

T0024475

GOVP1200814106

새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안

2007. 8

주관연구기관: 지역재단

농어업·농어촌특별대책위원회

제 출 문

농어업·농어촌특별대책위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안」 연구과제의 최종보고서로 제출합니다.

2007. 8

지역재단 이사장 정 영 일

연구책임자: 박 진 도(충남대)

공동연구원: 박 경(목원대)

신 회 권(충남대)

이 명 현(인천대)

요약 및 제언

- 농정관련 조직의 혁신방안 -

1. 농림부 조직 개편방안

1) 기본방향

(1) 왜 농업농촌식품부이어야 하는가

- 농정 대상의 외연적 확대: 농업정책에서 농촌정책 그리고 식품정책으로
 - 농업정책은 전통적으로 농업생산성의 향상과 농가소득의 증대를 목표로 농업과 농업인을 대상으로 하였다.
 - 그러나 최근 농정은 식품의 안전성과 영양공급, 환경보전과 다면적 기능의 발휘, 농촌지역의 진흥 등을 목표로 하여 농업인과 농촌주민 뿐 아니라 소비자를 포함한 일반 국민까지 농정대상으로 확대하고 있다.
 - 농정의 이러한 외연적 확대는 농정의 이념이 효율주의의 좁을 틀을 벗어나 지역주의와 환경주의 이념을 강화하여, 농업농촌의 다원적 기능 극대화, 농촌주민의 삶의 질 향상, 안전하고 건강한 식품의 공급으로 발전하고 있는 것과 관련이 있다.

(2) 농업정책, 농촌정책, 식품정책의 관계

농업정책, 농촌정책, 식품정책의 목표

가. 농업정책의 목표: 농업의 지속적 발전

나. 농촌정책의 목표: 농촌사회의 (경제적, 사회문화적, 환경적) 지속가능한 발전

다. 식품정책의 목표: 안전한 식료의 안정적 공급

농업정책, 농촌정책, 식품정책 간의 관계: 보완성과 상충성

가. 농업정책과 식품정책

(ㄱ) 보완관계: Farm to Table

- 식품의 안정적 공급을 위해서는 반드시 식량자급률을 일정 수준에서 유지(식량목표자급률에 대한 사회적 합의를 토대로)할 수 있도록 국내의 농업생산기반을 확립하여야 한다.
- 식품의 안전성: 수입농산물의 안전성에 대한 소비자의 불신 증가로 국내 농산물에 대한 관심이 높아짐. 국내의 농업 생산을 친환경적으로 재편하고 안전한 국산 품을 소비자에게 제공하기 위한 시스템을 갖추어야 함.
- 생산자와 소비자의 조직화를 통해 생산과 소비를 직접 연결하는 지역 식량체계(local food system)를 확립할 필요가 있다.

(ㄴ) 상충관계

- 그러나 식품산업의 원료가 값싼 수입농산물에 의존하게 됨에 따라 국내농업과 식품산업의 연계성이 약화되고 있다.

나. 농촌정책과 식품정책

(ㄱ) 보완관계

- 농식품 관련산업(가공 및 유통)이 농촌사회의 주요한 경제적 기반

(ㄴ) 상충관계

- 농식품 수입의 증대(식량자급률의 하락)와 농촌경제의 쇠퇴

다. 농업정책과 농촌정책

(ㄱ) 보완관계

- 효율적이고 안정적인 농업경영은 농촌경제의 기반

- 농업관련 전후방 산업 및 서비스업은 농촌경제의 기간산업
- 다양한 직불제는 농가경영의 안정과 농촌사회의 지속가능성(조건불리 지역, 환경 보전 등)에 기여: cross-compliance
- 농촌개발전략이 외생적 개발에서 내발적 발전으로 전환하면서 농업과 농촌개발의 연계성이 강화됨. 특히 농업자원(자연자원, 경관자원, 역사 문화자원 등)과 관련이 있는 농촌어메니티나 농업농촌의 다원적 기능이 농촌개발에서 점차 중요하게 인식되고 있음.
- 농촌어메니티는 도시인의 귀촌과 농촌방문의 중요한 동인
- 농촌경제의 다각화로 인한 농외취업기회의 제공은 농가경제의 안정에 기여. 뿐만 아니라 농촌인구의 유지에도 기여하여 농촌 사회서비스 및 SOC의 공급에 기여함.

(ㄴ) 상충관계

- 농업구조조정정책과 농촌지역사회의 축소
- 농촌개발과 농업자원(토지, 물 등) 및 농촌어메니티의 파괴
- 예산 제약에 따른 배분 문제

2) 주요국의 농정 조직 개편의 시사점

- 대부분의 OECD 제국에 있어서 식료·농업 정책을 담당하는 행정 기관은 다른 행정을 담당하는 행정 기관으로부터 독립해 있을 뿐만 아니라 광우병과 구제역 등을 계기로 식품, 농업, 농촌정책을 총괄하는 부서로서의 역할이 강화됨.
- 농정 조직에 부여된 임무와 목표에 따라 주요 기능별로 조직이 편성되어 있어 전체적으로 농정 조직에 부여된 임무와 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 체제를 갖추.
- 그러나 농림부가 농업과 농업인을 넘어서 어디까지 정책 영역을 확대할 것인가는 나라마다 농업과 농촌에 대한 인식의 차이와 각국의 농업이 처한 사회경제적 위상의 차이에 따라 다음.
- 한국의 여건을 고려할 때, 농업의 비중은 저하하나 농촌경제에서 농업의 역할이 여전히 중요하므로 농림부 조직 개편에 있어 식품 및 농촌

의 다원적 발전분야를 확대하더라도 농업과 비농업, 식품과 농촌발전 사이에 균형있는 접근을 추구할 필요가 있음.

(1) 독일

- 2001년 광우병 위기를 계기로 연방식량농림부의 기능과 체제를 대폭 개편함.
 - 각 부처별로 분절화된 식품안전기능을 일원화하는 개혁을 최우선의 과제로 함.
- 명칭을 소비자보호식량농업부(2002)로 개칭하고 식품안전의 일관화와 함께 식품을 넘어선 소비자 보호 기능의 일부까지 담당하게 됨(현재는 식량농업소비자보호부).
 - 독립된 식품위험평가 기관(연방위험평가연구소)의 신설
 - 식품을 넘어선 광범한 소비자 보호 정책기능(공산품)까지 담당

(2) 프랑스

- 광우병 위기를 계기로 범 정부적으로 통합적 식품안전 관리체제를 구축
 - 독립성과 통합성이 강한 위험평가기구(AFSSA)를 신설한 것이 개혁이요체임
- 농림부 내부에서도 생산관련 정책과 식품안전정책을 겸하고 있던 식품총국을 분리하여 안전담당 조직(식품총국)과 농업생산담당조직(경제정책총국)을 둠

(3) 영국

- 영국 사회에 큰 충격을 준 광우병을 계기로 식품안전과 관련하여 위험평가와 위험관리를 겸하여 관장하는 식품기준청(FSA)를 신설함.
- 구제역 위기(2001)가 통합적인 농촌정책의 중요성을 인식하는 계기가 되어 농림수산부(MAFF)가 환경식품농촌부(DEFRA)로 전환됨
 - 구제역으로 인하여 농촌에서의 인구 유동이 제한되면서 농촌사회 및

경제가 마비되는 심각한 충격을 겪으면서 농촌지역에 대한 통합적 정책의 중요성이 강하게 대두됨

- 농촌정책에 있어 다양한 전문조직, 민간조직, 지방조직 등이 활성화되어 있음.
- 환경식품농촌부(DEFRA)는 정책기능에 집중하고 집행은 다양한 전문 및 민간기구를 통하여 이루어짐.

(4) 미국

- 미국 농업부는 '식품, 농업 및 자연자원'과 관련된 정책을 담당하는 임무를 조직 미션으로 함.
- 이를 위해 농림부 내에 7개 업무 분야를 두고 있음.

(5) 일본

- 1999년에 신기본법(「식료·농업·농촌기본법」) 제정한 것을 계기로, 농수산성의 역할과 임무가 과거의 농업 육성에서 식료의 안정공급의 확보, 농촌·중간산 지역의 진흥과 다면적 기능의 발휘로 바뀜에 따라 농림수산성 조직을 대폭 개편함.
- 종전에 경제국, 구조개선국, 농산원에, 축산국, 식품유통국 등으로 기능별, 품목별 성격이 혼재되어 있던 국별 체제를 농림수산성의 핵심목표와 임무에 따라 기능별 조직으로 대폭 재편하여 종합식료국, 경영국, 생산국, 농촌진흥국 등 4국 체제로 변경하였으며, 특히 BSE 발생을 계기로 식품의 안전이 문제가 됨에 따라 2003년에 소비·안전국을 신설하여 식품의 안전·안심을 담당하는 식료소비행정 부문을 강화(지방농정국에도 소비·안전부를 신설)

3) 조직혁신의 기본 원칙 및 개편방향

(1) 기본 원칙

○ 첫째, 기획입안 기능과 집행 기능의 분리

- 정책관리 단계는 “policy - program - activity -action”으로 분류할 수 있다. 예를 들면, “농촌개발 - 농촌사회복지 - 농촌주거정비 - 문화마을 조성” 등으로 전개단계가 구분될 수 있다.
- 현재 농림부와 지방 정부 모두가 최하위단계인 집행(action)에 초점을 맞추고 있으며, 그 보다 상위단계의 구체적인 성과 창출에 대한 관심과 비중은 낮다. 이처럼 최하위 사업단계까지 중앙 차원에서 직접 관리하는 경우, 중앙정부의 업무가 과다하고 지역특성을 반영하기 힘들다.
- 농림부의 주요한 기능의 하나인 평가기능도 현재는 최하위단계(action)의 사업 중심으로 되어 있으나, 중앙에서는 집행(activity) 이상 단계의 성과를 평가 관리하는 방식이 필요하다.
- 최하위단계의 사업 관리에 사용되었던 농림부의 에너지를 정책의 기획입안 및 평가에 집중할 필요가 있다. 다만, 평가 기능과 감사 기능은 분리하는 것이 좋다.

○ 둘째, 지방분권의 강력한 추진

- 정책의 최종 집행단계(사업시행)는 농림부의 지방조직에 위임하거나 지자체 또는 사업기관(공사, 농협, 민간)에 위탁함.
- 정책의 집행단계 뿐 아니라 기획입안 단계에서 지방의 의사가 반영되도록 함.

○ 셋째, 효율화, 슬림화

- 농정여건 변화를 반영하여 농림부의 국별 목표와 기능을 재조정하여 농정의 효율화를 기함.
- 가능한 농정조직을 슬림화하여 농정조직의 실질적 확대 없이 새로운 농정 수요에 대응함.

(2) 조직개편의 기본방향

○ 첫째, 기능별, 품목별 성격이 혼재되어 있는 국별 조직 체제를 농림부의 핵심 목표와 기능에 따라 재편한다.

- 농림부의 수비범위가 농업에서 농촌, 식품으로 확대됨에 따라 현재와

- 같이 농업정책을 중심으로 한 품목별 편제 혹은 혼성조직체제로는 새로운 농정 수요에 대응할 수 없음.
- 정부 기능의 축소와 시장 기능의 확대라는 추세에 맞추어 품목별 대응은 정부의 역할을 축소하고 생산자 단체의 역할을 강화하는 쪽으로 바꾸는 것이 바람직함.
 - WTO체제와 FTA의 영향으로 농·식품시장의 개방이 심화됨에 따라 정부의 품목별 지원 정책의 효과는 급감하고 있다.
 - 국별 조직 체제를 기능별로 전문화시키면 전문성이 제고되어 농정의 효율성이 제고된다. 미, 일, 독 등 외국들도 농정 관련 중앙정부 조직이 기능별로 편제되어 있다.
- 둘째, 농림부 본청은 정책의 기획-평가 기능 중심으로 재편하고, 집행은 농림부의 지방조직(신설)이나 지방정부 등의 역할 등을 강화한다.
 - 셋째, 농업생산자 중심의 조직 체제를 소비자와 원료 소비자의 시점을 동시에 고려하는 조직 체제로 재편한다.
 - 넷째, 쌀 생산 중심 농정 조직에서 식량자급률 목표 달성 및 채소, 과수, 화훼, 축산 등 농식품 생산 조직으로 재편한다.
 - 다섯째, 국토·환경보전, 경관 보전 등 다원적 기능을 강화하는 조직으로 재편한다.
 - 여섯째, 식품산업과 국내 농업의 연계를 강화하는 방향으로 조직을 재편한다.
 - 일곱째, 식품의 생산과 소비 안전을 관리하는 부서를 분리한다.
 - 여덟째, 농업생산기반정비 중심의 농촌개발정책을 농촌지역 경제활성화와 농촌주민의 삶의 질 향상을 뒷받침하는 조직으로 재편한다.

4) 농업정책의 재편방향

(1) 현재의 농업정책에 대한 평가

- 품목중심의 농산물 생산지원 체제로 되어 있음. 즉 농업생산관련 정책에 조직과 예산이 편중 되어 있다.
- 과거의 쌀 증산 정책의 후유증을 벗어나지 못해 여전히 쌀이 농정의

대부분을 차지하고 있다. 반면에 다른 식량작물, 채소, 과수, 화훼, 특작에 대한 지원체계가 약하다.

- 새로운 농정수단으로 등장한 직접지불제가 쌀 소득보전에 집중되어 제 기능을 발휘하지 못하고 있다.
- 농가경영의 안정 및 지원 체제가 미약하다.
- 농업의 다원적 기능을 실현하기 위한 조직 및 예산의 뒷받침이 부족하다.
- 농관련산업에 대한 정책이 거의 없다.

(2) 농업정책의 목표 및 주요 과제(대상)

- 목표; 농업의 지속적 발전
- 과제
 - 농업담당주체 육성
 - 지속 가능한 환경보전형 농업시스템
 - 농업구조조정을 통한 고부가가치 농업실현
 - 농가소득 증대와 경영안정
 - 농업성장동력의 확충
 - 농협을 자율적 농민조직으로 육성
 - 남북농업협력
 - 자연자원(농지, 물 등) 및 환경보전

(3) 현 농업정책에서 축소하여야 할 부문

- 농업생산관련 조직, 특히 품목별 생산지원 조직의 축소

(4) 농업정책에서 강화해야 할 부문

- 농업의 다원적 기능
- 경영안정
- 축산업과 환경의 조화
- IT, BT 기술과 농업의 연계

5) 농촌정책의 재편방향

(1) 현재의 농촌정책에 대한 평가

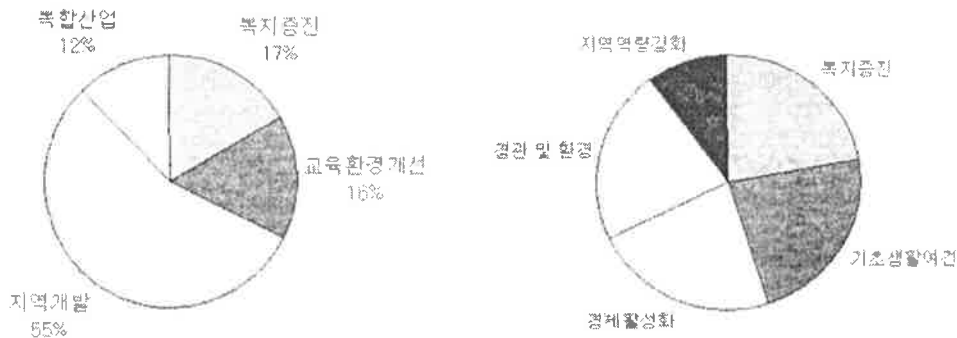
- 그간 정부는 '삶의질법' 제정을 통해 복합산업활성화, 농촌복지, 지역개발 등으로 농촌개발정책을 확장해 왔으나, 여전히 농업생산기반과 생활기반조성에 농촌개발정책이 치중되어 있다.
- 농촌개발의 중심이 다원적 농촌발전으로 전환함에 따라 복지, 도농교류, 복합생활공간, 농촌지역산업진흥 등 다양한 분야가 일정한 원칙 없이 임시방편적으로 추가됨으로써 각 업무간의 연계와 부처의 미션이 불분명하다.
- 중앙부처 간에 유사한 사업이 중복 분산적으로 집행되고 있다.
- 중앙이 사업의 선정, 사업계획의 변경과 승인까지 세세하게 직간접적으로 관여하는 중앙집권적 관행이 지속되고 있다.

(2) 농촌정책의 주요 과제(대상)

- 목표 : 농촌의 다원적 발전이란 경제적으로, 사회적으로, 환경적으로 지속가능한 발전을 의미한다.
- 농촌정책의 대상
 - 농촌의 경제적 발전: 농업개발(농업생산기반정비 및 고부가가치화, 농업기술발전), 경제활동 다각화
 - 농촌의 사회적 발전: 농촌사회의 유지, 인적 사회적 자본의 확충, 주체역량의 강화, 삶의 질 개선(생활환경정비 및 복지 증진)
 - 농촌의 환경적 발전: 경관과 환경보전, 농촌문화 유산보전

(3) 현 농촌정책에서 축소하여야 할 부문과 강화해야 할 부문

- 현행 농촌정책의 부문별 비중과 향후 개선방향
<현행: 삶의 질 투자 계획> ⇒ <대안>



※ 위 자료에는 농업생산기반 정비 사업이 불포함되어 있으며, 이것까지 포함하면 농촌생산기반정비와 지역개발(정주권, 오지, 농촌마을종합개발 등)의 비중은 훨씬 커짐

- 축소되어야 할 사업 - 농촌생산기반 정비 및 관리, 농로·마을안길 등 주민 숙원 해결형 지역개발사업
- 확대되어야 할 사업 - 경관 및 환경, 농촌복지·주거·교육·의료 등 공공서비스 확대 및 생활환경의 개선, 경제활동다양화 지원, 지역사회 발전(주체역량강화)과 농촌지역 리더 육성

6) 식품정책의 재편방향

(1) 현재의 식품정책에 대한 평가

- 식량자급률 정책 부재 및 식량위기대응체계가 미흡하다.
- 식생활 서구화로 인한 비만, 성인병 국내 농산물 관료 제한 등에 대한 대응이 미흡하다.
- 식품안전체계 구축이 미흡하여 식품안전사고가 빈발하고 소비자들이 불안해 하는 상황이 반복되고 있으며 이는 식품산업 발전의 장애가 되고 있다.
- 식품산업 발전의 정책적 기반 제공 미흡으로 안전성 확보와 고부가가치 치화에 애로가 존재한다.
- 식품산업과 농업간의 연계 부족으로 농업의 부가가치 창출 기회 축소 및 식품산업의 소비자 수요 적응에 애로가 존재한다.

(2) 식품정책의 주요 과제(대상)

- 식품정책의 목표는 안전한 식료가 안정적으로 국민에게 공급될 수 있도록 하는 것이다.
- 식품정책의 주요 과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.
 - 적정 식량 자급률의 유지와 식량위기상황에 대한 대응체계 구축
 - 국민의 건전한 식생활을 위한 정보, 지침의 제공
 - 식품의 안전성 확보
 - 식품산업의 사회적 수요에 부응 지원
 - 식품산업과 농업의 연계강화

(3) 현 식품정책에서 축소하여야 할 부문

- 식품산업에 대한 지원, 육성책이 자원의 배분을 왜곡하는 결과를 낳지 않도록 정책대상과 수단의 선택에 신중해야 할 것이다.

(4) 식품정책에서 강화해야 할 부문

- 과제로 제시한 대부분의 영역에서 농림부의 역할이 강화되어야 할 것이다.
 - 식량 자급률 제시와 그 달성을 위한 생산-유통-소비를 포괄하는 정책체계의 개발
 - 식량위기 상황 대응을 위한 상황 모니터링, 긴급대응체계, 재고, 자원 확보
 - 식량 자급률을 향상시키고 식생활의 건전성, 안전성을 제고할 수 있는 대안적인 로컬 푸드 시스템 발전의 제도적 기반 구축과 지원
 - 건전한 식생활을 위한 정보, 지침의 제공과 식생활 교육의 지원, 한국형 식단의 개발과 보급 지원
 - 국가적 식품 안전 관리 체계 속에서 위협평가지원, 위협관리 집행기능의 강화
 - 식품산업 기술의 개발 및 보급, 식품규격과 표시제 등 사회적 규제의 합리화와 이에 대한 순응지원

- 식품산업과 농업의 연계를 위한 시장수요, 대량수요와 생산자간의 정보 교류 지원

7) 농업농촌식품부의 기능과 조직도

- ① 기획조정실: 정책의 종합적 기획 및 조정 기능. 법률, 회계, 예산, 인사, 기획, 통계 및 정보, 홍보
+ 국제농업단: DDA 협상, 자유무역협정, 남북농업협력
- ② 농업경영국: 농업구조개선, 농업경영 주체 양성, 농가소득 및 경영안정 지원, 협동조합활성화
- ③ 농식품생산국: 식량자급률 및 식량안보, 과수채소, 축산물, 환경농업 및 자원순환형 농업 시스템, 자연자원(농지 및 물)의 보전, 농식품의 생산 및 수급 관리, 새로운 성장동력
- ④ 식품유통국: 농산물 수급안정, 농산물-식품유통체계개선, 식품산업 발전지원, 식품산업과 농업의 연계,
- ⑤ 식품소비안전국: 농산물 및 농산물 유래 식품 안전, 축산물 및 축산물 유래 식품 안전, 식품산업기준, 성분표시제, 식생활 건전성 및 식생활 교육, 로컬 푸드 시스템 지원
- ⑥ 농촌발전국: 농업인프라개선(농업생산기반정비 및 농업기술발전), 경제활동다각화(지역 특화산업, 농산물가공 및 유통관련 산업, 농산어촌관광 등), 농촌지역 고용, 농촌 및 중산간지역 종합적 진흥
- ⑦ 농촌사회개발국: 경관 및 환경, 농촌 복지, 기초생활여건 개선, 공공서비스 개선, 농촌지역 인력개발, 역량배양

2. 농림부와 외청의 역할 분담 : 외국사례와 시사점

1) 중앙부처와 산림정책기능

- 산림정책은 농촌의 특성상 농업 및 농촌정책과 긴밀히 통합 혹은 조정될 필요가 큰 분야이다.

- 선진국의 경우 통합적 농촌정책을 위해서 농업, 농촌정책과 임업정책이 통합적으로 입안, 집행되는 경우가 많다.
 - EU의 경우 농업정책 및 농촌정책의 중요한 축으로서 임업정책이 존재한다.
 - 이에 상응하여 독일, 프랑스의 경우 농업부 본부에 농촌정책담당 국의 일부로 산림정책기능이 존재한다.
 - 독일의 경우 연방 농업부 내에 제5국으로 농촌공간-작물생산-임업국이 있으며 그 내부에 임업부국(副局)이 설치되어 있다.
 - 프랑스의 경우에도 농업부 내에 임업농촌총국(Directorate-General for forests and rural affairs)이 설치되어 있다.
 - 미국의 경우에는 자연자원-환경담당 차관보 지휘 하에 산림청(Forest Service)을 두어 방재, 연구개발, 농림결합기술개발, 임업과 농촌발전정책의 연계 등을 담당하고 있다.
 - 일본은 임업의 특수성을 인정하여 산림청이 농수산성의 外局으로서 독립되어 있으나, 농수산성 대신이 청장(일본은 장관)의 임명권과 국회 예산 요구권을 가지고 있다.

2) 국가의 농업관련 연구 및 개발 기능

- 농업관련 국가 연구-개발은 기본적으로 전체적인 농업정책의 틀 속에서 그 연구방향을 설정해가는 체계를 갖추는 것이 바람직하다.
- 선진국의 경우 국가연구조직의 연구내용의 자율성을 최대한 보장하되, 인사, 예산 등 행정적 관리는 농업부의 감독 하에 두고 연구방향의 설정에 대해서는 자문회의, 연구이사회 등을 통하여 사회적 요구가 반영되도록 하고 있다.
 - 독일의 경우 국가 농림 연구기관들의 장은 공모절차를 거쳐 농림부장관이 임명하고 이들 기관의 예산은 농림부 예산에 포함된다.
 - 자율성의 보장을 위해 일단 임명된 기관장들에게는 정년까지의 임기가 보장된다.
 - 프랑스의 경우 국립농업연구소(L'institut national de la recherche agronomique)는 농업부와 고등교육연구부의 감독을 받도록 되어 있

으며 이 두 부처가 예산의 4/5를 제공한다.

- 행정이사회와 연구이사회를 두어 연구방향 및 정책, 인사, 조직, 사업, 재정, 연구평가에 관한 사항을 감독하며 여기에 관련부처, 농업계, 소비자 등이 참여한다.
- 일본도 농수산물 관련 연구기관을 통괄하고 자율적인 연구정책을 수립하기 위하여 농수산물 산하의 독립기관으로 농업기술회의(합의제 기구)를 두나, 농수산물 대신의 지휘를 받는다.

3) 시사점

- 현재 농림부는 산림정책, 농업연구정책과 관련하여 실질적인 권한을 갖고 있지 않다.
- 정부조직법상 농촌진흥에 대한 사무를 관장하기 위하여 농촌진흥청을 그리고 산림에 관한 사무를 관장하기 위하여 산림청을 '농림부장관 소속하에' 둔다고 규정되어 있으나 두 청은 실질적으로 독립된 권한을 가지고 있다.
 - 정부조직상 독립된 중앙행정기관으로 그 장을 대통령이 임명하며 독립적 예산권을 가지고 있다.
- 이러한 체계는 두 청의 소관업무의 자율성을 높일 수는 있으나 전체적 식품농업농촌정책의 틀 속에서 통합적인 산림정책, 공공 연구개발 정책의 추진에 애로가 존재할 수 있다.
 - 위의 사례에서 보듯이 선진국에서는 산림정책과 공공 연구개발에 대하여 중앙의 농업담당 부처가 실제 정책기능을 가지거나 집행기관을 감독할 수 있도록 인사, 예산, 감독체제를 갖추는 것이 일반적이다.
- 그러나 선진국과 같은 부처-실행청의 관계를 농림부와 그 외청에 전면적으로 도입하기에는 현재 다른 중앙각부와 외청(예컨대 재정경제부와 국세청)간에 존재하는 일반적 권한 관계와 불균형하게 된다는 문제점이 있다.
 - 이 같은 점을 고려하더라도 산림 및 농업연구와 관련하여 농림부와 외청 간의 조정과 협조체제를 강화하고 농림부의 정책입안, 조정기능을 강화해 나갈 필요가 있다.

3. 예산제도의 개편

- 농림사업의 경우 타부서와 달리 농림부가 직접 실시하는 사업보다는 지방자치단체에 위탁하여 실시하는 사업이 대부분이다. 이런 보조금 농정 때문에 우리나라 지방농정은 ① 국고 중심의 중앙사업 비율이 높고, ② 포괄적 감독권을 중앙과 도가 행사하고 있으며, ③ 농정에서 중앙의 위임사무의 비율이 높고 지방의 자율권이 없다는 문제점을 지닐 수밖에 없다.
- 농촌지역 기초자치단체의 입장에서 재정개혁의 핵심은 지방세 확충보다는 특정보조금인 국가보조금 제도의 개혁이며, 그 기본 방향은 국가보조금을 폐지·감축하여 일반재원(일반보조금)화하고 존속하는 국가보조금은 포괄보조금화하는 것이다.
 - 지금과 같이 국고보조금을 사업별로 신청하고 교부하는 방식을 바꾸어 의료, 복지, 교육 등 일정한 불력(block)을 정해서 실질상 사용용도의 제한이 없는 포괄보조금화하여 지방정부가 정해진 불력 내에서는 자유롭게 사용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
- 궁극적으로는 보조금 대상 사무·사업의 책임 소재를 국가와 지방 사이에 명확히 배분하고, 경상보조금과 공공사업보조금을 폐지·감축하여 일반재원화(지방세 및 지방교부세의 확충)하여 지방의 재정자율권을 높여 주어야 한다.
 - 국고보조금을 폐지감축하고 일반재원화하는 경우에 지자체에 따라 지방세 확충이나 지방교부세 확대나 하는 충돌이 있을 수 있으나 이것은 수평적 재정조정제도를 도입하는 방향으로 해결을 모색할 수 있다.

4. 농정 추진의 거버넌스 재편

1) 중앙정부 수준의 수평적 거버넌스

- 중앙정부 부처간의 조정을 목표로 함과 동시에 다른 수준의 정부들에서의 농정 조정(메타거버넌스)을 촉진시키는 환경의 조성이 필요하다.
- 농업정책의 경우 농림부가 주로 담당하므로 중앙부처간의 조정의 문제

가 크게 없으나, 농촌개발정책과 식품안전관리정책에서는 중앙정부 부처간의 업무 분담과 조정이 과제이다.

- 중앙부처간 관계의 조정 이외에 중앙농정에 농민단체의 참여 확대도 농정발전의 중요한 현안이다.

(1) 위원회를 통한 조정

- 부처간의 조정유형은 다음의 네 가지 형태를 고려할 수 있다.

부처간 조정유형

	집중형	조화형	조정형	분산형
형태	농업농촌식품정책 전반을 하나의 부처에서 담당	주도 조직 + 조정기구	분산형 + 자문기구	각 부처에서 산발적으로 관리
장점	총괄조정기능 확보 자원의 효율적 이용	집중형과 조정형의 중간적 형태	집중형과 분산형의 중간적 형태	각 부처의 창의성 발현 가외성에 의한 안정성
단점	분권화 등 추세와 역행 독점에 따른 X-비효율성	집중형과 조정형의 중간적 형태	집중형과 분산형의 중간적 형태	영역다툼 및 할거주의 예산집행의 비효율성

- 우리나라 현실상 자문형 위원회를 활용하는 조정형은 성공하기가 지극히 어려운 제도이므로 농업농촌식품정책을 주도하는 부처가 국가원수급에 근접되어 있는 상위조정·협의기구의 간사가 되어 중장기계획의 수립과 그것에 입각한 목표지향적 종합조정을 수행하면서 관계기관의 조화있는 참여와 협동을 촉진시키는 조화형이 우리의 농업농촌식품정책 조정체계로서 적합하다.
- 우리나라 농정 관련하여 현재 중앙부처간 조정은 “삶의 질 향상 기본계획”과 관련하여 ‘삶의 질 향상 위원회’에 의해 일부 이뤄지고 있다.
 - 현재 추진체계가 각 부처별로 분산되어 통합조정기능이 미약하며, 각 부처마다 농산어촌 관련 정책에 대한 관심과 업무비중이 달라 농산어촌 복지에 대한 종합적인 접근이 어려운 상황이다. 이러한 문제점을 시정하기 위해서는 “삶의 질 향상 기본계획”을 통합·조정할 수 있는 추진체계를 구축할 필요가 있는 바, 국무총리를 위원장으로 하는 ‘삶의 질 향상 위원회’를 농업농촌식품 관련사업을 실효적으로 통합·조

정하는 조정기구로 만들 필요가 있다.

(2) 농촌영향평가제도(rural proofing)의 도입

- 농촌영향 평가¹⁾는 영국정부가 농촌의 상황과 필요를 반영시키기 위한 제도적 장치로 시행하고 있는 것으로 정책형성과정에서 다음과 같은 점이 체계적으로 반영되도록 하고 있음.
 - 정책이 농촌 특유의 조건과 필요로 인하여 도시지역과는 다른 영향을 줄 것인가에 대한 고려
 - 그러한 영향이 상당한 수준일 가능성이 높을 때 그 영향에 대한 적절한 평가
 - 필요한 경우 농촌의 필요와 조건을 반영할 수 있게 하는 정책 조정
- 정부의 각 부처와 지역(region)의 정부 사무청(Government Office)들은 자신들의 정책에 대하여 농촌영향 평가가 어떻게 이루어졌는지 매년 보고해야 하며, 농촌위원회(Communities for Rural communities)는 이들 기관들의 농촌영향 평가에 대한 평가서를 발간함.
 - 농촌영향 평가 보고서의 법적인 강제력은 없지만, 각 부처가 농촌의 요구와 필요(농촌에서의 공공서비스 접근의 개선 등)에 부응한 정책을 실현하도록 압력으로 작용함.
- 그간 우리나라에서 농촌영향평가제도의 도입이 필요하다는 주장은 여러번 있었으나 실현 가능성에 의문이 제기되어 미루어져 왔음.
- 농촌영향평가제도를 도입할 경우 준비단계, 초기단계를 거쳐 본격화해 간다면 우리나라에서도 충분히 실현가능한 제도라도 판단됨.
 - 준비단계에는 각 부처가 통일적으로 사용할 수 있는 농촌의 정의를 도출해내고, 농촌의 경제, 사회, 환경 측면의 실태를 반영할 수 있는 지표에 대한 사회적 합의를 도출하여 이에 대한 자료를 축적하도록 함.
 - 초기단계에는 국무조정실, 기획예산처와의 협의를 통해 중요 대상사

1) 포괄적인 개념으로서의 정책영향평가(policy proofing)제도는, 정책들을 설계, 개발, 검토 단계에서 국민의 특정집단에 대한 해당정책의 영향과 보다 넓은 범위의 전략적·지역적 정책목표에 대한 해당정책의 공헌에 대하여 평가하는 절차를 말한다. 정책영향평가는 형평성, 보건, 환경, 기업에 대하여 각각 형평성 영향평가, 보건영향평가, 환경영향평가, 규제영향평가의 형태로 적용된다.

업을 선정하여 시행하면서 대상사업의 선정기준, 평가지침을 개발하도록 함.

- 본격화 단계에서는 영국과 같이 주관기관의 책임하에 모든 정책을 잠재적으로 검토의 대상으로 하고, 각 부처의 농촌영향평가 실적을 공표하도록 함.
- 제도가 성숙하게 되면 정부의 정책, 사업 뿐 아니라 민간의 개발사업 등에 대해서도 이를 시행하는 것을 검토함.
- 이를 주관할 기관으로는 농림부(기획관리실) 또는 현재보다 정책조정 기능이 강화된 부처간 조정위원회(신설 혹은 삶의 질 위원회나 농특위의 개편)가 적절할 것임.
- 관습법적 전통이 강한 영국의 경우 명확한 법적 근거 없이 이 제도를 시행하고 있으나 우리의 경우 (식품)농업농촌기본법에 이 근거를 명시하고 본격화 단계에서 '환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법'과 같은 근거법을 두는 것이 합리적일 것임.

(3) 정책군(政策群) 방식의 도입

- '정책군'은 일본의 고이즈미 내각의 구조개혁 프로그램의 일환으로 도입된 제도로써, 정부의 핵심정책 내지 사업을 중점적으로 추진하기 위해 해당 부처들의 사업과 예산을 하나의 프로젝트로 묶어 일체적으로 수행하는 방식임.
- 각 부처별로 실시되는 관련 사업을 부처 횡단적으로 묶어 단일한 정책목표와 평가지표, 예산배정, 관련 규제개혁 등을 추진함. 현재 총 18개 정책군의 사업이 실시되고 있음.
- 예를 들어 도시와 지방의 활성화를 위한 '도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진'도 이 정책군 방식으로 추진되는 사례의 하나임. 부처 공동으로 규제완화나 제도적 보완조치가 필요한 사항을 정하고 관련 예산을 중점화하며, 추진을 담보하기 위해 관계 성청 담당자로 구성된 '도시와 농산어촌의 공생·대류 관련 단체 연의회'를 구성하고 있음.
- 국회 예산신청과 심의도 부처별, 사업별로 하지 않고 정책군별로 일괄 신청 처리함.

- 이러한 정책 추진방식을 우리나라 사례에 적용해 보면 다 부처가 관여하면서도 삶의 질 향상계획이나 국가균형발전계획보다 관련 부처나 사업범위가 작은 '도시와 농산촌의 교류 촉진'이나 '안전한 식품 확보와 식품 교육의 활성화', '농어촌 복합생활공간의 확충', '살기 좋은 마을 만들기' 등과 같은 정책을 추진하는데 효과적인 방식이라고 판단됨.
- 정책군별로 누가 책임 조정기구가 되고 조정 권한을 얼마만큼 가질 것인가 하는 것은 보다 논의가 필요하나, 주무 부처(농림부)가 책임 조정기관이 될 수도 있고 삶의질 위원회, 농특위 등이 책임 조정기관이 될 수도 있음.
- 일본의 경우 정책군별로 책임기관이 다른데, 전체 총괄은 내각부 내 경제재정자문회의가 담당하고 있음. 또 이 제도의 도입으로 일본의 경우 정책군별로 관련 부처들의 상시 실무자급 조정회의가 활성화되고 있는 것도 주목할 점임.

(4) 통합적 식품안전관리체계의 구축

- 현단계에서는 식품안전문제에 대한 청사진 없이 부처이기주의에 따라 추진되고 있는 관리일원화를 위한 소모전을 멈추고 원칙을 바로 세우는 일이 선행되어야 함.
- 선진국의 경우처럼 범국가적인 위원회를 가동하여 국가차원의 식품안전전략을 수립하고 식품안전기본법을 제정하여야 함.
- 관리기구의 정비방향으로는 통합적 체계를 지향하되 보다 구체적으로는 위험관리기능 중 정책기능을 중심으로 통합하는 것이 합리적일 것임.
- 이는 현재 국회 계류중인 식품안전처 설치와 기본적으로 같은 방향임.
- 단, 위험관리 집행업무는 생산-가공-유통을 총괄하여 생산관련부처(농림부, 해수부)가 담당하도록 해야 함.
- 최종소비단계의 위험관리 집행업무는 지자체가 담당하도록 해야 함
- 중장기적으로 위험평가기관을 통합, 독립을 추진하는 것이 바람직함.

(5) 민-관 거버넌스의 활성화

- 현재 우리나라에서 농업인단체는 중앙농정에 직접 또는 간접적으로 참여하고 있다. 그런데 농정 참여방식은 자문이나 심의에 국한되어 있는 바, 농정 분야 거버넌스의 참여 수준이 매우 낮은 상태이며 더욱이 형식적인 논의에 국한되는 사례가 많은 실정이다.
- 그런데 선진 외국의 농정 거버넌스를 보면 주요 구성주체로서 농업인단체 및 시민사회단체, 정부, 농업 관련산업, 학계 등이 농정에 대하여 실질적으로 조정하고 협의 또는 합의하는 체제를 갖추고 있는바 농업·농촌·식품분야의 발전을 위하여 우리나라에서도 민-관 거버넌스가 보다 활성화될 필요가 있다.
 - 여기서 거버넌스 개념에 충실하자면 비정부기구 주도형 거버넌스(민+산+학+관)가 바람직하고, 초기단계에서는 농정 협의기구로서 그리고 여건이 성숙되면 농정 합의기구로서 역할모델을 설정하는 것이 좋다고 판단된다.
 - 예를 들면 초기단계에서는 상설 「민·관 중앙농정협의회」를 통해 정책결정 과정에 농업인의 의견이 실질적으로 투입되고, 성숙단계에서는 상설 「민·관 중앙농정위원회」를 통하여 정책결정 과정에서 정부와 농업인 대표 등이 조정 및 합의하는 농정 거버넌스가 가능하다.

2) 중앙과 지방의 수직적 거버넌스

(1) 중앙과 지방의 추진체계 현황

- 현 농림사업은 중앙기구의 직할사업, 외부기관 위탁사업, 지방자치단체 위임사업의 3가지 형태로 시행되고 있다.
 - 직할 사업의 예: 농산물안정성검사, 표준규격공동출하사업(농림부와 농관원)
 - 외부 위탁의 예: 농축산물 판매촉진사업 등 유통판매 관련 사업 일부(유통공사), 채소수급안정자금, 산지유통종합자금, 가축공제사업 등 융자나 자금지원(농협), 경영이양직불제, 영농규모화(농촌공사)

- 지자체 위임의 예: 대부분의 농림 사업(쌀 소득보전 직불, 경관직불, 각종 농촌개발사업 등
- 2007년도 농림사업지침에 나와 있는 농림사업 168개 중에서 도 단위까지 내려오는 사업은 약 80여개, 시군단위까지 내려오는 사업은 약 60여개나 된다.
- 일선 자치체에서 이 중앙 사업을 관리 집행하는데 대부분의 인력과 시간을 써버리는 실정이다. 재원과 인력면에서 자치체 스스로 독자 사업을 구상하고 실현할 여력이 없이 중앙 위탁사무 처리에 과도한 부담을 진다.
- 한편 중앙부서에서도 개별사업별로 적은 인원의 담당자가 전국 지자체에 걸쳐 사업지침의 해석과 위임사무의 집행 감독, 사업선정과 승인을 처리하는 업무에 매달려야 하기 때문에 정책 기획 기능을 발휘하기 어려운 구조이다.
- 중앙과 지방자치단체는 지시와 명령관계로 맺어져 있고 수평적인 정책 파트너십 기능을 발휘할 여지가 적다.
- 그러나 지방자치가 발달한 선진국의 경우 국가와 지방사무가 명확히 구분되어 있으며 중앙사무는 중앙의 지방 실행조직을 통해 직접 시행하는 것이 일반적이다. 지방에 위탁하는 경우 법정 수탁사무화하여 법에 명시된 범위 내에서만 관여하고 지방의 독자적인 재량권 발휘와 사업실시에 관여하지 않는다.

(2) 지방농정국 신설

- 세계 각국에서 정부 개혁의 요체는 '지방에서 할 수 있는 지방에', '민간이 할 수 있는 일은 민간에' 맡긴다는 것이다. 이것은 중앙정부의 비대화를 막고 지방의 창의성과 민간 활력의 도입을 통해 정책의 효율성을 도모할 수 있기 때문이다.
- 국가의 역할은 전국적인 정책·계획의 기획·입안이나, 전국적 견지로부터 필요하게 되는 사업의 실시에 한정하고 그 외에 대해서는 기본적으로 지방공공단체에 맡기고 있다.
- 이에 따라 내셔널미니멈 등 기초적 사업이나 광역적으로 일정한 기준

- 에 의해 전국 공통으로 실시해야 하는 사업은 국가가 직접 직할 사업으로 실시하고, 나머지는 지방에 재원과 권한을 대폭 이양하는 추세이다.
- 국가가 부득이 보조사업으로 실시하여 하는 사업의 경우도 국가적 프로젝트의 관련 사업, 선도적인 시책과 관련되는 사업, 단기 집중 시행을 필요로 하는 사업 등으로 한정하고, 가능한 한 개별 보조금에 대신하여 통합 보조금을 지방공공단체에 교부해 지방공공단체가 재량권을 가지고 시행할 수 있도록 하고 있다.
 - 그러나 농정의 경우 다른 정책분야보다 지역을 넘어 누출효과가 큰 특성(예: 식량안보와 안전성 확보, 다원적 기능의 발휘, 내셔널미니멈 달성 등)을 가지기 때문에 국가가 직접 수행하거나 보조, 금융, 세제 등의 수법으로 일정한 유도를 행해야 하는 경우가 많다.
 - 아젠다 2000 개혁을 통해 농정의 분권화가 대폭 이루어진 유럽의 경우도 독일, 이탈리아를 제외하고 대부분의 나라에서 농정의 중앙주도 경향이 강하다.
 - 그러나 추진체계(delivery system)에 있어서는 지방의 재량권을 높이고 중앙의 관여를 줄이는 방향으로 추진하고 있다.
 - 첫째, 중앙이 불가피하게 행해야 하는 사무는 중앙이 지방에 위임, 관여하지 않고 중앙이 직접 시행하고 있다. 이 경우 중앙은 기획기능에 국한하고 정책의 구체화와 집행은 중앙농정의 지방실행조직(예: 지방농정국 등)을 통해 실시한다.
 - 둘째, 중앙정부의 정책수립 및 수행체계를 지역화(regionalization)화하고 있다. 중앙본부에서 수행하는 기능과 권한을 지방농정국에 상당부분 이관하고 여기서 지방자치단체나 지방 소재 관련 기관과의 협의·협력을 강화할 수 있도록 하고 있다. 즉, 중앙정부의 투자와 지원을 지역단위화 할 수 있는 예산수립과 집행체계를 확립하고 있다.
 - 셋째, 보조금을 통해 지방에 사업을 위임하여 실시하는 경우 가능한 면 포괄보조금 형태로 지급하여 지방의 재량권을 높이고 있다.
 - 이 중에서 특히 주목되는 것은 지방농정국의 기능과 역할이다. 중앙의 지방실행기관이면서도 중앙과 지방간의 거버넌스를 가능하게 하는 매개기관의 역할을 한다.

- 영국: 지역 정부사무청(GO)은 중앙의 각 부처들의 정책을 지역에서 구체화, 집행하는 기능을 한다. 그 중에는 DEFRA의 에너지, 환경, 농업, 식품, 지역농촌정책, 지속가능한 발전 정책의 집행담당도 포함된다. GO는 지역단위 중앙부처 조직과 기능을 연계, 통합한 기관으로서, 중앙 부처들의 정책을 지방에서 '패키지화' 또는 지역단위 '블록화'하여 실시하며, 지방자치단체와 효율적 협력 관계를 이루고 있다.
- 프랑스: EU 및 중앙정부 정책의 수행은 광역과 기초단위별로 중앙농림수산부의 지방조직을 설치하여 담당하고 있다. 광역지자체인 레종에 레종농림국(DRAF), 기초지자체인 데빠르뜨망에 데빠르뜨망농림국(DDAF)과 데빠르뜨망 수의국(DDSV)이 설치되어 있으며, 지방정부(레지옹, 데빠르뜨망) 조직이 아닌 중앙농림수산부의 주요국에 대응하는 중앙농정조직이다.
- 일본: 지역 실정에 따라 탄력적이며 기동적으로 농정을 전개해 나가기 위해 1963년에 전국 7개소에 지방농정국이 설치되었으며, 산하에 48개소의 지방농정사무소를 두고 있다. 그동안은 중앙농정 직할사업의 실행기관 역할에 그쳤으나, 하시모토(橋本)행정개혁이후 위상이 크게 변하여 본성은 기획, 입안 기능에 국한하고, 사업의 결정·집행에 관한 권한은 지방농정국에 위임하여 실시하고 있다. 이에 따라 중앙의 식료농업농촌정책을 지방의 실정에 맞게 통합적으로 연계하여 실시하는 종합적인 농림수산성의 지방기구로서, 중앙과 지방간의 거버넌스 기관역할을 하고 있다.
- 우리나라에서도 농림부가 기획하고 모든 집행업무를 지방정부에 맡기는 사업방식보다는 지방농정국 체제를 도입하여 국가가 직접 해야 하는 사업은 지방농정국을 통해 하는 것이 바람직할 것이다.
 - 그러나 우리나라에서 지방농정국을 설치하는 경우 또 하나의 중앙기관을 설치하여 지방행정에 개입한다는 우려를 낳을 수 있다.
 - 특별지방행정기관을 폐지하여 그 기능을 지방자치단체에게 이양하는 지방분권 추이와도 역행할 수 있다.
- 따라서 지방농정국을 설치하는 경우, 먼저 국가가 직접 해야 하는 사업과 지방자치단체 위임하여 실시하는 사업을 명확히 구분하여 국가가 직접 실시하는 사업은 지방농정국을 통해 직접 실시함으로써 지방

의 부담을 줄이도록 해야 한다.

- 둘째, 지방에 위임하는 사무는 가능한 통합보조금화하여 지방이 재량권을 발휘할 수 있도록 해야 한다.
 - 셋째, 지방농정국에 중앙의 권한과 기능을 대폭 이양하여 지역단위에서 효율적이며 통합적으로 중앙정부 기능이 수행되도록 중앙정부 기능을 지역화 해야 한다.
 - 넷째, 새로 인력을 늘려 특별집행기관 조직을 신설하기 보다는, 지방에 나와 있는 농관원과 농촌공사 지소 등 기존의 농정 관련 하부조직을 지방농정국으로 전환하고, 업무가 줄어들게 되는 본부 인력을 신설 지방농정국으로 넘겨 중앙조직의 비대화를 방지해야 한다.
- 이상과 같은 방식으로 지방농정국이 신설된다면 다음과 같은 이점이 기대된다.
- 중앙정부 정책의 효율적 추진(중앙부서는 기획·입안, 실행은 현지사정에 밝은 지방농정국이 실시)
 - 지자체 부담의 해소
 - 중앙정책의 지방화, 현지화

3) 지역내 수평적 거버넌스

- 지방 거버넌스가 제대로 작동되기 위해서는 민-관 파트너십 집행진의 경쟁력과 헌신이 바탕이 되어 해당범역의 수요와 자원에 대한 지식은 성공적으로 동원하고 지방수준에서 정책결정이 이루어져야 한다.
- 우리나라 농업인단체는 지방농정에 직접 또는 간접적으로 참여하고 있음. 그런데 농정 참여방식은 자문이나 심의에 국한되어 있고 형식적인 논의에 그치는 경우가 많아 실질적인 지방 농정 거버넌스의 구축이 필요하다.
- 이를 위해서는 지방분권을 담당할 지역 주체의 역량의 강화가 필요함. 행정역량 강화를 위해서는 자치단체장의 지역경영마인드 제고, 실과이기주의와 관료주의적 조직의 폐쇄성 극복, 또 공무원 교육과 견학, 담당자에 대한 인센티브제도 등의 대책이 필요함. 그러나 무엇보다도 EU에서의 LEADER 프로그램과 같은 국가적 차원의 체계적인 역량배

양 사업이 실시되어야 한다.

- 이와 관련하여 농정 거버넌스의 구축이란 차원에서 1990년 이후 추진되다가 1998년에 관련법(안) 제정 움직임이 실패로 돌아간 농업회의소의 설립을 적극적으로 추진할 필요가 있다고 판단됨. 지방 농정 거버넌스 차원에서 보면 거버넌스의 주요 주체는 농업인단체와 협동조합(농협, 생협 등)임. 그리고 보조적 주체는 농업관련산업과 학계 등이다.

여 백

【목 차】

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제 2 절 연구내용 및 방법	4
1. 연구내용	4
2. 연구방법	5
제 2 장 한국 농업농촌식품의 장기전망 및 비전과 과제	6
제 1 절 한국 농업농촌식품의 장기변화 전망	6
1. 메가트렌드와 농업농촌식품에 대한 영향	6
2. 농업부문 장기변화의 전망	8
3. 한국농촌의 장기변화 전망	15
4. 식품경제의 장기변화 전망	20
제 2 절 한국농정의 비전과 과제	24
1. 농정 비전 - 농정 패러다임의 혁신	24
2. 농정의 목표 및 주요 과제	29
제 3 장 농정 추진체계의 문제점과 개선방향	38
제 1 절 총론	38
1. 시장과 정부 및 각 주체의 역할	38
2. 농업농촌종합대책과 농업, 농촌, 식품정책의 관계	45
제 2 절 농업정책의 과제와 추진체계의 문제점	51
1. 농업구조혁신과 농업담당주체의 형성	51
2. 농가소득 증대 및 경영안정	54
3. 농업정책 추진체계의 문제점과 개선 방안	59
제 3 절 농촌정책의 추진체계의 문제점	66
1. 농촌정책과 농업정책의 관계와 농촌정책의 범위	66
2. 분야별 추진실태와 문제점	74

3. 소 결	95
제 4 절 식품정책의 과제와 추진체계의 문제점	97
1. 식료안보	97
2. 식품소비의 건전성	99
3. 식품안전	101
4. 식품산업의 발전	105
5. 식품산업과 농업의 연계	108
6. 식품정책관련 농정체계 개편방향	111
제 4 장 농정 조직의 혁신	112
제 1 절 해외 농정 조직 개혁의 시사점	112
1. 독일	112
2. 프랑스	113
3. 영국	113
4. 미국	114
5. 일본	115
6. 시사점	116
제 2 절 농정조직의 현황	117
제 3 절 농림부 조직 개편방안	125
1. 기본방향	125
2. 농업정책의 재편방향	129
3. 농촌정책의 재편방향	131
4. 식품정책의 재편방향	133
5. 농업농촌식품부의 기능과 조직도(안)	134
6. 농림부 조직개편안에 따른 현 예산분석	143
제 4 절 농림부와 외청의 역할분담: 외국사례와 시사점	146
1. 중앙부처와 산림정책기능	146
2. 국가의 농업관련 연구 및 개발 기능	146
3. 시사점	147
제 5 절 예산제도 개편	148
1. 보조금 농정과 지방자치단체 농업관련 예산의 자율성 제약	148

2. 농정관련 지방재정의 개혁 방향	150
제 5 장 농정 추진 거버넌스의 재편	151
제 1 절 중앙정부 수준의 수평적 거버넌스	152
1. 위원회를 통한 조정	153
2. 농촌영향평가제도(rural proofing)	154
3. 정책군(政策群) 사업	156
4. 식품안전관리체계	159
5. 민-관 거버넌스의 활성화	163
제 2 절 중앙과 지방의 수직적 거버넌스	165
1. 중앙과 지방의 추진체계	165
2. 지방농정국 신설	168
제 3 절 지역 내 수평적 거버넌스	175
1. 지방 수준의 거버넌스	175
2. 지방 농정 거버넌스의 구축	176
참고문헌	179
부록 1. 한국 식품농업농촌의 장기변화 관련 통계	182
부록 2. 유럽 주요국 및 미국의 농정개혁 동향	196
부록 3. 일본 농정 개혁의 동향	228
부록 4. 농림부의 사업예산(농림부 조직 개편안에 따른 분류)	266

【표 목 차】

<표 2-1> 세계 곡물, 쌀의 생산량 및 인구의 연평균 증가율	20
<표 2-2> 가계의 식품비 지출 구성비	22
<표 3-1> 분야별 투융자 규모	48
<표 3-2> 식료·농업·농촌 구분에 따른 예산구분(2004년)	50
<표 3-3> 쌀소득등 보전직접지불제 사업추진절차	61
<표 3-4> 광역친환경농업단지 사업시행체계	63
<표 3-5> 친환경농업지구 사업 시행체계	63
<표 3-6> 사업별 유형에 따른 사업 시행 절차와 관련 기관의 역할	65
<표 3-7> 대안적 농업·농촌관련 정책의 분류	69
<표 3-8> OECD국가(20개국)에 있어 지역별 산업·부문별 취업자 구성(2000)	72
<표 3-9> 농촌지역개발 및 생활환경 개선사업 현황	75
<표 3-10> 농촌산업관련 정책의 성격에 따른 재편과 부처별 담당(안)분류	84
<표 3-11> 부처별 농어촌복지 관련정책의 현황	87
<표 3-12> 농촌정책 분야별 농정조직의 담당과 사업조정 방향(안)	96
<표 4-1> 농림부 본부 현원(농림부 홈페이지 자료를 반영하여 집계)	124
<표 4-2> 경북상주시 농림업·농촌관련 예산 중 보조사업과 자체사업 현황(2007년)	149
<표 5-1> 부처간 조정유형	153
<표 5-2> 2007년도 정책군 사업 현황	158
<표 5-3> 식품안전관리체계(현행)	162
<표 5-4> 새로운 식품안전관리체계(안)	162
<표 5-5> 주요국 농업회의소 비교	164
<표 5-6> 충남 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업 현황(개수기준)	166
<표 5-7> 충남 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업의 현황(금액기준)	166
<표 5-8> 상주시 농림사업 중 국비 및 도비 사업 현황	167
<표 5-9> 지방 거버넌스에서의 파트너십 효과성 결정요인	176

【그림 목 차】

<그림 2-1> 농촌의 변화에 영향을 주는 메가트렌드와 중 범위 요인의 관계	7
<그림 2-2> 곡물의 재고/소비량 전망	20
<그림 2-3> 국제곡물가격 전망	21
<그림 2-4> 두 가지 식량 안전보장론	34
<그림 2-5> 농업생산과 소비를 둘러싼 오늘날의 사회경제 시스템	34
<그림 2-6> 농업생산과 소비가 지속가능한 사회경제 시스템	35
<그림 3-1> 농업·농촌종합대책 체계도	45
<그림 3-2> 6대 사업분야별 배분 비율	46
<그림 3-3> 분야별 중앙정부 투융자 규모 계획(1)	48
<그림 3-4> 분야별 중앙정부 투융자 규모 계획(2)	49
<그림 3-5> 우리나라에서의 농업정책과 농촌정책의 체계	68
<그림 3-6> 일본 성청 횡단면적 오수처리 교부금의 사례	79
<그림 3-7 > 농촌지역개발사업 개편방안	80
<그림 3-8> 농촌생활 만족도 제고를 위한 정부의 지원분야	85
<그림 3-9> 삶의 질 계획의 부문별 투융자 비중	85
<그림 4-1> 농림부 조직도	123
<그림 4-2> 2007년 농림부 주요 사업부문별 예산현황	144
<그림 5-1> 정책군 이미지	157
<그림 5-2> EU 15개국의 RDP 재원에 있어 국가와 지역의 관할 비율(%)	169
<그림 5-3> 일본의 중앙과 지방의 역할 분담 유형	171

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 농업 및 농촌의 가치와 역할에 대한 사회적 요구가 변화함에 따라 이를 효율적으로 추진할 수 있는 농림 행정조직의 혁신과 합리화의 필요성이 커지고 있다.
- 개방시대 농업의 역할은 단순한 식량 공급의 차원을 넘어 국민의 식생활과 관련된 모든 식료의 안전하고 안정적인 공급과 소비자 욕구 충족을 위한 식료체계의 구축으로까지 확대되고 있으며 새로운 '식품·농업·농촌기본법'의 제정 움직임과 함께 이를 뒷받침할 추진 체제의 준비의 모색도 요구되고 있다.
 - 일본은 이미 1997년에 '식료·농업·농촌기본법'을 제정한 바 있고, 2003년에 농림수산성에 소비·안전국을 신설하여 식품의 안전·안심을 담당하는 식료소비행정 부문을 강화하였으며, 우리나라에서도 2006년에 농어업·농어촌대책특별위원회가 '농업·농촌기본법'의 명칭을 '식품·농업·농촌기본법'으로 바꿔 농업정책 대상을 농업·농촌·식료로 전환하도록 법 개정을 추진 중이다. 이와 관련하여 농림부 조직의 개편과 함께 국무조정실이나 대통령 직속으로 중앙 식품 농업 농촌정책심의회를 두고, 시도 시군에도 심의회를 설치하는 방안도 논의되고 있다.
- '삶의질향상법'의 실시와 '살기좋은농촌만들기', '복합생활공간조성'등 새로운 정책의 대두로 농업·농촌정책의 범위가 농업생산과 농촌주민의 정주기반 조성에서 농촌사회발전, 복지, 도시민의 전원주거, 환경 및 경관 보전 등으로까지 확대되고 있다.
 - 정부는 최근에 '농림부와 그 소속기관 직제'(대통령령 제19876호)를

일부개정하고(2007. 02. 08) 농어민 복지, 복합생활공간조성, 경관조성 등 다원적인 농어촌발전을 추진할 체제를 정비하였으며, 행자부의 오지개발사업, 농어촌 주거환경개선 사업, 신활력사업을 이관 받아 종합적 농촌발전을 주도할 주관기관으로 위상을 강화하고 있다.

- 그러나 부처간 사업이관은 하였으나, 사업내용·대상지역 등에 있어서 기존사업과의 실질적 통합을 통한 시너지화에는 이르지 못하여 이관사업의 효율적 추진은 물론 궁극적으로 농촌지역개발사업의 효율적 추진을 위해 기존의 지원·행정체계를 대폭으로 새롭게 정비할 필요성이 제기되고 있다.

○ 아울러 농정추진방식의 변화도 요구되고 있다. 중앙정부 위주의 하향식 추진방식과 지방자치단체의 자율적 예산편성권이 미약하여 지역의 중장기계획과 연계하여 종합적으로 사업을 추진하지 못하고 단편적으로 사업이 추진되는 문제점도 제기되고 있다.

- 단편적, 분산적 사업추진의 문제는 어제오늘 제기된 문제가 아니나 어떻게 농림사업을 행·재정면에서 분권화하고 중앙-도-시군으로 연계되는 추진행정체계를 개편할 것인가에 대해서 일치된 방안을 찾지 못하고 있다. 특히 현재에는 단순한 전달기능에 불과한 광역자치단체의 농정기능을 어떻게 강화할 것인가, 그리고 분권화 이후 일본, 유럽 등과 같이 중앙의 지방농정 조정기능을 강화할 지방농정국과 같은 기구를 설치하는 것이 바람직한가, 또 시군별로는 종합적 농정추진을 위한 통괄추진체계를 어떻게 정비할 것인가 등에 대해 합의된 방안을 찾지 못하고 있다.

- 장기적으로 볼 때 농협의 신·경분리가 진전되면 행정과 농협이 어떻게 협력 체제를 구축할 것인가도 논의되어야 할 과제 중에 하나이다. 이와 동시에 농민들의 의사를 정책에 반영할 '농업회의소' 설치문제도 최근에 제기되고 있다. 이런 다주체의 등장은 이는 결국 통치(government)에서 협치(governance)가 필요하다는 것을 의미한다. 다시 말하면 중앙과 지방의 거버넌스, 관과 민의 거버넌스 등을 뒷받침할 수 있는 새로운 행정체계의 구축이 논의되어야 한다는 것을 의미한다.

- 또한 농어촌 분야에 대한 집중적인 투자에 대해 일반인의 밑 빠진 독에 물붓기가 아닌가 하는 비난이 다가온 상황에서 농업·농촌분야의 투자효율성을 제고하기 위해서도 행·재정 체계의 개편은 시급한 실정이다.
- 따라서 이 연구에서는 이런 문제의식에 기초하여 첫째, 농촌사회의 새로운 구상을 위한 과제와 전략을 도출, 둘째, 농업농촌식품기본법(가칭)을 뒷받침하기 위한 농정관련조직 혁신의 기본 방향 도출, 셋째, 거버넌스 시대의 농정 추진방향과 제도적 개편 방안 제시를 연구목적으로 한다.

2. 연구의 목적

- 식품농업농촌기본법의 제정(예정)에 따른 식품정책과 농업정책 그리고 농촌정책의 범위 및 상호관계 설정 방향 제안
- 식품농업농촌기본법의 제정(예정)에 따른 중앙정부의 농정조직의 개편 방향 제안
- 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립 방향 제안
- 농정분권과 governance의 방향 제안

제 2 절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

- 한국농업농촌의 장기변화 전망
- 농정 과제와 쟁점에 대한 평가 : 미래 구상의 관점에서
 - 농업부문의 주요 과제와 쟁점
 - 농촌부문의 주요 과제와 쟁점
 - 식품부문의 주요과제와 쟁점
- 농정관련조직의 혁신 및 합리화 방향과 전략
 - 현행 체계의 문제점
 - 현행 농정조직의 기능과 부서별 역할 분석
 - 새로운 농업농촌식품기본법의 추진 조직으로서의 문제점
 - 분권과 governance 관점에서의 문제점
 - 농정관련조직 혁신의 기본방향
 - 주요국의 농정조직 개편 동향 검토 및 평가(영국, 프랑스 및 일본 등)
 - 농정관련조직의 재편: 농림부와 외청(농진청, 산림청)의 역할 분담 재편
 - 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립: 분권화(사무 및 재정 권한의 지방정부이양)와 중앙정부 사업의 효율적 관리방안
 - 지방재정 개편
 - governance : 중앙부처간, 중앙과 지방간, 지역내 관민간 거버넌스
- 농림부 조직의 개편 방향
 - 중앙(농림부 및 외청) 및 지방의 조직개편
 - 농정추진체계에 있어 분권과 governance의 도입

2. 연구방법

- 문헌연구 : 농림조직합리화에 관련된 국내외 문헌을 조사연구
- 현지 실태 조사 : 농정추진체계의 실태를 파악하기 위해 농림부, 광역자치단체(충청남도), 기초자치단체(상주시와 진안군)를 조사
- 해외 실태 조사 : 농정조직합리화의 선진 사례를 파악하기 위해 영국, 프랑스, 독일, 일본의 농림조직을 방문하여 조사

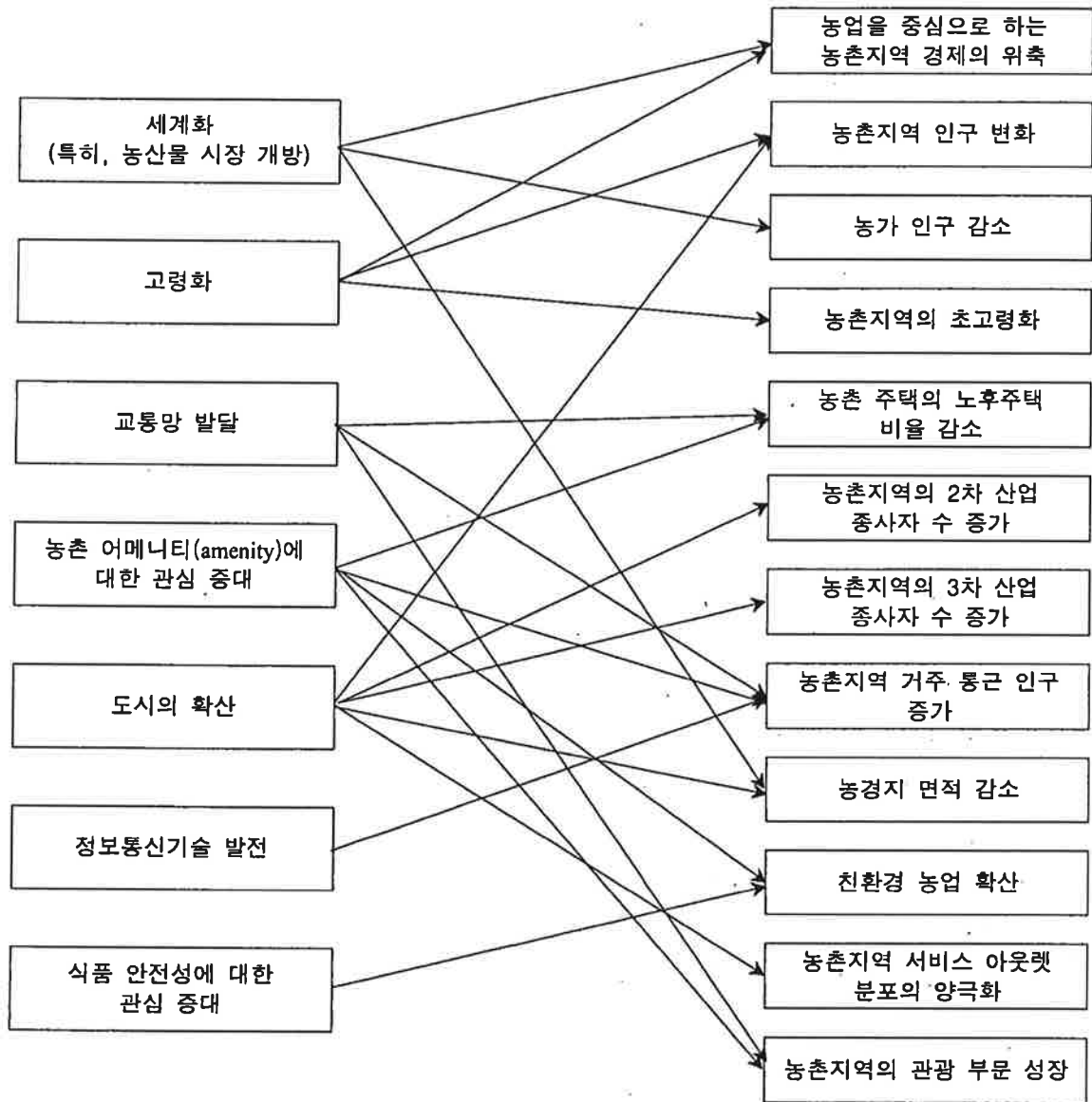
제 2 장 한국 농업농촌식품의 장기전망 및 비전과 과제

제 1 절 한국 농업농촌식품의 장기변화 전망

1. 메가트렌드와 농업농촌식품에 대한 영향

- 한국농촌경제연구원(2006)은 한국 농촌의 미래를 규정할 메가트렌드로서 세계화, 저출산·고령화, 고도 정보화, 교통의 발달, 도시화의 진전, 웰빙을 축하는 소비생활 등으로 보고, 그것이 한국의 식품농업농촌에 미칠 영향에 대해 <그림2-1>과 같이 나타내고 있다.
- 이러한 메가트렌드에 더해 한국경제의 거시적 여건 즉 고도성장의 종언, 세수 및 재정 증가율의 둔화, 복지재정 수요의 증가 등이 식품농업농촌 관련 재정의 확대에 제약요인으로 작용으로 할 것이다.

<그림 2-1> 농촌의 변화에 영향을 주는 메가트렌드와 중 범위 요인의 관계



자료: 박시현 외 『농촌의 미래 모습, “농촌공간 2020”』, 한국농촌경제연구원, 2006

2. 농업부문 장기변화의 전망

1) 논점

(1) 핵심 논점

“누가 어떤 농산물을 어떻게 얼마나 생산할 것인가?”

- 국민들이 필요한 농산물 중 국내에서 얼마나 공급할 것인가?
- 농업의 다원적 기능을 어떻게 발휘할 것인가?

(2) 분야별 논점

○ 농업구조와 관련된 논점

- ① 국민경제에서 차지하는 농업의 비중은 얼마나 될 것인가
 - 농촌지역경제에서 차지하는 농업의 비중은?
 - 농업의 가치(역할)에 대한 국민 인식의 변화?
- ② 농업자원의 보전
 - 농지자원
 - 노동력 자원
 - 환경 및 경관 자원
- ③ 농산물별 수요 및 공급의 변화
- ④ 식량자급률의 전망 및 목표치 설정
- ⑤ 유기농산물의 비중
 - 고품질 고부가가치 농산물이란?
- ⑥ 농업의 국제경쟁력 및 농업정책
 - 가격 및 품질 품질경쟁력
 - 국내보조 및 국경보호 수준

○ 농업담당주체와 관련된 논점

① 총괄

농업담당주체란 말의 용법 및 실태

- 농업경영, 농업경영자, 농업노동력 등 다양한 말로 표현됨

농업담당주체란 무엇의 담당 주체인가: 농업의 다원적 기능을 고려할 필요

- 농업(식료) 생산의 주체
- 국토보전(환경보전)의 주체
- 지역사회의 유지·활성화의 주체

② 농가의 역할

- 농가계층분화와 상층농의 비중과 역할?
- 겸업화의 진전?
- 농업생산에서 겸업농가, 영세농가, 고령농가의 역할

③ 생산조직(지역영농집단)의 역할

④ 법인 경영(영농조합법인, 회사법인)의 역할

⑤ 애그리비지니스의 역할

⑥ 지자체 및 농협의 역할

2) 한국농업의 장기변화 전망

(1) 농업구조 변화

○ 농업의 상대적 비중의 지속적 저하

- 농업GDP의 비중은 2000년의 4.2%에서 2005년 2.9%로 저하하고, 2020년에는 1.6% 수준으로 낮아질 것
- 농업취업자의 비중은 2000년의 10.2%에서 2005년 7.6%로 2020년에는 2-3% 수준으로 낮아질 것

○ 농업노동력의 감소와 고령화

- ① 농림업취업자수의 감소: 1970년 4,756천명-> 1980년 4,429천 명 -> 1990년 3,100천명 -> 2000년 2,152명 -> 2005년 1,747천명
=> 연평균 감소율의 증가: 1970년대 -0.7%, 1980년대 -3.5%, 1990년대 -3.6%, 2000년대 -4.1%

② 농가인구 및 농업경영주의 고령화

- 농가인구는 2005년 343만명에서 2020년에는 161만명으로 감소하고, 65세 인구의 비중은 29.3%에서 39.9%로 높아짐.
- 농업경영주의 경우, 2005년 127만3천명에서 2020년에는 75만8천명으로 감소하고, 60세 이상의 비중은 60.4%에서 80.3%로 높아질 전망

○ 농지자원의 감소

- 경지면적이 지속적으로 감소하고 있음. 경지면적의 감소 원인의 하나인 농지전용의 경우 2005년 15,659ha(총경지면적의 0.9%) 가운데 75.6%가 농업진흥지역밖의 농지이지만, 24.4%는 농업진흥지역 내의 농지이다.
- 한미 FTA가 시행되면, 경지면적은 182만ha에서 144만ha로, 재배면적은 192만ha에서 152만 ha로 감소할 전망이다.

○ 농산물 수요 및 생산의 변화

- 주요 농산물의 소비량이 최근 정체되고 있다. 쌀의 소비는 지속적으로 감소하고, 채소 및 과실의 소비량은 정체하고 있고, 육류의 소비는 약간 감소하고 있다.
- 농가의 농업조수입의 구성을 보면, 쌀의 비중이 크게 낮아진 반면에 축산물과 가축의 비중이 높아지고 있다. 채소와 과수의 비중은 24%, 12%의 수준에서 큰 변화가 없다.
- 전체 농업생산액은 30조 원 수준에서 감소 내지는 정체 경향을 보이고 있으나, 앞으로는 축산을 제외하면 쌀, 채소, 과실 모두 감소할 전

망이다

○ 식량자급률의 지속적 하락

- 식량자급률이 지속적으로 하락하여 28% 수준에 지나지 않고, 주요 국가 가운데서 일본 다음으로 세계에서 가장 낮다.
- 정부는 2015년 식량자급률 목표치를 쌀 90%, 두류(식용) 42%; 서류 99%, 채소류 85%, 과일류 66%, 우유 및 유제품 65%, 육류 73%(쇠고기 46%, 돼지고기 81%), 수산물 58%로 잡고 있다. 이것은 칼로리 자급률 48%, 주식용 곡물 자급률 54%, 사료 포함 곡물자급률 29% 등 현 수준의 유지를 목표로 함. 그러나 한미 FTA 등으로 인해 이러한 목표를 지키기 쉽지 않을 전망이다.

○ 친환경농산물 시장의 괄목할 성장

- 2000년 이후 친환경농산물의 생산농가, 면적, 인증량에서 괄목할 성장을 보이고 있다. 다만, 저농약의 성장세가 빠른 반면에, 유기농산물의 성장세는 상대적으로 낮다. 친환경농산물의 출하량을 보면, 채소류와 과일류가 각각 1/3 이상을 차지하고, 곡류가 15% 정도 차지하고 있다.
- 친환경농산물시장이 2006-2020에 1조3천억원에서 8조9천억원으로 크게 늘어나 전체 농산물시장의 약 30%를 차지할 전망이다. 채소류가 34%로 최대의 비중을 차지하고, 쌀이 25.8%, 과일류가 21.6%를 차지할 전망이다.
- 참고로 2005-2006년 현재 주요국의 유기농업 현황을 보면, 가장 발달한 오스트리아가 13.5%, 이탈리아 6.2%, 독일 4.5%, 영국 4.4%로 5%를 넘는 국가들이 많지 않다.

○ 농업의 국제경쟁력 : 낮은 가격경쟁력

- 주요 농산물의 생산자가격을 비교하면, 2003년 현재 우리나라는 일본을 제외하면 세계에서 가장 높다. 단, 쇠고기의 경우는 우리가 일본보다 높고, 최근의 환율 하락을 고려하면 주요농산물의 생산자가격이 일본과 별 차이가 없을 것이다. 가장 가격이 낮은 나라와 비교하면, 쌀은 9.9배(태국), 사과 8.1배(중국), 배 2.7배(미국), 쇠고기 7.1배(덴마크), 돼지고기 1.6배(미국), 닭고기 1.3배(중국) 높다.
- 우리나라 농산물의 소비자 가격은 생산자 가격에 비해 상대적으로 격차가 적지만, 여전히 세계최고 수준이다. 특히 쇠고기의 가격이 높다.

○ 농업보호 수준의 저하

① 농산물 관세율의 인하

- 우리나라의 농산물 관세는 세계적으로 가장 높은 편이다. 특히 100% 이상의 고관세율 품목이 많다. 이는 일본과 비교해도 대조적이다. 예를 들면, 일본의 경우 관세율 100% 이상 농산물은 전혀 없고, 50%-100%도 0.3에 지나지 않지만, 우리나라는 100% 이상이 8.8%, 50-100%가 13.2%이다.
- 앞으로 DDA 협상에서 관세율 상한이 정해지는 경우, 우리나라는 매우 불리한 입장에 놓일 수밖에 없고, 한미 FTA로 인한 관세철폐의 타격을 피할 수 없다.

② 국내보조 수준

- 우리나라의 농업보조금은 총농업생산액 대비 5% 수준으로 OECD 평균 15.5%보다 매우 낮고, 일본의 5.4%와 비슷한 수준이다. 그러나 농업보조금에서 차지하는 직불금은 33.9%로 OECD 평균 21.5%보다 훨씬 높다.

