연구보고 R696 | 2013. 12.

농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 농정 추진체계 정비의 방향과 과제

송 미 령 연 구 위 원
박 준 기 연 구 위 원
김 광 선 연 구 위 원
권 인 혜 연 구 원

한국농촌경제연구원

연구 담당

송미령	연구위원	연구총괄, 제1~2장, 제6~7장 집필
박준기	연구위원	제4장, 제5장 집필
김광선	연구위원	제3장, 제4장 집필
권인혜	연 구 원	제5장, 제6장 집필

머 리 말

사회·경제적 여건 변화에 따라 농업·농촌정책도 목표, 수단, 대상, 추진체계 측면에서 변화를 거듭하였다. 이러한 가운데 농업·농촌정책의 효율적·효과적 추진이라는 차원에서 농정 추진체계를 둘러싼 여러 가지 비판이 대두되었다. 그러나 농정 추진체계에만 집중하여 문제를 깊이 검토하고 대안을 찾아보려는 분석적 시도가 그리 많지는 않았다.

이 연구에서는 농정 추진의 문제점과 개선 방안을 정책의 '연속성'이라는 측면에 초점을 맞추어 살펴보고자 하였다. '연속성'은 학술적으로 명확하게 정의할 수 있는 용어는 아니다. 그러나 법률에 의한 중장기 계획이나 관련 주체의 합의에 의한 예산 투융자 방향에 부합하는 정책 요소들 간의 상호 일관성 내지 연속성이 확보되어야 농정의 신뢰성·효율성·합리성 등을 제고할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 이 연구는 관련 선행연구 및 자료 검토, 핵심집단면접(Focus Group Interview: FGI), 전문가 델파이 조사, 국내 지자체 대상의 사례 조사, Q방법을 활용한 농정 추진체계 개선 대안 조사 등 다양한 방법을 활용하여 농정의 추진체계를 개선할 수 있는 방향과 과제를 찾아보고자 하였다. 구속력 있는 통합적 중장기 농정계획 수립, 각급 위원회 조직의 실질적 구성과 운용, 중앙 및 지방 농정 담당조직의 책임성 강화, 맞춤형 보조금 확대, 농정 성과 평가 및 환류 강화 등을 대안으로 제시하였다.

이 연구는 2년에 걸쳐 수행할 계획으로 금년에는 중앙 농정의 실태 분석과 과제의 제시에 중점을 두었으며, 구체적인 발전 방안은 2차 연도의 과제로 하였다. 아무쪼록 이 연구가 농정 추진체계 정비에 있어 중앙 및 지방 농정 담당자, 연구자들께 도움이 되기를 바란다. 다양한 조사에 적극 협조하여 주신 공무원 및 전문가들께 감사드리며 연구진의 노고를 치하한다.

2013. 12.

한국농촌경제연구원장 **최 세 균**

요 약

연구 배경과 목적

사회·경제적 여건 변화에 따라 농업·농촌정책은 목표, 수단, 대상, 추진체계 측면에서 변화를 거듭하였다. 이러한 가운데 농업·농촌정책의 효율적·효과적 추진이라는 차원에서 농정 추진체계를 둘러싼 여러 가지 비판이 대두되었다. 그러나 농정 추진체계에만 집중하여 문제를 깊이 검토하고 대안을 찾아보려는 분석적 시도가 그리 많지는 않았다.

그런데 농정의 '연속성'이라는 시각에서도 몇 가지 문제가 제기되었다. 비록 연속성이 학술적으로 명확하게 정의할 수 있는 용어는 아니지만, 법률에 의한 중장기 계획이나 관련 주체의 합의에 의한 예산 투융자 방향에도 불구하고 정부 교체나 부처 장관의 교체 등에 따라 농정의 내용이 임의로 변경되는 것에 대한 문제 제기나, 농정 방향에 부합하는 정책 요소들 간의 상호 일관성 내지 연속성을 갖지 못한다는 문제가 제기되었다. 나아가 중앙정부와 지방자치단체 간 정책 전달에 있어 연속성 결여로 정책의 본래 취지나 효과가 변질되고 저하되기도 한다는 것 등이다. 따라서 이 연구에서는 농정의 신뢰성·효율성·합리성 등을 제고하기 위해 농정 추진의 문제점과 개선 방안을 정책의 '연속성'이라는 측면에 초점을 맞추어 살펴보고자 하였다.

연구 방법

관련 선행연구 및 자료 검토, 핵심집단면접(Focus Group Interview: FGI), 전문가 델파이 조사, 국내 지자체 대상의 사례 조사, Q 방법에 의한 농정 추진체계 개선 대안 조사 등 다양한 방법을 활용하였다. 전문가 델파이 조사의 경우, 농업·농촌정책 관련하여 경륜을 갖춘 연구자 및 농업인단체 등으로 전문가 패널을 구성하여 농정 추진 현황 평가 및 개선 방안 등에 대한 논의를 Q 방법 조사를 포함해서 3단계에 걸쳐 진행하였다. Q 방

법에 의한 농정 추진체계 개선 방안 조사·분석의 경우는 다양한 개선 대안에 대한 Q 진술문을 개발하여 ‘가장 동의한다’부터 ‘가장 동의하지 않는다’ 척도에 따른 등급 분류를 요청한 후 요인분석을 실시하여 쟁점을 해석하는 방식으로 접근하였다. 이 외에도 수차례 전문가 자문회의 등을 통해 델파이조사 및 Q 방법 조사 결과의 해석 등에 있어서 유용한 관점을 얻고 연구 방향 점검 및 질적 제고를 하는 데 활용하였다.

연구 내용 및 주요 결과

먼저 제2장에서는 정책 연속성 및 추진체계를 조작적으로 정의하고 농업·농촌정책의 연속성 분석의 틀을 설정하였다. 정책의 연속성은 정책의 일관성(consistency), 안정성의 연장으로 이해될 수 있으며, 예측가능성이나 신뢰성, 효과성이나 효율성 등의 측면에서 대단히 중요하다는 점을 확인하였다. 정책의 연속성을 높이기 위해서는 정책의 요소인 법과 계획, 조직, 예산 등의 상호관계와 정책 참여 주체 간의 상호관계가 잘 확립되어 있어야 하므로 이러한 요소들을 중심으로 분석의 틀을 설정하고 분석 의제를 논의하였다.

둘째, 제3장에서는 농업·농촌정책 추진의 문제를 확인하는 한편 연속성이라는 관점에서 농정 추진체계의 문제를 해소할 수 있는 방향을 설정하기 위하여 전문가 대상 델파이조사를 두 차례 실시하여 의견을 수렴하였다. 전문가들의 의견에 따르면 우리나라 농정의 가장 큰 문제점은 장기적인 비전과 목적의 부재, 과도한 중앙정부 개입 등이다. 우리나라 농업·농촌정책의 연속성이 부족했다는 데 의견이 모아졌으며, 그 이유는 정권교체나 담당 공무원의 교체 시 비롯된 사업 단절, 이전 정부 정책에 대한 평가·수용태도 부족, 농어업·농어촌특별대책위원회와 같은 농정의사결정기구의 해산 등이다. 농정에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 예산이며 가장 큰 영향력을 가진 주체는 농업인단체를 꼽았다. 농업·농촌의 가치를 반영하여 농정 비전과 목적을 설정해야 하며, 정권교체에도 영향을 받지 않을 수 있는 의사결정기구가 운영될 수 있어야 하고, 중앙집권적 정책 추진 관행을 탈피해

지방이 정책 사업을 기획·추진하는 시스템이 구축되어야 한다는 데 의견을 같이했다.

셋째, 제4장에서는 농업정책 전반과 델파이조사를 통해 농정의 연속성이 유지되지 못한 대표 정책 사례로서 지적된 바 있는 신활력사업, 삶의질향상정책 등을 중심으로 정책 연속성을 구체적으로 분석하였다. 통시적 측면에서 농정 추진의 연속성을 살펴보고 정책 추진의 주요 요소인 법·계획·조직·예산 등의 측면과 정책 추진의 핵심 주체인 중앙 - 광역 - 기초 자치단체 간 정책 전달 과정 측면에서 살펴보았다. 정책의 연속성을 저해하는 요인은 형식적으로는 예산 및 조직 운용의 불확실성에서 기인한다고 할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 정권교체 등에 따라 정책 이념이 달라졌기 때문에 이전 정부에서 추진하였던 정책이 변경되는 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 제5장에서는 선진국의 경험을 살펴보고 시사점을 도출하였다. 특히 미국의 농업법을 중심으로 하는 농정 추진의 사례와 유럽연합의 공동농업정책 변화 과정과 추진체계를 살펴보고 시사점을 간추렸다. 공통적 특징으로서는 일정한 기간 동안 법률적인 근거에 기초하여 정책의 예측 가능성을 분명히 하고 있다. 또한 법률에 근거한 계획이 선언적인 것이 아니라 집행력을 담보하고 있다. 객관적인 정책 성과평가 시스템 및 의견수렴 시스템을 구축·운영하고 있다.

끝으로, 제6장에서는 농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 추진체계 정비 방향과 과제를 제안하였다. 농정 관련 계획들의 통합과 단순화, 계획과 예산의 연동을 강화함으로써 구속력을 갖춘 중장기 계획 수립, 각급 위원회 조직의 실질적 구성과 운용, 중앙 및 지방 농정 담당조직의 일정 기간 동안 책임 유지, 특별회계의 운용, 맞춤형 보조금 확대, 농림사업 시행지침 개정, 농정 성과 평가 및 환류 강화 등이다.

농정의 연속성이란 무조건 정책이 계속되어야 한다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 사회·경제적 여건과 수요에 맞지 않고 성과가 불분명한 정책은 중단 내지 변경되어야 한다. 다만, 농정 수혜자의 수요와 상호 합의 등에 따라 결정된 정책이라면 일정 기간 동안은 법률과 계획체계 정비, 농정 조직 정비, 예산사업 추진과 중앙·지방·민간 역할 분담 등을 통해 효과적·효

율적 추진을 담보할 수 있도록 추진체계를 정비함으로써 정책성과를 제고하고 정책에 대한 신뢰도 높이도록 해야 한다.

ABSTRACT

Challenges of Agricultural and Rural Policies for their Consistency and Continuity

There exist some criticisms of agricultural and rural policy in terms of policy continuity that include unexpected policy changes according to replacement of government or minister, discordance among policy factors causing inconsistency, and lack of consistency between central government and local government occurring in the process of policy delivery. The purpose of this study is to find the problems concerning the discontinuity of policy implementation system and to suggest organization directions to improve reliability, efficiency and rationality of the agricultural and rural policy in the view of policy continuity.

For this research, we examined relevant laws and policies and performed a literature review concerning the policy implementation conditions with respect to policy continuity or policy consistency. We also carried out interviews with several mayors and local government officials in search of local conditions and problems pertaining to continuity of policy implementation. Analysis about a particular policy case(Agricultural policy) and a project case(New-vitality project) was performed as well. In order to evaluate the present policy conditions and to find clues to seek the improvement directions, we conducted first and second round delphi surveys constituting a professional panel of thirty persons in the agricultural and rural policy field. Lastly, using Q-methodology, we tried to draw several important discourses among the professionals and utilized the analytical result to obtain useful perspectives and to check the research direction.

From the results of this study, we suggested organization directions and challenges of agricultural and rural policy for the improvement of policy continuity. The organization directions we propose include; (ⅰ) to simplify the planning system, (ⅱ) to establish a medium or long-term integrated

plan which has binding power by means of strengthening the linkage between planning and the budget, (ⅲ) practical constitution and management of committees at each level of government, (ⅳ) to assure that national and local government organizations in charge of agricultural and rural policy maintain responsibilities for a certain period of time, (ⅴ) management of special account, (ⅵ) to expand grants tailored to the particularities of different cases, (ⅶ) to amend the implementation guidelines for agricultural and forestry programs, (ⅷ) to reinforce the evaluation of the outcomes of agricultural and rural policies and the feedback process based on the evaluation results.

Policy continuity doesn't necessarily mean that a certain policy should continue unconditionally. A policy that is out of social and economic validity or that has uncertain outcomes must be revised or terminated. But if a policy is determined based on the right demand and consensus, it is important to organize the implementation system assuring effective and efficient implementation of the policy for a certain period of time. The organization of the system includes modifying the system of laws and plans, reorganizing the organizations responsible for agricultural and rural policy, carrying out budget projects, and allocating effective roles among central government, local government, and private-sector bodies, etc. As the result of those efforts, it would be possible to enhance the policy outcomes and establish policy credibility.

Researchers: Mi-Ryung Song, Joon-Kee Park, Kwang-Sun Kim and In-Hye Kwon
Research Period: 2013. 1～2013. 10
E-mail Address: mrsong@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 배경과 목적 ····· 1
2. 연구의 주요 내용과 방법 ····· 5

제2장 정책 연속성의 의의와 농정 추진체계 분석의 틀

1. 정책 연속성의 의의 ····· 9
2. 정책 추진체계 의의와 분석의 방법 ····· 12
3. 농정의 특징과 분석의 쟁점 ····· 13
4. 농정의 연속성 분석을 위한 틀과 과제 ····· 35

제3장 전문가 델파이조사로 살펴본 농정의 특징과 과제

1. 조사 개요 ····· 39
2. 1차 델파이조사 결과 ····· 42
3. 2차 델파이조사 결과 ····· 53
4. 결과 종합 및 시사점 ····· 69

제4장 농정 사례의 연속성 평가

1. 사례 1: 농업정책 ····· 75
2. 사례 2: 신활력사업 ····· 85
3. 사례 3: 농어촌서비스기준 제도 운영 ····· 102

제5장 외국의 농정 추진체계와 시사점

1. 미국의 농업법 ····· 113
2. EU의 공동농업정책(CAP) ····· 120

3. 미국·EU 농정 추진의 시사점 ····· 135

제6장 농정 추진체계 정비의 방향과 과제

1. 농정 추진체계 정비의 방향 ····· 141
2. Q 방법을 활용한 농정 추진체계 정비 과제 도출 ····· 142
3. 농정 추진체계 정비 과제 ····· 158

제7장 요약 및 결론

1. 연구의 요약 ····· 163
2. 결론 및 제언 ····· 167

부록 1: 농림수산사업 시행의 근거법 ····· 169
부록 2: 농림수산사업의 추진체계 구성요소별 현황 ····· 171
부록 3: 전문가델파이 1라운드 조사표 ····· 186
부록 4: 전문가델파이 2라운드 조사표 ····· 190
부록 5: Q 방법 조사표 ····· 199
부록 6: Q 방법 조사의 담론 그룹별 우선순위(부여점수) 및 요인점수 ·· 205

참고 문헌 ····· 207

표 차례

제2장

표 2-1. 1990년대 이후 시기별 주요 농정 내용 ····· 15
표 2-2. 주요 농정계획의 수립 현황 ····· 16
표 2-3. 농업·농촌정책 관련 주요 계획 현황 ····· 18
표 2-4. 농식품예산 규모의 변화 추이(2008～2012년) ····· 20
표 2-5. 농식품부의 일반농산어촌개발사업 추진 실적 ····· 22
표 2-6. 한농연농업정책연구소의 농정 추진체계 개편 방향 주장 ··· 29
표 2-7. 농림수산사업 분야별 투입재정 및 사업 주관 기관 현황 ··· 32

제3장

표 3-1. 1차 델파이조사 주요 내용 ····· 40
표 3-2. 2차 델파이조사 주요 내용 ····· 42
표 3-3. 우리나라 농업·농촌정책의 문제 ····· 43
표 3-4. 전문가들이 제시한 농정 추진체계 구성요소 ····· 52
표 3-5. 정책추진 단계별 주요 사항과 정비 방향 ····· 53
표 3-6. 정책 사업이나 예산투입의 지속성 담보를 위한 제도적 장치 ·· 59
표 3-7. 농림사업시행지침의 당초 목적 달성 여부에 대한 의견 ····· 60
표 3-8. 중앙 농업·농촌정책 핵심 주체의 역할 ····· 63
표 3-9. 지방 농업·농촌정책 핵심 주체의 역할 ····· 65
표 3-10. 중앙정부 농업·농촌정책 추진조직의 지방 설치에 대한 의견 ···· 66
표 3-11. 통합적 농촌정책을 위한 중앙정부 차원의 대안 ····· 67
표 3-12. 통합적 농촌정책을 위한 지방자치단체 차원의 대안 ····· 68

제4장

표 4-1. 1990년대 이후 농정 기조의 변화와 주요 정책 ····· 78
표 4-2. 45조 원 농업·농촌투융자계획(1999～2004년) ····· 79
표 4-3. 농업·농촌종합대책(2004～2013년) 투융자 규모 ····· 79
표 4-4. 농식품부 예산의 부문별 추이(2006～2010년) ····· 80
표 4-5. 신활력사업 추진 지역 현황 ····· 87
표 4-6. 신활력사업 투입 예산 ····· 93
표 4-7. 성장촉진지역 지역개발 포괄보조사업 내용 ····· 101
표 4-8. 현행 농어촌서비스기준 주요 내용 ····· 104

제5장

표 5-1. EU 회원국 확대 추이 ····· 121
표 5-2. EU의 시기별·회원국별 곡물 자급률 비교 ····· 122
표 5-3. 미국·EU의 농정개혁 방향 전환 내역 ····· 137
표 5-4. 주요국 중·장기 농정 법률 및 계획 ····· 139

제6장

표 6-1. 진술문: 추진체계 개편 방향에 대한 요구 ····· 144
표 6-2. 진술문 평균 점수 ····· 146
표 6-3. 추진체계 개편 방향에 대한 담론 그룹별 우선순위(부여점수) ·· 149
표 6-4. 담론 그룹별 주요 추진체계 개편 요구의 종합 ····· 155

그림 차례

제1장

그림 1-1. 연구 흐름도 ····· 7

제2장

그림 2-1. 정책의 변동에 영향을 미치는 요소 ····· 11
그림 2-2. UR 이후 농업투융자사업 계획 ····· 19
그림 2-3. 시기별 농정 분야 예산 비중의 변화 ····· 21
그림 2-4. 광특회계의 3+1지역 구분 현황 ····· 22
그림 2-5. 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체의 추진사업 성격과 목적 ··· 23
그림 2-6. 농촌정책 추진체계의 예: 전라남도, 장흥군 ····· 25
그림 2-7. 농림예산 신청과 배정의 괴리 ····· 27
그림 2-8. 정책 추진 '연속성' 분석의 틀 ····· 36

제3장

그림 3-1. 중앙-지방 간 정책 연속성에 대한 문제 인식 ····· 46
그림 3-2. 중앙정부 농정에 영향을 미치는 요인 ····· 47
그림 3-3. 중앙부처 외 중앙농정 핵심주체 ····· 48
그림 3-4. 지방농정에 영향을 미치는 요인 ····· 49
그림 3-5. 지방농정의 핵심주체 ····· 50
그림 3-6. 장기적인 농정의 비전 또는 목적 ····· 54
그림 3-7. 농업·농촌이 지켜가야 할 가치 ····· 55
그림 3-8. 농정 추진체계 구성요소별 정책의 연속성 저해요인: 법·계획 ·· 56
그림 3-9. 농정 추진체계 구성요소별 정책의 연속성 저해요인: 조직 ·· 57
그림 3-10. 농정 추진체계 구성요소별 정책의 연속성 저해요인: 예산 ··· 58

그림 3-11. 농업·농촌정책 연속성 담보를 위한
중앙 - 지방자치단체 간 역할 분담 ····· 62

제4장

그림 4-1. 농정 핵심(Key) 행로의 변화 ····· 82
그림 4-2. 농식품부 정책 영역의 확대 ····· 83
그림 4-3. 농정 거버넌스에서 힘의 이동 ····· 83
그림 4-4. 신활력사업 추진 전략 ····· 86
그림 4-5. 신활력사업 추진 절차 ····· 90
그림 4-6. 농어촌서비스기준 제도 추진체계 ····· 106

제5장

그림 5-1. EU 농정 추진의 중점과 과제 ····· 124
그림 5-2. EU 농촌개발 자금의 흐름 변화 ····· 129
그림 5-3. 새로운 도전과 EU CAP 개혁의 필요성 ····· 133
그림 5-4. EU CAP 개혁의 정책 수단 ····· 133

제7장

그림 7-1. 연구의 분석 과제별 주요 결과 ····· 166

서 론

제1장

1. 연구의 배경과 목적

사회·경제적 여건 변화에 따라 농업·농촌정책 추진 환경은 변화되어 왔다. 이러한 환경 변화에 발맞추어 농업·농촌정책도 시대적으로 정책의 목표, 수단, 대상, 추진체계 측면에서 변화를 거듭하였다. 농정의 강조점은 1970년대의 식량자급을 위한 증산 농정에서 1980년대에는 상업농화 및 시장 대응력 강화로, 1990년대에는 규모화·전문화를 통한 비용 절감으로, 2000년대에는 경쟁력 제고 및 소득 증대 등으로 바뀌었다. 농정의 주요 수단은 농산물 가격지지와 생산과 연계된 보조금 지원 중심에서 2000년대 이후 직접지불제 방식으로 전환되었다. 농정의 대상 역시 전업농 중심에서 최근에는 유형별 농가로 세분화하는 한편 소비자까지도 고려하고 있다. 1980년대 이전에는 중앙정부가 주도하는 농정 추진체계였다면 1990년대 중반 이후 지방자치단체의 보조금 신청주의가 도입되고 최근에는 일부 프로그램에서 포괄보조금 제도가 도입되었다. 특히 '중앙정부 중심의 농정'으로부터 '중앙·지방의 파트너십'이 강조되고, 농정을 둘러싼 관련 조직들이 양적으로 증가한 것에서 그런 변화의 특징을 읽을 수 있다.

한편, 농업·농촌정책의 효율적·효과적 추진이라는 차원에서 농정 추진체계를 둘러싼 여러 가지 비판이 대두되기도 하였다. 농정 추진체계의 문제점으로 자주 지적되었던 것의 몇 가지는 첫째, 추진 주체의 다기성으로 인한 행정의 난맥상과 복잡성, 둘째, 중앙-광역-기초 자치단체 농정 담당자

간의 소통구조 취약성, 셋째, 지방자치단체 농정 담당자의 전문 역량 부족, 넷째, 중앙 농정에의 현장 목소리 반영 미흡 등이다.[1]

그러나 이러한 비판에도 불구하고 농정 추진체계에만 집중하여 문제를 깊이 검토하고 대안을 찾아보려는 분석적 시도가 그리 많지 않았다. 다양한 주제의 연구 말미에 농정 추진체계의 문제점과 개선이라는 내용이 '약방의 감초' 격으로 등장하고 개선 방향에 관한 당위론적인 논의들이 이루어지는 정도에 그쳤다.

다소 다른 관점으로 농정의 '연속성'이라는 시각에서도 몇 가지 문제가 제기되었다. 비록 연속성이라는 용어가 학술적으로 명확히 정립된 용어도 아니고 일반적으로 동의되는 정의가 있는 것은 아니지만, 대체로 연속성의 관점에서 지적되는 문제점들은 다음과 같다. 우선, 법률에 의한 중장기 계획이나 관련 주체의 합의에 의한 예산 투융자 방향에도 불구하고 정부 교체나 부처 장관의 교체, 심지어는 사업 담당자 교체 등에 따라 농정의 내용이 임의로 변경되는 사례가 있다는 것이다. 크게 문제없던 농정을 변경하거나 중단하기도 하고 혹은 정치사회적 압력에 의해 합리성과 효율성이 떨어지는 선심성 정책을 추진하기도 한다. 이는 농정의 신뢰성이나 효율성 측면에서 문제가 될 것이다.

둘째, 농정의 방향이나 목적 혹은 법률에 근거하여 계획이 수립되고, 필요한 조직이 구성되고, 예산사업이 일관성 있게 이루어져야 함에도 불구하고 법과 계획, 계획과 조직 및 예산사업 등이 상호 일관성 내지 연속성을 갖고 있지 못한 사례가 있다는 것이다. 이 역시 농정의 효율성과 효과성 측면에서 보면 문제가 될 것이다.

---

[1] 농업인단체 등에서는 현장 중심의 자율적 농정 추진체계 개편을 위한 '농업회의소' 설치를 주장하였다. 그래서 중앙정부 시범사업으로 전국에 8개 시·군 농어업회의소 설립이 결정되었다. 8개 시·군 농어업회의소는 강원 평창, 경북 봉화·영주, 경남 거창·남해, 전남 나주, 전북 진안·고창 등이다. 현재 활동하고 있는 농어업회의소의 주요 기능을 살펴보면 농업인 의견 수렴을 통한 농정 예산편성 참여, 농업·농촌발전 심포지엄 개최, 법률자문단 운영, 축제 활성화 방안 마련, 귀농·귀촌센터 운영 등과 같이 농업인에게 필요한 사업을 추진하고 있다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체 간 정책 전달이 매끄럽지 못하여 정책의 본래 취지나 효과가 변질되고 저하되는 사례가 있다는 것이다. 어떤 경우에는 현장에 적합하지 않은 프로그램이나 사업이 중앙에서 일방적으로 기획되어 전달되기도 하고, 어떤 경우에는 지방의 역량이 부족하여 농정의 성과를 반감시키기도 한다. 모두 중앙과 지방의 의사소통의 단절 내지 연속성 단절의 문제라고 할 수 있으며, 이는 농정의 효율성과 효과성을 저하시키게 된다.

따라서 농정의 신뢰성을 제고하고 효율성 및 효과성을 높이려면 농정의 연속성이라는 측면에서 몇 가지를 점검할 필요가 있다. 우선, 현재 농정은 환경에 적합한 목표와 내용으로 구성되어 있는가 하는 점이다. 농산물 시장개방 진전과 함께 농업성장이 한계를 나타내고 있으며 농가소득의 정체도 지속되고 있다. 오랜 기간 동안 누적되어온 '이촌향도형' 인구이동과 저출산·고령화로 인해 농촌지역사회의 활력도 전반적으로 저하되어 있다. 반면, 다양한 융·복합기술 적용을 통해 농업부문의 새로운 성장동력을 발굴하고 전후방 연계산업을 확대할 수 있다는 기대도 있다. 또한 농업·농촌의 새로운 가치에 대한 국민들의 인식 수준이 제고되었으며, 귀농·귀촌의 확대 추세 및 농업·농촌의 자원을 기반으로 하는 소위 6차 산업화 추세도 강화되고 있다. 따라서 이러한 환경에서 현재 농정의 목표는 잘 설정되어 있고 그 목표를 달성할 만한 적합한 수단과 내용이 마련되어 있는지 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 농정의 연속성이라는 시각에서 제기되고 있는 문제 제기가 타당한가를 본격적으로 검토할 필요가 있다. 사회·경제적 여건 변화를 반영하여 농정이 신속하게 변화되어야 한다는 주장과 정권이나 정부 교체 등으로 농정이 자주 변화하는 것은 신뢰성 측면에서 문제가 있다는 주장은 사실상 그 기준이 무엇이냐에 따라 정면으로 배치될 수 있다. 즉, 연속성을 어떻게 정의할 수 있으며, 그 정의에 따라서 우리 농정 추진의 연속성이 없다고 판단할 수 있겠는가 하는 점을 살펴보아야 한다.

셋째, 농정의 구성 요소와 추진 주체 간의 연속성 단절이 존재하는지, 그 원인이 무엇인지, 해소 방안은 무엇인지 등에 대해서 검토할 필요가 있다.

정권이나 장관 교체 등에 따른 농정의 변화와 연속성 단절의 문제는 별도의 가치 판단이 필요한 것인 데 반해서 법과 계획, 조직, 예산사업 등과 같은 농정 구성 요소 간의 일관성이나 농정 추진 주체 간의 연속성은 농정의 신뢰성, 효율성과 효과성을 높이는 데에 대단히 중요한 가치이기 때문이다.

농업·농촌정책이 사회·경제적 여건 변화에 선제적으로 대응하고 합리성과 효율성을 확보하려면 관련 주체들의 치열한 논의와 합의에 의해 형성된 법률을 근거로 구속력 있는 중·장기 계획을 수립하고 일정 기간 그 계획을 근거로 주체 간에 상호 역할을 분담하여 정책을 실현해나가는 방식을 확립해야 한다. 따라서 농정의 신뢰성·효율성·합리성 등을 제고하기 위해서 정책의 '연속성'이라는 측면에서 농정 추진의 문제점은 무엇인지 살펴보고 개선 방안을 도출하는 것을 주요 연구 목적으로 한다. 나아가 현재보다 정책 추진의 합리성과 효율성을 진작시킴으로써 농정 성과와 만족도, 신뢰도를 제고할 수 있도록 농업·농촌정책의 추진체계 정비 방향과 과제를 제안하고자 한다.

거시적인 측면에서는 농정 추진에 있어서 시대적 변화와 정권 교체 등에 따른 정책 연속성 단절의 문제가 있었는지를 논의한다. 또한, 농정 추진의 요소인 법과 계획, 조직, 예산사업 사이의 연속성은 확보되어 있는지, 중앙-광역-기초 자치단체로 이어지는 정책 추진 주체 간 역할 분담 등의 측면에서 연속성이 있는지 등을 검토한다. 단지, 연속성 여부뿐만 아니라 그 문제의 원인이나 대책을 함께 살펴본다.

2. 연구의 주요 내용과 방법

2.1. 연구의 주요 내용

주요 연구 내용은 크게 네 부분으로 구성된다. 우선, 정책 연속성의 의의를 살펴보고 농업·농촌정책의 연속성 분석의 틀을 설정하는 부분이다. 관련되는 선행연구들을 검토하여 정책의 연속성을 조작적으로 정의하고, 그 정의에 따라 농정 연속성 분석의 틀을 설정하며, 분석할 과제를 간추린다.

둘째, 농업·농촌정책의 현황과 특징을 연속성 차원에서 검토하는 것이다. 통시적 측면에서 농정 추진의 연속성을 살펴볼 뿐만 아니라 정책 추진의 주요 요소인 법·계획·조직·예산 등의 측면과 정책 추진의 핵심 주체인 중앙-광역-기초 자치단체 정책 전달 과정 측면에서 살펴볼 수 있다. 농정 일반에 대한 전문가 등의 의견을 수렴하고 특정 정책 사례를 분석하여 연속성 여부뿐만 아니라 연속성에 영향을 미치는 원인 등을 함께 탐색하고자 한다.

셋째, 선진국의 농업·농촌정책 추진체계와 시사점을 살펴보는 것이다. 특히 미국의 농업법 및 농정 추진체계, 유럽연합의 공동농업정책의 변화와 농정 추진체계 등을 살펴봄으로써 우리나라 농정에의 시사점을 도출하고자 한다.

넷째, 농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 추진체계 정비 방향과 과제를 제안하는 것이다. 정책이 무조건 계속되어야 한다는 의미로 농정의 연속성이 전제되어야 하는 것은 아니다. 오히려 사회·경제적 여건과 수요에 맞지 않고 성과가 불분명한 정책은 중단되어야 한다. 이러한 관점에서 법률 및 계획체계 정비, 농정 조직 정비, 예산사업 추진과 중앙·지방·민간 역할 분담 등에 있어 농정을 효과적·효율적으로 추진할 수 있는 유용한 방안을 제안하는 데 주력할 것이다.

2.2. 연구의 추진 방법

연구 추진의 주요 방법은 첫째, 관련 선행연구 및 자료 검토이다. 농정의 비전과 추진체계 측면에서 비판과 대안을 제시하였던 연구들과 정부의 중·장기 농정 계획 및 보도자료 등을 살펴보았다.

둘째, 핵심집단면접(Focus Group Interview: FGI)이다. 원내외 관련 전문가, 중앙정부 및 지자체 공무원, 민간단체의 활동가 등으로부터 구체적인 의제 도출을 위한 심층 인터뷰를 여러 차례 수행함으로써 분석 틀과 과제를 정리하였다.

셋째, 전문가 델파이 조사를 수행하였다. 농업·농촌정책과 관련하여 경륜을 갖춘 연구자 및 농업인단체 등으로 전문가 패널을 구성하였다. 패널을 대상으로 농정 추진 현황 평가 및 개선 방안 등에 대한 논의를 단계별로 진행하였다. 1단계에서는 농정의 문제점과 그중에서 '연속성' 문제의 비중, 농정 추진체계의 주요 구성요소 등을 도출하기 위한 조사를 추진하였다. 2단계에서는 1단계에서 도출된 의제의 적합성에 대한 검토와 함께 새로운 의제를 발굴하기 위한 조사를 추진하였다. 3단계에서는 도출된 의제를 패널들 간의 토론에 기초하여 수정·보완하고 대안 도출을 위한 Q 방법 조사의 형태로 반복하였다.

특히 Q 방법을 활용하여 농정 추진체계 개선 방안을 조사, 분석하였다. Q 방법론은 심리학자인 윌리엄 스테펜슨(William Stephenson)에 의해 개발된 것으로, 피조사자들이 특정 주제에 대하여 어떠한 생각이나 견해를 갖고 있는가를 파악하는 데 유용한 방법으로 Q 타입 요인분석을 활용한다.[2] Q 진술문 개발 후에 피조사자들에게 Q 진술문 카드를 제시하고, '가장 동의한다'부터 '가장 동의하지 않는다' 척도에 따른 등급 분류를 요청한 후 요인분석을 실시하고 결과를 해석하였다.

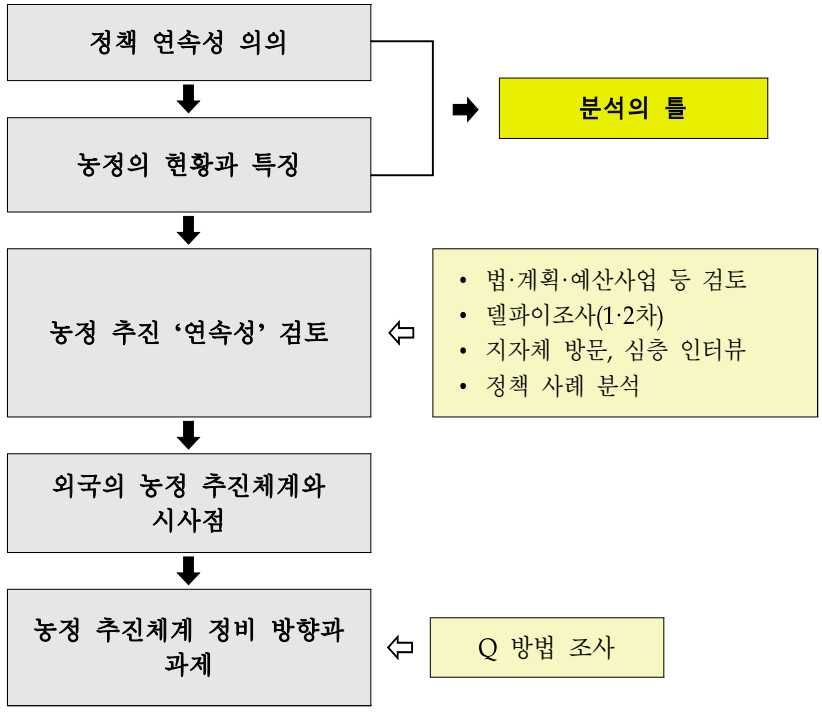
---

2 통상 Q 방법 피조사자 규모는 20~50명 규모가 적정한 것으로 알려지고 있다. Q 방법론에 대한 내용은 한국행정학회 온라인행정학전자사전에 게시된 박홍식의 "Q 방법론" 을 주로 참고하였다(http://www.kapa21.org/epadic/epadic_view.php?num=751).

넷째, 국내 지자체 대상의 사례 조사를 추진하였다. 국내의 다양한 지자체를 대상으로 중앙 농정을 집행하거나 자체 기획하는 지방의 농정 추진체계를 조사하고 정책 연속성에 대한 의견 및 애로사항 등을 수집하여 활용하였다.

끝으로, 수차례 전문가 자문회의 등을 열어 델파이조사 및 Q 방법 조사 결과의 해석에 있어서 유용한 관점을 얻고 연구 방향을 점검하였다. 이상의 연구 내용과 방법을 간추리면 <그림 1-1>과 같이 요약할 수 있다.

그림 1-1. 연구 흐름도



정책 연속성의 의의와 농정 추진체계 분석의 틀[3] 제2장

1. 정책 연속성의 의의

정책의 연속성이라고 하면 정책의 일관성(consistency), 안정성의 연장선상에서 이해될 수 있다. 정부가 결정하고 추진하는 정책은 수많은 이해관계자에게 영향을 미치기 때문에 이를 자주 변경하는 것은 사회 혼란을 가중시키게 된다. 따라서 정책의 연속성을 유지한다는 것은 예측가능성을 제고한다는 의미를 가지며 이러한 맥락에서 국민의 신뢰를 확보하는 중요한 개념이 된다.

그러나 환경의 변화나 수요의 변화, 그리고 정책 수단의 발전 등에 따라 정책 변화가 불가피하다. 이를 행정학에서는 '정책 변동'이라는 개념에서 접근한다. 정책 혁신(innovation), 승계(succession), 유지(maintenance), 종결(termination) 등의 정책 변동으로,[4] 혹은 정책 목표와 수단을 중심으로 해서 1차, 2차, 3차 변화로 구분하기도 한다.[5] 이는 모두 어떤 측면에서든

---

[3] 제2장의 1절, 2절, 4절은 '정책의 연속성 개념과 분석방법론'에 관하여 한경대학교 이원희 교수에게 위탁한 원고 집필 결과의 일부를 활용하였다.

[4] 이는 Hogwood and Peters(1983, 26-29) 중에서 유형화되어 있는 정책 변동의 유형이며, 유훈(2009, 140-142)에서 넓은 의미의 정책 변동 유형 분류이기도 하다. 그들은 정책의 종결뿐만 아니라 수단과 목표가 변화된 것도 정책 변동으로 규정하였다.

[5] 여기서 1차 변화란 정책 목표는 그대로인데 수단만 소폭 변화한 경우, 2차 변화

정책의 연속성 내지 일관성을 관리할 필요가 있다는 것을 함축하며 그 중요성을 말해준다고 할 수 있다.

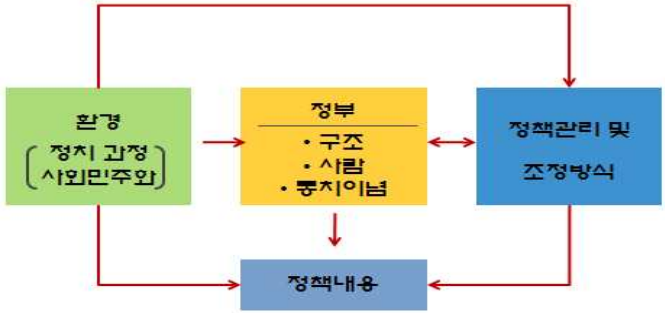
오랜 기간 남미의 경제발전 과정을 연구하였던 허쉬만(Hirschman)은 남미 여러 국가들의 정책 결정 과정을 분석한 후에 정권이 바뀔 때마다 새로운 정책결정자들은 과거 정책들이 실패했다고 주장한다고 지적하였다. 과거 정부가 추진했던 정책의 효과보다는 부작용을 크게 부각시킴으로써, 특정 정책이 효과를 발휘할 수 있는 시간적 여유도 갖지 못한 채 중단되는 사례가 빈번했다는 것이다. 우리나라에서도 이러한 측면에서 정책의 급격한 변화가 되풀이되는 경우가 많았다. 특히 노동, 복지, 재정 등 경제정책 분야에서는 정권이 바뀔 때마다 가져온 정책 이념의 크고 작은 변화가 정책 변화를 초래하는 사례가 있었다.

연속성 없는 정책 추진이 가져오는 피해는 꽤 크다. 무엇보다, 정부 정책을 전제로 개인의 생활계획이나 기업의 활동계획을 수립해야 하는 경우 정책이 언제 바뀌게 될지 모르면 예측이나 기대가 불가능해진다. 둘째, 정부 정책을 믿고 따르는 선량한 국민들에게 정부에 대한 불신, 나아가 정치권 및 사회·경제 체제에 대한 불신을 조장하게 된다. 셋째, 하나의 새로운 정책을 추진하게 되면, 이를 전제로 사회·경제 체제 내부에 구조적 조정이 일어나서 새로운 구조가 뿌리를 내리게 된다. 이 조정 중에 자연스럽게 과거의 구조는 소멸하게 되는데, 과거의 구조를 도입·정착시키려 했던 희생과 대가는 아무런 성과 없이 지불한 낭비가 되고 만다.

정책이 결정된 지 얼마 되지 않아서 폐기되거나, 그 내용이 바뀌거나 표류상태에 빠지는 것 등은 1차적으로 정치체제에 책임이 있고 2차적으로는 환경에 책임이 있다. 정책 환경이 바뀌면 정책의 내용도 이에 따라 바뀌어야 한다. 경제가 불경기 상태에 빠져 있으면 경기부양을 위하여 통화팽창이나 재정지출을 증가시켜야 하지만 경기가 과열되면 반대의 정책을 추진해야 되는 경우와 같다. 이렇게 정책이 바뀌는 것은 어쩔 수 없는 경우이

는 정책 목표는 그대로인데 수단이 크게 변화한 경우, 3차 변화는 정책 목표와 수단이 크게 변화된 경우를 말한다.

그림 2-1. 정책의 변동에 영향을 미치는 요소



며 또한 당연히 그렇게 변경되어야 한다. 환경 변화 중에서 문제 상황의 변화는 당연히 정책의 변화를 수반해야 하는 것이다. 그런데 문제는 정치체제의 잘못으로 발생하는 정책 변화이다.

특정 정책을 둘러싼 결정적인 환경이나 수요의 변화 등 특별한 계기가 없음에도 정책이 자주 변동되거나 중단되는 것은 순전히 정치체제의 문제 때문이며, 정치체제란 정치구조, 구성원(정보 부족, 한건주의), 분위기(통치이념, 여론) 등의 요소로 구성된다.

따라서 정부가 연속성 있게 정책을 추진한다는 것은 국민적 신뢰, 정책에 동반되는 비용의 감소를 통한 효율성과 효과성 제고에 도움이 된다. 예를 들어, 토지공개념이나 금융실명제 등은 국민적 저항이 있었지만 정부의 일관성 있는 정책 의지로 인해 한국 사회를 변화시킨 사례에 해당된다.

대부분의 선진 민주주의 국가들에서는 정책의 급격한 변화가 일어나지 않는다. 오히려 정책의 혁신이 없다고 비판받을 정도이다. 그 이유는 급격한 사회·경제적 변화가 없기 때문일 것이다. 또한 정책의 급격한 변화를 방지하는 내재화된 제어장치가 정책 과정 속에 마련되어 있기 때문이다.

그렇다면 정책의 연속성 유지를 위한 방법으로 어떤 것이 있을까. 직접적 방법으로는 법제화, 특별회계나 기금 설치, 조직의 설계 등을 들 수 있을 것이다. 그 밖에도 일종의 내재화된 사회 전체의 제어장치로서 다원화된 사회집단의 정책 결정 과정에의 참여 보장, 예산제도의 중·장기적 안정성 확보장치, 행정 관료들의 전문지식 증대, 전문가 계층의 의사소통과 정책 공동

체의 존재, 중·장기적 예측을 바탕으로 한 합리적 계획 수립 등을 들 수 있다.

2. 정책 추진체계 의의와 분석의 방법

정책의 추진체계란 정책의 실행을 위한 실행체계(implementation system) 또는 이를 위한 다양한 자원을 투입하고 정책의 효과를 확산하는 전달체계(delivery system) 등을 의미한다. 홍성걸(2009, 28)은 정책의 추진체계를 "특정 정책을 수립·집행하고 정책 결과를 평가하여 새로운 정책 수립에 반영하는 일련의 정책 과정에 직접적으로 관계되어 있는 정부조직과 기능의 수직·수평적 집합을 의미한다. 즉, 정책 추진체계는 특정 정책의 목적을 달성하기 위한 관련 단위조직 간의 분업체계로서 정책 추진 과정에서 기관 간 분업 및 협업체계, 혹은 유관사업 추진주체 간의 연결망이라고 할 수 있다."고 정의하였다.

정책 추진체계가 잘 구축되어 있으면 정책 과정에서 관련되는 정책 주체 간의 갈등이나 마찰이 적고, 유사한 정책 사업의 중복 추진도 적으며, 자원 배분의 비효율과 같은 오류도 최소화할 수 있기 때문에 정책의 중·장기적 안정성이 확보되고 효율성·효과성이 커진다고 볼 수 있다. 그것은 정책에 대한 국민적 신뢰와 순응성 제고에도 기여하게 될 수밖에 없다.

정책 추진체계를 분석하기 위해서는 정책의 과정과 그 과정에 주도적으로 참여하는 정책 주체에 대한 범주 설정이 전제되어야 한다. 정책 과정은 '결정 - 집행 - 성과평가' 등으로 단순화할 수 있는데, 어떤 경우는 성과평가를 집행과정의 일부로 포함하여 '정책결정-정책집행'으로 더 단순화하여 보기도 한다. 일반적으로 정책 추진체계에 포함되는 주체로서의 공식 참여자는 입법부(국회), 행정부(중앙, 지방), 사법부 등이며, 정책 추진체계의 비공식 참여자는 정당, 언론, 이익집단 등이다. 그런데 정책 유형에 따라 정책 과정이 달라질 수 있기 때문에 정책 유형에 따라 의제 설정, 정책 결정, 집행, 평가 등 정책 과정이 달라지는 양상에 근거하여 정책 추진체계를 살펴보아야 한다.

정책 추진체계를 분석하는 데 몇 가지 모형이 활용되어 왔다. 대표적으로 정책 네트워크 모형(Policy Network Framework), 정책 연합옹호 모형(Advocacy Coalition Framework), 정책흐름 모형(Policy Stream Framework) 등을 들 수 있다. 정책 네트워크 모형은 주체 간의 관계를 중시한다. 행위자들의 속성을 숫자와 유형, 목표와 전략 등으로 분석하고 행위자들 간의 상호 관계를 분석한다. 정책 연합옹호 모형은 정책 결정이나 변화가 옹호연합 간의 상호작용에 의해 일어난다는 것을 설명하는 모형으로서 2개 이상의 정책 이슈에 대한 옹호연합이 있고 그들이 경쟁한다고 가정하고 있다. 정책 흐름 모형은 정책 체제의 분화 정도가 낮고 정권교체 등 촉발기제가 명확하여 제도나 정책이 수시로 변동되는 경우의 정책 과정을 설명하는 모형이다.

농정 추진체계는 농업·농촌정책 또는 관련 행정을 추진함에 있어서 그 실행체계 및 전달체계를 의미하는 것으로 농정의 추진 주체, 관련 법과 제도, 구체적인 사업과 예산 등과 같은 요소로 구성된다고 정의할 수 있다. 따라서 농정 추진체계의 분석은 기본 모형들을 참고로 하되, 농정의 특징을 감안하여 분석의 틀을 새롭게 설정할 필요가 있다. 광범위하게 농정의 목적과 대상 및 범위에 대한 논의를 포함하며, 보다 구체적으로는 농정 관련 법률과 관련 계획체계, 주요 사업과 예산, 농정 조직과 주체 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

3. 농정의 특징과 분석의 쟁점

3.1. 우리나라 농정의 시대별 주요 내용

우리나라 농정은 농산물 시장 개방 확대에 따른 보완책으로서 소득정책, 구조정책이라고 특징지을 수 있다(황연수 2007; 박진도 등 2006). 1970년대 말까지 농정 최우선의 목적은 식량자급을 위한 증산이었으며, 1980년대

말까지는 시장개방 및 농산물수입 확대 피해 감소를 위한 농외소득 증대(농촌공업 육성)였다.

김영삼 정부 농정개혁은 그간의 단기적 접근에서 탈피하여 중·장기적 관점에서 농업구조 개선을 촉진하는 방향으로 기조를 전환하였다. 기술혁신과 영농규모 확대를 추진하였지만 자본 주도하의 농업 재편정책의 한계로 인해 결국 농가 호수의 급감과 영세 고령농가 및 겸업농의 증대, 생산력 발전의 불균형과 식량자급력 저하, 농가경제 악화, 도농 간 소득 격차 심화 등의 문제를 초래하였다(황연수 2007; 이태호 등 2011). 문민정부 농정은 IMF 위기에 따른 '위기극복 농정'으로 농정의 핵심이 농가소득 증대와 경영안정을 도모하는 '농가경영정책'이었다(이태호 등 2011). 대규모 농가 육성에서 가족농 정책으로의 전환, 농산물 소비 촉진을 위한 유통대책, 농가의 사회안전망 차원에서의 직접지불제 등이 농정 수단으로 등장하였다. 참여정부 농정은 경쟁력 강화와 소비자 지향적인 농업정책, 농업인의 경영안정을 위한 소득정책, 주민의 삶의 질 향상을 위한 농촌정책을 강조하였다. 특히 농정을 국가경영전략 차원에서 접근하였다는 점에서 고무적이었으나, 전반적으로 농정이 여전히 DDA·FTA, 쌀 협상에 대비한 보완대책 차원을 크게 벗어나지 못했다는 한계도 지적되었다(황연수 2007). MB 정부 들어서는 '돈 버는 농업'이라는 슬로건이 말해주듯이 글로벌 지향을 바탕으로 식품산업 및 수출산업 육성 등이 핵심 농정으로 추진되었다(김정호 등 2012). 그 결과 식품산업 매출액이 연간 140조 원을 넘고 농식품 수출액도 100억 달러에 달했지만 농업소득은 감소하고 농업부문 GDP 비중 역시 정체 상태에 빠졌으며, 농림수산물 무역수지 적자도 250억 달러를 넘어 식품산업이 농업발전을 견인하지는 못하였다고 평가된다.[6]

이처럼 시대별 농정의 주요 내용을, 상대적으로 중·장기적 관점에서 정리하면 <표 2-1>과 같다. 문민정부와 참여정부는 농가소득 및 경영안정, 농업·농촌의 다원적 가치를 중시하는 농정과 농림수산식품산업의 시장경쟁력을 증대하는 농정을 비교적 적절히 혼합하였던 반면, 김영삼 정부와

[6] 농민신문, 2013년 1월 25일, "현 정부의 농정 성적표."(이용기) 참조.

MB 정부의 경우 농림수산식품산업의 경쟁력 강화와 미래성장 동력화에 보다 주력한 것으로 볼 수 있다(이태호 등 2011).

표 2-1. 1990년대 이후 시기별 주요 농정 내용

시기 및 특성	주요 농정 내용
김영삼 정부 (경쟁력 농정: 규모화, 전업농 육성)	- 전업농 육성(영농규모 확대, 시설현대화·자동화) - 농어촌발전특별세사업(총 15조 원) 신설 - 정책사업 투명성 제고(농림수산사업통합실시요령 제정)
문민정부 (친환경 농정: 고품질 농업, 가족농 강화)	- 유기농업 등 친환경농업 육성, 농가경영 안정화 - 농정개혁위원회를 구성하여 농업·농촌발전계획을 수립하고 이의 법적 근거인 농업·농촌기본법 제정 - 농정조직 개혁: 농업기반공사 설립(농지개량조합 통합), 통합농협 설치(농협·축협·인삼협) - 농어업인 부채 경감에 관한 특별조치법 제정 - 쌀산업 종합대책 발표 및 쌀 생산조정제 도입 - 소득보전직접지불제 도입
참여정부 (소득 농정: 직불제 확충, 마을종합개발)	- 소득보전직접지불제 확충 - 농업·농촌종합대책 발표 - 농어업인 삶의질향상특별법 제정 및 계획 수립 - 양정의 시장지향적 개편: 추곡수매제 폐지 등 - 장기투융자계획 수립(2004~13: 119조 원), 농특세 10년 연장 - 도시와 농촌의 교류촉진에 관한 법률 제정
MB 정부 (글로벌 농정: 식품산업, 수출농업 육성)	- 농림수산업과 식품산업 연계, 한식세계화, 수출농업 육성 - FTA 확대(아세안, EU, 미국 등), ODA 사업 확충 - 지방농정 강화, 농협 개혁 - 농어업·농어촌 특별대책위원회 대통령 직속기관에서 농식품부 자문기관으로 변경 후 폐지 - 광특회계 개편과 포괄보조금제도 도입 - 농어촌서비스기준, 농어촌영향평가제도 등 선진제도 도입 - 농어촌공동체회사, 농어촌 분야 사회적기업 등 육성

자료: 이태호 등(2011); 김정호 등(2012); 박동규 등(2012).

이와 맞물려 주요 농정계획의 수립 현황을 살펴보면 <표 2-2>와 같다. 외부적 환경 변화에 대응하기 위해 주로 정부 중심으로 계획을 수립했으며, 이것이 새로운 예산 투입과 연계되거나 조직 창설로 이어지지는 못하였다.

대체로 굵직한 농정계획들은 농산물 시장개방 등과 같은 위기적 사건, 여론의 압박 등에 대응하기 위한 대책으로 마련되었다. 그 과정에서 농어촌발전위원회나 농어업·농어촌특별대책위원회와 같은 대통령 자문기구 형식의 특별조직이 창설되기도 하였는데, 민·관 합동기구이면서 범정부적 참여 형태를 갖추어 접근하였다. 그러나 계획이 수립된 후에 해체되는 수순을 밟았다. 일명 42조 원, 15조 원, 농특세 등은 농정 분야에 새로운 예산 투입이 이루어진 것으로 오해를 불러일으키게 하나, 사실상 세입 경로만 별도인 것이지 세출 기준으로는 기존 농정 예산과 크게 다르지 않았다.

표 2-2. 주요 농정계획의 수립 현황

주요 농정계획	도입 계기	수립 주체	주요 내용
농어촌발전 종합대책 (1989. 4)	시장개방 대응	정부	- 정부 차원 청사진 성격 - 투융자 계획 미비
농어촌구조 개선대책 (1991. 4)	투융자계획 마련 필요	정부	- 42조 원 투융자계획('91~'01) - 농어촌구조개선 특별회계 설치
신농정5개년 계획 (1993. 2)	신정부 경제계획	정부	- 신경제 5개년계획 일환 - 42조 원 투융자시기 조정('91~'98)
농어촌 발전대책 (1994. 1)	UR 협상 타결, 쌀시장 개방	농어촌발전 위원회 ('94. 2~7)	- 농어촌특별세 신설(15조 원, 10년) - 농어촌구조개선자금(42조 원)
농업·농촌 발전계획 (1998. 10)	외환위기 대응	농정개혁위원회	- 농업·농촌기본법 제정 - 중장기 투융자계획 수립 (1999~2004, 45조 원)
농업·농촌 종합대책 (2004. 2)	한·미 FTA 체결 대비	농어업·농어촌 특별대책위원회 ('02. 1~'09. 12)	- 10년('04~'13)간 119조 원 투융자

3.2. 농정 추진 관련 법 및 계획 제도 운영 현황

농정 추진의 근거가 되는 관련 법률은 기본법인 '농어업·농어촌 및 식품산업 기본법'을 위시해 약 70여 개가 존재하고 있다. 농(어)업, 농(어)촌, 농(어)가, 농지, 산림 등 20여 가지 키워드로 관련 법률을 검색한 결과 모두 76개 법률을 찾을 수 있었다. 소관부처는 주로 농식품부이나 농진청, 산림청, 기재부, 산업부, 안행부, 복지부, 국토부, 환경부, 교육부, 중기청, 금융위원회 등으로 다양하다.

농식품부의 '2013년 농림수산사업시행지침'의 사업별 근거법만 하더라도 총 47개 법률(농촌개발 분야 11개 법률, 산림 분야 3, 수산 분야 3, 식량 분야 7, 원예·식품 분야 16, 축산 분야 5)이 있다.[7] 농정 관련 법률이 많다는 것은, 이를 근거로 수립·추진되는 수많은 계획이 존재함을 의미하며, 이는 결국 농정 추진에 있어 규정의 복잡성과 절차의 중복성 등을 야기할 수 있다(이상윤 2011). 동시에 실현되지 않는 캐비닛 계획을 양산함으로써 행정비용을 증가시킬 수 있다. 예를 들어, 농촌 지역개발 관련 법률만 보더라도 2011년 기준으로 모두 27개 법률이 시행되고 있으며 이에 근거해 총 42개 계획이 수립되고 있다<표 2-3>.

중앙정부의 수많은 법과 계획은 지방에도 영향을 미친다. 이러한 법과 계획 체계를 통해 지역 특수성을 반영한 차별화된 지방농정과 계획적 농정을 위해 다양한 계획수립을 의무화하고는 있으나, 지자체 입장에서는 계획수립의 부담만 증가하고 실효성은 낮다. 무엇보다 계획과 예산이 직접적으로 연계되지 않아 지방자치단체는 중·장기 전략계획보다 중앙정부 사업 유치를 위한 단기 사업계획 중심으로 접근할 수밖에 없다. 시·군 단위 종합계획들(농업·농촌 발전계획, 농어업인 삶의 질 향상 계획, 기초생활권 발전계획)도 중복되어 계획수립 비용만 증가시키는 형편이다.

농정 추진에 있어 이러한 복잡성과 중복성을 제거하고 국가 - 시·도 - 시·군 단위로 체계적으로 이어지는 농정의 추진체계를 정비할 필요가 있다는

---

[7] 자세한 내용은 <부록 1> 참조.

지적이 있었다(김정호 등 2012; 성주인 등 2012). 농정의 기본법이 되는 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’과 이에 근거한 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획’ 제도의 실효성을 담보할 필요가 있으며, 기존의 복잡한 관련 법률과 계획제도를 중앙정부 수준에서는 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획에 통합하고, 도 단위에서는 도 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획에 통합하고, 시·군 단위에서는 시·군 농어업·농어촌 종합발전계획을 수립한 후 이를 바탕으로 농업부문 계획과 농촌부문 계획을 통합적으로 수립할 수 있도록 제도를 정비할 필요가 제기되고 있다. 계획의 구속력을 높이기 위해서는 예산이 뒷받침되어야 하므로 계획에 반영된 예산 사업의 범위와 규모를 결정해야 하는데, 농촌정책의 타 부처 예산 사업을 제외하고 농식품부 관련 예산 사업과 농업정책 예산 사업을 포괄할 수 있다.

표 2-3. 농업·농촌정책 관련 주요 계획 현황

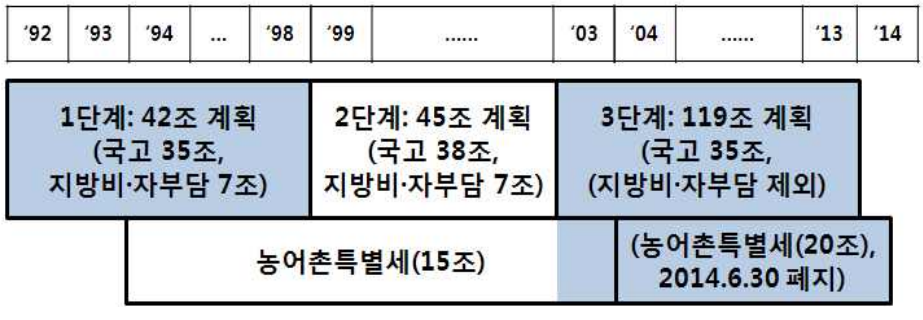
계획명	근거법	계획 성격			계획 범위		
		발전계획	사업계획	토지이용	전국	시·도	시·군
농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	○	-	-	○	○	○
농지이용계획	농지법	△		○			○
친환경농업 육성계획 친환경농업 실천계획	친환경농어업 육성 및 유기식품 육성·지원법	○	○		○	○	○
산지유통 종합계획	농림사업시행지침		○				○
농어촌산업육성 기본계획	농어촌정비법		○	○			○
삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획	삶의질향상특별법	○	○	-	○	○	○
기초생활권 발전계획	국가균형발전특별법 (임의계획)	○	○	-	-	-	○
도시·군 기본계획	국토계획법	○	-	-	○	○	○
도시·군 관리계획	국토계획법			○		○	○
산림기본계획	산림기본법	△		○	○	○	
농어촌정비 종합계획	농어촌정비법		○	○	○		
생활환경 정비계획	농어촌정비법		○	○			○
포괄보조 5개년계획	-		○	○			

3.3. 농정 예산 운영 현황

UR 이후 WTO 체제 출범, FTA 추진 등 농산물시장 개방으로 인해 농업 구조조정의 어려움에 직면하였다. 이에 따라 현재까지 3차에 걸쳐 농업투융자계획을 수립하여 추진 중이다. 1단계는 소위 42조 원 계획(1992~1998), 2단계 45조 원 계획(1999~2002) 그리고 3단계 119조 원 계획(2003~2013)이라고 이름붙일 수 있다. 특히 농업·농촌의 경쟁력 제고를 위한 추가 재원 확보 필요성으로 1994년 7월 농특세가 도입되었다. 당초 10년 동안 한시적으로 운영할 예정이었으나, 2003년 한·칠레 FTA를 계기로 2014년 6월까지 10년이 추가 연장된 상태이다.

