

예산지원제도 변경에 따른 우리의 대응방향



박 중 훈

농림부 농촌정책국 시설관리과 사무관

1. 서 론

정부는 '05년부터 국토균형발전을 도모하기 위해 국가균형발전특별법을 제정하고, 지방자치단체에서 지역의 사업 우선 순위에 따라 직접 예산을 신청할 수 있도록 국가균형발전특별회계를 설치하였으며, '07년부터는 세부사업별(53개) 예산지원방식을 대분류(4개)로 통합 후 총괄적으로 지원하는 '프로그램사업' 방식으로의 전환을 계획하고 있다.

이에 농업생산기반정비사업 예산도 '05년부터 농어촌발전특별회계(이하 농특회계)와 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)로 구분되어 추진되고 있으며, 본고에서는 상기한 예산지원제도 변경에 따라 균특사업으로 전환된 농업생산기반정비사업의 시행상 예상되는 문제점을 검토하고, 국토균형개발이라는 당초 취지에 부합하도록 대응방향을 제시하고자 한다.

2. 생산기반정비 추진현황

농림부는 최근 연간 2조원을 투자하여 농촌용수개발 878천 ha(수리답률 78%), 일반경지정리 720천 ha(경지정리율 90%), 배수개선 128천 ha(배수개선율 68%) 등 농업생산기반 정비를 추진하였고, '04년도에는 용수개발, 경지정리, 배수개선 등 생산기반정비사업에 2조 839억원을 투자 하였으며, 주요 추진실적을 요약하면 다음과 같다.

- 수리시설의 안전성 강화를 위해 수리시설개보수·배수 개선사업 등을 추진하여 재해대비 능력 향상
- 수리시설 및 방조제개보수 등에 투자하여 기능향상 및 재해예방 도모
 - 수리시설개보수: 5,423지구 정비(목표 8,729지구 대비 61.8%)
 - 방조제개보수: 1,078지구 정비(목표 3,490지구 대비 30.9%)
- 상습침수 농경지 128천 ha 배수개선 완료(목표 188천 ha대비 68%)
- 농촌용수개발·경지정리 등 농업생산기반정비사업에 대한 지속적인 투자로 기계화영농 촉진 및 토지 생산성 향상
- 농촌용수는 878천 ha를 개발하여 수리답률을 78%까지 제고
- 일반경지정리는 720천 ha 정비 완료(목표 800천 ha 대비 90%)
 - '04 봄마무리까지 추진 후 신규착수 중단
- 대구회경지정리는 92천 ha 정비(목표 164천 ha대비 56%)
- 밭기반정비는 64천 ha 추진(목표 110천 ha대비 58%)
- 기계화경작로는 15천 km 확보장(목표 35천 km대비 43%)
- 규모화된 우량농지 조성을 위한 대단위농업개발사업은 부분준공 위주로 시행하여 신규급수 혜택 등 사업효과

조기 가시화 도모

○ '04년 신규급수면적: 2,718 ha(금강Ⅱ 1,150 ha, 미호천Ⅱ 641, 영산강Ⅲ-2 927)

그간의 추진성과로는 한·수해 등 재해를 줄일 수 있는 최소한의 농업생산기반정비를 추진하였고, 경지정리, 기계화경작로 등 농지기반정비를 통해 기계화 영농 및 생산성을 향상시켜 농업노동력 감소에 대처하였다.

그러나 집중호우, 이상기온 등 최근 기상이변에 의해 급변하는 농업재해 양상에 대한 대처와, 직파재배 등 영농환경 변화에 따른 농업용수 수요량 증가 및 농촌지역의 생활·공업·환경용수 등 다양한 용수 수요의 증가 등 안정 영농을 위한 대처가 미흡하였고, 또한 식량증산위주의 생산기반정비로 인해 농촌지역 수질오염 방지 등 환경 친화적인 생산기반정비의 추진도 다소 부족하다고 평가되고 있다.

