

연구 최종 보고서

세계 주요국의 농민단체 현황 및 활동상황에 대한 연구

연구기관

(사) 한국농업경영인중앙연합회

농 립 부

제 출 문

농림부장관 귀하

『세계 주요국의 농민단체 현황 및 활동상황에 대한 연구』에 대한
최종 보고서를 다음과 같이 제출합니다.

연구기관명 : (사) 한국농업경영인증양연합회

책임연구원 : 이현목 (농업정책연구소 소장)
연구원 : 황진열 (농업정책연구소 전문위원)
연구원 : 박재영 (농업정책연구소 과장)
연구보조원 : 이철주 (농업정책연구소 사무국장)
연구보조원 : 박경희 (농업정책연구소 과장)

〈 목 차 〉

제 1 장 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
3. 선행연구의 검토	5
제 2 장 세계 주요국 농민단체의 농정참여 현황 및 활동상황	7
1. 유럽 및 오세아니아 농민단체의 현황 및 활동상황	7
1.1 독일의 DBV	7
1.2 프랑스 농민단체의 농정참여	8
1.3 뉴질랜드의 FFNZ	8
2. 아시아 농민단체의 현황 및 활동상황	48
2.1 일본의 농업위원회	48
2.2 베트남의 농민연합(VNFU, Vietnam Farmers' Union)	95
2.3 필리핀 소작농민연대(PAKISAMA)	4
3. 미국 농민단체의 현황 및 활동상황	68
3.1 National Farmers Union	96
3.2 American Farm Bureau Federation	27
3.3 미국 농민단체의 농정참여 형태 및 영향력	75
3.4 미국 농민단체의 특성 및 시사점	7
4. EU와 아시아 농민단체 연합체의 현황 및 활동상황	78
4.1 EU의 COPA와 COGECA	78
4.2 아시아농민연합(AFA)	9

제 3 장	우리나라 농민단체의 농정참여 현황과 문제점	96
1.	우리나라 농민단체의 현황	96
2.	우리나라 농민단체의 연대체제 및 활동 현황	98
3.	우리나라 농민단체의 농정참여 형태와 현황	101
4.	우리나라 농민단체의 농정참여관련 문제점	103
제 4 장	선진국 농민단체의 시사점과 우리나라 농민단체의 발전방향	107
1.	선진국 농민단체와 그 활동의 시사점	107
2.	우리나라 농민단체의 발전 방향과 그 전제	113
제5장	결 론	119
1.	결 론	119
2.	향후 연구과제	123
< 참고 문헌 >		124

〈 표 차 례 〉

<표 2-1> 라이파이젠협회의 협동조합 구성	3
<표 2-2> 1993년 동독지역 농업경영체 현황	12
<표 2-3> 농업위원 조직의 규모 및 기능	2
<표 2-4> 축산 부문에 대한 정부의 보조비용	4
<표 2-5> 뉴질랜드의 경제개혁 전후 정책내용	4
<표 2-6> 일본 농업정책과 농업위원회 계통조직의 발자취	5
<표 2-7> 농림수산부 장관의 자문에 따른 전국농업회의소의 주요 답신	6
<표 2-8> 전국농업회의소의 주요 사업	7
<표 2-9> NFU의 주요연혁	7
<표 2-10> NFU의 주요사업	27
<표 2-11> AFBF의 주요 연혁	47
<표 2-12> 회원국별 COPA 회원단체 명단	9
<표 2-13> COGECA 정회원단체 현황	8
<표 2-14> COPA와 COGECA 기구 비교표	8
<표 2-15> COPA/COGECA의 작업반 및 위원회 현황	8
<표 2-16> COPA/COGECA 사무국의 업무분장	8
<표 2-17> AFA 회원국 현황	3
<표 3-1> 전국농민단체협의회회의의 주요사업 및 소속단체 현황	9
<표 3-2> 농민연합의 주요사업 및 소속단체 현황	10
<표 3-3> 유형별 농정참여 경험 정도	11
<표 3-4> 바람직한 농정참여 형태	12

〈 그림 차례 〉

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	4
〈그림 2-1〉 독일 협동조합 체계	2
〈그림 2-2〉 프랑스 민간부문의 농업조직	2
〈그림 2-3〉 프랑스 농업회의소 조직체계	2
〈그림 2-4〉 농업회의소 활동영역	3
〈그림 2-5〉 2003년도 농업회의소 수입현황	13
〈그림 2-6〉 FNSEA의 조직체계	33
〈그림 2-7〉 2003년도 FNSEA 수입현황	43
〈그림 2-8〉 FFNZ의 조직체계	3
〈그림 2-9〉 농업회의소 제도의 조직도	4
〈그림 2-10〉 전국 농업회의소의 조직도	5
〈그림 2-11〉 농업회의소 발간 전국농업신문의 예	5
〈그림 2-12〉 VNFU의 중앙조직도	6
〈그림 2-13〉 NFU의 조직 지도	7
〈그림 2-14〉 AFA의 중앙조직도	2

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

1.1 연구의 필요성

한·미 FTA가 체결되고, 이어서 한·EU FTA, 한·중 FTA가 체결될 경우, 머지않은 장래에 우리 농산물시장은 완전개방 되고, 우리 농업은 치열한 글로벌경쟁에 직면하게 될 것이다. 그나마 중요 품목에 대해 유지되던 관세라는 보호 장벽이 사라짐에 따라 ‘품질도 괜찮고 값도 싼’ 수입농산물이 물밀 듯 밀려올 것이며, 외국의 거대 수출업체들이 글로벌 브랜드를 앞세워 국내시장을 무차별 공략해 올 것이다. 영농규모도 작고, 생산비도 높고, 브랜드다운 브랜드도 없는 우리 농업이 ‘쓰나미’ 같은 개방의 파고를 누가 어떻게 극복할 것인가? 지금 추진되고 있는 농정의 흐름으로, 지금 농업·농정에 참여하고 있는 주체들의 행태로 이 위기를 극복할 수 있을 것인가?

지금까지의 농정추진체제는 정부가 앞장서서 끌어나가고, 농민들은 불평, 불만하며 끌려가고 있다. 농업관련 기관·단체는 정부의 지도감독 아래 나름대로 농업과 농촌을 위해 ‘최선’을 다하고 있다고 말하고 있다. 그러나 농정의 최종 성과인 우리 농업의 경쟁력은 높아지지 않았고, 농민들의 삶의 질도 도농 간 격차가 커지고 있다. 정책의 최종 대상자인 농민들은 정부와 농업관련 기관·단체에 대해 불신이 갈수록 커지고 있다. 농민들은 ‘단체’를 결성하여 정부에 대해, 농협에 대해 조직적으로 반발하고, 정부는 그때그때 ‘새로운’ 대책을 내놓는 악순환을 되풀이 하고 있다. 예산과 제도를 운영하는 막강한 파워의 정부와 정책의 현장을 잘 알고 있는 농민들의 힘이 서로 보완하여 시너지효과를 거두기는커녕 서로를 견제하면서 힘을 낭비하고 있다. 이런 와중에 농업·농촌·농민을 위해 존재하는 농업관련 기관·단체는 각 기관과 단체 살기에 급급할 뿐 농업·농촌·농민의 어려움을 외면하고 있다. ‘농업 문제는 돈을 쏟아 부어도 해결이 될 수 없는 것’이라는 인식이 정부 내에서는 물론이고, 국민사이에도 퍼지고 있다.

우리 농업이 다가오는 완전개방과 글로벌경쟁을 극복하고 살아남기 위해서는 특단의 대책을 강구하지 않으면 안 될 것이다. 정부와 농민과 농업관련 모든 기관·단체 등 모든 농정주체가 ‘초유기체’처럼 긴밀히 협조하고, 각자가 해야 할 일에 최선을 다하지 않으면 안 될 것이다. 또한, 동원할 수 있는 모든 인적, 물적 자원을 최대한 동원하여 현장 사정에 맞춰 가장 효율적으로 쓰지 않으면 안 될 것이다. 특히, 농촌현장의 세세한 정보에 밝고, 농촌 현장의 분위기를 좌우하는 농민단체들의 적극적인 참여와 협조가 절대적으로 요청된다고 할 것이다. 이러한 배경에서 세계 각국의 농민단체들이 각국의 농업·농정이 추진되는 과정에서 어떠한 역할을 하고 있는가, 정부와 다른 농업관련 기관·단체들과는 어떻게 연계되어 있는지를 조사하고 비교분석하여 우리의 현실에 맞는 농민단체의 역할과 방법을 모색하고자 하는 연구가 필요하게 된 것이다.

1.2 연구의 목적

이 연구는 위기와 기회가 공존하는 현 농업환경 속에서 정부와 농민단체간의 합리적인 관계와 정책 틀을 마련하기 위한 개선 방향을 제시하기 위해 세계 주요국의 농민단체와 정부 간에 정책 마련 과정을 파악하는데 목적이 있으며, 구체적인 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 각 국 농민단체의 농정참여 형태와 정부, 농협 등 주요 농업관련 기구와의 관계를 파악한다.

둘째, 우리나라 농민단체의 문제점을 진단한다.

셋째, 선진 농업국 농민단체의 시사점을 통해 향후 우리나라 농민단체의 건전한 발전방향을 제시하는데 기여한다.

2. 연구의 범위와 방법

2.1 연구범위 및 구성

이 연구에서 농민단체라 함은 농업관련 민간단체 중 농업·농촌의 발전과 농업인의 권익보호 등을 위해 투쟁과 논쟁, 대안제시를 통해 회원 농민의 의견을 대신하는 단체를 의미한다. 이에 이 연구에 사례가 되는 우리나라의 농민단체는 현재 농정활동에 적극 참여하고 있는 농민연합과 전국농민단체 협의회의 회원단체인 29개 단체로 하였다.

이에 따른 연구의 구성은 다음과 같다.

먼저, 2장에서는 세계 주요국 농민단체의 농정참여 현황과 활동상황을 분석하였다. 농민단체 활동의 사례지역으로는 크게 유럽대륙과 아시아, 아메리카대륙으로 나누어 유럽은 독일, 프랑스, 뉴질랜드를 아시아는 일본, 필리핀, 베트남을 아메리카는 미국을 대상으로 하였으며, 유럽농민단체협의회(COPA)와 아시아농민연합(AFA)을 추가하였다. 여기에서는 주요국 농민단체의 조직과 구성을 파악함으로써 단체의 설립 목적, 단체 활동을 위한 재원조달 방법 등을 알고, 농정참여에 대한 역사적 과정과 연혁, 농정참여에 있어 정부와의 파트너십관계 등을 조사하며, 농정참여활동 외에 주요사업 등을 살펴보았다.

3장에서는 우리나라 농민단체의 농정참여 상의 현황과 문제점을 도출한다. 농민단체의 문제점을 도출하기 위해 농민연합과 전국농민단체협의회 소속의 29개 농민단체를 대상으로 면접조사하였으며, 선행자료, 각 농민단체 실무자와의 면접조사를 통해 우리나라 농민단체의 농정활동상황과 문제점을 파악하였다.

4장에서는 우리나라 농민단체의 발전방향을 도출하였다. 여기에는 선진 농업국 농민단체의 시사점과 농민단체 실무자와의 면접조사를 활용하였다. 또한 선진 농업국의 농민단체가 농정의 대표성, 전문성을 갖출 수 있었던 배경과 정부의 농민단체에 대한 지원 및 육성 방법을 파악하고, 정부와 농민단체에 파트너십을 통한 협력과정을 제시하였다. 이를 통해 농민단체의 전문성과 역량강화를 위한 농민단체 내부의 활성화 방향과 정부의 지원 및 육성방향을 제시하고, 이상적인 민관 파트너십 형성을 통한 실질적인 의견수렴과 정책협약의 형성을 통해 갈수록 국민정서와 괴리되어 가는 농업·농촌에 대한 홍보와 농민단체에 대한 인식, 119조 등 농업지원에 대한 오해 등을 전환할 수 있는 방향을 모색하였다.

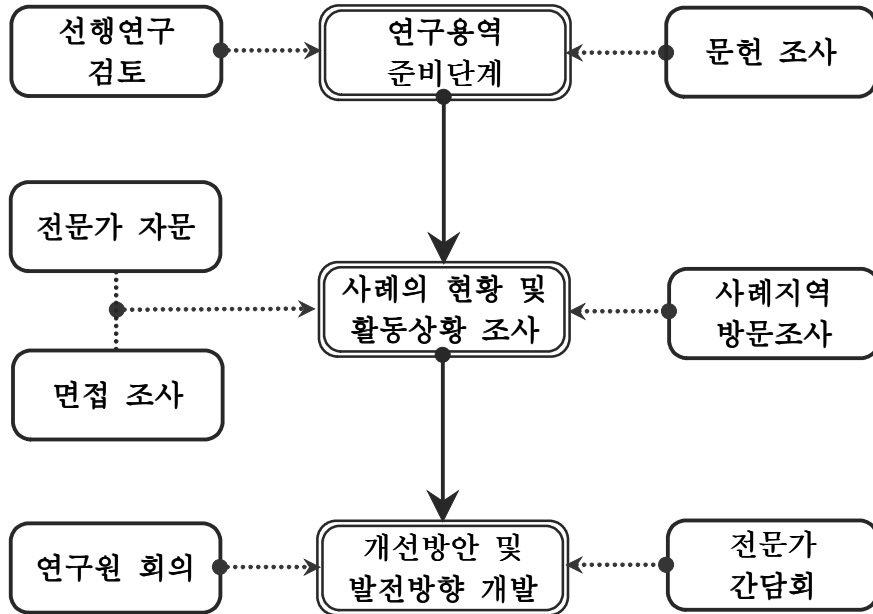
5장에서는 연구 내용에 대한 요약과 결론을 제시하였고, 보고서의 한계, 향후 연구방향에 대한 제언을 서술하였다.

마지막으로 부록에서는 주요국의 집회시위 관련 법령을 함께 수록하였다.

2.2 연구방법

이 연구는 연구의 목적을 달성하기 위해 선행연구 및 문헌고찰, 농민단체 실무자와의 면접조사, 전문가 자문, 사례지역 방문조사, 간담회 등의 연구방법을 사용하였다<그림 1-1 참조>.

<그림 1-1> 연구의 흐름도



먼저 주요국 농민단체의 현황과 주요 활동상황 및 사업 등을 파악하고, 주요국가의 집회·시위 법령을 알기 위해 관련 문헌을 고찰하였다. 이를 통해 각 농민단체의 조직, 구성, 설립목적 및 주요사업 등을 파악할 수 있었다. 또한 농민단체 관련 선행연구들을 검토함으로써 우리나라 농민단체의 문제점과 선진 농업국 농민단체의 시사점을 파악하여 이후 지향해야 할 방향성, 그리고 개선방안과 발전방향을 도출하고자 하였다.

사례의 현황 및 활동상황에 대한 조사는 부분별로 다르게 이루어졌다. 우선 독일과 뉴질랜드 농민단체의 경우 독일은 위탁연구방식, 뉴질랜드는 전문가 자문과 문헌 수집을 통해 조사하였다. 우리나라 농민단체의 경우 각 단체의 홈페이지와 단체 실무자의 전화 및 면접조사를 통해 이루었고, 시간상 전화와 면접조사로 부족한 부분을 보충하기 위해 정기적으로 이루어지는 농민연합 워크샵 시간을 활용하여 참석한 농민단체장과 사무총장 이하 실무자들을 대상으로 면접조사를 하였다. 사례 농민단체의 하나인 프랑스는 현지출장 방문조사를 하였다. 다음으로 아시아 농민단체의 경우 연구기관인 한국농업경영인중앙연합회가 회원국으로 참여하고 있는 아시아농민연합(Asia Farmers alliance : AFA)의 사무국에 전화조사와 문헌수집, AFA 사무국 회의 참석과 겸하여 방문조사 하였다.

우리나라 농민단체의 방향에 대해 농민단체와 농업관련 전문가의 공감대를 도출·합의하기 위해 전문가 자문을 통하였고, 농민단체의 실무자와 단체장이 함께 간담회를 하였다. 이러한 간담회의 주요 내용과 자문의견은 우리나라 농민단체의 개선방안과 발전방향을 구축하는데 반영하였다.

3. 선행연구의 검토

지금까지 농민단체의 농정참여와 관련한 선행연구는 손에 꼽을 정도이다. 그 이유는 농업관련 연구기관들이 농민단체의 문제점과 발전방향을 논하는 것이 사실상 어려웠을 것이고, 참여정부 이전에는 농민단체의 농정참여가 미비했기 때문으로 볼 수 있을 것이다.

최근에 와서야 김진국(2001), 김수석, 이규천외(2002), 김호 외(2004), 김수석, 박현태(2004)에서 우리나라 농민단체의 현황과 농정참여의 필요성, 외국 농민단체의 농정참여와 시사점 등과 관련한 연구가 있었다. 이들 연구의 목적과 주요 내용은 다음과 같다.

먼저 김진국(2001), “유럽연합농민단체와 농협의 농정활동”에서는 EU의 유럽농민단체협의회(COPA)와 농업협동조합협의회(COGECA)를 중심으로 유럽연합 차원의 농정활동에 대한 농협과 농민단체의 협력과정을 제시하고, 회원국 농협, 농민단체의 농정활동을 비교함으로써 우리나라 농협중앙회와 농민단체간의 협력방안과 농정활동에 시사점을 제공하고자 하였다.

김수석, 이규천외(2002), “농업관련 NGO의 농정참여에 관한 연구”는 농업관련 NGO 및 민간단체의 현황을 조사하고 이들의 농정참여 형태를 분석하여 민간단체 농정참여의 실태를 진단함과 동시에, 민간단체 정책참여의 의의를 밝혀 민관협력정책의 기본방향을 제시하고 실태조사에서 나타난 문제점에 대한 개선방안을 제시하였다. 또한 농업의 다원적 기능을 매개로 한 농업보호 및 지원에 대한 국민적 동의를 도출하는데 있어 농민단체의 역할, 농정당국과의 파트너십의 중요성을 제시하였다.

김호 외(2004), “농업개방 확대에 따른 갈등 극복을 위한 농정분야 거버넌스 구현방안 연구”에서는 EU를 중심으로 한 선진국의 농정분야 거버넌스 사례, 농민 단체장 및 사무총장과의 간담회, 인터뷰를 통한 의견수집, 전문가의 자문을 통해 방향제시에 활용하였고, 이를 통해 WTO/DDA 협상과 쌀 재협상 및 FTA 등 대내외적인 여건 변화에 대응하여 농업인과 정부, 소비자 간의 갈등 양상을 해소할 수 있는 농정분야 거버넌스의 구현을 위한 틀과 추진전략 등 정책대안을 제시하였다. 또한 이 연구에서는 농정거버넌스의 구성과 원활한 기능을 위한 전제 조건으로 참여주체의 사회적 합의, 민주성·대표성·전문성·책임성을 가진 거버넌스, 민·관 수평적 및 유기적 파트너십, 법적·제도적 기반 확보를 꼽았다.

김수석, 박현태(2004), “외국 농민단체의 농정참여제도 연구”는 독일, 프랑스, 뉴질랜드 3국의 사례지역을 통해 외국의 농민단체들이 농정의 의사결정에 동참하고 영향력을 행사하는 방식에 대해 분석하고, 각 국별 농정참여의

형태가 특수하게 나타나는 역사적, 사회경제적, 제도적 요인을 조사하는데 연구의 목적을 두었다. 또한 3국의 사례를 통해 우리나라 농민단체의 활동에 제시하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 농민단체 소속회원인 농민들의 이해를 보호하려는 압력단체의 수준에서 벗어나 농정의 목표와 방향 설정에서 농민들의 이해와 국민 전체의 이해를 조화시켜 나가는 노력을 기울일 필요성을 제시하였다. 둘째, 정책 당국과 함께 농정을 협의하고 대안을 제시할 수 있는 분야별 전문가 조직의 필요성을 제시하였다. 또한 이를 위해 농민단체협의회와 같은 협의기구를 통한 단체별 전문가조직을 특화하는 방안과 전문성과 조직력의 제고를 위해 유사단체들의 합병추진을 방안으로 제시하였다. 셋째, 농민단체가 실질적으로 농정에 동참할 수 있도록 농민단체의 농정참여를 제도화할 것을 제시하였다. 앞에서 볼 수 있듯이 선행연구들은 우리나라 농민단체의 조직화 과정과 활동내용을 소개하고, 농민단체로서의 한계점, 농정참여의 필요성을 분석하는데 그쳐있어 농민단체의 농정참여와 관련한 문제점 및 개선방안에 대한 연구는 없는 상태이다. 그나마 김수석, 박현태(2004)에서 외국 선진 농업국의 농민단체 사례를 통해 농민단체의 농정참여에 시사점을 제시한 것이 유일하다 할 수 있다.

제 2 장

세계 주요국 농민단체의 농정참여 현황 및 활동상황

1. 유럽 및 오세아니아 농민단체의 현황 및 활동상황

1.1 독일의 DBV

1.1.1 독일 농민단체의 구성

독일 농민조직을 크게 구별하면, 순수 농민단체인 독일농민총연맹(Deutscher Bauernverband, DBV)과 농업회의소(Landwirtschaftskammer) 그리고 독일 라이파이젠 협동조합(Deutscher Raiffeisenverband)으로 나뉜다. 하지만 실제로는 3조직의 주요 임직원 및 대표들이 겹치거나 조직들 간에 인사가 일반화되어 있기 때문에 3조직은 형태 및 기능상으로 분류되지만 실제로는 하나의 조직이라 볼 수 있다. 즉 독일농민총연맹(DBV)이 핵심조직이고 농업회의소는 DBV의 농업행정적 형태, 라이파이젠 협동조합은 DBV의 경제적 형태라 할 수 있다.

조직 체계상으로는 라이파이젠 협동조합이 DBV의 정회원으로 되어 있고, 농업회의소는 공법에 의해 설립된 별도기구로 되어 있다.

1.1.2. 독일농민총연맹(DBV)

가. DBV의 조직과 업무

독일의 농민단체는 독일농민총연맹(DBV)이라는 하나의 연맹체로 묶여 있다고 할 수 있다. 비록 DBV에 포함되지 않는 몇몇 대안단체들이 있으나, 아직 조직적으로 미약한 상태에 있다.¹⁾

1) DBV에 속하지 않은 소농연구공동체(Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, AbL)와 같은 몇몇 대안적 농민단체들이 존재하고, 광우병 파동 이후 이 단체들의 중요성이 점점 부각되고 있다.

DBV는 개별 농민을 회원으로 하지 않고 조직과 단체만을 회원으로 하는 최상위 단체연합조직(Dachverband)이다. 정회원은 18개의 주(州)농민연맹, 독일라이파이젠 협동조합, 독일농촌청년연맹, 농업전문학교졸업자연방연맹의 21개 단체로 구성된다. 협동회원은 연방농기계공동이용연맹, 독일종묘회사연맹, 독일포도주생산자연맹, 중앙가금업연맹, 낙농협회 등 47개 농민단체(2004년 4월 1일 현재)로 DBV의 협력조직을 구성하고 있다.

DBV의 조직은 총회, 이사회, 회장의 3개 기구로 구성된다. 중요한 정치적 결정은 이사회에서 내려지는데, 여기서는 농민회원이 많은 큰 주(州)의 주 농민연맹이 가장 큰 영향력을 행사할 수 있다.

DBV의 단위별 조직은 군 조직, 주조직, 연방조직 형태로 되어 있는데, DBV의 내부구조상 연방조직이 절대적 권한을 행사하지 못하고 주 농민연맹의 협조를 구해야 하는 상태에 있다. 이는 연방조직이 재정적으로 주조직에 종속되어 있고, 연방의 의사결정이 거대 주 농민연맹에 의해 좌우되는 구조를 갖기 때문이다. 종사직원과 예산면에서도 개별 주조직이 연방조직보다 더 많은 상태이다.

DBV는 21개의 전문위원회를 운영하고 있는데,²⁾ 여기서 농업현실을 분석하고 분야별 정책 대안을 개발하여 정부에 제시하고 있다. 그리고 이 전문위원회를 통하여 DBV는 매년 독일정부가 연방의회에 제출하는 농업보고서(Agrarbericht)에 버금가는 실태보고서(Situationsbericht)를 작성하여 발표하고 있다.

나. DBV의 특성

DBV는 주 농민연맹 단계에서 농민조직률이 평균 90% 이상으로 독일내 직업집단의 조직률 중 가장 높은 조직률을 나타내고 있다. 농민의 조직률은 영농규모가 클수록 더 높아지고, 주업농은 99% 정도가 조직화되어 있다.

이러한 높은 조직률에도 불구하고 대다수 농민들은 연맹의 활동에 적극 참여하지 않고 있고, 연맹의 정책에도 거의 영향을 미치지 못하고 있다. 이는 특이한 대의제에 바탕을 두고 있는 DBV의 조직 체계와 밀접한 연관이 있다.

즉 DBV는 다음과 같은 방식으로 대표자를 선출하고 있다.

- ① 농민들이 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde) 단위의 조합장을 선출한다.
- ② 게마인데 단위의 조합장들이 군 단위의 조합집행부를 선출한다.

2) 전문위원회의 분과는 다음과 같다.

채정, 농장경영, 조세정책문제, 가금류, 고품질작물생산, 감자, 종자문제, 농업법, 농업구조 및 지역 정책, 부업과 농의소득, 공공업무, 과일과 채소, 직업교육 및 교육정책, 기획위원회, 생태농업, 돼지 고기, 소고기, 우유, 환경보호, 원료농산물, 사회정책

- ③ 군 단위의 집행위원장들이 광역지역³⁾ 단위의 조합집행부를 선출한다.
- ④ 광역지역 단위의 집행위원장들이 주 농민연맹 집행부를 선출한다.
- ⑤ 주 농민연맹 위원장들과 DBV의 청년조직인 독일농촌청년연맹(Bund der Deutschen Landjugend) 의장이 DBV의 이사회를 구성하고 그들 중에서 DBV 회장을 선출한다.

이와 같은 선출방식은 일반 가족농과 같은 소규모 농가들이 DBV의 집행부에 진입하는 것을 제도적으로 가로막는 역할을 하고 있다. 실제로 게마인데 단위의 조합장에는 일반 가족농이 절대 다수를 이루고 있다. 하지만 군 단위의 조합 집행부가 위원장을 선출할 때부터는 일정 규모 이상의 대규모 주업농들이 주로 선출되고, 주 농민연맹 집행부 선출에 이르면 소규모 가족농들은 거의 자취를 감추게 된다. 이에 따라 연방단위의 DBV 집행부는 대지주와 대규모 주업농 위주로 구성되고⁴⁾ 영농현장의 목소리가 제대로 반영되지 않는다. 또한 DBV에는 노동조합에서 실시하고 있는 집행부의 의사결정에 대한 신임 투표(Urabstimmung) 같은 것도 존재하지 않는다.

이로 인해 DBV는 소수의 대규모 주업농 및 지주들이 움직이고 있는데, 이들은 전통적으로 보수적인 기독교민주당(CDU) 성향의 사람들이다. 따라서 DBV의 노선 자체가 자연히 보수당 정책에 부합하는 면이 많게 된다.

큰 흐름에서 보면, 농업의 쇠퇴와 함께 전반적으로 DBV의 위상과 비중이 낮아지는 경향을 띠고 있지만, DBV는 아직까지 자신의 독점적 대표권을 비교적 활용하여 독일에서 가장 강력한 이익단체 중 하나로 인정받고 있다.

1.1.3. 농업회의소

독일의 농업회의소(Landwirtschaftskammer)는 농업경영자와 그 가족 그리고 농업노동자를 회원으로 하는 농업인 조직으로 산업 부문의 상공회의소(Industrie- und Handelskammer)를 그 모형으로 삼고 있다. 농업회의소는 공법에 의해 설립된 민간자치기구이다. 다시 말해 농업회의소는 농업인들이 임의로 창설할 수 있는 조직이 아니라, 주 정부에 의해 설치법안이 제정되어야만 창설될 수 있는 조직이다. 이런 면에서 반관반민 성격의 민간자치기구라 할 수 있다. 이런 기구가 주 정부로부터 농정업무를 위임받아 대행하고 있는 것이 독일의 농업회의소인 것이다.

3) 독일에서는 몇 개의 사군을 연합한 광역지역(Regierungsbezirk)을 주(州) 산하의 행정단위로 두고 있다.

4) 이 같은 사실은 2,000ha 이상의 토지와 자신의 성(城)을 갖고 있는 귀족(남작) 헤레만(Constantin Freiherr Heereman von Zuydtwyck)이 1971년부터 약 30년이나 DBV의 회장으로 재임했던 데서 간접적으로 알 수 있다.

독일에서 최초의 농업회의소는 1894년 프로이센에서 농업회의소법을 제정하여 설립하였고, 이 후 독일연방내의 다른 영방국가들에서도 농업회의소를 설립하였다. 그런데 1933년 나치정권하에서 농업회의소는 전부 제국식량청(Reichsnährstand)으로 흡수통합하게 된다. 1945년 종전 이후 서독의 대부분 지역에서 농업회의소가 다시 주(州)법에 의해 재설립되는 과정을 겪게 된다. 하지만 바이에른과 바덴-뷔르템베르크 주는 설립하지 않았고, 헤센 주에서도 1971년 농업회의소를 해체하고 그 업무를 주농무성으로 이관시켰다.

현재 독일에서 농업회의소가 조직되어 있는 곳은 서독지역 7개 주인데, 이 주들은 쉘레스비히-홀슈타인, 니데르작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자알란트, 함부르크, 브레멘 주이다. 이와 별도로 농업회의소의 연합단체인 농업회의소연맹(Verband der Landwirtschaftskammer)이 본(Bonn)에 소재하고 있지만, 이 연합체는 상징적인 의미만 가질 뿐 실질적인 권한이 거의 없는 편이다.

농업회의소의 최고의사결정기관은 지역에서 선출된 대의원 총회이다. 총회 대의원은 농업에 종사하는 자 중에서 농업경영자 대 농업노동자의 비율을 2:1로 하여 선출한다. 총회는 농업회의소 회장(Kammerpräsident)과 두 명의 부회장을 선출하는데, 부회장 중 1명은 농업노동자 출신으로 하고 있다. 또한 총회는 농업회의소를 전문적으로 운영하는 전문 경영인으로 농업회의소 소장(Kammerdirektor)을 선임한다. 총회를 상설적으로 대변하는 기구로 상임 위원회가 설치되는데, 상임위원회는 회장과 부회장 및 약간 명의 위원으로 구성된다.

농업회의소는 군(Kreis) 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있는데, 군 지소의 지소장은 해당 지역의 농업인이 된다. 농업회의소 체제에서는 조직의 중심이 군 지소보다는 주(州) 차원의 농업회의소 본부에 있다. 사업의 기획과 의사결정이 농업회의소 본부 중심으로 이루어지고, 군 지소는 이를 군 차원에서 집행하는 사업소 역할만 수행하고 있다. 이는 농업회의소가 설립되어 있지 않은 주의 농정담당 조직인 농업청(Landwirtschaftsamt)과는 다른 체제인 것이다. 농업청에서는 조직의 중심이 군 차원의 농업청에 있다.⁵⁾

농업회의소의 재정은 운영비에 대한 보조와 주 정부의 지원 및 자체 수입 등으로 충당되고 있는데, 자체 수입의 수단으로 농업회의소는 일종의 조세에 해당하는 부담금을 농업경영체에 부과할 권리를 갖고 있다. 농업회의소 재정에서 주 정부의 보조부분이 크기 때문에, 농업회의소는 예산집행에 대해 주 정부의 감사와 통제를 받고 있다.

5) 농업회의소와 농업청의 차이에 대해서는 김수석 외(2002)

농업회의소는 직업교육과 농업인 상담과 같은 자신의 고유 업무와, 주정부로부터 위임된 일반 농정업무를 자신의 사업으로 하고 있다. 농업회의소의 주요 업무 내용을 열거하면 다음과 같다.

- 농업 생산물의 수익성 제고 및 환경친화적 개선
- 직업교육 실시
- 농업경영, 생산기술 및 유통 문제 등에 대한 상담·지도
- 시장상황에 대한 정보 제공
- 환경보호 문제와 농촌공간 정비 문제에 적극 동참
- 농림업 문제에 대한 행정기관의 업무 지원

1.1.4. 라이파이젠 농업협동조합

가. 독일의 협동조합 체계

독일의 협동조합은 4개의 독자적인 협동조합 협회가 통합협회를 구성하여 운영하는 체계로 되어 있다<그림 2-1 참조>.

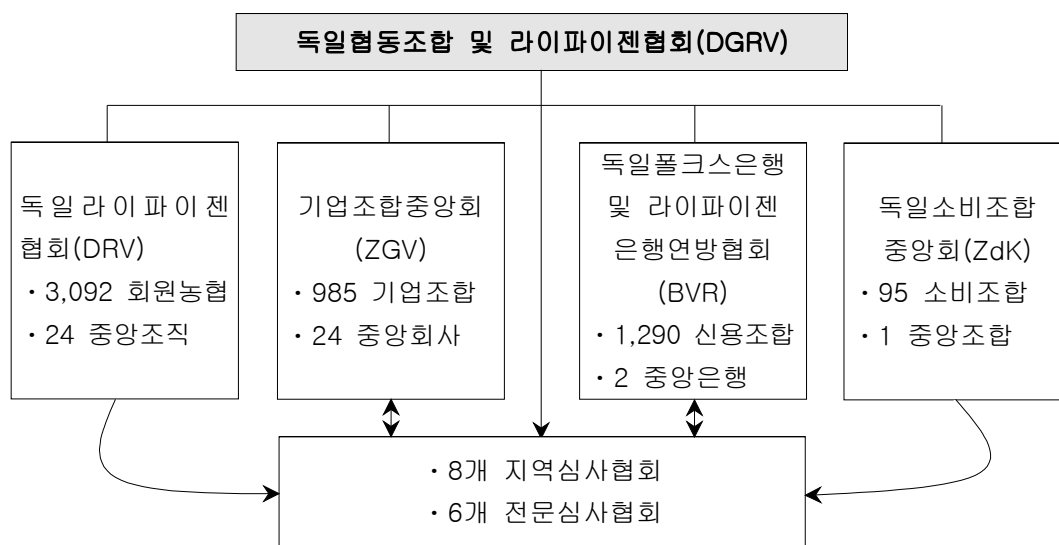
4개의 협동조합협회는 농업협동조합협회인 독일라이파이젠협회(DRV), 기업협동조합협회인 기업조합중앙회(Zentralverband Gewerblicher Verbandgruppen, ZGV), 신용조합협회인 독일폴크스은행 및 라이파이젠은행 연방협회(Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbank, BVR), 소비조합협회인 독일소비조합중앙회(Zentralverband deutscher Kosumgenossenschaft, ZdK)인데, 이들의 통합조직으로 독일협동조합 및 라이파이젠협회(Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband, DGRV)가 설립되어 있다. 통합조직인 DGRV 산하에 협동조합법에 따라 개별 협동조합들을 심사하고 평가하는 심사협회를 두고 있는데, 이 심사협회는 현재 8개의 지역심사협회⁶⁾와 6개의 전문심사협회⁷⁾로 구성되어 있다.

협동조합법에는 모든 등록조합이 심사협회에 가입하여 심사를 받게 되어 있으므로 심사협회의 가입은 의무적이다. 그러나 DRV 등 개별 협회에 가입은 의무사항이 아니라 임의사항에 속한다. 이에 따라 독일라이파이젠협회(DRV) 등 4개의 협동조합협회는 자신들의 회원조합이 관계하는 심사협회를 자신들 조직의 회원이 되게 하는 방법으로 회원조합을 관리하고 있다. 라이파이젠협회(DRV)는 현재 8개의 지역심사협회를 산하의 회원으로 두고 있다.

6) 지역심사협회는 바덴협동조합협회, 바이에른협동조합협회, 프랑크푸르트협동조합협회, 북독일협동조합협회, 베저-엠스협동조합협회, 중부독일협동조합협회, 라인-베스트팔렌협동조합협회, 뷔템베르크협동조합협회의 8개로 되어 있다.

7) 전문심사협회는 EDEKA상인조합협회, 중부독일생산조합전문심사협회(FPV), 독일거래서비스소비조합심사협회, REWE심사협회, PSD은행협회, Sparda은행협회의 6개로 되어 있다.

<그림 2-1> 독일 협동조합 체계



나. 독일 라이파이젠 협회

독일의 농업협동조합은 라이파이젠 (협동조합)협회로 대표된다. 원래 순수한 신용조합으로 출발했던 라이파이젠 협동조합은 농산물과 농업자재에 대한 구판매사업을 병행함으로써 1870년대까지 전형적인 ‘종합농협’으로 발전해 왔다. 이후 라이파이젠 조합은 한편으로 낙농, 축산, 원예, 포도주 조합과 같은 ‘전문조합’을 신설하고 소비조합과 생산조합을 창설함으로써 조합의 유형을 다양화 했다. 다른 한편으로 라이파이젠 협동조합의 전형으로 알려졌던 종합농협, 즉 상거래신용조합(Kreditgenossenschaft mit Warengeschäft)과는 별도로 순수신용조합이 생겨나 금융기관으로 발전하게 되었다. 이에 따라 라이파이젠 협동조합 수는 급속히 늘어나 1871년에 77개소에 불과하던 조합 수가 1935년에 41,469개소에 이르게 되었다(김명환 외 1996. 233).

제2차 세계대전 이후 동독지역에서는 라이파이젠 조합들이 모두 해체되어 집단농장 형태의 농업생산조합(landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft, LPG)으로 바뀌게 되었고, 서독지역에서는 유일한 농업협동조합 연합체로 “독일 라이파이젠협회”(Deutscher Raiffeisenverband, DRV)가 자리 잡게 되었다.

1990년 통일 이후 동독의 농업생산조합(LPG)은 다시 민영화되어 몇 가지 유형의 생산조직으로 바뀌게 되는데, 그 중 가장 많이 택하게 되는 법적 형태가 등록법인조합(eingetragene Genossenschaft; eG)이다. 동독지역에서 새로 생겨난 등록법인조합 중 다수가 라이파이젠연합회(DRV)에 가입하고 있고, 나머지

조합들은 새로 구성된 2개의 다른 생산자연합회에 가입하고 있다.⁸⁾

라이파이젠 농업협동조합은 2005년 현재 3,122개의 단위조합(Primärgenossenschaft)과 24개의 중앙조직(Zentrale)로 구성되어 있다. 단위조합은 직종과 성격에 따라 다시 7개의 그룹으로 분류할 수 있다<표 2-1 참조>. 그리고 단위조합은 지역에 따라 9개의 지역연합회에 소속되어 있다. 이런 다양한 유형의 단위조합과 중앙회의 연합체가 “독일 라이파이젠협회”(DRV)를 구성한다.⁹⁾

< 표 2-1 > 라이파이젠협회의 협동조합 구성

(단위 : 개소)

협동조합 형태	1990*	2001	2003	2005
상거래신용조합	1,474	354	274	222
구판매조합	645	473	430	409
낙농조합	846	378	347	308
축산조합	205	112	106	101
원예조합	114	125	117	107
포도조합	310	256	236	224
영농조합	-	795	751	783
기타 협동조합	1,552	1,107	998	944
중앙조직	53	32	27	24
합 계	5,199	3,632	3,286	3,122

* 서독지역 한정

자료 : DRV(2006), DRV-Bericht 2005

독일의 농업협동조합의 현황은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 독일의 농업협동조합은 라이파이젠 협동조합으로 대표된다.

둘째, “독일 라이파이젠협회”(DRV)는 신용사업을 전담하는 순수 신용조합, 경제사업과 신용사업을 병행하는 상거래신용조합 그리고 신용사업을 하지 않는 일반 농업협동조합으로 구성된다. 이 중에서 순수 신용조합은 농업협동조합에 포함되지 않는다.

8) 동독지역에 새로 생겨난 연합회는 ‘중부독일 생산조합 전문검사연합회’(Fachprüfungsverband von Produktivgenossenschaften in Mitteldeutschland e.V.)와 ‘튀링 농업협동조합 검사연합회’(Thüringer Prüfungsverband der Agrar- und Erzeugergenossenschaften e.V.)가 있다. 1993년에 이들 연합회 산하에 455개의 농업협동조합이 소속해 있었다.

9) 독일 라이파이젠협회(DRV)에는 이 밖에도 순수신용조합이 포함된다. 그러나 오늘날의 협동조합 분류에 순수신용조합은 농업협동조합과는 분리되기 때문에, 독일 라이파이젠협회는 농업협동조합과 신용조합의 연합체가 되는 셈이다.

셋째, 독일의 농업협동조합은 구조조정 차원에서 지속적으로 합병을 추진하고 있는데, 이 중에서 특히 종합농협인 상거래신용조합의 통폐합이 두드러진다. 상거래신용조합의 통폐합은 조합들 간의 합병 뿐 아니라 신용과 경제를 분리하여 신용조합 쪽으로 변경하는 형태로 구조개혁이 진행되고 있다.

넷째, 농업생산협동조합인 영농조합(Agrargenossenschaft)은 독일이 통일되기 이전에는 협동조합의 한 유형으로 일반화되지 않았다. 통일로 인해 구동독의 농업생산조합(LPG)이 해체되면서 생기게 되었고, 현재 동독지역에서 가장 중요한 농업경영체 조직으로 자리잡고 있다. 2005년 현재 영농조합 수는 약 1,100개에 달하는데, 이 중 독일 라이파이젠 협회(Deutscher Raiffeisenverband, DRV)에 소속된 것이 783개소이고, 나머지는 라이파이젠협회 산하에 소속되지 않은 전문심사협회(Fachprüfungsverband)에 속해 있다.¹⁰⁾

1.1.5 독일농민총연맹(DBV) 농정 참여의 역사적 과정

가. 제 1단계 : 봉쇄정책 단계(1948 ~ 1970)

시기적으로 1950 ~ 60년대에 해당하는 이 단계는 독일농민총연맹(DBV)이 농업 부문의 구조조정을 강하게 거부하던 시기이다. 따라서 농업정책 수립에 적극 동참하지 않고, 구조조정정책에 방어적 태도로 일관하였다. 1962년 “교수단 평가서” 사건은 이러한 상황을 잘 보여 주는 예이다.

농업 분야의 교수단 평가서에는 농업 분야 종사자의 지속적인 감소에 대한 전망이 담겨 있었는데, 여기에 대해 DBV에 소속된 단체들은 격렬한 항의 시위를 벌였다. 농민들은 검은 깃발을 들고 시위 집회를 벌이면서, 트랙터를 끌고 피팅엔에 있는 농업경제연구소로 돌진했고, 평가서를 작성한 교수들을 “농민계급의 무덤”이며 “배신자”라고 비난하였다.

DBV의 이와 같은 반응으로 곡물가격의 하락에 대한 독일 농업의 대응 방안에 대해 진지한 사회적 논의가 이루어질 수 있는 기회를 놓치게 되었다. 당시 평가서를 작성했던 장본인 중 하나인 프리베(Priebe)는 농업정책과의 갈등이 발생할 때마다 농민들을 시위에 끌어내 보조금 제공을 관철시켜온 DBV 지도부의 전통적인 전략은 결국 대농의 이해관계에 따른 것이며, 중소농에게는 별로 도움이 되지 않았다고 분석했다. 대농들은 곡물이 주요 작물이었기 때문에, 축산물 가공품의 생산 증가를 목표로 한 당시의 농업 정책에 대해 강한 반발을 할 수밖에 없었다는 것이다(Priebe 1988, 69).

10) 나머지 영농조합은 주로 중부독일생산조합전문심사협회(Fachprüfungsverband von Produktivgenossenschaft in Mitteldeutschland, FPV)에 속해 있다. 그런데 이 전문심사협회가 2006년 7월 1일부터 라이파이젠협회(DRV)의 회원으로 가입하게 됨에 따라 라이파이젠협회 산하에 약 1,000개소의 영농조합이 소속되게 된다.

“수백년에 이르는 독일 농업정책의 역사적 변화 과정에서 지속되고 있는 현상은 농업정책이 소수의 대농들에 의해 지배되어 왔다는 사실이다. 이들은 자신들의 이익을 좇으면서도 언제나 국가와 국민을 위한 것으로 포장해 왔다. 나머지 국민은 농민들의 생존위협과 식량 보전이라는 명분 앞에서 불안에 떨어야 했다”(Priebe, 1988: 209).

이 밖에도 농업 부문 구조조정의 필요성을 언급한 몇몇 다른 보고서들이 제출되었지만, 이에 대한 농민총연맹의 반응도 역시 별반 다르지 않았다. 농민총연맹은 이들 보고서들의 내용을 논의하고 대책을 세우기보다는 구조조정이라는 주제 자체를 금기시하였다. 결국 농민총연맹의 이러한 대응으로 인해 농업 분야의 축소 과정에서 농민들이 다른 직업으로 전환하면서 받을 수 있었던 정책적 지원이 이루어질 수 없었으며, 그 피해는 결국 농민이 짊어져야 했다(Heinze, 1992: 90).