농업·농촌정책 투융자사업 규모는 1992년부터 크게 3단계에 거쳐 총 115조 6,131억 원이 지원된 것으로 추정된다. 분야별로는 농업경쟁력 강화 영역에 76조 113억 원(66%), 농가경영 및 소득안정 강화 영역에 18조 7,540억 원(16%), 농식품 안전 및 유통혁신 영역에 10조 8,270억 원(9%), 농촌복지 및 지역개발 영역에 10조 209억 원(9%)이 배분되었다.

그림 2-2. UR 이후 농업투융자사업 계획



주: 농어촌특별세는 2024년까지 추가연장을 위한 개정법안이 발의 중이다.

표 2-4. 농식품예산 규모의 변화 추이(2008~2012년)

단위: 조 원, %

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	('08/'12)
국가 총지출액	257.2	284.5	292.8	309.1	325.4	26.5
농식품	16.0	16.9	17.3	17.6	18.1	13.1
농식품부 총지출(예산+기금)	14.0	14.6	14.7	14.9	15.4	10.5
농업·농촌	12.4	12.3	12.1	12.2	12.7	2.7
농가소득·경영안정	3.13	2.68	2.5	2.48	2.76	-11.8
농촌개발·복지증진	1.34	1.75	1.7	1.65	1.99	48.5
농업체질 강화	2.05	2.5	2.38	2.32	1.61	-21.5
양곡관리·농산물유통	3.61	3.24	3.15	3.11	3.25	-10
농업생산기반 조성	1.95	2.16	2.36	2.63	3.11	59.5

자료: 각 연도. 농림축산식품부 예산내역서.

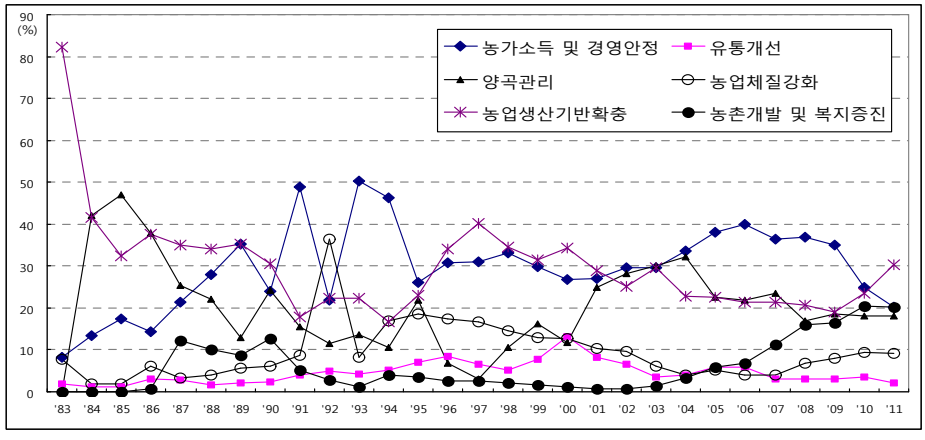
이태호 등(2011)은 우리나라 농정을 농업소득 및 경영안정, 유통개선, 쌀을 중심으로 한 양곡관리, 농업체질 강화, 농업생산기반 구축, 농촌개발 및 복지증진의 6개 정책분야로 세분하여, 지난 30여 년 동안 농정 예산이 주로 농가소득 및 경영안정, 농업생산기반 확충, 양곡관리 분야에 집중되었다고 분석하였다.

분야별로 투입된 농정예산 비중이 시대에 따라 다소 다르게 나타나는데, 이는 정권교체에 따라 드러나는 핵심 농정의 차이(김정호 등 2012), 중·장기 농정 비전이나 정책 방향이 부재한 농정의 근시안적 접근(이태호 등 2011), 세계 시장 환경의 급변에 대한 대응 등의 이유 때문이라고 다양하게 설명될 수 있다.

농정 내부에서는 농정에 대한 수요가 커지고 다양화되고 있다고 이야기하지만, 농정 예산으로는 국가 전체 예산에서 차지하는 농정 예산의 비중은 오히려 감소하고 있는 추세이다. 또한 매년 분야별로 변동도 심한 편이다.

그림 2-3. 시기별 농정 분야 예산 비중의 변화

단위: %



자료: 이태호 등(2011).

농정 예산의 핵심을 구성하는 농특회계 외에도 농촌정책의 경우 광특회계, 기타회계, 기금 등으로부터 재원을 조달하는 예산사업들이 있다. 광특회계로 추진되는 사업이 지역발전위원회의 조정 권한이 큰 예산이라면, 여타 사업은 삶의질향상위원회 계획에 반영된 예산이다. 광특회계 예산 사업은 삶의질향상위원회 계획에도 반영되어 있어 일부 사업이 중복 포함되는 등 다소 기형적인 구조를 가지고 있다. 이는 농촌정책의 대상이 되는 농촌에 대한 다의적 해석과 더불어 농촌정책이 포함하는 내용적 범주가 워낙 광범위한 탓으로 이해할 수 있다.

2010년부터 시·도나 시·군의 수요와 선호를 반영하여 자율적으로 선택할 수 있는 중범위 수준의 포괄보조사업 방식으로 운영되고 있는 광특회계는 광역계정과 지역계정으로 구분된다. 지역계정은 다시 시·도자율편성사업과 시·군자율편성사업으로 구분된다. 이 중 광역계정 일부와 지역계정 일부가 농촌정책 관련 예산 사업에 속한다고 할 수 있다.

지방에서 직접 수행하는 사업으로서 가장 많은 비중을 차지하는 시·도자율편성사업은 2013년 현재 20개 내역사업으로 중앙부처 기능별 사업으로

구성되어 있다. 시·군자율편성사업은 3개 지역 구분에 따라 부처 소관을 달리한다.

그림 2-4. 광특회계의 3+1지역 구분 현황

표 2-5. 농식품부의 일반농산어촌개발사업 추진 실적

단위: 백만 원, 개

구 분	2010년		2011년		2012년	
	예산액	사업 수	예산액	사업 수	예산액	사업 수
합 계	973,649	965	931,198	975	930,447	1,114
읍·면소재지 종합정비	43,325	33	120,134	90	184,186	144
권역단위 종합정비	204,931	226	251,210	351	272,151	375
신규마을 조성	114,713	122	135,464	128	88,669	105
기초생활인프라 조성	610,680	584	424,390	406	385,441	490

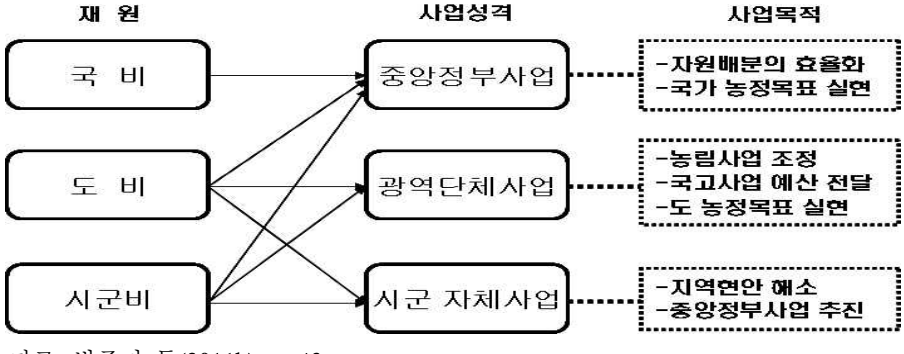
3.4. 농정 추진체계 현황

3.4.1. 농업·농촌정책 추진의 개요

농업·농촌정책은 프로그램이나 예산사업 단위로 추진된다. 사업마다 관여하는 주체들이 같은 것은 아니지만 대체로 단순화시켜 살펴볼 수 있다. 우선, 농업정책 사업은 광역 자치단체를 통해 기초 자치단체를 지원하거나 중앙이 직접 기초 자치단체를 지원하는 형태이다. 광역 자치단체도 자체 정책을 발굴하여 기초 자치단체에 지원하며, 기초 자치단체는 중앙정부 사업, 광역 자치단체 사업 및 자체 발굴 사업 등을 추진한다.

중앙정부, 광역 자치단체, 기초 자치단체 등이 추진하는 사업의 성격과 역할을 다음과 같이 정리할 수 있다. 중앙정부는 국가 차원의 농정목표 실현과 자원배분의 효율화를 목적으로 지원하며, 재원은 국고보조금과 자치단체의 대응보조 방식으로 조달된다. 광역 자치단체인 광역시·도는 광역 자치단체 차원의 농정목표를 가지지만 주로 관련 사업을 조정하거나 중앙정부사업의 예산을 집행하는 역할을 담당하고 있다. 기초 자치단체인 시·군은 중앙정부 사업과 지역현안 해소를 위한 자체 사업을 발굴하여 추진한다.

그림 2-5. 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체의 추진사업 성격과 목적



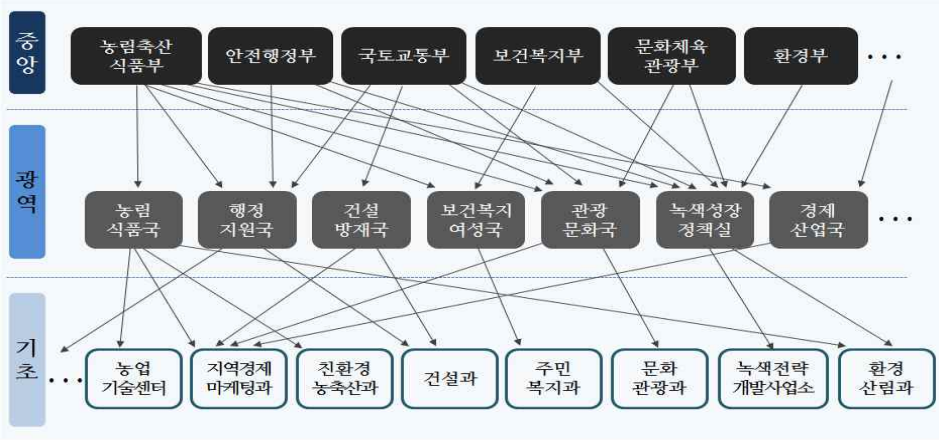
자료: 박준기 등(2011b) pp.43.

이러한 추진 방식은 농촌정책에서도 크게 다르지 않다. 그러나 농업정책 주무부처가 농식품부라는 단일 부처로서 비교적 뚜렷한 반면, 농촌정책을 기획·추진하는 중앙 행정기관은 최소한 중앙정부 13개 부처와 청이 모두 관련된다는 측면에서 복잡한 편이다. 농식품부를 비롯하여 안행부, 국토부, 문화부, 환경부, 복지부 등 여러 부처에 그 기능과 권한이 분산되어 있다. 정책 조정 기능을 담당해야 하는 지역발전위원회, 삶의질향상위원회 등이 설치되어 있기는 하지만 그 역할은 제한적이다. 중앙정부 부처와 청에서 광역 자치단체를 통해 기초 자치단체에 정책을 전달하고, 최종적으로 시·군 단위에서 사업이 집행되는 체계를 갖고 있다.

광역 자치단체가 중앙정부의 농촌정책을 기초 자치단체에 전달하는 기능을 수행한다고 하지만, 독자적인 정책을 발굴·수행하는 경우도 있다. 강원도 새농어촌건설운동, 충남도 3농 혁신정책 등이 그런 대표적인 예이다.

농촌정책 사업을 실질적으로 현장에서 수행하는 주체는 시·군 단위 기초 자치단체이다. 지자체별로 다르지만, 대체로 농정기획·기반조성·건축·건설 행정·생활개선 등을 담당하는 실·과·팀에서 업무를 담당한다. 지자체 단위에 사업 기획, 집행, 모니터링 등을 함께 추진할 수 있는 상설화된 별도 조직이나 기구는 존재하지 않으나, 몇몇 지자체는 농업회의소 시범사업을 추진하거나 별도의 중간지원조직을 운영하기도 한다. 그 밖에 한국농어촌공사 등과 같은 공기업이 중앙정부 부처를 대행하여 지방자치단체의 정책 사업 추진을 지원하고 있다.

그림 2-6. 농촌정책 추진체계의 예: 전라남도, 장흥군



지자체의 자율성·창의성·책임성 강화 및 상향식 농정 추진을 위해 농림사업통합실시요령을 제정(1995년)하고, 포괄보조금제도를 도입(2010년)했음에도 불구하고 섬세한 지방농정여건 반영 한계, 신규사업 신청 제약, 자율성 확보의 부족 등은 문제점으로 제기된다. 농림수산사업시행지침에 의한 농림사업 추진 방식에 다수가 동의하면서도 현행 방식이 획일적이기 때문에 지역의 농업 실정에 맞는 사업을 추진하기 위하여 중앙정부의 지원을 받는 데에는 어려움이 있다고 지적된다.

< 농림수산사업시행지침 관련 담당공무원 인터뷰 >

○ D 지자체: 지역 특화품목, 예를 들어 방울토마토에 대해 5년간 20억 원 규모로 사업을 하려면 지방비만으로는 해결이 어렵기 때문에 농식품사업을 통해 중앙정부 지원을 신청하게 된다. 그러나 농림수산사업시행지침은 지역실정을 고려하지 않아 획일적이기 때문에 국비 지원 신청 및 확보에 어려움이 크다.

< 신규 사업 관련 담당공무원 인터뷰 >

○ A 지자체: 시·군, 도 지자체에서 상당한 노력을 기울여 신규 사업을 발굴·신청하지만 농림축산식품부는 공지만 할 뿐 신규 사업들이 실제로 담당 실국 차원에서 검토되지는 않는 사례가 많다.

○ B 지자체: 농림사업시행지침의 틀이 정해져 있기 때문에 지자체 여건에 맞는 신규 사업을 추가하는 데 한계가 있다. 지자체에서 사업 계획을 작성하여 농림축산식품부의 해당 실·과와 협의를 거치는데, 기존 농식품사업 중 성격이 맞는 사업이 있는 경우에는 기존 매뉴얼에 추가하여 사업을 만들기도 하지만 그런 사례는 제한적이다.

중앙정부와 지자체의 정책 추진 과정 자체가 여전히 하향식으로 운영되는 측면이 강하고, 지자체 자율성을 강조하면서도 중앙정부에 기획기능, 예산편성기능 등이 편중되어 있는 편이다. 일부 포괄보조금제도 도입에도 불구하고 중앙정부의 기획에 따라 지방은 보조적으로 업무를 대행하는 형식에 머물고 있다고 생각한다.

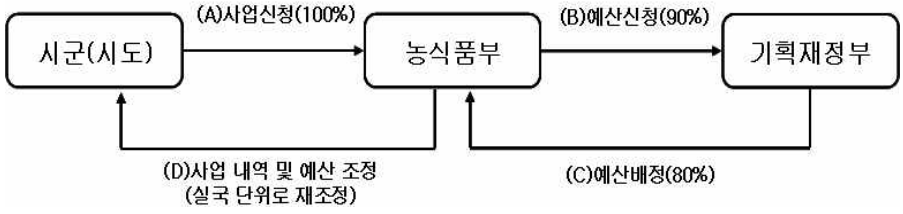
< 지역행복생활권 정책 관련 담당공무원 인터뷰 >

○ 매번 정부에서 새로운 시책을 시행하기 전에 시·군 권역별 의견수렴을 위한 설명회 등을 하지만, 형식적인 절차일 뿐 지방의 의견을 반영하지 않는 이유 등에 대한 설명도 들을 수 없고 적절한 사후조치도 없다.

○ 지방의 자율성을 강조하지만 어떤 측면에서 자율을 말하는지 모호하기 이를 데 없다.

시·군에서 신청한 농식품정책 사업이 실제 예산배정에 제대로 반영되지 않기 때문에 농식품정책 사업의 신청은 농식품부의 사업 수요 조사에 불과하다는 자조적 주장도 제기되고 있는 것이다.

그림 2-7. 농림예산 신청과 배정의 괴리



자료: 박준기 등(2011b).

< 화천군: 군수, 농정담당 공무원 등 인터뷰 >

○ 개요: 총인구 2만 4,945명 중 농가 18%, 총예산 2,120억 1,700만 원 중 농업·농촌 예산 18.3%, 공무원 460명 중 농업·농촌 분야 공무원 80명
- 농업기술센터(농업정책/기술개발/행정운영), 건설과 기반조성, 산림경영과 임업·산촌
- 기획조정실, 지역개발과
- 그 밖에 농협이 중요한 역할을 담당. 농정심의위원회가 현실적으로는 존재하지만 실질적인 역할 수행에 한계

○ 군수: 강원도의 경우 김진선 전 도지사가 출발시켰던 새농어촌건설운동이 현재까지 지속되고 있으나, 함평군의 나비축제는 군수가 바뀌자 중단되었다. 화천군의 산천어축제는 확신할 수 없다.
- 정책 대상의 공감대 형성이 가장 중요한 요인이다.
- 무형의 자산 가치를 키우기보다는 주민 수요(SOC, 소득)와 연계되는 것이 연속성 확보의 핵심이다.
- 대부분 농촌지역에서 농업은 무시할 수 없는 중요한 가치인 식량생산을 하는 생명산업으로서의 비중은 한 세대는 지속될 것이다.

○ 농정담당 공무원: 사업이 광역화되면서 지역 현실 수요와의 괴리가 발생한다. 농림사업 메뉴는 더 이상 지역 현실과 맞지 않는다. 농업인자율사업인 경상적 보조금 이외에 사실상 별다른 사업이 없다. 가공시설현대화사업 및 비닐하우스 보조사업 등은 군수 공약사업이고 사실상 농업인이 가장 원하는 사업이지만 중앙정부 사업으로는 수요만큼의 물량을 채울 수 없으며 자부담 비율이 높다.
- 정운천 장관의 5대 거북선 사업은 장관과 수명을 같이 한 사례이고 신활력사업은 좋은 사업이었는데 오히려 정권교체로 사라진 사업으로 아쉽다.
- 공모방식의 사업 선호, 평가를 통한 환류가 중요하다.

3.4.2. 농정 추진체계 개편 주장

정권이 바뀔 때마다 핵심 농정이 바뀌었듯이 관련 정책을 추진하는 농정 추진체계도 자주 변화하였다. 예를 들어, MB 정부에서는 농림부를 농림수산식품부로 확대·개편하고 식품산업 진흥 업무를 담당하도록 하였다. 농촌진흥청 및 산림청을 농림수산식품부 소관 외청으로 유지하였으며, 농어업·농어촌 특별대책위원회를 농림수산식품부 소관으로 축소한 후 폐지하였다. 농림수산식품부는 2008년부터 2009년까지 농어업선진화위원회를 구성·운영하였다. 시·군 단위 농어업회의소 시범사업 추진 등의 농정 추진체계 변화를 시도하였다.

최근 박근혜정부 출범과 함께 농림수산식품부의 명칭이 농림축산식품부로 바뀌었으며, 이에 따라 수산 업무는 해양수산부로 이관되고 식품 업무의 일부도 식약처로 이관되는 등의 변화가 있었다. 농업계에서는 업무의 분산으로 식품안전관리에 대한 효율적 대응이 어렵고 소비자의 불신이 증대함을 근거로 식품안전관리 업무의 농식품부 정책으로의 일원화를 주장하고 있었다(임성규 2012). 이러한 가운데 수산 업무 및 식품 업무는 정책 일관성과 연속성이라는 측면에서 문제가 생길 가능성이 있는 상태가 되었다. 또한, 농촌정책의 경우 실질적으로는 하나의 공간인 농촌과 어촌을 농촌은 농식품부를, 어촌은 해수부를 주관부처로 하여 업무를 이원화함에 따라 정책의 일관성과 연속성이라는 측면에서 문제를 안게 되었다.

한농연농업정책연구소(2011)는 농정 추진체계 개편에 대하여 국내외 농업과 농정을 둘러싼 위기와 기회 검토, 기존 농정 패러다임 및 체제에 대한 반성, 농정 패러다임 혁신 방향 및 과제 등을 검토하고 다음과 같이 방향을 제시하였다<표 2-6>. 첫째, 강력한 중앙 농정의 통합·조율 기능을 강화, 둘째, 지자체의 농정 기획·집행 기능을 강화하고 중앙과 지방의 효율적 역할 분담체계 구축, 셋째, 민·관 협력 거버넌스 이행, 넷째, 농업 관련 공공기관의 정체성에 맞는 역할 수행 등이다.

표 2-6. 한농연농업정책연구소의 농정 추진체계 개편 방향 주장

현 농정 추진체계의 주요 문제	농정 추진체계 개편 방향
취약한 중앙농정 통합·조율 기능	강력한 중앙 농정 통합·조율 기능
효율주의, 설계주의, 관료편의주의 관 주도 농정 거버먼트(통치)	만간의 자발적 참여 및 책임의 구조 민관 협력 농정 거버넌스(협치)로의 이행
농식품 R&D 기능의 분산 농업기술 개발의 비효율과 현장성 부족	R&D 통합·체계화, 공공 연구개발 역할 강화 농업기술 개발 효율성 및 현장성 제고
중앙농정의 단순 대행 중심의 지방농정	지자체의 농정 기획·집행 기능 강화 중앙-지방간 효율적 역할 분담
정체성(미션 및 포지셔닝)이 모호해진 농업 관련 공공기관	농업인 관련 공익적 기능을 충실히 수행하는 농업관련 공공기관의 정체성 확보

자료: 한농연농업정책연구소(2011).

임성규(2012) 역시 이와 매우 유사하게 농정 추진체계 및 조직 개편의 방향을 다음의 여섯 가지로 제시하였다. 첫째, 정책의 분산·중복·편향을 방지하기 위해 중앙정부 부처 간의 정책 통합·조정기능 강화, 둘째, 집행기능의 지방 위임과 농식품부의 기획 및 총괄 기능 강화와 기능 중심의 조직 개편, 셋째, 농정 수요 변화에 대응한 조직 개편 및 유사 중복조직 간의 통폐합을 통한 효율화·슬림화와 현장 대응에 강한 전문화 추진, 넷째, 민간의 역량 강화를 통한 관치 극복과 지방분권에 기반한 상향식 농정 추진, 다섯째, 체계적 R&D 연구기관 역할 분담과 통합적 접근의 기초 연구 추진. 특히 미래대응, 산업화, 실용화를 위한 연구의 증대, 여섯째, 중간관리조직을 통한 집행기능 대행으로 인한 책임과 권한의 불일치, 평가와 집행의 동시진행, 형식과 평가용 서류 중심의 사업진행 개선 등이다.

3.4.3. 중앙정부-지방 농정조직 개편 및 역할 분담

농정 추진체계의 핵심 주체로서 중앙정부와 지방자치단체를 들 수 있다. 특히 이와 관련해서 지역재단(2007)은 ① 기획입안 기능과 집행기능의 분리, ② 지방분권의 강력한 추진, ③ 중앙농정조직의 효율화·슬림화를 기본 원칙으로 농정조직이 다음과 같은 기본 방향으로 재편될 필요가 있음을 제시한 바 있다.[8] 첫째, 농식품부 국별 조직체계를 보다 기능별로 전문화시켜 농정의 효율성 제고, 둘째, 농식품부 본청은 정책의 기획·평가 기능 중심으로 재편하고 집행은 농식품부의 지방조직을 구축(신설)하거나 지자체의 역할 강화, 셋째, 농업생산자 중심의 조직체계를 소비자와 원료 소비자의 시점을 동시에 고려하는 조직체제로 재편, 넷째, 쌀 생산 중심 농정조직을 식량자급률 목표 달성 및 채소, 과수, 화훼, 축산 등 농식품 생산 조직으로 재편, 다섯째, 국토·환경보전, 경관 보전 등 다원적 기능을 강화하는 조직으로 재편, 여섯째, 식품산업과 국내 농업의 연계를 강화하는 방향으로 조직 재편, 일곱째, 식품의 생산과 소비 안전을 관리하는 부서 분리, 여덟째, 농업생산기반정비 중심의 농촌개발정책을 농촌지역 경제 활성화와 농촌 주민의 삶의 질 향상을 뒷받침하는 조직으로 재편 등이다. 대체로 중앙정부 중에서도 농정의 주무 부처라고 할 수 있는 농식품부의 조직 개편에 대한 구체적인 주장을 담고 있었다.

우리나라 농정은 정책 기획·입안 기능과 집행 기능의 주체 간 구분이 불분명하다는 비판이 있었다. 중앙정부 중심·사업 중심 농정 추진으로 인해 정부 역할에 대한 과잉 기대가 형성되어 정책 결과에 대한 실망과 불신을 초래하였으며, 시장과 정부의 역할, 정부와 농업인 내지 농촌 지역주민 간 관계, 특히 중앙정부와 지자체 간 역할 분담을 시대 여건에 맞게 조정할 필요가 있다는 것이다(황연수 2007).

---

[8] 물론, 동 선행연구가 MB 정부가 들어서기 반년 전에 이루어진 것으로 이미 해소되었다는 지적도 있지만 세 가지 기본 원칙이나 여덟 가지 기본 방향 일부는 여전히 유효하게 고려될 사항이라고 판단된다.

예산 사업 등을 주도하는 중앙부처가 정책시행에서 실질적 권한을 행사함에도 사업을 위임받아 추진하는 중간기관(농식품부 하위 기관, 공공기관 및 유관기관)이 사업 취지 및 정책 효과보다 문제의 발생 소지, 사후 책임 소지, 평가 및 감사에서의 유불리 등을 우선하게 되어 내용은 부실하고 형식만 갖추는 폐해도 있어 왔다(임성규 2012).

정책은 그 실행 또는 전달에 있어 정책(policy) - 프로그램(program) - 조치(initiative) 또는 정책(policy) - 프로그램(program) - 활동(activity) - 집행(action)이라는 정책관리단계로 구성되는데 현재 농식품부와 지자체 모두 최하위단계인 집행(action)에만 초점을 맞추고 있어 그보다 상위단계의 구체적인 성과 창출에 대한 관심이 낮다. 때문에 중앙정부 업무는 과다하고 지자체는 지역특성을 반영한 정책을 추진하기 어렵다(지역재단 2007).

현재 추진되고 있는 농림수산사업의 사업 주관 기관의 분포나 투입재정 현황을 보면 중앙정부가 실제 정책사업의 추진 또는 집행 단계를 과도하게 담당하고 있음을 확인할 수 있다(표 <2-7>, <부록 2> 참조). 2013년도 농림수산사업시행지침서에 제시된 103개 사업을 분석한 결과, 중앙정부와 중앙정부를 대행하는 유관기관(외청기관, 공공기관 등)이 사업 주관 기관이 되는 빈도가 40%를 넘는다. 농림수산사업 투융자의 재정 분담에 있어서도 지방비는 전체 투융자 예산의 8.4%에 머물고 있는 반면 국고보조는 36.4%에 이른다.

표 2-7. 농림수산사업 분야별 투입재정 및 사업 주관 기관 현황

단위: 백만 원, %

농정분야	투입재정 (2013)	투입재정 구분 (재원별 비중)				사업 주관 기관 (주관 기관 수 비중)		
		국고	지방비	자부담	융자	중앙정부	지자체	유관기관
농촌개발분야(22)	10,269,939	31.1	7.0	0.1	61.9	0.0	50.0	50.0
산림분야(7)	643,406	49.8	32.0	12.9	5.3	0.0	61.5	38.5
수산분야(10)	180,893	68.5	21.7	9.8	0.0	0.0	80.0	13.3
식량분야(17)	2,096,820	83.4	6.1	1.0	9.5	0.0	52.2	47.8
원예·식품분야(33)	2,717,300	21.2	10.9	15.0	52.9	0.0	64.4	31.1
축산분야(14)	1,295,069	22.7	4.7	16.5	56.2	0.0	56.0	36.0
합계(103)	17,203,427	36.4	8.4	4.3	50.9	0.0	59.4	37.4

주: ( )는 사업 수.
자료: 2013년도 농림수산사업시행지침서.

한편, 농촌정책에 있어 중앙과 지방의 역할 분담에 관련하여 대체로 예산 사업 통폐합, 계획제도 정비, 지방 협의조직 구성 등이 수준의 차이는 있지만 공통적인 제안으로 등장하였다. 박경, 구자인(2006)은 농촌개발의 개념과 대상, 범위 재정립, 중앙 단위 사업의 통폐합과 지방의 자율권 확대, 시·군별 종합계획하의 개별사업 연계 및 추진기구 강화, 사업 자율성과 주민참여 확대를 제안하였으며, 이동필 등(2006)은 통합지침이나 협의체의 설치, 지자체 관련사업 연계를 위한 지역계획제도 도입, 관련 사업들의 특정 부처 이관 및 통폐합을 제안하였다.

그러한 한편으로 지방에서도 농정 연속성에 대한 문제 제기가 있다. 시·군 지자체에 있어 농정은 타 분야에 비해 중요성이 있으나, 중앙정부에서 '내려주는' 정책 대행만으로는 현장 수요에 밀착된 농정이 이루어질 수 없다는 것이다.

< 남해군: 군수 인터뷰 >

○ ‘현장’과 ‘사람’을 기준으로 지속가능하고 계승할 정책인지를 판단한다. 정책 현장성이 있는가, 어떤 범위의 사람들에게 어떤 영향을 주는가를 고려하는 것이다.

○ 남해군의 경우 전 군수가 추진하던 정책들을 대부분 이어받아 추진했다(전 군수 사업을 마무리하는 데 2년 소요).
- 전 군수가 개발한 ‘사랑해요 보물섬’ 통합브랜드를 그대로 사용하기로 결정, 지자체 브랜드 대상을 연속 수상한 바 있다.
- 마늘축제도 이어받아 경남의 대표 축제로 발전시켜가고 있다.

○ 군에서 기존에 추진하고 있던 사업들은 남해군의 공무원들이 정당한 절차를 거쳐 정책 주체 간 합의를 이끌어내어 결정한 사업으로 보아야 한다. 정권 교체로 이러한 결정을 번복하는 것은 지역사회에 혼란을 주고 결과적으로 사회적 비용을 더 크게 만들기 때문에, 대다수의 주민들이 동의할 정도의 문제점이 발견된다면 바꾸어야 하겠지만, 그런 경우가 아니라면 기존의 정책을 이어가는 것이 바람직하다.

< 진안, 장수, 완주군: 농정 담당 공무원 인터뷰 >

○ 진안군을 비롯하여 장수군, 완주군 등은 연속성·일관성 있는 정책, 통합적 정책을 펼치기 위한 노력으로서, 행정의 칸막이를 허물기 위한 시스템을 고민해 왔다.
- 군수 임기가 끝나면 기존에 추진하던 시책들은 보장할 수 없기 때문에 정책의 연속성을 담보하기 위해서는 지속가능한 ‘시스템’을 마련하는 것이 반드시 필요하다.

○ 전국적으로 혁신적 지자체장들이 많이 생겼으나, ‘파트너십’을 만들지 못한 한계가 있다고 평가하고 있다.
- 단체장이 바뀌면서 공무원들이 스스로 기존에 추진하던 시책들을 버리는 경우가 많다. 담당 공무원이 좋은 정책을 지켜낸다는 관점이 필요하지만 현실적으로 어려운 부분이다.

3.5. 시사점

농정 추진의 대강에서 나타나는 특징이나 논의의 수위는 그 정도는 다양하지만 농정의 연속성 단절 및 추진체계의 비효율성 등이 꾸준히 문제점으로 지적되고 있음을 확인할 수 있다.

첫째, 농정은 시장개방 등과 같은 외부 위기에 대응하여 대책이 만들어지는 경우가 많아 정책의 연속성을 담보하기 어려운 구조인 것으로 특징지어진다. 시장개방 등과 같은 위기 상황에서 영향을 많이 받을 수 있는 이익집단의 이해와 수요를 반영하는 사업, 피해의식과 보상심리에 근거한 사업이 많이 이루어질 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 농정 관련 법과 계획이 과다하다. 이는 정책의 중복성을 초래할 우려가 있으며 실행력을 약화시킬 우려가 있다.

셋째, 농정 예산의 우선순위가 지나치게 자주 바뀐다. 이는 정책의 중·장기 비전과 목표가 명확하지 않기 때문이라는 지적도 있었으나 예산의 비중과 목표와는 큰 관계가 없는 것으로 나타난다.

넷째, 정부 조직 개편, 부서 변동, 정치 변화에 따른 위원회 위상 변화 등이 심한 편이다. 이해관계를 달리하는 정책 공동체 등이 형성되어 건전한 논의를 이끌기보다는 이익집단 중심의 주장도 많다. 중앙 농정의 경우, 기획 기능이 보다 강화되어야 할 필요가 있으며, 중앙 농정과 지방 농정 간의 역할 분담 체계가 보다 명확해져야 한다는 것이 중론이다.

다섯째, 농업정책과는 달리 농촌정책의 경우는 농식품부 이외에도 여러 부처가 관련되어 있어서 다기화된 추진 주체로 인한 비효율성 문제가 끊임없이 지적되어 왔다. 중앙의 경우는 정책 조정 기능이 분명치 못해 정권 교체기마다 지역발전위원회(구 균형발전위원회)를 무대로 공간정책의 주무부처를 두고 부처 간의 불협화음이 있었으며, 삶의질향상위원회와의 통합적 조정이나 의사소통이 전혀 부재한 상태이다. 지방에서도 행정의 칸막이로 인한 의사소통의 한계가 지적되어 왔다. 그래서 통합적 계획제도, 예산사업 통폐합, 지방 협의기구 설치 등이 공통적 대안으로 꾸준히 제시되어 왔다.

여섯째, 지방의 관련 행정 조직의 자율성과 책임성이 약한 편이고 지역 주민의 정책 수용 역량도 부족한 편이다. 특히 농업정책과 달리 농촌정책의 경우는 지방의 카운터파트 행정조직이 모호하다.

끝으로, 지방자치단체의 순응(compliance) 확보가 쉽지 않다. 현장 농정의 다양성 때문이기도 하거니와 정책 설계 단계에서 광범위한 정책 형성 논의가 이루어지지 않은 데 기인한다. 그래서 기획 당시와는 달리 농정 분야의 국고보조금 사업의 불용과 이월이 상대적으로 큰 편이다.

4. 농정의 연속성 분석을 위한 틀과 과제

농정은 '농업행정' 또는 '농업정책'을 줄여 이르는 말로, 그 목적과 대상 및 범위는 시대의 변화에 따라 달라져 왔다. 현재의 농정 범위에는 농업정책뿐만 아니라 농촌정책까지 포괄된다. 농정 추진체계란 농업·농촌정책 또는 관련 행정을 추진함에 있어 그 실행체계 및 전달체계를 모두 의미하는 것으로서, 농정의 추진 주체 및 조직, 관련 법과 제도, 구체적 사업과 예산 등과 같이 다양한 요소들로 구성되어 있다.

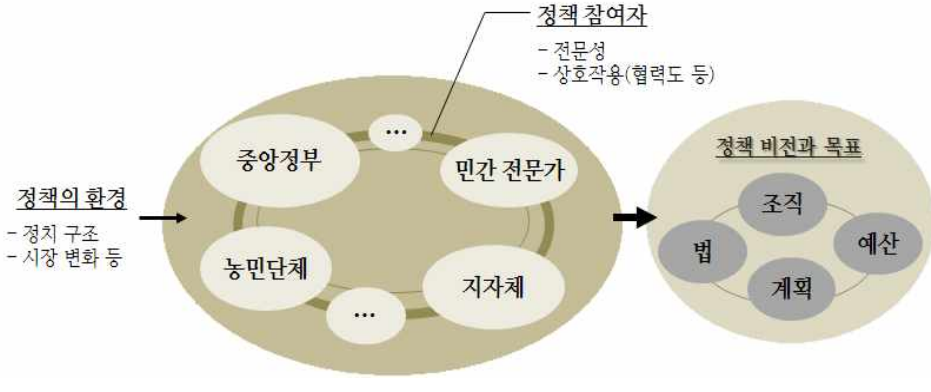
농정은 (1) UR, WTO, FTA 등 외부의 정치적 상황 변화에 따라 정책 변화가 나타났고, (2) 이해 관련자의 강력한 이익집단 정치에 의해 정책 변화가 나타났으며, (3) 중장기 계획을 통해 정책을 기획하고 이에 근거하여 프로그램과 사업을 관리하는 안정성이 부족한 편이나, (4) 복지정책 등에 비해 사회적인 이념 논쟁은 적은 편이라 사업성과 평가를 통해 일관성 있게 관리할 개연성은 높은 특징을 지닌다.

이러한 특징을 갖는 농정의 연속성을 분석하는 단위와 관련하여 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 정치적 관점에서 전개되는 이념은 큰 변화가 없는 편(농업·농촌 분야의 지원에 대한 정치적 결정은 유지)이다. 둘째, 중·장기적으로 구속력 있는 정책 계획이 없다. 셋째, 정책 프로그램의 일관성이 약한 편이다. 넷째, 예산 사업 단위에서는 잦은 변동이 있는 편이다.

농정 추진체계를 구성하는 행위자로는 크게 대통령부터 입법부, 사법부, 정당, 농식품부, 기획재정부 등을 공식 주체로 들 수 있으며, 농민단체, 언론, 전문가집단, 관련 위원회 등이 비공식적 주체라고 할 수 있다. 이러한 각 행위자들은 정책 결정 및 집행 과정에 다양한 방식으로 참여하고 상호작용하게 된다. 정책 결정과정에는 정책조정 논의기구, 전문성, 계획, 예산 등의 요소가 작동하고, 정책 집행과정에는 예산, 담당조직, 지자체, 타 부처, 성과 평가와 환류 등의 요소가 작동한다.

농정 추진체계의 실태를 분석하는 틀의 한 축은 추진주체 간의 연계성을 살펴보는 것과, 다른 한 축으로 법 - 조직 - 예산 등 정책 요소의 연계성을 살펴보는 것으로 설정할 수 있다. 추진주체 간의 연계성을 살펴보는 것은 농정 추진주체 간 갈등이나 마찰, 정책 사업의 유사·중복성, 농정 수요와 자원(인력, 예산) 배분 적합성 등의 측면에서 바라볼 수 있으며, 정책 요소 간의 연계성은 기획 - 예산 기능의 연계, 예산사업 - 조직 기능의 연계 등을 다각도로 살펴볼 수 있다.

그림 2-8. 정책 추진 '연속성' 분석의 틀



따라서 이 연구에서 다루어야 할 의제를 크게 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 합의된 농정 목표가 유지되고 있는가? 농업인, 농촌 주민의 농정

에 대한 요구와 국민들의 농업·농촌에 대한 가치가 농정 목표와 부합하는가를 살펴보아야 한다. 둘째, 농정 추진체계의 문제는 무엇이고 연속성이 있는가? 농정 추진체계의 문제점에 대하여 구체적으로 검증하는 동시에, '연속성'이라는 시각으로 통시적 관점에서 농정 목표와 수단의 정합성, 중앙 - 광역 - 기초자치단체 등으로 이어지는 농정 추진조직 간 연결망, 그리고 법(계획), 조직, 예산(사업) 간의 상호관계 등에 초점을 두어 살펴보아야 한다. 특히 만약 연속성이 없는 경우라면 그 원인이 무엇인가를 규명한다. 셋째, 그렇다면, 농정 추진체계를 어떻게 정비하는 것이 좋은가? 법률 및 계획제도 체계화, 관련 조직 정비와 역할 분담, 예산 사업 조정 등의 측면에서 농정 추진체계의 정비 방향과 과제 등을 논의한다.

전문가 델파이조사로 살펴본 농정의 특징과 과제 제3장

1. 조사 개요

농업·농촌정책 추진의 문제를 확인하는 한편 연속성이라는 관점에서 농정 추진체계의 문제를 해소할 수 있는 방향을 설정하기 위하여 전문가들의 의견을 수렴하고자 하였다. 이러한 목적으로 델파이기법을 활용한 전문가 조사를 실시하였다. 델파이기법은 예측하고자 하는 문제에 관하여 전문가들의 의견을 종합하고 정리하는 일련의 절차로, 이해집단의 갈등관계를 추정하거나 다수인의 의견을 수렴하는 중재도구로 활용할 수 있다(강용주 2008). 특히 델파이기법은 정책형성 과정에서 합의를 이끌어내는 중요한 요소로서 서로 대립되는 다수의 견해를 지닌 이해관계자들의 의견 합의를 체계적으로 이끌어내거나 반대로 의견의 차이를 확인하는 데 효과적인 방법이다(Rayens and Hahn 2000).

그러나 델파이기법을 활용하는 궁극적인 목적은 다양한 정책 이슈를 분석하는 도구로서 사용하는 것이다(Turoff and Linstone 2002). 본 연구에서도 델파이기법은 농업·농촌정책의 문제를 분석하고 향후 정책 연속성 제고를 위한 추진체계의 정비 방향 등에 대한 전문가들의 다양한 의견을 수렴하기 위한 수단으로 활용된다. 델파이조사는 McKenna(1994)의 델파이기법 활용과정 단계 구분에 따라 1차 델파이조사에서는 기존 논의들로부터 도출한 농업·농촌정책의 연속성 문제와 추진체계에 관한 주요 이슈들을 구

조화하여 설문조사 방식으로 전문가들의 다양한 의견을 수렴하였다. 2차 델파이조사에서는 앞서 수렴된 전문가들의 의견을 수치화하여 분석한 후 그 결과를 바탕으로 새롭게 작성한 설문지를 통해 농업·농촌정책의 연속성 문제와 추진체계에 관한 전문가들의 보다 구체적이고 심화된 의견을 조사하였다.

먼저 1차 델파이조사는 2013년 6월 3일부터 21일까지 실시하여 총 23명의 농업·농촌정책 전문가들로부터 의견을 수렴하였다. 조사에 참여한 23명의 전문가는 농촌정책 분야 14명, 농업정책 분야 8명, 지자체의 종합행정 담당자 1명 등으로 구성되었다.[9] 총 14개 문항으로 구성된 1차 델파이조사는 내용 구성상 크게 5개 부문을 다루었다. ① 우리나라 농업·농촌정책의 주요 문제점, ② 농업·농촌정책의 연속성 문제, ③ 중앙정부 농업·농촌정책에 대한 영향 요인과 주요 주체, ④ 지방자치단체 농업·농촌정책에 대한 영향 요인과 주요 주체, ⑤ 농업·농촌정책 추진체계 구성 요소와 추진단계별 개선사항 등이 이에 해당한다.

표 3-1. 1차 델파이조사 주요 내용

구 분	조사 항목
농정의 주요 문제	우리나라 농업·농촌정책의 문제점
농정의 연속성 문제	정권교체 등이 농업·농촌정책의 연속성에 미치는 영향 정도
	우리나라 농업·농촌정책이 중장기적으로 일관된 관점에서 연속성 있게 추진되어 왔는지에 대한 평가
	농업·농촌정책의 연속성이 유지되지 못한 사례
	중앙-지방자치단체 간 농업·농촌정책 추진의 연속성 문제 여부
	중앙-지방자치단체 간 농업·농촌정책 추진의 연속성이 유지되지 못해 문제가 된 사례

[9] 델파이조사에 참여한 전문가들의 직업군별 분포는 1·2차 조사 모두 대학교수 5명, 연구직 11명, 현장 전문가·활동가 4명, 지자체 공무원 3명이다. 지자체 공무원 3명 중 1명은 계약직공무원으로서 전문 분야 구분 시에는 농업정책 전문가로 분류하였다.

구 분	조사 항목
중앙농정의 영향요인 및 주체	중앙정부 농업·농촌정책 결정과 추진에 가장 큰 영향을 미치는 요인
	중앙정부 부처 이외에 현재 중앙 농업·농촌정책에 핵심적 역할을 하는 주체
	중앙정부 부처 이외에 향후 중앙 농업·농촌정책에 핵심적인 역할을 해야 하는 주체
지방농정의 영향요인 및 주체	지방 농업·농촌정책 결정과 추진에 가장 큰 영향을 미치는 요인
	현재 지방 농업·농촌정책에 핵심적 역할을 하는 주체
	향후 지방 농업·농촌정책에 핵심적인 역할을 해야 하는 주체
농정 추진체계 구성요소와 추진단계별 개선사항	농업·농촌정책 추진체계의 구성요소
	농업·농촌정책의 효율적·효과적 추진체계 정비를 위해 정책 추진단계별로 중요한 사항

2차 델파이조사는 2013년 9월 5일부터 26일까지 실시하여 1차 조사와 동일하게 총 23명의 농업·농촌정책 전문가들의 의견을 수렴하였다. 이 중 농촌정책 전문가는 15명, 농업정책 전문가는 6명, 지자체의 종합행정 담당자는 2명 등이 참여하였다. 1차 조사에 참여한 23명의 전문가 중 3명을 제외한 20명이 2차 조사에도 참여하여 전문가 의견 수렴 시 응답 관점의 일관성과 연속성이 유지되도록 하였다. 1차 조사 결과를 바탕으로 농업·농촌정책의 연속성 및 추진체계와 관련된 이슈를 보다 심화시켜 총 14개 문항으로 구성한 2차 델파이조사는 내용 구성상 크게 4개 부문으로 구분하였다. ① 농업·농촌의 가치와 농업·농촌정책의 비전 및 목적, ② 농업·농촌정책의 연속성 문제와 대안, ③ 농업·농촌정책 핵심 주체들의 역할, ④ 농업·농촌정책 추진조직의 정비 방안 등이 이에 해당한다.

표 3-2. 2차 델파이조사 주요 내용

구 분	조사 항목
농업·농촌의 가치와 농정의 비전 및 목적	농업·농촌정책의 장기적(약 30년)인 비전 또는 목적
	농업·농촌이 지켜야 할 가치
농정의 연속성 문제	농업·농촌정책의 연속성 판단 기준
	농업·농촌정책의 추진체계 구성요소가 정책의 연속성을 저해하는 문제점
	정책사업이나 예산투입 측면에서 지속성 담보를 위한 제도적 장치
	농림사업시행지침 운용의 목적달성 여부 평가
	농업·농촌정책의 지속성 확보를 위해 중장기 농정기본계획 도입에 대한 의견
농정 핵심 주체들의 역할	농업·농촌정책의 추진에 있어 중앙정부와 지자체의 주된 역할
	중앙 농업·농촌정책의 핵심 주체들이 미래에 수행해야 하는 핵심적 역할
	지방 농업·농촌정책의 핵심 주체들이 미래에 수행해야 하는 핵심적 역할
농정 추진조직의 정비 방안	중앙정부의 농업·농촌정책 추진을 위해 별도의 중앙 농정조직을 지방에 설치하는 방안
	통합적 농촌정책 추진을 위한 조직정비 방안
	농업회의소 시범사업에 대한 의견
	농림수산심의회의 역할 수행 평가

2. 1차 델파이조사 결과

2.1. 우리나라 농업·농촌정책의 문제점

우리나라 농업·농촌정책의 문제점을 분석하기 위해 전문가들에게 “우리나라 농업·농촌정책의 문제점이 무엇이라고 생각하는가?”라는 개방형 질문을 하였다. 전문가들의 다양한 답변을 유형화한 결과 ‘장기적인 비전과 목적 부재’라는 응답이 52.2%(12명)로 가장 많았다. 구체적으로는 장기 비

전 부족, 거시적 농정 방향 부재, 중·장기 발전계획 및 재정계획 뒷받침 부족, 국민적 합의 부족, 근시안적 정책, 단기적 성과주의, 조급성 등의 문제가 지적되었다.

우리나라 농업·농촌정책의 문제점으로 지적된 사항 중 두 번째로 많은 응답은 8명의 전문가가 지적한 '과도한 중앙정부 의존·개입과 지자체의 역량·자율성 부족'이었다. 구체적으로는 중앙정부의 과도한 간섭, 중앙집권적 정책 추진, 시혜성 정책, 중앙정부 지원 의존, 지자체 자율성 저하, 지자체의 낮은 역량 등의 의견이 포함된다. 세 번째로 많은 응답은 6명의 전문가가 지적한 '낡은 정책 패러다임 문제'에 해당하는 것으로 구체적으로는 농업생산 및 경제논리 중심, 주민 삶의 질 고려 부족, 규모화 지향 농업정책, 부문적 정책 접근 등의 의견이었다.

이 밖에도 정책수립 전문가의 현실 이해 부족, 비전문가의 정책 결정 등 '전문가 부족 및 자질 문제' 응답에 해당하는 의견들과 부처 간 역할 분담이나 기능 통합의 부족 등 '정책 간 연계·융합·통합 추진 부족 문제'에 해당하는 소수 의견이 있었다. 사후관리체계 미비, 농업·농촌의 다원적 기능 제고와 관련된 정책 부족, 중앙 - 지방 간 정책 전달체계 미흡, 그리고 농업정책의 국가적 목표와 개입수단 및 법적 체계 혼란 등 유형화되지 못한 개별 의견도 제기되었다.

표 3-3. 우리나라 농업·농촌정책의 문제

키워드 구분	총합계(명)	응답 비중(%)
장기적 비전과 정책 일관성 부족	12	52.2
전문가 부족 및 자질 문제	4	17.4
정책 간 연계·융합·통합 추진 부족	3	13.0
과도한 중앙정부 의존·개입과 지자체 역량·자율성 부족	8	34.8
낡은 정책 패러다임	6	26.1
기타	4	17.4
총합계	23	-

2.2. 농업·농촌정책의 연속성 문제

우리나라 농업·농촌정책이 연속성 있게 추진되어왔는지, 그렇지 못하다면 정책 연속성이 유지되지 못한 구체적인 사례는 무엇인지 등을 질문하였다. 먼저 “우리나라 농업·농촌정책이 중·장기적으로 일관된 관점에서 연속성 있게 추진되었다고 생각하는?”라는 질문에, 응답을 보류한 3명 외에 20명 중 13명(65.0%)의 전문가가 ‘정책의 연속성이 부족했다’는 의견을 제시한 반면, ‘정책의 연속성이 유지되었다’는 의견은 7명에 그쳤다.

정책의 연속성이 부족했다고 응답한 전문가들은 ‘정권교체나 담당 공무원 교체 시 사업 단절, 이전 정부 정책에 대한 평가·수용 태도 부족, 농특위(농어업·농어촌특별대책위원회)와 같은 농정 의사결정기구의 해산 등 제도적 장치 상실’ 등을 주장의 근거로 제시하였다. 반면 정책의 연속성이 유지되었다고 평가한 전문가들은 ‘큰 틀에서 일관성 유지, 농촌정책의 경우 대체로 연속성 유지, 농식품부 정책 기조 일관성 유지’ 등을 의견의 근거로 제시하였다. 한편, 정책의 연속성 부족을 ‘정책 차별화’라는 측면에서 긍정적으로 재해석할 수도 있다는 의견도 있었다.

농업·농촌정책의 연속성 여부에 대한 전문가들의 응답과 관련해 “정권교체 등에 따라 발생하는 정책의 연속성 유지 여부도 농업·농촌정책의 주요 문제점인가? 그렇다면 문제의 중요성을 어떻게 판단하고 있는가?”라는 질문을 함께 제시하였다. 그 결과 전문가들 중 20명(87.0%)이 ‘매우 중요한 문제점’이라고 응답하였다. 이는 정권교체에 따라 이전 정부의 주요 추진정책이 적절히 평가되지 못하고 있으며, 따라서 좋은 정책일지라도 제대로 계승되지 못하고 있는 현실을 전문가들이 지적하고 있음을 의미한다.

농업·농촌정책의 연속성과 관련해 “정책의 연속성이 유지되지 못한 사례는 무엇인가?”라는 질문과 관련해 전문가들이 가장 많이 지적한 사례는 ‘신활력사업’(7명)이었다. 다음으로 4명의 전문가가 ‘쌀 증산이나 식량자급 정책’을, 3명은 ‘농어촌뉴타운사업’을, 그리고 2명은 ‘가족농 및 친환경농업 정책’을 해당 사례로 제시하였다. 이 밖에도 ‘축산장려정책, 농촌마을개발, 1사1촌운동, 1시·군 1유통회사 육성, 농업인 및 인적역량 육성’ 등이

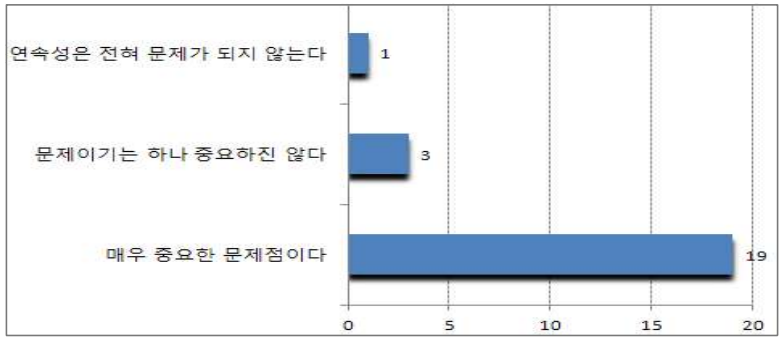
농업·농촌정책의 연속성을 유지하지 못한 사례로 지적되었다. 정책의 연속성이 유지되지 못한 구체적인 사례 대신 일부 전문가들은 '정책 사업들이 관련 기본계획과 무관하게 추진되어 온 점, 내용적으로 유사한 정책 사업들의 잦은 변경, 지속가능 농업과 시장지향 농업이라는 대립적 논리에 기반한 정책의 동시 추진' 등에 대해서도 언급하고 있다.

농업·농촌정책의 연속성과 관련해 "중앙 - 지방자치단체 간 농정 추진의 연속성이 중요한 문제인가?"라는 질문에 19명(82.6%)의 전문가들이 '매우 중요한 문제점'이라고 지적하였다. 반면 3명은 '문제이기는 하나 중요하지는 않다'고 지적하였으며 1명은 '중앙 - 지방자치단체 간 농정의 연속성이 전혀 문제되지 않는다'고 응답하였다. "중앙 - 지방자치단체 간 농정 추진의 연속성이 유지되지 못한 구체적인 사례"에 대해서는 가장 많은 3명의 전문가가 '포괄보조사업'에 대해 언급하였다. 해당 전문가들은 그 이유를 '포괄보조금제도가 유연한 사업방식과 내용으로 지방의 자율성 및 주민참여를 유도하는 취지를 갖고 있으나 지방 현장에서는 오히려 경직된 형태로 운영되거나 주민참여가 배제되고 있다'고 제시하였다.

이 밖에도 읍·면소재지정비사업, 신활력사업, 농어촌뉴타운, 지역농업클러스터, 산지유통종합계획 등이 중앙 - 지방자치단체 간 농정 추진의 연속성이 유지되지 못한 사례로 언급되고 있다. 구체적인 사례 대신, 중앙 - 지방자치단체 간 농정 추진의 연속성이 유지되지 못하는 전반적인 원인에 대해 의견을 제시한 전문가들도 다수 있었으며 '중앙 - 지방 간 불분명한 역할분담, 중앙농정을 무작정 따라가는 지방농정, 국가 차원의 중·장기 계획 부실로 인한 지방농정의 일관성 결여' 등의 의견이 이에 해당한다.

그림 3-1. 중앙-지방 간 정책 연속성에 대한 문제 인식

단위: 명



2.3. 중앙 농업·농촌정책에 대한 영향 요인과 주요 주체

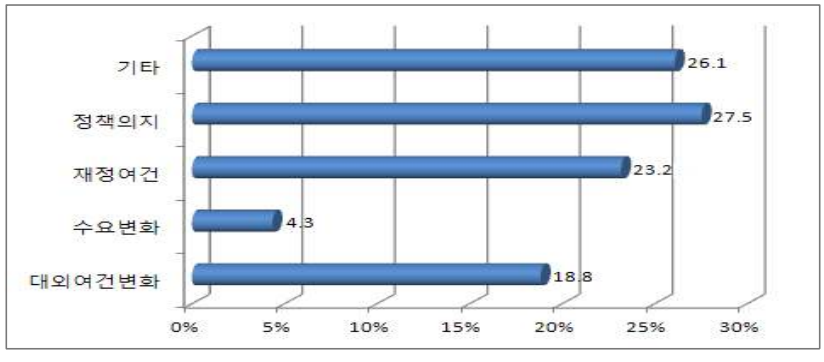
"중앙정부의 농업·농촌정책 결정과 추진에 가장 큰 영향을 미치는 요인"에 대한 의견을 복수응답으로 의뢰한 결과, '정부의 정책의지'에 해당하는 응답유형이 27.5%로 가장 많았다.[10] 구체적으로 대통령의 정책의지, 정치권의 정책의지 등이 포함되었다. 다음으로 가장 많이 제기된 영향요인으로는 '재정여건'(23.2%), '대외여건 변화'(18.8%), '수요 변화'(4.3%)로 유형화할 수 있는 응답들이었다. 결국 중앙정부 차원의 농업·농촌정책은 정권과 정책 당국의 정책의지, 그리고 이를 정책 사업으로 추진할 수 있도록 뒷받침할 수 있는 재정여건에 가장 큰 영향을 받는다고 볼 수 있다. '기타' 유형으로 분류할 수 있는 응답의 비중은 26.1%로 '정책결정자의 왜곡·편향된 인식, 정책 수요자의 의견, 국내 자원의 한계, 농업·농촌에 대한 관점, 인기성 및 성과주의 정책, 기업과 언론의 여론몰이' 등 다양한 의견을 포함하고 있다.

[10] 23명의 전문가들이 평균 세 가지 요인을 제시하여 총 69건의 응답을 얻었다. 이 중 정부의 정책의지에 대한 응답은 19건이다.

한편, 중앙정부의 농업·농촌정책 결정과 추진에 가장 큰 영향을 미치는 요인에 대해 농촌정책 전문가들은 '재정여건' 응답유형에 대한 의견 비중이 28.9%로 가장 높고 '정부의 정책의지' 응답유형의 의견(26.7%)이 그 뒤를 잇고 있는 반면, 농업정책 전문가들의 응답 비중은 '기타' 응답유형의 의견이 50.0%를 차지할 정도로 다양한 의견이 제시되고 있다. 동 사항과 관련해서는 전문가들의 직업군별로도 의견 차이가 확인되고 있다. 대학교수 집단은 '기타' 응답(31.3%)에 가장 높은 비중을 보이는 반면, 연구직 집단은 '재정여건'(30.0%), 지자체 공무원은 '정부의 정책의지'(44.4%) 응답유형에 가장 많은 의견을 제시하고 있다.

