

## 농정분권화의 방향과 정책과제

The Development of Decentralization in Korean Agricultural Policies

박 경\*

이 글에서는 우리나라 농정의 분권화 실태를 평가하고 향후 농정분권화의 방향과 과제를 제시해보았다. 경북 상주시의 사례를 통해 우리나라 지방농정의 실태를 분석해본 결과 여전히 지방자치단체의 농정은 중앙보조금에 의존한 타율적인 농정을 벗어나지 못하고 있었다. 향후 각 지역의 특성에 맞는 사업을 통해 농촌과 지역사회가 유지되기 위해서는 농정의 지방분권이 불가결하다. 그러나 농업은 지역적 특성이 강한 한편 식량안보와 농업이 국민들에게 주는 정서적 가치, 환경적 가치가 높기 때문에 단순히 분권논리를 그대로 적용하기에는 한계가 있다.

따라서 이 논문에서는 농정의 수행에서 국가와 지방이 어떤 역할을 맡아 추진하는 것이 효율적으로 지역의 특색을 살려나갈 수 있는가 하는 관점에서 협조적 분권모형 또는 중첩적 분권모형을 농정분권화의 모델로 제시하고 구체적으로 농업재정 운영체계의 개편방향과 농림 사업의 분권화 방안을 논의해보았다.

주요어: 지방분권, 지역농정, 농정의 분권화, 협조적 분권

## 1. 농정분권의 필요성

그동안 우리나라의 농정은 중앙정부가 주도해왔다. 이른바 중앙설계주의, 보조금 농정이라고 일컬어지는 중앙집권적, 하향식 정책수행방식이 1990년대까지 구조개혁 농정을 통해 이어져온 것이다. 농업정책의 많은 부분이 보조금 정책으로 실시되어왔으며, 농업관계의 보조금은 지방자치단체를 통해 최종적으로 농가나 농업단체에 교부되는 방식을 취한다. 여기서 중앙은 세부사항에 이르기까지 시행령이나 지침 등을 정해 자치단체를 지도하고 한편에서 시·군·구는 시·도에 판단을 맡기고 시·도는 판단을 중앙에 맡기는 구조가 계속되었다.

하지만 이런 중앙정부 중심의 획일적인 농정은 많은 비판에 직면해 있다. 일례로 전체 농림 사업 160여 개 중 시·군까지 내려오는 사업이 60여 가지나 되며, 개별적으로 설계, 시공, 운영자금 등에 이르기까지 전부 지침을 붙여 놓고 있다. 이렇게 전국 표준적인 지침과 세분화된 국고 보조금의 지급은 지방의 자율적 의사결정을 제약하고 지역의 특성을 무시한 사업추진을 낳아 농정예산의 비효율성을 가중시킨다고 비난받아왔다. 지역특성에 맞는 지역농업의 활성화를 통해 지역의 경쟁력을 확보해야 한다는 요구가 높지만 중앙집권식 농정추진으로 예산이 효율적으로 사용되지 못하고, 또한 자치단체는 자체 정책과제를 도출하고 책임농정을 통해 자율적 발전을 꾀하기보다는 중앙의 보조금과 지침에 따른 농정의 패턴을 답습하고 있다.

특히 최근에 WTO/DDA 등 국제질서의 변화 속에서 중앙정부의 역할 축소가 불가피하기 때문에 지역농정의 활성화를 통해 농업·농촌의 새로운 활력을 찾아야 할 필요성도 높아지고 있다. 그런데도 농정에서 지방분권화가 잘 이루어지지 않는 이유는 무엇일까? 혹자는 권한과 간섭을 놓치지 않으려는 중앙관료들의 관료주의적 병폐 때문이라고 하지만 농정분권화의 지연에는 좀 더 복합적인 요인이 관계되어 있다.<sup>1)</sup>

첫째, 식료의 안전공급과 안전보장은 국가의 책무라는 입장에서 농정

의 분권으로는 국가 존립과 관계된 정책의 목표를 달성하기 어렵다는 인식이 정책당국자 사이에서 오랫동안 뿌리내려 왔다. 따라서 식량안보를 위해 필요한 우량농지의 확보나 농업의 유지를 위한 일정한 가격지지나 소득보전은 중앙정부가 담당할 몫이며 정부 차원에서 해결해야 할 과제라는 것이다.

둘째, 농업은 홍수조절, 자연경관 보전, 도시민의 휴양과 거주지 등 다원적인 기능을 가지고 있어 한 지역을 넘어 국가 전체에 영향을 주는 누출효과를 발휘하므로 국가가 지원, 관리해야 한다는 것이다.

셋째, 지방은 재원이 취약하기 때문에 농정을 지방에 맡기면 농촌에 대한 지원과 체계적인 개발이 약화되어 각종 사업의 규모가 축소될 수밖에 없으므로 따라서 농업·농촌 발전이 지연될 수 있기 때문에 재분배 측면에서 국가가 주도해야 한다는 것이다. 특히 우리나라와 같이 농업·농촌이 위기상황에 처해 있는 경우에는 중앙정부의 적극적인 개입이 더욱 필요하다.<sup>2)</sup>

넷째, 지방자치단체는 충분한 기획·입안력이 없어 국가가 입안·지도해 줄 필요가 있으며, 지방자치단체에 맡길 경우 선심 낭비 행정의 우려가 크고 목소리 큰 일부 농민에게만 혜택이 돌아가는 경우도 적지 않다는

- 
- 1) 그동안 우리나라 농정분권에 대한 연구는 그다지 많지 않다. 1990년대 초 지방자치제 실시 이후를 계기로 지방자치시대의 농정발전 방향에 대해 이병기·이정환(1992), 서종혁·오내원·이영대·정기환(1995) 등의 연구가 있었으나 현재 참여정부 이후까지의 변화상황을 반영하지는 못하고 있다. 가장 최근의 논의들은 농정연구센터의 《계간 농정연구》(2003년 여름호, 통권 6호)에 실린 박경(2003a)과 김정훈(2003)의 연구가 거의 유일하며 동 계간지에 이 주제와 관련해 학계, 농정담당자, 농민단체 등 다양한 관계자가 참여한 지상토론 내용이 실려 있다. 다음의 내용은 이 토론에서 도출된 농정분권회의 지연 원인과 과제를 필자가 나름대로 요약 정리한 것이다. 한편 일본에서도 농정분권화 지연에 대해 유사한 논의가 있었는데 이것은 清水徹朗(2002)에 잘 정리되어 있다.
  - 2) 실제로 참여정부에 들어서면서 2005년부터 농촌복지 및 교육관련 사업(농어가도우미 지원, 여성농업인센터 설치, 방과후 교육활성화 지원, 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원 사업 등)이 지방으로 이양되었으나 지자체의 열악한 재정과 관심 저조로 사업추진이 부진하자 다시 중앙 사업으로 이관해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 자세한 내용은 이동필 외(2006)를 참조.

것이다.

이와 같이 농업의 국가안보상의 특징과 누출효과, 재분배효과 등은 다른 부문과 달리 중앙이 정책을 주도하는 요인이 되어왔다. 그러나 전통적으로 농정의 중앙주도성이 강한 EU나 일본 등에서도 1990년대 이후에 농정의 분권화가 적극적으로 추진되어왔다. 그것은 무엇 때문일까? 농업의 안보상의 위상이나 누출효과, 농촌에 대한 재분배의 필요성이 약화되었기 때문일까? 이는 1980년대부터 세계 각국에서 농업·농촌이 처한 여건이 변화했기 때문이다.<sup>3)</sup>

우선 국제적인 농산물 시장의 개방과 농산물 과잉 생산으로 농정의 핵심이 농업정책에서 농촌정책으로 전환하고 있다. 종래에는 농업생산성의 향상, 농업소득 증대 등이 농정의 핵심 내용이었기 때문에 중앙정부의 생산정책, 가격지지정책 등의 역할이 컸지만 지금은 농업의 다원적 기능, 지역, 환경이 강조되고 있다. 이러한 것들은 중앙정부 차원이 아니라 지역의 특성을 고려해 지역에서 추진될 수밖에 없는 분야이다.

