

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002028-01

연구용역 최종보고서

국민중심의 농업관련 기관간 기능연계 강화 방안

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 농림축산식품부에서 의뢰한
「국민중심의 농업관련 기관간 기능연계 강화 방안」 용역의
최종보고서로 제출합니다.

2017년 11월

한국행정연구원
원장 정 윤 수

과제수행기관

한국행정연구원
서울대학교 산학협력단
과학기술정책연구원

연구진

(한국행정연구원)

책임연구원	이재호	한국행정연구원	연구위원
연구원	최호진	한국행정연구원	선임연구위원
	채종헌	한국행정연구원	선임연구위원
	김성근	한국행정연구원	부연구위원
	김종수	사회적협동조합	공동체 세움 상임이사
	김진아	사회적협동조합	공동체 세움 사무국장
	하현상	국민대학교	행정학과 교수
연구보조원	표은아	한국행정연구원	전문연구원

(서울대학교 산학협력단)

책임연구원	김재홍	서울대학교	수의과대학 교수
연구원	권혁주	서울대학교	그린바이오과학기술연구원 교수
연구보조원	이충용	서울대학교	수의과대학 박사과정
	김남형	서울대학교	수의과대학 박사과정

(과학기술정책연구원)

책임연구원	이주량	과학기술정책연구원	연구위원
연구원	박동배	과학기술정책연구원	연구위원
	임영훈	과학기술정책연구원	부연구위원
	추수진	과학기술정책연구원	연구원
연구보조원	최지영	과학기술정책연구원	연구원

제1장 서론

□ 연구의 필요성

- 정부실패는 정부부처 및 공공기관의 주기적 기능점검에 대한 이론적 기반을 제공
 - 공공기관은 시장실패를 개선하기 위해서 조직과 기능을 수정·보완하지만 자기증식을 추구하는 경향을 보임.
 - 그러나 조직이 지속적으로 기능과 역할을 확대하다 보면, 유관기관과 유사한 기능들을 갖출 여지가 많음
 - 정권교체, 기관장 교체 등으로 리더십의 변화시기마다 새로운 정책 어젠더들이 등장하면서 핵심사업과 거리가 먼 비핵심사업으로 업무 영역을 확대하여 기관의 경쟁력이 분산되기도 하였음.
 - 특히, 부처 및 기관 간의 칸막이, 공공부문의 몸집 불리기 등에 의해서 공공기관 간의 기능 중복이 많이 발생하고 있음. 조직 및 기능의 효율성과 책무성을 담보하기 위해서는 지속적인 기능점검이 필요

□ 연구의 목적, 주요 내용, 방법 및 절차

- 국가 농림축산식품 정책방향을 토대로 본부와 유관기관 간 조직역할/기능수행 진단, 내부구성원 기능조정 의견수렴 등을 통하여 기능재조정 준거를 적용하여 미래지향적으로 상세기능을 재조정(강화, 유지, 통폐합, 축소)하기 위한 방안을 마련하고자 함.
- 유관기능 조정, 식품안전체계 일원화, 농업R&D, 농촌사업, 변화관리체계로 연구수행

제2장 유관기관 기능 재조정

□ 유관기관별 기능현황 및 분석

<표 1> 농림축산식품부 유관기관

본부	보조기관		① 농림축산검역본부 ② 국립농산물품질관리원 ③ 농식품공무원교육원 ④ 한국농수산대학 ⑤ 국립종자원
	공공기관	공기업	① 한국마사회
	준정부기관		① 한국농어촌공사 ② 한국농수산식품유통공사(aT) ③ 축산물품질평가원 ④ 농림식품기술기획평가원 ⑤ 농림수산식품교육문화정보원
	기타공공기관		① 가축위생방역지원본부 ② 농업정책보험금융원 ③ 국제식물검역인증원 ④ 한식진흥원
외청	농촌진흥청		① 국립농업과학원 ② 국립식량과학원 ③ 국립원예특작과학원 ④ 국립축산과학원
	농업기술실용화재단		

□ 기능 중복의 문제

<표 2> 유관기관 기능중복성과 기능이관

농식품 및 축산 안전관리의 적합성, 목적성 및 전문성	축산 검역 및 검사	가축위생방역지원본부의 수입식용축산물 검역 관리와 연구는 더 전문성을 가진 농림축산검역본부에서 담당하는 것이 더 바람직 국립농산물품질관리원의 가축 및 축산물 이력 관련 업무는 축산물품질평가원에서 수행
	축산 방역	농식품검역본부의 가축방역업무는 가축위생방역지원본부에서 수행
	식물검역 및 검사	국제식물검역인증원의 업무와 농림축산검역본부의 업무를 통합적으로 관리
	농산물 안전성 확보	농산물 안정성 확보를 위한 연구는 국립농업과학원이 핵심 기능으로 담당
농식품 R&D와 산업화의 적합성, 목적성 및 전문성	종자관리 및 산업화	농림식품기술기획평가원의 기능, 농업기술실용화재단의 종자사업본부의 기능, 국립종자원을 통합하여 관리

		종자연구측면에서 국립식량과학원과 국립원예특작과학원은 식량과 원예특작물을 통합적 시각에서 효율적으로 관리하기 위해서는 두 기관의 기능을 통합하거나 새롭게 재편
	바이오자원 연구 및 관리	국립식량과학원의 바이오에너지작물연구소와 농업기술실용화재단의 종자사업본부에 있는 바이오자원팀에서 중복성이 확인되나 목적성과 전문성 측면에서 개별 기관이 수행하는 것이 적합
	농식품 및 관련 기술 산업화	농식품 산업화는 한국농수산식품유통공사, 농식품 기술 산업화는 농업기술실용화재단이, 한식산업화는 한식진흥원이 핵심기능영역으로 담당하는 것이 바람직하며 한국농업과학원은 이러한 산업화를 담당하는 기관들을 지원하는 연구 및 기술개발을 지원하는 기관으로 역할
	농어촌 개발	농림수산식품교육문화정보원이 수행하고 있는 농어촌개발사업과 관련된 농어촌 지역개발사업 신청 및 평가, 농어촌 지역개발정보 수집 및 서비스는 농어촌개발사업을 추진하는 농어촌공사가 직접 수행하거나 국립농업과학원 처럼 농업환경, 농업생물, 농산물안전성, 농업공학, 농업생명자원, 농식품 자원의 다양한 영역을 연구 및 개발하는 기관이 더 적합
	농어촌 및 농수산식품 정보화	개별 기관의 차별성이 존재
교육		국립농산물품질관리원에서는 전통식품인 김치관련 전문교육을 부분적으로 담당하는 주변기능영역으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 기능은 실질적 전문인력을 양성하는 농림수산식품교육문화정보원에서 전담하는 것이 더 바람직

□ 유관기관별 기능 재조정 방향과 조직운영 효율화 방안

○ 농식품 및 축산 안전관리의 기능 재조정

<표 3> 농식품 및 축산 안전관리의 기능 재조정

기능중복 분야		중복기관	방식	기능재조정
축산검역 및 검사	수출입 축산 검역 및 검사	농림축산검역본부	확대	해당 기능 강화
		가축위생방역지원본부	축소	해당 기능 감소/폐지
	축산물 이력관리	축산물품질평가원	확대	해당 기능 강화
		국립농산물품질관리원	축소	해당 기능 감소/폐지
축산방역		가축위생방역지원본부	확대	해당 기능 강화
		농림축산검역본부	축소	해당 기능 감소/폐지
식물검역 및 검사		농림축산검역본부	통합	농림축산검역본부(공항 및 지역사무소)와 국제식물검역인증원(항구)의 기능을 통합
		국제식물검역인증원		
농산물 안전성 확보 연구		국립농업과학원	확대	해당 기능 강화
		국립식량과학원	축소	해당 기능 감소/폐지

○ 농식품 R&D와 산업화의 기능 재조정

<표 4> 농업 R&D와 산업화의 기능 재조정

기능중복 분야		중복기관	방식	기능재조정
종자관리와 산업화	종자 산업화 사업추진	국립종자원	확대	해당기능 강화
		농업기술실용화재단	축소	해당기능 감소/폐지
		농림식품기술평가원	축소	해당기능 감소/폐지
	종자산업화 연구·개발	국립식량과학원	통합	국립식량과학원(벼, 맥류, 밭작물, 사료작물)과 국립원예특작과학원(채소, 과수, 화훼, 인삼, 버섯류 등)의 연구 및 개발 통합
국립원예특작과학원				
농식품 및 관련 기술의 산업화	농식품 기술 산업화	농업기술실용화재단	확대	해당기능 강화
	농식품 산업화	농업기술실용화재단	축소	해당기능 감소/폐지
		한국농수산식품유통공사	확대	해당기능 강화
	한식 산업화 연구	국립농업과학원	축소	해당기능 감소/폐지
한식 진흥원		확대	해당기능 강화	
농어촌 개발	농어촌 지역개발	농어촌공사	확대	해당기능 강화
		농림수산식품교육문화정보원	축소	해당기능 감소/폐지
	농어촌 지역개발사업 신청/평가	농림수산식품교육문화정보원	축소 및 이관	- 해당기능 폐지 - 농어촌공사 또는 국립농업과학원으로 이관

○ 교육영역의 기능 재조정

<표 5> 교육의 기능 재조정

기능중복 분야		중복기관	방식	기능재조정
교육	농식품 실무교육(김치)	국립농산물품질관리원	축소	해당기능 감소/폐지
		농림수산물교육문화정보원	확대	해당기능 강화

제3장 식품안전관리 체계

□ 현황진단

○ 분산화된 식품/축산물 위생안전 관리체계

- 위생안전 관리 업무를 식약처로 일원화 하였지만 현실적으로는 생산, 출하단계의 관리는 농식품부에 위임하고 있어서 실질적 일원화도 안되고, 긴급상황 발생시 부처간 대응체계의 혼선으로 두 마리 토끼를 다 놓치는 형국을 보이는 사례가 빈발

<표 6> 식품/축산물 위생안전 관리 국내 법 체계

식품 분야	축산물 분야	비고
① 식품안전기본법 ② 식품위생법 ③ 건강기능식품에 관한 법률 ④ 어린이 식생활안전관리 특별법 ⑤ 농수산물품질 관리법 ⑥ 수입식품안전관리 특별법 ⑦ 식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률	⑧ 축산물위생 관리법	- 축산물 안전관리는 생산, 출하단계는 식약처에서 농식품부에 위임 - 수입식품 중 축산물 안전관리는 농식품부에 위임
⑨ 한국식품안전관리인증원의 설립 및 운영에 관한 법률 ⑩ 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률		식약처 소관의 식품안전관리인증원에서 식품과 축산물 분야로 구분 인증

<표 7> 식품 및 축산물위험관리체계

부처	주요업무
공통	(1) 제조물책임법(PL법) (2) 회수제도(Recall) (3) 이력추적제(Traceability): 계란 등 양계산물에 대하여는 부분적 운영 (4) 우수제조기준(Good Manufacturing Practice, GMP)
식약처	(5) HACCP(Hazard Analysis & Critical Control Point, 식품위해요소중점관리기준) 우수기관 인증 및 관리: 2014년 식품/축산물 위생안전 관리업무 통합 이전까지는 식품과 축산물로 구분하여 식약처와 농식품부에서 각각 별도로 운영하였으나 현재는 식약처 산하 한국식품안전관리인증원으로 통합 운영 (6) 음식점 위생등급 평가제도: 과거 모범음식점 인증제도에서 전환
농식품부	(7) 농산물우수관리제도(Good Agriculture Practices, GAP) - 농식품부 (8) 친환경농장(농식품부): 무항생제 사용과 유기농 인증으로 구분 운영 - 무항생제 인증: 각종 항균약제와 항콕시딕제, 성장촉진제 등 미사용 농장. - 유기농 인증: 유기농 사료 공급, 일정 규모의 방사장 구비 등 추가조건 규정. (9) 동물복지농장(농식품부): 동물복지 개념에 근거한 인도적 관점의 사육형태로서 넓은 방사장, 쾌적한 사육밀도와 시설 구비, 동물이 필요로 하는 적절한 시설 (햇대, 난상 등) 구비 규정

□ 문제점

○ 식품안전 일반적 문제점

- (위생안전 인식)
 - 우리나라의 관련 부처, 조직에서는 최고 책임자의 역량이나 의지 또는 전문성에 따라 과학적 정밀성이나 절차 또는 원칙이 무시
 - 고위직의 판단 미숙 또는 지시성 관리로 인한 시행착오가 빈발
 - 장기적 관점에서 위험성을 관리하기보다 단발성 조사 평가나 임시방편의 조치가 일반적
- (위생안전 리더십)
 - 정부 소관부처가 현장에 대한 신뢰성 있는 조사자료와 전문적 분석을 기반으로 업계와 학계의 의견을 주도해 나가야 하지만 신뢰를 잃는 사례가 빈발
 - 항생제 및 농약, 병원미생물 등을 관리하기 위한 친환경인증 또는 HACCP인증 제도에 대한 관리부실
 - 소관부처 정책 결정자의 전문성과 성향에 따라 과학적 평가와 소통의 리더십이 결정되는 후진형 형태를 취하고 있어 정부 정책의 전문성과 일관성에 관한 문제점
- (감시 및 모니터링 체계)
 - 감시 및 모니터링 체계의 과학성과 체계성이 부족하거나 미흡
 - 식품/축산물 품질과 안전에 관한 각종 인증제도와 각종 감시체계의 상시 작동에 대한 검증체계가 형식적 요건 확인

○ 조직설계상의 문제점

- (규제와 진흥의 분리)

- 규제와 진흥이 별개가 아니라 시장개입의 스펙트럼 상 상대적 위치로 보아야 함

<표 8> 규제와 진흥정책의 쟁점

규제와 진흥 분리	진흥정책과 규제정책의 구분이 가능 진흥과 규제를 한 부처에서 담당하는 경우의 단점 규제 전담 주체와 진흥 전담 주체 간의 분리로 인해 규제과잉이나 진흥과잉이라는 상반된 목표 간 충돌 가능성이 상존
규제와 진흥 통합	진흥정책과 규제정책의 구분 자체가 불가능 기술진보를 따라가지 못하는 상황에서 규제만을 분리한다면 새로운 규제를 만들어내는 현상을 초래할 수 있으므로 규제·진흥 분리는 현실적으로 어려움 규제와 진흥이 분리될 경우 산업진흥과 시장규제가 별도로 작동해 산업활성화와 서비스 제공에 혼란이 발생
결론	국가적인 차원에서 새로운 기술개발과 시장활성화 등을 효과적으로 추진하기 위해서는 규제와 진흥이 통합되는 구조형성이 필요 미국의 경우, 남북전쟁 이후 연방정부의 공익사업은 진흥 차원에서 시작되었으나 독점이 나타나면서 조정과 기획과 같은 규제정책이 되었음 또한 미국 연방정부는 산업에 대한 직접적 진흥은 없지만, 규제개입과 탈규제를 반복함으로써 개입

- (식품 안전)

- 식품안전처로 일원화 이후, 식품안전체감도 저하
- 식품은 식약처에서 위해성 평가가 이뤄지지만 그 재료들은 농식품부에 평가되고 있어 중복이 될 수도 있고 원재료 측면에서 역시 안전사각지대가 발생

-(식품안전 규제 관련 포획현상)

- 농민과 기업화된 식품생산자(특히 가공식품)들은 이익이 보장되는 수준에서 충분히 규제자들에게 로비 등의 비공식적인 경로로 규제자를 포획
- 식약처도 규제기관으로 충분히 대기업 등에 포획될 수 있음.

- (식품 위해분석 관리체계)

- 해양수산부, 교육부, 보건복지부, 환경부, 산업통상자원부 등 다양한 중앙부처에서 각 식품위해분석을 실시
- 식품안전처는 보좌기관으로 협업체계를 구축하는 총괄조정시스템으로 미흡

-(식품/의약품의 안전과 산업)

- 식품의약품안전처가 청에서 승격됐지만 식품안전관리 등은 각 부처에 위임되어 있어 발빠르고 선제적으로 대처가 어렵다는 지적
- 예) 계란과 생리대 파동을 겪으면서 식품과 의약품 업무를 전문적으로 수행할 수 있도록 분리해야 된다는 주장도 제기

□ 국내외 사례 분석

○ 대부분 식품과 의약품을 분리하고 있으며, 축산물은 대체로 농림부 전담

<표 9> 선진국의 식품/축산물 안전관리 조직과 체계

국가명	개편 전	개편 후	비고
유럽연합 (EU)	유럽집행이사회(EC) 보건총국, 농림총국	유럽식품안전청 (EFSA)	28개 회원국 법령 통합 운영('06.1)
영국	보건부, 농수산식품부	식품기준청	EU 법령 준수 (식품위생규정)
	독일	식품농업부	
	프랑스	국립식품환경노동위생안전청	
	덴마크	환경식품부(수의식품청)	
일본	후생노동성, 농림수산성	후생노동성, 농림수산성, 식품안전위원회, 소비자청	위해평가 분리
호주	보건부, 농림부	호주·뉴질랜드 식품안전청(FSANZ)	합동 위원회
미국	미국 식품의약품청(FDA), 농림부(FSIS) - 식육, 닭고기, 계란 및 그 가공품만 FSIS 소관		FDA 주도 관리

□ 대안

<표 10> 행정기관별 강약점 비교분석

구분	분석	논거	
처 (부)	국무총리 소속	장점	<ul style="list-style-type: none"> · 국무총리 직속의 개별부처 성격의 조직으로 사업 추진력 강화 · 식품안전과 관련된 중앙부처 및 기타 기관들에 대한 협조와 조정·통합기능의 강화 · 사업추진의 일원화로 효율성 제고 · 조직설립의 신속 및 용이성
		단점	<ul style="list-style-type: none"> · 통합 식품안전관리에 대한 경험 및 노하우 미흡 · 과거 유사사례 없음 · 자치단체와 네트워크 미약에 따른 업무협조 미흡
청	농림축산식품부 소속	강점	<ul style="list-style-type: none"> · 산하기관을 총괄사업시행자로 지정용이 · 식품안전방역청의 강한 사업추진 권한으로 사업추진 효율성 제고
		약점	<ul style="list-style-type: none"> · 식품안전과 관련하여 중앙부처의 동의가 용이하지 않음 · 상임위원회 변경의 장애 · 관련 사업계획 수립 및 집행역량 미흡 · 중앙부처의 소극적 업무협조 가능성
청	보건복지부 소속	강점	<ul style="list-style-type: none"> · 전문성을 바탕으로 정책방향을 효과적으로 수용할 수 있는 부처 특성 · 식품, 의약품을 동시에 조정할 수 있어 효율성 제고 가능
		약점	<ul style="list-style-type: none"> · 식품 및 바이오 산업 발전을 저해 할 수 있음 · 상임위원회 변경의 장애 · 주관부처 협의 및 동의가 용이하지 않음 · 자치단체와 협의가 쉽지 않음
위원회	국무총리	강점	<ul style="list-style-type: none"> · 합의제기관으로 부처 간 협조와 조정·통합 가능 · 독립성을 발휘할 수 있음
		약점	<ul style="list-style-type: none"> · 사업추진을 위한 종합적 역량집중 미흡 · 사업추진의 효율성 미약

○ 대안①: 현행 식품안전정책위원회 체제를 유지하면서 권한 및 기능 확대

- (필요성)

- 식품안전기본법 수정을 통한 식품안전정책위원회의 권한과 기능을 확대하면 조직 개편 등의 비용을 최소화 할 수 있으며 현 운영체제를 유지하면서도 효율적으로 개선이 가능 할 것으로 본다.

- (조직구성)

- 의결기관으로서의 행정위원회 형태

<표 11> 사무처 개편전후

개편 전		개편 후
국무총리	소속기관	국무총리
없음	사무총장	장관급
전원 공무원 구성	직원구성	공무원+민간전문가

- (타 기관과의 관계 정립)

<표 12> 주요 기능에 따른 식품안전기본법 개정내용(안)

기존 내용	현재 조항	개정 및 신설 내용
식품안전정책위원회	7조	기능 강화
위원회 구성 등	8조	위원장 및 위원 구성 내용 변경, 사무총장 신설
위원장의 직무	9조	권한 강화
위원의 임기와 의무	10조	임기 2년→3년
전문위원회	12조	민간 전문가 참여 가능 추가
위원회의 운영	13조	사무처 구성(농림축산식품부)

○ 대안②: 농림축산식품부 소속 식품안전방역청(안) 신설

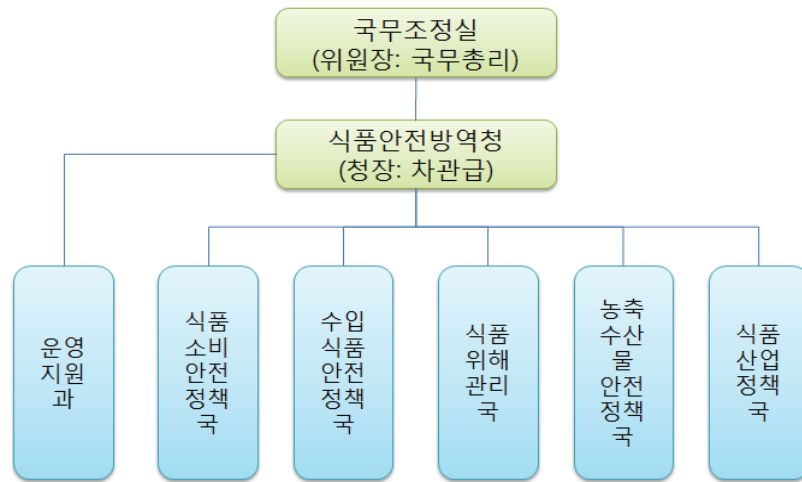
- (필요성)

- 처는 보좌기관인 참모적 기능을 수행할 수 있을 뿐 집행기능을 수행할 수 있는 보조기관의 역할을 할 수 없음
- 사업 시행과 향후 유지관리 등을 판단해 보면 가장 현장성과 추진성을 고려해 청 신설이 필요

- (조직구성)

- 식품안전정책위원회: 식품안전정책위원회는 국무총리 소속으로 행정위원회(심의기관)의 역할을 유지하고 위원 구성 역시 현행체제를 유지
- 식품안전방역청: 기본방향은 식품안전정책위원회 기능을 수행하기 위해 보건복지부 식

품의약품안전처, 식품의약품안전평가원 기능과 관계 부처 식품안전 관련 기능을 식품 안전방역청으로 이관 및 기능을 확대



<그림 1> 식품안전방역청 조직도(안)

- (타 기관과의 관계)

- 기능이관: 총괄조정은 식품안전방역청에서 부처와의 협의를 통해 해결하고, 식품안전 정책위원회의 심의를 받는 형태로 진행
- 식품안전방역청과 지방자치단체와의 관계는 기존 식품의약품안전처의 각 지방청의 식품안전관리 기능을 이관받고 의약품 안전은 별도의 보건부(안) 소속으로 이관
- 농식품부 내 축산물위생안전국 신설: 농식품부 내에 축산물위생안전국을 신설하여 식약처의 축산물 안전관리 조직/인력과 업무를 수행

제4장 농업기술정책 수행체계

□ 현황진단

- 우리나라의 농식품 R&D 사업은 현재 농림축산식품부(이하 농식품부), 농촌진흥청(이하 농진청), 산림청이 개별적으로 추진
 - (심의기구)
 - 각 부청의 모든 농림식품과학기술정책 방향 등을 총괄적으로 심의·조정하는 최고 의사결정기구로 농림식품과학기술위원회(이하 농과위)가 존재
 - 농진청 및 산림청은 각각 기본계획 및 R&D 사업에 대한 개별 심의·조정기구로 농촌진흥사업심의위원회(이하, 농진위) 및 산림과학기술위원회(이하, 산과위)를 두고 있음
 - (R&D 유형)
 - 각 부·청에서 실시하는 R&D 사업 유형은 크게 시험연구비로 수행하는 정상연구(고유연구)와 출연금으로 수행하는 공모사업(공동연구)으로 구분하여 운영
 - (기획·평가·관리기구)
 - 농업 R&D 사업의 기획·평가·관리기구 또한 부·청별로 별도로 존재
 - (연구수행주체)
 - 각 부·청의 정상연구는 산하 연구기관을 통해 직접 수행하고 있으며, 공모사업은 산학연 연구기관 위탁을 통한 공동연구의 형태로 수행
 - (성과확산 관리기관)
 - 농식품부의 R&D 성과는 별도의 성과관리기관 없이 연구주체가 직접 실용화를 추진
 - 농진청과 산림청은 각각 농업기술실용화재단 및 한국임업진흥원에서 성과확산 및 관리를 담당
- 농업 R&D에 대한 부·청간 역할 구분 및 과제기획
 - (부·청간 농업 R&D 업무분장)
 - 농식품부는 민간 R&D 기반의 확충 및 산업화 기술을 개발하고, 농진청은 기초기반 실용화 기술개발 및 민간부문 미성숙 분야를 실용화하는 것으로 각각의 업무가 구분
 - 농업 R&D 산업화 및 실용화에 대한 주무부처간 역할이 분담되어 있으나 개념에 대한 범위가 불분명
 - (부·청의 R&D 중장기 로드맵 전략)

- 농식품부와 농진청은 각각의 R&D 기본계획 및 중장기 계획을 개별적으로 수립하고 추진
- 각 중장기계획 및 실행계획을 토대로 R&D 사업을 기획하고, 중복이 우려되는 분야에 대해 부·청간 사전 공동기획을 통해 역할 조정 및 공동 기술개발 로드맵을 마련

- (R&D 과제 기획)

- 먼저 현장수요, 공동수요 및 정책수요의 세 가지 경로를 통해 기술수요조사를 실시
- 이후 분야별 전문가로 구성된 ‘수요조사 검토위원회’에서 중복성 및 연구개발 필요성을 고려하여 핵심이슈를 발굴하는 절차
- 정책부서의 검토를 통해 수요조사 결과 발굴된 후보과제의 우선순위를 결정
- 분야별 ‘과제기획단’의 검토결과를 토대로 해당연도 사업계획을 수립하며 이후 지정 공모 혹은 자유응모를 방식으로 과제를 공고

○ 농업 R&D 추진체계 개선을 위한 최근 논의

<표 13> 농업 R&D 추진체계 개선 관련 주요 동향

	「농림축산식품 R&D 혁신전략 수립을 위한 종합진단」 (IPET, 2015. 10)	「R&D 전문관리기관 효율화에 관한 연구」 (KISTEP, 2015. 10)	「플러스(+) 농정을 제안함」 (더불어민주당 정책위원회, 2016. 12)
개요	농식품산업 통합 혁신체계 구축을 위한 개선방안 마련	R&D 전문 관리기관의 기능 및 역할 재편 방안	농식품행정 효율화를 위한 행정체계 개편방안 제안
진단	<ul style="list-style-type: none"> • 부·청의 R&D 추진체계 이원화 및 병렬적 집행으로 인한 연구 중복 현상 발생 • 기관의 전문성 및 역량 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문관리기관의 기획역량 부족 • 전문관리기관의 분산현상 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업 R&D 기관의 분산 및 수요자 지향성 결여
제안	<ul style="list-style-type: none"> • 협력적 거버넌스 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 거점연구기관체계 운영 - 주요 관리조직의 전문화 및 일원화를 통한 운영 개선 • 민간 R&D 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 영세업체의 R&D 자금지원 - 농산업 SBIR 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문기관의 통합 <ul style="list-style-type: none"> - 단일조직으로 개편 - 기술/목적/분야별 통합 - 1부처 1기관 체계로 개편 - 출연(연) 연계 전문연구단 중심의 역할 재편 	<ul style="list-style-type: none"> • 농식품 R&D 관리, 수행, 지도 보급 기관의 통합적 재구축 <ul style="list-style-type: none"> - 민간 R&D 총괄기구 통합설치 - 농식품 품질관리기관 통합 - 종자 관련기구 통합 - 농식품 안전규제기구 통합설치 - 농식품 인력개발기관 통합

□ 문제점

- 농식품부와 농진청의 중복성
 - 농과위의 역할 모호성
 - 부·청간 협의기구 활용률이 저조
 - 농진청에서 개발한 기술은 농업기술실용화재단(FACT)를 통해 기술이전되고, 농식품부는 농림식품기술기획평가원(IPET)을 통해 위탁 수행된 연구개발성으로 자체적으로 산업화를 추진

- 정부 R&D 사업 편성과정의 구조적 비효율성
 - 우리나라 정부 R&D 사업의 편성과정의 복잡성에 따른 구조적 비효율성

□ 해외 농업 R&D 효율화 사례

- 민간의 자발적인 농업 R&D 참여는 네덜란드, 미국과 같이 혁신적인 농업인이 존재하거나 기업생태계가 조성되어 있는 국가에서 가능하고 효과적
- 공공 부문의 농업 R&D 투자의 절대규모는 증가해야 하지만, 관행적 연구가 축소되고 현장수요를 충족시킬 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있음
- 공공과 민간의 역량과 정체성을 고려하여 농업 R&D 포트폴리오를 구성함으로써 투자의 효율성을 증대시킬 필요성이 있음
- 기술개발을 위한 R&D가 아니라 실용화를 위한 R&D를 별도로 구성하여 조기상용화 연구를 적극 지원함으로써 R&D 성과 확산을 유도하는 방법을 활용
- 우리나라는 미국이나 네덜란드와 같이 민간의 자금과 활동을 통해 농업 R&D 실용화를 촉진하기 힘든 상황인 점도 충분히 고려

□ 한국 농업 R&D 추진체계 개선방안

- 대안 1: 농과위의 기능 및 역할 강화
 - (필요성)
 - 농식품 분야 전체 R&D 사업에 대한 총괄 조정을 위해서는 종합 조정기구로서 농과위의 기능과 역할이 강화되어야 할 필요성이 있음

- (개편 내용)

<표 14> 농림식품과학기술위원회의 기능 강화 방안

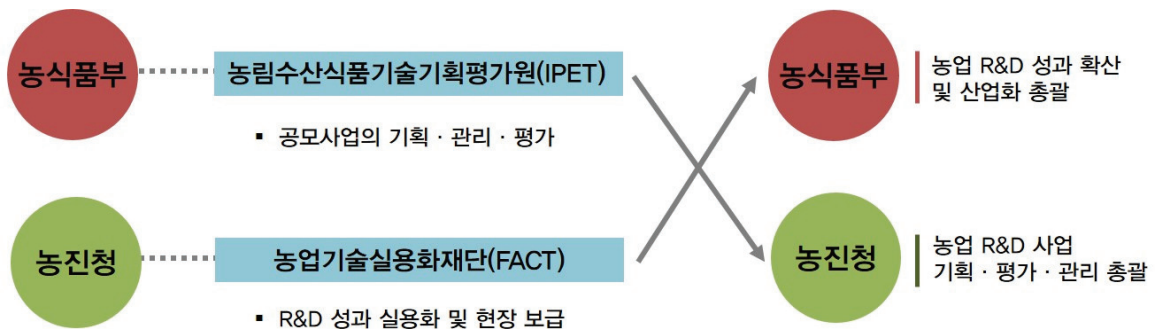
	AS-IS	TO-BE
조직 구성	• 사무국 1, 기획조정전문위원회 1, 분야별 전문위원회 4	• 사무국 1, 기획조정위원회 1, 분야별 전문위원회 확대
조직 업무	• 부·청 사업의 명목적 관리	• 부·청 출연금사업의 실질적 심의 및 조정 • 부·청 R&D 정책방향 수립 및 조정
사업 조정 시기	• 부·청 신규사업 사전기획, 사후조정	• 부·청 신규 출연금사업 사전조정, 공동 사업기획 착수
평가 대응	• 국과심 평가와의 연계 부족	• 국과심 평가에 공동대응 및 피드백 강화
조직 전문성	• 심의 및 조정 기능에 전문위원의 전문성 반영 부족	• 전문위원회의 전문성 강화를 통해 기술정책 전반에 관한 상시모니터링 및 정책의제 수시 도출

○ 대안 2: 농업 R&D 유관기관의 소속과 역할 재정립

- (필요성)

- 각 기관의 R&D 사업목표와 산하기관이 불일치 하고 있어서 R&D 성과관리가 적절히 이루어지지 못하고 있으므로 유관기관의 소속과 역할을 재정립할 필요

- (개편 내용)



<그림 2> R&D 기획·평가·관리기능 및 R&D 성과 확산기능의 재분배

○ 대안 3: 농식품부 중심의 R&D 사업 일원화

- (필요성)

- 농진청이 국가 농업 R&D 기반을 확충하는 본질적 기능에 충실한 고유연구에 힘쓸 수 있도록 농진청 출연금사업에 대한 재정비가 필요
- 따라서 농진청 공동연구사업 명목으로 집행하던 출연금사업을 농식품부로 이관하여 통합 관리하는 방법을 고려

- (개편 내용)

- 현재 농진청에서 공동연구사업 명목으로 집행하던 출연금사업을 농식품부로 이관하여 과기정책과의 총괄 기획 하에 부·청 출연금사업을 통합 관리하는 방법을 고려
- 농식품부 중심의 출연금 사업 일원화를 위해서는 총괄 관리조직인 과기정책과는 물론 실행조직인 IPET의 기능과 역할 강화를 위해 조직 확대 및 인력 충원 등이 선행

<표 15> 부·청 농업 R&D 현황 및 개선안

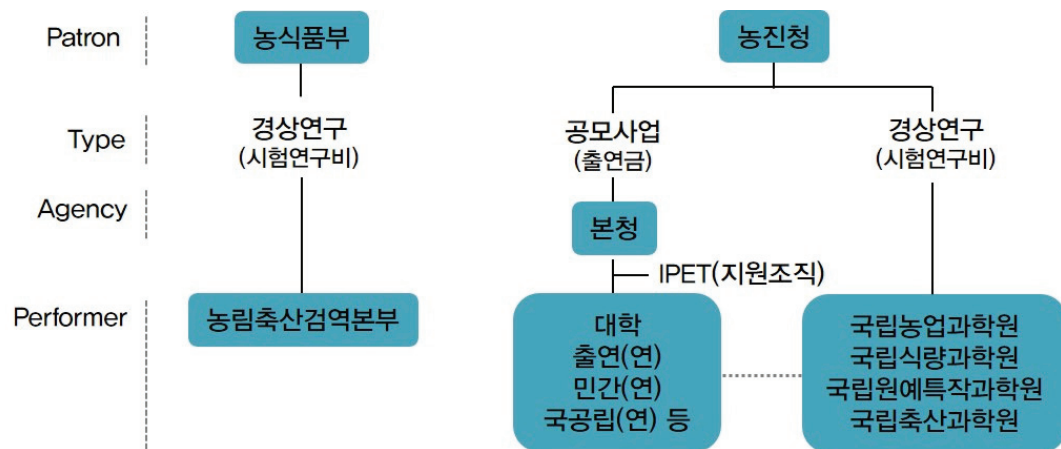
재원	유형	농식품부	농진청	비고
출연금	공모사업(A)	1,832	2,704	(Agency) IPET / 농진청 본청 (Performer) 산·학·연·관
시험연구비	기관고유사업(B)	352	1,906	(Agency) 검역본부 / 농진청 본청 (Performer) 검역본부 / 4개 과학원
	시험연구기관 운영(C)	58	1,521	
	시험연구비 전체(B+C)	410	3,427	
순수연구비(A+B)		2,184	4,610	<개선안>
총 연구비(A+B+C)		2,242	6,131	본부 과기정책과의 총괄 기획 하에 부·청의 출연금사업을 통합 관리

○ 대안 4: 농진청 중심의 R&D 사업 일원화

- (필요성)

- 농식품부의 공모사업은 IPET에서, 농진청의 공모사업은 본청에서 관리하고 있어, 부·청 간 공모사업의 개별관리로 인해 연구중복 및 효율성 저하 문제가 발생
- 전문성 강화 측면에서, 부·청간에 이원화된 농업 R&D 사업을 농진청 중심으로 일원화할 필요성이 있음

- (개편 내용)



<그림 3> 공모사업 관리기관의 일원화

○ 대안 5: 정책-R&D 연계강화를 위한 농업 R&D 예산의 사업부서 귀속

- (필요성)

- R&D 사업의 연구성과를 정책사업이 이어받아 추진하는 이어달리기 체계가 매우 빈약해졌을 뿐 아니라, 연구개발재원으로 추진되는 R&D 사업에서 정책사업에게 요구해야 하는 자기완결적 성과를 부담시킬 필요성이 증가

- (개편 내용)

- 농식품부 창조농식품정책국 3과에서 총괄하던 농식품부 R&D 예산을 개별 사업담당과에 분할하여 추진하게 함으로써 R&D 사업과 정책사업의 연계를 강화
- 이러한 개편 방식이 창조농식품정책국의 R&D 전담과의 폐지를 의미하는 것은 아님

제5장 농촌정책 수행체계

□ 현황 진단

○ 중앙부처의 농촌개발사업 현황

- 일반농산어촌개발사업과 가장 유사한 지원 사업은 특수상황지역 및 도시활력증진지역 사업 등으로 파악되며, 해당 사업을 추진한 지역의 우수사례 및 시설물 활용 형태에 대한 검토를 통해 일반농산어촌지역개발 산업지구 시설물의 운영관리 활성화를 위한 기초자료로 활용할 필요가 있음
- 내용상으로 볼 때 정부차원에서 주력하는 바는 농촌의 시설이나 건축물 관련 규제 등 물리적 환경 개선에 집중하고 있음

<표 16> 중앙부처별 지역개발사업 비교

구 분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌지역	도시활력증진지역
대상지자체	일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 186개 도서 * 지역위 심의를 거쳐 행안부 장관 및 국토부 장관이 공동으로 고시 (군특법 시행령 제2조의 2)	15개 접경지역 시·군 및 372개 개발대상도서 중 성장촉진지역이 아닌 186개 도서	도농복합형태 시 및 군 지역 (117개 시·군) * 제주특별자치도 행정시 포함 * 광역시의 군 제외	특별·광역시의 군·구 및 시 지역 중 도농복합시를 제외한 지역 (100개 시군구)
			* 특수 상황지역 해당지역 제외	
※ 전체 232개 시·군·구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진지역으로 구분되며 그 중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정				
주관부처	국토부	행안부	농식품부	국토부
국고보조율	100%	80%	70%	50%

구 분	성장축진지역	특수상황지역	일반농산어촌지역	도시활력증진지역
대상사업	<ul style="list-style-type: none"> · 특수상황지역 및 일반농산어촌개발 : 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화 사업으로 구성 · 도시활력증진지역 개발 : 기초생활기반확충, 중심시가지재생, 주거지 재생, 지역역량강화 사업으로 구성 · 성장 축진지역 : 지역접근성시설지원, 성장기반시설지원 * 과거 마을개발사업, 경관개선사업, 농업기반시설 유지보수사업을 통합하여 지역의 낙후도에 따라 보조율 차등 적용 			
관련법령	<ul style="list-style-type: none"> · 지역개발 관련 기본법은 국가균형발전특별법 			
	· 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	· 접경지역지원법, 도서개발촉진법	· 농어촌 정비법, 어촌·어항법, 산림개발법 등	· 도시 및 주거환경정비법, 지방소도읍육성법 등
지원시설성격	지역 접근성 향상을 위한 기반시설 및 성장기반시설 조성에 중점	일반농산어촌개발사업과 시설조성은 유사하나 지역의 특수성을 더욱 강조	일반농산어촌지역의 기초생활시설 및 경관을 개선하고 지역주민의 소득증대를 위한 시설 집중	주거환경 개선 및 중심시가지정비 등의 사업 중점

출처: 농림축산식품부(2014:32)

○ 도 단위 농촌개발사업 현황

- (운영시설(H/W) 측면)

- 대부분 지자체장 소유의 공유재산인 기존 시설물의 용도변경 및 규제완화를 통한 활용성 제고가 필요하다. 외지인만이 아닌 지역주민의 복지시설로 활용할 수 있는 다양한 프로그램 마련 및 운영 등이 필요하며, 시설운영자금 마련 차원에서 대출·융자를 마을 공동부동산을 담보로 활용하기 위한 지원이 필요

- (운영조직(S/W) 측면)

- 국내의 기존 및 현재 추진되고 있는 도 단위 사업에 대한 매뉴얼을 작성·배포하여 마을사업 추진에 대한 시행착오를 최소화할 필요가 있다. 이와 함께 추진주체들(중앙부처, 도, 시·군, 권역리더 등) 간의 명확한 역할분담이 요구
- 사업완료 후 자립 시까지 컨설팅 등 활성화를 위한 사후지원, 패러다임 변화, 소비자 수요의 변화 등에 대응할 수 있는 지속적인 컨설팅, 소득사업과 관련하여서는 기술컨설팅 등의 필요하다고 판단되며, 이에 따른 민·관이 협력한 중간지원조직의 배치 및 투입이 필요
- 해당 권역에 대한 사업계획의 수립 및 사업시행과정에 주민이 참여하고 있으나, 전문성 부족 등으로 과잉시설계획이 되는 경우가 많고, 시설이 완공된 이후 해당권역의 주민이 경영에 자연스럽게 참여하게 되지만 결국 인력의 고령화, 교육 부족 등으로 인한 경영의 전문성 및 경험부족에서 오는 많은 문제가 야기되고 있다. 수익성과 전문성을 필요로 하는 사업을 마을내의 주민에게만 일임하여 맡기는 것 자체에 대해 심각하게 고려해야 할 시점에 있다고 판단

○ 시·군 단위 농촌개발사업 현황

- 농식품부는 지자체 ‘마을만들기’ 사업과의 연계를 통해 2016년 신규사업부터 역량단계

별 지원으로 지원방식 개편하였고 지자체 정책과 연계하여 예비-진입단계를 거친 마을은 발전단계 사업 기회 부여 등을 제공

<표 17> 주체별·단계별 관리체계

구 분	지방자치단체	농림축산식품부
공 통	<ul style="list-style-type: none"> · 전담부서 지정 등 행정시스템 구축 · 중간지원조직을 통한 역량강화 지원 · 민간 네트워크를 통한 내부통제 	<ul style="list-style-type: none"> · 모니터링 및 컨설팅 실시 * 현장지원체계 구축 및 정기/수시 모니터링 컨설팅 실시
	<p>※ 중도 탈락한 마을에 대한 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> · 단계 승급 여부는 마을만들기 추진 성과와 자구 노력에 의해 좌우되므로, 원칙적으로 해당 마을/지자체의 책임 · 다만, 마을 주민들과 지자체의 의지에 따라 재교육 및 기존 완료사업 활성화를 통해 재도전 기회 제공(단계 역행은 불가, 예) 발전→진입) <p>※ 권역사업에 포함된 마을에 대한 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> · 권역으로 묶여서 권역단위 종합정비 사업을 시행한 마을전체가 발전단계로, 시설 투자여부와 상관없이 예비·진입단계로 역행 불가(중복지원 불가) * 예) A 권역사업에 포함된 a, b, c, d 마을은 모두 발전단계로 추가적인 사업 지원은 불가하나, 타부처 사업이나 자립단계의 활성화 프로그램 등은 추진 가능 	
예 비 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 자체 역량강화 프로그램 운영 * 역량진단, 현장포럼, 주민교육 등 실시 * 기준 충족 시 농식품부에 인정 신청 * 5년마다 갱신을 통해 효력 유지 · 이수 마을에 대한 이력/증빙 관리 * 마을 관리카드 작성·운영(~자립단계) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 프로그램 인정·관리 * 인정한 지자체 프로그램 목록과 주요 내용을 공간정보시스템에 공시 * 인정한 프로그램은 5년간 효력 유지 * 향후 모니터링을 통해 부실이 우려되는 경우 인정 취소 및 보완 요구
진 입 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 진입·발전단계 사업 모니터링·평가 · DB관리 협조 및 준공/실적보고 	<ul style="list-style-type: none"> · ‘창조적 마을만들기’ DB관리 및 예산통제를 통해 관리 * 공간정보시스템에 DB를 구축하여, 단계를 역행하거나 중복 지원받는 것을 방지 * 단계별로 자동 구분해 사업 시행중인 마을의 단계 확인
발 전 단계	<ul style="list-style-type: none"> * 사업 시행·완료 지구와 예비단계 지구에 대한 DB 구축 협조 	
자 립 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 활성화 프로그램 운영 및 홍보·시상을 통해 우수지구 관리 	

출처: 농림축산식품부 지역개발과(2014)

□ 문제점 분석

<표 18> 농촌개발사업의 실태 및 문제점(안)

구 분	실태 및 문제점
조직 및 기능의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ● 농촌관광, 농촌교육, 농촌지역개발 부문의 업무 중복
	<ul style="list-style-type: none"> ● 부처 및 부서간 협조체계 부족
조직역량 및 전문성	<ul style="list-style-type: none"> ● 어느 정도의 전문성 확보
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> ● 통합적인 거버넌스 구축 부재
	<ul style="list-style-type: none"> ● 형식적인 거버넌스 운영
정책의 시의성	<ul style="list-style-type: none"> ● 종합계획 부재 또는 형식적

구 분	실태 및 문제점
	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 농어업·농어촌 발전 종합계획 수립되었으나, 농식품부 업무에서의 한정된 계획 수립
정책의 차별성	<ul style="list-style-type: none"> • 종합계획 수립을 통해 차별성 기대 • 중앙정부에 의존하는 사업추진으로 정책수립에 대한 당위성 부족
정책수립의 체계성	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적 계획수립체계 부족 • 총괄·기획기능을 담당하는 부서 부재
사업추진의 체계성	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적 비전·전략 없이 사업추진 • 단위사업 위주의 추진으로 종합추진 난해 • 중앙정부 중심으로 지방자치 정부의 자율성 부족
사업의 통합성·연계성	<ul style="list-style-type: none"> • 농식품부 내에서는 통합추진 • 그 외의 사업간 연계성 부족
사업관리의 지속성	<ul style="list-style-type: none"> • 주요사업에 대한 자체평가 실시 • 사업관리 및 사업효과 극대화 부족

□ 국내·외 사례분석

- (주민참여 중요)
 - 마을만들기가 지역 안에서 지속가능한 체계로 정착되기 위해서는 마을발전계획 수립 및 집행 과정에서 주민의 주체적 참여가 중요
 - 행·재정적 지원을 해주는 행정의 역할도 중요
 - 상호 협력 및 존중의 문화 형성, 주민 상호간 약속 준수 및 이해, 지역사회 참여를 통한 마을만들기 추진
- (지역 인적자원의 역량 강화)
 - 외부의 자원을 적극 수용·활용하여 부족한 내부역량을 보완
 - 귀농·귀촌 등 지역의 새로운 구성원을 적극 확보 활용하여 마을만들기가 지속적으로 추진될 수 있도록 공공 및 민간의 지원이 요구
- (중간지원조직 등 지원체계 구축)
 - 시·군이 마을만들기 전담부서를 신설하고 조례를 제정하여 전문성제고 및 제도적 지원체계를 확고히 하여야 하고 행정에서 육성한 중간지원조직이 행정과 주민 관련 단체들 사이에서 소통 사업의 조정 연계 등 핵심적인 역할을 담당하도록 해야 함
- (하드웨어 공급 중심 구조에서 소프트웨어 공급 중심구조 탈피)
 - 시군단위에서는 사업단계별로 주체발굴, 자원융복합을 지원할 수 있는 구조가 필요하며 농식품부는 칸막이 행정으로 막혀있는 부처별 사업들이 현장에서 융복합될 수 있도록 협치구조를 만드는데 주력

□ 대안 : 농촌개발사업 기본방향 제시

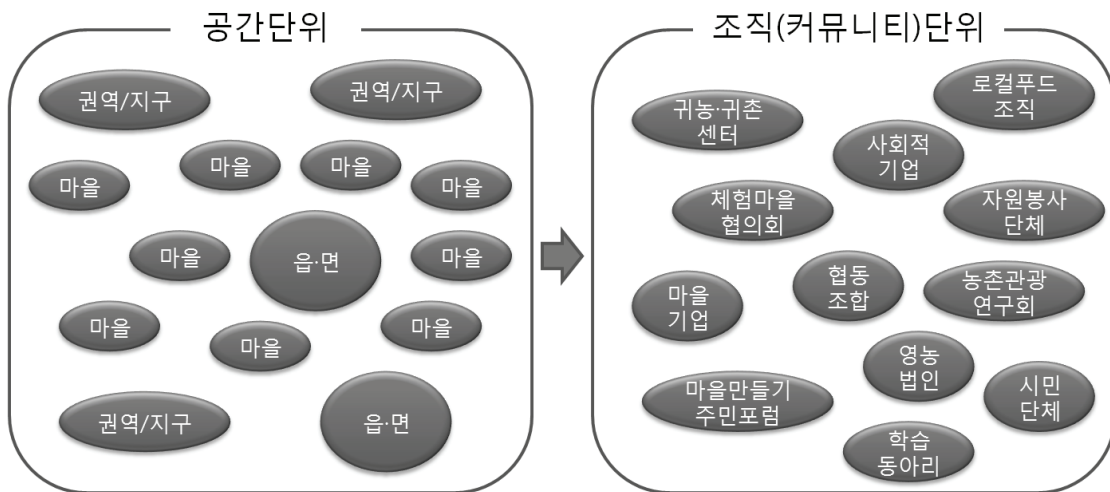
○ 대안1: 농림축산식품부 중심의 융복합 거버넌스 구축

- (필요성)

- 우리나라의 농촌지역개발정책 추진체계의 문제점의 핵심은 다음과 같이 요약할 수 있다. 현재의 농촌지역개발정책의 관련 중앙정부처가 농식품부, 국토부, 행자부, 해수부, 고용노동부 등이 연관되어 정책을 추진하고 있으며, 한 농촌을 상대로 여러 가지의 사업을 공모
- 이러한 과정 속에서 주민의 욕구나 현실성을 제대로 반영하지 못한 채 단기간에 새로운 사업을 설계해 농촌현장에 보급하는 한편, 정책에 대한 평가 및 환류도 제대로 이뤄지지 않은 상태에서 빠르게 전국적으로 규모가 확산되어 비효율성 문제 대두
- 농식품부 중심의 거버넌스를 통해 자원, 정보, 인력의 효율화를 꾀할 필요

- (개편내용)

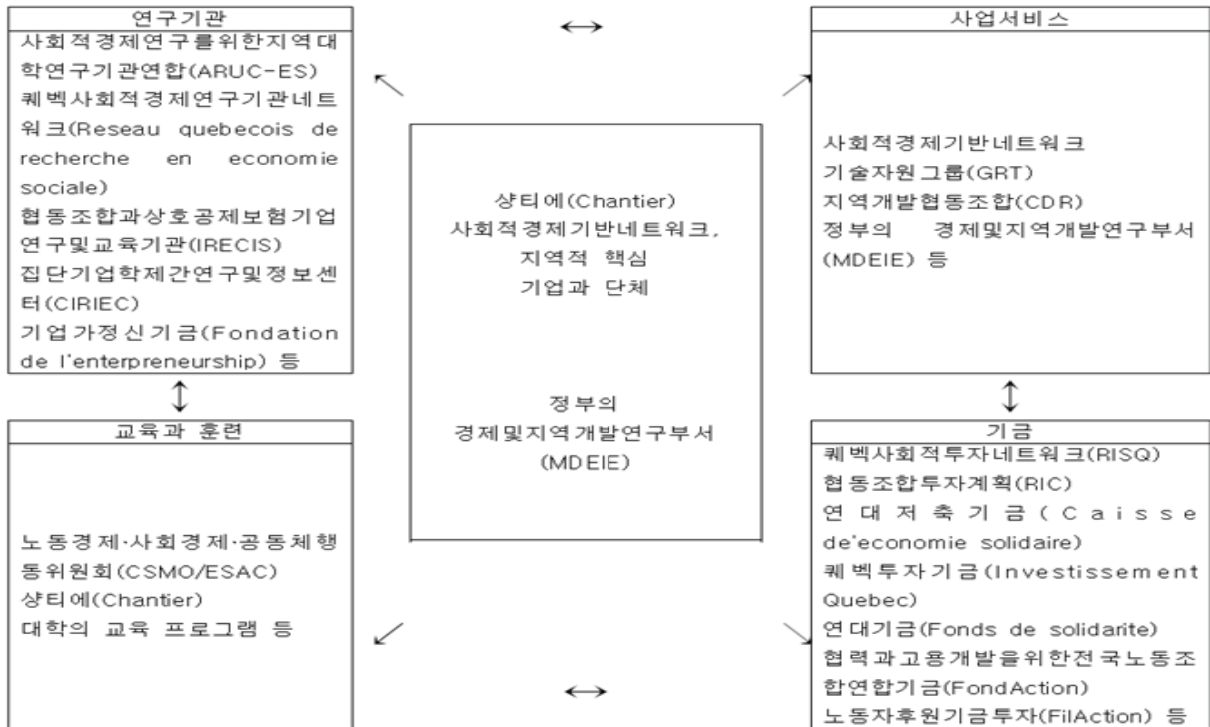
- 농식품부 중심의 농촌개발사업 주도성 회복



<그림 4> 마을만들기 개발 단위의 변화

출처: 윤원근·조영재(2012)

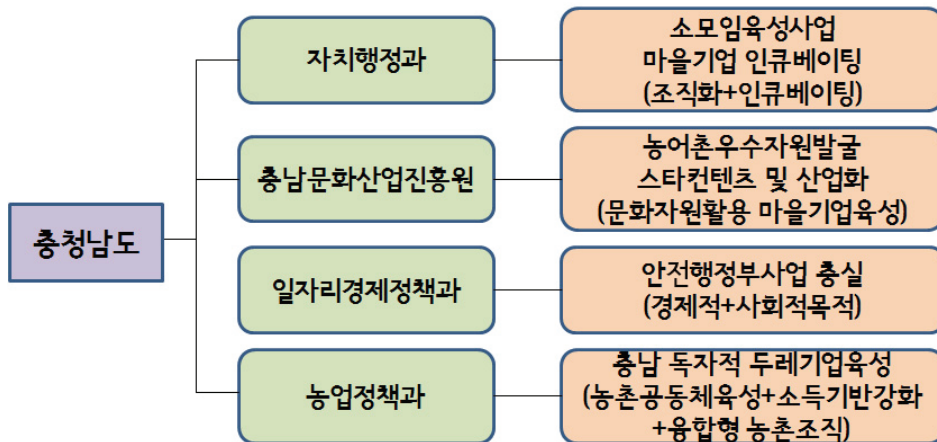
- 농촌지역개발정책의 컨트롤 타워 구성



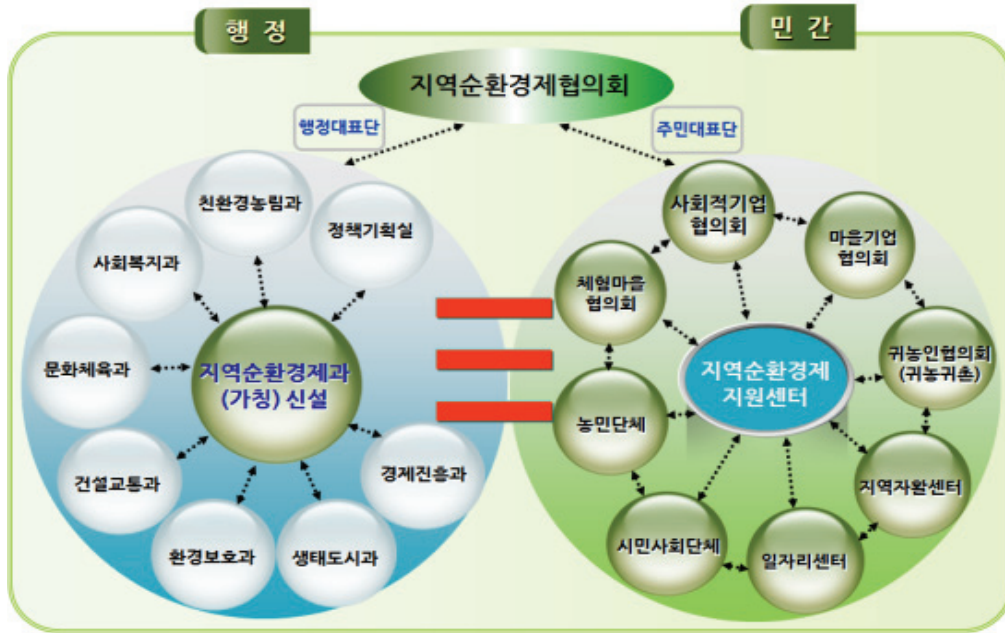
<그림 5> 퀘벡의 사회적경제 지원체계

출처: Marguerite Mendell & Ralph Rouzier(2004:9) 참조 재작성

- 민관거버넌스의 구축(안):



<그림 6> 마을기업 단계별 육성(안)



<그림 7> 서천군 민관거버넌스 구축 방안

○ 대안2: 지역 내 농촌지역개발을 총괄하는 중간지원조직 설립

- (필요성)

- 농어촌 공사의 역할 부재로 인해 앞으로 컨설팅 회사 등이 우후죽순 생겨나고 소멸하기를 반복하고 있음
- 따라서 정보, 인력, 자원들을 컨트롤 할 수 있는 중간지원조직이 필요

- (개편내용)

<표 19> 농촌 지역개발 중간지원조직의 역할과 기능

기 능	역 할
정보의 수발신	• 지역개발조직이나 행정, 기업 등 각 주체에 대한 정보수집, 인터넷 등의 매체를 통해 정기적으로 정보를 전달
자원과 기술의 중개	• 정보제공이나 상담업무 이외에 지역 공동체의 활동에 있어서 필요로 하는 자금, 인재 등을 지원하거나 이를 제공해 줄 수 있는 제공자와 연결시켜주는 역할
인재육성	• 지역 공동체들이 자립하기 위해 필요로 하는 조직운영, 자금확보 등에 대응가능한 인재양성
상담 및 컨설팅	• 지역개발조직의 체계적인 활동을 위한 매니지먼트의 노하우를 제공하고 관련된 문제나 어려운 점을 컨설팅
네트워크 및 교류촉진	• 누구나가 쉽게 참가할 수 있는 이벤트 개최(행사, 포럼, 심포지엄 등) • 관련 지역 공동체들을 네트워크하거나 각각의 지역 공동체들이 가진 자원을 유효하게 활용하여 목적을 달성하기 위해 필요한 코디네이트 역할 수행 • 지역자원(사람, 물건, 돈 등)의 마케팅, 협력관계(행정, 지역개발조직, 기업 등)의 코디네이트 제공
평 가	• 지역개발조직 활동의 지표를 활용하여 활동실태나 정보에 대한 수준을 정부, 기업, 개인 등 지원기관에게 제공
정책제안	• 사회적 문제를 이슈화 시키거나, 새로운 문제해결 방법을 만들어냄 • 지역사회문제 해결을 위한 새로운 사회시스템이나 방법을 구축, 정책제안 기능을 강화
조사·연구	• 정책제안 기능을 수행하기 위한 기초 작업활동으로 중간지원조직만이 수행할 수 있는 조사 및 연구 활동을 통해 특정 사회이슈의 해결방안을 제시

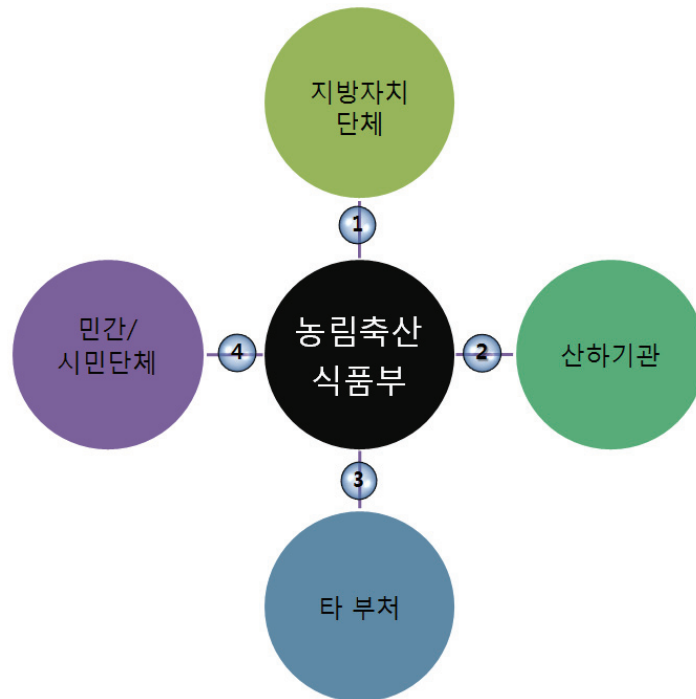
출처: 内閣府, 2002, 『中間支援組織の現實と課題に關する調査報告書』第一總合研究所, 참조 변형함

○ 대안3: 농촌정책수행을 위한 농림축산식품부 역할 재정립

- (필요성)

- 농식품부 중심의 농촌 정책 거버넌스가 구축 혹은 재편된다고 하더라도 각 기관이나 단체와의 관계 속에서 농식품부의 역할에 대한 정리가 없다면 효과적인 농촌정책 추진은 어려움
- 따라서, 재편된 농촌 정책 거버넌스 속에서 농식품부의 역할을 체계화하고 지자체와 산하기관, 타 중앙부처(행정안전부, 국토교통부 등) 및 민간/시민단체와의 관계에서 농식품부의 역할을 구체화할 필요가 있음

- (개편내용)



<그림 8> 농촌정책수행을 위한 거버넌스와 각 관계간 역할

- 지자체와의 관계에서 농식품부의 역할

<표 20> 지자체와의 관계에서 농식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
<ul style="list-style-type: none"> • 정보 총괄시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지역정보, 현황, 특성 및 지자체 농촌지역 개발사업 정보시스템 일원화
<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스 체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 담당부서와의 긴밀한 네트워크 구축
<ul style="list-style-type: none"> • 전문역량 강화교육 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 공무원, 지역개발 수행업체 종사자의 전문성 확보 및 네트워크 형성 효과
<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발 위탁기관 컨설팅 및 모니터링 <ul style="list-style-type: none"> - 농식품부 정책방향 전달 효과 - 지역개발 사업 현황 맵핑 구축 가능

- 공공기관과의 관계에서 농식품부의 역할

〈표 21〉 공공기관과의 관계에서 농식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 평가를 통한 정책방향성 수행 독려 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적가치 반영 감독
<ul style="list-style-type: none"> • 산하기관 간 지역개발사업 재조정
<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발 및 사회적경제 관련 프로그램 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 지역단위 마을기업 거버넌스 농식품부 중심 재편 가능

- 타 부처와의 관계에서 농식품부의 역할

〈표 22〉 부처 관계에서 농식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 자원 및 정보 DB구축
<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 개발사업 분야 사회적경제 조직 활용 및 육성
<ul style="list-style-type: none"> • 민간 및 부처별 협력적 거버넌스 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 물리적·내용적 양측면 협력방안 모색
<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 개발사업 성공사례 발굴 및 중간지원조직 양성

- 민간 및 시민단체와의 관계에서 농식품부의 역할

〈표 23〉 민간 및 시민단체와 관계에서 농식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
<ul style="list-style-type: none"> • 민간조직 및 물적·인적자원 DB구축
<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 활동가 및 전문가 인적네트워크 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지역개발자문단 운영 - 공익 활동 정착 효과 - 지역상황 모니터링 가능
<ul style="list-style-type: none"> • 주기적인 민간조직 간담회 개최
<ul style="list-style-type: none"> • 사후관리 민간위탁

제6장 정부혁신과 실천과제

□ 현황 진단

○ 우리나라 신공공관리 패러다임의 변화

- 국민이 자신들이 필요로 하는 서비스를 직접 요구하고 설계하는 상향식 혁신은 공공서비스의 최종 이용자인 시민의 생활 영역, 즉 지역수준에서 보다 적극적으로 시도되고 있음

<표 24> 우리나라 정부-시민간 관계 변화

구분	고객중심 혁신	국민중심 혁신	국민주도 혁신
대표 사례	참여정부의 생산성 혁신 및 서비스혁신 사례	박근혜 정부의 정부3.0 우수 사례	지방자치단체의 주민참여 방식 행정서비스 공동생산 사례
혁신의 문제 설정 대상	행정서비스 제공의 효율성과 고객수요 맞춤형	ICT 기반의 공공서비스 관련 정보 제공 및 이용자 편의성 제고를 위한 시민 중심(citizen-centric)의 공공서비스 혁신 추구	주민참여를 통한 공공서비스의 공동 개발과 운영
정부-시민관계	공공서비스의 제공자(provider)-수혜자(recipient)로 정부가 혁신의 주체	맞춤형 서비스를 제공하기 위한 민간 참여 확대	정부-시민간 참여적 거버넌스(participatory governance) 형성
시민 참여 수준	상호 정보 제공의 수준: 시민의 정보 접근 범위 확대, 문제 탐색을 위한 공청회 등 시민으로부터의 정보 획득(consultation)	공공데이터 정보제공자, 행정서비스 개선을 위한 아이디어 제공자(ideator) 역할	공공서비스의 제안, 설계, 생산, 전달이라는 정책주기 전반에 걸쳐 개입하고 행동하는 주체이자 서비스의 수혜자

출처: 조세현, 김은주, 박선주. (2017: 2-3) 표

○ 정부혁신 추진현황

<표 25> 정책별 정부혁신 추진현황

유형	민간 주도 또는 민관협력 문제해결 모델	청년 주거, 취업 등 지원정책	공공시설 유희부지 활용
관련 사례	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 마을사업 - 주민자치회 구성, 주민 스스로 마을의 과제를 찾아내고 해결하는 다양한 마을계획 사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 빈집으로 주거복지 - 사회적기업 주도로 빈집을 셰어하우스로 리모델링 후 청년 등에게 저렴하게 임대 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 태양발전소 1호 - 300여명이 참여한 협동조합 주도로 공공기관의 옥상부지를 활용해 시민햇빛발전소 준공
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기적의 놀이터 - 어린이, 시민, 전문가, 행정가가 공동 참여해 어린이놀이터를 혁신적으로 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공유기숙사 - 청년들이 제안한 공유기숙사를 정식사업으로 채택 - 지자체에서 대학교 인근 주택을 매입해 시세의 30~50% 수준으로 저렴하게 대학생에게 공급 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민관협력 도시재생사업의 청춘발산 마을 - 대기업, 지자체, 사회적 기업이 청년이 모이는 마을 프로젝트를 진행해 마을 공실률 36% 감소, 방문객 월 평균 6배 증가
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공동육아 - 부모들이 주체가 되어 주민 스스로 공동육아를 진행하는 모델 - 3~6세 외동이를 이웃자녀와 연결하는 '아이 키움 온(溫)마을 사업' 등 		

출처: 행정안전부(2017a: 7) 내용 표로 재구성

□ 정부혁신의 실천과제

○ 협업활성화 방안

- (목표)

세부 목표	정의	주요 특징
창의적 조직문화 확산	<ul style="list-style-type: none"> 개별 기관의 특성에 맞는 협업 조직 문화모형을 발굴하여 기관 주도로 협업 문화 확산 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ '두레·품앗이' 전통DNA복원 ✓ 사회혁신의 '공동체'경험 재생 ✓ 현행 융합 트렌드 흡수 ✓ 과학주의
협업 제도 도입·개선	<ul style="list-style-type: none"> 공무원의 행복과 협업 활성화가 연계될 수 있도록 효과적인 정책 조합을 통한 종합적인 제도 개선 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 단순히 개별적인 협업과제를 통한 문제해결이 아니라 공무원이 행복해 질 수 있는 제도 도입·개선 ✓ 조직, 인사, 예산, 평가의 제도 도입·개선

<그림 9> 협업활성화 목표

- (주요내용)

- 창의적 조직문화 만들기
- 행복한 일터 만들기
- 맞춤형 피드백과 주기적인 진단
- 조직: 협업 전담조직의 설치
- 성과관리: 경쟁과 협업의 균형성과제도 시행
- 근무성적평정제도 개편

○ 국민주도 국정운영을 위한 국민참여 활성화 방안

- (목표)

As-is	To-be ¹⁾
<ul style="list-style-type: none"> • 정부주도적 인소싱 방식 • 국민을 정책수혜자로 인식 • 형식적인 국민참여시스템 운영 • 국민의 정책설계 배제 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민주도적 클라우드소싱 방식으로 전환 → 국민이 진정한 정책과 문제해결의 주체 • 국민의 정책주권 복원 및 공직문화 쇄신

<그림 10> 국민참여 활성화 목표

1) 정미나. (2017). '사회혁신과 국민에 "의한" 정책 만들기'. 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리. 행정안전부<행정홍보대전>. 2017. 8. 31.

- (주요내용)

- 국민참여 활성화 기반 구축
- 국민공무원제도 도입: 식품안전분야 등에 국민을 공무원으로 특별채용
- 국민정책평가제도 도입
- 교육/훈련 프로그램 개편

○ 국민중심 성과관리제도로 전환

- (목표)

As-is	To-be ²⁾
<ul style="list-style-type: none"> • 과제성과관리의 일원화 • 성과관리의 일원화로 부처별 차별발생 • 부처별 성과의 차별은 기피부서를 양산 업무의 전문화 저해 	<ul style="list-style-type: none"> • 국정운영을 국민주도방식으로 전환 → 중점(자율)과제별 제시한 성과목표 달성 제고 → 중점(자율)과제별 성과비교 및 성과원인 분석 → 우수성과 도출 과제 및 기관에 대한 포상

<그림 11> 국민중심 성과관리제도의 목표

- (주요내용)

- 민관협치 강화와 국민참여 활성화를 관리가치로 삼아 평가중점요소를 선정
- 국민의 관점에서 국민의 시각으로 하는 가치 <국민참여평가 모형> 적용 고려
- 우수성과를 도출한 과제 수행부처/담당자에 대한 인센티브 지급

○ 사회혁신을 위한 방안

- (필요성)

As-is	To-be ³⁾
<ul style="list-style-type: none"> • 국민 의견 청취 후, 정부주도 행정 추진 • 기존 서비스에서 크게 벗어나지 않는 서비스 • 정보 제공 및 이용자 중심의 서비스 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 참신함: 기존에 없던 새로운 방식으로 문제 해결 • 아이디어에서 실행으로: 아이디어가 아니라 아이디어가 실제로 작동하도록 진행 • 사회적 요구의 충족: 해결책이 '사회적 요구에 부합'하는 것 • 효과성: 양적, 질적으로 효과 측정 가능 • 사회역량 강화: 시민들이 문제해결 주체로서 효용감을 체감하고 '역량'이 강화되며 새로운 사회적 가치 창출 유도

<그림 12> 사회혁신을 위한 목표

2) 정미나. (2017). '사회혁신과 국민에 "의한" 정책 만들기'. 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리. 행정안전부<행정홍보대전>. 2017. 8. 31.

3) 정미나. (2017). '사회혁신과 국민에 "의한" 정책 만들기'. 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리. 행정안전부<행정홍보대전>. 2017. 8. 31.

- (주요내용)

- 농정혁신 추진단 도입
- 국민디자인단 확대
- 과학기술(인공지능 등)을 통한 농정 프로세스(생산, 유통, 소비) 도입
- 데이터기반 농업 구축

<차 례>

제1장 연구개요	1
제1절 연구 필요성과 목적	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적 및 주요 내용	1
3. 연구대상과 방법	2
제2장 유관기관 기능	4
제1절 유관기관 기능 재조정 원칙 도출	4
1. 기능 중복성 분석 기준	4
2. 기능 적합성 분석 기준	4
3. 기능의 목적성과 전문성 및 기능조정 보완 기준	5
제2절 현황진단	9
1. 유관기관별 기능현황	9
2. 유관기관별 기능의 문제점 분석	31
제3절 유관기관별 기능 재조정 방향과 조직운영 효율화 방안	47
1. 농식품 및 축산 안전관리의 기능 재조정	47
2. 농식품 R&D와 산업화의 기능 재조정	48
3. 교육영역의 기능 재조정	50
제3장 식품안전관리 체계	51
제1절 서 론	51
1. 연구의 필요성	51
2. 연구의 배경 및 목적	51
제2절 현황진단	53
1. 이론적 고찰	53
2. 문제점 분석	56
제3절 국내외 식품안전관리체계 사례 분석	59
1. 국내 축산물 위생안전 관리 법 체계와 제도	59
2. 선진국의 축산물 위생안전 법 체계와 제도	63
제4절 대안	69
1. 현 식품안전체계 조직재설계시 예상이슈	69
2. 식품안전체계 개선을 위한 방안	77
3. 경쟁력 제고를 위한 정부 조직재설계 방안	79

제4장 농업기술정책 수행체계	88
제1절 서론	88
1. 연구의 필요성	88
2. 연구의 배경 및 목적	88
제2절 한국 농업기술정책 수행체계 현황진단	92
1. 농식품 R&D 추진 현황	92
2. 한국 농업 R&D 추진체계의 문제점 분석	95
제3절 해외 농업 R&D 효율화 사례	98
1. 해외 농업 R&D 추진체계 변화의 특징	98
2. 해외 사례 분석의 시사점	103
제4절 한국 농업 R&D 추진체계 개선방안	104
1. 개선의 필요성	104
2. 농식품 R&D 추진체계 효율화 방안	104
제5장 농촌정책 수행체계	113
제1절 서론	113
1. 연구배경 및 목적	113
2. 연구방법 및 절차	113
3. 선행연구 검토 및 분석틀 설정	114
제2절 현황 진단	117
1. 농촌개발사업 추진체계 실태조사·분석	117
2. 문제점 분석	146
제3절 국내·외 농촌정책 수행체계 사례분석	152
1. 국내 지역기반형 농촌개발 모범사례	152
2. 국외 지역기반형 농촌개발 모범사례	155
3. 사례 인터뷰	158
4. 국내·외 사례 종합 및 시사점	161
제4절 대안 : 농촌개발사업 기본방향 제시	163
1. 농림축산식품부 중심의 융복합 거버넌스 구축	163
2. 지역 내 농촌지역개발을 총괄하는 중간지원조직 설립	168
3. 농촌정책수행을 위한 농림축산식품부 역할 재정립	170
제6장 정부혁신과 실천과제	175
제1절 서론	175
제2절 현황진단	176
1. 정부혁신 추진현황 분석	176
2. 정부혁신의 문제점(정부3.0 추진의 문제점을 중심으로)	196
제3절 국내외 정부혁신 사례 분석	200

1. 국내혁신사례 분석	200
2. 국외혁신사례 분석	204
제4절 정부혁신의 실천과제	214
1. 협업활성화 방안	214
2. 국민주도적 국정운영을 위한 국민참여 활성화 방안	216
3. 국민중심 성과관리제도로 전환	217
4. 사회혁신을 위한 방안(사회혁신부분을 위한 혁신방안)	218
참고문헌	222

< 표 차 례 >

<표 1-1> 분석단계 및 방법과 대상	3
<표 2-1> 정부기능분류체계	4
<표 2-2> 기능영역 적합성 구분체계	5
<표 2-3> 공공기관 기능 점검 기본원칙	6
<표 2-4> 농림축산식품부 유관기관	31
<표 2-5> 유관기관 기능중복성과 기능이관	45
<표 2-6> 농식품 및 축산 안전관리의 기능 재조정	48
<표 2-7> 농업 R&D와 산업화의 기능 재조정	49
<표 2-8> 교육의 기능 재조정	50
<표 3-1> 규제와 진흥정책의 쟁점	56
<표 3-2> 식품/축산물 위생안전 관리 국내 법 체계	59
<표 3-3> 식품 및 축산물위험관리체계	60
<표 3-4> 연도별 HACCP 인증업소 현황(2017.6. 기준, 출처: 한국식품안전관리인증원)	60
<표 3-5> 축산물 HACCP 인증업소 현황(2017.6. 기준, 출처: 한국식품안전관리인증원)	61
<표 3-6> 축산물 HACCP 인증농장 현황(2017.6. 기준, 출처: 한국식품안전관리인증원)	61
<표 3-7> 인증 종류별 기준과 범위	61
<표 3-8> 친환경농장 인증건수 현황 (2016년말 현재)	62
<표 3-9> 친환경농장 인증농장 수 현황(2016년말 현재)	62
<표 3-10> 동물복지농장 인증현황(2017년 8월 현재)	63
<표 3-11> 영국 식품안전관련 위원회	67
<표 3-12> 선진국의 식품/축산물 안전관리 조직과 체계	68
<표 3-13> 주요 부처별 식품규제 현황	71
<표 3-14> 세부영역별 2014년, 2015년, 2016년 식품안전체감도 평균값 비교	74
<표 3-15> 행정기관별 강약점 비교분석	80
<표 3-16> 사무처 개편전후	82
<표 3-17> 주요 기능에 따른 식품안전기본법 개정내용(안)	83
<표 3-18> 식품안전정책위원회와 식품안전방역청 조직재설계 쟁점	84
<표 3-19> 식품안전방역청 개편전후	85
<표 4-1> 농식품 R&D 산업화 및 실용화의 범위	93
<표 4-2> 부청의 R&D 로드맵 및 어젠다 시스템	94
<표 4-3> 농업 R&D 추진체계 개선 관련 주요 동향	95
<표 4-4> 농림식품과학기술위원회의 기능 강화 방안	106
<표 4-5> 부청 농업 R&D 현황 및 개선안	109
<표 5-1> 농촌개발사업 추진체계 관련 선행연구	114
<표 5-2> 농촌개발사업 추진체계 분석틀 및 분석내용	115
<표 5-3> 문재인 정부의 국가비전-5대 국정목표-20대 국정전략	117
<표 5-4> 문재인 정부의 농업·농촌분야 관련 3대 농정과제 실천전략 주요내용	118
<표 5-5> 일반농산어촌지역개발사업 개요	122
<표 5-6> 소관부처별 일반농산어촌지역	123
<표 5-7> 농촌중심지 활성화 사업선정기준	124

<표 5-8> 일반농산어촌개발 유형별 주요 사업내용	125
<표 5-9> 취약지역 생활여건 개조사업 개요	127
<표 5-10> 새뜰마을사업 대상지 선정현황(2015-2017)	127
<표 5-11> 성장촉진지역	129
<표 5-12> 투자선도지구사업 추진현황	129
<표 5-13> 특수상황지역 개발사업 대상지역	130
<표 5-14> 특수상황지역 개발사업 내용	130
<표 5-15> 중앙부처별 지역개발사업 비교	131
<표 5-16> 충청남도 시군별 권역사업 추진 권역수 현황	133
<표 5-17> 충청남도 시군별 권역사업 대상지 일반현황	133
<표 5-18> 충청남도 시군별 권역사업 추진주체 현황	134
<표 5-19> 충남권역 완료된 운영위원회 및 마을조직 현황	135
<표 5-20> 완료된 권역 운영위원회 및 마을조직 현황	137
<표 5-21> 경기도 농촌마을만들기 시범마을 실태	138
<표 5-22> 주체별·단계별 관리체계	141
<표 5-23> 충청남도 시군별 권역사업 대상지 일반현황	143
<표 5-24> 충남 마을공동소득창출 사업내용	144
<표 5-25> 충남 마을공동문화사업 주요내용	144
<표 5-26> 농촌개발사업의 실태 및 문제점(안)	151
<표 5-27> 농촌 지역개발 중간지원조직의 역할과 기능	169
<표 5-28> 지자체와의 관계에서 농식품부의 역할	172
<표 5-29> 공공기관과의 관계에서 농식품부의 역할	172
<표 5-30> 부처 관계에서 농식품부의 역할	173
<표 5-31> 민간 및 시민단체와 관계에서 농식품부의 역할	174
<표 6-1> 공공부문 혁신에 대한 네 개 요인의 영향	178
<표 6-2> 이전-현 정부의 정부혁신 비교	180
<표 6-3> 우리나라 정부-시민간 관계 변화	181
<표 6-4> 분석수준에 따른 사회혁신의 정의	183
<표 6-5> 사회혁신 유형별 특성과 사례	187
<표 6-6> 공동체와 최종사용자 네트워크 기반 혁신의 특성	190
<표 6-7> 사회혁신 유형별 관련 사례	192
<표 6-8> 협동조합에 대한 국제적인 정의	205
<표 6-9> 협동조합 분류에 따른 설립동기와 종류	206
<표 6-10> 협동조합의 가치와 전통적 가치	206
<표 6-11> 협동조합 7원칙	206
<표 6-12> 사회적 경제조직의 유형	207
<표 6-13> 유럽의 디지털 사회혁신 분야별 사례들	209
<표 6-14> 주요 해외 사회적 은행 활동	211
<표 6-15> 우리나라 정부-시민간 관계 변화	218
<표 6-16> 국민디자인단 운영방법	220
<표 6-17> 데이터기반 농업으로의 전환	221

<그 립 차 례>

<그림 1-1> 기능분석 절차	1
<그림 1-2> 농림축산식품부 및 유관기관 현황	2
<그림 2-1> 본부 및 유관기관 간 기능 재조정 준거와 절차	8
<그림 2-2> 농림축산식품부 조직도	10
<그림 2-3> 농림축산검역본부 조직도	11
<그림 2-4> 국립농산물품질관리원 조직도	12
<그림 2-5> 농식품공무원교육원 조직도	13
<그림 2-6> 한국농수산대학 조직도	14
<그림 2-7> 국립종자원 조직도	14
<그림 2-8> 한국마사회 조직도	15
<그림 2-9> 한국농어촌공사 조직도	16
<그림 2-10> 한국농수산식품유통공사 조직도	18
<그림 2-11> 축산물품질평가원 조직도	19
<그림 2-12> 농림수산식품기술기획평가원 조직도	20
<그림 2-13> 농림수산식품교육문화정보원 조직도	21
<그림 2-14> 가축위생방역지원본부 조직도	22
<그림 2-15> 농업정책보험금융원 조직도	23
<그림 2-16> 국제식물검역인증원 조직도	24
<그림 2-17> 한식진흥원 조직도	25
<그림 2-18> 농촌진흥청 조직도	26
<그림 2-19> 국립농업과학원 조직도	27
<그림 2-20> 국립식량과학원 조직도	28
<그림 2-21> 국립원예특작과학원 조직도	29
<그림 2-22> 국립축산과학원 조직도	29
<그림 2-23> 농업기술실용화재단 조직도	30
<그림 3-1> 일본 소비자청의 역할 및 각 부처와의 협업 관계	65
<그림 3-2> 식품안전분야 독일정부의 협업체계	68
<그림 3-3> 중복규제의 순환 고리	72
<그림 3-4> 자동차산업 가치사슬체계	77
<그림 3-5> 국가사회 패러다임의 전환	78
<그림 3-6> 위원회와 사무처 조직도(안)	83
<그림 3-7> 현재 식품안전 조직 구조	85
<그림 3-8> 식품안전방역청 조직도(안)	85
<그림 3-9> 축산물 안전관리 업무의 농식품부 일원화 이후 신설 조직	86
<그림 4-1> 국가의 성장과 농업성장률과의 관계(43개국, 1961~2012년)	89
<그림 4-2> 한국 농업 R&D 성과의 다원화 현상	90
<그림 4-3> 한국 농업 R&D 성과의 디커플링 현상	90
<그림 4-4> 농식품 R&D 추진체계 현황	93
<그림 4-5> 정부 R&D 사업 편성구조	97
<그림 4-6> 네덜란드 농업 변천과 EER 시스템의 전환 과정	98

<그림 4-7> 네덜란드 EER 시스템의 주요 구성주체	99
<그림 4-8> 미국 농업 변천과 EER 시스템의 전환 과정	100
<그림 4-9> 미국 농업 연구-지도-보급 추진기관의 역할 분담	101
<그림 4-10> 일본 농업 R&D 추진기관의 변천과정	102
<그림 4-11> 농식품 R&D 추진체계 효율화방안 마련의 접근법	105
<그림 4-12> R&D 기획·평가·관리기능 및 R&D 성과 확산기능의 재분배	107
<그림 4-13> 공모사업 관리기관의 일원화	110
<그림 4-14> 농식품 R&D 사업과 정책사업의 연계 현황	111
<그림 5-1> 본 연구의 절차	113
<그림 5-2> 농업·농촌 및 식품산업 발전계획	120
<그림 5-3> 농어촌계획제도 개편방향	121
<그림 5-4> 마을역량 단계별 지원체계	124
<그림 5-5> 충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 마을유형	132
<그림 5-6> 마을 역량 단계별 지원 체계	140
<그림 5-7> 충남 희망마을 사업단계도	142
<그림 5-8> 시군단위 일반농산어촌사업 일반적 추진체계	149
<그림 5-9> 충남 서산시 팔봉산권역 조직구조	153
<그림 5-10> 청양 알프스마을 기본 운영구조	160
<그림 5-11> 마을만들기 개발 단위의 변화	165
<그림 5-12> 퀘벡의 사회적경제 지원체계	166
<그림 5-13> 마을기업 단계별 육성(안)	167
<그림 5-14> 서천군 민관거버넌스 구축 방안	167
<그림 5-15> 농촌정책수행을 위한 거버넌스와 각 관계간 역할	171
<그림 6-1> 공공부문 혁신관련 환경	178
<그림 6-2> 공공혁신과 정부혁신과의 관계	180
<그림 6-3> 사회‘혁신’ 개념의 유형	184
<그림 6-4> ‘사회’혁신 개념의 유형	185
<그림 6-5> 혁신 범위와 핵심주체에 따른 구분	186
<그림 6-6> 국민디자인 운영방식	203
<그림 6-7> 참여 과제 기준 국민디자인단 성장 현황	204
<그림 6-8> 유럽의 디지털 사회혁신 6대 분야	208
<그림 6-9> 디지털 사회혁신 구조	209
<그림 6-10> 분업중심의 조직운영 개선 방향	214
<그림 6-11> 협업활성화 세부목표	214
<그림 6-12> 국민참여 활성화 목표	216
<그림 6-13> 국민중심 성과관리체도의 목표	217
<그림 6-14> 사회혁신 활성화 목표	219
<그림 6-15> 과학기술을 통한 농업생산의 변화	220

제1장 연구개요

제1절 연구 필요성과 목적

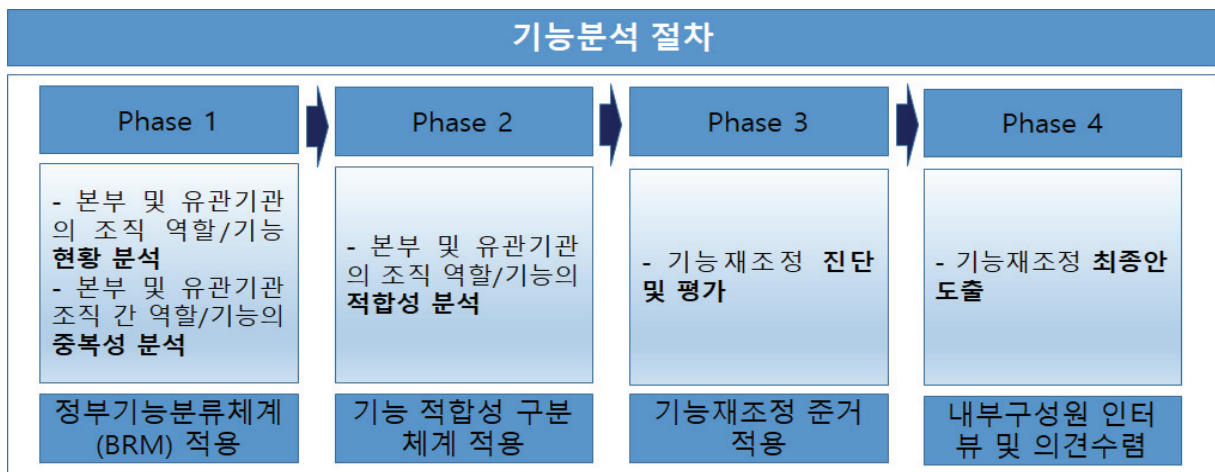
1. 연구의 필요성

정부실패는 정부부처 및 공공기관의 주기적 기능점검에 대한 이론적 기반을 제공해주는 역할을 하는 편이다. 그렇기 때문에 공공기관은 시장실패를 개선하기 위해서 조직과 기능을 수정·보완하지만 자기증식을 추구하는 경향을 보인다. 그러나 조직이 지속적으로 기능과 역할을 확대하다 보면, 유관기관과 유사한 기능들을 갖출 여지가 많은 것도 사실이다(하세정, 2015). 정권교체, 기관장 교체 등으로 리더십의 변화시기마다 새로운 정책 아젠더들이 등장하면서 핵심사업과 거리가 먼 비핵심사업으로 업무 영역을 확대하여 기관의 경쟁력이 분산되기도 하였다. 특히, 부처 및 기관 간의 칸막이, 공공부문의 몸집 불리기 등에 의해서 공공기관 간의 기능 중복이 많이 발생하고 있음. 조직 및 기능의 효율성과 책무성을 담보하기 위해서는 지속적인 기능점검이 필요하다(권순조, 2015).

2. 연구의 목적 및 주요 내용

본 연구에서는 국가 농림축산식품 정책방향을 토대로 본부와 유관기관 간 조직역할/기능수행 진단, 내부구성원 기능조정 의견수렴 등을 통하여 기능재조정 준거를 적용하여 미래지향적으로 상세기능을 재조정(강화, 유지, 통폐합, 축소)하기 위한 방안을 마련하고자 한다. 구체적으로 추진할 주요내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 농식품부 및 유관기관이 수행하는 기능에 대한 개관적인 진단 및 평가를 통하여 농식품부의 미션과 목적에 최적화된 기능을 재설계하고, 둘째, 부처 내의 유사 및 중복 기능을 통폐합하고 조정방안을 모색하고자 하는데 목적이 있다.

기능진단과 재조정 절차에 대해서는 아래 그림과 같이 추진할 계획이다.



<그림 1-1> 기능분석 절차

<표 1-1> 분석단계 및 방법과 대상

분석단계	분석방법	분석대상
농식품부 기능 분석	문헌분석 및 인터뷰	직제분석, 공문 및 업무연락 자료 분석, 담당자 인터뷰
↓↓↓		
산하기관, 청 기능 분석	문헌분석 및 인터뷰	직제분석, 공문 및 업무연락 자료 분석, 담당자 인터뷰
↓↓↓		
기능 재조정 대안 마련	담당 공무원 심층인터뷰	전문가 및 담당자 심층인터뷰를 통하여 기능재조정 수정 및 보완

제2장 유관기관 기능

제1절 유관기관 기능 재조정 원칙 도출

기능 재조정을 위해서 먼저 정부기능분류체계를 통하여 중복성 분석을 실시하고 기능별 관할권 구분을 통하여 적합성을 확인한다. 다음으로 목적성과 전문성을 포함한 부가적 준거(신규수요, 민간과 경합, 민간취약 등)를 토대로 기능 재조정안을 도출하고 현실부합성과 실효성을 위해서 실현가능성, 종합성, 수용가능성을 기능재조정 보완준거로 활용한다.

1. 기능 중복성 분석 기준

농식품부 본부와 유관기관들 간의 기능중복을 확인하기 위해서는 먼저 판단기준이 필요하다. 따라서 먼저 정부기능분류체계(BRM: Business Reference Model)를 반영하여 농식품부와 유관기능의 중복성 여부를 확인한다. 구체적으로 정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능의 수준별로 중복성을 확인함으로써 체계적으로 확인을 한다. 구체적인 분석 기준은 아래 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 정부기능분류체계

정책분야	정책영역	대기능	중기능	소기능
정부의 활동 구분	기능별 분류의 대상을 구분함	각 기관의 국·실 수준의 기능	각 기관의 과·팀 수준의 기능	법률, 직제 등 법적인 근거 및 기록물 기준의 기능

출처: 안경섭(2012). 정부 물관리 정책기능 중복 개선에 관한 연구. p.191. 재정리.

2. 기능 적합성 분석 기준

기능 적합성 분석을 위해서 Down (1967)의 기능별 관할권 분류체계를 활용하고자 한다. 기능별 관할권에 대하여 Down(1967)은 핵심기능영역(Heart land), 내부일반영역(Interior Fringe), 주인없는 영역(No man's land), 주변영역(Periphery), 외부영역(Alien territory) 등 5개 영역으로 구분하였다.

핵심기능 영역은 해당조직의 대표적 기능으로서 단독으로 결정할 수 있는 영역을 의미하며 내부일반영역은 대표적 자기영역에 해당되지만 다른 조직의 영향을 받는 영역이다. 주인없는 영역은 다른 조직도 가지고 있는 기능이지만 이들 조직들이 모두 대표적 기능으로 간주하지 않는 영역이다. 다음으로 주변영역은 해당 조직이 기능을 수행하지만 다른 조직이 상대적으로 더 강력한 영향력을 가지고 있는 영역이며, 마지막으로 외부영역은 다른 조직의 핵심적 기능으로서 해당 조직은 아무런 영향을 줄 수 없는 영역을 의미한다.

<표 2-2> 기능영역 적합성 구분체계

영역구분	세부내용
핵심기능영역	단독으로 결정할 수 있는 영역
내부일반영역	대표적인 자기 영역이지만 다른 조직의 영향을 받는 영역
주인없는영역	다른 조직도 가지고 있는 기능이지만 모두 대표기능은 아닌 영역
주변영역	기능을 수행하지만 다른 조직이 강력한 영향력을 행사하는 영역
외부영역	아무런 영향을 줄 수 없는 영역으로 다른 조직의 핵심기능 영역

출처: 안경섭(2012). 정부 물관리 정책기능 중복 개선에 관한 연구. p.190. 재정리.

조직의 정책가치는 조직의 목표, 고안된 계획, 기본방침 등을 포함하며 이러한 가치에 따라 조직의 기능과 운영방식도 달라진다. 모든 조직은 각기 다른 정책가치를 추구하며 이러한 차별성이 기능 재조정의 중요한 기준이 될 수 있을 것이다 (안경섭, 2012). 따라서 이 연구는 각 기관들의 정책가치와 목표를 기반으로 기능영역을 구분하고자 한다.

3. 기능의 목적성과 전문성 및 기능조정 보완 기준

기존문헌검토를 기반으로 다양한 기능재조정 기준들을 종합적으로 고려하여 기능재조정 준거를 수립할 필요가 있다. 기존연구를 보면, 하세정(2015), 라영재(2015), 공공기관연구센터(2015) 등에서 기능 재조정을 위한 기준들을 제시하고 있다. 이 외에도 권순조(2015), 이재호·이건형(2016)도 기능재조정 기준을 간략하게 제시하고 있다. 이 연구는 이들 선행연구를 기반으로 기능재조정 기준을 도출하고자 한다.

기관 간 중복수행으로 비효율이 발생하는 기능은 목적성과 전문성을 갖는 기관으로 일원화할 필요가 있다. 따라서 이 연구는 중복성과 적합성을 판단하여 중복적이고 비적합한 업무에 대해서는 목적성과 전문성을 재조정 준거로 활용하고자 한다. 과도한 지원 및 현장기능의 중복은 업무중복이 되기 쉽고 모니터링 사각지대에 놓이기 쉽다. 이러한 경우에는 핵심기능 위주의 조직구성으로 경영 효율화를 모색할 필요가 있다. 그리고 지나치게 세분화된 기능은 목적성을 기반으로 합리적인 범위에서 상위수준으로 통합하고 전문성이 가장 높은 기관으로 일원화할 필요가 있다 (하세정, 2015). 목적성과 전문성의 척도는 아래에 제시한 것과 같다.

- ① 목적성: 다음은 목적성 차원에서 기관의 본래 비전과 목적과 맞지 않는 기능을 식별하고, 이와 유사한 기능을 하는 전문기관 중에서 능력과 목적성을 갖춘 기관으로 이양할 필요가 있다 (하세정, 2015).
- ② 전문성: 해당 기능이 조직 간에 중복성을 보일때는 위에서 언급한 목적성을 고려하되 가장 전문성을 갖춘 조직에서 수행하도록 조정할 필요가 있다. 전문성을 갖춘 조직은 경험, 성장가능성 등을 고려하여 해당 기능이 시너지가 발생하도록 더 높은 기관으로 기능을 일원화할 수 있을 것이다 (하세정, 2015).

출처: 하세정(2015). 공공기관 기능점검의 방향. pp. 8-9. 재인용.

그러나 기능의 중복을 단순히 비효율적인 것으로 간주하기 보다는 기능점검을 통해서 업무 중복으로 인한 성과 저하나 비효율적 비용 발생이 명확한 경우에 재조정 대상으로 고려하는

것이 바람직하다 (공공기관연구센터, 2015). 의견상 중복적으로 보이지만 실제로는 중복이라고 볼 수 없는 경우도 있으며(공공기관연구센터, 2015), 중복된 기능으로 인하여 공공서비스가 과다 공급되는 경우도 발생할 수 있다(공공기관연구센터, 2015).

한편, 공공기관연구센터(2015)는 앞에서 언급한 기능재조정을 위한 기준 자체도 중요하지만 실질적·성공적으로 구현되기 위해서는 실현가능성, 종합성, 수용가능성을 고려한 체계적인 접근이 동시에 이루어질 필요가 있다고 한다(공공기관연구센터, 2015).

<p>①실현가능성: 실현가능성을 높이기 위해서는 기관의 특성에 대한 철저한 이해를 토대로, 국가에서의 위상, 기관의 역할과 목적, 해당 기능에 의한 서비스 전달체계 등의 특성, 민간 등 이해관계자에 대한 파악이 중요하다. 즉, 기관과 해당 기능의 특성을 기반으로 실현가능성을 점검하고 차별화되게 기능을 조정할 필요가 있다.</p> <p>②종합성: 유관기관들과의 관계와 공공서비스 전달체계에 대한 종합적 관점에서 접근할 필요가 있다. 이렇게 하기 위해서는 유관기관들 간의 전체 포트폴리오 차원에서 타 기관에 대한 연관효과를 고려할 필요가 있다. 그리고 해당 기능에 의한 공공서비스 전달의 전주기(현재상황과 미래변화 등)를 고려하면서 유사·중복성과 일원화 가능성을 검토할 필요가 있다.</p> <p>③수용가능성: 기능조정 결과에 대한 기관 및 구성원들의 수용가능성도 고려할 필요가 있다. 특히, 기관 간의 기능조정으로 인하여 인력과 예산 변화가 수반되는 경우에는 고용안전성과 추가적 비용에 대한 대안을 마련하여 기관과 구성원들의 수용성을 확보할 필요가 있다 (공공기관연구센터, 2015).</p>

출처: 공공기관연구센터 (2015). 문화예술 분야 공공기관 기능조정 방향. pp. 12-13. 재인용.

한편, 라영재(2015)는 공공기관 기능점검의 기본원칙으로 유사·중복성, 비핵심 기능 또는 전문기능, 민간경합기능 또는 민간취약기능, 경영비효율성으로 구분하여 제시하고 있다.

<표 2-3> 공공기관 기능 점검 기본원칙

기능	기본원칙
유사·중복 기능	유사·중복 기능을 수행하는 기관간 기능 조정
민간경합기능 또는 민간취약기능	민간경합 기능의 시장 이양 검토, 민간수행 한계 분야 보완
비핵심기능 또는 전문기능	기관 비핵심사업, 수요 감소 분야 점검 기관별 핵심과제에 대한 전문성 점검
경영 비효율성	인력 비효율적 배치, 사업의 비효율성 제거

출처: 라영재 (2015). 『공공기관 기능점검 방향: 농림·수산분야』. p. 15. 재인용.

유사·중복기능을 수행하는 기관들 간의 기능 조정과 더불어 기능을 수행하는데 인력이 비효율적으로 배치되어 있거나 사업 수행에서 다양한 비효율성이 야기된다면 기능조정 대상으로 고려할 필요가 있다. 그리고 비핵심기능이거나 수요가 감소하는 기능은 재조정이 필요하며 핵심기능에 대해서도 전문성을 고려하여 더 전문성을 갖는 조직으로 기능을 조정할 필요가 있을 것이다. 마지막으로 민간경합 기능은 시장으로 이양시킬 수 있으며 민간수행에서 한계가 있는 기능을 보완하기 위해서 기능을 보완할 수도 있다.