이 시기에 이미 농업 생산과잉의 위험성이 나타나고 있었는데도 DBV는 농업구조정책을 거부하고 가격지지정책의 지속을 주장하였다. 이에 따라 이 시기의 DBV의 입장을 봉쇄정책(Blockadepolitik)으로 표현한다.

나. 제 2단계 : 이중전략 단계(1971 ~ 1999)

1960년대 말, 1970년대 초가 되면 DBV의 노선에도 변화가 감지된다. 독일 정부가 1960년대 중반 농업정책에서 농업 부문의 완전고용유지를 공식적으로 포기한 이후 DBV는 사회적 비판에 직면하게 되었다. 특히 소비자와 납세자의 입장에서 고비용 농업정책에 대한 비판이 이루어졌으며, 이로써 농업에 대한 보호정책이 곧 국민의 공동이익을 위한 것이라는 명분을 잃게 되었다.

이러한 상황에서 DBV는 1970년대 초 전략 변화를 모색하게 되며, 1971년 DBV의 회장을 맡은 헤레만(Heereman)은 “근대적인 관점에서 농민의 이익을 대변하기 위해 구조조정은 피할 수 없게 되었다”(Heereman, 1971)고 선언하게 된다. 이에 따라 DBV는 1970년대 초반부터 기존의 봉쇄전략을 버리고 구조조정을 수용하는 입장을 취하게 된다.

여기서 나타나게 된 DBV의 대외정책은 “이중전략”(Doppelstrategie)으로 표현되는 것이다. 즉 한편으로 구조조정정책을 용인하고 경우에 따라서는 탈농대상 농가들에 대한 더욱 강력한 구조조정을 요구하지만, 다른 한편으로 남아 있는 농가들에 대한 소득 향상을 위해 가격정책을 지속적으로 추진할 것을 요구하는 전략이다. DBV는 이러한 전략 수정과 함께 농민이 ‘독일 전 민족’과 ‘사회전체 시스템’에 가지는 의미를 강조함으로써 이중전략이라는 새로운 전략이 사회 전체의 공동이익에 부합함을 선전하였다.

또한 이 시기에 DBV는 농정당국과 적극적인 관계 개선을 도모하였다. 가격정책을 지속하기 위해 부분적으로 대규모 시위를 개최하기도 했지만,¹¹⁾ 전반적으로 정책 당국과 협조관계를 잘 유지하였다.

다. 제 3단계 : 농업전환 단계(2000년 이후)

2000년대 들어 독일농정은 농업전환(Agrarwende)이라는 근본적인 변화를 모색하는데, 이것이 DBV의 농업 관련 정책과 전략에도 많은 변화를 가져왔다. 농업전환(Agrarwende)은 광우병 파동 이후 식품의 안전성에 대한 근본적인 의문이 제기되면서 국민에게 안전하고 건강한 식품을 제공하는 것을 농정의 최우선 과업으로 설정하는 농정 패러다임의 전환을 의미한다. 이에 따라 농정의 목표는 기존의 생산성 및 경쟁력 강화에서 지속 가능한 농업발전으로 전환 되게 된다.¹²⁾

여기에 상응해서 DBV는 농정의 기본 방향을 농업 생산의 경쟁력 강화와 지속 가능한 농업발전 간의 균형을 모색하는데 두고 있다.¹³⁾ 이런 면에서는 정책 당국과 근본적인 입장 차이를 보이지 않고, 공동으로 농정의 기본 방향을 정립해가고 있다 할 수 있다.

DBV의 전략 수정에는 이 밖에도 1990년대부터 지속적으로 제기되어 온 환경 문제에 대한 고려와 농업의 다원적 기능에 대한 인식 제고 등이 중요한 역할을 하게 된다. 환경 문제에 대한 DBV의 당초 입장은 농업 생산에 부담을 주는 요인으로만 간주하였으나, 이제는 이를 적극 수용하여 농업의 중요성을 부각시키고 지속 가능한 농업을 발전시키는 수단으로 활용하고 있다.

1.1.6 독일농민총연맹(DBV)의 영향력 분석

DBV가 독점적 영향력을 행사할 수 있는 요인을 살펴보면, 첫째는 DBV가 농업 분야 압력단체로서 가진 독점적 대표성에 기인하며, 둘째는 DBV의 구성원들이 정당과 연방의회, 주의회 및 행정부에 인적으로 밀접하게 관련되어 있다는 점에 있다.

11) 5만 명의 농민들이 집결한 독일역사상 최대규모의 농민시위가 1971년 2월 27일에 서독수도 본에서 일어났다.

12) 이러한 맥락에서 독일의 연방농림성은 2001년 1월 부서명을 연방소비자보호·식품농업성으로 개명하고 업무 영역을 소비자 보호와 식품분야까지 확대시켰다.

13) DBV의 새로운 농정방향에 대해서는 2000년 3월에 베를린에서 실시된 워크숍 “지속가능한 발전 - 농림업의 청사진”(Nachhaltigkeit - Leitbild der Land- und Forstwirtschaft)에서 심도 있게 논의되었다.

가. 압력단체로서의 독점적 대표성

DBV의 지대한 정치적 영향력은 진정한 의미에서 대립 내지 경쟁조직이 없다는 독일적 상황에서 유래한다. 소비자 단체의 조직은 아직 미약한 상태에 있으며, 건강하고 저렴한 식품의 공급이라는 소비자의 이해관계를 대변할 잠재력을 가진 단체라고 볼 수 있는 노동조합에서는 아직까지 그와 같은 움직임이 없기 때문이다. 다만 농업과 관련한 법을 제정하거나 농업정책을 결정을 하는 과정에서는 산업 부문의 경영인단체가 대립 축으로서의 역할을 하고 있다. 그러므로 DBV의 영향력을 제한하는 구조적 요인은 타 산업 부문의 대립적인 이해관계라고 할 수 있으며, 이 경우 국가는 이해관계를 조정하는 역할을 맡게 된다. 독일의 경제 역시 세계 시장 편입이 점점 더 심화되면서, 수출 지향적인 산업과 투자의 팽창은 농민단체의 영향력 행사에 대한 제한 요인으로 작용하고 있다.

나. 정당 및 의회와의 인적 연결성

DBV가 정당 및 의회와 밀접한 관계를 형성하고 있다는 점 또한 DBV가 절대적 영향력을 발휘할 수 있는 중요한 기초가 되고 있다. DBV의 구성원이 연방의회에 직접 참여한 사례도 많으며, 주(州)농민연맹의 지도부가 기독교민주당(CDU)과 기독교사회당(CSU)과 밀접한 관계를 맺고 있다는 사실은 기존의 연구들이 강조하고 있는 부분이다. 예를 들어 1960년대에는 15명의 주 농민연맹의 대표 중 8명이 기독교민주당연합(CDU/CSU)의 당원이었고, 이 중 4명이 연방의회 의원이었다(Lutz, 1967). 1980년대 후반에는 DBV 회장과 2명의 부회장 그리고 3명의 주 농민연맹 대표가 기독교민주당연합 소속 연방국회의원을 겸직했다(Heinze 1992). 주 의회에서도 이러한 사정은 마찬가지이다. 농업분과 소속 연방의회 및 주의회 의원들은 최소한 한 곳의 농민단체 중앙위원회에서 위원직을 맡고 있는 경우가 대부분이다.

그렇다고 해서 DBV와 기독교민주당 간에 갈등이나 긴장이 전혀 없는 것은 아니다. 1980년대 초반에 기독교민주당연합이 집권한 직후에 농민연맹은 농민들의 경제적 상황이 호전될 것이라는 기대에 차있으나, 이후 정부의 정책이 이러한 기대에 미치지 못하자 1980년대 중반부터는 연방정부에 대한 반대시위를 벌이기도 했다.

DBV가 정치적으로 자신들의 영향력을 행사하는 중요한 통로 중 하나는 연방의회의 농업분과위원회이다. 농업분과위원회에서 DBV의 영향력은 거의 절대적이어서 농업분과위원회를 “연맹의 섬”(Ackermann, 1977)이라고까지 칭하기도 했다. 1970년대 제7차 연방의회 회기에는 농업분과위원회 소속의원

27명과 같은 수의 대리인 중에서 19명이 농장소유자이고 6명이 농업관련기관 종사자였다(Heinze, 1992). 기독교민주당(CDU)에 속한 농업분과위원회 위원 중 4명은 100ha 이상 농지소유자이고, 2명이 40-100ha 규모의 농지소유자로 농업분과위원회에서 대농의 영향력을 짐작할 수 있게 한다.

DBV는 기독교민주당연합뿐 아니라 사회민주당(SPD)이나 자유민주당(FDP)과도 우호적인 관계를 맺고 있어, 의회에서 정당간의 쟁점은 농업에 대한 국가 지원의 여부에 대한 논의가 아니라 어떤 방식으로 지원할 것인가에 대한 것이 된다.

다. 행정부와의 관계

DBV는 행정부에도 막강한 영향력을 갖고 있어 통상 연방농림성은 법령초안을 국무회의에 제출하기 전에 DBV의 관련 전문가와 이를 협의한다. 또한 제정되는 많은 법안들이 DBV나 DBV 관련 기관들에서 실제로 발의되고 있다. 제도적으로 볼 때 연방정부가 반드시 DBV의 의견을 참조해야 하는 것이 아님에도 불구하고 이와 같이 정부가 정책 결정과정에 DBV가 참여토록 하는 것은, 정부 역시 특정한 농업정책을 시행하는 데 있어 농민단체의 협조와 전문가적 조언을 필요로 하기 때문이다.

DBV는 행정부에 대한 영향력 행사를 위해 연방농림성 장관의 인사에도 적극 개입한다. 기독교민주당(CDU) 정권하에서는 DBV의 의지가 대부분 관철되는 편이고, 사회민주당(SPD) 정권하에서도 (정무)차관은 DBV 추천인사가 임용되고 있다.

그러나 DBV의 행정부에 대한 지나친 영향력 행사는 종종 사회적인 비판과 경계의 대상이 되고 있다. 그리고 농림성의 정책이 지나치게 농민단체의 의도대로 움직이는 게 아니냐는 우려의 목소리가 많다.

이러한 영향력 행사에도 불구하고 연방농림성이 전적으로 DBV의 의사대로만 움직이는 것은 아니고, 이들 간에도 지속적인 갈등이 존재한다. 이는 농업 정책이 농민단체의 이해대로만 설정될 수 없고, 다른 집단과의 이해문제, EU 공동시장의 규정, WTO의 무역협정 등을 고려하고 준수해야 하기 때문이다.

라. 영향력 행사의 수단과 한계점

DBV가 정부나 정당을 상대로 자신들의 입장을 관철시키기 위해 전통적으로 사용하는 압력 수단은 선거 때 농민들의 표를 동원하여 지지하거나 철회하겠다는 위협이다. 일반적으로 DBV는 보수당인 기독교민주당(CDU)의 지지 세력이지만, 선거 때는 지지 철회 표명을 영향력 확보의 수단으로 이용하고 있다. 이는 농민들의 투표율이 상대적으로 높은 편이며, 독일과 같은 양당

체제하에서 소수표의 향배가 정권을 결정할 수 상황과 맞물려 있기 때문에 가능한 것이다. DBV는 그동안 독점적 대표성을 가진 농민단체로서 결집된 힘을 갖고 자신의 이해관계를 조직적으로 대변해 왔으며, 이를 통해 국가의 농업정책 결정 과정에 적극 관여해 왔다. 그러나 독일의 전체 경제에서 농업이 차지하는 비중이 점점 줄어들면서 DBV의 영향력도 약해질 수밖에 없는 상황이다. 왜냐하면 DBV가 선거 결과에 영향을 미칠 수 있는 범위가 실질적으로 노동조합이나 경영인단체에 비해 적을 수밖에 없기 때문이다.

DBV가 자신들의 영향력을 행사하는 수단으로 많이 사용해 온 또 다른 방법이 대규모 시위나 집회인데, 이 또한 한계에 부딪치고 있고 오히려 여론형성에 역효과가 나타나는 경우가 많아 지도부의 고민거리가 되고 있다.

이와 같이 독일 시민사회의 여론이 농민단체에게 등을 돌린 것은 몇 가지 이유로 설명될 수 있지만, 특히 시민들이 농민과 농업을 보는 자리가 변하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 농민단체는 농민의 이익이 곧 사회 전체의 공동이익과 일치한다는 주장을 펼치고 있지만, 이에 동의하는 사람은 많지 않다. 오히려 농민단체의 요구나 주장을 압력단체의 집단이기주의로 해석하며, 농민들은 시민의 세금을 축내는 집단으로 생각하는 사람들이 늘고 있다.

이는 한편으로 지금까지 농민단체의 요구사항들이 지나치게 생산자의 경제적 이해관계에만 초점을 맞추어 온 결과라고도 볼 수 있다. 또한 농업 분야에서 환경 문제와 관련된 스캔들이 종종 매스컴에 보도되면서 농민들을 마치 “환경 오염의 주범”같이 여기는 추세도 한몫을 하고 있다. 이는 곧 농민단체가 시민사회와의 의사소통에서 문제가 있음을 보여 주는 것이다.

농민단체에 대한 언론의 보도가 별로 우호적이지 않으며, 농민들의 요구에 대한 여론의 공감대도 형성되지 않은 현실 앞에서 DBV는 매스미디어나 정책 당국자들을 대상으로 농민들의 어려운 상황에 대해 알리고자 다각적인 노력을 하고 있으나 결과는 그리 성공적이지 못하다.

이러한 상황에서 DBV의 지도자들은 한편으로 단체의 영향력을 강조하기 위해 대규모 집회나 시위에 회원이 적극 참여하도록 독려하면서도, 다른 한편 정도를 넘어서는 과격한 요구들에 대해서는 소극적인 자세를 취하고 있다. 이러한 이유 때문에 DBV 내에서도 지도부에 대한 비판의 목소리가 나오고 있으며, 외부에 다른 단체를 설립하는 경우가 생기고 있다. 이와 함께 DBV의 독점적 대표성이나 통일된 단결성에 대한 의문이 농민 자신이나, 시민사회 내부, 그리고 정책 당국 내부에서 제기되고 있다. 현재 DBV와 다른 관점을 가진 다양한 농민단체들이 생겨나면서, DBV가 모든 농민 계층을 대표한다는 주장이나 전체 공동체의 이익을 위해 기여한다는 점에 대해 강한 의문이 제기되고 있으며, DBV 조직구조의 대안에 대해서도 논의되고 있다.

1.1.7 독일농민총연맹(DBV)의 농정참여 사례 연구 : 동독농업 통합정책에 대한 DBV의 영향 분석

가. 동독지역 집단농장 사유화 정책의 전개과정

동서독 통일 후 독일연방정부는 농업통합정책의 일환으로 구동독의 국영 및 집단농장에 대해 사유화정책을 실시하였다. 사유화정책의 핵심내용은 크게 두 가지로 나뉘는데, 그 하나는 토지에 대한 소유권을 원래대로 복원하거나 새로운 사적 소유권을 확립하는 것이고, 다른 하나는 집단농장 형태의 경영체제를 자본주의적 경영에 적합한 경영체제로 전환시키는 것이다.¹⁴⁾

이 중에서 농업경영체의 형태 전환은 주된 대상이 되는 집단농장, 즉 농업생산조합(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft, LPG)이 자발적 해체작업을 통해 새로운 경영 형태를 선택하는 방식으로 진행되었다. 다시 말해 LPG 소속 조합원들이 LPG를 탈퇴해 개별 가족농으로 경영체를 창립하거나, LPG에 잔류해 LPG를 독일의 민법과 상법상의 후속법인으로 재창립할 수 있게 하는 것이었다. 이를 위해 독일정부는 1990년 6월 농업적응법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz, LAG)을 제정한다. 이 법은 사유재산제의 틀내에서 불분명한 소유관계를 명확히 하고 이에 근거한 새로운 농업경영체를 만들어 내는 데 그 목적이 있었다. 이에 따라 농업적응법은 집단농장 형성 시 농민들이 출연한 토지 및 자산 지분을 다시 개인소유로 인정하고 그 밖의 공동자산을 농업 생산조합(LPG) 총회에서 의결, 처리하도록 했다. 또한 농업 생산조합(LPG)의 장래에 대해서도 조합원들의 의사에 따라 1991년 말까지 기존의 생산조합을 민법이나 상법상의 회사나 법인으로 변형시키든지, 아니면 농업 생산조합을 완전히 해체하여 개별 가족경영체를 창업할 수 있게 했다. 그리고 조합에서 탈퇴하고자 하는 자에 대해서는 그 조합원의 지분에 해당하는 토지와 자산을 농장측이 반환하고 탈퇴자의 '노동' 기여분을 보상하게 했다. 전체적으로 1990년의 농업적응법은 농업 생산조합 총회에 상당한 재량권을 부여했다고 볼 수 있는데, 여기에는 농업 생산조합(LPG)의 사유화가 조합의 해체와 가족경영체의 부활로 이어질 것이라는 기대와 전망이 깔려 있었기 때문이다.

그러나 이러한 예상은 크게 빗나갔다. 농업적응법에 따른 조합농민들의 의사결정에서 대부분의 조합원들은 농업 생산조합(LPG)을 해체하여 가족 경영체를 창업하기보다 기존의 공동경영방식을 유지할 수 있는 경영조직하에서 영농활동을 계속하기를 원했다. 여기서 가장 선호된 경영조직이 법인 형태의 협동

14) 구동독 집단농장의 사유화 과정에 대해서는 김수석(1997) 참조.

조합에 해당하는 등록조합(eingetragene Genossenschaft, eG)이고 다음이 유한 회사(GmbH)였다. 1992년에 집단농장 후계법인에 소속된 농업종사자 수가 전체 동독지역 농업종사자 수의 68.4%를 차지하고(김수석 1997, 47), 1993년 후계법인에 속한 농지가 전체 동독지역 농지의 64.3%를 차지했다<표 2-2 참조>.

< 표 2-2 > 1993년 동독지역 농업경영체 현황

구 분	경영체 수 (%)	농업경지(LF) 면적 (1000 ha) (%)	평균경지규모 (ha)
개별농가	20,587 (81.2)	932.4 (17.6)	45
인적 회사	1,879 (7.4)	959.6 (18.1)	397
법 인	2,902 (11.4)	3,405.3 (64.3)	1,173
(등록조합)	- 1,388 (5.5)	- 2,053.7 (38.8)	1,480
(유한책임회사)	- 1,302 (5.1)	- 1,234.8 (23.3)	948
합 계	25,368 (100)	5,297.3 (100)	209

자료 : Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten(1994)

농업 생산조합(LPG)의 사유화가 예상과는 다른 방향으로 전개되자, 독일정부는 농업적응법(LAG)의 개정에 착수한다. 1991년 7월에 개정된 농업적응법은 이전 법과 달리 농업 생산조합(LPG) 내에서 토지출연자의 위치를 다른 생산요소(노동) 출연자에 비해 크게 강화시켰다. 이전 법에서는 농업 생산조합 내의 의사결정이 조합총회의 다수결에 의해서만 이루어졌으나, 이제는 총회의 다수결 외에 토지 및 생산수단 출연자의 다수결이 또 하나의 중요한 의사결정 수단이 되게 되었다. 그리고 조합탈퇴자에게 출연한 토지와 자산의 반환 외에 추가적 보상이 이루어지게 했다. 이 결과 조직체에 남는 자보다 떠나는 자가 더 우대되는 특이한 현상이 발생하게 되고, 농업 생산조합의 재산분배를 둘러싼 갈등이 심화되게 되었다. 그리고 개정법에 따른 농장의 재산처리는 많은 조합(LPG)들을 파산에 이르게 했다. 한마디로 개정된 농업적응법은 농업 생산조합의 탈퇴자와 후계자 간의 갈등을 미리 상정해 놓고 탈퇴자를 일방적으로 지원함으로써 조합(LPG)의 파산을 유도하였다 할 수 있다.

농업 생산조합(LPG)의 사유화에서 독일정부는 명백히 가족경영체를 선호하고 있는데, 여기에는 어떤 경제적 합리성보다 이데올로기적 청사진이 더 큰 역할을 한 것이다. 즉 서독농업의 이데올로기적 상징인 가족농이 체제통합에서 관철되어야 한다고 본 것이고, 이러한 조치 배후에는 DBV가 영향력을 행사하였다. 이 결과 통일 직후 독일정부와 동독농민, 서독농업과 동독농업 간에 갈등이 심화되게 되었다.

나. 동독지역의 농민조직과 DBV의 대응과정

통일 전 동독지역에는 집단농장 조합원들의 조직인 농민상호부조연맹(Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe, VdgB)이 결성되어 있었는데, 통일 후 LPG 후속법인을 중심으로 이 조직을 새로 탄생한 주단위의 연맹조직인 “동독의 농민연맹”(Bauernverband der DDR)으로 재창설하였다. 한편 LPG를 탈퇴해 가족농으로 독립한 재창업자들은 그들의 조직인 “독일농지연맹”(Deutscher Landbund)을 창립하였다.

그런데 DBV는 그들의 회원조직으로 LPG 후계법인의 단체인 “동독의 농민연맹”을 받아들인다. 즉 1991~1992년 기간 “동독의 농민연맹”은 DBV의 5개 주 농민연맹으로 가입하게 된다. 반면에 “독일농지연맹”은 오늘날에도 DBV 바깥 조직으로 남아 있다.

이는 DBV가 압력단체의 행위논리 중 ‘회원의 논리’보다 ‘영향력 논리’를 더 중시한 결과로 해석된다. 왜냐하면 DBV의 이념상으로는 “독일농지연맹”이 더 가까운데도 불구하고 현실적으로 대다수 동독농민들이 가입해 있는 LPG 후속법인의 조직을 회원으로 선택했기 때문이다. DBV는 대다수 동독농민들이 회원으로 있는 “동독의 농민연맹”을 배제시킬 경우, 통일된 독일에 두 개의 거대 농민조직이 탄생되고, 이로 인해 DBV의 독점적 대표권이 손상될 수 있음을 우려한 것이라 할 수 있다.

LPG 후신인 “동독의 농민연맹”을 회원으로 받아들인 후, DBV는 동독지역 농업통합에서 종전까지 주장했던 가족농 우선원칙에 수정을 가했다. 즉 동독 지역의 농업경영체 전환은 동독농민들의 완전한 자유의사에 따르도록 하고, 선택상의 어떠한 불이익도 동반되지 않도록 해야 한다는 것이다.

DBV의 이러한 입장 변화를 학계에서는 DBV가 농업 부문에서 독점적 대표권을 유지하기 위해 가족농 우선이라는 자신들의 이데올로기를 희생한 것이라고 설명하고 있다(Lehmbruch 1996). 즉 DBV는 단체의 영향력 유지를 위해 가족농이라는 고유의 이데올로기에 대한 희생을 감수하였다는 것이다.

DBV는 자신들의 입장 변화를 다양한 경로로 정책 당국에 전달하였고, 이것은 결국 농업통합정책의 수정이라는 결과로 나타났다. 1995년 농업 적응법(LAG) 관련 조항에 대한 재개정이 이루어져 LPG 후속법인에게 부과되었던 여러 가지 차별조치들이 삭제되게 되었다.

1.1.8 독일 농민단체의 농정참여 메커니즘 분석

독일의 농민단체는 독일농민총연맹(DBV)이라는 단일체제하에 결집되어 있어 DBV가 농민들의 이해를 독점적으로 대변하고 있다. 이러한 조직적 특성, 즉 DBV의 독점적 대표성은 이 단체가 조합주의적으로 활동할 수 있는 여건을 형성시켜준다. 독일사회에 뿌리박혀 있는 조합주의적 전통과 함께 DBV 조직의 독점적 대표성이 농민단체와 국가 간의 협력적 의사결정 구조를 확립시켰다.

조합주의에 근거한 독일의 농민단체 DBV는 압력단체의 행위논리 중 회원의 논리보다 영향력 논리에 따라 움직이고 있다. 이러한 사실은 동서독의 통일 과정에 동독지역의 농민단체들을 회원단체로 선택함에 있어서 단체의 이념보다 단체의 영향력을 보다 중시한데서 잘 나타난다.

DBV는 소속 임직원들이 연방의회 의원이 되기도 하고, 연방의회 농업분과 위원회의 다수가 DBV의 회원이기 때문에 의회의 의사결정에 대해 커다란 영향력을 갖고 있다. 또한 DBV는 연방농림성 장관의 인사에 커다란 영향력을 행사함으로써 정부의 농업정책 수립과 의사결정에 공동으로 동참하고 있다. 그런데 이러한 영향력은 선거 때의 지지를 담보로 하는 정치적 협상에 근거하고 있다.

DBV는 농정당국과 공동으로 의사결정을 하거나 새로운 정책 제안을 할 수 있는 여건을 갖추고 있다. 또한 DBV 산하에 21개의 분야별 전문위원회를 운영해 정책 대안을 개발하고 연방농림성의 「농업보고서」에 대응하는 「실태보고서」를 매년 발행하고 있다.

DBV는 농민단체로서 현재와 같은 영향력을 지속하기 위해서는 자신들의 입장이 집단이기주의에만 기인하는 것이 아니라, 국가 전체와 국민 전체에 공동으로 덕이 되는 것이라는 논리를 개발해야 한다는 압박을 받고 있다. 현재 DBV와 다른 관점을 가진 대안적 농민단체들이 생겨나면서, DBV가 모든 농민 계층을 대표한다는 주장이나 전체 공동체의 이익을 위해 기여한다는 점에 대해 강한 의문이 제기되고 있는 상황이다. 따라서 DBV 차원에서도 공동이익의 논리개발과 함께 조직구조에 대한 대안을 모색하고 있다.

1.1.9 제도적 시사점

독일 농민단체의 농정참여제도가 갖는 특징은 조합주의적 전통을 활용하여 DBV라는 독점적 대표단체를 형성하게 하였고, 이를 통해 국가와 공동으로 의사결정하는 제도를 산출하였다.¹⁵⁾ 독일의 이러한 제도는 협력적 농정참여를

15) 독일 농민단체의 조합주의적 성격에 대해서는 김수석 외(2004)를 참조.

제도화하였다는 점에서 장점이 있다. 그리고 거대한 대표단체의 형성은 산하에 분야별 전문위원회를 조직해 정책당국의 정책을 실질적으로 협의하고 정책대안을 제시할 수 있는 역량을 갖출 수 있게 하였다. 반면 독일의 DBV 체제가 갖는 단점은 조합주의 단체의 막강한 영향력을 이용하여 (국가 전체를 고려하지 않고) 집단의 이익을 지나치게 관철시킨다는 것이다. 그리고 정책의 방향 제시에 있어 새로운 패러다임을 제시하지 못하고 상대적으로 보수적인 성향을 가진다는 점이다. 이러한 점은 다원주의적 성향을 갖는 프랑스와 대별되는 특징을 보여준다.

프랑스 사례에 대한 연구결과를 보면, 프랑스는 정치적 스펙트럼과 농업정책에 대한 입장에 따라 분화되어 있는 다수의 농민단체들이 상호경쟁관계를 형성하면서 각기 독자적인 정책대안을 제시하는 체제, 즉 농민단체들 간의 경쟁적 협력관계가 정책대안의 개발로 이어지는 체제로 되어 있다. 이에 따라 프랑스 농민단체들은 농정의 새로운 방향 제시에 적극적이며 진보적인 것으로 나타난다(김수석 외 2004).

이러한 전반적인 분석하에 우리가 독일의 조합주의 모델에 대해 그 적용 타당성을 평가하면, 이는 두 가지 차원, 즉 사회경제적 여건상의 적용 가능성과 조합주의 제도의 적합성 면에서 분석을 시도할 수 있다.

먼저 사회경제적 여건상의 적용 가능성을 보면, 독일의 경우 농민단체와 국가와의 협조적 관계가 일찍부터 형성되어 있었다. 독일에서는 19세기부터 국가가 농민단체의 결성을 적극적으로 장려하였는데, 1894년에 처음 설립된 프로이센의 농업회의소도 국가 주도로 설립된 것이었다. 그리고 독일은 농업 보호정책을 지속적으로 추진해 왔으며, 특히 제1차 세계대전 이후에는 농업을 식량안보 차원에서 중점적으로 보호해 왔다. 이러한 사회경제적 여건이 독일에서 조합주의가 형성되는 토대가 되었다. 반면에 우리나라는 농민(단체)들과 국가 간의 협조관계를 가진 역사가 거의 없다 할 수 있다. 해방 이후의 역사만 보더라도 1960년대 이후 근대화 과정에서 농업은 산업화를 위해 희생을 강요당했다. 또한 엄밀한 의미에서 농업보호정책이 제대로 실시된 적이 거의 없었다고 할 수 있다. 따라서 이러한 사회경제적 여건 차이는 우리나라에 독일식 조합주의 모델을 단순한 제도 도입 차원에서만 적용할 수 없음을 보여준다 하겠다. 다시 말해 제도 도입을 위한 여건이 성숙되지 않았다고 할 수 있다.

다음은 원칙적으로 이런 사회경제적 여건 차이가 있다 하더라도 장점이 많은 훌륭한 제도인 경우에는 제도 도입을 적극 고려해 볼 수 있다. 하지만 독일의 조합주의적 모델은 농민단체들이 국가와 협력하여 농정의 의사결정에 실질적으로 참여하게 하는 장점에도 불구하고 우리나라로의 도입은 바람직하지 않는 것으로 판단된다. 현재 우리나라 농민단체들은 농민운동단체와

품목단체가 혼재되어 있고 농민운동단체 또한 뚜렷한 기준없이 세분되어 있어 농민단체의 역량 강화를 위해 단체들 간의 통폐합이 필요하다 할 수 있다. 그러나 이러한 통합이 독일과 같은 하나의 대표단체하에 단일하게 통합되는 것보다 프랑스의 경우처럼 농업정책에 대한 정치적 입장에 따라 구별되는 다수의 단체들로 통폐합, 신설되는 것이 보다 바람직하다 생각된다. 이는 현재 우리나라 농민단체들이 다수로 분화되어 있음에도 불구하고 농정의 방향제시에 - 비록 사안별로 차이는 있지만 - 전반적으로 보수적인데, 독일식 조합주의적 모델을 수용할 경우 이러한 경향이 더욱 강화될 것으로 예상되기 때문이다.

이상과 같은 독일식 조합주의 모델에 대한 적용 여부에 대한 평가와는 별도로 독일의 사례연구에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같은 사항이 된다.

첫째, 우리의 농민단체들은 소속회원인 농민들의 이해를 보호하려는 압력 단체의 수준에만 머무르지 말아야 한다. 독일의 경우, 농민단체의 주장이 집단 이기주의에 입각한 특정집단의 요구로 간주되어 사회적 비판과 함께 사회 전체와 국민으로부터 점점 유리되는 현상이 나타났다. 농민단체는 농정의 목표와 방향 설정에서 농민들의 이해와 국민 전체의 이해를 조화시켜나가는 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 농민단체들은 자신들의 요구가 정당하며, 농민들 뿐 아니라 국가와 사회 전체에 덕이 된다는 것을 논증하고 홍보하도록 노력하고, 이를 위한 정책 개발에 앞장서야 한다. 이런 맥락에서 농업의 다원적 기능에 대한 논리 개발에 매진할 필요가 있다. 그리고 농민단체는 자신들의 요구와 사회 전체의 이익 간의 관계에 대해 주목하고, 경우에 따라서는 단기의 이익을 포기하고 대안을 요구하는 전략적 선택을 할 필요가 있다.

둘째, 농민단체가 정책당국과 함께 농정을 협의하고 대안을 제시할 수 있게 되기 위해서는 독일 DBV 산하 21개 전문위원회 같은 분야별 전문가 조직을 갖출 필요가 있다. 현재와 같이 단체들이 다양하게 분리된 상황에서는 하나의 단체가 모든 전문가조직을 갖추기 어렵기 때문에 농민단체협의회와 같은 협의 기구를 통해 단체별로 전문가조직을 특화하는 방안이 고려될 수 있다. 그리고 유사단체들은 단체들 간의 합병을 추진해 전문성과 조직력을 제고할 필요가 있다.

셋째, 농민단체의 전문성 제고와 병행해서 정부는 농민단체가 실질적으로 농정에 동참할 수 있는 제도를 정비해 나아가야 한다. 농민단체와 공동으로 의사결정하는 공식적인 제도를 정착시켜 나가야 하고, 농정참여가 실질적인 농정참여가 되도록 농민단체의 역량 강화를 뒷받침해야 한다. 농민단체의 실질적인 농정참여는 기초자치단체 수준에서 먼저 시행하여 이를 제도적으로 정착 시킨 후 광역자치단체 및 중앙정부 단위로 확대하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

1.2 프랑스 농민단체의 농정참여

1.2.1 프랑스의 농업조직

프랑스의 농업조직은 크게 공익기능을 담당하는 공공부문의 조직과 농민들의 경제·사회·정치적 이익을 위해 결성된 민간부문의 조직, 이들의 혼합적 성격을 띤 조직과 기구로 나뉜다. 먼저 공공부문의 조직은 정부를 비롯하여 교육 및 연구기관(INRA), 경작구조현대화센터(CNASEA)와 같은 공공정책을 시행하는 기구 등이다. 민간부문은 경제활동을 주도하는 농업은행(Credit Agricole), 협동조합(Cooperative Agricole) 등 사업자조직과 농업인들의 권익과 발전을 주도하는 프랑스 농업경영인총연맹(FNSEA), 농업인연맹(CP)¹⁶⁾, 농촌 협력(CR) 등 농민단체로 구성된다. 마지막으로 농업회의소, 농지관리회사(SAFER)와 같이 공공을 위한 기능과 역할을 하되 법률적 지위와 운영은 민간부문이 담당하는 혼합형태의 조직으로 나눌 수 있다.

공공부문을 제외한 프랑스의 농업조직들이 위와 같이 여러 가지 유형으로 발전하기까지에는 농민단체의 역할의 주도적이었다. 1960년대 유럽차원의 세계화가 진행된 공동농업시장의 창출과정에서 농민단체들은 국가와 함께 농정을 공동관리 하기 위해 새로운 제도와 기구들을 만들어 나갔다. 따라서 프랑스 민간부문의 농업조직에는 농민단체의 영향이 강력하게 작용하고 있다.

프랑스는 19세기 후반 이후 본격화된 농민운동(syndicalism agricole) 협동조합(coopérative agricole)과 농업은행(crédit agricole mutuelle), 농업 공제조합(crédit mutual agricole), 농업회의소(chambre d'agriculture), 농민운동단체(syndicat agricole) 등 다양한 형태의 농업직능조직(OPA : les Organisation professionnelles agricoles)으로 발전하였으며, 20세기 초반에 관련법령 등이 정비되면서 제도화된 기구(Institutions)로서 정책되었다. 이들 농업직능조직들의 구성과 기능에 관한 사항들은 관련법과 법령에 의해 명문화되어 있다(농촌법전 : Code Rural).

다른 부문과 마찬가지로 프랑스의 농업직능조직들은 농민운동을 통해 제도화된 것으로서, 초기에는 농민운동이라는 ‘운동성’과 협동조합과 같은 사업조직의 ‘사업성’이 혼재된 형태로 발전해 왔다. 그러나 2차 세계대전 이후 농민운동 단체들은 경제적 활동과 사회정치적 활동을 분리하고, 농민운동은 공권력을 상대로 한 활동에만 주력하는 한편, 경제적 활동은 협동조합 형태의 사업조직을 통해 국가와 시장 사이의 사회경제영역에서 활동반경을 넓혀 발전해 나갔다.

16) 농업인연맹(CP) : 반세계화 운동으로 잘 알려진 조제보베(José Bové)가 소속되어 있는 단체로 영농규모화 반대, 농업과 사회와의 새로운 계약적 관계 수립, 식량주권 등을 주장하고 있다. 최근에는 식품의 안전성과 농업의 다원적 기능에 대한 논의가 부각되면서 그동안 WTO체제와 CAP에 대해 강한 비판적 입장을 견지하던 CP의 입장이 강화되고 있다.

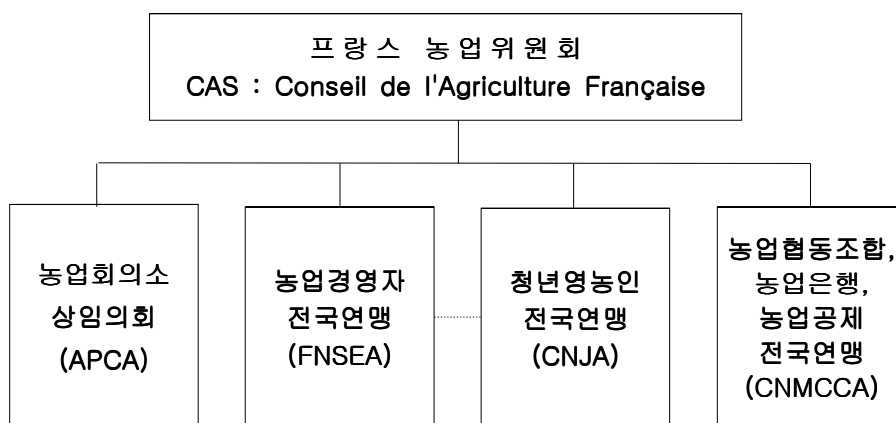
프랑스 농업계에서 대표성의 문제는 농정의 파트너십 관계를 설정하는 데 있어서 매우 중요한 문제였다. 대표성은 ‘선출 행위를 통해 권한을 위임하는 과정’을 조직구성의 기본원리로 하는 농민단체라면 누구나 주장할 수 있는 것으로, 20세기 전반까지 프랑스 농업계의 ‘대표성’은 농업회의소와 농민운동단체로 양분되어 있었다.¹⁷⁾ 그러나 공동농업정책이 도입되는 과정에서 농민단체의 대표성은 다른 농업관련 조직들의 대표성을 압도해 나가기 시작했다. 이를 계기로 농업경영인총연맹(FNSEA)와 같은 농민단체가 농정의 공동관리자로서 정부와 파트너십을 이루어 나갔으며, 지금까지 프랑스 국내뿐만 아니라 EU 공동농업정책에도 큰 영향을 미쳐왔다.

1.2.2 프랑스 민간기구의 농업조직

가. 농업위원회(CAS : Conseil de l'Agriculture Française)

프랑스에는 국가차원에서 농업 부문의 전체입장을 대변하는 민간기구로 프랑스 농업위원회가 있다<그림 2-2 참조>. 농업위원회는 프랑스 농업직능조직의 최상위로 1961년 농업기본법이 제정된 이후 농업정책을 농민단체와 농정당국이 공동관리한다는 취지에서 1966년 주류 농민단체인 FNSEA의 주도로 설립되었다.

<그림 2-2> 프랑스 민간부문의 농업조직



김수석, 한국농촌경제연구원 (2004).

17) 농업회의소가 농업관련 전 계층에 대한 대표성을 지니고 있다면, 농민단체는 핵심계층인 농업경영인을 대표하는 조직이다.

농업위원회는 프랑스 농업을 대표하는 농업관련 직능조직들의 중앙기구들이 농업위원으로 구성되어 있으며, 공공적 성격의 민간기구인 농업회의소, 비사업조직인 FNSEA와 CNJA, 사업조직인 농업협동조합 및 농업은행, 농업공제 관련 중앙조직들을 총망라한 기구이다<표 2-3 참조>.

< 표 2-3 > 농업위원 조직의 규모 및 기능

구 분	기 구	대표성의 범위와 규모	기 능
공공임무 민간기구	농업회의소 상임의회 (APCA)	· 농업관련 전계층 250만명 - 농업인과 가족 - 농업직능단체 직원 - 은퇴농, 지주	· 자문기능 및 농업개발사업 - 농촌지도 - 지역개발 - 교육훈련
정치사회적 이익단체	농업경영인총연맹 (FNSEA)	· 농업경영인 32만명 - 지주 및 은퇴농 포함	· 농정활동 - 농정공동관리 - 농업직능조직관리 - 대정부, 의회, 국제협상 로비 - 교육, 훈련
	청년영농인전국연맹 (CNJA)	· 35세 미만 농업경영인	
사업조직	농업협동조합연맹 (CFCA)	· 품목별, 지역별 연합체 - 1300여 조합	· 농식품시장 대응
	농업은행 (CA : Credit Agricole)	· 43개지역 2600여 지방 - 600만 가입자	· 농업투융자 및 농업정책자금 관리
	농업공제전국연맹 (FNMA)	· 농업사회보장가입자 - 농업인과 가족 - 농업직능단체 직원	· 농업사회보장관리

프랑스 농업위원회는 매달 1회에 걸쳐 주요 농업현안에 대한 검토를 통해 정부와 의회를 상대로 공통된 입장을 내세우기 위해 의견을 조율하고 있으며, 대통령과 정부는 농업 관련 현안에 대한 결정을 내리기 전에 프랑스 농업위원회의 자문을 구하고 있다. 농업위원회는 프랑스 농업을 대표하고 있으나, 특정 정책사안에 대한 의사결정과 집행력은 회원조직의 활동에 의존하고 있다.

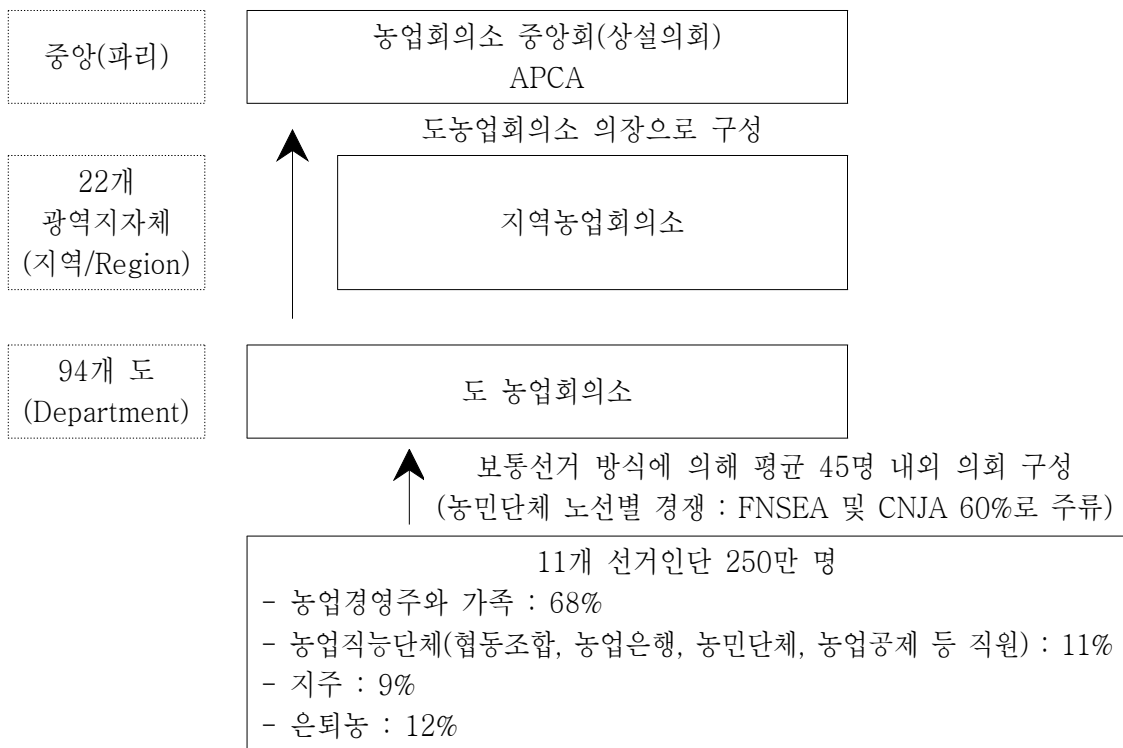
나. 농업회의소(les chambres d'agriculture)

프랑스 농업회의소는 농업활동과 직간접적으로 관련이 있는 농촌지역 내 각 계층의 이해를 조정하고 대외적으로는 범농업계를 대표하는 민간조직이면서 공적기능을 갖고 있다. 프랑스 농업기본법은 정부로 하여금 주요 현안사안에 대해

농업회의소의 자문을 의무적으로 구하도록 하고 있어 “공공권력을 상대로 농업의 이해와 관련된 사항에 대한 자문을 행하는 법적 자문기구”로 규정하고 있다.

농업회의소는 중앙에는 각 도 농업회의소 의장들로 구성된 농업회의소 상설의회가 조직되어 있고, 지역별로 94개의 도에 도농업회의소, 이를 바탕으로 22개 광역지자체에 지역농업회의소가 구성되어 있다<그림 2-3 참조>.