한편 농업 중시에서 농촌 중시로 변화함에 따라 농업 이외에 경제·사회·문화적인 다양한 지역자원을 동원하고 농민과 비농민을 포함한 여러 주체의 참여를 이끌어낼 필요성도 높아졌다. 이를 위해서는 정책 목표와 시책추진이 종합적이고 포괄적인 성격을 지닐 수밖에 없다. 이는 부문정책에서 지역을 기반으로 한 통합적 정책으로 변화해야 한다는 것을 의미한다. 지역에서 통합적·종합적 정책을 추진하기 위해서는 지역이 행정의 자율성과 재정운용 측면에서 포괄적 권한을 가져야 한다. 이러한 측면이 농정에서 지방의 역할과 지방분권을 더욱 강조하는 요인들이다.

그러나 분권은 장점만 있는 것이 아니다. 분권화는 민주성과 효율성을 증대시키는 장점이 있지만 다른 한편으로는 형평성과 지역격차 문제를

3) 세계 각국의 농업·농촌 환경의 변화와 분권화 동향은 OECD(2005) 및 OECD(2006)에 잘 정리되어 있다. 특히 OECD(2005)에 게재된 Mantino Francesco(2005)의 논문 및 OECD(2006)의 chapter 3, 『Governance Strategies to Support Rural Policy』를 참조할 것.

야기할 우려가 있다. 우리나라 농촌의 현실은 농업이 지속적으로 축소되고 이농과 탈농으로 농촌이 쇠퇴일로에 직면해 있기 때문에 어느 부문보다도 국가 정책적인 차원에서 중앙정부의 적극적인 개입이 필요하다. 따라서 이러한 분권의 양면성 속에서 중앙집권적인 비효율성의 폐해를 극복하고 지방의 자율권을 살리는 동시에 농업·농촌의 발전을 어떻게 달성하는가가 우리나라 농정분권의 과제라 할 수 있다.

이 글은 이상의 문제의식을 중심으로 먼저 우리나라 농정에서의 분권화 동향과 실태를 참여정부 이후 지방분권 개혁 노력과 연관해 경북 상주시의 사례를 통해 살펴보고 분권화 지연의 원인들을 분석해본다. 다음으로 농정의 특수성에 주목해 분리형 또는 수평정치경쟁형 분권화, 협조형 또는 중첩형 분권화 모델 등 분권화의 모델들을 검토하고 우리나라 농정에 적합한 분권화의 방향과 구체적인 분권화 방안을 논의해본다.

## 2. 농정분권의 동향

### 1) 참여정부의 지방분권 동향

우리나라 행정의 중앙집권성은 익히 지적되어왔으므로 자세히 언급할 필요가 없겠지만 간략히 실상을 살펴보면 다음과 같다. 현재 지방자치단체가 수행하는 사무 가운데 절반에 해당하는 48%가 기관위임사무이며, 중앙정부는 지시, 명령, 감독권을 가지고 지방정부를 실질적으로 통제하고 있다. 또한 1990년대 초 지방자치제 실시 이후 지방재정의 규모는 크게 늘어났지만 아직도 지방자치단체의 재정자립도(세출 중에서 지방세 등 자체수입으로 충당하는 비율)는 전국 평균 54% 정도이며, 국세와 지방세 수입 간의 상대비율도 8 대 2 수준에 그치고 있다. 그리고 지방정부는 독자적인 지역전략과 기획력, 인력 등을 갖지 못하고 무사안일주의, 중앙정부 의존주의, 관례답습주의에 빠져 있는 것이 현실이다.

이러한 상황 속에 2003년에 출범한 참여정부는 분권과 자율을 4대 국정원리 중의 하나로 채택해 지방분권화 정책을 강력하게 추진하고자 했다. 최근 참여정부 임기 말을 맞이하면서 분권국가의 토대 마련은 참여정부의 긍정적 과제로 높은 점수를 받고 있으나 지방분권의 구체적 성과는 추진계획(로드맵)만 근사하지 추동력이 없다는 지적을 받고 있다(김순은, 2005; 오재일, 2007; 김성호, 2007 등).

참여정부는 왜 이런 평가를 받고 있는가? 2003년 참여정부가 발표한 지방분권로드맵을 중심으로 그 성과를 살펴보기로 하자. 지방분권로드맵에서는 「지방분권특별법」을 5년 한시법으로 제정해 47개 지방분권과제 수행을 공약했다. 그 결과 47개 과제 중에서 「지방분권특별법」의 제정, 지방양여금제도의 개선, 주민투표제도의 도입, 주민소송제도의 도입, 주민감사청구제도의 도입, 교육자치제도 개선 등은 가시적 성과를 거두었다. 2006년도부터 실시된 ‘제주특별자치도’ 제도도 성과의 하나로 손꼽힌다. 그런데도 특별행정기관의 기능조정, 자치경찰제 도입, 사무구분체계 개선, 자치입법권 확대, 지방선거제도 개선, 자치조직권 강화, 재정분권의 실현 등은 아직 시행되지 못하고 연기되거나 담보상태다(김성호, 2007).

참여정부의 지방분권 노력은 주민의 참정권 확대에는 일정한 성과가 있었던 것으로 평가된다. 그러나 지방분권의 핵심인 권한과 재정의 분권에서는 별 진전이 없다. 권한 이양과 관련해 특별행정기관 정비나 국가사무와 지방사무를 구분해 보충성의 원칙에 따라 선분권 후보원하겠다는 사무배분의 개혁도 한계에 부딪혀 숙제로 남아 있다.<sup>4)</sup>

4) 참여정부는 2004년에 국가사무의 지방이양을 위해 49개 법률 227개 사무의 지방일괄이양을 추진했지만 국회에서 「지방이양일괄법」이 통과되지 않아 참여정부의 사무배분 개혁은 추동력이 크게 약화되었다. 그 뒤에 상임위별로 나누어 개별 입법을 추진하고 지방이양추진위원회에서 미이양 사무의 조속한 사무처리를 독려해 이양 완료율을 42%에서 73%로 향상시켰으나 관련법의 개편이 지연됨으로써 중앙정부의 핵심적 권한의 실질적인 이양은 건수에 비해 가시적인 성과를 보이지 못하고 있다(오재일, 2007).

재정분권도 매우 미흡한 과제 중 하나이다. 참여정부는 지방양여금을 폐지하고 국고보조사업을 정비해 상당 부분을 지방이양하는 대신 지자체가 자율적으로 사용할 수 있는 교부세 법정률을 15%에서 19.24%로 대폭 확대했다. 또한 지자체가 총액규모 내에서 자율적으로 사업규모를 정할 수 있는 국가균형발전특별회계를 신설하고 국고보조사업의 상당 부분을 이관했다. 그 결과 중앙정부와 지자체 사용재원 비중이 2002년 43 대 57에서 2007년 40 대 60으로 높아져 참여정부의 성과로 평가된다. 그러나 재정분권에서 가장 중요한 국세와 지방세의 합리적인 조정에 대해서는 손도 대지 못했다. 이 때문에 참여정부의 재정분권은 지방재원 순증과 세원의 자주권 확대에는 거의 기여한 바가 없었다고 비판을 받고 있다. 한편 국가균형발전회계도 재정사용의 자율권을 높여준 측면이 있으나 부처 분산적인 국고보조금 체제가 그대로 유지됨으로써 과거와 실질적으로 달라진 것이 별반 없다고 인식되고 있다(이재은, 2004, 2005).

