

최종보고서

농정여건 변화에 대응한 농정추진체계
개편방안 연구

2002. 12.

서울대학교 행정대학원

목 차

I. 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구범위 및 방법	1
II. 환경분석과 비전설정	4
1. 과거 농정의 주요 내용	4
2. 농업·농촌의 현주소	14
3. 국내외 여건변화와 함축성	22
4. 새로운 농정방향과 주요 정책 과제	27
5. 농림부 비전 설정	33
III. 현행 농정추진체계의 구조 및 문제점	36
1. 농림부 조직 현황	36
가. 연혁 및 조직 변천	36
나. 현황	43
2. 농림부 본청 조직의 문제점	47
가. 전체적인 문제점	47
나. 부서별(국별) 문제점	48
3. 소속기관의 현황 및 문제점	55
가. 국립농산물품질관리원	55
나. 국립수의과학검역원	59
다. 국립식물검역소	62
라. 국립종자관리소	65
IV. 외국 농정추진체계에 대한 검토	68
1. 각국 농업정책 및 기구	68
가. EU의 농업정책 및 농정기구	68
나. 미국의 농업정책 및 농정기구	81
다. 일본의 농업정책과 농업기구	86
라. 호주의 농업정책 및 농정기구	94

마. 뉴질랜드의 농업정책 및 농정기구	99
바. 캐나다의 농업정책 및 농정기구	104
2. 선진국 농정체계 개편의 시사점	107
V. 새로운 농정추진체계의 설계	111
1. 새로운 농정추진체계 설계의 주요 쟁점	111
가. 농업정책수립 및 생산관리기능에 관한 쟁점사항	111
1) 쟁점1: 농업정책 기획·관리·평가 기능의 재배치	111
2) 쟁점2: 식량정책의 중요성	112
3) 쟁점3: 농업경쟁력 제고를 위한 신품목의 선정	114
나. 농업관련산업 육성에 관한 쟁점사항	118
1) 쟁점1: 농관련산업의 중요성	118
2) 쟁점2: 외식산업의 행정공백	121
3) 쟁점3: 비료·농약 및 농자재 관리업무의 효율화	124
4) 쟁점4: 농업관련 창업지원 기능의 활성화	127
다. 식품안전성관리에 관한 쟁점사항	128
1) 쟁점1: 식품안전성 관리체계의 개선	128
2) 쟁점2: 방역 및 검역 기능의 효율화	148
라. 농촌개발기능의 개선과 관련한 쟁점사항	164
마. 지방 및 민간과의 역할분담 및 기능이양에 관한 쟁점사항	194
1) 쟁점1: 중앙-지방간, 정부-민간간 역할구도 설정	194
2) 쟁점2: 정부양곡 관리 일원화	199
3) 쟁점3: 종자관리업무 지방이양	203
4) 쟁점4: 농업통계업무 개선	207
바. 산림생태보전기능 일원화에 관한 쟁점사항	211
2. 농림부 조직개편안	218
가. 조직 설계의 원리	218
나. 본부 조직개편방안	225
다. 식품안전성 관련 소속기관 및 외청 개편안	243

표 차 례

<표 2-1> 전환기 농어촌 종합대책의 주요 내용	7
<표 2-2> 영농형태별 농가호수 변화 추이(1990~2001)	14
<표 2-3> 연도별 농림축산물 수출입 실적(1997~2001)	16
<표 2-4> 농가교역조건	17
<표 2-5> 연도별 농가소득 및 농외소득의 변화 추이(1991~2001)	18
<표 2-6> 주요국의 농가소득 및 농외소득 비교(1991~2001)	19
<표 2-7> 경지규모별 농가호수의 변화추이(1990~2001)	21
<표 2-8> 농업관련산업별 GDP추이(1991~1998)	25
<표 2-9> 농업관련산업별 종사자수 추이(1991~1998)	26
<표 3-1> 농림부 및 소속기관 정원변천	42
<표 3-2> 농림부 직제	44
<표 3-3> 농림부 정원	44
<표 3-4> 농산물품질관리 관련 검사업무 증가	56
<표 3-5> 수의과학검역원 기능	59
<표 3-6> 종자 관리단계 및 관리기관	66
<표 4-1> 식품안전성 관련 캐나다 보건부, 농업식품부, 식품검사청의 역할	106
<표 5-1> 농림부에서 추진중인 장기계획	111
<표 5-2> 쌀 수급현황	112
<표 5-3> 선진국의 곡류자급률	113
<표 5-4> 품목별 농림업 생산액(상위 10위 기준)	116
<표 5-5> 농업관련산업별 GDP추이(1991-98)	119
<표 5-6> 농업관련산업별 종사자수 추이(1991-98)	120
<표 5-7> 가공·유통·외식산업 종사자수 변화	122
<표 5-8> 환경친화형 비료공급량의 증가	125
<표 5-9> 퇴비 등 부산물 비료공급량	125
<표 5-10> 식품안전성관리 업무추진체계	130
<표 5-11> 단계별 농산물 안전성 관리기관 및 관련법령	132
<표 5-12> 행정기관별 농산물 안전성 관리업무	132
<표 5-13> 단계별 축산물 안전성 관리기관 및 관련법령	133
<표 5-14> 외국의 식품안전관리체계	140
<표 5-15> 원인식품별 식중독 발생 상황	143
<표 5-16> 동식물 방역·검역조직 현황	149
<표 5-17> 축종별·년도별 가축사육 현황	150
<표 5-18> 동물질병 및 축산물 위생 관련 주요사건(1996-2002)	151
<표 5-19> 주요국 구제역 발생시 살처분 사례	151

<표 5-20> 수입자유화에 따른 검역업무량 증가	152
<표 5-21> 검역대상 질병 및 병해충 종류의 증가	153
<표 5-22> 우리나라와 호주의 국경검역 체제 비교	158
<표 5-23> 외국의 동식물 방역 및 검역 조직	161
<표 5-24> 농촌개발분야의 주요 사업 및 예산규모	166
<표 5-25> 중앙정부의 부처별 농촌개발 관련 주요사업	171
<표 5-26> 농어촌특별세 대상사업	173
<표 5-27> 타부처 소관 농특세 세출예산 현황	174
<표 5-28> 농촌개발국 사무분장의 내용(잠정적)	179
<표 5-29> 기관별 양곡관리업무 담당 현황	199
<표 5-30> 정부 양곡수매량 감소 추세	201
<표 5-31> 정부양곡관리업무 일원화 방안	202
<표 5-32> 기관별 농업통계업무 분담	207
<표 5-33> 통계청과의 업무협조 장애로 인한 농림부의 애로 사례	209
<표 5-34> 산림청과 환경부의 업무 성격 비교	216
<표 5-35> 농림부 주요기능별 행정수요 평가	222
<표 5-36> 본부 조직개편 1안의 기능개편 내용	226
<표 5-37> 본부 조직개편 2안의 기능개편 내용	236
<표 5-38> 소속기관 및 외청 개편안	252

그림차례

<그림 1-1> 연구의 분석틀	3
<그림 2-1> 연도별·작목별 생산농가 비중의 변화	15
<그림 2-2> 도·농간 소득 비교	20
<그림 2-3> 농림부 SWOT 분석	33
<그림 2-4> SWOT 분석을 통한 전략방향 도출	34
<그림 2-5> 농림부 비전	35
<그림 3-1> 농림부 기구도	43
<그림 3-2> 기획관리실 조직 및 기능	44
<그림 3-3> 농업정책국 조직 및 기능	45
<그림 3-4> 국제농업국 조직 및 기능	45
<그림 3-5> 식량생산국 조직 및 기능	45
<그림 3-6> 농산물유통국 및 기능	46
<그림 3-7> 축산국 조직 및 기능	46

<그림 3-8> 농촌개발국 조직 및 기능	46
<그림 3-9> 농산물품질관리원 조직	55
<그림 3-10> 수의과학검역원 조직	59
<그림 3-11> 식물검역소 조직	62
<그림 3-12> 종자관리소 조직	65
<그림 4-1> 일본 농림수산성 2000년 이전 조직	88
<그림 4-2> 일본 농림수산성 2001년 조직도표	88
<그림 4-3> 일본 농림수산성 2003년도 조직개편안 비교	91
<그림 4-4> 호주 AFFA 조직도	95
<그림 4-5> 호주 AFFA 기능 구조	98
<그림 4-6> 캐나다 농업식품부 조직도	104
<그림 5-1> 농업부문별 생산액	115
<그림 5-2> 생산정책의 변화	117
<그림 5-3> 국내 외식산업의 발달추이	122
<그림 5-4> 외식산업과 행정수요 개념도	123
<그림 5-5> 비료사용량 변화	125
<그림 5-6> 농약사용량 변화	126
<그림 5-7> 농자재정책의 변화 방향	127
<그림 5-8> 농산물안전성과 소비자만족 개념도	129
<그림 5-9> 농산물 안전관리행정체계	131
<그림 5-10> 축산물 안전관리행정체계	134
<그림 5-11> 농축산물안전정보센터 구성도	147
<그림 5-12> 현행 농촌정비사업 체계	167
<그림 5-13> 중앙정부의 소관부처별 농어촌생활환경정비사업 업무체계	172
<그림 5-14> 농촌개발기능의 일원화를 위한 전략적 접근	186
<그림 5-15> 농림부 통계업무 추진체계	208
<그림 5-16> 농림부 본부 조직 개편도 1안	225
<그림 5-17> 농림부 본부 조직 개편도 2안	235

I. 서론

1. 연구목적

- 21세기 농정의 새로운 과제를 효율적으로 추진하기 위한 새로운 농정추진체계의 설계

2. 연구범위 및 방법

가. 연구 범위

- WTO 뉴라운드 등 대내외 농정여건 변화와 새로운 행정수요를 전망 분석하고, 이에 대비하는 정부의 기능 및 농정추진체계 재정립
 - 농정여건 변화와 새로운 행정에 기존 조직으로는 효과적인 대응에 어려움이 예상되므로 행정체계 개편방안 모색
 - 소비자 중시 농정, 안전성, 식품·농자재 등 전후방 연관산업, rural amenity, 그린투어 및 지역개발, 친환경농업 등 새로운 행정수요에 능동적 대응
- 최근의 영국·네덜란드·이태리 등 선진국 농정조직 변화 사례 등 조사 연구
 - 영국의 환경식품농촌성 등과 같이 주요 선진국에서는 1차산업을 담당하는 부처에 2차산업인 식품분야까지 포함하는 추세
 - 선진국의 식품관리행정 사례를 우리 여건에 맞게 1차산업과 2차산업 행정을 연계하는 방안

- **농정의 역할과 기능**을 정부와 민간간, 중앙정부와 지방정부간, 정부와 관련 기관·단체 사이에 **효과적으로 재정립**
 - 농림부와 외청, 산하관서의 조직 및 기능 정비, **지방 단위 행정체계 합리화**
 - 농림부, 소속기관 기능중 **지자체 또는 민간으로 이양** 가능한 분야 검토
 - 농촌개발에 **민간자본 유치, 제3섹터 방식 활용** 방안 검토
- 농정여건 및 사회구조가 빠르게 변화하는 데 능동적으로 대응하기 위한 **조직 내의 전문성과 유연성·신축성 제고** 방안 제시
 - 수시 현안에 능동적으로 대처할 수 있는 「**태스크 포스**」 등 제도화 검토
- 21C 지식기반사회 발전에 상응한 **농림 행정조직의 바람직한 발전 방향과 비전** 제시
 - 유사조직·기능의 통폐합과 불필요한 조직·기능의 폐지·축소 등 효율적 조직 운영
 - 미래행정을 위한 확대·보강기능 발굴 등 새로운 농정체계 정립방안
 - 농림행정혁신을 위한 성과관리체계 구축·방안

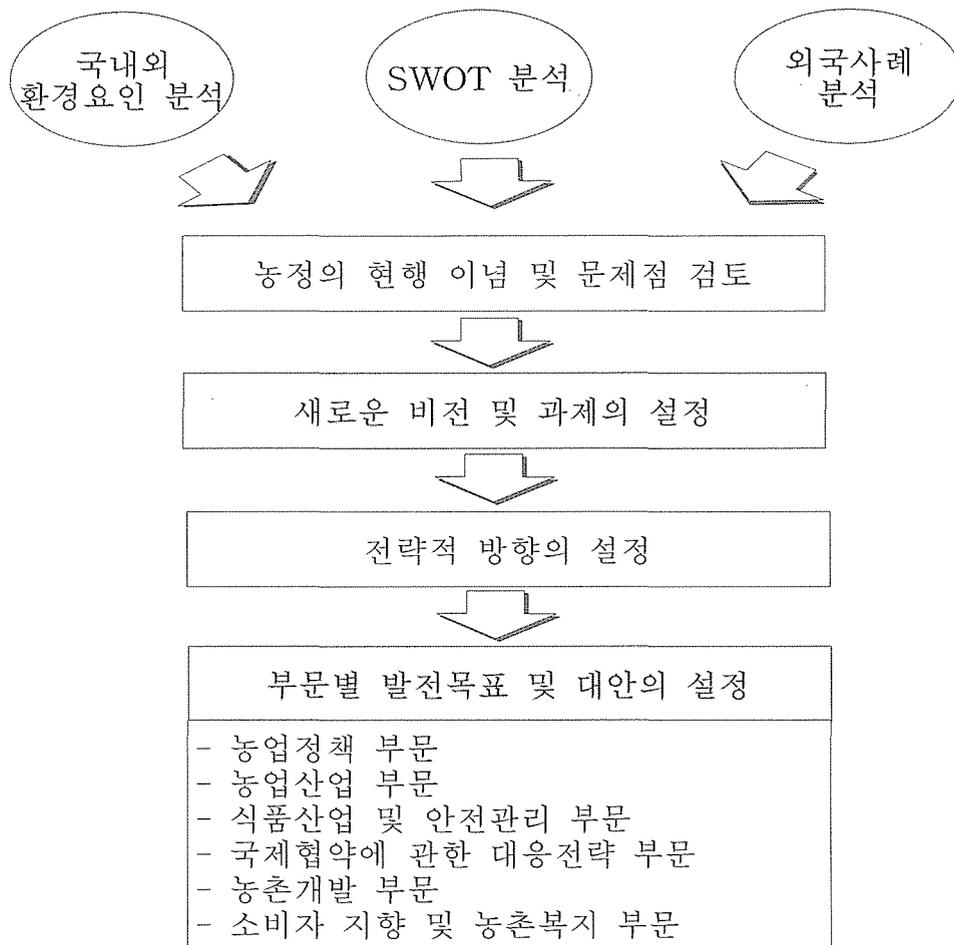
나. 연구방법

- 지금까지 농림부 및 산하기관의 경영이나 조직진단에 관한 선행연구 검토
- 농림부 내부의 문헌자료 분석
- 산하기관 및 관련기관 직접 방문 조사
- 미국이나 영국, 일본 등 선진 제국의 사례를 조사하기 위해 현지 직접 방문
- 농림부 조직구성원과 고객(농민 및 관련단체 구성원)들의 불만과 요구사항을 파악하기 위해 선별적으로 인터뷰(면담)를 실시
- 농림부 관리자들을 대상으로 워크숍을 실시해 조직에 내재돼 있는 전반적인 문제점을 도출

다. 분석의 틀

- 본 연구의 환경변화 분석은 아래 그림과 같은 방법을 통해 이루어짐.
- 농업이 처한 거시적·미시적 국내경영환경의 특성 및 미래에 대한 예측분석
- 국제기구간 협약에 의한 국내 농정의 영향요인 분석과 영향의 정도 측정
- 농림조직(농림부 중심) 내외부 환경에 대한 강·약점, 기회·위협요인분석
- 연구진의 해외 벤치마킹을 통한 외국농정의 사례분석

<그림 1-1> 연구의 분석틀



II. 환경분석과 비전설정

1. 과거 농정의 주요 내용¹⁾

가. 한국 농정 50년사의 시기 구분

□ 농정사의 시기 구분은 경제여건과 경제정책의 변화, 농업구조의 변화 등을 기준으로 삼아야 함.

□ 한국농촌경제연구원에서 발간된 「한국 농정 50년사」에 의하면, 한국의 농정은 경제성장의 단계를 따라 다음과 같이 4기로 구분하고 있음.

- 제1기(1948~1960) : 산업화 이전 시기
- 제2기(1961~1976) : 고도경제성장기
- 제3기(1977~1988) : 안정경제성장기
- 제4기(1989~2003) : 무역자유화시기

나. 시기별 농정의 특징 및 주요 과제

1) 제1기 (1948~1960)

□ 특징 : 산업화 이전의 농업사회였으며, 식량부족을 해결해야 하는 단계.

- 농림수산업의 GNP 성장률 : 0.8%
- 농가인구 비중은 72%에서 58%로 변화하였으나 농림수산업 취업자의 비중은 1953년 79%, 1960년 80%로 압도적이었음.

□ 주요 정책과제

- 식량부족 해결 : 양곡수매제도, 미국 잉여농산물 원조, 식량증산계획
- 지주소작관계 해결 : 농지개혁(1950년)

1 한국농촌경제연구원이 편찬한 「한국 농정 50년사」의 내용을 주로 참고한 것임.

2) 제2기 (1961~1976)

□ 특징 : 경제개발 5개년 계획을 통한 경제의 비약적 성장기

- 농업 부문의 성장률 : 연평균 4.9%
- 농업부문 생산액 비중 감소(40.2% → 24.8%)
- 농업부문 취업자 비중, 경지면적, 농가호수 등도 감소추세로 전환

□ 주요 정책과제

- 자작농체제의 유지·발전 : 농지법 제정 시도, 농업구조개선심의위원회 설치 등을 통해 이를 시도하였으나 모두 반대 여론에 밀려 실패함.
- 식량증산, 생산과정 근대화 : 농업기술 개발·보급, 농지조성, 농업용수 개발, 농업기계화 등 추진, 다수확신품종벼(통일벼) 보급(1970)
- 농촌개발 및 농가소득 정책 : 전기 보급, 도로 확충, 농어민소득증대특별사업, 고미가정책, 보리 수매가격예시제, 새마을운동 시작(1970)

3) 제3기 (1977~1988)

□ 특징 : 경제정책 방향이 고도성장에서 안정성장으로, 정부주도 시장보호형 정책에서 민간주도 시장개방형 정책으로 전환됨.

- GNP가 연평균 8.4%씩 성장하였으나, 농업부문 성장률은 연평균 1.0%로 둔화됨.
- 농업부문 생산액 비중 감소 (22.5% → 10.5%)

□ 주요 정책과제

- 농외소득과 복합영농 및 축산·과수·채소 등 소득작목을 통한 농가소득 증대정책
- 농공단지 조성을 통한 농촌공업 개발
- 농가경제 악화에 대응한 농가부채경감대책 마련

4) 제4기 (1989~1997)

- 특징 : UR 등을 통한 시장개방의 본격화
- 주요 정책과제
 - 농업의 국제경쟁력 향상과 구조개선
 - 1989~1994년까지 3차에 걸친 '농어촌종합발전계획', '농어촌구조개선대책' 등의 일련의 종합대책 발표

다. 문민정부의 농정개혁의 내용과 평가

1) 농정개혁의 배경

- 1993년 UR 협상 타결 후 농촌을 살려야 한다는 국민적 공감대 형성
 - 국민식량의 수입의존도 심화와 농촌황폐화 우려
- 농업·농촌의 지속적 발전을 위한 중장기대책의 필요성 대두
 - WTO 체제에 대응하기 위한 경쟁력 제고를 위해 농업구조조정이 시급한 과제로 대두되었고 이에 따른 농정체계의 재정립 필요
- 1980년대 중반부터 수립된 농어촌대책(<표 1> 참고)을 종합적으로 체계화한 '신농정 5개년 계획' 수립

2) 추진내용

- 농어촌 투융자를 대폭 확대
 - 42조 구조개선 투융자계획 조기집행, 15조 농특세 신설 등 재원확보
- 농지·유통 등 핵심 농정제도를 개방·경쟁 대응체제로 개혁
 - 농지 : 농업인의 농지이용편의와 규모화 촉진을 위한 「농지법」 제정
 - 양정 : 시장기능을 활성화하고 정부수매를 「약정수매제」로 전환
 - 시장·유통 : 공정거래제도 확립을 위한 제도 마련 및 유통시설 확대
 - 협동조합 : 농업인 참여에 의한 전문성 강화

- 전업농 육성을 중심으로 한 경쟁력 강화를 본격 추진
 - 기술·경영능력을 갖춘 전업농 중심의 지원체제로 전환하고 2004년까지 전업농 12만호 육성 목표 설정
 - 품목별 경쟁력 제고를 위한 생산·유통 종합지원사업 추진

- 농어촌 생활환경 개선 및 농어민 복지증진 대책 추진
 - 농어민 연금제 실시 및 농촌지역 의료보험 개선
 - 주택, 도로, 상하수도 등 농촌지역 생활기초시설 확충
 - 농어촌학생 대학특례입학제 도입 등 교육여건 개선

- 농정추진체계를 상향식 자율방식으로 전환
 - '시·군 농어촌발전심의회'에서 추진사업 결정
 - 농업인의 창의와 지역특성을 반영한 예산편성과 지원체계 추진

<표 2-1> 전환기 농어촌 종합대책의 주요 내용

대 책 명	주 요 내 용
농어촌종합대책 (1986.3)	-농어촌공업화 및 생활여건 개선 -농어가 부담경감(소 입식자금, 영농자금 이자율 인하 등) -농어촌개발기금 설치
농어가 부채경감대책 (1987.3)	-농어가 고리사채를 제도금융으로 대체 -중장기 정책자금 금리인하
농어촌발전종합대책 (1989.4)	-농업진흥지역, 위탁영농회사·영농조합법인제도 도입 결정 -가격안정대, 자조금제도 도입으로 가격안정 도모 -농어촌정주권개발 추진: 면소재지 개발 10개년계획 수립
농어촌구조개선대책 (1991.7)	-농어촌구조개선을 위한 42조원 투자계획 마련 -농어촌구조개선특별회계 설치 -농지·산지 전용부담금 신설
「신농정」 5개년계획 (1993.7)	-42조 구조개선투자를 3년 앞당기고 투자순위 조정 -농정사업 추진방식을 상향식으로 전환 -양정, 농지제도 등의 개혁
농어촌발전대책 및 농정개혁방안 (1994.6)	-WTO 체제 대응농정의 기본틀 마련 -농어업 경쟁력강화 10대핵심사업 추진 -농어촌 생활개선 및 복지증진을 위한 중장기대책 추진 -15조원 농특세 신설 및 42조 투융자계획 조기집행

3) 주요 성과

- 1990년까지 정체상태에 있던 농업성장률이 성장세로 회복
 - 농림어업 연평균성장률이 0.24%(1985~1990)에서 1.12%(1991~1995)로 증가
 - 1990~1995년간 농림취업자 1인당 생산성이 연평균 6.2%로 증가
- 농가소득이 증대되고 농가경제도 어느정도 건실화되었음.
 - 1996년 농가소득은 2,330만원으로 1990년에 비해 2배 이상 증가
 - 1996년 농가 평균 저축액은 1,570만원으로 부채 1,173만원을 상회
- 규모화되고 전문화된 농가가 증가하는 등 농업구조개선 진전
 - 쌀 3ha이상 경작농가가 1990년 17,758호에서 1995년 34,186호로 1.9배 증가
 - 돼지 500두 이상 사육농가는 동기간 1,328호에서 3,463호로 2.6배 증가
 - 시설면적 2천평 이상 농가 역시 동기간 5,952호에서 16,995호로 2.4배 증가
- 포장규격화·브랜드화가 촉진되는 등 유통구조도 선진국형으로 진전
 - 품질인증 농산물 : 21개 품목, 4천 톤(1992) → 76개 품목, 12만 톤(1996)
 - 쌀의 소포장 브랜드 유통비율 : 20%(1990) → 80%(1995)
- 농산물 수급이 과거에 비해 안정되고 가공 농산물의 판매·수출도 증가
 - 신선채소는 연중공급 체계가 정착됨으로써 탈계절화 실현
 - 쌀의 유통마진 축소 : 14.2%(1993) → 9.5%(1996)
 - 수출품목과 물량이 확대되어 수출농업의 가능성 확인
 - 농림산물 수출액 : 12.6억 달러(1992) → 18.3억 달러(1996)

4) 농어촌 생활환경과 복지수준의 개선

- 농어촌 지역 교육여건의 개선
 - 중학교 의무교육 실시 및 초등학교 급식 전면실시(1997)

- 실업계 고교생(1ha미만 농업인 자녀)에 대한 학자금 지원
- 농어촌출신 고교생의 대학 특례입학 실시 : 23,996명(1996~1997)
- 농촌출신 대학생에 대한 학자금 지원 및 기숙사 건립지원

□ 농어민에 대한 연금제도 실시 및 의료서비스 개선

- 전체 농어민의 95%가 연금가입 : 1,175천 명(1996.12)
- 농촌의 진료시설·장비보강 등 의료서비스 개선(연간 1,000억원 수준)
- 의료비 부담경감 추진(1996년 1,371억원 지원 효과)

□ 주택, 도로, 상하수도 등 농촌지역 생활여건의 개선

- 1996년까지 지방상수도 56개소, 암반지하수 1,151개소를 개발
- 주택개량 : 4,011억원(1991~1993) → 10,400억원(1994~1996)
- 마을정비 : 304개 마을(1991~1993) → 553개 마을(1994~1996)
- 농어촌도로 : 1,400km(1991~1993) → 3,469km(1994~1996)

5) 한계

- 경쟁력 강화를 위한 정책개발 및 구조개선사업을 추진하였으나 기반구축 단계로서 근본적인 문제해결에는 미흡
 - 이미 구조개선을 완료한 선진국에 비하여 생산성이 낮은 수준임.
 - 2단계 농업구조 조정을 위한 계획 수립이 시급한 상태였음.
- 기초식량 확보와 농촌 경제안정을 위해서는 보다 적극적인 농지보전 대책이 필요하였음.
 - 우량농지가 감소하고 쌀산업의 구조조정 속도가 더딘 편임.
- 전업농의 자력성장을 위한 지원체계 정비와 구조조정에서 소외되는 중

소농에 대한 복지정책이 미흡

- 과학영농을 위한 기술 및 경영능력은 낮은 수준임
- 농가의 80%가 넘는 중소농이 경쟁력 대책에서 제외되고, 농촌지역 산업진흥을 위한 하부구조가 미흡하여 농외취업도 부진한 편임.

□ 국제협상의 체계적 대응이 미흡하고 통일농정 대비도 부족

□ 농정여건의 변화와 투융자 증가에 따른 농정추진 체계개선 미흡

- 부처 이기주의로 인해 정책집행의 경직성 및 사업간 연계성이 부족하고 중복투자로 인한 비효율성 발생
- 지자체는 자율성과 지방재정 부족으로 중앙정부 의존도가 높음.
- 지나친 보조지원으로 농업인의 자립심 저하

라. 국민의 정부 농정의 주요 내용

1) 농정개혁의 배경

□ IMF 관리체제에서 태동한 '국민의 정부'는 농업부문에 있어서도 외환부족과 경제위기의 영향을 받지 않을 수 없었음.

- 축산용 사료·농업용 유류 등 각종 농업용 자재가격의 급등
- 금리 급등에 의해 농가 부채 문제의 심각
- 경기 침체로 인한 농산물 소비의 위축

2) 농정개혁의 틀

□ 농정추진체계와 방식을 현장 중심으로 개혁하고 '열린 농정' 추구

- 참여농정 : 농업인 외에 도시소비자와 환경단체 등도 농업정책 결정과정에 참여케 함.
- 현장농정 : 장관이 직접 농업·농촌의 현장을 방문

□ '농업·농촌기본법'을 비롯한 농업 관계 법령의 제·개정 및 정비

- 농업기반공사 및 농지관리기금법, 농수산물품질관리법, 농업협동조

합법 등의 제정 및 농업야 53개 법률의 헌법이라 할 수 있는 '농업·농촌기본법'의 제정

□ 6개 분야에 대한 중장기 농업·농촌 발전 투융자 계획 수립

- 농림업의 공익적 기능 유지·발전 : 농지정비·관리사업, 친환경농업 육성사업, 산림자원 확충 사업 등
- 농림업 경영체 육성 : 농업경영종합자금 지원, 교육·훈련 사업 등
- 농림업 부가가치 제고 : 첨단농림업 기술개발사업, Agribusiness 육성 등
- 농림산물 유통개혁 및 수출농림업 육성 : 소비지 유통기반 조성, 축산물 유통·가공사업, 농산물 가공 사업 등
- 농촌지역 개발과 복지 증진 : 농촌 생활환경 개선, 농외산업 유치 등
- 농업인 경영안정 : 농업자금의 원활한 공급, 농업인의 부담 경감 등

□ 농가부채 경감을 위해 총 네 차례에 걸친 농가부담 경감 대책 마련

- 농업부문 정책자금 금리 인상 최소화, 상환기간 유예 등의 혜택
- 특별경영자금 및 경영회생자금 공급
- 농업인의 연대보증 부담 완화 및 연체 채무 해소 대책 마련

3) 국민의 정부 10대 농정 시책

□ 농가경영안정대책

○ 축산농가 경영안정대책

- 1998년 축산경영자금 1,500억원 확대 지원(총 6,700억원)
- 113천두의 한우 및 18천두의 송아지 수매를 통한 소값 안정

□ 농산물 수출 확대 추진

- 수출금융의 강화, 수출권설팅 제도 실시
- 돈육의 대일본 수출 확대 및 채소류·화훼류 수출 증가

- 지속적 주곡자급 기반 마련

□ 양질 다수성 벼의 재배면적 비율 확대(1998년 66%, 1999년 77%)

○ 농업기반공사의 출범

- 농어촌진흥공사·농지개량조합연합회·농지개량조합 등의 업무 중복 문제 해결을 위해 '농업기반공사 및 농지관리기금법' 공포하고 농업생산기반사업과 물 관리체계를 일원화함.

□ 농업인을 위한 협동조합 개혁

- '농업협동조합법'을 통한 농협·축협·인삼협의 통합(농축협은 이미 통합됨)

- 유통·경제사업 중심의 조합 운영 도모

□ 친환경농업 육성

- 친환경농업 원년 선포(1998), 친환경농업직불제도 도입(1999)

□ 신지식농업인 운동 추진

- 농업부문에서 창의성과 끈질긴 노력으로 부가가치를 높이고 고능률을 실현하여 높은 소득을 올리면서 농업·농촌의 변화를 주도하고 있는 농업인에 대해 '신지식농업인'으로 정의하고, 1999년부터 선발하기 시작

- '농업정보 119 서비스', '농산물 통합 쇼핑몰' 등 농산물 전자상거래 활성화 대책 도입

□ 농산물 유통 개혁

- 농산물 유통 관련 예산 증액(1999년 전년 대비 77% 증액)

- 농산물 직거래 확대

- 자율적인 생산 및 출하 조절
 - 마늘·양파 등에 대한 유통협약 체결
 - 한국농촌경제연구원 부설 농업관측센터 설치
- 도매시장 거래제도 개선
 - 도매시장 상장 수수료 1% 인하, 출하자 부담이 300억원 가량 경감됨.
- 유통안정·가격예시제 등 구조적인 수급안정 프로그램의 도입 등을 내용으로 하는 농안법의 개정

□ 축산 진흥 중장기 계획 수립

- 축산물 종합 처리장 중심의 냉장육 유통체계 강화
- 가축개량·등급판매제 등을 통한 고급육 생산 촉진

□ WTO 차기 협상 대비

- 농업의 다원적 기능 등 협상에 대비한 논거 마련
- 일본 등 우리나라와 입장을 같이 하는 국가 및 비정부기구들과의 협력 관계의 유지·강화

□ 남북간 농업협력 강화

- 나진·선봉지역 1,050ha 규모 농장 협력사업 추진
- (주)현대아산의 금강산지역 약 3만평 규모의 남북 공동 영농사업 추진

2. 농업·농촌의 현주소

가. 농가수의 감소 및 자본·기술집약적 작목으로의 전환 확대

□ 1990년 177만호에 이르던 농가호수는 연평균 2.4% 수준의 감소 추이를 보여 2001년 현재 135만호 수준임.

□ 재배작목별 농가호수는 논벼와 전작은 연평균 각각 4.1%, 3.8% 수준의 감소 추세를 보임으로써 전체 농가호수의 감소율을 증가하고 있음. 반면 화훼, 채소, 과수 재배농가수는 각각 연평균 5.0%, 3.6%, 2.9%의 증가 추이를 보이고 있음. <표 2-2>, <그림 2-1>

<표 2-2> 영농형태별 농가호수 변화 추이(1990~2001)

(단위 : 호, %)

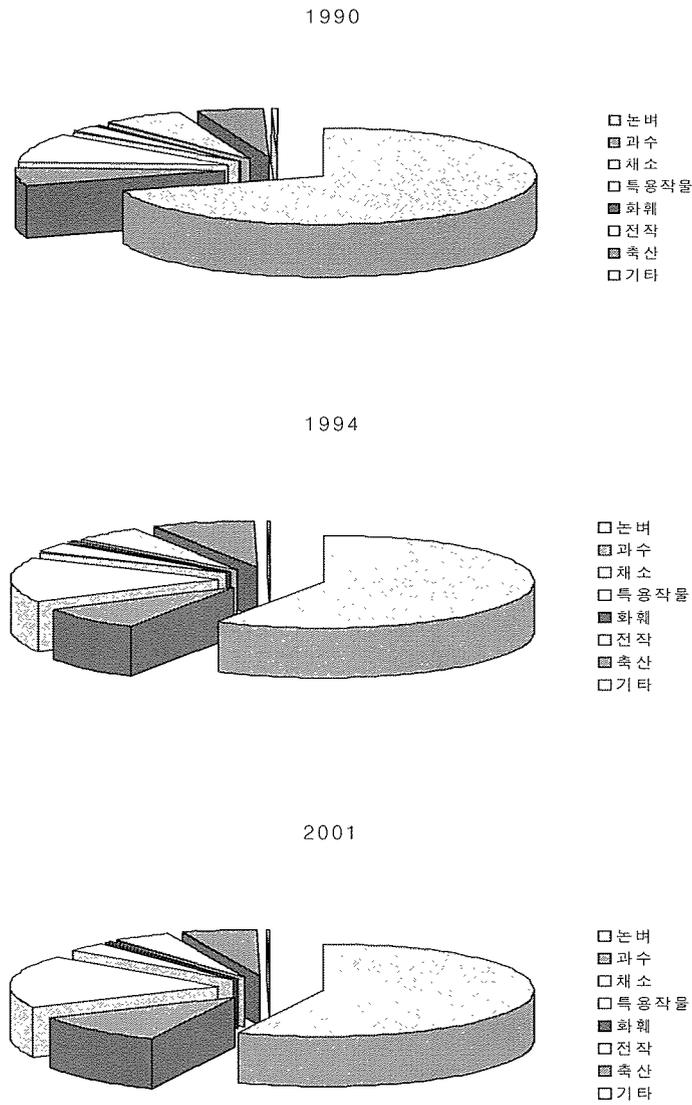
구분	총농가수	논벼	과수	채소	특용작물	화훼	전작	축산	기타	
1990	1,767,033 (100.0)	1,231,839 (69.7)	107,262 (6.1)	172,350 (9.8)	38,585 (2.2)	6,404 (0.4)	114,132 (6.5)	88,522 (5.0)	7,939 (0.4)	
1991	1,702,307 (100.0)	1,177,166 (69.2)	107,664 (6.3)	181,597 (10.7)	31,024 (1.8)	5,217 (0.3)	107,912 (6.3)	87,653 (5.1)	4,074 (0.2)	
1992	1,640,853 (100.0)	1,105,557 (67.4)	121,162 (7.4)	192,172 (11.7)	35,279 (2.2)	8,324 (0.5)	96,393 (5.9)	78,129 (4.8)	3,838 (0.2)	
1993	1,592,478 (100.0)	1,013,288 (63.6)	129,068 (8.1)	208,674 (13.1)	42,891 (2.7)	9,292 (0.6)	96,766 (6.1)	88,908 (5.6)	3,592 (0.2)	
1994	1,557,989 (100.0)	910,034 (58.4)	133,137 (8.5)	239,815 (15.4)	52,095 (3.3)	10,773 (0.7)	80,661 (5.2)	128,571 (8.3)	2,902 (0.2)	
1995	1,500,745 (100.0)	823,458 (54.9)	143,600 (9.6)	246,648 (16.4)	45,693 (3.0)	10,062 (0.7)	69,898 (4.7)	155,923 (10.4)	5,463 (0.4)	
1996	1,479,602 (100.0)	850,629 (57.5)	149,960 (10.1)	244,190 (16.5)	37,507 (2.5)	10,787 (0.7)	69,149 (4.7)	114,579 (7.7)	2,800 (0.2)	
1997	1,439,676 (100.0)	849,228 (59.0)	157,436 (10.9)	233,640 (16.2)	31,348 (2.2)	8,792 (0.6)	72,115 (5.0)	83,937 (5.8)	3,179 (0.2)	
1998	1,413,017 (100.0)	820,360 (58.1)	150,908 (10.7)	251,931 (17.8)	39,519 (2.8)	9,822 (0.7)	65,866 (4.7)	71,818 (5.1)	2,792 (0.2)	
1999	1,381,637 (100.0)	789,573 (57.1)	150,554 (10.9)	253,421 (18.3)	39,052 (2.8)	9,204 (0.7)	62,687 (4.5)	74,605 (5.4)	2,540 (0.2)	
2000	1,383,468 (100.0)	787,451 (56.9)	143,362 (10.4)	238,291 (17.2)	37,647 (2.7)	8,091 (0.6)	91,930 (6.6)	72,173 (5.2)	4,523 (0.3)	
2001	1,353,687 (100.0)	766,428 (56.6)	145,709 (10.8)	250,724 (18.5)	38,642 (2.9)	8,942 (0.7)	62,229 (4.6)	75,930 (5.6)	5,083 (0.4)	
연평균 감률	90~94	-3.1	-7.3	5.6	8.7	9.3	17.1	-8.1	11.6	-20.0
	95~01	-1.7	-1.2	0.3	0.4	-1.7	-1.2	0.7	-10.3	5.7
	90~01	-2.4	-4.1	2.9	3.6	1.3	5.0	-3.8	0.5	3.8

주 : () 안은 구성비

자료 : 농업가구·농가인구 조사, 통계청 홈페이지(KOSIS)

□ 축산농가는 1990년 이후 1995년까지는 증가하였으나 우루과이라운드 협상 이후 쇠고기시장 개방 등의 영향으로 1995년 이후 뚜렷한 감소 추세를 보이고 있음.

<그림 2-1> 연도별·작목별 생산농가 비중의 변화



나. 수입농산물의 국내시장 점유율 확대 및

국내산 농산물 가격의 하락

1) 국내산 농산물의 가격경쟁력 저하로 외국농산물 수입이 지속적으로 확대되고 있음. <표 3>

- 농산물(농림축산물) 수입액은 1998년 64억 달러 수준에서 2001년에는 85억 달러로 증가하였음.
- 반면 농산물 수출액은 같은 기간 중 16.4억 달러 수준에서 15.8억 달러로 다소 감소하였음.

<표 2-3> 연도별 농림축산물 수출입 실적(1997~2001)

단위 : 백만 달러, %

구 분		1997	1998	1999	2000	2001	증감률(2001/1998)
수출	국가 전체	136,164	132,313	143,685	172,268	150,439	1.14
	농림축산물	1,759.2	1,635.2	1,679.9	1,531.9	1,579.9	0.97
수입	국가 전체	144,616	93,282	119,752	160,481	141,098	1.51
	농림축산물	10,133.9	6,403.1	7,420.7	8,450.2	8,462.8	1.32

자료 : 관세청, 무역연보

2) 국내산 농산물이 공급과잉 기조를 보임에 따라 실질가격 하락

- 1995년 대비 2000년의 소비자 물가지수는 21.5% 증가한 반면 채소류 가격은 15.8%, 특용작물 가격은 9.5%, 축산물 가격은 1.6% 증가에 그쳤으며, 과일류 가격은 오히려 감소하였음.
- 이에 따라 농가 교역조건은 지속적으로 감소추세를 보여 1995년 대비 2001년에는 84% 수준에 불과함. <표 2-4>

<표 2-4> 농가교역조건

	농가판매가격 총지수 (A)	농가구입가격 총지수 (B)	농가교역조건 (A/B)
1991	81.2	84.4	96.2
1992	84.5	90.2	93.7
1993	84.7	90.9	93.2
1994	91.7	94.4	97.1
1995	100.0	100.0	100.0
1996	105.2	104.3	100.9
1997	102.2	106.7	95.8
1998	101.9	118.0	86.4
1999	108.5	121.2	89.5
2000	109.6	127.5	86.0
2001	116.4	139.4	83.5

자료 : 농협중앙회, 농협조사월보

다. 농가 소득증가의 둔화 및 도·농간 소득격차 확대

1) 농업소득의 성장 둔화와 불안정성이 증대되고 있음.

- 1994~2001년간 농업소득은 명목소득 기준으로 연평균 1.3% 증가에 그침. <표 2-5>
- 농업기계화 등으로 인한 고정자산의 비중 증가(Asset Fixity)로 공급탄력성이 더욱 비탄력화되고 이는 가격불안정성·경영불안정성 문제로 이어지고 있음.

<표 2-5> 연도별 농가소득 및 농외소득의 변화 추이(1991~2001)

단위 : 천원

구 분	농가소득	농업소득			농외소득		
		농업소득	농업조수입	농업경영비	계	겸업소득	사업외소득
1991	13,105	7,035	10,097	3,062	3,662	758	2,904
1992	14,505	7,356	10,778	3,422	4,423	926	3,497
1993	16,928	8,427	12,927	4,500	5,040	1,084	3,956
1994	20,316	10,325	15,347	5,022	6,184	1,347	4,837
1995	21,803	10,469	16,012	5,543	6,931	1,527	5,404
1996	23,298	10,837	17,284	6,447	7,487	1,522	5,965
1997	23,488	10,204	17,284	7,080	8,677	1,823	6,854
1998	20,494	8,955	16,630	7,675	6,975	1,213	5,763
1999	22,323	10,566	18,638	8,072	7,034	1,484	5,550
2000	23,072	10,897	19,514	8,617	7,432	1,435	5,997
2001	23,907	11,267	20,193	8,927	7,829	1,491	6,338

자료 : 통계청 농수산물통계과

2) 농외소득 비중이 정체 또는 감소 현상을 보이고 있음.

- 1994년 농가소득 중 농외소득 비중은 30.5%이었으며 이후 상승추이를 보여 1997년 36.9%수준에 이르렀으나 이후 감소추세로 돌아서 2001년에는 32.7% 수준을 보이고 있음.
- 이 같은 수준은 일본(2000년 기준으로 60%) 및 대만(이전수입이 포함된 것으로 1999년 기준으로 82%)에 비해 월등히 낮은 수준임. <표 2-6>

3) 도농간 소득 격차가 지속적으로 확대되고 있음.

- 1990년 농가소득은 도시가구 소득의 97.4% 수준이었으나 이후 지속적인 감소추세를 보여 2001년에는 75.9% 수준에 불과함. <그림 2-2>

<표 2-6> 주요국의 농가소득 및 농외소득 비교(1991~2001)

	한국 (천원)			일본(천엔)				대만(천NT\$)	
	농가소득	농외소득		농가 총소득	농가소득	농외소득		농가 소득	농외 소득
		농외소득	이전수입 포함			농외소득	이전수입 포함		
1991	13,105	3,662 (27.9)	6,070 (46.3)	8,738	6,834	5,714 (65.4)	7,618 (87.2)	572.3	449.9 (78.6)
1992	14,505	4,423 (30.5)	7,149 (49.3)	8,819	6,956	5,526 (62.7)	7,389 (83.8)	617.9	493.4 (79.9)
1993	16,928	5,040 (29.8)	8,501 (50.2)	8,883	6,804	5,513 (62.1)	7,592 (85.5)	727.6	593.1 (81.5)
1994	20,316	6,184 (30.5)	9,991 (49.2)	9,091	7,094	5,500 (60.5)	7,498 (82.5)	775.1	621 (80.1)
1995	21,803	6,931 (31.8)	11,334 (52.0)	8,917	6,895	5,453 (61.2)	7,474 (83.8)	871.1	699 (80.2)
1996	23,298	7,487 (32.1)	12,461 (53.5)	8,935	6,850	5,462 (61.1)	7,547 (84.5)	885.5	708.6 (80.0)
1997	23,488	8,677 (36.9)	13,284 (56.6)	8,796	6,675	5,472 (62.2)	7,592 (86.3)	907.2	752.3 (82.9)
1998	20,494	6,976 (34.0)	11,539 (56.3)	8,680	6,557	5,311 (61.2)	7,434 (85.6)	881.9	732.9 (83.1)
1999	22,323	7,034 (31.5)	11,757 (52.7)	8,459	6,272	5,130 (60.6)	7,318 (86.5)	927.7	758.6 (81.8)
2000	23,072	7,432 (32.2)	12,175 (52.8)	8,280	6,059	4,975 (60.1)	7,176 (86.9)	N.A.	N.A.
2001	23,907	7,829 (32.7)	12,640 (52.9)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

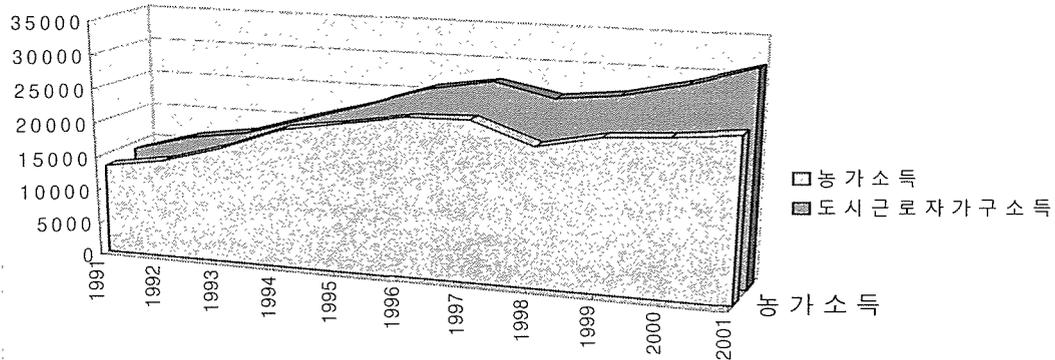
자료 : 농림부

주1 : ()는 농가소득에 대한 구성비임.

2 : 국별 농가소득 구성

- 한국 : 농가소득 = 농업소득 + 농외소득 + 이전수입
- 일본 : 총농가소득 = 농가소득(농업소득 + 농외소득) + 이전수입
- 대만 : 농가소득 = 농업소득 + 농외소득 (이전수입 포함)

<그림 2-2> 도농간 소득 비교



4) 삶의 공간으로서 농촌지역의 활력저하

가) 농촌지역 인구 과소화 현상의 가속화

- 2010년에는 2천명 미만의 면이 전체의 37% 수준이 될 것으로 예상됨.
- 농촌 인구의 절대적 감소는 학교의 통폐합으로 이어지고, 이는 다시 도농간의 학력격차 심화, 이촌향도 현상을 확대시키고 있음.

나) 농촌생활환경 및 복지기반이 상당히 미흡한 수준임.

- 교육, 문화, 의료 등 생활여건의 도시지역과의 격차 확대로 정주 기피현상이 확대되고 있음.
- 영세농은 물론 노령층 및 여성농민에 대한 복지제도가 미흡함.

다) 전원생활, 관광 및 휴양공간으로서 농촌지역의 수용태세가 미흡함.

- 화학비료 및 농약의 과다 사용, 축산분뇨의 증가로 농촌지역의 환경오염 증대
- 도시민을 유인할 수 있는 적절한 시설 및 체계 미흡

5) 농업노동력의 고령화와 농민층의 양극화 확대

가) 농업인력의 노령화와 부녀화가 확대되고 농업노동력 부족 현상이 확대되고 있음.

- 농가인구 비중은 1990년 15.5%에서 2000년 8.7%로 감소
- 농가 경영주중 40세 미만의 비중은 1990년 15% 수준에서 2000년 7% 수준으로 감소한 반면 65세이상의 비중은 같은 기간중 21%에서 33%로 증가하였음.

나) 농민층의 양극화 현상이 확대되고 있음.

- 전체 농가중 3ha 이상 대농의 비중은 1990년 2.5% 수준에서 2000년 6.1% 수준으로 증가하였고, 0.5ha 미만 영세농의 비중은 같은 기간중 27%에서 32% 수준으로 확대되었음. <표 2-7>

<표 2-7> 경지규모별 농가호수의 변화추이(1990~2001)

단위 : 천 호

구 분	농가호수	0.1ha 미만	0.1~0.5	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha 이상
1990	1767	15	468	544	352	191	129	44
1991	1702	10	456	527	337	174	121	42
1992	1641	9	460	496	308	169	124	52
1993	1592	9	442	472	297	163	127	59
1994	1558	11	443	448	282	160	124	65
1995	1501	16	417	432	265	153	123	70
1996	1480	10	430	422	259	146	118	70
1997	1440	10	428	411	242	141	115	70
1998	1413	15	468	395	223	124	100	66
1999	1382	16	471	388	217	116	90	63
2000	1383	30	410	379	219	132	114	85
2001	1354	18	441	369	211	121	100	75

자료 : 통계청 농수산통계과

3. 국내외 여건변화와 함축성

가. 무역자유화와 시장개방 압력의 가속화

□ 도하개발아젠다(DDA) 협상의 진행, 자유무역협정(FTA) 추진, 중국의 세계무역기구(WTO) 가입 등으로 시장개방압력은 더욱 드세지고 농산물 수입규모는 더욱 확대될 것으로 전망됨.

⇒국내산 농산물의 국제경쟁력 특히 품질경쟁력을 여하히 증대시킬 것인가라는 과제와 수입농산물의 안전성 확보를 위한 검역기능의 강화가 주요한 과제임.

□ 무역자유화 확대에 따라 관세 및 비관세 장벽이 낮아짐.

⇒경쟁력 있는 작목을 집중 육성하여 보다 공세적인 농업, 다시 말해서 수출농업을 적극적으로 육성할 필요가 있음.

□ 정책수단이 감축대상 및 허용대상으로 유형화되어 WTO에서 감시

⇒가격지지정책 등 감축대상정책은 점차 축소시키는 한편 생산과 연계되지 않는(de-coupled) 직접지불제 등 다양한 허용대상 정책수단을 개발할 필요가 있음.

나. 소비자 계층의 다양화 및 식품안전성에 대한 인식제고

□ 소득계층에 따른 농산물 소비패턴의 다양화

⇒소득계층에 따라 농산물 품질에 대한 선호차이가 보다 뚜렷해지고 있음. 따라서 저품질·저가 농산물시장은 외국산 농산물에게 할애하는 대신 우리 농산물은 고품질·고가 시장에 초점을 맞추는 것이 바람직함. 고품질 농업을 달성키 위해 생산단계 뿐만 아니라 유통단계, 특히 수확 후 관리기술의 개선을 위한 정책 지원이 요청됨.

□ 소비자의 식품의 안전성에 대한 인식 제고 및 건강식품 및 편의성에 대한 요구 증대

⇒친환경농업 육성의 필요성이 보다 강조됨. 또한 다양한 식품 및 비식품 가공 및 기능성 식품의 개발이 요구됨과 동시에 검사 및 검역기능의 강화가 요청됨.

다. 국토 공간의 효율적 이용 및 환경문제 개선의 필요성

□ 대도시, 특히 수도권 집중화로 인한 부작용 및 농촌문제를 동시에 해결할 수 있는 정책개발의 필요성 증대

⇒대도시보다는 지방중소도시와 배후지역인 농촌지역을 집중적으로 육성하는 지역개발정책으로서의 전환이 요구됨. 농촌지역을 농민만의 정주공간 측면에서 접근하기보다는 비농민의 정주공간도 될 수 있게 하는 방향에서의 접근이 필요

□ 농촌지역의 환경오염문제 개선을 위한 요구 증대

⇒순환형 농업시스템 정착 및 확산을 위한 정책 개발 및 지원의 필요성이 증대되고 있음.

라. 농업과 농업관련산업간 산업연관효과 제고의 중요성

□ 농업부문과 농업관련산업(특히 농산물 가공산업)부문간 고립화(enclave) 현상을 해소하여 산업연관효과를 제고시킴으로써 경제발전에 대한 기여도를 보다 증대시킬 필요가 있음. <표 2-8>, <표 2-9>

⇒국내산 농산물의 식품 및 비식품 가공을 보다 활성화시켜 고부가가치 상품을 수출로 연결시키거나 수입 대체하는 적극적인 노력이 요청됨.

□ 수입원료농산물을 이용한 가공수출의 활성화

⇒보세구역내에서 수입농산물을 이용 가공수출하거나, 국내농산물과 혼합 가공함으로써 국내 농업부문과 농산물 가공산업 부문을 동시에 육성할 수 있는 정책 개발이 요청됨.

마. 통일농업에 대비

□ 북한의 개혁·개방을 보다 촉진시킴과 동시에 남북한 농업의 상호보완성을 제고시킬 수 있는 농업협력 및 지원정책의 필요성

⇒북한의 개혁·개방을 향한 자발적인 노력의 신호가 가시화되고 있음. 이를 보다 촉진시키기 위해 일방적인 지원보다는 조건부 협력 및 지원 정책개발이 요청됨. 동시에 남북한 농업의 상호보완성을 제고시킬 수 있는 작목의 적정배치를 고려한 협력 및 지원 정책이 필요함.

□ 통일 이후를 대비한 기초식량 조달방안의 마련

⇒국제식량 수급상황의 불안정성 증대, 독과점 형태의 국제곡물시장구조 등을 고려하여, 통일후 부족이 예상되는 기초 식량을 해외농업개발을 통해 조달하는 중장기적 정책 마련이 요청됨.

<표 2-8> 농업관련산업별 GDP추이(1991~1998)

단위 : 백만원, %

구분	1991		1996		1998	
	GDP1)	비중2)	GDP1)	비중2)	GDP1)	비중2)
농업생산부문(A)	16,114,401 (39.47)	7.44	23,827,712 (35.39)	5.69	21,263,280 (31.75)	4.79
농업투입재산업(B)	1,987,804 (4.87)	0.92	3,298,884 (4.90)	0.79	3,670,992 (5.48)	0.83
투입재생산산업	1,338,354 (3.28)	0.62	2,213,968 (3.29)	0.53	2,460,047 (3.67)	0.55
투입재유통산업	216,551 (0.53)	0.10	474,528 (0.70)	0.11	496,425 (0.74)	0.11
생산관련서비스산업	432,899 (1.06)	0.20	610,388 (0.91)	0.15	714,520 (1.07)	0.16
가공 및 유통산업(C)	20,360,830 (49.87)	9.40	34,380,217 (51.07)	8.22	35,832,879 (53.51)	8.06
식품가공산업	6,165,522 (15.10)	2.85	9,905,991 (14.71)	2.37	11,355,324 (16.96)	2.56
비식품가공산업	3,784,863 (9.27)	1.75	5,194,740 (7.72)	1.24	5,944,679 (8.88)	1.34
유통관련산업	5,985,324 (14.66)	2.76	10,265,209 (15.25)	2.45	9,611,095 (14.35)	2.16
외식산업	4,425,121 (10.84)	2.04	9,014,277 (13.39)	2.15	8,921,781 (13.32)	2.01
관련서비스 및 지식산업(D)	2,368,002 (5.80)	1.09	5,815,885 (8.64)	1.39	6,198,078 (9.26)	1.39
지식서비스산업	148,856 (0.36)	0.07	545,214 (0.81)	0.13	429,491 (0.64)	0.10
민간서비스산업	1,802,546 (4.41)	0.83	4,538,071 (6.74)	1.08	4,930,446 (7.36)	1.11
공공서비스산업	416,600 (1.02)	0.19	732,600 (1.09)	0.18	838,141 (1.25)	0.19
농업관련산업(B+C+D)	24,716,637 (60.53)	11.42	43,494,986 (64.61)	10.39	45,701,949 (68.25)	10.28
농산업(A+B+C+D)	40,831,038 (100.0)	18.86	67,322,698 (100.0)	16.09	66,965,228 (100.0)	15.07

주 1 : GDP는 조정된 GDP임.

2 : 전체 GDP에서 차지하는 비중임.

3 : ()속의 숫자는 구성비율임.

자료 : 김완배 외, 농업관련산업의 통계지표 개발, 농림부, 2000.

<표 2-9> 농업관련산업별 종사자수 추이(1991~1998)

단위 : 명, %

구분	1991			1996			1998		
	종사자수	비중 1	비중 2	종사자수	비중 1	비중 2	종사자수	비중 1	비중 2
농업생산부문(A)	3,052,252	20.67	58.32	2,410,449	14.54	46.89	2,462,891	16.36	48.65
농업투입재산업(B)	53,887	0.36	1.03	83,138	0.50	1.62	75,518	0.50	1.49
투입재생산산업	40,471	0.27	0.77	47,623	0.29	0.93	41,238	0.27	0.81
투입재유통산업	8,668	0.06	0.17	16,964	0.10	0.33	17,171	0.11	0.34
생산관련서비스산업	4,748	0.03	0.09	18,551	0.11	0.36	17,109	0.11	0.34
가공 및 유통산업(C)	2,036,571	13.79	38.91	2,534,786	15.29	49.31	2,427,711	16.13	47.96
식품가공산업	196,166	1.33	3.75	304,431	1.84	5.92	267,331	1.78	5.28
비식품가공산업	234,334	1.59	4.48	206,895	1.25	4.02	156,054	1.04	3.08
유통관련산업	711,728	4.82	13.60	769,819	4.64	14.98	784,376	5.21	15.49
외식산업	894,343	6.06	17.09	1,253,641	7.56	24.39	1,219,950	8.10	24.10
관련서비스 및 지식산업(D)	91,326	0.62	1.74	112,176	0.68	2.18	96,296	0.64	1.90
지식서비스산업	8,022	0.05	0.15	11,998	0.07	0.23	10,003	0.07	0.20
민간서비스산업	67,707	0.46	1.29	73,585	0.44	1.43	63,717	0.42	1.26
공공서비스산업	15,597	0.11	0.30	26,593	0.16	0.52	22,576	0.15	0.45
농업관련산업(B+C+D)	2,181,784	14.77	41.68	2,730,100	16.47	53.11	2,599,525	17.27	51.35
농산업(A+B+C+D)	5,234,036	35.45	100.00	5,140,549	31.32	100.00	5,062,416	33.68	100.00

주 1: 비중 1은 전체종사자수에서 차지하는 비율임.

2: 비중 2는 농산업종사자수에서 차지하는 비율임.

자료 : 김완배 외, 농업관련산업의 통계지표 개발, 농림부, 2000.

4. 새로운 농정방향과 주요 정책 과제

가. 농정방향

1) 농업정책 : 「고품질농업」 + 「고부가가치농업」 + 「수출농업」을 지향

- 저가의 수입농산물에 의한 국내시장 잠식은 더욱 확대될 것으로 예상되므로 고품질농업을 통해 고품질 국내시장을 장악토록 해야 됨. 여기서 말하는 고품질농업이란 차별화된 품질의 농산물을 생산하는 농업이며, 생산단계에서는 물론 최종소비자에 이르기까지 고품질이 유지되는 농업을 의미함.
- 동시에 농산물의 가공 등을 통해 보다 부가가치가 높은 식품 및 비식품(의약품 포함)을 생산하는 고부가가치농업 추진이 요구됨.
- 고품질 및 고부가가치농업을 통해 국내시장의 일정 부분을 확보하더라도 국내시장에서 상실한 몫만큼 또는 그 이상을 되찾고, 특히 국산 농산물의 과잉기저 문제 해소를 위해서는 보다 공격적이며 체계적인 수출농업 추진이 요청됨.

2) 농촌정책 : 농민·비농민이 함께 하는 삶의 질이 향상된 정주 공간화

- 지역으로서 농촌정책의 핵심은 도시와 농촌 간의 상대적 격차 해소에 초점이 맞추어져야 함. 이를 위해 대도시 위주의 지역개발정책을 농촌을 배후지역으로 하는 지방 중소도시를 집중 육성하여 산업·교육·문화·의료 등의 중심지화하는 지역개발정책으로서의 전환이 요구됨.
- 또한 농촌지역을 농민들만의 주거공간이 아닌 도시민이 함께 하고 즐겨 찾을 수 있게 하는 공간화가 필요함. 이를 통해 농촌지역의 활력을 되찾을 수 있을 뿐만 아니라 보다 항구적이며 안정적인 농외소득원 확대가 가능해질 것임.

나. 추진전략

1) 선택과 집중

- 보다 경쟁력을 가질 수 있는 작목 분야(예 : 화훼, 시설채소, 과실 및 특용작물 등)를 보다 집중적으로 육성함과 동시에 한정된 재원과 인력을 성장가능한 분야에 우선 배분함이 필요함.

2) 연락처 유도

- 농정전환에 따른 구조조정 기간 중 피해가 예상되는 계층(노령화된 농가계층 등)의 고통 경감을 위해 직접지불제를 포함한 소득안전망 마련

3) 농업관련조직의 재정비 및 행정인력의 전문성 제고

- 새로운 농정방향에 걸맞도록 농정 및 농업관련조직을 재정비 요청.
- 농정조직의 경우 가급적 순환보직의 빈도를 줄이고 담당업무기간을 확대하여 전문능력 배양을 유도하는 방안 마련이 필요함.