<그림 2-3> 프랑스 농업회의소 조직체계



농업회의소 조직은 비례대표제에 따라 농업계 내 각 그룹별로 조직된 선거인단이 보통선거를 통해 선출하는 농업회의소 의원들로 구성되며, 지역 농업회의소와 농업회의소 상설의회는 각 도 농업회의소 의장들로 구성된다.

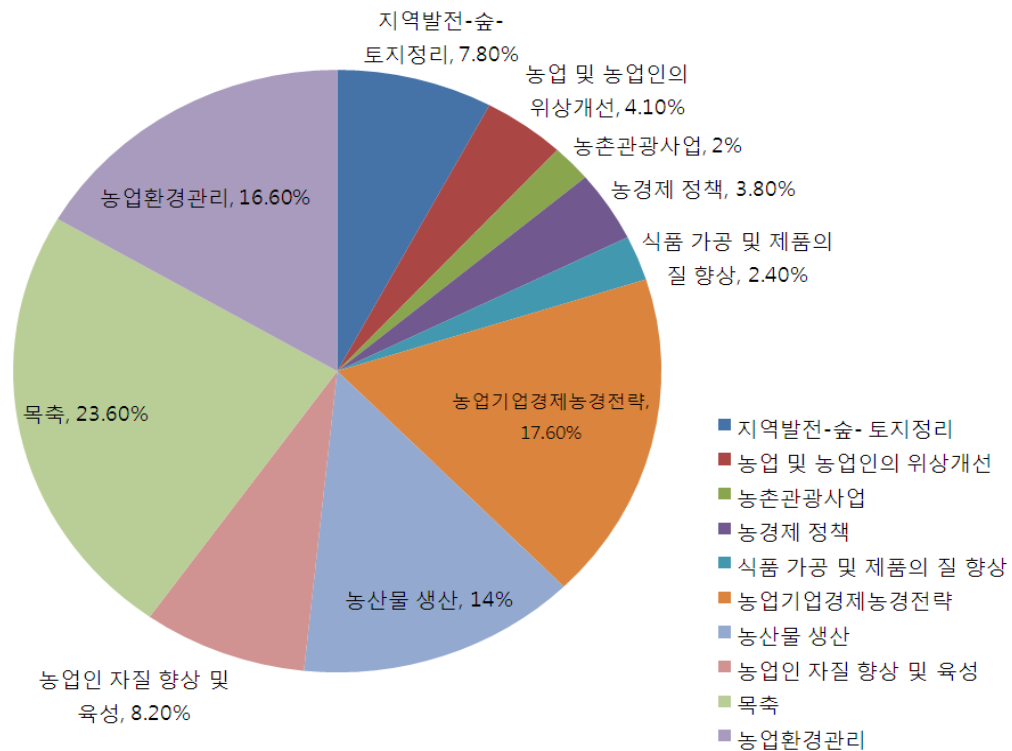
선거인단은 농업경영주와 가족구성원 그룹이 총선거인단의 68%를 차지하고 있으며, 농업노동자와 농업직능단체 종사자(농업은행, 협동조합 등의 종사자)가 11%, 지주 9%, 은퇴농 12%이다. 농업회의소 전체 선거인 수는 250만 명에 달하며, 농민단체, 협동조합, 농업은행 및 농업공제 등에 종사하는 5만여 종사자들이 선거인단을 구성해 선거에 참여하고 있다.

선거가 있을 때마다 상호 경쟁관계에 있는 농민운동단체들이 의석수를 놓고 치열한 경합을 벌이고 있다. 농업회의소의 의석수는 선거에 의해 결정되며, 2006년도 선거의 경우, FNSEA와 CNJA 계열이 55%, CP가 15%, FFA-Coordination

Rural가 20%, MODEF가 10% 순이었다. 그러나 농업회의소의 의석수는 독특한 방식이어서 가장 많은 수의 득표를 얻은 단체가 얻은 득표율의 나머지에서 득표율 만큼 더 갖을 수 있게 되어 있다. 즉, 작년의 경우 FNSEA가 55%를 얻어 가장 많은 득표를 얻었고, 나머지 45% 의석의 55%를 더 얻어 80%의 의석수를 차지하게 되는 것이다. 이는 농업회의소 운영에 있어 의견이 분산되는 것을 막기 위한 것이다. 농업회의소 의원의 임기는 6년이며 3년마다 의원의 절반을 재구성한다. 농업경영주 및 가족구성원 그룹이 최대 다수그룹을 구성하고 있으며, 농업회의소 당 평균의석수는 45명 내외이다.

농업회의소의 기능은 크게 자문활동과 지도활동으로 구분된다. 농정활동은 지방행정체계에 따라 도, 지역, 중앙단위의 정부 및 의회를 상대로 이루어지며, 농업회의소의 도, 지역, 중앙의 3단계 조직은 이와 같은 지방행정체계에 대응하고 있다. 농정활동은 농업과 관련된 거의 모든 사안에 대해서 농림부의 지방사무소인 지역농업국(DRAF)과 도농업국(DDAF)을 상대로 이루어지고 있다. 도의 농정자문에 대한 의견개진에서부터 도 농업구조 기본계획, 농산물 시장조직화, 수렵지 결정, 녹화사업, 방목지 임대료 결정 등 다양한 분야에 걸쳐 있다<그림 2-4 참조>.

<그림 2-4> 농업회의소 활동영역 - 구성 비율



이밖에도 도의 농지임대차 자문위원회, 토지정비위원회, 직업교육과 고용문제위원회, 수송위원회, 재해감정위원회, 농업개발위원회 등에 공식적인 참여 멤버이다. 중앙의 농업회의소 상설의회는 중앙정부와 상하원, 유럽연합, 유럽의회 등을 상대로 농업정책 자문활동을 수행한다.

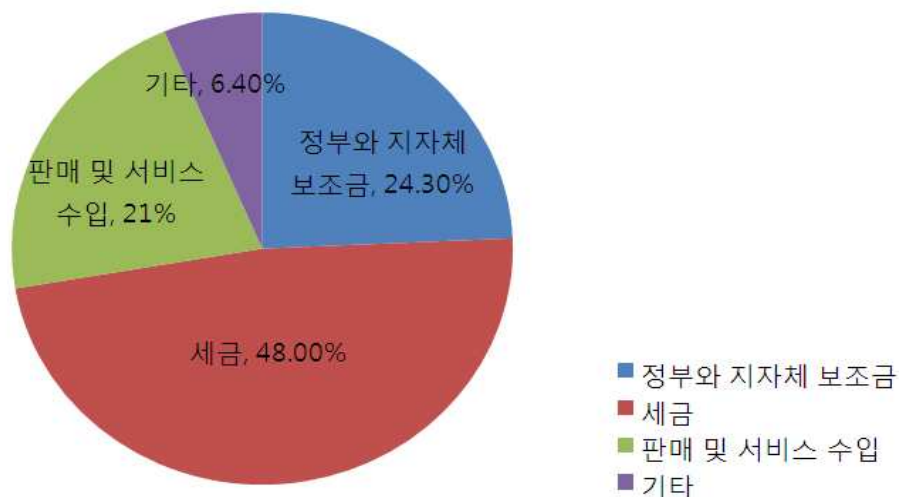
농업회의소의 지도활동은 농업개발전국기구(ANDA)의 농업개발기금과 연계한 사업 단위인 농업개발서비스(SUAD)를 통해 이루어지고 있다. 이밖에도 농업회의소는 지역농업과 관련된 각종 통계 및 정보의 생산과 보급활동을 담당하고 있으며, ‘농업과 관광’팀을 운영하면서 농업관광사업을 조직화하고 있다.

도 농업회의소는 지역농업개발, 기술지도, 교육훈련, 지역개발, 농업정보 및 관광사업을 지역농업회의소는 과역지역단위의 농업경제 조사 및 연구, 지역농산물의 시장개척과 생산조정, 연구개발 등으로 역할을 분담하고 있다.

농업회의소의 현황을 보면 약 4,200명의 농업회의소 선출의원과 6,800 여명의 직원이 있으며, 총 예산액은 29억 프랑(약 6400억원/도 회의소 당 약 68억원)에 이른다. 농업기술지도 분야에 종사하는 직원 수가 전체의 절반을 웃돌고 있어 농업회의소의 주요 기능이 지도사업 등 지역농업개발과 관련되어 있다. 지역개발 및 계획 분야가 21%로 농업회의소가 지역개발의 파트너로서 중요한 활동을 하고 있다.

농업회의소 재정은 국고로부터 지원되는 토지세(비건축용 토지)의 일부(소위 농업회의소세, 전체예산의 절반 정도를 차지), 정부와 지방정부의 농업개발 관련기금, 지도사업 등을 통한 자체수익금 등으로 구성된다. 수입의 원천별 구성을 보면 대략 토지세가 48%, 정부와 지자체 보조가 24.3%, 판매 및 서비스 수입 21.3%, 기타 6.4% 등이다<그림 2-5 참조>.

<그림 2-5> 2003년도 농업회의소 수입현황



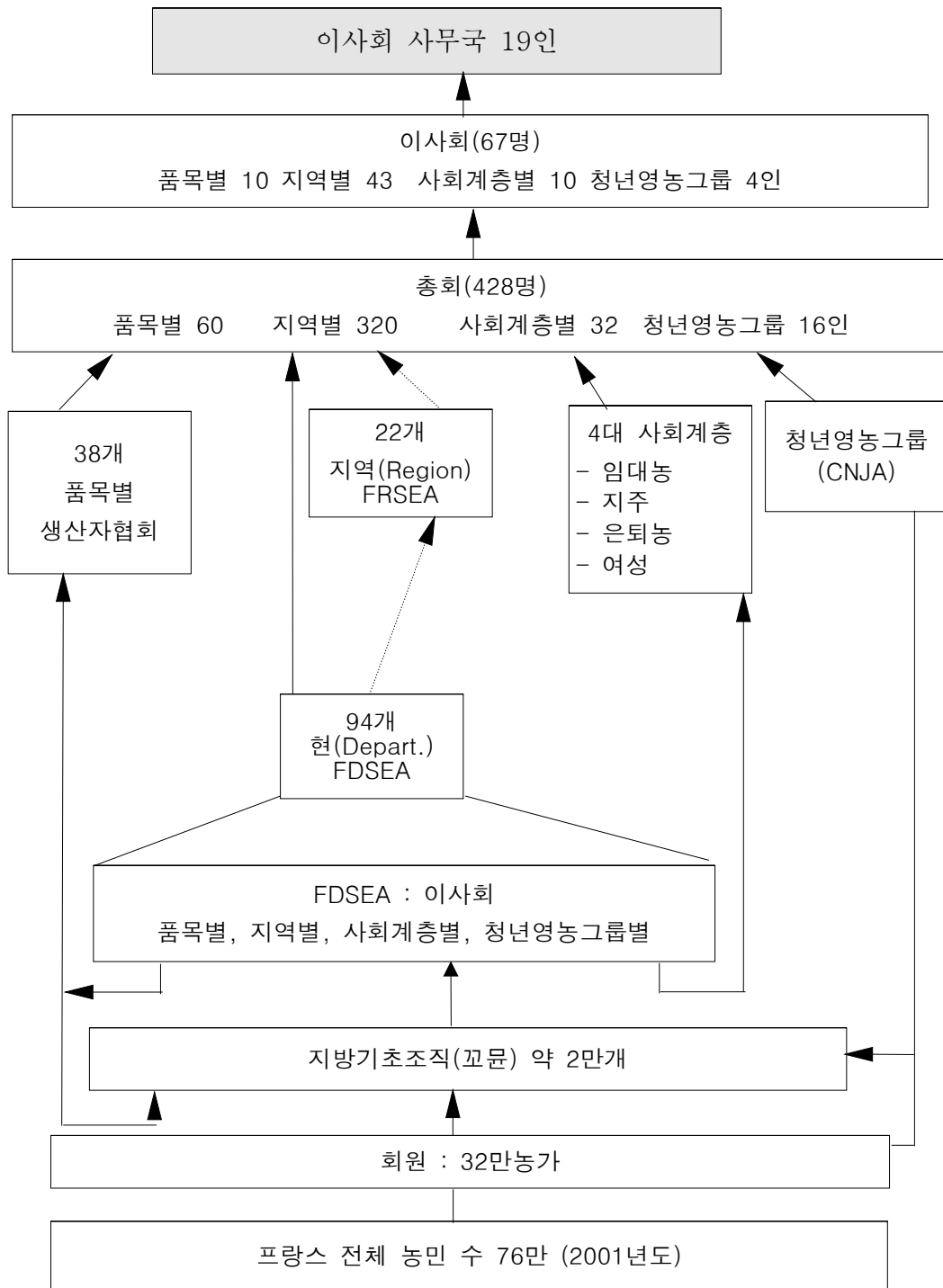
다. 프랑스 농업경영인 총연맹(FNSEA)

FNSEA는 전국 94개 기초자치단체와 2만여 지부의 지역조직과 38개 품목 연맹의 조직이 참여하고 있어 프랑스 농업계의 명실상부한 대표단체라고 할 수 있다. FNSEA는 94개 지역 연맹인 FDSEA의 연맹, 즉 연맹의 연맹이라고 볼 수 있으며, 총연맹인 FNSEA의 중요한 임무 중 하나는 FDSEA의 활성화를 지원하는 일이다. 조직의 임원과 지도자들은 농업회의소, 농업은행, MSA, 협동조합 등 주요 단체에 임원으로 참여하고 있기 때문에 경제활동과 금융 활동에도 영향력을 발휘한다.

지역조직과 품목연맹의 대표들이 참여하는 총회는 1년에 1회 개최되며, 총회에서 선출된 이사들로 이사회를 구성한다. 청년영농인 대표 4인이 당연직 이사이고, 월 1회 이사회를 개최한다. 이사회에서는 이사회 사무국을 선출하여 1주일에 한번회의를 거치고, 여러 위원회와 실무그룹이 함께 이사회에서 결정할 사안들을 결정한다<그림 2-6 참조>.

운영재정은 자체 회비와 모든 농민단체에게 제공되는 공공부분의 지원금 일부로 구성된다. 독립적인 기구이기 때문에 원칙적으로는 국가부문에 의존하지 않지만, 정부가 추진하는 교육, 연구 등의 임무를 수행하는 부분의 자금을 지원 받는 것이다. FNSEA의 연간 회비거출규모는 약 400만 유로이며, 자체회비의 구조는 지역의 FDSEA와 품목연맹, 은퇴농 및 농업근로자, CNJA의 기본회비와 경작규모에 따라 산정한 회비로 구성된다. 회비의 납부액에 따라 각 그룹의 총회 대의원 자리가 배정되기 때문에 결국 회비를 많이 내는 그룹에 자리가 많이 배정되게 된다.

< 그림 2-6 > FNSEA의 조직체계

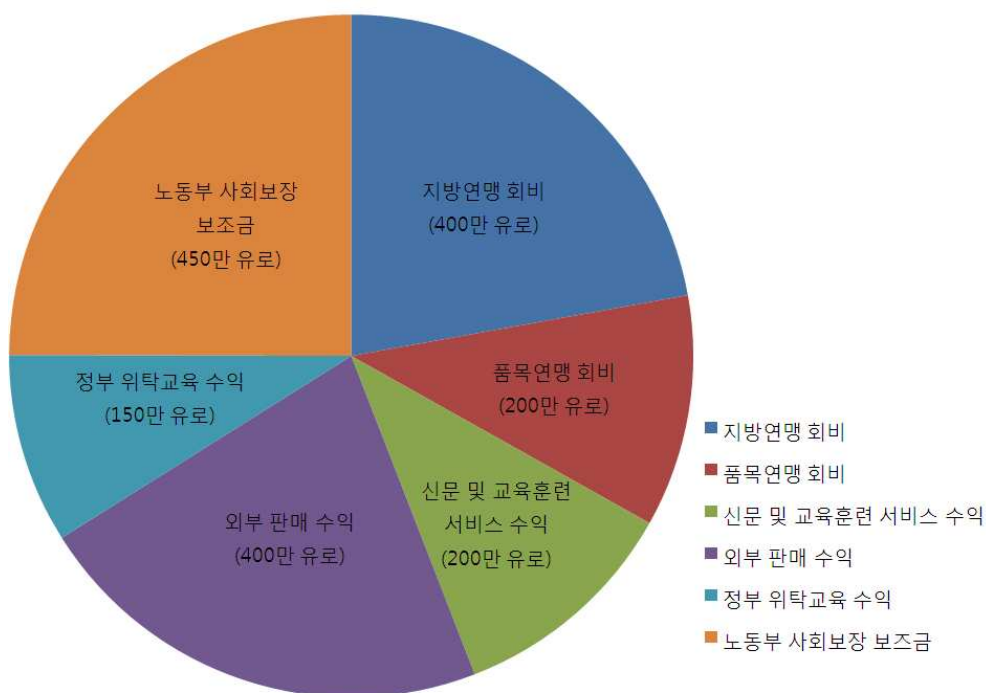


자료 : Jean-Michel Lemetayer, Q'est-ce que la fnsea?, L'information citoyenne, 2003.

FNSEA의 사무국은 법률부, 경제 및 국제부, 조직부로 구성되어 직원은 115명에 달하고, 품목별 연맹과 FDSEA 직원을 모두 합치면, 약 1100명의 사무국 직원이 종사하고 있다.

FNSEA의 1년 예산은 1800만 유로로 지방연맹과 품목연맹의 회비, 신문 및 교육훈련서비스 수익, 외부 판매수익, 보조금 등으로 구성된다<그림 2-7 참조>.

< 그림 2-7 > 2003년도 FNSEA 수입현황



FNSEA는 3대 구호, 4대 조직이념과 주요 강령 등을 통해 지속가능한 농업, 안전 농산물의 생산, 농촌을 포함한 국토의 보전과 관리, 농촌지역의 고용과 복지에 기여를 위해 일하고 있다.

위와 관련한 FNSEA의 주요 활동으로는 지역조직의 활동, 국가수준의 활동, 커뮤니케이션활동, 출판 및 행사활동 등 4가지로 나눌 수 있는 데 구체적으로는 다음과 같다.

첫째, 2만 여개의 지역조직들이 농업현장에서 일어나는 다양한 목소리들을 통합하여 이들 상호간의 교류를 촉진하고, 농민이 필요로 하는 사안에 자문을 하고 있다 이를 위해 총연맹 및 지역연맹 본부에는 1,100여명의 직원들이 법률, 기술, 경제, 정보 등 다양한 분야에서 회원들에게 서비스를 제공하고 있다. 또한 이들은 전국적으로 지역수준에서 토론회를 주도하고 사회민주주의를 실천하고 있다.

둘째, 전국에서 모아진 다양한 농업농촌의 사업들을 종합하여 지역현장의 대응활동을 활성화 해 나가고 있다. 또한 총회, 임원회, 집행위원회 등의 주요 모임을 정기적으로 개최하여 주요 농업정책에 대한 지역현장의 토론과 분석을 통해 유럽연합차원과 세계차원의 농민단체 활동에 적극 참여하여, 세계화 시대에 세계농업인들의 연대를 적극적으로 추진하고 있다.

셋째, 주요 소비자 및 시민사회환경 단체들과 지속적인 교류를 통하여 농산품의 품질과 농촌공간의 환경을 위한 활동에 협력을 기울이고 있다. 이를 위해 FNSEA는 농업계를 대표하여 지역과 국가 수준에서 경제, 사회, 정치, 문화 등 다양한 대표적인 단체들과의 협상과 협의에 대표성을 가지고 임하는 등 농촌사회공동체의 현장에 깊숙이 개입하고 있다.

마지막으로 농민들이 필요로 하는 주요 관련 전문 서적 및 연구자료를 출판하고, 소식지를 발간하여 국내외 주요 농업관련 박람회, 전시회, 컨퍼런스 등에 적극 참여하여 FNSEA와 프랑스 농업농촌을 적극 소개하고 있다.

1.2.3 프랑스 농민단체 농정참여의 역사적 과정¹⁸⁾

가. 제 1단계(1946-55) : 전후 복구 및 농업근대화기

프랑스 농민운동은 농업 생산과 지리적 다양성으로 인해 농업계를 대표하는 단일조직 건설 과정에 많은 어려움을 겪어 왔으며, 대체로 가톨릭계 농민운동과 급진사회주의 농민운동 계열이 두 개의 큰 흐름을 형성해 왔다.

각각의 농민운동 계열은 사회경제적, 정치적 환경 변화에 대한 대응 과정에서 협동조합, 상호공제, 금융, 농민교육 분야에서 각자의 길을 걸어오다가 제 2차 세계대전 직후 모든 농업 생산분야 및 농촌지역의 여러 사회계층을 포괄하는 단일 농민조직인 농업일반연합(Confederation generale de l'Agriculture, CGA)으로 발전했다.

그러나 CGA 내에서 농업경영자들의 이해를 대변해 오던 FNSEA가 점차 독립적인 노선을 취하면서 1953년에는 실질적으로 CGA에서 분리해 농업인을 대표하는 농민단체로서의 위상을 확립하게 되었다. 협동조합과 공제조합, 농업금융 등 농민단체 가운데 사업조직들은 이후 별도의 조직(FNMCCA)을 구성하는 한편, 1949년 농업회의소가 농민들의 선출에 의한 방식으로 새롭게 구성됨에 따라 프랑스 농업계를 대변하는 조직은 CGA, FNSEA, APCA(농업회의소 상설의회)로 3원화 된다.

18) 김수석 외, “외국 농민단체의 농정참여제도 연구”, 42p-44p, 한국농촌경제연구원, 2004.12.

나. 제 2단계(1956-75) : 농업기본법과 농정파트너십의 형성

1960년 4월 유럽 경제공동체의 출범을 앞두고 프랑스 농업의 경쟁력을 강화하기 위한 주요 법안들이 국회에 상정되었다. 상정된 농업기본법, 토지법, 농업교육법 등에 대해 주류 농민운동단체인 FNSEA와 CNJA 간에 농정방향에 대한 의견 차이가 생겼다. CNJA는 역내 농산물시장 개방을 앞두고 경쟁력 강화를 위해 구조정책을 주요수단으로 하는 농정개혁을 주장한 반면, FNSEA는 도농 간, 직능 간 소득균형을 위한 가격지지정책에 더 중점을 두어야 한다고 주장했다.

두 단체 간의 의견 차이는 1962년 농업기본법 보안을 계기로 농정 목표에 대해 합의가 이루어짐으로써 해소되었다. 이러한 합의를 토대로 양 단체는 구조정책과 시장정책의 중요한 정책수단들을 공동으로 개발하면서 농업정책의 공동관리자로서 농정의 한 축을 담당하게 되었다.

1960년 이후 농업 부문에 대한 국가의 개입활동이 다양해짐에 따라 정부와 농민단체간 협의의 효율을 높이기 위한 다각적인 방안이 모색되었다. 이 결과는 1966년에 농민운동단체와 농업 관련 농민단체를 총망라하는 프랑스 농업 위원회(CAF)가 조직되는 것으로 나타났다.

1970년대 초의 유류파동과 토지 가격 상승 등 외부환경 변화는 농업기본법 하의 구조정책 수단들에 제약을 가져왔다. 이러한 상황 변화에 대응해 FNSEA는 토지투자를 기본으로 하는 기존의 구조정책보다는 집단영농을 장려하고 영농후계자에게 정착지원금을 제공하는 시책을 제안해서 정부가 이를 채택토록 하였다. 이후 FNSEA는 “농업인들의 상호연대에 기반을 둔 책임경영”을 모토로 하는 집단영농을 확산시키는 활동을 전개하였다.

다. 제 3단계(1976-85) : FNSEA 대표성의 위기

1980년 사회당 정부의 출현은 정부와 농민단체 간의 관계에 큰 변화를 가져오는데, 농업계를 대표하는 FNSEA의 지위를 놓고 그동안 농정의 공동관리자 역할을 해 오던 주류농민단체와 정부 간에 긴장된 관계가 반복되었다. CP의 조제보베를 지지하였던, 사회당 정부는 기존의 FNSEA 외에 그 밖의 농민단체들을 농정의 파트너로서 끌어들이기 위해 앞에서 말한 농업회의소의 의석수에 대한 배정방식의 변화를 시도한다. 하지만, 1950년대 중반 이후 사실상 농업인을 대표해온 FNSEA가 이를 받아드리려 하지 않았고, 강력한 반발에 부딪히게 된다.

프랑스 농업의 다양성을 고려할 때 대표성 또한 다양하게 나타나야 하는 프랑스 전체 사회 속에서 농업계의 비중이 약화되고 있는 현실에서 이와 같은 다양성은 오히려 전략적으로 농업의 위상을 약화시킨다는 지적이 제기되었다. 이 결과 이후에 실시된 농업회의소 의원 선출 과정에서 FNSEA의 위상이 오히려 강화되는 현상이 나타났으며, 수도 파리에에서의 대규모 농민시위 등으로 대정부 압력이 증대되었다.

라. 제 4단계(1986 이후) : 농업과 사회간의 새로운 역할 조율

이 시기는 UR협상(1986-1993), 공동농업정책 개혁(1992), WTO 체제 출범, 농업기본법 개정(1997), Agenda 2000 등 프랑스 국내외의 정책환경과 시장 환경이 급격히 변화한 시기로서, 2000년대 이후 프랑스 농업의 진로와 국가와 농업과의 관계, 농업의 사회적 역할에 관한 논의가 새로운 차원에서 전개된 단계였다.

이 시기에 농민단체들은 한편으로 정부의 농업협상에 압력을 가하고, 다른 한편으로 협상을 지원하기 위한 다양한 대외활동(농민단체 간 국제교류 및 로비)을 펼침과 동시에 여론의 지지를 이끌어내기 위한 대규모 행사 추진, 농업의 다원적 기능 등 새로운 논리의 개발과 전파 등에 주력하였다.

FNSEA 창립 50주년이 되는 1996년 총회에는 시락 대통령이 참석하여 “농업과 사회간의 새로운 관계 설정을 위한 논의”를 선포하였다. 이후 3년간 각계각층의 논의를 거쳐 농업의 사회적 역할을 “경제적, 사회적, 환경적 기능”으로 요약한 농업기본법을 개정하였다. 현재 농민단체들은 새로운 정책에 해당하는 다원적 기능에 대한 새로운 사회적 보상 체계의 마련, 새로운 정책 수단인 국토경영계약(contract territorial d'exploitation, CTE)의 도입, 농업기구의 근대화 등을 추진하는데 동참하고 있다.

1.3 뉴질랜드의 FFNZ¹⁹⁾

1.3.1 뉴질랜드 FFNZ의 태동과 구성

가. FFNZ의 태동

현재 뉴질랜드에서 가장 규모가 크고 오래된 농민단체는 뉴질랜드농민연합(Federated Farmers of New Zealand : FFNZ)이다. FFNZ의 태동은 1902년으로 거슬러 올라가는데 그 당시 농민조직은 전국단위 조직인 농민조합(New Zealand Farmers Union : NZFU)과 양소유자연합(New Zealand Sheepowner's Federation), 그 밖에 소규모 생산자 조직들이 있었다. NZFU는 본래 비정치화(principles-not party)를 표명하였으나 1912년 오클랜드 출신의 회원농민이었던 개혁당(Reform Party)의 윌리엄 메시(William Massey)가 자유당(Liberals Party)을 누르고 수상이 되게 도움으로써 정치적 영향력을 갖게 된다. 수상의 후원을 입은 NZFU는 1913년 부두파업²⁰⁾(Waterfront Strike)에 농민의 자격으로 참석하였으나 NZFU외의 농민조직이 있었던 관계로 정치적으로 통일된 대표성을 띄진 못했다.

제2차 세계대전과 노동당의 통치권에 있으면서 경제정책에 대한 농민단체의 참여욕구는 박차를 가하였고, 이를 위해 1943년 NZFU와 양소유자연합은 합병을 논하지만, 숫자적으로 많은 낙농가들이 양사육농가들보다 더 많은 주도권을 행사할 것이라는 우려가 있었다. 따라서 두 조직을 아우를 수 있는 새로운 모체를 고려하였고, 1944년 9월 29일 새로운 조직체인 농민연합(United Farmers Federation of NZ)을 만들게 된다. 그런데 이 명칭은 오클랜드 농민 조직이 이미 등록한 명칭과 같아서 뉴질랜드농민연합(Federated Farmers of New Zealand : FFNZ) 변경하였고, 이 명칭이 오늘에 이르고 있다.

FFNZ의 태동 당시에 NZFU의 오클랜드 농민조합은 그들의 상업적 활동과 조합의 무력화를 우려하여 새로운 전국적 조직에 매우 회의적이었다. 따라서 이 문제를 해결하려는 노력이 경주되었고, 1945년 8월에 개최된 회의에서 오클랜드 농민조합의 상업활동을 협동조합 방식으로 분리하여 그대로 운영하게 하였다. 1945년 이후 오클랜드 농민조합이 FFNZ 전국조직의 일원이 됨으로써 FFNZ는 뉴질랜드 농민을 대표하는 가장 큰 조직으로 공식적인 출범을 하게 되었다.

19) “박현태, 한국농촌경제연구원(2005)” 인용 및 FFNZ 홈페이지(<http://www.fedfarm.org.nz>) 참조.

20) “The waterfront strike, 1913” : For nearly 20 years under the Liberal government, labour relations in New Zealand were kept relatively calm and orderly by arbitration and conciliation. In 1912 in the gold-mining town of Waihi and in 1913 on the waterfront, strikes re-ignited antagonism between employers and workers. The strikes were crushed, and organised labour turned its attention to gaining political power through the ballot box.

나. FFNZ의 구성

FFNZ의 주요 구성원은 목축업자, 경종농가가 주를 이루기 때문에 구성원의 성격만을 고려한다면 모든 농민을 대표하는 유일한 조직으로 보기는 어렵다. 그러나 과일 채소 기타 소량 품목의 생산자 조직이 FFNZ의 평의회(NZ Council)나 연차회의(NZ Conference) 등을 통해 FFNZ와 연휴하고 있기 때문에 FFNZ를 뉴질랜드 농민의회라 할 수 있으며, 뉴질랜드 농민단체를 실질적으로 대표한다고 할 수 있다.

FFNZ는 도 단위 지역을 기반으로 한 24개의 지회와 품목 및 직능을 기반으로 한 7개 산업조직으로 구성되어 있으며 뉴질랜드 전역에 걸쳐 17,000명의 회원을 두고 있다<그림 2-8 참조>.

< 그림 2-8 > FFNZ의 조직체계



박현태. 한국농촌경제연구원(2005) 인용 및 FFNZ 홈페이지(<http://www.fedfarm.org.nz>) 참조

육류와 모직, 낙농, 정육, 고원농업, 곡물, 쇠고기와 양봉가의 특정 관심을 대표하는 7개의 산업조직은 농촌사회의 광범위한 문제를 책임지며, 각 산업조직은 특정 산업부문의 관심을 대표하고, 정책과 행정사무국을 지원한다.

FFNZ는 전국위원회(National Board)와 전국평의회(National Council)에 의해 운영된다. 전국위원회는 회장, 부회장, 지역조직에 기반을 둔 2명의 전국회원, 3명의 품목 및 직능조직 의장 등 7명으로 구성되고 1년에 6번 모임을 갖고, 전국평의회는 24개 도지회 대표자와 전국위원회 위원으로 구성되고 1년에 2번 모임을 갖는다. 또한 FFNZ는 범세계적 농민단체 조직인 국제농업생산자연합(International Federation of Agricultural Producers)과 제휴하고 있다.

FFNZ는 중앙에 집행부(Management Team)를 두고 있고, 집행부가 FFNZ의 행정 업무와 회원농가에 영향을 미치는 문제를 담당하고 있다. FFNZ의 지역별 또는 사업별 대표는 해당 지역이나 산업의 평의회에서 선출되고, FFNZ를 대표하는 전국지도자와의 연례 평의회에서 정책이 결정된다. 웰링턴에 소재하고 있는 본부 사무실에서는 정책 개발, 변호사업, 로비활동, 법률서비스를 제공하고 있고, 주요행정업무는 해밀턴 사무실에서 이루어지고 있다. 또한 회원의 욕구를 충족시켜주기 위해 Auckland, Tauranga, Nelson 등 뉴질랜드 전역 10개 도시에 사무실을 운영하고 있다.

회원의 회비는 전국 사무실에서 모든 농민을 위한 일을 수행하고 FFNZ를 운영하는데 사용되며, 여러 생산자 위원회들도 FFNZ를 돕기 위해 자금을 지원하고 있다. FFNZ의 회원가입²¹⁾은 임의사항이며, 전국단위의 현장 직원이 신규모집과 회원 확보를 위해 정기적으로 농가를 방문하고 있다.

2005년 60등을 맞은 FFNZ는 1998년부터 “회원의 영농 활동에 더 많은 가치를 부여(To add value to the business of farming for our members.)” 라는 자체적으로 결정한 임무를 수행하고 있다. 이를 위해 개방경제, 자유경제, 기업경제를 견지하여 고용과 경제성장을 촉진하고 뉴질랜드의 생활수준 향상을 도모하고자 한다. 따라서 이들은 노동시장 및재화와 용역시장의 유연성, 낮은 인플레이션, 자본과 인력의 지속적 사용, 기술과 교육분야의 지속적인 투자를 요구하고 있다.

21) 회원자격은 농장소유자, 농장피고용인, 위탁착유자, 농정관리인, 은퇴농, 영세농, 농업과 관련 있는 자연인이나 회사, 임차인 등 비교적 자유스러운 편이다.

1.3.2 뉴질랜드 농정개혁과 FFNZ의 농정참여

가. 농정개혁 이전 FFNZ의 농정참여

1945년 FFNZ가 출범하면서 핵심적으로 수행한 조직활동 중 하나는 낡은 농업기술을 현대화하는 것이었다. 1940년대만 해도 뉴질랜드 내에서는 트랙터와 같은 영농장비가 정부의 수입허가제에 의해 제한되고 있었다. FFNZ는 농촌 노동력의 이농, 농촌수공업의 와해, 말 사육감소 등에 따라 농업기술 현대화의 필요성을 얘기하면서 농가단위의 기자재 수입을 요구하였다. 이에 FFNZ는 정치인, 재무부, 농업부, 상공부 등을 상대로 더 많은 트랙터를 수입하기 위해 로비를 시도하였고, 이러한 노력에 힘입어 당시 4,500명의 농가가 트랙터 등 농기계를 확보할 수 있게 되었다.

1960년대 중반부터 1980년대 중반까지 뉴질랜드는 통제경제의 기초를 유지하였다. 이 기간 FFNZ는 정부의 많은 위원회에 참여하여 자신들의 권익을 보호하고 정부를 지원하는 역할을 수행하였다. 예를 들어, 1960년대 국가개발협의회(National Development Conference) 산하 농업 생산 자문회와 같은 농업보조 정책을 위한 자문회의의 참여 등이 그것이다. 또한 육류위생이 유럽인과 미국인에게 문제가 됨에 따라 가축결핵과 브루셀라병을 위해 FFNZ의 대표가 가축 질병 근절 계획에 따른 전국·지역단위의 위원회에 참여하여 정부를 지원하였다.

당시 FFNZ의 이러한 활동은 정부로 하여금 농가의 중요성을 인식케 하려는 의도에서 FFNZ의 자금으로 이루어졌으며, 이에 정부는 FFNZ가 모든 농민을 위해 활동하는 일에 자금을 확보할 수 있도록 모든 도축에 대해 소액부과금 적용을 용인하였고, 이 부과금은 1993년까지 유지되었다.

나. 농정개혁의 배경과 내용

1960년대 중반까지 뉴질랜드 정부의 농업 지원은 비교적 낮은 수준이었다. 그러나 여러 차례 국제수지 위기가 이어지면서 외화획득을 위한 정책 목표 하에 수출 농산물 증산을 지원하는 다양한 프로그램을 도입하였다. 이러한 프로그램에는 비료 등 투입재에 대한 보조, 신용확대, 세금공제, 수출인센티브 지급, 가격 안정제, 가격지지제, 토지개발에 대한 허가, 개발토지에 대한 주식 자본화 등이 있었다. 이러한 지원 프로그램에 따라 생산자보조추정치(The Producer Support Estimate : PSE)는 1980~1984년에 가격보조 2억 900만 NZ 달러, 이자율 보조 1억 3,600만 NZ 달러 등 총 7억 7,200만 NZ 달러로 농업 GDP의 33%에 달하였고, 이는 EU와 동일한 수준이었다<표 2-4 참조>.

< 표 2-4 > 축산부문에 대한 정부의 보조비용 (기간 평균)

(단위 : 백만 NZ달러)

보 조 내 용	1980~84	1985~90	1991~95	1996~98
가격 보조	209	47	0	0
비료 보조	49	9	0	0
이자율 보전	136	186	1	0
유통위원회 부채	132	158	0	0
조세 이전	73	54	1	0
검사 서비스	49	46	5.5	3
상담 서비스	10	13		0
연구 서비스	38	54	59	61
검역 서비스	27	34	35	48
기 타	49	76	14	3
보조 총액 ①	772	677	116	115
평균 농업 GDP ②	2,356	3,619	4,660	5,052
① ÷ ②	32.7%	18.7%	2.5%	2.3%

임송수. 2007. “뉴질랜드의 농업동향과 농정개혁”, 『해외농업시리즈』, 한국농촌경제연구원

그러나 양모와 축산물 및 유제품 등 농산물 주요 수출국이었던 뉴질랜드는 1960년대 후반부터 시작된 외부충격에 의해 위기를 맞는다. 먼저 1960년대 후반에 주요 수출품목인 양모의 세계가격이 40% 폭락하였고, 1972년에는 뉴질랜드 농산물의 주 수입국이었던 영국이 유럽 경제공동체(EEC)에 가입함으로써 영국에 대한 시장접근 특혜를 상실하였다. 또한 1970년대 석유파동으로 인플레이션이 촉발되고 정부 개입과 비효율 탓에 농자재 가격이 큰 폭으로 상승하게 되었고, 정부의 지원확대는 1984년에 이르러 많은 경제적 문제를 야기하였다. 정부의 재정적자는 GDP의 9%에 다다랐고, 공적 지출의 15%에 이르는 공적 부채를 감당해야 했다. 대외 적자 문제도 계속되어, 과대평가된 환율, 과도한 통화량 증가 등 통화정책을 악화시켰다. 뉴질랜드 달러의 대량판매는 국가의 대외 준비금을 고갈시키기에 이르렀고, 급기야 1984년 6월 선거에 의해 정권교체로 이어졌다.

이러한 사회적 배경은 공공부문이나 민간 부문의 효율을 높이기 위한 모든 규제와 통제를 제거해야 한다는 정치·사회적 공감대를 형성하였고, 1984년 집권한 노동당은 재무상 더글러스(Roger Douglas) 주도하에 “지속 가능한 경제성장과 경제 각 부문의 효율성을 제고”를 목표로 정부의 직접적 관여와 보조완화, 시장 규제 철폐 등 경제전반의 개혁을 단행하였다. 이 과정에서 농업부문에서는 정부의 보조정책을 폐지하는 것이 가장 우선시되었다. 농업 개혁의 내용으로는 비료에 대한 보조, 생산자 및 유통위원회 계정에 관한 이자율 특혜, 농민에 대한 세제 혜택, 농자재 보조, 정부의 무료 농업 서비스 등이 폐지되었다<표 2-5 참조>.

<표 2-5> 뉴질랜드의 경제개혁 전후 정책내용

구분	농업 부문	금융, 재정, 외환부문	산업, 무역, 노동 부문
1978	· 토지개발촉진제도 도입 · 양모, 육류 및 낙농산업 최저가격 보조제도 도입		
1979			· 수출촉진 세금우대 제도
1980	· 양계위원회 설립 · 수출도축장 허가제 폐지		
1981	· 육류 무역계정 설정		· 무역보호를 관세화로 전환
1982		· 고정환율제 재도입	
1984	· 농산물가격지지제도 폐지 · 생산자위원회의 중앙은행 계정 상업이자율 적용 · 비료, 관계용수 보조 폐지	· 금리동결 해제 · 금리 및 신용규제 철폐 · 물가동결 해제 · 농업은행 이자율 점차적 시장 금리 적용	· 수출보조금제도 폐지 · 임금동결 해제 · 국내외 직접투자 관련 규제 폐지
1985	· 농지개발 촉진제도 폐지	· 금융기관 의무투자비율 규제철폐 · 자유변동환율제 채택	· 정부사업 국영기업화 · 산업보조금 대폭 감축
1986	· 농림부 예산 점진적 감축	· GST 도입(10%)	
1987	· Wheat Board 폐지 · 육류농가 수입안정계정 폐지	· 정부재산 매각(부채청산) · 은행설립 자유화 · 관세 인하	· 노사관계법 제정으로 개별기업단위 임금교섭 제도도입
1988	· 키위프루트유통위원회 설립 · 양계위원회 폐지	· 세제 및 관세 제도 개혁 · GST세율 12.5%로 인상 · 소득세율 단순화, 법인세율 인하	· 9개 국영사업체 설립
1989	· 농업은행 민영화	· 정부부처 운영지출 삭감 · 90, 91년도 재정적자 0%로 운영발표 · 준비은행 독립성 강화 · 물가상승률 1992년 달성 목표 0~2%	
1990		· 금융시장위원회 설립 · 관세 인하(1991-1996)	· 노동조합의 임의가입 및 조합설립 자유화 · 전화회사 매각
1991	· 낙농위원회 독립성 확보		· 자원관리법안 통과

박현대, 한국농촌경제연구원 (2005)

또한 수출보조와 관세의 대폭적인 삭감 또는 철폐가 이루어졌고, 품목별 생산자위원회와 유통위원회의 역할과 기능이 축소되었다.

1984년 경제개혁 당시 30여 개의 생산보조와 수출 인센티브가 폐지되었다. 경제개혁은 뉴질랜드 경제를 파산의 순간에서 구출하려는 뜻에서 시도되었고 시장개혁에서부터 시작되었다. 이러한 개혁 과정은 농가들의 어려움을 가중시켰다. 농가의 판매가격은 하락하고 투입비는 증가하여 농가소득은 점차 감소하였고, 이에 따른 농가부채가 악화되었으며, 여기에 보조정책에 의해 부풀려 있던 토지 가격은 폭락하였다.

그러나 정부의 금융지원은 최소한의 범위에서 이루어졌다. 정부는 탈농하는 농가에 한해 종전 연간 소득의 2/3을 보전해주는 탈농보조금을 제공하였다. 최저 소득계층의 농가들은 실업자나 저소득 계층의 일반인과 같은 기준으로 사회보장 차원의 소득지원이 주어졌다.

이러한 정부의 경제개혁의 효과는 기대했던 것보다 호전되지 못했다. 당초 8,000농가의 탈농을 예측하였으나 실제로는 총 농가의 1%인 800농가만이 농장을 처분해야하는 압박을 받았고, 많은 농가는 과도기 동안 어떤 형태로든 그들의 소득을 보충해야 했다²²⁾. 이를 위해 농가들은 농외취업, 농촌관광 사업의 도입, 재배작목 조정 등 사업의 다각화를 추구하였으면서도 기본적으로 비용 절감과 부가가치를 높일 수 있는 농산물 생산에 주력하였다.

농업보조가 폐지된 지 20년이 지난 현재 농지가격은 그동안 농업수익성의 증가보다 더 빠르게 증가하여 1980년대 초기 수준을 유지하고 있다. 농가에서 농지는 기본적인 수입원이고 이러한 농지가격의 추세 때문에 젊은 층의 농업 분야유입이 지속되고 있다. 1986년 이후 농촌인구는 전체 인구 증가율과 같은 비율로 증가하고 있다.

농가의 영농 활동은 새로운 시장 환경에 빠르게 적응하고 있다. 예를 들어 농가들의 무차별적 비료사용량이 비료에 대한 보조가 없어지면서 1990년대 비료사용은 현저히 개선되었고, 농가의 모든 투자결정은 엄격한 상업적 영농 계획 하에 이루어지고 있다. 보조가 폐지되면서 농가들은 필요한 곳에만 지출을 하게 되어 농가지출이 오히려 감소하였고, 더 효율적인 생산 방법을 찾게 되었다.

22) 주된 이유는 다음과 같다. 첫째, 많은 농가가 실제로는 빚이 많지 않았기 때문에 높은 이자를 지불하지 않아도 되었다. 둘째, 빚이 별로 없는 농가의 경우도 소득보전을 위해 비영농활동에 취업하였고, 더 열악한 일거리에도 참여하였다. 셋째, 농장의 경영기법이 높은 수준이었다. 넷째, 변화에 대한 욕구를 그들의 조직을 통해 집단적으로 표출하였다. 다섯째, 농업 관련 서비스 분야의 개선이 효과적으로 이루어졌다.