(2) 농업담당 주체의 변화

○ 농업후계인력의 감소

- 농업담당 주체에 대해 농업생산의 주체로서만 인식될 뿐, 환경 보전 및 지역사회 유지 활성화 등 다원적 기능의 주체로서의 인식이 미약함.
- 2005년 현재 정부에 의해 선정된 후계농업인은 124,379명(복합, 한우, 수도, 원예 등)이고, 쌀 전업농 80,558명임.

○ 농가의 양극분화

① 경지규모별 농가계층의 양극분화

- 1990년대 이후 0.5 미만의 영세농(그 대부분은 고령농가)과 3ha 이상의 상층농의 비중이 증가하는 반면에 중간층의 비중이 급감하고 있다.

② 겸업화의 진전

- 농가소득에서 차지하는 농업소득의 비중은 꾸준히 감소하고 있지만, 겸업소득의 비중은 별로 늘지 않고 있다. 오히려 최근에는 이전소득의 비중이 늘고 있다. 2005년 현재 이전소득 가운데 비경상소득(경조수입, 퇴직 일시금)이 차지하는 비중이 절반을 넘는다(53.7%).
- 전체 농가호수에서 차지하는 전업농가의 비중은 대체로 60% 수준에 머물고, 겸업농의 비중에는 커다란 변화가 없지만, 최근에 2종 겸업농가의 비중이 약간 높아지고 있다.
- 이러한 사실들은 겸업화가 매우 느리게 진전되고, 앞으로도 특별한

전기가 마련되지 않는 한 우리나라 농가들이 일본이나 대만처럼 겸업 수입에 의해서 안정되기는 쉽지 않을 전망이다.

③ 임대차의 진전

- 2006년 현재: 임차농가 비중 62.5%(자소작+임차 53.3%), 임차농지 비율 43%
- 임차료 지불형태 현물 52.8%(정액 47.1%), 현금 40%(정액 39%). 임차료율(논은 24.4%로 전년대비 0.8% 상승)

④ 농작물별 양극분화

- 경종농업(논, 밭, 과수원, 시설 등)에서 대농가의 호수 및 생산비중이 증가하고 있다. 다만, 논인 경우 3ha 이상 농가의 생산비중은 26%에 지나지 않고, 밭, 과수원, 시설 등에서도 50% 전후 수준이다.
- 축산의 경우에도 대농의 비중이 빠르게 높아지고 있다. 그렇지만 한우의 경우에는 20두 이상 농가의 두수비율이 57.5%에 지나지 않는다. 돼지와 닭의 경우 상대적으로 대농의 집중도가 높다.
- 경종농업 그리고 한우에서는 2015년에도 대농이 절반 수준 밖에 차지하지 않을 전망이다. 다만, 젓소와 돼지, 닭에서는 집중이 빠르게 진행될 전망이다.

⑤ 생산조직과 농업법인의 부진

- 작목반을 중심으로 한 생산조직과 농업회사법인 및 영농조합법인 육성정책이 실시되어왔으나 커다란 성과를 거두지 못하고 있다.
- 그러나 농업인들의 자발적인 조직화 노력의 결과로서 다양한 형태의 농업생산 및 유통·가공조직이 발전할 것이다.

3. 한국농촌의 장기변화 전망

1) 농촌부문 장기변화의 논점

(1) 핵심 논점

“얼마나 많은 사람이 농촌에서 어떠한 삶을 영위할 것인가”

- 농촌인구의 비중
- 도시와의 관계 설정
- 농촌지역의 다양화(분화)

(2) 구체적 논점

○ 생활공간으로서의 농촌

① 농촌사회의 혼주화

- 농민과 비농민의 혼주
- 이주노동자(여성)의 비중(역할)

② 공공서비스(의료, 교육, 복지, 문화 등)와 사회간접자본(주택, 도로, 상하수도, 교통, 정보, 통신)에서의 National Minimum의 달성

③ 농촌마을의 기능과 정주체계

④ 도농교류 및 도시와의 관계(상호의존관계)

- 재촌통근형 도시근로자와 在都通勤型 농업종사자
- 생활 편의 시설의 공유

○ 경제활동공간으로서의 농촌

① 농촌지역의 산업 및 고용구조의 변화

- 농업의 비중
- 겸업화의 진전 정도

② 농촌의 새로운 산업 및 일자리의 출현

- 농산물 가공 및 마케팅, 새로운 기업(특히 중소기업)의 전망, 전통산업과 농촌관광의 활성화
- 사회적 일자리 및 커뮤니티 비즈니스
- 도시자본의 유입(유치)

③ 지역내발형 어그리 비즈니스: 농촌지역의 6차 산업화의 전망

- 농업생산에 기초를 두고 가공-판매의 통합에 의해 부가가치를 높이고, 지역의 소득증대와 자원 이용의 확대를 경영목표로 하는 비즈니스

○ 환경 및 경관 공간으로서의 농촌

① 레저 및 휴식공간의 개발

② 자연환경 및 야생 동식물의 보호

③ 유형 무형의 전통적 문화 유산(전통 건축물, 문학 및 예술, 축제, 식문화 등)의 보전과 복원

○ 농촌사회의 주체 역량

① 농촌주민의 주체 역량

② 농정의 분권화

③ 로컬 거버넌스와 파트너십, 네트워크의 형성

2) 한국농촌의 장기변화 전망

(1) 생활공간으로서의 농촌

○ 농촌인구의 감소와 고령화

- 1985~2005년 20년 동안 농촌인구는 1,400만 명에서 876만 명으로 약 37% 감소하였음.
- 농촌인구는 2000~2020년에는 938만명에서 650만명으로 약 31%감소할 전망이다.
- 더욱이 농촌인구의 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있음. 2005년 현재 65세 이상 농촌인구의 비중은 18%이나 2020년에는 30%로 증가할 전망이다.

○ 농촌지역 유형별 시군수의 변화 전망²⁾

① 중산간 농촌지역 시·군 수의 변화

- 현재 44개 시·군(32.1%)
- ⇒ 2020년 쯤에는 26.7% 정도로 감소(시뮬레이션 결과 응답치의 평균값)할 것이다.

② 3차 산업 성장주도 농촌지역 시·군 수의 변화

- 현재 27개 시·군(19.7%)
- ⇒ 2020년 쯤에는 28.9% 정도로 증가(시뮬레이션 결과 응답치의 평균값)할 것이다.

③ 도시권역 편입 농촌지역 시·군 수의 변화

- 현재 29개 시·군(21.2%)
- ⇒ 2020년 쯤에는 23.6% 정도로 증가(시뮬레이션 결과 응답치의 평균값)할 것이다.

④ 평야지대 농촌지역 시·군 수의 변화

2) 박시현외 (2006) 참조

- 현재 37개 시·군(27.0%)
⇒ 2020년쯤에는 19.7% 정도로 감소(시뮬레이션 결과 응답치의 평균값)할 것이다.

○ 생활환경의 실태 및 전망

① 생활환경의 실태

- 농촌과 도시간의 격차가 매우 크다. 특히 보건의료 서비스, 복시수준, 교육서비스, 문화여가시설에서 농촌주민들의 불만이 크다.

② 생활환경의 전망

- 농촌인구의 감소가 지속적으로 진행된다면, 상업적 베이스에 기초한 사회간접자본 및 사회서비스의 제공은 감소할 것이며, 농촌주민의 생활여건은 더욱 악화될 것이다.
- 농촌인구의 고령화로 보건 의료 및 사회복지 수요는 급속하게 증가할 것으로 예상되는 반면 그러한 수요를 충족시킬 자원을 민간차원에서 동원하기는 쉽지 않다.
- 따라서 국민최저한(National Minimum)의 관점에서 농촌주민의 삶에 필요한 사회서비스와 사회간접자본을 제공할 공적 부문의 역할이 증대할 것이다.
- 다만, 교통 및 통신의 발달을 고려할 때, 생활공간으로서의 농촌개발에는 농촌의 생활거점 지역과 배후지역의 관계 그리고 농촌과 도시의 관계를 상호 보완적으로 어떻게 설정하는가가 매우 중요하다.

(2) 경제활동공간으로서의 농촌

○ 산업구조의 실태: 농림어업의 비중

- 농림어업의 비중은 전국 평균으로는 생산액의 2.9%, 취업자의 10.9%에 지나지 않지만, 경기도를 제외한 나머지 도에서는 매우 높은 비중을 차지하고 있음. 특히 전남은 취업자의 42.4%, 충남과 경북은 31%, 전북은 29%가 농림어업에 종사하고 있음. 제주도는 도 생산액의

16.6%를 농림어업이 차지함.

- 도 레벨에서 농림어업이 생산액과 취업자에서 차지하는 비중이 커다란 괴리를 보이고 있는 것은 농림어업 취업자의 대부분이 영세 고령자이기 때문이다.
- 농림업의 비중은 읍면 농촌지역에서는 전체 취업자의 42.4%를 차지한다.

○ 산업 및 취업구조의 변화

- 농촌에서 농업이 기간산업이면서 중심산업의 지위를 차지하겠지만, 비중은 크게 낮아질 것이다. 2000년 현재 OECD 국가 평균을 보면, 농촌취업자 가운데 농업취업자는 9%에 지나지 않다.
- 비농업취업기회 및 산업은 지역적 격차를 보이면서 완만하게 진행된다.
- 사회적 일자리 및 커뮤니티 비즈니스의 발전은 상당기간 매우 완만하게 진행될 것이다.
- 농촌관광은 활성화되겠지만 지역경제에 별 도움이 되지 않을 것이다.
- 농업의 6차 산업화가 서서히 진행되고 있다.

○ 환경 및 경관공간으로서의 농촌

- 난개발로 농촌 환경 및 경관의 파괴가 계속될 것. 그러나 농촌주민의 반발(보전노력)도 점차 증대할 것.
- 농촌 어메니티 자원의 발굴과 보전을 위한 노력이 본격화될 것.

○ 농촌주민의 주체역량

- 주민참여 및 주도에 의한 농촌발전 전략이 광범하게 확산될 것. 그러나 중앙정부의 농촌개발투자가 급속히 증대함으로 인한 주민 주체성이 약화될 가능성 높음.
- 농촌주민 주체 역량 강화를 위한 교육이 광범하게 실시될 것.
- 농정의 분권화와 지방자치의 진전. 그러나 자치단체장의 제왕적 지배와 관료주의는 계속될 것.

4. 식품경제의 장기변화 전망

1) 세계식료사정의 전망

- 세계적으로 곡물의 재배면적은 1980년대 이래 미세하게 감소하고 있으며 단수의 증가추세도 둔화되고 있다. 이러한 추세는 쌀에도 비슷하게 나타난다.

<표 2-1> 세계 곡물, 쌀의 생산량 및 인구의 연평균 증가율

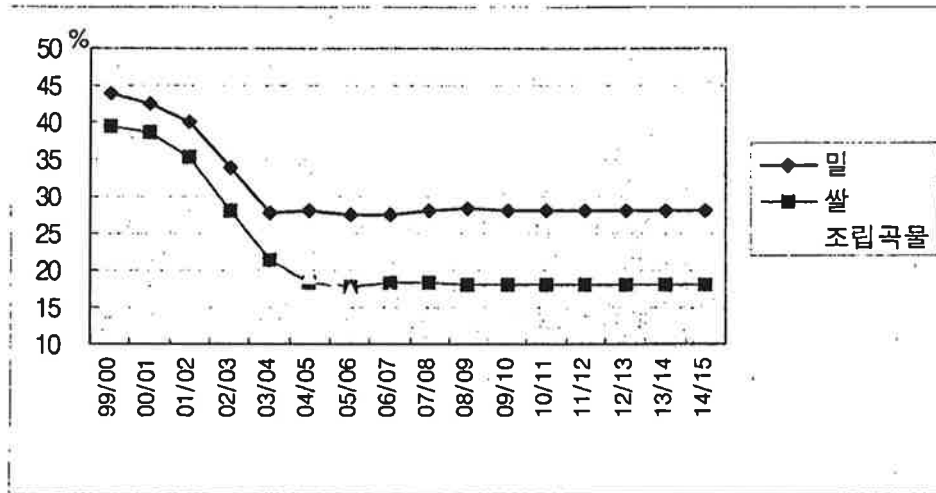
(단위:%)

	곡물			쌀			인구
	재배면적	단수	생산량	재배면적	단수	생산량	
61~70	0.46	3.00	3.48	1.59	2.72	4.35	2.04
70~80	0.67	2.27	2.96	0.93	2.55	2.55	1.83
80~90	-0.14	2.74	2.59	0.18	3.01	3.01	1.73
90~00	-0.55	1.16	0.60	0.53	1.62	1.62	1.42
00~04	-0.25	1.89	1.63	0.31	1.00	1.31	1.25

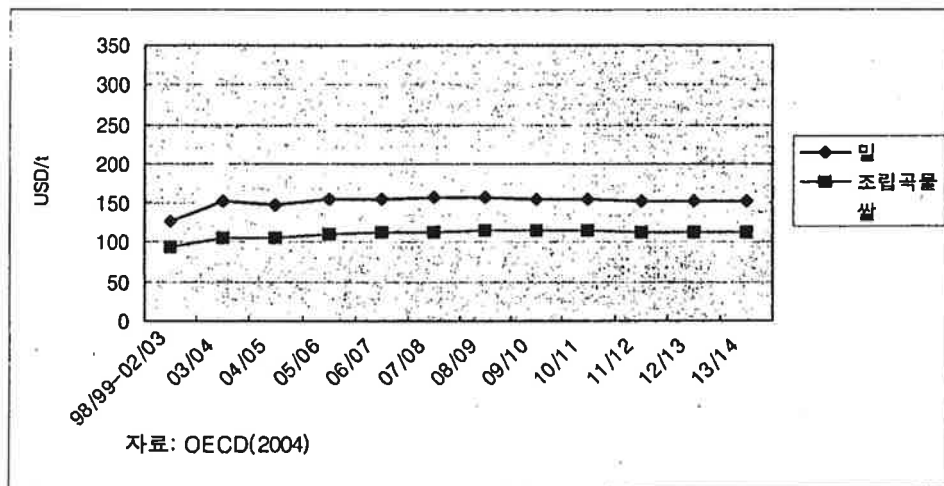
자료: FAOSTAT, 2005 Agricultural Production, Population (faostat.fao.org)

- 세계적으로 소비량 대비 재고의 비율이 크게 감소하는 추세이며 이 비율은 쌀의 경우 더욱 낮고 그 감소세도 빠르다.
 - 이것은 곡물 재고의 절대적 양이 급속히 감소하기 때문인데, 여기서도 쌀의 감소속도가 두드러진다(<그림 2-2> 참조).
- OECD의 국제곡물가격의 동향전망을 보면 우리나라의 주관심사인 쌀의 가격이 다른 곡물에 비하여 훨씬 가파르게 상승할 것으로 전망되고 있다.
 - 밀과 조립곡물의 경우 03/04년부터 10년간 각각 연평균 0%, 0.8% 정도의 가격상승 밖에는 없을 것으로 전망되는 반면 쌀은 4.5%라는 매우 높은 연평균 가격상승이 전망되고 있다(<그림 2-3> 참조).
- 이와 같은 가격수준의 상승과 더불어 가격의 불안정성도 증대하고 있는 것으로 분석되고 있다.³⁾

<그림 2-2> 곡물의 재고/소비량 전망



<그림 2-3> 국제곡물가격 전망



- 현재 진전되고 있는 WTO 협상, FTA의 확대 등도 농산물 공급의 국제무역 의존도를 더욱 높이게 될 것이며 이는 국제적인 교란 요인으로 인한 식료안보에 위협 발생 가능성을 높일 수 있다.

3) 성명환(2001)

2) 식생활 외부화의 진전4)

- 외식의 보편화, 편의식품의 소비증대가 빠르게 이루어지고 있다.
 - 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 증가, 외식산업의 마케팅 혁신, 식품관련 기술의 혁신 등의 수요, 공급요인 변화로 이러한 변화가 이루어지고 있다.
- 가계의 식품비 지출 중 외식이 차지하는 비중이 급속하게 상승하여 절반에 달하고 있다.
 - 외식업의 매출액 규모가 1990년 11조원에서 2004년 48조로 급성장하였으며 종사자수도 87만에서 156만으로 증가하였다.
 - 외식의 종류도 한식, 중식에서 양식, 일식으로 확대되고 있으며

<표 2-2> 가계의 식품비 지출 구성비

(단위:%)

구분	1997	2000	2003	2005	증가율
신선식품	41.9	38.1	31.4	28.4	-4.7
가공식품	18.1	18.7	18.6	18.9	0.6
음료	3.6	3.7	4.2	4.1	1.6
외식	36.4	39.5	45.8	48.6	3.4

출처: 전혜경(2007) 농정연구센터 월례세미나 발표자료

- 또한 면류, 밥, 반찬, 신선편이식품, 가정대체식 등으로 편이제품 시장이 식단에 폭넓게 빠른 속도로 확대되고 있다.
- 따라서 식료 공급의 안정성, 식생활의 건전성, 안전성도 신선농산물에 대한 정책만으로는 담보할 수 없는 상황이 되었으며 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

4) 전혜경(2007)을 주로 참조함

3) 식품안전과 식생활 건전성에 대한 관심 증대

- 식생활 외부화의 진전은 식품안전 확보의 사회적 중요성을 크게 한다. 게다가 근년의 외국의 광우병 파동, 국내의 식품안전관련 사건, 사고의 빈발로 인하여 소비자들의 식품안전에 대한 관심이 더욱 커지게 되었다.
 - 이러한 추세는 앞으로 더 강화될 것으로 전망되는 바, 일례로 농산 식품에 대한 가장 주된 관심사로 한국의 소비자들은 41.5%가 안전성을 든 반면, 사회 변화에서 한국에 선행하는 경우가 많은 일본의 경우 70%가 안전성을 들었다⁵⁾.
 - 현재도 우리나라 소비자의 57.3%가 식품안전성에 대해 '불안하다'고 답하고 있다⁶⁾.

- 소득수준의 증대, 평균수명의 증가에 따른 삶의 질에 대한 관심 증대, 산업사회의 개인적, 사회적 병리적 현상에 대한 경각심 등으로 개인적으로 건전한 식생활, 더 나아가 지역적, 사회적으로 환경에 대한 부담을 줄이고 공동체적 삶의 가치에 기여하는 농산물 생산, 유통, 소비에 대한 수요가 성장하고 있다.
 - 20세 이상 인구의 비만율이 1998년 26.3%에서 2005년 31.8%로 계속 증가하고 있으며 비만과 각종 성인병의 높은 상관관계로 인하여 비만 조절, 건전한 식생활에 대한 관심도 증가하고 있다.
 - 세계적으로 획일적, 시장중심적, 자원소모적이며 비만유발경향이 있는 식품생산유통체계에 대한 반성으로 지역성, 다양성, 지속가능성, 건강성이 높은 식품생산-유통-소비의 체계를 구축하려는 움직임(예: 슬로우푸드, 지산지소)이 일어나고 있다.

5) 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소. 전해경(2007)에서 재인용

6) 위와 같은 출처

제 2 절 한국농정의 비전과 과제

- 바람직한 농업농촌과 국민 식생활의 미래 모습을 위하여

1. 농정 비전 - 농정 패러다임의 혁신

- 농정 패러다임 및 비전을 세우기 위해서는 한국사회 전체에 대한 비전 및 전망과 관련해 농업농촌문제를 어떻게 설정할 것인가?
 - 농업·농촌의 희생을 전제로 한 성장제일주의로부터 탈피
 - 농업·농촌과 동반성장할 수 있는 발전 모델의 모색
 - 농업·농촌과 국민 그리고 소비자가 함께 공생하는 관계 형성

1) 농정이념의 혁신

- 가트 우루과이 라운드 이후 우리나라 농정은 '국제경쟁력 있는 농업의 육성'이라는 경쟁력 지상주의에 경도되었다. 그러나 이것은 수단과 목적이 전도된 것이다.
- 경쟁력 향상을 위한 농업구조개선정책은 농업경영의 규모화와 생산성의 향상에는 기여하였지만, 농촌문제의 해결에는 도움이 되지 않았다.
 - 생산성 향상에도 불구하고 농가의 실질 소득은 정체하고 도·농간 소득격차는 확대되고 있다.
 - 뿐만 아니라 효율제일주의에 기초한 엘리트 농정은 농촌지역의 쇠퇴, 환경악화, 농산물의 과잉생산, 농가계층간 격차 심화 등을 초래하였고, 농가를 벗어나기 어려운 부채의 늪에 빠뜨렸다.
- 생산성 제일주의라는 좁은 이념으로는 국민의 지지를 받기 어렵고, 농업의 국제경쟁력도 높일 수 없다.
 - 각종 여론조사에서 "값이 비싸더라도 수입농산물보다 국산 농산물을 사용하겠다"는 국민이 70% 이상을 차지하는 이유는 농업·농촌에 대한 국민의 요구가 단순히 값싼 농산물의 공급이 아니라, 안전하고 건강한 식품의 공급, 국토 및 환경보전이라는 공익적 기능의 유지·증진, 아름다운 경관과 전통·문화가 살아 있는 풍요한 농촌 등으로 확

대되고 있기 때문이다.

- 따라서 농정이념을 효율주의의 좁은 틀을 벗어나 지역주의와 환경주의 이념을 강화하여 농업·농촌의 다원적 기능을 극대화하고 농촌 주민의 삶의 질을 향상하는 방향으로 혁신하여야 한다.
- 또한, 생산자의 경쟁력을 중심에 두는 이념에서 국민전체 식생활의 안정성, 안전성, 건전성을 중시하는 발상의 전환이 필요하다.

2) 농정대상의 혁신

- 농정이념의 혁신과 더불어 농정의 대상과 범위도 확대되어야 한다.
 - 전통적인 농정은 농업생산성의 향상 혹은 농가소득의 증대 등 농업과 농업인을 대상으로 한 것이었다면, 오늘날의 농정은 식품의 안전성과 영양공급, 환경보전과 농촌지역 진흥 등 소비자를 포함한 일반 국민과 국민경제적 시각도 중시해야 한다.
- 이를 위해서는 농정의 대상을 부문(sector)에서 지역(territory)으로 전환해야 한다.
 - 농정은 농업정책이라는 좁은 틀을 벗어나 농촌이 지니는 다양한 잠재력(potential)을 극대화하고, 농촌지역사회의 지속적 발전에 기여하기 위해서는 농업·지역·환경을 포괄하는 통합적 농촌정책(integrated rural policy)으로 전환해야 한다.
 - 즉, 농업발전은 농촌지역의 통합적 발전의 일부이며 '농촌지역발전 없이 농업발전 없다'는 인식의 전환이 필요하다.
- 뿐만 아니라 소비자에게 안전한 식품을 안정적으로 공급하기 위한 식료정책이 농정의 주요 대상으로 추가되어야 한다.
 - 농업생산자에 집중되었던 농정을 농업생산에서 식품의 최종소비에 이르기까지 계재된 다양한 주체들에게로 확대하여야 한다.
 - 식품소비의 안정성, 안전성, 건전성의 확보를 정책의 중요한 목표로 인식해야 한다.
 - 이를 위해서 농산물 생산, 가공, 수입, 유통, 외식, 최종소비자 등 푸

드 시스템을 구성하는 각 주체들과 그 사이의 상호관계를 통합적으로 고려하는 정책 체계가 필요하다.

3) 농정추진체계의 혁신

(1) 농정의 분권화

- 농정은 서로 개성을 달리하는 개개의 지역을 대상으로 하기 때문에 정책의 주체는 숙명적으로 지역일 수밖에 없다. 더욱이 가격정책이나 소득정책 등 전통적인 농업정책으로부터 농정의 대상이 농업구조의 개선, 환경보전이나 농촌지역활성화로 확대되면 될수록 중앙집권적 농정으로부터 지방 분권적 농정으로 전환해야 할 필요성이 증대된다.
- 그럼에도 우리는 아직도 중앙집권적 설계주의 농정을 벗어나지 못하고 있다. 그 이유는 무엇일까?
 - 우선 중앙정부의 관료주의를 타할 수 있을 것이다. 중앙 관료들은 오랜 통제행정에 익숙해 있기 때문에 자신의 권한이 약해지는 것을 원치 않을 뿐 아니라, 지방정부나 주민의 자율적 능력을 신뢰하지 않는다.
 - 관료주의보다 더 무서운 것이 정치논리이다. 즉 중앙농정은 득표라는 정치 논리에 의해 좌지우지 되는데, 집권당이 정치적으로 생색을 내기 위해서는 중앙정부가 농정을 직접 챙기지 않으면 안 된다. 이러한 중앙농정은 시혜적 성격을 띠게 되고, 결과에 대해서는 책임지지 않는다.
- 지방분권적 농정 혹은 농정의 분권화는 단순히 중앙정부의 권한과 재원의 일부를 지방으로 이양하는 것을 의미하는 것은 아니다.
 - 중앙정부와 지방정부, 그리고 관과 민의 역할을 올바르게 정립하고, 그것에 기초하여 국가사무와 지방사무를 재조정하고, 그에 필요한 지방정부의 재정능력을 강화시키는 조치가 필요하다.
 - 이를 위해 우선 현행 국가위임사무를 폐지하고, 국가위임사무 가운데

반드시 국가가 할 필요가 있는 사무는 중앙정부가 직접 집행하고, 부득이 지방 정부에 위탁해야 할 사무는 법정 수탁사무화해야 한다.

○ 그러나 국가사무와 자치사무의 구분을 명확히 하고 추진 방식을 재정립하는 것은 용이한 일이 아니다.

- 일반적으로 말하면 농산물가격안정과 소득보장처럼 일정 기준에 따라 전국적으로 적용되는 사무, 식량안보와 농산물수급처럼 국민생활에 직접 관련이 있는 사무, 그리고 국민최저한(National Minimum)의 관점에서 국가가 책임져야 할 생활환경정비, 복지 및 공공서비스의 인프라는 국가가 직접 담당하여야 한다.

- 이를 위해 필요하다면 기존의 지방행정기관과 특별행정기관의 일부를 통합하여 중앙정부의 지방농정청(가칭)을 설립하는 것이 좋다.

- 한편 농업개발, 경제활동다각화, 환경 및 경관보전 등 지역적 성격이 강한 농촌발전정책과 주민 생활과 밀착된 공공 서비스는 지방정부가 담당한다. 이 경우 지역발전계획은 그 지역정부가 주도권을 가지고 수립하되 국가목표와 지방목표의 충돌을 피하고 계획의 실효성을 높이기 위해 중앙정부와 지방정부 사이에 계약제도를 도입하는 것도 검토할 만하다.

○ 사무이양에는 반드시 재정이양이 뒤따라야 한다.

- 국가보조금은 점차 줄이고 국세 일부의 지방세 이전, 지방채의 자주적 발행권 등 지방의 자주 세원을 확대하고, 국고보조금은 포괄보조금 방식으로 전환하는 등 지방의 재량권을 높일 제도개혁이 필요하다.

- 다만 지역간 재정력의 격차가 크기 때문에 그것을 보전하기 위한 지방교부세 등 지방재정조정제도를 적극 활용할 필요가 있다.

○ 한편 주민참가 없는 지방분권화는 중앙권력과 지방권력의 연계, 지방권력과 지방 엘리트의 유착을 통해 오히려 '풀뿌리 보수주의'를 강화할 우려가 있다.

- 지방공무원과 주민의 자질 향상을 위한 노력이 중요하고, 지자체 행

정에 대한 주민 참가(관민분권)를 위해서는 주민투표나 정보의 공개, 주민 감사 그리고 행정평가 시스템 등이 도입되어야 한다.

(2) 농정에 대한 국민적 합의

- 농정의 대상과 범위가 농업과 농업자로부터 국민과 국민경제로 확대됨에 따라 농정에서 국민적 합의의 중요성이 점차 높아지고 있다.
 - 이는 한편에서는 농업과 농촌문제가 점차 국민생활에도 커다란 영향을 미치기 때문이고, 다른 한편에서는 농업인의 비중이 저하하여 소수자로 되고 있어 다수자인 비농업인의 지지(합의) 없이는 농업·농촌에 대한 지속적 지원이 불가능하기 때문이다.
 - 새로운 농정패러다임에 기초한 농업농촌기본법의 제정과 농업·농촌·식료기본계획의 수립과 그것을 실천하기 위한 구체적 시책의 입안이 필요하다.

(3) 농정추진체계의 정비

- 농림부를 '농촌부' 혹은 '농업·농촌·식품부'로 바꾸어 농촌정책의 중심적 역할을 담당하도록 한다.
- 농업·농촌·식품정책위원회를 구성하여, 이 위원회가 중심이 되어 기본계획을 수립하고, 각 부처에 분산된 농업, 농촌, 식품관련 정책을 평가하고 조정하도록 한다.
 - 이 위원회는 대통령 혹은 국무총리 산하의 위원회로서 단순한 자문기구가 아니라 범정부차원의 책무를 수행하도록 하는 집행기구가 되어야 한다.
 - 현재의 자문기구로 되어 있는 농특위와 삶의 질 위원회를 농업·농촌·식료정책위원회로 대체하도록 한다.

2. 농정의 목표 및 주요 과제

1) 총론 : 농업농촌의 가치재정립과 장기발전계획 수립

- 농업농촌의 비중은 낮아지지만, 그 역할은 오히려 증대한다.
- 효율적이고 안정적인 농업경영의 육성뿐 아니라 농촌지역사회의 유지 발전이 중요한 정책과제다.
- 농촌붕괴를 막고 선진농촌으로 연착륙하기 위한 로드맵이 필요하다.
- 국민대토론에 기초해 농업농촌기본법을 새로 제정한다.

2) 농업정책 : 농업의 지속적 발전

○ 주요과제

① 농업구조혁신을 통한 고부가가치 농업 실현

- 지역농업의 조직화
- 거점산지유통센터(APC) 등 농산물 유통체계의 구조개혁
- 고품질 친환경 농산물의 생산 및 마케팅 시스템 구축
- 도농교류를 통한 소비자와 생산자의 상생 시스템
- 다원적 기능발휘 위한 농민과 정부간 국토경영관리계약 체결

② 농가소득 증대와 부채경감

- 실질농가소득의 지속적 감소와 농가부채의 급증
- 농가소득증대 및 부채경감 대책을 농가계층별로 차별적인 다양한 프로그램 제시
- 직접지불제의 확대와 기능 재정립
- 농가경영안정을 위한 가격지지, 소득지지, 재해보상 및 보험제도의 확립

③ 농업 담당 주체의 육성

- 효율적이고 안정적인 농업경영체의 육성
- 후계 농업인력 육성 및 귀농(귀촌)의 적극적 유도
- 여성 농민 및 고령 농민 능력의 적극 활용
- 지역내 다양한 농업주체의 협동체계 구축을 위한 지역농업의 조직화

④ 농업성장동력의 확충

- 수요변화에 대응한 국내 농업생산의 재편성
- 농산물 생산 이후 수호가물의 관리 및 상품화를 통한 부가가치 제고
- 농업기술의 개발 및 정보화
- 지역농업 클러스터
- 농산물 수출의 확대

⑤ 지속가능한 환경보전형 농업시스템 구축

- 친환경농업직불제 확대
- 친환경농업 기술개발 및 관련산업 육성
- 농지 및 수자원 보전과 지역적 활용

⑥ 남북 농업협력 확충

- 남북간 노동력, 기술, 자본의 협력을 통한 남북 공동 농업계획 입안 실시
- 대북 농업재건 지원 위한 경제협력 추진
- 남북 간 원료농산물 농자재의 거래 촉진

⑦ 농협중앙회 및 지역농협의 개혁

- 농협중앙회 신용사업과 경제사업의 분리를 통한 중앙회의 개혁
- 지역농협의 개혁 : 생산-가공-유통관련 지역농업조직화의 주체로 육성
- 지역농협의 지역사회 종합센터화(생활복지, 생활자치, 교육문화, 보건 의료, 여가 휴양 등)
- 농협 중심의 산지유통 혁신 및 도소매 유통 중심 기지화

3) 농촌정책 : 농촌사회의 지속가능한 발전

○ 목표

- 지속가능한 농촌경제의 형성
- 지속가능한 농촌공동체(지역사회)의 형성

○ 주요과제

① 농촌생활여건의 획기적 개선

- 기초생활기반시설의 개선
- 농촌 교육 및 의료 여건의 획기적 개선
- 정보화 및 접근성의 개선
- 농촌인구의 초고령화에 대한 대책

② 경제활동의 다각화(농촌지역 산업활동의 다원화)

- 새로운 고용창출: 소규모 사업 지원
 - * 사회적 일자리 창출
 - 일자리의 창출과 운영이 이루어지는 영역과 주체가 국가가 아닌 자발적 결사체, 비정부단체, 비영리단체 등 시민사회의 영역(NPO)에서 이들이 주체가 되어서 행해진다는 의미에서 사회적 일자리: 공공근로, 사회복지서비스, 환경오염 감시 및 보전, 영세민 보호, 도농교류, 농촌관광 등. 현재 공공근로사업과 자활후견인 활동지원이 농촌지역의 사회적 일자리.
 - * 커뮤니티 비즈니스의 활성화
 - 커뮤니티+비즈니스: 지역의 과제를 비즈니스의 수법을 통해서 해결함으로써 그 활동의 이익을 지역사회에 환원하기 위한 사업의 총칭
 - 영리, 미영리목적을 불문하고 동기 혹은 결과에서 커뮤니티에 기여하는 사업
 - 생활비즈니스: 복지, 환경, 정보, 관광, 교통, 식품가공, 지역가

꾸기, 상가의 활성화, 전통공예, 안전, 금융 등

- 지역자원과 향토 산업과의 연계 강화
- 도농교류, 농촌관광의 활성화
- 농촌내 신산업유치: 농업의 6차 산업화
- 비농업인의 다양한 경제활동 지원

③ 국토자원, 환경 및 경관의 보전 및 회복

- 자연환경 및 경관뿐 아니라 유형무형의 전통적 문화유산 등
- 농촌의 환경 및 경관, 문화자원에 대한 전국적 조사의 실시, 이를 통한 사회적 일자리의 창출
- 내셔널 트러스트 운동의 전개: 시민들의 자발적인 모금과 기부를 통해 훼손될 소중한 환경 및 문화자산을 매입하거나 확보한 뒤, 이를 시민주도로 영구히 보전 관리하는 국민운동

④ 농촌주민의 주체역량강화

- 농촌의 장래는 농촌주민의 주체적 역량과 참여에 의해서 결정된다.
- 주체역량 강화를 위한 각종 교육 및 훈련기회의 확대
- 농촌주민의 기술 및 취업 교육
- EU의 LEADER 프로그램처럼 파트너십에 기초한 농촌개발프로그램의 개발 및 시행
- 농촌 에니메이터의 체계적 육성

4) 식료정책 : 안전한 식료의 안정적 공급과 소비자 신뢰의 제고

○ 목표

- 식료의 안정적 공급
- 국민의 건전한 식생활
- 안전한 식료의 공급

○ 주요과제

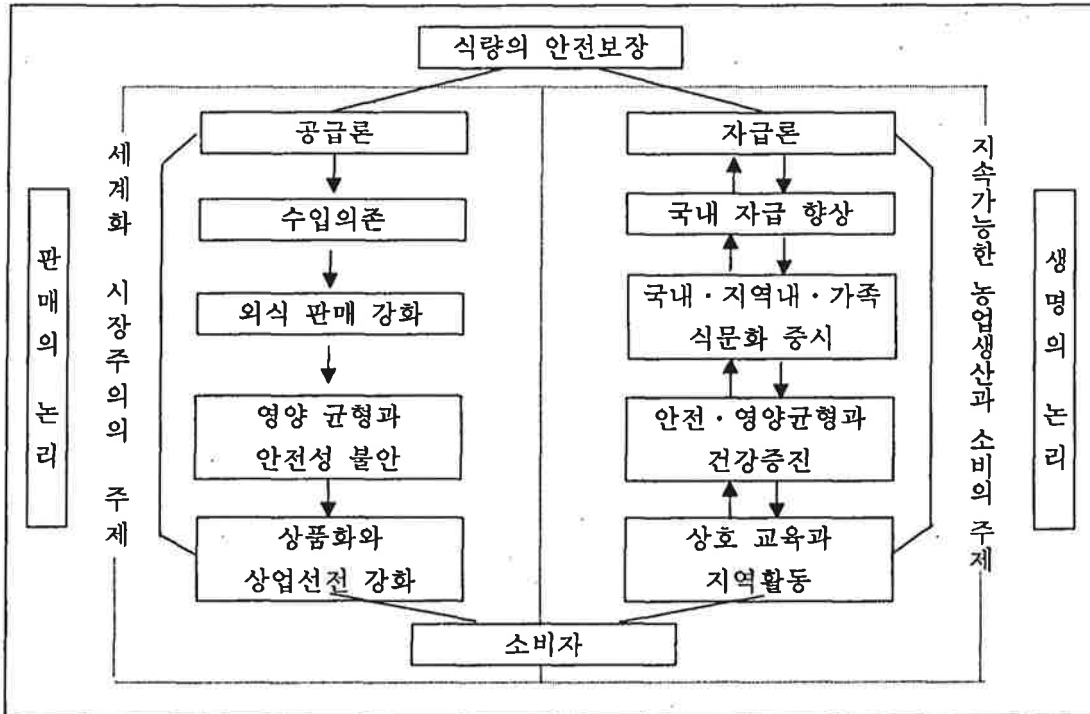
① 적절한 식량자급률 목표설정 및 자급률 확보

- 식량자급률의 향상이 가능한가?: 근대공업화사회, 대중소비사회의 가치관으로부터 공생사회 지향의 가치관으로의 전환
- 21세기 농업·농촌의 비전을 명확히 설정할 필요

- 지속가능한 농업·농촌; 풍토 및 자연조건을 고려한 투입물의 적정사용(환경허용량 이내 적정투입)과 농업기술(농법) 적용을 통해 환경 및 자원을 보전하고, 생산자(농민)에게 적절한 이익이 보장되며, 안전한 식료를 지속적, 안정적으로 공급할 수 있는 농업, 농촌주민이 안심하며 생활하고 도시주민 역시 안심하며 찾을 수 있는 농촌

- 시장원리에 기초한 사회(획일화 지향)를 대신해 다원적이고 다양한 공존사회, 지속가능한 사회, 생태사회를 지향하는 많은 논자들은 결국 이 점에 주목하는 것이며, 시장원리와 착종된 그와 같은 근원적 가치들을 새로운 가치관으로 재등장시키는 동시에 종래의 대중소비사회 가치관(시장의 무한의 가능성을 신봉)으로부터 유한성의 가치관, 공생적 가치관으로 적극적 가치이전을 추구한다. 안전, 안심, 다원적 기능, 국토보전, 자연순환, 경관, 전통, 지역문화 등에 대한 강조는 결국 그와 같은 공생적 가치관의 제도화(soft institution) 작업으로 이어진다. 구체적으로는 전통이나 풍토에 기초한 식생활, 슬로푸드, 지산지소, 사회교육(식교육) 등에 대한 강조 등. 결국 식료자급률 향상 문제는 단순히 자급률 목표치를 제시하는 것이 아니라 공생의 가치관을 구체적으로 정리해 국민들에게 제시하는 것이 돼야 할 것 아닌가?

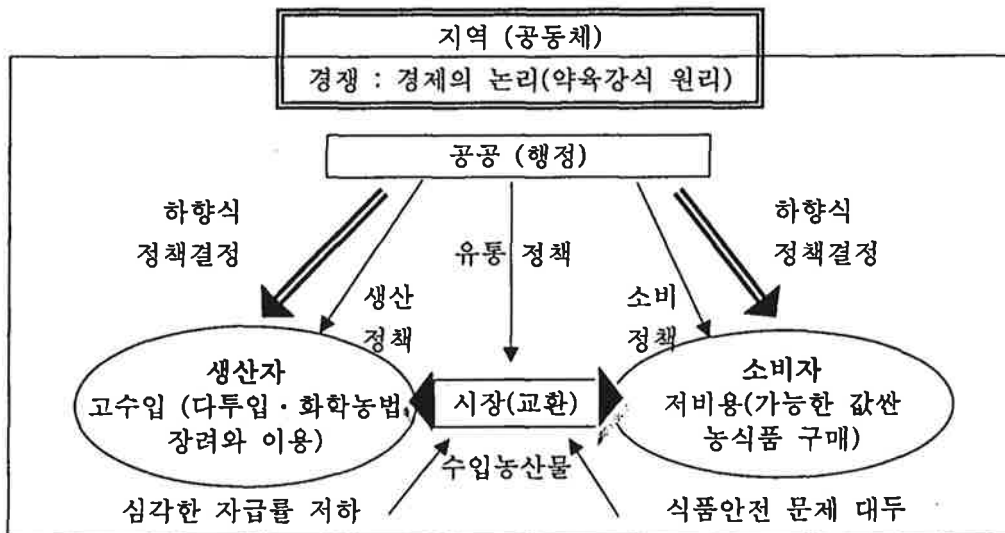
<그림 2-4> 두 가지 식량 안전보장론



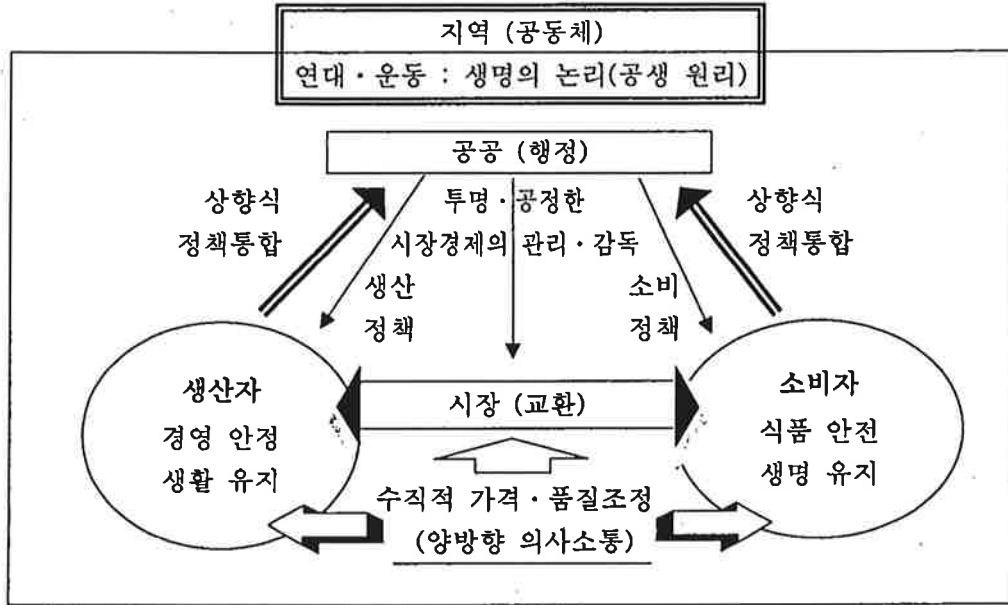
주 : —> 는 영향을 미치는 방향

자료 : 大嶋茂男·村田武, 『消費者運動のめざす食と農』, 農産漁村文化協會, 1994, p.253

<그림 2-5> 농업생산과 소비를 둘러싼 오늘날의 사회경제 시스템



<그림 2-6> 농업생산과 소비가 지속가능한 사회경제 시스템



자료: 정은미

② 건전한 식생활을 위한 정보와 교육의 제공

- 식생활의 서구화가 가져오는 영양섭취의 불균형, 비만, 성인병 등의 문제를 해결하는 것은 개인적 차원의 노력으로는 어려우며 사회적으로 효율적이지도 형평하지도 않다.
- 이 문제의 해결을 위해서 건전한 식생활의 형성을 돕는 정보의 구축과 전파, 전생애에 걸친 식생활 교육을 위한 정보상, 제도상의 지원체계의 구축이 필요하다.

③ 위험분석에 입각한 합리적 식품안전 관리체계의 구축

- 안전한 식품을 소비자가 안심하고 소비할 수 있도록 하는 것은 사회의 유지와 안정에 가장 기초적인 조건이다.
- 현재 우리사회는 생산에서 소비에 이르는 푸드 시스템은 갈수록 복잡해지고 있으나 그 복잡한 시스템 속에서 식품의 안전성과 소비자의 안심을 확보할 수 있는 관리체계의 구축은 미흡한 상황이다.
- 이를 위해서 식품안전체계의 구축의 원칙에 대한 사회적 인식의 공유와 합의 도출의 기초 위에서 위험의 평가, 위험의 관리, 위험의 정보소통의 체계를 구축하는 것이 매우 시급한 과제이다.

④ 국내 식품산업의 견실한 발전 기반 구축

- 식품시장의 규모는 점점 커지고 있지만, 농업은 갈수록 위축되고, 식품산업은 전체 시장규모는 확대하고 있지만 안으로는 급격한 구조변화를 겪고 있다. 이 과정에서 식품산업과 농업간의 농산물을 매개로 한 연계관계에 관심이 집중되고 있다.
- 국내 식품산업이 소비자 수요와 사회적 요구에 부응할 수 있도록 하는 지원이 필요하다.
 - 기술의 개발과 보급, 적절한 사회적 규제 구축과 시행, 산업의 규제에 대한 협응(compliance) 지원, 고부가 가치화, 새로운 시장의 개척 등을 지원하는 체계가 필요하다.
- 국내 식품산업과 농업의 연계 강화를 통해서 식품산업으로 하여금 소비자가 원하는 안심과 안전성을 확보할 수 있도록 하고 농업생산자에게 부가가치 창출 기회를 제공할 수 있게 하는 정책체계를 구축해야 한다.
 - 대량생산방식에 의존하지 않는 푸드 비즈니스 활성화
 - 매스마켓형 시장지향으로부터 대량, 집중, 낭비, 환경 부하형이 아닌 소량, 분산, 자원순환형 푸드 비즈니스의 등장
 - 농업생산에서 가공, 소비까지 지역비즈니스로 복합화

⑤ 로컬 푸드 시스템 발전의 기초 제공

- 농업정책에서 먹을거리 정책(food policy)으로, 생산 경쟁력 제고에서 판매 중심으로 정책전환이 필요하다.
 - 소농들의 경제적 생존 가능성은 이들이 규모화나 기술화를 통해 생산비용을 절감하고 품질을 향상시키는데 달려 있는 것이 아니라 이들만이 갖고 있는 특성을 살려서 소비자들에게 어떻게 전달하느냐에 달려 있다. 농민장터나 공공기관 급식 같은 직거래.
- 도시/농촌 이분법을 넘어서는 '먹을거리'문제로 접근해야 한다.
 - '농업'이 아니라 '먹을거리'로 접근해야만 10%가 아니라 90% 국민들의 관심을 이끌어낼 수 있는 것이며, 도시냐 농촌이냐, 농업이냐 제조업이냐 하는 과거의 이분법을 넘어설 수 있다.
- '유기농'에서 '지역농'으로의 발상전환이 필요하다.

- 서구 선진국 정부와 운동진영은 최근 '유기농'보다는 '지역농'에 더 강조점을 두고 있다. 그 이유는 유기농은 반드시 지역농으로 귀결되지 않지만, '지역농'은 많은 부분 '유기농'으로 귀결되기 때문이다.
- 지역사회 수준에서 생산, 가공, 유통, 외식, 소비자등 다양한 주체들간의 네트워크 구축을 통하여 식품생산에서 소비에 이르는 사회적 비용을 절감하고 식품의 안전성, 건전성 확보, 식생활 교육, 주체들간의 사회적 교류를 가능하게 하는 로컬 푸드 시스템이 다양한 형태로 발전할 수 있도록 제도적 기반을 제공할 필요가 있다.

제 3 장 농정 추진체계의 문제점과 개선방향

제 1 절 총론

1. 시장과 정부 및 각 주체의 역할

1) 시장의 역할과 국가 개입의 필요성

(1) 시장과 신자유주의 농정관

- 트레이시(Tracy, 1982)는 1870년대 이후 농업부문에 대한 국가개입(농업보호정책)을 세 가지 물결로 설명.
 - 제 1물결: 1870년대 유럽의 농업불황을 배경으로 국가가 관세를 높여 농업보호를 하려고 하였다.
 - 제2 물결: 1930년대 세계 대공황으로 시작된 세계적 농업대불황에 대응하여 미국을 중심으로 농산물가격지지 정책이 도입되었다.
 - 제3 물결: 1950-70년대를 통해 세계경제의 호황을 바탕으로 농업에 대한 가격 및 소득지지정책이 강화되는 한편, 농업구조 조정을 통한 농업합리화 정책이 동시에 추진되었다.

- 그러나 1980년대 신고전파 시장이론이 부활되면서 신자유주의 이데올로기가 농업분야에도 점차 확산되었다.
 - 신자유주의자들은 농업 내외에 시장경제 원리가 분명하게 관철되도록 제도와 시책을 일관성 있게 정비하여, 모든 수급과 가격이 시장에서 결정되고,
 - 다양한 유형의 경영체가 공정한 경쟁을 통해 국내외 소비자의 선택을 받아 성장하거나 탈락하는 과정을 거쳐 경쟁력 있는 주체에게 자원이 집중되고(규모화), 경쟁력 있는 지역에 생산이 집중되어(전문화와 특화) 농업의 효율성과 경쟁력이 끊임없이 향상될 수 있어야 하고,

- 정부 개입은 시장실패 부분에 국한하여 가능한 한 최소화할 것을 주장한다.
- 신자유주의자들에 따르면 정부의 농업부문에 대한 개입의 구체적 내용은 다음과 같다.
 - 공공재적 성격이 강한 분야(기술개발, 생산기반정비, 유통개선 사업, 정보 등)에 대해 투자한다.
 - 경쟁에서 탈락한 농민(이탈농)과 조건불리지역을 위해 생산과 연계되지 않은 직접지불을 실시하고, 국토 및 환경보전을 위한 지원체계를 마련한다.
 - 농업과 관련된 모든 분야(토지, 금융, 자재, 가공, 조직 등)에 대한 규제를 철폐하여 시장기능이 잘 발휘될 수 있는 기반을 마련한다.

(2) 국가개입의 필요성

가. 국경개입의 필요성

- 농업은 신자유주의자의 주장과는 달리 다음과 같은 이유 때문에 국제적으로 국내적으로 보호가 불가피하다. 먼저 국경보호가 필요한 이유 세 가지를 들어보자.
 - 첫째, 신자유주의자는 농산물의 자유무역이 대세이므로 우리 농업이 살아남기 위해서는 경쟁력을 키워야만 한다고 강조할 뿐, 농업경쟁력의 제고가 자연적 조건과 역사적 조건에 의해 얼마나 제약되는가 하는 점은 애써 눈을 감는다. 경쟁력이 절대우위가 아니라 비교우위에 의해 결정된다면 우리나라 농업의 경쟁력에는 본래적 한계가 있다. 신자유주의자의 주장처럼 우리 농업을 시장원리에 따라 국제경쟁에 그대로 노출한다면, 어떠한 결과가 초래될 것인가.
 - 둘째, 농업부문의 생산자원(토지, 노동, 자본)은 고정성이 강해서 타산업으로의 이동이 대단히 어렵기 때문에 자유화에 따른 산업간 조정비용이 매우 크다. 산업간 조정비용의 문제 뿐 아니라 신후생 경제학자들이 주장하는 '보상원리'가 실제로 적용되기 어렵다.
 - 셋째, 신자유주의자들은 농업의 외부효과를 지적하기는 하지만, 그 중

요성을 경시하고 있다.

- 넷째, 식품의 안전성 확보를 위한 농식품의 검역 강화가 요구되고 있다.

나. 국내개입의 필요성

○ 다음으로 국내적으로 정부개입과 농업부문에 대한 보조(지원)가 필요한 이유 세 가지를 들어보자.

- 첫째, 농업은 토지를 이용하여 유기물을 생산하는 사업이고, 자연조건에 의해서 크게 제약을 받으며, 오랜 역사를 지닌 전통산업이기 때문에 농업생산의 기술적 진보는 공업에 비해 뒤떨어질 수밖에 없다. 따라서 시장기구에 의한 농공간의 자원배분은 필연적으로 생산력격차와 소득분배의 격차를 가져온다. 미국을 비롯한 선진제국이 그 동안 농업부문에 대한 가격 및 소득지지를 정부 개입의 기본 정책으로 채택한 이유도 여기에 있다. 최근 선진제국에서 가격 및 소득지지 정책은 시장지향적 농정으로의 전환으로 후퇴하고 있으나 여전히 농정의 핵심적 지위를 차지하고 있다.
- 둘째, 농산물은 탄력성이 매우 낮다. 즉 수요의 가격탄력성과 소득탄력성이 낮고, 공급은 가격탄력성이 매우 낮을 뿐 아니라 자연조건의 변동에 따라 변동이 극심하다. 따라서 농산물의 가격형성을 시장기구에만 맡기는 경우 가격변동이 극심하여 소비자와 생산자 모두 손해이다.
- 셋째, 농업생산 주체의 문제이다. 농업생산은 대부분 소농에 의해 영위되고 있고, 소농은 자본가와 달리 시장에 대한 정보가 부족하고 시장적응력이 뒤떨어지기 때문에 시장가격의 변동에 대해서 합리적으로 대처하지 못하는 경우가 많다.(예, 주기적 농산물 가격 파동)
- 넷째, 식품의 안전성에 대한 국민적 관심이 높아지고 있다.

(3) 소결: 시장과 정부의 역할

- 시장에 대한 정부의 과도한 개입을 막아야 하지만, 이른바 시장논리를 앞세워 정부의 의무(역할)를 포기하거나 약화시켜서는 안 된다. 정부의 시장개입 그 자체가 문제가 아니라, 어떻게 어느 정도 개입하느냐

가 문제이고, 이 경우에는 정부와 민간의 역할에 대한 올바른 관계정립이 중요하다.

2) 농정 각 주체의 역할

농업·농촌의 발전을 위해서는 농민, 농업관련단체, 지방정부, 중앙정부의 역할이 올바르게 정립되어야 한다.

(1) 농민의 주체성 확립

- 농업의 주인(주체)은 두 말할 나위 없이 농민이다. 이 너무도 당연한 사실이 지금까지 우리 사회에서는 간과되어왔다. 농민은 언제나 농정의 대상이고, 농업부문에 대한 정부지원은 농민 통제 수단으로 활용되어왔다. 최근 강조되고 있는 지역농정, 자율농정도 중앙집권적 통제 농정의 범위를 크게 벗어나지 않는다.
- 농업·농촌문제는 농민과 농촌주민 스스로의 자각과 주체적 노력이 없는 한 문제 해결의 전망은 없다. 농민은 농정의 시혜 대상이 아니라 농정의 결정권을 가져야 한다. 다시 말해 농민의 의사가 충분히 반영되어 농정이 수립되고 집행되는 시스템의 구축이 필요하다.
- 농민의 주체적 노력을 전제로 해서, 정부는 한편에서는 농민의 주체적 역량이 충분히 발휘될 수 있도록 여건(제도)을 마련하고, 다른 한편에서는 농민의 부족한 자원(물적 인적)을 지원해 주어야 한다.

(2) 중앙정부의 역할

- 정부의 역할은 중앙정부와 지방정부로 나누어 볼 수 있는데, 중앙정부 농정의 가장 중요한 역할은 한국 농업(농촌)의 장기적 비전하에서 농업(농촌) 활성화의 조건을 마련하는 것이다.
- 이를 위해서는 농민의 영농의욕을 고취(조장)할 수 있는 정책과 영농

애로를 타개해주는 정책이 필요하다.

- 영농의욕 고취와 관련해서는 농가소득의 안정을 위한 가격 및 소득정책을 실시하고, 농민이 존립에 필요한 최소수준(national minimum) 이상의 복지를 누릴 수 있도록 농촌의 생활여건을 정비하는 것이다.
- 영농애로 타개와 관련해서는 농민의 자율성을 저해하는 제도적 장애를 타파하고, 농민의 힘만으로는 어려운 생산기반정비나 대형기계 및 시설(생산 및 유통)의 도입 등을 도와주고, 새로운 농업기술을 개발하여 농민에게 보급하고, 농업인력을 교육하고 육성하는 것 등이 필요하다.
- 이외에도 중앙정부는 농업생산 및 수요에 관한 통계의 작성, 농산물의 등급화·검사, 시장 및 가격정보 등 서비스를 제공하는 한편, 농지 및 국토·환경보전을 위한 정책 등을 실시한다.
- 그렇지만 이러한 역할을 중앙정부가 모두 직접 수행할 필요는 없다. 농가소득과 관련된 가격 및 소득정책이나 여건(제도) 정비 및 기초 서비스 등은 중앙정부가 직접 담당하여야 하지만, 그 이외의 것에 대해서는 중앙정부는 커다란 방향 및 틀만을 설정하고 구체적인 사업의 계획이나 집행은 지방정부에 맡겨야 한다. 그리고 중앙정부는 이러한 역할을 수행함에 있어서 보조금정책은 공공성(외부효과)이 높은 부문에 한정하고, 정책의 이익이 사적으로 귀속되는 분야에 대해서는 부담도 사적으로 하도록 하는 용자정책 등을 실시하여야 한다.

(3) 지방자치단체의 역할

- 농업·농촌의 발전에서 지방자치단체(지자체)의 역할은 결정적으로 중요하다.
 - 첫째, 지자체는 농촌지역 개발원칙(주체성, 종합성, 독자성, 개방성 등)에 기초하여 각 지역의 종합발전계획을 수립하고 집행한다. 이를 위해서는 지금까지의 중앙집권적 획일적 농정체계를 지방분권적 자율적 농정체제로 전환하여야 한다. 예를 들면, 지금까지 중앙정부가 담

당해온 투융자사업의 계획 및 집행권한은 지자체에 이양되어야 한다. 또한 중앙 각 부처별로 분단되어 있는 농어촌개발관련 예산을 지자체가 한데 묶어 통합적으로 집행할 수 있는 자율권이 부여되어야 한다.

- 둘째, 지자체는 지역종합발전계획의 일환으로서 지역농업계획을 수립하고 집행한다. 농업생산은 본래 강한 지역성을 띠 수밖에 없고, 일정한 지역을 범위로 이루어지고, 각 지역은 자연적 조건, 역사적 전통, 사회경제적 조건이 매우 다르다. 한 나라의 농업은 이러한 개성이 풍부한 지역농업의 종합에 지나지 않는다는 의미에서 우리 나라 농업의 발전은 지역농업의 발전을 통해서 실현될 수 있다. 지역농업계획은 단순히 농업생산 측면뿐 아니라 유통 및 판매, 가공, 소비 등 종합적 관점에서 세워져야 한다. 이때 전국적 광역유통뿐 아니라 地產地消의 체제를 확립하는 것이 중요하다.
 - 셋째, 지자체는 지역발전의 비전을 제시하여 농민(농촌주민)의 자각과 주체적 노력을 선도할 뿐 아니라, 농민의 창의성과 에너지가 충분히 발휘될 수 있도록 결집하는 역할을 담당한다. 또한 지자체는 지역발전에 필요한 인재를 발굴하고 지도자를 양성한다.
- 지자체 농정이 확립되고 제 역할을 할 수 있기 위해서는 몇 가지 조건이 갖추어져야 한다.
- 우선 지자체 농정에 대한 농민(농촌주민)의 참여와 자치가 실현되어야 한다. 지자체 행정은 주민의 참여와 자치가 실현되지 않으면 자치단체의 장이나 공무원의 자의적 의사결정에 의해 농단될 수 있다. 지금처럼 자치단체장이 선거에 의해서 선출되는 상황에서 자치단체장은 단기적 과시적 성과에 급급하여 지역의 지속적 발전을 저해하는 정책 결정(예, 지역의 환경을 파괴하는 난개발)을 하기 쉽다. 주민자치가 실현되기 위해서는 주민이 농정의 계획단계부터 참여하고 집행을 감시하여야 한다. 이를 위해서는 지역주민의 자질(능력)이 향상되어야 한다. 지자체는 주민의 사회교육을 위해 노력하여야 하고, 그것은 강연회나 강습회뿐 아니라 지역주민의 일상적 학습 모임을 조직하여 지역 주민의 주체적 문제 해결 능력을 배양하는 것이 중요하다.
 - 다음으로, 지자체 농정이 확립되기 위해서는 지방정부의 사업계획 및

- 집행능력이 제고되어야 한다. 이를 위해서는 지자체의 자체 교육 프로그램을 비롯해 중앙정부가 지방 공무원들의 농어촌개발 계획수립, 관리 및 평가능력을 제고할 수 있는 교육을 확대하여야 한다.
- 또한 지자체 농정에 지역의 협동조합 또는 농어민단체나 농민 및 주민대표의 참여를 제도적으로 보장하고 대학교수를 비롯한 전문가의 자문을 일상화한다(예, 형식적으로 운영되는 시·군 농발심의회의 내실화).
- 또한 중앙정부의 지도·감독기능이 강화되어야 한다. 중앙정부는 투융자사업의 계획과 집행을 지방정부에 이양하되, 지자체의 계획이 국가적 차원의 농정 목표에 일치할 수 있도록 지도하고 조정하는 역할을 수행하면서, 동시에 지자체 농정을 철저하게 평가하고 감독하는 기능을 수행하여야 한다. 그렇지만, 중앙정부의 지도·감독기능이 지자체를 통제하는 수단으로 이용되어서는 안 된다.

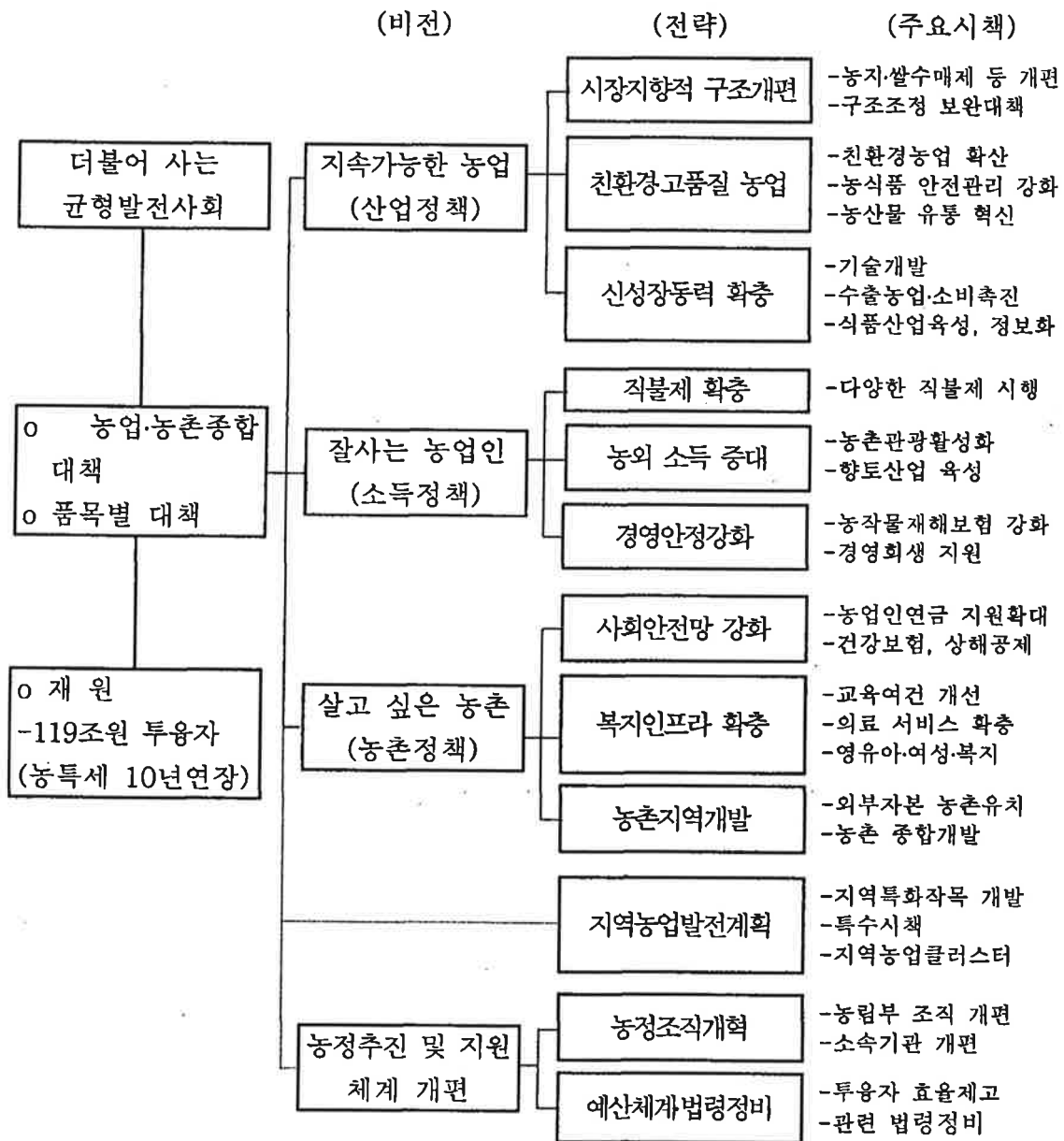
(4) 농업관련단체의 역할

- 농업·농촌의 발전에 있어서 농업관련단체의 역할을 실로 막대하다. 농업관련단체는 협동화·조직화를 통해서 개별 농민의 주체적 역량을 극대화할 수 있다.
- 농업관련단체 가운데서도 협동조합의 역할은 매우 중요하다. 그러나 오늘날 우리나라의 협동조합은 본래의 기능을 충실하게 수행하지 못하고 있음으로 근본적으로 개혁해야 한다는 비판이 제기되고 있다. 농업협동조합은 농업생산 뿐 아니라 가공, 유통단계의 조직화 등 지역농업 조직화의 주체가 되어야 한다. 특히 산지유통의 주체로서 농협의 역할이 매우 중요하다. 그러나 오늘날 우리 지역농협의 대부분은 이러한 역할보다는 신용사업 중심으로 운영되어 농민들의 비난의 대상이 되고 있다. 이를 시정하기 위한 농협개혁이 시급이 이루어져야 한다.

2. 농업농촌종합대책과 농업, 농촌, 식품정책의 관계

1) 농업농촌종합대책의 체계

<그림 3-1> 농업·농촌종합대책 체계도



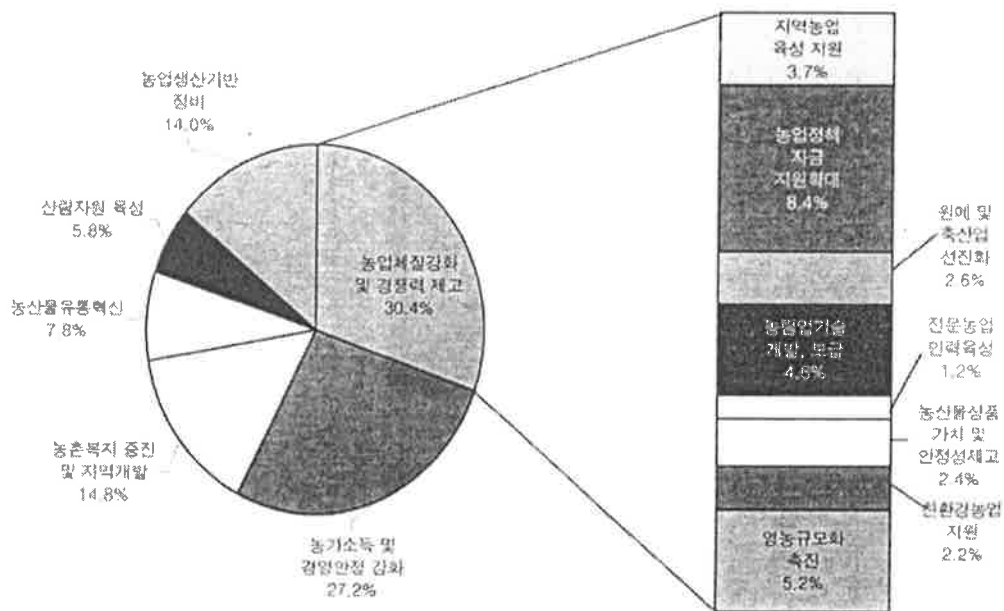
- <그림 3-1>에서 보듯이 농업농촌종합대책은 농업정책과 소득정책과 농촌정책을 세 기둥으로 하고 있고, 식품정책은 고려하고 있지 않다.

2) 농업·농촌종합대책의 예산 분석

(1) 분야별 사업비 배분

- 투융자의 배분계획은 농업체질강화 및 경쟁력 제고 등 6개 분야를 대분류로, 그리고 17개 분야를 중분류로 나누어 제시하고 있다.

<그림 3-2> 6대 사업분야별 배분 비율



- 대분류를 중심으로 보면 농업체질 강화 및 경쟁력 제고가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이어서 농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발 순이다.
- 계획기간 직전인 '03년에는 농업생산기반이 가장 큰 분야로 투융자의 32.6%를 차지하였으나 '04년에는 24.0%로 급감하고 농업체질강화·경

쟁력제고가 24.8%에서 26.6%로 증가하여 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

- 재원배분의 비중이 가장 크게 증가한 분야는 농가소득 및 경영안정 분야로 '03년 20.7%에서 '13년에 30.0%로 9.3% 포인트가 증가하고, 다음으로 농촌복지 및 지역개발은 8.6%에서 17.2%로 8.6% 포인트 증가한다.
- 농가소득 및 경영안정 분야에 포함된 직접지불사업은 '03년 9.4%에서 '13년 22.9%로 13.5% 포인트가 증가하여 실질적으로 가장 비중이 높아진 사업분야로 된다.
- 반면에 농업생산기반 정비 분야는 '03년 32.6%에서 '13년 8.8%로 23.8% 포인트가 감소하여 이 분야의 재원을 소득 및 경영안정, 농촌복지, 농업체질 강화 분야로 돌리는 셈이다.
 - 농산물 유통혁신은 '08년까지는 늘렸다가 이후 감소시켜 '13년에는 '03년과 비슷한 비중을 갖게 하고, 산림자원 육성은 서서히 감소시키는 것으로 계획되고 있다.

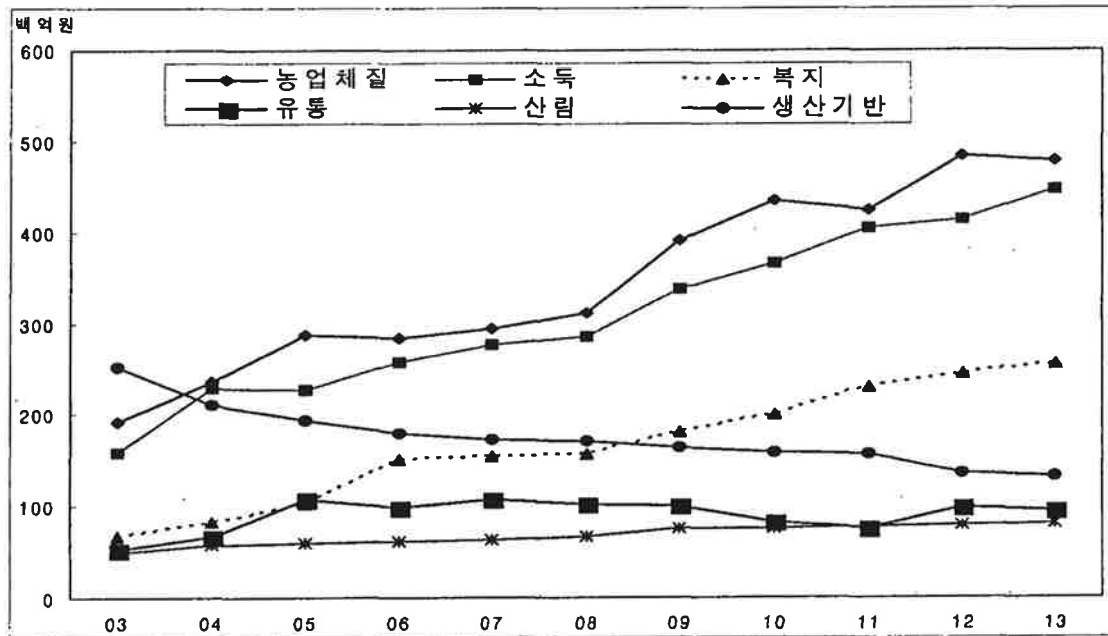
<표 3-1> 분야별 투융자 규모

단위(% , 백억원)

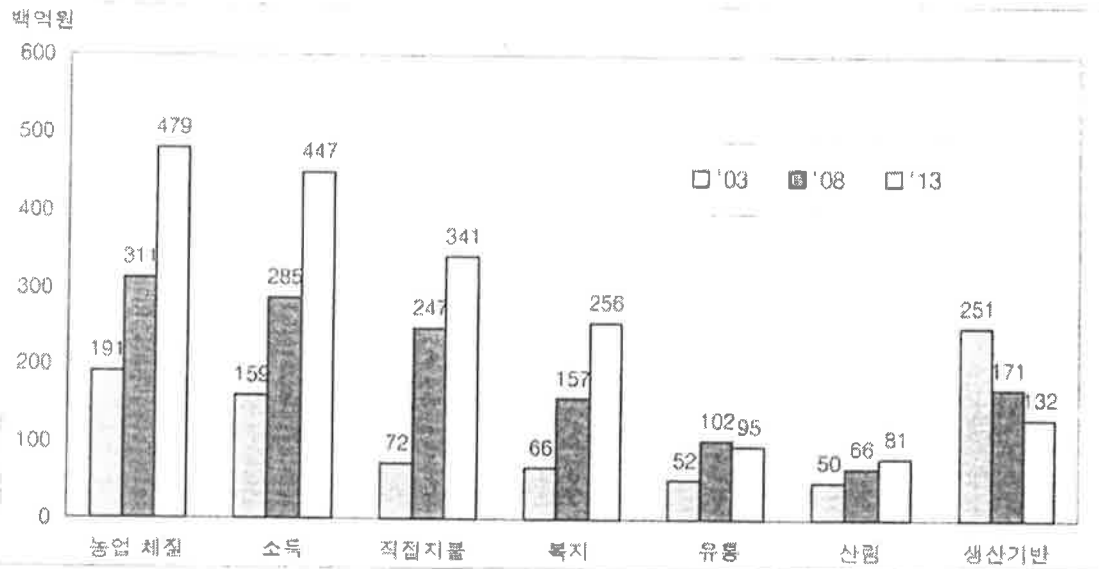
	2003	2008	2013	2004-2008	2009-2013	합계
농업체질 및 경쟁력강화	24.8	28.5	32.2	27.9	32.2	30.4
농가소득 및 경영안정	20.6	26.2	30.0	25.2	28.6	27.2
- 직접지불	9.3	22.6	22.9			
농촌복지증진 및 지역개발	8.6	14.4	17.2	12.8	16.2	14.8
- 농촌사회안전망확충	1.0	3.2	2.7	2.8	2.9	2.4
- 교육 및 복지 인프라	0.8	2.7	4.2	2.4	4.1	3.4
- 농촌지역개발	6.7	8.5	10.3	7.7	9.2	8.5
농산물유통혁신	6.7	9.3	6.4	9.5	6.6	7.8
산림육성	6.5	6.0	5.4	6.1	5.6	5.8
농업생산기반정비	32.6	15.7	8.8	18.4	10.9	14.0
투융자금액(백억원)	771	1092	1489	5051	6878	11929

자료: 농림부, 「농업농촌발전 세부추진계획」, 2004. 12. 863쪽

<그림 3-3> 분야별 중앙정부 투융자 규모 계획(1)



<그림 3-4> 분야별 중앙정부 투융자 규모 계획(2)



(2) 식료·농업·농촌구분에 따른 예산구분과 예산편성의 문제점

- 최근 식품의 안전성문제가 대두되고 있는 가운데 식품 자급률 제고를 위한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이러한 상황에서 식료정책에 관한 중요성은 앞으로 더욱 커질 것으로 전망된다. 한편 일본의 경우 1999년 「식료·농업·농촌기본법」이 제정된 이후 정책추진의 방향도 식료·농업·농촌의 균형을 유지하는 쪽으로 추진되고 있다. 이러한 사실을 감안하여 우리나라의 예산편성을 재분류하여 정리한 것이 <표 3-2>이다.