이 외에도 권순조 (2015)는 해당 기능에 대한 국민들의 신규수요, 공급 사각지대 해소를 위

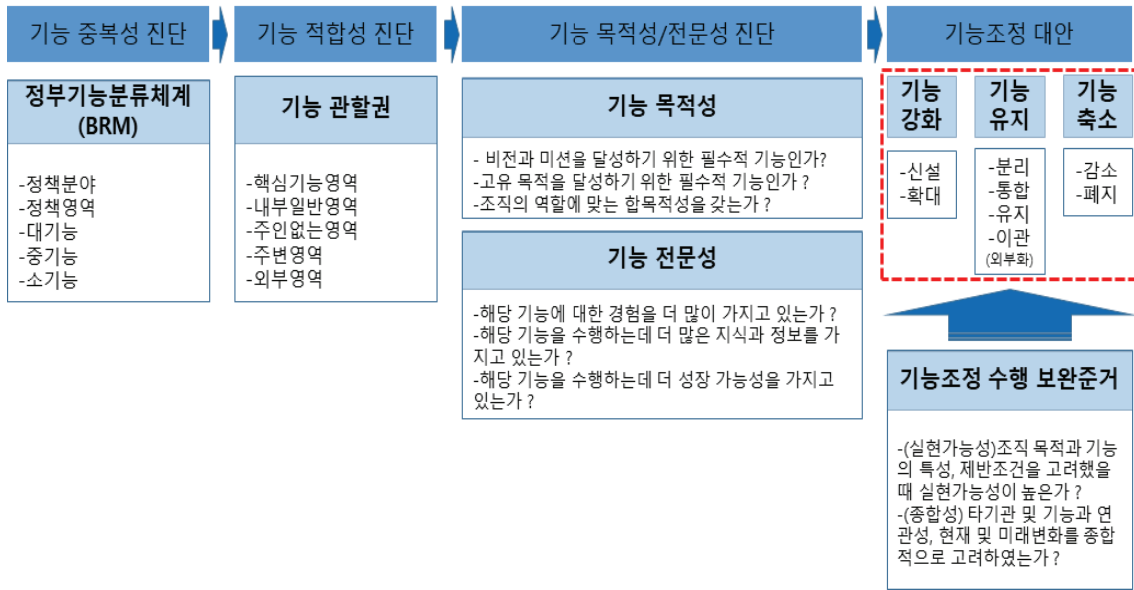
한 추가기능의 신설 등에 대해서도 고려할 것을 제안한다 (권순조, 2015). 그리고 이재호·이건형(2016)은 목표 지향성, 제도안정성, 실현가능성을 기능재설계의 기준으로 제시하였다 (이재호·이건형, 2016: 46). 기능조정은 조직, 정원, 예산 등을 포함한 기관의 존립에도 극단적인 경우에는 영향을 줄 수 있기 때문에 객관적인 기준이 무엇보다도 중요할 것이다 (권순조, 2015).

이상에서 언급된 기능 재조정 준거들을 종합적으로 정리해보면, 먼저 기능의 유사·중복성에 대한 진단을 통하여 비효율성 문제를 해결하려는 것을 중요한 기준으로 설정하고 있다 (하세정, 2015; 공공기관연구센터, 2015; 라재영, 2015). 기능의 유사·중복성은 정부기능분류체계(BRM)를 적용하여 확인이 가능하다. 그러나 주의할 점은 외견상 중복적으로 보일 수 있지만 실제로 중복적이지 않을 수 있으며 기능중복으로 인한 과다 서비스 제공이나 모니터링 사각지대 발생 등에 대해서 주의할 필요가 있다. 또한 기능 중복은 공급 사각지대를 유발시킬 수도 있다(권순조, 2015). 다음으로 Down(1967)이 제시한 기능 관할권 기준(핵심기능영역, 내부일반영역, 주인없는영역, 주변영역, 외부영역)을 적용하여 적합성을 확인할 수 있다.

그리고 기능 재조정의 중요한 근거로서 목적성과 전문성을 제시한다(하세정, 2015; 이재호·이건형, 2016). 목적성은 조직이 지향하는 미션과 목표에 얼마나 부합하는지에 대한 것으로 목표지향성을 의미한다. 전문성은 기능 간에 연계되어 있을 때는 경험, 전문성, 성장가능성 등을 고려하여 해당 기능을 수행하는데 있어서 더 우위에 있는 조직이나 기관으로 기능을 조정하는 것을 의미한다.

마지막으로, 기능조정 대안은 전형적으로 기능강화, 기능유지, 기능축소로 유형할 수 있다. 기능강화는 기능의 신설 또는 확대를 의미하며 기능유지에서는 기능분리, 기능통합, 기능 이관(외부화), 기능의 원형유지가 있을 수 있다. 다음으로 기능축소는 기능감소와 기능폐지가 있을 수 있다.

공공기관연구센터(2015)는 기능조정이 성공적으로 이루어지기 위해서 보완하기 위한 조건으로 실현가능성과 종합성을 제시한다. 실현가능성은 기관의 목적과 특성, 기능의 속성을 정확하게 분석 및 이해하여 이러한 특성들에 잘 부합하는 기능인지를 진단하는 것을 의미한다. 이재호·이건형(2016)은 제도적 안정성을 제시하기도 하였지만 이 기준도 실현가능성 측면에서 설명이 가능하다. 그리고 종합성은 타 기관에 대한 연관효과, 현재 및 미래변화를 고려하여 기능을 조정할 필요가 있다는 것을 의미한다(공공기관연구센터, 2015). 이상에서 언급한 내용을 기준으로 본부 및 유관기관 간 기능 재조정 준거와 절차를 제시하면 다음 <그림 2-1>과 같다.



<그림 2-1> 본부 및 유관기관 간 기능 재조정 준거와 절차

이와 같이 기능 재조정을 위한 단계는 4단계로 구분하며 기능조정대안의 최종안은 성공적 조정을 위한 보완적 기준을 적용하여 도출하였다. 먼저 기능의 유사 및 중복성은 정부기능분류체계를 적용하여 중복성을 확인하기 위한 분류체계로 활용하였다. 기능 적합성은 기능관할권을 적용하여 구분하며 핵심기능영역과 내부일반영역의 기능을 적합성이 있는 것으로 판단하며 나머지 영역들은 재조정 대상으로 고려한다. 다음으로, 기능 목적성은 비전, 미션, 목적을 위한 필수적 기능여부와 합목적성에 부합하는지를 확인하며, 기능 전문성은 경험, 전문 지식과 정보, 성장가능성의 상대적 우위정도를 고려한다. 그러나 부가적으로 신규수요의 증가와 감소, 민간 영역과 경합여부, 민간영역의 취약성으로 보완필요성 등을 고려한다. 이러한 절차와 기준을 토대로 3가지 유형의 세부 기능조정 대상으로 검토를 하며 최종적으로는 기능조정 의 수행 여부를 확인하기 위한 실현가능성, 종합성, 수용가능성을 고려하여 결정한다.

제2절 현황진단

1. 유관기관별 기능현황

1) 농림식품부 및 보조기관

(1) 농림식품부

농림축산식품부의 유관기관들의 기능 재조정을 위해서는 우선 농림축산식품부의 조직구조와 기능에 대한 현황과악이 선행될 필요가 있다. 농림축산식품부의 주요 임무는 농산·축산, 식량·농지·수리, 식품산업진흥, 농촌개발 및 농산물 유통에 관한 사무를 관장하는 것이다. 구체적으로, 식량의 안정적 공급과 농산물에 대한 품질관리, 농업인의 소득 및 경영안정과 복지증진, 농업의 경쟁력 향상과 관련 산업의 육성, 농촌지역 개발 및 국제 농업 통상협력 등에 관한 사항, 식품산업의 진흥 및 농산물의 유통과 가격 안정에 관한 사항을 주요 임무로서 관장하고 있다 (농림축산식품부 홈페이지(<http://www.mafra.go.kr/>), 2017. 09. 13).

농림축산식품부는 아래의 조직도에서 볼 수 있는 바와 같이, 본부에 2실, 5국이 있으며, 5보조기관으로 존재한다. 2실은 기획조정실과 식품산업정책실이며, 기획조정실은 주로 기획재정, 혁신행정, 규제개혁, 정보통계정책 등을 담당하는 정책기획관이 있으며 비상안전기획관이 별도로 있다. 그리고 식품산업정책실은 식품 및 외식 산업의 정책과 진흥, 수출진흥을 담당하는 식품산업정책관, 유통과 식생활소비정책, 원예산업과 경영을 담당하는 유통소비정책관, 창조농식품, 과학기술, 친환경 농업, 종자생명, 농기자재 정책을 담당하는 창조농식품정책관이 있다. 그리고 한시적 조직으로 식품클러스터 추진을 위한 국가식품클러스터추진팀이 있다.

이들 2실과 별개로 5개국이 있는데 농촌정책국에서 농촌정책과 산업, 지역개발에 대한 전반적인 업무를 관장하고 있다. 그리고 농업정책국에서는 농업정책, 농지, 경영인력에 대한 정책과 농업금융 및 재해보험, 농업역사문화전시체험관 추진을 담당하고 있다. 농업정책국에는 별도로 식량정책관을 두어서 식량정책과 산업, 농가소득안정, 농업기반, 간척지 농업에 대한 정책을 담당한다. 한편, 국제협력국에서는 농업통상, 검역정책, 동아시아자유무역협정을 포함한 국제협력업무를 총괄하고 있으며 축산정책국에서는 축산정책과 경영 및 축산환경복지에 대한 업무를 담당하고 있다. 마지막으로 방역정책국에서는 구제역과 조류인플루엔자를 포함한 방역정책을 총괄하고 있다.

이들 본부 조직과 별개로 농림축산식품부는 농림축산검역본부, 국립농산물품질관리원, 농식품공무원교육원, 한국농수산대학, 국립종자원이 있다. 이들 보조기관들은 별도로 살펴보며 농림축산식품부의 조직도를 제시하면 아래 <그림 2-2>와 같다.

(2) 농림식품부 보조기관

① 농림축산검역본부

농림축산검역본부는 검역·방역 및 방제, 수출지원 및 농축산물의 생산성 향상에 관련된 국가방역정책수립, 동식물 검역위생기술 연구에 힘쓰므로서 가축전염병 및 식물병해충의 생물학적 위협으로부터 국민의 안전을 지키고 생산자들을 풍요롭게 하는 것을 주요 임무로 하고 있다 (농림축산검역본부 (http://www.qia.go.kr/intro/greet/qia_greeting.jsp), 2017. 09. 13).



<그림 2-3> 농림축산검역본부 조직도

출처: 농림축산검역본부 홈페이지 (http://www.qia.go.kr/intro/org/qia_org.jsp), (2017. 09. 13).

농림축산검역본부는 핵심 부서를 보면 3부 1센터, 6지역본부로 구분되어 있다. 운영지원과와 기획조정과가 있지만 동물질병관리본부에서 방역감시, 동물검역과 보호, 역학조사, 질병진단, 위험평가, 동물약품관리 및 평가에 대한 전반적인 업무를 담당하며, 별도로 10개 핵심 도시에 가축질병방역센터를 설치하여 방역업무를 관장하고 있다. 그리고 식물검역부에서는 수출지원, 위험관리, 식물방제를 포함한 식물검역에 대한 전반적인 업무를 관장하며 식물검역기술개발센터도 관리하고 있다. 다음으로 동식물위생연구부는 세균질병, 구제역진단, 바이러스 질

병, 조류질병, 조류인플루엔자연구, 해외전염병, 구제역백신연구 등에 대한 연구를 담당하고 있다. 뿐만 아니라 주요도시들에 인천공항, 영남, 중부, 서울, 호남, 제주지역 본부를 설치하여 축산물위생검역, 식물검역, 전염병검사 등을 하고 있다.

② 국립농산물품질관리원

국립농산물품질관리원은 고품질의 안전농식품을 공급하고 농업인들의 소득안정을 지원하는 것을 주요임무로 하고 있으며 본원에 8개과, 시험연구소, 9개 지역에 109개 지원사무소가 있다.



<그림 2-4> 국립농산물품질관리원 조직도

출처: 국립농산물품질관리원 홈페이지(<https://www.naqs.go.kr/>), (2017. 09. 13).

본원에서는 소비안전, 품질검사, 원산지관리, 인증관리, 맞춤형 농정, 농업경영정보관리에 대한 업무를 담당하고 있으며, 시험연구소에서 품질조사, 안전성분석, 성분 및 원산지 검정을 담당하고 있다.

③ 농식품공무원교육원

농식품공무원교육원은 농업·농촌 발전을 선도할 창의적 인재육성을 미션으로 설정하고 공직 가치 및 국정과제 교육강화, 농업의 미래성장산업화 지원, 성과지향형 교육강화, 자기주도학습 활성화를 중점과제로 추진하고 있다.

농식품공무원교육원은 운영지원과를 제외하면 교육기획과와 전문교육과로 크게 구분되어 있다. 교육기획과에서는 교육수요 및 신규과정 개발, 국내외 훈련지원, 국정과제 교육, 사이버 및 정보화 교육을 포함한 전반적인 교육훈련을 책임지고 있다. 전문교육과에서는 농식품정책, 농업관련 민간종사자, 소비자에 대한 전문교육을 전담하며 역량교육 및 평가를 동시에 담당하고 있다.



<그림 2-5> 농식품공무원교육원 조직도

출처: 농식품공무원교육원(<https://www.ati.go.kr/>), (2017. 09. 13).

④ 한국농수산대학

한국농수산대학은 한국농수산을 이끌어 갈 이론과 실무능력을 겸비한 전문농업경영인을 양성하는 곳으로서 미래수요에 대비하여 교육인프라를 확충하고 성과와 고객중심의 조직경쟁력을 확보하여 실무와 현장중심 농어업 인재를 양성하는데 목표를 두고 있다.

이러한 임무를 수행하기 위해서 농수산대학은 교수부와 운영지원과가 있으며 교학과, 기획조정과, 부속시설을 갖추고 있다. 그리고 특별법인으로 산학협력단이 있다. 학과는 작물계열, 원예계열, 산림계열, 축산계열, 수산계열, 농수산융복합계열로 구분된다. 작물계열은 식량작물학과, 특용작물학과, 버섯학과, 채소학과가 있으며 원예계열은 원예환경시스템학과, 과수학과, 화훼학과가 있다. 산림계열은 산림학과와 조경학과가 있으며 축산계열은 한우학과, 낙농학과, 양돈학과, 가금학과, 말산업학과, 산업곤충학과로 구분되어 있다. 수산계열은 수산양식학과가 있으며 농수산융복합계열에는 농수산가공학과와 농수산비즈니스학과가 있다.



<그림 2-6> 한국농수산대학 조직도

출처: 한국농수산대학 홈페이지 (<https://www.af.ac.kr/>), (2017. 09. 13).

⑤ 국립종자원

국립종자원은 종자생명산업 발전을 통하여 국부를 창출하는 것을 미션으로 설정하고 종자 육성지원 및 기반연구로 농업경쟁력 강화, 품종보호제도 활성화 및 건전한 종자시장 질서 확립, 고품질 보급종 공급으로 농업생산성 향상, 종자전문기관으로서 고객서비스 만족도 제고를 사업목표로 설정하고 있다.



<그림 2-7> 국립종자원 조직도

출처 : 국립종자원 홈페이지(<http://www.seed.go.kr/>), (2017. 09. 13)

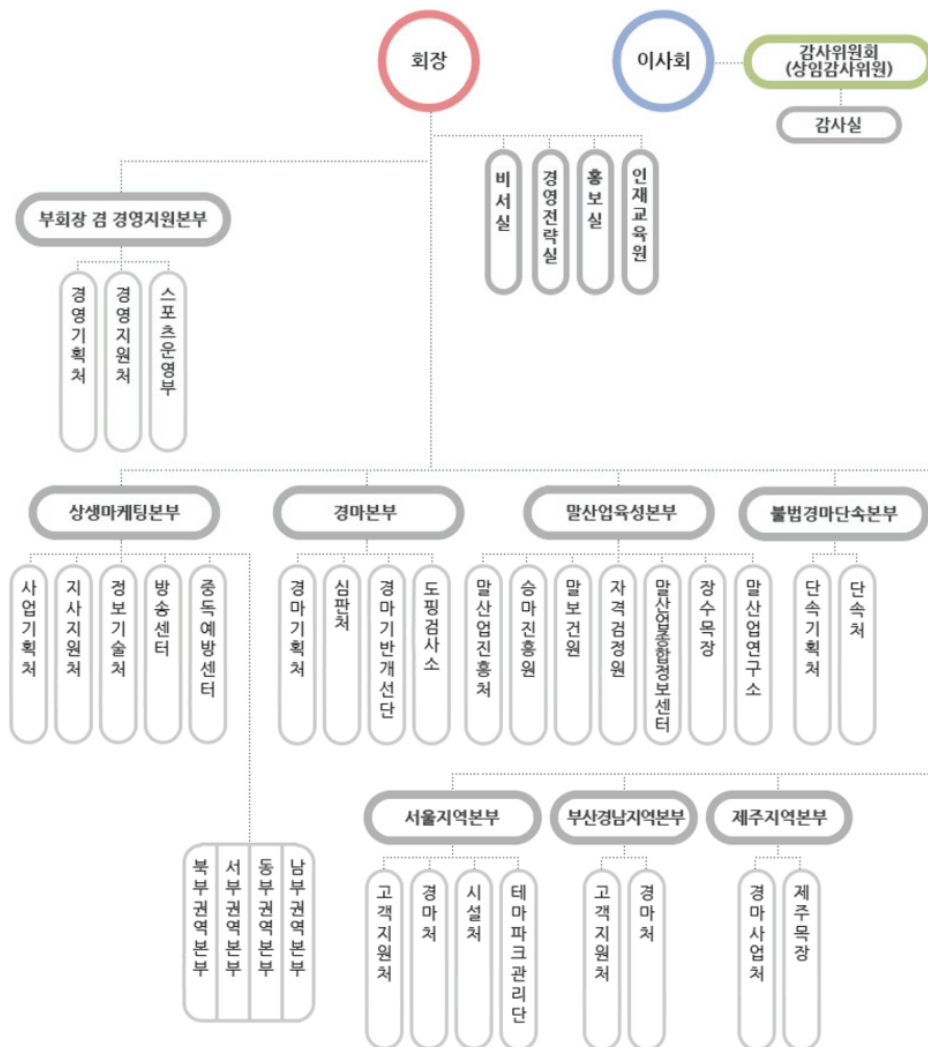
이러한 미션과 사업목표를 구현하기 위해서 본원에 종자검정연구센터와 종자산업지원, 식량 종자, 품종보호를 위한 3과를 설치하여 운영하고 있다. 그리고 보급종 업무를 위해서 강원, 충북, 충남, 전남과 전북, 경남과 경북에 지원을 두고 있으며 품종보호 업무를 위해서 경남, 제주, 동부 및 서부 지원을 두고 있다.

2) 농림축산식품부 공공기관

(1) 농림축산식품부 공기업

① 한국마사회

한국마사회는 말산업으로 국가경제 발전과 국민의 여가선용에 기여한다는 미션을 가지고 미래의 레저문화를 선도하는 글로벌 공기업을 설정하고 있다. 설립목적은 경마의 공정한 시행과 말산업의 육성을 효율적으로 수행하게 함으로써 축산의 발전에 이바지하고 국민의 복지증진과 여가선용을 도모하는 것이다.



<그림 2-8> 한국마사회 조직도

출처: 한국마사회 홈페이지(<https://www.kra.co.kr/>), (2017. 09. 13)

한국마사회는 위에서 언급한 설립목적을 추진하기 위해서 상생마케팅 본부, 경마본부, 말산업육성본부, 불법경마단속본부를 두고 있으며 서울, 부산경남, 제주의 지역본부를 두고 있다. 구체적으로 상생마케팅을 위해서는 사업기획, 정보기술, 방송, 중독예방을 위한 업무를 수행하며 북부권, 서부권, 동부권, 남부권역 본부를 두고 있다. 경마본부에서는 경마기획, 심판, 경마기반개선, 도핑검사를 위한 업무를 담당하고 있으며, 말산업육성본부에서는 말산업진흥, 승마진흥, 말보건, 자격검정, 말산업종합정보관리, 장수목장에 관련된 업무와 말산업연구소를 관리하고 있다. 그리고 불법경마단속본부에서는 단속기획과 단속 업무를 담당하고 있다. 마지막으로 서울지역본부에서는 경마운영과 고객지원 업무, 테마파크관리를 담당하고 있으며 부산경남 지역본부에서도 경마운영과 고객지원업무를 담당하고 있다. 제주지역본부에서는 경마사업과 제주목장관리를 담당하고 있다.

(2) 농림축산식품부 준정부기관

① 한국농어촌공사

한국농어촌공사는 농어촌자원의 효율적 이용 및 관리와 가치증진을 통하여 농어업의 경쟁력을 강화시키고 농어촌의 경제 및 사회적 발전에 기여하는 것을 미션으로 설정하고 있으며 농어업 생산기반 현대화 및 생산성 증대, 농어촌 수자원관리 및 영농편의 지원, 농어촌 소득 증대 및 경쟁력 강화, 농어촌지역 가치증진 및 경제 활성화, 우리농업기술의 해외진출, 신재생에너지 개발과 보유자산 활용을 주요사업으로 설정하고 있다.



*부사장은 제4조제2항의 규정에 따라 상임이사 중에서 겸직

<그림 2-9> 한국농어촌공사 조직도

출처: 한국농어촌공사 홈페이지 (<https://www.ekr.or.kr/>), (2017. 09. 13).

농어촌공사의 조직구조를 보면, 핵심업무는 기반조성, 수자원관리, 농어촌개발, 경영지원을 하는 이사가 있으며 9지역본부, 7 사업단, 4원을 가지고 있다. 기반조성이사는 주로 기반정비, 대단위간척, 해외사업 및 국제협력과 사업계획을 담당하며 수자원관리이사는 수자원기획과 안전, 첨단기술사업과 지하수지질, 환경사업을 담당한다. 그리고 농어촌개발이사는 농촌개발, 지역개발지원, 투자사업 및 농어촌개발사업 기획을 담당하며 어촌수산물개발본부를 두어서 어촌개발과 수산물개발을 담당한다. 다음으로 경영지원겸 농지관리이사는 농지은행, 기금관리, 보상사업, 경영지원 등을 담당하고 있다. 그리고 농어촌공사는 농어촌연구원, 인재개발원, 농어촌자원개발원, 기술안전품질원을 두고 있다. 그리고 농어촌공사는 전국에 81개의 지사를 두고 있다.

② 한국농수산물유통공사(aT)

한국농수산물유통공사는 농수산물산업 진흥을 통해 국민의 안정적인 먹거리 확보와 삶의 질 향상에 기여를 미션으로, 대한민국 농수산물산업을 이끄는 힘 aT를 비전으로 설정하고 있다. 핵심사업으로 수급, 유통, 수출, 식품이 있으며, 각 사업은 각각의 전략목표를 설정하고 있다. 수급 사업은 농식품 수급안정을 통한 국민편익증대를, 유통 사업은 농식품 유통효율화를 통한 고객가치창출을, 수출 사업은 농식품 수출지원사업 플랫폼 강화를, 식품 사업은 식품산업 글로벌 강소기업 육성을 전략 목표로 한다.

아래의 한국농수산물유통공사 조직도를 보면, 핵심사업 본부로 수급본부, 식품수출본부, 유통본부가 있으며, 11개의 국내지역본부와, 4개의 중국지역본부 및 8개의 해외지사를 가지고 있다. 수급본부는 수급관리, 비축사업, 식량관리, 품질안전을 담당하며, 식품수출본부는 수출전략, 수출사업, 해외사업, 식품산업, 농수산물기업지원을 담당한다. 그리고 유통본부는 유통조성, 사이버거래, 농식품유통교육, 화훼사업을 담당한다. 각 지역 본부는 관리비축, 수출유통을 담당한다.

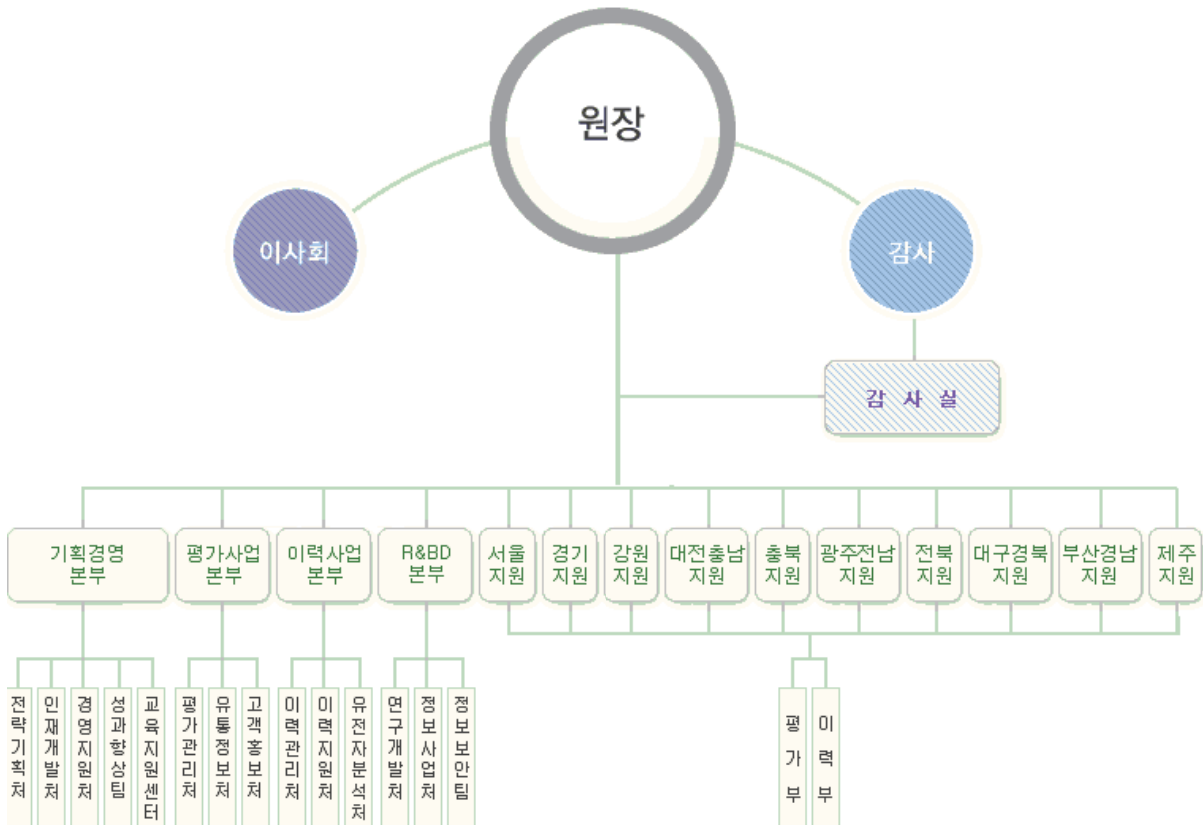


<그림 2-10> 한국농수산물유통공사 조직도

출처: 한국농수산물유통공사 홈페이지(<http://www.at.or.kr/>), (2017. 09. 13)

③ 축산물품질평가원

축산물품질평가원은 축산물에 가치와 신뢰를 더하여 사람들의 건강하고 행복한 삶에 기여한다는 미션으로, 창립30주년, 모든 축산물의 품질·유통·정보를 선도하는 글로벌 NO1 축산전문기관이 된다, 즐겁게 꿈꾸고 즐겁게 일하고 즐겁게 누리는 일하기 좋은 직장을 비전으로 설정하고 있다. 주요사업으로는 축산물등급판정, 축산물이력제, 축산물유통실태조사, 가금산물가격조사시스템 등이 있다.



<그림 2-11> 축산물품질평가원 조직도

출처: 축산물품질평가원 홈페이지(<http://www.ekape.or.kr/>), (2017. 09. 13)

축산물품질평가원의 조직구조를 보면, 핵심사업 본부로 평가사업본부, 이력사업본부, R&D 본부를 두고 있으며, 10개 지원으로 구성되어 있으며 각 지원은 평가부와 이력부로 조직되어 있다. 평가사업본부는 평가관리, 유통정보, 고객홍보를 담당하고 있으며, 이력사업본부는 이력관리, 이력지원, 유전자분석을 담당한다. R&D본부는 연구개발, 정보사업, 정보보안을 담당하고 있다.

④ 농림식품기술기획평가원

농림식품기술기획평가원은 농식품과학기술 육성을 통한 산업 경쟁력 강화를 미션으로, 농식품 과학기술과 산업의 혁신을 선도하는 최고의 연구기획·평가기관을 비전으로 설정하고 있다. 주요기능으로는 농림수산식품과학기술 육성 종합계획 수립 및 정책개발 지원, 농림수산식품과 학기술 R&D사업의 기획·관리·평가 수행, 농림수산식품분야 기술 개발인력 육성 지원이다.



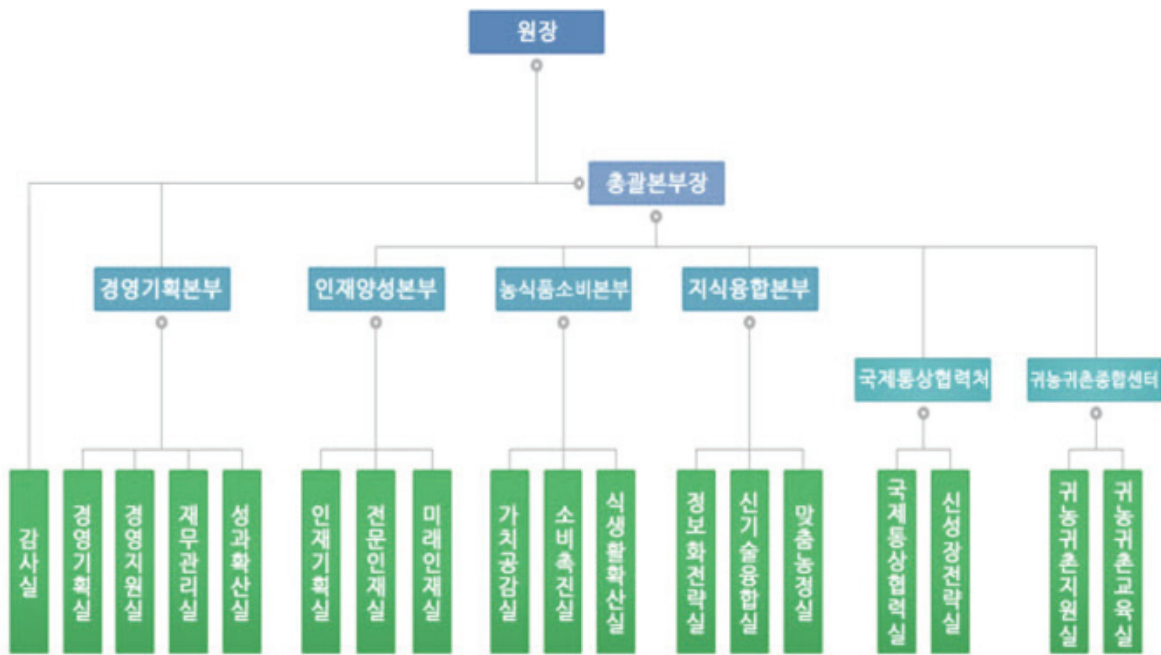
<그림 2-12> 농림수산식품기술기획평가원 조직도

출처: 농림식품기술기획평가원 홈페이지(<http://www.ipet.re.kr/>), (2017. 09. 14.)

농림식품기술기획평가원의 조직구조를 보면, 핵심사업 본부로 사업관리본부가 있으며, GSP 운영지원센터를 운영하고 있다. 사업관리 본부는 사업기획, 농생명·ARC사업, 식품사업, 첨단·가축질병, 수출·사업화를 담당한다. GSP사업(골든시드프로젝트)은 농림축산식품부·해양수산부·농촌진흥청·산림청 공동의 국가 전략형 중차 R&D사업으로 농림식품기술기획평가원의 GSP운영지원센터에서 프로젝트 사업 관리 및 통합 운영 관리를 담당한다.

⑤ 농림수산물교육문화정보원

농림수산물교육문화정보원은 농업 경영혁신과 농촌 가치확산으로 경쟁력 있는 농업, 행복한 농촌 실현에 기여를 미션으로, 창조농업, 행복농촌을 실현하는 미래가치 창출 전문기관을 비전으로 설정하고 있다. 기관의 주요기능으로는 1. 농업·농촌 및 식품산업 분야의 정보화 촉진, 2. 농업·농촌에 관한 문화 창달 및 가치확산·홍보, 3. 농업경영체의 기술수준 및 경영능력 제고, 4. 농업·농촌 및 식품산업 분야의 전문인력 양성, 5. 농산물에 관한 안전정보의 제공, 정보교류의 활성화와 지식 및 산업재산권의 보호, 6. 농업·농촌 및 식품산업 분야의 통상정책과 국제협력에 관한 정보 지원, 7. 농림수산물 분야의 지식 및 정보서비스 제공이 있다.



<그림 2-13> 농림수산물교육문화정보원 조직도

출처: 농림수산물교육문화정보원 홈페이지(<https://www.epis.or.kr/>), (2017. 09. 14.)

농림수산물교육문화정보원의 조직구조를 보면, 핵심사업과 관련하여 3본부, 1처, 1센터로 조직되어 있다. 인재양성본부는 농업전문인력을 육성하고 농업인의 경쟁력강화를 위한 교육사업을 담당하며 인재기획, 전문인재, 미래인재를 기준으로 조직되어 있다. 농식품소비본부는 농업, 농촌 가치 공감대와 농식품 소비 확산 관련 사업을 담당하며, 가치공감, 소비촉진, 식생활확산을 기준으로 조직되어 있다. 지식융합본부는 농식품 ICT 융복합 촉진, 스마트 농정 지원 관련 사업을 담당하고 있으며, 정보화전략, 신기술융합, 맞춤농정을 기준으로 조직되어 있다. 국제통상협력처는 농식품 글로벌 통상 정책 협력 관련 사업을 담당하며 국제통상협력과 신성장전략을 기준으로 조직되어 있다. 귀농귀촌종합센터는 귀농귀촌 활성화 관련 사업을 담당하고 있으며 귀농귀촌지원과 귀농귀촌교육을 기준으로 조직되어 있다.

(3) 농림축산식품부 기타공공기관

① 가축위생방역지원본부

가축위생방역지원본부는 효율적 가축방역 및 축산물 위생 안전성 향상을 미션으로, 가축위생방역 일류기관을 비전으로 설정하고 있다. 주요기능으로는 방역, 위생, 검역, 유통관리, 축산농가교육이다. 방역 사업으로는 농장방역 실태점검, 가축전염병 시료채취, 초동방역팀 운영, 가축사육농가 위치정보 DB구축, 축사환경 개선 지원사업이 있다. 위생 사업은 도축검사가 있으며, 검역 사업으로는 수입식용 축산물 검역·검사가 있다. 유통관리 사업은 수입유통이력체가 있으며, 축산농가교육 사업으로는 가축전염병 예방교육, 가축전염병 예방 홍보, 가축방역사 양성·보수교육이 있다.



<그림 2-14> 가축위생방역지원본부 조직도

출처: 가축위생방역지원본부 홈페이지(<http://www.lhca.or.kr>), (2017. 09. 14.)

가축위생방역지원본부는 위에서 말한 기능들을 수행하기 위해서 1본부, 8도 본부, 3검역 사무소, 42사무소를 두고 있다. 중앙본부의 핵심사업 부서로 방역사업부, 위생검역부, 유통관리부가 있다. 방역사업부 산하에는 제주사무소가 조직되어 있으며, 위생검역부에는 용인, 광주, 부산에 각각 사무소를 두고 검역을 수행하고 있다.

② 농업정책보험금융원

농업정책보험금융원은 농림수산정책자금을 효율적으로 운용·관리함으로써 농림수산업의 발전에 기여를 설립목적으로 한다. 농업정책보험금융원은 정책금융 전문서비스 제공으로 농식품 산업 발전에 기여하는 것을 미션으로, 농식품 산업의 성장동력을 창출하는 정책 금융 전문기관을 비전으로 설정한다. 수행업무로는 농림수산정책자금(대출, 보험, 펀드)의 효율적 운용을 위한 제도연구, 사업관리·점검 등 정책금융 관리업무를 수행한다. 주요 사업으로는 농업재해보험사업관리, 농림수산식품모태펀드관리, 농림수산정책자금관리가 있다.



<그림 2-15> 농업정책보험금융원 조직도

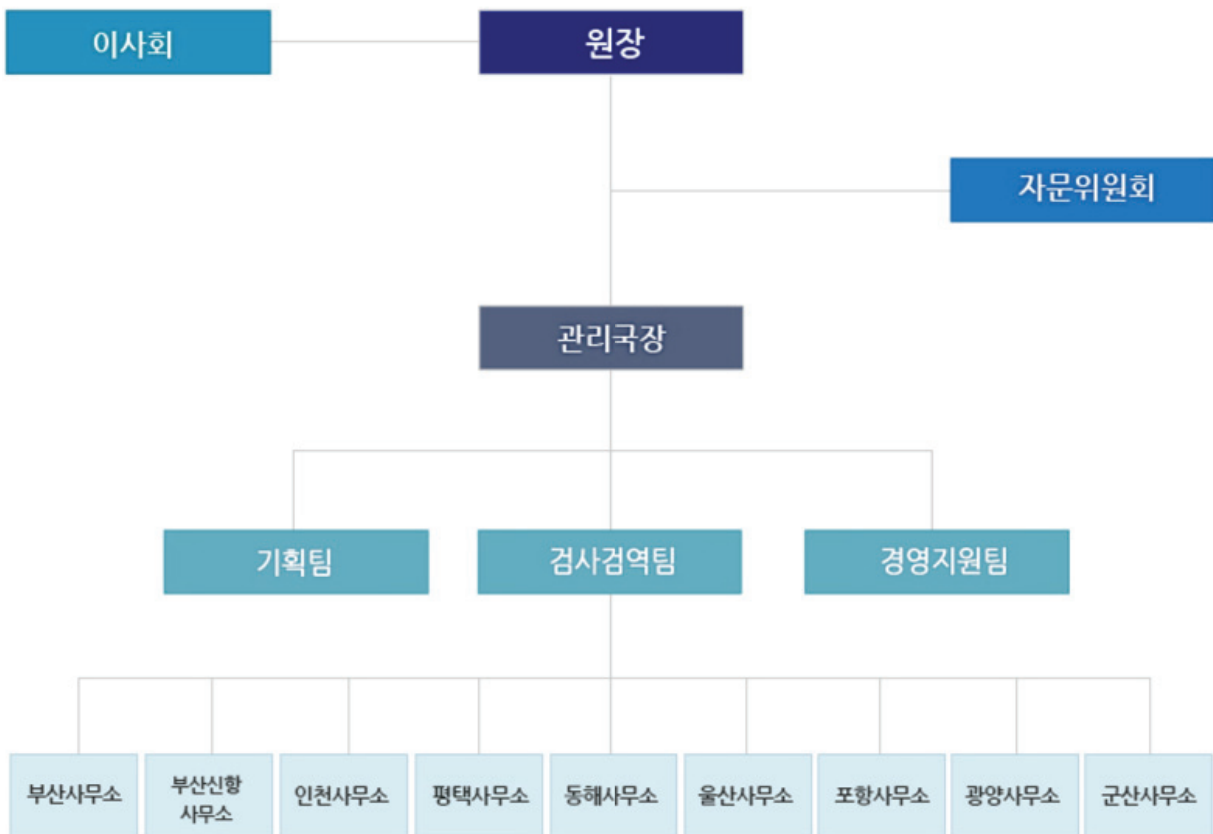
출처: 농업정책보험금융원 홈페이지(<http://www.apfs.kr/>), (2017. 09. 14.)

농업정책보험금융원의 조직도를 보면, 핵심 사업 본부로 정책보험본부와 투자운용본부가 있으며, 정책자금관리실과 리스크관리부가 있다. 정책보험본부는 보험지원부, 보험1부, 보험2부, 기금관리부로 조직되어 각종 보험에 기획부터 지원, 기금관리를 담당한다. 투자운용본부는 투자기획과 투자심사를 담당한다.

③ 국제식물검역인증원

국제식물검역인증원은 NAPPO(북미식물보호기구) 및 칠레, 뉴질랜드에서 요구하는 북미로 출항하는 선박에 대한 해충 검사와 항만지역의 예찰, 방제업무를 추진하여 국내 수출산업을 지원하고, 농림축산식품부로부터 위탁 받은 식물검역 업무를 수행하기 위한 비영리 공익업무를 하는 것을 설립목적으로 한다. 수출산업 지원과 농림산업 보호를 선도하는 글로벌한 식물검역 인증기관으로 도약을 비전으로, AGM 선박검사·예찰·방제 활동 등 AGM 전담기관으로 수출산업 발전에 기여하고 농림산업을 보호하는 것을 목적으로 설정하고 있다. 주요사업으로는 선박에 대한 아시아매미나방(AGM) 검사, 북미출항 항만에서의 예찰·방제활동, 수입재식용 식물 검역장소 관리업무, AGM관련 교육·홍보 및 조사·연구 활동이다.

▶ 기구 : 본원, 9개 사무소 / 49명



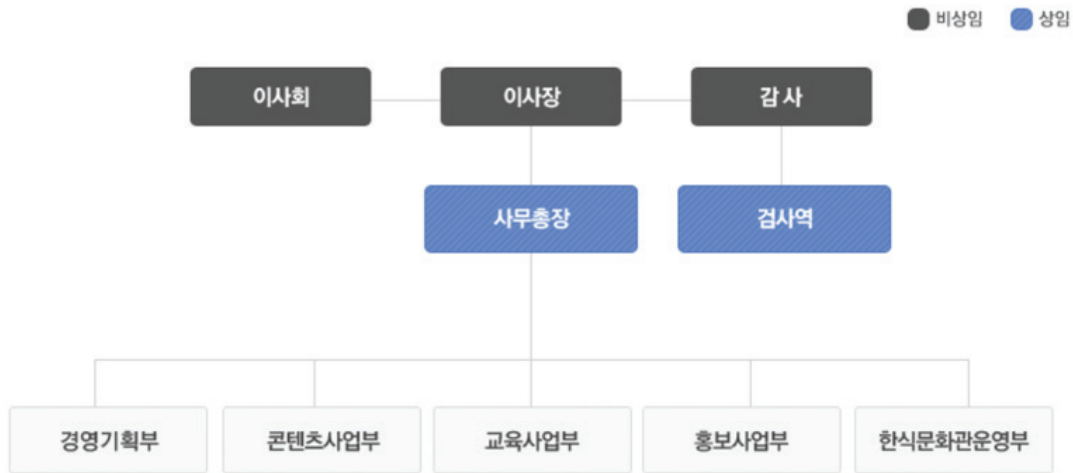
<그림 2-16> 국제식물검역인증원 조직도

출처: 국제식물검역인증원 홈페이지(<http://www.ipab.or.kr/>), (2017. 09. 14.)

국제식물검역인증원의 조직구조를 보면, 사업팀으로는 검사검역팀이 있으며, 부산·부산신항·인천·평택·동해·울산·포항·광양·군산, 총 9개의 지역사무소가 있다.

④ 한식진흥원

한식진흥원은 한식 문화 확산, 한식 산업 육성을 통하여 우리민족 열이 담긴 한식을 지구촌 브랜드로 키워가는데 중추적인 역할을 담당하는 것을 설립목적으로 한다. 즉, 한식재단은 한식의 진흥 및 한식문화의 국내외 확산을 통하여 농림축산식품산업의 발전과 국가 이미지 향상에 기여하는 기관이다. 비전은 Global Brand Korean Food으로 설정하고 있다. 주요 역할로는 인프라 구축, 인력 양성, 경쟁력 강화, 식문화 홍보, 연구개발이 있다.



<그림 2-17> 한식진흥원 조직도

출처: 한식진흥원 홈페이지(<http://www.hansik.org/>), (2017. 09. 14.)

한식진흥원은 위에 언급한 설립목적을 달성하기 위해, 핵심사업 부서는 콘텐츠사업부, 교육사업부, 홍보사업부, 한식문화관운영부이다. 콘텐츠사업부는 글로벌 한식산업 소비자 조사, 글로벌 한식산업 경영주설문조사, 국내 한식산업 실태조사, 한식 원형복원 및 자원화 사업 추진, 한식 콘텐츠 관리 및 대내외 한식 콘텐츠 지원, 한식문화 유네스코 등재 추진, 한식메뉴 외국어표기법 및 개발 보급 등을 담당한다. 교육사업부는 해외 한식교육 수요조사 및 만족도 조사, 해외 한식당 종사자 교육 운영, 한식산업 최고위과정 운영, 한식 전문강사 양성과정 운영, 해외 주요대학 한식강좌 개설사업 운영, 해외 한식당 전문 컨설팅 사업 운영, 한식 전문인력 취업지원센터 사업 운영 등을 담당한다. 홍보사업부는 음식관광 활성화를 위한 국내한식홍보, 농식품 수출제고를 위한 해외한식홍보 등을 담당한다. 한식문화관운영부는 한식문화관 운영 및 전시 기획, 한식배움터 운영 관리 등을 담당한다.

3) 농림축산식품부 외청

농림축산식품부 외청으로는 농촌진흥청과 산림청이 있으나 산림청 및 산하기관은 산림정책, 교육, 품종관리, 자연휴양림 및 수목원관리 등에 대한 것으로 이 연구에서는 논외로 하고 농촌진흥청과 보조기관, 산하 공공기관인 농업기술실용화재단을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 농촌진흥청

농촌진흥청은 국가의 기본 산업인 농업의 발전과 농업인의 복지향상 및 농촌자원의 효율적 활용을 도모하기 위하여 농업·농업인·농촌과 관련된 과학기술의 연구개발·보급, 농촌지도, 교육훈련 및 국제협력에 관한 사항을 추진함으로써 농촌지역의 진흥과 국가발전에 기여를 설립 목적으로 한다. 미션은 농업과학기술 개발보급 및 교육을 통하여 농산업경쟁력 및 농업인의 복지를 제고하고 농촌의 활력을 증진시킨다. 이며, 농업기술 혁신으로 국민행복 시대 선도를 비전으로 설정한다. 또한 국민 식량의 안정적 공급, 농업경쟁력 강화로 국가발전 견인, 바이오 기반의 미래 신성장 동력 확보, 지속가능한 농업·농촌실현을 4대 목표로 설정한다.



<그림 2-18> 농촌진흥청 조직도

출처: 농촌진흥청 홈페이지(<http://www.rda.go.kr/>), (2017. 09. 14.)

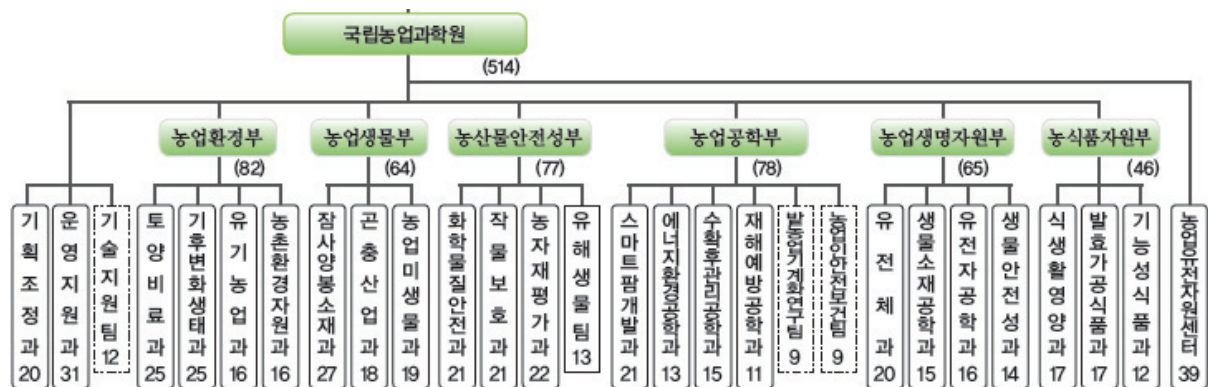
농촌진흥청의 조직구조를 보면, 본청은 1관, 3국, 14과로 조직되어 있다. 그리고 농촌진흥청 소속기관으로 국립농업과학원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원이 있다. 기획조정관은 기획재정, 창조행정법무, 지식정보화, 고객지원, 농업빅데이터를 담당하며, 연구정책국은 연구정책, 연구운영, 연구성과관리, 농자재산업을 담당한다. 농촌지원국은 지도정책,

기술보급, 농촌자원, 역량개발, 재해대응을 담당하며, 기술협력국은 국제기술협력, 국외농업기술, 농산업경영, 수출농업지원을 담당한다.

농촌진흥청은 조직도에서 확인되는 것과 같이 4개의 보조기관이 있으며 농업기술 실용화를 위한 농업기술실용화재단을 공공기관으로 산하에 두고 있다. 따라서 4개의 보조기관인 국립농업과학원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원에 대해서 먼저 개괄적으로 살펴보고 농업기술 실용화재단에 대해서도 살펴보고자 한다.

① 국립농업과학원

국립농업과학원은 직제규정에 따르면, 농업환경, 농촌자원, 생물자원, 농산물안전성, 농업용에너지 및 생산자동화, 농업관련 유용 유전자개발, 유전자 변형 생물체의 안전성, 농업유전자원 이용관리, 한식세계화, 전통식품 산업화 등에 대한 시험 및 연구와 원원잠종의 생산과 보급에 대한 사무를 관장한다고 제시하고 있다. 현재 직원은 514명이며 기획조정 및 운영지원과를 포함해서 농업환경부, 농업생물부, 농산물안전성부, 농업공학부, 농업생명자원부, 농식품자원부가 있으며 농업유전자원센터가 별도로 설치되어 있다.



<그림 2-19> 국립농업과학원 조직도

출처: 농촌진흥청 홈페이지(<http://www.rda.go.kr/>), (2017. 09. 14.)

농업환경부는 농업환경자원 발굴 및 보전과 개발, 토양자원보전 및 관리, 친환경 및 유기농표준영농기술, 친환경 농자재 및 생물체제의 실용화 기술을 연구하고 있다. 농업생물부는 미생물 및 곤충의 생리생태를 연구하고 진단기술을 개발한다. 그리고 유용곤충자원의 탐색과 산업화에도 관심을 가지고 있으며 양잠 및 원원잠종의 생산보급 업무도 담당하고 있다. 농산물안전성부는 안전농산물 생산기술의 개발 및 평가기법, 생물적 위해요인, 농약 안전성 평가 등에 농산물 유해물질 관리, 농산물 안전사용기준 및 잔류허용량, 농산물 병해충 종합관리 기반 기술 등에 관한 연구를 전담한다. 다음으로 농업공학부는 농업에너지 절감 및 신재생에너지 이용기술개발, 농업기계 안전성, 농업재해 예방 및 안전기술개발에 관한 연구를 한다. 농업생명자원부는 생물정보 시스템 구축, 분자유전자 지도를 이용한 유용 유전자 개발, 병해충 및 환경 스트레스 반응에 대한 연구를 하며 농식품자원부는 한식 세계화 기반 기술, 식품성분 데이터 구축, 지역 특산 농식품 자원의 효율적 활용시스템 개발에 관한 연구를 전담하고 있다. 마지막으로 농업유전자원센터를 별도로 설립하여 국가 농업유전자원 종합관리체계 구축을 위한 기본계획 수립, 농업유전자원의 수집, 분류, 보존 등을 전담하고 있다.

② 국립식량과학원

농촌진흥청은 식량작물, 사료작물, 풋거름작물, 바이오에너지작물 등의 품종개량, 재배개선, 생산 환경 및 품질보전에 관한 연구와 기술지원 사무를 담당하기 위해서 산하에 국립식량과학원을 두고 있다. 총 342명이 근무하며 기획조정 및 운영지원과 같은 일반적인 사무를 비롯하여 중부작물부와 남부작물부를 두어서 차별적으로 각 기후대에 최적화된 작물을 재배하고 있다.



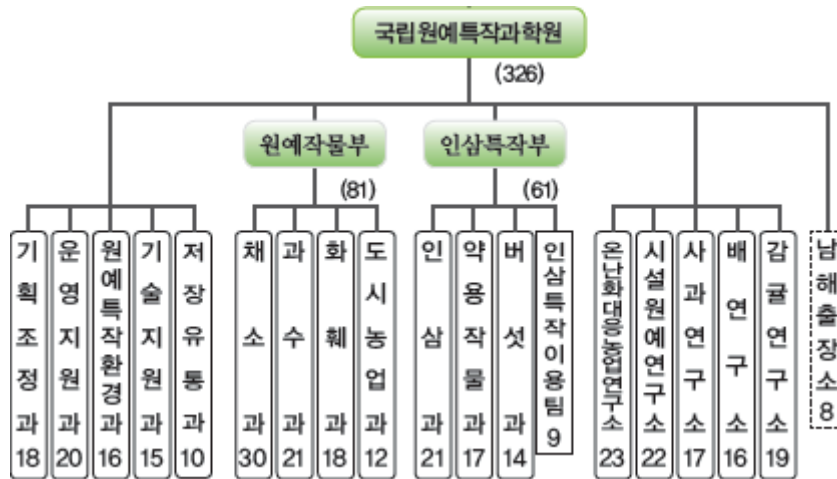
<그림 2-20> 국립식량과학원 조직도

출처: 농촌진흥청 홈페이지(<http://www.rda.go.kr/>), (2017. 09. 14.)

핵심적인 업무를 중심으로 살펴보면, 중부작물부는 중북부기후대 적응 식량작물의 품종 및 재배기술 개발, 식량작물의 농업지대 환경 적응성, 식량작물의 수확 후 이용, 소비확대에 관한 연구, 중북부 기후대 식량작물의 토양 및 병해충 등에 관한 연구를 담당하고 있다. 그리고 남부작물부는 두류, 유지작물, 잡곡류 등의 발작물 품종과 재배기술 개발, 생태환경별 경지 이용, 작물의 재해경감. 친환경 생산관리기술개발에 대한 연구를 하고 있다. 뿐만 아니라 고령지농업연구소가 있어서 고령지 적응작물 및 감자의 품종개량, 재배법 개선, 산지환경자원의 보전과 북방농업에 관한 시험 및 연구를 하고 있으며 바이오에너지작물연구소에서는 고구마 등 바이오에너지작물 및 남부지방 소득작물의 품종개량, 재배법 개선에 관한 시험 및 연구를 하고 있다.

③ 국립원예특작과학원

국립원예특작과학원은 채소, 과수, 화훼, 인삼, 약초, 버섯류 등에 대한 품종개발, 유전육종기술, 유전자원관리 및 종묘생산, 재배법 개선, 토양·병해충·기상 등의 환경관리 및 재해경감, 재배시설의 구조·자재·기구 등의 개발, 원예 및 특작산물의 품질평가와 보전, 이용에 관한 시험과 연구를 하고 있다. 이러한 업무수행을 위해서 원예작물부와 인삼특작부를 두고 있으며 온난화대응농업연구소, 시설원예연구소, 사과연구소, 배연구소 감귤연구소 등을 두고 있다. 국립원예특작과학원은 세부 조직에서 알 수 있듯이 채소, 과수(사과, 배, 감귤 등), 화훼, 인삼, 약용작물, 버섯 등의 특작물들에 대한 연구에 초점을 맞추어서 추진하고 있다.

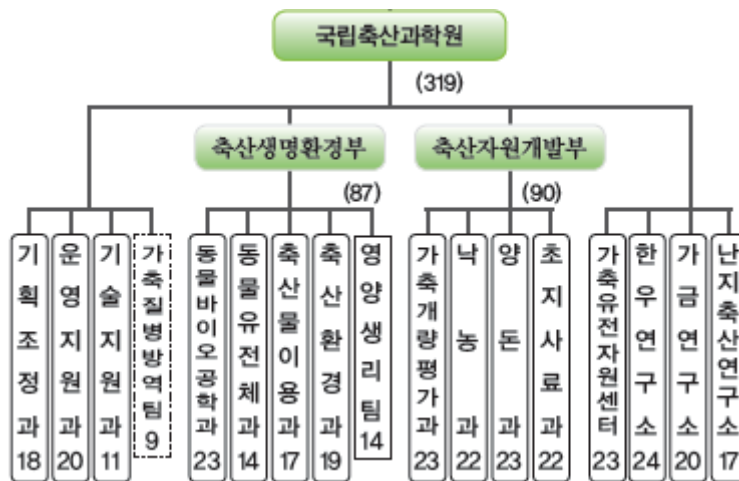


<그림 2-21> 국립원예특작과학원 조직도

출처: 농촌진흥청 홈페이지(<http://www.rda.go.kr/>), (2017. 09. 14.)

④ 국립축산과학원

국립축산과학원은 가축, 가금 및 반려동물의 유전육정, 품종개량, 영양생리, 사료개발, 축산물의 품질, 가동, 안전성, 초지조성, 사료자원의 육종재배와 이용 및 축산환경에 대한 시험과 연구를 하고 있다. 이러한 과업을 수행하기 위해서 하부에는 축산생명환경부와 축산자원개발부가 핵심 부서로 위치하고 있다. 또한, 가축유전자원센터, 한우연구소, 가금연구소, 난지축산연구소를 별도로 두고 있다.

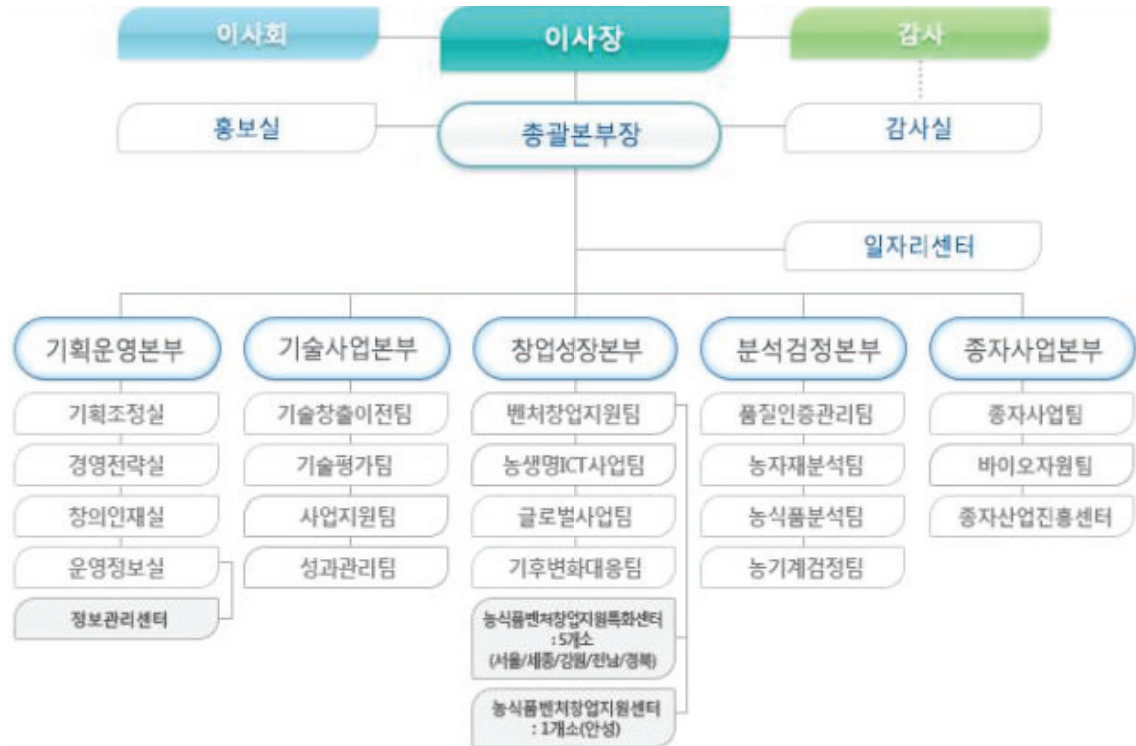


<그림 2-22> 국립축산과학원 조직도

출처: 농촌진흥청 홈페이지(<http://www.rda.go.kr/>), (2017. 09. 14.)

(2) 농업기술실용화재단

농업기술실용화재단은 농업기술의 특허, 교육, 평가, 사업화 기술발굴, 창업지원과 교육, 농생명 ICT 사업 기획 및 개발, 품질인증, 농자재 분석, 농기계 검정, 종자사업 및 진흥, 바이오 자원 증식 등에 대한 업무를 전담하기 위해서 설립된 농촌진흥청 산하의 공공기관이다.



<그림 2-23> 농업기술실용화재단 조직도

출처: 농업기술실용화재단 홈페이지(<https://www.fact.or.kr/>)(2017. 11. 05)

이러한 업무를 위해서 기술사업본부, 창업성장본부, 분석검정본부, 종자사업본부, 기획운영본부가 있으며 농업기술 창업활성화를 위해서 농식품벤처창업지원특화센터, 농식품벤처창업지원센터를 설립하여 운영하고 있다. 기획운영본부는 기획조정, 경영전략, 인사 및 노무, 정보 및 예산관리, 정보화 전략 등을 담당하고 있으며 기술사업본부는 지식재산권 수탁관리, 특허 기술 마케팅, 기술신탁관리, 농식품 분야 특허 및 R&D 평가, 기술사업화지원, 기술이전업체 사후관리 등을 담당하고 있다. 창업성장본부는 창업특화센터를 총괄하면서 창업지원 관계기관 네트워크 구축, 농생명 ICT 사업 기획 및 실용화, 저탄소 농축산물 인증제도 관리, 배출권거래제 배출량 인증 및 배출권 할당업무를 담당한다. 분석검정본부는 품질인증관리, 농자재분석, 농식품 성분분석, 농기계 검정 업무를 담당하고 있으며 종자사업팀은 종자, 종묘 증식 및 판매사업, 신품종 종자 증식 공급, 종자품질관리, 바이오작물 종묘 증식, 생산물 관리 및 판매에 관한 업무를 담당하고 있다.

위에서 정리한 농림축산식품부 유관기관을 정리하면 아래 표와 같이 정리 할 수 있다.

<표 2-4> 농림축산식품부 유관기관

본부	보조기관		① 농림축산검역본부 ② 국립농산물품질관리원 ③ 농식품공무원교육원 ④ 한국농수산대학 ⑤ 국립종자원
	공공기관	공기업	① 한국마사회
	준정부기관		① 한국농어촌공사 ② 한국농수산식품유통공사(aT) ③ 축산물품질평가원 ④ 농림식품기술기획평가원 ⑤ 농림수산식품교육문화정보원
	기타공공기관		① 가축위생방역지원본부 ② 농업정책보험금융원 ③ 국제식품검역인증원 ④ 한식진흥원
외청	농촌진흥청		① 국립농업과학원 ② 국립식량과학원 ③ 국립원예특작과학원 ④ 국립축산과학원
	농업기술실용화재단		

2. 유관기관별 기능의 문제점 분석

문재인 정부는 ‘누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성’, ‘농어업인 소득 안전망의 촘촘한 확충’, ‘지속가능한 농식품 산업기반 조성’을 농식품부의 핵심 국정과제로 선정하였다. 농산어촌의 생활 인프라를 확충하여 사회안전망을 확충하고 지역경제활성화를 위해서 농산어촌 관광상품 개발과 사회적 농업을 육성할 계획이다. 또한, 농산물 수급을 안정화시키고 농어가 재해 지원을 강화하고자 한다. 세 번째 국정과제는 환경친화적 농축산업과 스마트 농업을 활성화시켜서 품질좋은 먹거리를 제공할 계획이다.

농식품부는 이러한 국정과제를 효율적으로 추진하기 위해서 농식품 R&D 추진체계를 효율적으로 개선하고 식품 및 축산물 안전관리 개선과 더불어 농촌정책 및 개발사업을 효율적으로 추진하기 위한 조직 및 기능을 새롭게 재편할 필요가 있다. 이러한 시각에서 유관기관별 기능 문제점을 <그림 2-1>에서 언급한 것과 같이 4단계 절차에 따라 분석하고자 한다.

첫째, 정부기능분류체계(BRM)인 정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능에 따라 기능 중복성을 확인하고 두 번째로 기능관할권측면에서 핵심기능영역, 내부일반영역, 주인없는영역, 주변영역, 외부영역으로 기능 적합성을 진단한다. 세번째로 기능 목적성 및 전문성을 분석하기 위해서 목적성과 전문성 분석기준을 각각 적용하고 기능조정 부가조건을 동시에 적용한다. 언급한 구체적인 분석기준을 제시하면 다음과 같다.

기능 중복성
정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능
기능적합성
핵심기능영역, 내부일반영역, 주인없는영역, 주변영역, 외부영역
기능 목적성
-비전과 미션을 달성하기 위한 필수적 기능인가? -고유 목적을 달성하기 위한 필수적 기능인가? -조직의 역할에 맞는 합목적성을 갖는가?
기능 전문성
- 해당 기능에 대한 경험을 더 많이 가지고 있는가? - 해당 기능을 수행하는데 더 많은 지식과 정보를 가지고 있는가? - 해당 기능을 수행하는데 더 성장 가능성을 가지고 있는가?

마지막으로 기능조정 대안으로서 ①기능강화(신설, 확대), ②기능유지(분리, 통합, 유지, 이관), ③기능축소(감소, 폐지)를 확인하되 보완적 기준으로서 실현가능성, 종합성, 수용가능성을 확인한다. 기능조정 대안을 정리하면 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> - 기능강화(신설, 확대), 기능유지(분리, 통합, 유지, 이관), 기능축소(감소, 폐지) - 실현가능성: 조직목적과 기능의 특성, 제반조건을 고려했을 때 실현가능성이 높은가? - 종합성: 타기관 및 기능과 연관성, 현재 및 미래변화를 종합적으로 고려하였는가?

이러한 분석기준에 따라 농림축산식품부의 유관기관들의 기능문제를 분석하고자 한다. 분석을 위한 접근은 중복성, 적합성, 목적성과 전문성 순으로 분석을 실시한다. 그리고 기능조정 보완적 준거를 기반으로 기능조정(강화, 유지, 축소) 대안을 제시한다.

1) 기능 중복성 분석

기능의 중복성은 정부기능분류체계(정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능)에 따라 각 기관들의 직제를 기준으로 분석하였다.

농식품부 유관기관들의 중복성 문제를 진단하기 위해서 정부기능분류체계에 따라 분류해본 결과, ①농식품 및 축산 안전관리, ② 농식품 R&D와 산업화, ③ 교육으로 구분될 수 있다. 각 정책분야와 영역별로 중복성을 살펴보고 대기능, 중기능, 소기능 차원에서 중복성도 동시에 살펴보고자 한다.

(1) 농식품 및 축산 안전관리

농식품 및 축산 안전관리에서 중복성은 축산검역 및 검사, 축산방역, 농산물 검역 및 검사, 농산물 안전성 연구로 정리될 수 있다.

① 축산 검역 및 검사

축산 검역 및 검사의 중복성은 축산 검역을 담당하는 농림축산검역본부와 국내 축산물 검사를 담당하는 국립농산물품질관리원, 가축위생을 담당하는 가축위생방역지원본부의 역할에서 파악된다.

농식품부의 농림축산검역본부는 동물질병관리부와 동식물위생연구부가 있어서 수출입 동물 검역, 축산물 및 사료의 검역, 가축 및 가금의 질병에 관한 방역, 수입 소 및 쇠고기 이력조사와 관리, 동물용 의약품 등의 검사와 평가, 수출입 식물의 검역, 국내식물의 검역을 담당하고 있다.

그리고 가축위생방역지원본부의 위생검역부에서는 축산물위생 계획수립 및 추진·평가·분석에 관한 사항, 위생시스템 개발 및 향상을 위한 정보수집과 연구에 관한 사항, 검역시행장별 일일검역시행결과보고에 관한 사항, 수입식용축산물 검역시스템의 개발과 향상을 위한 정보수집과 연구에 관한 사항, 위생 및 검역분과 자문위원회 운영 등을 담당하고 있다.

한편, 국립농산물품질관리원에서도 국내산 축산물 이력관리를 위한 개체식별번호 표시의 검사 및 검정에 관한 사항을 담당하고 있다. 그리고 마사회의 방역관리담당에서도 말 질병 및 병리 진단, 말 질병관련 국제검역체계 구축 지원, 서울경마장 입사마 검역과 같은 검역을 담당하고 있다.

또한, 축산물품질평가원에서도 가축 및 축산물 이력제 기본계획 수립, 쇠고기 이력제 위험요소 관리, 쇠고기 이력제 역학조사 지원, 유전자 및 동일성 검사 관리, 축산물 부분육 상장표준규격 및 부분육유통 사업운영, 말, 오리, 벌꿀, 우유 등 신규 품목의 등급판정제 운영, 축산물 품질공정평가 사업 도입 및 기준개발과 수행 등 축산물 품질 유지를 위해서 다양한 평가 및 이력사업을 담당하고 있다.

② 축산 방역

축산 방역의 중복성은 농림축산검역본부, 가축위생방역지원본부, 국립축산과학원, 농림식품기술기획평가원, 마사회의 임무에서 확인할 수 있다.

먼저 농림축산검역본부의 동물질병관리부에서는 방역감시과가 있으며 가축질병방역센터가 있어서 지역별로 동물질병 현장방역 지도 및 감독을 담당하고 있다. 그리고 가축위생방역지원본부는 내부에 방역사업부를 두어서 가축방역사업계획 수립 및 추진, 평가, 방역사업 점검 및 지도, 축산업허가제 사후관리, 가축방역 전산시스템 개발 및 운영 등의 업무를 관장한다. 또한 국립축산과학원에도 가축질병방역팀을 운영하고 있다. 또한, 국립축산과학원은 주로 시험 및 연구를 전담하지만 가축질병방역팀을 내부에 설치하여 운영하고 있다.

한편, 농림식품기술기획평가원은 가축질병대응기술개발사업과 관련된 전주기 R&D관리에 대한 사무를 관장하고 있다. 구체적으로, 사업별 추진계획 수립 및 예산·평가의 대응, 평가 및 협약, 이의신청 처리, 기술이전 계약 및 기술료 관리, 지식재산권 및 통계관리 등에 대한 사무를 전담하고 있다. 그리고 마사회에도 방역관리담당자가 있어서 서울경마장 마사 집단방역, 입사마 개체별 방역을 담당하고 있다.

③ 식물 검역 및 검사

농산물 검역 및 검사의 중복성은 농림축산검역본부과 국제식물검역인증원의 사무에서 확인할 수 있다.

농식품부의 농림축산검역본부에서는 수출입 식물 검역관련 모든 업무를 총괄하고 있다. 구체적으로, 식물검역부에서 수출입 식물 검역에 관한 계획 수립과 조정, 병해충 및 잡초의 검역, 유전자변형식물 검사, 식물검역 관련 국제협력, 외래 병해충 및 잡초의 정밀 검역 및 격리 재배식물 검역, 예찰, 방제, 역학조사, 식물검역기술의 개발 및 격리재배식물 검역 등을 담당하고 있다.

국제식물검역인증원에도 아시아매미나방 선박검사, 무감염증명 등의 업무를 담당하고 있다. 구체적으로, 검사·검역팀에서는 선박검사와 검사교육, 국외생산지 검역을 담당하고 있다.

④ 농산물 안전성 확보

농산물 안전성 확보를 위한 사무에서 중복성은 농식품부의 농업정책국과 농촌진흥청의 농촌지원국, 국립농업과학원, 국립식량과학원의 역할에서 확인할 수 있다.

농식품부의 농업정책국에서는 농작물의 병충해 예방 및 방제계획의 수립과 조정, 농작물 재해대책 수립 및 추진을 담당하고 있으며 농촌진흥청의 농촌지원국은 농작물 재해예방 및 병해충 종합관리를 지원하고 있다.

그리고 국립농업과학원에서는 농산물 안전성확보를 위한 연구를 담당하고 있다. 구체적으로, 국립농업과학원의 농산물안전성부에서는 안전농산물 생산기술의 개발 및 평가, 농산물 유해물질관리, 농산물 중 생물적 위해요인의 안전관리, 위생관리, 잡초 모니터링 및 생리생태 등에 대한 연구와 개발을 담당한다. 그리고 병해충 발생조사 및 예찰기술 개발, 피해 분석, 병해충 방제기술 및 종합관리를 위한 기술개발과 연구도 실시한다. 농업생명자원부에서도 병해충 및 환경스트레스 반응에 대한 연구를 실시한다.

또한, 국립식량과학원에서도 중복부기후대와 남부지역의 식량작물 병해충 방제와 작물보호에 대한 기술개발과 연구를 담당하고 있다.

(2) 농식품 R&D와 산업화

농식품의 R&D와 산업화는 종자관리 및 산업화, 바이오 자원연구 및 관리, 농산물 품질관리, 농식품 및 기술 산업화, 농어촌 개발, 농어촌 및 농수산식품 정보화로 구분할 수 있다.

① 종자관리 및 산업화

농식품부의 국립종자원, 농업기술실용화재단, 농림식품기술기획평가원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원의 기능에서 종자관리 및 산업화의 중복성이 발견된다.

농식품부의 국립종자원은 신품종 육성자의 권리 보호 및 신품종 등록, 주요 농작물 종자의 성능 관리 및 품종 보호, 신품종 보호 및 품종 등록을 위한 재배시험, 농작물 종자의 유통 관리, 우량종자의 생산·판매 및 보급, 종자 생산에 관한 기술개발 및 경종(耕種)의 확립에 관한 사무를 관장하고 있다.

또한, 농업기술실용화재단의 종자사업팀에서는 종자·종묘 증식·판매사업의 기획 및 조정, 특수미 신품종 종자 증식 공급, 웰빙작물 신품종 종자 증식 공급, 생산물관리, 판매 및 알선, 종자위탁생산 및 토지·시설·장비 임대차, 종자사업 기반조성, 종자 품질관리, 식량작물종자 수입적응성 시험 주관 및 수입요건 확인 등의 사무를 담당하고 있다. 동일한 종자사업본부 소속

의 바이오 팀에서는 영양변식작물 신품종 종묘 증식 공급, 인삼, 특·약용작물 종묘 증식 공급, 종축(종계 등) 증식 공급, 종자·종묘·종축 위탁생산 및 토지·시설·장비 임대차, 종자·종묘·종축 품질관리 등의 사무를 수행한다.

또한, 농림식품기술기획평가원의 GSP운영지원센터는 종자사업 프로젝트를 총괄적으로 추진하고 있다. 구체적으로 보면, GSP성과확산실과 GSP사업운영실을 두고 종자사업 수출을 위한 정책과 제도, 국제협력, 수출개척과 촉진을 위한 제도개선 및 국제 교류 사무를 전담하고 있다.

그리고 국립식량과학원에서는 식량작물 품종개량 및 재배기술, 식량작물 우량종자 생산 및 조기 보급을 담당하고 있다. 구체적으로, 신품종 및 신기술의 농가실증 및 시범사업, 중복부 및 남부지역의 적응 품종개발 및 개량에 대한 업무를 담당하고 있다.

국립원예특작과학원도 특작물을 중심으로 채소, 과수, 화훼, 인삼, 약초 및 버섯류 분야의 품종개발, 유전육종기술, 유전자원관리·종묘생산, 재배법개선, 토양·병해충·기상 등의 환경관리 및 재해경감, 재배시설의 구조·자재·기구 등의 개발, 원예 및 특작산물의 품질평가·보전·이용에 관한 시험·연구와 기술지원에 관한 사무를 관장하고 있다.

② 바이오 자원연구 및 관리

국립식량과학원, 농업기술실용화재단의 사무에서 바이오 자원 연구 및 관리의 중복성을 발견할 수 있다.

국립식량과학원은 바이오 자원 및 기술연구에서 중요한 역할을 하고 있다. 구체적으로, 고구마 등 바이오에너지작물의 품종개량 및 재배법, 바이오에너지작물의 유전자원 수집·보존·평가 및 생명공학 실용화, 바이오에너지작물의 생리생태 및 재해경감기술, 바이오에너지작물의 수확 후 관리·이용, 남부지방 소득작물의 품종개량 및 재배법 개선에 대한 연구를 하고 있다.

그리고 농업기술실용화재단의 바이오자원팀은 바이오에너지작물 종묘 증식, 식물성장점배양 등 바이러스 무병라인 구축 및 모주 보존, 조직배양식물체 기외 순화 및 증식 등을 담당한다.

③ 농식품 및 관련 기술 산업화

농식품 및 기술 산업화의 중복성은 농업기술실용화재단, 한국농수산식품유통공사, 한식진흥원, 국립농업과학원의 사무에서 발견할 수 있다.

농업기술실용화재단의 기술사업본부에서는 농업기술 시장진입 경쟁력 강화 지원, 농식품 판로개척 및 마케팅 지원, 국가농식품 사업화 촉진기금 조성, 연구개발성과 사업화지원을 하고 있다. 그리고 창업성장본부에서는 지역별 창업지원특화센터가 있어서 농식품 관계기관 창업 및 사업화지원 프로그램 발굴과 연계, 농식품 벤처창업 온/오프라인 상담 등의 업무를 담당하고 있다. 기술사업본부에는 기술창업이전팀이 있어서 농식품 지식재산권 수탁관리 및 전략수립, 특허기술 마케팅, 맞춤형 지식재산권 관련 규정 및 제도개선을 담당하고 있다. 또한 농생명 ICT사업팀에서는 농생명 ICT 사업의 기획과 조정, 농생명 ICT 사업의 개발과 실용화, 농생명 소재산업 발굴 및 추진을 담당하고 있으며 글로벌사업팀에서는 특허기술 및 품종의 수출 및 관리업무 농산업을 해외기술 설명회 및 전시회 지원, 해외수출촉진을 위한 기관간 기술협력, 농식품 기술 및 제품 해외 유통시장 진출 지원 등의 업무를 담당하고 있다.

그리고 한국농수산식품유통공사(aT)도 식품산업처 내에 있는 식품진흥부에서는 전통발효식

품 산업육성, 김치산업 진흥, 전통주 산업 육성, 떡 및 한과 산업 진흥, 식품명인 활성화 등의 사무를 담당하고 있다. 그리고 식품산업처 내의 식품기획부가 있어서 식품산업 육성, 유기농 가공식품 육성, 농식품 청년 일자리 창출, 기타 식품육성을 위한 업무를 담당하고 있다.

한편, 한식진흥원은 한식문화 확산과 산업육성을 위한 업무를 담당하고 있다. 구체적으로 한식산업 소비자, 한식산업 경영주 설문, 한식산업 실태 등에 대한 연구와 한식 원형복원 및 자원화, 한식문화 유네스코 등재추진을 하고 있다. 그리고 한식강좌 개설 및 교육, 한식산업 최고위과정 운영, 전문강사 양성, 한식당 전문 컨설팅, 취업지원센터 운영 등을 담당하고 있다. 국립농업과학원의 농식품자원부는 한식 세계화 기반 기술과 전통식품 산업화 기술 연구를 담당하고 있다. 또한, 농식품 부가가치 향상, 농업기초기반 연구성과의 현장 맞춤형 기술지원, 농업생물자원의 고부가 신소재 이용기술 개발을 위한 기능을 수행한다.

④ 농어촌 개발

농산어촌 개발 측면에서 중복성은 농어촌공사의 농어촌개발기획처와 농촌개발처, 어촌개발처, 농어촌연구원, 농촌진흥청의 농업환경부와 국립농업과학원, 농림수산식품교육문화정보원에서 확인할 수 있다.

농어촌공사의 농어촌개발기획처와 농촌개발처는 농산어촌 지역개발사업, 농어촌 경관 등에 대한 사업을 추진하고 있다. 한편, 농어촌공사의 농어촌연구원은 친환경 농어촌지역종합정비 및 생활환경정비 관련 정책, 농어촌관광과 도농교류, 농업·농촌역사·문화자원 개발, 농어촌사회의 개발 및 복지증진, 농어업소득기반 확충 및 농가경영개선, 농어촌지역 에너지 개발 및 활용 등에 대한 연구를 전담하고 있다. 또한, 어촌개발처에서도 어촌종합개발, 다원적 자원활용사업, 어촌공동체 역량 강화 및 6차 산업 육성을 담당하고 있으며 수산해양처가 있어서 해양레저관광 개발, 연안정비 개발, 갯벌생태계복원 사업을 담당하고 있다. 또한 지역개발지원단에서는 일반농산어촌개발사업을 포함한 다양한 지역개발사업을 추진하고 있다. 그리고 농어촌공사의 농어촌자원개발원은 농어촌 관광 기획 및 마케팅, 농어촌 관광 상품개발 및 운영, 관광자원 발굴 농어촌관광 활성화에 관련된 업무를 담당한다. 그리고 농어촌자원개발원은 농어촌관광사업 평가 및 관리, 농어촌자원 복합산업화 지원의 모니터링과 평가 등 농어촌에 관련된 평가, 산업육성, 공동체지원 업무를 모두 전담하고 있다.

한편, 국립농업과학원의 농업환경부에서는 농촌 환경자원 발굴 및 보전과 개발, 농촌 환경자원의 산업적 이용 및 농촌관광 활성화를 위한 사무를 하고 있다. 그리고 농촌진흥청의 국립농업과학원은 농촌자원의 산업적 이용, 귀농·귀촌 및 정주지원, 농촌생활지표 개발 등에 관한 연구도 실시하고 있다. 그리고 농림수산식품교육문화정보원에서도 농어촌 지역개발정보 수집 및 서비스, 농어촌 지역개발사업 신청 및 평가와 같은 정책지원을 담당하고 있다.

⑤ 농어촌 및 농수산식품 정보화

농어촌 및 농수산식품 정보화 측면에서 중복성은 농어촌공사, 농림수산식품교육문화정보원에서 발견할 수 있다.

농어촌공사는 정보화를 통하여 농어촌지역의 개발을 추진하고 있다. 대표적으로 농어업 및 농어촌관련 정보화 사업 계획수립, 농지정보시스템 및 현장조사시스템 개발 및 운영, 농지정보시스템 사용자 교육 및 기술지원, 농어업·농어촌 관련 정보 원스톱 서비스 구축에 관한 업무를 담당하고 있다.

한편, 농림수산물교육문화정보원에서도 정보화 전략수립, 농식품 정보화 사업 위탁관리, 농식품 통합정보시스템 운영, 농식품 가격과 유통분야의 데이터 이용과 정리, 농식품 ICT융복합 모델개발과 운영, 스마트 팜 빅데이터 수집 및 활용, 스마트 팜 사후관리 지원, 농업경영체 DB 공동활용 및 맞춤형농정 지원, 농식품통계 종합관리 및 분석 등을 담당하고 있다.

(3) 교육

교육측면에서 중복성은 농식품부의 농식품공무원 교육원, 한국농수산대학, 농림수산물교육문화정보원의 인재양성본부와 귀농귀촌종합센터, 국립농산물품질관리원에서 확인할 수 있다.

농식품부의 유관기관들은 농어업 및 농식품 관련 교육에 대해서 다양한 활동들을 하고 있다. 먼저 농식품부의 농식품공무원교육원은 소속공무원뿐만 아니라 농식품 관련 직무에 종사하는 공무원과 관련 민간종사자의 교육훈련을 담당하고 있다. 전문교육과가 있어서 농식품 정책 전문교육, 농업관련 민간종사자 교육, 소비자 교육, 역량 교육 및 평가를 담당하고 있다.

한편, 한국농수산대학은 전문농업경영인을 양성하는 곳으로 작물계열, 원예계열, 산림계열, 축산계열, 수산계열, 농수산융복합계열로 계열을 나누고 학과별로 전문경영인을 양성하고 있다.

그리고 농림수산물교육문화정보원에서는 농업·농촌 및 식품산업 분야의 전문인력 양성을 위한 다양한 업무들을 수행하고 있다. 인재양성본부에는 인재기획실, 전문인재실, 미래인재실을 두고 있으며 인재기획실에서는 농업 전문인력 육성 및 청년 및 취업 관련 기획업무, 농업인력 및 농업교육정책 수립, 농업 및 농촌 교육, 식품인력창출, GAP전문인력 양성, 농업전문인력 육성교육, 농업마이스터 대학 운영, 영농승계 특화교육과정 운영, 기능성 양잠교육 운영, 청년 농산물 창업 및 취업 사업 운영, 농업계 고교 및 대학 운영관리, 영농승계 특화교육과정 운영, 청년 농산업 창업 및 취업 사업 운영 및 관리, 농업계 학교 창업 및 취업, 후계농업경영인 지정 제도 운영, 교육운영 지원 및 관리를 담당하고 있다. 그리고 농림수산물교육문화정보원에서는 귀농귀촌종합센터를 설치하여 귀농귀촌 교육기관 및 전문강사 발굴(공모교육 운영), 귀농귀촌종합센터 자체 교육 운영(귀농귀촌아카데미, 소그룹, One Day), 귀농귀촌 업무담당자 및 리더양성 교육 운영 등을 수행하고 있다.

국립농산물품질관리원에서는 김치산업 교육훈련 기관 및 전문인력 양성기관 지정과 관리를 담당하고 있다. 그리고 농산물 검사관의 자격부여 및 검사기술 교육을 동시에 담당하고 있다.

2) 기능 적합성, 목적성 및 전문성 분석

기능의 적합성은 관할권측면에서 단독으로 결정할 수 있는 핵심기능영역, 대표적인 자기 영역이지만 다른 조직의 영향을 받는 내부일반영역, 다른 조직도 가지고 있는 기능이지만 모두 대표기능은 아닌 주인없는 영역, 기능을 수행하지만 다른 조직이 강력한 영향력을 행사하는 주변영역, 아무런 영향을 줄 수 없는 영역으로 다른 조직의 핵심기능인 외부영역으로 구분할 수 있다. 그리고 목적성은 비전과 미션을 달성하기 위한 필수기능 여부, 고유목적 달성하기 위한 필수적 기능 여부, 조직의 역할에 맞는 합목적성을 갖는지 여부에 따라 결정된다. 다음으로 전문성은 해당 사무에 대한 경험정도, 상대적인 지식과 정보의 보유 정도, 성장 가능성을 기준으로 판단할 수 있다. 이들 기준을 근거로 기능 중복성을 보인 각 기관들의 사무를 분

석하고자 한다.

원활한 분석을 위해서 비전과 미션을 포함한 주요임무를 기준으로 관할권을 분석하면서 목적성을 동시에 분석하고자 한다. 또한, 고유 목적을 달성하기 위해서 필수적 기능인지 여부와 조직의 역할에 맞는 합목적성을 갖는지 여부를 동시에 고려할 필요가 있다. 다음으로 경험, 정보와 지식을 기준으로 전문성을 판단하고자 한다. 기능의 적합성, 목적성, 전문성에 대한 분석 또한, 중복성 분석과 마찬가지로 ①농산품 및 축산 안전관리, ②농식품 R&D와 산업화, ③교육으로 구분하여 분석하고자 한다.

(1) 농식품 및 축산 안전관리의 적합성, 목적성 및 전문성

① 축산 검역 및 검사

축산 검역 및 검사 기능을 담당하고 있는 농림축산검역본부는 국민에게 사랑받은 검역본부를 비전으로 설정하고 검역·방역 및 방제, 수출지원 및 농축산물의 생산성 향상에 관련된 국가방역정책수립, 동식물 검역위생기술 연구에 초점을 맞추으로써 가축전염병 및 식물병해충의 생물학적 위협으로부터 국민의 안전을 지키고 생산자들을 풍요롭게 하는 것을 주요 임무로 하고 있다. 한편, 가축위생방역지원본부는 가축질병 청정화와 안전축산물 공급을 목표로 제시하고 효율적인 가축방역 및 축산물 위생 안전성 향상을 미션으로 설정하고 있다. 그리고 가축위생방역 일류기관을 비전으로 설정하고 있다. 그리고 국립농산물품질관리원은 고품질의 안전 농식품을 공급하고 농업인들의 소득안정을 지원하는 것을 주요임무로 설정하고 있다. 마지막으로 축산물품질평가원에서는 모든 축산물의 품질, 유통, 정보를 선도하는 글로벌 NO 1 축산 전문기관을 비전으로 설정하고 축산물 등급판정, 축산물이력제, 축산물유통실태조사, 가금산물 가격조사의 업무를 수행하여 축산업발전을 위한 신산업 육성에 기여하고자 한다.

중복성을 보이는 각 기관의 주요임무와 비전을 비교했을 때, 농림축산검역본부의 수출입 동물, 축산물 및 사료, 가축 및 가금의 질병, 수입 소 및 쇠고기 이력조사 등은 농림축산검역본부의 중요한 핵심기능영역에 해당되며 기관의 핵심적 목적으로 분석된다. 한편, 가축위생방역지원본부는 수입식용축산물 검역시스템의 개발과 향상을 위한 정보수집과 연구를 수행하고 있지만 가축위생방역지원본부는 방역에 초점을 맞추고 있기때문에 수입식용축산물 검역 관리와 연구는 더 전문성을 가진 농림축산검역본부에서 담당하는 것이 더 바람직한 것으로 분석된다.

한편, 국립농산물품질관리원에서 축산물 이력관리를 위한 개체식별번호 표시의 검사 및 검정에 대한 사항을 담당하고 있는데, 축산물품질평가원에서 가축 및 축산물 이력제 기본계획 수립과 위험요소관리, 역학조사, 등급판정제 운영, 축산물 품질공정평가 사업의 도입과 수행 및 품질유지를 핵심영역으로 담당하고 있는 만큼, 국립농산물품질관리원이 하는 가축 및 축산물 이력 관련 업무는 더 전문성과 합목적성을 가진 축산물품질평가원에서 수행하는 것이 바람직할 것이다. 비록 국립농산물품질관리원이 품질검사를 주요업무로 하고 있지만 핵심업무라기 보다는 내부일반업무에 더 가깝고 전문성과 성장가능성 측면에서 축산물품질평가원이 더 바람직한 것으로 분석된다.

한편, 마사회의 방역관리담당에서 말의 질병과 입사마 검역을 담당하는데 이러한 업무는 축산식품이 아닌 점을 고려할 때 마사회가 독립적으로 하는 것이 바람직한 것으로 분석된다.

② 축산 방역

축산방역에 대한 중복성을 확인하기 위해서 먼저 각 기관의 주요 임무와 비전, 목표 등을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 농림축산검역본부는 검역, 방역, 방제를 주요임무로 설정하고 있으며 가축 전염병 및 식물병해충의 생물학적 위협으로부터 국민의 안전을 지키는 것을 주요 임무로 설정하고 있다. 다음으로 가축위생방역지원본부는 효율적인 가축방역 및 축산물 위생 안전성 향상을 미션으로 제시하고 가축위생방역 일류기관을 비전으로 설정하고 있는 방역 핵심 기관이다. 다음으로 국립축산과학원은 창조적 기술개발 및 보급으로 지속가능한 축산실현을 비전으로 설정하고 미래대비 동물자원 활용기술 개발, 지속가능한 축산기술 개발, 축산물 안정소비 기술개발 강화를 주요 목표로 설정하고 있다. 핵심임무는 기후변화, 안정적 생산, 친환경 축산물과 부가가치를 향상시키기 위한 축산기술을 개발하는 것이다. 농림식품기술기획평가원에서는 농식품 과학기술과 산업혁신을 선도하는 연구개발사업을 기획, 관리하고 평가하는 기관이다. 그리고 마사회에는 말산업과 레저문화를 선도하여 축산발전에 기여하는 것이 핵심 임무지만 마사 집단방역 업무도 담당하고 있다.

이들 기관들의 방역업무의 중복성을 보면, 농림축산검역본부의 동물질병관리본부에는 서울을 포함한 10개 지역에 가축질병방역센터가 있으며 동물질병관리 차원에서 방역업무를 담당하고 있다. 그리고 가축위생방역지원본부에서는 8개도에 42개 사무소를 두고 농장방역실태점검, 가축전염병 방지 기능을 수행하고 있다. 한편, 국립축산과학원에도 가축질병방역팀이 있어서 방역기술 개발 및 연구를 부분적으로 수행하고 있다. 농림식품기술기획평가원의 사업관리부의 첨단 및 가축질병팀에서는 가축질병대응기술개발사업을 포함한 전주기 R&D를 관리하고 있다. 현재, 농식품검역본부에서도 가축질병방역이 중요한 업무지만 가축위생방역지원본부가 전국에 가축방역 및 위생을 위한 전반적인 임무를 핵심임무로 수행하고 있다. 두 조직의 역할에서 목적성이 인정되지만 기존 조직의 경험과 지식 및 정보, 성장가능성 측면에서 보면 가축방역업무는 농식품검역본부보다는 가축위생방역지원본부에서 수행하는 것이 더 바람직할 수 있다.

한편, 연구 및 개발을 위해서 국립축산과학원과 농림식품기술기획평가원에서 유사한 기능을 수행하고 있다. 먼저 농림식품기술기획평가원의 사업관리부의 첨단 및 가축질병팀에서는 가축질병대응기술개발사업을 포함한 전주기 R&D를 관리하고 있다. 첨단·가축질병팀에서는 가축질병 연구를 기획, 관리, 평가하는 역할을 수행한다. 그러나 국립축산과학원은 2015년에 가축질병방역팀을 신설하여 가축의 질병위생 연구를 수행하고 있다. 따라서 기능의 목적성과 전문성에서 차별성이 있는 것으로 분석된다.

③ 식물검역 및 검사

식물검역 및 검사는 농림축산검역본부, 국제식물검역인증원에서 유사한 기능들이 확인된다. 먼저 각 기관들의 핵심임무를 보면, 농림축산검역본부는 수출입식물검역과 위생, 병해충 방제를 핵심업무로 담당하고 있으며 국제식물검역인증원은 항만을 중심으로 한 검역 및 검사, 식물검사관 제도 관리, 수입재식용식물 검역장소 관리업무를 담당하고 있다. 농림축산검역본부는 식물검역부가 있어서 식물검역 전반을 관리하고 있으며 식물검역기술개발센터로 운영하고 있다. 그리고 기관의 직무에는 국내식물검역도 담당하는 것으로 명시하고 있다.

농축산검역본부는 인천공항 뿐만 아니라 전국의 각 지역에 5개 지역본부를 두고 22개 공항 및 지역사무소에서 식물검역 및 방제를 담당하고 있다. 그리고 국제식물검역인증원은 핵심거

점 항구가 있는 9개 지역에 사무소를 두고 선박을 대상으로 식물검역을 담당하고 있다.

식물검역 및 검사는 현재 두 기관의 대표적인 기능이지만 서로 간에 영향을 미치는 내부일 반영역의 사무에 해당된다. 기능의 목적성과 전문성 측면에서도 유사한 것으로 분석된다. 다만 장소적 전속성을 갖는 특성으로 인하여 국제식물검역인증원이 선박을 중심으로 검사 및 검역을 실시하고 농림축산검역본부는 항공과 내륙지역을 중심으로 검사 및 검역을 실시하고 있다. 그러나 정책적 일관성을 확보하기 위해서는 국제식물검역인증원의 업무와 농림축산검역 본부의 업무를 통합적으로 관리하는 것이 바람직한 것으로 분석된다.

④ 농산물 안전성 확보

농산물 안전성 확보를 위해서는 농식품부의 농업정책국, 농촌진흥청의 농촌지원국, 농진청 산하에 있는 국립농업과학과 국립식량과학원에서 중복성이 확인된다. 농식품부의 농업정책국은 농작물 재해대책 수립 및 추진, 농작물 병해충 예방 및 방제 계획 수립 및 조정을 수행하고 있으며 농촌진흥청의 농촌지원국에 있는 재해대응과에서는 농작물 재해예방 및 병해충 종합관리를 지원하는 사무를 담당하고 있다. 농식품부의 기능은 계획을 수립하는 것이며 농진청의 기능은 산하기관들을 지원하는 기능을 수행한다. 이 연구의 관심은 농진청 산하기관인 국립농업과학원과 국립식량과학원의 사무들을 비교분석할 필요가 있다.

국립농업과학원은 농산물 안전성을 위한 시험과 연구를 중요한 임무로 명시하고 있으며 농산물안전성부에서 농산물 안전성을 위한 연구와 개발을 담당하고 있다. 그리고 농업생명자원부에서는 병해충 방제와 작물보호를 위한 기술개발과 연구를 담당하고 있다. 그리고 국립식량과학원에서는 식량작물의 품종개량과 보전을 위한 연구와 기술지원 사무를 핵심사무로 언급하고 있다. 그리고 이러한 임무수행을 위해서 부가적으로 중부작물부와 남부작물부에서는 식량자원 병해충 방제와 작물보호, 재해피해방지를 위한 사무를 담당하고 있다. 국립농업과학원의 농산물안전성부는 국립식량과학원과 일부 연관되어 있지만 농작물 안전성에 대한 연구를 대표적 기능으로 수행하고 있다. 한편, 국립식량과학원도 병해충 방제와 작물보호는 기능을 수행하지만 국립농업과학원이 더욱 핵심적으로 기능을 수행하는 주변영역에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 농산물 안전성 확보를 위한 연구는 국립농업과학원이 핵심 기능으로 담당하는 것이 바람직할 것으로 분석된다.

(2) 농식품 R&D와 산업화의 적합성, 목적성 및 전문성

① 종자관리 및 산업화

종자관리 및 산업화에 관련된 중복성은 농식품부의 보조기관인 국립종자원, 준정부기관인 농림축산식품기술기획평가원, 농진청의 산하기관인 국립식량과학원과 국립원예특작과학원, 공공기관인 농업기술실용화재단에서 확인되었다. 각 기관들의 미션과 핵심임무를 살펴보면, 국립종자원은 종자생명산업 발전을 통한 국부창출을 미션으로 설정하고 종자산업 육성지원, 품종보호 및 고품질 보급중 공급 등의 다양한 업무를 위해서 종자산업지원과, 식량종자과, 품종보호과, 종자검정연구센터를 포함한 10개의 지원을 보급종과 품종보호 업무를 위해서 운영하고 있다. 다음으로 농림축산식품기술기획평가원은 농식품과학기술과 산업의 혁신을 선도하는 최고의 연구기획 및 평가기관으로 비전을 설정하고 GSP(Golden Seed Project)운영지원센터를 설치하여 채소, 원예, 수산, 식량, 축분분야의 종자관리 및 산업화를 위한 활동을 하고 있다.

국립식량과학원은 식량작물, 사료작물, 바이오에너지 작물의 품질개량과 재배기술개발을 위한 시험과 연구개발을 추진한다. 국립원예특작과학원은 원예특작산업의 미래가치를 창도하는 글로벌 R&D기관을 비전으로 설정하고 종자관리 및 산업화와 관련해서는 원예·특용작물의 품종개량, 품질보전을 위한 기술개발, 유전육종법 기술개발을 위한 업무를 수행하고 있다. 마지막으로 농업기술실용화재단에서도 종자 산업화를 위해서 다양한 기능을 수행하고 있다. 농업기술실용화재단은 농식품 연구개발 성과의 실용화 촉진 및 산업화 지원을 미션으로 설정하고 신품종 조기 실용화 체계구축을 전략과제 중의 하나로 설정하고 있다. 종자관리 및 산업화와 관련된 업무는 종자사업본부 내의 종자사업팀, 바이오자원팀, 종자산업진흥센터에서 다양한 활동을 하고 있다. 종자관리 및 산업화는 종자관리 및 산업화와 종자 연구 및 성과활용으로 구분해서 확인할 수 있다.

국립종자원은 종자 산업화, 품종보급과 보호가 핵심기능영역이며 10개의 지방지원들이 모두 이러한 기능을 수행하고 있고 농업기술실용화재단도 또한 신품종 종자 증식 공급, 품종관리, 바이오 종묘 증식 공급, 종자산업 지원 등의 다양한 활동을 하고 있다. 두 기관의 이러한 기능들을 보았을 때 국립종자원의 보급종 업무와 품질보호업무는 핵심기능영역에 해당되지만 종자 산업화는 농업기술실용화재단의 종자사업본부의 기능과 중복적인 내부일반영역에 해당된다고 볼 수 있다. 농업기술실용화재단은 종자사업본부도 있지만 분석검증본부, 창업성장본부, 기술사업본부가 있어서 기술평가 및 사업화 지원, 기계검정과 품질인증, 농생명 ICT 사업 지원, 벤처창업지원 등의 다양한 기능을 수행한다. 종자사업본부의 기능들은 대표적인 기능이지만 국립종자원과 같은 기관의 영향을 받는 일반내부영역의 기능이라고 볼 수 있다. 정리하면, 국립종자원은 종자보급과 품종보호가 핵심적 기능이고 종자산업지원은 대표적 기능이지만 농업기술실용화재단의 영향을 받는 내부일반영역의 기능이라고 볼 수 있다. 농업기술실용화재단 측면에서 종자 산업화는 대표적 기능영역 중에 하나이지만 국립종자원의 핵심기능영역과 중복되는 것으로 분석된다. 이들 기능의 목적성과 전문성 측면에서 보면, 국립종자원은 합목적성과 전문성을 모두 가지고 있으며 농업기술실용화재단 또한 종자산업화 측면에서 합목적성과 높은 전문성을 모두 가지고 있다고 볼 수 있다. 한편, 농림식품기술기획평가원의 GSP운영지원센터는 국립식량과학원과 국립원예특작과학원의 종자 및 종묘관리 및 산업화를 위한 연구결과를 확산시키고 성과 활용을 위한 역할을 수행한다. 농림식품기술기획평가원의 이러한 기능은 국립종자원이거나 농업기술실용화재단의 기능과 유사한 대표적 기능영역이지만 국립종자원, 농업기술실용화재단의 기능과 관련성이 높은 기능이라고 볼 수 있다. 다만, 기관의 미션과 핵심임무에 맞는 목적성과 전문성을 보유하고 있는 것으로 분석된다. 따라서 농림식품기술기획평가원의 기능, 농업기술실용화재단의 종자사업본부의 기능, 국립종자원을 통합하여 관리하는 것이 종자관리 및 산업화 측면에서 보다 효율적이고 높은 성과창출이 가능할 것으로 분석된다.

