「지방정부연구」 제18권 제4호(2015 겨울): 393-416
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.18 No.4 (2015 Winter)

# 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계
## : 농정 분야를 중심으로*

문 유 석

**국문요약**

본 연구는 우리나라의 농업과 농촌이 처한 문제를 타파하기 위해서는 농정체계의 개편이 필요하다는 인식하에 정부간관계의 관점에서 농정과 관련한 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 살펴보았다. 농정사업추진체계 및 농정사무배분 분석을 통해 우리나라 농정분야에서의 정부간관계는 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보고, 중앙정부가 농정의 기획 및 결정뿐만 아니라 집행과정 등에서 지방정부를 강력히 통제하는 대리인모형에 머물고 있음을 실증적으로 확인하였다. 농촌의 발전과 지역실정에 맞는 농업의 실현을 통한 경쟁력 제고를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 통한 상호협력적 농정체제의 구축이 시급하며 이를 위해서는 다음과 같은 방향으로 전환되어야 함을 제안하고 있다.

첫째, 농정사업추진체계와 프로세스를 개선이 요구되는 바, 단기적으로는 정책의 입안 및 계획단계에서의 지방정부의 참여 기회를 확대하고 집행 및 관리단계에서의 중앙정부의 통제를 줄이면서 지방정부의 자율성을 확대해 나가야 한다. 장기적으로는 농림축산식품부 산하기관을 통합하여 지방농정청(가칭)을 설치하여 위임사무를 처리하도록 하여 지방정부로 하여금 자체 농정을 기획·시행하는 데 노력을 기울일 수 있도록 해야 한다. 둘째, 지방정부의 자체 농정 역량 제고를 위해 실질적인 종합기획기능을 수행하는 조직을 창설하여 담당 공무원들의 역량을 제고할 필요가 있으며, 지역에서 지속적으로 조언을 제공할 수 있는 농정전문가 집단을 육성할 필요가 있다. 셋째, 포괄보조금제를 확대하여 농정사업추진에 있어서의 지방정부의 자율성을 확대하고 재정운영에 대한 책임성을 강화할 필요가 있다. 마지막으로 농정사무를 상향식이 아닌 하향식으로 배분하여 지방에서 처리하는 것이 낫다고 생각되는 사무를 재정, 인력 및 권한과 함께 기초자치단체-광역자치단체 순으로 우선 배분하고, 중앙정부는 전국적 견지에서 통일성을 유지해야할 필요성이 있는 사무만을 담당하도록 조정하여 나가야 할 것이다.

**주제어: 정부간관계, 농정사업추진체계, 농정사무배분, 지방농정, 지방정부, 포괄보조금**

## Ⅰ. 서론

인간 삶의 3대 과제인 의식주 중에서도 가장 근본이 되는 먹거리를 창출하는 농업은 예로부터 우리나라에서는 "천하지 대본"으로 중시하여 왔으며, 농촌은 자연의 순리에 따른 삶을 영위할 수 있는 평화로운 터전이자 많은 사람들에게 안식과 평안을 주는 고향으로 여겨져 왔다. 그러나

* 이 논문은 2014년 경성대학교 교내 학술연구비의 지원을 받아 연구되었으며, 농림축산식품부 연구보고서 "지방농정 활성화를 위한 중앙정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안 연구"의 내용 중 일부를 수정·보완하였음.

최근 우리나라의 농업과 농촌은 급격한 대내외적 변화를 겪고 있다. 우선 농업은 칠레, EU, 미국 등과의 FTA 체결에 따른 농산물 수입개방의 확대와 기후환경변화 및 생물다양성 협약 등 각종 국제협약의 이행 등에 따라 농산물 가격의 하락과 각종 규제의 강화로 인하여 더 이상 안정적인 소득창출원이 되지 못하고 있다. 이에 따라 젊은 층이 떠난 농촌은 인구의 고령화가 급속히 진행되고 있으며, 결혼 연령층 여성들의 농촌기피현상으로 인해 다문화 가구 수의 비중이 늘고 있다. 농촌을 둘러싼 이러한 대내외적 환경변화로 인하여 농촌의 활력증진과 함께 새롭게 대두되는 서비스 수요에 대처하기 위한 방안들이 요구되고 있다.

농업과 농촌의 이러한 변화는 비단 우리나라만의 문제는 아니고 전 세계적인 현상으로 OECD 가입국 등 선진국들은 이미 경험한 바 있다. 이들 국가들에서는 전통적인 농정체제를 거버넌스 체제로 바꾸어 농촌과 농업 부흥을 꾀하고 있다. 서구의 이러한 대응에 발맞추어 우리나라에서도 중앙정부 주도의 전통적 농정방식을 중앙과 지방정부 간에는 물론 정부-공공부문-농민-소비자들 간에도 대등한 관계 하에서 네트워크 체제 구축을 통해 상호 협력적으로 농정을 꾸려 나가는 새로운 농정방식인 거버넌스 체제로의 전환이 필요하다는 인식이 확산되고 있으며, 이를 위해 농어업회의소가 시범 설치되어 운영되는 등 지방농정 활성화를 위한 정책실험이 실시되고 있다.

농정체제의 혁신을 통한 농촌 부흥을 위해서 우선적으로 필요한 것이 현 농정체제에 대한 정확한 진단이다. 지방농정에 대한 정확한 진단을 바탕으로 실현가능한 대안들을 발굴하여 이들 중 최선의 대안을 선정하여 추진해 나가야 할 것이다.

본 연구는 이러한 인식을 바탕으로 정부간관계의 관점에서 우리나라의 농정을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 진단해 보고, 그 결과에 기초하여 바람직한 개선방안을 모색해 보고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부와의 관계를 보는 새로운 관점으로 정착되고 있는 정부관관계의 의의와 동향 및 정부간관계의 핵심이라고 볼 수 있는 중앙과 지방간의 기능 및 사무배분에 대해 이론적으로 살펴 본 후, 2013년 현재 농정추진체계와 기능 및 사무배분 현황을 분석하고, 그 결과에 기초하여 농정의 효율적 추진을 위한 중앙과 지방 간의 관계 개선 방향을 제시해 보고자 한다.

# Ⅱ. 정부간관계와 기능 및 사무배분

## 1. 정부간관계

### 1) 정부간관계의 개념

"정부간관계(Inter-Governmental Relations: IGRs)"는 1930년대에 미국에서 상용되기 시작한 용어로 1970년대 들어서 미국을 비롯한 연방국가에서 연방주의(federalism)에 상응하는 중앙정부와 지방정부간의 합리적인 관계형성을 위해 본격적으로 연구되기 시작하였다. 대체로 정부간관계는 국가 내 모든 형태의 정부단위나 수준 간에 일어나는 상호작용과 활동의 총체로 정의되고 있으

며, 이를 우리나라에 적용시켜 보면 중앙정부-광역지방정부-기초지방정부 사이에서 발생하는 정책적 상호관계와 총체적 활동으로 이해할 수 있다(심익섭, 2010:9).

연방정부와 주정부간의 관계에 초점을 두는 연방제와는 달리 정부간관계는 연방과 주 관계는 물론 주와 지방정부, 지방정부와 지방정부 간의 관계를 모두 포함하는 보다 포괄성을 띤 개념이고, 연방제가 정부 간의 공식적 관계와 공식적인 권한배분 등을 강조하는 정태적인 개념인데 비하여 정부간관계는 정부를 구성하고 있는 인간요소, 즉 구성원과 구성원 간의 상호작용을 중시하는 개념이다. 또한 정부간관계는 각 정부 구성원들 간의 공식적인 관계는 물론 비공식적인 접촉과 정보 교환행위 등에 관한 관심을 기울일 것을 함축하고 있으며, 법률적 관계를 넘어서 정책문제와 정책과정, 그리고 정부 간에 형성된 관계의 정치경제적 성격과 배경 등을 중시한다는 특징이 있다(조창현,2005:86-87).

### 2) 정부간관계의 모형

정부간관계에 대한 모형은 다양하게 제시되고 있으나 이념모형으로는 대리인모형(agent model)과 동반자모형(partnership model), 그리고 제3의 모형으로 상호의존모형(inter-dependence model)이 있다.

대리인모형은 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보고 중앙정부는 국가정책의 집행 과정뿐만 아니라 재정이나 인사의 운영과정 등에서 지방정부의 통제를 강조하는 모형이다. 이 모형에서의 지방정부의 자원이나 능력은 미미한 수준에 그쳐 자율성과 재량권을 행사하지 못하고 중앙정부에 의존하게 된다. 대리인모형의 특징은 첫째, 중앙정부의 관료들이 주요한 정책의제를 설정하고 결정하며, 둘째, 중앙부처는 사업을 지방정부의 관련 하부단위 조직까지 순차적으로 위임하여 집행하며, 지방정부는 상급정부의 명령, 지시, 위임에 순종하며, 넷째, 지방정부의 운영은 중앙부처의 기술적·재정적 지원에 의존하게 된다(이달곤, 2004:336-337).

동반자모형은 중앙과 지방이 국정의 동반자로서 상호 협력적이고 동등한 권한과 의무를 지는 관계로 인식하고, 지방정부의 의지를 양자 간의 관계를 규정하는 중요한 요소로 인식하는 모형이다. 이 모형에서는 중앙정부의 법적인 통제나 강제, 법률로 규정되지 않는 자문, 지침, 재정유인, 평가 등에 대한 수용여부는 지방자치단체의 자유재량에 속한다고 보고 있으며, 중앙정부의 정책결정 과정에 지방정부의 적극적인 참여를 당연시 한다. 또한 중앙과 지방과의 관계에서 수평적 관계를 중시하고, 지역개발, 환경, 복지 등 국가의 주요 정책분야에서의 정책과정에 지방의 정치행위자들이 상호 경쟁하고 있다고 보는 정치경쟁모형을 중시한다(이달곤, 2004:338-339).