다. 주요 정책과제

1) 원활한 구조조정 및 농정방향에 걸맞는 제도의 정비

- 농지제도는 소유규제를 완화하고 이용규제를 강화하는 방향으로 전환하며, 이·탈농가의 농지처분 지원 및 급격한 농지가격 하락 방지를 위해 농지신탁제도를 도입하는 것이 요구됨.
- 생산·유통 관련 정책자금을 통합하여 종합자금제로 일원화하고, 농신보의 보증범위 확대 및 상품다양화가 요청됨.
- 현장애로사항을 즉각적으로 해결해줄 수 있도록 지도사업체계를 농과대학의 전문인력을 활용하는 방향으로 재정비하고, 지도인력의 전문성 제고 방안 마련

- 부실한 지역조합 정리를 보다 강력하게 추진하고, 지역조합 규모화를 위한 합병 및 사업연합 등을 촉진시키기 위한 방안 마련

2) 새로운 성장분야의 개발 및 육성

- 신규 대체작목, 특히 마늘·양파 등 동계작목 일부를 경쟁력 있는 작물로 대체토록하는 작목의 개발·보급이 시급함.
- 농산물 가공(식품 및 비식품)분야의 적극적 육성을 통해 농산물의 고부가가치화를 도모함으로써 내수는 물론 수출시장을 확대함.
- 농림분야에 대한 연구개발 특히 생명공학분야에 대한 R&D 투자를 확충함과 동시에 개발된 기술의 실용화 및 상품화를 촉진할 수 있도록 관리체계를 개편

3) 수출 농업의 적극적 육성

- 해외수요에 적합한 신품종 개발·보급, 재배방법의 개선, 수확후 관리 기술(큐어링, 예냉·예건·예조, 저온저장, 선별, 포장, 운송 등) 개선을 위한 지원 확대가 요망됨. 특히 수확후 관리의 조속한 개선을 위해 「품목별·품종별 수확후 관리 기술 메뉴얼」을 제작·보급함이 시급한 과제임.
- 산지유통센터(APC) 중 수출전진기지화 할 수 있는 곳을 선별하여 수확후 관리 및 물류시설에 대한 추가적인 지원이 요청됨.
- 국내 항만 및 공항에 저온저장, 훈증시설, 수출전용터미널 등의 시설 보강과 함께 수입국 도착 후 재선별 판매를 보다 효율적으로 할 수 있도록 수입국 현지에 간이선별 및 포장, 저온저장시설 등을 갖춘 재포장 시설을 설치 운용할 필요가 있음.
- 현지농장의 운영(호접란을 주축으로 하는 서양란), 독점적 수입선 지정(단감, 감귤, 파프리카 등), 국가가 품질을 보증하는 전문 브랜드 육성 등 새로운 수출체계 마련이 요구됨.
- 공격적인 해외시장 개척을 위해 농업무역관의 해외지사수 및 지사별 인

력 확충, 수출용 원자재의 통관 절차 및 관세 환급 절차의 간소화, 농림부에 「농산물 수출 진흥 위원회」 설치 등이 요청됨.

4) 친환경농업의 체계적이며 적극적인 육성

- 작물양분종합관리(INM), 병해충종합관리(IPM), 천적활용기술 등의 개발을 보다 촉진시키기 위한 투자를 확대
- CODEX 유기축산지침에 따른 유기축산 시범단지를 확산시킴과 동시에 궁극적으로 지역순환형 친환경농업시스템 구축이 요망됨.
- 친환경농업 실천농가에 대한 직접지불보조금 단가를 인상하고, 유기축산으로 전환하는 농가에 대해 직접지불제를 실시
- 친환경 농자재(목초액, 미생물제제, 키토산 등)에 대한 인증제 및 표준사용기준을 시급히 마련
- 친환경농산물의 유통활성화를 위해 물류기지의 건설, 소규모 판매장의 설치 확대 등의 지원을 강화할 필요가 있음.

5) 농산물 유통시스템의 선진화

- 산지유통조직의 공동선별 및 공동정산제 확산을 위한 지원을 확대
- 산지유통센터의 규모화 유도 및 물류시설 확충
- 생산 및 출하조정의 주체로서 품목별 생산자 협동조합의 적극적 육성
- 공영도매시장의 시장 도매인제도 조기 도입 유도 및 새로운 물류기능을 추가한 Hub형 도매시장 건설, 도매시장법인 및 중도매인에 대한 신용평가제도를 도입
- 소매유통에 있어 무자료거래행위의 불식 노력 등이 요청됨.

6) 소비자 지향의 안전한 식품 공급

- 식품의 안전성 제고를 위한 검사 및 검역기능의 강화
- 소비자 보호를 위한 식품표시제도의 확충, 교육 및 홍보 강화

- 식품의 위해요인 발생시 이를 역추적 할 수 있는 추적관리시스템의 도입 등이 요망됨.

7) 농가소득의 제고 및 소득 안전망 마련

- 다양한 농외소득원을 개발하되 특히 지역특산물과 지역문화를 연계시켜 도시민이 보다 즐겁고 용이하게 농촌지역을 찾게 하는 방식에 초점을 맞출 필요가 있음.
- 조건불리지역 직접지불제의 조기 도입
- 면세유 등 농업생산자재 지원 및 조세감면의 연장 등이 필요함.

8) 재해예방 및 위험관리시스템 구축

- 한해예방을 위해 기존 저수지 개보수 및 준설사업 확대 요청됨.
- 농작물 및 가축보험제도의 확충을 위해 정부부담금의 상향 조정, 가축 공제기금의 조성 등이 필요함.
- 농가와 정부가 공동으로 기여금을 각출하는 방식의 농가단위 경영안정 프로그램을 도입
- 품목별 생산자조직 주도의 수급조정 및 가격안정 조기 정착을 위한 지원을 확대

9) 통일농업에 대비

- 북한에 대한 지원을 일방적 지원보다는 조건부 지원으로 전환할 필요가 있음.
- 남북한 농업의 상호보완성을 제고시킬 수 있도록 작목의 적정배치를 고려한 협력 및 지원정책을 마련
- 통일 이후 기초식량의 안정적 조달을 위한 해외농업개발사업의 확충

10) 농촌지역 정주 여건의 개선 및 주민 복지의 증진

- 대도시 위주의 지역개발정책을 지방중소도시 및 배후지인 농촌지역을 집중 육성하는 지역개발정책으로 전환
- 농촌지역 경관향상을 위해 환경친화적 자연공간 정비 촉진 및 도시와의 근린관계 확대
- 농민 자녀들의 농학계 대학 특별전형을 확대하고, 농촌지역 근무 교원의 복지수준 향상을 위한 구체적 방안을 마련해야 함. 동시에 농업계 고교·전문학교·대학의 규모화 및 내실화를 위한 차별적 지원이 요청됨.
- 농촌지역 보건진료소의 장비 및 차량지원을 확대하고, 체계적인 응급의료체계를 구축
- 국민건강보험료 부과체계를 소득비례방식으로 단일화하고, 여성 및 노인층을 위한 농촌프로그램 개발

5. 농림부 비전 설정

가. 비전설정을 위한 SWOT 분석

□ 농림부의 내·외부 환경에 대해 다음과 같은 SWOT분석 가능

<그림 2-3> 농림부 SWOT 분석

내부	강점 (S)	<ul style="list-style-type: none"> ·식량안보의 중요성 불변 ·농업구조조정 성과의 가시화 ·대표적 1차산업 담당기관으로서의 자긍심 ·환경·식품안전·지역개발·문화관광 등 업역 개발 가능성 높음 ·각종 기금 등 정책수단 확보
	약점 (W)	<ul style="list-style-type: none"> ·비전의 부재와 장래 위상에 대한 불안감 ·내부 성과평가체계에 대한 불만 ·적극적 리더십과 조직의 역동성 부족 ·식품안전·환경·금융·정보화·지역개발 등에 있어서 전문성 부족
외부	기회 (O)	<ul style="list-style-type: none"> ·사회전반의 식품안전 및 환경에 대한 관심 고조 ·여전히 인구의 다수를 차지하는 농민을 배경으로 정책추진의 정치적 여건 양호 ·목적사업에 대한 정부의 예산 획득이 용이함
	위협 (T)	<ul style="list-style-type: none"> ·농민들의 농정에 대한 신뢰도 낮음 ·정책이 정치적 영향력에 민감하고 정권교체기에 정책변동이 심한 편임 ·보건복지부, 환경부 등과 업역 중복 가능성 ·시장개방에 따른 정책환경의 불안정

나. SWOT분석을 통한 기본 전략방향 도출

□ SWOT분석을 토대로 다음과 같은 전략방향 도출 가능

<그림 2-4> SWOT 분석을 통한 전략방향 도출

<p style="text-align: center;">강점(S)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 식량안보의 중요성 불변 · 농업구조조정성과의 가시화 · 대표적 1차산업 담당기관으로서의 자긍심 · 환경·식품안전·지역개발·문화관광 등 업역 개발 가능성 높음 · 각종 기금 등 정책수단확보 	<p style="text-align: center;">약점(W)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 비전의 부재와 장래 위상에 대한 불안감 · 성과평가체계에 대한 불만 · 적극적 리더십과 조직의 역동성 부족 · 식품안전·환경·금융·정보화·지역개발 등에 있어서 전문성 부족 	
<p style="text-align: center;">기회(O)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 사회전반의 식품안전 및 환경에 대한 관심 · 여전히 인구의 다수를 차지하는 농민을 배경으로 정책추진의 정치적 여건 양호 · 목적사업에 대한 예산 획득이 용이 · 보건복지부, 환경부 등의 식품안전성, 환경보전 업무 관련 역할 확대 가능성 	<p style="text-align: center;"><O-S 전략></p> <ul style="list-style-type: none"> · 식품 및 환경 관련 종합행정 기관으로서의 위상 정립 · 다양한 정책수단의 확충 · 보건복지부, 환경부 등의 식품안전성, 환경보전 업무 관련 역할 분담 재정립 	<p style="text-align: center;"><O-W 전략></p> <ul style="list-style-type: none"> · 지속적인 조직정비와 인센티브 도입으로 조직에 역동성 부여 · 인력재배치 및 업무효율화 방안 적극 추진 · 계약제, 프로젝트팀 등 조직 및 인력운영의 탄력성 제고 · 식품안전·환경·금융·정보화·지역개발 등에 있어서 전문성 보강
<p style="text-align: center;">위협(T)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 농민들의 농정에 대한 신뢰도 낮음 · 정책이 정치적 영향력에 민감하고 정권교체에 정책변동이 심한 편입 · 보건복지부, 환경부 등과 업역 중복 · 시장개방에 따른 정책환경의 불안정 	<p style="text-align: center;"><T-S 전략></p> <ul style="list-style-type: none"> · 새로운 농정패러다임에 대한 적극적인 홍보 · 지도 위주 농정에서 서비스 위주 농정으로 전환 · 핵심역량 위주로 조직을 재정비하고 기타 업역은 민간이나 자치단체에 이양 	<p style="text-align: center;"><T-W 전략></p> <ul style="list-style-type: none"> · 외부의 전문인력 확보 방안 모색 · 실질적 인센티브제도 정착 · 조직통합과 단결을 위한 총체적 노력으로 부서간 협조 및 업무효율 증가 · 조직구성원의 능력개발제도 도입

다. 농림부 비전<그림 2-5>

비 전	농업정책의 전략적 변화와 농촌의 삶의 질 개선 (경쟁력있는 농업, 고품질농산물, 농촌삶의질제고)
--------	------------------------------------------------------------------------

미 션	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업이 전통적으로 안정적인 식량을 공급하는 기간 산업임을 재인식함과 더불어 국내외 시장에서 다른 산업에 대해 경쟁력있는 산업이 되도록 유도 ○ 국제적 개방압력에 대비한 협상력 제고와 사전·사후적 대안마련 ○ 농식품 산업을 대중적으로 활성화하며, 농축산물 안전관리 체계를 강화하여 내수 증진 뿐만아니라 수출의 판로 모색 ○ 농촌의 고유한 전통문화를 보존하면서 주거환경·문화적 수준을 고양하여 도시민과 함께 하는 Amenity 형성 ○ 농산물에 대한 최종적인 소비자는 정부가 아닌 소비자이므로 소비자들이 올바른 판단과 우수한 농산물을 선택할 수 있는 소비자 지향의 농정추진 ○ 농촌개발을 통한 정주환경 개선과 더불어 농업인에게 도시민에 준하는 의료·교육·전산화 등의 복지혜택
--------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

전략	농업의 시장 경쟁력 제고	국제적 개방에 대비한 전략	농촌 복지 및 농촌 개발	소비자 지향	식품산업 및 식품안전
전략	<ul style="list-style-type: none"> ·농업의 대규모화 및 전업농 육성 ·토지이용 식량작물 생산에서 비교우위 우수작물의 개발보급 ·친환경농업 육성·지원 	<ul style="list-style-type: none"> ·WTO, DDA, FTA에 대비한 협상력의 강화 ·첨단과학기술의 효율적 개발·보급 ·농산물유통구조 개선 ·영세농, 친환경농업 등에 대한 소득지원제도도입 	<ul style="list-style-type: none"> ·도시민의 역유입을 유도하는 삶의 공간조성 ·의료 및 교육서비스 확충 ·농촌지역의 문화적 수준 향상 ·농촌·농업정보화 ·농업재해 대책 	<ul style="list-style-type: none"> ·외식 및 전통식품 육성개발 ·소비자 만족도 조사 후 시정조치 ·도·농간 직거래 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ·식품 유통구조 개선 ·식품의 안전관리를 위한 장치마련 ·가축의 질병관리 조직의 강화 및 체계화

Ⅲ. 현행 농정추진체계의 구조 및 문제점

1. 농림부 조직 현황

가. 연혁 및 조직 변천

1) 연혁

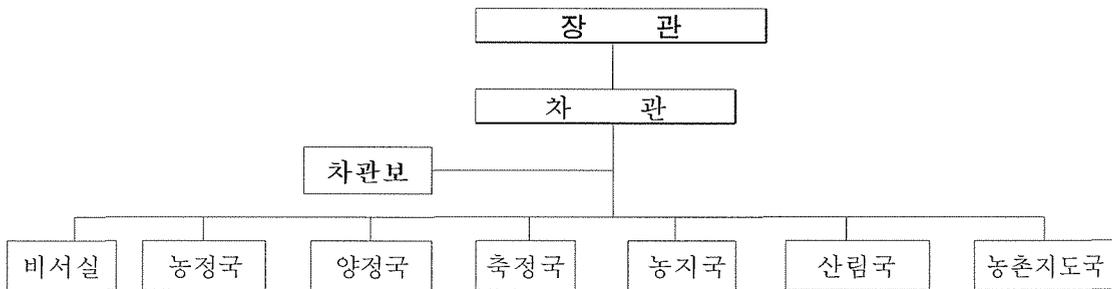
- 1948. 11. 4 : 농림부 설립(1실·6국·24과)
- 1949. 3. 3 : 중앙생사검사소 신설
- 1949. 6. 6 : 부산가축검역소 신설
- 1949. 10. 5 : 본부 농촌지도국을 농경국으로 개편
- 1950. 3.31 : 농경국 폐지
- 1952. 4.12 : 농지국을 농지관리국으로 개편
- 1961. 7.22 : 지역사회국 신설
- 1961. 10. 2 : 기획관리관 및 수산국 신설, 농지관리국을 농지국으로
축정국을 축산국으로 개편
- 1962. 3.29 : 지역사회국 폐지
- 1962. 5.15 : 부산가축검역소를 국립동물검역소로 개편
- 1962. 6.29 : 기획조정관을 기획조정관실로 개편하고 농업생산국 신설
- 1963. 5.29 : 국립농산물검사소 신설
- 1963.12. 6 : 정책차관보를 농정차관보로, 운영차관보를 식산차관보로
변경하고 기획조정관실을 기획관리실로 개편
- 1966. 6.20 : 국립농업자재검사소 신설
- 1966.12.27 : 산림국 폐지(산림청신설)
- 1969. 4. 5 : 비상계획담당관을 비상계획관으로 개편
- 1969. 4. 7 : 농림공무원교육원 신설(←농진청소속)

- 1969. 9.12 : 국립중축장 신설
- 1970. 4. 8 : 국립농업경영연구소 및 농공이용연구소 신설
- 1973. 1.16 : 농정국을 농업개발국과 유통경제국으로, 양정국을 식량국과 양곡관리국으로 확대개편하고, 농업생산국을 농산국으로, 농업개발관을 농특사업국으로 개편
- 1973. 3.28 : 농림부를 농수산부로 개칭
- 1973. 7. 9 : 국립잠종장 신설
- 1973. 7.27 : 농공이용구소를 농진청 소속으로 이관
- 1974. 1.28 : 농업통계사무소 신설
- 1974.11. 6 : 국립종자공급소 신설
- 1976.12.31 : 유통경제국을 농업경제국으로, 농특사업국을 잠사원예국으로, 농지국을 농지관리국으로 개편하고, 농지개발국을 신설
- 1978. 4.12 : 잠사원예국을 농특사업국으로 개편하고, 국립식물검역소 신설, 국립농업경영연구소 폐지
- 1981.11. 2 : 농업경제국과 농업개발국을 농업정책국으로, 농지관리국과 농지개발국을 농지국으로, 식량국과 양곡관리국을 양정국으로 통합, 농특사업국을 특작국으로 개편
- 1986. 5.31 : 농지국을 농어촌개발국으로, 특작국을 농산물유통국으로 개편
- 1986. 12.31 : 농수산부를 「농림수산부」로 개칭
- 1990. 3.30 : 농업정책국을 농업구조정책국으로, 국립생사검사소와 국립잠종장을 국립잠사소로 통합
- 1991. 2. 1 : 국립잠사소 폐지(농촌진흥청 이관)
- 1994. 12.23 : 농업구조정책국·농산국·양정국을 통합하여 농업정책실 신설, 농산물유통국을 유통정책국과 원예특작국으로 분리, 농업협력통상관을 국제농업국으로 개편, 국립농업자재검사소와 국립중축원, 국립종자공급소를 농진청으로 이관

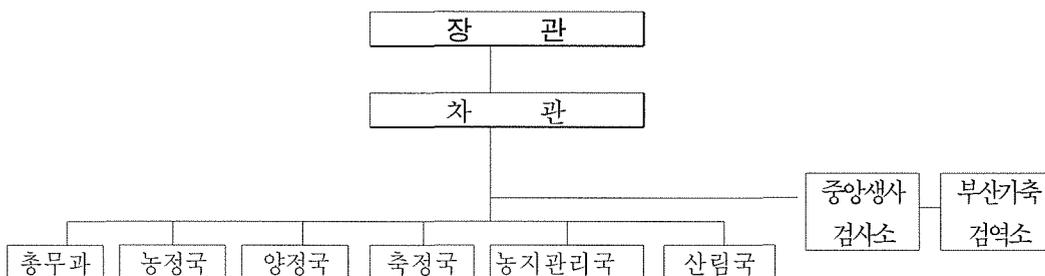
- 1996. 8. 8 : 농림수산부를 「농림부」로, 농어촌개발국을 농촌개발국으로 농수산통계사무소를 농업통계사무소로 명칭변경
- 1998. 2.28: 농업정책실(+농정·식량·농산심의관)을 농업정책국과 식량정책국으로 개편하고, 원예특작국을 농산원예국으로 명칭변경, 수의과학검역원(농진청소속)을 농림부 이관
- 1998. 7. 1 : 국립농산물검사소와 농업통계사무소를 통합
- 1998. 8. 1 : 국립동물검역소와 수의과학연구소 국립수의과학검역원으로 통합
- 1998.12.31 : 농업공무원 교육원 폐지
- 1999. 5.24 : 식량정책국과 농산원예국을 통합하여 식량생산국으로개편, 유통정책국을 농산물유통국으로, 국립농산물검사소를 국립농산물품질관리원으로 명칭변경
- 2000.12.30 : 국립수의과학검역원과 국립식물검역소를 책임운영기관화

2) 기구 변천

□ 제1·2공화국('48~'60)

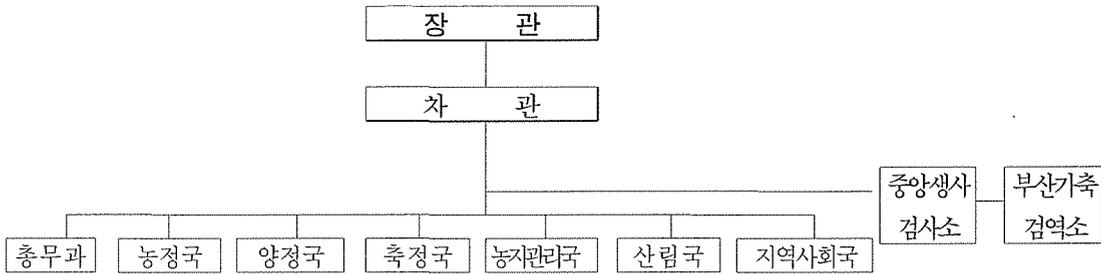


○ 1952. 4. 12 개편



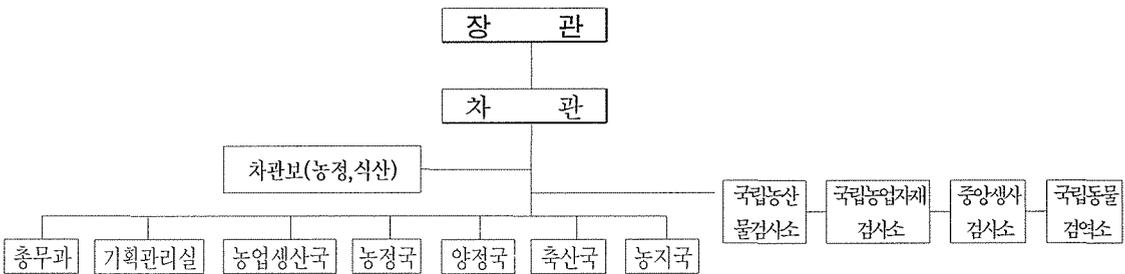
□ 제3·4공화국('61~'79)

○ 1961. 7. 22 개편



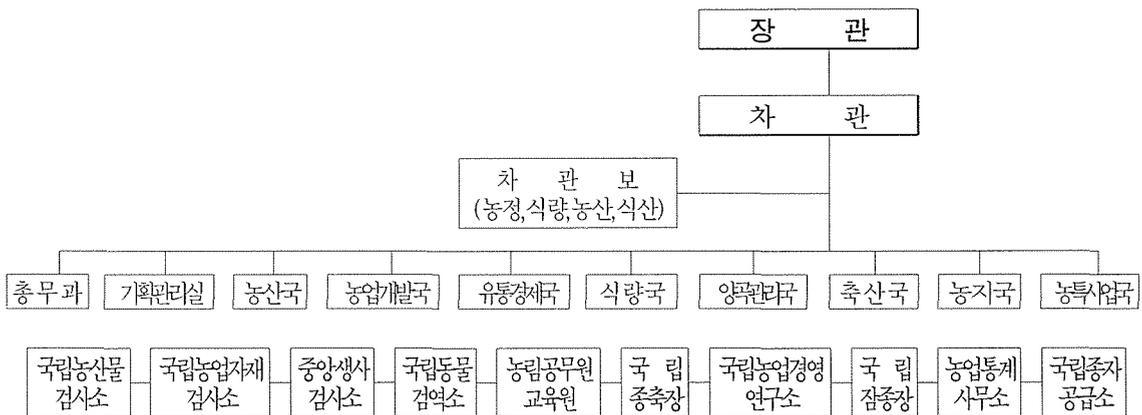
○ 1966. 12. 27 개편

- 산림청 신설에 따른 산림국 폐지



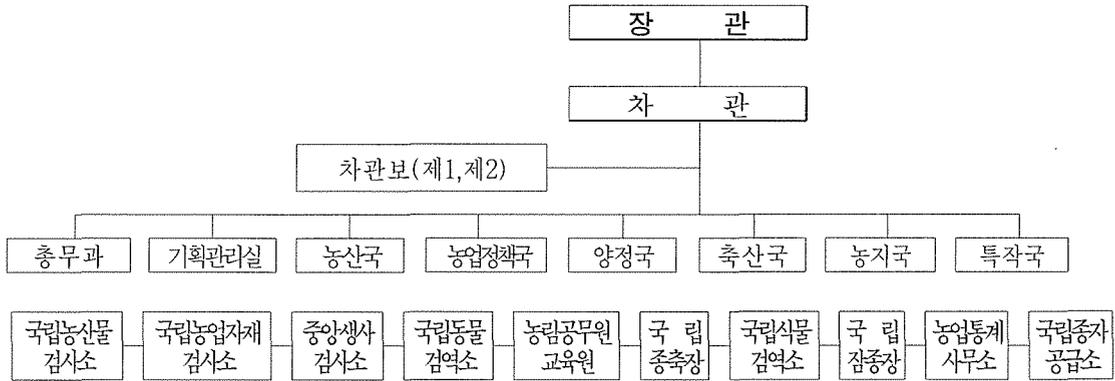
○ 1974. 11. 6 개편

- 국립종자공급소 설치



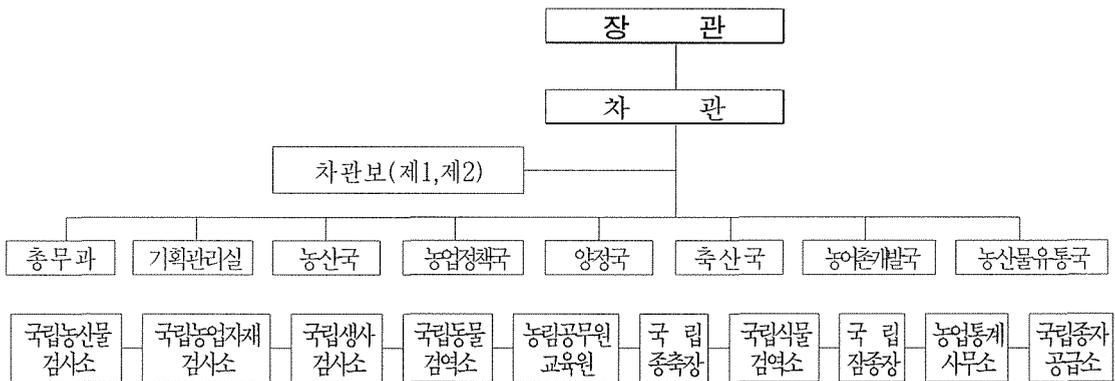
□ 제5공화국('80~'87)

○ 1981.11. 2 개편



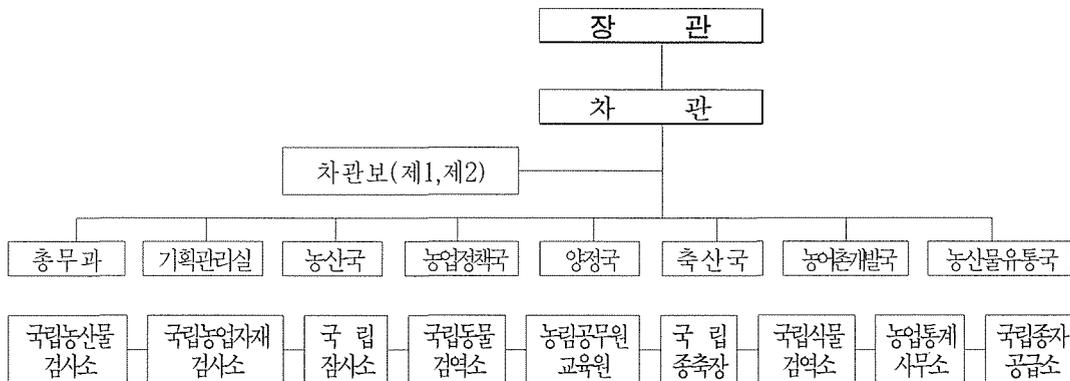
○ 1986. 5. 31 개편

- 본부 농지국을 농어촌개발국으로, 특작국을 농산물유통국으로 개편



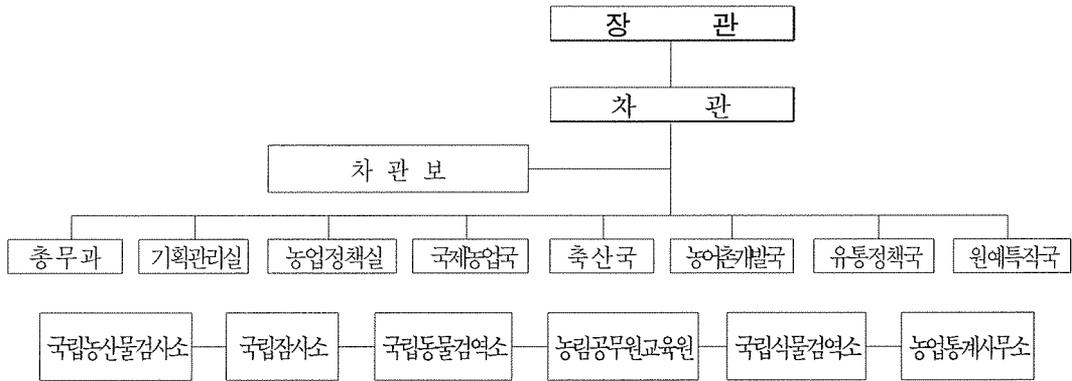
□ 제6공화국('88~'92)

○ 1990. 3. 20 개편



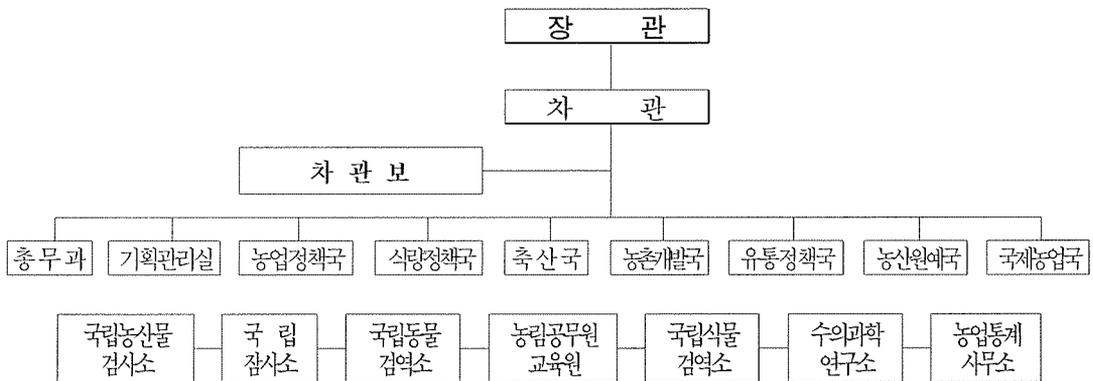
□ 문민정부('93~'97)

○ 1994. 12. 23 개편

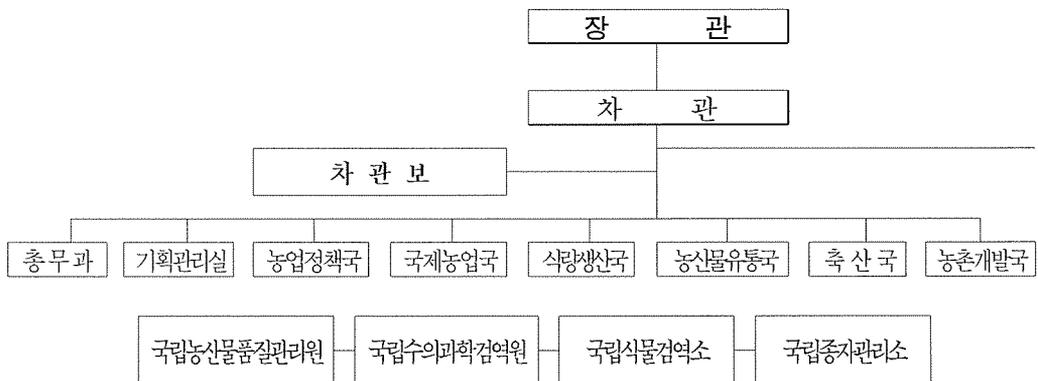


□ 국민의 정부('98~'02)

○ 1998. 2. 28 개편



○ 1999. 5.24 개편



2) 정원 변천

□ 농림부 정원은 90년대 초까지 지속적으로 증가하여 93년 5,374명을 기록하였으나, 문민정부 들어 정부조직개혁과정에서 600여명 감소하였고, 국민의 정부 들어서도 조직개혁 과정에서 700명 이상 축소되어 현재 3,689명을 유지하고 있으며, 이는 93년에 비해 약 30% 감축된 것임.

<표 3-1> 농림부 및 소속기관 정원변천

구 분	1966	1970	1975	1980	1986	1989	1990	1991	1992
계	1,799	2,204	3,557	4,354	5,204	5,226	5,251	5,336	5,337
본 부	364	434	486	612	636	636	661	671	672
소속기관	1,435	1,770	3,071	3,742	4,568	4,590	4,590	4,665	4,665

구 분	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
계	5,374	4,743	4,743	4,679	3,911	3,856	3,561	3,773	3,669	3,689
본 부	672	640	640	633	543	542	505	505	505	505
소속기관	4,702	4,103	4,103	4,046	3,368	3,314	3,056	3,268	3,164	3,184

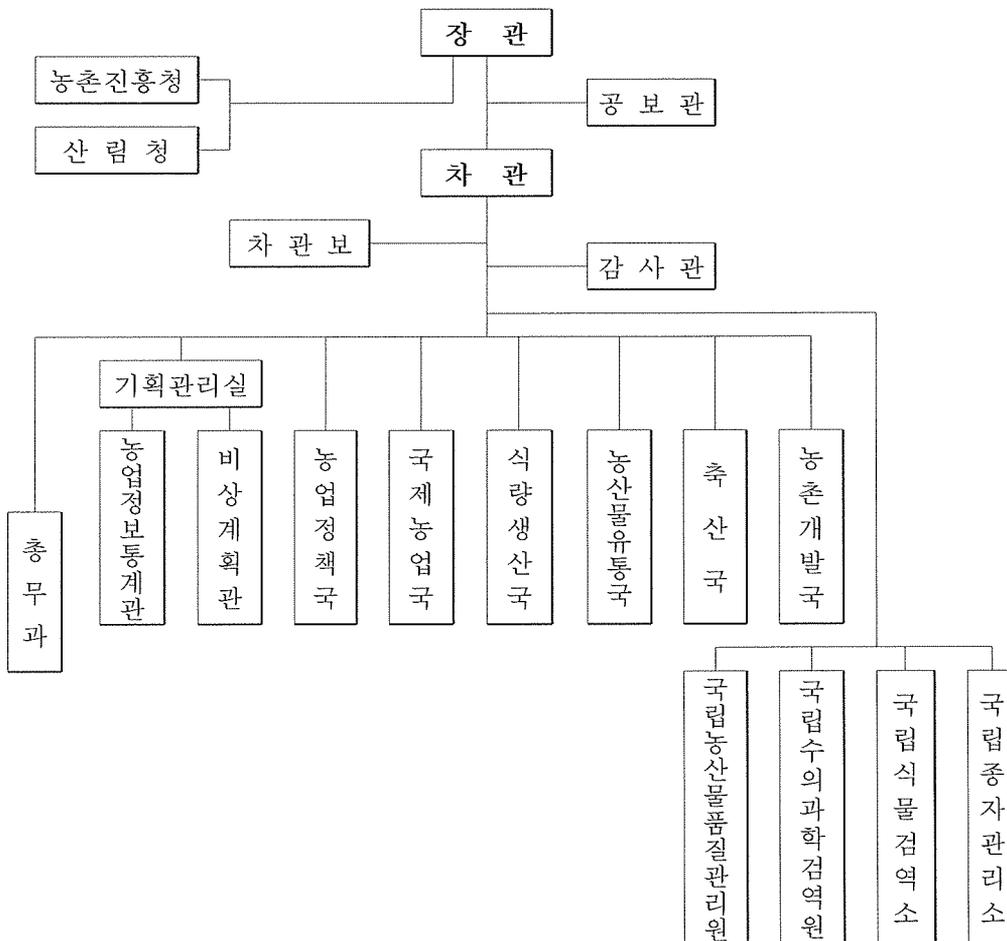
나. 현황

1) 기구 및 정원

가) 기구

- 현재 농림부 조직은 본부가 1차관보, 1실(기획관리실), 6국(농업정책국, 국제농업국, 식량생산국, 농산물유통국, 축산국, 농촌개발국), 4관(공보관, 감사관, 농업통계정보관, 비상계획관), 25과, 8담당관으로 구성되어 있으며, 4개 소속기관과 외청으로 농촌진흥청과 산림청을 두고 있음.

<그림 3-1> 농림부 기구도



<표 3-2> 농림부 직제

실	국(부)	과	차관보	담당관					소속기관						
				2급	3급	3·4급	4급	기타	정무직	1급	2급	3급	4급	5급	
1	6	25	1			7	1					3	2		
										1차		2차		3차	
										4		29		112	

나) 정원

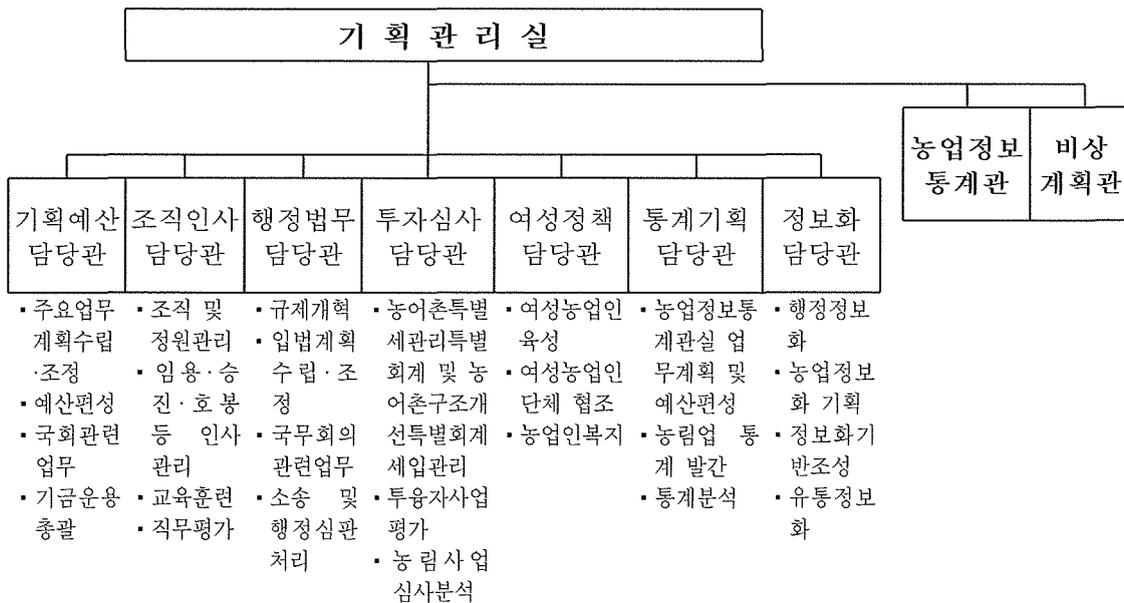
본부 505명, 소속기관 3,184명, 농촌진흥청 2,052명, 산림청 1,420명

<표 3-3> 농림부 정원

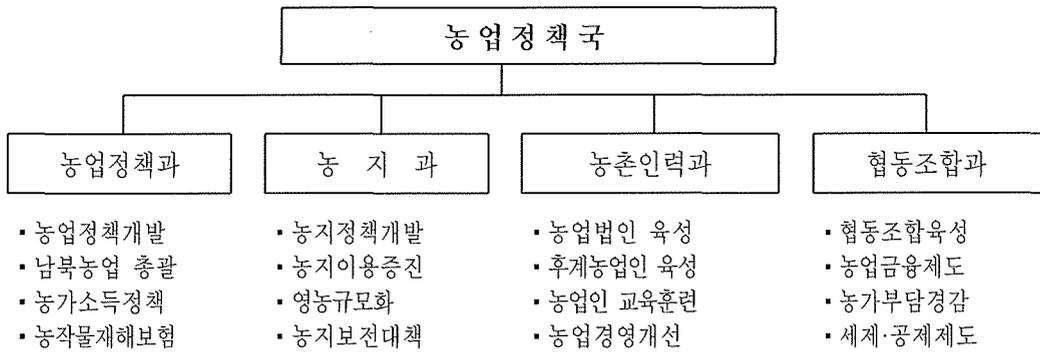
구분	정무직	1급	2급	3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6급	7급	8급	9급	기능직	연직	계합
총계	2	2	10	5	14	70	53	312	863	919	718	74	510	135	2
본부	2	2	9	1	10	25	43	127	177	39		2	68		
소속기관	-	-	1	4	4	45	10	185	686	880	718	72	442	135	2

2) 실·국별 조직 및 기능

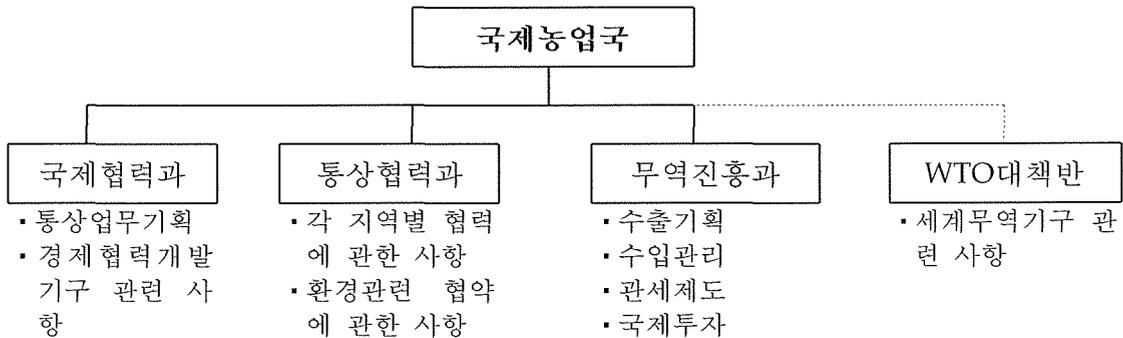
<그림 3-2> 기획관리실 조직 및 기능



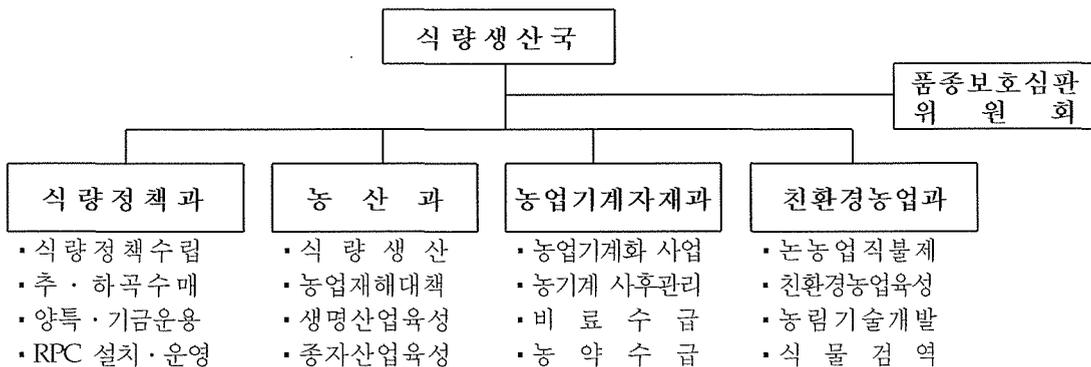
<그림 3-3> 농업정책국 조직 및 기능



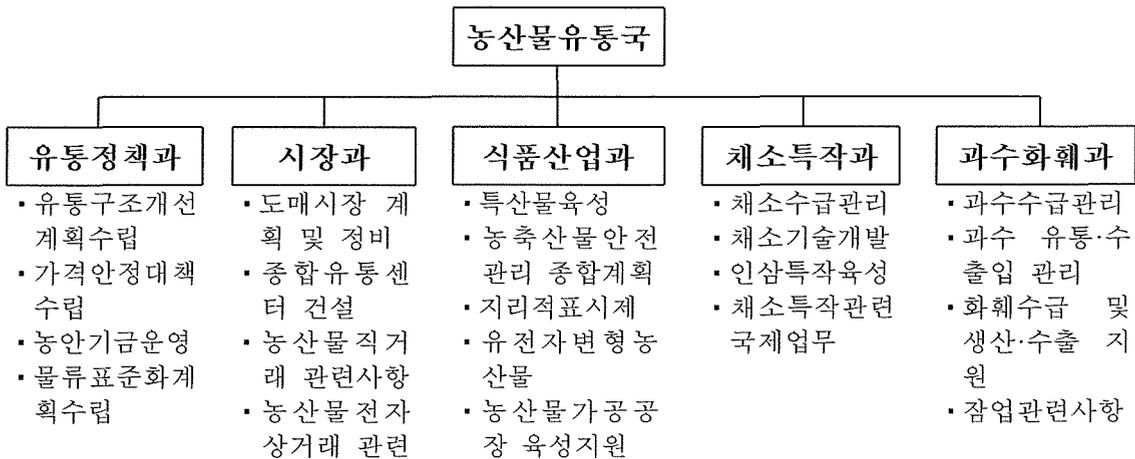
<그림 3-4> 국제농업국 조직 및 기능



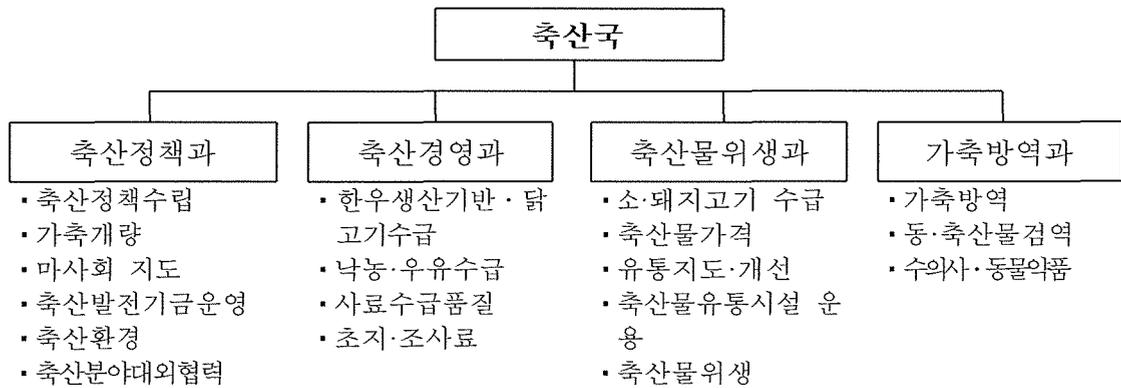
<그림 3-5> 식량생산국 조직 및 기능



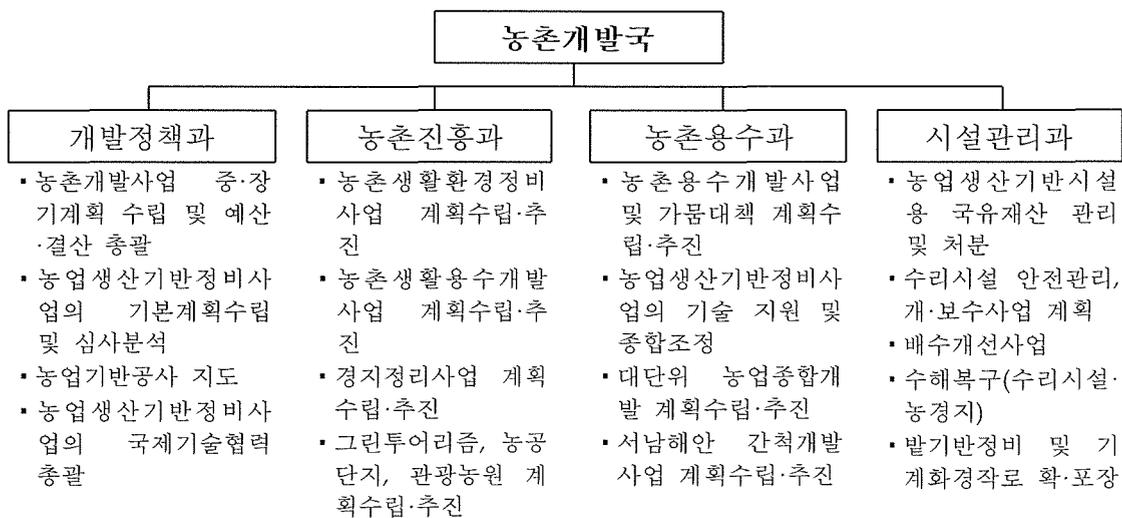
<그림 3-6> 농산물유통국 및 기능



<그림 3-7> 축산국 조직 및 기능



<그림 3-8> 농촌개발국 조직 및 기능



2. 농림부 본청 조직 및 기능의 문제점

가. 전체적인 문제점

- 현행 농림부 조직은 과거 품목 중심의 식량증산 정책을 추진하던 시기의 조직과 기능을 대체로 유지하면서 새로운 기능을 점진적으로 추가해 왔기 때문에 현재 중요한 정책이슈로 대두하고 있는 식품안전, 환경 등 소비자 지향적 문제에 과거에 비해 능동적으로 대처하고 경쟁력있는 수출농업을 육성하는데 한계가 있음.
- 본부 정원 505명 중 농업생산이 아닌 농업소비자를 대상으로 하는 기능을 담당하는 인력은 농산물유통국의 2개과 28명과 축산국의 1개과 14명 등 42명에 불과한 실정으로 조직과 기능이 전통적인 농업생산 관련 정책에 편중되어 있음.
- 구조조정 과정에서 원예특작국을 농산물유통국 내의 2개과로 흡수시킴으로 인해 수출농업의 주력 품목이 될 가능성이 있는 채소, 과수, 화훼, 특작 분야에 대한 효과적인 육성 지원 정책 수행에 차질. 원예특작의 육성과 세계적 경쟁력을 갖추기 위해서는 유망품목을 선택하여 생산, 수확 후관리, 유통, 수출 등을 일괄된 시스템으로 지원하는 정책이 필요할 것으로 판단됨.
- 농촌개발국의 기능이 hardware적인 농업생산기반 구축에 편중되어 있고, 종합적인 농촌개발을 위해 필요한 농지정책과 분리되어 효과적인 정책수립에 한계가 있음. 농촌개발의 방향을 농지개발과 보존, 환경과 green tourism, 농민복지, 농업인 육성, 재해관리 등을 포괄하는 종합서비

스 개념으로 전환하여 농촌환경과 농민의 삶의 질을 실질적으로 개선할 수 있는 정책을 개발할 필요가 있으며 이를 위해 농촌개발 기능을 종합화, 활성화해야함.

- 근래 순수한 농업생산은 전체 GDP에서 차지하는 비중이 지속적으로 감소하지만 농축산물 가공산업을 비롯한 전후방 연관산업과 농업서비스업은 증가하는 추세를 보이고 있음. 그러나 현재 농림부에는 이러한 농업관련산업을 육성, 관리하며 이를 농업 전체의 성장과 농민의 이익으로 연결할 수 있는 정책 기능이 미약함. 농업관련산업을 담당하는 기능 자체가 부족하며 그나마 각 부서(국)로 분산되어 체계적 정책수립이 어려운 실정임. 농업관련산업육성 조직을 강화하고 다양한 정책수립이 가능하도록 법적·제도적 장치와 타부처와의 관계를 적극적·능동적으로 정비해야 함.

나. 부서별(실·국별) 문제점

1) 기획관리실

- 기획예산부분

- 장기계획과 중·단기계획이 유기적으로 연계되지 못하여 일관성있는 농업정책의 추진에 한계
- 예산 및 기금 업무와 투자심사업무가 2원화된 조직으로 되어 있음.
- 기획예산처에 기금국이 신설됨에 따라 기금관련 업무가 대폭 증가

- 농업정보통계부분

- 통계청으로 주요 농업통계업무 이관된 이후 농림부의 입장에서는 농업통계자료의 정책적 활용에 애로.
 - 통계청과 농림부간의 정책통계 관련하여 원활한 업무협조 미비

- 통계조사결과의 사후적 활용 성격보다는 조사과정에서 생산되는 중간자료의 수시활용과 조사결과를 다양하게 분석하여 정책에 즉시 활용할 필요가 있으나 부처간 업무추진에 비효율성이 초래되고 농업통계의 적절한 활용이 곤란
- 통계청 이관 이후 농업통계의 정확성 및 신뢰성에 문제 발생
 - 농업 및 농업통계조사를 일반조사공무원이 담당하면서 농업 및 농정시책의 이해부족에 따른 정도높은 양질의 통계생산이 곤란.

2) 농업정책국

- 과거에는 품목중심의 가격지지를 주요 농정수단으로 하면서 농업생산 기반 및 유통시설 확충 등 hardware 중심으로 운영했으나, WTO이후 가격 및 수급조절은 시장기능에 맡기고
 - 농업의 공익적 기능 확충
 - 농업인 소득안정화(직접지불제 등)
 - 농업인 삶의 질 향상
 - 농업경영위험관리(safeguard) 등 수행하고 있으며 이러한 농정 paradigm변화에 맞춰 조직체계 개편 필요
- 농림부내 핵심정책부서라 할 수 있으나 기능이 농업생산 관련 정책에 편중되어 있어 농림부의 장기적 핵심기능 확충에 한계
- 협의의 농업정책은 '농업정책과'에서만 담당한다고 볼 수 있음.
- 현행 조직은 기능별 조직이 아니라 농업의 핵심구성요소별로(땅, 인력, 자본) 편제된 조직임(농지과, 농촌인력과, 협동조합과). 농업 핵심구성요소의 성격이나 중요성에 변화가 올 경우 신속하고 능동적으로 대처하는데 한계
- 협동조합개혁이 진전됨에 따라 협동조합과의 기능조정 및 재편 필요

- 농업종합자금제도, 직접지불제, 농작물재해보험, 남북농업협력 등 새로운 기능 및 업무수요 발생에 대처할 수 있는 기능조정 필요
- 농업인육성, 재해보험, 농민복지 등은 농촌복지정책 차원에서 기능조정 및 재배치 필요
- 농작물 재해보험은 이질적인 업무임
- 협동조합과에 속한 계의 업무는 협동조합육성을 제외하면 실제로는 농가소득과 관련된 업무임.
- 농지과의 영농규모화는 다른 업무와 이질적임.

3) 축산국

- 중앙방역조직과 방역실행기관인 지방자치단체간에 연계가 부족하여, 신속하고 효율적인 방역에 한계
 - 구제역과 같은 고위험도·고속확산 전염병은 국가주도의 강력한 방역체제하에서 강력, 신속하고 일사불란한 방역·방제활동이 필요하나 수의과학검역원은 지방자치단체와의 직접적인 연계 및 통제권한이 없어 업무추진이 어려움
 - 지방자치단체의 전문인력 부족 등 방역업무상 문제점이 노출되고있어 전문인력으로 보강 필요
- 축산물의 안전성·위생문제에 대한 소비자의 관심제고 및 국제적인 환경·위생규제강화 추세에 대응한 관련 업무기능 강화 필요
- 수입사료에 의존하는 사육방식으로는 경쟁력과 안전성 문제를 해결하는데 한계가 있으므로 연구개발 정책 강화를 통해 새로운 축산모델 개발 필요

4) 식량생산국

- 주요업무는 쌀 관련 업무, 최근 친환경농업, 생명산업육성 업무가 추가되었으나 그 중요성 증대에 맞춰 친환경농업, 생명산업육성 기능은 보다 강화할 필요가 있음.
- 교역량 증대와 신종병충해의 등장으로 검역기능 강화 필요성이 증가하고 있으므로 검역업무의 활성화를 위해 기능 및 인력 강화 필요 있음.
- 쌀 소비 확대를 위해 가공용 쌀 소비를 확대하고 농촌진흥청이나 식품개발원을 통해 쌀 활용 식품개발연구 수행. 따라서 농촌진흥청이나 식품개발원의 쌀 가공 연구를 촉진하고 다양한 정책지원을 할 수 있는 기능 보완 필요
- 농자재 관련 기능은 정부의 개입범위가 축소되어 많은 부분이 민간으로 이양되고 있으며 앞으로도 민간이양이 확대될 전망
- 쌀생산관리를 정부가 계속해야 할 필요성에 대한 홍보 강화 필요
 - 식량안보(선진국의 쌀 무기화에 대응)
 - 급격한 가격하락 통제와 농민소득보전 차원
 - 간척사업의 경우(새만금사업 등) 쌀증산보다는 우량농지확보와 생산비 절감 차원에서 필요
- 정부양곡관리업무가 지자체와 농산물품질관리원으로 이원화되어 업무 중복이 일어나고 있으므로 전국적인 양곡 수급 조절을 위해서는 정부 양곡관리 일원화 필요
 - 효율적인 양곡관리를 위해 전산화 적극 추진

5) 농산물유통국

- 현재 기능별 조직(유통정책과, 시장과, 식품산업과)과 품목별 조직(채소 특작과, 과수화훼과)이 혼재되어 있으므로 이를 개편하는 방안 모색 필요

- 수출농업의 주력 품목이 될 가능성이 있는 채소, 과수, 화훼, 특작 분야에 대한 육성 지원 정책이 2개과로 제한되어 있어 효과적인 정책 수행에 차질. 2개과로는 수많은 품목을 관리 육성하는데 한계가 있음. 원예특작의 육성과 세계적 경쟁력을 갖추기 위해서는 유망품목을 선택하여 생산, 수확후관리, 유통, 수출 등을 일괄된 시스템으로 지원하는 정책이 필요할 것으로 판단됨. 특히 채소, 과수, 화훼 등 원예산업은 쌀 보다 시장개방의 피해가 훨씬 더 클 것으로 우려되므로 조속히 경쟁력 제고 필요

- 식품산업 육성 기능은 대폭 강화할 필요가 있으며 식품위생법, 식품공전 등 법규에 대해서는 관련 부처와 적극적으로 협의하여 식품산업 육성의 장애가 되는 일이 없도록 해야함.

- 유통구조 개선을 위해서는 농림부 유통국, 농수산물유통공사, 지자체, 농협중앙회 간의 역할 분담이 중요 : 유통국은 기본정책을 수립하고 유통공사, 지자체, 농협중앙회가 집행을 효과적으로 분담하도록 제도적 틀을 정비해야함.

- 농산물 소비처(대형 할인매장, 대형음식점, 음식점 체인 등) 육성 지원 정책이 강화되어야할 것으로 판단되므로 이에 대한 조직 보강 필요

6) 농촌개발국

□ 농촌기반정비 사업 중심의 전통적 기능의 비중 과다

- 수리시설의 조성, 관리와 농지이용의 효율화 등을 위한 농업생산기반정비사업에 치우쳐 있고, 농촌의 생활공간개발 업무영역과 기능들은 상대적으로 비중이 낮은 경향이 있음.
- 농업기반 뿐 아니라 교육, 문화, 사회복지 등 종합적인 차원에서 농촌지역사회의 개발이 필요하나 업무 및 조직이나 예산구조 등이 이를 반영하지 못하고 있음.

□ 농촌개발과 관련된 기능의 각 부처 산재와 연계 미흡

- 농촌개발기능이 개별적인 법령체계에 따라 농림부, 행정자치부, 환경부, 산림청 등에서 분산 수행되고, 농림부 내에서도 농촌진흥청을 포함한 여러 국이 관련되어 있음.
- 부처간 정책기획 및 집행 연계 부족으로 효율적 업무수행에 애로
- 농촌개발 기능을 연계할 수 있는 종합계획체계 미흡

□ 지방자치단체와 기능연계의 취약성

- 지방에서 집행되는 농림부의 많은 업무들은 시·도의 농정국과 시·군의 농정과(혹은 농업기술센터)와 연계되기 때문에 연계조직 체계상으로 혼란은 상대적으로 적은 편이지만 농촌개발의 경우에는 사업의 내용과 지자체의 실정이 다양하기 때문에 지방자치단체의 소관 부서들도 일반화되지 못하고 다양하게 분산되어 지방과의 연계가 원활하지 못함.

□ 전략기획 보다는 단위사업의 집행관리 기능의 비중 과다

- 농촌개발국의 업무영역에서 전략적인 기획기능 보다는 소극적인 정책의 집행관리에 많은 비중이 부여되어 있는 것으로 판단됨.
- 많은 경우 농업기반공사에 용역 형태로 업무가 추진되어 용역관리업무의 성격이 강하며 전문성이나 담당인력의 규모를 고려하면 불가피하게

용역을 주도하기보다는 행정관리 혹은 지원 정도에 그침.

- 광역자치단체에 인허가를 위임한 기관위임사무에서 관련 재원들을 확보하고 지역별로 배분하는 과정에서 중앙정부 차원의 전략적인 조정기능을 발휘할 수 있지만 현실적으로 과거의 관행에 따른 재원배분 경향이 지배적이며 특별한 재원배분 및 조정전략을 구상하지는 않음.

