

농정성공의 조건 : 제도 혁신과 인적 혁신

농정추진체계의 혁신

- 연구자 : 박진도, 충남발전연구원장
- 최종정리 : 유정규(지역재단 운영이사)

I. 농정의 분권화와 지역화

□ 현 황

○ 농정이 지역 농어업과 농어민의 요구를 반영하지 못하고 있음

- 우리나라 농정은 중앙집권적 설계주의를 벗어나지 못하고 있어 중앙정부가 정책의 기획부터 집행까지 관리하는 시스템임
- 정책관리단계를 “policy(예, 농촌개발)-program(예, 농촌사회복지)-activity(예, 농촌주거환경개선)-action(예, 전원마을조성)”로 분류한다면, 현재 우리는 중앙정부와 지방정부 모두 최하위 단계인 집행(action)에 초점을 맞추고 있음. 그 결과 농식품부의 업무가 과다해지고 정책 기획·입안 및 평가라는 중앙정부 본연의 기능이 발휘되기 어렵고, 지역특성을 반영한 사업추진이 어렵게 됨
- 지방정부나 농어민들은 자신의 필요보다는 중앙정부가 정해 준 메뉴를 선택할 뿐이고, 심지어는 수익성보다는 보조금이나 저리융자라는 정부지원에 현혹되어 무리하게 사업을 벌이는 경우가 적지 않고, 이는 지방정부와 농어민들의 부채증가를 가져오고 있음

○ 지방자치단체는 지역실정에 맞는 농정을 추진할 예산과 권한이 없음

- 지방자치단체는 시군농어촌발전계획이 지역농업계획 등을 수립하고 이에 기초한 예산을 세우고 집행한다고 하지만, 이는 지역의 자율적 계획이 아니라 거의 중앙정부 시책의 시·군 축소판에 지나지 않음
- 가령, 충청남도는 연간 약 1조원 정도의 농림수산사업비를 집행하지만, 이 가운데 충청남도의 농림예산은 1,200억원에 지나지 않고, 그나마 그 절반인 600억원은 국비 보조금 매칭 사업에 사용되어, 충청남도가 독자적으로 집행하는 예산은 600억 원에 지나지 않음

○ 공공부문에 종사하는 사람들이 거의 해당 농어촌에 거주하지 않고 있음

- 농어촌 부문의 공공부문 종사자(예, 공무원, 교사, 의사, 간호사를 비롯해 농협 등 협동조합 임직원 등) 가운데 가족이 함께 본인이 근무하는 농어촌 지역 내에 거주하는 경우는 거의 없고, 인근 대도시 등에 거주함
- 지역의 주요한 인적 자원인 공공부문 종사자들이 지역 내에 거주하지 않음으로 인해 지역의 소득이 유출될 뿐 아니라, 지역발전을 위한 인적 자원의 부족을 초래함

□ 정책목표

- FTA 시대를 맞이하여 농어민에게 실질적이 도움이 될 수 있는 농정을 지자체가 중심이 되어 추진토록 함
- 공공부문 종사자의 지역거주를 장려하여 지역리더로서 활동하도록 함

□ 정책과제

- 중앙정부의 농정 예산과 권한을 대폭 지방정부에 이양하는 지방재정개혁을 단행
 - 중앙정부는 ①가격안정과 소득보장처럼 일정 기준에 따라 전국적으로 적용되는 사무, ②식량안보와 농산물수급, 식품안전처럼 국민생활에 직접 관련이 있는 사무, ③국민최저기준(National Minimum Requirements)의 관점에서 국가가 책임져야 할 생활환경 및 복지 및 공공서비스의 인프라 제공, 연구개발 및 인력양성 등에 관한 사무를 제외한 나머지 정책은 모두 지방정부에 이양해야 함
 - 농산물의 품목별 생산, 가공, 유통 등 농업개발 업무를 비롯해 6차 산업화, 환경 및 경관 보전 등 지역적 성격이 강한 농촌발전정책과 주민생활과 밀착된 공공서비스는 지방정부가 담당
 - 이를 위해서는 지방세 확충, 국고보조금의 폐지·감축, 지방교부세의 인상 및 조정 등의 지방재정개혁이 실시되어야 함. 다만, 지방세 확충에 따른 지역간 불균형 심화의 문제를 완화하기 위한 지자체간 수평적 재정조정제도를 도입해야 함
 - 특정보조금인 국가보조금은 폐지·감축하여 일반재원(일반 보조금)화하고, 존속하는 국가보조금은 포괄보조금화함. 다만, 의료, 복지, 교육 등 일정한 불력을 정해, 지방정부의 자의성을 제한하고 정해진 불력 내에서는 자유롭게 사용할 있도록 함
- 공공부문 종사자의 지역거주를 위한 특별 전형 및 인센티브 방안 마련
 - 공무원, 농어업관련 공공기관 종사자, 교사 등의 선발 과정에서 읍면 등 지방근무를 희망하는 사람들을 별도 전형을 통해 선발하고, 이들을 별도 연수과정을 통해 농어촌 지역에 배치하며 해당 지역거주와 근무를 의무화함
 - 의사, 간호사 등 국가시험에서도 읍면 등 지방근무를 희망하는 사람들을 별도 전형을 통해 자격을 부여하고, 이들을 별도 연수과정을 통해 농어촌 지역에 배치, 해당 지역거주와 근무를 의무화함
 - 농어촌지역(읍면)에 가족과 함께 거주하는 공공부문 종사자에 대해서는 벽지 수당을 비롯해 주택, 자녀교육수당, 자경농지 등의 인센티브를 제공토록 함

