발 간 등 록 번 호
11-1541000-000389-01

농어민단체의 바람직한 거버넌스 설계방안 연구

연구기관
(사)한국농업정책학회

농림수산식품자료실
0000098

농림수산식품부
Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries
www.mifaff.go.kr

농어민단체의 바람직한 거버넌스 설계방안 연구

2010-1

2010. 1.

연구기관 : 한국농업정책학회

농림수산식품부

www.mifaff.go.kr

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농어민단체의 바람직한 거버넌스 설계방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2010. 1.

(사)한국농업정책학회

○ 연구책임자 : 이상학 (부산대학교 교수)
○ 공동연구자 : 이상호 (부산대학교 교수)
최세현 (부산대학교 교수)
황연수 (동아대학교 교수)

목 차

제 1 장 서론 ---- 1
1. 연구의 배경과 필요성 ---- 1
2. 연구 목적 ---- 2
3. 연구 내용과 범위 ---- 3
4. 연구 방법 ---- 3

제 2 장 거버넌스 관련 선행연구 및 국내외 사례 검토 ---- 4

제1절 거버넌스의 개념과 등장배경 ---- 4
1. 거버넌스라는 용어의 다양한 사용 ---- 4
2. 거버넌스 개념의 정의 : 협의 및 광의의 개념 ---- 4
3. 거버넌스 이론의 등장배경 ---- 5

제2절 거버넌스 관련 선행연구의 고찰 ---- 7
1. 비농정 거버넌스 관련 선행연구 동향 ---- 7
2. 농정 거버넌스 관련 선행연구 동향 ---- 9

제3절 국내 거버넌스 사례 ---- 10
1. 원주지역 협동조합 거버넌스(사례 1) ---- 10
2. 부산광역시 온천천 환경개선사업 거버넌스(사례 2) ---- 12
3. 주민과 함께하는 아름다운 마을 만들기(사례 3) ---- 14
4. 장기이식 거버넌스(사례 4) ---- 15
5. 춘천시 쓰레기 매립장 부지선정 거버넌스(사례 5) ---- 17

제4절 외국 농민단체의 농정참여 사례 ---- 18
1. 독일 농민단체의 농정참여 실태와 제도 ---- 18
2. 프랑스 농민단체의 농정참여 실태와 제도 ---- 23
3. 뉴질랜드 농민단체의 농정참여 실태와 제도 ---- 27
4. 일본 농민단체의 농정참여 실태와 제도 ---- 29
5. 미국 농민단체의 현황과 활동상황 ---- 34

제 3 장 농정 거버넌스 시스템 구축 방안 ---- 37

제1절 농정 거버넌스 시스템의 현황과 문제점 ---- 37
1. 농업인단체 현황 ---- 37
2. 현행 농정 거버넌스 시스템의 실태와 문제점 ---- 41
3. 농정 협의체에 대한 농업인 단체의 의견 ---- 47
4. 농업인단체 설문조사결과 ---- 49

제2절 한국형 농정 거버넌스 시스템 구상 ---- 54
1. 유럽형 · 일본형 농업회의소 모델의 특징 ---- 54
2. 1998 농업회의소 추진 경과와 교훈 ---- 63
3. 한국형 농정 거버넌스 시스템 모형 ---- 66
4. 단계별 추진전략 ---- 70
5. 농업인단체의 소통과 융합 ---- 73
6. 농정 거버넌스 시스템의 제도화 ---- 74

제 4 장 지역 단위 농정 거버넌스 시스템 구축 방안 ---- 80

제1절 조사 연구 개요 ---- 80

제2절 시·군 농정 거버넌스 현황 ---- 80
1. 농어민단체 ---- 80
2. 시·군 농업행정 ---- 84

제3절 시·군 단위 농정 거버넌스 시스템 구축 방안 ---- 88
1. 거버넌스 시스템 구축방안 ---- 88
2. 농정협의의 단계적 추진방안 ---- 89
3. 농정 거버넌스 시스템 부문별 대표 구성(안) ---- 92
4. 농정 거버넌스 시스템 시범사업 참여 의향 ---- 92
5. 농정 거버넌스 주체의 역할 ---- 94
6. 추가검토사항 ---- 95

제 5 장 요약 및 결론 ---- 97
1. 요약 ---- 97
2. 결론 ---- 101

참고문헌 ---- 103

<부록1> 농어민단체의 바람직한 농정협의체 구축에 관한 설문조사(단체용) ····· 105
<부록2> 농어민단체의 바람직한 농정협의체 구축에 관한 설문조사(시군용) ····· 111
<부록3> 정책토론회 토론 내용 ····· 117

<표 목차>

<표 2-1> 농업위원회 조직의 규모 및 기능 ····· 25
<표 3-1> 유럽(독일, 프랑스)형과 일본형 농업회의소의 차이와 특징 ····· 54
<표 3-2> 일본 농업회의소 계통조직별 주요 업무 ····· 60
<표 3-3> 일본 전국농업회의소의 국고보조사업 내역 ····· 62
<표 3-4> 한국과 일본의 「농정심의회」 조직·운영 비교 ····· 78
<표 3-5> 일본 농정심의회 심의 진행 : 식료·농업·농촌기본계획 심의의 경우 ····· 79
<표 4-1> 조사된 농어민 단체 ····· 81
<표 4-2> J군 정책개발팀(정책기획단의 전신) ····· 86
<표 4-3> J군 정책기획단 ····· 86
<표 4-4> 농정협의 추진방안 ····· 90
<표 4-5> 농정 거버넌스 시스템 모델(J군) ····· 91
<표 4-6> 농정 거버넌스 시스템 모델(C군) ····· 91

<그림 목차>

<그림 2-1> 일본 전국농업경영자협회의 회원 조직 구성 ····· 31
<그림 3-1> 일본의 농업위원회 제도 ····· 59

제 1 장 서론

1. 연구의 배경과 필요성

○ 농정 거버넌스 문제는 외환위기 직후 국민의 정부에서 제기한 농정개혁 방안의 일환으로, 중앙조직 축소 및 지방농정 강화와 함께 민간의 자발적 농정참여를 유도하기 위하여 EU식 형태를 지향하는 농업회의소 설립을 주창하면서 비롯되었음.

○ 경제개발연대의 산업발전 전략에 따라 농업인들은 경제적 동원에 이용되었지만 정치적으로는 이들을 배제시키고 농업잉여를 비농업부문으로 이전시키는 정책을 추진함에 따라 1980년대까지는 농민운동단체의 정치참여는 농협 등 제도권 농민단체보다는 비제도적 성격을 강하게 띠고 있었음(김수석, 2005).

○ 또한 1980년대 중반 이후 민주화 과정에서 비제도적 저항운동들을 제도권 내로 수용하는 정책전환을 거쳤지만 농민단체의 농정참여가 제도적으로 보장되어 있다 하더라도 형식적인 차원을 벗어나지 못하고 있었음.

○ 그로 인해 농정의 실수요자인 농업인과 지속적인 협의를 거쳐 농업인의 농정참여를 실질적으로 보장하는 것이 필요하다고 인식하기 시작하였음.

○ 1998년 농업회의소 설치가 실패하고 난 이후에도 농정참여 문제에 대한 논의가 수차례 진행되었으나 결실을 보지 못하고 있음.

○ 그리하여 아직까지도 “현행 농정추진체제는 정부가 주도하고 농민들은 불평, 불만하며 끌려가고 있고, 농업관련 기관·단체들은 정부의 지도감독아래 최선을 다하고 있다지만 농정의 성과인 경쟁력은 높아지지 않고 있으며, 농민들과 농정, 농업관련기관에 대한 불신이 증가하고, 정부와 농민은 서로 견제함으로써 정책과 투자의 효과가 반감, 농업 예산은 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라는 인식이 팽배”(한농연, 2007: 1~2)하고 있는 실정임.

○ 최근 정부 예산의 포괄보조금제 도입 등을 계기로 민관 협의를 통한 중장기 지역 농업계획 수립문제가 중요한 과제로 대두되고 있음.
  - 이러한 국내적 요인뿐 아니라 세계적인 트렌드로서 통치 방식의 변화가 정부 행정 분야에서 새로이 나타나고 있음.

○ 역사적으로 보면 1930년대 세계대공황을 계기로 시장의 실패를 경험하게 되고,

이에 따라 세계는 복지국가를 지향하면서 정부의 역할을 강조하는 방향으로 대전환을 이루게 됨.

- 하지만 70년대 이후 관료와 정치인들의 정책결정과정상 비효율과 이기적 행태에 기인하는 정부의 실패를 인식하게 되어 신자유주의가 대두함.
- 신자유주의는 다시 자유주의로의 회귀가 아니라 정부, 시장, 민간의 협력적 관계를 강조하며, 조직의 성장에서 구조조정을 통한 최소조직으로 최대효과를 추구하는 관리기법의 변환과, 시장과 민간의 참여를 강조하는 참여 민주주의를 받아들이게 됨.

○ 특히, 교통·통신의 발달로 정보 공유가 용이하게 되면서 세계화와 다원화가 급속히 진행되며, 이에 따라 정부도 전통적 중앙집권적 형태를 유지하기가 곤란하게 됨.

○ 이에 따라 네트워크[1]식 국정관리시스템이 필요하게 되고, 이를 위해 권력자원[2]이 정부와 민간집단 간에 균형 있게 배분될 필요가 있음.

○ 이러한 흐름으로 볼 때 시민참여 민주주의가 활성화되는 추세를 반영, 민관 협치의 열린 거버넌스 구현이 중요한 국정목표로 떠오르고 있음(김호, 2004).

○ 바람직한 농정참여는 농정의 기본방향 설정에 있어서 정책당국과 농민단체 간에 합의를 도출하고 의사결정에 있어 서로를 상호 파트너로 인정하며 꾸준한 협의를 통해 공동 결정하는 구조가 바람직함(김수석, 2005: 22).

○ 이상과 같은 국내외적 배경과 흐름에 비추어볼 때 농정 거버넌스 시스템 재정립 논의는 늦은 감이 없지 않음.

2. 연구 목적

○ 본 연구의 목적은 새로운 농정 거버넌스 시스템 구축 방안을 시안적으로 제시함으로써 농정의 참고자료로 활용토록 하는 데 있음.

○ 새로운 거버넌스 시스템 구축은 정부조직의 기능과 역할의 변화뿐 아니라 지방정부 조직, 관련 정부기관, 그리고 민간부문의 역할과 기능도 같이 변화하여야 하므로 정부, 시장 및 민간간의 복잡·다양한 상호작용과 이해관계를 분석할 필

1) 네트워크의 개념은 대체로 비계층적(non-hierarchic)·수평적·자발적이며, 정형화되고 즉흥적이지 않고 어느 정도 연속성을 가지는 조직을 말함(조성한, 2005).

2) 권력자원을 재정, 지식, 영향력으로 나눈다면 대체로 재정은 정부가, 지식은 정부와 시민단체가, 그리고 영향력은 시민단체가 우위에 있음.

요가 있음.

○ 시스템 변화에 따른 파급효과는 사안에 따라 급속히 나타날 수도 있고 오랜 기간에 걸쳐 서서히 나타날 수도 있으므로 지속적인 관찰과 조사 연구가 필요함.

○ 본 연구는 3 개월 정도의 짧은 기간에 이뤄졌고, 연구과제의 성격상 시안의 검토를 넘어서기 어려우므로 전반적인 정부 조직 및 기구 개편이나 지방조직 개편 등에 관하여는 전혀 고려하지 않았음.

3. 연구 내용과 범위

○ 주요 선진국의 농정 거버넌스 관련 문헌조사와 시사점 도출
○ 우리나라 농정 거버넌스 시스템 논의 경과 고찰
○ 전국단위 농업인 단체의 현황 및 농정 거버넌스 시스템에 대한 의견 조사
○ 5개 시·군 조사지역의 농정 현황 및 농정당국과 지역 농업인 단체의 의견 조사
○ 농정 거버넌스 시스템 구축 방안 제시

4. 연구 방법

○ 문헌연구
- 우리나라 및 외국의 농정 거버넌스 관련 문헌 및 사례 분석

○ 전국규모 농업인 단체에 대한 설문조사
- 한국민간단체총람(시민의 신문, 2006 발간)에 등재되어 있는 농업인 단체 중, 홈페이지를 운영하고 있는 30개 단체를 대상으로 사무국장 등과 전화와 전자우편을 통하여 2009년 12월 중에 설문조사를 실시하였음.

○ 지역 공무원 및 농업인 단체에 대한 면접조사
- 전국 5개 시군을 지역특성별로 유의추출하여 담당 공무원 및 지역 농업인 단체 대표를 대상으로 2009년 10월중에 면접조사를 실시하였음.

○ 정책토론회 개최를 통한 전문가 의견 청취
- 2009. 11. 13. 한국농업정책학회 「2009 제2차 정책토론회: 농어민 단체의 바람직한 거버넌스 설계방안」을 개최하여 전문가 및 농업인단체의 의견을 청취하였음.

제 2 장 거버넌스 관련 선행연구 및 국내외 사례 검토

제1절 거버넌스의 개념과 등장배경

1. 거버넌스라는 용어의 다양한 사용

○ 지난 수 세기 동안 국민국가(nation state)와 정부(government)가 사회질서의 확보와 사회문제 해결을 위한 표준적 시스템이 되었음. 그러나 이제 기존의 정부 중심의 지배 및 통치 관행이 근본적으로 개편되고 있음. 말하자면 지배와 통치에 관한 일정의 패러다임 전환이 진행되고 있다고 볼 수 있음.

- 이로써 등장한 거버넌스(governance)개념은 국정관리, 협치, 지배구조, 통치양식, 국가경영, 협력적 통치 등 다양한 용어로 번역되어 사용되고 있음.

○ 거버넌스는 정부뿐만 아니라 민간협회나 소규모 일반조직 등에도 널리 사용되는 개념이므로 이를 정부에만 국한하여 국정관리로 사용하는 것은 적절하지 못함. 또한 모든 거버넌스가 주체 간 바람직한 협력적인 형태만을 취하는 것은 아님.

- 최근 다양한 학문 분야에서 거버넌스에 대한 연구가 축적되고 있음에도 불구하고 그냥 거버넌스로 표기할 정도로 용어가 통일되지 않음. 경우에 따라서는 정부와 행정 등 전통적인 개념이 갖는 부정적인 이미지를 대신하여 '무엇인가 새로운 것' 또는 '개혁적인 것'을 의미하는 개념으로 널리 사용되는 경향이 강함.
- 거버넌스에 대한 논의는 사실상 개념 자체의 다양성으로 인해 학문 분야별로 다르게 이해되고 있음. 행정학 분야에서는 변화하는 상황 속에서 정부의 적절한 대응방안의 모색과 제도화에 관심이 있으며, 정치학 분야에서는 다양한 이해관계를 가진 행위자를 포괄하는 통치양식으로 이해하고 있음. 반면, 경제학 분야에서는 시장과 기업에 대한 자율적인 조정체제로 이해하고 있는 경향이 있음.

2. 거버넌스 개념의 정의 : 협의 및 광의의 개념

1) 협의의 개념

○ 국가와 시장기제와는 분명히 구분되는 시민사회 영역 내에 존재하는 자발적이고 자율적이며 자기조직적인 조정양식을 의미함. 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도

및 조정양식. 협의의 개념은 네트워크 거버넌스를 말하며, 기존의 정부를 대체하는 것으로 이해되기도 함.

2) 광의의 개념

○ 정부, 시민사회, 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태를 말함. 기존의 계층제적 정부의 형태를 토대로 하면서도 통치체제로서의 정부기능은 부정하는 대신 시장과 비정부조직(NGO)간의 수평적이고 상호 협력적인 동반자적 관계의 형성을 강조하고 있음. 따라서 광의의 개념은 기존의 정부와 함께하는 다양한 협력 양식을 의미함.

○ 한마디로 거버넌스는 사회문제 해결의 주체, 조직구조, 관리방식에 관한 것임. 이는 거버넌스가 이루어지는 방식 혹은 거버넌스 양식을 말하는 것으로써 계층제→시장→네트워크 형태로 변화되어 왔음. 시장과 네트워크 형태가 전통적인 계층제의 대안적인 양식으로 등장하였다면 1990년대 들어와서는 네트워크가 지배적인 거버넌스 양식으로 대두되었음.

3. 거버넌스 이론의 등장배경

○ 1970년대 말 서구 민주주의·자본주의 국가에서는 전통적인 정부의 기능과 역할이 점차 사회세력과 시장원리로 대체되는 현상이 나타나기 시작하였는데, 이른바 케인지언(Keynesian) 복지국가의 위기를 거치며 작은 정부의 실현을 위한 노력이 진행되어 왔던 것임. 아울러 작아진 정부의 효율성을 정책 네트워크를 통해 증가시키려는 경향이 활발하게 나타남. 또한 정부의 독점적 영역에 속하였던 정책결정과 집행기능 조차 비정부조직들이 나누어 담당하는 현상이 광범위하게 확산되었고, 이에 기존의 전통적인 정부-시장 관계와는 다른 새로운 현상을 이론적으로 뒷받침하기 위해 등장한 것이 거버넌스 이론(governance theory)이라 할 수 있음.

○ 거버넌스 이론은 결국 국가와 사회 간의 관계라는 맥락에서 이해할 필요가 있음.

- 전체 거버넌스 체계 속에서 국가와 사회가 각기 어떤 역할을 담당하고 있고, 또 어느 정도의 거버넌스 능력을 가지고 있으며 국가와 사회 간의 상호작용은 어떤 방식으로 이루어지는가 라는 문제가 거버넌스의 핵심 이슈임. 이것이 거버넌스 논의가 시작된 시대적 배경이며, 학자들은 정부실패의 발견, 관리기법의 변환, 신자유주의의 확산, 세계화와 정보화 등을 중심으로 설명하고 있음.

- 과거 안정적인 경제성장을 구가했던 서구의 국가들은 1970년대 오일파동 이후 급격한 경기침체로 인한 재정위기에 직면하였음. 따라서 정부의 과도한 시장개입에 대하여 반성하기 시작하였고 그 결과로서 정부와 시장 및 다양한 민간부문간의 협력적 관계를 위한 정부개혁을 모색하게 되었음.
- 이러한 정부의 반성은 조직관리에도 반영되었는데, 기존의 성장위주의 패러다임이 효율성 제고 및 최소의 조직으로 최대의 효과를 모색하는 패러다임으로 변환을 추구하게 되었음. 따라서 정부와 기업은 광범위한 구조조정을 단행하였으며, 무엇보다 조직 내부적으로 계층제적 구조에서 수평적 구조로의 전환을 통하여 타조직과의 협력이 조장되었음.