3. 생산기반정비 사업시행체계 전환

'04년까지 농업생산기반정비의 사업시행체계는 사업의 모든 단계에서 국가가 최종적인 권한과 책임을 지고 수행하였으나, '05년부터 국가균형발전특별법에 따라 균특회계가 시행되면서 예산신청 및 사업시행 권한 대부분이 지자체에 위임되었다.

균특회계란 지방자치단체가 스스로 수립한 지역발전계획에 따라 지역사업 예산을 패키지방식으로 편성·지원하는 지역발전시스템(Plan-oriented)을 마련하고, 지방 주도하에 지역 특성·우선순위에 따른 체계적인 지역발전 전략의 추진을 뒷받침 하도록 설치된 특별회계로, 지방의 혁신역량 제고와 기본인프라 확충·개선을 위해 국고 지원중인 지역개발·혁신 관련 사업을 광범위하게 포괄하고, 예

산 집행과 관련한 지자체의 자율성을 제고하기 위해 예산의 전용 및 이월 허용범위 등을 확대하되, 지역발전 시행계획의 실적을 평가하여, 그 결과를 차년도 예산에 반영하는 체계이다. 농업생산기반정비 분야의 사업별 지방자치단체 위임 현황은 표 1과 같다.

4. 예상되는 문제점

지금까지 농업생산기반정비사업의 추진방향은 지역단위가 아닌 전국단위로 낙후된 생산기반정비를 일정수준 이상으로 끌어올리기 위하여 추진되었고, 이제는 전국이 어느 정도 평균 수준에 도달하였다고 평가되고 있다. 따라서 향후 개발 방향은 평야지는 경지정리나 배수개선사업에 집중하고, 산간지역은 발기반정비사업에 집중하는 등 지역특성을 고려하여 투자효과가 높은 사업을 선별 추진하는 방식이 요구되고 있다. 예로 농업용수개발이 총괄적으로는 쌀 재고량이 많고, 수리답률이 높으므로 신규용수개발을 중단하고 보강개발로 전환해야 한다고 하지만, 산간지역은 농업용수공급원이 전혀 없어서 신규용수원 개발을 요구하는 등 국부적으로는 신규용수개발이 더 효율적인 지역이 있다. 즉 지역별로 지역특성과 실정에 따라 사업이 추진되어야 할 것이다.

이런 관점에서 균특회계 등 새로운 예산지원제도의 변화에 따라 예상되는 문제점을 점검해 보자.

첫째, 지금까지는 정부가 사업별로 전국적인 목표를 정하여 단계적으로 추진하였으나, 균특회계로 전환됨에 따라 지자체 주도로 사업이 추진되면서 자칫 전국적인 사업별 개발목표가 지역에 따라 편중될 소지도 있다. 즉 농업생산기반정비사업은 국가 SOC 사업이나 지역 민원해소를 위해 단기적이고 소규모·분산투자가 우선되거나, 지방비 부담이 적은 사업 위주로의 개발이 우려된다.

둘째, 정부에서 추진하는 수리시설개보수, 배수개선, 한해대책사업 등이 균특회계사업으로 편성됨에 따라 국가차원의 종합방재계획과 연계한 재해대응능력이 떨어질 우려가 있으나 이를 제어할 정책 시스템이 부족하다.

셋째, 지자체에서 농업생산기반을 체계적으로 정비하고자 하나, 기존의 지자체 단위의 지역계획이 정부에서 정해 놓은 용도구분이나 지역의 개발수요를 취합한 수준이며, 이는 지역내 물수지 분석 등 생산기반정비의 분야별 정확

표 1 사업별 회계계정 대비 승인권 위임 현황

사 업 명	기본조사 (50 ha 이상)		세부설계 및 사업시행	
	계정	승인권	계정	승인권
배수개선	농특	농림부	균특	지자체
대구획 경지 정리	농특	농림부	균특	지자체
기계화 경작로	농특	농림부	균특	지자체
발기반정비	농특	농림부	균특	지자체
중규모용수개발	농특	농림부	농특	지자체
지표수보강개발	균특	농림부	균특	지자체

한 수요분석을 할 만한 도구가 없어서 우선순위 선정 등 사업지구 선정시 당위성이나 구제성 등이 미흡하여 지자체 단위의 개발계획 수립에 한계가 있다.