## 2) 농정추진에서 분권화의 현황

농림 사업의 경우 타부서와 달리 농림부가 직접 실시하는 사업보다는 지방자치단체에 위탁해 실시하는 사업이 대부분이다. 이런 점에서 농림 사업은 대부분 국고보조금 형태를 띠고 있다. <표 1>에서처럼 부처별 국고보조금 사업 수를 살펴볼 때 가장 많은 부처는 복지부로 148개이며, 그 다음이 농림부(농진청, 산림청 포함)로 127개나 된다.<sup>5)</sup> 김정훈(2000)은 지방자치단체가 수행하고 있는 국고보조금 사업을 사무의 성격에 따라 개인사무, 외부 누출사무, 지역사무 등으로 구분하고 있다. 개인사무는

5) 이는 2000년도 당시의 자료이며, 참여정부 들어서 국고보조금 사업의 개편 결과 일부 축소되었다고 하지만 2008년도 예산편성을 위해 각 부처가 내시한 국고보조금 사업은 오히려 2000년 당시보다 훨씬 늘어나 총 930여 개에 달한다. 이 중에서 농림부, 농촌진흥청, 산림청 국고보조금 사업 수는 총 159개나 된다.

< 표 1 > 중앙부처별 국고보조금 사업의 성격별 현황

	사업성격					사업성격			
	개인	누출	지역	합계		개인	누출	지역	합계
국무총리실	0	0	1	1	중소기업청	0	0	1	1
행정자치부	2	1	16	19	과학기술부	0	0	3	3
노동부	2	0	3	5	외교통상부	1	0	0	1
건설교통부	0	5	21	26	보건복지부	39	14	95	148
산업자원부	0	1	14	15	문화관광부 (문화재청)	0	36	70	106
해양수산부	2	23	36	61	국가보훈처	0	2	2	4
환경부	0	9	25	34	식품의약품 안전청	1	0	0	1
병무청	0	0	1	1	교육부	4	2	52	58
농림부	7	8	40	55	산림청	0	21	28	49
농촌진흥청	2	0	21	23					0
통일부	0	0	1	1	합계	60 (9.8%)	121 (19.7%)	431 (70.4%)	612

자료: 김정훈(2000).

지방자치단체가 관리하지만 ‘농업인자녀 학자금 지원’과 같이 개인에 대해 직접 지원을 하는 사업이기 때문에 재분배정책에 속한다. 외부 누출 사업은 사업 효과가 사업 수행 지역을 벗어나서 기초자치단체가 아니라 광역자치단체, 또는 국가가 수행하는 것이 바람직한 사업이다. 지역 사업은 효과가 지역에 한정되고 재분배적 성격도 약하기 때문에 중앙정부가 특정한 용도를 정해 지원해야 할 만한 근거가 희박한 사업이다. 농림 사업(농진청, 산림청 포함)의 경우 국고보조금 사업 가운데는 주로 지역사업의 성격을 지니는 것이 95개나 되며, 이와 같은 지역사업 성격의 국고보조금은 논리적으로 볼 때 대부분 지방분권을 통해 지방자치단체가 자율적으로 집행하는 것이 타당하다고 할 수 있다(김정훈, 2003).

이런 보조금 농정 때문에 우리나라 지방농정은 ① 국고 중심의 중앙사업 비율이 높고(약 97%), ② 포괄적 감독권을 중앙과 도가 행사하고 있으

며, ③ 농정에서 중앙의 위임사무의 비율이 높고 지방의 자율권이 없다는 문제점을 지닐 수밖에 없다(이병기·이정환, 1992). 서종혁 등(서종혁·오내원·이영대·정기환, 1995)도 ① 지방자치단체는 사무배분의 측면에서 중앙으로부터 자율성을 제약받고(농림수산사무 중 국가사무와 위임사무가 총 80%), ② 재정적 기반이 취약해 자치단체 스스로 지역농업의 발전을 위한 정책을 개발할 수 없으며, ③ 농정관련 조직과 인력의 측면에서도 전문성의 결여 등으로 자치농정을 구현하는 데 많은 한계를 보이고 있다고 지적한다.

정부도 이런 중앙주도 농정의 문제점을 인식해왔다. 농정의 추진방식과 관련해 ‘문민정부’는 1994년 12월 ‘농림수산사업통합실시요령’을 제정해 종래의 ‘중앙집권적 하향방식’을 농업인 및 지방자치단체의 창의와 자율에 바탕을 둔 ‘상향식 농정체제’로 전환하고자 했으며, ‘국민의 정부’도 ‘농업인에 의한, 농업인이 주인되는, 농업인과 함께 하는 농정개혁’을 표방하고, 참여농정, 봉사농정, 현장농정을 추진했다. 또한 참여정부는 국고보조금을 대폭 축소해 지방의 자주재원화하거나 포괄보조금제도를 도입해 자율성을 강화하는 방향으로 개편해야 할 필요성을 인식하고, 균형발전특별회계를 만들어 농림관계 보조금 중 지역성이 강한 보조금을 대부분 균형발전특별회계에 편입함으로써 예산의 자율편성권을 확대했다. 그 결과 자율사업의 비중이 확대되고 세분된 사업의 통합화와 사업편성의 자율권 확대가 진행되었다. 또한 2000년에 들어서는 농촌마을종합개발 사업, 녹색농촌체험마을사업 등과 같은 상향식·참여적인 마을 단위 프로그램도 확대되었다. 한편 총액임금제의 실시도 지방자치단체의 농정관련 인사 자율권을 확대했다.

그러나 이런 노력들이 얼마나 실제 농정의 자율성을 가져왔는지는 의문이다. 전국 시·군 중에서도 농업생산의 비중이 가장 높은 지역 중 하나인 경북 상주시의 경우를 통해 그간 정부 노력의 성과를 살펴보자.

상주시의 2007년도 농림·농촌관련 총 예산은 720억 원인데, 이 중 보조사업(도비 및 균형발전특별회계 포함)이 76.4%이고 자체사업은 23.6%에

불과하다. 참여정부에 들어서면서 지방재정이 개혁되었다고 하지만 여전히 보조사업이 주종을 차지하고 시의 의지와 자율로 추진되는 자체사업은 농림 및 농촌 사업 중 겨우 5분의 1에 지나지 않는다. 더구나 보조사업의 건별 금액을 보면 건당 평균 약 2억 5,000만 원으로 영세성을 면치 못하고 있다.

오지종합개발이 60억 원, 배수개선이 26억 원, 받기반정비가 24억 원, 농촌마을종합개발이 25억 원 등 농촌개발 사업 분야는 제법 규모 있는 사업이 진행되지만 농림업 생산관련 사업의 경우 미곡처리장 건조저장 시설지원 2억 7,000만 원, 친환경농업지구지원 2억 원, 비료살포기 지원 4,800만 원, 목재파쇄기 지원 4,000만 원, 폐비닐수거 3,200만 원 등 평균 1~2억 원인 사업이 대부분이고 5,000만 원 이하의 사업도 적지 않다. 아직도 우리나라 농정은 평균 1~2억 원의 돈을 쪼개 보조금을 주면서 지방농정을 건별 사업지침으로 사사건건 통제하고 있는 것이 실상임을 알 수 있다. 이런 이유 때문에 지방자치단체, 특히 기초자치단체 농정담당자들의 경우 참여정부 들어와서 종래보다 농정의 자율성 면에서 나아진 것이 별로 없다고 말하고 있다.

그동안 정부는 보조금 중 자율사업의 비중을 늘리고 농촌개발 사업의 경우 균특회계에 포함시켜 사업편성의 자율권을 확대해왔다고 하지만 현장의 실상은 이와 같이 개선효과가 피부로 다가오지 않는다. 그 이유는 무엇 때문일까? 이는 다음 몇 가지 원인 때문이다.