상호의존모형은 대리인모형이 지나치게 제도적 관점에 집착하는 반면에 동반자모형은 현실적인 정부 간의 불균형적이고 수직적인 관계를 외면하고 있는 결함을 보완하고자 하는 모형이다. 이 모형은 중앙정부와 지방정부의 관계를 상호호혜적인 관계의 연결망(networks of reciprocal relationship)이라는 관점에서 보며, 상호간에 영향력을 주고받는 동태적 과정에 주목한다. 이 모형에서 말하는 중앙과 지방간의 상호의존적인 양상은 법적 권한, 재정적 지원, 정보와 전문성, 시민의 동의 등 여러 측면에서 나타나며, 이들 요소들끼리도 서로 영향을 주고받는 일종의 교환관계를 맺게 된다. 또한 중앙과 지방간의 갈등과 협상과정은 일종의 게임으로 보며, 통제, 설득과 상의(persuasion and consulting), 견제와 거절(check and dissuasion) 등의 전략이 사용될 수 있다(이달곤, 2004:339-340).

### 3) 정부간관계의 최근 경향

종래 단일국가에서는 중앙과 지방과의 관계를 국가와 지방과의 관계 혹은 국가와 지방자치단체와의 관계 개념에서 보고, 지방을 독립된 삼권 기능을 행사하는 정부 주체로 보기보다는 중앙정부의 지방행정기구로 보아 왔다. 그러나 현재 주요 선진국에서는 지방정부도 국민의 삶의 질 향상이라는 사명을 수행하는 하나의 정부로 보고, 중앙정부와 지방정부와의 관계도 각 수준의 정부가 대등한 관계에서 상호 협력하는 데 초점을 두고 있다.

정부간관계의 모형 또한 지방정부를 중앙정부의 하부기구로 보는 대리인모형보다는 상호 호혜적 관계 속에서 협상과 설득 등을 통해 상호영향을 교환하는 상호의존모형이나 중앙정부와 지방정부를 국정의 동반자로 보고 상호 동등한 관계 하에서의 협력관계를 강조하는 동반자모형으로 전환되고 있다(김병준, 2011:111-114; 심익섭, 2010, 27-28; 조문부, 1997: 75-81).

기능적으로 대리인모형에 머물고 있는 우리나라의 정부간관계가 짧은 시간 내에 동반자관계로 전환되기는 여러 가지 제약이 따르며, 각 수준별 정부 간의 상호협력적인 의존관계로의 변환을 모색하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다. 우리나라의 정부간관계가 실질적인 상호의존모형으로 전환되기 위해서는 기초정부로부터 시작하여 중앙정부로 올라가는 상승형의 관계를 중시해야 하고, 중앙정부 주도의 통제형 혹은 관치형이 아닌 상호교류형으로 바뀌어 쌍방적 의사소통이 이루어져야 하며, 관계의 기조는 통제가 아닌 조정으로 바뀌어야 한다. 상호의존적인 정부간관계의 확립을 위해서는 자원과 능력을 갖춘 종합적이고 자율적인 지방정부의 확립을 통한 정부 간 대등한 관계의 확대가 요구되며, 이를 위해 사무배분의 조정과 적절한 권한배분이 이루어져야 하며 세원 배분과 재원조달 방식에 대한 전반적인 조정이 요구된다.

## 2. 중앙정부와 지방정부의 기능 및 사무배분

### 1) 기능 및 사무배분의 기본 이념 및 원칙

국가와 지방자치단체 간의 사무는 각각의 기능과 사명에 따라 분담되어 상호 협력 하에 수행될 때 보다 능률적이고 합리적으로 수행되게 되며, 국가는 전국적·통일적 입장에서 사무를 수행하고, 광역자치단체는 국가와 기초자치단체간의 중간자적 사무를 수행하고, 시·군·자치구 등 기초자치단체는 주민에 직결된 사무를 처리해야 한다. 지방자치제하의 합리적인 기능 및 사무배분은 중앙정부와 지방정부와의 관계를 정부간관계의 관점에 입각하여 상호 대립적이고 수직적인 것으로 보기보다는 협력적이고 유기적인 것으로 간주할 때 가능해진다.

국가와 지방자치단체간의 사무배분원칙으로는 일본과 프랑스에서 제시된 것들이 모델로 사용되고 있다, 일본에서는 제2차 세계대전 직후에 샤프권고안에 제시되어 현재까지 지켜지고 있는 기능배분의 원칙으로 ①행정책임명확화의 원칙, ②능률성의 원칙, ③지방자치존중의 원칙, ④기초정부 우선의 원칙 등이 있다. 프랑스 미테랑 정권하인 1983년에 제정된 기능배분에 관한 법률에서는 ①기초자치단체 간의 감독금지의 원칙, ②총체적 이양의 원칙, ③단일자치단체에의 배분

및 지방행정계층별 전문화의 원칙, ④경비의 완전보상의 원칙, ⑤점진적 이양의 원칙 등이 제시되고 있다(김병준, 2011:370, 조창현, 2005:94).

우리나라 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조는 행정의 종합성·자율성 원칙(제9조 1항), 기초자치단체 우선주의(제9조 2항), 포괄적 배분의 원칙(제9조 3항), 민간부분의 자율성 존중 및 국가관여의 최소화(제9조 4항) 등을 규정하고 있다.

### 2) 지방자치법상의 중앙정부, 광역정부, 기초정부의 사무

중앙정부는 국가의 존립이나 전국적인 이해관계를 가진 사무, 또는 전국적 통일성, 광역성, 전문성 등을 요하는 정책적 사무를 직접 관장하거나 위임하여 처리한다. 지방자치법 제11조는 중앙정부의 사무로서 ①외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ②물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, ④국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑤근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, ⑥우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑦고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등 7가지를 예시하고 있다.

광역시와 도 등 광역정부는 지방도로의 건설 및 지방 하천의 관리 등 2개 이상의 기초정부 행정구역에 걸치는 광역적 사무를 처리하는 광역행정기능, 기초정부만의 능력으로서는 적절히 처리할 수 없거나 처리하기 곤란한 사무, 또는 자치정부가 처리하는 것이 비경제적·비능률적이거나, 행정의 질을 저하시킬 우려가 있는 사무를 처리하는 보완·대행기능을 담당한다. 또한 기초정부 상호간의 소통, 정책적 상충을 해소, 행·재정상의 불균형을 시정 등을 행하고, 중앙정부의 명령과 지시의 이첩, 기초정부로부터의 보고의 접수 및 중앙정부로의 보고 등을 담당하는 연락·조정기능, 기초정부에 대해 상급자의 위치에서 감독하고 지도하는 감독·지도 기능 등을 담당한다. 지방자치법 제10조 1항에서는 광역정부의 사무로서 ①행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, ② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, ③지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, ④국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, ⑤시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, ⑥2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등을 예시하고 있다. 현재 광역정부가 수행하는 기능별 비중은 지도·감독기능이 가장 높고, 그 다음이 연락·조정기능, 보완·대행기능, 광역행정기능 순으로 되어 있으나 광역정부가 그 본질적 기능을 수행하기 위해서는 보완·대행기능, 광역행정기능 등을 강화시켜 나가야 한다(오재일, 1997:254-258).

시·군·자치구 등의 기초정부는 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무를 담당한다. 고유사무는 자치단체가 자기의 의사와 책임 하에 자주적으로 처리하는 사무를 말하며 지방자치법 제9조는

①지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무 11종, ②주민의 복지증진에 관한 사무 10종, ③농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무 14종, ④지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 15종, ⑤교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 5종, ⑥지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 2종 등을 기초정부의 사무로 예시하고 있다. 단체위임사무는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무로서 자치단체의 자기책임 아래 자주적으로 처리 가능하고 위임청은 소극적·교정적 감독을 행사하며, 지방의회의 의결·조사 등 개입이 가능하며, 그 예로는 조세 등 공과금 징수사무, 도시공원 점용 허가에 관한 사무, 국민건강보험사무 등이 속한다. 기관위임사무란 법률에 의해 국가 또는 자치단체로부터 자치단체의 장에게 위임된 사무를 말하며, 이는 자치단체가 국가의 하위기관으로서의 지위에서 행하는 행위로 볼 수 있고, 위임청의 예방적·교정적인 지휘·감독을 받으며, 지방의회는 이러한 사무의 수행에 관여할 수 없으며, 그 예로는 병사, 선거, 주민등록, 경찰, 지적, 통계, 경제정책, 각종 인허가 사무, 인구조사 사무 등이 있다.

### 3) 지방정부에 대한 중앙정부의 통제

지방정부의 업무에 대한 중앙정부의 감독은 보충성의 원칙에 의거 지방자치단체가 공공사무에 대해 일차적인 업무 수행권을 갖고 자기 책임 하에 업무를 처리하고, 지방자치단체의 자율성을 침해하지 않는 한도 내에서 감독권을 가진다. 감독자로서의 중앙정부는 지방자치단체가 위법행위로 인하여 기능이 마비되는 것을 방지하는 통제자인 동시에 지방자치단체의 행정력이 부족한 경우에 이를 지원하여 지방자치단체의 기능이 원활하게 수행되도록 보장하는 협력자로서의 지위에 있다. 우리나라 지방자치법과 개별법에서 인정하는 감독수단은 비구속적인 수단으로는 조언과 지원이 있고, 구속적인 수단으로는 감사, 시정명령, 취소, 재의요구, 제소, 직무대행자의 선임, 분쟁 조정, 승인의 유보 등이 있다. 시정명령이나 취소, 정지는 주로 집행기관의 위법한 행위에 대한 감독수단이고, 재의요구나 제소는 지방의회의 위법한 의결에 대한 감독수단이며, 위법한 부작위에 대한 감독수단은 이행명령, 대집행이 있다.

