

경제·인문사회연구회
협동연구 총서 19-49-01

R 895 | 2019. 12. |

지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (2/3차년도)

Improving Measures of the Agricultural Policy
Implementation System for Regional Decentralization
(Year 2 of 3)

김정섭 황익식 김용렬 김정승 윤채빈 강마야 이도경 김태곤



한국농촌경제연구원

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(2/3차년도)”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
19-49-01	지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (2/3차년도)	한국농촌경제연구원
19-49-02	일본의 농정추진체제 조사연구 - 지방분권과 예산제약을 중심으로	한국농식품 정책학회
19-49-03	충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구	충남연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관연구 기관	한국농촌경제 연구원	김정섭 연구위원 (총괄책임자)	황의식 선임연구위원 김용렬 연구위원 김정승 연구위원 윤채빈 연구위원
	한국농식품 정책학회	김태곤 박사	
협력연구 기관	충남연구원	강마야 연구위원	이도경 연구위원

경제·인문사회연구회
협동연구 총서 19-49-01

R 895 | 2019. 12. |

지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (2/3차년도)

Improving Measures of the Agricultural Policy
Implementation System for Regional Decentralization
(Year 2 of 3)

김정섭 황의식 김용렬 김정승 윤채빈 강마야 이도경 김태곤



연구 담당

김정섭 | 한국농촌경제연구원 연구위원 | 연구총괄, 제1~2장, 제4~5장 집필

황의식 | 한국농촌경제연구원 선임연구위원 | 제3장 집필

김용렬 | 한국농촌경제연구원 연구위원 | 제3장 집필

김정승 | 한국농촌경제연구원 연구위원 | 제2장 집필

윤채빈 | 한국농촌경제연구원 연구위원 | 제3장 집필

강미야 | 충남연구원 연구위원 | 제4장 집필

이도경 | 충남연구원 연구위원 | 제4장 집필

김태곤 | 한국농식품정책학회 | 제2장 집필

연구보고 R895

지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(2/3차년도)

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2019. 12.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | (주)에이치에이엔컴퍼니

I S B N | 979-11-6149-346-6 93520

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

정부는 국가경쟁력 제고와 지방 침체 위기 극복을 위하여 지방분권을 중요 국정과제로 선정하였다. 중앙의 업무와 재정을 지방에 이양함으로써 중앙과 지방정부 간의 일반적인 구조와 역할을 재정립하겠다는 강한 의지를 내비친 것이다.

농촌 지역마다 다양한 조건에 처해 있으므로, 이를 고려한 지방분권이 농정에 적용되면 성장이 정체된 농업·농촌 분야에 새로운 활력으로 작용하여 농정 성과를 제고하리라 기대된다. 그렇게 하려면 불가피하게 농정 추진 체계를 구성하는 여러 요소를 개편해야 한다. 업무 분장으로 인한 중앙-지방 간의 이해관계 상충, 지방의 농정 예산 감소 문제 등에 대한 해결책을 마련해야 한다. 또한 지방의 역량에 대해서도 고민해 보아야 할 것이다.

이러한 상황에서 이 연구는 재정분권과 자치분권이라는 큰 틀을 중심으로 농정의 변화 양상을 분석하여 농정 추진 개편 방안을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 특히, 국고보조 농정 사업 추진 체계 개선이라는 관점에서 계획협약제도 도입을 주장하고, 지자체 수준에서의 효율적인 자치분권을 위한 개선사항을 제시하였다. 이 연구보고서가 농정의 지방분권화를 지향하는 토론에 보탬이 되기를 희망한다.

끝으로 이 연구를 위해 적극 협조해주신 충남연구원, 한국농식품정책학회, 농림축산식품부 등 관련 기관의 전문가들께 감사의 마음을 전한다.

2019. 12.

한국농촌경제연구원장 김 홍 상

요 약

연구 배경과 목적

- 정부가 지방분권을 중요 국정과제로 추진하면서 농업·농촌 분야에서도 지방의 자율성을 제고하여 보다 현실적이고 효율적인 농정 사업 추진이 가능하도록 관련 제도와 정책을 개편해야 할 필요성이 제기되고 있다. 그간 수행해온 중앙집권적인 의사결정 방식은 지역별 특성과 상황을 고려하지 못하는 등 농촌 현장에서 한계를 맞이하였으며, 재정분권화 과정에서의 중앙-지방 역할 재정립 문제, 지자체의 자율성에 따른 농정 예산의 재정 투입 감소 문제 등 고민이 증가하고 있는 실정이다.
- 이 연구는 농정의 지방분권화로 생길 재정, 계획, 거버넌스 등 다양한 측면에서 파급 영향을 분석하고 효율적인 농정 추진 체계 개편 방안을 분석하기 위하여 추진되었다. 연구 1차년도(2018년)에는 지방분권과 관련한 농정 추진 체계 개편의 전반적인 쟁점들을 검토하였으며 중앙정부의 농정 사무 중 지방이양 대상 사업을 제시한 바 있다. 2차년도(2019년)에는 국고보조 농정 사업 분석을 중심으로 한 재정분권 대응 방안, 중장기 농발계획 수립, 지역민들의 적극적인 참여를 바탕으로 한 지방농정 거버넌스 형성 등 성공적인 농정의 지방분권화의 필요조건들을 심층적으로 살펴보았다.

연구 방법

- 본 연구에서는 문헌조사, 통계자료 분석, 사례 조사 등을 실시하였다. 지방분권 및 국고보조금과 관련된 국내외 문헌자료를 수집·검토하였다. 지방자치단체 및 농림축산식품부의 농정 사업 예산을 분석하였다. 그리고 현장의 지방분권 실태를 더욱 세밀하게 들여다보기 위하여 비교적 규모가 크고 지방자치단

체에 세부 사업계획 재량이 부여된 국고보조 농정 사업의 계획 과정이 농촌 지역에서 어떻게 구성되어 있는지를 면담 조사하였다. 그밖에도 읍·면 수준에서 주민들이 직접 참여하여 ‘마을계획’을 수립한 사례를 참여관찰하고 분석하였다. 사례연구에 충남연구원 소속 연구진들이 함께 참여하였다.

주요 연구 결과

- 지방분권의 여러 흐름 중 현재 강력하게 추진되기 시작한 재정분권 정책 기조가 구체적인 방식이나 내용 변경 없이 진행될 경우, 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원이 농정 사업에 사용되리라고 보장하기 어렵다. 결과적으로 농촌 지역에서 농정 예산이 축소될 가능성도 있다. 그리고 지방소비세율을 높이는 것을 주된 수단으로 삼는 현재의 재정분권(안)은 농촌 지역들 사이에서도 재정력 격차를 심화시킬 가능성이 있다.
- 이 같은 우려를 불식하고 재정분권의 효과를 제고하려면, 단기적으로는 재정이 이양되지 않는 국고보조 농정 사업의 추진 체계를 개선함으로써 지방자치단체에 권한과 재량을 더 많이 주되 중앙정부가 확보한 농정 예산이 분권적으로 추진될 수 있게 해야 한다. 장기적으로는, 농정 분야의 지방 이양 재정을 합리적으로 배분할 수 있는 ‘수평적 지방재정 조정 제도’를 검토할 필요가 있다.
- 지방의 의사결정 재량을 신장하면서도 농정 분야 재정을 효과적으로 투입할 수 있는 국고보조 농정 사업 추진 방식으로서 ‘계획협약 제도’ 도입이 논의되고 있다. 계획협약 제도는 ‘보조사업 중심’에서 ‘계획 중심’으로 농촌 정책 방향을 전환한다는 의의도 있다. 그런데 계획협약 제도를 농정 분야에 도입하려

면 구체적으로 논의하고 보완해야 할 부분이 있다. 첫째, ‘통합메뉴 방식’에서 ‘포괄보조 방식’에 이르기까지 지방분권을 지향한 국고보조 농정 사업의 추진 경험을 면밀하게 분석하여 순조로운 진화의 경로를 밟아 계획협약 제도로 나아가는 전략이 필요하다. 둘째, 지방분권의 두 축이 ‘재정분권’과 ‘자치분권’이라고 한다면, 정책 사업 계획 재량권을 지방자치단체에 보장하는 것만으로는 충분치 않다. 지방자치단체가 주민들로부터 지역의 의제를 수렴해 계획 과정에 반영하도록 유도하는 제도적 장치를 계획협약 제도 안에 마련해야 한다. 셋째, 평소에 지역의 민간 부문이 농정 관련 의제를 형성하고 정리해 둘 수 있도록 유인을 제공하는 제도 설계도 필요하다.

- 지방자치단체가 당면한 정책과제들도 있다. 특히, 자치분권이라는 관점에서 다음과 같은 조건을 충족하려는 노력이 선행되어야 한다. 첫째, 지방농정의 직접적 이해당사자 또는 그렇게 될 가능성이 높은 지역 내 민간 부문 단체·조직들이 수시로 ‘지방농정 의제’를 논의할 공간을 형성해야 한다. 둘째, 지방농정과 관련해 주민의 의견을 폭넓게 수렴하고 논의할 대의기구를 마련해야 한다. 법률로 규정된 지방농정심의회는 현행 권한과 사무 범위로는 수행하기 어려운 여러 기능들을 수행할 대의기구를 실험적으로 설치·운영하면서, 확고한 법제화 전략을 마련해야 한다. 셋째, 주민 참여와 자치에 기반한 지방농정은 구체적인 정책 사업 계획, 실행, 평가 과정을 통해 실현될 것인데, 그 모든 과정에 조력할 ‘활동가 직능’을 육성해야 한다.

ABSTRACT

Improving Measures of the Agricultural Policy Implementation System for Regional Decentralization (Year 2 of 3)

As the government pushes for decentralization as a national task, there is a need to reform related systems and policies to promote more realistic and efficient policy measures. It will be possible by enhancing local autonomy in rural areas. The existing centralized decision-making process has faced limitations as it failed to consider the characteristics and circumstances of local governments in rural areas. This study aims to analyze the effects of various aspects such as public financing, local planning, and governance that might result from the decentralization of agricultural and rural policy. The significant findings and conclusions are as follows:

If the current decentralization of the fiscal policy proceeds without any change in specific methods or contents, it is difficult to guarantee that the resources transferred from the central government to local governments will be used for agricultural projects. As a result, farm budgets may be reduced in rural areas. And the current fiscal decentralization, which makes the local consumption tax rate the primary means, could deepen the fiscal disparity among rural areas. In order to dispel these concerns and improve the effect of decentralization, the government-funded budgets have given more power and discretion to local governments by improving the system of government-funded subsidies. In the long run, there is a need to consider a “horizontal local fiscal adjustment system” that can reasonably allocate

local transfer of funds in agricultural administration.

The introduction of the planning agreement system has been discussed as a way to promote the government-sponsored agricultural and government projects that can effectively inject funds into local governments while increasing local decision-making discretion. The plan agreement system also is to shift the rural policy direction from the subsidy-centered to the plan-centered. However, there is a part that needs to be discussed and supplemented in order to introduce the planning agreement system in the agricultural administration field. First, a strategy of moving forward to the plan agreement system by carefully analyzing the experiences of the government-sponsored subsidies should be pursued. Second, if two pillars of decentralization are called “financial decentralization” and “governance decentralization,” it is not enough to guarantee local governments the right of policy project planning. Institutional arrangements should be in place for local governments to integrate their agendas into the planning process. Third, it is also necessary to devise a system that provides incentives for the local private sector to form and organize agro-related agendas.

There are also policy challenges facing local governments. In particular, in terms of autonomy, efforts should be made to satisfy the following conditions. First, the direct stakeholders of local agricultural administrations or private-sector/ local organizations should regularly discuss local agricultural agendas. Second, a representative body should be formed for collecting and discussing the opinions of the residents concerning local agriculture. A robust legislation strategy should be prepared while a representative body to perform functions which are difficult to carry out under the current authority and the work scope of the local agricultural

council should be established. Third, local farming based on community participation and self-government will be realized through concrete policy project planning, implementation, and evaluation process. Also, it is necessary to foster activist functions to assist in all the processes.

Researchers: Kim Jeongseop, Hwang Euisik, Kim Yonglyoul, Kim Jeongseung,
Yoon Chaebeen, Kang Maya, Lee Dokyung, Kim Taegon

Research period: 2019. 1. ~ 2019. 12.

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

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 주요 연구 내용과 방법	7
제2장 지방농정 관련 제도의 변천과 최근의 농정 분권화 논의	9
1. 지방자치제 실시 이후 지방농정 관련 제도의 변천과 논의	11
2. 농정 분야의 지방분권 관련 외국의 정책 및 제도	16
3. 정부의 최근 지방분권 정책 방향과 시사점	28
제3장 재정분권과 농정 예산	43
1. 정부의 농정 관련 재정 현황	45
2. 지방자치단체의 농정 관련 재정 상황	52
제4장 자치분권과 지방농정	69
1. 읍·면 단위 지역계획과 지방농정	71
2. 국고보조 농정 사업 계획과 지방농정	76
3. 시사점	93
제5장 결론	97
1. 국고보조금을 중심으로 한 농정추진체계 개선 방향: 계획협약 제도 도입	99
2. 농정의 지방분권화와 지방자치단체의 과제	102
부록	
1. 국고보조 농정 사업 계획 과정에 관한 면담 조사표	105
참고문헌	107

표 차례

제2장

〈표 2-1〉 일본의 중산간지역 직불제 단가	17
〈표 2-2〉 전략작물에 대한 토야마현의 직불금	18
〈표 2-3〉 기타 작물에 대한 토야마현의 직불금	18
〈표 2-4〉 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 농업회의소 비교	27
〈표 2-5〉 재정분권 추진에 따른 지방재정 증가분에 대한 정부 전망	31
〈표 2-6〉 농림축산식품부의 지방 이양 대상 사업(2020)	32
〈표 2-7〉 농촌진흥청의 지방 이양 대상 사업(2020)	32

제3장

〈표 3-1〉 자원별 농업 예산 투입 현황(2019)	47
〈표 3-2〉 국고보조율별 농정 사업 분류	48
〈표 3-3〉 시행 주체별 농정 사업 현황	49
〈표 3-4〉 회계·기금별 중앙정부 농정 사업 수(2019)	50
〈표 3-5〉 사업유형별 중앙정부 농정 사업 수(2019)	51
〈표 3-6〉 도별 농업 부문 예산 규모와 비중(2019)	53
〈표 3-7〉 도별 사업유형별 재정규모(2019)	56
〈표 3-8〉 자원별 농정 사업 유형별 재정규모(2019)	57
〈표 3-9〉 시군의 자원별 농정 예산의 분포 및 변이계수	61
〈표 3-10〉 시군별 면적당 및 호당 농정 예산의 분포 및 변이계수	62
〈표 3-11〉 19개 시·군별 재정 분포	63
〈표 3-12〉 19개 시·군별 농가호당 ¹⁾ 재정 분포	64
〈표 3-13〉 재정이양 시뮬레이션(2019)	66
〈표 3-14〉 이양 재원의 농정 예산 미반영 시 시뮬레이션(2019)	68

제4장

〈표 4-1〉 2018 홍동주민 원탁회의	
질문3. '살고 싶은 홍동을 위해 우선 할 일' 분야별 결과	72
〈표 4-2〉 홍동면 마을계획 수립 일정	73
〈표 4-3〉 홍동면 마을계획에 포함된 주요 추진 과제	74
〈표 4-4〉 국고보조 농정 사업 계획 과정 조사 사례 개요	77
〈표 4-5〉 국고보조 농정 사업 계획 과정 조사 내용	78
〈표 4-6〉 사례들에서 나타난 국고보조 농정 사업 계획 과정 초기 단계 비교	79
〈표 4-7〉 사례들에서 나타난 국고보조 농정 사업 계획 과정 준비 단계 비교	84
〈표 4-8〉 사례들에서 나타난 국고보조 농정 사업 기본 계획 수립 단계 비교	89

그림 차례

제2장

〈그림 2-1〉 국고보조 농정 사업 추진체계의 지방분권적 진화 경로	15
〈그림 2-2〉 지방집권적인 정책 결정 방식	20
〈그림 2-3〉 독일의 지방농정 체계	22
〈그림 2-4〉 오스트리아 농업회의소의 조직 구조	23
〈그림 2-5〉 프랑스 농업회의소의 조직 구조	24
〈그림 2-6〉 일본 농업회의소의 조직 구조	26
〈그림 2-7〉 자치분권 종합계획의 주요 내용	29
〈그림 2-8〉 지방분권의 두 차원	30
〈그림 2-9〉 농촌 지역개발 정책의 마을 역량 단계별 지원체계	37
〈그림 2-10〉 진안군의 마을 가꾸기 역량 강화를 위한 단계적 사업 추진 모델	37

제3장

〈그림 3-1〉 농식품부 소관 주요 회계·기금 세입 현황(2019)	46
〈그림 3-2〉 도별 농가 호당 농정 예산 규모(2019)	54
〈그림 3-3〉 도별 경지면적당 농정 예산 규모(2019)	55
〈그림 3-4〉 5개 도 시군별 농업·농촌 사업의 재원별 규모 편차(2019)	59

제4장

〈그림 4-1〉 계획 과정에 주민 참여를 촉진하는 요소	94
--------------------------------------	----

제1장

서론

서론

1. 연구의 배경과 목적

정부가 지방분권을 강력하게 추진하면서 농정¹⁾ 추진체계도 개편해야 할 필요성이 제기된다. 지방의 자율성을 제고하려는 지방분권의 취지에 맞춰 농촌 지역마다 다양한 여건과 필요를 반영하여 농정을 더욱 잘 펼칠 수 있게 관련 제도와 정책을 바꾸어야 한다는 주장이다. 그 같은 ‘농정의 지방분권화’는 농정 추진체계를 구성하는 여러 요소의 변화를 전제로 한다. 가령, 중앙정부의 농정 예산을 지방자치단체에 이양하는 이른바 ‘재정분권’, 농촌 지역에서 추진되는 농정 사업의 기획 또는 계획 기능의 실질적 활성화, 지방농정 의제(議題)를 형성·관리하고 개별 농정 사업의 계획·실행·평가에 지역 주민이나 농업인이 능동적으로 관여할 밑바탕인 지방농정 거버넌스(governance) 제도화 등이 필요조건이다.

농업·농촌 정책은 지역 상황의 다양성을 외면하기 어렵다. 그런데 한국 농정은 그동안 중앙집권적 체계하에서 추진되어 한계를 맞이했다는 비판이 있다. 중앙정

1) 이 보고서에서 ‘농정’이라는 말은 ‘농업정책’만을 뜻하지 않는다. 농업인을 포함해 농촌 주민을 대상으로 하는 ‘농촌정책’도 ‘농정’의 범주에 든다. 다만, 농촌정책의 범위가 아주 넓으므로 이 연구에서는 중앙정부가 추진하는 농촌정책 중 농림축산식품부가 주도하는 것들에 초점을 맞춘다.

부가 필요한 재정을 확보하고, 농업·농촌 정책의 모든 분야에 관해 앞장서서 정책 사업을 기획하고, 개별 정책 사업마다 사업시행지침을 세세하게 설계하여 시행하는 등 정책 의사결정을 거의 독점했다는 것이다. 그래서 복잡다양한 농정 현장에 정책이 효과적으로 대응하기 어렵게 되었다는 비판이다. 이 같은 비판의 연장선상에서 지방분권이 농정 성과를 높일 중요한 계기가 될 것이라고 기대하는 이들도 많다. 지방분권은 창의성, 다양성, 자율성, 책임성을 중시하는 새로운 전략이라고 보기 때문이다. 그렇지만 ‘농정의 지방분권화’에 대한 긍정적 기대에 비례하여도 전해야 할 과제도 무겁게 다가온다.

중앙정부의 범부처 차원에서 진행되는 재정분권 흐름 속에서 농업·농촌 정책 영역에도 재정 측면의 정책 대응 과제가 생겨난다. 중앙정부와 지방자치단체의 재정 분담 비율이 바뀌어 지방 재정이 늘어나는 만큼, 지방농정의 역할이 커질 것이다. 농정에 있어 중앙과 지방의 역할을 재정립하는 문제가 재정분권 추진 중에 제기될 것이다. 재정분권과 더불어 지방자치단체가 농정을 자율적으로 추진할 여력이 늘어날 것이라는 견해가 있지만, 지방자치단체의 노력 여하에 따라 농정 예산이 확보될 것이므로 오히려 농업·농촌 정책 분야 재정 투입이 감소하는 부정적 결과를 염려하는 의견도 있다.

재정분권이 지방분권의 전부가 아니듯, ‘농정의 지방분권화’는 농정 사업 예산을 편성하고 집행할 재량이 지방자치단체에 더 많이 부여된다고 해서 완성되는 게 아니다. 궁극적으로, 여러 농정 사업을 지역의 여건과 필요에 적합하게 기획하고 엮어 ‘지역의 농업·농촌 발전 계획’²⁾으로 편성해 중장기 전망과 더불어 지방농정을 체계적으로 펼칠 수 있어야 한다. 그렇게 함으로써 농정의 성과를 높일 수 있어야 한다. 개별 농정 사업을 잘 기획하거나 여러 농정 사업을 계획으로 잘 편성하는 것이 중요하지만, 그 자체로 지방농정 성과 제고의 충분조건은 아니다. 계획은 물

2) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 규정된 “농업·농촌 및 식품산업 발전 계획”(이하, ‘농발계획’이라고 약칭)이 대표적이지만, 그것만을 뜻하지는 않는다. 이 보고서에서 ‘지역의 농업·농촌 발전 계획’이라는 표현은 농발계획뿐만 아니라 농촌 지방자치단체가 여러 농정 사업을 기획해 묶은, 4년 이상의 시간 범위를 지니는 중장기 계획을 뜻한다.

론이고 실행 과정에서 지역의 농업인과 주민이 능동적으로 참여하는 일이 결정적으로 중요하다. 즉 지방농정 거버넌스를 형성하고 제도로 안착시키는 것도 중요한 과제다.

지방분권을 위한 농정 추진 체계 개편과 관련해 재정분권, 지방자치단체의 농정 기획 및 계획 기능 활성화, 지방농정 거버넌스 제도화 등이 주요 과제로 부각된다. 그 가운데 재정분권에 관해서는 이 연구의 1차 연도에 일부분 논의하였다. “재정 수요를 동반하는 농정 사업에 대해서는 단계적인 재정이양 방식으로 재정분권을 추진하고, 다른 한편으로는 국고보조 사업 추진 방식을 개선해 재정 확보가 어려워질 경우를 보완·대비해야 한다.”(황의식 외 2018: 166)는 주장이었다. 이때 ‘국고보조 사업 추진 방식 개선’은 국고보조 사업이라 하더라도 사업 추진 과정에서 내용적으로 지역의 자율성을 확대함으로써 지방분권에 기여할 수 있게 개선하는 주장이다. 가령, “포괄보조지원방식, 지역의 자율적 선택에 의한 협의 지원 방식 등을 확대하는 농정 추진 체계 개선”(황의식 외 2018: 167)을 예로 들 수 있다. 그러므로 국고보조 농정 사업은 재정이양과는 관계없이 그 자체로 중요한 검토 대상이다. 농정 분야의 재정분권에 따른 부작용을 보완하는 측면뿐만 아니라 지방농정 기획 및 계획 기능 활성화 측면에서도 그렇다. 지역의 자율성은 재정뿐만 아니라 농정 사업을 기획하는 데서도 중요하기 때문이다.

사실, 예전부터 정부는 농촌 지방자치단체를 통해 실행되는 농정 사업의 성과를 높이려면 지역의 자율성, 창의성, 주민 참여가 중요하다고 판단하여 여러 가지 방식으로 국고보조 농정 사업을 추진한 경험이 있다. 공모 방식과 포괄보조 방식을 도입한 것을 그 예로 들 수 있다. 최근에는 이른바 ‘계획협약 방식’도 논의된다. 논리적으로는, 공모 방식보다 포괄보조 방식이, 포괄보조 방식보다는 계획협약 방식이 지방자치단체의 자율권을 더욱 폭넓게 인정하고 보장한다.

그렇다고 해서 국고보조 농정 사업을 계획협약 방식으로 추진하자고 간단하게 주장하기는 어렵다. 계획협약 방식이 농정 사업의 성과를 자동으로 보장하지는 않기 때문이다. 농촌 지방자치단체의 역량과 권한을 확대하는 것과 농업인 및 농촌 주민이 농정 사업에 능동적으로 관여하는 것은 별개의 문제일 수 있다. 그러므

로 국고보조 농정 사업 추진 체계 개선 방안을 제안하기에 앞서, 농촌 현장에서 일어나는 농정 사업 기획 과정, 지역의 농업·농촌 발전 계획, 지방농정 거버넌스 등과 관련된 구체적인 여건과 활동을 살펴볼 필요가 있다.

이 연구의 목적은 지방분권이 농정에 미칠 영향을 평가하고 재정, 계획, 거버넌스 등 농정 추진 체계의 여러 측면에서 개선 과제를 설정하고 제도 정비 방안을 제시하는 데 있다. 3년 동안 추진하는 이 연구의 1차 연도에는 지방분권과 관련해 제기되는 농정 추진 체계 개편의 주요 쟁점을 검토하였다. 중앙정부의 농정 사무 중 지방 이양 대상을 설정함으로써 중앙정부와 지방자치단체의 농정 역할 분담 방향을 제시하였다. 아울러 재정분권이 진행되면서 발생할 수 있는 농촌 지방자치단체의 농정 예산 축소 가능성에 대응하려면 지방자치단체로 이양되지 않는 국고보조 농정 사업의 추진 체계도 개편할 필요가 있다고 주장하였다.

2차 연도 연구는 ‘농정의 지방분권화’에 필요한 조건이 무엇인지를 밝히는 데 목적을 둔다. 특히, 국고보조 농정 사업을 중점적으로 분석한다. 구체적으로는 다음과 같이 연구 목표를 정하였다.

첫째, 재정분권에 대응한다는 관점에서 지방자치단체의 농정 예산 가운데 국고보조금 투입 규모와 지역별·농정분야별 분포를 분석한다.

둘째, 시·군 수준에서 시행되는 국고보조 농정 사업의 계획 과정을 분석한다. 국고보조 농정 사업을 지방분권적인 방식으로 추진하는 데 전제되어야 할 조건을 밝힌다.

셋째, 이상의 분석 결과를 토대로, 지방분권의 관점에서 국고보조 농정 사업 추진 체계 개선 방안을 제시한다.

2. 주요 연구 내용과 방법

이 연구에서는 지방분권을 ‘중앙정부-지방자치단체의 관계 차원(재정분권)’과 ‘지방자치단체-주민의 관계 차원(자치분권)’으로 구분해 논의하였다. 전자의 경우 주로 재정 측면에서 논의하였고, 후자의 경우는 농정 사업 계획 과정이라는 측면에서 살펴보았다. 주요 연구 내용과 방법을 소개하자면 다음과 같다.

제2장에서는 지방농정과 관련된 제도가 어떻게 변천했고, 최근의 정책 논의 동향은 어떤지를 정리하였다. 아울러 일본 농정의 지방분권화 동향을 검토하고, 지방농정에서 중요한 역할을 수행한다고 알려진 독일, 프랑스 등 외국의 농업회의소 제도를 개관하였다. 그리고 나서는 정부가 현재 추진하고 있는 지방분권 정책 기조를 검토하고, 그것이 농정에 어떤 시사점을 제공하는지를 정리하였다. 일본의 농촌 지방자치단체를 방문하여 현지 조사를 수행하였고, 문헌들을 검토하였다.

제3장에서는 지방분권이 진행됨에 따라 농정 분야가 어떤 영향을 받을 수 있는지를 재정분권의 관점에서 검토하였다. 9개 도(광역자치단체)의 농정 예산 개요를 검토하였고, 5개 도에 속한 기초 지방자치단체 92개 시·군의 세출 예산 자료를 분석하였다. 행정안전부가 운영하는 ‘지방재정통합공개시스템’(지방재정365)의 자료를 활용하여 빈도, 분포, 변이계수 등을 분석하였다.

제4장에서는 농촌 기초 지방자치단체의 농정 사업 계획 과정에 주민 참여를 촉진하려면 어떤 조건들이 충족되어야 하는지를 논의하였다. 논의의 근거를 확보하려고 사례조사를 실시하였다. 참여관찰(읍·면 단위 계획 수립)과 관련자 면담 조사를 실시하였다. 농촌 지역에서 시행되는 국고보조 사업 계획 과정에 관계한 지자체 공무원, 전문가, 주민 활동가 등 30명을 만나 면담 조사하였다. 조사 대상 국고보조 사업은 농촌신활력플러스 사업, 푸드플랜패키지 지원사업 등 농림축산식품부 예산이 투입되는 국고보조 사업 중 단위 예산 규모가 비교적 크고, 세부 사업 내용을 지역에서 설계하도록 지침이 제시된 사업들이다. 6개 시·군을 대상으로, 4종의 국고보조 사업, 사례 수로는 10개의 사업을 대상으로 면담 조사를 수행하였

다. 반(半) 구조화된 조사표를 준비해 면담 조사에 임했다. 조사표는 국고보조 사업 계획 과정을 몇 단계로 세분하여 누가 어떤 역할을 수행하였는지를 묻는 문항들로 구성하였다.³⁾

3) <부록 1>을 참고.

제2장

지방농정 관련 제도의 변천과 최근의 농정 분권화 논의

지방농정 관련 제도의 변천과 최근의 농정 분권화 논의

1. 지방자치제 실시 이후 지방농정 관련 제도의 변천과 논의

한국에서 지방자치제는 1949년 「지방자치법」 제정, 1952년 최초의 지방의회 구성 등의 시기로까지 거슬러 올라가지만, 1961년에 「지방자치에 관한 임시조치법」에 따라 효력이 정지당했다. 이후, 1988년에 「지방자치법」 전문을 개정하여 법률상으로는 지방자치제가 부활했고, 1991년에 지방선거를 통해 지방의회가 다시 구성되었다. 그러나 실제적인 의미의 지방자치제는 지방자치단체장을 선거로 뽑은 1995년에 시작되었다고 말할 수 있다. ‘지방농정 관련 제도’라고 표현할 수 있는, 법률에 근거한 정책 추진체계가 형성된 것도 실제적인 의미의 지방자치제가 실시된 1995년 이후부터라고 말할 수 있다.

「농업·농촌기본법」이 1999년 2월에 제정되고 2000년에 시행되었다. 당시 법률 제4조에 국가·지방자치단체 및 농업인의 책무가 규정되어 있었다. 제4조 ①항은 “국가 및 지방자치단체는 농업의 안정적인 성장 및 발전과 농촌지역개발 등을 위한 종합적인 시책을 수립하고 이를 시행할 책무를 진다.”고 규정함으로써, 농정

기획 및 집행의 주체로서 지방자치단체를 공식화하였다. 아울러 동법 제42조 ①항에 국가 수준의 농정 계획인 ‘농업·농촌발전기본계획’을 농림부 장관 책임하에 수립하도록 의무화하고, ②항과 ③항에서 각각 광역 지방자치단체장과 기초 지방자치단체장도 ‘농업·농촌발전기본계획’을 수립하게끔 규정하였다. 이로써 지방 농정에 종합적 계획 제도가 도입되었다. 이렇게 도입한 ‘계획 제도’를 뒷받침할 거버넌스 측면의 제도적 장치로서 동법 제43조에 지방자치단체 수준의 농정심의회를 구성하도록 규정하였다. 농정심의회의 우선적인 기능은 ‘농업·농촌발전기본계획’을 심의하는 것으로 정하였다. 이 같은 계획 및 심의 기능이 작동하도록 중앙정부가 통제할 수 있는 제도적 수단으로서 제44조 ①항에 “농림부장관은 기본계획의 효율적인 추진을 위하여 매년 예산편성 시 기본계획에 포함된 사업비가 우선적으로 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.”는 규정과 제②항에 “농림부장관은 각 지방자치단체의 농업·농촌발전계획에 대하여 기본계획과의 연계성, 추진 실적 및 성과 등을 평가하여 그 결과에 따라 예산을 차등 지원할 수 있다.”는 규정을 두었다.