첫째, 농업지역의 지자체들은 여전히 자체재원을 갖지 못하고 영세하다. 상주시의 경우 재정자립도가 11%로 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하며, 이와 같이 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하는 지자체는 2006년 기준으로 42개나 된다. 이것은 1995년 지방자치제가 실시된 당시에 지방재정 자립도가 전국 평균 68.8%였던 것이 2006년도에는 54.4%로 더욱 낮아졌기 때문이다.

둘째, 지방재원의 규모는 다소 늘어나고 균특회계제도의 도입 등으로 재원 사용에서 자율성도 확대되었지만 실제 지방이 재정 면에서 발휘할

&lt;표 2&gt; 경북 상주시 농림업·농촌관련 예산 중 보조사업과 자체사업 현황(2007년)

구분	항목	계	보조사업	자체사업
농림업 농촌 전체	총예산	7억 2,100만 원	5억 5,091만 원	1억 7,009만 원
	사업별 비중	100.0%	76.4%	23.6%
	건수	476건	219건	257건
	건별 사업비	151만 원	252만 원	66만 원
농림업 생산분야	총예산	2억 7,512만 원	1억 8,518만 원	8,994만 원
	사업별 비중	100.0%	67.3%	32.7%
	건수	340건	158건	182건
	건별 사업비	81만 원	117만 원	49만 원
농촌개발 및 생산기반, 재난방재	총예산	4억 4,588만 원	3억 6,573만 원	8,015만 원
	사업별 비중	100.0%	82.0%	18.0%
	건수	136건	61건	75건
	건별 사업비	328만 원	600만 원	107만 원

수 있는 자율성에는 여전히 한계가 있다. 참여정부 들어서 사용용도가 경직된 특정재원(양여금, 국고보조금)의 일부를 일반재원화하고(지방양여금의 폐지와 국고보조금 일부의 지방교부세화) 의존재원(교부세+양여금+보조금) 중 특정재원의 비중을 2004년의 54.7%에서 2005년도의 46.6%로 줄였다. 그러나 이러한 일반재원화 동향은 2005년 한 해로 그치고 중앙정부가 지원하는 자금 중 국고보조금의 비중은 도로 늘어나 2006년에는 다시 50.2%, 2007년도에는 49.7%로 확대되었다.

국고보조금이 사용용도를 건별로 제약함으로써 지방의 자유로운 재원 사용을 제약한다는 것은 이미 잘 알려진 사실이지만, 국고보조금의 거의 대부분은 지자체의 대응 부담을 요구하기 때문에 교부세를 늘려주더라도 국고보조금 사업에 매칭 펀드를 부담하고 나면 실제로 지방자치단체가 자율적으로 쓸 수 있는 재원은 매우 작아진다는 문제를 가지고 있다. 상주시의 경우 2007년도에 약 1,100억 원의 국도비에 대해 그 절반에 해당하는 520억 원의 지방비를 매칭 펀드로 부담했다. 교부세로 약 1,800억 원의 돈을 보조받지만 이 자금으로 공무원 인건비 약 630억 원, 경상

적 경비 약 420억 원, 국고보조금에 대한 지방비 부담 약 520억 원을 지출하고 나면 실제 남는 금액은 260억 원에 지나지 않는다. 여기에 지방세 수입 약 200억 원, 세외수입 약 410억 원을 더해서 자체사업에 쓰므로 총 예산 3,500여억 원 중 실제 자체사업에 쓸 수 있는 돈은 810억 원(23.4%)에 불과하다. 이것도 계속 사업에 들어가는 자금을 제외하면 연간 새로운 자체사업으로 쓸 수 있는 돈은 불과 300억 원 정도다. 즉, 교부세를 확대해 일반재원화하더라도 인건비와 경상비를 제외하고 대부분 국고보조금의 지방비 부담 뒤편에 쓰이기 때문에 지자체가 자유로이 쓸 수 있는 돈은 별로 없다.

균특회계제도도 형식상의 자율이지 실제로는 종전의 특정 보조금 제도를 벗어나지 못하고 있다. 농어촌개발 사업은 대부분 균특회계에 편입되어 있지만,<sup>6)</sup> 애초에 균특회계의 목적이 부처분산적인 사업을 균특회계로 이관해 지방의 자율성을 보장하고 포괄보조금 방식으로 사업을 운영하려는 것이나, 기존에 추진해온 건별 세부 농어촌개발 사업들을 특별회계로 단순 편입함으로써 지자체가 이를 통합해 자체적으로 계획한 사업에 포괄적으로 쓰기 어렵게 되어 있다. 특히 2006년부터는 소도읍 육성, 오·도·서개발, 농산어촌종합개발 사업 등 주요 농어촌개발 사업은 지자체 자율편성(한도) 사업에서 균형발전지원 사업으로 따로 분류되어 종래의 부처별 건별 국고보조금 제도와 마찬가지로의 형태가 되어버렸다.<sup>7)</sup>

6) 균특회계 지역개발계정 중 한도 내 자율편성이 가능한 자율편성 사업에 받기반 정비, 농공단지, 녹색농촌체험마을 등 농림부 사업 8개, 농촌생활활력증진 및 농촌지도기반 사업 등 농촌진흥청 사업 2개, 임도 등 산림청 사업 7개가 편입되어 있으며, 균형발전기반 지원 사업에 소도읍, 도서개발(행자부), 개축지구(건교부) 신활력, 농어촌생활환경정비, 농촌마을종합개발 사업(농림부) 등 14개 낙후지역 및 농촌개발 사업이 편입되어 있다. 농림부의 경우 8조 원 예산 중 약 1조 원 가량이 균특회계에 편입되어 있는 셈이다.

7) 균특회계의 설립 목적은 각 부처에서 특정 용도로 지원되는 지역개발 관련 재원을 통합해 지방의 우선순위에 따라 포괄적으로 지원함으로써 지방재정 운영의 자율성과 효율성을 제고하겠다는 것이다. 균특회계의 지역개발 사업은 처음에 지역개발계정 내에 있는 모든 사업을 지역의 우선순위에 따라 자율적으로 취사선택할 수 있는 자율편성 사업으로 편성했으나 2005년도까지 실시해본 결과 지

한편 자율편성 사업의 시·군별 한도배정을 둘러싸고 시·도와 시·군·구 간의 갈등도 나타나고 있다. 대체로 시·도(광역)에 배정해준 자율편성 사업 총액한도의 반만 시·도가 시·군(기초)에 배정해주기 때문에 시·군 입장에서서는 반쪽짜리 총액한도제에 불과하다고 불만이 높다.<sup>8)</sup>

셋째, 농림업 관련 사업은 주로 농림부가 담당해 별 문제가 없으나, 특히 농어촌개발 사업의 경우 중앙의 여러 부처에서 사업을 시행함에 따라 부처 간에도 협조관계가 약하고 중앙과 지방 간의 역할분담체계가 불명확하며, 시·군 단위에서도 소관 국·과별로 분산적으로 사업을 추진하고 있다.

2007년부터 일부 사업의 조정이 있었으나 여전히 농촌지역개발과 관련한 사업은 행자부, 건교부, 농림부로 분산되어 있으며, 농촌개발 사업의 행정체계가 제도적·조직적으로 중형으로 분리되어 있기 때문에 우리나라 행정의 대표적인 ‘부처분산 행정의 폐해’로 지적되고 있다. 지방사무에 대한 중앙의 관여폐지·감축이 요구되는 이유의 하나는 중앙행정의 부처분산적 시스템이 그대로 지방행정에 반영된 결과 지방행정의 자유를 훼손하고 지역 필요에 정확하게 대응하지 못하도록 하기 때문이다. 또 중앙정부가 정책수립에서 실시까지 관여하는 추진방식도 지방의 자율적 사업추진을 어렵게 하는 원인이 되고 있다. 현재의 농촌개발 관련 사업의 추진체계에서는 중앙이 사업지침의 작성, 사업선정, 사업계획의

---

방자치단체들이 우선도가 떨어지는 낙후 및 농촌개발 관련 사업들의 선택을 기피했기 때문에 이런 사업들이 안정적으로 실시될 수 있도록 균형발전기반 사업 부문을 새로 만들었다. 일선 시·군에서는 지역개발계정의 자율편성 사업을 도가 한도를 정해 시·군에 배분해준다는 의미에서 ‘도 자율편성 사업’, 균형발전기반 사업은 시·군별로 중앙정부가 직접 한도를 정해준다는 의미에서 ‘시·군 한도 사업’이라고 부른다. 이렇게 수시로 균특회계 지침이 바뀌기 때문에 일선 시·군의 예산담당자조차도 계도가 어떻게 되는지 혼선을 겪고 있다.