시장, 군수, 자치구청장이 중앙정부로부터 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 1차로 시·도지사의, 2차로 주무장관의 지도감독을 받으며, 국가위임사무에 대해서 사후적 합법적 감독뿐 아니라 사전적, 합목적적 감독까지 받는다. 명령이나 처분이 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다(지방자치법 제169조). 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도 위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리 하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있다(지방자치법 제170조 1항). 또한 주무부장관이나 시·도지사는 해당 지방자치단체의 장이 제1항의 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있으며(지방자치법 제170조 2항), 안전행정부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다(제171조 1항). 중앙정부가 시·군·자치구에 위임한 단체위임사무에 대해서

는 중앙정부는 사후에 합법성, 합목적성 감독을 행할 수 있으며, 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있다. 또한 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있고(지방자치법 제166조 1항), 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다(지방자치법 제166조 2항). 시·군·자치구의 고유사무에 대해서도 중앙정부는 감사원의 직무감찰, 조언·권고·지도하거나 자료제출을 요구할 수 있으며, 자치사무의 경비는 시·군 자치구가 부담하는 것이 원칙이나 일부를 중앙정부로부터 보조받는 경우도 있다(지방자치법 제166조,1,2항).

## 3. 중앙정부와 지방정부간의 관계 발전방향

강력한 중앙집권의 전통을 이어온 우리나라의 정치·행정 메커니즘은 지방자치단체를 중앙정부의 하위기관으로 보고 강력한 하향적 감독구조를 형성하여 중앙정부가 광역과 기초를, 광역정부가 기초 정부를 강력히 통제하여 왔으며, 수직적인 의식구조가 만연되어 있다. 중앙정부와 지방정부간에는 중앙집권적인 기능배분이 이루어지고 있으며, 지방자치단체의 기관위임사무의 비중이 상당히 높은 비중을 차지하고 있는 반면에 자체적으로 처리할 수 있는 단체위임사무나 고유사무의 비중이 높지 않다. 또한 하향식 사무배분이 이루어져 중앙정부의 사무를 우선 확정 후에 그 나머지를 자치단체의 사무로 배정하는 실정이며, 자치단체 간에도 광역시·도 사무를 먼저 배정 후 최종적으로 시·군·자치구의 사무를 배정하고, 중앙정부는 기관위임사무뿐만 아니라 시·군·자치구의 자치사무에 대해서도 상당히 강력한 통제력을 행사하고 있으며, 감사원 또한 감사권을 행사하고 있다.

오늘날 서구 선진국가들에서는 중앙정부와 지방정부간의 관계를 권력적, 상하 감독적 입장에서 보는 것에서 탈피하여 상호 대등하고 협력적인 관계를 강조하는 정부간관계의 입장에서 본다. 정부간관계의 입장에서 볼 때 국가와 지방자치단체는 하나의 동일한 목적을 추구하는 별개의 권력 주체로 볼 수 있으며, 국가와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초지방자치단체 간의 관계에서 상급권력단위는 전체로서의 통합을 이루고 전체의 이익 구현을 위해 하급 권력단위의 업무수행에 관여할 수 있으나 하급권력단위는 독립된 권력주체로서의 독립성을 유지할 수 있어야 하고, 상급권력단위의 의사결정에 하급권력단위의 참여가 보장되어야 한다. 로컬 거버넌스(Local Governance)나 근린정부(Neighborhood Government)에서 강조하는 주민중심의 정치행정이 구현되기 위해서는 지방자치단체의 자율성과 내적 자기 통치가 강화되어야 하며, 지방정부의 통치능력을 배양 국가 전체의 능력을 향상시킨다는 차원에서 보아야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 중앙정부와 지방정부의 관계는 다음과 같은 방향으로 발전되어야 한다.

- 중앙정부와 지방정부간의 역할분담은 사무배분의 문제라기보다는 권한배분의 문제로 다루어져야 한다.
- 중앙정부는 핵심 국가 정책사업만 관장하고 나머지 권한과 기능을 재원과 함께 과감히 지방정부로 이양해야 한다.
- 지방세 확충 등 지방조세 기반을 확대하고 과세자주권을 제고하며 동시에 교부세나 공동세 등 지방재정조정제도를 적극 개선하여 지방정부의 통치능력을 제고시켜야 한다.

- 중앙의 시각보다는 지방정부가 지역적 특성을 고려하여 우선순위에 따라 지역 발전사업의 선정과 자원배분이 이루어지도록 해야 한다.

# Ⅲ. 농정분야에서의 중앙과 지방간의 관계 분석

본 연구는 농정분야에서의 중앙과 지방간의 관계를 분석하기 위해서 2013년 현재 농정사업추진체계와 농정사무배분의 현황을 분석하였다. 구체적으로 2013년 현재의 농축산사업 표준 프로세스를 분석하여 농정사업의 입안에서 관리단계에서의 중앙과 지방의 역할을 살펴보았으며, 권한관계를 추정할 수 있는 재원별 집행체계를 분석하여 농정사업추진과저에서의 중앙과 지방의 역할을 분석하였다. 농정사업추진에 있어서의 중앙 의존도 및 자율성 정도를 알아 보기 위해 광역자치단체로는 경상남도와 제주도, 기초자치단체로는 경상남도 거창군의 보조사업과 자체사업의 구성비를 분석하였다.

## 1. 농정사업추진 체계 분석

### 1) 사업추진 프로세스 분석

우리나라의 농정은 중앙과 지방의 기능이 명확치 않은 통합형을 취하고 있으며, 보조금과 융자금 지원 사업을 통하여 지방의 요구를 수용하여 중앙이 기획하고 지방이 집행하는 체계를 이루고 있다. 우리나라 농정사업은 <그림 1>에 제시된 바와 같이 기초단계(정책입안단계), 계획단계(정책결정단계), 추진단계(집행단계), 관리단계(평가 및 환류단계) 등 4단계로 거쳐 입안·시행되고 있으며, 중앙정부는 전 단계에 걸쳐 관여하게 되며, 지방정부는 주로 추진단계(집행단계)와 관리단계(평가 및 환류단계)에 관여하게 된다.

당해 연도의 사업은 전년도 4월에 농림축산식품부와 지방자치단체의 주관 하에 수요조사를 실시하며, 지자체는 사업시행 수요조사를 실시하여 그 결과를 농림축산식품부에 송부하고, 농림축산식품부는 이를 취합하여 6월에 기획재정부에 예산을 요구하며, 전년도 12월에 예산이 확정되어 통보된다. 농림축산식품부는 확정된 예산을 기초로 사업시행에 필요한 지침을 산하기관과 지방자치단체에 시달하고, 당해 연도 2월에 사업대상자로부터 사업신청을 받아 중앙 사업은 농림축산식품부나 산하기관이, 지방 사업은 지방자치단체가 각각 사업자를 선정하게 된다. 당해 연도 4월까지 사업대상자는 실제 사업시행을 위한 세부계획을 수립·보고하여 주관기관으로부터 승인을 얻어 사업을 12월까지 시행하게 되며, 주관기관은 예산을 분기별로 배정하게 된다. 당해 연도 10월에 사업 주관기관은 이행점검을 실시한 후 12월에 성과지표의 달성여부를 평가하고, 다음 연도 3월에 사업에 대한 전반적인 평가를 실시한 후, 그 결과를 다음 연도 사업선정과 예산편성 자료로 활용한다.

이러한 체계 하에서 중앙은 지방이 시행하는 사업의 세부사항까지 간섭하는 행정통제를 실시하며 중앙부서가 사업대상, 사업내용, 지원방식 등에 대해 세세한 지침을 시달하고, 사업계획 승인과 집행과정의 감독과 집행결과의 평가에까지 다양한 형태의 통제를 가하게 된다(신희권, 2010). 예를

들어 지방의 재량이 요구되어 지방자치단체가 주관하게 되는 원예농산물저온유통체계 구축 사업의 경우, 중앙정부가 지원의 구체적 내용을 정함은 물론 사업대상자를 농업협동조합, 영농조합법인, 농업회사법인, 조합공동사업법인, 김치가공업체, 학교급식시범사업자 중 사업지침서의 지원 자격 및 요건을 충족하며 부지 등이 확보되어 연내 사업완료가 가능한 자로 특정하고 있으며, 지원조건으로 국고보조와 융자비율, 지방비 보조비율, 자부담 비율 등을 구체적으로 명시하고 있다.

