

지방행정체제 개편에 따른 농촌지도조직의 대응방안 연구

A Study on the Countermeasures of Agricultural Extension Service Agencies by Reorganization of Local Administrative System

윤 의 영*
Eui Young Yoon

Abstract

There is a wide range of agreement for reorganization of administrative units. It is expected that regionalization of city governments and city-county consolidation would contribute to enhance efficiency of extension services and weaken citizen accessibility, responsiveness, and participation. Therefore, it is suggested that branch office of extension center should be provided to the isolated rural areas in order to maintain the appropriate level of services. Also, the relationship and linkage between the national/regional government and local extension centers should be reshaped by making current linkage system such as monthly Provincial Meeting and central-local association more effective. Establishment of agricultural database of each local region is needed to strengthen local extension center's role. Finally, extension service agency needs to consider to expand its function from the traditional extension services to a variety of 'rural issues.'

주요어(Key words) : 시군 통합(City-county Consolidation),
지방행정체제개편(Reorganization of Local Administrative
System), 농촌지도조직(Agricultural Extension Service
Agencies), 광역화(Regionalization)

* 협성대학교 도시지역학부 교수, e-mail: euiyoung9@hanmail.net

1. 서론

1997년에 있었던 농촌지도직의 지방직 전환은 한국의 지방농촌지도사업에 큰 영향을 미쳤다. 농촌지도사업의 지방화는 중앙집권체제 하의 하향식 지도사업에서 탈피하여 지방의 수요와 특성을 잘 반영할 수 있다는 긍정적 측면도 있지만(송용섭, & 최민호, 1995), 농촌지도의 특성과 기능 측면에서 보면 많은 문제를 노정한 것도 사실이다(농촌진흥청, 2005; 김성수, 2000a; 김성수 2000b; 이용환, 강권영, 김현진, 이종범, & 송용섭, 1999; 이수철, & 이채식, 2000; 서울대 행정대학원, 2006).

지도사업의 지방화에 따른 문제점을 해소하는 한 방안으로 논의되어 온 것이 지도사업의 광역화이다. 그러나 행정구역은 그대로 둔 채 지도인력과 지도조직을 광역화하기에는 근본적 한계가 있었다(양승춘, 1998).

이러한 때에 최근 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’ 제정안이 국회에 제출되었는데, 그 주요 내용은 전국을 50~60개의 통합광역시로 재편하고, 도는 장기적으로 국가기관화 하여 지방자치계층을 단층화 한다는 것이다.¹⁾

그동안 구역개편 및 자치행정계층 조정에 관하여 다양한 대안과 추진 방법이 제시되어 왔다(김익식, 1997; 임석희, 1995; 김병국, 금창호, & 권오철, 1998; 하혜수, 2008a; 조성호, 2006; 이승중, 2008; 권경환, 2003; 이종수, 1996; 강용기, 2000; 박승주, 1999; 이규환, 1993; 홍준현, 1997). 조정안은 도의 경우 광역화안, 축소안, 폐지(자치계층 단층화)안이 있고, 시군의 경우는 주민참여와 주민통제 등 민주성 제고에 초점을 두는 축소개편안, 일괄적인 시군통합 보다는 생활권과 행정권이 현저히 불일치하는 경우만 일부 조정하는 안 등이 있다. 정치권은 대체로 도를 폐지하여 자치계층을 단층화하고 시군을 통합하여 광역화하자

1) 특별법안의 내용은 후술하며 조선일보(2008. 11. 03.
<http://news.chosun.com/site/data/html>) 참조.

는 주장이 대세를 이룬다(조성호, 2006).

위와 같이 지방행정구역의 조정에 관한 다양한 논의와 움직임이 있지만, 그 주된 흐름은 '광역화'이다. 자치행정구역이 광역화 되면 지도인력과 자원의 효율적 운용이 가능해진다는 점에서 지도사업의 지방화에 따른 문제점을 해소하는데 긍정적으로 작용할 것이다. 지도공무원의 행정구역 광역화에 대한 인식 설문조사(서울대 행정대학원, 2006)²⁾ 결과를 보면, 시군 농업기술센터 2-3곳을 하나로 통합 운영하는 방안에 대한 선호도가 매우 높게 나타났다. 또한 지도사업이 광역화되면 '지도직 공무원의 전문성', '지역특성에 맞는 연구와 지도', '조직의 안정성', '농민의 기술수요에 대한 대응속도' 등의 향상을 기대하는 것으로 나타났다.

그러나 행정구역 광역화는 부정적 효과가 있을 수도 있다. 대표적으로, 농업인들의 지도기관 접근성이 현재보다 더 저하될 수 있고, 광역화로 인해 지도서비스의 지역간 형평성이 제고된다는 보장도 없다.³⁾ 또한, 행정기관의 통합에 따른 지도조직의 구조적 변화도 예상할 수도 있다. 이렇게 볼 때, 지방행정구역의 개편은 현재의 농촌지도조직에 적잖은 변화를 가져다 줄 것을 예상할 수 있다.

본 연구의 목적은 이러한 문제인식을 출발점으로 하여 지방행정구역 개편이 지방농촌지도사업에 어떤 영향을 줄 것이며, 농촌지도사업의 궁극적 목적이라 할 수 있는 농업인에 대한 지도서비스 향상을 위해 어떻게 대비해야 할 것인가를 논의하는 것이다. 연구의 범위는 그동안 학계

2) 본 설문조사는 서울대 행정대학원이 농촌진흥청 용역연구 수행을 위해 실시한 것으로, 전국의 160개 시군 농업기술센터와 제주도를 제외한 8개 도 농업기술원 근무 공무원(5,837명)과 농업인(1,427명)을 대상으로 지방농촌진흥기관의 지방화에 따른 문제점, 지방농촌지도조직의 광역화 방안 등에 관하여 인터넷 설문조사시스템을 이용한 이메일과 우편에 의한 조사를 병행하여 이루어 졌다. 응답자는 공무원 430명(응답율 7.4%), 농업인 101명(응답율 7.1%)이었다(서울대 행정대학원, 2006: 13).

3) 우리나라의 시군통합 영향평가에 관한 한 연구(홍준현, 1996)에 의하면 공공서비스 공급이 외곽농촌지역보다 도시인접 농촌지역에 집중되는 경향이 있다고 한다.

와 정치권에서 제시된 주요 지방행정구역 개편안의 내용과 특징, 장단점을 살펴본 다음 대안별로 농촌지도사업에 주는 시사점을 분석하고, 지도조직 차원의 대응책을 제시하는데 초점을 둔다. 이를 위하여 지방행정구역 개편안의 검토와 분석은 기존 관련 문헌을 주로 이용하였다. 각 개편대안이 지도사업에 주는 시사점을 도출하기 위해 지도사업이 현재 당면하고 있는 주요 이슈(폐쇄적 인사교류, 전문지도자 육성, 자원의 효율적 활용, 지역간 지도서비스 불균형, 중앙-지방 지도기관간 연계협력, 농업인의 지도서비스 접근성 등)(윤의영, 2007)를 분석 기준으로 삼았다.

2. 지방행정구역의 광역화 논의-이론과 실제

작금의 지방행정구역 개편 논의의 중점은 지방정부의 규모 그리고 자치계층의 수와 관련된다. 이들 요소가 자치행정에서 중요한 이념인 민주성과 효율성(이승종, 1998)과 관련되기 때문이다. 지방행정구역을 소규모화 할 것인가 광역화 할 것인가에 관하여는 상반되는 인식이 있다. 이는 보는 시각에 따라 그리고 시대나 국가 상황에 따라 다른 해석의 잣대가 적용되기 때문이다. 먼저, 행정구역의 소규모화 혹은 분리주의를 선호하는 입장은 작은 단위의 분권형 체제가 지역정책의 효율성과 민주성을 담보할 수 있다고 주장한다(Tiebout, 1972). 즉, 소규모로 분할된 지방정부체제는 중앙집권적 행정체제보다 공공서비스의 생산과 배분 효율성이 크고, 따라서 그 혜택은 주민들에게 돌아간다는 것이다. 또한 바람직한 지방정부체제란 정부단위간 경쟁이 가능해야하는데, 그러자면 분절화된(fragmented) 많은 수의 지방정부체제가 있어야 한다고 한다(Bish, & Ostrom, 1973). 광역적 지방정부는 시민과 정부의 거리를 멀게 하여 시민 참여와 통제를 약화시킨다고 주장한다(Leemans, 1970).