계획제도, 계획 심의 기능을 부여받은 위원회, 계획제도를 작동시킬 재정적 통제 장치 등을, 실제 작동 여부는 별개로 하더라도, 법률 수준에서는 형식적인 요건을 최초로 갖춘 계기였다. 그러나 농촌 지방자치단체가 기본계획을 수립하도록 강제하는 구속력 있는 조치는 근년까지 이루어지지 않았다. 법률에서는 중앙정부가 재정을 매개로 농촌 지방자치단체 수준의 기본계획 수립을 견인할 수 있는 근거조항을 두었으나, 실제로는 잘 작동하지 않았다. 최초의 「농업·농촌기본법」이 규정한 농정심의회도 기본계획을 형식적으로 심의하거나, 농업인후계자 육성사업 보조금 지급 대상자 선정 심의 정도의 기능을 수행했을 뿐이다. 지방농정심의회가 대의(代議) 기능을 수행할 수 있도록 규정하지 않았다는 점도 농정 심의가 내실 있게 이루어지지 못한 이유 중 하나다.⁴⁾

4) 가령, 현행 규정인 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제15조는 기초 지방자치단체의 농정심의회 위원 구성에 관해 규정한다. 그런데 심의위원 위촉권을 전적으로 지방자치단체장에 부여하고 있다. 위원은 35명 이내로 구성하고, 지방자치단체장이 당연직 위원장을 맡게 되어 있다. 그리고 관계 행정기관의 장 3명 이내, 생산자단체, 농업인단체, 소비자단체 및 식품산업 관련 단체의 장 11명 이내,

한편, 2000년대 중반 이후 등장하여 유행한 공모제 방식의 개별 국고보조 사업이 지방자치단체의 농정 시책 기획을 촉진하는 유인으로서 더 자주 작동하였다. 지방자치단체 입장에서는 공모제 방식의 국고보조 농정 사업을 국고 재원을 추가적으로 확보할 기회라고 인식한다. 그런데 지방자치단체 간 경쟁을 통해 사업 대상지를 선정하기 때문에, 중앙정부와 지방자치단체의 관계 차원에서 지방자치단체의 의존성을 심화시킨다는 비판이 일기도 했다. 비록, 다수의 국고보조 농정 사업이 이른바 ‘상향식 접근방법(bottom-up approach)’을 표방하면서 세부 내용을 계획할 권한을 지방자치단체에 주었지만, 경쟁 과정을 거쳐야 하는 공모제라는 형식은 또 다른 한편으로 지방의 자율성과 재량을 제한하는 결과를 낳은 것도 사실이다. 그리고 개별 사업 수준에서는 지역의 여건과 정책 수요를 종합적으로 고려하기 어렵다는 한계도 있다.

이후, 2008년 들어 균특회계 사업의 상당 부분이 포괄보조 방식으로 전환되는 과정에서 ‘통합적 농촌개발’에 관한 논의가 일어났다. 개별 단위 정책 사업으로는 달성하기 어려운 포괄적 목표를 설정하는 것이 농촌개발 정책에 중요한 과제로 부각되었다. 국고보조 사업 재원을 제공하는 중앙정부 입장에서는 ‘포괄보조’라는 형식을 채택할 필요성이 높아지는 상황이었다. 국고보조 사업을 포괄보조 방식으로 추진하려면 지방자치단체 수준에서 일종의 통합적 계획을 수립하지 않고서는 그 취지를 달성하기 어렵다는 주장이 설득력을 얻게 되었다.

“보다 근본적으로는 지방 사무를 재정의하고, 그에 따라 재정 지원의 방식과 내용을 바꾸어가는 것이 핵심이라 할 수 있다. 균특회계의 경우는 유사 중복성이 강한 단위 사업들을 중심으로 부처 내에서 통폐합하고, 다음 단계로 부처 간의 칸막이를 유연화하여 부처 간 유사 사업을 통폐합한 후, 다수의 단위 사업들을 소수의 정책군으로 축소하여 해당 정책군별로 지방에 포괄적 재정 지원을 하는 수순을 고려할 수 있다. 나아가 단계별로 정책군의 수를 축소함으로써 지자체의

관련 대학·연구소·국제기구에 재직 경력이 있는 전문가 6명 이내, 지역농업 및 식품산업을 선도할 수 있는 농업인 및 식품산업 종사자 대표 13명 이내로 구성할 수 있다고 규정하였다.

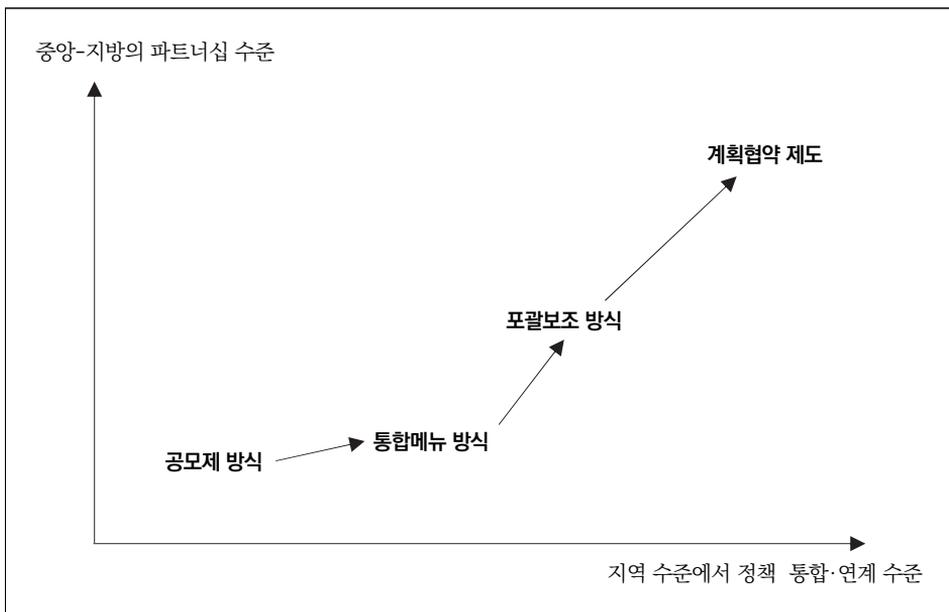
자율성을 보다 증대해 나아갈 수 있다. 이렇게 되면 정책 추진 프로세스는 ‘지역별 계획 수립-예산 배정-지역별 집행-지역, 중앙 부처 평가’로 단순화, 체계화할 수 있다.” 송미령 외(2008: 171-172).

이 같은 구상은 개별 단위 사업이 속한 정책 영역 간의 ‘칸막이를 해체하고 지역 수준에서 통합적인 계획과 실행을 가능케 하는 갈때기를 마련하는 것’이 정책 추진체계 변화의 핵심이라고 간주한 것이다. 최근에는 그 같은 ‘지역 수준의 통합성 확보’라는 과제에 덧붙여 중앙정부와 지방자치단체의 관계 차원에서 파트너십(partnership)이라는 요소를 부가적으로 강조하는 제도적 장치로서 ‘계획협약 제도’ 논의가 등장하였다.

지역 수준에서 개별 정책 사업들의 통합성을 높이려는 정책 추진체계 관련 실험으로는 ‘통합메뉴(패키지) 방식’, ‘포괄보조 방식’, ‘계획협약 제도’ 등을 들 수 있다. ‘통합메뉴 방식’이란 목적과 대상을 달리하는 여러 종류의 개별 국고보조 사업을 모아 지방자치단체에 메뉴로 제시하고, 그 가운데 적절한 것들을 선택하여 시행케 하는 방식이다. 여러 종류의 정책 사업을 연계할 수 있다는 점에서 ‘통합성’을 지향하지만, 개별 정책 사업 각각의 세부 내용을 지방자치단체가 설계하거나 기획할 재량은 주어지지 않는다. 포괄보조 방식은 이보다는 더 많은 재량을 지방자치단체에 부여하는 방식이다. 중앙정부가 제시한 가이드라인의 한도 안에서 지방자치단체가 상당한 재량을 가지고 사업들을 기획할 수 있다. 여러 종류의 사업을 기획하되 통합하고 연계시키기 때문에, 일정 수준의 계획을 전제로 하지 않을 수 없다. 그런데 보조사업의 목표를 설정하는 데 있어 주도권이 중앙정부에 있다. 지방자치단체는 사업 시행 측면에서 상당한 재량을 갖는다. 계획협약 제도는 통합메뉴 방식이나 포괄보조 방식과는 질적으로 다른 측면이 있다. 프랑스에서 도입한 제도에서 연원한 것으로 보이는데, ‘전국 수준의 계획을 전제로 지방이 수립하는 지역계획과 조율하는 체계로서, 중앙-지방 간 협약(계약)이라는 형식으로 재원을 중앙정부가 일괄 지원하는 제도’라고 요약할 수 있다(송미령 외 2019; 장민기 2019).⁵⁾

농촌개발 사업을 중심으로, 국고보조 농정 사업은 지방자치단체 수준에서 통합적 계획 수립을 강조하고 중앙-지방 관계에서는 대등한 파트너십을 지향했다. 그러면서 적어도 제도 형식 측면에서는, 분권을 향해 진화해왔다고 평가할 수 있다. 아직 본격적으로 도입되지는 않았지만, 농정 영역에서 계획협약 제도를 도입하면 그것은 국고보조 사업 추진 방식을 지방분권을 향해 한걸음 더 이동시키는 계기가 될 것이다.

그림 2-1 국고보조 농정 사업 추진체계의 지방분권적 진화 경로



자료: 저자 작성.

- 5) 현재 농림축산식품부가 '농촌협약'이라는 명칭으로 계획협약 제도 도입을 검토 중이다. 균형발전위원회는 '지역발전투자협약 사업'을 실시하고 있다. 지역발전투자협약 사업은 2개 이상 중앙행정기관이 소관하는 균특회계 사업 예산을 연계시킨 통합적 계획을 지방자치단체가 수립해, 중앙행정기관과 협약을 맺어 추진한다는 점에서 계획협약 제도의 일면을 간직한 것은 사실이다. 그러나 실제로는 여전히 '공모제' 방식으로 추진하고 있어서, 지방분권의 취지에 충분히 부합하는가라는 논쟁의 여지가 있다.

2. 농정 분야의 지방분권 관련 외국의 정책 및 제도

2.1. 일본의 ‘중앙분권’ 및 ‘지방집권’ 노력⁶⁾

일본의 농업·농촌 정책은 1999년에 제정된 「식료·농업·농촌 기본법」, 「지방분권일괄법」 이후 제정된 여러 법령에 따라 글로벌화에 대응하고 지방분권을 추진해왔다. 2000년대 초반에 7개 권역에 ‘지방농정국’을 설치하였다. 이는 지방분권을 추진하려는 시도였다. 지방농정국은 각 지역의 상황에 맞게 중앙정부의 농정을 실시하며, 현청의 농정 담당 부서와 농림수산성 간의 업무 연락을 담당한다.⁷⁾

일본 농정의 대표적인 지방분권 추진 사례로 중산간지역 직불제, 산지교부금제도를 들 수 있다. 安藤光義(2019)에 따르면, 중산간지역 직불제를 도입한 후 일본의 농촌정책은 집락 중심의 커뮤니티 정책을 추진하였고, 지역의 자원관리를 중심에 두는 방향으로 전환되었다. 중산간지역 직불제는 2000년부터 시행되었다. 현재 제4기 대책(2015~2019)을 시행 중이다. 중산간지역 직불제는 2015년부터 법률에 기반하여 안정적으로 시행되고 있다. 그 목적은 농업생산 측면에서 여건이 불리한 중산간지역의 농지 및 촌락을 유지·관리하는 데 있다. 농업생산 활동을 하는 농업인을 대상으로 하되, 취락 등을 단위로 협정을 체결하여 5년 동안 지원한다. 기본적으로 급경사지와 완경사지 중에서 농업생산을 하는 지목을 대상으로 단가를 정하고, 농업생산 활동을 하면 직불금을 지급한다. 둘 이상의 취락이 광역 협정을 체결하고 업무를 담당하는 인재를 확보하여 농업생산 활동을 유지하기 위한 체계를 만들면 지목에 상관없이 3,000엔/10a의 가산금을 지급한다.

6) 이 소절의 내용은 한국농식품정책학회의 김태곤이 위탁받아 작성한 자료 “일본의 농정추진체계 조사 연구: 지방분권과 예산제약을 중심으로”의 내용을 요약하고 보완한 것임을 밝혀둔다. 위의 자료는 별도의 부속 보고서로 간행하였다.

7) 지방농정국에 대한 구체적인 내용은 황의식 외(2018)를 참조.

표 2-1 일본의 중산간지역 직불제 단가

지목	경사도	단가(엔/10a)
논	급경사(1/20~)	21,000
	완경사(1/100~)	8,000
밭, 초지, 채초방목지	급경사(15°)	11,500
	완경사(8°)	3,500

주: 급경사지(1/20)는 10m의 길이에 0.5m의 높이가 변하는 경우이고, 완경사지(1/100)는 10m당 0.1m의 높이가 변하는 농지이다.

자료: 토야마현 농림수산기획과.

여기에서 중요한 것은 중산간지역 직불금을 신청하려고 참가자들이 취락의 전략을 작성한 농지에 대해서는 5년간의 협정 기간 중 농업생산 활동이 중단되어도 직불금을 반환할 필요가 없다는 점이다.⁸⁾ 취락의 전략에는 지역의 미래상이나 지역의 농지를 어떻게 인계할 것인지에 관한 내용이 들어가야 한다. 또는 취락의 마스터플랜을 반영할 수도 있다. 이런 방식으로 중산간지역 직불금은 사업에 참가하는 주민들의 협의와 결정에 따라 다양하게 사용할 수 있다. 즉, 중산간지역 직불제는 종래의 직불제와 달리 지역 주민의 협의에 바탕을 두고 주민 의사를 반영할 수 있는 제도다. 지역 주민과 지방정부 간의 거버넌스로 보기는 어려우나, 중앙정부의 정책 결정 과정에 주민이 간접적으로 참여하는 거버넌스라 할 수 있다.

일본의 산지교부금제도(水田活用の直接支払交付金)는 중앙정부에서 지방정부에 제공하는 자금이다. 지방정부는 자체적으로 기준을 정해 일본 전국 공통 단위의 기본 직불금 이외에 추가로 직불 교부금을 지원할 수 있고, 전략작물 이외의 작물에도 지원할 수 있다. 예를 들어, 토야마현에서는 전략작물(맥류, 콩, 사료작물, 사료용 및 가루용 쌀, WCS용 쌀)에 기본적으로 지급되는 직불금 이외에도 ‘토나미시수전농업추진협의회(砺波市水田農業協議會)’에서 설정한 기준에 따라 농지의 집적이용에 대한 가산 금액을 지원한다.⁹⁾

8) 단, 취락의 협정에는 15ha 이상의 협정 대상 농지가 필요하다.

9) 전략작물은 중앙정부(농림수산성)에서 지정하였다.

표 2-2 전락작물에 대한 토야마현의 직불금

전락작목	기본 단가	지역의 추가 단가
맥류, 콩	35,000엔/10a	2~3ha: 5,000엔/10a 이내 3ha 이상: 7,000엔/10a 이내
사료작물	35,000엔/10a	3~5ha: 7,000엔/10a 이내 5~10ha: 8,000엔/10a 이내 10ha 이상: 9,000엔/10a 이내
사료용 및 가루용 쌀	55,000~105,000엔/10a	3~5ha: 7,000엔/10a 이내 5~10ha: 8,000엔/10a 이내 10ha 이상: 9,000엔/10a 이내
WCS용 쌀	80,000엔/10a	

주: 기본 단가는 농림수산성에서 결정하고, 지역의 추가 단가는 토야마현에서 설정한 것이다.
자료: 토야마현 중산간지역대책실 자료.

전락작물 외에 기타 작물에 대해서도 지방정부가 지정하여 교부금을 사용할 수 있다. 토야마현의 기타 작물은 토나미시수전농업협의회에서 결정한다. 지원 대상 작물에는 메밀, 구근류 및 양파, 지역진흥작물, 지역진흥작물 이외의 채소 등이 있다.¹⁰⁾ 기타 작물에 대한 지급 단가와 가산 단가도 토야마현에서 결정한다.

표 2-3 기타 작물에 대한 토야마현의 직불금

기타작목	지역의 기본 단가	지역의 추가 단가
메밀	20,000엔/10a 이내	3~5ha: 7,000엔/10a 이내 5~10ha: 8,000엔/10a 이내 10ha 이상: 9,000엔/10a 이내
구근 및 양파	35,000엔/10a 이내	3~5ha: 7,000엔/10a 이내 5~10ha: 8,000엔/10a 이내 10ha 이상: 9,000엔/10a 이내
지역진흥 작물	25,000엔/10a 이내	집적된 농지 이용 시: 8,000엔/10a 이내
지역진흥 작물 이외의 출하 채소 등	15,000엔/10a 이내	

주: 지역의 기본 단가와 추가 단가는 토야마현에서 설정한 것이다.
자료: 토야마현 중산간지역대책실 자료.

10) 토야마현의 지역진흥 작물은 흰 파, 토란, 순무, 양배추, 당근, 부추, 제비콩, 꽃가지, 사과, 유자, 후쿠시마 감, 브로콜리, 감자, 들깨, 아스파라거스, 호박이다. 지역진흥작물 이외의 출하 채소는 지산 지소 작물로 채소류, 엽경채류, 근채류, 감자류, 미성숙 콩류, 콩류, 화훼류, 과수류 등이 있다.

今村奈良臣(1978)과 安藤光義(2017)에 따르면 일본에서 중앙의 정책은 과나 계 단위에서 결정한다. 이를 ‘중앙분권’이라고 한다. 그러나 중앙정부에서 일률적인 기준으로 정한 사업은 지역들의 다양성을 반영하지 못한다. 따라서 지방정부에서는 여러 사업이나 정책을 통합하거나 조정해서 수행할 필요가 있다. 이를 ‘지방집권’이라고 한다<그림 2-2>.

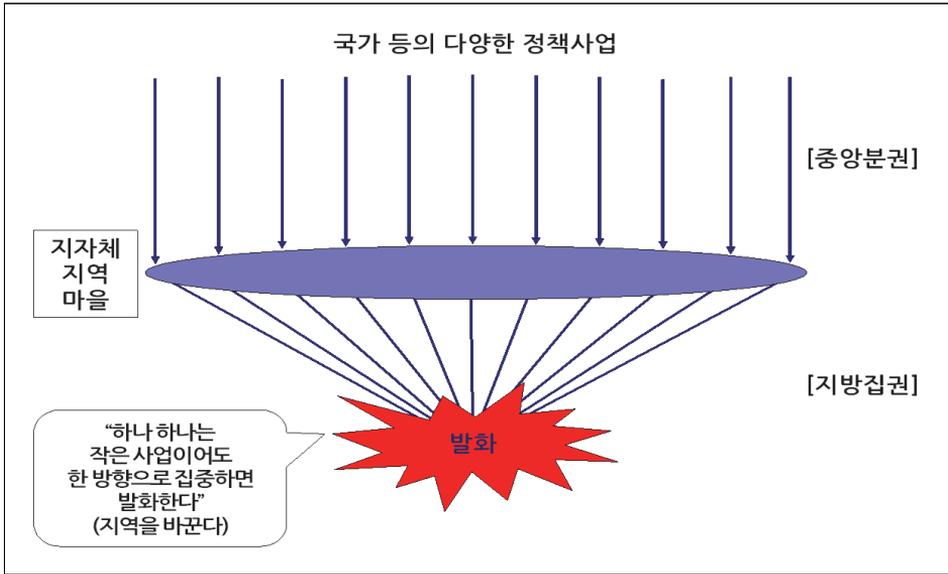
지방집권의 관점에서 토야마현의 ‘중산간지역대책실’ 사례를 살펴볼 만하다. 토야마현은 일본 혼슈의 중앙 북부에 있다. 주요 농산물은 쌀인데, 쌀 생산조정을 목적으로 툴립 구근을 생산하고 있다. 해발 3,000m의 다테야마 산맥과 해저 1,000m의 토야마 만이 있어 고도차가 큰 곳이다. 현 영역의 약 70% 정도가 중산간 지역이다.¹¹⁾

토야마현의 중산간지역은 일본의 다른 지역과 마찬가지로 정주 여건이 열악하고 농업생산에 불리하여 인구가 줄고 있다. 토야마현도 중산간지역의 농업생산 기반을 유지하고 마을의 전통 및 문화를 보전하기 위해 중산간지역 직불제 등 중앙정부의 정책을 받아 시행하고 있다. 토야마현에서는 특기할 만한 것은, 현청 내에 ‘종합정책국’을 설치하였다는 점이다. 종합정책국에서는 현청 전체의 정책 조정 및 특정 중요 정책의 기획 및 입안, 지역 활성화 등을 담당한다. 그리고 종합정책국 안에 ‘지역진흥·중산간지역대책실’을 별도로 설치하였다. 중산간지역대책실은 농림수산부, 후생부, 건축주택과, 기획조정실, 종합교통정책실 등에서 해오던 중산간지역 정책을 다른 부·국과 조정한다.

현 내의 중산간지역에 대한 다양한 부와 과의 정책사업을 조정하여 사업의 집중과 중복을 방지한다. 예를 들어 중산간지역에 대하여 후생부와 농림수산부에서 중복으로 시행해 왔던 복지 사업을 후생부에서 시행하도록 조정한다. 국고보조 사업의 부처별 칸막이 효과에서 비롯되는 부정적 영향을 줄이려는 것이다. 安藤光義(2017)에서 언급한 바와 같이, 지방정부에서 중앙정부의 다양한 사업을 조정하고 중산간지역의 유지와 진흥에 집중하는 ‘지방집권’의 사례이다.

11) 토야마현청 자료 및 토야마현 농림수산기획과 공무원 면담 결과.

그림 2-2 지방집권적인 정책 결정 방식



자료: 安藤光義(2017).

토야마현의 사례에서 드러나듯, 일본 농정에서는 ‘지방집권’이라는 언표로 집약되는 농정 추진 체계 변화가 시작된 듯하다. 한국의 농정 영역에서 포괄보조제도 도입 이후 꾸준히 제기된 이른바 ‘깔때기론’ 혹은 ‘칸막이 해체론’과 비슷한 성격의 것이다. 개별 단위 사업이 지니는 제약을 극복하고, 지역 수준에서 포괄적이고 종합적인 ‘계획’을 이루는 것이 바람직한 정책 방향이라고 전제하는 것이다.

2.2. 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본 등의 농업회의소

지방분권을 추진할 때에 지역의 특성을 반영한 정책의 기획은 필수적인 요소이다. 지역의 특성 및 수요를 반영한 정책을 기획하고 추진할 수 없다면 지방분권의 본래 취지를 달성할 수 없다. 지역의 정책 담당자가 해당 지역의 특성을 중앙정부의 담당자보다는 더 잘 알 것이다.

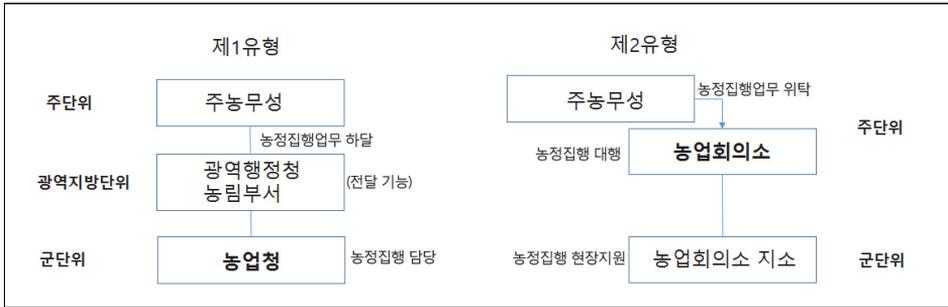
우리나라에서 1999년에 시도되었던 전국 단위의 농업회의소 설립 움직임은 당 시에는 성과를 거두지 못했다. 오현석 외(1998)는 우리나라의 농업회의소 설립과 관련하여 프랑스와 일본의 농업회의소를 분석하였다. 이후 주요 외국의 농업회의 소에 대한 연구들이 있었다(김수석 외 2010; 김수석 2018; 오현석 2011; 정기수 외 2018). 농업회의소가 운영되는 국가로는 독일, 오스트리아, 프랑스, 남아프리카공화 국, 헝가리, 폴란드, 체코, 크로아티아, 슬로바키아, 호주 퀸즐랜드주(Queensland), 일본 등이 있다(마상진 외 2014). 여기에서는 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 농 업회의소를 살펴본다.

독일의 농업회의소(Landwirtschaftskammer)는 주(Bundesland) 법에 기반하여 설립된 농업인 자치기구이다. 주요 업무로는 직업교육, 농업경영에 대한 지도 및 상 담이 있다. 주정부로부터 농정 사업을 위임받아 수행한다.¹²⁾ 독일에서는 주마다 설 치된 농업회의소나 농업청(Landwirtschaftsamt)이 농정 업무를 대행하는 몫이 크 다. 각 주는 민간 기구인 농업회의소나 주정부 산하의 행정기관인 농업청을 통해 농정을 수행한다. 현재 독일의 농업회의소는 서독 지역의 7개 주에 설치되어 있 다.¹³⁾ 독일 농업회의소는 군(Kreis) 단위의 업무를 수행하기 위하여 군 단위에 지 소를 두었다. 그러나 아래 <그림 2-3>과 같이 농업청은 군 단위가 중심이 되나, 농 업회의소는 주 단위가 중심이 되어 농정을 수행한다.

12) 독일 농업회의소의 주요 업무는 농업 생산물의 수익성 제고 및 환경친화적 개선, 직업 교육, 농업경 영·생산기술·유통 문제 등에 대한 상담과 지도, 시장 상황에 대한 정보 제공, 환경보호 문제와 농촌 공간 정비 문제, 행정기관의 업무 지원이 있다(김수석 2018).

13) 농업회의소가 설치된 주는 쉘레스비히-홀슈타인, 니데르작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자일란트, 함부르크, 브레멘이다.

그림 2-3 독일의 지방농정 체계



자료: 김수석(2018).

독일 농업회의소의 대의원은 농업 종사자와 배우자의 직접 투표로 선출된다.¹⁴⁾ 대의원은 직능별과 그룹별로 구분되며 임기는 6년이다.¹⁵⁾ 농업회의소의 구성은 총회, 이사회, 분과위원회, 회장단으로 이루어져 있다. 총회에서는 위원회와 회장을 선출하고 예산안을 의결 및 승인한다. 농업회의소 내의 주무위원회(Hauptausschuss)는 회장 1명, 부위원장 2명, 위원은 15명 이내로 구성된다. 농업회의소의 소장(Direktor)은 주무위원회에서 선출하고 임기는 6년이다. 소장은 농업회의소의 실무를 책임진다.

독일 농업회의소의 재원은 자체 수입과 주 정부의 지원으로 구성된다.¹⁶⁾ 재원 중 주 정부의 보조가 자체 수입보다 많다. 주 농무성은 농업회의소의 예산 사용을 감독한다.

오스트리아의 농업회의소는 주법에 기반하고 있으며, 9개 주에 모두 설치되어 있다. 농업회의소 고유 업무로 농업인 대의(代議) 기능, 농업인 지도와 상담, 회원을 대상으로 하는 직업 및 평생 교육, 정책 자금 집행 대행 업무 등이 있다.¹⁷⁾ 농업회의

14) 대의원은 자경자와 노동자가 2:1의 비율로 선출된다. 경종농업의 경우 경작지 2ha, 임업 산지 10ha, 원예 0.5ha 이상에서 생산 활동을 수행해야 자경자로 인정된다.

15) 직능별 대표자는 품목단체, 영농후계자, 여성농업인으로 구성된다.

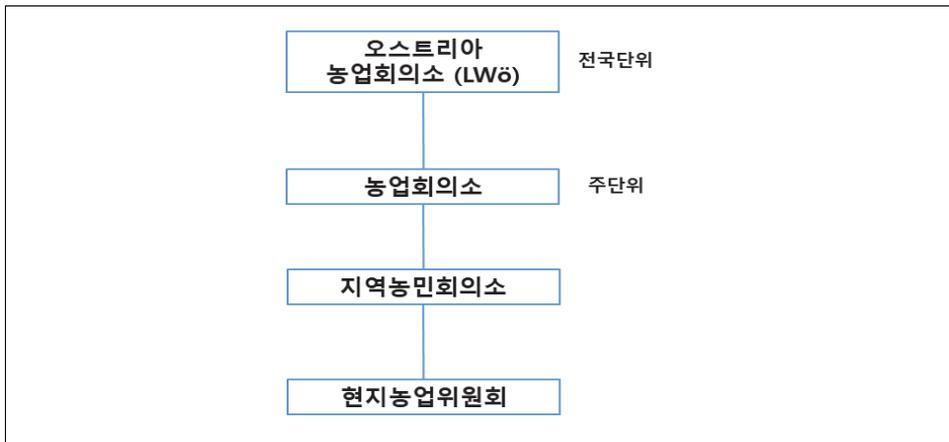
16) 자체 수입원에는 농업경영체에 부과하는 부담금이 있다. 이 부담금은 일종의 세금처럼 부과할 수 있다.

17) 집행업무는 농업경영체가 EU의 직불금을 수령할 수 있게 돕는 것이 주된 집행 업무다. 농가의 직불금 신청 업무를 처리하는 것이다.

소들을 대표하는 기구로는 중앙에 오스트리아 농업회의소(Landwirtschaftskammer Österreich: LWÖ), 주 농업회의소 산하에 지역별 농민회의소(Bezirksbauernkammer), 그리고 지역별 농민회의소 산하에는 현지농민위원회(Ortsbauernausschuss)가 있다. 이중 가장 중심이 되는 것은 주 농업회의소이다.

오스트리아 농업회의소의 대의원은 정당 소속의 농업인 단체로 출마한 후보자 중에서 주 농업회의소와 지역농민회의소 회원들이 투표하여 선출한다.¹⁸⁾ 대의원의 임기는 5년이다. 주 농업회의소는 총회, 주무위원회(Hauptausschuß), 감독위원회, 농업회의소 회장단으로 구성된다. 총회에서는 주 농업회의소 내부 위원회의 위원, 주 농업회의소의 회장과 부회장을 선출한다. 그리고 농업회의소의 예산과 결산을 심의하고 의결한다. 주무위원회는 농업회의소의 소장을 선출하고, 농업회의소의 행정, 조직, 인사, 재정 등 실무를 담당한다. 감독위원회는 농업회의소의 업무를 감독하고 심사한다.

그림 2-4 오스트리아 농업회의소의 조직 구조



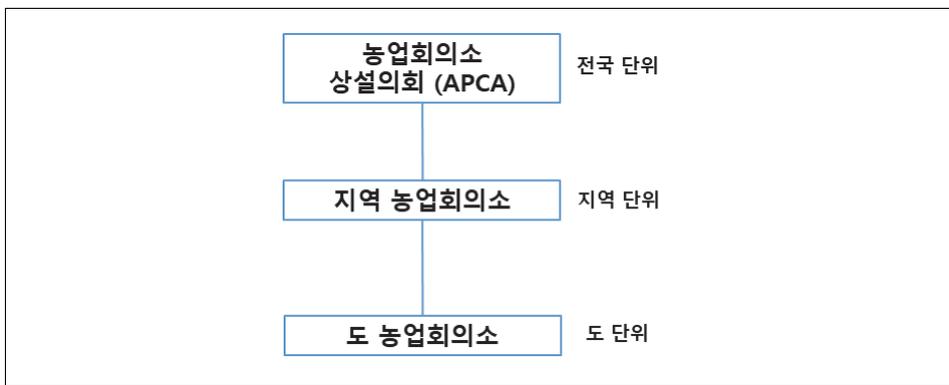
자료: 김수석(2018); 정기수 외(2018).

18) 오스트리아의 농업인 단체가 소속된 정당은 오스트리아 농민연맹(오스트리아 국민당 소속), 오스트리아 사민당 농민연합(사회민주당 소속), 자유농민연합(자유민주당 소속), 녹색당 농민연합, 무소속인 독립농민연맹이 있다.

오스트리아 농업회의소의 재정은 회원들의 회비, 주 정부 및 연방 정부의 보조금, 유료 상담 등에 의한 수입으로 구성된다. 회비는 모든 경작자가 기본적으로 납부하는 회비 그리고 토지의 넓이와 비옥도에 따라 추가적으로 차등 부과하는 부분으로 구성된다.