II. 농정거버넌스 확립

□ 현 황

- 농정과 관련한 업무가 부처별로 분산·다원화되어 있고 통합조정 기능이 미약하여 실효성을 거두기 어려운 실정임
 - 농어업정책의 경우 농식품부가 주로 담당하므로 크게 문제가 없으나, 농어촌개발정책, 식품안전관리정책, 복지정책에서는 중앙정부 부처간 업무 분담과 조정이 잘 이루어지지 않고 있음
 - 현재 농촌개발과 복지정책에 대해서는 국무총리실 산하에 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 위원회'를 두어 조정하고 있으나 실질적인 조정이 거의 이루어지지 못하고 있음. 예를 들어 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획'의 경우 각 부처의 사업들을 망라하는 수준을 벗어나지 못하고 있음
- 지방자치단체는 중앙정부의 위탁사무 처리에 자원과 인력을 소진하고 있어 지자체의 독자적인 사업을 구상하고 실현할 수 없음
- 농정의 기획 및 집행 과정에 농어민의 실질적 참여가 어려운 실정임
 - 농정 거버넌스기구로서 국민의 정부와 참여정부 시절 대통령자문 '농어업농어촌특별대책위원회'가 있었으나, MB정부에서는 그 위상이 농림수산식품부 자문기구인 '농어업선진화위원회'로 낮아졌고, 활동도 유야무야 종료됨
 - 법적으로 보장된 '농정심의위원회'는 농어업인 대표자가 골고루 참여하여 구성되고, 년 1회 정기적으로 개최되고 있으나 운영은 형식적임
 - 그 동안의 거버넌스 기구로서 여러 위원회가 운영되었으나 정부의 필요에 따른 단순협의나 자문에 그침

□ 정책목표

- 부처별로 분단되어 분산적으로 추진되고 있는 농정을 통합·조정하여 농정의 효율성을 높임
- '지방에서 할 수 있는 지방에, 민간이 할 수 있는 일은 민간'에서 하도록 지방과 민간의 자율성과 주체성을 확립함
- 농어민을 농정의 대상이 아니라 주체로 세움

□ 정책과제

○ ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 위원회’를 대통령 직속 위원회로 격상하고 집행력을 갖춘 통합·조정기구화 함

- 단순한 심의기구가 아니라 농어업농어촌식품 관련 사업을 실효적으로 기획 및 통합·조정할 수 있는 조정기구로 개편
- 이 위원회는 대통령직속의 독립기구로서 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발’에 관한 중장기계획의 수립과 그에 입각한 목표지향적 종합조정·평가 업무 등을 수행하면서 관련 부처의 조화 있는 참여와 협동을 촉진하는 역할을 수행

○ 식품안전기본법을 제정하고 식품안전처를 신설함

- 포괄적인 식품안전기본법을 제정하여 개별법을 통합정리하고, 이 법에 식품안전 관련법에 공통적으로 적용되는 식품안전대책의 기본원칙을 규정
- 식품안전처를 설치하여 위험관리 기능 중 정책기능을 통합하고, 위험관리 집행업무는 생산관련부처가 담당하고, 최종소비단계의 위험관리 업무는 지자체가 담당하도록 함

○ 지방농정국 신설

- 권한과 예산을 대폭 지방으로 이양하고, 중앙이 불가피하게 행해야 하는 사무는 중앙이 지방에 위임하지 않고 직접 시행함
- 이 경우, 중앙은 기획기능에 국한하고, 정책의 구체화와 집행은 중앙농정의 지방 실행조직(예, 지방농정국)을 통해 실시함

○ 농어민대표조직의 법제화

- 헌법 제123조 3항은 “국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장하여야 한다”고 규정하고 있음
- 농어민의 이해관계를 조정·통합하여 정부의 농정에 실효적으로 참여할 수 있는 농어민의 대의기구이자, 정책개발 및 조사연구, 교육 등을 담당하는 농어민의 대표조직을 법제화하도록 함
- 노동조합에 상응하는 농어민조합을 인정하고 농어민에게도 단결권, 교섭권, 단체행동권 등 농어민 3권을 보장하도록 함

농정성공의 조건 : 제도 혁신과 인적 혁신

조합원의, 조합원에 의한, 조합원을 위한 농협개혁

- 연구자 : 허헌중, (주)우리밀 사장
- 최종정리 : 유정규(지역재단 운영이사)

1. 농협중앙회를 조합원과 회원조직의 진정한 연합조직체로 개편

☐ 현 황

- 신용사업과 경제사업을 지주회사로 분리하는 MB정부의 농협중앙회 구조개편은 조합원의 농협, 회원조합의 농협건설과 거리가 먼 조치임
 - 농협개혁의 핵심은 농협중앙회를 자체 사업조직으로부터 농민조합원과 회원조합을 위한 연합조직체로 재편하여 회원조직을 위한 조직으로서 협동조합의 정체성을 회복 강화하는 것
 - 농협중앙회를 농협금융지주회사와 농협경제지주회사를 자회사로 거느리는 거대 지주회사로 확대 개편하는 것은 세계적으로 유례가 없고, 신용사업과 경제사업의 분리에 기초한 농협중앙회의 개혁이 아니라 농협중앙회의 사업구조를 주식회사 방식으로 개편한 것에 지나지 않음
- 농협개혁의 핵심은 농협을 경제사업 중심의 농협을 만들어서 농민조합원의 농협을 만드는 것임
 - 농민들의 오랜 숙원인 신경분리가 협동조합 방식이 아닌 주식회사 형태인 지주회사 방식으로 이루어짐으로써 태생적 한계를 갖게 된 농협은,
 - 결국 신용사업은 대규모 금융그룹으로 운영되고 경제사업은 주식회사 방식으로 움직이면서 조합원의 참여가 봉쇄되고, 경영진의 자의가 지나치게 개입되고 결과적으로 농민 조합원들의 이익과는 멀어지게 되는 '사업체'로 전락하게 될 것임
- 농민조합원의 농협을 위해서는 연합회 방식의 신경분리로 농협법을 전면 재개정하여 농민 조합원이 통제하는 경제사업 중심의 농협을 만들어야 함

☐ 정책목표

- 현행 <1중앙회-2지주회사> 체제를 <1중앙회-2연합회> 체제의 회원조직 및 경제사업 중심의 연합회 구조로 재편하여 진정한 농민 조합원의 조합을 건설함

☐ 정책내용

- 현행 농협법 재개정을 통해 중앙회를 회원조직의 연합조직체로 개편
 - 농협중앙회를 협동조합 방식의 연합조직체로 개혁하여 조합원의, 조합원에 의한,