수직적 분권화, 즉 자치계층의 분권화 체제 역시 서로 다른 수준의 정부가 서로를 견제함으로써 권한이 중앙정부에 집중되는 것을 방지하고 상호 이익을 추구할 수 있다고 한다(김성배, 2006).

이와 달리 지방정부의 광역화 또는 통합주의를 선호하는 논자들은 분절화된 지방정부 체제는 도시정책에서 외부효과를 발생시키며, 대도시지역의 사회적, 경제적 문제를 해결하는데 한계가 있다고 비판한다(Downs, 1994). 주택, 환경, 지역경제발전 등 미국의 대도시정부가 당면하는 문제들을 해결하고자 광역적 지역주의 접근이 대두되었고(Downs, 1994: Brookings Institution, 2002), 이러한 움직임은 1990년대 초부터 중심도시와 교외지역을 통합하는 신지역주의(new regionalism)에서 잘 나타난다(Wheeler, 2002). 신지역주의의 도시-교외 통합 또는 광역화의 목적은 크게 두 가지, 지방정부간 소득과 조세기반의 불균형을 시정하여 자립기반을 튼튼히 하고, 글로벌 경제에서 지역과 국가의 경쟁력을 강화하기 위한 것이다.

작은 교외지역정부가 대도시정부보다 주민접근성이 더 좋다는 견해도 도전을 받는다. 사회학자 Scott Greer는 대도시 정부는 소규모 정부보다 중요한 이슈들을 다루므로 미디어나 사람들의 관심을 더 잘 끌지만 작은 교외정부는 작은 이슈들을 다루어서 주민들의 정치적 관심을 받지 못한다고 한다. 결국, 사람들의 관심을 끌고 그들에게 중요한 이슈를 다룬다는 점에서 보다 큰 도시정부가 주민들에게 더 가깝다는 것이다(Harrigan, 1989: 306에서 재인용). 따라서 수많은 작은 지방정부보다는 대규모의 도시정부 하나가 민주적 가치를 실현하는데 더 적합한 체제라고 주장한다.

지방행정구역의 분리와 통합에 관하여 이론적 대립이 있듯이 실제 시군통합 사례 분석결과를 보아도 시군통합 후 지방정부의 효율성이 증가된다는 평가가 있는 반면, 통합으로 인해 효율성이 커진 증거를 찾을 수

없다는 연구도 있다(박종관, & 조석주, 2001).

그럼에도 대도시 광역권은 글로벌 경제체제 하에서 경쟁력 있는 주체로 부상하고 있으며 이는 세계적 추세이다. 오히려 국가보다도 광역중심 도시가 경제발전의 주체라는 주장도 있으며(Jacobs, 1984), 이런 주장은 OECD 선진국을 필두로 활발하게 행동에 옮겨지고 있다. 대표적으로 영국이 1997년에 스코틀랜드 지역에 대하여 법률제정권과 국세조정권을 부여하여 강력한 지역정부를 창설토록 한 바 있고, 일본에서 47개 도도부현을 10여개로 통합 광역화하려는 도주제(道州制), 독일과 프랑스에서 추진하는 초광역지방정부 역시 같은 맥락이다(하혜수, 2008a). 우리나라의 지방행정구역 개편안이 다양하게 제시되어 왔지만 주된 흐름이 광역화인 것은 이런 세계적 추세와 무관하지 않다.

3. 농촌지도사업의 광역화에 대한 기존 논의

3.1. 농촌지도사업의 지방화로 인한 문제점

1997년의 농촌지도사업 지방화는 중앙집권체제 하의 하향식 지도사업에서 탈피하여, 지방의 농업특성에 따라 지도수요를 잘 반영할 수 있고, 지역적 특성을 살린 지도조직체계를 갖출 수 있다는 긍정적 요소가 있다(송용섭, & 최민호, 1995; 이용환, 강권영, 김현지, 이종범, & 송용섭, 1999). 그럼에도 불구하고 지도사업의 지방화는 여러 가지 문제점을 노정하였다. 주요 문제점으로는 농촌연구와 지도사업에 있어서 중앙-지방 간 연계성의 약화, 일부 기초자치단체의 경우 농업기술센터를 미설치하여 지도사업의 사각지대가 발생하는 문제, 지도사업에 대한 광역적 조정 기능 약화로 자치단체 간 필요 이상의 경쟁 유발과 자원이용의 비효율화

문제, 지도공무원의 행정직화로 전문지도사 양성의 한계, 자치단체별 지도인력의 폐쇄적 운용에 따른 교류부족 등 전문지도인력의 비효율적 활용, (이러한 문제의 결과로) 농업인에 대한 지도서비스의 약화 등을 들 수 있다(윤의영, 2007: 5-6).

3.2. 농촌지도사업의 광역화 논의

위와 같은 문제점을 개선할 수 있는 효과적인 방안으로 제기되는 것이 지도사업의 광역화다. 지도사업의 광역화는 농촌지도조직의 광역화와 인사제도의 광역화 차원에서 논의할 수 있다. 먼저, 지도조직의 광역화 방안으로는 기초자치단체 소속의 지도기관을 도지사 소속으로 이관하고, 2~3개 기초자치구역을 총괄하는 광역 지도기관을 설립하여, 여기에 분야별 전문지도사를 두고 도내 순회서비스를 제공하도록 하는 안이다(정기환, 1998).

그러나 지방행정조직의 광역화 없이 지도조직만 광역화 되면 관련기관과의 협력이나 농업인들의 지도기관 접근성 문제가 대두된다. 지도직이 지방화 되기 이전인 1989년에 읍면지소를 철수했다가 농업인의 접근성 문제 때문에 1992년에 읍면지소를 다시 설치한 사례가 있는데, 읍면지소보다 더 큰 단위인 시군센터를 통합하게 되면 접근성과 농촌지역정서로 볼 때 문제가 있다는 것이다. 이런 문제를 해소하기 위해서 기존 시군단위의 지도기관을 존속시키되 지도기관 2~3개씩을 묶어서 그 권역 내에서는 소속 지도소(현 농업기술센터) 위치에 상관없이 지도인력이 활동할 수 있게끔 운영하는 방안을 생각할 수 있다(양승춘, 1998).

인사제도의 광역화 방안으로는 지방직으로 전환된 지도공무원을 국가직으로 환원(김성수, 2000a; 김성수, 2000b)하거나 지방지도직 공무원의 임용권을 도 농업기술원장이나 시군 지도기관장에게 위임하는 방안

(김재호, & 김성수, 1995; 양승춘, 1998)이 있다. 그러나 지도직의 국가직 환원은 지도사업을 국가기능으로 환원한다는 것인데, 농업과 농촌 문제의 특성상 국가지원과 전국적 통일이 필요한 측면이 있다고 해도, 중앙집권적 지도사업이 노정하는 병폐도 적지 않다. 대표적인 문제는 하향식 지도사업으로 지역의 자원과 문화 등 지역특성을 고려하지 않는 일방적, 관료적 지도사업이 되기 쉽다는 것이다(Amon, 1989: 송용섭, & 최민호, 1995에서 재인용). 국가직 전환은 또한 지방화 시대에 힘을 얻기가 힘들다는 현실적 제약도 크다.

지방화의 틀 내에서 지도인력을 광역화 하는 방안으로 시군의 농촌지도인력 임명권을 도지사 소속으로 하는 안이 있다(양승춘, 1998). 이 방안은 도 권역 내에서 전문지도사를 광역적으로 운용할 수 있다는 점에서 시군단위의 인력운용체계의 문제점을 보완할 수 있다는 장점이 있다.