○ 요약하면 거버넌스의 등장은 전통적 정부의 기능과 역할에 대한 새로운 변화의 필요성과 당위성을 반영하는 것이라 할 수 있음. 정부가 혼자서 감당할 수 없는 복잡하고 혼란스러운 사회문제가 급증하고 있는 현실에서 관료제 중심의 정부가 모든 일에 관여하고 통제하는 것은 올바른 문제해결 방식이 될 수 없음. 따라서 정부는 시장과 시민사회의 다양한 요소들과 밀접한 협력 및 조정체계를 구축함으로써 그러한 문제를 해결하려는 노력은 거버넌스의 대표적인 현상이자 결과임.

- 개념상 거버넌스의 주체, 수준, 형태는 매우 다양하게 나타나고 있음. 주체의 측면에서 거버넌스는 국가 주도, 시장 주도, 시민사회 주도로 구분됨. 수준의 측면에서는 국제적(global), 역내적(regional), 국가적(national), 지역적(local) 거버넌스로 구분됨. 형태의 측면에서는 계층제, 네트워크, 시장 거버넌스 등의 양상으로 나타나고 있음.
- 거버넌스는 때로는 국가혁신이나 행정개혁에 관련된 모든 바람직한 변화를 표현하고 있음에도 불구하고 구체적으로 성공적인 거버넌스 사례와 그 이유를 설명하기는 쉽지 않음. 하지만 전문가들은(전상인, 2005) 거버넌스가 비교적 구체적인 실체를 통해 가능성을 보여주는 경우로서 정책 네트워크와 로컬 거버넌스를 지적하고 있음. 정책 네트워크야 말로 거번먼트(government)가 아닌 거버넌스 모델에 가장 근접하는 것이며, 또한 지역(local)은 일반적으로 거버넌스 개념이 실천될 수 있는 최적의 공간적 범주로 인식되기 때문으로 설명하고 있음.
- 특히 네트워크 거버넌스는 다수의 사회적 행위자의 자발적 참여를 전제로 하는 협치를 지향하며, 강제력과 경제력보다는 대화와 타협 및 조정에 기초함. 무엇보다 네트워크 거버넌스는 전방위적 목표를 추구하는 항구적인 조직이 아닌 과제 해결을 목적으로 하는 지속적 상호작용을 강조하고 있음. 결국 성공적인 거버넌스의 요체는 인적 내지 조직간 네트워크이고, 네트워크 관계에 배태되어 있는 신뢰라 할 수 있음(전상인, 2005).

○ 이처럼 거번먼트에서 거버넌스로의 변화는 농업분야에 있어서도 동일하게 진행되고 있음. 농산물시장 개방에 따른 대응방안으로서 농정분야의 거버넌스, 즉 정부와 관련 농업인단체 및 기업이 함께 협력하고 조정하여 농정을 수립하고 책임지는 농정 거버넌스의 구축이 필요한 시점이라고 할 수 있음.

- 농업시장의 개방화로 인한 정부의 역할이 축소되고 있으며, 한편으로 시장경쟁의 심화로 인하여 정책결정시 민간부문의 역할이 증대되고 있음.
- 중요 농업정책 결정시 농업계 내부의 다양한 의견 및 이해관계 조정의 필요성이 더욱 증대하고 있으며, 동시에 농정의 실천성 강화 및 효과적 추진을 위해 농업계와 정부의 협력체계가 요구되고 있음.

제2절 거버넌스 관련 선행연구의 고찰

1. 비농정 거버넌스 관련 선행연구 동향

○ 비농업 분야에서는 농업·농촌 분야에 비하여 다양한 관점에서 체계적으로 거버넌스 관련 연구가 진행되어 왔으며, 특히 중앙정부나 지방정부의 정책영역을 사례로 선정하여 거버넌스 유형 및 양식을 규명하는 연구는 농정관련 거버넌스 구축에 상당한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단됨.

○ 모든 연구가 거버넌스의 개념에 찬성하고 있는 것은 아니며, 비실용적 차원의 비판도 있고 개념의 모호성을 논의한 연구도 있다는 사실을 지적하고자 함. 흥미로운 것은 규범적 차원에서 거버넌스의 개념화를 시도한 연구 가운데는 이 모델을 처음 제시한 미국이나 기타 유럽 국가들의 학문적 연구에서도 거버넌스 개념이 정립되어 있지 못하다는 점을 지적하면서 특히 한국적 거버넌스의 개념을 명백히 정의하는 것은 상당히 어렵다고 강조하고 있음.

○ 첫째, 거버넌스의 등장은 전통적 정부의 기능과 역할에 대한 새로운 변화의 필요성과 당위성을 반영한 것으로 관료제 중심의 정부가 모든 일에 간여하고 통제하는 것에서 참여적이고 분권적인 정부로의 변화는 거버넌스의 대표적인 현상이자 결과라 할 수 있음. 앞서 언급했듯이 거버넌스 이론은 정책과 행정의 질적 향상을 위해서는 정부와 사회의 다양한 참여자들이 상호 네트워크를 구축하여 사회문제의 해결과 서비스 제공의 책임을 분담하는 것이 바람직하다는 점을 강조하고 있음. 그런 점에서 거버넌스 이론은 정부실패 혹은 정부관료제의 실패를 시장기능이나 시민사회의 참여를 통해 극복하려는 개혁이론과도 관련성이 깊다고 볼 수 있음.

- 기본적으로 정책결정 및 집행 권한의 분권화를 상정하면서 정부와 민간부문

간의 자율적이고도 호혜적인 상호의존성을 강조하고 있음. 이는 사회와 시장의 동태성을 활용하면서도 공익성을 염두에 둠으로써 공공부문과 민간부문 간의 시너지 효과를 거두려는 것임. 따라서 거버넌스 체제에서 요구되는 행정기관과 관료들의 역할은 정부 안팎의 주체들 간의 네트워크 체제가 사회문제 해결과 공공서비스 제공을 위해 올바르게 작동할 수 있도록 유도하는 조정자 내지 촉진자 역할 수행하고 있음을 지적함.

○ 둘째, 특정 정책영역을 사례로 선정한 많은 연구에서는 각종 사례에 거버넌스의 개념을 적용시켜 한국에서도 거버넌스적 관리체제를 갖출 가능성을 진단하고 있음. 이러한 유형의 연구에서는 여러 사회조직의 권력자원의 배분정도, 조직들 간의 연계성, 협력관계의 밀접성, 수평적 관계성 등과는 관련 없이 공동 작업을 하면 무조건 거버넌스로 소개하는 경향도 나타나고 있음. 하지만 오래전부터 정부와 민간단체들이 많은 일들을 공동으로 추진하여 왔으며, 단순히 민간위탁의 정도가 좀 강해졌다고 해서 새로운 거버넌스 패러다임으로 전환되는 것은 아니라고 할 수 있음(조성한, 2005).

  – 한편, 국내에서 수행된 거버넌스에 대한 다양한 연구는 대부분 거버넌스를 네트워크식 국정관리의 차원에서 이해하는 경향이 강함. 한국의 거버넌스에 대한 논의가 네트워크 국정관리체계로의 전환을 많이 다루고 있지만, 조성한(2005)과 유재원·나찬영(2008)의 분석에 의하면 최소한 지방자치단체는 계층적인 전통적 행정이 유지되고 있는 것으로 나타나고 있음. 다시 말해 네트워크식의 정책시스템이 전혀 없는 것은 아니지만, 그렇다고 거버넌스로 전환되고 있다고 말하기에는 무척이나 미미한 수준이라는 것임.

○ 이러한 현상은 중앙정부와 지방정부의 관계부터 아직 대등한 위치에 있지 못하다는 것에서 드러남. 예컨대, 지방자치단체에서의 개별적 사업들을 사례로 한 대부분의 연구들은 사업주체들의 연계관계가 네트워크식 거버넌스를 이루고 있음을 설명하고 있음. 그러나 대부분은 실질적으로 완벽한 형태의 거버넌스를 보여주지 못하고 있으며, 거버넌스의 가장 핵심에 해당되는 신뢰나, 협력체계, 권력자원의 배분 등에 있어서 그 수준이 미흡함. 따라서 이 연구들은 한국의 국정관리 시스템도 거버넌스적 요소를 보여줄 수 있는 가능성을 제시하는 정도로 그치고 있다고 평가할 수 있음(조성한, 2005).

○ 셋째, 거버넌스 연구의 일반적 견해는 계층제적 통제에 의한 사회문제의 해결가능성이 급격히 감소하게 됨에 따라 '정부에서 거버넌스로의 변화'가 보편적인 현상으로 되었다는 것임. 그러나 공공부문의 경우 일반적인 견해와 달리 정부에서 거버넌스 패러다임의 변화가 보편적이지 않을 가능성이 있다고 함. 바람직하지는 않지만 공공부문의 경우 네트워크 거버넌스가 필요한 경우에도 가급적 계층제 거버넌스의 속성이 유지되면서 네트워크로의 변화가 최소화되는 경향이

나타날 수 있다고 함(이명석, 2006).

- 비슷한 맥락에서 거버넌스에서 강조하는 네트워크 혹은 전통적 정부기능의 참여적 행태로 변화되었다는 주장은 추상적인 논의에 지나지 않는다는 주장도 있음. 다만 참여의 정도는 커졌는지 모르지만 정부운영의 계층적 패러다임이 실질적으로 변화한 것은 아니라는 주장임. 또한 네트워크시스템에 기반을 둔 거버넌스 모델은 단순히 정부가 임의적으로 전환하고자 해서 되는 것이 아니고, 사회경제적 환경의 뒷받침이 같이 이루어져야 한다는 것임(조성한, 2005). 한국과 같이 시장이나 민간부문의 기능이 아직 숙성되지 않은 사회에서 네트워크식 거버넌스를 무조건 도입하는 것은 꼭 바람직하지 않기 때문으로 해석할 수 있음.

2. 농정 거버넌스 관련 선행연구 동향

○ 지금까지 여러 분야에서 다양하게 거버넌스 관련 연구가 진행되어 왔으나 농업분야에서는 상대적으로 적은데, 이는 아마도 농민단체의 농정참여가 활발하지 못했던 환경적 영향에 기인하고 있다고 판단됨.

○ 농정개방과 농민단체의 다양화 및 영향력 강화로 인하여 정부는 이들을 정책의 파트너로 인정하기 시작하였고, 따라서 정책자문 및 집행기능 등을 민간부문에 이양하는 거버넌스적 접근방식을 도입하고 있음. 뿐만 아니라 농특위나 정부 및 산하기관 등의 각종 위원회와 자문기구에 농민단체의 대표자를 참여시킴으로써 거버넌스 요소를 농정에 도입하고 있음.

○ 그러나 외형적·제도적으로 농어민단체의 농정참여 공간이 지속적으로 확대되었으나, 정부와 농어민단체가 만족할 수 있는 체계구축과 성과달성은 미미한 실정임. 전문가들은 농어민단체가 농정에 참여할 만큼의 전문성과 조직역량이 부족할 뿐만 아니라 농어민단체에 실질적인 의사결정권을 부여하기를 주저하는 정부의 미온적 태도에도 원인이 있음을 지적하고 있음(한국행정연구원, 2009). 이 분야의 선행연구는 크게 다음 세 가지로 유형화할 수 있음.

- 첫째, 농업관련 NGO 및 민간단체의 현황을 조사하고 이들의 농정참여 실태 및 현황을 진단함과 동시에 NGO를 포함한 민간단체의 농정참여가 농업·농촌의 발전에 기여할 수 있는 민관협력정책의 기본방향을 제시하며, 아울러 농업의 다원적 기능을 매개로 한 농업보호 및 지원에 대한 국민적 동의를 도출하는데 농민단체의 역할, 농정당국과의 파트너십의 중요성을 제기하고 있음(김수석 외, 2002).
- 둘째, 위와 비슷한 관점에서 EU를 중심으로 한 선진국의 농정분야 거버넌스 사례 분석을 토대로 그 동안 우리나라 농업분야의 제반 여건의 변화에 따른

농정 주체간의 갈등해소를 위한 전략으로써 농정거버넌스 구현을 위한 틀과 추진전략을 제시하며, 아울러 농정 참여주체의 사회적 합의, 민주성·대표성·전문성·책임성을 가진 거버넌스, 그리고 민관의 수평적·유기적 파트너십, 법적 제도적 기반확보 등을 농정 거버넌스 구성과 원활한 기능을 위한 전제 조건으로 제시하고 있음(대통령자문 정책기획위원회, 2004). EU의 유럽농민단체협의회(COPA)와 유럽농협협의회(COGECA)를 중심으로 EU차원의 농정활동에 관한 협력과정을 분석하고 회원국 농협, 농민단체의 농정활동을 비교함으로써 우리나라 농협중앙회와 농민단체간의 협력방안과 농정활동에 대한 시사점을 제시한 연구도 이 유형으로 분류할 수 있음(김진국, 2001).

- 셋째, 독일·프랑스·뉴질랜드 3국의 농민단체들이 농정 관련 의사결정에 동참하고 영향력을 행사하는 방식에 대해 분석하고, 각국의 농정참여의 형태가 특수하게 나타나는 역사적 사회경제적 제도적 요인을 분석하고 이를 토대로 우리나라 농민단체의 활동방향을 제시하고 있음(김수석·박현태, 2004).

○ (사)한국농업경영인중앙연합회는 농림부 용역보고서 “세계 주요국의 농민단체 현황 및 활동상황에 대한 연구”에서 농산물 시장의 완전개방의 위기에서 농업이 살아남기 위해서는 정부도 농민단체도 생각과 태도를 크게 바꾸어 하나로 합심하여 글로벌 경쟁력을 확보하지 않으면 안 된다고 주장함.

○ 2009년 4월에 결성된 농업선진화위원회의 거버넌스 선진화 분과위원회(위원장 양주환)는 현시점에서 농정협의체의 구축이 절실하게 요구된다고 하면서 농정협의체 구축 추진방향으로 1)지역수준에서부터 구축하여 전국 규모로 단계적 확대, 2) 사업추진 주체와 행정 간의 파트너십이 강조되는 정책사업에 대하여 민·관 협의체의 구축 및 운영, 3) 지자체, 품목, 민·관 파트너십 정책사업 등 총 5개 대상에 대해 농정협의체 시범운영을 실시하고 도출된 경험과 모델을 확대·보급하여 전국화 추진 등을 제시하고 있음(양주환, 9~11).

- 그러면서 농업부문 시민사회의 역량 성숙이 단기간에 이뤄지기 어려운 점을 감안하여 정부가 최소한의 선도적 역할을 담당하는 것이 바람직하다고 함.

제3절 국내 거버넌스 사례

1. 원주지역 협동조합 거버넌스(사례 1)(정규호, 2008)

○ 개요 및 전개과정

- 원주지역은 다양한 유형의 협동조합운동을 통해 지역자립의 경제기반을 마련해 오고 있음. 1972년 전개된 원주지역 최초의 협동조합운동은 지역 저소득층

을 고리대금업으로부터 보호하여 지역자립의 경제기반을 조성하고 주민자치 역량을 강화할 목적으로 '원주밝음신용협동조합(이하 밝음신협)'을 창립하면서부터 시작됨.

- 이후 밝음신협의 후원에 힘입어 1989년 우리나라 최초의 생활협동조합으로 '원주 한 살림'을 창립함과 동시에 지역생산 농가들을 중심으로 '원주생협'을 창립하는 등 지금까지 다양한 영역에서 다양한 형태의 협동조합운동을 전개하여 왔음.
- 현재 원주 지역에는 30여 만 명의 시민 중에서 2만 명 이상이 협동조합 회원으로 가입하여 활동하고 있으며, 협동조합의 전체 자산 규모는 4,000억원에 달함. 이러한 협동조합운동을 통하여 지역금융 기반의 마련, 친환경농업의 확대 및 유통시설 확충, 소비자와 생산자와의 신뢰구축을 위한 교류 활성화, 지역주민을 위한 보건의료시스템 구축, 빈민들을 위한 자활사업 진행 등 다양한 사업을 시행하여 왔음.
- 협동조합운동은 과거 우리 사회의 정치 경제적 격변기를 겪으면서 몇 차례 위기를 맞기도 하였으나, 2003년 6월 위기에 처한 협동조합운동을 되살리고자 '원주협동조합운동협의회(이하 협의회)'를 출범시키게 됨. 협의회는 주민참여의 지역경제를 활성화하고, 생명의 도시에 걸맞게 자연생태계와의 조화를 이루는 경제구조를 만들며, 협동경제의 이윤을 지역복지 개선을 위해 환원하는 등 진정한 지역공동체를 건설하려는 목표를 설정함.
- 현재 협의회에는 13개 회원단체들이 참여하고 있으며, 그 외에 지역협동사회연구원, 교육문화워커즈 멋살림, 대안금융 운동 단체인 누리협동조합과 갈거리협동조합 등이 관련 단체로 협의회와 긴밀히 연계되어 활동하고 있음.

○ 평가

- 사례 거버넌스는 보기 드물게 '시장에 의한 거버넌스' 형태라 할 수 있음.
- 수차례의 위기 속에서도 협동조합운동이 지속할 수 있었던 요인은 조합원들 간의 깊은 신뢰와 협의회의 다른 사회단체들과의 지속적이고 적극적인 교류와 협력활동에 기인함.
- 협동조합운동이 심화될 수 있었던 요인은 역량형성을 통한 네트워크 강화에 기인하고 있음. 즉, 밝음신협이 의료생협과 원주 한 살림 매장, 원주 여성민우회, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임 등에 공간과 지역활동에 필요한 재정을 적극적으로 후원함으로써 신생 협동조합운동과 시민운동 등이 안정적으로 정착하게 된 것임. 아울러 밝음신협이 원주 한살림 등과 공동으로 출자하여 만든 의료생협은 의료기관으로 밝음의원과 밝음한의원을 두고 지역사회의 다양한 보건의료서비스의 제공은 물론 지역사회 일자리 창출에도 기여하고 있음.
- 지역 내 협동운동 단체들이 만든 협의회는 풀뿌리 사회경제 거버넌스로서 조

직과 영역의 경계를 넘어 수평적 네트워크를 강화하는데 중요한 역할을 수행하였을 뿐만 아니라 지역 단체들 간에 다양한 소통체계(예컨대, 협의회 활동 내용을 지역사회에 알리는 소식지 발간 등)를 만들어 상호간 신뢰증진에 기여하고 있음.