<표 3-2> 식료·농업·농촌 구분에 따른 예산구분(2004년)

(단위: 백만원, %)

정책	사업부분	재정규모	비중
식료 정책	농산물상품가치및안정성제고	85,874	0.9
	농산물유통혁신	941,195	9.6
	소계	1,027,069	10.5
농업 정책	영농규모화촉진	323,312	3.3
	친환경농업지원	105,299	1.1
	전문농업인육성	122,697	1.3
	농림업기술개발보급	378,417	3.9
	원예및축산업선진화	505,822	5.2
	농업정책자금지원확대	1,093,372	11.2
	농업생산기반정비	2,006,146	20.5
	농업기계화지원	299,211	3.1
	농가소득안정망확충	1,959,613	20.1
	소계	6,793,889	69.6
농촌 정책	농촌사회안전망확충	128,498	1.3
	교육및기초복지인프라구축	158,442	1.6
	농촌지역개발	731,360	7.5
	지역농업육성지원	80,000	0.8
	농의소득증대	38,788	0.4
	소계	1,137,088	11.6
임업 정책	산림자원육성	804,729	8.2
	소계	804,729	8.2
	합계	9,762,775	100.0

주: 2004년 투융자실적을 식료, 농업, 농촌정책으로 재분류한 것이다.

- <표 3-2>에서 보는 것과 같이 현재의 예산편성의 문제점은 농업정책에 편중되어있다는 점이다.
 - 2004년도 기준의 국고, 지방비, 자부담을 포함한 투융자 규모를 보면 약 9조 7,628억원이었다. 그 중 농업정책에 투입된 투융자 규모는 약 6조 7,939억원으로 전체의 약 70%를 차지하고 있다.
 - 더욱이 앞에서도 문제점을 지적한 농업생산기반정비가 약 21%를 차지하고 있어 문제의 심각성은 더 하다고 할 수 있다.
- 한편 식료정책과 농촌정책의 투융자 비중을 보면 각각 10.5%, 11.6%

에 지나지 않아 농업정책에 비해 매우 작은 것을 알 수 있다.

- 식품 안전성에 대한 소비자의 관심이 높아지고 있고, 농산어촌 지역의 열악한 기초생활여건과 부족한 복지인프라를 감안한다면 예산편성도 농업정책에 편중되어서는 안 되며, 식료정책과 농촌정책으로 예산을 확대편성할 필요가 있다.

제 2 절 농업정책의 과제와 추진체계의 문제점

1. 농업구조혁신과 농업담당주체의 형성

1) 현황과 문제점

- 90년대 이후 농정의 중심이 농업구조개선에 있었음에도 여전히 영세농업경영구조를 벗어나지 못하고 있음.
 - 정부는 전업농 육성을 농업구조개선의 핵심적 목표로 함
- 농업후계인력이 급속히 감소하고 있음
- 최근 정부는 농업경영체의 육성을 표방하고 맞춤형농정을 도입함

2) 쟁점

- 소수의 경쟁력 있는 농업경영체만으로 농업의 다원적 기능을 수행할 수 있는가?
- 고령농가의 경영이양 정책이 과연 효율적이고 정당한가?
- 정부의 육성 대상에서 제외되는 다수의 영세소농의 활로는?

3) 외국의 사례: 일본의 기본계획

- 우리나라와 비슷한 영세소농경영체제를 지닌 일본은 2005년 발표한 「식료농업농촌기본계획」에서 '바람직한 농업구조의 확립을 위한 담당주체의 육성 확보'와 '인재의 육성 확보'를 주요한 과제로 제시

- 먼저 담당주체의 육성확보를 위해서는 담당주체의 명확화와 지원의 집중화·중점화를 실시한다. 이것은 우리 정부가 모든 농업자를 일률적으로 대상으로 한 정책을 수정하여 우리 농업의 담당주체로서 농업경영체를 설정하고 그들에게 지원을 집중하겠다는 정책과 일맥 상통
 - 그런데 일본정부가 집중적으로 지원하여 육성하려는 담당주체는 단순한 개별농업경영은 아니고, 지역의 논의와 합의를 통해서 형성된 지역농업의 담당주체이란 점에서 우리나라의 구조정책과 커다란 차이가 있음
 - 우리나라 정부가 지원 대상으로는 하는 농업경영체에는 지역농업의 주체라는 인식이 결여되어 있다. 일본정부는 지역농업의 담당주체의 육성을 위해 인증농업자제도의 활용, 집락을 기초로 한 영농조직의 육성·법인화를 추진한다.
- 한편 일본 정부는 농업종사자가의 대폭 감소를 전망하면서, 농업에 종사할 다양한 인재의 육성 확보에 노력한다.
- 우선 장래의 담당주체가 될 수 있는 새로운 인재(농업자나 고용노동력)의 육성 확보를 위해 취업형태나 성별을 묻지 않고, 신규 취농을 촉진하고 폭넓은 인재의 확보를 꾀한다. 특히 최근 농업법인에 고용되는 형태의 신규 취농이 증가하는 등 신규취업이 증가하는 등 취농루트가 다양화하는 것에 대응해서 정보제공이나 연수 등의 지원시책을 실시한다.
 - 또 장래의 담당주체로 될 수 있는 농업자를 육성하기 위해, 농업고교나 농업대학 등에서의 농업기술이나 경영관리에 관한 고도의 지식·기술에 관한 연수 교육의 충실을 꾀한다. 이것은 우리 정부가 '정예인력 육성'을 표방하면서, 한국농업전문학교의 설립 운영, 후계농업인을 위한 장기저리 정책자금의 지원, 전문화된 농업인 교육훈련을 실시하는 것과 같다.
 - 일본의 경우, 우리보다는 정예인력 육성 뿐 아니라, 여성과 고령농업자의 역할을 적극적으로 평가하고 있다. 우리나라도 여성농업자의 농업경영은 장려하고 있지만, 고령농업자는 은퇴의 대상으로만 인식되고 있다. 그러나 일본에서는 의욕있는 고령농업자가 그 지식과 기능

을 살리면서 보람 있는 생활을 할 수 있도록, 고령농업자에 의한 신규 취농자나 담당주체의 지원, 도시주민과의 교류, 농지나 농업용수 등 농업·농촌의 기반으로 되는 지역자원의 보전관리 등의 노력을 촉진한다. 또한 농업행정의 경험자를 포함해 제일선을 은퇴한 농업내외의 인재가 지역에서의 담당주체의 육성·확보의 코디네이터로서 적극적으로 활동하는 것을 촉진한다.

- 일본에서는 농업경영체의 육성을 위해 인증농업자와 집락영농에 대해 품목횡단적 경영안정대책을 실시하고 있다
 - 이는 과거의 품목별 가격정책으로부터 품목횡단적으로 경영전체에 대한 경영안정정책으로 전환한 것이다.
 - 우리나라의 맞춤형 농정과 유사함
 - 그러나 이러한 선별적 지원정책은 많은 영세 소농의 반발에 부딪치고 있음.

4) 개선방안: '효율적이고 안정적인 농업경영'과 지역농업의 조직화

- 식량의 안정적 공급과 농업의 지속적 발전을 위해서는 일정한 국제경쟁력을 갖추고 농업경영만으로 경영과 가계가 유지될 수 있는 '효율적이고 안정적인 농업경영'이 반드시 육성되어야 함
 - 이러한 경영이 우리 농업의 중추적 역할을 담당해야 함
 - 그러나 그러한 경영은 전문화, 단작화가 아니라, 우리 농업의 여건을 고려할 때 규모의 경제 뿐 아니라 범위의 경제를 동시에 추구하는 복합경영이 바람직함.
 - 또한 그러한 경영의 배타적 육성이 아니라 영세소농과 노령농가를 포함한 지역 농업전체의 발전이라는 관점에서 육성되어야 하고, 지역농업 조직화를 통해 지역농업의 리더로서 중심적 역할을 담당해야 함
- 농업구조의 혁신을 개별농가의 배타적 육성이 아니라 지역농업의 조직화 관점에서 추진되어야 함
 - 이를 위해서는 중앙집권적 설계주의 농정을 벗어나 지역의 개성과 창

의를 살릴 수 있는 지방분권적 농정으로 전환되어야 함.

2. 농가소득 증대 및 경영안정

1) 현황과 문제점

- '효율적이고 안정적인 농업경영'의 육성을 위해서는 구조정책 뿐 아니라 가격 및 소득정책이 동시에 추구되어야 함.
 - 그동안 우리나라의 농업정책은 구조정책에 지나치게 경도된 반면에, 가격 및 소득정책은 가볍게 처리됨에 따라 '농산물 과잉공급 → 농산물가격의 하락 → 농업소득의 저하 → 농업경영의 불안정'이란 문제를 노정하였음.
- 정부는 농가소득 및 경영안정을 위해 직불제의 확대, 경영안정장치강화(농업재해 보전), 농외소득원 확충의 3대 전략을 축으로 도시근로자와 상응하는 소득실현을 목표로 하고 있음
 - 그러나 현실은 농업생산 및 농업소득의 정체 그리고 도시와의 격차확대로 나타나고 있음.

(1) 직접지불제의 현황과 문제점

- 우리나라의 직불제 사업은 농가의 소득보전을 직접 목적으로 한 것과, 구조조정의 촉진 및 다원적 기능을 목적으로 한 것을 구분하고 있는데, 후자도 간접적으로 소득보전에 기여한다고 할 수 있다.
- 직불제 중에서 최대의 부분을 차지하는 것은 쌀 직불제이다. 2005년도 직불제 예산(약1조원) 가운데 약 75%가 쌀소득보전직불제이고 여기에 쌀 생산조정제 혹은 친환경 농업 직불제 등을 합치면 80% 가까이가 쌀에 대한 직접소득보조이다. 반면에 다원적 기능을 위한 직불제 예산을 시험 혹은 시범사업의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다.
 - 더욱이 쌀 소득보전 직불제는 목표가격과 시장가격의 차액의 85%를

보전하도록 되어 있기 때문에 쌀값 하락에 따라 직불제 예산이 지속적으로 늘어날 전망이다. 실제로 2006년도 쌀 소득보전 직불제의 예산은 고정직불 6986억원과 변동직불 1조32억원으로 증가하였다.

(2) 농업재해 보전 시책의 현황과 문제점

- 농축산물 생산과정에서의 각종 재해로 인한 충격으로부터 농가의 경영 안정을 도모하기 위하여 농작물재해보험, 가축공제 및 농업재해대책이 추진되고 있다.
 - 농작물재해보험은 2001년부터 실시되어 현재 7개 품목(뽕은 감은 시범사업)이 실시되고 있으며, 7월부터 논벼에 대한 도상연습이 시작될 예정이다. 전업화 수준, 재해발생 위험 정도, 손해 평가 가능성 등을 감안하여 대상 품목을 연차적으로 확대하여 2013년까지 30개 이상 품목으로 확대할 예정이다.
 - 가축공제는 시범사업기간(1997-99년)에는 소에 국한되었던 축종이 7개로 확대되었으며, 2006년에 사슴과 칠면조 등 2개 축종이 추가되어, 현재 소, 말, 돼지, 닭, 오리, 꿩, 메추리, 사슴, 칠면조 등 9개 축종이 공제대상이 되었다.
 - 농작물재해보험과 가축공제는 비교적 짧은 기간에 제도가 확대 발전하고 있다고 할 수 있다. 그러나 농작물재해보험의 경우 사과와 배를 제외한 나머지 품목들의 가입율이 저조하고, 가축공제의 경우도 돼지와 닭을 제외한 축종들의 가입률이 매우 저조하다.

(3) 농외소득원 확충

- 정부는 취약한 농업소득을 보완하여 농가경제의 안정화를 기할 수 있는 농외소득 증대 목표를 2013년에 소득의 67%까지 확대할 계획이다.
 - 이러한 농외소득 확충을 위해 농공단지조성사업, 농촌관광사업, 향토산업 육성 등의 사업을 추진한다.
- 농공단지는 2005년 12월말 현재 337개의 단지가 조성되어 98.0%의

높은 분양율을 보이고 있다. 농공단지의 총고용은 11만5천명인데, 그 가운데 농업인은 15%인 1만7천명이고, 현지인은 7만3천명이다.

- 이처럼 농공단지 고용에서 농업인이 차지하는 비중이 매우 낮을 뿐 아니라, 이들의 거의 대부분은 단순 노무직에 종사하고 있어, 농공단지를 통한 농외소득 증대에는 한계가 있다.
- 뿐만 아니라, 농공단지의 입주기업들이 지역의 부존자원과 연계된 농축산물 가공 등을 하는 경우도 별로 없다.

○ 농촌관광은 최근 주 5일제 근무가 확산되면서 도시민의 여가수요가 늘어나고 있어 정부는 녹색농촌체험 마을, 전통테마 마을 등 마을 단위 농촌관광 공급기반을 조성하고, 농가단위에서의 민박을 촉진하기 위한 제도보완을 하고 있다.

- 일부 성공마을을 중심으로 활발한 인적, 물적 교류가 이루어지고 있으며 농가 소득 증대 및 농촌 활력 회복의 전기가 되고 있다. 여기에 기업의 1사1촌운동, 정부의 홍보 정책의 도움을 받아 빠른 속도로 확산되고 있다. 그러나 농촌관광의 지역경제 활성화 효과와 농촌관광의 가능성과 한계에 대해서는 정확한 인식이 필요하다. 농촌관광이 활성화된 서유럽의 경우에도 농가소득 중 농촌관광 소득의 비중은 5% 미만에 불과하다.

○ 향토산업의 육성은 2007년에 19개 향토자원에 대하여 시범사업을 우선 실시하므로 평가는 이르다.

2) 쟁점

○ 농가소득 증대 및 경영안정을 위한 가장 중요한 정책은 직접소득지불제도와 관련해 몇 가지 중요한 문제점과 쟁점들이 제기되고 있다.

- 첫째, 직접소득지불제의 거의 대부분을 차지하는 쌀 소득보전직불제의 경우 쌀 값 하락에 따라 지속적으로 늘어날 수밖에 없어 재정적 부담이 가중되어 예산제약이 불가피하다. 뿐만 아니라 쌀소득보전 직불제는 고정이든 변동이든 재배면적을 기준으로 지불되기 때문에 계

- 층간의 소득격차를 확대시키는 결과를 가져온다. 따라서 쌀 직불제에 대해 농가당 상한선을 설정하자는 주장이 제기되고 있다.
- 둘째, 쌀변동직불제는 기본적으로 WTO 농업협정에서 감축대상으로 하고 있기 때문에 쌀 변동 직불을 늘려서 소득보전에는 한계가 있다. 따라서 고정직불을 늘리고 변동직불을 줄이는 방향으로 제도 개선을 하자는 주장이 있다.
 - 셋째, 쌀소득보전직불이 농업구조개선을 저해한다는 비판이 제기되고 있다. 즉 쌀 소득 보전직불을 노려 영세농들이 탈농을 하지 않고, 경영이양을 하지 않는다는 것이다. 특히 경영이양직불금이 쌀소득보전직불금보다 적어 고령농가들이 경영이양을 하지 않는다는 것이다. 이들은 경영이양직불금을 늘려야 한다고 주장한다.
 - 넷째, 쌀소득보전직접지불이 원래의 의도와는 달리 경작자가 아닌, 지주에게 지불되는 경우가 적지 않다. 직불금이 직접 지주에게 들어가지 않더라도, 직불금이 임차료를 끌어올려 지대 및 지가 상승을 가져오는 부작용이 있다. 따라서 직불금의 운영실태에 대한 정확한 파악과 현장검증을 통해 부작용을 최소화하기 위한 제도적 장치가 필요하다.
 - 다섯째, 논과 밭 사이에 직불제의 형평성에 문제가 있다. 즉 전체 농지의 40%에 해당하는 밭에 대해 직접 지불액은 5%에 불과하다. 따라서 밭에 대한 직접지불을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있다.
 - 여섯째, WTO DDA 협상과 동시 다발적 FTA의 추진으로 인해 값싼 농산물수입이 크게 늘어나는 경우, 과연 현재의 직불제 시스템으로 농가에 대한 소득보전이 충분히 이루어질 수 있겠는가. 직불금의 확대 및 지불시스템을 고쳐야 한다는 주장이 제기되고 있다.

3) 외국의 사례

- 주요 선진국의 가격 및 소득정책은 크게 보면 가격지지정책, 소득지지정책, 농업보험제도의 세 부분으로 구성되어 있음
- 미국은 주요 농산물에 대해 품목별로 용자가격제도에 의한 가격지지,

생산자율계약에 의해 고정직접지불을 통한 소득지지, 작물보험과 수입 보험에 의한 농업보험제도를 운영하고 있음

- 2002년에는 가격보전직접지불을 도입하여 목표가격 제도를 실질적으로 불활함.

○ EU는 공동농업정책에 의해 다양한 가격 및 소득정책을 실시하고 있음

- 개입매입제도에 의한 가격지지

- 개입가격 인하에 대한 보상적 소득지지

- 조건불리지역에 대한 직접지불, 농업환경 직접지불 등

- 프랑스의 경영에 관한 국토계약(CTE)

○ 일본은 2005년 「식료농업농촌기본계획」에서 농가의 경영안정을 위해 품목횡단적 정책을 도입하였다. 이것은 복수작물의 조합(복합)에 의한 영농이 행해지는 논 농사 및 밭농사에 대해 품목별이 아니라, 담당주체 경영전체를 대상으로 농가소득을 안정시키고자 하는 정책이다. 이것은 농업담당주체로서의 시책의 집중화·중점화의 일환이다. 이것은 크게 두 부분으로 나뉘어진다. 하나는 제외국과의 생산조건의 격차를 시정하기 위한 지원이고, 다른 하나는 시장에서의 농산물가격이 하락한 경우에 수입·소득의 변동을 완화하기 위한 지원이다.

4) 개선방안

○ WTO 농업협정 및 DDA 협상 등으로 인해 농산물가격을 지지하여 농가소득을 지지하는 전통적인 농산물가격·소득 정책은 점차 제약을 받을 수밖에 없다. 따라서 WTO 체제 하에서 각국은 농가소득을 지지하기 위한 수단으로서 소비자부담형 가격지지정책을 후퇴시키고 재정 부담형 직접소득지불정책을 강화하고 있다.

- 우리나라는 다른 나라에 비해 농가소득 중 직접지불의 비중이 현저하게 낮고 DDA 협상과 FTA 등으로 인한 농산물가격의 추세적 하락과 불안정성이 증가할 것을 고려하면, 직접지불제를 확대하는 것이 바람직하다.

- 농산물가격 및 소득정책처럼 전국적으로 일률적으로 추진되는 정책은 중앙정부가 직접 집행하는 것이 바람직함.
- 친환경직불이나 조건불리지역직불과 같이 직접지불제의 효과가 지역적이며 다양한 기준이 필요한 경우에는 대상 선정, 의무조건 등에 지방자치단체에 자율권을 인정하고 재원을 분담토록 하는 것이 바람직함. 쌀 소득보전 직불제의 경우에도 검증 기능을 지자체에 맡기거나 아니면 중앙정부가 자신의 농정 조직을 통해 직접 집행하는 것이 바람직함.
- 농업의 다원적 기능과 관련된 직불은 지자체에서 실시하는 것이 바람직함.

3. 농업정책 추진체계의 문제점과 개선 방안

1) 농업정책의 추진체계와 문제점

- 현 농림사업은 중앙기구의 직할사업, 외부기관 위탁사업, 지방자치단체 위임사업의 3가지 형태로 시행되고 있다.
 - 직할 사업의 예: 농산물안전성검사, 표준규격공동출하사업(농림부와 국립농산물품질관리원)
 - 외부 위탁의 예: 농축산물 판매촉진사업 등 유통판매 관련 사업(유통공사), 채소수급안정자금, 산지유통종합자금, 가축공제사업 등 용자나 자금지원(농협), 경영이양직불제, 영농규모화(농촌공사)
 - 지자체 위임의 예: 대부분의 농림 사업(쌀 소득보전 직불, 경관직불, 미곡종합처리장, 친환경농업지구 조성 등)
- 농림부(또는 국립농산물품질관리원 등)가 직접 시행하는 사업은 제한된 수에 그치며, 일부 유통공사나 농협, 농촌공사에 위탁 대행하는 사업을 제외하고 나머지 대부분의 보조사업은 지방자치단체에 위임하

여 시행하는 형태로 되어 있다.

- 지방에 위임하는 농림사업의 실시 방법은 사업간에 다소 차이는 있으나 보편적으로 중앙이 사업의 목표와 내용, 시행방식을 시달하면 지방자치단체가 이에 따라 사업계획을 작성하여 사업을 요청하고 중앙정부가 이를 심의하여 사업을 승인하여 예산을 배정하는 방식을 취한다.
 - 즉, 중앙정부의 농어촌 지역개발사업의 시행지침 → 지방자치단체의 사업요청 → 중앙정부의 심의, 승인, 고시 및 예산의 배정 → 지방자치단체의 사업시행 → 중앙정부 평가 및 감독이라는 과정을 따른다.
- 사업에 따라 사업추진방식은 크게 두 가지로 구분되는데, 직불제와 같이 기준이 정해지면 적격 심사를 거쳐 거의 기계적으로 보조금이 지급되는 사업(주로 비공공사업)과, 친환경농업지구 조성사업과 같이 대상지를 선정하고 우선순위를 정하여 사업계획을 수립하면 연차적으로 사업을 실시하는 사업(주로 공공사업)으로 나뉜다.
- 전자의 예로서는 쌀 소득보전 직불제(주관기관, 시군)나 친환경농업직불제(주관기관, 시군)를 들 수 있다.
 - 쌀 소득보전 직불제 : 농림부(사업지침 수립, 소요예산 확보 등) → 시군구(주로 읍면동, 대상자 등록) → 한국농촌공사(농지 형상, 기능 유지, 벼 재배 여부 이행검사), 시·군 농업기술센터(토양검사), 국립농산물품질관리원 시·군 출장소(잔류농약 검사) → 시군구(직불금 지급대상자 확정, 보조금 요청) → 농림부(시도, 시군별 예산배정) → 시군(보조금 통장계좌 입금, 관리) → 농림부(최종 평가, 감독)
 - 이 경우 사업의 대부분은 기초자치단체인 시군구가 맡아서 시행한다. 시도의 역할은 말 그대로 시군과 농림부 사이에 사무 및 예산의 중개 기관에 불과하다.
- 후자의 예로 광역친환경농업단지(주관기관 농림부, 시도), 친환경농업지구조성 사업(주관기관 시도)을 들 수 있는데, 이 양자도 농림부의 관여와 지방의 재량권을 기준으로 볼 때 사업 수행방식에 제법 차이

가 있다.

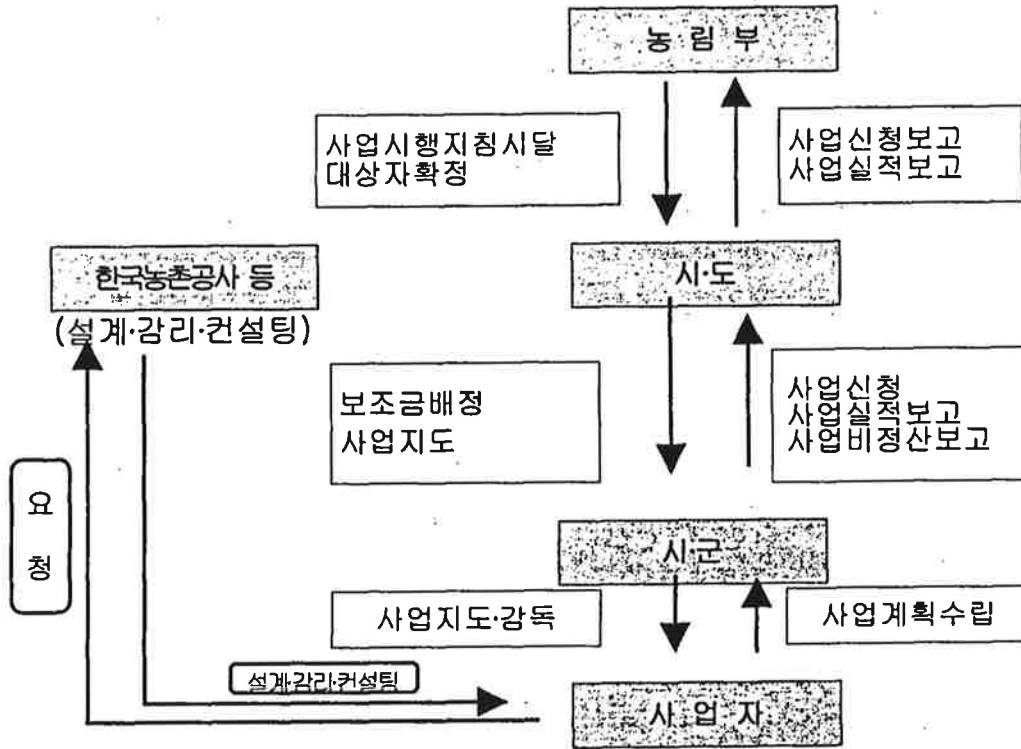
- 광역친환경농업단지는 전국적으로 대상지가 적고(2007년 6곳) 단위 사업규모가 크기 때문에(2년간 100억원) 사실상 농림부가 주도하는 방식을 취한 반면에 친환경농업지구 조성 사업은 사업량도 많고(2007년 40개소), 단위사업 규모도 작기 때문에(평균 5억원) 지방자치단체에 사업시행을 상당부분 위임하고 있다.

<표 3-3> 쌀소득등 보전직접지불제 사업추진절차

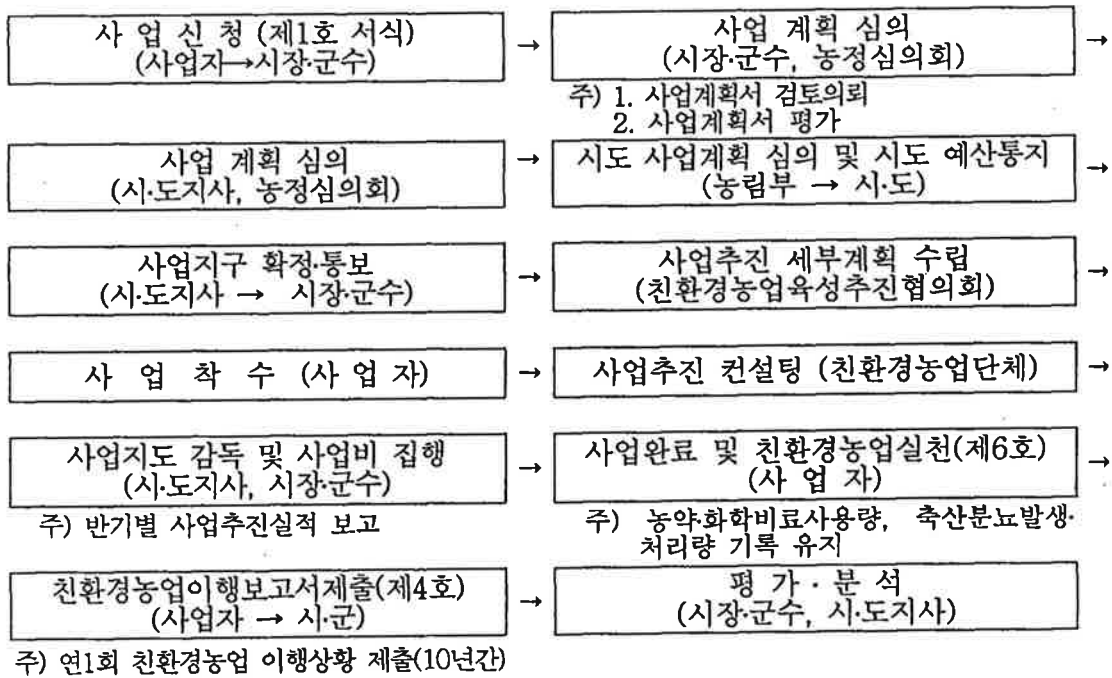
업무흐름	시 기	주 요 내 용
① 지침시달 및 홍보	('06.12월)	· 쌀소득등보전직접지불제 시행지침 시달(농림부) · 직불제 사업설명 및 홍보(시·도, 시·군·구)
↓		
② 사업등록신청	('07.1~2월)	· 쌀소득등보전직접지불금 등록신청서 작성·제출(농업인 및 마을대표)
↓		
③ 확인조사	('07.3~4월)	· 농지소재지, 농지면적, 벼재배 면적, 휴경면적 등 현지 확인조사 실시(읍·면·동) · 확인조사 결과와 등록신청서를 시·군·구청장에게 제출(읍·면·동장)
↓		
④ 대상자 등록 및 등록증 교부, 등록 사항 이행점검기관 통보	('07.5월)	· 쌀소득등보전직접지불금 등록 대상자 등록(시·군·구) · 읍면동장을 통하여 농업인들에게 등록증 교부(시·군·구) · 등록 내용을 시도 경유 농림부에 1차보고(시·군·구) · 등록대장 열람(시·군·구/읍·면·동) · 등록사항 이행점검기관 통보(시·군·구)
↓		
⑤ 이행상황 점검	('07.6~8월) ('07.6~11월) "	· 농지의 형상과 기능유지 상황점검(한국농촌공사) · 토양검사(시·군 농업기술센터) · 잔류농약검사(국립농산물품질관리원)
↓		
⑥ 종합점검, 지급대상 확정	('07.9월)	· 이행상황 종합점검(시·군·구) · 직불금 지급대상자 확정(시·군·구) · 지원대상 확정자 및 탈락자 열람(시·군·구) · 농림부에 보조금 요청(시·군·구)
↓		
⑦ 고정직불금지급	('07.10월)	· 지급대상자 통장계좌입금(시·군·구)
↓		
⑧ 변동직불금지급	('08.3월)	· 지급대상자 통장계좌입금(시·군·구) - 지급대행 : 농협중앙회(시·군지부)

- 광역친환경농업단지 추진체계: 농림부(사업지침 수립, 예산 편성, 후보 대상 단지 선정) → 후보 사업자(시군, 시도 경유 사업신청) → 농림부(당해년 사업지역지정, 예산배정) → 시군(및 사업자)(세부 사업 계획 작성) → 농림부(세부사업계획 승인) → 시군(및 사업자)(사업시행, 지도 감독, 정산, 사업실시 상황 농림부 보고) → 농림부 지도 감독
- 친환경농업지구 조성 지원 사업 추진체계: 농림부(사업시행지침 및 예산편성)→ 농업인 또는 생산단체(시군을 통해 사업신청) → 시도(예비 타당성 조사, 우선순위 결정) → 농림부(사업지구 확정 및 시도별 예산배정) → 시군 및 해당 지구의 친환경농업육성추진협의회(사업 추진 세부계획 수립) → 시·도(세부사업계획 승인)→ 시군(집행 및 감독, 공사감리는 농촌공사 대행)→ 시도(사업변경 승인, 친환경농업 이행사항 평가 분석, 사업추진상황과 정산 결과 등 농림부 보고)→ 농림부(최종 평가와 감독)
- 광역친환경농업단지 사업과 친환경농업지구 조성 지원사업에서 중요한 차이 중의 하나는 시도의 역할인데, 친환경농업지구 조성 사업의 경우 세부 사업계획이 승인과 변경에 관한 권한이 시도지사에게 있는 반면에 광역친환경농업단지 사업은 농림부 장관에게 있다. 즉, 친환경농업지구 조성지원 사업의 경우 농림부는 사업지침과 사업지구만 지정하고 나머지 사업내용은 시도지사가 어느 정도 권한을 발휘할 수 있도록 되어 있다.

<표 3-4> 광역친환경농업단지 사업시행체계



<표 3-5> 친환경농업지구 사업 시행체계



- 농업관련 사업은 이상과 같이 세부적으로 볼 때, 지자체가 재량권이 없이 기계적으로 집행만 담당하는 사업과(직불제), 어느 정도 사업 우선순위나 내용의 선정에 권한을 가진 사업(친환경농업지구 사업), 거의 농림부가 주관하는 사업(광역친환경농업단지) 등으로 나뉘나, 시도가 어느 정도 권한을 가진 사업이더라도 사업대상지 최종 선정은 농림부의 권한이며, 대상지 우선순위의 평가에 있어서도 농림사업시행지침에 정해진 사업평가 항목과 점수표(지역영농여건, 사업계획수립의 적정성, 사업수행능력)에 따라 기계적으로 사업지구 점수를 산정하여 우선순위를 정하므로, 시도별 특색을 살린 기준을 별도로 추가하는 등의 재량권을 발휘할 여지가 없게 되어 있다(<표 3-6> 참조).
- 특히 사업지침의 해석권이 농림부에 있기 때문에 감사책임을 의식한 지방의 담당공무원은 일일이 세부 사항을 중앙에 문의해서 사업을 추진하게 된다.

- 이상에서 볼 때, 우리나라 농정은 중앙과 지방의 기능을 분리하는 연방재정주의 혹은 분리형과 달리 중앙정부와 지방정부와의 기능분리가 명확하지 않는 전형적인 통합형을 취하고 있음을 알 수 있다. 이 결과 중앙과 지방의 책임과 역할이 명확하지 않고 중앙이 지방의 사업에 일일이 관여하고 지방의 재량권을 제한하는 폐해가 나타난다.
- 지방의 재량권과 관련해서 통합형이라고 하더라도 지방이 결정하는 사업의 세부까지 중앙이 간섭하는 행정통제(administrative regulation) 방식과 대강의 유도에 멈추는 입법통제(statutory regulation)이라는 두가지 방식이 있다. 우리나라는 중앙이 사업대상, 사업내용, 지원방식 등에 대해 세세한 지침을 시달하고, 사업계획 승인과 집행과정의 감독에 이르기까지 다양한 형태의 행정관여를 하고 있으므로 전형적인 '행정통제형 통합 모델'이라고 할 수 있다.
- 이에 비해 유럽에서는 입법통제 방식을 취하고 있는데, 지방자치단체는 법률이 정하는 범위내에서 자기결정권을 가지고 재판소나 감사기관에 이한 준사법적인 심사에 의해서만 활동의 제약을 받게 되며, 농림사업의 실시여부에 있어 세부 사항과 기준 설정에 재량권을 발휘한다. (持田信樹, 2004, p.25)

- 최근에 우리와 같이 행정통제형 통합 모델의 대표적 국가이었던 일본도 사업지구와 사업간 예산배분, 사업내용의 세부 선정 등을 지방의 재량하에 맡기는 포괄보조금(일본에서는 통합교부금)방식을 혁신적으로 도입하는 것에 주목할 필요가 있다. 또 중앙과 지방의 역할을 합리적으로 재배분하고 중앙이 직접 실시해야 할 사업은 지방농정국을 통해 직접 시행하여 지방의 부담의 줄이고 국가는 최소한의 간섭에 그치고 있는 것도 주목할 필요가 있다.

<표 3-6> 사업별 유형에 따른 사업 시행 절차와 관련 기관의 역할

추진 사업	사업지침 수립, 예산편성	예비 대상자 혹은 사업 대상지 선정	적격심사, 예비 타당성 조사, 우선 순위 선정	최종 심사, 예산배정	세부 사업계획 수립, 사업계획승인	예산지급, 사업집행, 관리, 준공검사	평가 및 감독
쌀소득 직불	농림부	시군(대상자 등록)	농촌공사, 품관원, 기술센터(이행사항 점검)	대상자 확정, 신청(시군) 보조금 배정(농림부)	×	시군	농림부
친환경농업직불	농림부	시군(대상자 선정)	인증기관 인증	대상자 확정, 신청(시군) 보조금 배정(농림부) 농림부	×	시군	농림부
광역친환경농업단지	농림부	시도	농림부	농림부	세부계획 수립(시군, 시도) 세부계획 승인(농림부)	시도 → 시군	농림부
친환경농업지구 조성	농림부	시군	시도	농림부	세부계획 수립(시군) 세부계획 승인(시도)	시도 → 시군	시도 → 농림부

2) 개선 방안

- 농림부는 기획 기능에 집중하고, 집행은 원칙적으로 농림부의 지방조직이나 지방정부에 맡기는 것이 바람직함.
- 농림부사업 중 지자체에 위임한 사업 중 지역적 성격이 강한 것은 지방정부에 이양하는 것이 바람직함.
 - 지방정부에 위임하는 사업은 폐지하고 부득이 한 경우 법정 수탁사무로 전환해야 함.
- 농림부가 직접 집행할 필요가 있는 사업은 농림부의 지방조직(예, 지방농정국)을 통해 집행하는 것이 바람직함.

제 3 절 농촌정책의 추진체계의 문제점

1. 농촌정책과 농업정책의 관계와 농촌정책의 범위

1) 농촌정책과 농업정책의 관계

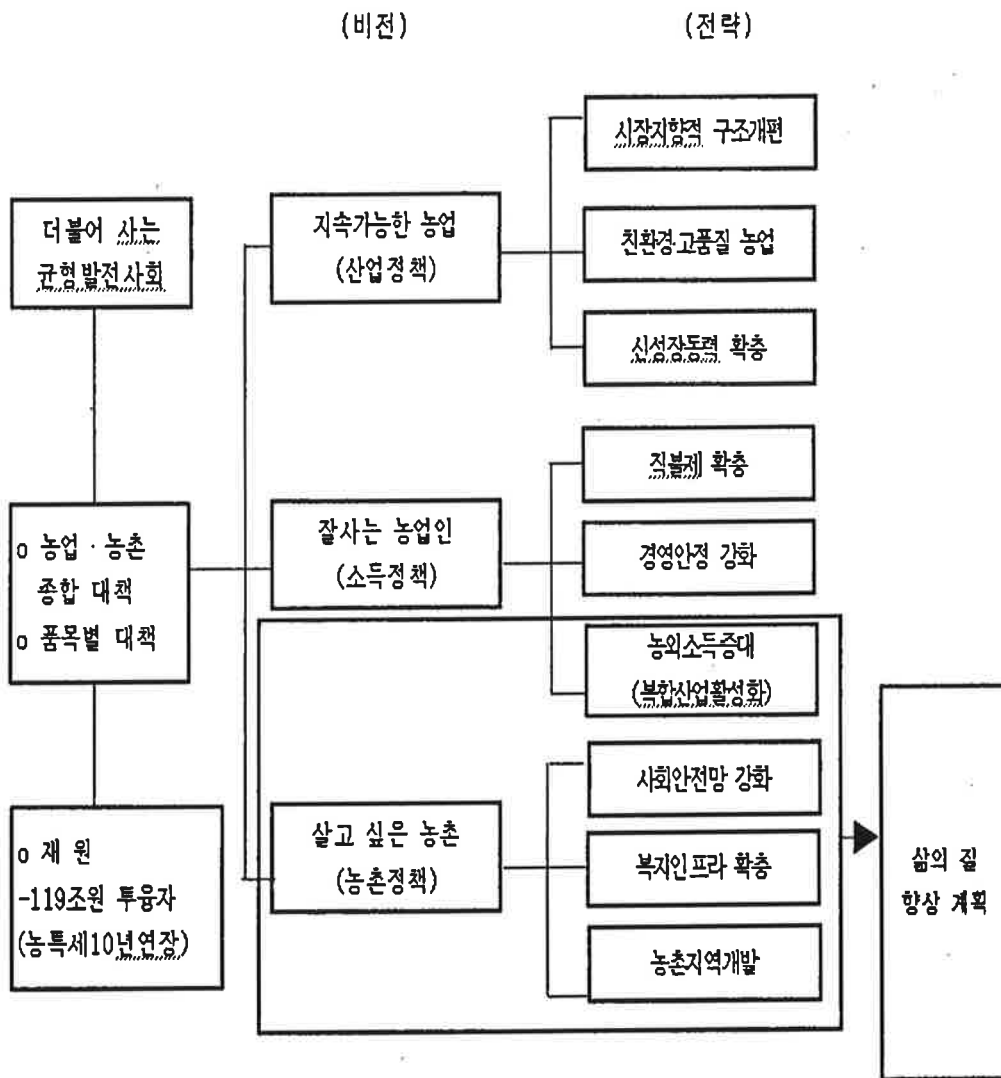
- 농정에 있어서 오랫동안 농촌정책은 독자적인 범주를 가지지 못하고 농업정책의 일부로서 파악되어 왔다.
 - 농업의 발전→ 농촌주민 소득증대→ 농촌발전
 - 1980년대까지의 유럽의 가격지지 및 선별적 구조조정 농업정책
 - 1990년대까지의 한국의 구조농정
 - 따라서 농업근대화를 농촌정책으로 간주해 왔다.
- 그러나 최근에 생산주의 농정에 대한 반성과 농촌의 다원적 역할에 대한 재인식을 계기로 농정에서 농촌정책의 위상과 중요성이 부각되고 있다.
 - EU 아젠다 2000 개혁에서 농촌정책을 제 2의 기둥(second pillar)으로

설정

- 우리나라에서는 1999년 농업·농촌기본법에서 3대 정책분야 중에 하나로 농촌정책을 부각
- 이에 따라 농촌정책이 농업정책으로부터 분리되기 시작하였으며, 농촌정책의 내용과 범위가 대폭 확대되면서 농촌정책의 범위를 새롭게 정의할 필요성이 증대하고 있다.
- 이런 관점에서 볼 때, 현행 우리나라의 농업·농촌정책의 분류와 대상은 다음과 같은 문제점이 있다.
 - '농업·농촌종합대책'에서 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 체계화되어 있으나, 정책간의 상호 연계성이 부족하고 세 가지 정책이 병렬적으로 나열되어 있다.
 - 예를 들어 산업정책으로서 농업정책과 다원적 기능을 중시하는 농촌정책간에 비정합성 문제가 발생하고 있다.
 - 현행 농업정책의 기조는 시장기능강화와 전업농 중심의 경쟁력 제고를 지향하나 이는 농촌인구유출을 촉진하고, 자원수탈형 농업으로 환경을 훼손하는 부작용을 초래한다.
 - 따라서 농촌발전과 농업발전 간에 정합성을 이루기 위해서 현행의 농업구조조정 개념의 변화가 필요하다. 즉, 규모의 경제와 범위의 경제를 동시 추구하고 기간농과 중소농의 공존을 도모하는 지역복합농업 시스템이 구축되어야 하며, 이는 농촌발전하에 '지역농업'발전을 추구할 필요가 있다는 것을 의미한다. 다시 말하면 농업발전을 '농촌 의제'에 포함시켜야 한다는 것이다.
 - 아울러 다양한 농촌발전의 수단도 담지 못하고 있다.
 - 그간 농업발전이 농촌발전이라는 인식하에 농촌개발정책은 농업기반(농로 등)과 생활기반조성에 치중해왔다('삶의질향상기본계획' 중 농촌지역개발부문이 전체 투자액의 약 55.5%를 차지).
 - '삶의질향상기본계획'에서 농의소득증대(복합산업화), 사회안전망 강화, 복지인프라 확충, 농촌지역개발을 농촌정책의 대상으로 하지만 기존의 각 부처들의 관련 사업을 단순히 모아놓은 것에 불

과하여 이들 정책 간에 체계성이 부족하고, 경관 및 환경정책, 경제활동다양화 지원책, 지역사회 발전정책(주체역량강화) 등과 같은 새로운 농촌발전의 주요 정책대상들을 독자적인 정책영역으로 담기에 미흡한 체계를 갖고 있다.

<그림 3-5> 우리나라에서의 농업정책과 농촌정책의 체계



2) 농촌정책의 범위와 대상

○ 새로운 농업·농촌정책의 분류와 대상

- 향후 다원적 농촌발전을 추구하기 위하여 현재의 복잡한 농촌관련 정책들을 그 목적에 따라 세 가지 정책으로 단순화하여 체계화할 필요가 있다(농정연구센터, 2004).
- 즉, △ 농산물 가격 및 소득정책(중앙정부 주도하의 가격지지 및 소득직불제), △ 농촌개발정책(농촌의 경제적, 사회적, 환경적 지속가능한 발전 도모), △ 농촌생활환경 개선 및 복지향상 정책(농촌주민의 기본적 욕구(basic needs)를 국민적 최저한의 개념에 기초하여 보장)의 3부문으로 나누어 체계화하도록 한다(<표 3-7> 참조).

<표 3-7> 대안적 농업·농촌관련 정책의 분류

정책범주		정책형태(대상)	목적(기대효과)
농산물가격 및 소득정책		중앙정부 주도하의 가격지지 및 직접지불	농업생산 및 농업소득 증대
농촌 정책 (광의)	농촌발전정책 (협의)	농업개발	농업생산 및 가공·유통 구조의 혁신, 환경친화적 농업구조로의 전환
		경제활동다각화	기존 산업의 활성화, 관광 등 새로운 취업 기회 및 소득원의 개발
		환경 및 경관보전	환경농업의 장려, 농촌지역의 자연 환경 및 유산을 회복하고 유지하고 새롭게 창조
		주체역량강화	교육 및 훈련, 새로운 경제활동 기회의 제공 등을 통한 농촌주민의 주체역량 개발
	생활환경개선 및 복지향상정책	생활환경정비 복지 및 공공서비스	농촌주민의 기본적 요구(basic needs)를 국민적 최저한의 개념에 기초하여 보장함

자료: 농정연구센터(2004a), 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』

- 이렇게 농촌관련 정책을 체계화 할 경우 ‘광의의 농촌정책’은 ‘농촌발전정책’과 ‘농촌지역의 생활환경개선 및 복지향상 정책’의 두 부분을 대상으로 한다.

- 여기서 ‘농촌발전정책’이란 농업개발, 경제활동다각화, 환경 및 경관보

전, 주체역량강화를 정책 대상으로 한다.

- 종래의 농촌개발사업들은 주로 행자부, 농림부 주도의 농촌생활환경 정비를 목표로 한 것이었으며, 기본적으로 국민최저한의 보장을 목표로 하는 격차시정 정책의 범주에 속하는 것들이었다.
 - 그러나 이와 같은 격차 시정 위주의 낙후지역정책만으로는 농촌지역이 안고 있는 문제의 해결이 곤란할 뿐만 아니라, 미래지향적, 전향적 관점에서 도시민들의 농촌에 대한 욕구, 농촌주민의 욕구 등을 충족시키면서 앞으로 농촌지역이 갖춰야 할 바람직한 상을 추구하는 점에서도 한계가 있다.
 - 따라서 농촌정책을 '농촌발전정책'과 '생활환경개선 및 복지향상정책' 두 부문으로 구분하면 새로운 요구에 부응한 '농촌발전정책'을 독자적인 영역으로 부각시킬 수 있다.
 - 이는 농촌의 다원적 발전과 경제적, 사회적, 환경적 지속가능한 발전이라고 하는 새로운 농촌개발의 개념에 부응하고, 농림부의 '삶의 질' 법 안에 제시된 새로운 농어촌지역개발과제에 대응하기도 용이한 장점이다.
 - 여기서 '농촌발전정책'은 농촌지역의 경쟁력과 잠재력 개발에 중점을 두고 있다는 점에서 농가보조에 중점을 둔 농산물 가격 및 소득정책과 구분된다.
 - 다만 우리나라에서 농촌의 다원적 발전정책이 강화될 필요가 있다고 하더라도 여전히 낙후된 농촌현실을 감안할 때 기초생활환경 개선과 복지 분야도 간과될 수 없는 부문이다.
- 외국의 사례
 - 2007~2013년의 프로그램 기간에 시행되는 EU의 새로운 공동농업정책에서 농촌정책은 ① 농업경쟁력 향상과 농업구조의 근대화 ② 농촌생활조건 개선 ③ 농촌사회 고유의 자연자원, 문화자원의 보전과 관리, ④ 경제활동의 다각화 ⑤ 주체역량의 배양을 주요 대상으로 한다(European Commission, 2005).
 - 일본의 경우도 1999년 신기본법을 제정하면서 기존의 농촌정비의 개

념에서 탈피하여 지역경제활성화, 다원적 공익적 기능의 유지 발전을 농촌정책의 주요 대상으로 하고 있다.

3) 지역정책과 농촌정책간의 관계와 농림부의 역할

- 농촌정책의 범위와 대상을 농촌 및 농촌주민의 다양한 발전으로 확대하면 종전의 농촌지역에서 실시되던 타 부처의 지역정책과 농림부의 농촌정책과의 관계가 재정립되어야 한다.
 - 현재에도 농촌공간에서 실시되는 농촌개발사업에는 건교부, 해수부, 농진청, 산림청, 행자부, 환경부, 문화부 등 다양한 부처가 관여하고 있으며 사업의 유사성과 중복성이 문제로 되고 있다.
- 농촌정책과 타 부처의 지역정책의 관계를 재정립하기 위해서는 다음 세 가지 사항을 고려해야 한다(농정연구센터, 2006).
 - 첫째, 농정체계 내에서 농업정책과 농촌정책의 관계를 고려해야 한다.
 - 둘째, 정부 내에서 농림부의 위상과 타 부처와의 역학관계를 고려해야 한다.
 - 셋째, 농촌의 현실적 수요, 즉 농촌발전을 위해 요구되는 수요에 효율적으로 대응할 수 있는 방안을 고려해야 한다.
- 먼저 종래의 좁은 범위의 농업정책에서 벗어나 농정 대상이 농촌정책까지 확대되더라도 현재의 우리나라 농업·농촌 현실에서 어디까지 농촌정책을 확대할 것인가는 한국 농촌에서 농업이 차지하는 경제적 역할을 고려해서 결정해야 한다.
 - 우리나라의 여건을 고려할 때, 농업의 비중은 저하하나 농촌경제에서 농업의 역할이 여전히 중요하다. 농촌의 경제적 발전과 다원적 기능을 중시하더라도 농업과 비농업, 농업인과 농촌주민 사이에 균형된 접근을 추구할 필요가 있다.
 - OECD 국가의 농촌지역에서 농업취업자의 평균 비중은 9%에 불과한 반면에 우리나라에서는 42.4%에 달한다(표 3-8 참조).

<표 3-8> OECD 국가(20개국)에 있어 지역별 산업 부문별 취업자 구성(2000)
(단위: %)

	농업	제조업 및 서비스업	산업 전체
도시 및 중간지역	3	97	100
전형적 농촌지역	9	91	100
모든 지역	5	95	100

자료: Bollman D. Ray(2006), p. 99

- 둘째, 타 부처와 역할분담 관계는 현 농림부의 정부 내 위상과 농림부의 대한 농업이해관계자들의 요구, 일반 국민의 인식 등에도 영향을 받는다. 영국의 경우 기존의 농수산부가 환경식품농촌부로 확대 개편될 수 있었던 것은 여가가 중시되는 영국사회에서 국민의 전원공간(countryside)의 중요성에 대한 인식이 높았고, 농업단체의 반발도 작았으며 환경식품농촌부의 정부 내 위상이 높았기 때문이다.
 - 우리나라의 경우 농림부는 농업과 농업인만을 위한 부처라는 국민적인 인식이 강하고, 경제개발과정에서 농업은 비주력산업으로 간주되어 옴으로써 정부 내에서 농림부의 위상은 그리 높다고 볼 수 없다.
 - 따라서 농림부의 농촌정책 범위를 영국과 같이 환경정책과 비농업부문(경제활동다각화)의 지원까지 적극적으로 확대하기에는 한계가 있다. OECD 국가들에 있어서 농정당국이 농촌정책을 비농업부문까지 확대하는데 당면하는 걸림돌 중에 하나는 부처간 역학관계내에서 농정당국이 확보할 수 있는 예산상의 제약이었다(Mantino Francesco, 2006).
- 셋째로, 농촌정책의 범위를 확정하는데 있어서 중앙정부의 부처 간 역학관계뿐만 아니라 농촌지역에서 어떤 사업요구가 있고 농촌지역의 발전을 위해서는 어떻게 관련 정책이 통합적, 효율적으로 실시되어야 하는가 하는 판단이 선행되어야 한다.
 - 열악한 농촌현실을 감안할 때 농촌지역에 대한 정부의 투자는 더욱 확대되어야 하며 농림부뿐만 아니라 여러 부처의 관심과 예산지원이 필요하다.
 - 그러나 다 부처가 농촌개발에 관여할수록 부처 사업간의 통합성과 조정이 문제로 등장한다.

○ 지역개발정책과 농촌정책의 관계 및 관할부서의 유형은 다음의 4가지로 개념화할 수 있다.

<① 부처 분산형>

	농촌지역정책	지역개발정책
농촌지역	농업발전과 농촌경제 다각화	복지 및 인프라, 비농업부문
담당부서	농림부	행정부, 건설교통부, 교육부, 복지부 등

<② 부처 협조형>

	농촌지역정책	지역개발정책
농촌지역	농업발전과 농촌경제 다각화	복지 및 인프라, 비농업부문
담당부서	농림부	행정부, 건설교통부, 교육부, 복지부 등

<③ 단일부처 통합형>

	농촌지역정책	지역개발정책
농촌지역	농업발전과 농촌경제 다각화	복지 및 인프라, 비농업부문
담당부서	농림부	

<④ 지역중심 통합형>

	농촌지역정책	지역개발정책
농촌지역	농업발전과 농촌경제 다각화	복지 및 인프라, 비농업부문
담당부서	농림부	행정부, 건설교통부, 교육부, 복지부 등
지방정부 주도 통합 실시		

○ 이 중에서 농촌정책과 지역정책을 통합하는 단일부처 통합형(③유형)이 농촌과 관련된 정책을 모두 통합하여 연계 실시 할 수 있다는 점에서 희구되지만, 농림부의 사업이 식료 및 농촌개발까지 확대됨에 따라 예산 제약상 농림부가 이를 모두 지원하기에는 재원의 한계가 크다.

- 아직 우리나라는 농업부문 투자수요가 크며, 농림부가 농촌지역의 비농업부문(제조업 및 서비스업)까지 모두 담당하기에는 전문성도 부족하다.
- 정부내 부처간 역학관계나 국민들의 농림부에 대한 인식, 농촌지역의 투자 수요를 고려할 때 농림부가 농촌지역을 전적으로 담당할 여건도 되지 못한다.

- 따라서 ④유형의 지역중심 통합 모델로 발상을 전환할 필요가 있다. 즉, 각 부처의 종적인 부문(sectorial) 투자를 지방정부가 중심이 되어 지역에서 횡적으로 통합하는 시스템을 구축해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 제도 정비가 보완되어야 한다.
 - 첫째, EU의 농촌발전기금(EAFRD; European Agricultural Fund for Rural Development)과 농촌발전계획처럼 광역시도 및 기초시군 단위의 계획수립(프로그램)을 통합지원할 수 있는 제도의 마련이 필요하다.
 - 둘째, 농림부의 역할은 농업을 중심으로 농업과 비농업활동을 연계된 농촌지역의 다원적 발전에 전략적으로 집중하도록 한다.
 - 셋째, 농림부가 타 부처사업을 조정·권장할 수 있는 영국의 rural proofing과 같은 제도를 도입 등의 검토가 필요하다. 비농업인을 포함한 농촌지역의 전체적인 발전을 위해서는 타 부처의 사업들이 보다 확대되어야 하며 농림부가 이를 유도, 조정할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현재의 형식적인 조정기구로 되어 있는 '삶의 질 향상위원회'를 보다 실질화할 필요가 있다.

2. 분야별 추진실태와 문제점

1) 농촌개발 및 기초생활환경

(1) 관련사업 추진현황

- 생활환경개선사업은 지역종합개발사업으로서 읍면, 마을단위의 지역개발사업과 단위별 기초생활환경개선사업으로서 상하수도, 주택, 도로, 정보화 등 정비사업, 그리고 문화복지와 관련된 시설 등의 세 가지 형태로 나눌 수 있다.
 - 소도읍, 농촌마을종합개발사업 등 종합지역개발사업은 생활환경정비 외에도 소득시설, 경관 및 환경보전 시설 혹은 사업을 담고 있기 때문에 생활환경정비사업으로 분류하는 것이 타당한가는 논란의 여지가 있지만 실제 사업내용을 보면 하드한 시설정비가 여전히 주를 이루기

때문에 일단 여기서는 생활환경 개선사업으로 분류하기로 한다.

- 이들 사업은 중앙부처의 부처별 기능 및 행정공간범위에 따라 농림부, 행자부, 해수부, 건교부, 문광부, 정통부 등이 나누어 담당하고 있다.

<표 3-9> 농촌지역개발 및 생활환경 개선사업 현황

지역종합개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시, 읍면: 소도읍 육성(행자부), 면소재지 활력증진사업, 정주·오지면 개발(농림부), 도서면, 접경지역개발사업(행자부) ▪ 마을 : 농촌마을종합개발(농림부), 어촌마을종합개발(해수부), 산촌종합개발사업(산림청)
기초생활환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주거 : 주택개량, 빈집정비(농림부 및 농진청), 전원마을(농림부) ▪ 상수도 : 광역상수도(건교부), 지방상수도(환경부), 농업농촌 생활용수 개발(농림부) ▪ 하수도 : 읍면단위, 마을단위하수도(환경부), 전원마을 하수도(농림부) ▪ 도로 : 마을안길, 마을진입로, 농로 등 비 법정도로(농림부, 행자부), 면도, 리도, 농도 등 농어촌도로(2004년까지 행자부, 현재는 지자체), 기계화경작로(농림부) ▪ 정보화 : 디지털사랑방(농림부), 어촌사랑방(해수부), 정보화마을조성(행자부), 초고속인터넷이용환경(정통부)
과학·문화·예술시설	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농어촌공공도서관건립, 농어촌문화체육센터, 마을단위 생활체육시설, 생활친화적 문화공간조성, 문화체험프로그램운영(문광부)

(2) 문제점

- 농산어촌 지역개발 사업에서 가장 문제가 되어 온 것은 유사 사업들이 관할 부처만 달리하여 추진됨으로써 사업간 통일성과 연계성을 확보할 수 없다는 점이다.⁷⁾

- 즉, 2007년도에 일부 조정이 있었지만⁸⁾ 개별사업들이 여전히 기능별로 체계화되어 있기보다는 행자부의 읍 및 특수지역 그리고 농림부의 정주, 오지면으로 관할지역이 구분되어 있으며, 종전에 SOC 및 생활

7) 자세한 것은 박경, 구자인(2006), 「중앙·시군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 및 목원대학교 산학협력단을 참조할 것.

8) 행자부의 신활력지원, 오지종합개발, 농어촌주거환경개선, 복지부의 농어민 연금보험료 지원 등이 농림부로 이관되었다.

환경기초 관련 사업에서 최근에 소득 및 도농교류 등으로 해당 사업 영역이 확대되어 옴으로써 유사사업이 부처별로 지역만 달리하여 추진되고 있다.

- 이는 상하수도, 주거, 도로 등 개별 기초생활환경 개선사업에서도 마찬가지이다.

○ 이와 같이 중앙에서 종합적인 추진체계가 정비되지 못하고 부처별로 사업을 분산 시행함에 따라 시군단위에서도 성과소별로 분산 추진됨으로써 종합적 개발이 되지 못하고 있다.

- 아울러 상향식 개발방식이 도입된 이후 지역의 자율성의 강조되고 있지만 여전히 실시설계와 건설공정에 대한 세부적인 사항까지 중앙이 직간접적으로 관여함으로써 지역특성을 충분히 반영하기 힘들며, 지방현장에서의 유연한 집행재량을 과도하게 축소시키고 있다.

○ 다양한 부처에서 유사사업을 소규모로 분산적으로 지원함으로써 재원 투자의 규모성을 발휘하기가 어렵고 지방자치단체로의 이전재원의 규모가 작기 때문에 효과적인 사업의 추진도 곤란하다는 문제점도 안고 있다.

○ 시설 중심의 비효율적 투자도 해결해야 할 과제이다.

- '삶의질향상기본계획'에서는 2005~09년 사이 5년 동안 총 약 20.3조 원을 투자할 계획인데, 이 중에서 농촌지역개발 및 생활환경 개선 부문에 대한 투자가 무려 반 이상을 차지하며(총 11조 2천억 원, 약 55.5%), 사업내용이 소득증대와 연계되지 못하고 시설투자에 치중하고 있다.

- 농촌정주기반확충사업, 오지종합개발 등이 대표적인 사례로, 농로나 마을안길 확포장이 주요 사업내용을 이룬다.

(3) 쟁점과 개선방안

가. 쟁점

- 기존의 각종 기초생활기반 시설 개선 사업의 결과 농어촌의 각종 기초 생활기반 시설은 어느 정도 정비가 이루어진 것으로 판단된다.
 - 그러나 아직 농어촌지역의 하수도 보급률은 18.6%(면지역은 12.5%, 03년 말)에 불과하고 30년 이상 노후주택이 총 57만호가 존재하는 등 농어촌의 생활기반 시설은 여전히 도시에 비해 낙후한 실정이어서 앞으로 지속적인 정비가 필요한 실정이다.
 - 하지만 이런 기초생활환경 개선만으로 농촌으로부터 탈농하는 인구를 잡을 수 있는가는 의문이다. 소득이 보장되지 않으면 기본적으로 농촌의 인구를 유지할 수 없다.

- 쟁점 1: 따라서 이런 막대한 재정이 소요되는 생활환경개선 사업 보다는 소득이나 경관, 환경보전 사업에 더 투자해야 한다는 주장과 농촌에 살고 있는 사람들에게는 적어도 국민기본권인 기초생활환경을 보장해 줘야하고 향후 농촌지역으로의 도시민 유입에 대비해서도 생활환경 정비는 여전히 필요하다는 주장이 상충하고 있다.
- 쟁점 2: 무엇을 어디까지 개선하고, 어떤 방법으로 정비할 것인가도 문제이다.
 - 농촌주민의 경우 여전히 마을안길 재포장에 대한 요구가 높지만 연구자(유원근 외, 2005) 들은 환경관련(하수처리시설, 배수로, 소하천) 사업과 경관정비가 시급하다는 인식이다.
 - 이와 관련하여 소규모 마을은 인구감소로 인하여 장기적으로 쇠퇴할 가능성이 많고, 환경관련 시설은 종합적 관리와 광역적인 접근이 요구되므로 현재와 같은 마을단위 정비사업(정주권, 오지, 마을단위 생활환경시설정비)은 광역단위 정비사업으로 바뀌어야 할 필요도 제기된다.

- 쟁점 3: 부처분산적 지역개발 사업의 통폐합과 연계성 확보의 방안
 - 즉, 유사 중복사업을 어떻게 통합 조정하고, 또 특히 최근에 종합개발 방식을 채택하면서 사업성격이 모호해지고 있는 소도읍, 농촌마을종합개발 등의 개편방안은 무엇인가가 문제로 되고 있다.

나. 개선방향

① 기초생활환경 시설 정비 방법의 혁신

○ 관련 실태 자료의 정비와 내셔널미니멈 기준의 설정

- 첫째, 기초생활환경 시설 정비 실태와 향후 수요추정(경관자원 포함)이 필요하다. 향후 농어촌지역의 기초 생활환경 개선의 수요와 우선순위를 파악하기 위해서는 농어촌마을 7만여개에 대한 기초생활환경 시설 정비 실태자료가 확보되어야 정확한 추정이 가능하나 현재로서는 이런 자료가 없다. 마찬가지로 경관보전을 위한 경관요소의 부존 실태에 대한 분석 자료도 없다.
- 둘째 내셔널미니멈에 대한 기준이 설정되어야 한다. 기본적인 국민의 권리로서 주거, 대중교통수단 이용가능성 등 내셔널미니멈에 대한 표준이 설정되어야 이 기준에 따라 농촌지역의 관련시설의 정비 수준을 정할 수 있으며 국민적 합의도 가능하다(영국은 농림부와 전원청이 농촌지역의 내셔널미니멈에 대한 기준을 설정, 공표).

○ 효율적이며 혁신적인 정비 방법의 강구

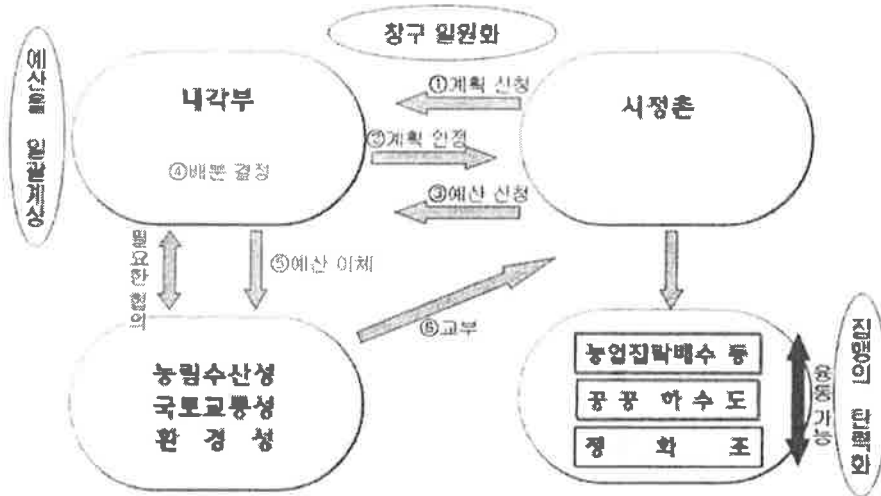
- 소규모 분산적 정비방법은 마을 주민의 호응도도 낮고 효율성도 낮다. 예를 들면 하수처리시설의 설치 경우 사업의 효율적 추진 및 지역주민의 호응을 얻기 위해 하수처리시설 설치와 함께 마을안길 확·포장 등 기반시설 정비사업, 마을 소득원 개발사업 등과 연계추진하는 것이 바람직하다.
- 현재 정주권, 오지개발사업은 마을단위 사업화 하여 본래 면단위 사업의 취지를 살리지 못하고 있다. 앞으로 수요가 큰 농어촌생활하수, 농업용수, 축산폐수, 하천정비(세하천, 소하천 정비)는 종합적이고 광역적인 정비가 필요하므로, 하천수계별로 광역적인 정비(필요하다면 면단위를 넘어 복수의 군을 포함)를 할 수 있도록 사업방식을 바꾸어야 한다.

<참조: 일본의 지방재생기반강화 교부금(오페수 관련)>

- 일본은 2005년부터는 삼위일체 재정개혁의 일환으로 각종 보조금을 통합하고 성청(국토교통성, 농림수산성, 환경성 등) 횡단적인 새로운 교부금제도를 도입하였다.
- 예를 들어, 총액 810억엔으로 오수처리와 도로, 항만의 3분야에 걸친 지역재생기반강화교부금(내각부)을 창설하였다. 지금까지 오수처리 관계 정부보조금은 도시부 하수도는 국토교통성, 농촌마을하수도는 농림수산성, 산간부 합병정화조는 환경성으로 분리되어 있었지만, 새로운 교부금 제도는 신청창구를 내각부로 일원화하여 각종 수속도 완스톱으로 처리해주며 다른 사업 간의 예산전용을 인정하여 지자체의 예산 활용성을 증대시키는 효과가 발생하였다. (<그림 3-6> 참조)

<그림 3-6> 일본 성청 횡단면적 오수처리 교부금의 사례

<오수처리시설정비교부금의 경우>



② 유사사업의 통합과 기능별 재편

- 현재 농촌지역 종합개발사업은 부처별 공간별로 연계 없이 설계되어있

으며 사업별로도 내용이 중복된다.

- 소도읍, 오지종합개발, 농촌마을종합개발사업 등은 지원대상 공간을 각각 읍, 면, 마을단위로 하여 이 영역안에서 종합개발방식을 추구하나, 해당 공간단위만 지키면 무엇이든 할 수 있는 사실상 특성이 없는 사업이 되고 말았다
- 즉, 소도읍, 오지종합개발, 면정주기반확충, 농촌마을종합개발사업 등은 모두 생활기반, 생산 및 소득기반, 문화복지, 환경위생 등과 같이 공간단위만 다르지 하위사업메뉴는 거의 같은 내용들로 되어 있다(박경, 구자인, 2006).

○ 따라서 앞에서 정의된 새로운 개념의 농촌정책의 목적과 분류에 따라 현행의 사업들을 핵심목적과 특성에 따라 기초생활환경 정비사업, 경제활동다각화 사업, 경관 및 환경 보전 등으로 재통합 조정할 필요가 있다(<그림 3-7> 참조).

< 그림 3-7> 농촌지역개발사업 개편방안

구분	담당 부처	SOC 및 생활 환경개선	소득기반, 도농교류	경관 보전	주체역량강화
경관개선지역	녹색농촌체험	농림부	○	△	△
	전통테마마을	농진청	○	△	△
	어촌체험마을	해수부	○	○	△
	전원마을조성	농림부	○	○	△
	소도읍육성	행자부	○	○	△
	면정주기반확충	농림부	○	○	△
	농촌마을종합개발	농림부	○	○	△
	어촌종합개발	해수부	○	△	△
	산촌종합개발	산림청	△	○	△
	집경지지원	행자부	○	△	△
기후지역	도서종합개발	행자부	○	△	△
	오지종합개발	농림부	○	△	△
	신활력지역	농림부	○	○	△
사업 통합과 개편 방향		기초생활환경 개선사업으로 통합	경제활동 다각화사업으로 통합	경관환경 관련사업 신설 및 통합	주민역량강화사업 신설 및 통합

주: ○는 주요사업 대상부분이고, △는 부차적 대상부분임.

자료: 박경, 구자인(2006)

2) 경제활동다각화(농촌산업발전)

(1) 관련사업 현황

- 현재 추진되고 있는 사업 중에 경제활동다각화로- 수 있는 가장 가까운 사업은 '삶의질향상기본계획'의 복합산업 활성화에 포함된 사업으로, △ 향토산업 진흥(농공단지 등), △체험·휴양기반 구축 및 활성화(농산어촌 체험마을 등) △ 경관보전 및 어메니티 자원화(경관직불제 등) △도·농교류 활성화(1사 1촌운동 등)등이 포함되어 있다.
 - 이 사업들은 '농업농촌종합대책(2004)'에 있는 농외소득원 확충사업이 '삶의질향상기본계획'에서 복합산업 활성화로 확충된 것이다.

- '삶의질향상기본계획(2005~09)'중에 복합산업화는 약 30개 사업에 24,552억 원의 자금이 투여될 계획으로 전체 예산의 약 12.1%를 차지한다(이동필외, 2006).
 - 2005년 추진실적을 보면, 농공단지가 총 사업비의 64.4%(6,377억 원)로 가장 높고, 체험·휴양기반 구축 및 활성화(관광휴양개발)이 12개 사업에 33.9%(3,357억 원)를 차지하여 이들 두 사업이 대부분을 차지한다.
 - 이 밖에 조건불리지역 직불제에 160억 원 정도가 투자되었으나, 조건불리지역 직불제가 복합산업화에 해당하는지는 의문이다.

- 이외에도 농촌지역의 제조업이나 서비스업 지원에 관련이 있는 타 부처의 사업들, 또 전통적으로 농업정책에 포함되어 온 농산물 가공 유통사업들도 있다.
 - 타부처 사업들로는 재래시장개선(중기청), 지역특구(산자부), 기업지방이전(산자부), 전통공예관광상품개발(문광부) 등이 있다.
 - 농림부 사업인 향토자원소득화, 신활력사업, 농산업 클러스터 등은 농산물 유통가공이나 고부가가치화와 관련된다는 점에서 '삶의질향상계획'의 복합산업 활성화 부문에 빠져있지만, 경제활동다각화가 농림수산물을 가공, 유통하고 관광이나 서비스업과 연계하여 농업의 부가가

치를 높인다는데 있음을 고려할 때 경제활동다각화 사업의 한부분이라고 할 수 있다.

(2) 경제활동다각화의 문제점

- 그동안 경제활동다각화사업의 추진 현황에서 주로 문제로 지적되어 온 점들은 다음과 같은 점들이다.
 - 첫째, 여타 사업부문과 마찬가지로 유사한 목적의 사업이 여러 부처에서 소규모로 중복 추진되고 있으며, 농림부와 타 부처사이 뿐만 아니라 농림부 내에서도 연계없이 분산적으로 추진되고 있다.
 - 둘째, 지나치게 체험관광 위주로 편성되어 있어 제조업, 유통업 등은 상대적으로 정책 우선순위에서 소외되어 있다.
 - 셋째, 경제활동다각화 사업이 주로 농업인이나 농업인단체를 대상으로 실시되어 왔기 때문에 비농업인의 경제활동 지원은 매우 취약하다. 아울러 일본의 예와 같이 농촌 고령자 복지사업에 농가주부를 참여시키는 등 농촌복지와 일자리 창출을 연계하는 사회적 일자리 창출 사업도 상대적으로 저조하다.
- 그러나 보다 근본적인 문제점으로서 경제활동다각화와 관련하여 농촌지역산업에 대한 개념과 농림부의 역할범위가 정립되어 있지 못하다는 것이다(김태연, 2007).
 - 즉, 농림부가 농촌정책에서 담당할 농촌지역산업의 범위는 어디까지인가, 타 부처와 농림부의 역할을 어떻게 설계할 것인가, 또 농업인의 농외소득증가에 초점을 둘 것인가, 비농업인을 포함한 농촌지역의 다양한 산업의 활성화까지 정책의 대상으로 할 것인가 등이 불명확하다.

(3) 개선방안

- 농림부 정책영역의 확대와 전략부문에의 집중
 - 농촌경제 활성화를 위해서 다양한 산업의 발달이 필요한 반면에 이들 부문에 대한 기존 정책지원이 취약하므로 농림부의 농촌정책영역을

이들 부문까지 확대될 필요가 있다.

- 그러나 농업을 포함한 비농업부문까지 정책영역이 확대될 필요가 있다고 해서 농촌지역 산업 전체를 농림부가 담당할 수 없다.
- 첫째, 우리나라 농촌지역의 비농업부문 중에는 도소매업, 숙박음식업, 건설업이 가장 큰 비중을 차지하는 산업들로서 전통적으로 농업만 담당해온 농림부가 이들 산업을 지원하기에는 적절한 지원기구와 전문 역량이 부족하다.
- 둘째 재원의 한계이다. 농촌지역에 산재하는 모든 산업분야를 지원하기 위해서는 상당한 재원이 필요하나, 식량안보와 농업의 다원적 기능의 발휘, 특히 한미 FTA 등 개방화에 대한 피해 구제로 농업부문에 대한 재원의 투자수요가 여전히 크기 때문에 농림부의 한정된 재원만을 가지고 농촌경제활성화의 투자수요에 전부 대응할 수 없다.
- 따라서 농림부는 농업을 기반으로 이와 연관된 농산물가공 및 식품산업(2차산업), 농산물유통과 농촌관광(3차산업)에 정책영역을 중점화할 필요가 있다. 도소매업, 숙박음식업, 건설업, 기타 서비스업 등 타산업의 경우 타 부처와 연계하여 지원하는 체제를 구축하는 것이 바람직하다.

○ 유사사업의 체계화

- 현재 시행되고 있는 농촌산업관련 정책들을 대상의 성격에 따라 분류하면 1차 산업관련 제조업, 일반 제조업, 3차 산업, 융합산업 등 4그룹으로 분류된다(<표 3-10> 참조).
- 중앙부처의 미션과 기능을 고려한다면 일반 제조업 관련은 산자부, 서비스업은 재정경제부, 일반관광은 문광부, 농촌관광 및 농업관련 제조업과 융합산업은 농림부가 담당하는 것이 바람직할 것이다.
- 이 경우 농림부는 정책영역을 비농업부문의 지원까지 확대하더라도 농업을 기반으로 이와 연관된 농산물가공 및 식품산업(1차산업 관련 제조업), 농산물유통과 농촌관광(3차산업), 융합산업(1,2,3차)에 정책영역을 중점화하도록 한다.
- 아울러 농림부 내에서 분산된 이들 관련 업무를 조정하여 통합 연계성을 구축하도록 한다.