4. 지방행정구역 개편안의 특징과 지도사업에 주는 시사점

4.1. 구역개편안의 개요

지방자치행정구역의 개편은 자치권역과 자치계층을 어떻게 변경하느냐가 핵심내용이다. 자치권역의 경우, 도와 시군의 존속 또는 규모를 어떻게 정할 것인지, 자치계층의 경우는 현행 2계층제를 유지하는 안과 도를 폐지하고 단층제를 택하는 두 가지 방안이 대립한다. 이와는 달리 행정구역은 변경하지 않고 기능조정을 통하여 자치행정의 효율성과 민주성을 제고하자는 주장도 있다.

도 권역을 현재보다 광역화 하자는 주장이 있는데, 이 안은 내용상 세 가지 유형으로 분류할 수 있다. 하나는 지역단위의 국제경쟁력 강화와

효율성 논리를 바탕으로 도를 4~6개로 통합하자는 안(김익식, 1997; 임석희, 1995; 김병국, 금창호, & 권오철, 1998)이다. 다음으로, 세계화 시대에 지방정부가 국가간 경쟁의 주체가 되기 위해서는 인구 500만 내지 2000만 규모의 높은 자치역량을 가진 초광역지방정부로 개편하자는 안(하혜수, 2008a)과 자유선진당에서 주장하는 ‘전국을 5-6개 광역권으로 나누고 지방정부에 외교와 국방 등을 제외한 주요 기능을 부여하여 지방의 자치권을 대폭 강화하자’는 강소국연방제안⁴⁾이 있다. 그리고 광역행정기능을 강화하기 위하여 광역시와 도를 통합하는 안(조성호, 2006; 이승중, 2008; 권경환, 2003)이 있다.

반면에 도의 단순 중계기관화와 기초자치단체와의 기능 중복 등의 문제를 들어 도를 폐지하고 시군을 통합하여 자치계층을 단층화하자는 주장이 있다(이종수, 1996; 강용기, 2000; 박승주, 박양호, 심익섭, & 이남영, 1999). 한나라당 권경석 의원이 대표 발의하여 국회에 제출한 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’ 제정안⁵⁾(2008. 11. 3.)도 장기적으로 도 폐지 및 시군통합 단층제안이라고 할 수 있다.

도 권역을 축소하자는 주장(이규환, 1993; 홍준현, 1997)도 있다. 지방행정에 대한 주민참여와 통제의 효율화를 위해 현재의 도를 분할하여 행정관청과 주민과의 거리를 더 가깝게 하는 것이 필요하다는 것이다.

기초자치구역의 경우는 주민참여와 주민통제 등 민주성 제고에 초점을 두는 축소개편안(김병국, 금창호, & 권오철, 1998), 일괄적인 시군통합

-
- 4) 자유선진당 홈페이지(<http://www.jayou.or.kr/>) 및 한겨레 인터넷신문(http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/254649.html) 참조.
 5) 이 발의안은 한나라당 의원 34명을 대표한 것으로 청와대의 구상과 골격을 같이하고 있어서 사실상 여권의 행정구역개편안이라 할 수 있고, 민주당 개편안도 기본 골격에서는 큰 차이가 없어서 이 안을 토대로 행정구역 개편논의가 진행될 것이란 전망이 우세하다(주간조선, 2008. 11. 24, 출처, <http://weekly.chosun.com/site/data/html> 및 조선일보, 2008. 11. 3, 출처, <http://news.chosun.com/site/data/html>).

보다는 생활권과 행정권이 현저히 불일치하는 경우만 일부 조정하자는 안(홍준현, 1997; 홍준현, 2001; 조성호, 2006), 그리고 위에서 언급하였듯이 도를 폐지하는 대신 시군 통합을 주장하는 안이 있다.

행정구역을 조정하기 보다는 지방정부간 네트워크 연계 및 행정협력과 같은 광역거버넌스를 통해 지역경쟁력을 강화시키는 안(박재욱, 2008; 한국지방행정연구원, 2007. 12)과 자치단체간 행정서비스의 공동제공 안(홍길표, 2008), 그리고 광역-기초자치단체간 기능조정이 우선되어야 한다는 주장도 제시되고 있다. 도를 갑자기 폐지하거나 자치계층구조를 급격히 바꾸기보다는 기능조정과 같은 소프트웨어적 접근이 현실적이며(임승빈, 2006), 도의 역사성이나 광역행정의 주체성을 볼 때 도 폐지는 비합리적이고 도-기초 간 기능조정이 필요하다는 주장이다(박우서, 2006).

위에서 본 대안들을 주요 특성에 따라 유형화 하면 도폐지 단층제안, 도와 시군의 기능분리안, 도의 국가기관화안, 광역시와 도의 통합안 등으로 분류할 수 있고, 여기에 초광역지방정부체제안(하혜수, 2008a)⁶⁾과 권경석 의원의 특별법안, 자유선진당에서 주장하는 강소국 연방제안으로 구분할 수 있다.

6) 하혜수의 내용은 “지방행정체제 개편과 자치단체 자율통합방안 모색”을 주제로 한 『한국지방자치학회·경실련 공동 세미나』(2008. 8. 18)에서 발표한 내용을 요약한 것임. 정치권에서도 한나라당, 민주당, 자유선진당이 각각 대안을 제시하고 있다. 그 밖에 특례시안과 행정구역개편안은 아니지만 현 정부에서 구상하고 있는 5+2 광역경제권 안 등이 있으나 본 연구의 목적에 비추어 이들 안의 분석은 하지 않는다. 이동우, 김광익, 박은관, & 문정호(2003. 12)도 자립경제권 개념의 지역공간 개편 방안을 제시한 바 있다.

4.2. 주요 개편안의 특징

4.2.1. 지방행정체제 개편에 관한 특별법

한나라당 권경석 의원의 대표 발의로 국회에 제출한 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’ 제정안(2008년 11월 3일)⁷⁾의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

- 전국의 230개 시군구를 50~60개 정도로 통폐합한다. 통합시로 묶이는 기존 시군의 단체장은 유지한다. 다만 통합시는 자치단체가 되지만 통합시에 속하는 기존시군의 단체장은 통합시장이 임명한다.⁸⁾
- 기존 시도는 일단 유지한다. 그러나 도 관할구역 안에 있는 시·군 총 수의 3분의 2가 통합되면 지방자치단체인 도는 폐지하고, 그 기능을 전환해 광역행정기관인 도를 설치한다.
- 시군구의 통합은 주민투표에 의한 자율적인 통합을 유도한다.
- 서울시의 경우 4~5개의 통합구로 재편하며, 통합자치구 안에 있는 지방자치단체인 구는 자치구가 아닌 구로 한다.
- 6개 광역시의 자치구·군들은 모두 자치권 없는 행정단위로 전환한다.
- 현행 도에 속한 2개 이상의 시·군이 통합해 인구 100만명 이상이 되면 이를 새로운 광역시로 인정, 자치권을 부여한다.

특별법안의 주요 특징은 2가지이다. 하나는 시군을 통합하여 지방행정 구역을 광역화 하되 점진적이고 자율적으로 추진한다는 것이고, 다른 하나는 장기적으로 광역자치단체인 도를 국가기관화 하겠다는 것이다.⁹⁾

7) 조선일보(2008. 11. 3), 출처, <http://news.chosun.com/site/data/html>

8) 통합시에 속한 시의 시장 임명에 통합시 의회 동의여부는 추후 결정하는 것으로 되어 있다.

먼저, 시군 통합의 논리를 보면, 현재의 230개 시군구를 50~60개로 통합하면 생활권과 행정권의 불일치 문제와 기초자치단체 공무원의 폐쇄적 인사운용, 행정서비스의 지역간 불균형 문제 등을 해소할 수 있고, 규모의 경제에 의한 행정효율성 제고를 장점으로 꼽는다.

