나의 지침으로 규정하기 어려운 점이 있고 지방자치단체의 자율성이 배제되어 지역사정에 따른 사업 추진의 융통성이 용납되지 않는 단점을 노출시키고 있다. 이러한 점은 결국 자치단체들이 지역의 농정을 자율적으로 추진하고 그 일부를 농어민단체에게 위탁할 수 있는 여건을 제약하는 요인으로 작용하게 된다.

현재의 농림수산투융자사업의 추진체계하에서는 모든 투융자 사업의 신청과 심사, 후보자 선정을 시·군의 총괄부서가 담당하도록 규정하고 있다. 또한 투융자 사업의 사후관리도 대부분 시·군이 담당하게 되어 있다. 이러한 규정 하에서는 총괄부서의 업무와 책임이 과다하게 부과되며 농어민들로부터 신청된 사업계획에 대한 심의·검토 또한 심도있게 이루어지기 어렵다. 결국 시·군의 총괄 부서는 늘어나는 행정수요를 감당하기 어려운 상황에 직면하게 된다. 따라서 지역 단위에서 자치단체의 늘어나는 행정수요에 부응하고 전문성을 확보하기 위해서는 투융자사업 중 자율적인 성격의 사업은 사업의 신청에서부터 사업설계 검토와 융자 자격심사, 투자실시, 사후관리까지를 분야별로 농어민단체에게 위탁시키고 지방의 자치단체

<sup>6</sup> 시장 군수는 농림수산 투융자사업 전반에 대해서 과중한 책무를 지고 있다. 즉 시장 군수는 농림수산통합실시 요령에 의거 사업시행 전전년도 12월 중에 당해 년도의 투융자 계획과 사업 신청 요령을 지역주민에게 공고해야 하며 이에 의거 신청되는 사업계획서를 취합 검토하여 우선순위를 정하고 농어촌발전심의회 심의를 거쳐 사업 대상자 후보와 우선순위를 정하여 시도에 보고해야 한다. 이 때 시장, 군수는 농어촌발전심의회를 거쳐 확정된 예산요구 내역과 사업 대상자 우선 순위 명단 열람 방법을 공지해야 한다. 한편 중앙으로부터 사업 대상자와 사업량이 결정되면 사업별 지원계획 및 지원대상자 확정 내용을 공지하고 대상자에게 통보하여 사업시행에 차질이 없도록 해야 한다. 한편 시장 군수는 사업자별 경영장부를 비치 점검해야 하며 지원사업 전반에 대한 사후관리 책임을 지야한다. 시군 농촌지도소장도 농어민으로부터 직접 사업신청을 받을 수 있으며 이를 취합하여 시군의 총괄부서로 이송해야 한다. 또한 시장 군수로부터 신청된 사업계획에 대한 검토 의뢰가 있을 때에는 이에 대한 검토 의견을 시장, 군수에게 제출해야 한다. 농업협동조합장은 정부의 정책자금을 관리하며 시장, 군수의 요청이 있을 때 융자 대상자에 대한 신용도를 조사하여 이를 통보하여야 한다. 한편 농업협동조합이 시행 주체가 된 사업에 대해서는 농협이 사업의 사후 관리를 책임진다.

그림 4 농어민단체의 투융자사업 참여 확대를 위한 개선 안(자율사업의 경우)



는 종합적인 농정의 기획과 조정, 평가업무를 전담하는 것이 바람직하다. 이러한 지방 농정의 개혁은 농어민단체의 지방농정 참여 확대를 위해서, 그리고 늘어나는 지방행정 업무추진의 효율성을 증진시키고 이를 담당하는 자치단체 공무원들의 전문성을 함양하

기 위해서 필연적이다. 이를 위해서는 중앙 정부와 지방자치단체간의 역할 분담에 대한 개혁이 선결되어야 한다. 이와 같은 여건하에서 지방자치단체는 주민 복지적 성격을 띤 공공사업과 자원의 보존과 이용의 규제, 환경보존 등과 같은 행정규제적 성격의 사업을

담당하고 그 이외의 경제적 투자사업은 대폭 농어민단체에게 위탁하여 시행토록 하는 것이 바람직하다.