5. 개선 방안

균특회계의 설치 목적인 지역의 균형발전을 기하는데 지자체가 자율적으로, 지역에서 가장 필요로 하는 사업을 추진하도록 함으로써 지역발전을 기하는 것은 바른 정책방향이라고 생각한다. 다만, 상기에서 나타난 문제점은 보완할 필요가 있겠다.

첫째, 지역내 사업별 목표설정 유도

균특·프로그램사업 예산추진체계 특성상 지역실정만을 중시한 사업이 추진되는 것을 방지하기 위해서는 예산지원 목적과 정부정책방향에 부합하도록 시도단위의 사업별 목표를 할당하되, 추진성과를 평가하여 예산 또는 제재를 할

수 있는 방식이 필요하다.

즉, 균특회계의 취지를 살리기 위해 시도의 자율성을 최대한 보장하면서 국가균형발전을 도모해야 하므로 우선 시도단위로 일정 기간동안 사업별 목표를 설정하고 기간내 이행하도록 하되, 목표 설정시 시도와 중앙정부가 협의하여 중앙정부의 사업별 전국적인 목표를 고려한 계획이 되도록 하며, 추후 시도별 추진실적 및 성과를 평가하여 평가 결과에 따라 시도별로 예산을 차등지원(인센티브·페널티) 하므로써 단기적, 소규모적 분산투자를 제한할 수 제한할 필요가 있다.

둘째, 방재사업은 국가차원에서 중앙정부 주도로 추진

이상기후로 인해 홍수 및 가뭄으로 재해를 입으면 그 여파가 지역경제에 커다란 영향을 미치며 피해발생이 지역에 한정되는 것이 아니므로 방재사업은 국가차원에서 재해복구비를 지원하고 있다. 농림부에서 추진중인 사업으로 균

표 2 물관리정보화 관련 자료 구축 현황

항 목	세 부 내 용	형 식	자료제공
◦ 농업용 수리시설물 현황	-저수지, 양수장 등	문자자료	
◦ 수리시설물 이력정보	-안전점검, 개보수 등	문자자료	
◦ 농촌용수 10개년계획	-대중규모, 보강개발 등	문자자료	
◦ 하천현황	-하천명, 관리기관 등	문자자료	수자원공사
◦ 농촌용수 수질현황	-저수지 수질(BOD, COD등)	문자자료	
◦ 지하수 현황	-농업용 관정현황	문자자료	
◦ 농촌용수구역도	-전국 464개 용수구역 설정	도형자료	
◦ 수자원공통유역도	-관련기관 117개 공통유역	도형자료	수자원공사
◦ 수리시설물위치도	-1/25,000 시설물 위치도	도형자료	
◦ 시설별 관개구역도	-1/5,000 시설물별 관개구역	도형자료	
◦ 농촌용수10개년계획도	-대중규모, 보강 등 개발계획	도형자료	
◦ 농촌용수체계재편도	-용수공급체계재편 계획도	도형자료	
◦ 진흥지역도	-1/25,000 진흥지역도	도형자료	
◦ 하천현황도	-국가, 지방1, 2급 하천도	도형자료	수자원공사
◦ 정밀토양도	-1/25,000 정밀토양도	도형자료	농촌진흥청
◦ 토지피복분류도	-1/25,000 토지피복분류도	도형자료	환경부
◦ 토지이용현황도	-1/25,000 논, 밭 분류도	도형자료	국립지리원
◦ 저수지수질측정망도	-농업용 저수지 수질측정망	도형자료	
◦ 수맥도, 지하수현황도	-수맥도, 관정현황도	도형자료	
◦ 농촌용수 수요량 P/G	-농촌용수 수요량 산정	프로그램	
◦ 농촌용수 공급량 P/G	-농촌용수 공급량 산정	프로그램	
◦ 농촌용수 부존량 P/G	-지표수 부존량 산정	프로그램	
◦ 농촌용수 개발계획 P/G	-농촌용수 계획 규모결정	프로그램	
◦ 실시간모니터링 P/G	-저수지 실시간 수위 관리	프로그램	

특회계에 포함된 사업인 방조제개보수, 수리시설개보수, 배수개선, 한해대책사업 등은 비록 사업시행자가 지자체이지만 재해예방차원의 사업이므로 국가차원에서 중앙정부 주도로 관리·추진할 수 있도록 회계전환 등의 조치가 필요할 것이다.