도의 국가기관화와 관련해서는, 도의 자치사무를 통합시에 이관하고 도는 광역행정기관으로 전환하여 국가사무를 전담하도록 함으로써 통합 광역시에 실질적인 자치권한을 대폭 부여하고 도의 기능은 축소하여 분권을 강화하는 것이라고 주장한다.

그러나 이 대안은 여러 가지 점에서 비판을 받는다. 먼저, 도의 국가기관화는 결국 도를 폐지하고 지방행정계층을 장기적으로 단층화 한다는 것인데, 이는 중앙집권을 강화하는 결과를 초래하고, 지방정부를 광역화하여 경쟁력을 강화하는 세계적 추세와도 역행한다는 것이다(이기우, 2006; 경실련, 2008. 11. 4).¹⁰⁾ 시군 통합의 효율화 논리도 행정구역의 광역화는 주민접근성과 주민통제를 어렵게 하여 지방자치의 근간인 민주성을 약화시킨다는 비판을 받는다(박종관, & 조석주, 2002).

4.2.2. 도를 폐지하고 단층제로 하는 안

이 안은 광역자치단체인 도를 폐지하고 자치계층을 단층화 한다는 점에서 위에서 설명한 특별법안과 같은 대안이다. 도가 자치기능 보다는 중계기능에 머물고, 중앙-기초간 조정기능도 취약하므로 도를 폐지하고 시·군 중심으로 단층제화 하자는 방안이다(이종수, 1996; 강용기; 박승주, 박양호, 심익섭, & 이남영, 1999).

9) 이 안은 당초 한나라당과 민주당에서 모두 지지했던 안이다. 그러나 양당은 그 후에 도의 강력한 반발과 도 폐지에 따르는 현실적 문제점 등을 이유로 일단 도 체제를 유지하고, 장기적으로 도 체제를 바꾸는 것으로 한 발 물러섰다(서울신문, 2008. 10. 9. 출처, <http://www.seoul.co.kr/>).

10) 경제정의실천시민연합 인터넷 홈페이지(<http://www.ccej.or.kr>).

이 대안의 장점으로는, 그동안 도와 시군간 기능중복에 대한 비판이 많았는데, 도를 폐지하고 지방행정계층을 단층화함으로써 자치역량을 제고하고, 행정중복 문제를 해소하여 자치행정의 효율성을 제고할 수 있다는 점, 행정책임을 명확히 할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

지방행정계층을 단층제로 개혁한 대표적인 국가로 영국을 들 수 있다(최영출, & 최외출, 2005). 영국에서는 1960년대부터 2계층제에 대한 비판이 대두되었는데 그 주요 내용은 2계층적 구조는 경제성, 민주성, 책임성 등에서 많은 문제가 있다는 것이다. 단층제를 통해 지방정부 수를 줄이면 행정비용을 절약할 수 있는 효과도 있다고 주장한다. 이러한 주장은 현재 우리나라에서 지방행정구역 개편이 필요한 논리로 많이 등장하고 있다.

그러나 이 대안은 국가의 자치행정 통제가 커질 가능성이 있어서 신중앙집권화 책략이라는 비판을 많이 받는다. 예를 들면, 영국의 대차 정부가 1986년에 대도시 광역정부(the Greater London Council과 6개 metropolitan counties)를 해체하였는데, 이는 당시 농촌지역에서 정치적 기반을 갖고 있던 집권 보수당이 GLC와 MCC를 해체함으로써 도시지역에서 정치적 세력을 구축하고 있던 노동당을 견제하고 중앙정부의 집권을 강화하려는 정책이었다는 비판을 받는다(Wolman and Goldsmith, 1992: 96; 안용식, 강동식, & 원구환, 2006: 104).

광역자치단체의 폐지는 지방행정에 대한 국가의 통제와 관여가 커질 가능성이 많아서 지방행정구역을 개편하여 분권국가를 지향한다는 취지가 무색해진다. 이 대안의 실현가능성은 시도의 강한 반발이 예상되며 따라서 정치적 실현가능성은 낮다고 평가된다.

4.2.3. 도와 시·군의 기능을 분리하는 안

이 안은 현행 2계층제를 유지하면서 도와 시·군의 기능을 명확히 구

분하자는 대안이다. 위 안과 같이 도를 폐지하면 중앙집권화가 우려되므로, 자치계층간 기능을 적절하게 조정하는 것이 오히려 행정의 효율성을 제고 시킨다는 주장이다(임승빈, 2006). 이를 위해 도는 광역사무와 조정적 사무를, 시군은 생활밀착형 사무를 처리하도록 한다. 또한 도의 시군에 대한 지도감독 기능은 폐지된다.

이 대안의 장점은 광역과 기초단체간에 명확한 기능과 권한 분리로 중복행정의 낭비요소를 최소화하고, 행정의 책임소재를 분명히 할 수 있다는 점이다(임승빈, 2006; 박우서, 2006). 기존 체제를 유지함으로써 혼란을 최소화하면서 위와 같은 효과가 있다는 장점도 있다. 실현가능성 측면에서도, 도의 반발이 어느 정도 예상되지만 다른 대안에 비해서 정치적 반발이 가장 낮은 안이라고 할 수 있다(하혜수, 2008a).

반면에 지방행정구조 개편 목적이 분권화를 통해 국가경쟁력을 제고한다는 것인데, 이 안은 현상 유지적 성향이 강하다. 도와 시군의 사무를 명확히 구분하는 것도 용이하지 않고, 자원 재배분 문제(예: 국비와 도비사업), 오랫동안 유지돼온 도의 시군에 대한 감독 관행 등의 문제가 있다. 이런 문제가 해결되지 않으면 이 안은 유명무실해진다.

4.2.4. 도를 국가기관화하는 안

이 대안은 도의 기능을 시군을 3-4개 합친 통합 시군에 대폭 이양하고, 도는 특별행정기관의 일부 기능을 합쳐서 국가기관으로 전환하자는 안이다. 지방행정체제가 기초자치단체를 중심으로 움직이게 된다.¹¹⁾

이 안의 장점은 도가 국가기관화 됨으로써 국가정책과 지방정책 간에 연계협력이 강화되고 자치행정의 책임성도 확보할 수 있다는 점이다.

11) 이 안은 결과적으로 한나라당 권경석 의원이 발의한 '행정구역개편 특별법'에서 일단 도 체제를 유지하다가 도 내 시군의 2/3 이상이 통합되면 자치단체인 도를 폐지하고 광역행정기관으로 기능을 전환한다는 것과 같다(주간조선, 2008. 11. 24, 출처, http://weekly.chosun.com/site/data/html_dir/2008/11/18/).

문제는 광역적 지방정부 없이 기초자치단체만으로는 그 위상이나 경쟁력을 제고 할 수 있느냐 하는 점이다. 광역자치단체의 반발도 예상할 수 있다. 특히, 이 안을 따르면 행정계층은 줄지 않고 도가 국가기관화 되어 중앙권한은 강화되고 자치권만 약화될 소지가 있다. 또한 중앙-지방간 갈등이 발생하는 경우 국가기관인 도가 얼마나 지방의 입장을 대변하며 조정자 역할을 할 수 있을지도 우려된다. 이런 점에서 이 대안은 우선순위가 낮은 것으로 평가된다(하혜수, 2008a).

4.2.5. 광역시와 도를 통합하는 안

이 안은 지방의 경쟁력과 광역행정 강화를 위해 광역시와 도를 통합하는 것이다. 조성호(2006)는 지방행정구역의 개편을 소프트웨어적 측면에서는 도-시군간 기능조정을, 하드웨어적 측면에서는 광역시-도 통합을 주장한다. 시도통합은 지방경쟁력 강화에 초점을 두어 광주, 대전, 울산, 대구의 4개 광역시를 기존 도와 통합할 것을 주장한다. 반면에 이승중, 2008)은 서울과 강원도는 현행 체제를 유지하고, 나머지 광역시는 도와 통합하자는 안이다.¹²⁾

광역시와 도를 통합하면 규모의 경제를 통한 광역행정의 효율성 제고, 시도간 대립 감소, 강력한 지방정부 창설을 통해 분권화를 강화할 수 있는 장점이 있다. 특히 세계적 추세인 지방자치단체의 광역화를 통해 중앙정부의 권한이양에 대한 토대를 만들고, 국가경쟁력을 높일 수 있다는 장점이 있다(이승중, 앞의 정책토론회 발표 내용; 하혜수, 2008a).