1984년에 양과 소를 사육하는 뉴질랜드 농가의 총수입 가운데 40%가 정부 보조로부터 파생될 정도로 축산농가의 경제성은 정부의 지원에 의해 좌지우지되었다. 그러나 농정개혁이 시작된 지 20년이 지난 현재 이들 축산 부문은 뉴질랜드의 중추적인 농업 부문으로 성장하였고 예전보다 더 역동적인 상태이다.

1986-87년 이후 15년간 농업 분야에서의 경제적 활동의 가치는 40% 이상 증가하였고, 농업 분야가 뉴질랜드 경제에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 1차 산업의 생산성은 나머지 산업들의 평균 생산성 증가율을 상회하는 속도로 빠르게 향상되고 있다. 1970년대 이래 뉴질랜드 경제의 연 평균 성장은 2.5%임에 반해 같은 기간 농업 성장률은 3.6%를 기록하고 있다. GDP 기준으로 뉴질랜드 경제에 대한 농업부문의 비중은 1986-1987년에 14.2%에서 1999-2000년에는 16.6%로 증가하였다. 오늘날에도 농산물 수출은 여전히 1차 산업 생산물 수출의 절반을 차지하고 있으며, 틈새시장으로의 진입 역시 점차 확대되고 있다. 수출 농산물은 높은 수준의 가공 과정을 거쳐 해외 시장으로 선적되고 있고, 원예에서 수산물과 생화, 와인과 사슴고기에 이르는 다양한 신규 시장으로의 진출도 활발하기 추진되고 있다.

농업보조 폐지에 의해 농경지 사용의 다양화가 유발되었고, 이는 농가에서 유익한 면으로 작용하였다. 또한 키워와 같은 새로운 혁신적 생산물을 개발함으로써 뉴질랜드 농업 분야의 범위와 규모를 넓히는 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 농업에 대한 자본투자가 향상된 생활수준을 유지할 정도보다 더 높은 소득으로 나타나기 때문에 영농 활동이 지속되고 있다. 농가들은 이제 더 이상 보조정책에 의존하지 않고, 비용을 절감하고 생산을 극대화하려는 기업가적 정신으로 무장되어 있다.

이처럼 농업보조 폐지 이후 농가의 영농활동은 시장과 소비자의 요구에 따라 전개되고 있다. 또한 영농 활동의 기반이 농촌관광과 같은 활동까지 확대되어 농촌 경관이나 환경 관리에도 관리를 갖게 되었다. 농업지원 분야 또한 농가들이 더 높은 부가가치를 추구하면서 더 효과적으로 대처해야 했다. 변화의 효과는 오랫동안 문제시되던 한계 농지의 사용, 과도한 부채, 부실경영 등의 문제에서 두드러지게 나타났다.

뉴질랜드는 또한 환경적 편익을 추구하고 있다. 예를 들어 용수의 경우 보조가 있을 때는 비경제적으로 사용되었으나 이러한 무분별한 사용이 중단되면서 수질이 개선되었다. 농가들은 비료와 같은 농업투입재 사용시 목표를 설정하고 적정량만 사용하는 등 보다 효율적인 방법을 채택하고 있다. 2003년에는 낙농가들이 협동조합 형태로 설립한 폰테라(Fonterra)가 중앙정부 및 각급 지방정부와 공동으로 『낙농업 및 청정 하천 협약(Dairying and Clean Streams Accord)』에 서명하였다. 이 협약을 통해 낙농업이 하천에 미치는 영향을 개선하기 위한 목표와 조치들에 대한 일련의 합의를 이루었다. 낙농가들은 이미 전 분야에

서 세계 최고 수준의 환경 기준을 준수하고 있음에도 불구하고 하천·폐수·비료·토양·살충제 등 농장 환경과 사육 가축을 위한 프로그램을 시행하고 있으며, 정부는 ‘지속가능한 농업 기금(Sustainable Farming Fund)’를 통해 토지를 기반으로 하는 농업 부문의 경제적·환경적 성과에 기여하는 연관 프로젝트들을 지원하고 있다.

보조정책에 의해 유지되었던 토지이용은 더 이상 찾아보기 어렵다. 이와 같이 뉴질랜드 농가들은 정부의 가격지지나 보조정책에 더 이상 의존하지 않고 자신의 운명을 자신이 책임져나가고 있다. 농가들은 처음 보조정책이 폐지되었을 때 기대했던 것보다도 훨씬 빠르고 순발력 있게 대응해 나가고 있다.

다. 농정개혁과 FFNZ의 참여

앞에서 보았듯이 뉴질랜드의 농정개혁 초기에는 정부보조가 폐지되고 이자율이 오르는 등 농가의 어려움이 많았다. 이에 FFNZ 회원을 중심으로 대정부 시위가 있었으나 정부보조와 보호정책으로의 회귀를 요구한 것은 아니었다. 그들의 요구는 경제개혁 과정에서 농업 분야가 차별대우를 받지 않아야 한다는 것이었고 농민단체의 지도자들은 정부와의 논쟁 또는 협상을 통해 타협점을 찾아나갔다. 농민 스스로가 변화의 필요성을 느낀 것이다.

FFNZ와 정부의 논쟁은 개별적인 개혁정책 자체보다는 개혁에 따른 종합 대책의 수립 여부였다. 당시 정부는 FFNZ의 요구정책을 수용했다는 것이고 FFNZ는 정부의 대책은 실질적인 종합대책이 되어야 하며 부분대책만으로는 불충분하다는 것이었다. 이와 같이 FFNZ는 정부와의 논의를 통해 농민의 의견을 피력하였고, 정부도 경제 각 분야의 대표자들을 초청한 경제정상회의를 여러 차례 개최하여 각 분야의 아이디어를 제안 받아 정책자료로 활용하였다.

당시 농민단체와 정부 간에 타협된 대표적인 사례는 농촌신탁회사의 설치이다. 개혁 이전 생산지향 정책에 의해 과다하게 대출을 받은 농가입장에서는 급격한 이자율 상승 때문에 금융부담은 커진 반면, 토지 및 가축 가격은 하락하여 농가의 재정 상태가 심각한 상태였다. 이에 FFNZ는 정부에 FFNZ 주도의 신탁회사의 설립을 요구하였고, 정부는 농가가 탈농을 하던 영농을 하던 간에 농가에 금융 서비스를 제공하기 위해 설치한 신탁회사에 자금을 지원하였다. 그 신탁회사는 전국에 8명의 자문가를 고용하여 농가가 그들의 장래를 결정하는데 조언을 담당케 하였다. 여기에 협동조합과 FFNZ가 신탁회사의 운영 비용에 기여하였다.

뉴질랜드의 경제개혁은 FFNZ 자체에도 상당한 변화를 주었다. FFNZ 정책의 핵심 강령 중의 하나는 국가가 자발적 유니언주의(unionims)를 포용해야

한다는 것과 노동시장이 규제되지 않아야 한다는 것이었다. 이러한 맥락에서 농민들을 위한 정책 활동의 자금원이 되었던 의무 도축부과금이 그러한 정책과 모순되어 폐지되었다. 도축부과금의 폐지는 회원 회비의 인상을 불가피하게 하였다. 이러한 회비인상과 당시 회원이 당면한 높은 환율과 같은 사항은 FFNZ의 회원 수와 수익 면에서 최저점에 이르게 하였고, 조직의 중요한 구조 변화를 야기하였다.

호주 출신 클리어(Tony St. Clair)가 변화에 대응하기 위해 FFNZ의 최고 관리인에 고용되었고, 모든 기능과 자원은 총체적 사업을 위한 활동에 집결되었다. 조직의 재구성은 도 단위와 전국 단위의 사무실을 하나의 전국 조직으로 합병한 형태로 이루어졌다.

라. FFNZ의 농정참여 매커니즘 분석

1980년대 중반까지 FFNZ의 주요 활동은 농업보조, 수출인센티브 등 농가의 소득과 직결되는 농업정책 수립에 있었다. 그러나 농정개혁에 의해 정부의 지원정책이 폐지되면서 현재는 농업용수, 자원관리, 오염, 생산이력, 검역 등과 관련한 농업 정책 수립에 더 큰 비중을 두고 있다.

농정에 대한 FFNZ의 의견, 정책, 행동계획 등은 회원의 여론에 의해 수립된다. 이것들은 임원 및 선출된 대표자들이 정치가와 정책 당국에 건의함으로써 지방 및 중앙 정부의 의사결정에 영향을 미치고 있다.

회원의 여론수렴과 신규회원 모집을 위해 분야별 대표자로 구성된 전국 단위 팀이 정기적으로 농가를 방문하고, 도지회는 각 지역 내 농가의 의견을 수렴하고, 전국단위로 수집된 의견을 농가에 제공하고 있다. 이외에 회원의 여론수렴과 정보 제공을 위해 매주 뉴스레터(The Flash)를 발행하고 분기별로 회원잡지(Federation Update)를 발행하고 있다. 또한 격주로 발행되는 농업신문(Straight Furrow)에서는 한 지면을 활용하고 있다. 각 산업그룹은 자기 분야의 이익을 대변하고 있다. 여러 생산자위원회(Producer Board)들도 FFNZ와의 제휴를 통해 자신들 고유의 사업에 대한 농정 문제에 관여하고 있다. 이는 낙농산업에서 두드러진 현상으로 이들 생산자는 가공업자, 유통업자들과 협동조합의 형태로 긴밀한 연대를 맺고 있다. 일반적으로 수집된 여론은 전국위원회 모임과 전국평의회 모임에서 구체화된다. 특히 FFNZ의 연차회의는 지역회원의 편의를 위해 전국을 순회하며 다른 장소에서 개최된다. 이때 정치가나 정책 담당자들을 참석케 하여 농가의 현안을 인식하게 한다. 또한 회원의 농정에 대한 인식을 높이고 농정방향을 가늠할 수 있도록 정당의 농업정책이나 정부 정책을 설명할 수 있는 장을 마련하고 있다. 이러한 장은 FFNZ를 효율적인

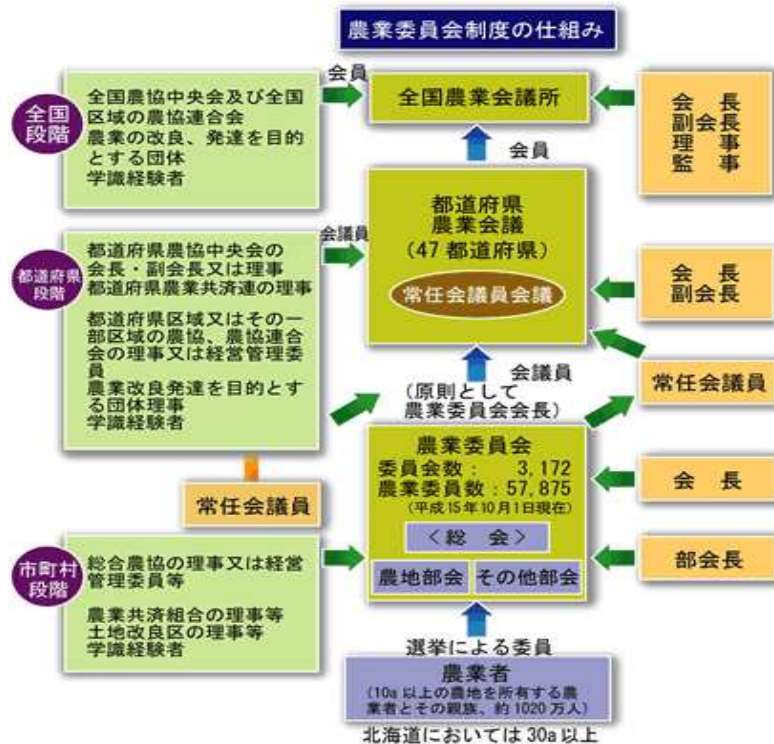
조직으로 만들었고, 일반 회원이 전국 지도자들에게 더 쉽게 접근할 수 있게 하였다. 다만 조직의 지도자들은 그 활동범위를 도에서부터 전국에 이르기까지 넓혀야하는 문제가 있으나 이러한 구조는 회원에게 잘 받아들여지고 있고, 회원의 농정에 대한 참여도 또한 높아지게 되었다. 단체의 대표들은 정치가와 정책 당국자를 상대로 정책 대안을 제안함으로써 농정의 의사결정에 영향을 미치고 있다. 이렇듯 다양한 방법을 통해 회원농가의 여론을 수렴하여 정책화 하고 대정부 로비나 회의를 통해 그들의 정책을 농정에 반영해 나가고 있다.

2. 아시아 농민단체의 현황 및 활동상황

2.1 일본의 농업위원회

일본 농민단체의 농정에 대한 참여는 농업위원회를 통해 이루어진다. 농업위원회는 시읍면농업위원회, 도도부현 농업회의, 전국농업회의소의 3단계로 구성되어 있다<그림 2-9 참조>.

<그림 2-9> 농업회의소 제도의 조직도



자료 : 일본 전국농업회의소 홈페이지 (<http://www.nca.or.jp>) 참조

농업위원회의 임무는 각 3 단계에서 차이가 있지만, 『농업위원회 등에 관한 법률』로 정해지며, 농민 대표인 농업위원을 기초로 하는 계통 조직으로 구성되어 있다. 이를 통해서, 농민이나 지역의 소리를 모아 농지·구조·경영 대책을 적극적으로 추진함으로써 농업·농촌의 발전과 농민의 경영 확립, 나아가 사회·경제 발전의 도모를 목표로 하고 있다.

가. 시읍면농업위원회

시읍면농업위원회는 『농업위원회 등에 관한 법률』에 근거하여 의무적으로 시읍면에 설치되는 행정위원회이며, 농민의 대표인 농업위원으로 구성되어 있다. 농업위원회의 업무는 농업위원회법 제6조에 규정되고 있으며 크게 법령 업무, 임의업무, 의견의 공표, 건의 및 자문에 대한 답신의 업무 등의 역할을 수행한다.

먼저 법령업무는 농업위원회만이 전속적인 권한으로 실시하는 업무로 농지의 권리 이동에 대한 허·인가나 농지 전용의 업무를 중심으로 행정과정에서의 자금이나 세제업무를 포함한다. 이는 지역의 토지 이용에 있어 우량 농지의 확보와 그 유효 이용을 진행시키는데 있어 특히 중요해지고 있다.

임의업무는 전속업무는 아니지만 농민의 공적 대표기관으로서 농지의 이용 조정을 중심으로 지역 농업의 진흥을 도모해 가기 위한 업무이다. 시읍면 육성 방침에 따른 농민의 육성과 농지 유통화를 진행하며, 농업의 발전과 농민의 지위향상을 위해 농업 및 농민에 관한 조사 연구, 정보활동, 농민연금에 관한 업무가 이에 속한다.

마지막, 의견의 공표, 건의 및 자문 등에 대한 업무로 지역 내의 농업 및 농민에 관한 모든 사항에 대해 의견을 공표하거나 행정청에 건의 또는 행정청의 자문에 응하는 것이다.

나. 도도부현농업회의

도도부현농업회의는 행정기관인 시읍면농업위원회와는 달리 『농업위원회 등에 관한 법률』에 근거해 도도부현 내에 설립된 농업단체이다. 원칙적으로 시읍면농업위원회의 회장이 회의원이 되어 그 회의원과 도도부현 내의 각종 농업단체의 대표, 농업 전문가 등이 회의원으로 구성되어 있다.

농업회의의 업무는 농업위원회법 제40조에 규정되어 있어서 행정청의 자문 기관으로서 행정을 보완하는 업무(전속적 업무)와 농업 및 농민의 대표 기관으로서의 업무(비전속적 업무)로 구분된다.

전속적 업무는 농지법 등의 법령에 의한 것으로 농지법 등에 근거하는 행정의 업무를 농업회의가 보완하는 것이다. 예를 들어, 농지법에 대해 농지를 농지 이외의 용도에 전용하려면 도도부현 지사의 허가가 필요하지만, 그것을 허가하는 경우에 지사는 도도부현 농업회의의 의견을 듣도록 되어 있다. 농지법의 농업회의의 전속적 업무를 규정하고 있는 법령에는 농업경영기반강화 촉진법, 시민농원정비촉진법, 농업진흥지역의 정비에 관한 법률, 토지개량법 등 다방면에 걸쳐 있다.

비전속적 업무는 농업 및 농업자의 대표기관으로서 실시하는 업무로 도도부현 역내의 농업 및 농민에 관한 사항에 대해 의견을 공표하거나 행정청에 건의 또는 행정청의 자문에 응해 답신하는 업무이다. 그 외 복식부기의 강습회나 농업경영인·농업법인 등 조직활동의 서포트 등 농업경영의 근대화를 지원하는 업무, 농업·농민에 관한 여러 문제의 정확한 지식이나 정당한 인식을 농민이나 농민단체, 타 산업 부문에 정보를 제공하는 등의 업무도 담당하고 있다.

다. 전국 농업회의소

전국 농업회의소는 도도부현 농업회의에서 전국농업협동조합중앙회를 시작으로 한 전국 단위의 농업 연합회로 농업의 개량 발달을 목적으로 하고 회원은 학식 경험자로 구성되는 농업단체이다.

2.1.1 농업위원회의 발자취 및 역사

1951년 7월에 농업위원회법이 제정되어 종전의 농지원위원회, 농업조사위원회 및 농업개량위원회의 3개 위원회를 통합한 행정위원회로서 시읍면에 『농업위원회』가 발족하였다. 농업위원회 제도는 그 후 1954년, 1957년 및 1980년의 3번에 걸쳐서 큰 법률 개정이 행해져 1954년의 법률 개정에서는 종전의 도도부현 농업위원회가 폐지되어 도도부현에 『도도부현 농업회의』가 설립되었고, 전국 단위로는 새롭게 『전국농업회의소』가 설립되어, 농업·농민의 이익을 대표하는 3단계의 조직이 확립되어 오늘에 이르고 있다<표 2-6 참조>.

발족 이래 농업위원회 계통 조직은 농지법의 적절한 집행과 동시에 농지의 유효 활용과 농업경영자의 육성·지원을 꾀하기 위해 농업의 구조 정책의 추진에 노력해 오고 있다.

< 표 2-6 > 일본 농업정책과 농업위원회 계통 조직의 발자취

연호	연도	농업정책	농업위원회 계통 조직의 역할	
19	46	제1차 농지 개혁(지주 제도의 해체)	농지, 농업 조정, 농업 개량의 3 위원회를 통합, 농업 위원회가 발족. 제1회 농업 위원 통일 선거	
	47	제2차 농지 개혁(부채 지주의 일소)		
	48	미 공출 강권 발동(지프 공출)		
	51	농지 개혁 거의 종료		
	52	농업위원회 법제정		
	53	농지법 제정(자작농 주의의 제도화)		농지법 제정에의 대응. 제1차 농업단체 재편성 문제
	55	농업위원회 법 개정		도도부현 농업회의, 전국농업회의소가 발족
	56	가트 가맹. 미 예약 매도제 도입	제2차 농업단체 재편성 문제. 농업위원회법 개정의 대응 농업법인의 법제화 촉진을 결의. 농가 대장 작성	
	58	토쿠시마현에서 농업법인 문제 일어남		
	60			
	61	농산물 121품목 자유화		
	62	농업기본법 제정		
	63	농지법 개정(농업생산법인 인정)		
	64	제1차 농업구조 개선사업 시작		
	65		국유림들 해방 촉진 요망 가족 협정 농업의 보급 추진 요망	
	66	제1차 토지 개량 장기 계획 시작	전국 양계 경영자회의 설립 농업자 연금 제도 확립 전국 대회 제1회 전국 농업 경영자 연구 대회 농지법 개정(표준 소작료의 창설) 농업자연금기금 법제정운동 국유림 활용 법제정운동 전국 양돈 경영자 회의 설립 토지와 농업을 지키는 운동을 전개	
	68			
	69	도시 계획법 제정. 신전국종합개발계획		
	70	농업 진흥 지역 정비 법제정. 자주 유통미 제도 발족		
71	제2차 농업구조 개선사업 시작. 농지법 개정. 농업자연금기금 법제정			
72	종합농정의 추진. 요네오 산아 조절개시			
73	미 매입 제한			
74	곡물 쇼크(미국 대두 수출 금지)			
75	비축 제도 발족(대두, 사료 곡물)			

< 표 2-6 > 계속

연호	연도	농업정책	농업위원회 계통 조직의 역할
	76	농진법개정. 국민 식량 회의	농지 이용 증진 사업 시작
	77	논이용 재편 대책 시작	농업 위원회 제도의 개정 운동
	78	일·미 농산물 교섭 타결(오렌지, 쇠고기의 테두리 확대)	
	80	다이레이해. 농용지 이용 증진 법제정	농지 3법(농지 이용 증진법, 농지법 개정, 농업 위원회 법개정) 제정 운동
	81	식량관리법 개정(배급 제도의 폐지)	
	83	타용도 이용미의 도입	농산물 수입 자유화 저지 운동
	84	일·미 농산물 교섭 결착	농지를 지켜 유효 활용하는 운동
	85		자립 농가 등 등록제도를 답신
	86		전국 구조 정책 추진 회의 발족
	87	미국 쌀시장 개방 요구, 쌀값 인하	전국 신규 취농가이드 센터 발족
	88	쇠고기, 오렌지 자유화에 합의	쌀의 자급 정책 견지를 결의
19	89	농산물 12품목 자유화에 합의	농지 2법(농지 이용 증진 법개정, 특정 농지 대출법) 제정 운동
	90	자주유통미 가격형성기구 발족	농업자연금기금 법개정 운동
	91	태풍 19호 농업 피해 과거 최대, 생산 녹지법 개정	쌀을 지키는 긴급 국민총궐기 대회
	92	신정책 발표, 논전작의 완화	농업의 담당자 확보 방안을 답신
	93	농업 경영 기반 강화 법제정	신정책에의 대응과 전개
	94	긴급 수입쌀 255만 톤	전국 농업 경영 개선 지원 센터 개설
	95	WTO 체제 시작. 신식량법 시행	농업 위원회 등 제도연구회 중간 보고
	96	농업 기본법 연구회 보고, 농협 개혁 2법성립	전국 농업 법인 협회 설립
	97	식료·농업·농촌 기본 문제 조사회 중간 정리	새로운 기본법 제정 「1000만명 서명 운동」 나카야마간 지역 농림업 활동에의 제도적 지원을 답신
	98	쌀의 관세화 이행 결정	새로운 기본법에 관한 요청 집회
	99	식료·농업·농촌 기본법 제정	농업 위원회 등 제도연구회 보고 「지역 농업 재생 운동」 시작 사단법인·일본 농업 법인 협회 설립

< 표 2-6 > 계속

연호	연도	농업정책	농업위원회 계통 조직의 역할
20	00	식료·농업·농촌 기본계획 책정	농민 연금 제도 개정에 관한 의견 집약
	01	농지법 개정(농업 생산 법인의 요건 완화) 농업자연금기금 법개정(적립 방식에의 이행)	「개혁 프로그램」 책정 조직·활동의 개혁에 관한 의견 집약과 특별 결의
	02	「음식과 농의 재생 플랜」 책정	BSE(우해면상뇌증) 대책의 강화와 음식의 안전·안심 확보를 향한 발본 대책에 관한 요청
		미 정책 개혁 대강 정리	미 정책의 개혁에 관한 중점 요망
	03	구조개혁 특별구역법제정 농업 위원회에 관한 간담회 정리	「지역 농업 재생 운동」 제2단계 시작 농업 분야의 구조개혁특구에 관한 요청
		농업 경영 기반 강화 촉진법일부 개정(농업 생산 법인의 구성원 요건의 완화) 신식량법 제정	WTO 교섭 일본 제안 실현 전국 농림 어업 대표자 집회 WTO 교섭 국제 시민 집회
		식료·농업·농촌 기본계획의 재검토 시작 농업 위원회 제도 재검토로 요망	FTA(자유무역협정) 대책 협의회 설립
	04	농업 위원회법 일부 개정 새로운 기본계획의 중간 논점 정리	새로운 「기본계획」에 정책 제안 개혁을 위한 조직 대응방침과 개혁 프로그램을 결정
		새로운 기본계획을 각의 결정	
	05	농업 경영 기반 강화 촉진법등 일부 개정(특구의 전국 전개, 유휴 농지 대책 등)	「농지와 담당자를 지켜 살리는 운동」 시작 신기본계획의 실현에 정책 제안

자료 : 일본 전국농업회의소 홈페이지(<http://www.nca.or.jp>) 참조

2.1.2 농업위원회의 『지역농업재생운동』

농업위원회 계통조직에서는 지역농업재생운동의 성과를 근거로 농지와 농민에 중점을 둔 새로운 조직 운동을 전국적으로 전개하고 있다. 계통조직에서는 『식료·농업·농촌 기본계획』을 실현하기 위해 1999년부터 6년간 지역농업재생운동을 전개해 왔으며, 최근에는 『농지와 농민을 지키고, 살리는 운동』(2005~현재까지)에 임하고 있다.

『농지와 농민을 지키고, 살리는 운동』을 통해 (1) 농민으로의 농지 이용 집적, (2) 폐농지의 발생 방지·해소, (3) 우량 농지 확보를 위한 계획적인 토지 이용을 완수하는 것이 강하게 기대되고 있다. 한편, 시대의 변화에 대응해 개정된 농업위원회 제도 아래 농업위원회 계통 조직 스스로도 새로운 조직·활동의 개혁을 향한 조직 대응방침과 개혁 프로그램을 책정해 그 실현을 향한 활동을 전개하고 있다. 『농지와 농민을 지키고, 살리는 운동』은 이 개혁의 핵심을 이루는 것으로 농지와 농민에 중점을 둔 대처를 철저히 하기 위한 것이다.

『농지와 농민을 지키고, 살리는 운동』에서는 다음 3개의 슬로건을 내걸어, “지역 실정에 맞는 활동을 전개하는 농업위원회”를 목표로 하고 있다.

- 1) 식량자급률 향상을 위해 우량 농지를 확보함으로써 차세대에 계승한다.
- 2) 농지 이용 집적을 포함한 경영 확립을 향한 지원을 실시한다.
- 3) 지역의 실태에 맞는 농업 및 농촌 진흥 대책을 실시한다.

또한, 다음 4개의 대처에 의해 조직 의식의 개혁과 실천 활동을 통해 새로운 활동에 발전시켜 가고 있다.

- 1) 지역 농지 이용의 총 점검과 농지 기본 대장의 정비
- 2) 농지 이용 집적을 위한 농지 이용 현황도의 작성과 그것을 활용한 취락의 합리 형성
- 3) 농민의 의견을 수렴하고, 경영 개선의 지원
- 4) 지역에 기인하여 농정운동의 전개

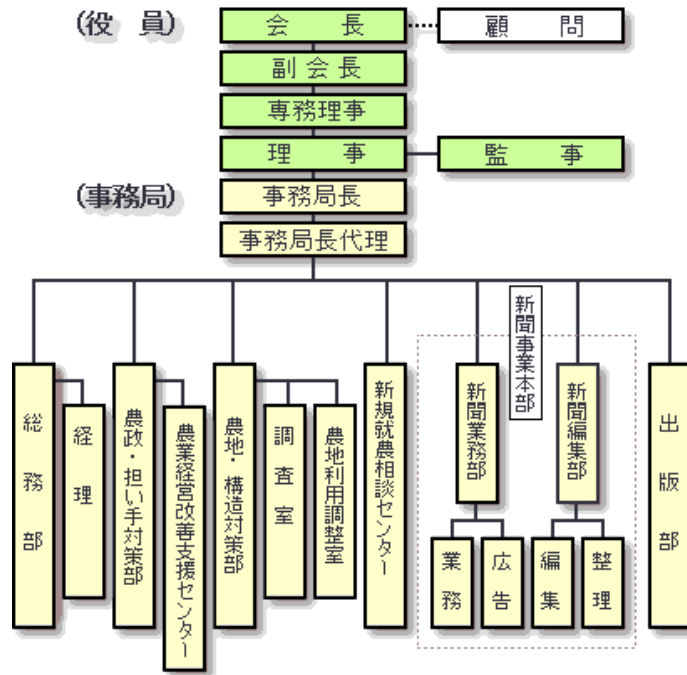
2.1.3 전국농업회의소

전국농업회의소는 『농업과 농민의 입장을 대표하는 조직으로 농업 생산력의 향상 및 농업 경영의 합리화를 꾀해, 농민의 지위 향상에 기여하는 것』을 목적으로, 농업위원회 등에 관한 법률(1951년 법률 제 88호)을 근거로 1954년 11월 11일에 설립됐다<그림 2-10 참조>.

전국농업회의소의 주요사업은 다음의 5항목이 법률과 정관에 의해 정해져 있다.

- (1) 농업·농민에 관련하여 의견 공표, 행정청에 건의, 그 자문에 응해 답신,
- (2) 농업·농민에 관한 정보제공, (3) 농업과 농민에 관한 조사 및 연구,
- (4) 도도부현 농업회의가 실시하는 업무에 대해 지도 및 연락, (5) 그 외의 목적을 달성하기 위해 필요한 업무가 그것이다.

<그림 2-10> 전국농업회의소의 조직도



자료 : 일본 전국농업회의소 홈페이지(<http://www.nca.or.jp>) 참조

농업위원회 계통조직은 1) 농업위원으로 구성된 『시읍면 농업위원회』, 2) 시읍면 농업 위원회 회장과 도도부현 단위의 농업단체로 구성된 『도도부현 농업회의』, 3) 도도부현 농업 회의와 전국 단위의 농업관계 단체로 구성된 『전국농업회의소』에 의해 구성되어 있어 농촌 지역마다의 실정을 근거로 한 농지법 등에 근거하는 공평한 허인가의 법령 업무나 제반의 대처가 수행 할 수 있는 것과 동시에 폭넓은 농민의 의견을 전국적으로 집약 할 수 있는 조직 형태로 되어 있다. 농업 회의소는 이러한 농업 위원회 계통 조직의 기능을 활용하는 유일한 전국 단체로 중요한 제반의 사업을 실시하여 나라의 농정 추진 상 불가결한 역할을 이루고 있다.

이와 더불어 전국농업회의소는 다음의 5가지 역할을 수행한다.

첫째, 농민의 의견을 적극적으로 정부 시책에 반영하는 것으로 창립이후 1999년까지 농림수산부 장관의 자문에 대해 광범위한 의견 집약을 실시하여 지역 농민의 의향을 정확하게 반영한 답신이 19회에 달해 이러한 것들이 농지시책, 농지유동화 시책, 농민연금 시책 등 오늘의 농업 기본 시책의 제정, 확충 등에 직접 반영되어 오고 있다<표 2-7 참조>. 또한 2000년 이후에도 정책 제안이라는 형태로 농민의 대표 기능과 계통 조직 기능을 최대한 살림으로써 전국 농업회의소가 적극적인 의견의 집약조정에 임하여 농민의 합의 형성과 의견반영을 꾀해 시책의 실현에 대해 중요한 역할을 담당하고 있다.

< 표 2-7 > 농림수산부 장관의 자문에 따른 전국농업회의소의 주요 답신

제 3 회 답신 1960년	제 6 회 답신 1967년	제 9 회 답신 1972년
<p>「농업 근대화를 위한 취업구조 개선책에 관한 답신」</p> <p>농업생산법인이 제도화(1962년)되어 오늘의 농업 생산 법인의 발전으로 연결되었음.</p>	<p>「농업 구조 개선의 촉진에 관한 답신」</p> <p>농지법의 개정(1970년)이나 농민연금제도의 창설(1970년)로 연결되어, 농업자의 노후의 안정과 구조 정책의 추진에 큰 역할을 이루었음.</p>	<p>「근대적 고능률 경영 육성에 관한 답신」</p> <p>「등록 농가 제도 창설」의 제안은 오늘의 인증농민제도로 실현되었음. 농지 유통화 시책에서는 농진법의 개정에 의한 농지 이용 증진 사업의 창설(1975년) 연결되었음.</p>
제 12 회 답신 1980년	제 16 회 답신 1991년	제 19 회 답신 2000년
<p>「농업·농촌의 종합적 진흥 계획의 확립·추진에 관한 답신」</p> <p>농지 관련3법의 제정·개정(1980년)으로 연결되어, 구조 정책의 추진을 위한 조건 정비를 했음.</p>	<p>「농업의 담당자 확보를 위한 구체적 방책에 관한 답신」</p> <p>농업 경영 기반 강화 촉진법의 제정(1992년) 등에 의하는 인증농민 제도의 창설, 농지 보유 합리화 사업의 확충 등에 연결되었음.</p>	<p>「식료·농업·농촌 기본계획의 실현을 향한 지역 농업의 확립 방책의 관한 답신」</p> <p>농업 경영 정책의 체계적인 정비나 농지 이용의 재편을 향한 검토 착수로 연결되었음.</p>

자료 : 일본 전국농업회의소 홈페이지(<http://www.nca.or.jp>) 참조

둘째, 농업경영인의 확보·육성과 경영 개선을 위한 지원으로 농외로부터 취농희망자에 대한 농지 정보를 제공하고, 신규취농자의 확보, 농업경영의 법인화 추진, 가족 경영 협정의 체결 촉진 등의 대처를 추진해 오고 있다. 이러한 활동의 결과 농외로부터 신규취농자의 확보, 법인의 대폭적인 증가 등의 성과를 올리고 있다.

셋째, 우량농지의 확보와 농지 이용의 집적이다. 농지의 무단 전용의 방지, 농업 위원에 의한 농지 이용 집적의 알선, 상담 등의 추진 활동 등에 임하는 것으로 우량 농지의 확보, 농지 이용권 설정의 증가, 대규모 농민의 경영 농지 면적분 증가 등의 성과를 올리고 있다.

넷째, 농업 시책의 정보제공으로 농민 및 농업 위원과 관계한 시책의 계발을 피하기 위해 농업·농지 시책의 정보 지공을 주체로 하는 신문사업(전국 농업신문, 월 4회 발행)과 농업 위원 등의 업무 집행에 필요한 도서 출판 사업(연간 약 70종 간행)을 실시하고 있어 나라의 농업 시책의 계발을 추진하는데 있어 불가결한 것으로 정착하고 있다<그림 2-11 참조>.

<그림 2-11> 농업회의소 발간 전국농업신문의 예



마지막으로 농지·경영에 관한 기초조사이다. 농정추진 상 필요한 농지가격, 소작료, 농사일 요금 등의 기초적인 데이터에 대해 농업 위원회 계통 조직의 기능을 살려 전국적·통일적 그리고 장기에 걸쳐 계속적으로 조사를 실시해 오고 있어 농지 정책·경영 정책 추진상 기초자료로서 관계 기관 등에 넓게 활용되고 있다. 위의 5가지 역할을 수행하기 위한 전국 농업회의소의 주요 사업은 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 전국농업회의소의 주요 사업

구 분	내 용
농지구조 대책	·농지법 등의 법령 업무의 집행 지원 ·유휴 농지의 발생 방지 및 해소 대책 진행 ·농지 기본 대장의 전자화·지도 정보화 진행 ·시읍면 농업 위원회의 지역 활동 지원 ·농지 이용 집적 진행
농정 활동	·농림 수산부 장관의 자문에 의한 답신 ·인증 농민 등 농업 현장의 육성을 위한 의견 교환회 개최 ·일본의 농업관련 의견을 세계 각 기관에 주장 - 세계적 농업 단체인 국제 농업 생산자 연맹(IFAP, 1946년 창설, 본부 파리의 일원) - 유엔식량 농업기관(FAO)에 인가된 NGO단체 - 해외 농업단체와의 교류 등을 통해 해외 농업과 농정제도에 대한 자료, 정보를 수집해 일상의 농정 활동에 활용

< 표 2-8 > 계속

구 분	내 용
정보 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 전국 농업 신문의 발행 · 각종 컨테스트 사업의 실시 · 전국 농업 도서의 발행
담당자경영 대책	<ul style="list-style-type: none"> · 농업 경영 확립 <ul style="list-style-type: none"> - 농업분야 경영 정책 추진의 거점 - 인증 농민의 경영 개선 지원 - 부기 기장·녹색신고 추진 - 인증 농민의 교류 네트워크 구축 진행 · 농업법인화의 추진과 농업경영자 운동의 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 농업경영의 법인화 추진과 조직 활동 지원 - 농업경영자 운동 지원 - 외국인 연수생 등을 대상으로 한 기능 평가 시스템 구축·운영 · 활력 있는 가족 경영의 육성과 노후 안정 <ul style="list-style-type: none"> - 농민연금제도 추진 - 가족 경영 협정 추진 · 취농희망자의 취농, 취직 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 신규취농을 위한 상담센터 설치 - 뉴파머즈페어, 신규취농 세미나 개최 - 농업법인 합동 회사 설명회 개최 - 농업 법인 등에 취직 알선
조사관련 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 논, 밭 매매 가격 조사 · 농업 노임, 농사일 요금 및 타산업 임금 조사 · 소작료 조사 · 그 외의 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 농지 가격 평가에 관한 조사 - 물납 소작료에 관한 조사 - 자립 경영의 육성에 관한 경영 구조 조사 - 농업 생산 조직의 전개에 관한 조사 - 자급 사료의 생산 확대 등 축산 진흥에 관한 조사 등

2.2 베트남의 농민연합(VNFU, Vietnam Farmers' Union)

2.2.1 VNFU의 조직 및 구성

가. VNFU의 이념 및 목표

VNFU는 소작농이 개혁의 주춧돌로서 역할을 할 수 있도록 하기위해 베트남의 호치민 前 주석이 전국 '조국선봉단(Fatherland Front)'²³⁾의 일환으로 법제화시켜 1930년 10월 14일 사회·정치 조직으로 설립된 조직이다.

설립 당시에 베트남은 인구의 90%가 소작농 계급으로 구성되어 있었으며, 이들은 프랑스 점령 하에서 베트남이 독립할 수 있는데 가장 핵심적인 역할을 했다. 그 당시의 사회·정치적 조직으로는 VNFU와 거의 동일한 시기에 설립된 베트남여성노조(Vietnam Women's Unions) 및 베트남노조(Vietnam Trade Union)와 같은 단체가 있었다.

VNFU의 기본이념은 1) 기아추방 및 빈곤감소를 위한 지원을 위해 양질의 농업생산, 마케팅 활동, 연대를 위한 운동 2) 농촌인프라 구축을 위한 운동 3) 문화, 사회, 국방 및 보안 연대강화를 위한 농민경쟁 운동 등 핵심 3대 운동을 통해 이행된다.

또한 5년 주기로 열리는 국민의회에서 단체의 목표를 결정하며, 2003~2008년 까지 VNFU의 주요 목표는 1) 농민운동을 통해 새로운 농촌지역개발의 원동력으로서 역할 2) 공산당의 권위 및 투명성 확립을 위해 농민의 대표적 역할 향상 3) '부유한 민족, 강력한 국가, 정의 구현, 민주주의 확립, 문명화된 사회구현'과 같은 국가발전 목표를 실현하기 위해 농촌지역의 산업화 및 현대화 등의 주도적 역할을 수행하는 것이다.

나. VNFU의 조직구성

5년 주기로 이루어지는 국민의회는 약 1000명 이상의 인민대표가 참여하게 된다. 의회개최 기간 동안 5년간 활동 방향 및 전략이 논의되고 승인되며, 이 기간 중 중앙집행위원회 위원들이 선출된다.

VNFU의 중앙조직은 중앙집행위원회, 상임위원회, 영구위원회로 크게 나눌 수 있다.

23) 조국선봉단은 종교·정치·사회·전문가·민중 조직으로 구성된 상급단체이다. 또 본 단체는 애국적 조직으로서 국가발전에 선봉에 섰던 회원으로 구성되어 있다.

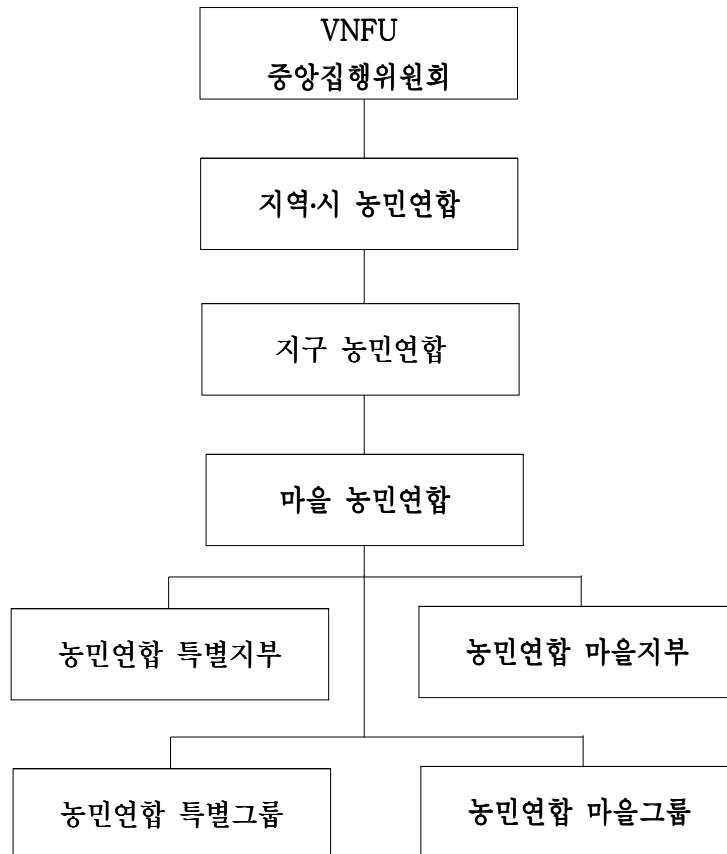
매 2년마다 모이는 중앙집행위원회는 64개 지역·지구·마을 농민연합, 정부부처 관리, 과학자, 기업 이사, 중앙기구 부처 이사들로 구성된 140여명의 위원으로 구성되어 있다. 중앙집행위원회는 활동 전략 및 프로그램을 이행하고, 규제 및 결정 사항을 승인하는 역할을 한다.

상임위원회는 중앙집행위원회에서 선출된 23명의 위원으로 구성되며 중앙집행위원회에서 승인된 모든 활동을 운영·관리, 이행하는 역할을 한다.

마지막으로 영구위원회는 의장 및 5명의 부의장으로 구성되며 조직의 정보체계와 농민단체의 일상 활동을 이행하고 관리하는 역할을 한다.

하부로는 지방에 64개 농민조직이 있어 20명 정도의 중앙 직원이 이를 관리하고 있으며 지구별로는 약 5~6명의 실무자가 각 지구를 관리하고 있다. 회원 수는 각 지구별 약 50~100명 정도로 구성되어 있다<그림 2-12 참조>.

<그림 2-12> VNFU의 중앙조직도



2.2.2 회원 자격 및 재정

VNFU의 회원자격 기준은 농촌지역 거주자로서 농업, 수산업, 농촌지역 기업 및 수공업에 종사하는 18세 이상의 성인으로 제한하고 있고, 회원가입은 위의 회원자격에 제한되지 않는 내에서 자발적으로 가입할 수 있다. 또한 농촌지역에 거주하는 사람이라면 은퇴자들도 회원가입이 가능하다.

회원가입은 ① 가입신청서 작성 ② 각 지구별로 집행위원회를 통해 회원가입 신청서 승인 ③ 각 회원의 회원가입 카드 수령 ④ 회원 가입 완료 순의 절차를 거친다.

회원들은 매년 일정 금액의 회비를 지불해야 하는 의무를 갖고 있으며, 회원 1인당 6,000 베트남동을 월·분기·연 기준으로 분할 상납해야 한다. 현재 9백만 회원에 대한 회비 수거율이 90%에 육박하고 있다. 회원으로부터 받는 회비 외에 농업부문 투자 및 은행대출 제공을 원활히 하기 위해 서비스 제공 비용을 받고 있으며, 정부로부터 매년 5십억동의 보조금, 국제 기금수혜 기관으로부터 사업 보조금을 받고 있다.

2.2.3 주요 사업

VNFU의 주요사업은 회원에게 제공되는 서비스 사업, 회원들의 역량강화를 위한 훈련 사업, 경제사업, 정보화 사업 등으로 크게 나눌 수 있다.

회원에게 제공되는 서비스사업으로는

첫째, 회원들의 농업 생산과 관련해 비료, 농약, 농기계 등을 공동 구매하여 회원들에게 싼 값에 판매하거나 대여해 주는 사업을 진행한다.

둘째, 베트남 정부의 농업정책 및 농촌개발 사업의 일환으로 정부를 대신하여 저금리로 융자를 한다.

셋째, 회원 농가가 영농 생활 및 경영상에 법적으로 어려움을 겪을 시 법률자문 서비스를 지원한다.

이외에 회원 간의 워크숍, 전문가 자문, 대정부 정책제안서 작성을 통한 정책대안을 마련하는 역할을 한다.

