

한농연농업정책연구소 농정이슈 보고서

11-05 2011/09/22

농정추진체계 개편, 더 이상 미룰 수 없다!

목 차

- I. 문제제기
- II. 농정추진체계 개편 논의의 밑바탕 다지기
- III. 농정추진체계의 문제점
- IV. 농정추진체계의 개편 방안

한농연농업정책연구소 연구분과

- ※ 본 보고서는 9월 22일 개최된 “2011 대안농정 대토론회”의 제10주제로 한농연농업정책연구소가 발표(손재범 한농연중앙연합회 사무총장 발제)한 “농정추진체계 개편, 더 이상 미룰 수 없다!”의 주제발표문 전문 및 , 이현목 한국농산업경영연구소 소장의 대표토론문, 분과위원들의 토론문 등을 종합한 자료입니다.
- ※ 본 보고서의 내용을 인용·보도하시기를 원하시거나 문의사항이 있으실 경우, 한농연농업정책연구소 한민수 연구팀장(070-7165-0017, minsuaerd@gmail.com)에 게 반드시 연락해 주시기 바랍니다.

I. 문제제기 : 농정추진체계 개편 시도, 제대로 이뤄져 왔나?

- 1992년 “농정개혁안” 이후 정부와 정치권, 농업계에서는 농정추진체계(농업관련기구 포함) 개편을 위한 다양한 정책 대안을 제시하고 추진해 왔음
- 특히 이명박 정부 출범 전후로 농정추진체계 개편을 위한 다양한 논의와 시도가 이뤄졌으나, 이해 당사자간 극심한 사회적 갈등 및 많은 시행착오를 겪어야만 했음(표 1 참조)

[표 1] 이명박 정부의 주요 농정추진체계 개편 시도 및 결과

<ul style="list-style-type: none">▪ 농림부를 농림수산식품부로 확대·개편, 식품산업 진흥 업무를 담당▪ 농촌진흥청 및 산림청을 농림수산식품부 소관 외청으로 유지▪ 농어업·농어촌특별대책위원회를 농림수산식품부 소관으로 축소후 폐지▪ 농어업선진화위원회 구성·활동(2008~2009)▪ 시군 단위 농어업회의소 시범사업 추진(2011년 추가로 4개 시군 지정 예정)
--

- 이같은 난맥상을 초래한 원인은 무엇인가?
 - 농업 내외부 여건 변화에 대응한 농정 패러다임 혁신에 부응하는, 농정추진체계(정의와 범위, 혁신 방안 등)에 대한 농업계 내외부의 본격적인 연구 및 논의가 제대로 이뤄지지 못하는 상황에서
 - 농업인단체들은, “농업관련기구(기관)의 개편 및 대농민 서비스 확대”, “농업예산 확충” 등 단편적이고 협소한 관점으로만 농정추진체계를 인식·접근하여, 이의 실질적인 개선을 촉구하여 관철시키려는 의지와 역량이 절대적으로 부족하였으며
 - 정부와 각종 공공기관들은 자체 조직·사업 영역을 확장함으로써 기득권을 지키고 영향력을 확대하려는 경향마저 있었음. 정치권 또한 종합적·체계적 관점에서 해법을 제시할만한 철학·원칙의 정립과 전문성 확보가 요원함
 - 결국 문제의 핵심은 농업계 내외부의 농정추진체계 전반에 대한 관점 및 철학 부재로 귀결되며, 이를 제대로 해소하지 못한다면 미래지향적이며 생산적인 논의와 해법 마련이 이뤄질 수 없음은 분명함

II. 농정추진체계 개편 논의의 밑바탕 다지기

1. 논의의 밑바탕부터 제대로 살펴보자

- 국내외 농업·농정을 둘러싼 위기와 기회의 검토
 - 전세계적 관점으로 볼 때 ▲ 세계 경제·금융위기(로 인한 정부 재정위기, 경기침체로 인한 소비 감소 등), ▲ 식량·자원·에너지의 만성적 부족(농업용 원자재값 급등, 생산비 압박), ▲ 지구 온난화(자연재해 빈발, 농작물 주산지 변동 등) 등의 농업 내외부

의 급격한 여건 변화(위기)에 능동적으로 대처해야 할 필요성이 높아지고 있음

- 국내 농업·농정 여건만 보더라도 ▲농업생산기반 축소 ▲곡물자급률 하락 등 식량주권 문제 심화 ▲소득 부진, 생산비 급등으로 경영 불안정성 증대 ▲후계농업인력 부족 ▲고투입농법으로 인한 환경문제 심화 ▲농촌 활력 저하로 인한 지역사회 붕괴 등이 우려되고 있음
- 그러나 ▲품질·안전성에 대한 국민들의 관심이 높아짐에 따라 국산 농식품, 지역먹거리(로컬푸드), 도시농업의 활성화가 기대되며 ▲농촌 자연환경, 어매니티, 전통문화에 대한 수요 ▲바이오매스 등 국내 농림수산자원 활용의 가능성 등 새로운 기회가 만들어지고 있음¹⁾
- 특히 자율적 시민사회의 역량이 급속히 강화·확장되고 있음에 주목해야 함. 미국산 쇠고기 파동으로 촉발된 촛불행진(2008), 친환경 무상급식 전면실시 문제가 핵심 이슈로 제기된 지방선거(2010) 및 서울특별시 주민투표(2011)를 계기로, 학생·학부모·소비자(단체, 커뮤니티, 개인)가 농업·농정 이슈를 주도하는 새로운 주체로 부각되었음²⁾

○ 기존 농정 패러다임 및 체제에 대한 반성

- 기존 농정 패러다임 및 체제는, ▲경쟁력 강화와 구조조정의 슬로건으로 대표되는 효율주의³⁾와, ▲중앙정부가 권한과 자금을 독점하여 지자체 및 공공기관은 물론 최말단의 농업인까지 하향식으로 관리[統治]하는 설계주의·관료편의주의로 요약할 수 있음
- 이를 바탕으로 중앙정부 주도의 농정추진체계가 확립되어, 1960~70년대 주곡 자급 및 농업생산성 향상을 통한 경제·식생활의 발전을 달성하였음
- 그러나 1980년대 이후 본격화된 상업농 체제와 수입개방 확대(UR, WTO, FTA) 등 여건 변화에 능동적으로 대처하지 못하였으며, 역대 정부가 추진해 온 개별경영의 규모화를 통한 가격경쟁력 제고 전략은 악성 고액 농가부채⁴⁾ 등의 후유증만 남긴 채 실패로 귀결되었음
- 위에서 살펴본 국내외 농업·농정 여건의 위기 및 시대 변화, 기존 농정 패러다임 및 체제의 총체적 실패에 적극 대응하여, 미래 농업·농촌·농업인은 물론 국민까지 포괄하는 차원에서 지속가능성을 확보할 수 있도록 농정 패러다임의 근본적 혁신이 요구되는 것임

○ 농정 패러다임의 혁신 방향 및 과제

- 앞에서 살펴본 내용을 바탕으로 ▲먹거리에 대한 국민들의 안전·안심 ▲식량주권 확보 ▲생태적·사회경제적 지속가능성 확보 ▲지방분권·지방농정 활성화 ▲농촌진흥·

1) 황수철·김태연(2010), p.6

2) 이는 기존 정당정치 및 시민사회(진보)진영(단체, 노조, 연대체 등) 및 농업인단체(한농연, 전농 등)가 주도하던 운동의 패턴과 큰 차이가 있다. 스마트폰 등 IT 기술 혁신에 힘입어, 소셜네트워크 서비스(SNS)를 매개로 “시민(Citizenship)” 혹은 “다중(Multitude)”의 정체성을 지닌 개인·커뮤니티들이 자생적·수평적으로 연결·확장되는 운동의 역동성과 잠재력을 보여준 것이다.

3) 황수철·김태연(2010), p.6~7

4) 한농연의 조사 결과 2002년 1억 1,803만원이던 후계농업경영인 가구당 농가부채가 2009년 1억 8,382억원으로 늘어난 것으로 나타났다.

- 개발 ▲민관 협력 농정 거버넌스[協治] 및 ▲이의 전제 조건인 민간·지역 부문의 역량 강화가 이뤄져야 함
- 위의 요소들을 종합하여 (표 2)와 같이 농정 패러다임의 전환의 방향 및 주요 과제를 모색할 수 있을 것이며, 이를 토대로 농정추진체계의 혁신을 위한 관점을 정립하고 과제를 도출해 나가야 할 것임

[표 2] 농정패러다임의 전환 방향

지금까지의 농정 패러다임	지향해야 할 농정 패러다임
시장 설계·개입	시장혁신 촉진
생산연계 직불제	생산중립/환경·안전연계 직불제
단순 보조금 중심 지원	가치창출능력 지원
농업 중심 관점	소비자·시장/환경연계적 관점
생산 중심	유통·가공 등 고품질·고부가가치 창출 중심
생산자 중심	생산자, 소비자, 미래세대 포괄

자료 : 황수철·김태연(2010), p.12

2. 농정추진체계 개편 논의, 왜 어려운가?

- 농정추진체계의 개념부터 생각해보자⁵⁾
 - 정부의 농정 기조(목표)를 달성하기 위한 각종 시책 및 활동을 담당하는 조직·기구와 사업 체계를 통틀어 “농정추진체계”로 생각할 수 있을 것임
 - 이를 두 가지 관점에서 접근·이해할 수 있을텐데, ▲중앙정부가 농업인에게 각종 자원(자금, 농자재, 서비스 등)을 효율적·효과적으로 전달하는 하향식 체계는 물론 ▲농정주체간 신뢰와 책임에 기반하여 농정 현안 및 과제를 논의·해결하는 상향식 체계까지 포괄하는 것임
- 농정추진체계는 동태적이며 폭넓은 관점에서 접근·이해해야 함
 - 이전과는 달리 농업·농정의 대상 및 영역이 확대되고 있음. ▲납세자·소비자인 국민들의 농업·농촌·농정에 대한 관심 및 참여 요구가 커지고 ▲지방농정, 농촌개발, 식품진흥·안전 등 농정의 영역이 확대되고 있으며 ▲농어업회의소 등 민관 협력 농정 거버넌스[協治]의 중요성이 높아지고 있음
 - 이 때문에 중앙정부 주도의 일방적·정태적(情態的) 관점을 벗어나, 농정주체간 상호작용을 통한 동태적(動態的) 관점까지 아우르는 폭넓은 접근이 이뤄져야 농정추진체계의 올바른 이해가 가능할 것임
- 농업계 내외부를 아우르는 민감한 사안이라는 점 또한 감안해야 함
 - 상식적으로 생각해 보더라도, 농정추진체계 (개편) 문제와 관련하여 중앙정부, 공공기관, 지자체, 농협, 농업인(단체) 등 다양한 이해당사자가 복잡하게 얽혀 있음
 - 2008년 농촌진흥청 폐지 논란이나 식품안전 업무 담당 부처 문제 등의 사례처럼 첨

5) 기존 연구성과들을 검토한 결과, 아직은 농정추진체계의 정의와 범위를 명확히 설정한 자료는 거의 없는 것으로 판단된다. 그러므로 우선 이 글에서는 농정추진체계에 대한 논의를 진전시키기 위한 잠정적 개념으로 설정하고자 한다.