- 다양한 단체간의 연대활동을 통한 파트너십의 구축은 협동조합운동을 확장시켜 거버넌스 영역을 확대시킨 요인으로 작용하였음. 예컨대, 협의회는 2005년 지역 내 시민사회단체들과 협력하여 [친환경 농업지원 육성을 위한 조례], [학교급식조례], [보육조례]등이 제정될 수 있도록 영향력을 행사하였음.
- 나아가 협의회는 시민사회단체 뿐만 아니라 중앙 및 지방정부의 행정영역과 파트너십을 통한 다양한 실천사업들을 기획·추진하면서 지역 거버넌스의 영역을 확대하기도 하였음. 예컨대, 협의회는 학교급식 조례를 바탕으로 원주시와 협의를 통해 읍면 단위의 초등학교에서부터 학교급식에 친환경 쌀을 공급하기 시작했으며, 친환경 쌀에 대한 인지도 제고와 생산조직들 간의 결속력을 높이는 차원에서 '해울미'라는 공동브랜드를 개발하기도 하였음.

2. 부산광역시 온천천 환경개선사업 거버넌스(사례 2)(배재현, 2008)

1) 개요

○ 온천천은 부산광역시 금정구, 동래구, 연제구를 거쳐 수영강과 합류, 바다로 흘러 해운대 백사장의 모래를 생성하는 주요 역할을 담당하고 있음. 유역면적이 56.3㎢, 유로연장이 14.9㎞에 이르는 지방2급 하천이며, 특히 온천천의 유역은 동래구 및 금정구의 대부분을 포함하고 있는 도심하천으로서 장전천, 명륜천, 미남천, 사직천 등 14개의 소하천으로 이루어져 있음.

○ 도심하천은 시가지를 관류하는 하천으로 주변에 주로 공업 및 상업이 집적하고 있어 국가하천이나 소하천과 달리 복합적이고 다기능적 역할을 수행하고 있음. 과거 도심하천은 주로 치수 및 이수기능을 포괄하는 유수기능이 대부분이었으나 최근에는 자연형 또는 생태형 하천으로 복원되어 주민들의 생활공간과 관광자원이 될 만큼 그 역할이 다양함.

○ 그럼에도 불구하고 도심하천으로서 온천천은 산업화와 도심화의 급격한 진행에 따라 심하게 오염되었으며, 하천 생태계는 무시된 채 제방 둑에 인접한 건축물 및 제방도로의 설치, 지하철, 콘크리트 주차장의 설치 등으로 인해 하천기능의 상실 및 상류부 범어사 주변의 음식점 난립과 인근주민들의 무단 취수행위로 인한 계곡의 건천화 현상이 진행되었음.

2) 추진과정

○ 1995년 시민단체인 도시발전연구소를 중심으로 온천천 SOS운동이 전개되었고, 이후 연제구와 동래구 차원의 하천 복원사업으로 이어짐. 도심의 거대한 하수관로가 된 온천천 황폐화의 주된 원인을 파악하고 정비하여 주민들의 관심을 되돌리고, 하천 본연의 기능을 회복시켜 사람과 자연이 공존하는 공간으로 조성코자 하였음.

○ 2000년 4월 개별적으로 활동해오던 부산지역의 8개 시민환경단체가 연합해 '온천천 살리기 네트워크'를 결성하고 생태계 복원에 총력을 기울임. 이들은 온천천 신문(계간)을 발간하여 온천천에 관련된 다양한 소식과 변화과정을 주민들에게 전달하였으며, 유역주민과 아이들에 대한 환경체험교육과 같은 주민과 함께하는 프로그램을 실시하여 지역주민들의 참여를 독려하였으며, 아울러 온천천 살리기 위한 시민공청회와 세미나 개최, 온천천 축제개최 등 시민단체로서 활발한 활동도 아울러 전개함. 그 결과 불과 3~4년의 노력으로 생활하수를 방출하지 않고 오염된 하천 바닥을 깨끗이 준설하자 물고기들이 뛰노는 생활 속의 공원으로 변하게 되었음.

○ 2001년 1월 연제구의 영향을 받은 동래구청은 시비 5억원, 국비 37억원을 확보해 주차장 부지 일부의 콘크리트를 철거하고 자연형 하천으로 복원하였으며, 호안을 정비하여 자전거 도로를 비롯한 각종 생활체육시설과 주민 편의시설 등 도심 속 주민 휴식공간으로 조성하였음. 그러나 온천천 관할 자치단체인 금정구 동래구 연제구의 경쟁적인 편의시설 설치로 인하여 온천천에 대한 예산낭비의 문제와 우기 시 홍수의 위험이 발생하게 됨.

○ 이러한 문제가 발생하자 2002년 온천천 민·관 환경행정협의회를 구성하여 관할구역별로 각각 작동하였던 네트워크를 통합하게 되었으며, 나아가 온천천 살리기 마스트플랜을 수립하게 되었음. 2002년 17개 시민환경단체들이 연합하여 부산하천살리기시민연대를 발족시킴으로써 부산지역 하천운동을 본격화하기 위한 기반을 마련함. 이러한 민간부문의 활동에 고무된 부산시는 하천수계 및 유역에 대한 종합적인 장기계획을 수립할 수 있는 민·관 협력의 필요성을 인식하였고, 이것이 '부산하천살리기시민운동본부'가 창립될 수 있는 계기가 됨.

○ 2007년에는 부산시 주도의 '온천천통합관리협의회'가 발족되었고, 시비 434억원을 투입하여 2010년까지 상류의 일부 구간을 자연형 하천으로 변모시키기 위해 종합정비공사를 추진하게 됨.

3) 시사점

○ 서울시의 양재천이나 청계천의 복원과 달리 온천천 복원은 도심하천을 되살리기 위해 시민과 다양한 환경단체들이 주도한 네트워크 거버넌스 사례임.

○ 사업추진 및 계획에 대한 정보를 주민들에게 지속적으로 제공함으로써 무관심한 주민들의 실질적인 참여와 이를 통한 해결방안을 유도하였음. 도심하천의 수질개선과 생태계 복원은 이를 실질적으로 이용하고 관리해야 할 시민들의 지속적이고 자발적인 관심과 참여가 없이는 충분한 효과를 얻을 수 없다는 사실을 제시하고 있음.

○ 이해당사자인 주민, 시민단체, 지방정부 등의 상호협력을 통해 생태계 복원이라는 성과를 이루었고, 무엇보다 단편적이고 경쟁적인 사업추진에 따른 문제점을 오히려 민·관 협력 네트워크를 발족시켜 통합적으로 관리함으로써 해결할 수 있는 계기를 마련하였음.

3. 주민과 함께하는 아름다운 마을 만들기(사례 3)(대통령자문 정책기획위원회, 2004)

1) 사업의 목적

○ '마을만들기(광주광역시 북구)'란 주민 스스로가 마을의 주인으로 거듭나고, 주민 간에 마음과 마음을 이어주며 주민들이 더불어 살아가는 지역공동체를 창조하기 위한 모든 활동임.

○ 삶의 공간을 주민공동사업을 통해 가꾸어 나가는 과정에서 이웃 간의 교류와 만남을 쌓아감으로써 개인화 된 인관관계를 회복하고, 주민 스스로에 의한 주민자치의 실현과 주민의 삶의 질 향상에 기여함.

2) 사업의 특성 (개혁성, 공공성, 효과성)

○ 원칙 : 사업 전 과정에서 행정지원과 주민의 자발적 활동 원칙의 준수. 즉, 관은 행정적 재정적 지원 담당, 사업추진은 주민들의 자발적 참여에 의함.

○ 운영 : 주민자치위원회가 추진주체이며, 공모나 주민 제안을 받아 토론을 통해 사업을 결정함(민주성과 투명성 확보). 대학교수, 시민단체, 주민대표, 공무원 등이 참여한 연구회 구성하여 이론적 체계정립과 활성화 추진.

○ 특징 : 주민자치위원회를 중심으로 추진함으로써 주민자치센터가 주민자치 활동의 거점 센터의 기능을 하며, 민관파트너십 형성을 통한 행정의 신뢰성 회복에 기여함.

3) 시사점

○ 실천적 주민자치운동으로서 주민참여의 신기원을 개척하였으며, 지속가능한 사업으로써 주민들에게 창조적인 비전을 제시함. 동네는 주민자치위원회를 중심으로 가꾸어가고 만들어가는 공간이라는 인식의 확산 등의 성과를 거둠.

○ 주민들의 소극적 참여 및 행정 의존적 성향, 그리고 재정지원의 미흡 및 이로 인한 장기적 체계적인 추진의 곤란과 함께 역량 있는 전문가 및 시민단체와의 연계 미흡 등의 문제점을 노출시킴.

4. 장기이식 거버넌스(사례 4)(이명석, 2006)

1) 개요

○ 장기이식에 관한 이슈는 가급적 많은 기증자와 환자의 공동망을 갖추어 장기이식의 성공확률을 높이는 것이며, 따라서 유럽에서는 기증자와 환자의 공동망을 구성하는 협동조합 형태로 운영하고 있음.

○ 우리나라의 경우는 1992년 설립된 사랑의 장기기증 운동본부와 생명나눔실천회 등의 시민단체와 민간병원을 중심으로 민간차원에서 이루어져 오다가 2000년 「장기 등 이식에 관한 법률(이식법)」이 시행되면서 정부주도로 일원화되었음. 이식법의 제정은 다음과 같은 의미를 가지고 있음.

- 장기이식의 중요한 전제조건이라 할 수 있는 뇌사를 법률적으로 인정함.
- 인간의 장기가 매매되는 가능성을 차단하고자 장기이식에 대한 까다로운 심의절차를 규정하였으며, 장기이식에 관하여 국립의료원내 KONOS가 전권을 행사함.

2)「이식법」제정 전후 장기이식 거버넌스

○ 「이식법」제정 이전 장기이식관리체계의 핵심적인 행위주체는 개별 병원과 민간단체였음. 예컨대, 개별 병원은 각자 장기이식센타 혹은 장기이식위원회 등을 조직한 후 개별적 운영기준을 마련하여 장기이식 업무를 종합적으로 처리하였

음.

- 장기이식에 대한 법률적인 근거의 부족에도 불구하고 장기이식 관련전문가 및 민간단체들은 자율적으로 공여된 장기에 대하여 종합적 관리 및 협력체계를 구축함.
- 전국적인 수준의 공식적인 장기관리체계의 부재에도 불구하고 전체 뇌사자 장기이식의 1/4이 병원 간 네트워크를 통하여 이루어졌음.

○ 「이식법」 제정(1999년) 이후 장기이식에 관한 모든 관리는 중앙정부의 계층제적 통제 하에서 이루어짐. 즉, 보건복지부 장관의 자문기구인 생명윤리위원회가 장기이식과정을 전반적으로 총괄하고, 세부적인 이식업무는 장기이식 중앙관리기관인 KONOS가 관장함.

- 민간기관의 장기이식관련 모든 활동은 규정에 따라 중앙정부와 KONOS의 지도·감독과 통제에 놓이게 되었음. 전문가들은 『이식법』 하의 장기관리체계는 세계적으로 유래를 찾기 어려울 정도로 관료제화 되었다고 지적하고 있음.

3) 평가 및 시사점

○ 장기이식 관리체계가 네트워크 거버넌스에서 계층제 거버넌스로 변화된 사례

- 이식법 제정 이전 장기이식 관리는 공식적인 권위에 의존하지 않고 공유된 목적에 의해 이루어진 네트워크 거버넌스라 할 수 있으며, 정부의 공식적인 관여가 거의 없었다는 점에서 정부 없는 거버넌스 사례라 할 수 있음.

○ 민간부문의 경우 계층제 거버넌스의 상대적 경쟁력이 약화되면 네트워크 거버넌스가 자연발생적으로 나타나게 됨. 그러나 공공부문의 경우 네트워크 거버넌스가 더 바람직함에도 불구하고 이것으로 전환되기 어렵다는 한계를 보여주고 있음.

- 책임성 확보의 문제와 전체적인 관점에서의 방향설정의 문제 등에 대한 우려 등이 계층제적 거버넌스로 전환하게 된 요인으로 분석됨.
- 전문가들은 계층제 거버넌스로의 변화가 정부의 시민사회에 대한 뿌리 깊은 불신에 근거할 가능성이 높다고 평가함. 즉, 시민사회를 피상적인 파트너로조차 인정하지 않고 있다는 사실을 반영하는 것이라 할 수 있음.

○ 장기이식 거버넌스의 목적은 장기기증자와 환자의 네트워크 구축을 통한 장기이식의 성공확률을 높이는 것임. 따라서 전문가들은 이식법에 의한 정부 거버넌스로의 전환이 오히려 경직적인 절차를 추가함으로써 장기이식관리를 효과적으로 수행하지 못하였다고 평가함.

- 장기이식 거버넌스의 과도한 계층제화로 장기이식이 급감하였는데, 민간병원이 뇌사자 장기기증에 적극적으로 나서지 않는 것이 주요 원인으로 밝혀짐.

5. 춘천시 쓰레기 매립장 부지선정 거버넌스(사례 5)(전상인: 2005)

1) 경과

○ 쓰레기는 배출단계에서 버리는 쓰레기 양을 줄이거나 재활용 비율을 높이는 것이 가장 바람직하며, 최종단계에서 매립보다는 소각이 근본적인 해결책으로 제시됨. 그러나 쓰레기 가운데 음식물 쓰레기가 30%이상 차지하여 소각 중심의 정책은 한계가 있음. 따라서 매립지의 부족과 부지 선정과정상의 갈등에도 불구하고 매립 방식이 쓰레기 처리를 위한 현실적 방법이라 할 수 있음.

○ 1995년을 전후하여 하루 270톤가량의 쓰레기가 배출되고 있었던 춘천시는 적당한 매립장을 확보하지 못해 두 차례의 쓰레기 대란을 경험하였음. 이에 춘천시는 신규 매립장 건설계획을 추진하였으나 곧 후보지 주민들의 반대로 난관에 부딪힘. 이후 춘천 경제정의실천연합회 등의 중재로 신규 후보지를 물색하여 공사를 재개하고자 하였으나 여전히 해당 지역주민들의 반대와 저지로 춘천시의 매립장 건설계획은 무산됨.

○ 이후 춘천시는 신규 매립장 부지를 선정하고 공사 재개를 추진하였으나 인근 자치단체인 홍천군 주민들의 반대는 물론 자치단체간의 싸움으로 비화되기 시작하였고, 급기야 광역자치단체인 강원도의 분쟁 조정노력도 무위로 끝나게 되었음.

2) 시민단체의 개입

○ 1996년 4월 춘천 경실련은 춘천 환경운동연합 등 시민단체와 춘천시 및 시의회가 공동으로 참여하여 쓰레기 매립장 선정을 위한 '민관공동조정위원회' 구성을 춘천시에 건의함. 이는 춘천 경실련이 쓰레기 매립장 조성계획을 지방자치단체와 공식적으로 그리고 공동으로 추진하자고 제의한 것으로써 말하자면 공공정책 결정을 위한 로컬 거버넌스 형성의 단초를 제공한 것으로 볼 수 있음.

○ 경실련은 이미 1995년에도 유사한 위원회 구성을 제의한 바 있으며, 이에 호응한 20개 시민단체와 더불어 시민단체 연합을 구성하였음. 이 때 제시된 목표는 광역 매립장 선정을 위한 해당 지역주민들의 의견수렴, 공개설명회 개최 및 주민 설득 등인데, 이는 간접적이고 비공식적 역할로 볼 수 있음.

○ 경실련의 제의를 받아들인 춘천시는 시의원, 시민단체 대표, 관련 공무원 등 소위 민관합동으로 구성된 정책결정위원회를 발족시키고 활동을 전개하였음. 동 위원회는 정책결정의 객관성과 투명성의 제고, 사업추진과정에서 발생할 분쟁의

조정 등을 수행하였음. 특히 춘천 경실련 등 시민단체는 지역주민 설득에 총력을 기울였음.

○ 이후 춘천시의회가 관련 조례를 제정함으로써 쓰레기 매립장 인근 마을에 대한 보상이 진행될 수 있었고, 이 과정에서 춘천시와 해당 시민단체가 연대보증 및 공동책임을 맡기도 하였음.

○ 1996년 11월 춘천 경실련은 마지막으로 주민들의 불신을 완전히 해소하고 원활한 매립장 건설을 추진하고자 춘천시장의 관사를 매립장 인근 지역으로 이전할 것을 건의하였고, 이에 춘천시장이 수용함으로써 매립장 조성계획이 최종 타결됨.

3) 평가 및 시사점

○ 이 사례는 공공갈등을 로컬 거버넌스를 통하여 해결한 사례인 동시에 NGO 주도의 거버넌스 사례라 할 수 있음.

○ 지방정부의 정책결정과정에 있어서 시민단체의 통상적인 참여방식은 청원, 항의, 공청회 개최 등임에 비추어 볼 때, 이 사례는 정책결정의 주역이 지방정부가 아닌 시민단체였다는 점에서 역사적 사건이라 할 수 있음. 로컬 거버넌스가 항상 성공적으로 작동하는 것은 아니나, 사례와 같이 지역의 현안을 지역주민의 입장에서, 특히 지역주민의 참여를 통해 해결한 것은 민주주의의 공고화 내지 로컬 거버넌스의 성과라 할 수 있음.

○ 사례 거버넌스의 경우 상대적으로 높은 수준의 신뢰가 성공에 커다란 작용을 한 것으로 평가할 수 있음. 전문가들은 예컨대, 지역에 따라 특정 고교 및 대학 동문 등을 중심으로 하는 사회적 연결망이 신뢰형성에 어느 정도 영향을 미칠 수 있다고 주장하기도 함.

제4절 외국 농민단체의 농정참여 사례

1. 독일 농민단체의 농정참여 실태와 제도

1) 독일 농민단체의 구성

○ 독일 농민단체는 독일농민총연맹(DBV), 농업회의소와 독일 라이파이젠 협동조

합으로 구성됨. 독일농민총연맹이 핵심조직이고 농업회의소는 DBV의 농업행정적 형태, 라이파이젠 협동조합은 DBV의 경제적 형태라고 할 수 있음.