7) 국제농업국

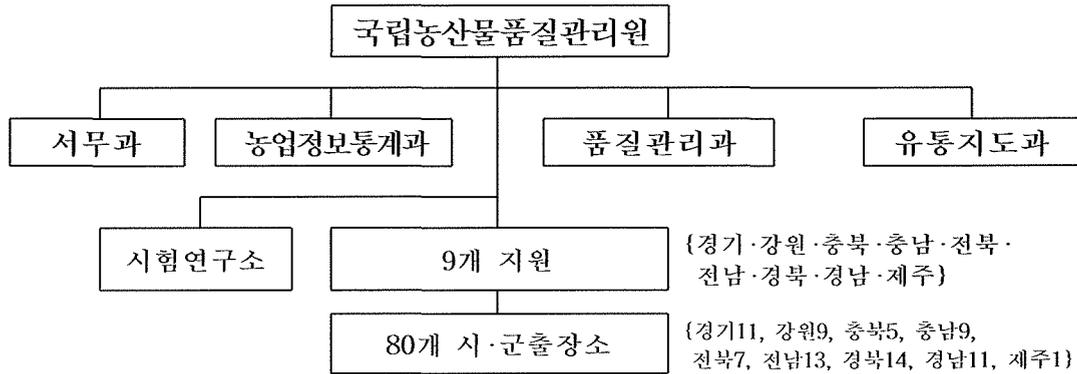
- 대외교섭 관련업무 증가로 업무효과 저하
 - WTO농업협상관련 업무 및 농업의 국제화에 따른 양자 현안 증가
 - 한·칠레 FTA협상 등 새로운 대외교섭업무의 지속적 증가
- 농업통상 관련 대내업무 급증에 효율적 대처 곤란
 - 통상문제에 대한 농업인, 소비자, 언론, 국회, NGO 등의 관심과 우려 증가
 - 정부 입장 및 정책에 대한 국민적 지지획득을 위한 능동적 대응 필요
- 주요 교역상대국과의 통상마찰을 사전 예방하기 위해 국내정책 입안단계에서부터 협상 전문가가 참여할 필요
- WTO 업무폭주로 WTO전담과 신설 필요
 - WTO업무 이외에도 OECD, FAO업무 등을 맡고 있어 증가하는 WTO업무에 전념하기 힘든 실정이므로 WTO협상만 전담하는 과를 별도로 신설하여 협상담당과 국내대책담당을 구분함으로써 협상력을 제고하고 국내대책도 효율적으로 추진할 필요
 - 농업협상(시장접근, 국내보조, 수출보조), 농업이외 협상, 양허표 작성, 기획·홍보 등으로 업무를 세분하고 전문화 필요
- FTA와 중국을 전담하는 인력보강

3. 소속기관의 현황 및 문제점

가. 국립농산물품질관리원

1) 현황

□ 조직<그림 3-9>



□ 정 원 : 2,144명(본원 90명, 지원·시험연구소 594명, 출장소 1,460명, 출장소당 평균 18명)

□ 기 능

○농산물 품질관리

- 농산물의 안전성조사 및 표준규격화
- 농축산물 품질인증 및 친환경농산물 품질관리
- 농산물 원산지표시 및 유전자변형농산물 표시관리

○농산물검사 및 정부양곡안전관리

- 하·추곡수매검사 및 수입농산물검사
- 정부양곡의 품위점검 및 안전보관관리

○농업정보통계조사

- 경지면적조사, 작물재배의향·재배면적·생산량조사
- 가축통계·축산물생산비조사, 영농실태·농업경영체실태조사

2) 문제점

□ 신규업무 증대에 대한 대처 역량 부족

- 양곡관리기능은 점차 축소되나 농축산물품질인증, 농산물표준규격화, 농축산물 원산지관리, 농산물안전성조사 등 품질관리업무가 증가

<표 3-4> 농산물품질관리 관련 검사업무 증가

	1998	2000	2001
검사품목	17품목	19품목	22품목
검사무량	1,890천톤	1,822	2,632

- 국민의 삶의 질 향상에 따라 안전성 및 고품질에 대한 소비자의 욕구가 증대되어 친환경농산물 및 안전성조사업무의 기능강화에 따른 인력수요가 증가
 - 환경농산물관리, 사료검정, 지리적표시제 관리(1999년부터)
 - GMO표시조사관리(2000년부터)
- 수입농산물의 형태 및 품목이 다변화·다양화되고 있고 2004년 이후 WTO농산물 차기협상시 관세가 대폭 인하될 경우 수입급증이 예상됨에 따라 농산물의 부정유통방지를 위한 원산지관리를 강화할 인력의 보장이 필요함.
- 특히 사료검정업무 수행에 따른 전문인력 보장이 절실하며, 우리 농산물의 차별화와 소비자의 알권리 차원에서 실시하는 GMO표시제는 유전공학의 발달로 GMO농산물의 유통이 크게 증가함에 따라 조기에 정착되도록 조사관리 인력의 대폭적인 보장이 필요한 실정임.

□ 조직통폐합으로 조직운영의 효율성 저하

- 농산물검사·품질인증·통계조사 등 대부분의 업무가 농경지, 농가등 현장을 방문하여 수행하는 업무이며 조직 및 인력은 대폭 축소된 반면 출장소의 관할 구역이 대폭 확대되어 효율적인 업무추진이 어려운 실정임
- 출장소가 설치되어 있지 않은 지역의 경우 지방의 기관·단체 및 지역 주민이 민원처리 불편 등을 이유로 계속 출장소 부활에 대한 건의 또는 민원이 제기되고 있는 실정임
- 과도한 조직 통폐합으로 관할구역 대폭 확대
 - 4개시·군 관할 : 2개소
 - 3개시·군 관할 : 8개소
 - 2개시·군 관할 : 41개소
 - 1개시·군 관할 : 29개소

□ 식품의약품안전청과의 업무영역 조정 문제

- 현재 농산물의 생산 및 출하 단계까지는 농림부 소관이며 출하후 유통 단계 안전성 관리는 보건복지부(식품의약품안전청) 소관임.
- 현 체제로는 식품의약품안전청이 기능을 제대로 수행하지 않으면서 법적 기능만 유지
- 생산에서 소매유통까지 농산물을 일괄 관리한다는 차원에서 농림부로 일원화 필요. 특히 유통단계 농산물의 문제점을 신속히 생산현지와 연결하여 추적 통제하는 시스템을 구축할 필요가 있는데 이를 위해서는 생산단계를 관리하는 기관으로 검사 및 안전관리 업무를 일원화하는 것이 바람직

□ 현재의 농산물품질관리원의 농산물 안전성 조사는 주요 농산물의 집산 단지를 중심으로 표본추출에 의한 조사로 시행되고 있어 집산단지 외의 생산물량에 대해서는 충분한 검사와 통제가 미치지 못하고 있는 실정

- 집단단지의 경우도 표본추출에 의해 검사를 받는 물량의 비율이 5%를 넘지 못하고 있어 효과적인 안전성관리에 한계

□ 신규 기능에 대응할만한 조직체계 및 인력 부족

- 식품검사 기능의 변화와 전문성 확보가 시급한 실정
- 미곡 위주에서 채소·과수 위주로 검사품목이 변화하여 전문인력 확보 시급
- 기존에는 원예과, 농화학과 출신 직원을 한국화학연구소 등에 위탁 교육하여 전문인력으로 활용해 왔으나 신규인력 충원이 없어 농업생산기술변화 및 시장환경 변화에 대응할 수 있는 새로운 전문성을 확보하는데는 한계

□ 농업통계기능의 문제점

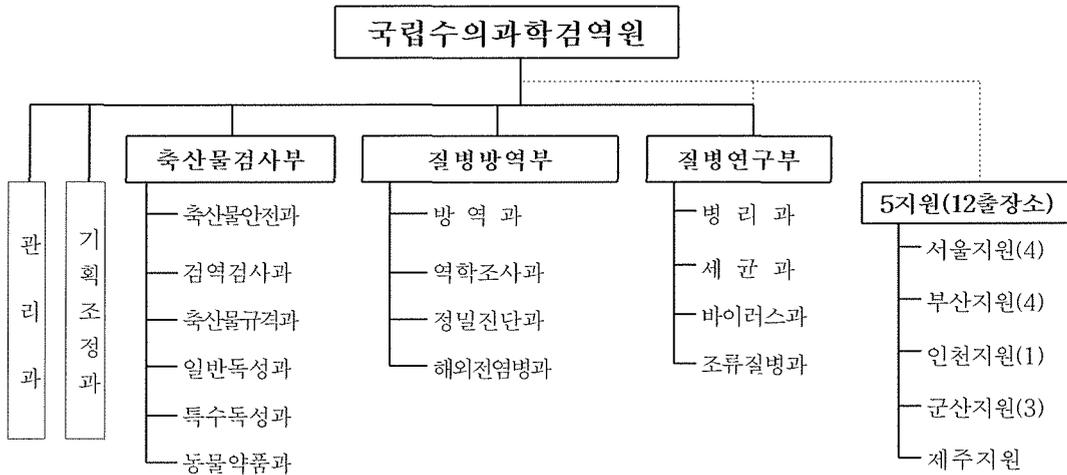
- 구조조정에 따라 농산물검사소와 통계사무소를 통합하여 시너지 효과와 지방사무소 관리비용 절감효과를 기대하였으나 통합후 실익은 미미하면서 불편과 인력부족현상만 초래
- 농업통계는 기준시점의 일관성을 확보하기 위해 조사시점에 전 직원을 모두 동원해야 하는데, 검사인력과 통계인력을 통합하여 중복업무를 수행하기 곤란함. 신속·정확한 통계조사를 위해서는 통계인력의 별도 운영 필요
- 각 출장소별로 안전성 조사인력인 1-2명에 불과하여, 통계인력과 통합해도 안전성 검사 업무를 소홀히 할 수밖에 없는 실정임.
- 통계업무는 조사의 신뢰성 때문에 민간위탁이나 지방자치단체로의 이관이 곤란함.

□ 양곡관리는 지자체와 이원화되어 혼선과 관리소홀 현상을 빚고 있으므로 농산물품질관리원으로 일원화 필요

나. 국립수의과학검역원

1) 현황

□ 조직<그림 3-10>



□ 정원 : 480명(본원 238명, 지원·출장소 242명)

□ 기능<표 3-5>

구분	임무	비교
방역업무	동물질병(인수공통전염병 포함)의 방역	국립보건원(1급, 165명)
검역업무	수출입 동·축산물의 검역	국립검역소(2급, 235명)
식품관리	축산식품의 안전성 및 위생검사	식품의약품안전청(차관, 798명)
약품관리	동물용의약품 검정 및 품질관리	〃
연구개발	가축방역·축산물검사의 첨단기술개발연구·보급	국립보건원(1급) 식품의약품안전청(차관)

2) 문제점

□ 업무과다로 인한 이직률 증대

- 빈번한 비상근무체제에 따른 피로누적 및 사기저하로 이직률 증가
- 농림부내에서는 인력감축 시기에도 매년 10여명씩 검역원에 대한 인력

증원을 인정하였지만 대중적인 인력증원으로서는 최근의 업무급증 현상에 충분히 대응하지 못함.

- 연구직 이직은 다른 조직(특히 국책연구원)에서도 많았기 때문에 검역원 주장에 대해 신중한 검토 필요. IMF 이후 공공부문 구조조정과정에서 많은 조직에서 발견되는 공통현상.

□ 책임운영기관 유지 문제

- 현재와 같이 전문가가 기관장으로 임명(계약)되면 업무상 문제는 발생하지 않음. 다만, 정치적으로 비전문가가 기관장이 되면 검역업무에 애로요인 발생 가능 → 일종의 국경관리업무를 “관리상 위험”요소가 있는 책임운영기관으로 운영하는 것은 바람직하지 않을 수 있음.
- 수익사업(검역비 유료화), 대민서비스 업무에 지나치게 치중하면 검(방)역 업무에 지장 초래 가능성도 있음.

□ 국내방역체제개편에 대한 문제

- 민간위탁 확대 구상 : 지자체와 업무협조가 용이하지 않는 상황에서는 수의사를 활용한 민간위탁 확대가 대안으로 부각됨(하지만 수의사의 도덕적 해이 문제도 고려되어야 할 것임).
- 선진국은 중앙집중체제로 운영함. 수평적 협력이 힘들기 때문. 현재는 검역과 관련된 국경관리 업무가 매우 허술한 편임. 사전예방 기능이 중요하지만 인력이 절대 부족한 편임. 구제역 등과 같은 가축전염병이 발생하면 다른 기능들은 거의 중단되고 모두 구제역에 집중해야할 형편임.

□ 검역기능의 문제

- 공항과 항만의 출입국 및 수출입 국경관리체계가 검역이 중심이 아닌 세관업무 중심으로 구축되어 있어서 외래 질병 유입가능성 증대에 대처하는데 한계

- 검역선진국에 비해 인력 및 장비 면에서 현격한 차이를 보임
- 국내 방역 기능의 제고에 앞서 검역기능 제고가 선행되어야 함.

□ 연구소 기능의 침체

- 교역증가로 검역관련 사전대응 과제가 부각되지만 연구개발 인력이 절대 부족함. 지속적인 연구개발을 위한 독립적인 “연구소”가 없음. 최소한 외국의 최근 정보를 수집·정리하는 기능만이라도 확보되어야 하는데 이러한 기능마저도 담당할 인력이 부족.
- 구조조정을 하면서 수의과학연구소와 동물검역원이 통합되었는데, 구제역과 같은 비상업무가 발생하면 연구직도 방역에 전부 투입하기 때문에 연구의 고유 영역 확보가 안되어 지속적인 연구와 자료수집·분석은 거의 불가능한 실정임.

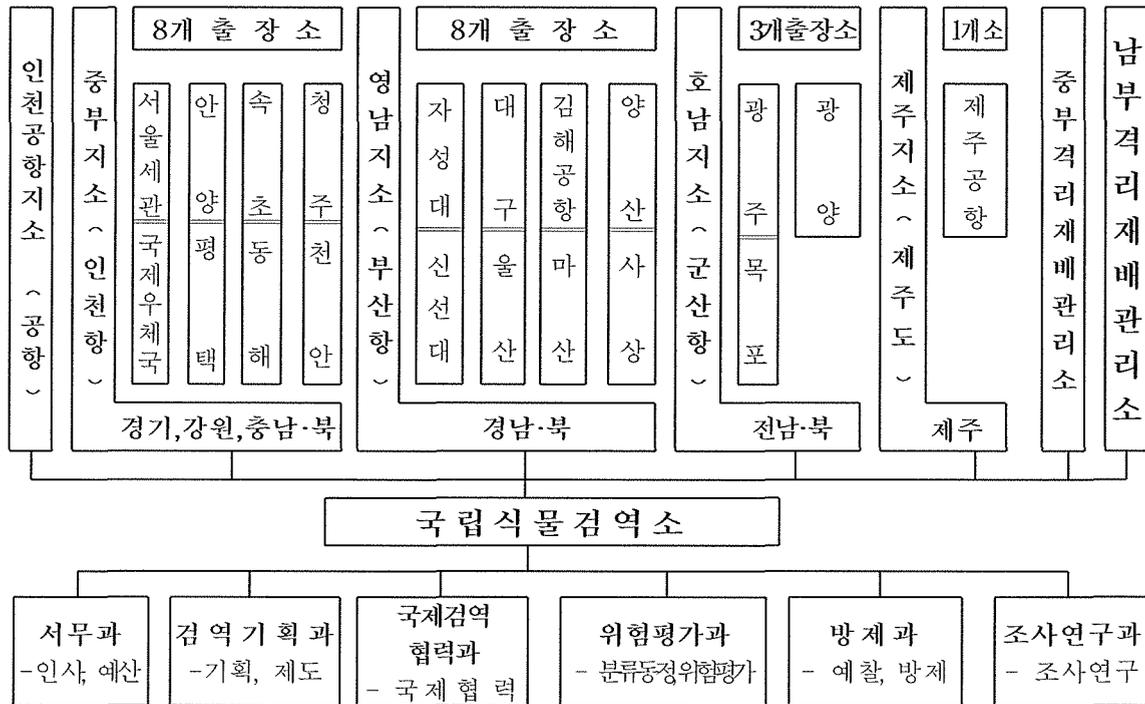
□ 기능의 편중

- 기능이 수출입 검역과 국내 방역에 치중되어 있어 축산물 및 축산가공품 안전관리 부분이 소홀

다. 국립식물검역소

1) 현 황

□ 조 직 <그림 3-11>



□ 정 원 : 395명

□ 기 능

- 수출입식물의 검역
- 수출입식물의 검역에 관한 법령 및 제도운영
- 식물검역 관련 국제협상
- 수출입식물의 소독처리 및 방제업체 관리
- 격리재배식물의 검역업무 관리
- 수입금지품에 대한 수입허용 요건의 설정
- 해외식물 검역정보의 조사·수집·분석

- 병·해충·잡초의 분류동정 및 위험도평가
- 규제 병·해충의 지정
- 외래 병·해충·잡초의 예찰·조사·방제
- 해외 병·해충·잡초의 생리·생태에 관한 연구
- 병·해충·잡초의 침단검색기법 개발
- 식물방역법 위반사범의 수사 및 명예감시원 관리와 포상금 지급

2) 문제점

□ 책임운영기관 유지 문제

- 책임운영기관 지정(성과주의 예산 시범사업 동시 지정) 이후 실익 없이 문서작성 부담(성과계획서, 성과보고서, 평가자료 등)만 증대되었음.
- 수익사업이 없는 가운데 별도의 특별회계로 운영되면서 일반회계 전입에서 애로 요인 발생
- 인사에 대한 재량권(소장이 인사권 행사)은 일부 인정되지만 실효성은 약함.
- 단기적으로 업무량은 늘었으나 지속가능성에서는 의문. 업무기능 수행이 제도화되어야 하지만 지금은 책임운영기관으로 지정된 이후 긴장감 영향으로 추가적인 업무를 수행하는 수준임.
- 검역업무는 국경관리 업무에 해당되는데 이 부분은 일반행정체제로 운영되는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

□ 교역량 증가로 인한 검역인력의 부족

- 국제검역기준이 강화되는 추세이고 수출입용 목재포장재 등 잠재적인 업무증가 요인 많음.
- 업무량이 증대되면서 예산과 장비 증가로 인력증가 요인을 대체하는데는 한계가 있음. 장비가 아무리 좋아도 운영인력이 절대적으로 부족함.

현재 장비는 선진국 수준이지만 장비와 인력이 패키지로 묶어져서 증가
되어야 함.

이는 업무특성 때문임.

- 사람이 개별적으로 현장방문하여 검사해야 함.
- sampling 규정에 정한대로 표본조사에 일정한 시간이 소요됨.
- 실험실에서 배양하는 시간이 일정함.

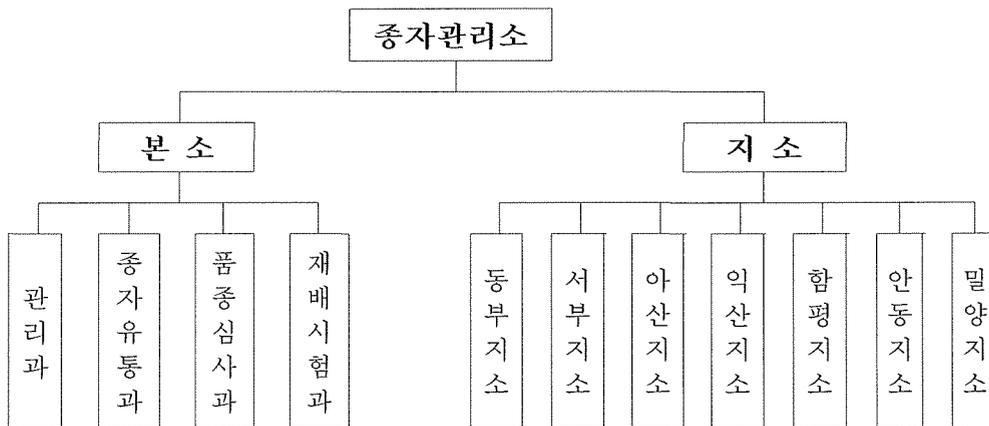
검사와 관련해서는 업무절차를 더 이상 간소화하기 힘들고 업무가 매년
폭증하는 추세를 보이고 있어 추가적인 대폭 인력 증원 절실.

식물검역은 전문분야이기 때문에 별도 신규채용이 불가피함. 자연감소
분에 따른 신규충원을 검역분야에 확대해야할 것임.

라. 국립종자관리소

1) 현 황

□ 조 직 <그림 3-12>



□ 정 원 : 165명(본소 60명, 지소 105명)

□ 기 능

- 우량종자의 공급
- 종자생산(보급종)
- 종자보존
- 종자생산·보급 관련 지방자치단체 및 민간단체 지원

2) 문제점

□ 종자 생산·보급업무 지방자치단체 이양 문제

- 현행 정부 보급종 공급체계 : 기본식물 → 원원종 → 원종 → 보급종

<표 3-6> 종자 관리단계 및 관리기관

품 목	원원종	원종	보급종
벼, 보리, 콩	농업기술원	농업기술원	국립종자관리소 (시·도)
옥수수	농업기술원	농업기술원	충청북도
감자	봄감자	감자원종장	시·도
	가을감자	원예연구소	국립종자관리소
맥주보리, 밀	농업기술원	농업기술원	농협중앙회

- 현행체계는 원원종과 원종의 경우 농업기술원이 중심이 되어 양성을 하고 있으며, 보급종은 국립종자관리소가 관할.

□ 종자 생산·보급업무의 지방이양 경과

- 경기, 강원, 충북은 지방이양에 찬성하여 1999년 기획예산위원회는 지방이양을 결정.
- 주요 작물인 벼, 보리는 현행대로 국가가 관리
(예외: 경기도 시험운영 중)
- 기타 자치단체는 종자 업무 이양 거부.

□ 예산 지원 문제

- 경기도는 기본사업비를 포함한 예산전액지원을 요구(2001. 4)
- 종자 생산·보급 업무는 국가의 위임사무라는 근거 제시
- 경기도는 서울, 인천, 강원예 종자공급 않는 조건으로 기능이양에 동의
(2001.5)
- 기타 거부 지자체는 주요사업비와 인건비, 경상적 경비 등의 지원을 요구

□ 기능이양의 불균등

- 지방자치단체별 종자를 생산·보급할 경우 종자의 수급조절이 곤란.
- 지방비로 생산된 종자를 타 시도에 공급할 경우 지방의회의 반발
- 개별적으로 종자 개량, 보급할 경우 국가 전체적인 비효율 발생

□ 중앙정부 기금결손 등 중앙정부의 부담이 증가될 우려

- 공급잔량 과다 발생시 책임소재 규명이 곤란

□ 지방자치단체의 경우 시도간 과부족 과다 생산 가능성이 있음.

- 지자체간 경쟁력 차이로 공급가격 차이 발생
- 종자생산기관이 없는 기존 지자체는 종자생산기관부터 신설해야 하는 어려움 직면

IV. 외국 농정추진체계에 대한 검토

1. 각국 농정정책 및 기구

가. EU의 농업정책 및 농정기구

1) EU의 농업개혁

- EU는 '57. 3월 로마조약에 의거 15개 회원국 공동농업정책(Common Agricultural Policy)을 실행하고 있음.
- 기본운영원칙: EU농정은 단일시장(Single Market), EU 생산농산물 우선 (Community Preference), 공동재정부담(Common Financial Responsibility)
- CAP의 목표: 농업생산성 향상, 농민의 소득향상, 안정적인 농산물 공급, 적정한 소비자 가격유지
- CAP 개혁의 역사
 - 1차개혁(1988): 농산물 과잉생산문제가 그 배경
 - 2차 개혁(1992)때는 UR협상 대비 가격지지 축소 및 직접지불제 도입
 - 제3차 개혁(2000):
 - 1992년 이후 지속되어온 농산물 과잉생산을 해소하기 위한 농산물 가격지지 축소(경종작물에 대한 지지가격을 2000. 7월부터 2년간 15% 감축; 쇠고기의 경우에도 '2000~2002' 기간동안 지지가격은 20% 삭감)
 - 환경목적의 직접지불제 강화(의무휴경제도(Environmental Set-aside)를 도입하여 경지의 10%를 의무휴경하는 농가에게 소득직불제 실시; 조방(extensive)축산 장려금 지급)

- 농촌개발정책 확대(예: 고령농업인(55~57세) 조기은퇴 자금 지원, 농림업 종사자 직업훈련 지원, 조건불리지역 보상지원 등 2000~2006년까지 매년 약 43억 유로 별도 예산 배정)
 - 동물복지(Animal welfare) 및 식품안전(Food Safety)의 확보(식품안전과 관련한 예방원칙(Precautionary principle)을 설정, 동물복지에 대한 기준 준수 농가에게 추가로 발생하는 비용에 대해서도 감축보조대상에서 제외)
- CAP 수정 개혁안의 필요성
- EU지역의 BSE('00년) 및 구제역('01년) 파동과 EU확대 가입협상에 따른 농업예산 문제 등으로 '01년부터 획기적인 개혁의 필요성이 대두
 - DDA 출범, 중동구권 국가의 EU 가입협상 진전으로 가격지지 정책의 축소와 재정지출의 축소 필요성에 대해 회원국간 상반된 의견 노정(독일, 영국, 네덜란드 대 프랑스, 이태리)
 - 현행 CAP이 농산물 안전문제 보다는 생산만을 촉진함으로써 소비자 요구에 부응하지 못하는 정책이라는 비판 초래
- CAP제도의 문제점과 개선안
- 직접지불제도가 소수 대규모 농가가 대부분의 보조금을 수혜받는 모순 발생; 생산과 연계하지 않고 과거 실적에 기준한 단일형태의 농업소득 직접지불 (single farm income payment)를 도입
 - 현 CAP의 보조금 체제는 친환경 농업, 동물복지 증진, 저투입 농법 등을 촉진하는 데에는 미흡하고, 집약농업(intensive farming)을 초래하는 문제; 직접지불금 지급시 친환경 농법, 식품안전, 동물복지 등 소위 건전한 영농(good farming practice)을 부대조건으로 하여 사회적 요구에 부응하는 농업을 촉진함; 지급조건이었던 휴경제도는 환경목적의 의무 휴경으로 변경

- 농촌개발정책은 현재는 비중이 매우 낮은 상태임; 생산과 연계되었던 직불제도의 폐지로 한계농지의 유희화 또는 영농포기 사례 예상되어 이들 지역에 대한 기존 친환경 농업지원, 조건불리지역 농업지원, 경작지 조립지원, 조기은퇴 지원 등의 시책에 새로이 안전 농산물 생산, 고품질 농산물지원, 동물복지 증진을 위한 영농지원 등을 추가

2) EU 국가의 농업 중앙정책기구 변화

가) 벨기에

- Ministry of Small Enterprises, Traders and Agriculture는 농업의 지방화로 인해 2002.1.1부터 분리 해체예정. 대신 식품안전기능은 강화되어 Federal Agency for the Security of the Food Chain 신설

나) 이탈리아

- 1948년 이후 지속적으로 지방분권화가 추진됨. 특히 농업정책.
- 1999년 22개부처에서 12개부처로 통폐합되었으나 농림정책부 (Politiche agricole e forestali)는 변화지 않고 그대로 유지됨. 중요한 농업정책은 지방정부로 이관되고 EU의 농업정책을 추진하는 기구로만 위상을 유지.
- 국제협력국, 농산정책국, 해양수산물국, 산림국, 총무국으로 되어 있음

다) 영국

- 2001년 7월 Blair 총리 지시에 의해 기존의 Department of Environment, Transportation, Region과 Ministry of Agriculture, Fishery and Food를 통합하여 DEFRA(Department of Environment, Food, and Rural Affairs) 기구 발족

라) 프랑스

- 2002.4. Ministry of Agriculture and Fisheries에서
MAAPAR(Agriculture, A-food, P-fishery, A(affair), R(rural))로 개편
되어 식품안전과 농촌개발이 다른 EU 국가들과 같이 강조되고 있음

마) 독일

- 2001년초, Federal Minister of Consumer Protection, Food and
Agriculture 기구 설립으로 식품안전을 특별히 강조하는 정책 지향

바) 스페인

- Ministry of Agriculture, Fisheries and Food

사) 네덜란드

- Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries
- 구성
 - 핵심정책국: Agriculture, Nature Management, Trade and Industry
Fisheries, International Affairs, Legal Affairs, Rural Areas and
Recreation, Veterinary and Food Policy and General Environmental
Affairs, Science and Knowledge Dissemination
 - 지역정책국
 - 지원국

3) 프랑스의 농업정책 및 기구

가) 농업정책의 목표와 가치: multi-functionality

- 농업과 환경 및 지속가능한 농촌개발 관계

-농업은 도시 및 농촌계획, 조경 등에 영향

□ 농업과 식품안전 관계

-식품안전, 사회통합 등의 기능

□ 역사적, 유적관련 기능(조경, 문화적 측면, 농촌관광 등)

□ 일반국민의 인식

○ 최근 행해진 프랑스 농업에 대한 국민의식조사 결과, 프랑스 국민의 대다수가 농업, 특히 농업이 가지는 다원적 기능을 긍정적으로 평가하고 있으며, 그것을 지원할 의향이 있는 것으로 나타남.

○ 농업에 대한 국민의식조사가 2,600명 이상을 대상으로 실시된 바,

중요한 농업의 기능

95%가 고품질 농산품의 공급,

93%가 지역의 전통산품 생산유지,

90%가 환경보전(대기, 물, 대지, 식물, 동물품종 등의 유지),

85%가 지역사회 유지,

84%가 전원 환경의 유지·보전(울타리, 들, 산림 등의 작은 길, 하천 제방 등의 유지)을 들고 있음.

○ 농업의 기능에 대한 국민의 평가 결과

고품질 농산품의 공급에 대해서는 85%가 좋다,

환경보전에 대해서는 63%가 좋다

전원환경의 유지·보전에 대해서는 70%가 좋다

○ 새로운 농업기능에 관련된 노력에 대해서는 국민의 반 이상이 적절히 보상되어야 마땅하다는 의견

-수확량 감소를 각오하고라도 품질이 높은 농산품 생산에 대해서는 89%, 환경 보전도 마찬가지로 89%, 전원환경 유지·보전에는 88%, 지역사회 유지(고용확보 등)에는 87% 국민이 적절한 형태로 보상되어야만 한다고 응답

나) 추진체제 개관

- 주요 정책결정은 EU 집행위원회에서 담당,
- 중앙정부 차원의 농업부 역할은 줄어들음
- co-manangement: state, local governments, professional organizations(복수의 사업자 조직)
- 농촌그룹 (Group monde rural)에는 전국농업경영자연맹(FNSEA), 전국영농후계자연맹(CNJA), 자영업협회전국연맹(UNAPL), 전국수공업자연맹(UPA), 중소기업연맹(CGPME), 전국토지 및 농촌정비연맹(FNSAFER), 전국농업경영구조개선연맹(CNASEA), 프랑스 시장협의회(AMF), 프랑스 도협의회(ADF) 등이 소속되어 있음.
- 중앙정부의 실·국 : 총무국, 재정국, 교육 및 조사국, 해양수산물국, 경제 및 국제정책국, 식품 및 영양국, 농가, 복지 및 고용국, 농촌 및 산림국, 홍보실, 송무실

다) 농촌개발(rural development)

□ 목적

- 다원성(multi-functionality): 생산을 위한 농정에서 고객과 농민위주의 농정. 농민의 농촌 탈출을 막고 젊은 영농인의 유지 목적
- 환경보전을 위한 국토관리인 또는 정원사 역할에 대한 농민단체의 반발

□ 추진체제

○ 결정단계:

- 농촌지역개발: 농림부, 환경부, 국토관리부, 주택부 등 네 부처에서 관장하되 조정은 DATAR(총리 직속의 국토 coordinator 기능 담당기관) -정기적인 모임

- 최근 농촌관련정책의 농림부 이관
- 프랑스 ‘농촌그룹’ (Group monde rural)은 농촌지역의 활성화를 도모하기 위해 농촌지역과 관련된 정책을 수행하는 부처간 정부기능을 대표하는 정책단위(Delegation interministerielle a la ruralite)의 신설 주장.
- 농림부와 국토정비청(DATAR)간의 정책추진협약이 효율적으로 이루어져야 한다고 지적

○ 집행단계:

- 분권형에서 종합형으로 변화 : pillar and integration
- 지역개발의 주체는 행정단위가 아니라 PAYS 단위
commune -> community of communes -> PAYS(지역)
commune이 너무 작아서 통합, 행정구역을 넘어서 지역개발에 필요한 지역 설정, 동질성 추구
- syndicate or associations의 단위: 주민의 70% 이상을 확보한 주체와 CTE(Contract Territorial d'Exploitation, Farm Territorial Contract)
- 직접지불제도, 청년 영농 등은 PAYS 단위로 해당 행정기관이 계약을 통해서 수행
- 프랑스 정부와 농업인이 개별 농업경영의 사회적합경제적합환경적 측면에 관한 계약을 체결하는 ‘경영에 관한 국토계약’ (CTE)은 1999년 7월 농업기본법에 의해 도입.
- CTE를 체결한 농가의 농지면적은 100만 ha이상으로 프랑스 전체 경지면적의 약 30분의 1, 이 가운데 환경에 관한 계약을 체결하고 있는 것이 6할 이상인 66만 ha이다. 또, 전체의 18%가 산악지대 농가.
- 지역에 따라 도입에 큰 차이. 차이가 나타나는 원인은 각 주의 농업사정에 맞추어 어떤 표준계약을 어느 시기에 도입하느냐는 각 주의 자주성에 맡겨지고 있고, 각 주의 농업특성에 따라 CTE 도입의 필요성

에 차이가 있음.

- CTE에는 사회착경제적 계약과 환경착국토적 계약 등 2가지 부분이 있으며, 또 보조형태별로는 투자 등에 대한 보조와 농가가 실시하는 환경보전적인 활동 등에 대한 보조로 구분됨.

라) 식품의 질과 안전

- 농업생산으로 인해 수요는 충족되고 남음, 고품질의 농산물에 대한 필요성 증대
- AOC(appellation d'origine controlee, controlled appellation of origin) 정책은 1919년부터 시행된 프랑스 농산물 유통정책의 핵심적 사항, 역사성과 지역적 특수성(상이한 음식 습관과 조리 방식 등)을 반영하고 있음.
- 식품의 질을 생산부터 소비까지 전 단계에서 통제, 5200 검사원 활동
 - 농산물 질(Food safety) 제고, 이를 위해 traceability, complete information, transparency
- 관장기구
 - AFSSA: (Agence Francaise de Securite Sanitaire des Aliments, French board of food health safety), 1998.7.1 발족. 인간과 동물이 섭취하는 식품의 건강 및 영양적 위험 정도를 평가하는 기관. national public enterprise 임. 그리고 CNEVA(National Center for veterinary and food research), 식품은 농업부 tutelle 총리직할 독립기관.
 - AFSSAP(L'Agence Francaise de Securite Sanitaire des Produits de Sante=Sanitary Safety of Health Products Agency), 약품은 보건부 tutelle로 총리직할 독립기관
 - Environment: 환경부 산하

마) 농산물 유통

- 축산: 농림부가 등급 및 규제 관장
- 청과물: 시장출하 후는 공정거래국에서 관장
- 포도주: 원산지 협회, 시장출하후는 공정거래국

바) 농업통계는 농림부가 전부 관장

4) 영국의 농업정책 및 기구

가) 농업정책의 목표와 가치 : 식품안전 및 환경중심의 농정

나) 연혁

- 2차 세계대전 이후 식량 부족으로 식량의 생산성 제고에 치중
- 1970년 식량생산성 급증
- 1973년 EC에 가입,
- 1998년 보수당의 등장으로 정부개입을 줄이고 민영화에 대한 흐름 지속적 강화, 그러나 농업부문에 있어서는 정부개입 지속. 영국은 불개입을 지향하나 EU 전체에서 농업에 대한 정부의 개입을 하고 있기 때문.
- BSE와 구제역 파동으로 인해 기존 농업정책에 대한 근본적인 변화
 - 생산성 제고를 위해 大農 중심의 보조금 지급에서 소농 중심의 환경 농업으로 변화

다) DEFRA

- DEFRA는 환경보호, 식품안전, 농업생산, 농촌개발의 네 가지 기능이 동일한 수준의 중요성을 가지는 것으로 됨. 이전에는 농업생산의 하위

개념으로 환경 및 식품안전이 있었음.

□ 환경부가 농수산과 통합이 가능한 것은 환경기능이 기존 조직에서도 상대적으로 약하여서 농수산부와 통합하는데 저항이 적었음.

□ DEFRA내의 실국

- 환경보호국, 농수산·식약국, 토지이용및지역사무국, 동식물관리국, 정책총무국, 운영및서비스국, 예산기획자원국, 과학기술국, 법무국

라) 농촌개발(Rural Development)

□ 환경식품농촌부(DEFRA) 조직개편의 화두는 ‘지속가능한 개발’ 임. 농촌공간과 농촌지역사회에 대한 정책적 관심을 더욱 확대시키는 정책 패러다임.

□ 다양한 정부 부처들과 지방정부들이 추진하고 있는 지속가능한 개발을 더욱 촉진하고 지원할 책무를 지니고 있음.

- OECD 등의 국제기구와 유럽연합 내에서의 지속가능한 개발 촉진,
- 공공 및 민간부문, 시민사회, 연구 분야 등 영국 사회 각 분야에서 의 지속가능한 개발 촉진.
- 영국 내각의 환경관련 장관회의(ENV(G)) 주재 등이다.

□ 추진체계

- 파트너십에 의한 개발: ‘지속가능한 개발’ 이라는 목표를 추구하는 다양한 정부부처들, 학계, 공공부문, 민간부문, 시민단체 등과 파트너십 이루어 활동

- 교통지방행정지역개발부(Department of Transport, Local Government, and Regions, DTRL)와의 긴밀한 공조

- 정부예산을 확보하기 위해서 재무성과도 보다 긴밀한 연계.

- 지방정부와의 연계 강화, 국가 정책결정에 지방의 요구를 반영.
- DEFRA는 지역마다 사무소를 두고 지역회의소(Regional Chambers), 지역개발기구 등과 협력하여 지역개발 전략과 정책 프로그램에 지속가능한 개발 이슈가 반영 되도록 함.
- 연구기관들, 입법부 산하 기구, 환경청(Environment Agency), 농촌청(Countryside Agency) 등의 관련기관들과 파트너십.
- 독립적 자문기구들, 지속가능한 개발 위원회(the Sustainable Development Committee), 지속가능한 개발 교육 패널위원회(the Sustainable Development Education Panel), 소비자 상품 및 환경 자문 위원회(the Advisory Committee on Consumer Products and the Environments) 등으로부터 지원.
- 일반시민: DEFRA에는 영국의 환경정의와 환경정보에 대한 대중들의 접근을 증대시켜야 할 책무. DEFRA는 정책과 관련된 이익집단들과 보다 광범위한 대중들의 요구에 따라 그들과 정보를 공유하고 그들을 참여시키기 위한 장치로 '접근 코드 (accessibility code)' 를 개발.

□ 농촌지역에서의 지방 전략 파트너십(Local Strategic Partnerships) 프로그램과 지역공동체 전략(Community Strategy) 프로그램 시행, 농촌의 환경, 사회, 경제 등 종합적인 발전 도모.

□ Rural Proofing 프로젝트; 농촌 지역공동체가 번영하고 사람을 끌어들이는 곳이 되도록 하는 프로젝트. 학교, 보건의료시설, 탁아보육시설, 우체국, 상점, 은행, 교통 등과 같은 핵심 서비스에 대해 지역공동체 구성원 모두가 접근할 수 있어야 함.

- 농촌개발의 관점을 도시수요자가 아닌 농촌거주자를 위한 관점에서 추진하고 있는 프로그램.

□ 현재 상태와 미래를 조망하는 ‘The Rural White Paper(영국 농촌백서, 2000. 11.)’ 발간.

□ Countryside Agency, English Nature and English Heritage 등의 기관과 함께 농촌경관(돌담, 연못 등)에 대한 기존의 ‘삶의 질’ 지표를 통해 영국 농촌의 변화에 대한 자료를 축적. Countryside Agency는 중앙정부의 농촌관련 각종 정책들을 수립에서 집행에 이르는 전 과정에서 농촌의 관점을 통해 평가하는 임무를 맡고 있는 한편, 이를 보고서를 통해 발표. 이 보고서에는 농촌지역의 사회경제적, 환경적 추세들에 대한 내용과 함께 중앙정부의 정책과 의사결정이 농촌거주자의 수요와 농촌환경에 미치는 잠재적 파급효과를 사회적, 경제적, 환경적 관점에서 평가하는 척도와 항목들을 포함.

□ 농민들이나 토지소유자들이 농촌경관의 질과 다양성을 증진시키도록 하는 인센티브는 영국농촌개발프로그램(ERDP)이 제공하는 각종 정책 사업들에 마련됨.

- 이러한 방식으로 DEFRA가 창출하는 시너지 효과를 통해 토지관리에 대해 더욱 전체적인 시각을 얻을 수 있으며, 기존의 정책들을 개선하거나 확장할 수 있음.

- 그리고 국립공원이나 Areas of Outstanding Beauty와 같은 지역을 지정함으로써 그 지역이 지닌 높은 수준의 경관적 질을 보존할 수 있도록 지원

마) 식품안전: FSA(Food Standard Agency)

□ 목적 및 개관

- FSA는 부처는 아니나 부처에 준하는 독립성을 보유한 독립행정기관.

- FSA는 5개년을 계획을 가지고 목표를 세우며 해당연도(2000-2006)
- 목표는 다음과 같음
 - 음식으로 인한 질병을 20%감소. food chain을 감시하여 식품안전에 만전.
 - 국민이 안심하고 식용할 수 있는 환경조성.
 - 소비자를 위한 정직한 부착물 표기.
 - 식품안전법을 강화.

□ 조직 및 구성

- FSA London에 중앙행정기관을 Northern Island, Scotland, Wales 지역
에 3개의 지부를 가지고 있음.
- 중앙기관은 defra와 달리 group이라는 명칭을 사용하여 분리되어
있고, 각각 7-12개의 과(division)를 가짐.
- 중앙기관
 - Food Safety Policy Group; 식품의 안전과 영양에 대하여 담당.
Food Chain Strategy를 담당하는 과가 있으며, 농산지부터 시작하여
식품안전 및 그 허용기준을 제시.
 - Enforcement and Food Standards Group; 지부의 영향력을 가지며,
그 담당기관을 도움. 지방의 식품기준입법에 관여. 식품의 교역, 위생
에 관한 기준제정.
 - Corporate Resources & Strategy Group: FSA의 전략적, 기술적 자
문. 장관과 FSA의 결정권자의 정책결정을 지원.

나. 미국의 농업정책 및 농정기구

1) 미국 농무부 조직 변화

- 농림부 조직은 사업적 미션을 가지고 있는 7개 차관보와 업무 지원적 성격의 차관 소속의 2국과 6관으로 구성.
- 지원부서: 정보화관, 재무관, 감사관, 직속관, 공보관, 법제관, 의회관계국, 행정국
- 사업부서
 - 자원·환경차관보 (산림국, 자원보존국)
 - 농장·외국농업차관보(농장지원국, 외국농업지원국, 위험관리소)
 - 농촌개발차관보(농촌기반시설국, 농촌주택국, 농촌사업협력국)
 - 식품·영양·소비자차관보(식품영양국, 영양향상센터)
 - 식품안전차관보(식품안전검사국)
 - 연구·교육·경제차관보(농업연구국, 연구협력교육국, 경제연구국, 농업통계국)
 - 유통·규제차관보(농업유통국, 동식물검사국, 곡물검사정육국)

2) 기능 및 미션

- 미국 전체에서 농업인구비중이 매우 낮음에도 불구하고 농민단체의 강력한 로비력을 바탕으로 농업관련 예산지원이나 정책추진력은 이전의 수준을 여전히 유지하고 있음.
- 농림부 전체 직원은 13만명, 14,000 사무실과 사무소 설치됨. 1280억 달러 자산, 연간 770억 달러 예산 지출함.

□ 자원환경차관보

- 산림국 : 191백만 에이커의 국유림과 초장 관리, 472백만 에이커의 사유림 위탁관리.
- 자원보존국 : 16억 에이커의 비연방 보존 토지 관리, 타 연방정부, 주, 지방정부와 협력체제.

□ 농장외국농업차관보

- 농장지원국 : 농장운영에 필요한 다양한 프로그램 운영, 농장운영, 소유, 재난융자, 보존 환경사업, 재난지원, 국내외식품지원, 수출신용사업.
- 외국농업지원국 : 세계식량지원요구 모니터링, 국제통상 촉진, 미국상품 진출지원, 농무관 파견, 외국 정부와 민간부문과 협력 사업
- 위험관리소 : 기상과 시장의 위험 분석과 위험에 대응한 재정적 안정성 지원, 최근 강화된 기능.

□ 농촌개발차관보

- 농촌기반시설국 : 전화(통신), 전기, 상수도, 하수도 시설 지원
- 농촌주택국 : 주택건설, 공동시설(도서관, 병원, 유치원, 학교 등) 건설 보조 및 융자 지원
- 농촌사업협력국 : 농촌지역의 서비스 사업 지원, 창업 및 고용창출 지원, 폐쇄 및 외부로의 이전 억제, 민간 및 지역단체와 협력

□ 식품영양소비자차관보

- 식품영양국 : 어린이 저소득층에 적절한 식품 공급, 영양소 제공 사업. 푸드스탬프, WIC 등 식품안전망 운영
- 영양향상센터 : 1994년 설치됨. 건강식품 다이어트를 위한 연구기관

□ 식품안전차관보

- 식품안전검사국 : 축산물, 가금육, 가공란을 검사하고 등급을 매기는 업무(원료의 3%이상이 축산가금육류인 경우 가공식품도 해당함)대미 축산물 수출 외국의 검사체제를 조사하고 미국 수준의 검사인지를 확인함.

□ 연구교육경제차관보

- 농업연구국 : 내부 연구능력을 가진 기관, 22개 농업, 영양, 기술, 환경 관련 연구를 수행함.
- 연구협력교육국 : 주정부 연구 지원, 주?군의 소수인종 대학들의 연구프로그램 지원, 4-H 청소년 단체 지원등 농업지도자 육성 지원
- 경제연구국 : 농업 식품관련된 자료 수집, 정리, 발간, 배포
- 농업통계국 : 농업에 대한 서베이조사 실시 45 지역통계사무소 운영

□ 유통규제차관보

- 농업유통국 : 면, 유제품, 과일?채소, 가축, 가금, 담배 등 6개 품목의 유통 개선 및 지원
- 동식물검사국 : 동식물 검역, 수출동물 질병 모니터링, 동식물 질병 관련 통상 업무, 동물 관리 지원.
- 곡물검사정육국 : 곡물 표준 및 등급, 곡물 및 축산물의 포장 관리

3) 정책의 방향

- 2002년 미국 농업법안 ‘2002년 농장안전 및 농촌투자법’ (The Farm Security and Rural Investment Act of 2002) 확정 통과. 실시기간은 2002년 10월부터 6년

□ 주요 내용

○ 소득안전망(safety net) 강화

- 용자단가(loan rate) 인상
- 고정직접지불(fixed decoupled payment) 유지
- 반순환직접지불(counter-cyclical payment) 도입: 종전의 긴급대책으로 실시하던 시장손실지불(market loss payment)을 제도화
- 마케팅론(marketing loan), 용자부족불(loan deficiency payment) 유지
- 유가보전 직접지불(낙농업직불제) 도입

○ 환경농업정책 강화

- 토양보전유보사업(Conservation Reserve Program, CRP) 확충
- 환경개선장려사업(Environmental Quality Incentives Program, EQIP) 확충
- 습지보전계획(Wetland Reserve Program, WRP)
- 친환경농법 도입 지원: 생산품목 기준이 아니라 토양·수질·대기질·야생서식지 등을 보호하거나 농촌아메니티(amenity)를 제공하는 영농기법을 도입하는 농가를 대상으로 지원하는 환경직불제(green payments) 개념 도입

○ 농촌개발 확충

- 오지지역 케이블설치, 광케이블설치 등 보조
- 생산자의 농산물가공사업 등 지원
- 농촌지역투자·농촌공업계획 등 확충

□ 기타 정책관련 내용

- 농림부 조직 전체적으로 보아서는 큰 변화가 없으나 정책내용과 인력의 양과 질의 변화가 있음.

- 농림부와 타중앙부처간, 농림부-주-지방 정부간, 농림부와 민간부문간의 수평 및 수직적 협력체제가 오랜 시간을 두고 형성되어 왔음. 계획의 수립, 정책의 운영, 응급 대응 등에서 협력체제가 높은 수준에서 작동되고 있다고 볼 수 있음.
- 농촌개발 : 농촌지역의 사회적 경제적 기반을 유지 개발하는 연방정부의 지원 프로그램의 조정기능을 농림부가 담당함. 농림부가 교통부, 국방부(군부대 주둔지역), 내무부, 환경부, 상무부 등의 농촌지역 지원 프로그램 조율함.
- WTO 체제 이후 국제 통상의 자유화에 따른 수입 농산물에 대한 안전 규제 기능을 새롭게 재편하고 있음. 미국의 식품안전 검사 규정을 외국의 대미 수출업자들의 산지생산 과정에 적용하고 있음. 미국정부의 외국 농산물에 대한 검역의 공간을 외국으로 확대하고 있음.
- 농산물 등급 중심에서 식품안전 중심으로 정책초점 이동됨. 과학(연구)인력을 강화하고 식품안전 전문성을 높이고 있음. 식품안전과 검역(검사) 기능이 강화되면서 관련 인력이 증대될 것으로 전망됨. 조직은 현행 식품안전검사국과 동식물검사국 체제를 유지할 것으로 보임.

4) 최근의 주요 이슈

- 911 테러, 탄저균 테러 이후 제정된 바이오테러대응법이 시행되면서, 국내 식품에 대한 안전성 강화와 함께 수입식품에 대해서도 보다 엄격한 검사 기준을 적용할 것으로 예상됨.

다. 일본의 농업정책과 농업기구

1) 농림수산성 조직의 변화

가) 본성 및 외청의 조직개편

- 2001년 1월 조직개편을 단행 종전 1개 대신관방 5국 112과에서 현재 1대신관방 4국 98과로 재조직 됨.
- 관료주도 정책결정을 정치주도로 바꾸기 위해 정무직 확대.
정무차관(2) → 부대신(2), 정무관(2)
- 경제 사무국, 축산국, 식품유통국이 폐지되고 총합식료국, 농촌진흥국을 신설.
- 관리개선국, 농산국은 기능 유지 및 변경.

□ 대신관방

- 구 대신관방 업무 + 정책평가 + 통계정보부(9과 2부체제)
- 소속부(2부): 통계정보부(5과체제), 협동조합검사부(2과체제)

□ 총합식료국

- 구 식품유통국 업무 + 식품정책 + 국제부(8과 1부 체제)
- 소속부(1부): 국제부(5과체제)

□ 경영국

- 구 경제국 업무(농협, 세제, 보험, 금융, 재해보상) +
구 농산원예국 업무(여성, 신규취농, 고령자)
→ 9과 체제이며, 부체제 없음.

□ 생산국

- 구 농산원예국 업무(여성, 신규취농, 고령자 제외)+
환경보전형 농업+ 축산부

(8과 1부 체제) → 소속부(1부): 축산부(7과체제)

농촌진흥국

- 구 구조개선국의 계획부, 건설부 업무 + 조건 불리지역 진흥 및 직접 지불, 도농간 교류, 도시농업진흥(3과 2부 체제)
- 소속부(2부): 계획부(2과체제), 정비부(5과체제)

농림수산 기술심의회(7과 5관 체제)

식량청

- 구 식량청 업무 + 쌀의 생산조정 추가 - 소속부(2부):
총무부, 계획유통부

임야청

- 구 임야청 업무 + 산촌진흥 추가 - 소속부(3부): 임정부, 산림정비부, 국유임야부

나) 독립 행정기관(Independent Administrative Institution)

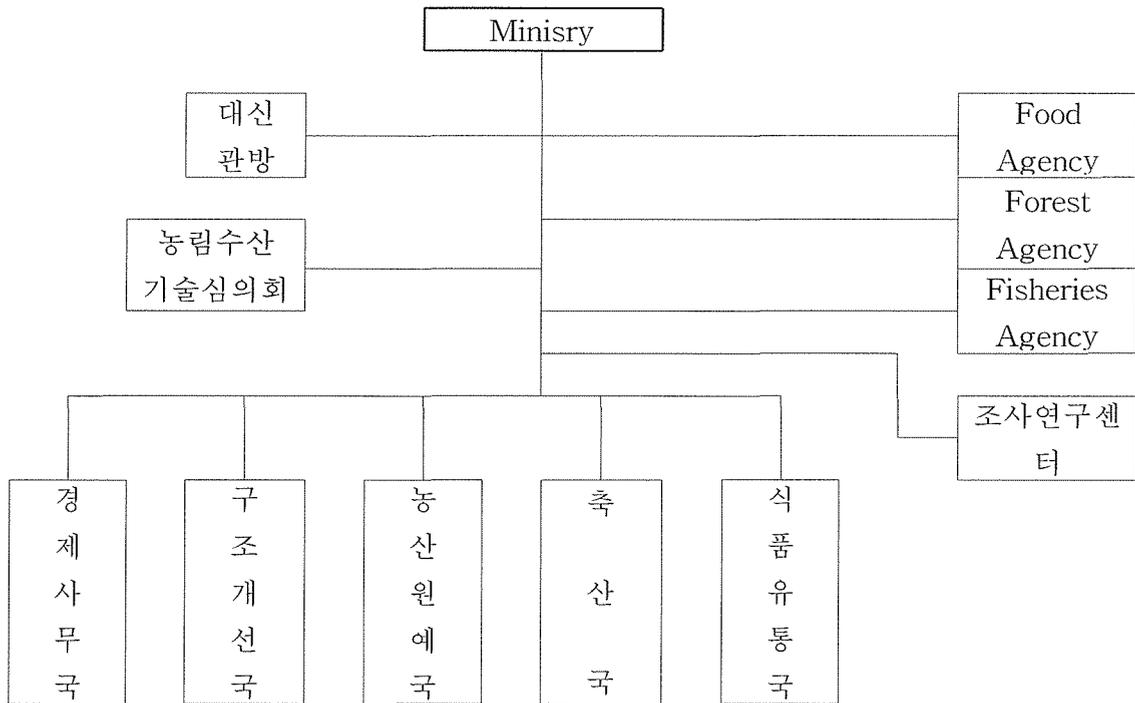
개요

- 종전에 행정 조직내에 편성되어 있던 업무를 17개 독립운영기관에서 분장.
- 농수산물 시험과, 조사업무 분야가 대부분 독립기관화.

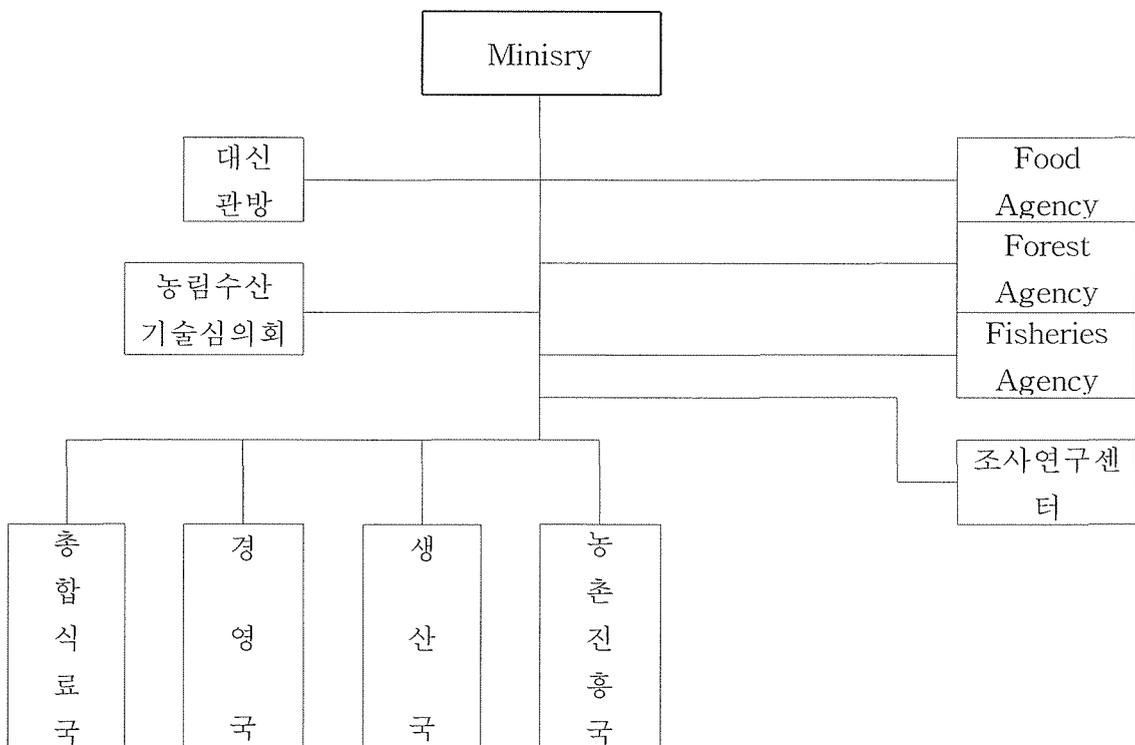
특이사항

- 국립농업 조사기관은 원래 분야별로 7개가 있었으나 현재 하나로 통합.
- 수산물 연구기관도 3개에서 하나로 통합.
- 농생물 과학기관도 2개에서 1개로 통합운영.

□ 일본 농림수산업 2000년 이전 조직<그림 4-1>



□ 일본 농림수산업 2001년 조직도표<그림 4-2>



다) 일본, 농림수산행정조직 개편 재검토(2003 추진방향)

- 일본 농림수산성은 농업·농촌의 구조개혁과 식과 농의 재생플랜을 실현하기 위해 농림수산 행정조직을 개편하기로 결정, 이에 대한 구체적인 검토중. 2003년 부터 농림수산행정은 다음과 같은 방향으로 개편, 소비자중심의 행정으로 전환을 도모.

□ 식료의 안심·안전을 확보하기 위한 조직 확립

- 식품의 리스크 관리부문을 산업진흥부문에서 분리, 강화하기 위하여 식료소비행정과 리스크 관리를 담당하는 새로운 국으로서 ‘소비·안전국’을 신설계획.
- 지방의 식품리스크 관리체제를 강화하기 위해 지방농정국의 내부조직을 재편, ‘소비·안전부’를 신설하고, 식량사무소를 지방농정국에 통합한 후 식품리스크 관리업무를 담당하는 ‘식료소비사무소’로 개편.

□ 기획력·기동력을 살리는 조직의 확립

- 새로운 정책과제에 신속하게 대응하기 위하여 대신관방 기획평가과에 ‘정책조정실’을 설치하고, 적극적이고 기동적인 보도체제를 확립하기 위하여 ‘보도관’과 ‘보도실’을 설치계획.

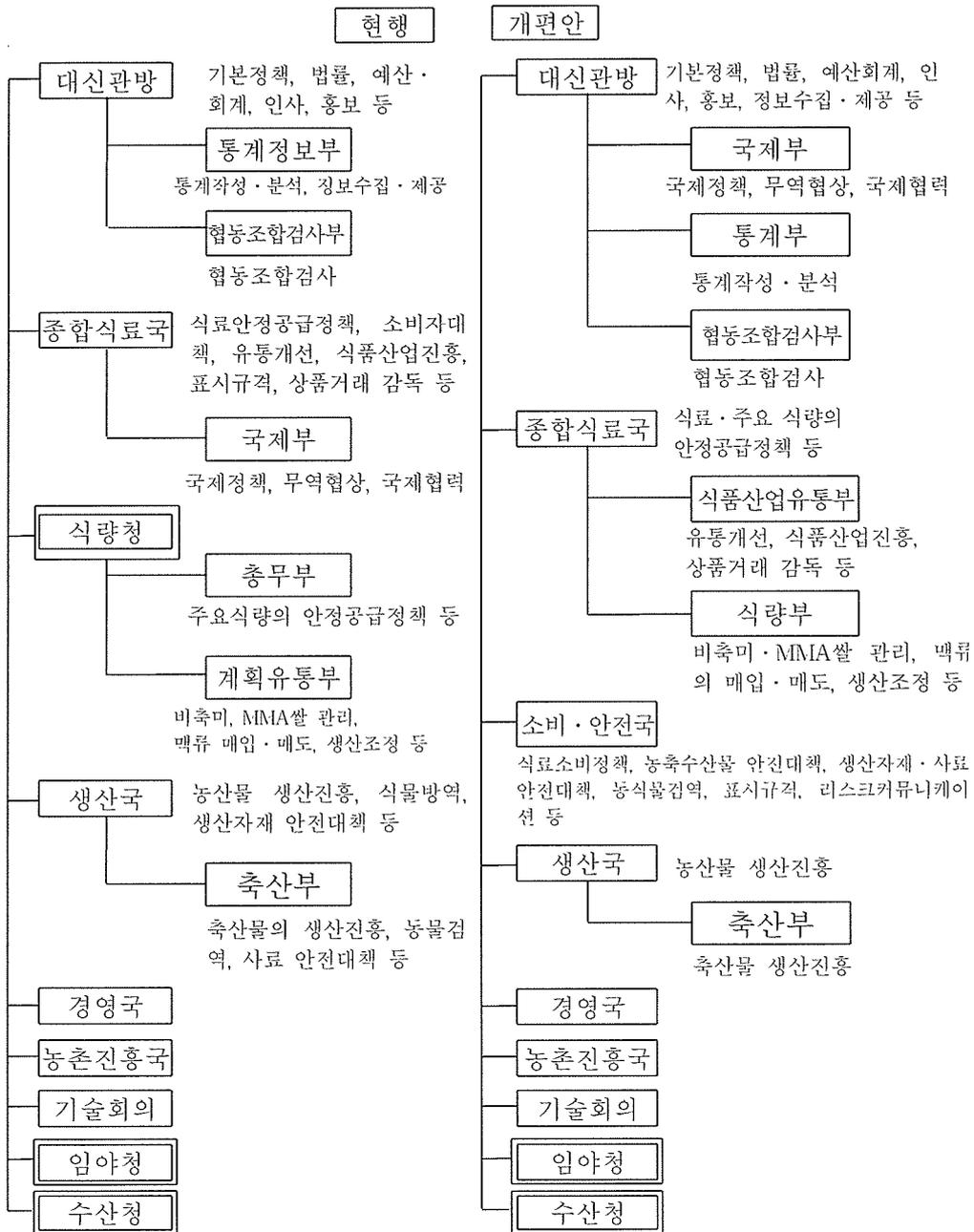
□ 주요 식량정책을 담당하는 조직의 개편

- ‘식품안전위원회’와 새로운 국 등을 설치함에 따라 행정조직의 스크랩 앤 빌드(scrap and build)의 관점에서 식량청 조직은 폐지.
- 주요 식량정책을 담당하기 위하여 종합식료국에 식량부를 설치하고, 식량사무소를 재편한 식료소비사무소에서 계속 비축미 관리업무 등을 담당하도록 함.
- 종합식료국의 식품산업유통부문은 ‘식품산업유통부’로 이관.