종자연구측면에서 보면, 국립식량과학원은 벼, 맥류, 발작물, 사료작물 등과 같은 식량작물의 품종개량과 재배기술을 연구 및 개발하고 있으며 국립원예특작과학원은 채소, 과수, 화훼, 인삼, 버섯류와 같은 원예와 특작물에 대한 품종개발과 유전육종기술, 유전자원관리, 종묘생산을 위한 연구 및 개발을 수행한다. 이들 두 기관은 식량자원과 원예특작물로 구분되는 영역이지만 실질적으로 종자 및 종묘 개발과 연구를 수행한다는 측면에서 유사한 기능을 수행하고 있다. 식량과 원예특작물을 통합적 시각에서 효율적으로 관리하기 위해서는 두 기관의 기능을 통합하거나 새롭게 재편할 필요가 있다.

② 바이오자원 연구 및 관리

바이오자원의 연구와 관리는 국립식량과학원의 바이오에너지작물연구소와 농업기술실용화재단의 종자사업본부에 있는 바이오자원팀에서 중복성이 확인된다. 국립식량과학원은 바이오자원 관련하여 바이오 에너지작물의 품종 개량, 재배법 개선, 생산환경 및 품질보전에 관한 시험, 연구와 기술지원에 관한 사무를 관장하는 것을 주요임무로 명시하고 있으며 이러한 임무를 수행하기 위해서 바이오에너지작물연구소를 두고 있다. 국립식량과학원의 이러한 바이오자원 연구와 개발은 다른 기관에서는 전혀 수행하지 않고 있으며 국립식량과학원만이 대표적 기능으로 수행하고 있는 핵심기능영역에 해당된다고 볼 수 있다. 한편, 농업기술실용화재단은 종자사업본부에 바이오자원팀을 만들어서 영양번식작물 신품종 종묘, 인삼 및 특·약용작물 종묘, 바이오에너지작물 종묘, 종축 증식공급과 종자, 종묘, 종축 품질관리, 위탁생산 및 토지, 시설, 장비 임대차에 관한 업무를 수행하고 있다. 농업기술실용화재단의 이러한 기능은 사업화를 통해 바이오자원 산업을 진흥시키는 것으로, 농업기술실용화재단만이 수행하고 있는 핵심기능영역에 해당된다. 두 기관은 동일한 바이오에너지에 대한 핵심적 기능을 수행하지만 연구와 산업화측면에서 목적성과 전문성이 다른 차이점이 존재한다.

③ 농식품 및 관련 기술 산업화

농식품 및 농식품관련 기술 산업화에 대한 중복성은 농업기술실용화재단, 한국농수산식품유통공사의 기능에서 확인이 가능하며, 특히 한식진흥원과 국립농업과학원이 한식산업 육성을 위한 기능을 수행하고 있다.

먼저 농식품 및 기술 산업화 측면에서 농업기술실용화재단은 농업 R&D 성과를 농업경영체, 농식품기업 등에 확산·전파하여 농산업의 규모화와 산업화를 촉진하고 농업 경쟁력 향상과 농업발전에 기여하는 것을 주요임무로 하고 있다. 이러한 임무수행을 위해서 기술사업본부, 창업성장본부, 분석검정보본부, 종자사업본부를 두고 다양한 농업 R&D 성과를 실용화하는 역할을 하고 있다. 그리고 한국농수산식품유통공사는 농수산식품산업진흥을 통해서 국민의 안정적인 먹거리 확보와 삶의 질에 기여하는 것을 미션으로 설정하고 농식품 수출지원사업 플랫폼 강화와 식품산업 글로벌 강소기업 육성을 중요한 전략으로 수립하여 추진하고 있다. 미션과 전략을 수행하기 위해서 수출사업처에 농산수출부와 식품수출부, 수산수출부를 두고 적극적으로 농식품 산업육성에 기여하고 있다. 한편, 한식진흥원은 최근에 한식재단에서 진흥원으로 재탄생하여 한식진흥을 통하여 국가경쟁력제고에 기여한다는 미션을 수립하고 한식인프라 고도화, 한식당 경쟁력 강화, 전문인력 양성, 해외확산을 중요한 전략으로 수립하고 콘텐츠사업부, 교육사업부, 홍보사업부, 한식문화관 운영부를 설치하였다. 마지막으로 국립농업과학원은 농식품 부가가치 향상, 농업기초기반 연구성과의 현장 맞춤형 기술지원, 농업생물자원의 고부가가치 신소재 이용기술 개발 등과 같은 주요임무를 수행함으로써 농식품 및 기술 산업화를 위해서 역할을 하고 있다. 특히, 한식 세계화기반 기술과 전통식품 산업화 기술 연구도 수행하고 있다.

이상의 내용을 보면, 농업기술실용화재단과 한국농수산식품유통공사는 식품산업화측면에서 유사한 기능을 수행하고 있다. 농업기술실용화재단은 농식품기술사업화 뿐만 아니라 농식품 산업화를 위한 성분분석, 유전자 분석을 수행한다. 그러나 한국농수산식품유통공사는 비축사업, 수급관리, 식량관리와 같은 기능도 중요하게 수행하지만 식품산업처와 같이 농식품산업 육성을 지원하기 위한 다양한 활동을 하고 있다. 특히 식품산업처에서는 외식진흥부, 식품기

획부, 식품진흥부가 있어서 전통주, 떡과 한과 등의 산업진흥을 담당하고 있다. 이와 같이 농식품 기술 산업화는 농업기술실용화재단이 핵심기능영역으로서 기능을 수행하고 있다면 농식품 산업화는 한국농수산식품유통공사가 핵심기능영역으로서 수행을 하고 있다고 볼 수 있다. 한편, 국립농업과학원에서도 농식품자원부를 통하여 농식품 기술개발에 관한 다양한 연구를 수행하고 있다. 특히, 한식 세계화를 위한 기술개발을 위한 연구도 부분적으로 수행하고 있다. 국립농업과학원에서는 핵심기능영역은 아니지만 내부일반영역으로 농식품 기술개발 업무를 수행하고 있으며 한식 산업화는 역할은 하지만 한식진흥원이 핵심기능을 수행하는 주변영역으로서 기능수행을 하고 있는 것으로 분석된다. 그리고 한식진흥원에서는 주로 한식 산업화와 세계화를 위해서 연구, 교육, 콘텐츠 개발 등 다양한 기능을 수행하고 있어서 핵심기능영역으로서 한식 산업화 및 세계화를 위한 역할을 수행하고 있다.

이들 기관의 기능 목적성과 전문성 측면에서 보면, 농식품 산업화는 미션과 주요임무에서 볼 수 있듯이 한국농수산식품유통공사가 더 높은 전문성과 목적성을 가지며 농식품 기술 산업화는 농업기술실용화재단이 높은 전문성과 미션달성을 위한 필수적 기능으로 합리적 목적성을 갖는 것으로 분석할 수 있다. 한편, 한식 산업화는 한식진흥원이 가장 높은 전문성과 목적성을 가진다. 그리고 국립농업과학원은 산업화를 위한 연구기능에 초점을 맞추고 있어서 농식품 및 농식품 기술의 산업화를 추진하는 기관에 비하여 그 역할에서 다소 차별성이 있는 것으로 분석된다. 따라서 농식품 산업화는 한국농수산식품유통공사가, 농식품 기술 산업화는 농업기술실용화재단이, 한식산업화는 한식 진흥원이 핵심기능영역으로 담당하는 것이 바람직하며 한국농업과학원은 이러한 산업화를 담당하는 기관들을 지원하는 연구 및 기술개발을 지원하는 기관으로 역할을 하는 것이 바람직할 것이다.

④ 농어촌 개발

농어촌 개발은 농어촌공사에서 주로 전담하고 있으며 농촌진흥청의 국립농업과학원, 농림수산식품교육문화정보원에서 부분적으로 지원을 하고 있다. 농어촌 개발과 관련된 각 기관의 주요임무를 먼저 살펴보면, 농어촌공사는 농어업의 경쟁력을 강화시키고 농어촌의 경제 및 사회적 발전에 기여하는 것을 미션으로 설정하고 농어촌 용수 및 수리시설 유지관리, 농어촌 지역 개발, 농어업 소득증대 및 경쟁력 강화, 농어업 생산기반 조성 및 정비 등 다양한 농어촌 개발사업을 추진하고 있다. 중복성이 발견되는 업무영역은 주로 농어촌개발이사 영역이며 농어촌개발기획처, 농촌개발처, 어촌개발처, 수산해양처, 지역개발지원단에서 농어촌개발 사업을 추진하고 있으며 농어촌연구원과 농어촌자원개발원에서 연구 및 농어촌 활성화 업무를 담당하고 있다. 그리고 국립농업과학원의 농업환경부에서도 농업의 발전과 농촌자원의 효율적 활용, 농촌지역의 진흥을 위하여 농촌환경자원 발굴, 농촌관광 활성화, 농촌환경자원의 산업적 이용을 위한 연구를 하고 있다. 마지막으로 농림수산식품교육문화정보원에서도 행복한 농촌실현에 기여하기 위해서 농산어촌 지역개발정보 수집 및 서비스, 농산어촌 지역개발사업 신청 및 평가를 수행하고 있다.

이러한 내용을 보면, 농어촌공사가 하는 대부분의 임무들은 개발사업 수행이며 국립농업과학원은 농업발전과 농촌개발을 위한 연구기능을 수행하고 있는 것으로 분석된다. 따라서 두 기관들 간의 영역간의 중복성은 존재하지만 목적성과 전문성에서 차별성이 존재하고 있다. 한편, 농림수산식품교육문화정보원이 농어촌개발과 관련된 업무를 수행하지만 농어촌공사와 같이 주도적 역할을 하는 조직이 있기 때문에 주변영역의 업무에 해당된다고 볼 수 있다. 농림

수산물교육문화정보원이 수행하고 있는 농어촌개발사업과 관련된 농어촌 지역개발사업 신청 및 평가, 농어촌 지역개발정보 수집 및 서비스는 이 기관의 인재양성본부, 농식품소비본부, 지식융합본부와 같은 핵심적인 본부들에서 수행하는 것과 다른 기능으로 주변영역의 기능에 해당된다고 볼 수 있다. 또한, 농어촌 지역개발사업을 신청받고 평가하는 것이 농촌과 농업에 대한 문화창달과 가치확산 및 홍보인데, 이러한 기능들은 목적성과 전문성 측면에서 기관의 미션과 연계성이 다소 낮은 것으로 분석된다. 이러한 평가는 농어촌개발사업을 추진하는 농어촌공사가 직접 수행하거나 국립농업과학원 처럼 농업환경, 농업생물, 농산물안전성, 농업공학, 농업생명자원, 농식품 자원의 다양한 영역을 연구 및 개발하는 기관이 더 적합할 수 있다.

⑤ 농어촌 및 농수산물 정보화

농어촌 및 농산어촌 정보화에서 중복성은 농어촌공사와 농림수산물교육문화정보원의 기능에서 확인이 가능하다. 먼저 농어촌공사는 정보화 측면에서 정보화 추진처를 통하여 농어업 및 농어촌관련 정보화 계획수립, 농지정보시스템 및 현장조시시스템 개발 및 운영, 농지정보시스템 사용자 교육 및 기술지원, 농어업 및 농어촌 관련 정보 원스톱 서비스 구축업무를 하고 있다. 그리고 농림수산물교육문화정보원은 지식융합본부를 설치하여 정보화전략실과 신기술융합실, 맞춤형농정실을 두고 적극적으로 정보화 사업을 추진하고 있다. 정보화 전략수립, 농식품 정보와 사업 위탁관리, 농식품 통합정보시스템 운영, 농식품 가격과 유통분야의 데이터 이용과 정리, 스마트 팜 빅데이터 수집과 활용 등의 업무를 수행하고 있다.

두 기관의 역할을 보면, 정보화를 위한 역할들을 한다는 측면에서 유사하지만 농어촌공사의 정보화추진처는 농어촌 및 농수산물 정보화와 관련해서는 주로 농지정보시스템 구축에 초점을 맞추고 있다. 한편, 농림수산물교육문화정보원은 농식품 정보화, 스마트 팜, 농식품 산업의 빅데이터 활용 등과 같이 농수산 식품의 정보화에 초점을 맞추고 있다. 따라서 실제 정보화 측면에서 영역은 유사하지만 실제 사업 내용에서 초점은 차별성을 보이고 있다. 두 기관의 정보화사업은 각각의 영역에서 핵심기능영역에 해당되며 목적성과 전문성에서 차별성을 보이고 있는 것으로 분석된다.

(3) 교육

교육측면에서 중복성은 농식품공무원교육원, 한국농수산대학, 농림수산물교육문화정보원, 국립농산물품질관리원의 업무에서 확인된다. 먼저 농식품공무원교육원은 농업 및 농촌 발전을 선도할 창의적인 인재육성을 미션으로 설정하고 소속공무원, 농식품에 관련된 공무원, 관련된 민간종사자들을 교육·훈련시키는 기관이다. 이러한 기능을 수행하기 위해서 교육기획과와 전문교육과를 두고 공적가치, 사이버 및 정보화 교육, 농식품정책 전문교육, 소비자 교육 등을 담당한다. 그리고 한국농수산대학은 이론과 실무를 겸비한 전문농업 경영인을 양성하는 기관으로 작물, 원예, 산림, 축산, 수산, 농수산융합계열로 구분하고 19개의 학과가 있다. 농림수산물교육문화정보원은 농업, 농촌 및 식품산업분야의 전문인력 양성을 위해서 인재양성본부 아래에 인재기획실, 전문인재실, 미래인재실을 두고 농업전문인력육성, 식품인력창출, 농업마스터 대학 운영, 농업계 고교 및 대학운영관리, 청년 농산업 창업 및 취업 등을 하고 있다. 국립농산물품질관리원은 고품질의 안전 농식품을 공급하고 농업인들의 소득안정을 주요임무로 하고 있지만 김치산업 교육훈련, 김치산업 전문인력 양성기관 지정과 관리 업무를 담당하고 있다.

농식품공무원교육원은 소속 공무원, 농식품 관련 공무원, 관련 민간종사자를 대상으로 농식품정책 전문교육, 공직가치와 정보화 교육 등을 포함한 다양한 관련 정책교육을 핵심기능영역으로 수행하는 기관이다. 그리고 농림수산식품교육문화정보원은 정책교육이 아니라 농산업 관련 실무교육을 시키고 창업과 인력창출을 하면서 농업계의 다양한 고교 및 대학교육을 지원하는 것을 핵심기능영역으로 수행하고 있다. 그리고 한국농수산대학은 다양한 전공분야의 전문농업 경영인 양성을 핵심기능영역으로 하고 있다. 따라서 이들 세 기관들은 각각의 핵심영역에서 높은 전문성을 가지지만 목적과 대상에서 차별성을 보이고 있다. 그러나 국립농산물품질관리원에서는 전통식품인 김치관련 전문교육을 부분적으로 담당하는 주변기능영역으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 기능은 실질적 전문인력을 양성하는 농림수산식품교육문화정보원에서 전담하는 것이 더 바람직 할 것으로 분석된다.

위 내용을 정리하면 아래 표와 같이 정리 가능할 것이다.

<표 2-5> 유관기관 기능중복성과 기능이관

농식품 및 축산 안전관리의 적합성, 목적성 및 전문성	축산 검역 및 검사	가축위생방역지원본부의 수입식용축산물 검역 관리와 연구는 더 전문성을 가진 국립축산검역본부에서 담당하는 것이 더 바람직 국립농산물품질관리원의 가축 및 축산물 이력 관련 업무는 축산물품질평가원에서 수행
	축산 방역	농식품검역본부의 가축방역업무는 가축위생방역지원본부에서 수행
	식물검역 및 검사	국제식물검역인증원의 업무와 국립축산검역본부의 업무를 통합적으로 관리
	농산물 안전성 확보	농산물 안전성 확보를 위한 연구는 국립농업과학원이 핵심 기능으로 담당
농식품 R&D와 산업화의 적합성, 목적성 및 전문성	종자관리 및 산업화	농림식품기술기획평가원의 기능, 농업기술실용화재단의 종자사업본부의 기능, 국립종자원을 통합하여 관리 종자연구측면에서 국립식량과학원과 국립원예특작과학원은 식량과 원예특작물을 통합적 시각에서 효율적으로 관리하기 위해서는 두 기관의 기능을 통합하거나 새롭게 재편
	바이오자원 연구 및 관리	국립식량과학원의 바이오에너지작물연구소와 농업기술실용화재단의 종자사업본부에 있는 바이오자원팀에서 중복성이 확인되나 목적성과 전문성 측면에서 개별 기관이 수행하는 것이 적합
	농식품 및 관련 기술 산업화	농식품 산업화는 한국농수산식품유통공사가, 농식품 기술 산업화는 농업기술실용화재단이, 한식산업화는 한식진흥원이 핵심기능영역으로 담당하는 것이 바람직하며 한국농업과학원은 이러한 산업화를 담당하는 기관들을 지원하는 연구 및 기술개발을 지원하는 기관으로 역할
	농어촌 개발	농림수산식품교육문화정보원이 수행하고 있는 농어촌 개발사업과 관련된 농어촌 지역개발사업 신청 및 평가, 농어촌 지역개발정보 수집 및 서비스는 농어촌개발사업을 추진하는 농어촌공사가 직접 수행하거나 국립농업과학원 처럼 농업환경, 농업생물, 농산물안전성, 농업공학, 농업생명자원, 농식품 자원의 다양한 영역을 연구 및 개발하는 기관이 더 적합
	농어촌 및 농수산식품 정보화	개별 기관의 차별성이 존재

교육	<p>립농산물품질관리원에서는 전통식품인 김치관련 전문 교육을 부분적으로 담당하는 주변기능영역으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 기능은 실질적 전문인력을 양성하는 농림수산식품교육문화정보원에서 전담하는 것이 더 바람직</p>
----	--

제3절 유관기관별 기능 재조정 방향과 조직운영 효율화 방안

농식품부의 유관기관들의 효율적 운영을 위한 기능조정대안은 기능강화, 기능유지, 기능축소로 구분한다. 그리고 분석모델에서 언급한 것과 같이 부가적으로 실현가능성과 종합성을 고려하고자 한다. 기능강화는 신설과 확대의 대안이 있을 수 있으며 기능유지는 분리, 통합, 유지, 이관(외부화)가 있다. 마지막으로 기능축소는 감소와 폐지를 구체적 대안으로 고려한다. 한편 부가적 보완기준으로 실현가능성과 종합성이 있다. 실현가능성은 조직의 목적과 제반조건을 고려할 때 실현가능한가를 고려하는 것이며 종합성은 타기관 및 기능과의 연관성, 현재 및 미래의 변화를 종합적으로 고려하여 결정한다.

조직운영 효율화를 위한 기능 재조정을 위한 분석은 중복성 분석과 적합성 및 목적성 분석에서 분류한 체계를 기반으로 ①농식품 및 축산 안전관리, ②농식품 R&D와 산업화, ③교육영역으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 농식품 및 축산 안전관리의 기능 재조정

농식품 및 축산 안전관리 영역의 축산 검역 및 검사 기능은 비록 가축위생방역지원본부에서 부가적으로 수입식용축산물 검역시스템의 개발과 향상을 위한 정보수집과 연구를 수행하지만 농림축산검역본부에서 수출입 동물뿐만 아니라 가축 및 가금의 질병, 수입 소 및 소고기 이력조사 등을 전반적으로 수행하는 핵심기능으로 수행하기 때문에 보다 효율적 운영을 위해서는 농림축산검역본부에서 가축위생방역지원본부가 수행하는 수입식용축산물 검역시스템의 연구 및 개발에 대한 연구를 강화시켜서 수행하고 가축위생방역지원본부는 방역을 핵심기능으로 구체적인 기능을 강화하는 것이 바람직한 것으로 분석된다.

한편, 국립농산물품질관리원에서 부분적으로 축산물 이력관리를 위한 개체식별번호 표시의 검사 및 검정 업무를 담당하지만 축산물품질평가원에서 주로 가축 및 축산물 이력제 기본계획 수립 및 위험요소 관리, 축산물 품질공정평가 사업의 도입과 수행 등과 같이 축산물 안전에 관련된 다양한 업무를 담당하고 있다. 따라서 가축을 포함한 축산물 이력 관련 업무는 축산물품질평가원에서 국립농산물품질관리원이 수행하던 축산물 이력관리와 관련된 업무를 포함한 검사 및 검정 업무를 핵심영역으로 담당하는 것이 바람직할 것으로 분석된다.

농식품 및 축산 안전관리 영역의 축산방역기능은 다양한 기관에서 중복적으로 수행하고 있다. 가축위생방역본부와 농림축산검역본부에서 가축방역에 업무를 담당하고 있다. 가축위생방역지원본부에서는 전국의 가축방역 및 위생 관련 업무를 전반적으로 수행하고 있으며 농림축산검역본부는 동물질병관리부에서 동물 질병을 대상으로 방역을 담당하고 있다. 축산방역과 위생관리를 통한 안전성 확보 차원에서 두 기관이 모두 합목적성을 갖지만 전문성과 미래 발전 가능성을 고려했을 때, 농림축산검역본부보다 가축위생방역본부에서 전문적으로 가축방역을 강화해서 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다음으로 식물검역 및 검사 기능을 보면, 농림축산검역본부와 국제식물검역인증원에서 유사한 기능을 수행하고 있다. 농림축산검역본부는 공항과 지역사무소를 포함한 22개에서 식물검역 및 검사기능을 담당하고 있으며 국제식물검역인증원은 핵심거점 항구가 있는 9개 지역에

서 식물검역을 담당하고 있다. 이들 두 기관의 식물검역과 검사는 비록 대상지역은 다르지만 합목적성과 전문성 측면에서 유사하고 기능 적합성 측면에서도 모두 핵심기능영역에 해당된다. 장소 전속성(site specificity)에 의해서 거래비용을 줄인다는 측면에서 각각 다른 기관을 두고 관리하고 있지만 정책적 일관성과 효율적 운영을 위해서는 기능은 유지하되 통합적으로 관리하는 것이 바람직한 것으로 분석된다.

마지막으로, 농산물 안전성 확보를 위해서는 국립농업과학원과 국립식량과학원에서 각각 농산물 안전성을 위한 연구와 개발을 담당하고 있다. 국립농업과학원은 농산물안전성부와 농업생명자원부에서 농산물 안전성을 위한 연구와 병해충 방제 및 작물보호를 위한 기술개발을 각각 담당하고 있다. 그리고 국립식량과학원에서는 부가적 기능으로 중부작물부와 남부작물부에서 식량자원 병해충 방제와 작물보호, 재해피해방지를 위한 업무를 담당하고 있다. 따라서 업무 적합성과 목적성 측면에서 국립농업과학원이 상대적으로 전문성을 갖는 것으로 분석된다. 국립식량과학원은 핵심기능영역인 식량작물의 품종개발과 보전, 기술지원을 중심으로 기능을 강화시키고 농산물 안전성 확보를 위한 기능은 국립농업과학원에서 통합하여 더욱 강화시키는 것이 바람직한 것으로 분석된다. 이상에서 언급한 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 2-6> 농식품 및 축산 안전관리의 기능 재조정

기능중복 분야		중복기관	방식	기능재조정
축산검역 및 검사	수출입 축산 검역 및 검사	농림축산검역본부	확대	해당 기능 강화
		가축위생방역지원본부	축소	해당 기능 감소/폐지
	축산물 이력관리	축산물품질평가원	확대	해당 기능 강화
		국립농산물품질관리원	축소	해당 기능 감소/폐지
축산방역		가축위생방역지원본부	확대	해당 기능 강화
		농림축산검역본부	축소	해당 기능 감소/폐지
식물검역 및 검사		농림축산검역본부	통합	농림축산검역본부(공항 및 지역사무소)와 국제식물검역인증원(항구)의 기능을 통합
		국제식물검역인증원		
농산물 안전성 확보 연구		국립농업과학원	확대	해당 기능 강화
		국립식량과학원	축소	해당 기능 감소/폐지

2. 농식품 R&D와 산업화의 기능 재조정

농식품 R&D와 산업화 영역의 기능 재조정은 종자관리와 산업화, 농식품 및 관련 기술 산업화, 농어촌 개발, 농어촌 및 농수산물 정보화측면에서 살펴보고자 한다.

먼저 종자관리와 산업화측면에서는 국립종자원, 농업기술실용화재단, 농림식품기술평가원에서 기능 재조정의 필요성이 있는 것으로 분석되었다. 국립종자원과 농업기술 실용화재단은 종자 산업화를 통한 종자보급, 품종보호를 주요임무로 수행하고 있으며 기관의 목적측면에서도 합목적성과 전문성을 갖는다. 그리고 농림식품기술기획평가원에서도 종자와 종묘관리 및 산업화를 위한 연구결과를 확산시키는 역할을 한다. 즉, 이들 세 기관이 종자관리를 위해서 수행

하는 기능은 연계성과 유사성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 농림식품기술기획평가원의 GSP 운영지원센터, 농업기술실용화재단의 종자사업본부가 종자관리 및 산업화를 효율적으로 추진하기 위해서는 국립종자원의 기능과 통합하여 관리할 필요가 있을 것이다.

한편, 종자관리 및 산업화를 위한 연구기능은 국립식량과학원과 국립원예특작과학원에서 기능 재조정이 필요하다. 국립식량과학원은 식량작물의 품종개량과 재배기술을 연구하며 국립원예특작과학원에서는 원예와 특작물에 대한 품종개발과 종묘생산, 유전육종기술과 자원관리를 위한 연구를 수행한다. 두 기관이 식량자원과 원예 및 특작물로 구분되지만 모두 종자와 종묘 연구 및 개발 기능을 수행하고 있다. 따라서 이들 기능을 통합적으로 관리하면 시너지뿐만 아니라 보다 효율적 관리가 가능할 것으로 분석된다.

농식품 및 관련 기술의 산업화를 보면, 농업기술실용화재단, 한국농수산물유통공사, 국립농업과학원, 한식진흥원의 기능에서 재조정이 필요한 것으로 확인되었다. 농업기술실용화재단은 농식품 기술과 농식품 산업화에 모두 관여하고 있으나 적합성, 합목적성과 전문성을 고려했을 때 농식품 기술 산업화 기능을 강화시키고 농식품 산업화 기능을 축소하는 것이 바람직한 것으로 분석된다. 한편, 한국농수산물유통공사는 식품산업체를 통하여 농식품 산업화를 적극적으로 추진하고 있다. 따라서 농식품 산업화 기능은 한국농수산물유통공사에서 상대적으로 강화시키는 것이 바람직할 것이다. 한편, 국립농업과학원에서는 농식품 기술개발을 위한 다양한 연구를 추진하고 있으면서 동시에 한식 산업화를 위한 기술개발도 추진하고 있다. 그러나 한식 산업화와 세계화를 위한 연구와 교육, 기술개발은 한식 진흥원에서 적극적으로 수행하고 있는 만큼, 한식진흥원이 기능을 강화시켜서 적극적으로 추진하는 것이 보다 효율적으로 한식을 산업화시킬 수 있을 것이다.

<표 2-7> 농업 R&D와 산업화의 기능 재조정

기능중복 분야		중복기관	방식	기능재조정
종자관리 와 산업화	종자 산업화 사업추진	국립종자원	확대	해당기능 강화
		농업기술실용화재단	축소	해당기능 감소/폐지
		농림식품기술평가원	축소	해당기능 감소/폐지
	종자산업화 연구·개발	국립식량과학원 국립원예특작과학원	통합	국립식량과학원(벼, 맥류, 밭작물, 사료작물)과 국립원예특작과학원(채소, 과수, 화훼, 인삼, 버섯류 등)의 연구 및 개발 통합
농식품 및 관련 기술의 산업화	농식품 기술 산업화	농업기술실용화재단	확대	해당기능 강화
	농식품 산업화	농업기술실용화재단	축소	해당기능 감소/폐지
		한국농수산물유통공사	확대	해당기능 강화
	한식 산업화 연구	국립농업과학원	축소	해당기능 감소/폐지
한식 진흥원		확대	해당기능 강화	
농어촌 개발	농어촌 지역개발	농어촌공사	확대	해당기능 강화
		농림수산물교육문화정보원	축소	해당기능 감소/폐지
	농어촌 지역개발사업 신청/평가	농림수산물교육문화정보원	축소 및 이관	- 해당기능 폐지 - 농어촌공사 또는 국립농업과학원으로 이관

농어촌 개발 기능은 농어촌공사와 농업과학원, 농림수산물교육문화정보원의 역할에서 재조정이 필요한 것으로 나타났다. 농림수산물교육문화원은 농촌, 농업, 농림수산물 산업분야의 정보화, 홍보, 기술과 경영능력 제고, 전문인력 양성, 재산권보호, 정보지원을 주요임무로 설정하였다. 그러나 농어촌 지역개발사업의 신청, 평가, 정보수집 및 서비스를 제공하는 것은 농림수산물교육문화정보원과 괴리가 있는 것으로 분석된다. 이러한 기능은 농어촌개발사업을 추진하는 농어촌공사가 직접 담당하거나 국립농업과학원과 같이 연구기능을 수행하는 기관이 담당하는 것이 조직원의 역량과 제반조건을 고려했을 때 더 적합할 수 있다.

3. 교육영역의 기능 재조정

교육영역에서 기능 재조정은 농식품공무원교육원, 한국농수산대학, 농림수산물교육문화정보원, 국립농산물품질관리원의 기능에서 나타났다. 그러나 농식품공무원교육원은 공무원 및 관련 민간종사자들을 대상으로 농식품 정책 전문교육을 중심으로 교육기능을 담당하며 농림수산물교육문화정보원은 농산업 관련 실무교육을 통하여 창업과 역량있는 인력창출을 중심으로 기능을 수행하고 있다. 그리고 한국농수산대학은 전공별 전문농업 경영인을 양성하는 것에 목적을 두고 있다. 따라서 대상과 교육내용에서 차별성이 있기 때문에 이들 간의 기능 중복성은 낮다고 볼 수 있다. 다만, 국립농산물품질관리원에서 수행하는 김치관련 전문교육은 농림수산물교육문화정보원의 농식품 실무교육의 부분으로 통합하여 다양한 실무교육과 연계시키는 것이 더 바람직할 것으로 분석된다. 즉, 농림수산물교육문화정보원에서 전통음식인 김치교육을 더욱 체계적으로 강화시키고 국립농산물품질관리원은 농식품 품질검사와 인증관리, 원산지 관리 등의 기능을 더욱 강화시키는 것이 바람직할 것으로 분석된다.

<표 2-8> 교육의 기능 재조정

기능중복 분야		중복기관	방식	기능재조정
교육	농식품 실무교육(김치)	국립농산물품질관리원	축소	해당기능 감소/폐지
		농림수산물교육문화정보원	확대	해당기능 강화

제3장 식품안전관리 체계

제1절 서론

1. 연구의 필요성

1995년 세계무역기구(WTO)의 출범과 지구촌 글로벌화가 진행되면서 안전한 식품과 축산물에 대한 개념이 획기적으로 진전되었고, 이를 위한 미생물 오염, 잔류물질, 항생제 내성 등에 대한 각종 규제가 국제적으로 강화되는 추세가 진행되고 있다. 따라서 이에 부합되는 식품안전관리 체계가 요구되고 있다.

사회가 고도화되고 현대화 될수록 고품질 안전 축산식품에 대한 사회적 요구가 강해지고 있고, 시대적 변천에 따라 축산물과 축산식품의 위생과 안전성에 대한 소비자의 요구도 증대되고 있는 실정이다.

1998년 식품안전정책 강화를 목적으로 식품의약품안전청(식약청)을 출범시켰으나, 기본적인 식품안전관리는 보건복지부, 농축산식품부, 해양수산부 및 환경부로 다원화되어 있으며, 관련 법률도 분산되어 있어 일관된 식품안전관리가 어려운 실정이다.

축산물 위생/안전 관리 업무는 1962년 축산물가공처리법 이후 2012년까지 농식품부에서 수행해 왔으나 2013년 식약처로 기능이 통합되었고, 계란 내 살충제 잔류 관리 미흡 등 여러 문제점이 발생함으로써 시대에 맞는 새로운 관리시스템을 필요로 하고 있다.

2012년 전까지는 축산업 진흥과 위생안전 관리 업무를 독립적 개념없이 축산국 내에 두어 운영해 오므로써 산업계는 보호를 받았지만 위생안전 관리업무는 사회적 요구에 못미치는 결과를 초래한 바 있다.

이러한 체계는 관련산업 보호와 진흥에 역점을 두는 태생적 허점으로 인하여 축산물 안전 관리에 있어서는 실질적 위험요인을 효율적으로 통제하지 못하는 후진적 시스템으로서 근본적 개선이 요구되고 있는 실정이다.

식약처로 기능 통합 이후 축산물 생산현장에 대한 위생안전 관리 전문성 미흡과 신속한 대처능력 부족, 국민과의 소통 혼선, 리더십 부족 문제로 인하여 사소한 문제를 사회적 대형 사건으로 비화시킨 사례들이 발생한 바 있다.

2. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

2008년 식품안전기본법을 제정하고 식품안전정책위원회를 설립함으로써 부처별로 나뉘어져 있는 식품안전관리 업무를 종합하고 조정하고자 하였으나 식품안전정책위원회의 컨트롤 타워로서의 실질적 역할과 기능이 미흡하였다.

특히 식품과 축산식품의 위험성 평가(risk assessment) 기능은 위험성 관리 기능과 분리하

여 독립적 성격의 부서에서 담당토록 함으로써 위험성에 대한 엄정한 평가라는 본래 기능이 발휘토록 해야 하지만 개념적으로 모호한 측면이 내재되어 있다.

2013년 농식품부와 복지부, 식약청 3개 기관으로 분산된 식품/축산물의 위생/안전 관리업무를 업무통합 차원에서 일원화 하였고, 담당부처가 식약청에서 승격된 식약처로 결정된 바 있으나 축산물에 관한 한 식약처의 현장 전문성 부족 문제가 대두되어 있다.

기존의 보사부 식품위생법과 농림부 축산물가공처리법 및 조직·인력(1부·4과·3부서, 171명)과 기능을 2013년에 식약처로 이관하면서 안전 관리업무를 일원화 하였다.

그러나 축산농장과 도축장 등 현장 관리업무는 전문성 부족을 이유로 농식품부에게 위임함으로써 실제 현장문제 발생시 리더십의 혼선을 초래해 왔다.

2016년 가축 사육농장의 HACCP 인증을 담당하는 HACCP인증원 관리업무를 농식품부 소관에서 식약처 소관으로 변경하였고, 식품과 축산물 HACCP 인증기관을 통합하여 새로운 식품안전관리인증원이 출범하였다.

식품/축산물에 관한 국가안전관리망의 허점으로 위생안전 사고 발생시 소비량 급감으로 인한 해당산업의 피해가 폭증하고, 소비자의 불안과 기피 심리 확산으로 인한 부정적 효과가 확대 재생산됨으로써 농정 안정기조의 축이 훼손되는 경우도 있다.

(사례 1) 건강기능식품 시장규모 변화(조): ('06) 21.4조 → ('14) 41.9조 → ('15) 39.6조로 급감하였으며, 건강기능식품 산업의 급성장 추세가 2015년 백수오사건으로 인하여 급격히 위축됨.

(사례 2) '17.8월의 계란내 피프로닐 등 살충제 오염사건 이후 1개월간 계란 매출액 30~40%, 가격 25~30% 폭락.

외국의 경우, 조직적 측면에서는 안전성과 효율성을 높일 수 있는 방향으로 조직과 직제를 편성하고 있으며, 축산업 진흥과 위생안전 관리 부처를 각각 독립 부처에 두거나 동일 부처에 두되 각각 독립적으로 운영될 수 있는 체제로 편성하여 운영하고 있다.

위생안전 관리조직도 위험성 평가와 위험성 관리 부서를 독립적으로 운영함으로써 위험성 평가부서가 관리부서에 영향을 받거나 복속되어 과학적 평가결과가 왜곡되지 않도록 하는 안전장치를 제도화하고 있다.

2) 연구의 목적

축산물 안전관리 부처 또는 부서별 기능과 역할을 평가, 분석하여 위생안전 관리의 효율성이 가장 높은 관리체계를 제안하는 것이 이 연구의 목적이다. 또한 축산물 생산현장에서 실질적인 위생안전 관리가 이루어지고, 생산단계에서의 안전성이 최대한 확보될 수 있는 효율적 관리 시스템을 재정립하는 기틀을 제공하고자 한다.

식품/축산물 위험관리 부서를 별도로 하던, 통합체제로 하던 각 시스템 별로 장단점이 있는 만큼, 현장의 실질적 위험관리에 대한 장점이 최대한 부각될 수 있는 방향으로 검토할 필요가 있다. 국내에서는 원칙의 준수보다 지휘체계 편의 또는 행정 편의적으로 운영되고 있는 것이 축산물 위생안전 관리체계의 발전을 저해하는 측면이 있고, 시스템이 아닌 최고 책임자의 식

견이나 의지에 따라 수준이 결정되는 불합리한 요소를 안고 있다.

본 보고서에서는 축산물 안전관리를 통해 식품안전체계 방향과 정책대안을 고찰하고자 한다.

제2절 현황진단

1. 이론적 고찰

1) 축산물 안전관리의 기본원칙

식품과 축산물은 생산단계에서 위생성과 안전성이 확보되지 않으면 유통단계에서는 동일한 효과를 내기 위해서는 비교할 수 없이 큰 사회적 비용이 초래되기 때문에 농장부터 식탁까지 (Farm to Table) 모든 단계에서 철저한 관리가 필요한 유기적 생산물이다.

축산물은 서로 다른 농장과 다양한 경로를 통해 생산·수입·유통되는 긴 공급사슬(Food Chain)을 갖고 있어 전 단계에서 위험성이 상존하므로 단계별로 위생안전 관리의 원칙 수립과 이를 운용하기 위한 매뉴얼이 정해져야 하며, 철저히 준수되어야 한다. 'Farm to Table'전 과정에 있어서 한 단계의 문제라 할지라도 발생 이후에는 식품 안전성 확보에 심대한 영향을 끼치는 특징이 있어 모든 단계의 철저한 관리 필요하다.

2) 관련 부처의 식품/축산물의 위생안전 인식

선진국은 과학적이고 객관적인 식품/축산물 위험관리를 수행하기 위하여 과학적 접근방식에 근거한 위험성 분석, 평가 원칙을 도입하였고, 기술적 분석 결과를 반영하는 방식의 정책 수립과 함께 원칙을 준수하는 모범적 형태의 관리업무를 수행해 왔다.

이러한 절차에 따라 과학적 또는 현장 전문가의 평가와 권고를 적극적으로 정책에 반영하며, 행정에서는 이를 실현하는 지원그룹으로서의 역할을 맡고 있다. 그러나 우리나라의 관련 부처, 조직에서는 최고 책임자의 역량이나 의지 또는 전문성에 따라 과학적 정밀성이나 절차 또는 원칙이 무시되는 경우도 있다. 또한 고위직의 판단 미숙 또는 지시성 관리로 인한 시행착오가 빈발하며, 장기적 관점에서 위험성을 관리하기보다 단발성 조사 평가나 임시방편의 조치가 일반적이다.

과학적 평가를 위한 위험분석(Risk analysis) 기법과 그 구성 요소는 다음과 같으며, 식품/축산물의 위생안전 관리는 철저하게 이에 근거하여 수행되어야 하지만 이 원칙에 대한 정책 관리자의 이해와 인식이 부족한 경우가 많다.

(1) 위험평가(risk assessment): 전문가 그룹에 의한 과학적 평가에 기반하며 관리 부서와 독립적으로 기능하여야 함.

- 위해요소 확인(hazard identification)

- 위해요소 특성 규명(hazard characterization)
- 노출 위험 평가(exposure assessment)
- 위험 특성 결정(risk characterization)

(2) 위험관리(risk management): 정책, 행정, 학자, 현장 전문가와 공동으로 이루어지며, 소비자에게 가해질 수 있는 위해요소를 최소화하는 정책과 집행 단계에 속함.

(3) 위험소통(risk communication): 앞 단계에서의 참여집단과 소비자, 언론, 관련 산업계 등 모든 유관 그룹이 함께 참여하지만 그 중요성에 비하여 간과되기 쉬운 측면이 있고, 위험 최소화를 위한 정책 실현 및 성공과 공감대 형성을 위하여 필수적인 공조 또는 협업의 단계임.

3) 식품/축산물의 위생안전 관리 조직과 체계

식품/축산물 위생안전 조직과 체계의 통합, 조정 시 기능과 효율성 측면보다 정치적 측면에서 결정되는 경우가 많아서 안전사고 방지 역량이 강화되기보다 정권 교체에 따라 원칙이 흔들리고 업무의 전문성이 오히려 약화되는 혼선이 있어 왔다.

2017년 8월의 계란내 살충제 잔류사건의 경우에서 보듯이 통합관리 기관인 식약처에서 오염실태 판단 오류와 초기대응 미숙으로 불안감을 증폭시킨 부정적 사례 발생하고 있다.

축산물 위생안전 관리 업무를 식약처로 일원화 하였지만 현실적으로는 생산, 출하단계이 관리하는 농식품부에 위임하고 있어서 실질적 일원화도 안되고, 긴급상황 발생시 부처간 대응체계의 혼선으로 두 마리 토끼를 다 놓치는 형국을 보이는 사례가 빈발하고 있다.

위생안전 위해요인에 관한 현장 감시요원 또는 관리요원의 전문성과 이해도 부족으로 형식적 조사 위주로 관리업무가 추진됨으로써 생산현장에서의 실질적 위해요인 관리에 있어서 부실요인이 내재되어 있다.

과학적 data의 불완전성과 불충분한 정보로 인한 불안과 공포를 차단할 수 있도록 컨트롤 타워 기능을 가진 부처에서 일사불란한 리더십과 초기대응 능력을 강화하는 것이 바람직한 방향으로 평가된다.

따라서 과학적으로 검증된 조사방법, 조사 체계 및 인력 구성, 기록의 확실성 등 신뢰성 확보에 주력할 필요가 있다. 즉 행정적 지시나 판단에 의하여 선부른 발표를 함으로써 불신을 자초하는 사례가 많으며, 위험소통에 있어서도 부처별 사전 조율과 해결과정에 대한 인식 공유 필요하다.

4) 감시 및 모니터링 체계

감시 및 모니터링 체계의 과학성과 체계성이 부족하거나 미흡하므로 이 체계의 매뉴얼화 및 시스템화가 필수적이며, 생산단계별로 적합성 여부에 대한 프레임(framework)을 작성하여 process-based system 구축이 효과적이다.

식품/축산물 품질과 안전에 관한 각종 인증제도와 각종 감시체계의 상시 작동에 대한 검증 체계가 형식적 요건 확인에 그치고 있어 현장에서의 원칙 준수와 위해성 최소화 조치가 제대로 시행되는지 현장 확인절차 및 방법을 강화할 필요성이 대두되고 있다. 현장 감시감독 담당자의 전문성 강화가 선결조건이며, 정기적 실무교육 강화 필요하며, 소비자단체, 전문가 등 참여 확대에 은폐, 왜곡, 부실 조사에 대한 우려 해소가 중요하다.

5) 정부 소관부처의 위생안전 리더십

정부 소관부처가 현장에 대한 신뢰성 있는 조사자료와 전문적 분석을 기반으로 업계와 학계의 의견을 주도해 나가야 하지만 신뢰를 잃는 사례가 빈발하고 있다.

축산물 안전사고 발생시마다 축산물내 항생제 및 농약, 병원미생물 등을 관리하기 위한 친환경인증 또는 HACCP인증 제도에 대한 관리부실 문제가 쟁점화되고 있다. 소관부처 정책 결정자의 전문성과 성향에 따라 과학적 평가와 소통의 리더십이 결정되는 후진형 형태를 취하고 있어 정부 정책의 전문성과 일관성에 강한 문제점이 제기되어 왔다.

계란내 살충제 오염 사건에서 보듯이, 사소한 안전사고의 미숙한 처리 또는 비과학적인 처리가 관련산업 전체에 대한 불신과 배척으로 확대되기 때문에 엄격한 사전관리 시스템에 의하여 신뢰성 확보와 전문성 확보가 급선무이다. 또 문제 발생시 정확한 조사 결과와 위험성 평가에 근거한 국민과의 소통이 필요하다.

6) 생산농가의 식품안전 의식과 정부의 체제

축산물 생산농장/농가의 위생안전 관리 의식이 미흡하고, WTO, FTA 등에 대한 정부의 지나친 지원책으로 도덕적 해이가 기저에 자리잡고 있어 본질적 문제를 안고 있다.

농축산물 생산도 정책적으로 중, 소규모의 기업적 차원의 접근이 필요하나 약자인 농민 차원으로만 접근하여 농식품부의 정책적 한계를 스스로 노정하고 있다.

항생제나 농약 잔류, 인증농장 위배 등 부적합판정을 받은 농가에 대한 처벌이 매우 미약하여 적발시 제재로 인한 불이익보다 위배에 의한 이득의 규모가 훨씬 크기 때문에 원칙 준수에 대한 인식이 약한 것도 큰 문제로 지적되고 있다. 특히 살충제 계란 파동시 살충제 검출된 농장 52개소 중 무려 31개소가 친환경 농장이었다.

따라서 농약판매업자, 동물용의약품 및 의약외품 판매업자의 책임 강화가 필요하며, 위배농장에 대한 제재 강화도 원칙 준수 의식을 높이는데 필수적 요소이다.

7) 조직 설계상의 문제점

규제와 진흥이 별개가 아니라 시장개입의 스펙트럼 상 상대적 위치로 봐야하는데 그렇지 못하고 있다. 이에 대한 쟁점이 있으며 논의가 더 필요할 것으로 보인다.

<표 3-1> 규제와 진흥정책의 쟁점

규제와 진흥 분리	진흥정책과 규제정책의 구분이 가능 진흥과 규제를 한 부처에서 담당하는 경우의 단점 규제 전담 주체와 진흥 전담 주체 간의 분리로 인해 규제과잉이나 진흥과잉이라는 상반된 목표 간 충돌 가능성이 상존
규제와 진흥 통합	진흥정책과 규제정책의 구분 자체가 불가능 기술진보를 따라가지 못하는 상황에서 규제만을 분리한다면 새로운 규제를 만들어내는 현상을 초래할 수 있으므로 규제·진흥 분리는 현실적으로 어려움 제와 진흥이 분리될 경우 산업진흥과 시장규제가 별도로 작동해 산업활성화와 서비스 제공에 혼란이 발생
결론	국가적인 차원에서 새로운 기술개발과 시장활성화 등을 효과적으로 추진하기 위해서는 규제와 진흥이 통합되는 구조형성이 필요 미국의 경우, 남북전쟁 이후 연방정부의 공익사업은 진흥 차원에서 시작되었으나 독점이 나타나면서 조정과 기획과 같은 규제정책이 되었음 또한 미국 연방정부는 산업에 대한 직접적 진흥은 없지만, 규제개입과 탈규제를 반복함으로써 개입

2. 문제점 분석

1) 식품/축산물 위생안전 관리기구의 기능적 측면

식품/축산물 위생안전 관리업무의 식약처 통합 이전에는 축산물의 위생관리 업무는 생산단계(농장, 도축장)까지 농식품부 축산국 내에서 축산 진흥과 위생 규제 업무를 병행하였다. 이 방식의 관리는 위생, 안전성 확보를 위한 규제업무가 관련 산업지원 및 진흥 업무에 밀려 역할이 제한된 측면이 있었고, 효율적 위험관리 정책을 수행하기 어려운 부분이 있었다.

농식품부 축산국 내에서 병행 관리시 축산물 위생안전 문제가 발생했을 때 관련 산업계 보호를 위하여 축소, 왜곡의 의혹이 제기되기도 했으며, 국민과 소비자 단체는 물론 전문가 집단의 비판의 소리가 있었음.

엄정한 축산물 안전관리 정책이 정착되는 장애요소로 작용하여 그만큼 선진화된 위생안전 관리 기능이 지연된 측면이 있음.

식품/축산물 위생안전 관리기능 통합 후에는 생산단계인 농장부터 도축장까지의 위생관리 업무는 농식품부에 위임하고 유통단계에서는 식약처에서 관장해 왔으며, 몇 가지 문제점을 드러내었다.

식품/축산물 안전관리 일원화의 당초 목적과 달리 식약처의 축산 현장에 대한 전문성 부족으로 실질적 업무를 농식품부 위임하고 있다. 산업현장의 위험성 해소 정책이 병행되어야 하나 규제 일변도의 식약처 정책으로 현장과의 괴리 문제 발생하고 있다.

식약처의 리더십과 전문성 부족으로 축산물 위생안전 관리에 있어서 오염사건 발생시 처리 미숙으로 국민과 소비자로부터 신뢰성 상실해 왔다. 사회적 문제 발생시 일관된 문제해결 능력을 제시하지 못하고, 농식품부와 식약처가 각기 다른 data나 해법 또는 잘못된 예측결과를 제시함으로써 정부의 식품안전 관리조직에 대한 비판을 자초한 경우도 있었다.

2) 축산물 안전관리를 위한 인증제도

정부의 축산물 인증제도가 개념이 불명확한 채 여러 갈래로 운영되고 있어 중복, 비효율, 민원인의 불편과 불만 등을 야기하고 있으며, 기능과 개념을 정확히 정리하여 통폐합하여 운영할 필요성이 대두되고 있다.

친환경축산물 인증의 경우, 유기농 축산물과 무항생제 축산물 인증을 별도로 운영할 필요가 없으며 통합하여 운영해도 무방하다. 유기농 축산물의 기본요건으로 무항생제 사육을 정하면 자연스럽게 해결될 수 있는 사항이다.

(1) HACCP(Hazard Analysis & Critical Control Point, 식품위해요소중점관리기준) 우수기관 인증 및 관리

2014년 식품/축산물 위생안전 관리업무 통합 이전까지는 식품과 축산물로 구분하여 식약처와 농식품부에서 각각 별도로 운영하였으나 현재는 식약처 산하 한국식품안전관리인증원으로 통합 운영하고 있다. 그러나 <표 3-4> 부터 <표 3-6>에서 보듯이 11,123개의 지나치게 많은 HACCP 인증업소로 인하여 현재의 인력으로는 인증 및 사후관리가 실질적으로 어려움을 나타내 주고 있으며 형식적 요건의 확인 위주로 진행되고 있음을 알 수 있다.

(2) 친환경농장 인증 및 관리

농식품부 소속의 농산물품질관리원에서 운영하고 있으며, 무항생제 사용과 유기농 인증으로 구분 운영되고 있다. 무항생제 축산물 인증농장의 경우 각종 항균약제와 항콕시딕제, 성장촉진제 등 미사용 조건을 정하고 있으며, 유기축산물 인증농장은 유기농 사료 공급, 일정 규모의 방사장 구비 등 추가조건 규정하고 있다.

그러나 <표 3-7> 부터 <표 3-9>에서 보듯이 37,127개소의 지나치게 많은 친환경축산물 인증으로 인하여 역시 현재의 인력으로는 인증 및 사후관리가 거의 불가능할 것임을 시사해 주고 있으며, 실질적 위해요인 관리가 어려울 것임을 짐작할 수 있다.

(3) 동물복지농장

농식품부의 농림축산검역본부의 소관 업무로 동물복지 개념에 근거한 인도적 관점에서 가축을 사육하여 가축의 건강과 복지를 구현하고자 함이며, 사육형태로써 넓은 방사장, 쾌적한 사육밀도와 시설 구비, 동물이 필요로 하는 적절한 시설(햇대, 난상 등)을 구비토록 규정하고 있다.

인증 이후의 사후관리가 부족하며 현장에서 실질적으로 규정이 준수되고 있는지, 운영상의 잠재적, 현실적 위해요인이 있는지 등에 대한 감시 감독이 부족한 실정이다.

3) 사회적 측면

축산물 관련 업계와 위생안전 관리업무를 시행하는 지자체 및 소비자들은 동일업무 소관 부처가 단계별로 달라 혼선 및 불만을 제기해 왔으며, 관리의 효율성과 전문성 부족이 문제점으로 부각되었다.

2017년 8월 발생한 계란내 살충제 오염사태에서 보듯이 업무 연속성이나 효율면에서 개선된 것은 없으나 오히려 부처간 소통부재로 문제 해결능력 면에서 혼선이 가중되어 사회적 불만의 대상이 되고 있다.

특정한 식품/축산물 안전관리 위배 사건 발생시 소비자와 일부 시민단체에서 문제의 실체보다 이익 관철을 위하여 문제를 과잉 확대 재생산하거나 왜곡된 주장의 관철을 시도하여 문제의 본질 개선보다 왜곡된 주장에 대한 형식적 개선으로 거치는 문제점이 발생하기도 하였다. (사례: 계란 살충제 오염사건시 대단위 밀집사육(공장식 사육)이 닭 진드기 발생의 주범이라는 주장하에 동물 복지형 농장만이 해답이라고 동물보호단체에서 과도하게 여론을 호도하고 있다.)

4) 과학적 인식

축산물 위생안전 관리업무는 철저하게 과학적인 위험성 분석에 근거하여 이를 바탕으로 정책이 수립 운영되어야 하지만 과학적 위험성 분석에 대한 고위 관리직의 경험과 인식 부족이 위해요인을 근원적으로 관리하는데 장애요인으로 작용하기도 하였다.

선진국은 위험성 분석 결과를 토대로 위생안전을 실현하는 방편으로써 행정적 정책과 수단을 이용하지만 국내에서는 행정적 판단의 틀 안에서 전문적 영역이 결정적 영향을 발휘하기 어렵다.

축산물 위생안전 관리에 있어서는 원칙에 근거한 평상시 운영체계가 최우선시 되어야 하지만 업계의 청탁성 업무 또는 고위층의 지시성 업무로 원칙이 훼손되는 사례가 빈발한다.

제3절 국내외 식품안전관리체계 사례 분석

1. 국내 축산물 위생안전 관리 법 체계와 제도

식품과 축산물 관련법이 <표 3-2>에서 보듯이 식품 안전관리에 관한 식품안전기본법 등 7종과 축산물 위생관리에 관한 축산물위생관리법으로 이원화 되어 있고, 부처별로 이와 관련된 다양한 규정과 인증제도를 운영하고 있어 많은 혼선을 초래하고 있는 실정이다.

1) 관련 법 체계

식품 위생안전 관리는 2014년 이전에는 생산, 출하단계의 축산물 안전관리는 농식품부 소관 업무이었으나 2014년 이후 식약처로 모든 기능이 이관되어 있고, 이를 관리하는 법률은 총 10종이며, 식품과 축산물로 구분하여 정리하면 <표 3-2>와 같다. 그 중 축산물 위생안전 분야는 축산물위생 관리법의 적용을 받고 있는데 가공, 유통단계는 식약처에서 관리하고, 생산 및 도축장 출하단계까지는 식약처에서 농식품부에 위임하여 관리하고 있는 실정이다.

<표 3-2> 식품/축산물 위생안전 관리 국내 법 체계

식품 분야	축산물 분야	비고
① 식품안전기본법 ② 식품위생법 ③ 건강기능식품에 관한 법률 ④ 어린이 식생활안전관리 특별법 ⑤ 농수산물품질 관리법 ⑥ 수입식품안전관리 특별법 ⑦ 식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률	⑧ 축산물위생 관리법	- 축산물 안전관리는 생산, 출하단계는 식약처에서 농식품부에 위임 - 수입식품 중 축산물 안전관리는 농식품부에 위임
⑨ 한국식품안전관리인증원의 설립 및 운영에 관한 법률 ⑩ 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률		식약처 소관의 식품안전관리인증원에서 식품과 축산물 분야로 구분 인증

2) 식품/축산물 위생 관리 제도

선진국의 제도를 많이 도입하여 다양하게 운영하고 있으나 그 제도가 가지는 기초나 추진요건, 노하우에 대한 축적없이 형식적으로 적용하는 경우가 많아서 제도를 뒷받침할 수 있는 엄정한 사후관리 정책과 전문성이 강화될 필요가 있다.

원칙에 따른 사후관리 강화가 필수적이며, 위배시 강도 높은 제재가 수반되어야 하나 위배시 얻는 이득보다 제재로 인한 불이익이 미미하여 위배사례가 빈발하고 있다.

식약처에서 관장하는 식품과 축산물 위생안전 관리제도는 다음과 같으며, 축산물 생산, 출하단계까지는 농식품부가 식약처로부터 위임을 받아서 제도적으로 운영하고 있다.

<표 3-3> 식품 및 축산물위험관리체계

부처	주요업무
공통	(1) 제조물책임법(PL법) (2) 회수제도(Recall) (3) 이력추적제(Traceability): 계란 등 양계산물에 대하여는 부분적 운영 (4) 우수제조기준(Good Manufacturing Practice, GMP)
식약처	(5) HACCP(Hazard Analysis & Critical Control Point, 식품위해요소중점관리기준) 우수기관 인증 및 관리: 2014년 식품/축산물 위생안전 관리업무 통합 이전까지는 식품과 축산물로 구분하여 식약처와 농식품부에서 각각 별도로 운영하였으나 현재는 식약처 산하 한국식품안전관리인증원으로 통합 운영 (6) 음식점 위생등급 평가제도: 과거 모범음식점 인증제도에서 전환
농식품부	(7) 농산물우수관리제도(Good Agriculture Practices, GAP) - 농식품부 (8) 친환경농장(농식품부): 무항생제 사용과 유기농 인증으로 구분 운영 - 무항생제 인증: 각종 항균약제와 항콕시딕제, 성장촉진제 등 미사용 농장. - 유기농 인증: 유기농 사료 공급, 일정 규모의 방사장 구비 등 추가조건 규정. (9) 동물복지농장(농식품부): 동물복지 개념에 근거한 인도적 관점의 사육형태로서 넓은 방사장, 쾌적한 사육밀도와 시설 구비, 동물이 필요로 하는 적절한 시설(햇대, 난상 등) 구비 규정

3) 농장 및 축산물 인증제도 현황

(1) HACCP 인증제도

주관기관은 식약처 산하 식품안전관리인증원으로서 <표 3-4>부터 <표 3-6>의 내용과 같다.

<표 3-4> 연도별 HACCP 인증업소 현황

연도	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
당해인증수	2	20	1	1	11	9	28	44	109	116
누적인증수	2	22	23	24	35	44	72	116	225	341
연도	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
당해인증수	266	474	747	1,254	1,362	1,925	2,368	1,873	2,330	2,033
누적인증수	607	1,081	1,828	3,082	4,444	6,369	7,899	8,901	9,987	11,123

출처: 한국식품안전관리인증원(2017.6. 기준)

당해인증수와 누적인증수를 비교해 보면, 2012년까지는 인증 취하 또는 탈락 업소가 없고, 2013년 이후부터 매년 자진 취하 또는 인증요건 취소 업소가 838('13) → 871('14) → 1,244('15) → 900건('16)로 증가하는 경향을 보이고 있다.

이는 HACCP 인증제도가 절차상의 번거로움에 비하여 효용성이 낮다고 인식하는 농장이 증가하거나 인증업소 관리가 점차 강화되고 있는 두 가지 이유로 해석됨.

<표 3-5> 축산물 HACCP 인증업소 현황

구분	업체수
가공업	2,947
유통업	803
가축사육업, 증축업	7,168
사료	184
합계	11,102

출처: 한국식품안전관리인증원(2017.6. 기준)

가축사육업 및 증축업, 사료 분야는 농식품부의 위임업무에 속한다.

<표 3-6> 축산물 HACCP 인증농장 현황

구분	계	돼지	한우	젓소	육계	산란계,닭	오리	매추리	산양	부화업
농장수	7,168	1,609	2,903	504	944	863	272	30	19	24

출처: 한국식품안전관리인증원(2017.6. 기준)

HACCP 인증농장수는 전국적으로 7,168건이 되어 사후관리가 매우 어려울 것임을 나타내어 주고 있으며, HACCP 요건이 더 강화되어야 할 것임을 시사한다.

(2) 친환경축산물 인증 종류 및 범위

주관기관은 농식품부 소속의 농산물품질관리원으로서 인증 종류 및 범위와 현황은 <표 3-7> 부터 <표 3-9>와 같다.

<표 3-7> 인증 종류별 기준과 범위

구분	유기축산물	무항생제축산물	취급자
기준	유기인증기준에 맞게 지배·생산된 유기 사료를 급여하고 인증기준을 지켜 생산한 축산물	항생제·합성항균제·호르몬제 등이 첨가되지 않은 일반사료를 급여하면서 인증기준을 지켜 생산한 축산물	농수산물, 식품, 비식용가공품을 저장, 포장(소분 및 재포장), 운송, 수입 또는 판매하는 활동
인증유효기간	1년	1년	1년

매 1년 단위로 재신청을 하여 사후관리를 하며, 신청건수가 인증건수가 많아지면 사후관리가 매우 어려워 질 것임을 시사한다.

<표 3-8> 친환경농장 인증건수 현황 (2016년말 현재)

연도별	계	유기축산물	무항생제축산물
2016	6,713	85	6,628
2015	6,170	78	6,092
2014	531	4	527
2013	7,089	69	7,020
2012	5,721	71	5,650
2011	3,694	66	3,628
2010	3,445	63	3,382
2009	2,056	52	2,004
2008	1,172	47	1,125
2007	465	54	411
2006	53	53	0
2005	18	18	0
총계	37,127	660	36,467

2016년 기준으로 유기축산물 660건, 무항생제축산물 36,467건 등 총 37,127건으로서 인증건수가 너무 많아 실질적인 완전한 사후관리가 거의 불가능함을 나타내고 있다.

<표 3-9> 친환경농장 인증농장 수 현황(2016년말 현재)

연도별	계	유기축산물	무항생제축산물
2016	8,223	101	8,122
2015	7,799	98	7,701
2014	675	4	671
2013	10,845	96	10,749
2012	9,351	97	9,254
2011	6,697	98	6,599
2010	6,264	98	6,166
2009	4,441	95	4,346
2008	2,904	162	2,742
2007	763	99	664
2006	68	68	0
2005	18	18	0
총계	58,048	1,034	57,014

인증농장 수도 유기축산물 1,034 개소, 무항생제축산물 57,014개소로 총 58,048 개소에 이르러 완전한 사후관리가 거의 불가능함을 나타내고 있다.

(3) 동물복지농장의 인증 종류 및 범위

주관기관은 농식품부 소속의 농림축산검역본부로서 방목장 기준 등 검역본부장이 정한 인증 기준을 충족하여야 한다. 2012년 산란계, 2013년 돼지를 대상으로 인증제를 도입하였고, 점차 그 대상 축종을 확대하고 있는 중이다.

2012년 산란계(계란) → 2013년 돼지 → 2014년 육계 → 2015년 한·육우, 젓소, 염소

동물복지 축산농장에서 사육되고 동물복지 운송·도축을 거쳐 생산된 축산물에 ‘동물복지 축산물’ 표시를 하는 등 사육·운송·도축 전 과정을 체계적으로 관리하여 종합적인 농장동물 복지체계를 구축하는 것이 목적으로서 2017년 8월 현재 인증현황은 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 동물복지농장 인증현황(2017년 8월 현재)

인증농장 수 총 137개소	축종별 농장			
	산란계	육계	돼지	젓소 등
	94	22	13	8

2. 선진국의 축산물 위생안전 법 체계와 제도

영국, 독일, 캐나다 등 대부분 선진국들은 농장에서 식탁까지 (“Farm to Table”) 생산부처인 농식품 부처에서 축산식품 안전관리를 통합적으로 관리하고 있으며 미국, 일본 등 일부 국가에서는 2014년 이전에 우리나라가 행했던 방식대로 축산물 생산단계에서는 농업부, 유통 이후의 판매단계에서는 식약청(FDA) 등 소관부처에서 일괄 관리하는, 정부의 거버넌스 체계와 사회의 구조적 특성에 따라 관리체계를 달리하고 있다.

통합관리 국가에서도 부처 내에서 위생안전에 관한 규제, 관리와 관련 산업 진흥 간의 독립성과 균형을 유지하면서 축산물 위생안전 관리의 근간이 되는 위험성 평가(risk assessment) 기능은 독립성 확보를 위하여 정책 및 위험관리(risk management) 부서와 별도로 운영하고 있다.

통합관리가 아닌 각기 다른 부처에서 축산물 위생안전 관리를 하는 국가에서는 정책의 일관성과 효율성 확보를 위하여 상위 기구에 식품/축산물 안전관리위원회를 두어 심의/의결 기능을 부여함으로써 컨트롤 타워 역할을 하도록 한다.

1) 단계 및 품목별 안전관리체계를 취하는 국가

(1) 미국

미국의 식품 안전관리체계는 상당히 복잡적으로 운영되고 있다. 연방정부와 주정부의 역할 분담이 명확하고, 2011년 식품안전현대화법(Food Safety Modernization Act, FSMA)를 제정하여 위험성 평가(risk assessment)를 기반으로 한 과학적 접근방식을 통하여 사전 예방적 식품안전 관리체계를 수립하였으며, 이에 따른 대응 체계를 구축하였다.

이를 통하여 식품의약품안전청(FDA)은 식품의 모든 공급 분야에서 포괄적이면서 예방적 조치를 기반으로 한 관리를 요구할 수 있는 법적 권한을 가지게 되었으며, FDA에서는 일반 식품의 전반적인 위생안전 관리업무를 관장하면서 축산식품 중 원유와 유제품에 대한 안전관리를 담당하고 있고, 이를 제외한 육류, 닭고기, 계란 및 그 가공품에 대한 위생안전 관리업무는 농업부의 식품안전검사청(Food Safety Inspection Services, FSIS)이 담당하고 있다.

또, 미국은 식품품목별 다원화되어 담당부처별로 위해성 평가와 위해관리를 수행하고 있으나, 대부분의 식품은 Food and Drug Administration(FDA)에서 위해 관리 즉, 기준설정 권한이 부여되어 있다. 현재 부처 간 또는 연방과 주정부의 정보공유는 연방정부에서 교부금의 형태로 공동연구 프로그램을 수행하는 경우에만 원활히 수행되는 단점이 있다(김정선 2011a¹⁾). 위해정보교류에 있어서는 Joint Institute For Food Safety and Applied Nutrition(JIFSAN)이 식품 안전성 확보를 위한 과학적 근거자료와 국가 식품안전프로그램 및 국제 식품규격에 공헌하는 사회적 기반을 제공하는 역할을 하고 있다. 특히 다양한 분야의 연구, 학술 및 교육 프로그램, 정책 연구 등 종합적인 프로그램을 통한 식품안전성 및 영양, 가축의 위생 및 생산, 교육을 촉진하고 있다. JIFSAN은 특히 위해정보를 효과적으로 전달하기 위해 모든 이해 당사자들의 참여 및 상호작용, 위해소통에 대하여 훈련 받은 사람의 활용, 위해정보를 전달받고 이해했는지 여부에 대한 확인, 절차가 진행되는 동안의 투명성을 강조하고 있다. JIFSAN이 견지하고 있는 위해소통의 절차는 배경정보→준비 및 모임→유포 및 배급→검토 및 평가의 순으로 이루어지며 특히 위해소통의 주요 요소인 3M(Message, Messenger, Media)을 주장하고 있다(정기혜, 2013²⁾).

(2) 일본

광우병의 발생 충격 이후 식품 위생안전 관리에 대한 혁신적 조직개편을 단행하여 정부 부처별로 독립적이면서 유기적 기능을 가지도록 하고 있다. 일본은 2003년 “식품안전기본법” 제정으로 총리 직속기관인 내각부 산하에 ‘식품안전위원회’가 설치되어 식품안전기관이 다원화 시스템에서 통합관리 시스템으로 전환되었다. ‘식품안전위원회’가 위험평가를 독자적으로 수행하게 되어 일본에서 위험평가와 위험관리는 분리되었다. ‘식품안전위원회’는 정부부처에 속하지 않는 독립적인 식품위험평가기관으로 민간위원 중심으로 구성되었으며, 농림수산성과 후생

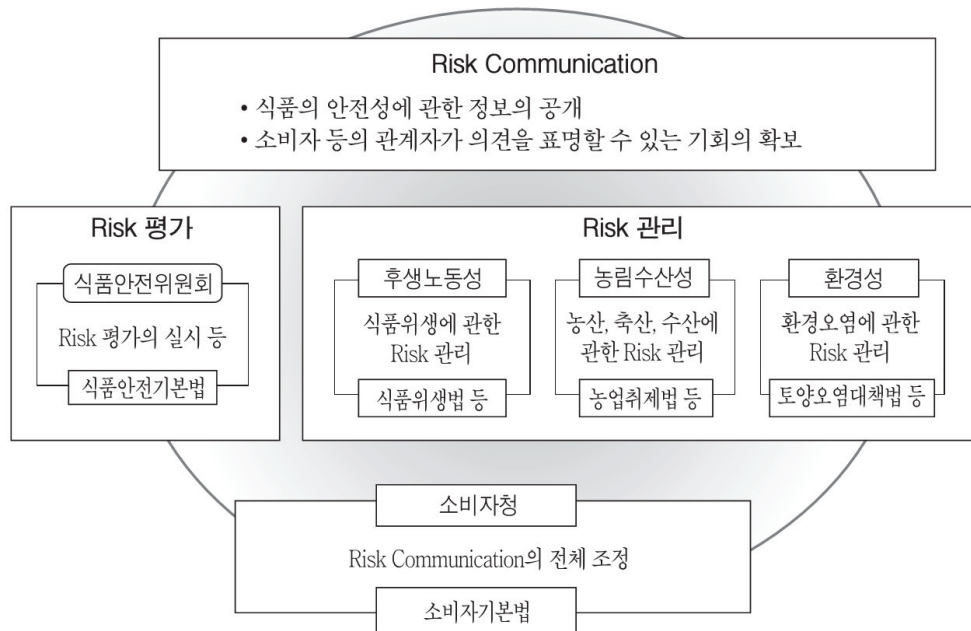
1) 김정선. (2011a). ‘제외국의 식품 위해분석 조직체계 현황 및 시사점’. 보건복지포럼(2011. 5.). 국제 보건복지 정책동향. 한국보건사회연구원. pp. 94~105

2) 정기혜. (2013). ‘식품안전분야 위해 소통 강화를 위한 정책방향’. 보건복지포럼(2013. 2). 정책분석. 한국보건사회연구원. pp. 73~87.

노동성이 담당할 위험관리와는 별도로 식품의 안전성을 공정하게 평가한다.

‘식품안전위원회’는 농식품안전관리와 관련하여 농림수산성과 후생노동성의 역할과 기능을 설정하지만 실제 집행업무는 수행하지 않는다. 기준·규격의 설정업무는 농림수산성과 후생노동성이 담당하며, 결과를 ‘식품안전위원회’에 보고한다. 식품안전위원회 (Food Safety Commission)는 객관적이고 정확한 위험성 평가를 위해 민간 전문가 7명으로 구성되어 있으며, 총리 직속 기관인 내각부 산하에 설치되어 컨트롤 타워 기능을 한다. 식품 내 미생물, 화학물질이 인체에 미치는 영향에 대한 위해평가, 그에 기초한 시책 권고, 위험정보 교환 등의 업무를 담당하며 자체적으로 심의, 의결 기능을 가지고 있다.

농림수산성 내 식품안전 및 소비자 업무국은 8개의 부로 구성되어 있으며 후생노동성의 식품안전관리국 산하 식품안전부는 정책기획 및 커뮤니케이션부, 표준·평가부, 검사·안전부 등 3개의 부로 이루어져 있다(경북대학교, 2012). 일본은 분리형 조직체계에서 특히 각 부처별 리스크 커뮤니케이션이 실시되어 혼란이 야기될 수도 있기 때문에 2009년 내각부 소속으로 소비자청이라는 리스크 커뮤니케이션 전문기관을 설치하여 통일화를 꾀하고 소비자 대상 커뮤니케이션의 전문성을 강화하였다. 기존 후생성 및 농림수산성의 식품표시 관련 업무가 소비자청으로 이관되었으며, 위해평가와 이해관계가 없는 독립기관으로 외부의 영향 없이 투명하게 식품안전정보의 공유를 가능하도록 하고 있다. 또한 소비자청은 리스크 커뮤니케이션에 관한 관계행정기관 간의 조정기능을 맡고 있다. 소비자청은 식품안전정책의 종합·조정, 식품위생법, JAS(농산물표시·규격)법, 건강증진법(기능성표시)에 규정한 표시 업무를 직접 관장(기존 후생노동성과 농림수산성의 업무), 소비자 정보를 일원적으로 수집하고, 각 부처에 권고하거나 조치요구, 또는 빈틈이 발생하는 사안에 대한 대응을 수행하고 있다(김정선 2011a; 정기혜 2013).



<그림 3-1> 일본 소비자청의 역할 및 각 부처와의 협업 관계

출처: 김정선(2011a: 100) 그림

축산물에 관하여 정리하자면, 생산·출하 단계의 모든 업무는 독립수산성이, 이를 제외한 유통, 판매 등 나머지 모든 식품안전관리 업무는 후생노동성이 관장하고 있다.

2) 생산단계와 유통단계 통합관리체계를 취하는 국가

(1) EU

유럽연합(EU)의 식품안전과 소비자 보호를 위한 조직과 제도는 안전 강화와 환경 보호라는 철학이 강하게 반영되어 왔으나 과거 30년간에는 EU를 통합하는 제도의 일관성이 미흡하고 과학적, 기술적 다양성으로 다소 복잡하였으나 2000년 이후 가장 엄격한 식품안전 기준과 환경보호 기준을 확립해 가고 있어 미국과 상당한 견해 차이를 보이고 있음.

1999년 식품안전백서를 채택하여 2000년대 유럽식품안전청(EFSA) 설립하였고, 식품안전에 대한 위해성을 평가하는 독립적인 과학적 자문 역할을 수행하면서 유럽내 식품안전에 대한 모니터링과 과학적 자료의 수집, 분석 등을 통하여 식품안전과 소비자 보호를 담보하기 위한 임무를 수행하고 있음.

식품안전과 위험성 평가를 위한 EFSA 조직으로서 2007년도에 Scientific Network on Microbiological Risk Assessment (MRA)를 구성하여 매년 1~2회 종합 대책회의를 개최하고 EU 25개국과 스위스, 노르웨이로 구성되는 27개국이 참여하여 식품의 미생물 오염과 관련된 안전성에 관하여 논의하고 매년 보고서를 발간하고 있다.

위해성에 대한 완전한 연구와 자료가 확보되지 않은 화학제에 대해서는 안전성 평가를 위한 방법으로서 각국의 전문가로 구성된 workshop을 통하여 안전성에 대한 스크리닝 작업과 함께 우선적으로 위험성 평가가 필요한 대상에 대하여 선정하는 TTC approach (Threshold of Toxicological Concern) 방법을 채택하고 있다.

또한 EU 27개 회원국 간 정보교환 네트워크 도구인 RASFF를 통하여 위해요소 발생시 상호정보 교환을 함으로써 식품 안전을 도모하는데 큰 역할을 하고 있다.

EFSA에서 제시하는 위험평가 기준 및 결과를 근거로 하여 EU 규정과의 긴밀한 연계(EU Twinning Program)하에 각 EU 국가별로 식품 안전성 기준을 별도로 정하고 있다.

(2) 영국

식품농업부 산하의 비정부기관(non-ministerial department)으로서 공공기관의 형태로 운영되고 있는 식품표준국(Food Standard Agency, FSA)에서 식품안전에 대한 통합적 관리를 하고 있으므로 식품안전 관리가 일원화된 전형적 국가의 사례로 볼 수 있으며, FSA는 EU 내에서도 영연방의 식품안전 관리 업무에 대한 대표성을 가지고 EFSA 등 국내외 기구간에 긴밀한 연계활동을 하고 있다.

식품표준국 내에 중추 역할을 하는 이사회(Committees of the FSA Board)가 위험관리와 환경관리 및 이에 대한 통제시스템 등 업무 전반에 대한 업무를 관장하고 있으며, 산하에는 실행 및 자문 조직으로서 검증 및 위험보증위원회(Audit and Risk Assurance Committee)를 두고 있음. 이 위원회는 FSA의 실행관리팀과 긴밀하게 연계하여 현장과 관련된 위험관리 업

무를 수행하고 있다.

이와 별도로 FSA에서는 독립적 위원회(Independent committees)와 WG 그룹 등을 다수 운영하고 있다.

<표 3-11> 영국 식품안전관련 위원회

기구	주요 기능
식품미생물안전자문위원회(Advisory Committee on the Microbiological Safety of Food, ACMSF)	위원회의 활동을 지원하고, 법적인 효과를 보장하기 위하여 각 위원회에 독립적 예산과 사무국을 두고 있으며, 사무국 인력을 배정하고 있음.
식품, 소비산물 및 환경내 화학물질 독성 위원회(The Committee on Toxicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment, (COT))	화학물질에 관한 문제에 대해 식품 기준, 청, 보건 및 기타 정부 기관에 자문을 제공
신종식품 및 처리공정 자문위원회(The Advisory Committee on Novel Foods and Processes, ACNFP):	유전자 변형(GMO) 식품 등에 관한 안전성 자문

(3) 독일

독일은 2000년말 광우병발생으로 식품관리체계에 대한 국민들의 신뢰가 급격히 무너지자 식품안전관리조직을 개편하면서 그 동안 분산되었던 식품안전업무를 확대·개편된 연방소비자보호식품농업부(BMELV)가 담당하고 그 산하에 연방소비자보호식품안전청(BLV, 연방식품안전청)과 연방위해평가연구소(BfR)을 두고 있다. 연방식품안전청은 위험관리에 대한 책임을 지는 반면 연방위해평가연구소는 위험평가에 관한 권한을 가진다. 개별 조직 사이에는 리스크 커뮤니케이션에 의해 의사와 결정의 연결이 이루어지고 있다.

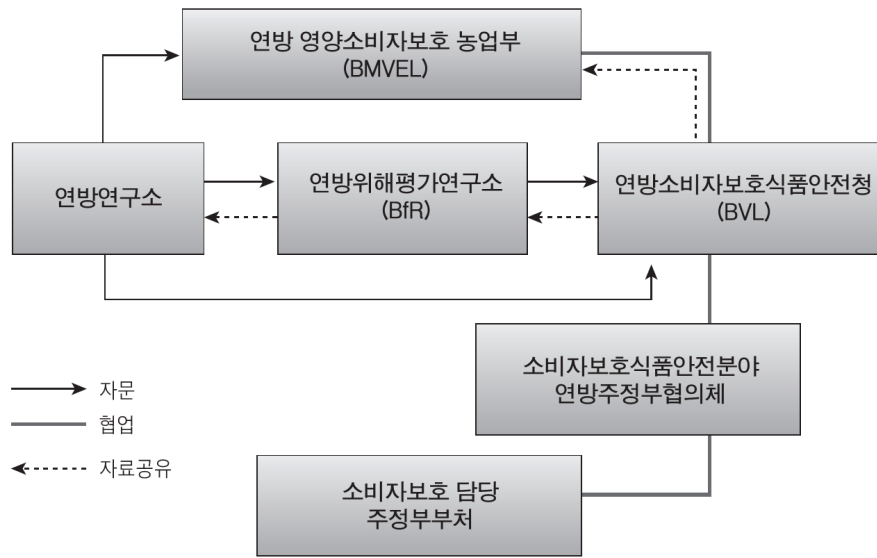
연방식품안전청(BVL)은 업무에 있어 연방식품농업소비자보호부에 속하는 연방상급관청으로서 식품안전 및 소비자보호에 대하여 연방소비자보호식품농업부의 지원기관이라고 볼 수 있다. 식품 위기 상황이 발생할 경우, 연방소비자보호식품농업부를 대표하여 위기관리센터 연학을 담당하고 EU의 신속경보시스템에 연계하는 중요한 역할을 수행한다. 또한 연방식품안전청은 매년 유럽의 집행위원회에 활동상황에 대하여 보고한다(김형섭, 2014³⁾).

2002년에 설치된 연방위해평가연구소는 식품의 안전과 소비자 보호를 보장하기 위하여 과학적으로 평가하고 조언하는 임무를 가지고 있다. 더불어 연방위해평가연구소의 중요한 임무는 리스크 커뮤니케이션이다. 연방위해평가연구소는 연방식품농업소비자보호부의 감독 아래에 있다. 그러나 리스크평가 및 연구의 범주에서 자신의 평가와 관련하여 연방위해평가연구소는 연방식품농업소비자보호부의 지시로부터 독립적이다. 연방위해평가연구소가 수행하는 리스크 커뮤니케이션은 우선, 공공의 목표를 지향하며 리스크 커뮤니케이션을 위한 요건으로 일관성, 목표공중의 설정, 신속성, 지속성, 종합성을 중시하고, 리스크 발생 후 대응하기보다 리스크를 예측하고 이에 대응하는 선제적 대응을 하고자 한다. 또한 기관의 신뢰성을 유지하며 그리고 리스크편익을 고려하여 선택자유의 보장하는 것을 중점으로 두고 업무를 진행한다(김형섭, 2014).

또한 농업정책과 식품 및 소비자 건강을 과학 기술적으로 평가하고 정책에 반영하기 위하

3) 김형섭. (2014). '식품안전문제에 있어 리스크 커뮤니케이션의 실효적 방안과 법적 고찰'. 법과 정책 연구 14권 4호. 2014년 12월. 한국법정책학회. pp. 1753~1787.

여 BMEL 내에 의사결정기구인 과학기술자문위원회(The Scientific Advisory Board on Agricultural Policy, Food and Consumer Health Protection)를 두고 있다.



<그림 3-2> 식품안전분야 독일정부의 협업체계

출처: 김정선(2011a: 102) 그림

(4) 덴마크

1990년대 초엔 식약처로 통합전 우리나라와 비슷한 체계로서 보건부에서 식품안전기준을 제정, 관리하면서 유통단계 이후의 식품위생 관리를 담당하였고, 농업부는 축산식품 위생안전 관리, 수산부는 수산식품 위생안전 관리를 담당하였다. 그 결과, 다원화 관리체계의 문제점이 도출되고, 부처간 업무협조가 이뤄지지 않아서 위생안전 관리체계가 제대로 작동되지 않는 단점이 부각됨으로써 현재의 조직으로 개편하였다. 현재는 환경식품부 수의식품청에서 식품관리를 총괄하는 일원화 체계를 갖추고 있다.

<표 3-12> 선진국의 식품/축산물 안전관리 조직과 체계

국가명	개편 전	개편 후	비고
유럽연합 (EU)	유럽집행이사회(EC) 보건총국, 농림총국	유럽식품안전청 (EFSA)	28개 회원국 법령 통합 운영('06.1)
영국	보건부, 농수산식품부	식품기준청	EU 법령 준수 (식품위생규정)
독일	연방보건부, 농무부	식품농업부	
프랑스	농림부, 보건부, 재정부	국립식품환경노동위생안전청	
덴마크	보건부, 농림부	환경식품부(수의식품청)	
일본	후생노동성, 농림수산성	후생노동성, 농림수산성, 식품안전위원회, 소비자청	위해평가 분리
호주	보건부, 농림부	호주·뉴질랜드 식품안전청(FSANZ)	합동 위원회
미국	미국 식품의약품청(FDA), 농림부(FSIS) - 식육, 닭고기, 계란 및 그 가공품만 FSIS 소관		FDA 주도 관리

제4절 대안

1. 현 식품안전체계 조직재설계시 예상이슈

1) 규제와 진흥의 분리

해외사례에서 보듯이 식품안전과 지원/진흥 업무는 반드시 분리하여 관리하는 할 것인지, 부처를 달리하여 독립성을 유지할 것인지, 동일 부처에 편성할 것인지 더 논의가 필요하며 우리나라 실정에 적합한 대안을 선택하는 것이 중요할 것이다. 이는 다시 근본적으로 규제와 진흥이라는 큰 개념에서 논의가 필요할 것이다.

현재 식품안전 관련 기능 중 식품 진흥 기능이 농식품부에 남고, 규제 기능은 식품의약품안전처로 이관되어 있다. 이것은 전형적인 규제와 진흥의 분리 모델로서 규제의 독립성을 보장할 수 있다는 장점이 있지만, 조직 내 관계가 아닌 조직 간 관계에서 오는 다양한 문제를 양산할 가능성이 있는 것도 사실이다.

식품안전 분야의 진흥과 규제를 분리할 것인가, 통합할 것인가? 이러한 논의는 우선 통합에 찬성하는 논의와 반대하는 논의로 구분된다. 그리고 통합에 찬성하는 경우 진흥정책과 규제정책의 구분 자체가 불가능하다는 논의가 있는 반면, 구분하는 것을 전제로 하여 진흥정책과 규제정책을 통합적으로 담당하는 것이 바람직하다고 보는 논의가 있다. 통합에 반대하는 경우 기본적으로 진흥정책과 규제정책의 구분이 가능하다는 것을 전제로 하며, 진흥과 규제를 한 부처에서 담당하는 경우의 단점을 부각시킨다.

그러나 규제와 진흥이 별개가 아니라 시장개입의 스펙트럼 상 상대적 위치로 보아야 한다. 예를 들어 미국의 경우, 남북전쟁 이후 연방정부의 공익사업은 진흥 차원에서 시작되었으나 독점이 나타나면서 조정과 기획과 같은 규제정책이 되었다(Mitnick, 1980). 또한 미국 연방정부는 산업에 대한 직접적 진흥은 없지만, 규제개입과 탈규제를 반복함으로써 개입하였다. 또한 Lowi(1964)의 분배, 규제, 재규제, 구성정책으로의 구분을 제시하면서, 규제정책과 대칭되는 진흥정책은 없다고 보았다.

최계영(2012)은 규제 전담 주체와 진흥 전담 주체 간의 분리로 인해 규제과잉이나 진흥과잉이라는 상반된 목표 간 충돌 가능성이 상존한다고 주장하였다. 먼저 규제와 진흥이라는 것이 기술 융·복합시대에 뚜렷이 구별될 수 있는 것이 아니라는 이유이다.

일반적으로 규제와 진흥을 통합적으로 수행하는 입장서는 규제와 진흥은 동전의 양면과 같아 특성상 분리될 수 없다. 특히 기술과 서비스의 융·복합 트렌드에 따라서 진흥과 규제는 서로 긴밀한 관계를 유지하고 있고 규제가 기술진보를 따라가지 못하는 상황에서 규제만을 분리한다면 새로운 규제를 만들어내는 현상을 초래할 수 있으므로 규제·진흥 분리는 현실적으로 어렵다. 또, 규제와 진흥이 분리될 경우 산업진흥과 시장규제가 별도로 작동해 산업활성화와 서비스 제공에 혼란이 발생할 수 있다. 국가적인 차원에서 새로운 기술개발과 시장활성화 등을 효과적으로 추진하기 위해서는 규제와 진흥이 통합되는 구조형성이 필요하다. 규제와 진흥의 분리에 따른 세부 문제점은 아래와 같이 정리 할 수 있다.

(1) 국내 식품산업의 중복규제 문제점

먼저 중복규제 개념에 대해서 간단하게 살펴보겠다. 본 연구는 중복규제를 광범위하게 정의하고자 한다.⁴⁾ 중복규제란 하나의 피규제자 또는 하나의 행위에 대하여 다수의 규제권자가 존재하는 현상을 말한다. 즉, 하나의 기관과 한 가지 사안에 대하여 여러 부처가 규제하는 것을 의미한다. 같은 내용의 보고의무가 여러 부처에 중복적으로 있다든지, 유사내용의 검사와 교육이 반복적으로 이루어진다면, 상충되는 규제내용이 혼재하는 것들이 중복규제의 대표적인 예이다(김종석, 2003: 5).

국내 식품산업은 사회적 규제로 원료, 시설, 제조공정, 제품, 영업에 이르기까지 산업의 전방위적인 규제가 적용되고 있으며, 규제 간 상호 영향력이 크고 복합적인 특징을 보이고 있다. 수입식품의 증가로 규제가 강화되는 추세를 보이고 있으며, 소비자들은 규제강화를 주장하고 식품산업계는 규제완화를 주장하는 양면성이 존재하고 있다.

규제개혁위원회에 식품규제를 등록하고 있는 행정부처는 식품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부, 교육부, 보건복지부, 환경부, 산업통상자원부이며, 이중 식품의약품안전처가 가장 많은 1,239개를 등록·관리하고 있다. 식품규제는 법률에서보다는 시행령 등 행정입법에 의해 대부분 관리되고 있으며, 식품산업 활성화 등 규제완화를 위해서는 여러 관련 부처가 협력해야 하는 문제가 있다.

2016년 현재 식품의약품안전처는 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「축산물 위생관리법」 등 6개 법률에 178개, 시행령에 144개, 시행규칙에 476개, 행정규칙에 441개의 식품규제, 총 1,239개를 등록·관리하고 있다. 전체 식품규제 중 법률에 의한 규제는 14.4%에 불과하고, 시행규칙에 의한 규제(38.4%)와 행정규칙에 의한 규제(35.6%)가 74.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 법령별로는 식품위생법령이 총 527개(42.5%)로 등록규제가 가장 많았으며, 축산물 위생관리법령이 397개(32.0%), 건강기능식품에 관한 법령 250개(20.2%)의 순이다.

중복규제는 부처별로 관할권이 중복되기 때문에 발생하는 현상으로 볼 수 있다. 부처의 규제나 관할권은 주로 법률에 의해 설정되는데, 이 같은 영역에 대한 입법부의 정의나 기술이 보통 추상적이고 정밀하지 않기 때문에 중복의 문제가 발생하게 된다. 또한 모든 부처업무가 상호의존적인 성격을 지니기 때문에 관할권이나 부처업무의 중복은 피할 수 없는 ‘제도적 현실’로 보여진다(Hayden & Stephenson, 1992: 54).

중복규제는 유사한 업무를 여러 부처가 담당하기 때문에 발생한다. 즉, 정부기능의 중복이 규제의 중복을 가져오는 가장 큰 이유가 된다. 여러 부처에서 같은 업무를 담당하게 되면서 관련법과 관련기관이 증가하고 이를 통해 규제가 실타래처럼 얽히고 확산되는 결과를 초래한다(전경련, 2000: 4).

4) 본 연구에서는 중복규제의 정의를 보다 광범위한 측면에서 접근하고자 한다. 실제로 법령에 의한 규제는 1998년 규제개혁이후로 많은 부분이 정비되었으며 법령 수준에서 중복된 부분은 찾기가 쉽지 않다. 대부분의 규제 중복은 시행령이하 고시 및 부처별 운영지침에서 찾을 수 있다. 그러나 모든 규제의 운영지침까지 파악하고 조사하는 일은 보다 많은 시간과 인력을 필요로 하기 때문에 한계가 존재한다. 따라서 중복규제를 법령과 시행령의 내용이 완벽하게 중복되는 것 외에도 유사한 취지를 지닌다면, 대상이 중복되는 경우도 중복규제로 볼 수 있다.

가. 법률의 증가는 규제의 증가를 가져온다.

동일한 사안에 대한 규제가 여러 부처별로 나뉘지면서 규제의 중복이 심화되고 더 나아가 규제의 기준이 상이한 것들이 양산되면서 규제의 갈등현상이 발생된다. 이러한 현상은 최근 OECD가 권고하는 ‘좋은 규제’의 한 조건인 ‘규제의 일관성(consistency)’에 반대되는 방향으로 진행될 수밖에 없기 때문에 질 높은 규제개혁에 치명적인 결함으로 작용한다. 규제가 분산된 각 행정부서의 주관적 기준과 판단에 의해 이루어짐으로써 과잉 집행되거나 범정부적인 일관성 결여를 가져오기 때문이다(규제개혁백서, 1999: 27). 또한 이 과정에서 부담금과 같이 국회의 통제를 받지 않는 준조세가 늘어나 기업과 규제대상자에게 부담이 증가된다.

<표 3-13> 주요 부처별 식품규제 현황

(단위: 건, %)

법률명	등록규제수				
	법률	시행령	시행규칙	행정규칙	계
식품의약품안전처	174(14.4)	144(11.6)	476(38.4)	441(35.6)	1,239(100.0)
농림축산식품부	224(34.2)	86(13.1)	255(38.9)	90(13.8)	655(100.0)
해양수산부	31(31.6)	3(3.1)	41(41.8)	23(23.5)	98(100.0)
국세청	8(5.3)	70(46.4)	0(0.0)	73(48.3)	151(100.0)
보건복지부	9(56.3)	2(12.5)	5(31.3)	0(0.0)	16(100.0)
교육부	11(61.1)	2(11.1)	5(27.8)	0(0.0)	18(100.0)

출처: 장영주, 2016. 식품산업의 규제개혁 동향과 과제 내용 수정 정리

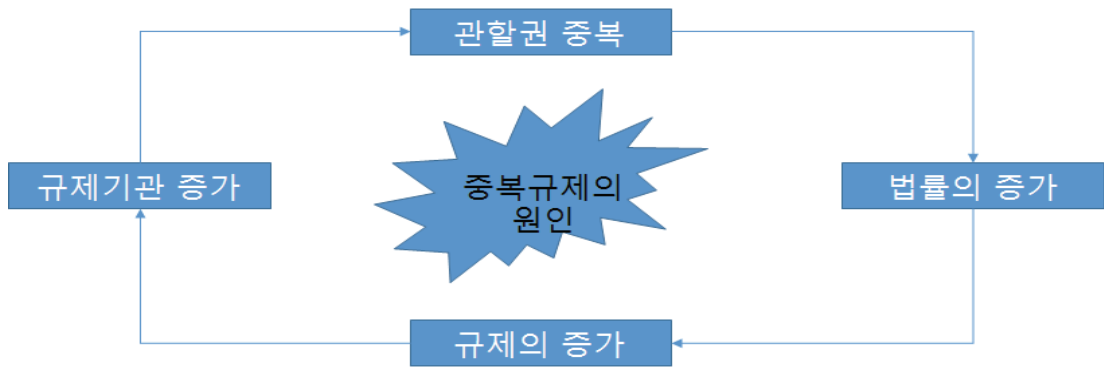
나. 법률이 증가하면서 이를 관장하는 관련기관이 증가되는 문제가 발생한다.

관련기관이 증가하면서 규제업무를 처리하는 창구가 분산되고 일관성을 갖지 못하게 된다. 식품관련 규제를 규제개혁위원회에 등록하고 있는 중앙부처는 식품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부, 교육부, 보건복지부, 환경부, 산업통상자원부가 있다. 식품의약품안전처는 가공식품, 식품첨가물, 건강기능식품 및 축산가공품에 관한 규제를, 농림축산식품부와 해양수산부는 1차 농축수산물 및 관련 산업진흥에 관한 규제를 관리하고 있다. 그리고 국세청은 술의 제조·유통, 보건복지부는 국민영양관리과 동물성 의약품 관련, 교육부는 학교급식에 대한 규제를 등록 관리하고 있다.

식품규제는 식품의약품안전처의 「식품안전기본법」과 「식품위생법」을 중심으로 「축산물위생관리법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「수입식품안전관리특별법」, 「어린이식생활안전관리특별법」, 국세청의 「주세법」, 환경부의 「먹는물 관리법」, 교육부의 「학교급식법」, 보건복지부의 「약사법」, 「국민영양관리법」, 산업통상자원부의 「유전자변형생물체의 이동에 관한 법률」 등 식품별 법령에 근거하고 있다. 농림축산식품부의 식품산업 규제는 「식품산업진흥법」을 중심으로 김치산업, 외식산업, 전통주산업, 쌀 가공산업, 차산업, 소금산업 등의 진흥, 육성, 지원을 위한 관련 법령과 「농수산물품질관리법」에 규정 되어 있다.

무엇보다도 규제체계가 복잡해지면 규제가 타부문으로 확산되는 특징이 있다. 즉 특정 취지로 농식품부에서에서 기업을 규제하면 식품의약품안전처에서도 유사한 규제를 하게 되어, 규제가 타부문으로 확산된다. 이처럼 담당기관의 증가하게 되면서 정보가 분산되고 이용자들의

부담은 가중된다. 또한, 부처별로 유사한 취지의 규제를 이중으로 관리함으로써 규제효과에 비해 피규제자의 부담을 과중시키는 경우가 많다.



<그림 3-3> 중복규제의 순환 고리

(2) 식품안전 규제 관련 포획현상

규제자를 정부 및 안전감시 기관으로 간주한다면 피규제자는 식품생산자가 될 것이다. 이때 포획현상은 규제를 독립적이고 객관적으로 해야 될 정부기관이 오히려 피규제자인 식품생산자에 포획되어 제대로 된 감독·감시 업무를 하지 못하는 것을 말한다. 식품안전규제 측면에서 봤을 때, 기업화된 식품생산자(특히 가공식품 생산업자)들은 이익이 보장되는 수준에서 충분히 규제자들에게 로비 등의 비공식적인 경로로 규제자를 포획할 수 있다는 것이다. 그래서 관련 감독 및 감시가 피규제자가 원하는 대로 진행될 여지가 충분히 있는 것이다. 구체적으로 식품생산자들은 자본력을 바탕으로 규제자인 보건부의 식약처를 비롯한 규제자들에게 어느 정도 로비를 하여 영향력을 행사할 여지가 있으며 이를 통해 객관적인 평가가 이뤄지지 않고 포획될 가능성이 있다고 보는 것이다. 그리고 이러한 현상은 자본주의 특성 상, 민간기업인 가공식품 제조사들에게 유리하게 작용하게 될 것이고 꾸준히 일어날 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 이러한 큰 기업의 규제자에 대한 포획현상이 심해지면 반대로 중소기업 식품생산자(업체)는 아주 강력한 감시나 감독을 받아 적극적인 기술 개발과 생산이 힘들수도 있고 반대로 한쪽으로 치우쳐진 감시·감독을 피해 안전사각지대가 발생할 수 있다. 그리고 거의 모든 국민들이 소비하고 섭취하는 식품이라는 측면을 고려해 본다면 백미를 제외하면 거의 대부분은 가공된 식품이기 때문에 이 가공된 식품은 보건부 식약처에서 위해성 평가가 이뤄지지만 그 재료들은 농식품부에 평가되고 있다. 중복될 수도 있고 원재료 측면에서 안전사각지대가 발생할 수 있다는 것이다.

이러한 포획현상을 기업으로부터 방지하고 식품안전에 대해서도 from farm to table이 이뤄질 수 있도록 하려면 하나의 기관에서 현장 중심의 감시·감독이 진행되어야 할 것이다.

<예시: 관련기사>

“시리얼에서 실, 라면에선 비닐... 대기업 식품 안전 비상”

국내에서 매출이 가장 높은 100대 식품 기업이 최근 5년간 식품위생법 위반으로 적발된 건수가 189건에 달하는 것으로 나타났다.