프랑스의 농업회의소는 1924년 제정된 「농업회의소법」에 근거하여 설치되었다. 이들은 농업 생산 및 활동과 관련된 당사자들의 이해관계를 조정하고, 농업인들의 대의기구 역할을 한다. 프랑스 농업회의소의 주요 업무는 중앙 정부 및 도의 농정에 대한 자문 및 의견 개진, 지도사업, 직업훈련, 통계 작성과 보급, 농촌관광이다. 프랑스의 농업회의소는 94개의 도(department) 농업회의소를 기초로 하여 13개의 지역(region) 농업회의소와 중앙에 1개의 농업회의소 상설회의(APCA)로 구성되어 있다.¹⁹⁾ 이 중 중심이자 기초가 되는 조직은 도 농업회의소다. 중앙 및 지방의 농업회의소들은 각각 상응하는 행정체계(도, 지역, 중앙)에 대응하여 해당 정부와 의회를 상대로 농정 업무에 참여하고 농업인들의 의사를 반영하려 노력한다.

그림 2-5 프랑스 농업회의소의 조직 구조



자료: 오현석 외(1998); 정기수 외(2018).

도 농업회의소의 회원은 경작자와 가족, 농지 소유자, 농업 노동자, 영농 은퇴자와 배우자로 이루어져 있다. 이들 그룹별로 형성된 선거인단이 평균 45명 정도의

19) 지역 농업회의소는 기존 21개였으나, 2014년 기준 13개로 감소하였다(정기수 외 2018).

대의원을 비례대표 방식으로 선출한다. 대의원단 중 평균 21명이 농업경영자 그룹에서 선출된다.

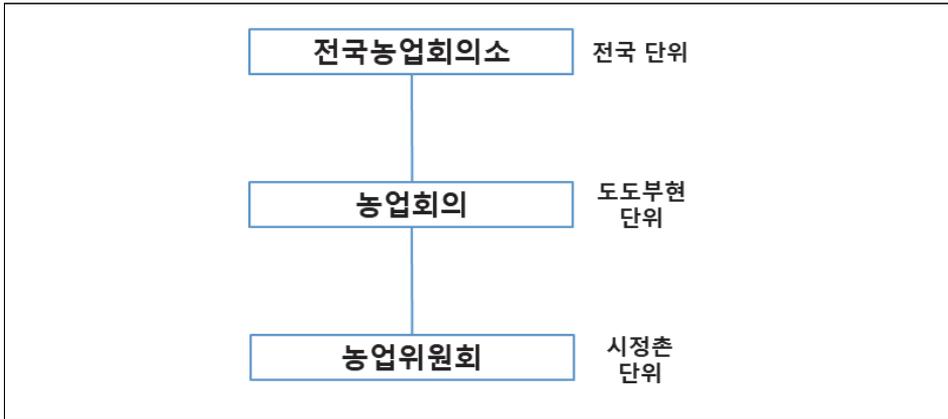
프랑스 농업회의소의 재정은 비건축용 토지에 대한 토지세, 농업·농촌 개발 사업으로 인한 정부 및 지자체의 보조, 자체 수입으로 구성된다. 이 중 토지세가 약 50%를 차지하여 주요 수입원이다. 자체 수입은 농업개발기금의 일부와 농업회의소 자체 서비스에 대한 수혜자 부담금이다.²⁰⁾

일본의 농업회의소는 1951년에 제정된 「농업위원회 등에 관한 법률」에 근거하여 설치되었다. 조직 체계는 시정촌 단위에 약 2,300개의 농업위원회가 있고, 도도부현 단위로 47개의 농업회의, 전국 단위로 한 개의 전국농업회의소가 있다. 시정촌 농업위원회에서는 농지 전용과 농지의 권리 변동에 대한 인허가 등의 농지 행정, 농지 관련 자금과 세제 관리, 농업인 연금 관련 업무를 수행한다. 따라서 일본의 농업위원회는 행정기관의 성격도 지닌다. 행정적인 기능 외에 고유 업무로 농업인들의 의견 공표, 정책 건의, 지역농업의 진흥 추진, 인정농업인 육성, 농업경영체의 법인화 추진, 조사 연구, 정보 제공 등의 업무도 수행한다. 이 중 시정촌 농업위원회의 주요 업무는 농지 관련 업무와 농업인력대책에 관한 것이다. 중앙의 전국농업회의소에서는 농정에 관한 자문, 농업인의 의견 공표와 건의, 조사연구, 정보 제공 등을 수행한다. 3개의 조직 중 가장 기초가 되는 것은 시정촌 농업위원회이다.

시정촌 농업위원회의 회원은 10a 이상의 농지를 소유한 농업인과 그 가족이다. 시정촌 농업위원회는 농업위원회의 회원이 선출한 선거위원과 시정촌장이 선임한 선임위원, 농업 관련 단체 대표, 학계로 구성된다. 도도부현 농업회의는 시정촌 농업위원회의 회원들로 구성된다. 그리고 농업 관련 단체 대표와 학계 인사도 포함된다. 중앙의 전국농업회의소는 도도부현 농업회의의 회원과 농협중앙회 및 농업 관련 단체, 학계로 구성된다.

20) 농업개발기금(Fonds National de Développement Agricole: FNDA)은 생산자가 농산물을 거래할 때에 부담하여 조성된다.

그림 2-6 일본 농업회의소의 조직 구조



자료: 오현석 외(1998); 정기수 외(2018).

일본 농업회의소의 재정은 주로 국가 보조와 정부의 일반회계에 의존한다. 시정촌 농업위원회의 재원은 농림수산성 보조금과 시정촌 일반회계로 구성되며, 도도부현 농업회의의 재정은 농림수산성과 현의 보조금, 농업단체 등의 찬조금으로 충당된다. 전국 농업회의소는 농림수산성 보조와 회원의 회비로 자금을 조달한다.

독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 농업회의소는 법령에 근거하여 설치되는 공적 조직이면서 농업인의 자치 조직으로 반관반민(半官半民)의 성격이다. 오스트리아, 프랑스, 일본의 농업회의소는 전국적으로 설치되어 농업인 전체의 대의기구로서 역할을 수행하고 있으나, 독일은 일부 주에만 설치되어 독일 전체 농민의 의견을 대변한다고는 보기 어렵다(김수석 2014).

표 2-4 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 농업회의소 비교

구분	독일	오스트리아	프랑스	일본
성격	농업인 자치 조직	농업인 자치 조직 농업인 대의기구	농업인 자치 조직 농업인 대의기구	농업인 자치 조직 농업인 대의기구
조직	·주 단위 중심 ·주 산하에 군지부 운영	·주 단위 중심 ·주 산하에 지역회의소, 현지 농민회의소 운영 ·중앙에 전국단위 농민회의소	·도 단위 중심 ·도의 연합으로 지역과 중앙 농민회의소 운영	·시정촌 단위 중심 ·시정촌의 연합으로 도도부현과 중앙의 농민회의소 운영
근거	주법 (주별 선택사항)	주별 설치법	중앙정부의 설치법	중앙정부의 설치법
고유업무	지도업무	지도업무, 직업교육	지도업무, 직업교육, 농촌관광	농지 관련 업무
대행업무	위탁받은 농정업무 전반	정책자금 집행 협조	없음	
지방정부 관계	농정업무 수·위탁	농정업무 수·위탁	농정심의 및 자문	농정심의 및 자문 농지관련 업무 수행
농정참여	농정의 민영화	농정의 부분 대행	파트너십 참여	농정 수행
재정	주정부 보조금, 회원의 부담금, 자체 수입	주정부 보조금, 회원의 부담금, 자체 수입	토지세, 자체 수입	정부 보조금 및 일반 회계 재원

주: 일본에 대한 부분은 김수석 외(2010); 정기수 외(2018)를 참조하여 저자가 추가하였다.
 자료: 김수석 외(2010); 정기수 외(2018).

독일과 오스트리아의 농업회의소는 주 정부의 농정 업무를 대행한다. 일본의 농업회의소는 농지 관련 업무를 처리한다. 그러나 프랑스의 농업회의소는 농정 업무를 대행 혹은 집행하지는 않고 농정에 관해 조언한다. 독일과 오스트리아는 농정을 대행하나, 일본의 농업회의소는 법령에 따라 농지 전용, 변경의 인허가 등을 자체 업무로 수행한다.

앞 절에서 살펴본 것처럼, 한국의 농촌 시·군에서 주요 농정 의사결정에서 농업인 등 주민의 의사를 대의하는 제도적 장치로는 ‘농정심의회’가 있다. 그러나 지방의 농정심의회가 농업인의 의견을 얼마나 잘 대표하고 있는지 물음을 던진다면, 그 답은 만족스럽기가 어렵다. 최근 여러 농촌 지역에서 농업인의 대의기구로서 농업회의소를 설립하자는 운동이 펼쳐지고 있다. 농림축산식품부가 이를 지원하는 시범사업도 추진하고 있다. 이때의 농업회의소 설립 운동은 농업회의소의 우선적 기능을 일종의 대의, 즉 농정 의사결정에 대한 참여 통로를 확보하려는 목적

을 강하게 지닌다. 그런 관점에서 본다면, 프랑스 등 농정 심의 및 자문 기능을 강하게 지니는 농업회의소 사례가 중요한 참조점이 된다.

3. 정부의 최근 지방분권 정책 방향과 시사점

3.1. 지방분권 추진 내용

정부는 ‘지방분권’을 국정과제로 설정해 추진하고 있다. 2018년 3월 2일에 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」²¹⁾을 개정해 대통령 자문기구인 자치분권위원회를 설치하였다(제44조, 제45조, 제46조). 같은 해 9월에 『자치분권 종합계획』이 국무회의 의결을 거쳐 공포되었다. 이 계획은 6대 추진 전략과 33개 세부 과제를 담고 있다<그림 2-7>.

현행 법률은 ‘지방분권’과 ‘자치분권’을 거의 동일한 의미로 사용한다. ‘지방분권법’에서는 ‘지방자치분권’을 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것”(지방분권법 제2조의 1)이라고 정의한다.

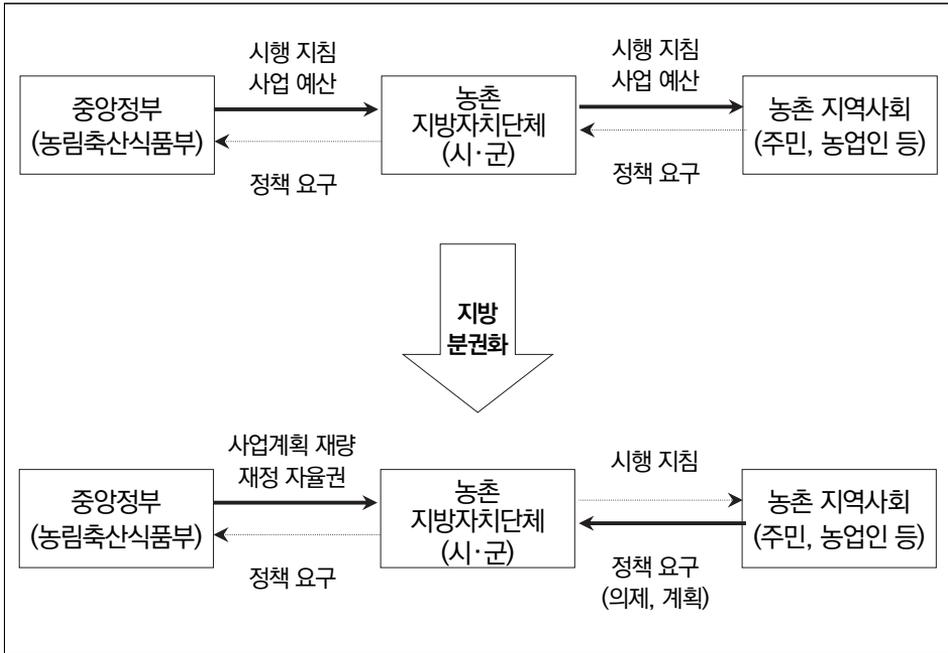
21) 이하 ‘지방분권법’이라고 약칭한다.

그림 2-7 자치분권 종합계획의 주요 내용

비전	우리 삶을 바꾸는 자치분권
목표	주민과 함께 하는 정부·다양성이 꽃피는 지역·새로움이 넘치는 사회
추진과제	1. 주민주권 구현 <ul style="list-style-type: none"> ① 주민 참여권 보장 ② 속의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
	2. 중앙권한의 획기적인 지방이양 <ul style="list-style-type: none"> ① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
	3. 재정분권의 강력한 추진 <ul style="list-style-type: none"> ① 국세·지방세 구조개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고향사랑 기부제 도입 ④ 국고보조 사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
	4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화 <ul style="list-style-type: none"> ① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
	5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대 <ul style="list-style-type: none"> ① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
	6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> ① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

자료: 자치분권위원회 보도자료(2018년 9월).

그림 2-8 지방분권의 두 차원



자료: 저자 작성.

이 같은 정의를 따르면, 농정에서 지방분권은 두 가지 관계의 변화를 함의한다. 하나는 중앙과 지방의 행정적·재정적 관계 차원에서, 다른 하나는 지방자치단체 행정과 지역 주민의 관계 차원에서 일어나는 변화다<그림 2-8>. 그동안 중앙정부가 농촌 지방자치단체에 사업 시행 지침과 예산을 하달하면서 정책 사업을 시행했는데, 이제는 일부 재정이 이양되고 국고보조 농정 사업의 계획 수립 및 시행 측면에서 지방자치단체의 재량이 확대되는 것을 뜻한다. 한편, 농촌 지방자치단체와 주민 사이에서는 정책 사업이 주민에게 일방 하향식으로 전달되는 일은 줄고, 주민의 정책 요구가 지방자치단체에 더욱 잘 전달되는 것을 뜻한다.

3.2. 재정분권: 중앙정부와 지방자치단체의 관계 차원

재정분권을 강력하게 추진하겠다고 의지를 표명했다는 점에서, 현 정부의 지방분권 정책 기조는 과거 정부와 상당히 다르다. 2018년 10월 30일에 관계부처 합동 명의로 『재정분권 추진방안』을 발표한 바 있다. 국세 대 지방세 비율을 장기적으로는 6:4까지로 바꾸어 지방세의 비중을 높일 것이라고 목표를 제시하였다. 재정분권을 단계적으로 시행할 예정인데, 현재 11%인 지방세율을 1단계에서 21%까지로 끌어올리고 중앙정부 기능을 지방에 이양하면서 약 3.5조 원의 재정도 이양할 계획이다(관계부처 합동 2018). 지방소비세율을 2019년까지 15%로, 2020년에는 21%로 높여 2년 동안 11조 7,000억 원을 지방세로 확충할 계획이다. 이에 따른 지방교부세 감소분과 지역에 이양될 3.5조 원 규모의 균형발전특별회계²²⁾ 사업예산을 따로 보전하지 않을 계획이다. 그렇게 하면 1단계인 2019년과 2020년에 발생할 지방재정 순증 효과는 약 6.6조 원에 달할 것으로 추정된다.

표 2-5 재정분권 추진에 따른 지방재정 증가분에 대한 정부 전망

구분	1단계				2단계	합계
	2019년	2020년	소계		2021년~2022년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조 원 (지방소비세율 +4%p)	5.1조 원 (지방소비세율 +6%p)	8.4조 원	11.7조 원	12조 원 + α	20.4조 원 + α
소방직 지원	0.3조 원 (소방안전교부세율 +15%p)	0.2조 원 (소방안전교부세율 +10%p)	0.5조 원	0.8조 원		
기능 이양	-	-3.5조 원 내외	-3.5조 원 내외		-	-
지방재정 순확충	2.9조 원	0.8조 원	3.7조 원	6.6조 원		
국세 : 지방세	75 : 25	74 : 26	74 : 26		70 : 30	70 : 30

주: 소방안전교부세율의 인상분은 소방직 처우 개선 및 안전 관련 행정 사무 등에 소요.
자료: 기획재정부 보도자료(2018년 10월).

22) 이하 '균특회계'라고 약칭한다.

표 2-6 농림축산식품부의 지방 이양 대상 사업(2020)

단위: 백만 원

구분	사업명	지방이양 규모('19년 예산)
균특자율계정 (시도)	□ 농업기반정비	178,835
	□ 농촌자원복합산업화지원	126,766
	□ 지역전략식품산업육성	22,137
	□ 반려동물산업육성	7,200
	(반려동물지원센터 설치지원)	(4,800)
	(공공동물장묘시설 설치지원)	(2,100)
	(반려동물놀이시설 조성)	(300)
균특자율계정 (시군구)	□ 일반농산어촌개발	438,720
	(기초생활인프라 정비)	(231,017)
	(마을만들기)	(196,310)
	(기타협업)	(6,376)
	(농촌다움 복원)	(2,181)
	(농촌현장포럼)	(1,517)
	(농촌형공공임대주택)	(719)
	(농촌재능나눔)	(600)
〈 총 계 〉		773,658

자료: 김철(2018: 49).

표 2-7 농촌진흥청의 지방 이양 대상 사업(2020)

단위: 백만 원

구분	사업명	지방이양 규모('19년 예산)
지역농촌지도사업 활성화	농촌지도기반조성	42,025
	지역활력화작목기반조성	28,115
	농촌어르신복지생활실천시범	2,186
	농업인가공사업장시설장비개선지원	875
	농업인조직체가공플랜트지원	750
	농업전문인력양성(제주)	640
	국내육성우수신품종보급	600
	농업활동안전사고예방생활화	525
	농가경영개선지원(제주)	40
	농업기계안전교육(제주)	35
〈 총 계 〉		75,791

자료: 김철(2018: 49).

지방에 이양되는 균특회계 사업 예산 3.5조 원 가운데 농업 및 농촌 정책 사업 예산이 적지 않다. 현재 농림축산식품부 재원으로 편성된 균특회계 사업 예산 중 7,737억 원이 지방에 이양되고(김철 2018: 48), 농촌진흥청의 균특회계 사업 예산 중 758억 원이 이양될 것으로 알려져 있다. 균특회계의 계정별로는 시·도 자율계정에서는 농촌자원복합산업화 지원사업 등의 예산이, 시·군 자율계정에서는 일반농산어촌개발 사업의 예산 중 일부가 대상이다.

중앙정부 농정 사업 예산상의 변화가 그대로 실현되면, 재정 측면에서 지방농정에 문제가 생길 수 있다. 첫째, 지방자치단체에 재정 측면의 재량을 확대한다는 재정분권의 취지에도 불구하고, 지방농정 예산이 오히려 축소될 가능성이 있다. 균특회계 사업 중 지방에 이양되는 일반농산어촌개발 사업은 부가가치세 세입 규모가 상대적으로 작을 것으로 예상되는 농촌 지역에서 많이 추진하기 때문이다. 당장에는 정부가 현재 수준의 예산을 정액 보전해주겠다고 방침을 발표했지만,²³⁾ 장기적으로는 균특회계 사업 등 국고보조 사업을 지방에 이양한 상태에서 지방세율을 높여 확보되는 재정으로 원래의 내용과 동일한 농정 사업을 시행할 수 있을지 여부가 불투명하다. “지방 이양된 농정 사업에 대해서는 재정이 배분된 것이 아니라 재정분권으로 확대된 지방재정의 일부를 농정에 사용해야 한다는 점이 중요한데, 지방재정 확대는 부가가치세가 확대되는 것이어서 소비 규모, 인구, 행정 규모 등의 기준에 따라 배분되므로 농업에 대한 고려가 적다.”(황의식 2019: 17)는 것이다.

둘째, 농촌 지방자치단체들 사이의 재정력 격차를 심화시킬 가능성이 있다. “중앙정부가 걷는 부가가치세를 기준으로 지방정부에 배분하는 방식의 ‘재정분권’은 지방세의 확충이 아닌 이전 재원에 불과한데, 이 상황에서 농업 분야 보조 사업을 지방으로 이양하는 것은 ‘수도권 자원 이양 - 비수도권 사무 이양’이 되는 셈으로 수도권과 비수도권(농촌) 사이에 재정 불 형평성을 더욱 심화시킬”(김정훈 2019) 것이라는 예상이다. 따라서 농정 관련 재정 측면에서도 강력한 수평적 재정

23) 행정안전부 보도자료(2019년 6월 4일자).

조정 제도 또는 수평적 재정 효과를 낳는 수직적 조정 제도를 도입할 필요가 있다는 주장도 제기된다.

3.3. 자치분권: 농촌 지방자치단체와 주민의 관계 차원

지방분권의 기본 목적이 지역의 특징적 여건을 잘 반영하고 창의적인 정책 아이디어를 촉진함으로써 지역의 자율과 책임을 강화하는 데 있다고 보면, 재정분권이 지방분권의 유일한 수단은 아니다. 확대된 지방재정의 일부를 농정 사업에 투입하도록 강제하거나 유인하는 제도적 장치를 만들거나, 수평적 재정 조정 효과를 낳는 제도를 도입하는 것과는 별개로, 국고보조금이 투입되는 농정 사업의 기획 및 시행 과정을 개선함으로써 지방자치단체의 자율과 책임을 강화해야 한다. 특히, 농정에서는 국고보조 사업이 여전히 높은 비중을 차지하므로 국고보조 사업 추진체계를 개선하는 것이 중요한 보완 수단이 될 수 있다.

지방자치단체의 재량을 확대하는 방향으로 국고보조 사업 추진 방식을 개선하는 것은 중앙정부와 지방자치단체의 재정적·행정적 관계 차원에서 의미가 있는 동시에 지방자치단체 행정과 주민의 관계 차원에서 지방분권을 촉진하는 중요한 계기다. 『자치분권 종합계획』의 6대 추진 전략 중 첫째는 “주민주권 구현”이다. 그 세부 추진 과제로 제시된 것 중 “주민자치회 대표성 제고 및 활성화”와 “주민참여예산제도 확대”는 지방농정 사업 기획 및 실행 측면과도 연관이 깊다.

정부는 주민자치 대표기구로서 주민자치회 설치를 확대하도록 계획하고 있다.²⁴⁾ 대표성이나 기능 측면에서 현재의 주민자치위원회와는 위상을 크게 달리하는 기구가 될 것이다. 『자치분권 종합계획』은 “주민과 지역사회 관점에서 공공 서비스를 설계하고 주민이 주도해 지역 문제를 해결하도록 서비스 전달체계를 혁신

24) 「지방자치법」을 개정해 주민자치회 설치 및 운영, 기능, 재정 지원 등의 근거 규정을 마련하겠다는 방안이다. 2019년 3월에 정부발의안으로 “지방자치법 전부개정법률안”이 국회에 제출되어 소관 상임위원회 심사 절차를 밟고 있다.

할 필요”(자치분권위원회 2018: 9)를 강조하면서, 주민자치회가 정책 사업에 관여할 수 있는 제도적 통로를 세 가지로 제시하였다. 첫째는 고용, 복지, 문화 등 행정 서비스 추진 과정에서 주민자치회와의 소통과 협력을 강화한다는 방안이다. 둘째는 마을 단위 지역사업²⁵⁾에 대한 주민자치회 등 주민 참여 절차를 강화한다는 방안이다. 셋째는 주민자치회 등이 마을 의제를 수립하고, 선정된 ‘마을계획’의 이행을 지원한다는 방안이다.

주민참여예산제도²⁶⁾는 여러 지역에서 소규모 예산으로 시행한 경험이 있는데, 지방자치단체의 ‘주요 사업’ 및 ‘예산 전 과정’에 주민참여를 확대하겠다는 방안이 제시된 상태다. 현실적으로는 주민자치회의 의견을 반영해 특정 사업을 추진하는 방식으로 시범사업 기간을 거쳐 제도를 점진적으로 도입할 듯하다.

지방분권과 관련해 범정부 차원에서 추진하는 풀뿌리 주민자치 제도화의 흐름은 농촌 지역에서 농업·농촌 정책과 긴밀하게 연관될 가능성이 높다. 농정 영역에서, 특히 농촌개발 정책에서 주민 참여는 오래 전부터 논의되었기 때문이다. 주민참여를 확대하려는 목적으로 농촌개발 정책 분야의 국고보조 사업 추진 방식을 바꾸려 시도한 경험도 적지 않다. 여러 각도의 평가가 있지만, 그 같은 노력에 힘입어 “일반농산어촌개발 사업으로 대표되는 농촌 지역개발 사업 시행 이후 주민들의

25) 이 문건의 ‘마을 단위 지역사업’이라는 용어의 의미는 명확하지 않다. ‘마을 단위’라는 것이, 농촌 지역에 국한하면, 꼭 행정리 수준을 뜻하는 것은 아닐 듯하다. ‘지역사업’이라는 용어가 행정안전부, 문화관광부, 농림축산식품부 등 중앙정부의 여러 부처가 시행하는 정책 사업 중 어떤 것들을 포괄하는지도 명확하지 않다.

26) 주민참여예산제는 “현재 몇몇 지방자치단체의 경우 나름대로의 모델을 개발하여 선진적으로 운영하고 있지만 이들을 제외한 대부분의 지방자치단체에서는 아직 형식적으로 운영되거나 제대로 정착되지 못하고 더디게 진화되는 과정에 있다. …(중략)…2004년 3월 광주광역시 북구에서 주민참여예산 운영 조례가 제정되면서 우리나라에 도입되기 시작하였다. 행정안전부는 2005년 8월에 지방재정법에 주민참여예산제를 운영할 수 있는 근거 규정을 마련하는 등 지방자치단체의 참여예산제 도입을 적극 권고하였다. 2011년 3월에는 지방재정법을 개정하여 전 지방자치단체에서 주민참여예산제를 의무적으로 운영하도록 하였다. …(중략)… 2017년 7월에 발표된 100대 국정과제의 실천과제로 주민참여예산제의 확대 운영이 설정되었다. 2018년 3월에는 지방재정법을 개정하여 주민의 참여범위를 예산편성 중심에서 예산과정 전체로 확대하였으며, 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 두어 운영하도록 권고하고 있다.”(이장욱·서정섭 2019: 55-56).

사업 과정 참여 기회가 늘어나는 변화가 전국적으로 나타난 것으로 평가된다. 주민 역할이 배제된 물리적 인프라 정비 중심의 기존 정책에 대한 문제 제기가 이루어지면서 2000년대 전후 주민 참여 방식의 농촌 지역개발이 정책적으로 확산된 결과로 보인다.”(성주인·송미령 2019: 48). 주민 참여 방식의 농촌개발 정책 사업의 진화 과정을 검토함으로써, 정부가 현재 추진하는 주민자치 제도화의 흐름과 농정 사업이 어떻게 결합될 수 있는지 그 윤곽을 그려볼 수 있다.

농촌개발 정책에서 주민 참여를 확대하려는 노력은 2000년대 초반 ‘녹색농촌 체험마을 조성사업’ 등 이른바 ‘공모제 방식의 마을단위 개발 사업’을 추진하면서 본격화되었다. 처음에는 사업계획 수립 과정에서 주민들이 주도권을 갖도록 ‘준비위원회’ 또는 ‘추진위원회’를 반드시 구성해 계획을 수립하도록 변화가 시작되었다. 이후, 그 같은 방식은 ‘리’보다 더 큰 장소 범위에서 시행되는 여러 농촌개발 정책 사업에도 적용되고 공식화되었다. 그러나 공모제 방식의 정책 사업에서는 지역 주민이 사업 예산을 확보할 수 있으리라고 사전에 예상하기가 쉽지 않았다. 그래서 ‘선(先)계획, 후(後)지원’(김정섭 외 2009: 102)이라고 표현되는 주민참여형 농촌개발 정책 사업의 지향을 실현하기가 실제로는 쉽지 않았다. 예산 확보의 가능성이 불투명한 상황에서 다수의 주민이 참여하는 가운데 상당한 의사소통 비용을 들여서 계획을 먼저 수립해 둔 농촌 지방자치단체 또는 지역사회는 그리 많지 않았기 때문이다.

그러다가 2009년부터는 여러 농촌개발 정책 사업이 균특회계의 일반농산어촌개발 사업 등으로 재편되면서 포괄보조 방식이 도입되었다. 포괄보조 방식은 사업의 세부 내용을 설계할 때 중앙정부의 세세한 관여를 줄인다는 취지에서,²⁷⁾ 그리고 농촌 지방자치단체들이 국고보조금을 더 많이 확보하려고 나서는 경쟁을 완화한다는 점에서 공모제보다 진일보한 국고보조 사업 추진 방식이었다. 이 같은 진보는 중앙과 지방의 관계 차원에서 이루어진 것이지만, 지방자치단체 행정과 주민의 관계 차원에서도 일정한 진보를 이루는 계기가 되었다. 포괄보조 방식 도

27) 이른바, 중앙정부가 붙이는 ‘꼬리표’를 떼거나 줄인다고들 표현했다.

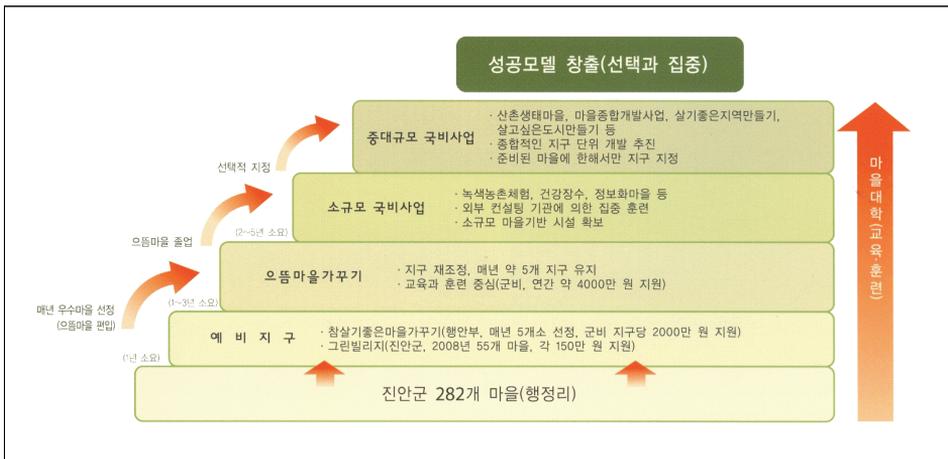
입과 더불어 사업예산 확보 가능성을 예상하기가 더 쉬워졌다. 그리고 일반농산 어촌개발 사업에서는 ‘역량 강화’ 차원에서 ‘단계적 접근’이 도입되었다. 사업을 추진하기로 결정(선정)하기 전에 주민들이 먼저 마을의 의제를 확인하고 학습하는 과정을 거치도록 별도의 정책 프로그램을 추진하는 것이었다<그림 2-9>.

그림 2-9 농촌 지역개발 정책의 마을 역량 단계별 지원체계



자료: 농산어촌지역개발 공간정보시스템 웹페이지(www.raise.go.kr).

그림 2-10 진안군의 마을 가꾸기 역량 강화를 위한 단계적 사업 추진 모델



자료: 진안군(2008).

단계별 지원체계를 구축한다는 발상은 2000년대 중반 전라북도 진안군에서 먼저 시도했던 ‘단계적 사업 추진 모델’에서 영향 받은 것이다. 중앙정부 부처, 즉 농림축산식품부의 ‘마을 역량 단계별 지원체계’와 ‘진안군의 ‘마을가꾸기 단계적 사

업 추진 전략'의 기본 틀은 비슷하다. 그런데 자세히 살펴보면 차이점이 있다. 그 차이는 중앙정부의 국고보조 농정 사업 추진이라는 관점과 농촌 지방자치단체의 지역발전 사업 추진이라는 관점 사이에서 드러나는 차이와 조응(照應)한다. 중앙정부의 특정 부처 국고보조 사업에 국한된 것인가, 아닌가 하는 점이다.

특정 지역의 주민들이 농림축산식품부의 '마을 역량 단계별 지원체계' 모형을 따라 경험을 쌓아가면 나중에는 금액이 큰 국고보조 사업에 참여하게 된다는 것인데, 그 국고보조 사업이 농림축산식품부가 아닌 다른 부처의 사업일 수도 있다는 것을 농림축산식품부는 보장할 수 없다. 게다가 일반농산어촌개발 사업이 지방에 이양되면, 기존의 농림축산식품부 재원 정책 사업도 계속 추진할 수 있게 되리라고 보장할 수 없는 상황이 된다. 반면에, 진안군의 경우처럼 지방자치단체 차원에서 단계별로 접근하면 중앙정부 여러 부처의 국고보조 사업을 '한 바구니에 모아서 통합적으로' 추진할 수 있다.