예한 갈등 요인이 많아, 자칫 선부른 접근으로 교각살우(矯角殺牛)의 우(愚)를 범할 가능성도 높은 사안임

- 이 때문에, ▲현실 여건에 대한 올바른 이해와 ▲명확한 원칙·철학 정립을 토대로 ▲농정추진체계 개편의 밑그림(방향, 전략)부터 제대로 그려나감으로써 ▲구체적인 개선 과제를 도출하고, 이의 실현을 위한 방안이 나올 수 있는 것임

3. 농정추진체계 개편 논의의 틀잡기

○ 문제의 접근·분석을 위한 틀잡기

- 우선 중앙정부(농식품부, 농진청 등) 농정의 존재 의의 및 역할이 충실히 수행되고 있는지를 검토해야 함. ▲중앙정부 부처간 업무 협의·조정 및 역할 분담 ▲중앙 차원의 수평적 민관 협력 거버넌스의 현황 ▲농식품 R&D 체계 및 이의 중심이 되는 농촌진흥청의 문제 등을 살펴야 할 것임
- 둘째로, 중앙정부와 지자체간 역할 분담에 관하여 살펴야 함. 중앙정부 및 지자체간 역할 분담 문제, 중앙정부가 직접 수행해야 할 지방농정 기능의 효율화를 위한 방안과 함께 지역 자율농정의 근간이 되는 포괄보조금 제도⁶⁾의 확대 적용 문제까지 검토해야 함
- 셋째로, 민관 협력 거버넌스[協治]의 이행의 문제를 다뤄야 함. 특히 지자체와 민간(농업인단체, 농협, 제3섹터)의 인식 전환과 역량 강화가 제대로 이뤄지고 있는지를 살필 것임
- 마지막으로 농업관련 공공기관(공기업)이 정체성(비전 및 포지셔닝)에 맞도록 제 역할을 충실히 수행하고 있는지를 살펴야 함

[표 3] 농정추진체계 접근·분석 및 개편을 위한 틀잡기

1. 중앙정부 농정의 존재 의의 및 역할
2. 중앙정부와 지자체간 역할 분담 체계
3. 민관 협력 거버넌스[協治] 이행의 문제
4. 농업관련 공공기관의 정체성에 맞는 역할 수행 문제

○ 이 글에서 다루고자 하는 범위와 한계, 향후 과제

- 이 글에서는 (표 3)에서 살펴본 틀에 근거하여, 농정추진체계 개편의 큰 원칙과 철학, 방향성을 정립하는 데 초점을 두고자 함. 이를 위해 중앙정부, 지자체, 공공기관 등에 거시적으로 접근·분석하여, 이의 개선을 위한 큰 방향성을 제시하는 차원에서만 서술할 것임
- 향후 과제로 2012 대안농정 대토론회 및 한농연 대선공약 수립·촉구 작업 등을 통해 개별 농정기구 및 공공기관 등의 세세한 문제점과 개선 방안을 다루고자 함

6) 이미 농촌지역개발사업에서는 포괄보조금 제도가 시행 중이다.

Ⅲ. 농정추진체계의 문제점

1. 중앙정부는 자신의 존재 의의 및 역할을 제대로 수행하고 있는가?

○ 중앙정부 농정의 존재 이유는 무엇인가?

- ▲농업·농촌 및 농정에 대한 국민의 기대·요구가 확대됨에 따라 농정의 영역 또한 넓어질 수밖에 없으나 ▲세계화(전면 시장개방)로 인해 국가(중앙정부)의 역할이 제약·축소될 수밖에 없는 상황에서 시장(기업) 및 민간(시민사회의 자율성, 거버넌스 協治)으로 역할이 이양되는 모순적 상황을 생각한다면, 중앙정부(농식품부, 농진청 등) 농정의 정체성(미션 및 포지셔닝) 문제는 현실적으로 매우 중요하며 민감한 사안이 될 수밖에 없음
- 이와 관련 이정환(2010)은 “한국 농업·농촌의 비전과 농정의 비전은 분명히 구분되어야 한다”면서, 생명산업이자 환경산업인 농업의 기본적 가치의 추구(농업·농촌의 비전 달성)가 개별 시장 참여자의 목적이 되지 않거나 그 가치가 시장에서 자동적으로 구현되지 않는 한 정부가 그 역할을 담당해야만 한다고 강조하였음(농정의 존재 이유 및 중앙정부의 역할)⁷⁾

○ 중앙정부 농정의 검토·평가를 위한 기본틀

- 이에 우선 이 글에서는 ▲중앙정부 수준의 수평적 거버넌스⁸⁾ ▲농식품부의 농정 관리 기능⁹⁾ ▲농식품 R&D 체계 정비 등이 제대로 이뤄지고 있는지를 기준으로 검토할 것임

1) 중앙정부 수준의 수평적 거버넌스

○ 정부부처간 정책 조정 기능이 취약

- 직접 생산 분야에 관련된 정책인 농업정책은 농식품부가 주로 담당하지만, 농촌개발 정책(농어업인 삶의 질 향상)과 식품안전 관리 정책에서는 중앙정부 부처간의 업무 분담과 조정이 관건임
- 우리나라의 경우 중앙부처간 조정 기능은 “농림어업인 삶의 질 향상 기본계획”과 관련하여 “삶의 질 향상 위원회”에 의해 일부 이뤄지고 있으나, ▲각 부처별로 추진체계가 분산되어 통합·조정 기능이 미약하고 ▲부처별 담당 조직이 다원화된데다 관심과 업무 비중마저 달라 범정부 차원의 체계적·종합적 접근이 어렵다는 지적이 제기되고 있음¹⁰⁾
- 식품안전 관리 정책의 경우는 더욱 심각하여, 농림수산식품부, 보건복지부(식품의약품안전청)를 포함한 7개 정부부처와 20여개의 법률, 품목 및 유통단계별로 분산돼

7) 이정환(2010), p.6~8

8) 이는 중앙부처간 기획·조정·협상 및 중앙 단위 민관 협력 거버넌스 체제의 문제로 인식·접근할 수 있을 것이다. 지역재단(2007), p.152~153

9) 이 글에서는 중앙정부의 관점에서 농림사업에 대한 기획·입안·조정·평가 기능이 제대로 발휘되고 있는지를 살펴보고자 한다.

10) 지역재단(2007), p.153~154

있어 식품안전 업무의 체계적인 관리가 이뤄지지 못하고 있음 (표 4 참조)

[표 4] 식품 품목 및 유통 단계별 식품 안전성의 분산관리 체계

구분	1차 생산(품)		2차 생산(품)		유통 (보관/운반등)	소비 (최종판매단계)
	재배사육등	수입	국내가공	수입		
농산식품	농식품부	식약청		식약청/농식품부		
수산식품	농식품부		식약청			
축산식품	농식품부				농식품부/식약청	

- 중앙 단위 민관 협력 거버넌스[協治]의 체제가 취약함
 - 대통령 자문 농어업·농어촌특별대책위원회(농특위)가 2008년 농식품부 산하로 축소된 후 2009년 12월말 사실상 폐지됨에 따라, 중앙 단위에서 범정부 차원의 민관 협력 농정 자문·조율을 위한 체제가 사실상 와해되는 결과를 낳았음
 - 그런데 이명박 대통령의 2009년 뉴질랜드 순방 이후, 농림수산식품부는 “농어업선진화위원회”를 한시적으로 구성·운영하여 ▲농업보조금 제도 개편 ▲쌀 조기 관세화 ▲맞춤형 비료 제도 도입 방안 등이 논의되었음
 - 이는 중앙 차원의 민-관 농정 논의 구도가 필요함을 정부 스스로가 인정한 것이며, 법률상 설립 근거가 있던 농특위는 축소·폐지된 반면, 한시 조직인 농어업선진화위원회가 설립·운영되는 모순을 정부 스스로 초래한 결과임
 - 아울러 농식품부 안에 “중앙농정심의회”가 운영되고 있으나¹¹⁾, “농어업·농어촌 및 식품산업 동향에 관한 연차보고서”의 형식적인 심의·승인만 이뤄질 뿐, 정부-민간 차원의 정보 공유와 의견 조율, 정책 개선 활동이 전혀 이뤄지지 않고 있음¹²⁾

2) 농식품부의 농정 관리 기능

- 최하위 단계 농림사업 관리에만 집중되는 농식품부의 농정 관리 기능¹³⁾
 - 지역재단(2007)은 중앙정부·지자체의 정책관리단계를 “Policy→Program→Activity→Action”의 4단계로 분류하고 있는데, 농식품부는 최하위 단계인 Action(실행) 단계에만 업무를 집중하며 성과 평가의 초점을 맞출 뿐, 이의 상위 단계인 구체적인 성과 창출을 통한 정책 목표 달성 여부에 대한 관심이 낮고 평가·관리가 제대로 이뤄지지 못한다는 지적을 제기하였음
 - 이 때문에 농식품부의 업무가 과다해지고 정책 기획·입안 및 평가라는 본연의 기능이 발휘되기 어려운 반면, 지역 특성을 반영한 사업 추진이 어려운 구조가 해결되지 않고 있음
- 앞서 살펴본 “중앙농정심의회”가 민간·전문가가 참여하는 농정의 기획·성과 평가를 위해 중요한 수단임에도 불구하고, 농식품부의 형식적인 운영으로 인해 실질적으로

11) 국무총리가 위원장이었던 기존 “농업정책심의회”를 1999년 농식품부 산하 조직으로 개편하였다.

12) 지역농업네트워크(2007), p.90~91

13) 지역재단(2007), p.127~128

무력화된 상황임

- 민간·전문가의 참여를 통한 적극적인 피드백(Feedback)이 이뤄지지 않아, 농업인·국민의 요구와 시장 여건을 제대로 반영하지 못하는 정책과 현장간의 괴리 현상이 심화되고 있음

3) 농식품 R&D 체계 정비

○ 농식품 R&D 추진 체계의 성과 및 문제점¹⁴⁾

- 2009년 농림수산물과학기술육성법 제정으로 ▲농림수산물과학기술위원회(농과위) 및 농림수산물기술기획평가원(농기평) 출범 ▲제1차 농림수산물과학기술 육성종합계획(2010~2014) 확정·추진 ▲R&D 예산의 증액¹⁵⁾ 등 체계적인 농림 분야 연구·개발(R&D) 사업의 기반이 마련되었음
- 이를 통하여 ▲농촌진흥청, 산림청, 국립수산물과학원 등이 과학기술개발 사업을 추진하고 ▲R&D 정책·예산 시스템에 대한 농과위의 총괄 기능 및 민간 연구 분야에 대한 농기평의 지원·평가 기능을 강화하였음
- 그러나 ▲R&D 예산이 농촌진흥청 등 정부연구기관에 70%가 집중돼 있으며¹⁶⁾ ▲통합 연구보다는 개별 연구, 단기적 연구에 치우쳤음
- 또한 ▲농업생명공학 R&D가 대부분 국공립기관에서 기획·집행되어 농업 현장의 수요 반영이 미흡하고 관련 기술의 활용도도 낮으며, ▲논문 위주의 사업 평가로 수요자 중심의 산업화 기반 마련이 저조하였음¹⁷⁾
- 아울러 ▲체계적인 연구 기획·조정 기능이 취약하고 ▲연구의 중복성과 연구관리의 투명성이 부족하며 ▲사전·사후 경제성 평가를 통한 현장 적용성 검증 등이 제대로 이뤄지지 않고 있다는 부정적 시각도 제기되고 있음¹⁸⁾
- 선진국과의 기술 격차도 큰데, 2006년 농촌진흥청의 기술수준 조사 결과 ▲식량작물·고품질 안정생산기술은 선진국 수준에 근접한 반면, ▲생명공학기술, 친환경·안전 농축산물 생산기술, 기계화·자동화 기술, 생물자원 다양성 확보 기술 등의 수준은 선진국 대비 크게 낮은 수준임¹⁹⁾

14) 권오복(2010) 및 “MB정부 농정, 이대로 좋은가 ⑧농림수산물분야 R&D”, 한국농어민신문 2010년 2월 25일자 보도를 참조

15) 2009년도 농식품 R&D 예산은 7,189억원으로 전체 농림수산물 예산 16.7조원의 4.3%, 국가 전체 R&D 예산 12.3조원의 5.8%를 차지하고 있다. 정부는 농식품 GDP의 1.2%인 7.2조원(2009년 기준)의 농식품 R&D 예산을 2014년에는 농식품 GDP의 3.5% 수준인 1.5조원까지 2배로 확대할 방침이다.