셋째, 지자체의 자율적 지역개발계획 수립기반 마련

기존의 검증되지 않은 지역계획으로는 균특회계사업을 추진함에 다소 무리가 있다. 따라서 지역특성에 맞는 지역 계획을 수립할 수 있도록 기 구축된 물수지 분석자료 등 농업생산기반 수요분석 자료를 지자체에 제공하고 이를 이용하여 과학적이고 체계적인 지역개발계획을 수립할 수 있도록 해야 한다.

이를 위해 농림부가 “국가물관리정보화기본계획(99.12)”에 의거 관련기관간 물 관련 정보의 공동 활용을 위해 2002년부터 2011년 완료목표로 구축중인 “농촌용수자원 정보시스템”을 “농업생산기반정보화”로 확대 구축하여 활용할 필요가 있다.

지금까지 “농촌용수자원정보시스템”의 자료 구축현황은 표 2와 같고, 이를 이용하여 농촌용수 수요분석을 위한 농

촌용수 부존량, 수요량, 공급량 및 개발계획 산정 프로그램 등을 구축하였다.(표 2)

넷째, 국토균형발전과 지역특성을 살린 “지역별 기반정비계획” 수립

지자체에서는 생산기반 수요분석을 통해 마련한 생산기반 정비계획과 지역특성(산간·중산간·평야지)에 따라 단위사업으로 추진하던 용수개발, 경지정리, 배수개선 등 생산기반정비사업을 지역단위로 포괄하고, 농업체협, 환경농업, 전원휴양, 경관정비 등 관련분야 등을 연계·종합한 “지역별 기반정비계획”을 수립하되, 농림부와 사전협의 등을 통해 국토균형발전, 농촌사회유지, 수자원의 효율적 이용·관리 측면을 반영시켜야 한다.

계획수립 방법은 문헌조사와 현장조사를 통해 지역별 기반정비계획을 수립하고 지자체별 검증을 거쳐 우선순위 선정 및 계획을 확정된 후 그림 1과 같이 운영시스템(가칭 “농업·농촌 지역기반정비 시스템”)을 통해 관리토록한다. 농업·농촌 지역기반정비 시스템 구축을 위한 흐름도는 그림 2와 같다.