조합원을 위한 농협으로 혁신

- ① 현행 중앙회가 가지고 있는 세 가지 기능(비사업기능, 경제사업과 신용사업)을 분리하여 각각 별도의 법인으로 독립
 - ② 개편 중앙회(가칭: 전국농업협동조합총연합회)는 사업을 하지 않고, 비사업적 기능을 중심으로 하는 협동조합 운동체 역할을 수행
 - ③ 신용사업과 경제사업의 전국조직을 분리하여 각각 별도 법인화하여 전문성을 강화
 - ④ 중앙회 신용사업 중 금융업은 신용사업연합회의 자회사(농협은행) 형태로 설립하여 협동조합 체제 내에 둠
 - ⑤ 현행 중앙회의 농업경제사업과 축산경제사업은 전국경제사업연합회 체제로 전환하고, 품목별 전문성을 제고하기 위해 품목조합연합회의 설립을 적극 지원
 - ⑥ 품목조합연합회에는 품목조합뿐 아니라 지역조합도 정회원으로 가입할 수 있도록 함
 - ⑦ 농협중앙회의 시·군지부는 폐지
 - 농협중앙회를 ‘비사업적 기능’ 즉 회원조합의 연합조직체로서 대정부·대국회 농정 활동과 조사연구, 회원조합 지도·교육·감독 기능을 담당하는 본연의 중앙회로 재편하여(가칭, 전국농업협동조합총연합회) 협동조합운동의 중심체로 육성
- **현재 중앙회 독자조직인 금융지주회사와 경제지주회사를 회원조합의 신용사업 연합회와 경제사업연합회로 개편**
- 지역조합, 품목조합, 각종 품목별연합회, 조합공동사업법인 등 협동조합 법에 의하여 경제사업을 하고 있는 조직들로 경제사업연합회를 조직화
 - 지역조합, 품목조합 등 협동조합법에 따라 신용사업을 하고 있는 각종 조직들로 신용사업연합회를 조직화하고
 - 중앙회 신용사업 가운데 금융업을 분리하여 농업협동조합은행을 설립하되, 협동조합 체제 내에 두어 그 지배권과 잉여처분권을 회원조합이 갖도록 함

II. 지역농협을 자립·협동·공생의 ‘지역공동체 중심조직’ 으로 육성

☐ 현 황

- 지역농협도 신용사업중심으로 운영됨으로써 생산자협동조합으로서 본연의 역

할을 다하지 못하고 있어 조합원 농민의 불만을 사고 있음

- 조합원의 고령화와 이질화, 사업 참여에 적극적인 조합원 수의 감소, 조합원의 주인의식 부족에 따른 자율적 조합 운영의 어려움, 전면적인 농업개방의 현실화 등 대내외의 여건 변화 속에 지역농협의 비전과 발전방향 설정을 위한 농업계 및 정부의 합의도출이 시급함
 - 소규모로 난립하며 신용사업에 의존하고 있는 지역농협 체제에 대한 대안으로 합병론, 품목조합 육성론, 사업연합론 등이 제기되어 왔으나 어느 한가지만으로는 다양한 지역농협 문제들에 대한 충분한 해결책이 될 수 없음
- 지역농업과 주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역농업 조직화의 주체 또는 지역종합센터로서 지역맞춤형(지역밀착형) 협동조합 모델창출이 필요함

☐ 정책목표

- 지역농협을 지역농업 중심조직인 품목별 전문농협과 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역사회 협동조합으로 재편
- 지역농협이 자립·협동·공생의 지역공동체 중심조직이 되도록 육성하여 지역농협이 지역주민의 삶의 질을 관리하는 주체가 되도록 함

☐ 정책내용

- 지역농협을 생산-수확 및 수집-가공-판매(마케팅)를 일괄 책임지는 지역농업 조직화의 주체(=품목별·기능별 전문농협)로 육성
 - 읍·면 조합별로 난립된 영세한 경제사업조직을 품목 중심으로 재편하고 농민에게 더 많은 부가가치가 돌아가도록 기능중심으로 통폐합하거나 연합하도록 함
 - 생산-수확·수집-가공-판매(마케팅) 등 가치사슬에 따른 규모화·전문화 통합을 통해 고부가가치를 실현하고 안정적 생산과 생산농민 수취가격을 제고하는 가공·판매(마케팅) 농협과 연합조직체를 지역 제한 없이 자유롭게 설립하도록 함
 - 품목별·기능별 전문농협의 집중 육성과 품목별·기능별 연합회 활성화를 지원하고 이들 회원 조합과 연합회의 활성화를 뒷받침하는 경제사업연합회 육성
 - 품목별·기능별 전문농협이 산지조직화 주체로서 산지유통을 혁신하여 가공 및 도소매 마케팅의 중심으로 역할하도록 함으로써 이들을 생산 및 출하 조정, 가공유통 및 마케팅 경제사업의 핵심 주체로 육성

○ 품목별·기능별 전문농협 육성과 지역밀착경영을 통해 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역사회 협동조합으로 육성

- 지역농협은, 경제사업 중심의 지역농업 조직화 주체로 발전해야 할 뿐 아니라, 주민의 삶과 긴밀하게 연계된 지역밀착경영을 통해 자립·협동·공생의 지속가능한 지역공동체 실현 주체로 발전하도록 함
- 조합원에 대한 사회적 일자리 창출사업
- 도농직거래 및 다양한 6차 산업화 사업
- 보건의료 서비스 사업, 노인복지사업
- 여성농업인센터 운영, 육아 및 교육 사업
- 학교급식 및 도농교류 사업 등 다양한 지역밀착경영을 통해, 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역사회 협동조합으로 역할하도록 함