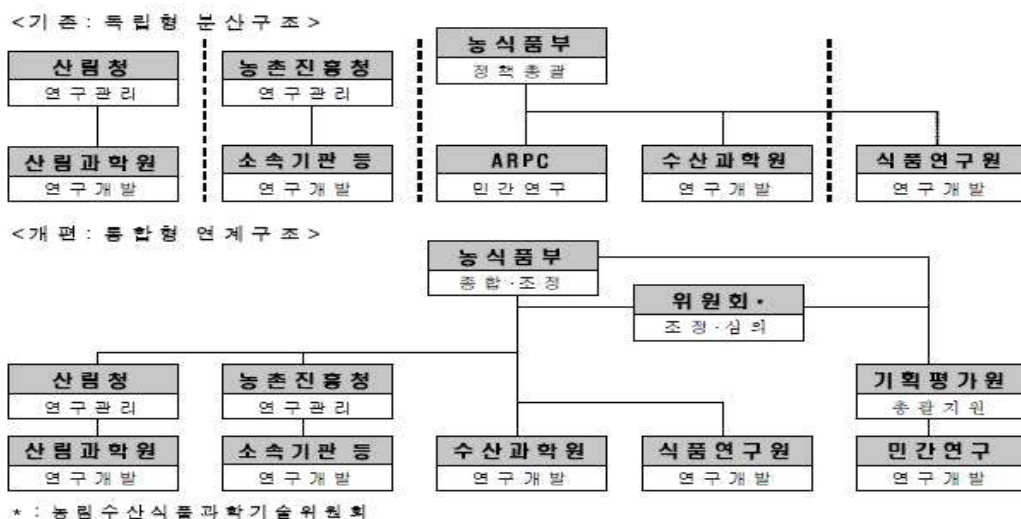
16) 권오복(2010), p.7. 2002~2007년간 연구수행 주체별 농식품 R&D 비중 분석 결과 전체 누적연구개발액 총 3조 1,569억원 중 국가연구기관이 2조 1,501억원으로 68.1%(농촌진흥청만의 비율은 60.0%)를 차지하였다.

17) 현병환(2009), p.4

18) 권오복(2010), p.1

19) 권오복(2010), p.9

[그림 1] 농림과학기술 통합형 연계구조



자료 : 권오복(2010), p.3

○ 농촌진흥청 조직·사업 구조의 문제점²⁰⁾

- 정부조직법상 농촌진흥청은 농식품부 산하 외청이지만 청장 임명권을 대통령이 직접 행사하는 실질적으로 독립된 중앙행정기관이며, 독자적인 예산권을 가지고 있음. 이 때문에 농식품부는 농촌지도·농업기술 연구·개발과 관련한 실질적인 권한을 행사하기 매우 어려운 구조임
- 이와 같은 체제로는 농촌진흥청 소관 업무의 자율성을 높이는 장점은 있지만, 전체적인 농업정책의 틀 속에서 통합적인 공공 연구개발 정책의 추진에 애로가 생길 수 있다는 지적도 제기되고 있음
- 농촌진흥청이 수행하는 R&D 사업 및 정책·교육·연구 등의 기능이 타 기관과의 중복·경합의 문제를 심화시키고 있음. 예를 들어 ▲농식품부와의 경합 : 지역농업클러스터 사업이나 농업인교육 등 ▲농경연과의 경합 : 농업경제·농정·유통 등과 관련한 연구 기능 ▲한식연과의 경합 : ‘굳지 않는 떡’ 개발²¹⁾을 포함한 한식 분야 신기술 개발 등을 들 수 있음

2. 중앙정부와 지자체와의 역할 분담 체계

- 중앙정부-지자체간 합리적·체계적인 업무 분담이 이뤄지지 못하고 있으며, 민관 협치 농정을 통한 지방농정 추진 체제가 취약함²²⁾
 - 현 농림사업은 중앙 직할사업, 외부기관 위탁사업, 지자체 위임사업의 3가지로 시행되고 있는데, 농협·공공기관(농수산물유통공사, 한국농어촌공사) 등에 위탁·대행하는 사업을 제외하면 대부분의 보조사업은 지자체에 위임·시행하는 방식임
 - 우리나라 농정은 중앙정부와 지자체의 기능을 분리하는 분리형(혹은 연방재정주의)

20) 지역재단(2007), p.146~148

21) 이정환(2011), p.9

22) 지역재단(2007) p.59~66과 p.167~168, 김수석(2010)의 논의를 인용·참조

를 채택하고 있는 외국과는 달리, 중앙정부와 지자체간 기능 분리가 명확하지 않은 통합형이며, 지방이 결정하는 사업의 세부까지 중앙이 간섭하는 “행정통제형 통합 모델”의 특성을 지니고 있음

- 이 때문에 지자체는 방대한 중앙 농림사업²³⁾을 관리·집행하는데 많은 인력과 시간을 투입해야 하므로, 지역 여건에 맞는 독자적인 사업 구상·실행을 위한 기획·집행력이 부족해질 수밖에 없음
- 중앙정부 또한 적은 인원의 담당자가 전국 지자체에 걸쳐 사업지침의 해석, 위임 사무의 집행·감독, 사업 선정·승인 업무에 매달려야 하기 때문에 정책 기획 기능을 발휘하기 어려워짐
- 아울러 지역에서 실질적인 중앙 단위 농정업무를 수행하는 국립농산물품질관리원 및 국립종자원, 한국농어촌공사 등 지역 조직과 지자체간의 업무 공조 및 연계성이 떨어지는 구조여서 이의 개선이 시급함²⁴⁾

○ 중앙이 세세히 배분·통제하는 “보조금 농정”으로 인하여 지자체 농업 예산의 자율성이 제약됨²⁵⁾

- 위에서 언급된 “행정통제형 통합 모델” 농정으로 인해, ▲국고 중심의 중앙사업 비율이 높고 ▲포괄적 감독권을 중앙정부 및 시도가 행사하며²⁶⁾ ▲농정에서 중앙 위임사무 비율이 높고 지방의 자율권이 미약해질 수밖에 없는 구조임
- 국고·도비 지원을 통한 보조 및 매칭사업을 제외하고 기초 지자체 자체사업으로 추진되는 비중이 낮을뿐더러, 기초 지자체의 농정을 이끌어갈 정도의 규모 있는 사업의 비중은 더욱 낮아질 수밖에 없음
- ▲지역농업 조직화·활성화를 통한 농업인 실익 증진 및 ▲지역별 특성에 맞으며 주민이 요구하는 상향식 농촌개발을 위한 충분한 예산 확보 및 자율적인 사업 집행에 제약이 크며 ▲건별 사업지침으로 중앙정부가 일일이 통제하는 체제 속에서 소지역 이기주의로 인한 “나눠먹기식 예산 배분”으로 인해 가시적인 사업성과를 도출하기 어려운 구조임

3. 민관 협력 거버넌스[協治]의 이행의 문제

○ 민관 협력 농정 거버넌스[協治]는 걸음마 단계를 넘어서지 못하고 있음

- 9월 20일 역사적인 진안군 농어업회의소의 창립총회를 통해, 우리나라 최초의 기초 단위 민관 협력 농정 거버넌스 체제가 출범하였으나, 대부분의 지자체에서는 민관 협력을 통한 농정 발전 및 집행을 의사결정을 위해 상설적으로 협의하는 거버넌스 구성은 제대로 이뤄지지 않고 있음²⁷⁾

23) 김수석(2010)에 의하면 2010년도 농림수산업의 사무 분류 결과 총 137개(세부 사업까지 포함)의 농림사업 중, 중앙 사업은 63개, 지방 사업은 74개로 나타났다.

24) 김수석(2010), p.12

25) 지역재단(2007), p.148~150, 김수석(2010) p.8~10 및 p.44~46

26) 지역재단(2007) p.149에 의하면 2007년도 경북 상주시 농림예산 중 국고·도비·군특회계의 비중이 76.4%인 반면, 자체사업은 23.6%에 불과했다. 김수석(2010) p.8~10의 경남 밀양시 2010년 농림예산을 보더라도 국비와 도비를 합친 외부 보조가 50.1%, 시비는 49.9%였는데, 매칭사업을 제외한 자체사업 비중은 약 33%였다.

27) 김수석(2010), p.17~23

- 예를 들어 시군별 농정심의위원회가 설치·운영중이나, ▲대부분의 지자체에서 연간 2~3차례 회의를 통해 농림사업 시행자의 우선순위 선정 및 농정 사업계획의 보고·승인하는 방식으로 형식적인 운영에 그치고 있음²⁸⁾
 - 안성마춤클러스터 등의 선진적 사례가 있었으나, 농산업·농식품 혁신을 위한 안정적인 거버넌스 체제로 정착·발전되기 어려운 한계점도 나타났음²⁹⁾
- 농정 거버넌스[協治]를 상향식으로 확장·활성화하기 위한 지방농정 및 민간(농업인 단체 등)의 역량 강화는 아직 요원함
- 일례로 지역 내 풍부한 물적·인적자원을 보유한 지역농협의 농정 기능(교육지원사업 비를 활용한 조합원 실익증진 사업 등)의 중요성·잠재력이 주목받고 있으나, 정부·농협중앙회 등의 각종 지침(농림수산사업지침, 농협 사업계획·수지예산 편성지침 등) 및 지방농정·농협의 사업 체계에 대한 이해 및 기획·집행력 부족으로 인해 실효성을 거두기 어려운 경우가 많음
 - 한편 지역농업네트워크(2007)에 의하면, 농정 거버넌스[協治]에 대한 현장 단위의 이해도나 친숙도가 낮은 상황이나, 행정·민간·농협 등 참여 주체간 지속적인 대화·홍보 및 역량 강화를 위한 교육 등을 통해 극복해야 한다고 제시돼 있음³⁰⁾

4. 농업관련 공공기관의 정체성 및 사업의 문제점

- 농업관련 공공기관의 정체성(비전 및 포지셔닝)이 왜 중요한가?
- 농업관련 공공기관³¹⁾들은 “공공기관의 운영에 관한 법률” 및 특별법³²⁾에 의해 설립·운영되고 있음
 - 이들 기관들은 자신의 비전(설립 목적의 달성) 실현을 위한 올바른 포지셔닝(농업 여건 변화에 대응하여 요구받는 역할을 충실히 수행)을 통하여 농업인 및 정책 수혜자의 실익 증진을 도모해야 함
 - 그러나 농업계에서 농업관련 공공기관들의 사업 및 운영 형태에 대한 비판도 지속적으로 제기되고 있는데, ▲개별 공공기관의 조직·인력 유지를 위한 무분별한 조직·사업 확대 ▲공공기관의 정체성에 맞지 않는 사업 수행 ▲정부 정책목표 달성을 위하여 농업인 권익에 배치되는 사업 수행 ▲공공기관 고유 목적 사업성과 부진 등의 문제가 나타나고 있음

28) 김수석(2010), p.15~16. 충남 부여군의 경우 전체 농정심의회는 없었으며, 연 1회 분과위원회만 개최되는 수준이었다. 분과위원회도 사업시행자의 우선순위를 정하고, 간혹 군 농정에 대한 의견을 청취하는 정도가 전부였다.