그러나 이 방안은 광역시의 위상 약화를 우려하는 광역시의 반대가 예상되고, 대도시의 행정수요에 대한 대응력이 약화될 소지가 있다.

12) 이 내용은 한나라당 이달곤 의원이 개최한 '지방행정체제의 대안적 개편방안' 정책토론회(2008. 9. 17)에서 이승중 교수가 제안한 안임(전자신문, 2008. 9. 18. 4면).

4.2.6. 초광역지방정부안

이 안은 전국을 제주도를 제외한 3-4개의 초광역권으로 구분하고, 다시 시군구를 통합하여 50만 내지 100만명 규모의 광역시 체제로 재편하는 대안이다(하혜수, 2008a). 따라서 이 대안은 2층제(초광역지방정부와 광역시 체제)를 기본 골격으로 한다. 초광역권은 개편 대안에 따라 인구 500만에서 2000만명 정도의 규모가 될 수 있다.¹³⁾

하혜수(2008a)는 지역의 자립과 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 보다 거시적이고 전략적인 목적이 전제된 지방자치행정체제가 필요하며 그 대안으로 초광역지방정부체제가 적합하다고 한다.¹⁴⁾

이 대안의 특징은 지방행정구역의 규모 확대에 그치지 않고 초광역지방정부에게 군대, 헌법, 사법권 외의 자치권을 획기적으로 강화하자는 것이다. 이를 위해서는 현재의 광역 및 기초자치단체에서 수행하는 지역경제 관련 권한을 광역지역정부로 일원화 할 것을 주장한다(하혜수, 2008b; 하혜수, 최영출, & 하정봉, 2007). 이러한 전제 위에서 지역정부로의 권한이양방안을 논의해야 하고, 이를 토대로 지역균형발전과 국가경쟁력의 제고에 기여할 수 있다는 점을 강점으로 꼽는다.

4.2.7. 강소국 연방제안

강소국 연방제 안은 전국을 강소국 5~6개로 구성된 연방국가로 만드는 안이다.¹⁵⁾ 외교와 국방 등 일부 기능을 제외하고 입법, 사법, 행정, 교육, 경찰 등의 권한을 대폭 지방정부로 이양하여 강력하고 독자적인

13) 서울특별시, 인천시, 경기도, 강원도를 통합하면 최대 인구 2500만 이상의 수도권 초광역자치단체가 형성된다.

14) 현 정부의 5+2 광역경제권도 초광역체제안이라고 할 수 있다. 그러나 광역경제권은 지방자치구역이 아니므로 지방행정구역개편 논의에서는 제외함.

15) 이 안은 2007년 대선 당시 자유선진당에서 제시한 대안이다(한겨레 인터넷 신문, 2007. 12. 4. 출처,

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/254649.html).

자치권을 부여하는 한편 중앙정부는 재정과 각종 인프라를 지원해주는 역할을 하도록 하자는 것이다.

강소국 연방제 안은 경제권을 기준으로 서울·중부권, 서부권(충남, 전북), 남부권(전남, 경남), 동부권(경북, 강원) 등으로 구분되며, 싱가포르나 핀란드를 모델로 하고 있다.

이 대안의 장점은 실질적인 지방자치가 가능하고, 지역간 불균형을 해소할 수 있다는 것이다. 국가경쟁력 차원에서도 강소국연방제로 재편하면 일본과 중국의 초광역화¹⁶⁾ 추세와 비교해도 충분히 경쟁력이 있다고 한다. 또한 연방권역 설정 시 도간 혼합을 하여 골 깊은 지역감정을 누그러뜨릴 수 있다는 것도 장점으로 주장한다.

그러나 강소국 연방제와 같은 광역지방정부 하에서는 지방자치의 근간인 주민참여가 제한적일 수밖에 없을 것이다. 지역간 균형문제에 있어서는, 서울-경기권이 하나의 연방으로 묶인다면 나머지 연방과의 불균형 문제가 있고, 경쟁력을 낮춘 연방은 국제경쟁에서도 큰 제약을 받게 될 것이다. 또한 각 연방이 독립국가의 지위를 갖고 모든 자원을 지역에서 충당하는 체제로 가야한다는 것인데 우리나라 현실로 볼 때 지나치게 비현실적이다. 도 폐지안이 도의 강력한 반발에 부딪치는 것과 같이, 중앙정부가 연방제안을 수용할 가능성도 매우 낮다고 판단된다.¹⁷⁾

4.3. 구역개편 대안의 종합 및 지도사업에 주는 시사점

위에서 다양한 개편안의 특징과 장단점을 살펴보았는데, 그 내용을 중

16) 일본은 현재 47개 도도부현을 10여개로 통합하는 도주제(道州制)를 추진 중이고, 중국의 베이징, 상하이, 톈진 등과 같은 대도시들은 이미 인구 1,000만명을 넘고 있다.
 17) 우리나라 지방행정구역 초광역화 논의에서 모델로 자주 거론하는 일본의 도주제(道州制: 현재의 47개 도도부현을 10개 정도로 광역화하여 행정효율성을 제고하자는 방안. 하혜수, 2008a)가 중앙 성청(省廳)의 반대와 권역 획정에 대한 정치권의 이해타산, 지방자치단체들간 대립으로 10여년이 지나도록 진척이 되지 못하고 있다.

합하고 각 대안별로 농촌지도사업에 주는 시사점을 분석해보기로 한다 (<표 3> 참조).

첫째, 도 폐지 단층제안(특별법안)의 경우 시군의 광역화로 인력과 자원운용의 광역적 활용이 가능해져서 지도사업의 효율성이 높아질 것이다. 지도서비스의 지역간 불균형 문제 해소에도 긍정적이다. 하지만 행정구역 광역화로 도심에서 먼 외곽 농촌지역에 대한 지도서비스 공급은 더 취약해질 수도 있다(홍준현, 1996). 농업인의 지도서비스 접근성과 참여 저하도 우려된다. 전문지도사 육성 문제는 행정구역 광역화로 자동 치유되지는 않을 것이다. 끝으로, 중앙과 지방의 농촌진흥기관간 연계협력관계는 도가 폐지되어 중앙-기초간 연결자가 없는 상태에서 통합시군이 중앙정부와 직접 협력관계를 맺는 것이 용이하지 않을 것이라는 점에서 현재보다 다소 약화될 것을 예상할 수 있다.

두 번째, 도-시군 기능분리안의 경우는 현재의 행정체계가 유지되면서 도-시군간 기능조정만 이루어지므로 지도사업 측면에서는 현재와 큰 차이가 없을 것으로 판단된다. 다만, 행정기능 조정과 함께 시군센터 지도기능강화 방향으로 조정 한다면 일선의 지도사업수행에는 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

세 번째, 도를 국가기관화 하는 안은 형식적으로는 통합시군 중심으로 자치계층이 단층화 되지만 실질적인 행정계층은 2계층제가 유지된다. 이 대안이 지도사업에 미치는 영향은 <표 3>에서 보듯이 대체로 첫 번째 안(도 폐지 단층제안)과 유사하다. 그러나 도가 국가기관화 됨으로써 국가차원에서 지도사업을 이해하고 지원하는 분위기가 조성된다면 중앙-지방간 연계협력과 지도사업 활성화에 긍정적 요인이 될 것이다.

네 번째, 광역시와 도 통합안은 광역단체간 통합이라는 점에서 지도사업에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.