농민회원의 훈련과 관련하여서는 중앙조직 및 지역단위에서 회원의 수준에 맞추어 각각 연간 500개와 10,000개의 훈련 과정을 조직하여 서비스하고 있다. 먼저 회원 의식 강화와 관련하여 VNFU의 이념문화부의 직원이 총 64개 지역에 정보제공의 역할을 담당하고 있으며, 구체적인 훈련 프로그램으로는 가공기술과 같은 수확 후 모든 과정에 대한 지원, 작물·동물에 대한 선진 농업기술을 가르치고, 농업외 소득을 위해 수공업품 제조기술 등을 훈련시킨다.

경제활동과 관련하여 인력수출 및 상업무역·관광기업(COLECTO)을 설립해 말레이시아, 대만에 인력을 수출하고 있으며 중국, 말레이시아, 대만에 소규모의 농산품(건조생선, 콩)을 수출한다.

VNFU는 베트남 정부의 정보부, 베트남 TV와 라디오 방송국과 협약을 체결하여 특별한 프로그램 및 행사를 개최할 경우 라디오 및 TV를 통해 시민들에게 홍보가 가능하도록 하고 있다. 이와 함께 TV에 정기적으로 약 30분 분량의 “농촌의 오늘”이란 프로그램을 방영하고 있으며 VNFU 관련 단신보도 프로그램도 방영하고 있다.

또한 출판사업을 통해 월요일부터 금요일까지 일간지를 발행한다. 발행 부수는 총 3만부 정도이며, 조건불리지역의 농민에게는 무가지로 제공하고 있다. 매월 2회에 걸쳐 발행하고 있는 '신 농촌'이라 불리는 잡지는 시장, 인구, 가족계획에 대한 정보를 담고 있으며, 지역 및 지구에 배포된다.

그 외에 웹사이트에 관련 기사를 베트남어로 게재하고 있으며 주로 지방 거주자들이 이 웹사이트를 이용하고 있다.

2.2.4 농정참여 형태 및 영향력

VNFU는 베트남 소작농을 대표하는 조직으로서 각 회원들을 위해 정부에 다양한 법안, 정책안, 프로그램을 제안하며, 여러 법·정책 초안 작성에 참여하고 있다. 2006년 현재 중앙단위 및 지역단위 회원 중 13명의 지도자가 국회에 진출했다. 또 64개 지역에 있는 인민위원회(Peoples' Council)에 적어도 각각 1명씩의 대표위원을 보유하고 있으며, 각각의 VNFU 회원들이 여성지위 향상, 인구 및 가족, 보육과 관련된 국가위원회에 참여하고 있다. 따라서 베트남 정부는 VNFU를 유일한 농민단체로 인정하고 있으며, 매년 많은 보조금을 지원한다.

이러한 활발한 활동으로 VNFU의 직원 수는 베트남의 농업농촌개발부의 직원 수를 압도하고 있으며, 정부의 정책현안에 대해 인식할 수 있도록 전국 단위의 모든 회원들에게 정책 수립 및 권익보호활동과 관련한 워크숍을 개최함으로써 회원들의 목소리가 계속해서 농정현안에 될 수 있도록 역량을 키워나가고 있다.

2.2.5 VNFU와 농협과의 관계 및 역할

베트남에는 모든 협동조합을 대표하는 베트남협동조합연맹(VCA)이 있다. 1991년 전까지 협동조합 부문은 전국에 산발적으로 존재하여, 농업부문은 농림부가 관할하고, 무역·수공업·제품·기타산업 부문은 통상경제위원회가 관할하는 등 농업의 부분별로 각기 다른 정부기관 하에서 서로 다르게 운영되고 통제되었다.

그러나 1991년 이 모든 부문이 통합돼 VCA가 설립되었다. 이후 3번의 총회가 개최되었고, 본래 중앙단위에서 지역단위까지 영향을 미쳤으나 현재는 가구별 회원제로 확대되었다.

VCA는 전국 64개 시·도에서 총 1천2백만 가구별 사업을 지원하고 있다. 특히 전국에 총 8,560개의 농협을 보유하고 있으며, 총 9백만 이상의 가구가 농협에 가입되어 있다. 이들 중 90% 이상이 협동조합으로부터 관개수로, 종자보호서비스, 농업기술지도 및 지원 서비스를 제공받고 있다. 아울러 농협은 종자생산, 비료 및 농약 제공, 회원들의 생산품에 대한 마케팅 활동을 돕고 있다.

VCA의 주요 기능은 ① 경제개발부문에서 정부의 정책 개발 참여 ② 선전 활동 조직화 및 관련 자료 개발 ③ 회원들에게 훈련, 사회경제프로그램 이행, 기술 이전, 대출 및 신용제공 등의 기술적 지원 ④ 회원들의 법적 이해관계 보호 ⑤ 회원들이 관심을 갖고 있는 국가·국제기구에서 회원들의 권익 대표 등이다.

따라서 VCA와 VNFU 모두 정부의 정책개발에 활발히 참여하고 있다. 다만 VNFU는 정책개발 부문, VCA는 경제개발 부문에 초점을 맞추는 것으로 서로 참여형태가 다르며, 정책결정기관에 농민의 목소리를 전달한다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다.

2.3 필리핀 소작농민연대(PAKISAMA)

2.3.1 농민단체 조직 및 구성

가. 기본이념 및 목적

파키사마는 인권, 양성평등, 친환경적 농촌지역 조성을 목적으로 한다. 이러한 농촌지역 건설을 위해 농민들이 생산 및 교환을 하는 기본 수단을 통제하고 소유하도록 하며 자연환경을 보존하고 관리할 수 있도록 한다. 또 이들이 진정한 인본주의의 가치를 갖고 살 수 있도록 한다. 따라서 파키사마는 이러한 농촌지역이 정의, 자유, 민주주의, 국가 주권을 수호해야 하는 필리핀 사회의 일부분으로서 번영할 수 있도록 지원하고 있다.

파키사마의 임무는 강력하고 믿을만한 전국소작농연맹을 건설해 필리핀 소작농들에게 권한을 부여하는 것이다. 이를 위해 파키사마는 진정하고 지속 발전유지 가능한 농업 및 수산업 개혁, 농촌 개발, 남녀평등을 이행하기 위한 농권운동을 주도하고 있다. 아울러 파키사마는 향후에도 빈곤 및 불평등의 현재 및 과거 문제에 대응할 것이다.

나. 조직구조

파키사마의 조직구조는 전국총회, 전국이사회, 전국상임위원회, 지역이사회, 지역상임위원회, 소지역이사회로 크게 나눌 수 있다.

먼저 전국총회는 최고정책결정기구로서 영구적인 회원단체에서 선발된 공식적인 대표단으로 구성된다.

전국이사회는 국민총회 회기 중 개최되는 최고정책입안기구이다. 구성은 부문별 대표위원 중 15명의 대표를 선발한다. (필리핀의 각 섬지역에서 3명, 라캄비니(Lakambini) 1명, 마마마얀(Mamamayan) 1명). 전국상임위원회는 파키사마의 최고정책이행기구로 3명의 지역 부의장, 국가대표, 부의장, 라캄비닌.마마마얀 의장으로 구성된다. 지역이사회는 지역단위에서 최고정책 입안기구이며, 지역단위에서 파키사마의 주요 정책조율기구이다. 지역의회는 지역단위 대표와 부문별 대표로 구성된다. 이들은 자동으로 전국의회에서 정회원의 자격을 갖는다. 지역상임위원회는 지역차원의 최고정책이행기구이다. 구성은 지역 부의장, 부문별 지역 대표, 지역보좌관, 재무담당관, 지역별 조정관으로 구성된다. 소지역이사회는 소지역별 조정기구로 구성은 지역 이사회에서 소지역 대표로 구성된다.

다. 회원가입요건

지방 소단위 지역별 기구에 농민단체는 파키사마의 회원이 될 수 있다. 회원가입 요건은 다음과 같다.

- ① 신청서 혹은 회원가입 이사회 결정서
- ② 법률 및 규제 사본
- ③ 정직원 및 회원 목록
- ④ 조직 프로파일
- ⑤ 지역위원회에서 승인이 이뤄지는 해의 남은 개월 수에 대한 회원가입비 제출

회원가입 신청은 지역 위원회의 추천 및 전국상임위에서 승인한 요건을 기반으로 국민총회에서 결정된다. 현재 파키사마는 24개 지역의 28개의 소작농 연대를 포함, 총 1만6천명의 개별 회원을 보유하고 있다.

파키사마의 재원조달 방법은 전국총회 등록비, 연간 회원비, 사무국이 관여하는 정부 사업비에 대한 파키사마의 경영지원비명목으로 총 사업비 중 25%, 그 외 사업개발비 등을 포함하고 있다. 파키사마는 회원들에게 프로그램지원 및 사업추진을 위해 외부 자금원에 상당부분 의존하고 있다.

2.3.2 역사적 배경 및 주요 활동

가. 역사적 배경

파키사마는 소작농에 대한 권익 보호 및 농촌개발을 목적으로 설립됐다. 본 단체는 농촌지역 주민들이 평등하고 지속유지 발전 가능한 농촌을 조성하는데 지원하는 필리핀 농민을 대표하는 단체이다. 파키사마는 농업개혁 및 농촌 개발에 대한 전국자문회의(NCARRD)의 주도하에 설립됐다. 본 자문회의는 마르코스 독재정권에 대응키 위해 1986년 봉기한 민주항쟁운동인 필리핀 인민 권력운동이후 민주주의 실현의 일환으로 개최됐다. 필리핀 농촌지역 인적개발 협력체(PhilDHRRA)는 파키사마의 전략적 NGO 협력기구로서 NCARRD의 개최를 주도했다. NCARRD 이후 농어민은 보다 조직적인 기구를 필요로 하게 됐고 이에 파키사마가 조직됐다. 최초 필드라는 파키사마의 형성과 조직 강화를 지원할 목적으로 설립됐고 이후 자체적인 사무국과 사무실을 마련한 후 독립 연합체로 분리됐다.

나. 주요 활동

파키사마의 주요활동은 첫째, 지속유지 발전 가능한 농업 및 어업 개발 (SAAD)로 본 프로그램은 지속유지 발전 가능한 농업 및 어업 자원 개발을 지원하는데 목적이 있다. 이를 위해 현재 저지대 및 고지대 쌀 및 옥수수농업에 대한 지속유지 발전 가능한 농업을 실천하고 있고 또 지역단위 연안지대 자원관리(CB-CRM)에 적극적으로 참여하고 있다. 아울러 파키사마는 본 프로그램을 위해 통합·다원적 유기농시스템 접근방법을 채택해 실천하고 있다.

둘째, 멤버쉽 증대 및 양성평등 실현이다. 본 프로그램은 기술 이전, 조직력 개발, 성 주류화(Gender Mainstreaming), 리더쉽 및 멤버쉽의 공고화를 통해 파키사마가 조직력 강화와 멤버쉽 향상을 용이케 할 수 있도록 해준다. 또 이는 조직 내 협력 개발 및 여성 소작농의 조직력 강화를 위해 지원해주는 기능도 한다.

셋째, 법률정책 및 권익보호활동 향상(LPAD)을 위해 농업 및 수산업 개혁 추진을 위한 국가 및 지역 정책 문제에 대한 권익보호, 의사소통 운동, 연구 및 출판, 언론연계 활동을 추진하는 기능을 한다. 이는 또 소작농 부문에 대한 훈련 및 법률서비스 지원을 해주는 역할을 한다. 특히 파키사마는 정부 및 민간단체에 이 분야에 대한 전문가를 소작농을 대표해 정부 및 민간부문에 파견 또는 관련 활동에 적극적으로 참여하고 있다.

2.3.3 PAKISAMA의 농정참여 형태 및 영향력

가. 정책대안의 절차 및 방법

파키사마는 사무국 직원 및 대내외 인맥의 전문성을 총 동원해 여러 현안에 대한 연구를 실시해 명확한 제안과 권고를 한다. 또 조직이 얻고자하는 목적과 해당 사안에 대해 정책을 결정하는 기관에 대한 강점과 약점을 잘 분석해 협력대상 여부를 결정해 대화와 정부주도 청문회에서 시위에 이르기 까지 광범위한 활동을 조직하고 있다.

나. 농정참여에 대한 영향력

파키사마는 협력적이고 비판적인 그러나 때론 대결구도를 지향하는 전략을 통해 대안적인 농업정책을 정부에 제시하고 있다. 최근 몇 년간 아퀴노, 라모스, 아로이 정권 초기와 같이 농업에 대해 민감한 정부에 대해서 파키사마는 정부기관-비정부기구(NGO)-시민기구(PO)가 참여하는 3자 정책결정기구와 관련된 활동에 참여했다. 또 파키사마의 지도자들은 대통령농업개발위원회(PARC), 필리핀코코넛위원회(PCA), 국가빈곤퇴치위원회, 필리핀토지은행, 코코넛생산자연합은행, 국가농어업위원회 등의 이사회에 선출되었다. 지자체별 활동으로 파키사마의 지역단체들은 이와 마찬가지로 지역농업개혁위원회 및 지역단위농어업개혁위원회 등에 회원으로 적극적으로 참여하고 있다.

또 파키사마는 농업단체 및 NGO단체 연대와 공조해 특정한 법 또는 정책 수립에 적극적인 로비를 하고 있으며 특히 상하원 및 정부 부처별 공청회에 참여해 정책대안을 제안하기도 한다. 아울러 관계당국에 직접적인 접촉을 하기도 한다.

파키사마는 정치적인 선거활동에 참여하기도 한다. 파키사마는 파키사마가 추구하는 농업 및 농민의 권익보호활동을 지지하는 정당 및 선거 후보자를 지지하는 선거운동을 추진하고 있다. 특히 파키사마 조직의 지역 지도자 대부분은 지자체장 선거에 입후보 하고 있으며 이는 지역수준의 정책입안에 영향을 미치고 있다.

파키사마에 대해 미온적인 지지를 하는 곳이나 특권계층이 두드러진 곳에서 파키사마는 비폭력 시위를 벌이고 때에 따라 전국적 혹은 지역적인 회원을 동원하기도 한다. 시위의 형태는 단식투쟁을 포함하고 있는데 지난 1997년 파키사마는 28일간의 단식투쟁을 통해 전 국민의 관심을 일으켰고 농업개혁에 대한 국민의 지지를 이끌어냈다. 결국 이후 정부는 농업개혁에 대한 예산안을 500억 페소로 증대하고 프로그램 이행기간을 1998년에서 2008년까지 10년을 연장했다.

다. 정부의 농민단체 육성 및 지원 현황

현재 필리핀정부의 농민단체 지원은 미미하다. 수십 년 동안 중앙정부의 농업정책 및 예산은 소규모 농민을 지지하는 방향으로 수립되지 못했고 더욱이 정부는 농업개발 측면에서 농민단체를 진정한 협력자로 고려하고 있지 않고 있는 것이 현실이다. 1991년 개정된 지방정부법에 따르면 농민단체에

대한 직접적인 지원을 해줘야 하는 지방정부 조차도 농민단체가 농업개발에 대해 효과적으로 참여하도록 할 수 있는 체계적인 프로그램이 전무한 상태이다. 따라서 파키사마는 농민단체 활동으로 혜택을 받고 있는 농민의 수가 매우 적다. 현재 파키사마는 필리핀농업부와 아무런 연계사업을 하고 있지 않다.

2.3.4 농정참여에 있어 농민단체와 농협과의 관계 및 역할

파키사마는 농민연대로서 농권활동 및 사회정의 및 토지개혁 및 마르코스 독재로부터 징수된 자금을 코코넛 농가에 돌려주기 위한 운동과 같은 활동에 초점을 맞추고 있다. 현재 필리핀에는 파키사마 활동과 연계해 정책을 조율할 만큼 충분히 강력한 중앙농협이 존재하고 있지 않다. 하지만 향후 파키사마가 회원 농가의 협동조합연맹을 분리시켜 특정 권익보호활동에 초점을 맞출 가능성은 열려있다.

3. 미국 농민단체의 현황 및 활동상황

미국의 농민단체는 조직의 성격과 특성에 따라 크게 일반 농민단체와 품목단체, 기타단체 등 세 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. 일반적인 농민단체로는 지역농민협회(National Farmers Union, NFU)와 미국 농가 연합(American Farm Bureau Federation, AFBF)이 있다. 품목단체로서는 콩, 옥수수, 육우, 양돈, 면화, 쌀, 낙농, 밀연합회 등이 있으며, 품목단체들은 농민들에게 가장 큰 영향력을 미치고 있는 조직이다. 기타 단체로는 환경농업 관련 단체 등이 있다.

조직의 역할과 기능에 따라서는 크게 두 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. 우선 정치지향적인 조직으로서 NFU와 AFBF 및 품목별 조직 등을 들 수 있다. NFU와 AFBF는 농업 전반에 걸친 주요 정책과 정책 현안, 법안 입안, 무역정책 등에 로비와 영향력을 행사하고 있고, 품목별 조직은 해당 조직의 품목을 중심으로 한 정책현안과 주요정책, 법안, 무역정책 등에 로비와 영향력을 행사하고 있다. 이에 비해 협동조합은 생산, 선별, 포장, 수확 후 관리, 유통 등의 마케팅 기능을 수행하는 경제적 조직이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 가장 일반적인 조직으로서 NFU와 AFBF를 중심으로 살펴보고자 한다. AFBF는 NFU에 비해 상대적으로 규모가 큰 농민들이 중심이 되고 있는 조직이며, 규모가 큰 보험회사와 연계관계를 가지고 있고, 자체적으로도 보험회사(Farm Bureau Insurance)를 소유 및 경영하고 있는 조직이다.

이에 비해 NFU의 경우에는 노동조합과 같은 성격의 조직으로, 노동조합을

지지하고 있으며, 노동조합의 회원이 NFU의 회원이 될 수 있는 자격이 있다. 따라서 정치적인 성향도 다르게 나타나고 있는데, AFBF의 경우에는 공화당을 지지하는 회원이 상대적으로 많고, NFU의 경우에는 민주당을 지지하는 회원이 상대적으로 많다. 두 조직의 내부 조직 구조를 살펴보면, 대체로 임원 및 스태프를 중심으로 하는 관리조직, 교육조직, 서비스조직(주로 보험 및 은행 등과 관련된 부분)등으로 나누어진다. 이 중 관리조직은 일정한 보수를 받는 비영리 정치조직이고(실무자), 교육조직은 농민들 또는 차세대 리더육성을 목적으로 설립된 비영리 교육조직이며, 서비스조직은 자체에서 은행 및 보험회사를 보유, 운영하거나 기존의 다른 회사와 연계하여 회원들의 이익 및 편의를 도모하는 이윤추구 조직이다. AFBF의 경우 상대적으로 자유무역의 실천을 주장하는 반면, NFU의 경우에는 자유무역을 지양하고 공정무역을 강조하는 입장이다.

3.1 National Farmers Union

3.1.1 조직과 구성

가. 기본이념 및 설립목표

NFU의 설립 목적은 가족농과 목장주 및 지역사회를 위한 삶의 질과 경제적 웰빙을 향상시키고, 보호하기 위한 것이었다.

나. 조직 및 구성

NFU는 주별 조직과 지역 조직으로 구분되며, 주별 조직은 아래 그림의 진한 부분에 나타나는 것처럼 23개 주 조직에 32개주의 농민이 가입하고 있고, 32개 주 이외의 지역의 농민들은 아래 그림의 연한 부분으로 동과 서의 두 개의 지역 조직에 가입되어 있다<그림 2-13 참조>. 일반적으로는 주 또는 지역조직에 가입하면 자동적으로 중앙조직에 가입되나, 주 또는 지역조직이 없을 경우에는 중앙조직에 직접 가입한다. 중앙조직과 주 및 지역조직의 조직체계는 회장을 중심으로 하는 조직체계를 가지고 있다.

회장을 비롯한 임원 및 사무요원의 숫자는 주별 특성에 따라 다르게 나타나고 있으며, 대체로 작은 조직은 회장, 부회장, 회원담당, 협동조합 담당 등으로 구성되어 있으나, 큰 조직의 경우에는 이 외에 법률, 교육, 회원, 커뮤니케이션 담당 등의 사무요원 등으로 나뉘어져 있다.

<그림 2-13> NFU의 조직 지도



다. 회원의 자격

정회원은 농장과 목장의 가족이며, 소비자, 노동조합원 등이 준회원으로 가입되어 있다. 정회원 및 준회원이 단체로부터 누리는 혜택은 아래와 같다.

- 구매액의 일정 비율이 NFU로 적립되는 신용카드 제휴 프로그램 제공
- 중앙조직 및 주 지회의 뉴스레터 발송
- 보험 프로그램 제공
- 렌트카 회사와 제휴(디스카운트)
- 소액 생명 및 상해 보험 가입(본인, 배우자, 자녀)
- 치과, 안과병원 및 보험회사와 연계된 보험 프로그램 제공
- NFU 보험회사를 통한 보험 서비스 제공

라. 지도부의 선출방법

각 군(카운티)의 대표가 주 정기총회 시 주의 대표를 선출하고, 주의 대표가 이사로 되어 있는 전국 이사회에서 전국 정기총회 시에 전국 대표를 선출하는 방식을 취하고 있다. 회장을 보좌하는 임원은 회장이 추천하고, 이사회 의 찬성을 통하여 회장이 임명한다. 임원진과 이사진은 경우에 따라서는 실비를 받을 수도 있으나, 실무자들은 정기적인 보수를 받고 있다.

마. 단체활동을 위한 자원조달 방법

단체의 재원은 주로 회원의 회비와 정보지 구독료, 자체사업 등을 통해 조달하고 있다. 회원의 회비는 1년~5년 회원과 평생회원으로 구분하고 있으며, 주별 농업 상황에 따라 기간은 자율적으로 정하고 있다. 회비의 수준은 10달러에서 1000달러까지 농업규모 등에 따라 주별로 자율적으로 정하여 징수하고 있다. 기타로 전자 뉴스레터 발송 서비스를 통해 연 10달러의 서비스 비용과 자체사업(보험, 교육사업 등), 기존의 회사와 연계된 사업 등을 통해 재원을 얻는다.

3.1.2 역사적 배경 및 주요사업

가. 태생배경 및 연혁

NFU는 미국 산업혁명기에서 농장의 소득과 안정적 경영, 어려운 가족농을 돕는 일에 관심을 가지고 있던 순수 농민들에 의해 1902년 텍사스 포인트시에서 설립되었다. 현재 회원으로는 250,000의 농장과 목장이 가입되어 있으며, 농장 및 목장, 그들이 살고 있는 지역사회의 경제적 웰빙과 삶의 질 향상 및 보호를 위해 활동하고 있다<표 2-9 참조>.

< 표 2-9 > NFU의 주요 연혁

연 도	활 동 내 역
1902	·텍사스 포인트시에서 NFU 설립
1903	·최초의 마케팅 협동조합을 조직함
1922	·카퍼볼스테드법(Capper-Volstead Act) ²⁴⁾ 지원
1930	·NFU 청년 교육 프로그램 기초
1943	·영속적인 학교 점심 급식 프로그램의 제안
1976	·농민 대부용 소규모 사업 경영을 위한 권한 부여
1993	·국제무역협상과 관련된 문제 인식 제고
2001	·새로운 미국 농업법(Fam Bill) 논쟁에서 주도적 역할 담당

24) 시장경제가 발달한 미국에서는 1922년 카퍼볼스테드법을 만들어 협동조합이 공동으로 시장활동을 할 수 있도록 합법화하였다. 협동조합의 공동행위나 독점(trust)을 허용하고 있는 카퍼볼스테드법은 현재도 시행중에 있다. 이 법률에서는 다음과 같이 규정하고 있다. “농업인, 작물재배인, 목장경영주, 낙농가, 땅콩 혹은 과일 재배자로서 농산물 생산에 종사하는 사람은 조합이나 법인체 혹은 자본

나. 주요사업

NFU의 주요사업은 아래의 표와 같다<표 2-10 참조>.

< 표 2-10 > NFU의 주요사업

구 분	내 용
협동조합 지원	·협동조합 형성 및 지역 사업에 대한 지원
교육사업 수행	·안전 농산물 홍보, 단체 홍보지 발간 - "Eat Fresh, Buy Local", "Farmers Union Coloring Book" · 전국 리더십캠프 개최 · 4종류의 농촌 학생장학금 사업 · 인턴십 프로그램 진행 · NFU 교육센터 운영 - 어린이, 청년, 성인 교육 프로그램 운영 - 회원용 결혼식, 회의, 캠핑 등으로 사용
입법 활동	· 워싱턴 시에 대정부 로비 및 연락 관련 사무소 설치 · 법안 개선, 규정과 조례에 대한 대응 활동
정기총회 개최	· 전국과 주별로 매년 1회 개최
전국 리더십 대회 개최	· 각 주 및 지역의 회장들로 구성
국회 및 농무성 의원과 정기 회의	· 농민들이 당면한 현실과 법률상의 문제를 개선할 수 있도록 정책당국자와 분, 가을 정기회의 개최
자회사 운영	· 보험 및 교육센터 등을 포함한 4개의 자회사 운영
주요 정책 결정 참여	· 매해 정기총회에서 그 해의 정책을 결정하며, 낙농, 에너지와 환경, Farm bill, 무역 등의 정부 정책 결정에 참여

3.2 American Farm Bureau Federation

3.2.1 조직과 구성

가. 기본이념 및 설립목표

AFBF는 농장과 목장 가족의 교육 개선, 경제적 기회와 사회적 진보를 성취하고, 국가적 웰빙을 추구하기 위한 행동을 명확화 하거나 농장주와 목장

금의 유무에 상관없이 그 밖의 다른 형태를 통해 공동으로 당사자들이 가공하거나 당사자들의 노력으로 만든 생산물을 시장에 출하하거나 운성하거나 혹은 다른 주나 외국에 판매할 수 있다. 이러한 조합은 영업대리점을 공동으로 가질 수 있으며 조합들과 그 조합원들은 그들의 목적을 달성하기 위해 필요로 하는 계약이나 협정을 체결할 수 있다.”

주의 문제점을 분석하기 위한 목적으로 농장과 목장가족을 대표·관리하는 비정부적, 자발적, 자원봉사자 중심으로 조직된 독립기구이다. AFBF 설립의 구체적인 목적으로는 ① 보다 많은 이윤 지향의 농업경영과 살기 좋은 농촌 사회 건설, ② 모든 수준의 농업 생산자들의 목소리를 대변, ③ 개인적으로는 목적 달성을 할 수 없는 부분에서 회원의 안정적인 이윤 획득을 위한 통일된 조직을 제공, ④ 풀뿌리 조직을 통해 통일된 국가적 차원의 농업의 목소리를 내기 위한 것이다.

AFBF의 조직은 중앙조직 아래 50개주의 지부조직이 존재하며, 중앙조직과 주별 지부조직의 규모로 봤을 때 상대적으로 NFU보다 복잡하고 크다할 수 있다. 중앙조직의 경우 회장과 부회장 밑에 11개 정도의 팀으로 이루어진 부서와 사무요원이 있다(평의회/ 공공관련 팀/ Farm Bureau 뉴스/ 경제 분석 팀/ 조직 팀/ 공공정책팀/ 환경, 에너지, 노동, 운송, 보존/ 농업정책, 축산, 예산, 세금/ 무역정책, 협정, 인가, 배상, 생물공학/ 서비스 관리 팀/ 회계 팀). 주별 지부 조직의 경우에도 회장 아래 법률, 교육, 마케팅, 공공복지, 금융 등의 담당자가 있다. 이렇게 중앙·지역 조직은 여러 가지 사업을 겸하고 있고, 성공적인 농장경영의 사례가 많아 이윤지향적이나 정치적인 성향이 짙은 조직이다.

나. 회원의 자격

AFBF의 회원은 농장과 목장의 가족을 정회원으로 하며, 관련 기관 및 회사도 회원으로 참여가 가능하다. 회원 가입시 혜택은 아래와 같다.

- Farm Bureau Country : AFBF 회원의 하나인 Grainger사를 통한 무료 운송, 파머스 마켓의 지원 및 연계(지역 파머스 마켓의 과일과 채소), 렌터카 회사와 연계를 통한 비용 할인, 엔진오일 회사와 연계를 통한 비용 할인, 호텔 할인, 자동차 회사와 연계를 통해 자동차 구입 시 할인 혜택 등이 있다.
- Farm Bureau Bank 이용
- Farm Bureau Apparel 이용
- Farm Bureau Acres : 마켓 뉴스와 정보 제공

다. 지도부의 선출 및 재원조달 방법

각 군(카운티)의 대표가 주 정기총회 시 주의 대표를 선출하고, 주의 대표가 이사로 되어 있는 전국 이사회에서 전국 정기총회 시에 전국 대표를 선

출하는 방식을 취하고 있다. 회장을 보좌하는 임원은 회장이 추천하고, 이사회 회의 찬성을 통하여 회장이 임명한다. 임원진과 이사진은 경우에 따라서는 실비를 받을 수도 있으나, 실무자들은 정기적인 보수를 받고 있다.

회원의 연회비는 연간 30\$로 정해져 있으며, 그 밖에 재원은 AFBF에서 운영하고 있는 은행과 작업복 제작 회사, 보험회사 등을 통해 조달하고 있다.

3.2.2 역사적 배경 및 주요사업

가. 태생배경 및 연혁

1919년 시카코에 모인 30개주의 농민들을 중심으로 한 소규모 농민조직으로 출발하여, American Farm Bureau Federation 설립하였다. 농민들이 자발적으로 만든 조직을 통하여 농민의 목소리를 내는 것이 설립 당시의 목적이었다. 1919년 이후 AFBF의 주요 연혁은 아래의 표와 같다<표 2-11 참조>.

<표 2-11> AFBF의 주요 연혁

구 분	내 용
제1차 세계 대전 전	<ul style="list-style-type: none"> · 미국 각지에서 군(카운티)의 농업개량보급원, 농업 전문가, 농사자문 실무자 등을 동원해 농민들에게 과학적인 연구의 결과물을 제공하는 사업이 실시되었음. · 전쟁이 끝나기 전 몇몇 주의 군(카운티) Farm Bureau들이 주 차원의 조직을 건설
1919년도	· AFBF 설립
1933년도	· 제1차 농업조정법 입안과 통과에 주요한 역할 담당
1938년도	· 제2차 농업조정법 입안과 통과에 주요한 역할 담당
제2차 세계 대전 기	· 가격통제에 반대하는 활동 전개
제2차 세계 대전 이후	<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 농산물 가격지지정책을 축소하기 위한 방안들을 지지하면서 농가경제가 시장경제 원리에 보다 많이 의존하도록 만드는 방향으로 전환 · 전반적으로 농업관련기업에 우호적인 태도를 보여 왔지만, 여전히 많은 소농들의 신뢰를 받고 있음. · 대부분 가족 단위로 가입되며, 현재 회원은 300만명을 넘는 것으로 나타나고 있음. · 매년 대표자 회의를 개최하고, 매주 정기 간행물로 Farm Bureau News 발행

나. 주요사업

AFBF의 주요활동으로는 FBACT는 의회의 영향력 있는 인사를 통하여 농업과 지역의 관심사를 증진시켜 나가고 있으며, 연례 정기총회를 개최하여 동물농업/ 에너지와 수송/ 환경과 토지 이용/ 농업정책(2007 Farm Bill)/ 이민과 농장노동자/ 국제무역/ 지역개발/ 조세정책 등을 토론하고, 결정된 사항들에 대한 입법활동에도 적극적으로 활동하고 있다. 또한, 여성농업인, 청년, 성인 교육을 통해 전문 농업인을 육성하기 위해 노력하고 있는데, 구체적으로 보면 다음과 같다.

- 여성위원회 : 여성들을 대상으로 리더십 개발, 정치적 영향력, 중요한 현안 문제, 농업 교육 등의 프로그램 운용
- 청년 농장주 및 목장주 교육 프로그램 운용(리더십 함양 목적)
- 농업교육부서 설립(1998년) : 농업의 공공성에 대한 교육으로 국가적 지도자로서의 조직의 역할을 향상시키기 위한 목적
- 농업교육프로그램 가동 : 농업의 역사, 생산, 생산과정, 마케팅, 유통, 영양문제 등에 대한 프로그램 제공

3.3 미국 농민단체의 농정참여 형태 및 영향력

3.3.1 정책대안의 절차 및 방법

농정에 대한 문제 및 대안 제시는 전형적으로 아래로부터 위로 전달되는 방식, 즉 현장의 목소리가 대변되는 방향으로 이루어지고 있다. 우선 전국과 주의 대표는 지역의 대표자들에 의해 선출되고, 이들은 자연스럽게 지역현장의 목소리를 전달되고 있다. 워싱턴 정부 관련 사무소 상시 설치를 통해 현장의 목소리를 전달 대변하고, 이를 위해 로비 및 영향력을 행사하고 있다. 또한, 연례 국회의원과 농무성 공무원들과의 회합을 통해 현장의 목소리를 정부 측에 전달하도록 주선하기도 하며, 이를 통해 현장의 목소리를 주요 정책결정자들에게 전달한다. 농정 및 정책 현안, 입법 등에 있어서 농업 현장의 목소리가 정책 결정 및 입안 현장으로 전달되는 방식이 매우 시스템적으로 이루어져 있다.

3.3.2 농정참여에 대한 영향력

미국 농민단체의 농정참여에 대한 영향력을 한마디로 설명하기는 쉽지 않지만, 그러나 농정에 대한 참여가 지역 농민의 견해를 시스템적으로 다양한 창구와 방법을 통해 전달할 수 있고, 실제로 과거 여러 번의 법안 입법과정에서 농민단체들이 주도적 역할을 담당해 왔다는 점에서 본다면 농정에 대한 기여는 상당히 크게 나타나고 있다. 특히 품목별 전문조직의 경우에는 농업계 전반을 대표하는 NFU나 AFBF에 비해 더욱 강력한 로비력과 영향력을 가지고 있다. 이들 농민단체는 회원의 구성과 지지기반이 다르고 각 조직마다 상이한 정책적 접근을 시도하고 있는데, FTA를 예로 든다면, AFBF는 자유무역 지지 및 확대를 지향하는 반면, NFU는 자유무역을 지양하고, 공정무역을 강조하는 편이다. 때문에 굳이 농정에 대한 영향력을 평가해야 한다면, 어느 쪽의 정책이 보다 현실 정책에 반영이 많이 되고 있는지에 따라 그 영향력의 우열을 평가해 볼 수는 있을 것이다.

3.3.3 정부의 육성 및 지원현황

농민단체에 대한 정부의 직접적인 지원은 없다. 정부에 대한 농민단체의 지원은 농민교육에 대한 지원 정도이고, 그 외에 정부가 농민단체를 위해 직접적인 지원을 하고 있지 않다. 100년 가까운 조직의 역사 속에서 각 조직은 이미 현장에 깊은 뿌리를 내리고 있고, 스스로 생존할 수 있는 물질적 기반(자회사, 은행, 보험회사 등)을 갖추고 있기 때문에 굳이 정부의 지원을 바라고 있을 필요도 없다.

3.3.4 농정참여에 있어 농협과의 관계 및 역할

정치 지향적 조직인 NFU와 AFBF 및 품목별 조직은 농정에 직·간접적으로 참여를 하고 있으나, 농협의 경우에는 경제적인 조직이기 때문에 직접적인 참여는 하지 않고, 농협에서 필요한 정책적 고려사항은 지역의 정치 조직을 통해 정부에 전달되는 방식으로 역할 분담이 이루어지고 있다. 지역의 농장과 목장은 NFU나 AFBF 그리고 품목조직이나 농협 등에 중복적으로 가입하고 있고, 이들이 목소리가 각종 조직을 통해 정부에 전달되는 방식으로 시스템화 되어 있기 때문에 농민단체간의 역할 분담은 자연스럽게 이루어지고 있다.

3.4 미국 농민단체의 특성 및 시사점

3.4.1 미국 농민단체의 특성

미국 농민단체의 특성을 살펴보면, 5가지로 특성을 구분할 수 있는데, 구체적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 기능과 역할의 분담이 농민단체 간 자연스럽게 이루어지고 있다. 이는 농가가 다양한 단체에 중복적으로 가입되어 있고, 농민단체는 이들 현장의 의견을 전달할 의무가 있다. 현장의 목소리가 정책 입안 및 결정권자에게까지 전달될 수 있는 구조로 농정참여의 방식이 시스템화 되어 있다는 점이다.

둘째, 정부의 지원은 거의 없다고 할 수 있다. 농민들을 대상으로 하는 교육에 대해서는 지원하는 점을 제외하고는 정부의 직접적인 지원은 없다.

셋째, 농민단체의 회원인 농민들이 직접 회비를 내고 참여하는 실질적인 현장조직을 가지고 있는 단체이다.

넷째, 일반적으로 100년 내외의 오랜 역사를 통하여 농민과 지역에 깊이 뿌리를 내리고 있는 조직이 대부분이며, 조직의 역할과 기능이 차별적으로 분리 되어 있다.

마지막으로, 스스로 생존할 수 있는 물질적인 기반을 갖추고 있다. 자회사, 은행, 보험회사 등을 통하여 외부의 지원 없이도 운영될 수 있는 물질적인 기반이 조성되어 있다. 이는 정부의 지원이나 간섭 없이 현장의 목소리를 정부에 제대로 전달할 수 있는 물질적 토대가 되고 있다. 또한, 농민들에게 정책적인 이슈 외에도 생활에 필요한 현실적인 서비스를 제공하고 있다. 농민단체의 준회원으로 다양한 서비스 회사를 참여시키고, 이들 서비스 회사가 농민들에게 할인된 저렴한 가격의 서비스를 제공하되 농민단체의 경우에는 각종 홍보 및 가격정책을 통하여 농민고객을 이들 준회원 가입사로 연결시키는 방식으로의 상호윈윈 전략을 구사하고 있다.

3.4.2 시사점

미국 농민단체의 활동상황에 대한 시사점을 살펴보면, 아래와 같다.

첫째, 회비를 내는 진성 농민 회원의 확대를 통해 실질적인 현장 농민들의 조직화를 강화하고 있다.

둘째, 생존을 위한 자체적인 물질적 기반 확대를 통해 정부의 지원이나 간섭에서 벗어나 독자적으로 현장의 목소리를 제대로 전달할 수 있도록 조직의 성격을 전환하였다. 즉, 정부의 지원 없이 독자적인 생존을 기반으로 한다면 중복적인 기능과 역할을 보이면서도 농민단체들이 다양하게 분화되는 현상

은 지양되어 나갈 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 의사전달 방식에 있어서 시스템화 된 방식으로 전환하였다. 정책 수용자의 수용의지 등도 문제가 되겠지만, 의사전달 방식이 제대로 형성되어 있지 않다면, 의사전달이 시위라는 방식으로만 표출될 수밖에 없다.

넷째, 다양한 농민단체 간 조직의 구성과 내용에 따라 차별화된 기능과 역할 분담 및 서비스를 하고 있다.

마지막으로 농민회원 들을 위해 실생활 속에서 필요한 부분과 관련된 다양한 연계 사업과 실질적인 서비스 제공 및 이를 통한 진성 회원의 확대를 꾀하고 있다는 것이다.

4. EU와 아시아 농민단체 연합체의 현황 및 활동상황

4.1 EU의 COPA와 COGECA²⁵⁾

4.1.1 유럽농민단체협의회(COPA)²⁶⁾

1957년 3월 로마조약에 의해 EC가 출범함에 따라 공동농업정책(CAP)이 유럽농정의 중요한 부분으로 등장하게 된다. 이에 따라 유럽연합은 EC 창설 초기부터 농업단체와 긴밀한 협력관계를 갖고 다음해 7월 이탈리아의 스트레사에서 개최된 EC의 공동농업정책 출범회의 때부터 농민단체의 대표들을 참관자격으로 초청했다.

농민들도 농업부문에서 공동체가 차지하는 비중이 중요함을 인식하고 1958년 9월 최초의 범유럽농민단체협의회(COPA)를 창설하였으며 다음해 9월 농업협동조합 협의회인 COGECA를 창설하기에 이르렀다<표 2-12 참조>.

현재 COPA에는 유럽연합의 25개국 53개 단체, 불가리아와 루마니아의 5개 연합체, 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 터키의 7개 파트너 단체로 구성되어 있으며, 출범 초기부터 유럽연합에 의해 유럽연합 농민단체의 이익을 대변하는 기구로 인정되어 EU 집행위의 농정부문 파트너역할을 수행해 오고 있다. COPA의 사무국은 1959년 4월 설립되었으며 COGECA 사무국과 1962년 12월부터 통합하여 운영하고 있다. 현재 COPA와 COGECA는 공동으로 사무국을 운영하고 있으나 별도의 회장단과 회원단체로 구성되어 있다.

25) “김진국, 농협중앙회(2001)”, “김육곤, 경기대학교(2001)” 인용 및 COPA-COGECA 홈페이지 (<http://www.copa-cogeca.be>) 참조

26) COPA의 정식명칭은 불어의 Comite des Organisations Professionnelles Agricoles del'union Europeenne의 약자이며 영어로는 Committee of Professional Agricultural Organizations in the European Union로 표기한다. COPA, 『Information Brochure』, 1998.

< 표 2-12 > 회원국별 COPA 회원단체 명단

국가명 (회원단체수)	회 원 단 체 명	소재지
오스트리아 (1)	오스트리아농업회의소회장회의 (PK : Praesidenkonferenz der Landwirtschaftkammern)	빈
벨기에 (3)	벨기에농업연맹(AAB : Alliance Agricole Belge) 농민연맹(BB : Boerenbond) 왈롱농업연맹(Agriculture Wallone)	브뤼셀 루벤 잔블루
덴마크 (3)	농업협의회(Landbrugstaadet) 농민단체연합회(De Danske Labborofeninger) 덴마크 가족농연합회(Danske Familielandbrug/Husmandsforeninger)	코펜하겐 코펜하겐 코펜하겐
핀란드 (2)	농업 및 임업생산자중앙회(MTK : Maa-Ja Metsatalous Tuottajain) 스벤스카지역농업생산자연맹(SLC : Svenska Landbruksproducenternas Central Foerbund)	헬싱키 헬싱키
프랑스 (3)	농업회의소(APCA : Assemblee Permanente des Chambers D'Agriture) 농업상호신용금고전국연합회(CNMCCA : Confederation Nationale de la Cooperation et du Credit Agricoles) 전국농업생산자연맹(FNSEA : Federation Nationale Syndicats d'Exploitrnats Agricoles)	파리 파리 파리
독일(1)	독일농민연맹(DBV : Deutscher Bauernverband)	본
그리스 (2)	농협중앙회(PASEGES : Confederation Panhellenique des Cooperatives Agricoles) 농업단체연합회(GESASE :General Confederation of Greek Agrarian Association)	아테네 아테네
아일랜드(1)	아일랜드농민협회(IFA : Irish Farmers' Association)	더블린
이탈리아 (3)	전국경작자연맹(COLDIRETTI : Confederazione Nazionale Diretti) 이탈리아농업연합회(CONFAGRICOLTURA : Confederazione Generale Dell' Agricoltura Italiana) 이탈리아농업연합회(CIA : Confederazione Itliana Delgi Agricoltori)	로마 로마 로마
룩셈부르크	농민연맹(CPL : Centrale Paysanne Luxembourgeoise)	룩셈부르크
네덜란드(1)	농민연맹(LTO : Land-En Tuinbouworganisatie)	헤이그
포르투갈(1)	포르투갈농업연합회(CAP : Confederacao Dos Agricultures de Portugal)	리스본
영국 (3)	잉글랜드 웨일즈지역 농민연맹중앙회 (NFU : National Farmers' Union of England and Wales) 스코틀랜드농민연맹(SNFU : National Farmers' Union of Scotland) 얼스터농민연맹(UFU : Ulster Farmers' Union)	런던 미드로티안 벨파스트
스페인(3)	농업연맹(ASAJA : Asociacion Agraris-Jovenes Agricultores) 농업농촌단체연합회(COAG-IR : Coordinadora de Organizaciones de Agricultores Y ganaderos-Iniciativa Rural) 소농연맹(UPA : Union de Pequennos Agricultores)	마드리드 마드리드 마드리드
스웨덴(1)	농민연맹(LRF : Landbrukarnas Riksforbund)	스톡홀름

COPA는 세 가지 기본이념에 바탕을 두고 운영되고 있다. 가장 우선적인 이념은 유럽연합의 다양한 농업부문과 지역을 대표하는 단체들이 각 부문과 지역에 영향을 미치는 문제들을 의논하고 당면한 문제에 대한 해결책을 제시할 수 있도록 운영하는 것이고, 두 번째는 농업·농업정책, 그리고 일반정책과의 조화를 고려하는 전체적인 맥락을 중시하면서 업무를 조정하는 일이며, 세 번째는 모든 부문과 지역의 이익을 공동으로 대변하는 것이다.