이러한 방향에서 농림수산업의 투융자사업을 농어민단체에게 대폭 위탁한다면 공공적인 투자사업은 종전과 같이 시군이 담당하고 농업인의 자율사업과 공공사업 중 자율적 사업성이 강한 일부의 사업은 그 성격에 따라서 농어촌지도소와 농협, 축협, 수협, 기타 농어민단체가 분담하여 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 체계에 따를 때, 축산농가가 축산과 관련된 사업을 신청하고자 할 때, 축협에 사업 신청서를 제출하면 축협이 이를 취합하여 검토한 후 당해연도 시·군의 추정 투자예산액에 부합하는 만큼의 사업을 선정하여 시장, 군수에게 사업 승인을 신청하도록 하고 시장, 군수는 이를 검토한 후 농어촌발전심의회에 상정하여 심의를 받아 계획을 확정하는 체계를 확립할 수 있을 것이다. 이러한 절차는 농수축협과 기타 단체들에게도 똑같이 적용될 수 있다.

이 경우 지방자치단체는 필요한 예산을 시도를 통하여 중앙정부에 요청하게 되고 중앙정부는 시도 및 시군이 요청한 예산에 대해서 지역적 특성과 전국적인 균형을 고려하여 총괄적으로 조정한 후 이를 큰 범주의 사업별로 포괄적으로 지원해 주는 것이 바람직하다.<sup>7</sup>

농림수산부문의 투융자 사업의 추진체계를 <그림 4>와 같이 개선하게 되면 시군의

총괄부서는 지역농정의 종합기획, 조정, 평가에 전념할 수 있고 그 업무량도 현저히 축소될 수 있을 뿐만 아니라 농수축협과 농지개량조합, 임업협동조합 등과 같이 지역의 전문적인 농어민단체가 지방농정에 폭넓게 참여할 수 있는 계기를 조성할 수 있다. 이 경우 농어민단체는 농어민들로부터 사업신청을 받아 신청서의 심의 검토를 마친 후 농어민단체장의 책임 하에 시장·군수에게 해당 분야의 사업계획을 신청하고 사업계획이 확정되면 이들 농어민단체장의 책임 하에 사업을 실시하고 사후관리까지 담당함으로써 사업 신청과, 사업의 타당성 검토, 사업 실시 및 사업의 사후관리까지를 일원화시킬 수 있다.

그러나 지역의 농어민단체가 이와 같은 행정업무를 위탁받아 실시하기 위해서는 현재의 조직을 개편하고 인력도 대폭 보강해야 한다. 경기도 화성군의 A면 단위 농협의 경우 신용부, 공제부 및 대부부의 인력을 제외한 부서, 즉 지도부, 자재부, 판매부의 인력은 10명이지만 지방농정을 담당할 핵심적인 영농지도부의 인력은 2명에 불과하다. 이와 같은 인력구조로는 지방자치단체가 위탁하는 업무를 감당하기 어려울 것으로 판단된다. 농협의 조직 또한 현재의 수익사업 중심에서 대 농어민 또는 조합원의 농업생산과 가공, 판매를 지원하는 업무를 담당할 수 있도록 조직체계를 개편하는 일이 선행되어야 할 것이다.

이와 같은 현실을 감안할 때, 지방농정 업무를 농어민단체로 대폭 위탁하는 일은 당장에 이루어지기 어렵다고 판단된다. 따라서 1차적으로는 지방자치단체가 자율농정을 구

<sup>7</sup> 중앙정부가 세부사업별로 예산을 지원하지 않고 대 분류에 의해 큰 사업범주로 예산을 포괄 지원하는 방식은 자치단체의 자율성을 높이고 지방의 여건에 따른 사업간 조정 등을 가능하게 하기 위해서 필요하다.