□ 국제규율과의 조화를 강화하기 위한 조직 개편

- 종합식료국제 식량부를 설치함에 따라 국제부를 대신관방에 이관하는 동시에 종합전략의 기획력과 정보분석력을 강화하기 위하여 국제부의 과를 재편.
- 각종 국제제도와 국제규율과의 조화를 도모하기 위하여 농림수산성내 관련업무를 횡단적으로 조정하는 ‘국제통괄관’을 신설.

<그림 4-3> 일본 농림수산업 2003년도 조직개편안 비교



2) 정책 및 문제진단

가) 음식, 농업, 지방(rural area)에 대한 정책의 기본원칙

- 일본 식량, 농업, 지역개발에 대두되는 문제
 - 식량의 수요공급구조간 격차가 갈수록 심화되어 식량자급비율이 격감.
 - 농지이용이 비효율적이며, 농업노동력의 지속성이 없음.
 - 전원지역(지방)은 활기가 없으며, 농업의 다기능적 역할(국토와 환경의 보존을 병행)에 대한 회의나 염려가 있음.

- 식량, 농업, 지역개발에 관한 정책의 목표
 - 안정적인 식량공급이 최우선. 일본내 농산업의 식량공급능력의 강화.
 - 농업과 지역개발이라는 다기능적 역할의 효과적인 수행.
 - 위의 목적들을 수행하기 위해 다양한 정책집행을 통하여 지역농업을 개선하고 개발하며, 일본 농업의 전반적인 수행능력을 극대화.

나) 기본정책

- 식품, 농업, 농촌에 대한 기본계획
 - 식품, 농업, 지역개발에 대한 기본계획을 수립과 체계적인 정책집행을 유도.
 - 식량자급비율에 대한 목표, 지역개발에 관계된 기본계획, 의견조율 및 수립

- 안전한 식량공급을 위한 정책
 - 국가는 음식물 표기를 해야할 뿐만 아니라 음식물 질의 관리나 위생을 개선하는 것 같은 필요한 수단을 강구하여 소비자가 적절한 선택을 하

도록 함.

- 건강한 식생활을 위하여 가이드라인을 개발하고, 사람들이 음식물 소비에 대한 지식을 넓힐 수 있도록 식생활 패턴이나 적절한 정보를 제공해야 함.
- 국내(일본)의 농산업을 수요를 충족시키지 못할 경우를 대비 농작물의 안정적인 수입을 확보할 수 있도록 해야함.
- 이를 위해 관세율의 조정과 수입제한(긴급사태 발생시)조치 완화 필요.

□ 지속가능한 농업발전을 위한 정책

- 바람직한 농업구조의 확립
- 전업(full time)농민을 위한 농업운영
- 농토의 보호와 효과적인 이용
- 농산업 사회간접자본에 대한 개선
- 농산업 노동력의 확보와 육성
- 농업에서 여성 참여 촉진
- 노인 농민에 의한 활동의 촉진
- 농산업 조직의 활동촉진
- 농업기술의 발전과 촉진
- 농산물의 가격책정과 농장관리의 안정
- 자연재해로 인한 손실에 의한 보상
- 농업 자연주기 함수의 유지 및 증진
- 생산의 합리화와 농업자원의 분배

□ 농어촌개발을 위한 정책

- 농어촌의 포괄적인 개발
- 산간지역의 발전(Development of Hilly and Mountainous Areas)
- 도시지역과 농어촌 지역간의 상호교환

라. 호주의 농정조직 및 농업정책

1) 호주 농림부의 미션과 기능

- 농림부(DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FORESTRY - AUSTRALIA(이하 AFFA): 3,033명의 인원을 가진 거대 조직
- 크게 농업, 식품, 어업, 산림에 관한 업무를 담당

가) AFFA의 미션

- 경쟁력(competitiveness), 지속성(sustainability), 이윤추구(profitability) 증가
- 국가 부의 창조와 지역 공동체 강화를 위한 천연 자원의 보존과 활용

나) AFFA의 주요 기능

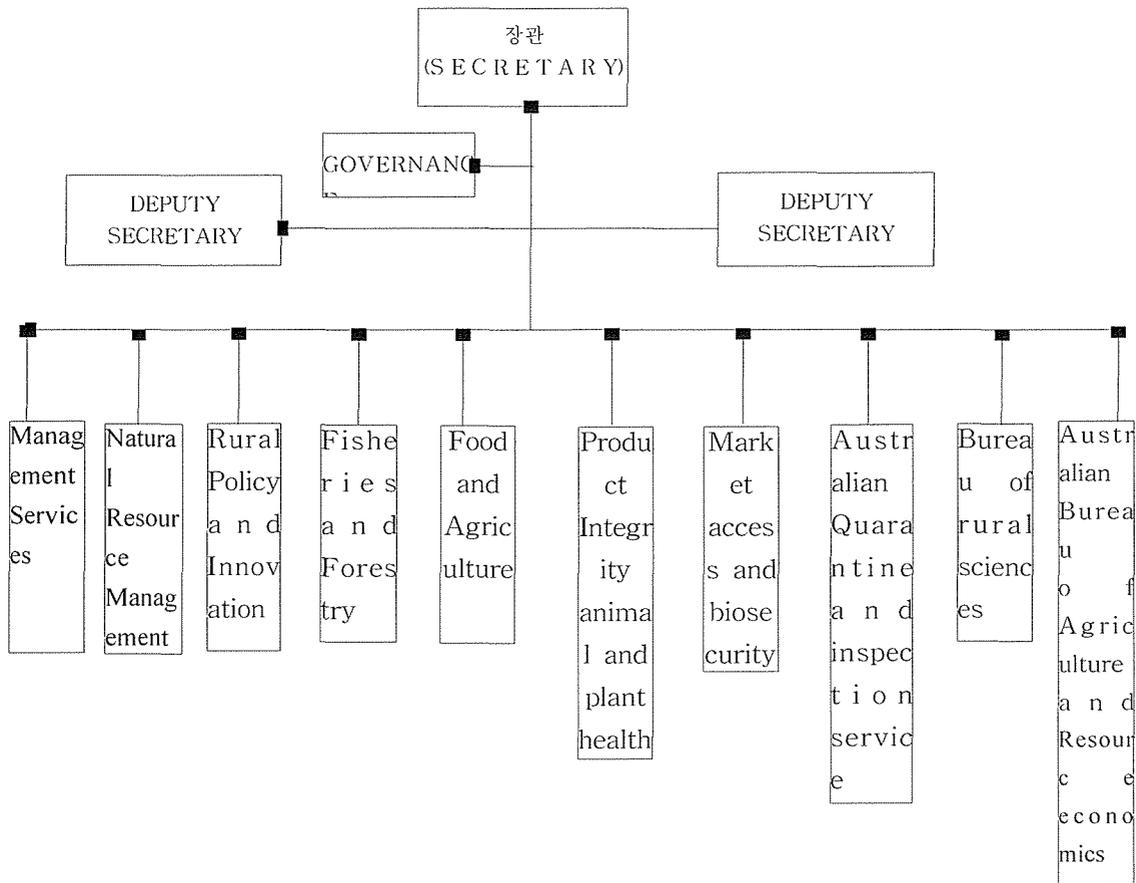
- 농촌 및 지역 공동체 주 정부와 원활한 사업 협조
- 효율적 천연자원 활용, 과학적 조언, 경제적 측면에 대한 연구, 정책 조언, 프로그램개발, 검역 서비스 지원

2) 조직 구조

가) AFFA의 구성

9개의 하부사업조직과 1개의 행정관리지원조직으로 구성

<그림 4-4> 호주 AFFA 조직도



□ 행정관리 지원 (Management Services)

- 재정, 정보, 계약, 인사, 조정을 통한 AFFA의 효율성 향상

□ 천연 자원 관리국(Natural Resource Management)

- 호주의 토지, 수자원, 어업, 산림의 지속적인 사용과 관리 및 보호에 관한 정책 조언 및 프로그램 운영
- 주와 지역과 협상(state and regional negotiations), NRM 평가(NRM assessment and regional), 토지관리 및 지역(landcares and regional capacity), NRM 정책(NRM policy) 온실 관리(greenhouse) 등 5개 과로 나누어짐

□ 농촌 정책 및 혁신국(Rural Policy and Innovation)

- 바이오 테크놀로지, 농업 혁신, 유전자 공학을 통한 경쟁력 및 지속

성 향상을 위한 연구 개발 및 혁신 지원

- 과학 경제 정책(science and economic policy). 바이오기술 (biotechnology projects), 경제 조세 정책(economic and tax policy), 농가혁신(farm innovation), 장관보좌 조직(ministerial councils), 포트폴리오 기관 국정관리(governance of portfolio agencies), 농촌산업 및 집행환경(rural industries and operating environment) 과 등으로 나누어짐

□ 어업 및 산림(Fisheries and Forestry)

- 어업 및 산림에 관한 산업 개발을 담당
- 농촌 지역 조정(rural support and adjustment), 산업 지도력 (industry leadership), 어업 양식(fisheries and aquaculture) 산림 산업(forest industry) 곡물(field crops), 고기 양모 낙농(meat, wool and dairy) 과로 나누어짐

□ 식품 및 농업(Food and Agriculture)

- 생산자에서 소비자에 이르는 유통 과정의 효율성 경쟁력 향상을 위한 지원
- 식품 공급 체인과 원예 정책(food supply chain & horticulture policy), 식품 산업 정책(food industry policy) 국으로 나누어 짐

□ 생산품 보존 및 동식물 보건(Product Integrity, animal and plant health)

- 동식물 보호 및 식품 안전 관리 및 지원, 농업 상품에 관한 소비자 와 생산자의 신뢰 확보
- 생산물 안전 및 무결(product safety and integrity), 잔여 및 기준 (residues and standards), 동식물 보건 정책(animal and plants health policy) 동물 보건 과학(animal health science) 어류 정책 (aquatic animal health), 식물 보건 과학(plant health science), 식물 보건 관리(plant health management), 호주 역병 및 메뚜기 위원회

(australian plague and locust commission) 과 등으로 나누어 짐

□ 시장 접근 및 생물 안전(Market access and biosecurity)

- 농업 상품의 주요 거래 당사자의 협상과 국제 포럼 참가를 통해 세계 시장에 접근을 유도하고, 수입품 검역에 관한 과학적인 조사를 바탕으로 생물안전 보호
- 무역정책, 식물안전, 개발 및 평가, 동물 안전과로 나누어짐

○ 호주 검역 서비스(Australian Quarantine and inspection service)

- 국제 기준에 맞는 조사, 인증, 식품 안전의 기준을 마련. 수입품 질병을 최소화하기 위한 엄격한 검역 서비스 제공
- 규율(compliance), 공보(public relations), 국경(border), 화물 관리(cargo management), 동식물 프로그램(animal and plant programs), 식품 서비스(food services), 시장 관리(market management), 인력 기획(people and planning), 재정 및 정보(finance and information) 과 등으로 나누어짐

□ 농촌 과학국(Bureau of rural sciences)

- 누적된 자료를 바탕으로 정책 개발을 담당하는 과학적 집행기관 (scientific agency)으로서 과학과 정책 중간을 지원하는 역할 담당
- 부집행장(deputy executive director), 상위 집행 관리(senior executive manager), 주요 과학자(chief scientist) 으로 나뉨

□ 호주 농업·자원국(Australian Bureau of Agriculture and Resource economics)

- 호주 농림 산업의 중요한 영향을 주는 높은 질의 경제 연구, 정책 분석, 예측과 조언을 제공
- 부집행장(deputy executive director), 연구자(research director)으로 나뉨

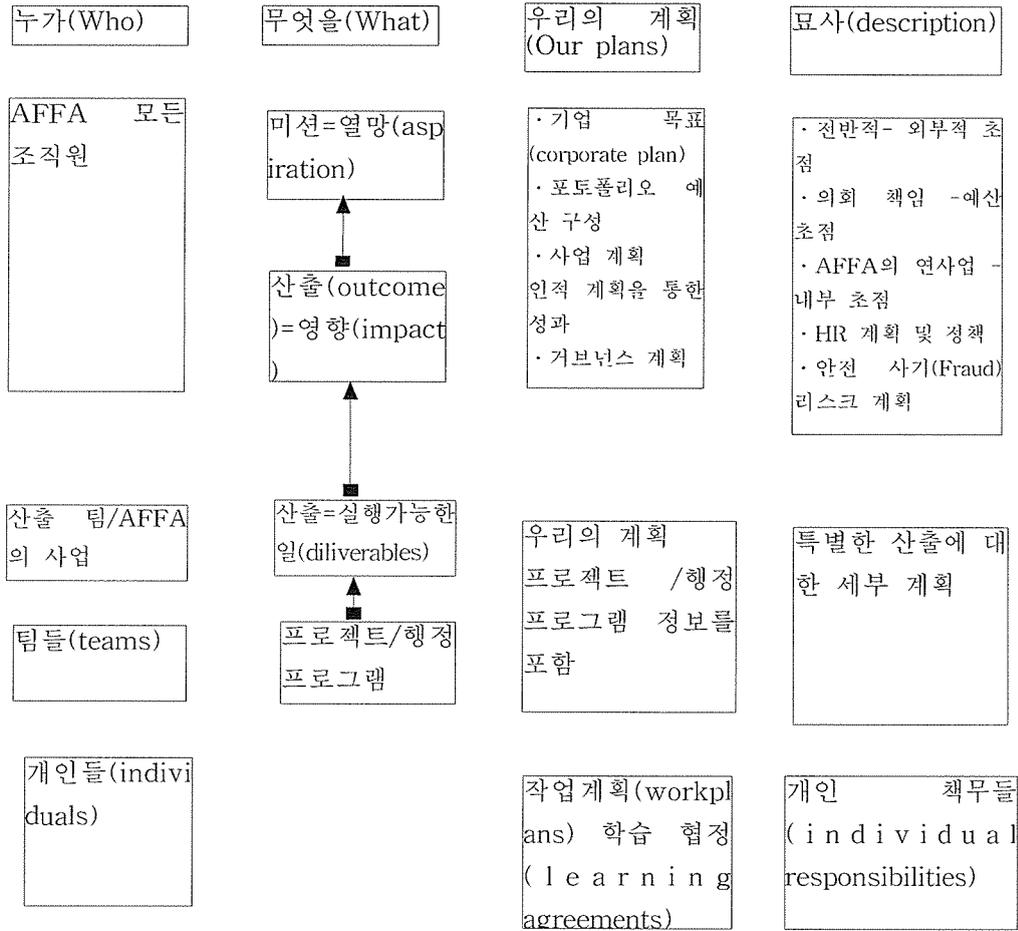
□ 지역 및 해외 사무소(Regional Offices and Overseas Representation)

- 대도시(Adelaide, Brisbane, Cairns, Darwin, Melbourne, Hobart,

Perth, Sydney)와 그 외 도시 지역(other non-metropolitan locations across the country)에 지역 사무소 있음

나) AFFA의 구조들

<그림 4-5> 호주 AFFA 기능 구조



마. 뉴질랜드의 농정조직 및 농업정책

1) 농림부 개요와 정책목표

□ 1,300명의 공무원을 거느린 가장 큰 부처: 식품, 섬유, 산림 및 관련 산업 관장

□ 환경부, 보건부, 보존부(Ministry of Conservation)등의 부처가 있어 기능중복 및 갈등의 가능성이 있으나, 자원관리법(Resources management act)으로 조정.

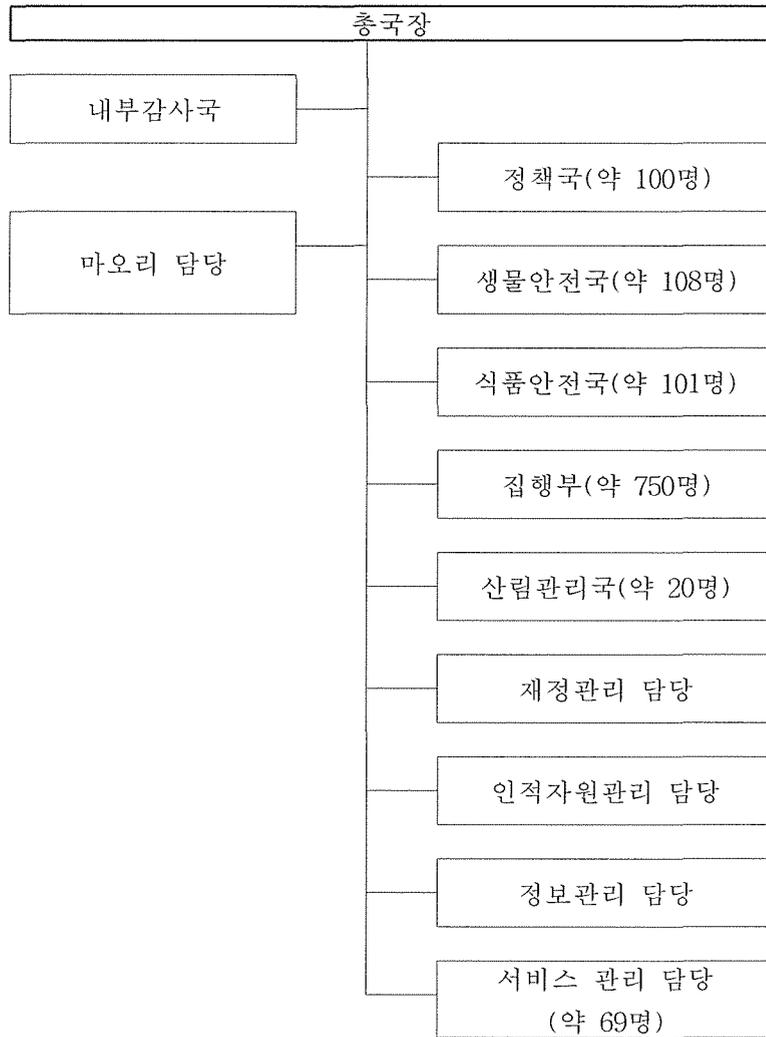
□ 정책목표

- 교역환경(business environment) 개선: 2010년까지 완전자유경쟁환경조성
- 지속가능자원활용(sustainable resources use)
- 위생 및 식물위생(phytosanitary): 국제적으로 뉴질랜드 입장을 유리하게
- biosecurity: 2010까지 뉴질랜드의 식물에 대한 완벽한 안전보호장치를 확보
- 식품안전: 국내 및 국제적으로 식품 및 가공식품에 대한 안전을 확보
- Waitangi 조약: 마오리족의 보호
- 신뢰확보: 농림부가 정부의 가장 중요하고 신뢰할 조직으로 평가받도록.

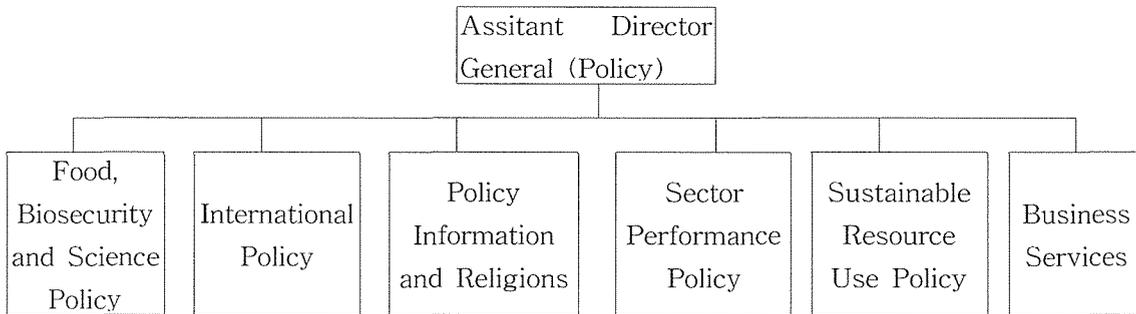
2) 부처 조직구조

- 총국장이 지휘하는 고위관리팀(senior management team), 정책부(policy), 집행부(operations), 산림관리국(forest management), 생물안전국(biosecurity), 식품안전국(food), 그리고 소규모의 지방조직이 있음.

가) 고위관리팀(senior management team)



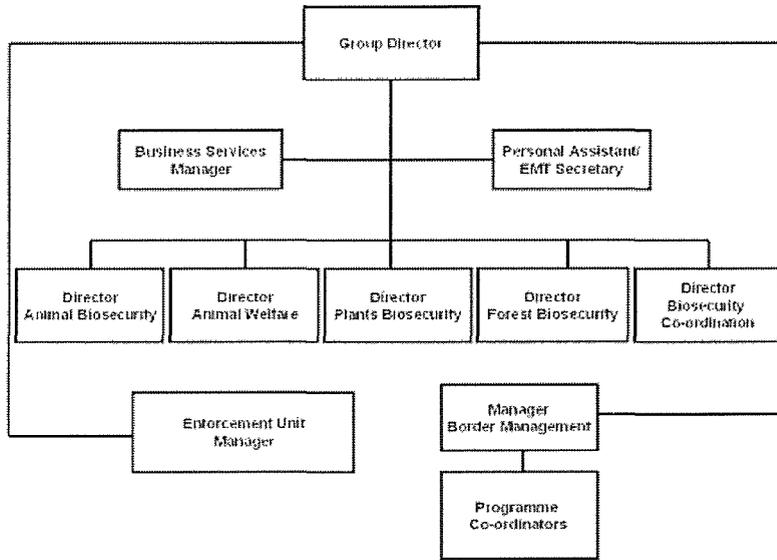
나) 정책국



- 주요정책을 수립하는 역할을 하는 곳으로 한국의 본청조직에 가까운 기능

다) 생물안전국

MAF Biosecurity Organisational Structure



- 1999년부터 식품안전국과 분리하여 뉴질랜드 동식물의 안전 보호

라) 식품안전국

- 1999년부터 설치되어 인원이 157명 .
- 일부 직원을 보건부로부터 이양. 필요시 보건부와 협력하여 식품안전 담당.
- 의약품의 경우 안전성을 담당하는 별도 조직 없음.
- 국내 주요하부 조직(과에 해당)
 - 축산물(animal product)-축산에 관한 판매 관리, 시장접근에 관한 규범 확립
 - 낙농산물(dairy and plant product)-낙농산물에 관한 국내 및 수입 규제 확립
 - 조사 및 감시(Compliance and investigation)
 - 농산물 및 수의(agricultural compounds and veteraniry medicine)- 농산물 및 수의에 관한 인증여부 그들의 수입, 제조, 판매에 관한 상태 감시

- 관련기업에 대한 서비스(business service)
- 정책프로그램개발(programme development)-식품안전 프로그램 개발
- 식품정책조정(food policy coordination)

마) 집행부(operations): 직원은 750명정도로 세 가지 하부조직으로 구성

□ 검역 서비스(MAF Quarantine Service): 인원 516명

- 철저한 검역: 통관품 100%를 엑스레이검사. 공항이나 항구에서 외국 농산물을 반입하는 경우 반드시 신고해야함.

□ 검증 기관(Verification Agency): 인원 250명, 수출농산품 등 식품안전책임

□ 국립질병조사센터 및 국립식물연구소(National Centre for Disease Investigation & National Plant Pest Reference Laboratory): 수입품에 관한 질병 조사 및 동식물 기생충 예방 연구. 약 35~40명(10~15명의 연구인력)

4) 농업정책의 전환 : 보조금제도 철폐

- 1980년대 중반 경제위기 이후 농업은 정부보조금위주 정책에서 무보조금정책으로 선회
- 정부의 보조금정책은 농업인들은 그들의 생산량, 가격, 마케팅, 연구 등을 스스로 할 수 있는 가능성이 약하기 때문에 필요하다고 정당화되어 왔음.
- 따라서 갑작스런 보조금정책폐지는 농촌사회에 충격을 주었고, 이농은 물론이고 자살 등 많은 사회문제를 야기하였음. 30여가지의 각종 보조금이 1984년 11월에 확정된 예산에서 삭제되었고, 1985년에는 화폐가치가 급하락하였으며, 1987년부터 농촌구매력 하락 및 부채증가문제가 심각하게 느껴지게 되었음.
- 그러나 예상했던 것보다 문제가 덜 심각: 정책급선회로 약 8,000농가가

파산할 것으로 예상했는데, 실제로는 800농가가 파산하였음. 뉴질랜드전역에는 아직 교육, 의료서비스 등 중요 복지부문을 국가가 관장하고 있기 때문에 사회적 충격이 약하였다고 볼 수 있음.

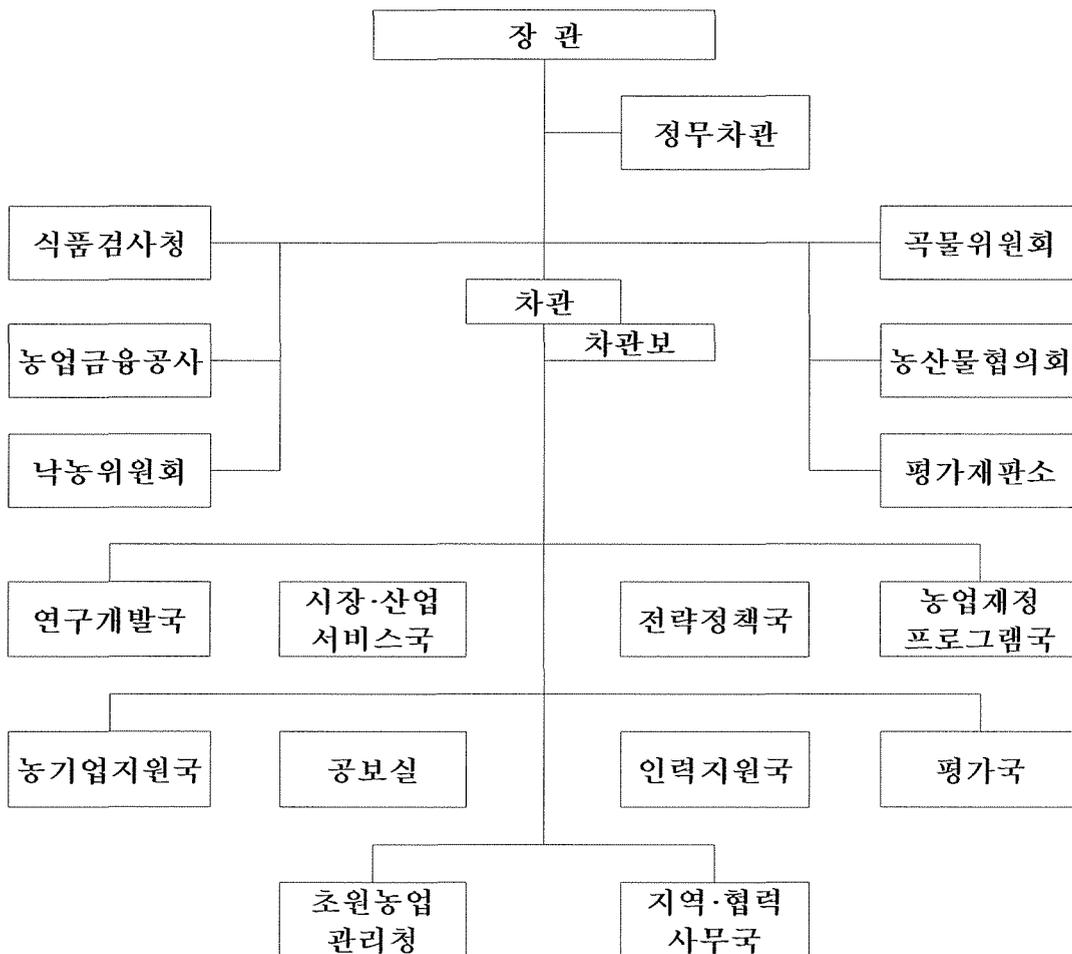
※ 보조금폐지 정책의 긍정적 효과

- GDP를 기준으로 농업이 차지하는 비중을 볼 때, 위기였던 1986-87년에는 14.2%였으나, 1999-2000회계년에는 16.6%로 향상
- 농업생산성 연평균 5.9%씩 향상. 비용절감과 고이윤창출부분 투자 때문.
- 토지가격보조금도 토지가격에 거품을 끼게 한 것으로 판단됨. 보조금폐지라는 정책전환기에는 토지가격이 급락하였으나 그 이후 회복되고 있음.
- 현재 뉴질랜드 정부의 보조금은 전체 농업생산액의 2%정도에 머물고 있음. 이는 OECD평균이 약 40%인 점에 비하면 괄목할만한 정책임.
- 현재 농업보조금 제도현황: 심사기준
 - 전체 소요예산의 80%를 넘지 못함. 정부보조금은 부가가치세를 포함하여 연 200,000달러(즉, 3년짜리면 600,000달러를 넘지 못함). 최소액의 제한은 없음.
 - 농촌지역의 사회적 지속발전(social sustainability)에 기여할 것
 - 기존 지역개발계획과 같이 기존 지역발전계획에 부속되는 사업
 - 화폐가치로 볼 때 비용/효과의 비율이 현저할 것
 - 신청사업이 기존의 문제해결과 기회활용면에서 현저할 것.
 - 사업효과가 신청자 개인에게 국한되지 않고 지역사회와 공유할 수 있음.
 - 신청자(그룹)의 적극적 참여도(자체자금 비중이 고려됨)
- 보조금사업선정절차
전문가의 사전심사→자문위원회의 검토 및 그 결과를 농림부에 제안→농림부총국장(Director General of MAF)가 농림부를 대표해 최종결정. 장관은 결정과정에 참여하지 못함.

바. 캐나다의 농정조직 및 농업정책

- 농업식품부(Ministry of Agriculture and Agri-Food)가 농업과 식품(농산물 및 축산물)안전 전반을 통합 관리하는 체계를 구축

<그림 4-6> 캐나다 농업식품부 조직도



- 농산물 생산 촉진 및 수급조절 기능은 곡물위원회와 낙농위원회가 비교적 독립적으로 수행하고 있으며 정부는 재정지원 및 인력지원을 담당.
- 식품안전과 관련해서는 농업식품부 산하에 식품검사청을 두고 종합적인

식품안전관리행정을 제공

보건부와 역할분담: 보건부는 식품안전성 및 영양에 관한 규격과 정책을 제정·수립하고 식품검사청은 그 규격과 정책에 따라 식품안전성관리를 실제 집행

초원농업관리청을 별도로 두어 농업과 관련한 환경보전에도 중요한 역할

농기업지원국을 통해 대규모 기업영농과 농산물가공업 등 육성·지원
보건부와 식품검사청은 역할과 책임을 명확히 하고 문제발생시의 신속한 대응과 책임규명을 위해 양해각서(MOU)를 체결

중앙과 지방의 식품안전성 관리 행정을 통합하여 지방정부와 중앙정부가 별도로 시행하던 식품관련 검사업무를 일관된 기준에 따라 시행하기 위해 새로운 식품검사법(Canadian Food Inspection Act)에 따라 식품의 검사업무를 통합

연방 '농업-식품검사위원회' 및 각 지방정부의 '농업-식품검사위원회'가 연합하여 '캐나다식품검사시스템(Canadian Food Inspection System)'을 수립하고 이를 통해 규격기준의 조화와 검사방법의 확립 및 확산을 도모
식품안전성검사법 제정으로 식품안전성관리에 있어서 보다 높은 수준의 일관성, 유연성 및 포괄성을 제공: 최근 생명공학 기술의 발달로 유전자 변형식품을 포함한 새로운 형태의 식품이 출현함에 따라 이에 대한 법적, 제도적 대응도 이뤄지고 있는데, 캐나다 보건부의 경우 유전자 변형식품을 포함하여 흔히 'novel'이라고 불리는 새로운 식품의 안전성 평가를 책임지며, 식품검사청은 새로운 특성을 가진 동물 및 식물의 환경적 안전성과 기타 규제요구사항을 평가할 책임

<표 4-1> 식품안전성 관련 캐나다 보건부, 농업식품부, 식품검사청의 역할

	보건부	농업식품부	식품검사청
관계법	식품의약품법(Food and Drugs Act)	농업관련법	식품검사법(Canadian Food Inspection Act)
권한	<ul style="list-style-type: none"> ·식품의 안전성과 영양적 품질과 관련한 정책과 규격의 제정 ·공중보건, 안전성 및 영양과 관련된 식품의약품 규정의 시행 ·식품안전성 관련한 기관들의 활동에 대한 효율성 평가를 실시하여 연방시스템의 관리감독 및 조화도모 	<ul style="list-style-type: none"> ·식품안전, 보건환경, 동물사육 및 농작물재배를 위한 기술에 대한 정보수집 및 연구조사와 기술개발 및 정책 프로그램 제공 ·캐나다에서 생산되는 농산물 및 가공식품의 시장개발과 확대 ·국내외 시장정보 수집 및 분석과 전략개발 	<ul style="list-style-type: none"> ·보건부에 의하여 제정된 식품안전 및 영양적 품질규격에 대한 집행 ·동물위생 및 식물보호를 위한 규격 제정과 시행 및 검사
활동영역	<ul style="list-style-type: none"> ·식품안전성 및 영양 관련 문제에 대한 연구조사, 위해 평가, 유통전 관찰 및 평가 ·농약 및 수의약품 관련 규정 및 등록 ·연방관할구내 식품안전 프로그램 보급 ·식인성 질병, 수인성 질병 및 인간 장내질병의 감시 ·전염성 질병 및 미생물 조사에 대한 전문가 기술 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ·낙농분야: 낙농제품 및 유전자변형 낙농제품의 국제낙농시장에 대한 시장정보 수집·분석 ·가금분야: 기금류 시장성 및 가공처리 정보의 수집·분석 ·식육분야: 수출시장 개발 또는 지속을 위하여 캐나다 식육산업 지원 ·원예 및 특용작물의 국내시장과 수출시장 개발 및 유지 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ·연방정부에 등록된 식육가공처리시설의 감시 ·외래 해충 및 질병 검사 ·원산지 등 허위표시 단속 ·동물의 안전수송 확인 ·식품조사보고 ·문제가 발생한 식품의 회수 ·종자, 식물, 사료 및 비료의 시험검사 및 환경평가 ·캐나다 전체 18개 지역내 식품·식물 및 동물과 관련한 14개 감시프로그램 총괄

2. 선진국 농정체제 개편의 시사점

가. 개괄

- 주요 선진국의 농정의 주안점 국가마다 다소 상이하나 공통분모도 있음.
- EU를 중심으로 하는 유럽, 농업의 생산성이 유지되는 북미, 동양권인 일본에는 농정의 주안점이 다소 다름.
- 우리의 경우는 일본의 체제와 유사한 점이 많음.(일본의 부체제를 제외하면 부서 명칭과 분장업무, 局의 개수 등이 유사)
- 선진국의 농정체제는 우리보다 앞선 것이 사실이나 우리가 즉각 받아들일 수 없는 내용이 포함.(예: 소비자 지향 ↔ 생산지향)

나. 분야별 분석

1) 식품환경·안전

- 검역기능의 강화
 - 영국의 O157, 동남아시아의 구제역 파동 등으로 인하여 관계당국의 신뢰저하.
 - 동식물 질병 및 식물부패·위해에 대한 방역, 역학 조사, 원인 규명체제 확립을 서두름.
 - 이에 따른 세계적인 검역 및 수출입 규제조치가 강화. 뉴질랜드, 호주는 biosecurity를 가장 중요한 농업정책목표로 하고 있음. 통관물 전수조사 → 일본은 소비·안전국을 신설할 계획에 있으며, 식품 및 축산물 검역기능을 집중, 단일화.(사료까지 관장)
- 식약관계 부처와 유대관계 및 정보의 공유
 - 식약관계 부처인미국의 (FDA), 영국의(FSA)와 긴밀한 관계를 가지며, 상례적인 회의를 소집.

- 우리의 경우에 비해 탄력적인 농축산물-식품간의 관계를 유지. → 품목별로 담당하는 경우도 있으며, 유전자 변형 농산품 등의 경우 새로운 법조항을 추가적으로 첨가.
- 영국은 농림부와 FSA간에 조약(Concodat)를 체결 이에 따라 시행. 우리의 경우 3~5개의 법률을 참조해야 하며, 경직적인 원칙을(생산단계/유통단계, 농축산물 함유량) 고수하는 것이 문제.

2) Animal & Botany Health Care

- 유럽 및 북미 지역에서는 동식물 질병관리에 대해 우리의 국(局) 수준의 부서를 두는 등 높은 관심 유지
- 동물과 식물에 대한 질병관리가 분리되어 시행되고 있는 것이 일반적이거나 뉴질랜드의 경우 한 부처에서 통합적으로 담당.
- 동물의 경우 가축과 야생동물로 나누어 관리하고 목초지 및 토양오염의 측면에도 관심.
- 프랑스의 경우 수의사를 집중적으로 관리 육성하는 전담부서가 존재.(즉, 수의사가 농림부에 소속됨) → 동물의 치유내역, 질병의 유행성 여부 등을 신속히 파악할 수 있음.
- 우리 및 일본에서는 다소 등한시하는 부분으로 사료됨.

3) 농촌개발 및 식품개발

- 외국의 경우 농촌개발은 지역 및 지방별로 이루어지는 것이 일반적.
- 중앙정부는 대단위적 원칙만을 제공.
- 식품개발관련 업무의 경우 위생검사가 위주이며, 설비 등에 있어서 까다로운 요건을 요구하지는 않음.
- 정부조직의 차원이나 외국(예를 들어 이태리)의 경우 농림부가 환경부 산하에 들어 있으므로 환경부 전체적인 차원에서 농촌개발이 유도 될

수 있음. 반면 우리는 농어촌 및 도서산간 지역의 개발을 각 부처(행정자치부, 건설교통부, 산업자원부 등)에서 개별적으로 접근하는 경우가 있으며, 중복의 우려도 높음.

4) 소비자 및 농민 중심의 행정

- 조직부터 소비자를 위한 기구가 상설되어 있음.(최근 일본도 이에 부응)
- 농어촌 복지 및 농어민 후계자 양성.(농업기술에 관한 정보 풀 형성)
- 농민 부녀자, 노인이 농어촌에서 할 수 있는 새로운 아이템 개발에 주력.
- 농어촌 자녀 특별 대책도 일부 추진(장학금, 학교특례 등)

5) 관계부처와의 관계

- 유럽의 대다수 국가는 EU가 정한 기본 농업정책을 준수, 이에 따라 각 국가는 세부 규정이나 집행을 하는 기관.
- 유럽의 각국은 EU와 연결을 하는 담당관이나 부서가 존재.
- 미국의 경우 부처간의 관계를 중요하게 생각, Communication Policy를 주요 공론화. 농림관련 부서 또는 사업관련 부처간의 의사소통을 위해 연락관을 둠.

6) 환경(Environment)과의 관계 고려

녹색연료

- EU는 유지작물과 같은 농업생산작물을 이용해 휘발유나 디젤 등의 대체에너지원으로 활용하는 이른바 녹색연료 이용을 2010년 까지 5.75% 수준까지 높여나갈 계획
- 유럽의회의 '산업 및 무역, 에너지 연구위원회'는 식물자원을 이용한 에너지 생산 및 이용촉진을 위해 EU 회원국들로 하여금 구체적인 계획을 마련해 녹색연료 이용하도록 권장

- 유럽의회 의원들은 회원국들이 늦어도 2005년 12월 말까지 녹색연료 소비수준을 전체 연료소비량의 최소 2%수준까지, 2010년에는 5.75%까지 확대할 계획
- 유럽뿐만 아니라 세계적으로 화석연료의 사용을 억제하기 위한 방편으로 녹색연료 생산을 위해 사용되는 작물 생산방식을 채택
- 환경보호와 보다 안전한 교통수단을 지지하기 위한 대중교통수단에 녹색연료 이용이 확대되어야 한다고 지적

□ 친환경 농업

- 식량증식 체제에서 벗어나 농산물의 다품종, 질의 수준향상에 경주.(별도의 법령제정)
- 환경과의 관계를 고려, 친환경에 필요한 사용자재를 법규화.
- 친환경 농업의 생산에서부터 유통과정 과정까지 관리한 후, 인증서와 마크를 부여.
- 친환경농업 인증업체를 선정하고(민간위탁이 다수), 사용자재에 대한 농민과 소비자의 의견을 수렴.

7) WTO 대응체제 강구

- WTO, 우루과이라운드에 대해 점차적 수출입 전략 강구, 전담반 설치.
- 농산물 수입이 불가피한 추세이므로 농산물에 대한 안전규제기능을 강화함.

V. 새로운 농정추진체계의 설계

1. 새로운 농정추진체계 설계의 주요 쟁점

가. 농업정책수립 및 생산관리기능에 관한 쟁점사항

1) 쟁점1: 농업정책 기획·관리·평가 기능의 재배치

□ 문제점

- 장기계획과 중·단기계획이 유기적으로 연계되지 못하고 있음.
(아래 장기계획 관련 도표 참조)
- 계획을 위한 계획으로 제 기능을 못하는 경우도 있음.
- 일관성있는 농업정책의 추진체계가 부족함.
- 예산·기금 업무와 투자심사업무가 2원화된 조직으로 되어 있음.
- 기획예산처에 기금국이 신설됨에 따라 기금관련 업무가 대폭 증가

<표 5-1> 농림부에서 추진중인 장기계획

국(실)	계 획 명	수립일시	추진기간	수립근거
기획관리실	여성농업인육성5개년계획	2000. 10	2001~2005	농업·농촌기본법시행령 제7조
	농업·농촌 정보화 5개년 기본계획	2001. 8.	2001~2005	농업·농촌기본법제8조
농업정책국	농업금융개혁추진계획	2001. 4	2001~2003	농업금융개혁위원회건의
	농협중앙회신용·경제사업분리추진	1999. 7	1999~2003	농협법부칙제6조
식량생산국	농업기계화 기본계획	2001. 12	2002~2006	농업기계확충추진법제5조
	친환경농업육성5개년계획	2000.12	2001~2005	친환경농업육성법제6조
농산물유통국	인삼산업육성대책	2001. 8	2001~2010	인삼산업법제3조
	마늘산업종합대책추진계획	2002. 9	2003~2007	농업·농촌기본법제7조 및 제24조
농촌개발국	농촌생산기반정비증장기계획	2002. 5	2002~2011	농어촌정비법제4조

□ 개선방안

- 기획예산담당관실에서 예산·기금업무를 분리하여 투자심사담당관실 업무와 통합하여 '기금예산담당관실'로 개편하고 투자심사담당관실의 농림사업 심사·평가업무는 감사담당관실로 이관
- 현행 기획예산담당관실은 기획관리담당관실로 개칭하여 순수 기획과 국회관련 기능만 담당
- 기금예산담당관실은 농림부내 정책자금 및 예산의 흐름을 총괄적으로 파악할 수 있음.
- 기금예산담당관실은 각 부서의 업무를 재정적으로 지원하고 조정하는 집행업무를 담당하고, 감사담당관실은 각 부서가 공공재원을 가지고 추진한 사업(정책)의 성과를 평가함.
- 예산(기획관리실), 집행(각국), 평가(감사관) 기능이 3원화되어 정책실패와 오류를 줄일 수 있음.

2) 쟁점2 : 식량정책의 중요성

□ 문제점

- 쌀의 경우 최근 과잉재고량의 문제가 있는 것이 사실임.

<표 5-2> 쌀 수급현황

단위: 천석

연도	'80	'90	'95	'00	'02(전망)
생산	35,664	40,958	35,134	36,550	38,299
수요(식량+가공)	37,511	37,809	38,583	35,513	35,455
자급도	95.1	108.3	93.6	102.9	108.0
연말재고	7,402	14,064	4,576	6,793	13,181

- 재고량이 증가하는 원인은 수입쌀증가와 쌀소비량감소에 있음: 최근 1인당 쌀 소비량이 줄어들고 있는 실정임(1980년 132.4 kg에서 2002년 87.3 kg정도임).

-식량을 위한 쌀수요는 연간 3,000-3,500만석 정도이나 쌀생산은 수리시설 및 농업생산기술의 발달로 3,500-38,00만석으로 안정적인 추세임.

○그러나 아래 표에서 볼 때 한국의 곡류자급률은 선진국에 비하여 매우 낮은 편임

-식량용 곡물 부문만 고려할 경우 우리나라의 식량자급도는 55-56% 정도이지만 가공용 및 사료용까지 포함할 경우 곡류자급률은 30% 수준에 그침.

<표 5-3> 선진국의 곡류자급률

(단위:%)

국가	한국	일본	미국	영국	캐나다	프랑스	독일	이태리	스페인	스웨덴
자급률	30.2	21.9	139.8	79.4	133.3	100.0	124.6	87.8	84.5	118.3

주: 한국 1999년, 기타 국은 1998년 통계임

○기존 식량증산정책을 일시에 포기하는 경우 식량무기화에 노출될 가능성이 있음.

-한국과 달리 높은 자급률을 보이는 선진국(일본 제외)의 주곡관련 정책을 참고하는 것은 무리가 있음.

○쌀이 전체 농업생산액의 30%정도(예, 2000년 330,007억원중 105,046억원)를 차지하고 있고, 식량용의 기본적인 쌀 수요량을 고려한다면 식량정책을 완전히 시장기능에 맡기기에는 위험성이 있음.

-급격한 가격하락 통제, 농민소득보전 차원의 정책은 필요

-한국인이 선호하는 자포니카계 쌀은 중국, 일본, 호주, 미국 등 일부 국가에서만 생산되고, 국제거래량(약 200만톤)이 한정되어 있어 흉년의 경우 국가적인 문제가 될 소지가 있음.

-간척사업의 경우(새만금사업 등) 쌀 증산보다는 우량농지 확보와 생산

비 절감 차원에서 추진 필요

□ 개선방안

- 정책방향에 있어서 과거 '쌀 증산' 정책에서는 탈피하되 농업인 소득정책과 식량무기화를 대비한 '쌀 관리' 정책은 유지할 필요가 있음.
- 다만 현행 식량생산국의 명칭이 갖는 의미를 '쌀 생산과 소비에 관한 행정'으로 정의한다면 식량정책과와 농산과(생명산업, 종자산업육성 등의 업무는 제외)만이 국의 명칭에 부합되는 과임.
-따라서 국 명칭의 변경을 고려할 수 있으며, 특히 농산과는 농업생명산업 육성의 중요성이 증대한다는 점에서 명칭 변경이 필요함.
- 향후 식량생산국을 순수 농업생산관리기능을 중심으로 재편할 경우 현재의 식량정책과와 농산과는 유지되지만 농업기계자재과(관련산업기능)와 친환경농업과(정책기능)는 분리될 수 있음.
-농산과의 재해대책 업무도 재해보험 업무와 통합하여 농촌개발국으로 이관하는 것이 바람직함.

3) 쟁점3 : 농업경쟁력 제고를 위한 신품목의 선정

□ 문제점

- 농산물 시장개방과 수입이 확대되는 상황에서 한국 농업의 경쟁력 부재를 이유로 농업생산의 중요성을 부인하고 생산농정의 포기를 논하는 주장들이 있으나 생산농정의 위축은 농업 전체의 위축을 초래하고 관련산업의 붕괴로 이어져 국가산업 전체에 심각한 타격을 주게됨.
-각종 농산물을 생산하는 것은 농업정책이 기본적으로 충족시켜야할 조건임. 모든 먹거리를 수입품에 의존할 수는 없으며, 아무리 유통 및 가

공산업이 중요하다고 하더라도 농산물 생산이 없으면 불가능함.

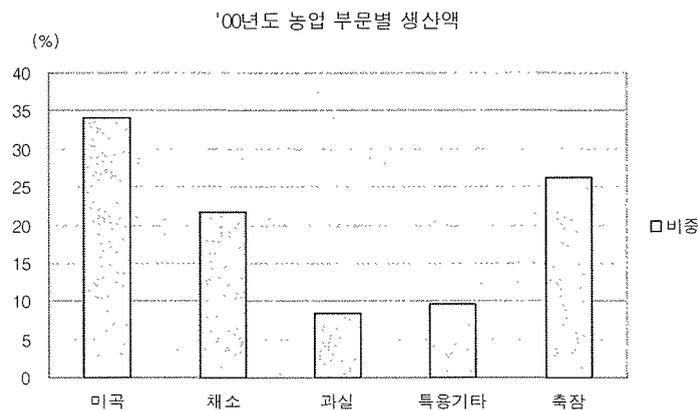
-GDP기준 농업생산이 차지하는 비중은 여전히 전체의 4.79%(1998년)에 이름. 가공 및 유통산업(8.06%)에 비하여 차지하는 비중은 낮으나, 가공 및 유통산업의 근간이 된다는 점에서 중요성은 유지됨.

-총가구수 14,391호중 9.6%에 해당하는 1,383호가 농가구이고, 총인구의 3.8%, 총 취업인구의 8.1%가 농업에 종사하고 있음. 농업생산은 여전히 국가경제의 중요한 한 축을 구성하고 있음.

○현재의 농업부문별 생산액(그림 5-1 참조)을 보면 미곡 105,046억원 (31.8%), 축산분야 80,825억원(24.5%), 채소 67,242억원(20.4%), 특용작물 30,063억원(9.1%), 과수 25,805억원(7.8%)을 차지하고 있어 단일품목인 미곡의 비중이 높게 나타남.

-미곡의 비중은 축산분야 전체 생산액보다도 높고 채소, 과수를 합한 생산액보다 높아 우리나라 농업의 쌀 의존도가 여전히 상당한 수준이며 품목의 다각화에 더 많은 투자가 필요함을 보여줌.

<그림 5-1> 농업부문별 생산액



○품목별 생산액 기준 10위까지 보면, 미곡, 돼지, 한육우가 3위까지 부동의 위치를 차지하고 있음. 그 외에 중요한 비중을 차지하는 것은 마늘,

우유, 고추, 닭, 사과, 계란, 감귤, 배추 등임. 30위까지는 딸기, 포도, 양파, 배, 상추, 토마토, 복숭아 등 야채와 과일이 중요한 비중을 차지하고 있음.

-수출품으로 육성하기가 용이한 과수, 화훼, 특용작물 중에서 이렇다할 대표 작목이 등장하지 않고 있음.

<표 5-4> 품목별 농림업 생산액(상위 10위 기준)

(단위 : 억원)

순위	'90		'95		'99		'00	
	품목	생산액	품목	생산액	품목	생산액	품목	생산액
1	미 곡	65,378	미 곡	67,598	미 곡	100,451	미 곡	105,046
2	돼 지	11,738	한육우	17,756	돼 지	26,869	돼 지	23,720
3	한육우	9,224	돼 지	14,066	한육우	17,795	한육우	18,788
4	마 늘	8,363	마 늘	12,190	우 유	13,912	우 유	13,517
5	우 유	6,377	건고추	11,996	건고추	11,142	건고추	10,439
6	닭	4,459	사 과	8,962	닭	7,680	닭	8,208
7	사 과	4,397	우 유	8,556	감 귤	7,475	수 박	6,747
8	고 추	4,272	수 박	8,489	수 박	7,419	계 란	6,512
9	계 란	4,076	닭	7,727	사 과	7,375	감 귤	6,336
10	배 추	3,967	감 귤	7,093	마 늘	7,352	배 추	5,727

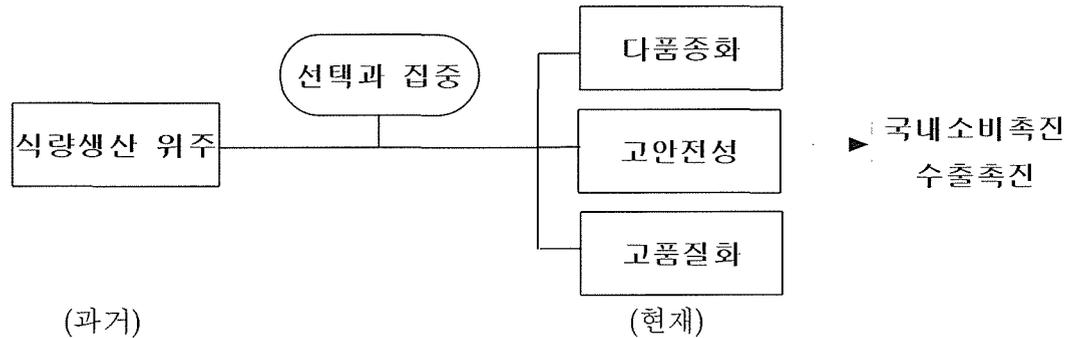
○ 현재 농림부 조직에서 농축산물 생산관리 지원기능은 식량생산국과 농산물유통국, 축산국으로 편제되어 있으나 생산액 기준으로 약 40%를 차지하는 채소·과수·화훼·특작 분야가 조직구조조정으로 인해 별도의 국이 아닌 농산물유통국 내에 통합·편제되어 있어 채소·과수·화훼·특작 분야의 체계적 지원에 한계가 있음.

- 현행 과수특작과와 채소화훼과는 너무 많은 품목을 담당하고 있는 관계로 각 품목별로 특화된 지원정책을 개발하기가 어려운 실정임.

□ 개선방안

- 농업생산의 축을 유지하고 환경변화에 대응하기 위해서는 과거 식량작물위주의 생산정책에서 경제성과 국제경쟁력이 있는 작목으로 선택과 집중이 이뤄져야 함.

<그림 5-2> 생산정책의 변화



- 이미 자급을 달성했고 국제시장에서의 경쟁력에는 본질적으로 한계가 있는 미곡의 비중을 줄이면서 축산, 과수, 채소, 화훼, 특용작물 등을 중점 육성하되 우리나라의 지형과 기후조건을 고려할 때 과수, 화훼, 특용작물 분야에서 경쟁력 있는 품목을 발굴하여 집중 투자할 필요가 있음.

-특히 일본과 중국이라는 큰 시장이 지리적으로 가까운 위치에 있다는 점을 고려할 때 수출유망 품목은 과수와 화훼임.

-축산분야는 축산물 안정성을 강화하고 호주 및 뉴질랜드 같은 경쟁국과 품질과 가격면에서 경쟁할 수 있어야 함.

- 이러한 정책환경의 변화에 대응하기 위해 현행 식량생산국의 쌀생산관리 기능을 점차 축소하고 친환경농업, 농업생명산업 육성 기능을 강화할 필요가 있음.

- 특히 현행 농산물유통국에 편재되어 있는 채소, 과수, 화훼·특작 분야의

기능을 대폭 강화해야 하며, 장기적으로 농산물생산관리를 전담하는 국
이 신설될 경우 이에 통합하되 과별 편제를 채소과, 과수과, 화훼특작
과로 확대·재편할 필요가 있음.

나. 농업관련산업 육성에 관한 쟁점사항

1) 쟁점1: 농관련산업의 중요성

□ 문제점

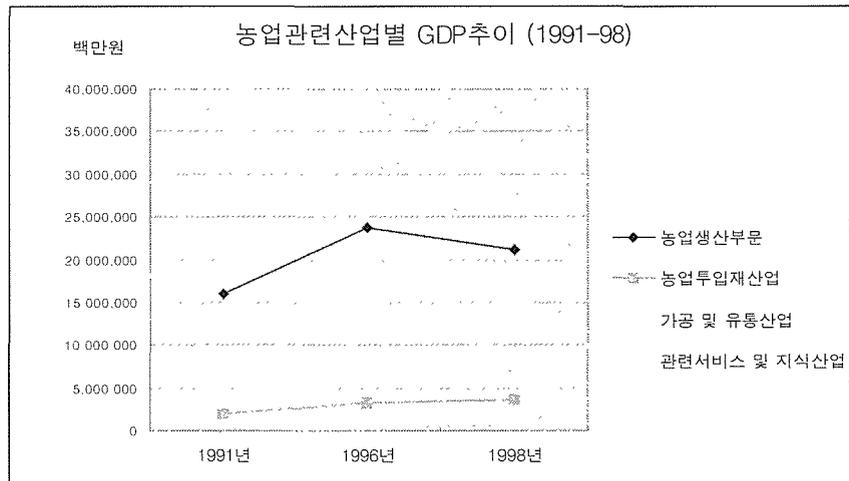
- 농업정책은 국민에게 만족스런 먹거리 제공 외에 국가경제발전에 기여
할 가능성이 높으나 그 가능성을 높이 평가받지 못하고 있는 실정임.
질높은 농산물과 그 가공품의 수출을 통해 막대한 부가가치 창출 가능
-농업생산 자체는 그 비중이 줄어들고 있으나 농업관련산업은 GDP기준
6분의 1, 종사자수기준 3분의 1을 차지하고 있음.
- 아래 표에 나타난 바와 같이 농관련산업은 GDP기준으로 전체 농산업
에서 60-70%를 차지하여 직접적인 농업생산부문보다 2배 이상의 규모
를 보이고 있음.
- 농관련산업은 종사자수 기준으로도 전체 농산업에서 50% 이상을 차지
하여 농업생산부문을 압도하고 있음.
- 현 농림부 조직은 생산위주로 되어 있기 때문에 농관련산업에 대한 체
계적인 정책유도와 지원이 취약한 편임.

<표 5-5> 농업관련산업별 GDP추이(1991-98)

(단위: 백만원, %)

구분	1991		1996		1998	
	GDP ¹⁾	비중 ²⁾	GDP ¹⁾	비중 ²⁾	GDP ¹⁾	비중 ²⁾
농업생산부문(A)	16,114,401 (39.47)	7.44	23,827,712 (35.39)	5.69	21,263,280 (31.75)	4.79
농업투입재산업(B)	1,987,804 (4.87)	0.92	3,298,884 (4.90)	0.79	3,670,992 (5.48)	0.83
가공·유통산업(C)	20,360,830 (49.87)	9.40	34,380,217 (51.07)	8.22	35,832,879 (53.51)	8.06
관련서비스 및 지식산업(D)	216,551 (5.80)	0.10	474,528 (8.64)	0.11	496,425 (9.26)	0.11
농업관련산업 (B+C+D)	24,716,637 (60.53)	11.42	43,494,986 (64.61)	10.39	45,701,949 (68.25)	10.28
농산업 (A+B+C+D)	40,831,038 (100.0)	18.86	67,322,698 (100.0)	16.09	66,965,228 (100.0)	15.07

- 주 1: GDP는 조정된 GDP임.
 2: 전체 GDP에서 차지하는 비중임.
 3: ()속의 숫자는 구성비율임.