- 8) 균형발전위원회에서는 적어도 시·도에 주는 총액한도의 50% 이상은 시·군에 배분해주도록 지도하고 있으나 겨우 지침을 맞추는 정도의 생색만 내고(충남의 경우 54%를 시·군에 배정), 나머지는 시·도에서 쓰고 있는 실정이다. 이 시·군에 배분하는 자금이 대해서도 시·도의 실국에서 지도나 협의의 방식으로 관여하기 때문에 시·군의 불만이 높다.

< 표 3 > 균형발전특별회계 계정내용과 예산배분방식

구분	지역개발계정			지역혁신계정
	지자체 자율편성 사업	균형발전기반 지원 사업	기타 사업	
중점목표	지역개발지원	낙후지역 등 개발	국가정책 목표	지역혁신역량강화
배분단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군)	사업단위	사업단위
편성주체	지자체	지자체	중앙부처	중앙부처
방식	모델적용 (총액 배분)	내역편성 (사업별 배분)	내역편성	내역편성
주요사업	지역SOC, 관광자원개발 등	도서, 오지, 접경, 농산어촌개발 등	재해예방 및 G.B 관리 관련사업	4+9지역산업진흥, NURI 사업 등

변경과 승인까지 직접 관여하도록 되어 있어 지방 현장에서의 유연한 집행재량을 과도하게 축소시키고 있다.

넷째, 농정의 분권화는 이를 담보할 지역의 자율적 역량을 전제로 하지만 우리나라 농촌은 지방자치의 역사가 짧아 지방공무원의 수준이 높지 않고 지역공동체가 파괴되고 농업을 비롯해 상공업 등 지역산업의 발전도 미약해 내생적 발전을 담당할 주체 형성에 어려움을 겪고 있다. 1990년대 말 이후에 도입된 녹색농촌체험 마을(농림부), 소도움(행자부), 농촌마을 종합개발 사업(농림부) 등과 같은 프로그램은 주민참여와 상향식 계획을 도입한 점에서 진일보한 프로그램이라고 할 수 있으나, 농정연구센터(2004. 1)의 사례 조사에서처럼 사업수행 과정에서 주민의 주체역량이 뒷받침되지 못해 여전히 소수 주민에 의한 주도, 외부전문가 의존 등의 여러 가지 문제점을 노정하고 있다.

정부가 낙후지역 프로그램으로 도입한 신활력 사업의 경우도 스스로 궁리해 사업을 개발해본 경험이 없는 지방자치단체 공무원들 사이에 부담스러운 사업이 되고 있는 예로 우리나라 농정의 지방분권을 더디게 하는 사례 중 하나이다.

### 3. 농정분권의 과제와 방안

지방분권의 취지는 중앙정부는 국가가 전략적으로 반드시 수행해야 하는 분야에 치중하는 한편, 지역은 자기결정권을 가지고 자주적인 판단을 해 지역의 특색 있는 산업을 만들고 지역의 활성화와 산업진흥을 주도하도록 중앙정부의 관여를 축소하고 지역의 자율권을 확대하는 것이다(持田信樹 2004; 神野直彦, 2006; OECD, 2006).

농정에서도 분권화가 필요하다면 지금과 같은 중앙정부의 권한과 사무는 그대로 두고 일부 결정권을 지방으로 이양하거나 추진방법을 상향식으로 개선하는 정도로 그쳐서는 안 될 것이다. 이미 여러 연구에서 지적되었듯이 중앙과 지방 간 역할의 명백한 구분과 사무·사업에서 대등한 관계의 정립, 그리고 자주재원의 대폭적인 이양이 있어야 한다. 이를 위해서는 국가위임사무를 폐지하고 법정 수탁사무화해야 하며, 농업예산을 대폭적으로 지방이양해야 한다.

그러나 이 경우 어떤 사무를 이양할지, 또 국가적 농정목표를 분권화된 농정에서 어떻게 실현할지가 문제가 될 것이다. 원칙적으로 식료의 안정 공급, 농수산물 수급 등 국가적 과제나 전국적인 농업공공재 공급은 국가가 담당하고 주민의 편의와 복지 증진을 위한 정책이나 지방적 농업공공재의 공급은 지방이 담당하는 것이 바람직할 것이다.<sup>9)</sup>

그러나 실제로 역할을 구분할 때 이와 같은 원칙이 그대로 적용되는 것은 아닐 것이다. 특히 국가적 과제라는 개념은 해석에 따라 내용이 달라질 수 있는 추상적인 개념일 뿐이다. 예를 들어보자.

농업의 경우 가격안정, 소득보전과 같은 정책 이외에 지방 주도로 추진하는 것이 바람직하다고 할 수 있는 농업생산기반정비 사업의 경우도

9) 공공경제학에서는 지역에 따라 주민의 선호가 다르고 누출효과가 적은 공공재는 지방이, 외부성이나 규모의 경제가 있는 사업(이른바 누출효과가 큰 사업)이나 광역적 공급이 필요한 경우(전국적 공공재)는 중앙이 담당하는 것이 효율적이라고 한다. 이것이 이른바 오츠(Oates)의 분권화정리(decentralization theorem)이다(우명동, 2001).

식료의 안정 공급, 국토·환경의 보전 등 국가적 과제와 관련되며, 낙후된 농촌의 생활기반 정비나 경제의 활성화도 내셔널미니멈(national minimum)의 관점에서 국가가 일정한 기준을 가지고 개입해야 하는 것으로 간주될 수 있다. 또 경관, 환경 등 농촌의 다원적 기능의 함양에 대해서도 지역 별로 특색 있는 정비를 위해 지방에 맡기는 것이 바람직하지만, 다원적 기능 또한 지역의 범위를 넘어서 도시민과 함께 공유하는 누출효과를 갖는 공공재이기 때문에 국가의 일정한 개입이 필요한 부문으로 분류될 수 있다.<sup>10)</sup>

거꾸로 중앙의 사무라고 분류되는 가격정책이나 소득보장 직불제의 경우도 전국에 걸쳐 경작되는 미곡의 경우는 별 논란이 없으나 지역특화가 강한 과수나 채소의 경우 지방정부도 일정한 부담을 져야 한다는 주장도 가능하다. 조건불리지역의 소득직불제의 경우도 소득정책의 성격도 있지만 지역사회에 있어 농업과 인구유지의 기능도 있기 때문에 지역 정책으로 분류될 수도 있다.

지방분권을 연구하는 학자들은 중앙과 지방의 관계를 흔히 세 가지 유형으로 나누고 있다(Wright, 1988; 村松岐夫, 1984). 하나는 수평정치경쟁형 또는 분리형 모델(separated-authority model)로 인사 재정상의 완전한 독립을 기초로 지방정부는 중앙정부와 상호 대등한 관계를 누리는 형태이다. 다른 하나는 수직적 행정통제형 모델 또는 포섭형 모델(inclusive authority model)로 지방정부가 중앙정부에 완전히 종속되어 지방정부는 중앙정부의 하위기관 또는 대리기관에 불과하며 자율성이 거의 없는 형태이다. 마지막으로 협조형 모형 또는 중첩형 모델(overlapping authority model)로 중앙과 지방이 상호의존관계에 있되 정치행정권한은 지방정부에게 충실하게 분권화되어 있으며 정책기능은 중앙과 지방이 공유하는 관계이다. 이 모형에서는 지방정부의 자율성이 인정될 뿐만 아니라 정책기능이 공유

10) 일본에서도 정분권화 과정에서 가장 문제가 된 것이 이런 점들이었다. 자세한 내용은 농림수산업성(農林水産省, 2002. 4. 26), 지방분권개혁추진위원회 제12차 회의 설명자료, 농림수산 공공사업분야를 볼 것.