현할 수 있도록 중앙정부와 자치단체간의 업무와 역할 분담을 명확히 하고, 그 토대 위에서 자치단체의 자치농정을 농어민단체에게 위탁하는 방안이 검토되어야 한다. 따라서 자치단체의 농어민단체에 대한 지방농정의 위탁과 농어민단체의 지방농정에의 참여 확대는 시간을 두고 점진적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

## 5.2. 위원회 활동의 활성화와 주민 참여 확대

기초 자치단체의 농정 관련 위원회 활동 중 농지관리위원회와 농어촌발전심의회는 그 조직이 법적으로 제도화되어 있어 비교적 활발히 운용되고 있다. 특히 농지관리위원회는 농지의 매매와 임대차, 전용, 이용 등의 행정행위에서 농지관리위원의 확인서나 의견서가 첨부되어야 합법적 행정행위가 이루어지므로 주민참여의 입장에서 볼 때 적극적으로 지방농정에 참여하는 위원회 중의 하나가 된다.

그럼에도 불구하고 농지관리위원회가 전반적인 농지의 보존과 이용정책 면에서 폭넓게 지방농정에 참여하기 위해서는 시, 도와 군 단위에 농지관리위원회가 조직되어 자치단체의 농지관련 정책에 참여할 수 있어야 한다. 또한 농지관리위원회가 토지의 매매, 전용, 이용 등에 대한 확인서나 의견서를 제출하는 자문기구의 형태에 머물러서는 농지의 전용과 이와 관련된 농지의 이용에 관한 정책과정에 진정한 주민 참여가 이루어지기 어렵다. 따라서 농지관리위원회는 의견서 제출이나 자문활동을 하는 보조기구가 아니라 직접 농지정책에 관한 의사를 결정하는 의사결정기구로 그 위상이 격상되어야 할 것이다.

농어촌발전심의회는 농지관리위원회와 달리 그 적용범위가 매우 광범위하고 포괄적이기 때문에 실질적인 심의활동이 어려운 실정이다. 또한 농지관리위원회와 같이 의사결정에 필요한 중요 지침이 이미 중앙정부로부터 시달되어 있는 상태이기 때문에 참여를 통한 자율적인 심의가 사실상 어렵다. 따라서 농어촌발전심의회는 다음과 같은 방향으로 위원회의 조직이 개선되는 것이 농어민의 지방농정 참여 확대를 위해서 바람직하다.

첫째, 농어촌발전심의회와 분과위원회 활동을 더욱 활성화해야 할 필요가 있다. 대부분의 지방자치단체에서는 농어촌발전심의회와 분과위원회를 두지 않고 있지만 분과위원회를 설치한다고 해도 농어촌발전심의회 정수가 35인 이내임을 감안하여 기 위촉된 심의위원 중에서 중복 위촉하기 때문에 전문가 집단으로서 농어촌발전심의회 분과위원회의 활동을 기대하기 어렵다. 따라서 품목별, 또는 기능별로 분과위원회를 설치할 경우 이에 합당한 품목별 전문가를 중심으로 한 분과위원회에 적어도 5-6명의 동일한 전문분야의 위원을 위촉하여 활동할 수 있도록 조정되어야 한다.

둘째, 농림수산분야 투융자 사업과 같이 중요한 농정 현안에 대한 농어촌발전심의회 심의는 시군의 총괄부서가 사업 대상자를 선정하고 우선순위를 정한 다음에 최종적으로 심의를 받을 것이 아니라 해당 사업부서에서 농어민들이 제출한 신청서를 심사하고 적격자의 여부를 가리고 우선순위를 정하는 과정에 참여해야 실질적인 심의를 할 수 있다. 따라서 현행 제도에 의하면 각 실과에서 신청서를 검토하는 단계에서, 그리고 <그림

4)와 같이 개편된 제도하에서는 각 농어민 단체가 사업신청서를 검토하고 심사하는 과정에 농어촌발전심의회 분과위원회가 참여하여 실질적인 주민참여가 이루어질 수 있도록 제도가 개선되어야 한다. 이와 같이 농어촌발전심의회 분과위원회에서 심의하여 선정된 사업계획은 시군 총괄부서의 검토와 조정 단계를 거쳐 시군 농어촌발전심의회 심의를 받은 후 시군의 계획으로 최종 확정 되도록 해야 한다.

