

Vol. **2023-37**
2023. 05. 23.

정책특독

ISSN 2951-3510

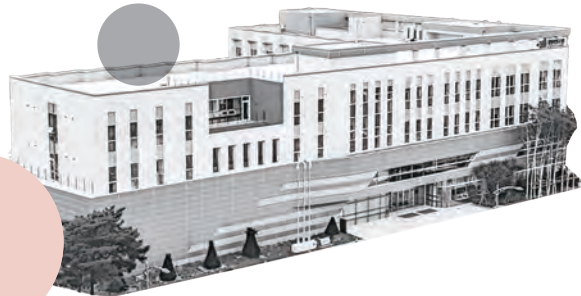
강원분권국, 중앙농정에서 자치농정으로!

강 종 원 선임연구위원

033-250-1322 kjw@gi.re.kr

박 재 형 부연구위원

033-250-1355 jhpark3432@gi.re.kr



GI 강원연구원

강원분권국, 중앙농정에서 자치농정으로!

농업은 지역별로 편차가 심한 산업이다. 평야지, 산간지, 고랭지, 해안지역, 남부·중부·북부 지역에 따라 재배작물이나, 작형, 재배기법 등이 다르다. 해당 지역의 특성에 맞는 농업정책이 요구되는 산업이다.

그동안 농업관련 학계에서는 자치농정에 대한 논의가 꾸준히 제기되고 있었다. 이는 지역별로 다양한 특성을 반영한 정책이 필요함을 반증하는 것이다. 그러나 그동안의 우리 농정은 중앙집권적 농정으로, 중앙에서 정책을 수립하여 예산을 배분하면 지방자치단체는 이를 실행만 하여, 지역의 특성을 반영한 농정에는 한계가 있었다.

6월 11일 강원도는 강원특별자치도로 출범하면서 농정부문 역시 분권을 통해 강원특별자치도만의 자치농정을 실현한다. 그러나 특별자치도 출범을 위한 4대 규제혁신 중 농지규제혁신 및 권한 이양 이외에 중앙농정과 강원특별자치도농정에 대한 논의는 없었다. 물론 한번에 모든 것을 해결할 수는 없을 것이다. 강원특별자치도 출범 자체가 농정의 분권을 위한 첫발을 내딛는 것이라 할 수 있다.

강원특별자치도 출범 이후 강원농정의 비전과 방향에 대해 관련분야 주체들이 함께 모여 논의 장을 마련하기 위한 첫 발을 땀고자 한다.



‘정책톡톡’은 강원도 미래가치의 현재화를 위해 시의성 있고 실용적인 정책발굴 및 아이디어 제공을 목적으로 하고 있습니다.

*본 자료의 내용은 연구자의 견해이며 강원연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

* 본 보고서의 내용을 보도하거나 인용하실 경우에는 「정책톡톡」 및 「집필자명」을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.



01

중앙농정과 자치농정

I 중앙농정과 자치농정의 역할

● 중앙농정의 역할

- 국가적 차원에서 장기비전과 농업·농촌의 지속가능성 유지
- 농업의 국제경쟁력 확보 및 식량안보 등에 관한 정책
- 농산물 가격 및 소득정책과 같은 국민경제에 적용되는 정책
- 식량안보, 농산물 수급 등 국민생활에 직접 관련된 정책
- 농어촌 주민의 국민최소수준(national minimum)의 삶의 질 향상 등을 위한 정책

● 지방자치단체 농정의 역할

- 농업·농촌개발, 경제활동 다각화, 환경 및 경관보전 등 지역적 성격이 강한 정책
- 해당지역 주민생활과 밀착된 삶의 질 향상 및 공공서비스 정책
- 귀농귀촌, 청년농업인 유치, 도농상생 등 지역 농촌 활성화 정책

I 자치농정이란?