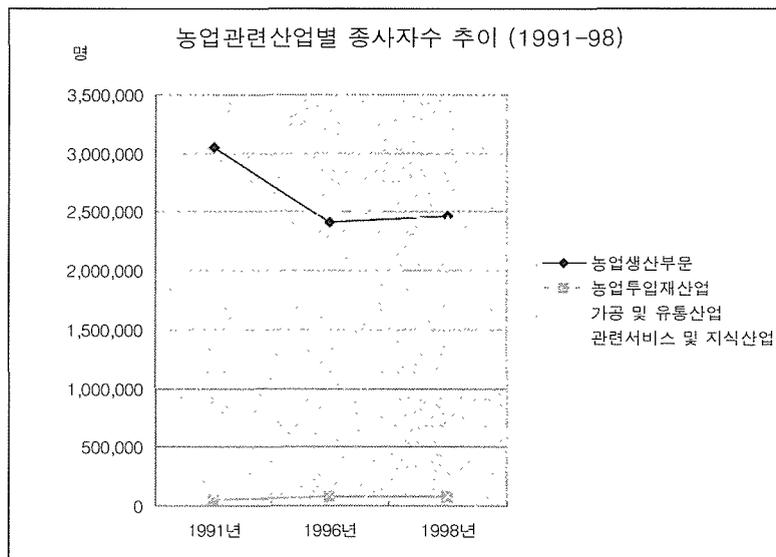
<표 5-6> 농업관련산업별 종사자수 추이(1991-98)

(단위: 명, %)

구분	1991			1996			1998		
	종사자수	비중 1	비중 2	종사자수	비중 1	비중 2	종사자수	비중 1	비중 2
농업생산부문(A)	3,052,252	20.7	58.3	2,410,449	14.5	46.9	2,462,891	16.4	48.7
농업투입재산업(B)	53,887	0.4	1.0	83,138	0.5	1.6	75,518	0.5	1.5
가공·유통산업(C)	2,036,571	13.8	38.9	2,534,786	15.3	49.3	2,427,711	16.1	48.0
관련서비스·지식산업(D)	91,326	0.6	1.7	112,176	0.7	2.2	96,296	0.6	1.9
농업관련산업(B+C+D)	2,181,784	14.8	41.7	2,730,100	16.5	53.1	2,599,525	17.3	51.6
농산업(A+B+C+D)	5,234,036	35.5	100.0	5,140,549	31.3	100.0	5,062,416	33.7	100.0

주 1: 비중 1은 전체종사자수에서 차지하는 비율임.

2: 비중 2는 농산업종사자수에서 차지하는 비율임.



○ 농림부가 그 동안 농관련산업 육성·관리의 주도권을 갖지 못한 관계로 새롭게 농관련산업 육성시책을 모색하려 해도 다른 부처의 규제기능과 충돌하여 실효성을 거두지 못하고 있음.

- 전통주, 전통식품 등 가공산업 부분에서 육성과 수출전략화의 소재가

많음에도 불구하고 보건복지부의 지나치게 까다로운 시설규정 및 위생 규정이나, 국세청의 불합리한 지역규제 등에 묶여 상품개발과 창업 자체가 어려운 경우가 많음.

□ 개선방안

- 농업은 전후방 연관효과가 매우 큰 산업이므로 농관련산업을 향후 농림부의 주력부분으로 육성해야함.
- 이를 위해 농산물 가공·유통, 외식산업, 농자재산업 등 관련기능을 대폭 개발·보강해야 하며, 장기적으로 농관련산업 육성을 총괄하기 위해 현재의 식품산업과를 중심으로 별도의 국 단위로 조직을 강화해야 함.
- 전통식품을 비롯한 가공식품산업의 경우 사후적인 위생관리와 세원관리는 보건복지부 및 국세청에서 하더라도 설립 인허가권은 농림부가 관장하도록 제도를 정비하여 유망품목을 집중 발굴하여 활성화할 수 있어야함.

2) 쟁점2 : 외식산업의 행정공백

□ 문제점

- 농관련산업 중 외식산업은 경제적으로 매우 유망하며 식품가공 및 유통 등 다른 농관련산업에 비해서도 큰 비중을 차지(농업관련 총종사자수의 24.1%)하고 있으나 정부내에 위생·소방·환경 등 이를 규제하는 기능만 존재하고 육성·촉진 전담조직이 없어 행정공백으로 남아있음.

<표 5-7> 가공·유통·외식산업 종사자수 변화

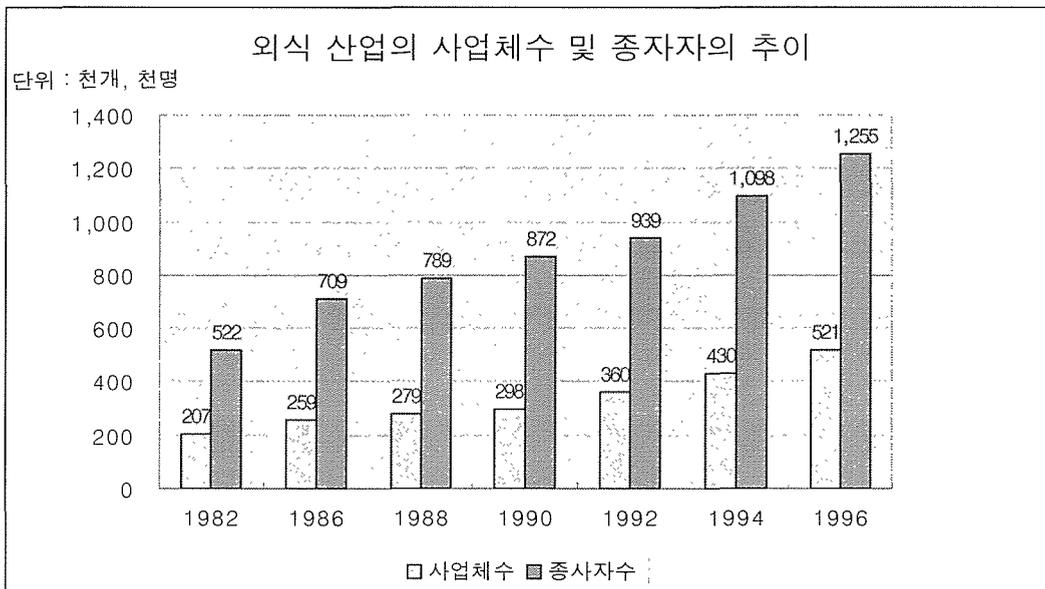
(단위: 명, %)

구분	1991			1996			1998		
	종사자수	비중1	비중2	종사자수	비중1	비중2	종사자수	비중1	비중2
식품가공산업	196,166	1.33	3.75	304,431	1.84	5.92	267,331	1.78	5.28
비식품가공산업	234,334	1.59	4.48	206,895	1.25	4.02	156,054	1.04	3.08
유통관련산업	711,728	4.82	13.60	769,819	4.64	14.98	784,376	5.21	15.49
외식산업	894,343	6.06	17.09	1,253,641	7.56	24.39	1,219,950	8.10	24.10

주 1: 비중 1은 전체종사자수에서 차지하는 비율임.

2: 비중 2는 농산업종사자수에서 차지하는 비율임.

<그림 5-3> 국내 외식산업의 발달추이



○ 1985년부터 1995년 10년간 실질외식비증가는 약 7.7배에 이르고 있으나 국내외식사업체의 증가는 수요의 신장세에 부응하지 못하고 있어 외국 외식업체의 호황을 초래

- 결과적으로는 젊은 세대의 입맛을 변화시킴으로써 한국 농산물의 존립을 위협할 수도 있음. 현재 한국 외식업체가 외국에서 좋은 경영실적으로 올리고 있음에 비하여 국내에서는 외국 외식업체가 호황을 누리는 모순된 현상 발생

<그림 5-4> 외식산업과 행정수요 개념도

경제적 요인

- 국민소득의 증대
- 국경없는 무한경제시대
- 여성의 사회진출증가
- 도시화, 산업화의 증대

행정적 요인

- 외식산업전담체계 부재
- 전통산업관리의 경직성
- 브랜드화의 방치
- 위생단속차원의 관리
- >지원 및 촉진체제 부족

- 문화생활로서의 외식형태에 대한 가치관의 변화
- 식생활 패턴의 서구화
- 대화와 여가장소로의 외식
- 자동차보급을 확대

사회문화적 요인



국내 외식산업 부진과 외국업체 호황

새로운 행정수요 폭증

○ 보건복지부는 외식업체에 대해 위생차원에서 접근하기 때문에 육성에 소극적이며, 문화관광부는 전통식품산업을 과거 전통에 맞는 것만을 보호하려는 경직성이 있음.

-외식산업에 대한 인허가권은 보건복지부가 가지고 있으나 보건위생이라는 측면에서 지나치게 규제 위주의 관리가 이뤄지고 있음. 그 결과 급성장하는 외식산업의 적절한 성장을 지원하지 못하고 있는 실정임.

□ 개선방안

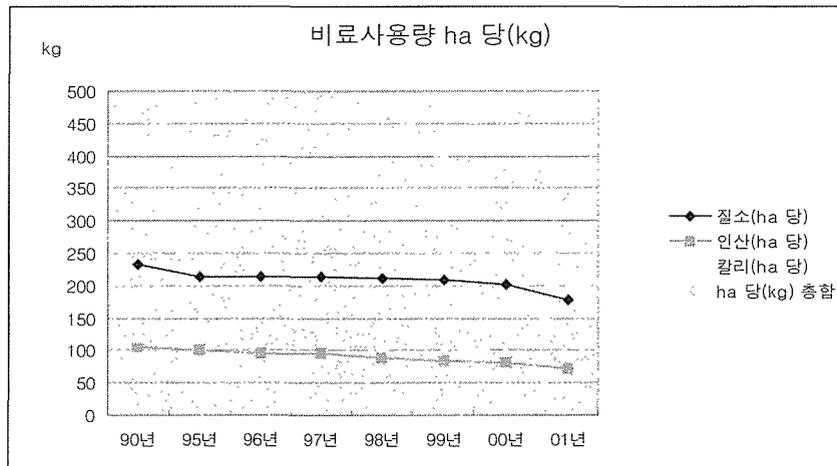
- 외식산업의 활성화와 관련된 창업 및 상품개발은 규제의 대상이라기 보다는 조장의 대상이어야함.
-특히 외식산업이 농축산물 대량소비처라는 점에서 체계적 육성 필요
- 외식산업 관련 새로운 행정수요를 담당하기 위한 조직이 필요하므로 현행 식품산업과를 중심으로 외식산업 전담 기능을 대폭 보강하여 새로운 정책을 개발해야 하며, 장기적으로 농업관련산업을 총괄하는 국을 신설할 경우 식품산업과를 유통국에서 신설 국으로 이관할 수 있음.
- 일본의 경우 1981년 농림수산성 식품유통국 기업진흥과내에 외식산업 대책실이 신설된 후, 1989년 외식산업실로 격상되고 총 6명의 직원이 업무진흥과와 기획조사반으로 나뉘져 근무하고 있음.
-외식산업 육성 전담조직 확보는 행정공백을 메우고 체계적인 산업육성을 가능하게 하며, 국산 농산물의 지속적인 수요를 확보하고, 국민 식생활문화의 변화와 휴가문화의 변화에 걸맞는 식생활환경을 조성

3) 쟁점3: 비료·농약 및 농자재 관리업무의 효율화

□문제점

- 과거 증산위주 정책기에는 비료, 농약의 사용량이 많았고, 정부지원이 많았으나, 최근 환경의식 제고로 비료·농약사용량이 지속적으로 감소

<그림 5-5> 비료사용량 변화



-이것은 저농도 복합비료, 완효성비료, 주문배합비료 등 환경친화형 비료 공급 확대 시책을 추진한 결과임.

<표 5-8> 환경친화형 비료공급량의 증가

(단위: 천톤)

년도	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년(예상)
공급량	53	222	447	572	730	773

-또한 화학비료사용 감축 및 퇴비 등 유기질비료 사용확대 시책의 결과임.

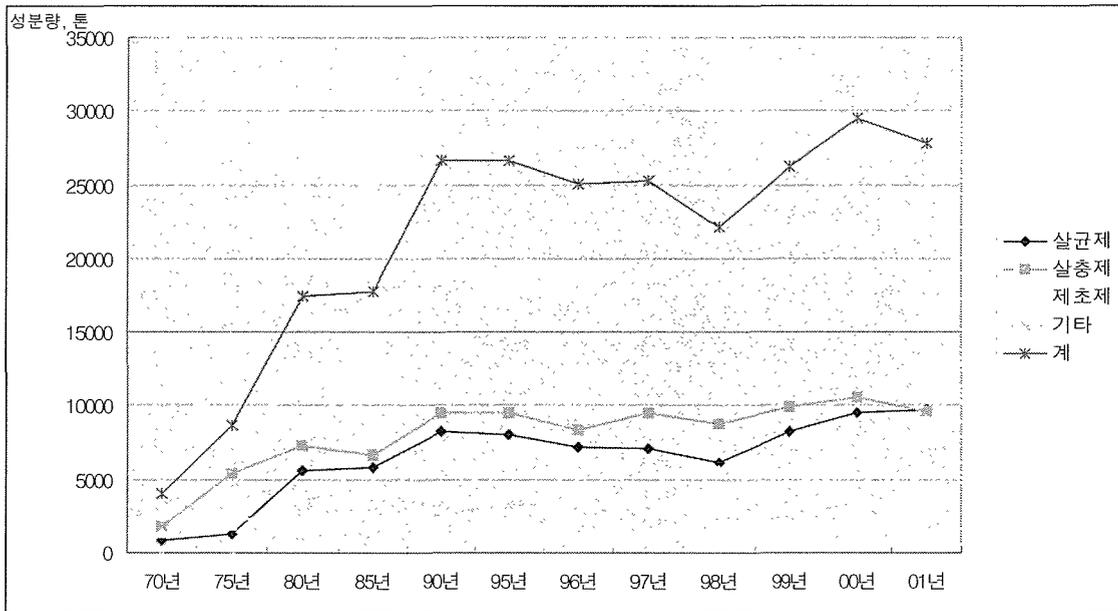
<표 5-9> 퇴비 등 부산물 비료공급량

(단위: 천톤)

년도	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
공급량	886	1,097 (지원 200포함)	1,231 (지원 400포함)	1,428 (지원 500포함)	1,623 (지원 500포함)	1,800 (지원 600포함)

-농약의 경우는 논농사용은 줄어드나 과수원예용 사용량은 늘어나는 추세에 있으며 다만 최근의 살충제 사용은 줄어드는 추세임.

<그림 5-6> 농약사용량 변화

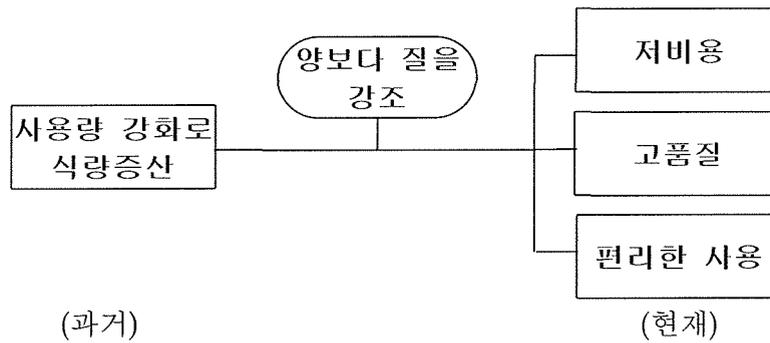


- 농기계의 경우 기계화촉진법에 의하여 정부의 기계보급활동이 활발하였음. 현재에는 저비용·고효율 기계의 개발·보급에 중점
- 현재 농업의 기계화율은 98%에 이르지만 승용기계화율은 65%에 그침.
- 농촌인구의 고령화로 승용기계화율이 중요함.
- 물량면에서 보급률은 양호하나, 향후 질적 개선과 관리가 중점적으로 이뤄져야 함.
- 일부 국제경쟁력있는 기계는 수출의 길이 열리고 있음.

□ 개선방안

- 농자재정책의 중점이 다음과 같이 변화되어야 함.

<그림 5-7> 농자재정책의 변화 방향



- 미생물농약 등 친환경농약이 개발되고 있으므로 새로운 농약의 안전사용을 위한 대책과 교육 기능이 강화되어야 함.
- 기계화의 질적 수준을 높이고 경쟁력 있는 농기계류의 수출을 촉진하여 전략산업화할 수 있도록 기반을 조성해야함.
- 따라서 현행 농업기계자재과의 기능을 강화하여 고품질 및 편의성 지향의 농자재정책을 개발하되, 장기적으로 농업관련산업을 총괄하는 국을 신설할 경우 이에 통합·편재할 수 있음.

4) 쟁점4: 농업관련 창업지원 기능의 활성화

□ 문제점

- 경제의 활성화를 위해 산업자원부, 정보통신부 등 각 부처에서 경쟁적으로 벤처창업지원이 이뤄지고 있음.
- 농업식품관련 벤처기업도 상당수 존재하고 있고 향후 발전가능성이 큼. 특히 생명공학분야에는 폭발적인 발전이 예상됨.
- 현행 농림부 기능에는 농업관련벤처 육성 기능이 상대적으로 취약하므로 이를 체계적으로 지원할 부서가 필요함.

□ 개선방안

- 단기적으로는 현행 농산과의 농업분야 생명공학산업 관련 기능을 대폭 강화하여 벤처농업육성 기능을 신설하고 과 명칭도 농업생명산업과로 변경하는 것이 바람직함.
- 장기적으로는 벤처농업과(또는 생명공학과)를 신설하여 체계적으로 창업지원
- 벤처농업기금 설치 운영
- 농업진흥청에 설치된 생명공학원과는 역할분담도 필요

다. 식품안전성관리에 관한 쟁점사항

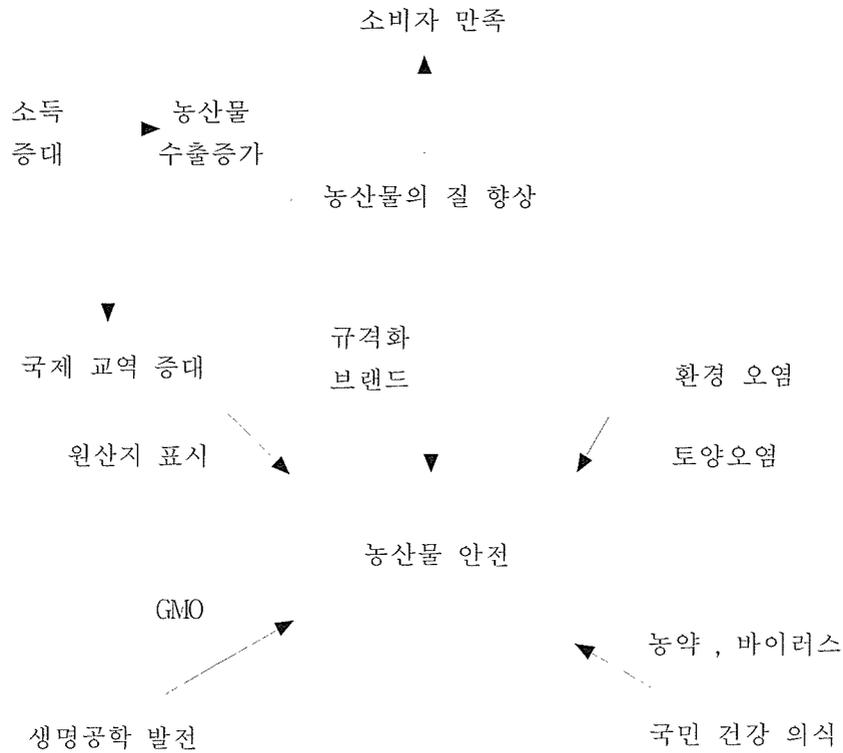
1) 쟁점1: 식품안전성 관리체계의 개선

가) 식품안전성관리 개념

- 소비자들이 질높고 안전한 농산물을 소비할 수 있도록 하는 소비자보호 기능의 강화가 절실함.
 - 농림부의 대외적 이미지를 향상시킬 수 있는 정책이슈임.
- 소극적으로는 국제적인 동향이 이 방향으로 급속히 발전함에 따라 농산물에 선별적 수입 및 국내농산물의 수출을 원활히 하기 위한 불가피한 정책방향임.
- 소비자만족도를 제고시키기 위한 정책은 농산물안전도 강화와 규격화 등 품질향상을 통해서만 가능함.
- 농산물안전성 강화를 위해서는 원산지표시 관리 강화, 유전자변형농산물 관리 강화, 잔류농약, 비료사용 억제 등 식품위생 강화, 규격화를 통한 품질관리 강화 등이 필요

- 아래 개념도와 같이 농산물안전은 소비자 만족을 위해 필요조건이고 농산물의 질향상은 충분조건임. 소비자 만족도가 높은 농산물이 생산되면 수출증대로 국가경제발전에 기여할 수 있음.

<그림 5-8> 농산물안전성과 소비자만족 개념도



나) 현행 식품안전성관리체계

□ 개 요

- 식품관리업무는 기준설정업무와 검사(조사)업무로 대별
- 기준설정업무는 식품의 안전성을 확보하기 위해 농약, 미생물, 유해물질 등에 대한 허용기준 및 농약사용기준 등을 설정하며 농림부와 보건복지부에서 분담. 보건복지부는 사람에 관계된 위생관계에 대한

기준을 설정하며, 부패·독극물이 이에 해당.

- 검사(조사)업무는 다시 생산단계(저장 및 출하전 단계 포함)와 수입·유통단계로 구분되어 식품의 안전 여부를 조사하며 품목별·단계별로 농림부, 보건복지부 및 해양수산부에서 분담

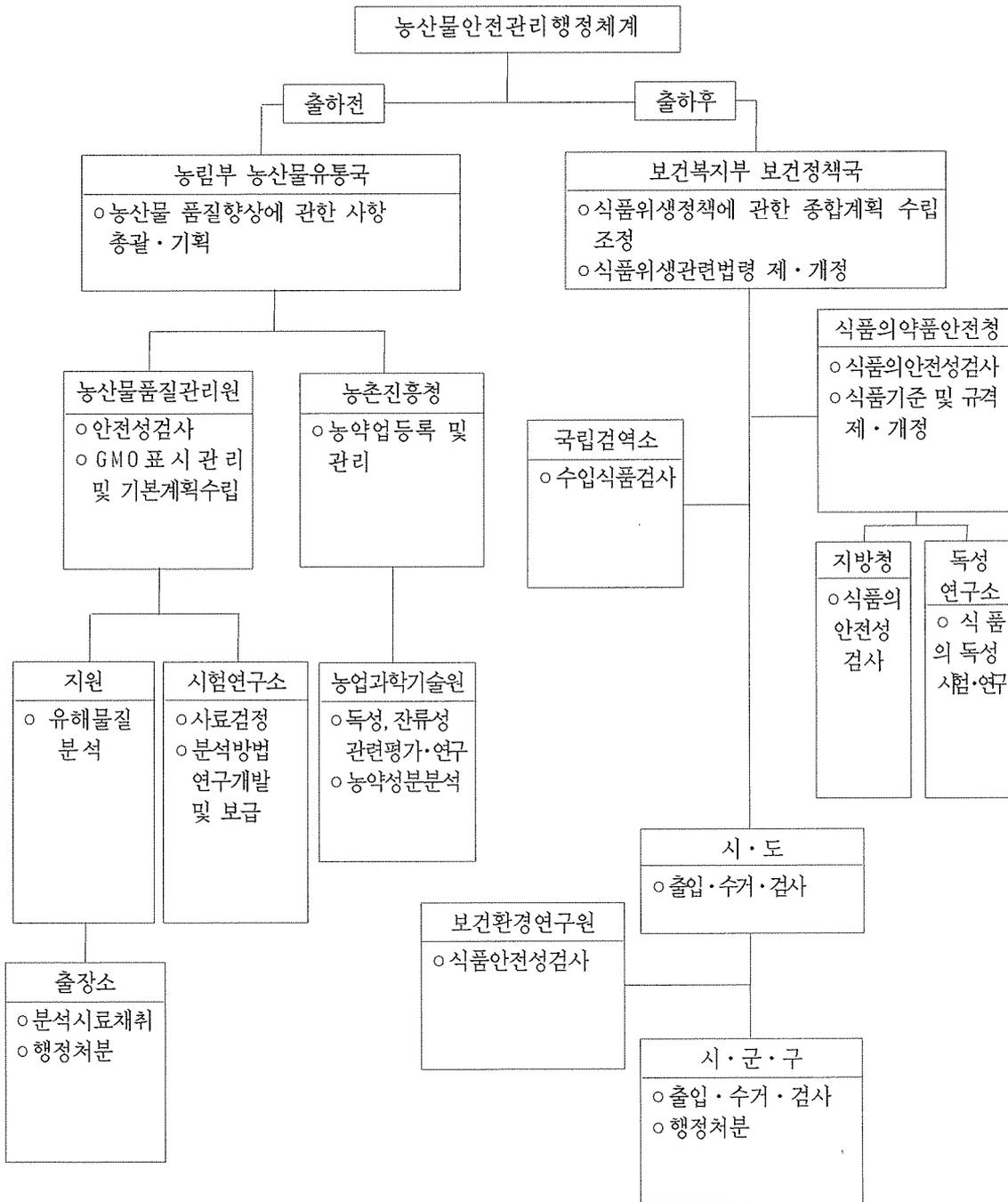
<표 5-10> 식품안전성관리 업무추진체계

관 리 기 관		주 요 업 무		근 거 법 령
주무부처	수행기관			
농림부	농 산 물 품질관리원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통이전의 농산물 안전성검사 ○ 농산물 품질인증, 친환경농산물인증, ○ 생산단계 농약잔류허용기준 설정 		농산물품질관리법
	식물검역소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수입식물 병해충검사 		식물방역법
	농 촌 진 흥 청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약의 등록 및 관리 ○ 농작물에 대한 농약안전사용기준설정 		농약관리법
	수의과학 검역원	수의과학 검역원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산물가공처리법상의 축산물 및 그 가공품 	수입검역
<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산물가공처리법상 열거된 이외의 축산물 및 그 가공품 			안전성검사	축산물가공처리법
보건복지부	식품의약품 안 전 청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통중인 농수산물의 안전성검사 ○ 일반식품의 안전성 검사 ○ 수입농산물·식품의 안전관리 		식품위생법

※ 해양수산부(수산물검역소)는 거래이전 및 수입 수산물의 안전성 검사업무를 담당하고 있음

□ 농산물안전관리체계

<그림 5-9> 농산물 안전관리행정체계



<표 5-11> 단계별 농산물 안전성 관리기관 및 관련법령

구 분		안전성 검사		
		생산단계	수입단계	유통단계
국내산	농산물	농림부 농산물품질관리원 (농약관리법) (농수산물품질관리법)	-	식품의약품안전청 시·도보건환경연구원 (식품위생법)
	가공식품	식품의약품안전청 (식품위생법)	-	
수입	농산물	-	식품의약품안전청 국립검역소 (식품위생법)	식품의약품안전청 (식품위생법)
	가공식품	-		

자료: 오승용, 농축산물 안전관리제도 개선방안, 식품개발연구원, 2002

<표 5-12> 행정기관별 농산물 안전성 관리업무

기 관		업 무 내 용	관련법령
주무부처	수행기관		
농림부	농산물품질관리원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출하전 농산물 안전성 검사 ○ 농산물 품질인증, 친환경농산물인증 ○ 농축산물 원산지·GMO 표시단속 ○ 사료검정 ○ 농산물·사료의 성분·잔류물질의 분석방법 연구개발 및 보급 	농산물품질관리법
	농촌진흥청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약의 등록 및 관리 ○ 농작물에 대한 농약 안전사용기준 설정 ○ 비료의 안전관리 ○ 토양·수질 등 환경관리 	농약관리법 비료관리법 친환경농업육성법
환경부	국립환경연구원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토양오염도 측정 및 검사 	토양환경보전법
보건복지부	식품의약품안전청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통중인 농수산물의 안전성검사 ○ 일반식품의 안전성 검사 ○ 농약잔류허용기준 설정 	식품위생법
	국립검역소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수입농산물·식품의 안전관리 	
시·도	보건환경연구원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통중인 농산물 및 식품에 대한 잔류농약 검사 등 안전성 조사 	
기 타	농협, 소비자단체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물에 대한 잔류농약 검사 등 안전성 조사 	
<p>※ 기타 해양수산부(수산물검사소)는 거래이전 및 수입 수산물의 안전성 검사, 수산물 원산지 표시단속업무를 담당하고 있으며, 교육인적자원부는 학교급식 관리, 산업자원부는 소금관리, 환경부는 먹는 물 허가·관리, 국세청은 주류 허가·관리업무를 담당하고 있음</p>			

자료: 오승용, 농축산물 안전관리제도 개선방안, 식품개발연구원, 2002

□ 축산물안전관리체계

<표 5-13> 단계별 축산물 안전성 관리기관 및 관련법령

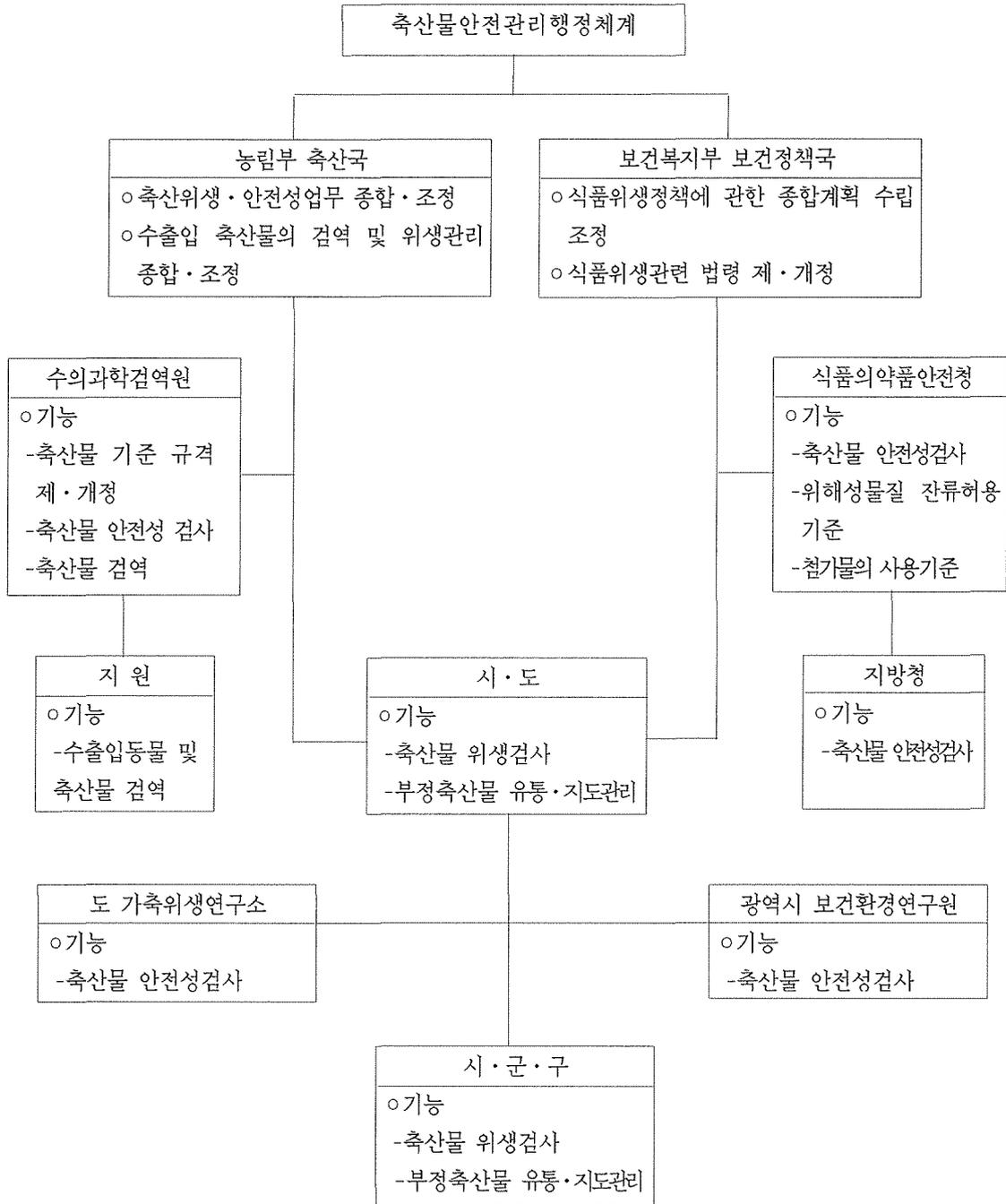
구 분		안 전 성 검 사		
		생산 및 도축단계	수입단계(검역)	유통단계
국 내 산	식육 및 원유	농림부 수의과학검역원 축산위생연구소 ¹⁾ 보건환경연구원 축산물부 ²⁾ (축산물가공처리법)	-	농림부 수의과학검역원 축산위생연구소 보건환경연구원 축산물부 (축산물가공처리법)
	가 공 품	농림부·보건복지부 수의과학검역원 식품의약품안전청 보건환경연구원 축산물부 (축산물가공처리법) (식품위생법)	-	농림부·보건복지부 수의과학검역원 식품의약품안전청 보건환경연구원 축산물부 (축산물가공처리법) (식품위생법)
수 입	식육 및 원유	-	농림부 수의과학검역원 (축산물가공처리법) (가축전염병예방법)	농림부 수의과학검역원 (축산물가공처리법)
	가 공 품	-		농림부·보건복지부 수의과학검역원 식품의약품안전청 (축산물가공처리법) (식품위생법)

주 1) 지방자치단체에 따라 명칭이 다소 차이가 있음

2) 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 인천광역시의 경우이며 자치단체간 명칭이 다소 차이가 있음

자료: 오승용, 농축산물 안전관리제도 개선방안, 식품개발연구원, 2002

<그림 5-10> 축산물 안전관리행정체계



자료: 오승용, 농축산물 안전관리제도 개선방안, 식품개발연구원, 2002

다) 농축산물안전성관리체계의 문제점

□ 제도상의 문제점

○농산물 안전성조사결과 처분에 있어 생산 및 유통단계에 따라 별개의 법규를 적용

- 생산단계 : 농산물품질관리법
- 유통단계 : 식품위생법

○식품의 품목별 또는 생산 및 유통단계별로 각 부처에 분산되어 안전성 관리가 이루어짐에 따라 안전관리의 일관성과 효율성 부족

-농산물의 경우 도매시장 출하단계까지는 농림부(농산물품질관리원) 소관이며 유통단계는 식품의약품안전청 소관이어서 위해요소 발견시 생산지 역추적 및 원인분석이 신속히 이뤄지기 어려움.

-축산물의 경우 가축의 사육에서부터 도축 및 식육점 등을 통한 유통단계까지는 축산물가공처리법에 따라 농림부에서 담당을 하고 음식점 및 수퍼마켓을 통한 유통과정 이후의 안전관리는 식품의약품안전청과 지방자치단체에서 각각 지도·감독하는 등 축산물의 안전관리 업무가 분산되어 추진되고 있는 실정

-농약잔류검사의 경우 농산물품질관리원, 식품의약품안전청, 시·도 보건환경연구원 등 여러 기관에서 분산·추진되고 있어 부처간 시책 조정이나 상호보완 등 협조가 미흡하고 업무의 책임소재에 대한 문제가 발생할 가능성이 있음.

-그 결과 식품 위해요소 발견시 발생경로 추적을 통한 안전성해소에 애로가 있으며 유사업무를 부처별로 중복하여 추진함에 따라 인력, 시설 및 장비, 예산집행에 있어 낭비와 비효율을 초래함. 특히 농산물 잔류농약에 대한 현재의 검사시스템은 담당 기관별로 교차점검이 가능하다는 장점이 있는 반면 산지와 도매시장간의 검사결과에 대한 연계가 불완전하여 잔류농약검사가 이중으로 이루어질 수 있음.

-동일업체가 축산물가공품(식육가공품)과 일반식품을 동시에 생산할 경우 농림부와 식품의약품안전청 2개 부처에서 행정지도 및 감독을 받아야 하는 등 중복 규제 및 검사로 인한 인적·물적 낭비 및 생산활동에 지장을 초래

-식육가공품의 경우 98년부터 관리업무가 일원화되었다고 하나 식육비율 50%이상의 축산물 가공품 관리업무만 보건복지부에서 농림부로 이관되어 축산물과 축산가공품 전반의 실질적인 안전관리 일원화가 이루어졌다고 볼 수 없음. 현행법상 식육함량이 50% 이상인 식육가공품은 농림부, 식육함량이 50% 미만인 식육가공품 및 기타 식품은 보건복지부가 업무를 담당하도록 되어 있으나 실제에 있어서 업무영역을 둘러싼 문제가 발생할 소지가 있으며 부처간 시책의 조정 및 상호업무 협조가 미흡한 실정임.

○지방자치제 실시 이후 민선 자치단체장은 관내 업체·업소에 대한 적극적인 위생감시·검사 등을 기피하려는 경향이 있어 안전관리의 공백 발생.

○식품의약품안전청은 보건복지부 소속이지만 독립된 기구로서 직접 각 시·도 행정기관에 권한을 행사할 수 있지만, 국립수의과학검역원의 경

우 책임운영기관이지만 농림부 산하기관이기 때문에 농림부를 통해서만이 각 시·도와 연계가 가능하여 통제력에 한계가 있음.

○ 농축산물 안전성과 관련된 정보에 대한 신속한 수집과 수집된 정보를 신속히 분석하고 평가를 하여 배분하는 기능이 매우 취약하고 정보화 관련 데이터베이스가 있다고 하더라도 각 기관별로 독자적으로 구축되어 있어 정보의 신속한 공유가 잘 이루어지지 못하고 있는 실정

○ 농축산물안전성조사, 원산지단속 등에 대한 행정수요가 지속적으로 증가하지만 사법경찰권 행사가 뒷받침되지 않아 실효성에 한계

□ 조직 인력상의 문제점

○ 농산물품질관리원, 수의과학검역원 등 중앙 집행기관과 지방자치단체의 담당 인력이 기본적으로 부족한 실정임.

○ 현재의 농산물품질관리원의 농산물 안전성 조사는 조직·인력상의 한계로 인해 주요 농산물의 집산단지를 중심으로 표본추출에 의한 조사로 시행되고 있어 집산단지 외의 생산물량에 대해서는 충분한 검사와 통제가 미치지 못하고 있는 실정

- 집산단지의 경우도 표본추출에 의해 검사를 받는 물량의 비율이 5%를 넘지 못하고 있어 효과적인 안전성관리에 한계

○ 축산물 위생관리 일원화 이후 그 동안 기본적인 체계는 구축되었으나 수의과학검역원은 구제역과 같은 방역업무에 치중할 수밖에 없는 입장으로 증가하는 축산물 안전관리 업무에 대응할 여력이 부족한 실정임.

- 구제역 방역과 같은 비상업무에 다수 인력이 투입되는 관계로 축산물

안전에 관한 지속적인 연구와 단속이 이뤄지기 어려움.

- 유전자재조합식품(GMO)의 표시제 실시와 관련하여 전 세계적으로 공인된 검사방법이 없는 상황에서 안전에 관한 사회적 검증 및 과학적 검증방법의 설정이 쉽지 않아 사후관리 애로가 있고 유전자재조합식품을 담당하는 주요 인력이 부족하여 표시제 실시를 위한 사후관리에만 급급한 실정이고 향후 유전자재조합식품이 더욱 증가할 것으로 예상되기 때문에 인력과 예산이 절대 부족

-특히 시·군·구의 식품안전관리 부서의 경우 담당인력이 절대 부족하고 전문성 결여되어 있을 뿐 아니라 서울시 정도를 제외하고는 장비가 갖추어지지 않아 안전성 업무를 효과적으로 수행하기가 어려움.

-농산물품질관리원의 안전성 조사 및 분석은 직원 중에서 농화학, 화학, 생물학 등 분석과 관련된 학문을 전공한 자를 선발하여 한국표준과학연구원 등의 위탁교육을 거쳐 양성한 인력이 담당을 하고 있지만 신규전문 인력의 충원이 어려워 전문성 제고에 한계가 있음.

라) 식품안전성관리 국제동향

- 광우병의 발생, 전파 이후 식품의 안전성에 대한 관심이 고조되면서 구미 각국에서는 효율적인 식품안전관리를 위한 조직개편을 검토
- 다원화된 식품안전관리 체계는 효과적인 안전성관리가 어렵다는 점에서 통합된 체계로 변경하는 추세

□ 일본

- 최근('02.6) 일본은 농수산성 및 후생노동성에서 독립한 식품안전위원회를 신설하는 것과 동시에 식품안전기본법을 제정하는 것을 골자로 한 식품안전 행정체제 쇄신

□ EU

- 광우병과동에 따른 근본적 개혁조치의 일환으로 유럽식품안전청(European Food Safety Authority, EFSA)을 설치·운영하고 유럽 식품법 제정을 추진
- EFSA는 동물보건 및 복지, 식물, GMO 등 식품관련 전 분야를 총괄하며, 식품안전정보관리 및 홍보를 전담

□ 미국

- 국립과학학술원(National Academy of Science, NAS)에서 식품안전관리기능 통합과 단일 식품안전관리기관 설립을 대통령직속 식품안전위원회에 보고('98.3)
- 회계감사원(GAO)에서 현 식품안전관리체계가 분산되어 효율적 관리가 어렵고 바이오 테러 등 새로운 위해요인 대응에 한계가 있음을 지적, 관련법·행정체계의 일원화 등에 중점을 둔 식품행정 실시 촉구('01.10)

□ 유럽·미주

- 캐나다와 덴마크는 식품안전관리체계를 농업부처로 일원화하였고, 영국은 독립적인 Food Standard Agency에 의해서 수행

<표 5-14> 외국의 식품안전관리체계

국가명	주요 식품안전기준 설정	주요 식품위생관리		
		1차 생산단계 (농가, 농장)	2차 생산단계 (가공 등)	최종 판매단계
미 국	농업부, 보건부, 환경청(농약)	농업부(농산물),	보건부(일반식품) 농업부(축산식품)	보건부
	※ 미국은 식품위생관련 35개 법령, 12개 기관이 관여하고 있음(FDA, CDC, FSIS, AMS, EPA 등). 식품안전위원회(대통령산하)에서 공동협력			
일 본	후생성	농림수산성	후생성	후생성
캐나다	보건부 <농업식품부와 공동협력>	농업식품부식품검사청 (독립기구)	농업식품부식품검사청 (독립기구)	농업식품부식품감청 (독립기구)
프랑스	농업부, 보건부, 소비자부 3개부처의 관할을 받는 AFSSA에서 관리			
영 국	식품기준청(독립기구)	식품기준청(독립기구)	식품기준청(독립기구)	식품기준청(독립기구)
아일랜드	식품안전청(독립기구)	농업·식품·농촌개발부 (농축산물)	농업·식품·농촌개발부 (농축산물)	농업·식품·농촌개발부 (농축산물)
덴마크	농수산식품부	농수산식품부	농수산식품부	농수산식품부
호 주	농림수산부, 환경부 호·뉴 식품청 등	농림수산부	농림수산부	농림수산부
유럽연합	○ 식품안전기준 : 유럽식품청 설치, 유럽식품법 제정 ○ 식품위생관리 : 각 회원국 정부에서 관리			

마) 식품안전성관리체계의 개선방안

□ 통합 식품안전법 제정

- 농축산물 안전관리와 관련하여 적용되는 법률은 대상품목이나 위해요소에 따라 농수산물품질관리법, 농약관리법, 축산물가공처리법, 식품위생법 등 다양하며 관리부처도 마찬가지로 농림부, 보건복지부 및 각각의 산하 기관인 농산물품질관리원, 수의과학검역원, 식품의약품안전청 등 다양하

여, 식육관련제품의 경우 일반 및 개별규격검사기준이 부처간 서로 다르고 동일업체의 동일시설일지라도 품목에 따라 축산물가공처리법과 식품위생법 2개 법률의 적용을 받는 등 업무상의 혼선과 중복이 초래되고 있음은 물론 식품안전사고 발생시 책임소재와 그에 따른 대응책을 마련하는데 어려움을 겪고 있는 실정이므로 부처별로 산재되어 있는 식품관련법규의 상위 기본법인 식품안전법(가칭)을 제정하여 관련법규간의 조정·통합을 기해야 함.

- 소비자만족도를 제고시키기 위한 식품안전 정책은 잔류농약 및 비료 검사와 신선도 관리, 유통기한관리 등 식품위생적 측면도 중요하지만 원산지표시 관리와 유전자변형농산물 관리 등의 측면도 매우 중요함. 따라서 농축산물의 생산·공급 단계를 관리하는 농림부가 식품안전 전반에 주도적 역할을 할 수 있도록 법적·제도적 정비가 필요함.

□ 식품안전성 관리 행정의 일원화

- 통합 식품안전법이 제정될 경우 식품안전성관리업무를 담당하는 정부내 각 조직간의 기능조정과 역할분담도 필요함.
- 농산물 안전성과 관련한 문제는 대부분 생산 및 출하단계에서 원인요소가 개입하기 때문에 이에 대한 효율적인 관리가 안전성 확보의 관건이라고 할 수 있으며, 유통단계에서 발견된 위해요소의 신속하고 체계적인 추적관리를 위해 농림부(농산물품질관리원)가 생산·출하단계 뿐만 아니라 도·소매의 유통단계까지 안전관리를 전담하는 것이 바람직함.
 - 단, 농산물 가공식품의 경우는 현재처럼 식품의약품안전청이 담당.(예컨대 콩나물은 농림부, 두부와 김치는 식품의약품안전청 관장)
 - 각 지방자치단체의 조례에 의해 운영되고 있는 시·도 보건환경연구원의 경우는 지방자치단체의 판단에 따라 농축산물 및 가공식품의 유통

단계의 안전성 업무를 실시하도록 할 필요.

-선진국도 미국 FSIS와 같이 농장에서 식탁에 이르는 전과정에서 발생할 수 있는 위해요소들을 전문조직에 의해 일관성 있게 관리하는 것이 통례임.

○안전성 검색 결과를 토대로 원인을 규명하기 위해 필요한 추적관리시스템 구축과 정보의 제공으로 개별농가가 그 결과를 안전성 관리 개선에 활용하는 등 최초 생산단계부터 역추적하여 위해요인을 색출·제거하는 체제를 갖출 필요가 있음.

○축산물 안전성 관리업무는 농림부(수의과학검역원)로 명목상 일원화가 이루어졌다고 볼 수 있지만 식육함량이 50% 미만인 식육가공품 및 기타 식품은 보건복지부가 담당하도록 되어 있어 업무영역을 둘러싼 문제가 발생할 소지가 있으므로, 축산물에 대한 전문지식을 갖춘 기관이 일괄 담당하는 것이 바람직

-이를 위해 농림부와 보건복지부간 업무분장의 재조정보다는 “축산식품”의 정의에서 “식육함량 50% 이상”이라는 기준을 선진국 기준인 “식육함량 3% 또는 10% 이상”으로 낮추어 축산식품의 범위를 확대하는 것이 적절함. 이렇게 축산식품의 개념이 확대되면 현재 수의과학검역원이 담당하는 축산물 및 가공식품의 범위가 넓어져 축산물 안전성 관리의 완전하고도 실질적인 일원화가 이뤄지게 됨.

-이처럼 식육포함비율에 대한 규정을 완화하여 축산식품의 범위를 확대하는 것은 식품의 부패와 세균감염 등 안전성문제를 야기하는 것은 아래 표와 같이 식품에 포함된 식육일 가능성이 매우 높기 때문임. 우리나라의 식중독 사고의 각 연도별 원인식품별 비율을 보면 육류 및 그

가공식품이 30~70%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음이 어패류 및 가공품으로 11~37%를 점하여 두 식품군이 우리나라 식중독 발생 비율의 주된 원인이 되고 있음. 미국의 조사(1993, USDA/FSIS)에서도 주요 미생물로 인한 식중독 발생건수의 약 50~100%가 식육(소고기, 돼지고기, 닭고기, 오리고기 등)에 기인하는 것으로 밝혀짐.

<표 5-15> 원인식품별 식중독 발생 상황

원인식품별	1995		1996		1997		1998	
	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수
육류 및 가공품	20	660	19	557	19	756	30	858
우유 및 유제품			1	28				
어패류 및 가공품	9	128	20	643	36	854	37	1,516
곡류 및 가공품							5	153
과채류 및 가공품	2	119	1	40			1	28
버섯,복어(자연독)	1	11	2	10	2	12	2	24
과자류			1	15	1	9	2	14
복합조리식품 (김밥, 도시락)	4	81	18	972	19	892	29	1,436
화학물질							1	39
기타(번데기)			1	7	5	70		
지하수	3	96			3	101		
원인식품규명율(%)	77.2		81.2		83.7		88.9	
원인불명	14	441	19	525	9	239	12	509
계	55	1,584	81	2,797	94	2,942	119	4,577

자료 : 식품의약품안전청 홈페이지

□ 식품안전성 관리 행정 강화를 위한 조직개편방안

- 현재의 식품산업과를 확대개편하여 기능을 강화해야 함.
 - 구체적으로 현행 식품산업과를 확대하여 농산물가공업체 관리, 전통식품개발·외식산업육성을 담당하는 과와 GMO관리·식물검역을 포함한 농산물 안전성 관리와 소비자보호기능을 담당하는 과로 분리·편재하는 것이 바람직함.
 - 친환경농업과와 유기적인 연계하에 법제 및 제도정비를 담당하고, 소비자보호를 위한 집행기능은 수의과학검역원, 식물검역소, 농산물품질관리원 등 일선조직의 협조하에 이뤄짐
 - 장기적으로 '식품안전국' 혹은 '소비자보호국'을 설치하여 이 부분의 정책이 농업정책의 핵심이 되어야함.

- 검역 및 방역업무에 치중하고 있는 수의과학검역원의 조직을 축산식품 안전관리를 종합적으로 수행하는 조직으로 기능 강화 필요
 - 이는 축산식품의 안전성관리가 수의과학검역원으로 일원화되었고 축산식품의 정의에서 “식육함량 50% 이상”이라는 기준을 선진국 기준인 “식육함량 3% 또는 10% 이상”으로 낮추어 축산식품의 범위를 확대할 경우 축산식품의 안전성을 종합 관리하는 책임을 지는 기관의 기능 및 조직 강화가 불가피함.
 - 동식물 검역, 방역의 기능, 축산식품 안전성관리 기능을 강화하기 위하여 수의과학검역원과 식물검역소를 통합하면서 조직과 인력을 확대 개편하는 방안을 적극적으로 고려해야 함.
 - 식품안전관리는 방역 및 검역 기능과 불가분의 관계에 있다고 볼 때 안전성검사기능과 방역·검역기능의 유기적 연계를 보다 강화해야함. 특히 축산식품의 경우 안전성관리는 축산물 생산 및 수입단계에 대한 관리, 즉 가축방역과 수입축산물검역에 좌우된다는 점에서 긴밀한 연계체계가

제도적으로 뒷받침되어야 함.

○ 장기적으로는 “농축산물안전청(가칭)”을 신설하여 농축산물의 안전성 업무를 통합 관리하도록 하는 방안을 고려할 수 있음. 모든 농축산물(축산물은 가공품 포함)에 대해 생산·수입, 유통, 소비의 전 단계에 대해 안전성 업무를 통합 관리하도록 하는 방안임.

-이 경우 농축산물안전청은 현재의 농산물품질관리원, 수의과학검역원, 식물검역소를 통합하고 식품의약품안전청의 유통단계 농산물 안전성 관리기능을 이양받아 설립하게 됨.

-한편 농축산물안전청의 기능 영역을 좀더 넓게 설정하여 농촌진흥청의 병충해 예찰·방제 기능과 농약관리 기능까지를 포함하게 하는 방안도 고려할 수 있음. 이 경우 생산단계의 방역·방제, 수입농축산물에 대한 검역, 유통단계에 대한 검사 및 관리 등을 포괄적으로 담당하게 됨.

-향후 농림부가 기존 해양수산부의 수산기능을 통합한다면 농축산물에 더하여 수산물에 대한 검역, 방역, 안전관리도 관장할 수 있음. 이 경우 명칭은 “식품안전청”이 바람직함.

□ 안전성 검사 시스템 및 인력 강화

○ 통합 식품안전법 제정과 관리기관의 일원화가 어려울 경우 현재의 검사 제도를 효율화하고 인력을 보강함으로써 농축산물안전성을 제고하도록 해야함.

○ 농산물 안전성의 실질적 향상을 위해서는 농산물품질관리원과 지방자체 단체의 농산물안전성 검사시스템을 개선하고 인력·장비 등 역량을 획기적으로 강화할 필요가 있음.

-지방자치제 실시 이후 민선 자치단체장은 관내 업체·업소에 대한 적극적

인 위생감시·검사 등을 기피하려는 경향이 있어 안전관리의 공백 발생하고 있으므로 중앙정부차원의 전국적인 감시 및 검사 기능이 불가피하며 이를 위해 중앙기관의 인력충원이 시급함.

-현재의 농산물품질관리원의 농산물 안전성 조사는 주요 농산물의 집산단지를 중심으로 표본추출에 의한 조사로 시행되고 있어 집산단지 외의 생산물량에 대해서는 충분한 검사와 통제가 미치지 못하고 있고, 집산단지의 경우도 표본추출에 의해 검사를 받는 물량의 비율이 5%를 넘지 못하고 있어 효과적인 안전성관리에 한계가 있으므로, 지방자치단체와의 정보공유와 역할분담을 통해 실질적인 검사비율을 높일 수 있는 방안 필요. 예컨대 농산물품질관리원은 주요 집산단지에 집중하여 집산단지내 생산물에 대한 검사비율을 높이고 지방자치단체가 나머지 산지를 담당하고 정보를 공유하는 방식 등)

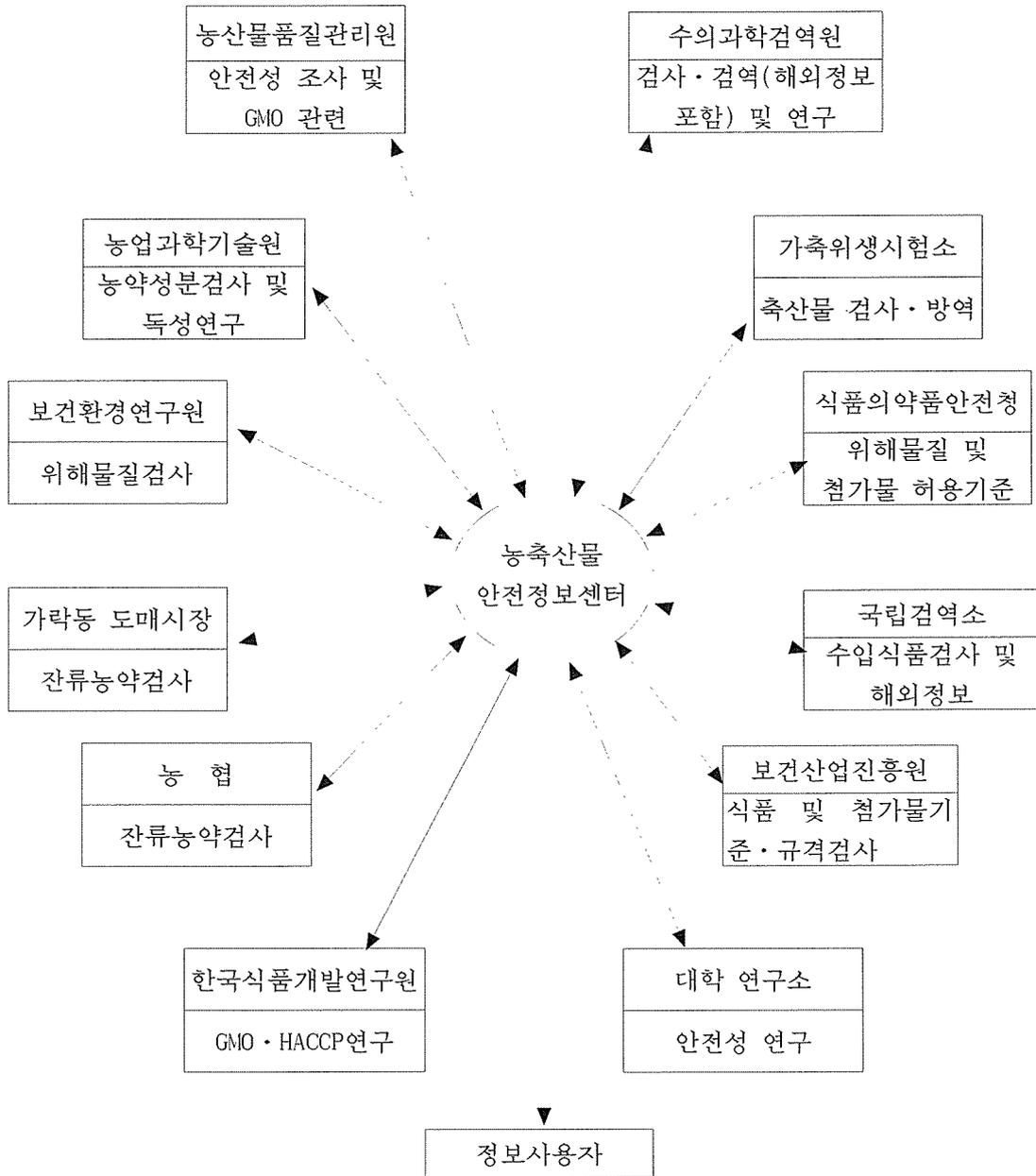
-조사물량을 지역별로 배분하고 그 계획량을 달성하는 방식을 벗어나 조사대상 품목 및 조사시기 등을 지역별 재배환경이나 농약사용실태 등을 고려하여 조정함으로써 효율성을 극대화시켜야 함

-현재 농산물품질관리원의 전문성 제고를 위해 신규전문인력을 충원하고 교육 및 연수 프로그램을 강화하여 새로운 전문지식을 넓히도록 해야 함.

○농축산물 안전성과 관련된 정보를 효율적으로 활용하기 위해서는 현재의 폐쇄적인 운영체제를 탈피하여 전산정보의 공유하는 방안 필요

-농림부의 경우는 생산에서 소비까지 식품안전성관리를 주도하는 부처로서 식품안전종합전산망 구축에 주도적 역할을 담당해야 할 것임.

<그림 5-11> 농축산물안전정보센터 구성도1)



1 자료: 오승용, 농축산물 안전관리제도 개선방안, 식품개발연구원, 2002

2) 쟁점2: 방역 및 검역 기능의 효율화

가) 문제점 개요

- 돼지, 닭을 중심으로 가축사육규모가 꾸준히 확대되고 있으며 국가간 인구와 동식물의 이동 수출입 규모가 급속도로 증가하는 추세에 있고 외국 평균의 전이속도도 매우 빨라지고 있음. 이에 따라 동식물 검역의 수요가 증가하고 국내 동식물 방역의 중요성도 함께 증대
- 검역 및 방역의 행정수요가 증대하고 있으나 인력과 조직의 확대의 제약이 있음.
- 수입자유화와 교역량 증가로 검역 및 방역 행정수요가 증대하고 있으나 인력과 조직 확대가 제한적으로 이루어져 수요증가에 대응하지 못하고 있음.
- 지방자치단체가 1차적으로 방역업무를 책임을 지고 있지만 전염병 발생 시 지방자치단체는 능력 대응과 소극적 태도로 전염병 확산을 초래
- 결국 검역과 방역 기능은 중앙정부가 책임져야할 기능이며, 현재 농림부의 조직과 인력규모로는 검역과 방역 수요를 감당하기에는 역부족인 실정이므로 대폭적인 조직과 인력의 보강이 요구됨

나) 현행 방역 및 검역 체계

- 현재 동식물 방역 및 검역 업무는 농림부, 수의과학검역원, 식물검역소, 농촌진흥청, 지방자치단체에서 관련 기능을 수행

<표 5-16> 동식물 방역·검역조직 현황

동물검역 및 방역		식물검역 및 방제	
조직	기능	조직	기능
농림부	<ul style="list-style-type: none"> ○가축방역과: 가축방역, 동물·축산물 검역에 관한 정책 수립 및 법률 운용 ○축산물위생과 : 유통지도개선, 축산물유통시설운영, 축산물위생 	농림부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련법 운용, 식물검역, 병해충 방제 업무 총괄 - 농산과 : 방제계획 수립·시달, 긴급방제명령 및 예산지원 - 친환경농업과 : 식물방역법 운용, 식물검역관련 정책, 제도 운용 - 농업기계자재과 : 농약관리법 운용, 농약수급계획 수립 등
수의과학검역원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출입 동물 및 축산물의 검역·검사, 국내 축산물 위생검사, 가축·가금 질병에 관한 방역·시험·연구 및 생물학적 제제 개발, 동물용 의약품 및 수의기구 검사 	농촌진흥청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 병해충 발생 예찰, 병해충 연구, 농약 안전성 시험·분석 등 - 기술지원국 식량작물과 : 병해충예찰, 방제기술지도보급 - 연구관리국 농업자원과 : 농약 등록 및 품질관리 - 농업과학기술원 작물보호부 : 병해충 및 잡초 관련 조사·연구, 농약 안전성 시험·분석
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도, 시·군 - 가축방역, 축산물 위생관련 정책의 집행계획 수립, 지시 및 시달 - 관련제도에 의한 인·허가, 약사감시, 가축위생시험소 지도·감독, 농가방역 지도, 축산물가공장 위생관리 - 시·도, 시·군·구에 716명(수의직 198명, 축산직 518명)으로 구성 ○자치단체 가축위생시험소 또는 보건환경연구원 -가축질병 진단·예찰·방역, 축산물 검사, 도축·도계·원유검사 - 도축업, 축산물 가공업·운반업·판매업 등 위생 감시·지도 - 특별시, 광역시(울산제외), 충남은 보건환경연구원, 여타도는 가축위생시험소(8개) 및 산하지소(29개) - 설치근거 : 보건환경연구원은 특별법, 도 시험소는 조례로 설치 	식물검역소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출입 식물 및 농산물의 검역·검사, 이와 관련한 시험·조사·연구, 해외 유입병해충 예찰·방제 필요 사실 보고
		지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도 (시·군) : 자체 방제계획 수립·시행, 공동방제실시 ○ 도농업기술원(시·군기술센터) : 병해충 예찰, 방제기술지도

다) 방역 및 검역의 행정환경 변화

□ 가축사육규모의 꾸준한 증가

- 돼지, 닭을 중심으로 가축사육규모가 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 돼지와 닭은 고밀도사육방식으로 인해 전염병에 대한 위험도가 매우 높음.