〈참고〉 지역사회 역량 강화를 위한 단계적 사업 추진 전략: 진안군 사례

진안군은 의욕 있는 주체들을 대상으로 소규모 시범사업을 실행하게 하여 경험을 축적한 후, 그 성과와 잠재력을 평가하여 보다 큰 규모의 사업을 실행하도록 유도했다. '마을 가꾸기 사업'과 '지역사회 기여활동 사업'이 그런 방식을 채택하고 있다.

군의 282개 마을 중에서 마을 가꾸기 사업에 참여할 의지가 있는 후보군 55개 마을을 예비 지구로 선정하여 소규모의 사업 자금을 지원했다. 행정안전부의 정책 사업인 1년 기간에 2,000만 원을 지원하는 '참 살기 좋은 마을 가꾸기' 사업과, 진안군의 독자적인 예산으로 수행하는 1년 기간에 150만 원을 지원하는 '그린 빌리지' 사업 대상지로 선정한 것이다. 이 두 종류의 사업 추진 성과로 해마다 5개 정도의 우수 마을을 진안군의 자체 사업인 '으뜸마을 가꾸기' 사업 대상지로 선정한다. '으뜸마을 가꾸기' 사업 대상지로 선정되면 연간 4,000만 원 정도의 자금을 지원받을 수 있다. 그 자금은 대부분 마을 주민들의 교육·훈련에 활용된다. 다시 으뜸마을 가꾸기 사업을 평가하고 우수한 곳을 선정하여 약 2억 원 규모의 자금이 지원되는 녹색농촌 체험마을 등 국비 사업 대상지로 선정되도록 진안군이 전라북도와 농식품부에 추천한다. 이 사업을 성공적으로 수행한 마을에 한해서 규모가 더욱 큰 산촌생태마을 사업이나 마을종합개발 사업 대상지로 선정되도록 추천한다.

이처럼 다단계적인 과정을 모두 거치기까지는 5~8년이 소요된다. 이렇게 장기간 동안 점진적인 방식으로 마을 가꾸기 사업을 경험하게 하는 구조를 형성한 것은 주민들의 개별 역량을 탄탄하게 형성하기 위한 진안군의 독특한 정책 기획이다. 진안군은 최근에 마을 수준이 아닌 개별 가구 단위에서도 지역사회에 기여할 수 있는 사회적 일자리 사업을 계획하여 시범적으로 200만 원~400만 원 정도의 자금을 지원하기 시작했다. 그 성과를 보아 성장 가능성이 있는 사업에는 다음 해에 보다 큰 규모의 자금을 지원하겠다는 계획이다.

자료: 김정섭 외(2009: 81).

공통점도 있다. 이 같은 모델은 ‘주민 역량 강화’라는 용어 안에 여러 가지 의도와 기획을 담고 있다. 그중 하나는 특정한 보조금 사업이 시행되거나 시행하기로 결정되기 전에, 지역사회의 의제를 주민들이 평소에 주도적으로 참여해 형성하는 기제(mechanism)의 단초를 제시했다는 점이다. 지방자치분권이라는 맥락에서 농정 사업의 바람직한 출발점은 농촌 지역사회 주민이 공유하는 의제에 부합하는 정책 사업을 기획하고 시행하는 것이다.

문제는 국고보조 사업이 ‘지방자치단체 보조’의 형식으로 추진되는 경우가 많아 그 ‘바람직한 출발점’을 놓칠 가능성이 높다는 점이다. 중앙정부의 국고보조 농정 사업 관련 정보를 지방자치단체 공무원이 가장 먼저 접하게 된다. 그런데 정책 사업을 추진하기로 결정하거나, 결정한 후에 사업의 구체적 내용을 기획하는 과정에서 주민들이 지역사회 의제를 공유하고 표현하지 않은 상태라면, 지방자치단체 공무원이 단독으로 의사결정하거나 기획을 주도하는 경우가 많다. “하지만 정책 사업을 기획하는 과정에서 지역발전이라는 큰 틀을 고려할 수 있는 지역계획 역량이 발휘되지 않는다면, 많은 보조금 재정이 지역 내에서 집단별로 합리적 근거 없이 배분되는 ‘나눠 먹기 식’ 정책 사업 기획으로 전락할 가능성도 상당하다. 그리고 개별 사업들이 서로 시너지를 창출하는 방식으로 설계되지 않을 가능성도 크다.”(김정섭 외 2009: 111)

재정분권은 농정의 지방분권화에 필요조건이지만 충분조건이 되지 않는 것이다. 지역의 농업인 등 주민들의 자치 역량이 뒷받침되어야 한다. 그 같은 자치 역량을

형성하려는 농정 분야의 개입으로서 국고보조 사업 추진 방식을 어떻게 개선할 수 있을지 모색해야 한다. 다각도로 접근해야 하겠지만, “중앙정부 차원에서는 농촌에서 활동하는 민간 주체들의 역할을 확대하도록 EU의 리더(LEADER) 프로그램 방식 사업을 지원하는 방법을 모색할 필요가 있다. 기존의 지자체 보조 방식만이 아니라 현장의 민간 활동 조직을 지원하는 사업 방식을 새롭게 마련하는 것이다.”(성주인·송미령 2019: 49)

현장의 민간 활동 조직을 지원한다고 할 때 여러 측면의 관여가 있을 수 있지만, 앞서 언급한 정부의 자치분권 정책 기조 안에서 당장 검토해야 할 것은 ‘마을계획’이다. 마을계획은 국고보조 정책 사업을 전제하지 않은 상태에서도 농촌 주민들이 주도해 지역사회의 의제를 형성·도출하고 문제 해결 전략의 윤곽을 예비해두는 과정이 될 수 있다. 즉 ‘선계획, 후지원’이라는 과정 지향에서 ‘선계획’을 달성할 중요한 기회일 수 있다. 특히, 중앙정부 특정 부처의 특정 정책 사업을 전제하지 않고 농촌 지역사회 주민의 실제 필요(needs)를 식별하는 수단으로 기능할 수 있다. 읍·면처럼 작은 장소 단위에서 농촌 주민이 이른바 ‘마을계획’을 수립하는 사례가 출현하고 있다. 이 같은 계획의 목적은 지역사회의 의제를 도출하는 데에 있다. 그러므로 지방자치단체 행정과 주민의 관계 차원에서 드러나는 단절을 해소하고 주민 참여를 촉진하는 데 초점을 두기 마련이다.²⁸⁾ 특히, 농촌에서 마을계획의 내용 상당 부분은 결국 농업 및 농촌 정책 사업과 연계될 개연성이 크다. 그러므로 국고보조 농정 사업 추진 체계의 변화를 꾀하려 할 때 정부의 지방분권 정책 기조 속에 제안된 ‘마을계획’ 제도를 주의 깊게 검토할 필요가 있다.

28) 가장 기초적인 지역 단위에서 주민들이 능동적으로 참여해 계획을 수립하도록 정책을 통해 지원하는 발상은 외국에서도 오래 전부터 제기되었고, 실제로 그런 정책이 추진된 바 있다. 2000년대 초반에 시도되었던 영국의 ‘패리쉬(parish) 및 타운(town) 계획’ 수립 지원 정책을 그 대표적인 사례로 들 수 있다. 영국에서 패리쉬는 인구 수백에서 수천 명 수준의 가장 기초적인 자치행정구역 단위다. 그 상위 수준에 카운티(county)가 있다.

〈참고〉 영국의 패리쉬 및 타운 계획 수립 지원 정책 사례

영국은 2000년대에 들어서면서 광우병, 구제역 등의 여파로 위기에 빠진 농촌을 회생하려 광범위한 정책 개혁을 시도했다. 농촌 정책의 비전과 새로운 제안을 집대성하여 『농촌백서(Rural White Paper)』를 펴낸 바 있다. 『농촌백서』에는 근본적이고 개혁적인 정책 제안이 다수 포함되었는데, “패리쉬 및 타운 계획 수립을 지원하고, 계획 수립 가이드라인을 제시한다.”는 내용도 있었다. 이 제안은 곧바로 실행되었다.

“『농촌백서』는 영국 농촌의 미래와 관련된 의제를 설정하고 있다. 영국 농촌은 변화를 맞이하고 있다. 영국의 농촌 지역사회가 스스로의 운명을 개척하고 지방자치 역량을 강화시킬 수 있도록 도우려는 목적으로, 농촌청(Countryside Agency)은 패리쉬 및 타운 계획 지침서를 발간했다.”(Countryside Agency 2003)

‘패리쉬 계획’이란 패리쉬 의회(council)가 작성하는 구체적인 지방자치계획을 말한다. 지역에 거주하는 모든 이들이 스스로 의사를 표현할 기회를 만드는 것, 지방의 상점에서 지역의 특산 음식을 구매할 수 있게 하는 일 등 패리쉬 계획을 통해서 할 수 있는 일들이 많다고 당시 영국 농촌청은 계획 수립 지침서에서 소개하였다.

지역 주민의 일상생활과 관련된 모든 것이 계획 수립의 대상이 될 수 있다. 일자리, 휴식공간, 건축 디자인, 경관을 구성하는 울타리나 연못 보호 등 주민에게 중요한 사안이라면 모두 계획 대상이 된다. 패리쉬 계획을 수립하는 것은 지역의 사회, 경제, 환경 측면 이슈에 어떻게 대응해야 할지를 지역 주민 모두에게 묻는 기회이기도 하다. 그래서 지역사회 구성원 전체의 참여를 중시한다. ‘패리쉬 계획 수립 지침’은 계획 수립 절차를 다음과 같이 제시하였다.

- * 지역사회 전체에 회의나 공고 등을 통해 고지한다.
- * 패리쉬 의회 의원과 의회 공무원에게 계획에 관해 설명한다.
- * 지방정부, 단체 등을 포함하여 계획 수립의 파트너가 될 만한 곳에 연락해 도움을 줄 만한 사람을 섭외한다.
- * 운영위원회를 구성한다.
- * 계획을 수립하는 데 필요한 비용과 인력을 산정한다.
- * 주민 의견을 수렴해 계획을 수립한다.

수립한 계획은 활동계획(action plan) 형식의 보고서로 표현된다. 활동계획 안에 포함될 수 있는 여러 정책 제안 가운데 어떤 항목을 실행할 것인지, 우선순위가 설정되어야

한다. 그렇게 수립한 계획은 의회와 지방정부 등에 제출해 동의를 얻어야 한다. 최종적으로 계획의 내용을 디자인하고 인쇄하여 주민 등 모든 관련자에게 배포한다. 이 보고서에는 다음과 같은 내용이 반드시 포함되어야 한다고 계획 수립 지침에 명시하였다.

- * 무슨 정책 제안인가?
- * 왜 필요한가?
- * 어떻게 실행할 것인가? (업무분장, 비용, 인적 자원, 필요한 장비 등)
- * 누가 책임지고 추진할 것인가? (지방의회, 지역사회 내 단체, 지방정부 등)
- * 언제 시작해서 언제 끝나는가?

자료: 송미령 외(2006: 25-31); DEFRA(2000); Countryside Agency(2003).

제3장

재정분권과 농정 예산

재정분권과 농정 예산

1. 정부의 농정 관련 재정 현황

1.1. 농정 사업 현황

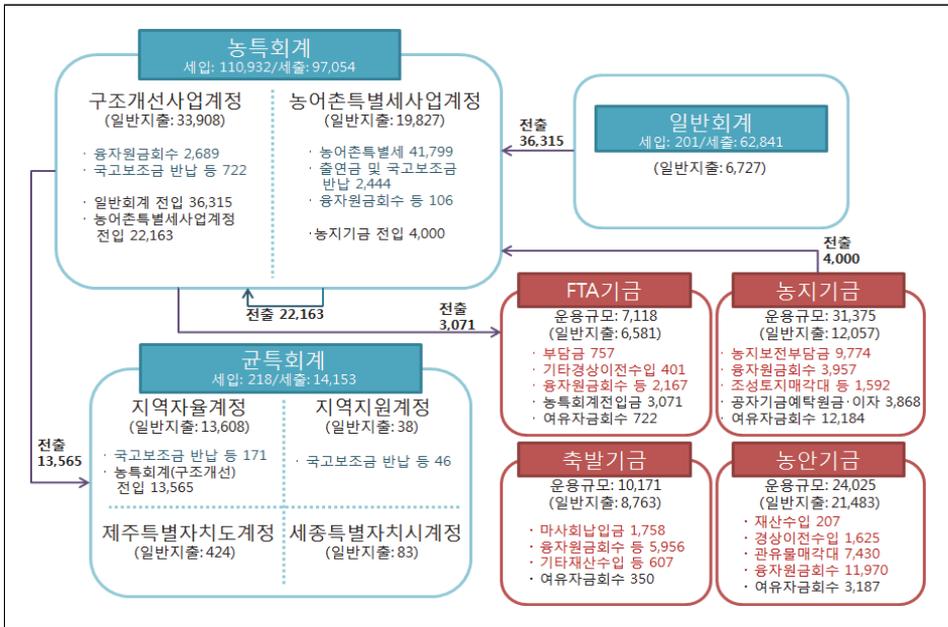
농식품사업은 일반회계, 농어촌구조개선특별회계(농특회계: 구조개선계정, 농특세계정), 국가균형발전특별회계(균특회계) 등의 정부회계사업, 그리고 농지관리기금 등의 기금사업으로 구분하여 추진된다. 국고에 귀속되는 일반회계에서 6조 2,800억 원이 세출 되는데, 그중 농특회계에 약 3조 6,300억 원의 예산을 전출하고 있다.

농특회계 구조개선계정은 이러한 일반회계 전입금(3조 6,300억 원) 및 농특세계정 전입금 2조 2,100억 원 등으로 조달된다. 농특세계정은 농특세 4조 1,800억 원 및 농지관리기금 전입금 4,000억 원 등으로 조달하여 운영된다. 균특사업의 경우, 농특회계(구조개선계정)에서 1조 3,600억 원이 지역자율계정(시·도, 시·군·구 자율)으로 전입된다. 지방분권으로 인해 2020년에는 지방 사업으로 이양되는 규모가 결정되어 재원이 축소될 것으로 전망된다. FTA기금(농특회계 전입금이 약 3,000억 원)을 제외한 나머지 모든 기금사업들은 자체적인 수입원을 가지고 있다.

농정 사업 중 운영비를 제외한 13조 8,099억 원의 사업비를 살펴보면, 농특회계가 37.8%를, 균특회계가 10.5%를 점유하고 있다. 기금 중에는 농산물가격안정기금(농안기금) 사업이 15.2%, 농지관리기금사업이 8.2% 등이다. 균특사업 중 7,737억 원이 지방 이양되면 농특회계에서 균특회계로의 이전이 축소될 것이다. 현재 사업 구조에서 보면 균특회계 사업이 6,875억 원으로 감소할 것이다. 장기적으로 균특사업의 지방이양이 확대 추진될 가능성이 높으므로 균특회계를 확대하되 농특회계 사업으로 전환할 필요가 있다.

그림 3-1 농식품부 소관 주요 회계·기금 세입 현황(2019)

단위: 억 원



주: 농특회계 구조개선사업 계정으로 전입되는 일반회계 예산은 수입 농축산물 관세액 전액과 배합사료 및 축산 기자재 부가가치세액 전액으로 구성된다.

자료: 농식품부 "2019년도 예산 및 기금 사업 설명자료"를 바탕으로 작성하였다.

표 3-1 재원별 농업 예산 투입 현황(2019)

단위: 개, 억 원(%)

재원	계정	사업 수	예산	대표사업
일반회계		8	761 (0.6)	농림축산검역검사기술개발(R&D), 농업기반시설활용 에너지개발, 식물검역검사 및 수출촉진 등
농어촌구조개선 특별회계 (농특회계)	소계	106	52,218 (37.8)	
	구조 개선	66	33,024 (23.9)	농업재해보험, 농업자금이자보전, 농기계임대, 고품질 쌀유통활성화, 친환경농지재자원, 국가식품산업클러스터, 지역단위푸드플랜구축지원, 스마트원예단지기반조성, 농촌용수개발, 농식품ICT융복합촉진(정보화) 등
	농특세	40	19,194 (13.9)	쌀소득보전고정직불, 경영이양직불, 조건불리지역직불, 경관보전직불, 발농업직불제, 청년농업인영농정착지원, Golden Seed 프로젝트(R&D), 농생명산업기술개발(R&D), 농촌다원적자원활용, 농촌융복합산업활성화지원 등
국가균형발전 특별회계 (균특회계)	지역 자율	10	14,512 (10.5)	지역전략식품산업육성, 농업기반정비, 일반농산어촌개발, 지역행복생활권협력사업, 농촌자원복합산업화지원, 농촌형교통모델(자율) 등
양곡관리특별회계 (양특회계)		4	19,648 (14.2)	정부양곡관리비, 정부양곡매입비, 수입양곡대, 쌀소비활성화
에너지 및 자원사업 특별회계 (에특회계)		4	587 (0.4)	농업에너지이용효율화, 온실가스관리인프라구축, 스마트팜실증단지
농지관리기금 (농지기금)		9	11,276 (8.2)	대단위농업개발, 농식품산업 해외진출지원, 농지종합정보화, 경영화생지원농지매입, 농지연금, 맞춤형농지지원 등
농산물가격안정기금 (농안기금)		24	20,962 (15.2)	공영도매시장시설현대화, 전통발효식품육성, 농산물 생산유통조절지원, 농산물직거래활성화지원, 농식품 유통 교육훈련, 비축지원, 자조금지원, 식품외식종합자금, 산지유통종합자금, 학교급식지원센터 운영 활성화 등
축산발전기금 (축발기금)		21	8,746 (6.3)	가축개량지원, 가족분뇨처리지원, 조사료생산기반확충, 축산물HACCP지원, 축산물유통및소비촉진제고, 축산 자조금, 말산업육성지원, 사료산업종합지원 등
FTA(자유무역 협정이행지원)기금		15	6,533 (4.7)	피해보전직불, 폐업지원, 과수 생산유통지원, 원예시설 현대화, 축사시설현대화, 농식품모태펀드출자 등
농업소득보전 직접직불기금 (직불기금)		2	2,656 (1.9)	쌀소득보전변동직불, 직불제이행점검
농어업재해보험기금 (재해기금)		1	200 (0.2)	재보험금
<총계>		204	138,099 (100.0)	

주: 사업 중 청사시설지원, 행정운영 관련 지원비는 제외하였다.

자료: 농림축산식품부(2019). "2019년도 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획 내역서(각목명세서)."

국고보조율별 사업 비중을 보면, 국고보조율이 100%인 사업이 사업 수에서 45.6%, 금액에서는 53.3%의 비율이다. 국고보조율이 30% 미만인 사업은 2.1%인 2,831억 원 수준이다. 용자지원사업은 2조 8,178억 원으로 20.4% 수준에 이른다. 용자지원사업을 제외하면 국고보조율 100%인 사업이 금액 면에서 50% 이상을 차지하고 있어 그 비중이 절대적이며 농정 사업 중 국고보조 사업은 대부분 중앙 정부 지원에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다.

농정 사업의 시행 주체를 살펴보면, 지자체가 담당하는 사업의 규모가 5조 3,260억 원(33.3%)으로 비중이 가장 높다. 그다음으로는 농식품부가 3조 8,500억 원(24.1%) 규모로, 전체 농정 사업의 57.4%가 중앙정부와 지방정부 중심의 정부 주도형 사업이다.

표 3-2 국고보조율별 농정 사업 분류

단위: 억 원(%)

국고보조율	사업 명 및 사업 수	사업 수	예산
100%	쌀소득보전고정직불, 농촌용수개발, 농촌공동체활성화지원, 농산물안전성조사, 수리시설개보수, 비축지원 등	93 (45.6)	73,528 (53.3)
90~100% 미만	농식품수출시장 다변화, 국가식품산업클러스터	2 (1.0)	290 (0.2)
80~90% 미만	논타작물재배지원, 살처분보상금, 농업기반정비, 검역해소품목 및 대중국전략품목육성지원 등	6 (2.9)	4,584 (3.3)
70~80% 미만	청년농업인영농정착지원, 스마트원예단지기반조성, 일반농산어촌 개발, 가축개량지원, 농산물직거래활성화지원 등	20 (9.8)	13,720 (9.9)
60~70% 미만	스마트팜 실증단지, 축산물수급관리, 말산업육성지원 등	5 (2.5)	1,975 (1.4)
50~60% 미만	농업재해보험, 농기계임대, 발작물산업육성, 농촌자원복합 산업화지원, 농촌형교통모델, 원예시설현대화 등	33 (16.2)	9,355 (6.8)
30~50% 미만	시도가축방역, 농산물산지유통시설지원, 축사시설현대화, 농산물생산유통조절지원 등	15 (7.4)	3,637 (2.6)
30% 미만	친환경농자재지원, 가축분뇨처리지원, 과수생산유통지원	3 (1.5)	2,831 (2.1)
용자	동물용의약품산업종합지원, 농가사료직거래 활성화지원, 가축분뇨처리지원, 축사시설현대화, 농식품글로벌육성지원자금, 산지유통종합자금, 맞춤형농지지원사업 등	27 (13.2)	28,178 (20.4)
<총계>	204개(100.0)		138,099 (100.0)

주: 사업 중 청사시설지원, 행정운영 관련 지원비는 제외했다.

자료: 농림축산식품부(2019). “2019년도 예산 및 기금운용계획 설명자료”를 바탕으로 작성하였다.

표 3-3 시행 주체별 농정 사업 현황

단위: 억 원(%)

시행주체	사업 내용(직접·보조)	용자사업	예산
농식품부	청년농업인영농정착지원, 가족위생방역지원, 정부양곡매입비, 비축지원, 쌀소득보전 변동직불, 동축산물검역검사 등 <40개>	동물용의약품산업종합지원, 사료산업종합 지원, 농가사료직거래 활성화지원, 비축지원 <4개>	38,514 (24.1)
지자체	농기계임대, 친환경농자재지원, 발작물산 업육성, 배수개선, 쌀소득보전고정직불, 발 농업직불제, 농업기반정비, 농촌자원복합 산업화지원, 일반농산어촌개발 등 <88개>	재해대책비, 지역단위푸드플랜구축지원, 농업에너지이용효율화, 말산업육성지원, 농가사료직거래 활성화지원, 축산물직거래 활성화지원 등 <14개>	53,260 (33.3)
농어촌공사	대단위농업개발, 수리시설개보수, 농촌용수 개발, 경영이양직불, 농촌용수관리 등 <137개>	경영화생지원농지매입, 맞춤형농지지원사업, 농지연금사업, 농식품산업해외진출지원 <4개>	21,223 (13.3)
유통공사	발작물산업육성, 농산물 공동출하확대지원, 농산물산지유통시설지원, 농산물직거래 활성화지원, 농식품글로벌경쟁력강화, 도매유통활성화지원 등 <15개>	농식품글로벌육성지원자금, 식품외식종합자금, 신자유통종합자금, 도매유통활성화지원 등 <6개>	14,219 (8.9)
농협	농산물마케팅지원, 축산물수급관리, 축산물 품질관리, 농업재해보험, 농업자금이차보전, 농작물재해보험운영비지원 등 <16개>	가족개량지원, 농가사료직거래활성화지원, 친환경농산물직거래지원, 신자유통종합자금, 도매유통활성화지원 등 <8개>	22,897 (14.3)
기타기관	Golden Seed프로젝트(R&D), 도시농업 활성화, 친환경농업직불, 축산물수급관리, 수출인프라강화, 농어업인 건강연금보험료 지원, 축산자조금 등 <54개>	원유소비활성화, 스마트팜 ICT융복합확산 <2개>	9,728 (6.1)
<총 계>			159,842 (100.0)

- 주 1) 세부사업의 대표 내역사업을 기준으로 시행 주체를 설정했다.
 2) 사업 중 청사시설지원, 행정운영 관련 지원비는 제외했다.
 3) 시행 주체가 복수인 사업은 중복해서 집계(37개 사업)하였다.
 4) 농림축산식품부: 농림축산검역본부, 가족위생방역본부, 품질관리원, 종자원을 포함한다.
 5) 기타 기관: 농림식품기술기획평가원, 농림수산식품교육문화정보원, 농업정책보험금융원, 농업기술실용화재단, 축산물품질평가원, 농식품공무원교육원, 한국농촌경제연구원 등.
 자료: 농림축산식품부(2019). "2019년도 예산 및 기금운용계획 설명자료."

1.2. 지자체 지원사업의 특성

재원별로 지자체에 지원되는 국고보조 사업(지자체보조) 중에서 농특회계 사업의 규모가 2조 2,155억 원으로 가장 크다. 균특회계가 1조 4,354억 원으로 그다음이다. 한편, 회계에서 지자체에 지원되는 용자 사업은 매우 적다.

기금사업에서는 지자체 보조사업이 6,251억 원에 불과하고 용자 지원이 2조

9,261억 원으로 대부분을 차지하고 있어 기금사업은 용자 중심 사업임을 알 수 있다.

지자체 보조사업의 경우 농특회계와 균특회계가 주를 이루기 때문에 재정분권 이 강화되면 향후 지방농정 사업에 변화가 클 것으로 예상된다.

표 3-4 회계·기금별 중앙정부 농정 사업 수(2019)

단위: 억 원(%)

구분		예산규모	보조금 전체 ¹⁾	지자체 보조금 ²⁾	용자	사업 수 (단위당)
회계별	일반회계	761(0.6)	72	72	-	8
	농특회계	52,218(37.8)	39,616	22,155	425	106
	균특회계	14,512(10.5)	14,511	14,354	-	10
	양특회계	19,648(14.2)	254	181		4
	에특회계	587(0.4)	463	459	93	4
	합계	87,725(63.5)	54,915	37,221	518	132
기금별	농지기금	11,276(8.2)	108	-	8,968	9
	축발기금	8,746(6.3)	3,923	2,219	4,580	21
	FTA기금	6,533(4.7)	3,654	3,499	2,664	15
	농안기금	20,962(15.2)	2,098	533	13,049	24
	직불기금	2,656(1.9)	-	-	-	2
	재해기금	200(0.1)	-	-	-	1
	기금별 합계	50,373(36.5)	9,782	6,251	29,261	72
〈총계〉	138,098(100.0)	64,697	43,472	29,779	204	

주 1) 보조금 전체는 지자체 보조금과 민간 보조금을 합한 금액이다.

2) 지자체 보조금은 지자체(경상)과 지자체(자본)을 합한 금액이다.

3) 사업 중 청사시설지원, 행정운영 관련 지원비는 제외했다.

자료: 농림축산식품부(2019). "2019년도 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획 내역서(각목명세서)."

농정 사업을 유형별로 살펴보면, 경영안정사업이 18.4%로 그 비율이 가장 높다. 그다음 식량생산유통 15.5%, 생산기반사업 13.7%, 유통소비 관련 농정 사업 11.1% 순이다. 그 밖에 비중이 낮은 사업 유형으로 농촌복지, 농촌 활성화사업, 축산업 관련 사업 등이 있다.

지자체 보조 비율이 높은 순서대로 분야를 열거하면, 친환경사업 99.4%, 농촌 활성화 96.1%, 가축방역 85.1% 등의 순이다. 이 세 사업이 지자체 중심의 사업으로 추진되고 있고, 중앙지원 재원이 76.6%를 차지한다.

지자체에 제공되는 농정 분야 국고보조 규모는 총 4조 3,472억 원이다. 이 중 경영안정 유형이 1조 3,283억 원으로 30.6%, 그리고 농촌활성화 사업 유형이 1조 2,469억 원으로 28.7%의 비율이다. 두 분야가 전체에서 59.3%를 차지한다.

표 3-5 사업유형별 중앙정부 농정 사업 수(2019)

단위: 억 원(%)

사업분류	'19 예산규모	보조금 전체 ¹⁾	지자체 보조금 ²⁾	응자	지자체 보조비율 ³⁾	사업 수
검역	521(0.4)	-	-	-	-	5
경영안정	25,384(18.4)	17,763	13,283	285	52.3	18
기술개발	2,232(1.6)	306	190	-	8.5	24
농자재	3,525(2.5)	2,552	2,479	-	70.3	12
농촌복지	13,350(9.7)	966	12	8,849	0.1	8
농촌활성화	12,931(9.4)	12,848	12,469	-	96.4	15
방역	2,358(1.7)	2,040	2,006	100	85.1	6
생산기반	18,913(13.7)	15,322	5,293	213	28.0	21
식량생산유통	21,433(15.5)	2,030	1,944	-	9.1	7
식품산업	5,949(4.3)	1,262	55	4,686	0.9	9
식품안전	1,273(0.9)	745	252	-	19.8	8
수출	534(0.4)	534	-	-	-	3
유통소비	15,380(11.1)	1,679	795	8,403	5.2	24
원예산업	2,435(1.8)	1,613	1,591	822	65.3	10
인력육성	927(0.7)	924	489	-	52.8	5
축산업	10,603(7.7)	3,962	2,565	6,421	24.2	25
친환경	39(0.0)	38	38	-	99.4	1
관련산업	312(0.2)	112	11	-	3.4	3
총합계	138,098(100)	64,697	43,472	29,779	31.5	204

주 1) 보조금 전체는 지자체 보조금과 민간 보조금을 합한 금액이다.

2) 지자체 보조금은 지자체(경상)과 지자체(자본)을 합한 금액이다.

3) 지자체 보조비율은 지자체 보조금액을 전체 예산으로 나눈 금액이다.

4) 사업 중 청사시설 지원, 행정 운영 관련 지원비는 제외했다.

자료: 농림축산식품부(2019). "2019년도 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획 내역서(각목명세서)."

2. 지방자치단체의 농정 관련 재정 상황

2.1. 도별 농정 예산 현황

9개 도의 농정 예산 합계는 2019년 4조 5,897억 원 수준이었다. 이중 농림축산식품부의 균특회계가 아닌 농식품부 소관 회계에서 나오는 국고보조금이 44.9%를 차지한다. 균특회계 사업이 24.9%, 농업 관련 기금사업이 6.8%를 차지한다. 도의 농정 예산 중 중앙지원 재정이 76.6%를 차지한다. 도 자체 재원은 전체의 23.4%인 1조 729억 원 수준에 불과하여 중앙정부 재원에 크게 의존하는 구조다.

도별 농정 예산에서 재원별 비중을 보면, 국고사업의 비율은 전남이 가장 높았다(51.2%). 그다음으로 경북이 47.7%, 경기도는 33.9% 수준이다. 균특회계 사업 보조금 비율이 높은 지역으로는 충북(35.9%), 경남(32.4%)을 들 수 있다. 경기도가 12.8%로 가장 낮다. 경기도에서 균특회계 농정 사업 보조금 비중이 낮은 것은 균특 예산 중 「접경지역 지원 특별법」 재원이 따로 편성되었기 때문이다. 도 자체 재정의 비율은 전국 9개 도를 합칠 때 23.4%이지만, 도마다 크게 차이난다. 재정자립도가 높은 제주, 경기도가 60.8%, 47.9%로 높고, 전남이 14.4%, 충북이 15.7%로 자체 재원 비율이 낮다.

도별 농정 예산의 편차를 보기 위하여 변이계수(표준편차/평균)를 산출하였다. 균특회계 외 회계²⁹⁾의 농정 분야 국고보조금의 변이계수가 0.63이고, 균특회계가 0.58, 기금은 0.63, 그리고 도 자체 재정은 0.47로 균특회계 외 회계의 농정 분야 국고보조 사업에서 지역 간 편차가 가장 크다.

29) 이 장에서 '균특회계 외 회계'라는 표현은 농림축산식품부가 직접 관장하는 일반회계 및 특별회계 재원으로서, 균특회계 예산은 제외한 것을 뜻한다.