**〈그림 1〉 농림축산사업 표준 프로세스**

| 분류 | 프로세스 | 주 관 | 시 기 | 주요내용 |
|---|---|---|---|---|
| 기초 단계 | 수요조사 | 농림축산식품부 지자체 | 전년도 4월 | ·지자체는 사업시행 수요조사 실시<br>·조사결과를 농림수산식품부에 송부 |
| | 예산요구 | 농림축산 식품부 | 전년도 6월 | ·조사물량을 예산요구안에 반영<br>·기획재정부에 예산 요구 |
| | 예산확정 | 농림축산 식품부 | 전년도 12월 | ·사업시행 예산 확정 및 통보 |
| 계획 단계 | 사업지침 시달 | 농림축산 식품부 | 전년도 12월 | ·사업시행에 필요한 지침 시달(예산규모등) |
| | 사업신청 | 사업대상자 | 당년도 2월 | ·지자체의 사업홍보<br>·사업대상자는 사업기관에 신청 |
| | 사업자 선정 | 농림축산식품부 지자체 | 당년도 2월 | ·사업자 선정기관은 지원규모, 조건 및 적합여부를 판단하여 선정(사업비 배정) |
| 추진 단계 | 세부계획 수립 | 사업대상자 | 당년도 4월 | ·실제 사업시행을 위한 세부계획 수립 보고 및 승인 |
| | 사업시행 | 사업대상자 | 당년도 12월 | ·사업 추진 |
| | 자금배정 | 농림축산식품부 지자체 | 당년도 9월 | ·분기별 또는 일괄적 자금배정 |
| 관리 단계 | 이행점검 | 농림축산식품부 지자체 | 당년도 10월 | ·사업시행 및 감독기관 모니터링 여부, 보조금 환수조치 등 |
| | 성과점검 | 농림축산식품부 지자체 | 당년도 12월 | ·사업 성과지표 달성여부 판단 |
| | 사업평가 | 농림축산 식품부 | 익년도 3월 | ·사업에 대한 전반적인 평가 |
| | 환 류 | 농림축산 식품부 | 익년도 4월 | ·평가결과 환류(예산편성방향 등) |

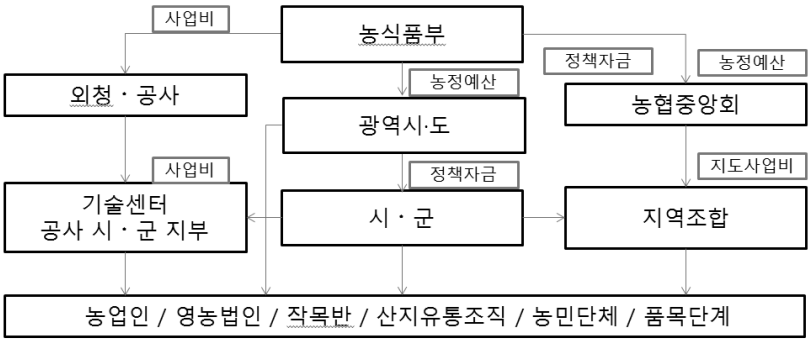
출처: 2013년도 농림수산사업안내서

### 2) 재원별 집행체계 분석

<그림 2>는 농업·농촌 정책 추진체계를 나타내고, <그림 3>은 재원별 농림축산사업 추진 체계를 나타내는데, 농림축산사업은 크게 보조사업과 융자사업으로 나누어진다. 보조사업은 농림축산식품부가 지방자치단체에 보조금을 교부하여 집행하거나 또는 농림축산식품부 산하기관을 통해 집행하며, 농협은 자금창구로서의 역할을 담당한다. 이 때 축산발전기금, 농산물가격안정기금, 쌀소득보전직접지불 등 정부지원자금은 사업대상자, 자금 규모 등이 확정되어 내려오고 농협이 자금창구 역할을 담당하지만, 일부 보조사업은 사업자가 농협을 통해 사업신청을 하고 농협계통 조직을 통해 보조금이 교부되기도 한다. 융자사업의 경우는 사업자는 사업자금관리기관(농특회계: 농업정책자금관리단, 농지관리기금: 한국농어촌공사, 농안기금 및 FTA기금: 농수산물유통공사) 또는 지자체에 의해 선정되며, 농업정책금융 대출취급기관(농협중앙회 및 금융기관)을 통해 대출된다.

이와 같이 보조사업과 융자사업의 추진체계가 다르고 보조사업과 상호 연계되어 있지 못한 중층구조를 띠고 있으며, 정책자금이 다양한 방법 및 절차로 정책자금이 투입되기 때문에 농림축산사업의 전모파악과 체계적 관리가 어려운 실정이다.

**〈그림 2〉 농업 · 농촌 정책 추진체계**

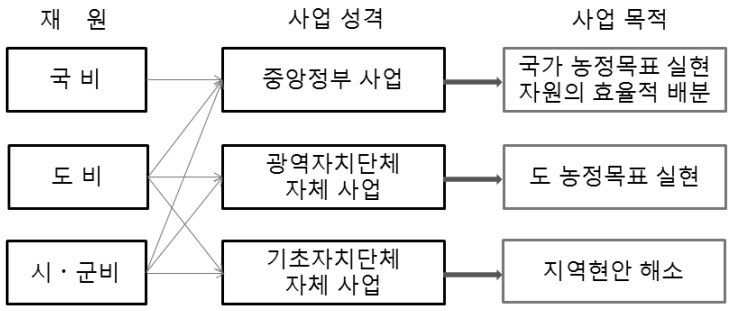



출처: 2013년 5월 11일자 국민공감위원회 회의자료

이에 따라 지방농정의 추진주체인 지방자치단체는 보조사업과 자체사업만을 관리할 수 있어 해당지역에서 실시되는 농림축산사업의 전체를 파악하기 어려우며, 동일한 사업자에게 국고보조금과 융자가 중복지원 될 수 있다. 이러한 문제를 예방하고 지방농정의 효율적 추진을 위해서는 이러한 보조사업과 융자사업의 연계하여 추진할 수 있도록 하는 방안을 고려할 필요 있다.

<그림 3> 재원별 농림축산사업 추진체계에 제시된 바와 같이 광역자치단체인 시·도는 중앙정부사업, 자체사업, 기초지방자치단체 자체사업 등에 재원을 투융자하며, 기초자치단체인 시·군·구는 중앙정부사업과 광역자치단체사업을 시행하는 데 재원을 투융자하게 된다. 이러한 체계 하에서 재정이 취약한 지방자치단체로서 농정사업에 필요한 재원을 확보하는 가장 손쉬운 방법은 국고지원금을 확보하는 것이며, 자체기획을 통해 자기 지역실정에 맞는 사업을 발굴·시행하기보다는 국고보조금의 지원조건에 맞는 사업을 실시하게 되며, 따라서 농정에 있어서의 자율성을 제약 받게 된다.

〈그림 3〉 재원별 농림사업 추진 체계




출처: 2013년 5월 11일자 국민공감위원회 회의자료

<표 1>에 제시된 2013년도 경상남도 농림축산사업의 실시 현황에서 알 수 있듯이 경상남도는 242개의 농림축산사업을 시행하고 있으며, 이 중 97개의 국가보조사업을 실시하고 있는데 비율로는 약 40%에 이른다. 그러나 사업금액을 기준으로 보면 경상남도의 농정사업이 국조보조에 의존하는 비율이 더 높아지는데, 총사업액의 거의 80%가 국고보조금이며, 자체사업의 비중은 20%를 약간 넘는데 그치고 있다. 이는 경상남도 농림축산사업의 거의 대부분이 국고보조사업을 위임 받아 실시하는 형태임을 보여준다. 제주특별자치도의 경우 <표 2>에 제시된 바와 같이 2013년도 농림축산사업의 총 수는 400개로 이 중 국고보조사업의 개수는 30개로 7.5%에 그치는 반면 자체사업의 개수는 370개로 92.5%에 달하는데 이는 타 광역자치단체에 비해 높은 비율이다. 그러나 사업금액을 기준으로 보면 제주특별자치도의 농정사업이 국조보조에 의존하는 비율이 훨씬 높아지는데, 총사업액의 36.5%가 국고보조금이며, 자체사업의 비중은 63.95%에 이르고 있다. 제주특별자치도의 자체사업 비율이 상대적으로 높은 이유는 타 광역자치단체에 비해 제주특별자치도가 농림축산사업에 투자하는 예산의 비중이 상대적으로 높고 기초지방자치단체 없이 단층제 형태로 운영되는 점이 반영된 결과로 보여 지나 제주특별자치도 역시 국가의 위임사무를 처리하는 데 상당부분 예산과 노력을 기울이고 있으며, 농정의 자율성이 상당히 제한되고 있음을 보여준다.

〈표 1〉 2013년도 경상남도 농정국 국고보조사업과 자체사업 현황

(금액단위: 백만원)

| | 국고보조사업 개수(비율) | 국고보조사업 금액(비율) | 자체사업 개수(비율) | 자체사업 금액(비율) |
|---|---|---|---|---|
| 농업정책과 | 32(58.09) | 202,754(97.04) | 15(31.91) | 6,192(2.96) |
| 친환경농업과 | 25(33.33) | 154,423(77.53) | 50(66.67) | 44,762(22.47) |
| 농산물유통과 | 7(15.22) | 11,012(17.65) | 39(84.78) | 51,373(82.35) |
| 축산과 | 33(44.59) | 49,495(94.00) | 41(55.41) | 3,162(6.00) |
| 합 계 | 97(40.08) | 417,867(79.84) | 145(59.92) | 105,487(20.16) |

〈표 2〉 2013년도 제주도청 농축산식품국 국고보조사업과 자체사업 현황

(금액단위: 백만원)

| | 국고보조사업 개수(비율) | 국고보조사업 금액(비율) | 자체사업 개수(비율) | 자체사업 금액(비율) |
|---|---|---|---|---|
| 식품산업과 | 15(7.50) | 20,316(36.05) | 185(92.50) | 36,040(63.95) |
| 친환경농정과 | 3(7.32) | 1,118(6.85) | 38(92.68) | 15,203(93.15) |
| 식품산업과 | 4(9.76) | 2,616(3.15) | 37(90.24) | 5,681(68.47) |
| 감귤특작과 | 2(6.67) | 12,773(65.97) | 28(93.33) | 6,588(34.03) |
| 축정과 | 6(6.81) | 3,809(30.78) | 82(93.18) | 8,566(69.22) |
| 합 계 | 30(7.50) | 40,632(36.05) | 370(92.50) | 72,078(63.95) |

한편 광역자치단체에 비해 재정력이 취약한 기초자치단체의 경우는 농림축산사업의 보조금 의존도는 더욱 높아진다, <표 3>에 제시된 바와 같이 경상남도 거창군의 경우 2013년도 농림축산사업에서 군비가 차지하는 비율은 33.65%에 그치고 있고, 국비와 도비는 각각 52.76%, 13.60%를 각각 차지하며, 둘을 합한 보조금의 비율이 총 사업금액의 62.35%에 이르고 있다. 이러한 현상은 타 기초자치단체에도 거의 유사하게 나타나고 있으며, 농정의 최일선인 시·군·구에서는 중앙부서나 도에서 시행하는 사업을 관리하는 데 인력과 시간을 쏟고 있는 실정이며, 스스로 지역실정에 맞는 독자사업을 구상하고 실현할 재원과 인력이 부족한 실정이다(신희권, 2010:168-169).