<표 5-17> 축종별·년도별 가축사육 현황

(단위 : 천두, 천호)

구분		'90	'95	'00	'01
소	농가수	653	543	303	248
	사육두수	2,126	3,147	2,134	1,954
돼지	농가수	133	46	24	20
	사육두수	4,528	6,461	8,214	8,720
닭	농가수	161	203	218	201
	사육두수	74,463	85,800	102,547	102,393

주: 각 연도말 기준

□ 매년 동물질병 및 축산물 위생관련 사건이 발생하여 국민건강과 축산업·식품산업 위협

- 거의 매년 전염병으로 인한 대형 방역사건이 발생하고 있으며, 2002년의 경우도 구제역으로 인해 전체 돼지 사육두수의 약 2%(160/ 8,720 천두)를 살처분

<표 5-18> 동물질병 및 축산물 위생 관련 주요사건(1996-2002)

년도	사건 개요
1996	-영국 광우병(BSE) 발생
1997	-미국산 쇠고기 병원성대장균 O157:H7 검출
1998	-호주산 쇠고기 농약(엔도설판)검출사건
1999	-미국산 소세지 리스테리아 오염관련 회수사건 -벨기에산 축산물 다이옥신 오염파동 사건
2000	-우리나라 구제역 발생
2001	-유럽 및 일본의 광우병 발생
2002	-우리나라 구제역 및 돼지콜레라 발생

<표 5-19> 주요국 구제역 발생시 살처분 사례

구분	한국	영국	대만	네덜란드
년 도	'02년	'01	'97	'01
발생기간	약50일	약7개월	약3개월	약1개월
살처분두수	소,돼지 약16만두	소,돼지,양 등 약420만두	소,돼지 등 약385만두	소,양 약27만두

- 광우병(영국), 구제역(영국,대만등), 니파바이러스(말레이시아), 조류인플루엔자(홍콩) 등 국제적으로 가축질병이 빈발하여 국경검역 및 국내방역체제의 강화 필요성이 증대
- 특히, 구제역의 경우, 사람, 사료, 동물 등 전염매개체가 다양하여 동식물 검역간에 연계체제 구축 필요성이 증대
 - 주변국가의 구제역 발생현황 : 대만('97), 중국('99), 일본(2000.3), 태국·필리핀·베트남·미얀마·몽고 등은 상시발생
 - 또한 이러한 신종 가축질병은 대부분 인수공통 전염병으로 국민들의 건강을 위협하는 요인이 되고 있음.

□ 세계화와 수입자유화 및 남북교류확대로 인한 검역업무 폭증

- 95년 WTO출범이후, 수입자유화 조치로 인해 교역형태가 변화하였음.
95년 이전에는 수입국을 선택할 수 있었으나 95년 이후에는 국가, 품목에 상관 없이 전면 개방됨.
- 과거 농축산물 수입 제한시에는 수입국의 선택이 가능하여, 농축산물의 검역측면에서도 관리가 용이하였으나, 농축산물의 수입개방이 확대됨에 따라 수입증가는 물론 수입선과 수입국이 확대되어, 검역대상 질병 및 국가가 늘어나는 등 동식물 방역·검역 환경이 악화되고 있음
- 신규 국제 공·항만 개항, 신규항로 개설, 항공기·선박운항편수 증가 및 출입국 여행자·반입물품 등의 지속증가로 국경검역 관리대상 확대
- 향후 남북육로 개설(경의선·동해선 철도연결 등)시 공항만 외에 육로를 통한 농림축산물 수출입 물량도 증가 예상

<표 5-20> 수입자유화에 따른 검역업무량 증가

년 도	1990	1995	2000
교역국가	58개국	79	93
교역량 (농림축산물 수출입금액)	총 65억\$	112	101
	수입 54억\$	96	85
	수출 11억\$	16	16
교역품목	223개	259	451
검역건수	총 93천건	126	386
	동물 32천건	47	79
	식물 61천건	79	307
	1999	2000	2001
수입장소	15개 공항만	17	20
항공기·선박 입항	54천편	62	69

<표 5-21> 검역대상 질병 및 병해충 종류의 증가

구 분	1990	1995	2000
동물 전염병	13종	58	142
식물 병해충	- 종	224	1,796
잔류물질(축산물)	12종	65	154
미생물(축산물)	1종	6	14

□ 공중위생상 새로운 유해물질 대두

- 유해물질 검출기법 발달, 환경오염 증가 등으로 과거에는 알려지지 않았거나 또는 문제가 되지 않았던 병원성 미생물, 환경 호르몬 등 유해물질 (E. Coli O157;H7, 다이옥신 등)이 공중위생상 커다란 위협요소 새롭게 대두됨에 따라 이에 대한 소비자의 불안 증가

□ 안전 농축산물에 대한 소비자 요구 증대

- 국민소득증대 및 안전 농축산물에 대한 관심증가로 소비자들은 안전하고 위생적인 고품질의 농축산식품 선호
- 미국산 수입소시지의 리스테리아 오염사건, 벨기에산 돈육 다이옥신 오염사건 등이 발생됨에 따라 이들 유해물질로부터 소비자를 보호하기 위한 법률정비, 조직개편, 제도개선 요구 증대
 - 수입축산물의 유해물질 검출사례
 - 병원성대장균 O157, H7('97), 엔도셀판('98), 리스테리아('99), 다이옥신('99) 등
- 신중유해물질에 대한 체계적, 과학적 통제를 위한 조직체계 구축 및 연구 시급

- 축산물가공품 관리업무의 일원화로 가축위생 업무영역 확대
 - '97.12. 축산물가공처리법 개정으로 축산물가공품에 대한 위생관리가 보건복지부에서 농림부로 이관됨에 따라 '98.6.부터 축산물에 대한 위생 관리업무가 일원화됨.
 - 이관대상업종 및 업체수
 - 식육가공업 935개소, 유가공업 76, 알가공업 12, 축산물보관업 120, 축산물운반업 599, 식육판매업 52,767, 식육부산물 전문판매업 640개소 등 7개 업종 58,973개소
 - 이관대상품목 : 102개
 - 식육가공품 25개 품목, 유가공품 49, 알가공품 9, 아이스크림 제품류 14, 특수영양식품 2, 식용유지 2, 기타식품류 1

라) 현행 조직 및 제도의 문제점

- 중앙방역조직과 방역실행기관인 지방자치단체간에 연계가 부족하여, 신속하고 효율적인 방역에 한계
 - 수의과학검역원은 지방자치단체와 직접적인 연계 및 통제권한이 없어 업무추진에 어려움 발생
 - 최근의 구제역 등 동물질병의 발생, 광우병 등 인수공통전염병 발생 및 다이옥신 오염 등 긴급상황 발생의 가능성이 높아지고 있는 현실에서 가축방역 및 축산식품 안전관리 업무 및 식물병해충방제업무는 그 효과가 전국적, 지속적으로 미치므로 중앙방역행정기관의 일관된 정책수립·집행과 전국에 걸친 통일적인 업무추진이 필요하나 가축방역의 경우 수의과학검역원은 지방자치단체와의 직접적인 연계 및 통제권한이 없어 업무추진이 어려움

-수의과학검역원과 지방자치단체의 관계는 기술지원 차원의 관계로서 연계 및 통제력이 미약

○ 구제역과 같은 고위험도·고속확산 전염병은 국가주도의 강력한 방역체제하에서 강력, 신속하고 일사불란한 방역·방제활동이 필요하므로 지방은 중앙방역기관의 지방기관이 중심이 되고 지자체가 협력하는 강력한 방역활동의 전개가 긴요하나, 수의과학검역원의 지방조직은 공항만을 중심으로 5개 지원으로 구성되어 있어 전국을 대상으로 하는 방역업무 수행에 한계. 특히 가축사육이 많이 이뤄지는 내륙 지역에서의 신속한 방역에 한계

-구제역과 같은 방역·위생관련 긴급사태 발생시 지자체가 민원을 우려하여 적극적인 방역조치를 취하지 않는 지역이기주의 등의 문제점 노출

○ 지방자치단체의 전문인력 부족 등 방역업무상 문제점이 노출되고있어 중앙방역기관의 지방기관 전문인력으로 보강 필요

-일선 행정기관인 시·군·구에 가축방역 및 축산물 위생전문인력 절대 부족

(예) 충북도내 각 군에는 수의사 가축방역관이 전무한 실정이며, 가축사육이 많은 경기도의 경우도 31개 시·군중 수의사가 가축방역관으로 있는 곳은 의정부, 부천, 안성 등 4곳에 불과

-시·도 가축위생시험소는 자치단체 조례로 설치되어 있어 중앙과의 연계가 어려우므로 중앙방역조직과의 연계체제구축을 위한 법적·제도적 장치 필요

□ 국경검역과 국내방역의 연계성 부족으로 해외전염병유입 차단을 위한 대처능력 미흡

○ 동식물 및 농축산물의 국경검역은 수의과학검역원과 식물검역소가 담당하고, 국내방역은 농림부, 지자체, 농진청 등으로 분산되어 있어,

해외유입 병해충의 효율적인 차단이 미흡하고, 일관관리가 안되어 문제 발생시 역추적이 곤란

- 광우병(영국), 니파바이러스(말레이시아), 조류인플루엔자(홍콩), 에볼라(아프리카 지역), 웨스트 나일 바이러스(미국) 등 국제적으로 가축과 사람에게 공통적으로 발병하는 인수공통전염병의 발생이 빈발하여 이의 국내침투를 효과적으로 차단하기 위하여 국경검역 및 국내 방역체계의 연계강화 필요성 증대

□ 축산물 가공품 관리업무 일원화로 확대된 가축위생업무에 대처하기 위한 조직 및 인력 부족

○ 축산식품의 안전성에 대한 사회적 요구 증가

- '97년(미국산 쇠고기 병원성대장균 O157:H7 검출), '98년(호주산쇠고기 농약 검출), '99년(미국산 소세지 리스테리아 오염관련 회수 및 벨기에산 축산물 다이옥신 오염파동) 등 매년 수입축산물의 안전성에 대한 국내 소비자의 요구가 증가

- 또한, 이러한 축산물 위생관련 사건 발생시 국민건강과 축산업·식품산업 등 관련산업이 매년 심각하게 위협받고 있어 이에 대하여 효율적이고 체계적인 대응을 위한 축산식품 안전성 확보 시스템 구축 시급(신중 유해물질에 대한 체계적이고 과학적인 통제를 위한 조직체계 구축 및 연구조직확대 포함)

○ '98.6.부터 축산물가공품에 대한 위생관리업무가 보건복지부에서 농림부로 이관되면서 업무만 이관되고 인력이관이 따르지 않아 방대한 안정성검사 및 단계별·요소별 위생관리에 인력부족과 연구조직 미흡상태

- 주요 국가(뉴질랜드, 호주 등)들은 출입국관리에서 검역에 초점을 맞추고 있으나 우리나라는 아직 세관기능을 강조하고 검역은 부차적 역할에 그침.
- 공항과 항만의 출입국 및 수출입 국경관리체계가 검역이 중심이 아닌 세관업무 중심으로 구축되어 있어서 외래 질병 유입가능성 증대에 대처하는데 한계
 - 검역선진국에 비해 인력 및 장비 면에서 현격한 차이를 보임
 - 국내 방역 기능의 제고에 앞서 검역기능 제고가 선행되어야 함.

<표 5-22> 우리나라와 호주의 국경검역 체제 비교

구분	시드니 공항	인천공항	
운항편수/일 (평균)	60~70편(10,000여명)	155여편(26,000여명), 시드니 공항의 2배	
검역인력(전담)	<ul style="list-style-type: none"> □ 동·식물 인력(전체 400명) ○주간 : 190명(탐지견 요원16명) -150명+40명(하역지원 계약) ○야간 : 125명 -100명+25명(하역지원 계약) ○ 공항지원 인력(7명) · 정보기록관리5명, 유지관리2명 ※ 1일 2교대(70%는 4~5시간제 근무) 	<ul style="list-style-type: none"> □ 동물검역 인력(15명) ○주간 : 11명(탐지견 요원 4명) - 검역인력 7명(검사 4명+검역 3명) ※CIQ 업무지원 공익요원(6명) ○야간 : 4명 - 20명(주간 7명+사무실 13명)을 5개조 운영 /5일단위 □ 식물검역인력(21명) -3개조(조당 7명)가 1일 3교대로 근무 	
CIQ 상시근무 인력	○도착편수에 따라 배치(1~150명)	○24시간 근무체제(주야 구분)	
탐지견 운용	두수(24두), 운용인력(16명)	두수(6두), 운용인력(6명, 6개조)	
세관 검사대	5개	49개	
수화물 검사대	X-ray	○ 20대(검역전용)	○세관 총46대 설치 - 승객수화물(18대), 탁송화물(28대)
	검역물 검사대	20대(대당 4명 근무)	2대(대당 1명 근무)
검역물 폐기함	○자진 폐기함 설치	○설치 안함	
신발 소독조	○설치 안함, ○흡·먼지 오염자 소독실시	○설치함 - 41개 전Gate에 80개설치(용역)	
검역물신고홍보	○기내 신고서 배포 및 홍보	○기내 신고서 배포 및 홍보	
검역물품을 신고한 여행자 및 탐지견이 의심하는 여행자	○휴대품100% 개봉 검색실시	○휴대품100% 개봉 검색실시	
일반여행자	○160명이 탐문을 통해 개봉검사 ○100% 수화물 X-ray 검사 - 의심자 특별 검색 실시	○4명이 탐문을 통해 수화물 개봉검사 ○탁송화물100% X-ray 검사(세관) ○6% 정도 개봉검사(세관)	
미신고시 조치	○고의가 아닌 실수시 : 압수·폐기 ○경미한 경우(고의) : - 현장벌금(4만원~8만원) - 지시사항 위반등 중요사항 - 개인 : A\$5,000 또는 2년징역 - 법인 : A\$25,000	○미신고 불법 반입시 고발조치 - 1년이하 징역 또는 500만원이하 벌금 - 현장 벌금 제도 없음 ※신고시는 압수·폐기 - 검역원 설문서, 세관 신고서, 구두신고 등	
검역물 밀수시	○A\$20,000 또는 10년간 징역	○고발조치(3년이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금)	

□ 공항만 검역인력 절대 부족

○ 인천국제공항 인력 부족

- 입국장의 폭이 넓어(1,066m) 동편과 서편에 수입검사실 설치운영
- 여행자 휴대품검사를 위한 X-ray투시기를 세관에서만 운영하고 있는 실정인데도 불구하고 전량개방검사를 실시할 수 있는 인력이 부족하여 모든 여행자 휴대품에 대한 검사를 실시하지 못하고 있음.
- 입국여행자의 휴대품 신고방법이 서면의무 신고제에서 구두 또는 서면 자진신고방법으로 변경되어 개봉 전수검사가 이루어지지 않고 기내 휴대품에 대한 X-ray검사도 대부분 생략됨에 따라 유해요소 유입가능성이 상존
- 세관의 경우, 100~130명의 인원이 입국장 검사를 담당하고 있는데 반해, 주간 기준 18명(동물 11명, 식물 7명)이 길이 1,066m의 입국장을 담당하고 있어 완벽한 검역은 현실적으로 불가능
- 신규항로 개설, 항공기 운항 대수 증편 등에 여행자수 증가와 골프화·골프채 검역 등 신규업무 발생으로 인력 부족난 더욱 심화

○ 인천항·평택항·속초항 등 항만 검역인력 부족

- 중국·러시아·북한과의 교역량이 늘어나면서 검역 수요 대폭 증가 추세
- 터미널 확장·신축으로 항로추가개설, 선박대형화 및 증편
- 인천항의 경우 중국산과 국내산 농산물과의 가격차로 농산물무역상(보따리장사) 증가 및 조선족 입국자 급증에 따라 휴대품 검역건수가 2000년 대비 2001년에 424%증가하는 등 검역수요 폭증
- 수출품의 목재포장재 열처리증명업무 폭주
- 남북교류 및 북방교류의 활성화로 검역 수요 지속 증가 예상

마) 개선방안

□ 수의과학검역원과 식물검역소의 통합 및 확대

- 수의과학검역원과 식물검역소를 통합하면서 조직의 위상을 높이고 조직규모를 늘이면서 총정원도 확대하는 방향으로 개선방안을 모색
 - 수의과학검역원의 지원과 출장소, 식물검역소의 지소와 출장소는 다수가 항만과 공항에 위치하고 있어 동일 항만 공항의 수의과학검역원과 식물검역소의 조직과 인력을 통합한다면 운영의 효율성을 높일 수 있음.
 - 현재 공항만의 검역업무는 대부분 육안검사와 표본채취이므로 통합 운영이 가능하다고 판단됨.
 - 통합으로 검역의 신속성이 향상될 것으로 예상
- 전국을 포괄하는 중앙방역체제 구축을 위해 권역별 지방청(또는 지원) 설치
 - 지방청은 현 수의과학검역원 지원 및 식물검역소 지소를 통합 재편
 - 교역량 증가에 대응하여 검역 인력 및 장비를 대폭 증가
 - 공항의 경우 세관의 검사와 병행하여 실시할 수 있도록 협조체제 구축
- 인력은 현재의 부족현상을 해소하기 위해 검역원과 검역소 합한 정원 875명의 약 40%를 증원하여 1,200명 정도를 확보할 필요가 있음.
 - 탄력적인 인력 운영 필요. 단 기관통합 이후에도 동물검역과 식물검역간의 전문성 차이를 전적으로 인정하여 인사나 근무배정을 운영
 - 이종 직렬간의 갈등은 보직관리에서 조정이 가능함.
- 축산질병연구소 및 식물질병연구소 설립
 - 수의과학검역원의 축산물검사부 및 질병연구부의 연구부서를 분리하여 축산질병연구소를, 식물검역소의 조사연구과를 분리하여 식물질병연구소를 각각 설치
- 대부분의 선진국에서도 중앙부처에 전담 국(局)단위 또는 청(廳)단위조

직을 갖추고 동식물 방역·검역·위생관리기능을 통합적 운영

<표 5-23> 외국의 동식물 방역 및 검역 조직

국가	조직체계	조직명칭
미국	농업부(USDA) 산하에 2개의 청단위 조직	- Animal and Plant Health Inspection Service(APHIS) : 동식물질병관리 - Food Safety and Inspection Service(FSIS) : 축산식품 안전관리
덴마크	농수산식품부(MAAF) 산하에 1개 청단위 조직	- Danish Veterinary And Food Administration(DVFA) : 동식물질병 및 식품안전관리
호주	농림수산부(AFFA) 산하에 1개 청단위 조직	- Australian Quarantine Inspection Service(AQIS) : 동식물질병 및 수출입식품안전관리
대만	농업위원회 동식물방역검역국 : '97 구체역 발생이후 조직개편	- Bureau of Animal and Plant Health Inspection and Quarantine(BAPHIQ) : 동식물 방역·검역, 도축장 위생, 동물약품 관리

○ 통합된 조직은 다음과 같이 편제할 수 있음.

- 통합 제1안 : 검역방역원

원장(1급)

기획관리과

동물질병방역부(2-3급)

식물검역방역부(2-3급)

축산물검사부(3급)

축산질병연구소(3급)

식물질병연구소(3급)

7지원(25출장소)

※보건복지부 국립보건원은 1급 계약직 원장에 5부 1연구소 2과로 구성

- 통합 제2안 : 검역방역청

청장(1급)

기획관리관(2-3급)

관리과

재정과

동물질병방역국(2-3급)

식물검역방역국(2-3급)

축산물검사국(2-3급)

축산질병연구소(3급)

식물질병연구소(3급)

7지청(25검역소)

○ 장기적으로는 “농축산물안전청(가칭)”을 신설하여 농축산물의 안전성 업무를 통합 관리하도록 하는 방안을 고려할 수 있음. 모든 농축산물(축산물은 가공품 포함)에 대해 생산·수입, 유통, 소비의 전 단계에 대해 안전성 업무를 통합 관리하도록 하는 방안임.

-이 경우 농축산물안전청은 현재의 농산물품질관리원, 수의과학검역원, 식물검역소를 통합하고 식품의약품안전청의 유통단계 농산물 안전성 관리기능을 이양받아 설립하게 됨.

-농촌진흥청의 외래병예찰, 농약등록관리, 농약안전성분석 기능과 인력의 통합은 장기적으로 검토할 필요가 있음.

-농림부가 기존 해양수산부의 수산기능을 통합한다면 농축산물에 더하여 수산물에 대한 검역, 방역, 안전관리도 관장할 경우 “식품안전청”으로 확대 개편 고려

□ 책임운영기관 지정 재검토

○ 수의과학검역원과 식물검역소를 책임운영기관으로 지정하여 운영하고

있으나 검역과 방역은 규제적 성격을 가지고 있고 서비스에 상응한 수혜자지불을 수반하기 어렵기 때문에 책임운영기관의 지정의 성과에 대한 종합적인 평가가 필요하고 평가결과에 따라 지정재검토가 요망됨

-검사기능도 수수료 수입은 미미하며 규제적 성격을 가짐. 방역업무는 상황발생시 지역주민의 요청과 무관하게 수행되는 긴급조치적 성격임. 서비스 질 향상을 통해 수입을 올릴 수 있는 성격의 업무들이 아님.

□ 중앙-지방 연계체계 구축·강화

- 방역기능의 효율성을 제고하기 위해 중앙-지방자치단체간 연계체계를 제도화해야함.
 - 지방자치단체가 중앙행정기관의 지방기관 역할을 충분히 수행해 주기를 기대하기 어려운 상황에서 방역관련 예산을 농림부 또는 신설되는 방역검역원(청)으로 통합하고 이를 통해 지방자치단체를 통제하는 방안 모색할 필요 있음.
 - 방역관련 법령 정비를 통해 중앙-지방간 연계체계를 제도화해야 함.

라. 농촌개발기능의 개선과 관련한 쟁점사항

1) 농촌개발기능 현황 및 문제점

가) 농촌개발기능의 현황

- 농림부 농촌개발국의 업무는 농업생산기반정비사업과 농촌의 지역사회 개발 사업으로 구분
 - 농업생산기반정비사업: 농업생산의 기초인 토지(농지), 용수 등 자원의 효율적·경제적 개발과 이용 및 보존을 위한 기반을 구축하는 사업
 - 지역사회 개발사업: 농업인을 비롯해 농촌에 사는 사람들의 삶의 터전(공간)을 개발하는 부문
- 현재 농림부의 농촌개발기능 업무영역 및 조직과 관련하여 아래와 같이 다섯 가지가 쟁점으로 제기되고 있음.

나) 농촌기반정비 사업 중심의 전통적 기능의 비중 과다

- 업무영역에서, 물리적인 “기반”정비사업에 지나치게 많은 비중이 부여
- 현재의 농촌개발국의 업무는 수리시설의 조성, 관리와 농지이용의 효율화 등을 위한 농업생산기반정비사업에 치우쳐 있고, 농촌의 생활공간개발 업무영역과 기능들은 상대적으로 비중이 낮은 경향이 있음. 이는 농촌개발을 농업생산기반 구축의 차원에서 접근하였던 전통적 정책들이 지속되었기 때문이다.

- 농촌개발국 현행 조직도 생산기반정비사업의 효율적 시행 위주로 편제됨.

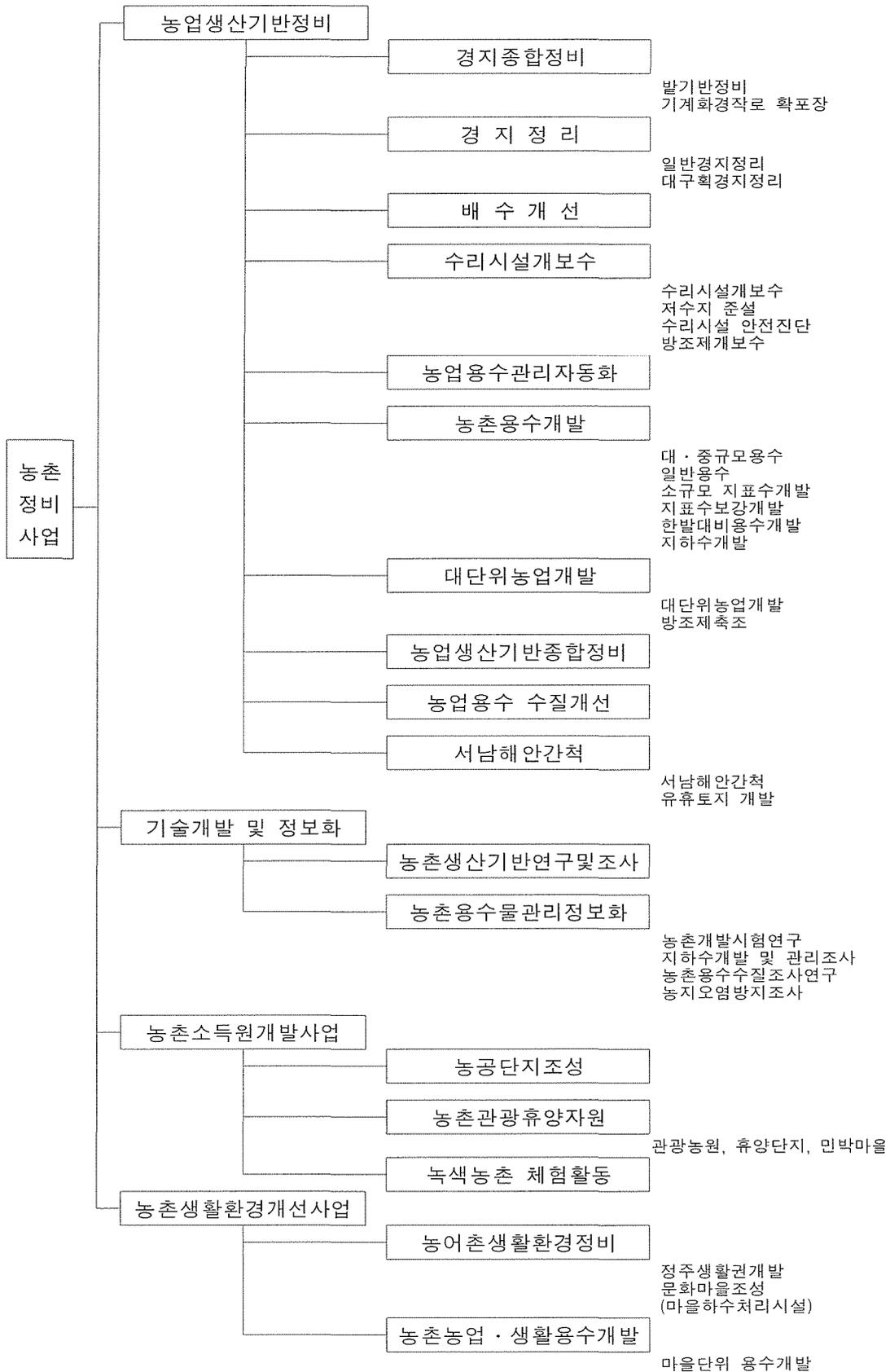
○ 최근 들어 물리적인 농업기반 뿐 아니라 교육, 문화, 사회복지 등 종합적인 차원에서 농촌지역사회의 개발이 필요하다는 과제에 대한 공감대는 형성되고 있으나 아직까지 농촌개발국의 업무 및 조직이나 예산구조 등의 측면에서 의미있는 비중으로 반영되지 못하고 있음.

<표 5-24> 농촌개발분야의 주요 사업 및 예산규모

(단위 : 억원)

분 야 별	2002예산	2001예산	증△감		주 요 내 역
			사업비	%	
<일반+농특+기금>	22,774	21,970	804	3.7	
<일반+농특회계>	18,890	19,449	△559	△2.9	
농특회계	17,257	18,021	△764	△4.2	
① 경지종합정비	4,746	5,759	△1,013	△17.6	경지정리, 밭기반정비, 기계화경작로, 생산기반종합정비
② 농업용수개발	4,399	3,642	757	20.8	대·중규모·일반용수개발
③ 대단위종합개발	886	1,579	△693	△43.9	금강Ⅱ·미호천Ⅱ·홍보·영산강Ⅳ지구
④ 수리시설개보수	3,668	3,492	176	5.0	수리시설개보수, 방조제개보수
⑤ 배수개선	2,252	2,226	26	1.2	
⑥ 농업용수관리자동화	53	53	-	-	
⑦ 기술개발및정보화	80	69	11	15.9	생산기반및용수개발, 물관리정보화
⑧ 농촌소득원개발	109	55	54	97.5	농공단지조성, 그린투어리즘
⑨ 농촌생활환경개선	758	795	△37	△4.7	농촌생활환경정비, 농촌생활용수개발
⑩ 기 타	306	351	△45	△12.8	수질개선, 채무상환
일반회계	1,633	1,428	205	14.4	
① 수리시설유지관리	1,231	1,024	207	20.2	
② 농기공 출자금	400	400	-	-	
③ 행 정 비	2	4	△2	△50.0	
농지관리기금	3,884	2,521	1,363	54.1	
① 서남해안간척	1,398	1,492	△94	△6.3	
② 대단위종합개발	2,350	900	1,450	161.1	
③ 유휴지개발 등	136	129	7	5.4	

<그림 5-12> 현행 농촌정비사업 체계



다) 농촌개발과 관련된 기능의 각 부처 산재와 연계 미흡

○ 농촌개발기능의 부처별 분산 수행

- 정부가 수행해야할 농촌의 사회 및 공간개발 기능이 다양하고, 관련 업무들이 개별적인 법령체계에 따라 소관부처들이 달리 설정되어 있음.
- 이에 따라 농촌공간개발 기능들은 농림부, 행정자치부, 환경부, 산림청 등에서 분산 수행되고 있음.
- 즉 농업 및 농촌의 여건과 외국의 농업정책의 동향 등을 고려하면 향후 농촌의 지역사회개발문제가 농업정책의 주요 대상으로 부각될 것으로 전망되고 있지만, 중앙정부의 조직편제 및 기능상으로 농촌개발 사업은 각 부처별로 분산되어 추진되고 있음.
- 농림부 내에서도 농촌진흥청을 포함한 여러 국이 관련되어 있음.

○ 부처들간의 정책기획 및 집행 연계 부족으로 효율적 업무수행에 애로

- 부처별로 사업목적에 따라 소도읍, 오지, 도서, 산촌 등으로 농촌공간이 분할되어 사업이 추진. 같은 지역내에서도 주택, 취락 등의 사업을 관련 중앙부처를 달리하면서 개별적으로 전개
- 농업생산 기반사업들은 농촌개발국으로 단일화되어 있으나 농촌“사회”개발 영역에서는 정부기능이 분산되어 있음.

○ 농촌개발 기능을 연계할 수 있는 종합계획체계 미흡

- 농촌지역 단위에서 실천력을 가질 수 있을 정도의 종합적인 개발계획체계가 구축되어 있지 않기 때문에 농촌지역에 대한 종합개발기능들은 국가정책체

계에서 누락되어 있다고 이해할 수 있음.

- 도시지역에서는 건설교통부가 주관하는 도시기본계획, 재정비계획, 상세계획 등과 같이 종합적인 공간관리 및 개발계획들이 수립·추진되고 있지만 농촌지역에 대해서는 포괄적인 국토이용계획만 있을 뿐 구체적으로 활용할 수 있는 하위계획들은 체계화되어 있지 않음.
- 이에 따라 농촌지역에서 정책을 집행하는 관련 중앙부처들은 개별적으로 정책들을 구상할 수밖에 없음. 농촌개발 영역에서는 어느 한 부처가 중심적인 기능을 수행하는 가운데 중앙의 관련부처들이 유기적인 업무협조체계를 구축할 수 있는 제도적인 토대 자체가 마련되어 있지 않기 때문에 다기화된 통로를 통해 정책들이 분산 수행

○ 지방자치단체 차원에서의 종합적 집행기능의 한계

- 중앙정부의 각 부처에서 다기화된 통로로 많은 정책들이 농촌현장에서 집행되기 때문에 분산적이고 중복적인 투자 혹은 정책의 문제가 발생할 여지는 많아도 실제 집행단위인 지방자치단체가 개별적인 단위사업들을 종합 조정하면 현장에서 비효율성과 중복으로 인한 낭비 문제는 발생하지 않음.
- 하지만 이는 해당 지방자치단체의 정책개발 및 수행역량에 의해 좌우되기 때문에 성과를 기대하기는 힘든 실정임.
- 특히 농촌지역의 비중이 큰 자치단체의 경우는 도시행정과 비교하면 상대적으로 느슨하게 운영되는 “농촌행정”체제를 가지고 있기 때문에 중앙정부 정책들은 집행단위에서의 종합 조정 기능을 수행할 것으로 기대하기 힘들.

○ 농어촌특별세 대상 사업의 분산 추진

- 농어촌지역의 복지 및 경쟁력 강화를 위해 1994년부터 2004년까지 당초계획상으로 총 15조원 규모로 농어촌특별세관리 특별회계가 운영되고 있음.

지방양여금에 대한 재원배분(농특세의 19/150)을 제외하면 농어촌특별세 대상사업에 대한 재원배분비율이 법령으로 규정되어 있지는 않으며, 농특세 특별회계의 예산편성과정에서 당초에 수립된 특별회계 운용계획을 참고하여 재원이 배정됨.

그런데, 관련 사업에 대한 예산편성이 여러 부처에서 개별적으로 담당하고 있음. 예산산으로는 전체의 40%를 넘는 재원들이 타부처 소관세출사업으로 추진되고 있음. 각 부처에서는 농림부내 소관 부서별로 예산편성과 관련하여 업무협의를 하고 있지만 농림부의 종합적인 계획수립 및 특별회계 운영에서의 주도적 역할을 담당하는데 한계가 있음.

<표 5-25> 중앙정부의 부처별 농촌개발 관련 주요사업

사 업 명		사 업 내 용	추진시기	비 고	
농림부	정주권개발사업 (762개면)	마을기반정비, 농촌산업개발, 문화복지시설, 환경보전시설, 재해방지시설 등	'90~현재	농어촌정비법(94.12.22)	
	문화마을 조성사업	마을기반정비(상하수도, 도로 등), 주택정비, 공동이용시설, 오폐수처리시설, 소득기반 조성	'91~현재	농어촌정비법(94.12.22)	
	농촌농업·생활용 수개발사업	암반지하수 개발 및 송수관로 등 이용 시설설치	'94~현재	농어촌정비법(94.12.22)	
	농공단지 조성사업	농공단지 부지조성비 지원	'84~현재	산자부, 건교부, 환경부, 중 기청 등 관련	
	농촌관광휴양자 원개발사업	관광농원조성 : 영농체험·편의시설 휴양단지조성 : 기반조성 민박마을 조성 : 농촌주택 개·보수	'84~현재 '89~현재 '91~현재	농어촌정비법(94.12.22)	
행 정 자치부	농어촌 주거 환경 개선 사업	불량주택 개량사업	'70년대초 새마을사업 일환인 농촌지방개 량사업 승계	'76~현재	농어촌주택개량사업
		하수도 및 기반시설정 비사업	마을하수도시설, 생활편익기반시설(도로, 공동주차장 등)	'91~현재	취락구조개선사업에서 분리 하여 추진
		폐기지마을 조성사업	주택개량, 마을기반시설(도로, 공동주차장 등), 소득기반정비 등 연계추진	'95~현재	농어촌주택개량촉진법 (95.12.29)
		농어촌빈집 정비사업	농어촌빈집 철거 및 정비	'97~'08	농어촌주택개량촉진법 (95.12.29)
	소도읍개발사업	가로정비, 주거환경개선, 유통시설정비 등	'72~현재	지방소도읍육성지원법 (01.7.2)	
	오지개발사업 (399개면)	생활기반시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 주 거환경개선시설, 국토보전시설 등	'90~'04	오지개발촉진법(98.12.31) 1차 10개년 계획(90~99) 2차 5개년 계획(00~04)	
	도서개발사업 (53개면)	생활기반시설, 생산기반시설, 문화·복지시설, 환경위생시설, 생활안전시설 등	'88~'07	도서개발촉진법(86.12.31) 1차 10개년 계획(88~97) 2차 10개년 계획(98~07)	
농진청	농가주거환경 개 선 사 업	부엌개량, 목욕실 설치, 화장실 개량	'83~현재	'97부터 행자부의 유사 사업을 이관받아 일원화	
산림청	산촌종합개발사업	주거환경개선, 소득기반조성, 산촌인력육 성, 지역문화교류	'95~'04	산림기본법(01.5.24)	
해 양 수산부	어촌종합개발사업	어선계류시설, 육상수상시설, 어촌부업 및 관광시설, 수산자원조성시설	'95~'06	농어촌정비법(94.12.22)	

<그림 5-13> 중앙정부의 소관부처별 농어촌생활환경정비사업 업무체계



<표 5-26> 농어촌특별세 대상사업

분야별	세부사업
농림수산업경쟁력강화 (전체 재원의 60.5%)	가. 첨단농림수산물기술 및 현장애로기술의 개발 나. 전문대학의 학력인정을 받는 농림수산물기술전문교육을 하는 각종학교 및 지역농림수산물고등학교의 지원 다. 물류센타건설등 농림수산물유통개선 라. 대구획 경지재정리 마. 중·소농가의 고품질농업의 생산·유통·가공 지원 바. 농림수산업자신용보증법에 의한 농림수산업자신용 보증기금 출연 사. 어항건설 아. 양식어장 및 어촌종합개발 자. 육림 및 임도건설 차. 기타 예산이 정하는 사업
농어촌생활환경개선및 생산기반 강화 (전체재원의 27.4%)	가. 농어촌용수 개발 나. 농어촌도로 확충 다. 농어촌하수도정비 라. 농어촌 주택개량 마. 농어촌폐기물처리 지원 바. 기타 예산이 정하는 사업
농어민후생복지증진 (전체재원의 12.1%)	가. 농어민연금제 운영지원 나. 농어촌의료서비스 개선 다. 대학생 학자금 융자 라. 오지 및 낙도 교통 지원 마. 농어민직업훈련 바. 공공도서관 건립·운영 사. 기타 예산이 정하는 사업

<표 5-27> 타부처 소관 농특세 세출예산 현황

(단위 : 백만원, %)

소관부처	세출사업내용	2001		2002	
		규모	비중	규모	비중
재정경제부	농림수산업자신용보증	467,700	14.7	165,000	9.1
행정자치부	지방재정교부금	179,007	5.6	171,418	9.5
	지방재정양여금	306,471	9.6	270,398	14.9
교육부	농어촌지역 실업계고교학과개편	3,700	0.1	2,730	0.2
	대학 학술연구지원	18,000	0.6	15,000	0.8
문화관광부	문화정책	3,000	0.1	2,800	0.2
보건복지부	국민연금	70,920	2.2	70,707	3.9
	공공보건의료기관확충	19,039	0.6	21,052	1.2
	민간병원지원	6,150	0.2	6,150	0.3
환경부	상수도	33,211	1.0	47,952	2.7
	폐기물처리시설	19,500	0.6	9,750	0.5
노동부	직업훈련사업	2,621	0.1	2,007	0.1
건설교통부	국민주택기금지원	36,000	1.1	36,000	2.0
	육상교통행정	8,000	0.3	6,942	0.4
합계		1,173,319	36.8	827,906	45.8
농어촌특별세관 리특별회계		3,186,794	100.0	1,809,116	100.0

라) 지방자치단체와 기능연계의 취약성

○ 지방자치 이후 집행기능 연계 문제

- 지방자치 이전부터 농림부는 지역단위별로 별도의 출장소나 사무소를 설치하지 않았으며 중앙농산물품질관리와 농촌통계업무를 위해 별도 지방사무소들이 운영되었을 뿐, 지방단위로 실시되는 많은 정책들은 농림부에서 기획하고 지방자치단체가 집행기능을 수행했음.
- 따라서 지방자치 이전에는 중앙 일선행정기관으로 자치단체들이 존재하였

기 때문에 중앙과 지방간의 수직적인 기능연계는 비교적 원활한 편이었으나 민선단체장이 선출되어 본격적인 지방자치체제가 구축되면서 중앙정부와 지방자치단체간의 기능연계 문제들이 쟁점으로 등장

- 지방자치 실시를 준비하면서 중앙과 지방간의 수직적인 기능배분에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않았기 때문임.

○ 지방자치단체와의 정책파트너십 기능 부족

- 단일제 국가라는 체제의 한계는 있지만 지방자치단체는 어느 정도의 독립적인 의사결정을 수행하고, 조직과 인사 그리고 재정운영에서 자치권 행사함.
- 지방자치 이전에는 중앙과 지방의 관계는, 지시 명령을 중심으로한 지휘계통을 통해 중앙정부의 일선행정기관으로서 유기적으로 연계를 맺으면서 정책에 대응하는 체제였으나, 지방자치 체제에서 중앙과 지방의 상호간 이해관계를 같이하는 영역에 대해 성과계약에 바탕을 둔 수평적인 협조체제를 구축하는 정책파트너십 구조로 전환되어야 함.
- 이와 같은 쟁점들은 농림부 뿐 아니라 보건복지부, 환경부, 건설교통부 등과 같이 지방자치단체를 일선행정기관으로 활용하였던 대부분의 중앙부처에서 공통적으로 나타나고 있음.

○ 농촌개발기능에서 특히 쟁점이 많은 중앙·지방간 기능연계 문제

- 지방과 기능연계는 농촌개발국의 경우 상대적으로 더 많은 쟁점을 창출함.
- 지방에서 집행되는 농림부의 많은 업무들은 시도의 농정국과 시군의 농정과(혹은 농업기술센터)와 연계되기 때문에 연계조직 체계상으로 혼란은 상대적으로 적은 편이지만 농촌개발의 경우에는 사업의 내용과 지자체의 실정이 다양하기 때문에 지방자치단체의 소관 부서들도 일반화되지 못하고 다양하게 분산되어 있음.

- 예를 들어 기반정리사업들이 농정국과 시도의 농정과에서 담당할 수 있지만 농촌지역에서는 건설과에서 해당 업무를 담당할 수 있음. 이는 해당 지자체에서 각 과별로 분장사무를 자율적으로 설계할 수 있기 때문임. 용수공급이나 농촌하수정비 사업 등은 도시과나 하수과의 소관업무로 분류됨. 이와 같이 다양한 형태의 집행부서들과 관계되기 때문에 효과적인 정책정보 및 집행 관리시스템이 구축되지 않을 경우에는 정책관리를 위한 조직간 거래비용이 상대적으로 많이 발생하는 비효율성 문제가 창출되기 쉬움.

○ 도농통합식 행정구역개편이후 지방자치단체의 농촌개발체제 변화

- 1995년도의 전국적인 도농통합 실시이후 대부분의 지방자치단체는 市로 전환되었기 때문에 도시행정체제를 구축하고 있고, 이에 따라 농촌행정체제를 별도로 유지하고 있는 군 자치단체의 수는 현저히 감소하였음.
- 도농통합시에서는 복합시의 특성을 반영하는 도시기본계획들을 수립하고 있기 때문에 과거와 같은 농촌과 도시에 대한 이분법적 공간계획 혹은 구분의 경계가 점점 희석되고 도시기반의 시각에서 농촌의 생활기본계획들이 구상되는 경향이 있어 별도의 농촌사회를 위한 개발계획체계가 없는 한 농촌개발국의 단위사업들은 농촌사회 전체의 시각에서 서로 연계되지 않고 개별적인 단위사업으로만 기능하게 될 가능성이 높음.
- 이 경우 농촌개발국에서 구상하는 농촌지역의 종합적인 정주권개발계획이나 농촌사회기반조성, 농공단지조성, 도시자본유치, 그리고 문화마을조성 등과 같은 상위계획들은 현실적인 의미를 가지기 곤란. 농촌개발국의 계획체계대로 단위사업들이 집행되기보다는 도시기본계획체제 속의 단위 사업으로만 집행될 가능성이 있기 때문.

○ 이러한 현상들은 농촌개발 부문에서 주요하게 부각되는 “지역사회개발” 체제의 도입과 관련 정책수요를 고려하면 보다 복잡하게 전개될 전망

- 물리적인 농업기반정비 사업의 경우는 정부간에 수직적으로 연계되는 업무 체계가 상대적으로 단순하며 또한 농촌지역에서는 기본적인 행정수요이기 때문에 대부분의 자치단체들이 선호하여 중앙정부와 긴밀한 협조체제를 형성하려는데 적극적이지만, 새롭게 부각되는 사회개발 혹은 농업소득원개발을 위한 그린투어리즘이나 도시자본유치 등과 같은 시책들은 농촌자치단체의 경우, 정책의 내용이나 필요성 자체가 충분히 숙지되지 않을 수 있는 상태에서 업무를 담당할 부서도 문화관광과, 농정과, 지역경제과, 건설과 등과 같이 매우 다양하게 설정될 수 있음.
- 이에 따라 해당 지자체에서 관련 업무를 주도하지 않고 중앙의 정책에 대응하는 소극적인 입장을 가지거나 연계되는 소관부처의 구성원들이 다양한 전문지식의 배경(다른 직렬로 구성)을 가지는 경우에는 상호간에 의사소통이 원활하지 않을 가능성이 있음. 더욱이 종합적이고 체계화된 계획 속에서 시책들이 추진되지 않고 단일한 개별 단위사업들로 업무가 연계될 경우에는 중앙과 지방간 담당인력들의 짧은 보직이동기간을 고려하면 기대한 만큼의 정책효과를 거두기 힘들 가능성이 높음.

마) 전략기획 보다는 단위사업의 집행관리 기능의 비중 과다

- 농촌개발국의 업무영역에서 전략적인 기획기능 보다는 소극적인 정책의 집행관리에 많은 비중이 부여되어 있는 것으로 판단됨.
- 물리적인 사업계획 및 조정기능들은 과거부터 지속적으로 수행하고 있던 것으로 어느 정도는 표준화된 업무로 전환되어 실제 중앙정부차원에서 심도 있게 분석하고 평가할 필요성은 상대적으로 낮아지고 있음.
- 특히 집행관리에서 농촌개발국의 역할은 한정적임. 많은 경우 농업기반공사에 용역 형태로 업무가 추진되어 용역관리업무의 성격이 강하며 전문성이

나 담당인력의 규모를 고려하면 불가피하게 용역을 주도하기보다는 행정관리 혹은 지원 정도에 그침.

○ 광역자치단체에 인허가를 위임한 기관위임사무에서 농촌개발국의 역할은 상대적으로 제한적임.

- 관련 자원들을 확보하고 지역별로 배분하는 과정에서 중앙정부 차원의 전략적인 조정기능을 발휘할 수 있지만 현실적으로 과거의 관행에 따른 자원배분 경향이 지배적이며 특별한 자원배분 및 조정전략을 구상하지는 않음. 이에 따라 일상화된 업무들의 표준화된 수행 성격이 강함.

- 종합적인 농촌지역 사회개발기능의 강화라는 기능전환에 대한 인식과 필요성은 공감하면서도 관련된 자기개발이나 기능조정 실적들은 기대만큼 부각되지 않고 있음.

<표 5-28> 농촌개발국 사무분장의 내용(잠정적)

기능	사무분장	중앙		지방		비고	
		농촌개발국	농업기반공사	광역시	기초		
개발정책과	관리	농업기반공사 지도 감독 사항	○				
		농업기반공사및농지관리기금법 운용	○				
		국서무 및 기타 업무	○				
	기획	농촌종합개발계획의 수립	○				
		농어촌정비법 운용 및 농촌개발 업무 법령총괄	○				
		농촌개발사업의 심사평가	○			전통적 확인평가활동	
		농촌정비 관련 해외협력총괄 통일대비 북한농업생산기반정비 사항	○				
		업무보고 및 회의자료작성	○				
	예산	농촌개발국 소관예산편성 및 집행	○				
		농촌개발사업 자금운용 총괄	○				
		농촌개발사업 결산총괄	○				
		농촌개발사업 농지관리기금 운영	○				
	개발1	농촌투자촉진 및 투자대상개발	○				
		농촌개발사업 정보화에 관한 사항	○				
		농촌개발시험연구사업의 총괄	○				
		농업생산기반정비사업의 통계조사	○				
	개발2	농촌정비 중·장기계획의 수립	○				
		대·중규모용수개발사업및배수개선사업 기본계획및세부설계지시	○				
		국무총리절개선기획단 업무총괄	○				
		농촌개발국 소관 사업의 시행지침 총괄	○				
농촌진흥과	기획	농촌정비업무 총괄 조정	○				
		농촌관광계획의 수립 추진	○				
		녹색농촌체험마을조성사업평가분석,제도개선	○			동일업무	
		녹색농촌체험관련소프트웨어개발 운영지원	○				
	생활환경개선	농촌생활환경개선사업계획의 총괄	○				
		농촌정주생활환경개발사업계획 및 문화마을조성사업계획의 수립 조정	자료정리 예산배정	용역수주 사업시행	예산배정	용역발주	면단위 비법정 계획
		농촌하수도시설설치사업계획의 수립 조정	예산배정		예산배정	사업시행	지방양여금 사업
		농촌농업 생활용수개발사업계획 수립 조정	예산배정		예산배정	사업시행	농특세 사업
	경지정리	경지정리사업계획 총괄	○				
		경지정리사업의 평가 분석,제도개선	○				동일업무
환지업무및환지사 자격시험의 시행,관리		○			환지업무수행		
발기반정비계획의 수립 추진		○					
단지조성	농공단지조성사업계획의 수립 조정	예산배정		예산배정	신청접수	단지조성 보조금지원	
	농촌관광휴양지원 개발계획의 수립 조정	○		인가		자금융자	
	한계농지정비사업계획의 수립 조정	○					

기능	사무분장	중앙		지방		비고	
		농촌개발국	농업기반공사	광역	기초		
농 촌 용 수 과	관리	농촌용수개발및농지조성사업 관리업무 총괄	○				
		용수개발및농지조성사업 용지매수및보상	기준설정	업무수행		업무수행	
		농촌용수개발 및 농지조성사업에 따른 법률분쟁,소송에 관한 사항	○				
		농지조성사업 조성재산 관리,처분 사항	기본원칙설정	업무수행		업무수행	
	용수 개발	농업생산기반정비사업 기술업무 종합 조정	○				
		대,중,소규모 용수개발사업의 계획수립 추진	용역관리	용역수행			
		대,중,소규모 용수개발사업 심사분석및평가	○				전통적 확인평가
		지표수보강개발계획의 수립,조정	용역관리	용역수행			
	지하 수	지하수조사개발,관리계획의 수립,추진	용역관리	용역수행			
		가뭄대비 용수대책에 관한 사항	○				
	대단 위 농업 종합 개발	개발사업계획수립및제도개선	○	사업수행			
		개발사업 심사분석및평가	○				동일업무
		개발사업의 환경친화적 개발방향정립	○				
	농지 조성	농지조성사업의 환경친화적 개발방향 정립	용역관리				간척지 환경관리
		농업 주 목적의 공유수면매립면허	○		○		3천ha이하 시도이관
		농업을 주목적하는 간척매립개간 등 농지확대개발사업 계획수립,추진	○				
시 설 관 리 과	관리	농업생산기반시설 관리업무의 총괄	○				
		국유재산 관리계획수립및집행	○			위임관리	
		농업생산기반시설부지의 운용관리	자료정리	부지관리			
		수리시설 유지관리사업계획의 수립,조정	용역관리	용역수행			
	수리 시설	농업생산기반시설 안전관리	예산배정	업무수행			재해대책 목적
		수리시설 개보수 계획의 수립,추진	예산배정	업무수행		업무수행	
		저수지준설계획수립,추진	예산배정	업무수행		업무수행	
		물관리자동화계획 수립,추진	예산배정	업무수행			
	배수 개선	농경지 및 농업생산기반시설의 풍수에 예방대책 수립 및 피해복구 추진	예산배정	업무수행			
		배수개선계획 수립,추진	예산배정	업무수행	사업인가	업무수행	동일업무
		경지정리병행 배수개선사업계획의 수립,추진	예산배정	업무수행	사업인가	업무수행	
		방조제 개보수 계획 수립,추진	예산배정			업무수행	
	수질 보전 등	농업용수 수질의 조사 및 개선	용역발주	용역수행			
		농경지 토양오염 방지의 조사	용역발주	용역수행			
		기계화 경작로 확포장계획의 수립,조정	예산배정	업무수행		시군위임	
		농업생산기반종합정비사업의 추진					내용 불투명

2) 진단 및 분석

가) 농촌개발 기능에 대한 전망

- 세계화의 진전에 따른 자유무역 확산과 함께 농업보호정책은 축소되고 있으며 시장 개방 확대와 소비감소로 농산물 공급 과잉이 발생하고 있는 가운데 도·농격차 확대와 농촌인구 감소 및 고령화 등으로 인해 농업·농촌은 매우 어려운 여건에 놓여 있으며 이에 따라 농촌개발에 대한 사회적 요구들이 지속적으로 증가하고 있음.
- 농촌의 활력이 유지되지 않고서 농업의 가치를 유지하는 것이 힘들기 때문에 활력을 유지하고 젊은 인력이 정착할 수 있도록 농촌생활여건 및 복지수준의 획기적 개선과 다양한 소득원 개발을 위한 정부의 적극적인 역할이 요구됨.
- 농촌개발에 대한 요구는 농업생산자 혹은 농촌 거주자에 국한하여 제기되는 것은 아니며 시민들의 일상생활에서 건전한 농촌사회 및 농촌공간의 유지 발전이 주요한 부문으로 자리매김 되고 있음.
- 농업·농촌의 다원적 가치에 대한 국민적 공감대 확산과 환경문제의 대두 등으로 인해 '농촌=농업생산의 場'이라는 전통적인 등식을 넘어 농촌을 도시기능의 분담을 포함하는 다목적 공간(종합적 공간)으로 개발해야 한다는 사회적 요구도 증대되고 있음. 이에 따라 농업인과 농업생산만을 위한 기반정비가 아니라 전 국민을 위한 농촌공간개발 수요 급증함.
- 농업의 노동·생산여건의 개선을 위한 전통적인 농업기반정비 수요들은 지속적으로 확인됨. 최근 빈번하게 발생하는 기상이변으로 되풀이되는 자연재해,

농촌인구의 감소와 농업인력의 노령화 추세 속에서도 주곡의 안정적 자급기반 구축과 경쟁력 제고를 위해 자연재해 대응체제 강화와 영농편의 제고라는 전통적인 요구들도 여전히 중요한 비중을 차지함. 또한 쌀 재고 증가, 환경문제 등으로 일반경지정리, 간척사업 등에 대한 수요가 축소되고는 있지만 경쟁력 있는 우량농지 위주의 효율적 생산기반정비 추진 과제의 중요성에 대한 사회적 타당성은 충분히 부각되고 있음.

나) 외국의 농촌개발 동향

○ 다양한 가치들이 종합되는 농촌정비사업 추진

- 유럽과 일본의 농촌정책은 환경문제의 대두, 농촌의 다양한 가치에 대한 재인식, 농산물의 공급과잉, 농업보조금 감축 등의 요인에 의해 80년대부터 농업정책의 중심이 농업생산성 측면을 강조하는 구조정책에서 농촌의 지역개발 정책으로 전환하고 있음.
- 농업의 생산성 확보와 환경보전, 경관보전, 농촌지역의 경제적·사회적 이익 확보 등 다양한 가치간의 조화를 추구하는 종합적 농촌정비로 발전하고 있음.

○ 농업기반개발에서 농촌“사회 경제”개발 강조

- 농촌이 농업생산의 장으로서 뿐만 아니라 도시로 열린 공간, 즉 전원경관과 자연환경 보전 그리고 국민 보건·휴양의 장으로서의 역할을 수행하도록 하는 동시에 인구의 정착과 증가를 도모하여 농촌사회를 활성화시키려는 다양한 노력이 전개되고 있음.
- EU는 구조정책 중 하나로서 1980년대 후반에 지역격차해소를 위한 농촌개발 전략인 리더(Leader)프로젝트를 추진하면서 지역이 가진 가능성을 파트너십, 혁신, 네트워킹, 상향식 등의 개념을 통해 개발하고, Green Tourism이나 농

산가공품개발, 정보화기반확충, 여성·청년에 대한 배려 등 지역여건에 맞는 다양한 사업을 종합적으로 추진함.

· EU의 공동농업정책 개혁 중에서 2000년부터 농촌개발 중요과제로 부각됨.

○ 가격정책에서 구조정책으로의 농업개혁 추진

- 생산과잉 기조하에 농업소득의 증가를 기대할 수 없는 상황 속에서 다른 부문의 소득을 확보해야 한다는 공감대 형성됨. 이에 따라 그린투어리즘이 농가의 소득확보와 지역활성화를 위한 유력한 정책대안으로 부각됨.
- 영국·독일 등에서는 환경보전, 경관보전, 농촌활력 회복을 위하여 농촌개발 계획을 시행하고 있으며, 일본도 농촌환경의 보전과 국민편의, 복리후생 증진을 조화시킬 목적으로 2000년에 농촌계획법 시안을 마련함.
- 프랑스에서는 도시계획위주의 도시정비계획과는 별도로 농촌지역의 사회문화 각 분야의 사업계획과 이를 위한 토지이용계획을 담은 「시군 연합개발정비에 관한 헌장」을 제정하였음.
- 미국은 강하고 활력있는 농촌지역공동체 건설을 위하여 상·하수도, 전화 등 기초생활시설, 병원·학교·소방소 등 공익시설의 건설과 주택 공급 등의 역할을 담당하고 농촌지역 산업활성화 등 농촌개발정책을 시행함. 미국에서 최근 주요 정책대상으로서 주목을 받고 분야는 농촌과 같은 “열린 공간(open space)”의 보전문제임. 도시화에 의한 과밀화 진행에 따라 자연자원의 보전, 농촌과 같이 개방되어 있는 공간의 보전이 중요한 과제임.

○ 전통적인 농업생산기반정비사업의 중요성도 여전히 강조

- 홍수, 가뭄 등 자연재해 방지를 위한 수리시설 조성·관리, 농업구조개선과 생산성향상을 위한 농지의 집단화 등 생산기반정비사업은 여전히 중요한 농업 정책으로 자리매김되고 있음.

- 일본은 농업수리시설·농업용수 등을 교육활동, 시민이 물과 접할 수 있는 공간 확보를 위한 공간으로도 활용할 수 있도록 정비하고 있음.

다) 농림부 농촌개발국의 전략 여건 분석

○ 농촌개발국의 기능조정의 의의와 필요성

- 농촌개발에 대한 국내의 사회 경제적 수요와 함께 주요국가의 정책방향들을 고려할 때 현재 농촌개발국은 업무영역의 측면에서 폭넓은 기능조정이 필요함. 이는 농촌개발국의 전통적인 업무영역에서 실질적인 역할비중이 감소되는 다른 한편으로 새로운 업무영역의 개발과 추진을 위한 정책추진체계가 효과적으로 구축되지 못하고 있기 때문임.
- 이를 초래하고 있는 요인으로서 첫째, 전통적인 업무들이 루틴화되면서 실질적인 역할의 중요성 혹은 비중이 감소함. 둘째 지방자치가 실시되면서 정부 간 수직적인 기능연계 및 협력체계가 효과적으로 구축되지 않아 정책의 집행 혹은 공공서비스의 전달체계에서 애로 요인들이 발생하고 있음. 그리고 셋째, 새롭게 강조되고 있는 종합적인 농촌지역사회개발계획들은 다양한 분야에 망라되어 있으며 복합적으로 추진되어야 하는 미세 정책 부문들이 많은데 이를 효과적으로 담당할 수 있는 조직 및 인력 여건이 갖추어져 있지 않음.

○ 일상적인 업무에 대한 농촌개발국의 역할 축소 조정

- 우선 농촌개발국의 주력 기능이라고 할 수 있는 기반정리, 용수공급, 그리고 시설관리 업무들의 상당 정도는 업무수행방식과 추진체계가 루틴화되어 있어 지방자치단체로 기관위임이 되어 있으며 대규모 사업의 경우는 농업기반공사에서 상대적으로 많은 역할을 수행하고 있음. 농촌개발국에서는 관련 예산을 확보하고 이를 사업 혹은 지역단위별로 배정하는 업무를 수행함.

- 그런데 재원배분기준에서 특별한 전략을 마련하거나 적용할 필요성이 상대적으로 적기 때문에 통상적인 방식으로 업무가 수행되면서 농촌개발국의 기능의 비중은 점차 낮아지게 됨. 이러한 업무에 대해서는 보조사업의 단위들을 포괄적으로 묶어 지자체나 공사에 재원을 지원하는 방식들이 요구되기도 함.