되기 때문에 정책의 효율적 집행을 위한 협상의 필요성이 중요한 과제가 된다.

이상적으로 보면 수평정치경쟁형 또는 분리형 모델이 바람직하나,<sup>11)</sup> 농정과 같이 중앙과 지방의 역할이 명확하게 구분되지 않고 상호 협력이 필요한 경우 협조형 또는 중첩형 모델이 적절한 분권화 방향이 될 수 있다. 그러나 협조형 또는 중첩형 모델도 중앙과 지방의 상호정책기능이 중첩됨으로써 책임과 평가의 소재가 불분명해 비능률을 초래할 수 있다는 단점이 있다.

따라서 협조형 또는 중첩형 모델에서는 다음과 같은 이슈들이 제기된다(OECD, 2006: 130). 첫째, 다계층간 조정 메커니즘 및 규칙의 정립과 이 규칙을 결정하는 정부 간 협상 방식, 둘째, 협력적 행정을 추진할 수 있는 각급 정부들의 행정적인 능력, 셋째, 정부 간 재원의 이양 및 이를 보완하는 정부 간 재정조정제도, 넷째, 모니터링과 평가의 방식이다.

이하에서는 이상의 논의를 바탕으로 우리나라 농정에 있어 분권화의 방향과 과제를 논의해보자.

첫째, 농정업무에서의 중앙과 지방의 사무배분 문제이다. 우선 농림부 보조금 사업 중 기관위임사무이면서 지역적인 성격이 강한 균특회계에 포함되어 있는 농촌지역개발 사업이나 발기반정비, 소규모 배수정비 사업들은 바로 지방에 이양해도 좋은 사업들이다. 지방사무의 성격이 강한 이런 사업들을 굳이 균특회계에 포함해 국가가 관여할 이유가 없다. 특히 농촌마을종합개발 사업, 녹색농촌체험마을 등의 마을단위 사업까지 중앙에서 관여할 이유와 필요성이 없다. 다만 이 사업들은 지역농업발전과 지역경제 활성화에 기여하는 측면이 크면서도 국민경제 전체로 농촌

---

11) 이는 주로 영미식 모델인데 김순은(2003)은 중앙정부와 지방정부의 기능이 적절하게 분리되어 있어 민주주의 자치와 참여를 가장 잘 실현할 수 있는 이상적인 형태라고 본다. 그러나 학자에 따라서는 이 모델이 반드시 이상적 분권 모델이라고 보지 않는 견해도 있다. 持田信樹(2004)은 영미식 모델이 효율성은 보장하나 형평성은 간과하는 문제가 있다고 지적하며 오히려 북구식의 협조적 분권 모델을 더 바람직한 모델로 보기도 한다.

적 가치보전과 농업유지라는 외부경제효과도 일정 정도 가지므로 지역에 모두 맡겨두면 수익과 부담의 불일치 때문에 누출효과만큼 저공급될 가능성이 있다. 따라서 누출효과만큼 추가 공급을 유도하는 국가의 개입이 필요하다. 이 유도 조정방식은 다음 절에서 검토하기로 한다.

다음으로 농업발전이나 농업구조조정정책의 경우 국가적 목표인 식료의 안전 및 안정과 지역적 목표인 지역경제 발전을 거의 대등하게 추구하므로 국가와 지자체의 공동정책 영역으로 하는 것이 바람직하다. 이 경우 국가와 지방이 파트너십을 형성해 국가 차원의 전략 수립과 해당재원은 중앙이 담당하고 구체적 실행계획과 대상자 및 대상지역 선정은 지역이 나누어 하는 식으로 사업 내에서 역할을 분담할 수 있다.

가격지지나 소득보장 직불제의 경우 국가적 사업의 성격이 강하므로 중앙정부의 주도 부문이다. 그러나 특작과 같이 지역적 성격이 강한 작물이나 조건불리지역 직불제와 같이 지역성이 동시에 작용하는 사업에 한해서는 지방자치단체도 일정 정도 역할을 분담해야 한다.

한편 중앙과 지방 간의 역할분담 조정과 함께 중앙부서 조직의 지역화(regionalization)도 필요하다(김용웅 외, 2003). 영국의 경우 지역별 농촌발전계획의 승인과 예산의 배정은 환경식품농촌부(DEFRA)의 지방 조직인 지방농촌발전청(RDS)이 맡고,<sup>12)</sup> 일본은 농림부 산하의 지역별 지방농정국에서 담당한다. 특히 일본은 최근 농림부와 지자체 간의 협상과 계획 및 사업승인, 변경에 관한 권한을 각 지역별 지방농정국에 대부분 넘겼다.<sup>13)</sup> 우리나라의 경우 일본이나 영국처럼 지방의 실정을 지역관점에서

12) 지방농촌발전청(RDS)은 2001년에 중앙정부 지역사무소(Government Office: GO)에 통합되어 GO의 하위국이 되었으며, GO는 재정과 정책 수립 면에서 상대적 자율성을 갖고 중앙정부의 각종 시책을 지역 차원에서 조정해 통합적으로 수행하는 기능을 하고 있다.

13) 일본에는 광역별로 9개의 지방농정국이 있으며, 지방분권 개혁과정에서 중앙부서의 권한이 지방농정국에 대폭 위임되었다. 즉, 농림수산성 소관의 보조금 중 전국 단위의 단체에 대한 보조금이나 긴급한 대처가 필요한 보조금 등의 일부를 제외하고 2001년 4월 13일 농림수산성 고시 제536호에 따라 교부 사무를 지방농정 국장에 이양했으며, 이에 따라 중앙 본성은 기획기능에 집중하고

파악하고 중앙의 정책을 지방에서 실시·조정할 수 있도록 농림부 산하의 지방농정국 설립을 검토해야 한다. 즉, 지방분권이 진행될수록 중앙정부와 지방 간의 협력과 조정을 담당할 거버넌스 기관이 필요하게 되며, 유럽, 일본, 미국 등과 같이 ‘지방농정국’의 설립 필요성이 커진다고 할 수 있다.

둘째, 기능의 이양과 더불어 재원의 분권이 뒤따라야 한다. 이와 관련해 현재의 지방 행·재정이 지니고 있는 문제점에 대해 분명히 인식해야 한다. 즉, 현재의 우리나라 지방 행·재정구조는 기관위임사무와 이를 뒷받침하는 이전재원 이 두 가지 요소를 통해 지방자치를 중앙에 종속시키는 기제를 취하고 있다. 이런 행정사무 배분과 재원 배분의 중앙집권적 분산체제의 골격을 해체하는 것이 지방분권을 추진하는 출발점이다.

기능이양을 할 경우에는 재원이양을 자주재원(세원이양)으로 할 것인가 일반재원(지방교부세)로 할 것인가에 대한 논란이 있으나 이는 분권의 기본정신에 따라 우선 세원이양을 통해 재정자립도를 평균적으로 높이고 재정력 불균등을 재정조정제도(교부세)로 보전하는 방안이 가장 바람직하다.

그런데 그동안 우리나라 재정당국은 지방재정 확충 논의가 나올 때마다 국세와 지방세 구조에는 손을 대지 않고 세출구조만 조정해왔다. 이 결과 1990년에 일반재원도 특별재원도 아닌 지방양여금제도가 만들어졌고, 참여정부 초기 재정분권 과정에서도 지방양여금을 없애는 대신 일반교부금을 확충하는 방식에 그쳤다. 따라서 지방재정 자립의 기본정신을 살리려면 현재 8 대 2로 되어 있는 국세와 지방세 구조는 적어도 6 대 4 정도로 바뀌어야 한다.<sup>14)</sup> 기관위임사무의 폐지와 함께 세원이양

---

실행기능은 지방국이 담당한다.