29) 김수석(2010), p.19. 안성마춤클러스터의 경우, 초기에는 브랜드(연합)마케팅을 위한 품목별 프로그램(생산관련 규정)을 갖추고 교육 사업을 적극 전개했으나, 이를 제도화시키기 위한 지역농업발전 조례 제정이 무산되고 쌀값 대란을 둘러싼 이해주체간 갈등, 의사결정 체계에 참여하지 못한 농업인단체의 불만 등이 겹치면서 “클러스터”의 제 기능이 발휘되지 못하고 있다고 지적하였다.

30) 지역농업네트워크(2007), p.63~69

31) 농식품부 산하 농업관련 공공기관들은 ▲준시장형 공기업(한국마사회), ▲위탁집행형 준정부기관(농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 축산물품질평가원, 축산물HACCP기준원, 농림수산물기술기획평가원), ▲기타 공공기관(가축위생방역지원본부, 한국농림수산정보센터)으로 분류된다. 출처 : 위키백과(<http://ko.wikipedia.org>)

32) 농수산물유통공사법, 농지관리기금 및 한국농어촌공사법 등을 뜻한다.

- 무분별한 조직·사업 확대 사례
 - 올 정기국회에서 관련법 개정을 통해 한국농림수산정보센터와 농업인재개발원·농촌정보문화센터간의 통폐합이 추진중인데, 사업 분야가 다른 이들 기관들의 통합이 자칫 부정적 효과를 초래할 수도 있다는 지적이 일부에서 제기됨

- 설립 취지 및 정체성에 맞지 않는 사업 수행 사례
 - 한국농어촌공사는 농촌 현장에서 논란이 많았던 저수지 뚫 높이기 사업을 강행하면서, ▲본 사업인 뚫 높이기보다는 도로포장 공사용 예산을 더 많이 배정·집행한 반면 ▲저수지 관련 수리시설 개·보수, 수변개발, 소득사업 등 농업인 및 지역 주민들의 숙원 사업에는 예산을 적게 배정하였음

- 정부 정책목표 달성을 위해 농업인 실익을 희생시키는 사례
 - 정부 물가 대책 추진을 명분으로 농수산물유통공사는 외국 농산물을 과다하게 수입·방출하여 농업인에게 직·간접적 피해를 초래하였음
 - ▲8월말부터 추석연휴 직전까지 중국산 배추 수입을 당초 500톤에서 800톤으로 수입물량을 늘리고 ▲5월에는 할당관세로 수입한 마늘 13,400톤 중 8,700톤을 시중에 풀었으며, 13,067톤의 마늘을 하반기에 수입하기로 하였음³³⁾
 - 저수지 뚫 높이기 사업에 밀려 중앙정부·지자체의 수리시설 유지·정비 관련 예산이 축소되거나 후순위로 밀리는 등의 문제점이 발생하여 국회 농식품위에서 지적되기도 했음³⁴⁾

- 공공기관 고유 목적 사업성과 부진
 - 한국농어촌공사의 기본 업무인 수리시설 유지·정비 업무에 소홀하여 농업인들이 피해를 입는 경우도 나타났음. ▲양배수장 및 배수로 관리가 제대로 안돼 침수 피해를 입거나³⁵⁾, ▲모내기철 농업용수 관로 파손으로 누수가 심각했음에도 개보수 및 재설치 공사가 진행되지 않은 사례가 있음³⁶⁾
 - 한국농림수산정보센터의 경우, ▲농업·농촌에 특화된 포털·인터넷 쇼핑몰 등의 서비스 제공 능력은 물론, ▲공공·민간 부문 및 전문언론 등과의 정보 공유를 위한 협력체제가 취약함. 특히 ▲스마트폰·태블릿 PC, 4세대 LTE 보급 등 IT 기술이 급속도로 발전하는 여건 변화에 대응한 신사업·신기술 분야의 성과가 나타나지 않고 있음³⁷⁾

33) “농산물 도매가격 하락, 수입 증가와 ‘정비례’”, 한국농어민신문 2011년 4월 28일자 보도 참조

34) “[2010 국정감사]농어촌공사·수협”, 한국농어민신문 2010년 10월 14일자 보도 및 “수리시설 유지관리 예산, 구제역 지원에 쏟아부어”, 한국농어민신문 2011년 6월 20일자 보도 참조. 저수지 뚫 높이기 예산이 우선 배정되고 올해 초 구제역 대응 예산이 긴급 편성됨에 따라, 수리시설 관리 예산이 삭감되는 부작용이 초래되고 있다고 국회 농식품위 위원들이 지적하였다.

35) “무용지물 배수장…농작물 수해 키웠다”, 한국농어민신문 2011년 8월 22일 보도

36) “파손된 농업용수 관로 땀질처방 원성”, 한국농어민신문 2011년 5월 30일자 보도

37) 무선·모바일 위주로 IT 환경이 급변함에 따라, 작물재배·병해충정보·사양관리·회계분석 등 농업업 생산 분야에 특화된 애플리케이션의 개발·보급이 절실하나, 개발 실적은 거의 전무한 실정이다.

IV. 농정추진체계의 개편 방안

1. 농정추진체계 개편의 방향 모색

- 농정 조직·기구와 사업 체계의 문제점들이 어떻게, 왜 발생·심화되었는가?
 - 시대 및 농업 여건의 급변에 대응한 농정 패러다임의 혁신이 농업계·학계 및 정부 차원에서도 논의되었으나, 이를 뒷받침할 수 있는 정책 수단, 농정 조직·기구, 사업 체계의 변화는 뒤따라가지 못했기 때문임
 - 식량 증산·주곡 자급을 위해 1960~70년대에 정비된 조직·운영 체계의 근본적인 변화가 지체된 가운데, 효율주의, 설계주의, 관료편의주의에 편향된 기존 농정추진체계의 문제점들이 오히려 악화되었다는 평가도 있음
 - 핵심 농정 주체 중 하나인 지역과 민간의 역량 강화 및 참여·책임성의 확대를 위한 필수 요소인 “사회적 자본”³⁸⁾의 형성·확충과 관련해서도, 이의 1차적 책임이 있는 중앙정부와 공공기관이 제대로 역할을 수행했느냐의 문제와 함께, 민간과 지역이 지역·중앙 단위의 농정추진체계 개편을 위해 자생적인 의지와 노력에 충실했는지에 대해서도 성찰할 필요가 있음

- 그렇다면 어떻게 바뀌어야 하는가 : 농정추진체계 개편의 관점(철학, 원칙, 방향성의 모색)
 - 농업 여건 변화와 농정 패러다임 변화에 부응하여, ▲중앙농정에서 지방농정으로 ▲하향식 농정에서 상향식 농정으로 ▲관(官) 주도의 거버넌트[統治]가 아닌 민간 분야의 참여와 책임을 강조하는 민관(民官) 협력 거버넌스[協治]로의 이행을 위한 농정추진체계 개편이 이뤄져야 함(표 5 참조)
 - 아울러 ▲효율주의, 설계주의, 관료편의주의에 편향된 기존 농정추진체계의 문제점을 해결하고, ▲농정 기관·조직을 행정통합적 관점에서 체계화·효율화하고 정체성(미션 및 포지셔닝)을 강화하는 방향으로 추진되어야 함
 - 나아가 ▲민간 및 지방농정 부문의 역량 강화를 통한 자율·책임의 강화를 통하여 지역 주민 스스로의 기획·집행·조정 기능을 개선시켜 나가야 함
 - 단, 농정추진체계 개편이 농업·농정을 넘어 국정 전반에까지 영향을 미치는 민감한 사안임을 감안하여, 교각살우(矯角殺牛)의 우(愚)를 범하지 않도록 올바른 관점을 바탕으로 신중하게 접근해야 함

38) 사회구성원들 사이에 존재하는 연대 혹은 공동체 의식에 기인한 일종의 집단 에너지로서, 공동의 목표를 달성하기 위한 협동능력을 가리킨다. 이러한 사회적 자본에는 신뢰, 도덕, 협력, 규범 및 질서의식 등이 포함된다.

[표 5] 농정추진체계 개편의 방향성

현재의 상태	지향해야 할 방향
취약한 중앙 농정 통합·조율 기능	강력한 중앙 농정 통합·조율 기능
효율주의, 설계주의, 관료편의주의 관 주도 농정 거버넌트(통치)	민간의 자발적 참여 및 책임의 구조 민관 협력 농정 거버넌스(협치)로 이행
농식품 R&D 기능의 분산 농업기술 개발의 비효율·현장성 부족	R&D 통합·체계화, 공공 연구개발 역할 강화, 농업기술 개발 효율성·현장성 제고
중앙 농정의 단순 대행 중심의 지방농정	지자체의 농정 기획·집행 기능 강화 중앙-지방간 효율적인 역할 분담
정체성(미션 및 포지셔닝)이 모호해진 농업관련 공공기관	정체성 및 농업인 관련 공익적 기능을 충실히 수행하는 농업관련 공공기관

2. 중앙정부 농정의 개선 방안

1) 중앙정부 수준의 수평적 거버넌스의 강화 방안

- 개별 정책의 특성을 감안하여, 중앙부처간 정책 조정 혹은 업무 분담체계 개편이 합리적으로 이뤄져야 함
 - 예를 들어 “농림어업인 삶의 질 향상 기본계획”과 관련해서는, 농식품부를 포함한 총 15개 부처가 관련돼 있어, 통합적인 정책 접근 및 조정 기능의 강화가 절실한 상황임
 - 이 때문에 총리실 산하 “삶의 질 향상 위원회”가 해당 정책을 실효적으로 통합·조정할 수 있는 조정기구로 재편되어야 할 필요성이 높다고 판단됨³⁹⁾
 - 아울러 지역재단(2010)에 제시된 ▲“농업·농촌 및 식품산업 기본법” 개정을 통해 농식품부 기획관리실 혹은 부처간 조정 위원회 체계를 통하여 영국과 유사한 농촌영향평가제도(Rural Proofing) 제도를 시행한다든지 ▲일본 고이즈미 내각이 2004년 도입한 행정부처 횡단면적인 조정제도인 “정책군(政策群)” 방식 등에 대해서도 검토할 필요가 있음⁴⁰⁾
- 농림수산식품부로 식품진흥·식품안전 업무를 일원화해야 함
 - 2000년대 들어 유럽 각국에서 농림 부처가 식품진흥·식품안전 업무를 담당토록 한 것은, 식품의 안전성 관리를 농장에서부터 식탁까지 일관성 있게 관리하려는 취지에서 이뤄진 것임⁴¹⁾
 - 이 때문에 보건복지부·식약청이 담당하고 있는 식품안전 업무를 농식품부로 이관함으로써 일원화해야 함
 - 농식품부 내 식품안전, 동물 방역·식물 검역을 위한 전문화된 독립 조직을 별도로 설치하고, 농식품부가 이를 통합적·체계적으로 관리할 수 있는 선진국형 식품정책 추진 체계로 이행해야 함

39) 지역재단(2010), p.154

40) 지역재단(2010), p.154~159

41) 이정환(2011), p.11

- 중앙 농어업회의소가 설립·정착하기 전까지는, 이전의 농특위와 유사한 범정부·범국가적 중앙 단위 수평적 민관 거버넌스[協治] 체제를 한시적으로 가동시켜야 함
 - 현 중앙농정심의회가 형식적으로 운영되면서, 농정 기획·입안·평가를 위한 고유 기능을 제대로 발휘하지 못할 뿐만 아니라, 농식품부 차원에서만 논의가 이뤄질 뿐이며, 범국가·범정부 차원의 중앙 단위 민관 거버넌스가 이뤄지기 어려운 구조임. 활동이 실질적으로 종료된 농어업선진화위원회 또한 이러한 한계점을 극복할 수 없는 구조임
 - 이 때문에 중앙 농어업회의소가 설립·정착되기 전까지, 이전의 대통령 자문 농특위를 한시적으로 운영함으로써 ▲당면 농정 현안에 대한 정부-농어업인단체간 정보 공유와 의견 조율을 통하여 ▲핵심 농정 의제에 대한 의견 수렴 및 정책 반영이 실질적으로 이뤄질 수 있도록 해야 함