〈표 3〉 2013년도 거창군 농업기술센터 사업현황

(금액단위: 백만원)

| | 국비(%) | 도비(%) | 군비(%) | 계 |
|---|---|---|---|---|
| 농축산과 | 3,176(47.05) | 881(13.05) | 2,693(39.90) | 6,750(100) |
| 농업소득과 | 10,088(56.42) | 2,321(12.98) | 5,470(30.59) | 17,880(100) |
| 농촌활력과 | 726(38.45) | 403(21.35) | 759(40.20) | 1,888(100) |
| 합 계 | 13,990(52.76) | 3,605(13.60) | 8,922(33.65) | 26,562(100) |

## 2. 농정사무배분 분석

본 연구에서는 2013년도 농림수산사업 안내서에 제시된 시행 중인 농림축산사업에 기초하여 중앙과 지방간의 농림축산사업의 사부배분 현황을 분석하였다. 2013년 현재 중앙정부에서 시행 중인 농림축산사업은 97개에 달하고 있으며 (일부 사업은 세부사업을 포함하고 있으며, 97개 속에

세부사업 포함). 이 중 국가가 직접 시행하고 있는 사업이 7개(7.22%), 융자사업 29개(27.84%), 보조사업 52개(53.61%), 보조와 융자가 동시에 제공되는 사업 9개(9.28%), 비예산사업 1개(1.04%)로 구성되어 있다.

중앙정부(농림축산식품부나 산하기관: 한국농어촌공사, 국립종자원, 국립농산물품질관리원, 농촌진흥청, 한국농수산식품유통공사 등)가 주관하는 사업이 24개(24.74%), 광역이나 기초지방자치단체가 주관하는 사업이 51개(52.58%), 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 주관하는 사업이 9개(9.28%), 농협중앙회 5개(5.15%), 기타 8개(8.25%)로 구성되어 있다. 예산이 전액 국고로 지원되는 사업은 24개(24.74%)에 달하고, 70% 이상에서 100%미만으로 지원되는 사업이 14개(14.43%), 50%이상 70% 미만으로 지원되는 사업이 15개(15.46%), 50% 미만으로 지원되는 사업이 54개(55.67%)로 구성되어 있다.[1)]

앞서 살펴 본 바와 같이 지방자치법 제11조는 전국적 규모의 사무나 전국적인 기준을 통일하고 조정하는 사무, 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 중앙정부의 사무로 예시하고 있다. 이 조항에 따르면 지역의 특수성이 고려돼야 하고 지역에서 보다 효율적으로 관리할 수 있는 사업(현지적합성이 큰 사무)은 지방사무로 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 기준 외에 국고보조(융자포함)의 비율, 전국적 규모나 전국적인 기준의 통일적 적용을 의미하는 전국성을 그 정도에 따라 강함 3, 중간 2, 약함 1, 사업의 지역적 특수성(혹은 현지적합성) 반영정도를 나타내는 특수성을 그 정도에 따라 강함 3, 중간 2, 약함 1로 구분하여 2013년도 농림축산사업 97개의 사무 구분을 시도하였다.

중앙사무와 지방사무를 구분하는 국고보조금은 그 비율이 높을수록 중앙사무적 성격이 강한 사업으로 볼 수 있는데 70% 이상은 중앙사무적 성격이 가장 강하고, 40%에서 70% 미만은 중간 정도, 40% 미만은 중앙사무적 성격이 약한 것으로 볼 수 있다.

전국성이 강하고, 특수성이 약하며, 국고보조금의 비율이 높을수록 중앙사무적 성격을 띤다고 볼 수 있으며, 국고보조금 비율이 낮더라도 전국성이 강한 사업은 중앙사무적 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

이러한 기준들을 사용하며 2013년도 농림축산식품사업 97개를 재분류해 본 결과 <표 4>에 제시된 바와 같이 지방사무적 성격이 강하나 중앙이 주관하고 있는 사무는 농산물규격출하사업을 비롯하여 5개에 이르고 있다.

그러나 중앙사무적 성격이 강하나 지방자치단체가 주관하고 있는 사업의 수는 <표 5>에 제시된 바와 같이 총 28개에 달하고 있다. 이러한 결과는 2010년도 농림수산사업을 기준으로 중앙사무로 분류되어야 할 사업이 지방사무로 분류된 경우가 36개, 지방사무로 분류되어야 할 사무를 중앙이 담당하고 있는 경우가 7개로 지적한 김수석 외 2인(2010)의 연구와는 약간의 차이는 있으나, 현재 중앙정부가 담당해야 하는 사업들 중 상당부분을 지방자치단체가 시행하고 있음을 보여 주고 있다.

1) 지원액수가 일정치 않고 범위가 주어진 경우는 평균값으로 계산함.

이러한 사무배분구조 하에서는 지방자치단체는 중앙사무의 집행에 많은 노력을 쏟을 수밖에 없으며, 지역의 특성에 맞는 자체사업을 기획하고 시행할 여유가 거의 없을 것으로 판단된다. 또한 지방정부는 자체 실정에 맞는 중장기적인 농정계획을 통해 발전을 모색하기 보다는 중앙정부에서 위임된 사업의 시행에 치중하는 결과를 초래할 것으로 예상된다.

이와 같은 결과는 농정추진체계 개편과 더불어 합리적인 사무재분을 통해 중앙사무적 성격을 띠는 사업은 농림축산식품부 산하기관을 통해 직접 시행하거나, 그것이 현실적으로 어렵다면 중앙사무 처리에 소요되는 인력과 비용을 중앙정부가 부담함으로써 지자체들이 자체농정을 실현할 수 있는 여력이 보장되도록 하는 방안이 모색돼야 함을 시사하고 있다.

**〈표 4〉 지방사무적 성격이 강하나 중앙이 주관하고 있는 사무**

| | 사업명 | 국고보조/융자(%) | 전국성 | 특수성 | 비 고(판단근거) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 농산물규격출하사업 | 20-50 | 2 | 3 | 현지적합성이 강하게 요구되고 국고보조비율 낮음 |
| 2 | 농산물자조금지원사업 | 50 | 2 | 3 | 국고보조비율은 중간정도이나 현지적합성 강하게 요구됨 |
| 3 | 산지유통화활성화사업 | 80 | 2 | 3 | 국고보조비율은 높으나 현지적합성 강하게 요구됨 |
| 4 | 인삼생산 유통시설 현대화 | 30 | 1 | 3 | 특정지역사업이고 국고보조비율 낮음 |
| 5 | 취약농어가 인력지원사업 | 70 | 1 | 3 | 국고보조비율은 높으나 현지적합성이 강하게 요구됨 |

**〈표 5〉 중앙사무적 성격이 강하나 지방이 주관하고 있는 사무**

| | 사업명 | 국고보조/융자(%) | 전국성 | 특수성 | 비 고(판단근거) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 배수개선사업 | 100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업임 |
| 2 | 방조제개보수사업 | 70 | 2 | 2 | 전국성과 특수성은 중간정도이나 국고지원비율이 큼 |
| 3 | 한밭대비용수개발사업 | 80 | 3 | 2 | 전국적 사무이고 국고지원비율이 높음 |
| 4 | 종자산업기반구축 | 50 | 3 | 2 | 전국적 사무이고 특수성 높지 않음 |
| 5 | 첨단온실 신축사업 | 100 | 3 | 2 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업 |
| 6 | 농삼물우수관리 (GAP) 제도 운영 | 80 -100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 7 | 과수전문생산단지 기반조성 | 80<br>-100 | 3 | 2 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |
| 9 | 임산물 수출사업 | 50<br>-100 | 3 | 2 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |
| 10 | 조림·숲가꾸기 | 50-70 | 3 | 2 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |
| 11 | 토양개량원 | 70 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |
| 12 | 농어촌주택개량사업 | | 3 | 1 | 전국적 사무임 |
| 13 | 신기술보급사업 | 50 | 3 | 1 | 전국적 사무임 |
| 14 | 후계농업경영인육성 | 20 | 3 | 1 | 전국적 사무임 |
| 15 | 귀농귀촌활성화지원 | 50 | 3 | 1 | 전국적 사무임 |
| 16 | 농어업경영컨설팅 | 30-50 | 3 | 1 | 전국적 사무임 |
| 17 | 쌀소득보전직불제 | 100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업임 |
| 18 | 친환경농업직불지불 | 100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업임 |
| 19 | 경관보전농업직접지불 | 100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업임 |
| 20 | 농어촌관광휴양자원 개발사업 | 100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업임 |
| 21 | 농어촌망을 리모델링 시범사업 | 100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업임 |
| 22 | 농어촌다원적자원 활용 | 70 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |
| 23 | 조사료생산성향상 지원사업 | 70 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |
| 24 | 사료자원종합지원사업 | 70 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |
| 25 | 축산물수급관리사업 (송아지생산안정사업) | 100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업임 |
| 26 | 가축및계란수송특장 차량지원 | 100 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 전액 국고지원사업임 |
| 27 | 축사시설현대화 | 50-80 | 3 | 1 | 전국적 사무이고 국고지원비율 높음 |
| 28 | 가축계열화 | 50-50 | 3 | 1 | 전국적 사업임 |