14) 이를 더 구체적으로 설명하면 현재 중앙과 지방 간에 세원은 8 대 2, 세출사용구조는 4 대 6으로 되어 있어 이 중 중앙이 걷는 세입의 4를 지방에 교부세와 국고보조금으로 이전해주고 있다. 따라서 세출사용구조를 그대로 두더라도 중앙이 이전하는 2는 세원의 이양으로, 나머지는 일반 교부세와 국고보조금으로 이전해 지방의 재정자주권을 더 확대하고, 2의 세원이전으로 발생하는 지역 간

이 과제로 꼽히는 이유는 행정과 재정 양면에서 지방자치단체의 자기결정권을 회복해야 책임성이 확보될 수 있기 때문이다. 이 경우 지방자치단체 사이에서 발생하는 지역 간 재정격차는 독일, 호주 등과 같이 세입이 풍부한 자치단체와 영세자치단체 간의 수평적 재정조정제도로 보완함으로써 정부 개입을 줄이고 동시에 자율재정을 확보하는 두 마리 토끼를 잡을 수 있다(박진도, 2007). 이와 같이 현재의 중앙집권적 재정구조를 개혁하려는 노력 없이 부분적인 재원이양이나 지방교부세 확충은 반쪽짜리 지방분권이라는 일본의 실패를 답습할 가능성이 크다.

이와 같이 세입과 세출의 자치를 추구할 때 농정관련 중앙의 조정과 개입방식은 어떻게 구상하는 것이 좋은가? 그것은 그동안 국고보조금이 지방에 대한 중앙의 조정과 개입방식으로서 중요한 역할을 해왔기 때문이다. 원칙적으로 볼 때 농촌개발과 같은 지방고유 분야는 수익과 부담의 일치에 따라 지방자체 재원으로 부담하고, 농업발전과 구조조정정책과 같은 지방과 국가의 공동 영역은 국가와 지방의 상호 매칭펀드 방식(포괄보조금과 지방비 부담)으로, 가격지지나 소득보전과 같은 중앙정부의 고유사업은 중앙정부의 재원으로 실시하는 것이 바람직하다.

그러나 농촌개발과 같은 지역적 사업이라도 일정한 누출효과가 있는 만큼 지역에서 덜 공급될 가능성이 있으므로 이를 유도할 방안이 필요하다. 우리나라에서도 분권교부세나 균특회계제도를 도입해 총액한도 내에서 지방이 스스로 사업우선 순위를 선택하게 한 결과 농촌개발이나 농촌복지 쪽의 사업이 후순위로 밀려 사업량이 줄어드는 문제를 경험하고 있다.

따라서 이와 관련해 EU나 프랑스와 같이 협약제와 포괄보조금제도를 결합한 유도방식을 검토해볼 필요가 있다. EU와 프랑스의 경우 지역별로 농촌발전계획(농촌진흥과 농업발전 및 구조조정 포함)을 수립하게 해 이 계획에 대해 중앙의 포괄적 보조금 지불과 지방의 사업실시 보장 및 지

---

격차는 지방자치단체 간의 수평적 재정조정제도로 상호조정하지는 것이다.

방비 부담의 약속을 협약화하고 있다. 또 일반지역은 25%의 보조금을, 낙후지역은 75%까지의 보조금을 차등지급하는 차등보조금제도를 채택하고 있다(OECD, 2006). 이를 위해서는 현재 균특회계와 농림부 국고보조금 제도를 대폭 개편해야 한다.

균특회계는 종전에 부처별 분산 사업을 지역개발 사업 계정 내에 단순히 모은 것에 불과해 종래의 칸막이 방식을 벗어나지 못하고 포괄보조금의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 또 농촌마을종합개발, 소도읍, 정주권, 오지, 도서개발 등 유사성이 크나 사업이 부처별로 구분되어 추진되기 때문에 지역 내에서 사업의 우선순위 왜곡, 유사 사업 간의 연계 효과 미흡, 투자의 비효율성 초래 등 예산 낭비 문제를 초래하고 있다. 따라서 균특회계의 지역개발계정 중 낙후지역 및 농업·농촌 관련 사업들은 농업·농촌 기반정비, 낙후 및 농촌생활 환경 개선, 농어촌 경제진흥 등 몇 개의 블록으로 묶어 포괄보조금화해야 한다.

다음으로 농업보조금 중 특정재원화되어 있는 농축산업생산 및 구조조정 관련 보조금들도 영세보조금을 모아 통합보조금화를 모색해야 한다. 이것도 가능하면 포괄보조금화하는 것이 바람직하나 우리나라 예산제도상 현재로서는 곤란하다. 균특회계에 옮겨 포괄보조금화하는 방법도 있지만<sup>15)</sup> 농림부가 바라는 바는 아닐 것이며 현재의 균특회계 취지와도 맞지 않다. 따라서 단기적으로는 통합보조금화하되 장기적으로는 예산제도를 바꾸어 포괄보조금화하고 전략부문에 중점화하며, 향후 점차 용자나 수혜자의 민간자부담 부문을 높이는 방식으로 개혁이 요망된다.

셋째, 평가방식도 바뀌어야 한다. 지금까지 농촌개발 사업은 중앙의 주관 아래 사업계획에서 제시된 시설 위주로 평가해왔으나, 이와 같은 개개의 시설 규모 등을 중심으로 한 종래의 평가방식은 거버넌스 체제에는 적합하지 않다. 중앙정부는 최종 사업의 성과평가에 집중하고 지방은

15) 우리나라 예산제도상 특정 용도를 지정하지 않고 사업 간 전용이 가능한 포괄보조금 제도는 활용이 불가능하지만 균특회계의 경우 국가균형발전특별법에 따라 예외를 적용받고 있다.

사업실시와 성과물을 중심으로 평가하는, 즉 중앙은 프로그램을 지방은 프로젝트를 평가하는 역할분담체제가 요망된다. 이를 위해서는 사업설계 시부터 누가 무엇을 평가하고 또 어떤 지표를 가지고 평가할 것인가를 사업설계에 포함시켜야 한다. 예를 들어 농촌마을종합개발 사업의 경우 중앙정부는 도농교류 인구, 권역 내 인구감소 완화율 등을 목표지표로 사업계획과의 정합성을 평가하고 지방자치단체는 이를 달성하기 위해 개별사업들이 제대로 수행되었는가를 중심으로 평가하도록 한다.

넷째, 지방분권을 담당할 지역 주체의 역량 강화가 필요하다. 현재 우리나라는 지자체 역량이 절대적으로 취약하다. 민간의 역량은 더 말할 나위도 없다. 행정이든 민간이든 지역발전에 공동으로 참여하는 것이 익숙지 못하며 신뢰구축도 미약한 실정이다. 일정 부분 이루어지고 있는 주민의 행정참여도 지역명망가 위주의 행사참여 형태에 불과한 실정이다. 행정역량 강화를 위해서는 자치단체장의 지역경영마인드 제고, 실과 이기주의와 관료주의적 조직의 폐쇄성 극복, 공무원 교육과 견학, 담당자에 대한 인센티브 제도 등의 대책이 필요하다. 그러나 무엇보다도 EU에서의 LEADER 프로그램과 같은 국가적 차원의 체계적인 역량배양 사업이 실시되어야 한다. LEADER 프로그램은 두 가지 목적이 있다(박경, 2003b). 하나는 이 프로그램을 통해 농촌 지역사회에서 사회적 자본과 역량배양을 강화하기 위한 것이며, 다른 하나는 기존의 관료주의적 행정조직과 달리 관민협력의 참여적 거버넌스(governance) 조직(LAG)을 만들어 지방행정의 쇄신을 유도하기 위한 것이었다. 우리의 경우도 이런 목적의 프로그램을 실시할 현실적 필요성이 충분히 있다. 이를 통해 주민의 역량을 배양하는 한편 지방정부의 쇄신을 유도해야 한다.