- 농식품부의 정체성 및 역할 강화를 위한 방안을 검토할 필요가 있음
 - 유럽연합(EU)·미국 등의 농정 부처 개편 사례를 참조, 지역 내 자연환경 및 전통 자원 등의 보전·활용, 농촌개발 분야 등의 중요성이 강조되는 여건 변화를 감안하여 “(가칭)농식품농촌자원부”로 명칭을 변경하고, 농정 부처의 정체성 및 역할을 강화하는 방안도 중장기적 차원에서 검토해야 할 과제라 생각됨

2) 농식품부의 농정 관리 기능 개선 방안

- 농식품부의 기획·입안·평가 기능을 개선·강화해야 함
 - 농식품부가 농림사업을 일일이 기획하여 지자체에 하달하고 세부 실행(Action) 단계까지 간섭·통제하는 현 체제 하에서는, 중앙정부와 지자체의 업무 역량이 실무 관리에 상당 부분 소진되는 반면 지자체의 재량권은 제약하고 중앙·지방의 혁신 역량까지 취약해질 수밖에 없는 악순환을 반복할 수밖에 없음
 - 이를 개선하려면 농식품부는 기획·입안 기능에 집중하고, 집행은 원칙적으로 농식품부 지방 조직(공공기관)이나 지자체에 맡기는 것이 바람직함
 - 특히 우리나라와 같은 통합형 농정 체제를 갖고 있으나 대강의 유도에 멈추는 “입법통제(Statutory Regulation)” 방식을 채택하고 있는 유럽 국가들의 방식을 중장기적 차원에서 검토·도입할 필요가 있음⁴²⁾

3) 농식품 R&D 추진 체계 개편 방안

- 농식품 R&D 개발·육성 체계를 실질적으로 일원화하고 기능을 강화해야 함
 - 농과위 및 농기평으로 농림수산과학기술 R&D 사업의 기획·관리·평가 업무를 실질적으로 일원화해야 함
 - 국가 차원의 농식품 R&D 성과 및 추진 현황 DB를 체계적으로 구축·관리함으로써,

42) 지역재단(2010), p.64. “입법통제(Statutory Regulation)” 방식은, 지자체가 법률이 정하는 범위 내에서 자기 결정권을 가지고, 재판소나 감사기관에 의한 준사법적인 심사에 의해서만 활동의 제약을 받게 되며, 농림사업의 실시여부에 있어 세부 사항과 기준 설정에 재량권을 발휘하는 구조이다.

공공·민간 부문의 중복 연구나 나눠먹기식 과제 배분을 지양하고, 연구주체간 통합 연구 및 중장기 차원의 국가 핵심 전략 연구 역량을 강화해야 함

- 현장 수요에 적극 대응하고 국가 R&D 사업성과를 개선하기 위해서는, 빠른 시간 내에 기초연구(논문 중심), 원천기술개발연구(특허 중심), 산업화연구(제품 중심) 등 3단계로 기술단계별 특성에 맞는 기획·평가 체제로 이행해야 함⁴³⁾
- 아울러 철저한 사전 및 사후 경제성 평가를 통하여, 연구성과가 농업인 혹은 민간 분야에 제대로 검증·적용될 수 있도록 하기 위한 평가 체계 개선도 시급함

○ 농촌진흥청의 조직·사업·기능 전반의 재조정이 이뤄져야 함

- 농식품부 및 국책연구기관 등과의 R&D, 교육, 연구 등의 중복·경합 문제의 해결을 위해, 정밀한 검토를 통한 농촌진흥청의 조직·사업·기능 전반의 재조정이 이뤄져야 함. 이를 위해서 농식품부 산하 농과위·농기평은 물론, 국책연구기관을 총괄·관리하는 국무총리실 차원의 전면적인 조사·검토가 이뤄져야 함
- 농촌진흥청의 정체성에 부합하는 사업 분야에 집중하여 연구성과를 극대화해야 함. 무엇보다도 선진국에 크게 뒤처진 국가 차원의 기초연구 분야(생명공학기술, 친환경·안전 농축산물 생산기술, 기계화-자동화 기술, 생물자원 다양성 확보 기술 등)에 연구 역량을 집중해야 함
- 아울러 품목별·지역별로 특화·전문화된 응용·개발연구 역량(지역·품목 단위 연구소)을 강화할 수 있도록 농촌진흥청의 조직 체계를 개편해야 함
- 이를 통해 지역 지도조직과 민간 부문이 영농 현장에 즉시 적용할 수 있는 적정 농업 기술을 적용할 수 있도록 하고, 기술 개발·교육·지도 업무에 선도 농업인 및 농협·민간 연구기관 등과의 연계성을 강화해야 함⁴⁴⁾

3. 중앙정부와 지자체간 역할 분담 체계화 방안

○ 농식품부 내 “지방농정국”을 신설·운영하여 중앙정부의 직접 수행사업을 담당토록 해야 함⁴⁵⁾

- 농업 선진국(영국, 프랑스, 일본)들은 ‘지방이 할 수 있는 일은 지방에, 민간이 할 수 있는 일은 민간에’ 맡긴다는 원칙 하에서, 중앙정부는 전국 차원의 정책·계획의 기획·입안 및 평가 기능을 강화하고, 지자체는 통합보조금 제도 하에서 자체 실정에 맞는 농정 기획·집행 업무에 특화되는 추세를 보이고 있음
- 아울러 중앙정부의 정책수립 및 수행체계를 지역화함으로써, 중앙정부의 투자와 지원을 지역단위화할 수 있는 예산수립과 집행체계를 확립하였음
- 그런데 농정의 경우 지역을 넘어 외부효과(다원적 기능, 식량주권, 네셔널 미니멈 달성 등)가 커, 국가가 직접 수행하거나 보조·금융·세계 지원으로 일정한 방향으로

43) 현병환(2009), p.9

44) 녀름(2011) p.158~193 참조. 수출용 환금작물 재배로 환경 파괴와 농민들의 건강 악화로 고통받던 중남미 국가의 농민들이 전통적 농사 방법과 농업생태학에 기반한 적정 기술을 스스로 개발·보급함으로써 위기를 극복하는 사례가 다수 제시돼 있다. 우리나라와 농업·농정 여건이 다름에도 불구하고, 농촌진흥청 및 지방 농업지도 기관들이 이를 참조해야 할 필요성이 높다.

45) 지역재단(2007), p.168~175의 내용을 인용·재구성

- 유도해야 할 필요성이 높다는 점 또한 감안해야 함
- 위에서 살펴본 문제점을 해결하기 위해서는 지방농정과 관련하여 국가가 직접 수행해야 하는 사업과 지자체에 위임하여 실시해야 하는 사업을 명확히 구분하는 일부 터 선행되어야 함
 - 이를 토대로 농식품부 내 지방농정국을 신설하여, 국가가 직접 해야 하는 농정사업을 담당하게 함으로써 지자체의 부담을 줄이고 중앙정책의 지방화, 현지화를 추구해야 함
 - 단, 지방농정국의 신설 과정에서 ▲ 기존 농관원, 한국농어촌공사 등의 지역 조직과의 연계성을 높이거나 지방농정국으로 전환하고 ▲ 업무가 조정되는 중앙본부 인력을 지방농정국에 재배치함으로써, 신규 인력 수요와 조직 확대를 가급적 지양함으로써 행정의 효율성을 높이는 방안을 강구해야 함
- 중앙정부 및 지자체의 업무 분담 및 역량 강화를 통하여, 지역농정을 통합적 관점에서 추진할 수 있도록 포괄보조금 제도의 개선이 이뤄져야 함
- 2010년부터 광역·지역발전특별회계에 의한 지역개발계정 예산을 포괄보조 방식으로 지원토록 함으로써 지자체 자율적인 지역개발사업 추진 여건이 마련되었음
 - 그러나 중앙 차원의 제도적 기반이 미비하고, 중앙 부처간 연계성이 떨어질 뿐만 아니라, 중앙정부의 모니터링 과정이 평가권력화되는 문제점이 발생하고 있음. 지자체 또한 총괄적인 기획·조정 역량 부족 및 거버넌스 구축 미흡 등의 문제점이 나타나고 있음⁴⁶⁾
 - 이들 문제점을 개선하려면, 지자체가 지역농정을 통합적 관점에서 추진할 수 있도록 중앙정부가 방향을 설정하고 구체적인 추진 방안을 매뉴얼화해서 지원하는 방식으로 포괄보조금 제도의 개선이 이뤄져야 할 것임. 이를 통해 지자체는 자신의 여건에 맞도록 중앙정부의 다양한 지원책을 한데 모아서 체계화할 수 있는 지방행정 및 재원활용 체계를 만들어 나가야 함⁴⁷⁾
- 지역 단위의 상향식 농어업회의소 설립 작업이 원활하게 추진될 수 있도록 해야 함
- 현재 시범사업으로 추진중인 농어업회의소 설립 작업이 원활히 추진될 수 있도록 중앙정부 및 정치권, 민간 지원 조직 등의 적극적인 역할이 요구됨
 - 이를 위한 전제 조건으로 “농업·농촌 및 식품산업 기본법” 개정 혹은 “(가칭)농어업회의소 설립·운영을 위한 특별법” 제정을 조속히 추진함으로써, 중앙-시도-시군 단위 농어업회의소의 설립·운영을 위한 법적 근거를 만들고, 정부·민간 공동의 농어업회의소 활성화 방안을 마련해야 함
- 민관 농정 거버넌스의 내실화를 위해, 민간 부문 및 제3섹터(농협, 사회적기업, 공동체회사 등)의 농정 기획·집행 능력을 높여야 함
- 시군 단위 농어업회의소 시범사업의 진전, 농어촌형 사회적기업 및 공동체회사 등의

46) 송미령·권인혜(2011), p.72~74

47) 유정규(2011)는, 농촌경제활성화사업의 효과 제고와 지역역량 강화를 위해, 지방농정의 통합적 정책추진 시스템의 구축·운영을 위한 “깔때기”가 중앙정부 및 지자체의 노력으로 만들어져야 한다고 강조하였다.