<표 3-10> 농촌산업관련 정책의 성격에 따른 재편과 부처별 담당(안)분류

정책대상	현재의 관련정책
1차산업관련 제조업	농산물가공산업, 전통주지원, 지역농업클러스터(농림부)
일반 제조업	농공단지, 기업지방이전지원, 지역혁신특성화(산자부 등)
3차산업(관광,서비스)	-농촌관광 : 녹색농촌체험, 전통테마마을, 자연휴양림(농림부,농진청, 산림청 등) -일반관광 : 역사마을, 지역축제지원, 관광유원지 관리 등(문광부) -서비스업 : 재래시장개선(재경부), 건설(건교부)
융합산업(1,2,3차융합)	지역특화사업, 향토산업육성, 특산단지(농림부)

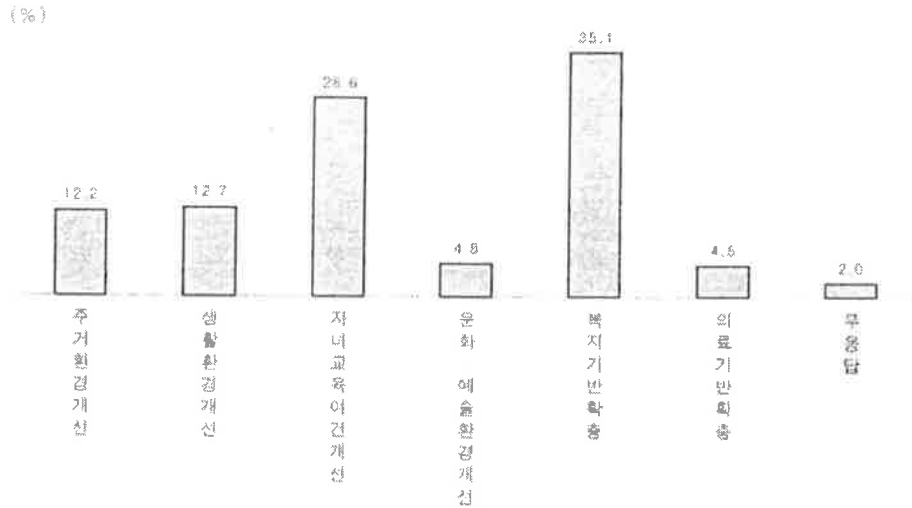
자료: 농촌진흥과(2007), 중기재정(농촌팀)참고자료를 기초로 수정보완

3) 복지와 교육

(1) 관련 사업 추진현황과 문제점

- 농촌복지 향상은 농촌대책 중에 가장 시급한 과제 중에 하나이다.
 - 농어업인들은 살기 좋은 농촌이 되기 위해서는 생활환경이나 주거환경 개선보다도 복지와 교육여건의 개선을 더 시급한 과제로 인식한다. 농림부에서 조사한 자료(2006년)에 따르면 농어업인들은 농촌 생활수준에 대한 만족도 제고를 위해 정부가 중점적으로 노력해야하는 분야로서 건강보험 및 국민연금 지원확대 등 '복지기반확충'을 가장 우선시하며(35.1%), 그 다음으로 '자녀교육 및 보육시설 개선'(28.6%)을 들고 있는 반면에 생활환경개선(12.7%)과 주거환경개선(12.2%)은 낮은 순위에 머물고 있다(<그림 3-8> 참조).
 - 교육 여건 면에서도 열악한 교육환경은 농촌인구 유출의 가장 큰 요인이 되고 있다.

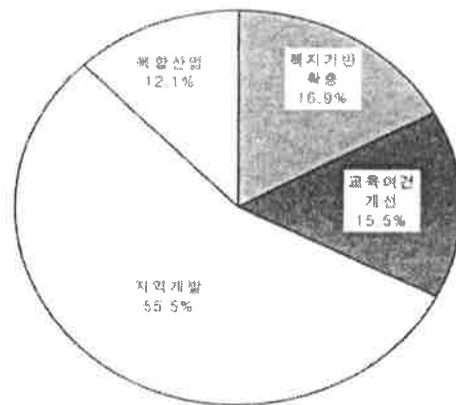
<그림 3-8> 농촌생활 만족도 제고를 위한 정부의 지원분야



자료: 농림부(2006.8), 「농업농촌종합대책 집행관련 여론 조사 관련보조자료」.

- 현재 정부는 '삶의질향상특별법'을 제정하고, '삶의질향상계획'에 따라 농어촌지역의 복지와 교육수준을 향상시키기 위해 노력하고 있으나, 전체 예산을 보면 지역개발이 55.5%로 가장 큰 비중을 차지하고, 복지기반 확충과 교육여건 개선에 투입되는 예산은 각각 16.9%와 15.5%로, 양자를 합하더라도 지역개발예산보다 매우 적은 수준이다.

<그림 3-9> 삶의 질 계획의 부문별 투융자 비중



자료: 농림부(2005.6), "제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획(2005~09)".

- 한편 정책 추진체계가 이원화되어있을 뿐만 아니라 다양한 부처가 관여하여 정책 추진에 있어 통일성과 연계성이 부족하다.
 - 현재 농촌 교육 및 복지 관련 사업들은 사회안전망, 보건·의료, 교육, 여성·노인복지 등의 분야에서 다양한 부처가 관여하고 있다(<표 3-10 참조>)
 - 부처별로 다양하게 추진되고 있는 농촌정책들을 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 ‘삶의질향상특별법’을 제정하고, 이에 근거하여 기본계획 및 시행계획을 수립하여 시행하고 있다.
 - 그러나 농어촌복지 관련 특별법이 ‘삶의질향상특별법’과 ‘보건복지증진특별법’으로 이원화되어 정책 집행의 효율성이 떨어지며, 농촌복지 관련 위원회가 구성되었으나 운영이 활성화되지 않고 있다.⁹⁾
 - 주무 부처도 불명확하다. ‘삶의질향상특별법’에서 농림부 역할로서 농촌복지를 도입하고 있으나, 농림부가 농촌복지의 주무부처라는 것이 명시되지는 않다.
 - ‘삶의질향상계획’이 통합조정하기 위한 계획의 역할을 해야 하나, 시행계획의 수립 과정에서 대부분 계획 수립 담당 과에서 사업 담당부서의 자료 협조를 받아 단독으로 작성하거나 관련 부서가 수립해 놓은 계획들을 단순 취합하는데 머물고 있다.

- 한편 최근에 일부 농촌복지관련 사업들이 지방으로 이양되었으나 지자체의 농촌복지에 대한 인식 부족, 지방재정의 취약, 지자체장의 의지 미약 등으로 사업 추진에 애로를 겪고 있다¹⁰⁾.

9) 자세한 것은 이동필외(2006) 및 최경환(2007) 참조.

10) 농어가 도우미 지원 확대, 여성농어업인센터 설치 확대, 농산어촌 실업계고 특성화·내실화, 적정규모 학교 육성, 방과후 교육활동 활성화, 초·중·고 학생 급식비 지원, 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원, 자영농·수산계고 급식비 등이 지방이양 되었으나, 지자체의 열악한 재정과 관심의 저조로 사업 추진이 부진하다. 이에 따라 여성농업인센터 설치사업이나 농어가 도우미 지원확대 사업 등은 삶의 질 향상계획의 당초 목표달성이 어려울 것으로 전망된다.

<표 3-10> 부처별 농어촌복지 관련정책의 현황

정책 분야	소관 부처	사업 내용
사회안전망	농림부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어민건강보험료 지원 ○ 농업인재해공제 ○ 농작물재해보험 ○ 농어민 국민연금 보험료 지원 (2007년부터 보건복지부로부터 이관)
	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어선원재해보상 지원
	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌주민 건강보험료지원 ○ 농어민연금 관리운영비 ○ 공적노인요양보장제도(시범) ○ 국민기초생활보장(생계, 주거, 교육, 해산, 장제, 의료) ○ 긴급복지지원
보건·의료	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌 공공보건기관 확충 ○ 농어촌 민간의료기관 육자 ○ 농산어촌 지역응급의료기관 지원
	농촌진흥청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인건강관리실 시설·장비 확충 ○ 농작업재해원인규명 및 농작업환경 개선 ○ 농작업재해안전관리시스템 운영
교육	교육인적자원부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방학캠프운영지원 ○ 장애인순회교육지원 ○ 복식수업순회교사수당 ○ 교직원사택 ○ 복식수업교재 개발 ○ 학교 군(群) 구성 ○ 초중고생급식비 지원 ○ 농어촌우수고교 육성 ○ 통학버스지원 ○ 도서관 확충 ○ 병설유치원신설 ○ 원격교육콘텐츠개발 ○ 사립유치원교사처우개선 ○ 방과후교육활동활성화
	농림부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌출신대학생학자금육자 ○ 농업인자녀 대학생학자금보조 ○ 농업인고교생 학자금 지원 ○ 자영농고 급식비 지원
	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자영수산고 급식비 지원
여성·노인 등 복지	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌장애인 주택 개보수 ○ 재가노인복지센터 ○ 노인인력운영센터지원 ○ 농어촌복합노인복지시설운영
	교육인적자원부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌유치원 유아교육비지원
	농림부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성농업인센터 ○ 영유아자녀양육비지원 ○ 농가도우미 ○ 취약농가인력지원 (사교농가영농지원, 취약농가가사지원)
	여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌보육시설 확충 ○ 농어촌 만5세아 무상보육지원
	농촌진흥청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인보호지원체계 구축지원 ○ 노인봉사원 양성 지원 ○ 노인봉사활동 프로그램 개발 ○ 농촌건강장수마을 육성 ○ 고령친화 농업모형개발 및 조성 ○ 농산어촌 노인교육 및 여가활동지원

자료: 농림부(2005.6), "제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획(2005~09)".

(2) 주요 쟁점

- 농어촌 복지를 추가 지원하는 것에 대해 사회적 형평성 논란이 있다. 예를 들어 농어민 연금보험의 일부를 국가가 지원하나 국가가 보조하는 연금보험의 경우 농어민이 유일하다는 사실을 고려하면 농어민 연금 보험료 지원을 확대하는 것은 도시 저소득층과의 형평성에서 문제가 제기될 수 있다.
- 주무부처가 농림부가 되어야 할지, 기능별 특성을 중시하여 복지는 복지부, 교육은 교육부 등이 되어야 하는지도 쟁점이다. 기능별로 보면 복지부와 교육부 등이 담당해야 하나 양 부처 모두 주 관심대상이 농산어촌이 아닌 도시지역으로 조직체계상으로도 별도의 농촌담당부서를 두고 있지 않다.¹¹⁾
- 외국의 사례
 - 복지를 시장제도에 맡기는 미국의 경우 농림부가 농촌 복지를 다루지 않으나, 독일의 경우 연방 농림부의 주요 역할이 농촌복지라고 할 정도로 정책의 비중이 높다.
 - 독일 연방 농림부의 총 예산 5,090백만 유로 중에 3,800백만 유로를 농민사회보장 관련 부문에 투자하고 있다.

(3) 개선방향

- 일반 복지나 교육지원 체제는 도시 근로자나 저소득층 및 일반학생을 대상으로 설계되어 있기 때문에 농업인이나 농촌의 특성을 반영하기 어려우므로 농촌복지 및 교육은 별도의 체계와 형평성 기준으로 접근하는 것이 타당하다.
 - 농촌지역에 있어 각종 공공서비스(의료, 교육 등)에 대한 접근성의 제약, 토지에 의존하는 경제행태, 농업이외의 소득 기회의 제약 등 특수성을 감안할 때 농촌복지는 별도의 체제로 접근하는 것이 필요하며

11) 보건복지부에서 농촌복지 관련 업무를 다루는 부서는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 저출산고령화사회정책본부 등으로 분산되어 있으며, 교육인적자원부의 경우 교육복지정책과, 방과후학교정책과 등에서 1~2명의 사무관이 다룬다.

독일 등 선진국에서 연방농림부의 상당한 예산을 여기에 투입하고 있는 것도 이 때문이다.

- 마찬가지로 마을이 산재하는 농촌지역에서의 의료나 교육체계도 도시와 다른 방식의 농촌형 시스템이 구상되어야 한다.
- 예를 들어 국민기초생활보장제도의 경우 소득평가액 및 재산의 소득환산액 산정, 부양의무자 기준 등이 농림어업 및 농산어촌의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 대부분의 농산어촌노인들은 연령 제한 때문에 농림어업인 연금 대상에서 배제되어 있다. 또 농촌지역이 분교와 소규모 학교가 오히려 농촌의 장점이 될 수 있으나 도시의 큰 학교를 기준으로 소규모 학교를 통폐합하는 것은 농촌지역의 특성을 반영하지 못하는 정책이 될 수 있다.

○ 이런 점에서 우선, 삶의 질 향상 계획상의 농촌복지 및 교육예산은 대폭 확대되어야 한다.

- 현재 각각 16.9%와 15.5%로 계획되어 있는 복지기반 확충과 교육여건 개선의 예산은 농촌복지와 교육여건의 개선에 미흡하므로 대폭 확대되어야 한다.

○ 둘째, 농림부의 관련업무와 조직, 그리고 예산이 대폭 확대해야 하며, 농촌복지의 주무부처로서 농림부의 위상도 명백히 정립되어야 한다.

- 2007년도 농림부 예산중에 복지 관련 예산은 4%에 불과하다.

○ 셋째, 농림부가 주관이 되어 관련 부처의 복지, 의료, 교육관련 사업을 조정하고 각 부처의 공공서비스 공급을 개선할 수 있도록 영국의 rural proofing와 같은 제도의 도입과 삶의 질 향상 위원회의 실질적 통합조정 기능이 강화될 필요가 있다.

- 농촌지역의 복지, 의료, 교육관련 사업은 농림부의 기능과 예산 제약을 고려할 때 농림부가 전적으로 담당하기 어려운 부분이다. 특히 보건 및 의료와 교육이 그렇다. 따라서 농어업인, 농어촌주민의 특성을 고려할 때 타 부처의 국민최저한의 보장에서 지원되지 않거나 부담의 경감이 필요한 부분은 농림부가 담당하되, 타 부처에서 지원이 가능한 부분은 적극적으로 지원확대를 유도할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

4) 환경·경관

(1) 관련 사업 추진현황과 문제점

- 최근에 농촌 경관 및 환경보전에 대한 관심은 친환경농업이나 경관을 보전을 넘어서 농촌지역에 존재하는 생물종 다양화, 생태계 보전, 유형무형의 전통 문화유산까지 확대되고 있다.
- 현재 중앙부처나 기관에서 경관정비 및 조성을 위해 전국적으로 실시하고 있는 사업은 농림부의 경관보전직불제 시범사업과 산림청의 아름다운 마을숲 조성사업 등 소수에 불과한 실정이다.¹²⁾
 - 기타 정주권, 농어촌마을종합개발사업 등 기존에 농촌지역개발사업의 세부 사업 항목에 경관사업이 포함되어 있으나, 경관부문 사업을 반드시 실시해야 한다는 의무규정이나 별도의 예산배정이 없어 경관관련 사업은 상대적으로 경시되고 있다.
- 친환경직불제, 유기질 비료 지원, 친환경농업지구 조정사업 등의 친환경농업정책이 실시되고 있으나 친환경농업에 대한 예산은 전체 농업예산의 1.3%에 불과하며(2007년 예산기준), 농가소득 증대대책의 일환에 머물고 적극적인 생태계 보전 대책으로까지 자리 잡지 못하고 있다.

(2) 쟁점

- 경관관련 사업을 확대하는 것과 관련해서는 다음과 같은 쟁점이 있다
 - 한국의 농촌적 경관 요소가 무엇이며, 어떻게 개발할 것인가?
 - 농어촌의 경관을 보전하고 개발하기 위해서는 한국 농어촌의 전형적인 공간구조를 파악하고 지역의 전통적인 경관구조를 감안한 정비가 필요하다. 이를 위해서는 논(전밭), 정자목, 마을숲, 돌

12) 이하의 경관정비 관련 내용은 김태연, 박경(2006), 「농어촌 복합생활공간 조성을 위한 기초생활환경 사업 개선 메뉴개발」을 주로 참조함.

탑, 선돌, 장승, 솟대(마을입구), 등 지역별로 어떤 경관자원이 있는지, 그리고 이를 한국 농촌의 취락 및 경작 공간구조의 특성을 감안하여 정비할 수 있는 방안이 무엇인지에 대한 연구가 선행되어야 한다.

- 경관관련 사업에 얼마나 투자할 용의가 있는가?
 - 경관직불제 환경민감지역 직불제 등을 도입하기 위해서는 국민들의 이해와 납득이 필요하다.
 - 독자적 사업으로 추진할 것인가 타 사업과 연계하여 추진할 것인가?
 - 경관은 그 개념상 생산경관, 자연경관, 생활경관, 문화경관 등 여러 가지 요소를 복합적으로 담고 있기 때문에 단일 정책사업으로 추진하기 어려운 문제점이 있다.
- 자연순환형 친환경농업정책과 관련해서는 서로 상충관계에 있는 현재의 전업농 중심의 규모화 정책과 친환경농업정책을 어떻게 통합하여 한국형 생태농업경영체제를 구축할 것인가(조영탁, 2006), 우리나라의 지역단위 농업환경의 전체적 특성과 여건을 반영하여 어떻게 지역별 자원순환형 농업환경모형을 개발할 것인가 등이 쟁점이 되고 있다(김창길, 2006).
- 농촌의 생태계, 환경보전에 있어 환경부와 농림부의 역할 조정도 쟁점이다.

나. 개선방안

- 우선 우리나라는 현재 기존 경제발전과정에서 파괴된 다양한 농어촌의 환경 및 경관이 어떤 요소와 구조로 이루어져 있는지 불명확한 상태이다. 따라서 농어촌의 경관요소 발굴 및 생태환경의 보존을 위해서는 우선 생태환경보전과 경관조성을 위한 종합적 연구와 계획 수립이 요구된다.
 - 그리고 이를 통해 국민을 설득하고 납득시키는 노력이 필요하다.
- 기존 사업의 개선 및 연계

- 농어촌의 환경개선 및 경관정비는 다른 농촌사업과 달리 기초환경정비 사업의 성과나 결과에 의존하는 경우가 크기 때문에 기존 종합개발사업에서 경관정비부문을 별도로 신설하거나 의무사항으로 하여 EU 농어촌발전정책에서 실시하고 있는 것처럼, 일정한 예산을 반드시 배정하도록 해야 한다.
 - 주거, 도로, 하천 등과 관련된 경관정비는 해당 사업분야에서 농어촌지역의 전통적 특성을 고려하여 별도로 추진할 필요가 있으므로, 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 각종 농어촌 정비사업에서 경관에 대한 영향을 점검하도록 의무사항으로 도입하는 것도 필요하다.
- 별도의 개념으로 실시되는 친환경농업정책과 규모화를 통한 농업경쟁력 향상, 농촌개발 등을 지역순환농업의 개념 하에 통합적으로 실시되어야 한다.
 - 현재 추진되고 있는 친환경농업 지원정책보다는 보다 포괄적인 사업으로서, 농업관련 분야뿐만 아니라 농어촌 지역의 야생 동식물 생태계를 보전하고 다원적 가치를 제고시키는 것을 목적으로 한 종합적 농업농촌 환경보전 사업을 도입할 필요가 있다.

○ 신규사업의 도입

- 현재 농업·농촌의 다면적 기능이 강조되고 있으나 역사·문화, 경관, 환경 등의 보전에 초점을 맞춘 별도의 사업 프로그램이 취약한 실정이다.
- 그러나 유럽 및 일본 등에서는 전원박물관(eco-museum)사업, 그리고 일종의 환경직불제, 경관직불제 형태로 볼 수 있는 영국의 환경민감지역정책((Environmentally Sensitive Area Scheme: ESA), 전원관리인 정책(Countryside Stewardship Scheme: CSS) 등과 같은 사업이 독자적인 환경 및 경관사업으로 실시되고 있으며, 우리도 도입을 검토해 볼만한 사업들이다.
- 이외에도 농업환경보전을 위해 경종과 축산의 결합, 농업과 바이오에너지의 결합, 바이오메스 이용강화, 농업분야에서의 지구환경보전대책(농축산활동에서의 이산화탄소배출 저감, 오존층 파괴물질 배출억제,

생물다양성 영향평가 등)등의 사업들로 보다 강화되거나 새롭게 도입 되어야 한다.

○ 농정 추진체계 개편에 가지는 의미

- 이런 다양한 신규사업을 도입하기 위해서는 무엇보다도 경관과 환경 부문을 소득사업의 일환이 아니라 농촌개발의 독자적 범주로 격상시켜, 이를 추진할 조직과 재정을 확보하는 것이 급선무이다.
- 아직도 우리나라 농림부는 다원적 기능을 강조하면서도 환경과 경관 보전은 '삶의질향상계획'의 복합산업 활성화의 농산어촌 관광기반 조성 정책의 한 부문에 속하고 있는 실정이다.
- 환경대책은 농업활동, 농촌개발, 산림 등 농림업 전반에 걸쳐 종합적으로 실시되어야 하므로 환경대책을 일원화하여 다룰 조직도 신설되어야 한다.

· 예: 일본 농수산성의 환경정책과(대신관방소속, 2003년 신설) - 농수산성 본성 및 임야청, 수산청의 환경정책을 종합적으로 조정, 기획

- 자연환경 및 경관보전에 있어서 환경부와 농림부의 역할 분담
 - 환경부가 대상으로 하는 전국적으로 동일하게 적용되는 각종 환경규제나 보전사업과 달리 농촌지역은 지역별로 환경 및 경관보전이 중요성이 다르고, 농업활동 그 자체가 수자원이나 생태계 보전을 포함한다는 점에서 지역간 차별적인 지원이나 농업활동과 연관된 지원은 농림부가 담당하는 것이 바람직하다.

5) 지역역량 강화

(1) 관련 사업 추진현황

- 지역역량개발 프로그램에는 두 가지 유형이 있다. 하나는 EU의 LEADER 프로그램이나, 미국의 켄터키 주의 공동체 기반계획 (community-based planning), 캐나다의 캐나다 농촌 파트너십 (Canadian Rural Partnership) 등과 같이 소규모 파일럿(pilot) 사업

을 통해 실천 과정에서 주민의 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양하는 프로그램이며, 다른 하나는 미국, 호주의 지역사회 리더십 개발 프로그램과 같이 교육·훈련에 초점을 두는 프로그램이다.

- 그동안 정부는 종래의 관주도, 중앙주도의 방식에서 벗어나 주민이 계획하고 참여하는 방식의 새로운 농촌개발사업을 1990년대 말 이후 활발하게 도입해 왔으나, 정작 상향식 개발에 필요한 역량개발 프로그램에 대해서는 등한시 해 왔다.
 - 물론 이전에도 영농교육이나 기술교육 등 각종 농업인을 위한 교육 프로그램이 없었던 것은 아니나, 대부분 농업이라는 산업을 대상으로 한 것이었으며¹³⁾, 농촌공사나 전국농업기술자 협회 등에서도 그간 농촌관광 및 농촌지역개발사업을 추진하기 위해 전문인력 양성을 목표로 한 교육을 일부 도입하였지만 이것도 농촌관광이나 지역개발기법에 관한 전문교육이었으며, 농촌지역사회 전체를 염두에 둔 역량강화 관점의 교육은 아니었다(농정연구센터, 2004).
- 따라서 현재 정부에서 실시하고 있는 체계적인 역량개발 프로그램으로서 2006년도부터 실시하고 있는 농림부(및 한국농촌공사)의 농촌개발 인력육성교육이 유일한 프로그램이라고 할 수 있다.
- 그 외에 농촌마을종합개발, 소도읍, 신활력사업 등 지역개발사업 중에 주민 교육 프로그램이 들어가 있으나, 사업평가를 받기 위한 형식적 교육에 머물고 있다.¹⁴⁾

(2) 개선방안

- 농촌지역개발 리더십육성 교육 프로그램을 확대 실시

13) 농림부, 농촌진흥청 등이 중점을 두고 있는 농업인교육은 개별 농업경영단위를 주요 대상으로 삼고 있다. 그리고 최근 경영이나 마케팅능력 제고를 위한 교육이 늘어나고 있는 추세이지만, 농업인교육은 여전히 영농기술교육 중심으로 이뤄지고 있다.

14) 이는 이들 사업의 본래 목표가 생활 및 소득관련시설의 정비나 경제사업에 초점이 있기 때문에 부차적 혹은 형식적인 교육으로 그치고 있기 때문이다.

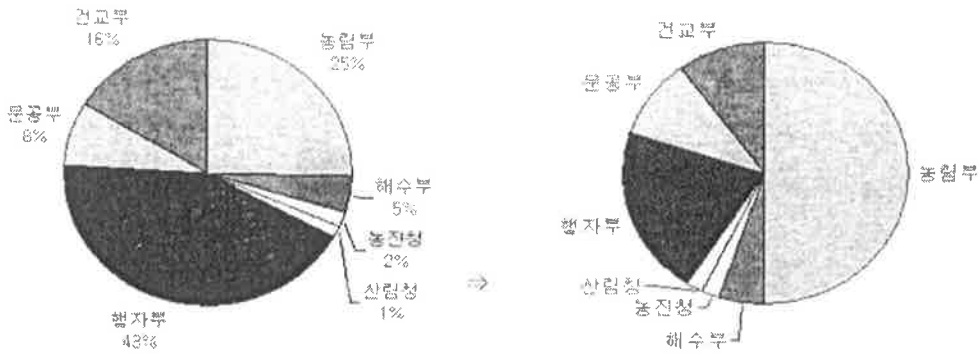
- 농림부(및 농촌공사)가 주관으로 실시하는 리더십육성 교육 프로그램을 시도별로 확대하고, 현재 농업인만 대상으로 되어 있는 것을 농촌 거주 비농업인까지 확대할 필요가 있다.
- 지역역량 개발을 위한 소규모 농촌개발 실천학습 프로그램의 도입
 - 리더 육성 교육과 연계하여 현장 실천학습 프로그램으로서 EU의 LEADER와 같은 소규모 농촌개발 파일럿 프로그램의 도입을 검토할 필요가 있다.
- 지역역량강화와 농촌개발인력 육성을 지원할 전담기관의 설립
 - 현재 농촌지역리더 프로그램은 한국농촌공사의 도농복합추진단이 담당하나 장기적으로 농촌개발사업을 주도한 개발인력을 육성하고 지원하기 위해 (가칭) 「농촌진흥 및 잠재력개발센터」(이하 센터)의 설립을 검토해 볼 필요가 있다(유정규 외, 2006).
- (가칭) 농촌 주체역량 강화법 제정
 - 상기의 소규모 농촌개발 실천학습 프로그램 도입과 (가칭) 「농촌진흥 및 잠재력개발센터」의 설립을 뒷받침하기 위하여 (가칭) 「농촌 주체역량 강화법」을 제정하고 근거규정 마련하는 것을 검토할 필요가 있다.

3. 소 결

- 농촌개발에 있어 주무 부서로서 농림부의 역할이 확대되어야 한다.
 - 종전에는 농촌개발을 낙후지역개발의 일환이나 생활기반시설정비로만 파악하여 행자부의 주요 정책 영역이 되었으나, 농촌유지와 공익적 기능의 통합적 달성, 농업과 농촌발전의 긴밀성을 고려할 때 농림부가 농촌개발의 주무부서가 되어야 한다.

2006년 농촌개발관련 예산(안)

조정방향



* 주: 2006년도 각 부처의 예산안 중 농촌지역개발 관련사업
 자료: 국회예산정책처, 2006년도 예산분석(III)-부문별 분석, p. 333

○ 농림부가 농촌정책에서 담당할 부문

- 농림부는 농업개발, 농촌지역의 경제활동 다각화, 환경 및 경관 보전, 주체역량 강화에 전략적 영역을 집중하도록 한다.
- 전략적 중점영역은 타 부처 사업을 농림부로 이관하되, 이외의 부문은 관여를 축소한다.
- 경관 및 환경 관련사업, 주민역량강화사업 등과 같이 부족하거나 없는 사업들은 신설하고 관련부서의 확대 혹은 전담부서를 신설하도록 한다(<표 3- 12> 참조).

<표 3-12> 농촌정책 분야별 농정조직의 담당과 사업조정 방향(안)

분야	세부 정책부문과 관할부처	사업조정 내용
농업발전	규모화, 전업농(농림부)	지역농업발전(농촌정책과 통합, 지방주도)
농촌경제활성화	· 일반 제조업(산자부), 서비스업(제정경제부), 일반관광(문화부) · 농촌관광, 농업관련 제조업, 융합산업(농림부)	농림부 비 농업분야 지원확대, 각 부처별 사업 재조정
경관 및 환경보전	· 농촌경관 및 환경(농림부)	농림부의 경관 환경관련 사업 확대 및 신설
주체역량강화	농림부	신규사업 도입, 전담기구 설립
기초생활여건개선 및 복지	· 생산기반과 연계된 생활기반, 농어민 복지(농림부) · 주택, 도로, 상하수도 및 공공서비스(해당 부처별)	농촌개발사업의 재편 농림부와 타부처 협력강화(공공서비스 확대 유도, rural proofing)

제 4 절 식품정책의 과제와 추진체계의 문제점

1. 식료안보

1) 현황과 문제점

- 우리나라의 식량자급률은 지속적으로 하락해 왔으며 OECD회원국 중 최하위 수준이다.
 - 주식용 곡물자급률은 1975년 94.5%에서 2004년 63%로 하락했고 사료를 포함한 곡물자급률은 같은 기간 81%에서 26.8%로 하락하였으며 이같이 낮은 곡물자급률은 OECD 국가 중 최하위권이다.
 - 칼로리 자급률도 2000 년을 기점으로 50%이하로 하락하였다.
 - 최근 자급률 하락은 일본보다도 빠른 속도이다¹⁵⁾.
 - 현 농업농촌기본법 상 농업·농촌발전기본계획에 식량 적정자급목표를 제시하게 되어 있으나 지켜지지 않고 있다.

- 위기대응체계
 - 세계각처에서의 기상이변, 테러와 국지전 빈발, 종교적 갈등의 심화 등으로 인하여 전지가 아닌 비상사태 발생가능성, 잠재적 위험은 커지고 있으나 이러한 상황에서 식료안보를 보장하기 위한 대비체계는 미비하다.

2) 쟁점

- 식량자급률의 설정 필요성을 둘러싸고 뚜렷한 시각차이가 존재한다.
 - 식량자급률은 소비자의 기호, 공급조건 등이 반영된 시장 수급에 의해 결정되는 변수이므로 이에 대해 목표를 정하여 통제를 가하려 할 경우 불필요한 자원배분상의 왜곡을 불러일으키고, 그 달성이 어렵고, 따라서 정책에 대한 불신만을 키우게 된다는 견해가 존재한다.

15) 최지현(2006)

- 다른 한편, 지나치게 낮아진 식량자급률은 국가의 안보에 분명히 위협이 되고, 법률에 명시된 사항을 준수하여 법적 신뢰성을 확보하기 위해서도 자급률 설정이 필요하다는 견해도 존재한다.

3) 외국의 사례

- 식량자급률과 관련하여 일본의 경우 식량자급률 제도를 도입 운용하고 있음
 - 1999년 「식료·농업·농촌기본법」에서 식료의 안정적 공급 확보를 위해 평상시 국내 농업생산 증대 기초하에 수입과 비축을 도모하고, 비상시에 식량안보를 위해 국민에게 최소한의 필요 식량 확보의 필요성을 명시하였다.(2조, 2005년도 개정)
 - 「식료농업농촌기본계획」에 식량자급률 목표는 국내 농업생산 및 식량 소비지침으로서 생산자, 소비자 등 관계자의 과제와 함께 명시하였다.(15조).
 - 2000년 「식료농업농촌기본계획」에 2010년을 목표연도로 식량자급률 목표를 설정한바 있으며, 2005년 3월 「식료·농업·농촌기본계획」을 발표하면서 2015년 목표치를 수정하였다.
 - 일본은 자급률 향상이 생산보다는 식생활개선 등 소비요인에 의해 좌우될 수 있다고 판단하여 후생성과 농림수산성이 공동으로 “식생활 밸런스 가이드(balance guide)”를 만들어 바람직한 식생활 실천을 적극적으로 권장하고 있다.
- 위기대응체제와 관련하여 독일의 경우 1990년 식료안전법을 제정하였다.
 - 이 법은 기존의 식료공급보증법(1965)이 전시를 대상으로 한 것과 달리 비전시(非戰時)의 위기를 상정한 대처체계를 규정하고 있다.
 - 비전시의 위기는 자연재해, 환경재해, 대규모 동물전염병, 대규모시설(예: 원자로 등), 무역중단, 타국의 전쟁 상황으로 인한 식료공급 불안 등이다.
 - 연방 식료농업소비자보호부 내 소비자보호국의 업무 중 비상기획이

포함된다.

4) 농정체계상의 개선방안

- 식량자급 목표는 폭넓은 의견수렴에 기초하여 정책 가이드라인으로서 제시하도록 제도화할 필요가 있다.
 - 경성적(硬性的) 목표가 아니라 정치적으로 의미있는 가이드라인으로 국민에게 제시하고 각종정책의 수립과 집행에 있어 준거가 되도록 한다.
 - 예컨대 물가상승률 목표가 통화정책, 금리정책, 각종 규제정책의 준거가 되고 국가재정계획상의 재정수지, 국가부채에 대한 목표치가 정부의 예산수립과 재정운용의 중요근거가 되고 있는 것과 같이 농업정책 수립의 중요참고지침 사항이 되도록 제도화한다.
 - 자급목표의 실현을 위한 대책의 수립에 있어 일본과 같이 수요의 중요성을 인식하고 농림부, 보건복지부, 교육부의 협의를 제도화하여 정책을 입안한다.

- 위기대응체계와 관련해서는 농림부, 국방부, 행정자치부, 소방방재청 등의 협의를 통해 비전시(非戰時)의 식료 공급 위기에 대처할 수 있는 정부의 정책수단, 발동조건, 집행기관 등을 제도화하는 방안을 검토한다.

2. 식품소비의 건전성

1) 현황과 문제점

- 식생활의 서구화(지방 과다, 섬유소, 비타민, 미네랄 부족)로 비만, 소아비만, 뇌심혈관계 질환, 당뇨병 등이 증가하고 있다.

- 이에 대한 정책적 대응으로 건전한 식생활을 위한 지침, 한국형 건강식단의 개발 및 보급, 유년기의 식생활관 및 식습관 교육 등의 필요성이 절실하나 이에 대한 정책체계가 이루어져 있지 못하다.

2) 외국의 사례

- 일본은 농업농촌기본계획에서 바람직한 식생활의 실현을 위한 식육(食育)의 추진을 명시하고 있다.
 - 추진방식은 ‘관계자와 제휴한 국민운동으로서의 식육활동’으로 하여 식품안전성, 식사와 질병간의 관계, 식품에 담긴 영양소, 식문화, 지역 고유 식재 및 농림수산업, 식품산업 등에 대한 적절한 이해를 촉진 시키고 이를 위해 학교급식의 활용, 농림수산업 체험기회 제공 등을 촉진하고 있다.
 - 적절한 식사 섭취량을 알기쉽게 표시하는 ‘푸드가이드’를 책정하고 이를 식품산업계에서 외식메뉴, 매장, 포장 등에 활용할 수 있도록 매뉴얼을 제정하고 있다.

- 또한, 일본의 이 계획에서는 ‘식생활의 개선에 기여하는 품목확대’를 추구하여 ‘일본형 식생활’의 실천 추진의 관점에서 품목별로 행해져 온 소비확대대책을 통합적, 전략적으로 실시하기로 하고 있다.

- 독일의 경우 연방정부의 식료농업소비자보호부(BMELV)는 3대 업무 분야 중 하나가 “안전한 식품”이다. (다른 두 가지는 생산력있는 농업 경영체, 생태적이고 사회적으로 온전한 농촌공간)
 - BMELV의 7개 국 중 하나인 소비자 보호국의 업무 영역 중 영양 정책, 영양교육지원이 포함되어 있다.

3) 농정체계상의 개선방안

- 국민의 정확한 영양관련 지식과 건전한 식습관의 형성을 위해 학계, 학교교육, 식품산업계의 참여를 이끌어 낼 수 있는 체계 구축이 필요하다.

- 이러한 식육정책의 추진은 농림부, 보건부, 교육부의 협의를 통해서 국가적 지침을 마련하고 지방교육 자치단체, 학교, 지역농업생산자 조직

의 협력을 통하여 구체화 및 실행하도록 해야 할 것이다.

- 지역단위의 구체적 프로그램 시행에 필요한 재정지원은 농림부의 예산, 지자체의 집행으로 이루어지도록 하는 모델을 고려할 수 있다.

3. 식품안전

1) 현황과 문제점

- 식품안전사고가 빈발하면서 사회적 비용이 커지고 있고 소비자 안심이 확보되지 못하고 있다.
- 식품안전 관리 관련 법령과 기구의 체계성이 부족한 상태이다.
 - 식품안전과 관련된 개념적 틀과 제도적 기초를 정하는 기본법이 갖추어져 있지 못하며 식품안전기본법 제정이 추진되었으나 아직 실현되지 못하였다.
- 식품안전을 담당할 정책기구의 체계화가 이루어져 있지 못하며 그 역량도 취약한 상태이다.
 - 식품의 종류, 가공단계에 따라 농림부, 해양수산부, 복지부(식약청), 지자체 등이 분산적으로 식품안전정책의 수립과 관리, 집행을 행하고 있다.
 - 위험평가 기구의 분석 및 커뮤니케이션 역량과 독립성이 부족하다.
 - 이러한 문제를 해결하기 위하여 식품안전정책을 통합적으로 담당할 식품안전처의 설치도 추진되었으나 아직 실현되고 있지 못하다.

2) 쟁점

- 식품안전관련 주무 기구의 정부내 위치를 둘러싸고 갈등이 존재하여 통합적 식품안전담당 정책기구가 마련되고 있지 못하다.
 - 정부가 현재 국회에 제출하여 계류중인 안에는 정책기능을 담당할 독립적인 식품안전처를 신설하는 것으로 되어 있다.

- 이와는 달리 통합적 식품안전 담당기구가 생산부처인 농림부의 관할이 되어야 한다는 견해, 현재의 식약청과 유사하게 보건사회부 관할이 되어야 한다는 주장도 존재한다.

3) 외국의 사례

(1) 식품안전 기본법 제정

- 식품안전대책의 원칙을 명시하는 포괄적인 법을 제정하고 그 하위법으로 개별법들을 정비하였다.
 - EU는 식품법 원칙규정을 2002년 제정(No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety)
- 일본도 ‘식품안전기본법’을 통해 식품안전 관계자 임무-역할을 규정하고 정책수립의 기본방침, 조치실시에 관한 기본사항, 식품안전위원회에 관한 사항 등을 정하고 있다.

(2) 식품안전관련 정부기구 조직개편

- 또한, 광우병 파동으로 대표되는 식품안전문제의 대두에 대응하기 위해 관련 정부기구의 조직개편을 행하였다.
- 이러한 조직개편은 위험분석(Risk Analysis)의 개념에 입각하여 이루어졌다.
 - 위험분석은 위험평가(risk assessment), 위험관리(risk management), 위험정보교환(risk communication)의 세 요소로 이루어진다.
 - 위험평가는 식품안전과 관련된 위해(危害)를 분명하게 특정하고 그 위해가 인간의 건강에 영향을 줄 확률을 과학적으로 평가하는 것이다.

- 위험관리는 위험평가의 결과를 근거로 규제방식 등을 정하는 것으로 구체적 정책수단을 선택하는 것이다.
- 위험정보교환은 위험평가 과정 및 위험관리의 과정에서 소비자, 사업계 등 다양한 관계자와 협의, 정보제공, 상담 등을 통해 정보를 환산, 환류하는 과정이다.

○ 이러한 조직개편의 유형은 크게 다음의 두 가지로 구분된다.¹⁶⁾

○ 단일기구체계: 모든 식품의 안전과 관련된 위험평가, 정책, 집행 업무를 단일기관이 수행하는 방식이다. (예: 덴마크, 스웨덴)

- 이 형태의 경우 기존의 농업생산 담당부서로 통합하는 특징
 - 덴마크: 농림부 식품농어업부로 개칭하고 그 안에 수의식품청 신설(DVFA)

○ 통합체계: 위험평가기능 또는 위험관리기능 중 정책기능을 중심으로 통합하는 방식이다.

- 이 방식은 다음과 같이 다시 3개의 하부 유형으로 구분할 수 있다.
 - 위험평가통합형: 위험평가기관을 명확히 분리하여 정부부처의 영향력에서 독립된 단일 위험평가기관을 둬
 - (예) EU의 EFSA(European Food Security Authority)¹⁷⁾,
프랑스 AFSSA(Agence francaise de securite sanitaire des aliments),
독일(BfR: Bundesinstitut fuer Risikobewertung),
 - 위험관리통합형: 정책의 집행에 관련한 위험관리기능을 통합한 형태
 - (예) 캐나다의 식품검사청(CFIA): 위험평가 및 식품안전정책의 기획 기능은 보건부, 농업식품부가 담당.
 - 위험관리 위험평가 통합형: 양자를 일체화한 유형. 단, 위험관리

16) 이하 황수철(2006)을 요약한 것임

17) EU는 위험관리기능도 통합. 식품안전에 관련한 많은 기능을 농업총국, 산업총국에서 소비자보호총국으로 집중.

기능 중 집행은 일원화되지 않음

(예) 영국의 식품기준청(FSA): 보건부에 속해 있으나 독립성이 엄격히 보장됨

- 이상과 같은 외국의 경험에서 공통적으로 다음과 같은 경향을 추출할 수 있다.
 - 다원화체계에서 단일체계(평가, 정책, 집행 단일기구) 혹은 통합체계(평가 혹은 관리기능 중 정책기능 중심의 통합, 집행기능은 다원적)로 개편하는 것이 일반적이다.
 - 위험관리기능이 집중되는 경향이다.
 - 위험평가기능의 실질적 독립이 이루어지는 경향이다.

- 일본의 경우 위험관리는 내각부내의 독립적인 위원회인 식품안전위원회가 담당하고 농림수산성은 농림수산물에 대한 위험관리 정책과 집행을 담당한다.
 - 농림수산성 내에서는 소비안전국이 담당. 지방조직으로서는 지방농정국의 소비안전국, 지방농정사무소의 소비안전부가 담당하고 있다.
 - 농림수산성의 소비·안전국이 관장하는 업무는 소비자보호, 표시·규격, 물가대책, 식품안전, 농림수산물 생산단계에서의 위험관리(농약, 비료, 사료, 동물, 의약품등, 토양오염방지, 리스크 커뮤니케이션)이다.
 - 이를 위해 총무과, 소비안전정책과, 국제기준과, 표시규격과, 농산안전관리과, 축수산안전관리과, 식물방역과, 동물위생과, 소비자정보관을 두고 있다.

4) 개선방안

- 통합체계를 지향하되 보다 구체적으로는 위험관리기능 중 정책기능을 중심으로 통합한다.
 - 위험관리 집행업무는 생산-가공-유통을 총괄하여 생산관련부처가 담당한다.

- 최종소비단계의 위험관리 집행업무는 지자체가 담당한다.
- 중장기적으로 위험평가기관 통합·독립을 추진한다.

4. 식품산업의 발전

1) 현황과 문제점

- 식품산업의 성장이 정체, 둔화하고 있는 가운데 연구, 개발과 그 응용에 따른 고부가가치화 진전이 지체되고 있다.
- 규제위주의 정책이 행해지면서 안전성 확보의 성과도 미흡한 가운데 산업의 발전에도 장애로 작용하고 있다.
- 현재 여러 부처가 식품안전을 분산화된 상태로 관리하는 것 이외에 식품산업의 발전을 담당하는 정책기구는 거의 부재한 상황이라고 볼 수 있다.
- 농림부 정책의 대상이 되는 식품은 원료 농축산물과 그 가공품으로 한정되어 있다.
 - 근거법령은 농산물가공산업육성법, 농산물품질관리법, 낙농진흥법, 축산법, 축산물의 소비촉진에 등에 관한 법률 등이다.
 - 농림부는 식품산업 관련 담당조직으로 유통국내에 소비안전과, 식품안전과의 2개 과를 두고 있다.
 - 소비안전과: 농식품안전성 대책, 농산물이력추적, 농산물 표시제도, 우수농산물 인증, 소비자보호 및 리콜, GAP
 - 식품산업과: 전통식품, 식품규격, 지리적 표시, 판매촉진, 식품개발

2) 쟁점

- 식품산업에 대하여 산업의 기반이 되는 안전관리, 규격, 표시제도 등의

수준을 넘어서는 보다 적극적 산업정책이 필요한가가 쟁점이 될 수 있다.

- 적극적인 산업정책으로는 다음의 두 가지를 생각할 수 있다.

- 산업구조정책: 산업간 자원의 배분에 개입
- 산업조직정책: 산업내 기업의 규모구조 조정. 중소기업에 대한 지원

○ 그러한 산업정책의 필요성이 인정되는 경우 그 정책을 수행하는 주무 부처가 농업생산 관련 부처이어야 하는지 아니면 비농업 개별 산업지원에 대한 정책을 담당하는 부처이어야 하는지도 쟁점이 된다.

3) 외국의 사례

(1) 일본

○ 일본의 경우는 중소기업지원정책 중에서 식품과 관련된 것은 농림수산성이 집행을 담당하고 있다.

○ 기본계획에도 식료의 안정공급 확보를 위한 정책의 하나로 식품산업의 경쟁력 강화가 포함된다.

- 식품산업이 식료안정공급과 지역경제 활성화에 중요한 역할을 한다는 인식하에서 연구개발 촉진, 도매시장 합리화, 유통업자들의 정보화 능력 제고, 출하물류 정보 절감, 식품품질관리 철저화 등을 제시한다.

○ 농림수산성은 다섯 개 국(종합식료국, 소비안전국, 생산국, 경영국, 농촌진흥국)과 농림수산기술회의를 두고 있는데 그 중 종합식료국이 소비.안전을 제외한 식품산업관련 정책을 담당하고 있다.

- 종합식료국이 담당하는 업무는 식료정책, 식품유통, 시장, 식품제조업, 외식, 음식료품, 유지, 상품거래, 주요식량수급·가격안정, 미백·국가무역, 농산물검사, 쌀 생산과 조정이다.
- 이를 위해 총무과, 식료기획과, 유통과, 식품산업기획과, 식품산업진흥

과, 상품거래관리과를 두고 있다.

- 우리나라와 비교해 볼 때 농림부의 정책담당 식품산업의 범위가 넓고, 농림부의 업무중 식품산업의 비중이 높고, 이에 상응하여 조직내에서 식품산업관련 부서의 비중이 크다.
- 농림성의 식품산업관련 시책은 크게 식품산업내 중소기업진흥정책, 연구개발보조 정책, 푸드 시스템 연계사업으로 구분된다.
 - 중소기업 경영혁신, 경영기반강화 노력지원, 금융세제상의 지원
 - 기술지원보조: 복수의 기업이 임의로 구성하는 기술연구조합을 사업 주체로 하여 보조
 - 푸드 시스템 연계사업은 아래의 (5)에서 설명

(2) 프랑스

- 2005년 농식품 및 농업관련산업 협의위원회(DIAA : Délégation interministérielle aux Industries agroalimentaires et à l'Agro-industrie)를 설치하여 식품산업관련 정부의 제부처, 관련업계, 소비자 간의 협의를 활성화하고자 하고 있다.
 - 관련 정부기관간의 정책협의
 - 농식품업체의 수출판로 개척관련 지원책 개발, 농식품업체 성장지원
 - 식품 위생, 건강 관련 사회적 수요에 대한 지식공유, 이해증진 및 업계의 대응지원

4) 개선방안

- 개발연대와 같은 산업육성정책과 그 시행을 위한 조직 설치의 불필요하다.
- 식품산업 중 식품가공산업의 소규모성이 식품위생, 신기술-신상품의 개발과 적용, 고부가가치 기업으로의 전환에 애로로 작용하지 않도록 하는 '식품산업형 중소기업정책'을 담당할 수 있는 정책조직이 필요하다.

- 현재 시행되고 있는 일반적 중소기업지원정책에서 식품산업이 사각지대화되고 있지 않은지를 검토하고 보완해야 한다.
- 식품산업이 가진 농업생산과의 연계성을 강화하고 기술의 적용, 사회적 규제에 대한 이해와 적용, 시장 수요에 대한 대응 및 마케팅의 측면에서 소규모성에서 오는 한계를 극복할 수 있도록 지원하는 체계의 확립해야 한다.
- 프랑스의 DIIAA와 같이 식품 위생 관련 제도와 기술, 식품에 대한 수요, 정부기관 및 전후방 산업계와의 교류, 이해를 증진할 수 있는 네트워크의 구축할 필요가 있다.

5. 식품산업과 농업의 연계

1) 현황과 문제점

- 국민의 식생활에서 가공식품과 외식의 비중이 커지고 있으나 국산품과 연계가 원활히 이루어지고 있지 못하다.
 - 가공식품이나 외식산업이 수요하는 특성(가격과 공급물량의 안정성, 품질기준의 지속적 만족)의 충족에 애로가 존재한다.
- 이러한 상황은 농업부문의 새로운 부가가치 창출의 활로가 충분히 이용되지 못함을 의미하며, 또한 식품산업의 수입농산물에 대한 의존도를 심화시켜 소비자의 식품안전, 안심에 대한 요구를 충족하는 데에도 장애가 발생할 수 있다.
- 현재 농정은 조직 및 재정구조상 생산에 대한 지원 중심으로 되어있다.

2) 쟁점

- 식품산업은 철저히 시장원리가 지배하는 영역이므로 여기에 정부의 정책은 불필요하며 오히려 비효율을 낳을 수 있다는 비판이 가능하다.
 - 식품산업의 주체들(유통업자, 식품가공업체, 외식업체)은 시장신호에

매우 민감하게 반응한다.

- 다른 한편 식품산업 주체들이 수요하는 산물 및 공급 특성과 생산자들 간의 부적합 상황 중에서 시장에 의해 중개되어 해결될 수 없는 문제들이 존재하고 그 극복을 위해 공공의 역할이 필요할 수 있다.

3) 외국의 사례

(1) 일본

- '기본계획'상 식품산업·농업·관련산업 및 다른 업종을 포함하는 연계 구축을 통하여 지역식재를 활용한 신상품을 개발하는 등 소비자의 다양한 수요 대응하는 것을 과제로 제시하고 있다.
- 일본의 경우 현재 시행되고 있는 시책으로 다음과 같은 것이 있다.
 - 지역의 농식품 관련 자원의 효율적 이용을 위한 클러스터 형성지원
 - 민간기업에 대한 제안공모를 통하여, 국산농산물의 기능성을 이용한 가공식품의 개발, 실용화를 위한 기술개발지원
 - 식품제조업과 생산자의 제휴추진에 필요한 식품제조시설 정비 촉진
 - 생산자와 수요자간 계약거래 추진에 필요한 유통, 가공거점 정비를 통하여 광역적인 애그리비지니스의 전개를 전국적 관점에서 지원
- 2006년 7월 설치된 '식과 농의 제휴강화검토위원회'에서는 다음과 같은 정책방향을 제시하고 있다.
 - 제휴를 통하여 지역식재를 이용한 기능성 고부가가치 식품과 신기술 개발
 - 산지간 제휴를 통한 연간 릴레이 출하로 주년 안정공급 체계 구축 지원
 - 가공 원료 계약거래 형성을 위한 대화, 현지방문을 통한 관계 형성 지원
 - 지산지소를 위한 시설정비, 인재육성, 학교급식을 통한 '식육' 추진을 위해 지역체험 활성화 및 학교, 생산자, 수요자의 대화 촉진

(2) 독일 바이에른 주

- 연방정부는 식품과 관련하여 계몽, 연구, 표시 등에 대한 정책만을 담당하고 있고 식품산업과 농업생산의 연계는 주정부가 담당하고 있다.
- 바이에른 주의 경우 전반적인 경제 발전 전략인 클러스터 정책의 일환으로 식품 클러스터 정책을 펴고 있으며 이를 통해 식품산업과 농업생산의 연계 추진이 이루어지고 있다.
 - 전통적 생산구조, 지역명성에 따라서 지역별로 육류가공, 채소가공, 호프 및 맥주, 낙농품, 포도주 등의 중점품목 지정한다.
 - 각 지역별로 생산자, 가공업체, 유통업체, 연구소, 컨설팅 기관들의 네트워크 구축을 지원하고, 지리적 표시제도를 강화한다.

4) 개선방안

- 증산, 물량적 경쟁력 제고 등 공급측면 중심의 농정조직 및 농정체계를 지양하고, 식품산업 및 소비자의 수요에 대한 농업의 대응을 지원하도록 개선한다.
- 다음과 같은 영역을 담당할 수 있는 조직과 정책수단개발이 요구된다.
 - 식품산업계와 산지 조직체들간의 교류, 정보 교환
 - 식품산업계, 생산자단체, 학계, 소비자, 관련 행정기관의 협의 기구
 - 농업생산조직과 식품산업체간의 지속적 거래관계 및 제휴의 지원
 - 생산자와 유통, 가공, 외식업체간 불공정 거래, 분쟁의 제재와 조정
 - 국산, 지역 농산물을 이용을 촉진하는 식품산업관련 신기술 개발, 보급, 신제품의 마케팅 지원
 - 지역단위에서의 농업생산과 대량수요처(가공, 외식, 급식 등)간의 연계 지원

6. 식품정책관련 농정체계 개편방향

- 이상의 논의로부터 다음과 같은 정책영역을 농정조직이 담당할 수 있도록 개편하는 것이 필요하다.
 - 식량자급 목표설정, 실행대책 마련과 비전시의 식료위기대응 체제구축에 필요한 부처, 각계와의 협의의 추동
 - 식생활 교육 정책의 추진을 위해 필요한 부처간 협의, 지역적 실행을 뒷받침
 - 농산물의 생산-가공-유통의 식품안전 위협관리의 집행업무
 - 식품산업 중 식품가공산업의 소규모성이 식품위생, 신기술-신상품의 개발과 적용, 고부가가치 기업으로의 전환에 애로로 작용하지 않도록 하는 '식품산업형 중소기업정책'을 담당
 - 식품산업 및 소비자의 수요에 대한 농업의 대응을 지원

제 4 장 농정 조직의 혁신

제 1 절 해외 농정 조직 개혁의 시사점

- 대부분의 OECD 제국에 있어서 식료·농업 정책을 담당하는 행정 기관은 다른 행정을 담당하는 행정 기관으로부터 독립해 있을 뿐만 아니라 광우병과 구제역 등을 계기로 식품, 농업, 농촌정책을 총괄하는 부서로서의 역할이 강화되었다.

1. 독일

- 2001년 광우병 위기를 계기로 연방식량농림부의 기능과 체제를 대폭 개편하였다.
 - 각 부처별로 분절화된 식품안전기능을 일원화하는 개혁을 최우선의 과제로 하였다.
- 명칭을 소비자보호식량농업부(2002)로 개칭하고 식품안전의 일관화와 함께 식품을 넘어선 소비자 보호 기능의 일부까지 담당하게 되었다(현재는 식량농업소비자보호부).
 - 독립된 식품위험평가 기관(연방위험평가연구소)의 신설
 - 식품을 넘어선 광범한 소비자 보호 정책기능(공산품)까지 담당

독일 연방식량농업소비자보호부 (BMELV)	1국: 중앙국 L국: 기본문제, 재생가능 원재료 2국: 소비자보호, 식량, 바이오- 유전자 기술 3국: 식료안전수의국 4국: 농산물시장, 계획, 사회질서 5국: 농촌공간, 식물(작물, 원예)생산, 임업 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌사회정책 및 작물생산 부국 - 구조정책, 농촌발전, 유기농업 부국 - 임업 수렵 부국 6국: EU, 국제문제, 어업
-------------------------	--

2. 프랑스

- 광우병 위기를 계기로 범 정부적으로 통합적 식품안전 관리체제를 구축하였다.
 - 독립성과 통합성이 강한 위협평가기구(AFSSA)를 신설한 것이 개혁의 요체였다.
- 농림부 내부에서도 생산관련 정책과 식품안전정책을 겸하고 있던 식품총국을 분리하여 안전담당 조직(식품총국)과 농업생산담당조직(경제정책총국)을 두고 있다.

프랑스 농어업부 (Ministere de l'agriculture et de la peche)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 총무국 ▪ 식품총국 - 식품안전 ▪ 교육연구총국 ▪ 임업농촌총국- 임업과 농가, 축산, 농촌, 환경보호 ▪ 유럽·국제 경제정책총국 - 국제관계와 농업, 농산업 ▪ 수산국
---	---

3. 영국

- 영국 사회에 큰 충격을 준 광우병을 계기로 식품안전과 관련하여 위협 평가와 위협관리를 겸하여 관장하는 식품기준청(FSA)를 신설하였다.
- 구제역 위기(2001)가 통합적인 농촌정책의 중요성을 인식하는 계기가 되어 농림수산부(MAFF)가 환경식품농촌부(DEFRA)로 전환되었다.
 - 구제역으로 인하여 농촌에서의 인구 유동이 제한되면서 농촌사회 및 경제가 마비되는 심각한 충격을 겪으면서 농촌지역에 대한 통합적 정책의 중요성이 강하게 대두된 것이 배경이다.
- 농촌정책에 있어 다양한 전문조직, 민간조직, 지방조직 등이 활성화되어 있다.

- 환경식품농촌부(DEFRA)는 정책기능에 집중하고 집행은 다양한 전문 및 민간기구를 통하여 이루어진다.

<p>영국 환경식품농촌부 (DEFRA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기후변화 총국: 국제기후변화 및 대기 분석국/ 지속가능한 소비, 생산, 폐기물 국/국내 기후변화 및 에너지국 ▪ 자연환경 총국: 로컬 환경·화학·농촌국/야생·전원국/해양수산물국/수계 수질국 ▪ 식품 농업 총국: CAP 개혁 및 EU 전략 프로그램국/ 농업개발과 동물복지국/식료 가공유통국/ 외래질병대응국 ▪ 종합전략과 기획총국(general strategy and evidence) : 과학국, 경제분석국, 전략 및 지속가능한 발전국 ▪ 법제 총국 ▪ 혁신(transformation)총국 : 커뮤니케이션 국/ 인사 및 성과평가 국/ 소비자 및 규제국/ 정보 서비스 국
-----------------------------------	---

4. 미국

- 미국 농업부는 '식품, 농업 및 자연자원'과 관련된 정책을 담당하는 임무를 조직 미션으로 한다.
- 이를 위해 농림부 내에 7개 업무 분야를 두고 있다.
 - 미국 농업부의 7개 업무영역을 각각 담당하는 7개 사업국(under secretary)중 3개 사업국이 자연자원관리, 영양문제, 식품안전 관련 업무를 담당하고 있다.
 - 2006년도 기준으로 이 3개 분야에 농업부 예산의 70.2%에 해당하는 많은 예산이 배정되어 있다.
 - 특히 예산을 가장 많이 쓰는 부서는 푸드스탬프, 학교급식 등을 담당하는 식량·영양 및 소비자실로 전체예산의 60%이상을 사용하고 있다.

미국 농업부	① 자연자원 및 환경보전실 ② 농가 및 해외농업 지원실 ③ 농촌개발실 ④ 식량·영양 및 소비자 지원실 ⑤ 식품안전실 ⑥ 연구·지도 및 경제실 ⑦ 유통·검사 및 검역실
--------	--

- 농업부 미션을 달성하기 위하여 7개 실 외에 장관, 차관 산하에 의정 담당차관보(Assistant Secretary for Congressional Relations), 행정담당차관보(Assistant Secretary for Administration), 시민권익담당차관보(Assistant Secretary for Civil Right) 등 3명의 차관보와 정보관(Chief Information Officer), 재무관(Chief Financial Officer), 감사관(Inspector General), 정책자문관(Executive Operations), 공보관(Director of Communications), 법무관(General Counsel) 등 6관이 지원부서로 존재한다.

5. 일본

- 1999년에 신기본법(「식료·농업·농촌기본법」) 제정한 것을 계기로, 농수산성의 역할과 임무가 과거의 농업 육성에서 식료의 안정공급의 확보, 농촌·중간산 지역의 진흥과 다면적 기능의 발휘로 바뀜에 따라 농림수산성 조직을 대폭 개편하였다.
 - 일본 국민의 식료 안전 안심에 대한 불안감(국민의 약 7할이 불안 의식), 과소 농촌지역의 쇠퇴, 국토 면적의 8할을 커버하는 광대한 농림업 면적 등이 고려되어 농림수산성의 식료, 농촌, 환경보전 역할이 적극적으로 인정되었다.
- 종전에 경제국, 구조개선국, 농산원예, 축산국, 식품유통국 등으로 기능별, 품목별 성격이 혼재되어 있던 국별 체제를 농림수산성의 핵심목표와 임무에 따라 기능별 조직으로 대폭 재편하여 종합식료국, 경영국, 생산국, 농촌진흥국 등 4국 체제로 변경하였으며, 특히 BSE 발생을

계기로 식품의 안전이 문제가 됨에 따라 2003년에 소비·안전국을 신설하여 식품의 안전·안심을 담당하는 식료소비행정 부문을 강화하였다(지방농정국에도 소비·안전부를 신설).

일본 농수산성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대신관방- 총무, 예산, 국제, 환경 ▪ 종합식료국 - 식량작물 및 식량자급율, 식품산업, 유통 ▪ 소비 안전국 - 소비안전과 식육 ▪ 생산국 - 축산, 채소 등 ▪ 경영국 - 농가경영, 소득안정, 직불제 ▪ 농촌개발국 - 농업생산기반 농촌진흥
---------	---

6. 시사점

- 선진·각국은 광우병과 구제역 등 큰 충격을 겪으면서 식품안전, 농촌 발전을 정책의 중심과제로 두면서 조직을 개혁하고 있다.
 - 농림부가 농업, 농업인을 위한 부서라는 기존의 개념을 뛰어 넘어 소비자와 비농업인, 환경을 위한 부서라고 까지 인식되고 있다(영국의 DEFRA의 환경정책 주관, 독일 연방 농림부의 소비자 보호 정책 주관, 미국 농업부의 food stamp 정책 등).
- 조직 편성에 있어서는 농정 조직에 부여된 임무와 목표에 따라 주요 기능별로 조직이 편성되어 있어 전체적으로 농정 조직에 부여된 임무와 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 체제를 갖추고 있다.
 - 국별 편성은 대부분의 경우 환경국, 농식품 지원국, 소비안전국, 농촌국 등의 편재를 취한다.
 - 정책기능과 집행기능이 분리되어 있다.
- 그러나 농림부가 농업과 농업인을 넘어서 어디까지 정책 영역을 확대할 것인가는 나라마다 농업과 농촌에 대한 인식의 차이와 각국의 농업이 처한 사회경제적 위상의 차이에 따라 다르다.

- 영국과 독일은 농촌정책을 쇠퇴 부문인 농업에 대한 농촌지역의 의존을 극복할 수 있는 대안적 정책으로 이해하여 농촌정책을 부문 농업 정책으로부터 역사적으로 분리(historical separation)하고 환경정책이나 농촌복지, 비농업부문(경제활동다각화)의 지원에 보다 초점을 둔다.
 - 프랑스, 일본 등에서는 여전히 농업을 중시하여 농업을 중심으로 환경과 식품, 농촌개발정책을 결합하는 방식을 취한다.
- 한국의 여건을 고려할 때, 농업의 비중은 저하하나 농촌경제에서 농업의 역할이 여전히 중요하므로 농림부 조직 개편에 있어 식품 및 농촌의 다원적 발전분야를 확대하더라도 농업과 비농업, 식품과 농촌발전 사이에 균형있는 접근을 추구할 필요가 있다.

제 2 절 농정조직의 현황

- 현재 농림부 조직은 본부가 1차관보, 1실(기획관리실), 6국(농업구조정책국, 국제농업국, 식량정책국, 농산물유통국, 축산국, 농촌정책국), 5관(감사관, 홍보관리관, 재정기획관, 투융자평가통계관, 비상계획관), 1단(농가소득안정추진단), 44과(팀, 담당관)으로 구성되어 있으며, 5개 소속기관과 외청으로 농촌진흥청과 산림청을 두고 있다.
- 농림부의 미션은 국민에게 안전한 농식품을 안정적으로 공급하고 농업 경쟁력을 강화하며, 농촌을 풍요로운 산업·생활·휴식공간으로 조성함으로써 국민생활의 안정과 국민경제의 발전에 이바지하는 것이다.
- 외청으로서 농촌진흥청의 임무는 농업과학기술 개발보급 및 교육을 통하여 농산업경쟁력 및 농업인의 복지를 제고하고 농촌의 활력을 증진시키는 것이다. 그리고 산림청의 임무는 숲을 건강하게 가꾸고 산을 풍요롭게 만듦으로써 국민을 행복하게 하는 것이다.

- 소속기관 중에서 국립농산물품질관리원의 주요 기능은 농산물품질관리, 농산물검사·안전성, 통계조사 등이다. 농업연수원은 농업공무원 및 농업관련 민간종사자, 농업인 교육 등이다. 국립수의과학검역원은 축산물 및 동물의 검사·검역, 가축방역 및 질병 예방 등이다. 국립식물검역소는 수출·입 식물 검역 등이다. 국립종자관리소는 주요 농작물 종자관리 및 식물 품종보호 등이다.

- 농림부 본부 조직 중에서 정책홍보관리실의 업무는 다음과 같다.
 - 주요사업의 진도파악 및 그 결과의 심사평가
 - 각종 정책과 계획의 수립 및 종합·조정
 - 주요정책에 대한 대국민 홍보계획의 수립·조정 및 협의·지원
 - 각종 정보 및 상황관리
 - 보도내용의 확인 등에 관한 사항
 - 예산의 편성 및 집행의 조정
 - 농림부소관 기금운용의 총괄
 - 예산 및 결산
 - 법령안의 입안·심사 및 소송사무의 총괄
 - 농업관련 자금관리제도의 운영평가 및 투자효과분석
 - 농업통계·농업관측·농림업생산액 및 생산지수의 산출에 관한 사항
 - 농업·농촌정보화의 기반구축 및 사업지원에 관한 사항
 - 농림사업 투융자제도의 개선 및 평가기법의 개발
 - 단위사업별 성과측정지표의 개발
 - 국가비상사태에 대비한 비상계획 및 정부비상훈련에 관한 사항
 - 직장예비군 및 민방위대의 관리
 - 부내 정보화 예산의 사전 검토 및 조정

- 농림부 본부 조직 중에서 농업구조정책국의 업무는 다음과 같다.
 - 농업정책 및 농림부문 중장기투융자계획의 수립 및 종합·조정
 - 농지에 관한 기본정책의 수립
 - 농지의 이용 및 보전
 - 농촌인력육성에 관한 종합계획의 수립

- 농업인의 직업훈련 및 농업경영체의 육성
- 농업관련 협동조합에 관한 정책의 수립·조정 및 육성
- 농업종합자금제도등 농업자금지원제도의 개선 및 운영
- 농가소득정책 및 농외소득원개발계획의 종합·조정
- 농가경영안정 및 농업구조조정정책의 총괄
- 직접지불제에 관한 정책의 총괄
- 농촌 중·장기 금융지원에 관한 사항
- 농가부채 경감대책의 총괄
- 지역농업 활성화 및 지방농정협력의 증진에 관한 사항
- 여성농업인력의 개발 및 여성농업인의 지위 향상
- 남·북간 농업협력의 지원에 관한 사항
- 농지관리기금의 운용
- 농지은행제도의 운영
- 협동조합의 구조개선업무 총괄
- 농작물재해보험제도의 개발 및 운영에 관한 사항
- 맞춤형 농정 추진의 총괄 및 조정
- 농업경영 실태조사에 관한 사항

○ 농림부 본부 조직 중에서 국제농업국의 업무는 다음과 같다.

- 세계무역기구관련 농업협상의 추진 및 협상결과의 이행을 위한 정책 조정
- 국제기구의 농업관련업무 및 국내정책과의 조화유도
- 동·식물검역과 세계무역기구위생및식물위생조치적용협정에 관한 업무의 종합·조정
- 농업환경관련 국제협력의 추진
- 국가간의 농업통상 및 기술협력의 종합·조정
- 농산물수입관리 및 관세제도 운용의 종합·조정
- 재외공관주재관의 관리 및 국외농업환경조사 업무의 종합·조정
- 자유무역협정 농산물분야 협상 추진에 관한 사항
- 농업협상 관련 국민적 공감대형성 추진에 관한 사항
- 세계무역기구의 농업분야 협상결과 이행 총괄

- 남·북간 농산물 반·출입 업무의 종합 및 조정

○ 농림부 본부 조직 중에서 식량정책국의 업무는 다음과 같다.

- 식량정책 및 식량수급계획의 수립
- 양곡의 수매·공급 및 가격결정에 관한 사항
- 양곡관리특별회계 및 양곡증권정리기금의 운용
- 식량관련 국제협력 및 남북교류
- 식량생산계획 및 농림기술정책의 수립·조정
- 농작물의 병해충 예방·방제계획 및 재해대책의 수립·조정
- 종자산업육성 및 유전자원에 관한 기본계획의 수립
- 품종보호심판위원회의 운영
- 농업기계화계획의 수립 및 지원
- 영농자재의 수급 및 자재산업의 육성
- 농약의 안전성 및 품질관리에 관한 사항
- 친환경농업의 육성 및 식물검역업무에 관한 사항
- 쌀관련 직접지불제의 운영에 관한 사항
- 쌀 전업농의 육성에 관한 사항
- 농업인 등의 소득안정에 관한 기본정책과 제도의 수립
- 쌀 목표가격·고정직접지불금·변동직접지불금의 설정 및 변경
- 농업인 등의 소득안정을 위한 재정지원
- 쌀소득보전 변동직접지불기금의 설치 및 운용
- 소득보전 직접지불제도에 관한 시책에 대한 사항
- 농업인 등의 소득안정을 위한 국제동향 파악
- 쌀소득등보전 직접지불금 지급대상자의 등록 및 현지확인·조사
- 농가소득안정심의위원회의 구성·운영

○ 농림부 본부 조직 중에서 농가소득안정추진단장은 농업인 등의 소득안정정책과 고정직접지불금 및 변동직접지불금 업무에 관하여 국장을 보좌한다.

○ 농림부 본부 조직 중에서 농산물유통국의 업무는 다음과 같다.

- 농산물유통구조 및 농산물유통시설의 개선에 관한 사항
- 농산물도매시장·공판장 및 농산물종합유통센터의 운영에 관한 사항
- 농산물의 표준규격화 및 물류표준화
- 품질인증·원산지표시·안전성조사 등 농산물 품질향상에 관한 사항
- 농산물가격안정대책의 종합·조정
- 농산물가공산업 및 전통외식산업의 육성
- 전통식품산업의 육성
- 농산물관련 소비자보호 및 소비자단체의 육성
- 채소·과수·화훼·특용작물의 생산 및 수급조절
- 농산물수출촉진시책의 추진 총괄
- 자유무역협정체결에 따른 농업인 지원대책의 수립
- 자유무역협정이행지원기금의 운용
- 자유무역협정이행지원위원회의 운영에 관한 사항

○ 농림부 본부 조직 중에서 축산국의 업무는 다음과 같다.

- 축산발전기본계획의 수립
- 축산자금의 지원 및 관리
- 가축개량 대책의 수립 및 지원
- 가축 및 그 생산물의 수급과 가격안정
- 초지조성·사료산업의 육성 및 사료의 생산·수급 조절
- 축산물 유통 및 육가공산업의 육성
- 축산 관련 환경오염의 방지 및 가축분뇨의 처리·이용에 관한 사항
- 가축 및 축산물에 대한 위생·안전성·방역 업무의 종합 및 조정
- 수출입 동물·축산물의 검역 및 위생관리의 종합 및 조정
- 동물약품의 제조·수입에 관한 업무의 종합 및 조정
- 한국마사회 업무 및 경마제도 개선에 관한 사항
- 유기(유기)축산에 관한 사항
- 축산물 위생관리 대책의 수립 및 추진
- 동물 보호 및 복지제도 운영
- 공익수의사 제도의 운영 및 공익수의사의 관리

- 농림부 본부 조직 중에서 농촌정책국의 업무는 다음과 같다.
- 중장기 농촌정책의 수립 및 시행
 - 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」의 운영
 - 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발위원회의 운영
 - 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 기본계획과 시행계획의 수립·시행 및 평가
 - 농림어업인 등의 복지실태조사에 관한 사항
 - 농촌 복지증진시책의 수립 및 추진
 - 농어민 건강보험료 경감 및 국민연금보험료 지원 등에 관한 사항
 - 농업인 재해보험 등에 관한 사항
 - 농업인의 학자금 지원 등 부담경감 대책의 수립 및 추진
 - 농촌지역 종합개발계획의 수립 및 시행
 - 향토자원 개발 등을 통한 농어촌활력증진사업 계획의 수립 및 지원
 - 오지(오지) 개발사업의 예산·세부사업의 시행 및 평가
 - 농어촌 복합생활공간 조성에 관한 사항
 - 전원마을 조성 사업계획의 수립 및 추진
 - 농촌 경관조성 종합대책의 수립 및 추진
 - 농촌 주거환경개선사업의 예산·세부사업의 시행 및 지도·결산
 - 농촌마을 종합개발사업계획의 수립 및 시행
 - 농촌 지역개발인력 육성 및 지원 체계의 수립 및 추진
 - 농촌 농업·생활용수개발계획의 수립·조정 및 시행
 - 농촌산업정책에 관한 계획의 수립 및 조정
 - 농촌 체험마을 조성 등 도·농 교류 촉진에 관한 사항
 - 농촌 관광 및 휴양사업 등에 관한 사항
 - 지역특화사업 및 농촌지역 향토산업 육성에 관한 사항
 - 농공단지 조성사업에 관한 사항
 - 농업생산기반 정비에 관한 중·장기계획의 수립 및 조정
 - 농촌용수개발·이용 합리화계획의 수립 및 추진
 - 개간·간척 등 농지개발계획의 수립 및 추진
 - 지하수 자원관리 사업계획의 수립 및 조정

- 농업용수 수질오염방지대책의 수립 및 시행
- 한해(한해) 및 수해대책의 수립·조정 및 시행
- 농업기반시설·유지관리에 관한 사항
- 재해대비 수리시설의 개·보수 및 배수개선 사업에 관한 사항
- 농촌지역 개발 및 생산기반 관련 시험·연구에 관한 사항

<그림 4-1> 농림부 조직도



자료: 농림부 홈페이지(<http://www.maf.go.kr/index.jsp>)

<표 4-1> 농림부 본부 현원: (농림부 홈페이지 자료를 반영하여 집계)

실/국	과	현원	현원 소계
정책홍보관리실 / 1(실장)	홍보관리관	18	91명
	재정기획관	27	
	투융자평가통계관	38	
	비상계획관	7	
농업구조정책국 / 1(국장)	구조정책과	12	60명
	농지과	13	
	경영인력과	9	
	협동조합과	12	
	여성정책과	6	
	맞춤형농정팀	7	
국제농업국 / 1(국장)	국제협력과	13	51명
	통상협력과	11	
	농업협상과	12	
	자유무역협정과	8	
	자유무역협정2과	6	
식량정책국 / 2(국장, 단장)	식량정책과	15	78명
	농산경영과	15	
	농생명산업정책과	14	
	친환경농업정책과	14	
	농가소득안정추진단의 소득정책과	7	
	농가소득안정추진단의 소득관리과	11	
농산물유통국 / 1(국장)	유통정책과	18	73명
	소비안전과	12	
	식품산업과	14	
	채소특작과	15	
	과수화훼과	13	
축산국 / 1(국장)	축산정책과	13	63명
	축산경영과	13	
	축산자원순환과	8	
	축산물위생과	14	
	가축방역과	14	
농촌정책국 / 1(국장)	농촌정책과	15	68명
	농촌지역개발과	11	
	정주지원과	10	
	농촌사회과	10	
	기반정비과	11	
	시설관리과	10	
혁신인사기획관실		19	19명
총무과		37	37명
감사관실		15	15명
차관보실		4	4명
차관실		3	3명
장관실		11	11명
장관 정책보좌관, 농업통상정책관(각 1명)		2	2명
* 각 과와 혁신인사기획관실 이하 조직에는 과장/장관 등이 포함된 숫자임			총합 575명

제 3 절 농림부 조직 개편방안

1. 기본방향

1) 왜 농업농촌식품부이어야 하는가

(1) 농정 대상의 외연적 확대: 농업정책에서 농촌정책 그리고 식품정책으로

- 농업정책은 전통적으로 농업생산성의 향상과 농가소득의 증대를 목표로 농업과 농업인을 대상으로 하였다.
- 그러나 최근 농정은 식품의 안전성과 영양공급, 환경보전과 다면적 기능의 발휘, 농촌지역의 진흥 등을 목표로 하여 농업인과 농촌주민 뿐 아니라 소비자를 포함한 일반 국민까지 농정대상으로 확대하고 있다.
- 농정의 이러한 외연적 확대는 제2장에서 보았듯이 농정의 이념이 효율주의의 좁을 틀을 벗어나 지역주의와 환경주의 이념을 강화하여, 농업농촌의 다원적 기능 극대화, 농촌주민의 삶의 질 향상, 안전하고 건강한 식품의 공급으로 발전하고 있는 것과 관련이 있다.