# Ⅳ. 효율적인 농정 추진을 위한 중앙정부와 지방정부의 관계 개선 방안

농정 추진체계와 사무배분 등을 기초로 분석한 우리나라 농정에 있어서 중앙과 지방 간의 관계는 중앙부처인 농림축산식품부가 주요 농정사업을 기획하고, 선정된 사업을 광역자치단체의 농정국과 기초자치단체의 농업기술센터로 순차적으로 위임하여 시행하고, 그 시행과정을 통제하는 대리인 모형임을 알 수 있다. 이러한 관계 하에서 지방자치단체 농정담당기관들은 중앙정부의 사업을 유치하기 위한 단기사업을 계획하고 시행하는 데 비용과 노력을 기울이는 반면에 자체 실정에 맞는 사업을 장기적인 사업을 기획하여 시행하는 것이 어려운 현실이다. 농정에 있어서 우리나라가 지향해야 할 모형은 지방정부를 중앙정부의 하부기구로 보는 대리인모형에서 벗어나서 상호 호혜적 관계를 강조하는 상호의존모형이나 중앙정부와 지방정부를 국정의 동반자로 보고 상호 동등한 관계 하에서 협력관계를 강조하는 동반자모형이 되어야 한다. 이런 관계는 곧 상호의존성, 자원의 공동 활용, 자율성, 파트너십을 강조하는 정부간관계와 거버넌스로의 전환을 의미한다. 그러나 우리나라의 농정이 짧은 시간 내에 동반자관계로 전환되기는 여러 가지 제약이 따르며, 각 수준별 정부 간의 상호협력적인 의존관계로의 전환과 이를 위한 토대를 강화하는 방안이 모색되어야 할 것으로 보인다. 이를 위해서 중앙과 지방간의 역할에 대한 재검토가 이루어져야 하며, 중앙정부는 국가전체차원의 기획능력을 강화하고, 지방자치단체는 독자적인 농정을 추진할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 방안이 모색되어져야 한다. 이를 위한 구체적 방안을 살펴보면 다음과 같다.

## 1. 농정사업추진체계 및 프로세스 개선

앞서 살펴 본 바와 같이 상당수 중앙정부의 농림축산사업의 대부분은 지방자치단체에 위임되어 지방자치단체가 일정 비율의 비용을 분담하고 자체의 인력을 투입하여 시행하고 있다. 이러한 체계 하에서 중앙정부는 사업의 입안단계와 계획단계뿐만 아니라 현지 적합성이 강조되어야 하는 추진(집행)단계와 관리 단계(평가 및 환류단계)에서 사업대상, 사업내용, 지원방식 등 세부사항까지 규정된 지침을 지방정부에 시달하고, 집행과정의 감독과 함께 집행결과의 평가에 이르기까지 광범위한 통제를 가하고 있다. 중앙정부가 정책의 전 과정을 주도하고 지방자치단체는 재원의 일부를 분담하여 자체의 인력으로 중앙정부의 지침에 따라 농정을 집행하는 체제 하에서 재정상황까지 열악한 지방자치단체는 중앙정부사업의 시행에 치중하고 지방의 특수성이 반영된 효율적인 자체농정을 위한 노력들을 기울일 수 없는 상황이다. 이러한 체계에 대한 개선책의 하나로 일본의 지방농정국과 같은 지방농정 전담 기구(가칭 지방농정청)를 설치·운영하여 중앙정부 농정사업을 전담하여 시행토록 하는 방안이 고려될 수 있다. 일본은 농림수산성에 지방농정국을 전국 7개 권역별로 설치하여 장관의 위임업무를 수행하고 있으며, 지방농정국이 설치되지 않은 전국 39개 현에는 지방 사무소를 설치·운영하고 있다.[2)]

2) 지방농정국은 기획조정실, 총무부, 소비·안전부, 식량부, 생산경영유통부, 농촌계획부, 정비부, 통계부로 구성되며, 그 외에 지방농정사무소, 통계·정보센터, 사무소 및 사업소등을 두고 있음. 주요 업무는 표시·일본규격

그러나 사실 우리나라의 경우 특별행정기관의 폐지 움직임 등에 비추어 지방농정청(가칭)을 바로 설치하는 것은 실현가능성이 높지 않으며, 기존의 농림축산식품부 산하기관을 통합하는 방안이 현실적인 대안될 수 있다. 지방농정청이 설치되어 중앙사무적 성격이 강하나 지방자치단체가 주관하고 있는 위임사무를 담당하여 처리할 경우 지방자치단체는 지금보다는 훨씬 많은 비용과 노력을 자체사업을 기획·시행하는데 쏟을 수 있을 것이고 이는 지방농정의 효율성을 제고로 이어질 수 있을 것이다. 지방농정청의 설치가 어려울 경우, 현실적으로 농림축산식품부의 농촌정책국과 농업정책국의 기능 중에서 지방농정 기능을 통폐합하여 지방농정국의 신설을 검토해 볼 필요가 있다.

한편 현행 농림축산사업은 크게 보조사업과 융자사업으로 나뉘며, 그 추진체계가 상이하여 농정 관련 정책자금이 다양한 방법과 절차로 투입되기 때문에 전모 파악이 어렵고 체계적 관리가 어려워 동일한 사업자에게 중복지원 되는 경우도 발생하고 있다. 자원의 효율적 관리를 통한 시너지 효과의 극대화 및 자원분배의 형평성 제고를 위해서는 보조사업과 융자사업을 연계시킬 필요가 있으며, 이를 위해서 보조사업의 주관기관과 융자사업의 주관기관과의 연계가 필요하며, 유사사업의 경우 통합하여 실시하는 방안이 강구되어야 한다. 나아가 농정의 자율성 확보를 위해 지방에서 시행하는 것이 나은 사업은 계획과 집행기능을 지방자치단체로 이양해야 하며, 현재 세부지침까지 중앙정부에서 만들어 통제하는 것에서 탈피하여 지방자치단체의 권한과 책임을 제도적으로 보장해야 함으로써 자율성을 제고해야 한다.

## 2. 지방자치단체의 통합적인 농정추진체계 구축

지방정부가 중앙정부와 상호 동등한 관계 하에서 지역 실정에 맞는 장단기적인 농정사업을 자체적으로 수행하기 위해서는 실질적인 종합기획기능을 수행할 수 있는 총괄 조직을 육성할 필요가 있으며, 이는 광역자치단체와 기초자치단체 모두에 요구된다. 광역자치단체의 농업정책과에서는 농림산업 예산 및 국비 업무, 농림투자사업 관련 사무, 농어촌진흥기금 운영·관리, 농정심의회 운영, 농어촌진흥기금 운영, 교육 등의 복합적인 업무를 수행하고 있으며, 실제 중장기 발전계획 업무를 수행하는 인력은 1-2명에 지나지 않는 실정이다.[3] 기초자치단체의 경우는 이보다 더 열악하며 농정인력의 대부분이 세부 집행 업무를 담당하고 있고 종합기획이나 계획수립, 평가사무를 담당할 인력이 부족한 실정이다.[4]

---

(JAS)·이력추적 등 식품의 안전안심업무, 현장 검사업무, 생산조정을 포함한 쌀 수급계획 작성, 농산물검사 확인, 농업진흥지역 정비계획, 토지개량사업 실시, 통계관련 업무 등임. 지방농정국은 정원이 13,210명(2010년 4월 현재)으로 약 4천명에 이르는 농림수산성 정원의 4배 이상이며, 지방사무소 39개소, 지역과 132개소, 통계정보센터 176개소 등 347개소에 이르는 지역 거점을 두고 있는 조직임.

3) 경상남도의 경우, 농정국 산하에 4개 과(농업정책과, 친환경농업과, 농산물유통과, 축산과)가 있으며 농업정책 업무를 총괄하는 농업정책담당에는 7명의 공무원이 있음. 이 중에 농정시책개발과 주요업무계획 수립을 담당하는 주무관은 1명이며, 과의 인사 및 복무, 정부 및 도 합동평가 업무 추진 등의 업무를 병행하고 있는 실정임. 전라남도의 경우, 농림식품국 산하에 5개 과(농업정책과, 친환경농업과, 식품유통과, 축산정책과, 산림산업과)가 있으며 농업정책 업무를 총괄하는 농업정책과 에는 8명의 공무원이 있음. 이 중 농업정책개발 담당 주무관은 1명임.

지방자치단체의 종합기획능력을 제고하기 위해서는 농업정책과의 예산총괄업무외에 인사 등 다른 서무업무와 농정기획과 관계없는 업무를 타부서로 이전시키고, 기획 및 조정 업무에 전념하도록 해야 한다. 또한 농정기획능력 향상을 위한 담당자들의 교육과 훈련이 지속적으로 추진되어야 하고 이에 대한 중앙정부 차원의 지원이 필요하며, 중앙과 지방간의 인적 교류, 시·군의 계획수립과정에 도와 중앙의 전문가가 참여하는 방안과 중앙과 광역자치단체 차원에서 농정기획전문가 풀을 형성하여 이들과의 정책네트워크를 만들어 광역자치단체와 시·군 등 기초자치단체의 농정기획을 지원하는 방안을 고려해야 한다.