표 3-6 도별 농업 부문 예산 규모와 비중(2019)

단위: 억 원(%)

구분	균특회계 외의 회계	균특회계	기금	도	합계
강원	1,099 (39.7)	681 (24.6)	178 (6.4)	812 (29.3)	2,770 (100.0)
경기	1,461 (33.9)	549 (12.8)	232 (5.4)	2,066 (47.9)	4,309 (100.0)
충남	3,026 (46.4)	1,325 (20.3)	292 (4.5)	1,872 (28.7)	6,516 (100.0)
충북	1,201 (41.0)	1,050 (35.9)	219 (7.5)	460 (15.7)	2,930 (100.0)
경남	2,176 (43.9)	1,604 (32.4)	329 (6.6)	843 (17.0)	4,953 (100.0)
경북	3,289 (47.7)	1,641 (23.8)	623 (9.0)	1,342 (19.5)	6,896 (100.0)
전남	4,696 (51.2)	2,482 (27.1)	672 (7.3)	1,320 (14.4)	9,165 (100.0)
전북	3,501 (47.2)	1,906 (25.7)	555 (7.5)	1,450 (19.6)	7,413 (100.0)
제주	168 (18.1)	162 (17.4)	33 (3.6)	564 (60.8)	928 (100.0)
〈총계〉	20,618 (44.9)	11,402 (24.9)	3,134 (6.8)	10,729 (23.4)	45,879 (100.0)

주: 소방안전교부세는 제외한 금액이다.

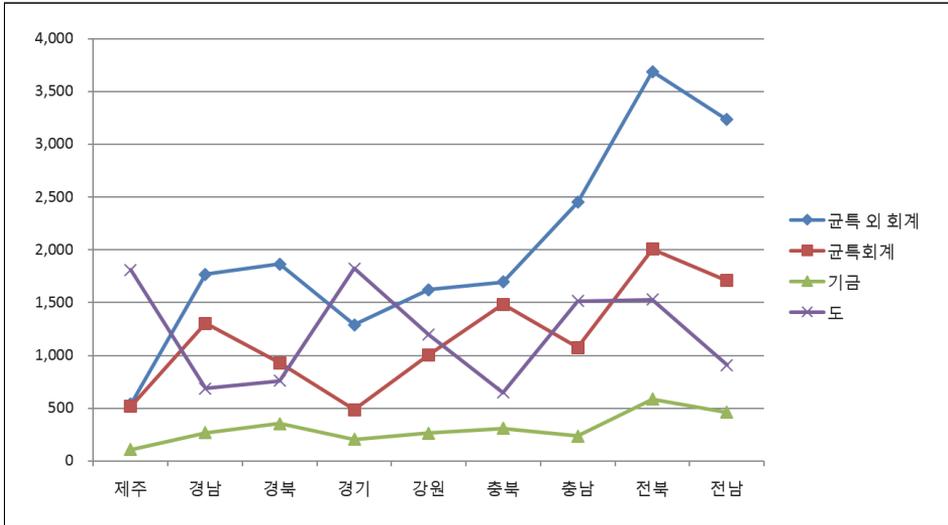
자료: 지방재정 365 재정리.

도별 농정 예산의 절대적 크기보다는 농가 호당 농정 예산을 비교함으로써 지역 간 차이를 더 실질적으로 살펴볼 수 있다. 재원별로 보면, 균특회계 외 회계에서 세출 되는 농정 분야 국고보조금의 경우에는 전북, 전남, 충남 순으로 호당 농정 예산이 많은 것으로 나타났다. 그 변이계수는 0.48로 도별 편차가 크지만, 호당 평균 값의 변이계수는 0.32로 상대적으로 낮았다.

균특회계 보조금의 호당 농정 예산은 전북, 전남, 충북, 경남의 순으로 많은 것으로 나타났고, 경기도가 상대적으로 적다. 이의 변이계수는 0.44로 지역 간 격차가 크지만, 균특회계 외 회계의 국고보조금보다는 낮은 수준이다. 도 자체 예산의 규모를 보면, 제주와 경기도가 크고 경남, 충남 등이 작은 편이다. 변이계수는 0.39로 다른 재원에 비해 편차가 적다.

그림 3-2 도별 농가 호당 농정 예산 규모(2019)

단위: 천 원/호



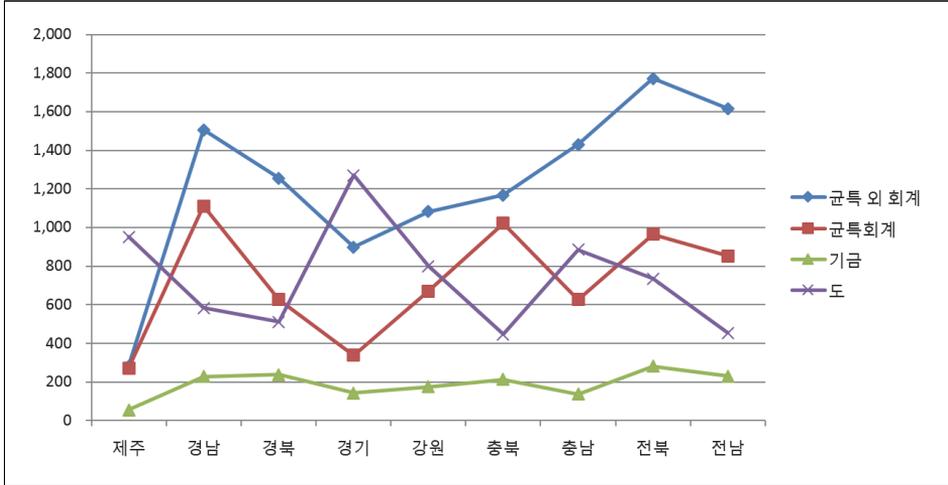
자료: 지방재정 365 재정리.

경지면적당으로 비교하여 보면, 농정 예산의 도별 변이계수는 0.22로 격차가 크지 않은 것으로 나타났다. 도별 균특회계 외 회계 국고보조금의 경우에는 전북, 전남, 충남 순으로 높았다. 이것의 변이계수는 0.36으로 크지만, 호당 농정 예산의 변이계수 0.48보다는 낮게 나타났다. 균특회계 보조금의 경우에는 경남, 충북, 전북이 높은 수준이고, 경기 등이 낮은 수준이다. 이의 변이계수는 0.41로 도별 편차가 컸다. 균특회계 보조금은 경지면적보다는 농가호수를 기준으로 할 때 더 큰 편차를 보인다.

종합해보면, 도별 농정 예산에서 균특회계 외 회계의 국고보조금 등이 지역 간 격차를 두고 지원되고 있다는 점을 알 수 있다.

그림 3-3 도별 경지면적당 농정 예산 규모(2019)

단위: 천 원/ha



자료: 지방재정 365 재정리.

도별 농정 예산이 어느 분야에 많이 지원되고 있는가를 사업 영역별로 보면, 도 전체 농정 예산 4조 5,879억 원 중 경영안정에 28.0%로 가장 많이 지원되고 있다. 다음으로는 생산기반정비 17.6%, 농촌활력증진 17.1%의 순이었다.

경영안정 분야에 가장 높은 비중으로 농업 재정을 투입하는 지역은 충남으로 그 비율이 31.6%이었다. 다음으로는 경북(30.6%), 전북(29.3%) 등의 순이다. 생산기반에 많은 비중을 두는 지역은 전남(27.3%)과 제주(23.1%)였다. 농촌활력증진 분야의 경우에는 경남(24.9%), 강원(22.5%), 충북(22.1%)이 큰 비중을 두고 재정을 투입하고 있다. 유통소비 분야에 대해서는 경기도가 37.3%로 가장 높은 비중을 두고 있고, 다음으로 제주가 24.6%로 높다. 농정에서 자체 재정 비중이 높은 지역일수록 유통소비 부문에 대한 지원이 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 도별로 중점을 두는 농정 분야에서 차이가 크다는 점을 보여준다.

표 3-7 도별 사업유형별 재정규모(2019)

단위: 억 원(%)

	강원	경기	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북	합계
경영 안정	755 (27.2)	1,099 (25.5)	1,232 (24.9)	2,111 (30.6)	2,633 (28.7)	2,172 (29.3)	23 (2.5)	2,060 (31.6)	766 (26.1)	12,852 (28.0)
농자재	54 (1.9)	53 (1.2)	49 (1.0)	163 (2.4)	70 (0.8)	138 (1.9)	-	37 (0.6)	71 (2.4)	634 (1.4)
농촌 복지	10 (0.3)	37 (0.9)	16 (0.3)	56 (0.8)	54 (0.6)	124 (1.7)	5 (0.5)	176 (2.7)	34 (1.2)	510 (1.1)
농촌 활력	623 (22.5)	456 (10.6)	1,232 (24.9)	1,283 (18.6)	1,221 (13.3)	1,257 (17.0)	150 (16.2)	956 (14.7)	649 (22.1)	7,827 (17.1)
생산 기반	269 (9.7)	402 (9.3)	1,040 (21.0)	944 (13.7)	2,505 (27.3)	1,076 (14.5)	214 (23.1)	1,098 (16.9)	510 (17.4)	8,058 (17.6)
식량 생산	22 (0.8)	59 (1.4)	62 (1.3)	55 (0.8)	455 (5.0)	308 (4.2)	4 (0.4)	74 (1.1)	29 (1.0)	1,068 (2.3)
식품 산업	16 (0.6)	143 (3.3)	18 (0.4)	31 (0.5)	13 (0.1)	43 (0.6)	14 (1.5)	20 (0.3)	14 (0.5)	312 (0.7)
원예 산업	83 (3.0)	114 (2.6)	165 (3.3)	700 (10.1)	158 (1.7)	474 (6.4)	119 (12.8)	145 (2.2)	129 (4.4)	2,085 (4.5)
유통 소비	386 (13.9)	1,607 (37.3)	222 (4.5)	241 (3.5)	230 (2.5)	461 (6.2)	228 (24.6)	706 (10.8)	93 (3.2)	4,175 (9.1)
인력 육성	35 (1.3)	86 (2.0)	109 (2.2)	103 (1.5)	368 (4.0)	76 (1.0)	72 (7.7)	175 (2.7)	127 (4.3)	1,151 (2.5)
축산업	163 (5.9)	-	257 (5.2)	421 (6.1)	565 (6.2)	614 (8.3)	63 (6.8)	355 (5.5)	154 (5.2)	2,592 (5.6)
친환경 농업	228 (8.2)	252 (5.9)	281 (5.7)	416 (6.0)	561 (6.1)	302 (4.1)	27 (2.9)	388 (6.0)	203 (6.9)	2,658 (5.8)
기타	127 (4.6)	1 (0.0)	269 (5.4)	372 (5.4)	332 (3.6)	367 (5.0)	9 (1.0)	326 (5.0)	152 (5.2)	1,956 (4.3)
합계	2,770 (100)	4,309 (100)	4,953 (100)	6,896 (100)	9,165 (100)	7,413 (100)	928 (100)	6,516 (100)	2,930 (100)	45,879 (100)

자료: 지방재정 365 재정리.

도 농정 사업에 대해 재원에 따라서 어떤 유형의 농정 사업이 지원되는가를 살펴 보았다. 먼저 균특회계 외 회계 국고보조 사업의 경우에는 직불금이 많이 지원되고 있다. 57.6%가 경영안정에 지원되고 있다. 다음으로 생산기반이 15.6%에 이르고 있다.

균특회계 사업 보조금의 경우에는 58.4%가 농촌활력증진 관련 사업에 지원되

고, 생산기반에 대한 지원 금액의 비율도 34.1%에 달한다. 농업 관련 기금은 축산업에 48.9%와 원예산업 육성에 25.7%가 지원되고 있다. 기금사업은 용자사업 비중이 높아 실질적 지원 효과는 낮은 것으로 파악되었다.

도 자체 재원의 경우에는 유통소비 촉진에 31.0%가 지원되고 있고, 다음으로는 국고보조금에 대응 투자 성격으로 유통, 축산업 관련 분야에 지원되고 있다. 이는 지역에 필요로 하는 사업이 유통, 소비, 판로 등에 집중되고 있다는 것을 보여준다.

표 3-8 재원별 농정 사업 유형별 재정규모(2019)

단위: 억 원(%)

	국고	균특	기금	도	합계
경영안정	11,878 (57.6)	40 (0.4)	103 (3.3)	830 (7.7)	12,852 (28.0)
농자재	248 (1.2)	54 (0.5)	18 (0.6)	314 (2.9)	634 (1.4)
농촌복지	11 (0.1)	147 (1.3)	-	352 (3.3)	510 (1.1)
농촌활력	226 (1.1)	6,663 (58.4)	12 (0.4)	925 (8.6)	7,827 (17.1)
방역	1,257 (6.1)	-	209 (6.7)	450 (4.2)	1,917 (4.2)
생산기반	3,219 (15.6)	3,888 (34.1)	37 (1.2)	918 (8.6)	8,058 (17.6)
수출	2 (0.0)	12 (0.1)	-	196 (1.8)	209 (0.5)
식량생산	622 (3.0)	34 (0.3)	5 (0.1)	408 (3.8)	1,068 (2.3)
식품산업	100 (0.5)	11 (0.1)	14 (0.4)	188 (1.8)	312 (0.7)
원예산업	550 (2.7)	44 (0.4)	799 (25.7)	692 (6.5)	2,085 (4.5)
유통소비	111 (0.5)	158 (1.4)	371 (11.9)	3,326 (31.0)	3,966 (8.7)
인력육성	388 (1.9)	126 (1.1)	-	638 (6.0)	1,151 (2.5)
축산업	17 (0.1)	154 (1.4)	1,522 (48.9)	898 (8.4)	2,592 (5.7)
친환경농업	1,989 (9.6)	71 (0.6)	23 (0.7)	576 (5.4)	2,658 (5.8)
합계	20,616 (100)	11,402 (100)	3,113 (100)	10,711 (100)	45,839 (100)

자료: 지방재정 365 재정리.

2.2. 시·군별 농정 예산 현황

2.2.1. 시·군별 농업 예산 자원 구성

가. 도 단위 농업 예산 자원 구성

5개 도³⁰⁾의 시·군별 농업 예산 자원 구성을 살펴보기 위해 균특회계 외 회계의 국고보조금과 균특회계 보조금을 중심으로 분석하였다. 균특회계 외 회계의 국고보조금과 균특회계 보조금의 비율이 경남은 9.6% 및 17.1%, 경북은 8.5% 및 10.4%, 전남은 9.4% 및 15.2%, 전북은 16.6% 및 17.6%, 충남은 8.4% 및 15.7%인 것으로 나타나 농업 예산에서 균특회계 보조금이 차지하는 비율이 여타 회계에서 오는 국고보조금의 비율보다 높았다.

한편 시·군의 지방재원 중 자체 재원의 비율은 경남에 있는 시·군들에서 평균 61.3%, 경북 시·군 편성은 66.0%, 전남 시·군 평균은 65.9%, 전북 시·군 평균은 51.5%, 충남 시·군 평균은 57.3%였다. 전체적으로 도비 의존도가 높지 않았다.

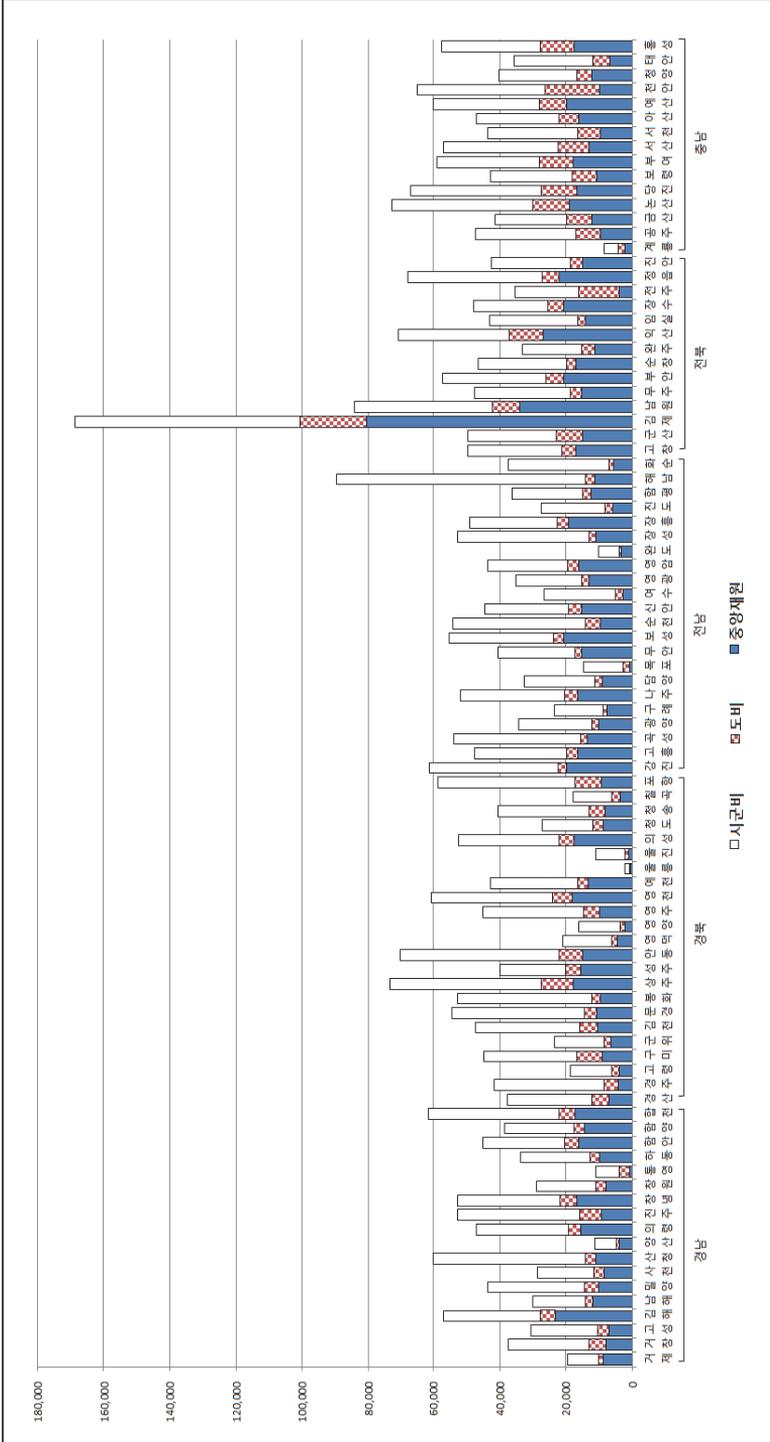
중앙 재원의 비율은 경남의 시·군들에서 최저 9.3%에서 최고 45.5%, 경북의 경우 최저 10.4%에서 최고 39.6%, 전남의 경우 최저 7.4%에서 최고 39.3%, 전북의 경우 최저 11.3%에서 최고 47.8%, 충남의 경우 최저 15.5%에서 최고 34.8%에 이르는 것으로 나타나 시·군별로 큰 차이를 보인다. 지방재정 규모가 큰 시 지역일수록 중앙 재원의 비율이 상대적으로 낮았다.

시·군 단위에서 중앙 재원 배분의 편차가 큰 것으로 나타나 국고보조금이 지역 간 불균형을 초래할 가능성이 있는 것으로 나타났다<그림 3-4>. 공모사업 중심의 국고보조 사업 추진 방식이 지역 간 편차를 심화하는 것인지에 대해서는 추가 분석이 필요하다.

30) 국고보조금 비율이 높은 상위 5개 도만을 선별하여 시·군별 농정 예산을 살펴본다.

그림 3-4 5개 시도 시군별 농업·농촌 사업의 재원별 규모 편차(2019)

단위: 백만원



자료: 지방재정 365.

시·군의 재원별 농정 예산을 종합적으로 살펴보면, 균특회계 외 회계 국고보조금의 표준편차는 68억 2,400만 원이고, 변이계수는 1.45로 균특회계 보조금의 표준편차 40억 9,800만 원과 변이계수 0.61보다 더 큰 것으로 나타났다. 균특회계 외 회계 국고보조금의 최댓값은 652억 1,900만 원이고, 최솟값은 7,000만 원이었다. 균특회계 보조금은 최댓값 188억 9,300만 원과 최솟값 1억 2,500만 원이었다. 중앙 재원 중 균특회계 예산을 제외한 농림축산식품부 소관 국고보조금이 상대적으로 지역 간에 더 불균형하게 배분되고 있어 이를 조정할 필요가 있다.

지방 재원 중 시·군비의 평균은 271억 1,700만 원이고, 시·도비의 평균은 47억 1,900만 원으로 시·군비의 재원 규모가 크다. 시·군비의 변이계수가 0.45로 시·도비의 변이계수 0.71보다는 더 작은 것으로 나타났다.

나. 시 지역과 군 지역의 농정 예산 재원 구성 차이

재원별 농정 예산을 시 지역과 군 지역으로 구분하여 살펴보면, 시 지역의 균특회계 외 회계의 국고보조금 표준편차(104억 2,800만 원)와 변이계수(1.78)가 균특회계 보조금의 표준편차(43억 5,000만 원)와 변이계수(0.70)보다 훨씬 높다. 균특회계 외 회계 국고보조금의 최댓값(652억 1,900만 원)과 최솟값(7,000만 원)의 차이도 균특회계 보조금의 최댓값(188억 9,300만 원)과 최솟값(1억 2,500만 원)의 차이보다 크다.

한편, 시 지역과 달리 군 지역에서는 균특회계 외 회계 국고보조금 표준편차(21억 1,600만 원)와 변이계수(0.54)가 균특회계 보조금의 표준편차(39억 1,700만 원)와 변이계수(0.55)보다 작았다. 균특회계 외 회계의 국고보조금이 군 지역 간 배분에 있어 덜 차이난다. 균특회계 외 회계의 국고보조금의 최댓값(107억 9,000만 원)과 최솟값(3억 9,500만 원)의 차이가 균특회계 보조금의 최댓값(150억 3,000만 원)과 최솟값(1억 2,590만 원)의 차이보다 작다.

군 지역의 농정 전체 예산을 비롯한 각 재원의 평균값, 최댓값, 최솟값, 중위수는 시 지역 농정 전체 예산의 평균값, 최댓값, 최솟값, 중위수보다 적어 군 지역에

서 전반적으로 농정 예산 규모가 작음을 알 수 있다. 한편, 군 지역의 각 재원들의 변이계수가 시 지역의 각 변이계수보다 작아 군 지역이 예산 규모는 작지만 지역 간 격차도 적어, 비교적 균형 있게 재원이 배분되는 것을 확인할 수 있다.

표 3-9 시군의 재원별 농정 예산의 분포 및 변이계수

단위: 백만 원

재원		평균값 ¹⁾	표준편차	최댓값 ²⁾	최솟값 ³⁾	중위수 ⁴⁾	변이계수	
전체	중앙 재원	국고	4,705	6,824	65,219	71	3,727	1.45
		균특	6,730	4,098	18,893	125	6,397	0.61
		기금	1,453	1,277	5,967	1.46	1,020	0.88
		계	12,872	9,437	80,618	732	11,369	0.73
	지방재원(도)	4,720	3,352	20,194	179	3,812	0.71	
	지방재원(시군)	27,117	12,158	75,492	1,434	26,570	0.45	
	합계	44,720	21,561	168,695	2,345	44,222	0.48	
시 지 역	중앙 재원	국고	5,855	10,428	65,219	71	3,880	1.78
		균특	6,179	4,350	18,893	125	5,578	0.70
		기금	1,751	1,437	5,967	1	1,492	0.82
		계	13,785	13,400	80,618	1,040	10,308	0.97
	지방재원(도)	6,430	4,135	20,194	987	5,480	0.64	
	지방재원(시)	29,967	13,119	67,883	4,290	30,357	0.44	
	합계	50,185	27,617	168,695	8,573	47,591	0.55	
군 지 역	중앙 재원	국고	3,931	2,116	10,790	395	3,223	0.54
		균특	7,101	3,917	15,030	129	6,922	0.55
		기금	1,249	1,124	4,987	8	863	0.90
		계	12,258	5,422	20,919	732	12,623	0.44
	지방재원(도)	3,569	2,045	10,187	179	3,155	0.57	
	지방재원(군)	25,201	11,182	75,492	1,434	24,371	0.44	
	합계	41,043	15,516	89,712	2,345	42,700	0.38	

주 1) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값을 합하여 전체 평균을 구한 값이다.

2) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들 중 가장 큰 값이다.

3) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들 중 가장 작은 값이다.

4) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들을 크기의 순서대로 나열하였을 때 중앙에 위치하는 값이다.

자료: 지방재정 365.

시·군별 경지면적당, 호당 농정 재정을 비교·분석하였다. 경지면적당 중앙 재원의 변이계수 0.67과 호당 중앙 재원의 변이계수 0.64가 중앙 자원 합계의 변이계수 0.73보다 작았다. 이는 경지면적이거나 호당 중앙 재원이 좀 더 균등하게 배분됨을 의미한다.

호당 농정 예산의 변이계수는 0.43으로 농정 예산 합계의 변이계수 0.48보다 작다. 시·군 지역별 경지면적당, 호당 중앙 자원과 농정 예산에서도 유사한 결과가 나타났다. 특히 변이계수 값에 따르면 중앙 자원과 농정 예산을 경지면적보다는 농가 수에 따라 배분할 경우 상대적으로 공정할 것으로 보인다.

표 3-10 시군별 면적당 및 호당 농정 예산의 분포 및 변이계수

단위: 백만 원/ha, 백만 원/호, %

	구분	평균값 ¹⁾	표준편차	최댓값 ²⁾	최솟값 ³⁾	중위수 ⁴⁾	변이계수
전체	면적당 중앙 자원	1.22	0.83	6.09	0.22	0.96	0.67
	면적당 농정 예산	4.55	3.59	29.24	1.81	3.83	0.79
	호당 중앙 자원	1.91	1.22	8.55	0.26	1.72	0.64
	호당 농정 예산	6.62	2.82	17.88	2.54	5.81	0.43
	보조율 ⁵⁾	27.8	8.9	47.8	7.4	29.9	0.32
시지역	면적당 중앙 자원	1.25	1.07	6.09	0.22	0.85	0.85
	면적당 농정 예산	5.29	5.22	29.24	2.15	4.00	0.99
	호당 중앙 자원	1.66	1.49	8.55	0.26	1.33	0.90
	호당 농정 예산	6.12	3.26	17.88	2.54	5.30	0.53
	보조율	25.3	10.0	47.8	7.4	24.4	0.40
군지역	면적당 중앙 자원	1.21	0.62	2.98	0.27	1.03	0.52
	면적당 농정 예산	4.05	1.72	9.12	1.81	3.73	0.42
	호당 중앙 자원	2.08	0.99	4.94	0.30	1.94	0.47
	호당 농정 예산	6.95	2.45	13.96	2.55	6.44	0.35
	보조율	29.6	7.7	43.2	11.4	31.7	0.26

주 1) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값을 합하여 전체 평균을 구한 값이다.

2) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들 중 가장 큰 값이다.

3) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들 중 가장 작은 값이다.

4) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들을 크기의 순서대로 나열하였을 때 중앙에 위치하는 값이다.

5) 보조율은 시·군의 농정 예산 중 중앙 재원의 비율이다.

자료: 지방재정 365.

2.2.2. 시·군 단위 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 담긴 농업재정

28개 시·군별 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 농발계획) 자료 중 계획 수립 연도가 2014년 이후인 19개 지역의 농업재정 투입 계획을 비교하였다(거제, 고령, 고성, 고창, 공주, 경기도 광주, 부여, 서산, 서천, 세종, 여수, 영암, 영월, 정선, 진도, 청도, 춘천, 해남, 화순).

시·군별 농업재정 투입 계획을 비교해 보면, 연평균 중앙 재원의 차이는 최소 10억 5,600만 원, 최대 1,258억 9,400만 원, 지방 재원의 차이는 최소 17억 5,200만 원, 최대 2,040억 3,800만 원으로 지역 간 차이가 큰 것으로 나타난다.

농정 예산의 합계의 차이는 최소 169억 3,100만 원, 최대 5,701억 6,200만 원으로, 지역별 투입 계획의 규모가 다양함을 알 수 있다. 또한, 균특회계 외 회계 국고 보조금에 대한 기대가 높은 편이거나, 균특회계 외 회계의 국고보조금 확보를 전제로 계획을 수립하는 경향이 있음을 알 수 있다. 농발계획 수립 시, 예산 체계를 근거로 하여 농업 재정 투입 계획을 보다 신중하게 수립해야 한다.

표 3-11 19개 시·군별 재정 분포

단위: 백만 원

		평균값 ¹⁾	표준편차	최댓값 ²⁾	최솟값 ³⁾	중위수 ⁴⁾	변이계수
전체	중앙 재원	56,659	36,624	125,894	1,056	59,469	0.65
	지방재원	42,586	40,840	204,038	1,753	35,946	0.96
	합계	157,156	129,588	570,162	16,932	126,373	0.82
시지역	중앙 재원	40,015	28,370	76,070	1,056	37,759	0.71
	지방재원	35,238	28,643	82,263	5,983	23,723	0.81
	합계	129,821	100,841	322,174	24,025	108,041	0.78
군지역	중앙 재원	66,368	38,428	125,894	4,905	66,671	0.58
	지방재원	46,840	46,683	204,038	1,753	39,678	1.00
	합계	173,102	145,534	570,162	16,932	126,671	0.84

주 1) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값을 합하여 전체 평균을 구한 값이다.

2) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들 중 가장 큰 값이다.

3) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들 중 가장 작은 값이다.

4) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들을 크기의 순서대로 나열하였을 때 중앙에 위치하는 값이다.
 자료: 19개 시·군의 농업농촌 및 식품산업 발전계획서 내 재정투자계획을 참고하여 작성한 자료이다.

표 3-12 19개 시·군별 농가호당¹⁾ 재정 분포

단위: 백만 원

		평균값 ²⁾	표준편차	최댓값 ³⁾	최솟값 ⁴⁾	중위수 ⁵⁾	변이계수
전체	중앙 자원	9.0	7.0	31.4	0.2	6.7	0.78
	지방자원	7.8	11.8	62.8	0.5	5.3	1.52
	합계	28.2	38.0	175.4	4.2	18.5	1.35
시지역	중앙 자원	5.3	3.6	11.4	0.2	5.0	0.68
	지방자원	4.6	3.9	15.0	0.9	3.3	0.86
	합계	18.3	18.5	58.9	4.2	12.0	1.01
군지역	중앙 자원	11.2	7.7	31.4	1.4	10.6	0.69
	지방자원	9.6	14.4	62.8	0.5	5.6	1.50
	합계	34.0	45.6	175.4	4.8	21.3	1.34

- 주 1) 농가 수는 각 시·군의 농업농촌 및 식품산업 발전계획 시작 연도를 기준으로 한다.
 2) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값을 농가 수로 나눈 다음 전체 평균을 구한 값이다.
 3) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값을 농가 수로 나누어 나열한 값들 중 가장 큰 값이다.
 4) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값을 농가 수로 나누어 나열한 값들 중 가장 작은 값이다.
 5) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값을 농가 수로 나눈 다음 순서대로 나열하였을 때 중앙에 위치하는 값이다.

자료: 19개 시·군의 농업농촌 및 식품산업 발전계획서 내 재정투자계획을 참고하여 작성한 자료이다.

2.2.3. 재정이양 자원의 지방농정 미투입 시 농정 예산 변화 시뮬레이션

재정이양 대상인 균특회계 사업비가 지방농정에 투자되지 않은 경우를 가정하고, 재정이양 대상 균특회계 사업비를 제외한 농정 예산 변화를 살펴보았다. 이를 위해 시·군 농정 예산 중 균특회계 사업의 비중이 높은 거제시, 장수군, 남해군, 함안군, 무주군과 균특회계 사업 비중이 낮은 영양군, 화순군, 고령군, 해남군, 울진군 등 총 10개 시·군을 대상으로, 재정이양 자원이 지방농정에 투입되지 않을 경우 발생하는 농정 예산 변화 시뮬레이션을 수행하였다. 균특회계 사업 중 재정이양 대상 사업은 앞선 <표 3-2>, <표 3-3>과 같다.

재정이양 대상 균특회계 사업비 제외 전후를 살펴본 결과는 다음과 같다. 시·군 농정 예산 중 균특회계 사업의 비중이 높은 거제시의 자원 변화를 살펴보면, 이양 전 균특회계 예산(96억 9,200만 원)은 농정 예산(315억 5,700만 원)의 30.7%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 44억 8,200만 원으로 농정 예산에서

14.2%를 차지하는 금액이다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 52억 1,000만 원으로 줄고, 농정 예산도 270억 7,500만 원으로 감소하게 된다.