(2) 식품정책, 농업정책, 농촌정책의 관계

① 식품정책, 농업정책, 농촌정책의 목표

가. 식품정책의 목표: 안전한 식료의 안정적 공급

나. 농업정책의 목표: 농업의 지속적 발전

다. 농촌정책의 목표: 농촌사회의 (경제적, 사회문화적, 환경적) 지속가능한 발전

② 식품정책, 농업정책, 농촌정책 간의 관계: 보완성과 상충성

가. 식품정책과 농업정책

(a) 보완관계: Farm to Table

- 식품의 안정적 공급을 위해서는 반드시 식량자급률을 일정 수준에서 유지(식량목표자급률에 대한 사회적 합의를 토대로)할 수 있도록 국내의 농업생산기반을 확립하여야 한다.
- 식품의 안전성: 수입농산물의 안전성에 대한 소비자의 불신 증가로 국내 농산물에 대한 관심이 높아짐. 국내의 농업 생산을 친환경적으로 재편하고 안전한 국산 품을 소비자에게 제공하기 위한 시스템을 갖추어야 함.
- 생산자와 소비자의 조직화를 통해 생산과 소비를 직접 연결하는 지역 식량체계(local food system)를 확립할 필요가 있다.

(b) 상충관계

- 그러나 식품산업의 원료가 값싼 수입농산물에 의존하게 됨에 따라 국내농업과 식품산업의 연계성이 약화되고 있다.

나. 식품정책과 농촌정책

(a) 보완관계

- 농식품 관련산업(가공 및 유통)이 농촌사회의 주요한 경제적 기반

(b) 상충관계

- 농식품 수입의 증대(식량자급률의 하락)와 농촌경제의 쇠퇴

다. 농업정책과 농촌정책

(a) 보완관계

- 효율적이고 안정적인 농업경영은 농촌경제의 기반
- 농업관련 전후방 산업 및 서비스업은 농촌경제의 기간산업
- 다양한 직불제는 농가경영의 안정과 농촌사회의 지속가능성(조건불리

지역, 환경 보전 등)에 기여: cross-compliance

- 농촌개발전략이 외생적 개발에서 내발적 발전으로 전환하면서 농업과 농촌개발의 연계성이 강화됨. 특히 농업자원(자연자원, 경관자원, 역사 문화자원 등)과 관련이 있는 농촌어메니티나 농업농촌의 다원적 기능이 농촌개발에서 점차 중요하게 인식되고 있음.
- 농촌어메니티는 도시인의 귀촌과 농촌방문의 중요한 동인
- 농촌경제의 다각화로 인한 농외취업기회의 제공은 농가경제의 안정에 기여. 뿐만 아니라 농촌인구의 유지에도 기여하여 농촌 사회서비스 및 SOC의 공급에 기여함.

(b) 상충관계

- 농업구조조정책과 농촌지역사회의 축소
- 농촌개발과 농업자원(토지, 물 등) 및 농촌어메니티의 파괴
- 예산 제약에 따른 배분 문제

2) 조직혁신의 기본 원칙 및 개편방향

(1) 기본 원칙

- 첫째, 기획입안 기능과 집행 기능의 분리
 - 정책관리 단계는 “policy - program - activity -action”으로 분류할 수 있다. 예를 들면, “농촌개발 - 농촌사회복지 - 농촌주거정비 - 문화마을 조성” 등으로 전개단계가 구분될 수 있다.
 - 현재 농림부와 지방 정부 모두가 최하위단계인 집행(action)에 초점을 맞추고 있으며, 그 보다 상위단계의 구체적인 성과 창출에 대한 관심과 비중은 낮다. 이처럼 최하위 사업단계까지 중앙 차원에서 직접 관리하는 경우, 중앙정부의 업무가 과다하고 지역특성을 반영하기 힘들다.
 - 농림부의 주요한 기능의 하나인 평가기능도 현재는 최하위단계(action)의 사업 중심으로 되어 있으나, 중앙에서는 집행(activity) 이상 단계의 성과를 평가 관리하는 방식이 필요하다.

- 최하위단계의 사업 관리에 사용되었던 농림부의 에너지를 정책의 기획입안 및 평가에 집중할 필요가 있다. 다만, 평가 기능과 감사 기능은 분리하는 것이 좋다.

○ 둘째, 지방분권의 강력한 추진

- 정책의 최종 집행단계(사업시행)는 농림부의 지방조직에 위임하거나 지자체 또는 사업기관(공사, 농협, 민간)에 위탁함.
- 정책의 집행단계 뿐 아니라 기획입안 단계에서 지방의 의사가 반영되도록 함.

○ 셋째, 효율화, 슬림화

- 농정여건 변화를 반영하여 농림부의 국별 목표와 기능을 재조정하여 농정의 효율화를 기함.
- 가능한 농정조직을 슬림화하여 농정조직의 실질적 확대 없이 새로운 농정 수요에 대응함.

(2) 조직개편의 기본방향

○ 첫째, 기능별, 품목별 성격이 혼재되어 있는 국별 조직 체제를 농림부의 핵심 목표와 기능에 따라 재편한다.

- 농림부의 수비범위가 농업에서 농촌, 식품으로 확대됨에 따라 현재와 같이 농업정책을 중심으로 한 품목별 편제 혹은 혼성조직체제로는 새로운 농정 수요에 대응할 수 없다.
- 정부 기능의 축소와 시장 기능의 확대라는 추세에 맞추어 품목별 대응은 정부의 역할을 축소하고 생산자 단체의 역할을 강화하는 쪽으로 바꾸는 것이 바람직하다.
- WTO체제와 FTA의 영향으로 농·식품시장의 개방이 심화됨에 따라 정부의 품목별 지원 정책의 효과는 급감하고 있다.
- 국별 조직 체제를 기능별로 전문화시키면 전문성이 제고되어 농정의 효율성이 제고된다. 미국, 일본, 독일 등의 경우에도 농정 관련 중앙 정부 조직이 기능별로 편제되어 있다.

- 둘째, 농림부 본청은 정책의 기획-평가 기능 중심으로 재편하고, 집행은 지방정부 등의 역할 등을 강화한다.
- 셋째, 농업생산자 중심의 조직 체제를 소비자와 원료 소비자의 시점을 동시에 고려하는 조직 체제로 재편한다.
- 넷째, 쌀 생산 중심 농정 조직에서 식량자급률 목표 달성 및 채소, 과수, 화훼, 축산 등 농식품 생산 조직으로 재편한다.
- 다섯째, 국토·환경보전, 경관 보전 등 다원적 기능을 강화하는 조직으로 재편한다.
- 여섯째, 식품산업과 국내 농업의 연계를 강화하는 방향으로 조직을 재편한다.
- 일곱째, 식품의 생산과 소비 안전을 관리하는 부서를 분리한다.
- 여덟째, 농업생산기반정비 중심의 농촌개발정책을 농촌지역 경제활성화와 농촌주민의 삶의 질 향상을 뒷받침하는 조직으로 재편한다.

2. 농업정책의 재편방향

(1) 현재의 농업정책에 대한 간단한 평가

- 품목중심의 농산물 생산지원 체제로 되어 있음. 즉 농업생산관련 정책에 조직과 예산이 편중 되어 있다.
- 과거의 쌀 증산 정책의 휴유증을 벗어나지 못해 여전히 쌀이 농정의 대부분을 차지하고 있다. 반면에 다른 식량작물, 채소, 과수, 화훼, 특작에 대한 지원체계가 약하다.
- 새로운 농정수단으로 등장한 직접지불제가 쌀 소득보전에 집중되어 제

기능을 발휘하지 못하고 있다.

- 농가경영의 안정 및 지원 체제가 미약하다.
- 농업의 다원적 기능을 실현하기 위한 조직 및 예산의 뒷받침이 부족하다.
- 농관련산업에 대한 정책이 거의 없다.

(2) 농업정책의 목표 및 주요 과제(대상)

- 목표; 농업의 지속적 발전
- 과제
 - 농업담당주체 육성
 - 지속 가능한 환경보전형 농업시스템
 - 농업구조조정을 통한 고부가가치 농업실현
 - 농가소득 증대와 경영안정
 - 농업성장동력의 확충
 - 농협을 자율적 농민조직으로 육성
 - 남북농업협력
 - 자연자원(농지, 물 등) 및 환경보전

(3) 현 농업정책에서 축소하여할 부문

- 농업생산관련 조직, 특히 품목별 생산지원 조직의 축소

(4) 농업정책에서 강화해야 할 부문

- 농업의 다원적 기능
- 경영안정
- 축산업과 환경의 조화
- IT, BT 기술과 농업의 연계

3. 농촌정책의 재편방향

(1) 현재의 농촌정책에 대한 간단한 평가

- 그간 정부는 '삶의질법' 제정을 통해 복합산업활성화, 농촌복지, 지역개발 등으로 농촌개발정책을 확장해 왔으나, 여전히 농업생산기반과 생활기반조성에 농촌개발정책이 치중되어 있다.
- 농촌개발의 중심이 다원적 농촌발전으로 전환함에 따라 종래의 농업생산기반 정비와 기초생활여건 개선(=농촌지역개발) 사업에 복지, 도농교류, 복합생활공간, 농촌지역산업진흥 등 다양한 분야가 일정한 원칙 없이 임시방편적으로 추가됨으로써 업무 영역과 조직은 확대되었지만 각 업무간의 연계와 부처의 미션이 불분명하다.
- 중앙부처 중심의 종적 행정체제의 비효율성을 피하기 위해 부처간 농촌지역개발 사업의 조정과 통합을 추진하였지만 여전히 유사한 사업이 중복 분산적으로 집행되고 있다.
- 상향식 개발방식이 도입된 이후 지역의 자율성이 강조되고 있지만, 현재에도 중앙이 사업의 기획과 사업선정, 사업계획의 변경과 승인까지 직간접적으로 관여하는 중앙집권적 관행이 변화하지 않고 있다.

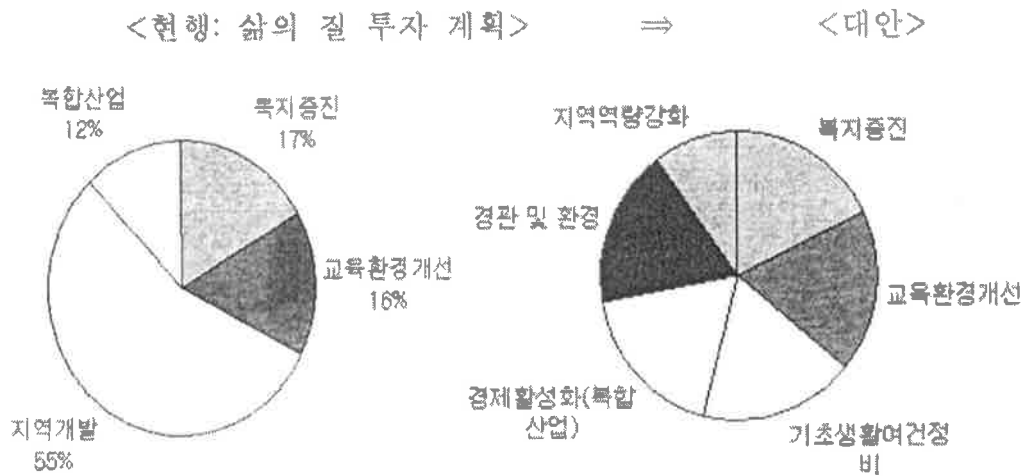
(2) 농촌정책의 주요 과제(대상)

- 목표 : 농촌의 다원적 발전이란 경제적으로, 사회적으로, 환경적으로 지속가능한 발전을 의미한다.
- 농촌정책의 대상
 - 농촌의 경제적 발전: 농업개발(농업생산기반정비 및 고부가가치화, 농업기술발전), 경제활동 다각화
 - 농촌의 사회적 발전: 농촌사회의 유지, 인적 사회적 자본의 확충, 주체역량의 강화, 삶의 질 개선(생활환경정비 및 복지 증진)

- 농촌의 환경적 발전: 경관과 환경보전, 농촌문화 유산보전
- 농림부는 농업개발 및 농업과 연계한 비농업활동의 지원, 환경 및 경관 보전, 주체역량 강화에 전략적 영역을 집중하도록 하되, 전략적 중점영역 이외의 부문은 관여를 축소한다.

(3) 현 농촌정책에서 축소해야 할 부문과 강화해야 할 부문

○ 현행 농촌정책의 비중과 장래 방향



* 위 자료에는 농업생산기반 정비 사업이 불포함되어 있으며, 이것까지 포함하면 농촌생산기반정비와 지역개발(정주권, 오지, 농촌마을종합개발 등)의 비중은 훨씬 커짐

○ 축소되어야 할 사업

- 농촌생산기반 정비 및 관리
- 농로, 마을안길 등 주민 숙원 해결형 지역개발사업

○ 확대되어야 할 사업

- 경관 및 환경
- 농촌복지, 주거, 교육, 의료 등 공공서비스 확대 및 생활환경의 개선
- 경제활동다양화 지원
- 지역사회발전(주체역량강화)과 농촌지역 리더 육성

4. 식품정책의 재편방향

(1) 현재의 식품정책에 대한 간단한 평가

- 식량자급률 정책 부재 및 식량위기대응체계 미흡하다.
- 식생활 서구화로 인한 비만, 성인병 국내 농산물 판로 제한 등에 대한 대응이 미흡하다.
- 식품안전체계 구축이 미흡하여 식품안전사고가 빈발하고 소비자들이 불안해하는 상황이 반복되고 있으며 이는 식품산업 발전의 장애가 되고 있다.
- 식품산업 발전의 정책적 기반 제공 미흡으로 안전성 확보와 고부가가치화에 애로가 존재한다.
- 식품산업과 농업간의 연계 부족으로 농업의 부가가치 창출 기회 축소 및 식품산업의 소비자 수요 적용에 애로가 존재한다.

(2) 식품정책의 주요 과제(대상)

- 식품정책의 목표는 안전한 식료가 안정적으로 국민에게 공급될 수 있도록 하는 것이다.
- 식품정책의 중요 과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.
 - 적정 식량 자급률의 유지와 식량위기상황에 대한 대응체계 구축
 - 국민의 건전한 식생활을 위한 정보, 지침의 제공
 - 식품의 안전성 확보
 - 식품산업의 사회적 수요에 부응 지원
 - 식품산업과 농업의 연계강화

(3) 현 식품정책에서 축소하여할 부문

- 식품산업에 대한 지원, 육성책이 자원의 배분을 왜곡하는 결과를 낳지 않도록 정책대상과 수단의 선택에 신중해야 할 것이다.

(4) 식품정책에서 강화해야 할 부문

- 과제로 제시한 대부분의 영역에서 농림부의 역할이 강화되어야 할 것이다.
 - 식량 자급률 제시와 그 달성을 위한 생산-유통-소비를 포괄하는 정책체계의 개발
 - 식량위기 상황 대응을 위한 상황 모니터링, 긴급대응체계, 재고, 자원 확보
 - 식량 자급률을 향상시키고 식생활의 건전성, 안전성을 제고할 수 있는 대안적인 로컬 푸드 시스템 발전의 제도적 기반 구축과 지원
 - 건전한 식생활을 위한 정보, 지침의 제공과 식생활 교육의 지원, 한국형 식단의 개발과 보급 지원
 - 국가적 식품 안전 관리 체계 속에서 위험평가지원, 위험관리 집행기능의 강화
 - 식품산업 기술의 개발 및 보급, 식품규격과 표시제 등 사회적 규제의 합리화와 이에 대한 순응지원
 - 식품산업과 농업의 연계를 위한 시장수요, 대량수요와 생산자간의 정보 교류 지원

5. 농업농촌식품부의 기능과 조직도(안)

1) 기획조정실

가. 기능과 역할

- 정책의 종합적 기획 및 조정
- 법률, 회계, 예산, 인사, 기획
- 통계 및 정보, 홍보

나. 농림부 업무 직제 규정상 기획조정실이 담당할 업무

- 현행 정책홍보관리실 업무에 아래 업무 추가
- 현재 농업구조정책국 업무 중
 - 농업정책 및 농림부문 중장기투융자계획의 수립 및 종합·조정
 - 농지관리기금의 운용
 - 농지에 관한 기본정책의 수립
 - 직접지불제에 관한 정책의 총괄
- 현재 축산국 업무 중
 - 공익수의사 제도의 운영 및 공익수의사의 관리
 - 한국마사회 업무 및 경마제도 개선에 관한 사항

2) 기획조정실 산하의 국제농업단

가. 기능과 역할

- DDA 협상
- 자유무역협정
- 남북농업협력
- 국제농업협력

나. 현재의 농림부 업무 직제 규정 상 국제국이 담당할 업무

- 현행 국제국의 업무에 아래 업무 추가
- 현재 농업구조정책국 업무 중
 - 남·북간 농업협력의 지원에 관한 사항
- 현재 식량정책국 업무 중
 - 농업인 등의 소득안정을 위한 국제동향 파악
 - 식량관련 국제협력 및 남북교류

3) 농업경영국

가. 기능과 역할

- 농업구조개선
- 농업경영주체 양성
- 농가소득 및 경영안정 지원
- 협동조합 활성화

나. 현재의 농림부 업무 직제 규정 상 농업경영국이 담당할 업무

○ 현재 농업구조정책국 업무 중

- 농가경영안정 및 농업구조조정정책의 총괄
- 농가부채 경감대책의 총괄
- 농가소득정책 및 농외소득원개발계획의 종합·조정
- 농업경영 실태조사에 관한 사항
- 농업관련 협동조합에 관한 정책의 수립·조정 및 육성
- 농업인의 직업훈련 및 농업경영체의 육성
- 농업종합자금제도등 농업자금지원제도의 개선 및 운영
- 농작물재해보험제도의 개발 및 운영에 관한 사항
- 농지은행제도의 운영
- 농촌 중·장기 금융지원에 관한 사항
- 농촌인력육성에 관한 종합계획의 수립
- 맞춤형 농정 추진의 총괄 및 조정
- 여성농업인력의 개발 및 여성농업인의 지위 향상
- 지역농업 활성화 및 지방농정협력의 증진에 관한 사항
- 협동조합의 구조개선업무 총괄

○ 현재 식량정책국 업무 중

- 농가소득안정심의위원회의 구성·운영
- 농업인 등의 소득안정에 관한 기본정책과 제도의 수립
- 농업인 등의 소득안정을 위한 재정지원
- 소득보전 직접지불제도에 관한 시책에 대한 사항
- 쌀 목표가격·고정직접지불금·변동직접지불금의 설정 및 변경
- 쌀 전업농의 육성에 관한 사항

- 쌀관련 직접지불제의 운영에 관한 사항
 - 쌀소득등보전 직접지불금 지급대상자의 등록 및 현지확인·조사
 - 쌀소득보전 변동직접지불기금의 설치 및 운용
- 현재 농산물 유통국 업무 중
 - 자유무역협정이행지원기금의 운용
 - 자유무역협정이행지원위원회의 운영에 관한 사항
 - 자유무역협정체결에 따른 농업인 지원대책의 수립
 - 현재 축산국 업무 중
 - 축산자금의 지원 및 관리

4) 농식품생산국

가. 기능 및 역할

- 식량자급률 및 식량안보
- 과수, 채소, 축산물의 수급조절
- 환경농업 및 자원순환형 농업시스템
- 농업자원(농지 및 물)의 보전
- 농식품의 생산 및 수급관리
- 새로운 농산물개발

나. 현재의 농림부 업무 직제 규정 상 농식품생산국이 담당할 업무

- 현재 농업구조정책국 업무 중
 - 농지의 이용 및 보전
- 현재 식량정책국 업무 중
 - 농약의 안전성 및 품질관리에 관한 사항
 - 농업기계화계획의 수립 및 지원
 - 농작물의 병해충 예방·방제계획 및 재해대책의 수립·조정
 - 식량생산계획 및 농림기술정책의 수립·조정

- 식량정책 및 식량수급계획의 수립
- 양곡관리특별회계 및 양곡증권정리기금의 운용
- 양곡의 수매·공급 및 가격결정에 관한 사항
- 영농자재의 수급 및 자재산업의 육성
- 채소·과수·화훼·특용작물의 생산 및 수급조절
- 초지조성·사료산업의 육성 및 사료의 생산·수급 조절
- 친환경농업의 육성 및 식물검역업무에 관한 사항
- 품종보호심판위원회의 운영

○ 현재 축산국 업무 중

- 가축 및 그 생산물의 수급과 가격안정
- 가축개량 대책의 수립 및 지원
- 동물 보호 및 복지제도 운영
- 유기(유기)축산에 관한 사항
- 종자산업육성 및 유전자원에 관한 기본계획의 수립
- 축산 관련 환경오염의 방지 및 가축분뇨의 처리·이용에 관한 사항
- 축산발전기본계획의 수립

5) 식품유통국

가. 기능과 역할:

- 농산물 수급 안정
- 농산물-식품유통체계 개선
- 식품 산업의 발전 지원
 - 기술개발 및 사회적 규제에 대한 적응지원
 - 식품산업과 산지의 연계 지원

나. 현재 농림부의 업무직제 규정상 업무 중 식품유통국 담당이 될 업무

○ 현 농산물유통국의 업무 중

- 농산물 유통구조 및 농산물 유통시설의 개선에 관한 사항

- 농산물도매시장, 공판장 및 농산물종합유통센터의 운영에 관한 사항
- 농산물의 표준규격화 및 물류표준화
- 농산물가격안정대책의 종합·조정
- 농산물가공산업 및 전통외식산업의 육성
- 전통식품산업의 육성
- 농산물수출촉진시책의 추진 총괄

다. 확대하거나 신규로 추가할 업무

- 식품산업 관련 기술개발지원
- 식품·외식 산업과 산지의 연계강화
- 식품산업 관련정보제공

6) 식품소비안전국

가. 기능과 역할

○ 식품의 안전성 확보

- 농산물 및 농산물 유래 식품의 안전
- 축산물 및 축산물 유래 식품의 안전

○ 식품산업기준, 성분 표시제

○ 식품소비의 건전성 보장

- 식생활 관련 연구, 정보제공
- 식생활 교육 내용 개발
- 식품관련 소비자 보호 제도

○ 로컬 푸드 시스템 지원

나. 현재 농림부의 업무직제 규정상 업무 중 식품소비안전국 담당이 될 업무

○ 현 농산물유통국의 업무 중

- 농산물관련 소비자보호 및 소비자단체의 육성
- 품질인증, 원산지표시, 안전성조사 등 농산물 품질향상에 관한 사항

○ 현 축산국 업무 중

- 가축 및 축산물에 대한 위생·안전성·방역 업무의 종합 및 조정
- 수출입 동물·축산물의 검역 및 위생관리의 종합 및 조정
- 동물약품의 제조·수입에 관한 업무의 종합 및 조정
- 축산물 위생관리 대책의 수립 및 추진

다. 확대하거나 신규로 추가할 업무

- 농산물 및 농산물 유래 식품의 위생관리 정책 종합 및 조정
- 식품산업 표준, 식품표시
- 국민 건전 식생활 가이드라인 제공
- 식생활 관련 연구, 정보제공
- 식생활 교육 내용 개발 및 교육 프로그램 실행 지원
- 식품관련 소비자 보호 제도
- 지역단위 농업생산과 소비연계 체계 구축지원

7) 농촌발전국

가. 기능과 역할

- 농업발전과 관련된 인프라 개선(농업생산기반정비 및 농업기술발전)
- 경제활동다각화(지역 특화산업, 농산물가공 및 유통관련 산업, 농산어촌관광 등)
- 농촌지역 사회적 일자리와 고용, 농촌 및 중산간지역 종합적 진흥

나. 현재 농림부 업무 직제상 농촌발전국이 담당할 업무

○ 농촌정책국 소관

- 농촌산업정책에 관한 계획의 수립 및 조정
- 농촌 체험마을 조성 등 도·농 교류 촉진에 관한 사항

- 농촌 관광 및 휴양사업 등에 관한 사항
- 지역특화사업 및 농촌지역 향토산업 육성에 관한 사항
- 농공단지 조성사업에 관한 사항
- 농촌지역 종합개발계획의 수립 및 시행
- 향토자원 개발 등을 통한 농어촌활력증진사업 계획의 수립 및 지원
- 농업생산기반 정비에 관한 중·장기계획의 수립 및 조정
- 농촌용수개발·이용 합리화계획의 수립 및 추진
- 농촌 농업·생활용수개발계획의 수립·조정 및 시행
- 개간·간척 등 농지개발계획의 수립 및 추진
- 지하수 자원관리 사업계획의 수립 및 조정
- 농업용수 수질오염방지대책의 수립 및 시행
- 한해(한해) 및 수해대책의 수립·조정 및 시행
- 농업기반시설 유지관리에 관한 사항
- 재해대비 수리시설의 개·보수 및 배수개선 사업에 관한 사항
- 농촌지역 개발 및 생산기반 관련 시험·연구에 관한 사항

○ 타 실국 소관

- 농업구조정책국: 지역농업활성화 및 지방농정협력 증진에 관한 사항
(예 :조건불리지역 직불제(농지과), 지역농업클러스터 활성화 사업(구조정책과))
- 식량정책국 소관: 농림기술정책(예: 농림기술개발, 농생명산업정책과)

다. 확대하거나 신규 사업으로 추가할 사업

- 농업이외의 비농업 지원
- 농촌지역 사회적 일자리와 고용지원
- 농촌 및 중산간지역의 종합적 진흥

라. 관련 사업 이관과 관련된 논점

- a. 농지 관련 사업 : 신 편재상의 경영국의 소관 업무는 농업구조 개선과 관련된 농지 관련 사업(농지은행, 농지관리기금 운영, 농지 유통화 등)을 담당하고, 농촌발전국의 소관 사업은 농지개발, 농업생산기반시설 정비, 유지, 관리 등으로 함.

- b. 농업의 발전과 관련된 사업: 농식품생산국의 주요 역할은 식량자급과 농식품의 생산 및 수급, 환경농업이므로, 주요 곡물을 비롯한 품목별 생산 및 수급, 환경농업 육성을 다루도록 하며, 농촌발전국은 농촌지역의 발전이란 관점에서 이를 뒷받침하는 지역농업의 진흥(지역농업 클러스터, 조건불지지역 직불)과 농업 인프라 구축(농업생산기반 관리, 유지, 방제) 그리고 농업기술발전을 다루도록 함.
- c. 농촌산업의 지원: 식품 유통국은 일반적 식품가공산업 혹은 전체 식품가공산업을 대상으로 정책을 수립 시행하며, 농촌발전국은 농촌지역의 발전이라는 관점에서 향토산업을 중심으로 정책을 수립시행함. 예를 들어 식품과 관련되지 않은 농가공산업으로서 한산모시, 약초한방, 양잠 등이 있으며, 식품가공산업이더라도 지역 특화상품의 경우, 즉 보성 녹차 등은 농촌발전국 소관으로 하는 것이 적절할 것임.

8) 농촌사회개발국

가. 기능과 역할

- 경관 및 환경(물, 농지 등 자연자원의 보전과 농촌경관 및 지구환경의 보전)
- 농촌 복지, 기초생활여건 및 공공서비스 개선(주거, 교육, 의료 등)
- 농촌지역 인력개발, 역량배양

나. 현재 농림부 업무 직제상 농촌사회개발국이 담당할 업무

○ 농촌정책국 소관 사업

- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」의 운영
- 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발위원회의 운영
- 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 기본계획과 시행계획의 수립·시행 및 평가
- 농림어업인 등의 복지실태조사에 관한 사항
- 농촌 복지증진시책의 수립 및 추진
- 농어민 건강보험료 경감 및 국민연금보험료 지원 등에 관한 사항

- 농업인 재해보험 등에 관한 사항
- 농업인의 학자금 지원 등 부담경감 대책의 수립 및 추진
- 오지(오지) 개발사업의 예산·세부사업의 시행 및 평가
- 농어촌 복합생활공간 조성에 관한 사항
- 전원마을 조성 사업계획의 수립 및 추진
- 농촌 주거환경개선사업의 예산·세부사업의 시행 및 지도·결산
- 농촌마을 종합개발사업계획의 수립 및 시행
- 농촌 경관조성 종합대책의 수립 및 추진
- 농촌 지역개발인력 육성 및 지원 체계의 수립 및 추진

○ 타 실국 소관 사업

- 식량정책국 소관: 폐비닐 수거비 지원(친환경농업정책과)

다. 추가하거나 확대할 사업

- 경관보전 사업
- 환경보전 사업
- 역량강화 사업
- rural proofing

라. 관련 사업 이관과 관련된 논점

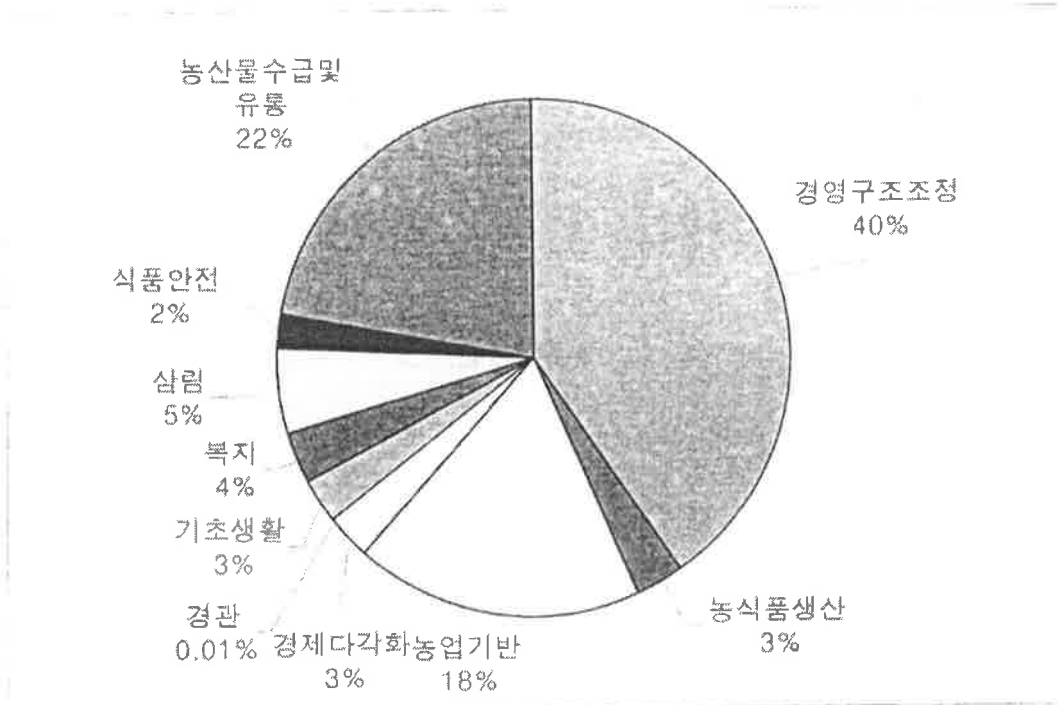
- 환경농업: 농식품생산국에서는 안전한 먹거리 생산과 관련된 환경농업을 담당하도록 하고, 농촌 경관과 관련된 환경문제, 자연자원(물, 토양) 등의 보전, 그리고 바이오·메스 활용 사업 개발 등 자연자원보전과 지구환경 관련사업, 그리고 각 실국에 걸친 환경정책의 총괄은 농촌사회개발국의 소관으로 함.

6. 농림부 조직개편안에 따른 현 예산분석

- 위에서 제시된 농림부 조직개편안에 따라 현 예산의 담당부서를 분석하면 다음과 같은 점을 확인할 수 있다.(부록 4의 표 참조)

1) 현황

<그림 4-2> 2007년 농림부 주요 사업부문별 예산현황



첫째, 농림예산의 거의 대부분이 농업경영국, 식품유통국, 농촌발전국 등에 사용되고 있음

둘째, 농업경영국의 예산의 대부분은 구조개선과 농업경영지원 등 경쟁력 향상에 사용되고 있고, 농가경영안정이나 소득안정을 위한 예산은 적다. 특히 소득안정을 위한 예산은 쌀소득보전 직불사업 밖에 없다.

셋째, 식품유통국의 예산은 농축산물유통시설에 거의 사용되고 있고, 농산물수급 안정을 위한 예산이 적고, 식품산업의 육성을 위한 예산은 거의 없다.

넷째, 농촌발전국의 예산은 다른 국과 달리 국고보조 사업에 대부분 사용되고 있는데, 그것은 농업기반조성 및 유지에 사용되고 있다. 실제로 농촌지역에 새로운 경제활동기회 및 일자리 창출에 사용되는 예산은 매우 적다.

다섯째, 농식품생산에 사용되는 예산이 매우 적다. 쌀을 제외한 식량작물의 생산과 과수 및 원예에 대한 지원이 거의 없다. 축산은 기타 식량작물이나 과수 및 원예에 비해 상대적으로 많지만 친환경 축산을

위한 예산 지출이 적다.
 여섯째, 친환경농업을 위한 예산 지출이 매우 적다.
 일곱째, 농축산물의 소비 확대를 위한 예산이 거의 없다/
 여덟째, 농축산물의 안전성 확보를 위한 노력도 축산물의 방역을 제외
 하면 아주 적은 예산만이 지출되고 있다.
 아홉째, 농촌주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 예산이 매우 적다. 특히
 모든 지원이 농민에게 한정되어 비농민은 상대적으로 차별을 받고 있
 다.
 열째, 농촌지역의 경관 및 환경 보전과 농촌주민의 역량강화를 위한 예
 산이 매우 제한되어 있다.

2) 개선 방안

첫째, 농림부 예산을 새로운 농정 수요에 맞추어 전면 재조정해야 한다.
 둘째, 식량자급률의 향상을 위한 예산을 늘려야 한다.
 셋째, 농가소득 및 경영안정을 위한 예산을 늘려야 한다.
 넷째, 국내 농업과 식품산업의 연계를 강화하고, 농식품산업의 육성을
 위해 노력해야 한다. 특히 농가 혹은 생산자조직에 의한 국내 농산물
 의 가공산업(예, 주류 및 장류, 축산물 등)의 육성을 장려해야 한다.
 다섯째, 친환경농업을 위한 예산을 대폭 확대해야 한다.
 여섯째, 농산물의 소비 및 안전성 제고를 위한 예산을 대폭 확대해야
 한다.
 일곱째, 농업기반정비에 들어가는 예산을 줄이고, 농촌지역의 경제활동
 다각화를 위한 예산을 대폭 확대해야 한다.
 여덟째, 농촌주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 부문(주택 등 기초생활
 여건 개선, 교육, 의료, 노인 및 여성 복지 등)에 예산을 확대해야 한
 다.
 아홉째, 농촌지역의 경관 및 환경 보전을 위한 예산을 확대한다.
 열째, 농촌주민의 주체 역량 강화를 위한 예산을 대폭 확대한다.

제 4 절 농림부와 외청의 역할분담: 외국사례와 시사점

1. 중앙부처와 산림정책기능

- 산림정책은 농촌의 특성상 농업 및 농촌정책과 긴밀히 통합 혹은 조정될 필요가 큰 분야이다.
- 선진국의 경우 통합적 농촌정책을 위해서 농업, 농촌정책과 임업정책이 통합적으로 입안, 집행되는 경우가 많다.
 - EU의 경우 농업정책 및 농촌정책의 중요한 축으로서 임업정책이 존재한다.
 - 이에 상응하여 독일, 프랑스의 경우 농업부 본부에 농촌정책담당 국의 일부로 산림정책기능이 존재한다.
 - 독일의 경우 연방 농업부 내에 제5국으로 농촌공간-작물생산-임업국이 있으며 그 내부에 임업부국(副局)이 설치되어 있다.
 - 프랑스의 경우에도 농업부 내에 임업농촌총국(Directorate-General for forests and rural affairs)이 설치되어 있다.
 - 미국의 경우에는 자연자원-환경담당 차관보 지휘 하에 산림청(Forest Service)을 두어 방재, 연구개발, 농림결합기술개발, 임업과 농촌발전정책의 연계 등을 담당하고 있다¹⁸⁾.
 - 일본은 임업의 특수성을 인정하여 임야청이 농수산성의 外局으로서 독립되어 있으나, 청장(일본은 장관)의 임명권을 농수산성 대신이 가지고 있으며, 스스로 국회에 예산 요구권을 가지지 못하고 농림수산성의 지휘하에 있다.
 - 대체적으로 국토와 임야의 면적이 큰 국가일수록 산림행정기관의 독립성이 높고 농정담당 부처와의 관련성이 낮은 경향이 있다.

2. 국가의 농업관련 연구 및 개발 기능

- 농업관련 국가 연구-개발은 기본적으로 전체적인 농업정책의 틀 속에

18) 미국의 산림청은 농림부를 거치지 않고 의회에 독자적으로 예산안을 제출한다.

서 그 연구방향을 설정해가는 체계를 갖추는 것이 바람직하다.

- 선진국의 경우 국가연구조직의 연구내용의 자율성을 최대한 보장하되, 인사, 예산 등 행정적 관리는 농업부의 감독 하에 두고 연구방향의 설정에 대해서는 자문회의, 연구이사회 등을 통하여 사회적 요구가 반영 되도록 하고 있다.
- 독일의 경우 국가 농림 연구기관들의 장은 공모절차를 거쳐 농림부장관이 임명하고 이들 기관의 예산은 농림부 예산에 포함된다.
 - 자율성의 보장을 위해 일단 임명된 기관장들에게는 정년까지의 임기가 보장된다.
- 프랑스의 경우 국립농업연구소(L'institut national de la recherche agronomique)는 농업부와 고등교육연구부의 감독을 받도록 되어 있으며 이 두 부처가 예산의 4/5를 제공한다.
 - 행정이사회와 연구이사회를 두어 연구방향 및 정책, 인사, 조직, 사업, 재정, 연구평가에 관한 사항을 감독하며 여기에 관련부처, 농업계, 소비자 등이 참여한다.
- 일본도 농수산물 관련 연구기관을 통괄하고 자율적인 연구정책을 수립하기 위하여 농수산물 산하의 독립기관으로 농업기술회의(합의제 기구)가 있으나 농수산물 대신의 지휘를 받고 있다.

3. 시사점

- 현재 농림부는 산림정책, 농업연구정책과 관련하여 실질적인 권한을 갖고 있지 않다.
- 정부조직법상 농촌진흥에 대한 사무를 관장하기 위하여 농촌진흥청을 그리고 산림에 관한 사무를 관장하기 위하여 산림청을 '농림부장관 소속하에' 둔다고 규정되어 있으나 두 청은 실질적으로 독립된 권한을 가지고 있다.
- 정부조직상 독립된 중앙행정기관으로 그 장을 대통령이 임명하며 독립적 예산권을 가지고 있다.

- 이러한 체계는 두 청의 소관업무의 자율성을 높일 수는 있으나 전체적 식품농업농촌정책의 틀 속에서 통합적인 산림정책, 공공 연구개발 정책의 추진에 애로가 존재할 수 있다.
 - 위의 사례에서 보듯이 선진국에서는 산림정책과 공공 연구개발에 대하여 중앙의 농업담당 부처가 실제 정책기능을 가지거나 집행기관을 감독할 수 있도록 인사, 예산, 감독체제를 갖추는 것이 일반적이다.
- 단, 선진국과 같은 부처-실행청의 관계를 농림부와 그 외청에 전면적으로 도입하기에는 현재 다른 중앙각부와 외청간에 존재하는 일반적 권한 관계와 불균형하게 된다는 문제점이 있다.
 - 다른 부처의 외청들도 인사, 예산에서 독립성을 가지고 있다.
 - 다른 부처들과 외청들의 경우에도 동일 정책영역에서 정책기능과 집행기능을 각각 명확히 분리하여 보유하고 있는 경우(예: 재경부 세제실-국세청)와 특정영역에서 외청이 사실상 정책기능과 집행기능을 모두 가진 경우(예: 문화관광부-문화재청, 산업자원부-중소기업청)가 혼재하고 있다.
- 이와 같은 점을 고려하더라도 산림 및 농업연구와 관련하여 농림부와 외청간의 조정과 협조체제를 강화하고 농림부의 정책입안, 조정기능을 강화해 나갈 필요가 있다.

제 5 절 예산제도 개편

1. 보조금 농정과 지방자치단체 농업관련 예산의 자율성 제약

- 농림사업의 경우 타부서와 달리 농림부가 직접 실시하는 사업보다는 지방자치단체에 위탁하여 실시하는 사업이 대부분이다. 이런 보조금 농정 때문에 우리나라 지방농정은 ① 국고 중심의 중앙사업 비율이 높고, ② 포괄적 감독권을 중앙과 도가 행사하고 있으며, ③ 농정에서 중앙의 위임사무의 비율이 높고 지방의 자율권이 없다는 문제점을 지

닐 수밖에 없다.

○ 상주시의 사례

- 상주시의 2007년도 농림, 농촌관련 총 예산은 720억 원인데, 이 중에 보조사업(국비, 도비 및 균형발전특별회계 포함)이 76.4%이고 자체사업은 23.6%에 불과하다. 여전히 참여정부 들어 지방재정 개혁이 되었다고 하지만 보조사업이 주종을 차지하고 시의 의지와 자율로 추진되는 자체사업은 농림 및 농촌사업 중에 겨우 5분의 1에 지나지 않는다.
- 더구나 보조사업의 건별 금액을 보면 건당 평균 약 2억 5천만 원으로 영세성을 면치 못하고 있다. 오지종합개발이 60억 원, 배수개선이 26억 원, 발기반정비가 24억 원, 농촌마을종합개발이 25억 원 등 농촌개발사업분야는 제법 규모 있는 사업이 진행되지만 농림업 생산관련 사업의 경우 미곡처리장 건조저장시설지원 2억 7천만 원, 친환경농업지구지원 2억 원, 비료살포기 지원 4천 8백만 원, 목재파쇄기 지원 4천만 원, 폐비닐수거 3천 2백만 원 등 평균 1~2억 사업이 대부분이고 5천만 원 이하의 사업도 적지 않다. 아직도 우리나라 농정은 평균 1~2억의 돈을 쪼개 보조금을 주면서 지방농정을 건별 사업지침으로 사사건건 통제하고 있는 것이 실상임을 알 수 있다.

<표 4-2> 경북 상주시 농림업·농촌관련 예산 중 보조사업과 자체사업 현황(2007년)

구분	항목	계	보조사업	자체사업
농림업 농촌 전체	총예산	72,100 백만원	55,091 백만원	17,009 백만원
	사업별 비중	100.0%	76.4%	23.6%
	건수	476 건	219 건	257 건
	건별 사업비	151 백만원	252 백만원	66 백만원
농림업 생산분야	총예산	27,512 백만원	18,518 백만원	8,994 백만원
	사업별 비중	100.0%	67.3%	32.7%
	건수	340 건	158 건	182 건
	건별 사업비	81 백만원	117 백만원	49 백만원
농촌개발 및 생산기반, 재난방재	총예산	44,588 백만원	36,573 백만원	8,015 백만원
	사업별 비중	100.0%	82.0%	18.0%
	건수	136 건	61 건	75 건
	건별 사업비	328 백만원	600 백만원	107 백만원

자료: 상주시 기획공보팀, 2007년 농업분야 예산 현황에서 작성

2. 농정관련 지방재정의 개혁 방향

- 농촌지역 기초자치단체의 입장에서 재정개혁의 핵심은 지방세 확충보다는 특정보조금인 국가보조금 제도의 개혁이며, 그 기본 방향은 국가보조금을 폐지·감축하여 일반재원(일반보조금)화하고 존속하는 국가보조금은 포괄보조금화하는 것이다.
 - 그런데 국고보조금을 감축한다 하더라도 일시에 전부 없애거나 대폭 삭감하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 국고보조금의 교부 방식을 전환할 필요가 있다.
 - 우선 지금과 같이 국고보조금을 사업별로 신청하고 교부하는 방식을 바꾸어 의료, 복지, 교육 등 일정한 블럭(block)을 정해서 실질상 사용용도의 제한이 없는 포괄보조금화하여 지방정부가 정해진 블럭 내에서는 자유롭게 사용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
 - 그리고 포괄보조금화하는 경우에도 지역의 재정력 격차를 고려하여 보조율을 차등하여 적용할 필요가 있다.

- 궁극적으로는 보조금 대상 사무·사업의 책임 소재를 국가와 지방 사이에 명확히 배분하고, 경상보조금과 공공사업보조금을 폐지·감축하여 일반재원화(지방세 및 지방교부세의 확충)하여 지방의 재정자율권을 높여 주어야 한다.
 - 국고보조금을 폐지·감축하고 일반재원화하는 경우에 지자체에 따라 지방세 확충이나 지방교부세 확대나 하는 충돌이 있을 수 있으나 이것은 수평적 재정조정제도를 도입하는 방향으로 해결을 모색할 수 있다(박진도, 2007).

제 5 장 농정 추진 거버넌스의 재편

- 세계화, 분권화, 시장화, 다양한 민간주체의 등장 등 지역개발에 영향을 미치는 정책환경이 크게 변하면서 중앙과 지방, 관과 민 사이에 네트워크와 협력을 중시하는 수평적 협치체제(거버넌스)의 필요성이 커지고 있다.
 - 거버넌스란 정책과정에 있어서 과거처럼 관료들에 의하여 일방적, 수직적으로 의사결정을 행하는 것이 아니라 제도화된 정책커뮤니티 내의 이해관계자들(국가기관, 지자체, 시민단체, 일반 시민, 직능단체 등)이 정책과정에 실질적으로 참여하여 문제를 해결하고 책임을 지는 협치(協治)적 공공의사결정 과정을 말한다. 여기서의 공공의사결정은 더 이상 계층적으로 조직화된 관료제에 달려 있는 것이 아니라 다양한 지역수준에(국가적, 광역적, 지역적 수준 등) 있는 정책네트워크 내의 여러 행위주체들 사이의 상호관계 속에서 일어난다는 점이 강조된다.
- 거버넌스의 개념은 1980년대 초 영국의 학자들을 중심으로 본격적으로 논의된 후 OECD 국가들에 전파되었으며 지금은 전세계적으로 사회과학 학문의 장에서 뿐만 아니라 정책시스템의 개선을 위하여 실무현장에서도 널리 활용되고 있다.
 - 우리나라에서 1990년대 중반 이후 학계와 공공행정부문에서 활발하게 도입되고 있다.
- 지역개발에서 거버넌스의 중요성이 높아진 것은 다층적 정부관계(국제기구- 정부- 지방정부)의 등장과 민간부문 및 기업의 역할이 확대되었기 때문이다.
 - 즉, 국민국가의 역할이 축소되는 반면 지역개발에 있어 국제기구(특히 EU의 구조기금과 공동농업정책 등)의 역할이 증대되었고, 1980년대 이후 분권화의 추세 가운데 지방정부의 역할이 확대되었으며, 민영화와 규제완화로 준정부조직이나 민간부문의 참여가 확대되었기 때문이다.
- 우리나라에서도 지방자치제 실시 이후 중앙정부와 지방정부간의 새로

운 파트너십 형성의 필요성이 증대하고 있고, 농정에 있어서도 공모식, 상향식으로 농정추진체제의 개편, 그리고 농산물 시장 개방 이후 농정 결정과정에 대한 농민단체의 참여 요구 확대 등에 따라 농정에서도 거버넌스 개념을 도입할 필요성이 확대되고 있다.

- OECD 보고서(2006b)에서는 농정에 있어서는 다음 3가지 차원에서 거버넌스 과제가 있다고 제안한다.
 - 중앙정부 수준의 수평적 거버넌스 : 농촌발전은 통합적 접근법에 따라 이루어져야 하며, 부처별·부문별 접근을 극복하려면 중앙정부 차원에서 농정을 구성하고 집행하는 다양한 제도·관리 체계 간에 원활한 작동이 이루어지도록 조정이 필요하다.
 - 중앙과 지방간의 수직적 거버넌스 : 중앙정부와 국가하위수준의 행위자(지방정부나 특별지방행정기관)들 간도 위계적 명령관계가 아니라 파트너십이 필요하다.
 - 지역내 수평적 거버넌스 : 적절한 지리적 규모내에서 민간파트너를 끌어들이기 위해서는 지방수준에서의 공공과 민간의 조정이 필요하다.

제 1 절 중앙정부 수준의 수평적 거버넌스

- 중앙정부 부처간의 조정과 관련해서는 다음의 문제가 해결되어야 한다 (OECD, 2006b).
 - 첫째 어느 부처가 무엇을 해야 하는가?
 - 둘째 중앙정부 수준에서 서로 다른 부처를 조정하기 위하여 필요한 메카니즘은 무엇인가?
 - 셋째 다른 수준의 정부들에서의 효과적인 부문간 조정을 위한 규제틀을 만드는데 있어 주요 장애물은 무엇인가?
- 농업정책의 경우 농림부가 주로 담당하므로 중앙부처간의 조정의 문제가 크게 없으나, 농촌개발정책과 식품안전관리정책에서는 중앙정부 부

처간의 업무 분담과 조정이 과제이다.

- 농촌개발정책과 관련하여 위원회를 통한 조정방식, 농촌영향평가제도와 정책군 방식의 도입 등에 관해 살펴보고, 식품안전관리 정책과 관련해서는 보건복지부와 농림부의 역할분담에 관해 대해 살펴본다.

- 중앙부처간 관계의 조정 이외에도 중앙농정에 농민단체의 참여 확대도 농정발전의 중요한 현안 중에 하나이므로 중앙농정에서의 민관 거버넌스도 별도의 주제로 검토하기로 한다.

1. 위원회를 통한 조정

- 우리나라에서는 현재 아주 강력한 조정수단이 마련되지 않는 한 정책 조정의 실효성이 확보되기 어려운 바, 자문형 위원회를 활용하는 조정형은 성공하기가 지극히 어려운 제도라고 판단된다. 이보다는 농업농촌식품정책을 주도하는 부처가 국가원수급에 근접되어 있는 상위조정·협의기구의 간사가 되어 중장기계획의 수립과 그것에 입각한 목표지향적 종합조정을 수행하면서 관계기관의 조화있는 참여와 협동을 촉진시키는 조화형이 우리의 농업농촌식품정책 조정체계로서 적합하다고 판단된다.

<표 5-1> 부처간 조정유형

	집중형	조화형	조정형	분산형
형태	농업농촌식품정책 전반을 하나의 부처에서 담당	주도 조직 + 조정기구	분산형 + 자문기구	각 부처에서 산발적으로 관리
장점	총괄조정기능 확보 자원의 효율적 이용	집중형과 조정형의 중간적 형태	집중형과 분산형의 중간적 형태	각 부처의 창의성 발현 가외성에 의한 안정성
단점	분권화 등 추세와 역행 독점에 따른 X-비효율성	집중형과 조정형의 중간적 형태	집중형과 분산형의 중간적 형태	영역다툼 및 할거주의 예산집행의 비효율성

- 우리나라 농정 관련하여 현재 중앙부처간 조정은 “삶의 질 향상 기본계획”과 관련하여 ‘삶의 질 향상 위원회’에 의해 일부 이뤄지고 있다.

- '삶의 질 향상 위원회'는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법(이하, 삶의 질 특별법)」에 근거하여, 국무총리를 위원장으로 하고 15개 부처장관, 생산자단체 대표, 관련 전문가 등을 위원으로 구성하고 있다.
- 그런데 각 부처별로 담당하는 조직이 다원화되어 있는 바 복지분야를 예를 들어보면 농산어촌복지정책 관련조직으로 농림부에는 농촌정책과, 농촌사회과, 여성정책과 등이 있고, 보건복지부에는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 관련 부서 및 「저출산고령사회정책본부」가 있다.
- 현재 추진체계가 각 부처별로 분산되어 통합조정기능이 미약하며, 각 부처마다 농산어촌 관련 정책에 대한 관심과 업무비중이 달라 농산어촌 복지에 대한 종합적인 접근이 어려운 상황이다. 이러한 문제점을 시정하기 위해서는 “삶의 질 향상 기본계획”을 통합·조정할 수 있는 추진체계를 구축할 필요가 있는 바, 국무총리를 위원장으로 하는 '삶의 질 향상 위원회'를 농업농촌식품 관련사업을 실효적으로 통합·조정하는 조정기구로 만들 필요가 있다.

2. 농촌영향평가제도(rural proofing)

- 농촌영향 평가¹⁹⁾는 영국정부가 농촌의 상황과 필요를 반영시키기 위한 제도적 장치로 시행하고 있는 것으로 이에 따라서 정책형성과정에서 다음과 같은 점이 체계적으로 반영되도록 하고 있다.
 - 정책이 농촌 특유의 조건과 필요로 인하여 도시지역과는 다른 영향을 줄 것인가에 대한 고려
 - 그러한 영향이 상당한 수준일 가능성이 높을 때 그 영향에 대한 적절한 평가
 - 필요한 경우 농촌의 필요와 조건을 반영할 수 있게하는 정책 조정

19) 포괄적인 개념으로서의 정책영향평가(policy proofing)제도는, 정책들을 설계, 개발, 검토 단계에서 국민의 특정집단에 대한 해당정책의 영향과 보다 넓은 범위의 전략적·지역적 정책목표에 대한 해당정책의 공헌에 대하여 평가하는 절차를 말한다. 정책영향평가는 형평성, 보건, 환경, 기업에 대하여 각각 형평성 영향평가, 보건영향평가, 환경영향평가, 규제영향평가의 형태로 적용된다.

- 정부의 각부처와 지역(region)의 정부사무청(Government Office)들은 자신들의 정책에 대하여 농촌영향 평가가 어떻게 이루어졌는지 매년 보고해야 하며, 농촌위원회(Communities for Rural communities)는 이들 기관들의 농촌영향 평가에 대한 평가서를 발간한다.
- 농촌영향 평가를 위해서 rural proofing 체크 리스트가 이용되며 이 리스트의 핵심은 정책의 입안과 집행에 있어서 농촌에서의 공공서비스에 대한 접근성 고려, 농촌지역의 산업구조-고용 특성의 고려, 농촌의 사회적 특성의 고려, 농촌의 경관과 휴양기능의 고려 등이다.
 - 정부정책의 예산단가의 책정에, 성과평가에 있어서 농촌의 인구 회복성을 고려한다.
 - 정책이 소사업, 자영업, 저임금-파트타임-계절 근로자에 미칠 영향을 평가한다.
 - 이 체크리스트의 이용은 이를 담당하는 농촌사회위원회(Commission for Rural Communities)와 다른 부처들간의 협조의 형태로 이루어진다.
- 우리나라에서도 농촌지역이 주민, 경제활동의 구성에 있어서 복잡화되어가고, 농촌에 대한 사회적 요구도 농산물의 생산공간에서 농촌적 경관의 제공, 휴양 등으로 다양화되어 감에 따라 농림부 이외의 부처의 사업이 농촌에 중요한 영향을 미칠 가능성이 높아지고 있다.
 - 이에 대응하여 농림부의 농촌정책기능을 강화하더라도 거기에 포괄되지 않는 타부처의 정책영역이 상당히 존재하게 된다.
- 이러한 조건 속에서는 우리나라에도 농촌영향평가제도의 도입을 검토할 만하다.
- 준비단계, 초기단계를 거쳐 본격화해갈 필요가 있다.
 - 준비단계에는 각 부처가 통일적으로 사용할 수 있는 농촌의 정의를 도출해내고, 농촌의 경제, 사회, 환경 측면의 실태를 반영할 수 있는 지표에 대한 사회적 합의를 도출하고 이에 대한 자료를 축적하는 작

업이 필요하다.

- 초기단계에는 국무조정실, 기획예산처와의 협의를 통해 중요 대상사업을 선정하여 시행하면서 대상사업의 선정기준, 평가지침을 개발한다.
 - 본격화 단계에서는 영국과 같이 주관기관의 책임하에 모든 정책을 잠재적으로 검토의 대상으로 하고, 각 부처의 농촌영향평가 실적을 공표한다.
 - 제도가 성숙하게 되면 정부의 정책, 사업 뿐 아니라 민간의 개발사업 등에 대해서도 이를 시행하는 것을 검토한다.
- 이를 주관할 기관으로는 농림부(기획관리실) 또는 현재보다 정책조정 기능이 강화된 부처간 조정 위원회가 적절할 것이다.
- 관습법적 전통이 강한 영국의 경우 명확한 법적 근거 없이 이 제도를 시행하고 있으나 우리의 경우 (식품)농업농촌기본법에 이 근거를 명시하고 본격화 단계에서 '환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법'과 같은 근거법을 두는 것이 합리적일 것이다.

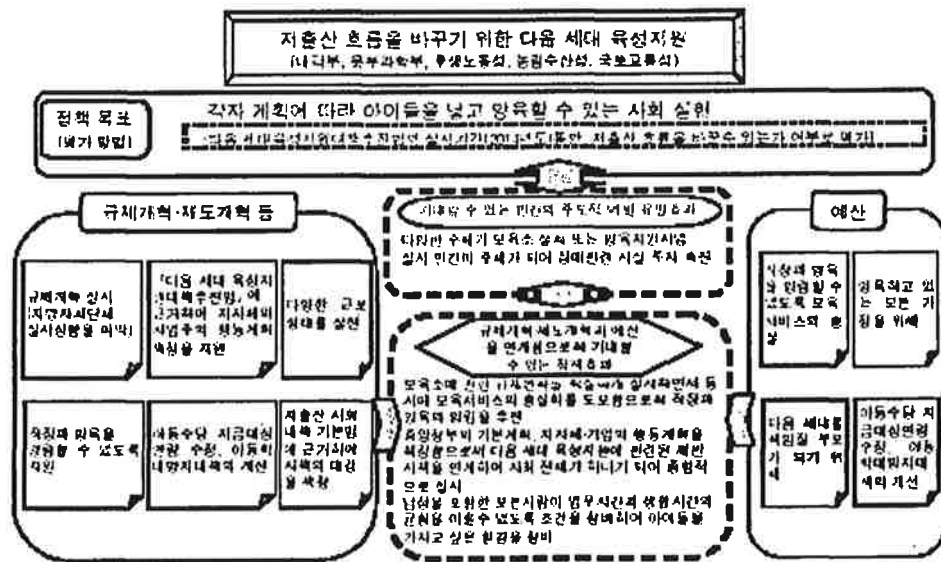
3. 정책군(政策群) 사업

- '정책군'은 일본의 고이즈미 내각이 시행한 세출측면의 예산과정 개혁 조치로서 예산의 중점배분 추진을 목적으로 한 것인 바, 2004년도 예산편성부터 도입한 행정부처 횡단면적인 조정제도이다.
- 민간의 잠재력을 최대한 활용하기 위하여 규제개혁·제도개혁 등과 예산을 연계하여 복수의 행정부처가 정책목표를 달성하는 것을 지향한다.
 - 정책군에 관한 요구는 각 부처가 종합조정·규제개혁 등을 담당하는 내각부와 의견을 교환하고 '정책군의 관련사항인 것'을 명기한 후 각 부처별로 예산안을 요구한다. 그때 가능한 한 정량적인 정책목표를 정하고, 그 목표를 달성하기 위하여 각 부처가 담당하여야 할 역할과 책임을 명확히 설정한다. 예산사정은 정책군별 담당 주계관(主計官)을

배치하고 여러 부처를 통해 횡단적으로 실시된다. 특히 정책군의 집행은 각 부처가 연계하여 실시하며, 또한 정책평가나 예산집행조사를 활용하여 사업을 검증함으로써 '국민에 대한 설명'이라는 책임을 다하며 다음 정책 수립에 반영한다.

- 2004년 이후 지속되고 있는 정책군 사업 중에서 내각부 등 5개 부성이 연관된 '저출산 경향 개선을 위한 차세대 육성 지원사업'은 다양한 근로형태를 전제로 저출산사회 대책 기본법인 '차세대육성지원대책추진법'(실시기간: 2014년)을 근거로 지방자치단체와 사업주의 행동계획을 주요 내용으로 하고 있다. 즉 중앙정부의 기본계획과 지자체·기업의 행동계획을 통해 관련 시책들을 연계함으로써 사회전체로 일관되게 저출산 경향을 개선하는 것이 규제·제도개혁과 예산을 연계하여 기대할 수 있는 정책효과로 간주되고 있다(<그림 5-1> 참조).

<그림 5-1> 정책군 이미지



자료: 이남수·서세욱(2007), [최근 일본의 재정개혁과 시사점], 국회예산정책처 경제현안분석 제14호, 21쪽.

- 2006년 이후 시행되고 있는 18가지 정책군 사업은 '안심하고 생활할 수 있는 사회'의 구축, '도시 및 지방의 활성화' 추구, '안전사회의 실현' 등 크게 3가지 영역으로 구분된다(<표 5-2> 참조).

<표 5-2> 2007년도 정책군 사업 현황

단위: 개

	해당사업	관련부처	2006년 대비 증감
인식하고 접근할 수 있는 사회의 구축	과학관 운영, 미디어 문화관 운영, 과학관 운영, 과학관 운영, 과학관 운영	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	1
	무선랜 서비스, 무선랜 서비스, 무선랜 서비스, 무선랜 서비스, 무선랜 서비스	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	3
	Ubiquitous Network - 초고속 무선랜 서비스	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	10
	이웃의 도움, 이웃의 도움, 이웃의 도움, 이웃의 도움, 이웃의 도움	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	901
	경남도청 공공정보서비스 센터 확대	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	261
	지역 주민들 - 공공해운 서비스 구축	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	72
도시와 지방의 활성화 추구	전산업무 시스템이 전용 기원	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	1
	경쟁력 강화사업 계획 및 예산 반영	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	65
	공대추진사업이 전용 기원	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	4
	부산과 양천 - 계획한 도시의 개선	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	266
	외국인의 계획하게 개발한 도시 - 환경 정비	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	51
	과학기술포럼	과학기술부, 문화체육관광부, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회, 과학기술정책위원회 등 5개	142

	해당사업	관련부처	2006년 대비 증감
	기억성 개발전	농림수산부, 후생노동부, 농림수산부, 경제산업부, 국토교통부 등 5개	
	도시와 농산·어촌의 경쟁·교류 촉진	농림수산부, 문화체육관광부, 후생노동부, 농림수산부, 국토교통부, 환경부 등 6개	15
안전사회의 실현	IT 활용을 통한 의료 편의성 향상	후생노동부, 경제산업부 등 3개	29
	감염병 대책의 충실 및 강화	문화체육관광부, 후생노동부, 농림수산부, 환경부 등 5개	61
	재해 등 긴급사태 대응 강화	내각부, 문화체육관광부, 국토교통부 등 4개	16
	민간과의 협력을 통한 밀집자 개선과 사회복지 지원체계의 구축	법무부	38
	안전하고 효율적인 국제교류의 실현	금융청, 문화체육관광부, 재무부, 후생노동부, 농림수산부, 경제산업부, 국토교통부 등 7개	0
계	18개		841

자료: 원본 재무청.

이남수·서세욱(2007)에서 재인용.

- 이러한 일본의 정책군 제도를 농정 조정 메카니즘으로 도입할 필요가 있다.
 - 여러 부처의 예산편성에 있어 유사·중복을 배제하여 재정운용의 효율성을 제고하기 위해서는 국가가 수행해야할 주요 정책목표들인 '도시와 농산촌의 공생 및 교류 촉진'이나 '안전한 식품 확보와 식품 교육의 활성화', '농어촌 복합생활공간의 확충', '살기 좋은 마을 만들기' 등을 정부 내 별도 총괄기구(예로서 일본 내각부 내 경제재정자문회의 같은 조직으로서의 우리의 국무총리 직속의 삶의질위원회)를 통해 농정 관련 정책군 사업으로 설정한다.
 - 이의 달성을 위해 포트폴리오예산편성원칙 하에 적정 수의 부처 예산을 횡단면적으로 조정하고 이와 함께 규제·제도개혁을 예산조치와 연계하여 추진한다.
 - 특히 최근 들어 여러 부처의 농정 관련 예산사업들이 그 성격상 관련 부처와 농촌에 미치는 파급효과가 확대되는 경향을 띠고 있기 때문에, 바람직한 방향으로 국가농정이 기획·추진되기 위해서는 농정 관련 부처들의 상시 실무자금 조정회의가 선결조건이다.

4. 식품안전관리체계

(1) 현황과 문제점

- 국내외 위해 요인이 증가하는 가운데 식품안전사고가 빈발하면서 사회적 비용이 커지고 있고 소비자 안심이 확보되지 못하고 있다.
- 이에 정책적으로 대응하기 위해 필요한 식품안전 관리 관련 법령과 기구의 체계화가 이루어져 있지 못하다.
- 식품안전과 관련된 개념적 틀과 제도적 기초를 정하는 기본법이 미비하며 식품안전기본법 제정이 추진되었으나 아직 실현되지 못하고 있다.
- 위험 평가 기구의 역량과 독립성이 부족하다.

- 위험 관리 기구는 매우 분산적이어서 위험요인에 대한 체계적 관리가 이루어지지 못하고 있으며, 위해요인 발생시 역추적 및 원인분석 등을 통한 신속한 대처가 곤란하다.
 - 현재 식품의 안전관리는 농림부(축산물, 비가공농산물), 해양수산부(수산물), 환경부(음용수), 재경부·국세청(주류), 산업자원부(소금), 교육인적자원부(학교급식), 보건복지부·식약청(기타 모든 식품) 등으로 다원화되어 있다.
 - 농축수산물의 경우에는 품목별 혹은 단계별로 업무가 분산되어 있다. 가령 농산물의 경우, 출하단계까지는 농림부(농산물품질관리원), 그 이후는 식품의약품안전청 소관이다. 축산물의 경우 가축사육부터 도축 및 식육점 등을 통한 유통단계까지는 농림부, 그 이후의 안전관리는 식약청과 지자체에서 담당하고 있다.
- 이러한 분산성을 극복하기 위해 식품안전처의 신설이 추진되었으나 성과가 없는 상태이다.

(2) 쟁점

- 식품안전관련 주무 기구의 정부내 위치를 둘러싸고 갈등이 존재하고 있다.
 - 독립부처, 농림부 관할, 보건사회부 관할 등의 주장이 맞서고 있다.

(3) 외국의 사례

- 선진국들은 광우병 등 식품안전의 위기에 직면하면서 위험분석이라는 새로운 관점, 농장에서 식탁까지라는 기본발상에 입각하여 국가차원의 식품안전전략(food safety strategic plan)을 수립하기 위해 노력하였다.
 - 위험분석은 3장 4절에서 언급한 바와 같이 위험평가, 위험관리, 위험정보교환의 세 요소로 이루어진다.
- 기구의 일원화에 선행하여 범부처적인 위원회를 구성하여 식품안전전략의 목표와 접근방법 등을 구체화하는 작업이 선행되었고²⁰⁾ 이를 통

하여 식품안전 관리기구들이 정비되었다.

- 이러한 과정을 통해 이루어진 선진국들의 식품안전관리체계 정비의 중요 요소는 다음과 같다.
 - 포괄적인 식품(안전)법을 제정하여 개별법을 통합정리하였고 이 법에 식품안전 관련법에 공통적으로 적용되는 식품안전대책의 기본원칙을 담는다.
 - 객관성과 독립성을 확보하기 위해 위험평가기능을 위험관리를 담당하는 행정조직에서 분리한다.
 - 이는 산업의 진흥을 담당하는 부서가 안전관리업무도 맡게됨에 따라 나타나는 불합리를 예방하기 위한 노력이다.
 - 위험관리기능을 일원화한다. 이것은 농장에서 식탁까지의 일관행정을 위해서는 기능의 집중·강화가 필요하기 때문이다.²¹⁾

(4) 개선방안

- 현단계에서는 식품안전문제에 대한 청사진 없이 부처이기주의에 따라 추진되고 있는 관리일원화를 위한 소모전을 멈추고 원칙을 바로 세우는 일이 선행되어야 한다.
 - 선진국의 경우처럼 정부, 학계, 소비자, 생산자 등 이해관계자를 포괄하는 범국가적인 위원회를 가동하여 국가차원의 식품안전전략을 수립하고 식품안전기본법을 제정하여야 한다.
- 관리기구의 정비방향은 이와 같은 이 같은 식품안전전략 수립과정에서 합의를 통해 정해져야 한다.
- 통합적 체계를 지향하되 보다 구체적으로는 위험관리기능 중 정책기능을 중심으로 통합하는 것이 합리적일 것이다.
 - 이는 현재 국회 계류중인 식품안전처 설치와 기본적으로 같은 방향이다.

20) 이것이 EU, 미국, 일본 등 선진각국이 취한 방법이다. 가령 미국은 98년 8월 '식품안전성에 관한 대통령위원회'를 설치하고 기존 식품안전관리체계의 전면 검토작업 후 식품안전전략계획을 마련하였다. 일본의 식품안전위원회, EU의 유럽식품안전청 등의 설립 등도 비슷한 경위를 거쳤다.

21) 주요 선진국에서의 위험관리 일원화가 어떠한 방식으로 이루어졌는가는 3장에서 서술한 바 있음

- 단, 위험관리 집행업무는 생산-가공-유통을 총괄하여 생산관련부처 (농림부, 해수부)가 담당하도록 한다.
 - 최종소비단계의 위험관리 집행업무는 지자체가 담당하도록 한다.
- 이와 같은 변화를 통하여 식품안전관리 체계를 다음과 같이 재편하는 안을 검토할 수 있을 것이다.

<표 5-3> 식품안전관리체계(현행)

구 분	재배/사육/양식 등	수입		국내 가공	유통 (보관/운반 등)	소비 (식당, 백화점 등 최종판매단계)
		바단순 가공	고차 가공			
농산 식품	정책	농림부		복지부/식약청		
	집행	농림부/지자체		식약청	식약청/지자체	
수산 식품	정책	해수부		복지부/식약청		
	집행	해수부	해수부	식약청	식약청/지자체	
축산 식품	정책	농림부/식약청(유해물질 잔류기준)				복지부
	집행	농림부/지자체		농림부	농림부/지자체	식약청/지자체

자료: 국회행정자치위원회 검토자료를 수정

<표 5-4> 새로운 식품안전관리체계(안)

구 분	재배/사육/양식 등	수입		국내 가공	유통 (보관/운반 등)	소비 (식당, 백화점 등 최종판매단계)
		바단순 가공	고차 가공			
농수 축산 식품	정책	식품안전처				
	집행	농림부/해수부				지자체

- 중장기적으로 위험평가기관 통합·독립을 추진한다.
- 현재 취약한 위험평가기관의 인력, 장비, 평가체제를 강화·정비하

고 이를 통합하여 정책 및 집행 담당부처로부터 독립시킨다.

5. 민-관 거버넌스의 활성화

- 현재 우리나라에서 농업인단체는 중앙농정에 직접 또는 간접적으로 참여하고 있다. 그런데 농정 참여방식은 자문이나 심의에 국한되어 있는 바, 농정 분야 거버넌스의 참여 수준이 매우 낮은 상태이며 더욱이 형식적인 논의에 국한되는 사례가 많은 실정이다.
- 대통령 자문 농어업·농어촌특별대책위원회(농어업특위)는 본위원회와 분과위원회로 구성되어 있는 바, 전자에는 농업인단체장이, 후자에는 농업인단체의 실무책임자(사무총장 등)가 참여하고 있다. 농어업특위의 설치배경은 WTO/DDA 협상에 따른 관세 및 보조금의 추가 감축 등 시장개방 확대가 전망되고 있고, 국내적으로도 쌀을 비롯한 주요 농산물 소비의 정체 및 가격하락과 도농간 소득격차확대, 교육 등 농촌복지여건의 미흡 등 농어촌의 위기감이 고조되고 있다는 데에 있다. 농어업특위의 기능은 농어업·농어촌 발전을 위한 중장기 정책방향과 그 실천계획을 협의하고, 대통령 자문에 응하는 것이다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 세계무역기구의 새로운 다자간 무역협상의 농어업분야에 관한 사항이다. 둘째, 농어업과 농어촌의 발전을 위한 중장기 정책방향에 관한 사항이다. 셋째, 농어업의 경쟁력 강화 및 농어업인의 소득안정에 관한 사항이다. 넷째, 농어촌의 균형발전 및 의료교육 기타 농어촌복지증진에 관한 사항이다. 다섯째, 기타 대통령이 요청한 사항, 위원장 또는 재적위원 4분의 1이상이 요청한 사항, 실천을 위한 계획에 관한 사항 등이다.
- 농림부 중앙농정심의회는 정부에서 매년 국회에 제출하는 농정에 관한 연차보고서, 농업농촌의 발전기본계획, 기타 농업농촌의 발전을 위해 필요하다고 인정되는 사항을 심의하는 기구이다. 이 기구에는 농단협, 한농연, 축단협, 환농연, 전업농중앙회, 생활개선중앙회 등 5개 단체가 참여하고 있다.

- 또한 농업부채대책위원회에는 한농연, 전농, 한여농, 농단협, 축단협 등에서 각각 참여하고 있다. 이 위원회의 기능은 WTO/DDA협상, FTA 등 국제여건 변화, 태풍 등 잦은 재해발생, 농산물 가격 불안정 등으로 인한 농가부채 경감대책 등을 협의하는 것이다.
- 이외에도 양곡유통위원회, 농림부 규제심사위원회, 농업통상정책협의회, 농림업무심사평가위원회, 채소류최소가보장가격협의회, 농업관측위원회, FTA이행지원실무위원회, 농업정책자금관리단 설립위원회, 쌀소득보전기금 운용심의회 등 여러 농정 기구에 농업인단체가 참여하고 있다.
- 그런데 선진 외국의 농정 거버넌스를 보면 주요 구성주체로서 농업인단체 및 시민사회단체, 정부, 농업관련산업, 학계 등이 농정에 대하여 실질적으로 조정하고 협의 또는 합의하는 체제를 갖추고 있는 바 농업·농촌·식품분야의 발전을 위하여 우리나라에서도 민-관 거버넌스가 보다 활성화될 필요가 있다.

<표 5-5> 주요국 농업회의소 비교

구분	일 본	프 랑 스	독 일
법적 근거	농업위원회 등에 관한 법률(1951)	농촌법(1935)	주정부법
기능	농지관리+농정활동	지도, 농촌개발 등+객관적 조언 기능	지도기능
성격	행정기관+이익단체	이익단체	농림부 산하기관화
계통 조직	시정촌-현-전국	꼬뮌-도-지역-전국	군-주-전국
재원	국고보조+회비 (농민부담 없음)	토지세부담금+국고보조+서비스수수료	주정부 보조금+서비스수수료
대표	농민이 아님	농민	농민

자료: 김호(2004), 「농업개방 확대에 따른 갈등 극복을 위한 농정분야 거버넌스 구현방안 연구」, 75쪽.

- 여기서 거버넌스 개념에 충실하자면 비정부기구 주도형 거버넌스(민+산+학...관)가 바람직하고, 초기단계에서는 농정 협의기구로서 그리고 여건이 성숙되면 농정 협의기구로서 역할모델을 설정하는 것이 좋다고 판단된다. 협의기구일 때에는 정책결정 과정에서 거버넌스 체제의 심도 있는 논의를 거치고 정책결정은 정부가 하나 정책집행은 거버넌스 체제에 의해 이뤄지게 되며, 협의기구일 때에는 정책결정 과정에서 거버넌스 체제의 논의를 거쳐 정부와의 합의를 통해 정책이 결정되고 합의가 이뤄지지 않으면 정책결정이 이뤄지지 않게 된다.
- 예를 들면 초기단계에서는 상설 「민·관 중앙농정협의회」를 통해 정책결정 과정에 농업인의 의견이 실질적으로 투입되고, 성숙단계에서는 상설 「민·관 중앙농정위원회」를 통하여 정책결정 과정에서 정부와 농업인 대표 등이 조정 및 합의하는 농정 거버넌스가 가능하다.

제 2 절 중앙과 지방의 수직적 거버넌스

1. 중앙과 지방의 추진체계

- 현 농림사업은 융자나 공제(농협), 규제(농산물안정성 검사)등을 제외하고 대부분 보조사업 형태로 지자체에 위임하여 실시하고 있다.
 - 2007년도 농림사업지침에 나와 있는 농림사업 168개 중에서 도 단위까지 내려오는 사업은 약 80여개, 시군단위까지 내려오는 사업은 약 60여개나 된다.
 - 지방재정의 취약성 때문에 지자체의 농림사업은 대부분 국고보조금에 의존하여 실시하므로 지방의 자율권은 그 만큼 더 제약될 수밖에 없다.
- 충청남도 농림사업의 실시 현황(2007년)을 보면 84개의 국비보조사업을 위임받아 실시하고 있으며, 이는 자체사업을 포함한 충남 전체 농림사업 170개 사업 중에 약 50%를 차지한다.