COPA의 설립목적은 우선 EU 공동농업정책의 입안, 개혁과정에서 나타나는 문제를 연구하여 의견을 제시하고 집행과정에 대한 감시와 영향력을 행사하는 것을 들 수 있다. 그 다음으로는 농민이익의 보호와 다른 산업부문과 동일한 생활 및 작업여건을 확보하고 소득을 보장하는 데 필요한 조치의 수행과 공동문제에 대한 해결책을 강구하는 것이다. 이와 더불어 유럽연합 당국은 물론 유럽연합 단위에 설립된 다른 부문의 이익단체 및 사회 조직들과의 연대관계를 유지하고 개발하는 것을 들 수 있다.

COPA의 회원자격으로 정회원은 농업전문단체로서 전국적인 조직인 중앙회 또는 전국연합 중 EU 회원국내에서 농업관련 종합적인 업무를 수행하는 기관으로 한정하고 있으며, 정회원의 요건을 갖춘 조직으로 현재 EU가입을 요청하였거나 가입 가능성이 있는 국가는 준회원으로 가입할 수 있다.

4.1.2 유럽연합 농협협의회(COGECA)²⁷⁾

COGECA는 1959년 9월 창설되었으며 유럽연합 15개국의 33,000개 농업협동조합의 이익을 대변하는 기구이다. 현재 15개 회원국의 17개 농협중앙회가 회원기관으로 가입되어 있다. COGECA의 회원조합 조합원 수는 14백만명, 직원 수는 전체 약 800천명, 구매사업의 50%, 농산물 판매사업의 60%를 점유하고 있다.

COGECA의 활동 목적은 먼저, 유럽연합차원에서 농어업협동조합의 이익을 대변하고, 비협동조합 기업과의 비교를 통해 협동조합의 발전에 기여하는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 공동농업정책의 입안과 집행과정에 참여하고, COPA와의 연대, 유럽연합 내의 협동조합 간 협력을 통해 유럽연합에 대한 농정활동을 수행한다.

COGECA의 정회원은 유럽연합 회원국의 전국단위 농협중앙회 혹은 연합회로 회원단체 회장단회의에서 만장일치에 의해 가입되며 현재 17개 단체가 정회원

27) 유럽연합농협협의회인 COGECA는 불어인 Comite General de la Cooperation del'Union Europeenne의 약자이며 영어로는 General Committee of Agricultural Cooperation in the European Union로 표기한다.

으로 가입해 있다. 준회원은 자동 준회원과 회장단 회의에 의해 승인이 되는 준회원으로 나누어지며 현재 자동 준회원 1개 단체와 인정회원 2개 단체가 있다. 회원가입의 결정은 만장일치제이나 신청 후 6개월 동안 승인이 되지 않을 경우에는 가중다수결(qualified majority)²⁸⁾에 의해 결정된다<표 2-13 참조>.

< 표 2-13 > COGECA 정회원단체 현황

국명 (수)	회원단체명	소재지
오스트리아 (1)	오스트리아라이파이젠연합회 (ORV : Oesterreichischer Raiffeisenverband)	빈
벨기에(1)	농민연맹(Boerenbond), AVEVE	루벤
덴마크(1)	덴마크 협동조합중앙회(Danske Andelsselskaber)	코펜하겐
독일(1)	독일 라이파이젠연맹(DRV : Deutscher Raiffeisenband)	본
스페인 (1)	스페인농협연합회(CCAE : Confederation de Cooperativas Agrarias de Espana)	마드리드
프랑스 (1)	프랑스농협중앙회(CFCA : Confederation Francaise de la Cooperation Agricole)	파리
영국(1)	농협연합회(FAC : Federation of Agricultural Cooperative Ltd.)	런던
그리스 (1)	농협중앙회연합회(PASEGES : Confederation Panhelleniques des Cooperatives Agricoles)	아테네
아일랜드(1)	아일랜드농협기관협회(ICOS : Irish Cooperative Organization Ltd.)	더블린
이탈리아 (3)	전국농업, 식품협동조합연합회(CONFCOOPERATIVE : Federazione Nazionale delle Cooperative Agricole ed Agroalimentari) 전국농업협동조합협회(ANCA-LEGA : Associazione Nazionale Cooperative Agricole) 이탈리아농업협동조합총협회(AGCI : Associazione generale Italiana Cooperative Agricole)	로마
룩셈부르크 (1)	룩셈부르크농민연맹(CPL : Centrale Paysanne Luxembourgeoise)	룩셈부르크
네덜란드 (1)	농협중앙회(NCR : Nationale Cooperatieve Raad voor Land-en Tuinbouw)	헤이그
포르투갈 (1)	전국농협연합회(CONNFAGRI : Confederation Nationale des Cooperatives Agricoles du Portugal)	리스본
스웨덴 (1)	스웨덴 농민연맹(LRF : Federation of Swedish Farmers)	스톡홀름
핀란드 (1)	협동조합중앙회(Finn Coop Pellervo)	헬싱키

28) 각 회원국별로 배분되어 있는 투표 수에 따라 결정되며, 전체 110표 중 80표 이상을 얻는 경우를 말한다.

4.1.3 COPA와 COGECA의 조직 및 의사결정 구조

COPA와 COGECA의 운영방식은 거의 비슷하나 단지 일부기구의 운영에 약간의 차이가 있다. 양 협의회는 모두 의장단, 회원기관 회장단회의, 작업반은 공히 두고 있으나 COPA는 총회, 일반전문가그룹, 공인협회를 운용하고 있으며, COGECA는 일반경제그룹과 전문가 위원회를 운용하고 있는 점에서 차이가 있다<표 2-14 참조>.

< 표 2-14 > COPA와 COGECA 기구 비교표

C O P A	C O G E C A
총회(General Assembly)	회원단체 회장단 회의(Praesidium)
회원단체 회장단 회의(Praesidium)	의장단(Presidency) : 회장 1명, 부회장 3명
의장단(Presidency) : 회장 1명, 부회장 4명	일반경제위원회(General Economy Committee)
일반전문가그룹(General Experts Group)	작업반(Working Group)
작업반(Working Group)	전문가회의(Specialist Committee)
공인협회(Recognized Associations)	

자료 : COPA, Information on COPA and COGECA, September 1998.

4.1.4 COPA의 기구 및 역할

COPA의 기구로는 우선 총회를 들 수 있는데 COPA의 총회는 회원단체에 의해 임명된 대표들로 구성되며 총회는 회원단체 회장단 회의(Praesidium)에서 협의한 후 회장이 소집한다. 총회는 COPA의 일반적인 정책지침, 주요 이슈와 문제에 대한 토론을 하고 제시하며 의장은 총회에 활동보고서를 제출해야 한다.

회원단체 회장단 회의(Praesidium)는 COPA의 최고의사결정기구로 중요 정책의 결정, 주요 실무작업반(Working Group)의 신설 및 폐지, 의장단에 대한 권한의 위임, 회계의 결산, 예산 심의 및 승인, COPA/COGECA 운영에 관한 정관 및 규정의 개정 및 승인 등을 의결한다. 회장단은 각 정회원 조직이 지명한 1인의 대표로 구성되나 하나의 조직만 가입되어 있는 회원국은 동 조직 내의 다른 대표 1인을 동행할 수 있다. 각 회장단 회의에는 COGECA 회장, 청년농업인연합회(CEIA) 회장, COPA 여성위원회 의장, COPA의 일반 전문가그룹(General Experts Group)의 의장도 참가할 수 있다. 또한 의장이 회의의 운영에 도움이 된다고 판단될 경우 누구라도 초청할 수 있는데 이는 특히

의안에 각 부문과 관련된 주제가 상정될 경우 COPA의 작업단과 전문가회의의 의장, COPA와 COGECA 공동작업단의 의장이 해당된다. 회장단 회의는 의장에 의해 소집되며 매월 1회 셋째 주 금요일에 정기적으로 개최한다. 모든 의사결정은 총회에서 결정된 일반지침 내에서 필요한 결정을 내리고, COPA를 대표하는 기구이다. 표결 방식은 EU 집행위 의결방식과 같은 가중치에 의한 한정 다수결 원칙이다. 다수결은 110표 중 80표 이상을 득해야 하며, 국별로는 벨기에 6, 덴마크 6, 독일 12, 그리스 6, 스페인 12, 프랑스 12, 아일랜드 4, 이태리 12, 룩셈부르크 2, 화란 6, 오스트리아 6, 포르투갈 4, 핀란드 4, 스웨덴 6, 영국 12 표이다.

의장단(Presidency)은 회원단체 회장단회의에서 선출된 의장 1인과 부의장 4명으로 구성되며, 임기는 2년이다. 의장은 전임 의장의 출신국가에서 연속적으로 선출될 수 없으며, 부의장 4인도 국가가 중복되지 않아야 한다. 의장은 회장단 회의를 주관하고 임기 동안 의장이 소속한 회원기관은 의장 대신 회장단 회의에 참가할 대표를 다시 지명해야 한다. 임기 만료 전에 의장이 결석될 경우 새로이 선출된 의장 또는 부의장은 전임자의 잔여임기만 인정되나 1년 미만인 경우는 차기에 재선출할 수 있다. 회원단체 회장단은 구체적이고 긴급한 문제에 대해서는 의장단에 위임할 수 있다.

일반전문가 회의는 COGECA의 일반경제위원회와 유사하며, COPA의 회원단체 회장단 회의의 안건을 준비하는 업무를 담당하고 있는데 주로 COPA와 COGECA 실무작업단의 제안이 회장단 회의의 입장과 일치하는지 검토하여 회장단회의에 제출하는 역할을 담당한다. 또 전문가 회의는 독자적으로 또는 회장단의 요구에 의해 구체적이고 전반적인 문제를 검토, 제안 및 보고서를 회장단에 제출할 수 있다. 회원 조직의 고위직 주로 경제전문가들로 구성되며 전문가 회의의 의장은 회장단 회의에서 임명하며 2년 임기로 연임이 불가능하다. 현재 일반전문가그룹은 COGECA의 공동농업정책 실무작업반(CAP working party)과 함께 회합하고 있다.

실무작업반과 공인협회는 작목별 생산부문이나 경제, 사회, 기술 또는 법률과 관련한 특정 농업문제의 해결을 위해 회장단 회의에 의해 설치되었다. 현재 유럽연합 15개국의 전문가들로 구성된 작업반으로 유럽농업과 관련된 일반적인 문제(구조, 환경, 생명공학, 식품, 비료, 농약, 수송, 사회문제, 농촌관광 및 비식품부문) 뿐만 아니라 다양한 분야 및 농산물 품목별로 구성되어 작목별 또는 구조, 환경, 환경 등의 일반 문제를 다루는 실무작업반, 소위원회, 전문가 부문이 50개 정도 운영되고 있다. 실무작업반의 구성원은 회원단체에 의해 임명되는데 사안이 있을 때마다 자주 만나야 하므로 주로 브뤼셀

주재 각 농민단체의 대표 또는 직원이 참가하며 주요 사안이 토론될 경우에는 본국에서 직접 참석하고 있다. 의사결정방식²⁹⁾은 가중 다수결원칙이며 2년 임기의 의장 및 부의장을 자체적으로 선출하고 일반다수결에 의해 연임이 가능하다.

4.1.5 COGECA의 기구 및 역할

총회는 회장단회의와 협의하여 필요하다고 인정될 경우 회장이 소집할 수 있으며 총회의 목적은 정보제공 및 의견교환의 수준으로 주로 포럼형식으로 개최한다.

회원단체 회장단 회의(Praesidium)는 COGECA의 최고 의사결정기구로 COGECA의 목적과 관련된 모든 문제를 최종적으로 결정하는 기구이다. 정회원단체별로 3명의 대표를 파견할 수 있으며 의장단의 회장은 출신국가를 대표할 수 없다. 특히 COGECA의 의장단 회의에는 각 회원단체의 브뤼셀 사무소 대표가 자동적으로 참석할 수 있다. COPA와 마찬가지로 일반경제위원회, 작업반, 특별위원회의 의장도 필요에 따라 회의에 참석할 수 있으며 COPA의 공동작업반장도 참석이 가능하다. 표결 방식은 만장일치제가 아닌 경우 가중치에 의한 한정 다수결 원칙이다. 회의는 최소한 분기에 1회 개최되며, 회장이 필요하다고 인정할 경우, 정회원단체의 요구가 있을 경우 언제든지 개최되며 회의결과는 별도 결의가 없는 한 비밀주의가 원칙이다.

의장단(Presidency)은 회원기관 회장단회의(Praesidium)에서 임기 2년의 회장 1명과 부회장 3명을 가중다수결로 선출한다. 회장은 전임 회장과 동일한 국가출신이 되어서는 안되며 연임할 수 없으나 부회장은 연임이 가능한 3회 연속 재직은 불가능하고 각기 다른 국가로 구성되어야 한다. 회장은 회원단체 회장단 회의를 소집, 주재하며 대외적으로 COGECA를 대표한다.

일반경제위원회는 각 정회원기관에서 지명한 2명의 대표로 구성되며 월 1회 개최한다. 일반경제위원회는 회장단회의의 지시와 결정을 수행하며, 회장단 회의를 준비하며, COGECA의 작업반, 전문가위원회, COPA와의 공동작업반 업무조정과 일반적이고 특별한 업무를 수행한다. 동 위원회는 위원 중 3년 임기의 중임불가인 의장과 부의장을 선출하고 표결방식은 회장단 회의와 동

29) 전문가 회의 등의 의사결정은 두가지가 있는데 하나는 “A Points” 방식으로 이것은 실무작업반, 공인협회, 전문가회의 등에서 만장일치로 통과되었을 경우에는 “A Points”로 회장단 회의에 제출하고, 다른 하나는 “Written Procedure” 방식으로 실무작업반 또는 공인협회에 의해 제기된 문제가 긴급을 요할 경우 한정다수결 원칙에 의거, 팩스에 의해 결정하는 것이다. 이 경우 수신일로부터 2일 이내 회신해야 한다.

일하며 의장과 부의장은 회장단회의에 참석할 수 있다. 또한 작업반장과 전문가위원회의 장을 회의에 부를 수 있으며 COPA와 COGECA의 공동관심사를 논의하기 위해 COPA의 일반전문가그룹과 회의를 공동으로 개최하기도 한다.

전문가위원회는 회장단회의의 결정에 따라 설치되며 각 상품 및 농산물 품목과 관련된 기술적, 경제적 문제를 처리하고 다루기 위해 설치한다. 전문가위원회의 연구결과는 COGECA 회장에 제출되어 관련 정부기관으로 우송되며, 이들의 입장이 회원기관의 이해와 상충될 경우에는 조화를 찾기 위해 노력하거나 회장단회의에 회부해야 한다. 각 전문위원은 정회원 또는 관련 품목의 준회원기관의 지명에 따라 구성되며 기관당 최대 2명을 초과할 수 없다. 회의는 최소한 1년에 한번 이상 개최되며 회원기관의 요구 시 언제든지 개최될 수 있고, 3년 임기의 의장단을 구성하며 표결원칙은 다른 기구의 경우와 동일하다.

작업반은 회장단회의에서 설치를 결정하며, 법률, 재정 등 일반적 문제의 해결을 다루는 기구이다. 전문가 위원회와 마찬가지로 최소한 1년에 한번 이상 회의를 개최되며 회원기관의 요구시 언제든지 개최될 수 있고, 3년 임기의 의장단을 구성하며 표결원칙은 전술한 다른 기구의 경우와 동일하다<표 2-15 참조>.

< 표 2-15 > COPA/COGECA의 작업반 및 위원회 현황

구 분	종 류
COPA 작업반	경제반, 농업노동자고용주반, 여성위원회, 사회문제반, 산악 및 낙후지역반, 법률 및 금융반, 말(馬)반
COGECA 작업반	교육훈련반, 재정문제반, 법률문제반
COGECA 전문가위원회	동물사료위원회, 육류 및 축산위원회, 곡물위원회, 청과위원회, 낙농위원회, 어업위원회, 감자위원회, 와인위원회

자료 : COPA, Information on COPA and COGECA, September 1998.

4.1.6 COPA와 COGECA의 공동의사 결정 및 운영방법

COPA와 COGECA는 유럽연합 차원에서 양기관의 문제해결을 위해 조정위원회, 사목국, COPA 일반전문가회의와 COGECA 일반경제위원회간의 회의, 공동작업반, 예산, 재정 및 관리위원회 문제에 관해 협정을 맺고 이를 중심으로 운영한다.

조정위원회(Coordination Committee)는 COPA 의장단과 COGECA 의장단으로 구성되며 사무총장과 조정부장이 참석하여 COPA와 COGECA의 공동 관심사에 대한 입장과 활동을 결정한다. 조정위원회는 COPA와 COGECA의 협력과 관련된 모든 문제를 다루며 이를 위해 월 1회 개최를 원칙으로 양 기관의 회장이 요청할 경우 언제든지 개최한다. 조정위원회는 재무 및 관리 위원회 사무국에 대해 모든 필요한 지시를 내릴 수 있으며, 의사결정은 만장일치제이다.

1962년 이후 사무국은 COPA와 COGECA가 공동으로 운영하고 있으며 사무국은 양 기관의 원만하고 효율적인 운영과 COPA와 COGECA 공동의장단 회의에서 결정된 공동사항의 집행을 담당한다<표 2-16 참조>.

< 표 2-16 > COPA/COGECA 사무국의 업무분장

직 위	담당 업무	직원 수
사무총장	COPA/COGECA 총괄	비서 1명
부사무총장(동구 확대)	유럽 확대와 관련한 동구 농업조직 지원 관련	공동비서 1명
부사무총장(COGECA)	농협문제 전반, 코제카 회원기관 회장단 회의, 공동농업정책 전문가 회의, 협동조합 훈련관련	3명
부사무총장 (총무/재정/홍보)	재정, 인사관리, 홍보 여성위원회, 회원기관 정보 제공, 훈련 및 회의지원 등	7명
정책조정부장 (청과 포함)	회원기관 회장단 회의 일반전문가 그룹 청과, 원예, 농촌개발, 농촌관광, 와인 등 특수작물	4명
축산정책부장	축산, 낙농부문, 동물복지, 식품품질, 위생, 안전 법률 및 재정, 유기농업 및 양돈	3명
국제부장 (국제관계 및 경종작물)	국제농업정책분석, 국제관계, 곡물, 사료, 종자, 양자협상 관계, 농업예산, 통화통합, 문서관리 및 웹페이지 관리	4명
비서지원부장	경비지급, 환급, 청구, 회의장 배치 등	사무총장 비서겸직
통역 및 번역부장	통역 및 번역	13명
기술 지원부장	청소, 복사, 문서수발	3명
합 계		39명

자료 : COPA, Information on COPA and COGECA, September 1998.

사무총장은 COPA와 COGECA 의장단에 의해 임명, 지시를 받으며, 사무총장은 사무국 직원의 인사에 대한 책임을 진다. 사무국은 각 회원기관으로부터 정보를 수집하여 이를 가공하여 정보가 필요한 모든 이해관련기관에 제공해야 한다. 사무국의 업무는 EU의 집행위, 각료회의, 경제사회위원회, 지역위원회 등 공식기구와 EU의 사회경제조직단체들과 상호중의에 입각한 정기적인 정보교류 및 협력 또 관련 조직과 유럽연합 정부당국과 지속적인 접촉 창구를 유지하는 것이다. 사무국에는 각 회원국 출신 직원 약 50명이 근무하고 있는데 매년 300회의 회의를 주관하며 공용어로는 프랑스어, 독일어, 영어, 이탈리아어, 스페인어 등 5개 국어를 사용한다. 회원기관이 COPA와 COGECA의 효율적인 운용을 위한 자체 개혁프로그램을 요청하기도 하는데 1996년에는 전반적인 내부개혁 보고서를 발표하기도 하였다.

COPA와 COGECA의 공동작업반은 회장단회의(praesidium)에 의해 회원기관의 대표들로 구성된다. 표결은 만장일치제이나 불가능할 경우 가중치에 의한 한정 다수결의 원칙에 의거 결정된다. 공동작업반은 작업결과와 제안을 COPA의 전문가회의와 COGECA의 일반경제위원회에 제출하고 양기관은 합동회의를 열어 공동연구를 한다³⁰⁾. 공동 작업반은 2년 임기의 연임이 가능한 의장과 부의장을 가중다수결에 의해 선출한다.

4.1.7 예산 조달

COPA와 COGECA의 운영에 필요한 경비의 일정 부분은 유럽연합의 정부로부터 매년 지원받고 있는 것으로 알려지고 있으나, 정관상으로는 회원기관의 분담금에 의해 조달하는 것이 원칙이다. 회원기관의 분담금은 국가별 여건에 맞는 금액을 할당하도록 정관에 명시해두었다³¹⁾.

정회원인 협동조합과 농민단체의 회비분담은 국가별로 달리 결정되며 협동조합이 특별히 분담금을 더 많이 부담하는 것은 아니다³²⁾. 회원국은 국별 농

30) 공동작업반의 연구항목은 농촌관광, 알콜, 동물사료, 양식업, 종축우, 사탕무, 생명공학, 곡물, 협동조합발전, 면화, 식품, 비료 및 농약, 환경, 화해, 임업, 청과, 청과가공품, 유제품, 흙, 올리브오일, 유제품, 아마 및 대마, 양봉, 계란 및 가금류, 감자, 수의문제, 치커리, 홍보, 쌀, 종자, 농업구조, 담배, 수송, 우육, 양 및 염소육, 돈육, 와인 등의 40여 가지에 달한다.

31) 분담금 비중이 높은 독일, 스페인, 프랑스, 영국, 이탈리아는 32/275, 중상위 그룹인 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴은, 16/275, 그리스는 10/275, 중하위 그룹인 아일랜드, 포르투갈, 핀란드는 8/275, 가장 적게 납부하는 룩셈부르크는 1/275를 납부해야 한다.

32) 유럽연합 15개 회원국의 농민단체 및 농협중앙회는 유럽연합 공동농업정책의 중요성을 감안하여 모두 브뤼셀에 대표사무소를 두고 직원 1~2명을 상주시키고 있다. 대부분의 사무소가 COPA와 COGECA 본부가 있는 유럽농업회관에 입주해 있으며 독일, 오스트리아, 이탈리아 등 본국에서 많은 농민단체들이 나와 있는 경우에는 공동으로 별도 건물을 임차해서 사용하고 있으나 모두 유

협 및 농민단체의 분담금액과 표결 수를 사무국에 통보하고 매년 1.31, 4.30, 9.30 3회 분납을 하며 1개월 지연 시 벨기에의 평균은행이자율 보다 1% 높은 이자가 자동으로 부과된다.

분담금을 미납하는 경우 회원기관에 대해서는 2개월이 경과하면 납부독촉장을 발송하고, 6개월이 지나면 일차적으로 사무국에서 제공하는 모든 형태의 정보제공이 중지되며 이차적으로는 표결권을 제한하고 삼차적으로는 피선출권이 제한된다. 그리고 9개월이 지나면 각종 회의참석을 제한하며 1년이 지나면 회원자격이 박탈된다.

회원국의 일부단체가 방출될 경우에는 해당국가의 분담금은 나머지 단체들이 다시 분담하는 방식으로 분담금을 결정하도록 규정하여 국가별 분담금은 변하지 않는다. 연말결산보고서는 양 기관의 회장단이 외부 감사를 선임하여 최종적인 감사결과를 승인하여야 종료할 수 있다.

재무관리위원회는 공동사무국의 재정, 인사, 기타 행정문제와 관련된 모든 문제를 검토하여 이를 양 기관의 회장단회의와 조정위원회, 사무총장에게 조언하고 보고한다. 동 위원회의 위원은 COPA와 COGECA에서 각각 2명씩 임명되며 임기는 4년으로 매년 1명씩이 교체되는 구조로 되어 있다.

위원회의 의장은 COPA와 COGECA의 부회장 중 1명이 맡으며, 4명의 위원은 무작위로 매 회계연도의 대차대조표와 결산서를 조사하는 데 모든 관련 정보를 요구하거나 조사할 수 있다.

4.1.8 농정활동에 있어서의 농민단체와 농협의 관계(회원국 별)

오늘날 EU회원국의 농정활동은 거의 유럽연합의 수도인 브뤼셀에서 결정되며 회원국의 독자적 결정이란 거의 존재하지 않는다. 회원국 농업부는 정책의 집행기관에 지나지 않는다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 부분적으로 공동농업정책의 수행 과정에서 각 국의 재량권이 어느 정도 존재하며 COPA와 COGECA의 정책지침 하에서 국내적으로 수행해야 할 농정활동 분야도 상당히 있는 것도 사실이다. 그러나 나라마다 역사와 전통, 문화적 배경, 농업이 차지하는 위치의 차이로 농정활동에 있어 농민단체와 농협의 관계는 많은 차이를 나타내고 있다.

럽농업회관과 EU 농업집행위 건물에서 반경 1km 내외에 위치하고 있다. 이들은 COPA와 COGECA의 주요 회의에 본부를 대표하여 참석하기도 하며 필요한 정보를 제공한다.

가. 프랑스형(농민단체 주도의 이원적 체제)

프랑스의 민간부문 농업조직은 지역, 품목, 활동목적에 따라 다양하면서도 복잡하게 형성되어 있으며, 대표적인 조직으로 농업생산자연맹, 농협연합회, 농업회의소, 농업 신용기관연합회로 나눌 수 있다. 프랑스는 생산자단체와 마케팅과 유통부문 조직인 품목별 유통사업자가 함께 참가하는 생산자 및 유통인 협의회가 활발하여 이들이 관련 작목의 정책에 영향을 미치기도 한다. 농민단체는 농민회원들의 이익을 추구하는 면에서 농협 등 다른 경제부문의 조합들과 같은 성격이나 높은 가입율을 고려할 때 그 역할과 영향력이 훨씬 강력하다. 특히 프랑스는 단체와 조합의 창설이 자유롭기 때문에 다양한 농민단체가 존재하는데 농업생산자연맹(FNSEA, 1942년), 청년농민센터(CNJA, 35세 이하) 가족농조합총연맹(COSEF-MODEF, 1959년), 프랑스농업연맹(FFA, 1969년), 농민총연맹(1987년) 등이 있다. 이중 가장 활발한 활동을 하는 FNSEA가 농민들의 실제적인 이익추구에 가장 중요한 역할을 하며 정치적인 힘을 동반하여 정부 및 공공기관들과 경제, 사회적 현안들을 다루는 핵심적인 역할까지 수행하고 있다.

나. 독일형(농협과 농민단체의 이원적 체제)

농협과 농민단체가 별도의 조직으로 농정활동을 수행하는 형태로 독일, 스페인, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈, 핀란드 등의 국가에서 유사한 형태로 나타나며 이들 국가의 농협중앙회조직과 농민단체의 농정활동은 큰 차이가 있다. 농협의 농정활동은 농민단체에 비해 소극적³³⁾이 되며, 조사, 연구, 지도, 훈련, 홍보, 출판 등 대내적 활동에 치중하는 경향인 반면에 농업생산자가 직접 이해당사자가 된 농민단체의 농정활동은 무역자유화 등으로 농민의 이익과 직접 연관이 되고, 농정활동의 성과가 농민에게 직접 연결이 되므로 적극적이고 활발한 대외적 활동으로 연결되고 있다.

다. 스웨덴형(농협과 농민단체의 일원적 체제)

농협과 농민단체가 하나의 조직으로 농민을 위한 정치, 경제, 사회적 기능을 동시에 수행하고 있는 형태로 주로 스웨덴, 벨기에, 그리스 등이 해당된다.

33) 농정활동의 성과가 농협을 거쳐 간접적으로 전달되며, 시장경제의 발달로 농협에 대한 정부의 특혜가 사라지고 있어 자연스럽게 정부의 간섭과 영향력이 약해지기 때문이다.

즉 스웨덴(LRF), 브뤼셀(BB)의 경우 농민단체연합회가 농민단체중앙회의 역할과 농협중앙회의 역할 즉, 농민운동(movement)과 농민들의 사업(business) 기능을 동시에 수행하면서 상당수의 자회사를 소유하고 있다. 영국은 농민단체와 농협의 이원형이나 영국농민연맹(실제로 잉글랜드와 웨일즈지역)은 산하에 영국농업공제를 소유하고 사업을 하고 있다.

라. 덴마크형(농협과 농민단체를 포괄하는 농업협의회 체제)

덴마크는 사업체인 협동조합과 농민운동을 주도하는 농민연맹의 상위조직으로 농업협의회를 구성하여 농민의 정치, 사회, 경제적 이익을 대변하고 있다. 비록 프랑스, 독일, 영국 등에서도 상위조직을 구성하고 있으나 명목적, 상징적이며 덴마크와 같이 구체적이며 실질적인 활동은 하지 않고 있다.

마. 오스트리아형(농업회의소 체제)

오스트리아는 다른 유럽국가와 달리 농협을 대표하는 농협중앙회가 있고 부문별로 수많은 전국조직이 존재하고 있으나 전국농업회의소가 대표성을 지니고 있다. 농업회의소는 정부, 의회, 기타 전문기관을 상대로 한 농민권의 대변의 정치적 기능과 지도기능을 모두 담당한다.

회장단 회의는 대외적으로 오스트리아의 농업이익을 대표하는 데 회장단 회의는 9개 지역 농업회의소의 회장단과 농협중앙회 회장이 참가한다. 특히 농업회의소는 오스트리아 상공회의소, 연방노동회의소, 오스트리아 노조총연맹과 더불어 오스트리아 경제정책을 조정, 협의해 나가는 4대 기관으로 인정받고 있다.

4.2 아시아농민연합(AFA, Asian Farmers' Association for Sustainable Rural Development)

4.2.1 AFA의 조직 및 구성

가. 기본이념 및 목표

AsiaDHRRA³⁴⁾ 주관으로 3년 동안 지속됐던 한국, 필리핀, 인도네시아, 일본, 말레이시아 5개국의 농민간 교환방문프로그램(FEV)의 결실로 FEV 기간 중 여러 아시아 농민단체 지도자들은 세계화 및 무역자유화가 진행되는 상황에서 농토 및 농업 환경에 대해 분석해왔다. 이 기간 중 이들은 아시아지역 소작농이 처해 있는 상황 특히 농민 권익 개선의 필요성을 느끼게 되었고, 이러한 취지로 2002년 5월 AFA가 설립되었다.

따라서 AFA는 아시아 농촌지역이 기아와 빈곤으로부터 해방되고, 평화와 번영 속에서 건강하고 행복한 삶을 추구할 수 있도록 용이케 하기위해 조직된 순수 농민연합체라 할 수 있다. 특히 AFA는 남녀노소 할 것 없이 모든 농민들이 토지를 소유해 적합하고 통합화된 친환경농업관행 및 기술을 통해 토지를 개간할 수 있도록 힘쓰고 있다. 또한 농민들이 이러한 토지를 바탕으로 일군 생산품에 대한 공정한 시장을 형성해 그들 자신의 제품과 서비스를 직접 통제할 수 있는 환경을 조성토록 하기위해 설립되었다. 아울러 AFA의 또 다른 설립목표는 농민들이 이러한 역량강화를 통해 교육을 받고 “정치적으로 강한”, “사회적으로 공명한”, “문화적으로는 민감한”, “경제적으로 건실한” 농민단체를 통해 농촌지역개발과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이다.

이를 위한 2005년의 AFA총회를 통해 2010년까지 향후 5년간 전략적 사업 목표는 1) 주요 국가 및 정부, 지역 및 국제 정책결정기구에 영향력 행사, 2) 대체무역, 농업개혁 및 농민운동 분야에서 회원들에게 양질의 프로그램 및 서비스 제공, 3) 강력하고, 능력 있는, 신뢰성 있는, 광범위한 농민단체 설립, 4) 조직 내부 구조 및 체계 강화 등이다.

34) AsiaDHRRA(아시아농촌인적자원개발 : Asian Partnership for The Development of Human Resources in Rural Asia)는 70년대 아시아 각국의 나라들이 공통적으로 겪었던 불안정한 정치적인 상황에서 시민사회운동의 경험들을 서로 공유하기 위해 74년에 창립된 아시아지역 단체이다. 우리 나라에도 KoDHRRA란 이름으로 지부가 있으며 서울대 농업생명과학대학교 교수들로 구성되어 있다. 현재는 별 다른 활동 없이 회의에 참여하는 정도에 머물고 있다.

나. 조직 및 구성

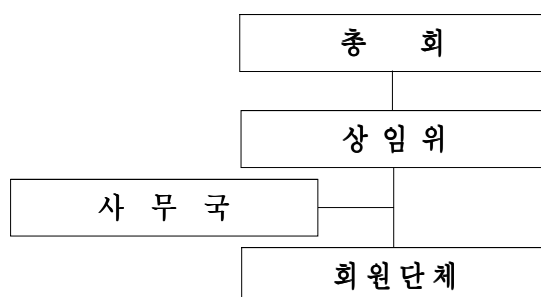
AFA의 조직은 총회와 상임위원회, 이들에 따른 사무국으로 구성되어 있다 <그림 2-14 참조>.

먼저, 회원 대표로 구성된 최고의결기구인 AFA 총회는 회원국별로 정회원국의 경우 각 두 명의 농민대표, 준회원은 한 명의 농민 대표가 참여할 수 있으며, 현재 사무국을 보유한 필리핀은 사무국으로부터 대표 한 명을 더 참여시킬 수 있다.

상임위원회(ExCom)는 총회기간 중 AFA의 총체적인 감독기구로서 AFA관련 모든 권한이 상임위원회에 부여되며, AFA의 모든 활동 및 재산과 관련된 소유권 및 통제권을 보유한다. AFA 정회원 국가에서 각각 한명의 대표로 구성되며 사무국 또한 직무상 권한 행사자로서 상임위 회의에 참여한다. 상임위원회는 위원들 중 의장, 부의장, 재무위원 선출하며, 사무총장 선임권을 갖고 있다.

현재 사무국은 AFA사무국의 모든 활동에 책임을 맡고 있는 사무총장(Secretary General)과 사업실행책임자, 기술지원담당자, 회계담당자, 재무관리담당자 등으로 구성되어 있다.

<그림 2-14> AFA의 중앙 조직도



4.2.2 회원 및 재정

AFA회원은 정회원, 준회원, 참가회원으로 나뉜다. 오직 국가차원의 농민단체만이 정회원으로 가입이 가능하다<표 2-17 참조>. 아직 국가차원의 조직력을 보유하지 못했지만 AFA에 가입하고자 하는 농민단체는 준회원으로 가입된다. 국가차원의 농민단체이던 그렇지 않던 간 AFA에 가입하고자 하는 농민단체는 정회원 혹은 준회원으로 가입할 것인지를 결정하기 전에 무엇보다 AFA에 대해 알아야하기 때문에 첫째는 참가회원으로 참여할 수 있고 일년 후 정회원으로 가입할 것인지 결정하게 된다.

< 표 2-17 > AFA 회원국 현황

구 분	국 가	단 체 명
Regular Members (정회원)	대한민국	한국농업경영인중앙연합회(KAFF)
	필리핀	PAKISAMA
	태 국	SorKorPor
	인도네시아	Aliansi Petani Indonesia(API)
	대 만	Taiwan Wax Apple Devt. Association(TWDA)
Associate Members (준회원)	베트남	Vietnam Farmers' Union(VNFU)
	캄보디아	Farmer and Nature Net(FNN) /Cambodia Center for Study and Development in Agriculture(CEDAC)
	라오스	Lao Community Development Association(LCDA)
	말레이시아	DHRRA Network Malaysia
	일 본	Ainoukai

AFA의 정회원단체로서 활동을 하고자 하는 단체는 다음의 요건을 갖춰야 한다.

첫째, 기능적으로 국가차원의 농민단체여야 한다. 예를 들자면, 사무국 직원의 수, 정기적으로 이루어지는 회의 및 농정을 포함한 각종 활동상황이 각국을 대표할 수 있는 수준이어야 한다.

둘째, 정회원 단체는 AFA의 비전, 임무, 목표, 원칙 및 아시아 소작농 어젠다(Asian Peasant Agenda)를 따라야 한다.

셋째, 아시아 농촌지역 인력개발을 위한 협력기구인 아시아드라(AsiaDHRRA)나 AFA와 현재 혹은 향후 잠재적인 협력관계를 유지해야 한다.

이상의 조건을 갖춘 농민단체만이 AFA의 회원으로 활동할 수 있으며, 회원 단체들은 연간 회비를 납부하여야 한다. AFA의 활동 비용은 이들의 회비와 네덜란드 농민단체인 Agriterra와 같은 외부 기금제공자로부터 지원받은 기금을 활용한다.

4.2.3 주요 활동

AFA 초기의 프로그램은 정책연구, 권익보호활동, 연대강화, 지도력 증진, 제도강화 등에 초점이 맞추어져 있었다. 2006년 7월말 AFA 상임위원회가 열린 기간 동안 AFA 상임위는 향후 중점과제를 농민권익보호 관련 정책반영, 기본사업관리, 역량강화, AFA 조직구조 관리로 채택했다. 이에 대한 구체적인 내용으로는 아래와 같다.

먼저, 정책반영과 관련하여 농민권익보호를 목적으로 유관 정책결정기관들이 실행하는 관련 정책 및 프로그램에 대한 적합하고 시기적절한 정보를 제공한다. 이를 위해 선행되고 있는 정책 및 프로그램의 효과와 농민 상황에 대한 연구를 실시함으로써 객관적인 분석자료로 정책결정기관에 로비와 협상으로 AFA의 목소리를 전하고, 지역과 국가차원의 지지 운동을 실시한다.

둘째, 기본적인 AFA 회원국의 사업관리와 관련하여 국가 및 지역 차원에서 지속적인 발전이 가능한 농업 및 소농을 위해 마케팅 활동을 지원하고, 회원 간에 안전한 유기농 제품의 무역활동을 진행한다. 그 외에 농가수준에서 농민의 생계에 긍정적인 영향을 미치거나 구체적인 혜택을 줄 수 있는 사업을 추진한다.

셋째, AFA 회원국의 역량 강화를 위해 각국 회원들에게 기술적 지원을 제공한다. 여기에는 인적자원 및 기술공유 혹은 농민교류 증대, 지역현안에 대해 회원들의 지식 증대를 도모하기 위한 각종 세미나, 워크숍, 회의 개최, 농권 향상, 프로그램 개발, 조직 관리 측면에서 회원들의 역량 강화를 지원하는 활동이 해당된다.

마지막으로 AFA가 보다 강력하고 믿을만한 지역차원의 농민조직으로 만들기 위해 여러 회원들의 조직체계 정립 및 향상에 기여한다. 이를 위해 인적자원개발, 프로그램 및 사업 관리, 재무 관리 및 재원창출을 위한 의사소통 관리, 데이터베이스 구축을 지원한다.

4.2.4 농정참여 형태 및 영향력

AFA는 권익보호활동을 위해 아세안(ASEAN), 아시아개발은행(ADB, Asian Development Bank), 세계은행(WB, World Bank), 세계무역기구(WTO, World Trade Organization), 국제농업개발기금(IFAD, International Food and Agricultural Development), 국제연합농업식량기구(FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations)와 같은 지역 및 국제적 차원의 기구에 지속적 의견개진을 하고 있다.

2004년 WTO, 2005년 ASEAN, 2006년엔 WB, IFAD, FAO와 공식적으로 관계를 맺고 정책대안 활동 시작하였으며, 정책결정 담당자 혹은 고위층 관리와 대화 실행함으로써 의견서를 개진하고, 대화에서 도출된 실행 안에 대해 지속적인 사후 관리를 진행한다. 여기서 AFA가 제출하는 문건은 대화 전에 각종 자문 및 워크숍을 거쳐 회원들의 의견을 충분히 개진한 후 작성된다. IFAD와 FAO와 같은 경우는 직접 지역 및 국제적 자문활동에 참여해 자문 기간 중 이해 당사자들에게 아시아 농민의 관심사 및 제안을 충분히 전달하고 있다.

AFA는 현재 이들 기구로부터 아시아 농민을 대표하는 공식적 이해관계자로서 인정을 받으려 노력하고 있으며 정책결정과정을 위한 자문과정에서 주요 이해당사자로 참여한다. 예를 들면 홍콩에서 열린 제6차 WTO 각료회의 시 AFA는 공식적으로 인정된 이해관계 NGO중 하나로 참여하였다. 정책결정기관에게 제출하는 정책안은 보다 많은 사람으로부터 지지를 받아야 하므로 기자회견, AFA 홈페이지를 통한 제안서 개재, 기타 권익보호단체와 협력을 통해 아시아 농민의 메시지를 충분히 반영하고 있다.

또한 AFA는 주요 현안과 관련 지역 및 국제회의에서 집회 및 시위 등을 통해 아시아지역 농민연합의 일환으로 강력한 행동을 보여줌으로써 영향력을 행사하고 있다. 지난 2005년 홍콩에서 열린 WTO DDA 각료회의에서는 기간 중 50여명의 대표는 'WTO를 반대하는 홍콩인민연합'이 주관한 가두집회에 참여하였다.

그밖에 AFA 회원단체가 속한 국가에서 특별한 지역·국제행사를 개최할 경우 각 회원국이 AFA의 이름으로 직접적인 행동(집회 및 시위)을 실행하도록 요청할 수 있다. 근래에 2006년 싱가포르에서 세계은행 회의가 개최되었을 때에는 인도네시아 지역 근처에 위치한 회원 대표들이 세계은행에 반대하는 국제시민단체연합이 주관하는 회의의 반대 활동에 적극적으로 참여하였다.

이러한 AFA의 활동상황에 대해 ASEAN, WTO, WB와 같은 정부간 기구는 농민지원을 위한 기금위탁을 위해 많은 정부와 협의 중에 있으며, 특히 IFAD와 FAO는 한 단계 더 나아가 농민단체가 하고 있는 역량강화, 생산기술향상, 시장접근 등 몇몇 활동에 직접 지원을 시작하였다.

제 3 장

우리나라 농민단체의 농정참여 현황과 문제점

1. 우리나라 농민단체 현황

농민단체는 농민들이 스스로의 이상을 실현하고, 사회경제적인 위상을 높이기 위하여 만든 농민들의 자발적인 결사체라 할 수 있다. 우리나라에는 총 35개의 크고 작은 농민단체가 있다.

가장 대표적인 농민단체는 81년 정부의 농민후계자육성정책에 따라 양성되기 시작한 농민후계자들이 만든 한국농업경영인중앙연합회(한농연)다. 1980년대 후반기 총인원이 5만 명에 육박하면서 농어민후계자는 도·시군·읍면별로 다양한 모임을 구성하기 시작했다. 이 같은 후계자들의 활발한 초기 활동이 이뤄지던 1987년 여당 정치권에서 농어민후계자 조직의 구성에 적극적인 관심을 갖게 되었다. 정치권의 관심과 지원 아래 지역별 후계자 조직과 한국농축수산유통연구원 등의 관계자들이 본격적인 후계자 조직 구성에 착수하여 1987년 12월 9일 한농연이 출범하게 된 것이다. 한농연은 모든 품목과 지역을 포괄하는 전국적인 조직일 뿐만 아니라, 구성원들의 자질도 높은 대한민국의 대표 농민단체라 할 수 있다. 왜냐면, 후계자육성사업이 실시된 이후 상당기간 동안 젊고 유능한 농민들이 후계자로 지정되기 위해 경쟁을 했고, 현재 “12만 한농연 회원”은 농업·농촌 인력의 주축을 이루고 있기 때문이다. 현재 10개의 시도연합회와 175개의 시군연합회, 1700개의 읍면 연합회가 결성되어 지역단위 활동을 하고 있다. 여성농업인을 대표하는 농민단체로는 한국여성농업인중앙연합회(한여농)를 들 수 있다. 한여농은 여성 후계농업인과 남성 후계농업인의 배우자가 중심이 되어 전국 여성농업인의 자주적인 협동체로서 회원 상호간의 친목을 도모하고 여성농업인의 권익보호와 지위 향상을 위해 노력하며 농촌의 제반 문제 해결 및 향토문화의 계승 발전을 목표로 1996년 9월 1일 창립된 단체이다.

한농연과 ‘경쟁적 위치’에 있는 전국농민회총연맹(전농)은 시장개방과 세계화에 반대하는 이념성이 상대적으로 강한 농민단체라고 할 수 있다. 1980년대 농민 계몽운동으로 가톨릭농민회, 기독교농민회가 생겨나면서 농민 스스로 자주적인 농민조직을 결성하기에 이른다. 이후 정부의 가속화되는 농업개방정책에 맞서 소, 마늘, 고추 값이 폭락하는 사태들이 벌어지고 탈농현상은 지역을 막론하고 더욱 극심하게 진행되었다. 이에 어느 특정지역이나 특정작목을 뛰어넘어 하나의 조직으로 묶이는 과정에서 수세투쟁, 고추투쟁, 213 여의도 투쟁을 겪으면서

단일한 농민운동조직인 전국농민회총연맹이 1987년 7월 8일에 결성되었다. 전국의 9개 도 연맹과 100개 시군지역의 농민회가 활동하고 있다. 전농은 한농연에 비해 회원 수에서는 크게 열세지만, 회원들의 참여강도가 상대적으로 높아 농업계 내외에서 상당한 위치를 확보하고 있다고 해야 할 것이다. 전국여성농민회총연맹(전여농)은 같은 성향의 여성농민들이 모인 단체이다. 전농과 전여농을 제외한 대부분의 농민단체는 정부 또는 농협이 추진한 특정사업 및 품목과 관련이 있는 농민들이 하나의 결사체를 만듦으로써 시발된 것이 특징이다.