끝으로, 초광역지방정부안과 강소국연방제안은 광역단체의 초광역화와

기초자치단체의 통합이라는 점에서 인력과 자원운용의 효율성, 지도사업의 지역간 불균형 완화 측면에서는 긍정적이다. 그러나 행정구역의 광역화로 인해 농업인의 지도서비스 접근성과 지도기관의 대응성은 떨어질 수밖에 없을 것이다.

〈표 3〉 개편안 종합 및 지도사업에 주는 시사점

		도 폐지 단층제안 (특별법안)	도-시군 기능분리안 (2층제)
특징		·도 폐지, 자치계층 단층화 ·시군 통합(50-60개) 광역화	·현 2계층제 유지 ·광역-기초간 기능만 조정
장점		·중복행정 방지, 행정의 효율성 제고 ·행정서비스의 지역간 불균형 문제 해소 ·통합시군 자치역량 강화	·기존 체제 유지로 혼란최소화 ·행정중복 방지 가능 ·행정의 책임소재 명확화 ·형식은 2계층제, 실질적으로는 단 층제 효과
단점		·신중앙집권화 우려 ·주민접근성, 주민통제 약화	·사무의 광역-기초구분 불명확 ·지방분권 강화에 한계
실현 가능성		·광역자치단체의 강한 반발로 실현 가능성 낮음	·도의 반대 예상되지만 상대적으로 실현가능성 높음
지도사업에 주는 시사점*	①	·시군 통합으로 광역적 인력 운용 가능	·도-시군간 기능조정만 이루어지므로 지도사업 측면에서는 현재와 큰 차이 없음 ·지도기능을 조정할 경우, 시군센터 중심의 기능강화 필요
	②	·통합시장의 지도사업 이해도, 지역경제 상황에 따라 가변적	
	③	·자원의 효율적 이용 가능	
	④	·전체적으로 지도서비스 불균형 해소 ·외곽 농촌지역서비스 악화 우려	
	⑤	·중앙-지방 연계협력 현재보다 다소 약화	
	⑥	·농업인 지도서비스 접근성 악화우려	
특징		·도의 국가행정기관화 ·자치계층 단층화 ·시군을 통합하여 광역화	·지방 경쟁력 강화, 잔여도부 문제해결 위해 광역시와도 통합
장점		·중앙-지방간 정책 연계협력 강화 ·통합시군 자치역량 강화	·광역행정의 효율성 제고 ·시도간 대립 감소 ·강력한 지방정부 창설로 분권화 강화

단점	<ul style="list-style-type: none"> · 신중양집권화 우려 · 행정계층은 불변(2계층) · 주민접근성, 주민통제 약화 · 도의 조정자 역할 미지수 	<ul style="list-style-type: none"> · 광역시 위상 약화로 대도시 행정수요에 대한 대응력 약화 우려 	
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권 추세에 역행하여 우선순위 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> · 광역시의 반대 예상 · 실현 가능성 보통 	
지도사업 시사점*	①	· 시군 통합으로 광역적 인력 운용 가능	<ul style="list-style-type: none"> · 광역시-도간 통합이므로 시군차원의 지도사업 측면에 서는 현재와 큰 차이 없음
	②	· 통합시장의 지도사업 이해도, 지역경제 상황에 따라 가변적	
	③	· 자원의 효율적 이용 가능	
	④	· 전체적으로 지도서비스 불균형 해소 · 중심도시에서 먼 외곽 농촌 지역의 서비스 약화 우려	
	⑤	· 기본적으로 현재와 큰 차이 없으나, 도와 도원의 조정 및 시군지원 역량에 따라 지도사업에 긍정적일 수 있음	
	⑥	· 시군 광역화로 농업인 지도 서비스 접근성 약화 우려	
특징	<ul style="list-style-type: none"> · 제주도 외에 전국을 3-4개 초광역권으로 통합 · 초광역지방정부에 강력한 자치권 부여 · 시군을 통합하여 광역화(인구 50만-100만) 	<ul style="list-style-type: none"> · 전국을 5-6개의 권역으로 구분 · 독립국가 수준에 달하는 강력한 자치권 부여 	
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 자치권의 획기적 강화 · 지방정부 자립성 확보 · 선진국 및 주변국의 지방정부 초광역화 추세에 대응 	<ul style="list-style-type: none"> · 자치권의 획기적 강화 · 지방정부 자립성 확보 · 선진국 및 주변국의 지방정부 초광역화 추세에 대응 	
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 주민참여와 통제권한 축소로 민주성 약화 우려 · 초광역정부간 큰 격차¹⁸⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> · 주민참여와 통제권한 축소로 민주성 약화 우려 · 지역주의 고착화 우려 	
실행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 초강력 지방정부 창설에 대한 중앙정부의 반대로 실현 가능성 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방독립국에 가까운 연방제에 대한 중앙정부의 반대로 실현 가능성 낮음 	
지도	①	· 시군 통합으로 광역적 인력 운용 가능	· 초광역지방정부안의 시사점과 동일

사업시 사점*	②	· 통합시장의 지도사업 이해도, 지역경제 상황에 따라 가변적
	③	· 자원의 효율적 이용 가능
	④	· 전체적으로 지도서비스 불균형 해소 · 중심도시에서 먼 외곽 농촌 지역의 서비스 악화 우려
	⑤	· 기본적으로 현재와 큰 차이 없으나, 도와 도원의 조정 및 시군지원 역량에 따라 지도사업에 긍정적일 수 있음
	⑥	· 시군 광역화로 농업인 지도 서비스 접근성 악화우려

* 구역개편 대안이 지도사업에 주는 시사점 분석 기준은 다음과 같음: ① 폐쇄적 인사교류, ② 지도공무원의 행정직화로 전문지도자 육성의 한계, ③ 자원의 효율적 활용 제약, ④ 지역간 지도서비스 불균형, ⑤ 중앙-지방 지도기관간 연계협력 문제, ⑥ 농업인의 지도서비스 접근성 문제

5. 구역개편에 따른 지도조직의 변화 예상 및 제언

지방행정조직의 광역화에 따라 지도조직이 광역적으로 개편되면 기본적으로 인력 및 기술보급체계, 자원의 광역적 활용 측면에서 효율성이 증가하지만, 농업 현장과의 접근성 저하 문제, 도농 간 행정수요의 차이로 인한 농업인의 소외, 일부 외곽 농촌지역에 대한 지도서비스 공급의 취약성 문제가 대두된다. 통합 시군 단체장의 판단에 따라 지도사업 필요성에 대해 저평가가 이루어질 경우 그 여파는 작은 규모의 시군에서보다 더 클 수 있다. 대도시 지역으로 통합되는 농촌지역의 지도사업은 더 위축될 수도 있다. 따라서 지도사업의 발전과 조직 측면에서 이에 대한

18) 하혜수(2008a)가 제시하는 개편안 3가지를 보면 초광역지방정부들 간의 규모차이가 매우 크다. 인구규모 차이만 보아도, 제주도를 제외하고, 최소 약 500만에서 최대 2천560만으로 그 격차가 5배에 이른다(pp. 12-13).

대비가 필요하다. 몇 가지 중요한 경우를 상정하여 이에 대한 대응책을 생각해 보기로 하겠다.

첫째, 시군 통합으로 통합광역시가 탄생하게 되면, 기존의 시군은 자치단체인 통합시 산하 행정기관이 된다. 단기적으로 현재의 시군 센터는 현 상태 유지를 예상할 수 있다. 그러나 장기적으로는 조직과 인력규모에 변화가 뒤따를 것이므로 이에 대한 대비가 필요하다. 지역농업인들의 지방농촌지도조직에 대한 요구와 수요를 파악하고, 그에 대응하는 지도서비스 체계를 구축해야 한다. 농업현장의 지도서비스 수요에 대한 대응성을 높임으로써 농촌지도조직의 존재감을 확고히 할 필요가 있다. 기존 시군 통합사례의 분석은 좋은 지침이 될 수 있을 것이다.