- 특히 토목건설과 같은 공공사업이 주를 이루는 농촌개발이나 산림녹지의 경우 건수를 기준으로 할때 90%이상이 국고보조사업으로 되어 있다.
- 그러나 금액을 기준으로 보면 국비보조사업이 총 농림사업 예산의 약 79%나 되며, 자체사업의 비중은 약 21%에 불과하여(국비보조사업 금액에는 지방비 부담금도 포함) 농림사업은 거의 대부분 국비보조사업을 위임받아 실시하는 형태로 되어 있음을 알 수 있다.

<표 5-6> 충남 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업 현황(개수 기준)

	국비보조사업(개수)	국비보조사업 비율	자체사업(개수)	자체사업 비율	과별합계(건수)	비율
농업정책과	15	57.7%	11	42.3%	26	100.0%
농산과	17	26.6%	47	73.4%	64	100.0%
농촌개발과	18	94.7%	1	5.3%	19	100.0%
축산과	10	28.6%	25	71.4%	35	100.0%
산림녹지과	24	92.3%	2	7.7%	26	100.0%
총합	84	49.4%	86	50.6%	170	100.0%

자료: 충남도 농림수산물 예산자료(2007)

<표 5-7> 충남 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업의 현황(금액기준)

(단위 백만원, %)

	국비보조사업(금액)	국비보조사업 비율	자체사업(금액)	자체사업 비율	과별 총액	
농업정책과	52418	68.4%	24209	31.6%	76627	100.0%
농산과	210633	72.0%	81898	28.0%	292531	100.0%
농촌개발과	236690	94.0%	15165	6.0%	251855	100.0%
축산과	16275	50.4%	16022	49.6%	32297	100.0%
산림녹지과	96195	81.0%	22522	19.0%	118717	100.0%
합	612211	79.3%	159816	20.7%	772027	100.0%

자료: 충남도 농림수산물 예산자료(2007)

- 이는 시군단위에서도 마찬가지이다. 경북 상주시의 경우 2007년도 농림사업 전체 예산중에 군비로 시행하는 자체사업은 금액 기준으로 불과 23.6%에 그치며, 국비 혹은 도비를 보조받아 시행하는 사업이 76.4%를 차지한다(제 4장의 표 <4-2> 참조).
- 상주시까지 내려오는 농림부 사업을 농림사업지침상의 분류기준으로

재분류하여 파악하면 58개이며, 이외에 도에서 도비사업으로 위임하는 사업수도 약 48개나 된다.22)(아래 표 참조)

<표 5-8 > 상주시 농림사업 중 국비 및 도비 사업 현황

담당계별	국고보조금 사업수	도비 사업수
친환경농업정책팀	19	6
축산특작팀	6	22
산림공원팀	15	3
건설사업팀 및 상하수도 사업소	8	4
농업기술센터	10	13
합계	58	48

자료: 상주시, 2007년도 예산 개요.

- 이에 따라 일선 지자체에 내려 갈수록 중앙부서나 도의 사업을 관리 집행하는데 대부분의 인력과 시간을 써버리는 실정이며, 재원과 인력 면에서 자치체 스스로 독자 사업을 구상하고 실현할 여력이 없다.
 - 한편 중앙부서에서도 개별사업별로 적은 인원의 담당자가 전국 지자체에 걸쳐 사업지침의 해석과 위임사무의 집행 감독, 사업선정과 승인을 처리하는 업무에 매달려야 하기 때문에 정책 기획 기능을 발휘하기 어려운 구조이다.

- 이것은 우리나라 농정이 중앙과 지방의 기능을 분리하는 연방재정주의 혹은 분리형과 달리 중앙정부와 지방정부와의 기능분리가 명확하지 않는 통합형을 취하고 있기 때문이다.
 - 즉, 주로 보조금 사업을 통하여 중앙이 기획하고 지방이 집행하는 형태로서, 중앙과 지방의 책임과 역할이 명확하지 않고 지방의 재량권은 제한된 범위에 그친다.
 - 지방의 재량권과 관련해서 통합형이라고 하더라도 우리나라는 입법통제(statutory regulation)보다는 지방이 결정하는 사업의 세부까지 중

22) 상주시의 경우 상주시 농림 예산자료에는 총 농림 사업건수가 476건으로 나와 있는데, 이것은 농림사업 지침의 사업분류 방식과 달리 세세 건수로 분류하였기 때문이다. 즉, 농림부나 도에서 한건으로 분류되는 중소형농기계 공급사업이 군 단위에서는 예초기 안전판, 하우스 분무기, 관리기 등과 같이 3건으로 나누어 계상되어 있다. 여기서는 국도비 사업만을 가지고 농림사업지침의 분류방식으로 재 집계하였다.

양이 간섭하는 행정통제(administrative regulation)방식을 취한다.

- 이에 따라 중앙부서가 사업대상, 사업내용, 지원방식 등에 대해 세세한 지침을 시달하고, 사업계획 승인과 집행과정의 감독까지 다양한 형태의 행정관여를 하고 있다.
- 예를 들어 지방이 어느 정도 사업 우선순위나 내용의 선정에 권한을 가진 사업(친환경농업지구 사업)이더라도 대상지 우선순위의 평가, 사업 세부내용은 농림사업시행지침에 따라 하게 되어 있어 지자체가 재량권을 발휘할 여지가 별로 없으며, 사업 대상지의 최종 선정권도 농림부가 가지고 있다(자세한 것은 제 3장의 제 2절 및 3절 참조할 것).
- 중앙과 지방자치단체는 지시와 명령관계로 맺어져 있고 수평적인 정책 파트너십 기능을 발휘할 여지가 적다.
- 그러나 지방자치가 발달한 선진국의 경우 국가와 지방사무가 명확히 구분되어 있으며 중앙사무는 중앙의 지방실행조직을 통해 직접 시행하는 것이 일반적이다. 지방에 위탁하는 경우 법적수탁사무화하여 법에 명시된 범위내에서만 관여하고 지방의 독자적인 재량권 발휘와 사업실시에 관여하지 않는다.

2. 지방농정국 신설

1) 중앙과 지방의 관계 재편과 지방농정국의 역할

- 세계 각국에서 정부 개혁의 요체는 ‘지방에서 할 수 있는 지방에’, ‘민간이 할 수 있는 일은 민간에’ 맡긴다는 것이다. 이것은 중앙정부의 비대화를 막고 지방의 창의성과 민간 활력의 도입을 통해 정책의 효율성을 도모할 수 있기 때문이다.
- 국가의 역할은 전국적인 정책·계획의 기획·입안이나, 전국적 견지로부터 필요하게 되는 사업의 실시에 한정하고 그 외에 대해서는 기본적으로 지방공공단체에 맡기고 있다.
- 이에 따라 내셔널미니멈 등 기초적 사업이나 광역적으로 일정한 기준에 의해 전국 공통으로 실시해야 하는 사업은 국가가 직접 직할 사업

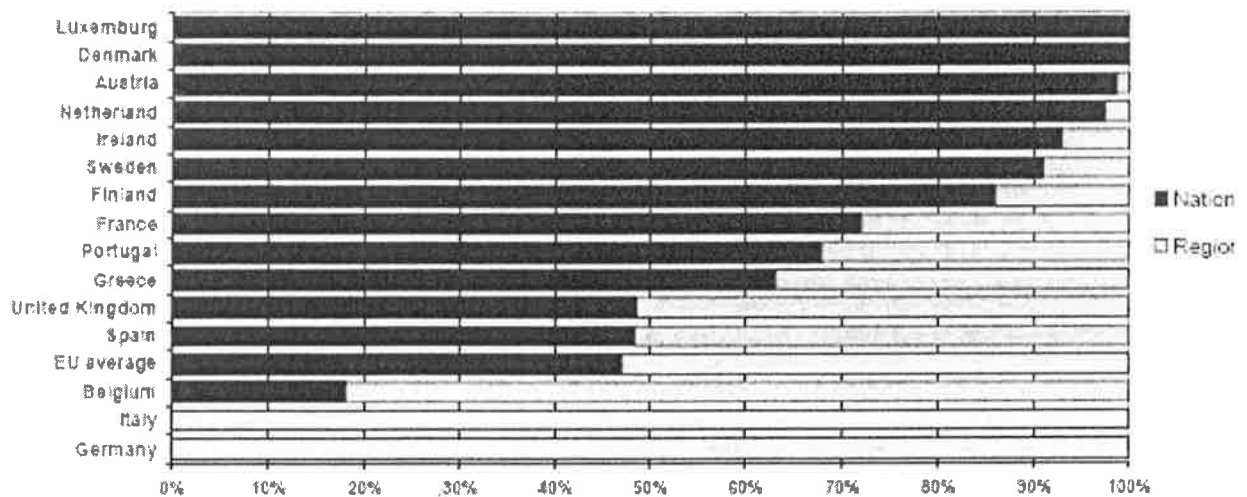
으로 실시하고, 나머지는 지방에 재원과 권한을 대폭 이양하는 추세이다.

- 국가가 부득이 보조사업으로 실시하여 하는 사업의 경우도 국가적 프로젝트의 관련 사업, 선도적인 시책과 관련되는 사업, 단기 집중 시행을 필요로 하는 사업 등으로 한정하고, 가능한 한 개별 보조금에 대신하여 통합 보조금을 지방공공단체에 교부해 지방공공단체가 재량권을 가지고 시행할 수 있도록 하고 있다.

○ 그러나 농정의 경우 다른 정책분야보다 지역을 넘어 누출효과가 큰 특성(예: 식량안보와 안전성 확보, 다원적 기능의 발휘, 내셔널미니멈 달성 등)을 가지기 때문에 국가가 직접 수행하거나 보조, 금융, 세제 등의 수법으로 일정한 유도를 행해야 하는 경우가 많다.

- 아젠다 2000 개혁을 통해 농정의 분권화가 대폭 이루어진 유럽의 경우도 독일, 이탈리아를 제외하고 대부분의 나라에서 농정의 중앙주도 경향이 강하다.²³⁾

< 그림 5-2> EU 15개국의 RDP 재원에 있어 국가와 지역의 관할 비율(%)



자료: Mantino Francesco(2006), p. 80

23) 각국별 농촌발전계획(RDP: rural development plan) 재원의 국가와 지역 두 차원에서의 배분 형태를 보면 스칸디나비아 국가들과 오스트리아, 프랑스, 아일랜드, 네덜란드 등은 70% 이상의 재원을 국가가 직접 관리하며, 영국과 스페인은 EU 평균에 가깝고, 독일과 이탈리아만 100%의 재원을 지역에서 관할한다.

○ 그러나 추진체계(delivery system)에 있어서는 지방의 재량권을 높이고 중앙의 관여를 줄이는 방향으로 추진하고 있다.

- 첫째, 중앙이 불가피하게 행해야 하는 사무는 중앙이 지방에 위임, 관여하지 않고 중앙이 직접 시행한다. 이 경우 중앙은 기획기능에 국한하고 정책의 구체화와 집행은 중앙농정의 지방실행조직(예: 지방농정국 등)을 통해 실시한다.
- 둘째, 중앙정부의 정책수립 및 수행체계를 지역화(regionalization)화하고 있다. 중앙본부에서 수행하는 기능과 권한을 지방농정국에 상당부분 이관하고 여기서 지방자치단체나 지방 소재 관련 기관과의 협의·협력을 강화할 수 있도록 하고 있다. 즉, 중앙정부의 투자와 지원을 지역단위화 할 수 있는 예산수립과 집행체계를 확립하고 있다.
- 셋째, 보조금을 통해 지방에 사업을 위임하여 실시하는 경우 가능하면 포괄보조금 형태로 지급하여 지방의 재량권을 높이고 있다.

○ 이 중에서 특히 주목되는 것은 지방농정국의 기능과 역할이다. 중앙의 지방실행기관이면서도 중앙과 지방간의 거버넌스를 가능하게 하는 매개기관의 역할을 한다.

- 우리나라에서는 중앙집권적 전통과 관행이 강하고, 지방자치 역량이 상대적으로 부족하여 지방분권이 이루어지는데 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다. 또한 농정의 특성상 중앙의 직접 개입이 클 수밖에 없으므로, 중앙이 직접 실시해야 하는 사업은 지방농정국을 신설하여 추진하되, 중앙의 권한과 기능을 상당부분 지방농정국에 위임하여 중앙정부와 지방자치단체간에 수평적 협력시스템을 구축하는 방안이 보다 현실성이 있을 것이다.

2) 외국의 사례

(1) 일본

○ 일본은 1990년대 행정개혁과 지방분권을 통해 전국적인 정책·계획의 기획·입안이나, 내셔널미니멈 등 기초적 사업 혹은 전국 공통으로 실

시해야 하는 사업은 국가가 직접 직할 사업으로 실시하고, 나머지는 지방에 재원과 권한을 대폭 이양하였다.

- 농수산성의 경우도 보조금을 대폭 삭감·슬림화 하여 재원을 지방에 이양 하였으며, 나머지 보조금사업은 통합보조금화, 교부금화 하였다.

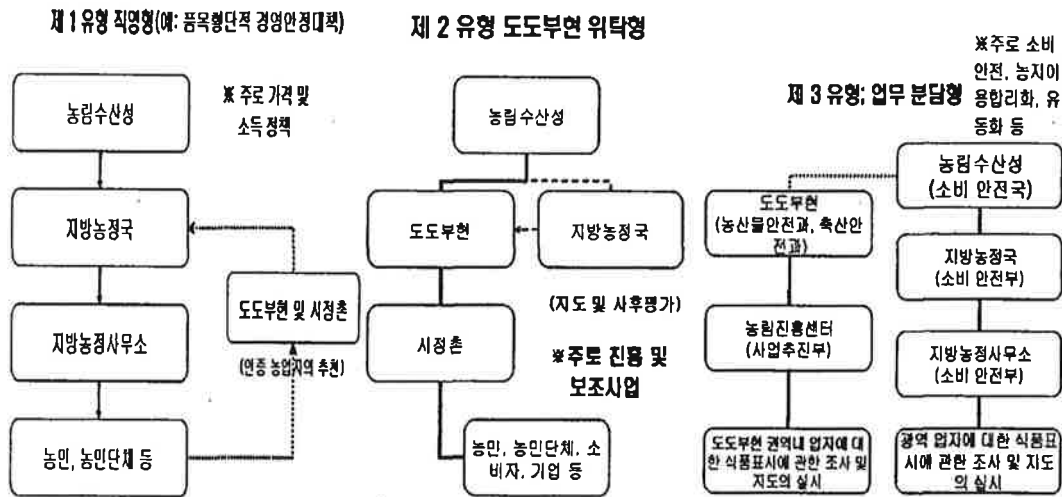
○ 이에 따라 현재 농정에서 중앙과 지방의 역할 분담 유형은 크게 3가지로 구분할 수 있는데,

- (a) 중앙에서 할 일은 직접 중앙의 지방조직을 통해 하고(소득, 가격정책 등),
- (b) 농촌진흥, 농업발전 등의 보조사업은 도도부현을 통해 추진하며,
- (c) 소비안전이나 농지유동화 등은 협조형으로 추진하고 있다.

○ 주목할 것은 지방농정국의 기능과 위상의 변화이다.

- 일본에서 지방농정국은 지역 실정에 따라 탄력적이며 기동적으로 농정을 전개해 나가기 위해 1963년에 전국 7개소에 설치되었으며, 산하에 48개소의 지방농정사무소를 두고 있다.

<그림 5-3> 일본의 중앙과 지방의 역할 분담 유형



- 그동안 중앙농정 직할사업의 실행기관 역할에 그쳤으나, 하시모토 (橋本) 행정개혁 이후 위상이 크게 변하여 본성은 기획, 입안 기능에 국한하고, 사업의 결정·집행에 관한 권한은 지방농정국에 위임하여 실

시하고 있다. 즉, 지방농정국별로 사업예산을 일괄 계상·배분하여 그 실시에 대해서는 각 지방농정국이 주체적으로 결정·집행을 할 수 있도록 하고 있으며, 지방농정국은 조직·인사 운영의 주체성도 가지고 있다.

- 이에 따라 중앙의 식료농업농촌정책을 지방의 실정에 맞게 통합적으로 연계하여 실시하는 종합적인 농림수산성의 지방기구로서, 중앙과 지방간의 거버넌스 기관역할을 하고 있다.
- 다만 오랜 중앙집권 전통 때문에 아직 실질적인 거버넌스 역할은 미흡한 실정이다.

(2) 유럽 주요국의 경우

- 유럽 여러 나라의 경우 EU수준, 또는 전국적 수준에서 일관되게 시행되는 정책에 대해서는 정책기능은 물론, 집행기능도 중앙정부가 지방에 전문기관을 두고 수행하고 있다.

가. 독일

- 독일은 연방제 국가로 대부분의 농업, 농촌정책은 주가 시행주체가 되고 연방의 소관업무는 EU 공동농업정책 중 지역성이 없는 시장개입정책, 국가수준에서 통일적인 농민사회보장, 헌법상 주와 공동책임으로 하게 되어 있는 농업구조개선 사업으로 국한되어 있다.
- 그 중에서 지역단위의 시행체계가 필요한 것은 EU 수준의 시장개입 프로그램의 수행인데 이것은 연방조직인 '연방농업식량청(Bundesanstalt fuer Landwirtschaft und Ernaehrung)'이 담당하며 이를 위해 중요 도시(함부르크, 뮌헨, 바이마르, 베를린등)에 사무소를 두고 있다.

나. 프랑스

- EU 및 중앙정부 정책의 수행은 광역과 기초단위별로 중앙 농림수산부의 지방조직을 설치하여 담당하고 있다.
 - 광역지자체인 레중에 레중농림국(DRAF), 기초지자체인 데빠르뜨망에 데빠르뜨망 농림국(DDAF)과 데빠르뜨망 수의국(DDSV)이 설치되어 있으며, 지방정부(레지옹, 데빠르뜨망) 조직이 아닌 중앙 농림수산부의 주요국에 대응하는 중앙 농정조직이다.
 - 레중에 파견된 중앙파견 지사(prefe)의 지휘감독을 받으며 여기서 국가- 지방협약, 토지경영협약(CTE)등 협약제도를 주관함으로써 중앙과 지방의 수평적 협력관계를 매개한다.

다. 영국

- EU 및 중앙정부 정책의 지역단위에서의 구체적 수행은 각 정책영역별로 전국적인 시행청들을 통해 이루어지며 이 조직은 지방자치체와 협력할 수 있으나 중앙정부 조직의 성격을 가진다.
 - 직접지불제는 농촌지불청(RPA), 농촌발전정책과 관련해서는 잉글랜드 자연청(Natural England), 지역 정부사무청(Government Offices), 지역개발청(RDA), 국립공원청(National Park Authority)등이 정책의 구체화와 집행기능을 담당하고 있다.²⁴⁾
- 특히 지역 정부사무청(GO)은 중앙의 각 부처들의 정책을 지역에서 구체화, 집행하는 기능을 한다. 그 중에는 DEFRA의 에너지, 환경, 농업, 식품, 지역농촌정책, 지속가능한 발전 정책의 집행담당도 포함된다.
 - GO는 지역단위 중앙부처 조직과 기능을 연계, 통합한 기관으로서, 중앙 부처들의 정책을 지방에서 '패키지화' 또는 지역단위 '블록화'하여 실시하며, 지방자치단체와 효율적 협력 관계를 이루고 있다.
 - GO의 공무원은 스스로를 Civil servant(국가공무원)라고 부르지 않고 public servant(일반공무원)라고 부르며 해당 지방출신으로 충원되는

24) RPA는 EU의 EAGGF 보증부문 지급업무 담당한다. Natural England 는 환경관련 프로그램 담당하며, English Nature 와 Country Side Agency 의 휴양관련 기능, Regional Development Service 환경관련 토지관리 기능을 통합한 기관이다. GO는 중앙의 각 부처들의 종합 지방사무청이다. RDA는 통상산업부(DTI)의 감독하에서 자율성을 가지고 지역발전업무를 추진한다.

경우가 많고 지방 의식을 강하게 가지고 있다.

3) 지방농정국 신설방안

- 우리나라에서도 농림부가 기획하고 모든 집행업무를 지방정부에 맡기는 사업방식보다는 지방농정국 체제를 도입하여 국가가 직접 해야 하는 사업은 지방농정국을 통해 하는 것이 바람직할 것이다.
 - 그러나 우리나라에서 지방농정국을 설치하는 경우 또 하나의 중앙기관을 설치하여 지방행정에 개입한다는 우려를 낳을 수 있다.
 - 특별지방행정기관을 폐지하여 그 기능을 지방자치단체에게 이양하는 지방분권 추이와도 역행할 수 있다.

- 따라서 지방농정국을 설치하는 경우, 먼저 국가가 직접 해야 하는 사업과 지방자치단체 위임하여 실시하는 사업을 명확히 구분하여 국가가 직접 실시하는 사업은 지방농정국을 통해 직접 실시함으로써 지방의 부담을 줄이도록 해야 한다.
 - 둘째, 지방에 위임하는 사무는 가능한 통합보조금화하여 지방이 재량권을 발휘할 수 있도록 해야 한다.
 - 셋째, 지방농정국에 중앙의 권한과 기능을 대폭 이양하여 지역단위에서 효율적이며 통합적으로 중앙정부 기능이 수행되도록 중앙정부 기능을 지역화 해야 한다.
 - 넷째, 새로 인력을 늘려 특별집행기관 조직을 신설하기 보다는, 지방에 나와 있는 농관원과 농촌공사 지소 등 기존의 농정 관련 하부조직을 지방농정국으로 전환하고, 업무가 줄어들게 되는 본부 인력을 신설 지방농정국으로 넘겨 중앙조직의 비대화를 방지해야 한다.

- 이상과 같은 방식으로 지방농정국이 신설된다면 다음과 같은 이점을 기대할 수 있다.
 - 중앙정부 정책의 효율적 추진(중앙부서는 기획·입안, 실행은 현지사정에 밝은 지방농정국이 실시)
 - 지자체 부담의 해소

- 중앙정책의 지방화, 현지화
- 이것은 지방분권화와는 차원이 다른 중앙정부조직 내에서의 지역분권화를 추진하는 것이며, 중앙정부 농정의 집행책임 소재를 명확히 하여 지역수준에서 효율적으로 정책이 수행되는 체계를 구축하는 의미가 있다.

제 3 절 지역 내 수평적 거버넌스

1. 지방 수준의 거버넌스

- 장소에 기초한 농정에서 지방 수준의 거버넌스²⁵⁾는 점차 중요해지고 있다.
- 여기서는 다음과 같은 문제가 해결되어야 한다(OECD, 2006b).
 - 첫째 기존 행정구역이 정책수요를 충족시키지 못할 때 지방범역에 대한 적절한 정의와 크기, 규모는 무엇인가?
 - 둘째 지방 수준에서 협동과 조정의 장애물은 무엇인가?
 - 셋째 서로 다른 지방행위자들이 협동하도록 유도하는 효과적인 메커니즘은 무엇인가?
- 지방 거버넌스가 제대로 작동되기 위해서는 민-관 파트너십 집행진의 경쟁력과 헌신이 바탕이 되어 해당범역의 수요와 자원에 대한 지식을 성공적으로 동원하고 지방수준에서 정책결정이 이루어져야 한다.
- 반면에 지방 거버넌스가 정당성 혹은 민주적 책임성의 제약, 파트너십에서의 지방 엘리트나 기득권층의 과다대표, 합의된 통합개발사업의 전략적 추진보다도 프로젝트 전달과 예산지출에로의 과도한 집중, 지

25) 지방 거버넌스는 지방정부 수준에서 정책커뮤니티 내의 이해관계자들(서비스 직접 수혜자, 시민단체, 일반시민 등)을 정책과정에 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태임.

나친 단기 지향성, 사회적 배제를 강조하고 지방사회 전부문의 개입을 유도하는데 실패함, 파트너십 운영의 투명성 부족 등을 보이게 되면 제대로 작동될 수가 없다.

<표 5-9> 지방 거버넌스에서의 파트너십 효과성 결정요인

효과성 수준	결정요인
매우 높은 수준의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> - 파트너십 집행진의 경쟁력과 헌신 - 해당범역의 수요와 자원에 대한 지식의 성공적 동원 - 지방 수준에서 수행되어지는 정책결정
높은 수준의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> - 파트너들의 부문별 이질성 - 리더쉽기술을 지닌 한 사람 이상의 주요 행위자의 개입 - 파트너십이 처음 시작될 때의 방식 - 파트너십의 네트워킹활동
어느 정도의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> - 파트너십에 의해 얻어진 공동체참여 - 파트너십의 독립적·중립적 위상 - 파트너십 조직을 대표하는 사람들의 다양한 배경·기술 - 파트너십에 의해 이뤄지는 공동기획
제한적인 영향력	<ul style="list-style-type: none"> - 정당성 혹은 민주적 책임성의 제약 - 파트너십에서의 지방 엘리트나 기득권층의 과다대표 - 합의된 통합개발사업의 전략적 추진보다도 프로젝트 전달과 예산지출에 과도하게 초점을 맞춤 - 단기에 지나치게 치중함 - 사회적 배제를 강조하고 지방사회 전부문의 개입을 유도하는데 실패함 - 파트너십 운영의 투명성 부족 - 지속적 자금조달 추구로의 에너지 전환

자료: Moseley(2003)

2. 지방 농정 거버넌스의 구축

- 우리나라 농업인단체는 지방농정에 직접 또는 간접적으로 참여하고 있다. 그런데 농정 참여방식은 자문이나 심의에 국한되어 있고 형식적인 논의에 그치는 경우가 많아 실질적인 지방 농정 거버넌스의 구축이 필요하다.

○ 이를 위해서는 지방 수준에서 다음과 같은 4가지 변화가 나타나야 한다.

- 농정 관련 업무의 통합적 추진
- 농정 관련 정책 및 단위사업의 계획적, 종합적 추진
- 지역 주민 및 공무원의 역량 강화
- 지역의 민간 전문가 그룹 육성

○ 이의 해결을 위해서는 지방분권을 담당할 지역 주체의 역량의 강화가 필요하다. 행정역량 강화를 위해서는 자치단체장의 지역경영마인드 제고, 실과 이기주의와 관료주의적 조직의 폐쇄성 극복, 또 공무원 교육과 견학, 담당자에 대한 인센티브제도 등의 대책이 필요하다. 그러나 무엇보다도 EU에서의 LEADER 프로그램과 같은 국가적 차원의 체계적인 역량배양 사업이 실시되어야 한다. LEADER 프로그램은 두 가지 목적이 있다. 하나는 이 프로그램을 통하여 농촌지역사회에서 사회적 자본과 역량배양을 강화하기 위한 것이며, 다른 하나는 기존의 관료주의적 행정조직과 달리 관민협력의 참여적 거버넌스(governance) 조직(LAG)을 만들어 지방행정의 쇄신을 유도하고자 한 의도가 있었다. 우리의 경우도 이런 목적의 프로그램을 통해 주민의 역량을 배양하는 한편, 지방정부의 쇄신을 유도할 필요가 있다.

○ 이와 관련하여 농정 거버넌스의 구축이란 차원에서 1990년 이후 추진되다가 1998년에 관련법(안) 제정 움직임이 실패로 돌아간 농업회의소의 설립을 적극적으로 추진할 필요가 있다고 판단된다. 지방 농정 거버넌스 차원에서 보면 거버넌스의 주요 주체는 농업인단체와 협동조합(농협, 생협 등)이다. 그리고 보조적 주체는 농업관련산업과 학계 등이다.

- 농업회의소의 조직 구조는 대의원회, 이사회, 회장 및 부회장, 사무국, 각종 위원회, 감사 등으로 구성한다. 위원회는 기능별, 사업별, 품목별 등 특성을 포괄함으로써, 다양한 농업분야의 권익을 신장시킬 수 있도록 한다. 조직구성의 방법은 대의원회, 회장 등 농업인을 대표하는 직책의 경우에 회원(또는 대의원)이 직접 선출하는 방식을 원칙으로 한

- 다. 그리고 이사회는 회장단 및 회원단체의 대표로 구성한다.
- 한편 협력적 다층적 조직(multi-lateral governance; MLG) 체계를 갖추므로써, 지역현장 맞춤형 농정의 구현이 가능하여야 한다. 즉 다층적 거버넌스는 중앙과 지역간, 지역 상호간, 정부와 민간 등 복수의 그룹이 연계되는 유형이다. 따라서 농정 거버넌스는 중앙 단위-도 단위-시·군(경제권 중심으로 몇 개 시·군 통합 가능) 단위 등 3단계 조직의 설립을 목표로 하여야 한다. 그리고 중앙조직은 지역조직에 대한 대표성을 가지고 중앙정부와 대응하는 기능을 수행한다.
 - 농업회의소 지역조직은 기본적으로 지방정부와 농정 파트너십 및 지역농업 관련 사업을 수행한다. 초기단계에서는 상설 「민·관 지역농정 협의회」(가칭)에 참여하여, 농정 관련 활동으로서 정책집행 과정에서 농정에 대해 협의한다. 그리고 성숙단계에서는 상설 「민·관 지역농정 위원회」(가칭)를 통해, 정책집행 과정에 참여하며 농정에 대해 조정 및 합의하는 농정 활동을 수행하게 된다.

<참고문헌>

- 김정훈(2003), 「농정분권과 재정운용의 과제」, 『계간 농정연구』, 통권 6호.
- 김태연(2007), 「농촌산업활성화의 방향과 과제」, 다시 그리는 우리농촌의 미래상 - 지역리더가 바라는 차기 정부의 농촌정책, 제 4회 전국리더대회, (재) 지역재단, 2007.7.6-7
- 김태연, 박경(2006), 「농어촌복합생활공간조성을 위한 기초생활환경 개선 사업 메뉴 개발」, 한국농촌경제연구원.
- 김호(2004), 「농업개방 확대에 따른 갈등 극복을 위한 농정분야 거버넌스 구현방안 연구」, 정책기획위원회 연구보고서.
- 농림부(2006), 「농업교육체계 개편 방안」.
- 농어업농어촌특별대책위원회(2006.8), 「농업·농촌기본법 개정방향(안)」.
- 농정연구센터(2002), 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」.
- 농정연구센터(2004a), 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 농정연구센터.
- 농정연구센터(2004b), 「농촌지역리더 교육프로그램 개발에 관한 연구」.
- 박경·구자인(2006), 「중앙·시군단위 농어촌지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박경(2003), 「농정분권화의 기본방향」, 『계간 농정연구』, 통권 6호.
- 박경(2006), 「농촌지역개발정책의 추진체계 개편방안」, 『농정연구』18호(2006년 여름호). 농정연구센터.
- 박시현 외(2006) 「농촌의 미래모습, “농촌공간 2020”」. 한국농촌경제연구원,
- 박성재 외(2007), 「농업·농촌종합대책 집행 평가 및 조정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박진도(1994), 『한국자본주의와 농업구조』. 한길사(2005).
- 박진도(2005) 『WTO체제와 농정개혁』. 한올아카데미
- 박진도(2005), 『그래도 농촌이 희망이다』. 한올아카데미.
- 박진도(2007), 「지방분권과 지방재정개혁」, 『사회경제평론』제28호. 한국사회경제학회
- 박진도 외(2005), 「농촌개발정책의 재구성」. 한올아카데미
- 박진도 외(2006), 「현 정부 농정의 평가와 대안」. 농정연구센터
- 성명환(2001) 「세계곡물생산과 국제 곡물가격의 안정성 검토」, 『농업경영·정책연구』28권 3호.
- 윤원근 외, 2005, 「정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안」, 농림부·농업

기반공사.

- 이남수·서세욱(2007), [최근 일본의 재정개혁과 시사점], 국회예산정책처 경제현안분석 제14호.
- 이동필 외(2006), 『농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 임도빈(2004), 정부조직의 재설계: 최고조정체계를 중심으로, [행정논총], 42(3), 서울대 행정대학원.
- 전혜경(2007) 「식생활의 변화와 전망-소비트렌드를 중심으로」농정연구센터 월례세미나 2007년 8월 발표자료
- 최경환(2007), 「농촌생활여건 개선방향과 정책과제」, 다시 그리는 우리농촌의 미래상- 지역리더가 바라는 차기 정부의 농촌정책, 제 4회 전국리더대회, (재) 지역재단, 2007.7.6-7
- 최영출(2004), 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제, [지방행정연구], 18(1).
- 최지현(2006). 「식량자급률 목표설정의 주요쟁점과 과제」, 농정연구센터 월례세미나 2006년 7월 발표자료
- 황수철(2006) '푸드 시스템과 식품안전관리체계의 개편', 권영근 외 "농업, 농촌의 이해", 박영률 출판사

농림부 홈페이지(<http://www.maf.go.kr/index.jsp>)

生源寺眞一(2006),『現代日本の農政改革』,東京大學出版會.

西尾勝(1999),『未完の分權改革』,岩波書店.

食料・農業・農村政策 審議會 企劃部(2004.8),「中間點檢 論点整理」,農水産省

清水徹朗(2002),「地方分權と農業政策」,『農林金融』3月號.

板本忠次(1999),「地方分權化と地方自治體の財政改革」,『分權化と地域經濟』,ナカニシヤ出版.

Bollman D. Ray(2006), Demographic Overlap Of Agriculture And Rural: Implication For The Coherence Of Agriculture And Rural Policies, in OECD, New Approach to Rural Policy, OECD

European Commission(1997), CAP Reform: Rural Development.

European commission(2001), Spatial Impacts Of Community Policies and Costs of Non-Co-Ordination.

- European Commission(2005), Rural development in the EU: MEMO/05/215,
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/215&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- European Commission(2006), Fact Sheet: The EU Rural Development Policy 2007-2013.
- HM Treasury and Office of Deputy Prime Minister (2006) Review of Government Offices
- Mantino Francesco(2006), Rural development in Europe: Approach and Future Perspectives, in OECD, New Approach to Rural Policy, OECD.
- Mattas, K. et al. (2006) Agro-food Linkages in Rural Areas: An Empirical Evaluation of Integrated Development Programmes, OECD, Coherence of Agricultural and Rural Development
- Moseley, M. J.(ed.)(2003), [Local Partnerships for Rural Development - the European Experience], CABI Publishing, Wallingford, UK and Cambridge, USA.
- ODPM(Office of the Deputy Prime Minister)(2004), Urban and Rural Area Definitions-A User Guide,
http://www.statistics.gov.uk/geography/downloads/User%20Guide%20_27AugONS.pdf
- OECD(2005), New Approaches to Rural Policy: Lessons From Around The World, OECD.
- OECD(2006a), Coherence of Agricultural and Rural Development Policies.
- OECD(2006b), The New Rural Paradigm: Policies and Governance.

부록 1. 한국 식품농업농촌의 장기변화 관련 통계

(1) 농업부문의 장기변화

<표 1> 농업의 상대적 비중 저하

(단위: %)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2020
농업GDP 비중	25.5	24.0	13.8	11.6	7.8	5.5	4.2	2.9	1.6
농업취업자 비중	49.5	43.1	32.4	23.7	17.1	11.2	10.2	7.6	

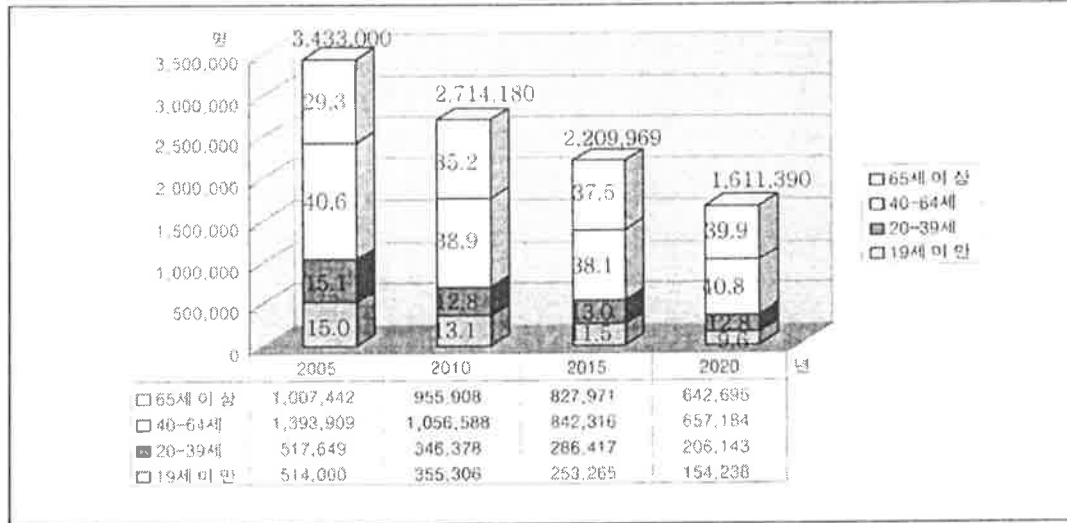
주: 2020년은 박시현외(2006)의 추정으로 농림어업의 비중

<표 2> 주요국 농림어업 GDP 비중 변화

국가명	1994년	2003년	
	농림어업 GDP 비중	농림어업 GDP 비중	농업취업자 비중
독 일	1.2	1.1	2.3
미 국	1.8	1.2	2.1
스 페 인	5.9	3.7	
영 국	1.7	1.0	1.7
이탈리아	3.4	2.7	4.8
일 본	2.1	1.3	3.5
프 랑 스	3.3	2.6	2.9
한 국	6.7	3.8	8.5

자료: 김태훈 외 「통계로 본 한국농업의 국제비교 연구」, 한국농촌경제연구원. 2007

<그림 1> 연령별 농가인구 전망



자료: <표 1>과 동일

<표 3> 연령별 농업경영주(농가) 수 전망

구분	15-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60-69세	70세이상	합계
2005년	1,691	31,375	183,808	286,616	460,413	309,097	1,273,000
	(0.1)	(2.5)	(14.4)	(22.5)	(36.2)	(24.3)	(100.0)
2010년	515	10,219	98,546	244,970	359,490	354,811	1,068,552
	(0.05)	(1.0)	(9.2)	(22.9)	(33.6)	(33.2)	(100.0)
2015년	305	2,959	42,203	216,222	334,944	315,611	912,244
	(0.03)	(0.3)	(4.6)	(23.7)	(36.7)	(34.6)	(100.0)
2020년	210	1,153	15,715	132,496	323,015	285,039	757,628
	(0.03)	(0.2)	(2.1)	(17.5)	(42.6)	(37.6)	(100.0)

주: ()안의 수치가 비중임.

자료: <표 1>과 동일

<표 4> 경지면적의 추이

	1970	1980	1990	2000	2005
경지면적(천ha)	2,298	2,196	2,109	1,889(55.8)	1,824(63.2%)
휴경면적(천ha)			40.4(1.9%)	16.8(0.9%)	44.2(3.2%)
전용면적(ha)	515	975	10,593	9,883	15,659

주: 경지면적의 ()는 농업진흥지역의 비중

휴경면적의 ()는 휴경면적 비율

<표 5> 개방시나리오별 작물 재배면적 전망

(단위: 천 ha)

	경지면적				재배면적			
	BASE1)	DDA개도2)	DDA선진3)	한미FTA4)	BASE	DDA개도	DDA선진	한미FTA
2005(잠정)	1824	1824	1824	1824	1924	1924	1924	1924
2010	1722	1722	1722	1728	1804	1805	1805	1812
2015	1605	1604	1597	1591	1646	1660	1657	1671
2020	1481	1468	1488	1441	1485	1502	1515	1518

- 주 1. 현재의 추세대로 변화할 것이라는 전제 하에 전망함.
 2. DDA 협상 결과 개도국 지위를 인정받을 경우를 전망함.
 3. DDA 협상 결과 선진국 지위를 인정받을 경우를 전망함.
 4. 한미 FTA가 타결될 경우를 전망함.

자료: <표 1>과 동일

<표 6> 주요 농산물 1인당 소비량 추이

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
쌀1)	102.4	99.2	96.9	93.6	88.9	87.0	83.2	82.0	80.7
채소2)	148.5	148.7	153.5	165.9	164.4	144.6	152.6	160.8	-
과실	58.0	49.4	56.1	58.4	59.2	58.8	55.8	58.8	62.6
축산육류3)	29.3	28.1	30.5	31.9	32.3	33.3	31.7	31.3	31.9
쇠고기	7.9	7.4	8.4	8.5	8.1	8.5	8.1	6.8	6.5

자료: 통계청 양곡소비량조사, 농림부 채소특작과, 과수화훼과, 축산경영과

- 주: 1) 양곡년도(전년 11월~당년 10월)기준
 2) '05년 채소 소비량은 '06년말경 발표
 3) 축산육류는 쇠고기, 돼지고기, 닭고기의 1인당 소비량임

<표 7> 농가의 농업조수입 구성의 변화

(단위: 천원, %)

	미곡	맥류	잡곡	두류	서류	채소	특용작물	과수	기타	가축	축산물
1995	5,450	200	59	175	163	3,386	805	1,542	73	3,587	411
2000	7,758	174	78	225	353	4,765	837	2,443	78	2,092	479
2005	7,264	221	126	586	604	6,388	1,208	2,945	154	4,130	2,230
1995	34.4	1.3	0.4	1.1	1.0	21.4	5.1	9.7	0.5	22.6	2.6
2000	40.2	0.9	0.4	1.2	1.8	24.7	4.3	12.7	0.4	10.8	2.5
2005	28.1	0.9	0.5	2.3	2.3	24.7	4.7	11.4	0.6	16.0	8.6

<표 8> 농업생산액의 품목류별 추이

단위: 10억원(2000년 기준)

구분	식량작물	채소	과실	특작기타	축산	합계
1990년	12,488 (41.0)	5,664 (18.6)	2,479 (8.1)	3,125 (10.3)	6,699 (22.0)	30,455 (100.0)
1995년	9,975 (32.1)	7,534 (24.2)	3,482 (11.2)	2,982 (9.6)	7,125 (22.9)	31,098 (100.0)
2000년	11,362 (35.7)	6,858 (21.6)	2,603 (8.2)	2,959 (9.3)	8,035 (25.3)	31,818 (100.0)
2004년	9,201 (29.8)	6,661 (21.6)	2,508 (8.1)	3,088 (10.0)	9,428 (30.5)	30,885 (100.0)
변화율 (%)						
90~95	-4.39	5.87	7.03	-0.93	1.24	0.42
95~00	2.64	-1.86	-5.65	-0.15	2.43	0.46
00~04	-5.14	-0.73	-0.93	1.07	4.08	-0.74
90~04	-2.16	1.16	0.08	-0.09	2.47	0.10

주: 생산액은 3개년 이동평균치. 특작기타에는 특용작물과 화훼를 포함.
 자료: 농림부, 「농림통계연보」에서 작성.

<표 9> 농업생산액의 연평균 변화율 전망

(단위: %)

구분	농업전체	쌀	채소류	과실류	축산	
1995-2005	실측치	2.96	2.35	1.63	-0.62	6.28
	UR이전지속	2.36	3.71	1.61	0.42	3.66
2005-2015	기준전망	-0.59	-4.83	-0.05	-1.39	1.34
	DDA개도국	-0.88	-5.04	-0.51	-2.65	1.33

주: 경상가격 기준
 자료: 농경연

<표 10> 식량자급률의 추이

(단위: %)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04P	'05P
식량1)(사료용포함)	30.4	31.4	29.4	29.7	31.1	30.4	27.8	26.8	29.3
식량1)(사료용제외)	58.0	57.6	54.2	55.6	56.8	58.3	53.3	50.2	53.4
· 쌀1)	105.0	104.5	99.9	102.9	102.7	107.0	97.4	96.5	101.7
축산육류2)	83.8	89.2	76.7	78.8	75.4	76.6	70.8	79.3	76.0
· 쇠고기	62.9	75.4	61.0	52.8	42.3	36.6	36.3	44.2	47.9

자료: 통계청 양곡소비량조사, 농림부 축산경영과
 주: 1) 양곡년도(전년 11월~당년 10월)기준
 2) 축산육류는 쇠고기, 돼지고기, 닭고기의 1인당 소비량임

<표 11> 주요국가의 곡류 자급률, 수출률 및 수입률 : 1961/65~2001/03

	자급률(%)					수출률(%)					수입률(%)				
	'63	'73	'83	'93	'02	'63	'73	'83	'93	'02	'63	'73	'83	'93	'02
중국	105	97	95	96	99	1	1	1	3	5	6	4	6	6	3
인도	110	97	102	101	99	0	0	0	1	4	7	4	1	0	0
일본	151	38	28	25	23	1	4	5	5	7	35	61	73	77	78
한국	109	68	51	31	28	0	0	1	1	4	13	33	52	70	75
태국	67	150	168	141	156	29	29	42	33	38	1	1	2	7	9
프랑스	80	164	187	202	178	22	39	49	57	51	6	4	8	7	8
이탈리아	134	70	83	87	78	4	7	16	23	23	28	35	32	34	41
네델란드	262	28	27	30	23	32	227	134	193	118	76	137	106	127	106
스페인	116	78	73	83	71	1	1	5	14	12	18	22	26	28	36
영국	174	68	114	115	99	3	5	25	30	22	45	37	20	20	20
캐나다	58	162	204	187	137	46	47	53	53	43	5	4	4	5	16
미국	84	139	160	133	126	23	27	33	30	26	0	0	0	2	3
브라질	112	93	85	84	88	2	4	1	0	1	14	10	15	17	15
멕시코	96	91	84	79	66	6	1	0	1	3	3	12	21	23	38
호주	31	314	387	295	283	65	67	65	63	55	0	0	1	2	3

자료: FAO, Food Balance Sheet

- 주) 1. 표시년 중심 5개년 평균, '02는 3개년 평균
 2. 자급율 = 국내생산량 / 국내총공급량 * 100
 3. 수출율 = 수출량 / 국내생산량 * 100
 4. 수입율 = 수입량 / 국내총공급량 * 100

<표 12> 연도별 국내생산 친환경농산물 인증실적 변화추이

(단위: 호, ha, 톤, %)

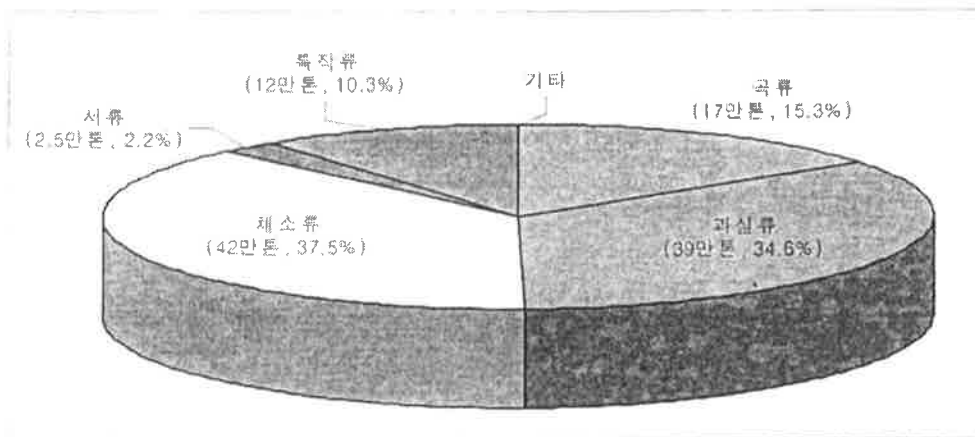
구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	연평균 증가율	전국 비중	
유기	농가수	353	442	1,505	2,748	3,283	5,403	7,167	65.2	0.6
	면적	296	450	1,601	3,327	4,622	6,095	8,559	75.2	0.5
	인증량	6,538	10,671	21,114	33,287	36,746	68,091	95,405	56.3	0.3
무농약	농가수	1,060	1,645	4,084	7,426	9,776	15,278	21,656	65.3	1.7
	면적	876	1,293	3,727	6,756	8,440	13,803	18,066	65.6	1.0
	인증량	15,694	32,274	76,828	120,358	167,033	242,068	320,309	65.3	1.0
저농약	농가수	1,035	2,591	6,303	13,127	15,892	32,797	50,812	91.4	4.0
	면적	867	2,811	5,911	12,155	15,154	29,909	48,371	95.5	2.7
	인증량	13,174	44,334	102,432	211,558	256,956	487,588	712,380	94.5	2.2
계	농가수	2,448	4,678	11,892	23,301	28,951	53,478	79,635	78.7	6.3
	면적	2,039	4,554	11,239	22,238	28,216	49,807	74,995	82.4	4.1
	인증량	35,406	87,279	200,374	365,203	460,735	797,747	1,128,093	78.1	3.5

주: 1) 친환경유기농산물 인증실적은 유기농산물에 포함시켜 제시함.

2) 전국 비중은 우리나라 전체 농가수, 경지면적, 생산량 대비 비중임.

자료: 김창길, 김태영, 이상건, 「2007년 국내외 친환경농산물의 생산 실태 및 시장규모 전망」, 2007. 한국농촌경제연구원

<그림 2> 종류별 국내생산 친환경농산물 출하량 비중



자료: 김창길, 김태영, 이상건, 「2007년 국내외 친환경농산물의 생산 실태 및 시장규모 전망」, 2007. 한국농촌경제연구원.

<표 13> 친환경농산물의 시장규모 전망

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2010	2013	2015	2020
곡 류	3,689	4,706	9,144	15,606	20,371	25,831
쌀	3,154	4,046	7,970	13,744	18,030	22,965
채소류	4,081	5,249	10,423	18,093	23,814	30,425
과실류	3,178	3,985	7,376	12,087	15,450	19,215
서 류	216	272	507	837	1,074	1,340
특작류	1,953	2,462	4,623	7,664	9,855	12,322
총 계	13,116	16,674	32,073	54,288	70,563	89,132

주: 친환경농산물 시장전망은 2020년을 목표연도로 설정하고 종류별로 증가율이 체감하는 것으로 가정하여 추정하였음.

자료: 김창길, 김태영, 이상진. 「2007년 국내외 친환경농산물의 생산 실태 및 시장규모 전망」. 2007. 한국농촌경제연구원.

<표 14> 주요국의 유기농업 면적 및 농가수

(단위: ha, 호)

국 가 명	2005년~2006년		
	유기농업 면적	경지면적 대비 비율(%)	유기농업 농가수
이탈리아	954,361	6.22%	36,639
미 국	889,048	0.22%	8,035
독 일	767,891	4.52%	16,603
스 페 인	733,182	2.87%	16,013
영 국	690,270	4.39%	4,010
프 랑 스	534,037	1.80%	11,059
캐 나 다	488,752	0.72%	3,673
오스트리아	344,916	13.53%	19,826
한 국	28,218	1.46%	28,951

주: 한국의 경우 <표 13>과 불일치

자료: <표 2>와 동일

<표 15> 쌀, 돼지고기, 닭고기의 생산자가격 비교(2003년)

(단위: 달러/톤)

국가명	쌀	사과	배	쇠고기	돼지고기	닭고기
네델란드		446	770	2670	1345	948
덴마크		770	1076	2090	1259	933
미국	160	428	293	3379	1155	2407
인도네시아	140					
태국	122					
벨기에		349	791	2976	1606	1070
영국		900	723	3636	1768	1327
일본	1956	1525	2210	13900	3966	2104
중국	142	120	376	2201	1176	833
한국	1205	971	777	14813	1864	1170

자료: <표 2>와 동일

* 우리나라 농산물의 소비자 가격은 생산자 가격에 비해 상대적으로 격차가 적지만, 여전히 세계최고 수준이다. 특히 쇠고기의 가격이 높다.

<표 16> 주요국의 쌀, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 소비자 가격 비교(2005년)

단위: 달러/kg

국가명	쌀	사과	돼지고기	쇠고기	닭고기
뉴질랜드		1.54	7.67		2.34
미국	1.19	2.07	-	8.94	2.34
벨기에		1.46	9.51	-	-
스페인		1.68	9.51	8.47	2.76
영국		2.09	5.73	11.49	4.18
일본	3.63	4.12	13.96	42.16	-
프랑스		2.36	10.85	21.82	-
한국	2.30	4.07	14.43	57.65	3.40
호주	1.51	3.80	12.18	9.51	3.42

자료: (표 2)와 동일

<표 17> 국별 관세 구간별 농산물 분포

구분	0~10% 미만	10~20% 미만	20~50% 미만	50~100% 미만	100% 이상	계
캐나다	1,775 (90.2)	141 (7.2)	42 (2.1)	4 (0.2)	6 (0.3)	1,968 (100.0)
미국	1,183 (75.4)	286 (18.2)	57 (3.6)	0 (0.0)	43 (2.8)	1,569 (100.0)
멕시코	134 (11.7)	538 (46.8)	409 (35.6)	13 (1.1)	55 (4.8)	1,149 (100.0)
MERCOSUR	716 (31.4)	1,422 (62.3)	143 (6.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,281 (100.0)
중국	410 (23.3)	748 (42.5)	539 (30.7)	62 (3.5)	0 (0.0)	1,759 (100.0)
일본	843 (55.4)	299 (19.6)	376 (24.7)	5 (0.3)	0 (0.0)	1,523 (100.0)
태국	45 (4.8)	52 (5.6)	352 (37.7)	484 (51.9)	0 (0.0)	933 (100.0)
인도	38 (2.7)	66 (4.7)	943 (66.9)	211 (15.0)	151 (10.7)	1,409 (100.0)
EU	722 (63.2)	326 (28.5)	90 (7.9)	4 (0.4)	0 (0.0)	1,142 (100.0)
한국	212 (14.8)	381 (26.5)	132 (9.2)	189 (13.2)	126 (8.8)	1,636 (100.0)

<표 18> 주요국의 농업생산액과 농업보조금 비율

(단위: 백만 달러)

국가명	2005년				
	총 농업생산액 (A)	농업보조금 (B)	B/A (%)	고정직불금 (C)	C/B (%)
OECD	836,811	129,992	15.5%	31,890	21.5%
E U	337,782	75,345	22.3%	21,165	28.1%
미국	231,955	33,948	14.6%	5,239	15.4%
일본	90,452	4,314	5.4%	211	4.9%
캐나다	26,015	3,302	12.7%	148	4.5%
멕시코	35,415	3,149	8.9%	1,307	41.5%
스위스	5,574	2,672	47.9%	1,104	41.3%
터키	46,486	2,761	5.9%	1,798	65.1%
노르웨이	2,844	1,643	57.8%	262	15.9%
호주	28,988	1,450	5.0%	195	13.4%
한국	35,238	1,768	5.0%	599	33.9%
아이슬란드	231	115	49.6%	34	29.9%
뉴질랜드	10,004	69	0.7%	0	0.0%

자료: <표 2>와 동일

<표 19> 경지규모별 농가계층분화 동향

단위: 천호, %

연도	전체 (비율)	0.5ha미만	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	1.5~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0ha이상
1960	2,350 (100.0)	42.9	30.1	20.7		6.0	0.3
1970	2,411 (100.0)	32.6	34.2	18.5	8.0	5.1	1.5
1980	2,127 (100.0)	28.8	35.1	20.6	9.0	5.1	1.5
1990	1,743 (100.0)	27.7	31.2	20.2	11.0	7.4	2.5
2000	1,369 (100.0)	32.2	27.7	16.0	9.6	8.3	6.2
2005	1,255 (100.0)	36.5	26.4	22.3		7.4	7.4

<표 20> 농가소득 중 겸업소득의 비중

	농가소득(천원, %)	농업소득(%)	겸업소득(%)	이전소득(%)
1990년	11,026(100.0)	56.8	25.8	17.4
1995년	21,803(100.0)	48.0	31.8	20.2
2000년	23,072(100.0)	47.2	32.2	20.6
2005년	30,503(100.0)	38.7	32.4	28.9

<표 21> 전겸업농가 호수의 추이

(단위: 천호, %)

	농가호수	전업		겸업			
			구성비	소 계	구성비	1종	2종
1985	1,926	1,518	78.8	408	21.2	168	240
1990	1,767	1,052	59.6	715	40.4	389	326
1995	1,501	849	56.6	652	43.4	277	375
2000	1,384	902	65.2	481	34.8	225	257
2005	1,273	757	59.5	516	40.5	165	311

<표 22> 대농의 농가 비중 및 생산 비중 추이

(단위: %)

경영규모	1990		1995		2000		2004(추정)	
	호수비율	면적비율	호수비율	면적비율	호수비율	면적비율	호수비율	면적비율
논 3ha 이상	1.2	6.2	2.8	14.8	3.8	20.0	4.8	26.0
밭 1ha 이상	7.9	33.2	10.7	41.3	10.6	45.2	10.9	48.5
과수원 1ha 이상	10.5	38.2	13.6	42.9	14.1	44.3	14.6	45.7
시설 2천평 이상	6.1	25.5	12.4	38.3	10.5	47.1	9.6	57.9

경영규모	1990		1995		2000		2004	
	호수비율	두수비율	호수비율	두수비율	호수비율	두수비율	호수비율	두수비율
한우 20두 이상	0.9	13.6	4.0	27.5	5.3	46.0	10.0	57.5
젓소 50두 이상	2.0	11.4	5.6	17.8	28.0	50.4	46.8	69.2
돼지 1천두 이상	0.3	23.3	2.4	36.5	9.8	60.2	21.6	75.3
닭 1만수 이상	1.4	68.7	1.3	82.2	1.3	91.2	2.0	94.0

자료: 통계청, 농업총조사. 농림부, 가축통계.

<표 23> 주작목별 대농경영 농가 수 전망

경영규모	2005		2015	
	호수비율	면적·두수비율	호수비율	면적·두수비율
논 3ha 이상	4.9	26.4	9.0	36.8
밭 2ha 이상	3.9	29.9	5.7	41.9
과수원 1ha 이상	14.6	45.8	15.7	48.7
시설 2천평 이상	9.6	52.9	7.5	56.1
한우 30두 이상	6.9	46.9	14.4	58.8
젓소 50두 이상	49.9	71.6	73.7	92.1
돼지 1000두 이상	24.0	77.9	42.4	88.2
닭 3만수 이상	1.1	73.7	2.2	82.3

자료: 농업총조사, 가축통계를 토대로 시산. 김정호(2006)에서 재인용

<표 24> 작목반 조직 추이

구 분	조직계	유 별 조 직 현 황 (개)					반원수 (천명)
		식량작물	과 수	채 소	축 산	특작기타	
05말	18,360 (100)	3,022 (16.5)	5,393 (29.4)	7,186 (39.1)	965 (5.3)	1,794 (9.8)	4.9
04말	16,950 (100)	2,694 (15.9)	5,199 (30.7)	6,939 (40.9)	817 (4.8)	1,301 (7.7)	378
03말	16,842 (100)	2,615 (15.5)	5,039 (29.9)	6,838 (40.6)	912 (5.4)	1,438 (8.6)	366
02말	21,524 (100)	3,642 (16.9)	6,029 (28.0)	9,114 (42.3)	792 (3.7)	1,947 (9.1)	445
01말	17,747 (100)	3,165 (17.8)	4,782 (27.0)	7,501 (42.3)	749 (4.2)	1,550 (8.7)	374
00말	20,919 (100)	4,067 (20)	5,268 (25)	8,579 (41)	1,069 (5)	1,936 (9)	531
95말	23,300 (100)	3,222 (14)	5,042 (22)	11,617 (50)	1,758 (7)	1,661 (7)	568

자료 : 농산물유통국 유통정책과

<표 25> 운영 중인 농업법인사업체 수

	계	농업회사법인	영농조합법인
2003	5,432	1,158	4,274
2004	5,492	1,067	4,425
(증감률)	(1.1)	(-7.9)	(3.5)

(2) 농촌부문의 장기변화

<표 26> 농가호수, 농가인구, 농촌인구의 추이

년도	농가호수(천호)	농가인구(천명)	호당농가인구	농촌인구(천명)
1985년	1,926	8,521	4.4	14,006
1990년	1,767	6,661	3.8	11,102
1995년	1,501	4,851	3.2	9,572
2000년	1,383	4,031	2.9	9,381
2005년	1,273	3,433	2.7	8,764

자료: 통계청 인구조사과, 인구분석과, 농수산통계과

- 주: 1) 90년 이후 어가구 및 어가인구는 피고용자가구가 제외됨.
 2) 농촌인구는 인구주택총조사 결과로 읍면단위 인구이며, 2000년도 농촌인구 합계에는 특·광역시 읍면단위 인구포함
 3) 총가구는 집단 및 외국인가구 제외(05, 00, 95, 90은 총조사자료임)
 4) 총인구는 인구주택총조사와 관계없이 연앙추계인구 자료를 수록
 5) 05년 농가·어가구 및 인구는 농림어업총조사 결과의 잠정치임.

<표 27> 농업·농촌 주요 지표 변화와 전망

	1970	2005	2020
농가호수	248만 호	127만 호	75만 호
농가인구	1442만 명	343만 명	161만 명
총인구 중 농가인구 비중	44.7%	7.1%	3.2%
고령인구 비중1)		29.3%	40%
농경지면적	230만 ha	182만 ha	148만 ha
농촌인구		876만 명	650만 명
농촌인구 비중		18%	13%
농촌지역 고령인구1)		18.1%	30.0%
호당 농가소득	26만 원	3095만 원	4759만 원2)
농업소득	19만 원	1226만 원	1646만 원3)
이전수입4)	-	880만 원	1267만 원

- 주 1. 고령인구란 65세 이상 인구를 말함.
 2. 2020년 농가소득에 직불금을 포함함.
 3. 2020년 농업소득에 직불금을 포함함.
 4. 이전수입은 1983년부터 사업의 수입에서 분리하여 집계됨.
 자료: <표 1>과 동일

<표 28> 도·농간 삶의 질 관련 주요 만족도 비교

(단위: %)

항 목	만 족		보 통		불 만 족	
	농산어촌	도시	농산어촌	도시	농산어촌	도시
소득	15.6	23.1	34.9	35.5	49.5	41.4
보건의료 서비스	32.3	35.2	37.4	42.8	40.3	22.0
지역사회의 안전수준	40.3	35.8	41.9	48.0	17.7	16.1
기초생활여건	37.7	42.5	39.2	39.6	23.1	17.9
생활환경 쾌적성	58.3	41.6	30.7	38.8	10.9	19.6
지역사회의 복지수준	14.8	22.7	42.0	47.7	43.2	29.6
교육서비스	11.9	29.5	53.6	50.4	34.5	20.1
문화·여가시설	9.6	21.7	34.6	46.4	55.9	31.9

자료: 농림부, 「농림어업인 등 복지실태 조사결과」, 2005.2.1

<표 29> 지역별 농림어업의 비중(2005년)

(단위: %)

	전국	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
생산액	2.9	1.7	5.6	5.3	6.4	9.7	8.7	5.9	5.2	16.6
취업자	10.9	4.6	19.4	21.7	31.1	28.8	42.4	31.1	19.7	26.8

주: 1) 전국에는 서울, 부산 등 광역시 포함한 평균임.

자료: 통계청, 「지역내 총생산 및 총지출」, 「2005 인구총조사」

<표 30> 한국의 지역별 산업별 취업자 구성(2005)

(단위: 명, %)

2005	총인구	총취업자	농림어업	광공업건설업	서비스업
전국	47,278,951	19,277,370	2,100,297	3,977,353	11,823,370
도시(동) 비율	38,514,753	15,065,075 (100.0%)	314,880 (2.1%)	4,449,918 (29.6%)	10,300,277 (68.4%)
농촌(읍면) 비율	8,764,198	4,212,295 (100.0%)	1,785,417 (42.4%)	903,785 (21.4%)	1,523,093 (36.2%)

자료: 통계청 「2005 인구총조사」

부록 2. 유럽 주요국 및 미국의 농정개혁 동향

1) 독일

(1) 독일 연방식량농업소비자보호부(BMELV) 조직

○ 1국: 중앙국

○ L국: 기본문제, 재생가능 원재료

○ 2국: 소비자보호, 식량, 바이오- 유전자 기술

- 소비자보호 부국(副局)

조정-헌법기관담당과, 정보-서비스사회에서의 소비자 보호과,
상거래소비자보호과, 금융관련소비자보호과, 소비자 보호관련 기본
정책과

- 식량바이오 및 유전자 기술

식량정책 및 식량계몽과, 바이오 및 유전자기술과,
식량기초과학 및 식량경제과, 비상대책과, 생물다양성 및 유전자원
과, 환경관련업무조정과

○ 3국: 식료안전수의국

- 식료안전부국

조정-헌법기관담당과, 특별식료-영양보조제-첨가물과,
잔류물-오염-모니터링과, 식료법-사기방지-법무과, 식료감시-위기
관리과, 화장품담배기타접촉대상물과, 동물영양-사료과

- 동물건강식료위생부국

동물보호과, 동물육종사육과, 동물질병과, 위기본부과, 수의약-축산
물내잔류물과, 법무과, 식료위생-축산물취급과, 육류위생과

○ 4국: 농산물시장, 계획, 사회질서

- 5국: 농촌공간, 식물생산, 임업
 - 농촌사회정책 및 작물생산 부국
 - 조정-헌법기관담당과, 법무-협동조합과, 검업-교육-컨설팅과, 예특작과, 작물과, 작물보호과
 - 구조정책, 농촌발전, 유기농업 부국
 - 연방-주공동과제-농촌발전EU프로그램과, 개별경영-농업금융-기술-건축과, 해수면-해안보존-교통우편통신과, 농촌발전과, 유기농-조방농업과
 - 임업 수렵 부국

- 6국: EU, 국제문제, 어업

(2) 식품안전관련 조직의 변화

- 광우병 위기 이전
 - 농림부는 축산물은 도축, 작물은 생산과 보관 단계까지만 담당,
 - 축산물의 유통, 가공단계는 보건부와 경제부에서 분담
 - 작물 잔여물 등에 대해서는 보건부와 환경부 담당
- 광우병 위기 이후 개혁(2002)
 - 식량농림부(BMELF)-> 소비자보호식량농업부(BMVEL)
(-> 2007년 선거후 식량농업소비자보호부 BMELV)
 - 소비자 보호를 1부에 집중시켜야 한다는 총리의 강력한 의지 작용
 - 조직표에 표시된 것처럼 관련 조직, 인력을 다른 부에서 이관받거나 새로이 창설함
 - 식료의 모든 단계에서의 안전관리를 소비자보호부에서 맡게됨
- ※개혁 논의되는 단계에서 당시의 영양농림부(BMELF) 해체론도 제기된 바 있음. 관련 조직, 인원을 보건부, 경제부, 환경부로 분리하는 방안이었음

결국 총리의 선택에 의해 전격적으로 통상적 협의절차를 무시하고 '쿠테타'적으로 단행됨

- 지금도 남아있는 업무중복갈등 분야
 - 건강영양관련은 복지부와 지금도 중복-갈등이 있음
 - 복지부에도 관련 3개과 존재
 - 유전자기술도 중복분야임

- 부처간 업무조정은 과에서 시작하여 필요한 경우 국, 차관, 장관의 순으로 그 수준을 높여가며 이루어짐

- 식료가 아닌 분야의 소비자 보호와 관련
 - 이에 대해서도 농업부에서 문제제기를 할 수 있는 권한을 가지고 있음. 그러나 실제적 정책권한은 경제부, 보건부 등에 남아있음
 - 2007년 선거후에는 농업부의 이러한 기능은 다소 약화되고 법무부가 그 기능을 강화하고 있음

- 식료안전을 위해 식료체계를 일관하여 관리해야 한다는 주장과 생산측 이익과 소비자의 보호라는 이익의 갈등(conflict of interest)문제 회피를 위해 생산부처와 안전관리가 분리되어야 한다는 주장은 아직도 대립중임. 현재 독일은 부내에 별도의 국을 두는 것으로 타협하고 있다고 볼 수 있음
 - 인적으로 볼 때 식료안전국은 국장 이하 보건부 출신이 많음

(3) 식량위기관리, 식량계몽(食育)

- 전시 식량위기에 대해서도 농업부가 권한을 가지고 있는 것은 독일 역사의 특수성 때문임

- 두 번의 전쟁을 준비하고 치르는 과정에서 농업부도 전쟁담당의 일환으로 식량관리를 맡게된 것임. 이에 따라 어떤 국가보다도 치밀하게 지역단위에서의 식량 생산, 소비에 대한 정보를 관리하고 있음

- 전시 식량위기와 비전시 식량위기를 동일한 과에서 담당하고 있음
- 비전시 위기에 대한 정책은 2001년부터 시작됨
- 食育관련
 - 현재 농업부, 주가 공동예산으로 대대적 연구를 하고 있음
 - 농업부의 역할은 이러한 연구에 국한되고 있음, 교육자체는 주의 고유권한이므로 농림부가 개입할 수 없음

(4) 연방위험평가연구소

- 식품뿐 아니라 신체와 접촉하는 모든 제품들의 안전성을 평가하는 기관임
- 분석과 권고를 하며 권고 내용은 모두 공개됨
- 독립성 보장: 농업부 장관이 임명하지만 일단 임명되면 종신직이며 정권교체와도 무관함
- 분석 대상의 선정은 연구소의 고유권한이며 부처는 필요를 느낄 때 요청가능

(5) 위험관리의 집행

- 철저히 주의 책임으로 이루어짐. 이것을 주정부가 담당하는지 그 하부의 자치체가 담당하는지는 주에 따라 달라짐
- 연방의 역할
 - EU의 규칙 및 연방의 법령에 대한 통일적 해석, 집행지침을 주의와의 협의를 통해 도출해내는 것
 - 전국적인 경보체계의 중심역할. 24시간 근무. 어떤 지역에서의 위험발생 통보를 전국에 전달하는 역할

(6) 식품산업 관련 역할

- 연방 농업부는 기본적으로 농산물이외의 식품에 대해서는 식품안전 문제에 관련해서만 산업과 관계를 가짐. 그 외의 문제는 경제부 소관임

- 그와 다소 관련이 있다고 볼 수 있는 것은 다음의 활동 정도임
 - 농산물의 직거래 지원
 - 생산자 조합의 투자지원, 인건비 지원등 (마케팅, 판매부문은 지원대상이 아님)
 - 독일농산식료 판매기금(Absatzfonds)의 감독위원회(Aufsichtsrat) 참여
 - 이 기금은 69년도 근거법에 의해 설립되어 농산물 가공업체의 중앙 마케팅을 위한 것으로 100% 관련농업생산자 및 가공업체의 의무적 회비로 운용됨
 - 그 운용은 중앙마케팅회사와 중앙시장가격정보회상 의해 이루어짐
 - 최근에는 의무적 회비납부에 반대하는 농민들의 폐지운동도 있음(www.absatzfond-abschaffen.de)
 - 유기농 판매 지원
 - 연방과 주의 공동업무로 되어 있는 농업구조개선 사업의 하나인 '시장구조개선'의 일환으로 이루어짐

- 주단위에서 소규모 생산자에 대한 지원이 이루어지는 경우는 있음
 - 예) 바이에른 주. 작은 우유생산자가 외식업체가 요구하는 제품특성을 만족하기에 어려움이 있을 때 그에 필요한 투자지원

(7) 농촌(발전)정책

- 독일에서 가장 중요한 것은 연방-주 공동의 농업구조개선사업 GAK이며 이것 역시 유럽의 RDR의 틀에 따라 이루어짐
 - 이 수행을 위한 기본계획('07-'13)은 연방(농림부, 재무부)과 주의 협

의에 따라 수립됨.

- 이사업에는 연방에서 연간 660백만 유로, 주에서 350만 유로의 예산이 제공됨
 - 또한 EU에서 이 기간 동안 8.1 십억 유로 제공됨
- ※연방농림부 총예산 5090 백만 유로, 그 중 3800 백만 유로는 농민사회보장관련

○ 중요한 정책수단들은 다음과 같음 (괄호는 2006년 GAK내 예산비중)

- 통합적 농촌발전(19%)
=> 이것은 발전계획 수립, 촌락개선, 인프라 개선, 교환분합 등을 포함함
- 조건불리지역 지원 (15%)
- 시장구조개선 (7%)
- 개별경영 투자지원(축사등 건축지원에 국한, 겸업활동도 지원대상임) (19%)
- 농환경(agro-environment) 프로그램(10%)
- 이 정책의 집행은 전적으로 주가 맡음

(8) GAK이외의 주의 농촌발전 정책

○ 대전제는 RDR과 합치, EU의 보조금 규정과의 합치임

○ 주 수단의 고유정책수단은 다음의 세 가지 정도로 볼 수 있음

- 교육, 컨설팅
- 영업세(기초지자체의 세금)의 감면
- utility의 저가 공급 등

2) 프랑스

(1) 농어업부 조직 (Ministère de l'agriculture et de la pêche)

가. 농림부 본부

○ 식품총국

- 작물품질·작물보호부국: 작물위생과, 생물경보과, 투입물시장 규제과
- 식품위생안전부국: 원료과, 생산변형과, 외식유통과, 식료감독위생정보과
- 동물위생·동물보호부국: 동물위생과, 수의약동물영양과, 동물식별이동통제과, 동물보호과
- 법제·연구·관리조정부국: 식품규제바이오기술과, 연구실험과, 통제품질조정과

○ 교육연구총국

- 교육훈련정책부국: 고등교육과, 기술교육과, 시험증명과, 학생생활과,
- 교육기관부국: 고등교육기관과, 공기술교육기관과, 사기술교육기관과, 기술교육인력과
- 연구혁신개발·국제협력부국: 연구교육연관과, 개발연구과, 지역발전교육과, 교육국제협력과
- 교육전략·연구개발부국: 정보체계과, 교육혁신과

○ 임업농촌총국

- 고용토지단
 - 유럽·지역담당: 협상및농촌영향과, 농촌개발촉진과, 농촌개발지원과
 - 환경농촌부국: 지역개발과, 환경및농촌공간관리과, 토양수계과
 - 노동고용부국: 고용 및 활동개발과, 단체협상과, 노동규제안전과
- 부문정책단:

- 농업토지이용부국: 창업과, 구조과, 현대화과, 지역활동및 농업 환경과
- 사회보호부국: 전망재정연구과, 기여금과, 지급과, 방향평가과
- 산림부국: 산림지역과, 임업투자과, 공공기관과
- 마사국: 경마과, 사육승마과

○ 유럽 및 국제 경제정책총국

-국제관계단

- 유럽업무부국: EU과, EU대외관계과, EU법무과
- 국제협력: 연대개발국제기구과, 국제교환과, 쌍무관계과

-생산시장단

- 작물부국: 종자과, 주요작물과, 포도주음료과
- 축산부국: 동물유전자과, 우유낙농산업과, 우양육과, 돈가금육과

-농업및산업전략단

- 품질경제조직산업부국: 농식품전략과, 조직절차과, 농식품산업 투자지원과
- 평가전망연구부국: 경제전망과, 평가연구과, 전략환경혁신과

-신시장단: 시장경제관측과, 정보매체과, 관리과

○ 수산국

- 해양수산부국: 수산관리과, 자원규제국제과, 수산경제과
- 양식부국: 양패과, 양어과, 통계과

○ 총무국

나. 훈련 기관

- 기술훈련시설 850
- 견습훈련센터 159
- 지속적 직업교육 435
- 농기업 및 기술 workshop 218
- 농업 및 수의 고급교육기관 26

다. 지방 농정국

- 레종 농림국(DRAF) 22
- 데빠르뜨망 농림국(DDAF) 92
- 데빠르뜨망 수의국(DDSV) 96
- 해외 프랑스령 농림국 8

○ 이상조직은 모두 중앙조직임

- 중앙 농어업부 본부인원 2~3천명
- 지방 국들에 9천명.

(2) 식품안전관련 업무분장

○ 식품안전과 관련해서는 농림부, 경제부, 보건부가 업무를 분담하고 있으며 이를 총리실에서 조정하고 있다.

- 농림부가 식품안전과 관련하여 주된 부처기능을 하고 있다.(이를 위해 3100명의 중앙정부 인력을 보유하고 있으며 그외 파트타임 수의 인력을 두고 있고(500 명 전임자 상당), 4600명의 민간 수의사들이 계약 베이스로 위생업무를 담당하고 있다.(500 명 전임자 상당)
- 경제부는 공정거래, 표시제, 식품성분 등에 대한 정책을 담당한다. (최종 소비단계 위생감독을 위해 300 명 전임자 상당의 감독관을 두고 있다)
- 보건부는 수질안전과 공공보건감독을 담당한다.

○ 작물의 경우 농어업부는 생산단계, 가공-유통단계는 경제부가 담당하는 체제를 취하고 있다.