● 자치농정의 개념

- 중앙농정에 대비한 지방자치단체의 농정
- 농(農)을 기본으로 하는 지역의 지속가능한 발전을 추구하는 농정
- 지역농업·농촌의 발전을 위해 지역농업의 조직화를 추구하는 농정

● 지방자치단체가 자치행정 권역내 지속가능한 농업·농촌발전을 위해 해당지역의 실정에 맞는 정책을 자주적으로 수립·시행하는 것

- 자주적인 의사결정을 토대로 독자적으로 농업·농촌 정책 수립
- 국고보조사업도 지역특성을 살려서 사업을 배분·집행 할 수 있는 재량권을 가지고 정책 수립
- 자치농정이 지향하는 방향과 틀 속에서 국고보조사업과 기대효과가 일치될 경우 자치농정의 범주 속에서 사업 추진

<중앙농정과 지자체 농정>

구분	중앙농정	지자체 농정
농정이념	국가 경쟁력 중심의 농정	지역 농업농촌의 지속가능한 발전 모색
농정목표	규모화, 효율화, 국제경쟁력 향상	농촌지역 주민의 삶의 질 향상
추진체계	중앙정부 중심의 정책 하향식 추진	농촌지역 주민과 함께하는 파트너십





02

자치농정 왜 필요한가?

I 자치농정의 한계

● 자치농정은 중앙농정과 비전 및 목표, 역할에서 상호 보완적 성격을 가짐

- 그러나 중앙농정은 국가적 사무뿐만 아니라 지역농정까지 관여
- 중앙이 정책설계, 실행, 평가까지 관여하여 지역특성 반영이 어려움
- 심지어 마을단위 사업까지 직접 관여하여 지역만의 정책 추진이 어려움
- 그동안 중앙정부의 농정시책, 투자재원에 대해 지방정부는 집행기능 담당
- 더욱이 지방재정의 한계는 자치농정으로서의 자율성과 책임성을 약화시킴

● 지방자치단체의 과세자주권 제한으로 책임있는 농정추진 제한

- 제한된 재정으로 중앙정부 사업 매칭에 사용
- 중앙정부 사업을 관리·집행하는데 상당한 인력과 시간 소모
- 중앙정부 정책 예산의 매칭 사업으로 자율성 보다는 전달자 역할
- 이에 따라 지자체 재정 자율성과 자치농정으로서의 책임성 미약

● 중앙집권적 설계중심의 농정으로 자치농정 제약

- 중앙정부 : 정책기획 → 프로그램개발
- 지방자치단체 : 정부정책사업에 대한 사업기획 → 실행
- 예산 : 중앙정부 예산에 대한 지자체 예산 매칭, 예산 집행기능

▶ 중앙정부가 농정에 대한 정책기획부터 실행단계까지 관여하여, 지자체만의 특성화되고 차별화된 자치농정에 한계

I 강원특별자치농정의 필요성

● 6월 11일 강원특별자치도가 출범하면 중앙중심의 농정이 강원특별자치도로 전환

- 농정 역시 분권 측면에서의 강원특별자치도 위상에 맞는 개념 정립과 새로운 사고와 틀로 정부·기관·단체의 자기역할 재정립 필요
- 강원특별자치도 스스로 농업인에게 비전을 제시하고, 농업·농촌 문제의 해결방안을 제시하며, 국가 농정과와의 보완 뿐만 아니라 차별화를 위한 전략과 실천체계 구축이 필요



03

강원특별자치도 농정의 추진방향

I 자치농정의 범위

● 국가 정책 및 사업 부문

- 농산물가격 및 소득정책 : 가격지지 정책 및 국가적 차원의 직접지불제도 등
- 주민삶의 질 향상정책 : 생활환경정비, 복지 및 공공서비스 부문 등

● 강원특별자치농정 정책 및 사업 부문

- 농업생산, 가공 유통 등 지역농업구조 혁신 정책
- 농산업화, 신소득원 개발, 취업기회 확대 등 농업·농촌 경제활동 다각화 정책
- 농촌경관, 농업문화유산, 농촌공동체회복, 환경농업 등 지역특성화 정책
- 농촌주민의 주체역량개발 등의 역량강화 정책 등