Ⅲ. 생산은 농민이, 수확-수집-가공-판매는 협동조합이 책임지는 시스템 확립

□ 현 황

○ **현행 농협중앙회 경제사업의 가장 큰 문제점은 중앙회 자체 수익을 우선시하는 사업에 치중하고 있다는 것임**

- 조합원 및 회원조합의 이익에 직접 그리고 가장 크게 기여할 수 있는 농산물 판매 및 가격안정과 관련해서는 전적으로 정부 정책사업의 위탁대행에 그치고 있으며, 주요 품목별 생산조정·출하조절·가격안정 등의 노력은 미약한 실정
- 중앙회 경제사업이 조합원 및 회원조합의 경제적 이익에 직접적으로 기여할 수 있는 사업보다는 중앙회 자체 수익을 우선하는 사업에만 집중하고 있으며, 회원조합의 연합조직체로서 연합사업기능은 방치 상태에 있음

○ **중앙회의 의사결정 구조를 바꿀 수 있는 근본적인 개혁이 필요함**

- 중앙회 경제사업(조직)에 대한 지배구조와 의사결정권이 회원조합에 있지 않고 전적으로 농협중앙회에 귀속되는 데서 오는 구조적인 문제를 개선해야 함
- 조합원의 직접적인 이해관계가 달린 농산물의 유통분야에 협동조합이 기능할 수 있도록 전면적인 구조개혁이 필요함

□ 정책목표

- 연합회 방식의 경제사업 활성화로 지역 및 품목별로 '생산은 농민이, 수확-수집-가공-판매는 협동조합'이 책임지는 진정한 농협 실현

□ 정책내용

○ 조합원 및 회원조합의 의사가 반영되는 경제사업 개혁

- 경제사업연합회는 지역조합, 품목조합, 품목별연합회, 조합공동사업법인 등 농협법에 의해 경제사업을 하고 있는 조직을 회원으로 하는데, 경제지주회사 방식과 비교하여 근본적인 차이점은 경제사업(체)에 대한 지배구조 및 의사결정권이 회원조합이 귀속된다는 것
- 연합회는 회원조합이 가장 필요로 하는 연합경제사업 중심으로 개편해 나가며, 연합경제사업은 조합원의 경제적 이익에 직접적으로 기여하는 농산물 판매사업 활성화를 최우선 과제로 수행하도록 해야 함

○ 품목조합, 품목별연합회 중심의 경제사업 활성화

- 경제사업 주체는 기본적으로 회원조합이며 경제사업연합회는 지원조직으로 조정 역할을 담당해 나가야 함. 지역조합, 품목조합, 품목별연합회 등이 경제사업 역할을 갖출 경우, 현행 중앙회 자회사도 회원조합으로 이관해 나감
- 이해관계와 동질성이 강한 회원조합 및 품목별연합회가 농협중앙회에서 수행하고 있는 경제사업을 인수할 경우, 경제사업(체)에 대한 지배구조 및 의사결정 측면에서 더욱 강한 통제권을 행사할 수 있음
- 예를 들면, 전국단위 품목별(쌀, 한우, 양돈, 감귤) 유통자회사를 경제지주회사 산하에 두는 것이 아니라 해당 품목별연합회를 설립하도록 경제사업연합회가 지원하고, 품목별연합회가 전국단위 유통사업을 직접 운영하거나 혹은 자회사를 설치하여 운영하도록 하는 것임

○ 품목별로 적정한 가격안정대 제도 운영

- 농협을 통해 출하되는 농산물에 대해 품목별로 적정한 가격안정대를 운영함으로써 농가의 안정적인 소득을 보장
- 정부와 농협의 공동 출연을 통한 '농산물가격및소득안정기금' 조성으로 가격안정대 운영을 통해 점차적으로 계약재배·생산조정·출하조정 등을 실현
- 농협의 가격안정대 사업이 일정 궤도에 오를 경우, 현재 정부(한국농수산물유통

공사 : 구 농수산물유통공사)가 농안기금을 통해 시행하고 있는 각종 수매비축사업을 경제사업연합회에 전부 위탁하고, 장기적으로는 사업 자체를 완전히 이관

IV. 농어민 자조조직으로서 농협의 보호·육성을 위한 제도와 법령 개선

□ 현 황

○ 농협개혁을 위한 정부의 지원은 농협의 보호·육성이라는 국가의 책임정신에 맞도록 확대 시행해야 함

- 현행 농협중앙회 사업구조개편을 위한 정부 지원은 5조원 규모인데, 농협에서 자체 농업금융채권을 발행하고 정부에서 이차보전 방식(정부 인수가 아님. 농협에서 자체 소화해야 함)으로 4조원과 농협금융지주에 무의결권 우선주로 1조원을 현물 출자하는 방식(정부에서 보유하고 있는 산업은행과 한국도로공사 주식, 한국정책금융공사 보유)임
- 이처럼 농협이 자체자금 마련을 위해 자본금을 차입하고 정부가 이자를 보전하는 방식으로는 결국 농협부채만 증가하고, 그 피해는 조합원이 떠안게 되며 경제사업 활성화라는 농협 개혁의 취지도 무색해 질 가능성이 큼

○ 2012년 말, 비과세 예탁금의 일몰기간이 종료되고 일선 조합에 대한 각종 비과세 감면과 저율과세 혜택이 폐지되거나 조정되면 지역농협의 반발은 불가피함

- MB정부는 그동안 비과세 예탁금 일몰기간 연장 등에 관한 농업계 요구를 묵살, 농업부문 조세감면 축소를 중심으로 하는 '2012년 세법개정안'을 발표하는데 대해 지역농협에서 강력 반발
- 특히 조합 당기순이익에 적용되어온 9% 단일 세율의 상향 조정 계획은 가뜰이나 어려운 일선 조합들의 경영위기를 야기할 것으로 우려하고 있음
- ※ 기획재정부의 최근 '2012년 세법 개정안'에서는 9% 단일 세율에서 2억원 이하 9%, 2억원 초과 15%로 조정 예정. 2011년 당기순이익이 2억원을 초과한 조합은 1,167개 조합의 95.7%인 1,117개 조합이 해당함
- 대폭적인 세율상향은 협동조합기본법 시대 자조조직 육성에 대한 국가의 책임을 명시한 헌법정신에 위배되고 일선 조합의 경영위기를 초래할 위험성이 큰 조치로서 철회되어야 함