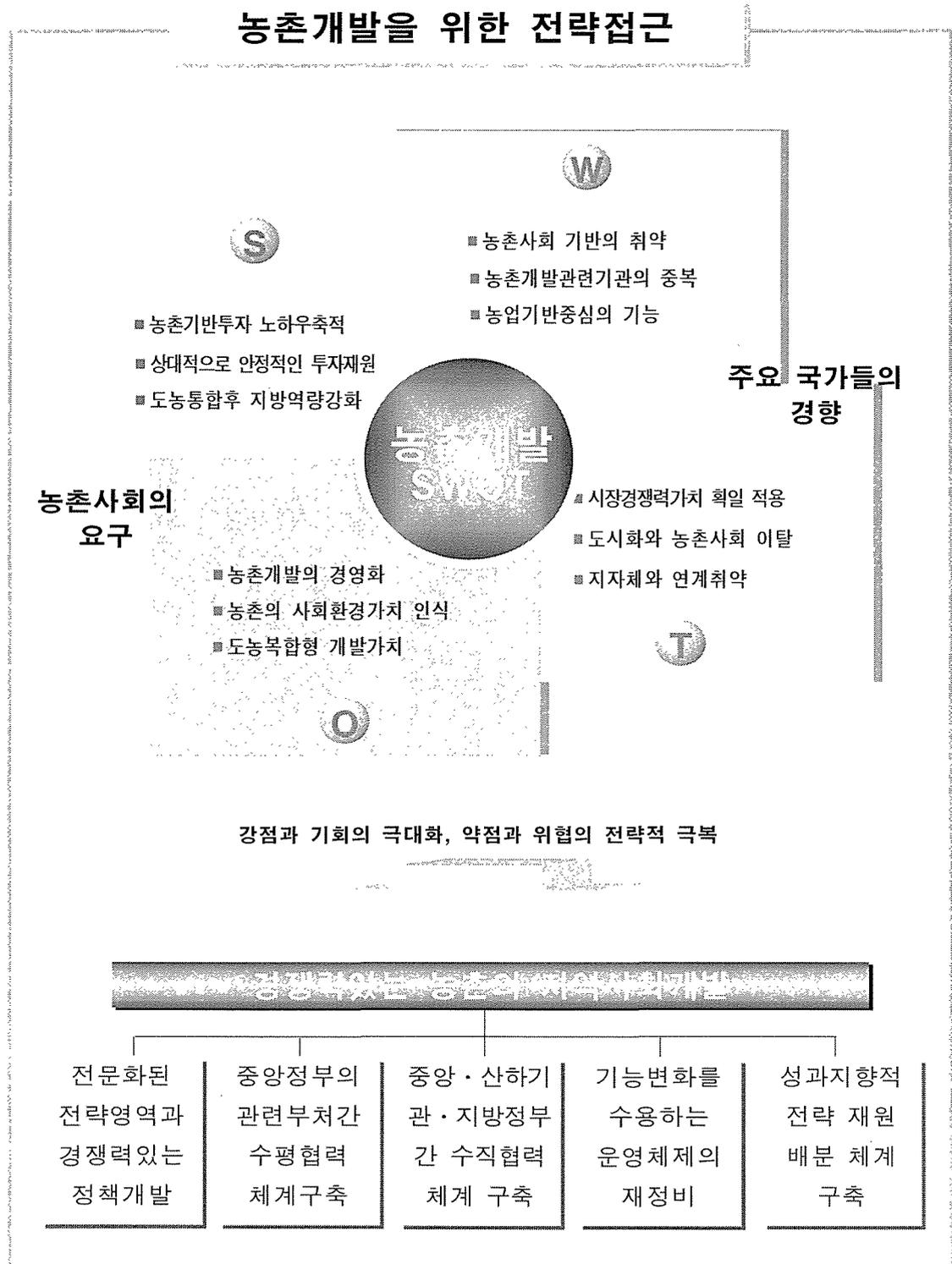
○ 농촌지역사회에 대한 종합적인 개발계획 수립 기능 강조

- 중앙정부 차원에서 농촌개발국의 역할은 각종 계획들을 종합기획과 조정에서 부각되는데 현재 농촌단위에서 의미있는 법정 종합계획들이 운용되지 않기 때문에 정부부처들간에 다기화되어 있는 농촌개발 기능들을 농림부 중심으로 체계화할 것을 요구하는 것이 제도적으로 어려움.
- 또한 농촌개발국의 사업들은 종합계획이라기 보다는 단위사업의 집행 기능에 머물고 있음.

○ 특수시책에 대한 접근방식 재정립 필요

- 사회경제적 정책이 강조되어 그린투어리즘이나 도시자본유치, 문화마을조성 등과 같은 특수시책들을 구상·추진되는 이에 따라 농촌개발국의 성격은 더욱 애매해 지고 있음.
- 이들 기능들은 기본적으로 지자체에서 자체적으로 추진하는 것이 보다 효과적일 수 있기 때문에 중앙정부의 주력 업무영역으로 설정되기에는 한계가 있을 것으로 판단됨.
- 중앙차원에서는 지자체의 특수시책들을 종합평가하고 기대한 구체적인 성과를 창출할 수 있는 재원동원전략을 체계적으로 수립·지원할 것이 기대되지만 현장에서 상대적으로 거리를 유지하고 있는 중앙정부차원에서 전략재원동원방식이 아닌 업무의 설계나 직접적인 정책수행 역할을 담당할 경우에는 현장성에 대한 고려 미흡으로 인한 재정낭비 현상이 초래될 가능성이 많음.

<그림 5-14> 농촌개발기능의 일원화를 위한 전략적 접근



○ 농촌지역사회개발분야에서 정책수단 확보 필요

- 종합적인 농촌개발을 위한 지역사회계획에서는 교육, 문화, 복지계획이 필수적인데 이 부문들에 대해서는 필요성에 대해서는 인식하고 있지만 구체적인 정책수단을 확보하지 못하고 있으며 또한 개별적으로 사업단위별로 여러 중앙 부처에서 담당하고 있는 복합적인 영역이기 때문에 효과적인 정책수단들을 마련하기도 쉽지 않을 것으로 판단
- 물리적인 개발에서 나아가 사회적인 개발을 포함한 개발자(developer)의 기능을 수행하기 위해서는 수준높은 관련 전문인력들이 요구되는데 현재 농촌개발국의 직제 상으로는 효과적으로 전문인력을 확보하기가 쉽지 않음.

○ 농촌개발국 기능조정을 위한 유리한 환경여건 활용

- 농촌개발국의 환경적인 여건이 반드시 불리한 것은 아니며, 농촌사회개발의 경영화 필요성에 대한 인식은 이미 농촌사회 내부에서도 충분히 인식되어 있어 새로운 지역개발방식을 수용하는데 따른 사회적 저항은 적을 것으로 판단됨. 특히 WTO와 IMF 경제체제를 겪으면서 개혁이 필요한 사회적 정당성은 충분히 확보되고 있음.
- 사회적으로도 농촌에 대해서는 경제적 가치 뿐 아니라 환경적 가치와 일상생활에서 삶의 질에 대한 가치가 분명히 있다는 사실에 인식을 공유하고 있음.
- 도농통합식으로 행정구역이 개편되면서 지방자치단체의 행정수행능력이 과거보다는 많이 향상되었기 때문에 정부간 업무협조체계만 원활히 구축되면 효과적으로 정책이 추진될 수 있는 행정기반은 갖추어져 있음.

○ 농업생산중심에서 농촌지역사회개발로 기능 재조정

- 우리 나라 농업·농촌의 여건과 외국의 농업정책의 동향 등을 고려할 때 앞으로 농촌개발문제는 농업정책의 주된 대상이 될 것으로 예상. 이에 따라 농

업생산중심에서 농촌지역개발로 농업정책의 기능재조정이 필요함. 특히 루틴화되어 있고 업무영역은 축소 조정하면서 새로운 정책수요에 대응해야함.

- 농촌개발에 대한 수요 증대에 대응하고 사업의 효율성 제고 등을 위하여 농촌개발에 관한 농림부의 역할 증대가 필요함. 농림부(농촌개발국)에서 타부처가 수행하고 있는 사업을 총괄하여 종합적이고 체계적인 농촌개발 추진 필요함. 정부조직법 상 농림부는 농지·산지 및 농업생산기반정비사업을 담당하는 주무 부처로서 농촌개발에 관한 역할의 확대가 필요함.

- 이농촌은 생산공간, 생활공간, 자연공간이 서로 중첩되어 분리될 수 없고 개발은 농지와 산지의 이용과 밀접히 관련되므로 이에 대한 주무부처에서 담당하는 것이 합리적이기 때문임. 행자부나 환경부, 건교부 등에서 농촌개발과 관련된 사업을 수행하고 있으나 이들 부처는 각각 농촌 현장문제의 해결보다는 부족한 지방재정의 지원, 국토의 보전, 도시 중심의 개발 등에 치중하는 것으로 기능이 조정될 필요가 있음.

○ '농촌개발국(Rural Development Bureau)'의 이름에 걸맞는 기능·조직체계

- 다기화된 통로로 농촌개발관련 사업들이 추진되고 있는 현실에서 동일한 수준의 특정 부서가 주도적으로 관련 업무를 총괄하기는 현실적으로 쉽지 않을 것으로 판단됨.

- 도시와 농촌이 혼재되어 있는 우리 나라의 현실에서는 지역을 구분하여 명확히 업무영역을 확정짓는 것이 힘들 뿐 아니라 반드시 바람직한 것은 아님.

- 이러한 정책 및 제도 환경에서는 관련정책들을 주도할 수 있는 정책개발 및 관리역량을 우선적으로 구비해야 함.

○ 농촌개발국 기능 조정의 방향

- 외국의 농촌개발동향과 사회적 정책수요에 대응하여 '매력적이고 활력넘치는

농촌개발과 경쟁력 있는 농업의 기반조성'이라는 기본업무를 수행하면서 새로운 농업정책의 주요분야로 논의되고 있는 농촌공간 정비, 농어촌복지 및 인력육성 등 농촌의 사회 경제적 공간개발 업무 수행역량을 강화해야 함.

- 이를 위해 국토균형개발과 국민의 다양한 수요에 부응할 수 있는 농촌종합개발계획기능 강화, 도·농소득격차 해소를 위하여 다양한 소득원 확충과 생활환경개선으로 삶의 질 향상 노력이 필요함.
- 생산기반정비 기능은 주곡의 안정적 공급과 환경 문제, 쌀수급문제 등을 반영하여 내실화하고, 사업축소에 따라 일부조직을 축소할 필요가 있음.
- 기상이변 등으로 인한 자연재해에 대한 예방·복구 기능을 강화하고 쌀수급 조절, 농지범용화를 위한 기반을 구축해야 함.
- 환경·경관 보전과 조화를 이루는 사업을 추진하고 기존시설의 효율성을 제고할 수 있는 유지관리기능을 강화해야 함.
- 비중 축소가 예상되는 경지정리 등 생산기반정비와 관련한 일부 조직을 축소하는 한편, 관련 사업간 연계를 강화할 수 있도록 관련 부서 및 조직간 유기적인 연계가 중요함.

3) 개선방안: 농촌개발기능의 전략화를 위한 추진체계 개편 방향

가) 농촌개발국의 조직구조 개편

- 현재 농촌개발국은 농업생산기반정비 및 관리 업무를 중심으로 조직이 편제되어 있음. 그런데 이들 업무의 상당 부분들은 일상적으로 루틴화되어 있으며 실질적인 기능은 농업기반공사와 지방자치단체에서 수행되고 있음.
- 따라서 기존의 업무(기능)은 개별 사업별 관리 감독 보다는 개발자(developer) 혹은 재정관리자의 기능으로 전환하여 농촌개발국의 조직에서

비중을 축소하여도 실제 관련 정책성과(서비스)에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 판단됨.

○ 대신, 주요 국가들의 추세와 현재 농촌지역에서 부각되는 개발수요를 고려할 때, 종합적인 농촌의 사회경제적 공간개발 기능 수행으로 업무영역을 재편하고 관련 핵심 업무를 담당하는 조직을 보강 혹은 신설할 필요가 있음. 즉, 농촌의 인력관리 및 교육훈련지원, 농촌복지프로그램 운영, 그리고 농업재해예방 및 관리 기능 등 새로운 업무(기능) 영역을 확대할 수 있도록 관련 조직체계를 개편할 필요가 있음.

나) 농어촌특별세관리특별회계 운영에서 주도적 기능 강화

○ 농어촌특별세 수입으로 운영되는 농어촌특별세관리특별회계는 설치당시에 농어업경쟁력 강화, 농어촌생활여건 개선, 그리고 농어민 복지증진 지원 사업을 위해 총 15조원을 투자할 것으로 계획되어 있음.

○ 그런데, 관련 특별회계의 지원사업들은 행정자치부, 환경부, 건설교통부, 재정부, 교육부, 문화복지부 등에 산재되어 있고 이러한 타부처 소관 사업의 예산이 2002년도 기준으로 45%를 차지하고 있음. 이에 따라 농촌의 지역사회개발을 종합적으로 추진하는 방향으로 농정추진체계를 개편할 경우, 농특세 재원배분에서 농림부가 예산배분을 총괄하는 역할 강화 필요.

○ 타부처 소관사업의 예산요구는 해당 부처에서 개별적으로 담당하고 있는데, 기획예산처에 예산을 요구하는 과정에서 농림부의 관련 부서와 업무협약이 이루어지기 때문에 해당 사업에 대한 농림부의 역할이 없는 것은 아님. 다만, 농촌개발에 대해 보다 체계적이고 종합적인 접근과 한정된 재원의 효율적인 배분을 위해서는 관련 사업에 대한 예산요구를 농림부에서 종합적으로 수행할 필요가 있음.

- 즉, 현재의 예산요구체계가 해당 부처에서 관련 사업에 대해 필요한 재원을 농림부에 협조 요청하고 농림부에서 이를 종합하여 기획예산처에 예산을 요구하는 방식으로 전환되어야 함. 그런데, 이를 위해서는 정부부처간 기능배분 설정체계가 전면적으로 개편되어야 하기 때문에 현실적으로 용이하지는 않을 것으로 판단됨.
- 예를 들어, 환경부에서 농어촌지역에 대한 상수도 사업을 농특세 재원을 통해 지원받고 있는데, 농림부의 역할이 위에서 구상한 방안으로 강화될 경우 환경부에서는 전국의 상수도사업을 총괄해야 하는데, 농촌지역에 대해서는 농림부가 별도로 담당하게 되는 현상이 발생하게 됨. 이에 따라 환경부의 상수도사업의 총괄관리기능에서의 문제가 발생할 가능성이 있음.
- 따라서 단기적으로 타부처소관 사업에 대해서는 농림부가 종합적인 농어촌 지역개발계획을 구체적으로 체계화하여 이를 개별 부처의 해당 사업계획에 반영하도록 요구하고, 예산협의시 업무 협조단계에서 농림부의 계획일정에 따라 사업들이 추진될 수 있도록 정책네트워크를 강화시키는 방안이 현실적일 것으로 판단됨.

다) 농림부의 전략공간 설정

- 도시지역은 도시기본계획에 포함되어 대부분 지방자치단체가 직접 관련 정책을 관할하는 것이 효과적일 것이며, 또한 상당히 낙후되어 있는 지역은 지역균형개발 차원에서 행정자치부가 전통적으로 지원하고 있음. 따라서 이와 같은 정책집행 환경 속에서 농촌개발국의 사업들이 구체적인 효과를 창출할 수 있는 집행공간을 전략적으로 모색해야 할 것임.
- 다기화된 통로로 농촌관련 사업들이 전개되는 정책환경을 고려하면, 전략사업에 대해서는 전국의 농촌을 모두 망라하는 분산적 혹은 단편적인 기존 시

각 혹은 접근을 탈피할 필요가 있음.

- 농림부가 구상하는 농촌종합개발계획에서 설정한 목표를 최적으로 수행할 수 있는 전략적인 농촌공간을 식별하여 구체적인 성과 혹은 모델을 개발하고 창출된 성과를 전국 농촌에 파급할 수 있는 혁신지역체계를 재구축할 필요가 있음. 이러한 전략공간은 대도시인근 농촌지역, 일반 농촌지역, 오지농촌지역 등과 같이 지역특성에 따라 설정하고 사회 공간적인 특성에 적합한 각종 프로그램들을 다양하게 개발·공급해야 함.

라) 농촌기본계획의 법정화 추진

- 도시기본계획과 같은 “농촌기본계획” 체계를 법정화하여 종합적인 농촌지역 사회개발계획을 담당할 필요가 있음. 현재는 관련 부처에 대한 업무협조 수준이며 농지전용과 관련하여 소극적인 통제중심의 네거티브 방식을 활용하는 경향이 있음.
- 비법정계획은 종합개발에 대한 정책적인 선언정도에 불과하기 때문에 구체적인 실천력을 가지기 어려우며, 관련 부처들간의 업무협의과정에서도 주도적인 위치를 차지하기 힘들 것으로 판단됨.
- 농촌기본계획은 평면이 아닌 입체적인 계획으로 접근되어야 할 것이며 이를 위한 재정지원체계와 방식의 전략화 방안도 함께 구상되어야 함. 예를 들어 수리시설 개보수 계획에서 노후시설 개보수에 10년 이상의 계획기간을 설정한 것은 비현실적일 수 있음. 이는 단위사업별로 기존의 관행을 그대로 인정하기 때문이며 이와 같은 소극적인 계획만으로 농촌사회의 종합적인 개발정책을 수행하는데는 한계가 있음.

마) 농촌사회개발정책네트워크 형성

- 농촌사회개발정책네트워크를 구축하고 관련 기관들과의 기능분담 및 연계 관계를 재정비할 필요가 있음. 특히 전산정보망을 통합하여 정책정보관리가 이루어져야 함.
- 농림부, 교육부, 보건복지부, 여성부, 환경부, 건교부, 행정자치부, 그리고 각 지자체가 특히 관련되는데 이 통합네트워크를 중심으로 농촌개발국내 각 부처와 업무협력 기능을 강화해야할 것임.

바) 농촌개발을 위한 조직의 역량강화

- 농촌여건변화와 업무영역이 재설정할 경우 이를 실천하기 위한 수단도 함께 갖추어야함. 핵심은 조직과 기능, 인력의 역량강화임.
- 우선 단위사업별 업무에서 농촌종합개발을 위한 정책 주창력 확보가 중요하며 이를 위해 관련법제와 협의체 구성이 필요함.
- 둘째, 조직과 기능의 재조정 필요. 단위사업의 단편적 수행이 현재의 관행인데 많은 경우 실제 지자체와 농업기반공사가 실제 업무를 담당하며 농림부의 역할은 한정적임. 농촌사회에 대한 지역개발을 체계화하기 위해서는 종합기획역량을 강화해야함.
- 또한 구체적인 정책목표와 정책대상 공간설정, 그리고 개발재원동원 등과 관련한 전략마인드를 갖추어야 함. 단순한 물리적 개발이 아닌 사회개발 영역에서는 특히 중요함. 환경여건분석에서 경쟁력있는 정책개발, 그리고 각 지자체의 사업활동에 대한 성과평가기능에 이르는 전략마인드가 중요

마. 지방 및 민간과의 역할분담 및 기능이양에 관한 쟁점사항

1) 쟁점1: 중앙-지방간, 정부-민간간 역할구도 설정

가) 농촌개발을 위한 지방과의 전략적 파트너십 구축

□ 전략적 기획, 분권, 그리고 성과에 대한 구체적 책임이라는 최근의 정책접근 방식을 고려하면 이미 루틴화되어 있으며 지방에서 정책을 직접 담당하는 것이 효과적인 업무에 대해서는 지방자치단체 대한 재량을 대폭적으로 확대하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음. 또한 기존의 단위사업에 대한 일몰심사 수행하여 당초 목적달성 여부를 재검토해야 함.

□ 예를 들어, 문화마을 사업은 도시생활공간을 만들어 농촌공간의 기형화를 초래했고 농공단지 는 도시공장을 위한 싼 입지를 제공하여 농촌개발자금의 도시지원이라는 병리현상을 창출하고 있다는 비판들에 대해서도 적극적인 검토가 필요함. 더 이상 효과가 확인되지 않으면 기능 자체를 폐지하거나 해당 사업이 추구하는 성과를 중심으로 지방차원에서 다양한 시책들을 운영할 경우 농림부에서 재원을 지원하는 방식으로 개편할 필요가 있음.

나) 기능의 지방이양에 대해서는 거시적인 재정구조의 개편 필요

□ 현재 지방자치단체가 수행하는 업무에 대해서는 농림부의 역할이 많지 않다는 것은 사실이지만 예산을 배분하기 때문에 업무 자체를 지방에 이양할 수는 없을 것으로 판단됨. 현실적으로는 기관위임사무로 운영할 수밖에 없음.

□ 해당 기능들을 지방자치단체에 이양하기 위해서는 관련 재원들이 중앙정부로부터 지방으로 함께 이양되어야 함. 이를 위해서는 해당 재원규모 만큼의 국세 지방세 이전이나 행정자치부의 지역개발관련 교부세나 양여금 재원의

이전이 수반되어야 하며, 이는 중장기적인 정책과제로 판단됨.

다) 지방자치단체와의 성과계약방식 도입

- 단기적으로 구체적인 농업 및 농촌정책에서 의도한 성과를 창출하기 위해서는 전략적인 기획기능과 성과에 대한 책임을 핵심으로 하는 성과계약체계를 구축하는 방안에도 검토할 필요가 있음.
- 농촌의 생활환경개선 영역이 지금의 단위사업 중심의 계획 수립 및 조정 작업은 기대한 효과를 창출하기 힘들 수 있는데, 전문화된 영역에서는 용역관리 업무만 증대될 가능성이 있으며 구체적인 성과를 확보하는 효과적인 장치를 개발하기 힘들기 때문임.
- 따라서 단위사업중심의 기능연계 보다는 한 단계 높은 부문별 성과관리체제로 업무영역을 조정할 필요가 있음. 이 경우 농촌개발국의 역할은 기존의 사업조정에서 지자체의 다양한 관련 계획의 심사와 전략적인 평가 및 정보지원으로 전환되어야 함. 이를 위해 각종 단위사업에 대한 특정보조금운영을 포괄적인 보조금사업으로 전환할 필요
- 지방자치단체에 내려가는 보조금을 구조자금으로 통합하여 사업별 성과평가이후에 보조하는 것이 타당할 수 있음. 중앙부처에서 단위사업별로 보조금이 만들어지면 모든 지방자치단체가 사업별로 분산되게 보조금을 신청해야 하며 경우에 따라서는 각 시군 1개씩이라는 평면적인 배분방식이 정해지게 되면 해당 사업의 필요성이 높지 않아도 보조금을 신청하는 일종의 도덕적 해이현상이 나타남.
- 따라서 농림부가 지향하는 농촌의 지역사회개발 영역을 비교적 구체적으로 설정하고 자원지원의 원칙이 합리화되면 지자체의 자체 사업 신청에 따라 자금을 포괄적으로 배분하는 재정전략을 구상할 필요가 있음.
- 중앙정부가 주도적으로 사업을 개발하기 보다는 참고 지침사업 정보를 제

공하는데 그치고 지방에서 스스로 사업을 발굴하고 중앙에서 심사하는 체제를 갖추어 노젓기 보다는 방향잡기 방식으로 중앙·지방간 관계를 재설정하는 방안도 검토할 필요가 있음.

다) 정책단계별 중앙·지방간 기능 재설정

□ 일반적으로 정책관리의 단계를 “policy-program-activity-action”으로 구분할 수 있음. 예를 들면, “농촌개발-농촌사회복지-농촌주거정비-문화마을조성사업”의 형식을 가짐. 그런데 현재의 농촌개발 추진체계에서는 중앙과 지방 모두 최하위단계인 “문화마을조성사업”에 초점을 맞추고 있으며 상위단계에 대한 구체적인 성과창출 확보에 대한 관심과 비중은 상대적으로 낮음.

□ 최하위의 시책단계를 중앙차원에서 직접 관리할 경우에는 지역특성을 충분히 반영하기 힘들며 실시설계와 건설공정에 대한 세부적인 사항까지 모두 중앙의 지침을 수립할 경우 지방 현장에서의 유연한 집행재량을 과도하게 축소시킬 가능성이 있음. 또한 중앙차원에서의 해당 시책에 대한 관심이 약화되면 특정 사업에 대한 자원배분의 우선순위가 낮아져 의도한 성과들이 매우 불안정하게 창출될 가능성도 있음.

□ 따라서 집행단계의 지방 특성과 자율성을 보장하면서 중앙 차원에서는 의도한 실질 산출과 결과에 대한 성과를 확보하기 위해서는 정책단계별로 중앙·지방간 기능을 재편하여, 지방에서는 action 단계를 담당하고 중앙에서는 activity 이상의 단계에 대해 성과지향적으로 담당하는 방식을 개발 필요

라) 지자체의 관련 부서들간의 정책네트워크 구축과 계획-집행현장의 일치

□ 농촌개발기능의 경우는 지자체의 농정과와 소관이 아니라 적어도 광역자치단체에서는 기획관리실이나 도시과와 연계되어야 하며, 지방자치단체와의 인적교류를 활성화시켜 현장의 집행능력을 이해하고 눈높이 정책을 만들 수

있도록 해야 함.

□ 정책의 필요성을 인식하는 공간과 실제 정책들이 기능하는 공간이 일치하지 않아 기대한 만큼의 성과를 창출하지 못하고 농촌간의 불균등을 창출할 가능성도 많음. 따라서 특정개발사업의 타당성을 설명하는 집행현장과 실제 구상되는 계획의 공간을 일치시켜야함.

□ 예를 들어, 농촌주거환경의 낙후성과 주거정비사업의 필요성은 낙후된 오지마을을 사례로 설정하면서 실제 구상하는 계획공간은 어느 정도의 지방 혹은 민간부문의 매칭펀드 동원이 가능한 대도시인근 농촌으로 설정할 경우 관련 재원이 배정되고 계획이 실제 추진되어도 오지마을의 농촌주거문제는 여전히 해결하기 어려움.

마) 민간부문과의 정책파트너십 구축

□ 민간부문과 정책파트너십을 구축하여 행정 및 정책관리 수요들을 분담할 수 있는 방안들을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있음. 농업 및 농촌과 관련된 정책쟁점들에 대해 농림부가 모두 대응하는 것은 현실적으로 한계가 있음.

□ 조직과 인력 증대 과제들은 단일 부서의 여건보다는 정부 전체의 조직개편 방향에 따라 결정되기 때문임. 획기적인 수준에서 인력과 조직이 증대되는 것이 현실적으로 곤란할 경우에 단순히 대응적으로 필요인력이나 조직의 일부만 증대되는 것은 공공서비스의 성과측면에서는 바람직하지 않을 수도 있음.

□ 특히 루틴화된 단순 행정 업무나 정책관리에서 어느 정도는 문제가 있어도 쉽게 다른 담당자로 업무를 전환시킬 수 있고 서비스공급이 일시적으로 중단되어도 심각한 사회적인 문제를 창출하지 않아 위험관리부담이 적은 경우에는 민간부문과 지방자치단체의 참여를 활성화시켜 농림부 내부의 업무부담을 줄일 수 있는 방안들이 모색되어야 함.

□ 예를 들어, 농업통계조사에서 기초자료를 수집하는 업무들은 농림부에서

반드시 직접 담당할 필요가 없는 경우도 있음. 지역의 대학이나 지방자치단체와 성과계약을 통해 아웃소싱할 수 있음.

□ 농산물품질관리의 경우에도 품질등급제와 관련된 행정수요가 많다는 것은 관련 인력의 증원을 위한 필요조건이지 충분조건은 아니며, 현실적으로도 지방자치단체를 포함한 다양한 기관에서 농산물 품질 등급제나 품질보증제를 활용하고 있음.

□ 농림부에서는 품질관리와 관련된 여러 기관들에 대한 정확한 정보를 시장에 제공하고 품질에 대한 평가는 시장가격기구를 통해 이루어질 수 있도록 하는 간접지원방식을 강화시켜 품질관리 수요에 대응할 수도 있을 것임.

□ 그런데, 현재 수준에서 농림부의 업무를 민간화할 수 있는 영역은 많지 않으며 쟁점으로 부각되고 있지는 않음. 일부 예시적으로 가능성 여부가 고려되는 업무가 없는 것은 아니지만 민간부문이 적정 이익을 창출할 수 있을 정도의 인센티브 요인이 부각되지는 않음.

□ 따라서 통계조사, 품질등급제, 교육훈련 및 기술개발 등에 대해서는 민간화에 따른 잠재적인 예산절감 가능 효과와 실제 민간부문에서 담당할 수 있는 역량과 의지 정도에 대한 종합적인 분석이 선행된 이후 추진여부를 검토할 중장기적인 정책과제로 설정될 필요가 있음.

□ 또한, 지역에 따라서 민간부문의 역량과 의지가 다양하기 때문에 전국적 차원에서 획일적인 민간화 정책을 추진하기 보다는 수용여건을 감안한 차등적인 민간화 전략을 구상할 필요가 있음.

바) 지방에 대한 기능이양 재검토 필요 사항

□ 공공서비스 관리의 측면에서 지방으로의 기능이양이 오히려 바람직하지 않은 경우도 있어 정부간 기능배분에서 주요한 쟁점으로 제기할 필요가 있음.

- 지방자치의 관점에서는 중앙정부의 업무가 지방으로 이양되는 단위사무 수가 많은 것이 좋은 것처럼 보이지만 실제 정책의 성과나 수요자에 대한 서비스 측면에서는 오히려 재정낭비와 위험요인이 잠재되어 있는 경우도 있음.
- 이는 자치의 권한(권력) 이양과 서비스의 효과적 혹은 효율적 공급이라는 기능조정의 문제를 혼동하기 때문
- 예를 들어 종자생산이나 양곡관리업무의 경우는 자치권한을 실질적으로 증대시키는 기능이 아니며, 지방에서는 단체장의 인사권한 행사 인력 확대라는 낮은 차원의 정치적 권한 증대 이외 주민들을 위한 실질적인 공공서비스 이득 측면에서는 의미가 약함. 오히려 행정관할 구역에 따른 서비스 기능영역을 고정시켜 국가적 차원에서의 종자자원 관리가 어렵게 된 종자관리기능과 중앙정부의 정책적 의도와 유기적인 연계가 이루어지지 않는 양곡관리 등과 같은 업무는 중앙정부로 다시 환원시키는 것이 합리적일 수 있음.

2) 쟁점2: 정부양곡관리 일원화

가) 기관별 담당업무 현황

<표 5-29> 기관별 양곡관리업무 담당 현황

	농 립 부	시·도(시·군)	국립농산물품질관리원
수 매	수매량·수매가격결정	수매량 배정 수매일정 수립	수매검사 일정수립 수매검사
보관·가공	운용·관리계획 수립	보관, 가공지시 재고관리	보관창고 점검 가공공장 지도·확인
매출·결산	판매가격 결정	매출 및 양특세입	공매곡 사후관리
기 타		수송 재고조사, 양곡매매업신고, 양곡가공업 등록, RPC 설치 운영 등	정부양곡의 수매 및 가공품의 검사, 보관양곡의 점검 및 재고조사, 도정수율 결정, 공매곡 사후관리, 쌀값동향 조사, 수입쌀 원산지 단속 등

나) 문제점

- 양곡관리는 고유한 국가사무임. 집행업무가 시·도와 농관원으로 이원화되어 있어 보관실태점검, 재고조사, 가공청산등 주요업무를 중복 수행함에 따른 행정낭비와 책임회피현상 초래

- 지방직화함에 따라 지자체 관련 인력과 조직이 현저히 축소됨.
 - 양정담당인원축소 및 기구축소
 - 양정전담자('96이전) 930명 → 306명('02. 6월현재)
 - 시·도 : ('96이전) 양정과 → (현재) 농산과 또는 농산물유통과의 1~2개계로 축소
 - 시·군 : ('96이전) 양정계 → (현재) 거의 농사계, 유통계에 흡수통합
 - 지방공무원의 양정업무기피, 양정담당직원의 순환보직(또는 잦은 인사이동) 및 현장확인소홀로 정부양곡사고 발생
 - ('98) 도난·화재 등 13건 637톤 → ('99) 7건 38톤 → ('00) 4건 360톤 → ('01) 2건 749톤

- '76년부터 추진해온 정부양곡관리 전산화는 정부양곡의 재고, 매출, 회계 등의 전산화를 목표로 하고 있으나, 현재까지 재고 관리 수준에 머물고 있는 실정

다) 개선방안: 농산물품질관리원 중심 일원화

□ 필요성:

- 양정개혁('93)이후 농협을 통한 차액수매제의 도입 및 정부방출의 공매전환으로 집행기능이 크게 축소되어 관리체계개편이 필요
- 수매물량은 감소추세에 있어 농산물품질관리원의 인력증가 없이도 양곡관리 집행업무 수행 가능

<표 5-30> 정부 양곡수매량 감소 추세

단위: 만석

년도	'95	'98	'99	'00	'01	'04(예상)
수매량	955	770	698	629	575	550

□ 방향: 시·도의 양정집행업무를 그 성격에 따라 정부양곡관리업무와 민간양곡유통업무로 구분하여 전자는 농산물품질관리원으로 이관하고 후자는 시·도에서 계속 담당

- 정부양곡관리업무 : 정부양곡 구매, 보관, 가공, 수송, 매출등 정부양곡의 현장관리 및 회계에 관한 업무로 농산물품질관리원으로 이관하되, 다만 주민의 이해관계가 큰 수매량배정은 시·도에서 계속 담당
- 민간양곡유통관련업무 : 양곡매매업신고, 양곡가공업등록, RPC설치운영, 양곡유통질서확립, 차도 양곡관측(브랜드화)등 대민서비스 관련 업무로 시·도에서 계속 담당

<표 5-31> 정부양곡관리업무 일원화 방안

	현 행		일 원 화 후	
	농관원	지자체	농관원	지자체
○ 수 매 - 수매량 배정 - 수매검사		수매량 배정	- 수매검사	수매량배정 -
○ 보관관리 - 보관 - 재고조사 - 가공·수송	수매검사 보관점검 재고조사 가공확인	보관관리 재고조사 가공·수송지시	보관관리·점검 재고조사 가공·수송지시 및 확인	- - -
○ 매출(판매) - 관수·가공용 매출	판매국 사후관리	관수·가공용 매출	관수·가공용 매출 및 사후관리	-
○ 회 계 - 세 입 - 결 산	- -	세 입 결 산	세 입 결 산	- -
○ 민간유통 - RPC설치·지원 - 가공업등록등 - 민간유통 점검·단속	-	RPC설치·지원 가공업 등록 민간유통 점검· 단속	-	RPC설치·지원 가공업 등록 민간유통 점검· 단속 및 쌀소비 촉진

□ 기대효과

- 정부양곡관리의 일관전산화로 업무효율성 및 행정의 투명성 제고

즉, 최적수송모델 등의 개발 및 적용으로 최적물류관리에 따른 조작비 절감
및 행정의 자의성방지가 가능

- 국가안보적 차원에서 국가식량수급에 대한 중앙정부의 효과적인 집중
관리와 집행체계 구축 가능

3) 쟁점3: 종자관리업무 지방이양

가) 문제점

□ 지자체에서 종자를 생산·공급시 제비용에 대한 원가절감 의식이 희박하여 기금결손 등 중앙정부 부담이 증가될 우려가 크고, 공급잔량 과다 발생시 책임소재 규명이 어려움.

○ 현재 매년 30억원 정도의 종자 생산·보급 결손액이 지속적으로 발생하는 사업으로 중앙정부가 전액 보전하고 있음

- 농안기금 결손액 : ('01) 22억원→('02) 27→('03 추정)60

- 이양지소 벼 공급잔량 : ('01)391톤→('02) 854(전체 대비99%)

· '02년도 전체 잔량 861톤 중 경기 446톤, 충북 408톤 발생

○ 다양하고 안정적인 종자 생산이 필요하나, 지자체는 지역농가의 특정 선호 품종만 대량생산할 가능성이 높음.

-WTO 체제하에서 벼, 보리 등 주곡의 경쟁력 강화를 위하여 중앙정부의 직접 수급관리 필요

-중앙정부 수급관리가 없을 경우 병해충, 태풍 등 재해 발생시 특정품종의 집중재배로 인한 피해 확산이 우려됨

□ 감자, 옥수수 종자는 강원, 충청도에서 전량 생산·공급하고 있어 기상재해 등으로 생산량 감소시 자도위주로 종자를 우선 공급하고 타도에는 적게 배정함으로써 공급량이 축소된 타도의 농업인 불만 우려

□ 지방자치단체의 열악한 재정여건을 고려할 때 종자공급사업 위축 우려

○ 식량안정생산을 위해 우량종자 공급은 지속적으로 확대되어야 하나,

지방자치단체의 재정여건을 고려할 때 결손이 발생하는 우량종자 공급 사업을 원활하게 수행하기 어려움

□ 시·도간 과부족 종자 발생시 전국적인 수급조정이 어렵고, 지자체 간 재정력 차이로 공급가격 차이가 발생하여 농민불만 가중

○타 시·도에 공급된 종자에 문제가 발생시 공급한 도에서 보상문제 등 책임에 대한 대처가 어려움

□ 종자 생산기관이 없는 광역시·강원도·제주도는 종자생산기관 신설 등 종자 생산·공급에 어려움 발생

○타도에서 종자를 공급받을 경우 품종별 종자수급 차질과 공급가격상승 등의 어려움 가중

※ 경기도에 이양된 평택지소는 이양 전에는 서울·인천·강원·경기지역에 공급하였으나, 이양 후에는 경기도 이외지역은 공급을 거부하여 해당지역 농업인 불만가중

□ 전국에 공급하는 감자, 옥수수 보급종의 경우 지자체에서 생산계획 수립, 종자수매 및 판매가격을 결정하고 있으나, 전국적인 종자수요량, 품종 선호도 등을 반영한 계획수립 및 가격결정이 어려움

□ 종자 생산·공급사업은 수익성이 없어 매년 결손이 발생하는 사업임에도 불구하고 지방의회 등에서는 수익사업을 우선으로 추진하고 있어 지방 예산 확보가 더욱 어려워 종자사업이 위축될 우려가 있음

- 품종별 소량(30톤 수준)품종의 경우 생산 자체가 중단될 가능성 있음.
 - 품종별 생산량 결정은 이양전이나 후에도 지역실정에 맞도록 품종을 선택하고 있어 문제점은 없으나, 생산량이 소량(30톤)인 품종은 종전에 1개 지소에서 통합 생산하여 공급하였으나, 이양 후에는 도별로 생산·정선함으로써 작업지연, 인건비 과다지출 등 원활한 생산·공급에 차질이 발생되고 있음

- 종자 포장재 및 소독약제 등 정선자재 구입시 종전에는 중앙정부에서 일괄 구매하여 배부하였으나, 이양 후 지자체별로 구입함으로써 구매량이 소량으로 단가가 높아 예산 집행 측면에서 비효율적임.
 - ※ 지자체들도 종자 생산·공급에 소요되는 구매자금, 생산지원금, 소독, 포장비 등의 주요사업비와 사업 유지관리에 필요한 정선 시설비, 인건비 등 사업비 전액을 지원하지 않으면 이양에 반대한다는 의견임

나) 개선방안

- 국가차원에서 식량의 안정적 확보를 위해 필수적인 기능인 우량종자 생산·공급업무가 지속적, 안정적으로 수행되고, 장기적으로 선진국 수준까지 확대되기 위해서는 중앙정부의 직접관리 필요
 - 우량종자 공급량은 현재 전체 종자소요량의 1/4수준에서 장기적으로 선진국 수준인 3/4까지 점진적으로 확대 필요
 - 전국적인 보급종 수급 조정기능, 종자생산비 지원업무, 종자수매 등을 위한 농안기금 운용 등 중앙정부에서 직접 관리가 필요함
 - 소농구조 하에서 종자 투입비용을 농가에 부담 시킬 수 없으므로 수요농업인을 규모화, 상업농화하여 생산원가가 반영된 종자를 구입할 여력

이 구비될 때까지 정부에서 관리

□ 지자체별 종자수매 자금 및 생산지원금, 소독·포장비 등 주요사업비 자체 확보

○우량종자 공급기능 이양은 중앙정부 사업의 대행이 아니고 지방사무임으로 소요자금은 해당 지자체에서 확보되어야 함

- 기획예산처는 지방이양 후는 지방사무이므로 국비지원 불가의견

- 자자체는 주요사업비의 지원이 없을 경우 이양 불가의견

□ 종자 생산기관이 없는 광역시·강원도· 제주도는 종자생산기관 신설

○타도에서 종자를 공급받을 경우 공급가격 차등적용, 공급량 수급차질, 생산·공급 중단 및 기피 등의 문제점이 있으므로

○종자생산기관이 없는 시·도에 원원종, 원종을 생산할수 있는 포장 구입 및 기관이 신설되어야 하며, 특히 보급종은 정선·소독 등 종자정선 시설이 필요한 실정임

- 보급종 정선시설 신설시 1개소당 소요금액 300억원 추정

□ 국가차원의 종자산업정책 및 종자공급정책을 반영, 관찰시킬 수 있는 최소한의 조정, 통제기구 설치 필요

○시·도간 과부족 종자 발생시 전국적인 수급조정이 지난하고, 타도 공급 종자에 대한 민원 발생시 책임문제 등을 총괄 조정할 기구 필요

○1개 지자체에서 생산하여 전국에 공급하는 감자, 옥수수 보급종의 생산계획, 판매가격 결정에 관한 조정기구 설치되어야 우량 종자 생산·공급업무를 지속적, 안정적으로 수행하고 장기적으로 선진국 수준까지 확대발전시킬수 있는 체계를 구축할 수 있음

4) 쟁점4: 농업통계업무 개선

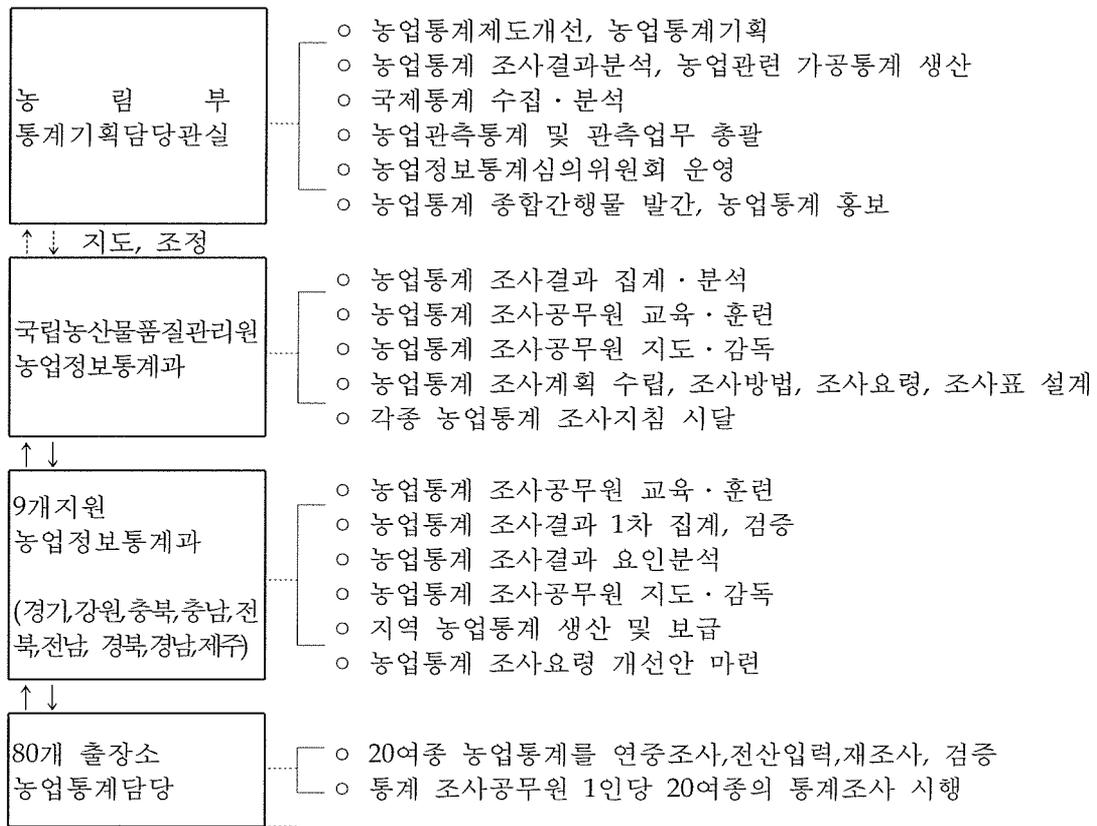
가) 현황

- 우리나라는 기관별로 필요한 통계를 작성하는 분산형 통계제도를 채택하고 있으며, 현재 139개 통계작성기관에서 421종의 공식통계를 작성함.
- 농업통계는 해방이후 1947년 미군정청시대부터 시작되었으며, 1948년 정부수립후 농림부에서 대부분의 통계(경지면적, 작물생산량통계 등 30여종)를 작성하였으나, 정부조직개편으로 1998년 7월에 통계청과 대폭적인 기능조정작업이 이루어졌음.
- 이에 따라 기존의 농업통계담당인력 410명이 통계청으로 이청하였고 262명이 감축되었고 농업총조사, 농업기본통계조사, 농가경제조사, 농산물생산비조사, 양곡소비량조사 등의 5개 통계업무는 통계청으로 이관
- 또한 지방통계조직과 농산물검사조직을 통합하고 지방사무소를 광역화하였는데, 당초 9개 도통계사무소와 11개 도농검지소가 6개지소로 축소되었으며(2000.8 : 9개소로 확대), 142개 시·군통계출장소, 와 118개 시·군농검출장소가 80개 시·군출장소로 통폐합 조정되었음. 2002년 현재 농업통계업무는 농림부, 국립농산물품질관리원, 통계청의 세 개 부처(서)가 담당하고 있음.

<표 5-32> 기관별 농업통계업무 분담

기관별	정부승인통계	정책활용통계	합계
농림부 농업정보통계관실	11종	2종	13종
농림부 국립농산물품질관리원 농업정보통계과	7종	9종	16종
통계청	5종	-	5종

<그림 5-15> 농림부 통계업무 추진체계



나) 문제점

□ 통계청으로 농업통계업무 이관 이후 쟁점

○ 문제는 통계청과 농림부간의 정책통계 활용과 관련한 업무협조관계에서 발생하고 있음. 농림부의 입장에서는 통계조사결과의 사후적 활용 성격보다는 조사과정에서 생산되는 중간자료의 수시활용과 조사결과를 다양하게 분석하여 정책에 즉시 활용할 필요가 있으나, 다섯 가지의 통계업무를 이관한 이후에 농업통계 생산기관과 활용기관이 분리되어 부처간 업무추진에 비효율성이 초래되고 농업통계의 적절한 활용이 곤란함.

○ 농업통계조사 내용과 농업정책이 상호 밀접하게 연관되어 있으며, 농업통계는 농업의 특성상 이용자의 요구로 즉시 조사에 반영하고, 수시로 필요에 따라 다양하게 농업통계를 분석·사용해야 하지만 현재 원활한 업무협조가 이

루어지지 않고 있음.

○ 2002년 3월에는 농림부 정책관련 부서는 물론 농업인, 농업인단체, 학계 등 통계이용자의 의견을 수렴하여 농업통계 제도개선 방안을 마련하였는데 이에 대해 통계청의 대응 역시 소극적이었음.

□ 농림부 입장에서는 통계청이 신속하게 통계자료들을 생산하여 시의적절하게 농업정책 자료로 활용되어야 하는데 아직까지는 단순 통계수치 생산에 불과하며, 통계생산을 위한 투입비용을 고려할 때 효율성이 떨어졌다는 지적이 제기됨. 예를 들어 농업통계 조사결과는 매월 집계분석하여 식량수급대책 등 농업정책 수립과 집행과정에 활용하여야 하지만, 통계청 이관 후 조사결과가 적시에 공급되지 않아 농업정책 추진에 지장 초래

<표 5-33> 통계청과의 업무협조 장애로 인한 농림부의 애로 사례

년도	사례	비고
1998	• 1998.6~8월 양곡소비량 및 재고량을 '98.10.20 단순한 수치만 통보	농림부에서 조사할 때는 조사의월에 자료를 생산하여 정책자료로 활용
1999	• '98 쌀 생산비 : '99.2.22 잠정치 통보	농림부에서 조사할 때는 전년 12월에 결과 생산 활용
2002	• '01 농가경제조사결과 : '02.6.4 발표후 농림부에 보도자료만 송부 → '02.4월 농림부 업무계획보고시 '01 농가소득은 농촌경제연구원 추정치 활용	농림부에서 조사할 때는 다음해 4~5월에 발표하며, 발표전이라도 2~3월부터 정책에 활용

□ 농업통계의 생산이 통계청과 이원화되면서 정도높은 농업통계생산에도 애로현상도 나타나고 있음. 농업 및 농업통계조사를 일반조사공무원이 담당하면서 농업 및 농정시책의 이해부족에 따른 정도높은 양질의 통계생산이 어려움. 통계조사결과에 대한 확인 검증없이 발표하여 정책 활용에 혼란도 초래

된 바 있음. 예를 들어 2000년 농업총조사결과에서는 경지 10ha이상 농가중 12농가가 판매수입이 없는 것으로 조사발표한 바 있었음.

□ 통계업무 및 조직의 효율성 저하

○ 통계업무 및 조직의 효율화를 목적으로 농림부에서 통계청에 농업통계(5종)를 이관하였으나 결과적으로 조사에 대한 수요자 의견반영 및 활용도는 저하되고 통계청 조직의 확대만 초래하였다는 비판이 있음.

- 통계청조직은 업무 이관후 1국(통계조사국 → 경제통계조사국, 사회통계조사국) 1과(농수산통계과), 26개 출장소를 신설한 바 있음.

다) 개선방안

□ 농업정책수립 추진에서 시의성이 중요한 통계업무의 환원

○ 농업정책 수립에서 상대적으로 직접 연계되는 농업통계는 활용부서에 생산에 즉시 활용할 수 있어야 함. 따라서 통계청에 이관되었던 다섯 가지의 통계 가운데 농어정책 수립을 위해 신속하고 시의적절하게 활용해야 하는 농가경제조사, 농산물생산비 조사, 양곡소비량 및 재고량 조사 등 세 종류에 대해서는 농림부로 재이관될 필요가 있음.

○ 기본통계 성격을 가진 농업총조사, 농업기본통계조사 등 두 종류의 통계업무를 현행대로 통계청에서 담당할 경우에도 농림부와 유기적인 업무협조관계가 구축되어야 함. 조사된 통계의 공표가 늦어질 경우에는 농림부에서 필요로 하는 자료는 잠정치라도 제공받을 수 있어야 할 것임.

□ 정부부처간 성과계약체계 도입을 통한 문제 해결

○ 농업통계업무와 관련된 통계청과의 갈등 문제에 대해 업무협약방식을 통

해 접근하는 방안도 고려할 수 있을 것임. 이는 통계정보 생산과 관련하여 통계청에 대해 성과계약방식을 적용하는 방안임. 즉 농업통계 생산과 관련된 예산은 통계청이 아닌 농림부에서 확보하고 통계청과는 농업통계 생산의 조건을 구체적으로 설정하여 계약하여 업무를 연계할 수 있음.

- 그러나 이와 같은 문제들은 중앙정부의 예산배분방식에 대한 기존의 방식을 일부 수정하여 정부간 거래가 가능할 수 있도록 하는 예산개혁조치가 수반되어야하기 때문에 단기적인 실현가능성은 높지 않을 것으로 판단됨.

바. 산림생태보전기능 일원화에 관한 쟁점사항

1) 문제점 개요

- 환경부를 중심으로 산림생태보전기능 일원화 주장이 제기됨.
- 산림청의 산림보호기능(공익임지인 보안림 및 산림유전자원보호림의 지정·관리, 수목원 설립·운영 등)과 환경부의 자연환경보전기능이 중복·분산되어 예산·행정낭비를 초래하고, 산림청의 경우 임목생산 위주로 산림을 관리하여 산림환경보전기능 증진에 한계가 있으며, 산림에 대한 환경부의 역할이 미약함에 따라 국토 전반의 자연환경보전기능 수행에 지장을 초래한다는 것임.
- 따라서 임목생산기능과 환경보전기능을 분리하여 정부기능을 강화하고 산림행정의 권한과 책임을 명확히 구분하여 행정의 효율성을 제고해야 한다는 주장임.

2) 진단 및 분석

- 임업을 단순히 목재생산을 위해 산림을 관리하는 것으로 보는 것은 임업에 대한 기본개념을 제대로 알지 못하는데 기인
 - 세계 각국의 산림법 또는 국제협약상 임업의 정의
 - “산림이 지니고 있는 사회적·경제적·생태적·문화적·정신적 제기능이 제대로 발휘되도록 지속가능하게 관리하는 것”
 - “산림이 제공하는 각종 시장재화(Market Commodities) 및 비시장 서비스(Non-Market Services)를 생산 관리하는 것”
 - 시장재화: 목재, 물, 식품, 사료, 약재, 연료, 휴양, 야생동물 등
 - 비시장재화: 토양보전, 수원함양, 경관보전, 탄소흡수, 서식처보전 등
 - 산림의 경제기능과 공익기능은 양분될 수 없는 불가분의 관계이며, 모든 산림은 기본적으로 탄소흡수·수원함양·토양고정 등의 공익적 기능을 가지고 있으며, 산림을 임지여건 및 산림상태에 따라 관리하면 목재 등 경제적 기능은 물론 공익적 기능도 증진됨.
 - 산림의 경제·공익기능은 동일 임지에서 동시에 생산되는 것으로서 양 기능의 구분은 개념적으로나 현실적으로 불가능
 - 생산임지 및 준보전임지에서 공익기능 평가액이 공익임지의 5배
 - 산림을 방치하지 않고 잘 가꿀 경우 경제기능과 공익기능이 증진되는 사례
 - 도시지역 산림(개발제한구역 등)에 대한 경관림 조성 등 적극적인 산림관리를 통하여 생활환경개선
 - ※ 과거 전국에서 가장 더운 지역으로 알려진 대구광역시의 대기오염도가 개선되고, 여름철 온도가 타도시는 높아지는 반면 최근 내려가고 있는 중요한 이유는 도시녹화, 도심공원 조성 등 산림정책의 결과임.
 - 수자원의 안정적 확보를 위한 수원함양림 조성 등으로 수자원

보전기능 증진이 가능하며, 공익임지라도 산불·병해충피해 등으로 숲이 파괴될 경우 복구조립과 육림관리가 지속적으로 필요

□ 임목생산기능과 환경보전기능을 양분하여 관리한다면 오히려 산림기능의 저하와 행정의 비효율성 초래

○ 산림관리는 고도의 전문성 및 기술을 요하는 기술행정으로서 비전문부서에 의한 산림관리는 산림방치 및 비능률성 초래

○ 나무, 숲, 산을 아는 전문가 필요

- 산지지형의 조건, 산림의 구성상태, 숲의 발전단계, 나무의 형질·크기·생장, 관리목표 등 다양한 인자에 따라 산림관리 방법을 달리 적용하는 전문기술 분야임

※ 현재 환경부가 관리하는 상수원보호구역의 수자원보전기능 증진을 위하여 수원림 조성사업을 환경부장관이 추진한 사례가 없음.

○ 공익임지만을 분리, 별도로 관리한다는 것은 공익임지가 생산임지·준보전임지 등과 혼·개재되어 있는 현실을 무시한 것임

□ 산림청의 산림보호기능과 환경부의 자연환경보전기능이 중복되어 예산·행정이 낭비된다는 것은 사실과 다름.

○ 국내 생물종의 대부분이 산림생태계에 서식하는 것을 감안하여 산림청은 산림보전을 위한 산불방지, 병해충 관리, 야생 식물 분포지 관리 등 산림생태계의 건강성과 생산력 유지·증진에 초점

○ 환경부는 생태계보전지역 관리, 자연환경조사, 이동통로 조성 등 자연환경보전법에 규정된 제한된 사업에 초점

○ 현 체계상 양 부처가 맡은 일에 충실할 경우 기능중복은 없으며, 공익임지를 따로 분리하여, 다른 부처에서 관리하면 오히려 이중적·비효율적이며 예산·행정의 중복과 낭비를 초래할 우려

- 산림청은 산림보전기관으로서 자연환경보전에 선도적 역할을 수행해 왔음.
 - 황폐산림의 복구 및 속성녹화로 산림생태계 안정성을 회복
 - '61년부터 보안림·산림유전자원보호림·조수보호구 등 산림보전제도 운영
 - '83년부터 수목원·박물관 조성 등 산림생물보전사업 전개
 - 2001년 3월 수목원조성및진흥에관한법률제정·운영(국립수목원 등 31개)

- 보안림, 산림유전자원보호림 등 법정제한림은 지정목적에 알맞는 방법으로 가꾸는 적극적 관리가 필수적임
 - 공익임지(보안림, 산림유전자원보호림, 개발제한구역 등)를 원상태의 산림 그대로 보존만 할 경우, 개별 법률에 의하여 특정목적으로 지정된 목적 달성이 어렵게 됨
 - 예를 들면 개발제한구역은 경관림 조성 및 적극적 육림관리를 통하여 도시민 휴식공간으로 제공, 수원함양보안림은 수자원 보전기능이 증진될 수 있도록 숲아베기 또는 활엽수로 수종갱신 필요
 - 산림유전자원보호림은 우량육종소재 및 관리모델로 활용

- 산림유전자원보호림은 산림내 생물다양성 보전과 자생지내 유전자원을 보전하기 위한 것으로 과거 천연보호림이 확대된 개념임
 - 과거에는 주로 주목, 구상나무, 분비나무, 소나무 등 교목성 수종을 천연림 보호차원에서 지정하여 왔으나, 현재는 산림식물의 종 보전 및 산림생태계까지 포괄하는 개념으로 산림유전자원보호림의 구역을 설정하여 지정·관리해 나가고 있음
 - 산림유전자원보호림으로 지정된 주목의 경우 각각의 개체에 고유번호를 부여하여 지방산림관리청에서 집약적으로 관리함으로써 현재까지 훼손 없이 잘 보전되고 있음(계방산, 설악산, 소백산, 가리왕산 등)

- 국제적으로도 산림의 경제기능과 공익기능의 조화로운 발휘를 위하여 지속가능한 산림관리를 추구하고 있음.
 - 생물다양성협약 당사국총회에서 산림생물다양성 관리는 산림정책의 한 부분으로 종합적으로 다루어져야 함을 요구.
 - 지속가능개발 세계정상회의(WSSD 2002)
 - 지속발전 이행계획(Plan of Implementation)의 제4장(자연자원의 보호 및 관리)에서 산림분야에서 산림생태계 보전, 지속가능한 생태관광, 산림의 지속가능한 경영에 관한 이행계획에 합의하여 수행계획.
 - 생물다양성 보전의 구체적 목표를 설정하여 현장(local)에서 실천하도록 촉구하고 있음.
 - 국제적 차원에서 논의되고 있는 지구환경대책은 선언에 그치는 원칙 표명보다는 구체적인 현장에서의 목표달성을 요구하고 있음.
 - 산림분야에서 이러한 목표를 성취하기 위해서는 산림관리에 대한 경험과 지식 및 전문관리인력을 보유하고 있는 부처에서 지속적으로 추진할 필요가 있음.

- 산림생물다양성은 관련한 법령, 전문인력, 하부조직을 갖추고 있는 전문기관에서 담당하는 것이 합리적임.
 - 산림청에서는 산림생물다양성 증진에 필요한 수목원의 역할과 기능을 증진하기 위한 “수목원조성및진흥에관관련법령”을 제정(2001.3.28)·시행함으로써, 산림법에 의하여 현지내(in-situ) 보전업무와 더불어 현지외(ex-situ) 보전업무를 수행할 수 있는 법적 장치를 마련하였음.
 - 수목원은 산에 자생하는 산림식물을 수집, 분류, 전시, 보존 및 이용기반의 조성을 위한 장소(in-situ → ex-situ)로써 이러한 작업을 위하여 임업기술직의 역할이 필수
 - 산림청은 산림생물다양성과 관련한 전문인력과 현지조직을 통하여 실질적이고 실천적인 사업을 수행하고 있음.