장수군의 경우, 이양 전 균특회계 예산(209억 3,600만 원)은 농정 예산(831억 4,000만 원)의 25.2%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 80억 2,400만 원으로 농정 예산에서 9.7%를 차지하는 금액이다. 이 금액이 재정이양 사업비가 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 129억 1,300만 원으로 줄고, 농정 예산도 751억 1,600만 원으로 감소하게 된다.

남해군의 재정이양 전후의 자원 변화를 살펴보면, 이양 전 균특회계 예산(136억 900만 원)은 농정 예산(610억 1,400만 원)의 22.3%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 36억 3,300만 원으로 농정 예산에서 6.0%를 차지한다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 99억 7,600만 원으로 줄고, 농정 예산도 578억 3,100만 원으로 감소하게 된다.

함안군의 경우, 이양 전 균특회계 예산(140억 2,400만 원)은 농정 예산(571억 2,300만 원)의 24.6%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 46억 8,800만 원으로 농정 예산에서 8.2%를 차지한다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 93억 3,600만 원으로 줄고, 농정 예산도 524억 3,500만 원으로 감소하게 된다.

무주군의 재정이양 전후의 자원 변화를 살펴보면, 이양 전 균특회계 예산(130억 400만 원)은 농정 예산(625억 3,400만 원)의 20.9%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 30억 8,300만 원으로 농정 예산에서 4.9%를 차지한다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 99억 5,700만 원으로 줄고, 농정 예산도 594억 5,100만 원으로 감소한다.

표 3-13 재정이양 시물레이션(2019)

단위: 백만 원, %

분류	재정이양 전			재정이양 대상사업비		재정이양 후		
	농정 예산 (A)	균특예산		금액(C)	농정 예산 대비비율 (C/A)	농정 예산 (A-C)	균특예산	
		금액 (B)	비율 (B/A)				금액 (B-C)	비율 (B-C)/ (A-C)
거제	31,557	9,692	30.7	4,482	14.2	27,075	5,210	19.2
장수	83,140	20,936	25.2	8,024	9.7	75,116	12,913	17.2
남해	61,014	13,609	22.3	3,633	6.0	57,831	9,976	17.4
함안	57,123	14,024	24.6	4,688	8.2	52,435	9,336	17.8
무주	62,534	13,040	20.9	3,083	4.9	59,451	9,957	16.7

주 1) 사업 중 쌀 직불금, 발농업직불금, 경관보전직불금 등의 각종 직불금을 제외한 예산이다. 또한, 수산업 및 임업, 청사시설지원, 행정운영 관련 지원비는 제외했다.

2) 각 시·군의 추경을 반영한 예산이다.

자료: 지방재정 365.

한편, 농정 예산 중 균특회계 사업 비중이 낮은 영양군의 재정 변화를 살펴보면, 이양 전 균특회계 예산(24억 3,500만 원)은 농정 예산(378억 1,800만 원)의 6.4%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 5억 800만 원으로 농정 예산에서 1.3%를 차지하는 금액이다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 19억 2,700만 원으로 줄고, 농정 예산도 373억 1,000만 원으로 감소하게 된다.

화순군의 경우, 이양 전 균특회계 예산(84억 900만 원)은 농정 예산(920억 4,200만 원)의 8.9%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 29억 8,300만 원으로 농정 예산에서 3.2%를 차지하는 금액이다. 이 금액이 재정이양 사업비가 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 54억 2,600만 원으로 줄고, 농정 예산도 890억 5,900만 원으로 감소하게 된다.

고령군의 재정이양 전후의 변화를 살펴보면, 이양 전 균특회계 예산(49억 5,800만 원)은 농정 예산(413억 7,500만 원)의 12.0%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 7억 8,100만 원으로 농정 예산에서 1.9%를 차지한다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 41억 7,700만 원으로

로 줄고, 농정 예산도 405억 9,400만 원으로 감소하게 된다.

해남군의 경우, 이양 전 균특회계 예산(127억 8,500만 원)은 농정 예산(1,792억 3,400만 원)의 7.1%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 83억 5,100만 원으로 농정 예산에서 4.7%를 차지한다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 44억 3,400만 원으로 줄고, 농정 예산도 1,708억 8,300만 원으로 감소하게 된다.

울진군의 재정이양 전후의 재원 변화를 살펴보면, 이양 전 균특회계 예산(30억 1,70만 원)은 농정 예산(323억 5,500만 원)의 9.3%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 6억 5,500만 원으로 농정 예산에서 2.0%를 차지한다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 23억 6,200만 원으로 줄고, 농정 예산도 317억 원으로 감소한다.

거창군의 경우, 이양 전 균특회계 예산(70억 3,800만 원)은 농정 예산(667억 9,600만 원)의 10.5%를 차지한다. 균특회계 예산 중 이양 대상 사업비는 30억 8,000만 원으로 농정 예산에서 4.6%를 차지한다. 이 금액이 재정이양 후 농정 예산에 반영되지 않는다면 균특회계 예산은 39억 5,800만 원으로 줄고, 농정 예산도 637억 1,600만 원으로 감소하게 된다.

표 3-14 이양 재원의 농정 예산 미반영 시 시뮬레이션(2019)

단위: 백만 원, %

분류	재정이양 전			재정이양 대상사업비		재정이양 후		
	농정 예산 (A)	균특예산		금액(C)	농정 예산 대비비율 (C/A)	농정 예산 (A-C)	균특예산	
		금액 (B)	비율(B/A)				금액 (B-C)	비율 (B-C)/ (A-C)
영양	37,818	2,435	6.4	508	1.3	37,310	1,927	5.2
화순	92,042	8,409	8.9	2,983	3.2	89,059	5,426	6.1
고령	41,375	4,958	12.0	781	1.9	40,594	4,177	10.3
해남	179,234	12,785	7.1	8,351	4.7	170,883	4,434	2.6
울진	32,355	3,017	9.3	655	2.0	31,700	2,362	7.5
거창	66,796	7,038	10.5	3,080	4.6	63,716	3,958	6.2

주 1) 사업 중 쌀 직불금, 쌀농업직불금, 경관보전직불금 등의 각종 직불금을 제외한 예산이다. 또한, 수산업 및 임업, 청사시설지원, 행정운영 관련 지원비는 제외했다.

2) 각 시·군의 추경을 반영한 예산이다.

자료: 지방재정 365.

10개 시·군의 농정 예산에서 균특회계 사업비를 제외하였을 때, 농정 예산은 최소 1.3%, 최대 14.2%로, 평균 5.6%가 감소하는 것으로 나타났다. 즉, 지방농정 예산에서 재정이양 대상 사업비의 제외는 각 시·군의 농정 예산 감소와 직접적으로 연결된다. 재정이양 대상 사업들은 대부분 일반농산어촌개발, 농업기반정비 등 지역개발과 농업기반 정비에 해당되는 사업들로, 이에 대한 재정 투입 감소가 예상된다. 이는 지역 역량과 농업 기반 약화로 이어질 수 있다. 향후 이와 관련된 분야의 사업이 계속 추진될 수 있도록 치밀하고 세심한 계획이 필요하다.

제4장

자치분권과 지방농정

자치분권과 지방농정

1. 읍·면 단위 지역계획과 지방농정

읍·면 수준에서 주민이 직접 참여하는 계획은 아직은 그 사례가 적고 법률적 근거가 미약하다. 그렇지만 정부의 『자치분권 종합계획』에 따라 이른바 ‘마을계획’이라는 절차가 확산된다면, 농촌에서는 농정의 지방분권화를 촉진할 가능성도 있다. 특히, 주민 다수가 농업에 종사하는 면 지역에서는 마을계획의 내용 상당 부분이 정부 및 지방자치단체의 농업·농촌 정책과 관련을 맺을 수밖에 없다. 이 절에서는 충청남도 홍성군 홍동면에서 수립한 ‘마을계획’을 사례로 삼아 그 같은 가능성과 현재 직면한 한계를 논의한다.

홍동면은 거주 인구 3,500명 정도, 인구 규모로는 한국 농촌 면 지역의 평균에 약간 못 미치는 지역이다. 풀무고등농업기술학교로 대표되는 농업인력 육성, 한국에서 유기농업을 처음 시작한 곳, 협동조합 운동의 전통이 오래된 농촌 지역사회 등 여러 이유로 주목받는 곳이다. 홍동면 주민자치위원회가 주도하여 2019년 6월에 『홍동면 마을계획』을 수립하였다. 읍·면 단위 지역계획을 지방자치단체 행정이 주도해 지역 외부 기관에 용역을 맡겨 수립한 경우는 간혹 있지만, 면 지역 주

민이 주도해 지역계획을 수립한 사례는 아주 드물다. 이른바 ‘마을계획’이 지방에서 펼쳐지는 농정과 어떻게 연관될 수 있는지 그 가능성을 살펴볼 수 있는 사례다.

표 4-1 2018 흥동주민 원탁회의

질문3. ‘살고 싶은 흥동을 위해 우선 할 일’ 분야별 결과

구분	의견	순위(득표 수)
환경	축사 약취 개선	1(270)
	흥동천 정화	
	농협축산퇴비공장 이전 또는 시설 교체(약취 해결)	
	대규모 반反생태 사업 반대(축산, 태양광 등)	
	하천 정비	
	쓰레기 분리수거(반복교육, 처리 시스템 마련)	
	마을 및 흥동천 쓰레기 문제 해결 인력 지원	
	석면 물질(지붕) 제거	
	꽃길 조성	
	비닐 농약병 수거(월 1회)	
	하수처리	
정주생활기반	교통 편의(마을버스 운행)	2(165)
	도로 커브길 반사경 설치	
	상수도 수도권 도로 재포장	
	교통안전(농협 매장 앞 횡단보도, 통학버스 안전장치)	
	방범카메라 확충(마을당 2~3개)	
	안전한 보행길	
복지	애향공원-면사무소 사이 다리 설치	3(104)
	노인복지시설(주간보호센터, 요양센터)	
	실버카페	
농업·경제	아동, 청소년, 노인 등 전(全)세대 복지센터 건립	4(88)
	농업 지원(농작업 대행, 병충해 방제, 농로 주변 정리)	
	일반버 미곡종합처리장(RPC) 신축	
	친환경 농산물 가공시설	
기타	마을경제 활성화	5(38)
	정기적 원탁회의 개최(마을)면	
	길고양이 보호	

자료: 신소희(2019: 154).

홍동면 마을계획을 수립하는 것 자체가 원래의 목표는 아니었다. 마을계획을 수립하기 한 해 전인 2018년 여름에 “2018 홍동주민 원탁회의”가 열렸다.³¹⁾ 이 모임은 홍동면 주민들이 생각하는 지역사회 발전 의제를 형성하고 도출하려는 시도였다. 하루 동안 진행된 원탁회의에서 우선순위가 설정된 의제 27개가 도출되었다. 이것들을 환경, 정주생활기반, 복지, 농업·경제 등의 분야별 의제로 나누어볼 수 있다. 원탁회의를 진행하면서 분야별 토론을 진행하지 않았지만, 전형적인 농촌 지역에서 주민들이 관심을 갖는 중요한 지역 의제 중에는 농정이 다루어야 할 것들이 자연스럽게 상당수 포함된다. ‘농업·경제’ 분야로 분류한 의제는 물론이고 ‘환경’이나 ‘정주생활기반’ 등의 분야로 분류한 의제들 중에도 농정 사업이 관여할 필요가 있는 것들이 많다.

이후, 2019년 들어 홍동면 주민자치위원회는 ‘마을계획단 분과’를 설치하고, 계획 수립에 참여하기를 희망하는 주민 20명으로 마을계획단을 구성·운영하였다. 소액이지만, 계획 수립에 필요한 예산은 홍성군청이 홍동면에 할당한 주민참여예산으로 충당하였다.

표 4-2 홍동면 마을계획 수립 일정

시기	활동 유형	주요 내용
2019년 2월~3월	문헌 조사	홍동면 인문, 자연, 문화, 경제 등
2019년 3월	의제 파악	원탁회의 결과 및 주민 수요조사 결과 검토, 반영
2019년 3월~4월	비전 설정	도출된 의제에 바탕을 둔 홍동면 발전 비전 수립
2019년 4월~5월	마을계획 수립	비전에 따른 중장기 마을계획 수립
2019년 4월~5월	2019년 사업계획 수립	2019년 사업 시행계획 수립

자료: 홍성지역협력네트워크(2019)를 참고로 재구성.

31) “2018년 주민참여 제안 사업으로 홍동면이 주최하고 홍동면 주민자치위원회가 주관했다. 참가자들이 ‘우리가 살고 싶은 홍동은?’이라는 주제로 토론하고 홍동면의 의제를 발굴한다는 목적이었다. …(중략)… 홍동면 주민과 홍동면 소재 기관단체장, 민간단체 실무자, 주민자치위원, 아동·청소년 등 모두 162명이 참여했다. 참가자 8~10명씩 18개 조로 나누고 조마다 퍼실리테이터(facilitator)의 도움으로 원탁회의를 진행했다.”(신소희 2019: 152).

표 4-3 홍동면 마을계획에 포함된 주요 추진 과제

분야	사업명	내용	사업비 (단위: 1000원)	구분		
			27,239,000	단기	중기	장기
주민 자치	주민자치회 구성	* 면 단위 논의체계 마련	연 50,000	○		
	주민총회 개최	* 홍동면을 하나의 '마을'로 보고 매년 총회 개최	연 8,000	○	○	○
	주민자치회관 운영	* 홍동다움센터(주민자치회관)를 주민자치회가 운영	2,000,000		○	
	주민 소통 채널 구축	* 홈페이지, 게시판	69,000		○	
정주 여건	홍동천 살리기	* 주민 모임, 수질 모니터링 * 벚꽃나무길, 이팝나무 가꾸기 * 도랑 살리기 운동 확산 * 홍동천 및 장성천 공원화 사업	연 10,000 30,000 30,000 20,000,000	○	○	○
	쓰레기 처리	* 주민모임, 교육 및 활동 * 마을별 쓰레기 집하장 설치	연 10,000 200,000	○	○	○
	마을교통체계 수립	* 전동차량 지원 * 마을버스 구매	군청 사업 연계 100,000		○	○
	방범카메라 확충	* 안전한 지역, 쓰레기 무단 투기 감시	330,000	○	○	○
문화 복지	홍동문화센터 설치	* 세대별 문화복지 공간	주민자치회관		○	
	실버카페 운영	* 어르신 놀이터	주민자치회관		○	
	놀이터 설치	* 유아 놀이터	주민자치회관		○	
생산 경제	농업환경보전 프로그램 확대	* 친환경농업 확산	150,000		○	
	자연생태마을 조성	* 유기농업 특성 공간 마련	4,252,000	○		
	공공 일자리 창출	* 주민 활동을 통한 사회적 일자리 창출	0		○	○

자료: 홍성지역협력네트워크(2019).

마을계획단 분과위원들은 8회에 걸쳐 마을계획 수립에 필요한 학습 모임을 열었다. 전문가 초청 강의, 선진지 견학, 워크숍 등의 형식으로 모임을 진행하면서 마을계획 수립 실무 과정을 구상하고 논의하였다. 홍동면 주민을 대상으로 하는 초점집단면접조사(Focus Group Interview), 행정리별 설문조사 등도 실시하였다. 2018년의 원탁회의에서 도출했던 의제를 중점 검토하였다.

최종적으로는 ‘주민자치’, ‘정주여건’, ‘문화복지’, ‘생산경제’의 4대 분야에 걸쳐 14개 추진 과제를 마을계획에 담았다. 물론, 마을계획에 포함된 추진 과제를 실행하는 데 필요한 예산 소요도 추정하였으나, 재원 확보 방안은 계획에 명시할 수

없었다. 예산 소요 추정도 다소 비현실적인 대목이 있어 치밀하게 산정한 것이 아님을 알 수 있다. 그럼에도 ‘홍동면 마을계획’은 주민들이 주도하는 가운데 지역사회의 발전 의제와 대략적인 실행 전략을 직접 수립한 경험이었다는 점에 의미가 있다. 이후, 홍동면에 투입될 수 있는 각종 공공 재원의 용도를 결정할 때, ‘홍동면 마을계획’은 중요한 준거가 될 것이기 때문이다. 이 과정에 결정적으로 조력한 주체로 홍성군 마을만들기지원센터가 있었다는 점을 언급할 필요가 있다. 당장 시행되는 보조 사업 없이도, 지역사회의 의제를 형성하고 도출하는 데 중간지원조직이 기여한 사례로 남을 것이다.

이처럼 읍·면 수준에서 주민이 직접 참여해 수립하는 계획 과정이 지방농정과 관련해 어떤 시사점을 주는가? 요약하면 다음과 같다. 첫째, 읍·면 단위 마을계획은 지역사회가 공유하는 발전 의제를 명확히 하고 사전에 형성해 두는 수단이 된다. 국고보조 사업이 추진될 때, 대개는 해당 정책 사업이 제안하는 주제나 의제에 맞추어 그리고 사업을 추진하기로 결정되고 나서야 의제에 관한 논의가 시작되기 때문에 사업계획 수립에 필요한 시간을 충분히 확보하지 못하기 십상이다. 결국, 주민의 정책 요구를 제대로 반영하지 못하는 경우가 많은데, 읍·면 단위 주민참여형 계획은 사전에 의제를 정리해 두는 수단이 된다. 둘째, 계획의 내용이 작은 장소 범위에 한정되므로 주민들이 계획 수립 과정에 능동적으로 직접 참여하기에 유리하고, 구체적인 과제를 도출하기 쉽다. 계획에 포함된 사업을 실제 추진할 때 주민의 지지와 동력을 확보하는 데 유리하다. 셋째, 주민 원탁회의 같은 방식으로 의제를 도출하거나 마을계획을 수립하는 과정 자체가 지역사회의 발전 역량을 축적하는 학습 과정이 된다. 넷째, 반드시 그렇게 할 필요는 없지만, 홍동면 마을계획 사례에서 보듯이 정책 영역을 가리지 않고 주민 생활상의 필요에 기반을 둔 의제를 도출하고 전략을 수립하는 과정은 현실적이고 다양하며 포괄적인 지역 발전 과제를 산출한다. 그런 포괄성은 자연스러운 필요에 기초한 것이다.

한편, 중앙정부의 국고보조 농정 사업 추진 방식을 어떻게 개선할 것인가라는 관점에서 보더라도 읍·면 단위 지역계획 수립 사례는 여러 가지 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 중앙정부가 제공할 수 있는 보조금을 최대한 포괄적이고 폭넓은

용도로 주민들이 활용할 수 있도록 국고보조 사업의 틀을 바꿀 필요가 있다는 점을 확인할 수 있다. 농림축산식품부의 국고보조 사업, 특히 농촌개발 정책 영역의 사업은 공모제에서 포괄보조 방식으로, 포괄보조 방식에서 (아직 시행되지는 않고 있지만 논의되고 있는) 계획협약 방식으로 발전하는 가운데 보조금 용도의 포괄성을 확장해왔지만, 충분하지 않다. 사실 농림축산식품부의 소관 정책 사업만으로 농촌 주민들이 제시할 수 있는 다양한 정책 요구를 완전히 수용하기는 어려울 것이다. 그럼에도 이상과 같은 ‘포괄 지향’은 계속 견지해야 할 관점이다. 둘째, 농림축산식품부의 농정 사업이 주민(농업인)의 역량 강화를 목적으로 하는 여러 정책 사업을 개발하고 확대해왔으나, 지역사회의 발전 의제를 도출하는 것에 관해서는, 특히 읍·면 수준의 의제 형성 역량 문제에 관해서는 노력을 충분히 기울이지 못했다. 읍·면을 단위로 추진하는 농정 사업은 리 단위 또는 시·군 단위 사업의 범위나 숫자에 비해 현저하게 적다. 새로운 시도가 필요하다. 셋째, 농촌 지역사회 주민의 논의와 의제 형성을 촉진하는 애니메이션(animation)에 조력할 주체로서 중간지원조직에 대해 더욱 관심을 기울이고 자원을 투입할 필요가 있다.

2. 국고보조 농정 사업 계획과 지방농정³²⁾

국고보조 사업 중에는 단위당 예산 규모가 비교적 크고, 사업을 시행하는 농촌 지역의 정책 요구를 토대로 시·군이 세부 사업 내용을 계획하도록 재량을 상당히 부여한 것들이 있다.³³⁾ 이런 종류의 농정 사업은 중앙정부가 기초 지방자치단체에 일정 부분 계획의 자율성을 부여한 것이다. 국고보조 농정 사업이 지방분권의

32) 이 절에서 분석한 사례 6개 시·군 중 4개 시·군에 관한 내용은, 협동연구 참여 기관인 충남연구원의 강마야·이도경의 조사 및 분석 결과에 바탕을 두고 요약한 것이다. 충남연구원 소속 연구진의 상세한 연구 결과는 『충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구』라는 제목의 부속 연구보고서로 별도 출간하였다.

33) 이 보고서에서는 잠정적으로 “대형 국고보조 농정 사업”이라고 부른다.

취지에 맞게 추진되도록 개선하려 할 때, ‘지방의 관점’에서 선결해야 할 조건을 발견할 수 있는 사례들이다. ‘푸드플랜패키지 지원사업’, ‘신활력사업’, ‘지역발전 투자협약사업’, ‘지역행복생활권협력사업’ 등 대형 국고보조 사업을 최근에 추진하고 있는 6개 농촌 기초 지방자치단체의 사례를 분석하였다<표 4-4>. 특히, 사업을 추진하기 전부터 구체적인 사업 내용을 계획하기까지의 과정을 분석하면서, 지방자치단체에 사업 계획을 주도할 재량이 주어졌을 때 어떤 조건들이 충족되어야 주민의 정책 요구를 충실히 반영할 수 있는지를 탐색하였다.

표 4-4 국고보조 농정 사업 계획 과정 조사 사례 개요

지역	사업명	피면담자 특성
S시	* 푸드플랜패키지 지원사업	* 지역 내 농민단체 활동가, 민간 부문 중간지원조직 실무자, 기본계획 수립 책임자(건설청 업체 직원), 로컬푸드협동조합 대표, 농업인
	* 농촌신활력플러스사업	* 로컬푸드협동조합 대표, 식생활교육 분야 주민 활동가, 농민단체 활동가(농업인)
J군	* 농촌신활력플러스사업	* 지자체 공무원(과장, 팀장), 농업인
C군	* 푸드플랜패키지 지원사업	* 지자체 공무원(과장, 팀장)
	* 농촌신활력플러스사업	* 중간지원조직 책임자 및 실무자(주민 활동가)
A시	* 농촌신활력플러스사업	* 사업추진단장(주민 활동가), 사업추진단 사무국장(주민 활동가), 연구자(기본계획수립 책임자), 주민 활동가, 지자체 공무원(팀장)
Y군	* 농촌신활력플러스사업	* 지자체 공무원(주무관), 중간지원조직 실무자(주민 활동가)
	* 지역행복생활권 협력사업	* 지자체 공무원(팀장)
H군	* 지역행복생활권 협력사업	* 지자체 공무원(팀장), 농업인
	* 지역발전투자협약사업	* 지자체 공무원(계약직, 전문위원)

주: 이 표에 등장하는 국고보조 사업의 재원, 단위 예산, 국고보조율, 사업 기간 등은 다음과 같다. 푸드플랜패키지 지원사업(농특회계·균특회계 등 여러 사업, 약 63억 원, 5년), 농촌신활력플러스사업(균특회계, 70억 원, 국고보조율 70%, 4년), 지역행복생활권협력사업(균특회계, 30억 원, 국고보조율 70%, 3년), 지역발전 투자협약사업(균특회계, 100억 원, 국고보조율 100%, 3년).

자료: 저자 작성.

국고보조 사업을 추진하기로 한 의사결정 초기 단계에서부터 사업 계획을 수립하기까지의 과정을 단계별로 나누어 분석하였다<표 4-5>. 첫째, 사업을 추진하기로 결정하기 전 초기 단계에서 어떤 행위자들이, 어떤 문제의식을 갖고, 어떤 경로

로 국고보조 사업 관련 정보를 얻으며, 어떤 의사소통 구조 안에서 사업 추진 여부를 결정했는지를 살펴보았다. 둘째, 국고보조 사업을 추진하기로 결정하면 중앙 정부에 제출할 ‘예비 계획서’를 준비하게 되는데, 이는 지방자치단체 수준에서 이루어지는 정책 사업 계획의 밑그림에 해당된다. 누가, 어떤 문제의식을 지니고, 필요한 지식과 정보를 어떻게 획득하며 예비 계획을 수립했는지를 분석하였다. 셋째, 사업을 시행하기로 결정되면, ‘기본 계획’을 수립한다. 본격적인 의미의 계획인데, 어느 행위자가 어떤 논의 구조 속에서 계획을 수립하는지를 살펴보았다. 국고보조 사업 계획 과정 전체에 걸쳐 일어나는 사건을 분석함으로써 ‘농정의 지방 분권화’에 필요한 조건을 발견하려 하였다.

표 4-5 국고보조 농정 사업 계획 과정 조사 내용

구분	내용
초기 단계	(문제 제기 및 의제 형성) 농촌 지역에서 도전해야 할 정책 과제, 또는 의제가 형성되어 있는가? 형성되어 있다면 누가 관여했는가? 어떤 형식으로 형성되어 있으며, 국고보조 사업과 어떻게 관련되어 있는가?
	(국고보조 사업 관련 정보의 전달 경로) 국고보조 사업에 대한 정보를 누가 처음 획득하고, 누구에게 어떻게 전달하였는가?
	(사업 추진 여부 의사결정) 누가 어떤 논의 구조를 형성해 검토하고, 사업 추진을 결정하였는가?
준비 단계	(예비계획 수립의 주도권) 누가 주도하여 예비계획을 수립하였는가?
	(예비계획 수립 과정에서 의사소통) 주민 또는 지역의 농업인으로부터 의견을 어떻게 수렴하여 반영했는가?
계획 수립 단계	(기본계획 수립의 주도권) 누가 주도하여 기본계획을 수립하였는가?
	(민관 거버넌스의 작동) 기본계획 수립 과정에서 지방자치단체 행정과 지역의 민간 부문이 어떻게, 얼마나 협력하였는가?
	(지방자치단체 행정 조직, 인력 등의 고려) 사업계획 수립 과정에서 행정 조직 및 인력 측면에서 지방자치단체의 고려가 있었는가?
기타	(애로 및 건의 사항) 피면담자의 입장에서 볼 때 필요한 개선 조치는 무엇인가?

자료: 저자 작성.

2.1. 초기 단계

이론적으로는, 농촌 지역에서 주민 또는 농업인들이 일정한 형식을 갖춰 지역 발전과 관련된 정책 요구를 수집하고 정리하여 ‘의제화’한 상태에서 국고보조 농정 사업이 추진되는 게 바람직하다. 이때 국고보조금 정책 사업은 주민 및 농업인의 정책 요구를 충족하기 위한 자원으로 인지도된다. 국고보조금을 획득하려는 지방자치단체 등의 노력을 일종의 자원동원(resource mobilization) 행위로 이해할 수 있다. 그 같은 일련의 상향식 과정이 순조롭게 진행될 때 국고보조금 정책 사업은 지방분권을 촉진하는 데 기여할 수 있다.

표 4-6 사례들에서 나타난 국고보조 농정 사업 계획 과정 초기 단계 비교

지역	문제 제기 및 의제 형성				사업 관련 정보 전달				사업 추진 의사결정 참여			
	푸드 플랜	신활력 플러스	행복 생활권	지역발 전협약	푸드 플랜	신활력 플러스	행복 생활권	지역발 전협약	푸드 플랜	신활력 플러스	행복 생활권	지역발 전협약
S시	민간	민간			민간	민간			민간	민간		
J군		-				지자체				-		
C군	지자체	민간			지자체	중간			-	중간		
A시		민간				지자체				민간		
Y군		-	-			지자체	지자체			중간	-	
H군			민간	민간			지자체	지자체			민간	-

주 1) ‘문제 제기 및 의제 형성’과 관련해서 국고보조 사업 관련 정보가 알려지기 전에 민간(주민, 농업인 등) 부문에 일정한 논의가 형성되어 있는 경우 ‘민간’이라고, 해당 지방자치단체장 등이 평소에도 강력하게 주장한 바가 있는 경우 ‘지자체’라고 표기하였다. 지역에서 문제가 제기된 적이 없거나 의제가 형성되어 있지 않은 상태에서 국고보조 사업이 공모제 방식으로 추진되기 때문에 보조금을 확보하려는 동기가 크게 작용한 경우 ‘-’라고 표기하였다.

2) ‘사업 관련 정보 전달’과 관련해서 해당 국고보조 사업이 추진된다는 정보를 민간 부문 인사들이 알고 지방자치단체에 사업 추진을 제안한 경우 ‘민간’이라고, 지방자치단체 공무원이 행정 계통을 통해 정보를 취득하고 논의를 시작하거나 의사 결정한 경우 ‘지자체’라고, 마을만들기지원센터 등 중간지원조직이 정보를 취득하고 지방자치단체에 제안한 경우 ‘중간’이라고 표기하였다.

3) ‘사업 추진 의사결정 참여’와 관련하여 지방자치단체 행정이 민간 부문 인사들과 추진 여부를 논의한 경우 ‘민간’이라고, 중간지원조직 등과 논의한 경우 ‘중간’이라고 표기하였다. 별다른 논의 없이 지방자치단체 행정이 단독으로 추진 여부를 결정한 경우 ‘-’라고 표기하였다.

4) 음영 처리된 칸은 해당 지방자치단체가 해당 국고보조 사업을 추진하지 않은 경우다.

자료: 저자 작성.

지역으로는 6개 지역, 국고보조 사업으로는 4개 사업, 전체 10개 사례 중에서 해당 국고보조 농정 사업을 활용해 도움을 받을 수 있는 지역 발전 의제가 지역사회 민간 부문 내에 어느 정도 형성되어 있었던 사례가 6개(S시, C군, A시, H군)로 적지 않았다. 그 가운데 S시와 A시는 지역의 먹거리 문제와 관련해 농민단체, 사회적 경제 조직, 시민단체 등이 수년 전부터 활동을 왕성하게 펼쳐온 곳이다. C군은 민간 부문의 단체가 많이 결성되어 활동하는 곳은 아니지만, 최근에 마을만들기 지원센터가 만들어졌고 이 중간지원조직 활동가들이 농업인 등 민간 부문의 다양한 행위자를 조직화하려 노력하는 곳이다. H군은 아주 작은 농업인 및 주민 단체가 비교적 많이 형성된 지역이다.

S시에서는 2015년부터 여러 농민 단체, 시민단체, 협동조합 등이 협력해 지역 의제 발굴 워크숍을 수차례 진행한 바 있다. 그 결과, 상당히 역동적인 조직 간 협력 연결망(network)이 형성되었다. 그것을 토대로 2017년에는 “S로컬푸드협동조합”을 설립하였고, 2018년에는 사회적 경제 부문의 활동을 본격화하려는 조직 기반으로서 “S사회적협동조합”을 창립하였다. 이 같은 지역사회 내 민간 부문의 조직 간 협력 연결망이 ‘먹거리’와 관련된 지역 의제를 담지하는 그릇 역할을 했고, 때맞추어 푸드플랜패키지 지원사업과 농촌신활력플러스 사업을 추진한다는 방침이 중앙정부로부터 알려지자 이들 조직은 시청의 담당 부서에 협의를 요청하였고 국고보조 사업 추진 논의에 참여하였다.

A시는 친환경농업이 오래전부터 확산되었고 농민운동 단체의 활동이 활발한 지역이다. 근년에 제조업 산업단지가 크게 들어서면서 인구가 급격하게 유입되고 도시화가 빠르게 진행되는 곳이다. 수년 전에 지역에서 활동하는 생산자 단체와 생활협동조합 등이 연대하여 20억 원에 달하는 재원을 마련해 농민 복리를 위한 재단법인을 설립한 바 있다. S시처럼 사회적 협동조합 같은 형식의 공식적인 민간 단체 연결망이 형성되어 있지는 않지만, 단체 활동가들 사이에 비공식적 연결망이 형성되어 있다. 이 비공식 연결망을 배경으로, 친환경농업을 오래도록 추진해 온 지역인 만큼, 먹거리 문제에 관한 문제의식이 일정 정도 형성되어 있었다. 농촌신활력플러스 사업을 추진한다는 공모 절차가 진행되자 A시의 부서인 사회적경

제과에서 민간단체 활동가에게 협의를 요청하였고, 그 결과 국고보조 사업 공모에 응하기로 결정하였다.