#### 4. 맺음말

지금까지 우리나라 농정의 분권의 실태를 살펴보고 향후 농정 분권화

의 과제와 방향을 논의해보았다. 경북 상주시의 사례를 살펴본 결과 농림, 농촌관련 총 사업 중 자체 사업은 23.6%에 불과하고 나머지는 전부 국도비 보조사업으로, 지방자치단체가 농림 및 농촌 사업 중 자율로 실시하는 사업의 비중은 겨우 5분의 1에 지나지 않았다. 더구나 보조사업의 건별 사업비는 평균 약 2억 5,000만 원에 불과해 영세성을 면치 못하고 있으며, 중앙이 사업별로 세부사항에 이르기까지 시행령과 지침 등을 가지고 관여해 자율적 활용이 어려운 실정이었다.

우루과이라운드 이후 정부는 농업·농촌 특별 대책으로 약 42조 원의 자금을, 그 후 2004년부터 농업·농촌 종합대책으로 119조 원의 자금을 농업·농촌에 투자하고 있지만 농촌의 위기상황은 개선되지 않고 오히려 농가부채만 수십조 원으로 늘어난 것도 이런 재정배분 시스템의 문제 때문이다. 전국 획일적으로 일일이 용도를 지정한 사업자금을 지방자치단체는 별 준비도 없이 단년도 안에 전부 써버려야 하기 때문에 이를 기계적으로 배분하는 과정에서 자금의 비효율적 사용과 농가부채의 확대를 가져왔다.

향후 농정의 초점을 농업·농촌의 유지에 둔다면 지역농업이라는 개념이 정책적으로 도입되어야 한다. 각 지역의 특성에 맞는 사업을 통해 농촌이 유지되고 지역사회가 유지되기 위해서는 결국 농정의 지방분권이 불가결하다. 그러나 농업은 지역적 특성이 강한 한편 식량안보와 농업이 국민들에게 주는 정서적·환경적 가치가 높기 때문에 단순히 분권논리를 그대로 적용하기에는 한계가 있다.

따라서 이 논문에서는 분권은 선이고 집권은 폐해라는 단순한 도식에서 벗어나 농정의 수행에서 국가와 지방이 어떤 역할을 맡아 추진하는 것이 효율적으로 지역의 특색을 살려나갈 수 있는가 하는 관점에서 협조적 분권모형 또는 중첩적 분권모형을 농정분권화의 모델로 제시하고, 구체적으로 농업재정 운영체계의 개편방향과 농림 사업의 분권화 방안을 논의해보았다.

그동안 우리나라에서 농정의 분권에 대한 연구가 그다지 많지 않았기

때문에 이 논문에서는 향후 본격적인 논의를 촉발하는 시론적 자료를 제공하는 데 초점을 맞추었다. 따라서 이 글의 분권화의 방향이나 과제에 대해서는 좀 더 심도 있는 연구가 필요하며, 영국, 독일 등 다른 나라의 사례에 대해서도 검토가 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 미진한 부분은 다음 연구과제로 남겨둔다.

❖ Abstract

The Development of Decentralization in Korean Agricultural Policies

Park, Kyoung

This paper purposes to evaluate the development of decentralization in Korean agricultural policies and to find the most effective way for reforming of agricultural policy delivery mechanism. Empirical findings show central government plays a key role in regional agricultural policy decision-making process in Korea. However, developing true devolution of agricultural policies is not easy task. The objectives of agricultural policies pursue regional and national purposes simultaneously. It means a general model of devolution could not simply apply in decentralization of agricultural policies. This paper discriminates three type of devolution model, namely, separated-authority model, inclusive authority model and co-ordination or overlapping authority model and suggests that co-ordination or overlapping authority model is the most effective model for design of agricultural decentralization in Korea.

Keywords: agricultural policies, decentralization, devolution, overlapping authority model

참고문헌

김성호. 2007. 『지방분권 성과평가 및 향후 전망』. 지방분권 성과평가 및 향후 전망을 위한 제4회 자치발전 워크숍, 전국시도지사협의회(2007. 1. 17).

김순은. 2003. 『일본 지방분권의 평가와 시사점: 지방분권모형을 중심으로』. 《한국지방자치학회보》, 제15권 제3호(통권43호), 313~336쪽.

\_\_\_\_\_. 2005. 『참여정부 지방분권 정책의 전반기 평가와 과제』. 『참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 평가와 대안』. (사)한국공간환경학회·한국지역사회학회 공동심포지엄.

김용웅·차미숙·강현수. 2003. 『지역발전론』. 한울.

김정훈. 2000. 『국고보조금의 개편방향』. 한국조세연구원.

\_\_\_\_\_. 2003. 『농정분권과 재정운용의 과제』. 《계간 농정연구》, 통권 6호, 69~88쪽. 농정연구센터. 2004. 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』. 농정연구센터.

박경. 2003a. 『농정분권화의 기본방향』. 《계간 농정연구》, 통권 6호, 13~49쪽.

\_\_\_\_\_. 2003b. 『유럽의 통합적 농촌지역정책과 LEADER 프로그램』. 《지역사회연구》, 지역사회학회, 제11권 제1호, 111~136쪽.

박진도. 2007. 『지방분권과 지방재정개혁』. 《사회경제평론》, 제28호, 한국사회경제학회, 335~374쪽.

서종혁·오내원·이영대·정기환. 1995. 『지방자치시대 농정의 발전방향』. 한국농촌경제연구원.

오재일. 2007. 『지방이양제도 개선방안』. 『지방분권, 왜 안 되고 있나』. 국회정책토론회(김무성 의원) 자료집(2007. 6. 25).

우명동. 2001. 『지방재정론』. 해냄.

이규천·조태희·김수석. 2001. 『기초자치단체의 농정기능에 대한 연구』. 한국농촌경제연구원.

이동필 외. 2006. 『농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.

이병기·이정환. 1992. 『지방화시대에 대응한 농정체계 조정방안』. 한국농촌경제연구원.

이재은. 2004. 『참여정부의 국가균형발전정책 진단 및 개선방향』. 『국가균형발전과 지역혁신을 위한 토론회 자료집』. 지방분권국민운동본부.

\_\_\_\_\_. 2005. 『참여정부의 지방분권개혁과 지방분권운동: 평가와 과제』. 『국가균형발전과 지방분권을 위한 토론회 자료집』. 지방분권국민운동본부.

農林水産省(2002. 4. 26). 『地方分権改革推進委員會小委員會 第12次 會議 説明資料 農林水産 公共事業分野』. 地方分権改革推進委員會小委員會.

- 西尾勝. 1999. 『未完の分権改革』. 岩波書店.
- 神野直彦編. 2006. 『三位一體改革と地方税財政』. 學陽書房.
- 持田信樹. 2004. 『地方分権の財政學』. 東京大學出版會.
- 清水徹朗. 2002. 『地方分権と農業政策』. 《農林金融》 3月號, 210~225頁.
- 村松岐夫. 1984. 『地方自治』. 現代政治學叢書. 東京大出版會.
- 板本忠次. 1999. 『地方分権化と地方自治體の財政改革』. 『分権化と地域經濟』. ナカニシヤ出版.
- Mantino Francesco. 2005. "Rural development in Europe: Approach and Future Perspectives." in OECD. *New Approaches to Rural Policy: Lessons From Around The World*. OECD.
- OECD. 2005. *New Approaches to Rural Policy: Lessons From Around The World*. OECD.
- \_\_\_\_\_. 2006. *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD.
- Wright, D. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.