그림 3-2. 중앙정부 농정에 영향을 미치는 요인

단위: %



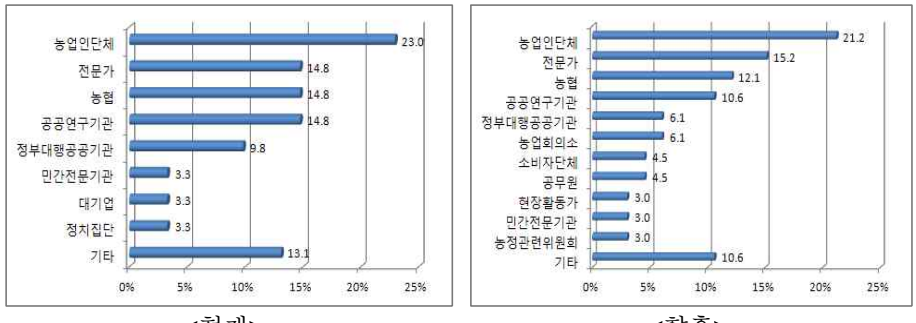
"중앙정부 부처 이외에 '현재' 중앙 농업·농촌정책에 핵심적인 역할을 하고 있는 핵심 주체는 어떤 개인이나 조직·단체인가?"라는 질문에 대해서는 가장 많은 전문가들이 '농업인단체'(23.0%)라고 응답하고 있다.[11] 이 밖에 '전문가 및 전문가 집단', '농협', '공공연구기관'이 동일하게 각각 14.8%의 응답 비율을 보이고 있다.

[11] 23명의 전문가가 총 61건의 응답을 하였으며 이 중 농업인단체에 대한 응답은 모두 14건이다.

“중앙정부 부처 이외에 ‘향후’ 중앙 농업·농촌정책에 핵심적인 역할을 할 핵심 주체는 어떤 개인이나 조직·단체인가?”라는 질문에 대해서도 역시 ‘농업인단체’라는 응답이 21.2%로 가장 높게 나타났다.[12] 이 밖에도 ‘전문가 및 전문가 집단’(15.2%), ‘농협’(12.1%), ‘공공연구기관’(10.6%)이 ‘향후’ 중앙농정의 핵심 주체로서 언급되는 비중이 높았다. 농업회의소와 같은 거버넌스조직(6.1%), 소비자단체(4.5%), 현장활동가(3.0%), 민간전문기관(3.0%) 등도 ‘향후’ 중앙 농업·농촌정책에서 핵심적인 역할을 할 것으로 기대되는 핵심 주체로 인식되고 있음도 주목할 만한 결과이다.

그림 3-3. 중앙부처 외 중앙농정 핵심주체

단위: %



<현재> <향후>

주: 정부대행 공공기관은 한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사 등을 의미.

2.4. 지방 농업·농촌정책에 대한 영향 요인과 주요 주체

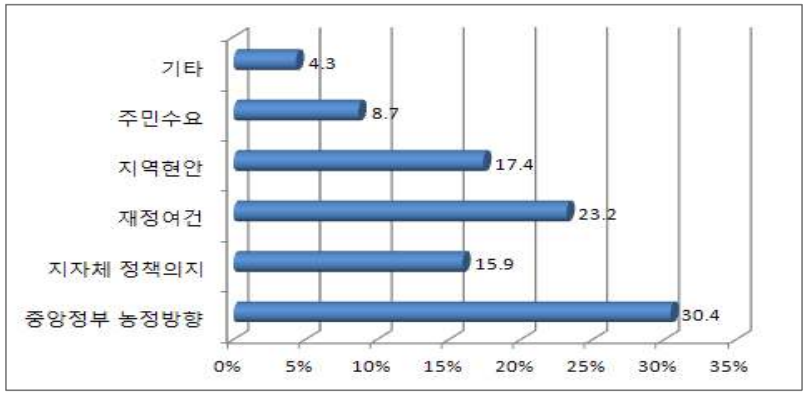
전문가들은 지방 농업·농촌정책과 관련하여 ‘정책 결정과 추진에 가장 큰 영향을 미치는 요인’으로는 지역현안이나 주민수요, 지자체의 정책의지보다는 주로 ‘중앙정부의 농정방향’과 ‘재정여건’에 보다 많은 영향을 받는 것으로 평가하였다. 즉 ‘중앙정부의 농정방향’이 지방 농정에 가장 큰 영향

[12] 23명의 전문가가 총 66건의 응답을 하였으며 이 중 농업인단체에 대한 응답은 모두 14건이다.

을 미친다는 응답 비중이 30.4%에 달하고 있으며 '재정여건'이 23.2%로 그다음으로 높게 평가되었다.[13] 반면 '지역현안'이 지방 농정에 가장 큰 영향을 미친다는 응답은 17.4%, '지자체의 정책 의지'는 15.9%, 그리고 '주민수요'는 8.7%에 머물고 있다.

그림 3-4. 지방농정에 영향을 미치는 요인

단위: %



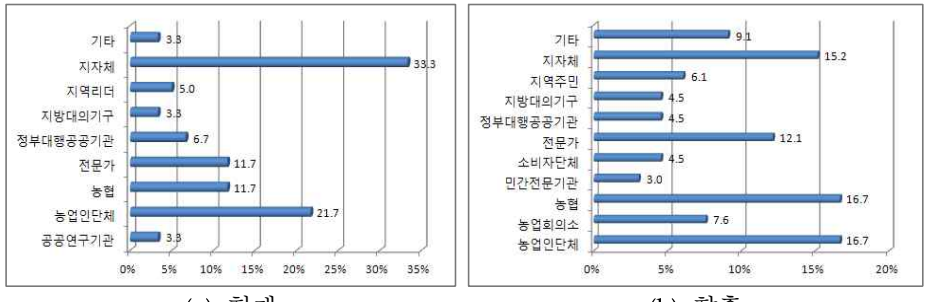
전문가들은 중앙정부의 농정 방향이 지방의 농정에 가장 큰 영향력을 발휘하고 있다고 평가하고 있다. 농업정책 전문가들은 지자체의 정책의지(22.2%)와 재정여건(16.7%)을 지방 농정에 영향을 미치는 중요한 요인으로 평가하는 반면, 농촌정책 전문가들은 재정여건(26.7%)과 지역현안(24.4%)의 영향력을 보다 높게 평가하고 있다. 대학교수 집단은 재정여건(26.7%), 연구직 집단과 현장전문가 집단은 중앙정부 농정방향(각 33.3%), 그리고 지자체 공무원 집단은 지자체 정책의지와 주민수요(각 33.3%)가 지방 농정에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 평가하여 직업군별로도 전문가들의 의견에 다소간 차이를 보이고 있다.

[13] 23명의 전문가가 총 69건의 응답을 하였으며 이 중 중앙정부 농정방향에 대한 응답은 모두 21건, 재정여건에 대한 응답은 16건이다.

“현재 지방농정에 핵심적인 역할을 하고 있는 핵심 주체”로는 지자체(33.3%)와 농업인단체(21.7%)라는 응답 비중이 가장 높게 나타나고 있다.[14] 반면, “향후 지방농정에 있어 핵심적인 역할을 할 핵심 주체”로는 농협(16.7%), 농업인단체(16.7%), 전문가 및 전문가 집단(12.1%)으로 나타나 현재의 지방농정 핵심 주체에 대한 의견과 차이를 보이고 있다. 또 ‘농업회의소와 같은 거버넌스 조직’, ‘지역주민’, ‘소비자단체’ 등이 향후 지방농정에서 핵심적 역할을 해야 할 새로운 핵심 주체로서 평가되고 있다.[15]

그림 3-5. 지방농정의 핵심주체

단위: %



(a) 현재 (b) 향후

2.5. 농업·농촌정책 추진체계 구성요소와 추진단계별 개선사항

농업·농촌정책의 추진체계는 다양한 관점에서 정의할 수 있는 바, 전문가들이 생각하는 개념 정의를 직·간접적으로 파악하기 위해 농업·농촌정책 추진체계의 구성요소에 대한 의견을 조사하였다. 정책이란 대체로 정책 구상과 실행에 관련된 과정으로서의 절차적 측면(procedural aspects)과 그 단

[14] 23명의 전문가가 총 60건의 응답을 하였으며 이 중 지자체에 대한 응답은 모두 20건, 농업인단체에 대한 응답은 13건이다.

[15] 23명의 전문가가 총 66건의 응답을 하였으며 이 중 농협에 대한 응답은 모두 11건, 농업회의소는 5건 등이다.

계별 과정을 채우는 내용으로서의 실체적 측면(substantive aspects)을 모두 지니고 있다. 따라서 본 연구에서는 전문가들이 제시한 농업·농촌정책의 추진체계 구성요소를 <표 3-4>와 같이 주로 실체적 측면의 추진체계 구성요소와 절차적 측면의 추진체계 구성요소로 대별하고, 이에 더해 전문가들의 추가적 의견을 내용별로 '역할 분담'의 관점에서 본 추진체계 구성요소, 그리고 정책의 '실체적 측면을 질적으로 규정'하는 구성요소 등으로 분류하였다.

전문가들이 제시한 추진체계 구성요소를 실체적 측면에서 보면 농업·농촌정책의 목표, 전략, 예산 및 재원, 사업조직 및 기구, 정책추진 주체, 지방행정조직, 교육기관, 계획, 자문기구, 관련 법률, 제도, 인적자원, 중간지원조직 등이 해당하는 것으로 나타난다. 절차적 측면에서 볼 때에는 농업·농촌정책의 추진체계가 '정책의 비전 수립 → 정책 추진을 위한 준비단계 → 추진 방안 마련 → 사업 추진 → 사후평가 및 피드백' 등의 과정으로 이해될 수 있다.

역할 분담의 측면에서 전문가들은 중앙 농업·농촌정책의 추진체계 구성요소로 정책목표와 전략 수립, 정책 입안, 시책 마련, 재정 지원, 정책 평가 등을 제시하였으며, 지방 농업·농촌정책의 추진체계 구성요소로는 지방 차원의 정책 입안과 수행, 계획 수립, 재원 확보, 사업 실행 등을 제시하였다. 또한 거버넌스, 파트너십, 지역단위의 능동적 정책환경 착근, 지자체의 자율성과 책임성, 주민참여 등을 실체적 측면의 농업·농촌정책 추진체계를 질적으로 규정하는 구성요소로 제시하였다.

표 3-4. 전문가들이 제시한 농정 추진체계 구성요소

구 분	구성요소
실체적 측면의 추진체계 구성요소	• 농정목표, 전략, 예산 및 재원, 사업조직 및 기구, 농정추진의 다양한 주체(앞선 분석결과 참조), 지방행정조직, 교육기관, 계획, 자문기구, 관련 법률, 제도, 인적자원, 중간지원조직 등
절차적 측면의 추진체계 구성요소	• 정책의 가치와 방향→정책 추진 주체 형성→정책 추진 도구 마련 • 정책비전 확립→주민 역량강화 등 준비단계→실천적 대안제시 및 구체적 방법 수립→사업추진→사후평가 • 정책수요 조사→정책추진 시기 결정→재원투입→사업추진 • 기타: 정책개발 프로세스, 평가시스템 및 피드백 구조, 시책발굴, 정책 구상 등
역할 분담 측면의 추진체계 구성요소	• 중앙: 농정목표와 전략수립, 정책입안, 시책마련, 재정지원, 정책평가 등 • 지방: 정책입안 및 수행, 계획수립, 재원확보, 사업실행 등
실체적 측면의 질적 성격 규정과 관련된 추진체계 구성요소	• 거버넌스, 파트너십, 지역단위 능동적 정책환경 착근(embeddedness), 지자체의 자율성과 책임성, 주민참여 등

한편 농업·농촌정책의 추진체계를 절차적 측면에서 '정책 형성단계(policy) - 프로그램 추진단계(programs) - 시책사업 추진단계(actions)'로 나누고, 각 단계별로 중요한 요소나 개선되어야 할 사항에 대해 전문가들의 의견을 수렴하였다. 그 결과 '정책 형성단계'에서는 주로 '농정의 가치를 확립'하고 '정책의 방향을 설정'하는 한편, 이에 대한 '사회적 합의를 도출'하는 것이 중요하다는 의견이 많았다. '프로그램 추진단계'에서는 정책모델 또는 프로그램 '기본계획을 수립'하고 이의 추진을 위한 근거법, 예산, 주체의 조직화, 추진절차의 정비 등 '제도적 기반 마련' 등이 강조되었다. '시책사업 추진단계'에서는 단계별, 재원별, 지역별 등 다양한 측면에서 '사업추진의 대상과 절차를 구체화'하고 이를 지원하기 위한 '거버넌스 구축'과 '지원조직 운영'이 필요하다고 강조하였다.

표 3-5. 정책추진 단계별 주요 사항과 정비 방향

정책 형성단계 주요 사항	프로그램 추진단계 주요 사항	시책사업 추진단계 주요 사항
• 주로 정책의 가치를 확립하고 정책 방향을 설정(정책 비전과 목표) • 이를 위해 현실 및 문제 진단, 정책수요 파악, 충분한 의사소통, 의견수렴, 사회적 합의 도출, 새로운 정책 발굴, 정책파트너십 구축, 정책 우선순위 설정 등 필요	• 정책모델(기본계획)의 수립과 프로그램 추진을 위한 제도적 기반 마련 • 이를 위해 구체적 정책 대상 선정, 예산 확보, 추진 절차 체계화, 참여 확대, 다양한 시범사업 운영, 주체의 역량강화, 협조체계 구축, 가이드라인 구축, 평가시스템 구축 등 필요	• 단계별·재원별·지역별 시책사업의 추진과 이를 지원하기 위한 거버넌스 구축 및 지원조직 운영 • 이를 위해 사업추진 과정에서의 파트너십 증대와 민·관 거버넌스 구축, 중간 지원조직 설립 및 운영, 체계적인 평가·환류체계와 성과관리체계 구축, 정책 대상의 역량 강화, 수범사례 발굴·전파 등 필요

3. 2차 델파이조사 결과

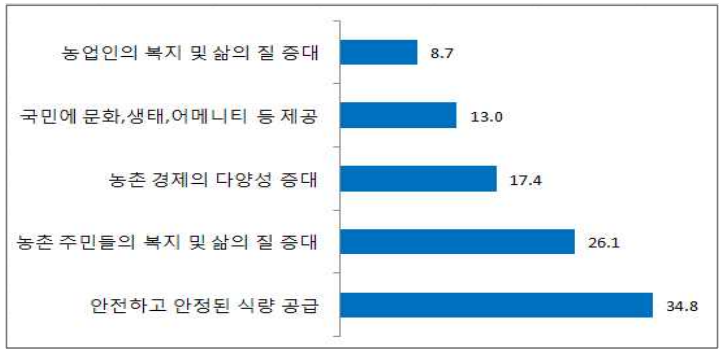
3.1. 장기적인 농정 비전 또는 목적

1차 델파이조사에서 우리나라 농업·농촌정책의 문제점으로 가장 많은 전문가가 ‘장기적 비전과 목적 부재’를 지적하였다. 이에 따라 2차 조사에서는 향후 약 30년을 상정하고 다음 세대까지 고려한 “장기적인 농업·농촌 정책의 비전 또는 목적이 무엇이어야 하는가?”에 대한 전문가들의 의견을 수렴하였다. 그 결과 가장 많이 응답된 두 가지 비전 또는 목적은 ‘안전하고 안정된 식량 공급’(34.8%)과 ‘농촌 주민들의 복지 및 삶의 질 증대’(26.1%)로 나타났다. 그다음으로 ‘농촌 경제의 다양성 증대’(17.4%), ‘국민에게 문화·생태·어메니티 등 제공’(13.0%)이라는 의견이 비교적 높게 나타났고, ‘농업인의 복지 및 삶의 질 증대’(8.7%)가 일부 응답되었다.

농업·농촌정책의 장기적 비전 또는 목적에 대한 의견 수렴과 함께, “농업·농촌이 지켜야 할 가치”에 대해서도 전문가들의 의견을 수렴하였다. 이는 전문가들이 생각하는 농업·농촌의 가치가 정책의 비전이나 목적과 어느 정도 일치되고 있는가를 검토하기 위함이다. 복수응답을 허용한 결과 농업 가치에 대한 응답은 총 62건, 농촌 가치에 대한 응답은 64건이 집계되었다.

그림 3-6. 장기적인 농정의 비전 또는 목적

단위: %



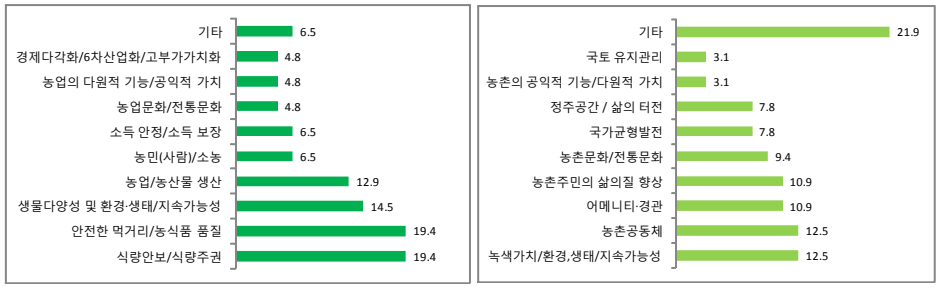
농업의 가치로는 ‘식량안보·식량주권’(19.4%)과 함께 ‘안전한 먹거리·농식품 품질’(19.4%)이 중요하게 나타났는데, 앞서 제시한 장기적인 농업·농촌정책의 비전 또는 목적으로 ‘안전하고 안정된 식량공급’이 전문가들의 지지를 가장 많이 받은 점을 고려하면 농업부문의 경우는 정책의 목적과 내재적 가치가 일치하는 특성을 보이고 있다. 이 외에 ‘생물다양성 및 환경·생태와 지속가능성’(14.5%), ‘농업·농산물 생산’(12.9%) 등과 같은 가치 역시 앞서 전문가들이 제시한 장기적인 농업·농촌정책의 비전 또는 목적과 밀접히 연관되어 있다. 이러한 연관성은 그 밖의 소수 의견으로 제시된 가치들에 있어서도 마찬가지다.

농촌의 가치로는 ‘녹색가치·환경·생태·지속가능성’(12.5%)과 ‘농촌공동체’(12.5%)에 대한 전문가 의견이 가장 많았으며 이들 역시 앞서 전문가들이 제시한 장기적인 농업·농촌정책의 비전이나 목적에 직·간접적으로 연관된다. ‘농촌 주민의 삶의 질 향상’(10.9%)과 ‘어메니티·경관’(10.9%), ‘농촌문화·전

통문화'(9.4%)와 같은 농촌이 지켜야 할 가치들, 그리고 그 밖의 소수 의견들 역시 전문가들이 제시한 농업·농촌정책의 장기적인 비전 또는 목적과 깊이 연관되어 있다. 이러한 조사 결과를 볼 때 농업·농촌정책 전문가들은 농업·농촌이 지켜야 할 가치가 장기적인 농업·농촌정책의 비전이나 목적에 깊이 반영되어야 함을 강하게 주장하고 있음을 알 수 있다.

그림 3-7. 농업·농촌이 지켜가야 할 가치

단위: %



(a) 농업의 가치 (b) 농촌의 가치

3.2. 농업·농촌정책의 연속성 문제와 대안

1차 델파이조사에서는 농업·농촌정책의 연속성 개념이나 특성 등에 대한 전문가들의 의견 제시를 직접적으로 요구하지 않은 대신, 관련된 질문들을 통해 전문가들이 연속성에 대해 나름의 고려를 할 수 있도록 하였다. 반면, 2차 델파이조사에서는 직접적으로 "농업·농촌정책의 연속성을 어떤 수준에서, 그리고 어떤 내용으로 판단할 수 있는가?"에 대한 의견을 제시하도록 하였다.

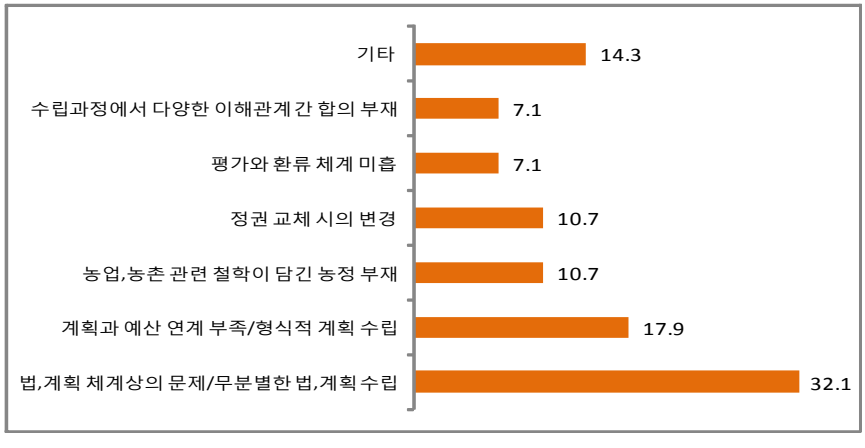
복수응답을 허용한 결과 모두 46건의 응답이 집계되었으며, 그중에 '농업·농촌정책의 비전과 중장기 목표의 일관성'(41.3%)이 가장 높은 응답 비중을 보였다. 뒤이어 '주요 정책 사업의 지속적 추진'(21.7%), '추진조직 및 의사결정기구의 지속성'(17.4%), '예산운영 또는 예산제도의 지속성'(13.0%) 등도 많은 전문가들이 농업·농촌정책의 연속성 판단 기준으로 언급하였다. '담당

공무원 또는 업무의 지속성'과 '지원제도 및 규제제도의 지속성' 역시 소수 의견으로 제시되었다. 결국 농업·농촌정책의 연속성이 담보되기 위해서는 장기적으로 지향하는 바가 명확해야 하며 이를 달성할 수 있는 정책사업이 지속적으로 추진되어야 하는데, 이를 뒷받침하기 위해서는 추진조직 및 기구와 관련 예산이 지속적으로 운영될 수 있어야 한다는 의미로 해석할 수 있다.

이어서 관련 법·계획, 조직, 예산 등 농업·농촌정책의 추진체계 구성요소들이 농업·농촌정책의 연속성(비전과 중장기 목표의 일관성, 주요 정책사업의 지속적 추진, 추진조직 및 의사결정기구의 지속성, 예산운영 또는 예산제도의 지속성 등)을 어떤 면에서 저해하고 있는지에 대한 전문가 의견을 수렴하였다. 먼저 "관련 법·계획"과 관련해서는 무분별한 법·계획의 수립과 같은 '법·계획 체계상의 문제'(32.1%)가 농업·농촌정책의 연속성을 저해하는 요인으로 가장 많은 전문가들이 언급하였으며 뒤이어 '계획과 예산 연계 부족이나 형식적인 계획수립'(17.9%), '정권교체 시의 변경'(10.7%), '농업·농촌 관련 철학이 담긴 농정 부재'(10.7%) 등이 농업·농촌정책의 연속성을 저해하는 주요 문제로 제시되었다. 이 밖에 '평가·환류체계 미흡'과 '법·계획 수립과정에서 다양한 이해관계 간 합의 부족' 등이 소수 의견으로 제시되었다.

그림 3-8. 농정 추진체계 구성요소별 정책의 연속성 저해요인: 법·계획

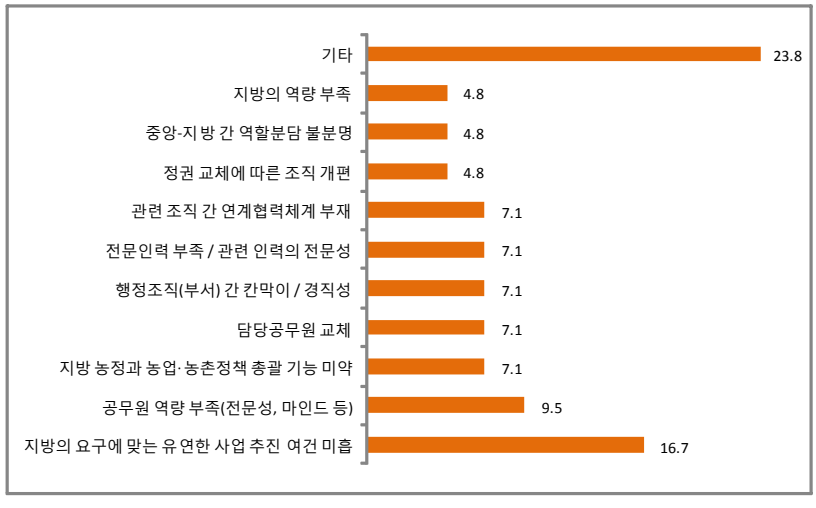
단위: %



두 번째로 “조직(중앙행정조직, 지방행정조직, 사업조직 및 기구 등)” 측면에서 농업·농촌정책의 연속성을 저해하는 문제로는 ‘지방의 요구에 맞는 유연한 사업 추진 여건 미흡’(16.7%)에 대한 언급이 가장 많았다. 뒤이어 ‘공무원 역량 부족’(9.5%), ‘농업·농촌정책 총괄 기능이 약한 지방농정조직의 한계’(7.1%), ‘담당공무원의 교체로 인한 비연속성’(7.1%), ‘행정조직·부서 간 칸막이 문제’(7.1%), ‘전문 인력 부족’(7.1%), ‘관련 조직·기관 간 연계·협력체계의 부재’(7.1%) 등이 농업·농촌정책의 연속성을 저해하는 원인으로 지적되었다. 이 밖에도 ‘정권교체에 따른 조직 개편’, ‘중앙 - 지방 간 불분명한 역할 분담’ 등의 소수 의견도 제시되었다.

그림 3-9. 농정 추진체계 구성요소별 정책의 연속성 저해요인: 조직

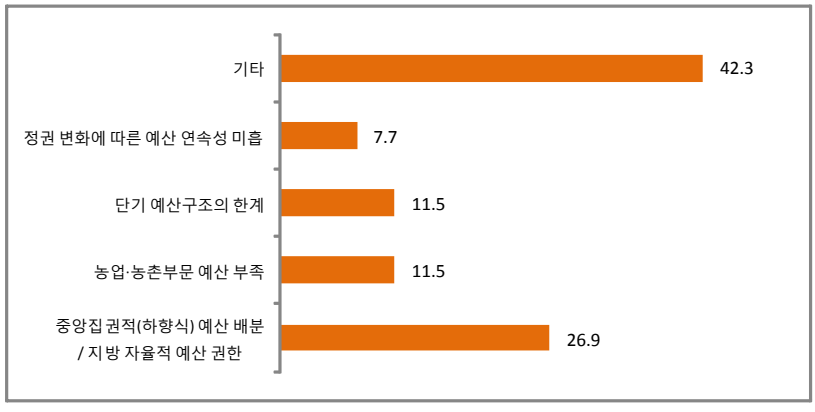
단위: %



세 번째로 “예산” 측면에서는 ‘중앙집권적 하향식 예산 배분의 경직성 또는 제한적인 지방의 예산 자율권’(26.9%)이 농업·농촌정책의 연속성을 저해하는 주된 요인으로 제시되었다. 이 밖에 ‘단기 예산구조의 한계’, ‘농업·농촌 부문 예산 부족’, ‘정권 변화에 따른 예산 연속성 미흡’ 등도 농업·농촌정책의 연속성을 저해하는 예산 측면의 문제로 지적되었다.

그림 3-10. 농정 추진체계 구성요소별 정책의 연속성 저해요인: 예산

단위: %



이러한 조사 결과와 관련해 “정책 사업이나 예산투입의 지속성을 담보하기 위한 제도적 장치를 마련하는 방법”에 대해 전문가들의 의견을 수렴하였다. 복수응답을 허용한 결과 <표 3-6>과 같이 조직, 법, 계획, 예산, 기타 분야에서 다양한 제도적 장치 마련에 대한 의견이 제시되었다. 이 중 조직과 계획 분야에서의 제도적 장치에 대한 전문가 의견이 가장 많았다. 구체적으로는 ‘정권교체에 영향을 받지 않는 의사결정기구를 설치’해야 한다는 의견이 25.0%로 가장 많았으며, ‘계획의 실질적 이행력 확보’(12.5%), ‘지방의 정책사업 기획·추진 시스템 구축 및 중앙집권적 농정 탈피’(7.5%), ‘중·장기 계획 및 프로그램 수립’(7.5%) 등이 주요 방안으로 제시되었다.

표 3-6. 정책 사업이나 예산투입의 지속성 담보를 위한 제도적 장치

구분	제도적 장치	응답 비중(%)
조직	**정권교체에 영향을 받지 않는 의사결정 기구**	**25.0**
	농정심의회 기능 강화	2.5
	삶의질향상위원회 기능 강화	2.5
	공무원 교체로 인한 변화 최소화	2.5
	지방이 정책사업 기획·추진하는 시스템/중앙집권적 농정 탈피	**7.5**
법	5년(대통령 임기) 기간의 농업법 입안, 중기 농업정책 추진	2.5
	농업·농촌식품산업기본법 개정을 통해 보강(기본계획 수립 및 추진, 농정심의회 위상 강화 등)	2.5
	미국과 같이 법률로 만듦	2.5
	법적 제도적 장치를 마련하여 차기 행정부에서 쉽게 바꾸지 못하도록 함(예: 식량자급률 확보 위한 식량권을 헌법에 명시)	2.5
	농업발전법과 국가균형발전특별법에 사업 지속성 규정 포함	2.5
	예산 확보를 담은 법제화	2.5
	농업·농촌기본법에 농정의 장기 목표와 비전 실질적 구현(헌법정신과 부합되도록)	2.5
계획	**계획의 실질적 이행력 확보**	**12.5**
	중장기 계획(프로그램) 수립	**7.5**
예산	목적세 도입(농특세 등)	2.5
	부처별 예산 총액제	2.5
	다년도 예산편성방식	2.5
기타	정책변경 예고제	2.5
	중장기 비전, 목표 설정	2.5
	삶의질향상정책에 농업 분야 함께 갈 수 있도록	2.5
	연구를 통한 농정발전 과제 연구	2.5
	연구를 통한 평가체계	2.5
	농민의 역량 배양	2.5
총합계		100.0

농업·농촌정책 사업 예산의 지속성 및 투명성을 담보하는 한편, 지방의 자율성을 증대하면서도 중앙정부의 농업·농촌정책과 부합되는 시책이 추진될 수 있도록 하는 제도적 장치의 하나가 농림사업시행지침이다. 본 연구에서는 농업·농촌정책의 연속성 담보를 위한 제도적 장치의 하나로서 “농림사업시행지침에 의한 사업추진이 당초의 목적을 제대로 달성하고 있는지 여부”에 대해 전문가들의 의견을 수렴하였다. 그 결과 ‘본래 목적을 달성하도록 잘 이용되고 있다’는 응답은 13.0%였음에 비해 ‘부작용이 크므로 폐

지해야 한다'는 의견은 17.4%에 이르렀다. 그러나 가장 큰 비중을 차지하는 전문가 의견은 현재의 농림수산사업시행지침에 의한 사업 추진방식을 유지하면서 개선·보완해야 한다'는 의견으로 전체 의견의 52.2%를 차지하고 있다.

표 3-7. 농림사업시행지침의 당초 목적 달성 여부에 대한 의견

구 분			응답수(명)	응답 비중(%)
유지	개선·보완 필요	**농업·농촌 현장에서 필요한 사업을 충분히 반영하지 못함**	**12**	**52.2**
유지	개선·보완 필요	신청 위주의 예산지원으로 지역 간 형평성을 훼손하는 문제	4	17.4
폐지		현행 시행지침 방식은 부작용이 크므로 폐지하는 것이 바람직	4	17.4
유지	현행 방식 유지	잘 이용되고 있다	3	13.0
총합계			23	100.0

끝으로, 중앙정부와 지자체 간 정책의 연계성 강화와 농정의 지속성 확보를 위해 '중장기 농정기본계획' 수립 필요성이 제기되고 있는 가운데, "중장기 농정기본계획이 농업·농촌정책의 지속성 확보에 어떤 역할을 할 수 있는가?"에 대한 전문가 의견을 수렴하였다. 그 결과 '정책의 지속성과 예측가능성 확보를 위해 중장기계획 수립이 필요'하므로 도입을 찬성한다는 응답이 66.7%로 나타났다. 하지만 '과거에도 유사한 작업이 있었지만 계획수립과 실제 농정 시행 간 연계가 부족'하고 '지방자치단체 입장에서는 예산이 확보되지 않은 상황에서 계획만 수립하는 것은 무의미'하다는 이유로 중장기 농정기본계획 도입에 반대하는 의견도 적지 않았다.

3.3. 농업·농촌정책 핵심 주체들의 역할

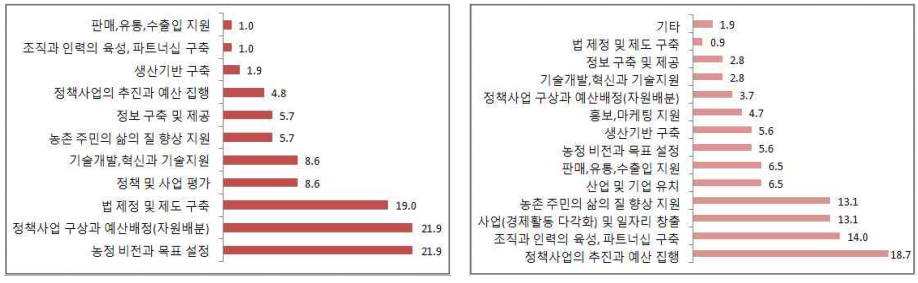
1차 델파이조사에서는 중앙-지방자치단체 간 농업·농촌정책 추진의 연속성 문제에 대해 대부분의 전문가들이 '매우 중요한 문제'라고 지적하였다. 그리고 중앙-지방자치단체 간 농정 추진 불연속성의 주된 원인으로는 '중앙-지방 간 불분명한 역할 분담'과 '중앙의 농업·농촌정책을 무작정 따라하는 지방의 농업·농촌정책' 등이 지적되었다. 이와 관련하여 2차 델파이조사에서는 중앙-지방자치단체 간 농업·농촌정책 추진의 연속성을 담보하기 위한 역할 분담 차원에서 "중앙정부와 지방자치단체의 주된 역할"에 대한 의견을 수렴하였다.

의견수렴 방법은 기타를 포함한 15개의 보기를 제시하고 농업·농촌정책 추진에 있어 중앙정부의 주된 역할과 지방자치단체의 주된 역할을 복수로 선택하도록 하였다. 그 결과 중앙정부의 역할로는 '농정 비전과 목표 설정'(21.9%)과 '정책사업 구상과 예산배정(자원배분)'(21.9%)에 대한 의견이 가장 많았으며, '법 제정 및 제도 구축'(19.0%) 역할도 유사한 수준으로 많은 전문가들이 응답하였다. 지방자치단체의 역할로는 '정책사업의 추진과 예산 집행'(18.7%)이 가장 중요하게 나타났고, 그다음으로 '조직과 인력의 육성, 파트너십 구축'(14.0%), '산업(경제활동 다각화) 및 일자리 창출'(13.1%), '농촌 주민의 삶의 질 향상 지원'(13.1%)이라는 의견이 많았다.

이상과 같은 농업·농촌정책의 연속성 담보를 위한 중앙-지방자치단체 간 역할 분담에 대해 전문가 의견을 종합해볼 때 중앙정부와 지방자치단체가 해야 할 역할 구분이 명확하게 나타나고 있다. 즉, 중앙정부에는 농업·농촌정책의 방향을 설정하고, 그에 따른 정책 사업을 구상하고 자원을 배분하며, 정책 추진을 위한 법·제도의 토대를 만드는 역할이 주로 요구되고 있다. 반면, 지방자치단체의 경우는 정책 사업을 집행하고, 지역에서 각자의 역할을 담당할 조직과 인력을 육성하고 지역 안에서의 통합적 농업·농촌정책 추진을 위한 파트너십을 구축하며, 농촌 주민의 삶의 질을 개선하기 위한 지원 역할이 주로 요구되고 있다.

그림 3-11. 농업·농촌정책 연속성 담보를 위한 중앙 - 지방자치단체 간 역할 분담

단위: %



(a) 중앙정부의 주요 역할 (b) 지방자치단체의 주요 역할

한편, 1차 델파이조사 결과 중앙과 지방 농업·농촌정책의 핵심 주체 확인에 대한 전문가들의 의견 수렴이 있었다. 즉 중앙정부 부처를 제외한 중앙 수준의 농업·농촌정책 핵심 주체는 농업인단체, 전문가, 농협, 공공연구기관이라는 의견이 가장 많았으며, 지방 수준에서는 농업인단체, 농협, 지방자치단체, 전문가라는 의견이 많았다. 2차 델파이조사에서는 “중앙과 지방 농업·농촌정책에 있어 이들 핵심 주체들이 수행해야 할 역할은 무엇인가?”에 대한 전문가 의견을 수렴하였다. 의견 수렴 방식은 “농업·농촌정책 연속성 담보를 위한 중앙 - 지방자치단체 간 역할 분담”에 대한 의견 수렴 시 사용하였던 것과 동일한 15개 항목의 보기를 제시한 후 복수의 항목을 선택하도록 하였다.

먼저 향후 중앙의 농업·농촌정책 추진에 있어 “농업인단체”가 수행해야 할 역할로는 ‘조직과 인력의 육성, 파트너십 구축’(25.6%), 그다음으로 ‘농정 비전과 목표 설정’(14.0%)이 가장 많이 응답되었다. 향후 중앙 농업·농촌정책 추진에 있어 “전문가”가 수행해야 할 역할로는 ‘정책 및 사업 평가’(34.8%), 그다음으로 ‘농정 비전과 목표 설정’(28.3%)이라는 응답이 많았다. 농협이 향후 중앙 농업·농촌정책 추진에 있어 수행해야 할 역할로는 ‘판매·유통·수출입 지원’(51.1%), ‘홍보·마케팅 지원’(17.8%)과 ‘사업(경제활동 다각화) 및 일자리 창출’(17.8%) 등의 순으로 나타났다. 마지막으로 “공공연구기관”의 경우는 ‘정책 및 사업 평가’(26.1%), 그다음으로 ‘농정

비전과 목표 설정'(19.6%) 순으로 나타났다.

이를 종합해 보면 농협을 제외한 농업인단체, 전문가, 공공연구기관의 경우 모두 두 번째로 중요한 역할이 '농정 비전과 목표 설정'이라고 답해, 1차 델파이조사 결과에서 나타난 것과 일맥상통하게 중앙 농업·농촌정책의 비전 설정에 있어 관련 주체들 간 합의가 중요하다는 점이 다시 한 번 강조되고 있다. 전문가와 공공연구기관에 대해서는 공히 '정책 및 사업 평가' 역할이 중요하다는 의견이 가장 높게 나타나고 있는 것도 특징적인 점이다.

표 3-8. 중앙 농업·농촌정책 핵심 주체의 역할

단위: %

핵심 주체의 역할	농업인단체	전문가	농협	공공연구기관
농정 비전과 목표 설정	14.0	28.3	0.0	19.6
정책사업 구상과 예산 배정(자원 배분)	4.7	10.9	0.0	13.0
정책사업의 추진과 예산 집행	7.0	0.0	2.2	2.2
조직과 인력의 육성, 파트너십 구축	25.6	0.0	4.4	2.2
기술개발·혁신과 기술지원	0.0	15.2	0.0	17.4
생산기반 구축	11.6	0.0	2.2	0.0
판매·유통·수출입 지원	0.0	0.0	51.1	0.0
홍보·마케팅 지원	4.7	0.0	17.8	0.0
법 제정 및 제도 구축	7.0	6.5	0.0	4.3
정책 및 사업 평가	4.7	34.8	0.0	26.1
사업(경제활동 다각화) 및 일자리 창출	2.3	0.0	17.8	0.0
산업 및 기업 유치	2.3	0.0	0.0	0.0
농촌 주민의 삶의 질 향상 지원	4.7	2.2	4.4	2.2
정보 구축 및 제공	2.3	0.0	0.0	10.9
기타	9.3	2.2	0.0	2.2
총합계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 농업인단체에 대한 응답 건수는 전체 43건, 전문가에 대한 응답 건수는 46건, 농협에 대한 응답 건수는 45건, 그리고 공공연구기관에 대한 응답 건수는 46건임.

향후 지방의 농업·농촌정책 추진에 있어 “농업인단체”가 수행해야 할 역할로는 ‘조직과 인력의 육성, 파트너십 구축’(29.5%), 그다음으로 ‘생산기반 구축’(15.9%)으로 응답되었다. 중앙 차원에서는 농업인단체의 두 번째 중요 역할로 ‘농정 비전과 목표 설정’을 답한 반면, 지방 차원에서는 이에 대한 전문가들의 의견 비중이 6.8%로 비교적 낮게 나타났다.

향후 지방의 농업·농촌정책 추진에 있어 “농협”이 해야 할 역할로는 ‘판매·유통·수출입 지원’(47.8%)과 ‘홍보·마케팅 지원’(17.4%), ‘사업(경제활동 다각화) 및 일자리 창출’(17.4%) 순으로 나타났다. 이는 중앙 농업·농촌정책 차원에서 농협이 수행해야 할 역할과 거의 비슷한 수준의 응답 비중이다.

지방 농업·농촌정책 추진에서 “지방자치단체”가 수행해야 할 역할로는 ‘정책사업 구상과 예산 배정(자원 배분)’(34.8%)과 ‘정책사업의 추진과 예산 집행’(34.8%), ‘농촌 주민의 삶의 질 향상 지원’(13.0%) 순으로 나타났다. 이 중 ‘농촌 주민의 삶의 질 향상 지원’의 역할에 대한 응답 비중이 타 주체들에 비해 높은 것이 특징이다. 이는 지방자치단체가 정책 사업을 기획하고 그에 따라 자원을 배분하며, 기획한 것을 추진하는 역할이 중요하게 요구되고 있음을 의미한다. 반면 ‘농정 비전과 목표 설정’(8.9%)은 지방 농업·농촌정책 추진에 있어 지방자치단체의 역할로 크게 주목받지 못하고 있다.

지방 농업·농촌정책 추진에 있어 향후 “전문가”의 역할로는 ‘정책 및 사업 평가’(33.3%)와 ‘농정 비전과 목표 설정’(22.2%)이 가장 높은 응답 비중을 보였다. 이는 정책에 대한 평가를 통해 이후의 정책방향을 조정하는 역할과 함께, 지방 농업·농촌정책의 방향을 설정하기 위한 비전·목표를 설정하는 데 전문가의 역할이 요구되고 있음을 의미한다.

종합적으로 볼 때 지방 차원에서는 농업·농촌정책의 비전·목표 설정에 대한 핵심 주체들 사이의 공통적인 역할 공유를 찾아보기 어렵다. 오히려 각 개별 주체들의 역할에 대한 강조가 두드러진다고 볼 수 있다. 중앙의 농업·농촌정책 추진에 있어 비전·목표 설정이 핵심 주체들의 공통적으로 중요한 역할로 지적되었던 것과는 매우 다른 결과를 보이고 있다.

표 3-9. 지방 농업·농촌정책 핵심 주체의 역할

단위: %

핵심 주체의 역할	농업인단체	농협	지자체	전문가
농정 비전과 목표 설정	6.8	0.0	8.7	22.2
정책사업 구상과 예산 배정(자원 배분)	6.8	0.0	34.8	2.2
정책사업의 추진과 예산 집행	4.5	4.3	34.8	0.0
조직과 인력의 육성, 파트너십 구축	29.5	4.3	6.5	8.9
기술개발·혁신과 기술지원	0.0	2.2	0.0	15.6
생산기반 구축	15.9	4.3	0.0	0.0
판매·유통·수출입 지원	0.0	47.8	0.0	0.0
홍보·마케팅 지원	0.0	17.4	0.0	0.0
법 제정 및 제도 구축	4.5	0.0	2.2	8.9
정책 및 사업 평가	4.5	0.0	0.0	33.3
사업(경제활동 다각화) 및 일자리 창출	4.5	17.4	0.0	0.0
산업 및 기업 유치	4.5	0.0	0.0	0.0
농촌 주민의 삶의 질 향상 지원	9.1	2.2	13.0	2.2
정보 구축 및 제공	0.0	0.0	0.0	4.4
기타	9.1	0.0	0.0	2.2
총합계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 농업인단체에 대한 응답 건수는 전체 44건, 농협에 대한 응답 건수는 46건, 지방자치단체에 대한 응답 건수는 46건, 그리고 공공연구기관에 대한 응답 건수는 45건임.

3.4. 농업·농촌정책 추진조직의 정비

추진조직 정비와 관련해서는 중앙 농업·농촌정책 추진조직과 관련된 두 가지 이슈와 지방 추진조직과 관련된 두 가지 이슈에 대해 전문가들의 의견을 수렴하였다. 중앙 농업·농촌정책 추진조직과 관련해서는 먼저 “별도로 중앙정부 조직을 지방에 설치하는 방안”에 대한 찬반 의견을 조사하였다. 이러한 이슈를 제기하는 이유는 ‘현실적으로 지방자치단체가 시행하는 농림사업 중 상당한 비중이 중앙정부 사업의 대행이며, 따라서 농업·농촌 현장에서 중앙정부 사업을 모니터링하고 관리할 수 있도록 일본의 지방농정국과 같이 별도의 중앙정부 조직을 지방에 설치하여 농업·농촌정책의 계

획 - 시행 - 평가의 일관성과 지속성을 담보할 필요가 있다'는 의견이 제기되었기 때문이다.

전문가들의 의견 수렴 결과, 중앙정부의 농업·농촌정책 추진조직을 지방에 설치하는 데 대해 반대하는 의견이 73.9%에 달했다. 즉 '신규조직 설치보다는 지방자치단체 주도의 농림사업을 시행할 수 있도록 예산을 이양하는 등 여건 조성이 우선될 필요'가 있다는 이유로 반대하는 의견이 52.2%, '지역의 농정현안은 지방자치단체가 가장 잘 이해하고 있으므로 지방자치단체에 맡기는 것이 바람직'하기 때문에 반대한다는 의견이 21.7%로 나타났다. 반면, '중앙정부가 계획수립에 따른 사업성과 제고를 위하여 별도의 농정관리조직을 지방에 설치하는 것이 필요'하여 찬성한다는 의견은 26.1%에 그쳤다.

표 3-10. 중앙정부 농업·농촌정책 추진조직의 지방 설치에 대한 의견

구 분		응답수(명)	응답 비중(%)
설치 반대	신규조직 설치보다는 지자체 주도의 농림사업을 시행할 수 있도록 예산 이양 등 여건 조성이 우선될 필요	12	52.2
설치 반대	지역의 농정현안은 지자체가 가장 잘 이해하고 있으므로 지자체에 맡기는 것이 바람직	5	21.7
설치 찬성	중앙정부가 계획수립에 따른 사업성과 제고를 위하여 별도의 농정관리조직을 지방에 설치하는 것이 필요	6	26.1
총합계		23	100.0

중앙 농업·농촌정책 추진조직과 관련해 전문가들의 의견을 수렴한 또 다른 이슈는 농촌정책에 한정된 것으로, "통합적 농촌정책을 추진하기 위한 조직 정비 차원의 대안"에 대한 것이다. 이러한 이슈를 제기한 이유는 농촌정책의 경우 10여 개 이상의 중앙행정기관에서 관여하고 있어 지방에서도 부처·청의 행정계통을 따른 다수의 실·과·팀에서 분산적으로 추진하다 보니 정책 추진의 주체가 불명확한 탓이다. 통합적 농촌정책 추진조직 정

비 방안에 대해서는 중앙정부 차원과 지방자치단체 차원을 구분하여 의견을 제시하도록 하였다.

중앙정부 수준에서 통합적 농촌정책을 위한 조직 정비 차원의 대안으로는 삶의 질 향상 위원회, 중앙 농업·농촌·식품산업정책심의회 등 '관련 위원회의 위상 및 기능을 강화해야 한다'는 응답이 20.8%로 가장 많았다. 뒤이어 '부처 간 유사·중복사업 통폐합 내지 정책 이관'(17%)에 관한 응답 비중이 높았으며,[16] '별도의 정책총괄기구 설립·운영'(8.3%)이나 '소통·협력을 위한 관계부처 간 협의체 운영'(8.3%)에 대한 의견도 제시되었다.

표 3-11. 통합적 농촌정책을 위한 중앙정부 차원의 대안

구 분	응답빈도(건)	응답 비중(%)
현행 관련 위원회의 조정기능 강화	5	20.8
부처 간 유사·중복사업 통폐합/정책 이관	4	16.7
별도의 정책총괄기구 설립·운영	2	8.3
소통·협력 위한 관계부처 간 협의체 운영	2	8.3
지방의 권한 강화/이양	2	8.3
기타	9	37.5
총합계	24	100.0

지방자치단체 수준에서 통합적 농촌정책을 위한 조직 정비 차원의 대안으로는 '농촌정책/농정 총괄부서를 운영한다'(20.7%)는 응답이 가장 높게 나타났다. 이와 관련해 구체적인 대안으로는 완주군과 같은 별도 과의 설치, 농촌정책 코디네이터 역할을 하는 별도 조직을 두어 기획실과 함께 운영, 별도의 농촌정책 총괄부서 운영 등의 의견이 제시되었다. 다음으로 '거버넌스 조직·운영/거버넌스 체계를 구축해야 한다'(14.3%)는 응답과 '코디네이터 중간조직(전문가)을 신설·운영해야 한다'(10.7%)는 응답이 비교적

[16] 부처 간 유사·중복사업 통폐합 내지 정책 이관을 위한 구체적인 방법으로는 '농촌 관련 정책은 농식품부로 이관'하거나 '복지정책은 복지부로 통합하고 농촌발전은 안행부나 농식품부로 일원화'해야 한다는 등의 제안이 있었다.

많았다. 이 외에 구체적 방안을 제시하지 않고 '지방자치단체의 기획·조정 기능을 강화해야 한다'(17.9%)는 의견도 제시되었다.

표 3-12. 통합적 농촌정책을 위한 지방자치단체 차원의 대안

구 분	응답빈도(건)	응답 비중(%)
농촌정책/농정 총괄부서 운영	5	17.9
지자체의 기획·조정기능 강화	5	17.9
거버넌스 조직·운영/거버넌스 체계 구축	4	14.3
코디네이터 중간조직(전문가) 신설·운영	3	10.7
도 단위 농촌정책 총괄기구	2	7.1
농정 주무부서의 총괄기능 강화	2	7.1
관련성 높은 부서로의 사업 이관	2	7.1
기타	5	17.9
총합계	28	100.0

지방 농업·농촌정책 추진조직의 정비에 대해 제기된 첫 번째 이슈는 농림수산사업 시행자의 선정 및 심의를 위해 시·군 등에 운영하고 있는 "농림수산심의회가 제대로 역할을 수행하고 있는가?"를 평가하는 것이다. 이에 대해 23명의 전문가들 중 12명이 '과거에 비해 형식적인 측면이 있지만 일정한 역할은 담당하고 있다'는 점을 들어 '제한된 역할 수행'이 적합하다는 의견을 제시하였다. 그러나 이와 비슷한 비중으로 11명의 전문가들은 '유명무실한 기구이므로 폐지해야 한다'고 주장하였다. 반면에 '설립 목적에 맞게 잘 운영'되고 있어 현행방식을 유지해야 한다는 의견을 제시한 전문가는 전무하다.

지방 농업·농촌정책 추진조직의 정비와 관련해 제기된 두 번째 이슈는 "농업회의소 설치에 대한 찬반 의견" 수렴이다. 최근 영농현장의 농업인들의 의견을 수렴하여 농정에 반영하고, 연속성 있는 농업정책의 추진을 위한 목적으로 농업회의소 설치에 대한 논의가 활발하고 일부 지역에서는 시범사업으로 농업회의소를 설치·운영하고 있는 상황에 대해 전문가들로 하여금 이에 대한 찬반 의견을 제시하도록 한 것이다.

의견 수렴 결과 '농업현장의 의견을 적극적으로 대변할 수 있는 새로운 조직 설치가 필수적이다'는 이유로 농업회의소 설치·운영에 적극 찬성하는 전문가는 23명 중 14명이었다. 반대로 '새로운 조직의 설치는 불필요하며, 기존 농민단체를 활용하는 것이 더 바람직하다'는 이유로 불필요하다고 반대하는 전문가는 1명이었다. 명확한 찬반 의견 제시와 달리 '기존 농민단체 활동의 한계로 새로운 조직의 필요성은 있으나 신규조직도 제 역할을 하는 데 한계가 있다'는 논리로 농업회의소의 역할에 한계가 있을 수밖에 없다는 의견을 제시한 전문가가 14명에 달했다.

4. 결과 종합 및 시사점

우리나라 농업·농촌정책 추진의 문제를 확인하는 한편 연속성 측면에서 바람직한 추진체계 정비의 방향을 설정하기 위해 23명의 농업·농촌정책 전문가들을 대상으로 두 차례의 델파이조사를 실시하였다. 1차 델파이조사는 농업·농촌정책과 관련된 주요 문제들을 확인하는 단계로 주로 우리나라 농업·농촌정책의 문제는 무엇인지, 농업·농촌정책의 연속성이 유지되어 왔는지, 그렇지 않다면 정책 연속성이 유지되지 못한 대표적인 사례는 무엇인지, 중앙 및 지방의 농업·농촌정책 결정과 추진에 영향을 미치는 요소와 주요 주체는 무엇인지, 농업·농촌정책 추진체계의 구성요소와 추진단계는 무엇으로 구성되며 개선사항은 무엇인지 등에 대해 전문가들의 의견을 수렴하였다. 전문가들의 핵심적인 의견수렴 사항은 다음과 같다.

① 우리나라 농업·농촌정책의 가장 큰 문제점은 장기적인 비전과 목적 부재, 과도한 중앙정부의 개입과 의존 등에 있다.

② 우리나라 농업·농촌정책은 연속성이 부족했으며, 그 이유는 정권교체나 담당 공무원의 교체 시 사업 단절, 이전 정부 정책에 대한 평가·수용 태도 부족, 농어업·농어촌특별대책위원회와 같은 농정의사결정기

구의 해산 등에 있다.

③ 농업·농촌정책의 연속성이 결여된 대표적인 사례는 신활력사업과 식량자급정책 등이다.

④ 정책은 재정여건에 가장 큰 영향을 받고 있으며, 중앙정부 이외에 가장 큰 영향력을 가진 정책추진 주체는 현재와 미래 모두 농업인단체이다.

⑤ 지방자치단체 차원의 농업·농촌정책은 지역현안보다는 중앙정부의 농정방향과 재정여건에 주로 영향을 받고 있다. 이는 지방의 농업·농촌정책 추진이 여전히 중앙정부의 국비지원 예산 따오기에 급급함을 보여준다. 지방 단위에서 현재 가장 중요한 정책추진 주체는 지자체와 농업인단체이며, 미래에는 농협과 농업인단체일 것이다.

⑥ 농업·농촌정책의 추진체계를 구성하는 주요 요소는 정책의 목표, 전략, 예산 및 재원, 사업조직 및 기구, 정책추진 주체, 관련 법률과 계획, 자문기구, 중간지원조직 등이다.

2차 델파이조사에서는 1차 조사에서 확인된 문제들 중 심화조사가 필요한 사항들을 선별하여 보다 구체화된 이슈로 작성한 후 각 이슈와 관련된 전문가들의 의견을 수렴하였다. 농업·농촌이 지니는 가치, 법·계획·조직·예산 등 농업·농촌정책의 주요 추진체계 구성요소별 문제점, 중앙 및 지방 농업·농촌정책 추진에 있어 주요 주체들의 역할, 향후 농업·농촌정책 추진조직의 정비 방안 등에 대한 의견수렴이 이에 포함된다. 전문가들의 주요 의견은 다음과 같다.

① 농업·농촌정책의 장기적인 비전이나 목적에는 농업·농촌이 지켜야할 가치가 깊이 반영되어야 한다. 이러한 가치를 담은 장기적인 비전과 목적은 식량공급, 주민 및 농업인의 삶의 질 증대, 농촌경제의 다양성 증대, 문화·생태·어메니티 제공 등이다.

② 농업·농촌정책의 연속성이 담보되기 위해서는 장기적으로 지향하는 바가 명확해야 하며 이를 실현하는 정책 사업이 지속적으로 추진되도록 추진조직 및 기구와 예산이 운영되어야 한다.

③ 정책 사업이나 예산투입의 지속성을 담보하기 위해서는 정권교체에도 영향을 받지 않는 의사결정기구가 운영될 수 있어야 하며, 중앙집권적 정책추진 관행을 탈피해 지방이 정책 사업을 기획·추진하는 시스템이 구축되어야 한다. 또 계획의 실질적 실행력을 확보하고 중장기 프로그램을 수립해야 한다.

④ 농업·농촌정책 추진에 있어 중앙정부는 정책의 방향을 설정하고 이에 따른 정책사업 구상 및 재원 배분, 법·제도의 토대 구축 등의 역할을, 지방자치단체는 조직과 인력의 육성, 파트너십 구축, 주민의 삶의 질 개선을 위한 지원 등의 역할을 수행해야 한다.

⑤ 중앙 농업·농촌정책에 있어 농업인단체는 조직과 인력의 육성 및 파트너십 구축, 전문가는 비전과 목표 설정 및 정책평가, 농협은 판매·유통·수출입 지원, 공공연구기관은 정책평가 등의 역할을 핵심적으로 수행해야 한다.

⑥ 지방 농업·농촌정책에 있어 핵심 주체 중 농업인단체, 농협, 전문가는 중앙 농업·농촌정책의 핵심 주체와 동일하며 이들이 수행해야 할 기대 역할도 유사하다. 다만 지방 차원에서 핵심 주체로서 지방자치단체의 주된 역할은 정책사업 구상과 예산배정, 정책사업의 추진과 예산집행에 있다.

⑦ 일본의 지방농정국과 같은 별도의 중앙정부 조직을 지방에 설치하는 방안은 바람직하지 않으며, 오히려 지방자치단체 주도의 농림사업을 시행할 수 있도록 예산이양 등의 지방주도 여건을 조성해야 한다.

⑧ 통합적인 농촌정책 추진을 위해 중앙정부 차원에서는 관련 위원회의 조정기능을 강화해야 하며, 부처 간 유사·중복사업의 통폐합이 이루

어져야 한다. 지방자치단체 차원에서는 농업·농촌정책을 추진하는 총괄 부서를 운영하고 지방자치단체의 기획·조정기능을 강화해야 한다. 이 외에 지방 차원에서는 현장의 의견을 보다 적극적으로 수렴할 수 있는 의사소통 경로를 마련해야 한다.

전문가 델파이조사는 정책 방안을 마련하기 위한 용도보다는 정책과 관련된 다양한 문제들을 확인하고, 관련 이슈를 구체화하여 이에 대한 전문가들의 의견을 수렴하는 것을 목적으로 한다. 두 차례에 걸쳐 이루어진 전문가 델파이조사를 통해 몇 가지 농업·농촌정책의 연속성 및 추진체계와 관련된 문제와 의제들을 도출하였다. 한편으로는 농업·농촌정책의 연속성이 유지되고, 다른 한편으로는 이를 가능하게 하는 정책 추진체계를 마련하기 위해 다음과 같은 점들이 개선되어야 함을 시사하고 있다.

첫째, 농정의 장기적인 비전과 목적이 명확히 설정되어야 한다. 지금까지 우리 농업·농촌정책은 10년 또는 한 세대를 바라보며 제시된 비전과 장기적인 목적이 부재하였다. 있었다 하더라도 그러한 비전과 목적에 농업·농촌의 현재와 미래의 가치가 깊이 담겨져 있었는지에 대해서도 재고해보아야 한다. 또한 이러한 가치는 단지 특정 정권이나 정책당국이 만들어내는 것이 아니라 광범위한 사회적 합의의 과정을 통해 공유되어야 한다. 그러나 제2장에서 언급되었듯이 그간 우리 농정은 외부 환경 변화에 대응하기 위해 굵직한 관련 계획들을 수립하고 그 계획들을 통해 정책 기조가 설정되는 수동적 방식이었다.