- 산업-소비자부가 존재했던 과거에는 가공-유통단계의 안전문제는 이 부가 담당했으나 산업-소비자부는 수년전 폐지되고 경제부로 흡수되고 그 업무도 경제부가 담당하게 되었다.

○ 축산품의 경우 농어업부가 가축의 출산에서 소비까지 일관관리하고 있다.

- 이와 같이 작물은 부처별 분담, 축산품 농림부 일관관리라는 체계는 광우병 이전에도 존재하였고 지금도 유지되고 있다.
- 광우병 위기가 준 변화는 위협평가기구의 신설과 농림부 내 생산-산업관련 조직과 식품안전 담당 조직의 분리로 요약된다.
- 1999년 위협평가기구 식품위생안전청(AFSSA)를 신설하였다.
 - AFSSA의 장은 농림부와 보건부의 협의를 거쳐 총리가 임명하며 행정이사회와 과학이사회를 둔다.
- 그 내부에는 다음과 같은 조직을 두고 있다.
 - 국가수의약청: 허가국, 의약감시국, 검사통제국
 - 식품위생위험평가국
 - 작물환경국
 - 실험소: 9개소 11개 실험소
- 다른 한편 농림부 내에 생산-산업정책과 식품안전을 동시에 담당하던 식품총국을 두개의 총국으로 분리하였다
 - 이러한 분리는 중앙 농림부에서는 1999년 이루어졌으며 식품총국은 식품안전담당업무를 전담하고 경제정책총국이 생산-산업정책을 담당하게 되었다.
 - 지방단위에서는 2002년 그에 상응하여 DDSV와 DDAF가 분리되었다.
 - 데빠르뜨망 단위의 DDSV는 역시 데빠르뜨망 단위의 중앙정부 타 부처의 집행기관인 데빠르뜨망 공중보건국(DDAAS) 및 데빠르뜨망 반부패국(DCCRF)와 공조하여 기능한다.

(3) 식품산업관련

- 농림부가 담당해왔으며 다른 부처의 관심대상은 아니었으며 여기에는 생산된 농산물의 70%가 가공산업의 투입이 된다는 특징이 작용하고

있다.

- 국산 농산물의 식품산업으로의 판로확보는 프랑스 입장에서는 정책적으로 우선순위가 높은 관심사는 아니지만(기본적으로 잘 이루어지고 있으므로) 유럽 및 국제 경제정책총국 내에 농업및산업전략단(Service des stratégies agricoles et industrielles)을 두고 식품산업에 대한 투자지원 등 정책을 담당하고 있다.

(4) 농촌정책관련

- 농촌정책의 집행기구는 고도로 중앙집권화 되어 있다.
 - 레종과 데빠르뜨망의 DRAF, DDAF가 중앙의 정책에 따라 집행하는 체계이며 이 조직은 앞에서 언급한 바와 같이 중앙조직이다.
- 레종이나 데빠르뜨망의 지방자치체에서 자체적으로 농촌발전정책과 관련된 정책의 입안, 집행과 관련하여 하는 기능은 거의 없다. (여기서의 농촌발전정책은 EU의 규칙에 따른 정책으로 이해됨)
- 지방정부가 지역발전과 관련하여 주로 중앙과 협의하는 정책분야는 주로 도로, 철도관련이다.
 - ※ 프랑스에서 농정이 이와 같이 중앙집권화되어 있는 것은 역사적으로 오랫동안 중앙 농업부와 생산자 간에 강한 관계가 형성되어 있기 때문이다.

3) 영국

(1) 환경식품농촌부(DEFRA)의 조직

○ 기후변화 총국

- 국제기후변화 및 대기 분석국

국제기후변화 및 오존/기후에너지 과학분석/대기환경질/경정책
분석

- 지속가능한 소비, 생산, 폐기물 국

폐기물전략/폐기물분석/폐기물관리/폐기물정책집행/기업및고객/
통계지표/규제정책/환경시장경제성과위원회

- 국내 기후변화와 에너지국

가계 및 시장/기업 및 교통/전략 및 공공부문/방사능물질/산업
단

○ 자연환경총국

- 해양수산총국

연어·포경/어업관리/해양수산·보존/해양환경/해양법제

- 로컬 환경·화학물질·농촌국

농업관련단/잉글랜드 농촌발전/로컬환경/화학물질 및 나노기술

- 야생·전원국

자연환경전략/토지환경관리/경관레크리에이션/야생동물 및 생
명다양성/

야생종 및 보존/NEG 과학단

- 수계수질국

환경관리수로/음용수감사관/홍수관리/수질/물공급 및 규제단

○ 식품농업총국

- 외래질병대응국: 정책전달혁신/외래질병/위기대응

- 식료야공유통국: 공급망 및 규제개선/정책참여

- 수의국: 소 TB/비용분담/질병관리

- CAP 개혁과 EU 전략 프로그램: CAP개혁 전략/분석/국제관계

- 농업개발 및 동물복지: 농업개발/동물복지/식료연쇄
- 종합전략기획총국 (general strategy and evidence)
 - 과학국: 감사 및 지원/전략및국제협력
 - 전략국: 전략/지속가능농촌/지속가능발전
 - 경제분석국: 중앙분석단
- 법제총국
- 혁신총국(transformation)
 - 커뮤니케이션 국/ 인사 및 성과평가 국/ 소비자 및 규제국/ 정보 서비스 국

(2) MAFF의 DEFRA로의 전환과 농촌정책

- 2001년 구제역이 사회에 준 충격은 총선을 연기시킬 정도로 컸으며 이에 대응한 가장 중요한 개혁이 DEFRA의 창설이다.
 - 구제역 때문에 초래된 농촌사회의 총체적 마비상황(shut down)이 문제됨
 - DEFRA는 이전에 존재했던 큰 부처인 환경부를 흡수하였고 실제 농촌지역에 대한 DEFRA자체의 역할은 주변적이다.
- 구제역이 농업에 국한되지 않고 농촌사회 전체에 큰 충격을 준 까닭은 영국 농촌의 특성에 기인한다.
 - 구제역으로 농촌지역에서의 인구의 이동이 제한되었고,
 - 관광, 서비스의 비중이 높은 농촌지역에서 이것은 지역 경제의 마비로 이어졌으며
 - 영국은 여가가 중시되는 사회이며 여가활동에서 countryside가 차지하는 비중이 높다.
- DEFRA는 환경부와 MAFF를 통합한 것으로 이것은 농업정책과 환경부가 가지고 있는 공간정비 기능을 한 부처에 통합했다는 의의가 있다.
 - 이전에 환경부는 공간정비 기능을 가지고 있었음(regional planning,

spatial planning)

- DEFRA창설이후 기존 정책에 대한 대대적 review가 있었고 그 중 대표적인 것이 Haskins 보고서이다.
 - 이것은 주로 정책의 rural delivery에 관한 것임.
 - 단순화, 지역화(reginolisation, localisation), 소비자 필요 충족 중시로 요약됨
 - 이 보고서도 그 책임자의 출신(food industry)에서 알 수 있듯이 territorial 이라기보다는 sectoral 시각을 가지고 있음

(3) 농촌관련 정책범주별 담당기관

- 영국 그 중에서 England 지역의 지방자치는 소규모 지역단위의 Council에 의해 이루어진다.
 - 독일의 주나 프랑스의 레종에 해당하는 큰 단위에서 선거에 의해 선출되는 지방자치단체는 존재하지 않는다²⁶⁾.
- 다른 한편으로 선거에 의해 조직되는 지방자치체가 아니라 중앙정부의 정책을 보다 광역화된 지역(region)단위에서 통합적으로 시행하기 위하여 중앙정부 지역사무소(Government Office: GO)와 지방개발청(Rural Development Agency:RDA)이 존재한다.
 - 잉글랜드 지역을 9개의 광역단위로 나누어 중앙정부 정책 시행의 통합화와 지역화를 꾀하고 있다.
- 이러한 지역적 기구들은 1998년 노동당 집권 이후 지역간 불균등을 극복하기 위한 개혁의 일환으로 설립 혹은 강화되었다.
 - ※영국에서 지방분권은 60,70년대에 역량이 강화되어 오다가 80년대 대 처 정부하에서 후퇴하였고, 97년 노동당이 집권하면서 다시 강화되고 있는 것임.

26) 역사적으로 특수하게 형성된 스코틀랜드나 북아일랜드의 높은 수준의 자치는 논외로 한다.

- Region은 선출에 기초한 정치적 단위가 아니며 따라서 '정치와 행정단위'의 불일치에 대한 비판이 존재한다.
 - 실제 Region 영역을 정치단위로 전환하는 문제에 대한 주민 투표가 North England에 있었으나 큰 표차로 부결된 바 있다.
 - Region기구의 모니터링을 위해서 Regional Assembly가 존재한다.
 - 이 Regional Assembly는 지방정부, 자선기구, 노조, 상공회의소 등의 대표로 구성되지만 선출되는 것은 아니다.

- 지역단위에서의 기본필요의 충족은 아래에 보인 바와 같이 정부 각 수준 및 시장에 의해 이루어지고 있다.
 - 교육: 중앙정부 + 지방 Council
 - 주택: 지방 Council + 지역(region)단위 조직
 - 전기, 방송: 시장
 - 의료: 중앙정부

- 다른 한편 농촌발전 정책에서는 EU, 중앙정부 및 그 정책의 지역적 집행기구들의 역할이 중요하다.
 - 농업발전정책은 주로 EU와 중앙정부에 의해 입안집행이 되며 다만 지역식품의 마케팅 (local food promoting)에 대해서는 RDA의 역할이 있다.
 - 다각화 영역에서는 EU와 region 단위 GO의 역할이 중요하며 여기에 지방정부가 보조적 역할을 한다.
 - 경관관리 정책은 DEFRA의 예산으로 주로 전문집행기관인 Natural England 가 정책수립 및 집행을 담당하고 있다.

(4) 지역(Region)단위 GO와 RDA의 조직과 역할

- 앞에서 언급한 바와 같이 EU의 농촌발전 프로그램은 Region 단위에서 집행되며 여기서는 GO가 중요한 역할을 한다.

가. GO

- GO는 중앙부처의 각종정책의 시행을 광역지역에서 전략적, 효율적으로 행하기 위해 창설된 조직으로 1994년 창설 이래 담당정책 영역의 확대는 물론, 지역적 차원에서의 정책의 조정과 지역개발 관점에서의 통합적 전략기능과 재정집행에 있어서의 자율성도 증대해 왔다.
 - 창설초기에는 4개 부(환경부, 교통부, 통상산업부, 교육고용부)의 집행기관이었으나 현재는 10개 부의 집행기능을 종합적으로 행하고 있다. (DEFRA는 2001년에 GO의 네트워크에 참여하였다.)
 - 2000년도에 GO들의 통합본부로서 지역조정단(Regional Co-ordination Unit)이 설치됨
 - 2001년에는 GO 행정재정이 단일화됨(GO single pot administrative budget)
- GO는 대부분 정책영역별로 국(directorate)을 두고 있으며 시책(programm)과 보조금(grant) 관리를 주된 기능으로 한다²⁷⁾.
 - 지역별로 부서를 두는 경우도 있으며 기능과 지역을 혼합하여 조직을 편제하는 경향이 나타나고 있다.
- 예를 들어 North England의 경우 한 명의 지역사무소장(Regional Director) 아래에 6개의 국(책임자: Deputy Regional Director)가 있으며 그 업무분장은 다음과 같은데 그 중 3개 국은 정책기능담당과 지역담당을 겸하고 있다.
 - 파트너쉽국: 정부관계, 지역정책, 자원봉사 및 community sector, 지역계약, 지방정부정책
 - 경제국: 고용, 문화, 유럽, RDA, Residential Training Unit
 - 환경국-County Durham: 주거, 계획, Casework, 농촌, 교통
 - 지역안전국-Tees Valley: 마약주류정책, 범죄감소, 반사회적 행태 관리, 형법집행, Offender-based Intervention,
 - 관리국-Northumberland: 홍보, 관리, 인사, 지식, 협응, 혁신
 - 유소년학생국: 유소년, 보육, 청소년정책, 교육훈련

27) HM Treasury and Office of Deputy Prime Minister (2006)

나. RDA

- 다른 한편 RDA는 기본적으로 도시 일반경제 활성화에 관심을 가지며 농촌에 대한 관심은 주변적이다.
 - RDA는 통상산업부(DTI)의 감독하에서 자율성을 가지고 지역발전 업무를 추진한다.

- 예컨대 North East England의 RDA인 One NorthEast는 6개 국을 두고 있으며 그 국들의 기능과 소속 팀은 다음과 같다.
 - 전략국: 지역의 경제개발의 강약점 식별, 지역경제전략(RES) 수립, RES의 우선순위와 일치되게 EU, 중앙정부, 지역내 단체들의 활동과 지출이 이루어지도록 영향력 행사, RDA의 전략적 우선순위 수립.
 - 정책전략팀, 기술·유럽팀, 전략적경제변화팀, 환경·인프라팀
 - 자원국: RDA의 가용자원에 대한 계획, 조정, 통제, 재정, 조직, 법무, 조달, 인사등 업무
 - 재정팀, 인적자원시설팀, 법무조달팀, 조직성과팀
 - 커뮤니케이션 및 관광국: North East England 및 RDA의 이미지 보호 및 개선, 방문지로서의 지역 이미지 및 역량강화, 지역관광전략 개발
 - 마케팅팀, PR팀, 관광팀, 프로젝트 팀
 - 기업산업국: 지역내 과학기술산업혁신, 투자 및 금융접근성 강화, 기업지원강화, 숙련-기술-지식 기반 개선을 통한 기업생산성 증대
 - 기업개발 및 국제관계팀, 기업지원팀, 기업산출팀(중앙정부 통상산업부(DTI) 투자 및 연구개발지원 선별금융 등 지원), 혁신·산업·과학팀
 - 혁신국(regeneration)

- 위의 예에서 알 수 있듯이 농촌이나 농업은 RDA의 주관심 영역은 아니다.

- 농민들의 이 정책에 대한 접촉점은 지자체나 RDA가 아니며 민간 컨설턴트, 자발적 조직, 봉사기구(charity organisation)등의 NGO가 그러

한 역할을 하고 있다.

(5) 지방정부(council등)의 농촌개발정책

- 지방정부가 행하는 농촌개발정책은 기본적으로 많지 않으며 단편적, 파일럿 프로젝트 성격의 정책들이다.
 - 예 1) 농촌지역 농장인력으로 중요한 역할을 하고 있는 중부 유럽으로부터의 이주민들의 사회통합 프로그램
 - 예 2) 소기업창업을 위한 사무실 제공
 - 예 3) 고속인터넷망의 학교, 도서관 등에 대한 지원

(6) 지방화에 대한 생산자들의 반응

- 조직화된 생산자들은 지역화에 대해 반대하는 입장이며 이것은 정책이 중앙집권화될 때 로비가 용이하기 때문임

(7) 식품안전담당기구

- 영국의 FSA(Food Standards Agency)는 위험평가와 위험관리를 모두 겸하여 맡는다는 측면에서 유럽의 다른 국가와 다른 모델이다.
- 광우병 위기 이전 식품안전업무는 농림부와 보건부에 분산되어 있었으나 광우병 위기에 대한 영국정부의 대응에서 나타난 문제점들을 개선하기 위하여 위험평가와 위험관리 모두를 포괄하는 정책기구인 FSA가 창설되었다.
 - 1997년 Philip James 교수의 권고안을 토대로 1998년 농림부(당시 MAFF), 보건부, 내각부(Cabinet Office) 등이 참여하여 FSA 창설을 위한 백서가 발표됨
 - 1999년 의회에서의 특위 검토등을 거쳐 FSA의 근거법인 식품안전법(Food Standards Act)이 입법되고 2000년 FSA가 창설됨
- 정부 부처로부터의 독립성이 법적으로 보장되며 이사회에 의해서 운영

의 기본방향이 설정됨

- 특정 부처의 소속이 아니며 정부에 대한 권고를 자유로이 공표할 수 있음
- 이사회는 8인 이상 12인 이하의 이사로 구성되고(현재 12인) 농민, 식품업체, 의료계, 소비자대표 등이 포함되어있음

- 총무국(전략자원), 법무국, 홍보국, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 담당국 이외에 3개의 기간국(基幹局)이 설치되어 있음
 - 소비자국: 영양, 신식품, 표시-기준-알러지
 - 식품안전국: 분석연구, 화학안전, 일차생산, 미생물, 비상기획
 - 집행국: TSE, 육류위생수의, 집행, 식품위생집행, 수입식품

(8) 식품산업 지원

- RDA는 집단적 마케팅을 하는 창의적 그룹에 대한 지원에 상당한 지원을 한다.
 - 런던 등 대도시, 지역사회의 호텔, 레스토랑 등이 대상이 됨
예) Local menu 2 weeks 등의 advertising campaign
- 국가적 차원에서는 인증, 보증 제도를 들 수 있다.
 - EU규칙에 따라 UK산 인증은 할 수 없으며
 - 하부 지역명칭만을 줄 수 있으며 국내산에만 이 명칭을 줄 수는 없음

(9) Rural Proofing

- 농업이 농촌지역의 생활을 결정하기 보다 일반적 산업정책이 더 중요하며 따라서 일반정책에 있어서 농촌적 차원을 고려하는 것이 중요하다는 인식하에 부처의 장벽을 넘어서 정부의 정책이 농촌의 지역경제 및 사회에 미치는 영향의 정책을 구상, 입안, 집행, 평가 각 단계에서 적극적으로 고려하기 위한 제도임
 - 예컨대 재정상의 이유로 인구회박지역의 우체국 폐쇄할 계획이 수립될 경우 이것은 농촌의 특성상 그것을 기획한 부처가 고려하지

못한 사회경제적 결과를 초래할 수 있음

- 농촌노인들은 정기적으로 연금수령을 위해 우체국에 오고 있었는데 이것이 계좌이체로 변경될 경우 우체국 주변의 소규모 사업장들이 타격을 받게 됨

○ 법적인 근거는 없음

○ 이 제도를 통해 고려하려는 관심사는 다음의 3개 영역으로 요약된다.

- 농촌경제에 주는 영향
- 인구밀도에 주는 영향
- 소규모 사업에 주는 영향

※부처구분을 넘어서는 문제에 대한 협조강화가 집권 노동당의 중요한 국정운영 원칙 중의 하나임

○ 집행

- Commission for Rural Community(← Countryside Agency의 후신)가 각부처의 정책구상, 입안 단계에서 rural proofing이 이루어지도록 권고
- 각 부가 정책들의 rural effect에 대한 정보를 공개하도록 권고
- 여기서 통일적 정의의 필요성이 대두됨
- 각종통계, 정책의 성과평가 등에서도 농촌의 특수성, 농촌에 미치는 효과를 고려하도록 권고(이러한 권고와 협조는 부처에 따라 잘 이루어지기도 그렇지 않기도 함)
- Commission 자체가 이러한 문제의식에 기초한 연례보고서를 내고 있음(State of the Countryside)
 - 사회: 인구, 서비스 접근, 주거, 건강, 교육, 경제와 거버넌스
 - 경제: 소득-부-소비, 고용, 사업체
 - 토지와 환경: 토지이용, 토지가치, 환경의 질, 기후변화

(10) 농산물의 마케팅을 위한 제도적 장치

○ Levi Body

- 독점력을 가진 marketing board가 MFO(marketing faciliation organization)으로 대체됨
- 의무적인 levi에 의해 자금이 조성됨
- 생산자, 가공업자, 도축업자 등이 납부의무를 짐
- 이 MFO는 DEFRA에 대해 책임을 지면서 시장정보, 연구, 품종실험, 시장개척, 마케팅 등의 활동을 함

4) 미국

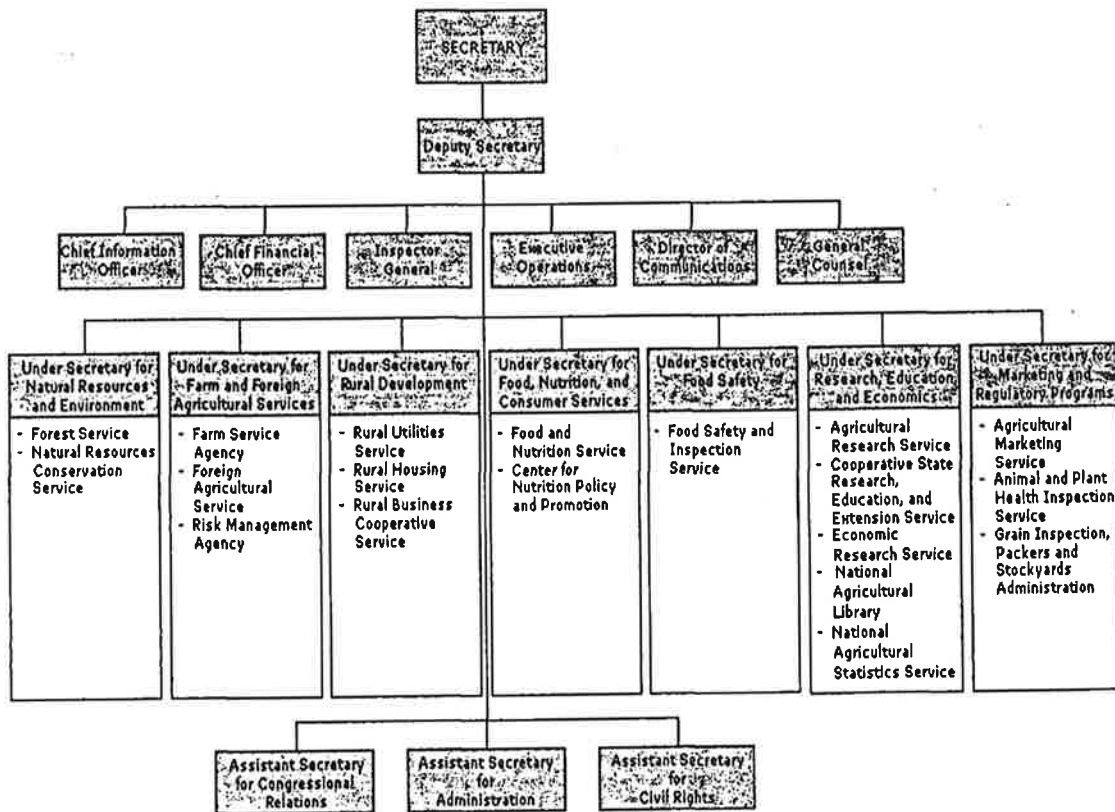
(1) 농업부의 조직 및 인원

- 농업부 본부는 다음의 조직도와 같이 장관, 차관 산하에 의정담당차관보(Assistant Secretary for Congressional Relations), 행정담당차관보(Assistant Secretary for Administration), 시민권의담당차관보(Assistant Secretary for Civil Right) 등 3명의 차관보가 있음
 - 의정담당차관보 산하에는 의회와의 연락 및 협력업무를 수행하는 의정담당관실(Office of Congressional Relations)과 백악관을 비롯한 정부기관 및 각 주간 업무협력을 담당하는 부처간협력담당관실(Office of Intergovernmental Affairs and Native American Programs)이 있음
 - 행정담당차관보 산하의 부내행정실(Departmental Administration)에는 인력관리, 자산관리, 시설운영 등을 담당하는 the Board of Contract Appeals, Office of Administrative Law Judges, Office of the Judicial Officer, Office of Planning, Coordination and Executive Resources, Office of Ethics, Office of Human Capital Management, Office of Operations, Office of Procurement and Property Management, Office of Small and Disadvantaged Business Utilization 등 9개 사무실이 있음
 - 시민권의담당차관보(Assistant Secretary for Civil Right) 산하에는 인권보호를 담당하는 Office of Civil Rights, Office of Outreach and Diversity, Conflict Prevention and Resolution Center 등 3개의 사무

실이 있음

- 농업부 본부에는 이와 함께 정보관(Chief Information Officer), 재무관(Chief Financial Officer), 감사관(Inspector General), 정책자문관(Executive Operations), 공보관(Director of Communication), 법무관(General Counsel) 등이 장관을 보조함

<미국 농업부(USDA) 조직도>



자료: USDA 인터넷홈페이지, About USDA/ Organization Chart

- 또한 본부에는 정책과 사업을 7개의 업무분야(Mission Area) 별로 나누어 실장(Under Secretary)이 관장함
 - 이들 7개 업무분야는 ①자연자원 및 환경보전(Natural Resources and Environment), ②농가 및 해외농업 지원 (Farm and Foreign

Agriculture Service), ③농촌개발(Rural Development), ④식량·영양 및 소비자 지원(Food Nutrition and Consumer Service), ⑤식품안전(Food Safety), ⑥연구·지도 및 경제(Research, Education and Economics), 그리고 ⑦유통·검사 및 검역(Marketing and Regulatory Programs) 분야임

- 농업부에는 농업지원청(FSA)등 19개의 산하기관(Agency)이 있음. 이들은 본부의 7개 실장(Under Secretary) 산하에 1~4개 기관이 소속되어 있음
 - 본부의 각 사무소와 산하기관은 업무추진에 필요한 주(State)와 지역에 지방 사무소를 두고 있음
- 한편, 농업부 본부와 각 산하기관에 모두 69개의 자문위원회가 설치되어 있는데 자문위원회는 보통 20명 내외의 자문위원으로 구성되어 있음
- 2006년 현재 농업부의 전체 직원수는 109,540명으로 전년 대비 361명이 감소하였음
 - 2006년 직원 109,540명 중에서 연방직원이 91.4%인 100,091명, 농업지원청(FSA) 소속의 비 연방직원이 8.6%인 9,449명임
 - 담당업무 성격별로는 7개 업무분야 별 사업부서와 산하기관에 104,791명(95.7%), 행정지원부서에 4,749명(4.3%)이 소속되어 있음
 - 근무 지역별로는 약 7.5%의 인원이 워싱턴 DC의 농업부 본부에 근무하고, 나머지 인원은 각 주, 지역 및 해외사무소에 근무함

(2) 농정의 비전과 목표

- 미국 농업부는 업무추진계획(Strategic Plan)에 자체 임무(Mission)와 비전(Vision), 조직이 추구하는 가치(Values) 그리고 전략목표(Strategic Goals)와 사업목표(Objectives)를 제시해 놓고 있음
- 2002회계년도부터 2007회계년도까지 6년간 적용되는 업무추진계획에

의하면 미국 농업부는 조직의 임무(Mission)를 「식품, 농업 및 자연 자원과 관련된 문제에 대해 건설한 정책, 최고의 과학적 지식 및 효율적인 조직 관리를 바탕으로 지도력을 발휘」하는 것으로 하고 있음

- 아울러 조직의 비전(Vision)을 「급변하는 식품 및 농업 여건변화에 대응하여 종합적인 정책을 효율적으로 제공하는 역동적인 조직으로 인식」되는 것으로 설정하였음
- 한편 조직이 추구하는 가치(Values)는 ①엄정한 윤리의식, ②서비스, ③팀웍, ④포괄적인 의사결정, ⑤재정책임 등 5가지로 정하고 있음

○ 아울러 「농가의 경제적 기회 확충」 등 5개의 전략목표(Strategic Goals)와 이를 달성하기 위한 「해외시장 확대」 등 13가지 사업목표(Objectives)가 다음 <표>와 같이 설정되어 있음(2005-2010 업무추진 계획에서도 대동소이함)

<미국 농업부의 2002-2007 전략 및 사업목표>

전략 및 사업목표	
○ 전략목표 1. 사업목표 1-1 사업목표 1-2 사업목표 1-3 사업목표 1-4	: 농업인의 경제적 기회 확충 해외시장 확대 국제 경제개발 지원 및 교역 증진 농산물의 대체수요 확대 농가에 위험관리방안 및 재정지원 제공
○ 전략목표 2. 사업목표 2-1 사업목표 2-2	: 농촌사회의 경제 활성화 및 삶의 질 향상 산업체에 재정지원을 통한 농촌지역 경제활성화 주택, 공공시설 지원을 통한 삶의 질 향상
○ 전략목표 3. 사업목표 3-1 사업목표 3-2	: 국가 농업생산 기반 보호 및 식품 안전관리 강화 육류, 가금육, 달걀 등 축산식품 관련 질병 발생 저감 농업 병해충 발생 회수 및 피해 경감
○ 전략목표 4. 사업목표 4-1 사업목표 4-2 사업목표 4-3	: 국민 영양개선과 건강 증진 영양가 있는 식품 공급 확대 건강한 식생활 및 생활습관 장려 푸드스탬프사업 관리 및 서비스 강화
○ 전략목표 5. 사업목표 5-1 사업목표 5-2	: 국가 자연자원 함양 및 환경보전 건강한 숲 사업 등 국·공유지 관리 강화 사유지에 대한 관리 강화
<관리 과제>	1. 인적자원 관리 강화 2. 재정관리 강화 3. 전자 정부 확대 4. 예산과 사업성과 연계체계 구축

자료: USDA, Strategic plan for FY 2002-2007

- 이들 13개 사업목표를 달성하기 위해 다양한 세부정책프로그램과 지원 사업이 미 농업부에 의해 추진됨
 - 또한 이와 같은 전략목표와 사업목표를 달성하기 위한 부서운영 과제로는 「인적자원관리강화」등 4개 과제를 설정하고 있음
- 한편, 미국 농업부는 업무추진계획에서 이들 모든 사업목표를 달성하기 위한 연구 개발의 중요성을 강조하고 있음
- 농산물의 부가가치를 높이고, 대체수요를 창출하고, 식품안전과 건강 증진을 위한 바이오에너지, 기능성 식품, 병해충방제 기법 등의 연구 개발과 교육이 사업목표 달성을 위한 가장 중요한 요인의 하나임을 분명히 하고 있음

(3) 중앙정부 차원에서의 농정조정체계

- 농촌개발과 관련하여 농업부 이외의 다양한 부서가 참여하고 있지만, 실제로 농촌개발은 미 농업부가 중심이 되고 있음. 한편 정부구조 전체에서는 농업부의 위상이 약한 편이기 때문에 추진력이 약한 상태임.
- 농촌개발법(Rural Development Act) 등 법제화를 통해 농촌개발은 농업부가 주도하여 농촌개발 관련 업무를 총괄 및 조정하도록 하고 있음. 또한 NRDP 등 파트너십을 강조하는 중앙 조직을 만들어 농업부의 업무조정 능력을 제고시키려고 노력하고 있음.
- 그러나 현실적으로 정부조직편제상 농업부의 위상이 약해 농촌개발 관련 사업이 원활히 추진되지 못하는 어려움이 있음. 현실적으로 다양한 농촌개발 관련 프로그램의 수행 과정에서 농업부가 아닌 중앙부서의 관련 부문 예산이 잘 확보되지 않고 있음.
- 사업담당조직이나 지방정부에서 중앙 여러 부서에 제출한 예산 신청금액의 20% 이상을 확보하여 지원하는 부서가 거의 없을 정도임. 또한 농촌개발과 관련하여 매우 체계적이고 종합적인 낙후 농촌개발 프로

그럼으로 인식되고 있는 EZ/EC프로그램의 경우도 대통령의 관심이 약해지면 예산도 줄어들 전망이다.

- 즉 농업부 이외의 다양한 부서가 참여하고 있지만, 미 농업부의 위상이 약한 편이기 때문에 다른 부서들의 적극적 참여를 유도하지 못하고 있음.

(4) 수직적, 수평적 거버넌스 체제 관련

- 낙후지역 개발 프로그램의 전형으로서 연방정부, 특히 부통령이 주도하고 있는 EZ/EC 프로그램의 경우에도 다양한 중앙정부 부서, 지방정부, 다양한 민간조직, 지역 주민, 전문가 집단 등이 농촌개발과 관련하여 공동으로 참여하여 종합적인 전략계획안을 수립하고 이에 맞춰 실천계획을 수립하는 파트너십을 매우 강조하고 있음.
- 농업부의 경우 중앙부서는 예산확보, 개발 프로그램 개발 등을 주도하고 지역사무소는 전문가들을 확보하여 현장단위에서 주민 및 지방정부가 실제로 필요로 하는 다양한 지원업무를 수행하고 있음.
 - 지역사무소도 State Office는 예산 집행 등을 포함하여 연방정부의 다양한 농촌개발 프로그램을 현장에서 총괄 집행하는 역할을 수행할 뿐만 아니라 각 분야별로 전문가들을 배치하여 Area Office, Local Office와 연계하여 기술지원도 하고 있음.
 - Area Office는 농촌개발사업 관련 기술지원 업무만이 아니라 사업 내용의 홍보 등 Local Office와 연계하여 지역 주민에 대한 직접적인 지원과 지방정부의 자문에 응함.
 - Local Office에는 기술사 등 전문가들을 배치하여 현장에서 발견되는 애로사항을 직접 해결하는 지원업무를 수행하여 사업을 보다 효과적으로 수행하고 있음.
- 농촌개발 업무를 농업부가 주도하고 관련 부서들의 참여를 유도하고 있지만, 농촌관광 등 사업성이 강조되는 분야 등에 대해서는 상업부에서 관장하는 등 역할분담이 이루어지고 있음.

- 최근 농촌관광, 녹색관광이 강조되고 있으며 지방정부에서도 매우 꾸준한 관심을 보이고 있는 농촌관광 부분은 관광이라는 전문성이 강조되면서 미 농업부가 아니라 상업부(Department of Commerce)에서 관장하고 있음.
- 전문가 그룹의 참여가 제도화되어 있음. 농촌개발과 관련하여 미 농업부(USDA)의 농촌개발 분야 지역사무소와 지방정부의 담당자들이 전문가로서 자문역할 등을 수행하지만, 미국 농정에서 특징의 하나로 볼 수 있는 Extension Systems의 전문가 자문역할이 매우 중요함.
 - 대부분 각 대학에 연계되어 운영되는 Extension System에 종사하는 전문가들이 농촌지역 농촌, 농업문제 관련 현장 위주 자문역할을 수행할 뿐만 아니라 연방과 지방을 합리적으로 연결시켜주는 고리역할을 수행함.
- 정부 차원에서도 정부부문만이 아니라 영리, 비영리 민간부문 조직까지 총괄하는 다차원적인 연대조직으로 NRDP(National Rural Development Partnership)을 조직하여 농업부 장관이 주 정부, 지방정부에 대해 전국적인 차원에서 농촌개발 프로그램을 총괄할 수 있는 기능을 부여하고 있음.
 - 또한 이와 관련하여 주 차원에서 설치되는 State Rural Development Councils(SRDCs)이 주도권을 지니면서 농촌개발 관련 대부분 프로그램을 조정하고 있음.
- 다양한 농촌개발 관련 성공사례 중에서 정부의 적절한 예산지원으로 이루어진 것은 주택 및 공동시설 개선사업이 대부분이지만, 종합적인 지역개발(Community Development) 차원의 성공사례에서는 대부분의 지역 주민의 능동적이고 적극적인 참여가 성공의 가장 기본적인 요인이었음.
 - 지역이 지닌 다양한 자원을 발견하고 활용하는 데에는 많은 재원과 전문가들의 참여가 필요하지만, 이러한 것이 성공으로 연결되기 위해

서는 이러한 것을 실제로 활용하는 지역주민의 강한 지역개발 의지와 참여의식이 표출되어야 한다는 점이 강조됨. 물론 이러한 과정에서 지역단위 자생적 리더십도 중요함.

(5) 미국의 산림청과 농업진흥청 조직

- 미국 농업부 본부 조직은 정책과 사업을 7개의 업무분야(Mission Area) 별로 나누어 실장(Under Secretary)이 관장함
 - 이들 7개 업무분야는 ①자연자원 및 환경보전(Natural Resources and Environment), ②농가 및 해외농업 지원(Farm and Foreign Agriculture Service), ③농촌개발(Rural Development), ④식량·영양 및 소비자 지원(Food Nutrition and Consumer Service), ⑤식품안전(Food Safety), ⑥연구·지도 및 경제(Research, Education and Economics), 그리고 ⑦유통·검사 및 검역(Marketing and Regulatory Programs)분야임

- 농업부에는 농업지원청(FSA)등 19개의 산하기관(Agency)이 있음. 이들은 본부의 7개 실장(Under Secretary) 산하에 1~4개 기관이 소속되어 있음
 - 본부의 각 사무소와 산하기관은 업무추진에 필요한 주(State)와 지역에 지방 사무소를 두고 있음

- 7개의 업무분야(Mission area)별로 본부의 담당 실장(Under Secretary) 소속 아래 19개의 산하기관(Agency)이 전략목표와 사업목표 달성을 위한 세부적인 사업을 관리하고 예산을 집행함
 - 농업부 본부의 실, 차관보, 담당관 등 각 사무실(Office)은 장관을 보좌하고 행정지원 업무를 담당함

- 7개 업무분야 중에서 자연자원 및 환경 관리(Natural Resources and Environment, NRE)업무는 산림청(Forest Service, FS)과 자연자원보전청(Natural Resource Conservation Service, NRCS)이 담당하고 있음

- 자연자원 및 환경관리(NRE)업무를 위한 예산은 2006 회계연도기준으로 미 농업부 예산의 8.2%인 78억 90백만달러이나, 인원은 농업부 소속 직원의 44.7%인 48,991명으로 7개 업무분야 중에서 가장 많음
- 미국 산림청(Forest Service, FS)은 “국토를 관리하고 국민에 봉사”하는 임무 달성을 위해 건강하고 다양하며, 생산력 있는 지속가능한 생태계를 함양함을 목표로 함
 - 이를 달성하기 위한 전략목표는 ①생태계보전, ②손상된 생태계복원, ③생태계가 수용가능한 범위내에서 국민들에게 편익제공, ④조직의 효율성 증대 등 4가지로 설정하였음
 - 자원관리와 관련해서는 ①수자원 보호 및 함양, ②지속가능한 숲관리, ③임도관리, ④여과활동 진흥 등을 목표로 하고 있음
- 산림청 업무에 관한 법률은 1897년 최초로 Organic Administration Act가 제정된 이래 수차례 개정을 거쳐, 현재는 산림관리에 관한 법률은 1976년의 the National Forest Management Act, 산림연구에 관해서는 1978년의 the Forest and Rangeland Renewable Act가 있음
- 산림청 조직은 국유림관리부(National Forest System, NFS), 주유림 및 사유림관리부(State and Private Forestry, S&PF), 연구개발부(Research and Development, R&D) 등 3개부서로 구성되어 있음
 - 국유림관리부는 담당 부청장 산하에 9개 지방청, 155개소의 국유림을 관리하는 115개 국유림관리사무소, 20개의 초지관리사무소를 두고 있으며 192백만에이커를 관리함
 - 사유림관리부는 담당 부청장 산하에 1개의 지방사무소를 펜실베이니아에 두고 미국 북동부 지역을 관할하게 하고 있으며, 나머지 지역은 국유림관리부의 지방 사무소를 통해 주와 민간 산주의 산불방지, 병해충방제와 교육 등 미국내 전체 산림의 70%를 차지하고 있는 주 및 민간 소유 산림관리 업무를 재정적 기술적으로 지원하고 있음
 - 연구개발부는 미래 세대를 위한 건강하고 다양하며 생산적인 국공유림, 사유림 및 초지 관리를 위한 새롭고 신뢰성 있는 기술개발을 담

당함

- 산림청의 사업은 국유림관리, 주 및 사유림관리지원, 연구개발, 산림보전교육, 자원봉사 및 참여 사업 등으로 구분됨
- 한편 7개 업무분야 중에서 연구·지도 및 통계(Research, Education and Economics, REE) 업무는 농업연구청(Agricultural Research Service, ARS), 국립농업도서관(National Agricultural Library, NAL), 농업기술보급협력청(Cooperative State Research, Education and Extension Service, CSREES), 국립농업통계청(National Agricultural Statistics Service, NASS) 등 4개 기관이 담당하고 있음. 여기서 우리나라의 농업진흥청이 담당하고 있는 업무와 비슷한 기능을 담당하고 있는 조직은 농업연구청(ARS)과 농업기술보급협력청(CSREES) 2개 조직임
- 연구·지도 및 통계(REE) 업무를 위한 예산은 2006 회계연도 기준으로 미국 농업부 예산의 2.8%인 26억 97백만달러이나, 인원은 농업부 소속 직원의 9.9%인 10,812명임
- 미국 농업연구청(Agricultural Research Service, ARS)은 농업의 기술적인 문제를 해결하기 위한 새로운 정보와 지식을 제공하는 것을 임무로 하는 과학기술연구기관임
 - 구체적으로는 ①소비자의 영양적 수요를 충족시킬 수 있는 고품질 안전 농산물의 풍족한 공급, ②농촌경제의 번영과 발전, 그리고 ③고품질의 자연환경과 자연자원의 보전을 목표로 함
- 농업연구청은 미국 전역을 지대별로 나누어 관장하는 8개 지역사무소(Area Office)와 100여 개의 시험장·연구소로 구성되어 있으며, 2,100명의 과학자와 6,000여명의 인력이 근무함
 - 연구과제는 국책과제 22개를 포함하여 1,200여 과제이며 연구비는 연간 11억달러 수준임

- 연구방향은 농산물의 수량증대, 친환경적인 농업기술 개발 및 생산성 향상에 두고 있음
 - 그러나 최근에는 항암제 택솔(Taxol) 개발 등과 같은 건강문제, 명반을 이용한 축산 공해 저감기술과 같은 친환경기술, 농산물의 새로운 용도 개발 등에 대한 연구가 활발해 지고 있음

- 기술보급협력청(Cooperative State Research, Education and Extension Service, CSREES)은 농업, 환경, 건강과 웰빙 그리고 지역 사회에 대한 지식의 진보를 통해 지식기반이 국제화되고 지속가능한 농업을 구축하는 것을 임무로 함
 - 이를 위해 각 주의 토지증여대학을 포함한 130여개 농과대학, 59개 주 농업시험장, 57개 지도기관의 9,683개의 지도소, 63개 임과대학, 27개 수의과 대학, 인디언 및 히스패닉 지원단체, 민간 비영리단체, 주 정부 및 연방정부기관들과 협력하여 연구, 교육 및 지도체제를 구축하고 있음

- 기술보급협력청의 연구, 교육 및 지도사업은 경제와 지역사회, 가족과 건강, 4H, 정보체계 및 지식관리, 자연자원과 환경, 동·식물, 과학 및 교육자원 개발 등을 대상으로 하고 있음

- 주요사업은 다음과 같음.
 - 지속농업, 수질보전, 식품안전, 위험관리, 아동과 가족, 건강, 환경관리, 지역경제개발 등에 대한 시범교육사업(Model Education Programs)
 - 식품, 농업과 자연자원에 대한 전문지식과 대학 교육과정 관리 등 전문교육사업(Higher Education Programs)
 - 59개 주 농업시험장과의 연구협력, 3,150개 군(county)의 9,680여개의 지역 지도소와의 지도협력, 3백만 자원지도자 사업, 680만이 참여하는 4H 등의 협력사업(Cooperative Partnership)
 - 농업과 환경관련 문제 해결을 위한 생물학, 물리학 및 사회과학분야 연구를 국가차원에서 총괄 관리 및 지원

- 민간 중소기업의 농업관련 공익적 사업을 지원하는 연구지원사업 (Small Business Innovation Research Program)
- 허리케인, 산불, 홍수 등 긴급 재난의 피해방지와 복구지원을 위한 실시간 전자정보체제 구축 등의 사업을 실시하고 있음

(시사점)

1. 우리나라의 산림청과 농촌진흥청에 해당하는 미국의 조직들은 우리의 농림부에 해당하는 농업부 조직과 긴밀하게 연관되어 업무를 추진하고 있음
2. 해당 미국 조직들을 보면 전체 농업예산에서 차지하는 비중은 상대적으로 작으나, 인원으로 따지면 농업부에서 차지하는 비중이 상당히 높은 편임
3. 농업기술 관련하여 연구, 교육, 지도 사업을 추진하는데 있어 미국의 조직은 각 주의 농과대학, 주 농업시험장, 수천개의 지도소, 각 지역의 임과대학, 수의과 대학, 인디언 및 히스패닉 지원단체, 민간 비영리단체, 주 정부 및 연방정부기관들과 협력체제를 구축하고 있음

부록 3. 일본 농정 개혁의 동향

1) 일본 농수산성 조직 개혁의 동향과 시사점

○ 배경

- 1999년에 제정된 신기본법(「식료·농업·농촌기본법」) 제정한 것을 계기로, 농수산성의 역할과 임무가 과거의 농업 육성에서 식료의 안정공급의 확보, 농촌·중간산 지역의 진흥과 다면적 기능의 발휘로 바뀐에 따라 농림수산성 조직을 대폭 개편했음.
- 1997년부터 추진해 온 하시모토 행정개혁에 따른 중앙성청의 개혁과 3위일체 지방분권개혁추진도 외부적으로 조직 개혁을 강제한 요인이었음.
- 일본 국민의 식료 안전 안심에 대한 불안감(국민의 약 7할이 불안 의식), 과소 농촌지역의 쇠퇴, 국토 면적의 8할을 커버하는 광대한 농림업 면적 등이 고려되어 농림수산성의 식료, 농촌, 환경보전 역할이 적극적으로 인정되었음.

○ 조직 개혁의 원칙

- 식료 안정공급 확보의 관점으로부터의 국가·지방·생산자의 역할 분담의 명확화
- 농업 생산, 유통 가공, 농촌·중산간 지역 대책 등에 있어서의 지방의 역할의 확대, 지방 분권의 철저
- 정책 운영에 있어서의 소비자·원료 수요자의 시점의 중시
- 고생산성 농업 실현을 위한 농업 구조 개선의 추진
- 품목위주, 가격지지, 식량관리 방식의 정책운영에서 농가경영의 안정과 소득 보장 정책으로의 전환
- 국토·환경보전, 경관보전 등의 농림수산업이 가지는 다면적 기능의 중시
- 농업 관계 공공사업의 사업 내용의 중점화, 사업의 효율화, 지방의 주체성의 강화
- 농림 통계조사의 실시에 있어서의 지방 및 민간 능력의 대폭 활용

○ 조직 개혁의 동향

— 2001년 조직 개편

- 종전에 경제국, 구조개선국, 농산원에, 축산국, 식품유통국 등으로 기능별, 품목별 성격이 혼재되어 있던 국별 체제를 농림수산성의 핵심목표와 임무에 따라 기능별 조직으로 대폭 재편하여 종합식료국, 경영국, 생산국, 농촌진흥국 등 4국 체제로 변경
- 구조개선국(주로 공공사업 담당)을 농촌진흥국(공공사업 및 농촌진흥도)으로 변경, 농촌진흥을 중시
- 작목별 지원에서 경영단위 지원으로 농정 지향점이 변화함에 따라 농가경영의 안정과 발전을 담당하는 경영국을 신설(종래 농산원에국 산하에 있던 경영개선, 생활보급 및 기술지도 등의 업무를 경영국으로 이관)
- 식품유통부를 종합식료국으로 바꾸고 여기서 주식인 쌀, 보리뿐만 아니라 수산물, 축산물, 야채, 과일 등 식료 전반에 걸쳐 식료 안전 보장과 국민 영양에 관한 정책을 종합적으로 기획 조정
- 생산지원 파트는 축소하여 농산원에국의 이름을 생산국으로 변경하고, 축산국을 생산국 산하의 축산부로 축소
- 임업기본법을 산림임업 기본법으로 변경(2001)하고 산업으로서의 임업뿐만 아니라 산림의 다면적 기능의 보전을 중시 ⇒ 임야청에 산림정비부 신설(산림 정비와 보전)

— 2003년 조직 개편

- BSE 발생을 계기로 식품의 안전이 문제가 됨에 따라 2003년 소비·안전국을 신설하여 식품의 안전·안심을 담당하는 식료소비행정 부문을 강화(지방농정국에도 소비·안전부를 신설)
- 신규 조직(소비·안전국)의 신설과 함께 행정조직의 비대화를 방지하기 위하여 식량청 조직(및 지방의 식량사무소)을 폐지하고 종합식료국에 통합(지방식량사무소⇒지방농정사무소로 지방농정국 산하에 흡수)

▲ 타 부처간 업무의 조정과 협력체제 강화

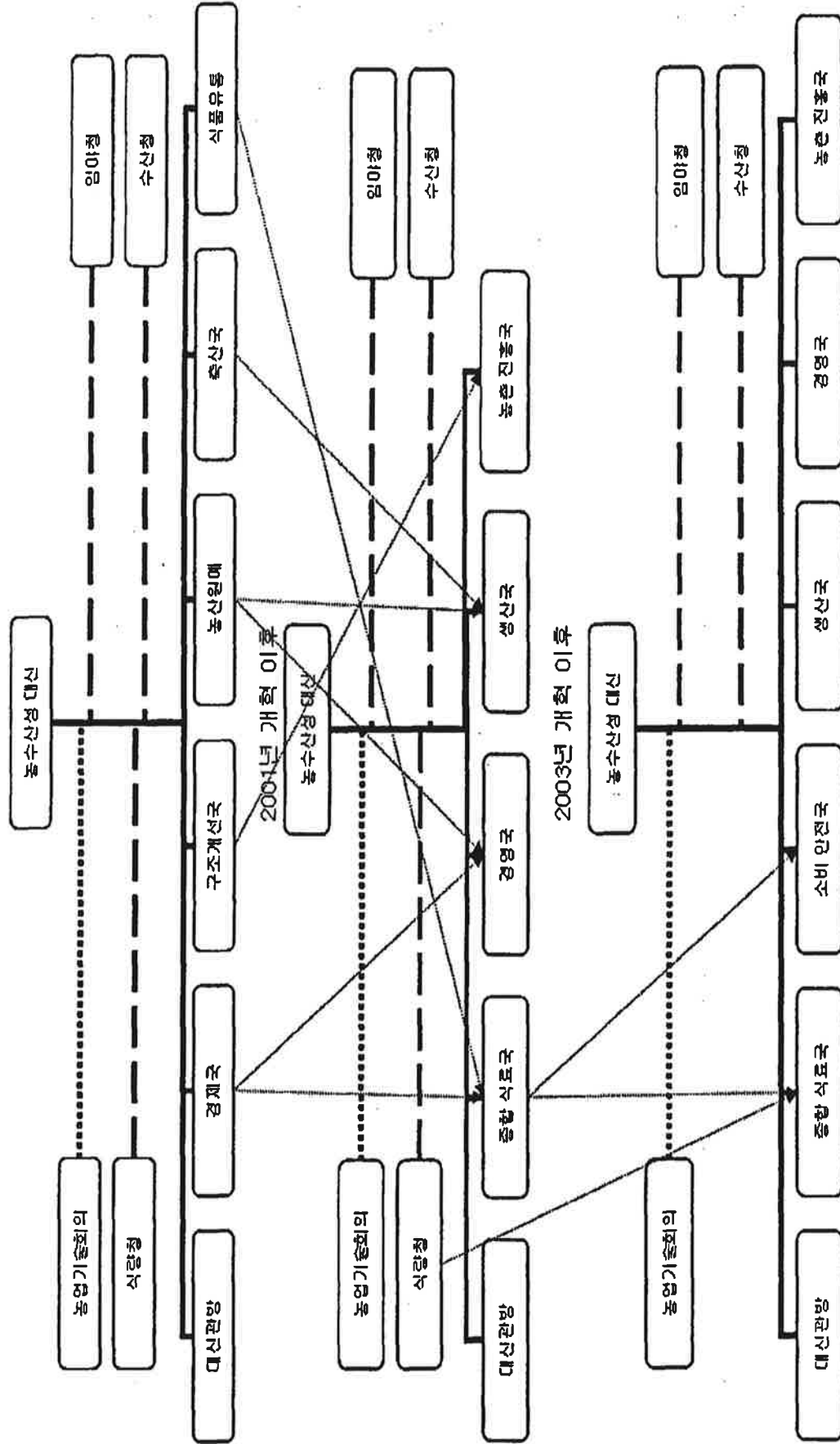
- 2001년 중앙 성청 개편 결과로 농촌정비에 관한 타 성청 업무가 기본적으로 모두 농림수산성으로 이관하는 방향에서 조정. 즉, 농림수산성 구조개선국과 국토청 지방진흥국이 통합되어 농림수산성 농촌진흥국으로 개편
- 식품안전 관리의 경우 내각부에 설치된 식품안전관리위원회가 총괄하되, 후생노동성은 일반 식품위생에 관한 리스크 관리를 담당하고, 농림수산성은 농림수산물 등에 관한 리스크 관리하는 것으로 역할을 조정
- 산림 행정의 경우 환경행정과의 긴밀한 제휴를 확보

▲ 지방분권

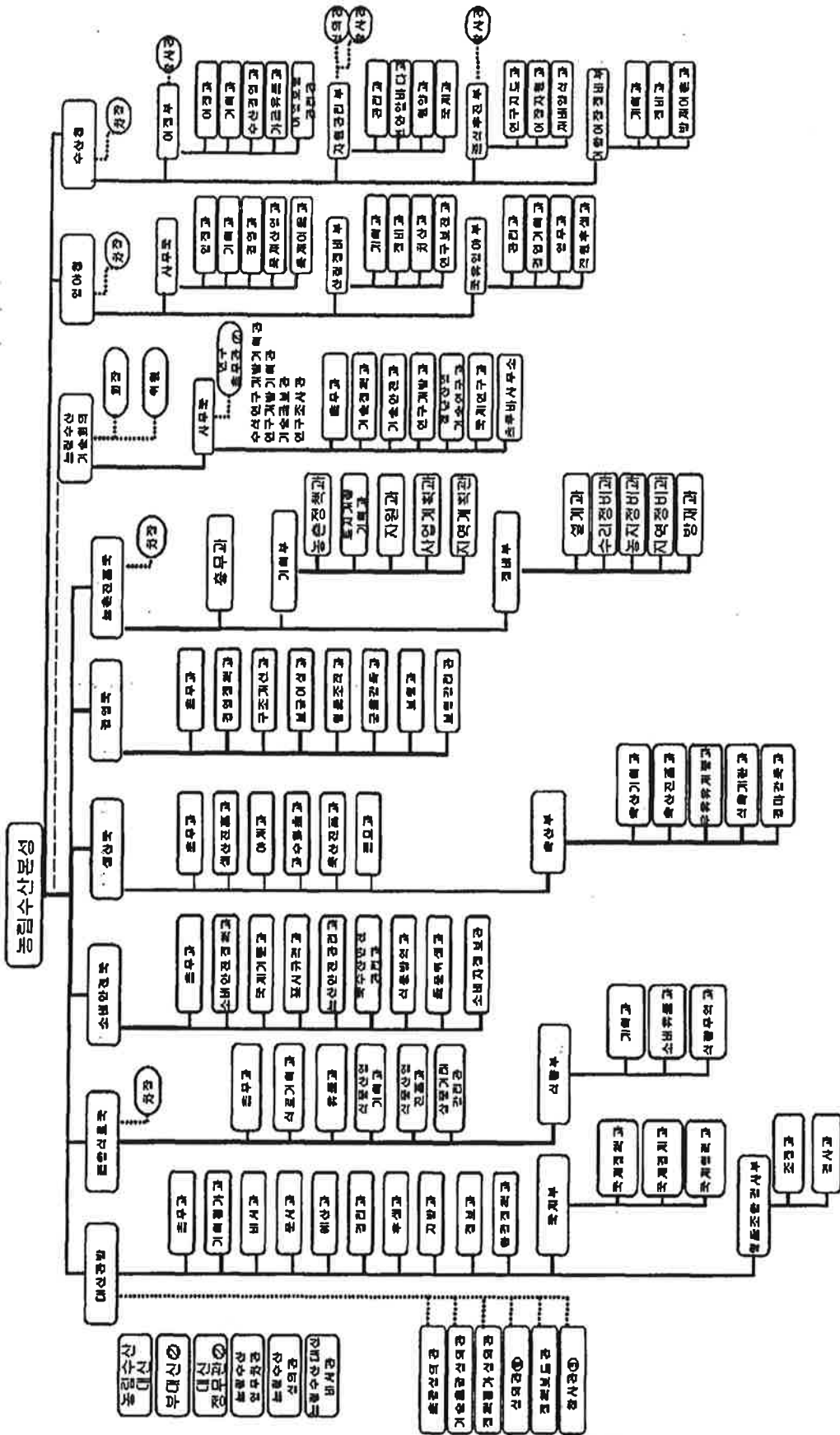
- 1990년대 일본 정부의 지방분권 개혁을 통하여 농수산성도 권한을 지방이양
 - 전담농업자의 인정권(정책의 중점화의 대상이 되는 담당자 농가), 농용지구역의 지정(보전해야 할 우량농용지), 4 ha이하의 농지 전용의 허가 권한, 삼림 정비 계획의 작성(삼림의 보속배양, 삼림 생산의 증진)을 이양
 - 기관위임사무를 폐지하고 법정수탁사무로 개편
- 보조금의 폐지와 통합보조금화로 지방의 재량권 확대
 - 2004년 및 2005년에 걸쳐 총 590억엔의 재원을 지방에 세원이양, 총 1,805억엔 보조금을 삭감, 나머지 유사 목적의 보조사업의 통합·메뉴화 실시
- 농림수산성이 직접 실시하는 사업의 경우는 본성은 입안 기획기능에 주력하고 대부분의 실행, 집행기능은 지방농정국에 위임.

<그림 1> 일본 농림수산성의 조직개편 동향

2000년 이전 조직



<그림 2> 농수산성 조직 구조(2007년 현재)



- 232 <그림 6> 농림수산업부의 조직구조 -

○ 시사점

- 특정업무 처리를 위한 국, 과 신설 등 단편적, 임기응변적 개편에서 벗어나 전체적으로 농림수산성에 부여된 임무와 목표를 분명히 하고 이를 달성하기 위한 조직을 혁신적으로 개편
- 농축수산물마다의 품목별 조직 편성에서 농림수산성의 주요 기능별로 조직을 재편함으로써 각 국별로 목표와 기능을 명확화하고 전체적으로 농림수산성에 부여된 임무와 목표를 효율적으로 달성 할 수 있도록 함.
- 과거의 생산 및 가격지원 기능은 과감히 축소하는 한편, 농림수산성의 역할이 식품, 농촌까지 확대됨에 따라 이를 담당하는 국을 새로 신설. 또한 농축수산물 횡단적으로 종합적 식료정책을 추진할 수 있는 체제 구축
- 식료, 식품진흥과 식품안전을 담당하는 부서를 분리하여 식품안전정책의 독립성을 부여(종합식료국과 소비안전국의 분리)
- 국가가 중점적으로 실시할 사업을 제외하고는 과감한 권한의 지방이양과 유사 목적 보조금의 통합 메뉴화 실시하여 지방의 재량권을 강화하고, 직할사업의 경우 지방농정국을 통해 직접 실시하여 자치체의 부담을 감소.

○ 일본 농정 조직 개편의 남은 과제

- 기본법 제정이후 8년이 지난 지금 신기본법에 따라 전체적으로 얼마나 정책의 체계화에서의 개혁이 추진되었는가에 대해서는 충분하다고 말하기 어려움.
- 식료 농업 농촌정책 심의회 기획부회에서 2004년 8월에 내놓은 [중간 논점정리]는 향후 일본의 농정개혁 과제를 잘 정리하고 있음.

① 정책의 체계성의 과제: “특히 농정에 있어서는 농업을 산업으로 진흥하는 산업정책과 농촌지역을 유지 진흥하는 지역진흥 정책에 있어서 지금까지 그 관계가 충분히 정리되지 못한 채 실시되어온 면이 있어 양자를 명확하게 구분하여 시책을 체계화할 필요가 있다.”라고 지적 - 즉, 시책의 실시에 있어서 목적을 명확하게 한 시책 수단을 확립하고, 시책효과에 합치하는 적절한 대상에 초점을

맞추어서, 그것을 집중적으로 강구해 가는 것이 중요하다. 또 시책 상호간에 중복을 배제함과 동시에 복수의 부성에 관계된 시책을 포함하여 시책간에 연계의 강화를 도모할 필요가 있다는 것임.

- ② 소비자 시점의 도입 : '소비자에 선택되는 농산물이나 식품을 공급하는 것이 농업과 식품산업이 발전하기 위한 기본이다.'라는 관점에서 食育을 포함하여 생산에서 소비까지의 과정을 일관되게 시책을 전개하는 것이 필요
- ③ 농업자나 지역의 주체성과 창의공부의 발휘 촉진
- ④ 환경보전을 중시할 시책의 촉진

○ 참고: 2005년 제 2차 신기본계획의 특징과 내용

- 핵심 추진목표

△ 식료자급율(45%) △ 다면적 기능

⇒ 이를 달성하기 위해 농업지속, 농촌유지(일정 면적의 농지보전, 식량생산, 농촌인구유지)

과거) 근대화가 핵심 목표

- 제 2차 신기본계획에서 핵심적 변화

- 품목횡단적 경영안정 대책(소득보장 및 구조조정의 양면적 목표)(참고 자료 2 참조)
- 4헥타르 이상 전담농 및 20헥타르 이상의 집락영농만 직불제 실시
- 현재 20만의 전담농을 40만으로 육성, 법인형 집락영농조직 4만 육성, 총 경지의 8할 담당(2015년)
- 최근(2007년 8월) 자민당 참의원 선거 참패 원인 중 하나가 됨.

2) 각 국의 주요 업무

(1) 종합식료국의 정책 대상과 역할 등

○ 종합식료국의 조직 변화

- 2003년에 소비·안전국이 생기면서 종전에 종합식료국에서 담당하던 식품안전과 소비자 관련 업무를 소비안전부에게 넘기게 되었음. 아울러 신규 조직(소비·안전국)의 신설과 함께 행정조직의 비대화를 방

지하기 위하여 식량청 조직(및 지방의 식량사무소)를 폐지하여 종합 식료국에 통합.

- '종합'식료국이라고 명칭이 붙은 이유는 식량 자급에 관한 생산(=생산국), 소비(소비안정국)의 업무를 총괄하기 때문임.

○ 종합식료국의 주요 기능

- 종합식료국의 주요 담당 업무; 식료의 안정공급(자급률 향상, 유통구조 개선, 수입조정 등) 및 식품산업 진흥
- 종합식료국과 소비 안전국의 식품산업에 대한 역할 분담
 - 종합식료국은 식품산업의 진흥을 담당하고, 소비 안전국은 규제를 담당함.

○ 관련 과(課) 조직

- 크게 3개의 파트로 구분할 수 있음.

△ 식료 기획과 : 식료 자급율을 달성하기 위한 종합적 총괄을 담당/ 식료 자급율 달성을 위한 각종 사업들은 생산국과 소비안정국에서 실시하며, 식료 기획과는 이를 총괄하는 역할을 담당함.

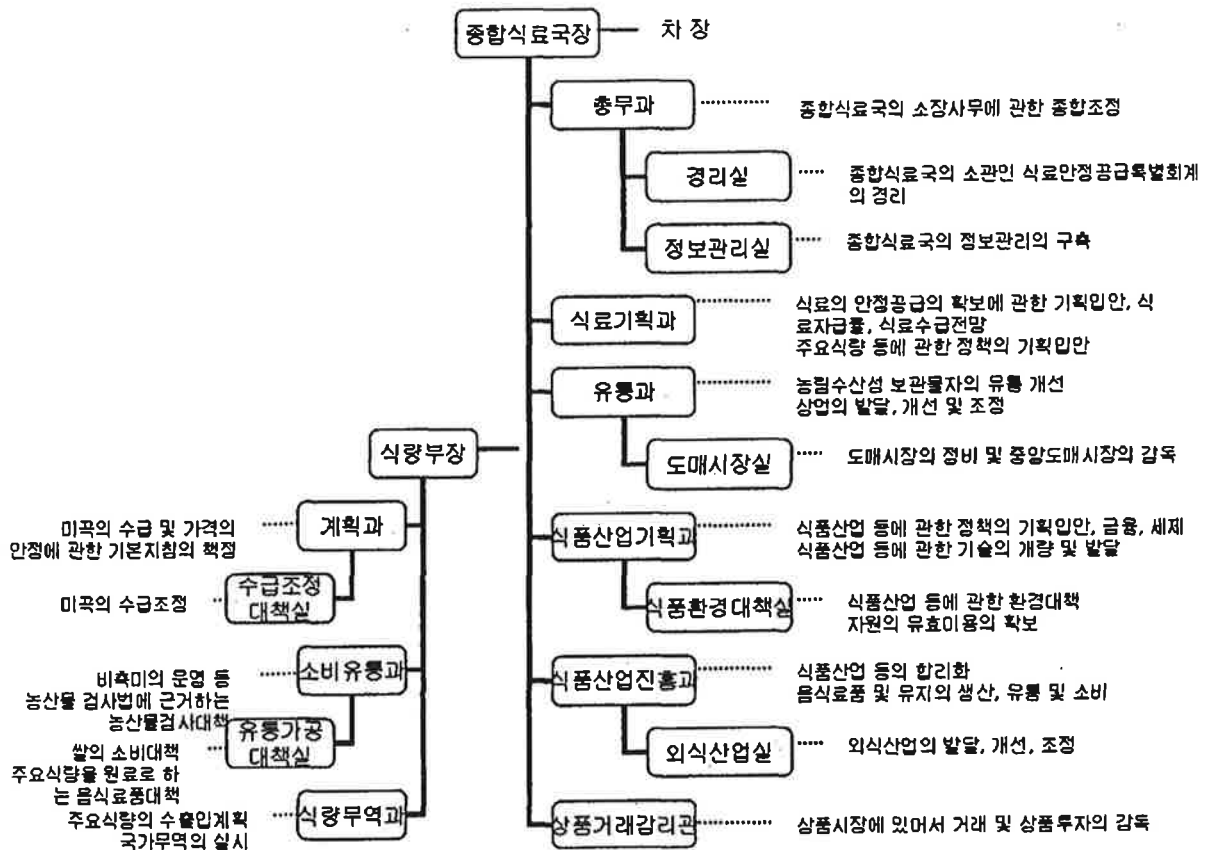
△ 식품산업 관련업무 : 유통과, 식품산업기획과, 식품산업진흥과, 상품거래감리관 등이 있음.

△ 식량부 : 구 식량청의 업무를 담당. 현재는 미곡 수급조정, 비축미 운영관리, 식료무역 등을 담당. 과거 식량청의 업무는 식량관리법에 의해 정부수매제 사업의 담당부서였으나, 현재는 減反 등의 업무와 비축미 운영관리 등을 담당하는 것으로 역할이 축소됨. 식량청이 폐지됨에 따라 각 도도부현별로 식량사무소가 있었는데 이것은 이름을 지방농정사무소로 바꾸고 현재는 소비안전업무를 담당하는 것으로 기능이 바뀜.

○ 예산

- 식량부가 특별회계로 약 1,460억 엔 정도를 쓰며, 이를 제외하고 종합 식료부가 직접 쓰는 예산은 약 135억 엔 정도에 불과.
- 米 정책 개혁의 새로운 추진의 일환으로 시행되는 산지 만들기 대책(약 1,327억 엔) 등은 생산국 예산으로 계상되어 있음. 종합식료부에

<그림 3> 종합식료국의 조직구성



서 이를 총체적으로 관할하지만 직접 사업은 생산국에서 실시함.

- 직접 사업을 하는 것은 식품 사업 관련으로 식품 리사이클링, 식품산업 해외 진출 지원 등 작은 예산에 불과.
- 유통 관련해서는 도매시장 지원을 하나, 이것도 강한 농업만들기 교부금에 포함되어 운영(예산은 약 55억엔 정도).

○ 식품산업의 지원과 업무의 범위

- 식료의 안정공급은 농림수산성이 담당(즉 식품 자급을 향상과, 식품산업진흥). 후생노동성은 규제 관련 업무를 담당(식품 위생관계). 즉 후생노동성에서 위생 관련 규제를 하면 이 결과 식품업체에서 위생관련 설비나 설치를 할 경우 이 자금은 농림수산성이 지원해 주는 방식

으로 업무분담

- 농림수산성 내에서는 식료국이 진흥을 담당, 소비안전국이 표시 등 규제를 담당
- 식품산업의 진흥 경우 : 중소기업 진흥 정책은 주로 저리 용자 정책으로서 경제산업성이 총괄하나, '共官 방식'으로 식품산업의 경우는 농림수산성(종합식료국)이 지원. 즉, 구조는 경제산업성이 만드나, 신청을 받아 돈을 지급하는 등의 운영은 농림수산성이 담당. 총괄은 종합식료국이 하나, 직접 용자하지 않고, 식품산업기획과에서 용자의 틀(기획)을 만들면 농림어업금융공고에서 용자해 줌. 이 농림어업금융공고의 담당 부서는 경영국에서 담당.
- 따라서 식품산업기획과에 직접하는 일은 적음(농림어업금융공고의 경우 정부의 각 성청 관할 公庫의 통폐합 방에 따라 곧 통폐합 될 예정임).
- 식품산업의 경우 지원 범위 : 외식산업도 포함하여 그동안 농수산성에서 지원범위는 넓게 잡고 있음(이 부문에 대한 타 성청의 지원이 거의 없었기 때문임. 후생노동성은 주로 규제만 담당해 왔고 경제산업성은 모든 중소기업을 지원하여 식품산업에 특화지원을 하지 않았기 때문임).
 - 예를 들어 도시의 중심시가지 식품·상업 고도 효율화 시설정비사업, 중심시가지 식품 소매업 야드(뒷마당)작업 지원시설 정비사업, 식품 폐기물 종합 리사이클 처리시설 정비사업 등도 지원해 왔음(대기업도 지원해 왔으나 향후는 중소기업에 초점 두려고 함).

(2) 경영국

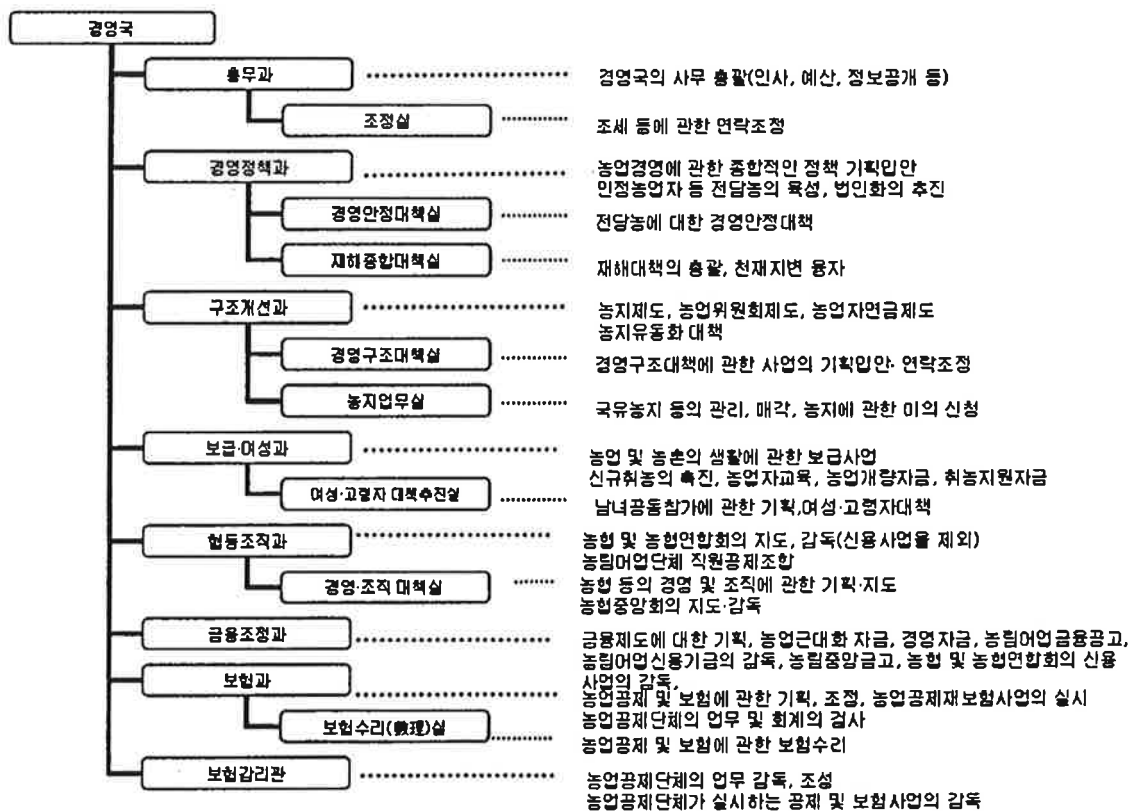
○ 경영국 조직의 변화

- 종전에는 생산국의 조직에 포함되어 있었으나 2001년에 독립하여 경영국으로 됨.
- 배경 : 종전은 농정의 대상이 품목별 정책(가격지지 혹은 생산지원 등)이 중심이었으나, 최근에는 농가경영(Farm 매니지먼트)으로 발상을 전환. 즉 농가경영의 규모 확대, 농가경영의 경쟁력 향상, 경영자

로서의 능력 향상 등을 추구하는 정책으로 변화

- 경영이란 농지, 돈, 인재 3부문을 대상으로 함. 따라서 경영정책과는 돈을 다루고, 구조개선과는 농지를 다룸. 보급·여성과는 인재를 다룸.
- 그 외에 협동조합 관련(협동조합과), 연금과 농업공제(보험과) 등이 주요 업무

<그림 4> 경영국의 조직구조



○ 경영국의 예산과 주요 사업

- 농림수산성 2007년 예산 2조 7천억 엔 중에 경영국 예산은 약 4,100 억엔에 불과(약 16%) 정도
- 예산 중에 가장 큰 것이 품목횡단적 경영안정대책(2007년도에 처음으로 도입)임(약 1,395억 엔).
- 다음이 제도 자금으로 농업자 연금급부 등 부담금 1,519억 엔, 농업공

제 1,177억 엔

- 전담농(担い手) 육성 및 확보 지원 대책(경영혁신, 농지집적 고도화촉진, 무이자 지원, 무담보 용자 지원, 제도자금의 원활한 유통 등) 등 약 597억 엔
- 농지의 유효한 이용 촉진: 경작포기지 등에 대한 일반기업 등의 진입을 촉진하기 위한 조치(강한 농업만들기 교부금에 포함), 전담농 지원 농지보유합리화 사업 등에 총 156억 엔 지원
- 재 챌린지의 추진: 대부분 신규 사업으로, 사업 취지는 아베 내각 들어와서 團塊세대나 약자, 여성들에게 재도전의 기회를 주자는 것으로 단과세대의 경험을 농업에 활용한다든지, 인생 2모작을 농업에서 실현할 수 있도록 재교육훈련을 실시한다든지 하는 사업임(약 총 예산은 111억 엔 정도).

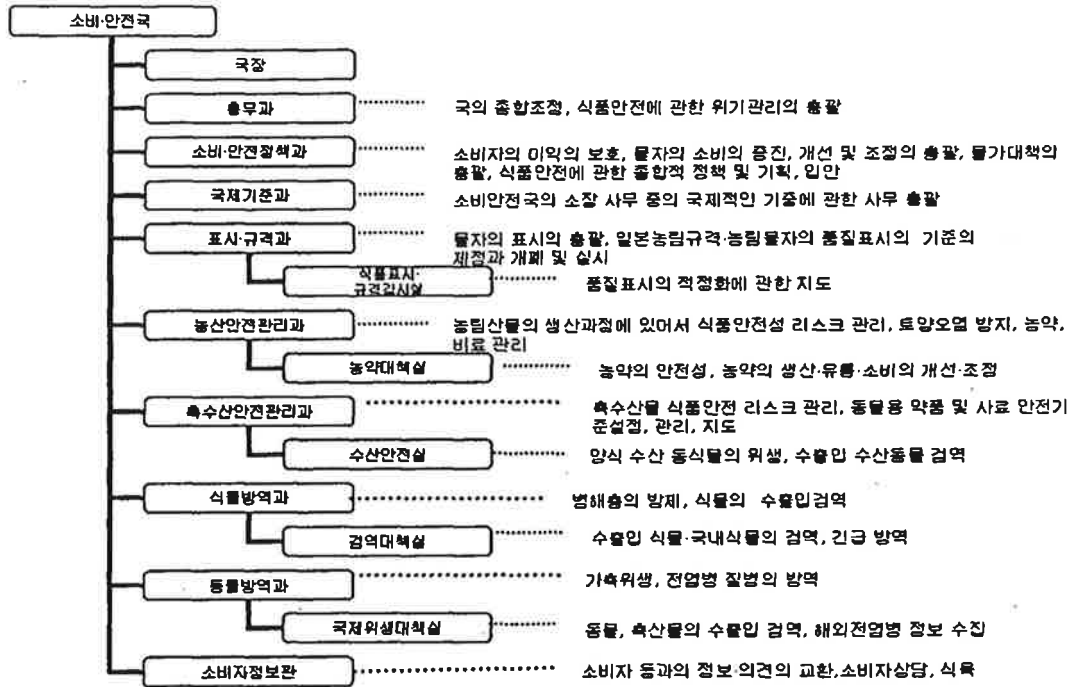
※ 특이한 것은 경영국 예산중에 농지의 유효한 이용 촉진 사업에 포함된 농지이용에 있어 기업진입을 촉진하는 정책(173억 엔)과 재 챌린지 사업 중에 縣農大 등 재 챌린지 활용추진사업(약 5억 엔)은 등은 강한 농업만들기 교부금에 포함되어 운영됨(2006년 경우 총 150억 엔 가량이 강한 농업만들기에 포함되어 운영되었으며, 금년도에는 좀 더 상향될 것으로 예상함. 다만 지역에서 신청이 있어야 함).