(1) 독일농민총연맹(DBV)

가. DBV의 조직과 활동

○ 독일의 농민단체는 독일농민총연맹이라는 하나의 연맹체로 묶여 있음.

○ DBV는 조직과 단체만을 회원으로 하는 최상위 단체연합조직임.
- 정회원은 18개 주(州)농민연맹, 독일라이파이젠 협동조합 등 21개 단체로 구성됨.
- 연합회원은 연방농기계공동이용연맹, 독일종묘회사연맹 등 47개 농민단체

○ DBV의 단위별 조직은 군 조직, 주 조직, 연방조직 형태로 되어 있음.
- 연방조직이 재정적으로 주 조직에 종속되어 있음.

○ DBV는 21개의 전문위원회를 운영, 농업현실을 분석하고 분야별 정책 대안을 개발하여 정부에 제시함. 매년 독일정부가 제출하는 농업보고서(Agrarbericht)에 버금가는 실태보고서를 작성.

나. DBV의 특성

○ 주농민연맹 단계에서 농민조직률을 평균 90% 이상으로 매우 높은 수준임.

○ 높은 조직율에도 불구하고 소수의 대규모 전업농들이 연맹을 움직임.

○ 농업의 쇠퇴와 함께 전반적으로 DBV의 위상과 비중이 낮아지는 경향. 그러나 독점적 대표권을 비교적 잘 활용하여 독일에서 가장 강력한 이익단체 중 하나로 인정받고 있음.

다. 독일농민총연맹(DBV) 농정참여의 역사적 과정

① 제1단계 : 봉쇄정책 단계(1948-69)

○ 이 단계는 DBV가 농업 부문의 구조조정을 강하게 거부하던 시기임.
- 따라서 농업정책 수립에 적극 동참하지 않고, 구조조정정책에 방어적 태도로 일관하며 가격지지정책의 지속을 주장함.

② 제2단계 : 이중전략 단계(1970-99)

○ 1960년대 중반 이후 연방정부가 농업 부문의 완전고용 유지를 공식적으로 포기한 이후에 사회적 비판에 대한 전략 변화가 필요하게 된 DBV는 1970년대 초반부터 기존의 구조조정 거부전략을 버리고 구조 변화를 수용하는 입장을 취하게 됨. 여기서 나타나게 된 DBV의 대외정책은 “이중전략”(Doppelstrategie)으로 표현되는 것임.
  – 한편으로 구조조정정책을 용인하고 다른 한편으로 남아 있는 농가들에 대한 소득 향상을 위해 가격정책을 지속적으로 추진할 것을 요구함.

○ 이 시기에 DBV는 농정당국과 적극적인 관계 개선을 도모함.

③ 제3단계 : 농업전환 단계(2000년 이후)

○ 2000년대 들어 독일농정은 농업전환(Agrarwende)이라는 근본적인 변화를 모색하는데, 이것이 DBV의 농업 관련 정책과 전략에도 많은 변화를 가져옴.
  – 농업전환은 광우병 파동 이후 식품의 안전성에 대한 근본적인 의문이 제기되면서 국민에게 안전하고 건강한 식품을 제공하는 것이 농정의 주된 과업으로 등장하게 됨.
  – 이에 따라 농정의 목표는 기존의 생산성 및 경쟁력 강화에서 지속 가능한 농업발전으로 전환됨.

○ DBV는 농정의 기본 방향을 농업 생산의 경쟁력 강화와 지속 가능한 농업발전 간의 균형을 모색하는 데 두고 있음.
  – 정책당국과 공동으로 농정의 기본 방향을 정립해가고 있다 할 수 있음.

⑵ 농업회의소

가. 개요

○ 농업회의소는 농업경영자와 그 가족 그리고 농업노동자를 회원으로 하는 농업인 조직으로 공법에 의해 설립된 민간자치기구로서, 군 농업회의소, 주 농업회의소, 농업회의소 연합회의 3단계 계통조직임.
  – 농업인들이 임의로 창설할 수 있는 조직이 아닌 주정부에 의해 설치법안이 제정되어야만 창설될 수 있는 조직임.
  – 반관반민 성격의 민간자치기구

나. 설립배경

○ 최초의 농업회의소는 1894년 프로이센에서 설립됨(농업회의소법 제정). 제2차 세계대전 중 활동이 중단되었다가 1948년부터 주법에 의해 재설립됨.

다. 조직 및 운영

○ 농업회의소의 최고의사결정기관은 지역에서 선출된 대의원 총회임.
- 총회를 대변하는 기구로 상임위원회가 설치됨(상설).

○ 군(Kreis) 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있음. 군 지소는 집행 역할만 수행하고 있음.

○ 재정은 회비와 주정부 보조금, 수수료 등으로 조달됨.
- 보조금 비중이 크므로 예산집행에 대해 주정부의 감사와 통제를 받고 있음.

라. 기능과 역할

○ 농업회의소는 자신의 고유업무와 주정부로부터 위임된 농업업무를 사업으로 하고 있음.

※ 주요 업무내용은 다음과 같음.
- 농업 생산물의 수익성 제고 및 환경친화적 개선
- 직원교육 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
- 농촌여성의 가정경영과 식품영양

○ 법에 의해 조직, 운영, 기능이 규정되는 '공공기관'으로서, 특정이념에 치우치지 않는 농업계의 보편적 이익을 대변하며 정부는 농업회의소를 공식적이고 유일한 정책 협의 파트너로 인정.

○ 독일의 지방농정은 농업청과 농업회의소라는 이원화된 체제로 유지되고 있음.
- 주 정부가 산하 행정기관인 농업청을 통해 직접 농정을 수행하거나 아니면 주 정부가 농업회의소에 농정업무를 위임하여 간접적으로 관리하는 2가지 형태를 선택적으로 운영함.

- 농업청 체제에서는 조직의 중심이 군차원의 농업청에 있음.

(3) 라이파이젠 농업협동조합

○ 독일의 농업협동조합은 라이파이젠 협동조합으로 대표됨.

○ 순수한 신용조합으로 출발해서 1970년대까지 전형적인 '종합농협'으로 발전해옴. 이후 라이파이젠 조합은 낙농, 축산, 원예, 포도주 조합과 같은 '전문조합'을 신설하고 소비조합과 생산조합을 창설함으로써 조합의 유형을 다양화 함.

○ 약 5,500개 단위조합과 45개의 중앙회로 구성
- 이런 다양한 유형의 단위조합과 중앙회의 연합체가 "독일 라이파이젠연합회(DRV)"를 구성함.

○ DRV는 신용사업을 전담하는 순수신용조합, 경제사업과 신용사업을 병행하는 상거래신용조합 그리고 신용사업을 하지 않는 일반 농업협동조합으로 구성됨.

2) 독일 농민단체 농정 참여의 특징과 시사점

(1) 특징

○ 독일의 농민단체는 DBV라는 단일체제하에 결집되어 있어 DBV가 농민들의 이해를 독점적으로 대변하고 있음.

○ 농정 당국에 대해서 연방농림성 장차관의 임명에 영향력을 행사함으로써 DBV가 농정의 수립과 의사결정에 공동으로 동참할 수 있게 되어 있음.

○ DBV가 농정에 참여하여 농정의사결정을 공동으로 할 수 있는 사회적 배경에는 조합주의(corporatism)가 중요한 역할을 함.

○ DBV가 농정 당국과 공동으로 의사결정을 하거나 새로운 정책 제안을 할 수 있는 것은 분야별 전문위원회를 운영해 정책 대안을 개발 할 수 있는 여건을 갖추고 있기 때문임.

(2) 시사점

○ 독일 농민단체의 주장이 DBV를 통해 정치권과 밀착되어 있기 때문에 집단이기주의에 입각한 특정 집단의 요구로 간주되어 사회적 비판을 받을 뿐 아니라 국

민들로부터 유리되는 경향이 있음.

○ DBV 산하 21개의 전문위원회 같은 분야별 전문가 조직을 갖춤으로써 정부와 농정을 협의하고 대안을 제시할 수 있는 능력을 갖춤.

○ 역사적으로 보면 후발자본주의국인 독일은 국가가 입법을 통하여 주도적으로 농민단체의 결성을 촉진하였고 보호정책을 지속적으로 추진함에 따라 조합주의 형성의 토대가 형성되었고 이것이 현재까지 전통으로 내려오고 있음.

2. 프랑스 농민단체의 농정참여 실태와 제도

1) 프랑스 농민단체의 조직과 구성

⑴ 농업직능조직(OPA : les Organisation Professionnelle Agricoles)

○ 프랑스는 19세기 후반 농민운동(syndicalism agricole)의 다양한 활동이 제도화된 결과로서 협동조합(coopérative agicole)과 농업은행(crédit agricole mutuelle), 농업공제조합(crédit mutual agricole), 농업회의소(chambre d'agriculture), 농민운동단체(syndicat agicole) 등 다양한 농업직능조직들이 발전해 왔음.

- 이들 농업직능조직들은 조직과 기능에 관한 사항은 관련법과 법령에 의해 규정화되고 있으며, 이들 법과 법령들은 농업, 농촌과 관련된 모든 법과 법령들을 포괄적으로 집대성하고 있는 농촌법전(Code Rural)에 체계적으로 수록되어 있음.

○ 농업직능조직은 역할과 기능에 따라 다음의 5개 범주로 분류됨.

- 방어 : 농민운동단체(syndicalism agricole)
- 농업계 대표 : 농업회의소(chambre d'agriculture)
- 경제사업조직 : 농업협동조합
- 사회보장 : 농업사회보장공제(mutualité sociale agricole)
- 금융조직 : 농업은행(crédit agricole)

○ 이들 5개 농업직능조직 범주 가운데 농업·농촌에 대한 국가의 역할과 농업·사회와의 관계를 표현하는 농업정책 방향과 내용을 기획하고 자문하는 역할은 농민운동단체와 농업회의소가 맡고 있음.

⑵ 농민운동단체 조직

○ 프랑스 최대의 농민운동단체인 전국농업경영인연맹(FNSEA)이 프랑스 농민운동을 대표하고 있으며 정부 등 공공기관을 상대로 농민의 이익을 대변하고 있음.

○ 전국 94개 기초자치단체와 2만여 지부의 지역조직과 38개 품목연대의 조직이 참여하고 있음.

○ 1945년에 창설된 FNSEA는 제2차 세계대전 이후 프랑스 농업인단체의 단일화를 주도한 결과, 프랑스 농업인의 약 70%가 가입한 대표적인 중도보수 농민단체로서 프랑스는 물론 유럽연합 농민단체의 주도세력으로 성장.

○ 운영재정
- 회비와 모든 농민단체에게 제공되는 공공부문의 지원금 일부로 구성됨.
- 1년 예산은 1,800만 유로로, 지방연맹과 품목연맹의 회비, 신문 및 교육훈련서비스 수익, 외부 판매수익, 보조금 등으로 구성됨.

○ 주요활동
- 지역조직의 활동 : 농업현장의 다양한 목소리를 통합하여 상호간의 교류를 촉진하고, 농민을 위한 자문을 하고 있음.
- 국가수준의 활동 : 전국에서 모아진 다양한 농업농촌의 사업들을 종합하여 지역현장의 대응활동을 활성화 해 나감.
- 커뮤니케이션 활동 : 경제, 사회, 정치, 문화 등 다양한 대표 단체들과의 협상과 협의하는 등 농촌사회공동체 현장에 깊숙이 개입함.
- 출판 및 행사활동 : 농민들이 필요로 하는 주요 관련 전문 서적 및 연구 자료를 출판하고, 소식지를 발간함.

○ WTO 농업무역정책, EU 농업정책 등에 대해 강력한 정치적 압력을 행사하는 이익집단으로 자리매김하고 있음.

○ 비주류 농민단체로는 소농 중심의 농민연맹(CP), FFA-Coordination Rural, 공산당 계열의 MODEF 등이 있음.

○ 전국영농후계자연합회(CNJA)는 18세부터 35세 미만의 영농후계자를 회원으로 하는 조직으로 현재 약 8만 명이 회원으로 가입되어 있음.
- CNJA는 FNSEA에 단체회원으로 가입되어 있으나 독립성을 확보하고 있음.

2) 프랑스 농민단체의 농정참여제도

○ 프랑스의 농정협의체는 국가차원의 농정협의기구인 농업위원회가 대표적이며, 농업회의소 조직, 도 농업지도위원회가 있음.

(1) 농업위원회(CAS : Conseil de I'agriculture Française)

○ 프랑스에는 국가 차원에서 농업 부문의 전체입장을 대변하는 민간기구 프랑스 농업위원회가 있음.

○ 농업위원회는 농업회의소 상임의회, 농업경영인총연맹, 청년영농인전국연맹, 농업협동조합연맹 등 사업조직의 대표가 참여하고 있음.

○ 월 1회 주요 농업현안들을 검토하고 정부와 의회를 상대로 공통된 입장을 내세우기 위해 의견을 조율하고 있으며, 대통령과 정부는 농업 관련 주요 현안에 대한 결정을 내리기 전 프랑스 농업위원회에 자문을 구하고 있음.

○ 특정정책 사안에 대한 의사결정과 집행력은 회원조직의 활동에 의존하고 있음.

<표 2-1> 농업위원회 조직의 규모 및 기능

구분	기구	대표성의 범위와 규모	기능
공공임무 민간기구	농업회의소 상임의회(APCA)	・농업관련 전계층 250만명 - 농업인의 가족 - 농업 직능단체 직원 - 은퇴농 , 지주	・자문기능 및 농업개발사업 - 농촌지도 - 지역개발 - 교육훈련
정치사회적 이익단체 : 비사업조직	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)	・43개 지역 2600여 지방 - 600만 가입자	・농업투융자 및 농업정책자금 관리
	농업공제전국연맹 (FNMA)	・농업사회보장가입자 - 농업인과 가족 - 농업 직능단체 직원	・농업사회보장관리

⑵ 농업회의소(les chambres d'agriculture)

○ 농업활동과 직간접적으로 관련이 있는 각 계층의 이해를 조정하고 대외적으로 범농업계를 대표하는 법적으로 제도화된 민간조직임.

○ 농업기본법 및 농촌법에 근거 농업회의소를 법적 자문기구로 규정하고 있음.

○ 지방과 중앙의 각종 정치적 의사결정기구를 상대로 농업·농촌과 관련된 농업계의 이해를 대변하고 있음.
- 하지만 독일의 농업회의소처럼 일반 농정업무를 대행하고 있지는 않음.

○ 지역별로 94개의 도농업회의소, 이를 바탕으로 22개 광역지역농업회의소와 중앙조직인 1개의 농업회의소 상설의회(APCA)로 구성되어 있음.

① 농업회의소의 역할

○ 농업회의소의 역할은 크게 자문활동과 지도활동으로 구분됨. 도, 지역 및 중앙조직의 각 수준에서 상응하는 도, 지역, 중앙단위의 정부와 의회를 상대로 활동하고 있음.
- 농정자문활동 : 농업문제 전반에 걸쳐 농정자문에 대한 의견 제출부터 도 농업구조 기본계획, 농산물 시장 조직화, 수렵지 결정, 녹화사업, 방목지 임대료 결정을 수행함. 기타 농지임대차 자문위원회, 토지정비위원회, 직업교육과 고용문제 위원회, 수송위원회, 재해감정위원회, 농업개발위원회 등에 공식적으로 참여하고 있음.
- 지도활동 : 농업개발기금과 연계한 단위사업인 농업개발서비스를 통해 이뤄짐. 지역농업과 관련된 각종 통계 및 정보의 생산과 보급활동, 지역농업개발, 기술지도, 교육훈련, 지역개발, 관광사업 등을 조직화하고 있음.
- 법률서비스 및 단체교섭 활동 : 법률정보 서비스 제공 및 단체교섭을 담당함.
- 농촌정비사업 : 농지보전, 농지구획, 농촌공간이용, 농지교환 및 분할 사업 등을 수행함.
- 정보사업 : 농업관련사업 경제자료를 수집 분석하고 도경제표를 작성함.
- 농촌관광사업 : 관광농업을 위한 정보, 기술, 교육, 행정지원 등을 수행함.

② 농업회의소 운영

○ 이사회 산하에 사무국을 설치하고 지역 농산업 특성에 따라 분야별로 전문직원들을 고용하여 활동함.

○ 재정은 국고로부터 지원되는 토지세(비건축용 토지)의 일부(소위 농업회의소세, 전체예산의 절반 정도를 차지 48%), 정부와 지방정부의 농업개발관련기금, 지도사업 등을 통한 자체수익금 등으로 구성됨.

(3) 도농업지도위원회

○ 농업기본법을 근거로 설치된 기구로서, 도단위 지역에서 활동하고 있는 농업관련 각종 직능단체들을 위원으로 구성함. 도지사 등 도의 대표를 의장으로 하고, 농업, 농촌관련 직능단체, 소비자 단체, 농산물 가공업자 등 범 농업계를 망라하여 구성함.

○ 운영에 관한 세부규정은 도의회가 정한 조례에 따르고 있음.

○ 이들은 지역농업 발전계획을 수립하고 이를 토대로 EU 및 중앙정부의 각종 농업정책자금을 분배하는 기능을 갖는 기구임.

○ 도농업지도위원회를 통해 농업 관련 NGO 및 민간단체들의 실질적인 농정참여가 이루어짐.

3. 뉴질랜드 농민단체의 농정참여 실태와 제도

1) 뉴질랜드 농민단체의 농정 참여 형태와 역할

○ 뉴질랜드 농민단체는 뉴질랜드농민연합(Federated Farmers of New Zealand : FFNZ)으로 통일되어 있음.

가. FFNZ의 설립배경

○ 1902년에 설립된 뉴질랜드농민조합(NZ Farmers Union : NZFU)은 뉴질랜드 최초의 전국적 농민조직임. NZFU외에도 당시 농민조직으로는 양소유자연합과 다른 소규모 생산자조직 등이 있었음.

○ 세계 제2차대전을 겪으면서 농민단체의 참여 욕구는 증가하였으나 농촌의 정치적 대표성은 통일되어 있지 못하였고, 1943년 NZFU와 양소유자연합의 합병이 논의되었으나 숫자적으로 많은 낙농가들이 양 사육농가들보다 더 많은 주도권을 행사할 것이라는 우려가 있었음.