한편 지방자치단체 농정에 있어서의 기획능력과 전문성 제고를 위해서 전문가 집단의 지속적인 조언·자문이 요구된다. 이를 위해서는 일회성의 자문·교육에 그치고 마는 전문가가 아니라 지방자치단체와 지방주민들과의 긴밀한 관계를 맺고 기획에서부터 실행과 평가에까지 조언과 자문을 지속적으로 행할 수 있는 전문가 체계의 수립과 함께 전문가 집단, 농정 담당 공무원, 농민 간의 네트워킹을 강화하는 노력을 기울여야 한다. 이러한 네트워킹을 위해 지역특성에 맞는 중간지원조직을 설치하여 운영할 필요가 있다. 예컨대 전라북도 완주군의 경우, 행정과 지역주민을 잇는 부문별 중간지원조직으로 <완주커뮤니티비즈니스센터>를 설치하여 지역주민과 행정 그리고 전문가 네트워크의 구축을 통해 현장밀착형 행정지원과 전문가 협력시스템, 주민역량 강화를 도모하는 역할을 담당하고 있다. 지역의 농정 전문가 양성을 위해 지역대학과 연계하여 지자체의 지역개발지원 및 총괄계획가, 실무기획가, 현장활동가를 양성하는 프로그램을 설치 운영할 필요가 있다.

## 3. 포괄보조금제의 확대 개선을 통한 지방자치단체의 재정자율성 제고

지방농정에 있어서 지방자치단체의 재량과 자율성 강회를 위해서는 포괄보조제를 확대하고 그 운영을 개선할 필요 있다. 포괄보조사업제는 중앙정부가 총액과 활동범위만을 정하고 재정지원을 받는 지방정부가 사업운영에 재량권을 가지면서 포괄적인 영역에 사용할 수 있게 하는 재원배분방식이며, 경비의 세목, 목표량, 단가, 대상사업의 지방비 부담비율, 사업운선순위의 선정 등에 대해서 지방자치단체의 자율과 책임이 주어진다. 포괄보조금제하에서는 사업의 기획 및 집행이 지자체 주도로 이루어지게 되어 사업추진에 대한 자율성이 크게 확대되고, 부처간 칸막이식, 중복적 사업지원이 지양되며, 지자체의 자율적 재정운영과 책임성을 유도할 수 있고, 지방자치단체는 주어진 재원의 한도 내에서 우선순위가 높은 사업에 대해 사업들에 대한 사업계획을 수립·시행할 수 있다.

우리나라에서는 2010년도부터 농어촌지역개발사업에 포괄보조금제가 도입되어 시행되고 있으며, 2013년 현재 전국 117개 시·군이 일반농산어촌지역으로 지정되어 생활기반확충 관련 사업 등에 대해 지역 특성에 맞는 계획을 수립하고 시행하고 있다. 자율성 강화를 통한 자체농정의

4) 경상남도 거창군의 경우 농업기술센터 농축산과에서 농정을 담당하고 있으며, 담당직원 수는 차량관리 직원 1명을 포함한 총 9명이며, 이들이 농림사업의 계획수립 외에 예산, 인사, 농지관리업무, FTA총괄, 지역축제, 자산 및 물품관리 업무 등을 맡고 있으며, 이에 따라 농업발전 중장기 계획수립시는  외부 전문가에게 의존하는 편이라고 함. 남해군의 경우도 이와 유사하게 차량관리 직원 1명을 포함하 여 총 5명의 직원이 서무, 회계, 재산관리, 기금 조성관리, 신활력사업 등 25가지 업무를 담당하고 있 는 실정임.

효율화를 위해서는 포괄보조제를 확대하고 그 운영을 개선할 필요가 있는데 현재 광특회계로 추진되는 지역개발 관련 사업 이외에도 농림축산 분야사업들 중에서 지자체에 연계 추진하는 데 적합한 사업들을 포괄보조금화 하여 지원하도록 제도화 하는 방안을 모색해 나가야 하며, 융자사업을 제외하고 지자체 주도적으로 계획하여 추진 가능한 농업생산 관련 사업 중 일부가 포괄보조제로 운영될 수 있을 것이다. 또한 포괄보조금 규모 확대의 효과를 얻을 수 있도록 광역발전계정 사업 중 지역개발계정 이관이 적합한 대상사업을 지속적으로 발굴해야 한다. 지방의 필요에 따라 내역 사업 간의 예산의 융통이 이루어지지 못하여 경직적으로 운용되고 있는 점을 개선하기 위하여 현재의 내역사업 이외에 '특정사업' 내지는 '기타 사업'을 설정하여 지방의 창의성과 자율성이 실질적으로 구현되도록 할 필요가 있다. 아울러 지방의 필요에 따라 이미 확정된 예산 한도의 일정 정도의 범위 내에서 내역사업 간에 상호 융통이 가능하도록 재량권을 부여할 필요가 있다(박경, 2007:23-24; 이주용·김선주, 2011: 28).

## 4. 상향식 사무 재배분의 지속적 추진

2013년 현재 중앙정부에서 시행 중인 농림축산사업 97개를 분석한 결과, 중앙사무적인 성격이 강하나 지방자치단체가 주관하고 있는 사업의 수는 28개로, 중앙정부가 담당해야 할 사업들 가운데 상당수가 지방자치단체에서 시행하고 있다. 이러한 사무배분구조로 인해 지방자치단체는 중앙사무의 집행에 많은 노력을 쏟을 수밖에 없으며, 지역의 특성에 맞는 자체사업을 기획하고 시행할 여유가 거의 없는 실정이다. 농정추진체계의 개편과 함께, 합리적인 사무배분을 통해 중앙사무적인 성격을 띠는 사업은 농림축산식품부가 산하기관을 통해 직접 시행하거나, 그것이 현실적으로 어려울 경우, 중앙사무 처리에 소요되는 인력과 비용을 중앙정부가 부담함으로써 지방자치단체들이 자체농정을 실현할 수 있는 여력이 확보될 수 있도록 해야 할 것이다.

전국적 견지에서 통일성을 유지해야 할 필요성이 있는 국가적 사업은 중앙정부가 기획하고 사업을 선정해서 종전처럼 특별지방행정기관이나 준정부기관, 또는 지방자치단체를 통해 집행하여야 한다. 단 집행을 위해 지방자치단체에 업무를 위임할 경우에는 "경비의 완전 보상의 원칙"에 의거하여 사업에 소요되는 경비와 시행에 필요한 행정비용까지 중앙정부가 부담해야 할 것이다. 지방의 특수성이 고려되어야 하거나, 지방에서 시행하는 것이 보다 효율적이라고 생각되는 사업에 대해서는 중앙정부의 기능을 지방으로 이양하여야 한다. 즉, 사업량, 사업기간이나 시행방식의 결정과 같은 기획기능과 함께 사업자의 선정, 보조금 및 융자금의 지원 조건, 감독 및 평가 등 사업의 집행기능도 지방에 이양하는 것이 바람직하며, 이 경우 중앙정부는 사업의 기본방향 제시나 기술개발지원 업무 등을 중점적으로 담당해야 한다.

농정사무의 배분이나 재배분 시에는 종래의 중앙정부 - 광역자치단체-기초자치단체 순서로 하향적으로 배분하는 방식에서 벗어나서 지방자치법 제10조 제3항, 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률 제4조 제1항, 지방분권및지방행정체제에관한특별법 제9조에 명시한 대로 기초자치단체 우선주의(보충성의 원칙)를 적용하여 기초자치단체-광역자치단체-중앙정부 순서로 상향적 배분을 지향하여야 할 것이다.

# Ⅴ. 결론

본 연구는 우리나라의 농업과 농촌이 처한 문제를 타파하기 위해서는 농정체계의 개편이 필요하다는 인식하에 정부간관계의 관점에서 농정과 관련한 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 살펴보았다. 농정사업추진체계 및 농정사무배분 분석을 통해 우리나라 농정분야에서의 정부간관계는 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보고, 중앙정부가 농정의 기획 및 결정뿐만 아니라 집행과정 등에서 지방정부를 강력히 통제하는 대리인모형에 머물고 있음을 실증적으로 확인하였다. 중앙정부가 정책의 거의 전과정을 주도하고 지방정부의 자율성이 극도로 제약되는 이러한 농정체계 하에서 이루어지는 농정의 위험성을 우리는 이미 수차례에 걸친 국내 곡물가 및 소와 돼지 등 축산물 가격의 폭등과 폭락을 통해 이미 경험한 바 있다. 농촌의 균형적인 발전과 지역실정에 맞는 농업의 실현을 통한 경쟁력 제고를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 통한 상호협력적 농정체제의 구축이 시급하다고 할 수 있다.