□ 정책목표

- 농어민의 자조조직 보호 육성이라는 국가의 책임에 최선을 다하기 위한 농협 지원 제도와 법령 개선

□ 정책내용

- 농협 사업구조 개편에 필요한 부족자본금 지원규모를 확대하고 지원방식 전면 개편

- 부족자본금 정부 지원규모를 당초 약속대로 6조원으로 확대하고, 그 방식도 현금화가 쉬운 정부 보유주식으로 전부 출자(무의결권 우선주)

- 농협 육성 및 농업부문 지원을 위한 조세감면 무기한 연장

- 조합 예탁금 이자소득 감면 유지(3000만원 이하 농·축협 예탁금 이자 및 1000만원 이하 조합출자금에 대한 배당소득 비과세 등 조세감면 시한의 무기 연장)
- 조합 법인세 당기순이익 저율과세(9% 단일 세율) 제도 유지(조합 법인에 대한 현행 당기순이익 과세 9% 단일 세율을 무기한 연장, 일선 조합의 경영부담을 덜어주고 협동조합으로서 자조조직 육성에 대한 국가의 책임을 분명히 함)

※ 9% 단일 세율 무기한 연장은 기존 농수축협의 경영 안정을 위해서도 절대 필요하지만 특히 농어촌 지역에서 생협이나 협동조합기본법에 따른 다양한 협동조합의 신규 설립·운영에도 필수조건

- 협동조합국 설치로 협동조합 관련 부서 및 사업의 일원화 및 협동조합 등 사회적 경제조직을 농정 지원대상에 포함하는 제도·법령 정비

- 농식품부 내 부서별로 분산 중복되는 협동조합 관련 부서(사업)들을 일원화하기 위해 협동조합국을 설치하며, 여기서 협동조합, 사회적기업, 비영리 민간단체 등 농어촌의 사회적 경제조직들을 체계적으로 지원 육성하도록 함
- 협동조합기본법에 따라 기존 생산자단체(공선출하회, 농기계 공동이용조직, 영농조합, 농업회사법인 등)의 협동조합 전환이나 신규 협동조합 설립 시, 그리고 기타 사회적 경제조직을 보조금 등 농정 지원 대상에 포함되도록 농림수산사업 시행지침 등 관련 제도·법령을 정비함

농정의 성공조건 : 제도혁신과 인적
혁신

농업계 학교 및 농촌지도기관 개편

■ 연구자 : 유정규 (지역재단 운영이사)
최종정리 : 유정규

1. 농촌지도조직의 전면적 재편

□ 현 황

- ‘농촌지도사업’은 농촌진흥청의 연구사업, 농촌지도사업, 농업관련인 교육사업과 지방농촌진흥기관(도농업기술원, 시군농업기술센터)에서 수행하는 지역적인 시험연구사업과 농촌지도사업을 총칭함(농촌진흥법 제1, 제2, 제3조)
 - 국가차원의 농촌지도사업은 농업·농식품·농촌생활 관련 기술과 정보를 보급하고, 농업인력을 체계적으로 육성하는 사업으로서 농업생산성 향상과 경영합리화를 위한 기술보급, 식품생산과 공급을 위한 기술보급, 환경보전농업기술의 보급, 농업·생활정보의 체계적 제공, 지역농업특성화를 위한 기술 지원을 말하며,
 - 광역단위의 농촌지도사업은 인력육성과 기술보급, 기초단위 지원(을 위한 지역적인 시험연구)사업을 구성되어 있으며, 농민지도와 기술연구의 중간단계에 위치하고,
 - 기초단위의 지도사업은 일부 ‘지역단위의 시험연구사업’도 있지만 대부분이 농민들과 직접 대면하면서 이루어지는 기술보급 및 지도사업 중심으로 구성되어 있음
- 농촌지도사업에 대한 이러한 규정은 1962년 ‘농촌진흥법’ 제정 이후 그동안 몇 차례의 법 개정이 이루어졌지만 기본적인 틀은 그대로 이어져 왔으며, 농촌진흥청-도농업기술원-시군농업기술센터의 위계체계도 지속되고 있음
 - 이러한 업무분장과 위계 체계는 기본적으로 재배작목이 경종중심으로 단순하고, 농업에 대한 정보나 기술보급이 매우 낮은 시대상황을 전제로 한 것으로써 오늘날과 같이 재배작목이 다양하고 새로운 작목이 끊임없이 도입되고 있으며, 새로운 주산지가 형성되고,
 - 작목별로 고도로 전문화되고 특화된 기술이 요구되는 상황 하에서는 ‘지도사’가 현장농민의 재배기술이나 경영기법을 따라갈 수가 없기 때문에 지도사업의 효과를 기대하기 어려운 상황임
- 그러므로 농촌지도사업을 현 실정에 맞게 또 미래의 지도수요와 흐름에 부응할 수 있도록 재규정하고 이를 실행하기 위한 조직의 근본적인 재편이 필요함

□ 정책목표

- 현장의 요구에 부응할 수 있는 농촌지도조직의 재편성
- 지역의 특성을 반영하고, 지역의 경쟁력을 높일 수 있는 농촌지도시스템 구축

□ 정책내용

○ 농촌진흥청 조직 및 기능의 효율화

- 농촌진흥청은 국가적 차원에서 필요한 종자자원 보전사업, 국가식량수급안정을 위한 신품종 개발사업, 농작업의 효율화를 위한 농작업기술 개발사업, 농산물 소비패턴의 변화에 대응한 생산시스템의 재편사업, 지역별 특화된 지도활동 지원사업, 국제농업협력사업, 농과대학을 포함한 학교농업교육과 현장과의 연계사업 등에 집중하고, 이를 제외한 나머지 업무와 인원은 지방으로 이양함으로써 조직을 슬림화

○ 도농업기술원의 권역별 전문시험연구기관화

- 현행 광역단위로 설립되어 있는 농업기술원의 새로운 시험연구도 농업인에 대한 직접적인 지도사업도 제대로 할 수 없는 정책사업 중간전달기관으로서의 기능과 성격을 벗어나지 못하고 있는 상황임
- 따라서, 현행 행정단위 중심으로 설립되어 있는 농업기술원을 해체하여 지역농업의 특성을 고려한 권역별로 세분화하고, 권역별 특성에 맞는 품종 및 기술개발에 주력
 - ※ 예: 충남의 경우, 공주나 청양, 홍성 등 중산간권역과 아산·서산·서천·당진 등 평야권역, 논산이나 연기 등의 근교도시권역 등
- 이에 필요한 인력은 현재 농촌진흥청에 근무하는 연구사들과 농업기술센터에서 근무하고 있는 연구사들로 충원함