둘째, 중요한 중장기 정책 사업은 정권교체라는 이유만으로 축소 내지 폐지되지 않도록 해야 한다. 이를 위해서는 관련 조직, 기구, 예산 등이 관련 정책의 사업기간 동안 유지될 수 있도록 하는 관련 법률 등의 제도적 장치 마련이 필요하다.

셋째, 지방의 농업·농촌정책이 연속성을 담보하기 위해서는 지역 현안을 기반으로 지자체의 자율적인 정책구상과 추진, 예산운용 등이 보장될 수 있어야 한다. 중앙정부의 예산배분에 관심을 집중하여 사업 따오기식의 지방 정책이 이루어져서는 안 될 것이다. 이를 위해서는 현행 포괄보조금제

도의 개선이 필요하며, 또 과거 신활력사업과 같은 지방자율적 사업의 유지가 필요하다.

넷째, 농업·농촌정책의 추진에 있어 점점 더 다양한 주체들이 핵심적인 역할을 하고 있다. 이런 측면에서 중앙이나 지방 모두 정책 추진의 협력체계를 구축할 수 있어야 한다.

농정 사례의 연속성 평가

제4장

이 장에서는 농업·농촌정책의 일부 사례를 중심으로 연속성의 관점으로 평가를 하여 추진체계 정비의 과제를 도출하고자 한다. 농업·농촌정책 중에서 상대적으로 오랜 기간 핵심적인 비중을 차지해온 농업정책 전반, 제3장의 델파이조사를 통해 전문가들이 농정의 연속성이라는 측면에서 가장 대표적인 사례로 지적한 신활력사업 및 삶의질향상정책 등을 중심으로 한다. 특히 삶의질향상정책의 경우는 농어촌서비스기준 제도를 중심으로 중앙과 지방의 정책 전달 체계에 초점을 맞추어 살펴본다.

1. 사례 1: 농업정책

1.1. 주요 농정대책과 투융자 실태[17]

1.1.1. 1990년대 이후 주요 농정

우리나라 농정은 UR 타결(1993년) 및 WTO 출범(1995년)에 맞추어 시장 지향적으로 전환되었으며, 특히 시장개방에 부응하여 국제경쟁력 강화가 중요한 정책 목표로 제시되었다. 시기별 농정의 특징과 주요 정책을 정

[17] 김정호 등(2012, 29-87)을 참고하여 작성하였다.

리하면, 김영삼 정부(1993～1997년) 농정의 특징을 '경쟁력 농정; 규모화, 전업농 육성'이라고 정리할 수 있으며, 주요 시책으로 농어촌구조개선사업 추진, 농어촌발전특별세사업(총 15조 원) 신설이 대표적이다. 이어서 문민정부(1998～2002년) 농정의 특징을 '친환경 농정, 고품질농업, 가족농 강화'라고 정리할 수 있으며, 주요 시책으로 농어업·농어촌기본법 제정, 수산업발전특별법 제정, 농정조직 개혁(농업기반공사 설립, 통합농협 설립) 등이 있다. 참여정부(2003～2007년)의 농정은 '소득 농정; 직불제 확충, 마을 종합개발'이라고 정리할 수 있으며, 주요 시책으로 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의질향상특별법」) 제정, 직접지불제 확충, 중장기투융자계획 수립(2004～2013년, 119조 원) 등이 있다. MB 정부(2008～2012년)의 농정은 '글로벌 농정; 식품산업, 수출농업 육성'이라고 정리할 수 있으며, 주요 시책으로 농식품산업 육성, FTA 확대(아세안, EU, 미국 등), 농협개혁 완성 등을 들 수 있다.

시기별 농정 추진의 핵심 내용을 정리하면, 김영삼 정부는 UR 협상 타결에 따른 시장개방에 효과적 대응을 위한 정책 방안 모색의 일환으로 민·관·학이 참여하는 '농어촌발전위원회'(1994. 2～7)를 한시적으로 운영하여 '농어촌발전대책'을 수립·제시하였다. 또한 농정의 효과적인 추진을 위한 투융자 방안으로 농어촌특별세(15조 원)를 신설하고, 농어촌구조개선자금(42조 원)을 투입하도록 하였다.

김대중 정부는 대통령직속으로 '농어업·농어촌발전특별대책위원회'(2002. 3, 농특위)[18]를 설치하여 중장기 정책을 수립하도록 하였으며, 각급 위원회의 논의를 통해 정책 방안을 수립하고 대통령 보고를 거쳐 12월에 '농어업·농어촌의 새로운 활로'를 확정하여 발표하였다. 중장기 농정 방향의 패러다임과 관련하여 ① 소비자·도시민을 지향하는 농어업으로 전환, ② 정부 주도에서 시장지향적인 정책으로 전환, ③ 생산 중심에서 다원적 기능에 대한 지원으

[18] 농특위는 당초 2004년까지 운영하기로 되어 있었으나 2004년과 2007년 두 차례의 법 개정을 통해 운영 기간이 연장되었으며, 2008년에는 대통령 위원회에서 농림수산식품부 소속으로 바뀌어 2010년 말에 최종적으로 운영이 종료되었다.

로 전환, ④ 농어업의 경쟁력 제고는 소비자와 소비지 유통조직의 요구를 충족시킬 수 있는 품질 고급화와 마케팅 혁신 추진으로 전환, ⑤ 농어촌을 열린 공간으로 개발하여 국토의 균형 발전 도모 등의 방향을 제시하였다.

참여정부는 2003년 5월에 농정기획단, 8월에 농정개혁자문단을 설치하여 중기대책을 검토하였으며, 내부적으로 9개 분야 180여 개의 주요 과제를 담은 농업·농촌종합대책 기본계획을 수립하고, 동 계획을 재정적으로 뒷받침하기 위한 투융자계획안에 대해 관계 부처 간 의견조정을 거쳐 2003년 11월에 119조 원 투융자계획을 발표하였다. 주요 내용으로는 2013년까지 10년간 “농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회”라는 비전을 설정하고, 향후 10년간 중점적으로 추진해야 할 9대 혁신과제로 ① 농업의 중추세력으로 전업농 육성, ② 미래 농업을 선도할 젊은 인재 양성, ③ 농가소득안정을 위해 다양한 직접지불제 및 농외 소득원 확충, ④ 농식품의 안전성 제고를 위해 제도적 장치 확충, ⑤ 소비자가 만족하는 친환경농업 확산, ⑥ 과학영농으로 농업의 새로운 지평 개척, ⑦ 품질 고급화로 새로운 시장 개척, ⑧ 농업인의 삶의 질 향상, ⑨ 어메니티를 갖춘 살기 좋은 농촌 개발 등을 설정하였다.

MB 정부는 ‘식품산업 종합대책(2008. 11)’, ‘농업경쟁력 강화방안(2009. 1)’, ‘농어업 선진화방안(2009. 7)’, ‘신수산 30대 프로젝트(2009. 10)’ 등을 종합적으로 체계화하여 ‘농림수산식품·농산어촌 비전 2020(2010. 2)’을 제시하였다. 비전 2020에서는 향후 10년의 비전으로 ‘생명·건강·매력이 어우러진 농림수산식품산업과 농산어촌’으로 제시하고, 농림수산업의 체질 전환, 신성장동력 확보, 식품산업 활성화 전략과 목표를 제시하였다.

표 4-1. 1990년대 이후 농정 기조의 변화와 주요 정책

구 분	특징 및 주요 정책
김영삼 정부	○ '경쟁력 농정: 규모화, 전업농 육성' - 전업농 육성(영농규모 확대, 시설현대화·자동화) - 농어촌발전특별세사업(총 15조 원) 신설 - 정책사업 투명성 제고(농림수산사업통합실시요령 제정)
문민정부 (김대중 정부)	○ '친환경 농정: 고품질농업, 가족농 강화' - 유기농업 등 친환경농업 육성, 농가경영 안정화 - 농어업·농어촌기본법 제정, 수산업발전특별법 제정 - 농정조직 개혁: 농업기반공사 설립, 통합농협 설립
참여정부 (노무현 정부)	○ '소득 농정: 직불제 확충, 마을종합개발' - 소득보전 직접지불제 확충, 삶의질향상특별법 제정 - 시장지향적 농정제도 개편: 추곡수매제 폐지 등 - 장기투융자계획 수립(2004~2013년, 119조 원), 농특세 10년 연장
MB 정부 (이명박 정부)	○ '글로벌 농정: 식품산업, 수출농업 육성' - 농림수산업과 식품산업 연계, 한식세계화, 수출농업 육성 - FTA 확대(아세안, EU, 미국 등), ODA 사업 확충 - 지방농정 강화, 농협개혁 완성

자료: 김정호 등(2012).

1.1.2. 2000년대의 농업·농촌 투융자 계획과 실적

김대중 정부는 1998년에 '농업·농촌발전계획'을 수립하고 1999~2004년 기간 중에 총 45조 원에 달하는 '농업·농촌투융자실천계획'을 수립하였다. 투융자의 기본 방향은 '농업·농촌발전계획'에서 제시된 6개 분야에 투자를 집중하는 것으로 설정하였으며, 총 투융자 규모는 45조 526억 원이었다. 이 중 중앙정부 투융자액은 84%인 37조 8,384억 원, 지방자치단체 부담액을 10%인 4조 7,169억 원, 그리고 사업자 부담액은 6%인 2조 4,973억 원으로 편성하였다.

표 4-2. 45조 원 농업·농촌투융자계획(1999~2004년)

단위: 억 원

구 분	총 투융자	중앙정부	지방비 등
1. 농림업의 공익적 기능 확충	149,663	130,593	19,070
2. 농업경영체 육성	77,811	71,927	5,884
3. 농림업의 부가가치 제고	18,063	15,842	2,221
4. 유통개혁 및 수출확대	87,142	67,959	19,183
5. 지역개발과 복지확충	81,304	55,520	25,784
6. 농업인 경영안정 지원	36,543	36,543	-
합 계	450,526	378,384	72,142

자료: 농림부(1999).

참여정부는 농업·농촌종합대책을 통해 2004~2013년의 10년간 총 119조 원을 투입하기로 계획하였다. 119조 원 계획에는 단기융자, 채무상환 등 비사업성 예산은 제외하고 중앙정부 차원의 지원 규모만을 포함한 것이다. 이 중에서 42.3%인 50조 5,100억 원을 전반기 5년 동안인 2004~2008년에 투입하고, 나머지 68조 7,800억 원을 후반기 5년인 2008~2013년에 투입하기로 하였다.

표 4-3. 농업·농촌종합대책(2004~2013년) 투융자 규모

분 야	투융자 규모(억 원)	비중(%)
농업체질강화 및 경쟁력 제고	362,190	30.4
농가소득 및 경영안정	324,212	27.2
농촌 복지증진 및 지역개발	176,146	14.8
농산물 유통혁신	93,276	7.8
산림자원 육성	69,602	5.8
농업생산기반 정비	167,477	14.0
합 계	1,192,903	100.0

자료: 농림부(2005).

MB 정부 들어서 119조 원 투자계획을 부분적으로 수정하여 추진하였다. 부처 명칭을 '농림수산식품부'로 바꾸고 농식품정책을 추가함으로써 식품 부문의 예산이 증액되어 분리 취급되기 시작하였다. 정책 중심을 농업에서 농촌으로 옮기기 시작함으로써 농촌지역개발 예산이 2008년에 크게 증가하여 1조 원을 넘어선 후 지속적으로 증가하였다.

표 4-4. 농식품부 예산의 부문별 추이(2006~2010년)

단위: 억 원

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
□ 총지출(I+II)	118,740	121,208	139,549	146,363	146,738
○ 예산 일반지출	73,203	77,241	89,083	97,278	96,209
○ 기금 일반지출	45,537	43,967	50,466	49,085	50,529
□ 농림수산	115,671	117,963	135,237	141,970	142,350
○ 농업·농촌	115,671	117,963	116,670	123,240	121,505
- 농업체질강화	20,149	16,224	22,628	24,950	23,489
- 농가소득·경영안정	32,775	34,638	31,306	26,811	24,952
- 농촌개발·복지증진	5,760	11,921	13,121	17,485	16,982
- 양곡관리·농산물유통	34,362	34,860	30,124	32,354	32,479
- 농업생산기반	19,797	20,320	19,491	21,640	23,603
- 농축산경영자금	2,828	-	-	-	-
○ 수산업·어촌	-	-	14,139	13,330	13,606
○ 식품업	-	-	3,757	4,718	5,764
○ 기타 사업비	-	-	671	682	1,475
□ 기본적 경비	3,069	3,245	4,312	4,393	4,388

주: 광특회계 개편으로 '09년 예산 14조 5,161억 원 → 14조 6,363억 원으로 기준 변경
자료: 농림축산식품부, 예산내역서, 각 연도.

2000년대 들어 농업구조개선 정책이 쇠퇴하면서 농가경영안정 및 농촌지역개발 분야의 예산이 빠르게 증가하였다. 1990년 이후 농업정책의 초점이 '농가경영안정(1990년대 초반) → 농업구조개선(1990년대 중반) → 농가경영안정(2000년대 초반과 중반) → 농촌지역개발(2000년대 후반)'과 같이 이동해 왔다. 농가경영안정 예산은 UR 타결 이후인 1990년대 초반부터 급격히 증가하여 거의 5조 원에 도달하였다가 1990년대 후반에는 3조~4조

원에 머물렀으나 2000년 이후 크게 증가하여 2006년에 최고점에 도달한 이후 현재는 4조 원 수준이다. 반면, 농업구조개선을 위한 예산은 WTO가 출범한 1990년대 중반에 급속히 증가하여 1997년에 최대치에 이르렀으나, 그 후 지속적으로 감소하여 현재 2조 원 수준에 머무르고 있다. 농촌지역 개발 예산은 2008년에 크게 증가하여 1조 원을 넘어선 후 현재까지 지속적으로 증가하는 추세이다.

1.2. 농업정책의 행로 변화와 연속성 평가

1.2.1. 핵심 이슈 변화와 농정 거버넌스 이동[19]

농정의 핵심은 농업·농촌의 여건 변화에 효과적으로 대응하기 위하여 지속적으로 변화하여 왔다. UR 이전에는 가격지지에 의한 소농보호 정책을 추진해 왔다면, 김영삼 정부는 구조개선 계획(42조 원)을 수립하고 시장개방에 대응한 경쟁력 강화를 목적으로 구조조정을 위한 재정투자를 실시하였다. 김대중 정부는 농업투융자 계획(45조 원)을 수립하여 중소농 육성정책으로 수정하였고, 참여정부의 농정은 농업·농촌종합대책(119조 원)을 통해 선택과 집중에 의한 전업농 지원을 핵심으로 하는 두 번째 구조조정 농정이라고 할 수 있다. 농가의 경영현실에 맞는 농정(맞춤형 농정)을 추진하기 위하여 농가등록제 실시와 영세고령농 은퇴 지원 방안을 구상하였고, 이 중 농가등록제를 포함한 상당수 정책들이 시행되고 있다. MB정부 농정은 강한 소농 육성이라고 이름붙일 수 있다. 거북선농정(유통개혁), 수출농업, 신성장동력(녹색성장) 발굴 및 육성 등 주요 정책의 내용을 보면 경쟁력 있는 농가 육성으로 정리할 수 있다.

이처럼 농정 핵심의 행로를 보면, 대내외 여건 변화에 따라 소농 보호 → 구조조정과 경쟁력 강화 → 가족농 보호와 소득보전 → 강소농 육성과 시장 경쟁력 확보 등 지속적으로 변화하여 왔다. 그러나 이러한 농업정책 추진과

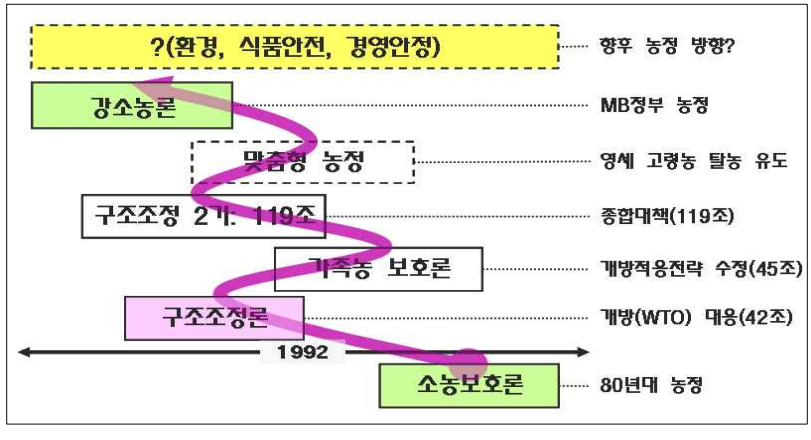
[19] 박준기 등(2011a, 24-30)을 참고하여 작성하였다.

정을 통시적 관점에서 보면, 시장 중심과 정부 중심의 입장이 끊임없이 대립하였으며, 단기적 현안 대책을 마련하는 데 집중하느라 중장기적인 성장 동력을 확보하는 데 미흡하였고, 다양한 유형의 농업인에게 시장 적응적 발전 기회를 제공하지는 못하였다.

그럼에도 농업정책의 주무부처인 농식품부 정책 영역은 점차로 확대되어 왔다. 과거의 농정은 농업 중심이었으나 점차 정책 영역이 농식품·농촌으로 확대되었으며, 특히 농촌 관련 정책 영역은 농촌지역의 다원적 기능, 농촌어메니티 자원에 대한 소비자의 수요가 증가되면서 1990년대 이후 지속적으로 확대되어 왔다.

이와 같은 정책 영역의 확대는 생산자인 농업인 중심으로부터 소비자 중심으로 농정 거버넌스의 힘이 이동한 것과 밀접한 관계를 가지고 있다. 생산자 중심 농정에서는 농산물 가격 지지라는 비교적 단순하고 명확한 정책 수단을 활용하였다. 그러나 UR 이후 농산물 시장개방에 따른 경쟁 촉진은 농업도 이제 소비자를 고려한 생산활동으로 전환되어야 함을 인식하게 하였다. 이에 따라 친환경농업의 필요성이 대두되었고, 농촌 공간에 대한 소비자의 수요가 늘어남에 따라 농촌정책이 확대되어 왔다. 한편, 최근에 발생한 가축질병(구제역, AI 등)은 농정에서 자연환경의 중요성을 다시 한번 일깨워주고 있다.

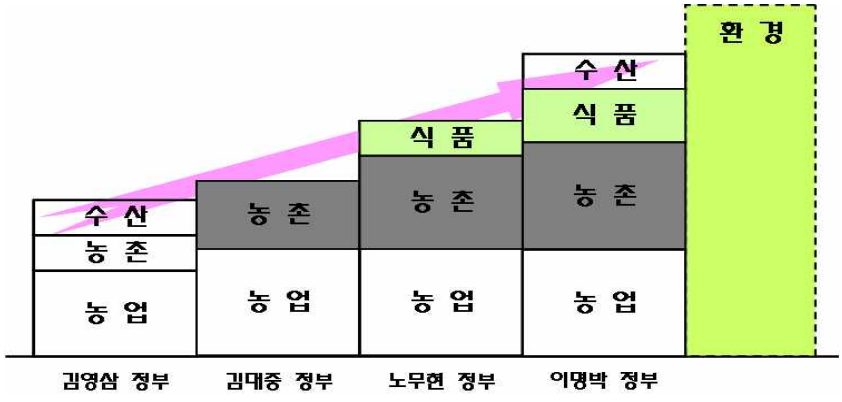
그림 4-1. 농정 핵심(Key) 행로의 변화



자료: 박준기 등(2011a).

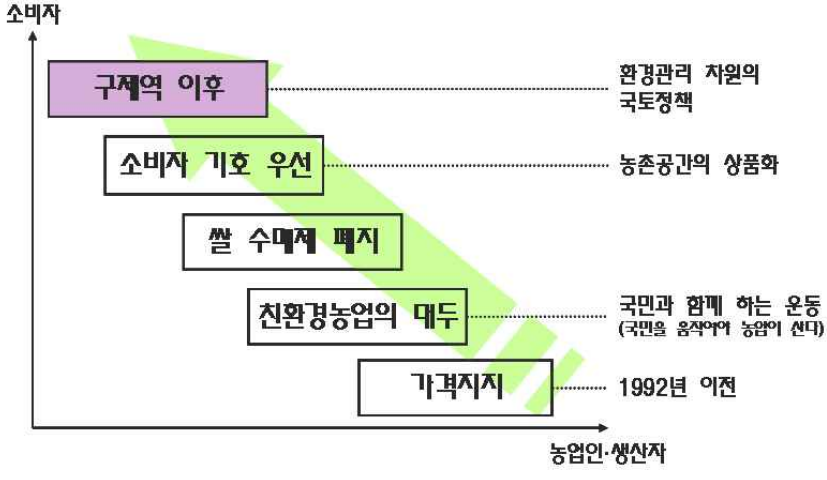
농식품부의 정책 영역 확대에 따른 정책 수요 대응과 농정 거버넌스의 힘이 생산자에서 소비자로 전환되고 있으며, 환경의 중요성은 어느 때보다도 강조되는 점 등을 고려한 지속가능한 농업·농촌을 위한 농정 추진체계의 개편 방안 모색이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

그림 4-2. 농식품부 정책 영역의 확대



자료: 박준기 등(2011a).

그림 4-3. 농정 거버넌스에서 힘의 이동



자료: 박준기 등(2011a).

1.2.2. 농업정책의 연속성 평가

1990년대 이후 농업정책의 특성은 비전의 상충, 중장기 비전의 부족, 정부 주도의 획일적 정책이었다는 세 가지를 들 수 있다. 이에 대한 연속성 측면에서의 평가를 하자면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 비전의 연속성에 관한 것으로서, 농업정책은 공익성 지향적인 측면과 시장 지향적 측면의 두 가지 정책 비전이 상충되면서 시행착오를 거듭하고 있는 것으로 판단된다. 공익성 지향적인 측면은 세계적 식량·환경 문제 속에서 농업·농촌의 다원적 기능을 살려 국민의 안정적인 삶의 터전이 될 수 있도록 국가 정책적으로 보전해야 한다는 입장이다. 시장 지향적 측면은 농식품산업을 시장경제 속의 산업으로서 경쟁력 있는 미래성장동력이 될 수 있도록 성장시켜야 한다는 입장이다. 이러한 두 가지 정책 비전은 정책 주체들은 물론이고 국민의 인식 속에서도 양면적으로 작동하고 있다. 농정의 장기적 정책 비전, 비전과 일치되는 예산사업 등을 연속성 있게 관리하기 어려운 대목이다.

다음으로 우리나라 농업정책은 중장기적 성장기반 마련보다는 단기적 현안 중심으로 대책을 마련하는 데 치중하였다. 그에 따라 정책의 연속성 유지에 다소 한계가 있었다. 정부 보조금에 의한 단기적 현안문제 해결 방식의 접근으로 그때그때 당면한 일시적 어려움은 해소하여 왔으나 우리 농업의 체질을 근본적으로 변화시키는 데는 이르지 못하였다. 그 결과, 농업인과 국민들의 장기적 농업발전 기대에 부응하지 못하였고, 농정에 대한 불신을 초래하는 결과를 낳게 되었다.

또한 농업정책은 정부의 행정력에 의존하는 획일적 정책이라는 특성이 있다. 그 결과, 농가의 시장 지향적인 다양한 발전 양태를 간과하거나 개별 농가의 능력이 충분히 발현될 수 있는 기반 조성이 부족하였다. 모든 농가에 평균적, 형평적 차원의 농정을 실시함에 따라 혁신적 농업인이 농업에 진입하거나 창의적이고, 능동적인 농가의 출현에 장애요인이 되었다. 또한 상업농과 생계농, 기업농과 가족농, 대농과 소농 등 다양한 형태의 농가에 필요한 정책 수요에 효과적으로 대응하지 못한 측면도 지적할 수 있다.

2. 사례 2: 신활력사업

2.1. 신활력사업 추진 경과

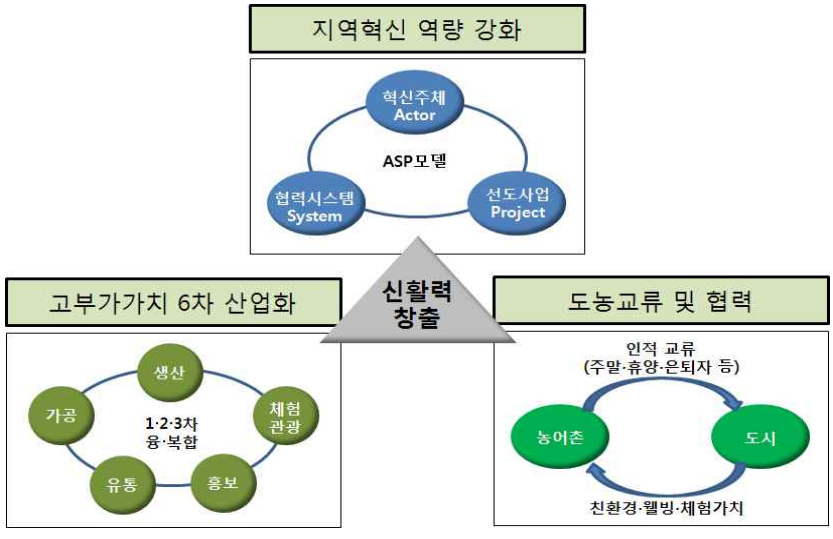
신활력사업은 근대화, 산업화, 도시화 과정에서 소외되고 낙후된 농산어촌 지역을 자생적인 발전 동력을 찾아 활력이 넘치는 곳으로 바꾸는 것을 목적으로 참여정부에서 도입된 낙후지역 지원사업이다. 2004년 발표된 정부의 「신활력지역 발전구상」에 의하면 신활력사업의 의미를 '낙후된 농산어촌 지역에 지역혁신체계의 구축과 1·2·3차 산업의 융합을 통하여 활력을 불어넣고 농촌과 도시가 더불어 잘사는 균형발전사회를 실현함으로써 국민통합과 국가균형발전을 이루고자 하는' 정부의 의지로 표현하고 있다. 결국 신활력사업은 국가균형발전을 지역발전정책의 핵심으로 추구한 참여정부의 대표적인 지역개발사업이라 할 수 있다.

신활력사업 이전의 농산어촌을 포함한 낙후지역 개발정책은 관련 부처별로 분산 시행되었으며 지원사업 역시 공급자 중심의 하드웨어 투자에 집중되어 있었다. 또 과거의 낙후지역 지원사업은 지역 차원에서 포괄적이고 체계적인 프로그램이 없어 지역 주도의 자생적 발전 동력을 일으키는 데 한계가 있었다. 신활력사업은 이러한 낙후지역정책의 한계를 개선하고 지자체 스스로 사업을 기획·조정하여 사업의 효과성을 높이는 방향으로 정책의 추진체계를 개편하려는 의도에서 추진되었다.

예산과 지침만을 가지고 추진하던 기존의 낙후지역정책과는 달리 신활력사업은 낙후지역을 혁신하여 신활력지역으로 변모시키는 것을 정책목표로 <그림 4-4>와 같은 세 가지 정책 추진 전략을 갖추었다. 먼저 지역혁신역량 강화전략은 혁신주체(Actor), 협력시스템(System), 선도사업(Project)을 상호 유기적으로 연계하는 ASP모델에 기반하고 있다. 두 번째 고부가가치 6차 산업화 전략은 생산과 가공, 유통 및 체험을 융합하여 높은 부가가치를 창출하는 산업육성을 도모하는 전략이다. 끝으로 도농교류 및 협력전략은 도시민과의 교류를 통해 농산어촌을 친환경·웰빙·농촌체험의 거점으

로 육성하여 도시민에게 제공하고 농촌 활성화를 동시에 도모하는 전략이다.

그림 4-4. 신활력사업 추진 전략



자료: 김병준(2007).

이러한 세 가지 추진전략 중에서도 신활력사업은 특히 ASP모델에 기반한 지역혁신 역량 강화전략을 중시한다. 이는 지역혁신 역량 강화전략이 고부가가치 6차 산업화 전략이나 도농교류 및 협력 전략을 추진할 주체와 조직, 그리고 협력네트워크를 육성하고 구축하는 기반이 되기 때문이다. 실제 고부가가치 6차 산업화 전략과 도농교류 및 협력 전략은 ASP모델의 선도사업(Project)에 해당한다고 볼 수 있다(김병준 2007).

2004년 7월 「신활력지역 발전구상」이 발표된 이후 중앙 및 시·도 단위의 워크숍 및 설명회와 자문을 위한 전문가 풀 구성, 지역순회 주민설명회 등의 준비와 시·군별 사업계획 수립, 사업계획에 대한 자문·검토와 수정·보완 등을 거친 후 사업추진에 들어갔다. 사업 대상은 인구감소율, 인구밀도, 소득, 재정력지수 등 4개 지표로 낙후도를 평가하여 전국 234개 시·군·구 기초자치단체 중 낙후도 최하위 30%에 해당하는 70개 시·군을 선정하였다.

표 4-5. 신활력사업 추진 지역 현황

구분	제1기 신활력사업			제2기 신활력사업		
	낙후도 하위 10% 이하	낙후도 하위 11~20%	낙후도 하위 21~30%	낙후도 하위 10% 이하	낙후도 하위 11~20%	낙후도 하위 21~30%
시·군 수	23 시·군	24 시·군	23 시·군	23 시·군	24 시·군	23 시·군
기본사업비	연 30억 원	연 25억 원	연 20억 원	연 29억 원	연 24억 원	연 19억 원
인천시	-	**옹진군**	강화군	-	-	강화군
경기도	-	-	-	-	-	**연천군**
강원도	화천군 양구군 인제군	영월군 **정선군** 양양군 **고성군**	**홍천군** 태백시 횡성군 평창군 철원군	화천군 양구군	인제군 영월군 철원군 횡성군	양양군 태백시 평창군 **삼척시**
충청북도	-	보은군 괴산군	단양군	보은군 괴산군	영동군 **옥천군**	증평군 단양군 **제천시**
충청남도	청양군	-	**금산군** 부여군	-	청양군	부여군 **서천군** **공주시** **홍성군** **예산군**
전라북도	진안군 임실군 순창군 **무주군** 장수군	고창군	남원시 김제시 부안군	진안군 장수군 순창군 임실군	고창군 부안군 김제시 남원시	**정읍시**
전라남도	곡성군 신안군 **구례군** 보성군 장흥군 강진군 진도군	고흥군 **완도군** 담양군 **해남군** 함평군	화순군 무안군 장성군 나주시 영암군	신안군 진도군 장흥군 강진군 보성군 함평군 고흥군 곡성군	무안군 담양군 장성군 화순군	나주시 영암군 **영광군**
경상북도	**군위군** **청송군** 영양군 봉화군 울릉군	영덕군 의성군 청도군 성주군 **예천군**	상주시 문경시 고령군	영양군 봉화군 의성군 청도군 울릉군	영덕군 문경시 상주시 성주군 고령군	**안동시** **영천시**
경상남도	의령군 함양군	하동군 산청군 합천군 남해군	거창군 창녕군 **고성군**	의령군 합천군	함양군 산청군 남해군 거창군	하동군 창녕시 **함안군**

주: 음영으로 표시된 시·군은 1기 사업 후 제외된 곳과 2기 사업에 새로 선정된 지역을 의미.
자료: 유명규(2010).

총 6년간 추진된 신활력사업은 3년 중기사업으로 제1기(2005～2007년)와 제2기(2008～2010년)로 나누어 추진되었다. 제2기에는 제1기 사업의 성과가 미흡한 13개 시·군을 제외하고 차순위 낙후지역 13개 시·군을 신규 대상지역으로 선정하였다. 제1기에는 낙후도 하위 10%(23개) 시·군에는 매년 30억 원, 낙후도 하위 11～20%(24개) 시·군에는 매년 25억 원, 그리고 낙후도 하위 21～30%(23개) 시·군에는 매년 20억 원씩 지원하였으며, 제2기에는 지원금을 낙후도 최하위 지역부터 각각 매년 29억 원, 24억 원, 19억 원씩 차등 지원하였다.

사업의 내용에 따라서 향토자원(농·특산물) 개발, 지역 문화·관광자원 개발, 지역이미지 마케팅, 교육·인재육성, 생명·건강산업 육성, 해양·수산자원 개발 등 6개 유형으로 구분할 수 있다(이동필 등 2008). 이러한 구분에 따르면 제1기와 제2기 사업 총 140건 중 47.1%에 해당하는 66건 사업이 향토자원 개발 유형에 속하며, 31건(22.1%)이 지역 문화·관광자원 개발, 14건(10.0%)이 생명·건강산업 육성, 11건(7.9%)이 지역이미지 마케팅 유형에 속하며, 교육·인재육성과 해양·수산자원 개발 유형에는 각각 9건(6.4%)의 사업이 포함되고 있다(유명규 2010).

이처럼 신활력사업의 사업 내용은 향토산업이나 농촌의 지역특화산업과 유사한 경우가 많았다. 이러한 이유로 기획예산처가 한국개발원과 공동으로 운영한 중기재정작업반(2007. 2～6월)에서는 농림부로 이관한 농촌지역개발사업의 추진 방안에 대한 검토 결과, 신활력사업을 향후 향토산업이나 지역특화품목육성사업과 연계성을 가지고 종합적으로 추진해야 한다고 결론을 내렸다.[20] 이러한 논의를 바탕으로 농림부는 제2기 신활력사업을 향토산업육성사업과 지역특화품목육성사업과 함께 묶어 '농촌활력증진사업'으로 연계 추진하였다. 이에 따라 2008년부터는 신활력사업 대상 시·군의 경우 신활력사업과 향토산업육성, 특화품목육성을 통합한 농촌활력증진계획을 의무적으로 수립하게 되었으며, 그 밖의 시·군은 동 계획을 자율적으로 수립하도록 하였다.

---

[20] 제1기 신활력사업의 추진 부처는 행정자치부였던 반면, 제2기 신활력사업은 일부 농촌지역개발사업과 함께 농림부로 이관되었다.

2.2. 신활력사업의 추진체계와 특성

제2장에서 언급하였듯이 정책의 추진체계란 특정 목적을 달성하기 위한 관련 단위 조직 간의 분업체계 또는 사업 추진의 주체들 간 연결망이라 할 수 있으며, 이러한 관점에서 실행체계라고 할 수 있다. 그러나 실행체계가 제대로 작동하기 위해서는 다양한 자원을 투입하고 정책의 효과가 확산될 수 있도록 하는 기반이 필요한데, 관련 법과 계획이나 사업지침, 예산운용체계, 평가체계, 그리고 직접적인 사업의 추진 주체가 아닐지라도 관련 정책이나 사업이 계획·실행·평가·환류 등의 과정에서 다양한 지원을 제공하는 지원조직들이 이에 해당할 것이다.

이에 신활력사업의 추진체계를 사업 추진 주체와 다양한 지원조직, 법과 계획, 예산운용, 평가체계 등으로 구분하여 그 특성을 검토하고자 한다. 이 검토 결과는 신활력사업의 정책 연속성 평가를 위해 활용할 수 있을 것이다.

2.2.1. 사업추진 주체와 지원조직

신활력사업은 기본적으로 ASP라는 정책 모델에 기반하여 추진되어 사업 추진 과정에 다양한 주체의 참여와 이들 간의 협력시스템의 조직화가 중시되었다. 신활력사업의 주요 주체와 조직은 중앙단위와 지방단위로 구분할 수 있는데, 중앙단위에서는 균형발전위원회(지역발전위원회)나 중앙부처 외에도 자문위원회, 공동추진단 등이 주요 주체로 참여하였다. 지방단위에서는 지자체 외에도 지역혁신자문관(FD), 지역협력단, 지역혁신협의회가 주요 주체로 신활력사업의 기획과 추진에 참여하였다.

중앙단위에서의 사업추진 주체들과 지원조직들은 <그림 4-5>에 나타난 것과 같이 지자체의 신활력사업 계획수립 이후 주로 계획의 심의와 보완, 사업시행 결과의 평가 등의 과정에 역할이 분업화되어 있다(이석주 등 2008). 이들 중 몇몇 주체들의 역할을 특징적으로 검토해보면, 먼저 공동추진단은 신활력사업의 원활한 추진을 위해 주요 정책 사업의 심의와 조정기능을 수행하였다. 공동추진단은 국가균형발전위원회의 기획단장을 단장으

로 관계 부처의 담당 국장을 단원으로 구성하여, 지자체에서 제출한 신활력사업계획이나 중장기적인 제도개선 방안 등을 최종 심의·의결하는 기능을 하였다. 그러나 공동추진단은 제1기 신활력사업에서는 매우 활발한 활동을 하였으나 제2기에서는 유명무실화되었다(유명규 2010).

자문위원회는 신활력사업의 계획 및 추진실적에 대한 자문 및 평가 기능 등을 수행하였다. 지역개발 전문가, 시·도 지역혁신위원회 위원, 관계부처 과장급 공무원 등 30~40인 내외로 구성되었는데 지자체에서 제출된 사업계획을 자문·평가하여 수정·보완 여부를 검토하였다.

그림 4-5. 신활력사업 추진 절차

자료: 농림부 농촌정책국(2006); 이동필 등(2007)에서 재인용.

신활력사업 추진에 있어 지방단위의 주요 추진 주체로 들 수 있는 것은 지자체이다. 정부에서는 신활력사업 추진 시 각 지자체에 전담조직을 두도록 권고하고 그 이행 여부를 평가에 반영하였다. 예를 들어 행정자치부의 '2006년도 신활력사업 추진실적 평가계획(안)'은 신활력사업 대상 시·군의 추진실적 평가를 위해 5개 부문 10개 항목의 평가지표를 제시하고 있는데 여기에 '신활력사업 전담조직의 신설 및 인력보강 여부와 정도'를 포함하고 있다. 이러한 정부의 지침이나 평가체계로 인해 지자체에 신활력사업

전담조직을 둔 경우가 66.7%에 이르고 사업추진단을 운영한 곳도 63.1%에 이르렀다.[21] 신안군의 '천일염산업과'나 산청군의 '한방약초사업단' 등이 이에 해당한다.

지역혁신자문관(FD)은 신활력사업 지자체에 일정기간 동안 전담 자문가 역할을 수행하였다. 이들은 신활력사업의 계획 수립과 집행, 지역혁신체계 구축 등 전반적인 사항에 대한 자문과 컨설팅 등을 제공하였다. 그리고 이들은 평상시 유선 및 서면을 통해 수시자문을 수행하는 한편, 월 2회 이상의 현장 점검 및 자문, 분기별 신활력사업 추진상황 평가보고 등도 수행하였다.

일부 지역에서의 지역혁신자문관의 자문실적이 미흡하고 지자체에서 이들을 활용하려는 의지가 부족한 등 문제가 발생하자 이를 보완하기 위해 2007년부터 지역협력단을 구성하여 운영하였다. 지역협력단은 해당 지자체 인근의 대학이나 연구기관 등의 전문가 그룹으로 구성되었으며 지역혁신사업에 대한 기획·자문·컨설팅·교육 등의 지원을 제공하였다.

지역혁신협의회는 지역특성에 맞는 혁신체계를 구축하기 위해 지역 내에 존재하는 산·학·연·관의 다양한 혁신 주체들로 구성되었다. 지역혁신협의회는 지역발전 비전 및 전략수립, 추진과제 선정, 지역발전사업의 우선순위 검토 등 지역발전의 조정자 역할을 수행하였다. 즉 혁신 주체들 간의 지역혁신체계 형성을 촉진하는 중재자 역할, 중앙-지방 간 의사소통의 가교역할 수행, 지역의 혁신 역량 강화를 위한 혁신가로서의 역할 등을 수행하였다(유명규 2010).

2.2.2. 근거 법률과 계획

신활력사업은 2004년 제정·시행된 「국가균형발전특별법」과 농림부의 「신활력사업 추진 공동 지침」을 근거로 추진되었다. 「국가균형발전특별법」의

---

[21] 유명규(2010)가 제2기 신활력사업 추진 70개 시·군(65개 시·군 응답)을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 참조하였다.

경우는 제16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발)에서 '국가 및 지방자치단체는 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경을 개선하고, 지역의 특성 있는 발전을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.'고 명시한 후 그 내용으로 지역사회 기반시설 확충, 주민 소득창출기반 확충, 특성 있는 향토자의 개발 및 활용, 그 밖에 낙후지역 및 농산어촌의 개발에 필요한 사항 등을 제시하고 있다.

농림부의 「신활력사업 추진 공동 지침」은 신활력사업에 대한 기본사항, 사업계획의 수립 및 추진으로 구성되었다. 기본사항에서는 신활력사업의 목적, 지원대상 지자체의 범위, 지원대상 사업, 신활력사업의 개념 및 요건, 공동추진단의 구성 등에 대해 제시하였다. 사업계획의 수립 및 추진 부분에서는 중기신활력사업계획의 수립, 연차별 시행계획의 수립, 사업계획의 제출 및 평가의뢰, 자문위원회의 구성, 사업계획의 자문 및 평가, 사업계획의 수정·보완, 예산지원 규모, 연차별 평가, 종합평가 등에 대한 내용을 규정·제시하였다.

한편 「신활력사업 추진 공동 지침」은 신활력사업 대상 지역인 신활력지자체로 하여금 지역발전을 위한 3년 단위 '중기신활력사업계획'을 수립하도록 규정하였다. 이에 따라 해당 지자체는 지역의 인구·산업현황 등 사회·경제지표와 대내외적 여건 변화에 대한 사항, 기존에 추진되고 있는 지역개발사업의 추진현황 및 평가, 신활력사업의 목표와 추진전략, 예산지원을 받고자 하는 신활력사업의 내용·필요성·효과·예산규모·연차별 투자계획 및 투자우선순위 등에 대한 내용을 담아 중기계획을 수립하였다. 이와 함께 「신활력사업 추진 공동 지침」은 해당 지자체는 중기계획의 구체적인 실천을 위해 연차별 시행계획을 수립하도록 규정하고 있다.

2.2.3. 예산 운용

신활력사업은 지자체의 사업비 분담이나 자부담에 대한 의무 없이 '국가균형발전특별회계'의 재원을 활용한 100% 국고보조로 추진되었다. 특히 소프트웨어 사업이라면 농산물, 특산물, 향토자원 및 전통문화뿐만 아니라

문화·관광, 지역이미지 마케팅, 생명·건강, 교육인재 등 농업, 비농업 분야에 관계없이 국고지원이 가능했다. 반면 하드웨어 사업은 해당 소프트웨어 사업 추진을 위해 필요한 경우에만 제한적으로 인정되었다.

신활력사업에 6년간 국고보조에 의해 투입된 국비는 모두 1조 1,428억 원에 달한다. 그러나 국고보조율이 100%인 사업인데도 불구하고 지자체 스스로 지방비를 추가로 부담하고 민간자본을 유치하는 등의 방법으로 국비 외에도 약 5,000억 원이 사업에 투입되었다. 이는 전체 사업비의 약 30%에 달하는 규모이다.

표 4-6. 신활력사업 투입 예산

단위: 억 원

구 분	사업연도	계	국비	지방비	민자 등
제1기 예산	2005년	2,771	2,000	442	329
	2006년	2,581	1,900	358	323
	2007년	2,628	1,882	399	347
	1기 소계	7,980	5,782	1,199	999
제2기 예산	2008년	2,780	1,882	505	393
	2009년	2,655	1,882	391	382
	2010년	2,924	1,882	453	589
	2기 소계	8,359	5,646	1,349	1,364
합계	2005~10년	16,339	11,428	2,548	2,363

자료: 유명규(2010).

2.2.4. 평가체계

신활력사업은 각 연도말에 지원금 사용내역과 사업계획의 추진실적을 시·도지사를 경유하여 균형발전위원회(지역발전위원회)와 농림부장관에게 제출하도록 「신활력사업 추진 공동 지침」에 규정하였다. 농림부장관은 균형발전위원회 및 관계부처와 협의 후 자문위원회의 평가를 의뢰하여 평가결과에 따라 지자체의 사업추진방식을 수정·보완하도록 요구하였다.

연차별 평가 외에도 신활력사업 대상 지자체는 3년 단위 사업이 종료된 때에는 종합 추진실적을 시·도지사를 경유하여 균형발전위원회 및 농림부 장관에게 제출하였다. 종합평가 역시 연차별 평가와 같은 절차를 통해 진행되었으며, 종합평가를 통해 제1기 신활력사업 지자체 중 13곳이 제2기 사업에서는 탈락하였다.

한편, 신활력사업은 계획평가, 실적평가, 공모평가, 지역혁신자문관평가, 지역협력단 평가 등을 통해 우수 지자체에 인센티브를 제공하였다. 2005년부터 2010년까지 신활력사업 지원 국비 투자금액 중 인센티브가 총 1,116억 원에 달하였다. 이는 신활력사업 전체 국비사업비의 9.8%에 이르는 금액이다(유명규 2010). 평가 결과는 우수 지자체를 A, B, C의 세 등급으로 구분한 후[22], 등급에 따라 최소 3억 원에서 최대 9억 원까지 차등 지원하였다. 2008년도의 경우는 30개 우수 시·군에 총 190억 원의 상사업비를 지급한 바 있다.

2.3. 신활력사업을 통해 본 정책 연속성과 과제

신활력사업은 2005년부터 2010년까지 6년간 추진되면서 나름의 성과를 낸 것으로 평가되고 있다. 예를 들어 제2기 기간 동안 신활력사업을 통해 농어촌 기업의 매출이 55,577억 원에 이르고, 960개의 농기업과 5만 4,268개의 일자리를 창출하였으며, 수출 258백만 달러를 달성하였다(권오상, 노인만 2012). 이 외에도 정량화할 수는 없지만 지역의 혁신역량 강화 역시 증대시킨 것으로 인식되고 있다.

그러나 2005~2013년 기간 동안 사업추진이 계획되었던 신활력사업은 2010년을 마지막으로 제2기까지만 추진되고 종료되었다. 신활력사업이 왜 종료되어야 했는지 지금까지 정확히 밝혀진 것은 없지만, 다만 본 연구에서 실시한 전문가 델파이조사 결과를 참고하자면 신활력사업은 정권교체

[22] 2008년도에는 한 차례 D등급을 포함하여 모두 네 등급으로 평가를 실시하였다.

등에 의해 중단된 채 정책의 연속성이 담보되지 못한 가장 대표적인 사례로 손꼽히고 있다.

그러나 정권교체에 의한 사업 중단이라는 사실만으로 신활력사업이 정책으로서 연속성을 지니지 못했다고 바로 단정지을 수는 없다. 본 연구에서도 지적하였듯이 정책의 연속성이란 정책변동까지도 고려해야 하기 때문이다. 또 사업 중단의 전과 후만을 비교하여 신활력사업의 정책 연속성을 판단할 수도 없다. 신활력사업이 추진된 지난 6년 동안만을 고려할 때도 정책의 연속성 문제는 발생할 수 있기 때문이다.

이러한 점들을 고려하여 신활력사업의 정책 연속성을 두 가지 측면에서 평가하였다. 첫 번째는 신활력사업의 추진기간 동안 정책 연속성이 유지되었는가를 평가하는 것으로, 이는 앞서 검토한 신활력사업의 추진체계의 주요 요소들이 정책의 연속성 담보를 위해 충분히 지속가능한 것이었나를 비판적으로 평가하는 것이다.

두 번째는 신활력사업이 당초 계획보다 조기에 종료되었는데, 사업의 연속성은 사라졌어도 신활력사업이 추구했던 정책목표나 대상 등에 대해서는 정책체계가 바뀌었을 뿐 연속된 것은 아닌지에 대해 검토하는 것이다. 이는 달리 말해 신활력사업을 사업의 연속성 측면에서 볼 때와 정책의 연속성 측면에서 볼 때 연속성의 의미가 달라질 수 있음을 전제한 것이다.

2.3.1. 신활력사업 추진체계의 지속가능성

□ 추진 조직의 지속가능성

신활력사업은 ASP라는 정책모델에 기반하여 지역의 혁신역량을 증대하고 다양한 주체들이 농촌지역개발에 참여할 기회를 확대하였다. 실제 신활력사업 추진 과정에서 주민들의 역량교육이 확대되었으며, 지역혁신협의회 등을 통해 지역의 다양한 주체들이 신활력사업의 계획과 추진과정에 참여할 수 있는 기회를 얻었다. 뿐만 아니라 그간 농촌지역개발사업이 단위사업에 따라 소관 중앙부처의 행정라인이 기초자치단체까지 그대로 이어져

사업추진 시 실·과·소 간 칸막이 행정이 만연하였던 것을 신활력사업을 통해 전담조직을 구성하고 운영하는 계기가 되었다.

그러나 앞서 델파이조사에서 여러 전문가들이 지적하였듯이 정책의 연속성에는 정권의 교체뿐만 아니라 담당 공무원의 교체에도 많은 영향을 받을 수 있다. 신활력사업의 경우 전담조직이 운영되더라도 그 조직의 담당 공무원이 자주 교체된다면 전담조직 운영의 장점이 사라질 수 있다. 실제 권오상·노인만(2012)의 연구에 의하면 우수 신활력지자체로 선정되어 인센티브를 수상한 시·군의 경우 신활력사업 담당 공무원(계장)의 신활력사업 업무를 담당하는 기간이 상대적으로 길게 나타나고 있다. 즉 일반 시·군 공무원의 한 가지 업무 담당 기간이 평균 12.0개월인데 비해 신활력사업 담당 공무원은 평균 21.3개월, 인센티브를 수상한 시·군의 신활력사업 담당 공무원은 평균 24.6개월, 그리고 인센티브 10억 원 이상 수상한 시·군의 신활력사업 담당 공무원은 평균 26.0개월로 나타났다.

이렇게 볼 때 담당 공무원의 근속기간은 신활력사업 사업 성패에 큰 영향을 주었다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 앞서 언급했듯이 신활력사업 담당 공무원의 업무 근속기간이 평균 21.3개월에 머물고 있다. 물론 이는 일반 시·군 공무원의 업무 근속기간에 비해 길지만, 신활력사업이 3년 단위로 추진되는 중기계획사업이라는 점을 고려하면 거의 대부분의 신활력지자체에서 사업 추진 기간 중에 담당 공무원이 교체된 것이다.

이 밖에도 중앙 단위에서 운영되던 공동추진단이 제2기 사업기간에는 유명무실화된 점, 지방 단위에서는 지역혁신자문관의 역할 수행이 일부 지방자치단체에서 원활하지 못했던 점 등도 신활력사업의 연속성 담보를 위한 추진 조직의 지속가능성에서 볼 수 있는 결점이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 신활력사업은 ASP모델에 입각해 지역혁신체계 구축을 추구하면서 다양한 지역 주체들을 네트워킹하고 이들의 역량을 증대시켰다는 점에서 그 이전의 지역개발사업 추진 조직과 비교 시 많은 발전이 있었다고 볼 수 있다.

□ 근거 법률과 계획의 지속가능성

과거 농촌지역개발사업의 경우 사업지침만을 가지고 관련 예산을 모아 사업을 추진한 경우가 대부분이었다. 이와 달리 신활력사업은 사업추진을 위한 근거법과 사업추진지침, 그리고 3년 단위 '중기신활력사업계획'과 1년 단위의 '연차별시행계획'을 수립하는 체계를 갖추었다. 분명 그 이전의 농촌지역개발사업과는 차별화되는 사업의 제도적 기반을 갖추었다고 볼 수 있다.

그러나 신활력사업의 근거법인 「국가균형발전특별법」을 살펴보면 낙후지역 및 농산어촌 개발에 대한 지원 근거만을 명시하였을 뿐 동법 어디에도 신활력사업을 특정하여 지원 근거를 제시한 조항은 발견되지 않고 있다. 이러한 점은 「국가균형발전특별법」에서 낙후지역을 정의하는 「오지개발촉진법」에 따른 '오지', 「도서개발촉진법」에 따른 '개발대상도서', 「접경지역지원법」에 따른 '접경지역'과 달리 법 개정 등 일정 절차를 거치지 않고도 언제든지 정권의 의지에 따라 폐지될 수 있는 조건하에 있었음을 의미한다.

계획수립과 관련해서도 신활력사업은 지역 내 다양한 주체들의 참여를 통해 주민 스스로 프로젝트를 기획하고 관련 계획을 수립하는 것을 본질로 하고 있다. 그러나 현실은 주민들의 활발한 참여와 스스로의 기획보다는 용역회사가 대신하여 계획을 수립하는 경우가 많았다. 또한 기존의 지역개발사업과 달리 하드웨어 사업은 제한적으로만 수용하고 소프트웨어 사업을 위주로 사업계획을 수립하고 추진해야 하지만, 실상은 많은 경우 하드웨어 사업에 치중한 사업계획과 실행이 이루어졌다. 이에 더해 지역 내 경쟁력 있는 자원을 발굴하고 지역 실정에 맞는 프로젝트를 추진해야 함에도 불구하고 상당한 지역에서 사업 소재의 중복성을 보이는 한계가 있었다(김선기, 김현호 2006).

□ 예산운용의 지속가능성

신활력사업은 연간 2,000억 원의 국비가 지원되는, 단일 사업으로는 상당히 대규모의 지역개발사업임에도 국고보조율을 100%로 하여, 해당 지자체

에서는 자체예산을 들여야 하는 부담 없이 사업을 추진할 수 있는 장점이 있었다. 이러한 점은 추진에 적극적인 지자체들에서 상당한 성과를 거두는 밑거름이 되었다. 더욱이 100% 국비지원이라는 조건은 오히려 지자체들 스스로 추가적인 예산투입을 하도록 유도하는 시너지를 창출하였다.

그러나 앞서 지적하였듯이 신활력사업이 「국가균형발전특별법」과 「신활력사업 추진 공동 지침」에 근거해 추진되다 보니 상황에 따라 예산확보가 불확실해질 수 있는 취약점을 지니고 있었다. 물론 신활력사업이 '균형발전특별회계'라는 비교적 안정된 예산 풀을 통해 국비가 지원되고 중기계획에 의해 다년간 예산이 배정되는 사업이었지만 제도적 측면에서는 예산확보의 불확실성을 내재하고 있었으며, 이로 인해 '(가칭)신활력사업 통합법' 제정을 통해 별도의 예산을 구축해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다(유명규, 2012).

□ 평가·환류체계의 지속가능성

신활력사업이 추진되었던 6년간 1회의 종합평가와 5회의 연차별 평가가 이루어졌다. 내용적으로도 계획평가, 실적평가, 공모평가, 지역혁신자문관 평가, 지역협력단 평가 등 다양한 평가가 있었다. 평가는 5개 부문 10개 항목을 통해 정량적인 점수화를 통해 이루어졌다. 이 외에도 자문위원회를 통해 차년도 사업계획을 자문·평가하여 해당 지자체에 사업계획을 수정·보완하도록 하는 체계도 갖추었으며, 공동추진단의 심의단계도 갖추었다.

그러나 신활력사업을 추진했던 시·군의 담당 공무원들을 대상으로 한 유명규(2010)의 설문조사 결과, 신활력사업 평가체계를 개선해야 한다는 다양한 의견들이 제시된 바 있다. 평가 횟수가 너무 많다는 지적과 함께 계획평가까지도 인센티브 지급 대상이 되었던 점, 대부분의 사업 추진 성과가 중·장기적으로 나타나는 성격의 것이었는데 연차별 실적평가가 이루어졌던 점, 평가지표가 너무 정성적인 지표로만 이루어졌던 점 등이 이에 해당한다. 또한 평가결과를 공개하여 지자체별 성공요인과 부진요인을 공유하여 차년도 사업에 참고할 수 있도록 하는 환류체계가 부족하다는 불만도

제기되었다.

이 밖에 신활력사업 대상 지자체를 낙후도 등을 통해 미리 선정하고 사업을 추진하다 보니 지역의 경쟁적인 자원 발굴과 이를 프로젝트화하려는 적극성이 떨어질 수밖에 없었다는 지적도 있다(김선기, 김현호 2006). 그럼에도 불구하고 종합평가를 통해 제1기 사업대상 지자체 중 사업추진이 부진했던 13개 시·군을 제2기 사업에서는 탈락시키고 새로운 지자체에 사업기회를 부여했다는 점에 대해서는 대체적으로 긍정적인 평가가 이루어지고 있다(유명규 2010).

2.3.2. 신활력사업의 정책 연속성

신활력사업은 낙후지역 및 농산어촌 개발을 위해 참여정부에서 도입한 새로운 지역개발사업이었다. 또 국가균형발전을 지역발전의 핵심 의제로 삼았던 참여정부의 대표적인 지역개발사업이기도 하다. 그러나 정권이 바뀌고 지역발전전략이 균형발전에서 지역경쟁력 강화로 선회한 결과 계획된 9년 사업추진기간을 채우지 못하고 6년의 짧은 수명으로 사업이 종료되었다. 신활력사업의 성과가 적지 않았기에 델파이조사 결과에서도 나타났듯이 많은 전문가들도 신활력사업의 중단을 아쉬워한 것으로 판단된다.

그러나 신활력사업을 통해 정책의 연속성을 사업의 지속 또는 중단만을 가지고 섣불리 판단할 수는 없다. 사업이 중단되었을지라도 해당 사업이 지닌 정책적 의의나 추구하는 목표 등이 후속 사업들에 의해 이어질 수 있기 때문이다. 이러한 정책의 연속성 측면에서 과연 신활력사업이 정책이 연속되지 못한 대표적인 사례인가에 대해 검토할 수 있다. 이를 위해 먼저 신활력사업이 새로운 지역개발정책으로서 합당한 추진 배경을 지니고 있는가, 그리고 신활력사업이 지닌 낙후지역정책으로서의 속성과 농촌(농산어촌)지역개발정책으로서의 속성이 사업 종료 후에도 이어지고 있는가에 대해 검토하고자 하였다.

먼저 신활력사업 추진 배경에 대한 적합성 측면에서 보면 시급한 대내외적 정책환경 변화에 의해 신활력사업이 추진될 수밖에 없었다는 정황은 발

견되지 않는다. 2004년 발표된 정부의 「신활력지역 발전 구상」에 의하면 신활력사업 추진의 배경에는 균형발전 실현이 궁극적인 목표로 제시되고 있을 뿐이다. 또, 신활력사업을 추진해야 한다는 국민적 공감대가 형성되었던 사전상황 역시 발견되지 않고 있다. 그러나 신활력사업이 추구했던 지역개발패러다임의 전환, 특히 지역의 혁신역량 강화 및 지역혁신체계 구축과 지역의 특성화된 자원을 기반으로 하는 내생적 발전 등은 이미 OECD 등 국제사회에서도 중요하게 제시하던 사항이다. 즉 신활력사업을 추진해야 했던 시급한 정책 상황은 없었지만 지역개발의 새로운 패러다임 수용에 대한 필요와 대체적인 공감대 형성은 이루어졌다고 평가할 수 있다.

둘째, 낙후지역 지원정책으로서 신활력사업의 정책 연속성을 검토할 수 있을 것이다. 신활력사업의 궁극적인 목표는 균형사회 실현이지만 직접적인 사업목표는 만성적이고 구조적인 침체의 악순환을 경험하고 있는 낙후된 농산어촌 지역에 내생적·자립적 발전을 지속할 수 있도록 성장 동력을 창출하는 것이다. 이런 측면에서 과연 신활력사업 종료 이후에도 낙후지역 지원사업으로서 동 사업이 추구했던 정책 목표가 지속되었는가에 대해서는 회의적일 수 있다. 낙후지역 지원사업이야 신활력사업 이전에도 있었고 이후에도 있지만, 이전과 이후의 낙후지역 지원사업은 근본적으로 소프트웨어 개발을 통한 내생적 성장기반 구축보다는 공급자 중심의 하드웨어 공급에 그치고 있기 때문이다.