<자치농정의 범위>

구분	주요정책	주요사업
중앙정부 농정	· 농산물가격 및 소득정책	· 가격지지 정책 및 국가적 차원의 직접지불제도 등
	· 주민삶의 질 향상정책	· 생활환경정비, 복지 및 공공서비스 부문 등
강원특별자치 농정	· 지역농업구조 혁신 정책	· 농업생산, 가공 유통 등
	· 농업·농촌 경제활동 다각화 정책	· 농산업화, 신소득원 개발, 취업기회 확대 등
	· 지역특성화 정책	· 농촌경관, 농업문화유산, 농촌공동체회복, 환경농업 등
	· 역량강화 정책	· 농촌주민의 주체 역량개발 등

I 강원특별자치 농정의 주요내용

● 강원특별자치 농정의 범주와 내용은 정책입안과 예산편성 및 집행이라는 측면에서 농업·농촌 정책의 실행효과를 높여야 함

- 강원특별자치도의 자기이사 결정권을 가지고 독자적으로 농업·농촌 정책 수립
- 국고보조사업도 지역특성 맞게 사업 배분·집행할 수 있게 재량권 및 자기결정 효과를 높일 수 있는 사업 추진
- 강원특별자치 농정이 지향하는 정책논리나 투자방향의 틀 속에서 기대효과가 꼭 일치되는 사업 등은 전액 국고보조 사업이라도 강원특별자치 농정의 범주와 내용에 포함



| 강원특별자치 농정 추진을 위한 선결과제

● 농정 추진주체의 역량강화

- 농정 추진주체인 행정(공무원), 농축협, 농업인단체, 생산자조직, 농업인 등에 대한 실천을 통한 학습 프로그램 개발

● 현실적으로 작동할 수 있는 강원특별자치농정 거버넌스 구축

- 행정주도의 정책에서 벗어나 다양한 이해관계자들의 협력을 통한 농정을 수립하고, 추진하는 거버넌스 시스템 구축

● 자치농정 추진을 위한 재정보호

- 기존 농정예산지출구조를 원점에서 전면적 재검토하여, 일몰사업과 증액사업 검토
- 자치농정 예산확보를 위한 강원특별자치도 단독·자체예산 확보 및 보조금의 효과적 활용방안 강구



04

강원특별자치도 농정의 비전설정 방향

I 강원특별자치도만의 차별화된 농정체계 구축

- **국내 자치농정 선도**
 - 국내외 및 중앙농정의 변화를 선도할 수 있는 기초 정립
 - 제주, 전북과 차별화된 기술집약형, 첨단농업 선도 농정 추진
- **강원특별자치 농정을 통한 경쟁력 제고**
 - 강원 농업의 특성인 평야지+산지+고랭지+해안지를 반영한 농정 추진
 - 미래지향적 농정개발 및 기존 농정체계 개편 및 조정
- **민관 협치체계 구축**
 - 농업인, 농촌 거주민, 행정기관이 함께하는 새로운 자치농정 추진동력 형성

I 강원특별자치 농정의 비전설정 방향

- **중앙농정으로부터 탈피하는 농정 비전 설정**
 - 농정비전은 농업인과 소비자, 도시와 농촌이 상생하고, 지역농업과 농촌사회가 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 방향으로 설정
 - 농정목표는 강원특별자치도내 농업인 및 농촌 거주민의 삶의 질 향상, 농업·농촌의 다원적 기능 극대화, 도시와 농촌이 상생의 공동체를 만들 수 있는 목표를 설정
 - 핵심적 전략으로는 지역농업·농촌의 활성화, 농업인 등의 주체역량 강화, 농정 추진체계 혁신, 자주농정 재원확보 등을 전략으로 삼아야 할 것임
- **강원특별자치도 농정 추진 전략**
 - 농업농촌의 지속가능성 및 농촌의 다원적 가치 극대화
 - 농업소득 향상, 농촌거주 주민들의 삶의 질 향상
 - 미래성장동력 산업 육성을 통한 부가가치 창출
 - 푸드테크, 그린바이오, 자율주행 등 기술집약형 농산업을 전환
 - 농업의 주체인 농촌공동 및 미래 청년농업인 육성 등