- 산 립 청 ⇒ 5개 지방산림관리청 ⇒ 25개 국유림관리소
- 임업연구원 ⇒ 산림환경부, 유전자원부, 4개 임업시험장, 8개 산림환경연구소
- 국립수목원 ⇒ 공립수목원

<표 5-34> 산림청과 환경부의 업무 성격 비교

구 분	산 립 청	환 경 부
조직기준	수익자·품목 중심조직(산주·산림)	목적·기능 중심 조직(환경)
목적이념성(정책집중성)	산림은 국가자산으로 목재생산 등 경제성과 공익성을 추구	산림을 환경측면에만 치중 (환경우위론)
주요기능	<p>○ 보호과</p> <ul style="list-style-type: none"> -산림자원의 보호와 산림형질변경의 단속, 산지정화 사업 -산림병해충 및 기상 피해의 예방과 구제 -수목에 대한 공해피해의 조사 및 방지 업무 -산림유전자원보호림 및 보호수 지정·관리, 산림생물 다양성의 보전·관리 -보안림의 지정·해제 및 시업관리, 산림보호지도요원의 위촉 및 운영 <p>○ 수목원</p> <ul style="list-style-type: none"> -수목원진흥기본계획 수립·시행 및 산림수목원, 박물관의 조성관리 -산림식물 및 표본의 조사, 수집·분류·동정 -산림식물의 현지의 보존 및 복원 	<p>○ 자연보전국</p> <ul style="list-style-type: none"> -자연환경보전에 관한 기본방침의 수립 -전국 및 지역자연환경보전대책의 수립 및 조사·평가 -생물다양성보전대책의 수립 -생태적 건전성 향상을 위한 대책의 수립·추진 -자연환경보전·이용시설의 설치 및 지원 등 자연자산관리 -생태계복원에 관한 사항 -자연보호에 관한 사항
산림관리 접근성	전국적인 조직망 구축 (산림관리 전담) 5개 지방산림관리청, 25개 국유림관리소, 111개 국유림경영팀, 임업연구원, 국립수목원 등	4대강 유역, 공단 등 한정된 조직망 국립환경연구원 2개과 8개 지방환경청, 환경감시대
산림에 대한 기술성·전문성	임업직(67%)으로 구성	환경직(임업직 1%)으로 구성
산림에 대한 책임성	산림에 대한 역사성, 접근성, 기술·접근성이 강하므로 책임감 투철	산림을 방치할 우려성 높음, 산림재난발생시(산불, 산사태, 병해충) 대처능력 의문
산림에 대한 국민서비스의 신속·정확성	관리·접근성이 용이하므로 신속·정확성이 강함	관리·접근성이 약하므로 신속·정확성 부족
산림에 대한 인식도	산림의 지황, 임황 등 전반적, 구체적 숙지(전문성, 기술성 강함)	형태적인 인식 (전문성, 기술성 약함)
공익·생산임지 분리 관리(경제와 환경)	공익임지와 생산임지는 혼재하므로 관리의 분리는 현실적으로 불가능	현실적으로 분리불가능하며 예산·인력 등 비효율적
사업연계성 (보안림,산림유전자원보호림, 보호수지정해제)	산림사업의 일부분으로 소속기관사업과 연계성이 있음	없 음
안정성	숲가꾸기등 육림작업으로 수원 함양, 공기정화, 생태계안정 등 오히려 경제적, 공익적 기능 증대(조장성)	산림의 보전에만 주력하여 죽어가는 숲, 방치된 숲 등 역기능 초래 (규제성)
※ 세계적 추세	산림부문의 독립성과 관리의 통합 중요성 강조 산림생물다양성 관리는 산림정책의 일부분	

3) 개선방안

- 산림자원에 대한 전문성을 지닌 기관이 산림을 통합관리할 수 있도록 산림관련 업무를 일원화하고 이를 뒷받침하도록 산림법을 보완
 - 개별제한구역, 상수원보호구역 등 개별법에 의해 지정된 산림관리 일원화
 - 산림내 서식하는 각종 야생동·식물종의 서식지 관리 등을 산림청으로 일원화
 - 대부분의 야생동·식물은 산림생태지역에서 서식
 - 산림내 먹이식물 식재, 서식공간 조성, 서식밀도 관리 및 보호지역·시설의 설치, 야생동물의 불법포획단속
 - 향후, 보안림뿐만 아니라 산림유전자원보호림내 보전가치가 있는 식물에 대하여 훼손이 일어나기 전에 지방산림관리청별로 서식지 생태조사, 관리방법의 개선을 통하여 산림유전자원보호림을 점차 확대해 나가야할 과제와 백두대간 관리범위를 설정하여 보전하는 정책을 연계하여 추진하여야 할 과제에 대하여 정책과 집행업무를 동시 추진할 수 있는 산림청에서 관할함이 타당함
- 환경부는 국가 전체적인 입장에서 자연환경보전에 대한 기본원칙과 절차만을 관장, 관련부처의 자연환경업무에 대한 총괄·조정·평가기능을 수행할 수 있도록 자연환경보존법 재편
 - 자연환경조사 및 집행적 성격의 사업과 관련된 사항은 부처별로 자연을 관리하는 기관의 장이 수행할 수 있도록 재편하여 자연보전기능에 대한 국가 전체적인 입장에서 보전에 대한 기본원칙과 절차만을 명시하여 각 부처에 대한 조정·평가기능을 수행

2. 농림부 조직개편안

가. 조직 설계의 원리

1) 조직설계의 기본방향

□ 과거 1980년대 초까지 우리의 농림조직은 식량증산을 최우선 과제로 삼았고 1990년대에 이르러 식량의 자급자족이라는 국가적 사명을 완수 하였음. 따라서 과거의 우리 농림부는 주곡 생산 및 내수확보에 중점을 기울여 왔으며, 그에 따라 조직의 개편이 이루어져 왔음. 이후 1980년대에는 식량증산이라는 전통적인 목표에다 농림유통조직의 개선사업을 시작하였고, 1990년에 이르러 국제 농업기구의 무역자유화 기조 및 압력에 직면하게 되었음.

□ 1990년대까지의 우리 농림조직 변천은 비교적 시대적 추세 및 국제화에 비해 다소 느린 느낌이 있었음. 이와 더불어 농수산물에 대한 수입장벽에 지속적으로 완화되어감에 따라 농림조직의 축소와 다른 부처로의 이양까지 거론되어가고 있는 실정임. 그러나 아직까지 농업은 국가적 산업이며, 농업에의 직·간접 종사자가 전체인구의 10%를 상회하고 있는 실정에서 순수농업의 부가가치만을 따져 농림조직의 축소를 주장할 수만은 없다고 판단됨.

□ 따라서 본 연구진은 2000년대 농업이 발전하고 생존할 길을 모색하고자 몇가지 Issue를 중심으로 하는 조직 개편안을 제시하고자 함.

2) 조직설계의 주요 Issue

□ 농업정책

- 가능한 정책부서는 각국의 주무과로 설치하지 말고 농업정책국에 귀속시키는 것이 바람직.
- 아직 개혁의 여지가 상당히 많거나 개별적으로 각 국에 존치할 필요가 있는 정책 부서는 현재대로 설치.
- 유통에 관해서는 각 품목별, 농산업 분야별로 해당과에서 유통을 담당하고, 정책기능만을 농업정책국으로 편입시킴.

□ 농산업의 변화

- 주 곡물 생산은 대토지 이용농업으로서 원·근거리 국가 어디에 비교하여도 비교우위가 없음.
- 이에 따라 대토지 이용 농업의 규모를 줄이고, 친환경 농업·과수·화훼·특수작물의 다변화·고품질화를 서두르고, 외국인의 기호에 맞는 작물 재배를 통한 수출판로를 열어야 함.
- 과수·채소·화훼·특작의 일부 품목이 시장경쟁력을 가질 수 있는 토지이용 농업이 될 것이므로 이에 대한 재배에서부터 소비자에게 전달되는 과정까지 전 유통단계에 농림부가 관심을 가질 필요가 있음.
- 일본의 경우 우리보다 식량생산에 우리보다 강한 의지를 표명, 식량청까지 두고 있으나 2003년 조직개편 내용에는 식량청을 폐지하고 본부안에 식량국을 설치하는 방향으로 가고 있음.

□ 식품산업·식품안전 및 축산

- 식품문제에 관해서는 세계적으로 그 중요성이 상기되고 있으며, 특히 그 위해성의 문제는 조직의 개편에 영향을 미치는 것으로 보임.
- 최근 우리의 경우에도 유전자 변형 농식품 문제에 대한 기술적·제도적 장치가 더 마련되어야 한다고 봄.
- 식품 표준화와 인증의 문제는 너무 경직적이어도 안되나 시장이 일반

식품에 준하도록 형성되기 위해서는 정부의 역할이 필요.

- 농식품의 시장진입을 위해 시장 진입 부적격자를 적격자로 오인하는 위험성에 초점을 맞춘다면 규제가 강화될 것이므로 시장진입 적격자를 부적격자로 오인하는 경우가 적도록 정책의 방향을 맞추어야 함.
- 축산업의 경우 구제역·광우병 파동으로 인한 손실보상 이전에 질병의 예방관리에 전념을 하는 것이 중요하고, 질병 발생시 조속한 사후처리가 이어져야 함.
- 축산국의 경우 단지 가축 뿐만 아니라 야생동물 및 수의사 관리에 대한 업무를 확대할 필요가 있음(현재에도 업무는 존재)

□ 세계화와 농업

- DDA, WTO, FTA협약으로 인해 우리 농산업은 더욱 피해해 질 것으로 보임.
- 특히 주작물 생산 농가의 경우 대토지 소유 농가라 할 지라도 경쟁력이 없으므로 개선책을 강구해야함.
- 개선책을 강구하여 정책을 집행하기 이전에 2003년부터 농업에 대한 개방 압력이 현실화 될 것으로 보임.
- 정부는 대안을 내어 농가를 구제하는 사후 정책이전에 협상력을 제고하여 다자간 및 양자간 협상에서 우리 농가 피해를 줄일 수 있는 탁월한 협상력이 요구됨.
- 이러한 협상은 향후 5년 이상 계속될 것으로 보이며, 따라서 임시기구로 되어있는 WTO 협상전담반을 상설기구화하여 DDA, FTA협상에 대비할 수 있도록 함.

□ 농촌 개발 및 토지의 이용

- 우리의 농업은 1990년대 정책시행으로 소규모 영세농이 다소 줄고 대규모 전업농이 이전에 비해 많이 증가하였으나 아직도 소규모 영세농이 다수.

- 소규모 영세농이 이용하는 토지의 부가가치는 갈수록 하락하고 있으며, 국내에서만 하여도 비교우위가 없으므로 토지이용의 용도를 변경할 수 있도록 함.
- 또한 농촌 경지정리사업 상당부분 완수되었고, 농공단지 개발의 실효성이 미비하므로 농지관련 부서를 통합하여 농촌개발국에 두도록 함.
- 그 밖에 농업용수, 수리시설, 발전비사업 등은 농업기반의 업무로 통합하는 것이 바람직.
- 실질적인 농촌의 개발은 도로 및 경지 정리 사업이 아니라 농민의 주거환경을 도시에 비례하여 상승시키는 것과 농촌의 인력을 적절히 이용하는 것이 보다 효율적.

□ 농업 혁신

- 농업의 혁신을 주도하기 위한 조직이 필요.
- 막연한 농업경영 혁신은 실제 업무수행이 불가능한 것이 일반적임.
- 벤처농업 외에 농업혁신을 이루기 위한 우리 농산물 및 수입품종의 개량을 정책적으로 선도하는 부서도 필요.
- 농촌진흥청의 연구업무를 위해서 중앙부처에서 이에 대한 지식을 가지고 지도하는 것이 바람직.

□ 소비자 보호 및 농촌복지

- 소비자보호는 세계적인 추세이며, 소비자들이 올바른 농산물 및 식품을 선택할 수 있는 정보와 홍보가 필요.
- 소비자보호원과 비슷한 기능을 할 수 있으나 행정권을 가지고 집행할 수 있는 점에서 기능의 분리가 가능함.
- 농어촌의 복지가 이루어져야 인구의 유입이 가능하고, 농어촌 개발이 이루어짐.
- 농어촌 복지는 교육, 부녀자·노인 복지, 농작물 재해보상 위주로 이루어져야 하며 그동안 등한시하였던 부문으로 농어민 정주를 위해 필요

성이 제기되고 있음.

- 농어촌에 투자를 유치하고, 도시와 농어촌간에 경제적·문화적 삶의 수준에 이질성 확대를 가져오지 않기 위해서 주변 도시 및 재도시와의 유대가 필요.
- 자연농장 및 실습장 등을 체계적으로 운영하여 수익성도 제고하면서 농촌의 면모를 그대로 유지시키는 등의 방안이 모색되어야 함.

3) 주요 기능별 행정수요 평가

□ 농림부의 주요기능별 행정수요는 다음과 같이 평가해 볼 수 있음.

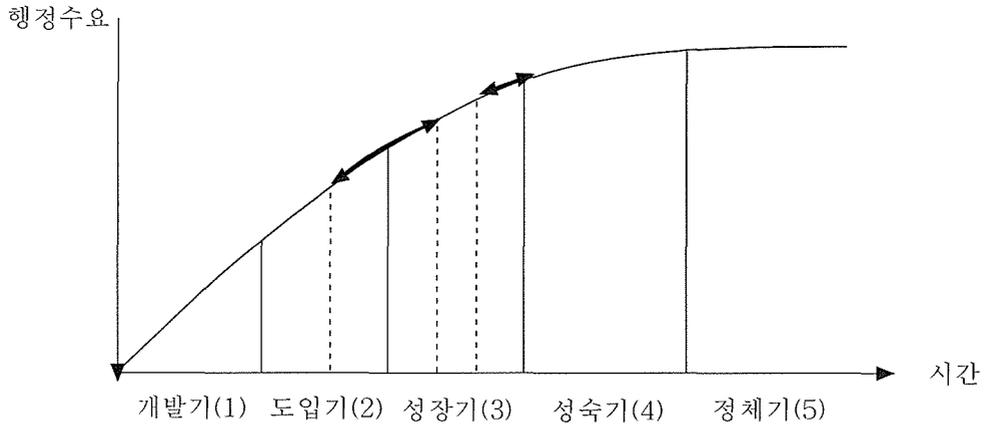
<표 5-35> 농림부 주요기능별 행정수요 평가

정책대상	농림부 정책방향		
	현행유지	발전	약화가능
쌀	(5)		
채소화훼특작		(2)	
농산물안전		(1)	
유통			(5)
자재 및 기계			(5)
가공산업		(3)	
외식산업		(2)	
친환경농업		(1)	
축산진흥	(4)		
방역검역		(3)	
농촌지도			(5)
기술개발	(4)		
농업기반			(4)
농민복지		(1)	
통상협력		(1)	
재해관리		(1)	
농업조합			(4)

주: 괄호속 수치는 아래 그림의 단계를 의미

개발기(1), 도입기(2), 성장기(3), 성숙기(4), 정체기(5)

- 위의 행정수요예측은 국(외)내여건의 변화뿐만 아니라 관련 민간부문의 변화까지 고려한 것임. 예컨대 농기계자재가 약화된다는 것이 아니고 민간부문의 활성화로 농림부가 제공해야할 행정서비스의 비중이 과거보다 약화될 것이라는 것임. 이는 아래 그림과 같이 시간발달 단계상의 위치를 의미함.



4) 조직설계의 원칙

□ 원칙1. 과거 일방적 조직 축소 때문에 이질적인 부서들이 혼합되어 있는 기존의 혼돈스러운 조직들을 가능한 체계화함.

- 국 단위는 품목별·업무분야별 구분

- 정책
- 식량, 채소, 화훼
- 축산
- 농관련산업
- 농촌개발
- 국제협력

- 과 단위 조직은 품목별 혹은 기능별로 편재함(국 실정에 따라 선택)

□ 원칙2. 새롭게 발전 가능한 기능을 강조

- 농업환경의 변화로 경쟁력이 강한 분야와 약한 분야가 있음. 선택과 집중이 불가피함.
- 국가적으로 중요한 기능이라고 하더라도 민간부문의 능력이 제고되는 경우, 농림부에서 수행하는 기능은 부분적으로 감축가능
→ 구체적인 분야는 <표 5-35> 참조

□ 원칙3. 기획기능담당 조직보다는 집행기능 조직 강화

- 최근 국제환경의 변화와 국민전체의 주권의식(민주화)의 제고로 농업인과 소비자 모두 농정에 대한 요구가 다양하고 구체적이며 또한 직접적인 방식으로 표출되고 있음.
- 이에 대응하기 위해서는 신속한 안전성 검사, 불량 농산물 생산방지, 외국산 저품질 또는 유해농산물의 유입방지 등 국민밀착형 집행기능이 상대적으로 강화되어야 함.

5) 농림부의 명칭변경문제

□ 새롭게 대두되는 기능과 외국의 사례를 고려할 때 농림부의 명칭변경은 다음과 같이 고려할 수 있음.

○ 대안

- 농업부
- 농업식품부
- 농림식품부
- 농림식품안전부
- 농림소비자보호부

○ 외국의 사례

-‘식품’이 부처명칭에 포함되는 경향이 있음.

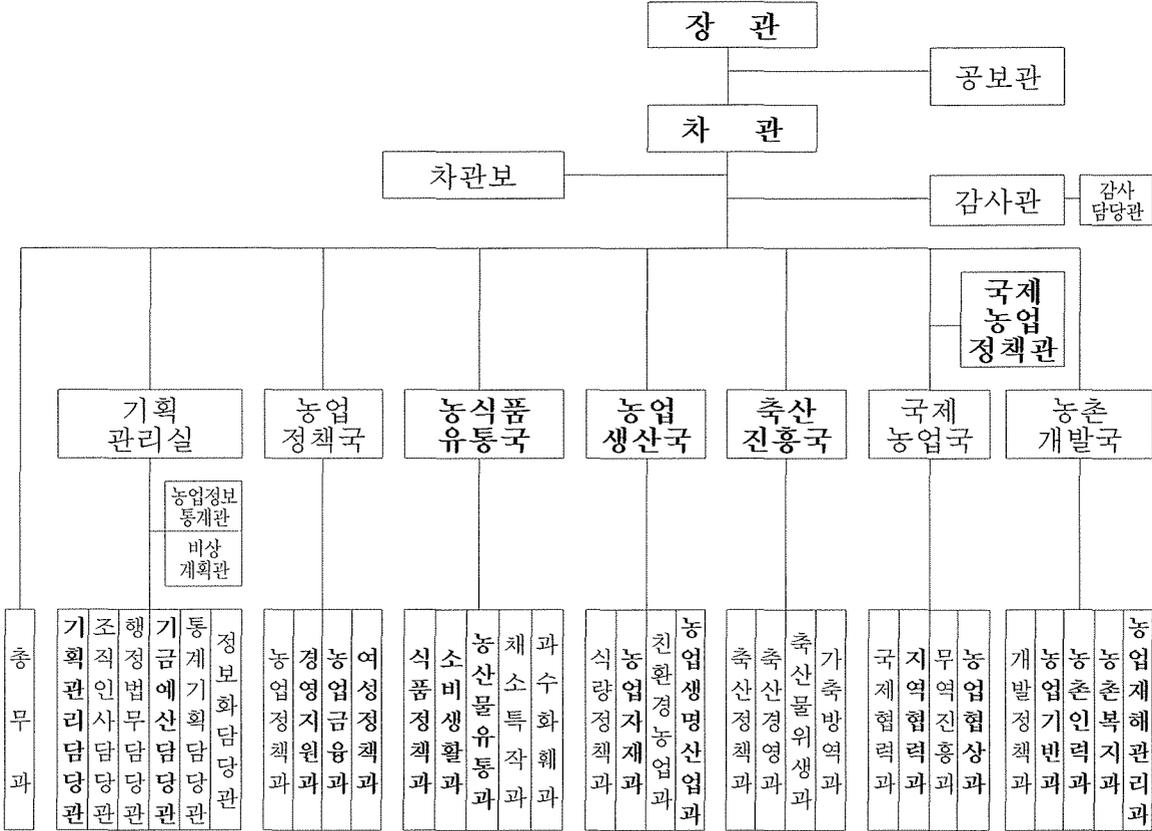
○ 현재 산림청이 외청으로 있는 것을 감안하면 ‘농림식품부’가 적합

나. 본부 조직개편방안

1) 농림부 본부 조직개편안(제1안)

가) 기구개편

<그림 5-16> 농림부 본부 조직 개편도 I 안



나) 기능 개편

□ 본부의 유지기능

- 총무과 유지
- 기획관리실의 농업정보통계관 및 비상계획관은 유지
- 축산국 조직 및 기능 유지
 - 명칭은 축산진흥국으로 변경
 - 방역청 신설시는 일부 기능 방역청으로 이관 가능

현행조직		
국	과	핵심기능
축산국	축산정책과	축산정책 수립 가축개량지도 마사회지도 축발기금운영
	축산경영과	한우생산기반·닭수급 낙농·우유수급 사료수급 품질 초지·조사료
	축산물위생과	쇠고기·돼지고기수급 축산물 가격통제 축산물 위생
	가축방역과	가축방역 가축물·축산물 검역 수의사·동물약품
국제농업국	국제협력과	통상기획 다자협상개발기구 무역협력개발기구 국제농업기구
	통상협력과	각 세계 지역별 통상협력 세계무역기구 위생 및 동아시아·태평양 경제협력 무역환경에 관한 사항
	무역진흥과	수출입 관리 관세 및 국제투자
	WTO 대책반	Task Force로 운영
농촌개발국	개발정책과	농촌개발사업 계획 농업생산기반정비사업 농업기반공사 지도·감 독 국제기술협력
	* 농촌 진흥과	농업기반정비사업 환지 농촌생활환경개선 농촌정리·휴양단지개발 농공단지·휴양관광농업 그린투어리즘·관광농업
	* 농촌 용수과	농업용수 개발사업 농업생산기반정비사업 기술지원 및 조정 대안위 농업종합개발사 업
	* 시설 관리과	국유재산 관리·처분 수리시설 안전관리 배수개선사업 및 수해 배복구발기반 정비 및 기계화 작로

* 은 폐지 부서

개편안 I			비고
국	과	핵심기능	
축산진흥국	축산정책과	현행과 동일	
	축산경영과	"	
	축산물위생과	"	
	가축방역과	"	
국제농업국	국제협력과	현행업무 유지하되 협상실 무는 농업협상과에 전담케	국제농업국 국상위부 국제농업 인정관 (1급상당)
	** 지역 협력과	현행 통상협력과와 동일	
	무역 진흥과	현행과 동일	
	** 농업 협상과	WTO, FTA, DDA협상에 관한 업무전담	
농촌개발국	개발정책과	농촌개발사업 계획 농업생산기반정비사업 총괄 국제기술협력 농지제도·농지법·농지이용증진 농지보전제도 운용 농지관리기금·관리위원회 운 용	농업기반공 감지도·농 업기 농업기 반공사 지도·감 독 국제 기술 협력
	농촌 인력과	농업법인 육성·수급 농업인력 육성·수급 농업인교육·기능정착 향도이촌방지 사업 부녀자·노인 인력 개발	농업정책 에서 농촌 복지 지 향 적 인 력 개 발 기 능 강 화
	** 농업 기반과	농업기반공사 지도·감독 농업기반정비사업 환지업무 및 영농규모화 집행 경지정리·배수개선·발기반 농업용수개발·관리 농지정리·배수개선·발기반 농지정리·배수개선·발기반 농지정리·배수개선·발기반 국유재산 관리·처분	개발정책과, 농지 과, 시설관리과, 농촌용수과, 업 무 통합 집행기 농업 기 반 공 사 로 대 폭 이 양
	** 농촌 복지과	농촌 생활편의시설확충 농촌 의료서비스 농어민 자녀 교육 지원 농특세 재원 배분 조정 농공단지·그린투어리즘	농특세 사업 강 조 정 기 능 강 화
	** 농업재 해관리과	재해관리 농작물 재해보험 축산보험	농업정책 과 에서 이 관

** 은 신설 부서

다) 실·국별 개편내용

□ 기획관리실

○ 개요

- 기획예산담당관실에서 예산·기금업무를 분리하여 투자심사담당관실 업무와 통합하여 '기금예산담당관실'로 개편하고 투자심사담당관실의 농림사업 심사·평가업무는 감사담당관실로 이관
- 현행 기획예산담당관실은 기획관리담당관실로 개칭하여 순수 기획과 국회관련 기능만 담당
- 기금예산담당관실은 농림부내 정책자금 및 예산의 흐름을 총괄적으로 파악할 수 있음.
- 기금예산담당관실은 각 부서의 업무를 재정적으로 지원하고 조정하는 집행업무를 담당하고, 감사담당관실은 각 부서가 공공재원을 가지고 추진한 사업(정책)의 성과를 평가함.
- 여성정책담당관실은 농업정책국으로 이관하고 여성정책과로 변경

○ 과별 편제

- 기획관리담당관
- 조직인사담당관
- 행정법무담당관
- 기금예산담당관
- 통계기획담당관
- 정보화담당관

□ 농업정책국

○ 개 요

- 농업정책과는 농업에 관한 정책(policy)의 형성과 관리를 전담하도록 하고 농업금융, 유통, 환경농업에 관한 분야별 정책은 해당과에서 담

당함. → 순수 정책 · 기획방향으로 전환

- 농지과를 폐지하여 농지제도, 농지보전, 농지이용증진, 농지관리기금 및 농지관리위원회 운용은 농촌개발국 개발정책과로 이관하고, 농업구조개선사업과 관련된 영농규모화, 경영이양직불제, 쌀전업농육성 등 농업구조개선 업무에 통합
- 협동조합과를 농업금융과로 개편
- 향후 농가소득정책의 핵심은 직접지불제가 될 가능성이 높으므로 현재 친환경농업과, 농지과 등에서 담당하는 직접지불제 업무를 농업정책과로 이관하여 농가소득정책과 함께 총괄하게 하고, 집행은 친환경농업과와 농업금융과(신설), 개발정책과(농촌개발국) 등에서 분담할 수 있음.
- 기획관리실 소속의 여성정책담당관실을 농업정책국으로 이관하여 여성정책과로 함.

○ 과별편제

- 농업정책과
 - 농림업에 관한 전반적인 장기 정책방향을 수립하고 중·단기 정책이 이와 부합되도록 확보하는 기능을 주로 담당
 - 기획관리실과 유기적인 협조하여 전반적이고 장기적인 농정방향을 수립하고, 중단기적으로 집행을 확보하는 기능에 중점을 두어야 함.
 - 농업구조개선사업을 통합적으로 수행
 - 직접지불제 업무를 농가소득정책과 연계하여 수행
 - 남북농업협력업무 총괄
 - 농업재해보험 업무는 순수 정책기능이 아니므로 농촌개발국 농업재해관리과(신설)로 이관
- 경영지원과
 - 영농규모화사업 및 경영이양직불제 업무

- 전업농 육성
- 농업경영혁신 및 농업컨설팅 지원업무 수행
- 농업금융과
 - 현재의 협동조합과 기능을 대체로 유지하되 협동조합 관련 업무는 협동조합개혁의 마무리와 함께 장기적으로 업무가 감소될 것이므로 농업종합자금 지원 기능 및 농가부채경감대책 관련 기능을 강화
- 여성정책과
 - 기존 여성정책담당관실에서 수행하던 업무 수행
 - 농촌여성·노인 복지업무 및 여성농업인육성, 여성농업인단체 관리 등

□ 농식품유통국

○ 개요

- 현행 농산물유통국은 농식품유통국으로 개편하되 식품안전·소비자보호 기능을 강화하기 위하여 현행 식품산업과를 확대하여 식품정책과와 소비생활과를 신설
- 기존의 유통정책과와 시장과를 통합하여 농산물유통과를 신설
- 채소특작과와 과수화훼과는 종전과 동일

○ 과별 편제

- 식품정책과
 - 식품안전·소비자보호업무 총괄
 - 식품표준 및 품질인증
 - 농촌특산품 육성
 - 전통식품과 외식산업 육성
- 소비생활과
 - 소비자보호를 위한 식품안전성 조사

- 소비자관련단체 육성
- 농산물직거래 활성화 등
- 농산물유통과
 - 유통구조개선, 가격안정대책
 - 물류개선, 산지유통지원
 - 농산물가격안전기금 운용, 농산물유통공사 감독
 - 전자상거래 추진 총괄

□ 농업생산국

○개요

- 식량생산국을 농업생산국으로 개칭
- 식량정책과, 친환경농업과는 현행 업무와 동일
- 농업기계자재과는 농업자재과로 개칭
- 농산과를 시대에 맞게 농업생명산업과로 명칭을 변경하고 농촌인력과 벤처농업육성업무를 이관

○과별 편제

- 식량정책과
- 친환경농업과
- 농업자재과
- 농업생명산업과
 - 벤처농업육성 업무를 농촌인력과에서 이관받고 기존의 식량·생산계획 수립, 종자산업육성, 농업생명산업육성 업무를 수행
 - 농산과(현행) 수행업무인 재해대책업무는 신설되는 농촌개발국 농업재해관리과로 이관

□ 축산진흥국

○개요

- 축산국을 축산진흥국으로 개칭
- 현행과 동일하게 운영하되 방역청(원) 신설시 기능이 다소 축소 될 수 있음.
- 방역청(원) 신설시에도 방역청과 농림부 본부 사이의 전달체로서 가축방역과를 유지할 수 있음.
- 사료안전관리 업무도 방역청(원) 신설시 이관되어야 하며, 또는 농관련산업국에서 관장하는 것도 가능.

○과별편제

- 축산정책과
- 축산경영과
- 축산물위생과
- 가축방역과

□ 국제농업국

○개요

- 협상력 제고와 타부처와의 원활한 협의를 위해 1급 국제농업정책관을 국제농업국 상위기구로 신설하여 국제협력과 시장개방협상을 총괄하게 함.
- 임시조직인 WTO대책반을 농업협상과로 상설화하여 국제협상 전담
- 통상협력과는 지역협력과로 개칭

○과별편제

- 국제협력과
- 지역협력과
- 무력진흥과
- 농업협상과
 - 향후 FTA, WTO 등 국제 농업협상이 지속될 것이므로 협상 완료

시까지 상설기구화

□ 농촌 개발국

○개요

- 현행 4개과에서 5개과로 확대 개편하여 실질적인 농촌개발이 가능하도록 활성화
- 각 부처에서 분산 수행하는 농특세사업의 조정 기능 강화
- 개발정책과에서 농업정책국 농지과 업무를 이양받아 수행
- 농업정책국의 농업인력과를 이관 받음.
- 농촌용수과와 시설관리과를 통폐합하여 농업기반과 설치
- 농촌복지과 신설하여 농민복지기능 종합적 관리
- 농촌진흥과는 폐지하고 업무는 농업기반과와 농촌복지과로 분산
- 농업재해관리과를 신설하여 농업재해관리 및 재해보험 담당
- 기획관리실의 여성정책담당관 기능을 이관받아 농촌복지과와 농촌인력과에서 분산 수행

○과별편제

- 개발정책과
 - 농업정책국 농지과 업무 중 농업구조개선 관련 업무를 제외한 농지보전·관리·이용증진 업무를 이양받아 수행함으로써 종합적인 농촌개발계획 수립과 연계
 - 농업기반공사 감독 업무는 농업기반과로 이관
- 농촌인력과
 - 농업인 육성·수급·교육, 향도이촌방지 사업, 부녀자·노인을 위한 인력프로그램 개발, 창업농관리·농업법인 육성
 - 농촌복지지향적 인력정책 개발
- 농업기반과

- 농업기반공사 지도·감독, 농업기반정비사업 환지업무, 영농규모화 세부집행정책, 경지정리·배수개선·밭기반정책, 농업용수개발·관리정책, 시설관리, 국유재산 관리·처분 등 현행 농촌진흥과, 농촌용수과, 시설관리과 업무를 통합 수행

- 집행기능은 농업기반공사로 대폭 이양

농촌복지과

- 생활환경개선·교육·의료 등 종합적인 복지 기능 강화
- 농공단지·그린투어리즘 등 농외소득원 창출 적극 지원
- 농특세 사업 부처간 조정 기능 강화

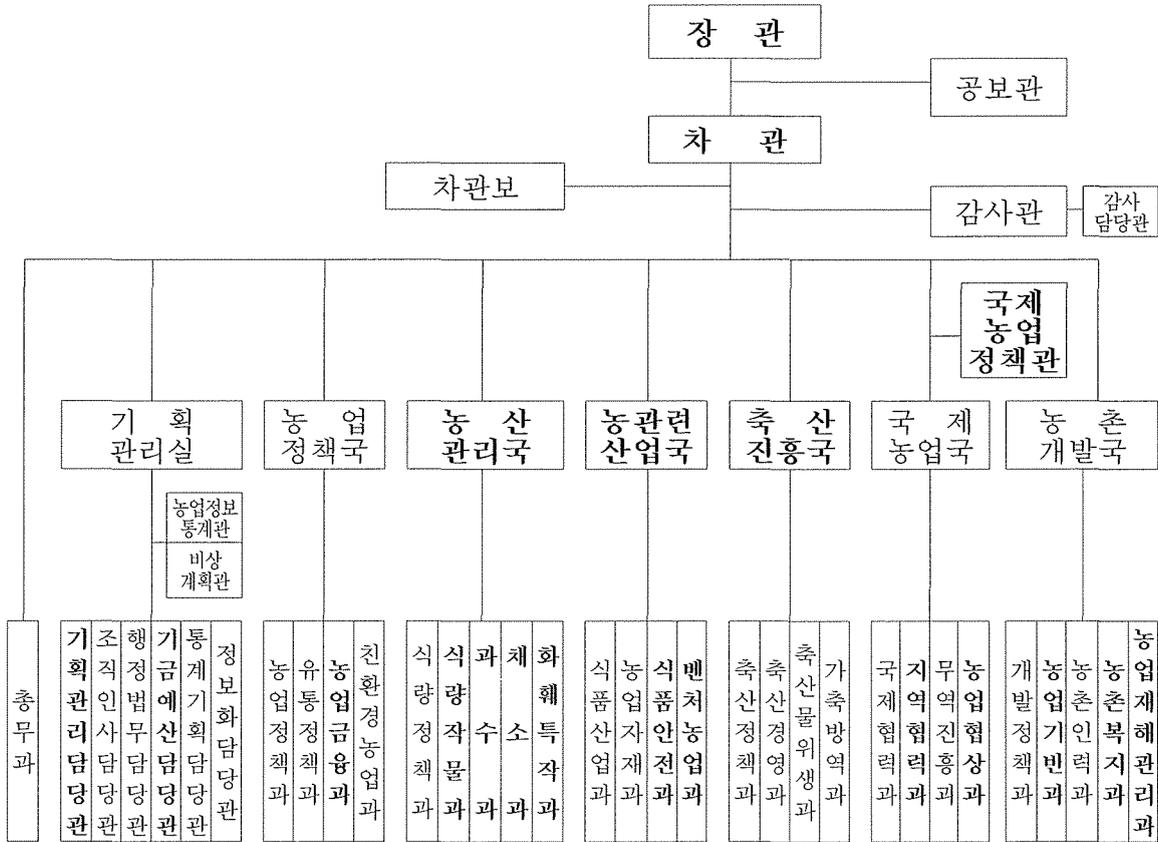
농업재해관리과

- 농업정책과의 농업재해보험 업무와 농산과의 재해대책업무를 이관 받아 농업재해를 종합적으로 관리하는 기능 구축

2) 농림부 본부 조직개편(제2안)

가) 기구개편

<그림 5-17> 농림부 본부 조직 개편도 2안



나) 기능개편

□ 개요

- 총무과, 기획관리실은 1안과 동일하되 여성정책담당관실의 기능은 농촌복지와 인력개발에 해당하므로 폐지하고 업무는 농촌개발국의 농촌인력과 및 농촌복지과로 이관
- 농업정책국은 유통정책과와 친환경농업과를 이관받음.
- 현행 식량생산국과 농산물유통국의 농산물 생산·관리 기능을 통합하여 농산관리국을 신설
- 농업관련산업에 대한 육성기능을 대폭 강화하고 식품안전관리기능을 보강하여 농관련산업국 신설
- 축산진흥국, 국제농업국, 농촌개발국은 1안과 동일

□ 2안의 기능개편 <표 5-37>

현행조직			개편안 2			비고
국	과	핵심기능	국	과	핵심기능	
농업정책국	농업정책과	농업정책개발 농업총괄 농업구조개선 농업소득정책 농작물 재해보험	농업정책국	농업정책과	농업정책개발 농업총괄 농업구조개선·영농규모화· 농업구조개선 농업소득정책·직접지불제 총괄	재해보험업무 농업정책개발 농업구조개선 농업소득정책 농작물 재해보험
	* 농지과	농지법·농지관련조세 농지관리기금운용 농지이용증진·영농규모 확대·경영이양 농지보전대책		유통정책과	유통구조개선 가격안정대책 물류개선·산지유통지원 농안기금운용 농수산물유통공사 감독 직거래 및 전자상거래 촉진	규격·표준화·공 정거래 강화 도매시장·중 유통센터 기능은 유통공 사에 대폭 이양
	농촌인력과	농업법인·후계농업인 육성 농업인교육·기능정착 농업경영혁신지원 농업·전업농육성		** 농업금융과	농업종합자금 지원 농가부채경감 농협농조합육성·관리 농업금융개혁	농업종합자금 지원 및 농가 부채경감 기능 강화
	* 협동조합과	협동조합육성·관리 농업금융개혁 농업종합자금 지원 농가부채경감		친환경농업과	친환경농업제도·육성 친환경농업직접지불제 토양관리 및 식물검역 농업기술개발 및 관리	
* 식량생산국	식량정책과	중장기식량정책수립 정부미 공급가 결정 양곡유통 및 가공무 양곡관련 통상업무 양곡관련 회계·기금	** 농산관리국	식량정책과	식량수급계획·생산조정 정부미 공급가 결정 식량관리 통상업무 양곡유통 및 가공 양곡관련 회계·기금	
	* 농산과	식량생산지정사업추진 농해방제 농생산지정사업육성 농생산지정사업육성 농생산지정대책		** 식량작물과	쌀·보리·잡곡 등 주요식 량작물 생산관리 및 육성 종자제도운영·종자육성 병충해방제	
	* 농업기계자재과	농기계 공급·임대·이용 농업기계화사업 농업기계개발 및 농약 관리		** 과수과	과수 품종개발·재배·유통· 소비의 관리 및 촉진 과수 수급조절·수출입 수확후관리 개선	
	친환경농업과	친환경농업제도·육성 친환경농업직접지불제 토양관리 및 식물검역 농업기술개발 및 관리		** 채소과	채소에 관한 사항으로 과 수과에 준함	
* 농산물유통국	유통정책과	유통구조개선·가격안정 물류개선·산지유통지원 농안기금운용 농수산물유통공사 감독	** 농관련산업국	식품산업과	농촌 특산물 육성 전통식품 육성 외식산업 육성	
	* 시장과	농산물도매시장 건설 도매시장 관리감독 농수산물종합유통센터 직거래 및 전자상거래		** 식품안전과	농산물 안전성조사 농산물 품질관리 소비자보호 식품표준 및 품질인증 리스크 커뮤니케이션	
	식품산업과	농촌 특산물 육성 전통식품·외식산업 육성 농산물 품질관리 및 안전성조사·소비자보호 식품표준 및 품질인증		농업자재과	농기계 공급·임대·이용 농업기계화사업 농업기계개발 비료·농약·기타 농자재	식량생산국 농업기계자재 과 업무이관
	* 채소특작과	채소에 관한 사항 인삼·특작에 관한 사항		** 벤처농업과	벤처농업·전업농 육성 농업경영혁신·컨설팅지원 농업생명산업육성	농촌인력과·과 농산과의 업무이양 및 강화
	* 과수화훼과	과실생산·유통 화훼생산 및 유통				

* 은 폐지 부서

** 은 신설 부서

다) 실·국별 개편내용

□ 기획관리실

○ 개요

- 1안과 동일하되 여성정책담당관실의 기능은 농촌복지와 인력개발에 해당하므로 폐지하고 업무는 농촌개발국의 농촌인력과 및 농촌복지과로 이관

□ 농업정책국

○ 개요

- 농업정책과는 농업에 관한 정책(policy)의 형성과 관리를 전담하도록 하고 농업금융, 유통, 환경농업에 관한 분야별 정책은 해당과에서 담당함. → 순수 정책·기획방향으로 전환
- 현재 유통국의 유통정책과와 시장과를 이관하여 통합
- 농지과를 폐지하여 농지제도, 농지보전, 농지이용증진, 농지관리기금 및 농지관리위원회 운용은 농촌개발국 개발정책과로 이관하고, 농업구조개선사업과 관련된 영농규모화, 경영이양직불제, 쌀전업농육성 등은 농업정책과로 이관하여 농업구조개선 업무에 통합
- 협동조합과를 농업금융과로 개편
- 향후 농가소득정책의 핵심은 직접지불제가 될 가능성이 높으므로 현재 친환경농업과, 농지과 등에서 담당하는 직접지불제 업무를 농업정책과로 이관하여 농가소득정책과 함께 총괄하게 하고, 집행은 친환경농업과와 농업금융과(신설), 개발정책과(농촌개발국) 등에서 분담할 수 있음.
- 친환경농업육성과 식물검역, 농촌 및 농지 환경보호는 농림부 전체 차원에서 강화해야 할 중요한 기능임이므로 친환경농업과를 현재 식량생산국에서 농업정책국으로 이관하고 기능 강화

○ 과별편제

- 농업정책과

- 농림업에 관한 전반적인 장기 정책방향을 수립하고 중·단기 정책이 이와 부합되도록 확보하는 기능을 주로 담당
- 기획관리실과 유기적인 협조하여 전반적이고 장기적인 농정방향을 수립하고, 중단기적으로 집행을 확보하는 기능에 중점을 두어야 함.
- 농업구조개선사업을 통합적으로 수행
- 직접지불제 업무를 농가소득정책과 연계하여 수행
- 농업재해보험 업무는 순수 정책기능이 아니므로 농촌개발국 농업재해관리과(신설)로 이관

- 유통정책과

- 현행 유통정책과와 시장과를 통합
- 유통구조개선, 물류표준화, 도매시장·종합유통센터 관리 등 농산물의 유통에 관한 정책을 입안하고 조정
- 채소·과수·화훼특작의 품목별 가격안정대책수립 기능은 농산관리국(신설)의 품목별 담당과에서 수행
- 도매시장 관련 업무는 축소될 것으로 예상되므로 관련 기능을 농수산물유통공사에 이양하는 방안 모색
- 직거래 및 전자상거래 촉진 정책의 조정 및 활성화

- 농업금융과

- 현재의 협동조합과 기능을 대체로 유지하되 협동조합 관련 업무는 협동조합개혁의 마무리와 함께 장기적으로 업무가 감소될 것이므로 농업종합자금 지원 기능 및 농가부채경감대책 관련 기능을 강화

- 친환경농업과

- 국제농업국과 긴밀한 협력 하에 국제규범에 맞는 환경농업을 육성하는 정책을 총괄
- 친환경농업 관련 세부 정책 기능은 농산관리국(신설)의 각 작목별

전담과에서 담당

- 농촌 및 농지 환경보호 관련 세부정책기능은 농관련산업국(신설) 농업자재과와 분담

□ 농산관리국

○ 개요

- 현행 식량생산국과 농산물유통국의 농산물 생산·관리 기능을 통합하여 농산관리국을 신설
- 농산관리국내 과는 식량정책과, 식량작물과, 채소과, 과수과, 화훼특작과로 구성
- 채소와 과수는 생산물 비중과 수출전망 등을 고려할 때 별도의 전담과를 설치하여 집중 육성할 필요 있음.
- 수출전망이 밝은 화훼·특용작물 분야 역시 별도 과를 두어 육성
- 각 과는 소관 농산물에 대하여 생산부터 유통·소비까지 총괄함. 예컨대 단순히 생산량조절뿐만 아니라 품질제고, 수확후관리, 안전성확보, 친환경농법도입, 물류표준화, 직거래 등을 포함한 전과정 담당
- 향후 국제협력을 통한 시장 확보 및 확대가 요청되므로 작물 수출입에 관하여 개별 과단위로 수출입 조정을 담당
- 종전 유통정책국에 혼재되어 있던 이질적인 업무가 분해되어 체계적으로 정리됨. 즉, 유통정책국의 주요 업무내용 중
 - 산지 및 소비지 유통대책 수립 추진→농업정책국 유통정책과로
 - 채소·과수·화훼·특작 생산·유통정책 수립 추진→채소과, 과수과, 화훼특작과로 각각 분리
 - 농산물 유통구조 및 종합대책 수립 추진→농업정책국 유통정책과로
 - 농산물 수급 및 가격안정대책 수립 추진→각 품목담당과로
 - 농산물 품질 및 안전성 관리, GMO관리, 지리적표시제 관련 정책 수립 추진→기본적으로 각 품목담당과가 수행하되 농관련산업국(신

설)의 식품안전과에서 조정

- 농산물직거래 지원 및 농산물 소비자보호 관련 정책 수립 추진→각 품목담당과로
- 농촌가공산업 및 전통의식산업육성→농관련산업국 식품산업과로
- 품목별 농산물의 표준규격출하 및 물류표준화대책 수립→각 품목담당과로
- 품목별로 생산량과 질을 종합적으로 담당하는 행정체계가 이뤄짐.
- 타국과의 업무협조는 생산부터 소비까지에 이르는 단계별로 이뤄질 수 있음→궁극적으로 소비자보호를 강화하는 책임행정 구현

○과별 편제

- 식량정책과
 - 식량수급에 관한 전반적인 정책을 입안하고 조절하는 기능, 현재의 식량정책과 기능을 거의 유지
- 식량작물과
 - 주요 농산물인 쌀·보리·잡곡 등 곡류의 생산·관리 촉진
- 채소과
 - 시장개방으로 가장 큰 타격을 입을 것으로 우려되는 채소 분야의 생산·수확후관리·유통을 망라한 경쟁력 제고 및 안정수급기반
- 과수과
 - 역시 시장개방의 영향력이 큰 분야이므로 안정수급기반 구축과 품질 경쟁력 향상에 중점을 두는 생산관리 정책 필요
 - 과수는 고품질화를 통한 수출산업화가 가능하므로 이에 대한 체계적 지원 필요
- 화훼특작과
 - 다양한 특용작물 개발·육성 및 수출전략품목화 지원

□ 농관련산업국

○ 개요

- 전체 산업에서 비중이 확대되고 있는 농업관련산업에 대한 육성기능을 대폭 강화하고 중요성이 증대하고 있는 식품안전관리기능을 보강하여 농관련산업국 신설
- 농수산물 규격, 표준화, 품질인증에 관해서는 식품산업과와 식품안전과의 긴밀한 협조 및 업무분할 필요

○ 과별 편제

- 식품산업과
 - 전통식품 개발 촉진, 농산물가공업체 관리, 외식산업 육성
- 농업자재과
 - 비료, 농약, 농기계, 농자재 관리
- 식품안전과
 - GMO관리·식물검역을 포함한 농산물 안전성 관리 정책 총괄 조정
 - 소비자보호 강화를 위한 정책 개발
- 벤처농업과(또는 생명공학과)
 - 현재 농촌인력과의 벤처농업 및 전업농 육성 업무와 농업경영혁신 및 농업경영컨설팅 지원 업무 이관
 - 농업벤처기업 창업지원, 벤처농업기금 설치 운영
 - 벤처농업기금 및 예산의 확보·운용에 관한 업무 확대

다. 식품안전성 관련 소속기관 및 외청 개편안

□ 개편의 원리

- 고품질의 안전한 농축산물을 공급하는 일이야말로 농림부의 핵심적인 존립이유가 되는 중요한 기능임.
- 농림부의 4개 산하기관 중 종자관리소를 제외하고 3개 기관이 농축산물의 안전성과 직접 관련되어 있고, 외청인 농촌진흥청 역시 간접적으로 관련되어 있으므로 이들 기관의 기능과 조직을 강화하고 효율화하는 일은 농림부의 핵심역량을 좌우
- 본 연구에서는 농축산물 안전관련 조직의 위상을 높이고 기능을 강화한다는 원칙에 따라 새로운 편제를 모색하되, 개편의 실현가능성에 따라 단기적으로 모색할 수 있는 소규모 개편에서부터 장기적으로 검토되어야 할 대규모 개편안까지 단계적으로 제시하고자함.

1) 제1안 : 검역방역원 설치안

□ 기본방향

- 동물검역과 식물검역, 국경검역과 국내방역 및 중앙방역행정과 지방방역행정의 연계체제 확립을 위해 분산되어 있는 방역·검역·위생관리 기능을 통합하여 검역방역원 설치
- 수의과학검역원과 식물검역소를 통합하여 검역방역원으로 하고 인력 확대
- 인력은 검역원과 검역소 합한 정원 875명의 약 40%를 증원하여 1,200명 정도 확보
- 축산질병연구소 및 식물질병연구소 설립

□ 개편 조직의 편제²⁾

○ 기구 : 3부 1과(총13과), 7지원, 25출장소, 2부속기관

- 원장(1급)
- 기획관리과
- 동물방역부(2-3급):4과
- 식물검역부(2-3급):4과
- 축산물위생부(3급):4과
- 축산질병연구소(3급)
- 식물질병연구소(3급)
- 7지원(25출장소)

○ 본원: 3부 1과(총13과)

현 행		개 편
수 과 원	식 검	
3부·16과	6과	3부 1과(총13과) -기획관리과 -동물방역부(4과) -식물검역부(4과) -축산물위생부(4과)

○ 지원

- 전국을 포괄하는 중앙방역체제 구축을 위해 권역별 지원 설치
- 지원은 현 수과원의 지원 및 식검의 지소를 통합 재편
- 인천 및 부산지원장 소속하에 식물격리재배관리소 설치

현 행		개 편
수 과 원	식 검	
5개 지원 (서울·부산·인천·군산·제주)	5개 지소 (인천공항·중부·영남·호남·제주)	7개 지원 (서울·인천·대전·광주·대구·부산·제주)

2 보건복지부 국립보건원은 1급 계약직 원장 하에 5부 1연구소 2과로 구성

○ 출장소

-지원장 소속하에 수의과학검역원 및 식물검역소의 출장소를 통합하여 설치

	현 행		개 편
	수 과 원	식 검	
	12개 출장소	20개 출장소	25개 출장소
공통	동해,청주,천안,광주,자성대,신선대,대구,마산,속초,평택,광양	동해,청주,천안,광주,자성대,신선대,대구,마산,속초,평택,광양	동해,청주,천안,자성대,신선대,마산,속초,평택,광양
단독	용인	서울세관,서울우체국,안양,목포,김해공항,사상,울산,양산,제주공항	서울세관,서울우체국,안양,용인,목포,김해공항,사상,울산,양산,제주공항
신설			인천공항,김포공항,판문점,전주,군산,구미

○ 부속기관

- 축산질병연구소
 - 현 수의과학검역원의 축산물검사부 및 질병연구부의 연구부서를 분리하여 설치
- 식물질병연구소
 - 현 식물검역소의 조사연구과를 분리하여 설치

2) 제2안 : 검역방역청 설치안

□ 기본방향

- 통합방식은 1안과 동일하되 1급 청으로 설치
 - 기획관리관 하에 2개과(관리과, 재정과) 설치

□ 개편 조직의 편제

- 기구 : 1관 3국 14과, 7지청, 25검역소, 2부속기관
 - 청장(1급)
 - 기획관리관
 - 관리과
 - 재정과
 - 동물방역국(2-3급):4과
 - 식물검역국(2-3급):4과
 - 축산물위생국(3급):4과
 - 축산질병연구소(3급)
 - 식물질병연구소(3급)
 - 7지청(24검역소)

3) 제3안 : 검역방역청 확대 설치안(병충해방제기능 포함)

□ 기본방향

- 국립수의과학검역원과 국립식물검역소를 통합하고 농림부의 병해충 방제기능과 농촌진흥청의 외래병해충 예찰 및 농약등록·안전성관리기능을 이관하여 동식물 방역체계 일원화

□ 개편 조직의 편제

- 기구 : 1관 4국 21과(담당관), 7지방청, 25검역소, 2부속기관
 - 청장(1급)
 - 총무과
 - 공보담당관
 - 기획관리관(3담당관)
 - 동물방역국(2-3급)(4과)

- 축산물위생국(3급)(4과)
- 식물방역국(2-3급)(4과)
- 식물보호국(2-3급)(4과)
- 축산질병연구소(3급)
- 식물질병연구소(3급)
- 7지청(25검역소)

현 행				개편
수과원	식검	농 립 부	농촌진흥청	
-3부 16과 5지원 12 출장소	-6과, 5개 지소, 2개 격리재배관 리소, 20개 출장소	-가축위생과 -친환경농업과 식물검역계 -농산과 방제담당 -농업기계자재과 농약계	-외래병해충예찰 -농약등록관리 -농약안전성분석	-1관 4국 21과(담당관), 7지방청, 25검역소, 2부속기관

□ 방역·검역 및 축산물위생체제

○ 농림부

- 동물방역 및 축산물위생정책 조정
- 가축전염병예방법, 축산물가공처리법, 수의사법 등 관련법령 운용
- 동식물위생방역청 지도, 감독 등

○ 검역방역청

- 동물방역국 : 가축전염병예방법, 수의사법, 동물약품취급규칙 등 관련법령 운용, 동물방역·검역관련 기본계획수립 및 집행, 질병발생 시 역학조사·분석, 광우병 및 결핵 등 인수공통전염병 관리, 동물용의약품 약사관리 등
- 축산물위생국 : 축산물가공처리법 운용, 축산물 안전성 확보 및 위

생관련 기본계획 수립·집행, 축산물의 유통과정 중 위생관리를 위한 유통관리, 축산물규격 및 가공기준 설정·운용 및 위험평가, 해외정보 수집 및 국제협력 업무 등
식물방역국 : 식물방역법 운용, 외래병해충 예찰, 병해충 방제계획수립·조정, 수출입 식물 검역·검사

식물보호국 : 농약관리법 운용, 외래병해충 분류동정, 농약품목등록·안정성 분석

동물질병연구소 : 가축·가금의 질병에 관한 시험·연구, 동물방역·검역·축산물 위생관련 업무의 기술개발 및 연구, 동물질병의 진단법 및 예방약 개발, 지방청의 정밀실험실의 결과에 대한 확인시험 및 조사

식물질병연구소 : 수출입식물검역·검사에 관한 시험·연구, 해외병해충연구, 지방청의 정밀실험실의 결과에 대한 확인시험 및 조사

지방청 : 정기적 예찰활동 등 가축방역 실행업무, 수출입 동물·축산물 검역·검사, 축산물 안전성 및 위생관리, 미생물 및 잔류물질 검출 등 정밀검사업무 수행, 가축방역관련 업무 수행, 외래병해충 예찰, 식물검역·검사, 지자체와의 병해충 방제협조 등

시·도지사

- 시·도(시·군) : 수의 약사 감시업무, 축산물처리장 인허가, 위생시험소 감독, 자체 가축방역계획 수립시행, 자체방제계획 수립·시행
- 시·도 가축위생시험소(시·군 분소) 및 도 농업기술원(시·군 농업기술센터) : 도계, 도축, 원유검사실시, 축산물 처리장 관리, 가축방역 지도, 병해충 예찰, 방제기술지도

4) 제4안: 농축산물안전청 설치

□ 기본방향

- 소득이 증가하면서 식품의 질과 안전에 대한 수요가 높아짐. 음식의 양보다 질을 중시하고 양질의 음식(깨끗하고 안전한 재료, 무농약비료 농산물, 유전자변형 안전성, 청결하고 위생적인 조리 가공 과정, 원산지, 특별한 음식 맛 등)에 대한 관심과 수요는 증대할 것이다. 따라서 식품의 품질과 안전을 위한 행정수요에 대응하는 조직 강화 필요함.
- 수의과학검역원, 식물검역소의 검역 및 방역기능, 농촌진흥청의 병충해방지, 농약안전관리 기능, 농산물품질관리원의 농산물 품질관리 및 안전관리 기능 등을 통합하여 농축산물의 안전성을 생산에서 유통까지 일괄 관리하는 **농축산물안전청 신설**

- 현행

- 농산물 안전관리는 생산 출하단계까지 농림부 관장, 유통단계는 식품의약품안전청 관장
- 축산물은 가공축산물을 포함하여 전 유통과정을 농림부가 관장

- 개편후

- 농산물 유통단계 관리를 식약청으로부터 이관받아 농축산물의 전 유통단계를 농림부가 관장. 농산물가공식품의 안전성은 현행대로 식품의약품안전청이 관장³⁾
- 가공농산식품과 가공축산식품의 구분을 식육함량비율이 50%이상인 경우에 축산식품으로 구분하고 있으나 그 구분비율을 식육함량 3-10% 정도로 축소 조정하여 축산식품의 범위를 확대. 식품안전의 위협은 대부분 검역, 방역, 식품(가공식품제외)의 품질관리와 안전검사에 의해 좌우됨.

3 예: 콩나물은 농림부, 두부와 김치는 식약청 관장.

- 농축산물안전청 신설과 함께 농림부 명칭은 농림식품부 또는 농업식품부로 개칭함.
- 관련하여 농촌진흥청의 정책기능과 유전자관리 기능 등은 농림부로 흡수하고 연구개발기능은 출연연구기관으로 개편 ⇒ 한국농업기술연구원(작물시험장 등 포함)

□ 개편 조직의 편제

- 기구 : 1관 4국 24과, 10지방청, 80출장소, 3부속기관
 - 청장(차관급)
 - 기획관리관(2급)
 - 관리과
 - 재정과
 - 기획조정과
 - 농업통계과
 - 동물방역국(2-3급)
 - 식물방역국(2-3급)
 - 축산물위생국(2-3급)
 - 농산물안전국(2-3급)
 - 축산질병연구소(3급)
 - 식물질병연구소(3급)
 - 품질시험연구소(4급)
 - 10지청(80출장소)

마) 제5안: 식품관리청 설치

□ 기본방향

- 향후 농림부가 기존 해양수산부의 수산기능을 통합한다면 농축산물에 대하여 수산물에 대한 검역, 방역, 안전관리도 관장할 수 있음.
- 과거처럼 어업 및 수산식품 관리기능이 통합될 경우 부 명칭은 농수산식품부(먹거리부)로 개칭함.

□ 개편 조직의 편제

- 기구 : 1관 4국 24과, 10지방청, 80출장소, 4부속기관
 - 청장(차관급)
 - 기획관리관(2급)
 - 관리과
 - 재정과
 - 기획조정과
 - 농수산통계과
 - 동물방역국(2-3급)
 - 식물방역국(2-3급)
 - 축수산물안전국(2-3급)
 - 농산물안전국(2-3급)
 - 축산질병연구소(3급)
 - 식물질병연구소(3급)
 - 수산질병연구소(3급)
 - 품질시험연구소(4급)
 - 10지청(80출장소)

<표 5-38> 소속기관 및 외청 개편안

	1안: 검역방역원 설치	2안: 검역방역청 설치	3안: 검역방역청 확대 설치	4안: 농축산물안전청 설치	5안: 식품관리청 설치
방식	<p>-수의과학검역원과 식물검역소를 통합하고 인력 확대: 검역원과 검역소 합한 정원 875명의 약 40%를 증원하여 1,200명 정도 확보</p> <p>- 축산질병연구소 및 식물질병연구소 설립</p>	<p>-통합방식은 1안과 동일하되 1급 청으로 설치</p>	<p>-국립수의과학검역원과 국립식물검역소를 통합하고 농림부의 병해충 방제기능과 농촌진흥청의 외래 병해충 예방 및 농약등록·안전성관리기능을 이관하여 동식물 방역체계 일원화</p>	<p>-수의과학검역원, 식물검역소의 검역·방역기능, 농촌진흥청의 병충해방지·농약안전관리기능, 농산물품질관리원의 농산물 품질 안전관리기능 등을 통합하여 농축산물 안전성을 생산에서 유통까지 일괄 관리</p> <p>-농림부 명칭은 농림식품부 또는 농업식품부로 개칭</p> <p>-농촌진흥청의 정책기능과 유전자관리 기능 등은 농림부로 흡수하고 연구개발기능은 출연연구기관으로 개편 ⇒ 한국농업기술연구원</p>	<p>-향후 농림부가 해양수산부의 수산기능을 통합하면 농축산물에 대하여 수산물에 대한 검역·방역, 안전관리도 관장 부 명칭은 농수산물식품부로 개칭함.</p>
편제	<p>-3부 1과(총13과), 7지원, 25출장소, 2부속기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ·원장(1급) ·기획관리과 ·동물방역부(2-3급):4과 ·식물검역부(2-3급):4과 ·축산물위생부(3급):4과 ·축산질병연구소(3급) ·식물질병연구소(3급) ·7지원(25출장소) 	<p>-1관 3국 14과, 7지청, 25검역소, 2부속기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ·청장(1급) ·기획관리관·관리과, 재정과 ·동물방역국(2-3급):4과 ·식물검역국(2-3급):4과 ·축산물위생국(3급):4과 ·축산질병연구소(3급) ·식물질병연구소(3급) ·7지청(25검역소) 	<p>-1관 4국 21과(담당관), 7지방청, 25검역소, 2부속기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ·청장(1급) ·총무과, 공보담당관 ·기획관리관(3담당관) ·동물방역국(2-3급)(4과) ·축산물위생국(3급)(4과) ·식물방역국(2-3급)(4과) ·식물보호국(2-3급)(4과) ·축산질병연구소(3급) ·식물질병연구소(3급) ·7지청(25검역소) 	<p>-1관 4국 24과, 10지방청, 80출장소, 3부속기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ·청장(차관급) ·기획관리관(2급):관리과, 재정과, 기획조정과, 농업통계과 ·동물방역국(2-3급) ·식물방역국(2-3급) ·축산물위생국(2-3급) ·농산물안전국(2-3급) ·축산질병연구소(3급) ·식물질병연구소(3급) ·품질시험연구소(4급) ·10지청(80출장소) 	<p>-1관 4국 24과, 10지방청, 80출장소, 4부속기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ·청장(차관급) ·기획관리관(2급):관리과, 재정과, 기획조정과, 농수산물통계과 ·동물방역국(2-3급) ·식물방역국(2-3급) ·축산물안전국(2-3급) ·농산물안전국(2-3급) ·축산질병연구소(3급) ·식물질병연구소(3급) ·수산물안전연구소(3급) ·품질시험연구소(4급) ·10지청(80출장소)