신활력사업 종료 후 MB 정부의 낙후지역 지원정책은 성장촉진지역사업으로 이어지고 있다. 성장촉진지역 역시 신활력사업 대상 지역과 마찬가지로 인구, 소득, 재정상태 등을 고려하여 '생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역' 70개 시·군을 선정하여 지원하고 있으며 해당 지원사업은 국고보조율 역시 100%다. 그러나 <표 4-7>에서 볼 수 있듯이 성장촉진지역사업은 대부분 하드웨어 사업으로, 이는 소프트웨어 사업, 휴먼웨어 사업, 브레인 웨어사업을 통해 낙후지역의 자생적 발전 가능성 증대를 추구했던 기존의 신활력사업과는 분명하게 다르며, 사업 내용만으로는 오히려 신활력사업 이전의 낙후지역정책으로 회귀한 느낌마저 들고 있다.

표 4-7. 성장촉진지역 지역개발 포괄보조사업 내용

포괄보조사업	내역 사업	사업 내용(예시)
성장촉진 지역개발 (국토부)	①지역접근성시설 지원	진입도로, 연결도로, 주차장, 연륙·연도교
	②성장기반시설 지원	통합가공시설, 지역특화시설, 귀농지원 시설 및 기타 지역산업 기반구축 지원 사업

자료: 기획재정부(2012).

셋째, 농산어촌 지역개발정책으로서 신활력사업이 지녔던 전략이 사업 종료 후에도 지속되었는가에 대해 검토할 필요가 있다. 즉, 소관 부처별로 추진하던 단위사업 추진방식이 지자체에도 그대로 이어져 오던 관행을 개선하고 이른바 포괄적 사업계획과 추진, 예산 집행 등을 통해 통합적 지역개발을 추진할 수 있었던 것이 신활력사업의 장점인데 이러한 장점이 이후 농촌지역개발정책에도 이어졌는가를 점검하는 것이다.

이와 관련하여 이기원 등(2010)은 신활력사업이 추구했던 지방의 사업 및 재정 자율성 확대라는 정책 취지가 2010년부터 도입된 포괄보조금제도의 원형으로 작용했다고 본다. 즉 그간 단위사업으로 추진되던 200여 개의 균특회계 지역개발계정사업을 24개 사업군(이후 22개로 조정)으로 통폐합하고 지자체에 포괄적으로 재정을 지원함으로써 지역개발정책에 있어 지방의 자율성과 책임성을 강화한 정책 취지는 신활력사업과의 단절보다는 신활력사업의 정책 취지를 확대한 것으로 인식할 수 있다는 것이다.

그러나 포괄보조사업 추진 이후에도 기존의 내역사업이 잔존하고 있어 실질적인 포괄보조금제도의 의의가 충분히 나타나지 못하고 있는 한계가 지적되고 있다. 또 포괄보조사업의 경우 국고보조율이 100%였던 신활력사업과 달리 지방의 예산 분담률이 많게는 70%까지 되고 있어 지자체들이 신규 사업 추진을 꺼리는 경우가 적지 않아 실제 지방의 자율적 예산편성과 사업추진이라는 신활력사업의 정책 취지가 포괄보조사업에도 그대로 실천적으로 이어지지 못하는 한계 역시 존재하고 있다. 즉, 현재의 포괄보조금제도로서는 신활력사업이 추구했던 지방의 자율성과 통합적 지역개발

접근을 연속성 있게 담보하기에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 신활력사업은 정권교체에 따라 사업의 단절을 겪었다. 일부에서는 포괄보조금제도가 신활력사업이 모태가 된 연속된 정책으로 인식하고 있다. 그러나 델파이조사에서 전문가들이 정책 연속성 결여의 대표적인 사례로 신활력사업을 꼽고 있는 것은 바로 신활력사업이 추구하였던 정책의 비전이나 지역개발정책의 전략이 연속되지 못했던 것으로 이해할 수 있다.

3. 사례 3: 농어촌서비스기준 제도 운영

3.1. 농어촌서비스기준 제도 운영 경과

1990년대에 접어들면서 UR 협상 타결 등 농업부문에 대한 시장개방 압력이 본격적으로 증가하자 김영삼 정부의 구조개선투융자, 김대중 정부의 농업투융자 계획과 농업·농촌종합대책 등이 추진되었다. 그러나 이러한 농업 중심의 정책 기조가 이어지면서 농촌 주민의 소득안정이나 복지·교육·보건의료 등 주민 삶의 질 향상을 위한 정책적 관심은 오히려 사그라졌다.

이에 참여정부에서는 기존의 농업 중심의 정책에 더해 농촌 주민의 삶의 질 향상을 도모하고자 농업·농촌정책을 강조하였으며 그 일환으로 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 ‘「삶의 질 향상 특별법」)을 제정하고 관련 정책의 추진을 위해 2005년부터 5년 단위의 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획」(이하 ‘삶의 질 향상 기본계획’)과 이의 연차별 시행계획(이하 ‘삶의 질 향상 시행계획’), 그리고 시·도 및 시·군·구의 지자체 계획(이하 ‘삶의 질 향상 시·도계획’, ‘삶의 질 향상 시·군계획’)을 수립하고 삶의 질 향상 대책을 추진하게 되었다.

「삶의 질 향상 특별법」은 삶의 질 향상 정책의 목적을 ‘농림어업인 등의

복지 증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적인 개발촉진을 통해 농림어업인 등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모'하는 것으로 규정하고 있다. 또 동법은 '농어촌과 도시지역 간에 생활격차를 해소하고 교류를 활성화함으로써 농어촌 주민이 도시지역 주민과 균등한 생활을 할 수 있도록 하고 농어촌이 지속적인 발전을 이루기 위한 기틀을 마련하는 것'을 기본이념으로 삼고 있다. 이러한 기본이념하에 농어촌의 삶의 질 향상 및 지역발전이라는 정책목표를 실현하기 위해 10여 개 관련 부처가 공동으로 5년 단위로 삶의 질 향상 기본계획을 수립하고 이에 따른 연차별 시행계획에 의해 관련 사업을 추진하여 왔다.

그러나 이러한 삶의 질 향상 정책의 추진에도 불구하고 도시와 농어촌 간 삶의 질 격차는 줄어들지 않았으며, 농어촌의 지역경제 활성화나 기초적인 공공서비스 공급 역시 낙후성을 면치 못하였다. 이는 기존의 정책이 농어촌의 여건 변화와 특수성을 감안하지 못한 채 일률적인 투자로 효율성·효과성 저하를 초래했기 때문이다. 이에 더해 정책 목표가 주로 하드웨어 중심의 투입지표 위주로 설정되어 있다 보니 아무리 수많은 정책과 재원이 투입되어도 실제 농어촌 주민들은 삶의 질 향상이라는 정책 효과를 체감할 수 없었다.

삶의 질 향상 정책의 이러한 문제를 해소하고 농어촌 주민들이 국민으로서 누려야 할 최소한의 공공서비스 수요를 충족시키고자 2010년 삶의 질 향상 정책을 개편하여 농어촌서비스기준을 제정하게 되었다. 농어촌서비스기준은 '농어촌 지역에서 주민들이 일상생활을 영위하는 데 요구되는 최소한의 공공서비스 항목과 수준'을 의미하며, 근거 법에는 '농어업인 등이 일상생활을 하는 데 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치'로 정의되고 있다. 2011년 1월부터 시행된 농어촌서비스기준은 8개 부문 31개 항목으로 구성되었으며, 2013년 일부 수정·개편을 통해 현재는 주거, 교통, 교육, 보건의료, 복지, 응급, 안전, 문화, 정보통신 등 9개 부문 32개 항목으로 운용되고 있다.

표 4-8. 현행 농어촌서비스기준 주요 내용

부 문(9)	항 목(32)
주거	주택, 난방, 마을공동시설, 상수도, 하수도
교통	대중교통, 여객선, 인도
교육	유치원/초·중학교, 고등학교, 폐교, 방과후학교, 의견수렴, 평생교육
보건의료	진료서비스, 순회방문, 의약품 구입
복지	노인, 청소년, 아동, 영유아, 다문화가족
응급	응급서비스, 도서·벽지 응급서비스
안전	경찰 순찰, 방범 설비, 경찰 출동, 소방 출동
문화	독서, 문화시설 및 프로그램, 찾아가는 문화프로그램
정보통신	초고속망

자료: 김광선 등(2013).

3.2. 농어촌서비스기준 제도의 추진체계와 특성

농어촌서비스기준은 삶의 질 향상 정책의 선진화를 위한 신규제도의 하나로 도입되어 2011년부터 3년째 시행되고 있다. 삶의 질 향상 정책이 그러하듯 농어촌서비스기준 제도 역시 삶의 질 향상 위원회를 구성하는 10여 개 중앙행정기관이 공동으로 운영하고 있다. 그러나 농어촌서비스기준이 중앙정부 차원에서 추진되는 제도라 할지라도 공공서비스의 실질적인 공급이 지역 현장에서 실현되는 특성 때문에 중앙-지방 간 정책의 연속성 유지가 매우 중요한 문제라 할 수 있다.

따라서 농어촌서비스기준 제도 운영에 대한 사례 분석에서는 중앙-지방 간 정책 연속성이라는 차원에서 동 제도의 추진체계 특성을 검토하고자 한다. 이를 위해 농어촌서비스기준 제도 운영의 주요 주체와 조직, 근거 법률과 계획, 예산운용, 평가체계의 주요 내용과 특성을 먼저 검토한다. 또한 검토 결과를 바탕으로 농어촌서비스기준 제도가 중앙-지방 간 정책의 연속성을 어느 정도나 유지하고 있는지 평가하고자 한다.

3.2.1. 주요 주체와 조직

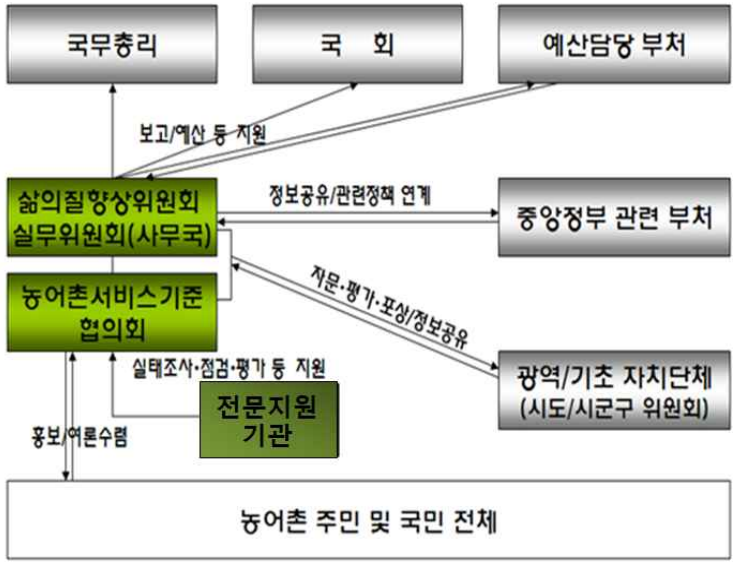
농어촌서비스기준 제도 운영은 삶의 질 향상 정책과 마찬가지로 국무총리를 위원장으로 하는 삶의 질 향상 위원회가 운영하는 제도이며, 위원회 사무국을 맡고 있는 농림축산식품부가 실무적인 제도 운영의 담당 부처라 할 수 있다. 현재 농어촌서비스기준 제도 운영과 관련된 추진 조직은 <그림 4-6>과 같이 삶의 질 향상 위원회 및 사무국과 농어촌서비스기준 협의회, 그리고 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관으로 구성된다(김광선 등, 2011).

삶의 질 향상 위원회 사무국은 농림축산식품부 농촌정책국에서 맡고 있으며 농어촌서비스기준 제도 운영의 실무를 담당한다. 농어촌서비스기준 제도는 삶의 질 향상 정책의 일부로 시행되고 있으므로 주요 사안에 대해서는 삶의 질 향상 위원회의 심의·의결을 받고 있다.

농어촌서비스기준 협의회는 농어촌서비스기준 제도 운영을 위해 '삶의 질 향상 위원회 운영세칙'에 의거해 2011년부터 범부처 협의체인 자문기구로 설치되어 운영 중에 있다. 협의회는 삶의 질 향상 위원회 사무국장인 농림축산식품부 농촌정책국장을 위원장으로 농림수산식품부, 국토해양부, 지식경제부, 환경부, 행정안전부, 보건복지부, 여성가족부, 문화체육관광부, 산림청, 소방방재청, 경찰청, 해양경찰청, 통계청, 방송통신위원회 등 중앙행정기관의 실무자(과장급)들과 분야별 전문가, 지역주민 등으로 구성된다(이상 2012년 정부조직 기준).

삶의 질 향상 위원회 전문지원기관은 삶의 질 향상 시행계획의 점검·평가, 농어촌서비스기준 달성정도 점검·분석, 농어촌 영향평가제도 지원, 기타 위원회에서 수행하도록 결정하는 사항 등을 수행하기 위해 「삶의질향상특별법」 및 동법 시행령에 의거해 지정·운영하고 있다. 현재 한국농촌경제연구원이 2012년 4월부터 전문지원기관으로 지정되어 이와 같은 지원업무를 수행하고 있다.

그림 4-6. 농어촌서비스기준 제도 추진체계



자료: 송미령 등(2009).

반면, 지자체 수준에서는 농어촌서비스기준 제도 운영을 위한 추진 조직이 정비되어 있지 못한 실정이다. 지자체에도 삶의 질 향상 위원회가 운영되고 있지만 농어촌서비스기준의 경우에는 이의 운용을 위한 지방 차원의 능동적인 노력이 미미한 상황이다.

3.2.2. 근거 법률과 계획

농어촌서비스기준은 2010년 7월 기존의 「삶의질향상특별법」을 개정하여 관련 사항을 법제화함으로써 법률적 근거를 마련하였다. 동법에서는 5개년 계획인 삶의 질 향상 기본계획의 수립 시 농어촌서비스기준에 관한 사항을 포함하여 수립하도록 규정하고 있으며, 중앙정부에서 수립하는 연차별 계획인 삶의 질 향상 시행계획, 지자체에서 5개년 계획으로 수립하는 시·도 및 시·군 삶의 질 향상 계획을 수립하고 시행할 때에도 농어촌서비

스기준 달성을 위해 노력하도록 명문화하고 있다.

이 외에도 「삶의 질 향상 특별법 시행령」에는 농어촌서비스기준의 항목과 항목별 목표치를 제시하고 있으며, 구체적인 세부 내용은 농림축산식품부 고시에 의해 발표되고 있다. 한편, 「삶의 질 향상 특별법」 또는 그 시행령에는 현재 고시된 농어촌서비스기준의 달성 목표 연도가 명시되지 않고 있다. 그러나 동법에서 '삶의 질 향상 기본계획의 추진실적 평가 시 농어촌서비스기준의 달성 정도도 함께 평가해야 한다'고 규정한 것과, 5년 주기로 추진되는 삶의 질 향상 계획에 근거해 농어촌서비스기준 제도가 운영된다는 점을 고려할 때, 기준 목표 달성 연도를 현재 추진되고 있는 제2기 삶의 질 향상 계획이 종료되는 2014년까지로 인식해야 한다는 의견이 일반적이다(김광선 등, 2012).

3.2.3. 예산운용

농어촌서비스기준 제도 운영을 위한 별도의 예산은 마련되지 않은 상황이다. 현재 삶의 질 향상 위원회 사무국 운영예산이 있지만 이는 농어촌서비스기준 이행 촉진을 위한 별도의 사업성 예산과는 성격상 거리가 멀다. 그러나 농어촌서비스기준이 삶의 질 향상 계획에 포함되어 추진되고 있다는 점을 고려하면 이미 사업성 예산의 지원을 받고 있다고 보아야 할 것이다. 현재 제2기 삶의 질 향상 기본계획을 추진하기 위한 5년간(2010~2014년)의 총 예산은 34.5조 원(국비 22.7조 원) 이상인데 이 중 농어촌서비스기준 이행과 관련된 각 부처의 연간 예산은 총 2.7조 원(2012년 기준)에 달한다(김광선 등, 2012).

3.2.4. 평가체계

농어촌서비스기준 제도 운영에 대한 평가는 종합평가와 연차별 평가로 추진되고 있다. 앞서 언급하였듯이 「삶의 질 향상 특별법」은 삶의 질 향상 기본계획의 종료 시 농어촌서비스기준의 달성 정도를 평가하도록 규정하

고 있다. 따라서 제2기 삶의 질 향상 기본계획이 종료되는 2014년에는 기준 달성 정도에 대한 평가와 함께 농어촌서비스기준 제도 운영에 대한 종합평가가 추진될 예정이다.

반면 연차별 평가는 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관에서 매년 농어촌서비스기준의 이행실태를 점검·평가하는 방식으로 이루어지고 있다. 동 전문지원기관에서는 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가를 연차별 공통업무와 특별업무로 나누어 추진하고 있는데, 연차별 공통업무로는 농어촌서비스기준의 부문별·항목별·지역별 이행 실태를 점검하고 있으며, 특별업무로는 농어촌서비스기준과 관련된 주요 공공서비스 부문의 공급 실태 및 정책 수요를 분석하고 있다. 연차별 공통업무의 수행 시 각 부처에서는 관련 기준 항목에 대한 이행실적 자료를 제공하고 있으며, 각 지자체에서도 행정조사를 통해 관련 이행실적 자료를 제공하고 있다.

3.3. 농어촌서비스기준 제도로 본 중앙-지방 간 정책 연속성 평가

3.3.1. 추진 조직의 중앙 - 지방 간 정책 연속성

농어촌서비스기준이 공공서비스 공급에 대한 국가적 기준이기는 하지만 앞서 언급했듯이 공공서비스의 특성상 지역 현장에서 실현되기 마련이다. 이 때문에 제도를 운영하는 중앙과 이것이 실제 실현되는 지방 간의 추진체계 정비가 중요하다. 그럼에도 불구하고 농어촌서비스기준 제도 운영과 관련된 추진 조직은 중앙단위에서 삶의 질 향상 위원회 및 사무국, 농어촌서비스기준 협의회, 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관 등이 구성·운영되고 있을 뿐 지자체 차원에서는 어떠한 별도의 조직도 운영되지 않고 있다.

물론 농어촌서비스기준 제도 운영의 실무를 농림축산식품부가 맡고 있어 지자체의 농정 담당 행정으로 관련 업무가 연속되고 있기는 하나 관련된 협조가 이루어지는 정도에 불과하다. 농어촌서비스기준과 관련된 정부부처가 다양한 만큼 지자체의 관련 실·과·소도 다양한데, 지자체 차원에서

이를 아우르면서 농어촌서비스기준 제도의 운영을 전담하는 조직은 전무한 실정이다. 이러한 이유로 지자체에서 농어촌서비스기준은 특정 부서의 주요 업무로 지정되지 못한 채 주인 없는 행정업무로 전락할 위기에 있다. 지자체 차원에서도 농어촌서비스기준 제도 운영과, 기준 달성을 위한 시책 구상 및 추진을 촉진하는 전담 부서 설치가 필요하다는 의견 역시 이러한 맥락에서 나오고 있다.

3.3.2. 계획상의 중앙 - 지방 간 정책 연속성

농어촌서비스기준은 지자체 차원에서도 관련 계획에 포함되어 그 이행이 추진되도록 되어 있다. 「삶의 질 향상 특별법」이 규정하고 있듯이 지자체에서 삶의 질 향상 계획을 수립하고 시행할 시에는 농어촌서비스기준의 달성을 위해 노력해야 한다. 따라서 농어촌서비스기준 제도가 중앙 - 지방 간 연속되게 운영되고 있는지를 판단할 수 있는 방법 중 하나가 지자체의 삶의 질 향상 계획에 농어촌서비스기준의 내용과 그 이행을 위한 계획이 어느 정도 담겨져 있는지를 분석하는 것이다.

이러한 분석을 위해 한국농촌경제연구원에서 도 삶의 질 향상 계획과 군 삶의 질 향상 계획의 내용을 검토한 결과 농어촌서비스기준이 지자체의 삶의 질 계획에 반영된 정도는 상당히 부족한 것으로 드러났다(김광선 등 2011). 제2기 우수 시·도 삶의 향상 계획 수립 지자체로 선정된 A도의 경우에도 농어촌서비스기준의 항목과 세부내용이 삶의 질 향상 계획의 내용으로 담겨진 사례가 많지 않았다. 이러한 상황은 시·군 단위에서도 마찬가지인데 강원도 B군의 경우는 31개 농어촌서비스기준 항목 중 21개 항목만이 군 삶의 질 향상 계획에 직·간접적으로 반영되어 있으며, 전라남도 C군의 경우는 12개 항목만이 직·간접적으로 반영되어 있는 것으로 드러났다. 이에 따라 제3기 삶의 질 향상 계획 수립 시에는 농어촌서비스기준의 항목과 내용이 지자체 계획에 제대로 담겨 관련 사업과 함께 추진될 수 있도록 독려하고 관리하는 것이 필요하다.

3.3.3. 예산운용 상의 중앙-지방 간 정책 연속성

농어촌서비스기준 제도 운영을 위한 별도의 예산은 없지만 앞서 언급하였듯이 관계 부처의 사업예산은 연간 2.7조 원에 달한다. 그러나 대부분의 지자체에서는 이러한 관계 부처의 사업예산을 새로 시행된 농어촌서비스기준의 이행을 위한 예산으로 인식하지 못하고 있다. 즉 별도의 예산을 내려주지 않는 한 지자체에서 농어촌서비스기준을 지자체 주요 시책으로 추진하기에는 어려움이 있음을 의미한다.

농어촌서비스기준 제도 운영을 위한 지자체의 예산운용과 관련된 또 다른 문제는 지자체 예산 사정상 모든 농어촌서비스기준을 달성하는 것이 불가능하다는 점이다. 예를 들어 138개 농어촌 시·군을 대상으로 한 설문조사(95개 시·군 응답)에서 대부분의 지역이 읍부 도시가스 보급, 신재생에너지 등 난방비 저감, 도서·벽지 응급환자 이송체계 구축 등의 기준 달성 가능성을 매우 낮게 평가하였다(김광선 등 2012).[23]

결국 중앙정부에서 농어촌서비스기준 제도를 제정하여 시행하고 있지만, 정작 이의 달성을 실현하는 주요 주체인 지자체의 예산운용 상황 등은 제대로 고려되지 못한 것이다. 이에 따라 지자체의 농어촌서비스기준 달성을 위한 노력 촉구를 위해 일정정도의 별도 예산 지급이 필요하다는 의견과 함께, 이것이 불가능할 경우 우수 지자체를 대상으로 인센티브 재정을 부여하는 방안을 고려해야 한다는 의견이 증가하고 있다.

3.3.4. 평가체계 상의 중앙 - 지방 간 정책 연속성

현재 농어촌서비스기준 제도 운영을 위한 평가는 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관이 매년 수행하는 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가에 한정되고 있다. 물론 삶의 질 향상 5개년 계획의 종료 시 계획 추진실적과

---

[23] 농어촌서비스기준의 각 항목별 달성 가능성을 10점 만점으로 평가한 결과 6점 미만의 낮은 점수를 받은 항목(세부기준)이다.

함께 농어촌서비스기준의 달성 정도 역시 함께 평가하도록 되어 있어, 이와 함께 제도 운영 전반에 대한 종합평가를 추진할 수 있겠으나 이는 시기적으로 2014년도에 추진될 것으로 예상된다.

현재 추진되고 있는 연차별 이행실태 점검·평가는 농어촌서비스기준의 항목별 달성 정도, 시·군 지자체별 달성 정도, 그리고 부처별 관련 기준 항목의 달성 정도 등을 점검·평가하는 것을 핵심으로 하고 있다. 그러나 이러한 중앙정부 차원에서 점검 정도로 하는 평가로는 지자체에 별다른 영향을 주지 못하고 있다. 다만 농어촌서비스기준의 달성 정도 평가 결과를 언론 등을 통해 공개할 때 지자체에서 상대적으로 관심을 가지는 정도에 그치고 있다. 따라서 이러한 평가체계의 문제를 개선하기 위한 방법으로 앞서도 지적한 일정 정도의 별도 예산 지원이나 최소한 인센티브 재정 부여 방안이 모색될 필요가 있다.

3.3.5. 제도의 현장 적합성을 고려한 중앙 - 지방 간 정책 연속성

농어촌서비스기준 제도를 통해 중앙 - 지방 간 정책 연속성을 평가할 때 가져야 할 또 다른 측면이 동 제도의 현장 적합성이다. 이는 농어촌서비스기준이 담고 있는 공공서비스의 실현이 지방 현장에서 이루어지기 때문이다. 이러한 현장 적합성을 평가하기 위해 김광선 등(2012)은 138개 농어촌 시·군(95개 시·군 응답)을 대상으로 각 기준 항목별 현장 적합성을 조사하였다. 그 결과 현장 적합성이 6점 미만(10점 만점)으로 평가된 기준 항목에 읍부 도시가스 보급, 신재생에너지 등 난방비 저감, 여객선 1일 1회 이상 왕복 운행, 도서주민 운임 지원, 도서·벽지 응급환자 이송체계 구축, 준공공 교통프로그램 운영 등이 포함되었다. 즉 농어촌 지역이라도 지역마다 공공서비스에 대한 수요나 이를 충족할 재정상황 등에서 매우 다르므로 현행 농어촌서비스기준의 일부 항목은 지역에 따라 적합하지 않은 것으로 드러났다.

이러한 현장 적합성 문제는 결국, 농어촌서비스기준 제도 운영을 중앙정부 차원에서 주도하되 지방의 현실을 감안한 보다 유연한 방식으로 추진되

어야 함을 시사한다. 따라서 향후 농어촌서비스기준 제도 운영에 있어 기준 항목을 ‘국가적 최소성’ 측면에서 말 그대로 최소화하고 그 외에는 지자체에서 지역 실정에 맞는 기준 항목을 발굴하고 이를 시·도 및 시·군 삶의 질 향상 계획에 담아 달성을 위한 시책을 추진하도록 하는 방안이 고려될 필요가 있다.

외국의 농정 추진체계와 시사점

제5장

1. 미국의 농업법[24]

1.1. 미국의 주요 농정 이슈

1980년대 미국 농업정책의 초점은 기술 발전에 의한 지속적인 생산성 제고이며, 이를 통해 농산물의 생산 과잉문제 해소와 농가소득 안정을 유지하는 데 있었다. 생산과잉은 농산물 가격 하락을 가져오고, 이는 농업소득 저하, 농업 고용 노동자의 빈곤 문제로 연결되기 때문에, 1980년대 중반까지는 생산과잉을 조정하는 공급관리 정책에 초점을 맞춘 것이다. 이 시기는 보호농정과 시장지향성이 혼합된 가격·소득지지 정책이 농업정책의 중심이었다.

최근 미국 농업은 대규모 농장으로의 소득 집중 현상으로 대규모 농장과 소규모 농장 간 소득격차가 확대되고 있다. 그 결과, 소규모 농장들의 농외소득(정부보조금) 의존도가 높아지고 있다. 이에 따라 농장의 생산성 제고, 규모화 등 농장 중심의 정책으로부터 영세소농(빈곤 농가) 및 고령농을 대상으로 하는 정책의 필요성이 강하게 제기되고 있다.

미국 농정을 바라보는 두 가지 시각이 있다. 첫째는 시장 지향적 입장으로 상업농을 미국 농업의 중심으로 보고, 기술 진보에 대한 관심, 식품 가

---

[24] 송주호 등(2012)과 이병훈(2012)을 참고하여 작성하였다.

격의 하락에 대한 문제, 대규모 상업농의 효율성 제고를 핵심 농정 과제로 보는 시각이다.

두 번째는 '녹색시각'의 입장으로 GMO 농산물 생산을 포함한 기술 발전에 대해 회의적이며, 화학비료·바이오 기술이 환경 및 건강에 미치는 위해를 우려하며, 유기 농산물, 소규모 생산, 생태 친화적 농업에 정책의 초점을 맞추고 있다. 또한 농업·농촌·식품의 관점에서 미국 농업 역시 환경의 변화에 따라 최근 식품안전, 환경보호 측면이 농정에서 중심 의제가 되고 있다.

1.2. 농업법의 개요

미국의 농업법은 농업정책의 기본 방향과 중점 시책을 구체적으로 규정하는 법으로서 농가소득지원 및 품목별 보조금 수준 등 미국 농업정책의 근간이 되고 있다. 농업법은 농가소득 및 품목별지지 수준뿐 아니라 국민영양 및 식품보조정책, 환경보전 및 자원관리정책, 농촌개발정책, 농산물무역 및 해외원조정책, 농업연구, 지도 및 교육 등 농업 전반에 걸쳐 분야별로 향후 몇 년간 실시될 정책방향과 시책을 일괄하여 규정하고 있다.

미국의 농업법은 1933년 농업조정법 제정 이후 일반적으로 대략 5년의 주기를 두고 개정되어 왔다. 1933년 농산물 가격지지와 농가소득을 지지해 주는 최초의 농업법이 입법된 이후 주기적으로 포괄적인 농업법을 만들어 시행해 오고 있는데, 대부분이 이전에 시행되어 온 법을 수정하는 형태를 취해 왔다. 농업법은 최소 18개월(1948년 농업법)에서 최대 7년(1941년과 1996년 농업법) 동안 이행되는 규정으로 최근에는 대략 5년 주기로 개정되고 있다.

미국은 대내외 경제 및 농업 여건변화 동향을 감안하여 주기적으로 포괄적인 농업법을 만들어 시행해 오고 있는데 대부분이 직전에 시행되어 온 정책내용을 대내외 여건 변화에 따라 수정하는 형태를 취한다.

예를 들어 1985년 식량안보법(Food Security Act of 1985), 1990년 농가·

농업·보전 및 무역법(Farm, Agriculture, Conservation and Trade(FACT) of 1990), 1996년 식료·농업 증진 및 개혁법(Food and Agriculture Improvement and Reform(FAIR) Act of 1996), 2002년 농장안전 및 농촌투자법(The Farm Security and Rural Investment Act of 2002), 2008년 식품·보전·에너지법(The Food, Conservation, and Energy Act of 2008) 등은 모두 일정 기간 미국 농업정책의 골간을 이루는 한시법의 형태로 시기별 법안의 주요 내용은 그 당시의 농업 및 국내외 경제 상황과 여건을 반영하여 수정 및 개정되고 있다.

2012년 농업법은 사상 유례없는 국가채무와 재정적자로 인해 예산지출 절감의 필요 속에 대부분의 농작물 가격이 높게 유지되는 상황에서 이루어진 최초의 농업법 개정 작업의 결과이다.

한편 미국 농업법의 결정과정은 행정부, 의회 주도하에 농업인과 농민단체, 관련 기업가, 소비자 및 환경단체, 전문가 등이 참여하는 지역별·분야별 토론, 그리고 서면 혹은 구두의 의견수렴과 다수의 청문회 등을 통해 매우 복잡하고 오랜 시간을 투입하여 이루어진다. 일반적으로 새로운 농업법에 대한 검토는 현행 농업법의 기한 만료 2년 전부터 미국 농무부나 의회의 상하원 농업위원회 및 관련 소위원회 또는 민간으로부터 현행 농업정책에 대한 다양한 의견과 제안을 담은 다양한 보고서들이 제출되면서 시작된다.

미국 농업정책은 형식적으로 보면 '행정부의 지역·분야별 순회 공청회를 바탕으로 작성한 농업법안 의회 제출→상하원 의회의 정부안 심의와 개별 농업법안 제출→상하의원 단일안 확정 입법→대통령의 재가와 서명'이라는 과정을 거쳐 형성되며, 그 후 미국 농무부는 확정된 농업법에 기초해서 농업정책을 집행한다.

1.3. 농업법의 특징

미국 농업법은 제정 이래 가족농 보호와 농가소득 지지라는 기본 정신을

지속적으로 유지하고 있다. 시대별로 농업이 직면한 여건의 변화에 따라 농업방향과 정책수단의 차이는 존재하지만 농산물 가격지지를 통한 가족농 보호와 농가소득지지가 미국 농업법이 태동하게 된 배경이며 80여 년을 이어온 농정의 기본 정신은 유지하고 있다. 1933년 농업조정법은 주요 농산물에 대해 기준연도의 구매력을 유지할 수 있는 수준으로 패리티가격을 설정하고, 비상환담보융자제도(non-recourse loan)에 의해 시장가격이 지지가격 이하로 하락해도 일정 수준의 농가 수취가격을 보장하는 가격지지정책을 도입하였다.[25] 이 같은 가격지지 정책은 생산과잉을 심화시켜 시장가격을 더욱 하락하게 하고, 가격지지를 위한 정부재정은 지속적으로 증가할 수밖에 없는 악순환의 문제를 일으켰고, 이러한 생산과잉 문제가 미국 농정의 최대 과제로 대두하였다.

미국 농정은 농산물 가격보장을 통한 농가소득 보호와 수급균형의 조화를 위한 방안으로 1980년대 중반까지는 품목별 식부면적감축계획(Acreage Reduction Program: ARP), 전체 농장의 식부면적통제(set aside), 경작지유보(acreage reserve), 보전유보(Conservation Reserve Program: CRP)제도 등을 통한 공급과잉 정책이 오랫동안 미국 농업정책의 근간이 되어 왔다.

미국 농업법은 주요 시기별로 시장지향적 농업개혁의 추진(1990년, 1996년 농업법), 혹은 보호농정의 강화(2002년, 2008년 농업법) 등 정책방향과 이를 달성하기 위해 채택된 정책수단 등에 차이가 존재해 왔으나 가격을 지지하여 농가의 소득을 안정시키고자 하는 정책이 미국 농업정책의 중심이 되어 왔다.

또한 농산물 과잉생산에 대응하여 생산조정과 함께 수요확대를 위해 저소득 취약계층에 대한 식품구매권(food stamp)지원제도를 도입하였으며, 지금도 전체 농업부문 관련 재정지출의 70% 이상에 해당하는 가장 많은 예산이 식품영양지원제도(SNAP)라는 명목으로 지출되고 있다.

---

[25] 주요 농산물의 최저가격을 지지하는 효과가 있는 융자단가(loan rate)를 설정하고, 생산비 이상의 가격을 보장해 주는 이 제도는 이후 미국 농정의 핵심 가운데 하나가 되어 현재까지도 지속되고 있다.

농업법이 포괄하는 정책 범주(policy scope)가 매우 다양해지고 있으며, 이로 인해 농업법으로 영향을 받는 이해당사자도 많아지고 있다. 과거 농업법은 농축산업 생산자의 후생증진에 초점을 두었기에 농업법으로 인한 대부분의 수혜가 이들 농민에게 돌아가는, 순수한 농업정책(agricultural policy)이었다. 그러나 최근 농업법에는 저소득 빈곤층에 대한 식품지원, 청소년을 위한 학교급식, 식품안전성 제고를 위한 식품정책(food policy), 환경과 자연자원 보전을 위한 정책(natural resource policy), 농촌지역의 경제 활성화와 삶의 질 향상을 위한 농촌개발(rural development), 농산물을 이용하여 에너지자원을 생산하는 바이오에너지정책(bioenergy policy) 등 다양한 범위의 내용을 포괄하고 있다.

미국 농업법은 국내 농업생산자뿐 아니라 소비자, 납세자, 노동자, 그리고 전 세계의 농업에도 큰 영향을 미치고 있다. 농업뿐 아니라 농촌개발, 식품안전, 영양과 건강, 환경 및 자연자원관리, 바이오에너지 등 포괄적 분야에 걸쳐 다년간의 구체적인 정책방향과 세부지침이 규정되는 특성으로 인해 거의 전 국민에 해당하는 다양한 계층과 그룹들과 연관되어 있다. 또한 미국은 단일 국가로 전 세계 최대의 농산물 생산, 소비, 무역국 이자 식량원조국으로서 농업법의 분야별 정책내용들은 직간접적으로 전 세계 농식품 산업에 큰 영향을 미치고 있다.

미국 농업정책의 결정과정은 행정부인 미국 농무부, 입법부인 의회, 농민단체 등의 비정부단체(NGO) 등 세 가지 주요 부문의 각자 역할과 기능이 작동되고 서로의 상반된 이해관계가 상호작용을 통해 조정되는 과정이라고 할 수 있으며, 공식적·비공식적 의사전달체제가 상대적으로 잘 갖추어져 있다. 농업정책 결정과정에는 공식적 참여자인 대통령, 행정부, 상하원 의회 등과 비공식적 참여자인 농민단체, 농산업계, 소비자단체, 환경단체, 기타 NGO 등의 의견이 미국 농무부, 의회 등이 개최하는 공청회나 비공식 루트를 통해 활발히 개진된다. 농업법 형성 과정에서 공식적 혹은 비공식적 참여자들의 의견 수렴 및 이해 조정 절차가 체계적으로 잘 확보되어 있어 정책결정 과정이 공개적이며 투명한 편이다.

전기 농업법의 기한 만료 이전 2년여에 걸친 새로운 농업법 개정 과정에

서 포괄적으로 이루어지는 농업정책 결정은 모든 이해관계자와 당사자의 적극적인 참여와 공개적인 논의를 통하여 이루어지고 있다. 특히 의회, 행정부, 민간의 이해 조정 및 합의를 중시하면서, 정책결정 과정의 다원주의와 공개주의를 원칙으로 하는데, 이는 미국 농업정책 결정과정의 투명성 제고와 농업·농촌에 대한 대국민 이해 및 공감대 형성에 기여하고 있다.

미국의 농업정책의 근간이 되는 농업법 결정과 관련하여 다른 나라에 비해 농업정책 결정에서 미국 의회의 역할과 권한이 크다. 미국 의회는 행정부의 농업정책 수립과 집행에 대한 감시와 견제기능을 수행하고, 농업법 제정과정에서 자체적인 법안의 마련과 절충안 마련을 통해 행정부의 농업정책 결정에 강한 영향력을 행사하면서 지속적으로 관여하고 있다.

미국의 농업법은 국가 재정운영계획과 연계하여 대략 5년 주기의 종합적이고 체계적인 농업정책의 수립이기에 행정부의 농업정책에 대한 농업생산자들의 합리적 영농 의사결정에 기여하고 있다. 주요 품목별 농업정책에 대해 5년 이후까지의 사업내용이 미리 결정됨에 따라 농민들은 영농 전에 정부지원 내용과 예상수익을 미리 알 수 있고 따라서 안정적인 영농이 가능하다. 농업생산자가 향후 5년간의 정부의 지원 상황을 미리 알고 농사를 지을 수 있도록 법적으로 보장되어 있는 것으로 농업인의 정책에 대한 신뢰도를 증진시킬 수 있다.

아울러 5년 주기의 농업법 제정을 통한 농업정책 집행체계는 농정 당국의 입장에서도 정책을 일관성 있게 안정적으로 추진할 수 있다는 장점이 있다. 농업법은 시효가 상대적으로 길고, 입법 당시 미국 농업경제의 현황과 전망뿐만 아니라 미국의 전체경제와 세계경제질서의 동향과 전망에 대한 분석을 토대로 품목별·분야별로 정책수단과 방법, 지원대상, 지원단가, 연도별 지원예산 등 사업계획이 구체적으로 명시되어 만들어지기 때문에 농정 당국의 일관된 정책 수행이 가능하다.

미국 농업정책의 기준이 되는 농업법 제정과정에서 WTO 농업협상의 보조금 감축의무 등 대외적인 농업정책 환경변화가 감안되고 있다. 과거 농업정책은 각국의 재량대로 결정하는 것이라는 인식이 팽배하였으나 UR 농업협상 타결 이후 농업부문에 대한 정책도 국제적인 규율하에 놓이게 됨

으로써 미국의 정책 의사결정자들도 국제적인 규율을 고려하고 있다. 최근에 의회의 표결을 앞두고 있는 2013년 농업법안에서 작물보험과 연계된 농장 수입보장정책 도입도 가급적 생산 및 무역 왜곡적 품목별 직접가격지지 정책의 모습을 보이기 위한 움직임으로 판단된다.

하지만 아직도 미국 농업정책 결정의 기조는 무엇보다 자국 내 농업상황을 우선적으로 고려하면서 농가소득 및 경영안전망 장치를 강화해 나간다는 것을 기본 골격으로 추진되고 있다. 이는 대외적인 국제 규범보다는 국내 정치상황에 민감하면서 농업에 대해 우호적인 입장을 가질 수밖에 없는 의회의 권한이 어느 국가보다 강한 미국의 특성과 함께 건국 이래 전통으로 가족농에 대한 보호가 농정의 기본 철학으로 자리 매김하고 있는 것이 반영된 결과로 판단된다.

1.4. 시사점

미국 농업법의 시사점을 정리하면, 첫째, 미국 농업법은 농정방향, 중점시책, 예산규모를 명시하고 있다는 점이다. 미국 농업법은 미국 농정의 기본정신을 나타내는 법으로 가족농 보호와 농가소득 지지의 필요성에 의해 1933년에 제정되었으며, 80여 년을 이어져 내려오고 있는 농정의 근간이다. 농업법은 주기적으로 국내외 경제여건 및 농업환경을 감안하여 농가소득정책, 품목별 농업정책, 농촌개발정책, 환경보전정책, 농산물무역, 식품영양정책 등에 관한 사항들을 하나의 패키지로 묶어 정책의 기본방향과 중점시책을 구체적으로 규정하고 연도별 지원 예산규모를 명시함으로써 예측 가능한 정책 집행이 가능하며, 농가 입장에서도 중·장기적인 정책 방향을 인지하고 영농활동이 가능하다는 장점이 있다.

둘째, 농정의 정책범주와 이해관계자 다양화이다. 과거 농업법은 농축산업 생산자의 후생증진에 초점을 둔 농업정책(agricultural policy) 중심이었다. 그러나 최근에는 저소득 빈곤층에 대한 식품지원, 청소년을 위한 학교급식, 식품정책(food policy), 환경과 자연자원 보전정책(natural resource

policy), 농촌개발(rural development), 바이오에너지정책(bioenergy policy) 등 다양한 범위의 내용을 포괄하고 있다.

셋째, 농업정책 결정과정의 체계성을 들 수 있다. 미국의 농업정책 결정과정은 미국 농무부, 의회, 농민단체 등 세 가지 주요 부문 각자 역할과 기능이 작동되고 서로 상반된 이해관계가 상호작용을 통해 조정되는 과정이라고 할 수 있다. 정책 과정에 공식적·비공식적 정책 공동체의 의사전달 체제가 상대적으로 잘 갖추어져 있다.

넷째, 국가재정운영계획과 연계한 중·장기(통상 5년) 종합계획을 수립하여 농정의 예측 가능성을 높이고 있다. 미국 농업법은 국가재정운영계획과 연계하여 대략 5년 주기의 종합적이고 체계적인 정책계획이라 안정적이고 예측가능성을 담보한다. 또한 주요 품목별 농업정책에 대해 5년 후까지 사업내용이 미리 결정됨에 따라 농민들은 영농 전에 정부지원 내용과 예상수익을 미리 알 수 있고 따라서 안정적인 영농이 가능하다.

다섯째, 5년 주기의 중장기 계획으로 정책집행의 일관성·지속성을 확보하고 있다. 농업법은 시효가 5년 주기로 상대적으로 길고, 입법 당시 미국 농업경제의 현황과 전망뿐만 아니라 미국의 전체경제와 세계경제질서의 동향과 전망 분석을 토대로 정책수단과 방법, 지원대상, 지원단가, 연도별 지원예산 등 사업계획이 구체적으로 명시되어 만들어지기 때문에 농정 당국의 일관된 정책수행이 가능하다.

2. EU의 공동농업정책(CAP)

2.1. EU의 주요 농정이슈[26]

유럽연합(EU)은 1951년에 6개국에서 시작하여 2007년에 27개국이 참여

[26] 임송수 등(2007)을 참고하여 작성하였다.

하는 경제 공동체로 성장하였다. 1973년부터 시작하여 모두 5회의 회원국 확대가 있었는데, 이 가운데 2004년과 2007년의 12개국 가입(EU-12)이 가장 큰 규모의 확대이다. EU는 다양한 농업 여건을 가진 국가들의 결합체이다. 농가당 농경지 면적은 EU-15 평균이 31ha, EU-12가 17ha이다. EU-27 평균은 25ha인데 이는 미국의 180ha와 비교해 상당히 작은 규모이다. 농가 규모가 가장 큰 회원국은 체코로 84ha이고, 경영 규모가 가장 작은 회원국은 몰타로 0.9ha이다.

표 5-1. EU 회원국 확대 추이

EU 확대	가입 신청연도	가입 연도	전환 기간	회원국 수	회원국
시작	1951	1951	-	6	벨기에, 독일, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드
1차	1961	1973	5년	9	덴마크, 아일랜드, 영국
2차	1962	1981	5년	10	그리스
3차	1977	1986	7~10년	12	스페인, 포르투갈
4차	1989 1991	1995	없음	15	오스트리아 스웨덴, 핀란드
5차	1990 1994 1995 1995 1996	2004 2004 2004 2007 2004	최대 7년	27	키프로스, 몰타 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 불가리아, 루마니아, 체코

주: 크로아티아가 2013년 7월 1일 정식회원국으로 가입하여 현재는 28개 회원국임
자료: EU 집행위원회(http://ec.europa.eu/agriculture).

시기별·회원국별 곡물 자급률을 비교하면, EU-15 자급률은 1980년대 후반과 1990년대 초반에 최고 수준에 올랐다가 내림세 또는 안정세를 나타내고, EU-12는 오름세를 보인다. 독일은 1988년부터 100% 이상의 자급률을 달성하였고, 1980년대에 자급하던 그리스는 1995년부터 자급률이 하락하고 있다.

표 5-2. EU의 시기별·회원국별 곡물 자급률 비교

시기	50% 이하	50~100%	100% 이상
1970년대	네덜란드	독일, 아일랜드, 그리스, 이탈리아, 영국	덴마크, 프랑스
1980년대	네덜란드, 포르투갈	독일, 아일랜드, 스페인, 이탈리아	덴마크, 그리스, 프랑스, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 영국
1990년대	벨기에, 몰타, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베니아	에스토니아, 아일랜드, 그리스, 스페인, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 폴란드	불가리아, 덴마크, 독일, 프랑스, 헝가리, 오스트리아, 루마니아, 핀란드, 스웨덴, 영국
2000년대	벨기에, 몰타, 네덜란드, 포르투갈	에스토니아, 아일랜드, 그리스, 스페인, 이탈리아, 슬로베니아	불가리아, 체코, 덴마크, 독일, 프랑스, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 헝가리, 오스트리아, 폴란드, 루마니아, 핀란드, 스웨덴, 영국

자료: <http://epp.eurostat.ec.europe.eu>.

EU 농업은 전통적으로 저투입, 노동 집약적 생산이었으나 최근에는 비교 우위가 있는 지역에서 생산 집약화와 특화가 진행되고 있다. 원예작물 생산에서는 스페인 해안지역, 포르투갈, 남부 이탈리아, 그리스 등의 집약도가 커지고 있으며, 낙농업과 작물생산은 남부 핀란드와 아일랜드 중심으로 집약적 생산이 이루어지고 있다. 양돈산업은 생산과 가공시설이 발달한 덴마크, 벨기에의 플랑드르(Flanders) 지역, 네덜란드, 프랑스의 브레타뉴(Bretagne)와 이탈리아의 포밸리(Po Valley) 지역 등에 집중되어 있다.

또한 조건이 좋지 않은 지역에서는 생산 조방화가 진행되고 있다. 생산 조방화는 주로 토양이 척박한 지역 또는 원격 지역에서 나타나며, 일부 농업 경영체는 농가소득이 낮고 후계자가 없어 경영을 포기하거나 대규모 목장에 통합되기도 한다. 핀란드와 아일랜드 대부분 지역, 독일과 영국의 산악지역, 오스트리아의 소규모 복합농 지역, 남부 프랑스, 그리스, 이탈리아의 여러 지역 등이 이에 해당한다.

생산 집약화와 조방화의 이질적 현상과 함께 농업 경영체 수와 농가 인구의 내림세 및 경영규모의 양극화 현상이 진행되고 있다. 이러한 농업구조의 변화를 초래하는 이유는 첫째, 자본의 노동 대체와 생산성 향상, 둘째, 생산마진 감소로 규모 확대를 통한 소득 창출의 필요성 가중, 셋째, 농업 정책으로 인한 농업보조의 대농 편중현상과 무역자유화에 따른 자원 배분의 효율성과 생산성 증대의 필요성에 따른 규모화에서 그 원인을 찾을 수 있다.

2.2 EU 농업정책의 전개과정

EU 집행위원회(Commission)는 EU의 형성 이래 농정의 중점과 주요 과제를 '생산성→경쟁력→지속가능성'의 흐름으로 정리하였다. 1960년대 시작한 공동농업정책은 보호농정의 전형으로서 식료공급 부족 해소와 농공간 소득격차 해소를 핵심 목표로 하였다. 정책의 핵심 수단은 가변과징금을 통해 역내 농산물 시장을 해외시장 가격변화로부터 차단하고, 다른 한편 제도가격을 통해 생산자의 소득을 보장하는 것이었다.

1990년대에 진행된 농업개혁은 농산물 과잉생산과 그에 따른 재정부담, 과도한 집약화의 해소를 위한 구조농정으로의 전환의 성격을 가지고 있었다. 가변과징금 제도가 폐지되고, 제도가격 수준이 인하되었다. 또한 직접지불제도(작물재배면적, 가축 두수에 연계된 보상직불)가 핵심적 수단이 되었다.

최근에는 CAP에서 식료품질 및 안전, 농촌, 환경, 건강, 동물복지의 중요성이 증대하고 있으며, 이 요소들을 포괄하는 이념은 지속가능성이라 볼 수 있다. 2003년 직접지불제도를 단일직접지불제도로 전환하면서 상호준수의무(cross compliance)를 강화하고 농촌정책의 비중을 강화하면서, 농업·농촌의 지속가능성을 강화하는 정책변화를 하고 있다. 2008년 이른바 '건강점검'이라는 2003년 개혁 정책 점검과 보완에서도 이러한 노선이 확인된다.

그림 5-1. EU 농정 추진의 중점과 과제

생산성 ——————————————————————>					
경쟁력 ——————————————————————>					
지속가능성 ——————————————————————>					
초기	위기	1992년 개혁	Agenda 2000	2003년 개혁	2008년 '건강체크'
식료안보 생산성증대 시장안정화 소득지지	과잉생산 지출폭증 국제마찰 구조수단	과잉감소 환경 소득안정 재정안정	개혁심화 경쟁력 농촌발전	시장지향성 소비자관심 환경 단순화 WTO합치성	2003개혁 강화 새로운 도전 위험관리

자료: European Commission(2009).

2.3. CAP 개혁의 주요 내용

2.3.1. 농업정책

UR 협정 체결을 앞두고 개혁의 시발점이 된 1992년 공동농업정책 개혁은 ① 농업 경쟁력 제고, ② 효율적인 소득보전 조치 정착, ③ WTO 협상 대응, ④ 농업 예산 절감, ⑤ EU 회원국 확대 대비, ⑥ 환경, 식품안전 등 비농업계 관심 사항 반영 등을 배경으로 추진되었다. 즉, 가격보조(AMS)를 낮추는 대신에 면적이나 사육두수를 기준으로 하는 보상 직접지불을 도입하였다.

직접지불은 공동농업정책 시행 초기부터 존재하였으나 시장보조 조치에 딸린 조치에 불과하였다. 그러던 것이 1992년 개혁 조치로 직접지불은 가장 중요한 보조정책 수단이 되었으며, 2007년에 공동농업정책 제1기둥(Pillar 2) 시장 및 농업소득 분야 예산의 86%를 차지하기에 이르렀다. 1993～2005년 직접지불은 면적기준 직불, 특별 소고기(special beef) 및 암고기소(suckler cow) 프리미엄, 암양(ewe) 프리미엄 등 생산과 연계된 조치가 주류였다.

직접지불의 시행은 농가소득을 지원하는 데 효율이 낮은 가격보조 조치로부터 무역왜곡 정도가 낮고 소득보전 효과가 높은 조치로 대체하는 것이었다. 또한, 직접지불은 시장보조와 수매제도보다 투명하고 시장왜곡이 적으며, 공공재 공급에 대한 소득지원과 연계하여 지급할 수 있다는 장점을 지닌다. 그러나 지급방식 측면에서는 여전히 작물이나 생산을 전제함으로써 시장을 왜곡하여 시장신호와 무관하게 농가가 생산 극대화나 생산 유지를 꾀할 수 있는 문제를 안고 있다.

2003년 도입된 단일직불제도(Single Farm Payment Scheme: SPS)는 기존의 품목별 직불제도를 하나의 직불제도로 통합하였다. 단일직불제도는 경영체 혹은 지역별 면적당 '역사적인 지원액'[27]에 근거하여 지급됨으로써 생산결정과 분리를 강화하였다. 이는 생산과 연계한 기존 허용보조형 직접지불의 단점과 WTO 농업협상에서 허용보조에 관한 규율 강화 움직임을 반영한 것이다. 2005년부터 시행한 단일 직불은 기존 직접지불에 산출 근거를 두고 있으나, 다양한 농업 부문의 지원을 하나로 통합한 것으로 농가가 선택한 생산 형태와 관계없이 지급된다는 특징을 지닌다.

단일 직불과 다른 직불을 받으려면 농가는 상호준수의무(cross compliance)를 지켜야 한다. 상호준수의무는 환경, 식품안전, 동식물 위생, 동물 복지 등의 18개의 관리법 규정을 포함한다. 이 밖에도 모든 농지는 바람직한 농업 및 환경여건 속에 유지되어야 하며 특히 다시는 농업생산에 활용하지 않는 농지 관리가 중요하다. 회원국은 토양이나 기후, 기존 영농체계, 토지 이용, 윤작, 영농방식, 농가구조 등 관련 지역의 특성을 고려하여 최소요건을 정할 수 있다.

2.3.2. 농촌정책

1980년대까지 농정의 초점과 예산 지원이 시장보조에 맞춰지면서 공동

---

[27] 기준연도 기간 동안의 농가 경지면적을 기준으로 단일직불금을 지원하므로 역사적 지원액(historical reference)이라는 용어를 사용한다.

농업정책의 틀 안에서 농업구조와 농업환경정책의 비중은 높지 않았다. 1988년 집행위원회가 '농촌사회의 미래(The Future of Rural Society)' 문서를 이사회와 유럽 의회에 제출함으로써 농촌정책의 중요성에 대한 인식이 확산되었다(EC 1998). 이 문서는 EU 내의 지역격차 문제에 대응하여 공간적 개념에 입각한 별도의 지역정책이 필요하며, 특정한 농촌지역이 갖고 있는 모든 장점을 이용할 것을 주장했다(김태연 등 2009). 이러한 제안은 1988년의 구조기금[28] 형성을 통해 EU 지역정책, 특히 농촌개발정책인 목적5b 정책에 반영되었다.

농촌개발정책은 1992년 농업개혁부터 그 중요성에 대한 인식이 점차 커져[29] '아젠다 2000'[30]에 이르러서는 공동농업정책의 '농촌개발'이 공동농업정책의 제2기둥(Pillar 2)으로서 정립되었다. 종전에 여러 정책수단들로 분산되어 있던 농업구조 관련 정책들을 '농촌개발정책' 부문으로 통합했다(오현석 등 2006). 이로써 농업구조조정, 지역개발, 환경보전 등과 관련한 여러 정책들이 보다 광범위하고 일관된 정책 틀 속에서 집행될 수 있는 기반이 마련되었다(유찬희 2004). 즉 1999년 5월 채택된 농촌개발규정[31]을

---

[28] 1988년의 구조기금 개혁은 기존에 각자의 목표와 체계를 갖고 지역경제 및 사회구조개선 사업에 지원해 오던 유럽지역발전기금(European Regional Development Fund: ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund: ESF), 유럽농업 지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF) 중 지도부문(Guidance Section) 예산 등 세 가지 예산이 통합되고 증액된 것이다(김태연 등 2009).

[29] 1992년 농정개혁을 통해 농촌개발은 농업환경 보조(agri-environmental payments: AEPs)의 틀로서 공동농업정책의 주요 구성요소로 통합되었다.

[30] EU가 새천년을 앞두고 회원국 확대 및 대외적 도전과제들의 해결을 위해 1993년 3월 베를린 정상회담을 통해 도출한 유럽연합 합의문으로서, EU의 확장을 앞두고 새로운 도전에 대응하고 그에 따른 새로운 기회를 활용하기 위해 2000~2006년 기간에 대해 농업정책뿐만 아니라 지역정책, 금융정책 등 EU 전반 사항에 대한 정치적 합의틀을 제공하고 있다. 공동농업정책과 관련해서는 가격지지와 수출보조는 감축하고, 직접지불을 늘리고 농촌개발 분야에 대한 투자 확대를 주요 내용으로 한다(오현석 등 2006).

[31] Regulation (EC) No 1257/1999는 유럽연합 웹사이트(www.europa.eu) 게시자료

통해 다양한 농촌개발 정책수단들[32]은 하나의 통합된 규제 하에서 추진될 수 있게 된 것이다(유찬희 2004).

아젠다 2000은 개혁이 일정한 예산 안에서 수행될 수 있도록 연간 평균 예산을 405억 유로로 고정시키고, 이 중 43억 유로를 농촌개발 예산으로 배정했다.[33] 이는 계획기간 동안 실질적 지출수준을 고려하여 지출을 안정화하기 위한 것이다(오현석 등 2006).

2007년 이전까지의 농촌개발 재원은 EAGGF(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, 유럽농업 지도보증기금)[34]의 Guarantee Section(보증 부문)으로부터 일부 자금전환[35] 및 회원국의 분담금을 통해 Guidance Section(지도 부문)으로 이전한 것이었다.

2005년에 이르러 유럽연합은 공동농업정책의 자금집행과 관련하여 새 규정을 제정[36]하여, 그때까지의 공동농업정책 실행을 위한 재원이었던 EAGGF를 EAGF(European Agricultural Guarantee Fund, 유럽농업 보증기금)와 EAFRD(European Agricultural Fund for Rural Development, 농촌개발을 위

참고(http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leg/1257_en.pdf).

[32] 농촌개발규정(Regulation (EC) No 1257/1999)은 '농업 및 산림 부문의 다양화와 발전', '농촌지역의 경쟁력 강화', '환경 및 농촌 유산의 보전과 유지'를 주요 목표로 하여, 9가지 정책수단을 제시했다. '농업자산에 대한 투자', '청년영농인의 창업지원'과 '교육훈련', '조기은퇴', '조건불리지역과 환경제약지역', '농업-환경', '농산물 가공 및 유통 증진', '산림', '농촌지역의 발전과 적응 촉진 수단들' 등이다(오현석 등 2006).

[33] 2000~2006년 기간 동안 제2지주의 예산은 공동농업정책 전체의 평균 10%이다. 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 앞으로도 늘어날 전망이다.

[34] EU는 1962년부터 2006년까지 EAGGF로 공동농업정책에 필요한 자금을 충당했다. EAGGF는 1964년에 Guarantee Section과 Guidance Section으로 분리되었으며, 시장과 가격 조치, 수출보조와 같은 정책을 지원했다.