셋째, 농어촌발전심의회와 분과 위원회에 마을내 농어민 조직인 작목반의 대표와 민법에 의해서 조직된 각종 농어민단체의 참여의 폭을 넓혀야 한다. 특히 민법에 의해 설립된 농어민단체들 중 개혁 지향적인 농어민단체들은 한때 정부와 갈등관계를 조성하기도 했지만 주민 참여를 지향하는 자치행정의 참된 구현을 위해서는 이들 농어민단체들을 자치행정에 참여시켜 이들의 의견을 지방 농정에 반영시키는 것이 바람직하다.

## 6. 결 론

지역의 주민들은 그 지역의 주인으로서 개발의 한 주체임에는 분명하지만 이들이 개발의 주체로서 지역의 농정에 적극적으로 참여하기 위해서는 위로부터의 개발철학의 전환이라는 전제조건이 선결되어야 한다. 한국사회는 지난 30여년간 위로부터의 개발전략을 선택하여 급속한 경제성장을 이룩하였다. 그러나 지나친 위로부터의 개발은 부문간 지역간 불균형을 심화시켰고 결과적으로 이러한 불균형 성장이 국가의 성장 잠재력을 억제하

는 힘으로 작용하고 있다고 지적되고 있다 (Presidential Commission on Economic Restructuring 1988). 한국사회는 위로부터의 개발전략을 수정해야 할 시점에 이미 와 있는 것이다. 지방자치제의 실시와 지역주민의 지방 농정 참여의 확대는 이와 같은 국가 개발전략의 전환이라는 측면에서 이해하고 새롭게 접근해야 한다. 즉 밑으로부터의 개발이라는 새로운 개발철학을 도입해야 할 시점인 것이다.

그러나 이 과정에서 지난 30년간 우리가 선택했던 위로부터의 개발 전략을 효율성이 낮은, 우리가 청산해야 할 구시대의 잔재로 치부할 수만은 없다. 같은 시기에 밑으로부터의 개발을 추구해 온 스리랑카와 인도 등은 주민들의 기초수요 충족을 위해 노력해 왔지만 경제 성장률이 지극히 낮았을 뿐만 아니라 고용 문제와 식량 및 복지 문제를 해결하지 못한 채 국가 자원의 비효율성을 높이는 결과를 초래했기 때문이다(Quibria 1994).

밑으로부터의 개발은 중앙정부의 적극적인 지원과 협조가 없으면 달성하기 어려운 이상일 뿐이다. 따라서 밑으로부터의 개발이라는 새로운 개발철학은 위로부터의 개발이라는 토대 위에서 정착해야 한다. 즉 중앙정부의 재정적 제도적 뒷받침 아래 지방자치단체의 자율성 확보와 주민참여가 이루어져야 한다. 이를 위해서 중앙정부는 지방자치단체가 지역개발에 필요한 예산을 요청할 경우 이를 적극 지원해 주되, 그 집행 절차나 방법에 대해서는 지방자치단체의 재량에 맡겨 두는 아량이 필요하다. 중앙정부는 국가가 지향해 나아갈 목표를 설정하고 이를 달성하

기 위해 부문간, 지역간 조정을 해야 하지만 이는 지방자치단체의 자율성 증대와 주민참여 확대라는 새로운 가치 창조를 조장하는 방향으로 이루어져야 한다. 이와 같은 조건의 전제 위에서 지역 주민의 자치농정 참여 확대 방안이 논의될 수 있다.

지역주민의 자치농정 참여는 자치단체의 행정행위가 이루어지는 전체의 과정에서 이루어질 수 있다. 즉 지역의 농어민들은 구체적인 농정 사안에 대한 문제제기 과정에서부터 의사결정 과정, 집행 과정, 성과의 평가 과정 등에 다양하게 참여할 수 있다. 그러나 농어민이 개별적으로 자치농정에 참여하는 것을 제외하면 농어민 또는 농어민 조직의 대표가 농정 관련 위원회에 참가하여 활동하는 것과 농어민단체들이 자치단체의 농정의 일부를 위탁받아 집행하는 방법 등이 자치농정에 주민참여를 확대시킬 수 있는 제도적인 검토 대상이 될 수 있다.