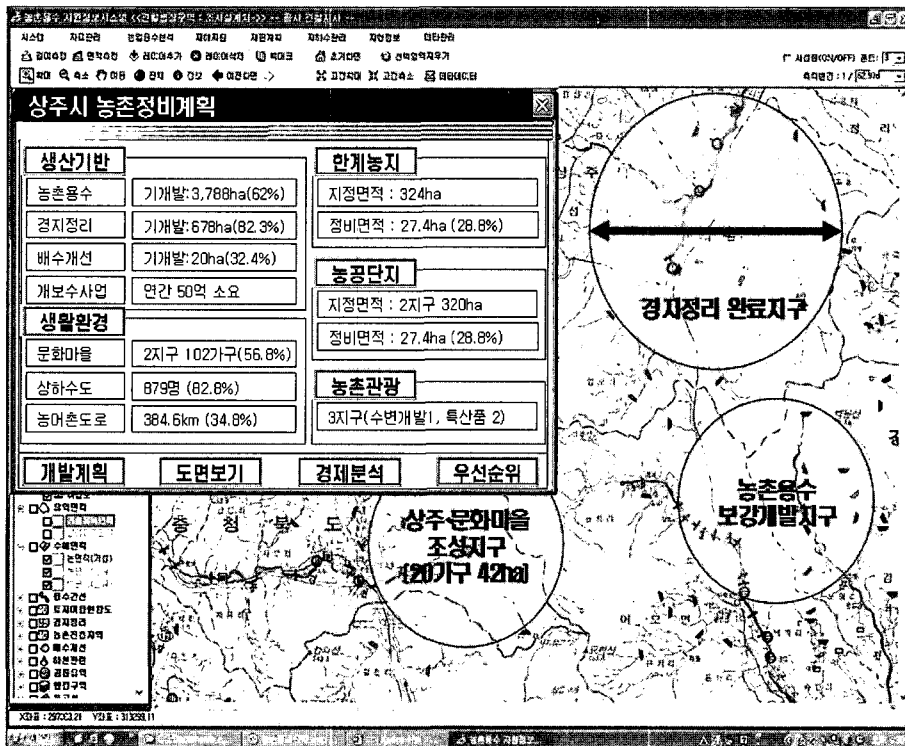


그림 1 농업·농촌 지역기반정비 시스템 구축 예시

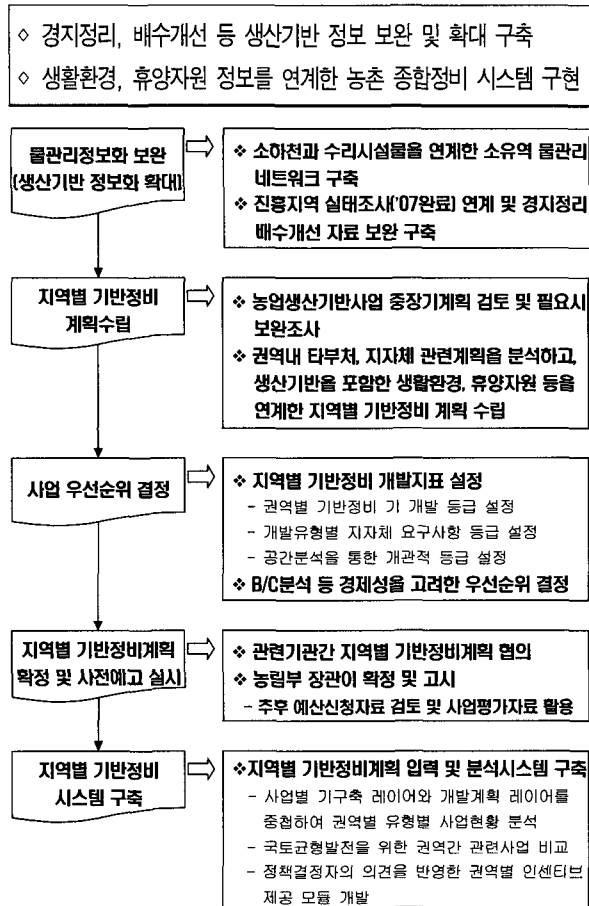


그림 2 농업·농촌 지역기반정비 시스템 추진 흐름도

6. 맺음말

이상에서는 균특회계·프로그램사업으로 전환되는 농업 생산기반정비사업의 시행상 예상되는 문제점을 검토하고 국토의 균형개발이라는 균특회계의 당초 취지를 달성하기 위해 “지역별 기반정비계획 수립”을 제안하였다.

물론 지자체 자체적으로 지역개발 및 지역혁신을 위해 지역 특성에 따라 사업을 선정하여 효율적으로 추진하는 방향이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 앞서 검토한 바와 같이 균특사업이 자칫 소규모 분산투자 위주로 추진 될 경우, SOC 성격의 생산기반을 정비해야 하는 국가차원의 중장기 목표 달성에 차질이 없을 것이다.

즉, 시도의 사업시행 자율성은 최대한 보장하면서 국가 균형발전을 도모하기 위하여 시도단위의 사업별 목표 설정 제를 도입하고, 추진실적 및 성과에 따른 평가·보상시스템을 도입하고, 지자체에서 자율적으로 “지역별 기반정비 계획”을 수립토록 함으로써, 균특회계·프로그램사업 추진에 따른 제반 문제점은 어느 정도 해소해 나갈 수 있을 것이다.