더불어민주당 기동민 의원(국회 보건복지위원회)이 28일 식품의약품안전처로부터 제출받은 자료에 따르면 2013~2017년 6월까지 100대 식품기업 중 식품위생법을 위반한 기업은 31곳이다. 이들 기업의 식품위생법 위반 건수는 총 189건이었다. 연도별로 ▶2013년 46건 ▶ 2014년 44건 ▶2015년 38건 ▶2016년 46건 ▶2017년 15건(6월 기준)으로 매년 약 40건의 위반 사실이 적발됐다. 식품업계에서는 '대기업'의 위치를 차지하지만 이들의 위생 관리는 엉망이었다. 농심켈로그가 만드는 시리얼에서는 실이, 롯데제과의 과자에서는 곤충이 검출됐다. 크라운제과 제품에서는 길이가 5cm 정도 되는 동물의 털이 나왔다. 오투기라면에서는 머리카락·비닐 등이 발견됐다. 주요 적발 내용은 플라스틱·비닐·머리카락 등 이물질 혼입·검출이 98건으로 가장 많았다. 이물질을 확인하고도 뒤늦게 신고하거나 신고하지 않은 경우가 35건, 알레르기 주의사항 문구 미표시 등 제품 관련 표시 위반이 31건 등이었다. 이들에 대해 식약처는 총 135건에 시정명령을 내렸고 34건은 과태료 부과를, 12건은 품목제조정지 처분을 내렸다. 영업정지에 갈음하는 과징금 부과는 3건, 시설개수명령과 영업정지는 각각 3건, 1건에 그쳤다. 기동민 의원은 "식품 업계를 이끄는 기업이 위생에 더 많은 관심을 가져야 한다. 식약처도 지속해서 식품위생법을 위반한 기업은 더욱 강한 제재를 가할 필요가 있다"고 말했다.

※ 중앙일보. (2017). 시리얼에서 실, 라면에선 비닐...대기업 식품 안전 '비상' 박정렬 기자. 2017년 9월 8일자 기사

(3) 진흥에 대한 부정적 영향

최근 식품안전과 관련하여 문제가 발생하였을 때 식품안전정책위원회는 기능을 전혀하지 못했고 식품의약품안전처 역시 발빠른 대처를 했다고는 보기 어렵다. 일각에서는 식품의약품안전처가 청에서 승격됐지만 식품안전관리 등은 각 부처에 위임되어 있어 발빠르고 선제적으로 대처가 어렵다는 지적이 있다. 계란과 생리대 파동으로 겪으면서 식품과 의약품 업무를 전문적으로 수행할 수 있도록 분리해야 된다는 주장도 제기되고 있다⁵⁾.

반대로 식품산업은 눈에 띄는 성장세를 보이고 있다. 2004년 91조 9,000억원에서 2013년 156조 8,000억원으로 증가했다. 식품제조업은 연평균 성장률이 6.7%, 외식업은 5.9%으로 국내 총생산의 연평균 성장률을 웃돌고 있다⁶⁾. 이러한 성장은 식품환경 및 트렌드의 변화등 외적인 요인도 있겠지만 농림축산식품부 중심으로 한 체계적인 정책추진과 관리가 영향을 줬다고 볼 수 있다. 농림축산식품부를 중심으로 소속 및 산하기관을 중심으로 추진한 식품산업은 최근 문화체육관광부, 외교부 등과도 협업하여 그 상승세를 이어가는 것을 볼 수 있다.

하지만 의약품 산업은 그 반대 양상을 보이고 있다. 의약 및 의료기기 산업 측면에서 의약, 의료기기, 바이오산업에 있어 기술경쟁력은 있지만 그 기술을 적절하게 펼치기 쉽지 않은 실정이다. 분산 및 중복된 규제는 산업발전에 적극적으로 도움이 되고 있지는 않다. 식품, 의약, 의료기기 등의 관리체계가 다원화 되어 있으며 관련 안전관리 뿐만 아니라 산업육성에 있어서도 미흡하다고 볼 수 있다.

<예시: ICT 융합 의료 산업 전략>

■ IT 서비스와 인터넷 보급이 높은 수준임에도 불구하고 ICT 융합의료산업을 신산업으로 육성하기 위한 기술 표준 및 제도적 여건은 불충분함

5) 연합뉴스TV. (2017). '총체적 난국 식약처...“식품-의약품 분리” 주장도’.

URL: <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20170906002200038/>. (2017년 12월 1일). 연합뉴스TV.

6) 강상욱. (2016). '국내 식품산업의 현황 및 대응 방안'. 딜로이트 안진회계법인. Deloitte.

- 상호 운용성을 높이기 위한 표준이나 가이드라인이 국가 차원에서 마련되어 있지 않아 기술개발이 어렵고, 개발이 되더라도 상용화에 한계가 있는 점이 기업의 애로사항으로 꾸준히 제기됨
- 의료정보를 활용할 수 있는 법적 여건이 완비되어 있지 않으며, 정보 구분, 사용 범위 등에 대한 구체적인 기준이 부재함.
- 의료정보는 외부 시스템에 연동이 불가능하고 호환이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 건강정보와 IT를 융합한 다양한 서비스의 상용화를 촉진하기 위해서는 개인정보보호 관련법의 개선이 요청됨.
- 관련 예산 확보와 데이터 활용, 투자 촉진 등을 추진하려면 식품뿐만 아니라 의약, 의료분야에 있어서도 종합적 관리체계가 필요할 것으로 보임
- 현재 식품과 의약품이 함께 있는 것이 의약품, 의료 분야의 안전과 산업에 있어 긍정적인 역할을 충분히 해내기는 힘든 구조로 변화하고 있음
- 식품 역시 식품안전과 식품산업의 종합적 관리체계 구축이 필요한 만큼 의료, 의약품 분야에서도 그러한 움직임이 함께 일어날 것으로 보임

2) 식품안전의 문제

(1) 식품안전체감도 저하

언론 보도에 따르면 식품의약품안전처로 일원화한 조직개편의 취지가 잘 반영되지 못하고 있다. 이를 평가할 수 있는 것이 식품안전체감도이다. 전체적으로 보면 제조·유통식품 안전 분야, 단체급식 안전 분야에서 안전체감도가 2013년 설립 이후보다 감소하였다. 특히 2015년의 ‘백수오 사건’ 및 ‘가공육의 발암성에 대한 WHO 발표’ 영향 등으로 제조·가공식품분야의 안전체감도가 지속적으로 하락하였다. 또한 여름 전국 학교에서 발생한 집단 식중독 급식사고, 여름 발표된 전국 초·중·고등학교 급식 실태점검 결과의 영향 등으로 단체급식분야의 안전체감도도 떨어졌다.

제조·유통식품의 안전도 2013년, 2014년, 2015년, 2016년 4년에 걸쳐 지속적으로 안전체감도가 낮아지는 경향을 보이고 있다. 특히 2015년 상반기 조사에서 급락하면서 2016년 상반기 추가 하락으로 60점대를 벗어나지 못하고 있다.

〈표 3-14〉 세부영역별 2014년, 2015년, 2016년 식품안전체감도 평균값 비교

(단위: %)

구분	'15년 대비 증감	패널										전문가			
		2016년			2015년			2014년			13년	2016년		2015년	
		평균	하	상	평균	하	상	평균	하	상		하	상	하	상
수입식품 안전	2.1	55.2	58.7	51.6	54.0	56.6	51.3	51.8	51.5	52.1	52.9	68.3	62.1	72.9	65.4
제조·유통식품 안전	-2.1	67.2	68.6	65.7	69.9	70.7	69.1	78.2	78.8	77.5	79.4	84.1	88.5	86.8	85.2
외식 안전	1.0	68.5	68.8	68.1	68.3	67.8	68.7	72.4	74.9	69.8	74.5	75.6	77.0	78.9	74.7
단체급식 안전	-2.7	70.9	71.5	70.3	75.7	74.2	77.2	78.5	81.3	75.7	73.4	82.4	88.9	86.0	89.5
학교주변 판매식품 안전	8.5	54.9	60.0	49.8	48.6	51.5	45.6	49.7	51.6	47.7	43.0	67.7	58.6	72.3	60.5

출처: 한국보건의료연구원, 2016년 식품안전체감도 조사, 국무조정실

이와 같이 식품의약품안전처로의 안전체계 일원화는 조직설립 당시의 목적을 달성하지 못하고 있다. 특히 식품안전관리 수준이 ‘불안하다’고 느끼는 이유는 사업자의 법령준수 및 위생관리인식 저조, 정부의 점검, 단속 불충분, 식품안전관리 체계 부적절의 문제를 들고 있다. 이를 해석해 보면 현행 거버넌스체계가 제대로 작동되지 못하고 있음을 알 수 있다⁷⁾.

특히 기술과 서비스의 융·복합 트렌드에 따라서 진흥과 규제는 서로 긴밀한 관계를 유지하고 있고 규제가 기술진보와 시장상황을 따라가지 못하는 상황에서 규제만을 분리한다면 소비자 안전을 위협할 수도 있다.

<예시: 관련기사>

“농가 10곳 중 9곳 ‘농약 채소’ 사각지대... 적발해도 팔린 뒤.”

농식품 유통 과정



우리 식탁에서 빠지지 않는 채소에 살충제 성분이 끊임 없이 검출되는데도 식품의약품안전처와 농림축산식품부가 제대로 대처하지 않고 있다. 농약 검사에서 부적합 판정을 받아도 이미 팔려 나간 경우가 많아 전량 수거는 불가능하다. 소매 유통 전에 검사를 늘리고, 적발될 경우 농업법인과 농가를 철저히 처벌해야 한다는 지적이 나온다. 28일 식품의약품안전처에 따르면 올해 들어 11월까지 식품매장 등 유통과정에서 농약 성분이 초과검출된 농식품수는 400건(잠정)이 넘는다. 각 지자체, 보건당국의 검사결과가 최종 집계되면 연말까지 600건이 넘을 것으로 예상된다. 2015년과 지난해에도 잔류농약 부적합 농식품은 각 654건, 653건이었다. 지금까지 당국의 단속이 별 효과를 보지 못했다는 증거다.

채소에서 소량이라도 검출돼선 안되는 농약 ‘프로티오코나졸’을 비롯해 강한 독성이 있는 ‘카벤다짐’, ‘펜디메탈린’, ‘메트코나졸’, ‘카보퓨란’, ‘다이아지논’, ‘이프로디온’ 등 대부분 살충제, 제초제 성분이다. 식약처 독성정보제공시스템에 따르면 토양살충제인 에토프로포스는 직접 노출될 경우 구역증과 구토, 복부 경련, 설사 등이 나타날 수 있다. 반복적으로 노출될 경우 기억 및 집중력 감소, 급성 정신병, 중증 우울증, 정신적 불안정성, 두통, 언어장애 등이 나타날 수 있다. 다른 살충제도 비슷한 독성을 갖고 있는 것으로 알려졌다.

다만 식약처 관계자는 “해당 농약을 직접 접촉한 경우가 아니라면 어느 정도의 잔류농약은 인체에 큰 영향을 끼치지 않는다고 말했다.

그러나 잔류농약이 허용기준치를 초과했다는 것은 가정에서 씻어 먹어도 안전을 보장할 수 없다는 것을 의미한다.

판매를 막을 방법도 없다. 농약 잔류 검사는 유통과정에서 검사하기 때문에 문제가 발견돼도 수거하기 어렵다. 지자체, 식약처 공무원들이 농수산물시장, 도매시장, 재래시장, 대형마트 등지에서 농산물을 수집한다. 검사를 의뢰하면 결과를 받기까지 2~3일 걸린다. 기준치를 넘은 경우에도 유통 단계를 추적하기 어려울 뿐 아니라 추적한다 해도 이미 판매된 경우가 많다. 검사 자체가 무의미하다는 비판을 받는 이유다.

이런 분위기 속에서 유통 과정의 신선도를 유지하기 위해 출하전 농약을 집중 살포하는 경우도 많은 것으로 파악되고 있다. 이런 행태를 막으려면 유통 전 단계에서 관리 감독을 철저히 하는 것도 대안이다. 그러나 주무부처인 농식품부는 인력 부족을 이유로 생산지까지 거슬러 가 조사하는 것은 쉽지

7) 관계부처합동. 2015. 2015년 국민안전 체감도 조사결과. 19쪽.

않다는 입장이다.

농식품부 관계자는 "국내 전체 농가가 약 108만개~109만개에 달하는데 예산과 인력이 부족해 연 7만~8만건밖에 조사를 못하는 실정이다"라고 말했다.

식약처 관계자는 "식약처는 유통된 농식품 등에 대해 연 5만건씩 조사를 하고 있는데 이 과정에서만 매년 수백건씩 농약이 초과검출된 사례가 발생하고 있다"며 "유통되기 전 단계에서 조사를 강화할 필요가 있다"고 말했다.

※ 뉴스1. (2017). 김현철, 이진성 기자. 2017년 12월 1일자 기사

(2) 식품 위해분석 관리체계 문제

우리나라는 다원화된 식품안전관리체계를 가지고 있지만 위해분석체계에서도 위해성 평가와 위해관리는 통합형(농림축산식품부)이고 식품의약품안전처와 식품의약품안전평가원으로 기능별로 분리(보건복지부)되어 있다. 뿐만 아니라 해양수산부, 교육부, 보건복지부, 환경부, 산업통상자원부 등 다양한 중앙부처에서 각 식품위해분석을 실시하고 있다. 식품안전체계와 마찬가지로 식품 위해성 관리에 있어서도 많은 부처가 업무를 수행하고 있어 중복뿐만 아니라 안전 사각지대 문제가 발생할 것이다.

식품안전관리체계가 다원화되어 있는 우리나라의 문제점은 부처 간의 협조체계가 미흡한 것이다. 식품의 위해성 평가 역시 국민의 건강과 직결되는 과제로 이에 부처 간의 복잡한 이해관계와 이기주의적 대응은 분명히 개선되거나 보완되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 농장에서 식탁까지의 식품안전을 담보할 수 있는 범부처적인 합의가 도출되어야 할 것이다.

(3) 다양해지는 미래 식품트렌드

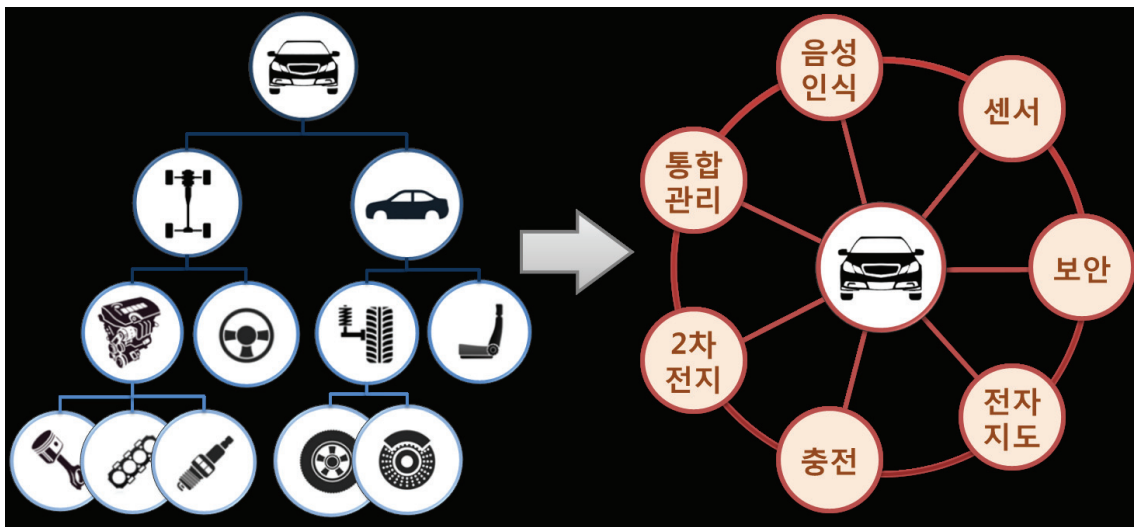
식품분야는 규제가 가장 강한 분야 중 하나로서 원료, 시설, 제조공정, 제품, 영업에 이르기까지 전 방위적인 규제가 적용되고 있다. 게다가 그 규제는 점점 강화되고 복잡해지는 경향을 보이고 있다. 식품의 원재료와 가짓수가 무수히 많을 뿐 아니라, 개별 식품별로 원료 생산, 수입, 가공, 유통, 판매 등 각 단계마다 관리해야 할 위해요인이 무수히 많이 존재하기 때문이며, 특히 수입 식품류의 양과 종류가 크게 증가하면서 외국에서의 식품안전 사고가 바로 우리나라에 영향을 미치고 있다. 국민 소득수준이 증가하면서 식품 안전에 대한 의식수준이 매우 높아졌을 뿐 아니라, 과거에는 몰랐던 새로운 위험물질이 발견되고 사회 문제화 될 때마다 안전관리 규제가 대폭 도입되곤 하였고, 더불어 과학적으로 검증되지 않았더라도 예방적 차원에서 국민들의 정서적 불안감이 해소될 수 있을 정도로 규제를 강화해야 한다는 주장도 있어오고 있다. 이에 박근혜 정부가 출범하면서 국민생활의 안전을 위하여 식품 및 의약품 안전관리체계를 식품의약품안전처로 일원화 하였다. 그러나 실제 현실은 식품안전이 체계적으로 잘 관리되고 있다고 하기 어려운 실정이다.

2. 식품안전체계 개선을 위한 방안

1) 식품안전체계 개편 방향

(1) 수직적 체계에서 네트워크체계로 전환

지난해 1월 세계 경제포럼 회장인 클라우스 슈밥은 '4차 산업혁명'을 외쳤다. 인공지능, 빅데이터, 로봇이 이끄는 생명과학 시대 진입이다. 수술용 로봇, 의료용 AI(왓슨 등), 3D 바이오프린팅이 몰아치고 있다. 이와 같은 4차 산업혁명은 기존의 산업생태계를 파괴하고 있다. 즉 전통산업의 수직가치사슬이 네트워크 사슬체계로 바뀌고 있다.



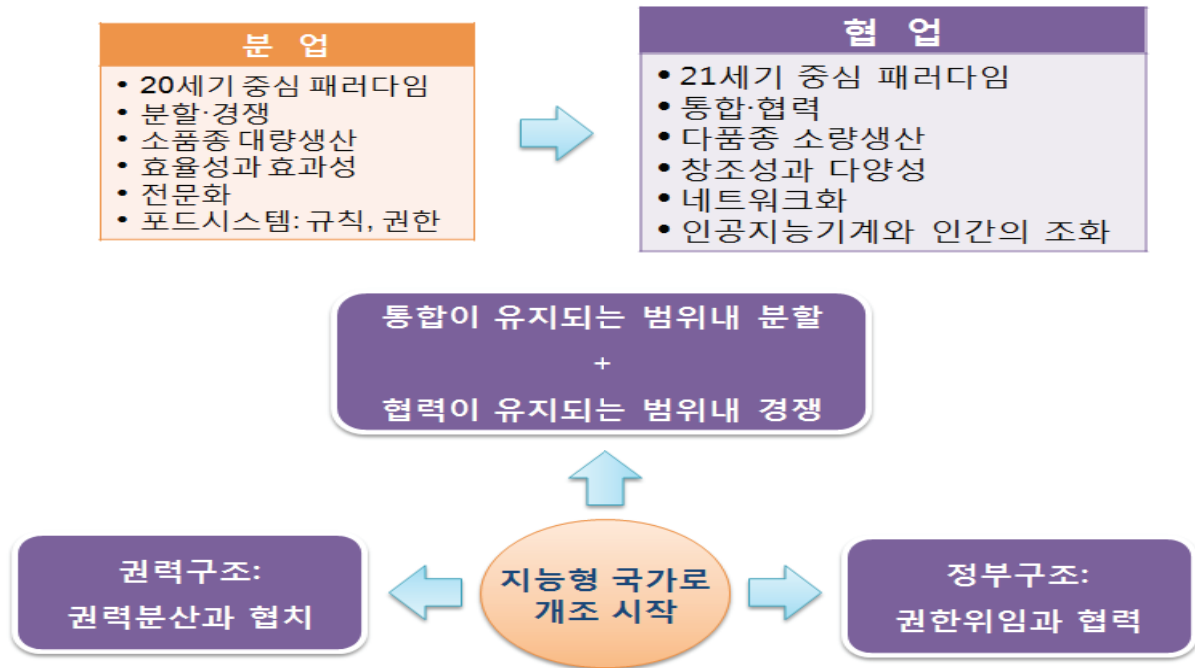
<그림 3-4> 자동차산업 가치사슬체계

출처: ETRI insight report 2016-20

최근 식품산업의 경우도 가치사슬체계가 다원화되고 있다. 식품산업과 결합한 복합업종(예: 키즈카페)의 증가, 다른 산업과의 융·복합산업(농업의 6차 산업화)의 활성화 요구 등 새로운 식품산업의 등장에 대처할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 농업의 6차 산업화(농촌지역의 농업, 식품제조가공업, 외식업, 관광업, 숙박업, 교육업의 융·복합 산업)의 증가, 인구의 고령화, 1인 가구의 증가, 새로운 식품의 개발, 식품판매방법의 변화 등 식품산업의 전후방 산업의 다양화 요구로 인해 타 산업과의 융·복합은 활발해질 것으로 예상된다.

이와 같은 산업의 가치사슬체계의 변화에 따라 정부의 거버넌스체계와 운영방식도 전문성을 바탕으로 한 네트워크로 전환되어야 할 것이다. 문명사적 대전환의 시기의 핵심은 분업에서 협업으로 국가사회의 패러다임이 바뀌고 있다는 것이다. 이러한 협업으로의 전환은 아래 그림과 같이 분할·경쟁이 통합·협력으로 바뀌는 등 인식 자체의 전환을 요구하고 있다. 이와 더불어 과학기술, 인공지능의 개발로 상상이상의 변화가 초래될 것으로 보고 있다.

따라서 정부구조도 산업생태계에 맞게 권한의 집중, 부처 이기심 등에서 권한위임과 협력의 형태로, 권력구조는 권력분산과 협치로 개조를 해야 할 것이다. 즉, 통합이 유지되는 범위내에서 분할을 진행하고, 협력이 유지되는 범위내에서 생산적이며 효율적인 경쟁이 이뤄져야 할 것이다.



<그림 3-5> 국가사회 패러다임의 전환

(2) 식품안전체계 기능강화의 방향과 원칙

식품안전 기능재설계의 방향은 전 농장에서 식탁까지(farm to table)시스템 확립, 신속한 규제서비스 제공, 분야별 전문성 확보를 들 수 있다.

첫째, 농장에서 식탁까지(farm to table)시스템 확립이다. 유럽에서는 광우병위기와 다이오진 오염 등의 영향으로 식품안전의 보장과 소비자건강의 보호를 강조하였다. 이에 따라 식품생산의 먹이사슬에 있어 모든 사람들에 대한 추적능력, 투명성의 확보, 책임부담에 관해 규율하고 있다. 그 결과 유럽식품안전청을 설립하였다. 즉 식품과 의약품을 구분한 조직을 설립하고 있다. 따라서 우리 정부도 농장에서 식탁까지 시스템 확립을 위해서는 식품전담 조직으로 환원할 필요가 있다.

둘째, 분야별 전문성 확보다. 기능설계시 또 하나 고려해야 하는 것은 각 기관의 고유 업무에 대한 전문성을 확보할 수 있는 방향으로 나가야 한다. 기관의 전문성은 기능과 밀접한 관련을 맺고 있다. 식품산업의 경쟁력 확보를 위해서는 관련 기관의 전문성 확보가 무엇보다도 중요하다. 새로운 미래 수요에 맞는 전문성을 확보할 수 있도록 조직이 만들어져야 한다.

셋째, 규제와 진흥을 통합할 수 있는 방향으로 정부 조직이 설립되어야 한다. 위의 그림에서 보듯 식품과 의약품은 이제 식품과 의약품의 단순결합이 아니다. ICT와 기계 등이 결합되고 있어 규제와 진흥을 명확하게 분리하기 어려운 실정이다. 특히 식품제조가공업보다 성장속도가 빠른 외식산업의 비중이 증가하고 있고, 고정된 장소에서의 전통적인 식품영업방식에서 인터넷 통신판매와 이동식 식품판매 등 새로운 형태의 영업방식이 증가하고 있어 향후 이들 식품산업의 요구에 장애가 되지 않으면서 관리가 가능하도록 식품규제를 정비하여야 할 것이다. 따라서, 규제와 진흥을 통합하고 각자 고유의 전문성을 발휘할 수 있도록 하고, 다음으로 중복규제의 경우 조정위원회를 두어 규제의 중복성을 해결해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

(3) 식품안전 기능강화를 위한 조직설립의 원칙

식품안전 기능강화를 위한 조직설립은 다음과 같은 원칙에 입각해야 한다. 첫째, 핵심역량 강화의 원칙이다. 식품안전에서 핵심역량은 식품산업과 소비자 안전의 분절이 아닌 산업-안전의 결합이라는 신생태계 구축이다.

둘째, 자기책임성의 원칙과 전권한성의 원칙이다. 종합적인 식품안전정책을 수립·집행 할 수 있는 핵심권한과 역량을 소유한 단일주체가 만들어져야 한다. 무엇보다도 관련사항을 완결적으로 처리하도록 사무가 배분되어야 한다. 아직까지 식품안전체계는 관련사항의 완결적으로 처리하기 어려운 구조로 만들어져 있다.

셋째, 국민중심의 행정서비스 신속성 원칙이다. 사무의 완결적 처리를 통해 사업자의 입장에서 신속하고 편리한 One-Stop, One-Roof 행정서비스를 제공할 수 있도록 조직이 만들어져야 한다.

넷째, 소비자 중심의 축산물 위생안전 관리 체계 확립이다. 농식품부로 축산물 안전관리업무를 일원화하여 발생할 수 있는 단점 해소를 위하여 소비자단체 및 전문가 집단의 위생안전 관리업무 참여 확대 방안을 수립하는 것이 바람직하다. 소비자단체를 활용하며, 위험성 평가 자료 등 각종 안전성 관련 자료의 투명한 공개로 신뢰 확보 가능하며, 정부가 간과하기 쉬운 현장의 현실에 대한 보완이 가능하다. EU에서도 2006년부터 28개 회원국의 법령·정책을 통합하는 과정에서 EC 보건·소비자보호총국(DG-SANCO)이 식품/축산물 안전 업무와 관련된 사료, 동물용의약품, 동물복지(animal welfare)까지 One Health 차원의 일관된 관리체계를 확립하고, 소비자와 stakeholder의 참여를 확대하고 있다. 이를 핵심적으로 대변하는 “One World, One Health”개념이 세계적 추세로 전환되고 있다. '96년 영국과 일본의 광우병 발생 이후, 산업진흥 부서와 안전관리 부서 기능 분리·독립 추세에 대한 공감대가 형성되었으며, 각국별 특성과 문화사회적 배경을 반영하여 이 원칙을 실현하고 있다.

이러한 조직설계의 방향과 원칙은 다음과 같은 사항을 늘 고려해야 한다. 먼저, 선택과 집중의 원칙을 확고히 실천하는 것이 필요하다. 서로 상충될 소지가 있는 기능과 인력 재조정에 있어 정책적 우선순위를 차등화해야 한다. 특히 정책효과성을 극대화할 수 있어야 한다. 다음으로, 유관 기관간에 효율적이고 합리적인 분업체계를 구축해야 한다. 식품안전 관련기구들의 역할과 해당 지역을 관할하는 기초자치단체들 사이에 사회복지 정책에 부합하는 역할배분을 모색할 수 있어야 한다.

3. 경쟁력 제고를 위한 정부 조직재설계 방안

1) 조직설치 형태별 식품안전체계 적용시 장·단점

(1) 처(부) 설립의 장·단점

식품안전정책위원회-식품안전방역처-총괄사업자로 이어지는 수직관계로서 국무총리를 위원장으로 하고 장관급 처장이 사업을 추진하는 방식으로 중앙부처 및 기타 기관들에 대한 협조

와 조정·통합기능이 가능하나 국무총리 소속으로 개발사업을 추진한 전례가 없다는 한계가 있다.

(2) 청설립의 장·단점

식품안전정책위원회-소속부처(농림축산식품부)-식품안전방역청-총괄사업자로 이어지는 수직관계가 형성 될 것이고 각 분야의 전문능력을 발휘할 수 있다는 장점이 있지만 국민 먹거리 안전이라는 목적을 달성하는데 통합·조정능력을 발휘하기 어려움이 있을 것으로 본다.

(3) 현재 조직의 문제점

식품안전에 대하여 농림축산식품부-보건복지부, 식품의약품안전처로 구성되어 기능으로 분리되어 있지만 의약품과 함께 묶여 있어 식품안전이라는 분야만을 두고 봤을 때 과연 효율적인 조직체제인지 그리고 실질적 식품안전을 지킬 수 있을지는 의문점이 생길 수밖에 없다. 비록 위원회가 있어 갈등조정을 해결할 수 있으나, 개별부처가 개별사업을 추진하는 방식으로 추진체제가 구성되어 발에서 식탁으로 이어지는 식품안전관리가 수행되기 힘든 부분이 있으며, 중복 인력의 투입 등으로 효율적인 사업진행이 어려운 상황이라고 볼 수 있다.

<표 3-15> 행정기관별 강약점 비교분석

구분		분석	논거
처 (부)	국무 총리 소속	장점	<ul style="list-style-type: none"> · 국무총리 직속의 개별부처 성격의 조직으로 사업 추진력 강화 · 식품안전과 관련된 중앙부처 및 기타 기관들에 대한 협조와 조정·통합기능의 강화 · 사업추진의 일원화로 효율성 제고 · 조직설립의 신속 및 용이성
		단점	<ul style="list-style-type: none"> · 통합 식품안전관리에 대한 경험 및 노하우 미흡 · 과거 유사사례 없음 · 자치단체와 네트워크 미약에 따른 업무협조 미흡
청	농림축산 식품부 소속	강점	<ul style="list-style-type: none"> · 산하기관을 총괄사업시행자로 지정용이 · 식품안전방역청의 강한 사업추진 권한으로 사업추진 효율성 제고
		약점	<ul style="list-style-type: none"> · 식품안전과 관련하여 중앙부처의 동의를 용이하지 않음 · 상임위원회 변경의 장애 · 관련 사업계획 수립 및 집행역량 미흡 · 중앙부처의 소극적 업무협조 가능성
청	보건 복지부 소속	강점	<ul style="list-style-type: none"> · 전문성을 바탕으로 정책방향을 효과적으로 수용할 수 있는 부처 특성 · 식품, 의약품을 동시에 조정할 수 있어 효율성 제고 가능
		약점	<ul style="list-style-type: none"> · 식품 및 바이오 산업 발전을 저해 할 수 있음 · 상임위원회 변경의 장애 · 주관부처 협의 및 동의를 용이하지 않음 · 자치단체와 협의가 쉽지 않음
위원회	국무 총리	강점	<ul style="list-style-type: none"> · 합의제기관으로 부처 간 협조와 조정·통합 기능 · 독립성을 발휘할 수 있음
		약점	<ul style="list-style-type: none"> · 사업추진을 위한 종합적 역량집중 미흡 · 사업추진의 효율성 미약

2) 대안①: 현행 식품안전정책위원회 체제를 유지하면서 권한 및 기능 확대

(1) 필요성

식품안전은 국민의 건강과 먹거리 안전 및 확보 등 국가에서 수행해야 될 핵심 기능 중 하나라고 볼 수 있다. 현행 체제에서 식품안전정책위원회가 있긴 하지만 현재 그 위상과 기능을 제대로 수행하고 있다고 보기는 힘들다.

식품안전기본법 수정을 통한 식품안전정책위원회의 권한과 기능을 확대하면 조직 개편 등의 비용을 최소화 할 수 있으며 현 운영체제를 유지하면서도 효율적으로 개선이 가능 할 것으로 본다.

(2) 조직재설계 쟁점사항

① 쟁점 1: 위원회의 기능

식품안전정책위원회에서 수립한 제1차 식품안전기본계획의 추진 결과를 보면 시의성 없는 사업목표 설정 및 목표지향적인 사업의 양적추진으로 대부분의 과제 목표 달성률이 100%이며, 목표 미달성인 몇몇 과제의 사유도 입법 지연이 주된 이유로 나타나고 있어 상대적으로 실질적 추진체계와 사업추진에 대해서는 의문을 던질 수 밖에 없다. (정기혜, 2013⁸⁾). 즉 실질적 수행하는 기능이 없을 뿐만 아니라, 그 기능에 있어서도 자료를 취합하는 수준이어서 권한 및 기능에 있어 거의 유명무실한 조직이라고 볼 수 있다.

② 쟁점 2: 종합적 컨트롤 타워의 역할

2013년 식품의약품안전처가 출범함에 따라 현재 식품안전기본계획의 세부사업과 국정과제, 그리고 식품의약품안전처의 사업에 대한 방향이 다르며 제각각으로 운영되고 있다. 그렇기 때문에 향후 추구 및 추진되어야 할 방향성 설정 및 그에 따른 세부사업 개발, 그리고 연계된 인프라 분석 등에 있어 종합적이고 컨트롤 타워 역할을 해야 될 조직에 대한 논의가 필요하다(정기혜, 2013).

(3) 조직구성 제안

이에 대한 장점으로는 위원회(위원장) 역할이 강화되어 정책·조정이 용이하게 될 것이다. 단점으로는 위원장(국무총리)의 업무부담이 가중될 것으로 보인다.

① 위원회

위원회의 기본방향은 국무총리 소속 위원회가 되는 것이다. 위원은 총 10인으로 구성되게 된다. 위원장은 총리(1인)이 되고 상임위원은 9인으로 기획재정부장관, 교육부장관, 농림축산식품부장관, 보건복지부장관, 식품의약품안전처장, 해양수산부장관, 국토교통부장관, 산업통상

8) 정기혜. (2013). '식품안전정책의 성과평가와 향후 추진방향' 보건·복지 Issue&Focus. 제188호(2013-18), 2013. 05. 03. 한국보건사회연구원.

자원부장관, 환경부장관이 위원이 된다. 그리고 농림축산식품부 차관이 식품안전정책위원회 사무총장으로 임무를 수행하게 한다. 민간전문가는 필요한 사업부분에 자문위원회 또는 실무부서에 개방형직위로 참여 가능하도록 한다. 위원회 간사는 사무총장인 농림축산식품부 차관이 수행하도록 한다.

기능과 권한에 있어서는 먼저 정책·조정권을 부여한다. 식품안전관련 사업과 관련된 중요사업의 심의의결 및 사전조정을 하게 된다. 그리고 위원회는 지속적이며 효율적으로 기능수행을 하기 위해서 필요한 간부와 직원을 위원회가 결정하는 조건으로 임명하거나 고용할 수 있도록 한다. 위원, 간부 및 직원을 포함한 모든 구성원은 선의로 행하거나 법에서 정해진 기능을 집행함에 있어서 어떠한 사항에 대해서도 소송이나 법적 절차의 대상이 되지 아니하며, 모든 위원과 간부와 직원은 형법을 적용함에 있어서 공무원으로 간주하도록 한다.

예산권에 있어 독립적인 회계 단위로 재정수입과 지출을 관리할 수 있으며 건물과 장비를 위한 자본지출, 위원회가 서비스를 향상시키기 위하여 필요한 비용과 지출은 국회가 제공할 수 있도록 한다.

② 사무처

사무처는 농림축산식품부를 활용하여 추진하도록 한다. 기능과 권한이 강화된 별도의 조직을 구성하여 추진하도록 제안한다. 별도 직제에 따라 공무원과 민간전문가로 구성하도록 하고 공무원은 전 부처 공모 선발하고 민간전문가는 특채(일반, 계약, 별정)로 진행한다.

<표 3-16> 사무처 개편전후

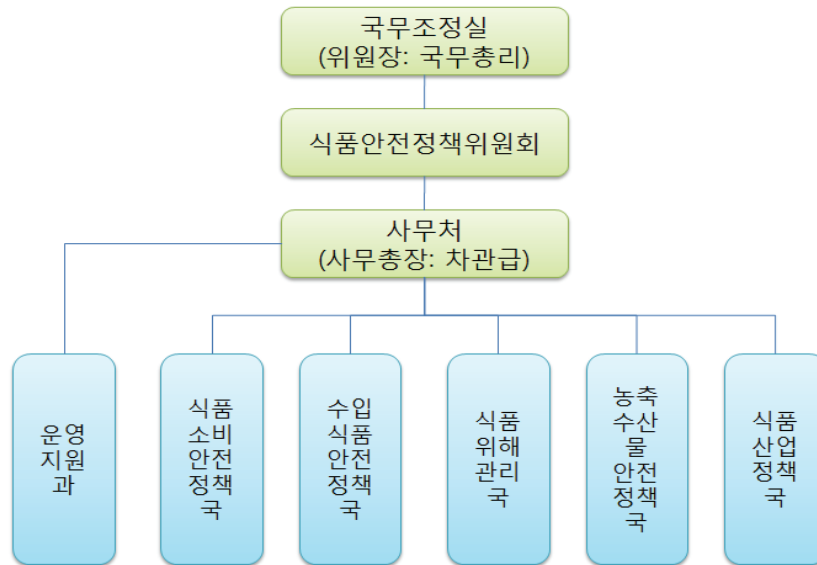
개편 전		개편 후
국무총리	소속기관	국무총리
없음	사무총장	장관급
전원 공무원 구성	직원구성	공무원+민간전문가

사무처의 기능은 아래와 같이 정리 할 수 있다.

- 식품안전정책위원회의 의안 작성 등 위원회의 운영 보좌
- 식품안전사업에 관한 정책 및 제도의 입안·기획
- 식품안전사업에 관한 법제의 운영
- 식품안전사업의 개발계획 협의
- 식품안전사업과 관련되는 자료의 조사, 홍보 및 국제 협력
- 식품안전사업 운영과 관련된 시·도와의 실무협의
- 식품안전사업 경영 및 생활여건 개선을 위한 제도마련 및 관계 부처협의
- 수입식품에 관한 정책 및 제도의 입안·기획
- 식품위해 관리에 관한 정책 및 제도의 입안·기획
- 농축수산물안전에 관한 정책 및 제도의 입안·기획
- 식품산업정책과 관한 정책 및 제도의 입안·기획
- 식품산업정책과 개발과 제도마련 및 관계 부처협의

사무처는 식품안전사업의 개발전략과 발전방향(기능성)에 적합하도록 조직을 구성한다. 조

직체계는 사무총장(차관급), 5국(실·국장급), 1과(운영지원과)로 구성하고 직제는 별도직제에 따라 공무원과 민간전문가의 참여가 가능하도록 한다. 아래 그림은 그 안이다.



<그림 3-6> 위원회와 사무처 조직도(안)

(4) 개편 후 식품안전정책위원회와 타 기관과의 관계 정립

식품안전정책위원회와 각 부처와의 관계 개선과 협업을 위해 현행 식품안전기본법 개정이 필요하다. 사무처 조직 구축을 위해 농림축산식품부와 그 소속기관 직제 법령도 개정이 필요할 것으로 보인다.

<표 3-17> 주요 기능에 따른 식품안전기본법 개정내용(안)

기존 내용	현재 조항	개정 및 신설 내용
식품안전정책위원회	7조	기능 강화
위원회 구성 등	8조	위원장 및 위원 구성 내용 변경, 사무총장 신설
위원장의 직무	9조	권한 강화
위원의 임기와 의무	10조	임기 2년→3년
전문위원회	12조	민간 전문가 참여 가능 추가
위원회의 운영	13조	사무처 구성(농림축산식품부)

3) 대안②: 농림축산식품부 소속 식품안전방역청(안) 신설

(1) 필요성

국무조정실 소속 조직은 기능적으로 한계가 발생할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 대통령의 첫 번째 보좌기관인 국무조정실은 참모적 기능을 수행할 수 있을 뿐, 집행기능에 있어서

는 수행할 수 있는 보조기관의 역할을 할 수 없다. ①안의 경우 총괄조정권, 예산권, 인사권 등이 위원회에 있어 실제 집행업무를 담당하는 사무총장의 역할이 제한적이라 사업추진의 어려움이 있을 수 있다. ①안의 보완으로 예산권과 인사권을 사무총장의 권한으로 규정할 경우 국무총리가 총괄조정권만을 갖는 심의기관으로의 위원회 성격을 유지하게 되어 국무총리의 부담이 완화될 수 있으며, 사무총장의 역할을 강화시킬 수 있다.

따라서 사업 시행과 향후 유지관리 등을 판단해 보면 가장 현장성이 있으며 사업추진에 있어 강한 큰 중앙부처가 되는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 Farm to table의 개념을 고려하면 농림축산식품부 또는 식품의약품안전처 소속의 식품안전방역청이 합리적이라고 볼 수 있다. 하지만 식품의약품안전처는 보건복지부 소속으로 의약품분야와 함께 관장하고 있어 그 역할의 불분명성 때문에 책임소재 등 책임 떠넘기기 등 부작용이 발생할 수 있으며 의약 또는 바이오 기능 역시 관련 분야 개발 및 산업적 측면에서 약해질 소지가 있다. 이와 같은 상황을 고려하면 농림축산식품부 소속으로 식품안전방역청(안) 추진이 바람직하다고 볼 수 있다.

(2) 조직재설계시 쟁점사항

<표 3-18> 식품안전정책위원회와 식품안전방역청 조직재설계 쟁점

위원회와 사무처	
식품안전정책위원회의 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 식품안전정책위원회는 의결기관이 아닌 심의기관으로 정책·조정권만 확보 - 인사권, 예산배분·조정권은 식품안전방역청으로 이관 - 현행 수준으로 유지
타 부처 및 기관과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 농림축산식품부의 방역, 식품산업, 유통소비 등 기능 이관 - 보건복지부의 식품안전의약처, 식품의약품안전평가원의 기능 이관 - 타 부처에 식품안전 및 식품산업 기능 이관

(3) 조직구성

① 식품안전정책위원회

먼저, 식품안전정책위원회는 국무총리 소속으로 행정위원회(심의기관)의 역할을 유지하고 위원 구성 역시 현행체제를 유지하도록 한다. 위원장은 국무총리가 수행하고 위원회에 간사는 식품안전방역청장이 수행하게 된다. 식품안전정책위원회의 권한은 중요정책에 대한 심의권을 가지고 있게 된다. 식품안전과 관련된 중요사업의 정책·조정의 심의 등을 가지도록 한다.

② 식품안전방역청

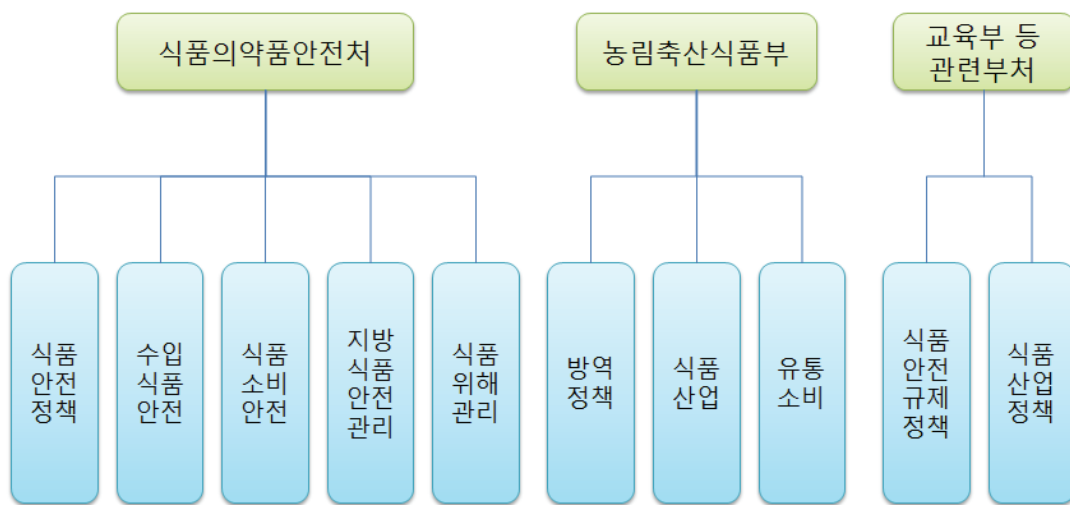
기본방향은 식품안전정책위원회 기능을 수행하기 위해 보건복지부 식품의약품안전처, 식품의약품안전평가원 기능과 관계 부처 식품안전 관련 기능을 식품안전방역청으로 이관 및 기능을 확대하도록 한다. 구성은 별도 직제에 따라 공무원과 민간전문가로 구성하도록 한다. 선발은 전 부처 공무원을 대상으로 선발 하고 민간전문가는 특채(일반, 계약, 별정)로 채용하는 것으로 한다.

<표 3-19> 식품안전방역청 개편전후

개편 전		개편 후
-	소속기관	농림축산식품부
-	직제	청장(차관급)
-	직원구성	공무원+민간전문가

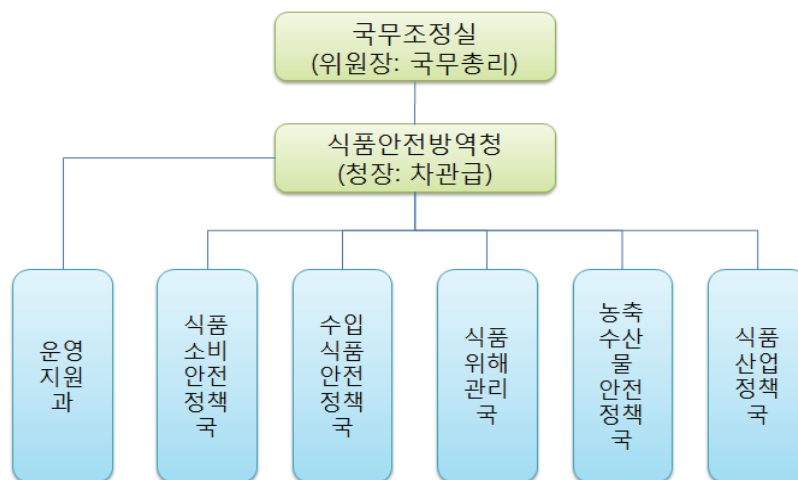
직무는 식품안전과 식품사업의 총괄·조정, 시행과 관련된 업무를 총괄하도록 한다. 조직 구성은 식품안전과 식품산업 개발의 발전방향(기능성)에 적합한 조직으로 구성하도록 한다. 조직체계는 사무총장(차관급), 5국(실·국장급)으로 구성하고 직제는 별도직제에 따라 공무원과 민간전문가의 참여가 가능하도록 한다. 아래 그림은 그 안이다.

□ As-is: 기능별 분산된 형태



<그림 3-7> 현재 식품안전 조직 구조

□ To-be: 식품안전 통합 형태



<그림 3-8> 식품안전방역청 조직도(안)

초록색 선으로 표시한 바와 같이 축산업 진흥의 업무 성격상 식품산업정책실 소속으로 변경 (안)하는 것을 제안한다.

제4장 농업기술정책 수행체계

제1절 서론

1. 연구의 필요성

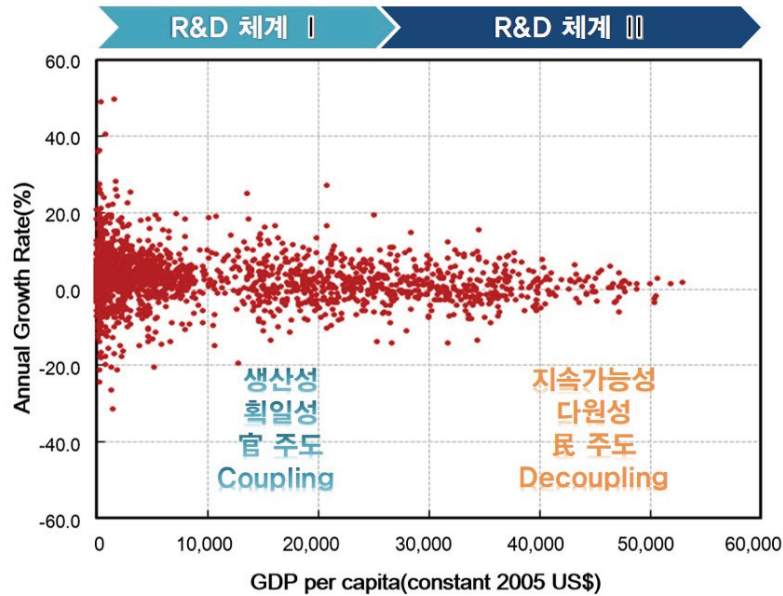
2000년 이후 농업기술 패러다임이 빠르게 전환되고 농업 R&D 정책 수요도 급격히 변화하고 있다. 이에 따라 농업 R&D를 담당하는 기관 및 조직 간 역할을 점검하고 농업 R&D 정책을 효율적으로 집행하기 위한 개선방안을 마련할 필요성이 대두되고 있다. 현재 우리나라 농업 R&D 사업은 농촌진흥청과 농림축산식품부의 역할 중복에 따른 비효율적 구조를 가지고 있다. 농업 R&D를 정부 내에서 직접 수행하는 형태(농촌진흥청 R&D사업)와 정부 외부에서 수행하는 형태(농림식품기술기획평가원을 통한 농림축산식품부 R&D사업)로 이원화된 구조로 인해 중복 및 비효율성이 지속적으로 제기되고 있는 것이다.

농업은 물론 농업 환경 또한 과거와 달리 다양한 변화를 맞고 있다. 농업의 저성장 현상이 지속되고, 농업 목표가 다원화되며 농업·농촌이 다기능 시대로 접어들고 있다. 4차 산업혁명의 급격한 등장 역시 농업의 변화를 이끄는 강력한 동인이다. 이러한 변화에 따라 농업 관련 정부부처 및 연구기관의 역할을 재정립하고 기능을 조정하는 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

(세계 농업의 성장 패러다임) 국가의 성장과 농업의 성장은 정비례하지 않는다. 전 세계 43개국의 50년간 자료를 분석한 결과, 국가가 경제적으로 성장할수록 농업의 성장률은 오히려 '0'에 수렴하는 현상이 관찰되었다. 전 세계적으로 산업구조가 고도화되고 국민소득이 증가하는 현상과 농업의 성장은 정비례 관계가 성립되지 않음을 알 수 있다. 국민소득이 증가하고 무역자유화 기조가 강화됨으로 인해 농업 성장이 정체되는 것은 지극히 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 한국 농업 역시 2010년 이후 저성장이 고착화되어 있으며, 특히 FTA 확산은 농업의 저성장을 가속화시킨 주요 원인 중 하나이다. 실제 2015년 한국 경제성장률은 2.6%였으나 농림어업의 성장률은 -1.5%로 나타났다. 따라서 국가의 성장 단계에 따라 농업 R&D 체계가 달라져야 하며, 그에 따라 차별성을 확보해야 할 필요성이 있다. 농업 성장의 폭이 넓은 고성장 시대와 농업 성장률이 증가하지 않는 저성장 시대에는 각각의 농업 R&D 추진체계의 목표와 특징이 달라져야 하는 것이다.

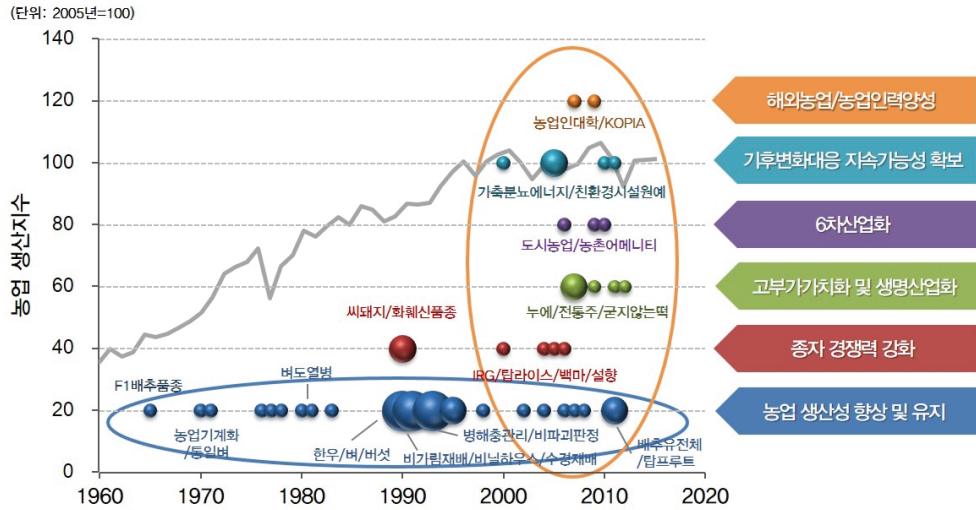


<그림 4-1> 국가의 성장과 농업성장률과의 관계(43개국, 1961~2012년)

출처: 유명봉 외(2016), 이주량 외(2016)에서 재구성 및 재인용

(한국 농업의 R&D 성과의 다원화 현상) 최근 50년간 한국 농업 R&D의 성과 유형은 생산성 중심에서 지속가능성 및 다원성 중심으로 확대되고 있다(그림 4-1). 1960년대 F1 배추품종을 개발한 이래로 ‘농업 생산성 향상 및 유지’ 유형은 수 십년간 지속되고 있고, 앞으로도 지속적으로 추진해야 하는 R&D 유형이다. 다른 한편으로는 2000년대에 들어서면서 ‘종자경쟁력 강화’, ‘고부가가치화 및 생명산업화’, ‘지속가능성 확보’ 등으로 농업 R&D의 성과유형이 다원화되는 현상이 나타났다. 기술의 발달과 농업 환경의 변화에 따라 농업 R&D의 목표가 다양해지고 그 성과유형 또한 다원화되고 있으며, 생산성에서 지속가능성으로 R&D의 무게중심이 이동되고 있는 것이다.

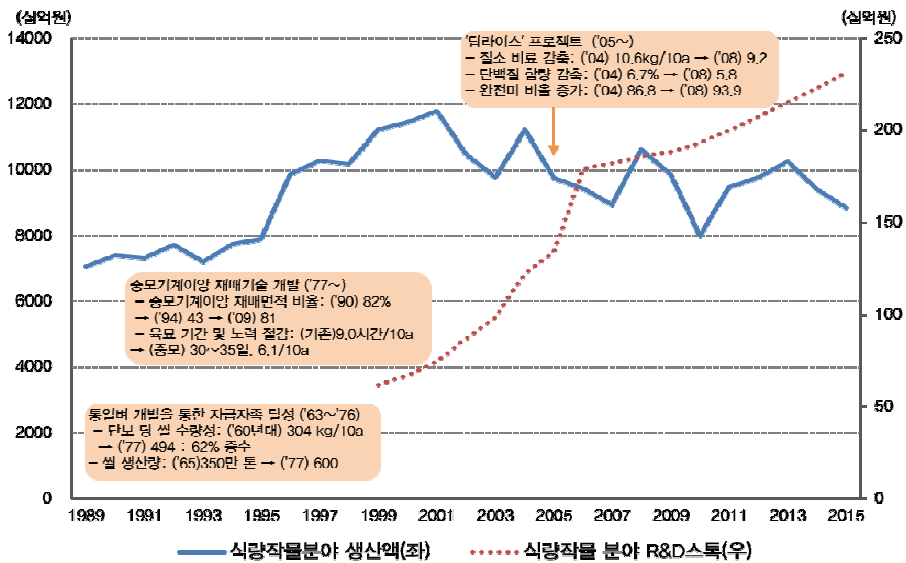
미국, 네덜란드 등 농업 선진국은 십 수년 전 이미 지속가능성 중심의 농업 R&D를 추진하고 있으나 한국은 지속가능성에 대한 명확한 개념 정립이 미비한 상황이다. 미국의 경우 공공 부문의 농식품 R&D 투자의 절대금액은 여전히 증가하고 있으나 1980년대 이후 생산성 중심 농업 연구(farm productivity-oriented R&D)에 대한 투자가 지속적으로 감소하는 경향이 나타났다. 큰 폭으로 확대되고 있는 경쟁형 공모프로그램의 목표 또한 과거 농식품 분야 기초 과학 증진에서 최근에는 지속가능성 분야 핵심문제 해결을 위한 활동 지원으로 변화하는 현상이 관찰되었다. 생산성을 기반으로 농업을 발전시킨 네덜란드 역시 농업의 다원적 기능 및 지속가능성에 가치를 두는 EU의 환경정책과 공동농업정책(CAP)에 따라 Top Sector Policy에 지향 가치를 담아 농업 R&D 정책의 전환을 이끌고 있다.



<그림 4-2> 한국 농업 R&D 성과의 다원화 현상

출처: 이주량 외(2016), 『2016 주요 농촌진흥사업 진단 및 성과분석』, p. 20.

(한국 농업 R&D 성과의 디커플링 현상) 한국의 농업 R&D에 대한 투자와 농업 생산액은 장기적인 관점에서 볼 때 안정적 균형을 이루는 공적분 관계에 있으나, 농업 R&D 투자와 성과는 탈동조화(脫同調化, Decoupling) 현상이 발생하고 있다.



<그림 4-3> 한국 농업 R&D 성과의 디커플링 현상

출처: 이주량 외(2016), 『2016 주요 농촌진흥사업 진단 및 성과분석』, p. 41.

(한국 농업에 대한 현실과 기대) 한국은 기술혁신에 대한 무리한 기대를 하는 동시에 과도한 책임을 묻는 경향이 있다. 기술에 대한 기대감은 제조업 중심의 압축성장을 경험하며 형성되어 농업에도 이러한 기대심리가 반영되어 있다. 농업 강국인 네덜란드, 덴마크, 뉴질랜드 등은 우리나라와 같은 대규모의 제조업 발전을 경험한 바가 없어 기술에 대한 무리한 기대감

을 갖지 않는다. 실제 네덜란드와 한국의 농업 기술수준 차이는 10%에 불과하나 농정의 수준은 10배의 차이를 나타낸다. 네덜란드 농업의 경쟁력은 ‘통상’이 가장 큰 역할을 차지하며, 농업인 스스로의 혁신역량, 기술은 그 다음의 순위를 차지하고 있다. 한국의 Lab 기술은 세계적 수준이지만 Farm 기술은 그에 미치지 못하고 있다. Farm 기술수준이 낮은 것은 기술력 자체 보다는 농가구조의 취약성에 더 큰 원인이 있다. Lab 기술수준의 성장에 주력하기 보다는 Lab 기술이 Farm에 제대로 전달될 수 있는 체계 개발도 한 층 더 강화할 필요성이 있다.

2) 연구의 목적 및 방법

본 연구는 한국 농식품 R&D 추진체계의 객관적 진단을 통해 R&D 효율화 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 농식품 R&D를 둘러싼 농업·농촌 및 농업 R&D 환경 등의 변화를 파악함으로써 농업 기술정책의 추진 방향을 진단하였다. 아울러 농림축산식품부 및 농촌진흥청으로 이원화되어 추진되고 있는 농식품 R&D 수행체계의 현황을 분석하였다. 분석 결과를 토대로 농식품 R&D 수행체계의 문제 및 한계점에 대해 다각적, 근본적 원인을 파악하고, 최종적으로 농식품 R&D 사업의 효과성과 효율성을 극대화 할 수 있는 정책방안을 제안하였다.

본 연구의 수행을 위해 농식품 R&D 이해관계기관 전반에 관한 현황을 분석하고 진단함으로써 개선안을 마련하고자 하였다. 분석의 대상은 농식품 R&D 심의기구인 농림식품과학기술위원회, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 농림식품기술기획평가원, 농림축산검역본부, 농업기술실용화재단 등이다.

연구방법으로는 다양한 학술논문, 보고서 등의 문헌분석과 함께, 농업관련기관 종사자, 공무원 등 이해관계자들과의 인터뷰 등의 방법을 활용하였다.

제2절 한국 농업기술정책 수행체계 현황진단

1. 농식품 R&D 추진 현황

1) 농식품 R&D 추진체계

우리나라의 농식품 R&D 사업은 현재 농림축산식품부(이하 농식품부), 농촌진흥청(이하 농진청), 산림청이 개별적으로 추진하고 있다.

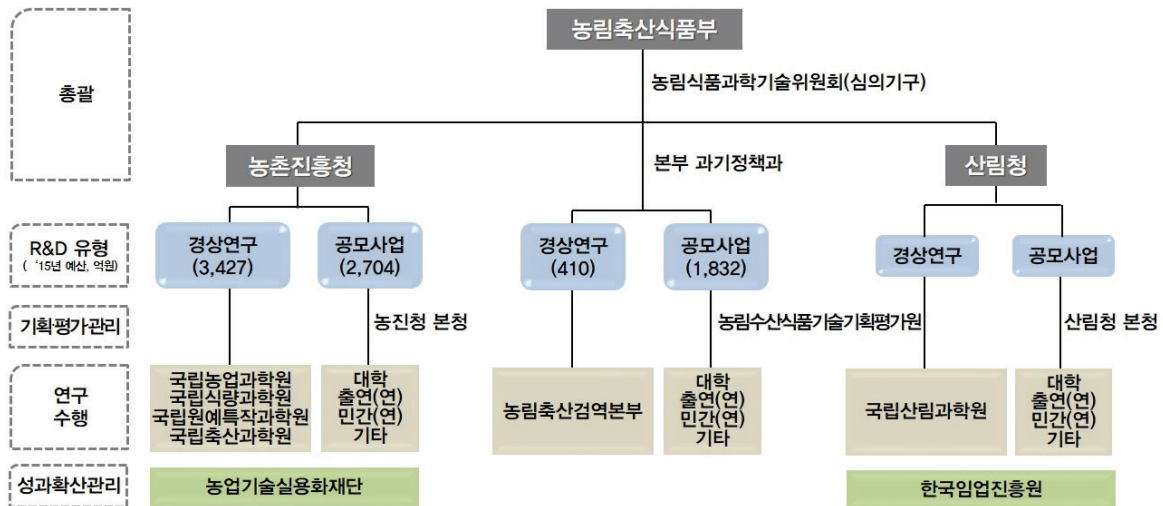
(**심의기구**) 각 부청의 모든 농림식품과학기술정책 방향 등을 총괄적으로 심의·조정하는 최고 의사결정기구로 농림식품과학기술위원회(이하 농과위)가 존재한다. 농진청 및 산림청은 각각 기본계획 및 R&D 사업에 대한 개별 심의·조정기구로 농촌진흥사업심의위원회(이하, 농진위) 및 산림과학기술위원회(이하, 산과위)를 두고 있다.

(**R&D 유형**) 각 부청에서 실시하는 R&D 사업 유형은 크게 시험연구비로 수행하는 경상연구(고유연구)와 출연금으로 수행하는 공모사업(공동연구)으로 구분하여 운영된다. 경상연구는 소속기관이 직접 수행하는 연구이며, 공모사업은 산학연관 등 외부 연구주체를 통해 공모하여 수행하는 연구이다. 부청은 공모사업을 위해 기획·평가·관리기구 또는 관리전담부서를 개별적으로 운영하고 있다.

(**기획·평가·관리기구**) 농업 R&D 사업의 기획·평가·관리기구 또한 부청별로 별도로 존재한다. 농림식품기술기획평가원은 농림축산식품부 과학기술정책과, 종자생명과, 창조농식품정책과 및 식품산업정책과와 연계하여 R&D사업을 수행하고 있다. 공모사업에 대한 기획·평가·관리를 담당하고 있으나 기획·평가 보다는 주로 과제관리 위주의 업무를 수행하고 있다. 농촌진흥청의 R&D 사업은 본청의 연구정책국에서 공모사업의 기획·평가·관리를 담당하고 있다. 산림청의 R&D 사업은 산림청 산림정책과의 총괄 하에 한국임업진흥원에서 공모사업에 대한 기획·평가·관리·성과확산 업무를 수행하고 있다.

(**연구수행주체**) 각 부청의 경상연구는 산하 연구기관을 통해 직접 수행하고 있으며, 공모사업은 산학연 연구기관 위탁을 통한 공동연구의 형태로 수행한다. 각 부청의 산하 연구기관은 농림축산식품부 산하 농림축산검역본부, 농촌진흥청 산하 국립농업과학원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원, 산림청 산하 국립산림과학원, 국립수목원이 존재한다. 공모사업은 대학, 출연(연), 민간(연) 등 외부 연구수행 주체가 단독으로 수행하기 보다 산하 연구기관과 동공으로 수행하는 공동연구사업의 형태를 띠는 경우가 다수 존재한다.

(**성과확산 관리기관**) 농림축산식품부의 R&D 성과는 별도의 성과관리기관 없이 연구주체가 직접 실용화를 추진한다. 농촌진흥청과 산림청은 각각 농업기술실용화재단 및 한국임업진흥원에서 성과확산 및 관리를 담당한다.



<그림 4-4> 농식품 R&D 추진체계 현황

출처: 저자 작성

2) 농업 R&D에 대한 부청간 역할 구분 및 과제기획

(부청간 농업 R&D 업무분장) 농림축산식품부는 민간 R&D 기반의 확충 및 산업화 기술을 개발하고, 농촌진흥청은 기초기반 실용화 기술개발 및 민간부문 미성숙 분야를 실용화하는 것으로 각각의 업무가 구분되어 있다. 농업 R&D 산업화 및 실용화에 대한 주무부처간 역할이 분담되어 있으나 개념에 대한 범위가 불분명하다.

<표 4-1> 농식품 R&D 산업화 및 실용화의 범위

	농업 R&D 성과 산업화	농업 R&D 성과 실용화
목표	농산업 확대 및 농업 경쟁력 강화	국익 또는 공익
기술 개발자	농식품부	농촌진흥청
기술 수요자	산업계	국가, 농민, 소비자
기술 수혜자	특정 산업체	불특정 다수(국가, 농민, 소비자 등)

출처: 농촌진흥청 내부자료

(부청의 R&D 중장기 로드맵 전략) 농림축산식품부와 농촌진흥청은 각각의 R&D 기본계획 및 중장기 계획을 개별적으로 수립하고 추진하고 있다. 각 중장기계획 및 실행계획을 토대로 R&D 사업을 기획하고, 중복이 우려되는 분야에 대해 부청간 사전 공동기획을 통해 역할 조정 및 공동 기술개발 로드맵을 마련한다.

<표 4-2> 부청의 R&D 로드맵 및 어젠다 시스템

	기본계획	증장기계획	어젠다
농식품부	농림식품과학기술육성종합 계획('15~'19)	농림식품과학기술육성 증장기계획('13~'22)	4대 분야 50개 핵심전략기술
농진청	농촌진흥사업 기본계획('13~'17)	농업과학기술증장기연구 개발계획('13~'22)	19개 어젠다 77개 대과제
산림청	산림기본계획('08~'17)	산림과학기술중기실행계획 ('13~'17)	4대 중점분야 16개 핵심기술

출처: 저자 작성

(R&D 과제 기획) R&D 과제의 기획은 다음의 순서로 이루어진다. 먼저 현장수요, 공동수요 및 정책수요의 세 가지 경로를 통해 기술수요조사를 실시한다. 이후 분야별 전문가로 구성된 '수요조사 검토위원회'에서 중복성 및 연구개발 필요성을 고려하여 핵심이슈를 발굴하는 절차를 거친다. 정책부서의 검토를 통해 수요조사 결과 발굴된 후보과제의 우선순위를 결정하고, 분야별 '과제기획단'의 검토결과를 토대로 해당연도 사업계획을 수립하며 이후 지정공모 혹은 자유응모를 방식으로 과제를 공고한다.

3) 농업 R&D 추진체계 개선을 위한 최근 논의

현재 한국은 농업의 성장 속도가 둔화되고 농업 혁신역량 및 기술경쟁력 수준이 만족할만큼 증가하지 않는 현상이 나타나고 있다. 이에 대한 해법을 마련하고자 농업 R&D 혁신체계를 재정비할 것에 대한 요구가 지속되고 있다. 농업혁신시스템 내 혁신의 핵심 요소인 연구개발(R&D) 영역에 대한 재정비를 위해 농식품 분야 R&D의 종합 진단 및 새로운 거버넌스 확립에 대한 다수의 선행연구가 이루어졌다.

농림축산식품부와 농촌진흥청은 자체적인 농업 R&D 추진체계에 대한 현황 분석을 실시하였다. 한국과학기술기획평가원, 더불어민주당 정책위원회, GSnJ 등 농업계 내외부의 다양한 기관에서도 농업 R&D 추진체계에 대한 점검 등 개선안 마련을 위한 연구를 실시한 바 있다. 하지만 대부분의 개선안은 행정 효율성 위주의 정책으로서, 농업 및 농업 R&D의 현실에 대한 충분한 이해가 반영되어 있지 못하다.

<표 4-3> 농업 R&D 추진체계 개선 관련 주요 동향

	「농림축산식품 R&D 혁신전략 수립을 위한 종합진단」 (IPET, 2015. 10)	「R&D 전문관리기관 효율화에 관한 연구」 (KISTEP, 2015. 10)	「플러스(+) 농정을 제안함」 (더불어민주당 정책위원회, 2016. 12)
개요	농식품산업 통합 혁신체계 구축을 위한 개선방안 마련	R&D 전문 관리기관의 기능 및 역할 재편 방안	농식품행정 효율화를 위한 행정체계 개편방안 제안
진단	<ul style="list-style-type: none"> 부청의 R&D 추진체계 이원화 및 병렬적 집행으로 인한 연구 중복 현상 발생 기관의 전문성 및 역량 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 전문관리기관의 기획역량 부족 전문관리기관의 분산현상 	<ul style="list-style-type: none"> 농업 R&D 기관의 분산 및 수요자 지향성 결여
제안	<ul style="list-style-type: none"> 협력적 거버넌스 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 거점연구기관체계 운영 - 주요 관리조직의 전문화 및 일원화를 통한 운영 개선 민간 R&D 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 영세업체의 R&D 자금지원 - 농산업 SBIR 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 전문기관의 통합 <ul style="list-style-type: none"> - 단일조직으로 개편 - 기술/목적/분야별 통합 - 1부처 1기관 체계로 개편 - 출연(연) 연계 전문연구단 중심의 역할 재편 	<ul style="list-style-type: none"> 농식품 R&D 관리, 수행, 지도 보급 기관의 통합적 재구축 - 민간 R&D 총괄기구 통합설치 - 농식품 품질관리기관 통합 - 종자 관련기구 통합 - 농식품 안전규제기구 통합설치 - 농식품 인력개발기관 통합

출처: 저자 작성

2. 한국 농업 R&D 추진체계의 문제점 분석

1) 부·청간 기능 중복

(1) 농식품부와 농진청의 중복성

원칙적으로 농진청은 농업 기초기반연구, 실용화를 위한 응용연구에 집중 투자하고, 농식품부는 개발 및 산업화 연구를 담당하도록 역할이 구분되어 있다. 현실적으로 실용화와 산업화의 개념이 명확히 구분되기 힘들며, 성과 우선주의로 인해 연구분야, 연구개발 단계, 연구수행 주체 등 전반에 걸쳐 업무범위와 상관없이 비교적 가시적 성과가 도출되기 쉬운 분야의 연구를 수행하게 된다.

(2) 역할중복의 원인

부청간 역할이 중복되는 원인은 첫째, 농과위의 역할 모호성이다. 1994년 농식품부가 농림기술관리센터(ARPC)를 설립하고 직접 농업 R&D 지원사업을 실시하기 시작하면서 농촌진흥청과의 R&D 중복 문제를 해결하기 위해 농과위를 설치하였다. 하지만 독립적 예산권과 R&D 기획력을 겸비한 농촌진흥청과 달리 농과위는 실질적 예산 배분 및 조정 권한이 없어 R&D의 최고 의사결정기구로서의 역할을 감당하기 힘든 구조이다. 두 번째, 부·청간 협의기구 활용률이 저조한 것이다. 부·청 전략협의회와 같은 협의기구의 실질적 활용률이 저조하여 업무조정이 구체적으로 이루어지지 않고 있다. 세 번째, 부·청간 연구 연계성 문제이다. 원칙적으로 농진청에서 개발한 원천기술 및 실용화기술은 농식품부에서 연계하여 산업화하는 구조이다. 그

러나 실질적으로는 농진청에서 개발한 기술은 농업기술실용화재단(FACT)를 통해 기술이전되고, 농식품부는 농림식품기술기획평가원(IPET)을 통해 위탁 수행된 연구개발성과를 자체적으로 산업화를 추진하고 있다. 이는 자기부처 중심주의, 평가 압박에 의한 성과 우선주의, 연구개발성과의 귀속에 대한 모호성 등의 다양한 원인들이 복합적으로 작용하기 때문이다.

(3) 역할중복 해결을 위한 노력

부처 간 역할 중복에 대한 지속적인 비판에 대응하기 위해 부·청간 역할분담 명확화, R&D 연계 강화를 위한 정책수립, 부·청간 사전 공동기획을 통한 공동 로드맵 마련, 중복성 해소를 위한 부·청 전략협의체 구성 등의 시도를 벌이고 있다. 역할중복을 해결하기 위한 다양한 노력에도 불구하고, 구조적 문제 및 성과우선주의 등으로 인해 부·청간 역할이 중복되는 현상은 지속적으로 발생하고 있다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 위한 근본적인 대책이 마련될 필요가 있다.

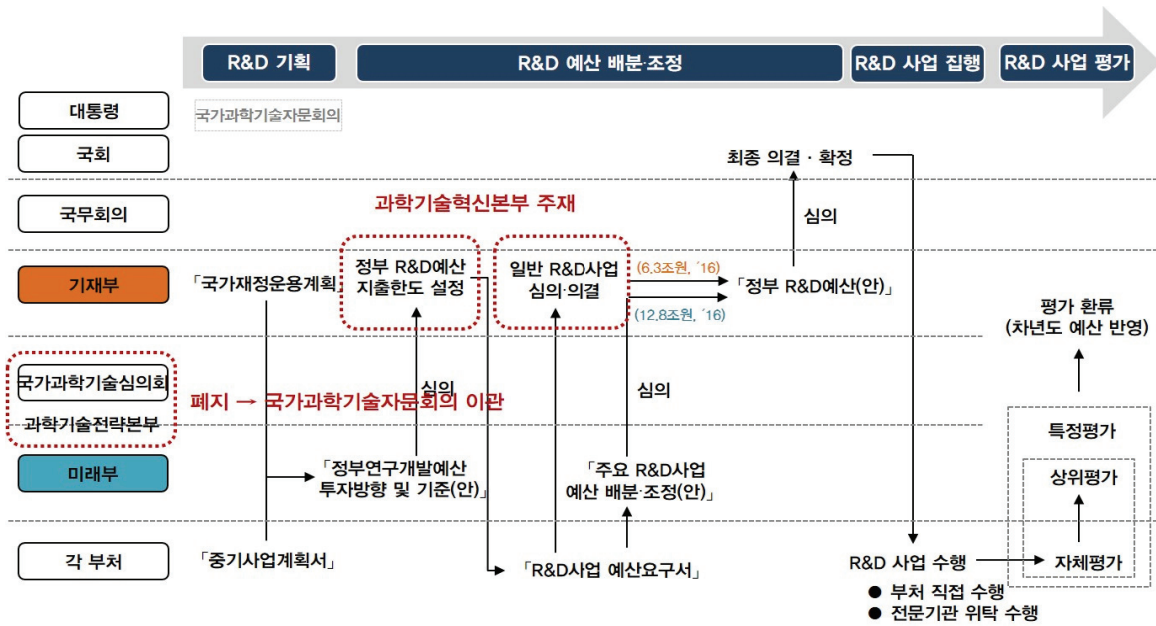
2) 정부 R&D 사업 편성과정의 구조적 비효율성

(1) 정부 R&D 사업의 편성과정

우리나라 정부 R&D 사업의 편성과정은 상당히 복잡하다. 과학기술정보통신부(구 미래부)는 기획재정부에서 설정한 「국가재정운용계획」과 각 부처에서 작성한 「중기사업계획서」를 바탕으로 「정부연구개발예산 투자방향 및 기준(안)」을 마련한다. 「정부연구개발예산 투자방향 및 기준(안)」은 국과심의 심의를 거친 후 기획재정부에서 「정부 R&D 예산 지출한도」를 설정하고, 각 부처는 이 기준에 따라 「예산요구서」를 제출한다. 주요 R&D 사업은 과학기술정보통신부(구 미래부)에서, 일반 R&D 사업은 기획재정부에서 각각 심의 및 의결을 거치게 된다. 의결 후 「정부 R&D 예산(안)」이 확정되며 국무회의의 심의, 국회의 의결을 거쳐 최종 확정되어 부처에 배분된다.

(2) 과학계 외부에 의한 R&D 사업 조정

부처별 R&D 사업이 과학계 외부를 순환하며 조정되고 있다. 반복되는 조정과정에서 사업의 목표, 가치, 중요성 보다는 예산의 크기에 대해서만 조정당하고 있다. 이런 현실에서, 각 부처는 R&D의 본질 추구 보다는 예산 확보에 더 큰 책임의식을 갖게 되는 구조가 되었다. ‘보다 의미있고 중요한 연구’보다는 ‘보다 규모가 크고 안정적인 연구’를 지향할 수 밖에 없게 되는 것이다. 국가과학기술심의회가 폐지되고 과학기술혁신본부가 본격적으로 설치되면, 기존의 정부 R&D 사업 편성구조에도 변화가 생길 수 있다. 기획재정부가 좌우했던 R&D 예산조정 권한을 과학기술혁신본부가 갖게 되며, 이에 따라 R&D의 본질적 가치가 상승될 가능성이 높아질 것으로 분석된다.



<그림 4-5> 정부 R&D 사업 편성구조

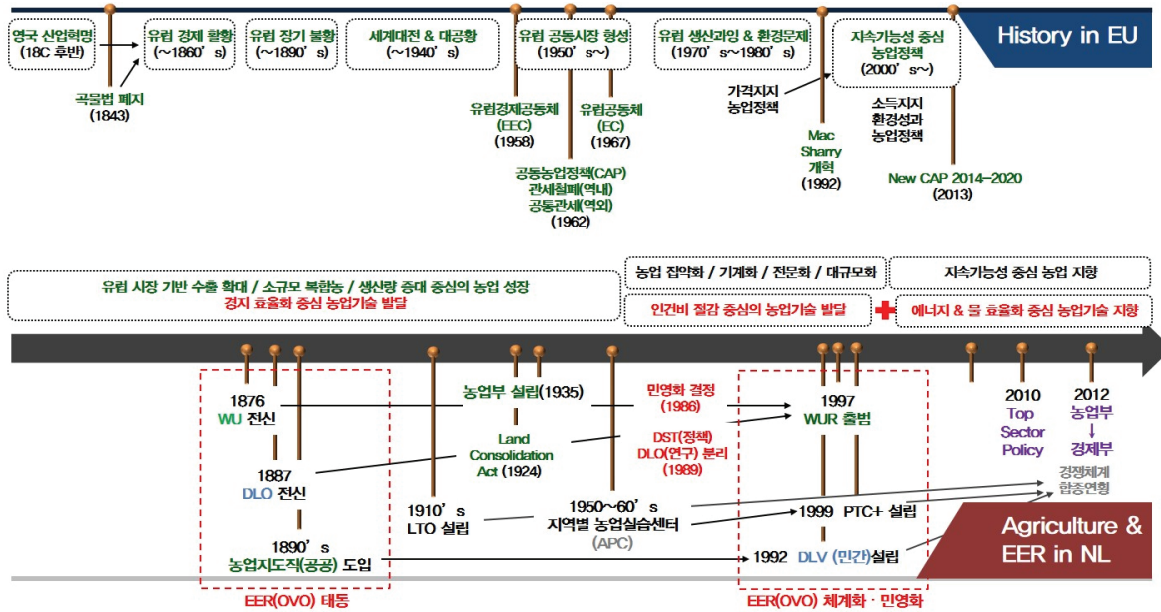
제3절 해외 농업 R&D 효율화 사례

1. 해외 농업 R&D 추진체계 변화의 특징

1) 네덜란드

전 세계 농업 수출국 2위의 농업 강국인 네덜란드는 국가의 적극적 시장개입을 최소화하고 무역자유화 기조를 유지하며 농업 생산성 및 경쟁력 강화하였다.

(네덜란드의 농업 연구·지도·보급 체계의 형성과 변화) 19세기 후반 유럽의 장기불황에 의한 농업 위기의 순간에도 네덜란드는 농업 보호정책 대신 농업의 생산성과 품질 향상을 통한 경쟁력 제고를 위해 공공주도의 연구·지도·보급(EER)을 태동시켰다. 그러나 이후 네덜란드 농업이 점차 규모화·전문화됨으로 인해 정부개입의 필요성이 낮아짐에 따라 140여 년간 유지되던 EER 체계는 민영화의 수순을 밟게 되었다. 시장지향적이고 혁신에 대해 적극 수용적인 농업인 등 민간부문은 적극적인 참여를 통해 네덜란드 특유의 민간주도의 EER 체계를 안정적으로 구축하였다. 결과적으로 EER 체계의 민영화를 통해 농업연구의 수요자 및 투자주체가 다양해졌으며 지도서비스의 전문성과 수요 적합성이 증대되는 긍정적인 효과가 발생하였다.



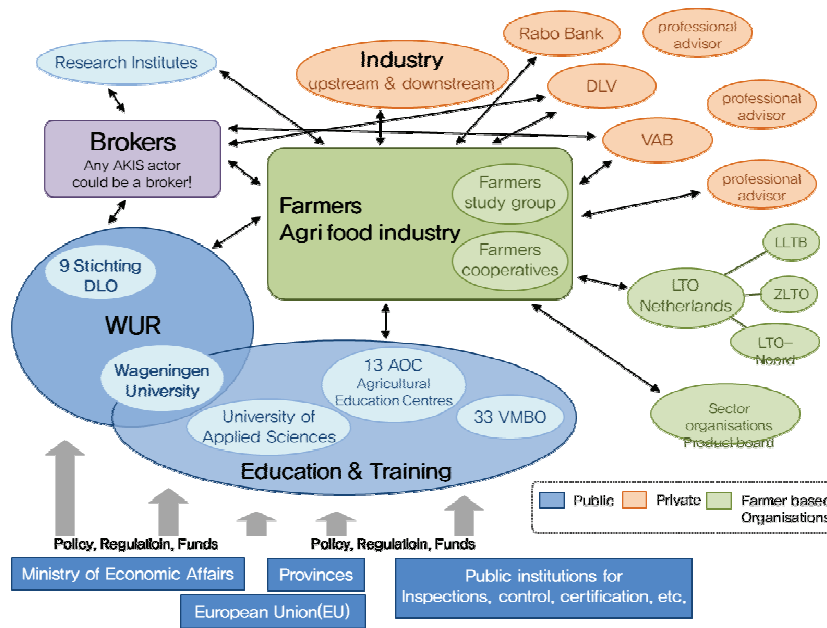
<그림 4-6> 네덜란드 농업 변천과 EER 시스템의 전환 과정

출처: 이주량 외(2016), p. 56

(네덜란드의 농업과학기술 정책기획 부문 특징) 네덜란드 농업의 R&D 초기 투자주체는 농업부였으나, 농업 생산과잉에 따라 정부개입의 필요성이 낮아지면서 투자주체 또한 민간부문으로 전환되어 현재는 수요자 맞춤형 연구가 가장 큰 비중을 차지하고 있다이다. R&D 재원의 성격 역시 정액 교부금에 의한 연구가 축소되고 목적목적형 펀딩, 즉, 경쟁에 의한 계약 연구 지원이 확대되고 있으며, 이로 인해 사회적 수요와 현장 밀착도가 낮은 관행연구는 축소

되는 효과가 발생하였다.

(네덜란드의 농업과학기술 정책집행 부문 특징) 네덜란드의 농업 R&D는 WUR에서 수행하고 있으며, 기초연구는 WU, 응용연구는 DLO를 중심으로 구분되어 이루어지고 있다¹⁾. 농업 기술지도 주체로서 민영화 기구인 DLV²⁾, 민간 컨설팅펌³⁾, LTO⁴⁾ 등이 자율경쟁체제를 통해 농업기술 지도 뿐 아니라 농업 전반에 관한 통합 컨설팅을 제공하며 지도 서비스의 질을 향상시키고 있다.



<그림 4-7> 네덜란드 EER 시스템의 주요 구성주체

출처: Caggiano(2014), p. 16을 일부 수정

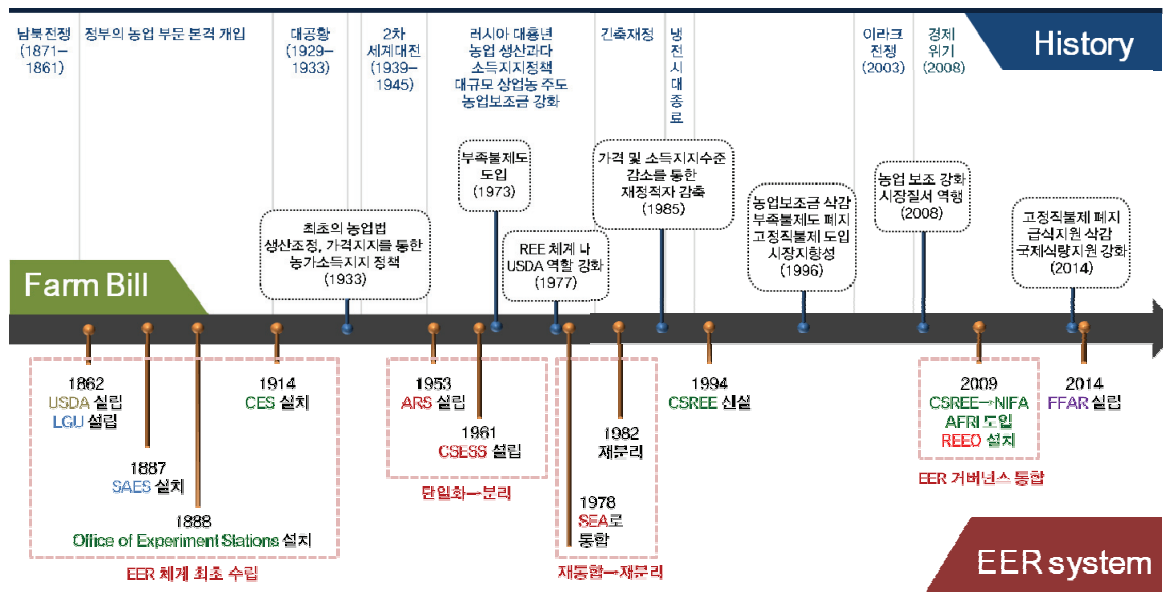
(네덜란드의 농업과학기술 성과관리 부문 특징) 네덜란드의 농업과학기술 성과관리 부문의 특징은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 국가전략적 차원으로서 ‘기업-연구-정부’로 구성된 ‘Golden Triangle’을 통해 민관협력을 유도하고 있으며, 기술의 상용화 및 글로벌 시장 선점을 전제로 하여 기업의 참여를 촉진시킨다. 둘째, 농업 현장 차원에서는 농업 지도보급 체계를 구성하고 있는 다양한 농업 전후방 관계자 및 컨설팅 펌 등 민간 부문이 R&D 성과를 현장에 적용하기 위해 추가연구를 실시하거나 직접 농업 현장에 실질적으로 보급하고 있다. 세 번째로, 연구수행 주체 차원에서 WUR은 R&D 성과 실용화를 촉진하기 위해 WU와 DLO가 각각 지주회사를 설립하고, 각 지주회사는 스피노프 기업 등 유한회사에 지분을 참여함으로써 기술이전, 활용, 확산을 촉진시키고 있다.

- 1) 네덜란드 농업 기초 및 응용연구, 대학교육의 핵심주체로서, Wageningen University(WU)와 DLO foundation이 통합되어 만들어짐('97)
- 2) 정부 주도의 농업 지도직이 축소되면서 민간 부문의 독립적 지도기관인 DLV가 설립되었으며('92), 정부예산 일부와 농민단체의 자금으로 운영됨
- 3) 농산업체, 유통업체, 농민협동조합, 회계법인, ICT기구, 비영리업체, 지도보급컨설팅협회(VAB) 등 다양한 주체들이 농업과 밀접한 가치사슬을 이루며 전문 컨설팅을 제공함
- 4) NTO(LTO Netherlands)는 네덜란드의 3개 지역농민연합의 연합체(LTO Noord, ZLTO, LLTB)로서 약 3만 농가가 참여하고 있음

2) 미국

미국은 농업기본주의(Farm Fundamentalism)라는 국가적 공감대를 바탕으로 농업을 보호하고 보전해야 한다는 정책기조를 유지하고 있다. 5년마다 개정되는 농업법(Farm Bill)에 의해 모든 농업정책이 마련되고 있다.

(미국 농업 연구·지도·보급 체계의 형성과 변화) 미국은 1862년 농무부(USDA)를 설립하면서 국가 주도의 농업 R&D 체계를 형성하기 시작하였다. USDA-LGU-SAES로 이루어진 EER 체계가 태동하고, LGU 내에 농촌지도부(ES, Extension Service)가 설치되면서 EER 체계가 완성되었다. EER 체계는 이후 분리 및 통합을 반복하게 된다. 1953년 농업연구청(ARS, Agricultural Research Service)이 설립된 이후, 관리부처인 농무부와 토지공여대학-주농업시험장의 지배권과 자율권의 공방이 지속되었다. EER 체계를 이루는 주체들은 통합, 분리, 재통합, 재분리 등이 반복되어 현재의 시스템을 갖추게 되었다. 현재 EER 거버넌스는 농무부 내 연구지도보급 차관(REE)으로 통합되었으나, 소속기구인 ARS, NIFA, ERS, NASS의 명확한 역할 분담을 통해 각 기관이 독립적으로 운영되는 물론, EER 효율화를 위해 상호 협력하는 시스템으로 운영되고 있다.



<그림 4-8> 미국 농업 변천과 EER 시스템의 전환 과정

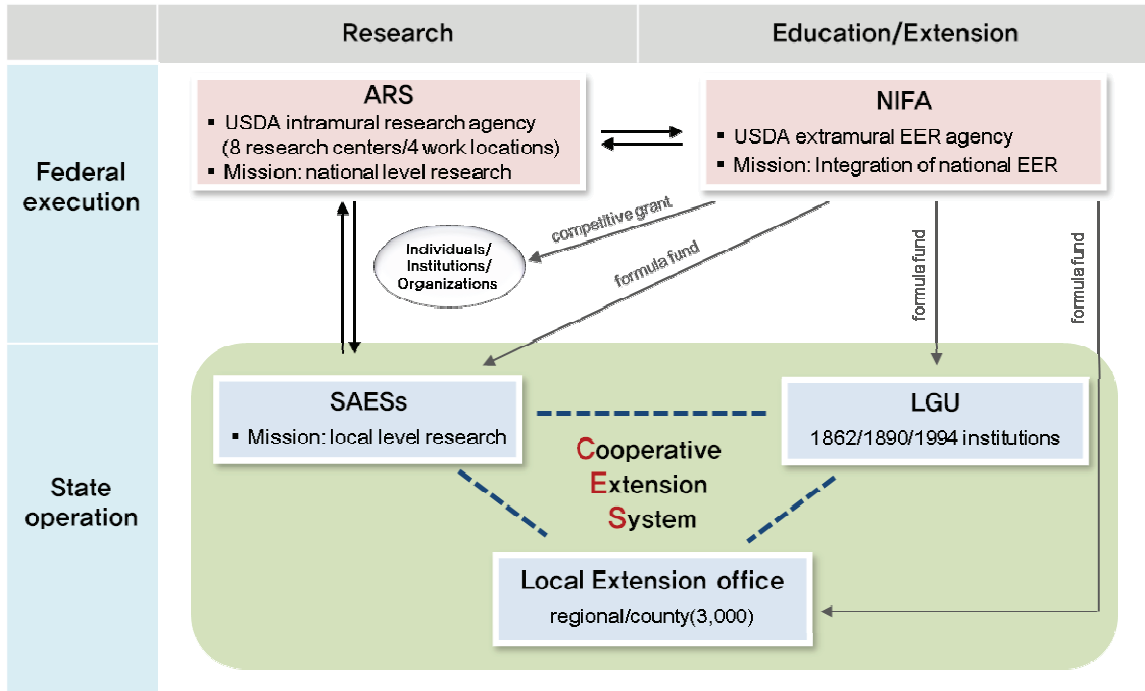
출처: 이주량 외(2016), p. 84

(미국의 농업과학기술 정책기획 부문 특징) 농업 R&D의 투자주체는 초기에는 정부 주도로 이루어졌으나, 농업 R&D의 경제적 가치를 예측한 민간 부문이 적극적으로 R&D에 투자하면서 공공과 민간의 투자 포트폴리오를 구성하였다. 이러한 민간의 자발적 참여는 민간의 자금경쟁력과 시장이 존재하기에 가능한 것이었다. 그러나 현재에도 식품을 제외한 순수 농업 분야에 대해서는 여전히 공공이 더 많은 비중으로 투자를 하고 있다.

농업 R&D 재원의 성격도 이전과는 다른 방향으로 전환되고 있다. 농업 분야의 리더십 및 경쟁우위 확보를 위해 정책지원금을 축소하고 경쟁형 공모프로그램을 강화하여 현재 AFRI

프로그램)을 운영하고 있다. 상향식 프로그램 및 USDA 이외의 재원으로 운영되는 프로그램이 증가하면서, 내부적으로는 농업 R&D의 본질적 기능이 축소되는 리스크에 대해 우려의 목소리가 나오고 있다.

(미국의 농업과학기술 정책집행 부문 특징) 미국의 농업 R&D는 공공과 민간이 45:55의 비율로 수행하고 있다. ARS는 국가 차원의 농업 연구를 수행하고 NIFA는 연구관리 전문기관으로서의 정체성을 가져 상호 역할 분담이 명확하다. NIFA는 LGU-SAES, 대학, 산업체, 민간(연) 등을 대상으로 한 외부 공모과제를 운영한다.



<그림 4-9> 미국 농업 연구-지도-보급 추진기관의 역할 분담

출처: 이주량 외(2016), p. 87

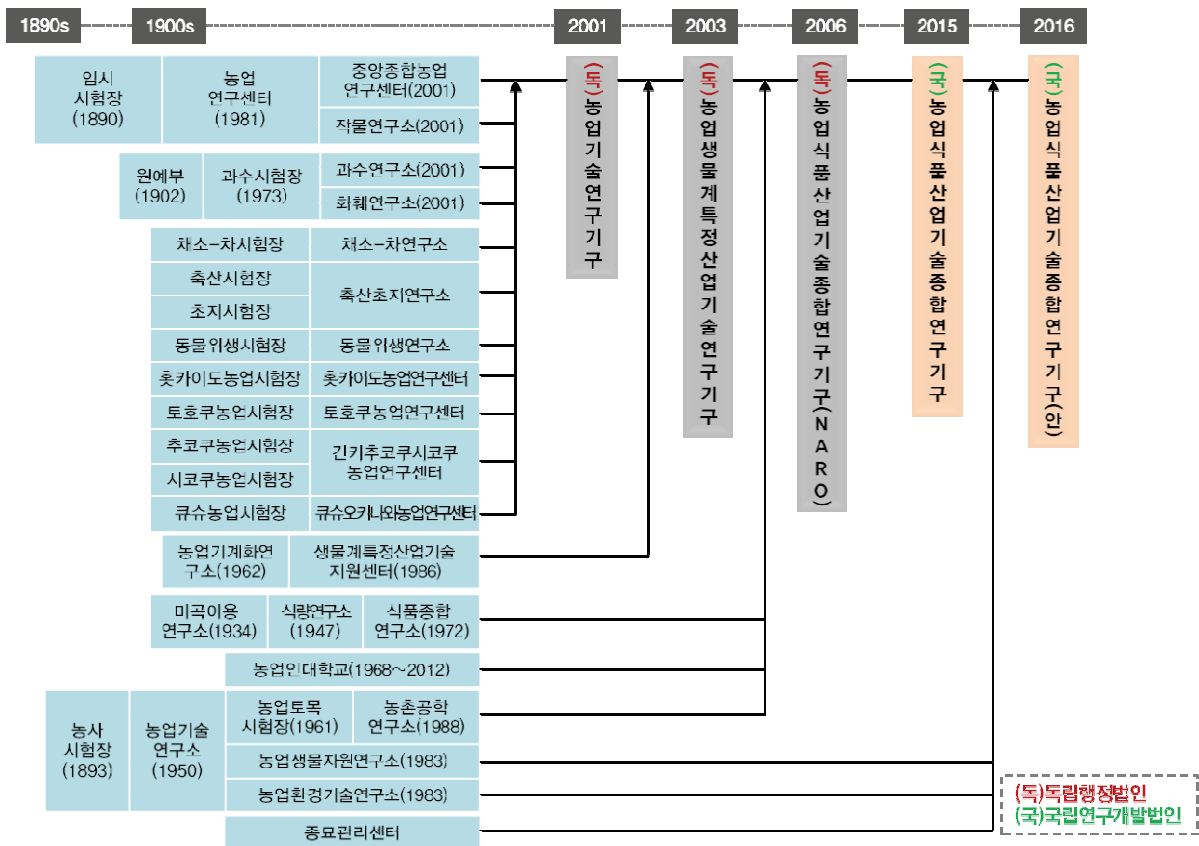
(미국의 농업과학기술 성과관리 부문 특징) 국가와 민간의 역할이 비교적 명확하게 구분되어 포트폴리오가 구성되어 있는 미국의 경우도, 국가 차원의 기술이전 프로그램은 다양하나 성과가 미흡하다는 평가를 받고 있다. 이에 R&D 성과의 실용화를 촉진시키고자 PPP(Public-Private Partnership) 혁신기구로서 농식품연구재단(FFAR, Foundation for Food and Agriculture Research)을 설립하였다. FFAR은 1:1 매칭펀드로 지원하는 조건이며, 이는 경쟁력 있는 농업 기업 생태계가 구축되어 있는 미국의 시장 환경이 존재하기에 가능한 제도라 할 수 있다.

5) 미국 농무부의 경쟁공모프로그램은 1977년에 최초로 시작되었으며, AFRI(Agriculture and Food Research Initiative)는 기존 프로그램의 후속사업이라기보다는 미국 농업의 국가적 현안 및 미래문제에 대해 공공, 민간, 대학, 개인 등 모든 자원을 투입하여 해결하고자 하는 목적으로 시행된 프로그램임. 특히 AFRI 프로그램 운영을 위해 농무부 내 국립농식품연구소(NIFA, National Institute for Food and Agriculture)을 설립함

3) 일본

일본은 농업에 대해 식량공급 및 지역경제사회 유지에 대한 역할을 강조하고 있으며, 강력한 국가주도의 농업정책을 실시하고 있다. 그럼에도 일본은 최근 농업인구가 감소하고, 인구고령화, 휴경지 증가 등의 위기가 심화됨에 따라 전면적 대응책을 마련하고 있다.

(일본 농업 연구·지도·보급 체계의 형성과 변화) 일본의 농업기술 연구는 1890년 농상무성을 설립하고 1893년 농사시험장을 설치하면서 본격적으로 추진되기 시작하였다. 100년 이상 분야별, 지역별로 분화되어 운영되던 국가 농업연구기관은 2001년 행정개혁의 일환으로 독립행정법인 농업기술연구기구로 통합되었다. 하지만 독립법인화 이후, 농업연구기반 약화, 연구진의 이탈 심화 등의 문제가 발생하여 2015년 국립연구개발법인으로 재전환되면서 현재 농업 R&D 기관의 모습을 갖추게 되었다.



<그림 4-10> 일본 농업 R&D 추진기관의 변천과정

출처: 이주량 외(2016), p. 116

(일본의 농업과학기술 정책기획 부문 특징) 일본은 국가 차원에서 농업 R&D를 강력히 주도하고 있으며, 민간의 농업 R&D 투자는 식품업 분야의 1.9%에 불과하다. 2000년 초반에는 재원의 90% 가량을 국가교부금으로 지급하던 국가연구기관을 독립법인화하여 민간의 특성과 기능을 강조하였으나 큰 효과를 거두지 못하였다. 일본의 농업 R&D 기획은 우리나라의 기술수요조사와 유사한 방식이나, 우리나라와는 달리 시즈(seeds) 수요조사를 통해 실제 기술을 실현시킬 수 있는 과제로 구성하는 것이 특징이다.

(일본의 농업과학기술 정책집행 부문 특징) 공공 부문 농업 R&D는 농업식품산업기술종합연구기구(NARO)를 구성하고 있는 주요 농업연구기관이 연구의 대부분을 수행하고 있다. 외부공모사업 중 경쟁적 자금 또한 소속 연구기관에서 다수 집행되고 있다. 농업 지도보급사업의 경우, 과거에는 보급원을 통한 증산지도활동 중심으로 기술지도가 이루어지고 있었으나, 최근에는 농업혁신전문원을 중심으로 한 전문지도 및 컨설팅 사업이 이루어지고 있다.