○ 따라서 1944년 두 조직을 아우를 수 있는 새로운 조직체인 뉴질랜드농민연합(Federated Farmers of New Zealand : FFNZ)이 탄생하게 되었고 1945년 이후 FFNZ는 뉴질랜드 농민을 대표하는 가장 큰 조직으로 공식 출범하게 됨.

나. FFNZ의 조직 및 기능

○ 도 단위 지역을 기반으로 한 24개 지회와 양모, 곡물, 양봉 등 품목 및 직능을 기반으로 한 부속회원 등 9개 산업조직으로 구성되어 있음. 총 회원수는 뉴질랜드 전역에 걸쳐 18,500명의 농가회원을 두고 있음.

○ 전국위원회와 전국평의회에 의해 주요 운영방침이 결정되며, 중앙집행부가 FFNZ의 행정업무와 회원농가에 영향을 미치는 문제를 담당하고 있음.
- 지역별 또는 산업별 대표는 해당 지역이나 산업의 평의회에서 선출, 전국에 산재한 회원의 욕구를 충족시켜주기 위해 전국 10개 도시에 사무실을 운영.

○ 도지회는 각 지역 내의 농가로부터 의견을 수렴하고 지역 내 또는 국가 차원에서 수집된 의견을 농가에 제공하고 있음.

○ FFNZ의 정책은 회원의 여론에 의해 수립되어 임원 및 선출된 대표자들은 회원의 여론을 결집하여 정책건의 함으로써 지방 및 중앙정부의 의사결정에 영향을 미치고 있음.

○ FFNZ의 회원가입은 임의사항이고 운영경비는 회원의 회비로 충당함.[3)]

○ FFNZ는 노동시장 및 재화와 용역시장의 유연성, 낮은 인플레이션, 자본과 인력의 지속적 사용, 기술과 교육에서는 지속적인 투자를 요구함.

2) 뉴질랜드 농민단체의 농정 참여 분석

○ FFNZ는 1980년대 중반까지는 농업보조, 수출인센티브 등 농가의 소득과 직결되는 농업정책 수립에 중요한 역할을 수행하였음.
- 하지만 농정개혁에 의해 지원정책은 폐지되면서 현재는 농업용수, 자원 관리, 오염, 생산이력, 검역 등과 관련한 농업 정책 수립에 더 큰 비중을 두고 있음.

○ 수립된 회원들의 의견, 정책, 행동계획은 임원 및 선출된 대표자들이 정치가와 정책 당국을 상대로 정책 건의함으로써 지방 및 중앙정부의 의사결정에 영향을

3) 회원자격은 농장소유자, 농장 피고용인, 위탁 착유자, 농장관리인, 은퇴농, 영세농, 농업과 관련 있는 개인이나 회사, 임차인 등 비교적 자유스럽다.

미치고 있음.
- 각 산업그룹은 FFNZ과의 제휴를 통해 자기 고유의 사업에 대한 농정문제에 관여함.
- 분야별 대표자들은 회원 여론 수렴과 신규회원 모집을 위해 정기적으로 농가를 방문하고 있음.

○ 회원 의견수렴과 정보 제공을 위해 매주 뉴스레터와 분기별로 회원잡지를 발행하고 격주로 발행되는 농업신문에서는 한 지면을 활용하고 있음.

○ 여론수렴 과정과 토론의 장은 FFNZ을 훨씬 더 효율적으로 만들었고, 일반 회원이 전국 지도자들에게 더 쉽게 접근할 수 있게 만들었음.

○ 다음 단계는 단체의 대표가 정치가, 정책 당국자를 상대로 작성된 정책 대안을 제시함으로써 농정의 의사결정에 영향을 미치고 있음.

○ 한마디로 뉴질랜드 농민단체는 다양한 방법을 통해 회원농가들로부터 여론을 수렴하고 정책화한 후 대정부 로비나 회의를 통해 그들의 정책을 농정에 반영해 나아가고 있는 것임.

4. 일본 농민단체의 농정참여 실태와 제도

1) 일본 농민단체의 조직과 구성

○ 일본의 농민단체는 농협조직과 농업위원회 조직으로 대별됨. 농협조직은 경제사업, 신용사업, 지도사업 등 농협 본연의 임무를 수행하고 있고 전국농협연합회(전농), 전국농업협동조합중앙회(전중)을 통하여 농정활동에도 참여함. 그러나 전농, 전중도 전국 농업회의소에 참여하여 일원화된 농정활동을 하고 있음. 독자적인 농민운동단체는 세력이 미약하여 활동이 거의 없는 실정임.

○ 따라서 일본 농민단체의 조직은 농업회의소가 대표한다고 볼 수 있음.

(1) 농업위원회 계통조직의 역사

○ 1951년 7월 농업위원회법이 제정되면서 농업위원회(농지위원회, 농업조사위원회 및 농업조사위원회의 3개 위원회를 통합한 행정위원회)가 발족함.

○ 일본 농민단체의 농정에 대한 참여는 농업위원회를 통해 이루어짐.

⑵ 구성 및 조직

○ 농업위원회 계통조직은 농업위원으로 구성된 '시정촌 농업위원회', 시정촌 농업위원회 회장과 도도부현 단위의 농업단체로 구성된 '도도부현 농업회의' 그리고 도도부현 농업회의와 전국 단위의 농업단체로 구성된 '전국농업회의소'로 되어 있음.

- 폭넓은 농민의 의견을 전국적으로 집약할 수 있을 조직형태로 되어 있음.

○ 농민이나 지역의 소리를 모아 농지・구조・경영 대책을 적극적으로 추진함으로써 농업・농촌 발전과 농민의 경영 확립, 나아가 사회・경제 발전의 도모를 목표로 함.

○ 전국 농업회의소는 농업위원회 계통조직의 기능을 활용하는 유일한 전국단체로 중요한 제반 사업을 실시함.

가. 시정촌농업위원회

○ 시정촌농업위원회는 「농업위원회 등에 관한 법률」에 근거하여 의무적으로 설치된 행정위원회이며, 농민의 대표인 농업위원으로 구성됨.

○ 농업위원회의 업무는 크게 법령업무, 임의업무, 의견의 공표, 건의 및 자문에 대한 답신의 업무 등의 역할을 수행함.

- 법령업무는 전속적인 권한으로 실시하는 업무이고 임의업무는 전속업무는 아니지만 농민의 공적대표기관으로서 농지의 이용조정을 중심으로 지역농업의 진흥을 도모해 가기 위한 업무임.

나. 도도부현농업회의

○ 「농업위원회 등에 관한 법률」에 근거해 도도부현 내에 설립된 농업단체

○ 시정촌농업위원회의 회장이 회원이 되고 그 회원과 도도부현 내의 각종 농업단체의 대표, 농업 전문가 등이 회원으로 구성되어 있음.

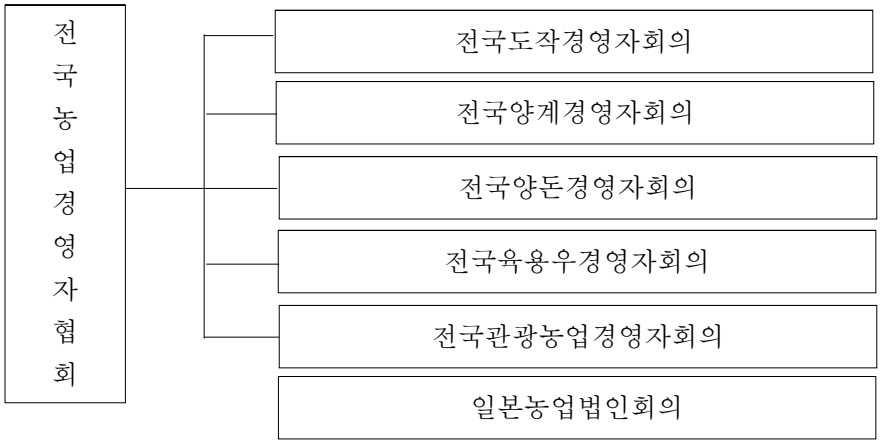
○ 업무

- 행정관으로서의 업무청의 자문기관으로서 행정을 보완하는 업무(전속적 업무)
- 농업 및 농민의 대표 기관으로서의 업무(비전속적 업무)

다. 전국 농업회의소

○ 농업과 농민의 입장을 대표하는 조직으로 농업 생산력 향상 및 농업 경영의 합리화를 도모하여, 농민의 지위 향상에 기여하는 것을 목적으로 설립됨(1951년 법률 제 88호를 근거로 1954년 11월 11일 설립).
- 연계조직으로 전국농업경영자협회 등을 조직・운영하고 있음.

<그림 2-1> 일본 전국농업경영자협회의 회원 조직 구성



① 전국농업경영자협회

○ 전국농업경영자협회는 전국농업회의소 산하에서 1958년 농업법인연구회의 발족을 시작으로 품목별 경영자회의를 발족하고, 점차 이들 조직을 연계하는 상위조직으로서의 역할을 맡게 됨.

○ 주요 활동내용
- 국제화시대에 맞는 농정활동
- 경영능력을 높이기 위한 연수활동
- 기관지 「뉴파머」 발행
- 농업법인의 조직화 지원

② 전국도작경영자회의

○ 1976년 11월에 발족하여 조직회원(29조직)과 개인회원을 합쳐 약 1,800인이 참가하고 있음.

○ 회원의 평균경영규모는 약 16ha(국내평균약1ha)로, 각지역의 대규모 경영층의

대부분이 참가하고 있는 것이 특징.

(3) 전국농업회의소의 활동과 성과

가. 농민의 의견을 적극적으로 정부 시책에 반영

○ 창립 이후 1999년까지 농림수산부 장관의 자문에 대해 농업위원회 계통조직을 통한 광범위한 의견 집약을 실시하여 지역 농민의 의향을 정확하게 반영한 답신이 19회에 달함.

- 농지시책, 농지유통화시책, 농민연금 시책 등 오늘의 농업 기본 시책의 제정, 확충 등에 직접 반영되고 있음.
- 2000년 이후에도 정책제안이라는 형태로 농민의 대표 기능과 계통 조직 기능을 최대한 살림으로써 전국 농업회의소가 적극적인 의견의 집약·조정에 임하여 농민의 합의 형성과 의견반영을 꾀해 시책의 실현에 중요한 역할을 담당하고 있음.

나. 농업경영인의 확보·육성과 경영 개선 지원

○ 농외로부터 취농희망자에 대한 농지 정보를 제공하고, 신규취농자의 확보, 농업경영의 법인화 추진, 가족경영협정의 체결 촉진 등의 대처를 추진해오고 있음.

- 이러한 활동의 결과 농외로부터 신규취농자의 확보, 법인의 대폭적인 증가 등의 성과를 올리고 있음.

다. 우량농지의 확보와 농지의 이용 집적

○ 농지의 무단 전용의 방지, 농업위원에 의한 농지 이용 집적의 알선, 상담 등의 추진 활동

- 우량농지 확보, 농지 이용권 설정의 증가, 대규모 농민의 경영농지 면적분 증가 등의 성과를 올리고 있음.

라. 농업시책의 정보제공

○ 농업·농지 시책의 정보 제공을 주체로 하는 신문사업(전국농업신문, 월 4회 발행)과 농업위원 등의 업무집행에 필요한 도서출판사업(연간 약 70종 간행)을 실시하고 있어 국가의 농업시책 계발을 추진하는데 있어 불가결한 존재로 정착하고 있음.

마. 농지・경영에 관한 기초조사

○ 농정추진 상 필요한 농지가격, 소작료, 농사일 요금 등의 기초적인 데이터에 대해 농업위원회 계통조직의 기능을 살려 전국적・통일적으로 장기에 걸쳐 계속적으로 실시하고 있어 농지정책・경영정책 추진상 기초자료로서 관계기관 등에서 광범위하게 활용되고 있음.

바. 농업위원회의 「지역농업재생운동」

○ 농업위원회 계통조직에서는 지역농업재생운동의 성과를 근거로 농지와 농민에 중점을 둔 새로운 조직운동을 전국적으로 전개하고 있음.

○ 계통조직에서는 「식료・농업・농촌 기본계획」을 실현하기 위해 1999년부터 6년간 지역농업재생운동을 전개해 왔으며, 최근에는 「농지와 농민을 지키고, 살리는 운동」(2005～현재까지)을 하고 있음.

2) 시사점

○ 정책의 집행에 대하여 관련단체와 주민들의 참가를 중시함.
- 전국 공통의 규제에 대해서는 지방농정국과 지방농정사무소와 같은 국가기관의 지방조직을 활용

○ 횡적연대성이 강한 정책추진
- 지역특성 및 자원을 보전하기 위해 지방단계, 특히 시정촌 단계에서 주민조직을 비롯한 관련단체에 위임하는 정책추진이 일본 농정의 특징임.
- 지역농협은 영농지도사업과 논농업 진흥활동에 적극적으로 참여함.

○ 지역주민조직에 의한 운영이 중심이 되는 업무로는 경지정리와 수리시설 관리 등이 있음.
- 농업시설이 효율적으로 관리됨.
- 그러나 고령화와 과소화 등으로 지역단계에서의 인력부족문제에 직면하게 되면서 관리의 한계가 나타나고 있음.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 광역적 관리나 제3섹터에 의한 관리 등에 대해 논의하고 있음.

5. 미국 농민단체의 현황과 활동상황

1) 미국 농민단체의 개황

○ 미국의 농민단체는 일반농민단체, 품목별 단체, 기타 NGO단체로 구분할 수 있음.
- 지역농민협회(National Farmers Union : NFU)와 미국농가연합(Americna Farmers Bureau Federation : AFBF)
- 품목별 단체 : 콩, 옥수수, 육우, 양돈, 면화 쌀, 낙농, 밀연합회 등
- 기타 NGO 단체 : 환경농업관련단체

○ 성격별로 보면 정치지향적 조직으로 NFU, AFBF, 기타 품목별 단체가 있으며, 경제지향적 조직으로 협동조합이 있음.

○ AFBF는 주로 대농이 중심이 되어 설립한 조직으로 보험회사와 연계되어 있으며 자체 보험회사(Farm Bureau Insurance)를 운영하고 있음. NFU는 노동조합적 성격을 띠고 있으며, 노동조합의 회원이 NFU의 회원이 될 수 있음.

(1) AFBF

○ 조직과 구성
- 기본이념 및 설립목표
  · 농장과 목장 가족의 교육개선, 경제적 기회와 사회적 진보의 성취, 국가적 웰빙을 추구하기 위한 행동을 명확화하거나 농장주와 목장주의 문제점을 분석하기 위한 목적으로 농장과 목장가족을 대표, 관리하는 비정부적, 자발적, 자원봉사자 중심으로 조직된 독립기구
  · 보다 많은 이윤 지향의 농업경영과 살기좋은 농촌사회 건설, 모든 수준의 농업생산자들의 목소리를 대변, 개인적으로는 목적 달성을 할 수 없는 부문에서 회원의 안정적 이윤획득을 위한 통일된 조직 제공, 풀뿌리 조직을 통해 통일된 국가적 차원의 농업 목소리 주장
- 중앙조직 하에 50개주의 지부, 회장 부회장 아래 11개 팀의 부서와 사무요원을 둠.
- 회원의 자격
  · 농장과 목장의 가족을 정회원으로 하고, 관련 기관이나 회사도 회원으로 참여 가능
- 회원의 혜택
  · Farm Bureau Country(무료 운송, 파머스 마켓 지원 및 연계, 렌터카 비용할인, 호텔 할인 등 혜택)

· Farm Bureau Bank (은행) 혜택
· Farm Bureau Acres(마켓 뉴스와 정보 제공) 제공
– 지도부는 카운티 대표가 주 대표 선출, 주 대표가 이사로 되어 있는 전국 이사회에서 전국대표 선출
– 재원은 연회비와 기타 자체 사업(은행, 보험회사, 작업복 제작회사 등) 수익으로 충당

○ 주요 사업
– 의회 로비, 각종 농업관련 정책 토론, 여성농업인, 청년 및 성인교육을 통하여 전문농업인 육성 프로그램 가동

⑵ NFU

○ 조직과 구성
– 설립목적은 가족농과 목장주 및 지역사회를 위한 삶의 질과 경제적 웰빙을 향상시키고 보호하는 것
– 주별 조직과 지역조직으로 구성되며, 주별 조직은 23개 주에 32개주의 농민이 가입. 나머지는 2개의 주조직에 가입하거나 전국조직에 직접 가입
– 회원자격은 농장과 목장의 가족이며, 소비자, 노동조합원 등이 준회원으로 가입 가능
– 회원 혜택은 구매금액의 일정비율이 NFU로 적립되는 신용카드 제휴 프로그램
· 중앙조직 및 주 지회의 뉴스레터 발송
· 무료 소액 보험 및 렌터카 제휴
· 병원과 보험회사와 연계된 보험 프로그램 제공 등
– 지도부 선출은 군 대표가 주대표 선출, 주 대표가 전국이사회의 이사로서 전국대표 선출

○ 주요 사업
– 협동조합 형성 및 지역사업에 대한 지원
– 교육사업 시행
– 입법활동 및 농정활동, 주요 정책결정에 참여
– 리더십 대회 개최
– 자회사 운영

2) 미국 농민단체의 특성과 시사점

○ 미국 농민단체의 특성으로는 1) 농민단체의 기능과 역할이 분화되어 있어서 농

업인이 필요에 따라 여러 단체에 가입할 수 있으며, 2) 교육부문을 제외하면 정부의 지원 없이 회비로 운영되며, 3) 스스로 생존할 수 있는 물질적 기반을 확보하고 있는 점 등을 들 수 있음.

○ 시사점

- 농정참여 민간조직이 다양화, 세분화되어 있어 일부 그룹의 이익을 대변하는 수많은 단체들이 지역, 중앙 단위에서 농정 입안에 영향을 미치고 있음.
- 농민단체뿐 아니라 품목단체, 기업형 협동조합, 환경단체, 연구소, 가공업자 등이 그들의 이익을 위해 노력하고 있음.
- 농민단체는 회비를 내는 진성회원 확대를 통해 실질적인 농업인의 조직화를 강화하고 있음.
- 재정 자립을 통해 독자적으로 생존함으로써 중복적인 역할을 할 경우는 단체들의 다양한 분화가 억제됨.
- 재정적 독립으로 의사전달방식의 시스템화가 가능
- 조직간 차별화된 기능과 역할 분담이 이뤄지고 있음.
- 실생활에 관련된 서비스 제공으로 회원 확대 도모

제 3 장 농정 거버넌스 시스템 구축 방안

제1절 농정 거버넌스 시스템의 현황과 문제점

1. 농업인단체 현황

○ 우리나라의 농업인 단체는 분류하기에 따라 차이가 있으나 1998년 농업회의소 설립에 회원자격으로 참여하였던 관련 단체는 51개에 달함.