※※ 주로 신규 사업은 새로 지원제도를 만들어 개별 보조금으로 실시하나, 기존사업은 전부 교부금 속에 넣어 실시하는 방식을 취하는 것으로 보임(참고자료 1 통합교부금의 의의와 특징 참조)

(3) 소비 안전국

- 소비·안전국: 소비자보호, 표시·규격, 식품안전, 농림수산물의 생산 단계별 리스크 관리 토양오염방지, 리스크 커뮤니케이션(타 부서는 진흥부서이나 소비안전국은 규제 부서)

<그림 5> 소비 안전국의 조직구조



○ 예산

- 주로 소프트한 사업이므로 예산 크지 않음.

<표 1> 소비 안전국의 예산 현황(2007년)

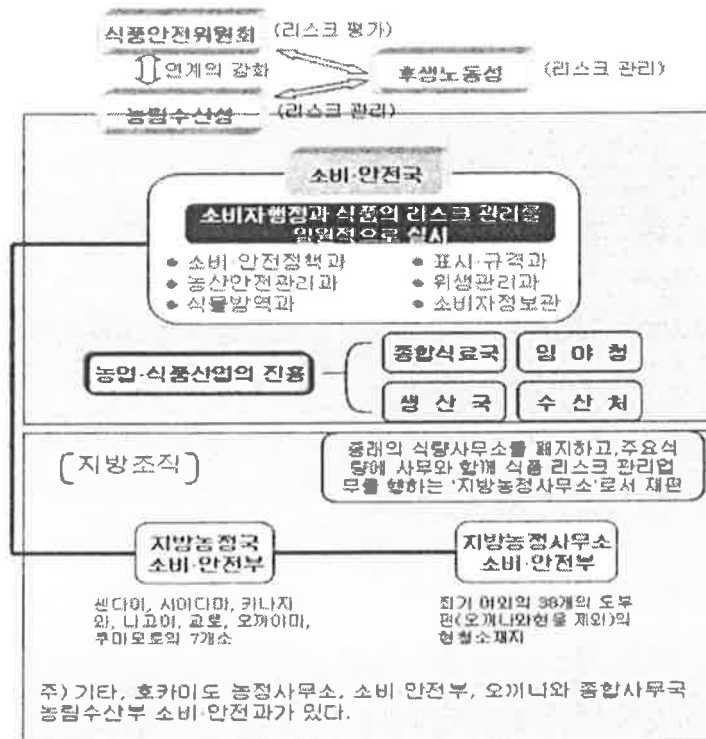
항목	내용	예산(백만엔)
식품안전확보	식품안전 리스크 관리(미생물 리스크 관리 기초조사, 유해화학물질관리 기초조사), 안전농산물의 공급(동물용 의약품 대책비 보조)	1,580
동식물 방역체제 강화	가축방역, 수산방역, 병충해 관리 등	약 6,800
소비자 신뢰 확보	식품 표시 적정화, JAS 규격 검토 보급 대책비, trace-ability 시스템 확립 대책비	약 1,820
食育 추진	식육 추진사업비	3,815
식의 안전 안심 확보 교부금	농축수산물 안전성 확보, 가축전염성 질병, 작물의 병충해 발생 예방, 지역에 있어서 식사의 밸런스 가이드 보급, 활용	2,513

○ 리스크 관리 체제

- 위험평가와 관리를 분리하고, 위험평가는 내각부에 설치된 식품안전 위원회가 독립적으로 전담
- 위험관리의 경우 후생노동성은 일반 식품위생에 관한 리스크 관리, 농림수산성은 농림수산물 등에 관한 리스크 관리로 역할을 분담
- 농수산성 내에서는 소비안전국이 담당. 지방조직으로서는 지방농정국의 소비안전국, 지방농정사무소의 소비안전부가 담당
 - 생산자재의 안전성 확보나 규제 등
 - 농림수산물의 생산, 유통 및 소비 활동을 통한 안전성 확보
 - 리스크 커뮤니케이션의 실시

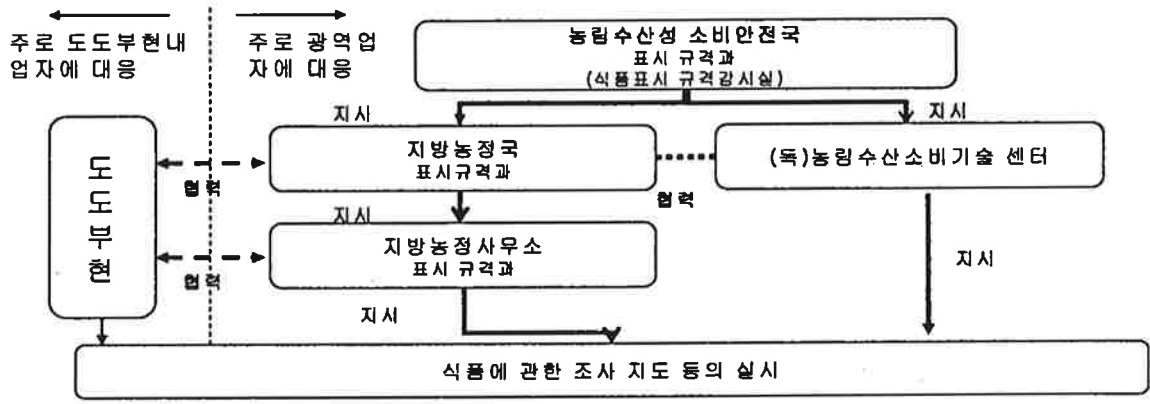
<표 2> 일본의 식품안전관리 담당부서와 관할 영역

	농수산물 생산	가공	판매
위험평가	식품안전위원회	식품안전위원회	식품안전위원회
위험관리	농수산성	후생노동성	후생노동성



- JAS 법에 있어서 식품표시감시 제도 관리 체제
 - 농수산성의 지방농정국은 도도부현을 넘어선 광역업자의 규제를 담당
 - 도도부현은 관할 권역내의 지방 업자의 규제를 담당

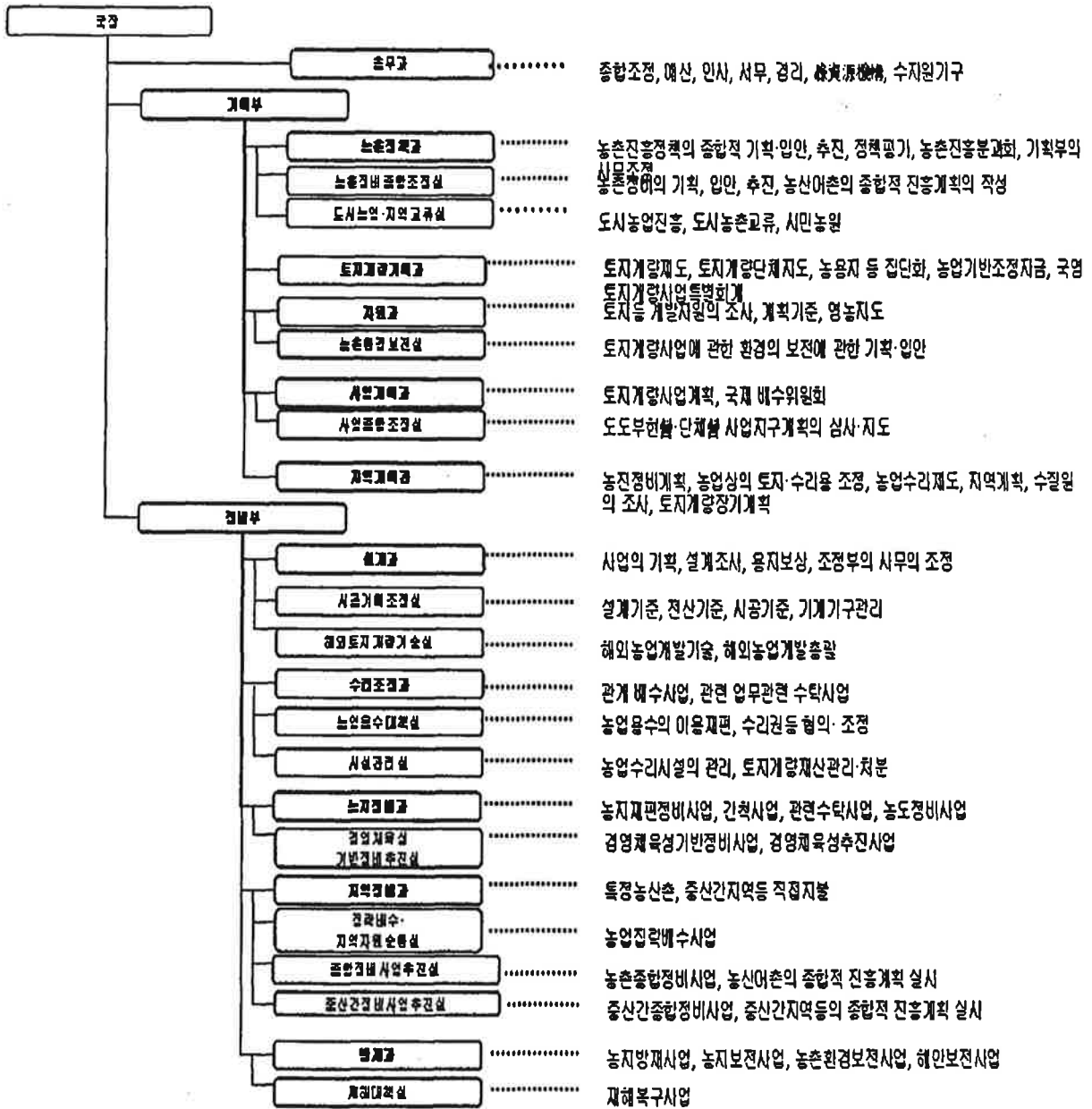
JAS법에 있어서 식품표시 감시체제(가축방역도 동일)



(4) 농촌진흥국

- 조직
 - 2부, 10과, 1분장관 13실(총 472명)
- 역할 : 여전히 농업농촌정비사업이 중심. 농촌활성화와 진흥은 부차적.
 - 농업진흥지역이 있는 한 농촌진흥국은 공공사업으로 먹고 살 것이 있다는 의식이 강함(각종 농진지역 정비 및 관리). 토목직이 지배

<그림 6> 농촌진흥국의 조직구조



<표 3> 농촌진흥국 관련 예산 현황(2007년도)

항목	내용	예산(백만엔)
농산어촌 활성화	농산어촌활성화 프로젝트 지원 교부금	34,088
	농지 물 환경향상 대책	30,286
	중산간 지역등 직접지불 교부금	22,146
	농촌지역 IT화 추진지원사업	20
	'농산어촌활력 증진' 추진사업 위탁	34
	광역연휴 공생 대류 대책 교부금	800
	농업용수 자연에너지 활용 지원사업	30
농업농촌기반사업	국영 관개 배수 사업	193,604
	농촌진흥종합정비	32,343
	농지 방제사업	59,602
	수리 자원 유효 활용(국영 수지시설 보전 등)	5,786
	농업생산법인 등 육성 긴급 정비사업 등	1,030
	담수(湛水)방제사업 등	47,016
기타	농지해안사업, 재해복구 등	16,944

3) 중앙성청 간 조정 방식

○ 식량자급을 등 농정전반

- 식료 농업 농촌 기본계획 수립 자체가 조정과정
- 수상관저에 식료농업농촌정책 추진본부(수상이 의장, 관계 장관 참여)
- 총무성(인원), 재무성(예산)을 통해 조정

○ 주로 농촌관련 사업이 조정에 문제

- 해결방법:

- 가) 정책군 방식(예; 도시 농산어촌의 공생 대류를 위한 각성 연휴)
 - 내각 관방에서 총괄(총무성 등 총 17개 사업 묶어서 실시: 규제완화, 예산, 관련법 일체로 시행)
- 나) 성청간 횡단적 교부금 설치; 성청 횡단적 통합교부금 만들어 성청

간의 협력 증진과 지방자율성, 신청절차의 간소화 등을 추진함.

4) 농림수산성의 예산 추이와 지방분권 개혁

○ 농림수산 관련 예산은 지속적으로 줄어들고 있음.

- 1978년 5.6% → 1990년 5.2% → 2000년 4.1% → 2007년 3.2%

<표 4> 국가 전체의 일반 세출과 농림수산관계 예산의 추이

(단위 : 억엔, %)

년도	일반회계총액 (A)	일반세출 (B)	농림수산관계 예산액(C) (C)	합	
				C/A	C/B
1983	496,808	326,200	37,010	7.4	11.3
1993	723,548	412,168	33,680	4.7	8.2
1998	776,692	445,362	33,756	4.3	7.6
2003	817,891	475,922	31,114	3.8	6.5
2004	821,109	476,320	30,522	3.7	6.4
2005	821,829	472,829	29,362	3.6	6.2
2006	796,860	463,660	27,783	3.5	6.0
2007	829,088	469,784	26,927	3.2	5.7

주) 1. 국가의 "일반세출"이란, 국채비, 지방교부세교부금 및 개혁추진공공투자 사업상환시 보조 등 이외의 세출을 말함.

2. 헤세이 5년도 및 10년도의 농림수산개혁예산에는 NTT사업을 포함정리하고 있는 것부터 "일반세출"에 대해서도 비교대조 때문에 NTT사업분을 포함 정리하고 있는 것이다.

○ 농림수산 예산중에 공공사업비는 1992년에 피크를 이룬 후에 지속적으로 감소

- 1983년의 39.9%에서 92년의 54.1%로 늘다가, 현재는 42.3%.

- 2002년부터 재무성의 지침에 따라 공공사업은 의무적으로 매년 3%씩 삭감하도록 하였음.

<표 5> 농림수산업예산중 공공사업비와 비공공사업비의 추이

(단위 : 억엔, %)

년도	농림수산 관계예산	공공사업비		비공공사업비	
		예산액		예산액	
1983	37,010	14,750	39.9	22,261	60.1
1993	33,680	18,226	54.1	15,454	45.9
1998	33,756	17,439	51.7	16,317	48.3
2003	31,114	14,378	46.2	16,735	53.8
2004	30,522	13,712	44.9	16,810	55.1
2005	29,362	12,814	43.6	16,548	56.4
2006	27,783	12,090	43.5	15,692	56.5
2007	26,927	11,397	42.3	15,530	57.7

○ 공공사업비 예산

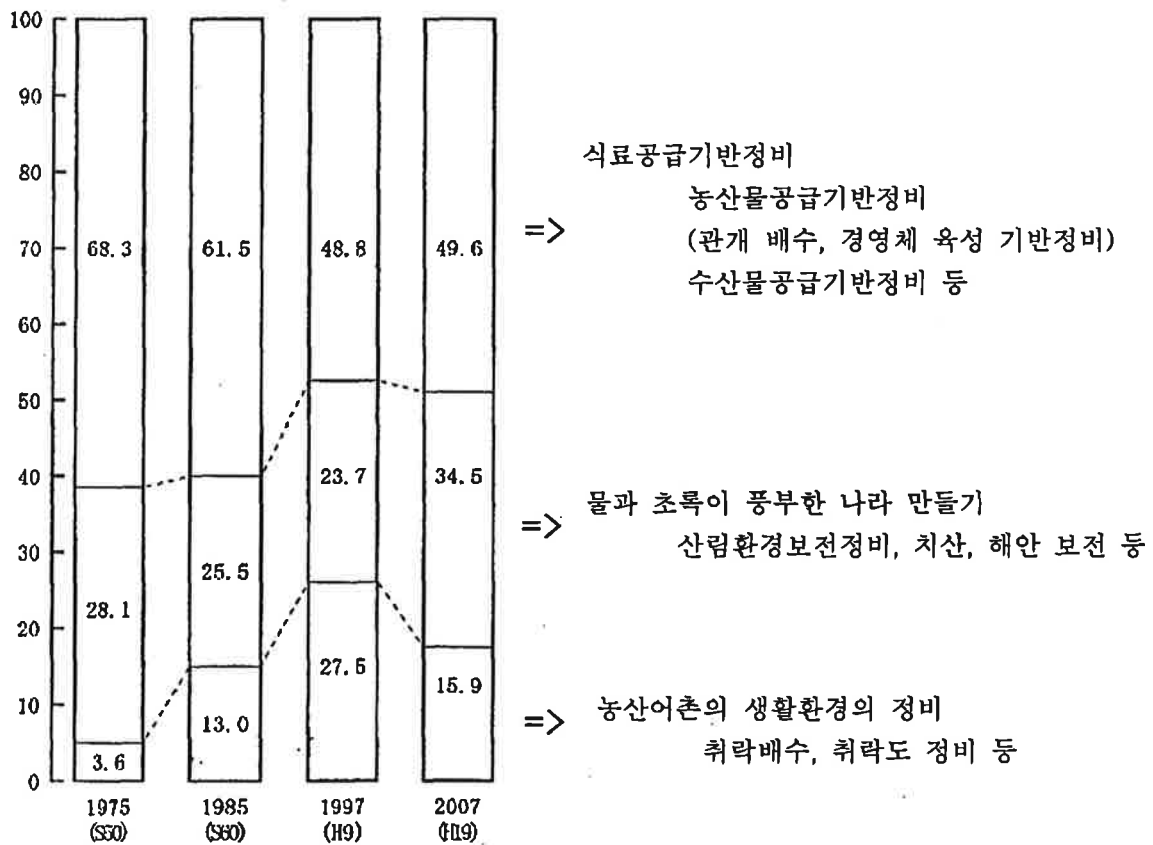
- 부문별로 보면 농업농촌정비가 약 50%로 가장 많고 나머지는 임야, 수산, 해안 관련 사업비임.
- 사업성격별로 보면 농수산물 생산기반정비가 약 50%로 가장 많고, 다음이 자연과 환경보전사업비(약 34%), 농어촌생활환경정비가 약 16%를 차지
- 1970년대부터 추이를 보면 농어촌생활환경정비의 쉐어는 확대되어 왔고(1975년 3.6에서 1997년 27.5%), 2000년대 이후가 되면 자연과 환경보전사업비의 쉐어가 크게 늘어남(1997년의 23.7%에서 2007년에는 34.5%). 농수산물 생산기반정비는 1970년대와 80년대 초반까지 약 60%의 쉐어를 차지하다가 1990년대 이후 계속 쉐어가 축소되고 있으나, 최근에 다시 식료의 안정공급기반 확대를 위해 다시 약간 늘고 있음.

<표 6> 2007년 농림수산성 공공사업 예산비

(단위 : 백만원, %)

사항	2006년도 예산액	2007년도 개산결정액	전년도대비
농업농촌정비	727,829	674,656	92.7
임야공공	288,832	282,368	97.8
치산	119,622	112,012	93.6
산림정비	169,210	170,356	100.7
수산물공급기반정비	153,104	144,148	94.2
해안	20,039	19,338	96.5
일반공공사업비 계	1,189,804	1,120,510	94.2
재해복구 등	19,225	19,225	100.0
공공사업비 계	1,209,029	1,139,735	94.3

<그림 7> 농림수산공공사업의 기능별 추이



○ 3위 일체 개혁과 지방분권

- 2004년과 2005년 두 차례 보조금 개혁이 있었음.

가) 보조금 삭감을 통한 재원의 이양 : 2004년에 250억엔, 2005년에 340억엔의 보조금을 삭감하여 그 재원을 세원이양분으로 넘겼음(주로 비공공사업부문의 보조금).

나) 보조금의 통합교부금화(보조금의 통합과 지방재량권 확대, 주로 공공사업분야)

- 2005년에 省廳 연계 교부금 창설로 440억(지역재생교부금 중 농림수산성 부담분)
- 2006년에 새로운 교부금의 창설(里山エリア재생교부금 등)과 기존 교부금의 확충으로 544억엔

다) 국고보조금의 삭감(지방으로의 재원이전 없이 국고보조금의 슬림화) : 2004년에 비공공사업부문에서 454억엔, 공공사업부문에서 2005년에 744억엔, 2006년에 607억엔 슬림화

<표 7> 농수산성 보조금 개혁 내용

총 농림수산성 보조금 개혁 액 3,379억엔		
세원의 이양	보조금 슬림화(삭감)	통합교부금화
590억엔	총 1,805억엔 (공공 1,351억엔, 비공공 454억엔)	984억엔

* 농림수산성이 2007년 예산 총액은 약 2조 6천억엔으로 이 중에 약 15%가 개혁의 대상이 됨.

※ 참고 : 2004년과 2005년에 정부와 여당의 합의로 삼위일체 재정개혁을 실시

- 국고보조금 개혁, 세원이양, 지방교부세 개혁
- 일본 전체로서 총 약 4조 7천억 엔의 보조금 개혁이 있었음.
- 4조 7천억엔 중에 약 3조엔에 해당하는 각 성청의 보조금을 폐지하여 지방으로 세원이양(개인주민세 재원 추가 확대)하고, 약 1조 7천엔의 보조금은 기존 보조금을 슬림화하거나 통합교부금화 하였음.

○ 국고보조금 개혁의 의의

- 농림관계 보조금의 일부를 폐지, 지방의 부담으로 넘김
- 국가는 국가가 꼭 해야 할 사업에 중점화, 직할사업으로 직접 실시
- 나머지 중에 기간을 정해서 단년도에 실시하는 사업을 제외하고 대부분 통합보조금, 교부금화합으로써 지방의 자율권을 향상, 영세보조금의 통폐합, 중앙과 지방의 관계 변화

5) 지방 농정 조직과 중앙 및 지방의 관계

(1) 중앙과 지방의 역할분담

○ 일본의 경우 그간 행정개혁 및 지방분권 과정에서 국가의 역할은 전국적인 정책·계획의 기획·입안이나, 전국적 견지로부터 필요하게 되는 사업의 실시에 한정하고 그 외 대해서는 기본적으로 지방공공단체에 맡기는 방향으로 역할을 조정하였음.

○ 이에 따라 내셔널미니멈 등 기초적 사업이나 광역적으로 일정한 기준에 의해 전국 공통으로 실시해야 하는 사업은 국가가 직접 직할 사업으로 실시하고, 나머지는 지방에 재원과 권한을 대폭 이양하였음. 국가가 부득이 보조사업으로 실시하여 하는 사업의 경우도 개별보조금 형식으로 실시하는 사업은 국가적 프로젝트의 관련 사업, 선도적인 시책과 관련되는 사업, 단기 집중 시행을 필요로 하는 사업 등으로 한정하고, 그 이외의 사업에 대해서는, 가능한 한 개별 보조금에 대신하여 통합 보조금을 지방공공단체에 교부해 지방공공단체가 재량권을 가지고 시행할 수 있도록 하였음.

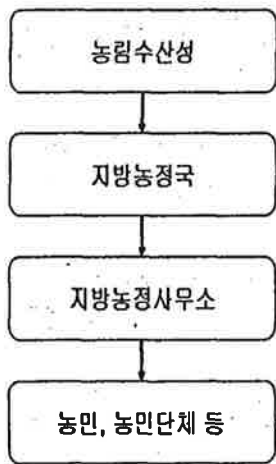
○ 국가가 직접 사업을 실시하는 경우 지방농정국을 통해 직접 시행함

- 그러나 이 경우도 a) 본성은 기획, 입안 기능에 국한하고, 사업의 결정·집행에 관한 권한은 지방농정국에 위임하여 실시하고 있음. (b) 지방농정국별로 사업예산을 일괄 계상·배분하여 그 실시에 대해서는 각 지방농정국이 주체적으로 결정·집행을 할 수 있도록 하고 있으며, 지방농정국은 조직·인사 운영의 주체성도 가지고 있음.

(2) 중앙과 지방의 역할 분담의 유형

- 이에 따라 현재 농정에서 중앙과 지방의 역할 분담 유형은 크게 3가지로 구분할 수 있는데,
- (a) 중앙에서 할 일은 직접 중앙의 지방조직을 통해 하고(소득, 가격정책 등),
- (b) 농촌진흥, 농업발전 등의 보조사업은 도도부현을 통해 추진하며,
- (c) 소비안전이나 농지유동화 등은 협조형으로 추진하고 있음.

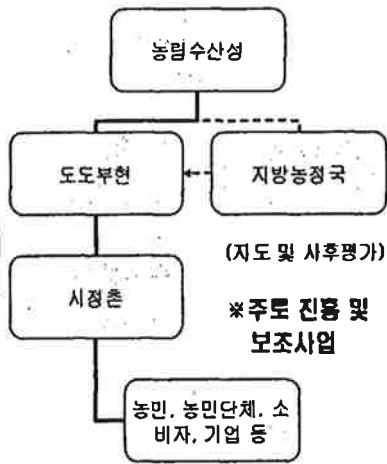
제 1 유형 직영형(예: 품목별단적 경영안정대책)



※ 주로 가격 및 소득 정책

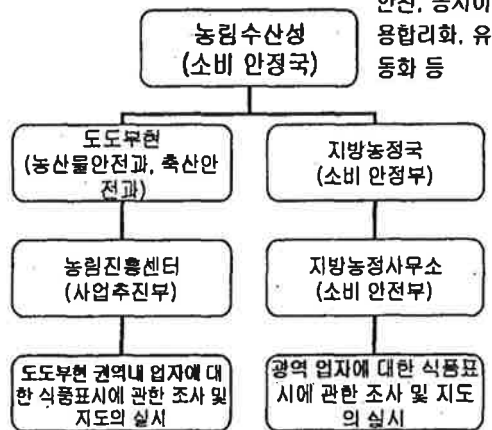
도도부현 및 시정촌
(인증 농업자의 추천)

제 2 유형 도도부현 위탁형



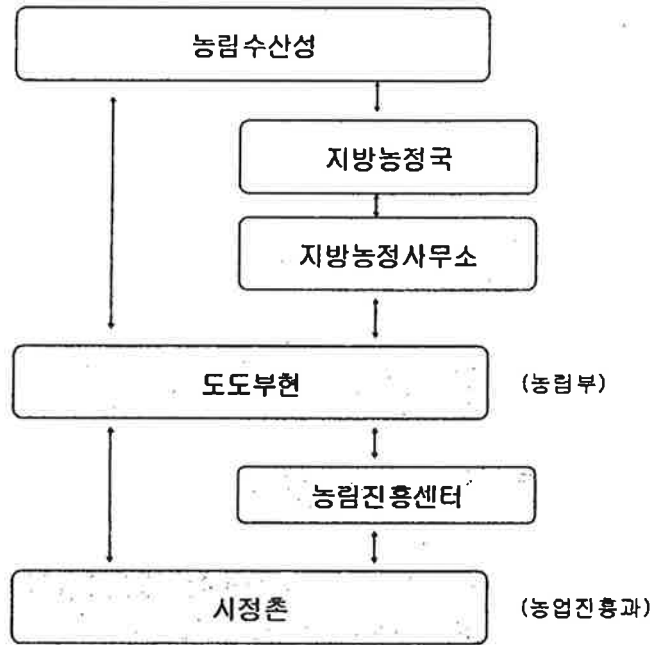
※ 주로 진흥 및 보조사업

제 3 유형: 업무 분담형



※ 주로 소비 안전, 농지이용합리화, 유동화 등

<그림 8> 일본 중앙과 지방농정 조직의 개념도



(3) 지방농정국의 기능과 역할

Ⅰ 설치 경위

- 지방 농정국은 지역 실정에 따라 탄력적이며 기동적으로 농정을 전개해 나가기 위해 1963년에 전국 7개소에 설치된 농지사무국을 모체로 설치
- 1970년에 별도로 있던 통계조직을 흡수하여 통계조사부를 설치, 산하에 통계관련 출장소(통계정보사무소) 등
- 2001년에 새로운 식량농업농촌 기본법의 제정에 수반하여, 농림수산성의 조직이 재편됨에 따라 중앙조직의 구성에 맞춰, 기존에 농정부, 생산유통부, 계획부, 건설부를 생산경영부, 농촌계획부, 정비부로 폐지 또는 변경
- 2003년, 산업진흥부문으로부터 소비자 행정 및 식품리스크 관리부문의 분리, 강화와 정보의 발신 기능 강화 등을 목적으로 한 조직 재편을 행함. 또 주요 식량업무를 지방농정국에 이관함에 수반하여 지방농정사무소(과거에 도도부현에 있던 식량사무소)를 설치함. 이에 따라 약

9,000명에 달하는 식량사무소 직원이 지방농정국(지방농정사무소) 소속으로 변경. 현재는 약 3,000명으로 축소되었으나 리스트럭처 문제 직면.

- 2006년에 지방농정사무소와 통계정보센터를 통합하여 품목횡단적 경영 안정대책의 실시 등 식료농업농촌기본계획을 추진하는 조직으로 재편합.

<표 8> 지방농정국의 정원 추이(명)

조직별 \ 년도	2003	2004	2005	2006
지방농정국본국	4,233	4,222	4,173	4,173
지방농정사무소	6,434	6,079	4,173	9,655 ¹⁾
통계 정보 센터	4,506	4,448	4,283	-
사업소등	3,170	3,145	3,103	3,032
지방농정국계	18,343	17,894	17,362	16,860
훗카이도농정사무소	454	419	404	761
훗카이도통계정보소	429	425	410	-
합계	19,226	18,738	18,176	17,621

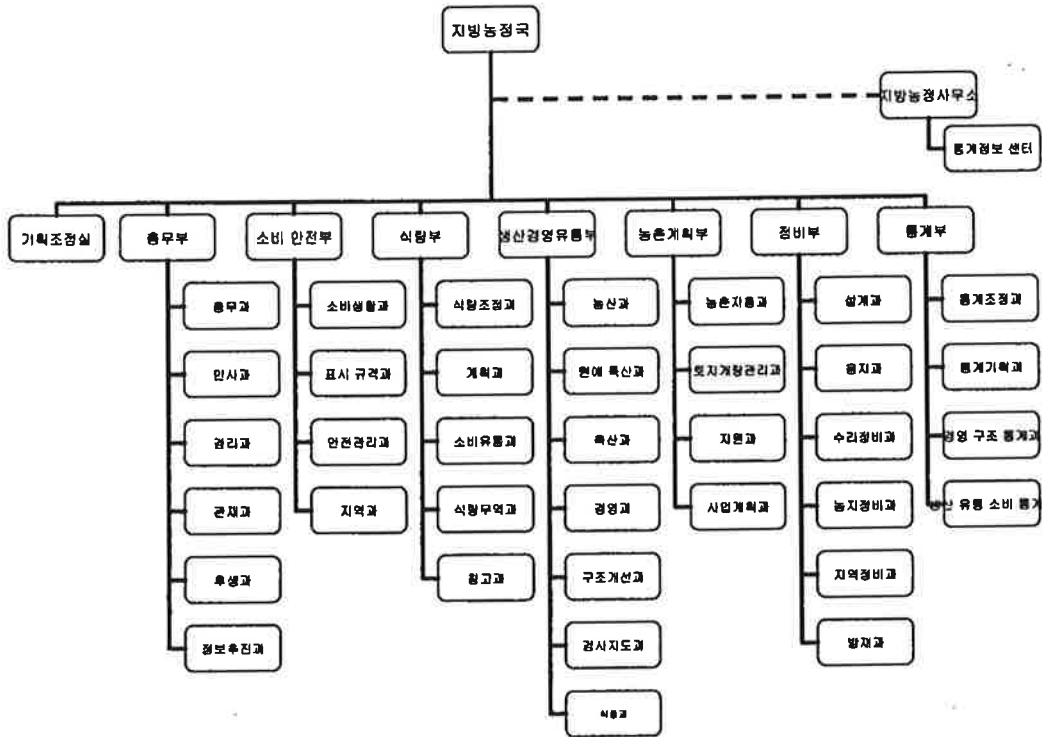
주1) 2006년도에 통계정보 센터가 지방농정사무소에 통합됨.

* 2003년도 말 농림수산성 전체 31,276명.

② 주요 업무

- 2000년대 초에 일본은 행정개혁조치의 일환으로 중앙 본성과 지방농정국의 관계를 개혁하고 본성의 권한을 대폭 지방농정국에 이양하였음.
 - 종전에는 본성이 지방농정국의 사무를 세세하게 관여해 왔으나, 개혁 이후에는 본성의 경우 기획 입안, 종합 조정에 중점화하고, 집행기능은 지방농정국에 대폭 이관하였음.
- 즉, 농림수산성(본성)은 규제, 인허가 업무의 경우 법률을 만들거나 기획을 하고, 보조사업의 경우 정책을 수립하고 사업요강을 작성하는 일을 담당. 또 전국에 걸친 단체의 지원이나 농산물 가격기준 등 담당
- 지방농정국은
 - 규제나 인허가에 관한 '업무'는 전부 지방농정국이 담당

<그림 9> 지방농정국의 조직 구조



- 댐, 수리시설 등 규모가 큰 국영시설을 관리 유지
- 도도부현을 넘어서는 큰 규모의 농촌농업정비사업을 직접 실시
- 지방에 대한 지시와 감독

○ 주목할 것은 하시모또 행정개혁조치의 결과, 중앙 본성은 기획기능에 집중하고 실행기능은 지방국에 이양하기로 함에 따라 농림수산성 소관의 보조금 중에 전국 단위의 단체에 대한 보조금이나, 긴급적으로 대처가 필요한 보조금 등의 일부를 제외하고, 2001년 4월 13일 농림수산성 고시 제536호에 따라 그 교부 사무를 지방농정 국장에 이양했음. 지방농정 국장에 교부 사무를 이양한 보조금 등의 액(일반회계)은, 2005년에 6,239억 엔으로 이것을 본성 각 국별로 보면 다음 표와 같음.

- 특히 소비안전국 업무와 농촌진흥국 업무는 지방농정국에서 대부분 실시하고 있으며, 이 중에서도 농업농촌정비에 관한 공공보조금(국가

시행 토지개발사업 등)은 거의 전액에 대해 지방농정국에 교부 권한을 이양하고 있음.

<표 9> 2005년도 지방농정국 이양 보조금 실적(단위 천엔)

본성 국별	2005년도 농업 관계 보조금등의 액			왼쪽 중에 지방 농정국에 교부된 액 (사무를 이양한 보조금 등의 액)			지방농정 국/본성
	비공공	공공	계	비공공	공공	계	%
종합 식료국	16,889,263		16,889,263	6,195,296		6,195,296	36.7
소비·안전국	390,557	90,000	480,557	321,280	27,363	348,643	72.5
생산국	273,388,813	17,919,925	291,308,738	151,091,629	8,975,959	160,067,588	54.9
경영국	249,938,834		249,938,834	36,484,884		36,484,884	14.6
농촌 진흥국	121,715,695	616,460,273	738,175,968	110,343,599	513,572,722	623,916,321	84.5
계	662,323,162	634,470,198	1,296,793,360	304,436,688	522,576,044	827,012,732	63.8

○ 업무

- ① 소비자 행정의 실시와 식품안전의 확보를 위한 감시 감독
- ② 식품산업 행정의 추진
- ③ 주요 식량업무의 실시
- ④ 생산 및 경영을 통한 농업시책의 일체적인 추진
- ⑤ 농협 등의 검사 지도
- ⑥ 농업농촌정비사업 등의 실시, 지도, 조성
- ⑦ 농촌 및 중산간 지역의 진흥
- ⑧ 식료농업농촌에 관한 시책의 보급·지역의 실태의 파악·분석·제공 등에 있어서 지역의 실정에 적합한 제반 시책을 실시

③ 지방농정국 역할의 평가

○ 농림수산성 직할 지방사무국인 지방농정국 역할 큼

- 중앙의 식료농업농촌시책을 지방의 실정에 맞게 실시하는 종합적인 농림수산성의 지방기구
- 중앙과 지방간의 거버넌스 기관

○ 한계

- 제도적 틀은 지방농정국의 자율권을 강화하고 중앙과 지방간의 거버넌스 기구로서 역할 하도록 되어 있으나 아직 거버넌스 기능이 정착되어 있지 않음.
- 기초자치단체에서 정부의 보조금을 따려면 먼저 현청에 가서 상의하고, 그 다음으로 본청의 담당부서에 가서 설명하며 지방농정국에는 별로 의존하지 않음.
- 즉 지방농정국은 이런 권한이나 중개기능 보다도 여전히 사무행정기능이 강한 것으로 보임.

(4) 도도부현 농정조직과 역할

Ⅰ 사이타마현 농정 조직 현황

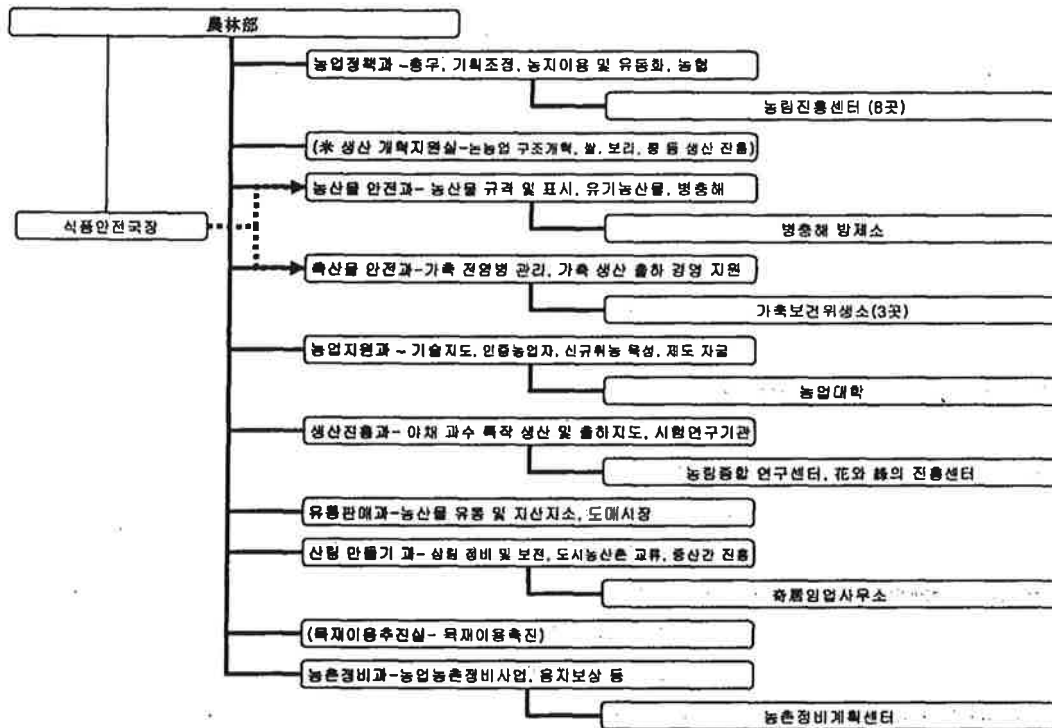
- 사이타마현 농림부(한국과 달리 '국'이 아니라 '부') 산하에 총 8개과 2실에 1,144명의 직원이 근무(이 중에 보급원이 약 200명)
 - 농산물 안전과, 축산안전과는 식품안전국장 산하에 별도로 관리됨.
 - 농업정책과 산하에 총 8개소의 농림진흥센터(사이타마, 川越, 등)
 - 기타 산하기관으로 병충해 방제소, 가축보건위생소(3곳), 秩父고원목장, 농업대학교, 농림종합연구센터, 花와緣의 진흥센터, 寄居입업사무소, 농촌정비계획 센터 등이 있음.

<표 10> 사이타마현 농림부 지원수

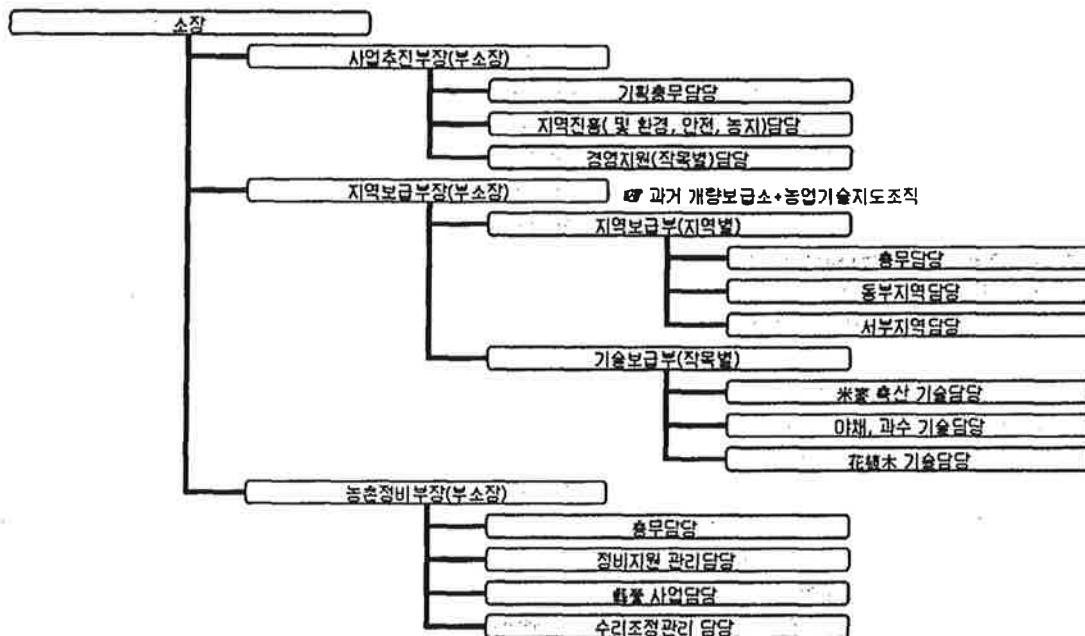
본청	지역기관	직원정수
8과 2실장	18개소	1,144인

- 주목할 점은 관내 총 8곳의 농림진흥센터가 지역 농정을 대부분 담당하고 있다는 점임
 - 지방농정에서 시정촌이 수행하는 역할이 의외로 작고, 현에서 권역별 농림진흥센터를 통해 농정을 직접 추진

< 사이타마현 농림부의 조직 >



오오사토(大里) 농림진흥센터 조직도



② 후쿠이 시 농정조직

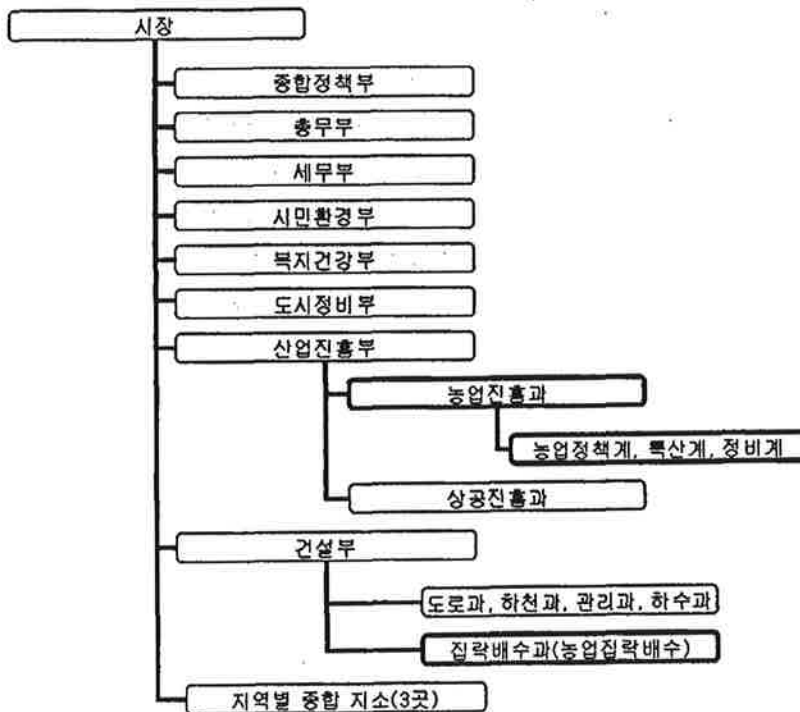
○ 쌀 농사 위주 지역(판매 농가 총 3819호, 농업자 7,680인)

- 시로서는 농업 생산액이 전국 10위
- 근교농업 특히 후쿠이 양파가 전국적으로 유명

○ 조직

- 산업진흥부 산하에 농업진흥과가 농정의 주무부서이며 인원은 약 20여명에 불과하여 일반적으로 시정촌 단위에서 독자적인 사업구상과 계획은 한계가 있음. 따라서 주로 현청의 권역별 농림진흥센터가 농정을 담당함.

후카야마시 행정(농정)조직도



6) <참고 1> 통합교부금의 의의와 실상

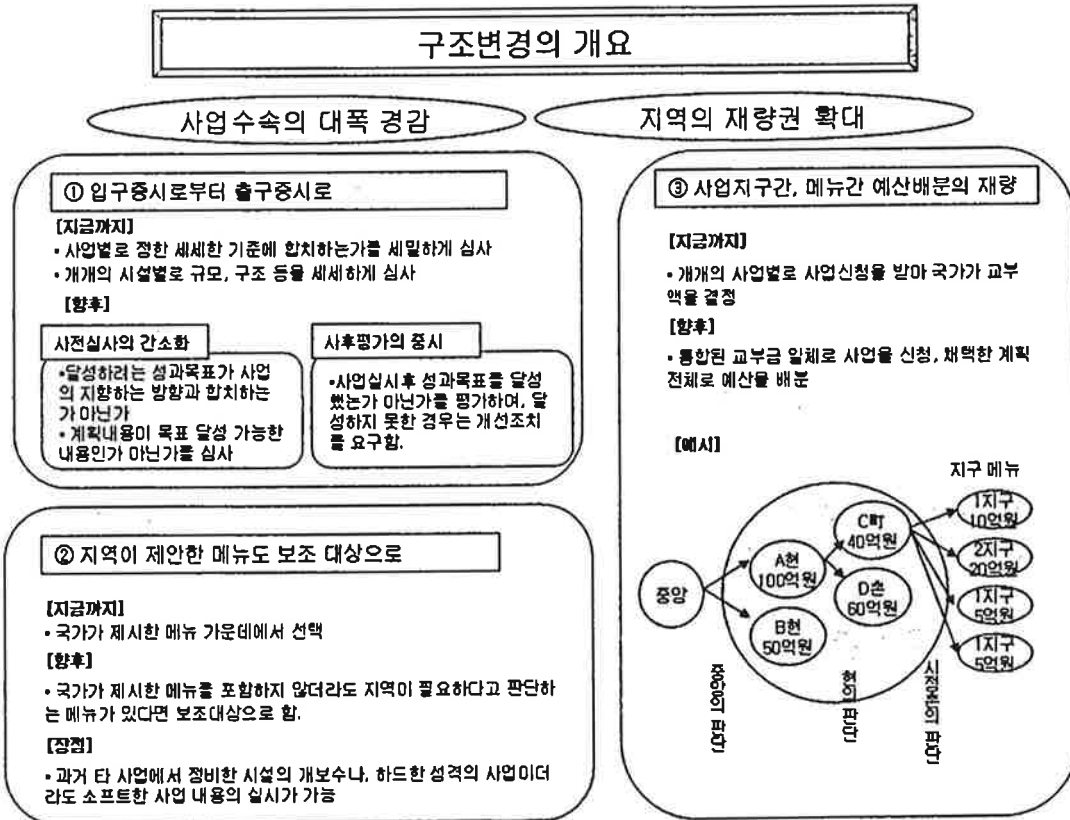
○ 통합보조금화 한 내용과 사업방식의 변화

- 농정 사업 중에 비공공사업 약 170여개를 7개의 교부금으로 통합
- 공공사업(농업농촌정비)도 대부분 교부금화
- 농업농촌정비사업을 예로 들면 처음에는 종적 통합보조금화하다가 뒤에는 다시 횡적 통합보조금화하고, 다시 이것을 교부금화 함.

<표 11> 개별보조금, 통합 보조금과 교부금의 특징

	개별 보조사업	통합 보조사업 (종단형)	통합 보조사업 (횡단형)	교부금 (예: 마을만들기 교부금)
채택시	-사업 계획에 대해 정성적인 목표를 설정해 사업계획을 책정 -정비 대상 시설은 국가가 정하는 시설부터 선택 -지방 농정국이 사업 계획을 심사. 본성이 최종 심사, 채택(일부, 지방농정국의 채택 사업도 있음)	-사업 계획에 대해 정성적인 목표를 설정해 사업계획을 책정 -정비 대상 시설은 국가가 정하는 시설부터 선택 -도도부현이 사업 계획을 심사. 지방 농정국은 사업 계획 개요를 심사해 채택을 결정	사업계획에 대해 정성적인 목표를 설정해 사업계획을 책정 -복수의 사업을 조합하여 종합적으로 실시 가능한 구조 -정비 대상 시설은 국가가 정하는 시설로부터 선택 -도도부현이 사업 계획을 심사. 지방 농정국은 사업 계획 개요를 심사해 채택을 결정	-사업 계획에 대해 객관적인 목표·지표를 설정해 사업 계획을 책정 · 목표 예 : 지역자원의 활용·보전 · 지표 예:농업용수의 수질, 지역 활동에의 참가자 수 -종합 메뉴식이므로 지방의 자유도가 높은 구조 -대상 시설은 국가가 정하는 메뉴로부터 선택하는 외에 시정촌이 제안하는 새로운 사업 내용도 실시 가능 -시정촌이 마을 만들기 사업 계획을 심사. 도도부현은 사업 계획 개요를 심사. 지방 농정국은 사업 내용이 목표·지표의 달성에 상응한 계획인가를 심사하여 채택
실시시	-국가가 지구마다 보조금을 교부	-나라가 도도부현마다 보조금을 일괄해 교부. -지구마다의 교부는 도도부현의 재량 -연도 예산배분의 지구간 유용이 가능	-나라가 도도부현마다 보조금을 일괄해 교부. -지구마다의 교부는 시정촌의 재량 -연도 예산배분의 지구간 유용이 가능	-국가가 도도부현별로 보조금을 총괄 해 교부. -지구별로 교부는 도도부현의 재량 -연도간 예산 배분이나, 사업 지구간 유용이 가능 -교부금의 연도별 사업량 변경이 가능
완료 후	-사업 실시의 효과에 대해 정성적으로 평가·공표	-사업 실시의 효과에 대해 정성적으로 평가·공표	-사업 실시의 효과에 대해 정성적으로 평가·공표	-사업 실시에 따른 목표·지표의 달성 상황을 가능한 정량적으로 평가·공표. -달성되지 않는 경우는 개선 조치 등을 요구

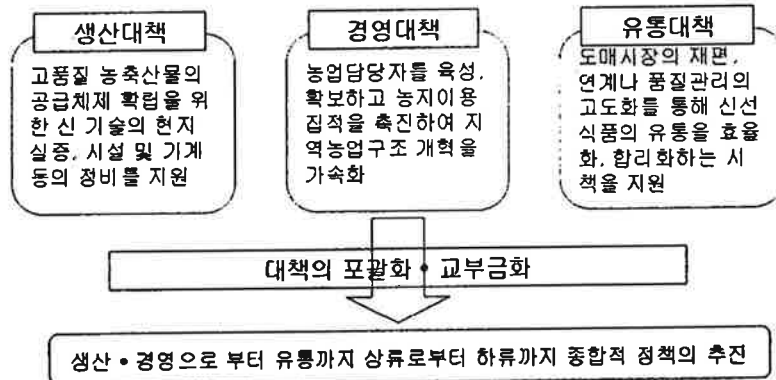
- 핵심적 변화는 입구 중시에서 출구중시, 중앙이 정한 메뉴 이외의 독자사업 가능(일부), 매년 지방에서 매칭펀드 해당액 만큼 사업하지 않고 연도 예산의 배분의 지구간 유용이 가능, 교부금의 연도별 사업량 변경이 가능하다는 점임.



■ 통합교부금의 사례 : 강한 농업만들기 교부금

- 취지 : 생산, 경영, 유통에 이르기까지 강한 농업만들기를 지원하기 위해 △농산물의 고품질, 고부가가치화, 저 코스트화(생산국 담당사업), △인정 농업자 등 전담농업자 육성 및 확보, 전담농업자에 대한 농지 이용집적의 촉진(경영국 담당사업), △ 식품유통의 효율화, 합리화(종합식료국 담당사업) 각 국의 관련사업을 통합, 통합보조금화하여 지역에 있어서 강 위부문에서 강 아래 부문까지의 대책을 종합적으로 추진하는 것임.

○ 강한 농업 만들기 교부금의 지원 내용



○ 이를 위해 관련 국의 연관사업들을 하나의 교부금하에 일체적으로 통합하여 지원하는 제제를 구축함

- 즉 생산대책은 생산국에서 실시하는 산지경쟁력 강화 대책사업들 (예: 생산량의 확보, 생산성의 향상, 품질 향상, 농축산업의 환경보전, 수입 급증 농산물에 있어서의 국산 웨어의 탈환, 지산지소)
- 경영대책은 경영국에서 실시하는 사업: 전담농 육성·확보, 전담농에 게의 농지 이용 집적의 촉진, 신규취농자의 육성·확보
- 유통대책은 종합식료국에서 효율적인 시장 유통 시스템의 확립, 도매시장의 재편의 촉진 사업

○ 사업 실적 : 산지 경쟁력 강화대책을 실시하는 곳은 2005년 현재 전국에서 약 800여개의 지구이며, 재배관리 비-구루(粒狀物噴散機)나 무인 헬리콥터의 공동이용지구가 약 240지구, 농산물처리 가공시설, 집출하 저장시설 등의 공동이용이 약 200지구 등임. 그 외 전담농 확보와 육성 관련 촉진 사업실시, 도매시장 지원 등이 있음.

○ 사업 추진절차

△ 도도부현, 시정촌, 전담농 육성 종합 지원 협의회, 농업자가 조직 하는 단체, 민간 단체 등이 사업계획을 제출 → 시정촌별 사업은 시정촌이 취합, 현 직영사업은 현이 취합 → 도도부현에 제출 → 도도부현은 지방농정국에 제출, 협의 → 농림수산성이 취합, 각 사업별로 기

공표한 사업채택 평가기준에 따라 사업별 혹은 사업지구별로 1위에서 최후순위까지 우선순위를 설정, 정해진 예산 범위(예; 2006년 경우 405억 엔)내에서 우선순위에 따라 채택할 사업을 정한 후에 이것을 도도부현별로 모아 도도부현에게 총액 배정 → 도도부현은 총액 범위 내에서 재량권을 발휘하여 사업지구나 예산을 재조정 한 후 개별 시정촌 혹은 사업별로 예산을 배분

○ 통합교부금 제도의 실시 현황에 대한 평가

- 과연 각 실국의 사업이 말대로 통합되어 교부되는가(상류부터 하류까지 종합적으로 실시할 수 있는가), 또 도도부현의 재량권이 얼마나 있는가를 중심으로 실상을 평가하면 다음과 같음.

가. 실제 사업 신청 방법은 3가지로 나누어 각 국별로 정한 메뉴내에서 신청한함. 즉, △생산국 사업: 산지 경쟁력 강화사업 △ 경영국 사업: 전담농 육성, 확보 및 농지이용 집적 촉진 △ 종합식료국 사업: 도매시장 시설 정비 사업을 각각 신청하면 각 국에서 정한 기준에 따라 랭킹을 부여하여 높은 순위별로 사업을 채택하고 이를 도도부현별로 취합하여 총액으로 교부금을 내려 보냄.

⇒ 따라서 사업신청과 채택과정에서 통합적 포괄보조금의 원래 취지를 아직 살리고 못하고 있음.

나. 지방의 재량권 : 전체 자금이 총액으로 배분된 후 도도부현이 재량권을 가지고 시정촌별로 배분할 수 있도록 되어 있으나, 실제로는 채택된 사업지구별로 도도부현이 거의 그대로 자금을 내려보내고 있는 것이 일반적임. 이것은 도도부현 차원에서 교부금 배분 요강을 따로 만든 곳이 드물기 때문임. 다만 미 조정은 가능함. 가장 중요한 차이는 자자체의 매칭 펀드가 부족하면 당해에는 국비만으로 사업을 하다가 다음 해에 한꺼번에 매칭펀드를 부담한다든지 등의 유연성을 발휘할 수 있음. 또 지역독자 제안 메뉴 사업이 실시 가능하지만 약 10%의 총액범위 내에 그치며, 이 경우 도도부현이 지방농정국장과의 상의하게 되어 있음.

⇒ 재량권의 여지를 발휘할 제도적 틀은 마련되었으나 아직 중앙주도의 관행에서 벗어나지 못한 단계라고 판단됨.

7) <참고 2> 품목 횡단적 경영 안정 대책(2007년도 예산, 신규)

< 대책의 핵심 >

- 모든 농업자를 일률적으로 대상으로 한 시책을 재검토해, 의욕과 능력이 있는 담당자에게 대상을 한정된 대책을 도입
- 품목별의 가격정책으로부터, 품목 횡단적으로 경영 전체에 주목한 대책으로 전환
- 품목 횡단적 경영 안정 대책(2007년 총액) 1, 700억 엔(중 생산 조건 불리 보정 대책 1, 395억 엔)

(1) 대상자; 아래 둘 중 하나의 조건을 충족해야 한다.

- 개인이나 법인의 개별 경영은 인정 농업자로서, 원칙으로서 4 ha(훗카 이도는 10 ha) 이상의 경영 규모를 확보해야 한다.
 - 集落으로서 경영하는 집락 영농 조직의 경우 원칙으로서 20 ha이상의 경영 규모를 확보해야 한다.
- ※ 규모 요건에 대해서는 집락의 농지가 적기 때문에 규모 확대가 곤란한 지역이나, 소규모라도 복합 경영 등에 의해 상당 수준의 소득을 확보하고 있는 등의 경우는 특례를 적용한다.

(2) 지원방식의 개요

- 보리, 대두, 사탕무, 전분 원료용 감자에 대해서,
 - 최근 3년간(2004~2006년)의 생산 실적을 감안한 지불
 - 2007년 산 이후 매년의 생산량·품질에 응한 지불
 - 미, 보리, 대두, 사탕무, 전분 원료용 감자에 대해서,
 - 2007년산 이후 매년의 판매 수입의 합계액이 최근의 평균 수입액보다 내렸을 경우의 보전의 지불
- 이상의 3가지의 지원을 행한다.

< 정책 목표 : 담당자의 육성·확보 >

< 2005년 >

< 농업 구조의 전망(헤세이 27년) >

인정 농업자 약 20만 → 효율적 한편 안정적인 가족 농업 경영 33만~37만
 집락 영농 약 1만 → 효율적 한편 안정적인 집락 영농 경영 2만~4만

(3) 내용

○ 생산 조건 불리 보정 대책

① 과거의 생산 실적에 근거하는 교부금

- 최근 3년간(2004년~2006년)의 보리, 대두, 사탕무, 전분 원료용 감자의 생산·출하 실적에 따라 2007년 산 이후 매년, 각각의 품목마다 설정된 아래의 단가에 근거하여 지불

② 매년의 생산량·품질에 근거하는 교부금

- 그 해의 보리, 대두, 사탕무, 전분 원료용 감자의 품질별의 생산량에 따라, 각각의 품목마다 설정된 이하의 단가에 근거하는 지불(모럴 헤저드의 방지)

< 단가 >

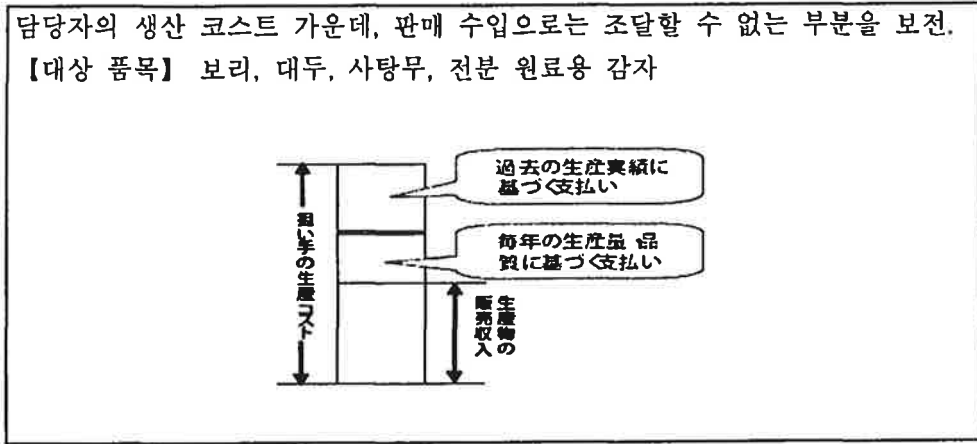
구분	과거의 생산 실적에 근거하는 교부금의 단가 [면적 단가]	매년의 생산량·품질에 근거하는 교부금의 단가[수량 단가]
밀	27,740엔/10a	2,110엔/60kg (A랭크·1등의 경우)
대두	20,230엔/10a	2,736엔/60kg (2등의 경우)
사탕무	28,910엔/10a	2,150엔/톤(당도 17.1도의 경우)
전분 원료용	37,030엔/10a	3,650엔/톤 감자(전분 함유율 17.4%의 경우)

(주) 면적 단가는, 단수의 차이를 반영해 지역별로 설정됨

○ 수입감소(收入減少) 영향 완화 대책

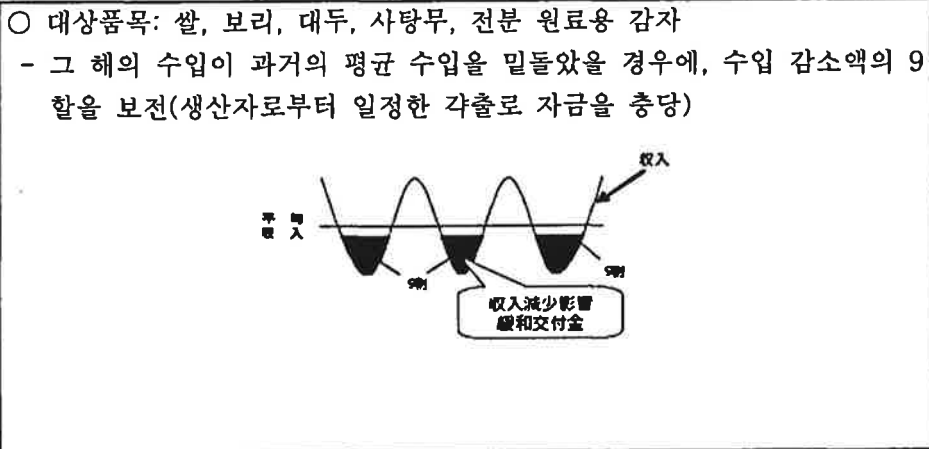
① 그 해의 쌀, 보리, 대두, 사탕무, 전분 원료용 감자의 판매 수입의 합계액이, 과거 5년의 최고치와 최저치를 제외한 나머지 3년의 평균

수입액보다 내렸을 경우에, 차액의 9할의 범위 내에서 보전한다.



② 보전할 원 자금은 10%의 수입 감소에 대응할 수 있는 액을 생산자 1 : 국가 3의 비율로 각출해 마련한다.

※ 수입감소 영향 완화 대책은 2007년産과 관련되는 교부금의 지불이 2008년도에 이루어지기 때문에 소요액수는 2008년도 예산에 반영한다.



(4) 평가

- 이 조치는 소득안정과 구조조정 두 가지를 목적으로 함.
- 후카이 시를 방문한 결과 총 판매농가 5000호 중에 지원대상이 되는

호수(4ha 이상 전담농 및 집락영농조합 소속 농가 포함)는 500 농가에 불과

- 농민들의 불만이 높아 2007년 8월 참의원 선거에 자민당이 농촌지역에서 참패한 원인을 제공할 정도로 농촌지역의 반발이 큼.

부록 4. 농림부의 사업 예산(농림부 조직 개편안에 따른 분류)

해당국	사업내용	사업명	예산(억)	자금(%)	시행기관
농업경영	경영지원	신용보증기금	7,357	출연	중앙회
농업경영	경영지원	농축산경영자금지원*	2,244	이차보전	농협
농업경영	경영지원	농업종합자금지원사업*	1,539	이차보전	중앙회
농업경영	경영지원	농업경영회생자금지원	1100	융자90,자담10	농협,신림중앙회
농업경영	경영지원	농축산물자조금사업		보조50,자담50	농림부
농업경영	경영안정	농작물재해보험	558	보조50-100	농림부
농업경영	경영안정	가축공제사업	346	보조50,자부담	중앙회
농업경영	경영안정	원유수급안정사업	307	보조100	나농진흥회
농업경영	경영안정	축산자조금조성사업	135	보조50,자담50	농림부
농업경영	경영주체	우수농업경영인 추가지원사업	1200	융자100	시군, 기술센터
농업경영	경영주체	경영회생지원농지매입사업	566	융자100	농지은행
농업경영	경영주체	후계농업경영인 육성사업	268	융자100	시군, 기술센터
농업경영	경영주체	농업인교육훈련	130	보조50,지방50	외부교육기관
농업경영	경영주체	농업경영컨설팅	44	보조50,지방20,자담30	컨설팅기관
농업경영	경영주체	농업인전문교육사업	28	보조50,지방50	기술센터
농업경영	경영주체	농업인정보보화교육사업	26	보조100	기술센터 및 교육기관
농업경영	경영주체	농업벤처육성	18	보조100	창업보육기관
농업경영	구조개선	영농규모화 사업	3400	융자100	농촌공사
농업경영	구조개선	과실생산유통지원사업	777	보조25-80,지방,자담	유통공사
농업경영	구조개선	농기계보관고설치사업	732	융자70,자담30	농림부,지역농협
농업경영	구조개선	파원폐업지원사업	603	보조100	시군구
농업경영	구조개선	농림기술개발사업	426	출연	농림기술관리센터
농업경영	구조개선	인삼계열화사업	368	융자100	농림부

농업경영	구조개선	조사료생산기반확충	324	보조30-50, 지방, 자담	농림부
농업경영	구조개선	과수영농규모화사업	324	용자90, 자부담10	한국농촌공사
농업경영	구조개선	가축계열화 사업	250	용자, 자부담	시도, 시군구
농업경영	구조개선	지역농업클러스터 활성화지원	229	보조50, 지방50	시도, 시군구
농업경영	구조개선	경영이양직불사업	113	보조100	농촌공사
농업경영	구조개선	과수소득보전직불사업	100	보조100	시군구
농업경영	구조개선	농기계임대사업	50	보조50, 지방비50	시군구
농업경영	구조개선	과수원정비지원사업	43	국고50, 지방50	시군
농업경영	구조개선	농기계생산지원사업		용자80이내	농기계협동조합
농업경영	구조개선	농기계구입지원		용자90-50	지역농협
농업경영	소득안정	쌀소득 등 보전 직불사업	16,672	보조100	시도, 시군, 공사, 기술센터, 농협
수계			40,277		
기획조정실		농업관측	40	보조100	농경연
기획조정실		농업농촌가치 및 소비촉진홍보	38	보조100	농림부
농식품생산	과수	과수우량묘목생산지원	65	보조60, 용자20, 자담20	농림부
농식품생산	원예	원예작물천적해충방제	37	보조50, 지방30, 자담20	농림부
농식품생산	종자	종자관리시설현대화	68	국립종자관리소	
농식품생산	종자	품종심사및재배시험	36	보조100	
농식품생산	종자	원원종묘원종생산	29	보조100	
농식품생산	축산	사료산업종합지원사업	526	용자70, 자담30	시군구, 관련단체
농식품생산	축산	가축분뇨처리지원사업	397	보조, 용자, 지방, 자담	시군구
농식품생산	축산	가축개량사업	254	보조, 용자, 지방, 자담	축산연구소, 중앙회, 단체
농식품생산	축산	자연순환농업활성화지원	200	용자80, 자담20	시군구
농식품생산	축산	경주마생산사업	72	용자90, 자담10	농림부
농식품생산	축산	송아지생산안정사업	53	보조100	농협중앙회
농식품생산	축산	친환경축사시설치범사업	10	용자100	농림부

농식품생산	친환경	유기질비료 지원사업	473	보조100	지역농협
농식품생산	친환경	토양개량보조	400	보조80, 지방20	시도, 시군구
농식품생산	친환경	친환경농업직불	175	보조100	시도, 시군
농식품생산	친환경	광역친환경농업단지조성	165	보조50, 지방40, 자담	시도, 시군구
농식품생산	친환경	친환경농업지구조성사업	80	보조40, 지방40, 자담	시도, 시군구
소계			3040		
농촌발전	농업기반	수리시설개보수	3800	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	대단위농업개발사업(조성)	2450	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	중규모용수개발	2370	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	배수개선사업	2103	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	수리시설유지관리	1482	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	농지기반조성(경작로확포장)	1125	국고80, 지방20	시장군수
농촌발전	농업기반	대단위농업개발사업(정비)	1100	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	서남해안간척사업	974	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	일반용수, 한밭대비용수개발	967	보조80, 지방20	시군구, 농촌공사
농촌발전	농업기반	발기반정비사업	861	국고80, 지방20	시장군수
농촌발전	농업기반	농지기반조성(대구획정리)	857	국고80, 지방20	시장군수
농촌발전	농업기반	농업용수관리자동화사업	66	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	농업용수수질조사및개선사업	38	보조100	농촌공사
농촌발전	농업기반	농촌용수이용체계개선	22	보조100	농촌공사
농촌발전	지역개발	지역특화품목육성사업	1,147	보조50, 지방50	시도지사(시장군수)
농촌발전	지역개발	농촌마을종합개발	730	보조80, 지방20	농림, 시군, 농촌공사
농촌발전	지역개발	조건불리지역직불	523	보조70, 지방30	읍면사무소
농촌발전	지역개발	농공단지조성	314	보조, 읍자, 지방비	농림부, 시군
농촌발전	지역개발	농촌농촌체험마을조성	84	국고50, 지방50	농림부
농촌발전	지역개발	도농교류활성화지원	50	보조50, 지방40, 자담10	농림부
농촌발전	지역개발	향토산업육성	43	국고50, 지방50	국고50, 지방비50, 자부담

농촌발전 소계	지역개발	전통테마마을	32	보조50, 지방50	지방비50%, 기술센터
			21,138		
농촌사회	경관	농촌경관직불사업	10	보조70, 지방30	시군구, 지방비부담
농촌사회	기초생활	농촌정주기반확충사업	1921	국고100	농림부
농촌사회	기초생활	농촌농업생활활용수개발	342	보조80, 지방20	농림부, 시군
농촌사회	기초생활	전원마을조성사업	231	마을기반 보조80, 지방20	농림부
농촌사회	기초생활	지하수자원관리	60	보조100	농촌공사
농촌사회	기타	농소정형력사업	20	정액보조	사업주관단체
농촌사회	복지	농어업인 건강보험료경감지원	1,272	보조50	시군구, 건강보험공단
농촌사회	복지	농어업인국민연금보험료지원	760	보조100	시군구, 연금공단
농촌사회	복지	농촌출신대학생학자금융자	747	융자100	확진
농촌사회	복지	농업인 영유아 양육비 지원	268	보조50, 지방50	농림부+ 시군구 50%
농촌사회	복지	여성농업인일손돕기지원	239	보조50, 지방50	농림부+ 시군구 50%
농촌사회	복지	농업인 재해 공제사업	226	보조50, 자부담50	농협중앙회, 자부담 50%
농촌사회	복지	취약농가인력지원	39	보조70-50, 농협, 자담	농협중앙회
농촌사회	환경	폐비닐수거지원	30	보조100	시군
농촌사회			6165		
농촌발전	산촌개발	산림사업종합자금	600	융자100	시군구, 산림조합
농촌발전	산촌개발	산림경영기술지도	120	보조80, 자담20	산림조합중앙회, 산림조합, 자부담20%
농촌발전	산촌개발	조림숲기꾸기모색생산	2,104	보조, 지방, 자담10	시군구
농촌발전	산촌개발	사방사업	819	보조70, 지방30	산림청+ 시군구 30%
농촌발전	산촌개발	자연휴양림	288	보조70-50, 지방30-50	산림청, 시도군구, 지방비30
농촌발전	산촌개발	임산물 생산자 조직 육성	525	융자80, 자담20	산림조합및농협중앙회, 자부담 20%
농촌발전	산촌개발	산촌생태마을조성사업	211	보조70, 지방30	시군, 지방비 30%
농촌발전	산촌개발	단기임산물 생산기반조성	182	보조20-100	시군구, 산림조합 지방비,

농촌발전	산촌개발	임산물 유통구조 개선사업	94	보조20-100	자부담
농촌발전	산촌개발	백두대간 주민소득지원	75	보조70, 지방30	시군구, 산림조합 지방비, 자부담
농촌발전	산촌개발	임산물저장 및 건조시설사업	40	보조20,지방,용자,자담40	시군, 지방비 30%
소계			5,058		국고20%, 지방비 20%, 용자20%, 자부담 40%
소비안전	소비	학교우유급식사업	252	보조70,지방30	시군구
소비안전	소비	쌀소비촉진홍부지원	25	보조100	농림부
소비안전	안전	가축방역(시도방역,살처분)	1221	보조50-100	농림부
소비안전	안전	가축질병근절대책	253	보조100-50	가축위생방역본부
소비안전	안전	가축방역검역	160	보조100	
소비안전	안전	농산물안전성관리	142	보조100	
소비안전	안전	농산물원산지GMO관리	78	보조100	
소비안전	안전	식물검역검사	74	보조100	
소비안전	안전	축산물등급판정소지원	72	보조100	농림부
소비안전	안전	쇠고기이력추적시스템시범사업	42	보조100	시군구
소비안전	안전	우수농산물관리제도(GAP)	38	보조30,지방20,자담50	시군구
소비안전	안전	축산물검사사업	36	보조50-100	농림부
소비안전	안전	축산물HACCP인증지원사업	20	보조100	농림부
소비안전	안전	축산물도축가공업체지원	15	용자100	농림부
소계			2428		
식품유통	수급	농산물비축지원사업	2680	농안기금용자	유통공사
식품유통	수급	채소수급안정사업(노지)	550	농안기금용자	농협중앙회
식품유통	수급	수급안정사업	300	용자80,농협20	농협중앙회
식품유통	수급	채소수급안정사업(시설)	0	농안기금용자	지역농협
식품유통	수출	농산물해외시장개척지원	137	보조100	유통공사

식품유통	유통	산지유통활성화사업	4951	용자80,자담20	농협
식품유통	유통	운영활성화지원	3270	농안기금용자	유통공사
식품유통	유통	우수농산물지원사업	3270	용자90,자담10	유통공사, 농협
식품유통	유통	산지축산물생산물유통지원사업	1740	용자80,자담20	시도, 중앙회
식품유통	유통	도축기업체 시설 및 운영지원	1530	용자70-100	농림부
식품유통	유통	농산물출하촉진자금지원	1088	용자100	유통공사, 농협
식품유통	유통	표준규격공동출하사업	460	보조10-90	농관원
식품유통	유통	농산물표준규격공동출하	460	보조20-45,자담80-55	농림부
식품유통	유통	직거래사업	390	용자100	유통공사, 농협
식품유통	유통	농산물산지유통센터건립	364	보조30-50,지방	시군구
식품유통	유통	농축산물판매촉진사업	288	보조30	유통공사
식품유통	유통	미곡종합처리건조저장 지원	258	보조,지방,자담	시군구
식품유통	유통	미곡종합처리장비매입	158	이차보전	농협중앙회 시도본부 및 시군지부
식품유통	유통	농산물물류표준화사업	115	보조50,자부담	시도, 시군구
식품유통	유통	물류기기공동이용	95	보조60,자담40	농림부
식품유통	유통	원에브리드	82	보조,지방,자담	시군구
소계			22186		