둘째, 시군 별로 지역농업의 데이터베이스를 확실히 구축하는 것이 필요하다. 지역농업에 대한 체계적 정보는 농촌지도조직이 지역농업발전에 기여하도록 하는데 중요한 역할을 하기 때문이다(양승춘, 1998). 시군 별 특화작물의 구성과 생산액 및 기술수준 등을 파악하고, 이를 토대로 시군을 몇 개씩 통합하여 권역별 특화작목 지도를 만드는 것도 한 예가 될 것이다.

셋째, 행정구역 광역화는 주민들의 행정서비스 접근성과 행정기관의 주민 대응성을 저하시킬 수 있다.¹⁹⁾ 만약에 통합 광역시 체제하에서 현 시군센터나 상담소 숫자가 줄어들거나 통합광역시 지도조직체제로 전환되면 접근성 문제가 현실화 될 것이다. 광역행정체제 하에서 농업인의 지도서비스 접근성 문제를 해결하기 위한 방안으로는 출장소를 최소화한

19) 정세욱(조선일보 2008. 11. 3. 시론)은 현 지방행정체제가 시대에 맞지 않으므로 개편 필요성이 있기는 하지만 단순히 인구 기준의 개편은 문제가 있고, 지나치게 광역화되면 '근접성의 민주주의'에 위배된다고 지적한다. 공공선택론자들이 분파적(fragmented) 지방행정구조가 주민의 행정서비스 접근성을 높여주므로 바람직하다고 하는 것과 같은 맥락이다(조선일보, 2008. 10. 6. 출처 <http://news.chosun.com/site/data/html>).

현 숫자유지 또는 확대하는 것이 필요할 것이다. 제주도를 특별자치도로 전환하는 과정에서 기초자치단체를 통폐합하는데 주민밀착형 복지사무는 읍면동으로 이관하여 주민편의를 제고시키고, 보건소 숫자는 시군통합 과정에서도 그대로 유지한 사례가 있다(서울대학교 행정연구소, & 제주대학교 사회과학연구소, 2006).

넷째, 도가 장기적으로 국가기관화 될 경우 도원과 시군센터의 관계가 재정립 될 것인데, 이에 대비하여 도와 센터간 협력관계를 현재보다 강화하는 것이 필요하다. 현재 시행하고 있는 도원장 업무협의회, 평가회, 연찬회, 품목별 협의회 등 도와 시군 간에 이루어지고 있는 협력관계를 분석하여 연결 시스템을 보다 체계화하여 실익이 있도록 해야 할 것이다. 도원-시군센터의 협력 강화는 중앙(농진청)-지방(센터)간 협력을 강화하는 촉매제가 될 수 있다는 점에서도 중요하다.

다섯째, 농촌지도조직의 사업영역 확대 내지는 전환 노력이 필요할 것이다. 전형적인 다품종 소량생산 체제인 우리나라의 농업현실을 볼 때 농업인이 원하는 수준의 지도전문성의 확보는 어렵다. 순환보직에 따른 잦은 업무변경, 행정업무에의 동원 등 구조적 문제도 전문역량 강화에 걸림돌이다. 따라서 전통적인 기술지도 외에 사업영역을 '농촌'으로 확대하는 것이 필요하다. 농촌 및 지역개발, 도농간 교류 활성화, 농촌생활에서 나타나는 현실적인 문제의 개선 등 지도인력을 농촌 활성화 사업에 활용할 수 있는 체제로 기능과 조직을 재정비하는 노력이 필요하다. 시군 통합이라는 행정구조의 변화는 그 적기일 수 있다.²⁰⁾

20) 지도조직의 기능과 사업영역의 전환 내지 확대는 인사제도와의 무관하지 않을 것이다. 신분 안정성과 승진 등 인사상의 문제는 조직의 '기능'과 유관하기 때문이다. 농업직, 행정직, 지도직의 담당업무가 많은 경우 혼재되어 있는 현실을 감안하면 유사한 일을 하면서도 지도직이 승진 등 인사측면에서 상대적 불이익을 받고 있지 않나 생각된다. 지도사업은 위축되고, 실제 수행업무는 농업직이나 행정직과 크게 다를 바 없다면(지역별 차이가 있겠지만), 지도조직의 기능을 '농촌 활력화' 영역으로 확대하고,

6. 결 론

행정구역의 통합에 따른 농촌지도조직의 광역화는 현재의 시군 지도기관의 폐쇄적 인력운용 문제나 자원이용 측면의 효율성 제고에는 긍정적으로 작용하겠지만, 대비해야 할 점도 적지 않다. 우선, 농업인들의 지도서비스 접근성이 떨어지는 것을 예상할 수 있다. 시군 통합으로 시군센터 수가 줄어들어 지도기관과 농업인과의 물리적, 심리적 거리가 멀어지는 문제를 해소하려면 최소한 출장소의 수를 현행 유지하거나 또는 확대하는 것이 필요하다. 행정구역이 광역화 될수록 읍면동의 주민밀착기능이 강화될 필요가 있듯이 지도사업 또한 주민과 근접성을 유지해야 한다.

도가 광역화되거나 국가기관화 될 경우, 도기술원과 시군센터의 역할변화가 필요하다. 도 기술원은 보다 광역적, 국가적 차원에서 농촌지도사업을 지원하는 것이 필요하고, 시군센터는 중앙-도기술원-지방의 연계협력 하에 현장의 지도 기능을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위하여 현재 시행하고 있는 도원장 업무협의회나 평가회, 연찬회와 같은 도와 시군 간에 이루어지고 있는 연계 활동을 분석하여 더욱 체계화하고, 지역농업에 대한 체계적 정보체계 구축 등의 대비가 필요하다. 아울러, 행정조직의 광역화는 지도조직의 변화를 수반할 것인데 이런 변화가 농촌지도조직 자체의 이해득실이 아닌 농촌발전에 기여할 수 있도록 준비하는 것이 필요하다.

지도사업이 전통적인 기술지도 차원에서 벗어나 농촌개발, 도농간 교류 지원 등과 같이 농촌 활력화에 기여할 수 있도록 지도조직의 기능과 사업영역을 확대 전환하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 조직과

인사상의 대우도 농업직이나 행정직과 같이 받도록 하는 인사제도적 접근도 고려대상이 아닐까 생각한다. 지도조직의 기능 확대와 인사제도의 전향적 접근에 관하여는 별도의 심도있는 연구가 필요할 것이다.

구성원의 인사상의 안정성 또한 적합한 기능에서 나오는 것이기도 하다. 끝으로, 행정구역 광역화에 관한 논의에 비해 농촌지도조직 차원에서의 대응책 연구는 일천하다. 본 연구는 이에 대한 논의를 활성화하기 위한 기초 연구로써 차후의 심도 있는 연구를 기대한다.

■ 참고 문헌 ■

- 강용기. (2000). 지방자치단체 단일계층화론에 대한 평가와 대안. 한국행정학회 2000년도 기획세미나(지방정부의 리더십과 문화산업정책) 발표논문. 269-282.
- 권경환. (2003). 지역발전을 위한 광역자치단체 행정구역개편의 논리와 방향. 정책연구, 140.
- 김병국, 금창호, & 권오철. (1998). 지방자치 행정체제의 개편방안—지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로. 한국지방행정연구원.
- 김재호, & 김성수. (1995). 지방화시대 시군농촌지도소의 역할과 발전방향. 한국농촌지도학회지, 2(2), 109-116.
- 김성배. (2006). 분권형 지역발전체제 구축: 정치경제학적 분석. 국토연구, 49, 55-76.
- 김성수. (2000a). 농촌지도직 공무원 지방직 전환의 문제 및 합리적인 법률개혁. 한국농촌지도학회지, 3(1), 165-166.
- 김성수. (2000b). 농촌지도직 공무원 지방직 전환의 문제. 한국농촌지도학회지, 7(1), 247-254.
- 김익식. (1997). 지방행정의 효율성 증대를 위한 행정계층구조의 개편. 사단법인21세기정책개발연구회 세미나 논문집.
- 농촌진흥청. (2005). 농촌진흥기관 개혁과제(안). 수원: 농촌진흥청.
- 박성용. (2006). 시군 통합정책의 성과평가 : 김천시 금릉군을 사례로. 한국지방자치연구, 8(1), 127-151.
- 박승주, 박양호, 심익섭, & 이남영. (1999). 마지막 남은 개혁 @2001, 서울: 교보문고.
- 박종관, & 조석주. (2001). 시군 통합에 의한 행정구역개편 정책의 성과 평가에 관한 연구. 한국사회와 행정 연구, 12(3), 57-77.
- 박용성. (2008). 자치단체 자율통합 지원방안. 한국지방자치학회·경실련 공동 세미나(지방행정체제 개편과 자치단체 자율통합방안 모색) 발표논문(2008. 8. 18).
- 박우서. (2006). 지방행정체제의 합리적 발전방향에 관한 연구. 경기논단. 봄호. 21-36.
- 박재욱. (2008). 광역권역의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의. 지방행정연구, 22(3), 3-29.