- 농민단체의 난립으로 1명의 농민이 2~3곳의 농업관련단체 회원으로 가입하고 있을 뿐만 아니라 각 단체별로 조직을 유지하기 위한 비용이 과다하게 들어가고 전문적인 역량을 축적하는 데도 한계가 있음.

<1998년 농업회의소 설립에 참여한 단체>

농가주부모임전국연합회, 농수산물도매시장법인협회, 농수산물유통연구소, 농어촌특산단지중앙연합회, 농업협동조합중앙회, 농지개량조합연합회, 대한양계협회, 대한양돈협회, 대한잠사회, 생활개선중앙회, 시설채소생산자연합중앙회, 신농민강좌연구회, 우리밀살리기운동본부, 인삼협동조합중앙회, 임업협동조합중앙회, 전국농민회총연맹, 전국농산물산지유통인연합회, 전국농업기술자협회, 전국여성농민회총연합, 전업농중앙연합회, 정농회, 축산업협동조합중앙회, 한국4-H중앙연합회, 한국가톨릭농민회, 한국관광농원협회, 한국기독교농민회, 한국낙농육우협회, 한국농기계공업협동조합, 한국농축수산유통연구원, 한국농어촌선교단체협의회, 한국농업경영인중앙연합회, 한국농촌문제연구소, 한국단미사료협회, 한국독림가협회, 한국민속채소생산자협회, 한국생약협회, 한국여성농민연구소, 한국여성농업인중앙연합회, 한국염소축산업협회, 한국영농법인중앙회, 한국유기농업협회, 한국육류수출입협회, 한국임업후계자협회, 한국자연농업협회, 한국전통가공식품협회, 한국첨단농업시설협의회, 한국포도회, 한 살림, 호남온실작물연구소, 흙살림연구소(가나다 순)

○ 농업 관련 단체 연합조직은 농민연합, 전국농민단체협의회, 축산관련단체협의회 등 3개임.

○ 전국농민단체협의회

- 2000년 10월 25일 전농, 한농연 등 21개 농민단체(전국 규모 농민단체 총망라)가 정기국회 회기 내에 농가부채 특별법 개정을 목표로 농가부채특별법 제정을 위한 농민단체협의회 구성.
- 1999년 협동조합개혁과정에서 분열되었던 전농과 한농연이 힘을 합쳐 농민단

체협의회를 만들고 농가부채 해결투쟁에 나섰다는 것은 큰 의미가 있음.

- 2000년까지 거의 모든 농민단체가 농민단체협의회에 가입되어 활동하였으나, 현재는 상대적으로 온건한 대응을 주장하던 품목단체 위주의 18개 농민단체(농가주부모임전국연합회, 대한양계협회, 대한양돈협회, 생활개선중앙회, 우리마을양파지키기전국운동본부, 전국버섯생산자협회, 전국새농민회, 전국한우협회, 한국관광농원협회, 한국농촌지도자중앙연합회, 한국민속채소생산자협회, 한국4-H본부, 한국사이버농업인연합회, 한국쌀전업농중앙연합회, 한국양록협회, 한국양봉협회, 한국오리협회, 한국포도회 등 18개 단체)가 구성원으로 참여하고 있음.
- 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 단체 등과 연대활동, 국제농민단체(NGO)와의 교류 및 연대활동, 지역조직 결성 및 활성화 추진사업, 통일농업에 대비한 연대활동, 교육, 홍보, 선전 및 연구사업

○ 농민연합

- 2003년 멕시코 칸쿤에서의 제5차 WTO 각료회의, 한-칠레 FTA 등을 앞두고 농민단체들은 강력한 연대의 필요성을 느껴 2003년 5월 19일 전국농민회총연맹, 전국농업기술자협회, 전국여성농민회총연합회, 전국한우협회, 한국가톨릭농민회, 한국낙농육우협회, 한국농업경영인중앙연합회, 한국여성농업인중앙연합회, 한국유기농업협회가 참여한 전국농민연대 출범
- 2004년 한-칠레 FTA비준안이 국회를 통과하고, 투쟁과정에서 투쟁일변도가 아니라 대안 중심의 농권운동을 지향하던 한농연이 농민연대를 탈퇴하면서 전국농민연대의 틀이 약화됨.
- 2006년 3월 27일 전국농민회총연맹, 전국농업기술자협회, 전국새농민회, 전국여성농민회총연맹, 한국가톨릭농민회, 한국낙농육우협회, 한국농업경영인중앙연합회, 한국농촌지도자중앙연합회, 한국여성농업인중앙연합회, 한국4-H본부, 환경농업단체연합회 등 11개 주요 농민단체가 상설적 연대체인 농민연합 창립
- 농민단체 간의 상호협력과 단결을 바탕으로 다양한 대중사업을 통해 농민의 정치적, 사회적, 경제적 지위 향상이 목적
- DDA 농업협상과 FTA 확산 등 개방농정의 심화, 농가소득 감소 및 부채증가, 농촌인구 감소 등 농업, 농촌의 총체적 위기를 극복하기 위한 상설기구로 농민연합 결성
- 주요 사업 : 농정현안에 대한 사회적 합의도출, 대국민 농업이해 증진, 국제통

상협상 지원, 지방농정활동 지원, 농업·농촌 여론조사 및 정부위탁사업

- 당면 과제 : 양곡관리정책 개편, 직불제도 개편을 통한 농가소득보장, 통상관련 법·제도 개편 및 한미FTA 대응, 농가부채 해결, 학교급식법 개정, 농협개혁, 남북농업교류활성화, 식품업무의 농림부 일원화 등
- 중장기 과제 : 지역단위 중·소농 중심의 농업정책 마련, 농민의 시장교섭력 강화, 농촌사회 유지 종합대책 마련, 농지의 소유와 보전·이용에 관한 종합적 계획 수립, 자주적 통상정책 시행 등
- 2009년 12월 한국농업경영인중앙연합회와 한국여성농민회총연합이 농민연합을 탈퇴함으로써 농민단체들의 연합체인 농민연합이 분열 조짐을 보이고 있음.

○ 축산관련단체협의회 및 품목단체

- 대한양계협회, 대한양돈협회, 전국버섯생산자협회, 전국채소생산자연합회, 전국한우협회, 한국관광농원협회, 한국민속채소생산자협회, 한국양록협회, 한국양봉협회, 한국오리협회, 한국인삼경작자협의회, 한국포도회, 한국과수농협연합회, 한국단미사료협회, 한국낙농육우협회 등 15개의 품목단체가 활동 중에 있음.

○ 한국쌀산업협회

- 2009년 '쌀값 파동'을 계기로 2009. 12. 22 창립총회
- 농협RPC전국협의회, 대한곡물협회, RPC협의회, 양곡가공협회, 한국쌀전업농중앙연합회, 쌀연구회, 들녘별 경영체 전국협의회 등이 참여

○ 전국단위 농업인단체가 직면한 도전과 위기

- 농가경제 여건 악화, 농업경영 주체의 노령화 등 농업문제가 더욱 악화되고 있는 가운데 농업구조가 품목·규모별로 다양화·양극화됨에 따라 농업인 개개인의 요구사항과 이해관계가 다양화되고 있음. 이 과정에서 품목별 자조금 등의 정부 지원정책이 맞물리면서 품목별 단체의 약진이 두드러지는 반면, 전국적 규모를 아우르고 있는 농업인단체들은 읍면동 기초조직부터 부실화되고 있음.
- 국내의 대표적인 전국 단위 농업인단체들은 1980년대 말 민주화 국면에서 창설되어 1990년대 UR, 2000년대 초 한-칠레 FTA 저지활동 및 농가부채 경감대책 촉구 활동 등을 계기로 비약적인 성장을 보였음.
- 하지만 민관 협력형 농정 거버넌스(협치 농정)로의 이행이나 개방 확대로 인한 농축산물 시장 변화에 대응하여 농업인 조직화를 추진하는 등, 각종 여건 변화로 초래된 중대한 '도전과 위기' 상황을 극복하기 위한 다양한 당면과제에 농업인단체는 제대로 대처하지 못하고 있음.

- 농업인단체들은 중앙정부·정치권 등에 대한 로비 활동 및 원만한 관계형성을 통해 농업계 내외부에서 영향력은 물론 단체의 발전을 위한 자원을 확보하고자 치열한 경쟁을 벌이고 있으나 이러한 노력의 성과가 정작 개별 회원 및 농업인의 경영개선 및 역량 강화에는 제대로 투입되지 못하고 있는 실정임.
- 오히려 이들 단체 임직원들이 1990~2000년대 동안 비약적인 성장과 영향력 확대의 '신화'에 매몰된 채, 변화된 여건·환경에 대응한 혁신적인 내용 및 사업 방식을 채택하기를 주저하고 있으며, 현장 농업인의 요구사항 및 농정 과제를 겸허히 학습·연구하려는 노력을 게을리하고 있다는 비판까지 제기되고 있음.
- 회원 및 일반 농업인으로부터의 신뢰 저하 : 조직의 운영·재정·정책활동·사업전개 등에 있어서 민주화·체계화·투명화 된 시스템을 갖추지 못한 채 중앙 임직원이 정부·정치권, 타 단체 중앙 조직과의 관계 속에서 정치적 이해득실에 매몰되어 활동하며, 각종 농정활동·사업성과가 지역 조직·회원의 실익 증대에 기여하지 못하고 있다는 의식이 회원들에게 팽배해 있음.
- 농업 현장 요구를 담아내는 임직원의 전문성 부족 : 핵심 임원진과 사무총국 간부 직원 등이 조직의 운영·비전·미션 등에 대해 뚜렷한 목표 의식은 물론 내외부 여건 변화에 적절히 대응하는 전략·전술적 능력 부족
- 농업인단체 간 자원 확보 경쟁 격화 : 중앙정부와 농협 등 생산자단체, 농업관련 공기업·기관 등이 투명한 재정 집행과 민간 부문 효율화를 강조하면서 농업인교육 및 각종 정책 대행사업 등과 관련된 예산 지원을 축소하는 추세에 있는데, 농업인단체들은 자신의 생존을 위하여 한정된 공적 자원(정부 예산과 각종 공적 기금)을 더욱 많이 확보하기 위해 치열하게 경쟁하고 있음. 이는 중앙정부·지자체·정치권 등을 둘러싼 입법·정책·예산 관련 로비 경쟁으로 비화되기도 하고, 농업 부문의 발전과는 동떨어진 정치적 결정으로 귀결될 경우 심각한 후유증을 초래할 수도 있음.
- 농업·농업인의 권익보호 및 가치실현을 위한 '비전과 미션'의 위기 : 농업인단체들은 각자 설립취지나 강령이 있으나 대부분의 단체들은 회원들의 자발적인 참여를 통해 구성·운영되기보다는 정부나 농축협 혹은 농업관련 공기업·기관의 농업 지원정책을 통해 결성·활성화되는 발전 경로를 밟고 있음. 이로 인해 대다수 품목이나 축종별 단체들은 정책 대안의 구성·관철을 위한 역량이 미흡할 뿐만 아니라 지역·품목·축종 차원의 미시적 부문은 물론 중앙 농정 차원의 거시적 부문의 정책 역량이 매우 취약한 실정임. 더욱 큰 문제는 농업정책 대안의 수립·관철에 있어 국민경제 및 전체 농업의 지속가능한 발전을 위한 대승적 차원의 문제 접근보다는 개별 품목·축종 혹은 단체간 이해득실의 관점에서 활동을 전개하고 있다는 점임(한농연 농업정책연구소, 2009).
- 취약해지는 '사회적 자본' 및 '농정 거버넌스'의 기반 : 사회적 자본은 "사회구성원들 사이에 존재하는 연대 혹은 공동체 의식에 기인한 일종의 집단 에너

지로서, 공동의 목표를 달성하기 위한 협동능력"을 말하는데, 농업계 내의 '사회적 자본'이 개별 농업인단체 내부는 물론, 농업인단체 간, 농업인단체-정부(중앙, 지자체)-정치권-농축협-농업관련공기업·기관 등의 대외 협력과 관련된 부분에 있어서도 극히 취약할 뿐만 아니라, 이를 건설적으로 극복하기 위한 농업인단체의 자발적인 노력도 부족한 실정임. 이러한 추세가 계속될 경우 정부 농정에 대한 농업인들의 불신이 가중되어 '농정 거버넌스'의 기반마저 와해시키는 결과를 초래할 수도 있음(탁명구, 2008).

○ 농업인단체의 진로
- 농업인단체는 소속 회원인 농민들의 이해를 보호하려는 압력단체의 수준에만 머물러서는 안 되고, 농정의 목표와 방향 설정, 농정 추진과정에서 농민들의 이해와 국민 전체의 이해를 조화시켜나가는 노력을 기울일 필요가 있음.
- 농업인단체들은 자신들의 요구가 정당하고, 농민들 뿐 아니라 국가와 사회 전체에 덕이 된다는 것을 논증하고 홍보하도록 노력하고, 이를 위한 정책 개발에 앞장서야 함.
- 농업인단체가 정책 당국과 함께 농정을 협의하고 대안을 제시할 수 있게 되기 위해서는 분야별 전문가 조직을 갖출 필요가 있음. 현재와 같이 단체들이 다양하게 분리된 상황에서는 하나의 단체가 제대로 된 전문가 조직을 갖추기 어려우므로 유사한 단체들은 자발적인 합병을 통해 전문성과 조직력을 제고시켜 나갈 필요가 있음(김수석, 2005: 13~15).

○ 농업·농민을 대표하는 대의기구 설립이 지연됨에 따라 사안에 따라 단체·협회 난립, 농업인 단체간 갈등 고조, 농업인단체-정부간 불신 심화 등으로 인해 '농업회의소'와 같은 대의기구 설립에 구심력보다는 원심력이 더 커질 우려가 있음.

2. 현행 농정 거버넌스 시스템의 실태와 문제점

○ 그동안 우리나라의 농업인단체는 중앙농정에 직접 또는 간접적으로 참여하여 왔음. 그러나 농정참여 방식은 자문이나 심의에 국한되어 있어 농정 분야 거버넌스의 참여 수준이 매우 낮은 상태이며 더욱이 형식적인 논의에 국한되는 사례가 많았음.
- 각종 농업관련 위원회·협의회가 형식적이거나 유명무실하고, 정책 결정 과정에 농업인의 뜻이 제대로 전달되지 않고 있음.
- 현재 수많은 농업인단체가 있지만 얼마나 농정에 관여하고 있는지는 의문이고, '농민연합'과 '농단협'이라는 조직이 있어도 기자회견이나 직접적인 의사전

달을 통해 의견을 전달할 뿐 정례적인 대화의 틀이 없는 실정임.

- 각 지역에서 농업관련 협의회 등이 운영되고 있지만 대부분의 기구가 유명무실하거나 형식적으로 운영되어 정책 내용을 같이 개발하고 집행하는 사례가 드뭄.

○ 기존의 주요 농정협의체는 중앙정부의 위원회 중심으로 구성되었으며, 주요정책의 결정에서 위원회 방식으로 농업계의 의견을 반영하여 왔음.

- 농어촌발전위원회(1994.2.1～7.31), 농업정책심의회(1967.1～1999.8), 중앙농정심의회(1999.2～), 농어업·농어촌특별대책위원회(2002.1～2009.12), 양곡정책심의위원회(1988.9～), 농어업선진화위원회(2009.3～)
- 이러한 농정협의체는 형식적 참여, 전문성과 구체성의 부족, 실질적 영향력의 취약으로부터 점차 농업계의 광범위한 참여, 전문성 강화, 영향력의 강화로 발전하여 오고 있음.
- 그러나 지역과 품목 등 다양한 범위에서의 농업인들의 실질적인 참여가 이뤄지는 농정협의체에는 이르지 못하고 있음(김수석, 2002).

○ 농어촌발전위원회

- 농어촌발전위원회는 1993년 12월 우루과이 라운드 협상이 타결되면서 나타난 농업 부문의 위기의식과 농민들의 좌절감을 극복하기 위한 조치의 일환으로 설치됨.
- 위원회의 구성 : 30명의 민간인 전문가로 구성, 산하에 3개의 소위원회를 설치·운영, 농업 관련 민간단체 대표 9명
- 농어촌발전위원회에 의한 「대책」 수립이 갖는 의의
  - UR이라는 외부적 충격에 대응하여 우리 농업의 생존전략을 찾기 위해 정부와 민간이 밀접한 협조관계를 유지함.
  - 정부 내에서도 대통령의 관심 하에 유관부처들이 공동으로 참여하여 종합적인 정책대안 제시함.
  - 각 정책이 충분한 재원에 의한 투자계획의 뒷받침을 받음.
  - 농업업, 농어민, 농어촌 문제를 종합적으로 접근하였고, 관련 제도를 정비함으로써 앞으로 계속될 농정개혁의 기본 틀을 형성함.
  - 농업정책의 기본 틀을 세우는 데 민간 부문이 최초로 주도적으로 참여했다는 데 의의가 있음.
  - 민간 부문의 농정 참여라는 면에서 볼 때, 농어촌발전위원회의 설립과 활동은 그 전의 시기와 크게 다르다고 할 수 있음.

○ 농업정책심의회

- 1967년 1월에 제정된 농업기본법 제28조에 따라 설치되어 1999년 8월까지 존

속한 기구임.

- 농정당국이 제출한 「농업동향에 관한 연차보고서」와 농산물의 생산 및 수요의 관측에 관한 사항, 농산물의 적정가격 유지와 수급조절에 관한 사항 등을 심의함.
- 위원회 구성 : 국무총리가 위원장이 되고 당연직 위원으로 재정경제부장관과 농림부장관, 그리고 9명 이내의 위촉위원으로 구성됨. 위촉위원의 임기는 2년으로 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉함.
- 문제점
  - 새로운 정책대안을 제안하고 기획하기 위해 지속적으로 논의하고 구체화하는 기구로 설립된 것이 아니라 농정당국으로부터 제출된 내용을 단순히 심의하는 기구로 설립된 것임.
  - 이로 인해 심의는 형식적이고 심의회 자체는 관료화되는 경향이 있었음.
  - 논의를 위한 소위원회나 분과위원회, 전문위원제가 도입되지 않아 심의회가 할 수 있는 일이 제한적임.
- 평가 : 농업정책심의회를 통한 농정 참여는 실질적인 참여로 발전하지 못하고 형식적인 참여에 머뭄.