현재 기초자치단체에 조직되어 활동하고 있는 농정 관련 각종 위원회는 그 조직과 활동이 법률로 보장되어 있지만, 이들 위원회들이 적극적으로 자치농정에 참여하지 못하고 있으며 그 활동 내용이 수동적이고 행정행위의 요식적인 절차를 갖추는 정도에 그치고 있다. 이러한 결과는 1차적으로 중앙정부 위주의 의사결정과 자치단체의 자율성 미흡에서 발생하는 문제로 지적된다. 따라서 자치단체의 농정 관련 위원회가 제 기능을 다하기 위해서는 지방자치단체의 행정행위에 대한 자율성이 보장되어야 한다.

한편 농정 관련 위원회의 기능을 활성화하기 위해서는 현재와 같이 정부가 작성한 안에 대해서 추진하는 식의 요식 절차를 과감

히 탈피해야 한다. 이를 위해서는 최초의 문제제기부터 최종 의사결정까지 자치단체의 의사결정 과정에 위원회가 적극적으로 참여할 수 있도록 분과위원회를 활성화하고, 위원회의 기능을 자문·심의 기능으로부터 정책결정 기능으로 격상시켜야 하며, 각종 위원회에 마을 단위의 농어민 대표를 비롯하여 각계 전문가, 농어민단체 등의 폭넓은 참여가 가능하도록 위원회의 참여 폭을 넓혀야 한다.

자치단체가 농어민단체에게 정책집행을 위탁하는 폭을 넓히는 것은 농어민들의 자치농정에의 참여를 넓히는 계기가 될 뿐만 아니라 지방자치단체의 농정 관련 공무원들의 업무추진의 효율성을 증진시키고 전문성을 함양하기 위해서 필요하다. 현재의 자치단체는 1960-70년대의 경제개발 초기에 정부주도의 계도, 독려형의 농정체제를 아직도 상당 부분 존치시키고 있다. 민간주도형 국가경영전략의 채택과 지방자치제의 정착, 자치행정에의 주민참여라는 지역개발정책의 전환에 따라서 이와 같은 정부주도형 농정체제는 주민 참여형 농정체제로 전환해야 한다.

따라서 자치단체의 농정 관련 기관은 지역의 농정에 대한 종합적인 기획, 조정, 평가 업무를 전담하고 농어민의 생산과 유통활동을 지원하는 투자사업적 성격의 정책사안은 농어민단체에게 위탁시키는 것이 바람직하다. 그러나 이를 위해서는 농어민단체의 내부적인 개혁이 전제되어야 한다. 현재와 같은 내부 수익사업 중심의 사업체제와 빈약한 인력 구조로는 이와 같은 정책전환을 수용하기 어렵다. 따라서 농어민단체도 중앙기구 중심의 비대한 조직 및 인력 구조를 대폭 개

편하여 읍·면, 시·군의 농어민단체들이 자치단체의 위탁업무를 담당할 수 있도록 조직과 인력을 보강해야 한다.

자치단체의 농정체제 개편은 하루 아침에 달성될 수 있는 일이 아니다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 업무와 역할 기능에 대한 조정이 선행되어야 하고 지방자치단체의 행정 자율성이 보장된 토대 위에서 점진적으로 자치단체의 농정 업무가 농어민단체에게 위탁되어야 한다. 이는 국가 개발전략의 전환, 자치단체의 행정행위에 대한 자율성 보장, 주민 참여와 자치행정 확대라는 개발철학에 대한 국민적 합의를 형성하면서 점진적으로 이루어져야 할 새로운 과제인 것이다.