[35] 자금전환(modulaton)은 농촌개발 목적으로 사용하기 위해 직접지불 일부를 강제로 각출하는 것을 말한다(임송수 2008).

[36] Council Regulation (EC) No 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy(2005년 9월 제정, 2007년 1월부터 효력 발생)에 의해 새롭게 만든 EAGF 및 EAFRD로 2007년부터 공동농업정책 예산을 집행한다.

한 유럽농업기금)[37]로 분리했다. 이로써 규정의 효력이 발생되는 2007년부터 공동농업정책의 각 기둥(Pillar)과는 별개의 기금으로 운용한다(오현석 등 2006). 공동농업정책의 제1기둥인 시장정책 관련 조치들이 해당되던 보증부문(Guarantee Section)은 EAGF로 추진하고, 제2기둥인 농촌개발 관련 정책들(이전의 지도부문)은 EAFRD를 통해 추진하도록 함으로써 하나의 프로그램과 재정관리 통제체계로서 농촌개발 정책 이행을 단순화했다(임송수 2008).

이상에서 살펴본 바와 같이, 아젠다 2000을 통해 농촌정책이 공동농업정책의 두 번째 축으로 자리잡기는 했지만 기존에 구조기금에서 수행되어 오던 농촌발전정책의 일부분은 여전히 구조기금을 통해 시행되는 두 가지 체계가 병존하는 형태(김태연 등 2009)였던 것이, 2000년대 후반기부터 새 규정에 근거하여 EAFRD라는 단일 기금 체계로 개편되었다. EU는 유럽연합의 농촌개발정책을 강화하고 그것의 이행을 간소화하기 위한 목적으로 EAFRD라는 정책수단을 만들어냈음을 밝히고 있다.[38] 현재는 4개의 축으로 구성된 정책수단들의 꾸러미를 담은 농촌개발프로그램을 통해 집행된다.

- 제1축: '농업·임업 부문의 경쟁력 향상' 축으로, 인적·물적자원 형성
- 제2축: '환경 및 전원의 향상' 축으로, 토지관리의 관점에서 자연환경과 경관의 보존, 자연자원 향상과 양립 가능한 농업·임업활동 수행
- 제3축: '농촌지역 삶의 질 및 농촌경제의 다각화' 축으로, 공공서비스의 개발, 소규모 사업, 농촌관광, 문화적 유산의 개발을 통하여 농촌지역의 개발을 지원함으로써 전 분야에 걸쳐 성장과 고용의 조건을 개선
- 제4축: 'LEADER' 축으로, 농촌발전에 대한 상향식 접근방식을 가진 지역 행동전략을 통한 혁신적 거버넌스의 가능성을 여는 것

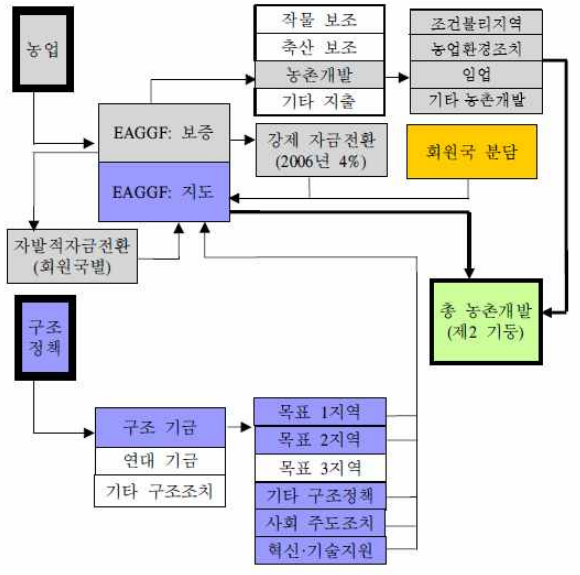
---

[37] Council Regulation (EC) No 1698/2005.

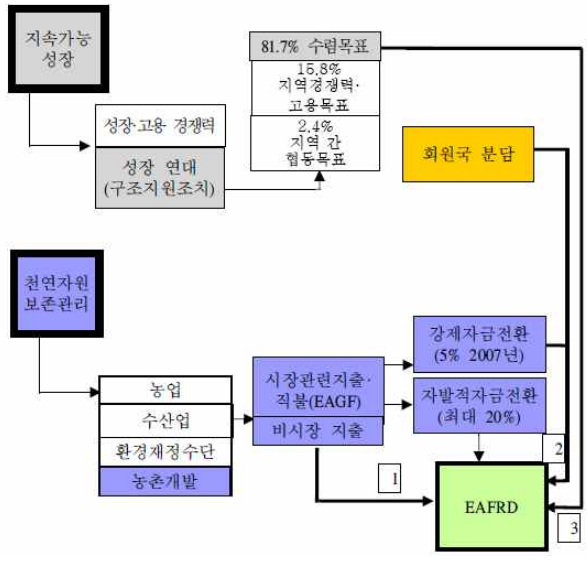
[38] 유럽연합 웹사이트(http://europa.eu).

그림 5-2. EU 농촌개발 자금의 흐름 변화

<2000～2006년>



<2007～2013년>



자료: 임송수(2008).

농촌개발정책 추진체계상의 한 가지 중요한 특징은 국가나 지방정부가 관련 조치를 이행하므로 지역마다 프로그램이 다양하다는 점이다.[39]

아젠다 2000 개혁에서는 정책 형성 및 집행과 관련하여 EU와 회원국 정부 간 관계에 일정한 변화가 나타났는데, 공동농업정책이 종전 EU 주도의 정책에서 회원국 정부 및 각 지역 주도의 정책으로 변화된 지역정책 모델을 도입한 것이다(김태연 등 2009). 산업정책으로서의 농업정책에 대해서는 EU 주도의 중앙집권적 정책이 실시되지만[40], 농촌정책은 구조기금 개혁의 6가지 원칙[41]을 받아들이면서 사실상 회원국 정부 주도의 정책으로 변화했다(김태연 등 2009).

농촌개발정책은 재정계획에 맞추어 7년 주기로 설정된다. 현재 시행되고 있는 것은 2007~2013년 농촌개발규정(Rural Development Regulation: RDR)이다. RDR은 메뉴 방식의 정책 대안으로, 회원국들은 자국의 정책 목표나 우선순위에 따라 공동농업정책이 농촌개발정책의 범위로 제공하는 메뉴들 중 적합한 것을 선택하여 적용한다. 실제 보조금을 지급하는 액수와 비율을 회원국이 정할 수 있고, EU에서 지원하지 않는 사업 분야라도 자국 예산으로 별도 지원이 가능하기 때문에 사실상 정책의 분권화가 이루어졌다고 볼 수 있다(김태연 등 2009).

RDR의 틀 안에서 회원국은 EU 집행위원회와 협의하여 국가 수준의 농촌개발전략(RDS)과 농촌개발프로그램(RDP)을 개발·시행한다. EU가 제시하는 전략 가이드라인에 맞추어 각 회원국 정부는 국가전략계획(national strategy

---

[39] 1988년 집행위원회는 '농촌사회의 미래(The Future of Rural Society)' 문서에서 농촌지역 발전을 위해 새로운 접근방법을 적용할 것을 권고했다. 즉 정책 수행의 분권화를 위해 EU, 회원국 정부, 각 지역 간에 지역발전 프로그래밍 및 정책 결정에 대한 새로운 관계 설정이 필요함을 주장했다(김태연 등 2009).

[40] 공동농업정책 농업정책의 주요 부분인 시장정책은 회원국 정부의 권한을 제한하고, EU에서 EU 전체 농산물 시장을 통제하는 형태로 실시된다(김태연 등 2009).

[41] ① 필요한 지역에 대한 예산 집중(concentration), ② 예산 증액, ③ 프로그래밍 원칙, ④ EU·회원국 정부·지역기관과 단체들 간 파트너십, ⑤ EU 지원의 부가성(additionality), ⑥ 모니터링과 평가

plan)을 수립[42]하여 EU 집행위원회(European Commission)에 제출한다. EU 집행위원회는 이러한 전략과 프로그램을 승인하는 역할을 담당한다.

각 회원국 이하의 추진체계를 보더라도, 농촌정책을 각 지역에 적합한 형태로 이행하기 위해 지역의 각 기관과 단체들을 중심으로 한 파트너십을 기반으로 다년간의 프로그램을 수립하도록 한다. 이러한 지역 프로그램 수립 과정을 통해 중앙정부의 정책 형성 권한이 지역의 다양한 주체들로 구성된 파트너십으로 이전되는 효과를 갖는다. 이와 같은 농촌개발의 '지역화' 추세는 2007년 이후 더욱 강화되었다(김태연 등 2009).

2.4. 2013년 이후 공동농업정책 방향[43]

공동농업정책은 농업·농촌 여건의 변화에 대응하여 지속적인 개혁을 추진해 왔으며, 앞으로도 이러한 변화와 개혁은 계속될 것으로 전망된다. 기존 공동농업정책 추진에 대한 긍정적 평가에도 불구하고, 현 계획기간(2007~2013년) 종료 이후 EU 농업·농촌은 경제적 측면, 환경적 측면, 지역 측면 등 3가지 측면의 도전에 직면하게 될 것이다.

경제적 측면에서는 무엇보다도 식량안보의 중요성이 크게 대두될 것으로 전망된다. BRICs라고 일컬어지는 신흥거대경제권의 경제성장에 따른 식량 수요 증가가 예상되며, 기후변화와 정치적·지정학적 이유 등으로 국제곡물 및 식량가격의 불안정성은 더욱 높아질 전망이다. 또한 최근에 나타나고 있는 금융위기 등 거시경제적 요인에 의한 경제위기는 앞으로도 발생할 가능성이 높으며, 이는 원유 및 자재 등 투입재 가격 상승 요인으로 작용할 것이다.

---

[42] 농촌개발계획(rural development plan)을 수립하기 이전 단계로 수행한다.

[43] 이 절은 DG for Agriculture and Rural Development, European Commission의 "The CAP towards 2020: Meeting the food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future(2011.11.18.)" 자료를 참고하여 작성하였다.

환경 측면에서는 온실가스 방출, 토양침식, 수질 및 대기오염, 생물다양성 유지 등과 같은 문제에 직면할 것으로 예상된다. 1990년 이후 EU-27의 온실가스 방출량은 20% 정도 감소하는 추세를 보이고 있으며, EU-15는 12% 방출량을 감축하고 있는 것으로 나타났다. 기후변화가 EU 국가들에 미칠 영향을 보면, 영국, 프랑스 등 서부-대서양지역은 홍수의 위험이 높고, 덥고 건조한 하절기, 해수면 상승, 작물 병해충 위험 및 생산량 감소, 가축의 건강 악화 등이 예상된다. 스칸디나비아반도를 포함하는 북부지역은 하절기 강우량 감소, 겨울 폭풍 및 홍수 증가, 경작지 증가, 해충 및 질병 위험 증가 등의 가능성이 있다.

스페인, 이탈리아 등 지중해 연안을 포함하는 남부지역은 용수 이용도가 낮아지고, 가뭄 위험이 증가하며, 작물 생산량 감소와 작지 감소가 우려된다. 마지막으로 중부유럽은 겨울철 홍수 가능성 증가, 하절기 강우량 감소, 가뭄 위험에 따른 용수 이용 제한, 토양 침식 위험이 예상된다.

EU의 지역 유지와 관련한 농업의 중요성이 강조되고 있다. 전체 1,370만 농업경영체 중에서 70%가 5ha 미만의 농업경영체들로 소농의 비중이 높다. 또한 농식품 부문의 고용자 수가 1,750만 명으로 전체 고용의 7.7%를 차지하고 있다.

2013년 이후 공동농업정책 개혁의 목적은 지속가능한 식량자급(Viable Food Production), 자연자원 및 기후변화에 대응, 균형 있는 농촌지역 발전 도모의 세 가지이다. 이를 위한 정책수단으로는 직접지불, 시장조치, 농촌개발을 들 수 있다. 직접지불은 소득 재분배의 기능 강화, 생산 비연계, 지불액 한도 설정, 소농지원 조건불리지역 지원의 방향으로 제도의 재설계의 필요성이 제기되고 있다. 시장조치는 시장 지향성을 강화하고, 필요한 조치는 간소화·단순화의 필요성이 제기되고 있으며, 식품공급사슬(food chain)에서 발생하는 부가가치의 공유를 위한 방안 모색이 필요하다. 농촌개발은 환경 및 기후변화에 대응한 기술혁신, 다른 EU의 지역정책과 연계성 강화, 효과적인 전달체계 구축, 위험관리 강화 등의 개선 조치의 필요성이다.

그림 5-3. 새로운 도전과 EU CAP 개혁의 필요성

경제 측면의 도전	환경 측면의 도전	지역 측면의 도전
- 식량안보의 중요성 - 가격의 불안정성 - 경제적 위기	- 온실가스 방출 - 토양 침식 - 수질/대기 오염 - 생물다양성	- 농촌지역의 활력 - EU 농업의 다양성 유지

자료: 박준기 등(2011a).

그림 5-4. EU CAP 개혁의 정책 수단

정책 대상 및 목표의 명확화		두 기둥(pillar) 구조에 기초
직접지불 (Direct Payments)	시장조치 (Market Measures)	농촌개발 (Rural Development)
- 소득의 재분배 - 대상의 명확화 - 제도의 재설계 · 생산 비연계 · 지불액의 제한 · 소농 지원 · 조건불리지역 지원	- 시장 지향성 - 간소화 및 단순화 - 개선된 Food Chain 기능	- 환경, 기후변화 및 혁신 - 다른 EU 정책과 연계성 강화 - 보다 효과적인 전달 체계 구축 - 위험관리 - 새로운 분배 기준

자료: 박준기 등(2011a).

2.5. 시사점

EU는 다양한 농업여건과 규모를 가진 27개 회원국의 집합체이다. 농업경영체당 경지규모를 보면, 최대 84ha의 체코에서부터 0.9ha에 불과한 몰타를 포함하고 있으며, 곡물자급률은 프랑스의 196%에서부터 네덜란드의

23%까지 다양하다. 농업환경도 북부의 스칸디나비아 지역에서부터 지중해 연안의 국가까지 포함하는 등 다양하다.

농업 구조조정이 완성되었거나 비교적 안정된 농업체제를 갖고 있음에도 여전히 비교우위가 있는 지역으로 농업생산이 집중되고 있으며, 그 결과 중규모의 농업경영체 비중은 감소하는 반면, 취미농을 포함한 소농과 대농의 비중이 높아지면서 양극화 현상을 보이고 있다.

한편, 농업정책은 1980년대의 생산성 증대, 소득지지에 따른 과잉생산과 재정압박 문제가 대두되었다. 1992년 공동농업정책 개혁을 통해 구조조정 방향으로 전환하였으며, 직접지불을 중요한 보조정책 수단으로 활용하였다. 2003년에는 소비자 관심, 환경, 정책의 단순화, WTO 합치성 등을 목표로 지속가능성을 추구하는 공동농업정책 개혁을 실시하였으며, 직접지불을 생산비연계와 상호준수의무를 부과한 단일직불로 전환하였다. 또한 공동농업정책의 틀을 아젠다 2000부터 제1기둥(시장 및 농업소득)과 제2기둥(농촌개발)으로 확립하여 시행하고 있다.

EU 농업구조 변화와 공동농업정책 개혁의 시사점을 정리해 보면, 첫째, 공동농업정책이 다양한 특성을 가진 회원국 농정의 지침서 역할을 하고 있다. 공동농업정책은 다양한 농업 특성을 가진 EU 회원국이 공동으로 추구해야 하는 농업성장과 농촌지역사회 유지 발전을 위한 방향을 제시하고 있는 것이다.

둘째, 농업·농촌의 여건 변화에 따른 지속적인 농정개혁을 실시하고 있다. 농업정책은 1980년대 생산성 증대, 소득지지에 따른 과잉생산과 재정압박 문제가 대두함에 따라 1992년 농정개혁을 통해 구조조정 및 직접지불을 중요한 정책 수단으로 전환하였고, 2003년 개혁을 통해 소비자와 정책 환경을 고려하면서 정책을 단순화하는 방향으로 전환하였다. 특히 농정의 틀을 제1기둥(시장 및 농업소득)과 제2기둥(농촌개발)으로 확립하여 시행하고 있다. 2014~2020년 기간 동안 적용될 새로운 공동농업정책에서도 이러한 기조는 유지될 것으로 전망되는데 개혁의 정도와 방식의 선택은 합의를 통해 마련되었다.

셋째, 10년 주기의 농정개혁과 수시 건강체크를 실시하여 평가와 점검을

강력하게 실시하고 있다. EU의 공동농업정책은 평균 8-10년 주기로 개혁을 실시하며, 정책 실시 기간 중에 국내외 여건 변화가 발생하거나 점검이 필요한 경우 아젠다 2000, 건강체크 2008과 같이 특별 점검을 실시하여 새로운 방안을 모색하곤 하였다. 정책은 무엇보다도 예측 가능해야 하며, 이를 위해서는 계획성, 일관성과 단순성을 확보해야 한다는 측면에서 EU 공동농업정책 운영 방식이 시사하는 바는 크다.

넷째, 농업정책과 농촌개발정책에 대한 명확한 비전과 방향을 제시하고 있다. 제1기둥(시장 및 농업소득)과 제2기중(농촌개발)의 두 축으로 농정 비전과 방향을 제시하고 있다. 특히 다원적 기능을 대상으로 하는 직불조치(단일직불)는 WTO 규범에 맞고 사회의 수요나 장기적 목표와 일치한다.

다섯째, 성과 제고를 위한 정책 일원화와 평가체계 구축·운영을 들 수 있다. 기존의 개별적으로 분산되어 있던 보조 지원을 단일직불 중심으로 통합하고 일원화된 기금을 마련함으로써 행정비용을 줄이고 정책 효율을 높이려고 노력하고 있다. 또한 기존 정책(예: 농촌개발 조치)의 효과와 효율에 관한 평가를 주기적·체계적으로 추진하고 있다. 정책 시한을 사전에 정하고 이 정책을 다음 기간에도 지속하려면 문제, 정책목표, 정책수단에 관한 평가와 재심사를 거치도록 함으로써 정책 효과를 높이고 있다.

3. 미국·EU 농정 추진의 시사점

미국은 상업농 중심의 시장 지향적 농업으로 농정의 기본 방향도 가격·소득 정책의 기조를 유지하고 있다. 미국 농정의 특징은 5년 내지 7년 정도의 한시적인 농업법에 근거하여 최저가격의 보장을 전제로 하여 고정직불, 몇 가지 가격지지, 그 외에 재해보험 등 다양한 시책들로 구성된 정책결합(policy mix)으로 경영안정을 도모하는 점이다. 최근 농정은 규모화·전문화에 따른 양극화로 나타난 영세농 지원의 확대, 친환경농업 및 식품안전성을 중시하고 있다.

EU는 유럽형 농업의 유지와 지속가능성을 공동농업정책의 핵심 의제로 삼고 있으며, 주기적으로 EU 차원의 농정개혁을 추진하고 있다. 최근 공동농업정책은 소득보상 직접지불을 생산비연계 단일직불로 개편하고, 농촌개발 및 환경정책 강화의 방향으로 개혁을 추진해 왔다. 2013년 이후 농정개혁은 정책목표, 정책수단 및 정책대상을 명확히 하기 위하여 활발한 논의와 의견을 수렴하고 있다.

선진국 농정의 공통적인 전개의 방향은 품목별 가격지지 또는 직불제에서 농가단위(경영단위) 직불제로 전환되면서 지지가격을 인하하는 방향으로 전개되고 있다. 직불제는 생산 과잉문제를 해결하기 위하여 생산중립적인 방식으로 전환하고 있다. 일본의 경우는, 구조개혁을 가속화하고 품질을 향상하기 위해 부분적으로 생산 및 품질과 연계하는 방식을 채택하고 있다.

또한 정책의 중심이 종전의 농업정책에서 농촌정책으로 이동하는 현상이 미국과 EU에서 공통적으로 나타나고 있다. 이것은 농업정책과 농촌정책이 결합되어 추진됨으로써 다원적 기능을 확대한다는 의도도 작용하는 동시에, 이를 통해 농업보호에서 농촌보호로 보호방식을 전환한 것이기도 하다.

환경농업정책도 농정에서 중시되고 있다. 특히 EU는 환경농업정책의 수단으로 직불제를 확대하는 동시에, 이행조건을 강화하여 환경편익 증대와 환경부하 감소를 동시에 추구하고 있다. 소득보상 직불제나 단일직불제를 수급할 수 있는 이행조건에도 환경요건을 설정하는 등 환경정책을 농정 일반으로 확대하고 있는 것이 특징이다.

미국도 2002년 농업법에서 환경정책이 확대되었으며, 2007년 농업법에서도 환경정책을 더욱 강화하였다. EU와 미국이 환경정책을 중시하는 배경에는 종래 생산과잉 문제 해결이라는 요인이 강하게 작용하였으나 최근에는 농업의 다원적 기능을 중시하고 있다는 변화이다.

최근 글로벌 이슈와 관련하여 석유가격 상승과 세계 곡물수급 사정 등을 반영하여 바이오에너지 작물의 생산에 농정이 개입하고 있는 점도 공통적인 현상이다. 농정의 범위가 에너지정책과 환경정책에까지 확대되고 있다.

표 5-3. 미국·EU의 농정개혁 방향 전환 내역

구 분	기존 정책	최근 정책방향
미국	상업농 중심의 시장 지향적 농정	친환경농업, 영세농 지원, R&D, 식품안전성
	가격·소득정책 기조 유지	
EU	구조조정, 생산연계, 농업정책 중심	생산비연계, 단일직불, 환경정책, 농촌정책 중심
	유럽형 농업 유지 및 지속가능성	

이러한 여건 속에서 미국과 EU의 농정 사례의 시사점을 정리하면, 우선, 기본적으로 미국은 농업법, EU는 회원국의 합의에 의한 공동농업정책 등이 모두 법적 근거에 기초하고 있다는 점이다. 일정 기간 동안의 농정 방향을 제시함으로써 정책의 일관성과 예측 가능성을 확보하고 있다. 정부의 정책은 일관성을 유지해야 하며, 그 결과의 예측 가능성이 확보되어야 함을 알 수 있다. 정책은 선택의 문제(상이한 정책목적과 정책 수단 간의 선택, 현상유지와 개혁 간 선택, 공적 책임과 민간부문의 책임 간 선택, 공동자원 배분에 있어서 상이한 수혜자 간 선택 등)가 중요하므로 정책목표, 정책수단 및 지원대상의 명확성이 확보되어야 한다.

둘째, 집행력을 담보하는 법률에 근거한 농정 추진이다. 미국과 EU의 농업정책은 선언적 법률이 아닌 집행을 보장하는 법률에 근거하여 추진하고 있다. 즉, 농업·농촌의 여건 변화를 중·장기적으로 전망하고, 농정 방향을 설정하며, 그에 합당한 예산까지를 법률로 규정하여 정책 추진의 일관성을 유지하고 있다는 점이다. 우리 정부도 UR 전후로 42조 원 구조개선사업(1992～1998년), 농어촌특별세사업(1994～2004년), 제2단계 구조개선사업(1999～2004년), 농업·농촌종합대책(2003～2013년) 등을 실시하였다. 그러나 나름의 성과에도 불구하고, 지속적 방향을 유지하기보다는 정부의 성격에 따라 임의로 정책 기조가 자주 변경되는 경향이 강하다.

셋째, 객관적 평가 시스템 및 의견수렴 체계를 구축하여 운영하고 있다. EU는 1992년 공동농업정책 개혁 이후 정책평가를 실시하여 아젠다 2000을 발표하였고, 2003년 농정개혁 이후에는 건강체크 2008을 실시하여 농촌정책을 보강하는 조치를 취하였다. 2013년 이후 농정개혁을 위하여 2010년 상반기에 EU의 운영에 관심을 가진 5,600명의 기고, 의견 수렴을 위한 컨퍼런스 개최, Council·EP·EESC·CoR 등을 통한 토론 등을 추진한 것으로 나타났다. 미국의 경우, 정책평가는 행정부의 대통령 직속 관리예산처(Office of Management and Budget)가 담당하며, 의회는 감사원에 해당하는 정부책임처(Government Accountability Office)가 담당하는 이원화된 체계를 갖추고 있다.

우리나라도 정책평가 체계를 갖추고 있으며, 다양한 형태의 정책평가를 실시하고 있으나, 농정 방향과 목표에 대한 논의는 부족한 실정이다. 예를 들면, 2003년에 수립된 농업·농촌종합대책은 3년 주기로 평가를 실시하기로 되어 있으나 2007년에 1회 실시한 후 종합적 정책평가는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 정책평가는 평가 자체보다는 평가결과의 객관성 확보를 통해 다음 농정 방향 및 목표 수립에 활용될 수 있어야 의미를 가진다. 국민적 공감을 얻을 수 있는 농업정책이 되기 위해서는 현행 정책평가 체계를 점검하고, 객관적이고 유용한 평가가 가능하도록 체계와 방식이 개선될 필요가 있다.

넷째, 유럽이나 미국의 내실 있는 정책평가 체계의 작동은 농정에 대한 다양한 의견을 제시할 수 있는 일종의 정책 공동체의 기반이 있기 때문에 가능하다. 많은 정책 전문가나 관련 민간단체가 농정에 대해 성과를 논의하고 목표, 수단, 방식 등에 대해 개선 방향과 대안의 목소리를 내는 것이다. 그러한 목소리를 정책에 수용할 수 있는 과정이 마련되어 있으므로 정권교체 등의 변화에 따라 정책이 변경되는 일은 거의 없게 되는 것이다.

다섯째, 정책 방향의 명확화·단순화를 위한 정책결합(policy mix)을 실시하여 정책 집행의 효율성을 높이고 있다. EU의 공동농업정책은 크게 단일직불과 농촌정책의 두 축으로 이루어져 있다고 할 수 있다. 물론 이 두 정

책의 세부 항목에는 시장정책, 수출, 환경 등과 관련한 다양한 사항들이 포함되어 있지만, 정책의 핵심 목적, 방향 및 내용 등을 누구나 쉽게 파악하고 이해할 수 있다는 장점이 있다.

표 5-4. 주요국 중·장기 농정 법률 및 계획

구 분	법령(제도)	농정계획 수립	주요 내용
미국	농업법	5~7년	- 농정목표 및 방향 - 부문별 예산
EU	공동농업정책	8~10년 (중간평가 실시)	- 농정목표 및 방향 - 부문별 예산
우리나라	농업·농촌·식품산업 기본법	5년 단위로 농업·농촌 발전계획 수립 (구속력이 없는 상태)	- 규범적 조문

농정 추진체계 정비의 방향과 과제

제6장

1. 농정 추진체계 정비의 방향

농업·농촌정책이 사회·경제적 여건 변화에 능동적으로 대응하고 합리성과 효율성, 국민적 신뢰성을 확보하기 위해서는 관련 주체들의 합의에 의해 형성된 법률을 근거로 구속력 있는 중·장기 계획을 수립하고 일정 기간 그 계획을 근거로 상호 역할 분담을 통해 정책을 실현해나가는 방식의 확립이 필요하다. 이에 이 연구에서는 농정 추진의 문제점은 무엇이고 개선 방안이 무엇인지를 정책의 '연속성'이라는 측면에 초점을 맞추어 살펴보았다.

연속성이라는 개념이 학술적으로 명확히 정립된 것도 아닐뿐더러 말하는 이에 따라 그 내용과 수준이 다른 것이기에 농정 추진의 요소인 법과 계획, 조직, 예산사업 등의 연속성은 확보되어 있는지, 중앙-광역-기초 자치단체로 이어지는 정책 추진의 주요 주체 간 상호 인식의 차이나 역할 분담 등의 측면에서 연속성이 있는지 등을 검토하고자 하였다. 선행연구나 정부의 공식적인 자료를 통해 현황을 파악하는 한편, 지자체의 군수 및 공무원과의 인터뷰, 전문가들 대상의 델파이조사, 농정 사례 분석 등을 추진하였다.

이 장에서는 농정의 연속성 제고를 위해서 추진체계를 어떻게 정비하는 것이 좋을지 그 방향과 과제를 제안하고자 한다. 우선, 앞선 분석 결과에 기반하여 농정 추진체계를 정비하는 큰 원칙과 방향을 크게 세 가지로 설

정하였다.

첫째, 정책 현장의 수요와 환경 변화에 대응한 농정 추진이 필요한 만큼 그에 걸맞게 추진체계가 정비되어야 한다. 현재 농정 분야에는 주무부처인 농식품부 이외에 민·관이 포괄적으로 특정 이슈에 대해 치열한 논의를 하고 합의를 이끌어낼 수 있는 장이 없는 상태이다. 따라서 보다 실질적이고 지속적인 위원회 운영 등을 통한 정책 논의와 그 논의 결과가 반영될 수 있는 구조의 형성이 필요하다. 그러한 구조가 마련되어야 델파이조사를 통해 전문가들이 우리 농정의 가장 큰 문제점으로 지적한 합의된 중·장기 농정 비전과 목표를 설정할 수 있을 것이다.

둘째, 예측 가능한 농정으로 신뢰도를 제고할 수 있도록 하여야 하며, 그러한 추진체계가 구축되어야 한다. 무엇보다 법과 계획에 근거한 예산 투입과 사업 추진이 일정 기간 이루어지도록 강제되어야 한다. 이를 위해서는 현행 계획들을 단순화하는 동시에 계획과 예산의 연계성을 제고함으로써 선진국과 같이 법률의 집행력, 계획의 구속력을 제고하여야 한다.

셋째, 정책 과정의 전달 기능을 원활히 하기 위하여 농정 조직 운영의 안정성을 확보해야 한다. 중앙농정과 지방농정의 연속성이 보장되어야 할 것이며, 지방농정의 자율성 및 순응성을 제고하여야 한다. 델파이조사를 통해 농정에 가장 큰 영향을 미친다고 의견이 모아진 농업인단체를 비롯하여 전문가 등이 정책 공동체를 형성하고 정책 과정에서 합리적인 의견 교환이 가능한 역할 분담 체계가 작동할 수 있어야 한다.

2. Q 방법을 활용한 농정 추진체계 정비 과제 도출

2.1. 조사 개요

농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 추진체계 정비의 구체적인 대안을 도출하기 위해 Q 방법 조사를 실시하여 공무원, 연구자, 현장활동가 등 농

업·농촌 분야 관계인들의 정책 개선 요구를 파악하였다. 정책 대안과 관련하여 다양한 요구들을 제시하고 이들 간의 우선순위를 질문했다. 조사 응답을 토대로 Q-type 요인분석을 실시하여 농정추진체계 정비와 관련한 주요 담론을 도출했다. 정책 대안 관련 요구들은 조직, 계획, 예산, 평가 등과 관련한 추진체계 정비 방향을 담은 16개 진술문으로 구성된다.

Q 방법은 서로 다른 개인들의 주관적 관점이나 인식을 유형화하는 데 유용한 분석기법으로(Brown 1998; Stephenson 1953), 농촌지역 또는 공공정책 관련 연구에서 점점 빈번하게 활용되고 있다(송미령 등 2008). Q 방법은 상관관계와 요인분석 등의 통계적 방법을 적용하여 인간의 주관성을 체계적이고 엄밀한 수량적 방법으로 연구하는 독특한 심리측정학적 원리를 가지며(Mckweon and Thomas 1988), 어떠한 대상이나 현상에 대한 사람들의 생각, 태도, 가치관 등을 서술한 Q 진술문에 대한 응답자들의 반응을 통해 유사성을 검토하고 유사한 생각을 하는 이들을 몇 개의 집단으로 발견함으로써 다수의 사람들이 생각하는 방향성을 찾는 데 초점을 둔다.

이 조사는 2013년 10월 18일부터 10월 31일까지 14일 동안 이메일 발송을 통한 온라인 설문조사 형식으로 진행되었다. 총 34명이 응답했고, 활동영역별 응답자 구성은 중앙공무원 7명(21%), 지방공무원 8명(24%), 교수 또는 연구자 16명(47%), 지역리더·현장활동가 및 전문업체 컨설턴트가 3명(9%)이다.

진술문 개발을 위해 연구 과정에서의 사례조사와 자문회의로부터 도출된 요구들, 그리고 1·2차에 걸친 전문가 델파이 조사 결과들을 토대로, 조직·계획·예산·평가·지침·정책방향 등의 측면에서 농정 추진체계 개편 방향과 관련된 요구들을 추출했다. 최종적으로 구성한 16개 진술문은 다음의 <표 6-1>과 같다.

표 6-1. 진술문: 추진체계 개편 방향에 대한 요구

부문	주요 내용	진술문	진술문 번호
조직	중앙단위의 이해관계자 논의·수렴기구	농업·농촌정책의 비전과 목표 설정, 중장기 계획 수립, 새로운 사업 분야 발굴 등의 과정에서 다양한 이해관계자 의견이 충분히 논의·수렴되기 위한 기구(위원회)가 운영되어야 한다.	S6
	농림수산심의회	중앙, 시·도, 시·군 등 각급의 농정심의회('농림수산심의회')가 형식적 역할에서 탈피하여 농업·농촌정책에 대한 제대로 된 심의 기능을 수행하도록 실질화할 필요가 있다.	S7
	삶의질향상위원회	삶의질향상위원회의 위상을 강화하고 농촌정책에 관련된 다양한 부처들의 정책/사업에 대한 조정 기능을 강화해야 한다.	S9
	중앙정부 농정조직의 안정성	일관성 있는 정책 추진을 위해 중장기 계획 기간 동안에는 중앙정부 농정조직이 자주 변동되지 않고 안정성이 유지되도록 해야 한다.	S16
	지방행정조직 외 거버넌스 체계	지방농정의 연속성을 담보하기 위해 농업회의소, 중간지원조직 등 민간부문의 주요 주체가 참여하는 지방농정의 거버넌스 체계 확립이 필요하다.	S14
	농촌정책 추진 지방행정조직	농업정책은 농업정책과, 농업기술센터 등 지방의 행정조직이 확립되어 있는 반면, 농촌정책은 지방의 추진주체가 불분명하므로 농촌정책을 전담할 지방행정조직이 확립될 필요가 있다.	S5
계획	중앙단위의 구속력 있는 단일 계획 통합	농업·농촌과 관련하여 유사·중복적으로 수립되고 있는 다수의 계획들을 정비하여, 실행력을 갖춘 단일한 중장기계획(예: '농업·농촌 및 식품산업 육성 5개년 기본계획' 등)으로 통합하는 것이 바람직하다.	S1
	지방단위의 구속력 있는 단일 계획 통합	지자체 단위에서 유사·중복적으로 수립되고 있는 다수의 농업·농촌 관련 계획들을 정비하고 실행력을 갖춘 단일한 중장기계획으로 통합하는 것이 바람직하다.	S8
예산	중장기 계획과 예산의 연동	정책의 일관성을 제고하여 정책신뢰를 얻기 위해서는 농업·농촌정책의 중장기 계획과 예산이 연동되도록 하는 법적 구속력 확보가 필요하다(예: 미국의 농업법에 근거한 농림예산 수립 등).	S3
	지방의 자율적 농정을 위한 예산 권한	지자체가 지역의 여건·특성을 반영하여 자율성과 책임성을 가지고 농정을 추진하기 위한 전제로서 지방의 실질적 예산 편성 및 사용 권한이 확대되어야 한다(예: 포괄보조금 제도의 확대 및 실질화 등).	S2

부문	주요 내용	진술문	진술문 번호
평가	정책방향 수정 등에 성과평가 결과의 반영	당초 정책 목표에 대한 성과 평가가 제대로 이루어지고, 평가 결과가 이후의 정책방향 수정 및 사업의 지속여부 결정, 예산 편성 등에 반영되어야 한다.	S15
지침	농림사업시행 지침의 부분 개편	'농림사업시행지침'이 지나치게 매뉴얼화되어 지자체의 자율성을 침해하는 측면이 있지만 농림사업의 예측가능성 측면에서 장점도 있으므로 기본 틀을 유지하면서 부분적으로만 개편하는 것이 바람직하다.	S4
정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 경제	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 농촌의 생산·가공품, 문화, 경관 등 지역자원을 활용한 경제활동 다각화 및 소득기회 창출이라고 생각한다(예: 6차산업화 등).	S10
	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 삶의질	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 농촌에 살고 있는 사람들의 생활 여건 개선을 위한 교육·의료·복지·문화 등 삶의 질 향상이라고 생각한다.	S11
	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 농업	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 식량주권을 지키고 국민들에게 안전하고 좋은 품질의 먹거리를 생산·공급하는 안정적 농업 생산이라고 생각한다.	S12
	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 환경	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 국민들이 향유할 수 있는 환경·생태·어메니티를 보전하고 환경적 지속가능성의 가치를 지키는 것이라고 생각한다.	S13

2.2. 농정 추진체계 개편에 대한 요구 분석 결과

2.2.1. 진술문별 지지 정도

Q-type 요인분석을 실시하여 농정 추진체계 개편과 관련한 주요 담론을 도출하기 전 단계로, 각 진술문이 응답자들로부터 전반적으로 어느 정도의 지지를 받고 있는지 살펴보았다<표 6-2>. 이는 담론 그룹에 관계없이 전체

응답자가 부여한 진술문별 평균 점수를 산출한 것이다.

전체 응답자들의 진술문별 지지 정도를 보면, 1순위부터 4순위까지 높은 점수를 얻은 진술문이 모두 계획(중앙 및 지방 단위)과 예산에 대한 내용인 점이 두드러진다.

표 6-2. 진술문 평균 점수

구 분	주요 내용	평균점수	100점 환산 점수
S1	**중앙단위의 구속력 있는 단일 계획 통합**	**5.5**	**78.6**
S2	**지방의 자율적 농정을 위한 예산 권한**	**5.1**	**73.1**
S8	**지방단위의 구속력 있는 단일 계획 통합**	**4.7**	**67.2**
S3	**중장기 계획과 예산의 연동**	**4.7**	**66.8**
S12	**콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 농업**	**4.4**	**63.4**
S11	**콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 삶의질**	**4.1**	**58.4**
S10	**콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 경제**	**4.1**	**58.4**
S13	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 환경	3.9	55.0
S7	농림수산심의회	3.9	55.0
S6	중앙단위의 이해관계자 논의·수렴기구	3.7	53.4
S5	농촌정책추진 지방행정 조직	3.6	51.3
S16	중앙정부 농정조직의 안정성	3.4	48.7
S9	삶의질향상위원회	3.4	48.3
S14	지방행정조직 외 거버넌스 체계	3.4	49.2
S15	정책방향 수정 등에 성과평가 결과 반영	3.3	47.1
S4	농림사업시행지침의 부분 개편	2.8	40.3
전체 평균 점수		4.0	57.1

주: 1) 진술문에 부여된 점수는 최소 1점부터 최대 7점까지임.
2) 굵은 글씨는 평균 점수 이상인 경우임.

‘중앙 단위에서 구속력을 갖춘 하나의 중장기 계획으로 통합’해야 한다는 진술문이 전체 응답자들로부터 가장 높은 점수(5.5점, 100점 환산점수는 78.6점)를 얻었다. 그리고 계획의 실질적 이행을 담보하기 위한 예산과 관련된 요구로서 ‘중장기 계획과 예산이 연동’되어야 한다는 진술문이 네

번째로 높은 점수(4.7점, 100점 환산점수는 66.8점)를 받았다.

지방이 자율성·책임성을 가지고 농정을 추진하기 위한 전제로서 '지방의 실질적인 예산 편성과 사용 권한이 확대'되어야 한다는 진술문이 두 번째로 높은 점수(5.1점, 100점 환산점수는 73.1점)를 얻어 전반적으로 높은 지지를 받았다. 지방 단위의 실질적 예산 권한에 대한 요구와 더불어 '지방 단위에서 구속력 있는 단일 계획으로 통합'할 필요성에 대한 진술문이 세 번째로 높은 점수(4.7점, 100점 환산점수는 67.2점)를 받았다.

콘텐츠 측면에서의 향후 농업·농촌정책의 방향에 대한 요구들도 비교적 높은 점수를 얻고 있다. 미래의 농정 방향과 관련하여 제시한 네 가지 진술문 모두가 평균보다 높거나 근접한 점수를 받았다. 그 순서는 농업(4.4점), 삶의 질과 경제(4.1점), 환경(3.9점) 순으로 나타났다.

2.2.2. 농정 추진체계 개편에 대한 주요 담론들

Q 방법론을 활용하여 농업·농촌 분야의 중앙 및 지방 공무원, 교수 및 연구자, 지역의 리더 및 현장활동가 등 관계인 총 34명의 응답을 통해 농정 추진체계의 개편에 대한 요구와 관련한 7개 담론을 도출하였다.

Q-type 요인분석을 실시한 결과[44], 요인분석 결과 총분산의 89.2%를 설명하는 8개 요인이 추출되었다. 그중 1명의 응답자만이 속한 마지막 8요인을 제외하고, 1~7요인을 담론 그룹으로 도출하였다.

1요인~7요인은 총분산의 85.2%를 설명하는데, 7개 요인 중에서도 1요인(총분산의 30.9% 설명), 2요인(총분산의 14.9% 설명), 3요인(총분산의 11.7% 설명), 4요인(총분산의 9.8% 설명)이 대다수의 응답자가 속한 주요 담론이 된다. 그 외의 5~7요인은 각각 총분산의 7~8%만을 설명한다. 다만, 속한 응답자가 많지 않지만 둘 이상의 사람들이 어느 정도 일치된 의

44 실시한 요인분석에서는 속한 담론 그룹의 사람들과 반대 부호를 나타내는 네 명의 응답자를 제외하고 최종 분석했다. 이들의 응답은 주요 담론에 이어서 개별 정책요구로 서술했다.

견을 보인다는 점에서 담론 그룹으로 포함하였다. 요인분석에서 제외된 응답자들의 의견은 담론 그룹으로 분류하지 않았고, 기타 의견으로만 다루었다.

전체 응답자의 82.4%에 해당하는 사람들이 도출된 7개 담론 그룹에 속한다.[45] 요인분석의 총분산에 대한 설명력이 높은 1요인은 전체 응답자의 약 21%가 속하며 'A그룹'으로 명명하였다. 2요인은 전체 응답자의 약 18%가 속하며 'C그룹'으로 명명하였다. 3요인은 전체 응답자의 약 9%가 속하며 'D그룹'으로 명명하였다. 4요인은 전체 응답자의 약 18%가 속하며 'B그룹'으로 명명하였다.[46] 5~7요인은 각기 응답자의 6%가 속하며, 차례대로 'E그룹', 'F그룹', 'G그룹'으로 명명하였다.

각 담론 그룹에서 중요하게 생각하는 농정 추진체계 개편의 방향을 파악하기 위해 Q방법 조사에서 7점(최고 점수), 6점, 5점을 부여받은 진술문들을 중심으로 주요 요구를 해석하였다.

진술문별 점수는 요인분석으로부터 도출된 요인점수를 바탕으로 각 담론 그룹별로 진술문의 우선순위를 매긴 것이다. Q 방법 조사에서 Q 분류(Q-sorting)를 할 때와 같은 방법으로 요인점수가 가장 큰 것부터 가장 작은 것까지 1~16순위를 매기고, 순위에 따라 1점부터 7점까지 점수를 부여한다.[47] 도출한 담론 그룹에서 16개 진술문에 대해 부여하고 있는 점수를 다음의 <표 6-3>에 제시하였다.

---

[45] 다수의 응답자들이 이 중 네 가지 담론에 속하며, 나머지 세 담론은 많은 응답자가 속하지는 않지만 두 명 이상이 확보된 경우이다. 그 외 경우에 대해서는 기타 의견으로 다루었다.

[46] 요인분석에서 4요인에 해당하는 B그룹은 A그룹과 상당 부분 유사한 의견을 보였다. A그룹과의 비교 서술의 용이성을 위해 순서를 바꾸어 명명했다.

[47] 진술문 분류판과 진술문의 각 위치(순위)에 따라 부여한 점수는 <부록 5> 참고.

표 6-3. 추진체계 개편 방향에 대한 담론 그룹별 우선순위(부여점수)

진술문 번호	부문	진술문 내용	A그룹	B그룹	C그룹	D그룹	E그룹	F그룹	G그룹
S6	조직 (위원회)	중앙단위의 이해관계자 논의·수렴기구	5	2	4	4	2	5	5
S7	조직 (위원회)	농림수산심의회	3	4	4	2	4	6	5
S9	조직 (위원회)	삶의질향상위원회	4	3	2	3	2	3	6
S16	조직	중앙정부 농정조직의 안정성	4	5	1	6	3	3	1
S14	조직	지방행정조직 외 거버넌스 체계	2	5	2	1	7	3	5
S5	조직	농촌정책 추진 지방행정조직	6	1	5	2	4	2	3
S1	계획	중앙단위의 구속력 있는 단일 계획 통합	7	6	3	4	4	7	2
S8	계획	지방단위의 구속력 있는 단일 계획 통합	5	4	3	4	6	6	4
S3	예산	중장기 계획과 예산의 연동	6	7	5	4	3	1	4
S2	예산	지방의 자율적 농정을 위한 예산 권한	5	6	7	3	5	4	4
S15	평가	정책방향 수정 등에 성과평가 결과 반영	3	3	3	5	5	2	3
S4	지침	농림사업시행지침의 부분 개편	1	4	6	3	1	5	3
S10	정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 경제	3	3	6	5	5	5	2
S11	정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 삶의질	4	2	5	5	4	4	4
S12	정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 농업	4	5	4	6	3	4	7
S13	정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향 - 환경	2	4	4	7	6	4	6

주: 음영 처리는 5점~7점(최고 점수)에 해당하는 경우임.

■ **A그룹의 담론: 중앙 단위의 구속력 있는 단일 계획 통합 및 계획과 예산의 연동, 지방의 농촌정책 행정조직 마련이 중요**

가장 많은 응답자들(21%)이 속한 이 담론 그룹은 무엇보다도 **'중앙단위의 구속력 있는 단일 계획으로의 통합 정비'**를 중요시한다[S1]. 중앙 차원에서 농업·농촌과 관련하여 유사·중복적으로 수립되고 있는 수많은 계획들을 정비하고, 실행력을 갖춘 하나의 중장기계획으로 통합하는 것이 무엇보다 시급하다고 판단한다. 하나의 중장기계획으로 정비·통합하는 것의 중요성과 더불어, 정책의 일관성을 제고하고 정책신뢰를 얻기 위해서는 정비·통합된 **중장기 계획과 예산을 연동**되도록 하는 법적 구속력 확보가 반드시 필요함을 강조하고 있다[S3].

조직의 측면에서, 지방의 자율적 농정 추진을 위한 **지자체의 실질적 예산 권한 확대[S2]도 비교적 중요**한 과제로 보고 있지만, 지방 단위의 추진주체가 불분명하다는 정책추진 여건상의 한계를 안고 있는 **농촌정책을 전담할 지방행정조직을 확립**하는 것을 그보다 더 의미 있는 요구로 판단한다[S5]. **지자체 단위에서 구속력 있는 단일 계획**으로의 통합[S8]을 통해 연속성을 보장하는 농정 추진 여건을 마련하는 것도 중요하다.

■ **B그룹의 담론: 중장기 계획과 예산의 연동 및 중앙단위 계획의 통합, 지방의 실질적 예산 권한 확대가 중요**

이 담론 그룹(응답자의 18%)은 순서의 차이는 있지만 A그룹과 유사하게 중앙 단위에서 **다기화되어 있는 수많은 계획을 통합 정리**하고[S1], **계획을 예산과 연동**시킴으로써 계획의 이행력을 담보하는 것이 매우 중요하다고 생각한다[S3]. 다만 **통합·정비보다도 '계획과 예산을 연동'시키는 일의 중요성**에 더욱 무게를 두고 있다. 정책을 일관성 있게 끌고 갈 예산이 연동된 중장기 계획이 만들어지면, 그 계획 기간 동안에는 중앙정부 농정조직이 자주 변동되지 않고 지속될 수 있도록 **농정조직의 안정성**을 보장하는 것도 필요하다[S16].

그런 한편으로, 지방의 여건과 특색에 기반하여 지역의 수요에 기초한

농정추진이 이루어지기 위해 **지방의 실질적인 예산 편성과 사용 권한**이 확대되어야 함을 강하게 인식한다[S2]. 조직의 차원에서는 지방 농정을 끌고 갈 주체로서 농업회의소·중간지원조직 등 민간부문이 참여하는 **지방농정의 거버넌스 체계** 확립이 필요하다고 본다[S14].

한편 미래 농정이 지향해야 할 정책 방향과 관련해서 국민의 식량주권과 안전한 먹거리를 위한 **'안정적 농업 생산'을 우선순위**에 두고 있다[S12].

■ C그룹의 담론: 지방농정을 위한 실질적 예산 권한 확보와 농림사업 시행지침 개편이 필요, 미래 농정의 방향은 '경제 다각화'

이 담론 그룹(응답자의 18%)은 지자체의 자율·책임농정을 위한 전제로서 **지방에서 실질적 예산 편성과 사용 권한**을 가질 수 있어야 한다는 점을 무엇보다도 강조한다[S2]. 그러한 예산은 수립된 **중장기 계획과 연동**되도록 하는 법적 구속력을 확보함으로써, 지역에서 중장기에 대해 미리 세워진 계획에 따라서 사용될 수 있어야 한다[S3]. 지방에서 주체적 농정을 꾸려나감에 있어 농촌정책과 관련해서는, 현재는 추진주체가 불분명한 **농촌정책을 전담할 지방행정조직**이 마련되어야 한다고 생각한다[S5].

현재 지방농정에서 사업 추진의 틀이 되고 있는 **농림사업시행지침**이 지나치게 매뉴얼화되어 있어 지역에서 필요한 사업 추진을 제약하기도 하는 한계에 대해 개편의 필요성을 강하게 느끼고 있다[S4].

한편, 미래 농정이 지향해야 할 정책 방향과 관련해서 **'경제 다각화'에 대한 강한 선호**를 갖고 있다. 농촌의 생산·가공품, 문화, 경관 등 지역이 가진 다양한 자원을 활용하여 지역의 경제활동을 다각화하고 소득기회를 창출하는 것을 중시한다[S10]. 농촌 주민들의 교육·의료·복지·문화 등 '삶의 질 향상'도 이 그룹에서 비교적 중요하게 고려되는 정책 방향이다[S11].

■ D그룹의 담론: 미래 농정의 방향은 '환경'과 '농업 생산'이 중요, 일관성 있는 정책 추진을 위한 중앙조직의 안정성 담보

이 담론 그룹(응답자의 9%)은 농업·농촌정책의 연속성 있는 추진을 위

한 개편 방향과 관련하여 콘텐츠 측면에서의 미래 농정 방향을 설정하고, 설정된 정책방향 달성을 위한 노력을 담보할 수 있는 제도 여건을 매우 중요하게 생각한다.

이 그룹은 모든 국민들이 향유할 수 있는 자연·생태환경을 지키고 아름다운 농촌 어메니티를 만들어가는 **'환경' 가치가 미래 농정이 지향해야 할 가장 중요한 방향**이 되어야 한다고 믿는다[S13]. 또한 식량주권을 지키고 국민들에게 안전한 양질의 먹거리를 생산·공급하는 **'안정적 농업 생산' 역시 중요한 농정 방향**으로 꼽는다[S12]. '환경' 및 '농업 생산'보다는 중요성을 낮게 인식하지만, 미래 농정의 방향으로서 **'경제 다각화'와 '삶의 질' 역시도 다른 요구 방향(진술문)에 비해 중요**하게 인식하고 있다[S10, S11].

이처럼 농정이 지향하는 가치를 지키고 적극적으로 확대해 나가기 위해서는 수립한 농정 방향을 일관되게 끌고 갈 수 있는 **'농정조직의 안정성'**이 담보되어야 함을 중요하게 인식한다[S16]. 또한 설정된 농정 방향 하에서 하위 정책 목표들을 달성하고 있는지에 대한 **성과 평가**가 엄밀하게 이루어지고, 평가 결과가 이후의 정책방향 수정 및 사업의 지속여부 결정, 예산 편성 등에 반영[S15]되도록 해야 한다는 점을 강조한다.

■ E그룹의 담론: 지방농정의 거버넌스 체계 확립 및 다수의 지방 계획 통합이 중요, 미래 농정의 방향은 '환경'을 우선시

이 담론 그룹(응답자의 6%)은 연속성 있는 지방농정 추진을 위해 민간 부문을 포함하여 **지역의 다양한 주체들이 참여하는 거버넌스 체계**를 확립하는 것을 최우선 과제로 꼽는다[S14]. 어떤 시류나 외부의 요구가 아닌 지역 주체들의 필요에서 출발하고 지역 주체들의 합의에 기반한 농정이 이루어질 때 그러한 정책이 정권 변화 등을 포함한 내·외부 환경 변화 속에서도 쉽게 단절되지 않고 지속될 수 있을 것이다.

조직 차원에서 지방농정을 이끌어갈 주요 축으로서 거버넌스 체계를 만드는 한편, 지자체의 단위에서 유사·중복적으로 수립되고 있는 다수의 계획들을 정비하여 구속력을 갖춘 **하나의 중장기계획으로 통합**할 것을 강조

한다[S8].

무엇보다도 지방농정의 주체(거버넌스)를 먼저 세우고, 실행력을 갖춘 단일 중장기 계획을 마련하는 것이 무엇보다 중요하지만, 그러한 주체가 수립한 계획을 가지고 실제 농정을 집행해 가기 위한 **실질적 예산 권한을 확보**하는 것도 중요한 과제로 요구한다[S2]. 지방이 예산 편성·사용 권한을 갖되, 지방농정이 책임 있게 추진되기 위해 정책/사업 **성과에 대해서는 평가**를 통해 적절한 피드백이 이루어져야 한다는 점도 중시한다[S15].

한편, 농정의 방향을 설정하는 데도 큰 의미를 부여하는데, 이 담론 그룹에서 중요하게 바라보는 미래의 농정 방향은 국민들이 향유할 수 있는 환경·생태·어메니티 보전 및 환경적 지속가능성 등 **농업·농촌이 지닌 환경 가치**를 지키는 것이라고 생각한다[S13].

■ F그룹의 담론: 중앙 및 지방 단위의 다기화된 계획들의 통합이 중요, 각급 농정심의회의 역할 실질화

이 담론 그룹(응답자의 6%)은 '계획'과 '농정 심의회'의 역할을 최우선에 둔다. 무엇보다도 **중앙 및 지방 단위에서 어지럽게 존재하고 있는 수많은 농업·농촌 관련 계획들을 정비**하여 실행력 있는 단일 중장기계획으로 통합해야 할 필요성을 강조한다[S1, S8].

난립하는 계획을 하나의 구속적 계획으로 정비하는 한편으로, **중앙, 시·도, 시·군 등 각급의 농정심의회('농림수산심의회')**가 현재의 형식적 역할에서 탈피하고 농업·농촌정책에 대한 제대로 된 심의 기능을 수행하도록 실질화할 것을 강하게 요구한다[S7]. 지지체가 지역의 필요에 따른 사업을 기획하여 추진하려 하더라도 사업의 추진 틀인 농림사업시행지침이 지나치게 매뉴얼화되어 있어 정작 필요한 사업을 추진하지 못하는 문제에 대해 경직적 **사업시행지침을 개편**할 필요성[S4]이 있음을 지적한다.

중앙단위를 포함한 각급 농정심의회의 중요도만큼은 아니지만, 중앙단위에서 농정 비전과 목표, 중장기 계획 수립 등과 관련하여 다양한 **이해관계자들의 의견을 논의·수렴하기 위한 기구(위원회)**의 필요성도 비교적 높게

인식하고 있다[S6].

이 그룹은 미래 농정의 방향으로 농촌의 다양한 자원을 활용한 **'경제활동 다각화'**와 소득기회 창출[S10]에 대한 선호가 높은 편이다.

■ G그룹의 담론: 미래 농정의 방향은 '농업 생산'과 '환경'이 중요, 삶의질향상위원회 등 각급 단위의 심의/합의기구 역할 강화

이 담론 그룹(응답자의 6%)은 D그룹과 유사하게 농업·농촌정책의 연속성 있는 추진과 관련하여 미래 농정의 방향 설정을 무엇보다도 중요시한다.

이 그룹의 사람들은 향후 농정의 방향으로 '식량주권을 지키고 국민들에게 안전하고 좋은 품질의 먹거리를 생산·공급하는 **안정적 농업 생산'을 최우선**으로 꼽는다[S12]. 그다음으로 중요한 미래의 농정 방향은 국민들이 향유할 수 있는 환경·생태·어메니티를 보전하는 일과 같은 **'환경' 가치**를 지키는 것이라고 생각한다[S13].

G그룹의 사람들은 정책 방향 달성을 위한 각종 위원회 조직에 주목한다. 농촌정책에 관련된 다양한 부처들의 정책/사업에 대한 조정 기능을 강화하기 위해 **삶의질향상위원회의 위상 강화**를 특히 중요한 과제로 요구한다[S9]. 그 밖에 중앙단위에서 각종 이해관계자가 참여하는 **큰 틀의 정책방향에 대한 합의기구**, 중앙, 시·도, 시·군 등 **각급 농정심의회의 역할** 역시도 중요하게 본다[S6, S7].

이 그룹은 미래의 정책 방향으로서 농업 생산과 환경 가치를 중시하므로('삶의 질' 가치는 중간 수준으로 인식), 정책이 집행되는 지방 차원에서 농업과 환경 가치 구현을 위해 **지역의 다양한 민간 주체들이 참여하는 거버넌스 체계**를 구축[S5]하는 것도 중요하다.

이상에서 살펴본 7개 담론을 종합하여 <표 6-4>에 제시하였다.

표 6-4. 담론 그룹별 주요 추진체계 개편 요구의 종합

구 분	조직	계획	예산	정책방향	평가	지침
A그룹	· **농촌정책지방조직** · 중앙 합의기구	· **중앙 계획 통합** · 지방 계획 통합	· 지방의 예산권한 · **계획-예산 연동**			
B그룹	· 지방 거버넌스 · 중앙농정조직 안정	· **중앙 계획 통합**	· **계획-예산 연동** · **지방의 예산권한**	· 농정 방향-농업		
C그룹	· 농촌정책지방조직		· **지방의 예산권한** · 계획-예산 연동	· **농정 방향-경제** · 농정 방향-삶의질		· **시행지침 개편**
D그룹	· **중앙농정조직 안정**			· **농정 방향-환경** · **농정 방향-농업** · 농정 방향-경제 · 농정 방향-삶의질	· 성과평가 반영	
E그룹	· **지방 거버넌스**	· **지방 계획 통합**	· 지방의 예산권한	· **농정 방향-환경** · 농정 방향-경제	· 성과평가 반영	
F그룹	· **농림수산심의회** · 중앙 합의기구	· **중앙 계획 통합** · **지방 계획 통합**		· 농정 방향-경제		· 시행지침 개편
G그룹	· **삶의질향상위원회** · 중앙 합의기구 · 농림수산심의회 · 지방 거버넌스			· **농정 방향-농업** · **농정 방향-환경**		

주: 굵은 글씨는 7점 및 6점을 받은 진술문의 경우임.

■ 개별적으로 나타난 정책요구들

이상과 같이 도출된 담론들에 속하지 않은 응답자들에게서 개별적으로 나타난 요구 방향들을 살펴보았다. 기술의 편의상 정책요구1～정책요구6으로 명명했다.