(일본의 농업과학기술 성과관리 부문 특징) 일본은 R&D 사업을 ‘연구개발단계’와 ‘실증-사업화단계’로 구분하여 기획 및 집행함으로써 R&D 사업의 목표-수단 관계의 정합성을 높이고 있다. 아베정부의 공격적인 농림수산업의 실현을 위해 농업 R&D의 실용화에 집중하고 있다. 이를 위해 조기 실용화 가능한 기술에 대한 실증연구, 융합기술을 활용한 농업 현장문제의 해결 등 현장 중심의 실용화연구에 대한 지원을 강화하고 있다.

2. 해외 사례 분석의 시사점

민간의 자발적인 농업 R&D 참여는 네덜란드, 미국과 같이 혁신적인 농업인이 존재하거나 기업생태계가 조성되어 있는 국가에서 가능하고 효과적일 수 있다.

공공 부문의 농업 R&D 투자의 절대규모는 증가해야 하지만, 관행적 연구가 축소되고 현장 수요를 충족시킬 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있다.

공공과 민간의 역량과 정체성을 고려하여 농업 R&D 포트폴리오를 구성함으로써 투자의 효율성을 증대시킬 필요성이 있다. 이를 위해 농업 R&D 총괄 기획 및 조정을 통해 부처간 중복투자를 최소화하고 효율성을 제고해야 한다.

기술개발을 위한 R&D가 아니라 실용화를 위한 R&D를 별도로 구성하여 조기상용화 연구를 적극 지원함으로써 R&D 성과 확산을 유도하는 방법을 활용할 수 있다. 우리나라는 미국이나 네덜란드와 같이 민간의 자금과 활동을 통해 농업 R&D 실용화를 촉진하기 힘든 상황인 점도 충분히 고려되어야 한다.

제4절 한국 농업 R&D 추진체계 개선방안

1. 개선의 필요성

국가 과학기술이 발전할수록 국가연구개발 관리의 핵심주체가 전담부처에서 개별부처로 이동하는 것이 선진국의 경험이다. 한국도 점차 이러한 시기에 진입 중에 있다고 할 수 있다. 개별부처의 과학기술 관리역량과 관리수준이 높아짐에 따라 전담부처가 주도하는 중앙집중 관리방식(통합, 종합조정, 컨트롤타워)의 비효율이 커지고, 부처자율(분권화, 다원화, 전문화)의 장점이 많아진다. 미국은 과학기술 전담부처가 존재하지 않으며 개별 부처에서 R&D를 직접 관리하고 있다. 전담부처 대신에 대통령 직속 과학기술정책실(OSTP)이 개별부처의 예산배분권을 행사하는 방식으로 개별부처별 기능과 내용을 조정하는 것이다.

미국, 일본 등 농업 선진국에서도 농업분야 연구관리전문기관이 비농업분야 기관과 통합이 이루어진 사례는 없으며, 이는 농업의 고유성과 특수성에 기인한다. 미국 농무부(USDA)의 연구관리전문기관인 국립농식품연구소(NIFA)의 경우, 150년의 미국 농업 R&D 역사 동안 농무부 타 조직과 통합 및 분리를 반복하여 현재의 전문관리기관으로 자리 잡았으나, 비 농업분야와 통합은 이루어진 바가 없다. 다원성, 장기성, 공공성, 비독점성 등 농업 R&D의 특수성에 대한 면밀한 고려 없이 비농업계 연구관리 전문기관과의 통합이 이루어지는 것은, 농업 R&D 효율성에 역행하며 농촌문제, 농민문제 등 농업에만 있는 고유문제를 해결할 수 없게 된다.

현 단계에서 우리 농업 R&D 효과성 제고를 위한 가장 효율적이고 시급한 선택은 R&D 이후의 실용화와 지도보급 문제라 할 수 있다. 미국, 일본 등의 농업 R&D 효율성 향상 정책의 초점도 비 농업분야와의 연구관리 통합에 있지 않고, 농업 R&D 성과의 실용화와 지도보급에 있다. 한국도 농업-비농업 연구관리전문기관과의 통합보다 농업 R&D 실용화 촉진과 지도보급 기능개선이 더욱 효과적이고 시급한 정책대안이라 할 수 있다.

2. 농식품 R&D 추진체계 효율화 방안

한국 농업 R&D 추진체계 효율화 방안 마련을 위한 고려사항

- 국가의 농정철학, 농업의 발전단계에 대한 다양한 해석, 이해관계자 간의 위치 논리에 따른 다양한 시나리오 가능
- 부처와 농업계 등 이해관계자의 '수용 가능성' 및 개편의 '실현 가능성' 등을 고려하여 다양한 범위 내에서 도출
- 비 농업계의 농업에 대한 몰이해 극복을 위한 유연한 대응논리 구축



<그림 4-11> 농식품 R&D 추진체계 효율화방안 마련의 접근법

□ 대안 1: 농과위의 기능 및 역할 강화

(1) 필요성

농과위는 농식품부가 농식품 R&D 사업을 시작하면서 농림식품과학기술 분야 정책방향 등을 심의 조정하기 위한 최고의사기구로 설치되었다. 부·청간 역할 중복에 대한 비판이 가해질 때마다 심의기구인 농과위의 역할에 대해 재검토해야 한다는 지적이 반복적으로 제기되고 있다. 이는 농과위 운영에 있어 R&D 정책을 총괄 조정하는 기능에 일부 한계가 있음을 의미한다. 실제 농과위 안건 또한 정책이나 예산 등의 사전 심의가 아닌 사후 보고인 경우가 대부분으로 실질적 조정기능보다는 형식적이고 명목적인 관리기능에 머물러 있는 것이다. 농진청과 산림청이 각각 농진위 및 산과위를 자체적으로 운영하고 있으나, 농식품 분야 전체 R&D 사업에 대한 총괄 조정을 위해서는 종합 조정기구로서 농과위의 기능과 역할이 강화되어야 할 필요성이 있다.

(2) 쟁점 및 장단점

농식품 R&D사업의 총괄 조정기구로서 농과위의 위상을 재정립하고 실질적인 심의기구로 활용하는 것은 조직의 수용 가능성과 정책의 실현 가능성을 고려할 때 가장 합리적인 방안이 될 수 있다. 심의·조정기구로서의 내실을 확충하여 부·청사업의 기획시 사업내용 및 예산에 대한 조정기능을 강화한다면 부·청간의 사업 중복 등의 문제에 대해 대응할 수 있을 것이다. 또한 전문위원회의 전문성을 더욱 강화한다면 수요에 기반한 R&D 정책을 마련하는 데 효과적일 수 있다. 다만, 현행 농촌진흥청 R&D사업의 경우 심의 절차상 농과위 사전심의를 의무화한다면 3차례 심의(농촌진흥사업심의위원회→농림식품과학기술위원회→국가과학기술심의회)로 인한 행정력 낭비 등 부정적 효과가 나타날 가능성도 존재한다. 분야별 전문위원회가 자문 위원회로 변질되지 않도록 규모의 확대가 아닌 기능의 확대를 통해 실질적인 심의기구로서의 역할을 감당할 수 있도록 할 필요가 있다.

(3) 개편 내용

농업 R&D 진흥을 위한 정책방향을 수립하고 총괄 조정하는 농과위의 기능을 강화하여 예산 배분권 및 실질적인 심의·조정·평가권을 부여하는 동시에 농식품 R&D 정책 총괄 컨트롤 타워로서의 책임성을 동시에 부여한다.

(조직 구성) 기획조정전문위원회의 정기적 개최를 통해 본회의 심의 전 안건에 대해 사전 검토하는 역할을 부여한다. 기존의 4개 분과의 전문위원회를 현장 수요에 밀접하게 접근 가능하고 중복되지 않는 범위의 분과로 확대하여 개편한다. 기존에 교수, 연구원, 부처 담당자 위주로 구성된 전문위원회에 농업인, 농산업체, 컨설팅업체 등 다양한 분야의 이해관계자가 참여 가능하도록 소통의 창구를 마련한다.

(조직 업무) 부·청 R&D 정책 및 예산에 대한 사후보고에 그치던 농과위 심의를 강화하여 신규사업 기획 이전에 농과위 전문위원회 심의의결 과정을 거쳐 신규사업 기획에 착수하도록 하여 부청 R&D 사업의 유사·중복 문제를 해결한다. 또한 농식품부의 「농림식품과학기술 육성 종합계획」 및 농진청의 「농업과학기술 중장기 연구개발 계획」으로 이원화되어 있는 법정 중장기계획을 통합하여 부청이 공동수립하는 방안도 고려할 수 있다.

(평가 대응) 국과심에서 이루어지는 「정부연구개발예산 투자방향 및 기준(안)」 및 「주요 R&D 사업 예산 배분 조정(안)」 심의 과정에서 부청 사업에 대해 국과위 차원에서 공동대응하고, 사후 부·청사업에 대한 정책 개발에 반영한다. 사업의 예산배분, 심의 및 평가에 이르는 전 과정에 대한 피드백을 강화함으로써 농과위에 실질적인 조정기능을 부여하여 심의기구로서의 위상을 높이는 데 기여할 수 있다.

(조직 전문성) 전문위원회에 농업 및 농산업 현장 관계자들을 다수 참여시켜 수요 밀착형 연구가 이루어지도록 한다. 연구사업과 정책사업의 연계를 강화하고 기술개발 과정에서 Lab 기술에서 Farm 기술이 균형을 이룰 수 있도록 전문위원회의 모니터링 기능을 강화하는 한편 정책 아이디어 도출의 장으로 활용한다.

<표 4-4> 농림식품과학기술위원회의 기능 강화 방안

	AS-IS	TO-BE
조직 구성	• 사무국 1, 기획조정전문위원회 1, 분야별 전문위원회 4	• 사무국 1, 기획조정위원회 1, 분야별 전문위원회 확대
조직 업무	• 부·청 사업의 명목적 관리	• 부·청 출연금사업의 실질적 심의 및 조정 • 부청 R&D 정책방향 수립 및 조정
사업 조정 시기	• 부·청 신규사업 사전기획, 사후조정	• 부·청 신규 출연금사업 사전조정, 공동 사업기획 착수
평가 대응	• 국과심 평가와의 연계 부족	• 국과심 평가에 공동대응 및 피드백 강화
조직 전문성	• 심의 및 조정 기능에 전문위원의 전문성 반영 부족	• 전문위원회의 전문성 강화를 통해 기술정책 전반에 관한 상시모니터링 및 정책의제 수시 도출

□ 대안 2: 농업 R&D 유관기관의 소속과 역할 재정립

(1) 필요성

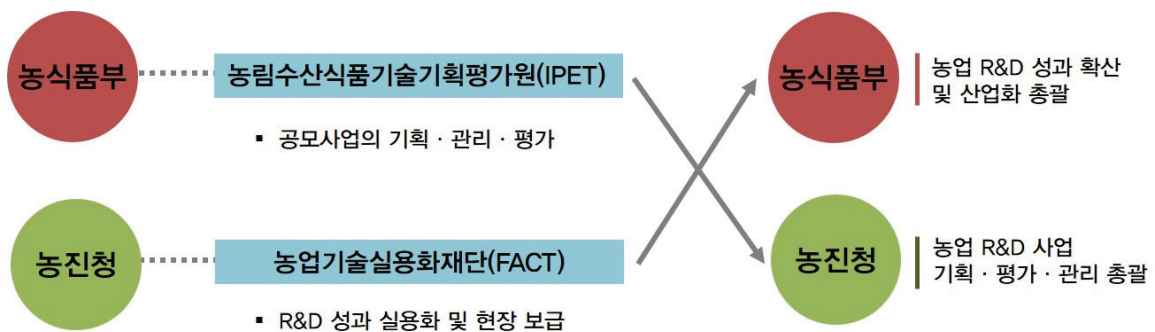
현재 농식품부는 민간 R&D 산업화 기술개발에 중점을 두고 있는 반면, 농촌진흥청은 기초 기반 실용화 기술개발 및 민간 부문 미성숙 분야에 대한 실용화연구를 담당하고 있다. 농식품부는 R&D 기획·관리·평가기관인 IPET을 두고 있고, 농촌진흥청은 산하에 R&D 성과확산 및 산업화를 총괄하는 기구로서 농업기술실용화재단을 두고 있다. 각 기관의 R&D 사업목표와 산하기관이 불일치 하고 있어서 R&D 성과관리가 적절히 이루어지지 못하고 있는 것이다.

(2) 쟁점 및 장단점

농업 분야 연구관리전문기관인 IPET을 농촌진흥청 소속으로 변경함으로써 농식품 R&D 사업의 기획·평가·관리를 총괄할 수 있다. 부청간의 사업 중복 문제 또한 일부 해결될 수 있다. 또한 농업 분야 성과 실용화 전문기관인 농업기술실용화재단을 농식품부 소속으로 변경함으로써 농업 R&D 성과의 확산을 제고하는 데 기여할 수 있다. 농식품 R&D 성과의 사업화에 대한 정책적 지원이 확대되어 규모화가 이루어질 수 있는 장점이 존재한다. 단, 대규모 산업화 기술에 대한 관심 집중으로 인해 공공 부문 R&D의 중요한 책무인 농업·농촌 문제해결 기능이 축소될 가능성이 발생할 수 있으므로 정책대상에 대한 제도적 균형이 마련될 필요가 있다.

(3) 개편 내용

부·청간 농업 R&D 역할 분담에 따른 업무 효율화를 위해 산하기관을 재배치한다. 농식품부 공모사업의 기획·평가·관리 기능을 담당하고 있는 IPET을 농진청 산하로 이관함으로써 농업 R&D 사업의 일괄조정을 통해 중복투자를 방지한다. 또한 정책부서의 R&D 수요에 대한 반영체계를 구축하여 R&D 사업과 정책사업의 연계를 강화한다. 농촌진흥청에서 개발한 기술에 대해 실용화를 추진하고 농업 현장에 보급하는 농업기술실용화재단(FACT)을 농식품부 산하로 이관함으로써 농업 R&D 실용화, 산업화로 이루어지는 성과 확산 시스템을 확립하고 산업화 효율성을 제고한다. 동시에 농촌진흥청 R&D 성과의 기술사업화 및 농업 현장으로 해결 기술 성과확산에 대한 제도적 보완장치를 마련한다.



<그림 4-12> R&D 기획·평가·관리기능 및 R&D 성과 확산기능의 재분배

□ 대안 3: 농식품부 중심의 R&D 사업 일원화

(1) 필요성

농식품부와 농진청의 R&D 연구범위가 모호한 상황에서 출연금사업으로 운영되고 산·학·연·관 연구자가 수행하는 외부 공모사업(공동연구사업)이 이중으로 관리되고 있다. 농진청의 공동연구사업은 농진청 산하 연구기관에서 자체적으로 해결하기 어려운 문제를 해결하기 위해 외부의 전문 연구자를 참여시키는 개념으로 추진하던 사업이다. 2015년 현재 농촌진흥청 R&D 예산의 44%인 2,704억원이 공동연구사업에 사용되고 있다. 연구의 목적에 따른 융합연구, 협력연구가 중요한 것은 사실이나, 농촌진흥청의 공동연구사업의 규모가 그 목적에 합당한 크기인지 재검토할 필요가 존재한다. 농촌진흥청이 공동연구사업을 확대시키는 중요한 이유 중 하나는 R&D 성과 실용화에 대한 압박에 의한 것이다. 더 큰 문제는 농촌진흥청 공동연구사업에는 대학, 출연(연), 민간(연) 등은 물론 농촌진흥청 산하 국립연구기관들도 상당 부분 참여하고 있다는 점이다. 농업 분야 민간 R&D 지원사업을 농촌진흥청의 공동연구사업으로 집행해야 할 정당성이 존재하는지 재고해 볼 필요가 있다. 농촌진흥청이 국가 농업 R&D 기반을 확충하는 본질적 기능에 충실한 고유연구에 힘쓸 수 있도록 농촌진흥청 출연금사업에 대한 재정비가 필요하다. 따라서 농촌진흥청 공동연구사업 명목으로 집행하던 출연금사업을 농식품부로 이관하여 통합 관리하는 방법을 고려할 수 있다.

(2) 쟁점 및 장단점

농식품부 과학기술정책과에서 농진청에서 집행하고 있는 외부 공동연구사업에 대해 총괄함으로써 산업화 중심의 농업 R&D 성과를 창출할 수 있다. 농업 R&D의 목표를 농업은 물론 농산업 전반에 걸친 성과 확산으로 설정할 경우, 산업화에 집중 투자하고 있는 농식품부의 R&D 기획 관리 역량을 집중시킨다면 효과적으로 목표를 달성할 수 있을 것이다. 실제 농진청 공동연구사업의 일부는 실용화, 산업화 성과 창출을 위해 민간의 연구역량을 활용하고 있는 경우도 많다. 단, 현재 농진청의 공동연구사업에는 산업계가 아닌 도농업기술원, 시군농업기술센터, 공공 부문 유관기관 등과 협력하여 진행하는 사업(예, 신제품이용촉진사업, 기후변화대응사업 등), 그리고 환경 또는 안전성 분야와 같이 국가의 책무성으로 수행해야 하는 영역(LMO, 기후변화 등 현안 쟁점 및 법적 업무 대응, R&D 플랫폼 구축 사업) 등이 포함되어 있다. 따라서 농진청이 국립연구기관으로서 갖는 책임과 역할을 고려하여 농진청 공동연구사업을 유형화하고 분리하여 이관해야 한다.

(3) 개편 내용

현재 농촌진흥청에서 공동연구사업 명목으로 집행하던 출연금사업을 농식품부로 이관하여 과기정책과의 총괄 기획 하에 부·청 출연금사업을 통합 관리하는 방법을 고려할 수 있다. 현재 농촌진흥청 연구정책국 연구정책과, 연구운영과, 연구성과관리과에서는 출연금사업 이외에도 기관고유사업에 대한 총괄조정 및 성과관리 기능을 겸하고 있으므로, 조직의 이관이 아닌

기능의 일부 이관을 통한 통합 관리가 이루어져야 한다. 일본의 경우 농림수산업 산하 농림수산물기술회의 사무국에서 농림수산물 분야 R&D 예산 배분, 정책 기획, 조정 및 관리를 주관하고 있다. 농업 분야의 연구예산이 하나의 채널을 통해 투자됨으로써 종합 조정 및 통합 관리가 가능한 것이다. 농식품부 중심의 출연금 사업 일원화를 위해서는 총괄 관리조직인 과기정책과는 물론 실행조직인 IPET의 기능과 역할 강화를 위해 조직 확대 및 인력 충원 등이 선행되어야 한다.

<표 4-5> 부청 농업 R&D 현황 및 개선안

재원	유형	농식품부	농진청	비고
출연금	공모사업(A)	1,832	2,704	(Agency) IPET / 농진청 본청 (Performer) 산·학·연·관
시험연구비	기관고유사업(B)	352	1,906	(Agency) 검역본부 / 농진청 본청 (Performer) 검역본부 / 4개 과학원
	시험연구기관 운영(C)	58	1,521	
	시험연구비 전체(B+C)	410	3,427	
순수연구비(A+B)		2,184	4,610	<개선안> 본부 과기정책과의 총괄 기획 하에 부청의 출연금사업을 통합 관리
총 연구비(A+B+C)		2,242	6,131	

□ 대안 4: 농진청 중심의 R&D 사업 일원화

(1) 필요성

농식품부의 공모사업은 IPET에서, 농진청의 공모사업은 본청에서 관리하고 있어, 부청 간 공모사업의 개별관리로 인해 연구중복 및 효율성 저하 문제가 발생하고 있다. 농식품부는 과학기술정책과, 식품산업정책과 등에서 IPET에 위탁 관리(1,951억원, '17)하고, 농진청은 본청 연구정책국에서 직접 관리(2,658억원, '17)하고 있다. 부청이 연구관리전문기관을 통해 R&D를 위탁 운영하는 것은 연구관리전문기관의 전문성을 활용하여 부청의 R&D 예산을 집행하고자 하는 것이다. 하지만 IPET의 경우 과제관리에 인력이 집중되어 있어, 전문성이 필요한 기획 및 성과확산 등의 업무에는 취약한 단점이 있다. 농촌진흥청의 경우, 농업 R&D에 대한 전문 지식을 바탕으로 정책수요를 도출하고 사업기획·관리·평가의 모든 업무를 수행하고 있는 기관이다. 전문성 강화 측면에서, 부·청간에 이원화된 농업 R&D 사업을 농촌진흥청 중심으로 일원화할 필요성이 높다.

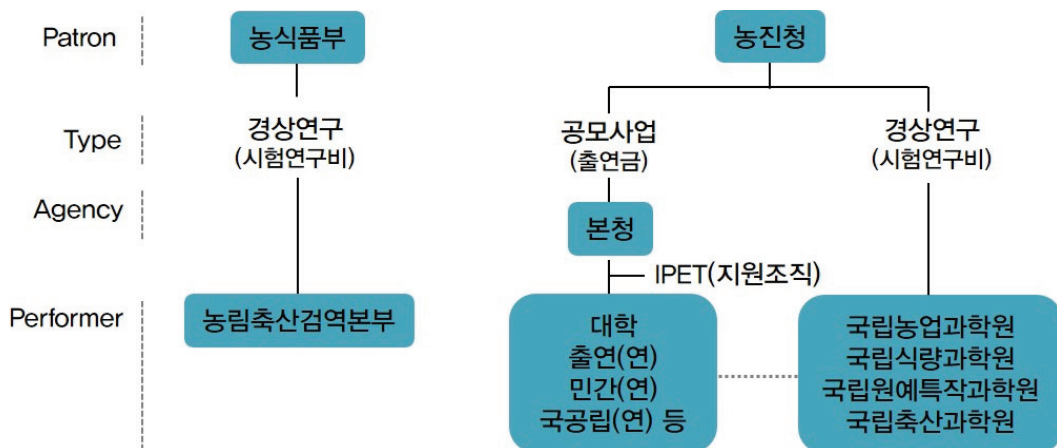
(2) 쟁점 및 장단점

농촌진흥청은 본청과 산하 4개 국립연구기관으로 구성된 조직이다. 본청의 구성원은 소속기관에서 연구개발에 종사하던 연구관 및 연구사들이 대부분으로 농업 R&D 개별 분야에 대한 풍부한 전문지식을 보유하고 있다. 농촌진흥청을 중심으로 농업 R&D 공모사업의 추진체계를 일원화한다면, R&D 사업의 기획 업무에 있어 농촌진흥청 연구인력의 전문지식을 활용하여 농업 R&D 각 분야의 전문적인 수요를 도출할 수 있을 것이다. 연구개발 수행기관이 주도하

는 R&D 기획부터 농업기술실용화재단이 주도하는 사업화로 연결되는 ‘R&D 기획-수행-사업화’ 일원화 체계 구축을 통해 비농업계에서 제기하고 있는 중복 및 효율성을 일부 해결할 수 있다. 단, 농촌진흥청이 관리기관인 동시에 연구 수행기관이 되는 경우도 있어 비경쟁적 R&D 체계로 인한 선수-심판론과 같은 문제가 제기될 수 있다. 또한 농진청에서 기존에 중점을 두고 있던 기초·기반 연구는 강화될 수 있으나 농식품부에서 주도적으로 추진하던 응용·개발 분야의 연구가 소홀해져 융복합기술, 민간의 경쟁력이 높은 기술 및 산업화 수요가 높은 기술 분야에 대한 대응력이 약화될 가능성도 존재한다.

(3) 개편 내용

농진청 본청 소속 전문 연구인력의 농업 과학기술지식, 농업 가치사슬 전반에 관한 전문지식을 활용하여 R&D 기획을 극대화할 수 있도록 본청을 중심으로 농업 공동연구사업의 기획·평가·관리 기구를 일원화한다. 농촌진흥청의 연구운영과를 연구정책과와 통합하여 농업 R&D 정책 기획을 전담한다. 농업 공동연구사업의 통합 관리를 위해 연구사업관리과를 신설하고, 지원조직으로 IPET을 배치하여 농업 R&D 사업 관리를 전담하게 한다.



<그림 4-13> 공모사업 관리기관의 일원화

□ 대안 5: 정책-R&D 연계강화를 위한 농업 R&D 예산의 사업부서 귀속

(1) 필요성

지난 20년간 농업부분에서 정책사업과 R&D사업의 연계성은 빠르게 악화되어 왔다. 결과적으로 R&D 사업의 연구성과를 정책사업이 이어받아 추진하는 이어달리기 체계가 매우 빈약해졌을 뿐 아니라, 연구개발재원으로 추진되는 R&D 사업에게 정책사업에게 요구해야 하는 자기완결적 성과를 부담시키는 경우도 빈번해졌다.

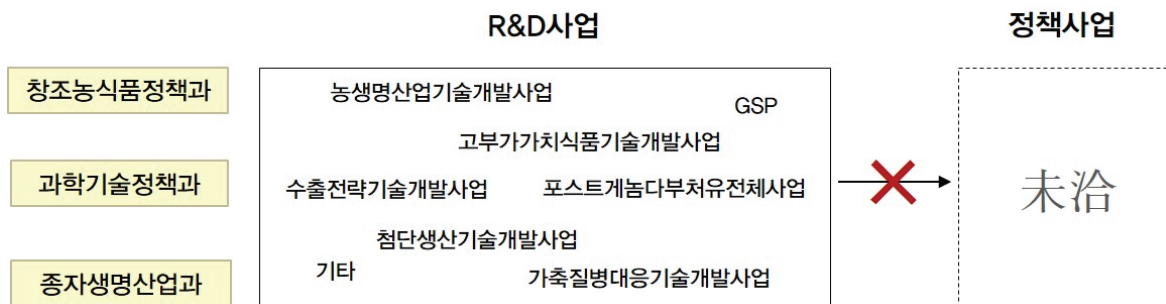
예를 들어 스마트팜을 연구개발하는 사업(R&D사업)과 스마트팜을 현장보급하는 사업(정책사업)이 공동의 목표를 지향하면서 상호보완적으로 상시조율되며 추진되어야 가장 효과적인 혁신이 가능할 것이나, 현실에서의 연계수준은 매우 미흡하다. GSP처럼 종자개발을 위한 연

구사업의 직후에는 종자수출을 위한 정책사업이 위치해야 하는데, 마땅한 정책사업이 부재하기 때문에 연구비로 집행되는 연구사업에 종자수출이라는 정책사업의 성과부담을 지우고 있는 점들은 개선이 필요하다.

(2) 쟁점 및 장단점

연구사업과 정책사업의 연계가 미흡한 원인으로는 여러 가지가 있겠지만, 농식품부 연구개발예산이 창조농식품정책국 3과(창조농식품정책과, 과학기술정책과, 종자생명산업과)를 중심으로 집행되는 것이 직접적인 원인이다. 3과는 R&D 사업 이외에는 마땅한 수단으로서의 정책사업을 보유하고 있지 않으며, 타국타과의 정책사업에 대해 직접적으로 관여하기도 어렵다. 반대로 정책사업을 추진하는 타국타과에서는 정책사업에서 도출되는 R&D 수요를 즉각적으로 R&D 사업에 반영하기 어렵고, 결과적으로 공급자 중심의 R&D에 의지해야 하는 구조이다. 이런 구조는 R&D사업 예산규모가 크지 않고 R&D 사업개발이 충분하지 않은 과거에는 장점이 많았지만, R&D 사업규모가 커지고 사업의 종류가 다양해진 현재에는 많은 단점을 노출하고 있다.

상위적 관점에서 정책사업(농식품부)-연구사업(농진청)의 이원적 역할체계의 단점인 정책사업-연구사업의 연계강화를 위한 개선이 필요한 것과 같은 이치로써, 하위적 관점에서도 농식품부 내의 정책사업과 연구사업의 연계강화가 필요한 시점이다. 네덜란드, 일본 등의 농업 R&D 체계도 우리와 비슷한 발전단계에서 연구개발과 정책집행의 연계강화가 필요했었고, 과거의 중앙집중형 농업 R&D의 단점을 극복하기 위하여 분산분권형 R&D, 네트워크형 R&D, 문제해결형 R&D로 추진체계를 이동해 온 경험이 있다.



<그림 4-14> 농식품 R&D 사업과 정책사업의 연계 현황

주의할 것은 농업 R&D사업 추진의 기본틀이 되는 국가연구개발체계의 특성을 충분히 고려해야 한다는 것이다. R&D 사업평가, 재정사업평가 등 상위부처와 과기부처의 요구사항에 전문적이고 효과적으로 대응하고 연구재원을 원활히 확보하기 위해서는 R&D 사업 예산을 확일적으로 사업부처로 이동해서는 안 된다. 예로써, R&D 사업예산을 사업부처에게 분할 할 때 정책사업과 R&D 사업의 연계효과가 빠르고 충분한 사업이나 사업부처의 R&D 관리역량이 확보된 R&D 사업부터 사업부처로 분할해야 할 것이다.

(3) 개편 내용

농식품부 창조농식품정책국 3과에서 총괄하던 농식품부 R&D 예산을 개별 사업담당과에 분할하여 추진하게 함으로써 R&D 사업과 정책사업의 연계를 강화하는 것이다. 예를 들어, 수출 전략기술개발사업은 수출진흥과에서 직접 진행하고, 고부가가치식품기술개발사업은 식품산업진흥과에서 직접 진행하는 형식이다. 중요한 것은 이러한 개편 방식이 창조농식품정책국의 R&D 전담과의 폐지를 의미하는 것은 아님은 분명히 해야 한다는 점이다. 과기정통부 등 상위부처의 조사·분석·평가 대응, 국회 전문위원회의 예결산 심의, 기획재정부의 예결산 대응 등을 효율적으로 수행하기 위해서는 R&D에 특화된 전담과가 반드시 필요하다. 양쪽 청과 부의 소통, 신사업기획, 중장기 R&D 계획수립 등을 위해서도 전담과의 역할은 반드시 필요하다.

제5장 농촌정책 수행체계

제1절 서론

1. 연구배경 및 목적

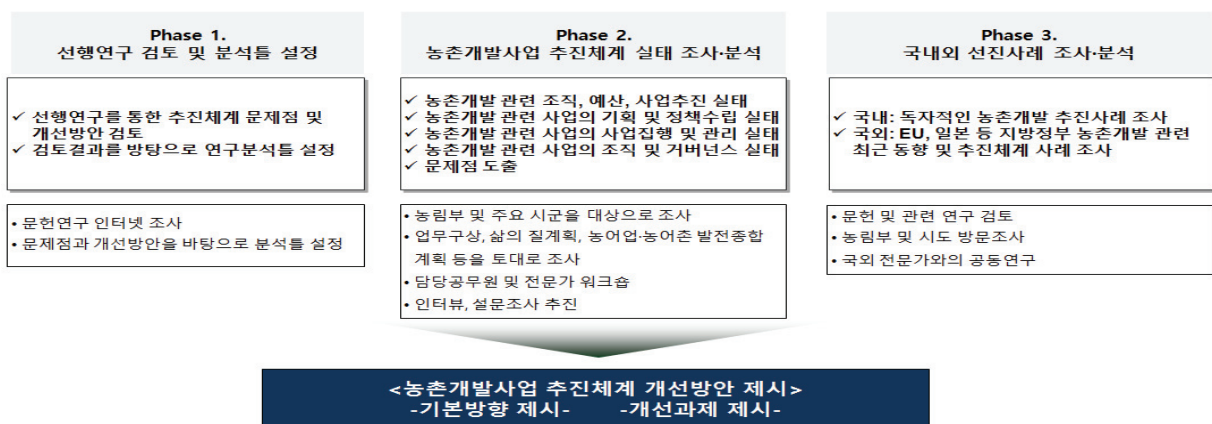
2000년대 이후 농촌지역개발의 패러다임이 변화함에 따라 하향식에서 상향식으로 그 추진 방식도 함께 변화되어 왔다. 특히 농촌생활을 영위하기 위한 댐, 저수지, 창고 등 하드웨어 공급 중심에서 농촌지역주민의 역량을 강화하여 지역주체의 역량 등 소프트웨어의 공급 및 확산이 강조되고 있는 실정이다. 지금까지 확충되어 온 다양한 농촌지역개발사업은 어려운 농촌의 여건을 개선하고 쇠퇴와 침체의 경향을 줄이는 중요한 계기를 마련한 것은 사실이다. 그러나 그간의 물리적 공급중심의 사업추진으로 인해 농촌마을에서 발생하고 있는 부작용과 문제점은 간과해서는 안 되고 반드시 원인과 개선책이 필요하다.

이에 본 연구에서는 농촌지역개발사업 조직(기관 등)의 기능 및 역할을 진단하여 농림축산식품부를 중심으로 농촌지역개발사업 관련 조직(기관 등) 간의 연계강화 방안 등을 마련하고자 한다.

본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 기능 분석을 통해 역할 및 정체성 확립 방안 마련한다. 둘째, 농촌정책 연계를 추진하기 위한 추진체계와 계획제도에 대한 개선방안을 마련한다. 셋째, 농촌 정책 체계 추진체계 및 국내외 사례 분석을 통한 문제점을 분석하여 농촌개발사업 추진체계 기본 방향 및 개선과제를 제시한다.

2. 연구방법 및 절차

본 연구는 문헌 및 자료를 기본으로 국내·외 사례조사를 진행하며, 농촌정책전반 및 국내사례의 이해관계자와의 인터뷰를 병행한다. 연구절차는 아래의 <그림 5-1>과 같다.



<그림 5-1> 본 연구의 절차

3. 선행연구 검토 및 분석틀 설정

1) 농촌개발사업 추진체계 관련 선행연구 분석

농촌개발부문이 우리나라 농정정책의 주요한 영역으로 확장되면서 다양한 농촌개발사업이 추진되어 왔다. 그러나 농촌이라는 동일한 공간을 대상으로 중앙정부와 지방정부의 사업들이 분산되어 추진됨에 따라 사업의 효율성, 연계성 부족에 대한 문제의식이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 대한 개선으로 2000년대 이후 상향식 또는 내발적 농촌개발을 강조한 정책사업을 통해 공모제 방식의 도입, 소프트웨어 및 휴먼인프라의 선구축, 포괄보조금제 도입 등 지역의 자율성을 확대하는 방향으로 전개되고 있다.

<표 5-1> 농촌개발사업 추진체계 관련 선행연구

구분	문제점	개선방안
박경(2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 분산 추진 • 지자체의 자율성 미약 • 사업간의 연계성 부족 • 지자체 및 주민의 역량 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업내용의 유연화 • 지역단위의 통합적 업무추진 • 정책 및 사업의 계획적·종합적 추진 • 지역주민 역량 강화 및 민간 전문가 그룹의 육성
이동필(2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 소규모사업의 분산추진 • 지역발전 중장기계획과 연계되지 못한 단편적 사업추진 • 추진체계의 분산으로 계획수립이나 효율적 관리의 어려움 • 개별법령에 근거한 사업추진으로 종합적 추진의 어려움 • 사업전달체계 및 주체별 연계 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합지침, 협의체 설치로 부처간 연계 강화 • 지역통합·조정 시스템으로 지역계획 제도 도입 • 관련 사업을 특정부처로 이관 및 통합
홍성결(2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌정책의 종합계획체계 미흡 • 사업간 중복성, 사업 연계성 부족 • 지자체의 자율성 미약 	<ul style="list-style-type: none"> • 전담조직 설치 및 전문인력 확보 • 농업 및 농촌 실태를 파악·적용할 수 있는 기구 설치
김정연(2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 계획 및 집행체계의 완결성 미비 • 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족 • 중앙과 지방간의 정책파트너십 부족 • 산발적 분산개발로 인한 비효율성 및 비형평성 • 하향적 계획체계 및 계획내용 부실 • 지방의 농어촌 지역개발역량 취약 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 단위의 농촌개발계획 수립 및 추진 • 농촌정책기능 통합 및 기획기능 강화 • 파트너십과 지역역량 강화
차미숙(2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 추진조직의 분산화 • 하향식 중층적 사업추진 구조 • 공모방식으로 지역 중장기발전계획과는 별개로 지자체가 경쟁 과도화 • 지역내 사업간 연계성 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 추진체계 전반에 대한 개선 • 중층적 행정계층 구조의 탈피와 적정 공간범역 단위의 통합적 추진 • 추진구조의 분권화
김정연, 박종철(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방계획과 중앙 정부의 계획의 차이가 없음 • 추진력이 부족하며 기능과 역할 면에서 기존의 계획과 차이가 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 합리적인 정주체계 설정 • 농촌중심지간 기능 분담 • 지역중심의 개발 계획 추진 필요 • 협력관계 유지 필요

구분	문제점	개선방안
조영재, 김두철 박덕병, 김정연 유학열(2009)	<ul style="list-style-type: none"> 부서간 업무분담에 있어 중복성 있음 업무분장, 업무량, 인력배치에 있어 공무원 불만 있음 통합적 거버넌스 구축한 사례 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 농촌개발 관련 부서간 중복된 업무 재조정 등 조직개편 필요 공무원 전문성 확보 필요 내외부적인 통합 거버넌스체계 구축 농촌개발사업을 모두 아우를 수 있는 중장기 종합계획 수립 필요 각 지역에 맞는 차별화된 정책수립 및 역량 강화
조영재, 김정연 유학열(2010)	<ul style="list-style-type: none"> 업무중복 및 협조체계 부족 전문성 확보 종합계획 부재 있어도 형식적 효율성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 부서간 기능 및 업무 조정 농촌개발정책균방식의 도입 총괄기획 및 조정기능 강화 포괄예산제 도입에 의한 독자적인 사업 추진 사업평가를 통한 효율적인 사업관리
송미령(2013)	<ul style="list-style-type: none"> 인적 역량 부족 공동 활동을 위한 협력의 기반 부족 농촌의 자원 활용 여건 미흡 창조경제와 관련한 제도적 여건 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 삶의 공간 구조: 마을과 중심지의 지역통합적 정비, 마을 만들기 지역맞춤형 서비스 전달로 주민의 체감 만족도 제고 지역 자산의 발굴, 보전과 가치의 제고 6차 산업화의 촉진 창의적 인력의 활용 기반 구축 창조지역사업 및 지자체 간 연계협력 사업 확대 제도의 개편과 추진체계의 정비

2) 선행연구 검토를 통한 분석틀 설정

본 연구는 다음과 같은 항목들을 근거로 농촌개발사업의 현황 및 문제점을 진단하고자 한다.

<표 5-2> 농촌개발사업 추진체계 분석틀 및 분석내용

분석항목	조사내용	분석내용
조직 및 기능의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 조직구성 및 업무분담 조직기능 및 협조체계 	<ul style="list-style-type: none"> 비전과 전략에 맞게 조직이 구성되고 업무분담 및 협조체계의 적절성
조직역량 및 전문성	<ul style="list-style-type: none"> 조직·사업별 집행예산 업무(사업)량 인력구성 및 전담조직 	<ul style="list-style-type: none"> 계획 및 사업주체의 역량 확보 여부 필요한 전담조직의 적절한 활동 여부 조직의 기능에 맞는 전문성 확보 여부
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 전문가 지원체계 지역관의 파트너십 	<ul style="list-style-type: none"> 전문성 확보를 위한 전문가 지원체계 여부 관련 단체 및 조직과의 적절한 파트너십 구축 여부
정책의 시의성	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부와 지방정부 농촌개발정책의 내용 	<ul style="list-style-type: none"> 정부정책과의 연계성 미래지향적인 정책수립 여부 다양한 이해관계자의 의견수렴 여부
정책의 차별성	<ul style="list-style-type: none"> 농촌개발정책 및 사업 내용 	<ul style="list-style-type: none"> 지역특성을 반영한 독자적인 정책수립 여부 정부지침이 아닌 지역특수의 사업발굴 및 추진 여부

분석항목	조사내용	분석내용
정책수립의 체계성	<ul style="list-style-type: none"> • 정책수립 방법 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적인 기획 및 정책수립 여부 • 체계화된 정책수립 여부
사업추진의 체계성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업집행 및 추진방법 	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적인 전략 및 비전을 바탕으로 하는 사업 추진 • 종합적인 사업추진 여부 • 독자적인 추진체계 구축 여부
사업의 통합성·연계성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진방법 	<ul style="list-style-type: none"> • 공간상 중복사업의 통합·조정 여부 • 내용상 중복·유사사업에 대한 통합·조정 여부
사업관리의 지속성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업평가 및 관리실태 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전-중간-사후평가 실시 여부 • 사업관리 및 사후관리 여부

제2절 현황 진단

1. 농촌개발사업 추진체계 실태조사·분석

1) 상위계획 검토

(1) 문재인 정부 국정운영 5개년 계획 : 농업·농촌분야

문재인 정부는 국정운영의 새로운 패러다임을 제시하고 국민 참여, 정부-민간 협치, 여당-정부 공동 책임의 원칙하에 세부과제별 이행계획까지 제시한 실행형 국정계획으로 문재인정부의 성공을 통한 대한민국의 새로운 발전과 도약을 위한 든든한 받침대 역할을 도모하고자 국정운영 5개년 계획을 수립하였다. 문재인 정부는 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’이라는 국가비전을 제시하고 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제(487개 실천과제)를 제시하였다.

<표 5-3> 문재인 정부의 국가비전-5대 국정목표-20대 국정전략

구 분	내 용				
국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
5대 국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
20대 국정전략	1. 국민주권의 촛불 민주주의 실현 2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령 3. 투명하고 유능한 정부 4. 권력기관의 민주적 개혁	1. 소득 주도 성장을 위한 일자리 경제 2. 활력이 넘치는 공정경제 3. 서민과 중산층을 위한 민생경제 4. 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명 5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장	1. 모두가 누리는 포용적 복지국가 2. 국가가 책임지는 보육과 교육 3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회 4. 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회 5. 자유와 창의를 넘치는 문화국가	1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 2. 골고루 잘사는 균형발전 3. 사람이 돌아오는 농산어촌	1. 강한 안보와 책임국방 2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교
100대 국정과제 (487개 실천과제)	15개 과제 (71개 실천과제)	26개 과제 (129개 실천과제)	32개 과제 (163개 실천과제)	11개 과제 (53개 실천과제)	16개 과제 (71개 실천과제)

주 : 밑줄친 부분은 농촌분야 관련 전략임

출처: 국정기획자문위원회(2017:15)

문재인 정부는 국정운영 5개년 계획 중 농업·농촌분야 핵심전략을 ‘사람이 돌아오는 농산어촌’으로 설정하였다. 한국의 농산어촌은 갈수록 고령화되고 인구가 줄어들고 있어 농산어촌 재건의 1차 목표이자 기준은 사람들, 특히 젊은이들이 돌아와 지역사회에 활기를 불어넣고 지

역의 발전을 선도할 수 있도록 하는 것이다. 정부는 농림어업의 체질을 강화하고 농림어업인 소득 안정, 복지서비스 향상을 통해 누구나 살고 싶은 농산어촌을 조성하는 것을 중요한 전략적 임무로 인식하였다. 그리고 시장 개방 확대, 주요 농수산물 수급 불안 및 농어업재해 등에 대응하여 재해보험 확대, 공익형 직접지불제 도입 등 농림어업인의 소득 및 경영 안정 지원을 강화하고자 한다. 또한 해양과 연안공간 통합관리 및 우리 바다 되살리기로 어촌의 활력을 제고하며 100원 택시 확대 등 농산어촌의 교통·의료·주거 여건 개선을 제시하였다. 특히 젊은 이들이 돌아올 수 있도록 청년농업인 영농 정착지원금 지급, 환경친화형 농수산업으로 전환, ICT를 활용한 첨단 스마트팜·양식장 조성 확대 등으로 농산어촌 후계 인력 양성, 첨단기술 융복합 지원 및 농산어촌 체질 개선을 제시하였다.

100대 국정과제 중 농업·농촌분야는 첫째, 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성, 둘째, 농어업인의 소득안정망의 촘촘한 확충, 셋째, 지속가능한 농식품 산업 기반 조성 등 3대 농정과제를 추진하기로 하였다. 아래 <표 5-4>는 농업·농촌분야 관련 3대 농정과제의 실천전략에 대한 주요내용이다.

<표 5-4> 문재인 정부의 농업·농촌분야 관련 3대 농정과제 실천전략 주요내용

구 분	내 용
<p>누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성 (농식품부)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 과제목표 <ul style="list-style-type: none"> ○ 교통·의료 등 농산어촌 생활 인프라 확충 ○ 농산어촌 부존자원을 활용하여 맞춤형 일자리 창출 및 국민 휴식공간 조성 <input type="checkbox"/> 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ (삶의 질) 농산어촌의 기초적 생활여건을 개선하고 사회안전망을 확충 <ul style="list-style-type: none"> - '18년부터 군지역에 100원 택시 등 농어촌형 교통모델 확대 - 농지연금 신규상품 도입('17년), 국민연금 기준소득금액 단계적 상향 지원 검토 - 영농·가사도우미 지원 확대 및 관련 법 개정을 통해 '21년부터 여성 농어업인 대상 특화 건강검진 시범 실시 ○ (지역경제 활성화) 농어업 활동 기반 6차산업 고도화 및 사회적경제 모델 정립 <ul style="list-style-type: none"> - '17년 농산어촌 관광상품 개발, '18년 농촌관광 등급평가제 개편 및 '22년 우수 관광자원 선정·홍보 등 추진 - '18년 사회적 농업 시범사업* 실시 및 관련 법적근거 마련 추진 * 취약계층 대상 영농 활동과 연계하여 건강·교육 등 돌봄서비스를 제공하는 돌봄농장 육성 ○ (산림 일자리·복지 확대) 산림분야 공공·민간 일자리 창출, 임산물 재해보험 운영 및 생애주기별 맞춤형 산림복지 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> - '18년 나무의사 자격제도 도입 및 '20년부터 목재산업단지 조성 - '22년 전국 권역별 국·공립 산림복지단지와 국가 숲길 네트워크 조성 <input type="checkbox"/> 기대효과 <ul style="list-style-type: none"> ○ '22년 농산어촌관광 방문객 1,350만명 유치('16년 1,000만명) ○ '22년 산림복지 수혜 인구를 2,590만명까지 확대('16년 1,800만명)
<p>농어업인 소득안정망의 촘촘한 확충 (농식품부)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 과제목표 <ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀 수급균형 달성 및 쌀값 안정, 자연재해로 인한 농어업 피해 보전 및 복구 지원, 직접지불제를 단계적으로 확대 개편 <input type="checkbox"/> 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ (농산물 수급 안정) 쌀은 시장격리, 사료용벼 전환 등 선제적 수확기 수급안정 방안 시행('17년), '18년~'19년 생산조정제(15만ha) 한시 도입

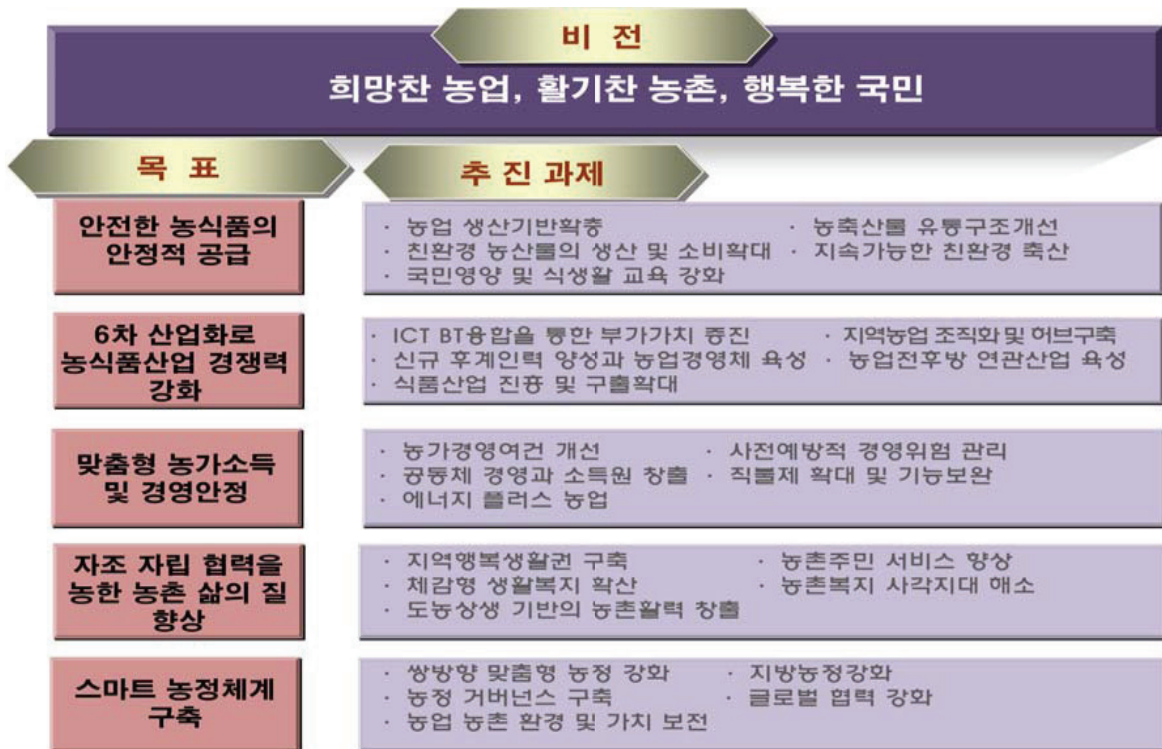
구 분	내 용
	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 농산물의 의무자조금 조성 및 생산안정제 확대 ○ (공익형 직불제 개편) 친환경농업직불 단가 인상('18년), 농업환경보전 프로그램 도입 등 생태·환경을 보전하는 방향으로 직불제 확대 - '22년까지 밭고정·조건불리직불 단가를 단계적 인상, 조건불리수산 직불 단가 인상 및 사업대상을 전체 섬으로 확대 추진 ○ (재해대응) 농어가에 실질적 도움이 되도록 재해지원 강화 - 농업재해보험이 개발되지 않은 품목(농약대, 대파대, 시설부자재 등 35개)의 복구지원 단가 인상 - 농어업인에 대한 농어업인안전보험 국고지원을 확대하고 산재보험 수준의 보험상품 개발·보급 □ 기대효과 ○ 기존 소득보전 중심의 직불제를 공익형 직불제로 확대·개편하여, 농어가 소득 안정뿐만 아니라 농어업·농어촌의 공익적 기능 확산에 기여 ○ 농산물 수급안정, 농어업 재해 대응 강화로 농어가 소득 및 경영위험 완화
지속가능한 농식품 산업 기반 조성 (농식품부)	<ul style="list-style-type: none"> □ 과제목표 ○ 환경 친화적이고 스마트한 농식품산업 확산 및 먹거리 종합계획 수립 ○ 농어업·농어촌 특별위원회, 농어업회의소 등 협치·참여 행정 확산 □ 주요내용 ○ (영농창업 활성화) '18년 청년농업인 영농 정착지원제 도입, 귀농·귀촌 임대주택단지 조성 등 영농창업 초기 생활안정·정착지원 강화 ○ (환경친화형 농축산업) '22년까지 6차산업형 친환경농업지구 100개소 조성 등 친환경·동물복지 농축산업 확산 - '18년 가축질병 방역체계 강화를 위한 보험제도 도입, '20년 한국형 구제역 백신 생산, '22년까지 깨끗한 축산농장 5천호 조성 추진 ○ (스마트 농업) '22년까지 스마트팜 시설원에 7천ha, 축산 5천호 보급 및 관련 R&D 투자 확대 ○ (품질좋은 먹거리 공급) '18년 국가 및 지역단위 푸드플랜 수립 - 농식품바우처 시범사업, 유기·이력제 수산물 학교급식 확대, GAP 및 HACCP 인증농가 확대 등 - '20년 기능성식품산업육성법 제정 등 기능성식품, 발효식품 육성 ○ (참여와 협력의 농수산 행정) 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회 설치 추진 및 농어업회의소 법적 근거 마련, 지방분권형 농정 추진 □ 기대효과 ○ 지속가능하고 성장하는 농식품산업으로 전환하고, 국가차원 종합 먹거리 전략 및 지역 순환형 먹거리 생산-소비 시스템 마련 ○ 주요 농식품 정책 수립 과정에 농어업회의소를 중심으로 농어업인 참여 확대

출처: 국정기획자문위원회(2017:120-122) 참조 작성

(2) 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~2017)

농림축산식품부는 농정의 비전과 추진방향 및 과제를 담은 「'13~'17년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(이하 농촌발전계획)을 수립하였다. 농촌발전계획은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법(이하 농촌법)」제14조에 따라 5년마다 계획을 수립하도록 규정하고 있다. 비전은 「희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민」이며, 목표는 ①안전한 농식품의 안정적 공급, ②6차산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화, ③맞춤형 농가소득 및 경영안정, ④자조·자립·협력을 통한 농촌 삶

의 질 향상, ⑤스마트 농정체계 구축을 제시하고 있다.



<그림 5-2> 농업·농촌 및 식품산업 발전계획

출처 : 농림축산식품부(2013), 지역농업네트워크(2013:22)

농촌발전계획상 정책접근은 “지역 중심”과 “공동체 주도”를 강조한다. 중앙정부 주도 획일적 농정에서 지역특성, 지역·주민참여와 책임 강조하며, 농정지원대상도 개별 경영체 분산적 접근에서 지역공동체 중심 네트워크로 전환하고 있다. 또한 국가 - 시·도 - 시·군으로 이어져 중앙 농촌발전계획과의 연계 체계를 구축하고자 한다.

이러한 지역단위 농촌발전계획 수립으로 지역중심 농정추진 기반을 강화하고자 하는 것인데 지역 농촌발전계획은 농촌법에 근거한 각 지역 농업·농촌 및 식품산업 분야 최상위 “기본계획”으로 설정하였고, 지역 농정의 영역별 추진방향과 목표, 전략, 주요과제를 담은 기본계획적 성격을 부여하였다.

이 계획에서는 장기 지향점과 5년내 달성할 계량·비계량 정책 목표와 과제를 제시하고, 종전 각 분야별 기본계획 성격을 가진 삶의 질 향상계획(법정), 포괄보조5개년계획(비법정) 등은 지역 농촌발전계획에 통합하였다.

각종 법정 계획(친환경농업육성계획 등) 또는 비법정 사업계획(과수산업발전계획, 산지유통종합계획)은 지역 농촌발전계획 내용에 통합하되, 농촌발전계획에 기초하여 필요시 세부계획을 수립할 수 있도록 하였다.



<그림 5-3> 농어촌계획제도 개편방향

출처: 박윤호(2014:7)

지역 농촌발전계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」에 의한 도시·군 기본계획 및 관리계획과 「국가균형발전 특별법(이하 균형발전법)」에 의한 기초생활권 발전계획 등과 상충되지 않도록 수립한다.

농식품부가 농촌법에 따라 수립한 농촌발전계획을 참고하여 시·도 및 시·군은 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 5년 마다 수립 하도록 2013년 3월부터 의무화 하였다.

시·도지사는 지역농정의 영역별 추진방향과 목표, 전략, 주요과제를 담은 「도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 5년마다 수립하고, 시장·군수는 농촌발전계획, 포괄보조 5개년 계획, 삶의 질 향상계획 등 농업·농촌 관련 10개 계획을 「시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」으로 통합¹⁾하여 5년마다 수립한다.

2) 중앙부처의 농촌개발사업 현황

(1) 농림축산식품부

가. 일반농산어촌지역개발사업

일반농산어촌개발사업은 농산어촌지역 주민 소득과 기초생활 수준을 높이고 농촌 에메니티

1) 통합대상계획은 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 시·군·자치구 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획, 포괄보조 5개년 계획, 농어촌산업 육성 기본계획, 생활환경정비계획, 친환경 농어업 육성 실천계획, 쌀 산업발전 종합계획, 산지유통종합계획, 품목별·시군별 발전계획, 시·군·구 식생활 교육 기본계획, 농지이용계획 등이 있다.

증진 및 계획적인 개발을 통하여 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특화 발전을 도모함을 목적으로 한다. 2010년 지역의 자율성과 창의성이 강화된 포괄보조금제도²⁾ 도입으로 농촌마을종합개발사업 등 기존 15개 사업이 일반농산어촌개발사업으로 통합되고 마을역량 경험의 축적을 통해 주민주도의 상향식 추진방식의 사업개념을 도입하였다.

<표 5-5> 일반농산어촌지역개발사업 개요

사업명		사업비(국비70%, 지방비 30%)	사업기간	
농촌중심지 활성화	통합지구	120억원 이하		
	선도지구	80억원 이하		
	일반지구	60억원 이하		
창조적마을 만들기	마을단위	종합개발	10억원 이하	5년이내
		공동문화, 복지	5억원 이하	
		경제(체험, 소득)	(체험) 5억원 이하 (소득) 2억원 이하 *체험, 소득 중 1개만 선택가능	
		환경(경관, 생태)	5억원 이하	
		신규마을	1.5-36억 이내 (세대당 0.3억-0.4억원)	
	권역단위	종합개발	40억원 이하	
	산림휴양치유마을	(기반) 5억원 이하 (종합) 10억원 이하		
시군역량	시·군단위	시·군창의	10억원 이하	5년이내
		시·군역량 강화	2.5억 이하 (50백만원 단위 신청)	1년

주: 2017년 1월 1일부터 '18년 산림휴양치유마을 신규사업, 산촌성격이 강한 '17년 계속사업 24개 지구를 산림청에서 관리
출처: 농림축산식품부(2016:9)

지원대상지역은 일반농산어촌지역에 해당되는 123개 시·군이며, 사업시행자는 일반농산어촌 123개 시장·군수이다. 지역의 유형으로는 군 및 도농복합형태의 시에 있는 읍·면 지역(洞은 도시활력지역으로 구분), 도시활력증진지역(인구 50만 이상의 대도시)과 성장촉진지역(개축지구지원, 도서종합개발)은 국토교통부로 사업을 신청한다. 특수상황지역(접경지역 15개 시군, 372개 개발도서중 성장촉진지역에 해당하지 않는 도서)은 행정자치부로 사업을 신청한다. 일반농산어촌지역은 지역특성에 따라 농림축산식품부, 해양수산부 소관 지역에 따라 구분 관리하고 있다.

2) 포괄보조금제도는 전국을 “3+1”지역으로 구분하여 특수상황지역(15개 시군)은 행자부가, 일반농산어촌지역(116개 시군)은 농림부, 도시활력증진지역(100개 시군)과 성장촉진지역(70개 시군)은 국토부가 관리하도록 하고 있다. 특수상황지역 개발사업은 「접경지역지원법」 제2조 제1호에 따른 접경지역 및 「도서개발촉진법」 제4조제1항에 따른 개발 대상도서(성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외)가 대상이 되며, 일반농산어촌 개발사업은 시·군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시(제주특별자치도의 행정시 포함) 및 군(광역시외의 군은 제외) 지역이 대상이 되고, 성장촉진지역의 경우 일반농산어촌·도시활력증진지역개발 사업 지원대상 지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 지정한다.

<표 5-6> 소관부처별 일반농산어촌지역

구분	농림축산식품부 소관 시·군	해양수산부 소관 시·군 및 읍·면
합계	113개 시·군 1,154개 읍면	31개 시·군 124개 읍면
소계	92개 시·군 963개 읍면	10개 시·군 93개 읍면
전담 시·군	평택시, 남양주시, 용인시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 여주시, 양평군, 가평군, 원주시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군, 청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군, 천안시, 공주시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 금산군, 부여군, 청양군, 홍성군, 예산군, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 화순군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 진주시, 김해시, 밀양시, 양산시, 합천군, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 산청군, 함양군, 거창군, 세종시	태안군, 고흥군, 신안군, 여수시, 완도군, 진도군, 울릉군, 거제시, 남해군, 통영시
소계	21개 시·군 191개 읍면	21개 시·군 31개 읍면
중복	강릉시, 삼척시, 보령시, 당진시, 서천군, 고창군, 부안군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영광군, 포항시, 경주시, 영덕군, 울진군, 사천시, 하동군, 창원시, 제주시, 서귀포시	강릉시 주문진읍, 삼척시 원덕읍, 보령시 오천면·주교면, 당진시 석문면, 서천군 서면, 고창군 심원면, 부안군 변산면·위도면·진서면, 보성군 회천면, 장흥군 안양면·회진면, 강진군 마량면·신전면, 해남군 송지면, 영광군 낙월면, 포항시 구룡포읍, 호미곶면, 경주시 감포읍, 영덕군 강구면·축산면, 울진군 죽변면·후포면, 사천시 서포면, 창원시 구산면·진동면, 하동군 금성면, 제주시 구좌읍·한림읍, 서귀포시 성산읍
	* 중복 시·군은 해양수산부 소관 읍·면을 제외한 전체 읍·면	

주 : ※ 2017년 1월 1일부터 해양수산부 소관 지역의 2018년 신규사업, 2017년 계속사업, 기 준공지구는 해양수산부가 관리

출처: 농림축산식품부(2016:8)

① 농촌중심지 활성화 사업

과거 소도읍육성사업이나 최근 읍면소재지종합사업을 통해 읍·면의 기초생활 인프라를 개선하고 서비스 기능이 확충될 것을 기대하였으나, 사업이 농촌중심지 체계상의 위계 및 기능과 관련성이 낮고 도로 및 시가지 정비 등 하드웨어 중심으로 추진되어 활성화에 한계가 있었다. 농촌 중심지 활성화를 통해 읍·면소재지를 배후지역에 대한 경제·문화·복지·공동체 중심지 및 도농교류의 거점개발을 목표로 사업을 추진하였다.

농촌중심지 활성화 사업은 지역행복생활권 구축을 위해 배후지역에 대한 경제·문화·복지·공동체 중심지 및 도농교류의 거점으로 개발하고 과거 하드웨어 중심의 투자에서 주민참여를 강화한 소프트웨어 중심으로 전환하여 주민이 체감할 수 있도록 추진하는 사업이다. 농촌중심지 활성화 사업은 중심성이 높고 농촌지역 발전을 견인하는 농촌중심지는 거점기능 중심의

선도지구로, 중심성이 낮은 지역은 기초인프라 중심의 일반지구로 이원화 한다.

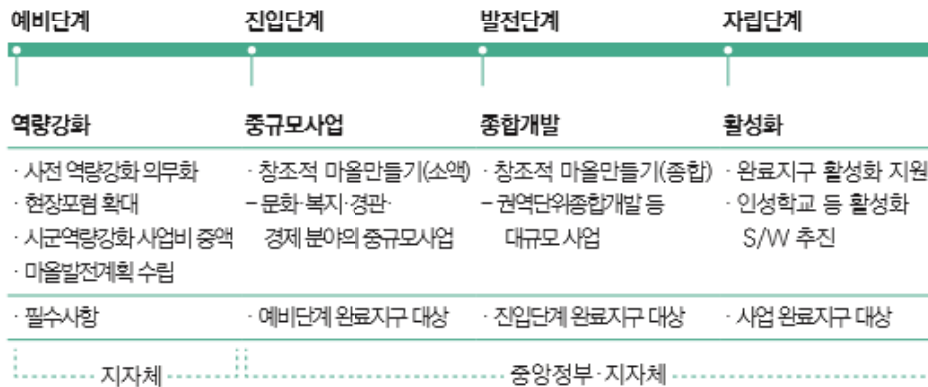
농림축산식품부에서는 일반농산어촌 116개 시·군을 대상으로 공모와 심사절차를 통해 사업 대상지를 선정하며, 신규 사업 발굴을 위하여 사업의 필요성, 타당성, 성과지표 등을 종합적으로 검토한 후 사업 우선순위에 따라 지원한다.

<표 5-7> 농촌중심지 활성화 사업선정기준

구 분	내 용	
사업 준비	추진의지	시장·군수, 지역주민, 추진위원회 등 추진의지
	역량강화	지역주민에 대한 역량강화 및 마을만들기 활동경험
		사업담당 공무원에 대한 역량강화 노력
		신규: 사업대상지역의 타 사업 추진성과 및 연계성 기존: 기존 읍·면 사업 추진성과 및 연계성
사업 계획	기본여건	각 사업계획에 있어서 법적·제도적 제한여부
		사업 대상 지역 부지 확보여부
		지역특성을 반영한 농촌경관형성계획 수립여부
	적정성	상향식 사업계획 수립을 위한 노력
		창의적이고 특색있는 사업계획 수립
		중심성 분석 및 생활권 분석을 통한 사업대상지 적정성 및 서비스 이용수준 사업내용의 선도지구 정책방향과의 적합성, 세부내용의 구체성 및 실현가능성 세부사업간 연계성 및 집중투자 여부
사업 운영	유지관리	시설물 등의 유지·운영관리 및 서비스 전달계획의 적정성 및 구체성
	추진체계	전담부서의 총괄·기획·조정 기능 및 관련부서 협업체계 구축 수준
		거버넌스 구축여부 및 지속가능한 사업추진을 위한 노력

② 창조적 마을만들기 사업

기존에 추진되어 온 권역단위마을종합개발사업은 인위적 권역 설정에 따른 사업비 과다 배정, 마을별 나눠먹기식 사업추진, 정형화된 사업추진, 소득·체험사업 관리부실과 사유화 등의 문제가 발생하는 한계를 보였다. 이에 마을관련 사업유형을 통합하고 지역특성이나 여건에 맞는 다양한 마을사업 추진이 가능하도록 창조적 마을만들기 사업으로 개편하였다. 창조적 마을만들기 사업은 <그림 5-4>와 같이 예비-진입-발전-자립으로 총 4단계를 걸쳐 진행되며, 각 단계별 지원규모가 다양하다.



<그림 5-4> 마을역량 단계별 지원체계

③ 시·군역량 사업

기존에 시행되었던 읍면이나 마을사업의 경우 지역의 역량에 비하여 많은 사업비가 배정되어 상당부분 획일적 사업추진이 진행되었으며 사업효과가 미흡하다는 한계가 있었다. 따라서 지역의 역량을 강화하고 자율적이고 창의적 사업추진을 통해 사업을 정상화하고 발전시키고자 하였다.

시·군 창의사업의 경우, 사업시행자인 시장·군수가 일반농산어촌개발사업 추진절차에 따라 기본계획과 시행계획을 수립하고 승인받아야 하며, 창의적인 S/W 중심 사업추진을 통해 문화적, 공익적, 경제적 부가가치 등의 사업효과가 시·군 전체에 파급될 수 있도록 지원하는 사업이다.

시·군 역량강화사업의 경우 사업의 특수성을 고려하여 기본계획을 생략하며, 지자체에서는 지역 특성에 맞는 포괄적인 역량강화 계획을 수립·이행하고 중앙에서는 이를 단계별 지원사업에 반영한다. 운영내용으로는 ①마을 역량진단, 주민 및 지자체 역량강화, 마을 발전계획 수립 및 중간지원조직을 활용한 프로그램 운영 등, ②사후관리 및 활성화 프로그램 운영을 위한 (경영)교육 및 컨설팅지원, 지역 간 네트워킹을 통한 공동마케팅 등, ③지역의 역량 및 마을 유형 및 발전단계를 객관적으로 평가할 수 있는 진단지표를 개발하고, 마을 현황 파악 및 사업 선정 등, ④일반농산어촌개발사업 추진을 위한 관계자 사전교육, ⑤사업 준비를 위해 필요한 전문 컨설팅, ⑥마을 홍보를 위한 (농식품부 주관) 박람회 참가비용 등, ⑦시군 내 권역간 연계 및 활성화를 위한 프로그램 운영, ⑧시군 지역개발사업 추진을 위한 거버넌스 구성 및 운영 등이 있다.

지금까지 기술한 농림축산식품부의 일반농산어촌개발 유형인 농촌중심지 활성화 사업, 창조적 마을만들기 사업, 시·군역량 강화 사업의 주요내용은 아래의 <표 5-8>과 같다.

<표 5-8> 일반농산어촌개발 유형별 주요 사업내용

사업명	주요 사업내용		
농촌 중심지 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 통합지구 120억원 이하, 선도지구 80억원 이하, 일반지구 60억원 이하 (국비 70%, 지방비 30%) ○ 사업기간 : 5년 이내 자율 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌 중심지에 교육·문화·복지·경제 등 중심기능 활성화, 네트워크를 통해 배후마을에 서비스 제공 등(통합지구의 경우, 배후마을도 함께 지원) * 사업비는 중심성 지수 및 배후마을과의 관계 등을 고려 개별 사업별로 조정 가능 * 동 지역 중심으로 추진되던 주거환경개선사업 폐지 		
창조적 마을 만들기	마을단위	종합개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 10억원 이하 (국비 70%, 지방비 30%) ○ 사업기간 : 5년 이내 자율 <ul style="list-style-type: none"> - 마을단위의 기초생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선 및 지역역량 강화를 위한 사업
		공동 문화·복지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 5억원 이하 (국비 70%, 지방비 30%) ○ 사업기간 : 5년 이내 자율 <ul style="list-style-type: none"> - 공동문화·복지 프로그램 운영 및 시설 지원
		경제 (체험·소 득)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비(체험·소득 중 1개만 선택가능 / 사업부지 자부담 100%) <ul style="list-style-type: none"> - 소득사업 : 2억원 이하 (국비 56%, 지방비 24%, 자부담 20%) - 체험사업 : 5억원 이하 (국비 56%, 지방비 24%, 자부담 20%) ○ 사업기간 : 5년 이내 자율 <ul style="list-style-type: none"> - 지역에서 생산된 농특산물의 부가가치를 높이기 위한 제조·가공 시설 및 브랜드 개발, 공동마케팅, 교육 등

사업명		주요 사업내용	
			<ul style="list-style-type: none"> - 마을의 향토문화·자원 등을 연계한 체험 프로그램 운영 및 시설 지원
		환경 (경관·생태)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 5억원 이하 (국비 70%, 지방비 30%) ○ 사업기간 : 5년 이내 자율 (마을의 경관개선 및 생태보전을 위한 사업)
		신규마을	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 국비 70%, 지방비 30%(지특, 일반농산어촌개발 사업비) - 주택규모에 따라 차등 지원 (5~19호) 30백만원/호, (20~50호) 40백만원/호, (50호 초과) 35백만원/호, 최대 36억원 ○ 사업기간 : 5년 이내 자율(지구선정부터 기반공사완료) - 기반정비 : 보조금 지원 - 토지매입 및 주택건축, 보조금 지원 초과분 : 조합원 부담
	권역단위	종합개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 40억원 이하 (국비 70%, 지방비 30%) ○ 사업기간 : 5년 이내 자율, 인근 마을(행정리)을 포함 - 종합개발사업으로 기초생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역역량강화를 위한 사업
		산림휴양치유마을 (산림청)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 - 기반 : 5억원 이하 (국비 70%, 지방비30%), 종합 : 10억원 이하 (국비 70%, 지방비 30%) ○ 사업기간 : 5년 이내 자율 - 산림마을단위의 특성을 살린 마을 단위 개발사업으로 배후산림을 이용하거나 임산물을 활용한 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화를 위한 사업 * 역량단계별 지원 체계 중 사전 이수요건 충족은 미적용하되 진입(기반), 발전(종합)단계의 사업으로서 사업종료 이후 동일 단계사업 재신청 또는 단계를 역행한 사업신청 불가
시·군 역량		시·군 창의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 10억원 이하 (국비 70%, 지방비 30%) ○ 사업기간 : 5년 이내 자율 - 창의적인 S/W 중심 사업추진을 통해 문화적, 공익적, 경제적 부가가치 등의 사업효과가 시·군 전체에 파급될 수 있는 사업 지원(분야 제한 없음) * 기존 유형(권역단위종합개발 등)으로 추진 가능한 사업은 심사대상에서 제외
		시·군 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업비 : 2.5억원 이하 (국비 70%, 지방비 30%) * 50백만원 단위로 신청 * 지원제외사업은 삭감 ○ 사업기간 : 1년 - 마을 역량진단, 주민 및 지자체 역량강화, 마을발전계획 수립 및 중간지원조직을 활용한 교육 프로그램 운영 등 - 준공지구에 대한 사후관리 및 활성화 프로그램 운영을 위한 교육 및 컨설팅, 지역 간 네트워킹을 통한 공동마케팅 등 * 준공지구의 운영비(전기료, 난방비, 인건비 등 경상비)지원은 제외

나. 농어촌 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업)

농어촌 취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업)은 주거여건이 열악하고 안전·위생이 취약한 농어촌 마을에 대해 주택정비, 옹벽·석축 등 재해방지시설, CCTV·가로등 등 방범시설, 화장실·상하수도 정비, 마을회관 리모델링 등 사업비를 지원하여 농어촌마을 주민들의 삶의 질을 개선하는 지역행복생활권 정책사업이다.

본 사업은 취약지역 주민의 기본적인 생활수준 보장을 위해 안전·위생 등 긴요한 생활인프라 확충 및 주거환경 개선, 주민역량 강화 등 지원하는데 목적이 있다.

<표 5-9> 취약지역 생활여건 개조사업 개요

구분	주요내용
시행주체	시장·군수·구청장
사업기간	농어촌 3년 이내
국비지원	개소당 50억원 이내, 사업비의 70%(지방비 30% 매칭) 생활·위생 인프라, 안전관련 사업은 국고 80%까지 지원
지원내용	주민 우선순위에 따른 사업계획 수립 및 맞춤 지원
안전확보	주민 안전에 직간접 위협을 초래하는 재해(산사태, 상습침수, 화재 등) 예방, 노후위험시설(축대, 담장, 건물) 보수, CCTV 설치 등
생활·위생인프라	주민의 생활과 밀접도가 높은 인프라 지원
주택정비	기초생활수급자 및 차상위계층 주거여건 개선, 노후불량주택의 안전문제 개선
휴먼케어 및 주민역량강화	노인돌봄, 건강관리, 문화여가 프로그램, 교육, 행복꾸러미사업 등 마을 여건에 맞는 다양한 주민 활동 지원

출처: 농림축산식품부 2016.2.4. 보도자료

<표 5-10>에서 보는 바와 같이 2015년부터 2017년 현재까지 총 202개 지역 가운데 농어촌 취약지역 사업대상지로 134개 마을이 선정되었다. 2017년의 경우 읍면소재지와 거리가 먼 낙후마을이나 섬 지역 등 지리적 여건이 불리한 지역과 중심지에 위치하면서도 그 동안 개발에서 소외되어 주변과 생활 격차가 커졌던 마을들이 농어촌지역의 사업대상으로 선정되었다.

<표 5-10> 새뜰마을사업 대상지 선정현황(2015-2017)

시도	합계	2015년		2016년		2017년	
		농촌	도시	농촌	도시	농촌	도시
계	202	55개소	30개소	44개소	22개소	35개소	16개소
서울	2		종로구				금천
부산	10		사상, 사하 서구, 영도		금정, 남구 동구		북구, 사상 사하
대구	3	달성구	중구				남구
인천	6	강화	동구, 부평	강화	동구		동구
광주	4		남구, 서구		서구		남구
대전	1		대덕				
울산	3		남구		동구,북구		

시도	합계	2015년		2016년		2017년	
		농촌	도시	농촌	도시	농촌	도시
세종	1		세종				
경기	4	파주	양주, 포천	이천			
강원	26	고성, 삼척, 양구 양양, 인제, 정선 철원	강릉, 동해 영월, 태백	양구, 영월, 인제 정선, 평창, 화천 홍천	동해, 삼척 태백	정선, 화천	속초, 영월 태백
충북	19	괴산, 보은, 옥천 음성, 증평, 청주 충주	제천	괴산, 단양, 옥천 음성, 제천	영동	단양, 보은 옥천, 제천	-
충남	15	금산, 보령, 부여 서천, 예산	논산	논산, 예산, 태안	부여	예산, 금산 서천	보령, 홍성
전북	26	남원, 무주, 부안 순창, 완주, 임실 정읍, 진안	익산, 전주	고창, 남원, 순창 임실, 장수, 진안	군산, 익산 전주	무주, 고창 임실, 순창 완주, 장수	김제
전남	31	곡성, 담양, 무안 보성, 신안, 영암 완도, 장흥, 해남, 화순	여수, 순천	광양, 곡성, 구례 보성, 장흥, 함평 해남, 완도	목포, 여수 장성	완도, 장흥 해남, 신안 곡성, 여수 무안, 강진	-
경북	25	군위, 상주, 안동 예천, 울진, 의성 청송, 칠곡	김천	고령, 군위, 상주 성주, 영천, 예천 의성	안동, 영주	의성, 고령 문경, 군위 영양, 영덕	영주
경남	26	거창, 남해, 산청 하동, 함안, 함양 합천	양산, 진주 창원	고성, 밀양, 창원 하동, 함안, 합천	진주, 통영	함양, 거창 의령, 사천 하동, 창녕	김해, 밀양
제주	1		제주	-	-		

출처: 지역발전위원회, 농림축산식품부, 국토교통부, 2017.3.15. 보도자료

(2) 국토교통부: 투자선도지구 사업

투자선도지구는 「지역개발 및 지원에 관한 법률」의 시행('15. 1. 1.)에 따라 도입된 제도로, 낙후지역(성장촉진·특수상황지역)에 적용되는 발전촉진형과 거점지역에 적용되는 거점육성형으로 구분된다. 이중 발전촉진형이 적용되는 성장촉진지역은 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역을 의미³⁾한다.

「국가균형발전 특별법」 제2조에 의거하여 인구변화율, 소득수준 등 낙후도 종합평가 결과가 낮은 낙후지역 70개 시·군이 성장촉진지역으로 지정된다. 또한 생활환경이 열악하고 개발수준이 낮아 지역발전이 필요한 기반시설 구축 등을 지원할 수 있는 지역으로 행자부와 국토부장관이 공동으로 지정·고시한다.

<표 5-11> 성장촉진지역

구분	내용
강원(7)	태백시*, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 양양군*, 홍천군
충북(5)	보은군, 영동군*, 괴산군, 단양군*, 옥천군
충남(6)	서천군, 금산군, 부여군, 청양군*, 예산군, 태안군*
전북(10)	남원시, 김제시, 진안군*, 무주군, 장수군*, 임실군*, 순창군, 고창군, 부안군, 정읍시,
전남(16)	나주시, 담양군, 곡성군*, 구례군, 고흥군*, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군*, 장성군, 완도군*, 진도군, 신안군*, 영광군
경북(16)	상주시, 문경시, 군위군*, 의성군*, 청송군*, 영양군*, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군*, 울진군, 울릉군, 영천시, 영주시
경남(10)	의령군*, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군*, 함양군, 거창군, 합천군*, 밀양시

주: *지역은 성장촉진지역중 낙후도가 심한지역으로 우선지원할 수 있음

2017년 현재 투자선도지구사업 중 발전촉진형으로 4개소가 지정되었고, 이들 지역은 건폐율·용적률 완화, 인허가 의제 등 각종 규제특례와 함께 발전촉진형의 경우 세제 감면, 재정지원 등 다양한 인센티브를 지원받는다.

<표 5-12> 투자선도지구사업 추진현황

공모시행	발전촉진형	거점육성형
2015년 (4개)	전북 순창 한국전통발효문화산업*	강원 원주 남원주 역세권 개발*
	경북 영천 미래형 첨단복합도시	울산 울주 에너지융합 일단산업단지*
2016년 (5개)	충북 영동 레인보우 힐링타운	충남 홍성 내포 도시첨단산업단지
	전남 진도 해양복합관광	경남 김해 국제의료관광융합단지
		광주송정 KTX역

출처: 국토교통부, 2017.4.3. 보도자료

3) 기존에는 낙후지역으로 불리웠으나, 2009년 국가균형발전 특별법이 개정되면서 "성장촉진지역"으로 변경되었다.

(3) 행정안전부: 특수상황지역 개발사업

특수상황지역 개발사업은 도서·접경지역의 기초생활기반시설과 주민소득시설 확충을 통해 주민의 복지증진 및 지역발전 도모하는 것을 목적으로 한다.

대상지역은 접경지역(15개 시·군)과 도서지역(19개 시·군·구 185개 도서)이다. 접경지역⁴⁾은 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시군과 민간인 통제선 이남의 지역중 지리적 여건 등에 따라 대통령령으로 정하며, 개발대상도서⁵⁾는 개발이 필요하다고 인정되는 도서를 10년마다 지정⁶⁾한다. 개발대상도서는 총 372개 도서이나, 성장촉진지역으로 분류되는 187개 도서는 국토부에서 관리하고, 나머지 185개 도서가 특수상황지역으로 분류된다.

<표 5-13> 특수상황지역 개발사업 대상지역

구분	접경지역	개발대상도서
인천	강화군·옹진군	중구(2), 강화군(8), 옹진군(23)
경기	동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주시, 연천군, 포천시	안산시(2), 화성시(2)
강원	춘천시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군	
충남		보령군(14), 서산시(4), 홍성군(1), 당진군(3)
전북		군산시(16)
전남		목포시(4), 여수시(42), 무안군(1)
경남		통합창원시(7), 통영시(32), 사천시(8), 거제시(9)
제주		제주시(5), 서귀포시(2)

출처: 행정안전부(2015), 특수상황지역 개발사업 설명자료

예산은 지특회계 생활기반계정을 활용하며, 기초생활기반확충, 소득증대, 경관개선, 역량강화 등의 사업이 진행된다.

<표 5-14> 특수상황지역 개발사업 내용

구분	접경지역
기초생활기반	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축 등
지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설, 관광 및 소득시설 등
지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수 정비, 경관주택정비 등
지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고 등 SW사업

출처: 행정안전부(2015), 특수상황지역 개발사업 설명자료

4) 접경지역 지원 특별법 제2조 및 시행령 제2조

5) 도서개발촉진법 제4조 및 시행령 제3조

6) 제1차 : '88~'97 / 제2차 : '98~'07 / 제3차 : '08~'17

(4) 부처별 비교

일반농산어촌개발사업을 포함한 4개 지역개발사업의 비교를 통해 사업의 지원 성격을 파악하고 해당 사업으로 조성되는 시설물의 특성 검토한 결과 일반농산어촌개발사업과 가장 유사한 지원 사업은 특수상황지역 및 도시활력증진지역사업 등으로 파악되며, 해당 사업을 추진한 지역의 우수사례 및 시설물 활용 형태에 대한 검토를 통해 일반농산어촌지역개발 사업지구 시설물의 운영관리 활성화를 위한 기초자료로 활용할 필요가 있다. 그러나 그 내용상으로 볼 때 정부차원에서 주력하는 바는 농촌의 시설이나 건축물 관련 규제 등 물리적 환경 개선에 집중하고 있음을 파악하였다.

지금까지 살펴본 중앙부처별 지역개발사업의 비교는 다음 <표 5-15>와 같다.

<표 5-15> 중앙부처별 지역개발사업 비교

구 분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌지역	도시활력증진지역
대상지자체	일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 186개 도서 * 지역위 심의를 거쳐 행안부 장관 및 국토부 장관이 공동으로 고시 (군 특별 시행령 제2조의 2)	15개 접경지역 시·군 및 372개 개발대상도 서 중 성장촉진지역이 아닌 186개 도서	도농복합형태 시 및 군 지역 (117개 시·군) * 제주특별자치도 행정시 포함 * 광역시의 군 제외	특별·광역시의 군·구 및 시 지역 중 도농복합시를 제외한 지역 (100개 시군구)
	* 특수 상황지역 해당지역 제외			
※ 전체 232개 시·군·구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진지역으로 구분되며 그 중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정				
주관부처	국토부	행안부	농식품부	국토부
국고보조율	100%	80%	70%	50%
대상사업	<ul style="list-style-type: none"> · 특수상황지역 및 일반농산어촌개발 : 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화 사업으로 구성 · 도시활력증진지역 개발 : 기초생활기반확충, 중심시가지재생, 주거지 재생, 지역역량강화 사업으로 구성 · 성장 촉진지역 : 지역접근성시설지원, 성장기반시설지원 * 과거 마을개발사업, 경관개선사업, 농업기간시설 유지보수사업을 통합하여 지역의 낙후도에 따라 보조율 차등 적용 			
관련법령	· 지역개발 관련 기본법은 국가균형발전특별법			
	· 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	· 접경지역 지원법, 도서개발촉진법	· 농어촌 정비법, 어촌·어항법, 산림개발법 등	· 도시 및 주거환경정비법, 지방소도읍육성법 등
지원시설성격	지역 접근성 향상을 위한 기반시설 및 성장기반시설 조성에 중점	일반농산어촌개발사업과 시설조성은 유사하나 지역의 특수성을 더욱 강조	일반농산어촌지역의 기초생활시설 및 경관을 개선하고 지역주민의 소득증대를 위한 시설 집중	주거환경 개선 및 중심시가지정비 등의 사업 중점

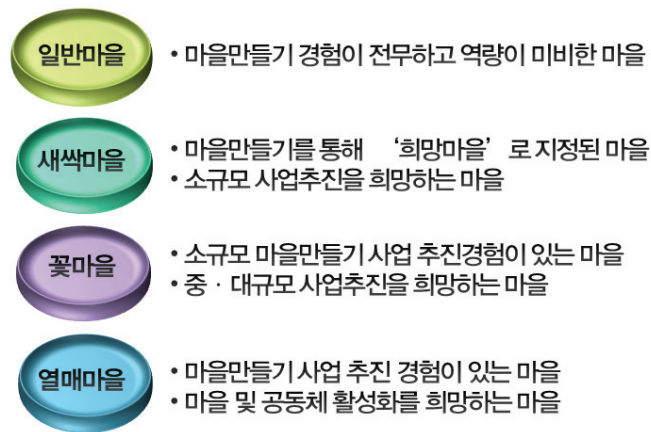
출처: 농림축산식품부(2014:32)

3) 도 단위 농촌개발사업 현황

(1) 충청남도 : 권역사업을 중심으로

충청남도는 마을만들기를 통하여 실패한 농촌마을에 대한 정책대안을 마련하고자 노력 중에 있다. 민선5기부터 주민주도의 내발적 발전의 모델로 ‘살기 좋은 희망마을 만들기(이하 충청남도 마을만들기)’를 추진 중에 있으며, 마을역량의 유형에 따라 ‘일반마을’, ‘새싹마을’, ‘꽃마을’, ‘열매마을’로 구분하여 추진 중에 있다.

특히, ‘일반마을’, ‘새싹마을’, ‘꽃마을’에 대해서는 농림축산식품부 등의 단계별 사업추진체계에 맞춰 점진적으로 추진해 나가고 있으나, 중·대규모 사업추진에도 불구하고 성과를 거두지 못하고 있는 ‘열매마을’에 대해서는 아직 접근을 하지 못하고 있는 실정으로 향후 정책대안 마련이 필요한 실정이다(조영재 외, 2015).



<그림 5-5> 충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 마을유형

출처: 조영재 외(2011); 조영재 외(2015:2)

가. 일반현황

2014년 말 기준으로 충청남도 전체 13개 시군의 농촌개발사업(마을만들기 사업)의 개괄적인 추진현황은 다음과 같다.

충청남도 전체 권역사업은 13개 시군에서 총 63권역에서 추진되었거나 추진 중임. 시군별로는 공주시, 부여군, 서천군, 홍성군이 7개 권역으로 가장 많고, 보령시가 2개 권역으로 가장 적으며, 천안시와 계룡시는 권역사업 추진실적이 없음. 63개 권역 중 2015년 기준 총 22개 권역이 사업이 완료된 것으로 나타났다.

<표 5-16> 충청남도 시군별 권역사업 추진 권역수 현황

시군명	권역명	권역수
전체	13개 시·군	63
공주시	양화, 소랭이, 한방웰니스, 아름꽃, 반포도자, 예울림, 강백년 사우	7
보령시	도화담, 의평	2
아산시	외암강당, 충무, 시진	3
서산시	팔봉산, 부흥, 한다리	3
논산시	광석, 황산벌, 대둔산, 꽃감, 탑정호	5
당진시	검은들, 금초, 황토	3
금산군	신안, 진악산, 금강붉은댕이, 추정장대, 적벽강, 서대산	6
부여군	반산, 백마강, 사비석성, 소부리, 월명산, 정동, 송죽	7
서천군	길산, 물버들, 임벽당, 기산, 동백꽃, 천방산, 판교	7
청양군	칠갑산, 용천, 용두, 감밭	4
홍성군	문당, 내현, 한솔기, 천수만, 용봉산, 오누이, 신수회한	7
예산군	수덕사, 알토란, 오촌, 황새, 봉림	5
태안군	별주부, 갈두천, 소근만, 벚가리읍	4

주: 밑줄 친 권역은 사업추진이 완료되었음(총 22개 권역)
출처: 조영재 외(2015:15)

권역 대상 행정리 수는 252개로 권역평균 4개의 행정리로 구성되어 있음. 시군별 권역사업 추진 평균은 4.8개 권역이며, 대상 행정리는 총 252개로 권역당 평균 4개의 행정리로 구성되어 있다.

전체 권역의 인구는 총 45,340명이며 권역당 평균인구는 755.7명으로, 아산시가 1,000.3명으로 가장 많고 보령시가 496.0명으로 가장 적으며, 전체 가구수는 총 19,135호이며 권역평균은 318.9호이다. 권역당 평균 사업비는 4,864.9백만 원이고, 전체 권역의 총 사업비는 306,467백만 원으로, 홍성군, 서천군, 부여군의 순서로 사업비가 많다.

<표 5-17> 충청남도 시군별 권역사업 대상지 일반현황

(단위 : 명, 호, 백만원)

시군명	권역수 (시군평균)	행정리수 (권역평균)	인구 (권역평균)	가구수 (권역평균)	총사업비* (권역평균)
전체	63 (4.9)	252 (4.0)	45,340 (755.7)	19,135 (318.9)	306,467 (4,864.6)
공주시	7	20 (2.9)	3,927 (561.0)	1,691 (241.6)	28,370 (4,052.9)
보령시	2	5 (2.5)	992 (496.0)	430 (215.0)	6,280 (3,140.0)
아산시	3	14 (4.7)	3,001 (1,000.3)	1,313 (437.7)	16,750 (5,583.3)
서산시	3	14 (4.7)	2,818 (939.3)	1,195 (398.3)	15,889 (5,296.3)
논산시	5	23 (4.6)	4,004 (800.8)	1,786 (357.2)	26,279 (5,255.8)
당진시	3	10 (3.3)	2,832 (944.0)	1,184 (394.7)	15,521 (5,173.7)
금산군	6	26 (4.3)	2,965 (741.3)	1,236 (309.0)	30,480 (5,080.0)
부여군	7	28 (4.0)	5,108 (729.7)	2,081 (297.3)	33,615 (4,802.2)
서천군	7	38 (5.4)	4,832 (805.3)	2,305 (384.2)	35,791 (5,113.0)
청양군	4	14 (3.5)	3,196 (799.0)	1,253 (313.3)	16,783 (4,195.8)
홍성군	7	28 (4.0)	4,094 (584.9)	1,658 (236.9)	37,993 (5,427.6)
예산군	5	15 (3.0)	3,738 (747.6)	1,385 (277.0)	21,154 (4,230.8)
태안군	4	17 (4.3)	3,833 (958.3)	1,618 (404.5)	21,562 (5,390.5)

* 총사업비는 주민 자부담을 제외한 사업비임
출처: 조영재 외(2015:16)

나. 추진주체 현황

충청남도의 60개 권역사업⁷⁾의 추진(운영)위원 전체 구성원의 수는 779명으로 권역당 평균 13.0명으로 구성되어 있다. 법인 등의 마을 조직 수는 모두 70개로 권역당 평균 1.2개의 마을 조직이 구성되어 있으며, 권역당 마을조직 참여자 평균수는 22.0명이고 마을조직 당 참여자 수의 평균은 18.8명이다.

추진(운영)위원회 이외의 마을조직은 주로 완료된 권역을 중심으로 나타나고 있으며, 대부분 소득법인(영농조합법인)이고 최근 사회적 기업 또는 마을기업 등이 등장하고 있다.

<표 5-18> 충청남도 시군별 권역사업 추진주체 현황

(단위 : 명)

시군명	권역수*	추진위원 구성원 수	마을조직 수	마을조직 참여자 수
전체	60	779 (13.0)	70 (1.2)	1,318 (22.0)
공주시	7	67 (9.6)	5 (0.7)	60 (8.6)
보령시	2	30 (15.0)	-	-
아산시	3	56 (18.7)	3 (1.0)	175 (58.3)
서산시	3	43 (14.3)	2 (0.7)	66 (22.0)
논산시	5	54 (10.8)	9 (1.8)	167 (33.4)
당진시	3	57 (19.0)	5 (1.7)	133 (44.3)
금산군	4	44 (11.0)	2 (0.5)	21 (5.3)
부여군	7	77 (11.0)	4 (0.6)	64 (9.1)
서천군	6	68 (11.3)	7 (1.2)	45 (7.5)
청양군	4	52 (13.0)	5 (1.3)	125 (31.3)
홍성군	7	104 (14.9)	20 (2.9)	237 (33.9)
예산군	5	59 (11.8)	4 (0.8)	59 (11.8)
태안군	4	68 (17.0)	4 (1.0)	166 (41.5)

* 연차별 사업비 결정이 안 된 금산군 적벽강·서대산권역, 서천군 판교권역을 제외한 60개 권역 기준

** 괄호()는 권역평균

출처: 조영재 외(2015:19)

7) 연차별 사업비 결정이 안 된 금산군 적벽강·서대산권역, 서천군 판교권역을 제외

다. 권역 운영실태 및 평가⁸⁾

충청남도 권역사업 중 완료된 22개 권역의 운영위원회 구성원수는 234명으로 권역당 평균 10.6명으로 구성되어 있다. 영농법인 등 마을조직의 수는 총 38개 조직으로 권역당 1.7개의 마을조직이 구성되어 있으며, 조직 당 평균 구성원의 수는 36.7명으로 나타나 권역인구 대비 운영위원회 구성원 수는 1.1%, 마을조직 구성원 수는 3.9%를 점유하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 5-19> 충남권역 완료된 운영위원회 및 마을조직 현황

(단위 : 명)

시군명	권역명	인구수	운영위원회 구성원수	마을조직수	마을조직 구성원수
전체(22개 권역)		20,677	234	38	807
평균		939.9	10.6	1.7	36.7
공주시	양화	573	10	3	38
	소랭이	1,299	10	1	12
아산시	외암강당	892	25	1	132
서산시	팔봉산	1,165	10	2	66
논산시	광석	683	10	2	36
	황산벌	1,758	10	2	12
	대둔산	813	8	3	19
	꽃감	387	15	1	15
당진시	검은들	1,173	21	4	120
금산군	신안	696	3	1	11
부여군	반산	1,521	10	0	0
서천군	길산	932	8	1	5
	물벼들	516	8	0	0
청양군	칠갑산	1,767	6	2	47
	용천	667	13	1	30
	용두	94	13	0	0
홍성군	문당	694	10	5	46
	내현	344	13	5	41
예산군	수덕사	1,294	2	0	0
	알토란	992	11	2	21
태안군	별주부	1,276	2	1	5
	갈두천	1,141	16	1	151

출처: 조영재 외(2015:35)

8) 권역사업이 완료된 22개 권역을 대상으로 하였다(조영재 외, 2015).

충청남도 권역사업의 운영실태 평가결과⁹⁾, 평균 3점으로 전반적으로 보통인 것으로 나타났다. 소득사업 등에 대한 기금적립은 22개 권역 중 7개 권역(31.8%)은 우수, 5개 권역(22.7%)은 보통인 것으로 나타났다. 반면, 22개 권역 중 팔봉산권역, 황산벌권역, 대둔산권역, 반산권역, 길산권역, 물벼들권역, 수덕사권역, 별주부권역, 갈두천권역 등 10개 권역(45.5%)은 기금적립이 전혀 이루어지지 않고 있거나 기금을 적립하더라도 아직 실적이 미흡하여 운영의 어려움을 겪고 있는 실정이라고 할 수 있다.

전반적인 권역 운영실태는 22개 권역 중 8개 권역(36.4%)은 우수, 6개 권역(27.3%)은 보통인 것으로 나타났으며, 반면 8개 권역(36.4%) 즉, 황산벌권역, 꽃감권역, 길산권역, 용천권역, 대둔산권역, 반산권역, 물벼들권역, 수덕사권역은 상대적으로 활성화가 저조한 것으로 조사되었다.

권역 운영실태와 운영시설 실태를 종합적으로 평가해 볼 때 내현권역이 가장 우수한 것으로 나타났으며, 다음으로 검은들권역, 칠갑산권역, 소랭이권역, 외암강당권역 등의 순서로 나타났다.

9) 조영재 외(2015)는 평가점수를 5점 만점으로 평가(매우우수 5점, 우수 4점, 보통 3점, 저조 2점, 매우 저조 1점)되었으며, 이 수치는 연구자의 주관적인 판단에 의해 평가된 결과로, 보는 시각에 따라 실제와 차이가 있을 수 있다고 기술하였음

<표 5-20> 완료된 권역 운영위원회 및 마을조직 현황

(단위 : 명)

시군명	권역명	기금적립평가	운영실태평가(A)	시설운영(H/W) 실태평가(B)	종합평가 ((A+B)/2)*
전체 평균			3.0	3.0	3.0
공주시	양화	보통	3.0	4.2	3.6
	소랭이	우수	4.0	4.0	4.0
아산시	외암강당	우수	4.0	4.0	4.0
서산시	팔봉산	미흡	3.0	3.5	3.3
논산시	광석	우수	4.0	3.8	3.9
	황산벌	미흡	2.0	2.8	2.4
	대둔산	미흡	1.0	2.5	1.8
	꽃감	보통	2.0	2.0	2.0
당진시	검은들	우수	5.0	4.0	4.5
금산군	신안	보통	4.0	3.5	3.8
부여군	반산	미흡	1.0	1.0	1.0
서천군	길산	미흡	2.0	2.8	2.4
	물버들	미흡	1.0	1.8	1.4
청양군	칠갑산	우수	5.0	3.7	4.4
	용천	미흡	2.0	2.2	2.1
	용두	보통	3.0	3.0	3.0
홍성군	문당	우수	4.0	3.5	3.8
	내현	우수	5.0	5.0	5.0
예산군	수덕사	미흡	1.0	1.5	1.3
	알토란	보통	3.0	3.0	3.0
태안군	별주부	미흡	3.0	2.3	2.7
	갈두천	미흡	3.0	2.1	2.6

* 종합평가 결과가 권역사업의 성과나 활성화의 정도를 반드시 반영하고 있는 것은 아님
출처: 조영재 외(2015:36)

(2) 경기도 : 농촌마을만들기 시범사업을 중심으로

경기도는 2013년부터 도시 및 농촌마을 만들기 시범사업을 도입한 바 있다. 경기도청 지역정책과(자치행정과로 이관됨)에서 담당하였으며, 마을만들기 조례를 제정하였고, 마을만들기 위원회를 구성하여 운영하고 있다.

경기도의 농촌마을만들기 시범사업의 추진과정을 살펴보면, 사업신청서를 시·군으로 부터 접수를 받고, 선정위원회에서 일차적인 평가과정을 거친 후 마을만들기 위원회에서 시범 대상마을을 선정하여 시행하는 방식을 선택하고 있다¹⁰⁾.

경기도 농촌마을만들기 시범사업 대상마을로는 아래의 <표 5-21>에서 보는 바와 같이 10개의 마을이 선정되었다. 전통적인 농촌마을의 특성이라고 판단되는 공동체성의 관점에서 시

10) 구체적인 진행과정은 2013년 초에 사업대상지의 선정(예비계획서의 접수 및 평가)-마을현장포럼의 시행(3-6월)-마을별 기본계획수립(9월)-소규모사업추진(2013년말)-기본계획서에 의한 사업추진(2014년 이후)의 순서로 진행될 예정으로 있다.

범마을에 대한 분석과 접근을 해 보면 경기도의 마을이 현재 어떤 상태에 있는지를 알 수 있고, 어떠한 방향으로 변화하고 있는지의 일단의 흐름을 판단할 수 있다.