관심 증대 및 활성화, 지역 내 가장 많은 인적·물적 자원을 지닌 농협 등 민간 및 제3섹터의 활성화는, 포괄보조금 전면 도입 등을 포함한 지방농정의 전면 혁신을 앞당길 수 있는 핵심 요소가 될 것임

- 이러한 잠재력을 현실화시키려면, ▲농업인(단체) 및 공무원, 지방의원, 특히 농·축협 임직원 및 조합원 대상의 농정추진체계 교육 및 ▲간담회·연찬회·선진지견학 등을 활성화하여, 이해주체간 정보 공유와 소통을 원활히하고 공통의 목적 달성을 위해 협력할 수 있는 실질적인 클러스터 체제를 만들어 나가야 함
- 민간 부문의 의식 변화와 역량 강화, 참여와 책임성의 정착이 이뤄져야만 농식품부 내 지방농정국과 지자체 포괄보조금 체제를 양 축으로 하는 지방농정 추진체계의 내실화·활성화가 가능해질 수 있으며, 이는 중장기적인 중앙정부 농정추진체계 개편의 핵심축 중 하나로 자리매김하게 될 것임

6. 농업관련 공공기관의 개편의 방향

○ 농업관련 공공기관의 존재 의의는 330만 농업인의 권익 보호·증진과 농업·농촌에 있으며, 정체성(비전 및 포지셔닝)을 명확히 하는 조직·사업 체계로 혁신하는 것이 농업관련 공공기관의 올바른 개편 방향임

- 위의 사례를 통해 살펴본 ▲개별 공공기관의 조직·인력 유지를 위한 무분별한 조직·사업 확대 ▲공공기관의 정체성에 맞지 않는 사업 수행 ▲정부 정책목표 달성을 위하여 농업인 권익에 배치되는 사업 수행 ▲공공기관 고유 목적 사업성과 부진 등을 해결하기 위한 농업관련 공공기관의 자기 혁신 노력이 요구됨
- 단, 개별 공공기관의 세부적인 문제점 분석 및 개선 과제 도출의 문제는 보다 깊이 있는 조사·분석·연구를 통해 접근해야 할 사안인만큼, 향후 2012 대안농정 대토론회 및 2012 한농연 대선공약 촉구·관철 활동 등을 통해 제기할 방침이며, 정부와 정치권 또한 각별한 관심을 갖고 적극적인 역할을 수행해야 할 과제임

참고문헌

- 권오복(2010), “우리나라 농식품 R&D 방향과 과제”, 농정연구센터 제104회 월례세미나 발표문, 2010
- 김수석(2010), “지방농정 추진체계 및 농정거버넌스 선진화 방안”, 한국농촌경제연구원 정책 세미나 자료, 2010
- 너름(2011), “떡거리반란”, 에릭홀트-히메네스, 라즈 파텔 지음, 너름 옮김, 따비
- 농경연(2007), “세계 농정의 동향과 전망”, 한국농촌경제연구원·한국농업경영인중앙연합회 공동 토론회 결과 자료집
- 농민단체공동(1992), “농정개혁안”, 전국농민단체협의회·한국농어민후계자중앙연합회·전국농민회총연맹·경제정의실천시민연합
- 마상진(2010), “농업교육의 반성과 과제”, 마상진, 농정연구센터 제106회 월례세미나 발표문, 2010
- 송미령·권인혜(2011), “포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향”, 한국농촌경제연구원,

2011

- 유정규(2011), “농촌경제활성화, 새로운 접근”, 2011 대안농정 대토론회 발표 주제발표문 초안
- 이정환(2011), “농업에서의 정부역할 바로 세우기 : 한국농정의 비전”, GS&J 인스티튜트 “시선집중” 제112호, 2011
- 전농(2007), “2007년 17대 대통령선거 농업정책 17대 요구안 및 우리의 농정대안-지속가능한 국민농업 통일농업”
- 지역농업네트워크(2007), “농정분야 거버넌스 구현의 구체화 방안에 관한 연구”, 농특위 제출 최종 보고서, 2007
- 지역재단(2007), “새로운 농정여건 변화에 대응하는 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안”, 지역재단, 농특위 최종보고서, 2007
- 한농연(1997), “농정개혁의 방향과 과제”, 한국농업경영인중앙연합회 2007년 대선공약 자료집
- 한농연(2002), “차기 정부가 지향해야 할 새로운 농정의 방향”, 한국농업경영인중앙연합회 2002년 대선공약 자료집
- 한농연(2007), “차기 정부의 농정방향”, 한국농업경영인중앙연합회 2007년 대선공약 자료집
- 허용준(2008), “식품산업의 농정편입과 과제”, 허용준, 농협경제연구소 NHERI 경영정보, 2008
- 현병환(2009), “농업 R&D의 재도약, 연구생산성 향상의 길”, GS&J 인스티튜트 “시선집중” 제83호, 2009
- 황수철·김태연(2010), “한국농정의 비전과 전략 : 새로운 농정패러다임의 모색”, 농정연구센터 제200회 월례세미나 발표 자료, 2010
- 황장수(1999), “새천년의 농업가치와 농정개혁”, 황장수, 다솔원, 1999

인터넷 사이트

위키백과 : <http://ko.wikipedia.org>

한국농어민신문 : <http://www.agrinet.co.kr>

농림수산식품과학기술위원회 : <http://www.stca.go.kr>

농림수산식품기술기획평가원 : <http://www.ipet.re.kr>

대표토론자

농업인(국민)이 공감할 수 있는 비전 제시와 실천이 관건

이헌목 소장(한국농산업경영연구소)

1. 발표문의 농정추진체계 개편 요지

1) 시대 변화에 부응한 농정 패러다임의 변화와 농정의 흐름

- 새로운 농정 패러다임의 핵심은, ▲먹거리에 대한 안전·안심 ▲식량주권 확보 ▲생태적·사회경제적 지속가능성 확보 ▲지방분권·지방농정 활성화 ▲농촌진흥 ▲농정 거버넌스를 통한 민간 역량의 강화 등에 있음
- 향후 농정의 주된 흐름은 ▲중앙농정에서 지방농정으로 ▲하향식 농정에서 상향식 농정으로 ▲관(官) 주도의 거버넌트(통치)가 아닌 민간 분야의 참여와 책임을 강조하는 민관(民官) 협력 거버넌스(협치)로 이행할 것으로 전망됨

2) 농정추진체계 개편을 위한 관점(방향성)

현재의 상태	지향해야 할 방향
취약한 중앙 농정 통합·조율 기능	강력한 중앙 농정 통합·조율 기능
효율주의, 설계주의, 관료편의주의 관 주도 농정 거버넌트(통치)	민간의 자발적 참여 및 책임의 구조 민관 협력 농정 거버넌스(협치)로 이행
농식품 R&D 기능의 분산 농업기술 개발의 비효율·현장성 부족	R&D 통합·체계화, 공공 연구개발 역할 강화, 농업기술 개발 효율성·현장성 제고
중앙 농정의 단순 대행 중심의 지방농정	지자체의 농정 기획·집행 기능 강화 중앙-지방간 효율적인 역할 분담
정체성(미션 및 포지셔닝)이 모호해진 농업관련 공공기관	정체성 및 농업인 관련 공익적 기능을 충실히 수행하는 농업관련 공공기관

3) 구체적인 개편 사항

- 민관 협력 농정 거버넌스[協治] 실현
- 식품 업무의 농림수산식품부 통합
- R&D 기획·평가 기능의 통합, 농진청의 연구·사업 및 조직 개편
- 중앙농정의 지방농정국 설치 및 지자체의 재량권 확대
- 농업 관련 공공기관(공기업)을 농업·농민 위주로 기능을 재정립

2. '추진체제 대안'에 대한 개괄적인 평가와 질문

- 논의의 범위가 지나치게 광범위하여 핵심 과제를 부각시키기가 어려움
 - 추진 체제에 관련이 되어 있는 모든 기관·단체와 개인, 그리고 그 기관·단체와 개인이 하는 모든 일까지 망라될 수 있음
 - * 농업·농정 전체의 문제점과 해결 방안에 관한 얘기가 됨
- '대안'의 실현가능성을 어떻게 보고 있는지?
 - 농업계의 '해묵은' 주장들을 되풀이하는 수밖에 없는지?
 - 실현되지 않는 이유를 분석하고, 대안을 제시해야 하는 것 아닌지?
- '대안'이 실현되면, 농민이 바라는 농업, 농정이 된다는 보장이 있는지?
 - 식품행정 일원화, 지방농정국 설치 등 실현하기는 어렵고, 가져올 효과는 불투명하지 않은지?
- '농업계의 대장이자 총책임자'인 농식품부에 대해서는 비판과 대안이 부족한 게 아닌지?
 - 식품행정 일원화, 지방농정국 설치, R&D 체제 개편 등 농식품부의 논리를 재강조하는 게 아닌지?
- 농업 문제의 가장 직접적인 이해당사자인 농업인단체의 역할에 대해서는 비판과 대안이 부족한 게 아닌지?
 - 관 주도 농정을 비판하면서도, 오히려 관의 역할을 강화하는 측면이 보임

3. 핵심과제

1) 농정추진체제의 개편으로 우리 농업·농업인이 궁극적으로 얻고자 하는 것이 무엇인가? 우리는 왜 농정추진체제를 얘기하는가?

- 농업인이 바라는 정책이 수립되었으면 좋겠다.
- 정책의 집행이 공정하고, 현장 타당성이 있었으면 좋겠다.
- 농업관련 기관·단체들이 농업인이 바라는 바를 반영·운영했으면 좋겠다.

2) 농정에서 '우리 농업·농업인이 궁극적으로 얻고자 하는 것'을 얻으려면, 어떤 조건이 충족되어야 하는가?

- “정책은 파워게임의 산물”이므로, 농업계의 파워를 강화해야 한다.
 - 농업계 파워의 원천은 농민들의 결속에 있다!
 - * 농식품부가 약한 게 아니라, 농업인의 결속력이 약한 것이다

- 정책은 일상적인 것이며, 추진체제의 작동 원리가 농업·농업인을 위하게끔 만들어져야 한다 = **“농정추진체제의 농업인 민주화”가 관건**
 - 정책의 수립 과정에 ‘농업인의 뜻’을 반영할 수 있는 시스템
 - 정책의 집행 과정에 농업인의 현장감과 판단이 반영될 수 있는 시스템
 - 농업관련 공공기관의 운영에 ‘농업인의 뜻’을 반영할 수 있는 시스템

- 농정추진체제의 농업인 민주화와 그 이유
 - 지금은 글로벌 경쟁 시대 : 농업인 간의 경쟁이 아니라, 국가간 농업체제의 경쟁이다
 - * 매대 위의 상품은 그 ‘국가 농업체제의 산물’이다**
 - 농업인은 농업문제의 가장 직접적인 이해당사자이고, 현장을 가장 잘 안다
 - 지금의 관 주도 농정체제로는 우리 농업의 희망을 얘기할 수 없다

4. 남은 과제

- 어떻게 해야 농민들이 조직화되고, 결속력을 발휘하게 될 것인가?
 - 어떻게 해야 농민 조직과 농민 간에 신뢰 관계가 확립될 것인가?
 - 어떻게 해야 농민 조직 간의 신뢰 관계가 확립될 것인가?

 - 농민들의 주인의식과 판단역량을 어떻게 높일 것인가?