정책요구1은 D그룹의 담론과 매우 유사한 선호를 갖고 있다. 1순위로 '농업 생산'을, 그다음으로 '환경'을 미래 농정 방향으로 설정할 것을 최우

선적으로 요구한다(D그룹과 순위에 차이가 있다). 일관성 있는 정책 추진을 위해 중앙조직의 안정성을 담보하는 것을 강조[S16]하는 점도 같다. 그러나 D그룹이 농촌정책을 추진할 행정조직이나 지방의 거버넌스 체계에 그다지 중요성을 부여하지 않은 반면, 정책요구1의 응답자는 중앙조직의 안정성과 더불어 농촌정책 행정조직 마련과 지방의 여러 주체가 참여하는 거버넌스 체계 구축 역시도 상당히 중요한 과제로 꼽고 있다.

정책요구2는 지방농정의 연속성을 담보하기 위해 민간부문의 주요 주체가 참여하는 지방농정의 거버넌스 체계 확립이 무엇보다도 필요하다고 본다[S14]. 중앙 및 지방 단위의 구속력 있는 단일 계획 통합도 중요한 과제이다. 중앙 및 지방 단위에서 농업·농촌과 관련하여 중복적으로 수립되고 있는 다수의 계획들을 정비하여 단일한 중장기 계획으로 통합하는 것을 후순위 과제로 꼽는다[S1 및 S8].

지방행정조직 외에 거버넌스 체계를 강조하고, 계획 통합을 우선시한다는 점에서 E그룹의 담론과 유사한 면이 크지만, 향후 정책의 방향으로서 환경 가치에 대한 인식은 비교적 낮은 편이다. E그룹이 중앙단위 계획 통합에 중간 정도의 중요도를 부여하고 있는 데 비해, 지방단위 계획 통합과 더불어 중앙의 계획 체계가 단순·간명해져야 할 필요성을 크게 인식한다.

정책요구3은 '식량주권을 지키고 안전한 먹거리를 생산·공급하는 안정적 농업 생산'이 농정의 방향으로서 정책의 중심을 잡고 갈 것을 주문한다[S8]. 이를 위해서는 각급 농정심의회('농림수산심의회')가 형식적 역할에서 탈피하여 농정에 대한 제대로 된 심의 기능을 수행하도록 하는 것이 중요하다[S7]. 지방 차원에서는 민간부문의 주요 주체들이 참여하는 지방농정의 거버넌스 체계를 확립하는 일이 중요하게 요구된다[S14].

'농업' 다음으로는 '경제 다각화'가 농정의 방향으로 중요하게 고려되어야 하고[S10], 목표 달성에 대한 성과 평가[S15]를 이후의 정책 운용에 반영함으로써 책임감 있는 정책 추진이 이루어지도록 하는 데 중요성을 부여한다.

농업의 가치를 중심에 두고 농정을 펼쳐나가기 위해 중장기 계획 기간 동안은 결정된 정책을 지속적으로 추진하기 위해 중앙 농정조직의 안정성

을 유지하는 것도 중시한다[S16].

정책 방향으로서 농업을 강조한다는 점에서는 D그룹이나 G그룹의 담론과 유사점이 있지만, D그룹은 그러한 정책 방향하에 일관성 있게 정책을 추진하기 위해 중앙조직의 안정성을 보장하는 것이 중요하다고 보고 있고, G그룹은 '삶의질향상위원회'의 정책 조정기능 강화를 가장 중요하게 요구하고 있다는 점에서 차이가 있다.

정책요구4는 중앙 단위의 구속력 있는 단일 계획 통합을 최우선 과제로 여기며[S1], 중장기 계획과 예산이 연동되도록 하는 법적 구속력 확보가 필요함을 강조한다[S3]. 또한 지자체 단위에서도 유사·중복적으로 수립되고 있는 계획들을 정비하여 실행력을 갖춘 단일 중장기 계획으로 통합하는 것을 중요한 과제로 꼽는다[S8].

중앙 및 지방 단위의 다기화된 계획들의 통합을 가장 중요하게 생각하는 F그룹의 담론과 유사한 측면이 크지만, 계획 통합과 더불어 계획과 예산의 연동을 매우 중요하게 요구한다는 점에서 차이가 있다. 또한 F그룹이 각급 농정심의회와 중앙 단위의 논의·수렴기구를 중시하는 데 비해, 정책요구4의 응답자는 농정심의회의 실질적 역할을 비교적 중요하게 요구하면서도, 농촌정책을 담당할 지방행정조직을 마련하고 행정 외 관련 주체들 간 거버넌스 체계를 구축하는 것을 중앙 단위 위원회보다 우선시한다.

정책요구5는 정책의 연속적 추진을 위한 여러 가지 제도적 시스템들에 무게를 둔다. 중앙 단위의 구속력 있는 단일 계획으로의 통합[S1], 정책 목표에 대한 성과 평가 및 평가 결과를 반영한 정책 지속 또는 수정[S15], 중장기 계획과 예산이 연동[S3]되는 시스템 구축 등의 요구에 높은 우선순위를 부여한다.

삶의질향상위원회 기능을 강화하여 농촌정책과 관련한 여러 부처들의 정책/사업 조정기능[S9]을 수행할 수 있도록 하는 것도 매우 중요한 정책 방향 요구에 속한다. 중앙 단위에서는 삶의질향상위원회가 정책 조정기능을 담당하는 한편, 지자체 단위에서는 관련 주체들의 거버넌스 체계를 통해 그러한 역할을 담당하도록 요구한다.

중장기 계획 기간 동안에는 중앙정부 농정조직의 안정성을 보장[S316]

하는 것도 정책의 연속성을 위해 중요하다고 본다.

정책요구6은 자율적 지방농정 추진을 위한 실제적 여건 조성을 최우선시하면서도, 정책의 큰 틀에 대해서는 중앙 단위에서의 합의와 정리가 이루어질 필요가 있음을 강조한다.

지방의 자율적 농정을 위한 실질적 예산 권한을 확대[S2]하는 것은 가장 중요한 정책 요구이며, 농촌정책을 전담할 지방행정조직이 필요함[S5]을 강조한다. 행정조직 외 민간의 주요 주체가 참여하는 지방농정의 거버넌스 체계 확립도 상당히 중요한 과제이다[S14].

중앙 단위로 가면, 농업·농촌정책의 비전과 목표를 설정하고, 중장기 계획 수립, 사업 분야 발굴 등 정책의 큰 틀을 잡는 과정에서 다양한 이해관계자들이 참여하는 논의·수렴기구(위원회) 운영[S6]이 매우 중요하다고 판단한다. 중앙 단위에서 중복적 계획들을 구속력 있는 단일 계획으로 통합하고[S1], 그러한 중장기 계획과 예산을 연동[S3]시키는 제도적 토대가 마련되어야 한다고 본다.

3. 농정 추진체계 정비 과제

농정 추진체계 정비의 방향하에 16개 진술문을 중심으로 Q 방법에 의한 조사 및 분석 결과와 함께 연구 전체의 분석 결과 등을 감안하여 모두 8개의 정비 과제를 제안한다. 첫째, 농정 관련 계획의 단순화이다. 일시에 모든 농정 관련 계획을 통합할 수는 없겠으나 최소한 농업·농촌·식품산업기본법의 계획, 삶의질향상특별법의 계획, 포괄보조금 5개년계획 등 농식품부 내부의 주요 계획부터 우선 통합하여 계획을 단순화하여야 한다. 이렇게 되면 기초 지방자치단체 입장에서도 지역마다의 다양한 특성에도 불구하고 포괄적 농정 계획에의 실질적 참여를 촉진할 수 있다.

둘째, 계획과 예산이 연계될 수 있어야 한다. 이는 계획의 구속력을 강화하는 것이기도 하다. 현재는 과거 경제개발 5개년계획과 같은 계획 수단이

없기 때문에 중·장기적 관점의 사업 관리가 어려운 것이 현실이다. 농식품부의 경우는 현재 국가재정운용계획을 활용할 필요가 있다. 농정 예산을 협의하는 중앙정부 내의 협의 부처로서 기획재정부에 별도 분과위원회 구성을 요구할 필요가 있다. 혹은 자체적으로 국가재정운용계획을 대비한 사업 관리와 평가를 주도할 필요가 있다. 한편, 시·군 자치단체 차원에서는 농식품부 내부 통합계획에 의거, 100%는 아닐지라도 포괄보조 5개년계획의 경우는 계획에 반영된 사업 실현을 보장할 수 있음으로 자연스럽게 계획과 예산의 연동성을 제고할 수 있다.

셋째, 각급 위원회 조직의 실질적 구성과 활용이다. 중앙정부, 광역 및 기초 자치단체 차원의 위원회는 다양한 이해관계를 조정하는 기구로 구성하고 활용한다면 정책 협의와 이해, 조정 기능의 역할을 충분히 할 수 있다. 그러나 현재 농정 추진에 있어서 대부분의 위원회 운영은 형식적인 것으로 그치고 있는 형편이다. 델파이조사에서도 중앙정부 수준에서 통합적 농촌정책을 위한 조직 정비 차원의 대안으로는 '삶의질향상위원회', 중앙 '농업·농촌·식품산업정책심의회' 등 관련 위원회의 위상 및 기능을 강화해야 한다는 응답이 21%로 가장 많이 응답되었다. 그 밖에 별도 정책총괄기구 설립·운영(8.3%), 소통·협력 위한 관계부처 간 협의체 운영(8.3%)에 대한 제안도 있었다. 지자체 차원으로는, 농촌정책/농정 총괄부서 운영(20.7%) 응답이 가장 많았고, '거버넌스 조직·운영/거버넌스 체계 구축'(14.3%)과 '코디네이터 중간조직(전문가) 신설·운영'(10.7%) 응답이 많았다.

넷째, 농정 전반에 대한 주무부처가 농식품부인 것은 정부조직법에 근거해서도 명확하지만, 농정 프로그램이나 사업 운영 단위는 수시로 농식품부 내부적 여건에 따라 변화하게 된다. 그런데 지나치게 잦은 변화는 정책의 일관성 측면과 고객의 입장에서 혼선을 유발할 수 있다. 따라서 부처 단위, 그리고 실국과 팀 단위의 일정 기간 안정성을 유지할 필요가 있다. 즉, 단위사업의 경우라면 한 라운드를 지나는 동안은 추진 조직을 유지한다거나 하는 내부적 규칙이 있어야 한다. 또한 지방의 농업·농촌정책을 수행할 조직을 안정적으로 운영하기 위한 조치도 필요하다. 예를 들면, 완주군의 경우는 공무원 정원을 그대로 유지하는 가운데 완주군의 농정 연속성을 위해

‘농촌활력과’라고 하는 완주군만의 조직을 운영하고 있으며 이는 현재 군수의 임기 동안은 존치를 보장하고 있다. 완주군의 방식을 그대로 답습하는 것이 유일한 답은 아니더라도 지방 농정의 연속성과 일관성을 유지하기 위해 농정의 전담 조직 확보가 필요하다.

한편, 현실적으로 지방자치단체가 시행하는 농림사업 중 상당한 비중이 중앙정부 사업의 대행이므로 농업·농촌 현장에서 중앙정부 사업을 모니터링하고 관리할 수 있는 별도의 중앙정부 조직을 지방에 설치하여 농정 계획-시행-평가의 일관성과 지속성을 확보할 필요가 있다는 주장과 관련, 전문가의 74%는 지방에 별도의 중앙정부 농정조직을 설치하는 데 반대한다고 응답하였다. 신규조직 설치보다는 지자체 주도의 농림사업을 시행할 수 있도록 예산을 이양하는 등 여건 조성이 우선될 필요가 있다는 것이다.

다섯째, 농정의 비전과 목표, 시대적인 어젠다로서 특정한 핵심 사업에 대해서는 일정 기간 그것이 보장될 수 있는 특별회계를 활용할 필요가 있다. 단년도 예산 편성 과정에서 당장 내년을 보장할 수 없는 구조에서는 장기적인 관점에서의 사업 관리가 불가능하기 때문이다.

여섯째, 맞춤형 보조금 확대로 지방의 특성을 살리고 자율성을 강화할 수 있도록 농정 보조금 운영 방식을 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 전국 표준형 보조금으로서는 지역마다의 다양한 수요에 일일이 대응할 수가 없다. 따라서 큰 취지와 목적에서는 지향점을 같이하지만 지역별 특성을 반영할 수 있는 보조금 관리 방안을 개발함으로써 지방자치단체의 협력을 유도할 수 있는 장치로 활용할 필요가 있다.

일곱째, 현재 농정의 추진 방식에 있어 주요한 관리 수단은 농림사업시행지침에 의한 것이다. 그러나 이는 ‘농업·농촌 현장에서 필요한 사업을 충분히 반영하지 못하고’ 있어 개선·보완이 필요하다는 전문가들의 의견이 52%를 차지했고, 지자체 현장 조사에서도 이러한 의견이 여러 차례 나타났다. 지역마다의 다른 농업 여건과 수요를 반영하여 포괄적으로 운영할 수 있는 형태로 전환될 필요가 있다.

끝으로, 농정 전반의 성과 평가뿐만 아니라 사업 단위 성과 평가 및 환류 강화가 필요하다. 개별 사업 단위에서의 성과 평가를 통해 효과성이 높

은 사업에 대해서는 일관성과 연속성을 유지할 수 있는 논리적 근거를 마련할 필요가 있으며, 같은 논리로 수요나 성과 측면에서 존치 필요성이 적은 사업은 폐지해야 한다. 이를 위해서는 농정 현장의 수요에 대한 정기적인 조사와 조사 결과의 데이터 관리가 필요하며, 사업 단위 성과 평가와 환류를 체계적으로 추진할 수 있는 조직과 수단의 마련이 필요하다.

요약 및 결론

제7장

1. 연구의 요약

사회·경제적 여건 변화에 따라 농업·농촌정책도 목표, 수단, 대상, 추진체계 측면에서 변화를 거듭하였다. 이러한 가운데 농업·농촌정책의 효율적·효과적 추진이라는 차원에서 농정 추진체계를 둘러싼 여러 가지 비판이 대두되었다. 그러나 농정 추진체계에만 집중하여 문제를 깊이 검토하고 대안을 찾아보려는 분석적 시도가 그리 많지 않았다.

그런데 농정의 '연속성'이라는 시각에서도 몇 가지 문제가 제기되었다. 비록 연속성이 학술적으로 명확히 정립된 용어는 아니지만, 법률에 의한 중장기 계획이나 관련 주체의 합의에 의한 예산 투융자 방향에도 불구하고 정부 교체나 부처 장관의 교체 등에 따라 농정의 내용이 임의로 변경되는 것에 대한 문제 제기나, 농정 방향에 부합하는 정책 요소들 간의 상호 일관성 내지 연속성을 갖지 못한다는 문제가 제기되었다. 나아가 중앙정부와 지방자치단체 간 정책 전달에 있어 연속성 결여로 정책의 본래 취지나 효과가 변질되고 저하되기도 한다는 것 등이다. 따라서 이 연구에서는 농정의 신뢰성·효율성·합리성 등을 제고하기 위해 농정 추진의 문제점과 개선방안을 정책의 '연속성'이라는 측면에 초점을 맞추어 살펴보고자 하였다.

이를 위해 관련 선행연구 및 자료 검토, 핵심집단면접, 전문가 델파이조사, 국내 지자체 대상의 사례 조사, 농정 사례 분석, Q 방법에 의한 농정 추진체계 개선 대안 조사 등의 방법을 활용하였다. 전문가 델파이조사의

경우, 농업·농촌정책 관련하여 경륜을 갖춘 연구자 및 농업인단체 등으로 전문가 패널을 구성하여 농정 추진 현황 평가 및 개선 방안 등에 대한 논의를 Q 방법 조사를 포함하여 3단계에 걸쳐 진행하였다. Q 방법에 의한 농정 추진체계 개선 방안 조사 및 분석의 경우는 다양한 개선 대안에 대한 Q 진술문을 개발하여 '가장 동의한다'부터 '가장 동의하지 않는다' 척도에 따른 등급 분류를 요청한 후 요인분석을 실시하여 담론별 쟁점을 해석하는 방식으로 접근하였다. 이 이외에도 수차례 전문가 자문회의 등을 통해 델파이조사 및 Q 방법 조사 결과의 해석 등에 있어서 유용한 관점을 얻고 연구 방향 점검 및 질적 제고를 하는 데 활용하였다.

먼저 제2장에서는 정책 연속성 및 추진체계를 조작적으로 정의하고 농업·농촌정책의 연속성 분석의 틀을 설정하였다. 정책의 연속성은 정책의 일관성, 안정성의 연장으로 이해될 수 있으며, 예측가능성이나 신뢰성, 효과성이나 효율성 등의 측면에서 대단히 중요하다는 점을 확인하였다. 정책의 연속성을 높이기 위해서는 정책의 요소인 법과 계획, 조직, 예산 등의 상호관계와 정책 참여 주체 간의 상호관계가 잘 확립되어 있어야 하므로 이러한 요소들을 중심으로 분석의 틀을 설정하고 분석 의제를 논의하였다.

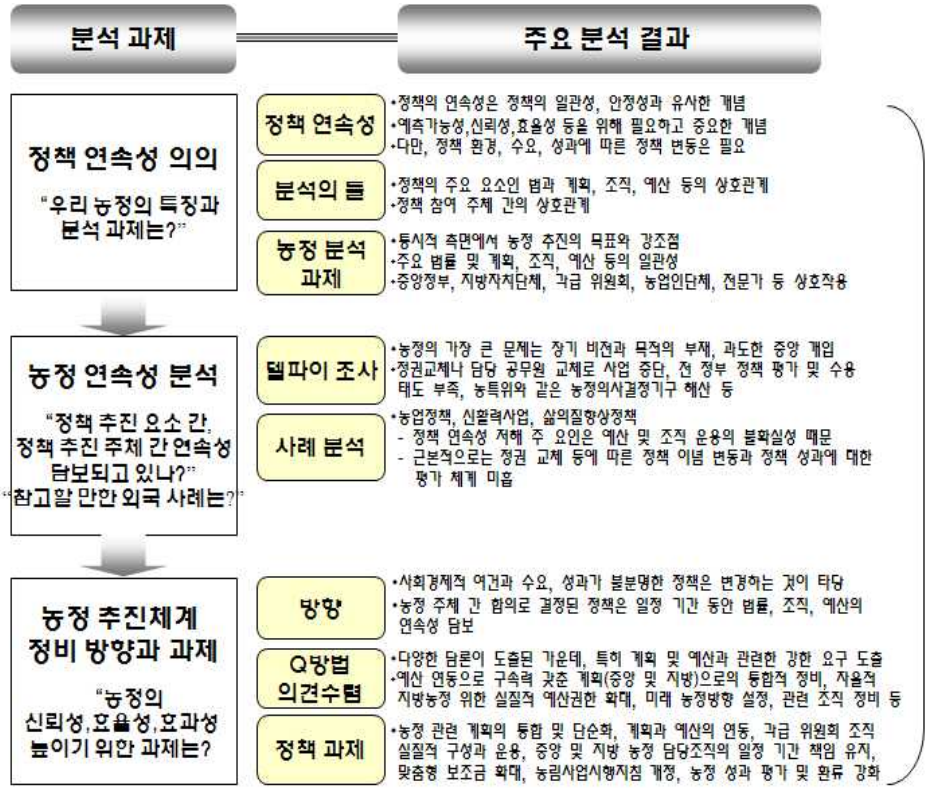
제3장에서는 농업·농촌정책 추진의 문제를 확인하는 한편 연속성이라는 관점에서 농정 추진체계의 문제를 해소할 수 있는 방향을 설정하기 위하여 델파이조사 기법을 활용하여 전문가들의 의견을 수렴하였다. 전문가들의 의견에 따르면 우리나라 농정의 가장 큰 문제점은 장기적인 비전과 목적의 부재, 과도한 중앙정부 개입 등이다. 우리나라 농업·농촌정책의 연속성이 부족했다는 데 의견이 모아졌으며, 그 이유는 정권교체나 담당 공무원의 교체 시 비롯된 사업 단절, 이전 정부 정책에 대한 평가·수용 태도 부족, 농어업·농어촌특별대책위원회와 같은 농정의사결정기구의 해산 등이다. 농정에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 예산이며 가장 큰 영향력을 가진 주체는 농업인단체를 꼽았다. 농업·농촌의 가치를 반영하여 농정 비전과 목적을 설정해야 하며, 정권교체에도 영향을 받지 않을 수 있는 의사결정기구가 운영될 수 있어야 하고, 중앙집권적 정책 추진 관행을 탈피해 지방이 정책 사업을 기획·추진하는 시스템이 구축되어야 한다는 데 의견을 같이했다.

제4장에서는 농업정책 전반을 비롯하여 델파이조사를 통해 농정의 연속성이 유지되지 못한 대표 사례로서 지적된 바 있는 신활력사업, 중앙과 지방의 농정 연속성을 살펴보기 위한 삶의질향상정책 중 농어촌서비스기준제도 운영 등을 중심으로 구체적으로 분석하였다. 통시적 측면에서 농정 추진의 연속성을 살펴보고 정책 추진의 주요 요소인 법·계획·조직·예산 등의 측면과 정책 추진의 핵심 주체인 중앙-광역-기초 자치단체 간 정책 전달 과정 측면에서 정책의 연속성을 살펴보았다. 정책의 연속성을 저해하는 요인은 형식적으로는 예산 및 조직 운용의 불확실성에서 기인한다고 할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 정권교체 등에 따라 정책 이념이 달라졌기 때문에 이전 정부에서 추진하였던 정책이 변경되는 것이라고 볼 수 있다.

이어서, 제5장에서는 선진국의 경험을 살펴보고 시사점을 도출하였다. 특히 미국의 농업법을 중심으로 하는 농정 추진의 사례와 유럽연합의 공동농업정책 변화 과정과 추진체계를 살펴보고 시사점을 간추렸다. 공통적 특징으로서는 일정한 기간 동안 법적인 근거에 기초하여 정책의 예측 가능성을 분명히 하고 있으며, 법률에 근거한 계획이 집행력을 담보하고 있고, 객관적인 성과평가 시스템 및 의견수렴 시스템이 구축, 운영되고 있다는 것이다.

끝으로, 제6장에서는 농업·농촌정책 연속성 제고를 위한 추진체계 정비 방향과 과제를 제안하였다. 연구 분석 결과에 기초하되 Q 방법을 활용한 조사 및 분석을 통해 재검증하는 단계를 거쳤다. 농정 관련 계획의 단순화, 계획과 예산의 연동을 강화함으로써 구속력을 갖춘 통합적 중장기 계획 수립, 각급 위원회 조직의 실질적 구성과 운용, 중앙 및 지방 농정 담당조직의 일정 기간 동안 책임 유지, 특별회계의 운용, 맞춤형 보조금 확대, 농림사업 시행지침 개정, 농정 성과 평가 및 환류 강화 등이 필요하다.

그림 7-1. 연구의 분석 과제별 주요 결과



2. 결론 및 제언

농정의 연속성은 한번 만들어진 정책이 무조건 계속되어야 한다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 사회·경제적 여건과 수요에 맞지 않고 성과가 불분명한 정책은 중단 내지 변경되어야 한다. 다만, 농정 주체의 수요와 합의에 따라 결정된 정책이라면 일정 기간 동안은 법률과 계획, 농정 조직, 예산 등이 일관성을 갖추고 추진될 수 있어야 한다. 또한 정책 추진의 핵심 주체인 중앙정부와 지방자치단체를 비롯하여 농업인단체, 소비자단체 등의 농정에 대한 관심과 역할 분담, 합리적인 의견이 수렴되는 체계가 마련될 필요가 있다. 일정 기간이 경과한 후나 사회·경제적으로 특별한 상황이 발생하였을 경우 농정의 성과를 점검해볼 수 있는 성과 평가 제도가 정례화되어야 한다. 엄정한 성과 평가를 통해 정책의 혁신, 승계, 유지, 종결 등을 결정해야 한다. 그래야만 농정의 효과적·효율적 추진을 담보할 수 있으며 국민적 신뢰를 얻을 수 있다.

이러한 농정 추진체계 정비를 위해서 농정의 주무부처인 농식품부 차원에서 추진할 수 있는 비교적 중단기적 정책 과제들로는 구속력이 있는 통합적 농정 계획의 수립, 각급 위원회 기능의 실질화, 중앙정부 차원 농정 조직의 안정화, 농림사업시행지침 개편 등을 들 수 있다. 우선, 농식품부 내부적으로 통합 가능한 계획을 통합하여 단일한 계획으로 수립하도록 하되 일반 농산어촌지역을 대상으로 추진하는 포괄보조사업 5개년계획을 통합 대상 계획의 하나로 함으로써 어느 정도 예산 구속력을 확보할 수 있게 된다. 둘째, 각급 위원회 기능의 실질화를 위해 중앙-도-시·군 단위의 농정심의위원회 등의 기능 자체를 정책 결정 단계에서부터 '자문' 및 '의결'이 이루어질 수 있도록 강제해야 한다. 셋째, 농식품부 자율적으로 담당 공무원 인사 원칙을 확립할 필요가 있다. 특정 농정 프로그램이나 사업이 일정 주기를 거치면서 안정화될 때까지 최소한 1명의 담당자는 그 임무를 완결시키도록 해야 한다. 넷째, 농림사업시행지침이 지방자치단체의 현실적 수요를 탄력적으로 수용할 수 있도록 보다 포괄적인 형식으로 전환되어야 한다. 한편,

지방자치단체 차원에서 중단기적으로 추진할 수 있는 정책 과제들로는 각급 위원회 기능의 실질화 및 지방 차원의 농정 조직의 안정화 등을 들 수 있다.

지방 차원의 농정심의위원회의 구성이나 운용이 형식적이 되지 않도록 하기 위해 명망가 중심의 인적 구성을 탈피하고 중앙의 하달식 지침이 아니라 해당 지방자치단체의 필요에 의해 치열하고 실질적인 논의가 이루어져 대안을 도출할 수 있는 자리로 삼아야 한다. 또한 8개 시·군 지방자치단체에서 시범적으로 운영하고 있는 농업회의소의 모델을 참고하여 해당 지방자치단체의 농정 현안과 이슈에 적합한 논의기구를 운영할 수 있도록 해야 한다. 지방의 농정 거버넌스의 다양한 사례와 구체적인 개선 대안은 2차년도 연구를 통해 이루어질 것이다.

비교적 중·장기적으로 농정 주무부처나 지방자치단체를 넘어 사회 전체적인 맥락에서 변화가 이루어져야 하는 정책 과제는 맞춤형 보조금 확대 및 농정 성과 평가와 환류 강화이다. 이는 농정에만 해당하는 것이 아니라 우리나라 전체 행정 체계의 개편이 이루어져야 실현이 가능하다. 중앙정부가 설계한 지침에 맞추어 전국 일률적으로 국고보조금이 집행되는 것보다는 지방자치단체의 여건과 선호에 맞추어 필요한 보조금을 집행할 수 있도록 예산 설계·집행·평가 방식을 전환하는 것이다. 이것이 가능하려면 정책의 성과 평가와 환류가 그만큼 고도화되어야만 한다. 지금도 정책의 실적 평가는 절차적이고 기능적인 측면에서 이루어지고 있지만, 농정의 실체적 내용에 기반하여 일정 기간 동안의 농정 성과를 점검하고 환류시키는 추진체계 작동에는 견고한 정책 공동체의 관심과 논의가 필요하다. 그러한 정책 공동체가 존재해야 농정의 비전과 목표, 적합한 수단에도 합의할 수 있기 때문이다.

농정의 예측가능성, 신뢰성, 효율성, 효과성 등을 확보하기 위해서는 농정 요소 및 농정 주체 간의 연속성이 확보될 필요가 있다. 이를 위해서는 법률을 기반으로 하는 통합적 계획, 행정 조직 및 위원회 조직의 안정화, 맞춤형 보조금 확대, 농정 성과 평가와 환류 등 농정 추진체계가 정비되어야 한다. 특히 농정 추진체계 정비를 지지해주는 근본 바탕은 견고한 정책 공동체의 농정에 대한 관심이다.

부록 1

농림수산사업 시행의 근거법

분류	근거법령
농촌개발 분야	국가균형발전특별법
	농림수산식품과학기술 육성법
	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률
	농어촌구조개선특별회계법
	농어촌정비법
	농지법
	농촌진흥법
	비료관리법
	농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
	쌀 소득 등의 보전에 관한 법률
산림 분야	백두대간 보호에 관한 법률
	산림기본법
	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률
	수산자원관리법
	어선원 및 어선재해보상보험법
	어장관리법
	농어업재해대책법
	농업기계화촉진법
	식물방역법
	양곡관리법
	종자산업법
	한국농어촌공사 및 농지관리기금법
	해외농업개발협력법

분류	근거법령
원예·식품 분야	기능성 양잠산업육성 및 지원에 관한 법률
	김치산업진흥법
	농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률
	농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률
	농수산물품질관리법
	세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법
	소금산업진흥법
	수산업법
	식생활교육지원법
	식품산업진흥법
	에너지 및 재생에너지 개발·이용 촉진법
	외식산업진흥법
	인삼산업법
	자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법
	친환경농업육성법
	FTA 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법
축산 분야	낙농진흥법
	말산업 육성법
	사료관리법
	축산법
	축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률
기타	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법
	중소기업기본법

부록 2

농림수산사업의 추진체계 구성요소별 현황

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
1	농촌개발분야	녹비작물종자대지원사업	친환경농업 확산 및 농업환경의 유지.보전	녹비용 작물 종자 농가공급가격 지원	-친환경농업육성법 -농지법	농식품부수요조사계획및사업시행지침, 시군구(읍면동)수요조사실시, 농협중앙회녹비작물종자확보.공급계획	녹비작물실재배면적, 농경지내유기물함량증가량	국고(40) 지방비(60)	23,400	9,360	14,040				시도, 시군구
2	농촌개발분야	친환경비료지원사업	농림축산부산물재활용·자원화, 토양개량및친환경농업실천기반조성	유기질비료 및 토양개량제 지원	-비료관리법 -농지법	시군구사업계획, 농업인,농가등이지원신청, 농협이사업시행	친환경농산물생산면적, 화학비료사용량, 논토양의유효규산함량, 밭토양의토양산도	유기질비료:국고 80%이내, 토양개량:국고(70), 지방비(30)	256,802	223,262	33,540				시도(시군구), 농협중앙회(지역농협)
3	농촌개발분야	농업자금이차보전	농가소득 증대, 농업정책자금 지원의 효율성 증대	ⓐ농축산경영자금지원, ⓑ농업종합자금지원(원예특작및축산분야재배.생산사업,농산물가공산업육성사업,고품질우량종사개발사업,천적산업육성사업,수출및규모화사업), ⓒ미곡종합처리장벼매입자금지원, ⓓ농어촌주택개량사업, ⓔ농업경영회생자금지원	-농어업·농어촌및식품산업기본법 -자연재해대책법 -농어업재해대책법 -농업기계화촉진법 -농지법 -종자산업법 -농림수산식품과학기술육성법 -농어촌정비법 -삶의질특별법 -농어업인부채경감에관한특별조치법	농식품부자금운용계획및농협은행세부운용계획, 사업회망자사업계획서, RPC별사업신청및농관원의매입자금배정과대출기관의대출, 사업대상자의주택개량사업신청및시군의선정, 농식품부농업경영회생자금지원사업시행지침및농협은행세부지침과농업인의자구계획서	적기지원율, 대출연체율, 불량주택정비율및주민만족도, 농업경영회생자금상환율	융자	6,221,000				6,221,000		ⓐ농협은행, ⓑ농협은행, ⓒ국립농산물품질관리원, ⓓ농림수산식품부, ⓔ농림수산식품부
4	농촌개발분야	농림수산식품연구개발사업	농식품분야 미래성장동력 창출 위한 민간분야 연구개발 지원	생명산업기술개발,첨단생산기술개발,수출전략기술개발, 기술사업화,농림수산식품연구센터,고부가가치식품기술개발, 수산실용화기술개발,가축질병대응기술개발등지원	-농림수산식품과학기술육성법 -농어업·농어촌및식품산업기본법	농식품부사업시행계획, 주관연구기관연구개발계획서	실용화성과,산업화성과, 과학적성과,산업기반구축성과	국고(출연)	139,132	139,132					농림수산식품기술기획평가원

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
5	농촌개발분야	신기술보급사업	신기술의 농업현장 실용화 촉진	연구인력 인건비, 연구수행 직간접비, 위탁연구개발비 등 지원	-농촌진흥법	농진청의농촌지도사업기본계획, 도기술원및시군기술센터세부추진계획, 사업희망자의사업신청서제출(기술센터)	시범농가생산성향상률, 농가기술수준향상도, 최고품질농산물생산율	국고(50.5) 지방비(49.5)	64,684	32,687	31,997				도농업기술원, 시군농업기술센터등
6	농촌개발분야	농어촌출신대학생학자금지원사업	농어촌출신 대학생에 교육기회 균등 제공 및 교육비 부담 경감	등록금 전액 무이자 융자	-농어촌구조개선특별회계법 -농어업·농어촌및식품산업기본법	농식품부세부시행계획, 희망학생신청(한국장학재단)	수혜자 만족도	융자	31,100				31,100		한국장학재단
7	농촌개발분야	취약농어가인력지원사업	고령.취약농가의 농가소득 증대와 기초적 가정생활 유지 지원	영농도우미 및 가사도우미 지원	-농어업·농어촌및식품산업기본법 -삶의질특별법		수혜자 만족도	보조(70) 농가부담(26.5) 농협부담(3.5)	10,200	7,140		2,700		360	농협중앙회
8	농촌개발분야	후계농업경영인육성사업	정예농업인력 육성	경종및축산분야창업기반조성(농지.토지구입,시설설치,가공시설, 정보화운영자금), 농업교육.컨설팅비용지원	-농어업경영체육성및지원에관한법률	농식품부후계농업경영인기본계획, 시도후계농업경영인선정, 시군구후계농업경영인신청접수	후계농업경영인 영농정착률	융자	101,200				101,200		시군구
9	농촌개발분야	귀농·귀촌활성화지원사업	농어촌 활력증진을 위한 도시민 농어촌유치 프로그램 지원	귀농귀촌지원센터 운영비(인건비), 프로그램개발운영에 필요한 하드웨어 구축 및 소프트웨어 부문 소요비용 지원	-농어업·농어촌및 식품산업기본법	시군도시민농촌유치사업계획서, 도의계획서검토후농식품부제출	사업참여 시군 확대	국고(50) 지방비(50)	8,000	4,000	4,000				시군
10	농촌개발분야	농어업경영컨설팅사업	농가의 경영능력 향상, 농어업경영체 경쟁력 제고	농업경영체 컨설팅비용 지원	-농어업·농어촌및식품산업기본법 -농어업경영체육성및지원에관한법률 -자유무역협정체결에따른농어업인등의지원에관한특별법	경영체의컨설팅지원신청(시군), 지원대상조직경영체(농식품부)및농가.법인(시군)선정	컨설팅 전후의 매출액 증가율	국고(30) 지방비(20) 자부담(50)	5,200	1,560	1,040	2,600			시도, 시군
11	농촌개발분야	쌀소득등보전직접지불제	농가소득 안정 도모	쌀 가격 하락 시 쌀소득보전직불금 농업인에 지급	-쌀소득등의보전에관한법률	농식품부사업시행지침, 시도와시군구자체홍보계획, 농업인등등록신청서	농가소득지지율(변동직불금), 신청제비적격비율(고정직불금)	보조	1,222,200	1,222,200					시군구

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
12	농촌개발분야	경영이양직접지불제	고령은퇴농가의 소득안정과 전업농 중심의 영농규모화 촉진	소유농지를전업농에매도하거나농어촌공사에 매도.임대할경우보조금지급	-세계무역기구협정의이행에관한특별법 -농어업·농어촌및식품산업기본법 -농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정	농식품부사업시행계획(지침), 한국농어촌공사시행계획홍보, 희망농업인신청서제출	경영이양 목표 면적 달성률	보조	63,920	63,920					한국농어촌공사
13	농촌개발분야	친환경농업직접지불제	친환경농업,축산환산및농업의공익적기능제고와 지속가능한축산기반구축	ⓐ친환경농업직접지불, ⓑ친환경안전축산직접지불	-세계무역기구협정의이행에관한특별법 -농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정 -친환경농업육성법 -축산법	ⓐ(농업)농식품부사업지침,시군구홍보,희망농업인사업신청 ⓑ(축산)농식품부사업지침,농관원홍보,희망농가사업신청	친환경농산물재배면적비율 친환경주요축산물생산량비중율	국고(보조)	47,599	47,599					
14	농촌개발분야	경관보전직접지불제	농어촌경관의형성.유지.개선과지역축제.농촌관광.도농교류등과의연계통한지역경제활성화	마을단위경관보전계획을수립하고시군과협약을통해경관작물을재배하는농업인등에게보조금지급	-삶의질특별법 -농어업·농어촌및식품산업기본법 -세계무역기구협정의이행에관한특별법 -농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정	마을경관보전추진위원회구성과마을경관보전 협약체결및사업신청(마을경관보전활동계획및세부추진계획을읍면에접수)	방문객 증가율	국비(70.2) 지방비(29.8)	20,058	14,072	5,986				시군구
15	농촌개발분야	농어업인건강·연금보험료지원사업	ⓐ 농어민의 생활안정과 복지증진 및 ⓑ 노후생활 안정도모	ⓐ건강보험료28%지원 ⓑ연금보험료본인부담최대50%지원	-삶의질특별법 -농어촌주민의보건복지증진을위한특별법 -농어촌구조개선특별회계법	농식품부분기별예산배정계획, 사업주관기관이사업비(예산)신청	사회안전망확충사업 1인당지원액증가율	보조	275,626	275,626					ⓐ건강보험공단 ⓑ국민연금공단
16	농촌개발분야	농어업안전보건센터지정운영사업	농어업인의 건강한 삶 유지	각 센터별 인건비, 조사연구비, 예방교육활동비, 운영경비 등 지원	-삶의질특별법	농식품부센터지정계획및공모, 대상기관센터지정신청, 농식품부심사계획	농어업안전보건센터 지정·운영 개소	국고(90.9) 자부담(9.1)	1,655	1,505		150			각 지정 센터(종합병원, 의과대학, 연구소 등)
17	농촌개발분야	농어촌관광휴양자원개발사업	농어촌관광휴양단지 조성과 농어촌지역 소득 증대	농어촌관광휴양단지, 관광농원, 농어촌민박의 설치	-농어촌정비법	사업시행예정자 사업계획(시군 승인)	-	비예산사업							시군
18	농촌개발분야	한계농지정비사업	한계농지 정비 및 다양한 용도로의 활용	제도운영	-농어촌정비법	시군의한계농지정비지구지정.고시, 사업시행자의사업계획수립, 시군의사업계획승인	-	비예산사업							시군구

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
19	농촌개발분야	농어촌마을리모델링시범사업	농어촌 어메니티 증진 및 마을별 특색 있는 발전 도모	시범사업('13-'14)에 한해 50호 규모 마을에 국고지원	-삶의질특별법 -농어촌정비법	농식품부공모지침, 시군공모제안서작성(사업계획수립), 시도에사업신청, 해당지역토지등소유자는사업추진위원회구성	계획수립 개소	국고(70) 지방비(29.8) 자부담(0.2)	5,713	4,000	1,700	13			시군
20	농촌개발분야	농어촌다원적자원활용	농어촌 경관 형성 및 지역축제 등과 연계하여 지역경제 활성화	다원적자원복원,개발,주변환경정비,관광.휴양편의시설등 설치, 사업관리및행정지원	-농어업·농어촌및식품산업기본법 -삶의질특별법 -농어촌정비법	농식품부사업지침, 시군기본계획(한국농어촌공사)	사업진도(예산집행률)	국비(71.9) 지방비(28.1)	1,600	1,150	450				시군구(한국농어촌공사)
21	농촌개발분야	농어촌자원복합산업화지원사업	농어촌 경제활동 다각화 및 소득.고용기회 증대	산업주체역량강화및혁신체계구축,R&D및컨설팅, 복합산업화기반구축,농어촌기업유치및향토기업집적화기반조성, 농어촌체험.관광비즈니스기반구축지원	-국가균형발전특별법 -농어업·농어촌식품산업기본법 -삶의질특별법 -농어촌정비법 -산업입지및개발에관한법률 -도시와농어촌간의교류촉진에관한법률 -식품산업진흥법 -어촌어항법 -해양수산발전기본법 -기르는어업육성법	농어업인조직.생산자단체.농수산물가공업체등이시군구에사업신청, 시군구는포괄보조사업5개년계획에포함된사업대상으로예산신청, 시도는농식품부에예산신청	참여업체매출액증가율, 일자리증가율	국고보조(50) 지방비및자부담(50)	454,346	227,173	227,173				시도(시군구)
22	농촌개발분야	일반농산어촌개발사업	농어촌지역주민소득및기초생활수준증대, 인구유지및지역별특색있는발전도모	지역단위(마을, 권역, 읍.면, 인근도시)별 특색 있는 지역개발 추진	-국가균형발전특별법 -삶의질특별법 -농어촌정비법	시·군이기본계획과시행계획수립, 시·도의 승인후 사업추진	주민만족도, 신규인구유입목표달성률	국고(70) 지방비등(30)	1,316,504	918,246	398,258				시군
23	산림분야	산림경영계획작성사업	산림의 공익적.경제적 가치 증진	산림경영계획의 작성에 소요되는 비용 지원	-산림자원의조성및관리에관한법률	시·군의 예산지원요청서, 시·도의지원계획	산림경영계획작성률	보조(50%) 지방비(50%)	1,094	547	547				시군구
24	산림분야	산림사업종합자금지원	임업인의 자금난 해소와 사유림경영 활성화	전문임업인육성,산림투자,휴양림조성,목가공시설, 목재유통센터,임업기계화등지원(융자,이차보전)	-산림자원의조성및관리에관한법률 -임업및산촌진흥촉진에관한법률	산림청 사업별 세부융자지침 수립, 대상사업자신청서제출	융자지원 임업인의 소득액 증가율	융자	34,209				34,209		산림조합중앙회, 산림조합, 지자체

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
25	산림분야	산림소득증대사업	임업인소득향상, 임산물의대외경쟁력강화, 전문임업인경영여건개선	임산물유통지원,산림작물생산기반조성, 전문임업인맞춤형경영지원사업	-산림자원의조성및관리에관한법률 -임업및산촌진흥촉진에관한법률	산림청 사업시행지침, 사업희망자사업신청서및계획서	임산물생산단지지원임가의 소득액증가율	보조(36%) 지방비(25%) 자부담(39%)	94,135	33,923	23,516	36,696			시도(시군구), 산림조합
26	산림분야	산림바이오매스확충사업	화석연료대체및기후변화대응, 산주의소득증대및목재생산량증가	주택용목재펠릿보일러설치지원, 임목수확설계,감리지원	-산림자원의조성및관리에관한법률 -임업및산촌진흥촉진에관한법률	산림청 사업시행지침, 사업희망자지원사업신청서(세부계획)	가정용 목재펠릿 보일러 보급 대수	국고(31.2%) 지방비(40%) 자부담(28.8%)	9,976	3,108	3,990	2,878			시군구
27	산림분야	백두대간주민소득지원	백두대간 지역주민 소득증대사업 지원	단기임산물생산기반조성,임산물생산단지기반시설, 임산물저장.건조.가공시설,관정시설,하우스시설등지원	-백두대간보호에 관한 법률	산림청세부추진계획, 사업희망자사업계획	-	국고(70%) 지방비(30%)	5,934	4,154	1,780				시군
28	산림분야	임산물수출사업	임산물 수출 활성화	수출촉진위한판매촉진비,수출기계장비,수출포장디자인개발, 해외시장개척활동,수출선도조직육성등수출기반구축사업지원	-산림기본법 -산림자원의조성및관리에관한법률 -임업및산촌진흥촉진에관한법률	산림청기본계획, 사업주관기관의세부추진계획, 사업신청자사업계획서(신청서)	임산물수출목표(농특), 임산물수출촉진지원개소(광특)	보조(62.1%) 지방비(5.0%) 자부담(32.9%)	8,414	5,225	423	2,766			산림조합중앙회, 한국농수산식품유통공사, 지자체
29	산림분야	조림·숲가꾸기사업	산림의경제적.생태적가치증대, 산림자원육성과사회적일자리창출	조림, 숲가꾸기 관련 비용 지원	-산림기본법 -산림자원의조성및관리에관한법률 -임업및산촌진흥촉진에관한법률	사업대상자사업신청서(사업계획), 시군구가시도에국고보조사업신청	조림면적및활착률, 숲가꾸기누적면적비율	국고(55.8%) 지방비(35.9%) 자부담(8.3%)	489,644	273,433	175,713	40,498			시군구
30	수산분야	자율관리어업육성	지속가능한 어업생산체계 구축	지자체 자본보조 및 경상보조, 민간 경상보조	-수산자원관리법	농식품부선정.계획(지침), 대상자율관리공동체사업계획서	자율관리어업 참여율	보조(50) 지방비(40) 자부담(10)	24,188	12,094	9,675	2,419			시도(시군구)
31	수산분야	수산자원조성사업지원(연안바다목장사업)	수산물의 안정적인 생산체계 구축 및 연안해역 수자원조성 효과 극대화	연안바다목장 조성 지원	-수산자원관리법	농식품부사업시행지침, 시도연안바다목장실시계획수립(한국수자원관리공단)	연안(소규모)바다목장조성(개소), 재정투입	국고(50) 지방비(50)	19,000	9,500	9,500				시도(시군구)
32	수산분야	친환경양식어업육성	양식기반시설 확충 및 기술개발 보급	산업적가치가높고기술개발및보급이미흡한양식품목지원, 친환경기반시설지원	-수산업법	농식품부사업시행지침, 시도자체사업추진계획및지방비투자계획수립, 시군구사업시행	양식수산물(해수) 생산량	국고(43.8) 지방비(43.8) 자부담(12.4)	21,467	9,400	9,400	2,667			시군구

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
33	수산분야	환경친화형배합사료지원	자원남획 및 환경오염 예방 위한 배합사료 공급 지원	배합사료 구입 금액의 30% 지원	-수산업법	농식품부사업시행지침및예산배정, 시도추진계획수립및사업집행	배합사료 사용 증가율	국고	2,000	2,000					시도(수산기술사업소 등)
34	수산분야	친환경어구보급지원사업	연안어장 환경오염 방지 및 수산물 안전성 확보	생분해성 어구사용 지원, 고밀도 부표 보급, 굴패각 친환경처리 지원	-수산자원관리법 -어장관리법 -수산업법	시도(시군구)세부사업계획, 사업대상어업인시군구에신청	생분해성어구사용어선척수, 고밀도부표보급률, 굴패각자원화지원율	보조(35) 지방비(30) 자부담(35)	14,290	5,003	4,287	5,000			시도(시군구)
35	수산분야	수산시장시설개선사업	산지 위판장 시설개보수를 통해 어업인에게 안정적 판로기반 제공	위판장.공판장.유통센터.도매시장 시설개선	-농수산물유통및가격안정에관한법률 -수산업법	사업 희망자 사업계획 수립 후 시군(시도)에 제출	수산물계통출하율	보조(30) 지방비(30) 자부담(40)	5,730	1,719	1,719	2,292			시도
36	수산분야	수산물물류표준화지원	수산물 물류이동 규모화와 수산물 유통 하역기계화 등 물류효율화 촉진	지게차.전동차.파렛트 등 임차료 지원	-농수산물품질관리법 -농어업·농어촌및식품산업기본법	수협이 공동잉요 지원 사업계획 수립 후 농식품부에 보고	수산물 하역기계화율	국고(50) 자부담(50)	1,200	600		600			수협중앙회
37	수산분야	고효율어선유류비절감장비지원사업	어업경영 개선과 해양사고 예방으로 안정적 조업기반 조성	연료.에너지 절감형 LED등 및 저효율 기관.장비.설비 대체 지원	-수산업법	농식품부사업시행지침, 시도(시군구)세부사업계획수립, 사업희망어업인사업계획서제출	CO_2배출 저감량	국고(30) 지방비(30) 자부담(40)	11,796	3,539	3,539	4,718			시도(시군구)
38	수산분야	수산장비임대사업	양식장비 임대 및 어업용기자재 무상이동수리.점검으로 어업인 부담 경감	양식장비 임대, 이동수리소 운영	-농어업·농어촌및식품산업기본법	농식품부사업시행지침, 양식장비임대:시군구에서양식장비임대사업심의위원회를거쳐대상어업인선정, 이동수리소:수산사무소가대상어촌계선정	양식장비임대실적, 평균수리진수증가율	국고(60) 지방비(40)	3,000	1,800	1,200				시군(양식장비임대), 수산사무소(이동수리소)
39	수산분야	어선원및어선보험사업	어업인을 재해로부터 보호하고 안정적 어업경영 도모	어선원 및 어선 재해보상보험의 순보험료 및 부가보험료 보조	-어선원 및 어선재해보상보험법	수협중앙회사업운영계획수립, 농식품부보험요율등결정고시	어선원재해보험가입률, 어선재해보험가입률	보조	78,222	78,222					농림수산식품부
40	식량분야	농지규모화사업	규모화.전문화된 전업농 육성 및 안정적 생산기반 확보	농지매매, 임대차, 교환.분합에 필요한 지금융자	-농어업·농어촌및식품산업기본법 -한국농어촌공사및농지관리기금법	농식품부사업시행지침 공사사업시행계획	쌀전업농경영면적비율 쌀전업농호당경영면적	융자	168,432	168,432					한국농어촌공사
41	식량분야	경영회생지원농지매입사업	일시적 경영위기에 처한 농업인 및 농업법인의 경영회생	경지회생지원, 농지매입사업	-한국농어촌공사 및 농지관리기금법	농식품부사업시행지침 공사사업시행계획	환매준비농가비율 순자산액연평균증가율	융자	260,000	260,000					한국농어촌공사

No	농정 분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식 ('13)	투입재정 ('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관 (시행)기관
42	식량 분야	농지매입·비축사업	농지시장 안정 및 농지이용 효율화	매입농지의 전업농육성대상자 장기임대	-한국농어촌공사 및 농지관리기금법	농식품부사업시행지침 공사사업시행계획	쌀전업농경영면적비율 쌀전업농호당경영면적	융자(99.4%) 보조(0.6%)	167,500	1,000			166,500		한국농어촌공사
43	식량 분야	배수개선사업	침수피해 방지 및 영농소득 증대	방재시설공사비및용지매수보상비, 부대시설정비등지원	-농어촌정비법	농업생산기반 정비사업 기본계획	배수개선완료지역 침수피해해소율	국고	260,000	260,000					시군구, 한국농어촌공사
44	식량 분야	방조제개보수사업	재해우려 시설 개보수를 통해 재해예방 및 유지관리	방조제, 배수문갑 및 부속시설 등 보수.보강	-농어촌정비법 -방조제관리법	시도 기본계획	개보소 완료지역 피해해소율	보조(79.5%) 지방비(20.5%)	62,857	50,000	12,857				시군구, 한국농어촌공사
45	식량 분야	한발대비용수개발사업	가뭄으로 인한 영농피해 최소화	농업용수 급수시설 설치 및 긴급용수대책비 지원	-농어업재해대책법 -농어촌정비법	당해년 시군 사업계획 및 세부추진계획	수리답률	국고(80.0%) 지방비(20.0%)	18,125	14,500	3,625				시군구
46	식량 분야	수리시설개보수사업	재해예방, 물 손실 최소화 및 영농편의기반 구축	수원공 보수.보강 및 시설 현대화	-농어촌정비법	시도 기본계획	수리시설개보수율	보조	420,000	420,000					한국농어촌공사
47	식량 분야	다목적농촌용수개발사업	농촌용수 확보.공급을 통한 식량의 안정적 생산과 안전.편의영농	다목적용수개발에필요한수리시설설치 공사비,보상비등지원	-농어촌정비법	농업생산기반정비사업기본계획 (농식품부기본계획)	수리안전답률	보조	220,000	220,000					한국농어촌공사
48	식량 분야	농업용수관리사업	양질의 농업용수 공급과 쾌적한 농촌생활환경 조성	수질개선사업비 및 조사설계비 지원	-농어촌정비법	농식품부 기본계획	농업용수수질개선사업추진율	국고(2012)	13,354	13,354					시도, 한국농어촌공사
49	식량 분야	민간육종가신품종육성활성화지원사업	민간육종의 저변확대와 국내 종자산업 발전	신품종개발 및 해외출원 지원	-종자산업법	국립종자원 사업계획	신품종개발비 및 해외출원비 지원건수	국고	310	310					국립종자원
50	식량 분야	종자산업기반구축사업	우수 국산품종 보급기반조성 및 농업경쟁력 제고	우수 국산품종 증식 및 보급기반시설.장비 지원	-종자산업법 -자유무역협정체결에따른농어업인의지원에관한특별법 -인삼산업법	농식품부사업평가기본계획 시도사업계획	국산품종 보급률	국고(42.5%) 지방비(40.2%) 자부담(17.3%)	19,094	8,111	7,676	3,307			도, 시군

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
51	식량분야	해외농업개발사업	곡물수급 안정	농기계구입및부대시설이용과 영농비지원 농산물유통을위한건조.저장. 가공설치비용지원 해외현지법인지분참여비용지원	-해외농업개발협력법 -농어업·농어촌및식품산업기본법 -한국농어촌공사및농지관리기금법	농식품부사업계획 한국농어촌공사세부사업계획	해외농업개발지원사업만족도 주요수입곡물의해외생산.유통물량확보율	보조(7.0%) 융자(93.0%)	35,500	2,500			33,000		한국농어촌공사
52	식량분야	농기계임대사업	농작업 기계화율 제고 및 농촌 일손 부족 해소	임대농기계 구입비, 보관창고 설치비, 관리장비 구입비 등 지원	-농업기계화촉진법	시군구 사업계획	임대농기계이용농가수 임대농기계이용률	국고(50%) 지방비(50%)	40,000	20,000	20,000				시군구
53	식량분야	고품질쌀유통활성화사업	건조.저장시설 확충 및 대표브랜드 육성으로 쌀산업 경쟁력 제고	고품질쌀브랜드육성 벼건조.저장시설지원	-양곡관리법	농식품부시행지침 해당사업자사업계획	쌀브랜드유통비중 벼유통량대비RPC저장능력비율 국산밀저장능력확보비율	국고(32.1%) 지방비(17.8%) 자부담(43.8%)	40,650	15,595	7,235	17,820			시군
54	식량분야	들녘별경영체육성사업	들녘별 경영체 육성 통해 우리 쌀의 경쟁력 향상	RPC.DSC, 농협, 농업법인 지원	-농어업·농어촌및식품산업기본법	해당 사업자 사업계획	노동시간 절감비율	보조(50%) 지방비(40%) 자부담(10%)	2,000	1,000	800	200			시군
55	식량분야	병충해종합진단기술지원	병해충에 대한 사전,사후 방제지원	병해충에 대한 사전, 사후 방제지원	-식물방역법 병해충에 대한 사전, 사후 방제지원	농촌진흥청사업시행지침 시도,시군구사업계획(사전방제) *사후방제는손실보상청구서	병해충에의한감수율 예찰.방제단운영실적	병해충방제:국고50,지방비50 손실보전:국고100	5,684	3,292	2,392				시도, 시군구
56	식량분야	농어업기반정비사업	농어업 관련 기초 인프라 기반 구축	농업생산기반시설,농업교육시설.종자생산시설.어항기반시설.수자원회복시설 정비	-국가균형발전특별법 -농어촌정비법 -종자산업법 -어촌어항법 -어장관리법 -수산업법 -농어업·농어촌및식품산업기본법 -수산자원관리법	시도별포괄보조사업계획수립, 시도(시군구)는기본계획및사업시행계획수립.추진	지자체사업계획서취합후별도산출	국고(80) 지방비등(20)	363,314	290,651	72,663				시도(시군구, 한국농어촌공사 등)
57	원예.식품분야	농산물규격출하사업	농산물 유통비용 절감, 품질향상, 소비자신뢰 향상	생산자조직 등에 대한 포장재원 지원	-농수산물품질관리법 -농어업·농어촌및식품산업기본법	해당 조직의 농산물 규격출하 사업계획서	농산물 표준규격 출하율	보조(32.8%) 자부담(67.2%)	11,735	3,848		7,887			국립농산물품질관리원
58	원예.식품분야	농산물자조금지원사업	품목별 전국조직의 규모화 촉진과 시장교섭력 확보	품질.생산성.안전성 향상 제고 지원, 유통구조개선 지원 등	농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률	해당 조직의 추진계획서	원예품목 자조금단체 생산점유비율	보조(50%) 자부담(50%)	15,930	7,965		7,965			농림수산식품부

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
59	원예.식품분야	산지유통활성화사업(산지유통종합자금)	산지유통주체의 역량 및 거래 교섭력 강화	원물확보자금 및 전지급금 지원	-농수산물유통및가격안정에관한 법률	aT 기본계획, 농협조직 사업신청	주요 산지유통조직의 농산물 처리비중	융자(80%) 자부담(20%)	661,238			132,248	528,990		한국농수산식품유통공사, 농협중앙회
60	원예.식품분야	원예농산물저온유통체계구축사업	출하조절 및 수익성개선, 수급안정	산지저온시설,저온수송차량, 화훼습식유통, 양잠산물저온유통시설등지원	-농산물 유통 및 가격안정에 관한 법률	해당 조직 사업신청서	저온유통물량, 무.배추가격진폭률	보조(10.2%) 융자(26.3%) 지방비(31.8%) 자부담(31.6%)	30,335	3,092	9,658	9,596	7,989		지방자치단체
61	원예.식품분야	인삼·약용계열화사업	인삼.약용작물 계열화 및 품질.안전성 강화	계약재배 및 수매사업 지원	-인삼산업법, -농산물유통및가격안정에관한법률	농협중앙회 세부운영계획	계약재배이력관리비율, 인삼이력관리유통물량비율	융자(80%) 자부담(20%)	69,540			13,908	55,632		농협중앙회
62	원예.식품분야	인삼생산·유통시설현대화사업	주요 생산 권역별 인삼 전문 생산단지 조성	생산.유통시설현대화,마케팅. 경영전략컨설팅, 인삼검사소검사기기현대화등 지원	-인삼산업법 -FTA에따른농어업인등의지원에관한특별법	농식품부기본계획, 사업법인의사업계획서	인삼전문생산단지대상선정개소수, 인삼검사소안전성검사실적	국고(27.3%) 지방비(37.3%) 자부담(26.5%)	4,200	1,260	1,720	1,220			시군구(시도)
63	원예.식품분야	기능성양잠산업육성지원	주산지역에 기능성 양잠산물종합단지 조성	생산기반구축, 시설현대화, 전시.판매.체험시설 지원	-기능성양잠산업육성및지원에관한법률 -농어업·농어촌및식품산업기본법	농식품부양잠산업종합단지조성사업 대상자선정을위한계획	매출액 신장률	국고(50%) 지방비(30%) 자부담(20%)	3,600	1,800	1,080	720			시군구
64	원예.식품분야	소비지유통활성화지원	소비자와 산지 간 협력체계 구축, 출하자 및 소비자 보호 등	도매시장, 공판장, 사이버거래소, 직거래 등 지원	-농수산물유통및가격안정에관한 법률	농식품부 시행지침, aT 세부추진계획	사이버거래소 거래액	보조	204,000	204,000					농림수산식품부, 한국농수산식품유통공사
65	원예.식품분야	농산물브랜드육성사업	우수 농산물브랜드 육성 및 경쟁력 제고	원예 및 밭작물 브랜드경영체 지원	-농어업·농어촌및식품산업기본법	해당사업법인사업계획서, 시군의통합브랜드육성계획	사업대상경영체채소.화훼류매출액, 브랜드농산물매출액비율, 밭작물브랜드경영체생산실적	보조(30.8%) 지방비(49.4%) 자부담(19.8%)	32,474	10,004	16,050	6,420			시군구
66	원예.식품분야	시설원예품질개선사업	원예작물의 품질개선 및 안정적인 수출기반 구축	시설현대화, 온실 증.개축 등 지원	-FTA체결에 따른 농어업인등의지원에관한특별법	농식품부사업기행지침, 시도기본계획, 시군사업계획	사업을추진한원예전문생산단지의상대적수출증가율, 비가림재배면적비중	보조(20.0%) 지방비(21.7%) 자부담(28.3%) 융자(30.0%)	190,100	38,020	41,200	53,850	57,030		시군