○ 시군 농업기술센터의 농촌개발센터로 재편

- 농업기술센터의 농촌지도사업은 명목상 '지역단위 시험연구사업'과 '지도보급사업'을 동시에 수행하도록 되어 있지만 시험연구사업은 인력과 예산, 장비의 부족 때문에, 지도보급사업은 선도농가의 기술수준을 따라가지 못하기 때문에 실질적으로는 둘 다 제대로 실행하지 못하고 있는 것이 사실임
- 따라서 현재의 농업기술센터는 권역별 전문시험연구기관에서 개발한 새로운 작목과 기술을 보급하고 현장밀착형으로 지도하는 '지도보급사업기관'으로 단순화하고, 현재 연구업무를 담당하는 인력은 '권역별 전문시험연구기관'으로 재배치
- 농업기술센터를 현장지향적인 지도보급기관으로 재편하기 위해서는 지역 내 농업인 중 우수한 기술과 경영 감각을 갖춘 농업인을 '축탁지도사'로 지정하여 활용하는 현장지향적 민관거버넌스에 의한 농업지도시스템을 적극적으로 도입
- 아울러 현행 농업기술센터를 '농촌개발센터'로 개칭하고, 농업기술지도 중심기관에

서 농촌지역개발 전담기관으로 재편하고 필요한 인력을 로컬거버넌스를 통해 조달해 나가도록 함

II. 학교 농업교육과 농촌지도기관의 통합적 운영체계 구축

□ 현 황

○ 학교 농업교육의 현황

- 농업계 고등학교는 농업계 학과 위주의 순수농고와 농업계 관련 학과 외에 가사 실업계고교, 종합고등학교 등 순수농고 이외 농업계 고등학교로 구분되는데, 1960년대에는 모든 농업계 고등학교가 순수 농고였고, 그 수는 1969년 133개까지 이르렀지만 이후 순수 농고는 종합고등학교 내지는 실업고등학교로 전환하거나 농업 관련 학과 이외에 다른 학과를 병설하게 됨으로써 2010년 현재, 순수농고는 29개(졸업생 4,896명), 순수농고 이외의 농업계 고등학교는 71개가 있음
- 전국 전문대학 137개 중에 농업계 학과를 개설하고 있는 학교는 26개이고, 이중 농학, 원예, 축산 등 전통적인 농업 생산분야 학과를 개설하고 있는 학교는 한국 농업대학(2009년 한국농수산대학의 개칭), 여주농업경영전문학교, 천안연암대학 등 8개에 불과하며, 농업계 전문대학의 입학정원은 3,126명(농업생산관련 학과로 한정하였을 경우 총 1,106명, 2008년 기준)임
- 농업 관련학과를 개설하고 있는 4년제 대학은 37개이지만, 농업계 단과대학이 있는 학교는 27개(2008년 기준)이며, 이들 대학의 학생정원은 9,147명이었지만, 이들 중에서도 전통적인 농업 생산(농학, 원예, 축산) 관련 학과의 정원은 2,470명임

○ 농업계 학교교육은 이미 현장에서 필요로 하는 농업인력을 양적·질적으로 충분하게 양성하지 못하고 있으며, 농업계학교로서의 존립근거를 잃어가고 있음

- 지난 10여년간 대부분의 농업계 학교가 전통적인 농업학교의 명칭을 버리고 산업 구분이 모호한 명칭을 택하고 있어, 어떤 학교와 학과가 농업계 인지를 구별하기가 힘들게 되어 버렸음
- 교육목적도 이전과는 다른 방향으로 전환하고 있으며, 교육내용도 복잡 다양한 영농현장의 문제와는 거리가 먼 이론위주의 강의와 실험교과로 영농현장에 적합한 인력배출과는 점차 거리가 멀어지고 있음

□ 정책목표

- 학교 농업교육의 내실화를 위한 현장과의 연계를 강화하고 후계농업인력 육성
- 학교 농업교육과 농촌지도기관의 통합적 운영체계를 마련함으로써 상호 시너지 효과 제고

□ 정책내용

○ 농업계 고등학교는 농업 직업교육기관으로 특화하고 현장지향적으로 개편

- 학교시설에서의 이론교육과 인증농업경영체에서의 현장교육을 1:2의 비율로 결합하여 시행함으로써 농업에 대한 이해를 증진시키는 동시에 졸업 후 현장에 종사할 수 있는 능력을 함양
- 연령에 무관하게 신규 취농자에 대해서는 농업계 고등학교에 입학할 수 있는 자격을 부여하고, 학비는 국가에서 부담하여 유능한 농업후계인력으로 육성함
- ※ 독일과 스위스의 경우, 농업직업교육은 중졸 이상의 학력을 가진 청소년을 대상으로 하는 농업고등학교 교육, 그 이상의 관리자 교육, 농업경영자 교육 등이 있는데, 농업고등학교 교육의 경우 농업이론교육과 현장교육은 일주일 내에서 요일을 구분하여 실시하거나 연중기간을 분할하여 이루어지고 있으며, 후자의 경우 이론교육은 대부분 기숙사 형태로 운영되고, 관리자 및 경영자 교육은 현장경험과 일정기간동안의 집중적인 이론교육의 결합형태로 진행됨