 - 어떻게 해야 농업계와 일반국민 간에 신뢰관계가 확립될 것인가?
- ※ 농업인(과 국민)이 공감할 수 있는 ‘비전’을 제시하고, 실현해 나가는 새로운 농민운동이 일어나야 한다!**

분과위원①

농정추진체계 개편, 기본방향 설정부터 이뤄져야

김수석 연구위원(한국농촌경제연구원)

□ 농정추진체계 개편의 기본방향을 설정하는 작업이 선행되어야 함

- 발표문은 농정추진과 관련한 조직들의 설립과 활동의 필요성 및 평가 중심으로 구성되어 있어, 평가 대상 선정이 자의적이라는 느낌을 받음
 - 먼저 평가 대상 선정의 원칙 및 평가 방법을 정해 이를 제시하는 작업이 선행될 필요가 있음
 - 그래야만 분석 내용이 객관적으로 수용될 수 있고, 모자이크 형태의 짜집기가 아니라는 생각을 갖게 될 것임

- 농정추진체계 개편이 객관적 타당성을 얻기 위해서는 바람직한 농정추진체계를 설정하고, 이를 위해 추진해야 할 농정체계 개편의 기본 방향을 먼저 설정해야 함
 - 이러한 기본 방향의 입장에서 볼 때, 현행 농정추진체계는 어떠한 문제점이 있는지, 그리고 어떻게 개편되어야 하는지, 이런 형태로 연구가 진행되어야 할 것임
 - 한마디로 농정추진체계가 무엇인지에 대한 고민이 더 필요함
 - 그리고 현재 제시된 개편방안으로 개편이 되면 과연 농정 추진이 잘 될 것인지 거꾸로 생각해보는 작업이 필요함

분과위원②

**미래 농업·농촌의 비전·목표 달성 및 국민적 공감대 형성을 위한
농정추진체계 개편을 위한 지혜를 모아야**

임정빈 교수(서울대학교 농경제사회학부)

□ 농정추진체계 개편의 필요성에 대한 문제제기는 매우 시의적절한 주제임

- 이명박 정부 출범 초기부터 농정추진체계 개편을 위한 다양한 논의와 시도가 이뤄졌으나, 아직도 대내외 여건변화와 농업과 농촌의 새로운 역할과 기능을 반영한 종합적이고 체계적인 대안이 제시되고 있지 못한 상태임
 - ▲한국 농업과 농촌이 지속적으로 발전하면서 국민들에게 안전한 먹거리를 제공하고 ▲아름다운 삶의 터전으로서의 농촌을 친환경적으로 유지하고 ▲국가의 지속가능한 발전에 기여하면서 변화할 수 있도록, 대내외 여건 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 하기 위한 효과적이고 효율적인 농정체계의 구축이 필요한 실정임
- 이러한 문제 의식을 가지고 작성된 주제발표문은 현행 농정추진체계의 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 농정추진체계의 개편 방안을 제시하고자 하였음
 - 농정추진체계 개편의 필요성 측면에서 시의적절하고 의의가 높은 주제라 판단됨

□ 보다 심도 있는 연구를 통해 종합적인 측면에서 농정추진체계 개편방안 제시가 필요한 것으로 판단됨

- 효과적이고, 효율적인 농정추진체계 개편을 위한 대안을 제시하기 위해서는, ▲개별 사업이나 사안, 기관별 개선방안 모색뿐만 아니라 ▲학계나 관련 전문가들이 현행 농정조직, 기능과 사업, 정부와 민간의 역할 분담 등을 정확히 진단하고 ▲이를 바탕으로 대내외 여건 변화와 농업과 농촌의 새로운 역할과 기능을 반영한 종합적이고 체계적인 농정추진체계 개편 방안 제시가 필요함
 - 농정체계 개편에 대한 주제발표문은 현행 농정추진체계가 가지고 있는 주요 문제점을 지적하면서 사안별로 나뉠대로 의미 있는 개선방안을 제시하고 있다고 판단됨
- 하지만 주제발표문은 사안별로 기존에 논의되던 개편방안을 단편적으로 제시한 측면이 있음
 - 특히 농정체계 개편의 또 다른 핵심이라 할 수 있는 농정조직에 대한 문제점과 개선방안과 관련된 논의가 미흡하고, 최근 국내외적으로 중요시되고 있는 농촌정책에 추진체계에 대한 논의가 상대적으로 부족하다고 판단됨

□ ▲향후 미래 한국 농업과 농촌의 바람직한 모습인 비전과 목표에 대한 제시와 ▲이러한 비전과 목표달성을 위한 종합적인 시각과 국민적 공감대 형성 속에 ▲효과적인 농정조직과 농촌개발정책 추진체계까지 포괄하는 농정추진체계 개편 방안 마련을 위해 보다 많은 지혜를 모아야 할 것으로 판단됨

○ 사실 농정체계의 개편은 우선 미래 한국 농업과 농촌의 바람직한 모습인 비전과 목표에 대한 제시와 이러한 비전과 목표 달성을 위한 종합적인 시각에서 농정추진체계 개편 방안을 제시해야 하는 매우 어려운 작업임

- 농정체계 개편 방안을 논의할 경우 무엇보다 아래 사항을 우선적으로 고려하여 종합적 시각에서 농정추진체계에 대한 제안이 이루어져야 할 것으로 판단됨.

- 우선 미래 농정은 농정의 대상이 넓어지고 있는데, 과거 농업 생산자로부터 생산자, 소비자, 나아가 미래 세대를 포괄하는 국민의 관점에서 접근하는 것이 중요함

- 농정의 포괄 범위도 종래의 생산 중심의 접근을 넘어 농어업의 전후방 관련 산업, 나아가 생명산업 전반까지 확대되고 있으며, 특히 농업생산자의 일터, 삶터이자 국민의 문화 및 휴양공간으로 중요시되는 농촌지역 개발에 대한 공감대 형성도 필요함

- 농업과 농촌이 발휘하는 공익적 다원적 기능을 고려한 국민농정 추진이라는 시각이 필요함

- 농정의 추진방식도 과거와 달리 정부 주도의 직접 시장개입은 지양하고, 민간과 지방정부의 역할을 강화해 나가는 데 중점을 둘 필요가 있음

○ 향후 보다 심도 있는 논의를 통해 정부와 민간, 중앙정부와 지방정부간의 적정한 역할분담 및 협조가 이루어질 수 있는 선진적 농정체계 구축이 무엇보다 필요함

- 선진적 농정추진체계는 크게 ▲농정을 심도 있게 논의하는 효과적 거버넌스 체계와 ▲이러한 거버넌스 체계에서 결정된 사항을 효율적으로 집행할 수 있는 농정조직체계로 구분될 수 있다고 봄

- 이러한 측면에서 중앙-시도-시군 단위 ‘농어업회의소’를 설립·운영에 대한 법적근거를 만들자는 제안은 매우 의미 있는 제안으로 판단됨. 다만 이 때, 국민적 공감대 형성 속에 미래 농정이 효과적으로 원활히 추진되기 위해서는 비농업부문 인사들도 참여하는 방안을 강구해야 할 것임

- 또한 농식품부 내 지방농정국을 신설·운영하여 중앙정부와 지자체간 업무분장을 명확히 하자는 것도 좋은 제안이라 여겨짐. 다만 향후 농정추진체계 개편 논의에서는 현행 농정조직에 대한 정확한 진단과 농정사무를 효율적으로 집행할 수 있는 중앙과 지방의 농정조직 전반에 대한 철저한 검토·분석을 통해, 설득력 있는 농정조직 개편방안에 대한 제안이 필요하다고 판단됨

분과위원③

**농정추진체제 개편 논의 및 사회적 합의 도출을 위한 안정적인
제도적 틀이 만들어져야 함**

탁명구 사무총장(식생활교육국민네트워크)

□ 검토 의견

- 발표자가 언급한 것처럼 농정추진체제 개편의 필요성을 우선 농정의 수요자인 생산자들이 공감대를 형성할 수 있는 논의의 장과 제도적 장치가 필요함
 - 기후변화 생태, 환경, 지속가능성, 식량안보 등의 화두에 능동적이고 효율적으로 대처할 수 있는 농정 체계에 대한 농업계와 사회적 합의를 도출하는 시도가 있어야 함
 - 정책 수요자인 생산자를 대표하는 제 단체들의 역할이 중요하며, 농정체계 개편에 대한 필요성과 그 방향성을 단계적으로 논의하는 틀이 우선적으로 갖추어져야 1회성의 정치적 판단에 좌우되지 않을 것임

- 중앙-지방농정체계와 민-관의 역할과 책임 등으로 논의가 함께 이루어져야 하며, 과거처럼 한 부문만을 대상으로 하거나 정부나 정치권 주도로 이루어진 개편은 많은 문제점을 제기하고 말았음
 - 가능하다면 향후 대선 국면에서 조직적 이해관계를 떠나 업무 중복을 지양하고, 고비용·저효율 농정 체계를 개편하기 위한 최소한의 과제를 합의하고, 중장기적인 방안을 마련하는 순서로 진행하는 것이 타당할 듯함
 - 향후 정부정책 체계에서 민간 부문의 역할은 더욱 커질 것으로 예상되며, 특히 협동조합과 사회적기업, 다양한 공동체에 대한 관심과 기대가 커질 것으로 전망되는데, 이들의 역할을 제고시키는 방안을 강구해야 할 것임

- 지방농정 추진체계에서는 농관원과 농업기술센터, 각종 농정조직간의 역할에 대한 검토와 업무 연계방안을 강구할 필요가 있음
 - 일본의 방식처럼 지방농업청을 신설하는 방안도 검토할 필요가 있음
 - 향후 설립될 시·군 단위의 농어업회의소와의 역할 분담과 연계가 필요함
 - 민간 부문의 지역 리더 양성프로그램과 연계하여 지역의 공동체로 하여금 자발적으로 지역 농정에 참여하고, 지역개발 프로그램을 수행하는 시스템을 구축할 것을 제안함

□ 향후 논의 과제

- 중앙정부의 조직 개편에 대한 의견 수렴과 공론화 작업이 필요함
 - 농식품부는 2000년 이후 여러 차례 조직 개편에 대한 내부 검토가 있어왔으나 결론을 도출하지 못했음
 - 이명박 정부가 들어서면서 농림업과 수산 분야가 통합되고, 식품관련 업무가 신설되었지만, 중앙정부의 실국별, 중앙정부와 산하기관과의 업무 중복에 대한 지적은 여전히 있어 왔음
 - 향후 농정 패러다임이 ▲생태적·사회경제적 지속가능성 확보 ▲지방분권·지방농정 활성화 ▲농정 거버넌스를 통한 민간 참여 강화 방향으로 이동할 것으로 전망됨에 따라 정부 조직체계 또한 이에 상응하여 변화될 필요가 있음
 - 차기 정권의 임기 내에 완료될 수 있도록 농정조직 개편에 대한 전체 로드맵 작성과 그 이행을 요구할 필요가 있음

- 특히 식품진흥·안전업무의 일원화는 이번에 반드시 관철시켜야 할 과제로 전농업계의 관심과 연대가 필요하다고 판단됨
 - 개방화된 시대에 농수산물의 검역업무는 아무리 강조해도 지나치지 않음. 수입 농산물에 대한 검역 업무가 여전히 예산 부족으로 인한 장비 확보와 인원 부족으로 어려움을 겪고 있음. 안전업무 일원화와 함께 검역 시스템에 대한 종합적인 지원 방안이 강구되어야 함

분과위원④

농정추진체제 개편 논의에 추가로 고려되어야 할 사항들

윤주이 대표이사 전무(한국농어민신문)

□ 총평

- 본 주제발표 내용을 요약·정리해보면, 문제제기를 통해 지난 정부의 농정추진체제 개편 시도 내용을 진단하고, 시대 변화에 부응한 농정추진 체제 개편이 요원하다는 주장을 제기하였음
 - 또한, 현 농정추진체제가 기획·조율기능 취약, 식품진흥업무 일원화, 농 식품 과학기술 개발보급 체계, 관료주의에 치우친 농업인 교육 정책, 지방농정 추진체제 농업관련 공기업 등 6가지의 문제점을 지적했고, 이를 바탕으로 농정추진체제의 개편 방안을 제시한 것으로 정리할 수 있음
- 본인은 이런 주제발표 내용에 대해 많은 부문에서 공감을 하고 있음
 - ▲정책의 일관성마저 부족한 농정추진체제 개편 시도에 치우칠 우려 높다는 점 ▲농정추진 체제 개편 시도로 교각살우의 우려 범해서는 안된다는 지적 ▲농정 관련 범정부 차원의 대응체계 미약 등, 평소 본인이 생각했던 관점과 같은 맥락에서 농정추진체제 개편의 문제를 접근했고, 개편 방안도 현실성 있게 대안을 제시했다고 봄

□ 그러나 향후 농정추진체제 개편이 과거 정부의 실패한 전철을 밟지 않고, 올바른 방향으로 추진되어 성과를 얻기 위해서는, 본 주제에서 제기한 발표 내용 외에 몇 가지 방안을 제시하고 함