- 서울대 행정대학원. (2006). 지방행정구조 개편에 따른 지방농촌진흥조직 재설계에 관한 연구. 농촌진흥청용역연구 결과보고서.
- 서울대학교 행정연구소, & 제주대학교 사회과학연구소. (2006). 제주도 행정구조개편에 따른 행정조직 설계연구, 제주도 용역보고서.
- 송용섭, & 최민호. (1995). 지방화와 농촌지도사업. *농촌지도학회지*, 2(2), 147-162.
- 안용식, 강동식, & 원구환 (2006). 지방행정론. 서울: 대영문화사.
- 양승춘. (1998). ‘지방농촌지도조직의 광역화’ 논의에 관한 비판적 고찰. *한국농촌지도학회지*, 5(1), 103-112.
- 윤의영. (2007). 농촌지도기관 간 연계협력 강화방안에 관한 연구. *농촌지도와 개발*, 14(1), 1-27.
- 이규환. (1993). 도구역의 합리적 개편방안—경기도를 사례지역으로. *지방행정연구*, 8(2), 69-86.
- 이기우. (2006). 우려되는 지방행정구역 및 자치계층 개편논의. *자치행정*, 1.
- 이동우, 김광익, 박은관, & 문정호. (2003. 12). *자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구*. 안양: 국토연구원.
- 이수철, & 이채식(2000). 21세기 한국 농촌지도사업의비전과 발전과제. *한국농촌지도학회지*, 7(1), 101-119.
- 이승중. (1998). 지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전방향. *지방행정연구*, 13(2), 145-168.
- 이용환, 강권영, 김현진, 이종범, & 송용섭. (1999). 지방화 시대의 농촌 지도사업과 발전방향. *한국농촌지도학회지*, 6(2), 17-38.
- 이종수. (1996). 지방자치계층, 행정계층구조 축소개편. *지방자치*, 91.
- 임석희. (1995). 공간조직의 관점에서 본 한국행정구역의 문제와 개편방향. 서울대학교 박사학위 논문.
- 임승빈. (2006). 자치행정구역 개편 논의와 방향성에 관한 연구. *경기논단*. 봄호, 7-20.
- 정기환. (1998). *지자체 농정의 문제점과 개선방향*, 식량자금과 지역농업 발전을 위한 농업인 대토론회 자료, 농촌지도자중앙연합회.
- 조성호. (2006). 지방행정체제 개편논의의 평가와 대안제시 연구. *서울도시연구*, 7(3), 149-170.

- 조영철, & 송용섭. (1997). 농촌지도공무원 지방직 전환 이후 제도개선 과제. *한국농촌지도학회지*, 4(1), 353-358.
- 최영출, & 최외출. (2005). 영국의 단층자치단체 개혁 사례와 정책적 시사점. *지방행정연구*, 19(3), 153-184.
- 하혜수. (2008a). 지방행정체제 개편의 추진전략 및 체제. *한국지방자치학회·경실련 공동 세미나(지방행정체제 개편과 자치단체 자율통합방안 모색)* 발표논문(2008. 8. 18).
- 하혜수. (2008b). 광역경제권 구축을 위한 지방분권의 추진방향: 지역혁신협의회·한국지역경제학회·한국행정학회 기획세미나 발표논문집. 329-357.
- 하혜수, 최영출, & 하정봉. (2007). *대도시권 정부체제에 대비한 분권화 전략*. 상주대학교 산학협력단.
- 한국지방행정연구원. (2007. 12). *협력적 행정서비스 전달을 위한 광역행정체제 연구*.
- 홍길표. (2008). 행정서비스 공동제공방안 모색—*Shared Services Center* 도입방안을 중심으로. *한국지방자치학회·경실련 공동 세미나 지방행정 자율통합방안 연구포럼 2차 발표자료*(2008. 8. 18.).
- 홍준현. (1996). 시군통합에 의한 지방행정구역 개편의 영향 평가. *한국행정연구원*.
- 홍준현. (1997). 지방 행정계층 조정과 행정구역 개편 방안. *한국행정연구원*.
- 홍준현. (2001). *지방행정체제의 합리적 개편방안: 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회집*. 한국지방행정연구원.
- 전자신문, 2008. 09. 18. 4면
- Bish, R. L., & V. Ostrom. (1973). *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Brookings Institutions. (2002). *Beyond Merger: A Comparative Visions for the Regional City of Louisville*. Washington. D. C.: Brookings Institution Press.
- Downs, Anthony. (1994). *New Visions for Metropolitan America*. Washington. D. C.: Brookings Institution Press.
- Harrigan, John. (1989). *Political Change in the Metropolis*, Boston : Little Brown.
- Leemans, A. F. (1970). *Changing Pattern of Local Government*. Hauge: International Union of Local Authority.

- Tiebout, Charles. (1972). A Pure Theory of Local Expenditure in M. Edel and J. Rothenberg eds., *Readings in Urban Economics*. New York: Macmillan.
- Wheeler, S. M. (2002). The New Regionalism: Key Characteristics of an Emerging Movement. *Journal of the American Planning Association*. 68. 267-278.
- Wolman, Harold, & Michael Goldsmith. (1992). *Urban Politics and Policy-A Comparative Approach*, Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
- <Web pages>
- 경제정의실천시민연합. (2008. 11. 4). 권경석 의원의 지방행정체제 개편 특별법안에 대한 경실련 입장. 자료검색일 2009. 2. 18, 자료출처 <http://www.ccej.or.kr>
- 행정개편 특별법 낸 한나라당 권경석 의원. (2008. 11. 24). 주간조선, 자료검색일 2008. 11. 18, 자료출처 <http://weekly.chosun.com/site/data/html>
- 전국, 50~60개 통합시(市)·군(郡)·구(區)로. (2008. 11. 03). 조선일보, 자료검색일 2008. 11. 3, 자료출처 <http://news.chosun.com/site/data/html>
- 시문-행정구역 개편작업이 놓치고 있는 것. (2008. 10. 6). 조선일보, 자료검색일 2008. 10. 8, 자료출처 <http://news.chosun.com/site/data/html>
- 이회창 ‘강소국 연방제’ 공약 제시. (2007. 12. 4). 한겨레 인터넷신문, 자료검색일 2009. 2. 2, 자료출처 http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general /254649.html
- 행정구역 개편, 국가개조 차원서 접근을. (2008. 9. 3). 자유선진당 인터넷 홈페이지, 자료검색일 2009. 2. 3. 자료출처 <http://www.jayou.or.kr/>
- 지방행정체제 개편 어떻게-16개 광역 시·도 폐지 여부 최대 관건 될 듯. (2008. 10. 9). 서울신문, 자료검색일 2008. 10. 9. 자료출처 <http://www.seoul.co.kr/>

논문투고일: 2009. 1. 16
 1차수정일: 2009. 2. 23
 2차수정일: 2009. 3. 5
 게재확정일: 2009. 3. 14