한농연이나, 쌀전업농중앙연합회 등은 정부의 정책 사업과 관련하여 형성되고 성장한 농민단체라고 할 수 있다. 쌀전업농중앙연합회는 1997년 8월 쌀 생산 전문가들이 모여 전업농중앙연합회를 출범시켰다. 그동안 정부의 수매제 안에서 안정적인 수입원을 가졌던 쌀전업농들은 쌀시장 개방 압력과 정부의 쌀수매제 폐지에 반대하면서 한농연과 전농 등과 연대하여 대정부 활동을 벌이기도 한다. 2004년 8월에 정부는 한-칠레 FTA 체결 대책으로 2010년까지 호당 평균 6ha 수준의 쌀전업농 7만호를 육성하기 위한 『쌀전업농육성 종합대책』을 구체화하여 발표하고, 이 정책의 틀 안에서 쌀전업농중앙연합회 비약적인 발전을 하게 된다. 정부 산하기관인 한국농촌공사는 쌀전업농 회원에게 저리의 농지구입자금과 농지은행 제도를 통한 임대사업의 혜택을 부여하고 있다.

한국농촌지도자중앙연합회와 4-H 중앙연합회는 농촌진흥청이 추진한 사업과 관련이 있는 농민단체이다. 한국농촌지도자중앙연합회는 창립된 이후 농업·농촌 근대화 과정을 이끌어왔다. 또한 새마을운동의 점화와 확산, 후계농업인 육성, 지역농정 활성화 등에 기여해왔다. 1962년 농촌진흥법 공포이후 정부의 농촌진흥청과의 상호 필요성에 의한 유대결속, 농민단체로 본격 성장하기 시작했다. 4-H중앙연합회는 주로 농촌에 신규로 진입하는 20~30대 초반의 젊은 층이 주된 회원으로 가입하고 있다. 이렇다 보니 조직 활동에 있어 부족한 부분에 대해 농촌진흥청이 지도 및 관리를 맡고 있으며, 필요할 경우에는 예산도 지원하고 있다. 또한 4-H 후원회를 통해서도 행정 및 재정적 지원들 받고 있다.

새농민회 등은 농협이 추진하고 있는 사업과 관련된 농민단체이다. 새농민회는 1966년 농협중앙회에서 새농민상을 수상한 회원들의 모임으로 창립하게 된다. 새농민상(賞)은 자립(自立)·과학(科學)·협동(協同)의 새농민운동 3대 정신을 앞장서 실천함으로써 농가소득 증진과 영농과학화 및 지역농업 발전에 기여하고 있는 선도 농업인에게 1966년부터 농협중앙회에서 선정·시상하고 있는 상이다. 새농민회는 주로 지역농업발전 운동(농정활동 포함), 영농지원 및 선진 영농기술 보급사업, 농협의 농업경영컨설팅 지원단 활동 등 농협과 긴밀한 협조 관계 유지하며 발전하고 있다. 또한 새농민 회원 중 다수가 농협 조합장, 조합 이사, 감사로 활동을 하고 있다.

현재 우리나라에는 품목관련 농민단체로 대한양계협회, 대한양돈협회, 전국버섯생산자협회, 전국채소생산자연합회, 전국한우협회, 한국관광농원협회, 한국민속채소생산자협회, 한국양록협회, 한국양봉협회, 한국오리협회, 한국인삼경작자협의회, 한국포도회, 한국과수농협연합회, 한국단미사료협회, 한국낙농육우협회 등 15개의 품목단체가 활동 중이다.

품목단체는 해당 품목의 건전한 발전을 위하여 회원 상호간의 협조를 기하고 품목별 지식과 기술을 향상시켜 생산자의 경제적, 사회적 지위향상과 복리증진에 기여함을 목적으로 설립 되었다. 또한 생산물의 안전성 확보를 최우선 과제로 하여 국민보건 향상에 역점을 두고 있으며, 생산성을 향상시켜 농가의 소득향상을 도모할 수 있도록 정책개발 및 제도개선을 위해 노력한다. 일부 우리 품목단체는 지속적 발전과 안정을 위해 자조금제를 도입하여 각종홍보활동을 적극적으로 추진하는 동시에, 정책개발을 위한 전문인력 양성에도 많은 노력을 기울이고 있다.

2. 우리나라 농민단체의 연대체제 및 활동 현황

각 농민단체는 단체 회원들의 사회경제적인 지위를 향상시키기 위하여 나름대로 대내외 활동을 전개하고 있다. 특히, 관련된 기관·단체와 긴밀한 협력 관계를 유지함으로써 단체의 요구사항을 일정부분 반영하고, 약간의 재정적인 지원도 받고 있다. 그러나 시장개방의 확대에 따라 농민들의 불이익이 커질 것으로 예상됨에 따라 단체들은 연대하여 보다 적극적으로 대응하게 되었다.

2000년 10월 25일 전농, 한농연 등 21개 농민단체가 정기국회 회기 내에 농가부채 특별법 개정의 목표로 농가부채특별법 제정을 위한 농민단체협의회를 구성하게 되었다. 이 단체에는 전국농민회총연맹은 물론 한국농업경영인중앙연합회, 한국여성농업인중앙연회 등 전국 규모 농민단체가 총망라되어 있다. 이 농민단체협의회는 지역구 국회의원들을 대상으로 농가부채 특별법 제정 서약서 접수활동을 시작하여 국회의원 압박하였다. 1999년 협동조합개혁 과정에서 분열되었던 전농과 한농연이 힘을 합쳐 농민단체협의회를 만들고 농가부채 해결투쟁에 나섰다는 것은 큰 의미를 가진다. 그만큼 농민들이 위기 상황까지 내몰려 있음을 말해준다. 2000년 11월 여러 농민단체가 집결하여 이렇게 초유의 고속도로 점거집회를 했고, 이때 구속된 농민 5명중 한농연 회원이 4명일 정도로 한농연 회원들의 분노가 두드러졌다. 이 집회를 통해 정부가 농가부채 경감대책을 내 놓으면서 연대의 틀이 약해지기 시작했다. 2000년까지 거의 모든 농민단체가 농민단체협의회에 가입되어 활동하였으나, 현재는 상대적으로 온건한 대응을 주장하던 품목단체 위주의 18개 농민단체가 구성원으로 참여하고 있다<표 3-1 참조>.

< 표 3-1 > 전국농민단체협의회회의의 주요사업 및 소속단체 현황

구 분	내 용
조직 이념	·농민단체간의 상호협력을 통해 농민의 지위향상과 농민단체의 공동과제 해결, 농업의 안정적 발전에 기여
주요 사업	·농업발전을 위한 대정부 건의 활동 ·농민의 경제적, 사회적, 정치적 지위 향상을 위한 협동사업 ·반농업처사에 대응한 투쟁활동 ·회원단체 및 개별단체 사업에 지원 활동 ·본회 목적에 부합한 단체등과 연대활동 ·국제농민단체(NGO)와의 교류 및 연대활동 ·지역조직 결성 및 활성화 추진사업 ·통일농업에 대비한 연대활동 ·교육, 홍보, 선전 및 연구사업
소속 단체	·농가주부모임전국연합회, 대한양계협회, 대한양돈협회, 생활개선중앙회, 우리마을 양파지키기전국운동본부, 전국버섯생산자협회, 전국새농민회, 전국한우협회, 한국관광농원협회, 한국농촌지도자중앙연합회, 한국민속채소생산자협회, 한국 4-H본부, 한국사이버농업인연합회, 한국쌀전업농중앙연합회, 한국양록협회, 한국 양봉협회, 한국오리협회, 한국포도회 등 18개 단체

그 후 2003년 5월 19일 한농연을 비롯한 전농, 전국농업기술자협회, 전국여성농민회총연합회, 전국한우협회, 한국가톨릭농민회, 한국낙농육우협회, 한국여성농업인중앙연합회, 한국유기농업협회가 참여한 전국농민연대가 출범한다. 2003년 9월 멕시코 칸쿤에서 제5차 WTO 각료회의가 예정되었으며, 또한, 정부가 한-칠레 자유무역협정을 추진하고 있던 시기인 만큼 농민단체들은 강력한 연대의 필요성을 느낀 것이다. 하지만 2004년 한칠레 FTA비준안이 국회를 통과하고, 투쟁과정에서 투쟁일변도가 아니라 대안 중심의 농권운동을 지향하던 한농연이 농민연대를 탈퇴하면서 전국농민연대의 틀이 약화되었다.

2006년 3월 27일 한농연 등 주요 농민단체가 상설적 연대체인 농민연합을 창립하고, 근본적인 농업회생 대책 마련을 위한 구체적인 실천에 들어갔다.

한국농업경영인중앙연합회, 한국여성농업인중앙연합회, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합, 한국가톨릭농민회, 전국농업기술자협회, 한국낙농육우협회, 환경농업단체연합회, 한국4-H본부, 농촌지도자중앙연합회, 새농민회 등 총11개 단체가 참여한 농민연합은 농민단체 간의 상호협력과 단결을 바탕으로 다양한 대중사업을 통해 농민의 정치적, 사회적, 경제적 지위를 향상시키겠다는 것이 농민연합을 만들게 된 배경이다. 즉, DDA(도하개발아젠다)농업협상과 FTA(자유무역협정)확산 등 개방농정의 심화, 농가소득 감소 및 부채증가,

농촌인구 감소 등 농업, 농촌의 총체적 위기를 극복하기 위한 상설기구로 농민연합을 결성한 것이다<표 3-2 참조>.

더구나 90년대 초 1000만명에 이르던 농민은 개방농정과 농업구조조정 속에서 350만명 수준으로 줄어들었고, 국내농업 또한 축소일로를 걷고 있다. 반면 농민단체는 난립해 있어 1명의 농민이 2~3곳의 농업관련단체의 회원으로 가입해 있는 상황이다. 이에 따라 각 단체별로 조직을 유지하기 위한 비용이 과다하게 들어가면서도 전문적인 역량을 축적하는 데는 어려움이 있었다. 또한 한·미 FTA(자유무역협정) 등 농정현안에 대응하는데 있어 농민단체 힘이 분산됐으며, 각 단체들이 독자적 활동의 한계를 극복하기 위해 쌀협상국회비준 저지비대위 등 주요사안에 따라 대책기구를 구성했으나, 이 또한 한시적 연대라는 한계가 있었다. 이에 한농연과 전국농민연대 소속 단체들을 중심으로 농민운동을 주도해나갈 농민단체의 단일대오 구성을 지속적으로 논의해왔으며, 이를 바탕으로 상설적 연대체인 농민연합을 결성하게 된 것이다.

< 표 3-2 > 농민연합의 주요사업 및 소속단체 현황

구 분	내 용
주요 사업	·농정현안에 대한 사회적 합의도출 ·대국민 농업이해 증진 ·국제통상협상지원, 지방농정활동지원 ·농업, 농촌 여론조사 및 정부위탁사업
당면 과제	·양곡관리정책 개편 ·직불제도 개편을 통한 농가소득보장 ·통상관련 법·제도 개편 및 한미FTA 대응 ·농가부채해결 ·학교급식법 개정 ·농협개혁 ·남북농업교류활성화 ·식품업무의 농림부 일원화
중장기 과제	·농업·농촌기본법개정을 통한 식량자급률 목표치 법제화 ·친환경농업에 대한 종합적 인프라 구축 등
증장기 과제	·지역단위 중소농 중심의 농업정책마련 ·농민의 시장교섭력 강화 ·농촌사회유지 종합대책 마련 ·농지의 소유와 보전·이용에 관한 종합적 계획 수립 ·자주적 통상정책 시행 등
소속 단체	한국농업경영인증양연합회, 한국여성농업인증양연합회, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합회, 한국가톨릭농민회, 전국농업기술자협회, 한국낙농육우협회, 환경농업단체연합회, 한국4-H본부, 농촌지도자중앙연합회, 전국새농민회 등 11개 단체

3. 우리나라 농민단체의 농정참여 형태와 현황

농민단체는 각각의 회원과 농민들의 목소리를 대변하기 위해 다양한 형태로 정부의 농정활동을 변화시키고자 하였다. 최근에는 한·미 FTA가 체결되고, 한·EU FTA가 추진되는 등 개방이 급속도로 진행되고 있으나, 농민단체는 실질적이 역할을 못하고 있는 것이 현실이다. 그러나 참여정부 이후 정부의 거의 모든 농업정책수립과정과 각종 정책위원회에 농민단체대표가 참여하고 있는 것은 사실이다. 그렇지만 정부도 농민단체도 그 역할에 대해 만족하지 못하고 있는 것도 사실이다.

이와 관련하여 김수석(2002)에서는 28개 농민단체를 대상으로 현재의 농정참여 형태와 농민단체가 생각하는 바람직한 농정참여 형태를 설문, 분석하였다. 분석결과, 농민단체의 92.9%가 형식적 자문회의 등에 참여한 경험이 있는 것으로 나타났으며, 반면에 ‘의사결정권한이 있는 위원회 참여’경험은 32.9%에 불과한 것으로 나타났다<표 3-3 참조>.

< 표 3-3 > 유형별 농정 참여 경험 정도

구 분	참여경험단체 수	비 중(%)
민원 등에 의한 공식적 의견 제출	21	75.0
시위 등에 의한 비합법적 의견 제출	4	14.3
의사결정권한이 없는 자문회의 참석	26	92.9
의사결정권한이 있는 위원회 참석	9	32.1
민관협력사업 추진	12	42.9
농정업무 수탁(대행)	1	3.6

농정참여의 바람직한 형태로는 ‘의사결정권한이 있는 위원회 참여’를 꼽고 있으나, 현재의 농정 참여 형태가 농민단체들이 바라는 수준까지는 이어지지 못하고 있다고 할 수 있다<표 3-4 참조>.

물론 이 연구 이후 법령에 근거한 위원회, 맞춤형 농정, 농업인 교육사업 등의 수.위탁 등의 형태로 민관 파트너 사업과 농민단체 농정참여가 점차 늘어나고 있지만, 대부분의 농정참여 형태가 형식에 그치고, 실질적 현안반영까지는 이루어지지 않고 있기 때문이다. 또한, 농민단체 대표의 전문성 부족과 대표성의 부족도 위원회의 의사결정에 큰 영향력을 발휘하지 못하는 요인으로 작용하고 있다고 해야 할 것이다.

< 표 3-4 > 바람직한 농정참여 형태

구 분	비 율 (%)
민원 등에 의한 공식적 의견 제출	20.0
시위 등에 의한 비공식적 의견 제출	4.5
의사결정권한이 있는 위원회 참석	53.3
민관협력사업 추진	8.9
농정업무 수탁(대행)	13.3
합 계	100.0

일부 농민단체는 대선 및 지방선거에서 후보검증을 위한 후보자 초청 토론회를 개최함으로써 지역농정의 문제점과 개선방안, 지역농업 체질 강화를 위한 정책 과제, 농업인 소득감소 문제 해결을 위한 지자체 차원의 정책 수단 등 지역 핵심 농정현안을 요구하기도 한다. 농민단체의 결속력이 강한 지역에서 이런 활동들은 해당 후보자들에게 상당한 영향력을 행사하기도 한다.

또한 한농연은 대통령 선거와 관련하여 1997년부터 2007년까지 세 차례에 걸쳐 대선 후보 초청 토론회를 개최함으로써 각 정당별 후보들의 농업관과 각 당의 농정공약을 한 자리에서 비교·분석해 볼 수 있는 자리를 마련하여 농민의 결속력을 보여주고 농업에 대한 정책적 대안 마련을 촉구하기도 하였다.

지난 2006년 한농연은 5.31지방선거에서 기초단체장 5명, 광역의원 25명(비례 1명 포함), 기초의원 186명 총 216명의 당선자를 배출했다. 이는 농업과 농촌의 현실에 대한 농업인들의 자주적이고 적극적인 참여의식과 농민단체의 농촌 지역사회에서의 영향력을 보여주고 있다.

반면 정당과의 연대를 통한 단체의 정치세력화로 농업의 당면문제를 해결 하려는 농민단체도 있다. 2003년 11월 전국농민회총연맹과 민주노동당은 정치 협상을 하게 된다. 민주노동당 입장에서는 전국적이고 대중적인 진보정당으로 자리잡기 위한 것이었고, 전농으로서는 “대중투쟁만으로는 농민들의 당면문제를 해결할 수 없고 정치세력화가 필요하다”는 문제의식에 따른 것”이라고 분석된다. 전농은 정당을 통해 정치세력화의 발판을 마련하고, 당은 전국정당의 면모를 갖추게 돼 한국에서 명실상부한 진보정당의 위상을 가질 수 있을 것이라 기대 했다. 전농은 민주노동당과 연대를 통해 2004년 17대 총선에서 전국구 의원을 2석을 확보하는 정치적 성과를 냈지만, 일부 지역에서는 정치세력화로 인한 부작용에 대한 우려의 목소리도 나오고 있다.

4. 우리나라 농민단체의 농정참여관련 문제점

우리나라의 농민단체는 고속도로 점거, 대도시 강력한 집회활동 등으로 정부와 정치권은 물론 국민적인 관심을 끌어들였다. 또한, 참여정부 들어 거의 모든 정부의 정책수립과정이나 각종 위원회에 참여하여 농민의 권익을 반영하고 있다. 그러나 참여하는 농민대표도 참여를 ‘허용’하는 정부도 서로가 만족하지 못하고 있다. 선진국의 농민단체들이 정부와 충분한 협의를 하면서 함께 농업문제를 풀어나가고 있는 것과 너무 큰 차이를 보이고 있다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 우리나라 농민단체의 농정참여 활동은 정부로부터는 물론 소속 농민 회원들로부터 충분한 대표성을 인정받지 못하고 있다는 점이다. 정부가 어떤 정책이슈에 대해 관련 농민단체와 ‘충분히’ 협의를 해서 결정하더라도 소속된 일선 회원농민들의 이해와 협조를 구하기 어려운 경우가 많다. 예를 들어, 참여정부의 119농업농촌종합대책은 농민단체의 실무자 및 대표자와 ‘충분한’ 협의를 거친 후 수립되었으나, 일선 농민회원들의 이해를 얻는데 실패하였으며, 어떤 지역에서는 순회설명회도 개최되지 못했다.

농민단체의 집행부와 일선회원 간에 특정 정책과제에 대해 같은 생각을 공유하지 못하는 주된 원인은 그때그때의 정책이슈에 대한 소속 회원들의 의견을 충분히 수렴하는 절차와 과정을 가지고 있지 못하다는데 있다고 해야 할 것이다. 정부와의 협의과정에 참여한 집행부가 정부정책의 취지를 이해한다고 하더라도 이를 전달하고 이해시킬 수 있는 과정이 없다면, 그 참여의 의미가 크게 퇴색되는 것은 당연한 결과라고 해야 할 것이다. 농민단체들이 이런 과정을 거치지 못하는 주된 이유는 중앙집행부와 일선 회원을 연결하는 중간조직이 확립되어 있지 않고, 그 과정을 거치는데 필요한 시간과 전문요원과 예산이 없다는데 기인한다. 이런 현상 또한, 정부도 집행부도 일선회원들과의 충분한 의사소통이 얼마나 중요성하다는 것을 인식하지 못하고 있다는데 기인하고 있다고 해야 할 것이다.

둘째, 우리 농민단체는 각자의 이익과 명분을 위해 각자의 목소리를 낼뿐 전체 농민의 이익을 위해 한목소리를 내는 데는 소홀히 하고 있다. 단체 간의 연대와 탈퇴를 되풀이하고, 심지어 단체 간에 불신을 드러내기도 한다. 정책은 그 속성 상 개인과 개인 간, 품목과 품목 간, 지역과 지역 간에 언제나 이견이 있게 마련이다. 따라서 농민단체 간에도 이견이 있게 마련이다. 중요한 것은 보다 많은 농민의, 보다 큰 이익을 위해 서로 양보하고, 힘을 합칠 때는 힘을 합칠 수 있어야 한다는 점이다. 왜냐하면, 보다 많은 농민에게, 보다 큰 이익을 주는 정책은 보다 큰 정책의지가 필요하기 때문에 그 채택이 쉽지 않다. 따라서

보다 많은 농민들이 한목소리로 정치권과 정부를 향해 요구해야 한다. 그러나 현실에서는 단체 간에 주도권을 잡기 위해 경쟁을 하거나, 자신의 노선을 고집하면서 타협보다는 대립을 선택하는 경우가 비일비재하다는 사실이다. 농민 단체들이 전체 농민들의 보다 큰 이익을 위해 한목소리를 내지 못하는 가장 큰 이유는 우리 농업에 대한 위기의식의 부재에 있다고 해야 할 것이다. 한·미FTA는 10년 내에 다국적 농산물수출업체들과 미국농산물이 아무런 제약 없이 우리 농산물시장을 공략할 수 있게 만들고 있다. 우리 농가의 영농규모는 미국의 100분의 1에 불과하고, 농업 생산기술은 물론 수확 후 기술도 뒤져 있다. 다가오는 위기의 심각성에 비해 우리 농업의 구조와 대응체제는 너무나 취약하다. 우리 농업에 주어진 시간도 없다. 위기의 가장 중심에 서있는 농민들과 그들의 결사체인 농민단체가 한마음이 되어 대응을 하더라도 극복하기 어려운 위기이다. 단체들 간의 갈등과 부분적인 대응으로는 결코 감당을 할 수 없는 위기이다. 그런데도 농민단체의 지도자들은 전체를 위한 양보와 타협에 인색하다. 우리 농업의 위기를 몸으로 인식하고 있는지, 위기의 극복을 위해 몸을 던질 각오가 되어 있는지 의심스러운 정도이다. 농민단체들이 한 목소리를 내지 못하는 또 다른 이유는, 농민과 농민단체의 일반적인 정서가 농업 문제의 모든 책임이 정부에 있고, 해결책도 당연히 정부가 강구해야 한다는 ‘정부 지상주의’ 사고방식에 젖어 있기 때문이다. ‘정부 지상주의’는 그간에 정부가 만들어 온 것이 사실이지만, 정부는 그럴 능력이 없다는 것을 이미 증명하고 있다고 해야 할 것이다. 치열한 글로벌경쟁시장에서 살아남기 위해서는 당사자의 치열한 노력이 필수라 할 것이다. 정부는 당사자의 노력을 돕는 역할을 해야 할 것이다. 그런데도 여전히 농민도 정부도 정부가 해결해야 한다는 사고방식에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다.

셋째, 우리 농민단체는 전문요원과 재원의 부족으로 정부와 회원이 공감할 수 있는 대안을 제시하지 못하고, 회원에 대한 서비스도 제대로 하지 못하고 있다. ‘우리 농민단체에는 몇 만 또는 몇 십만 명의 회원만 있을 뿐 그 단체를 운영할 수 있는 전문요원과 재원이 없다’는 극단적인 표현을 할 수 있을 것이다. 가장 탄탄한 조직기반을 가지고 있다는 한농연 사무국요원도 총 18명에 지나지 않는다. 농림부의 한 과 인원에 지나지 않는다. 보수는 낮을 수밖에 없고, 장래성도 불투명하다. 사명감이 없이는 장기 복무할 수 없게 되어 있다. 이런 정도의 인력으로 거대한 ‘인재집단’ 농림부와 대등한 논쟁을 하고, 정책 제안을 하기는 어렵다고 해야 할 것이다. 한편, 일선 현장에 회원들이 겪게 되는 대 행정기관 민원 등 여러 가지 어려움을 해결하는데 소속단체가 별다른 도움을 주지 못하고 있다는 불만을 제기하고 있다. 분야별 전문가가 있어야 하

고, 밀어붙일 수 있는 단체의 ‘힘’이 있어야 하지만 그렇지 못한 것이 현실이다. 회원들의 입장에서는 특별한 서비스도 없이 회비만 내고, 집회에 참가하기 위해 시간을 내야하고, 때로는 부상을 당하는 위험을 무릅써야 하는 단체활동에 소극적으로 될 수밖에 없다고 해야 할 것이다. 농민단체가 회원들의 여망을 충분히 채워주지 못함에 따라 회비를 내는 진성회원들의 숫자와 참여도가 낮아지고, 단체는 사람과 재원의 부족으로 역량을 발휘하지 못하는 악순환이 되풀이되고 있다.

넷째, 농민운동이 데모 등 완력으로 정부의 정책지원을 끌어내는데 편중되어 있고, 농민들의 협동과 자조정신을 일깨우는데 소홀했다. 그동안의 농민운동은 농민에게도 일반국민에게도 “더 많은 정부지원과 개방저지를 위해 데모하는 것”으로 인식되어 있다. 그것도 과격한 데모를 하여 일반국민의 시선을 끌지 못하면 데모를 한 것도 아니라는 생각을 하는 농민들이 있고, 심지어 집행부에 항의하는 농민들도 있다. 그러나 과격한 데모는 일반국민들의 농업과 농민에 대한 지지가 줄어들게 하는 부작용을 낳고 있다. 농업예산의 증대와 우리 농산물에 대한 사랑을 위해 가장 든든한 버팀목이 되어 주어야 할 일반국민들의 지지를 잃게 된다면 이보다 더 손해가 되는 행동은 없다고 할 것이다. 농민운동이 격변하는 시대에 우리 농업이 살아남기 위해 농민 스스로는 무엇을 해야 하는지에 대한 고민은 부족하다고 할 수 있다. 과잉생산과 과당경쟁으로 농산물가격이 떨어져도 ‘효과도 없는’ 정부대책을 요구할 뿐 더 큰 효과를 발휘할 수 있는 농민들의 진정한 협동운동에 대해서는 거의 무관심했던 게 사실이다. 농민들이 ‘하나로’ 뭉친다면 우리 농민들이 시장에서 직면하는 많은 문제를 해결할 수 있을 것이다. 시장교섭력을 강화하여 제값을 받을 수 있고, 수급조절을 하여 가격폭락을 막을 수 있고, 수출에서의 과당경쟁을 피할 수 있고, 유통과 가공의 부가가치도 농민이 차지할 수 있다. 농업과 농민을 위해 존재해야 하는 농협이 임직원들의 농협이 되어도 개혁이란 말만 외칠 뿐 아무런 변화도 시키지 못하고 있다.

다섯째, 정부는 건전한 농민단체를 육성하기보다는 그간의 비판과 저항을 핑계로 농민단체의 분리와 갈등을 유도하려 했다고 볼 수 있다. 우리는 자유민주국가가 된지 60년이 넘었지만 우리의 인식은 관(官)이 민(民)을 통제해야 한다는 관념에서 아직 벗어나지 못하고 있다. 관은 공정하고 국익을 우선하는데 비해, 민은 자기 이익만을 챙기는 민을 수 없는 존재라는 생각을 하기 때문이다. 따라서 농정은 오래 정부가 펼쳐나가는 것이므로 농민단체가 너무 큰 목소리로 정부의 결정에 간섭하려는 것을 용납할 수 없다는 생각을 하고 있다. 그것은 심지어 국익을 해치는 것이라는 생각을 하고 있다. 공무원들이

민간의 정책참여를 달갑지 않게 생각하는 또 하나의 이유는, 참여한 민간위원 또는 농민단체가 제안하는 대안이 정부가 수용하기 어려운 것이 대부분이라 생각하기 때문이다. 예를 들면, 국제 추세를 감안할 때, 수매가를 내려야 하는데 농민단체는 오히려 ‘말도 안 되는’ 주장을 한다는 것이다. 이런 이유로 농민단체와 민간전문가의 의견을 듣는 것은 정책이 시행되는 과정에서 반대를 완화하기 위한 수단 정도로 생각하고 있는 게 현실이다. 정부는 ‘농민후계자사업’을 세분화하여 35세 미만의 젊은 후계자를 ‘창업농’으로 지정, 육성하고 있다. 한농연 이를 두고 정부가 한농연의 조직과 힘이 커지는 것을 우려하여 분열정책을 취하고 있다는 생각을 하고 있다. 마치 군에서 간부후보생제도를 없애고, 제3사관학교를 개설하는 식이라는 것이다. 실제로 젊은 영농인은 기존의 후계자사업 출신인 농업경영인, 창업농, 한국농업대학동문회 등으로 나뉘어져 있으며, 창업농 및 한농대 출신 일부만이 한농연에 가입하여 활동하고 있다. 또한, 정부는 정책의 당위성을 확보하기 위해 일부의 농민단체일지라도 정부정책에 ‘찬성’한다는 공식의견을 얻기 위해 노력하기도 했다. 한*칠레 FTA 국회비준과 관련하여 농민연합이 반대를 하고 있을 때, 농단협이 찬성을 하게 된 배경에 대해 정부의 끈질긴 설득과 함께 특별한 지원도 있었기 때문이라고 농민연합 측에서 생각하고 있다.

정부의 입장에서 ‘말도 안 되는’ 주장을 하면서 과격한 데모를 하는 농민단체가 커지는 것을 원하지 않는 것은 당연한 논리적인 귀결이라 할 수 있을 것이다. 그러나 농민의 입장에서는 ‘말도 안 되는’ 주장을 하게 된 배경, 즉, 소득이 떨어지는 문제에 대해 정부가 진지하고 창의적인 대안을 제시하지 않는 것에 계속 불만을 터뜨리고 있는 할 것이다. 이런 와중에 다양한 현장 사정이 정책의 수립과 집행에 반영되지 않아 정책의 효율성은 떨어지고, 농정은 농민으로부터는 물론이고 일반국민으로부터 불신을 받게 되는 보다 큰 문제는 커지고 있는 것이다.

제 4 장

선진국 농민단체의 시사점과 우리나라 농민단체의 발전방향

1. 선진국 농민단체와 그 활동의 시사점

우리는 그동안 선진국 농민들이 잘사는 것은 영농여건이 좋고, 정부와 국민은 농업과 농민을 보호하겠다는 의지가 강하고, 정부정책은 합리적으로 수립되고 집행되기 때문일 것이라는 생각을 해온 것이 사실이다. 국민들은 왜, 어떻게 해서 농업과 농민을 보호하겠다는 생각을 가지게 되었는지, 아니면 실제로는 그렇지 않은지에 대해 검증하려는 노력은 없었다. 뿐만 아니라, 정부정책이 어떻게 수립되고 집행되는지에 대해서도 깊이 있게 연구하고 조사해보려는 노력도 없었다. 그러나 앞의 제2장에서 살펴본 바와 같이, 선진국에서는 농민단체와 정부가 때로는 대립하기도 하지만, 분명한 사실은 정부가 농민단체의 필요성을 인정하고, 함께 정책을 만들고 집행하고 있다는 것이다. 정책은 으레 공무원들이 전문가의 도움을 받아 수립*집행하는 것이고, 농민은 단지 정책의 대상일 뿐이며, 농민단체는 정부정책에 대안도 없이 반대만 하는 집단이라는 생각에 젖어 있는 우리와는 많은 차이가 있다.

한미FTA 등으로 ‘완전개방’을 앞두고 있는 우리에게 농업의 경쟁력을 높이고, 농민들의 삶의 질을 높이는 것이 ‘주어진 시간 내에 해결해야 할’ 절체절명의 과제가 되고 있다. 농민단체가 목소리를 더 높인다고 해결될 수 있는 문제도 아니고, 정부와 정치권이 약간의 관심을 더 갖는다고 해결될 문제도 아니다. 이제 정부도, 농민단체도 이 어려운 과제의 해결을 위해 지금까지와는 전혀 다른 생각을 가지고 접근하지 않으면 안 될 상황에 처해 있다고 해야 할 것이다. 그런 의미에서 세계 각국 농민단체의 활동 내용이 주는 시사점을 점검해보는 것은 의미가 있다 할 것이다. 특히, 선진국의 농민단체가 그 나라의 농업과 농정체제에서 하고 있는 역할과 그 성과가 우리 농업과 농정체제, 그리고 농민단체에 주는 시사점은 의미가 크다고 할 것이다.

첫째, 선진국에서는 정부가 농업정책을 수립하고 집행할 때 ‘일방적’으로 하는 게 아니라, 농민을 대표하는 조직(이하 농민조직)과 충분하고도 실질적인 협의를 거치고 있다. 농민조직은 현장으로부터 의견을 수렴하여 정책대안을

만들어 정부와 협의하여 반영시키기도 하고, 정부가 제안한 정책을 현장에 전달하여 의견을 수렴하고 대안을 마련하여 협의하기도 한다. 농민조직은 농업, 농촌, 농민과 관련된 조사·연구, 현장 확인, 교육·훈련 등의 많은 정책적인 업무를 분담하여 수행하고 있다. 프랑스의 경우, 중앙정부와 지방정부가 새로운 정책을 입안할 때는 물론 국회가 새로운 법을 제정하려고 할 때는 반드시 중앙 및 지방의 농업회의소와 협의를 거치도록 법으로 규정하고 있다. 농업회의소는 농업계의 모든 대표들이 참여하고 있지만 농민의 대표가 약 2/3를 차지하고 있으므로 농민의 대표에 의해 주도적으로 운영되고 있다. 또한, 농민의 대표는 프랑스농업경영자총연맹(FNSEA, 지방은 FDSEA)에 의해 주도되고 있으므로 프랑스농정은 프랑스의 대표농민단체인 FNSEA와 협의하여 추진되고 있다고 할 수 있다. 정부와의 공식적인 최고농정협의기구인 ‘프랑스농업위원회’도 농업회의소의장, FNSEA회장, FNSEA청년회(CNJA) 회장 등 3인의 농민대표와 사안에 따라 참석하는 농협회장, 르레디 아그리플 회장 등도 FNSEA출신과 현직 회장으로 구성되어 있다. 뿐만 아니라, 농업회의소 이외의 거의 모든 농업관련 공공 및 준 공공조직, 경작구조현대화센터(CNASEA), 농지관리회사(SAFER)등의 이사회도 농민의 대표가 과반수를 차지하고 있다. 이사회는 조직의 장을 임면하고, 예산을 심의하는 기능을 하고 있으므로 중앙농정은 물론이고, 지방농정에도 농민의 뜻이 반영되지 않는 곳이 없다. 독일을 비롯한 대부분의 유럽 선진국 농정도 농업회의소와 협의를 거쳐서 입안되고, 집행된다. 그리고 농업회의소는 농민단체에 의해 주도적으로 운영되고 있다. 미국과 뉴질랜드의 경우, 유럽과 같은 농업회의소가 없다. 또한, 농민조직과 사전에 협의해야 한다는 제도적인 장치는 없다. 그렇지만, 농정당국은 농민조직과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 뉴질랜드의 농정은 정부와 뉴질랜드농민연합(FFNZ)이 상호 협력하여 추진하고 있다. 농정개혁 이전에는 농민단체가 농민의 이익증진을 위한 활동에 주력했다. 그러나 농민단체는 1984년 정부의 농정개혁에 반대하기보다는 협조적이었으며, 보완대책을 요구하고 실현하는데 치중하였다. 농정개혁 이후 FFNZ는 농가의견을 수렴하여 정부에 전달하기도 하고, 연차회의에 정책담당자나 정치인을 참석시켜 회원들의 목소리를 듣게 하기도 한다. 또한, 농민조직은 회원농가에게 필요한 정보를 전달하기도 하고, 정당의 정강이나 정부정책을 설명하기도 한다. 정부는 농민조직과 협력하여 농민들로 하여금 환경보호 등 정책목적에 맞는 영농활동을 하도록 지원하기도 한다. 미국의 농정은 지역과 중앙으로 체계화된 농민단체들의 적극적인 활동에 의하여 크게 영향을 받고 있다고 볼 수 있다. 미국의 농민단체들은 100년이 넘는 전통과 회원들의 적극적인 참여로 정책당국과

의원들에게 상당한 영향력을 미치고 있다. 농민의 수가 미국 전체인구의 2%도 되지 않지만 많은 상원 하원 의원들이 농업에 큰 관심을 가지고 있다는 것은 이미 알려진 사실이다. 특히, 품목단체는 품목관련 정책에 큰 영향을 미치고 있다. 한미FTA 등 무역상대국과의 협상을 진행할 때도 관련 단체가 ‘옆방’에 위치하여 협상의 진행상황을 챙기고, 정부대표와 협상의 방향을 협의한다는 것은 이미 우리에게도 알려져 있을 정도이다. 일본의 농민단체에 대해서는 알려진 바가 거의 없지만 읍면에서 선출된 농민대표로 구성된 시읍면 농업위원회가 있고, 시읍면 농민대표와 품목대표 등으로 구성되는 도도부현 농업회의소, 그리고 중앙에도 농업회의소가 있다. 정부는 중요 정책에 대해 농업회의소에 의견을 구하는 절차를 거치고 있다. 아시아지역 개발도상국에서 농민조직과 협의를 거쳐서 농정이 추진되는 나라는 베트남을 들 수 있다. 그러나 베트남의 농민조직은 전통적인 의미에서의 농민조직이라 보기는 어렵다고 할 것이다. 필리핀 등 다른 개발도상국의 농정추진형태의 특징은 정부가 주도하고, 농민과 농민조직의 참여는 미약하다고 할 수 있다.

둘째, 선진국에서는 이념, 사회계층 등에 따른 특정 그룹의 농민 또는, 전체 농민의 뜻을 실질적으로 대표할 수 있는 체제가 확립되어 있다. 뿐만 아니라 대안을 제시할 수 있는 전문성도 갖추고 있다. 선진국에는 정부가 스스로의 판단으로 정책을 결정하기 전에 현장 ‘농민들의 뜻’을 확인할 수 있는 농민의 조직 내지 시스템이 확립되어 있다. 유럽의 농업회의소 시스템은 농민뿐만 아니라 농업관련 모든 이해관계자가 자신의 의사를 전달할 수 있도록 해준다. 농민단체도 자격에 제한을 두는 방식이 아니라, 단체가 추구하는 목표에 공감하고 회비를 내는 사람은 누구나 회원으로 활동할 수 있다. 현실적으로 영농규모, 사회적인 계층, 품목 등의 요인으로 다를 수밖에 없는 농민의 뜻도 투표 등의 민주적인 절차를 통해 하나로 수렴하고 있다.

프랑스의 경우, 다양한 농민들의 성향에 따라 여러 농민단체가 있지만, 농업회의소 대의원을 구성하는 과정에서 농민단체 간의 주장이 자연스럽게 정리되고 있다. 왜냐면, 농민들은 정치적인 이념이나 성향에 따라 자기가 선호하는 농민단체에 투표를 하고, 그 득표율에 따라 농민단체별 농업회의소 대의원 수가 결정되기 때문이다. 이런 특이한 구조 때문에 각 농민단체는 보다 많은 농민들의 지지를 얻기 위해 농민들의 관심사항을 대변하고, 이를 실현하기 위해 적극적으로 노력하고 있다. 뿐만 아니라, 일상에서도 회원에 대한 서비스를 충실하게 해야 하는 것이다. 프랑스 농민단체의 대표주자인 FNSEA는 “농민투표 득표율 56%에 농업회의소의 안정적인 운영을 위한 다수득표단체의 프리미엄까지 합하여 농민대의원 의결권의 약80%를 확보”하여 농업회의소의

운영에서 압도적인 주도권을 확보하고 있으며, 정부와의 협상에서도 대등한 관계를 확보하고 있다. 즉, 프랑스정부는 FNSEA와 협상하여 합의를 이끌어 내기만 하면 농민의 뜻을 반영한 것으로 봐도 되는 것이다.

한편, FNSEA는 보다 많은 지역의 농민과 품목 및 사회계층을 대표하는 농민을 회원으로 하여 구성되지만, 하나의 단체로서 단합된 힘을 과시하고 있다. FNSEA중앙본부에는 120명에 가까운 전문가가 포진해 있으며, 지역조직과 품목 조직도 10명 선에서부터 100명이 넘는 전문적인 사무 및 기술요원을 확보하고 있다. 뿐만 아니라, 중앙의 FNSEA나 지방의 FDSEA가 농업회의소와 각종 농업관련 기관을 '지배'하고 있으므로 모든 정책 사안을 충분히 검토할 수 있는 조직력과 전문성을 가지고 있다. FNSEA는 국내에서의 막강한 조직력과 전문성을 바탕으로 유럽농민단체협의회(COPA)와 세계농업인연맹(IFAP)의 결성과 운영도 주도하고 있다. 농민단체 간에 경쟁이 있는 프랑스와 달리 독일의 경우에는 독일농민총연맹(DBV)이 농민의 대표성을 거의 독점하고 있다. 당연히 조직력과 전문성을 가지고 있다. DBV는 독일농업회의소와 독일 라이파이젠협동조합을 실질적으로 지배하고 있다. 모든 농민단체와 협동조합은 DBV의 정회원 또는 협력회원으로 가입하고 있다. 다만, DBV는 그 구성방법적인 특성, 즉, 농민들이 기초자치단체의 조합장을 선출하고, 기초조합장들이 군단위 조합집행부를 선출하고, 군단위 집행위원장들이 광역지역단위 조합집행부를 선출하는 과정으로 인해 일반 가족농 내지 소농이 집행부에 진입하기 어렵다는 점이 문제라 할 수 있을 것이다. 이에 따라 일반 가족농 내지 소농의 농민단체에 대한 관심이 다른 나라에 비해 낮다. 일본의 농업회의소도 독일과 비슷한 방식으로 구성되고 있다고 해야 할 것이다. 제도적인 지원을 받고 있는 유럽의 농민조직과는 달리 뉴질랜드와 미국의 농민조직은 농민들의 자발적인 참여와 회비로 운영되는 것이 특징이라고 해야 할 것이다. 그러나 뉴질랜드의 뉴질랜드농민연합(FFNZ)은 전국의 지역과 모든 중요 품목을 포괄하는 대표 농민단체이다. FFNZ는 농업현장의 목소리를 수렴하여 정부에 전달하고, 정부와 정당의 정강정책을 농민들에 전달하고 설명하기도 한다. 뿐만 아니라, 환경보호 등의 정책을 현장에서 수행하기 위한 예산을 지원 받아 정부와 함께 정책을 수행하기도 한다. 미국의 경우, 소농의 이익을 대변하는 지역농민협회(NFU), 대농의 이익의 대변하는 미국농가연합(AFBF), 각 품목농가의 이익을 대변하는 품목단체 간에 기능과 역할의 분담이 자연스럽게 이루어져 있다. 각 농민단체는 오랜 역사와 회원들의 적극적인 참여로 충분한 대표성과 전문성, 그리고 영향력을 가지고 있다. 선진국의 농민단체가 대표성과 전문성을 가지고 있는데 반해, 필리핀 등 개발도상국의 농민단체는 대표성도 전문성도 갖추지 못하고 있다. 다만, 베트남이 예외적으로 대표성과 전문성을 갖추고

있으나, 정부와의 관계를 고려할 때 전통적인 의미에서의 농민단체로 보기 어려운 측면이 있다. 그렇지만 정책에 농민의 뜻을 반영할 수 있는 시스템은 갖추고 있는 것만은 사실이라고 해야 할 것이다.