○ 농업계 고교의 교육내용과 운영은 지역단위 농촌지도기관에 위임

- 농업계 고교의 교육목적을 달성하기 위해서는 졸업 후 농업현장에서 일할 수 있는 인력을 육성해야 하는데, 이를 위해서는 농촌지도기관과의 연계가 필요함
- 농업교육당국(교과부)와 농촌지도기관(농진청)이 협의하여 농업계 고교의 교육과정 편성과 운영, 진로지도 등을 지역단위 현장지도기관에 위임하도록 하고, 지역단위 지도기관에서는 지역실정에 맞는 교육내용과 진로지도가 이루어지도록 교육운영
- 지역단위 농촌지도기관 내에 농업계 고등학교의 교육을 위한 별도의 전담부서를 설치하고, 여기서 지역농업인력 조달을 위한 종합적인 계획을 수립하여 시행함
- 지역단위 농촌지도기관에서는 중장기적으로 지역 내에서 필요한 농업후계인력의 산출과 지역영농에 필요한 교육내용과 지역과 연계된 교육방법의 강구해야 하며, 지역에 필요한 인원을 교육하여 현장에 공급하고, 이들이 현장에 정착할 수 있도록 지속적으로 지도해 나가는 시스템을 구축하도록 함

※ 스위스의 경우, 주(칸톤)가 직업교육과 컨설팅을 담당하며, 이 두 가지 기능이 하나의 조직에 의해 수행되고 있으며, 교사의 역할과 컨설팅 업무를 동일인이 동시에 담당하는 경우가 많은데, 이를 통해 농업 직업교육을 받은 청소년과 교사 사이에 형성된 신뢰관계가 교육과정 종료 후 컨설팅 고객과 컨설턴트의 관계로 이어지게 됨으로서 교육과 현장이 자연스럽게 연결되고 있음

○ 농업계 고교 졸업 후 영농에 종사하는 신규취농자에 대한 지원을 강화하고 그 관리업무를 현장 지도기관에서 일괄 담당하도록 함

- 농업계 고교 졸업 후 취농하는 신규취농자에 대해서는 기존의 산업체 전문인력 병역특례 조치에 준하는 제도를 적용하고, 향후 10년간 매달 최저임금에 준하는 농업취업장려 및 생활지원금을 지급토록 함

※ 일본의 경우, 청년의 취농의욕을 촉구하고 취농 후의 정착을 지원하기 위해 45세 미만의 신규취농자에게는 취농준비(도도부현에서 인정하는 선진농가 혹은 선진농업법인에 연수)기간 2년, 취농 개시 후 5년 등 최장 7년간 매년 150만엔(부부간 함께 취농하는 경우는 1.5인으로 간주하며, 복수의 신규취농자가 법인을 신설하여 공동경영을 하는 경우 신규취농자 개인별로 150만엔 지급)을 취농장려 및 생활지원금을 지급(단, 보조금을 제외한 본인의 연간 소득이 250만엔이 초과하면 지급중지)하는 제도를 실시 중임

- 장기적으로는 농업에 취업하고자 하는 자는 모두 농업계 고교 및 이에 준하는 교육기관의 교육을 이수하도록 의무화하고, 그 인원을 국가에서 관리하도록 함

III. 현장영농기술을 활용한 농촌지도사업의 개발과 경쟁시스템 도입

☐ 현 황

○ 실험실 위주의 농촌지도기관의 영농기술개발로 인해 현장 적용에 한계가 있음

- 농업은 일정한 지역의 토양과 기후 등 자연적 특성을 반영하는 산업이고, 농업기술은 이러한 지역적 특성에 토대로 수세기에 걸쳐 형성된 것이기 때문에 주요한 의미가 있는데도 불구하고,
- 현행 농촌지도기관에서는 대부분이 이러한 현장의 특성과 유리된 특정한 재배여건 하에서 농업인이 적용하기 어려운 첨단기법이나 기계를 활용하여 농업기술을 개발하고 있기 때문에 개발된 기술을 현장에 적용하기도 곤란할 뿐만 아니라 적

용하더라도 기대했던 성과를 달성할 수 없고, 이로 인해 국가지도사업에 대한 현장농업인의 불만이 가중되고 있는 상황이며,

- 수세기에 걸쳐 전승·발전되어 온 선조들의 소중한 농업기술이 사장·소멸되고 있는 실정임

○ 농촌지도사업의 국가독점에 따른 부작용 대두

- 현행 농촌지도사업의 조직편성이나 업무분장은 대부분이 수도작을 중심으로 한 식량증산 시대, 자유로운 농업정보획득과 기술습득이 곤란했던 시대, 영농규모가 영세소농으로 거의 균질적인 시대에 만들어진 형식을 그대로 답습해오고 있으며,
- 조직구성과 사업운영이 경직적인 국가기관에 의해 독점적으로 추진되고 있기 때문에 급변하는 현장의 발전 속도를 따라가지 못함으로써 현장 농업인의 불만과 예산의 비효율적 사용이 반복되고 있음

○ 그러므로 실험실 위주의 농업기술개발 시스템을 과감하게 현장기술의 취합과 개선 및 확산 중심으로 전환하고, 농촌지도사업에 민간의 역량을 도입하여 국영지도사업의 쇄신을 도모해 나갈 필요가 있음

□ 정책목표

- 조상으로부터 전래되어 내려오는 전통농업기술의 체계화
- 농촌현장에서 역사적으로 계승·발전되어 온 전통농업기술의 효율적 활용
- 농촌지도사업의 경쟁시스템 도입을 통한 지도사업의 효율성 제고

□ 정책내용

○ ‘전통영농기술 발굴 및 개선본부’의 설치와 ‘전통영농기술 발굴 및 개선위원회’ 실설

- 전통농업기술의 발굴과 체계화를 통해 오랜 기간에 걸쳐 형성, 발전되어 온 전통적인 농업기술의 체계화사업을 통해 농업 지적자산을 보존하고, 현장에 적용 가능한 농업기술을 개발함
- 현장기술의 현황을 파악하고 이를 취합해서 체계화할 수 있는 조직편성과 업무분장이 필요하기 때문에 현행 농업기술개발시스템을 현장기술중심으로 재편해야 함
- 농촌진흥청 내에 ‘전통기술발굴 및 개선본부’를 설치하여 연차별 계획을 수립하고, 권역별 농촌진흥기관에 관련 부서를 설치하여 전국적인 전통농업기술의 현황을