〈참고〉 지역 의제를 담지하는 ‘조직·단체 연합’ 결성 사례
- “S사회적 협동조합 창립총회 열려” -

지난 10월 26일 금요일 저녁 7시 000 3층 드림홀에서 S사회적 협동조합 창립총회 및 기념식이 열렸다. S사회적 협동조합은 자치와 협동, 순환과 공생, 생명과 평화라는 핵심 가치를 바탕으로 마을공동체를 살리고 사회적 경제 생태계를 만들어가기 위한 지역의 사회적 플랫폼 역할을 할 계획이다. S사회적 협동조합은 조합원을 토대로 한 총회와 이사회, 사무국체제로 운영되며 이날 총회에서는 6대 부문(먹거리 지역농업, 주민자치주민복지, 주민교육지역문화, 청년, 귀농귀촌마을공동체, 사회적 경제)을 담당할 이사회와 감사를 선출하였다. …(중략)… 지난 몇 년 간 S시에서는 시민들의 자발적인 공동체가 만들어지기 시작했다. 이런 시민단체와 공동체들은 독립적으로 활동하면서 연대의 필요성을 느꼈고, 2015년 4월부터 시작된 S시 지역의제 발굴 워크숍을 통해 S시가 현재 처한 문제들을 어떤 방식으로 극복하고, 시민 자치를 실현해 나갈 것인지에 대한 퍼실리테이션을 진행한 바 있다. 이때 선정된 7대 부문(먹거리, 조직화연대소통협동, 공동체, 교육, 언론정치, 문화, 사회적경제 일자리)에 대해서 지역사회 각계각층의 고민과 실행이 있었다. 언론정치 부문은 2016년 ‘S의 소리’ 창간으로, 먹거리 부문은 2017년 ‘로컬푸드협동조합’ 창립으로 그 성과를 보이기 시작했고, 공동체 간 조직화 연대 소통협동에 대한 고민이 ‘S사회적 협동조합’ 창립으로 첫 발을 내딛었다고 할 수 있다.

초대 이사장으로 선출된 *** 이사장은 창립선언문을 통해 “행정중심의 시대에서 시민 자치의 시대로 바뀌는 지금 행정의 허약한 내실을 채워줄 수 있는 것은 시민들이 직접 참여하고 이끌어가는 것”이라고 창립의 이유를 밝혔다. 또한 “S사회적 협동조합은 지역사회가 가지고 있는 다양한 문제와 요구를 해결하기 위하여 시민들의 자발성을 바탕으로 서로 보살피며 격려하는 따뜻하고 정의로운 사회를 만드는 데 기여할 것이며, ‘공동체’와 ‘사회적 경제’를 지원하여 지역의 발전을 위한 인적, 물적 자원을 발굴, 이를 지역의 소중한 자원으로 키우고 재창조하며 ‘더불어 사는 삶’과 ‘창의적 협력’을 지향할 것이다. 지속 가능한 S시를 만들어가기 위하여 ‘더불어 살아가는 창의적 협력운동’의 촉매제로 설 것을 다짐한다.”고 포부를 내비쳤다. S사회적 협동조합의 사무국은 행정 및 재정 지원, 조합원 상담 교육, 홍보, 정보유통 등을 총괄하고, 그 하부 조직으로 교육역량강화팀, 공동체지원팀, 위탁사업팀을 꾸려 운영할 계획이며, S연구소와 같은 별도의 위원회를 두어 연구사업도 병행할 예정이다.

자료: 지역신문 “S의 소리” 2018년 10월 31일 자 기사.

C군에서는 지방자치단체장의 지시로 2015년부터 지역 농산물 생산과 소비를 효과적으로 연계하는 전략을 수립한 바 있으며, 그 연장선상에서 군청에 로컬푸드팀을 신설한 바 있다. 그리하여 지역에 먹거리 문제와 관련된 의제가 형성되기 시작했다. 2017년에는 역시 지방자치단체장의 강력한 추진에 힘입어 군청에 농촌 공동체과를 신설하고, 마을만들기지원센터(중간지원조직)를 설치하였다. 푸드플랜패키지 지원사업을 농림축산식품부가 공모하자 C군청이 마을만들기지원센터와 협력해 추진키로 의논하였다. 농촌신활력플러스 사업을 추진하게 되자 마을만들기지원센터가 주민 조직을 형성하는 일에 나서면서 군청과 협의하는 구조를 만들었다.

H군의 경우 ‘지역행복생활권협력사업’과 ‘지역발전투자협약사업’을 추진하고 있다. 농업 후계 인력을 지역에서 육성하려는 시도가 2000년대부터 지역의 농민들 사이에서 이어져왔고, 근년에는 사회적 농업을 실천하는 농가들이 생겨났다. 그러면서 오랫동안 지역에서 실천된 친환경농업과 더불어 ‘청년 농업인 육성’이나 ‘사회적 농업’ 같은 의제가 지역의 민간 부문에서 형성되었다. 그러나 아직 군 전체 차원에 걸친 조직·단체 연합은 결성되지 않아서, 형성된 지역 의제가 정부의 국고보조 사업과 연관되는 과정에서 다소 우연한 계기에 영향을 받았다. 가령, 지역행복생활권협력사업을 중앙정부가 추진하자 C군청의 담당 공무원이 청년 농업인 육성을 위해 다각도로 노력한 농업인들을 만나 비공식적으로 협의하기도 했지만, 지역발전투자협약 사업을 추진한다는 공고가 났을 때는 협의 없이 사업 추진 여부를 군청 기획실이 주도해 결정하였다.

지역에 농업인 단체나 시민 단체의 연합이 없는 J군과 Y군의 경우, 농촌신활력플러스 사업 추진의 초기 단계에 민간 수준에서 형성된 의제가 없는 상태였다. 군청 담당 부서의 공무원이 국고보조금을 확보한다는 차원에서 정책 사업에 접근하기에 이르렀다.

국고보조 농정 사업 계획 초기 단계에서 일어나는 사건들의 패턴에서 발견한 내용을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지역의 민간 부문 행위자들이 평소에 지역의 의제를 형성하고 공유한 상태라면 대형 국고보조 사업 등의 계기가 있을 때

그 의제들이 더 쉽게 가시화되고 표현될 수 있다. 둘째, 일정 수준 조직화된 민간 부문 행위자들이 연합하거나 협력해 상설적이고 공식적인 조직을 매개로 지역의 의제를 형성할수록 지방자치단체 행정과 소통할 기회가 많아진다. 민간 부문 행위가 지방자치단체 행정에 협의를 요청하거나 반대로 지방자치단체가 민간 부문에 요청하기도 한다. 셋째, 지역의 민간 부문 행위자들이 조직화된 형태로 의제를 형성하고 도출하지 못하는 경우에는, 시·군청이 단독으로 국고보조 사업 추진 여부 같은 중대한 의사결정을 내릴 가능성이 높아진다.

2.2. 준비 단계

이 연구에서 분석하는 대형 국고보조 농정 사업은 지방자치단체가 중앙정부에 사업계획을 수립해 제출하고 사전 평가를 받아 선정되는 일종의 공모제 형식의 사업이다. 공모에 응할 때 제출하는 사업계획을 예비계획이라 부른다. 예비계획 수립 과정에서 일어나는 사건들과 예비계획의 내용을 지방자치단체 행정과 주민의 관계 차원에서 살펴보면 ‘농정의 지방분권화’를 촉진하는 데 필요한 몇 가지 조건들을 발견할 수 있다. 예비계획에는 지역의 의제가 충분히 반영되어야 하며, 실제 사업을 시행할 때 지역 내 행위자 가운데 누가 어떤 역할을 수행할 것인지에 관한 윤곽이 담겨야 하기 때문이다.

예비계획 수립 과정에서 함께 논의하지 않은 민간 부문 행위자가 실제 사업을 시행하는 과정에 참여하거나 협력할 가능성이 낮아지므로, 예비계획 수립 과정이 어떤 의사소통 구조 속에서 이루어지느냐가 중요한 분석 대상이다. 그리고 예비계획은 (기본계획도 마찬가지이지만) 사업 실행의 타당성을 확보해야 하므로, 예산 규모가 큰 사업일수록 일정 수준의 전문성과 지식이 필요하다. 이때 농촌 지방자치단체가 지식, 정보, 전문성 등을 어떤 방식으로 확보하는가도 중요한 문제다.

표 4-7 사례들에서 나타난 국고보조 농정 사업 계획 과정 준비 단계 비교

지역	예비계획 수립 작업 참여자				예비계획 수립 과정의 민관 의사소통 수준			
	푸드 플랜	신활력 플러스	행복 생활권	지역발전 투자협약	푸드 플랜	신활력 플러스	행복 생활권	지역발전 투자협약
S시	주민활동가	주민활동가			중간	높음		
J군		용역				낮음		
C군	중간지원조직	중간지원조직			높음	높음		
A시		주민활동가 → 용역 → 주민활동가				중간		
Y군		용역 → 중간지원조직	-			중간	낮음	
H군			주민활동가	용역			중간	낮음

- 주 1) '예비계획 수립 작업 참여자'와 관련해서 계획 수립 작업 전체를 지역 외부의 컨설팅 업체 등에게 용역을 발주하여 위탁한 경우 '용역'이라고 표기하였다. 지방자치단체 담당 공무원이 예비계획서를 작성하는 과정에서 주민이자 활동가인 인물을 개인적으로 접촉해 조언을 구하거나 예비계획서 일부분을 작성해 달라고 부탁하거나 여러 차례 토론을 하는 경우 '주민활동가'라고 표기하였다. 중간지원조직에 예비계획서 작성을 부탁하거나 중간지원조직의 활동가와 수차례 토론을 진행하여 예비계획을 수립한 경우 '중간지원조직'이라고 표기하였다. 민간 부문 행위자의 참여 없이 지방자치단체 공무원이 단독으로 예비계획서를 작성한 경우 '-'라고 표기하였다.
- 2) '예비계획 수립 과정의 민관 의사소통 수준'과 관련해서 지방자치단체가 민간 부문의 행위자들과 수차례 공식 및 비공식 토론회를 여는 등 적극적으로 의사소통한 경우 '높음'이라고, 민간 부문 행위자 몇몇과 비공식적인 협의를 진행한 경우 '중간'이라고, 민간 부문과 협의하지 않거나 한두 차례 개인적 조언을 얻는 수준에 그친 경우 '낮음'이라고 표기하였다.
- 3) 음영 처리된 칸은 해당 지방자치단체가 해당 국고보조 사업을 추진하지 않은 경우다.

자료: 저자 작성.

농촌신활력플러스 사업이 공모 방식으로 추진되자 사례 조사 지역들에서는 예비계획을 수립했는데, 그 과정에 참여한 행위자들의 유형은 지역마다 다소 차이가 있었다. 지역사회 내에 어느 정도 의제가 형성되어 있던 S시, A시, C군에서는 예비계획서 작성 과정에 주민 활동가 또는 중간지원조직 활동가가 긴밀하게 참여하였다. S시에서는 예비계획서(공모신청용 사업계획서)에 담아야 할 세부 사업 내용을 도출하기 위한 비공식 토론이 시청 담당 부서 사무실에서 여러 차례 열렸다. 주민 활동가인 S로컬푸드협동조합 이사장을 비롯한 민간 부문 단체 실무 책임자들이 시청 공무원들과 수시로 만나 문서를 작성하였다. A시의 경우, 오래전부터 지역 먹거리와 관련하여 사회적 경제 조직들의 움직임이 활발했던 지역이다. 마침 농촌신활력플러스 사업 공모 관련 정보를 알게 되면서 '지역 먹거리' 문제를

주제로 삼아 예비계획서를 준비하기 시작했다. 시청의 사회적 경제과에서 인근 대학의 교수에게 용역을 발주하여 예비계획을 수립하였으나, 결국에는 내용이 미흡하다고 판단했다. 그래서 지역의 친환경농업인 단체 실무자로서 활동한 경력이 많은 주민 활동가에게 개인적으로 도움을 요청해 예비계획을 단기간에 다시 수립하였다. 도움 요청에 응한 주민 활동가 P씨는 지난 몇 년 동안 지역 내 단체들의 비공식 연결망 안에서 논의되었던 의제들을 예비계획에 반영하였다. C군에서는 마을만들기지원센터가 군청의 담당 부서와 긴밀하게 협의하면서 예비계획을 수립하였다. C군 마을만들기지원센터는 지역 발전을 위해 주민들이 집합적으로 행동하려면 단체의 형식으로 조직화하여야 한다는 판단하에 주민 조직 활동을 막 시작하던 차였기에, 그런 구상이 농촌신활력플러스 사업 예비계획에도 반영되었다.

이와 달리, 지역 내 단체·조직 연합이나 연결망 형성이 미흡하고 지역 의제도 민간 부문에서 잘 형성되지 않았던 J군에서는 주민과 협의 없이 지방자치단체가 지역 외부의 사업체에 용역을 발주하여 예비계획을 수립하였다. Y군은 그동안 군에서 준비하고 시행 중이던 민간 조직 발굴, 민간 네트워크 구축, 마을사업 완료 지구 활성화 방안 등에 관한 논의가 이루어지던 상황에서, 농촌신활력플러스 사업이 군의 현재 여건에 부합한다고 판단해 공모에 응하기로 결정하였다. 두 지역 모두 예비계획 수립 용역이 진행되는 동안 지역의 농업인 등 주민과 깊게 논의하지는 못하였다. Y군의 경우 컨설팅 회사에 예비계획 수립 용역을 뒤늦게 발주하였으나 농림축산식품부의 응모 마감일이 다가와도 진척이 없자 Y군 마을만들기지원센터와 협업하여 단기간에 예비계획서를 작성하였다. 시간적 여유 없이 예비계획서를 작성해야 하는 상황이었다. Y군 마을만들기지원센터의 활동가는 주민이나 지역 내 단체 및 조직과 협의할 시간이 부족했다. 그러나 마을만들기 사업 관련 이벤트를 몇 가지 추진한 과정에서 관련 정책에 대한 주민의 수요가 가시화되고 관심은 어느 정도 확산되어 온 상황이었다. 마을만들기지원센터가 평소에 운영하던 주민 교육 과정인 ‘마을대학’을 계기로 형성된 주민협의회가 과거에 제안한 정책 요구를 검토하고 반영하였다. 이후, 기본계획을 수립하는 과정에서는 주민들이 더 적극적으로 참여하고 있다.

지역행복생활권 협력사업은 군특회계 예산 사업으로, 공모제 방식으로 추진되었다. 인접한 2~3개의 시·군이 공통의 주제로 사업 계획을 수립해 응모하고, 선정되면 예산을 지원하는 방식으로 추진했다. H군에는 청년 농업인을 육성하려는 활동을 펼쳐온 작은 농민단체가 여럿 있었다. 지역행복생활권 협력사업을 추진한다는 것이 알려지자, H군청의 담당 부서에서는 청년 농업인 육성 활동을 펼쳐온 농민단체들에 비공식 협의를 요청하였다. 몇 차례 협의를 거치면서 농업인이자 청년 농업인 육성 활동에 적극적으로 나섰던 활동가가 주도하여 세부 계획을 수립하였다. 인접한 Y군과 함께 기획하게 되었는데, Y군의 경우 사업계획 수립 과정에 민간 부문이 참여했으나 H군과 함께 적극적으로 준비하기보다는 다소 수동적으로 참여·협조한 측면이 없지 않다.

지역발전투자협약 사업을 H군에서 추진하고 있는데, 예비계획 수립 과정에서 민간 부문의 관여는 거의 없었다. 국고보조율이 100%인데다가 3년 동안 100억 원을 지원하는 사업이어서 H군 기획실은, 역시 공모 방식으로 추진되는 이 사업의 대상지로 선정되기 위해 컨설팅 업체에 예비계획 수립 용역을 발주하였다. 예비계획을 수립하는 과정에서 공식적으로나 비공식적으로나 주민 다수를 대상으로 사업을 설명하고 지역의 의제를 확인하는 토론회 같은 절차는 없었다. 당초 ‘유기농랜드’를 만들겠다는 내용으로 2개월 만에 컨설팅 용역이 종료되었다. 이후 군청 내부 회의에서 내용을 발표하였는데 용역 업체의 사업 이해도가 낮아 난관에 봉착하였다. 이후, 사업에 별다른 관여가 없던 새로운 인원을 보강하여 예비계획을 재검토하고 다시 수립하였다. 지역의 민간 전문가들과 지역발전투자협약 사업의 방향과 제목부터 내용까지 1개월 사이에 전면 수정하였다. 예비계획 수립 업무를 기획실에서 단독으로 진행하는 것이 어려워 친환경농정발전기획단이 업무를 지원하였다. H군의 친환경농정발전기획단은 민간 부문 인사를 계약직 공무원으로 채용해 운영하는데, 지역의 농업인 등과 의사소통이 비교적 잘 이루어지는 편이다. 친환경농정발전기획단의 계약직 공무원 K씨가 농업인, 주민 활동가 등과 협의하여 예비계획을 수립하였다.

이상의 분석에서 몇 가지 패턴을 발견할 수 있다. 첫째, 앞 절에서 논의한 것처럼

럼, 지역의 민간 부문에서 단체·조직의 연합이 폭넓게 형성되어 있을수록 지역의 제가 더욱 잘 공유되고 국고보조 사업 등과 결합될 확률이 높은 것과 마찬가지로 국고보조 사업 준비 단계, 즉 예비계획을 수립할 때에도 그런 지역에서 주민들이 참여할 가능성이 더 높다(S시, A시, C군).

둘째, 민간 부문의 단체·조직 연합이 충분치 않은 경우, 사안에 따라서는 마을만들기지원센터 같은 중간지원조직이나 계약직 공무원이 예비계획에 주민 의견을 다소나마 반영하는 보완적 역할을 수행할 수도 있다(C군의 농촌신활력플러스 사업, H군의 지역발전투자협약 사업). 물론, 중간지원조직이 있다고 해서 그런 역할을 자동적으로 수행할 수 있는 것은 아니다.³⁴⁾

셋째, 예비계획 수립 과정에서 주민의 참여는 조직적이기보다는 실무 능력을 갖춘 주민 활동가나 중간지원조직 활동가 개인의 협력이라는 형식으로 진행되는 경향이 있다. 예비계획서 작성이라는 문서 작업 자체가 특정 유형의 전문성을 요구하기 때문에 그런 듯하다. 그러나 단지 문서 작성 능력만이 필요한 게 아니다. 주민 활동가나 중간지원조직 활동가가 지역 주민 다수가 공유하는 의제에 대해 잘 알고 있다는 점이 중요하게 작용한다(S시, A시, H군 지역행복생활권 협력사업).

넷째, 민관 협력의 관행이 두텁지 못한 지역에서는 예비계획을 수립하려고 지방자치단체가 용역을 발주하는 게 관행이다. 용역 연구 형태로 예비계획을 수립하더라도 주민 참여의 기회가 열리는 경우가 있기는 하지만(S시 및 C군의 푸드플랜패키지 지원사업), 용역 형식으로 예비계획을 수립할 때 주민 참여는 대체로 보장되지 않는다. 심지어 용역사가 예비계획을 수립하는 과정에서 문제점이 드러나는데, 전형적으로는 주민 의견을 충분히 반영하지 못한 예비계획이라는 것이다. 그런 경우 지방자치단체가 용역을 통한 예비계획 수립을 포기하고, 주민 활동가나 중간지원조직 활동가에게 도움을 청하는 경우도 있었다(A시 및 Y군 농촌신활력플러스 사업).

34) 가령, H군에는 수년 전부터 마을만들기지원센터가 설립되어 중간지원조직으로서 활발하게 활동하고 있지만 지역발전투자협약 사업의 준비 단계에 전혀 관여할 수 없었다.

2.3. 계획 수립 단계

대형 국고보조 농정 사업 추진 대상지로 특정 농촌 지역이 선정되면, 이른바 ‘기본계획’을 수립하는 것이 일반적이다. 그 같은 ‘기본계획’은 적어도 3년 이상 추진될 수십 억 원 규모의 국고보조 사업 시행 과정에서 누가, 어떻게, 무엇을, 얼마나, 어디에서, 어떻게 역할을 수행할 것인지를 포함하게 되어 있다. 그리고 사업 시행 과정은 대부분 기본계획에 따라 진행된다. 계획 수립 단계, 즉 기본계획을 수립하는 과정에서 주민 참여가 결정적으로 중요하다.

S시와 C군, 두 지방자치단체 모두 푸드플랜패키지 지원사업 대상지로 선정되기 전에 농림축산식품부의 ‘지자체 계획 수립 지원사업’ 예산을 받아 연구 용역을 발주하여 기본계획을 수립하였다. 두 지역 모두 준비 단계에서는 상당한 수준의 주민 참여가 이루어졌다. 그런데 기본계획을 수립하는 과정에서 주민 참여는 아주 다르게 전개되었다.

농림축산식품부는 ‘푸드플랜패키지 지원사업’을 공모 방식으로 추진하기 전에 ‘지자체 계획수립 지원사업’을 실시해왔다. 이 사업의 요점은 지방자치단체가 푸드플랜을 수립하도록 연구용역비를 지원하는 것이다. 선정된 지역에 1년 동안 1억 원의 연구용역 비용을 지원한다.³⁵⁾ 그렇게 수립한 푸드플랜이 차후에 ‘푸드플랜패키지 지원사업’의 기본계획으로 활용되는 것이다. 그래서 조사 대상 사례 중에 푸드플랜패키지 지원사업을 시행한 두 곳(S시, C군) 모두 기본계획은 ‘용역’의 형식으로 진행되었다. 지역 외부의 전문성을 지닌 사업체에 연구 용역을 맡겨 계획을 수립하더라도, 지역의 농업인 등 주민이 계획 과정에 참여하는 방법은 여럿 있을 수 있다. C군의 경우, 푸드플랜 기본계획을 수립하는 과정에 군청과 민간 부문의 논의가 중요하다고 판단해 ‘C군 푸드플랜 민·관 거버넌스 추진위원회’를 구성해 운영하였고, 계획 수립 기간 중에 주민들이 참여하는 토론회를 수차례 개최하였다.

35) 원칙적으로 사업비는 단위당 2억 원인데, 국고보조율이 50%다.

표 4-8 사례들에서 나타난 국고보조 농정 사업 기본 계획 수립 단계 비교

지역	기본계획 수립 참여자				민관 협의 수준				지방자치단체의 행정적 고려			
	푸드 플랜	신활력 플러스	행복 생활권	지역발 전협약	푸드 플랜	신활력 플러스	행복 생활권	지역발 전협약	푸드 플랜	신활력 플러스	행복 생활권	지역발 전협약
S시	용역	용역			낮음	낮음			-	-		
J군		용역				매우 낮음				부서 신설		
C군	용역	추진단			높음	높음			부서 개편	부서 개편		
A시		추진단				중간				-		
Y군		추진단	-			중간	낮음			-	-	
H군			주민 활동가	용역			중간	낮음			-	-

- 주 1) '기본계획 수립 참여자'와 관련하여 계획 수립 작업 전체를 지역 외부의 컨설팅 업체 등에게 맡긴 경우 '용역'이라고 표기하였다. 지방자치단체 담당 공무원이 기본계획을 수립하는 과정에서 주민이자 활동가인 인물을 접촉해 조언을 구하거나 일부분을 작성해 달라고 부탁하거나 여러 차례 토론을 하는 경우 '주민활동가'라고 표기하였다. 신활력 사업의 경우, 사업시행지침에 의거해 지역 내 민간 부문 인사가 참여하는 '신활력추진단'이 직접 기본계획을 수립한 경우 '추진단'이라고 표기하였다. 지방자치단체의 담당 공무원이 단독으로 기본계획을 수립한 경우 '-'라고 표기하였다.
- 2) '민관 협의 수준'과 관련하여 지방자치단체와 주민들이 다수 참여하는 토론회를 여러 차례 열고, 주민 조직 및 단체들이 계획 수립 과정에 정보를 제공해 반영한 경우 '높음'이라고 표기하였다. 주민 다수가 참여하는 토론회는 없어도 주민활동가, 지역 내 단체, 중간지원조직 등과 수시로 협의하여 기본계획을 수립한 경우 '중간'이라고 표기하였다. 계획 수립 과정에서 민간 부문 행위자들과의 협력이 있었지만 형식적인 수준인 경우 '낮음'이라고 표기하였다. 민간 부문 행위자들과 의사소통이 거의 없었던 경우 '매우 낮음'이라고 표기하였다.
- 3) '지방자치단체의 행정적 고려'와 관련하여 해당 사업과 관련해 지방자치단체 내 담당 부서를 신설한 경우 '부서 신설', 조직을 개편한 경우 '부서 개편'이라고 표기하였다. 행정 부문의 변화가 없는 경우 '-'라고 표기하였다.
- 4) 음영 처리된 칸은 해당 지방자치단체가 해당 국고보조 사업을 추진하지 않은 경우다.

자료: 저자 작성.

〈참고〉 기본계획 수립 과정에서 주민 의견 수렴 사례
- “C군 푸드플랜 구축을 위한 먹거리 정책 포럼 개최” -

C군은 지난 7일 문화예술회관에서 ○○○군수와 C군 푸드플랜 민관거버넌스 추진위원회, 농업 관련 단체, 농민, 로컬푸드 관계자 및 전문가 등 150여 명이 참석한 가운데 C군의 먹거리 전략을 위한 푸드플랜 포럼을 가졌다. 이날 포럼에서는 군이 역점 추진 중인 ‘C군푸드플랜’과 사회적 경제, 군민들의 주요 관심사항인 안전한 먹거리의 생산 및 공급 필요성에 대해 함께 논의하고, 통합적인 먹거리 정책을 통해 농업·농촌 활성화 방안을 모색했다.

이날 주제 발표자인 W로컬푸드협동조합 ###이사는 W군의 푸드플랜을 소개하고 지난 10년 간 W군 로컬푸드를 발전시켜오면서 쌓은 경험과 노하우를 전달했다. @@@박사는 C군 푸드플랜의 추진 전략과 과제를 주제로 한 발표에서 푸드플랜 사업의 핵심으로 민관 협치와 공공형 재단법인을 통한 통합 운영을 강조했다. □□□을 좌장으로 농림축산식품부, 충청남도청, 농협경제지주 등의 관계자들과 C군의 부군수, △△△C군로컬푸드협동조합 이사장 등이 참석한 가운데 농가 조직화와 기획 생산, 안전한 먹거리 제공을 통한 C군의 푸드플랜 발전을 위한 열띤 토론도 펼쳐졌다.

자료: ○○신문 2018년 12월 14일 자 기사.

S시도 C군과 마찬가지로 같은 시기에 ‘지자체 계획수립 지원사업’ 대상지로 선정되어 연구 용역을 추진하였다. S시의 경우, 예비계획 수립 과정에서는 S로컬푸드협동조합 이사장 등 지역의 민간 부문 활동가가 수시로 시청을 방문하여 담당 공무원과 협의를 하였는데, 기본계획 수립 용역을 맡을 사업체가 선정되고 기본계획 용역이 진행되면서부터는 주민들이 의견을 개진할 기회가 사실상 없었다. 계획 수립 용역 초기에는 시청의 담당 부서, S시 소재 농협들이 출자해 설립한 조합공동사업법인, 농협, S시 로컬푸드협동조합 등이 모여 몇 차례 논의하였지만, 시간이 지나면서 그 같은 이해관계자들의 토론은 활발하게 이루어지지 않았다. 주민 다수가 참여하는 대규모 토론회는 없었다. 주민 의견을 수렴하는 절차를 계획 수립 용역사가 진행하지 않는다면 지역 내 단체들이 용역사에 항의하는 일도 있었다. 용역을 수탁한 사업체 연구팀의 편향이 작동했거나 S시청 측이 농업인 단체 등의 의견을 폭넓게 수렴하는 것을 꺼렸기 때문일 수 있다. 용역 사업체의 연구

팀은 푸드플랜 기본계획 수립 과정에서 지역의 농협이나 학교 급식 담당자 등을 면담하고 기본 자료를 수집했으나, 농업인 단체나 자생적으로 설립한 로컬푸드협동조합 등의 민간 부문 행위자를 충분히 만나서 의견을 수렴하지 않았다. 급기야는 민간 부문 단체들이 용역 사업체 연구팀에게 주민들과 민간단체들이 참여하는 공개 토론회를 개최할 것을 요구하였으나, 끝내 개최되지 않았다.

“토론회라는 것이, 최종보고회라고 해서 딱 한 번 하고 끝났어요. 지난 3월에. 나는 보고서를 내면서 최종보고회라고 토론회를 한번 하고 끝나는 용역회사 처음 봤거든요. 그때도, 최종보고회 때도, 시민들이 막 이런저런 의견을 제시했는데, 그냥 끝났죠. 뭐. 행정에서는 용역사를 앞에 세워놓고 그걸로 면피하려는 그런 행위들 아닐까, 싶습니다.”

- S시 거주, 주민 활동가(귀농귀촌지원센터)

농촌신활력플러스 사업을 추진하는 사례 지역 5곳 중 A시를 제외한 네 곳에서 용역을 발주하여 기본계획을 수립했거나 수립하고 있다. 사업 예산 규모가 커서 다양한 세부 사업을 편성해야 하고 상당한 문서 작성 능력이 필요하기 때문에 농촌 지방자치단체 담당자들이 용역을 발주해서 기본계획을 수립하려는 경향이 있다. 그렇지만 농림축산식품부가 주민이 참여하는 ‘신활력추진단’³⁶⁾을 구성하도록 의무화하였기 때문에 기본계획 수립 과정에 형식적으로라도 주민 참여의 틀이 유지된다. 그럼에도 기본계획 수립 용역이 진행되는 중에 이루어지는 주민 참여의 수준과 내용은 지역 간에 상당히 차이가 난다.

S시의 경우, 공모 신청용 예비계획서를 작성할 때 여러 명의 주민 활동가가 비공식적으로 긴밀하게 참여했는데, 사업 대상지로 선정된 후 기본계획 수립 과정

36) 이하, ‘추진단’이라고 약칭한다. 농촌신활력플러스 사업 시행 지침은 “시장·군수는 지역의 법인, 단체 등 활동조직이 참여하는 신활력추진단(이하, 추진단)을 구성하고, 추진단이 주도”해서 사업을 추진해야 한다고 명시하고 있다. 이 지침에서는 추진단의 구성과 기능을 다음과 같이 제시하였다. 추진단장, 추진위원회, 사무국(국장, 코디네이터, 사무원 등) 등으로 구성한다. 추진단의 기능은 사업 기획, 사업 발굴 및 관리, 액션그룹 발굴(주민 조직화 등) 및 지원 등 사업을 총괄하는 것이다.

에서는 오히려 배제되어 지역의 민간단체들과 시청 사이의 불협화음이 커졌다. 농림축산식품부의 사업시행지침에는 주민들이 참여하는 추진단을 구성하고 추진단이 사업 진행을 총괄하게 하였으나, S시의 담당 부서는 구성된 추진단에 실무 차원의 의사결정 기회를 주지 않는다. 추진단 측에서는 용역을 발주하여 기본계획을 수립한다 하더라도 추진단이 주도하여 주민의 의견을 수렴해서 용역 보고서에 반영시켜야 한다고 주장한다. 그런데 시청 측은 용역 보고서가 다 나온 다음에 추진단이 보고서를 추인하면 될 것이므로 사업의 전반적 방향에 관해 추진단이 심의하거나 의결하는 일은 용역이 끝난 다음에 하자는 입장이다.

J군의 경우, 추진단이 명목상으로만 존재할 뿐 실제로는 기능하지 않는다. 기본계획을 수립하도록 용역을 수탁한 사업체가 용역 수행 과정 중에 주민들을 조직해서 추진단 사무국을 꾸릴 수 있게 도와달라는 요청을 군청으로부터 받는 형편이다. J군과는 달리, Y군에는 마을만들기지원센터가 있어서 이 중간지원조직의 실무자들이 추진단 업무를 도맡아 진행하고 있다. 농촌신활력플러스 사업의 예비계획을 수립하던 때부터 주민들의 폭넓은 참여를 확보하지 못한 상태였다. 그러나 기본계획 수립 과정에서 주민 참여 수준이 점차 높아지고 있다.