○ 중앙농정심의회

- 1999년 2월 농업기본법이 「농업·농촌기본법」으로 대체되면서 기존의 농업정책심의회를 대신하는 기구로 설립됨. 중앙정부 산하에 있던 농업정책심의회를 중앙정부와 지방정부에 분산하여 각기 고유한 농정심의회를 설치하게 된 것임.
- 주요업무 : 농업·농촌의 발전에 관한 기본계획, 농업동향에 관한 연차보고서, 농촌지역의 범위 지정 등의 사항을 심의함.
- 구성 : 농림부장관을 위원장으로 하며 14명 이내의 위촉위원을 위원으로 함. 국무총리를 위원장으로 범정부적 성격을 갖게 한 것을 농림부의 산하조직으로 개편하고 위촉위원 구성에서 농업 관련 민간단체의 비중을 높임.
- 특징
  - 농정의 기본이 되는 농업·농촌발전계획과 농촌 지역 사항까지로 확대한 점.
  - 심의회 구성을 범정부 차원의 조직에서 농림부 산하 조직으로 개편한 점.
  - 위촉위원의 구성에서 농업 관련 민간단체의 비율을 위원의 50%로 이전에 비해 높였는데, 이는 농업 관련 민간단체의 농정 참여를 활성화하고 현장 중심의 농업정책 수립에 기여하는 계기를 제공할 수 있게 함.
- 평가
  - 민간 부문의 농정 참여란 관점에서 중앙농정심의회가 가지는 가장 큰 문제는 이전의 농업정책심의회가 가지는 본질적인 문제가 해소되지 않았다는 점임.
  - 중앙농정심의회도 농업정책심의회처럼 심의회의 활동을 실질적이게 하는 제

도적 장치가 마련되어 있지 않음.

· 지속적인 논의를 위한 소위원회나 분과위원회가 설치되어 있지 않고 전문위원제 또한 도입되어 있지 않음. 즉 중앙농정심의회의 농정 참여는 농업정책심의회의 참여형태의 연장선상에 있다고 할 수 있음.

○ 양곡정책심의위원회

– 「양곡관리법」 제24조~30조에 따라 설치되어 1988년 9월부터 양곡유통위원회 활동을 시작함.

– 구성 : 양곡생산자와 양곡소비자, 양곡유통 및 가격에 관한 학식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 농림부장관이 위촉하는 자로 구성됨. 위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 함. 위원 가운데 양곡생산자 대변자는 4~5명으로 전체의 20~25%를 차지하는데 1997년까지는 민간단체의 대표가 아닌 일반 농민이 위원으로 위촉되었다가 1998년부터 농업 관련 민간단체의 대표로 바뀌게 됨.

– 특징 : 서로 상반된 입장에 있는 생산자대표와 소비자대표 그리고 어느 정도 중립적인 학계 및 언론계 등으로 구성되어 있어 구성원들 간의 동질성 희박

– 활동내용 : 추곡의 수매가와 수매량을 결정함.

· 추곡의 수매가와 수매량은 양곡유통위원회의 건의를 기초로 정부안이 결정되고 이 안에 대해 국회가 어느 정도 가감하여 최종안을 정하게 됨.

· 위원회가 수매가 및 수매량을 결정할 때 생산자대표로 참가한 농업관련 민간단체 대표들은 일반적으로 다른 위원들과 합의하여 공동으로 결정하고 이러한 형태로 농정에 참여해 옴.

○ 농어업·농어촌특별대책위원회

– 2002년 1월 26일 「농어업·농어촌특별대책위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」이 제정되면서 출범하게 됨.

– 설치목적 : DDA협상에 대비하여 농어업·농어촌 발전을 위한 중장기 정책 방향과 그 실천계획을 협의 하고자 하는데 있음.

– 기능과 역할 : ① 세계무역기구의 새로운 다자간 무역협상(DDA)의 농어업분야 대응, ② 농어업·농어촌 발전을 위한 중장기 정책방향 제시, ③ 농어업·농어촌대책 추진과 관련된 사회적 갈등 조정, ④ 농어업·농어촌 발전을 위한 실천계획과 추진상황 점검·평가

– 구성 : 위원장 및 당연직 위원을 포함하여 농어업단체 및 소비자단체의 대표와 학계 및 언론계의 전문가 등 30인 이내의 위원으로 구성됨.

– 농어업인단체 대표는 9인 이내, 소비자단체 대표 5인 이내, 학계 및 언론계 전문가 9인 이내로 함. 본 회의에 상정할 안건을 검토, 조정하고 위원회로부터 위임받는 사항을 처리하기 위해 상임위원회를 두고, 상임위원회는 다시 분과위원회와 전문연구위원을 둘 수 있음.

– 특징

· 제도상으로 농특위는 민간 부문의 실질적인 정책참여를 지향하며, 농업정책심의회나 중앙농정심의회와 같은 제도적인 문제점은 없다고 할 수 있음.
· 상임위원회나 분과위원회, 전문위원제 모두를 도입해 활용하고 있음.
· 농특위는 민간단체가 실질적으로 농정에 참여할 수 있는 제도적 요건을 구비한 조직으로 평가 할 수 있음.

– 평가 : FTA, DDA 등 개방 확대에 대비한 대응책 마련에 치중한 나머지

· 농업·농촌 내부의 역량 및 자원의 효과적 활용방안 도출 미흡
· 현장답사, 실태조사에 기초한 의제설정 및 해결방안 도출 미흡
· 개방 확대라는 난제에 직면, 합의도출·갈등 조정 기능이 기대에 못 미침.
· 농업인단체의 FTA 등 개방확대 반대 설득에 한계
· 농업인단체간 갈등, 대표성 제약으로 합의도출에 한계
· 정부대책을 추인·합리화시키는 기구라는 비난도 있었음.
· 2002년 이후 종합대책 구체화 위주로 운영됨으로써 국정과제위원회 위상에 맞는 역할 미흡
· 국민적 관심을 끌 수 있는 비중 있는 의제 선정 미흡
· 미래지향적이고 국민적 관심사인 의제의 경우 집중력과 돌파력 부족으로 가시적 성과 미흡
· 농림수산정책의 종합적인 조정을 위한 범정부적 협의 역할 미흡
· 부처·타위원회와 업무 중복으로 업무추진의 효율성 저하
· 관련 부처의 협조 부족 등도 협의·조정에 어려움으로 작용(타 부처에서는 협의과정을 옥상옥·간섭으로 인식하거나 농업계 편향적이라고 오해)
· 농정과제에 대한 대책마련 기능 이외에 확정 제시된 정책에 대한 점검·평가 등 피드백 기능 미흡

※ 농특위는 당초 2004년 12월 31일까지 운영하기로 돼 있었으나 그 필요성을 인정받아 2004년과 2007년 두 차례의 법 개정을 통해 2009년 말까지 운영이 연장돼 왔음.

- 이명박 정부 출범과 함께 대통령 소속 위원회에서 농식품부 장관 소속으로 바뀌면서 기능 약화. 농식품부 자문기구에 불과한 농특위를 연장시킬 이유가 없다는 게 농민단체 관계자들의 반응임.
- 그러나 정부와 농민단체 간 농정협의 사항을 정책으로 연결시킬 수 있는 농정협의기구의 필요성에는 공감대를 표시하고 있음. 다만, 법에 명문화된 기구를 만들어야 한다는 것. 농특위의 역할을 농어업선진화위원회로 옮길 수도 있지만 선진화위원회는 법률적 근거가 없는 조직이므로 대통령 직속기구 시절의 농특위와 같이 법에 명문화된 협치 농정기구가 필요하다고 주장함.

○ 농어업선진화 위원회

- 농어업선진화위원회 설치 및 운영에 관한 규정(농림수산식품부 훈령 제 84호, 2009.3.23)에 따라 설치
- 구성 : 공동위원장 2인, 당연직 위원을 포함하여 농어업인단체 및 학계와 언론계의 전문가 등 75인 이내의 위원으로 구성
- 분과위원회(6개) : 기획위원회(22), 미래성장동력분과위원회(16), 소득안정・삶의질향상분과위원회(12), 경쟁력강화분과위원회(17), 거버넌스선진화분과위원회(13), 수산선진화분과위원회(8)

○ 그동안 농업인단체의 농정참여가 비생산적이고 실질적이지 못하다는 제도상의 한계를 안고 있음.

- 전반적으로 농민단체의 농정참여가 아직까지 형식적인 차원을 크게 벗어나지 못하고 있음. 농민들의 농정참여는 의사결정권한이 없는 토론회나 협의회에 참석하여 의견을 개진하거나 반대성명서를 발표하는 등의 소극적 참여가 주종을 이루고 있음.
- 그 결과 농민단체의 입장에서는 농정참여가 실질적이지 못하고 정부의 정책추진에 들러리 역할을 할 뿐이란 생각을 갖게 되고, 정부 입장에서는 농민단체가 올바른 대안을 제시하지도 못한 채 집단이기주의로 정책의 발목을 잡고 있다고 생각하게 됨. 따라서 현재와 같은 농민단체의 농정참여 메커니즘은 농정에 대한 참여도와 참여효율을 극대화하는데 한계가 있음.
- 바람직한 농정참여는 농정의 기본 방향 설정에 있어 정책 당국과 농민단체 간에 합의를 도출하고, 개별 의사결정에 있어 서로를 상호파트너로 인정하며 꾸준한 협의를 통해 공동결정하는 구조라 할 수 있음. 이런 체제하에서는 양자 간에 상호 협력관계가 형성되고 농민단체가 농정 추진의 후원자가 될 수 있음.

○ 관료주의의 폐해를 극복 위해서도 '통치(government)'가 아닌 '협치(governance)'가 필요함.

- 여러 차례의 권력교체에도 불구하고 신자유주의・성장제일주의 정책기조와 그에 규정된 개방・구조농정 기조가 일관성 있게 유지되고 있는 것은 정부 여당, 야당, 관료, 재계, 주류 언론, 지식인, 전문가 등 한국 사회의 거의 모든 주요 엘리트 집단을 포괄하는 '신자유주의적 발전 동맹'이 의제설정과 정책수립을 장악하고 있어 국민의 기대와 여론, 시대정신의 의제화・정책화가 저지되었기 때문임.[4)]

4) 민주정부 아래서 과거 정권과 정책적 연속성이 두드러지면서 정책의 중심 구실이 경제·행정 관료들에게 넘어갔으며, 그 결과로 "한국의 민주화는 민주주의를 지지하는 사회세력에 의해 성취됐지만, 그 내용은 이 경제 관료들을 통해 채워졌다"(최장집, "한국의 민주정부는 어떻게 신자유주의적 세계화를 급격하게 추진할 수 있었나", 「노동, 복지 그리고 민주주의」, 고려대학교 아세아문제연구소 50주년 기념 국제학술회의, 2007. 3. 16)

- 무수히 많은 위원회, 정책토론회에도 불구하고 최종 정책결정 과정은 신자유주의 동맹(관료, 언론, 학계, 기업 등)과 신자유주의에 경도된 관료에 의해 신자유주의의 연장선상에서 이루어지고 정책 우선순위 또한 매겨져 왔음.
- 한편, 농업·농촌의 현실이 여기까지 온데는 신자유주의 개방농정에도 책임이 있지만, 신자유주의 농정을 비판만 하고 적극적인 대안을 제시하지 못하였던 농업인(단체)의 '반신자유주의적 대안의 취약성'에도 책임이 있음.

○ 바람직한 정책, 법, 제도가 어렵사리 마련되었다가도 정권, 정책담당자 등이 교체되거나 사라질 경우 흐지부지 되는 사례가 빈번하였음. 따라서 정책의 구속력, 지속가능한 정책 결정 및 집행을 담보하기 위해서도 거버넌스 농정이 필요함.

○ '농민의 뜻'이 제대로 반영된다면 현장과 따로 노는 정책, '돈을 쏟아 붓고'도 효과가 없는 정책이 줄어들 것이며, 정부도 농업인과 소통하며 정책을 펴나가야 하고, 농민도 정부도 신뢰할 수 있는 중간조직인 농민 대의기구가 반드시 필요함(이헌목, 2009).

3. 농정 협의체에 대한 농업인 단체의 의견

○ **한국농업경영인중앙연합회, "제17대 대통령선거 한농연 농정공약 요구사항" (2007. 6)에서 '자치와 참여농정을 위한 농업회의소 건설' 요구**

< 제안 배경 >

- 정부가 동시다발적 FTA 정책을 계속 추진하면서 정부와 농민의 갈등 국면이 지속되면서 농가의 불만과 정책불신은 고조될 것으로 전망됨.
- FTA가 본격적으로 발휘되어 외국농산물과 시장경쟁이 강화되기 이전에 중앙정부-지방정부-농민-농민단체의 적극적인 역량과 노력개발로 수입 개방에 따른 외국 농산물에 대응하여 국내 농업의 경쟁력 강화를 이루어 내는 노력이 필요
- 각종 개방조치 강화가 있었으나 이에 대한 대응체계 수립이나 보상조치 등이 불충분하여 농정 불신이 극에 달하고 있어, 국내 농업발전에 상당한 저해가 되고 있음.
- 농업회의소가 실현되지 못함으로써 급변하는 농업 내외부 여건에서 당면한 여러 구조적 문제점들을 사전에 해결하지 못하고 있음.
- 농업회의소는 농민단체, 기관, 학계를 아우르는 농정 거버넌스의 역할을 수행하여, 흩어져 있는 농업현안을 한데 모으고 협력체계를 구축함으로써 효율적

인 농정혁신을 추구

< 요구 사항 >

① 중앙 단위 농업회의소 실현을 위해 '중앙농업회의소' 설치
- 농정 대표기관으로서 활동
- 농정 대표기관으로서 전문성 강화
- 농업계 내부 인적역량 개발, 네트워크 구축
- 지역단위 농업회의소 설립 지원

② 지역 단위 농업회의소 실현을 위해 '지역농업회의소' 설치
- 교육 협의, 농정예산의 협의와 배분
- 지역 단위 농정 협의
- 중장기적 행정 업무 위탁

③ 조직안정성 강화를 위해 '중앙농업회의소'는 '농업농촌기본법'에, '지역농업회의소'는 '조례'를 통해 지원 명문화

※ 최근 농민연합을 탈퇴한 한농연은 품목단체협의회인 전국농민단체협의회에 들어가기보다는 그동안 한농연이 주장해온 농정협의체 구성에 적극 나설 전망임.

○ **농민연합·축산관련단체협의회, "2007 제17대 대통령선거 농정공약 요구사항", (2007. 11)에서 '농업·농촌문제 해결을 위한 상설적인 사회적 합의 기구 건설' 요구**

< 현황과 문제점 >

- 계속되는 개방농정 하에서 농정 불신이 극대화되어 사회적 갈등이 증폭되고 있음.
- 이에 정부와 농민이 머리를 맞대고 농정갈등을 극복하고 이를 해결 할 사회적 합의기구를 조속히 건설하는 것은 더는 미룰 수 없는 과제임.

< 정책 제안 >

- 농업·농촌문제 해결을 위한 상설적인 사회적 합의 기구 건설
- 사회적 합의 기구 건설을 위한 법, 제도적 장치 마련
- 전국단위, 지역단위 사회적 합의 기구 실현을 위한 지원

○ 전국농민회총연맹은 농어업선진화위원회에 불참하면서 '농식품부 주도의 농정협의체 추진은 농민단체에 대한 통제강화'라고 비판
- 농식품부 주도로 농정협의체를 만들겠다는 것은 농민들을 농정의 동반자로

인식하는 것이 아니라 농정의 수혜자로 인식하고 정책집행의 편리성만을 추구하겠다는 것임.

- 이는 정부 농업정책에 대한 농민단체들의 비판을 원천적으로 차단하겠다는 구시대적인 발상이며 '거버넌스'라는 명분으로 농정협의체를 앞세워 신자유주의농정을 가속화하겠다는 의도임.
- 농정협의체에 대한 농민단체들의 의견수렴과 국민적 합의가 아니라 농정협의체의 형태를 주요쟁점화해서 논의하는 것은 본말이 전도된 것임.
- 제대로 된 농정협의체는 농민단체들간의 충분한 논의속에 농민단체들이 중심이 되어 국가와 국민들까지 포괄하는 사회적 합의기구로서의 농정협의체라고 인식하고 있음.

4. 농업인단체 설문조사결과

1) 조사개요

○ 한국민간단체총람(시민의 신문, 2006발간)에 등재되어 있는 농업인 단체 중, 홈페이지를 운영하고 있는 30개 단체를 대상으로 사무국장 등과 전화와 전자우편을 통하여 2009년 12월 중에 설문조사를 실시하였음.

○ 설문에 응한 단체
- 농민연합 소속 5개 단체 및 품목단체 4개
- 농민연합단체(한국농업경영인중앙연합회, 전국농민회총연맹, 전국새농민회, 한국여성농업인중앙연합회, 환경농업단체 연합회), 품목단체(우리밀살리기운동본부, 전국한우협회, 한국양봉협회, 한국양록협회)

○ 조사기간
- 2009. 12. 1.~ 2009. 12. 30

2) 조사결과 요약

(1) 농민연합단체

가. 의사소통 파트너

○ 정부와의 의사소통은 담당 부서장·공무원을 통한 의견 제출, 물리적 시위를 포함한 비공식적인 의사표현, 공청회·간담회 등을 통한 의사표현이 년 1~3회 또

는 수시로 이루어지고 있었음.

○ 정부와 농민단체의 다양한 공식·비공식 의사소통 또는 정책 결정 과정상의 문제점이나 불만사항으로는 아직 농민단체의 대안에 대한 시선이 곱지 않고, 정부가 미리 결정하고 통보하는 방식으로 간담회가 개최되어 위원회 등의 활동이 지극히 형식적이라는 점, 구성에 있어서 농민단체가 소수로 전락되어 농업인의 의견 수렴을 통한 정책실현 기회가 부족하고, 법률적 근거미비로 인해 실질적인 농정참여가 이루어지지 않는 점 등을 제기하고 있음.