셋째, 농민단체는 필요한 전문직 사무요원과 재원을 ‘충분히’ 확보하여 대 정부 농정활동과 대 회원 서비스를 ‘충분히’ 하는 선순환구조를 이루고 있다. 농민단체가 정부와 대등한 입장에서 정책을 논의하기 위해서는 상응한 수준의 정보와 전문요원을 확보하고 있어야 할 것이다. 그런 수준의 정보와 전문요원을 확보하기 위해서는 당연히 많은 재원을 필요로 한다. 선진국의 농민단체는 ‘충분한’ 전문요원과 재원을 확보하여 회원에 대해 ‘충분한’ 서비스를 하고 있다. 많은 농민들은 농민단체에 회원으로 가입하고, 회원들은 당연히 상응한 회비를 내고 있다. 정부에 대해서는 신뢰할만한 대안을 제시하고 있다. 정부는 농민단체와 협의하는 것을 당연하게 생각하고 있다. 요약하면, 선진국 농민조직의 경우, 농민에 대한 수준 높은 서비스와 회원들의 적극적인 참여, 대 정부 대안의 제시와 협력이 선순환구조를 이루고 있다. 프랑스의 경우, 농민단체의 운영비는 회원의 회비, 사회단체에 대한 정부보조금, 조사, 연구사업의 수탁수행비, 농민에 대한 컨설팅수수료 등으로 조달되고 있다. 농민단체는 조달된 재원으로 상당수의 전문요원들(FNSEA의 경우, 총 1,100명)을 고용하여 업무를 수행하고 있다. 뿐만 아니라, 농민단체가 실질적으로 ‘지배’하는 농업회의소에는 훨씬 더 많은 전문요원(총6,800명)이 있고, 그 운영비는 농업세와 같은 공적 재원과 자체 수입으로 조달되고 있다. 농민단체와 농업회의소 등에서 ‘농업과 농민을 위해 근무’하는 전문요원의 수와 이들을 뒷받침하기 위해 투입되는 회비와 자체 수입, 공적재원이 우리로서는 상상할 수 없을 만큼 많다고 할 수 있다. 독일의 농업회의소 및 농민단체의 조직 구성을 볼 때에도 충분한 전문요원과 재원을 확보하고 있다. 농업회의소체제를 유지하고 있는 유럽의 다른 나라의 농민조직도 정도의 차이가 있을 뿐 ‘충분한’ 전문성과 재원을 확보하고 있다고 보아야 할 것이다. 뉴질랜드의 경우, 농민단체는 순전히 회원의 회비와 자체사업의 수입으로 조달하고 있다. 따라서 농민단체는 신규회원을 확보하기 위해 회원에 대한 서비스를 강화하고, 외부의 전문경영인을 영입하여 조직운영의 효율화를 도모하기도 했다. 미국의 경우에는 회원의 회비 이외에 자체사업수익을 올리기 위한 여러 가지 사업을 전개하고 있다. 보험, 교육 등 자체사업과 렌터카업체, 병원 등 기존업체와의 제휴를 재원을 마련하고 있다. 요약하면, 뉴질랜드의 농민단체도, 미국의 농민단체도 안정된 재원을 바탕으로 필요한 전문요원을 확보하여 정치인과 정부를 상대로 농정활동을 펼치고, 회원에 대한 서비스를 강화해나가는 구조를 이루고 있다고 볼 수 있다.

넷째, 선진국의 농민조직은 시장과 정책에 대응하는 논리와 조직이 각각 분리되어 있으나, 농민의 사회·경제적인 지위향상을 위해 통합된 힘을 발휘할 수 있는 체제를 갖추고 있다. 초기의 농민조직은 농산물의 공동판매와 농자재의 공동구매, 상호금융 등 경제사업과 신용사업, 그리고 계몽운동 등 사업과 운동을 함께 추진했다. 그러나 사회와 경제의 발전에 따라 농민조직의 기능과 역할도 전문화되었다. 구*판매 및 상호금융 사업은 협동조합을 통해 시장원리에 따라 수행하게 되었으며, 한발 더 나아가 신용사업과 경제사업으로 나누어지게 되었다. 또한, 정부와 여론을 상대로 하는 정책문제에 대해서는 정치적인 논리와 조직력으로 대응하는 농민단체가 담당하게 되었다. 그러나 협동조합도, 농민단체도 농민의 사회경제적인 지위향상을 목표로 하는 농민의 조직으로서 농민의 대표에 의해 운영되고 있으며, 기능과 역할이 다를 뿐 지향하는 바는 같다. 따라서 협동조합도 드러나지 않게 ‘농정활동’을 하기도 하고, 농민단체와 보조를 맞춰 정책에 영향을 미치기 위한 활동을 하기도 한다. 프랑스의 경우, 농민운동 초기에는 운동성과 사업성이 혼재되었으나, 제2차 세계대전 이후 경제적인 활동은 협동조합을 통해 수행하고, 공권력을 상대로 하는 농민운동은 농민단체가 맡게 되었다. 그러나 협동조합도 농민의 대표에 의해 통제되고 있으며, 농민단체는 모든 농업관련 민간 및 준 공공조직의 운영에 주도적으로 참여하고 있다. 농민조직의 이러한 기능적인 분화와 통합은 대표 농민단체인 FNSEA가 주도하여 만들어 왔다는 것이다. 하나의 예를 들면, 농업부문을 대표하는 ‘프랑스농업위원회’에 참여하는 농업계대표 4인도 농업회의소의장, 농민단체대표 2명과 농협대표로 되어 있으며, 실질적으로는 4인 모두가 FNSEA의 전현직 회장이나 간부출신이다. 뿐만 아니라, 품목별 이익을 추구하는 품목단체들도 FNSEA단체회원으로 가입하여 모든 지역의 농민과 모든 품목의 농민들이 하나의 목소리를 내고 있다. 농민단체인 FNSEA가 농민들의 시장에 대응하는 방식과 공권력에 대응하는 방식을 분리·발전시켜온 프랑스와는 달리 독일이나 뉴질랜드의 경우에는 필요에 의해 분리·발전되고, 필요에 의해 연합 대응하는 체제를 유지하고 있다. 독일은 협동조합체제가 일찍 발전하였으나, 독일농민총연맹(DBV)에 단체회원으로 가입하고 있으며, 임원 및 대표들은 겸직을 하기도 하는 ‘하나의 조직’이라 할 수 있다. 뉴질랜드의 경우에도 운동과 사업을 겸하고 있던 농민단체들도 사업조직을 분리시키고 뉴질랜드농민연합(FFNZ)에 가입하였으며, 협동조합은 단체회원으로 FFNZ에 가입하여 필요할 때 한목소리를 내고 있다. 미국의 경우, 경제사업은 품목별 협회와 농업기업 중심으로 수행되고 있어, 협동조합의 기능과 역할은 상대적으로 활성화되어 있지 않다고 할 수 있다. 그러나 품목별협회와 농민

단체 간에 자연스럽게 기능과 역할이 분화되어 있어서 농민들은 시장에서, 정책에서도 제몫을 충분히 하고 있다고 해야 할 것이다. 일본의 경우에도 도도부현의 농업회의에 지역대표와 품목단체의 대표가 함께 참여하고 있다.

2. 우리나라 농민단체의 발전 방향과 그 전제

2.1. 방향정립을 위한 기본 전제

한미FTA협정은 국회의 최종 비준동의 절차를 남겨두고 있다. 농업계는 국회의 비준동의를 반대하고 있지만 유력 대선후보들이 한미FTA를 찬성하고 있고, 전반적인 여론도 찬성 쪽으로 기울어져 있다. 한미FTA는 비준되고 발효될 가능성이 높다고 해야 할 것이다. 한미FTA뿐만 아니라 한·캐나다, 한·호주, 한·EU 등 세계의 거의 모든 농업강대국들과의 FTA가 막바지를 향해 치닫고 있다. 노무현대통령은 “중국과의 FTA도 불가피한 것 같다”고 했으며, 이미 산·관·학 전문가회의가 3차에 걸쳐 진행되고 있다. 각국은 미국 수준의 개방을 강력하게 요구하고 있다. DDA협상에서도 세계 최강 농업국인 미국과 FTA협정을 체결한 마당에 개발도상국의 지위를 인정해 달라고 하기가 어려워졌다고 해야 할 것이다. 몇 가지 민감 품목의 관세철폐기간이 15년 등으로 되어 있지만, 한 10년 지나면 관세의 수입역제효과는 거의 없어질 것이다. 우리 농업은 10년 내에 세계 최강 농업국들과 거의 아무런 조건 없이 완전 경쟁을 해야 될 상황에 놓여 있는 것이다.

우리 농업과 농민이 상대해야 할 농업강대국의 농업은 단순히 개별농가의 영농규모만 큰 게 아니다. 그들의 농업기술과 농업생산성은 우리를 한참 앞서고 있다. 우리는 그들로부터 농산물은 물론이고, 대부분의 종자와 종묘를 수입하고 있다. 네덜란드에서 연수를 받은 경남의 과채류 농민은 연수 전보다 두 배의 생산성을 올리고 있다. 그들의 생산기술은 물론이고, 수확 후 관리 기술과 마케팅능력에서도 우리를 한참 앞서고 있다. 그들은 장시간 장거리 수송에도 품질을 유지할 수 있을 것이며, 국제적인 명성을 지닌 브랜드와 다국적기업 수준의 마케팅역량을 가지고 완전개방 된 우리 농산물시장을 공략할 것이다. 우리보다 깨끗한 환경에서, 우리보다 안전하게 생산하고, 우리보다 위생적으로 농축산식품을 다루고 있다는 것을 은근하고도 강력하게 홍보할 것이다. 시간이 지남에 따라 우리 소비자들의 외국 농산물에 대한 선호도는 올라가고, 우리 농산물에 대한 사랑은 식어갈지 모른다.

우리 농업과 농민이 극복해야 할 상대는 외국의 농산물수출업체만이 아니다.

국내의 대형유통업체들은 막강한 구매력을 바탕으로 자체 브랜드의 상품을 개발하는 과정에서 제조업체들의 생산과정부터 관여함으로써 사실상 제조업을 ‘접수’하고 있다. 글로벌 소싱을 대폭 확대하여 국내업체의 납품가를 인하시키고 있다. 대기업 제조업들도 힘을 쓰지 못하는 구조가 심화되어 가고 있다. 아직도 우리 농산물의 판매·유통현실은 농민들이 발매기판매를 하는 게 좋으나 나쁘냐, 지역조합이 경제사업을 제대로 하고 있느냐 없느냐, 시군별연합판매사업이 제대로 되느냐 없느냐를 두고 왈가왈부하고 있다. 경제사업을 잘하는 조합과 영농조합법인들은 대형유통업체에 서로 납품하기 위해 제살 깎아먹기 경쟁을 하고 있다. 대형유통업체들이 서로 최저가격을 내세우며 경쟁하는 동안 그 부담은 고스란히 농민들의 부담으로 돌아가고 있다. 최고의 농사꾼이 겨우 수지를 맞출 수 있는 정도밖에 되지 않는 구조가 된다. 나머지 보통농가는 수지를 맞출 수 없게 되는 구조가 될 수밖에 없게 되는 것이다.

세계를 향해 완전개방 된 시장, 대형유통업체들이 장악하고 있는 시장에서 우리 농업과 농민이 대응해온 지금까지의 생각과 방식으로는 살아남을 수 없을 것이란 사실은 명백하다. 우리는 그야말로 최선을 다하지 않으면 결코 살아남을 수 없다는 것을 명백히 인식해야 할 것이다. 다른 농민들이야 어떻게 되든 나 혼자 잘하면 살아갈 수 있을 것이라 생각하는 사람도 그 다른 농민들이 쓰러지고 나면 바로 자신이 쓰러질 차례가 될 수 있다는 생각을 가져야 할 것이다. 농업이 어떻게 되든 우리 조직은 살아갈 수 있을 것이라는 조직도 농업이 쇠약해지면 그 존립기반도 약해질 것이라는 생각을 가져야 할 것이다. 정부, 농협, 농업관련 기관 및 기업, 농민단체 등 농업관련 모든 주체가 하나의 초유기체처럼 협력하여 대응해 나가지 않으면 안 된다 할 것이다. 농업주체 간의 분별없는 갈등과 불신으로 농업계의 힘을 낭비하는 것이 허용되지 않는다 할 것이다. 부족한 정보와 지식으로 잘못된 판단을 내리는 시행착오를 되풀이할 시간도 없다 할 것이다. 농업계가 보유하고 있거나, 조달할 수 있는 모든 인적 물적 자원은 최대한의 효율을 발휘할 수 있도록 최적의 용도에, 최적의 방식으로 쓰여야 할 것이다.

2.2 우리나라 농민단체의 발전 방향

우리 농업과 농민이 처한 어려운 상황을 타개하기 위해, 다가오는 완전경쟁시장에서 살아남기 위해서는 정부는 물론 농협, 농업관련 기관 모두가 최선을 다해야 하며, 관련된 모든 주체가 초유기체처럼 협력하여 대응해 나가지 않으면 안 된다고 했다. 농민단체도 여기서 결코 예외가 될 수 없다. 농업의

흥망에 따라 가장 직접적인 영향을 받는 농민들의 결사체인 농민단체야말로 가장 적극적으로 문제해결에 앞장서야 할 주체이다. 농민단체란 으레 ‘정부 정책에 반대하고 데모나 하는 곳’이라는 세간의 평판에서 벗어나 농업*농민 문제를 자신의 문제로 생각하면서 주도적으로 풀어나가야 할 것이다. 한편, 정부도 현장과 가장 가까이에 있는 농민단체, 농업문제의 가장 직접적인 이해당사자인 농민단체가 제 역할을 할 수 있게 조장행정을 펼쳐야 할 것이다.

이런 관점에 농민단체가 발전해 나가야 할 방향을 정리해 보면 아래와 같다.

첫째, 각 농민단체는 회원들의 의견을 제대로 수렴하고, 피드백 할 수 있는 체제를 확립해야 한다. 농민단체는 소속된 개별 회원들의 의사를 합리적으로 수렴하여 전체 회원의 이름으로 필요한 결정을 내리고, 그 결정에 따라 조치를 하고, 다시 일선의 회원들에게 피드백 해야 한다. 이런 과정을 거쳐야 단체로서의 정체성과 대표성을 확립할 수 있고, 단체 내에서의 불신과 갈등도 방지할 수 있다. 또한, 정부에 대해서도 진정한 농민의 대표임을 내세우며, 정책의 협의를 요구할 수 있을 것이다. 반면에, 농민단체가 대표성과 신뢰성을 확보하지 못하면, 정부는 농민단체를 정책파트너로 인정할 수 없게 될 것이다. 정부의 독주와 ‘밀실협상’의 근본원인이 여기에 있달 할 것이다. 정부의 입장에서라도 각 단체가 소속 회원들의 의사를 제대로 수렴하여 정부에 정책 협의를 해 온다면 ‘현장을 모르는 상태’, 즉, 탁상에서 정책을 결정한다는 불확실성과 비난을 피할 수 있어서 좋을 것이다. 뿐만 아니라, 협의 결정된 정책이 다시 농민단체를 통해 일선의 농민에게 전달된다면 정책에 대한 오해와 불신을 크게 줄일 수 있어서 좋을 것이다. 따라서 원활한 의사소통체제의 확립이야말로 우리의 탁상농정을 현장농정으로 바꾸고, 농업계에 만연한 불신을 신뢰로 바꾸는 기초가 될 것이다.

둘째, 농민단체는 각 단체 간의 이견과 갈등을 스스로 조정, 통합하여 결집된 의견과 힘으로 정부와 대화하고, 협의할 수 있는 체제를 구축해야 한다. 사람과 사람 간, 단체와 단체 간에는 이견이 있게 마련이지만 공동의 목표를 실현하기 위해서는 타협하고 힘을 모으는 것이 민주주의의 기본원리이다. 29개나 되는 농민단체가 자기 조직의 이익과 주장을 내세우기만 한다면, 농업계를 덮쳐오는 외부의 위기에 공멸하고 말 것이다. 그러나 우리 농업과 농민을 살리겠다는 공동의 목표를 달성하기 위해 힘과 지혜를 모운다면 ‘기적’을 만들어 낼 수도 있을 것이다. 그 체제의 형태가 농업회의소 형태든 농민단체들의 대 타협 연합체든 ‘전체 농민의 의사를 대변할 수 있는 기구’를 만들어내야 한다. 주요 농민단체의 핵심요원들이 한자리에 모여 ‘완전개방시장에서 우리 농업이 살아남기 위해 무엇을 해야 하는지’에 대해 끝장토론을 하고, 이를 몸으로 실천해나가야 할 것이다. 한편, 정부도 농민단체가 하나로 뭉치게 되

면 ‘말도 안 되는’ 주장과 요구를 한목소리로 해오는 부작용에 대해 지나치게 우려하고 있지 않은지 다시 한 번 생각해볼 필요가 있다. 정책은 궁극적으로 선택의 문제이므로 어떤 정책을 선택할 것인가를 정부가 혼자 고민하고, 선택에 따른 비난(그 선택을 지지하지 않는 사람이 있게 마련이다)을 혼자 뒤집어쓸 필요가 있는지, 또 그렇게 하는 것이 진정 국익에 도움이 되는지 다시 한 번 생각해볼 일이다. 다양한 현장에 있는 농민을 실질적으로 대표하는 사람들로 하여금 정책의 목표와 방향, 세부내용과 집행방법 등에 대해 충분한 토론을 하게 한다면 정책의 시행착오를 크게 줄일 수 있을 것이며, 현장에서의 수용도 훨씬 쉬울 것이다. 농민단체의 대표가 ‘말도 안 되는’ 주장을 하는 경우에도 대화의 상대자가 분명하므로 시간을 가지고 논의를 한다면 문제를 순리적으로 풀어나갈 수 있을 것이다. ‘전체 농민의 의사를 대변할 수 있는 기구’는 상당한 조직력과 전문성을 갖추어야 한다. 정부당국자 및 전문가에 비해 조금도 부족하지 않은 정보와 식견을 가지고 토론을 하고 대안을 제시할 수 있어야 한다. 정책별, 이슈별 전문위원회 기능을 강화하여 현장문제에 정통해야 하며, 농업전체는 물론 경제전체와도 연결시켜 논의할 수 있는 전문가를 확보해야 한다. 결국은 사람과 재원의 문제이므로 농민단체가 보유하고 있는 인력과 자산을 최대한 효율적으로 통합*운영해야 할 것이다. 또한, 농민과 정부 및 일반국민의 중간에서 양쪽을 연결시키는 기능을 적극적으로 수행함으로써 이에 필요한 사람과 재원을 정부와 국민의 양해 아래 확보하도록 해야 할 것이다.

셋째, 정부와 비 농업계를 향했던 농민단체의 ‘투쟁’방향은 농민 스스로의 자조·자립·자율정신을 드높이고, 농업관련 기관단체로 하여금 제자리를 찾게 하는 등 농업계 내부로도 향해야 한다. 지금까지 농민단체는 정부와 비 농업계의 관심과 지원을 이끌어내는데 치중했다. 그리고 상당한 성공도 했다. 그러나 한편으로 국민 일반의 농민운동에 대한 비판적인 시각을 키워왔다. 더 심각한 문제는 ‘잘못된 것은 모두 정부 탓’이라는 농민들의 불신과 의타심을 키워온 것이라 할 것이다. 우리 농업과 농민들의 잠재력과 창의성을 발견하려는 노력을 소홀하게 했고, 우리 농업계가 가진 자산과 그 발전가능성을 발견하려는 노력을 소홀하게 했다. 우리 농업에 닥치고 있는 위기를 정부의 지원만으로 극복할 수 있을 것이라 생각하는 농민과 농민단체는 없을 것이다. 개방이 전전될수록 우리 농업과 농민이 살아남는데 있어서 가장 중요한 요소는 현장에 있는 농민들의 창의와 열정, 그리고 협동이라고 해야 할 것이다. 왜냐하면, 시장에서 성공하지 않고는 어떠한 개인도, 경영체도 번영을 구가할 수 없기 때문이다. 정부가 아무리 지원을 늘린다고 하더라도 농민 개인 모두를 잘살 수 있게 지원하고 보살필 수 없다. 치열한 경쟁의 현장에 있는

농민들 스스로의 창의와 열정, 그리고 협동이 없이는 결코 시장에서 성공할 수 없다. 기껏해야 정부는 옆에서 조금 도울 수 있을 뿐이다. 농민들의 창의와 열정, 그리고 협동을 이끌어내기 위한 건전한 농민운동이 강력히 전개되어야 한다. 이를 주도할 수 있는 농민단체와 그 협의체의 발전을 정부가 유도하고 지원해야 한다. 우리 농업의 보다 강력한 경쟁체제를 구축하기 위해 우리 농업계가 이미 가지고 있는 인적·물적 자산이 무엇인지, 앞으로 확보할 수 있는 자산이 무엇인지 명확하게 알아야 한다. 한미FTA협정체결에 따른 정부지원 대책은 농민들의 눈에 띄지도 않았을 정도였다. 재원도 이미 확보된 119조원에서 특별하게 늘어나지도 않고 있다. 추가적인 지원을 이끌어내기 위한 노력은 지속되어야 한다. 그러나 못지않게 중요한 것은 확보한 인적, 물적 자산을 효율적으로 쓰는 것이라 할 것이다. 119조원의 예산이외에도 우리 농업계가 확보하고 있는 사람과 돈은 결코 적지 않다. 농협에는 2만3천명의 경제사업담당 임직원이 있고, 5만 명이 넘는 신용사업담당 임직원이 2조원이 넘는 수익을 내고 있다. 농촌진흥청과 농업기술센터에는 2천5백 명이 넘는 석사와 박사가 있고, 식품연구원과 20개가 넘는 농과대학에도 박사와 석사, 대학교수가 많이도 있다. 농촌공사에도 7천명 가까운 전문 인력이 있고, 유통공사에도 600명이 넘는 전문가가 있다. 우리 농업과 농민이 가지고 있는 자산과 조달할 수 있는 자산을 명확하게 알고, 그것을 가장 효율적으로 쓸 수 있는 대책을 농민 스스로도 강구해야 한다. 정부와 ‘그들’에게 맡겨 놓고 불평, 불만만 하고 있어서는 안 될 것이다.

넷째, ‘투쟁’ 위주의 농민운동방식은 목표와 성과 지향적인 농민운동방식으로 전환되어야 한다. 그동안 농민단체의 투쟁방식은 강력한 집회에 너무 치중되어 왔다. ‘돈을 쏟아 붓는데도 농민들은 걸핏하면 데모를 하고’, 나이 많은 농민과 젊은 전경이 죽고 다치는 불상사에 대해 일반국민은 이해할 수 없다는 여론이 점차 커지고 있다. 농민단체는 ‘데모나 하는 곳’으로 치부되고 있다. 농업을 유지하기 위해 세금을 더 낼 용의가 있다는 국민은 점점 줄어들고, 일반 언론의 비판적인 기사는 점점 증가하고 있다. ‘투쟁’ 위주의 농민운동은 농업계 내부에서도 추동력을 잃어가고 있다. 집회에 적극적으로 참가하는 농민들의 숫자는 점점 줄어들고, 소요되는 막대한 비용을 조달하기도 점점 어려워지고 있다. “회비 납부와 집회 참가의 부담만 있는” 농민단체의 회원으로 활동하는 그 자체를 기피하는 농민들이 늘고 있다. 농민들의 적극적인 참여와 성원을 받지 못하는 집회가 정부와 일반국민에게 특별한 인상을 주지 못하고 있는 게 현실이다. 집회에 들인 농민단체의 노력에 비해 성과는 거기에 한참 미치지 못하고 있다. 집회에 참가한 열성회원의 입장에서 보면 기가 찰 노릇이지만 그것은 엄연한 현실이 되어 가고 있다. 한농연을 포함한 많은 농민단체의

집행부도 투쟁을 위한 집회는 마지막 수단이어야 한다는 생각을 하고 있다. ‘투쟁’에 나서기 전에 정부와 국민이 어떤 반응을 보일 것으로 예상되는지, 어떠한 방법이 가장 효과적일 것인지 등에 대한 면밀한 분석을 해야 하는 시점에 와있다. 뿐만 아니라 농민들이 얼마만큼 적극적으로 호응할 것인지에 대해서도 심각하게 고려하면서 추진해야할 시점에 와있다고 해야 할 것이다.

다섯째, 정부는 농민단체가 건전한 정책파트너로, 건전한 농민운동의 주도로 발전할 수 있도록 유도하고 지원해야 한다. 지금까지 우리는 지나치게 ‘정부만능주의’에 빠져 있었다고 해야 할 것이다. 정부는 모든 정책의 수립과 집행을 주도했고, 농민들은 모든 문제를 정부가 풀어주기를 기다리며 불평과 불만을 터뜨리는 형국이었다. 농민단체는 정부정책에 반대하고, 데모하는 것이 역할인 것처럼 인식되었다. 그러나 글로벌경쟁시장에서 우리 농업과 농민이 살아남도록 하기 위해서는 ‘대충 맞는 정책’이 아니라, 각각의 현장과 개별 농민의 사정에 맞는 세밀한 정책의 수립과 집행이 반드시 필요하다. 세밀한 정책의 수립과 집행을 위해서는 현장에 있는 농민조직의 협조가 필수적이라 할 수 있다. 이제 정부는 농민단체로 하여금 전문성과 대표성을 가지고 농정을 함께 수립하고 추진할 수 있도록 유도하고 지원해야 한다. 정부는 농민단체들이 소속 회원들과 원활한 의사소통을 할 수 있도록 장려하고, 농민단체들 간의 이견을 조정할 수 있는 체제를 갖추도록 장려해야 한다. 여기에는 시간과 사람과 재원이 필수적이라 할 수 있다. 농촌현장의 확인업무 등 현장에 있는 농민단체가 잘할 수 있는 일, 농업*농촌의 홍보 등 정부보다는 농민단체가 나서는 것이 효과적인 사업들을 발굴하여 농민단체로 하여금 하게하고, 그 사업비를 지원하는 방식을 적극적으로 검토해야 할 것이다. 뿐만 아니라, 선진국의 농민단체와 정부 간의 역할분담사례를 조사하여 정부와 농민단체 간의 협력을 확대해 나가야 할 것이다. ‘영농규모도 작고 생산비도 높은’ 우리 농업이 글로벌경쟁시장에서 살아남도록 하기 위해서는 경쟁의 현장에 있는 농민들 스스로의 창의와 열정, 그리고 협동을 최대한 이끌어내야 한다. 또한, 농업계가 가진 자산을 최대한 효율적으로 활용해야 한다. 그러나 이런 일을 정부가 나서서 하는 것은 부적절할 뿐만 아니라, 성과를 거두기 어렵다. 정부는 농민과 농업계의 자구노력을 이끌어내는 건전한 농민단체와 그 협의체를 적극 지원함으로써 건전한 농민운동이 확산되도록 해야 한다. 한미FTA 이후 농민들은 ‘이제 포기했다’는 말을 예사로 하고 있다. 이 암울한 분위기에서 탈피하기 위해서는 정부도 농민단체도 크게 바뀌지 않으면 안 될 것이다. 특히 농업문제의 가장 직접적인 이해당사자인 농민단체는 사상 유례 없는 위기상황을 하루 빨리 깨달아야 하며, 농민의 변화와 정부의 변화를 앞장서 이끌어 내야 할 것이다.

제 5 장

요약 및 결론

1. 요약 및 결론

우리는 그동안 우리 농업의 경쟁력을 높이고 농민들의 삶의 질을 향상시키기 위해 농업선진국의 영농기술과 경영방식을 도입하고, 농업정책을 벤치마킹하려고 노력하였다. 그러나 농업정책이 어떠한 과정을 거쳐서 입안되고, 집행되는지에 대한 관심은 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 정책은 으레 공무원들이 전문가의 도움을 받아 수립*집행하는 것이고, 농민은 단지 정책의 대상일 뿐이며, 농민단체는 정부정책에 대안도 없이 반대만 하는 집단이라는 생각에 젖어 있었기 때문이다. 이 연구에서는 프랑스, 독일, 미국, 뉴질랜드, 일본, 그리고 베트남 등 세계 각국의 농민단체가 농정의 수립 및 집행에 어떻게, 어느 정도로 참여하는가를 살펴보고, 우리 농민단체의 건전한 발전방향을 모색해 보았다.

유럽 각국의 농민단체는 농정의 수립과 집행에 아주 깊숙이 관여하고 있다. 농민단체는 깊숙이 관여할 수 있는 전문인력과 재원과 제도를 확보하고 있다. 가장 체계적이고 강력하게 관여하는 농민단체의 대표적인 사례는 프랑스의 농민단체라고 할 수 있다. 프랑스의 모든 농업정책은 농업회의소와 협의를 거쳐서 수립되고, 집행된다. 농업회의소는 농업분야의 모든 이해관계자대표로 구성되지만, 농민대표가 주축을 이루고 있다. 농민대표는 농민들의 투표에 의해 선출되며, 농민대표의 70%는 프랑스농업경영자총연맹(FNSEA)회원이다. 결국 프랑스의 농업회의소는 FNSEA에 의해 주도되고, 프랑스의 농정은 FNSEA와 “공동으로” 수립되고 집행된다고 한다. 뿐만 아니라, 정부와 지방자치단체를 제외한 농업*농정관련 모든 공공 및 민간 조직을 이사회를 통해 ‘지배’하고 있다. 이런 힘을 바탕으로 FNSEA는 유럽농민단체협의기구(COPA) 및 세계농민단체(IFA)의 창설과 운영을 주도하고 있다. 다른 유럽의 선진국들도 대부분 농업회의소체제를 갖추고 있으며, 농정은 당연히 농업회의소와 협의를 거쳐서 수립되고 집행된다.

상대적으로 농업경쟁력이 높은 미국과 뉴질랜드에는 농업회의소가 없다. 농민단체에 대한 정부지원도 없고, 순전히 회원들의 회비와 자체사업의 수익으로 운영비를 충당하고 있다. 대신 품목별, 지역별 농민단체협의기구가 단단하게 결성되어 있으며, 정부와 ‘충분한’ 정책협의를 하고 있다. 특히, 품목

단체의 영향력이 크며, 대외 협상 시에도 'Next Room'에서 정부대표와의 협의를 계속한다는 것은 이미 알려진 사실이다. 뉴질랜드에는 주요지역을 대표하는 24개의 농민단체와 육류*양모, 낙농, 곡물, 정육업 등의 7개 산업조직으로 구성된 뉴질랜드농민연합(FFNZ)이 대 정부활동을 주도하고 있다.

베트남, 필리핀 등 아시아 각국에도 농민단체가 있으나, 그 영향력과 역할은 크지 않다고 할 수 있다. 다만, 베트남의 경우, 과거 독립운동을 위한 농민조직으로 출발한 역사와 공산사회의 농민계층을 대변하는 조직적인 특성으로 인해 막강한 조직력과 기능을 가지고 있으나, 순수한 의미에서 농민단체라고 보기 어려운 측면이 있다. 일본에도 선출된 지역별 농민대표와 품목별 대표로 구성된 농업회의소가 도도부현에 있으나, 농민들의 의사를 반영하기 위한 자발적인 단체라기보다는 정부와 자치단체의 농정자문에 응하기 위해 만들어진 협의체라는 인상을 주고 있다.

나라마다 농민단체의 활동내용과 정책에의 참여정도가 다르지만, 선진국의 경우, 거의 예외 없이 정부와 농민단체가 긴밀하게 서로 협력하고 있다는 사실이다.

이를 항목별로 요약해 보면, 첫째, 선진국에서는 정부가 농업정책을 수립하고 집행할 때 '일방적'으로 하는 게 아니라, 농민을 대표하는 조직(이하 농민조직)과 충분하고도 실질적인 협의를 거치고 있다. 프랑스, 독일 등 유럽에서는 농업회의소 및 대표농민단체와 의무적으로 협의를 하고 있으며, 미국, 뉴질랜드에서는 품목단체 및 '일반' 농민단체와 충분한 협의를 하고 있다.

둘째, 선진국에서는 이념, 사회계층 등에 따른 특정 그룹의 농민 또는, 전체 농민의 뜻을 실질적으로 대표할 수 있는 체제가 확립되어 있다. 각 농민단체는 스스로의 필요에 의해 조직되었고, 모든 회원이 회비를 내는 진성회원으로 구성되어 있다. 농민단체의 대표는 회원들의 투표에 의해 선출되며, 심지어 농민단체 간의 이견도 투표에 의해 조정되는 체제를 갖추고 있다. 프랑스 농업회의소의 농민 대의원은 각 농민단체가 얻은 농민득표율에 따라 차등 배분되고 있다.

셋째, 농민조직은 전문직 사무요원과 재원을 '충분히' 확보하여 대 정부 농정활동과 대 회원 서비스를 '제대로' 해 냄에 따라 회원들로부터 신뢰를 받고, 정부로부터 농정파트너로 인정을 받고 있다. 이에 따라 농민조직은 보다 많은 회비를 거둘 수 있고, 보다 많은 공익적인 사업을 전개할 수 있고, 보다 많은 사업비와 수수료를 확보함으로써 농민조직의 역할이 강화되는 선순환구조를 이루고 있다.

넷째, 선진국의 농민조직은 시장에 대응하기 위한 협동조합과 대 정부·대 국민 농정활동을 하기 위한 농민단체로 분화되어 있으나, 필요할 때는 통합된 힘을 발휘할 수 있는 체제를 갖추고 있다. 프랑스, 독일 등에서는 농협의 경

제사업조직도, 신용사업조직도 농민의 대표에 의해 ‘지배’되고 있으며, 농민 단체에 주도되는 전체 농민조직의 일원으로 가입되어 있다.

선진국이 정부와 농민단체가 긴밀히 협력하여 농업·농촌·농민문제를 함께 풀어가고 있는데 반해, 우리는 갈등과 불신으로 힘을 낭비하고 있다. 정부와 농민단체 사이의 갈등과 불신뿐만 아니라, 농민단체와 농민단체 사이, 심지어 농민과 농민단체 사이에도 불신이 존재하고 있다.

우리 농민단체가 갈등과 불신의 늪에서 헤어나지 못하는 이유는, 첫째, 우리나라 농민단체의 농정참여 활동은 정부로부터는 물론 소속 농민회원들로부터 충분한 신뢰성과 대표성을 인정받지 못하고 있다. 정부와 관련 농민단체가 서로 ‘충분한’ 협의를 했다 하더라도 회원 농민들의 반발과 불신이 여전한 경우가 한두 번이 아니었다.

둘째, 우리 농민단체는 각자의 이익과 명분을 위해 각자의 목소리를 낼뿐 전체 농민의 이익을 위해 한목소리를 내야 한다는 인식이 부족하다. 단체 간의 연대와 탈퇴를 되풀이하고, 심지어 단체 간에 불신을 드러내기도 한다. 한미 FTA라는 사상 유례 없는 위기가 닥쳐오고 있어도 이를 인식하지 못하고 자기 단체의 작은 이익에 집착하고 있다. 뿐만 아니라, 전체 농업은 정부가 챙기는 것이라는 정부 의존적 사고에 젖어 있다.

셋째, 우리 농민단체는 전문요원과 재원의 부족으로 정부와 회원이 공감할 수 있는 대안을 제시하지 못하고, 회원에 대한 서비스도 제대로 하지 못하고 있다. 정부에 제출되는 대안은 ‘말도 안 된다’며 무시되기 일쑤이며, ‘회원이 돼봤자 회비 내고, 데모에 참가해야 하는 부담밖에 없다’는 불신과 불만을 터뜨리는 회원이 늘어나고 있다.

넷째, 농민운동이 과격한 집회 등 완력으로 정부의 정책지원을 끌어내는데 편중되어 있고, 농민들의 협동과 자조정신을 일깨우는 데는 무관심하다. 격변의 시대에 우리 농업이 살아남기 위해 농민 스스로는 무엇을 해야 하는지에 대한 운동은 없었다. 농민들이 ‘하나로’ 뭉쳐서 시장과 정책에서 이를 수 있는 위대한 성과에 대한 인식이 없었다.

다섯째, 정부는 건전한 농민단체를 육성하기보다는 그간의 비판과 저항을 핑계로 농민단체의 분리와 갈등을 유도하려 했다. 그간 우리 정부는 농민단체가 너무 큰 목소리를 내게 되면, 국익을 해치게 될지도 모른다는 생각에서 농민단체의 분리와 약화를 바라는 측면이 없지 않았다.

우리 농업과 농민이 처한 어려운 상황을 헤쳐 나가기 위해서는 정부는 물론 농업관련 모든 주체가 초유기체처럼 협력하여 대응해야 한다. 그 중에서도 농업문제의 가장 직접적인 이해당사자인 농민단체가 가장 적극적으로 앞장 서야 할 주체이다.

이런 관점에 농민단체가 발전해 나가야 할 방향은 첫째, 각 농민단체는 회원들의 의견을 제대로 수렴하고, 피드백 할 수 있는 체제를 확립해야 한다. 이런 과정을 거쳐야 단체로서의 정체성과 대표성을 확립할 수 있고, 단체 내에서의 불신과 갈등도 방지할 수 있다. 또한, 정부에 대해서도 진정한 농민의 대표임을 내세우며, 정책의 협의를 요구할 수 있을 것이다. 정부의 입장에서도 탁상에서 정책을 결정한다는 비난을 피할 수 있어서 좋을 것이다.

둘째, 농민단체는 각 단체 간의 이견과 갈등을 스스로 조정, 통합하여 결집된 의견과 힘으로 정부와 대화하고, 협의할 수 있는 체제를 확립해야 한다. 사람과 사람 간, 단체와 단체 간에는 이견이 있게 마련이지만 공동의 목표를 실현하기 위해서는 타협하고 힘을 모아야 한다. 그래야 농민의 목소리에 일관성과 신뢰성이 생기고, 힘이 실리게 된다. 정부도 믿음을 가지고 대화와 협의에 나설 수 있다. 뿐만 아니라, 농민단체가 보유하고 있는 인력과 자산을 통합·운영할 경우, 상당한 조직력과 전문성도 갖출 수 있다.

셋째, 정부와 비 농업계를 향했던 농민단체의 ‘투쟁’방향은 농민 스스로의 자조·자립·자율정신을 드높이고, 농업관련 기관단체로 하여금 제자리를 찾게 하는 등 농업계 내부로도 향해야 한다. 개방이 전전될수록 우리 농업과 농민이 살아남는데 있어서 가장 중요한 요소는 현장에 있는 농민들의 창의와 열정, 그리고 협동이다. 또한, 우리 농업계가 이미 가지고 있는 인적, 물적·자산을 최대한 효율적으로 활용할 수 있는 체제의 구축에 집념을 가져야 한다. 우리 농업계는 ‘119조원의 예산’이외에도 “10만 명의 농림공직자와 농업전문가” 확보하고 있다.

넷째, ‘투쟁’ 위주의 농민운동방식은 목표와 성과 지향적인 농민운동방식으로 전환되어야 한다. 그동안 농민단체의 투쟁방식은 강력한 집회에 너무 치중되어 왔다. 농업을 유지하기 위해 세금을 더 낼 용의가 있다는 국민은 점점 줄어들고, 일반 언론의 비판적인 기사는 점점 증가하고 있다. 뿐만 아니라, 농업계 내부에서도 ‘투쟁’ 위주의 농민운동은 추동력을 잃어가고 있다. 농민운동이 이루어야 할 궁극적인 목표와 시대상황에 맞는 ‘투쟁’방식에 대한 면밀한 검토가 필요한 시점이다.

다섯째, 정부는 농민단체가 건전한 정책파트너로, 건전한 농민운동의 주도자로 발전할 수 있도록 유도하고 지원해야 한다. 글로벌경쟁시장에서 우리 농업과 농민이 살아남도록 하기 위해서는 정부와 농민단체가 하나로 협력하지 않으면 안 된다. 농촌현장의 확인업무, 농업*농촌의 홍보 등 농민단체가 잘할 수 있는 사업들을 발굴하여 농민단체로 하여금 하계하고 상응한 사업비를 지원해야 한다.

농촌에 팽배해 있는 암울한 분위기를 걷어내고, 다가오는 ‘완전개방’의 위기에서 우리 농업이 살아남기 위해서는 정부도 농민단체도 생각과 태도를

크게 바꾸어야 한다. 농업정책은 다양한 현장 농민의 의견에 따라 세밀하게 수립되고 집행되어야 하며, 농민들 스스로의 창의와 열정, 그리고 협동심이 크게 발휘되어야 한다. 또한, 정부지원은 물론 농업계가 이미 확보하고 있는 인적·물적 자산을 최대한 효율적으로 활용해야 한다. 그리하여 개방이 본격화되기 전에 글로벌경쟁력을 확보해야 한다. 정부와 농민단체 모두가 ‘하나로’ 합심하여 추구하지 않으면 결코 이를 수 없는 과업이다.

2. 향후 연구과제

이번 연구는 세계 각국의 농민단체 현황을 조사하고, 우리 농민단체가 발전해 가야할 방향을 모색하는데 있다. 그러나 이 연구의 궁극적인 목적은 각 농민단체와 정부가 공감할 수 있는 농민단체발전방안을 마련하고 실천하는데 있다고 할 것이다. 이를 위해 추가적으로 연구하고 실행해야 할 과제를 요약하면 다음과 같다.

- 1) 우리 농민단체들의 ‘진정한 연합체’ 구성을 위한 ‘대타협’ 활동 전개.
 - 우리 농업 위기에 대한 농민단체 간 인식의 공유 및 공동대응방안 마련.
 - 선진국 농업 및 농민단체에 관한 공동연수 및 끝장토론 추진.
- 2) ‘진정한 연합체’의 구성 및 운영방안 마련.
 - 연합체와 정부 간의 역할 분담 방안.
 - 정부와의 협의체제 운영방안 및 정부가 뒷받침해야할 사항
- 3) 선진국 정부와 농민단체 간의 정책기능 분담 내용 및 추진방식 조사.
 - 농산물 수출국(미국, 뉴질랜드)과 프랑스, 독일의 차이점
 - 일본의 농업회의소 구성 및 운영 형태와 ‘농민단체’의 역할
- 4) 농산물판매 등 경제사업의 수행 형태 및 효율화방안.
 - 조합유형과 회사유형의 차이 분석 및 우리나라에의 접목방안
 - 민간 소유 식품회사 등과의 거래에서 생산자들의 교섭력 확보방안.
- 5) 뉴질랜드 농민단체(FFNZ)의 통합과정과 그 시사점
 - 자원 감소에 따른 지역사무국의 통폐합 및 구조조정 내용, 그 과정에서 문제점 및 해결방안.
- 6) FFNZ의 요구로 추진된 부채대책의 추진 방법
 - 이 과정에서 농민단체의 역할
- 7) 외국의 농민단체 및 농정추진체제관련 번역용어의 통일
 - 관련전문가 토론 및 용어의 정의
- 8) 기타 불확실한 정보와 지식의 재확인

< 참고 문헌 >

- 김명환 외. 1996. 『농협 경제사업의 발전방향』, 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 1997. “통일 후 동독지역 집단농장의 사유화 과정”, 『농촌경제』 제20권 4호, 한국농촌경제연구원.
- 김수석 외. 2002. 『농업관련 NGO의 농정참여에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김수석, 박현태. 2004. 『외국 농민단체의 농정참여제도 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 2005. “독일 농민단체의 농정참여제도 연구”, 『농업경제연구』 46권 제2호, 한국농업경제학회.
- 김수석. 2007. “프랑스의 농업회의소”, 『해외농업 시리즈4』, 한국농촌경제연구원.
- 김진국. 2001. “유럽연합 농민단체와 농협의 농정활동”, 『농협 CEO FOCUS 제77호』, 농협중앙회 조사부.
- 김호, 허승욱 외. 2004. 『농업개방 확대에 따른 갈등 극복을 위한 농정분야 거버넌스 구현방안 연구』, 단국대학교.
- 김홍상 외. 2004. 『농업부분 사회갈등의 실태와 관리방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 2007. 『농림부소관 위원회 현황』.
- 오현석. 2003. 『협동조합의 구조 및 발전에 관한 선진국 사례 연구』, 농협중앙회.
- 박영범. 2007. “농정분야 거버넌스 구현의 구체방안에 관한 연구”, 지역농업네트워크.
- 박진도 외. 2005. 『현 정부 농정의 평가와 대안』, 농정연구센터.
- 박진도 외. 2007. 『새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안』, 충남대학교.
- 박현태. 2005. “뉴질랜드의 농정개혁과 농민단체의 농정참여” 『농촌경제』 28권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 이상만. 2005. 『지역농업 및 지방농정 효과분석 연구』, 한국지역경제연구원.
- 임송수. 2007. “뉴질랜드의 농업동향과 농정개혁”, 『해외농업 시리즈1』, 한국농촌경제연구원.
- 한국농업경영인중앙연합회. 2006. 『한농연 프랑스 농민단체 연수보고서』.
2006. “실무협의회 해외연수 참고자료”, 『저출산·고령화대책 연석회의』, 연석회의 지원단.
2007. “세계농정의 동향과 전망”, 『정책토론회 자료집』, 한국농촌경제연구원, 125-129p.
- Alistair Polson. 2007. 『New Zealand's Agricultural Reform Experience : Rural Renewal』, Special Agricultural Trade Envoy, New Zealand.

Bernadette, Gain. 1994. "Les Chambres d'Agriculture, Attributions, regime financier, fonctionnement", L'Information agricole 671-672.

Der Deutsche Bauernverband. 2003. Situationsbericht 2004, Bonn.

Der Deutsche Bauernverband. 2004. Geschäftsbericht 2003, Bonn.

Jim Anderton. 2007. 『뉴질랜드 농업의 변화와 도전』 .

Randall E. Torgerson. 1998. "Evolution of Cooperative Thought, Theory and Purpose", Journal of Cooperatives, Volum 13』 .

Ronald D. Knustson. 1990. 『Agricultural and Food Policy, Second Edition, Prentice Hall』 .

Schuster, Monica. 2001. "Die Gemeinsame Agrarpolitik zwischen Reformzwang und Reformunfähigkeit", Universität Konstanz, Magisterarbeit.

<http://www.bauernverband.de>

<http://www.fedfarm.org.nz>