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
67	원예, 식품 분야	철단온실 신축사업	고부가가치농산물의 안정적수출및물가안정위한 공급기반구축	철골온실, 자동화비닐온실 등 신축 지원	-FTA체결에따른농어업인 등의지원에관한특별법 -농어업경영체육성및지원에관한법률	농식품부사업시행지침, 사업대상자사업시행계획	사업대상자의 수출 증가율	융자	150,000				150,000		시군
68	원예, 식품 분야	농어업에너지이용효율화사업	친환경 녹색성장 선도, 온실가스 절감	지열냉난방시설,목재펠릿난방기,공기열냉난방시설, 다겹보온커튼,순환식수막시설,보온덮개등설치지원	-에너지및재생에너지개발·이용촉진법 -농어업·농어촌및식품산업기본법	농식품부사업시행지침, (한국농어촌공사위탁시행), 시군사업계획	연간 에너지 절감량	국고(41.6%) 지방비(24.8%) 자부담(20.0%) 융자(13.5%)	215,737	89,797	53,565	43,147	29,228		시군
69	원예, 식품 분야	농축산물 판매촉진 사업	국내 농산물의 수출 확대	농식품 수출 물류비 및 수출 인프라 강화 사업 지원	-세계무역기구협정의이행을위한특별법, -WTO/농업협정 -농어업·농어촌및식품산업기본법	aT의 보조사업 세부계획	물류비지원업체수출실적	국고	41,150	41,150					한국농수산식품유통공사
70	원예, 식품 분야	우수농식품구매지원	국내 농식품 수출 경쟁력 강화 및 농가소득 증대	국내농식품수출업체의원료,부자재구입, 저장,가공등운영자금지원	-농어업·농어촌및식품산업기본법 -농수산물유통및가격안정에관한법률	aT의 세부계획	지원업체 수출실적	융자('12)	387,052				387,052		한국농수산식품유통공사, 농협중앙회
71	원예, 식품 분야	식품·외식 종합자금 사업	식품,외식업체 경쟁력 제고	시설자금 및 운영자금 지원	-식품산업진흥법 -농어업·농촌및식품산업기본법 -축산법 -친환경농업육성법 -외식산업진흥법 -전통주등의산업진흥에관한법 -김치산업진흥법	농식품부사업시행지침, aT및농협세부지원계획	시설현대화지원사업체수, 농공상융합형중소기업지원업체수, 외식업체육성지원업체수, 가공원료매입지원업체당 평균매출액증가	융자	147,500				147,500		한국농수산식품유통공사, 시도
72	원예, 식품 분야	외식산업 육성사업	외식산업 활성화	외식 전문인력 양성, 우수 외식업 지구 형성	-외식산업진흥법	농식품부사업시행지침,aT세부지원계획, 우수외식업지구육성·사업자(시군구포함)사업계획서	외식교육수료인원, 우수외식업지구육성개소수	국고(68.4%) 지방비(31.6%)	3,160	2,160	1,000				한국농수산식품유통공사, 시도
73	원예, 식품 분야	천일염산업 육성지원사업	천일염산업 육성	염전생산시설 현대화 및 가공.유통시설 확충 지원	-소금산업진흥법	해당 사업자 사업계획	천일염 수출실적	국고(27.3%) 지방비(31.6%) 자부담(34.8%) 융자(6.4%)	30,826	8,410	9,740	10,716	1,960		시군

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
74	원예.식품분야	전통발효식품육성지원	김치산업 발전, 수산식품 안전성 확보 및 어업인 소득증대	김치자조금 및 젓갈 보관용기 현대화 지원	-김치산업진흥법 -농수산물품질관리법 -수산업법	김치·자조금조성단체의사업계획, 전통발효식품:해당사업자사업계획	김치연간생산액 수산물계통출하액	김치자조금:국고(50%), 자부담(50%) 전통발효식품:보조(30%),지방비(30%),자부담(40%)	1,100	450	150	500			농식품부(김치), 시도(전통발효식품)
75	원예.식품분야	중소식품기업공동협력지원사업	중소 식품.외식기업간 상생협력과 공동사업 지원	마케팅, 홍보, 시장조사, 정보수집 사업비용 지원	-중소기업기본법	농식품부기본계획, aT세부시행계획, 해당공동조직세부사업수행계획	매출증가율	보조(50%), 자부담(50%)	10,000	5,000		5,000			한국농수산식품유통공사
76	원예.식품분야	학교급식지원센터운영활성화사업	우수 농수산물의 소비 촉진 및 안정적 판로 확충	학교급식지원센터 운영자금 지원	-식품산업진흥법 -식생활교육지원법	aT 세부지원계획	학교급식지원센터 이용학교수	융자(80%) 자부담(20%)	25,000			5,000	20,000		한국농수산식품유통공사
77	원예.식품분야	농산물우수관리(GAP)제도운영사업	안전농산물 공급기반 구축	위생시설 보완 등 지원	-농수산물품질관리법	농식품부사업추진계획, 신청대상자의사업계획서	인증농가수, 인증농가비율	보조(23.3%) 지방비(15.6%) 자부담(50.0%)	8,000	2,100	1,400	4,500			시군
78	원예.식품분야	과수고품질시설현대화	과수생산 경쟁력 제고	고품질 과실생산 시설.장비 구입 및 설치자금 지원	-FTA체결에따른농어업인등의지원에관한특별법	지원대상조직사업신청서, 시도세부시행계획	주요과실 단위면적당 생산량 증가율	국고(24.6%) 지방비(36.3%) 자부담(25.0%) 융자(14.1%)	164,435	40,445	59,758	41,045	23,187		시도(시군)
79	원예.식품분야	과실전문생산단지기반조성	과수주산지를 경쟁력 있는 과실생산거점으로 육성	용수공급.배수로 경작로 등 생산기반시설 정비	-FTA체결에따른농어업인등의지원에관한특별법 -농어촌정비법	농식품부기본계획, 품목조직사업계획, 시도예정지조사보고서	주요과실 단위면적당 생산량 증가율	국고(80.3%) 지방비(19.7%)	13,194	10,592	2,602				시도(시군)
80	원예.식품분야	권역별과수거점산지유통센터건립지원사업	과수 주산지역에 APC를 지원하여 소규모 유통시설 계열화의 중심으로 육성	유통시설 설치 및 보완 지원	-농수산물유통및가격안정에관한법률 -FTA체결에따른농어업인등의지원에관한특별법	농식품부기본계획, 사업자의사업계획서	거점APC평균매출액성장률, 주요과실단위면적당생산량증가율	국고(40.0%) 지방비(32.8%) 자부담(27.2%)	16,463	6,585	5,407	4,471			시군
81	원예.식품분야	과실브랜드육성지원사업	지역공동브랜드 육성	브랜드 품질관리, 마케팅, 홍보 등 비용 지원	-FTA체결에따른농어업인등의지원에관한특별법	농식품부 기본계획, 브랜드경영체중장기발전계획및연차별사업계획	고품질 과실브랜드 유통비중 비율	국고(52.7%) 지방비(13.0%) 자부담(34.3%)	1,850	975	240	635			시군

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
82	원예.식품분야	과원영농규모화사업	과수재배농가의과원규모확대와과원집단화, 규모화.전문화된과수경영체육성	과원매매사업 및 과원임대차사업 지원	-FTA체결에따른농어업인등의지원에관한특별법	농식품부 사업시행지침, 농어촌공사세부추진계획	과수전업농 생산량 비율	융자	27,560				27,560		한국농어촌공사
83	원예.식품분야	거점산지화훼유통센터건립지원	화훼전용 유통센터조성으로 유통개선 및 화훼농가 소득증대	농식품부추진계획, 시군세부사업계획	-농수산물유통및가격안정에관한법률	농식품부 추진계획(시행지침 등), 시군의사업계획서	사업추진율	국고(40%) 지방비(60%)	4,404	1,762	2,642				시군구
84	원예.식품분야	지역전략식품산업육성사업	ⓐ식품사업단육성 ⓑ향토자원개발및1.2.3차산업연계발전으로지역경제활력증진	ⓐ지역전략식품산업육성사업 ⓑ향토산업육성사업	-국가균형발전특별법 농업.농촌및식품산업기본법	농식품부:지원대상선정위한기본계획, 시도:시군의사업계획평가후농식품부제출, 사업단:사업계획서제출(거점시군또는시도)	사업단매출액증가, 영업이익흑자사업단비율	국고(50) 지방비(50)	29,680	15,000	14,680				시도(시군구)
85	원예.식품분야	수산식품거점단지조성사업	고부가가치수산식품산업육성및지역특화산업거점단지조성, 지역경제활성화및어업인소득증대	지자체 자본보조	-식품산업진흥법 -국가균형발전특별법 -수산업법	사업희망수협사업계획서시군구에제출, 시군구는사업계획서검토후시도제출, 시도는농식품부제출	단지조성률, 수산가공품생산량증가율	국고(50) 지방비(47.7) 자부담(2.3)	30,800	15,400	14,697	703			시도(시군구)
86	원예.식품분야	수산물가공산업육성사업	수산식품공급체계구축,수출및내수제품안전성확보, 지역경제활성화	ⓐ수산물산지가공시설, ⓑ수산물처리.저장시설, ⓒ수산물공동가공시설현대화지원	-식품산업진흥법 -국가균형발전특별법 -수산업법	사업희망사업자사업계획서시군구에제출, 시군구는시도제출, 시도는시도단위종합사업계획수립후농식품부제출	수산가공업체HACCP신규등록업체수, 수산가공품생산량증가율	ⓐ국고30,지방비30,자부담40 ⓑ국고50,지방비40,자부담10 ⓒ국고50,지방비50	84,780	29,246	27,660	27,874			시도(시군구)
87	원예.식품분야	농산물산지유통센터건립지원사업	주산지별로농산물생산.유통계열화거점육성, 농업생산자의소득증대	집하.선별.포장.출하장, 저온시설,선별.포장장비, 단순가공시설,유통장비,위생시설장비중지원	-농수산물유통 및가격안정에관한법률	시군산지유통종합계획수립, 시도에서검토후적정한사업계획aT에제출, aT산지유통정합계획평가및선정	원예농산물 취급비중	국고(30) 지방비(30) 자부담(40)	58,624	19,200	17,470	21,954			시군구
88	원예.식품분야	수산물유통시설건립사업	산지유통기능 강화 및 어업인 소득증대	수산물위판장,직판장,유통물류센터,해양수산복합공간조성 등 수산물유통효율화를위한기반	-농수산물유통및가격안정에관한법률 -국가균형발전특별법 -수산업법	어업경영체.어촌계.수협등사업계획수립, 사업계획시군제출, 시도단위사업계획수립후농식품부제출	산지위판장 출하액	수산물위판장:국고40,지방비30,자부담30 수산물직매장:국	21,833	10,240	9,826	1,767			시도

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식 ('13)	투입재정 ('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관 (시행)기관
				시설지원				국고30,지방비20, 자부담50 해양수산복합공간.유통물류센터: 국고50,지방비50							
89	원예.식품분야	수산물산지거점유통센터(FPC)지원	수산물 산지거점유통센터 육성	유통거점시설 지원	-농수산물유통및가격안정에관한 법률	사업희망자가사업계획서작성후시군에신청, 시군이검토의견과함께시도제출	주요 수산물 생산량 취급 비중	국고(40) 지방비(30) 자부담(30)	21,000	8,400	6,300	6,300			시도
90	축산분야	조사료생산기반확충사업	축산농가 생산비 절감 통한 경쟁력 강화	사일리지제조비,조사료장거리유통비,조사료용 기계.장비,부존자원활용,초지조성및기반시설, 조사료용종자구입,조사료유통센터,TMR가공시설 및운영자금,조사료전문생산단지등지원	-축산법 -낙농진흥법 -사료관리법	농식품부사업시행지침, 사업희망자사업계획서(신청서), 시군(시도)신청접수및농식품부보고	조사료자급률, 사료작물재배면적	보조(69.3) 융자(30.7)	153,984	106,697			47,287		시도및시군, 농협중앙회 (유통비)
91	축산분야	쇠고기생산성향상지원사업	쇠고기 생산성 증대와 국제경쟁력 제고	한우 대상 초음파 육질 진단 지원	-축산법	농식품부사업시행지침, 농협중앙회세부사업실시요령작성, 시군(도)의사업계획수립, 기초한우사업단은소속농가참여신청접수후사업계획서작성	한육우 1등급 이상 출현율	국고(30) 지방비(30) 자부담(40)	5,376	1,613	1,613	2,150			시군구, 농협중앙회
92	축산분야	사료산업종합지원사업	위생적이고안전한축산물생산기반구축, 사료수급및가격안정과사료품질향상	사료제조시설 개보수 자금 및 사료원료 구매자금 지원	-사료관리법	농식품부사업추진계획, 신청자는사업계획서및지원평가서제출	사료가격 안정	융자(97.8) 자부담(2.2)	97,143			2,143	95,000		시도 및 사료 관련 단체
93	축산분야	축산분뇨처리시설	가축분뇨의 자원화를 통한 자연순환농업 활성화 및 환경오염 방지	개별 및 공동 자원화시설, 정착촌 구조 개선, 액비저장소, 액비유통센터, 액비살포비, 액비성분분석비 등 지원	-축산법 -가축분뇨의관리및이용에관한법률 -농어촌발전특별조치법	농식품부사업시행지침, 보조사업자지원사업신청서시군제출, 시도가선정	가축분뇨자원화율	국고(33) 지방비(31.6) 자부담(8.3) 융자(27)	139,564	46,029	44,170	11,620	37,745		농식품부, 시도(시군구에위임가능)
94	축산분야	말산업육성사업	말산업 인프라 확충, 제주마 혈통보존	공공승마시설,민간승마시설, 승용마구입, 거점승용마조련시설,제주마혈통보존등지원	-말산업 육성법	농식품부사업시행지침, 시도별자체수요조사계획수립, 시군구수요조사실시, 사업희망자사업계획제출	신규 신고 농어촌형 승마시설 개소수	('12기준) 보조(32.4) 지방비(32.4) 자부담(13) 융자(22.4)	12,350	4,000	4,000	1,605	2,745		시도(승마시설,거점승용마조련시설), 시군구(승용마구입등)

No	농정분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식('13)	투입재정('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관(시행)기관
95	축산분야	축산물수급관리사업(송아지생산안정사업)	번식농가의 송아지 재생산, 적정사육두수 유지 및 경영안정 유도	송아지생산안정사업 가입 농가에 보전금 지급	-축산법	농식품부사업기본방침, 사업주관시군및사업시행기관사업공고 및홍보, 농협중앙회세부사업실시요령작성	가입률 및 가입두수	국고(17.4) 지방비(41.3) 자부담(41.3)	24,598	4,286	10,156	10,156			농협중앙회, 생산자단체, 시군
96	축산분야	가축및계란수송특장차량지원	가축 운송체계 현대화 및 축산물품질 향상	축산물 수송 특장차량 구입비 및 특수장비 설치비 지원	-축산법	농식품부사업시행지침, 사업희망자사업계획서(신청서)시군제출	가축수송점유율, 계란수송점유율	융자	1,520				1,520		시도(시군)
97	축산분야	축사시설현대화사업	축사 및 축산시설 개선과 생산성 향상	축산시설 등의 신개축.개보수 및 시설자금 지원	-FTA체결에따른농어업인등의지원에관한특별법 -축산법	사업희망자 시군구 및 한우사업단에 사업신청	한육우1등급이상출현율(한육우), 연간모돈두당출하두수(양돈), 오리(연간회전율),자축폐사율(흑염소), 꿀벌생산량(꿀벌)등	보조(17) 융자(62.9) 자부담(20.1)	616,125	104,750		123,625	387,750		시도
98	축산분야	축산경영종합자금지원사업	ⓐ브랜드경영체의규모화.내실화.차별화 및브랜드육판로확대, ⓑ생산비절감과품질향상등안정적축산경영도모	ⓐ브랜드운영지원및브랜드판매시설지원, ⓑ계열주체및계열농가사육.가공.유통시설,사육비지원	-축산법	농식품부사업시행지침, 경영체사업신청(사업계획)	한우및돼지브랜드연간출하물량, 축산계열화비율	융자(81.8) 자부담(18.2)	153,625			28,025	125,600		ⓐ농협중앙회 ⓑ시도
99	축산분야	종축장전문화지원사업	일반가축 사육농가 생산성 향상	전문종축장 육성	-축산법	농식품부세부계획(시행지침), 농업인사업계획(사업신청)	돼지 산자 수	국고보조(2) 지방비(2) 융자(96)	15,000	300	300		14,400		시도(시군)
100	축산분야	송아지경매시장현대화사업	한우산업 경쟁력 강화 위한 우량송아지 공급시장 육성	경매시설 설치 및 개보수 자금, 건축비, 기반시설 조성비 등 지원	-축산법	농식품부사업시행지침, 농협중앙회세부선정기준마련, 사업희망축협조합사업신청(농협중앙회)	한우 1등급 이상 출현율	융자	900				900		농협중앙회
101	축산분야	축산자조금지원사업	축산업자 및 소비자의 권익 보호와 축산업의 안정적 발전	홍보, 교육 및 정보제공, 유통구조개선 및 수출활성화, 조사연구 등 지원	-축산자조금의조성및운용에관한법률	축산단체자조금사업사업계획제출, 농식품부사업계획검토및승인	주요축종(한우, 낙농, 한돈) 자조금 만족도	국고(50) 자부담(50)	42,792	21,396		21,396			농림수산식품부

No	농정 분야	사업명	사업목적	주요 사업(지원)내용	근거법령	관련계획 등 프로세스	성과지표	재정투입방식 ('13)	투입재정 ('13, 백만)	국고	지방비	자부담	융자	기타	사업주관 (시행)기관
102	축산 분야	동물의약품 산업종합 지원사업	동물의약품산업 경쟁력 강화	동물용의약품우수제조시설 (GMP)신축,기존시설개보수, 동물용의약품해외수출업체운 영자금,해외수출시장개척지원	-축산법	농식품부사업시행지침, 사업대상자사업계획, 시도및시군사업계획확정, 시도사업자선정추천및농식품부선정	수출증가율	보조(1.2) 자부담(39.8) 융자(59.0)	25,075	300		9,975	14,800		시·도(시·군 위임가능), 관련단체(해 외수출시장 개척)
103	축산 분야	축산관련 종사자교 육사업	교육과정 통해 악성 가축질병 및 환경 오염을 예방하고 축산업 경쟁력 제고	교육비, 교육운영비, 전산시 스템 관리비 지원	-축산법	농식품부교육기본계획수립, 농협중앙회에교육운영기관지정신청	교육이수실적	국고(62.7) 자부담(37.3)	7,017	4,400		2,617			농협중앙회

부록 3

전문가델파이 1라운드 조사표

안녕하십니까?

저희 연구원에서는 2013년도 기본연구로 <농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 추진체계 정비의 방향과 과제>를 추진하고 있습니다.

이에 선생님을 이 분야의 가장 경험과 학식이 풍부한 전문가로 선정하여 세 차례에 걸쳐 몇 가지 의견을 여쭙고자 합니다. 각 회마다 답해주신 내용은 일괄 분석하여 공유할 예정입니다.

바쁘시겠지만 보다 나은 농정 추진체계 정비를 위하여 자유롭게 답변하여 주시면 고맙겠습니다.

2013년 6월

한국농촌경제연구원 연구진 일동

☞ 농업정책 분야에만 초점을 맞추어 응답을 하셔도 좋고, 농촌정책 분야에만 초점을 맞추어 응답을 하셔도 좋습니다. 물론 농업·농촌정책 모두를 생각하시고 응답하셔도 좋습니다.

1. 선생님께서는 우리나라 농업·농촌정책의 문제점이 무엇이라고 생각하십니까? 생각하시는 바를 모두 알려주십시오.

2. 우리나라 농업·농촌정책의 문제점 중 정권교체 등에 따라 발생하는 '정책의 연속성' 유지 여부도 포함됩니까? 그것은 어느 정도의 비중을 가지고 있습니까?
   ① 매우 중요한 문제점이다 ② 문제이기는 하나 중요하진 않다
   ③ 연속성은 전혀 문제되지 않는다 ④ 기타( )

3. 선생님께서는 우리나라 농업·농촌정책이 연속성 있게(중장기적으로 일관된 관점에서 지속적으로) 추진되어 왔다고 생각하십니까? 그렇다고 생각하시면 어떤 점에서, 그렇지 않다고 생각하시면 어떤 점에서 그렇지 아니한지 설명을 부탁드립니다.

4. '정책의 연속성'이 유지되지 못한 사례로 제시해 주실 만한 것이 있습니까?

5. '중앙-지방자치단체 간 농정 추진 연속성' 측면에서 문제가 있다고 생각하십니까?
   ① 매우 중요한 문제점이다 ② 문제이기는 하나 중요하진 않다
   ③ 연속성은 전혀 문제되지 않는다 ④ 기타( )

6. '중앙-지방자치단체 간 농정 추진의 연속성'이 유지되지 못해 문제가 된 사례로 제시해 주실 만한 것이 있습니까?

7. 중앙정부 농업·농촌정책 결정과 추진에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 무엇이라고 생각하십니까?(대외여건 변화, 수요 변화, 재정 여건, 정책 의지 등)

①	
②	
③	

8. 현재 중앙정부 부처 이외에 중앙 농정의 핵심적인 역할을 하고 있는 주체는 어떤 개인이나 조직(단체)이라고 생각하십니까?

①	
②	
③	

9. 중앙정부 부처 이외에 중앙 농정의 핵심적인 역할을 해야 하는 주체는 어떤 개인이나 조직(단체)이라고 생각하십니까?

①	
②	
③	

10. 지방 농업·농촌정책 결정과 추진에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 무엇이라 생각하십니까?(중앙정부의 농정방향, 재정 여건, 지역 현안, 주민 수요 등)

①	
②	
③	

11. 현재 지방 농업·농촌정책의 핵심적인 역할을 하고 있는 주체는 어떤 개인이나 조직(단체)이라고 생각하십니까?

①	
②	
③	

12. 지방 농업·농촌정책의 핵심적인 역할을 해야 하는 주체는 어떤 개인이나 조직(단체)이라고 생각하십니까?

①	
②	
③	

13. 선생님께서는 농업·농촌정책 추진체계의 구성 요소는 무엇이라고 생각하십니까? *** 중앙정부와 지방 차원을 구분해서 제시하셔도 됩니다.**

14. 정책 추진 단계를 '**정책 형성단계(policy) - 프로그램 추진단계(programs) - 시책사업 추진단계(actions)**'로 구분한다면, 농업·농촌정책의 효율적·효과적 추진체계 정비를 위해 각 단계별로 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까?
*** 중앙정부와 지방 차원을 구분해서 제시해도 됩니다.**

◯ **정책 형성단계(policy):**
◯ **프로그램 추진단계(programs):**
◯ **시책사업 추진단계(actions):**

부록 4

전문가델파이 2라운드 조사표

안녕하십니까?

저희 연구원에서는 2013년도 기본연구로 <농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 추진체계 정비의 방향과 과제>를 추진하고 있습니다.

이에 선생님을 이 분야의 가장 경험과 학식이 풍부한 전문가로 선정하여 몇 가지 의견을 여쭌 바 있습니다. 지난번 답해주신 내용을 분석하여 공유하는 동시에 2라운드 조사표를 발송합니다.

바쁘시겠지만 보다 나은 농정 추진체계 정비를 위하여 자유롭게 답변하여 주시면 감사하겠습니다.

2013년 9월

한국농촌경제연구원 연구진

지난 1라운드 조사 결과 우리나라 농업·농촌정책의 문제점으로 가장 많은 분들이 '장기적 비전과 목적 부재'를 지적하셨습니다.

1. 위와 같은 지적과 관련하여, 선생님께서는 다음 세대까지 고려한 장기적인(약 30년 정도 상정) **농정의 비전 또는 목적**이 무엇이어야 한다고 생각하십니까? 가장 중요한 **두 가지만** 선택해 주십시오.

① 안전하고 안정된 식량 공급　② 농업인의 복지 및 삶의 질 증대
③ 농촌 경제의 다양성 증대　④ 농촌 주민들의 복지 및 삶의 질 증대
⑤ 일자리 창출　⑥ 국민에 문화·생태·어메니티 등 제공
⑦ 기타(직접 기입:　　)

1라운드 조사 결과 우리나라 농업·농촌정책이 중장기적 관점에서 연속성 있게 추진되지 못했다는 의견이 많았습니다(65.0%). 정권교체나 담당 공무원 교체에 따른 사업 단절, 이전 정부 정책에 대한 평가·수용 태도 부족, 농특위와 같은 농정의사결정기구(제도적 장치) 상실 등이 연속성이 결여되었다는 의견의 근거였습니다. 그리고 연속성 결여의 구체적 사례로 신활력사업, 쌀 증산 및 식량자급 정책, 농어촌뉴타운사업, 가족농 및 친환경농업 정책 등에 대한 언급이 상대적으로 많았습니다. 반면, 연속성 결여를 정책의 차별성으로 해석하는 분들도 있었습니다.

2. 이와 같은 전문가 의견을 고려할 때 **농업·농촌정책의 연속성**이란 **어떤 수준에서**, 그러고 **어떤 내용으로 판단**할 수 있겠습니까? 가장 중요한 **두 가지만** 선택해 주십시오.

① 농정 비전과 중장기 목표의 일관성 ② 주요 정책사업의 지속적 추진
③ 추진 조직 및 의사결정기구의 지속성 ④ 담당 공무원 또는 업무의 지속성
⑤ 예산운영 또는 예산제도의 지속성 ⑥ 지원제도 및 규제제도의 지속성
⑦ 기타(직접 기입:)

1라운드 조사 결과, 중앙정부의 농업·농촌정책 결정과 추진에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 '정부의 정책의지(27.5%)', '재정요건(23.2%)'에 대한 지적이 가장 많았습니다. 결국 중앙 차원의 농정은 정권 및 정책 당국의 정책의지와 이를 정책사업으로 추진할 수 있도록 뒷받침하는 재정여건에 가장 큰 영향을 받는다는 인식이 가장 큼을 의미합니다.

3. 이러한 점을 고려할 때 정권의 교체에도 불구하고 중앙정부의 주요 농업·농촌 정책이 **정책사업이나 예산투입 측면에서 지속성을 담보할 수 있도록 하는 제도적 장치**를 마련하는 방법은 무엇이겠습니까?

☞ **개방형 답변**

1라운드 조사 결과, 향후 중앙정부를 제외한 중앙농정의 핵심 주체로서 농업인단체, 전문가, 농협, 공공연구기관이 가장 높은 지지를 받았습니다. 이 밖에도 정부대행 공공기관(농어촌공사, 농수산식품유통공사 등), 농업회의소, 소비자단체, 공무원, 현장활동가, 민간전문기관, 농정관련위원회 등도 향후 중앙농정의 핵심 주체로 일부 전문가들에 의해 언급되었습니다.

4. 중앙정부를 제외하고 향후 **중앙농정**의 핵심 주체로 인식되는 **다음 주체들이 미래 중앙농정에서 핵심적으로 수행해야 할 역할**은 무엇이라고 생각하십니까? 아래 보기에서 찾아 해당 번호를 각각 **두 개 이하로** 답해 주십시오.

4-1. 향후 중앙농정에 있어 **농업인단체**의 핵심 역할: **번호(,)번**

4-2. 향후 중앙농정에 있어 **전문가**의 핵심 역할: **번호(,)번**

4-3. 향후 중앙농정에 있어 **농협**의 핵심 역할: **번호(,)번**

4-4. 향후 중앙농정에 있어 **공공연구기관**의 핵심 역할: **번호(,)번**

4-5. 이 외에 향후 중앙농정에서 핵심주체로 꼭 언급하셔야 하는 주체(또는 조직)가 있다면 해당 조직의 이름을 기입해 주시고, 보기에서의 핵심역할 번호를 선택해 주십시오. *** 복수 기입 가능**

☞ 핵심 주체의 **이름·조직명: ( ) / 역할 번호(,)번**

☞ 핵심 주체의 **이름·조직명: ( ) / 역할 번호(,)번**

[보기]

① 농정 비전과 목표 설정	② 정책사업 구상과 예산배정(자원배분)
③ 정책사업의 추진과 예산 집행	④ 조직과 인력의 육성, 파트너십 구축
⑤ 기술개발·혁신과 기술지원	⑥ 생산기반 구축
⑦ 판매·유통·수출입 지원	⑧ 홍보·마케팅 지원
⑨ 법 제정 및 제도 구축	⑩ 정책 및 사업 평가
⑪ 사업(경제활동 다각화) 및 일자리 창출	⑫ 산업 및 기업 유치
⑬ 농촌 주민의 삶의 질 향상 지원	⑭ 정보 구축 및 제공
⑮ 기타(직접 기입:	)
⑯ 기타(직접 기입:	)
⑰ 기타(직접 기입:	)

1라운드 조사 결과, 향후 지방농정의 핵심 주체로서 농업인단체, 농협, 지방자치단체, 전문가가 가장 높은 지지를 받았습니다. 이 밖에도 지역주민, 지방대의기구, 정부대행 공공기관(농어촌공사, 농수산식품유통공사 등), 소비자단체 등도 향후 지방농정의 핵심 주체로 일부 전문가들에 의해 언급되었습니다.

5. 향후 지방농정의 핵심 주체로 인식되는 **다음 주체들이 미래 지방농정에서 핵심적으로 수행해야 할 역할**은 무엇이라고 생각하십니까? 아래 보기에서 구체적인 역할을 찾아 해당 번호를 각각 **두 개 이하로** 기재해 주십시오.

5-1. 향후 지방농정에 있어 **농업인단체**의 핵심 역할: **번호(,)번**

5-2. 향후 지방농정에 있어 **농협**의 핵심 역할: **번호(,)번**

5-3. 향후 지방농정에 있어 **지방자치단체**의 핵심 역할: **번호(,)번**

5-4. 향후 지방농정에 있어 **전문가**의 핵심 역할: **번호(,)번**

5-5. 이 외에 향후 지방농정에서 핵심주체로 꼭 언급하셔야 하는 주체(또는 조직)가 있다면 해당 조직의 이름을 기입해 주시고, 보기에서의 핵심역할 번호를 선택해 주십시오. *** 복수 기입 가능**

☞ 핵심 주체의 **이름·조직명: ( ) / 역할 번호(,)번**

☞ 핵심 주체의 **이름·조직명: ( ) / 역할 번호(,)번**

[보기]

① 농정 비전과 목표 설정	② 정책사업 구상과 예산배정(자원배분)
③ 정책사업의 추진과 예산 집행	④ 조직과 인력의 육성, 파트너십 구축
⑤ 기술개발·혁신과 기술지원	⑥ 생산기반 구축
⑦ 판매·유통·수출입 지원	⑧ 홍보·마케팅 지원
⑨ 법 제정 및 제도 구축	⑩ 정책 및 사업 평가
⑪ 사업(경제활동 다각화) 및 일자리 창출	⑫ 산업 및 기업 유치
⑬ 농촌 주민의 삶의 질 향상 지원	⑭ 정보 구축 및 제공
⑮ 기타(직접 기입:)	
⑯ 기타(직접 기입:)	
⑰ 기타(직접 기입:)	

1라운드 조사에서 대부분의 전문가들이 중앙-지방자치단체 간 농정추진의 연속성 문제에 대해 '매우 중요한 문제점'이라고 지적하였습니다. 또 중앙-지방 간 불분명한 역할분담, 중앙농정을 무작정 따라 하는 지방농정 등이 중앙-지방정부 간 농정 추진의 불연속성 원인으로 지적되었습니다.

6. 이와 같은 전문가 의견을 고려할 때 중앙-지방자치단체 간 농정 추진의 연속성을 담보하기 위해서는 **'중앙-지방자치단체 간 역할분담'**이 분명하게 제시될 필요가 있습니다. 선생님께서는 **농업·농촌정책의 추진에 있어 중앙정부와 지방자치단체의 주된 역할**은 무엇이라 생각하는지 아래 보기에서 찾아 해당 번호를 기입해 주십시오.

*** 각기 복수 응답이 가능하며, 중앙정부와 지방자치단체 간 번호의 중복 가능**

6-1. 농정추진에 있어 **중앙정부**의 주된 역할: **번호(, , , ,)번**

6-2. 농정추진에 있어 **지자체**의 주된 역할: **번호(, , , ,)번**

[보기]

① 농정 비전과 목표 설정	② 정책사업 구상과 예산배정(자원배분)
③ 정책사업의 추진과 예산 집행	④ 조직과 인력의 육성, 파트너십 구축
⑤ 기술개발·혁신과 기술지원	⑥ 생산기반 구축
⑦ 판매·유통·수출입 지원	⑧ 홍보·마케팅 지원
⑨ 법 제정 및 제도 구축	⑩ 정책 및 사업 평가
⑪ 사업(경제활동 다각화) 및 일자리 창출	⑫ 산업 및 기업 유치
⑬ 농촌 주민의 삶의 질 향상 지원	⑭ 정보 구축 및 제공
⑮ 기타(직접 기입:	)
⑯ 기타(직접 기입:	)
⑰ 기타(직접 기입:	)

농업·농촌정책의 추진체계 정비를 위해 정책추진 단계별로 중요한 것에 대한 1라운드 조사 결과, 다음과 같은 의견들이 제시되었습니다.
① 정책 형성단계: 농정의 가치 확립, 정책 방향 설정, 이에 대한 사회적 합의 도출
② 프로그램 추진단계: 정책모델 또는 프로그램 기본계획 수립, 이의 추진을 위한 근거법, 예산, 주체의 조직화, 추진절차 정비 등 제도적 기반 마련
③ 시책사업 추진단계: 단계별, 재원별, 지역별 등 다양한 측면에서 사업추진의 대상·절차 구체화, 이를 지원하기 위한 거버넌스 구축과 지원조직 운영

7. 아래에 제시한 농정 **추진체계 구성요소가 어떠한 면에서 '정책의 연속성'을 저해하는 문제점**이 있다고 생각하십니까?

■ 관련 법/계획
⇒

■ 조직 (중앙행정조직, 지방행정조직, 사업조직 및 기구 등)
⇒

■ 예산
⇒

■ 기타(무엇:)
⇒

8. 향후 농정의 연속성 유지를 위해서 농업·농촌의 가치에 대한 공감대 형성이 우선되어야 할 것입니다. **농업·농촌이 지켜가야 할 가치**를 세 가지 적어 주세요. 어느 한쪽만 적으셔도 무방합니다.

농업 부문	농촌 부문
①	①
②	②
③	③

9. 현행 '농림사업시행지침'은 중앙정부 농림사업의 투명성 확보, 지자체의 자발적 참여, 농림사업의 지속성 유지를 목적으로 도입되었습니다. **'농림사업시행지침'에 의한 농림사업 추진이 당초의 목적을 제대로 달성**하고 있다고 생각하십니까? ( )

유 지		폐 지
현행방식 유지	개선·보완 필요	
① 잘 이용되고 있다. (현행 방식 유지)	② 농업·농촌 현장에서 필요한 사업을 충분히 반영하지 못한다. ③ 신청 위주의 예산지원으로 지역 간 형평성을 훼손하는 문제가 있다.	④ 현행 시행지침 방식은 부작용이 크므로 폐지하는 것이 바람직하다.

10. 중앙정부와 지자체 간 정책의 연계성 강화와 농정의 지속성 확보를 위하여 '중장기 농정기본계획' 수립 필요성이 제기되고 있습니다. **'중장기 농정기본계획'이 농정의 지속성 확보에 어떤 역할**을 할 수 있을 것으로 생각하십니까? ( )

도입 찬성	도입 반대
① 정책의 지속성과 예측가능성 확보를 위해 중장기계획 수립이 필요하다.	② 과거에도 유사한 작업이 있었지만 계획수립과 실제 농정 시행 간의 연계가 부족하였다. ③ 지자체 입장에서는 예산이 확보되지 않은 상황에서 계획만 수립하는 것은 의미가 없다.

11. 현실적으로 지자체가 시행하는 농림사업 중 상당한 비중이 중앙정부 사업의 대행입니다. 따라서 “농업·농촌 현장에서 중앙정부 사업을 모니터링하고, 관리할 수 있는 별도의 중앙정부 조직을 지방에 설치하여 농정 계획-시행-평가의 일관성과 지속성을 확보할 필요가 있다”는 의견이 제기되고 있습니다(예: 일본의 지방농정국). **별도로 중앙정부 농정조직을 지방에 설치하는 방안**에 대하여 어떻게 생각하십니까? (　　)

도입 찬성	도입 반대
① 중앙정부가 계획수립에 따른 사업성과 제고를 위하여 별도의 농정관리조직을 지방에 설치하는 것이 필요하다.	② 지역의 농정현안은 지자체가 가장 잘 이해하고 있으므로 지자체에 맡기는 것이 바람직하다. ③ 신규조직 설치보다는 지자체 주도의 농림사업을 시행할 수 있도록 예산을 이양하는 등 여건 조성이 우선되어야 한다.

12. 농림사업 시행자의 선정 및 심의를 위하여 시·군(시·도)에서 ‘농림수산심의회’가 운영되고 있습니다. **‘농림수산심의회’가 제대로 역할**을 수행하고 있다고 보십니까? (　　)

현행방식 유지	제한적 역할 수행	폐　지
① 설립 목적에 맞게 잘 운영되고 있다.	② 과거에 비해 형식적인 측면이 있지만 일정한 역할은 담당하고 있다.	③ 유명무실한 기구로 폐지해야 한다.

13. 영농현장의 농업인 의견을 수렴하여 농정에 반영하고, 연속성 있는 농정 추진을 위한 목적으로 최근에 '농업회의소' 설치에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있고, 일부 지역에서는 **농업회의소 시범사업**을 실시하고 있습니다. 이에 대해 어떤 의견을 가지고 있습니까? (　　)

적극 찬성	역할에 한계	불필요
① 농업현장의 의견을 적극적으로 대변할 수 있는 새로운 조직 설치는 필수적이다.	② 기존 농민단체 활동의 한계로 새로운 조직의 필요성은 있으나 신규조직도 제 역할에 한계가 있을 것이다.	③ 새로운 조직의 설치는 불필요하며, 기존 농민단체를 활용하는 것이 더 바람직하다.

14. 특히 '농촌정책'의 경우 관련 부처가 다수(13개 부처·청)인 관계로 지방에서도 부처·청의 행정계통을 따른 다수 실·과·팀에서 분산적으로 정책이 추진되고 있고, 권한과 책임을 가지고 농촌정책을 추진하는 명확한 주체가 부재한 상황입니다. 이에 대해, 선생님께서는 **통합적 농촌정책을 추진하기 위한 조직 정비 차원의 대안**은 무엇이라고 생각하십니까?

*** 중앙정부, 지자체 차원의 대안을 구분해서 말씀해 주십시오.**

■ 중앙정부 차원 ⇒ ■ 지방자치단체 차원 ⇒

부록 5

Q-방법 조사표

※ 조사 안내문

- 농업·농촌정책에 있어 예측 불가능한 정책 변동이 잦고 정책의 연속성이 담보되지 못할 경우, 정책을 효과적으로 추진하기 어려울 뿐만 아니라 정책에 대한 신뢰가 저하되고 나아가 정책 불신으로까지 이어지면서 정책의 목표 달성은 더욱 어렵게 됩니다.

- 본 조사는 농업·농촌정책의 연속성 제고 측면에서 추진체계를 정비하기 위한 정책 대안에 관한 요구를 조사하기 위한 것입니다. 조직, 법/계획, 예산 등 주요 추진체계 요소들과 관련하여 향후 농정 추진체계가 개편되어야 할 방향에 대한 의견을 듣고자 합니다.

- 각기 다른 추진체계 개편 방향을 담은 진술문<표 1>이 적힌 16개의 카드가 제시됩니다. **진술문 각각에 대해 중요하다고 생각하시는 정도를 판단**하시고, **'가장 중요하다'고 생각하는 카드부터 '가장 덜 중요하다'고 생각하는 카드까지 분류판 위에 1~16순위대로 배치**하여 주십시오.

  ※ '가장 중요하다'고 생각하는 카드부터 '가장 덜 중요하다'고 생각하는 카드까지 배치할 순서대로 ①~⑯이 표시되어 있습니다.

<추진체계 개편 방향 요구 중요도에 따른 진술문 분류판>

덜 중요하다 ←			중요하다		→ 더 중요하다	
1	2	3	4	5	6	7
⑯	⑭	⑪	⑦	④	②	①
	⑮	⑫	⑧	⑤	③	
		⑬	⑨	⑥		
			⑩			

<표 1> 농정 추진체계 개편 방향에 대한 요구를 담은 16개 진술문

진술문 번호	진술문: 농정 추진체계 개편 방향에 대한 요구 내용
1	농업·농촌과 관련하여 유사·중복적으로 수립되고 있는 다수의 계획들을 정비하여, 실행력을 갖춘 단일한 중장기계획(예: '농업·농촌 및 식품산업 육성 5개년 기본계획' 등)으로 통합하는 것이 바람직하다
2	지자체가 지역의 여건·특성을 반영하여 자율성과 책임성을 가지고 농정을 추진하기 위한 전제로서 지방의 실질적 예산 편성 및 사용 권한이 확대되어야 한다(예: 포괄보조금 제도의 확대 및 실질화 등)
3	정책의 일관성을 제고하여 정책신뢰를 얻기 위해서는 농업·농촌정책의 중장기 계획과 예산이 연동되도록 하는 법적 구속력 확보가 필요하다(예: 미국의 농업법에 근거한 농림예산 수립 등)
4	'농림사업시행지침'이 지나치게 매뉴얼화되어 지자체의 자율성을 침해하는 측면이 있지만 농림사업의 예측가능성 측면에서 장점도 있으므로 기본 틀을 유지하면서 부분적으로만 개편하는 것이 바람직하다
5	농업정책은 농업정책과, 농업기술센터 등 지방의 행정조직이 확립되어 있는 반면 농촌정책은 지방의 추진주체가 불분명하므로, 농촌정책을 전담할 지방 행정조직이 확립될 필요가 있다
6	농업·농촌정책의 비전과 목표 설정, 중장기 계획 수립, 새로운 사업 분야 발굴 등의 과정에서 다양한 이해관계자 의견이 충분히 논의·수렴되기 위한 기구(위원회)가 운영되어야 한다
7	중앙, 시·도, 시·군 등 각급의 농정심의회('농림수산심의회')가 형식적 역할에서 탈피하여 농업·농촌정책에 대한 제대로 된 심의 기능을 수행하도록 실질화할 필요가 있다
8	지자체 단위에서 유사·중복적으로 수립되고 있는 다수의 농업·농촌 관련 계획들을 정비하고 실행력을 갖춘 단일한 중장기계획으로 통합하는 것이 바람직하다
9	삶의질향상위원회의 위상을 강화하고 농촌정책에 관련된 다양한 부처들의 정책/사업에 대한 조정 기능을 강화해야 한다
10	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 농촌의 생산·가공품, 문화, 경관 등 지역자원을 활용한 경제활동 다각화 및 소득기회 창출이라고 생각한다(예: 6차산업화 등)

진술문 번호	진술문: 농정 추진체계 개편 방향에 대한 요구 내용
11	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 농촌에 살고 있는 사람들의 생활여건 개선을 위한 교육·의료·복지·문화 등 삶의 질 향상이라고 생각한다
12	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 식량주권을 지키고 국민들에게 안전하고 좋은 품질의 먹거리를 생산·공급하는 안정적 농업 생산이라고 생각한다
13	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 국민들이 향유할 수 있는 환경·생태·어메니티를 보전하고 환경적 지속가능성의 가치를 지키는 것이라고 생각한다
14	지방농정의 연속성을 담보하기 위해 농업회의소, 중간지원조직 등 민간부문의 주요 주체가 참여하는 지방농정의 거버넌스 체계 확립이 필요하다
15	당초 정책 목표에 대한 성과 평가가 제대로 이루어지고, 평가 결과가 이후의 정책방향 수정 및 사업의 지속여부 결정, 예산 편성 등에 반영되어야 한다
16	일관성 있는 정책 추진을 위해 중장기 계획 기간 동안에는 중앙정부 농정조직이 자주 변동되지 않고 안정성이 유지되도록 해야 한다

■ <u>위의 16개 진술문에는 포함되어 있지 않지만, 농정의 연속성 제고 및 추진체계 개선을 위해 추가적으로 반드시 고려해야 할 대안</u>에 대해 의견을 적어주시기 바랍니다.

■ 위의 16개 진술문과 관련하여, **보다 구체화된 방안**이 있거나 **다른 의견**이 있다면 적어주십시오.

진술문 번호	진술문	구체화된 방안 또는 다른 의견
1	농업·농촌과 관련하여 유사·중복적으로 수립되고 있는 다수의 계획들을 정비하여, 실행력을 갖춘 단일한 중장기계획(예: '농업·농촌 및 식품산업 육성 5개년 기본계획' 등)으로 통합하는 것이 바람직하다	
2	지자체가 지역의 여건·특성을 반영하여 자율성과 책임성을 가지고 농정을 추진하기 위한 전제로서 지방의 실질적 예산 편성 및 사용 권한이 확대되어야 한다(예: 포괄보조금 제도의 확대 및 실질화 등)	
3	정책의 일관성을 제고하여 정책신뢰를 얻기 위해서는 농업·농촌정책의 중장기 계획과 예산이 연동되도록 하는 법적 구속력 확보가 필요하다(예: 미국의 농업법에 근거한 농림예산 수립 등)	
4	'농림사업시행지침'이 지나치게 매뉴얼화되어 지자체의 자율성을 침해하는 측면이 있지만 농림사업의 예측가능성 측면에서 장점도 있으므로 기본 틀을 유지하면서 부분적으로만 개편하는 것이 바람직하다	
5	농업정책은 농업정책과, 농업기술센터 등 지방의 행정조직이 확립되어 있는 반면, 농촌정책은 지방의 추진주체가 불분명하므로 농촌정책을 전담할 지방행정조직이 확립될 필요가 있다	
6	농업·농촌정책의 비전과 목표 설정, 중장기 계획 수립, 새로운 사업 분야 발굴 등의 과정에서 다양한 이해관계자 의견이 충분히 논의·수렴되기 위한 기구(위원회)가 운영되어야 한다	
7	중앙, 시·도, 시·군 등 각급의 농정심의회('농림수산심의회')가 형식적 역할에서 탈피하여 농업·농촌정책에 대한 제대로 된 심의 기능을 수행하도록 실질화할 필요가 있다	

진술문 번호	진술문	구체화된 방안 또는 다른 의견
8	지자체 단위에서 유사·중복적으로 수립되고 있는 다수의 농업·농촌 관련 계획들을 정비하고 실행력을 갖춘 단일한 중장기계획으로 통합하는 것이 바람직하다	
9	삶의질향상위원회의 위상을 강화하고 농촌정책에 관련된 다양한 부처들의 정책/사업에 대한 조정 기능을 강화해야 한다	
10	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 농촌의 생산·가공품, 문화, 경관 등 지역자원을 활용한 경제활동 다각화 및 소득기회 창출이라고 생각한다(예: 6차산업화 등)	
11	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 농촌에 살고 있는 사람들의 생활 여건 개선을 위한 교육·의료·복지·문화 등 삶의 질 향상이라고 생각한다	
12	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 식량주권을 지키고 국민들에게 안전하고 좋은 품질의 먹거리를 생산·공급하는 안정적 농업 생산이라고 생각한다	
13	미래의 농정이 지향해야 할 정책 방향은 국민들이 향유할 수 있는 환경·생태·어메니티를 보전하고 환경적 지속가능성의 가치를 지키는 것이라고 생각한다	
14	지방농정의 연속성을 담보하기 위해 농업회의소, 중간지원조직 등 민간부문의 주요 주체가 참여하는 지방농정의 거버넌스 체계 확립이 필요하다	
15	당초 정책 목표에 대한 성과 평가가 제대로 이루어지고, 평가 결과가 이후의 정책 방향 수정 및 사업의 지속여부 결정, 예산 편성 등에 반영되어야 한다	
16	일관성 있는 정책 추진을 위해 중장기 계획 기간 동안에는 중앙정부 농정조직이 자주 변동되지 않고 안정성이 유지되도록 해야 한다	

※ 응답자 관련 사항

1. 귀하의 **연령**을 기입해 주십시오. (만　　세)

2. 귀하의 **성별**을 선택해 주십시오. (　　)
   ① 남　② 여

3. 귀하의 **학력**을 선택해 주십시오. (　　)
   ① 중·고등학교 졸업　② 대학교 졸업　③ 석사학위 취득
   ④ 박사학위 취득　⑤ 기타(　　)

4. 귀하께서는 다음 중 어디에 해당하십니까? (　　)
   ① 중앙공무원　② 지방공무원　③ 교수 또는 연구자
   ④ 지역의 리더 또는 현장활동가　⑤ 전문업체 컨설턴트
   ⑥ 기타(　　)

5. 귀하께서 **현재의 분야에서 일해 오신 지는 몇 해** 정도 되셨습니까? (　　년)

부록 6

Q-방법 조사의 담론 그룹별 우선순위(부여 점수) 및 요인점수

진술문 번호	부문	진술문 주요 내용	A그룹	요인점수 (1요인)	B그룹	요인점수 (4요인)	C그룹	요인점수 (2요인)	D그룹	요인점수 (3요인)	E그룹	요인점수 (5요인)	F그룹	요인점수 (6요인)	G그룹	요인점수 (7요인)
S6	조직 (위원회)	중앙단위의 이해관계자 논의·수렴기구	5	0.4993	2	-1.5917	4	-0.1341	4	-0.3384	2	-0.7683	5	0.6577	5	0.6517
S7	조직 (위원회)	농림수산심의회	3	-0.6632	4	0.4088	4	-0.2045	2	-1.3534	4	0.3959	6	1.3738	5	0.2993
S9	조직 (위원회)	삶의질향상위원회	4	0.4404	3	-0.2700	2	-0.8724	3	-0.8120	2	-1.3914	3	-0.7487	6	1.3620
S16	조직	중앙정부 농정조직의 안정성	4	-0.0711	5	0.5299	1	-1.8937	6	0.8391	3	-0.5007	3	-0.6873	1	-1.7479
S14	조직	지방행정조직 외 거버넌스 체계	2	-0.8925	5	0.7681	2	-1.0288	1	-1.8911	7	1.9646	3	-0.5901	5	0.2886
S5	조직	농촌정책 추진 지방행정조직	6	0.9769	1	-2.1402	5	0.5398	2	-1.0502	4	0.1727	2	-0.9627	3	-0.7514
S1	계획	중앙단위의 구속력 있는 단일 계획 통합	7	1.5722	6	1.2078	3	-0.4242	4	0.3631	4	-0.4742	7	1.6985	2	-1.0097

진술문 번호	부문	진술문 주요 내용	A그룹	요인점수 (1요인)	B그룹	요인점수 (4요인)	C그룹	요인점수 (2요인)	D그룹	요인점수 (3요인)	E그룹	요인점수 (5요인)	F그룹	요인점수 (6요인)	G그룹	요인점수 (7요인)
S8	계획	지방단위의 구속력 있는 단일 계획 통합	5	0.9580	4	-0.0270	3	-0.6530	4	0.0423	6	0.7540	6	1.2713	4	0.2048
S3	예산	중장기 계획과 예산의 연동	6	1.1420	7	1.5383	5	0.7335	4	0.0252	3	-0.6495	1	-2.0310	4	0.1864
S2	예산	지방의 자율적 농정을 위한 예산 권한	5	0.4568	6	1.0503	7	2.3327	3	-0.3856	5	0.7009	4	-0.1631	4	-0.2860
S15	평가	정책방향 수정 등에 성과평가 결과 반영	3	-0.5169	3	-0.6142	3	-0.7177	5	0.6753	5	0.4103	2	-0.8756	3	-0.8504
S4	지침	농림사업시행지침의 부분 개편	1	-2.3790	4	0.3072	6	0.7540	3	-0.5943	1	-2.1000	5	0.3814	3	-0.6906
S10	정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향-경제	3	-0.5212	3	-0.5832	6	1.1256	5	0.8318	5	0.5944	5	0.6389	2	-0.8883
S11	정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향-삶의질	4	0.1065	2	-0.9220	5	0.5486	5	0.7418	4	0.2593	4	0.1692	4	0.0485
S12	정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향-농업	4	0.0092	5	0.4211	4	-0.0381	6	0.9769	3	-0.4815	4	0.3593	7	2.1799
S13	정책 방향	콘텐츠 측면에서 미래 농정의 방향-환경	2	-1.1176	4	-0.0833	4	-0.0679	7	1.9294	6	1.1134	4	-0.4917	6	1.0030

참고 문헌

강용주. 2008.「델파이 기법의 이해와 적용사례」. 한국장애인고용공단 고용개발원.

권오상, 노인만. 2012. “신활력사업 추진체계와 성과 간의 관계에 관한 연구”. 한국농촌경제연구원「농촌경제」30(1): 83-108.

기획재정부. 2012.「광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」.

김광선, 채종현, 윤병석. 2011.「2011 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가」. 한국농촌경제연구원.

김광선, 채종현, 윤병석. 2012.「2012 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가」. 한국농촌경제연구원.

김광선, 노승철, 윤병석. 2013.「2013 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가」. 한국농촌경제연구원.

김병준. 2007. “新활력사업의 추진성과와 발전방향.”「한국관개배수」14(2): 112-124. 한국관개배수위원회.

김선기, 김현호. 2006.「신활력사업의 추진실태 분석 및 개선방안」. 한국지방행정연구원.

김정호 등. 2012.「농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획 수립 연구」. 한국농촌경제연구원.

김태연, 이명헌, 하석건, 이정환. 2009.「EU의 농촌개발정책 분석」. GS&J 인스티튜트.

농림부 농촌정책국. 2006.「신활력사업의 이해」.

농림부. 2005.「새로운 10년을 여는 농업·농촌종합대책」.

농림부. 1999.「농업농촌발전계획」.

농림수산식품부. 2012. 2013년도 농림수산사업시행지침서.

농림축산식품부. 각 연도. 예산내역서.

박경, 구자인. 2006.「중앙-시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.

박동규 등. 2012.「돌아오는 농어촌, 농식품 산업의 미래를 열다」. 한국농촌경제연구원.

박준기, 김태곤, 김미복, 오현석. 2011a.「농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구 - 주요국의 사례를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.

박준기, 박성재, 김광수. 2011b.「지방자치단체의 농업부문 투·융자 실태와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.

박진도 등. 2006.「현 정부 농정의 평가와 대안」. 농정연구센터.

성주인, 송미령, 윤정숙. 2012.「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.

송미령, 김광선, 박주영. 2009.「기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.

송미령, 김정섭, 김광선, 박주영. 2008.「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(2/2)」. 한국농촌경제연구원.

송주호 등. 2012.「2012년 미국농업법(Farm Bill) 제정 동향과 시사점」. 한국농촌경제연구원.

오현석, 하석건, 강동규, 채종현. 2006.「유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구」. 지역아카데미.

유명규. 2010.「신활력사업의 추진실태분석 및 발전방안」. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.

유찬희. 2004.「EU, 농촌개발의 새로운 전망」. 한국농촌경제연구원.

유훈. 2009.「정책변동론」. 도서출판 대영문화사.

이기원, 권오상, 권혁대, 구승모, 나정대. 2010.「농촌활력증진사업 성과분석 및 포괄보조사업 평가지표 적합성 연구」. 농림수산식품부.

이동필, 김경덕, 송미령, 김용렬, 김광선, 최경은, 박동진, 오준근. 2008.「농어촌산업정책 추진체계 개편 방안」. 한국농촌경제연구원.

이동필, 김용렬, 최경은, 강민수. 2007.「신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원방안」. 한국농촌경제연구원.

이동필 등. 2006.「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.

이병훈. 2012. “미국 농업법 개정동향.”「세계농업」 제148권. pp.45-62. 한국농촌경제연구원.

이상윤. 2011.「농어촌정비법 체계정비 방안연구」. 한국법제연구원.

이석주, 황태규, 김용자, 변재연, 하석건, 김봉원, 손은일. 2008.「S/W중심 농촌산업정책의 성과관리방안 연구」. 농림수산식품부.

이용기. 2013. “현 정부의 농정 성적표.”「농민신문」 시론.

이태호 등. 2011.「현 정부 농정의 중간평가와 개선과제 연구」. (사)한국농업경제학회.

임성규. 2012. “농업·농어촌·식품 정책 국가 의제화해야 한다.” 2012 대안농정 대토론회. 2012. 10. 10. aT센터.

임송수. 2008. “EU, 공동농업정책(CAP) 예산 변화.” KREI 세계농업정보.

임송수, 버클리 힐. 2007.「EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구」. 한국농촌경제연구원.

지역재단. 2007.「새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안」. 농어업·농어촌특별대책위원회.

한농연농업정책연구소. 2011. “농정추진체계 개편, 더 이상 미룰 수 없다!”「농정이슈보고서」. 11-05호.

홍성걸. 2009. “이명박 정부의 IT정책 추진체계: IT 컨트롤타워 설치 필요성과 효율적 운영을 위한 제언.”「정보화정책」 제16권 제4호. pp.27-48.

황연수. 2007. 중앙농정의 개혁 방향과 주요 과제.「한국의 미래, 농촌사회의 새로운 구상」. 지역재단 창립3주년 기념 심포지엄. 2007. 3. 30. aT센터.

Brown, S.R. 1998. *The History and Principles of Q Methodology in Psychology and the Social Science*. Department of Political Science, Kent State University.

DG for Agriculture and Rural Development, European Commission. “The CAP towards 2020: Meeting the food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future(2011. 11. 18.)”

European Commission. 2009. *Agricultural Policy Briefs*. no.1

CEC(Commission of the European Communities). 1998. *The Future of Rural Society*. Brussels: CEC.

Hogwood, Brian and B. Guy Peters. 1983. *Policy Dynamics*. New York: St. Martin’s Press.

McKenna H. P. 1994. “The Delphi technique: A worthwhile research approach for nursing?” *Journal of Advanced Nursing* 19: 1221-1225.

McKeown, B., & Thomas, D. 1988. *Q Methodology*. Newbury Park, CA: Sage.

Rayens M. K and E. J. Hahn. 2000. “Building Consensus Using the Policy Delphi Method.” *Policy, Politics, & Nursing Practice* 1(4): 308-315.

Stephenson, W. 1953. *The study of behavior: Q-technique and its methodology*. Chicago: University of Chicago Press.

Turoff M. and H. A. Linstone. 2002. *The Delphi Method: Techniques and Applications*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

<http://ec.europa.eu/agriculture>.

<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leg/1257_en.pdf>.

<http://epp.eurostat.ec.europe.en>.

<http://europa.eu>.

<http://www.kapa21.org/epadic/epadic_view.php?num=751>.

연구보고 R696
농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한
농정 추진체계 정비의 방향과 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2013. 12.
발 행 2013. 12.
발행인 최세균
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3
전화 02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인쇄처 크리커뮤니케이션
전화 02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

ISBN 978-89-6013-513-0 93520
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.