<표 5-21> 경기도 농촌마을만들기 시범마을 실태

마을명	인구/세대	농가수	입지	사업주체	사업유형	공동재산	사업구역	주요사업품목
용인시	348(140)	30(21.4)	도로변	일부농가	도농교류· 체험	무	단위마을	절임배추 등
안산시	122(65)	(소수)	섬	섬주민	도농교류· 체험	유	단위마을	도서개발
남양주시	514(189)	86(16.7)	경관지역	농가	도농교류· 체험	무	단위마을	전통체험
파주시	253(117)	(다수)	도시근교	농가	도농교류· 체험	무	단위마을	전통농법
광주군	246(100)	53(21.5)	공원구역	농가	농산물판매	무	단위마을	농산물판매
양주시	193(86)	54(28.0)	계곡주변	소수농가	가공유통	무	타 마을과 연계	아로니아
안성시	172(61)	41(23.8)	배산임수	소수농가	가공유통	유	단위마을	우리 밀
포천시	223(108)	55(24.7)	배산임수	법인체	가공유통	무	단위마을	연꽃
여주군	276(130)	(다수)	배산임수	농가	도농교류· 체험	유	단위마을	역사문화농업 체험
양평군	7,700 (3,588)	(소수)	면소재지	귀촌인 조직	경관조성	무	면소재지 의 가로	가로변 디자인

출처: 김진경·윤원근(2013)

가. 농촌개발주체의 측면

경기도 농촌마을만들기 시범마을의 가구 수는 65가구에서 189가구(양평군 서종면의 면소재지 대상 마을 제외)로 나타남. 일반 농촌마을에 비하여 비농가의 비율이 높음. 마을별 농가 수는 주로 20%대이다.

사업주체를 살펴보면 우선 마을주민 전체가 공동체를 형성하여 참여하는 경우는 없다. 마을주민 중에서 소수의 농업에 종사하는 사람만이 참여하는 경우, 다수의 농민이 참여하는 경우, 마을의 일부 주민이 법인을 만들어서 참여하는 경우, 도시에서 귀촌한 사람위주로 참여하는 마을 등의 형태로 나타나고 있다. 즉, 마을의 전체주민이 참여하는 형태가 아니라 소수에 속하는 농가 중의 일부 주민이 참여하고 있고, 그럴 수밖에 없는 것이 현실이다. 다만, 양평군의 서종면의 사례는 도시에서 귀촌한 사람들이 스스로 마을만들기에 대한 학습조직을 구성하였고, 실제로 자기들이 살고 있는 마을의 개선을 위하여 마을만들기 예비계획서를 만들어서 경기도에 지정신청을 하였다.

나. 사업구역의 측면

경기도의 농촌마을만들기 사업에 있어서 대부분이 마을내의 행정구역을 중심으로 이루어지고 있으나, 일부 마을의 경우는 자원이 마을내로 한정되지 않았기 때문에 자원이 분포하고 있

는 마을로 확대시키겠다는 계획을 제시하고 있다.

예로 양주시의 아로니아 사업의 경우, 마을을 중심으로 계획서를 제출하였으나 이들이 살고 있는 마을 내에서 아로니아 농사를 하는 가구는 5가구에 불과하여 오히려 면 전체로 확대하여야 만이 다수의 아로니아 가구가 참여할 수 있는 구조를 가지고 있었다.

이는 농촌이 보유하고 있는 자원이라는 측면에서 농촌마을만들기를 진행할 경우, 자원은 마을단위로 분포하는 것이 아니라, 경우에 따라서는 주변의 마을과 연계를 하거나, 읍·면 및 시·군 전체로 확대하는 것이 필요하다는 것을 시사한다.

다. 공동자산의 측면

전통적으로 농촌마을은 토지나 건물 등 공동자산을 가지고 있었고, 공동사업을 수행할 경우 마을의 공동자산인 공동부지를 이용하는 것이 농촌의 일반적인 모습이라고 할 수 있었으나 경기도의 10개 마을의 경우 공동자산이 거의 없는 것으로 나타났다. 그리고 경기도의 입지적 특성상 대도시근교에 마을이 위치하였고, 이에 따라 부동산 가격도 상대적으로 일반농촌이나 중산간 지역에 비하여 높을 뿐 더러 마을에 있었던 공동자산은 이미 매각된 실정이다. 그래서 공동사업을 위한 토지가 필요한 경우 다시 공동자산을 매입해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

예로 안성시의 A마을은 녹색농촌체험마을의 시설물을 개인부지에 신축하였고, 현재 시설물의 관리와 이용은 그 부지의 제공자가 담당하고 있는 형태이다. 공동사업이 개인의 자산으로 사유화될 수 있는 과정을 보여주는 것이다. 해당 마을의 전체주민이 참여하기보다는 참여를 원하는 사람 중심으로 사업을 시행하는 것이 현재의 일반적인 사업수행 방식이다. 이 경우 일부 마을의 경우 소수의 사람들만으로 사업을 수행함에 따라 국가 보조금의 사유화가 일어날 수 있는 여지가 있음을 시사한다.

(3) 소결

충청남도과 경기도를 중심으로 농촌개발사업의 추진현황, 운영조직 및 실태평가를 검토한 결과 전반적으로 ‘보통’의 수준으로 농촌마을만들기 사업이 진행되고 있는 것으로 판단된다. 충남과 경기 이외의 다른 도 단위도 운영실태 및 평가가 시급하다고 판단되며 운영조직 인력의 고령화와 마을 소유의 시설물 확충이라는 시각에서 제도적·정책적 대안 마련이 필요하다.

대표적인 권역사업이라고 볼 수 있는 농촌마을종합개발사업의 경우 대부분의 마을들이 정부 보조금을 농촌마을단위의 소득 및 환경개선 등을 위한 커뮤니티센터를 설치하고 있으며, 경영권을 권역단위의 주민조직에게 일임하는 방식을 선택하고 있으며, 많은 권역의 시설들은 경영상의 문제를 안고 있는 것으로 파악되었다.

운영시설(H/W) 측면에서는 대부분 지자체장 소유의 공유재산인 기존 시설물의 용도변경 및 규제완화를 통한 활용성 제고가 필요하다. 외지인만이 아닌 지역주민의 복지시설로 활용할 수 있는 다양한 프로그램 마련 및 운영 등이 필요하며, 시설운영자금 마련 차원에서 대출·융자를 마을 공동부동산을 담보로 활용하기 위한 지원이 필요하다.

운영조직(S/W) 측면에서는 국내의 기존 및 현재 추진되고 있는 도 단위 사업에 대한 매뉴얼을 작성·배포하여 마을사업 추진에 대한 시행착오를 최소화할 필요가 있다. 이와 함께 추진

주체들(중앙부처, 도, 시·군, 권역리더 등) 간의 명확한 역할분담이 요구된다. 사업완료 후 자립 시까지 컨설팅 등 활성화를 위한 사후지원, 패러다임 변화, 소비자 수요의 변화 등에 대응할 수 있는 지속적인 컨설팅, 소득사업과 관련하여서는 기술컨설팅 등의 필요하다고 판단되며, 이에 따른 민·관이 협력한 중간지원조직의 배치 및 투입이 필요하다.

해당 권역에 대한 사업계획의 수립 및 사업시행과정에 주민이 참여하고 있으나, 전문성 부족 등으로 과잉시설계획이 되는 경우가 많고, 시설이 완공된 이후 해당권역의 주민이 경영에 자연스럽게 참여하게 되지만 결국 인력의 고령화, 교육 부족 등으로 인한 경영의 전문성 및 경험부족에서 오는 많은 문제가 야기되고 있다. 수익성과 전문성을 필요로 하는 사업을 마을 내의 주민에게만 일임하여 맡기는 것 자체에 대해 심각하게 고려해야 할 시점에 있다고 판단된다.

4) 시·군 단위 농촌개발사업 현황

(1) 지원체계 개요

농림축산식품부는 지자체 ‘마을만들기’ 사업과의 연계를 통해 2016년 신규사업부터 역량단계별 지원으로 지원방식 개편하였고 지자체 정책과 연계하여 예비-진입단계를 거친 마을은 발전단계 사업 기회 부여 등을 제공한다.

	예비단계	진입단계	발전단계	자립단계
내용	역량강화 (1년)	기반구축 (3년)	종합개발 (4년)	활성화 (계속)
관련사업 및 지원수단	<ul style="list-style-type: none"> · 사전 역량 강화 실시 · 마을발전계획 수립 <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> · 자체사업 경험 축적 	<ul style="list-style-type: none"> · 창조적 마을만들기 <p>* 문화·복지·경관·경제 분야의 중규모 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 창조적 마을만들기 (종합) <p>* 권역단위종합개발 등 대규모 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 완료지구 활성화 지원 <p>* 인성학교 등 활성화 S/W 추진</p>
	(필수사항)	(예비단계 완료지구 대상)	(진입단계 완료·평가 대상)	(사업 완료지구 대상)

<그림 5-6> 마을 역량 단계별 지원 체계

출처: 농림축산식품부 지역개발과(2014)

<그림 5-6>과 같이 마을 역량 단계별 지원체계를 살펴보면 첫째, 예비단계는 농식품부·지자체의 사전 역량강화 프로그램을 통해 마을의 사업 추진 여건을 조성하고 기초역량을 함양 시키고자 한다. 지자체 자체 마을만들기 프로그램과의 연계를 통해 상호 시너지 효과 창출, 소액사업(1천만원 이하)을 통해 공동체를 활성화하고 경험을 축적한다.

둘째, 진입단계는 예비단계를 거친 마을을 대상으로 가능성 있는 마을에 5억원 이하 중규모 사업(마을단위 문화·복지·경관 사업 등)을 지원한다. 사업의 내용에 대한 별도의 제한은 없으나 2억원 이하의 소규모 소득사업만 가능하다.

셋째, 발전단계는 진입단계를 거쳤거나, 유사한 사업 실적이 있는 마을의 성과를 종합적으로 평가 후, 권역단위종합개발사업 등 대규모 사업을 지원한다. 소액사업 추진 성과와 과정을 평가해 발전단계 진입여부는 농식품부가 결정한다.

넷째, 자립단계는 완로지구 활성화 또는 중간지원조직을 통한 간접적으로 지원한다. 활성화 프로그램 및 지속적인 교육을 통해 지속가능한 마을만들기를 지원해나간다.

단계별 지원체제로 개편됨에 따라 예비-자립단계에 이르기까지 10여년 소요¹¹⁾되며, 예비단계부터 마을종합발전계획을 수립하여 체계적으로 추진하는 경우 사업기간 단축이 가능하며 진입단계 사업은 기본·시행계획을 통합하여 운영한다.

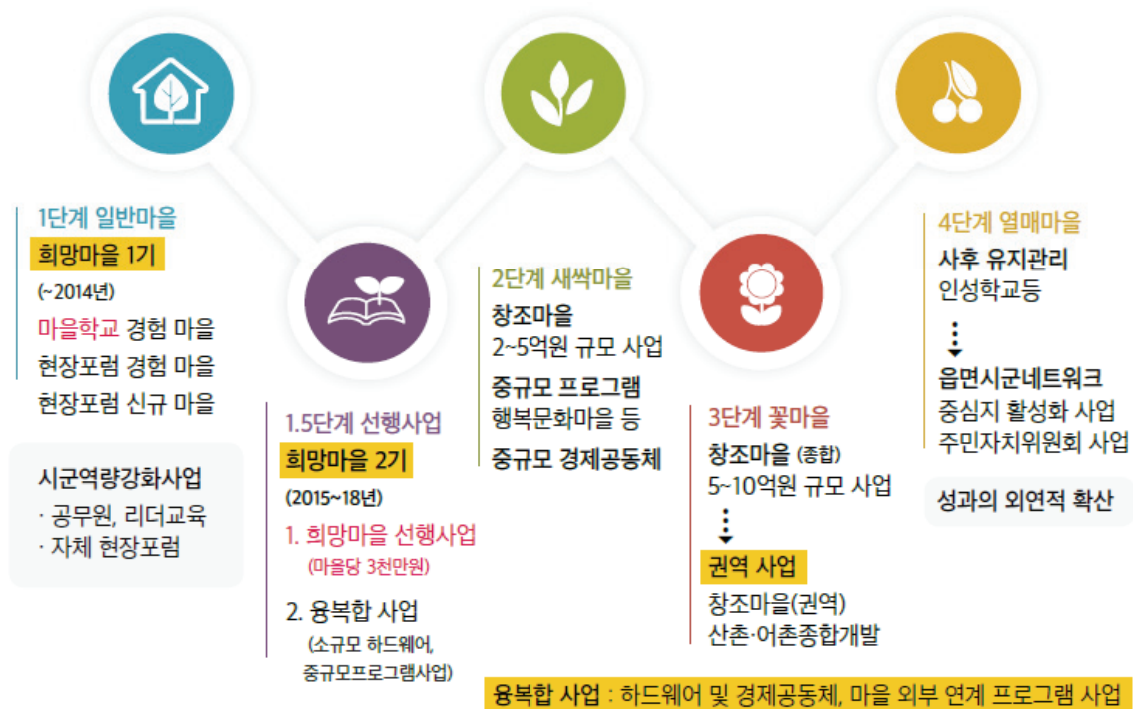
<표 5-22> 주체별·단계별 관리체계

구 분	지방자치단체	농림축산식품부
공 통	<ul style="list-style-type: none"> 전담부서 지정 등 행정시스템 구축 중간지원조직을 통한 역량강화 지원 민간 네트워크를 통한 내부통제 	<ul style="list-style-type: none"> 모니터링 및 컨설팅 실시 * 현장지원체계 구축 및 정기/수시 모니터링 컨설팅 실시
	<ul style="list-style-type: none"> ※ 중도 탈락한 마을에 대한 관리 • 단계 승급 여부는 마을만들기 추진 성과와 자구 노력에 의해 좌우되므로, 원칙적으로 해당 마을/지자체의 책임 • 다만, 마을 주민들과 지자체의 의지에 따라 재교육 및 기존 완료사업 활성화를 통해 재도전 기회 제공(단계 역행은 불가, 예) 발전→진입) ※ 권역사업에 포함된 마을에 대한 관리 • 권역으로 묶여서 권역단위 종합정비 사업을 시행한 마을전체가 발전단계로, 시설 투자여부와 상관없이 예비·진입단계로 역행 불가(중복지원 불가) * 예) A 권역사업에 포함된 a, b, c, d 마을은 모두 발전단계로 추가적인 사업 지원은 불가하나, 타부처 사업이나 자립단계의 활성화 프로그램 등은 추진 가능 	
예 비 단계	<ul style="list-style-type: none"> 자체 역량강화 프로그램 운영 * 역량진단, 현장포럼, 주민교육 등 실시 * 기준 충족 시 농식품부에 인정 신청 * 5년마다 갱신을 통해 효력 유지 • 이수 마을에 대한 이력/증빙 관리 * 마을 관리카드 작성·운영(~자립단계) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 프로그램 인정·관리 * 인정한 지자체 프로그램 목록과 주요 내용을 공간정보시스템에 공시 * 인정한 프로그램은 5년간 효력 유지 * 향후 모니터링을 통해 부실이 우려되는 경우 인정 취소 및 보완 요구
진 입 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 진입·발전단계 사업 모니터링·평가 • DB관리 협조 및 준공/실적보고 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘창조적 마을만들기’ DB관리 및 예산통제를 통해 관리 * 공간정보시스템에 DB를 구축하여, 단계를 역행하거나 중복 지원받는 것을 방지 * 단계별로 자동 구분해 사업 시행중인 마을의 단계 확인
발 전 단계	<ul style="list-style-type: none"> * 사업 시행·완료 지구와 예비단계 지구에 대한 DB 구축 협조 	
자 립 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 활성화 프로그램 운영 및 홍보·시상을 통해 우수지구 관리 	

출처: 농림축산식품부 지역개발과(2014)

11) 예비단계에서 진입단계, 진입단계에서 발전단계의 각 신청기간이 1년이 소요된다.

충청남도의 경우 <그림 5-7>과 같이 1.5단계 선행사업을 포함한 총 5단계의 지원체계를 자체적으로 구축하였다. 1단계 일반마을은 마을 공동활동에 이제 막 관심을 가지고 시작하려는 마을, 1.5단계 선행사업은 주민교육을 완료하고 소규모 실행사업을 시도해 보고 싶은 마을, 2단계 새싹마을은 선행사업의 경험을 축적하여 중규모 하드웨어(H/W) 기반구축이 필요한 마을, 3단계 꽃마을은 중규모 사업을 성공적으로 수행하고 대규모 하드웨어(H/W) 기반 구축이 필요한 마을, 4단계 열매마을은 인근 마을과 연계하여 대규모 하드웨어(H/W) 기반 구축이 꼭 필요하다고 충분히 합의한 지역이 해당된다.



<그림 5-7> 충남 희망마을 사업단계도

출처: 충청남도(2015:6)

(2) 충청남도 17개 마을가꾸기 사업 현황

충청남도가 농림축산식품부 및 각 시·군과 연계하여 시행하는 사업은 2015년 군 총 17개에 이르고 있다(<표 5-23>). 마을수로는 총 1,055개에 달하며 충청남도에 해당 부서는 11개이다. 희망마을 사업이 가장 많은 마을 수(493개)에 해당하며, 다음으로는 풀뿌리 마을기업사업(80개), 행복경로당 조성사업(60개) 순으로 나타났다. 아래에서는 17개 마을가꾸기 사업 중 대표 사례에 대해 소개하고자 한다.

<표 5-23> 충청남도 시군별 권역사업 대상지 일반현황

시군명	권역수 (시군평균)	행정리수 (권역평균)	인구 (권역평균)
계	17	1,055	11
1	주민자치 시범사업	11	자치행정과
2	풀뿌리 마을기업	80	지속가능발전담당관
3	정보화마을	36	정보화지원과
4	농어촌문화콘텐츠사업	3	문화산업과
5	색깔있는 마을만들기(농어촌 현장포럼)	48	농업정책과
6	마을공동소득 창출	4	
7	마을공동문화 조성	8	
8	녹색농촌체험마을	81	
9	희망마을	493	
10	농촌마을종합개발사업	48	농촌개발과
11	농어촌테마공원조성	5	저출산고령화대책과
12	독거노인 공동생활체	23	수질관리과
13	행복경로당 조성	112	산림녹지과
14	주민과함께하는도량살리기	60	건축도시과
15	산촌생태마을	32	수산과
16	시골마을풍경스케치사업	5	
17	어촌체험마을	6	

출처: 충청남도 내부자료(2015)

가. 희망마을 만들기 사업 주요내용

충청남도의 희망마을 만들기 사업은 일반농산어촌개발사업 공모 대상의 총 508개 권역에 해당된다. 소득사업, 경관사업, 환경정비 등의 사업에 마을당 1천만원(도비30 : 시군비70)을 지원한다.

지정 절차는 도(계획통보) → 시군(대상마을 추천) → 평가단(평가·선정) → 도(결과발표) 순으로 이루어지며, 시군별 순위를 평가하여 우수마을 선행사업(경관개선 위주)에 2천만원을 지원한다.

충남은 현재 각 부서 마을사업과 융복합 사업으로 추진 중에 있으며, 시골마을풍경스케치사업, 도량살리기, 마을기업, 행복경로당 조성 등을 시행하고 있다.

교육 측면에서는 시·군별 리더역량 강화를 위해 마을리더를 대상으로 마을학교를 연 3~4회 운영하고 있으며 지역농업네트워크 등 위탁업체 선정 후 교육을 추진하고 있다. 또한 국내 선진지 견학 및 워크숍 등을 개최하고 2013년 11월에 제1회 마을만들기 충남대회를 개최한 바 있다.

나. 마을공동소득창출 사업 주요내용

충청남도의 마을공동소득창출 사업은 7시군 7개 마을('13~'14 : 3개, '14~'15: 4개)이 2년간 진행하는 사업이다(<표 5-24>). 마을당 500백만원 이내(국비70%, 도비10% 시군비20%, 주민부담20%별도)이다.

지정절차는 시군 추천 → 도 자체 심의(순위결정) → 추천 → 농림식품부 심의 → 최종 결

정 순으로 마을참여 및 공동체 활성화 등의 기준에 의해 선정된다.

이 사업의 내용은 마을에서 생산된 농수산물 활용 제조·가공 등 시설 및 설비, 지적재산권 출원, 마케팅, 마을공동소득 향상 외부 전문가 자문, 사업추진단 및 자문단 운영비(총사업비의 3%미만), 권역단위종합개발사업, 체험마을 개발사업 등 기 지원마을 제외하여 진행한다.

<표 5-24> 충남 마을공동소득창출 사업내용

시군	읍면	마을	총사업비(천원)	사업기간	사업내용
계(7개시)	7개면	7개리	3,360,000	2년	
보령시	성주면	성주리	360,000	'14~'15	임산물 가공
아산시	선장면	죽산리	500,000	'14~'15	고추 가공시설
부여군	임천면	벽오리	500,000	'14~'15	한과 작업장
서천군	마산면	벽오리	500,000	'14~'15	구운달걀 제조
당진시	신평면	신송1리	500,000	'13~'14	전통된장생산
서천군	화양면	월산리	500,000	'13~'14	모시송편생산
홍성군	갈산면	부기리	500,000	'13~'14	전통한과생산

출처: 충청남도 내부자료(2015)

다. 마을공동문화조성 사업 주요내용

충청남도의 마을공동문화조성 사업은 11개 시·군, 11개 마을('13~'14 : 8개, '14~'15 : 3개)에서 2년 동안 진행되는 사업이다. 마을당 2억원 이내(국비70%, 도비9.1% 시군비20.9%)로 예산이 지원된다. 지정 절차는 시군 추천 → 도 자체 심의(순위결정) → 추천 → 농림식품부 심의 → 최종 결정 순으로 진행되며, 선정기준은 마을참여 및 공동체 활성화 등이다.

마을공동문화조성 사업은 마을공동문화조성을 위한 기존시설 리모델링(마을 방앗간을 이용한 문화 공간 및 컴퓨터 조성), 대추 축제 등 자원 발굴을 통한 새로운 문화 및 프로그램 개발, 자체·외부공연 등을 주요사업내용¹²⁾으로 하고 있다.

<표 5-25> 충남 마을공동문화사업 주요내용

시군			총사업비(천원)	사업기간	사업내용
11개 시·군, 11개 마을			2,100,000	2년	
논산시	연산면	천호리	200,000	'14~'15	건축박물관 조성
예산군	고덕면	호음2리	200,000	'14~'15	마을 음악공원
홍성군	서부면	신리	200,000	'14~'15	회관 리모델링
공주시	사곡면	부곡리	200,000	'13~'14	천답, 풍장복원
서산시	지곡면	중왕2리	100,000	'13~'14	어민회관 리모델링
논산시	연산면	청동2리	200,000	'13~'14	대추 테마 축제
당진시	우강면	대포리	200,000	'13~'14	문화센터, 짚풀공예
계룡시	엄사면	광석리	200,000	'13~'14	북카페
금산군	제원면	대산리	200,000	'13~'14	탐재복원
부여군	초촌면	추양1리	200,000	'13~'14	두레풍물보전
청양군	화성면	신정리	200,000	'13~'14	신문화공간

출처: 충청남도 내부자료(2015)

12) 단, 진입로, 마을회관, 마을상수도 등 국고지원 받은 경우는 제외한다.

라. 농어촌문화콘텐츠사업

충청남도는 현재 3개 마을에 농어촌문화콘텐츠사업을 2년(2012.3~2014.3; 1년차 교육, 2년차 사업)에 걸쳐 운영하였다. 마을당 2억원(자부담 1천만원)으로 100% 도비로 출자된 사업이며, 시설비 50%, 콘텐츠 개발에 50%가 투입되었다. 지정절차는 사업계획 통보(道) → 시·군(읍면동) 신청 → 시·군 추천 → 심사(道 선정위원회) → 최종 선정 → 사업 시행 순으로 이루어지며, 시·군 신청시 기(既) 녹색체험마을과 어촌체험마을 지역을 위주로 추천하였다.

교육은 충남에 주관하는 마을리더 교육과 문화콘텐츠 관련 전문강사 교육(풍물단, 탈놀이 등), 그리고 마을 주관 자체교육(밴드, 오카리나, 사진, 스마트패드 등)을 시행하였다. 운영내용으로는 충남문화산업진흥원 위탁(3개소 6억), 자문위원단(전문가) 5명 지원, 마을 콘텐츠 개발 주도, 프로젝트매니저(PM) 마을별 채용, 동아리활동(청양: 밴드, 홍성:풍 물단, 태안: 풍물단) 등 활발하게 운영하였으며, 주민만족도 조사 결과 총 85점으로 만족하는 의견이 다수였다.

마. 녹색농어촌체험마을

녹색농어촌체험마을은 시·군자율편성사업이며 2015년 기준으로 총 90개 마을(2014년 5개 신규마을 포함)이 선정되었다. 마을당 3억원 이내로 지원(국비 50% : 지방비 50%; 도비 25% : 시군비 75%)하며, 지정절차는 시군 추천(자율적) → 도(1차 심의) → 농림식품부(최종 선정) 순이다. 평가는 충청남도가 30% 반영하고 농림식품부 70%를 반영한다.

교육은 「도농교류촉진법」 근거하며 농어촌체험휴양마을 지정시 교육·평가는 필수항목에 해당한다. 이에 농어촌공사 주관 농촌체험마을 관리자 양성교육 등과 시·군 주관 농촌체험마을 역량강화 교육 및 전문가 지원 교육을 실시하였다.

운영내용으로는 마을추진위원장 및 사무장을 두도록 하며 사무장의 경우 연 120만원(국비, 시·군비 각 각 5대5)을 지급한다.

2. 문제점 분석

1) 거시적 측면의 문제점

(1) 정부부처별 과도한 농촌지역개발정책 추진

우리나라는 1990년대부터 농촌지역개발정책이 농업생산기반과 농촌생활환경정비 중심에서 도농교류, 농촌관광, 지역특화산업 육성 등으로 전환되었다. 추진방식도 서유럽에서 일반적으로 채택하고 있는 ‘상향식, 통합적 접근’을 강조하며 공모제 방식을 도입하고, 포괄보조금제 도입 등 지역자율성을 확대하는 방향으로 전개하여 왔다. 이러한 변화와 시도는 서유럽에서 후기 산업사회로 이행하며 농촌사회에 나타난 변화의 방향과 내용이 우리나라에서도 동일하게 전개될 것으로 기대한데서 비롯되었다.

그러한 기대 아래 중앙정부의 각 부처는 물론 같은 부처 내에서도 여러 부서가 농촌개발 영역 선점을 위해 경쟁적으로 정책개발에 나서게 되었다. 단기간에 새로운 사업을 설계해 농촌현장에 보급하는 한편, 평가도 제대로 이뤄지지 않은 상태에서 사업성과에 대한 희망적 구호 속에서 즉시 빠르게 전국적으로 규모가 확산되었다. 현재의 농촌지역개발정책의 관련 중앙정부처가 농식품부, 국토부, 행자부, 해수부, 고용노동부 등이 연관되어 정책을 추진하고 있으며, 한 농촌을 상대로 여러 가지의 사업을 공모하고 있다.

(2) 사업의 취지와는 상관없이 사업수주가 목적

다양한 명칭으로 농촌개발 사업이 추진되어 각 사업의 취지와 목표를 이해하기 어려워진 가운데 농촌현장에서는 사업을 따내는 것 자체가 목적이 되었다.

지역주민들은 물론 공무원, 전문가들도 사업내용에 대한 정확한 이해 없이 사업수주 자체가 목적이 되어 단순히 ‘이건 어떤 부서에서 추진하는 얼마짜리 사업’이란 식으로 인식하고 ‘묻지 마 따내기’가 일반화되었다고 볼 수 있다. 일부 시·군에서는 총괄기획부서를 두어 중앙정부의 조율되지 않은 각종 농촌개발 시책사업을 따낸 후 지역 내에서 효과적으로 배치하려는 시도를 하고 있다. 또한 이와 함께 다발적으로 생겨나는 사업을 수주하기 위해 외부 컨설팅 회사들이 난립함으로써 지역에 대한 정확한 이해 없이 ‘사업비 확보’를 주목적으로 사업을 수주하고 있다.

그러나 이것은 진정한 의미의 로컬 거버넌스 구조와는 거리가 있다고 할 수 있으며, 사업수행에 따른 수혜주체의 문제, 회계의 투명성 문제 등과 같은 주민갈등이 나타나고 있다. 또한 난립적인 사업수주에 따라 농촌난개발과 사업 종료 이후의 시설 유휴화 문제도 나타나고 있어 이에 대한 정책대안 마련이 요구된다.

(3) 행정지원 및 재원확보의 어려움

충남의 경우 대부분의 담당 공무원은 격무를 호소하고 있으며 장기근무로 인한 농촌개발팀 자체가 기피부서로 인식되는 경우가 많다. 또한 현장 순회조차 어려운 상황이며 사후관리는 더더욱 어려운 실정이다.

청양군의 경우 마을만들기 관련 주무부서가 건설과로 되어 있어 과거 H/W를 주로 담당했던 전통적 행정방식에서 벗어나지 못한 채 알프스마을만들기 운영위원회와 긴밀한 협력이 어려운 구조라고 볼 수 있다. 이로 인해 공공부문이 신규 사업에 대한 거부감을 야기하게 되어 자발적이고 적극적인 준비가 소홀해지는 결과를 초래하게 된다. 더욱이 공무원의 순환보직제 단점이 강하게 작용하여 해당 부서에 신규발령시 정책의 흐름과 사업 현장에 대한 이해도가 낮아 사업진행에 차질이 발생하고 한다.

2010년 도입된 포괄보조 방식 역시 기존의 각 부처 단위사업이 연속사업으로 진행되고 있어, 실제 지역에서 추진하고자 하는 사업에 필요한 재원을 확보하는 것이 용이하지 않다. 포괄보조사업은 여러 부처의 지역개발 관련 200여개 정책사업을 22개 사업군으로 묶어 시·도 및 시·군 자율편성사업으로 추진되고 있으나, 중앙정부의 세부적 가이드라인이 지자체의 자율성을 제한한다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다.

더구나 농어촌공사 등 정부산하기관들은 시·군을 상대로 기존의 사업은 물론 타 부처의 사업도 마케팅하고 있는 실정이어서 포괄보조 방식을 통한 상향식·통합적 접근의 취지가 크게 퇴색되었다고 볼 수 있다.

(4) 현실인식 부족에 따른 정책 악순환 고리

농촌개발 정책사업의 형성과정과 집행과정을 보면, ①해외사례 벤치마킹(전문가 연구)→②정책개발→(시범사업 없음)→③공모제를 통한 전국사업화→④모니터링 및 평가(부재 또는 비공개)→⑤일부 지침 부분개정(지침의 진화, 복잡화)→⑥사업계속 또는 갑작스런 중단→⑦새로운 사업 발굴과 같은 악순환 고리가 반복되고 있다.

‘왜 공공부문이 해야 하는가?’에 대한 고민 없이 ‘사업을 일단 따내고 해보자’식과 같이 농촌현장의 인적자원 등의 기본 수행능력을 고려하지 않고 추진하여 농촌개발 사업에 대한 도덕적 헤이를 키워왔다는 지적이 많다. 특히 농촌개발정책의 ‘공동체성’, ‘농촌성’, ‘농촌 어메니티’ 등에 대한 현실인식이 부족하다. 농촌사회의 변화된 현실을 외면하고 ‘공동체성’에 대해 과도한 기대를 바탕으로 사업 추진 방식을 설정함으로써 당초의 농촌개발 사업 취지와는 동떨어진 결과를 낳는 일이 적잖이 발생하고 있다.

농촌지역 주민들이 같은 공간(행정구역)에서 산다는 것만으로 그들의 삶이 공동체적일 것이라는 생각으로 전문가와 공무원들도 수행하기 어려운 공동사업(특히, 공동소득사업)을 주민들에게 요구함으로써 공동사업이 형식적으로 시작해서 성과 없이 끝을 맺는 경우가 많다(오현석, 2017:3-5).

(5) 한국농어촌공사의 역할에 대한 평가부족

일반농산어촌개발사업 추진체계를 살펴보면, 행정라인으로는 시·군-시·도-농림축산식품부의 단계를 거쳐 이 추진체계에서 사업이 추진되는 구조이다. 그런데 이 추진체계에서 시·군이 담당해야 할 역할을 위탁받아 추진하고 있는 곳이 바로 한국농어촌공사 시·군지사들이다.

시·군별로 차이는 있지만 대부분의 지자체에 앞서 지적한 바와 같이 일반농산어촌개발사업에 대한 정확한 이해가 부족하고 전담부서나 인력이 부족하다 보니 일반농산어촌개발사업의 대부분을 한국농어촌공사에 위탁하여 운영·관리하고 있다. 이러한 체계로 사업을 추진하다 보니 지자체 내부에서 일반농산어촌개발사업에 대한 통합적인 접근을 기대하기 어려운 것이 현실이다.

또한 일반농산어촌개발사업의 대부분을 위탁·관리하고 있는 한국농어촌공사의 역할과 그동안 운영·관리 성과에 대한 제대로 된 평가가 한 번도 이뤄지지 않았다는 점은 우려스러운 부분이다. 매년 한국농어촌공사 각 지사별로 부정부패에 대한 고소·고발로 직원은 물론이고 심지어 지사장까지 해임되는 상황이 반복되고 있지만 개별사건으로 처리되고 있을 뿐 사업을 위탁·운영할 수 있는 역량과 조건을 갖추고 있는지, 실제로 사업관리를 제대로 수행하고 있는지에 대한 평가는 부족한 현실이다. 한국농어촌공사는 포괄보조제도 도입에 따른 일반농산어촌개발사업의 전문적인 지원과 지원체계 일원화를 위해 2014년부터 독립부서로 지역개발지원단을 운영하고 있다.

한국농어촌공사의 일반농산어촌개발사업(일반농산어촌개발사업 이전 지역개발사업 포함) 연도별 추진현황을 살펴보면, 2014년까지 전국에 실시된 922개 일반농산어촌개발사업 가운데 농어촌공사에서 기본계획을 수립한 권역이 673개로 전체의 73%, 하드웨어를 위탁받아 시행한 곳은 620개로 전체의 67%, 소프트웨어(지역역량강화)는 전체의 71%인 651개로 나타났다¹³⁾. 이 외에도 시·군 또는 시·도단위에서 시행하는 다양한 지역개발사업이 한국농어촌공사를 통해 추진되고 있지만, 운영·관리실태에 대한 정확한 평가가 이뤄지지 않았다.

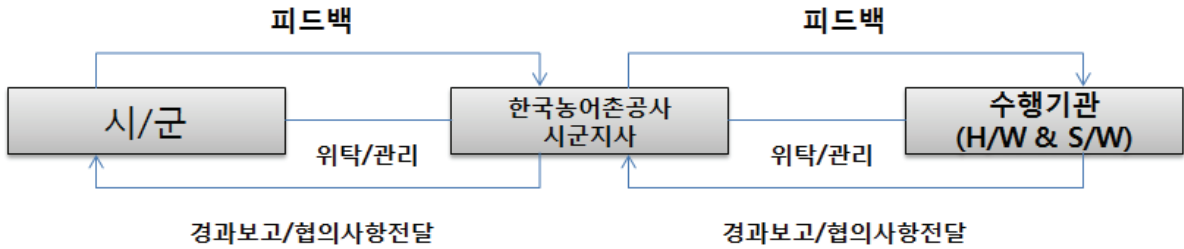
(6) 시·군-한국농어촌공사-컨설팅 기관 간 역학관계에서 발생하는 존재

현재 일반농산어촌개발사업 대다수가 시·군에서 사업대상 마을 또는 읍면이 확정되면 사업시행을 한국농어촌공사 시군지사에 위탁하여 관리하도록 하고 있다. 따라서 한국농어촌공사는 시·군에서 담당해야 하는 역할, 예를 들어 농촌중심지활성화사업의 경우 추진위원회 구성, 읍면발전협의회 운영, 사업 관리 및 사후 운영관리 지원 등의 역할을 담당하게 된다. 창조적 마을만들기의 경우에는 주민 사전 역량강화, 기본계획 수립, 사업시행, 사업 준공 및 정산 등의 역할을 담당한다.

한국농어촌공사는 시·군으로부터 위탁받은 사업을 하드웨어와 소프트웨어, 그리고 기본계획 수립 등으로 분리하여 다시 수행기관을 선정하여 위탁·관리하고 있다. 일반농산어촌개발사업 수행기관으로 선정된 하드웨어 또는 소프트웨어 수행기관은 사업과정에 대한 경과보고 및 협의사항을 한국농어촌공사에 전달하면, 한국농어촌공사에서는 시·군에 다시 경과보고 및 협의

13) 한국농어촌공사 홈페이지(www.ekr.or.kr) : 한국농어촌공사의 일반농산어촌개발사업 연도별 추진현황을 참조하여 작성하였다.

사항을 전달하여 피드백을 받는 구조이다(<그림 5-8>).



<그림 5-8> 시군단위 일반농산어촌사업 일반적 추진체계

그런데 이 과정에서 많은 문제가 발생하게 된다. 1년 이상 연속사업의 경우 사업을 추진하는 과정에서 한국농어촌공사 담당자 또는 시·군 담당자 인사이동으로 바뀌거나, 또는 한국농어촌공사와 시·군 담당자 모두가 바뀌는 경우가 비일비재(非一非再)하다. 그러다 보니 연속사업의 경우 사업의 처음부터 끝까지 전(全)과정의 추진상황을 정확하게 이해하고 있는 기관은 결국 연속사업을 위탁받아 수행하는 컨설팅 수행기관 밖에 없는 결과를 초래하게 된다.

또한 한국농어촌공사 담당자가 교체되는 경우 제대로 업무 인수인계가 이뤄지지 않아 사업 추진방식이나 내용이 변경되는 경우도 발생한다. 컨설팅 수행기관에서 한국농어촌공사에 추진 경과를 보고하면 이를 시군에 보고해야 하지만, 새로운 담당자가 추진경과를 정확히 알지 못하다 보니 컨설팅 수행기관에서 직접 시군에 상황을 보고해야하는 상황도 자주 발생한다. 사업대상 지역과 주민에 대한 이해는 물론이고, 사업추진과정에 대한 이해조차 부족한 한국농어촌공사의 간섭은 컨설팅 수행기관에게는 결국 불필요하다고 할 수 있다.

한국농어촌공사의 시·군 상호간 책임 전가와 위탁과 재위탁의 복잡한 의사결정과정으로 인해 오히려 사업대상지역 주민 간 갈등을 유발하는 경우도 발생한다.

2) 미시적 측면의 문제점

(1) 마을 주민 일부가 마을만들기 사업의 주체

경기도의 경우 농촌마을공간을 대상으로 마을만들기 사업을 수행함에 있어서 마을의 전체 주민이 참여하는 경우는 거의 없다는 것을 알 수 있다. 마을의 주민 중에서 농민이 참여하는 경우(광주, 파주 등), 주민의 일부가 범인을 만들어서 참여하는 경우(포천), 도시로부터 이주한 사람들이 모임을 만들어서 마을만들기 계획안을 제출하고 참여하기를 원하는 경우(양평) 등의 다양한 형태가 나타나고 있다.

마을을 대상으로 한다는 의미에 포함되어 있는 마을주민 전체 또는 다수의 참여가 현실적으로 성립하지 않는다는 것을 의미한다. 마을주민 중에서 마을만들기 사업을 원하는 사람들 중심으로 이루어지고 있다는 것을 시사한다.

(2) 공공부지 부족 및 합리적 의사결정 필요

마을만들기 사업은 마을주민이 원하는 전체주민의 공공복리와 주민의 삶의 질 향상과 관련된 사업을 주요한 계획의 내용으로 포함한다. 특히 경기도의 경우 마을공동부지가 없는 마을이 다수 존재하고 있다. 안성시의 경우 마을공동사업을 위하여 공동시설을 신축하는 경우, 공동부지에 건립하는 것이 타당하나, 공동부지가 없는 경우 개인의 사유지에 건설하는 사례가 있다. 이는 마을단위에서 제출한 마을발전계획서를 주민전체가 참여하고, 합리적인 의사결정 과정을 거쳐서 작성한 것처럼 인식하지는 말아야 한다는 것을 보여준다.

마을만들기에 있어서 앞으로는 마을의 의사결정이 이루어지는 과정에 대한 검토도 필요하다. 주민참여의 진정한 의미가 무엇인지에 대한 성찰이 필요하고, 마을의 상황에 따라서 공동부지가 없는 경우에無理하게 토지를 필요로 하는 공동사업을 할 필요가 있는지에 대한 검토가 필요하다.

(3) 마을주민 만으로는 부족한 인적 자원

정부보조금을 받아서 만들어진 마을공동시설의 경영권은 일반적으로 마을에 일임하는 방식을 선택하고 있다. 공동시설의 경영을 마을의 주민조직체에게 맡기는 것은 한편으로는 주민의 경영역량의 개발이라는 면에서 긍정적인 기능을 할 수 있으나, 많은 경우 농촌공간에 투자된 시설물은 농촌마을주민의 경영경험 및 능력의 부족으로 많은 운영상의 문제를 안고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 경영의 문제를 보완해주기 위하여 마을사무장 제도 등을 운영하고 있으나, 현재의 당면한 문제를 해결하는 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다.

특히 마을공동사업 중에서 수익성을 목표로 하고 사업의 성격이 매우 전문적인 경우에, 그러한 시설에 대한 경영을 주민참여라는 이름으로 주민에게 경영을 맡기는 것이 합리적인 것인가에 대한 근본적인 재검토가 요구된다.

알프스 마을 사례 인터뷰를 통해서도 알 수 있듯이, 고령화되어가는 마을주민들에 대한 문제가 가장 크다. 이는 농촌지역개발사업에 대한 문제가 아니라 마을자체의 지속가능성에 큰 걸림돌로 작용할 수 있다. 이에 귀향, 귀촌, 귀농 정책과의 결합시키는 방안과 대학교 농촌지역개발 석박사 과정 이후의 진로의 제공, 농촌 지자체 전문가 인력풀 형성 ; 공무원 순환보직제의 단점 보완, 임기제 공무원, 지원센터(중간지원조직), 지역밀착형 컨설팅 기관(신규 창업) 등이 요구된다. 또한 (대)도시 중간지원조직 유경험자의 귀향, 귀촌 지원과 정기적인 채용 설명회 및 워크숍 개최도 꾸준히 이뤄져야 할 것이다.

(4) 마을 간의 협력이 어려운 사업 구조

마을의 공동체에 기초한 마을단위의 사업수행은 타 마을과의 공동사업 또는 협력사업의 수행을 매우 어렵게 하고 있다. 특히 예산이 마을단위로 배분될 경우, 타 마을과 공동으로 사업을 해야 하는 경우에 협력관계를 맺고 공동으로 추진할 수 없는 경우가 발생한다.

관광인프라 또는 자연자원이 마을단위가 아닌 인근의 마을이나 읍·면단위 또는 시·군단위로 광역화되어 있는 경우에 마을단위의 사업은 타마을과의 협력관계를 형성하거나, 광역단위

의 사업을 계획하고 추진하는데 있어서 걸림돌로 작용할 수 있다.

충남의 경우 지역사회, 특히 지방의회를 설득시키기 어려운 구조이다. 이는 상위 법령의 부재의 문제로 기인된다고 볼 수 있어 마을공동체 법률의 조속한 제정이 요구된다.

<표 5-26> 농촌개발사업의 실패 및 문제점(안)

구 분	실패 및 문제점
조직 및 기능의 적절성	● 농촌관광, 농촌교육, 농촌지역개발 부문의 업무 중복
	● 부처 및 부서간 협조체계 부족
조직역량 및 전문성	● 어느 정도의 전문성 확보
거버넌스	● 통합적인 거버넌스 구축 부재
	● 형식적인 거버넌스 운영
정책의 시의성	● 종합계획 부재 또는 형식적
	● 최근 농어업·농어촌 발전 종합계획 수립되었으나, 농식품부 업무에서의 한정된 계획 수립
정책의 차별성	● 종합계획 수립을 통해 차별성 기대
	● 중앙정부에 의존하는 사업추진으로 정책수립에 대한 당위성 부족
정책수립의 체계성	● 종합적 계획수립체계 부족
	● 총괄·기획기능을 담당하는 부서 부재
사업추진의 체계성	● 중장기적 비전·전략 없이 사업추진
	● 단위사업 위주의 추진으로 종합추진 난해
	● 중앙정부 중심으로 지방자치 정부의 자율성 부족
사업의 통합성·연계성	● 농식품부 내에서는 통합추진
	● 그 외의 사업간 연계성 부족
사업관리의 지속성	● 주요사업에 대한 자체평가 실시
	● 사업관리 및 사업효과 극대화 부족

제3절 국내·외 농촌정책 수행체계 사례분석

1. 국내 지역기반형 농촌개발 모범사례

국내 농촌지역개발관련 정책사업 및 사업지구의 국내 사례조사를 통해 사업 운영관리의 활성화 방안을 모색하고 다양한 차원에서 전개되는 시설물의 차별화된 활용방법을 살펴볼 필요가 있다.

충청남도를 중심으로 사업의 연혁(스토리), 추진주체, 예산, 조직 등 전반적인 추진체계를 파악하였고 특히, 현재 사업이 완료된 지역의 주요 시설물(권역 커뮤니티 센터, 다목적 센터 등)들이 유희화 되어 가는 상황을 고려하여 시설물의 활용성 제고 측면에서 우수지역의 사례를 분석하였다¹⁴⁾.

1) 충남 청양군 칠갑산권역 농촌마을종합개발사업(알프스마을)

충청남도의 대표적 우수사례로 농촌마을종합개발사업의 일환인 충남 청양군 정산면 서정리 일원 칠갑산권역의 알프스마을이 있다. 이 사업은 권역단위종합정비 사업으로 도·농교류종합센터, 마을회관 리모델링, 전통문화체험관, 농촌체험실습장, 칠갑산등산로, 축구경기장 등을 조성하였고 권역의 주요 자원인 ‘박’과 ‘음지’라는 특성을 활용하여 ‘조롱박축제(8월)’와 ‘얼음축제(1월)’를 기획하였다.

알프스마을은 사업 이후 권역 주민으로 구성된 운영관리 조직을 구성하여 효율적인 운영관리 및 투명한 경영이 가능하도록 하였다. 2009년 ‘○○마을 운영위원회(영농조합법인)’를 사업으로 조성된 시설·공간을 관리하고 이것을 활용한 사업을 계속하여 시행하려는 목적으로 1단계사업 완료 후 조직을 구성하였다. 가구 당 1인이 대표로 출자하여 현재 권역 내 39가구가 출자회원으로 활동하고 있다.

운영위원회는 운영위원장, 운영이사, 인사위원회, 사무장, 총무, 홍보·마케팅팀, 마을축제팀, 농산물판매팀, 도농교류센터 관리운영팀 등 계약직 15명, 일용직 31명으로 구성되어 있다. 1사1촌 자매결연과 외부와의 협력구조 구축으로 2012년에 28만 명 이상이 방문하였고, 칠갑산권역은 C○○, ○○특장, ○○테크놀러지, ○○산업, ○○청 등과 1사1촌 자매결연을 맺고 연간 94회 이상 교류활동하면서 2억 1300만원의 매출을 올렸다. 도농교류센터 및 축구경기장 등의 기반시설을 활용하여 인근 기업을 대상으로 워크숍, 체육행사 등을 유치하여 센터는 연간 280일을 가동하여 가동률이 78%에 달하며, 연간 5억 원 이상 매출을 올리고 있다. 2018년도부터는 ‘뷰티축제’를 개최하여 연 4회 축제 개최로 가동률 100%를 목표로 하고 있다.

14) 농림축산식품부(2014), 『농촌지역개발사업 완료지구 활성화방안 연구』 참조 및 충남 권역을 중심으로 해당 사례의 이해관계자와 인터뷰를 병행하였다.

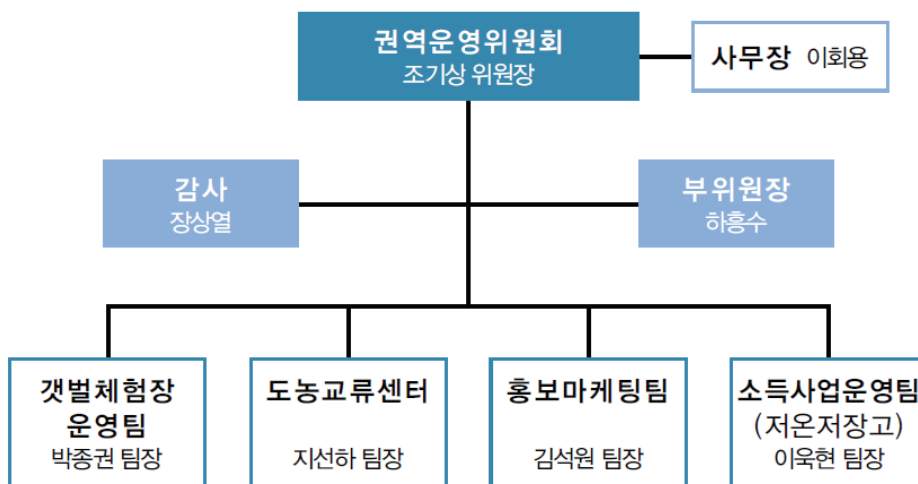
2) 충남 서산시 팔봉산권역 농촌마을종합개발

권역단위종합정비 사업인 충남 서산시 팔봉면 양길리, 덕송리, 호리 일원 팔봉산권역의 농촌마을종합개발사업은 팔봉산 도농교류센터, 팔봉산 저온저장고, 팔봉산 갯벌체험장 등을 운영하였다.

2009년 저온저장고 운영으로 2억여 원 소득을 창출하고 2,400여명 고용창출특별한 관광자원이 없어 센터를 활용한 생활학교 및 체험 프로그램 도입으로 수입을 창출하였다. 저온저장고를 설치함으로써 주로 마늘을 저장하고 출하시기 조절을 통해 1.5배 정도의 소득 증가효과를 가져왔으며, 마늘 까는 기계를 도입하여 하루에 4.5톤 정도의 마늘을 까내며 한 달 3,600만원의 소득을 내며 상시 고용인 3명, 매일 8~10명 정도의 마을 주민들이 저온저장고로 출·퇴근을 했다. 소득사업의 경우, 사업비의 20%를 자부담해야 하는 만큼 우려와 반대의 목소리가 컸지만 우여곡절 끝에 저온저장고와 가공시설이 만들어졌다.

이 가공시설을 만드는 과정에서 이슈는 ‘부지 확보 문제’였다. 저온저장고를 지을 부지 확보에 어려움을 겪으며 밭을 동동 구르고 있을 당시, 턱하니 자신 소유의 땅을 내놓은 이가 있었다. 바로 조OO 추진위원장이었다. 그가 내놓은 땅은 자그마치 2,700평. 언제든 시·군의 부지매입이 가능한 순간이 오면 팔겠다는 말과 함께 자신의 부지를 장기임대료 내놓았다. 조 추진위원장은 본 사업의 이해도를 높이기 위해 주민설명회를 개최하기도 하고, 전단지들 만들어 주민들에게 돌리기도 했다. 급기야 저온저장고의 비전을 읽어내는 사람들도 생겼고, 그 시작은 마을의 노인들이었다.

이곳이 생산적인 농촌으로 거듭날 수 있었던 이유는 투명한 리더십으로 마을 주민들을 이끄는 추진위원장과 일심동체가 되어 어디든 함께 뛰어주는 사무장, 자신의 쌈짓돈도 기꺼이 내놓는 마을 주민들이 있었기 때문이다.



<그림 5-9> 충남 서산시 팔봉산권역 조직구조

출처: 지역발전위원회(2011:46)

이러한 과정을 거친 끝에 충남 서산시가 농림수산식품부 주관 2011년 농촌마을종합개발사업 종합평가에서 전국 3위를 기록했고, 2008년에 이어 연속 2년 우수권역으로 선정되기도 했다.

3) 충남 태안군 뱃가리 농촌전통테마마을

충남 태안군 이원면 관1리에 위치한 뱃가리 농촌전통테마마을 사업은 운영위원회가 지정한 민박시설, 체험관설립, 산책로 및 낚시터 조성, 염전체험, 갯벌 생태계 관찰, 굴까기, 뱃가리대 세우기 등과 같은 마을자원 활용한 프로그램 등을 운영하고 있다.

이 사업의 특징은 지자체(태안군청)는 금전적 지원, 농협은 직거래 판매, 농업기술센터는 기술적인 문제 지원 등 주민과 관련기관 연계 및 지원이 있었다. 또한 농어촌 특성상 계절의 영향을 받기 때문에 농촌관광이 특정시기에 편중되지 않게 1박 2일 코스의 체험프로그램 상품화(수용인원 150여명으로 단체관광가능, 4인 가족 12만원)하여 체험프로그램을 종합적 연계하였다.

또한 참가농가의 수입 중 80%는 농가소득, 20%는 공동기금으로 비축하여 유지 및 새로운 투자비용으로 사용하였다. 기존의 자연자원과 하드웨어 활용 외에 체험프로그램의 개발 및 이에 필요한 하드웨어를 설치하는 방식으로 추진하여 체험프로그램을 세트화하여 통합하여 운영하였다.

4) 경남 산청군 어서권역 농촌마을종합개발

권역단위종합정비 사업인 경남 산청군 생초면 어서리 어서권역의 농촌마을종합개발 사업은 늘비 도농교류센터, 인조잔디 축구장을 물리적 시설을 조성하고 약초산행, 어죽만들기 체험, 승마체험, 래프팅, 민물고기 잡기, 쥐불놀이 등의 체험프로그램 등을 운영하였다.

어서권역 내 특색 있는 자원, 민물고기, 할머니 축구단, 박항서 감독과 같은 유명 축구인과 축구 인프라 시설을 통한 TV홍보를 피했으며, 2012년 기준 연간 7천여명, 1억 5천여만 원의 매출 실적 및 20여명의 고용창출효과 등 도농교류로 지역 활성화를 도모하였다.

또한 권역센터와 체육시설을 연계하여 유소년 축구단 훈련장소로 소득을 창출하였고 지역에 위치한 기업과의 협력 체결로 직원 연수교육 및 세미나 장소로 활용했다.

5) 경남 남해군 다랭이 농촌전통테마마을

경남 남해군 남면 흥현리에 위치한 다랭이 농촌전통테마마을은 기존 마을창고를 리모델링 후 활용한 체험장을 사업보조금 5천만 원과 마을기금 2천 5백만 원을 투자하여 건립하였다. 그리고 마을자원을 활용한 돌김채취 및 김 제작과정 체험, 해산물 채취, 설흠산 등산로 등, 민박집을 운영(운영위원회 지정)하였다.

다랭이 농촌전통테마마을의 프로그램별 전담책임제를 운영(운영자인건비 - 시간당 5천원)하였고, 3가지 프로그램 체험비를 1인당 5천원에 제공하여 각 프로그램을 마을공동으로 운영하였다. 주 소득원인 민박집 운영에는 주민 합의하에 운영·관리규칙을 마련하여 참여하는 농가에서 수익금의 20%를 공동프로그램 운영을 위한 경비로 마을에 납부하였다. 사업추진 후 방문객수가 증가하여 소득 및 활기가 되살아났는데, 2002년 사업 첫해 약 2천 5백명, 2003년 약 7천명 가량으로 방문객 수가 증가하였고 농특산물 직거래 수익 또한 2002년 1천 5백만 원에서 2003년에는 5천만 원으로 증가하였다.

2. 국외 지역기반형 농촌개발 모범사례

1) 독일 율데(Jühnde) 마을

독일 율데(Jühnde)마을은 독일 남부 니더작센 주 괴팅겐 근처의 200가구 750여명의 주민이 거주하는 전형적인 농촌마을로, 독일의 첫 번째 바이오에너지 마을로 바이오에너지 사업을 통해 독일 정부에서 지정한 ‘미래를 준비하는 마을’로 선정되었으며, 2004년 독일의 농업부/환경부 장관이 방문하면서 유명해졌다.

마을주민들은 바이오에너지 마을사업을 추진하기 위해 2001년 협동조합을 결성하였고 최초 약 70%의 주민이 조합원으로 가입하였는데 현재 조합원 수는 약 190명이며 매년 약 2%의 수익을 창출하고 있다. 수익금은 총회를 거쳐 조합원들에게 공개되며 현재까지 수익금 전액은 은행융자대금으로 충당하고 있다.

전반적인 운영은 가입 구성원(Working team) 전체가 8개 분과(Biogas station, Energy plants, Heating station, Wood, Hot water network, House technology, Public relations, Management)를 구성하여 각자의 역할을 담당하고 있다. 이 가운데 Public relations은 언론 홍보부분을, Management는 경영적 관리부분을 담당하고 있다.

시설물 운영관리에 대한 운영인원은 시설물센터에서 2명이 풀타임으로 근무하고 있다. 정부의 지원금과 조합원 출자, 은행대출로 시설을 건설하고 운영하여 현재 약 2%의 수익이 발생되고 있으나, 곧 부품 교체 등 많은 시설유지관리 비용이 발생할 시기가 다가오고 있지만 이를 해결할 방법이 없어 정부의 지원을 바라고 있는 실정이다.

율데마을 열병합발전시설의 주요 성공요인 중 하나는 주민들 간의 신뢰와 유대관계로 지역 주민의 참여하에 바이오에너지 마을을 추진하고 이를 성공적으로 이끄는 데 중요한 원동력의 하나로 작용하였다고 판단된다. 또한 괴팅겐대학을 비롯한 정부, 은행 등 지역 외부 전문가 지원체계가 바이오에너지 마을의 성공에 중요한 요인 중 하나라는 것 또한 부인할 수 없을 것이다.

율데마을이 주민 간 갈등소지가 없이 사업이 잘 운영되고 있는 이유는 사업의 운영과정 전부를 주민들에게 모두 공개하는 정보공개 투명성 때문인 것으로 판단되며, 경제적인 효과도 있지만 사업을 추진하면서 마을공동체가 회복된 것이 가장 큰 효과라고 볼 수 있다.

그러나 바이오매스의 원료를 공급하는 9개 농가와 6개 축산농가 만이 직접적인 수익을 창출하고 있다는 한계와 지역주민의 직접 경영이 아닌 외부 전문경영인 형태를 도입하여 사업을 운영하고 있다는 한계가 있다.

2) 독일 비오호프 겐슬러(Bio-Hop Gensler) 농장

독일 비오호프 겐슬러(Bio-Hop Gensler) 농장은 천혜의 자연자원을 가져 1991년 유네스코 생물권보전지역(Biosphärenreservat Rhön)으로 지정되었고, 유럽연합으로부터 유기농장으로 인정받아 지역의 15개 농가와 협약하여 각종 소고기, 돼지고기뿐만 아니라 소시지, 훈제 햄, 염소 및 양소시지, 각종 치즈를 판매하고 있다.

겐슬러농가 판매장이 있는 시설물은 원래는 창고였던 곳을 식당이나 회의장으로 말끔히 리

모델링하였으며, 농가는 EU기준에 의한 정부의 도움을 받았고 유기농과 관련된 정책지원금 5만유로(약 7천만원)를 받아 화장실과 샤워시설 등 공용으로 이용할 수 있는 시설 리모델링에 사용하였다.

2013년 기준 이용객은 4,000명, 2014년에는 약4,500명(예상 수익 9,450만원)을 예상하고 있으며, 식사와 숙박, 판매장의 매출까지 포함하면 상당한 농가소득을 올리고 있는 것으로 추정된다.

겐슬러 농장의 성공요인은 유기농산물과 지역의 농·특산물의 부가가치를 높여 농가 소득을 올리기 위한 다양한 방식(체험, 직판, 마케팅 등)을 융복합화 하였다는 점에 있다. 그리고 겐슬러농장은 인디언천막을 활용한 캠핑장 운영으로 이를 찾는 방문객에게 즐거움을 제공하고, 캠핑장 주변으로 소와 말을 단순 방목하는 것이 아니라 승마 등 신체장애와 심리치료 교실 등을 통해 농외소득을 창출하고 있다. 또한 농가민박·6차산업·농산물판매·체험농장·농가식당 운영 등 다양한 농촌관광 서비스 유형을 보유하고 있으며, 경영주 스스로 여러 가지 시설들에 대해 가능성 있는 사업아이템을 발굴하고 도입할 뿐 아니라 친환경농업의 중요성을 알리면서 시설 홍보 및 학생 유치를 하고 있어 이에 대해 선진사례로서 벤치마킹이 가능하다고 할 수 있다.

3) 벨기에 웨피옹(Weipion)마을

벨기에 딸기는 독립국가 벨기에 탄생과 비슷한 1830년대 웨피옹 인근 북쪽지역에서 재배되기 시작하면서 부터이며, 본격적으로 재배된 것은 1880년으로 거슬러 올라간다. 웨피옹은 벨기에 남부 나무르주의 나무르(Namur) 25개 마을 가운데 하나로 인구 8,000명의 마을이다. 웨피옹마을은 1차 산업인 딸기생산, 2차 산업인 경매장을 통한 딸기의 유통, 3차 산업인 딸기박물관을 통한 교육·문화 서비스 삼박자를 고루 갖추고 있다.

웨피옹의 빼어난 자연 환경으로 전원주택 건축이 증가하며 부동산 가격이 폭등하자 경작지에 집을 짓기 시작하면서 딸기 재배 면적은 크게 줄어들었고, 그 결과 1970년대 말경 벨기에 전체 딸기 재배면적은 200ha밖에 남지 않았다. 1980년대 이후 기업형 농가가 생기면서 생산부터 전문적이고 기술적인 연구를 하는 전문가와 연계해 현대적 개념의 영업과 홍보 마케팅에 이르기까지 대규모 기업형 농가로 변모했다. 이는 최적의 딸기 재배조건과 잘 관리된 품질, 경매장을 통한 유통시스템, 그리고 130년 최고급 딸기 생산 역사에 대한 자부심이 웨피옹을 유지하고 있으며, 현재 40명의 딸기농가가 딸기를 재배하고 있다.

1970년 건립된 딸기박물관은 웨피옹마을의 역사를 기억하는 ‘기억의 장소’이자, 현재 지역 주민들의 삶을 반영해주는 ‘삶의 장소’이면서 마을의 랜드마크로 자리매김하였고, 시설 소유는 나무르시에, 운영 및 관리는 자체 수익을 활용한 비용으로 충당하고 있다.

규모는 작지만 주민들로 이뤄진 자원봉사자들은 교육과 문화 프로그램을 운영하며 자부심을 갖고 있으며, 35년 역사를 자랑하는 딸기박물관은 딸기 재배의 역사를 보여주고 있다. 박물관에 들어서면 모두 3개의 테마로 구성된 방이 있고 딸기 재배의 역사를 한눈에 볼 수 있는 그림과 만화를 접하게 되는데 벽에 걸린 지도, 그림, 사진 등이 여러 시대에 걸쳐 변모해 온 웨피옹의 모습을 잘 보여주고 있다.

웨피옹마을은 단일 품목(딸기)을 활용하여 체험, 관광, 귀농 귀촌 학습장, 마을역사 공간 등 다양한 방식으로 운영하고 있다. 특히 마을 주민 자체 조직으로 사업 및 시설물의 운영관리를

추진함과 동시에 마을 사무장 역할을 확대시키고 있다. 무엇보다 주민들의 자발적 사업 참여와 박물관, 사진 역사관, 체험 교육장, 농산물 판매소 등 단일 시설물의 활용성 증대가 웨피옹마을의 성공요인 중 하나라고 할 수 있다. 즉 일거양득(一舉兩得) 효과를 톡톡히 보고 있는 웨피옹마을은 인근 식당과의 연계사업 추진으로 사업 확장을 시도하고 있다.

4) 네덜란드 케어팜 농장(Hoeve Klein Mariëndaal in Arnhem)

네덜란드는 케어팜 정책과 관련하여 유럽 내 다른 케어팜(이탈리아/독일 등)과 비교하여 다양한 연구를 진행해왔다. 1970년대에 시작하였을 때는 주거 공동체 형태로 시작하였으며 1990년도에 들어 케어팜이라는 명칭을 부여하였다.

네덜란드에서 Care Farm은 1970년 사회부적응자, 정신이상자 등이 모여 사는 주거공동체로 시작되어 1990년 농장 후퇴, 생태계 문제(오염) 등 경제적·사회적 문제가 대두되면서 영농다각화의 일환으로 Care Farm이라 명명하였다.

최초 케어팜은 농업분야 산업 부서와 헬스케어 부서¹⁵⁾가 같이 문제를 해결해 보고자 시작하였다. Care Farm에서 치료 받기 위해서는 Indication Organization 신청→심사→Care Farm 배정 순서로 진행되며 복지의 일환으로 국가에서 지원해 클라이언트(이용자)는 무료로 서비스를 받을 수 있다. 모든 Care Farm은 day care(무료)로 운영되고 이들을 위한 통학버스를 운영(주로 자원봉사자로 운행)하고 있다.

Care Farm은 의사나 전문가 없이 활동프로그램만으로 운영되며 네덜란드의 Care Farm은 친구나 가족과 가까이 있기 위해 도시 근교에 위치한 것이 특징이다. Hoeve Klein Mariëndaal은 Wageningen UR Dr. Jan Hssink가 운영하는 Arnhem의 Care Farm이며 농장에 7명의 직원이 상주하면서 근무하고 60명의 고객과 40명의 자원봉사자로 운영하고 있다.

현재 네덜란드에 1,100개의 케어팜이 존재하며 다른 유럽국가들 역시 케어팜이 증가하고 있는 추세이다. 네덜란드 경우 가족단위 케어팜 형태, 독일 및 아일랜드는 기관에서 시작하여 작은 회사 형태, 이탈리아의 경우 공동체(협동조합) 형태를 보이고 있다.

케어팜이 지정되면 한국의 경우 주변 주민들이 혐오시설로 생각하는데 네덜란드의 경우도 초기 이러한 문제들로 주변 지역주민과 갈등이 있었으나 사회적인 공감대 형성으로 이러한 문제를 서서히 해결해 나가고 있다.

5) 일본의 푸드밸리 토카치¹⁶⁾

일본의 홋카이도 토카치에 소재한 푸드밸리 토카치는 일본 유수의 전작지대(소맥, 사탕무, 감자, 두류)이면서 축산지대(낙농, 육류)인 지역이다.

오래전부터 지역의 24개 농협이 참가하는 'JA네트워크 토카치'가 주도하는 '발작물 원료확보를 위한 푸드시스템 생성'을 추진해왔다. 지역식품산업에서 지역품종의 지역원료 활용 통한 가치사슬 개선 시도: 부가가치 창출 및 신시장 창출, 지역브랜드 창출이 목표이며, 식품산업, 외식업, 관광업과의 협력을 통한 융합을 도모하고 있다.

15) 우리의 경우 보건복지부+농림축산식품부에 해당된다.

16) www.foodvalley-tokachi.com 및 김태곤(2014) 원고를 참조하여 작성하였다.

2010년에는 홋카이도 경제인연합회가 사무국이 되어 식품클러스터연대협의체를 설립하였다. 이 협의체가 조정하는 형태로 도내에 농림수산물 신상품이 속속 탄생하고 있음. 예로 식품가공기업과 오비히로시 JA 카와니시의 연대로 참마를 사용한 신상품 개발이나 새로운 메뉴 제안 등이 있다. 이러한 식품클러스터는 글로벌 하에서 농업과 식품산업의 생존전략으로서 추진되고 있다.

3. 사례 인터뷰

1) 농촌개발사업 주요 문제점 및 성공사례

<p>■ 일시 및 장소 : 2017년 7월 13일, 공동체 세움 사무실</p> <p>■ 면담자 : 복권승(한국농촌경제연구원 현장자문단)</p> <p>■ 인터뷰 주요내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌개발사업의 가장 큰 문제점이라고 생각하는 것 중에 하나는 기본적으로 자본주의세계와 맞지 않는 농업시스템을 6차 산업이라는 명목으로 산업화하려는 것임 ○ 농촌이 스스로 장사할 수 없고 기획할 수 없고 홍보할 수 없는데 이 모든 것을 농민이 해야 하는 부담감이 가중되고 있음 ○ 농촌의 6차 산업이란 농업, 농촌자원인 1차와 식품의 제조·가공이나 특산물 제조·가공인 2차, 그리고 유통·판매·문화·체험·관광·서비스의 3차 산업의 융·복합을 통해 새로운 상품과 시장을 창출하여 부가가치를 높이고 일자리를 창출하는 경제활동을 말함 ○ 농촌체험마을로 조성된 곳이 1,400여개정도인데, 그중 840여개 정도가 운영되고 있음. 그러나 이 중에서도 지원사업 등에 의존하지 않고 살아남을 수 있는 마을은 10여개 내외일 것임 ○ 성공적인 사례라고 할 수 있는 청양 알프스 마을, 충북 한드미 마을, 이천 자채방아마을, 남해 다랭이 마을 등임. 이들 사례는 지속적인 정부지원사업 연계뿐만 아니라 주민을 중심으로 조직이 구성되어 다양한 체험프로그램 및 상품개발, 축제연계 등을 구상하고 지속적으로 운영한다는 차별성이 있음 ○ 충남 청양 알프스마을: 알프스 마을과 인근 정산면이 함께 행사를 열어 지역으로 확산시켜가는 모습을 보임 <ul style="list-style-type: none"> - 알프스마을은 체험휴양마을로서 체험과 휴양은 물론 계절별로 다양한 축제를 개최함 - 2004년 농촌마을종합개발사업 선정(칠갑산 권역), 2009년 알프스마을 영농조합법인 설립, 2010년 농촌마을종합개발사업 전국 최우수권역 선정, 농어촌 체험휴양마을 사업자지정, 2014년 사회적기업 인증을 받음. - 봄: 박 화장품을 주축으로 한 뷰티축제(개최예정), 여름: 세계조롱박축제, 가을: 칠갑산 콩축제와 별빛 축제, 겨울: 칠갑산 얼음분수축제 등이 있음 ○ 이천 자채방아마을 : 무 지역개발을 통해서 체험마을과 연계 <ul style="list-style-type: none"> - 경기도 이천시 대월면 군량1리 자채방아마을은 100여 가구가 거주하는 전형적인 농촌마을 - 이천자채방아마을은 2002년 농촌전통테마마을로 지정된 이후 꾸준히 농촌체험관광객이 방문하고 있는 마을임. 이천지역에서 생산되는 토종무인 계걸무를 활용하여 계걸무 씨 기름과 무청, 계걸무 김치체험 상품을 개발하여 체험마을과 연계함. 이외에도 가족이 함께하는 전통놀이, 원두막 숙박체험, 쌀전빵, 고구마묵, 팔양갱과 같은 음식과 벼탈곡, 감자캐기, 딸기따기 체험 등 농촌체험을 즐길 수 있도록 구성함 ○ 충북 단양군 가곡면 어의곡리 한드미마을: (산촌유학)+교육사업과 연계 농촌체험프로그램 운영

과 유학센터 운영

- 대부분의 농촌마을처럼 마을가꾸기 사업부터 시작됨. 1998년 산촌종합개발사업을 시작으로 녹색농촌체험마을, 정보화마을, 농촌마을종합개발사업에 선정됨. 정부의 각종 농촌마을지원사업에 도전하면서 버스 진입로로 닦고, 돌담길도 쌓고 마을회관도 정비함
 - 정부지원사업 이외에 마을의 성장을 위해 농촌체험, 농촌유학을 시도함. 2007년 도시 아이들을 농촌에서 유학하게 하는 '농촌유학'을 시도함. 유학생을 유치하면서 마을에 관련 시설도 늘고 주민일자리도 마련됨.
 - 한드미마을의 체험프로그램은 여러 체험마을에서 벤치마킹할 정도로 특별한 프로그램이 많으며, 1박2일부터 1주일까지 기간도 다양하고 교육적 기능까지 부가된 프로그램들이 많음
- 이러한 성공사례 이외에도 실패한 사례에 대한 원인분석이 필요함. 사례의 가치, 재투자, 리뉴얼 차원에서의 접근이 필요함
 - 농촌개발사업은 물리적 환경개선이나 경제적인 부가가치 창출을 목적으로 돈을 지원하고 있음. 그러나 사람을 지원하는 구조로 변화하지 않으면 성과를 내기 어려울 것임. 농촌은 생활의 공간이지 수익을 창출하는 곳이 아님
 - 정부의 지원을 받기 위해 주민을 교육시키고 조직을 구성하는 것이 아니라, 마을의 주민들이 중심이 되어 마을자치, 경제기반, 교육문화, 복지의료, 시설환경 등 생활중심의 활동들이 이루어지고, 주민활동이 성숙한 뒤 정부의 지원을 통해 발전할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것임
 - 기존의 마을에 대한 접근을 마을에 지원하는 비용. 복지적접근, 문화적접근, 마을의 자원가치를 찾아내고 유지하는데 활용하고 외부적 요인이나 이슈에 의해서 기회가 생길 때 집중하는 방식이 필요함
 - 농촌지역개발사업은 생활중심적으로 가야하며, 이를 위해서는 협치구조가 필요함
 - 농어촌 삶의 질 특별법을 중심으로 협치가 이루어질 수 있도록 하고, 협치구조에 대해 공무원에게 인센티브를 부여하는 방식도 고민해볼 필요가 있음
 - 협치구조의 예로, 국무총리실 산하에 농촌 협치 위원회를 설치하고 민간도 참여하게 하여 부처별 거버넌스가 이루어질 수 있도록 물리적인 지원뿐만 아니라 소프트웨어적으로 접근해야함. 농민에게 모든 것을 알아서 하라는 식이 아니라 농림부 스스로가 패턴을 연구해서 도시민의 삶, 농민들의 삶을 연구하여 선호하는 시스템을 분석하여 소비자들에게 제시해야함

2) 충남 청양군 알프스마을 사례 인터뷰

■ 일시 및 장소 : 2017년 8월 7일, 청양문화원

■ 면담자 : A씨(前 알프스마을 영농조합법인 관계자)

■ 인터뷰 주요내용

○ 위치

- 충남 청양군 정산면 천장리 일원(칠갑산 권역)

○ 주요연혁

- 2004년 : 농식품부 농촌마을 종합개발사업 선정(칠갑산 권역 인근 4개 마을 사업비 20억 지원)
- 2005년 : 도농교류센터, 운동장 등 H/W 구축
- 2006년 : 알프스마을 운영위원회 결성, 농촌마을 종합개발사업 중간평가 최하위
- 2007년 : 알프스마을 영농조합법인 창립
- 2009년 : 칠갑산 얼음분수축제 개최(제1회, 겨울), 알프스마을 천장리 영농조합법인 설립, 제2회 청양군 도농교류 경진대회 최우수상
- 2010년 : 농촌마을 종합개발사업 전국 최우수권역 선정, 농어촌 체험휴양마을 사업자 지정

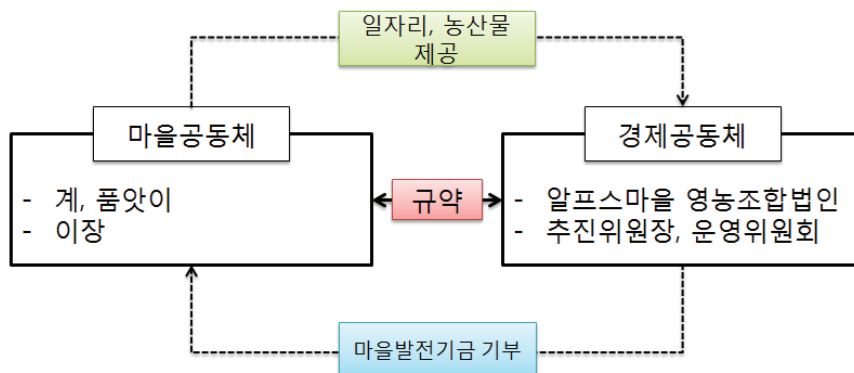
- 2011년 : 세계조롱박축제 개최(제1회, 여름)
- 2012년 : 마을기업 지정, 충남형 예비 사회적기업 지정
- 2014년 : 고용노동부 인증 사회적기업, 농촌체험휴양마을사업 등급결정 우수등급 으뜸촌 선정(숙박, 음식, 체험 서비스 4개 평가분야 별다섯개 평가), 칠갑산 콩축제 개최(제1회, 가을)
- 2015년 : 충남 교육청 인증 농촌체험학습장 지정, 행복마을 컨테스트 대통령상 수상(전국 1등)
- 2016년 : 농촌체험휴양마을사업 등급결정 우수등급 으뜸촌 재선정

○ 운영내용

- 알프스마을의 중심주체는 농식품부의 권유에 의해 시작된 천장리 주민들이 100% 출자한 ‘알프스마을 영농조합법인’임. 출자금액은 가구당 50만원~2천만원 수준이며, 현재 천장리 인구규모는 100명(40가구) 정도임.
- 2004년 농식품부의 농촌마을 종합개발사업에 선정되었지만 농식품부의 역할은 H/W 구축이었음. 2009년 사업 종료 이후 농식품부의 해당 사업 관련 역할이 종료됨. 그러나 천장리 주민들은 영농조합법인 설립을 시작으로 S/W 측면에서 어떻게 운영할 것인지에 대한 고민 시작. 이에 법인 설립 후, 지형의 기반을 이점으로 겨울에 얼음이 잘 녹지 않는다는 점에 착안하여 얼음골분수축제를 자율적으로 개최(현재 얼음골분수축제의 예산액은 6~7억 정도)
- 알프스마을은 기본적으로 사회적 기업의 운영방식을 따름. 이에 수익금에 대해 3분의 2은 사회적 기업 목적에 의해 H/W 지원 등 지역사회에 환원하도록 함. 나머지 3분의 1에 대해서는 출자자들에게 수익금을 배분하는 형식임. 출자자들에게 환원되는 수익금 외에 크게 6개 분야의 주민들에게 부여되는 인센티브가 있음
 - ① 일자리 창출 : 축제기간 인력투입(농외소득)
 - ② 농산물 수매/판매 : 밤, 고구마, 옥수수 등 다양한 농산물 판매
 - ③ 주민교육역량강화 : 국내·외 선진지 견학
 - ④ 토지임대수익 : 축제기간 동안 천장리 소재 토지를 소유한 천장리 주민들에게 축제 관련 토지임대수익제공(시세보다 5배, 평당 4천원 정도, 1년 단위)
 - ⑤ 명절비용 : 떡값, 선물지원
 - ⑥ 영농조합법인에서 마을청소와 눈치우기 등을 실시

○ 조직

- 알프스마을은 마을공동체(생활공동체)내에 경제공동체(영농조합법인)를 두는 구조로 마을을 운영함
- 영농조합법인은 일반 기업과 같은 회사체 구조로 이사, 운영위원회, 총무·사무장, 각종 팀(기획팀, 축제팀, 센터팀, 체험팀 등)별로 직원을 두는 형태임
- 초창기에는 콘텐츠 발굴 등에 많은 고민이 있었지만 술한 회의를 통한 리더와 이사진들의 전략적인 운영회의를 통해 현재에 이르게 되었음
- 투명한 회계운영을 위해 매년 수지예산서를 총회를 통해 보고하도록 함



<그림 5-10> 청양 알프스마을 기본 운영구조

○ 운영상 위기

- 2004년 시작된 알프스마을만들기 사업은 약 10년이 지난 2014년에 들어서 과도기에 접어들음. 그 이유

- 는 원래 고령층에 속했던 주민들의 고령화가 더욱 진행되어감에 따라(2004년 평균 55세, 2014년 평균 65세), 외지 인력의 확충이 필요한 시기임. 현재는 고용노동부의 사회적기업 인증사업과 관련하여 인력채용을 지원받고 있으나, 마을의 지속가능성 측면에서 안정적인 인력운영이 가장 필요함
- 한편으로는 마을주민들을 대상으로 '회의'를 진행하는 것이 어려웠음. 어느 고령화된 여타 마을도 마찬가지이겠지만 어르신들을 모시고 일반적인 회의를 진행하는 것이 참으로 어려웠음. 하지만 현재는 회의의 안건을 상정하고 결의하기에 이르기까지 체계적인 경영방식이 안착된 상태임. 그러한 체계를 만들기까지 꾸준하고 적극적인 리더십이 필요함
- 알프스마을 형성 초기에 회계 관련 문제가 많았음. 수입·지출에 대한 문서화된 자료를 만드는 것 자체를 몰랐기 때문에 불투명한 회계방식으로 인한 마을주민들간의 갈등이 양상되었고, 결국엔 이장을 고발하는 사태에 이르게 됨. 그러나 현재는 철저히 예산서를 만들고 총회에서 이에 대한 사항을 보고하고 있음
- 또한 기후변화에 대한 대응이 필요함. 지구온난화에 따른 기온 상승으로 겨울 기온이 평년보다 높아지는 추세임. 얼음골분수축제는 천장리 일대의 유난히 추운 기후적 특성을 기반으로 착안된 축제인데 작년 같은 경우는 이상 기온으로 인해 축제기간이 1달 정도로 단축되었음. 조롱박 축제 또한 여름에 태풍이나 수해를 입게 되면 축제에 활용할 조롱박 수급 문제가 발생하기도 하였음

○ 성공요인

- 알프스마을의 가장 큰 강점은 주민이 마을의 주인의식이 있다는 것임. 이에 마을을 위한 지속적인 상품의 개발을 통해 축제의 개수도 차차 늘려가고 있음. 내년부터는 봄에 개최할 뷰티축제를 기획하고 있음
- 각종 공모사업에 정보를 획득하고 이에 전략적으로 대응하였음. 공동체사업(5천만원/1년), 사회적기업(10억/5년), 마을기업(8천만원/2년)과 같은 사업에 선정됨으로써 마을의 홍보와 지속적인 운영이 가능했음. 이와 함께 체험휴양마을 인증사업, 농어촌 인성학교 등 각종 사업에 선정됨. 이러한 것이 다른 지역에 홍보효과를 불러일으킴으로써 알프스마을이 벤치마킹 대상지가 되었고, 코레일과도 연계하여 관광객을 유치하고 있음
- 이렇게 알프스마을이 선정된 대부분의 사업은 주로 지자체를 거치지 않고 정부부처 사업에 도전하였음. 이는 지자체의 간섭을 받지 않고 추진력을 높임으로써 주민주도하에 마을의 자체 역량을 강화하였음. 청양군의 경우 마을만들기 관련부서가 건설과이기 때문에 H/W 이외의 S/W 측면은 협조받기가 사실상 어려운 구조임

4. 국내·외 사례 종합 및 시사점

지금까지 살펴본 국내의 충남과 경남의 농촌지역개발사례와 국외의 독일, 네덜란드 일본의 농촌개발사례를 통해 다음과 같이 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 마을만들기에 주민이 객체가 아닌 주체로서 역할을 한다는 점이다. 마을만들기가 지역 안에서 지속가능한 체계로 정착되기 위해서는 마을발전계획 수립 및 집행 과정에서 주민의 주체적 참여가 중요하다고 할 수 있다. 또한 행·재정적 지원을 해주는 행정의 역할도 중요하다. 그리고 상호 협력 및 존중의 문화 형성 주민 상호간 약속 준수 및 이해, 지역사회 참여를 통한 마을만들기가 추진되어야 한다.

둘째, 지역 인적자원의 역량을 강화하는 동시에 외부의 자원을 적극 수용·활용하여 부족한 내부역량을 보완해야 한다. 마을만들기 핵심주체인 지역 인재를 적극 발굴 육성할 수 있는 체계를 수립하여 마을만들기가 효율적으로 추진되도록 유도해야 한다. 귀농·귀촌 등 지역의 새로운 구성원을 적극 확보 활용하여 마을만들기가 지속적으로 추진될 수 있도록 공공 및 민간의 지원이 요구된다. 외부의 전문가 및 조직과의 네트워크를 통해 지역의 활력을 창출하고 지

역자원의 융복합 등 활동의 시너지 효과 및 홍보 효과 등을 거양하기 위해 전문가 그룹이 지속적으로 마을에 컨설팅 등을 지원하고 마을의 경험 역량의 축적에 따른 단계별 지원 체계 운영으로 마을만들기가 지속적으로 추진되도록 유도해야 한다.

셋째, 전담부서 중간지원조직 등 지원체계를 적극 구축하고 지속적으로 보완하고 발전시켜 나가야 한다. 이를 위해 시·군이 마을만들기 전담부서를 신설하고 조례를 제정하여 전문성제고 및 제도적 지원체계를 확고히 하여야 하고 행정에서 육성한 중간지원조직이 행정과 주민 관련 단체들 사이에서 소통 사업의 조정 연계 등 핵심적인 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

넷째, 하드웨어 공급 중심 구조에서 소프트웨어 공급 중심구조 탈피하여야 함과 동시에 사업의 융복합화를 추구하여야 한다. 농촌개발사업은 마을의 역량에 따라 단계적으로 이루어지고 있지만, 여전히 물리적인 시스템 구축이 중심이 되고 있다. 앞서 살펴본 국내·외 사례의 공통점은 자체적으로 조직을 구성하여 다양한 사업과의 융복합을 시도하고 있다는 점이다. 토지나 건물 등 부동산 자원이나 농산품 등 지역자원이 있어야 사업이 성공할 수 있지만, 무엇보다 ‘사람이 운영하는 사업’이기 때문에 그 안에서 누가 어떻게 사업을 일궈나가느냐가 핵심이라고 할 수 있다. 이에 한 마을이 완성이 되기 위해서는 다양한 부처의 사업들이 융복합되어야 하고 또한, 사업대상지로의 농촌으로 접근하기 보다는 농촌의 삶, 생활에 대한 고민이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 궁극적으로는 사람에 대한 지원이 필요하며 조직구성이 필수적이라 할 수 있다. 시군단위에서는 사업단계별로 주체발굴, 자원융복합을 지원할 수 있는 구조가 필요하며 농식품부는 칸막이 행정으로 막혀있는 부처별 사업들이 현장에서 융복합될 수 있도록 협치구조를 만드는데 주력하여야 할 것이다. 무엇보다 ‘마을의 주인은 마을주민이다’라는 주인의식을 갖는 것이 중요하다고 할 수 있다.

제4절 대안 : 농촌개발사업 기본방향 제시

1. 농림축산식품부 중심의 융복합 거버넌스 구축

1) 필요성

우리나라의 농촌지역개발정책 추진체계의 문제점의 핵심은 다음과 같이 요약할 수 있다. 그간 농촌정책의 패러다임이 하향식에서 상향식으로 변했다고는 하지만 여전히 중앙정부의 국가정책을 하향식으로 추진하고 있는 상황에서 지자체장에게 권력이 지나치게 편중되어 왔고, 의회는 농촌정책과 관련하여 주민 대표로서 실질적으로 대변하지 못하고 있으며, 농업인단체들의 정치적 역량은 아직까지도 너무나도 부족하여 농촌주민들의 참여와 관련한 제도적 보장은 미흡하다고 할 수 있다(마상진·권인혜, 2014).

우리나라의 농촌정책은 중앙정부를 중심으로 다양한 부처에서 농촌개발 영역 선점을 위해 경쟁적으로 정책개발을 하고 있다. 현재의 농촌지역개발정책의 관련 중앙정부처가 농식품부, 국토부, 행자부, 해수부, 고용노동부 등이 연관되어 정책을 추진하고 있으며, 한 농촌을 상대로 여러 가지의 사업을 공모하고 있다. 이러한 과정 속에서 주민의 욕구나 현실성을 제대로 반영하지 못한 채 단기간에 새로운 사업을 설계해 농촌현장에 보급하는 한편, 정책에 대한 평가 및 환류도 제대로 이뤄지지 않은 상태에서 빠르게 전국적으로 규모가 확산되었다. 사정이 이렇다 보니 사업에 대한 효율성과 효과성은 찾아보기가 힘들며, 우후죽순(雨後竹筍)으로 생겨나는 동시다발적인 사업에 대비하기 위해 농촌정책 거버넌스가 농림축산식품부 중심으로 재편되어야 할 필요가 있다. 즉, 농식품부 중심의 거버넌스를 통해 자원, 정보, 인력의 효율화를 꾀할 필요가 있다.

2) 쟁점

첫째, 중앙정부와 지자체간의 역할분담 문제, 즉 중앙과 지방의 역할을 어떻게 나눌 것인가에 대한 문제이다. 지자체는 지역의 특성을 반영한 독자적인 지방농정의 기획과 추진역량이 부족해지고, 중앙정부는 한정된 인원으로 전국을 대상으로 사업지침을 만들고 위임사무의 집행과 감독, 사업의 선정·승인업무에 매달려 정책기획과 평가 등 본연의 업무를 발휘할 수 없는 상황이다.

둘째, 중앙정부 내 각 부처간의 업무영역 배분 문제, 즉 부처간 업무조정시스템을 어떻게 마련할 것인가에 대한 문제이다. 현행 농촌정책은 중앙정부 내 13~4개 부처와 청이 업무 연관성이 있어, 농촌정책과 관련을 갖고 있는 중앙정부 부처간 업무조정 필요하다고 볼 수 있다. 현재 지역발전위원회와 삶의 질 위원회가 있지만, 실질적인 조정기능을 발휘하지 못하고 있고 위원회 상정 내용 또한 농촌정책은 일부에 불과하다.

셋째, 행정과 민간간의 관계설정 문제, 즉 민관거버넌스를 어떻게 구축할 것인가에 대한 문제이다. 중앙 및 지역단위에 다양한 위원회 조직이 존재하며 농업인단체도 농촌정책에 참여하였지만 대부분이 형식적 통과의례에 그쳐 실질적인 농정참여는 기대에 미치지 못하였다고 볼 수 있다

넷째, 현재 시행되고 있는 농촌정책을 농식품부 중심의 거버넌스를 구축하기 위해서는 과연 부처 간 협력이 가능할 것인가에 대한 문제이다. 특히, 행정자치부의 경우 지자체를 총괄하고 있는데 농촌에 대한 정보와 예산에 대한 협조가 가능할 것인가가 가장 큰 쟁점이다. 현재의 농정체계로는 진정한 농촌의 삶의 질 향상이 목적이 아닌 부처별 과다경쟁적인 구도를 어떻게 탈피할 것인가가 관건이라고 할 수 있다. 이러한 농식품부 중심의 융복합 거버넌스가 농식품부 단위에서 가능할 것인지 또는 총리실 등의 협조도 필요하다고 판단된다.

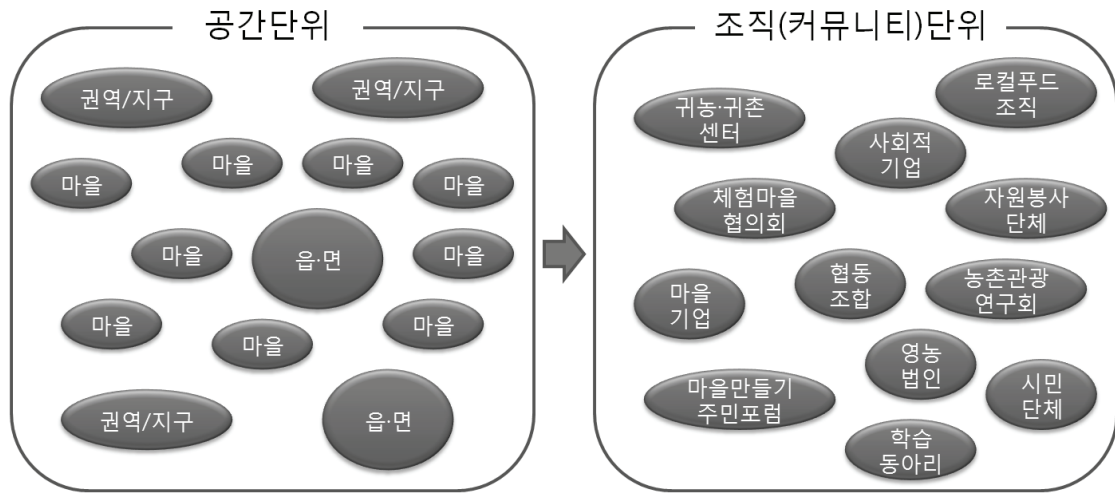
3) 개편내용

(1) 농식품부 중심의 농촌개발사업 주도성 회복

농촌개발사업에 있어 농식품부의 주도성을 회복해야 한다. 농어촌공동체회사 지원을 진행하고 있지만 행자부의 마을기업 정책에 비해 그 효과가 미미하다고 볼 수 있다. 이에 시·군 역량강화 사어과 사회적경제 영역 간의 연계 주도 등 농촌에서의 사회적경제 조직의 발굴, 육성 등에 있어 주도성을 가져나갈 필요가 있다. 또한 인적네트워크, 정보네트워크, 공간네트워크 형성을 위한 참신한 기획이 마련되어야 하고 전국단위 농촌개발사업 담당자, 수행업체, 중간지원조직 등의 네트워크가 구축되어야 한다.

농촌지역 자체가 하나의 플랫폼이라는 생각을 가지고 자원, 인재, 정보를 총괄할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 농촌에서 일어나고 있는 유관부서(기관)의 사업의 정보를 수집·분석하고 모니터링 하는 기능과 농촌에서 벌어지는 다양한 사업들을 지원하고 총괄할 (가칭)농촌지역진흥재단 설립이 요구된다. 또한 인터뷰 등을 통해 자료화하여 농촌인재의 DB를 구축하여 농촌 지역에서 역할을 할 인재를 키우고 이를 각 사업에 파견하는 인재육성 플랫폼 기능을 구축해야 한다.

농촌개발사업이 효과적이기 위해서는 주민대표성을 가진 주민주체(사업체)를 잘 발굴하고 이들의 전문성을 키워나가야 한다. 이를 위해서는 지방에 존재하고 있는 기존조직의 파악과 활용이 매우 중요한데, 농촌진흥청 등에서 시행하고 있는 영농학습조직, 여성조직 등을 농촌개발사업을 수행하는 주체로 전환이 가능하다. 또한 농촌에서 건전하게 육성되고 있는 농어촌활성화 또는 농촌마을만들기 조직, 주민학습동아리 등을 활용하고 주민자치위원회와 마을개발위원회와의 연계가 필요하다. 더불어 최근 지역개발에 있어 사회적경제 조직의 역할이 늘어나는 추세에 따라 사회적기업, 협동조합 등 사회적경제 조직과의 적극적 연계가 필요하다. 이러한 조직들을 키워나가면서 공간단위 개발에서 조직(커뮤니티)단위 개발로 변화해나갈 필요가 있다.



<그림 5-11> 마을만들기 개발 단위의 변화

출처: 윤원근·조영재(2012)

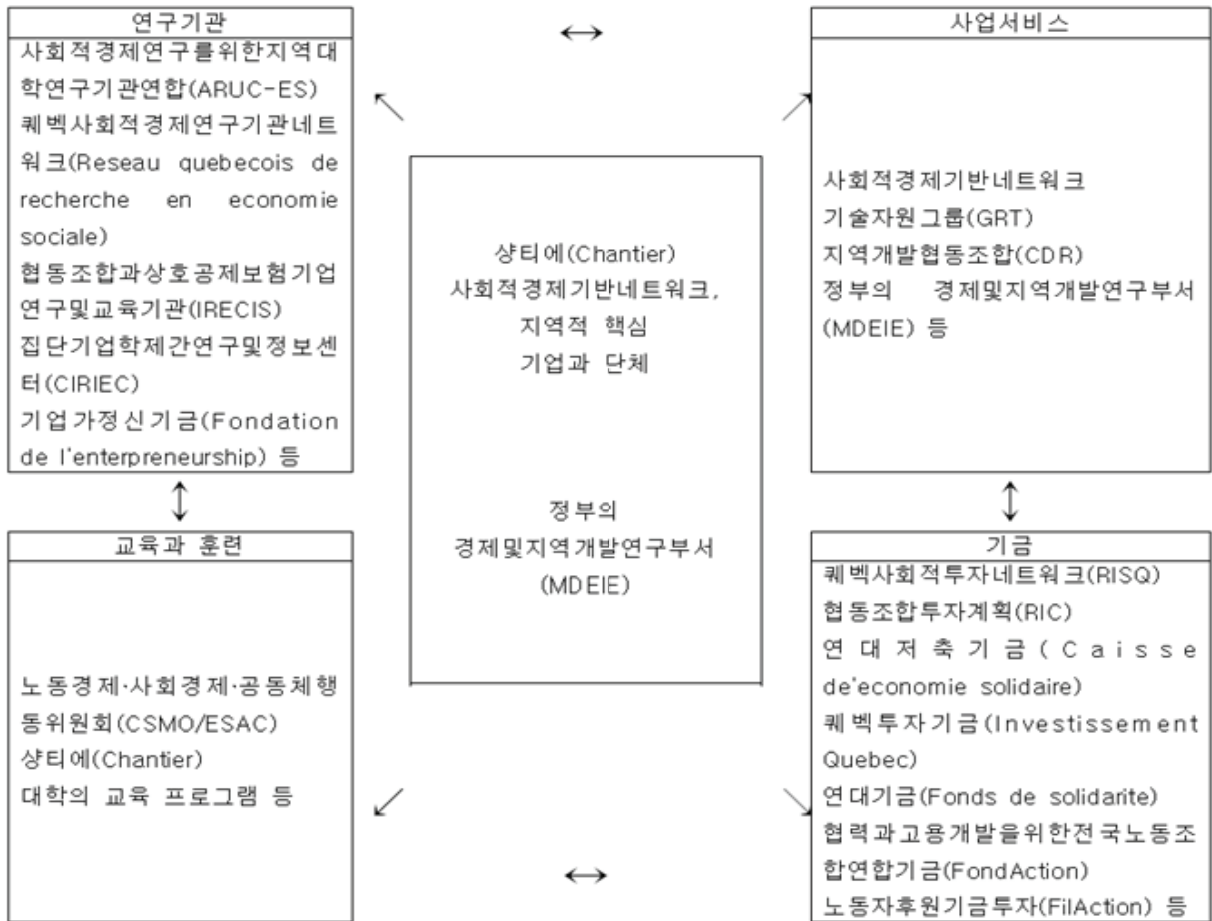
(2) 농촌지역개발정책의 컨트롤 타워 구성

향후 농촌지역개발정책을 총괄하는 컨트롤 타워 조직으로 ‘농촌 지역개발정책위원회’가 구성되어야 한다. 이 위원회는 농촌 지역개발 및 지역정책을 관장하는 위원회로 진행되며, 행정자치부, 국토교통부 등에서 진행하고 있는 지역개발 사업에 대해 농촌의 관점에서 총괄하고 조정하는 과정을 거치게 된다. 즉, 범부처 거버넌스를 통해 농촌 지역정책 의제나 발전방향을 논의하고 채택하고 주제별 워크숍, 컨퍼런스를 통해 농촌에서 일어나는 다양한 주제에 대한 협력적 해결방법을 모색하도록 한다.

이러한 전국단위의 컨트롤 타워 조직도 필요하겠지만 도단위 컨트롤 타워 구축을 통한 연계를 꾀하는 것이 효율적일 것이다. ‘지역’이라는 공통된 가치를 가장 상위에 놓고, 지역 안에서 어떻게 협업하고 지역발전에 기여할 것인가를 통합의 기반으로 삼을 수 있을 것이다. 예를 들어 사회적경제 영역을 살펴보자면 기존의 조직형태별(사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활 등) 지원에서 초월하여 ‘지역에 기여’, ‘지역 사회적경제/공동체경제 발전’이라는 차원에서 지원하는 방식. 이를 농촌지역개발 영역에 적용하여 농촌에 기여하는 다양한 조직을 네트워크 하는 방식으로 접근할 수 있을 것이다.

이러한 체계의 예로 퀘백의 사회적경제 지원체계를 들 수 있다. 퀘백의 사회적경제 지원체계는 샹티에(Chantier)를 중심으로 연구, 교육과 훈련, 사업서비스 지원, 기금의 영역별로 다양한 기관들이 네트워크를 이루면서 지원체계를 형성한다. 이는 영역별/사업별 지원과 네트워크화는 생태계 발전의 중요한 전략이기도 하다.

이에 앞으로는 ‘(대안적) 지역발전’이라는 목표를 지역단위로 공유할 필요가 있다. 기존의 조직형태별 분류에서 벗어나 생태계 발전 전략 차원에서 영역별/사업별로 지원체계 재편성이 요구된다. 예로 연구, 교육과 훈련, 사업서비스 지원, 기금이나 신규모델 발굴 확산, 인증 및 인가, 경영지원(컨설팅, 마케팅), 구성원 교육 등을 들 수 있다. 이를 통해 지역 내 여러 단체들의 네트워크와 협업을 강화시킬 수 있을 것이다.