### 참 고 문 헌

고승제, 1983. 「한국촌락사연구」, 일지사.  
 김보현, 김용래, 1982. 「지방행정의 이론과 실제」, 법문사.  
 김번용, 1980. "환경행정과 시민참여," 「국토계획학회지」 9(15).  
 김병국, 이정협, 1989. 「지방자치시대의 주민참여확충방안연구」, 연구보고서 58, 한국지방행정연구원.  
 김일태, 1995. "지방자치의 발전전략과 과제," 「지방행정연구」 10(1).  
 김 원, 1990. 「지방행정」, 박영사.  
 김정부, 백선기, 1993. 「농지관리위원회 활성화 방안」, 연구보고 281, 한국농촌경제연구원.  
 김학노, 1980. "시민참여에 관한 연구: 도시행정의 수요압박을 주목하여," 「국토계획학회지」 9(15).  
 유우익, 1981. "농촌인구의 도시지향 이농이

농촌지역에 미치는 영향," 「지리학논총」, 제8호.

- 유종해, 1985. "주민자율행정의 확대방안," 「지방행정」, 1985-8호, 대한지방행정공제회.  
 이강충, 1987. "지역개발과 주민참여의 방향과 전략: 주민참여의 확대방안을 중심으로," 전주대학교 지역사회개발대학원 석사학위 논문.  
 이병기, 이정환, 1992. 「지방화시대에 대응한 농정체제 조정방향」, D66, 한국농촌경제연구원.  
 이성근, 1995. "지방자치시대의 지역정책과정," 「지방행정연구」 10(1).  
 이희연, 1984. "성장거점이론과 거점개발 전략," 「지리학회지」 21, 대한지리학회.  
 정기환, 이영대, 1986. 영국, 프랑스, 「독일의 농촌지역개발정책 비교」, M12-5, 한국농촌경제연구원.  
 정기환, 최양부, 민상기, 1987. 「마을사회집단의 조직과 변천: 한국농촌사회경제의 장기변화와 발전」, 한국농촌경제연구원.  
 정명채, 민상기, 최경환, 1995. 「주요 농민운동단체의 형성과 전개과정」, 연구자료 D102, 한국농촌경제연구원.  
 정지용, 최상호, 1983. 「지역사회개발론」, 선일문화사.  
 최양부, 1983. "농촌발전과 농촌계획," 「국토계획」 18(2), 대한국토학회.  
 최창호, 1983. 「한국지방행정의 재인식」, 삼영사.  
 한국농촌경제연구원, 1988. 「농림수산행정조직개편방안」.  
 Arnstein, Sherry, R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*

- 35(4).
- Cary, Lee J.(ed.), 1970. *Community Development as a Process*. University of Missouri Press. Columbia.
- Esman, Milton J. and Morman Uphoff, T. 1984. *Local Organization: Intermediaries in Rural Development*. Cornell University Press, Ithaca.
- Friedmann, John and Clyde, Weaver. 1980. *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. University of California Press, Berkley.
- Hansen, Niles N. 1981. "Development from Above: the Center Down Development Paradigm." *Development from Above or Below: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. John Wiley & Sons Ltd.: New York.
- Carole, Pateman. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Presidential Commission on Economic Restructuring. 1988. *Realigning Korea's National Priorities for Economic Advance*. Presidential Commission Report on Economic Restructuring: Seoul, Korea.
- Quibria, M. G.(ed.). 1994. *Rural Poverty in Asia: Bangladesh, India and Sri Lanka*, Asian Development Bank.
- UNRISD. 1987. *Production, Power and Participation in Rural Thailand: Experiences of Poor Farmer's Group*, United Nations Research Institute for Social Development.
- Choe, Y. B. and K. W. Chung. 1985. "Village Receiving System and Group Farming Practice: Case Studies in the Republic of Korea." *Regional Development Dialogue* 6(1). UNCRD: Nagoya, Japan.
- Farrington, J. et al.(ed.). 1993. *Non-Governmental Organizations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*, Routledge: New York.
- Stöhr, Walter B. and Taylor D. R. Fraser (ed.). *Development from Above or Below: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. John Wiley & Sons Ltd: New York.