A시에서는 예비계획이 선정된 이후부터 지역의 여러 단체들로부터 정당성을 두루 인정받지 못하는 등 갈등과 잡음이 있었다. 선정된 이후 약 1년 간 추진단이 제대로 운영되지 못할 정도로 힘들었으나 현재는 정상 가동되고 있다. 행정 내에서도 여러 부서 간 융복합사업 추진을 위한 ‘행정협의체’가 만들어지고 전담 부서가 정해지면서 자리를 잡아가는 추세이다. 농촌신활력플러스 사업을 구성하는 다수의 세부 사업마다 각기 지역 내 단체들에게 공모를 거쳐 시행 주체를 결정하는 것이 최선이라는 견해가 추진단 내부에 형성되어 있다. 주민 참여 수준을 높이지 못하는 이유가, 다른 사례 지역과는 달리 A시에서는 민간 부문의 소통과 협력이 부족한 때문인 듯하다.

농촌신활력플러스 사업을 추진하는 사례 지역 다섯 곳 가운데 주민 참여 수준이 가장 높은 곳은 C군이다. C군의 마을만들기지원센터가 가장 역점을 두어 노력하는 일은 농촌신활력플러스 사업 진행 과정에서 주민들이 실질적으로 참여할 수

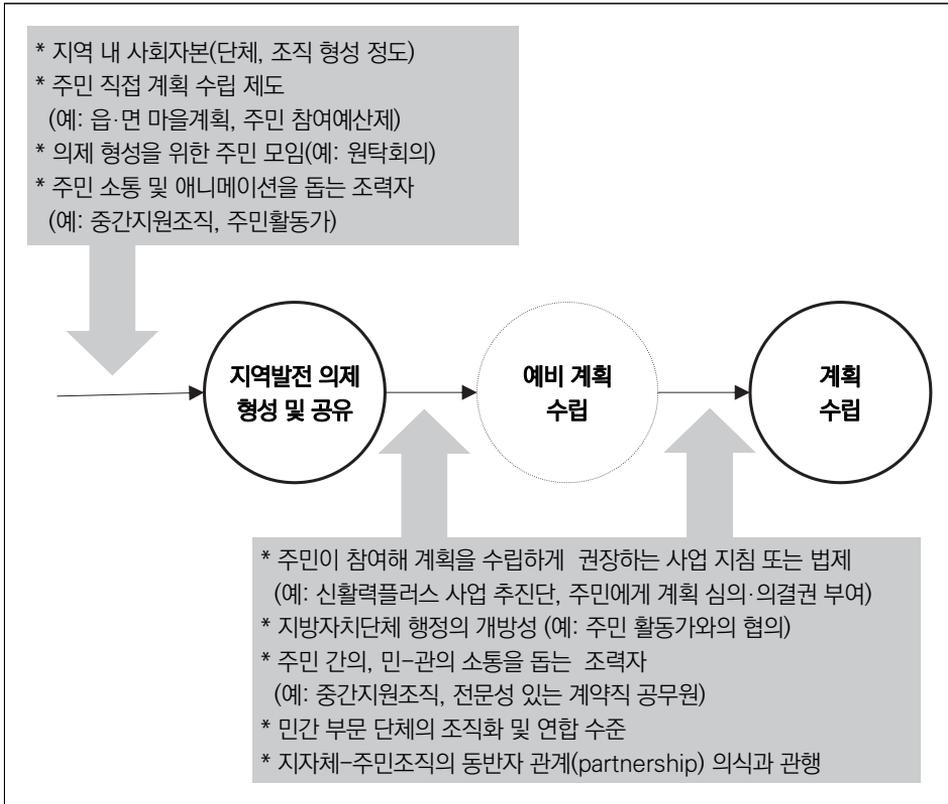
있도록 조력하는 것이라는 공감대가 형성되어 있다. 지역 내부에서 정당성을 확보한 가운데 추진단을 구성하는 것이 처음에는 어렵다고 판단하여, 사업 대상으로 선정된 초기 5개월 동안에는 다른 광역 지방자치단체에서 농촌신활력플러스 사업 추진단 활동을 수행했던 인물을 초빙해 교육을 받고, 주민 집단³⁷⁾들을 형성해 학습하는 워크숍을 다섯 차례 정기적으로 개최하였다. 수시 회의가 빈번하게 이루어지고 있으며, 이 같은 소통과 협력을 바탕으로 추진단을 구성하고 있다.

3. 시사점

지방농정과 관련된 ‘계획’의 관점에서 그리고 ‘자치분권’이라는 관점에서, 여러 사례를 중심으로 농촌 지역 주민의 참여 문제를 살펴보았다. 지역계획이든 국고보조 농정 사업 계획이든, 농정 사업에 주민 스스로의 필요와 제안을 반영하는 핵심 기제로서 주민 참여는 농정 지방분권화의 중요한 요소다. 계획 과정에서 주민 참여가 최대한 실질적으로 보장될 수 있게 제도를 개선할 필요가 있다. 그러자면 ‘농촌 주민의 계획 과정 참여’가 일어나는 다양한 계기를 살펴보고, 참여를 촉진하는 요건들을 도출해야 한다. 이 장의 1절과 2절에서 살펴본 사례를 토대로 농촌 주민의 계획 과정 참여 계기를 다음과 같이 정리하였다.

37) 농촌신활력플러스 사업 추진지침의 용어로는 ‘액션 그룹’이다.

그림 4-1 계획 과정에 주민 참여를 촉진하는 요소



자료: 저자 작성.

첫째, 지역 내에 사회자본이 많이 축적되어 있을수록 주민들이 지역발전 의제를 형성·공유하여 계획 수립 과정에 반영시킬 가능성이 높아진다. 이때 의제란 주민의 수요가 반영된 언표(言表)에 다름 아니다. 사회자본은 결국 지역사회 조직이나 단체의 수 그리고 그것들의 연결망 밀도로 표현되는 바, 의제가 수립되고 공유되는 ‘지역사회의 장(community field)’(김정섭 외 2017: 111; Bridger et al. 2011)은 사회자본의 수준에 좌우된다.

둘째, 농촌 주민들이 지역의 의제를 직접 논의하는 모임을 갖도록 권장하는 정책이나 제도가 지방농정과 관련된 계획의 일상성 및 포괄성 수준을 높이는 방식으로 주민 참여를 촉진할 수 있다. 그 같은 논의 모임은 ‘지역사회 비전 수립

(community visioning)’이라는 명칭의 기법으로도 알려져 있다.³⁸⁾ 가령, 1절에서 소개한 홍성군 홍동면의 주민 원탁회의가 바로 그 같은 ‘지역사회 비전 수립’ 활동이었다. 자유로운 분위기에서 작은 지역사회의 주민들이 스스로 필요한 것과 전망을 이야기하도록 이끄는 모임이다.

셋째, 지역사회 비전 수립 모임의 차원을 넘어서, 농촌 주민들이 직접 참여해 지역계획을 수립하도록 지원하는 정책이나 제도가 있다면 지방농정과 관련된 의제를 형성하고 도출하는 데 도움이 될 수 있다. 아직은 시간이 더 필요하겠지만, 주민 자치 활성화라고 표현할 수 있는 자치분권의 정부 정책 기조는 읍·면 단위 주민주도형 지역계획 수립의 기회를 제공할 것이다. 농촌에서 주민주도형 지역계획이 수립된다면, 필연적으로 농정 사업 요구가 상당 부분 포함될 것이다.

넷째, 농촌 지역사회 안의 조직 및 단체들 사이의 연합이나 협력 연결망을 구축하는 일, ‘지역사회 비전 수립’ 모임을 열거나 지역계획을 주민들이 주도해서 수립하는 일 등에 조력하는 활동가는 계획 과정에의 주민 참여를 촉진하는 중요한 인적 자원이다. 그런 활동가는 다른 생업에 종사하는 주민일 수도, 이른바 중간지원 조직에 종사하는 직업 활동가일 수도, 농촌 지방자치단체에 계약직 공무원으로 고용된 사람일 수도 있다.³⁹⁾

38) “지역사회의 미래를 계획하는 것은 어렵고, 시간과 비용이 많이 드는 일이다. 지역사회 주민은 지역의 미래에 대한 비전보다는 자신의 일상생활 사에 관심이 더 많기가 쉽다. 주민은 좋은 학교를 원하고, 괜찮은 일자리를 원하고, 생활하기에 깨끗하고 안전한 환경을 원한다. 그러나 비전을 세우지 않는다면, 지역사회는 그런 이슈들에 관하여 스스로 의사결정 하는 능력에 제한을 받게 된다. 주민 말고 누가 지역의 미래를 결정해야 한단 말인가? 지방정부가 계획을 수립하려고 고용한 컨설턴트가 해야 하는가? 주 정부나 연방 정부의 기구가 고속도로 나들목 설치, 습지 보전 등의 문제에 관해 결정해야 하는가? 민간 건설업자가 쇼핑몰 건설을 계획해야 하는가? 이 모든 일이 지역의 미래에 아주 중요한 영향을 끼칠 것이다. 지역사회에 사는 몇몇 개인들이 집단을 이루어 지역의 미래와 관계된 의사결정을 내릴 수도 있다. 주민이 지역의 미래에 관한 의사결정에 참여하고 능동적으로 비전을 수립할 필요가 있다.”(Green et al. 2000: 1-1).

39) 유럽연합(EU) 집행위원회는 이 같은 활동가를 애니메이터(Animator)라고 지칭하며, 유럽 전역의 7개 대학에 석사과정을 설치해 농촌에서 활동하는 애니메이터를 양성하도록 지원하고 있다(European Masters Programme for Rural Animators). 이 교육과정의 안내 책자에서는 농촌 애니메이터가 수행하게 될 과업을 다음과 같이 네 가지로 제시한다(Education and Culture

다섯째, 농촌 지방자치단체 수준에서 세부 내용을 편성해야 하는 대형 국고보조 농정 사업의 경우 계획 과정에 주민 참여를, 정확하게는 지역의 민간 부문 행위자들이 주도적으로 계획하도록 국고보조 사업 지침을 마련하는 게 도움이 된다. 이 같은 중앙정부의 지시는 지방자치단체 행정 부문의 개방성을 촉진하며, 중간 지원조직이나 전문성 있는 계약직 공무원의 활동 무대를 여는 계기가 될 수 있다.

여섯째, 농촌 지역의 민간 행위자들이 계획 과정에서 주도적으로 역할을 수행하도록 유인하는 국고보조 사업 지침, 주민참여형 계획 제도, 주민 활동가나 중간 지원조직 활동가 등 지역 내 민간 부문 인적 자원을 동원하도록 자극하는 제도 설정은 모두 궁극적으로는 농촌 지방자치단체와 주민 단체·조직의 동반자 관계 형성을 촉진할 것이다. 그럼으로써 자치분권 측면에서 농정의 지방분권화에도 기여할 것이다.

최근 논의되고 있고, 농림축산식품부가 도입하겠다고 발표한 ‘계획협약 제도’는 앞에 언급한 시사점들과 논리적으로 조응하는 국고보조 농정 사업 추진체계의 기본 틀이 될 가능성이 있다. ‘계획’을 통해 농촌 지역에 존재하는 다양한 정책 요구를 포괄·통합하는 한편, 협약이라는 형식을 통해 중앙과 지방의 수직적 관계를 조금 더 수평적인 방향으로 이동시키며, 협약의 중요 조건으로 주민 참여를 부각하는 방식으로 제도를 설계할 수 있기 때문이다. 그러나 계획협약 제도 자체가 자치분권을 보장할 수는 없다. 제도가 논리적으로 타당해도, 농촌 지역에서 다른 필요조건이 충족되어야 의도한 대로 작동할 것이다. 그 다른 조건들로는 여러 가지가 있을 수 있지만, 가장 중요한 것은 농촌 지방자치단체와 주민 사이의 협력, 즉 민관 거버넌스의 문제다.⁴⁰⁾

Lifelong Learning Programme ERASMUS 2012). 첫째, 지역사회 안에 상호 신뢰를 형성하고 유지한다. 둘째, 발전 계획 수립을 지원하고 리더십을 발휘한다. 셋째, 발전 계획 실행 과정에 참여하고, 조정 및 관리 업무를 수행한다. 넷째, 서로 다른 이해당사자들 사이에 중개자로서 활동하며, 의사결정권자와 지역사회 사이의 연결고리로서 활동한다.

40) 여러 층위에서 시도되고 있는 지방농정 거버넌스의 형식과 내용을 분석하는 것은, 이 연구의 3년차(2020년)에 중점적으로 다룰 과제다.

제5장

결론

결론

1. 국고보조금을 중심으로 한 농정추진체계 개선 방향: 계획협약 제도 도입

지금까지 재정분권과 자치분권이라는 두 핵심어로 정부의 지방분권 정책 기조와 현재의 조건을 살펴보았다. 재정분권 측면에서 주목해야 할 부분이 있다. 3장에서 논의하였듯이, 보완책이 없다면 재정 측면에서 지방의 재량 확보라는 취지와는 달리 농정 분야에 부작용이 생길 수 있다는 점이다.

첫째, 농정 분야 재정을 중앙 정부에서 지방자치단체로 이전하는 방식을 현재 발표된 바대로 계속 유지한다면, 이전 재원을 지방자치단체가 농정 사업에 사용하리라고 보장할 수 없다. 결과적으로 농촌 지역에서 농정 예산이 축소될 수도 있다. 재정분권 1단계에 이전되는 농정 예산이 거의 대부분 균특회계 예산인데, 인구가 적고 재정이 취약한 농촌 지역일수록 그 비중이 높은 편이어서 더욱 문제가 클 수 있다.

둘째, 지방소비세율을 높이는 것을 주된 수단으로 삼는 재정분권은 농촌 지역

들 사이에서도 재정력 격차를 심화시킬 가능성이 있다. 이전되지 않는 국고보조 농정 사업 예산을 배분할 때 이 점을 고려하여 차등 배분하는 방안도 생각할 수 있으나, 장기적으로는 적절할 것 같지 않다. 국고보조 사업은 그 자체로 사업마다 고유한 목적을 지니므로, 단지 재정이 취약하다는 이유만으로 더 많이 할당하는 것이 타당한지 의문이 남기 때문이다. 중장기적으로는, 수평적 지방재정 조정 제도를 도입할 필요가 있다. 이때 제약으로 작용하는 것은, 농정 분야 재정만을 두고 수평적으로 조정하기가 기술적으로 어려울 것이라는 점이다. 농특세 같은 농업 및 농촌 관련 목적세가 아니라 지방소비세율을 높이는 방식으로 재정분권을 추진하므로, 세원 수준에서는 농정 분야와 타 분야를 구분하기가 어렵다. 즉, 농정 분야만을 대상으로 하는 분권 교부금 제도를 마련하는 데에는 기술적 어려움이 따를 것이다.

그러므로 농정의 관점에서 볼 때 불완전해 보이는 재정분권 구상을 보완할 단기적인 대책은 재정이 이양되지 않는 국고보조 농정 사업의 추진체계를 개선하는 것이다. 이때, 재정력이 취약한 농촌 지역에 농정 분야 국고보조금을 더 많이 배분하자는 단순한 논리에 기초할 수는 없다. 재정 측면 외에, 자치분권이라는 관점에서 국고보조 농정 사업을 실제로 추진하는 과정에서 지방이 더 많은 자율과 책임을 지니도록 추진체계를 정비해야 한다.

1990년대 지방자치가 시작된 이후, 20여 년 동안의 농정 추진체계는 더디지만 꾸준히 지방분권과 주민참여를 지향하면서 변해왔다. 초기에는 ‘농업·농촌 발전 계획’ 제도와 지방농정심의회를 갖추는 것으로 틀을 잡았고, 이후 개별 국고보조 농정 사업에서 주민참여형 농촌개발 정책을 공모 방식으로 추진하였다. 이후, 공모 방식의 국고보조 사업이 지니는 한계, 즉 농촌 지방자치단체 간의 국고 확보 경쟁과 개별 사업이 지니는 협소한 사업 범위 문제를 해결하면서 더욱 분권적인 방식으로 추진체계를 개편했다. 균특회계에 국한된 것이기는 하지만, 포괄보조 방식을 도입함으로써 적어도 형식면에서는 더욱 지방분권적인 농정 추진체계로 개선되었다고 볼 수 있다. 그런데 균특회계 중 농정 분야 사업이 대거 지방 이양되기에 이르렀다. 앞서 언급한 현재의 재정분권 안이 내포하는 불완전성을 보완하면

서도 자치분권의 개념에 더욱 부합하는 국고보조 사업 추진체계 개선 방향으로서 ‘계획협약 제도 도입’이 논의되기 시작했다. 계획협약 제도는 ‘보조사업 중심에서 계획 중심으로 농촌 정책 방향을 전환’(송미령 2019)한다는 의의도 있다. 계획협약 제도의 구체적인 내용은 제도 설계에 따라 상당한 폭으로 달라질 수 있다. 앞으로 더욱 보완·발전시켜야 할 부분이 있다.

첫째, 현재 알려진 농림축산식품부의 구상은 중앙정부와 농촌 지방자치단체가 계획을 근거로 협약을 맺어 정책 사업을 추진하는 방식이므로 ‘계획협약 제도’이기는 하지만, 구체적인 보조 사업 기획 측면에서는 지방자치단체에 일정 부분 제약이 따른다. 협약으로 보장되는 것은, 주요 정책 의제에 합의한 상태에서 개별 세부사업들을 지방자치단체가 설계하는 이른바 ‘어젠다 방식’이 아니다. 상당 부분 세부사업들이 메뉴 방식으로 편성되어 그 안에서 지방자치단체가 선택하는 이른바 ‘패키지 방식’에 가깝다. 물론, 농촌 지방자치단체 입장에서 볼 때 제약으로 비칠 수도 있는 이 같은 한계를 단숨에 뛰어넘기는 어렵다. ‘통합메뉴 방식’ 또는 ‘포괄보조 방식’의 국고보조 농정 사업을 시행한 결과를 평가하고 성찰하여 지방에 재량권을 더욱 부여하는 ‘계획협약 제도’로 개선 반영할 필요가 있다.

둘째, 지방분권의 두 축이 ‘재정분권’과 ‘자치분권’이라고 할 때 재정이나 정책 사업 계획 관련 재량권을 지방자치단체에 보장하는 것만으로는 충분치 않다. 지방자치단체가 지역사회 주민들로부터 의제를 수렴해 사업 계획 과정에 반영하게끔 유인하거나 강제하는 제도적 장치를 계획협약 제도에 포함시켜야 한다. 예를 들어, 현재 농촌신활력플러스 사업의 시행지침이 규정한 것처럼 민간 부문 행위자가 사업추진단에 참여하여 사업 계획 수립을 총괄하게 하는 규칙을 도입할 수 있다. 그밖에도 다른 수단들을 강구할 필요가 있다. 지금 당장은 그렇게 하기가 어렵지만 장기적으로 계획협약에 포함될 정책 사업의 범위가 넓어져 지방자치단체의 농정이 다루어야 할 정책의 대부분이 될 수 있다고 가정하면, 민간 부문 행위자가 사업추진단에 참여하는 방식만으로는 부족하다. 기본적으로 지방농정과 관련된 이해당사자들을 대의(代議)할 수 있는 제도적 형식이 필요해진다. 제한된 범위의 사업 계획이나 시행 못지않게 보조금 등 정책 자원을 합리적으로 분배하는 것

이 중요한 과제이기 때문이다.⁴¹⁾

셋째, 농촌 지역 주민이 제기하는 의제를 충분히 반영해 지방자치단체 농정이 펼쳐지도록 계획협약 제도가 기여하려면, 농정 관련 의제를 평소에 지역의 민간 부문이 형성하고 정리해 둘 수 있도록 유인을 제공하는 제도 설계도 필요하다. 현재 기초 지방자치단체들도 “농업·농촌 및 식품산업 발전계획”을 수립하도록 법정 의무 계획으로 편성하였고, 농림축산식품부는 지방자치단체에 ‘농발계획’을 수립할 때 면담, 토론회, 설문조사 등을 실시하여 반영하라고 지침을 시달한 상태다. 그러나 지역발전 의제는 5년에 한번 설문조사를 통해 형성될 수 있는 성질의 것이 아니다. 게다가 ‘농발계획’은 시·군 전체 지역을 범위로 삼기 때문에, 설문조사 등을 통해 얻게 되는 주민의 정책 수요는 구체성 측면에서 약점을 지니기 쉽다. 민간 부문 행위자들이 집합적으로 활동하는 ‘지역사회의 장’ 안에서 가능한 한 밀도 높은 의사소통이 이루어질 때 지역의 의제를 잘 형성할 수 있다.

2. 농정의 지방분권화와 지방자치단체의 과제

지방분권과 더불어 농정 추진체계를 개편하는 일은, 제도 수준에서는 중앙정부가 역할 해야 할 과제들이 많지만 그것들로 충분하지는 않다. 지방자치단체 수준에서 자치분권이라는 관점에서 충족해야 할 조건들이 몇 있다.

첫째, 지방농정의 직접적 이해당사자이거나 그렇게 될 가능성이 높은 지역 내

41) 지방농정의 영역에서 그 같은 대의 기능을 수행할 기구로서 농업회의소를 들 수 있다. 현재로서는 지방농정심의회가 기능이 제한되어 있고 충분히 작동하지 않기 때문에 농업회의소를 제도화하는 주장이 제기된다. 또는, “지방농정심의회가 법적 기구로 존재하지만 실질적인 기능을 기대할 수 없는 상황이기 때문에 이와는 별도로 ‘자치농정위원회’의 설치방안을 고려해 볼 필요가 있다”(유정규 2018)는 주장도 제기된다. 대의 기능과 지방농정 사업의 기획에서 실행에 이르는 과정상의 조력 기능 측면에서 민간 거버넌스는 농정의 지방분권화 문제와 관련해 핵심을 이루는 논의 주제다. 이 연구의 3차 연도(2020년)에서 이 주제를 깊게 논의할 예정이다.

민간 부문 단체·조직들이 수시로 모여서 ‘지방농정의 의제’를 논의할 장소를 기초 지방자치단체들이 적극적으로 만들어야 한다. 각종 법정계획이나 대규모 국고보조 농정 사업의 기본계획을 수립할 때 형식적으로 진행되는 토론회가 아니라, 일상적인 토론이 있어야 한다. 읍·면 단위에서는 농정뿐만 아니라 포괄적인 주제로 주민들이 자유롭게 지역사회의 의제를 형성할 수 있는 기회를 마련하고 촉진해야 한다. 주민원탁회의 같은 형식의 ‘지역사회 비전 수립 모임’을 정례화하고 제도화하거나, 아예 한걸음 더 나아가서 읍·면 마을계획을 정착시킬 필요가 있다.

둘째, 지방농정과 관련해 주민의 의견을 폭넓게 수렴하고 논의할 대의기구를 마련하는 데 힘을 쏟아야 한다. 법률로 규정된 지방농정심의회의 현행 권한과 사무 범위는 대의 기능을 충분히 수행할 수 없게 제약되어 있다. 실제로 잘 작동하지도 않는다. 농업회의소 또는 자치농정위원회 등과 같은 기구를 실험적으로 설치하고 운영하면서 단지 개별 사업 계획 수립이나 집행에 민간 부문 자원을 동원하는 수준이 아니라, 지역의 농업·농촌 관련 의제를 식별하고 주민의 동의를 얻어 정책 자원을 배분하는 의사결정의 무게중심으로 작동케 해야 한다. 그 같은 대의기구가 마련되었을 때, 각종 계획에 대한 심의나 의결 권한을 가능한 한 폭넓게 허용하는 일이 중요하다.

셋째, 주민 참여와 자치에 기반한 지방농정은 구체적인 정책 사업 계획, 실행, 평가 과정을 통해 실현될 것인데 그 모든 과정에 조력할 ‘활동가 직능’을 육성해야 한다. 앞의 분석에서 중간지원조직⁴²⁾이 제 기능을 발휘하거나 지방자치단체 농정 분야에 계약직 공무원으로 전문 연구자나 활동가를 고용한 곳에서는, 주민 참여를 촉진하거나 구체적인 계획을 수립하는 데 긍정적인 효과를 발휘하는 경우가 적지 않았다.

42) 중간지원조직은 민관 거버넌스의 의사소통 ‘구조’ 측면에서, 그리고 그 조직이 수행하는 ‘기능’ 측면에서 성격을 규정해야 한다. 중간지원조직이란 정확하게 무엇을 말하는지에 대한 논의도 분분하며, 지방농정 영역에서 중간지원조직이 어떤 역할을 할 수 있으며, 혹은 해야 하는지에 대해서는 깊은 논의가 필요하다. 이에 관해서는 지방농정 거버넌스 문제를 본격적으로 다룬 이 연구의 3차 연도(2020년)에서 다룰 계획이다.

국고보조 농정 사업 계획 과정에 관한 면담 조사표

구분	세부 조사내용
시작단계	① 지자체 단위에서 농업·농촌에 대한 문제인식, 사업계기, 사업목표 설정 ② 예산과 사업 안내 정보의 전달경로 ③ 사업추진을 진행하기까지 결정과정 혹은 논의과정
준비단계	④ 기획과정에서 상의하는 주요 주체(시군청 내부, 외부 민간, 외부 지자체 등) ⑤ 준비과정에서 타 지자체와의 교류, 정보 교환 정도 ⑥ 도청의 역할과 기능, 중요성과 필요성
기획단계	⑦ 기획과정에서 조직과 인력 변화, 전담부서 배치, 지자체만의 특징, 유연성 ⑧ 민관거버넌스 작동정도 혹은 민관과의 협업체계 혹은 소통 정도, 주체별 역할 ⑨ 재정(예산) 반영, 집행방식 ⑩ 기획준비 및 추진 과정 상 애로사항, 현재 실태(문제점)
애로사항	⑪ 대규모 국책사업이 지역에 주는 시사점(좋은 점, 나쁜 점) ⑫ 시군구 자율편성사업 등 자율성, 창의성, 유연성 확보 정도에 대한 변화 ⑬ 지방분권에 따른 시군구 자율편성사업, 지역발전투자협약사업 등 예상 진로
기타	⑭ 관련 상위계획과의 연관성, 참고 및 반영 여부, 활용정도 ⑮ 기타 정책제언 등 * 위의 모든 과정에서 지역별 중간지원조직 및 기타 민간조직과의 관계, 작동여부 파악

- 강마야·이도경. 2019. 『충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·이규천·김광수. 2010. 『지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 2018. “독일의 농정 추진체계와 시사점,” 『세계농업』 214: 3-12.
- 김정섭·마상진·권인혜. 2009. 『농촌개발사업 참여 주체의 역량 강화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·정유리·유은영. 2017. 『농촌 지역사회 발전 접근방법의 유형과 실천 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김정훈. 2019. “농업·농촌 정책의 패러다임 변화와 재정분권의 역할,” 『자치와 분권 시대의 농정을 말한다』. 농정연구센터 심포지엄 자료집. 사단법인 농정연구센터.
- 김철. 2018. “재정 분권 이후 일반농산어촌개발사업 추진 계획,” 『지방분권시대, 농촌정책이 가야 할 길』. 제25차 농어촌지역정책포럼 자료집. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤·전지연. 2019. 『일본의 농정추진체계 조사연구: 지방분권과 예산제약을 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 관계부처 합동. 2018. 『재정분권 추진방안』. 기획재정부.
- 농림축산식품부. 2019a. 『2019년도 예산 및 기금 사업 설명자료』.
- _____. 2019b. 『2019년도 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획 내역서(각목명세서)』.
- 농림축산식품부 지역개발과. 2018. “2018년 농촌 신활력 플러스 사업지침,” 농림축산식품부.
- 마상진·김수석·권인혜. 2014. 『농어업회의소 교육 컨설팅사업 진단 및 성과평가』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·송미령. 2019. “지방분권 확대에 대응한 지방자치단체의 농촌정책 추진 여건 분석: 일반농산어촌개발 사업 추진 시·군을 중심으로,” 『농촌계획』 25(1): 39-50. 한국농촌계획학회.
- 송미령. 2009. “지차분권 진전에 조응한 농촌정책 과제,” 국가균형발전정책 박람회 발표

- 자료. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김광선·권인혜. 2008. 『농촌 및 낙후지역 개발사업의 추진 실태와 통합적 추진모형 구축』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김정섭·박경철. 2006. 『영국의 농촌 지역사회개발 정책』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·심재현. 2019. 『지방분권시대 농촌 지역개발의 거버넌스 정립방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 신소희. 2019. “농촌 유토피아 구상: 충남 홍성군 홍동면·장곡면을 중심으로,” 『농촌 유토피아 구현을 위한 실천 과제』. 경제·인문사회연구회.
- 오현석·김진호·김정섭. 1998. “한국 농업회의소의 창립과 농촌지도사업의 위상 변화에 대한 전망,” 『농촌지도와 개발』 5(2): 177-186.
- 오현석. 2011. 『프랑스 농업회의소의 조직과 운영』. 국민농업포럼토론회 발표 자료.
- 오현석·김태연·이명현·주재창. 2018. 『해외 농정추진체계 사례집』. 한국농촌경제연구원.
- 유정규. 2018. “자치·분권의 진전과 농정추진체계의 혁신과제,” 『격동하는 국내외 정세와 농업·농촌의 길』. 농업·농촌의 길 2018 행사 자료집. GS&J Institute.
- 이장욱·서정섭. 2019. “지방자치단체의 주민참여예산 운영의 개선 방향,” 『지방행정연구』 33(2): 53-80.
- 자치분권위원회. 2018. 『자치분권 종합계획(안)』. 자치분권위원회.
- 장민기. 2019. “중앙과 지방의 협력농정 방향,” 농정연구센터 창립 26주년 기념 심포지엄(자치와 분권 시대의 농정을 말한다) 발표자료. 사단법인 농정연구센터.
- 정기수·채선욱·최수지. 2018. 『한국형 농업회의소 역할 정립 및 활성화 방안』. 농림축산식품부.
- 진안군. 2008. 『살기 좋고 살고 싶은 진안 마을 만들기』. 진안 마을 만들기 2단계발전 기본계획 요약 보고서. 진안군.
- 홍성지역협력네트워크. 2019. 『홍동면 마을계획』. 홍동면.
- 황의식. 2019. “지방분권시대의 농정방향,” 『자치와 분권 시대의 농정을 말한다』. 농정연구센터 심포지엄 자료집. 사단법인 농정연구센터.
- 황의식·김수석·김규호·최지선·김태영. 2018. 『지방분권을 위한 농정 추진체제 개편 방안(1/3차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- Bridger, J.C. Jr., M.A. Brennan and A.E. Luloff. 2011. “The interactional approach to community”, in J.W. Robinson, Jr. and G.P. Green (eds.), *Introduction to*

community development: Theory, practice, and service learning. Thousand Oaks: Sage. pp. 85-100.

Countryside Agency. 2003. *Parish Plans: Guidance for parish and town councils*. London: Countryside Agency.

Department for the Environment, Transport and The Regions/Ministry for Agriculture, Fisheries and Food. 2000. *White Paper Our Countryside: The Future, a Fair Deal for Rural England*. London: DETR/MAFF.

Education and Culture Lifelong Learning Programme ERASMUS. 2012. *European Masters Programme for Rural Animators: Academic guide*. Brussl: EU Commission.

Green, G.P., Haines, A. and S. Halebsky. 2000. *Building Our Future: A guide to community visioning*. Madison: Cooperative Extension of the University of Wisconsin-Extension.

今村奈良臣. 1978. 『補助金と農業・農村』. 家の光協会.

安藤光義. 2017. 『日本農業の構造変動と構造政策』. (미간행자료).

安藤光義. 2019. “農村政策の展開と現実-農村の変貌と今後-.” 2019年度日本農業経済学会大会報告.

농산어촌지역개발 공간정보시스템. <www.raise.go.kr>. 검색일: 2019. 8. 25.

지방재정 365. <<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>>. 검색일: 2019. 4. 6.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제4조, 제14조, 제52조.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제15조.

「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제2조, 제44조, 제45조, 제46조.

KREI

www.krei.re.kr

지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (2/3차년도)

Improving Measures of the Agricultural Policy
Implementation System for Regional Decentralization
(Year 2 of 3)



한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211