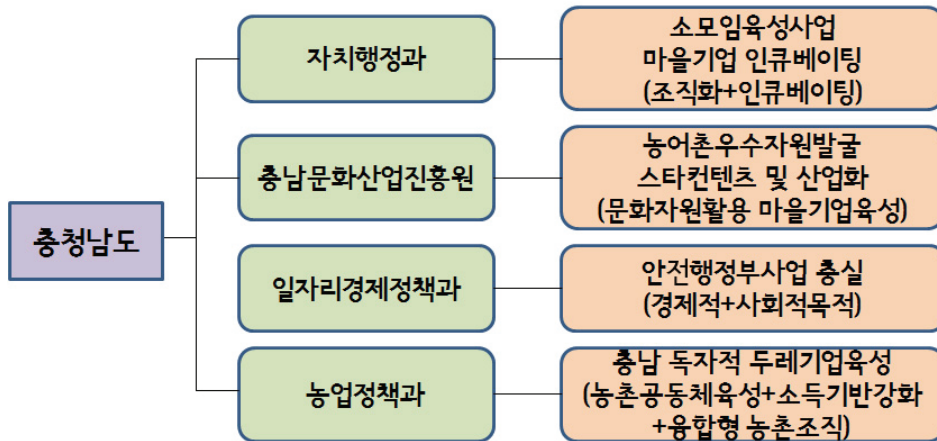


<그림 5-12> 퀘벡의 사회적경제 지원체계

출처: Marguerite Mendell & Ralph Rouzier(2004:9) 참조 재작성

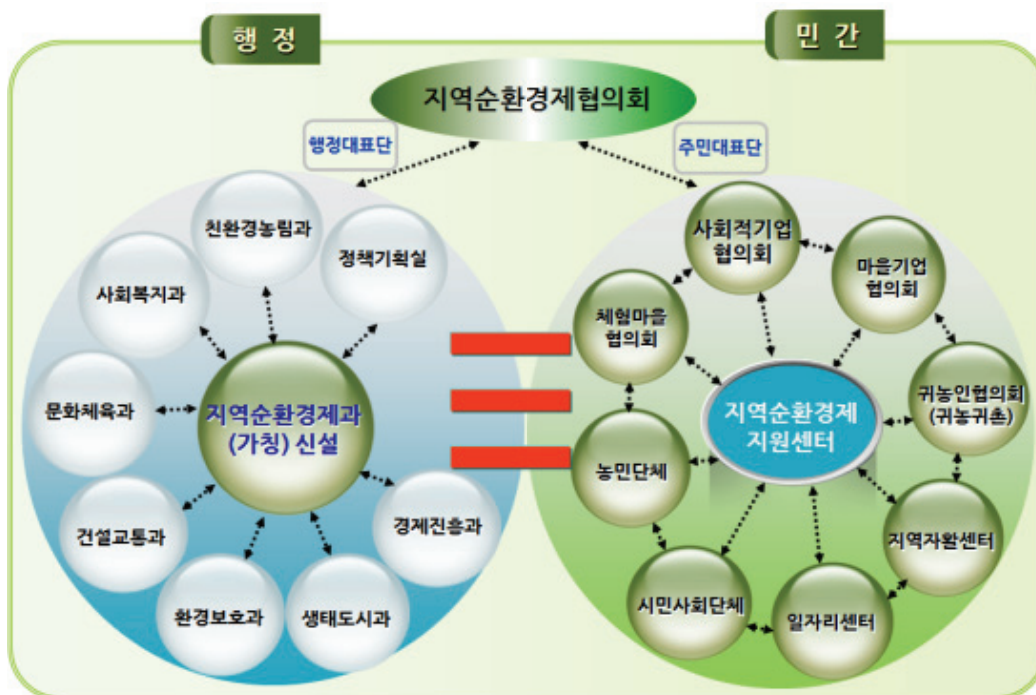
(3) 민관거버넌스의 구축 방안

민관거버넌스 구축 방안으로 충청남도의 도단위 마을기반 지역개발사업 연계를 예로 들 수 있다. 이를 통해 마을기업 관련된 사업들은 부서별로 역할 및 기능을 조정하여 단계별로 육성할 수 있을 것이다. 먼저 자치행정과는 마을기업으로 성장할 수 있도록 소모임 육성사업에 초점을 두고 조직화와 인큐베이팅을 추진한다. 충남문화산업진흥원의 경우 농어촌 우수 향토문화자원을 활용하여 스타 콘텐츠화와 산업화를 추진하여 마을기업으로 육성한다. 일자리경제정책과에서는 중앙정부의 지역개발조직으로서 마을기업육성사업을 추진한다. 마지막으로 농업정책과에서는 현재 3농혁신사업으로 추진하고 있는 독자적사업으로 농촌공동체육성 및 소득기반강화로 두레기업육성, 희망마을만들기 사업을 추진한다.



<그림 5-13> 마을기업 단계별 육성(안)

다음으로 민관거버넌스 구축을 통한 제도적 연계로 서천군의 예를 들 수 있다. 서천군 지역순환경제센터는 명실상부 서천군 민관거버넌스의 실체이며, 민간과 행정의 수평적 네트워크의 산물이어야 한다. 이를 위해서는 먼저 민간과 행정 각 측을 대표단이 참여하는 (가칭)지역순환경제협의회와 같은 민관거버넌스 체제를 구축할 것을 제안한다. 이를 통해 해당 시·군 등 지자체의 지역순환경제와 관련된 최고의 의사결정기구로서 민간과 행정의 소통의 창구가 될 것이다(지역재단·충남발전연구원, 2013)



<그림 5-14> 서천군 민관거버넌스 구축 방안

출처: 지역재단·충남발전연구원(2013:123)

위의 모델을 농촌 지역개발사업에 적용하자면 다음과 같이 구축할 수 있다.

민간에서는 우선 지역개발사업과 관련된 단체 또는 개인을 포함한 다양한 민간주체들로 구성된 민간네트워크를 구성하도록 한다. 지역적 특성을 고려하여 네트워크에는 단체뿐 아니라

개인자격으로의 참여도 인정하되, 향후에는 이들이 지역순환경제를 활성화하기 위한 활동가로서의 역할을 담당하도록 역할을 부여할 필요가 있다.

민간네트워크는 지역 내 관련된 활동을 추진하고 있는 다양한 단체들이 참여하는 네트워크의 네트워크를 지향해야 한다. 이는 당장은 실현이 어려울 수 있지만, 민간네트워크의 지향점을 네트워크의 네트워크에 두고 지역에서 활동하고 있는 다양한 민간단체들이 네트워크에 참여하도록 유도하고, 개인자격의 지역 내 활동가들을 참여시켜 이들로 하여금 지역 내 다양한 분야에서 조직화가 이뤄지도록 독려하여야 할 것이다.

행정 역시 분산되어 있는 지역개발사업 관련 정책과 사업, 예산을 통합하여, 체계적으로 사업이 추진될 수 있도록 농촌 지역개발사업을 총괄할 수 있는 부서를 신설·운영함으로써 민간네트워크에 대응하는 행정시스템을 갖출 필요가 있다.

이러한 과정을 거침으로써 주민들의 자기효능감이 증대되고 비로소 나의 사업이라는 생각이 들 것이다. 옥구의 발굴부터 지역문제 정의, 자원투입, 사업발굴, 주민들의 내면화 과정까지 항상 중심에 서야 할 것은 지역개발 사업자가 아닌 지역주민이 되어야 한다. 그래야 사람과 조직이 남고 마을이 지속가능할 수 있다.

2. 지역 내 농촌지역개발을 총괄하는 중간지원조직 설립

1) 필요성

농촌지역의 다양한 지역개발 사업들이 이루어지고 있는데 앞서 살펴보았듯이 전혀 연계, 취합이 되지 못하고 있는 형편이다. 농어촌공사 또한 지역개발 사업을 총괄하고 정보를 모아야 함에도 제대로 기능을 못하고 있다.

많은 자원들이 투입되는 사업이 많기 때문에 이에 대한 평가가 제대로 이루어져야 됴에도 불구하고 지역개발 사업에 대한 평가가 전무한 형편이고, 지역개발을 수행하는 업체들의 보고서에 기대고 있는 상황이다. 이렇게 사업들이 진행된다면 앞으로 농촌의 미래를 그릴 수 있는 장기적인 전망을 세우긴 어려울 것이다.

농어촌 공사의 역할 부재로 인해 앞으로 컨설팅 회사 등이 우후죽순 생겨나고 소멸하기를 반복하고 있다. 실지로 해당 사업들을 컨설팅 회사들이 더 잘 알고 있는 현실이다. 이러한 정보, 인력, 자원들을 컨트롤 할 수 있는 중간지원조직이 필요하다.

2) 쟁점

우선 농어촌공사의 역할을 새로운 중간지원조직에 이관이 가능할 것인가의 문제가 있다. 농어촌공사가 본래 지역개발을 담당하는 역할이 적합하지 않은 만큼 적절한 중간지원조직을 신규로 만들거나 기존의 귀농귀촌센터 등에서 이 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 문재인 정부 이후 도시재생, 농촌지역개발 사업과 사회적경제 영역의 융복합이 많이 시도되고 있는 것을 볼 때 각 시도별로 있는 사회적경제 중간지원조직을 활용하는 방법도 고민해볼 수 있을 것이다.

이를 위해서는 농촌지역의 지역개발을 총괄하는 중간지원조직을 만들 수 있는 관련 법령을

만들거나 정비할 필요가 있다. 또한 각 지자체와 협업을 통해 농촌 지역개발을 총괄할 수 있는 조례를 만들어야 한다.

3) 개편내용

지역 내 다양한 조직을 연계하는 농촌형 지역개발 중간지원조직 구축할 필요가 있다. 이 중간지원조직은 지역개발 조직(수행업체)들의 총괄, 정보 수집, 지역개발 인력양성 등을 수행해야 할 것이다. 이는 새로운 중간지원조직으로서 역할을 할 수도 있고 기존의 사회적경제 중간지원조직을 활용할 수도 있을 것이다. 예를 들어 귀농귀촌센터 등 기존에 유사한 업무를 하고 있는 조직에 기능보강도 가능하다.

중간지원조직은 농촌지역의 명실상부한 플랫폼으로서의 역할을 도모해야 할 것이다. 지역의 유희공간, 지자체 공유재산을 활용하는 전담조직으로서의 역할 뿐 아니라 이 자원을 기반으로 다양한 인재육성, 인큐베이팅 프로그램을 시도해야 할 것이다. 또한 농촌지역 코디네이터를 배치해서 지역자원 발굴, 주민과의 소통, 정책 연계등을 현장 중심으로 할 수 있도록 지원하는 역할이 기대된다.

농촌 지역개발 중간지원조직의 역할과 기능은 다음과 같다.

<표 5-27> 농촌 지역개발 중간지원조직의 역할과 기능

기 능	역 할
정보의 수발신	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발조직이나 행정, 기업 등 각 주체에 대한 정보수집, 인터넷 등의 매체를 통해 정기적으로 정보를 전달
자원과 기술의 중개	<ul style="list-style-type: none"> 정보제공이나 상담업무 이외에 지역 공동체의 활동에 있어서 필요로 하는 자금, 인재 등을 지원하거나 이를 제공해 줄 수 있는 제공자와 연결시켜주는 역할
인재육성	<ul style="list-style-type: none"> 지역 공동체들이 자립하기 위해 필요로 하는 조직운영, 자금확보 등에 대응가능한 인재양성
상담 및 컨설팅	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발조직의 체계적인 활동을 위한 매니지먼트의 노하우를 제공하고 관련된 문제나 어려운 점을 컨설팅
네트워크 및 교류촉진	<ul style="list-style-type: none"> 누구나가 쉽게 참가할 수 있는 이벤트 개최(행사, 포럼, 심포지엄 등) 관련 지역 공동체들을 네트워크하거나 각각의 지역 공동체들이 가진 자원을 유효하게 활용하여 목적을 달성하기 위해 필요한 코디네이트 역할 수행 지역자원(사람, 물건, 돈 등)의 마케팅, 협력관계(행정, 지역개발조직, 기업 등)의 코디네이트 제공
평 가	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발조직 활동의 지표를 활용하여 활동실태나 정보에 대한 수준을 정부, 기업, 개인 등 지원기관에게 제공
정책제안	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 문제를 이슈화 시키거나, 새로운 문제해결 방법을 만들어냄 지역사회문제 해결을 위한 새로운 사회시스템이나 방법을 구축, 정책제안기능을 강화
조사·연구	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안 기능을 수행하기 위한 기초 작업활동으로 중간지원조직만이 수행할 수 있는 조사 및 연구 활동을 통해 특정 사회이슈의 해결방안을 제시

출처: 内閣府, 2002, 『中間支援組織の現實と課題に關する調査報告書』 第一總合研究所, 참조 변형함

농촌 지역개발을 위한 중간지원조직도 기본적으로는 위의 표와 같은 역할을 기본적으로 수행할 필요가 있다. 더불어 몇 가지 구체적인 기능과 역할을 추가적으로 정리하면 다음과 같다.

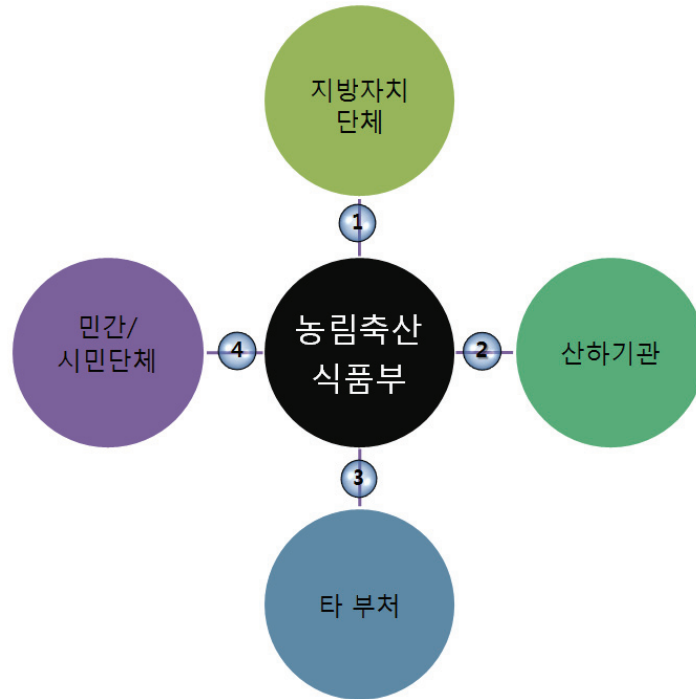
첫째, 농촌의 현실과 지역성을 고려한 지역개발 모델화이다. 예를 들어 귀촌자는 경제적인 취약계층이 아니더라도 새로운 환경에 정착하고 경제적으로 재출발해야 하는 사회적 취약계층으로 인식하여 이들을 위한 농어촌형 일자리를 만들 수 있는 인큐베이팅 프로그램을 진행하는 것이다. 또한 이들이 하는 사회서비스의 범위도 친환경 기반 로컬푸드, 경관보존, 문화재 관리, 전통 문화사료 수집 등을 확대하여 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회적경제를 담당하는 부처와 적극적으로 협업하여 농촌형 사회적경제 조직을 지원하는 기준을 함께 만들어 나갈 필요가 있다.

둘째, 농촌지역에 남아 있는 사회자본의 전통이나 연결망을 이용한 지역개발을 추진하는 것이다. 농촌지역의 전통적인 대동계, 두레, 품앗이 등은 지역공동체를 기반으로 노동과정의 집단화, 마을 또는 지역 단위의 자조적 사회서비스 공급, 지역에 기반한 공동의 경제활동 추구라는 특성을 가지고 있다. 농촌의 지역개발을 진행할 때 이러한 자조조직을 최대한 활용할 필요가 있으며 이러한 조직들이 물리적인 자원(공간 등)에 민주적인 의사결정을 통해 접근 가능하도록 열어둘 필요가 있다. 이러한 과정에서 나온 공동체들은 경제적이고 사회적인 지속가능성을 위해 사회적 협동조합 등 사회적경제 조직으로 진입시켜 다른 지원과 연결해주어야 한다.

셋째, 농촌지역의 새마을금고, 농협 등 금융기관과의 협업을 통해 지역단위 마을기금을 형성할 필요가 있다. 도시재생에 진입하는 농촌 공동체들이 십시일반을 통해 자조기금을 만들도록 하고 이를 농협, 새마을금고 등이 매칭하는 방식으로 기금을 규모화 한다면 도시재생 사업이 마치더라도 마을은 기금을 기반으로 사업을 유지하고 재생의 성과를 지속가능하게 가져갈 수 있을 것이다.

3. 농촌정책수행을 위한 농림축산식품부 역할 재정립

농식품부 중심의 농촌 정책 거버넌스가 구축 혹은 재편된다고 하더라도 각 기관이나 단체와의 관계 속에서 농식품부의 역할에 대한 정리가 없다면 효과적인 농촌정책 추진은 어려울 것이다. 재편된 농촌 정책 거버넌스 속에서 농식품부의 역할을 체계화하고 지자체와 산하기관, 타 중앙부처(행정안전부, 국토교통부 등) 및 민간/시민단체와의 관계에서 농식품부의 역할을 구체화할 필요가 있다. 농식품부 주도로 이루어지는 농촌개발사업 분야에서도 타 기관이나 단체, 민간과의 관계 설정은 중요하다. 본 연구는 각 거버넌스 영역에서 농식품부의 역할과 지위를 정리하고, 주도적인 사업 추진에서의 역할과 사업 지원 혹은 조정자로서의 역할을 단체와의 관계 속에서 재정리하고자 한다.



<그림 5-15> 농촌정책수행을 위한 거버넌스와 각 관계간 역할

1) 지자체와의 관계에서 농식품부의 역할

앞서 살펴보았듯이 각 지자체에 농식품부의 사업이 국비지원의 형태로 내려가고 있지만 지자체와의 관계에 있어서 농식품부의 역할이 미흡한 것이 사실이다. 특히 지역개발 사업의 경우 지자체와 중간지원조직(농어촌공사 등)이 주도적이기 보다는 각 사업을 위탁받은 업체들이 사업수행기간 내에만 사업을 관장하는 경우가 많다. 그러다 보니 지역에 대한 정보나 현황, 특성 등이 사업이 끝나면 사라지는 경우가 대부분이다.

따라서 농식품부는 각 지자체에서 이루어지는 사업들의 특성을 파악하고 이를 적절히 예산과 시스템으로 총괄하는 것이 필요하다. 예를 들어 충남의 경우 지역개발사업 뿐 아니라, 도 자체사업으로 3농혁신, 마을만들기, 6차산업화, 행자부의 마을기업 사업 등이 진행되고 있다. 이러한 사업들과 연결하여 진행하는 정보를 총괄하는 시스템을 만든다면 보다 더 효율적인 지역개발 사업을 꾀할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 각 지자체의 농촌정책 부서와의 긴밀한 접촉이 필요하다. 그리고 분기별 한 번이라도 각 지자체의 상황들을 파악할 수 있는 거버넌스 체계를 만들고 수시로 정보를 파악하는 노력을 해야 한다. 실제 행자부의 경우는 이러한 역할을 할 수 있는 전문 중간지원기관을 지역별로 지원하여 지자체의 동향을 파악하고 컨트롤하고 있다.

전문교육과정(지방행정연수원 등)을 통해 업무담당 공무원, 지역개발 수행된 마을, 지역개발 수행업체 대표 및 종사자의 교육을 실시하는 것도 하나의 방법이다. 이를 통해 자연스럽게 전국적 네트워크가 형성되고 지역개발 사업의 모범사례 등이 공유되는 효과를 꾀할 수 있다.

농식품부와 지자체의 예산이 매칭되는 사업의 경우 위탁사업기관 선정을 할 때에도 적극적으로 관여하고 필요하면 농식품부의 정책적 방향이 전달될 수 있도록 교육 및 컨설팅을 진행할 필요가 있다. 그리고 수시로 모니터링을 통해 지역개발 사업 전체 현황 맵핑이 필요하다.

<표 5-28> 지자체와의 관계에서 농식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
<ul style="list-style-type: none"> • 정보 총괄시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지역정보, 현황, 특성 및 지자체 농촌지역 개발사업 정보시스템 일원화
<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스 체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 담당부서와의 긴밀한 네트워크 구축
<ul style="list-style-type: none"> • 전문역량 강화교육 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 공무원, 지역개발 수행업체 종사자의 전문성 확보 및 네트워크 형성 효과
<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발 위탁기관 컨설팅 및 모니터링 <ul style="list-style-type: none"> - 농식품부 정책방향 전달 효과 - 지역개발 사업 현황 맵핑 구축 가능

2) 공공기관과의 관계에서 농식품부의 역할

최근 공공기관 평가에 있어 사회적 가치가 중요한 지표로 떠오르고 있다. 여기서 사회적 가치의 대부분은 지역사회와의 연결망, 지역자원의 활용, 지역에서의 인재육성 등 농식품부의 지역개발사업의 궁극적인 목표와 거의 일맥상통하다. 이러한 배경에서 농식품부가 산하기관의 정책 방향성을 정하고 이것을 수행할 수 있도록 독려하는 것이 무엇보다 중요하다.

이를 위해서는 농식품부 산하의 공공기관(민간위탁 센터 포함) 간의 사업들을 전격적으로 재조정하는 작업이 필요하다. 이를 위해서는 농식품부가 관장하는 지역개발의 범위를 분명히 하고 사업 수행에 있어서 현재 공공기관들이 빠뜨린 것은 없는지, 중복된 것은 없는지 세밀하게 살펴보는 과정을 가져야 한다. 만약 부족하다면 기능을 더 추가해야 하고 중복된다면 잘할 수 있는 기관(민간위탁을 포함해서)에 주는 것이 필요하다. 물론 이 과정에서는 지역에서의 농식품부의 역할에 대한 수요를 면밀히 파악하여야 할 것이다.

농식품부가 관할하는 공공기관들이 지역개발 및 사회적경제 영역에서 적극적으로 활동할 수 있는 프로그램 개발도 필요하다. 예를 들어 마을기업들이 지역에서 더 역할을 할 수 있도록 시군구-읍면동-농업기술센터(기술전수)-귀농귀촌센터(인재양성 및 연결)-농촌활성화센터를 연결하여 지역단위의 마을기업 거버넌스를 농식품부 중심으로 재편할 수 있을 것이다.

<표 5-29> 공공기관과의 관계에서 농식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 평가를 통한 정책방향성 수행 독려 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적가치 반영 감독
<ul style="list-style-type: none"> • 산하기관 간 지역개발사업 재조정
<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발 및 사회적경제 관련 프로그램 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 지역단위 마을기업 거버넌스 농식품부 중심 재편 가능

3) 타 부처와의 관계에서 농식품부의 역할

정부부처별 과도한 농촌지역개발 정책이 추진되고 있는데 이를 농식품부가 협력적 거버넌스를 통해 조율해야 한다. 이를 위해서는 농촌을 기반으로 하고 있는 각 부처를 모아 협력할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 사실 농촌지역에서는 많은 자원들이 있고 이를 농식품부가 DB화 하여 각 부처에 정보를 제공하는 역할을 자처할 필요가 있다.

특히 사회적경제 영역을 예로 들어보면 농촌을 기반으로 하는 마을기업 등의 사업을 농촌지역개발 사업과 연결시킬 필요가 있다. 농촌지역개발 사업에서 사회적경제 조직을 활용하도록 강제하고 적극 육성해야 한다. 그래야 농식품부 지역개발 사업에서 사회적경제 융복합 성공 사례를 선점할 수 있다. 이는 지역개발 사업의 지침과 규정을 고치면 아주 간단한 일일 수 있을 것이다. 인터뷰 사례에서 나오듯이 협치구조의 예로, 농촌 협치 위원회를 설치하고 민간도 참여하게 하여 부처별 거버넌스가 이루어질 수 있도록 물리적인 지원뿐만 아니라 소프트웨어적으로 접근하여 협력방안을 모색해야 한다.

이러한 모델들을 적극 홍보하고 농촌 영역에서 일어나는 많은 지역개발사업의 성공 사례들을 만들어야 한다. 그렇다면 민간의 사회적경제 조직들이 자연스럽게 농식품부 사업에 관심을 가지게 되고 더 건강한 생태계를 만들어 나갈 수 있을 것이다. 이러한 앵커조직들이 만들어지면 이를 자연스럽게 중간지원조직의 역할을 부여할 수 있을 것이다.

그동안 농촌지역 사회적경제 영역을 선점하여 지역개발 영역을 지키거나 확장할 수 있었음에도 그 기반구축이 어려웠던 점은 이제까지는 농촌지역의 많은 자원과 정보를 하나의 플랫폼으로 관리하지 못하였기 때문이다. 농촌지역에서 가지고 있는 물리적 공간들을 지역개발의 주체, 사회적경제 조직들에게 적극 내어줄 필요가 있다. 예를 들어 농촌지역개발 사업으로 만든 홍보관, 커뮤니티센터 등을 농촌 사회적경제 물품 홍보전시관 등으로 활용할 수 있을 것이다. 이 논의를 할 때 각 부처들이 회의를 참여할 수 있도록 하여 자연스럽게 정보와 자원을 집결시키는 효과를 거둘 수 있다.

<표 5-30> 부처 관계에서 농식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
• 농촌지역 자원 및 정보 DB구축
• 농촌지역 개발사업 분야 사회적경제 조직 활용 및 육성
• 민간 및 부처별 협력적 거버넌스 구축 - 물리적·내용적 양측면 협력방안 모색
• 농촌지역 개발사업 성공사례 발굴 및 중간지원조직 양성

4) 민간 및 시민단체와의 관계에서 농식품부의 역할

민간과의 관계에 있어서도 민간에서 이루어지는 많은 사업들, 자원들, 인력 및 조직들에 대해 DB화 해야 한다. 이를 위해서는 위에 언급한 중간지원조직의 기능 및 역할 강화가 기본이다. 지역에는 오랫동안 지역을 위해 헌신하고 있는 활동가들이 있다. 하지만 이들은 많은 경우 농식품부 사업에 진입하지 못하거나 역할을 하지 못하고 있다. 농촌 지역에 대한 진지한 고민을 이어가고 있는 이들 활동가들이 적절히 역할을 할 수 있는 프로그램 설계가 필요하다. 또한 이 과정을 통해 지역에서 활동가들이 공익활동을 통해 자리잡을 수 있도록 해야 한다. 이러한 방법으로 농식품부가 주도하여 지역개발 자문단(코칭그룹)을 지역의 활동가 및 전문가들을 취합하여 운영하는 것이 필요하다. 이러한 인적 네트워크는 농식품부 사업을 추진할 때 지역의 상황을 모니터링할 수 있는 도구로도 활용될 수 있을 것이다. 또한 이러한 인력들은 지역의 다른 사업들, 예를 들면 청년정책, 사회적경제, 마을만들기 등에서도 역할을 하는 경우가 대부분이므로 자연스럽게 자원과 정책의 융복합을 꾀할 수 있을 것이다.

정기적으로 농촌의 민간 및 시민단체와의 주기적인 간담회도 필요하다. 이들과 함께 농촌지역의 문제를 함께 정의하고 이를 해결할 수 있는 방안을 함께 고민해야 한다. 이를 위해서는 전통적 방식의 지역개발을 새롭게 정의하고 편재할 필요가 있다. 이미 지역개발이 완료된 마을이더라도 사후 관리를 민간 및 시민단체, 마을활동가에게 맡길 필요가 있다. 청양 알프스 마을 사례처럼 이들 마을조직이나 활동가들이 다른 부처의 사업들이거나 자체 자원조달을 통해 다양한 체험프로그램, 상품개발, 축제연계들을 할 수 있도록 하고 죽어있는 마을들을 생기 있게 바꿀 수 있는 기회를 부여해야 한다. 이는 물리적인 개발 뿐 아니라 소프트웨어, 더 구체적으로는 사람에 투자할 때 가능한 일이다. 이러한 프로그램을 통해 직간접적으로 농식품부의 모니터링 요원, 활동가, 즉, 농식품부 입장의 우군들을 만들어야 한다.

<표 5-31> 민간 및 시민단체와 관계에서 농식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
• 민간조직 및 물적·인적자원 DB구축
• 농촌지역 활동가 및 전문가 인적네트워크 구축 - 지역개발자문단 운영 - 공익 활동 정착 효과 - 지역상황 모니터링 가능
• 주기적인 민간조직 간담회 개최
• 사후관리 민간위탁

제6장 정부혁신과 실천과제

제1절 서론

정부운영의 효율성과 경쟁을 강조하며, 시민을 행정서비스의 ‘고객’으로 정의한 신공공관리론(NPM)에 대하여 공공부문 적용에의 정합성 비판과 시대적 가치와의 불일치 문제가 심화되었다. 공무원의 전문성만으로는 해결이 어려운 복잡한 난제(wicked problem)가 증가함에 따라 시민참여 기반 공공혁신의 중요성이 더욱 강조되고 있으며 또한 빅데이터, IoT, 사물인터넷 등 신기술은 시민참여 기반의 공공 혁신 인프라로 기능하여 시민이 공공서비스의 생산과 전달에 있어서 보다 다양한 분야에서 적극적으로 참여할 수 있게 되었다. ‘정부-시민 간 경계’가 불분명해지고 사회 문제의 해결을 위한 시민 참여의 요구와 필요성이 커짐에 따라 후기 신공공관리 패러다임에 입각한 제3세대 공공혁신 모델에 대한 논의의 심화·발전되어왔다(조세현 외, 2017¹⁾: 1)

혁신은 과거 발명에서 시작되었다고 볼 수 있다. 발명은 세계 1차 대전 전후 과학기술 혁신의 중요성으로 인지되었으며 이를 촉진하는 핵심 요인으로 규명되었다. 그렇게 보면 발명은 개인의 능력에 의해 파생되었는지 아니면 사회 환경의 산물인지 한번 고민해볼 수 있다. 개인의 능력이라는 시각에서 살펴보면 영웅적인 발명가의 내적 심성 및 심리적 요인에서 찾을 수 있다. 그 예가 에디슨의 연구가 될 것이다. 다음으로 사회 환경의 산물의 시각에서 보면 발명은 사회학적 접근이 가능하다. 개인역할보다는 사회환경이 중요하다고 생각하는 것이다. 발명은 여러 곳에서 동시에 나타나며 다른 발명이 다른 발명으로 이어진다는 것에서 의존성이 있으며 발명이 다른 발명을 촉진할 수 있다. 그런 혁신은 발명과 어떻게 연결되는지에 대하여 사회학 측면에서는 발명 이후 적응(adaptation)과정이라고 보고 있다. 발명 이후 확산(diffusion) 과정에 관심을 가지고 단위 조직보다는 단위 국가내 또는 국가 간 확산에 문제의식을 가지고 있다. 즉 발명 이후 그 활용 및 여파로 인해 혁신이 이어진다는 것이다. 이러한 확산은 단순한 기술적 여파로 그칠 수도 있지만 사회문화적 여파로 인해 혁신이 그 적응과정이 될 수 있다. 또한 혁신은 새로운 발명이 파생되면서 기존의 발명에 누적되는 과정으로 볼 수 있다. 이전의 여러 과학/기술지식의 새로운 조합이 되는 것이다(서이중, 2005²⁾).

현재 한국 정부는 시대상황의 변화와 새로운 환경의 도전에 직면하고 있다. 지식창조시대의 도래와 이에 따르는 산업 패러다임의 급속한 전환, 지속되는 글로벌 경제위기 속에서 요구되는 경제발전의 새로운 모멘텀의 필요성, 복잡다기하고 사악한 사회문제의 대두, 지식정보화사회로의 변화에 따른 정부-시민사회 관계의 변화, 그리고 개방·참여·공유 정신의 사회 전반적인 확산 등이 한국 행정이 직면하고 있는 새로운 변화의 핵심일 수 있다. 이러한 변화에 따라 정부 조직 및 운영방식의 근본적인 변화에 대해 고민할 필요 있다. 농림축산식품부 역시 이러한 변화속에 조직 및 운영방식의 변화가 요구된다. 본 보고서에서는 현 문재인 정부의 열린혁신을 중심으로 현황 및 사례를 통해 농림축산식품부의 정부혁신 실천과제를 제시하도록 하겠다.

1) 조세현, 김은주, 박선주. (2017). ‘국민주도 공공혁신 국내외 사례와 정책적 시사점’. 한국행정연구원 이슈페이퍼 10월.

2) 서이중. (2005). “혁신이란 무엇인가”. ‘Korea Innovation-무엇을 위해서, 무엇을 통해서, 어디를 향해서, 제1회 혁신, 그 의미와 방향에 대하여’ 토론회 발제자료. (2005년 9월 22일)

제2절 현황진단

1. 정부혁신 추진현황 분석

1) 혁신이란?

혁신개념은 사회문화적, 사회경제적, 경영/조직적으로 크게 3가지 분야에서 나타날 수 있다. 먼저 사회문화적 혁신개념은 혁신의 비물질적 상태인 것이다. 특성으로 문화지체(cultural lag)가 나타나는데 물질적 발명에 비해 비물질적 문화적 적응과정이 시간적으로 뒤처지게 되어 있다는 것이다. 그리고 근대화 이론의 기초가 되는 문화변동과정으로 사회문화적 혁신개념을 설명할 수 있다. 진화적 문화변동으로 개인·집단·제도 및 사회 환경 전반의 행동양식의 변화로 확산될 수 있으며 문화접변으로 국가 간 확산이 이뤄지는데 이는 기술과 더불어 문화도 수입되는 것을 말하며 이질적 문화와 접변이 이뤄지는 것을 말한다. 사회문화적 혁신개념에서 중요한 것은 사회혁신(social innovation)으로 이는 “기술혁신으로 야기된 사회문제를 해결하기 위한 사회혁신 요구”로서 사회문제 해결 대안으로 나타났다. 눈여겨 볼 점은 기술혁신→사회문제→사회혁신 이어지는 과정인데 이는 기술혁신 뿐만 아니라 사회변동으로 야기된 사회문제를 해결하는 사회혁신으로 발전된다는 것이다. 앞으로 논의할 혁신의 변화, 그리고 현재 혁신의 트렌드를 살펴보는데 큰 의미가 있을 것이다.

두 번째는 사회경제적 혁신개념이다. 사회경제적 개념에서는 혁신은 기술발명 뿐만 아니라 제품개발, 생산조직의 개선 및 신제도 도입 등 새로운 결합으로 정리할 수 있다. 그리고 경제영역과 경제관련 사회제도의 역할변화, 경쟁에서의 기업 역할과 기업가 정신이 혁신과 관계가 있다고 볼 수 있다. 제도경제학에서는 제한된 합리성과 진화거래비용(민영화 등), 정보의 비투명성이 혁신과정으로 정리될 수 있다. 즉 제도에서 혁신 시스템으로 이어지는 과정을 사회경제적 혁신으로 설명할 수 있다. 혁신관련 하위시스템(subsystem)간 상호작용, 그리고 체계(co-evolution)의 상호작용이 이뤄지는 것이다. 시스템 단위는 국가, 지역, 부문이 될 것이다. 그리고 하위시스템관계는 산학(연)관계, 금융지원 등이 있다.

세 번째는 경영/조직적 혁신개념이다. F.W.Taylor는 이에 대하여 “작업과정을 합리화하여 합리적인 과업 설정 및 관리조직 혁신”이라고 정리할 수 있다. 기업경영 혁신론으로서 조직, 제도, 문화, 경영자 혁신이 포함될 것이다. 특히 인간관계에서의 혁신, 인간관계론도 포함된다. 이는 경영참여, 경영론, 기업문화론으로 설명할 수 있으며 기업혁신은 그 결과가 시장에서 결정되는 것이기 때문에 정부혁신과는 비교될 수 있다. 기술개발론은 기술경영, 지식경영 혁신발전이라고 할 수 있다. R&D에서 개인의 역할과 조직(협업)문화, 공식지와 암묵지와 관계, 지식창조/변환의 사이클, 지식활용 등이 있다(서이중, 2005).

2) 혁신 패러다임 변화

(1) 공공혁신과 정부혁신과의 변화

가. 공공혁신의 변화

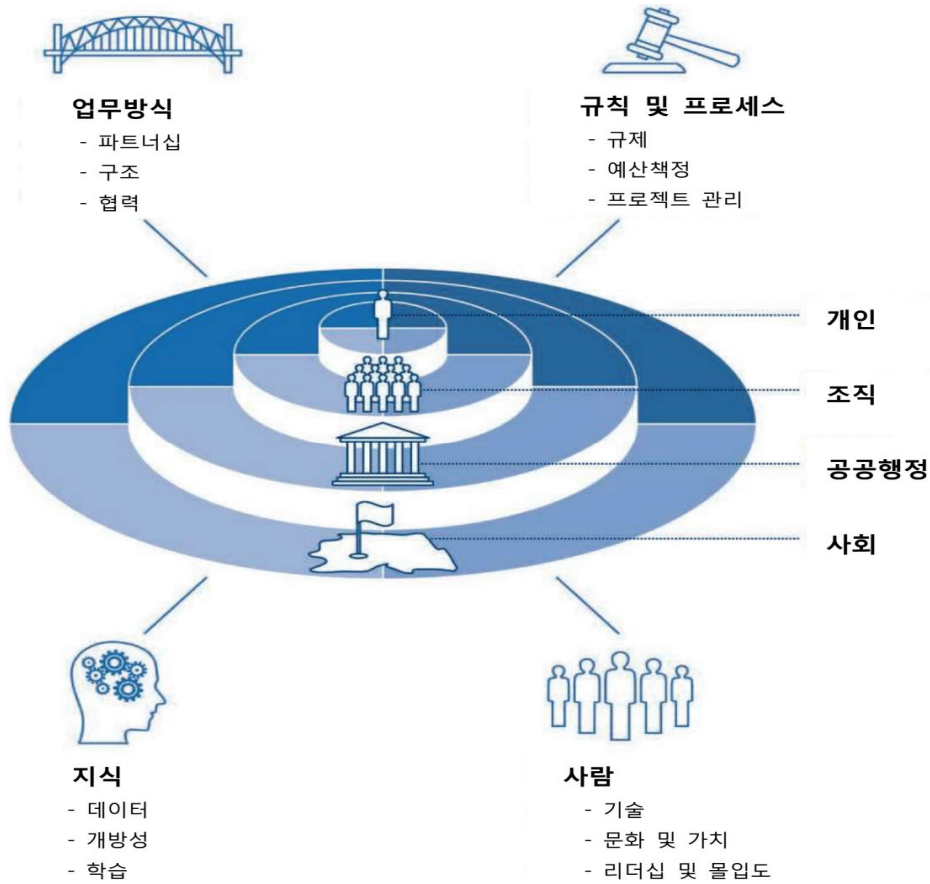
혁신 패러다임의 변화는 공공혁신에서 사회혁신으로의 변화를 가져왔다. 이에 대한 내용을 살펴보겠다. 먼저 공공혁신이 무엇인지 알아보겠다.

OECD(2015³⁾) 보고서에 따르면 각국 정부는 운영 방식, 제공 서비스, 서비스 제공 방식 및 국민, 기업 그리고 시민 사회와의 상호작용 방식 등에 걸쳐 혁신 노력을 기울이고 있다. 이러한 변화는 세계화 및 네트워크화 추세, 국민 기대치 상승, 신 기술, 정부 당면 문제의 다양성 증가 및 특히 2008년 금융 위기 이후의 예산 제약 등 다양한 요인에 의해 촉발되고 있다. 그 이유가 무엇이든 간에, 공통적인 내용은 명확하게 귀결된다. 바로 공공부문(Public sector) 조직에 새로운 업무처리 방식이 필요하다는 것이다.

이익 창출을 해야 하는 민간부문에서의 혁신과는 달리 공공혁신은 핵심적인 동기를 가지고 있지 않으며 꼭 새로운 것이 아니어도 된다는 것이다. 그렇다고 동기가 없는 것이 아니다. 사회적으로 필요한 결과를 얻을 수 있어야 한다. 공공혁신 절차에서는 공공정책상 문제점에 대해 다루며, 성공적인 공공혁신이라 함은 원하는 공적인 성과를 만들어 내는 경우를 의미한다. 공공혁신의 특성은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 참신성(novelty)이다. 혁신은 도입되는 상황에서 새로운 접근방식을 동반해야 한다. 둘째는 이행(implementation)이다. 혁신은 단순한 아이디어가 아니라 실행되어야 한다는 점이다. 셋째는 영향(impact)이다. 혁신은 효율성, 유효성 및 사용자나 근로자의 만족 등 보다 나은 공적 결과물(public results)의 창출을 목표로 한다는 것이다.

크게 4가지 수준에서 공공부문 혁신을 말하고 있다. 첫째는 개별 혁신자(innovator), 둘째는 개별 혁신자가 소속되어 있는 조직, 셋째는 전체 공공부문이며 마지막 네 번째는 사회와 사람(people), 지식(knowledge), 업무처리 방식(ways of working) 및 규칙과 절차(rules and processes) 등이 그것이다. 수준과 유인은 상호 연계되어 있으며 영향을 줄 수 있다. 공공부문 혁신관련 환경은 아래 그림과 같이 정리할 수 있다.

3) OECD 대한민국 정책센터. (2015). 공공부문의 혁신과제. OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부.



<그림 6-1> 공공부문 혁신관련 환경

출처: OECD 대한민국 정책센터. (2015: 12) 그림

네 개의 요인이 공공부문 혁신에 미치는 영향을 살펴보면 아래 표와 같다.

<표 6-1> 공공부문 혁신에 대한 네 개 요인의 영향

요인	설명(영향)
사람	문화적 영역(cultural dimension) - 조직 환경 내에서 새로운 접근방식을 이용해 새로운 사고와 실험을 검토하도록 개인이 동기부여 되는 방식. 여기서, 리더십과 사람이 선발되고 보상을 받으며 사회화되고 관리되는 방식이 조직의 혁신 능력에 영향을 준다고 설명된다.
지식	정보, 지식 개발 및 학습 내용의 수집, 분석 및 공유와 관련된 문제에 대한 고려를 가능하게 하는 지식 및 학습영역. 데이터, 정보, 지식 및 학습이 혁신에 필수적이며, 그 관리 방식이 혁신을 촉진하거나 저해할 수 있다는 가정이다. 문제는 혁신 관련 방안에 대한 공적인 의사결정을 개선하고 사회적 혁신을 촉진하는 지식을 공유하기 위해 활용 가능한 지식을 통합할 수 있는 능력을 구축하는 것이다.
업무방식	조직 내부 및 조직 간에 걸쳐 구조화된 업무방식이 공공부문의 혁신에 영향을 줄 수 있다. 여기에는 물리적 공간의 마련과 팀 구성을 위한 혁신적 기법, 사일로 혁파 및 조직 및 부문 간 파트너십에 근거한 업무 처리 등이 포함된다.
규칙 및 프로세스	규칙과 프로세스(법적/규제적 프레임워크, 예산책정 및 승인 프로세스)가 혁신 기회를 제공하거나 저해할 수 있다.

출처: OECD 대한민국 정책센터. (2015: 13) 내용 표로 재구성

공공혁신 개념이 좁은 의미에서 관련된 혁신, 그리고 그 요인에 사회가 포함된 것으로 볼 수 있지만 큰 의미에서 보면 공공혁신 역시 사회혁신으로 이어지는 하나의 과정으로 볼 수 있으며 사회혁신이 조금 더 넓지만 과정이 큰 혁신이라는 것을 짐작할 수 있다.

나. 정부혁신의 변화

정부혁신은 글자 그대로 정부를 혁신하는 것이다. 정부를 혁신하는 이유는 크게 세 가지로 나누어 생각할 수 있다. 첫째, 국민만족도와 삶의 질 제고이다. 행정환경의 급격한 변화는 과거에는 예측하지 못했던 새로운 정책문제와 행정수요를 창출하고 있으며, 따라서 새로운 공공 문제에 보다 효과적·효율적으로 대처하고 국민만족도를 제고함으로써 정부의 존재가치를 높이기 위해서 정부혁신이 필요하다. 앞으로 특히 앞으로 공공재화와 서비스는 정부가 독점적으로 공급하는 것이 아니라 다양한 주체들과 때로는 경쟁적으로 또 때로는 연계해서 공급하는 시대로 바뀌고 있다. 소득 향상에 따라서 국민들은 높은 가격을 치르고서라도 질과 만족도가 높은 서비스를 원하게 된다. 앞으로 정부는 정부의 논리와 가치가 아니라 국민들의 논리와 가치에 따라서 모든 구조와 기능을 재설정해야 하고, 이에 따라서 조직구조, 문화, 업무 프로세스 등 모든 측면이 고객의 가치를 극대화하도록 재설계되어야 한다.

둘째, 국가경쟁력 강화이다. 정부혁신을 통한 국가경쟁력의 제고는 비단 우리나라만이 아니라 세계 모든 국가들의 가장 중요한 과제로 인식되고 있으며, 전국가적 역량이 경쟁하게 되는 글로벌 시대에는 민간부문의 국제 경쟁력만이 아니라 정부부문의 국제 경쟁력 확보도 핵심적인 요소로 인식된다.

셋째, 지속적이고 능동적인 변화의 필요성이다. 이제 정부도 생존하기 위해서는 변화와 혁신에 누구보다도 능동적이어야 하며, 정부의 혁신은 정부 자체의 생존을 위하여 이제 선택이 아니라 필수로 인식되어야 한다. 정부의 생존은 급속한 환경의 변화와 새로운 정책 및 행정 수요에 얼마나 효과적으로 대응하는가에 달려 있으며, 국경 없는 무한경쟁, 정부서비스의 국가간 경쟁, 디지털시대 도래 및 행정권한의 분권과 자율화가 요구된다. 정책 환경의 다양화, 복잡화, 신속화에 의해 행정수요의 난이도가 매우 높아졌고, 이에 대응하기 위한 환경 대응적 학습 조직의 구축이 필요하다. 정보화와 세계화 등의 변화는 정부서비스 제공방법의 변화를 불가피하게 요구하고 있으며, 시민의 직접적 참여가 확대되고, 서비스의 제공단위가 분자화되는 경향을 보인다. 또한 시민과 지방자치단체의 국제간 교류 및 연대가 늘어나고 있으며, 정부서비스의 제공을 더욱 복잡하게 만들고 있다(김병섭, 2005⁴⁾).

이러한 정부혁신은 정부 내부적 혁신이며 과정이라고 할 수 있다. 현 정부에서는 ‘열린 혁신 정부, 서비스하는 행정’의 세부 국정과제를 설정하고 있다. 이를 이전 정부와 비교하여 살펴보고자 한다.

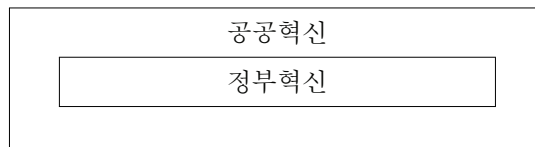
4) 김병섭. (2005). ‘참여정부 혁신의 비전과 목표’. (편집) 대통령자문 정부혁신지방분권위원회. (2005). 혁신과 분권의 현장-효율적인 정부. 정부혁신지방분권위원회.

<표 6-2> 이전-현 정부의 정부혁신 비교

이전 정부	현 정부
<p><일 잘하는 유능한 정부></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 정부내 칸막이가 사라지고 함께 일하는 정부 - 정부는 주요 과제에 대해 정보를 공유하고 시스템을 연계함으로써 부처 별로 일하는 정부가 아닌 과제 중심으로 일하는 정부 추진 ● 칸막이 없는 정부를 만들기 위해 협업·소통을 위한 정부시스템 개선 - 운영시스템을 개선하여 일하는 방식을 효율적으로 개선 ● 빅데이터를 활용해 과학적 행정 실현 - 빅데이터를 활용하여 다양한 정보를 종합적으로 분석하고 정책에 활용 시도 	<p><열린 혁신 정부, 서비스하는 행정></p> <ul style="list-style-type: none"> * 목적 ● 국민이 정책입안 단계부터 주도적으로 참여하고 민관협업을 통해 사회문제를 효과적으로 해결 ● 국민이 공감하는 공공서비스를 제공하고, 인공지능, 빅데이터 등 최첨단 기술 기반 지능형 정부, 데이터에 근거한 과학적 행정 구현 * 주요사업 ● 혁신적인 열린 정부: 광화문 1번가, 정보공개 등 ● 소통·협력의 사회혁신: 사회혁신관련 기본법 제정, 사회혁신파크 전국 확산 등 ● 국민공감 서비스 혁신: 정부24 개통 등 ● 스마트행정 구현: 인공지능 활용 스마트 서비스 제공 등

출처: 관계부처 합동(2013)⁵⁾, 정부3.0 자료와 국정기획자문위원회(2017)⁶⁾ 자료 취합 및 재구성

과거와 비교했을 정부혁신은 그 영역을 봤을 때 공공혁신에 포함된다고 할 수 있다. 여러 활동 등이 정부내부에 한정되어 있으며 공공혁신의 범위가 그 정부의 내용을 담고 있기 때문이다. 아래 그림과 같이 나타낼 수 있다. 하지만 정부혁신 역시 공공혁신과 마찬가지로 과학 기술, 정보통신 기술의 발전으로 그 범위가 넓어지고 있는 알 수 있다.



<그림 6-2> 공공혁신과 정부혁신과의 관계

다. 공공혁신에서의 사회혁신으로 변화

저성장, 낙수효과 소멸, 양극화, 고령화, 기후변화, 재난위험 등 사회문제 등이 심화되고 선제적 대응이 점차 힘들어지고 있다. 사회적 도전과제의 대응, 포용적 성장, 지속가능한 사회로의 혁신 필요성이 대두되고 있다.

사회혁신을 통한 시민사회 중심의 문제 해결이 등장하고 있다. 이는 정부혁신과 공공혁신에서 잠시 살펴볼 수 있다. 문제의 현장을 살고 있는 시민이 중심이 되어 새로운 아이디어와 일하는 방식의 혁신을 시도하고 있으며 삶의 질 향상, 지속가능한 발전, 포용적 성장을 통한 경제성장의 새로운 돌파구를 마련하고 있다.

국가·기업·시민사회가 함께 사회 가치와 현장지향성 확보를 통한 성과의 실효성 증진을 위해 노력하고 있다. 문제의 현장을 살고 있는 시민사회 참여를 통해 수요에 대한 구체화를 위

5) 관계부처 합동. (2013). 『정부3.0』 추진 기본계획. 관계부처 합동

6) 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 2017년 7월. 국정기획자문위원회

해 노력하고 있으며 사회혁신조직의 참여를 이끌어 이에 대한 확산과 지속성을 위해 노력중이다. 이러한 부분은 사회혁신으로 이어졌다고 볼 수 있다. 사회혁신에 대한 자세한 내용은 이후에 자세히 다룰 것이다(정서화, 2017b7)).

라. 우리나라 신공공관리 패러다임의 변화

참여정부 이후의 공공혁신 우수 사례를 통해서 나타나는 바와 같이 우리나라에서도 후기신공공 패러다임 관점에서의 공공혁신 방향 및 정부-시민간 관계 설정으로의 변화가 시도되어 왔었다. 특히 국민이 자신들이 필요로 하는 서비스를 직접 요구하고 설계하는 상향식 혁신은 공공서비스의 최종 이용자인 시민의 생활 영역, 즉 지역수준에서 보다 적극적으로 시도되었다는 것을 알 수 있다.

<표 6-3> 우리나라 정부-시민간 관계 변화

구분	고객중심 혁신	국민중심 혁신	국민주도 혁신
대표 사례	참여정부의 생산성 혁신 및 서비스혁신 사례	박근혜 정부의 정부3.0 우수 사례	지방자치단체의 주민참여 방식 행정서비스 공동생산 사례
혁신의 문제 설정 대상	행정서비스 제공의 효율성과 고객수요 맞춤형	ICT 기반의 공공서비스 관련 정보 제공 및 이용자 편의성 제고를 위한 시민 중심(citizen-centric)의 공공서비스 혁신 추구	주민참여를 통한 공공서비스의 공동 개발과 운영
정부-시민관계	공공서비스의 제공자(provider)-수혜자(recipient)로 정부가 혁신의 주체	맞춤형 서비스를 제공하기 위한 민간 참여 확대	정부-시민간 참여적 거버넌스(participatory governance) 형성
시민 참여 수준	상호 정보 제공의 수준: 시민의 정보 접근 범위 확대, 문제 탐색을 위한 공청회 등 시민으로부터의 정보 획득(consultation)	공공데이터 정보제공자, 행정서비스 개선을 위한 아이디어 제공자(ideator) 역할	공공서비스의 제안, 설계, 생산, 전달이라는 정책주기 전반에 걸쳐 개입하고 행동하는 주체이자 서비스의 수혜자

출처: 조세현, 김은주, 박선주. (2017: 2-3) 표

(2) 사회창안의 대두

전술한 바와 같이 변화는 정부중심의 변화 뿐만 아니라 NGO와 같은 조직을 통해 시민이 스스로 움직이고 변화하고 있다. 그 변화 중심에는 ‘사회창안’의 개념이 있다. 과거에는 시민들의 불만은 공공갈등과 대립의 근간이었다. 즉 불만을 통해 사회는 통제가 되고 규제가 발생하여 시민들에게는 그 불만에 대해서 더 언급하기 힘들거나 관련하여 개선되기는 힘들었다. 하지만 혁신을 통한 사회문화의 변화는 시민들의 불만을 변화를 이끄는 원동력으로 바꾸는 계기가 되었다. 즉 시민들의 불만이 ‘사회창안’으로 변환되면서 사회 변화가 시작된다는 개념이다. 여기에는 단순히 불만을 표출하는 정도가 아니라 ‘나라면 이렇게 안하고 개선하여 한다’라는 인식이 있어 새로운 아이디어가 생성되고 이는 정책화 되는 밑거름이 된다는 것이다. 즉

7) 정서화. (2017b). ‘사회혁신 구조의 형성과 정부역할 진화’ 발표자료

사회창안(Social Invention)이란 예를 들어 전구를 처음 만들어낸 것이 발명이라면 이 전구로 가로등을 만들어 안전한 밤길을 만드는 것을 말하는 것이다. 위에서 언급한 발명에 이은 확산의 개념이 여기에서도 적용되는 것을 볼 수 있어 ‘사회창안’ 개념 역시 혁신의 새로운 패러다임 개념으로 봐도 무방하다는 결론에 도달하게 된다. 새로운 방식의 시민 참여형 사회변화전략인 것이다⁸⁾.

사회창안의 장점은 시민 누구에게나 사회 변화 주도의 기회를 주고, 이러한 활동을 통해 나라를 중심으로 한 사회, 국가에 대한 신뢰를 갖게 해준다. 또한 민-관 거버넌스 현상이 되어 사회적 신뢰감 제고, 긍정적 사회 분위기 구축, 사회통합에 기여할 수 있는 장점이 있다. 개선점으로는 아이디어 주체에 대한 개념 정립, 공론화 조사에 대한 현실적 논의, 현실화 비율, 아직은 항의성 및 문제점 지적이 주를 이루고 있는 부분, 지속가능성이 부족한 부분 등이 있다. 하지만 제안자, 평가자, 조사·숙성가, 입법가까지 총체적으로 연결되어 있는 사회창안 시민활동 그룹의 유기적 관계망이 잘 되어 있으며 시민 주도형 민주주의의 실현 모델이 될 것으로 판단된다.

3) 사회혁신⁹⁾

(1) 사회혁신 개념

가. 사회혁신 배경과 정의

산업혁명 이래로 산업과 과학기술 분야를 중심으로 발전해온 혁신 개념이 ‘사회혁신’ 개념으로 발전하면서 사회난제를 해결하기 위한 새로운 방법론으로 활용되고 있다. 사회혁신이 새롭게 논의되고 있는 것은 현재 인류가 직면하고 있는 새로운 유형의 복잡한 사회문제들이 등장하면서 전통적인 문제해결 방법이나 패러다임이 더 이상의 실효성을 발휘하지 못함을 경험적, 규범적으로 확인한 데 기인한다(송석희, 2015). 2000년대부터 본격적으로 진행되었던 사회적 목표 지향 혁신은 좀 더 적극적이고 실천적인 사회문제 해결을 위한 논의로 이어지고 있는 것이다.

사회혁신은 사회의 삶의 질 향상, 지속가능한 개발과 포용적 성장 등의 가치를 추구하는 혁신을 지향한다. 여기에 시민사회의 자발적 조직화를 강조하며 다양한 행위자 간 새로운 관계, 조직의 발생 등 사회 전반의 혁신을 일컫는다. 신자유주의 중심의 경제체제의 결과로 나타나는 많은 사회문제들에 대한 반성으로 성장 중심의 경제적 가치보다는 사회 통합을 위해 새로운 가치를 찾으려는 시도인 것이다. 뿐만 아니라 사회문제에 대해 별다른 고려가 없던 기업들도 사회문제가 곧 경제문제임을 인식하고 사회부문의 혁신을 통한 새로운 시장 창출 등을 탐색하고 있다(Kanter, 2009). 이러한 변화추세는 사회문제의 해결에 국가 관료제의 역할이 중시되었던 것과 큰 차이를 보인다(한상일·이현욱, 2016).

8) 김이승현. (2008). ‘시민의 작은 아이디어가 세상을 바꾼다! ’사회창안’ 의의와 전망’ 발표자료. 희망제작소.
9) 정서화. (2017a). 사회목표 지향 공공연구개발 모델 연구: 사회혁신 구조의 형성과 국가 역할의 진화. 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 공공정책전공 정책학박사 학위논문. 2017년 8월.

사회혁신은 삶의 질 향상, 포용적 성장을 위한 노력 등 주로 복지 차원에서 우선적으로 다뤄지고 있다. 특히 복지의 영역은 국가의 이념에 따라 자원의 재분배 원칙 등 정치경제적인 차이가 확연하게 달라진다. 즉 복지 체제와 생산레짐(production regime)(Hall and Sockice, 2001) 사이에 ‘제도적 보완성’이 작용하고 있는 것이다(안재홍, 2004: 392). 그러므로 기존 산업 구조의 경로의존성으로 인해 행위자의 유형과 활동이 국가별로 조금씩 다르며 그에 따른 정치, 경제, 문화 등으로 구성되는 사회혁신체제의 성격도 다르다.

미국형으로 대표되는 자유시장 경제 기반의 사회혁신체제는 주로 사회적기업과 소셜벤처와 같이 새로운 형태의 기업의 혁신 아이디어가 자유롭게 실험되고 확장될 수 있도록 제도적 지원 체계 마련이 관건이다(Huddart, 2012). 미국이나 캐나다 등 북미에서 진행되고 있는 사회혁신은 주로 기업 주도의 사회문제 해결 노력이라고 볼 수 있다. 다른 한편 사회 조합주의적 경향이 짙은 유럽에서의 사회혁신은 시민사회의 참여를 가장 중시하며 이들의 사회혁신을 위한 정부혁신의 뒷받침을 주장한다(Levesque, 2012). 유럽의 많은 사회혁신 연구자들은 다양한 행위자를 중심으로 사회실험을 벌이는 ‘사회니치(social niche)’를 강조하며 이를 통해 일어나는 사회혁신의 동학을 연구한다. 이들은 모두 ‘사회혁신’이라는 개념으로 사회 ‘관계’와 ‘실천’에 중점을 두어 논의를 전개한다. 이러한 다양한 관점의 사회혁신론은 각국의 서로 다른 혁신 체제를 배경으로 각기 다른 이론적 틀을 전개하고 있다. 이러한 내용을 정리하여 사회혁신을 분석 수정에 따라 정의하면 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

<표 6-4> 분석수준에 따른 사회혁신의 정의

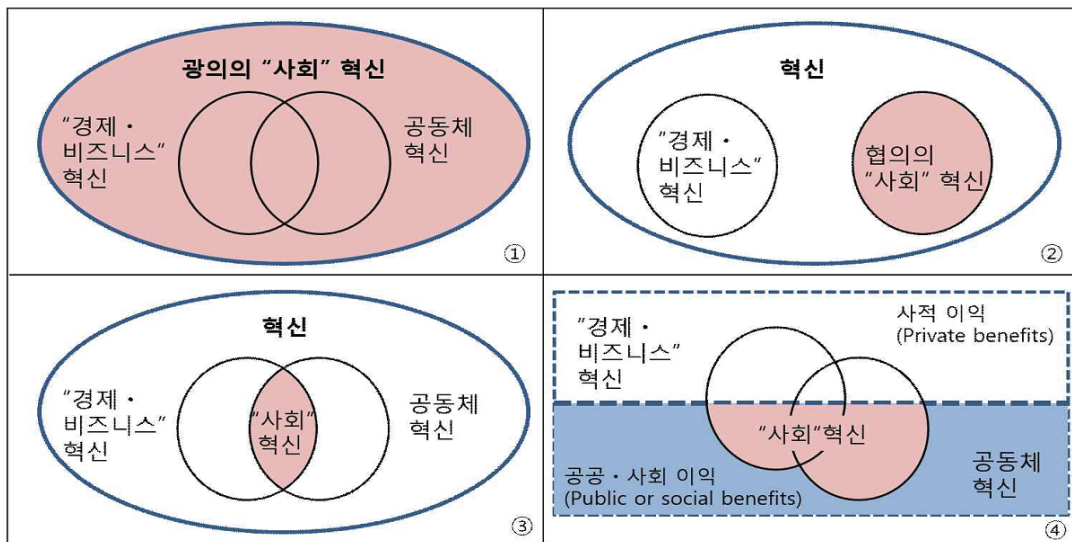
분석 수준	사회혁신의 정의	연구자
거시적 사회혁신 (societal innovation)	- 환경문제, 지속가능한 발전 등 사회적 도전과제를 해결하기 위한 시스템 전환 노력	- Rotmans(2005)
	- 사회 도전 과제 해결을 위한 사회 및 경제 영역 전체를 아우르는 광범위한 사회 전체의(구조변화를 수반한) 혁신	- BEPA(2010)
	- 개방형 혁신, 혁신 생태계 등 사회 전체의 구조적인 변화(i.e. 대학, 비영리기구 등의 이니셔티브)	- Lehtola and Stahle (2014) - Lin and Chen(2016)
중범위 사회혁신 (social +business 혁신)	- 사회적인 목적과 수단을 모두 갖춘 혁신으로서, 새로운 사회적 아이디어(제품, 서비스, 모델)를 토대로 사회욕구를 충족시키고 새로운 사회관계 또는 협력을 창출	- BEPA(2010)
	- 사회 목표를 위해 작동하는 새로운 아이디어 - 사회적 수요를 충족시키려는 동기로 유발되고, 1차 목표가 사회적 성격을 띠고 있으며, 그런 조직들이 주도적으로 개발하고 확산시키는 혁신적인 행동과 서비스	- Mulgan et al. (2007) - Young 재단 - Nesta - 희망제작소
	- 행위자들의 관계에 주목하여 사회적 연결의 변화, 행위자들의 새로운 방식의 실행(doing), 조직화, 프레이밍, 사회의 새로운 프레이밍·의미·지식 창출 등 기술뿐 아니라 관리, 새롭게 공유되는 생각까지 혁신의 과정이자 결과로 인식	- TRANSIT
	- 이해관계자와 지역 주민간 새로운 관계를 형성하고 재무, 조직, 개념, 프로세스, 상품 등의 변화에 영향을 미치는 활동을 의미 - 개인과 지역사회의 삶의 질 향상을 가져오는 새로운 서비스 전달과 개인의 근로여건과 지위를 개선을 위한 경쟁과 일자리, 참여, 노동시장 등의 개선 추구	- OECD(LEED 포럼)
	- 인류와 지구의 번영을 위해 기존의 사회, 문화, 경제 및 환경 차원의 과제를 해결하는 새로운 아이디어	- 캐나다 사회혁신 센터

반면에 사회혁신의 ‘사회’에 주목하여 크게 경제 혁신(economic innovation)과 공동체 혁신(community innovation)의 하위개념으로 구분하여 사회혁신의 범주를 나눌 수 있다. 우선 경제혁신과 공동체혁신 모두를 아우르는 개념으로 사용한다. 이때 사회혁신은 광의의 개념이라고 할 수 있으며 새로운 아이디어 또는 어떤 사회 시스템의 루틴, 자원, 권한, 신념 등의 변화를 뜻한다. 사회혁신은 경제적인 개념까지도 함께 아우르는 정책 수단이 되기도 하고 지역의 경제개발을 위한 수단으로 활용되기도 한다. 그러므로 사회혁신의 행위자 네트워크는 그 사회를 구성하는 구조적 네트워크와 중첩되며 이미 사회 구조 속에 내재화되어 있다(Mugal et al., 2007; Westley, 2008; Scott, 2007).

둘째, 경제혁신과 사회혁신을 구분지어 공동체 혁신을 주로 뜻하는 협의의 사회혁신 정의도 존재한다. 이는 주요 목적이 사회적 성과에 있는 사회적 경제 조직 등을 통해 개발되고 확산되는 혁신을 사회혁신의 범주로 삼아 경제혁신과 구분한다. 이러한 정의는 좀 더 공동체 중심의 비경제적 행위자의 동기에 초점을 맞추어 비영리성을 극대화시킨다(Mulgan et al., 2007; Katarasis, 2009). 이러한 동기를 지속시키기 위한 제도 연구도 이에 해당한다.

셋째, 경제 혁신과 공동체 혁신의 교집합으로 나타나는 것을 사회혁신이라 칭하기도 한다. 이때 혁신은 다양한 사회 요소들의 협력을 통해 생산되는 결과물을 뜻한다. 새로운 요구에 대응하기 위해 기업과 정부가 파트너십을 맺어 벌이는 일련의 사업이 한 예이다(Australian Social Innovation Exchange, 2008).

마지막으로, 사회 기저에 사회혁신이 자리 잡고 있다고 해석하기도 한다. 이때 사회혁신의 결과로 창출된 가치는 사회 전체에 영향을 미치는 공공성을 띤다. 마치 공공영역에서 경제 혁신을 위해 인프라를 설치하는 것과 마찬가지로 개념으로 활용된다. 이때 사회혁신은 특정 행위자의 행동 결과라기보다 전체적인 활동의 결과이다(Christensen et al., 2006; Phill et al, 2008).

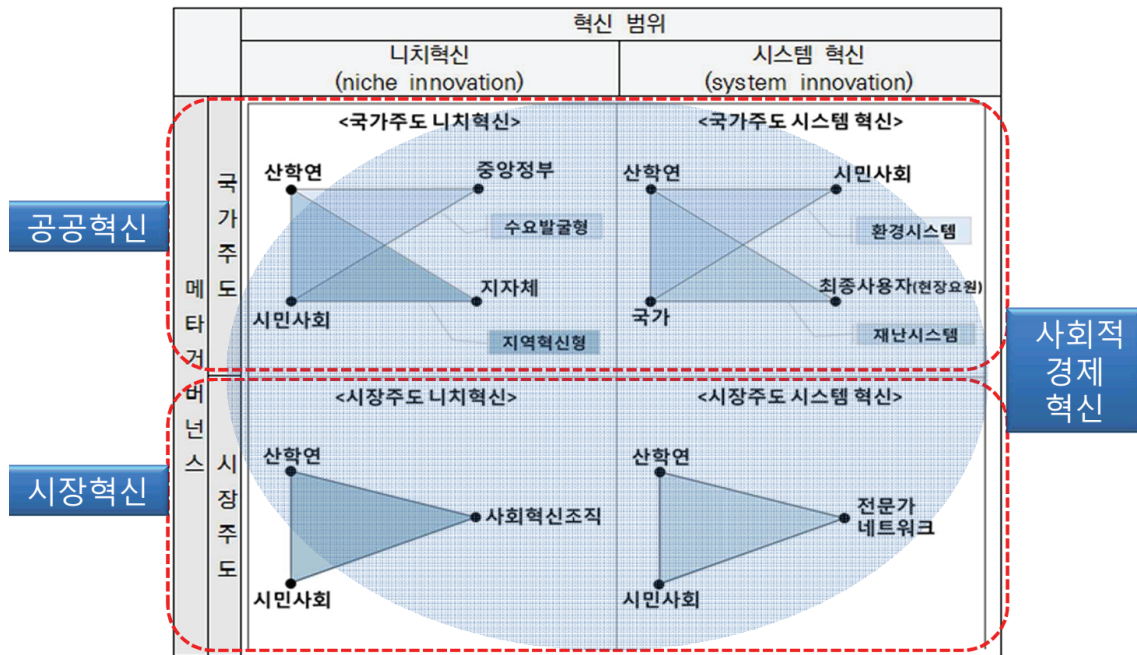


<그림 6-4> ‘사회’혁신 개념의 유형

출처: Government of Canada. (2010: 3); 정서화. (2017a: 17)에서 재인용

위의 내용을 종합하여 사회혁신을 혁신의 범위와 핵심주체에 따라 세분화가 가능하다. 그

세분화를 도식화 한 것은 아래 그림과 같다.



<그림 6-5> 혁신 범위와 핵심주체에 따른 구분

출처: 정서화. (2017b¹⁰): 12) 그림

사회혁신은 제3섹터라 불리는 비영리단체의 활동으로 간주되었으나 최근 이러한 시각에서 벗어나 공공, 민간, 시민사회 등 전 영역에서 일어난다고 인식되고 있다(Mulgan et al., 2007: 27-32; Young Foundation, 2010; Murray et al., 2011). 사회혁신은 기본적으로 최종사용자를 포함한 다양한 행위자가 참여한 협력 네트워크를 토대로 공동학습과 공동창조(co-creation) 과정을 거치며 발현된다(Young Foundation, 2010: 10).

이때 혁신의 주체는 주로 민간 시장(소셜벤처, 공유가치창출기업 등 사회문제 해결 노력에 참여하는 기업 중심), 공공영역, 비영리기구, 사회적 경제영역, 가정(슬로우 푸드 운동 참여 등 사회문제 해결에 관심이 많은 시민사회의 가정 단위) 등 다양하다. 이들은 ①경제사회적 위기, ②공공 지출의 효율성 제고를 위한 새로운 방법의 모색, ③공공 서비스의 성과 증대를 위해, ④새로운 기술의 개발, ⑤새로운 문제 해결 방안의 모색, ⑥도시의 상징정책 등 사회혁신의 특성이 발현될 때 거버넌스 차원의 사회혁신 노력을 시작한다(Murray et al., 2011: 142-145).

이들의 노력은 사회혁신의 기폭제의 영향에 따라 각기 다른 과정과 결과를 낳게 된다. Haxeltine et al.(2016a)에 따르면 ①기술을 활용한 새로운 활동, ②이니셔티브의 구성 및 새로운 조직화(new organising), ③새로운 프레이밍(new framing)과 특정 이슈의 정의, 비전, 이미지화 등의 사회적 의미창출, ④인지적 자원, 역량, 평가 방식 등의 지식 변화를 통해 새로운 사회관계를 만들어나가며 기존의 레짐이 대체되거나 바뀌게 되면서 사회혁신이 일어난다(Haxeltine et al., 2016a: 9-10). Caulier-Grice et al.(2012)와 TEPSIE(2014)는 케냐, 브라질, 덴마크, 네덜란드 등 다양한 지역에서 일어나는 사회혁신의 사례를 조사하여 사회혁신의 유형별 특성을 정리하였다.

10) 정서화. (2017b). ‘사회혁신 구조의 형성과 정부역할 진화’ 발표자료

<표 6-5> 사회혁신 유형별 특성과 사례

사회혁신의 유형	특성	사례
새로운 서비스와 제품	사회 니즈에 대응하기 위한 새로운 서비스와 제품	카 웨어링, 제로에너지 주택개발
새로운 행동	새로운 서비스 활성화를 위해 새롭게 요구되는 역할과 관계 형성	네덜란드의 시민과 국가 간 관계 재정립 (시민사회의 니즈 충족을 위한 공무원 역할 변화)
새로운 프로세스	시민사회가 참여하는 새로운 서비스의 공동 생산	ICT를 활용한 참여예산제도, 클라우드 소싱, 공정무역
새로운 조직 형성	사회문제 해결을 위한 새로운 형태의 조직 형성	사회적기업, 소셜벤처
새로운 비즈니스 모델	기업의 사회적 가치 창출노력의 지속성을 위한 비즈니스 모델 개발	소셜 파이낸싱, 단기성 사회문제해결 프로젝트(버킷챌린지 등)
새로운 규칙과 규정/플랫폼 형성	사회문제의 지속적 해결을 위한 새로운 규칙과 규정 제정 및 플랫폼 구성	덴마크와 네덜란드에서 시행 중인 개인 예산제도(복지비 사용처의 자율 선택권 보장), 헬스케어 플랫폼
새로운 프레이밍(framing)과 사회적 의미창출	특정 이슈의 정의, 비전, 이미지화 창출을 통한 혁신	사회문제 해결을 위한 시민사회, 주민들의 서사공유(에너지 공유, 수자원의 보호, 로컬푸드 캠페인 등)

출처: 정서화. (2017a: 20~21) 표

(2) 사회혁신의 특성

가. 다양한 행위자 네트워크와 ‘연결자(connector)’

사회혁신은 개인의 아이디어와 이를 뒷받침하는 구조화로서의 사회혁신 네트워크를 말한다. 여기서 개인은 사회혁신을 촉발하는 아이디어를 제시하는 혁신의 리더, 즉 앙트레프레너(entrepreneur)로서의 개인을 뜻한다. 이들은 개로운 아이디어를 기반으로 혁신을 실행하고자 한다. 이를 뒷받침하는 구조는 시민사회 조직, 기업, 정부 등으로 구성되며 이들은 사회문제 해결을 위해 따로 또 함께 노력한다. 즉 다양한 행위자로 이루어진 네트워크 형태가 사회혁신의 기본이다.

사회혁신은 기존 요소들의 새로운 결합방식으로도 창출되며 제품과 서비스의 창출뿐 아니라 새로운 비전과 아이디어를 중심으로 하는 의미부여 활동을 중시한다. 사회문제 해결을 위한 ‘행위자들의 연결’과 ‘새로운 의미 창출’과정을 중요시 여기는 것이다(Tuomi, 2003; Mulgan et al., 2007). 아이디어의 구현과정은 다양한 행위자를 통해 이뤄지며 이때 이들이 맺는 새로운 관계 속에서도 새로운 의미가 창출된다. 이러한 모든 과정이 문제의 해결을 위한 사회혁신이라고 볼 수 있다.

Mulgan은 이러한 다양한 행위자들이 벌이는 활동을 통해 ‘결합에 의한 차이(connected difference)’ 이론을 개념화하여 다음과 같은 사회혁신의 3가지 특징을 강조한다. 우선, 사회혁신은 완전히 새로운 것이라기보다는 기존 요소들의 새로운 결합이나 혼합의 결과라고 주장한다. 이는 분리되어 있던 개인과 집단, 기업, 국가가 새로운 사회적 결합을 만들어 내면서 사회혁신을 이뤄내는 것으로 해석될 수 있다. 둘째, 사회혁신의 아이디어는 조직, 부문, 학제 간

경계를 넘어 다 같이 참여하는 실험을 통해 구현된다. 셋째, 사회혁신은 분리되어 있던 개인과 집단이 새로운 사회적 관계를 맺도록 강력히 유도하는 프로그램을 동원한다.

‘결합에 의한 차이’는 자연스레 혁신 활동을 위한 세부 요소를 연결 짓는 ‘연결자’의 역할을 강조한다. 기술혁신과 달리 사회혁신은 혁신의 가능성을 획득하기 위해 분리되어 있던 것들을 연결하면서 새로운 사회적 관계를 형성하는 것에 주목한다. 다양한 행위자의 연결과 상호작용이 사회혁신에 있어 성패를 좌우한다. 네트워크의 네트워크(network of networks)를 강조하는 것도 이러한 맥락에서이다. 유럽의 경우 연결자는 사회혁신의 행위자가 다양하고 규모가 클수록 자연스레 공공영역이 역할을 맡는다.

나. 사회혁신의 다층적 성격

사회혁신은 국가 중심의 계층제적 차원을 넘는 혁신적인 수평적 네트워크가 중심이 된다. 국가와 시민사회 관계를 더욱 민주화하는 방식으로 조율하는 한편 권한위임을 통해 다양한 혁신을 이뤄내는 것이다. 이러한 노력은 국가를 넘어서는 여러 제도의 출현까지도 불러오며 전지구적 문제 해결의 가능성을 보이고 있다.(Swyngedouw, 2005).

이러한 사회혁신의 발생과 동학에 관한 연구는 행위자 관점과 구조적 관점으로 나누어 설명할 수 있다. 먼저 행위자 수준의 연구는 개인이나 사회적기업의 아이디어, 기업가 정신, 즉 스페테리안들이 주장하는 앙트레프레너를 통해 혁신을 통해 새로운 가치를 창출하는 사례에 대한 연구가 대표적이다. 예를 들어 사회적 기업가는 사회적 가치 추구라는 동기와 창의적인 전략을 기반으로 사회문제를 새로운 방식으로 해결하면서 시장의 혁신을 불러온다(Pue et al., 2016). 시장의 혁신의 누적은 사회변화를 일으키는 것이다. 반면 구조적 관점에서는 국가의 권한위임의 강화와 시민 참여를 유도하는 제도나 시스템의 등장과 같은 변화로 인해 나타난다고 설명한다. 또 사회혁신을 통해 나타나는 조직이나 국가의 제도와 시스템 변화를 연구하는 흐름도 존재한다.

한편 Cajaiba-Santana(2014)는 두 관점 모두 사회혁신을 전부 설명하기에는 부족함을 지적했다. 첫째, 사회혁신은 행위자 개인의 활동만이 아닌 집합 행동(collective action)이 기반이 되어 일어나는 현상이다. 둘째, 사회혁신을 촉발시키는 역사적이고 문화적인 맥락에 대한 구조적 관점의 진지한 고려가 없이는 사회혁신의 현상을 정확히 이해할 수 없다(Novy and Leubolt, 2005). 그러므로 사회혁신을 제대로 분석하기 위해서는 ‘혁신의 정확한 개념’, ‘행위자’, ‘제도·구조’, ‘사회 시스템’의 전체적인 조망이 필요하다(Cajaiba-Santana, 2014).

또한 행위자의 활동과 사회 시스템의 상호작용과 진화에 대해서도 고려되어야 한다. 사회혁신의 행위자들은 혁신 활동을 통해 기존의 관행을 새로운 방식으로 변화시켜 나가며 궁극적으로 현재 사회가 지닌 문제를 해결해 나가는 것이다. 즉 사회혁신을 이루기 위해 제도의 성찰적 모니터링이 이루어지는 것이다(Giddens, 1984; Bos and Grin, 2008).

동시적 관점에서 행위자의 사회적 창의 전략은 제도의 변화를 불러오거나 일상생활의 루틴을 변화시키며 사회를 변화시켜나간다. 사회혁신의 확산이 일어나면서 제도변화가 일어나는 것이다. 이때 혁신의 행위자가 공공영역일 경우 안정적이고 지속 가능한 방식으로 제도변화가 일어난다. 만약 혁신의 행위자가 시민일 경우 사회혁신은 대중의 담론과 실천을 알리는 것을 통해 공공영역으로 확산되는 방식이다. 이런 행위자 중심의 사회혁신과 구조적인 사회혁신의 환류현상을 통해 사회 생태계의 혁신이 일어나는 것이다.

다. 혁신 실험을 통한 공동창조(co-creation)

사회혁신은 기술혁신과는 본질적으로 다른 과정으로 진행된다. 가장 큰 차이는 다양한 행위자 기반의 초학제 연구(transdisciplinary research)를 통합 ‘집단 실험(collective experimentation)’(Felf et al., 2016: 751)과 반복적 수행을 통한 아이디어의 확장(scaling up)이다(Haxeltine et al., 2016a: 5). 이렇게 확장된 사회혁신은 우리사회의 정책 변화와 사회 규범 및 지배적인 패러다임의 변화를 가져올 수 있다(TEPSIE, 2014: 35).

이때 혁신 실험은 사회혁신에서 가장 중요한 단계이며 혁신 행위자의 공동 창조 방식으로 이뤄진다. 행위자들의 아이디어는 혁신 실험의 반복 실행을 통해 시행착오와 갈등해소의 과정을 거치면서 아이디어는 다듬어지고 사회적 동의를 얻게 된다. 이 과정에서 새로운 방식이 장기적으로 재정적 뒷받침을 확보할 수 있는지, 사업화 모델로 적격인지, 그리고 입법화되거나 제도화될 수 있는지 등이 검토되고 추진된다. 이러한 과정이 완성된 후에야 기업의 사업화 혹은 다양한 사회혁신조직을 통한 혁신 보급이 이루어지는 것이다. 혁신이 규모화 되고 확산되면서 비로소 공공 혹은 민간의 영역에서 사회나 지역, 공동체 수준에서 법·제도 차원에서 새로운 시스템적 변화를 이끌어내게 된다.

혁신 실험은 특히 실제 생활에서 통합적 혁신의 장을 제공할 뿐 아니라 사용자 주도의 압목지적 통찰력이 상호작용을 통해 학습될 수 있는 인프라 역할을 수행한다(Almirall and Wareham, 2011: 100). Felt et al.(2016) 논의에 따르면 실험에 참여하는 행위자들은 사회문제 해결을 위한 목표와 비전의 공유가 이뤄지고 공통의 기대를 지닌다. 과학과 기술의 의미가 사회적 삶과 질서와 맞물려 구성되는 집단적 상상, 즉 ‘사회기술적 상상(sociotechnical imaginaries)’이 구체화되는 것이다(Felt et al., 2016: 754).

라. 시민사회 참여방식에 따른 혁신의 확산

초학제적 공동 실험을 통해 이뤄진 혁신과정은 전통적인 학술연구의 선형적 지식이전과는 다른 연구자와 혁신 참여자간 상호 이전의 궤적을 지닌다. 이때 나타나는 상호 학습은 집단 혁신을 통한 지식의 공진화 과정을 거쳐 일시적 인지 공유의 영역(temporary shared epistemic arena)을 만들게 된다. 이 영역은 지역, 실험 장소 등 특정 맥락에 영향을 받으며 이곳에서 연구자는 다른 행위자와 함께 인지에 대한 공유와 성찰을 통해 자신의 학문적 지식과 권위에 대한 프레임을 수정하게 된다. Tuomi(2003)에 따르면 초학제 연구에서 나타나는 지식 공유 과정은 새로운 의미를 창출시키는 과정이다. 혁신실험은 과학자와 사회 영역의 파트너들 모두 기존의 의미와 다르게 연구 결과를 받아들이는 공간이기 때문이다. 즉 혁신에 대한 해석에 따라 새로운 의미가 창출되고, 기술이 갖는 의미에 따라 기술의 사회적 구성이 새로이 일어난다.

Dal Fiore(2007)에 따르면 혁신의 지식 관리와 확산 방식은 혁신의 담지자로서 참여하는 시민사회의 조직화 형태 즉, 최종사용자 네트워크인지 공동체인지에 따라 달라진다. 이 둘은 소통방식, 사회심리학적 동형화 규칙(Di Maggio and Powell, 1983), 새로운 인공물의 해석 방식(Tuomi, 2003; von Hippel, 2005)등에서 차이가 있기 때문이다.(Dal Fiore, 2007: 859).

Dal Fiore(2007)의 논지에 따라 최종사용자 네트워크와 공동체의 특성을 구분하면 다음과

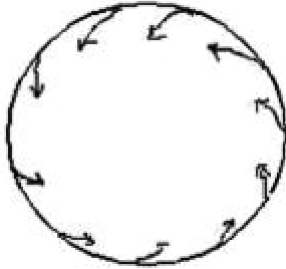
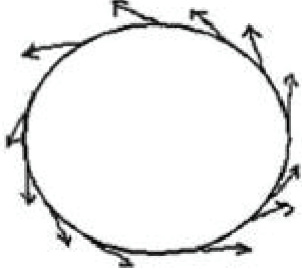
같다. 첫째, 혁신 공간의 차이에 따른 특성이다. 공동체와 네트워크는 사회심리학적으로 상반된 특성을 지닌다. 공동체의 원동력이 실제 속한 공간에서의 규칙과 역할에 순응하며 공유와 협력 등을 통한 공동의 목표를 이루는 데 있다면, 네트워크는 일시적이고 사적인 공간에서의 확산과 다양성의 극대화에 있다(Dal Fiore, 2007: 859).

둘째, 혁신 과정에서의 지식생산을 위한 의사소통 차이다. 공동체 내부에서의 언어와 의사소통은 서로간의 생각을 재차 확인하고 설명하는 도구로 사용되며, 지식생산이 동질화 되는 방식으로 지식생산이 이루어진다. 구심력으로 시각화 될 수 있다. 반면 네트워크 내부의 의사소통은 확산을 통해 새로운 의미의 경로가 창출되고, 더 많이 연결된다. 이는 새로운 지식 생산을 수평적으로 발전시키는 원심력으로 시각화 할 수 있다(Dal Fiore, 2007: 860).

셋째, 혁신의 확산 방식이다. 지식생산과 학습의 맥락에서 공동체는 혁신의 의막 공동체 맥락으로 특화되고, 유지되면서 공동체에 체화되는 형식을 취한다. 이와 달리 네트워크는 혁신이 확산될수록 일련의 경계 탐색형 학습(boundary-spanning learning)을 통한 차별성이 증가되고 새로운 결합이 일어나며 다양하게 진화된다. 공동체는 특화(specialization) 기반 혁신의 사회 담지자, 최종사용자 네트워크는 융합·급진·경로파괴적 혁신의 담지자라고 할 수 있다(Dal Fiore, 2007: 861).

이러한 차별적 특성은 최종사용자 네트워크와 공동체에 있어 혁신 확산 전략이 차이를 불러온다(Dal Fiore, 2007: 861). 점진적 혁신의 확산을 위해서는 최종사용자 네트워크를 활용한 수평적 소통전략을 통해 빠르고 다양하게 확산될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 융합적·급진적 혁신이 뿌리를 내리기 위해서는 공동체 기반의 수직적 소통전략을 통해 일상생활의 변화를 추구하는 것이 도움이 될 것이다.

<표 6-6> 공동체와 최종사용자 네트워크 기반 혁신의 특성

구분	공동체(communities)	최종사용자 네트워크(end user network)
시각화		
혁신 공간	- 실제 소속된 삶의 공간	- 일시적·개인화된 공간
지식생산 과정	- 확인적·설명적 소통 방식	- 창조적 소통 방식과 새로운 감각
혁신의 확산방식	- 동질화(homogenization) - 유지(conservation)	- 차별(differentiation) - 진화(evolution)
확산 전략 활용 방식	- 공동체를 통한 융합적·급진적 혁신의 일상 생활 체화 전략	- 최종사용자 네트워크를 통한 점진적 혁신의 급진적·차별적 확산 전략

출처: 정서화. (2017a: 27) 표

마. 제도적 유연성(institutions in flux)

사회혁신은 다양한 실험의 심화·확대·확장을 위해 제도적 유연성을 강조한다(Haxeltine et al., 2016a: 3). 특히 Giddens의 논의를 기반으로 사회의 구조와 제도에 대해 사회적 맥락에 따라 언제든지 변할 수 있는 것으로 가정한다. 그러므로 시간과 공간에 따라 제도의 질서는 변하며, 성찰성에 기반을 둔 제도의 유연성을 강조한다(Haxeltine et al., 2016a: 11). 이를 전제로 사회혁신 실험은 ‘시범적 규칙(proto-rules)’을 통해 개별 행위자와 조직간 및 집단 간 상호작용을 이루며 새로운 제도와 사회적 맥락을 만들어 나간다. 사회니치를 통한 반복적 실행과 학습은 새로운 제도적 구조화를 발생시키며 이것이 바로 사회혁신을 통한 문제 해결의 과정인 것이다.

실례로 교육을 통한 혁신 공동체인 아쇼카(Ashoka)는 새로운 소프트웨어나 도구 등의 개발로, 그리고 새로운 지식이나 의미를 창출하는 영역인 리빙랩이나 과학상점 등의 공동체는 새로운 과학기술 지식, 제품, 그리고 서비스를 생산한다. 또한 이러한 과정에서 새로운 규칙이 생기기도 한다. 특히 정보통신기술의 발달로 모든 혁신 공동체의 활동 영역이 확대되고 역량이 강화되어 훨씬 활발한 혁신 활동을 벌일 수 있게 된다(Haxeltine et al., 2016b: 11-14).

4) 현 정부의 ‘열린 혁신’과 사회혁신

현 정부의 ‘열린 혁신’은 시민참여의 주도성과 적극성을 보다 강화하고 이를 위한 기반 구축을 지원함으로써 지속적인 정부혁신의 동력을 확보하고자 하는 것이다. 이에 지금까지 소수의 지역 수준에서 이루어진 시민 주도의 문제 발굴과 해결을 보다 확산하기 위해 현 정부의 ‘열린 혁신’은 사회혁신을 강조하고 있다. 사회혁신은 정부 또는 시장이 해결하지 못하는 사회적 문제를 발굴하고 시민사회, 기업, 정부가 협력적 거버넌스를 통해 창의적인 아이디어와 프로세스로 문제를 해결하는 것을 의미하고 있다.

사회혁신이 시민주도의 문제 발굴과 해결을 강조하는 것은 다음과 같은 이유에서이다. 첫째, 문제에 직면한 사람이 가장 유능한 문제 해결자라는 점, 둘째, 혁신적이고 창의적인 아이디어는 대규모 관료조직보다 주로 소규모로 작동하는 시민사회 조직에서 창출될 가능성이 높다는 점, 그리고 셋째는 대규모 조직에 의한 상명하달방식의 문제해결책이 오히려 더 많은 비용을 발생시킬 수 있다는 점에서 시민주도의 사회혁신을 통해 문제를 해결하고자 하는 동기가 발생하고 있다는 것이다. 이러한 관점에서 현 정부의 ‘열린 혁신’은 신뢰에 기반을 둔 정부-시민 관계 구축으로 공공서비스 생산·제공에서 시민의 참여를 극대화함으로써 행정의 비용 감소와 효율성뿐만 아니라 민주성, 반응성, 형평성 제고를 시도하고 있다는 것을 알 수 있다(조세현 외, 2017; 제프 멀건, 2011(조세현 외, 2017에서 재인용)).

2017년 행정안전부¹¹⁾ 자료에 따르면 ‘열린혁신 추진전략’으로 4가지를 제시했다. ① 사회혁신 기반 구축 및 확산, ② 혁신적인 열린 정부, ③ 국민이 공감하는 서비스 혁신, ④ 정부업무 지능화로 스마트행정 구현이 4가지 전략인 것이다.

11) 행정안전부. (2017a). 열린혁신 추진계획 및 과제발굴 가이드. 2017년 10월. 행정안전부

(1) 사회혁신 기반 구축 및 확산

먼저 사회혁신 기반 구축 및 확산에 대하여 살펴보겠다. 정부는 사회혁신 기반구축 및 확산을 위해 ‘사회혁신 추진단 및 사회혁신 민관협의회의 설치 및 운영에 관한 규정’을 2017년 9월에 제정하였으며 행정안전부내에 ‘사회혁신 추진단’을 같은 달에 출범시켰다. 그 이후 관련 제정에 의해 민·관 거버넌스 기구로 ‘사회혁신 민관협의회의’를 구성하였다.

사회혁신을 위한 추진전략으로 크게 4가지로 정리할 수 있다. 첫째는 사회혁신 생태계 조성이다. 지속가능한 재원기반을 마련하고, 창의적 혁신이 일어날 수 있는 실험공간을 조성하는 것이다. 또한 지역별·지역 간 사회혁신가 네트워크 활성화를 지원하고, 사회혁신 인력양성 및 역량 강화를 위한 교육을 추진한다. 둘째는 사회혁신 선도사업 추진이다. 국민 체감도가 높은 핵심 사회문제를 사회혁신 방법을 통해 해결함으로써 정책 성공률을 높이는 것이다. 셋째는 국민 직접참여 기반 강화이다. 사회문제의 당사자인 일반 국민과 함께 토론하고 협업하는 거버넌스 체계를 구축하고, ICT 기술을 활용하여 참여를 확대하는 것이다. 넷째는 사회혁신의 국가운영 내재화이다. 시민이 주도하는 사회혁신 기반 협력적 실행방식을 새로운 국가운영 방식으로 채택하고, 정부 및 공공기관으로 확산하고 내재화를 추진하도록 한다.

이를 유형별로 구분하고 관련 사례를 구분하여 살펴보면 이해하기 더욱 용이할 것으로 판단된다. 내용은 아래 표와 같다.

<표 6-7> 사회혁신 유형별 관련 사례

유형	민간 주도 또는 민관협력 문제해결 모델	청년 주거, 취업 등 지원정책	공공시설 유희부지 활용
관련 사례	<ul style="list-style-type: none"> 마을사업 - 주민자치회 구성, 주민 스스로 마을의 과제를 찾아내고 해결하는 다양한 마을계획 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 빈집으로 주거복지 - 사회적기업 주도로 빈집을 세어하우스로 리모델링 후 청년들에게 저렴하게 임대 	<ul style="list-style-type: none"> 태양발전소 1호 - 300여명이 참여한 협동조합 주도로 공공기관의 옥상부지를 활용해 시민햇빛발전소 준공
	<ul style="list-style-type: none"> 기적의 놀이터 - 어린이, 시민, 전문가, 행정가가 공동 참여해 어린이놀이터를 혁신적으로 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 공유기숙사 - 청년들이 제안한 공유기숙사를 정식사업으로 채택 - 지자체에서 대학교 인근 주택을 매입해 시세의 30~50% 수준으로 저렴하게 대학생에게 공급 	<ul style="list-style-type: none"> 민관협력 도시재생사업의 청춘발산 마을 - 대기업, 지자체, 사회적 기업이 청년이 모이는 마을 프로젝트를 진행해 마을 공실률 36% 감소, 방문객 월 평균 6배 증가
	<ul style="list-style-type: none"> 공동육아 - 부모들이 주체가 되어 주민 스스로 공동육아를 진행하는 모델 - 3~6세 외동이를 이웃자녀와 연결하는 ‘아이 키움 온(溫)마을 사업’ 등 		

출처: 행정안전부(2017a: 7) 내용 표로 재구성

<참고> 사회혁신 민관협의회의

사회혁신을 구체화하기 위해서 문재인 정부 행정안전부에서는 ‘사회혁신 추진단 및 사회혁신 민관협의회의 설치 및 운영에 관한 규정’을 만들었다. 그리고 이 규정에 의해 ‘사회혁신 민관협의회의’를 신설하게 되었다. 먼저 규정에 대해서 잠시 살펴보겠다.

규정의 목적은 사회주체 간 협력을 통하여 사회문제를 해결하는 등 시민 주도로 추진하는 사회혁신을 확산하고 이를 체계적으로 지원하기 위하여 사회혁신 추진단 및 사회혁신 민관협의회의의 설

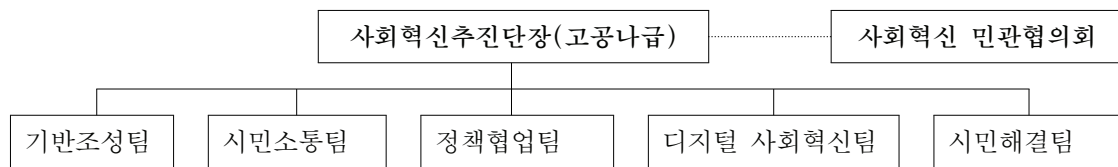
치·구성 및 운영에 관한 사항을 규정함에 있다. 다음으로 사회혁신 민관협의회는 사회혁신과 관련된 민관 협력방안을 마련하고 제도개선 사항을 발굴을 목적으로 두고 있으며 주로 심의 기능에 중점을 두고 있다. 협의회는 협의회의 위원장 1명을 포함하여 21명 이내의 위원으로 구성되며, 위원은 추진단장과 사회혁신에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 행정안전부장관이 위촉하는 외부전문가로 구성하게 된다. 민간전문가를 협의회의 위원장으로 선임하도록 되어있으며 민간위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있도록 하였다. 그리고 위원장은 협의회 안건의 심의와 관련하여 필요한 경우 관계 행정기관의 공무원을 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다. 협의회의 효율적인 운영을 위하여 협의회에 간사 1명을 둘 수 있으며, 간사는 추진단 소속 공무원 중에서 추진단장이 지명하도록 하였다. 그리고 필요에 따라 분과위원회를 구성할 수 있도록 하였다(국가법령정보센터, 2017¹²). 그리하여 운영분과, 기반조성분과, 재정분과, 시민소통분과, 디지털사회혁신분과 총 5분과를 설치하였다(행정안전부, 2017b¹³).

다음으로 실무업무를 진행할 추진단에 대해서 살펴보면 목적은 시민 주도로 추진하는 사회혁신을 확산하고 사회혁신 관련 정책 및 사업 등을 체계적으로 추진하기 위해서이며 추진단은 행정안전부에 사회혁신추진단(이하 "추진단"이라 한다)형태도 운영된다. 추진단의 업무는 다음과 같다.

- 사회혁신의 확산 및 체계적인 지원을 위한 추진 계획의 수립에 관한 사항
- 사회혁신 관련 정책·사업의 발굴·기획·지원에 관한 사항
- 사회혁신 관련 법령 제정·개정 지원에 관한 사항
- 사회혁신 활성화를 위한 기반 조성에 관한 사항
- 사회혁신 가치 확산 교육 및 컨설팅에 관한 사항
- 시민 등 민간의 사회혁신 참여 활성화에 관한 사항
- 사회혁신 민관협의회의 지원에 관한 사항
- 그 밖에 사회혁신 확산 및 지원에 필요한 사항

그리고 구성은 단장 1명을 두며, 단장은 행정안전부 소속의 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 행정안전부장관이 임명하도록 되어있다(국가법령정보센터, 2017).

사회혁신 민관협의회의와 추진단의 체계도는 아래 그림과 같다.



출처: 행정안전부. (2017b: 3). 그림

(2) 혁신적인 열린정부

두 번째는 혁신적인 열린정부 전략이다. 현 정부에서 추진하고 있는 구체적인 추진방안으로 는 실시간 국민 소통·참여 플랫폼 운영(광화문 1번가), 정보공개 강화를 통한 투명한 정부 구현, 국민 눈높이에 맞춘 소통 활성화, 그리고 수평적이고 창의적인 조직문화 조성이 있다. 먼저, 실시간 국민 소통·참여 플랫폼 운영에 대하여 알아보겠다. 국민 소통, 참여 플랫폼 운영을

12) 국가법령정보센터. (2017). ‘사회혁신 추진단 및 사회혁신 민관협의회의 설치 및 운영에 관한 규정’. 행정안전부(혁신기획과). URL:

<http://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2200000068356> (2017년 10월 31일)

13) 행정안전부. (2017b). ‘국민의 삶을 바꾸는 새로운 혁신, 이제 시작합니다.’ 보도자료. 행정안전부 사회혁신추진단.

위해 현 정부에서는 광화문 광장의 정신을 활용하여 “광화문 1번가”라고 부르고 있다. 이를 통해 국민과 정책 현안에 대해 상시 소통하는 공론장으로 운영하고 있다. 1차적으로 관련 의견을 수렴하여 국정과제를 수립하였다. 구체적 운영방법으로 각 기관별로 국민참여 기제를 구축·운영하고, 각 기제들을 광화문 1번가로 연계하여 ‘국민참여 대표플랫폼’으로 운영하고 있다. 국민들의 제안과 청원을 소관 부서에 전달하고, 수용여부 및 반영 결과를 신속·투명하게 피드백해주는 메커니즘을 가지고 있다.

두 번째는 정보공개 강화를 통한 투명한 정부 구현이다. 기존 정보공개 양적 확대에서 탈피하여 국가·지자체 재정정보와 같이 국민 관심이 큰 정보를 집중 공개하도록 하는 것이다. 뿐만 아니라 공개 청구사례 빅데이터 분석을 통해 국민관심정보를 선정하고 사전공개 확대 및 모바일서비스 제공 등으로 정보공개시스템을 능동적으로 개편하고자 한다. 또한 기관별 주요 정보를 국민들이 이해하기 쉽게 시각화하여 제공하도록 한다. 국정과제 등 주요 정책 이력 관리 의무화, 국민이 원하는 사업 정책실명제 실시(국민추천제) 및 통합을 공개하는 방안도 있다.

세 번째는 국민 눈높이에 맞춘 소통 활성화이다. 구체적 방안으로는 고위공무원이 SNS를 활용해 직접 현안을 설명하는 등 소통 확대 방안이 있다. 미국의 예를 들면 White House White Board가 있다. 이 방안은 정책담당자(경제자문위원장 등)가 화이트보드를 이용해 주요 정책을 설명하는 동영상 제작하여 백악관 사이트에 업로드하는 방식이다. 다음으로는 주민센터·민원실 등 국민들이 행정과 만나는 접점의 공간구조를 소통에 적합한 구조로 리모델링하는 것이다. 공무원이 주민 옆에 앉아 함께 화면을 보며 상담하는 공간으로 조성하는 것이다. 다른 방안으로는 언론노출용 방문을 지양하고, 국민이 원하는 현장을 중점적으로 방문하는 것이다. 예를 들면 독일 하이델베르크 케이스가 있다. 독일 하이델베르크 시장은 시민 다수가 원하는 곳에 시장이 직접 방문하여 의견을 문제 해결을 위한 토론을 진행한다.