- 첫째, 현 농정추진체제의 문제 발생요인 철저 분석을 요망함
 - 현 농정추진체제의 문제점을 지적했지만, 왜 이런 원인이 발생할 수밖에 없는 근본적인 이유의 원인이 무엇인지 부족한 것 같음. 정확히 파악한 후 방안을 제시하는 것이 바람직하다고 봄
- 둘째, 향후 농정추진체제의 중장기 비전과 정책 목표 제시가 필요함
 - “농정추진체제 개편, 더 이상 미룰 수 없다”는 주장에 대해 모두 공감을 하지만, 향후 농정에 대한 중장기 비전과 정책목표 제시를 통해서라야 국민과 농업인 등 모두가 불신 없이 참여할 수 있다고 봄

연구소 농정이슈 보고서 (11-05호)

- 셋째, 중앙부처의 흩어져 있는 농어촌 관련 정책 사업의 일원화가 추진되어야 함
 - 중앙부처의 흩어져 있는 농어촌 관련 정책 사업이 농식품부로 이관·일원화 된 사업들이 많지만, 여전히 분산된 채 남아 있는 정책 사업들이 있는 것으로 알고 있음. 중앙정부와 지자체, 그리고 지자체 내부에서 농업관련 사업의 조정이 이뤄져야 함

- 넷째, 농정의 현장 집행자인 지자체의 담당자에 대한 전문 교육 강화가 시급함
 - 지자체 농정 담당자들의 자질 함양이 과거에 비해 많은 발전을 했지만 여전히 정책 일선의 담당 공무원의 전문성 담보를 통한 전달 체계구축이 미흡하다는 지적이 제기되고 있음

- 다섯째, 농업관련기관의 지방 이전과 지역 특성에 맞는 농정추진체계 개편 방안이 고려되어야 할 것임

분과위원⑤

농정추진체계 개편, 올바른 이해와 체계적 접근이 관건

최양부 상임대표(농협제자리찾기운동본부)

□ 총평

- 주제발표문을 보면 전반적으로 핵심적인 문제 파악이 제대로 안되었다는 생각이 듦. 근본적인 문제와 지엽적인 문제들이 뒤섞여 혼란스러움. 농정 추진의 현실에 대한 정확한 정리가 먼저 선행되어야 올바른 개편 방안이 논의가 가능할 것으로 생각함

□ 농정추진체계의 변천에 대한 올바른 이해가 필요

- 농정추진체계 변천에 대한 이해의 문제
 - 1992년부터 2011년까지 20년의 시간 차이가 나며, 그 사이에 일어난 농정추진체계 개혁에 대한 올바른 이해가 필요함
 - 특히 1994-1998. 2월간 이루어진 김영삼 정부의 민주화, 지방화에 대응한 농정추진체계 개혁에 대한 올바른 이해가 필요함
- 청와대 (대통령 농림해양수석비서관제 운영 1993. 12~1998. 2)
 - 농어촌발전위원회 운영
 - 대통령 주재 농정개혁추진회의(1994~97) : 농업 및 농촌·농민정책의 통합적 관리, 특히 농림부 영역 밖의 농촌, 농민정책에 대한 국가적 통합관리
- 농림수산식품부
 - 1994. 12 농림사업실시규정 제정 : 상향식 자율농정, 국비 지원사업의 투명한 공개 및 유사 사업 통합, 실수요자의 지방정부 선택
 - 1995년 지방자치제 전면 실시, 지방농정 조직의 전면 개편
- 농촌진흥청 : 1997, 지자체에서 근무하는 지도 공무원과 연구직 7,324명 지방직 전환
- 시군 농정 추진기구의 대변혁
- 산림청 : 1995년 산림행정 추진 체계 혁신
- 수산청 : 1996년 해양수산부로 분리·독립, 2008년 농식품부로 재이관

□ 농정추진체계의 문제점에 대한 검토

- 농정 추진과 관련하여, 정부 이외 국회와 지방의회(광역, 기초)의 역할과 책임에 대한 인식 결여
 - 특히 정치적 사업 선정과 예산 배정의 폐해
- 기초 지자체의 시장·군수 및 기초의원 정당공천제의 폐단
- 중앙 위주의 농정 활동(지방단위 농협과 농업인단체의 책임과 역할)
- 중앙과 지방의 선거로 인한, ▲정권/정부 교체 ▲광역·기초단체장 교체 ▲국회의원/지방의원 교체의 문제점
 - 5년 혹은 4년마다 교체가 일어나면서 농정의 비전이 5년/4년 단위로 대 변화 초래, 중장기적 시각의 실종, 일관성 결여
 - 정책적 이슈의 과도한 정치화
- 정책의 중장기적 일관성을 보장하는 장치 필요
- 농정 분야에서 국가사무와 지방사무에 대한 명확한 구분 필요
 - 예를 들어, 중앙농정은 연구개발, 인력양성, 교육, 국제관계, 위생안전기준, 인프라, 관측 수급 등을 담당하고 지방농정은 품목별 생산 가공, 유통 등 (중앙정부가 기획하고 지원하는 일체의 품목별 생산 가공 유통관련 사항을 지자체로 이관)
- 지방의 경우도 시도와 시군의 책임과 역할에 대한 구분 필요
 - 시도 따로, 시군 따로의 “따로 농정”의 문제 (사실상 시도와 시군 행정이 제각각 추진됨에 따라 품목별 시군 단위로 브랜드가 난립하는 등의 문제)
- 농식품부 내 지방농정국 신설 제안은, 그렇지 않아도 여전히 중앙집권적인 농정추진체계를 더욱 중앙 중심으로 가지고 갈수 있기 때문에 원칙적으로 반대함
- 지자체가 지역 특성과 우선 순위에 따라 정책을 수립하고 사업을 선정·추진할 수 있도록 자율성을 가지기 위해서는, 지자체의 자치 재정이 가능해야 함
 - 현재처럼 지자체가 중앙정부에 돈을 ‘구걸’하고, 중앙정부가 만들어 놓은 사업만 선택해서 추진하도록 하는 체제에 대한 근본적인 혁신이 있어야 함
- 시군 단위 농어업회의소에 대한 논의와 함께 살펴야 할 사항은, 시군 농정심의위원회 운영에 대한 평가가 선행되어야 함
 - 중앙 단위의 사업들이 이름만 바뀐 채, 똑같은 사람들에 의해 똑같은 방식으로 추진되고 있는 현실에 대한 반성부터 필요함

□ 결론을 대신하여

- 농정추진체계 개편에 대한 논의가 우리나라 현실 정부와 민간 (중앙, 시도, 시군 단위)에서 일어나고 있는 농정 추진의 난맥상에 대한 올바른 이해를 결하고 있다는 생각임
- 기본적으로 ▲농정을 포함 행정이 여전히 중앙집권적이고 ▲민주화와 지방화 이후 정책 추진이 지나치게 정치적으로 결정 배분되고 있고 ▲정책의 비전이 4~5년을 넘지 못하고 변화가 일어나면서 장기적 비전이 없고 ▲일관성 없는 사업들이 정치적으로 인기 위주로 일과성·전시성 사업으로 추진되면서 막대한 예산과 자원·인력의 낭비가 일어나고 있음
- 농정추진체계 혁신 문제를 제대로 다루기 위해서는 향후 체계적인 사전 조사와 논의가 필요할 것으로 사료됨

분과위원⑥

농정추진체계 개편은 범국가·범정부, 국민농업의 관점에서 접근·해결해야 할 사안임

신연석 비서관(김춘진 국회의원실)

- 농업·농촌·농업인 문제는 범정부 차원에서 종합적·체계적 관점에서 접근해야 할 어려운 사안임
 - 소관 상임위가 교육과학기술위원회였음에도, 그간 한농연 등 농어업인단체와 함께 ▲농협법 개정(농협중앙회 사업분리) ▲농가부채 ▲후계농어업인 육성 정책(병역대체복무제도 연장, 신규인력 양성·정착 등) ▲쌀값 등 농축수산물 가격 문제 ▲농어촌특별세 등 어려운 농정 현안을 다뤄왔음
 - 이를 통해 농업·농촌·농업인의 문제가 농식품부(농식품위)만의 문제가 아닌 전 국가적이며 범정부적인 접근으로라야 해결되는 문제임을 절감하였음

- 농정추진체계 개편과 관련하여, 타 부처 및 국민들에게 논리적인 설득과 감성적인 공감을 얻어낼 수 있는 접근이 이뤄져야 할 것임
 - 국회의원 비서관의 입장에서, 정치 현안, 특히 농정 현안 및 중장기 과제의 해결을 위한 핵심 요소로써, 타 부처 및 국민들에게 논리적인 설득과 감성적인 공감을 어떻게 얻어내느냐에 있음을 강조하고자 함
 - 농축산물 물가 문제만 하더라도 ▲물가 당국과 농정 당국의 인식·해법이 다르고 ▲농업인 소비자의 이해가 상충되는데, ▲경기 침체 및 국제 곡물가 급등으로 엔겔계수가 오르는 등의 현실 여건을 감안하여 구체적인 수치 자료 제시는 물론 국민들의 공감을 얻어낼 수 있는 농업계의 자구 노력 같은 것을 보여줘야 할 것임. 무조건 “농업인은 생산비 급등, 소득 감소로 최악의 상황에 놓여있다”고 한다면, 등록금 폭등·전월세 대란·유가 인상으로 어려움을 겪고 있는 국민들이 이전처럼 적극 농업계를 지원할 것인가?
 - 농정추진체계 문제도 마찬가지임. 농협 신경분리 관련 농협법 개정 당시에도 “농협은 썩은 조직이고, 가망이 없다”면서 단편적인 의견을 제시하는 국민들이 많았음. 언론 보도를 통해 비치는 부정적 이미지에만 익숙해져 농업인들의 자발적 참여로 만들어진 협동조합의 중요성과 잠재력을 무시하는 결과가 나타난 것처럼, 농정추진체계 문제도 비슷한 결과가 날 수 있음

- 농정추진체계 개편과 관련하여 수많은 이해당사자가 있고, 갈등 요인이 커서 어렵다고 했는데, 이를 어떻게 조율·설득해나갈 것이냐의 문제를 깊이 고민해야 할 것임
 - 농협법 개정 당시에도, ▲기획재정부와 농식품부 ▲농협중앙회와 일선 조합(노조) ▲한농연, 전농 등 개별 농업인단체간 극심한 갈등이 빚어져 다수의 정부·의원입법

안이 제출됐음에도 불구하고, 오랫동안 작업이 진척되지 못했음

- 더욱이 주제발표문에서 농정의 대상과 범위마저 넓어진다면, 일반 국민들이 농정의 주체로 나서게 되었다고 하였음. 친환경 무상급식 전면 실시 논란, 미국산 쇠고기 파동 등의 사안이 아직껏 ‘뜨거운 감자’로 제기되고 있는데, 농어업·농식품 분야에 대한 높아지는 국민들의 관심을 아우를 수 있는 농업계의 대응 방안은 있는가? 농정추진체계 개편이 이러한 요구를 담아낼 수 있는 큰 그릇으로 역할을 다할 수 있을 것인가?

○ 뚜렷한 결론이 없이 문제제기로만 그치는 것 같아 송구스러우나, 농업 분야에 관심이 많은 일반 국민의 관점에서 문제를 제기한 것이라 생각해 주셨으면 함

- 가장 중요한 것은 농정추진체계 개편이 범국가·범정부, 국민농업의 관점에서 접근·해결해야 할 사안임을 명심하고, 이를 책임성 있게, 일관되게 추진하려는 의지와 실천이 이뤄져야 함을 마지막으로 당부드리고자 함