파악해야 함

- 전통적인 농업기술을 보유하고 있는 현장농업인들과의 협력을 강화하기 위한 민관협력체계로서 (가칭) '전통농업기술 발굴 및 개선위원회'를 신설토록 함

○ 수요자가 선택할 수 있도록 농촌지도사업의 다양화와 경쟁시스템 도입

- 영농규모나 작목의 특성에 따라 수요자(농업인)가 자유롭게 현장지도를 받을 수 있도록 농촌지도사업을 민간에 개방하고, 국영지도기관과 민간지도기관간의 역할을 분담
- 기존의 국영지도기관에서는 영세농이나 가족농을 대상으로 국민기초식량분야를 중심으로 지도사업을 집중하고, 민간지도기관에서는 대농이나 수출농을 대상으로 전문적인 생산기술지도나 유통, 가공지도를 담당
- 농촌지도사업에 민간의 참여를 제도화하여 국영지도기관과의 경쟁을 조장함으로써 현실적이고 실용가능한 지도역량을 강화해 나감

○ 농촌지도사업의 다양화를 위한 민간컨설턴트의 육성과 컨설팅시장의 활성화

- 농업기술교육과 경영기능함양 중심으로 편성되어 있는 현행 한국농수산대학 내에 민간컨설턴트 육성과정을 신설
- 지방 지방농과대학을 '권역별 농촌지도기관'과 연계하여 지역농업발전에 필요한 지역특화형 전문농업인력양성기관으로 전환시켜, 지역농업특성화 대학으로 개편
- '지역농업 컨설턴트' 자격제도를 도입하여, 이들에게 일정한 보수교육을 이수시켜 '품목별 지역농업 컨설턴트' '부문별 지역농업컨설턴트' 자격을 부여하고, 현장밀착형 지역농업컨설팅이 이루어지도록 국가중심적인 지도사업을 민간에 개방하여 지역농업컨설팅 시장을 육성

농정성공의 조건 : 제도혁신과 인적혁신

지역발전의 주체만들기 : 농어촌 지역역량강화

■ 연구자 (유정규, 지역재단 운영이사)
최종정리 : 유정규

1. (가칭) 「농산어촌의 지역역량강화에 관한 법률」 제정

☐ 현 황

○ 농업인력육성 중심교육의 한계와 교육성과의 확산효과 부족

- 많은 농촌주민들이 다양한 교육을 받아 왔고, 그 결과 농업인의 생산기술이나 경영안정 등 전문농업인력의 육성에 기여해 왔음
- 대부분의 교육이 개인의 영농기술이나 농가경영능력의 향상에 목표를 두어왔기 때문에 그 효과가 지역에 공유·전파되고 지역농업활성화 나아가 지역전체의 발전으로 이어지지 못함

○ 정책사업유치를 위한 시간때우기식 농어민 교육의 한계가 드러나고 있으면서도 다른 한편으로는 교육사업의 필요성 또한 증대되고 있음

- 지역주민의 자발적인 교육참여보다는 정책사업 유치를 위해 참여하는 '시간 때우기'차원에서 이루어지고 있기 때문에 많은 예산과 시간의 투입에도 불구하고 지역의 리더가 육성되지 못함
- 한편, 그동안 추진되어 온 각종 농촌지역개발사업이 기대했던 성과를 거두지 못하고 있는 상황에서, 그 핵심적인 원인을 '지역주체'의 부재 혹은 지역역량의 부족이라는 공통적인 지적이 있음

○ 지방화시대, 농촌지역발전을 추진해 나가기 위한 주체의 발굴과 육성사업을 종합적으로 계획하고 관리하기 위한 법률의 제정은 모든 농촌지역개발사업의 성공적 추진을 위해 반드시 필요한 과제임

☐ 정책목표

- 농촌지역개발을 위한 주체의 발굴과 육성을 위한 지원근거 마련
- 농촌지역의 역량강화를 위한 종합적인 계획의 수립과 실천근거 마련

☐ 정책내용

○ (가칭) 「농산어촌의 지역역량강화에 관한 법률」 제정

- 농어촌의 지역역량강화를 위한 장단기 계획수립
- 농어촌의 지역역량강화를 위한 중앙정부와 지방정부의 역할

- 각종 농어촌 지역주민의 역량강화 프로그램 인증
- 농어촌 지역역량강화를 위한 전문강사의 육성·지원
- 농어촌 지역역량 강화사업의 모니터링
- 전담기관 설립 등을 종합적으로 규정

○ (가칭) 「농산어촌 지역진흥 및 역량개발센터」 설립

- 농산어촌의 지역역량을 종합적으로 관리하고 필요한 인력의 육성 전담 주체
- 지역의 내발적발전을 위한 주민자치, 지방분권의 실현주체 육성
- 개인의 역량강화가 지역전체로 파급될 수 있는 지역리더의 양성
- 정책의 수행을 통해 역량이 강화될 수 있는 다양한 액션러닝 프로그램의 개발
- 배양된 역량이 지역단위에서 효율적으로 발휘되도록 하기 위한 통합적인 관리시스템의 구축
- 지방분권의 진전과 지역의 경쟁력 강화 등 변화하는 시대상황에 부합하기 위한 민관거버넌스의 구축

II. 한국형 LEADER 프로그램 도입

☐ 현 황

○ 교육사업만으로는 역량강화에 한계가 있음

- 농식품부에서는 ‘색깔있는 마을만들기’를 위해 ①1만개의 색깔있는 마을만들기, ② 10만명의 핵심리더만들기, ③100만명의 서포터즈 만들기를 추진하고 있음
- 가장 중요한 것은 ‘핵심리더’의 양성인데, 교육과 훈련만으로는 한계가 있으며 교육을 많이 받은 사람이 오히려 지역주민들간의 갈등을 야기하는 경우도 나타남
- 지역역량강화를 위해서는 교육과 훈련과 함께 사업의 시행을 통한 지역역량 강안 방안 즉, ‘실천을 통한 학습’

○

과를 입증하는데 [REDACTED]

○

○

○

○

○

○

○

○

○

○

□ 정책목표

-
-

□ 정책내용

-

-

Ⅳ. 전문계약직 공무원제도의 확대 시행

○

○

○