마지막 방안은 수평적이고 창의적인 조직문화 조성이 있다. 내부 구성원에 대한 열린정부 전략이라고 할 수 있다. 가정 사랑의 날 확산, 국회 대기 시 원격근무 활용, 영상회의 대상 회의체 확대 등을 통해 불필요한 출장 및 초과근무를 감축하고자 한다. 또한 기관장-직원 간 주기적 소통기회 마련을 통해 위계적 조직문화를 유발하는 불합리한 관행을 타파해야 할 것이다. 사례로 충청남도에서는 도지사과 직원이 영상회의·무기명 채팅으로 실시간 소통하고 있으며 전용 엘리베이터를 없애고 복장을 어느 정도 자율화하고, 그리고 출장 수행인원 최소화하는 등의 예시가 있다. 그리고 사무공간 혁신을 통해 협업·소통을 증진하고자 한다. 칸막이 없는 개방형 업무공간, 직급 구분없는 수평적 좌석배치 등으로 실행하고자 한다. 끝으로 과도한 경호, 민간 참석자 장시간 대기, 권위적 좌석배치 등 행사의전 관행을 국민 눈높이에 맞춰 전면 전환을 하고자 한다.

(3) 국민이 공감하는 서비스 혁신

열린 혁신에 대한 대한민국 정부의 세 번째 전략은 국민이 공감하는 서비스 혁신이다. 이를 수행하기 위해서는 취약계층을 배려하는 포용적 서비스 제공이 필요할 것이다. 거동이 불편한 가구에 대해서는 찾아가는 서비스를 실시하고, 잠재적 위험가구에는 선제적으로 발굴하여 지원하는 등 저소득층·노인·다문화 등 취약계층의 유형별·지역별 니즈를 해결하고 빅데이터 분석 등을 통해 누락되는 서비스를 방지해야 할 것이다. 구체적으로 국민기초생활보장수급자 신

청을 기존에는 서비스센터에 방문해야 신청할 수 있었지만 시스템 상에서 신청할 수 있도록 개선하고 섬 지역 주민을 위한 복지 역시 시스템을 통해 온라인 원격으로 진행하도록 개선한다. 또한 시각장애인을 위한 민원서식 음성변화 서비스, 이주민에 대한 외국어 병기, 장애인·노인·임산부에 대한 공공기관 편의용품 의무비치 등 취약계층에 대한 서비스 제공을 확대하고자 한다. 또한 국민이 공감하는 서비스를 제공하려면 개인별 맞춤형 서비스를 확대해야 할 것이다. 사물인터넷(IoT), SNS, 공공서비스시스템 등에서 수집한 빅데이터를 인공지능(AI)을 활용하여 분석하여 개인수요·여건에 맞는 서비스를 제공한다. 이를 통해 개인별 생애주기·상황의 종합적 분석에 기반한 행정서비스를 제공할 수 있을 것이다. 그리고 행정정보 공동이용 정보 및 기관을 확대하여 민원편의를 증대할 수 있다.

다음으로는 국민과 함께 설계·생산하는 행정서비스가 구축되어야 할 것이다. 우수한 민간포털, 모바일 메신저 등에 정부서비스를 탑재하여 정부서비스의 접근성과 편리성을 향상해야 한다. 몇몇 사례가 있는데 통일부의 네이버 해피빈을 활용한 통일 캠페인, 북한 어린이 지원 기부금 모금, ‘아이엠컴퍼니’의 학교 알림장 서비스 등이 있다. 또한 생활 커뮤니티 중심으로 민관협업을 통해 서비스에 쉽게 접근하도록 노력하는 것이다. 영등포구에서는 부동산에서 민원서류 신청·발급, 복사, 스캔이 가능하고 오산시에서는 부동산과 편의점 근무자가 상담권유를 하고 복지담당자에게 안내까지 할 수 있게 하는 것이다.

디지털 서비스에 있어 편의성을 향상해야 한다. 공인인증서 등 특정 수단만을 요구하는 본인인증 방식을 개선하여 공공기관 홈페이지상의 과도한 본인인증을 축소하는 등 사용자 편의성을 제고해야 한다. 그리고 쉽게 접근할 수 있도록 각 기관이 제공하는 정부서비스·정책정보를 연계하여 제공하는 통합창구 ‘정부24(GOV.KR)’ 운영을 확대하고 있다. 또한 공공서비스 신청 시 구비서류 감축하고 각종 증명서의 전자문서 발급·유통 등을 통해 ‘종이없는 정부’를 구현할 필요가 있을 것이다. 그리고 민원인이 공공기관 방문 없이도 인터넷으로 공문을 제출할 수 있는 ‘문서24’ 이용을 확대하고자 한다.

(4) 정부업무 지능화로 스마트한 정부행정 구현

빅데이터·AI를 활용해 행정수요를 예측하고, 정책대안을 시뮬레이션하고, 제도개편·SOC입지분석 등 의사결정에 활용할 수 있다. IoT로 연결한 ‘스마트시티’를 확산하고 주요 데이터를 상황판으로 시각화하여 실시간으로 국민의 의견을 수렴하고 국민 불편을 해소할 수 있도록 기반을 구축할 수 있을 것이다. 또한 대형재난(지진, 쓰나미 등)에 효과적으로 대응하기 위해 사전예측 및 자동경보시스템을 구축할 필요가 있다. 각종 기반시설에 IoT 센서를 내장하고 진도(지진), 풍속·파고(해일), 병원균(질병), 연기·온도(화재) 등 데이터를 상시 모니터링하여 경보하고 대응할 수 있을 것으로 본다.

데이터와 관련하여 각 기관 간 분산된 데이터를 상호 연계하고 표준화하여 통일성을 갖출 필요가 있다. 즉 여러 기관이 공통 활용하는 데이터는 ‘마스터데이터’로 중점관리가 필요할 것이다. 이렇게 모인 데이터 중, 국민 수요가 높은 고부가 가치 데이터는 적극 개방하고 지속적 품질관리를 진행해야 할 것이다. 이를 통해 범정부적 데이터 통합관리 및 공공데이터 개방이 가능 할 것이다.

업무시스템 혁신을 통해 효율성 향상이 필요하다. 복수 기관간 공동기안·결재 가능한 클라우드 온-나라 문서시스템을 확산하고 기관별로 운영 중인 메일·메신저 시스템을 통합 운영이

필요할 것이다. 통합지식관리 시스템을 통한 업무노하우 공유 및 전자인수인계, 클라우드 저장소 보급을 통해 기관내·외 자료공유 촉진도 함께 진행되어야 할 것이다. 끝으로 스마트폰·태블릿 PC로 신속하게 문서결재·보고하는 모바일 행정 인프라 구축 및 문화 확산이 필요하다.

2. 정부혁신의 문제점(정부3.0 추진의 문제점을 중심으로)

1) 혁신프로그램 자체의 문제

(1) 계획 측면: 목표의 모호성과 과제의 구체성 부족

정부3.0을 추진하면서 가장 큰 문제로 나타난 것이 개념정의의 혼란이었다. 정부3.0 추진 초기 개념정의에 너무 많은 서로 상이한 가치와 내용을 담고 있어 각자의 인식에 따라 강조점이 달라지는 문제점을 갖고 있었다. 초기 정부3.0 기본계획에는 정부3.0의 핵심가치를 확장된 민주성으로 정의하고 있는데, 이것이 인식의 혼란을 야기하였다. 즉 일선공무원의 입장에서 일하는 방식의 변화라는 측면에서 확장된 민주성보다는 효율성, 행정혁신으로 이해할 수 있었다. 이러한 상황에서 확장된 민주성을 효율성과 민주성의 결합인지 아니면 민주성이 확대된 개념인지 혼란 야기하였다. 특히 개념정의의 혼란과 비전-목표-전략체계가 구체화되지 못한다는 비판 모두 두 가지 정책목표가 상이함에서 발생하는 문제로 인식된다. 현장의 공무원들은 통합형 정부, 문제해결형 정부의 강조라는 측면에서 일하는 방식의 변화(혁신)로 수요자 맞춤형 서비스 제공을 이해할 수 있는데, 그게 일자리창출·신성장동력창출로 이어지는 것에 대해서는 많은 어려움을 겪고 있었다. 또 처음 중앙과 지방정부, 공공기관이 정부3.0 세부과제를 제안할 때 일자리 창출·신성장동력 창출 관련 부분에 어려움을 겪었다. 일자리창출·신성장동력창출은 창조경제에서 논의할 내용인데, 초기 정부3.0의 수요 맞춤형 서비스제공에 들어와 혼란을 야기하였다. 따라서 정부혁신을 추진할 때, 이론적, 체계적 논의를 통해 보다 명확하고 일원화된 개념정의가 필요하다.

다음으로 과제중심의 접근의 문제점이다. 정부3.0 초기 전략과 과제는 겹쳐지는 부분이 상당함에도 불구하고 너무 광범위하게 잡혀있었다. 정부3.0의 출발배경은 융합을 기본전제로 하는데, 비전, 전략, 과제는 수직계층으로 이어져 있을 뿐이고, 현장에서는 수평적 연계가 이뤄지고 있는 문제점이 나타났다. 예를 들면 개인맞춤형 서비스를 제공하기 위한 기반은 개인에게 정보가 통합되어 있어야 하며, 이러한 정보의 데이터 분석이 이뤄지고(빅데이터를 활용한 과학행정), 이에 따른 개인별 맞춤형 서비스 제공이라는 과제가 연동되어 있었다. 즉 원인과 결과를 동시에 추진하겠다는 점이 정부3.0추진의 어려운 난제이다. 따라서 혁신을 추진할 때 비전-목표-전략-과제 간의 수직적 체계와 함께 과제 간 수평적 연계체계에 대한 논의 필요하다.

(2) 세부과제 측면: 부처간 칸막이 해소가 장애 요인

가. 부처간 칸막이 해소가 가장 어려움

혁신의 가장 큰 문제는 개별과제 중 부처간 칸막이 해소가 부처이기주의, 기관 단위 중심 사업 수행, 정보 공유의 거부 등으로 어려웠다. ¹⁴⁾

부처이기주의는 현재의 조직문화와 성과평가시스템에서는 해소되기 어려우며, 부처 칸막이는 단순히 칸막이를 넘어 부처 형성의 원리인 계층제의 원리, 전문화의 원리가 작용하여 형성된 것이고, 우리 전통 행정문화가 뿌리 깊게 작용 만들어진 것이기 때문에 쉽지 않을 것으로 판단된다. 특히 행정안전부가 추진했던 있는 인사교류 등으로 해결할 수 없다는 것이 전반적 평가였다.

나. 공공데이터 시장가치화의 문제와 데이터 부실

공공데이터의 개방은 여전히 ‘개방’한다는 생각에 매몰되어 있는 경우가 많다. 공공데이터의 시장가치를 만들기 보다는 정보를 개방하겠다는 의지만 강하였다. 공공데이터의 개방은 긍정적이나 시장에서 무료인 공공데이터를 유료로 만들 때 국민들이 정부에 대한 불신이 높아질 수 있다. 즉 민간에서 공공데이터를 활용하여 고급 서비스 제공할 때 시장가치를 국민에게 명확히 인식시킬 필요가 있다.

이와 같은 원인은 데이터에 대한 접근성, 통합성, 연계성이 부족하여 실제 활용의 어렵기 때문이다. 즉 데이터 공개도 개별 기관이 제공해서 활용하기 어려운 실정이다. 예를 들면 병원이나 약국 공개현황이 자치단체에 따라 공개한 곳도 있고, 공개하지 않은 것도 있어 정작 해당 국민이 필요로 할 때 제공받을 수 없다. 따라서 데이터 개방이 국민의 알권리나 기업의 활용을 통한 신성장 동력 창출이라는 목표달성이 어려울 것이므로 데이터의 통합과 질 향상이 필요하다.

(3) 추진체계 측면: 개별부처 추진체계의 연계성 미흡

가. 추진 방식 및 체제가 top down 방식

정부3.0이 새로운 정부 운영방식이라고 홍보하고 있으나 현실의 추진 방식은 여전히 과거방식이었다. 정부3.0추진위원회와 안전행정부 주관으로 추진하였는데, 대체로 실적과 관련해 매주 부처와 자치단체로부터 보고를 받고 있었다. 특히 초기 국민의 이해도가 현저히 떨어져 국민은 물론 관계 부처 및 공공부문 이해관계자를 적극적으로 동참시키려는 노력도 부족하였다. 즉 혁신을 위해서는 공무원과 함께 민간과의 소통과 협력체제를 갖추는 것이 요구된다.

특히 과거 인터뷰 결과, 개별 부처와 지방자치단체의 안전행정부에 대한 불신이 상당히 있

14) 한국행정연구원 사회조사센터에서는 정부 3.0 협업에 관한 공무원들의 인식을 살펴보기 위하여 2013년 10월 29일(화)부터 11월 8일(금)까지 중앙정부부처(17부 3처 17청 5위원회 본부) 소속 일반직 공무원 1,000명을 대상으로 “정부 3.0 행정부처간 협업에 대한 공무원의 인식 조사”를 실시함

었다. 게다가 정부3.0추진에 있어 국무조정실과의 관계는 겉으로 평온해 보이나 내부적으로 상당한 불신이 있었다. 예를 들어, 협업과제는 국무조정실이 주관하고 있고, 인사교류 등 시스템 구축은 안전행정부가 추진하는 등 정부3.0 추진에 있어서도 혼란이 있었으며, 정부3.0추진 위원회가 구성되고도 여전히 국조실과의 관계는 변하지 않았다.

나. 개별부처, 지방자치단체의 추진체계 부재와 전담자 지정에 따른 업무 가중

총괄부서-사업부서-협조부서 등의 역할 배분이 명확하지 않아, 경우에 따라 총괄담당자 또는 사업담당자 차원의 업무가 가중되었다. 지방자치단체의 경우 정부3.0 업무를 전산부서 또는 각 과제 해당부서에서 추진하고 있어 과제수행의 완결성이 취약하기도 하였다. 이로 인해 정부3.0업무 담당부서외에 관련 없는 부서들은 정부3.0에 대한 이해와 관심이 부족했다. 현재 행정안전부가 추진중인 정부혁신 역시 과거의 방식을 그대로 답습하고 있다.

다. 공무원의 낮은 인식

정부3.0에 대한 공무원의 인식은 냉소적이며, 지방으로 내려갈수록 더욱 비판적였다. 현 정부의 정부혁신에 대한 비판도 과거와 유사하다. 그 이유는 부처 간 장벽이 여전히 높고, 정부의 일하는 방식이 큰 문제가 없다는 둔감한 위기인식에 기반하고 있다. 무엇보다도 공무원이 실제 일하는 방식의 변화로 체감할 수 있는 사례 발굴이 많지 않았다. 또 사회혁신의 경우 이미 기관별 사례가 있으며 이를 발전시키고 있는데, 행정안전부가 추진하는 것에 반발과 함께 본인들이 하는 것이 혁신인지 모르는 경우도 있다.

결국 특정 중앙부처 주도의 혁신보다는 부처별 자기주도의 혁신되어야만 문제를 해결할 수 있을 것으로 예상된다.

2) 지방자치와 혁신추진의 문제

지방자치단체 선거로 정부3.0을 추진하는 핵심부처의 장관이 선거에 나가 교체될 경우 정부 3.0의 추진이 일정부분 영향을 받을 수 있다. 정부3.0은 일부 문제점이 있음에도 불구하고 핵심부처 주도의 초기동력 확보로 지방정부의 점화기반이 마련되어 있었다. 그러나 주관부처 장관이 선거에 나설 경우 정부3.0추진이 아직 지방까지 확산되지 못한 상황에서 추진동력이 상실될 가능성이 있다.

이번에도 지방자치 선거가 2년차에 있어 현장에서의 정부 혁신은 실종될 가능성이 매우 높다. 이와 같은 원인은 각 지방자치단체장은 선거에서 당락이 가장 중요한 관심사로 정부3.0과 같은 국정과제는 상대적으로 소홀해질 가능성이 높기 때문이다. 또 중앙과 지방간의 인사 교류도 자치단체장이 결정할 사항인데 선거로 인해 이러한 정책들이 추진되기 어려울 수도 있으며, 지방공무원의 복지부동으로 이어질 가능성도 있다. 선거 이후에는 지방에서 발굴한 과제라든지 사업이 지방자치단체장의 교체로 전면 재검토 또는 우선순위에서 조정되어 정부 혁신의 장애요인이 될 가능성이 있다.

제3절 국내외 정부혁신 사례 분석

1. 국내혁신사례 분석

1) 국토교통부, 고속도로 졸음쉼터 확충 및 개선으로 졸음사고 예방

- **(배경)** 졸음사고 예방을 위해 소규모 주차장, 화장실 등 최소한의 편의시설을 갖춘 비상주차 공간 개념으로 '11년부터 234개의 졸음쉼터를 설치·운영하고 있다. 작년에만 380여 건의 고속도로 교통사고 발생 등으로 고속도로 졸음운전으로 인해 대형 교통사고가 빈번히 발생하고 있는 실정이다. 졸음쉼터가 설치된 곳의 졸음운전 사고 분석결과, 사고건수 7%, 사망자수는 30% 이상 감소하고 있다고 나타났지만 졸음쉼터 이용자들은 화장실, 조명, 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 등의 안전·편의시설 확충을 지속적으로 요구해 왔고, 졸음쉼터 내 교통사고 또한 매년 발생하고 있어 개선이 필요한 상황이었다.
- **(개요)** 고속도로에서 휴게시설(휴게소, 졸음쉼터) 간 간격이 25km를 넘지 않도록 졸음쉼터(또는 휴게소)를 추가 설치하였으며 곡선구간, 경사로 구간, 진·출입로(IC), 타 휴게시설 등과의 이격거리를 고려하여 보다 안전한 구간에 졸음쉼터 배치하도록 하였다. 안전하게 졸음쉼터를 이용할 수 있도록 진·출입로 길이를 휴게소 수준으로 확대하였다. 졸음쉼터 이용량을 고려하여 규모를 확대하고, 화물차, 버스 졸음사고 예방을 위해 대형차 주차면도 추가 설치하였으며 모든 졸음쉼터에 화장실을 설치하고 여성 운전자도 안전하게 이용할 수 있도록 여성화장실 비상벨, CCTV 및 조명 설치하였다. 안전하고 쾌적한 졸음쉼터로 개선하기 위해 충격 흡수시설, 과속방지턱, 불법 주·정차 방지시설, 차로유도선(킬러레인), 보행자 안전 공간 등을 추가로 설치하였다. 관리적 측면에서 화장실, 휴식공간 등이 청결하게 관리되도록 졸음쉼터 내 화장실 등에 대한 유지관리 가이드라인을 마련하여 체계적인 관리가 가능하도록 하고, 시설물 유지관리 실태를 월 1회 이상 정기적으로 점검하여 미비점을 보완하도록 하였다.
- **(성과)** 고속도로에서 휴게시설(휴게소, 졸음쉼터) 간 간격이 25km를 넘지 않도록 졸음쉼터를 설치함으로써 운행중 15분 이내에 졸음쉼터(또는 휴게소)로 이동할 수 있도록 하였다. 이 결과로 졸음사고를 예방하고, 보다 안전한 구간을 이용할 수 있게 하였다. 졸음쉼터 진·출입로 길이를 휴게소 수준으로 확대하여 진·출입로 길이가 짧아 발생하던 졸음쉼터 내 사고를 예방하고, 졸음쉼터를 안전하고 편리하게 이용할 수 있다. 또한 졸음쉼터 이용량을 고려하여 주차면을 확보하고 대형차 주차면도 추가로 설치함으로써 주차면 부족하여 이용할 수 없던 불편 해소로 화물차, 버스 등 졸음사고 예방에도 기여하였다. 뿐만 아니라 모든 졸음쉼터에 화장실을 설치, 여성화장실 비상벨, 방범용 CCTV 및 조명시설 설치 등으로 여성운전자로 안전하고 편리하게 졸음쉼터를 이용할 수 있도록 하였다. 안전적 측면에서 충격 흡수시설, 과속방지턱, 불법 주·정차 방지시설, 차로유도선(킬러레인), 보행자 안전 공간 등의 안전시설 추가 설치로 안전하게 졸음쉼터를 이용할 수 있도록 하였다.
- **(혁신 포인트)** 졸음쉼터 이용 관련 고객의 소리(VOC), 언론, 감사원 등의 지적에 따라 국민권익위원회와 협업을 통해 고속도로 졸음쉼터 안전시설 보완, 편의시설 확충 등의

내용을 담은 「고속도로 졸음쉼터 이용자 안전 및 편의 제고방안」을 마련하여 진행되었다. 그리고 다양한 의견수렴절차를 통해 합리적으로 진행되었다. 뿐만 아니라 「졸음쉼터 설치 및 개선방안」에 대하여 연구 후 한국도로공사 등 도로관리자 의견 수렴 및 전문가 자문을 통해 「졸음쉼터 설치 및 관리 지침」을 제정하여 운영하였다. 그 결과 국민신문고 민원 전체에서 유일하게 협업 우수사례로 선정되었다.

2) 서울시, 시민주도형 아이디어 제안 및 결정 플랫폼 ‘민주주의 서울’

- (개요) 시민주도형 제안 플랫폼인 ‘서울시 천만상상오아시스’를 시민 결정권이 보다 강화된 플랫폼으로 개편 (2017.10)한 것. 시민이 제안한 혁신적 아이디어가 발전 및 시민 동의 과정을 거친 후 서울시에 의해 채택여부와 실현가능성 여부가 판단됨. 실현가능한 제안에 대해서는 시민투표를 통해 최종 결정하고 서울시와 시민이 실행
- (성과) ‘서울시 천만상상오아시스’를 통해 서울불꽃축제 관람지도제작, 자전거 교통지도 및 자전거 편의시설에 대한 디지털맵 구축, 여성안심택배함 인근 지하철역 추가 설치 등 시민이 직접 제안한 아이디어를 실현한 바 있음. ‘민주주의 서울’을 통한 시민참여 정책결정은 현재 진행중임
- (혁신포인트) 문제해결을 위해 시민이 직접 아이디어 제공 및 정책 반영 여부에 대한 결정에 참여함. 아이디어 채택에 대한 소정의 상금 지급 등 혁신 참여에 대한 인센티브와 보상 제공. 또한 시민주도 제안형 플랫폼에서 시민주도 결정형 플랫폼으로 진화함으로써 향후 ‘대안설계형’ 시민참여로 발전 가능성 있음

3) 전남 순천시, 어린이 놀이터 (‘엉뚱발뚱’) 공동생산

- (개요) 아이디어 발굴에서부터, 디자인, 시설물 조성, 감리에 이르기까지 시민, 어린이, 행정가, 전문가가 참여하여 이용자인 어린이가 원하는 놀이터를 조성한 공공서비스 공동생산(co-creation) 사례
- (성과) 시설물이 아닌 자연물과 주변지형을 활용한 새로운 놀이터를 만들었으며, 2020년까지 순천에 10곳 조성계획. 다른 지자체에서도 벤치마킹 확산
- (혁신 포인트) 전문가와 시민단체로 구성된 TF(22명) 운영, 놀이터 이용자(울산초 학생)에게 아이디어 수집, 시범학교와 참여 디자인캠프(1박2일)를 통해 이용자(초등학생)가 직접 놀이터 디자인, 어린이 감리단 운영 및 공모를 통해 작명, 정책주기의 전 과정에 걸쳐 정부와 시민, 전문가의 협업을 통해 공공서비스 혁신 달성

4) 서울, 시민참여형 도시기본계획 (‘2030 서울플랜’) 수립

- (개요) 도시기본계획 수립 과정에 100인의 서울시민이 시민계획 조직인 ‘서울플랜 시민참여단’으로 참여, 직접 도시 문제를 진단하고 발굴
- (성과) 시민이 스스로 서울시의 미래상을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 아젠다를 전문가, 공무원과 함께 도출함

- (혁신포인트) 시민이 워크샵, 이슈 찬반토론, 숙의과정에 직접 참여함으로써 시민의 도시 문제에 대한 이해도 및 도시계획역량 제고를 시도함. 장기적으로 사회혁신을 위한 시민역량 제고의 모델이 될 수 있음

5) 과천 품앗이 공동체

- (개요) 97년 외환위기 당시 남편의 실직과 감봉으로 4인의 어머니가 재능을 교환하고 장소를 제공하면서 서로의 아이들을 가르치는 품앗이 공동체가 시작되었음. 이러한 품앗이를 이용하는 경험이 주민들 사이에서 확산되면서 현금없이 노동력과 물건 등 자원을 교환하는 주민 공동체로 성장하였고 이후 경기도가 도입한 따복 공동체의 모델이 되었음
- (성과) 회원 증가와 함께 공동체 내에서만 통용되는 ‘아리’라고 하는 지역화폐를 만들고 노동의 종류와 질에 무관하게 시간당 1만 아리를 제공, 현금 없이 서로의 자원을 나누는 지역공동체로 성장함
- (혁신 포인트) 주민이 필요에 따라 상호 제공하는 서비스는 주민 간 호혜와 신뢰가 기반이 되었을 때 지속가능함. 또한 주민의 주도적 참여가 지역 내 사회적 자본과 문제 해결 역량을 스스로 강화하는 메커니즘으로 작용하여 혁신을 확산시킴

6) 국민디자인단¹⁵⁾

- (개요) 행정안전부와 한국디자인진흥원(산업통상자원부)의 주도로 중앙정부 및 전국지자체를 대상으로 2014년부터 시행되어 온 새로운 정책 설계 방식이다. 국민디자인단 목적은 정책 개발의 전 과정에서 국민을 적극적으로 참여시키는 새로운 개발 방식을 정착시키는 데 있다.

정책 개발의 과정 속에서 국민을 참여시키고자 하는 의지와 노력은 기존에도 꾸준히 있었었다. 그러나 기존의 방식은 대부분 말과 글의 형태로 명시적으로 표현되는 의견만 수집하였으며, 그마저도 효과적으로 수집하지 못하는 실정이다. 특히 정책이용자인 국민이 정책과 상호작용하는 과정에 담긴 숨어있는 맥락(context)과 니즈(needs)를 발굴하지 못하는 단점을 안고 있다.

국민디자인단은 정책에 국민의 진정한 욕구(wants)를 담기 위해 서비스디자인 방법론을 정책 설계에 적극적으로 도입하는 혁신적인 시도를 하였다. ‘국민 참여형 정책 설계 모형’으로서의 국민디자인단은 2014년 31개의 과제를 시작으로 현재까지 900여개의 과제에 1만 여명이 넘는 공무원, 서비스 디자이너 및 국민들이 참여하여 각종 공공 정책과 서비스를 ‘디자인’하는 초대형 국가 사업으로 진행되고 있다. 이로부터 나오는 데이터, 시행착오, 결과물 등은 성공적인 정책개발 방법론을 수립하는 데 소중한 경험으로 사용될 것으로 판단된다.

15) 김성우. (2017). ‘국민디자인단: 공공정책과 디자인의 만남’. <행정정보대전> 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리. 2017년 8월 31일.

- (성과) 운영 방식의 개선



국민디자인단 사업에 응모

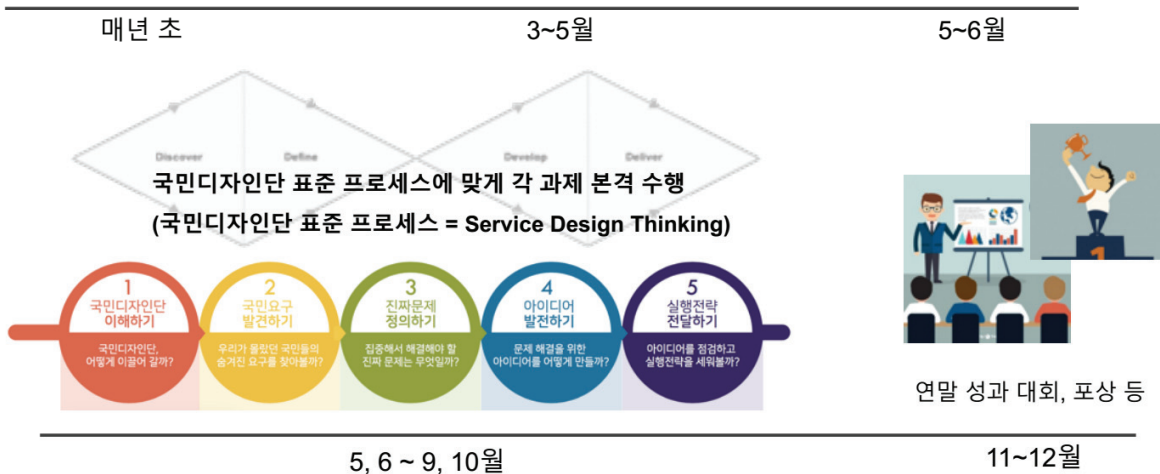
올해 국민디자인단 운영 발표
참여 의사가 있는 부서는 제안서 응모

과제 선정

심사 과정을 통해 국민디자인단 과제 선정
예: 2017년도에는 50개의 지정과제를 선정

각 선정 과제의 팀 구성

3개의 actor로 국민디자인단 팀을 결성
교육 참여 등 사전 준비 과정 후 kick-off



<그림 6-6 국민디자인 운영방식>

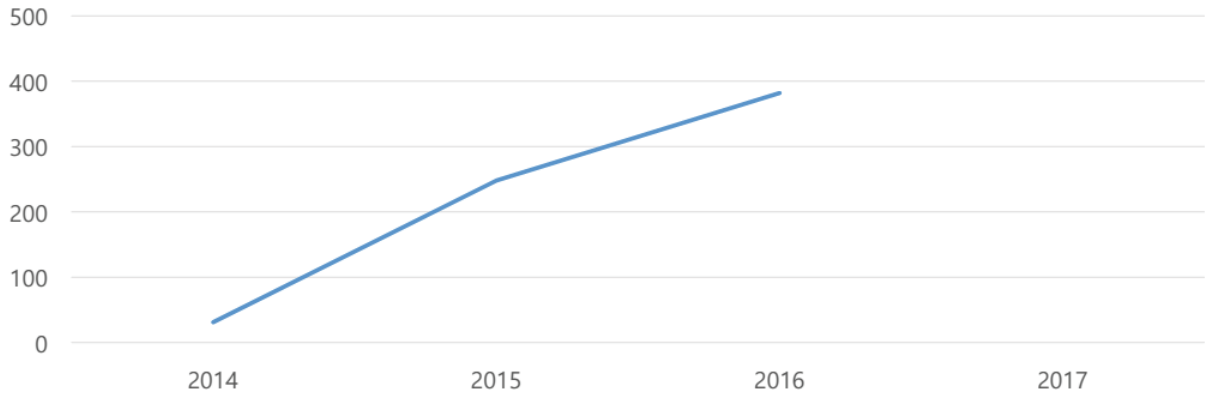
출처: 김성우(2017: 7-8) 그림

- 최근 선정된 과제 사례(2017년 기준)

- ① 3,4,5 엄마를 부탁해! 엄마 맘을 채우다(경기 용인시): 용인시 영성, 맘(Mom)의 스트레서, 우울 등 정신건강문제를 조기발견하여 효과적 해결방안 모색을 위한 정신건강 증진 프로그램 운영 및 홍보
- ② 주차장 공유하기(강원 춘천시): 도심 주차공간 부족 해소를 위해 주차장 사용하지 않는 시간대에 다른 사람들이 이용할 수 있도록 주차장 공유
- ③ 사람과 반려동물이 함께 행복한 도시 만들기(서울 관악구): 동물보호, 복지 및 생명 존중에 대한 구민 의식 제고하고 구민이 참여하고 공감하는 반려동물 문화를 조성하고자 한다. 동물보호, 복지 활성화를 위한 협력적 네트워크를 강화하고 국민디자인 운영으로 맞춤형 서비스를 개발하고자 한다.
- ④ 노인 맞춤형 교통 안전 디자인(충남 부여군): 최근 증가하고 있는 노인 교통사고를 예방하기 위한 관련기관협업 및 정책 마련

- 국민디자인단 최근 4년 현황

2014년 31개, 2015년 248개, 2016년 382개(중각 33개, 지자체 243개 기관에서 참여)의 과제가 있었으며 2017년에는 총 200개가 넘는 과제부터 50개의 선정된 집중과제와 다수의 자율과제가 진행중



<그림 6-7> 참여 과제 기준 국민디자인단 성장 현황

출처: 김성우(2017: 10) 그림

- **(혁신포인트)** 기존에도 위원회, 투표, 설문, 공청회, 정책토론회, 제안서 등 다양한 방식으로 국민들이 정책개발에 참여하여왔는데 기존과 뭐가 다른지 살펴볼 필요가 있다. 기존에는 의견들을 모으기에만 집중했었다고 볼 수 있다. 즉, 문자/언어로 표현되지 않은 숨어있는 욕구를 끌어내지 못하였던 것이다. 다양한 이해관계자 간에 얽히고설킨 복잡한 사안의 통합적 안목이 결여되었다. 즉 통계 숫자는 sight는 제공하나 insight를 제공하지는 않았던 것이다. 그럼 중요한 것은 어떻게 효과적으로 국민 참여를 시킬 것인가이다.

2. 국외혁신사례 분석

1) 협동 조합¹⁶⁾

① 협동조합의 개념

협동조합의 개념은 나라의 특수성과 발전단계에 따라 다른 모습을 하고 있으나 100개국 230개 협동조합연합회가 가입한 비정부기구인 국제협동조합연맹(ICA: International Cooperative Alliance)의 정의가 널리 통용되고 있다. ICA는 1995년 창립 100주년 기념총회에서 협동조합을 ‘공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공동의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직(결사체)’로 정의하고 있다. 협동조합이 ‘자율적인’ 조직(association)이라는 것은 협동조합의 본질을 의미하는 것으로서 조합원들 스스로가 자기 행위의 결정권을 갖는 조직의 주인이며, 대외적으로 협동조합이 자율조직이란 것이다. 그리고 ‘조직(결사체)’란 협동조합이 경제형 조직이기는 하나, 이윤 추구를 목적으로 하는 영리조직이 아니라, 근본적으로 공동의 이익을 목적으로 하는 비영리조직이라는 의미를 갖는다(설광연, 2012).

ICA의 협동조합 정의를 통해 협동조합의 특징을 몇 가지로 요약할 수 있다. 협동조합은 정부와 사기업으로부터 독립적이고 자율적인 조직이다. 협동조합은 ‘인간 중심’의 인격적인 조직

16) 최영미 외. (2015). 협동조합의 사회적 가치에 관한 조사연구. 2015년 12월. 서울지역협동조합협의회. 서울특별시.

이다. 이는 협동조합이 법률적인 의미에서 개인이나 법인을 가입대상으로 하는 인격적인 결합을 의미한다. 협동조합은 가입과 탈퇴가 자유로운 자발적인 조직이다. 협동조합은 구성원들 즉 조합원의 다양한 필요와 욕구를 충족시키기 위해 존재한다. 이는 단지 경제적 욕구에 한정되지 않고, 사회적 문화적 욕구까지 포함한다. 조합원의 욕구는 문화적-지적-정신적 측면에서 다양해질 것이고 조합원들에게 혜택을 주고 지역사회 발전에 이바지할 수 있는 중요한 방법의 하나가 될 것이다(김성오, 2012). 협동조합의 소유권은 민주적인 방식으로 조합원에게 배분되어야 하며, 조합원들에 의해 통제되어야 한다. 이는 소유권과 별도로 통제권이 민주적 배분을 동시에 강조하고, 정부 및 사기업 등과 구별할 수 있는 결사체라는 점에서 협동조합을 사업체(enterprise)로 규정하고 있다(김수현, 2014).

<표 6-8> 협동조합에 대한 국제적인 정의

구분	정의
협동조합기본법(제2조)	재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위하는 조직
유럽협동조합법	공통의 이해를 가진 개인들이 자발적으로 모인 공동 소유체 조직으로 자주적이고 민주적인 방식으로 운영되는 기업
농무부(USDA)(미국)	회원들이 소유·통제하고 회원들의 이익을 위해 수익을 비율적으로 분배·운영되는 조직
뉴욕협동조합법(미국)	비영리 조직으로 조합원들의 상호자족·협동 및 경제적 이익을 증진하기 위해 활동하는 단체

출처: 최영미 외(2015: 15), 기획재정부(2012: 143) 재인용

② 협동조합의 분류

협동조합은 생활 속에서 필요한 경제활동과 산업 분야라면 어떤 사업체든 설립이 가능하고 실제로 다양한 분야에서 다양한 형태의 협동조합이 활동하고 있다. 협동조합의 분류는 협동조합의 소유자이자 이익 수혜자의 기준에 따라 분류한다. 이해관계자(stakeholder), 즉 자본 투자와 이익 수혜자를 기준으로 나누는 것으로 크게 소비자협동조합, 노동자협동조합, 생산자협동조합이 있다.

<표 6-9> 협동조합 분류에 따른 설립동기와 종류

분류	설립동기	종류
소비자 협동조합	<ul style="list-style-type: none"> - 자본의 독점으로 소비자가 불리한 처지에 있거나 소비자가 바라는 상품이나 서비스가 시장에서 공급되지 않을 때 설립 - 양질의 상품과 서비스를 공급받기 위해 소비자들이 결성 - 거품과 독점 이윤이 있는 곳, 소비자들의 윤리적인 동기가 작용하는 곳에서 탄생 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합소매(생협, 식품협동조합 등) - 전문소매(장의협동조합, 여행협동조합) - 금융서비스(협동조합 은행, 신협 등) - 보건의료(의료복지, 돌봄 협동조합) - 주택, 공익설비(전력, 수도, 전화협동조합 등) - 여가서비스(축구클럽), - 교육협동조합(공동육아협동조합 등)
생산자 협동조합	<ul style="list-style-type: none"> - 1차 생산자(농업, 어업, 임업)가 시장에서 불리한 처지를 벗어나기 위해 단결하여 농자재의 공동구매나 공동 출하, 가공 등을 통해 생산자의 소득 향상과 더욱 강한 시장 교섭력을 지니기 위해 설립 	<ul style="list-style-type: none"> - 공동 출하와 판매, 공동 가공, 신용 제공, 공동 구매 등(농업협동조합, 수산업협동조합, 화훼협동조합, 포도주 생산가공협동조합 등)
	<ul style="list-style-type: none"> - 소매업자 또는 전문직종의 소생산자들이 단결하여 공동구매(도매효과), 공동 마케팅 등을 위해 결성 	<ul style="list-style-type: none"> - 슈퍼마켓협동조합, 택시협동조합, 치과 의사 공동구매협동조합(영국), 상인협동조합 등
노동자 협동조합	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자들이 스스로 일자리를 지키거나 마련하기 위해 기업의 소유자가 됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 직원협동조합(한국 협동조합기본법), 사회적협동조합(이탈리아) 등

출처: 최영미 외(2015: 16), 아이쿱협동조합연구소(2015) 재인용

③ 협동조합의 가치와 원칙

ICA에 따르면 협동조합의 가치와 전통적 가치는 표와 같다.

<표 6-10> 협동조합의 가치와 전통적 가치

협동조합의 가치	자조(self-help), 자기책임(self-responsibility), 민주주의(democracy), 평등(equality), 공정성(equity), 연대(solidarity)
전통적 가치	정직(honesty), 개방(openness), 사회적 책임(social responsibility), 타인에 대한 배려(caring for others)

출처: 최영미 외(2015: 17), ICA(2017) 재인용

이후 ICA는 100주년 기념대회에서 7대 원칙을 발표하였는데 그 원칙은 아래 표와 같다.

<표 6-11> 협동조합 7원칙

1원칙	자발적이고 개방적인 조합원제도(Voluntary and Open Membership)
2원칙	조합원에 의한 민주적 관리(Democratic Member Control)
3원칙	조합원의 경제적 참여(Member Economic Participation)
4원칙	자율과 독립(Autonomy and Independence)
5원칙	교육, 훈련 및 정보제공(Education, Training and Information)
6원칙	협동조합 간 협동(Co-operation among Co-operatives)
7원칙	지역사회에 대한 기여(Concern for Community)

출처: 최영미 외(2015: 18), ICA(2017) 재인용

④ 협동조합과 사회적 경제와의 관계

사회적 경제를 구성요소로 정의하면 협동조합, 공제회, 경사체로 정의할 수 있다. 그렇기 때문에 협동조합은 사회적 경제의 하나의 부분이며 하나의 유형이라고 볼 수 있다. 하지만 결사체, 공제회, 협동조합은 각각 고유한 역할, 생산유형, 회원구성, 권력분할, 재정, 수입배분에서 차이를 나타내고 있다. 그 내용을 정리하면 아래 표와 같이 정리가능하다.

<표 6-12> 사회적 경제조직의 유형

구분	결사체	공제회	협동조합
역할(role)	개인회원이나 공동체에 서비스 제공	개인회원과 가족에게 서비스 제공	개인회원, 공동체에 재화와 서비스 제공
생산유형과 혜택	일반적 비시장, 최근 시장형 재화 서비스 생산 증가. 회원공동체에 혜택	원칙적 비시장 서비스, 회원의 욕구에 따라 혜택	시장형 재화와 서비스, 회원의 이용비율에 따라 혜택
회원구성	개인이나 공동체	개인	개인이나 단체
권력분할	1인 1표 원칙	1인 1표 원칙	1인 1표 원칙
재정	회비 또는 기부	정기적 회비 납부	정기적 자본공유에 대한 회의
수익배분	회원에게 배분안됨, 사회적 유용한 방법에 재투자	회원에게 배분안됨, 기금, 회비감면, 혜택확대	회원에게 부분 환원, 서비스 개선, 조합 활동 개발 기금

출처: 최영미 외(2015: 13), Defourny, J and Develtere, P(1999) 재인용

2) 협력 서비스 모델(유럽)

이 모델은 서비스로부터 혜택을 얻고 있는 세대 개인들의 더욱 폭 넓은 참여를 기대고 있는, 체계화되고 신뢰서 있는 서비스는 물론, 그들 사이에서 일어나는 고도의 협력까지 이르는 것이다. 이 가설에서 ‘협력 서비스 모델’은 지역 협력, 상호 원조, 공동 사용 이라는 방법들을 통해 우리가 어떻게 제품과 생활 공간의 측면에서 개인별 필요량을 중대하게 감축할 수 있으며, 또 설비 사용을 극대화하고 이동 거리를 단축시키며, 그리고 최종적으로 우리의 일상이 환경에 가하는 파괴를 어떻게 줄여나갈 수 있는지를 보여준다. 또한 이것은 이웃간의 차원에서 행해지는 나눔, 교환, 참여 활동에 기반을 둔 단체들의 유포가 어떻게 개인들 간의 사회적 짜임새를 재생해 주고, 가까운 관계를 복구해 주며, 의미 있는 유대감을 창시해 줄 수 있는지에 대한 단초의 제공이기도 하다.

협력 서비스의 모델은 모자이크의 형태를 취한다. 그것은 개인들이 자기가 처하는 문제에 대처하기 위해 자신의 일상의 구조 내로 영입한 특정 다수의 지역적 변화들에 기반하고 있다. 이 모델링은 시각적으로 한눈에 내려다 보게 되는 투영물이 아니라, 오히려 단일한 해결책들의 총계에 가깝다. 이 총계는 바로 한 톨씩 모아졌을 때, 사회적 짜임 내에 유포된 조직체에 비견할 만한 정신과 함께 활발한 행복감을 발휘하므로, 최종 결과는 각자 자기가 이득을 얻은 해결 방안을 제시하는 개인별 참여의 산물인 것이다(프랑소와 제구, 2010¹⁷⁾).

협력 서비스의 결과 모델은 세가지 요소의 혼합에 기반해 있다.

17) 프랑소와 제구. (2010). ‘사회 혁신에서 협력 서비스까지-지속가능한 생활의 시험적 시나리오’. ASIA DESIGN JOURNAL Vol.5, 2010.3, 46-73 (28 pages).

- 유망한 사례들은, 서비스가 초창기의 특정 발생 구역을 넘어서 범 조직된다는 점에서 공통되거나 되풀이되는 양식을 보여준다. 조직의 형태는 범주 별로 정리될 수 있다.
- 비록 그 사용자들 모두 동일한 의지와 결심을 갖고 있지 않을지라도, 이 모델은 창의적인 공동체 가까이 있는 사용자들을 포섭하는 데 목표를 둔다.
- 다양한 조직 형태라는 한 축과 유망한 사용자들이라는 다른 축의 교차를 통해 드러난 협력 서비스의 표본은 가능성을 보여 주는 사례들을 강화하는 한편, 그들에게 더욱 접근하기 쉽도록 가능한 발전과 적합성을 제안한다.

3) 디지털 사회 혁신(유럽)¹⁸⁾

유럽에서는 시민사회를 중심으로 다양한 분야에서 디지털 사회혁신이 일어나고 있음. 2015년 발표된 보고서는 총 1044개의 디지털 사회혁신 활동가(그룹)를 소개하고, 이를 6개 분야로 구분하였다. 그 6개 분야는 공유경제(Collaborative Economy), 새로운 방식의 제조(New Ways of Making), 인지 네트워크(Awareness Network), 열린 정부(Open Democracy), 열린 접근(Open Access), 펀딩·엑셀러레이션·인큐베이션(Funding, Acceleration and Incubation)이다. 아래 그림을 참고하길 바란다.



<그림 6-8> 유럽의 디지털 사회혁신 6대 분야

출처: 김종선 외(2016: 7) 재인용; EU(2015)

대표적인 사례로는 Peerby, Maker Fairs, Openspending, Safecast, The Chaos Computer Club 등이 있다.

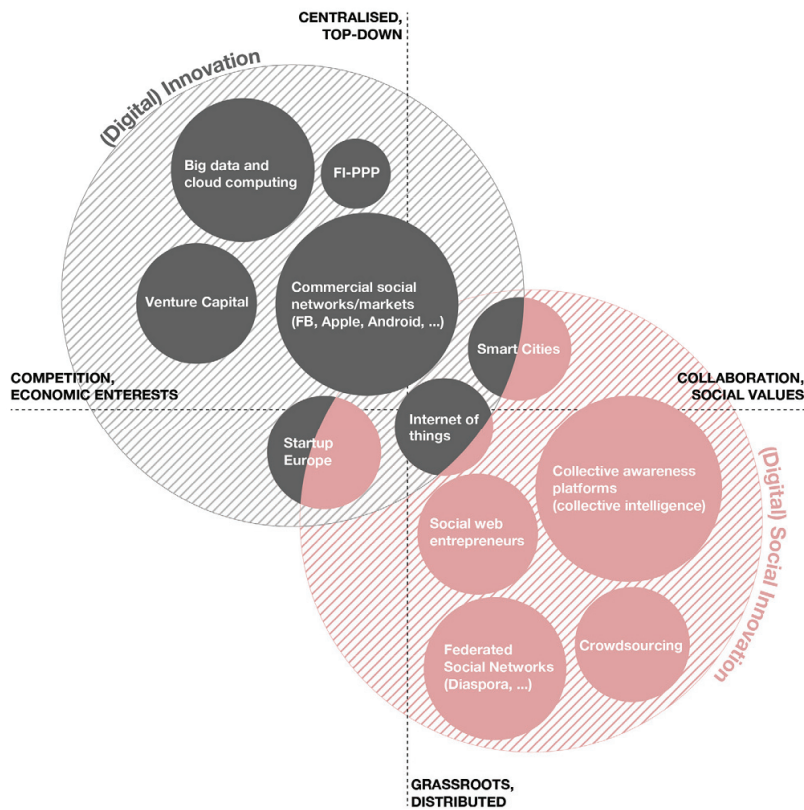
18) 김종선 외. (2016). ‘국내 디지털 사회혁신 현황 분석과 시사점’ STEPI Insight. 2016. 6. 15. Vol. 192. 과학기술정책연구원.

<표 6-13> 유럽의 디지털 사회혁신 분야별 사례들

분야	사례	내용
공유 경제	Peerby	이웃에게서 내가 필요한 제품을 빌려서 사용할 수 있는 플랫폼 제공
새로운 방식의 제조	Maker Fairs	소비자가 직접 제품을 만들고, 이를 전시하여 미래 트렌드를 모색하는 새로운 형태의 네트워크 이벤트
열린 정부	Openspending	모든 정부와 기업의 금융거래를 추적하고, 관련 데이터를 유용하게 표현하여, 공공자금이 어떻게 활용되고 있는지를 시각화하여 보여줌
인지 네트워크	Safecast	후쿠시마 사고 이후 방사능 수치에 대한 일본 정부의 정확한 발표 부재에 대응하여, 시민단체가 오픈 하드웨어를 기반으로 한 방사능 측정 장치 보급 및 데이터 확보를 통해 방사능 지도를 제작한 사례
열린 접근	The Chaos Computer Club	인터넷을 통한 개인의 정보 자유 및 보안 등에 대한 이슈 개발 및 제공

출처: 김종선 외(2016: 8) 채구성; EU(2015)

디지털 사회혁신의 작동 방식은 시민사회가 혁신의 중심이 되는 것이다. 기존 탑다운 방식의 중앙 집중적이고, 경쟁 위주의 경제적 이득을 중시하는 IT 혁신에서 벗어나고 있다. 디지털 사회혁신은 시민 중심의 분산적이고, 사회적 가치를 중시하면서 협력하는 방식으로 작동된다. 정책 수요도 직접 시민들이 문제 의견을 제시하고 구체화하는 CAPS(Collective Awareness Platforms for Sustainability and Social Innovation)와 같은 플랫폼을 통하여 구축된다.



<그림 6-9> 디지털 사회혁신 구조

출처: 김종선 외(2016: 9) 재인용; EU(2015)

유럽 연구자들은 디지털 사회혁신의 의미를 3가지로 정리하여 보고 있다. 첫째는 디지털 기술 활용을 통한 기존 사회 프로그램의 효율과 효과 확장이고, 둘째는 디지털 기술을 활용하여 기존에 풀 수 없었던 사회문제 해결로 보고 있다. 셋째는 디지털 기술을 활용하여 유럽 사회 내 공공 의사결정 프로세스와 구조의 투명성 보장 및 대다수 시민의 참여 보장을 통한 투명성과 민주성 확대인 것이다.

유럽에서는 시민 중심의 디지털 사회혁신 생태계 조성을 위해 다음과 같은 정책 방향을 설정하고 있다. 첫째는 사회재(Social goods) 생산을 위한 디지털 기술투자 확대이다. 공유경제, 개방형 도구와 분산형 구조, 도시와 공공 서비스 등 비제도권 행동가들의 혁신지원에 초점을 두고 있으며 제도 및 자금 지원을 통한 새로운 디지털 사회혁신이 쉽게 창조될 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 둘째는 공공 조달을 통한 디지털 사회혁신의 확산과 성장 지원 강화이다. 디지털 사회혁신 결과의 실증, 공통의 표준, 공공 서비스 등의 통합을 위한 공공조달 지원을 강화하고 공공 서비스 조달 시 재원뿐만 아니라 사회적 영향력까지 초점을 맞추고 있다. 셋째는 디지털 사회혁신의 잠재적 가치를 확대하는 것이다. 시민 참여 거버넌스 구축, 개방형 표준 및 포맷 등 프로토콜 등 디지털 사회혁신 인프라를 구축하고 디지털 사회혁신의 공적 보급 체계를 강화한다. Fab lab, Maker Space와 같은 혁신공간 지원 및 연구자금과 크라우드 펀딩과 같은 새로운 자금을 활용한 실험을 확대한다. 넷째는 디지털 사회혁신의 급진적, 파괴적 혁신의 확대이다. 정책결정자들이 유럽의 다양한 도시에서 보다 급진적 아이디어들이 테스트될 수 있는 혁신 공간을 제공한다. 마지막은 유럽 디지털 사회혁신 네트워크 확대 및 기술과 훈련 개발 투자의 확대이다. 유럽 내 디지털 사회혁신 격차 해소를 위한 디지털 사회혁신 네트워크의 확산과 동유럽과 같은 상대적으로 디지털 사회혁신이 늦은 지역에 기술 및 훈련 개발의 확대이다.

4) 사회적 은행¹⁹⁾

① 사회적 은행 개념 및 배경

사회적 은행이란 사회·환경·윤리적 문제가 지역사회에 미치는 영향과 지속가능한 성장을 고려하여 개인 또는 기업에게 대출 및 투자 등의 금융지원을 제공하는 은행을 말한다. 일반은행과 달리 사회적 은행은 지역사회의 환경 및 사회 문제를 해결하고 저소득층 및 근로자의 삶의 질을 개선하는데 관심이 있다. 저소득층, 친환경기업, 영세사업자에게 시중 은행보다 낮은 이자로 대출을 제공하고 이를 통해 얻은 수익은 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 사용되는 것이다.

사회적 은행은 지속가능한 가치를 창출하는 성공적인 모델로 경제적으로뿐만 아니라 사회·환경적으로 가치 있는 일에 금융자본을 제공함으로써 지속가능한 금융을 가능하게 한다. 즉, 사회적 은행은 사회적으로 가치 있는 곳에 돈이 쓰이길 원하는 주체(공급자)와 사회적 자본을 조달받아 사업, 프로젝트를 통해 사회문제를 개선하려는 주체(수요자)를 매개하는 대표적인 사회적 금융기관이다. 사회적 은행에서 제공하는 대표적인 금융상품으로 미소금융(micro financing)과 SRI 투자 상품이 있다.

19) 김선민. (2015). '해외 사회적 은행(Social Bank)의 운영 현황' Corporate Governance Service. 2015년 5권 8호 CGS Report.

사회적 은행은 지난 2009년 전 세계 12곳의 사회적 은행이 사회적 책임과 지속가능한 발전을 도모하고자 이들의 연합체인 Global Alliance for Banking on Values(GABV)를 창설하였으며 현재는 25곳의 사회적 은행이 가입되어 있다. GABV는 사회적 은행이 추구해야 하는 방향을 담은 ‘지속가능 발전을 위한 6가지 원칙(Principles of Sustainable Banking)’을 제정하였는데 그 원칙은 Triple Bottom Line(사회·환경·경제적 성과) 설정, 실물경제 투자, 고객 중심적 사고, 외부충격에 따른 회복력, 투명한 운영, 앞선 5가지의 원칙을 포괄하는 문화 정착이 주요 원칙이다.

② 해외 사회적 은행의 운영 사례

GABV에 속한 사회적 은행 중 자산규모가 큰 상위 5개 은행에는 프랑스의 Crédit Coopératif 은행, 캐나다의 Vancity 은행과 Affinity Credit Union, 네덜란드의 Triodos 은행, 독일의 GLS 은행이 포함된다. 이들 은행은 지역사회 발전, 비영리사업 및 환경개발 등 목적성을 띤 사업에 대출 및 투자를 하고 있으며, 은행마다의 특색을 지닌다.

<표 6-14> 주요 해외 사회적 은행 활동

은행명	주요활동
Crédit Coopératif(프랑스)	- 연대상품(solidarity product)을 만들어 지역사회 경제를 활성화 하는 사업 진행
Vancity(캐나다)	- 저소득층을 대상으로 저금리 대출 제공
Affinity Credit Union(캐나다)	- 공동가치 추구라는 이념을 토대로 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 사회적 기업을 주로 지원
GLS(독일)	- 독일 최초의 사회적 은행이며 유기농 농업, 교육, 장애인 보호 사업에 집중 - 주로 재생에너지 사업에 투자하고 있으며 시중은행에서 대출이 불가능한 저소득층 사람에게 무담보로 대출 제공 - 사회적 가치를 우선시하고 있으며 대출지원은 외부 차입 없이 조합원 출자금과 고객 예금으로 충당하고 있음 - 대출과 투자 심사가 매우 엄격하며 환경파괴 기업, 아동 노동력 착취 기업, 무기업체는 대출 신청 자체가 불가능함
Triodos(네덜란드)	- 사회에 긍정적이고 지속가능한 변화를 가져다주는 사업 및 프로젝트만을 선별하여 금융지원 - 네거티브 스크리닝 방식 등을 통해 대출심사 및 투자 유니버스를 상정하는데 매우 엄격한 기준을 적용하고 있는 것으로 유명함 - 투자하려는 기업 또는 프로젝트가 사회적 부가가치를 얼마나 발생시키고 긍정적인 영향을 미치는지를 투자 심사의 중요한 요소로 삼고 있음 - 고객의 돈이 목표하는 사회적 가치에 부합되게 사용되었는지 알 수 있도록 투자과정을 투명하게 공개한다는 점과 대화를 통해 개선이 필요한 기업에 적극적으로 관련 사항을 요구

출처: 김선민(2015: 9-10) 내용 재구성

5) 사회창안²⁰⁾

정부중심의 변화뿐만 아니라 NGO와 같은 조직을 통해 시민이 스스로 움직이고 변화하고 있다. 그 변화 중심에는 ‘사회창안’의 개념이 있다. 과거에는 시민들의 불만은 공공갈등과 대

20) 김이승현. (2008). ‘시민의 작은 아이디어가 세상을 바꾼다! ’사회창안’ 의의와 전망’ 발표자료. 희망제작소.

립의 근간이었다. 즉 불만을 통해 사회는 통제가 되고 규제가 발생하여 시민들에게는 그 불만에 대해서 더 언급하기 힘들거나 관련하여 개선되기는 힘들었다. 하지만 혁신을 통한 사회문화의 변화는 시민들의 불만을 변화를 이끄는 원동력으로 바꾸는 계기가 되었다. 즉 시민들의 불만이 ‘사회창안’으로 변환되면서 사회 변화가 시작된다는 개념이다. 여기에는 단순히 불만을 표출하는 정도가 아니라 ‘나라면 이렇게 안하고 개선하여 한다’라는 인식이 있어 새로운 아이디어가 생성되고 이는 정책화 되는 밑거름이 된다는 것이다. 즉 사회창안(Social Invention)이란 예를 들어 전구를 처음 만들어낸 것이 발명이라면 이 전구로 가로등을 만들어 안전한 밤길을 만드는 것을 말하는 것이다. 위에서 언급한 발명에 이은 확산의 개념이 여기에서도 적용되는 것을 볼 수 있어 ‘사회창안’ 개념 역시 혁신의 새로운 패러다임 개념으로 봐도 무방하다는 결론에 도달하게 된다. 새로운 방식의 시민 참여형 사회변화전략인 것이다.

사회창안의 장점은 시민 누구에게나 사회 변화 주도의 기회를 주고, 이러한 활동을 통해 나라를 중심으로 한 사회, 국가에 대한 신뢰를 갖게 해준다. 또한 민-관 거버넌스 현상이 되어 사회적 신뢰감 제고, 긍정적 사회 분위기 구축, 사회통합에 기여할 수 있는 장점이 있다. 개선점으로는 아이디어 주체에 대한 개념 정립, 공론화 조사에 대한 현실적 논의, 현실화 비율, 아직은 항의성 및 문제점 지적이 주를 이루고 있는 부분, 지속가능성이 부족한 부분 등이 있다. 하지만 제안자, 평가자, 조사·숙성가, 입법가까지 총체적으로 연결되어 있는 사회창안 시민활동 그룹의 유기적 관계망이 잘 되어 있으며 시민 주도형 민주주의의 실현 모델이 될 것으로 판단된다.

6) 윤리경영, 사회적 책임²¹⁾²²⁾

① 윤리경영과 사회적 책임의 개념

윤리경영이란 기업이 시장의 윤리 즉 시장의 질서를 준수하는 동시에 사회적 실체로서 권리와 의무를 다하는 경영을 말한다. 즉, 기업을 경영하는 구성원들이 근본적으로 부딪힐 수 밖에 없는 선과 악의 윤리문제를 기업경영이라는 특수한 조직적 상황에 적용한 것으로, 법적 강제성을 띠는 것은 아니지만 사회가 기대하고 요구하는 바를 충족시키는 것이며, 기업을 둘러싼 모든 이해관계자의 기대수준 및 가치에 부합하는 행동을 의미한다. 법·제도의 준수는 물론이고 시대마다 조금씩 다르게 요구되는 기업의 사회적 책임을 다하는 경영을 의미하는 것이다.

기업의 사회적 책임은 사회의 목적과 가치관에 부합하는 정책을 추구하고, 결정을 내리며, 또한 행동을 취해야 할 기업인의 의무라고 정의할 수 있다. 그리고 기업의 사회에 대한 경제적 및 법적의무뿐만 아니라, 이러한 의무를 넘어서서 전체 사회에 대한 책임까지를 의미한다. 그래서 크게 네 가지로 나눌 수 있다. 경제적 책임, 법적 책임, 윤리적 책임, 자선적 책임이 그것이다.

- 경제적 책임: 사회적으로 필요한 제품과 서비스를 생산하여 적절한 가격에 판매하고, 그 결과 기업을 계속 영위하고 투자자들에게 보상이 가능한 이윤을 창출하는 책임을 말한다. 이는 기업 본연의 존재 목적이라고 할 수 있다. 기업은 경제적 책임을 통해 부

21) 남경완. (2003). 기업의 사회적 책임과 윤리경영. 전국경제인연합회 윤리경영 T/F팀

22) 김영신 외. (2011). ‘글로벌 시대 윤리경영과 기업의 사회적 책임에 관한 연구’. 윤리교육연구. 제26집 (한국윤리교육학회, 2011. 12), pp. 221-240.

가가치 창출은 물론 고용 및 유효수요 창출 등의 사회적 기여를 하는 것이다. 80년대까지의 국내 기업들의 주된 사회적 책임은 주로 이러한 경제적 책임에 관한 것이었고, 경제적 책임을 다하지 못하는 기업들이 있었다면 ‘기업의 사회적 책임’을 다하지 않은 기업 혹은 비윤리적 기업으로 낙인찍혔을 것이다.

- 법적 책임: 기업의 운영이 공정한 규칙 속에서 이루어져야 한다는 것이다. 즉 사회가 법을 통해 만들어 놓은 틀 속에서 기업 경영을 해야 할 책임이 바로 기업의 법적 책임인 것이다. 80년대 후반까지 고도성장을 일구는 등 ‘경제적 책임’에만 국한되던 기업의 사회적 책임은 민주화 열기와 함께 노동문제·환경문제 등 기업의 불법·탈법 경영에 대한 전 국민적 저항에 직면한 결과 법적 책임으로 무게 중심이 옮겨가게 된다. ‘경제적 책임’은 여전히 기업의 기본적 존재목적인 동시에 기본적 사회적 책임이 되고, 이에 부과하여 법적 실체로서의 준법에 대한 책임이 강조되었던 것이다. 이는 최근에도 기업의 사회적 책임과 윤리경영을 논하기에 앞서 기업의 경제적 책임과 함께 가장 기본적인 책임이 되었다.
- 윤리적·자선적 책임: 기업이 국가경제 및 국민생활에서 차지하는 비중이 점점 더 커지고 그 영향력도 커지자 사회는 다시 기업에게 경제적 책임과 법적 책임 이외에 그 이상의 것을 요구하게 되었다. 즉 윤리적 책임과 자선적 책임이 그것이다. 윤리적 책임이란 비록 법적으로 공식화되지는 않았지만 사회가 기대하고 요구하는 바를 충족시킬 수 있어야 한다는 것을 말한다. 달리 표현하면, 소비자·근로자·투자자 등의 기대, 기준, 가치에 합당하는 행동을 해야 할 책임을 의미하는 것이다. 또한 자선적 책임이란 자발적인 책임의 수행, 경영활동과는 직접 관련이 없는 문화활동, 기부, 자원봉사 등을 의미한다.

② 윤리경영 구체적 추진

- 반부패라운드의 대두

OECD를 비롯한 국제기구를 중심으로 부패방지를 위한 국제적인 다자간 노력을 하고 있다. 부패라운드의 핵심 내용은 미국을 비롯한 주요 선진국들의 이해관계와 밀접한 영향을 가지고 있다.

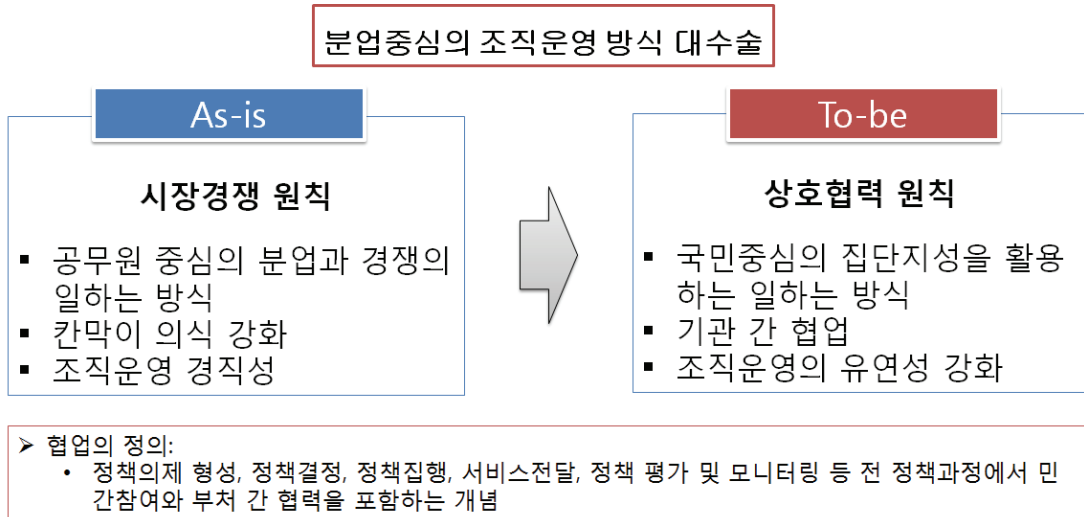
- 기업윤리의 표준화 및 의무화

첫째는 윤리표준화 설정 및 추진이 있으며 두 번째는 기업 상장시 윤리경영의 의무화가 있다. 뉴욕증권거래소 상장기업들에게 윤리현장 제정 및 그 실천을 의무화하고 있다. 윤리경영 의무화 방침은 윤리경영 기업에게는 민형사상 인센티브를 주고, 그렇지 않은 기업의 민형사 사건에 대해서는 가중처벌하는 내용의 연방판결지침 등의 제도적 장치가 되어 있다.

제4절 정부혁신의 실천과제

1. 협업활성화 방안

1) 방향



<그림 6-10> 분업중심의 조직운영 개선 방향

2) 목표

협업중심의 창의적 조지기문화 확산과 제도도입, 개선을 통한 부처간 칸막이 없애기와 공직사회의 행복한 일터 만들기

세부 목표	정의	주요 특징
창의적 조직문화 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 기관의 특성에 맞는 협업 조직 문화모형을 발굴하여 기관 주도로 협업 문화 확산 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ '두레·품앗이' 전통DNA복원 ✓ 사회혁신의 '공동체'경험 재생 ✓ 현행 융합 트렌드 흡수 ✓ 과학주의
협업 제도 도입·개선	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원의 행복과 협업 활성화가 연계될 수 있도록 효과적인 정책 조항을 통한 종합적인 제도 개선 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 단순히 개별적인 협업과제를 통한 문제해결이 아니라 공무원이 행복해 질 수 있는 제도 도입·개선 ✓ 조직, 인사, 예산, 평가의 제도 도입·개선

<그림 6-11> 협업활성화 세부목표

3) 주요실천과제

(1) 창의적 조직문화 확산

① 창의적 조직문화 만들기

- 도전을 장려하고 실패를 포용하는 공직문화 정착을 위해 적극행정 면책제도 적용·운영 활성화
- 창의적 아이디어나 제안의 활성화를 위한 집단지성시스템 구축
- 보다 높은 품질의 행정서비스 제공을 위한 제안이나 아이디어의 실행을 지원하는 ‘창의 행정지원센터(가칭)’ 구축·운영

② 행복한 일터 만들기

- 기존의 불필요한 일 버리기를 업무 총량 줄이기로 개편
- 자율적 근태관리와 모바일오피스, 모바일 결재 시스템 구축

③ 맞춤형 피드백과 주기적인 진단

- 협업을 강조해온 우리의 전통·최근 성공경험·현행트렌드 등을 포용하는 가치와 행동기준 중심으로 ‘협업조직문화모델’ 개발
- 개별 진단(1차) → 혁신수요 도출 → 관련 제도개선 및 필요 교육실시 등을 통한 변화관리
- 개별 진단(2~3차) → 추가 혁신수요 도출 → 관련 제도개선 및 필요 교육실시 등을 통한 변화관리 → 변화관리 성과확인

(2) 협업제도 도입 및 개선

① 조직: 협업 전담조직의 설치

- 상시적인 부처 간 업무 및 정책조정을 위해 최고협업책임관(Chief Collaboration Officer) 제도 도입·운영
- 정보교환, 정책 모니터링, 정책협의 등을 통해 부처간 협업과제 발굴 및 추진 지원
- 협업아이디어제시 조직이 TF팀장 선정 → 팀장이 민간과 공공부문에서 필요역량보유 인력 선발(팀장이 개별접촉)
- 과제 중심형 전담조직(TF)의 설치·운영에 관한 일반규정 신설
- 협업조직 신설 및 운영에 관한 기준, 절차, 자원 확보 및 운영방안 등 규정

② 성과관리: 경쟁과 협업의 균형성과제도 시행

- 부처간 협업 업무의 평가 제도화
- 협업인사자의 협업TF에서의 역할 성과는 협업TF팀장이 평가해서 소속부처 및 조직에 통보

③ 근무성적평정제도 개편

- 부처별 협업예산 집행결과를 반기별 평가 후, 협업예산집행(액) 크기에 대해서는 일반 예산에 비해 2~3배 가중치 부여, 차기예산 편성 시 이를 우선적 반영
- 협업정책감사 실시
- 직무감찰 시 협업에 따른 문제 발생(인적, 물적 자원 관리)에 대한 면책조항 신설
- 공공감사기준에 부처 간 협력성 평가
- 기관·부서·공무원 간에 서로 평가하고 협업포인트 부여

2. 국민주도적 국정운영을 위한 국민참여 활성화 방안

1) 방향

- 정부주도에서 국민주도적 국정운영으로 전환
- 국민의 정책설계자로의 전환을 위한 시스템 구축
- 실질적인 국민참여의 활성화를 위한 공직문화 혁신

2) 목표

As-is	To-be ²³⁾
<ul style="list-style-type: none"> · 정부주도적 인소싱 방식 · 국민을 정책수혜자로 인식 · 형식적인 국민참여시스템 운영 · 국민의 정책설계 배제 	▶
	<ul style="list-style-type: none"> · 국민주도적 클라우드소싱방식으로 전환 → 국민이 진정한 정책과 문제해결의 주체 · 국민의 정책주권 복원 및 공직문화 쇄신

<그림 6-12> 국민참여 활성화 목표

3) 주요 실천과제

① 국민참여 활성화 기반 구축

- 국민이 주도적으로 참여하고 문제해결책을 제시하는 클라우드소싱방식으로 전환이 필요
- 정책결정과정에서 구체적인 국민참여방식 도입

② 국민공무원제도 도입: 식품안전분야 등에 국민을 공무원으로 특별채용

- 국민이 실제 주요한 정책결정에 공식적으로 참여하는 시스템을 도입
- 국민적 관심이 높은 정책결정과정에서 국민참여제도(공론화위원회 등)를 통하여 국민공무원을 참여유도

23) 정미나. (2017). '사회혁신과 국민에 "의한" 정책 만들기'. 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리. 행정안전부<행정홍보대전>. 2017. 8. 31.

③ 국민정책평가제도 도입

- 정책에 대한 주요 사항을 국민에게 정기적으로 보고(국민보고대회)
- 국민에게 정책보고를 하는 시스템을 통하여 국민참여문화를 고양
- 실질적으로 국민에게 정책의 주요사항을 보고하여 검증받고 평가받는 시스템을 구축

④ 교육/훈련 프로그램 개편

- 국민공무원제도 실시에 따라서 공무원 교육과 연계
- 클라우드소싱 방식을 도입하여 사례를 발굴 사례교육에 활용
- 현장중심과제를 발굴 팀별로 해결책을 강구하는 문제해결형 교육훈련프로그램을 개발

3. 국민중심 성과관리제도로 전환

1) 방향

국민 주도의 성과관리시스템 구축
국정운영을 국민주도방식으로 전환

2) 목표

As-is	To-be ²⁴⁾
<ul style="list-style-type: none"> · 과제성과관리의 일원화 · 성과관리의 일원화로 부처별 차별발생 · 부처별 성과의 차별은 기피부서를 양산 업무의 전문화 저해 	<ul style="list-style-type: none"> · 국정운영을 국민주도방식으로 전환 → 중점(자율)과제별 제시한 성과목표 달성 제고 → 중점(자율)과제별 성과비교 및 성과원인 분석 → 우수성과 도출 과제 및 기관에 대한 포상

<그림 6-13> 국민중심 성과관리제도의 목표

3) 주요실천과제

① 성과관리(평가)대상 및 영역

- 민관협치 강화와 국민참여 활성화를 관리가치로 삼아 평가중점요소를 선정

② 평가모형

- 중점과제평가
 - 과제의 집행단계 및 산출/결과 단계에 초점을 둔 계량 및 비계량지표 기반 평가모형 적용
 - 공동평가는 과제 수행 단계별로 계량/비계량 평가지표 구성
- 단계별 평가지표 가중치는 과제 수행진도에 따라 배분

24) 정미나. (2017). ‘사회혁신과 국민에 “의한” 정책 만들기’. 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리. 행정안전부<행정홍보대전>. 2017. 8. 31.

③ 평가방식

- 국민의 관점에서 국민의 시각으로 하는 가칭 <국민참여평가 모형> 적용 고려
- 누구나 자유롭게 중점과제와 자율과제 추진상황을 살펴보고 의견을 개진
- 성과를 공개하고 국민에게 보고하여 평가받도록 유도

④ 결과활용

- 미흡과제의 경우 원인 분석을 통해 개선방안 제시
- 우수성과를 도출한 과제 수행부처/담당자에 대한 인센티브 지급

4. 사회혁신을 위한 방안(사회혁신부분을 위한 혁신방안)

***사회혁신이란?**
 시민 주도로 다양한 주체 간의 협력을 통한 혁신적인 방법 및 절차를 바탕으로 사회문제를 해결함으로써 시민의 삶의 질을 개선하는 것을 말한다.²⁵⁾

1) 방향

- 사회문제를 가장 잘 알고 있는 시민사회 참여를 통해 정부 서비스 수요에 대한 구체화 필요
- 시민 주도, 주민 중심으로 행정서비스의 전환
- 사회주체 간 협력을 통한 사회문제 해결

<표 6-15> 우리나라 정부-시민간 관계 변화

구분	고객중심 혁신	국민중심 혁신	국민주도 혁신
대표 사례	참여정부의 생산성 혁신 및 서비스혁신 사례	박근혜 정부의 정부3.0 우수사례	지방자치단체의 주민참여 방식 행정서비스 공동생산 사례
혁신의 문제 설정 대상	행정서비스 제공의 효율성과 고객수요 맞춤형	ICT 기반의 공공서비스 관련 정보 제공 및 이용자 편의성 제고를 위한 시민 중심(citizen-centric)의 공공서비스 혁신 추구	주민참여를 통한 공공서비스의 공동 개발과 운영
정부-시민 관계	공공서비스의 제공자(provider)-수혜자(recipient)로 정부가 혁신의 주체	맞춤형 서비스를 제공하기 위한 민간 참여 확대	정부-시민간 참여적 거버넌스(participatory governance) 형성
시민 참여 수준	상호 정보 제공의 수준: 시민의 정보 접근 범위 확대, 문제 탐색을 위한 공청회 등 시민으로부터의 정보 획득 (consultation)	공공데이터 정보제공자, 행정서비스 개선을 위한 아이디어 제공자(ideator) 역할	공공서비스의 제안, 설계, 생산, 전달이라는 정책주기 전반에 걸쳐 개입하고 행동하는 주체이자 서비스의 수혜자

출처: 조세현, 김은주, 박선주.(2017: 2~3²⁶⁾)

25) 국가법령정보센터. (2017). '사회혁신 추진단 및 사회혁신 민관협의회의 설치 및 운영에 관한 규정'
 URL: <http://law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2200000068356> (2017년 11월 1일)

2) 목표

As-is	To-be ²⁷⁾
<ul style="list-style-type: none"> • 국민 의견 청취 후, 정부주도 행정 추진 • 기존 서비스에서 크게 벗어나지 않는 서비스 • 정보 제공 및 이용자 중심의 서비스 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 참신함: 기존에 없던 새로운 방식으로 문제 해결 • 아이디어에서 실행으로: 아이디어가 아니라 아이디어가 실제로 작동하도록 진행 • 사회적 요구의 충족: 해결책이 ‘사회적 요구에 부합’하는 것 • 효과성: 양적, 질적으로 효과 측정 가능 • 사회역량 강화: 시민들이 문제해결 주체로서 효용감을 체감하고 ‘역량’이 강화되며 새로운 사회적 가치 창출 유도

<그림 6-14> 사회혁신 활성화 목표

3) 주요실천과제

(1) 농정혁신 추진단 도입

- 2017년 문재인 정부는 사회혁신 확산을 사회주체 간 협력을 도모하고 사회문제를 시민 주도로 해결하고자 ‘사회혁신 민관협의회’와 ‘사회혁신 추진단’ 구성
- 지방정부, 관련 조직 및 단체 뿐만 아니라 농가 등과의 적극적인 참여를 필요로 하는 농림축산식품분야에서도 사회혁신 개념 도입이 절실하기 때문에 농림축산식품분야 농정혁신 추진단을 농림축산식품부가 중심으로 운영 필요
- 시급한 현안부터 미래 농정까지 아우를 수 있는 사회혁신 추진단을 구성
- 필요에 따라 세부조직으로 팀 또는 분과추진단을 구성하여 운영
- 민간 전문가, 관련 중앙부처 차관급을 중심으로 위원회를 구성하고 실무는 농림축산식품부에서 추진단을 운영
- 사회혁신프로젝트 정책 선정, 확산, 혁신모델 창출 등 기능 수행

(2) 국민디자인단 도입

- 농림축산식품관련 정책에 국민의 진정한 욕구(wants)를 담기 위해 서비스디자인²⁸⁾ 방법론을 정책 설계에 적극적으로 도입
- 국민 참여형 정책 설계 모형으로서 농림축산식품관련 정책에 대하여 공무원, 서비스 디자이너, 국민들이 참여하여 각종 관련 정책과 서비스를 ‘디자인’하는 모델
- 기획, 준비, 실행 전 단계에 참여하여 진행
- 운영방법²⁹⁾

26) 조세현, 김은주, 박선주. (2017). ‘국민주도 공공혁신 국내외 사례와 정책적 시사점’. 한국행정연구원 이슈페이퍼 10월.

27) 정미나. (2017). ‘사회혁신과 국민에 “의한” 정책 만들기’. 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리. 행정안전부<행정홍보대전>. 2017. 8. 31.

28) 서비스디자인은 정책 수요자가 문제를 겪으며 느낀 경험과 감성 등을 정밀하게 분석하여 수요자가 실제 필요로 하는 맞춤형 서비스와 디자인 등을 개발하는 디자인 방법론이다.

<표 6-16> 국민디자인단 운영방법

시 기	운 영	내 용
매년 초	국민디자인단 사업에 응모	올해 국민디자인단 운영 발표 및 참여 의사가 있는 부서는 제안서 응모
3~5월	과제 선정	심사 과정을 통해 국민디자인단 과제 선정
5~6월	각 선정 과제의 팀 구성	3개의 actor로 국민디자인단 팀을 결성 교육 참여 등 사전 준비 과정 후 Kick-off
6~10월	국민디자인단 표준 프로세스에 맞게 각 과제 본격 수행	국민디자인단 운영→국민요구 발굴→문제의 정의→아이디어 발전→실행전략 전달
11~12월	피드백	성과 및 보완점 논의 등

출처: 김성우(2017: 7~8) 내용 재구성

(3) 과학기술(인공지능 등)을 통한 농정 프로세스(생산, 유통, 소비) 도입

① 생산 분야

- 스마트 센싱과 모니터링: 기후정보, 환경정보, 생육정보를 정밀하고 자동화된 방법으로 측정, 수집, 기록
- 스마트분석 및 기획: 앞 단계에서 수집된 영상, 위치, 수치 데이터를 분석하고 영농에 필요한 의사결정 수행
- 스마트 농기계를 활용한 농작업 수행
- 과학기술을 통한 농가의 적극적 정책 참여 가능



<그림 6-15> 과학기술을 통한 농업생산의 변화

출처: 이주량(2017³⁰): 6) 그림

29) 김성우. (2017). '국민디자인단: 공공정책과 디자인의 만남'. <행정홍보대전> 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리. 2017년 8월 31일.

30) 이주량. (2017). '4차 산업혁명과 미래 농업'. 세계농업 제200호. 해외 농업·농정 포커스. 2017. 4. pp. 1~14.

② 농산물 유통 분야

- 정보통신 기술 활용을 통한 농식품 유통정보 실시간 공유와 즉시 대응
- 미래형 슈퍼마켓 운영
- 기술 혁신을 통한 생산자, 소비자, 정부 모두가 유통 정책에 참여 운영 가능

③ 농산물 소비 분야

- On Demand 마켓의 확장: 생산자의 정보와 소비자 정보가 실시간 연동되고, 소비자는 생산자에게 자신의 요구(needs)를 그대로 전달하고 이에 가장 잘 부합하는 생선품 선택하고 전달
- 자가생산 자가소비: 생육관리가 간단하고 즉시 소비가 권장되는 엽채류와 쌈채소 등은 완전히 자동화된 생산 키트가 보급되면서 직접 생산 가능. 생산자-유통자-소비자의 경계가 허물어지고 서로 공유가 가능

(4) 데이터기반 농업 구축

- 데이터 기반 농업에서는 농부의 경험이나 노하우에 의해 판단했던 과정을 축적된 데이터를 통해 판단
- 보다 높은 수익을 위해 어떤 작물을 언제 얼마만큼 물과 비료를 주어야 할지 등을 데이터를 통해 판단
- 효율적인 관리 가능
- 데이터 역시 실제 사용자인 생산자를 통해 축적

<표 6-17> 데이터기반 농업으로의 전환

	경험 기반 농업	데이터 기반 농업
파종	- 주관적 품종 선택 - 파종시기 경험 의존	- 목적 지향적 품종개발/선택 - 환경데이터 기반 파종시기 결정
재배/관리	- 농부 경험 의존 비료/관수 - 인력의존 농작업 - 징후 확인 후 병해충 관리	- 비료/관수 정밀예측, 제어 - 자동화/기계화 농작업 - 징후 예찰 동시관리
수확/저장	- 경험기반 수확시기 결정 - 노동력 의존 수확	- 품질/유통정보 기반 수확 결정 - 자동화 선별/포장작업
가공/유통	- 육안의존 품질 판단 - 경험 기반 유통/판매	- 제품화 기준 품질 규격화 - 실시간 시장정보기반 유통/판매
종합	- 농부의 경험과 노하우 의존 - 비효율적 농작물 관리 - 기후, 환경, 시장변화 수동적 대응	- 축적된 데이터 기반 정밀 예측 - 농작업 정밀 예찰, 효율적 관리 - 기후, 환경, 시장상황 능동 대처

출처: 장필성(2017³¹⁾: 5); 오상록(2017) 재인용

31) 장필성. (2017). '4차 산업혁명의 기술적 특징과 농업 적용 기술'. 세계농업 제200호. 세계 농식품산업 동향. 2017. 4. pp. 1~16.

참고문헌

〈국내외 문헌〉

- 강경선 외. (2008). 식품안전행정체계 체계화 및 효율화 방안 연구. 농림수산물식품부.
- 강상욱. (2016). 국내 식품산업의 현황 및 대응 방안. 딜로이트 안진회계법인. Deloitte.
- 곽노성. (2010). 식품안전정책 왜 발전하지 못하고 있을까. 「농정연구」, 34. 여름.
- 곽노성. (2008). 식품규제기능 통합은 개혁의 출발점. 「농정연구」, 25. 봄호.
- 관계부처 합동. (2013). 「정부3.0」 추진 기본계획. 관계부처 합동.
- 관계부처합동. (2015). 2015년 국민안전 체감도 조사결과.
- 국가과학기술심의회. (2016). 2017년도 정부연구개발사업 예산 배분·조정안.
- 국립해양조사원. (2009). 과학적인 해양관측을 위한 제도 개선방안.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 2017년 7월. 국정기획자문위원회.
- 국회입법조사처. (2008). 선진국형 식품안전관리체계 마련 방안. 「현안보고서」, 제15호.
- 권용덕. (2009). 기후변화와 경남농업의 대응. 경남발전연구원.
- 김기태. (2007). 농정분야 거버넌스 구현의 구체화방안. 주)지역농업네트워크.
- 김동욱. (2008). 새 정부조직 설계. 법문사.
- 김민석. (2013). 최근 미국의 공공 농업연구시스템 개선방향 및 시사점, 「IPET 이슈보고서」, 농림수산물식품기술기획평가원.
- 김병섭. (2005). 참여정부 혁신의 비전과 목표. (편집) 대통령자문 정부혁신지방분권위원회. (2005). 「혁신과 분권의 현장-효율적인 정부」. 정부혁신지방분권위원회.
- 김병률. (2009). 농어업·농어촌 미래전략과제 정책화 방안 연구, 「글로벌 개방경제하의 국가식품시스템(식량안보 포함) 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 김병률. (2009). 농어업·농어촌 미래전략과제 정책화 방안 연구, 「농어업 글로벌 역량 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 김병률. (2009). 농업경쟁력 저해요인 실태분석을 통한 농업부문 경쟁력 제고 방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 김병률. (2009). 신농업 비전과 전략. 한국농촌경제연구원.
- 김병조. (2012). 선진국의 농식품 수출촉진 정책. 「세계 식품과 농수산」, 1.
- 김병조. (2007). 식품산업 육성을 위한 민관 협력체계 구축방안. 「농정연구」, 통권 23호.
- 김석준 외. (2000). 뉴거버넌스 연구. 대영문화사.
- 김선민. (2015). 해외 사회적 은행(Social Bank)의 운영 현황 Corporate Governance Service. 「CGS Report」. 2015년 5권 8호.
- 김성우. (2017). 국민디자인단: 공공정책과 디자인의 만남. 「〈행정홍보대전〉 국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리」. 2017년 8월 31일.
- 김수석. (2009). 농어업·농어촌 미래전략과제 정책화 방안 연구, 「농어촌 자연자원의 지속가능한 관리 및 이용 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김영신 외. (2011). 글로벌 시대 윤리경영과 기업의 사회적 책임에 관한 연구. 「윤리교육연구」, 제26집 (한국

- 윤리교육학회, 2011. 12). pp. 221-240.
- 김은진. (2008). 정부 식품안전정책의 문제점과 개선과제. 「농정연구」, 통권 26호.
- 김이승현. (2008). 시민의 작은 아이디어가 세상을 바꾼다!. 「사회창안 의의와 전망 발표자료」. 희망제작소.
- 김재수. (2009). 어젠다 중심 제5차 농업과학기술 중장기 연구개발계획(안). 국가과학기술위원회 운영위원회.
- 김정봉. (2009). 新수산 비전 및 전략. 한국해양수산개발원.
- 김정봉. (2010). 한국수산업의 선진 사업화 전략 연구. 한국해양수산개발원.
- 김정석. (2005). 고령화사회의 노인인구와 노인가구의 변화와 전망. 「국토」, 통권280호. 국토연구원.
- 김정선. (2011a). 제외국의 식품 위해분석 조직체계 현황 및 시사점. 「보건복지포럼(2011. 5.)」, 국제 보건복지 정책동향. 한국보건사회연구원. pp. 94~105.
- 김종선 외. (2016). 국내 디지털 사회혁신 현황 분석과 시사점. 「STEPI Insight」, 2016. 6. 15. Vol. 192. 과학기술정책연구원.
- 김정연·박종철. (2009). 거점면소재지마을융합개발사업의 추진실태와 개선과제, 「한국지역개발학회지」, 21(4): 19-40, 한국지역개발학회.
- 김태곤. (2014). 일본의 6차산업화 추진과 특징. 「세계농업」 제171호. 해외 농업·농정 포커스. 2014. 11.: 1-28.
- 김형섭. (2014). 식품안전문제에 있어 리스크 커뮤니케이션의 실효적 방안과 법적 고찰. 「법과 정책연구」 14권 4호. 2014년 12월. 한국법정책학회. pp. 1753~1787.
- 남경완. (2003). 기업의 사회적 책임과 윤리경영. 전국경제인연합회 윤리경영 T/F팀.
- 농림축산식품부. (2013). 농림식품과학기술육성중장기계획(안)(2013~2022). 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2013). 2013 ~ 2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2014). 농촌지역개발사업 완료지구 활성화방안 연구. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. (2016). 2018년도 일반농산어촌개발사업 설명회 자료. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부·한국농어촌공사. (2014). 일반농산어촌개발사업 핸드북.
- 농촌진흥청. (2013). 제6차 농업과학기술중장기연구개발계획(2013~2022). 농촌진흥청.
- 박성재. (2010). 2020 농어업, 농어촌 비전과 전략. 한국농촌경제연구원, (협동연구)농정연구센터.
- 박성재. (2006). 농림투자사업의 투명화와 농업금융의 안정화 과제. 한국농촌경제연구원.
- 박수영 외. (2002). 현대사회와 행정. 대영문화사.
- 박영범 외. (2007). 농정분야 거버넌스 구현의 구체화 방안에 관한 연구. 지역농업네트워크.
- 박윤희. (2014). 계획적 농촌개발을 위한 새로운 패러다임 -농업·농촌 및 식품산업 발전계획. 「RRI 포커스」 제35호, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박정근. (2007). 농업기술혁신의 민간부분 확대화 분권화. 농촌진흥청.
- 박진도. (2007). 새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안. 농어업농어촌특별대책위원회.
- 박진도. (2008). 농정관련조직의 혁신방향. 「농정연구」, 통권24호.
- 배종하·최지현·우병준·한재환. (2009). 농식품 안전체계의 효율적 구축방안 연구. 농촌경제연구원.
- 산업통상자원부. (2014). 디자인으로 사회문제를 해결한다!-서비스디자인을 활용한 사회문제해결형 연구개발(R&D) 시범사업 착수-. 「산업통상자원부 보도자료」. 2014년 1월 21일.
- 서울대학교 농업생명과학정보원. (2010). 해외 농업 R&D 기획·평가·관리기관의 체계와 역할. 「농림수산식

품기술기획평가원 동향리포트」.

- 서이중. (2005). 혁신이란 무엇인가. 「‘Korea Innovation-무엇을 위해서, 무엇을 통해서, 어디를 향해서, 제1회 혁신, 그 의미와 방향에 대하여’ 토론회 발제자료」. 2005년 9월 22일.
- 양승우 외. (2015). R&D 전문관리기관 효율화에 관한 연구, 과학기술정책연구원-한국과학기술기획평가원.
- 오현석. (2017). 부가가치를 창출하는 농촌개발정책, 「시선집중 GSnJ」, 237: GS&J Institute.
- 유영봉 외. (2016). 한국형 농업성장경로 구명 및 농업생산 구조변화 분석, 제주대학교-농촌진흥청.
- 윤원근. (2013). 주민조직 기반형 농촌지역개발정책시스템 구축에 관한 시론, 「농촌지도와 개발」, 20(4): 871-907, 한국농촌지도학회.
- 윤태진. (2016). 플러스(+) 농정을 제안함, 「정책이슈 리포트」, 더불어민주당 정책위원회.
- 이명기 외. (2014). 농업 R&D 거버넌스 효율성 제고 및 민간 투자 활성화 방안(1/2차년도). 한국농촌경제연구원.
- 이명화 외. (2016). 바이오경제시대 과학기술정책의제 연구사업(6차년도): 바이오헬스 혁신시스템 진단 및 정부의 역할. 과학기술정책연구원 정책연구 2016-23. 과학기술정책연구원.
- 이명현. (2016). 중앙설계에서 지역혁신으로: 농정 연방주의를 향하며. 「미래농정포럼 발표자료」. 농정연구센터.
- 이민형 외. (2015). 농림축산식품 R&D 혁신전략 수립을 위한 종합 진단, 과학기술정책연구원-농림수산식품 기술기획평가원.
- 이정환 외. (2017). 농업 R&D 혁신의 길, 「시선집중 GSnJ」, 240, GSnJ Institute.
- 이주량. (2017). 4차 산업혁명과 미래 농업. 「세계농업」 제200호. 해외 농업·농정 포커스. 2017. 4.: 1-14.
- 이주량 외. (2016). 농업과학기술혁신체계의 진화와 선택: 국가 간 비교연구, 과학기술정책연구원.
- 이주량 외. (2016). 2016 주요 농촌진흥사업 진단 및 성과분석, 과학기술정책연구원-농촌진흥청.
- 장필성. (2017). 4차 산업혁명의 기술적 특징과 농업 적용 기술. 「세계농업」 제200호. 세계 농식품산업 동향. 2017. 4.: 1-16.
- 정기혜. (2013). 식품안전분야 위해 소통 강화를 위한 정책방향. 「보건복지포럼」(2013. 2). 정책분석. 한국보건사회연구원.: 73-87.
- 정기혜. (2013). 식품안전정책의 성과평가와 향후 추진방향. 「보건·복지」 Issue&Focus. 제188호(2013-18). 2013. 05. 03. 한국보건사회연구원.
- 정미나. (2017). 사회혁신과 국민에 “의한” 정책 만들기. 「국민디자인과 사회혁신 포럼: 정책-디자인-사회혁신의 연결고리」. 행정안전부<행정홍보대전>. 2017. 8. 31.
- 정서화. (2017a). 사회목표 지향 공공연구개발 모델 연구: 사회혁신 구조의 형성과 국가 역할의 진화. 「서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 공공정책전공 정책학박사 학위논문」. 2017년 8월.
- 정서화. (2017b). 사회혁신 구조의 형성과 정부역할 진화. 「발표자료」.
- 조세현, 김은주, 박선주. (2017). 국민주도 공공혁신 국내외 사례와 정책적 시사점. 「한국행정연구원 이슈페이퍼」 10월. 한국행정연구원.
- 조영재 외. (2011). 충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 추진모형 및 실천전략, 충남발전연구원.
- 조영재·윤정미·박경철·김종화·조은정. (2015). 농어촌지역개발사업이 추진된 충남 농어촌 마을의 실태 -권역단위 종합개발사업 대상마을을 중심으로. 충남연구원.
- 지역농업네트워크. (2013). 논산시 농업발전 5개년 계획 최종보고서(2014~2018).

- 최영미 외. (2015). 협동조합의 사회적 가치에 관한 조사연구. 「서울지역협동조합협의회」, 2015년 12월. 서울특별시.
- 충청남도 내부자료. (2015). 17개 마을가꾸기 사업 현황 및 개요. 충청남도.
- 충청남도. (2015). '충남도 마을만들기 행정사업'을 쉽게 파악 할 수 있는 마을사업 한 번에 파악하기 길라잡이. 충청남도.
- 프랑소와 제구. (2010). 사회 혁신에서 협력 서비스까지-지속가능한 생활의 시험적 시나리오. 「ASIA DESIGN JOURNAL」 Vol.5, 2010.3, 46-73 (28 pages).
- 행정안전부. (2015). 특수상황지역 개발사업 설명자료. 행정안전부.
- 행정안전부. (2017a). 열린혁신 추진계획 및 과제발굴 가이드. 2017년 10월. 행정안전부.
- 행정안전부. (2017b). '국민의 삶을 바꾸는 새로운 혁신, 이제 시작합니다.' 보도자료. 행정안전부 사회혁신 추진단.
- Caggiano, M. (2014). *AKIS and Advisory Services in The Netherlands*, Report for the AKIS Inventory(WP3) of the PRO AKIS Project.
- Marguerite Mendell & Ralph Rouzier. (2004). Some Initiatives that Enabled the Institutionalization of Quebec's Social Economy: Civil Society's Crucial Role and the State's Essential Role, The BC-Alberta Social Economy Research Alliance, Concordia University.
- OECD 대한민국 정책센터. (2015). 공공부문의 혁신과제. OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부.

<인터넷 자료>

- 가축위생방역지원본부. (2017). 가축위생방역지원본부 홈페이지. URL: <http://www.lhca.or.kr>. (검색일: 2017년 9월 14일).
- 국가법령정보센터. (2017). '사회혁신 추진단 및 사회혁신 민관협의회의 설치 및 운영에 관한 규정'. 행정안전부(혁신기획과). URL: <http://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2200000068356> (검색일: 2017년 10월 31일).
- 국립농산물품질관리원. (2017). 국립농산물품질관리원 홈페이지. URL: <https://www.naqs.go.kr>. (검색일: 2017년 9월 13일).
- 국제식물검역인증원. (2017). 국제식물검역인증원 홈페이지. URL: <http://www.ipab.or.kr/>. (검색일: 2017년 9월 14일).
- 농림수산물교육문화정보원. (2017). 농림수산물교육문화정보원 홈페이지. URL: <https://www.epis.or.kr>. (검색일: 2017년 9월 14일).
- 농림식품기술기획평가원. (2017). 농림식품기술기획평가원 홈페이지. URL: <http://www.ipet.re.kr/>. (검색일: 2017년 9월 14일).
- 농림축산검역본부. (2017). 농림축산검역본부 홈페이지. URL: http://www.qia.go.kr/intro/greet/qia_greeting.jsp. (검색일: 2017년 9월 13일).
- 농림축산식품부. (2017). 농림축산식품부 홈페이지. URL: <http://www.mafra.go.kr/>. (검색일: 2017년 9월 13일).

농식품공무원교육원. (2017). 농식품공무원교육원 홈페이지. URL: <https://www.ati.go.kr/>. (검색일: 2017년 9월 13일).

농업기술실용화재단. (2017). 농업기술실용화재단 홈페이지. URL: <https://www.fact.or.kr/> (검색일: 2017년 11월 5일).

농업정책보험금융원. (2017). 농업정책보험금융원 홈페이지. URL: <http://www.apfs.kr/>. (검색일: 2017년 9월 14일).

농촌진흥청. (2017). 농촌진흥청 홈페이지. URL: <http://www.rda.go.kr/>. (검색일: 2017년 9월 14일).

도시재생 종합정보체계. (2017). 도시재생 종합정보체계 홈페이지. URL: www.city.go.kr (검색일: 2017년 10월 26일).

송하진. (2012). '사회 문제를 해결하는 '서비스디자인'. 희망제작소 활동 후기 홈페이지 URL: <http://www.makehope.org/%EC%82%AC%ED%9A%8C-%EB%AC%B8%EC%A0%9C%EB%A5%BC-%ED%95%B4%EA%B2%B0%ED%95%98%EB%8A%94-%EC%84%9C%EB%B9%84%EC%8A%A4%EB%94%94%EC%9E%90%EC%9D%B8/> (검색일: 2017년 11월 6일).

연합뉴스TV. (2017). '총체적 난국 식약처... "식품-의약품 분리" 주장도'. URL: <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20170906002200038/>. 연합뉴스TV. (검색일: 2017년 12월 1일).

축산물품질평가원. (2017). 축산물품질평가원 홈페이지. URL: <http://www.ekape.or.kr/>. (검색일: 2017년 9월 13일).

한국농수산대학. (2017). 한국농수산대학 홈페이지. URL: <https://www.af.ac.kr/>. (검색일: 2017년 9월 13일).

한국농수산식품유통공사. (2017). 한국농수산식품유통공사 홈페이지. URL: <http://www.at.or.kr/>. (검색일: 2017년 9월 13일).

한국농어촌공사. (2017). 한국농어촌공사 홈페이지. URL: <https://www.ekr.or.kr/>. (검색일: 2017년 9월 13일).

한국마사회. (2017). 한국마사회 홈페이지. URL: <https://www.kra.co.kr/>. (검색일: 2017년 9월 13일).

한식진흥원. (2017). 한식진흥원 홈페이지. URL: <http://www.hansik.org/>. (검색일: 2017년 9월 14일).

Food Valley Tokachi Council. (2017). 일본 Food Valley Tokachi Council 홈페이지. URL: www.foodvalley-tokachi.com (검색일: 2017년 10월 26일).