이를 위해서는 첫째, 농정사업추진체계와 프로세스를 개선이 요구되는 바, 단기적으로는 정책의 입안 및 계획단계에서의 지방정부의 참여 기회를 확대하고 집행 및 관리단계에서의 중앙정부의 통제를 줄이면서 지방정부의 자율성을 확대해 나가야 한다. 장기적으로는 농림축산식품부 산하기관을 통합하여 지방농정청(가칭)을 설치하여 위임사무를 처리하도록 하여 지방정부로 하여금 자체 농정을 기획·시행하는데 노력을 기울일 수 있도록 해야 한다. 둘째, 지방정부의 자체 농정 역량 제고를 위해 실질적인 종합기획기능을 수행하는 조직을 창설하거나 업무의 재설계를 통해 기획 역량을 제고해 나가야 하며, 이를 위해 훈련과 교육을 통해 담당 공무원들의 역량을 제고함과 아울러 지역에서 지속적으로 조언을 제공할 수 있는 농정전문가 집단을 육성할 필요가 있다. 셋째, 포괄보조금제를 확대하여 농정사업추진에 있어서의 지방정부의 자율성을 확대하고 제정운영에 대핸 책임성을 강화할 필요가 있다. 마지막으로 농정사무를 상향식이 아닌 하향식으로 배분하여 지방에서 처리하는 것이 낫다고 생각되는 사무를 재정, 인력 및 권한과 함께 기초자치단체-광역자치단체 순으로 우선 배분하고, 중앙정부는 전국적 견지에서 통일성을 유지해야 할 필요성이 있는 사무만을 담당하도록 조정하여 나가야 할 것이다.

# 참고문헌

강용기. (2004). 정부간 관계(IGR)의 거버넌스(Governance): 전라북도의 지방자치 단체간 상호관계를 중심으로.「한국지방자치학회보」, 16(2): 5-19.

강인호. (2005). 로컬 거버넌스와 지방정부의 책임성: 전라남도 광양시를 중심으로.「한국거버넌스학회 학술대회자료집」, 35-53.

김병준. (1997). 정부간 관계의 이론. 정세욱 편저.「정부간관계:이론과 실제」.서울:법문사:17-27.

김병준. (2011).「지방자치론」. 서울: 법문사.

김석준. (2000).「뉴거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.

김수석·박현태. (2004).「외국 농민단체의 농정참여제도 연구」. 한국농촌경제연구원.

김수석·이규천·김광수.(2010).「지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제」. 농촌경제연구원.

김순은. (2004). 우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의: 도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며.「지방정부연구」, 8(4):73-98.

김 인. (2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석.「한국행정학보」, 40(4): 51-75.

김형양. (2006). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구.「지방정부연구」, 10(1):181-203.

박 경. (2007). "농정분권화의 방향과 정책과제."「공간과 사회」. 28: 4-30.

사득환. (2007). 지속가능한 로컬 거버넌스(Local Governance).「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 223-242.

서태성. (2002). 지역발전과 추민참여형 거버넌스체제 구축방안.「국토」, 10:20-27.

신희권. (2010). 우리나라 농정 거버넌스의 재구축 방안.「한국지방자치연구」, 12(2): 156-176.

심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구.「사회과학연구」,16(2): 5-32.

오재일. (1997). 중앙과 시·도간의 관계. 정세욱 편저.「정부간관계:이론과 실제」. 서울:법문사: 254-266.

이규천·조태희·김수석. (2001).「기초자치단체의 농정기능에 관한 연구」. 농촌경제연구원.

이명석. (2006). 거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명.「국정관리연구」, 1(1): 36-63.

이주용·김선주. (2011). 포괄보조금제도하에서 효율적인 농어촌지역개발을 위한 사업평가지표 연구.「한국농공학회논문집」, 53(1):57-62.

정세욱. (1997).「정부간관계: 이론과 실제」. 서울: 법문사.

조문부. (1997). 정부간 관계론의 최근경향. 정세욱 편저.「정부간관계:이론과 실제」.서울:법문사.

조승현·강윤철·김경모. (2007). 협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구: 전주천 자연형 하천 조성사업을 중심으로.「정치정보연구」, 10(1):257-276.

조창현. (2005).「지방자치론」. 서울: 박영사.

최영출. (2004). 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제.「지방정부연구」, 18(1): 19-50.

최영출 외. (2006).「지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스」. 서울: 대영문화사.

최준호. (2005). "지방정부의 거버넌스를 위한 공공관리의 방향."「대한정치학회보」. 12(3): 334-360.

최창현·사득환.(2004). "로컬 거버넌스와 시민단체간의 연결망 분석."「한국정책과학학회보」. 8(3):157-182.

탁명구. (2008). "우리나라 농정 거버넌스 실태 및 농업회의소 설립방안에 관한 연구." 석사학위논문. 단국대학교.

Anderson, K. P. & Ostrom E. (2008). "Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective." *Policy Sciences,* 41: 71-93.

Anderson,W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Beckford, C., & Barker, D. (2007). “Role and Value of Local Knowledge in Jamaican Agriculture: Adaptation and Change in Small-Scale Farming.” *The Geographical Journal*. 173(2): 118-128.

Bignal, E. M.(1998). “Using an Ecological Understanding of Farmland to Reconcile Nature Conservation Requirements, EU Agriculture Policy and World Trade Agreements.”, *Journal of Applied Ecology*. 35: 949-954.

Chandler, J. A. (2001). *Local Government Today*, (3rd ed.). Manchester" Manchester University Press.

Despommier, D., & Carter, M.(2010). *The Vertical Farm: Feeding the World in the 21st Century*. Saint Martin's Press: New York.

Elcock, H. (1982). *Local Government: Politicians, Professionals, and the Public in Local Authorities*. London: Methuen.

Evans, P.(1996). “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy.”*World Development*. 24(6): 1119-1132.

Forbes, D.P. & Miliken, F.J.(1999). “Congition and Corporate Governance: Understanding Borders of Directors as Strategic Decision-Making Groups.” *Academy of Management Review*. 24(3):489-505.

Jessop. B.(2000). “Governance Failure.” in Stoker, G.. (ed). *The New Politics of British Local Governance*. New York: MacMillan Press.

Lasker, R.D., Weiss,E.S. and Miller, R.(2000). Partnership Synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79-2:

Lucas, MT., & Chhajed, D.(2004). “Applications of Location Analysis in Agriculture: A Survey.” *Journal of the Operation Research Society*. 55: 561-578.

Morgan, W. B.(1992). “Economic Reform, the Free Market and Agriculture in Poland”. *The Geographical Journal*. 158(2): 145-156.

Murchie, E. H., & Pinto, M., & Horton, P. (2008). “Agriculture and the New Challenges for Photosynthesis Research”. *New Phytologist*. 181: 532-552.

Nordahl, D.(2009). *Public Produce: The New Urban Agriculture*. Island Press: Washington, D. C.

OECD.(2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Rural Policy Reviews.

Osborne, S.P.(2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.

Rhodes, R.A.W,(1997). “The New Governance: Governing Without Government.” *Political Studies*. 44(4):652-67.

_(1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexibility and Accountability*. UK: Open University Press.

_(2000). “Governance and Public Administration.” in Pierre, J.(ed). *Debating Governance*. New

York: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower.

Smith, K. (2011). *State and Local Government: 2010-2011 Edition*, (eds). Washington D,C.: CQ Press.

Shrum, W.(2000). "Science and Story in Development: The Emergence of Non-Governmental Organizations in Agricultural Research". *Social Studies of Science.* 30(1): 95-124.

Stoker, G.(1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Science Journal.* 50(1):17-28.

Walford, N.(2000). "A Past and a Future for Diversification on Farms? Some Evidence from Large-Scale, Commercial Farms in South East England". *Geografiska Annaler.* 85(1): 51-62.

Whitford, A. B.(2007). "Decentralized Policy Implementation." *Political Research Quarterly.*60(1): 17-30.

Wilson, G. A.(2001). "From Productivism to Post-Productivism and Back again? Exploring the (Un)changed Natural and Mental Landscapes of European Agriculture". *Transactions of the Institute of British Geographers.* 26(1): 77-102.

Wright. D.S.(1988) *Understanding Intergovernmental Relations*, (3rd ed.). California: Brooks/Cole Publishing Company.

문유석(文維錫): 인디애나대학교 공공 및 환경정책대학원(SPEA)에서 행정학 박사 학위를 취득하고 현재 경성대학교 법정대학 행정학과 부교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 경찰행정, 조직혁신, 성과관리, 정책분석 등이다 (yumoon@ks.ac.kr).

〈논문접수일: 2015. 01. 09 / 심사개시일: 2015. 01. 24 / 심사완료일: 2015. 02. 04〉

Abstract

# An Analysis of the Relationship between the Central Government and Local Governments: Focused on Agricultural Administration

Moon, Yuseok

Recognizing transformation of agricultural administration system(AAS) as a way to address problems of Korean agriculture and rural communities, this study examines the state of relationship between the central government and local governments in relation to agricultural administration with the Inter-Governmental Relation(IGR) perspective. Analyzing the AAS and the distribution of affairs, this study identifies that the current relationship between the central government and local governments can be classified into the agent model where the central government exercises a strong control over local governments in the process of policy implementation as well as policy formation. Stressing that this type of relationship needs to be transformed into the partnership model or the inter-dependence model for the development of agriculture and rural communities, this study suggests the following policy directions:

First, for the short term, more opportunities for local governments to participate in the agricultural policy formation and planning process need to be allowed while increasing their autonomy in the implementation process. For the long term, an establishment of an agency dealing with nationwide agricultural affairs is required to let local governments deal with their own affairs, which eventually will improve competitiveness of agriculture and rural communities. Second, local governments need to strengthen their planning function of agricultural policy by rearranging their agricultural organizational structures. Training and education to the personnels who are responsible for the planning and continuous experts' advice are also needed to increase the planning capacity of local governments. Third, to increase local autonomy and to secure financial responsibility, more blanket subsidies needs to be given to local governments. Fourth and finally, the distribution of agricultural affairs needs to be decided by using the bottom-up approach whereby the right of selection is given in order of primary local government-regional government-central government.

Key Words: Inter-Governmental Relation, Agricultural Administration, Local Government, Rural Communities.