○ 문제점에 대한 개선방안으로는 정부가 농민단체를 진정한 파트너로 생각해야 하며, 정부의 필요에 의한 부정기적 간담회가 아니라 농업인단체 사무총장과의 정례적이고 상시적인 공식 간담회 개최를 통하여 관련 정책을 공유하고 의견을 제시하여 농업정책 수립 및 결정과정에 농업인단체가 직접 참여할 수 있도록 해야 한다는 것임.

나. 농업인단체에 대한 평가

○ '농업인 단체가 지나치게 많다'는 견해에 대해서는 목적이나 성격이 유사한 단체는 통폐합하는 것이 바람직하다는 의견과 각자의 역할이 있기 때문에 문제가 없다는 의견으로 나뉘었음.

○ 단체 운영에 있어서 가장 큰 애로사항은 전문 인력 부족, 자금 부족, 건설적인 대안의 정책반영 능력 부족 순이었음.

다. 농정협의체 구성에 관한 의견

○ 농정협의체 구성에 대해서는 대부분 '필요하다'고 응답하였음. 그 이유로는 농정협의체 구성을 통해 농업계의 통일된 의견 도출이 가능해지고, 현장 농업인의 요구가 정책에 반영되면 오류가 발생할 확률이 줄어들며, 농정에 대한 공동책임의식으로 정부·농업인 간의 신뢰가 구축될 수 있음 등을 들고 있음.

○ 농정협의체 구성은 전제조건이 충족되어야만 한다는 의견도 있었는데, 전제조건으로는 농민단체들의 자발적인 참여와 법률적 근거를 통해 형식적인 협의체가 아닌 실질적인 역할과 권한이 부여되어야 함을 들고 있음.

라. 농정협의체 구성을 위한 세부 내용

○ 바람직한 명칭은 농업회의소 또는 농업발전협의회 등이 있었음.

○ 참여 대상은 농민단체(품목별단체 포함), 정부, 학계, 소비자, 시민단체 등임.

○ 주요 업무로는 농업·농촌의 장기적 정책방향 제시, 대정부 농정 파트너 역할, 정부와 농민단체 간 이견 조정 및 농업계 이익 대변과 컨설팅 및 농업인 교육 등을 들고 있음.

○ 조직 기구는 사무국과 정책실, 연구소 등의 부서가 필요함.

○ 운영비는 정부의 농업 사업 대행 수수료 및 정부보조와 참가단체 분담금으로 조달하는 방법 제시

○ 의사결정방법은 지역협의체의 의견수렴을 통한 민주적인 방식으로 운영되길 원하였음.

○ 성공적인 농정협의체 구성을 위해서는 농민단체가 자발적으로 참여하고자 하는 의지와 정책파트너로서 농민단체를 인정하는 정부의 의지가 가장 중요한 요소로 지적하고 있음.

(2) 품목별단체

가. 의사소통 파트너

○ 규모가 작은 품목별 단체의 경우, 농정관련 위원회 참석과 농정당국과의 협의 경험이 없는 것으로 나타났고, 농정관련 위원회에 참석한 단체의 경우는 '다소 만족'한다고 응답하였음.

○ 대부분 담당 부서장·공무원과의 개별 면담이나 민원제기 등을 통한 의견 제출로 농정당국과 의사소통하고 있었는데, 그 내용은 사업 계획 수립 및 추진 시 협의나 정보교환, 업무협의 및 권익보호 민원 해결 등이었음.

○ 농업정책 결정 과정 또는 정부와의 의사소통에 대한 불만사항으로는 농민단체의 주장을 반영하지 않고 정부의 입장을 기준으로 관철시키려 한다는 점, 농정 패러다임 전환 등의 요구에 답이 구체적으로 나오지 못한다는 점 등이었음.

— 이에 따른 개선방안으로는 민간단체를 대상으로 수시 정보공개와 관련 학습

모임 등의 정례화가 필요하다고 응답하였음.

나. 농업인 단체에 대한 평가

○ ‘농업인 단체가 지나치게 많다’는 견해에 대해 품목별 단체들의 경우 “각자의 역할이 있기 때문에 문제없다”는 응답이 많았음. 다만, 각자의 역할을 수행하되 단일화된 대정부 창구는 필요하다는 의견도 있었음.

○ 단체 운영에 있어서 애로사항은 자금부족과 전문 인력 부족 등임.

다. 농정협의체 구성에 관한 의견

○ 농민단체를 실질적 동반자인 대등한 관계로 인정해주고 자율성에 대한 간섭 등을 하지 않는 전제조건이 충족된다면 농민단체, 정부, 소비자가 함께 논의하며 다양한 의견을 나눌 수 있고 각종 현안 발생 시 신속한 대책 마련이 가능한 농정협의체 구성이 필요하다고 생각하고 있음.

라. 농정협의체 구성을 위한 세부 내용

○ 농민단체, 정부, 관련업계 등 다양한 주체가 참여하고, 정책연구와 농정계획 협의 등을 주요 업무로 하며, 사무국과 홍보부, 교육부 등의 부서가 필요함.

○ 운영비는 정부보조 및 회비 등으로 조달하고, 공개토론을 이용한 의사결정방법이나 농림수산식품부와의 협의를 통해 회원 구성별 지분에 따른 투표권 배분 등의 결정방법 제시

○ 농정협의체 구성에 있어서 정부의 의지, 리더십이 가장 중요한 요소라고 생각하고 있음.

○ 1998년 농업회의소 추진 실패에 대해서 너무 빠른 시기에 논의가 되었고, 지금은 조건이 성숙되었다고 판단하고 있음.

○ 농정협의체 구성을 위해선 농민단체간의 상호협의와 양보가 중요하고, 정보공개를 기본으로 농민단체를 비롯한 농업인들의 전문성 향상에 기여하는 역할이 필요

○ 농정협의체 구성은 정부의 의지가 중요하고, 농민단체의 자율성 담보와 진정성이 밑바탕이 되어 구성이 추진되어야 할 것이며, 구성 후 운영에 대한 정부 관여가 최소화 되어야 함. 또한 자율조직으로 운영될 수 있는 재정적 안정화가 필

요함.

○ 지역농정협의체의 구성은 필요하나 중앙협의체 구성 후 논의될 문제라고 생각하는 의견도 있었음.

(3) 농민연합 소속 단체와 품목별 단체의 차이점

○ 농민연합 소속 단체는 대정부 농정활동을 포함한 농업인 연대활동을 중요한 활동분야로 삼고 있고, 정부의 농정 관련 각종 위원회에 참여한 경험이 비교적 많으며, 물리적 시위, 공청회나 간담회 참석 등 다양한 방식을 이용하여 지속적으로 의사소통하고자 노력함.

○ 품목별 단체는 정부의 농정 관련 각종 위원회에 참여한 경험이 적고, 농정당국과 의사소통하는 방식이 농민연합에 비해 다양하지 못하며, 담당 부서장이나 공무원과 개별 면담이나 민원제기 등을 통한 의견 제출을 주요 의사소통 방식으로 이용하고 있음.

○ 농정협의체 구성에 대해서는 농민연합 소속 단체와 품목별 단체 모두 '필요' 또는 '전제조건이 충족된다면 필요' 하다고 생각하고 있어 농정협의체 구성에 대한 관심이 높았음.

○ 양 소속 단체 모두 농정협의체 구성에 있어 정부의 의지, 참여 단체의 의지, 이견을 조율할 수 있는 리더십 등이 중요한 요소라고 인식하고 있음.

○ 지역농정협의체 구성에 대해 농민연합 소속 단체에 비해 품목별 단체의 경우 인지도가 상대적으로 낮았음. 그러나 지역농정협의체의 구성에 대해서는 양 소속 단체 모두 찬성 의견을 보였음.

제2절 한국형 농정 거버넌스 시스템 구상

※ 본 절에서는 유럽형·일본형 농업회의소 모델의 장·단점, 우리나라 1998 농업회의소 설립 추진의 교훈을 토대로 한국형 농정 거버넌스 시스템(농업회의소) 모형을 도출하고 추진전략을 모색하였음.

1. 유럽형 · 일본형 농업회의소 모델의 특징

○ 유럽(독일, 프랑스)형과 일본형 농업회의소의 명칭, 위상·성격, 조직, 사업, 재정, 농정참여 방식과 정부와의 관계 면에서 차이와 특징을 비교해 보면 <표 3-1>과 같음.

<표 3-1> 유럽(독일, 프랑스)형과 일본형 농업회의소의 차이와 특징

	유럽형 농업회의소		일본형 농업회의소
	독일	프랑스	
위상 성격	농업인 자치조직(반관반민) 상공회의소에 대응 독일농민총연맹(DBV)의 농업 행정적 형태	농업인 자치조직 상공회의소에 대응 최상위 농업기구는 프랑스 농업위원회	농업인 자치조직(반관반민) 상공회의소에 대응 서독연방의 농업회의소를 모델로 삼음
조직	3단계 조직, 주 농업회의소가 핵심, 군지부 운영, 중앙의 농업회의소 연합회는 대의제	도-지역-중앙 3단계 계통조직, 도 단위 조직을 기초로 전국 조직 구성	3단계 계통조직. 시정촌 농업위원회(2,351), 도도부현 농업회의(47), 전국농업회의소(1)
사업	고유업무: 지도상담, 농업교육 수탁업무: 일반 농정업무	고유업무: 지도상담, 직업교육, 농촌관광 수탁업무: 없음	고유업무: 경영지도, 농정활동 수탁업무: 농지행정 대행
재정	농민회의(25%), 주정부 보조금(50%), 서비스 수수료(상당료 등)(25%)	국고지원(토지세의 일부인 소위 농업회의소세)(50%), 정부와 지방정부의 농업개발기금, 지도사업 등 자체 수익금	국고보조와 현, 시정촌 일반회계에 의존, 1998년 전국농업회의소의 국가보조금 비율 82.5%
농정참여 방식	농정집행의 민영화 지방농정청과 업무 분담	파트너십 참여(중앙정부보다는 지자체와의 실질적인 농정참여에 중점)	국가업무인 농지업무 대행, 건의, 답신의 형태로 농업인 의견 국가시책에 반영
설치근거	주 차원의 설치법 제정 (주 정부의 선택사항)	1924년 중앙정부 차원의 설치법 제정	1951년 「농업위원회등에 관한 법률」에 농업위원회, 농업회의, 전국농업회의소 규정
정부와의 관계	농정업무 수위탁	농정자문기구	농정업무 수위탁, 농정자문

1) 독일형

○ 명칭

– 농업회의소 : 독일의 경우 농업회의소는 독일농민총연맹(DBV)의 농업행정적 형태.

○ 위상・성격

– 농업회의소(Landwirtschaftskammer)는 농업경영자와 그 가족 그리고 농업노동자를 회원으로 하는 농업인 조직으로 산업 부문의 상공회의소에 대응함. 농업회의소는 공법에 의해 설립된 민간자치기구임. 농업회의소는 농업인들이 임의로 창설할 수 있는 조직이 아니라, 주 정부에 의해 설치법안이 제정되어야만 창설될 수 있는 조직이므로 반관반민 성격의 민간자치기구라 할 수 있음.

○ 조직

– 농업회의소는 공법에 의해 설립된 별도기구임.

– 독일에서 농업회의소가 조직되어 있는 곳은 서독지역 7개 주인데, 이 중 니데르작센 주에는 2개의 농업회의소가 설립되어 총 8개의 농업회의소가 존재하고 있음.

– 농업회의소의 최고의사결정기관은 지역에서 선출된 대의원 총회이고, 총회 대의원은 농업에 종사하는 자 중에서 농업경영자 대 농업노동자의 비율을 2:1로 하여 선출함. 총회는 농업회의소 회장(Kammerpräsident)과 두 명의 부회장을 선출하는데, 부회장 중 1명은 농업노동자 출신으로 하고 있음. 또한 총회는 농업회의소를 전문적으로 운영하는 전문 경영인으로 농업회의소 소장을 선임함. 총회를 상설적으로 대변하는 기구로 상임위원회가 설치되는데, 상임위원회는 회장과 부회장 및 약간 명의 위원으로 구성됨.

– 농업회의소는 군(Kreis) 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있는데, 군 지소의 지소장은 해당 지역의 농업인이 됨. 농업회의소 체제에서는 조직의 중심이 군 지소보다는 주(州) 차원의 농업회의소 본부에 있음. 사업의 기획과 의사결정이 농업회의소 본부 중심으로 이루어지고, 군 지소는 이를 군 차원에서 집행하는 사업소 역할만 수행하고 있음. 이는 농업회의소가 설립되어 있지 않은 주의 농정담당 조직인 농업청과는 다른 체제로서 농업청의 경우 조직의 중심이 군 차원의 농업청에 있음.

– 농업회의소의 연합단체인 농업회의소연맹이 본(Bonn)에 소재하고 있지만, 이 연합체는 상징적인 의미만 가질 뿐 실질적인 권한이 거의 없음.

○ 사업

– 농업회의소 : 주 정부로부터 농정업무를 위임받아 대행함.

– 농업회의소는 직업교육과 농업인 상담과 같은 자신의 고유 업무와, 주정부로

부터 위임된 일반 농정업무를 사업으로 하고 있음.

* 농업회의소의 주요 업무 내용: 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

○ 재정

- 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 있음. 농업회의소 재정에서 주 정부의 보조부분이 크기 때문에, 농업회의소는 예산집행에 대해 주 정부의 감사와 통제를 받고 있음.

○ 농정참여 방식

- 국가와 협력하여 공동으로 의사결정
- 독일사회에 뿌리박혀 있는 조합주의적 전통과 함께 DBV 조직의 독점적 대표성이 농민단체와 국가 간의 협력적 의사결정 구조를 확립시켰음.
- 조합주의는 협력적 농정참여의 제도화란 점에서 장점도 있지만, 막강한 영향력을 이용하여 집단의 이익을 지나치게 관철시킨다는 단점도 있음.
- 지방 농정청과는 별도로 농업회의소가 농정업무 대행.

2) 프랑스형

○ 명칭

- 농업회의소 : 프랑스의 농업 직능조직은 역할과 기능에 따라 5개 범주로 분류되며, 농업·농촌에 대한 국가의 역할과 농업과 사회와의 관계를 표현하는 농업정책의 방향과 내용을 기획하고 자문하는 역할은 농업회의소가 맡고 있음.

○ 위상·성격

- 프랑스의 농업회의소는 농업활동과 직간접적으로 관련이 있는 각 계층의 이해를 조정하고 대외적으로 범농업계를 대표하는 법적으로 제도화된 민간조직임. 프랑스 농업기본법은 정부가 농업과 직간접적으로 관련된 사안에 대해 농업회의소에게 자문을 구하도록 의무화하고 있음. 즉 농업기본법은 농업회의소를 법적 자문기구(Conseils légaux)로 규정하고 있는 것임.
- 프랑스 농업계에서 대표성의 문제는 농정의 파트너십 관계를 설정하는 데 있어서 매우 중요한 문제임. 대표성은 '선출행위를 통해 권한을 위임하는 과정'을 조직구성의 기본원리로 하는 농민단체라면 누구나 주장할 수 있는 것으로서, 20세기 전반까지 프랑스 농업계의 '대표성'은 농업회의소와 농민운동단체

로 양분돼 있었는데, 전자가 농업 관련 전 계층(농업협동조합 등 농업직능단체의 직원까지도 포함된)에 대한 대표성을 지니고 있다면, 후자의 경우는 그 가운데서도 핵심계층인 농업경영인을 대표함.

- 농민단체들 간의 경쟁적 협력 관계가 정책 대안의 개발로 이어지는 다원주의(pluralism) 체제. 즉 상호경쟁관계에 있는 다수의 단체들이 선택적 협력과 역할 분담으로 농업 부문의 공동이익을 도모하는 체계임.

○ 조직

- 농업회의소 조직은 94개의 도 농업회의소를 기초조직으로 하여 21개의 광역지역(région) 농업회의소와 중앙조직인 1개의 농업회의소 상설의회(APCA)로 구성되어 있음.
- 기초조직인 도 농업회의소는 비례대표제에 따라 농업계 내 각 그룹별로 조직된 선거인단이 보통선거를 통해 선출하는 대표자(농업회의소 의원)들로 구성되며, 지역농업회의소와 농업회의소 상설의회는 각 도 농업회의소 의장들로 구성됨. 도 농업회의소의 구성은 선거에 의해 선출된 도내 농업 관련 각종 그룹의 대표자들로 구성됨. 농업회의소 의원선출을 위해 농업 관련 각 그룹별로 11개의 선거인단(collège)이 있음.
- 선거인단은 농업경영주와 가족구성원(배우자와 농업종사가구원) 68%, 농업노동자와 농업직능단체 종사자(농업은행, 협동조합 등의 종사자) 11%, 지주 9%, 은퇴농 12% 등으로 구성되며, 농업회의소 전체 선거인 수는 2백50만 명에 달함. 농업회의소 선거에는 농민운동단체, 협동조합, 농업은행 및 농업공제 등에 종사하는 5만여 종사자들이 선거인단으로 구성돼 투표에 참여하고 있음.
- 농업회의소 의원의 임기는 6년이며 3년마다 의원 수의 절반을 재구성함. 농업경영주 및 가족구성원 그룹이 최대 다수그룹을 구성하고 있으며, 농업회의소별 평균 의석수 45명 가운데 20여석 정도가 이들 그룹이 차지하고 있음.
- 상호 경쟁 관계에 있는 농민운동단체들은 농업회의소 의석수를 놓고 선거 때마다 치열한 경쟁을 벌임.
- 농업회의소는 약 4,200명의 농업회의소 선출의원과 6,800여 명의 직원으로 구성되는데, 농업기술지도 분야에 종사하는 직원 수가 전체의 절반을 웃돌고 있음.

○ 사업

- 농업회의소의 기능은 크게 자문활동과 지도활동으로 구분됨.
- 농업회의소는 기능상으로 농촌지도사업과 농촌관광 등 지역농업개발사업을 고유 업무로 하고, 농업 관련 각종 위원회에서 농정자문을 수행함으로써 실질적으로 농정에 참여하는 역할을 하고 있음.

○ 재정

- 농업회의소의 재정은 국고로부터 지원되는 소위 “농업회의소세”라고 부르는

토지세의 일부가 전체예산의 절반을 차지하고, 나머지는 중앙정부와 지방자치단체의 농업개발관련기금과 지도사업 등을 통한 자체수익금 등으로 구성됨.
- 수입의 원천별 구성을 보면 토지세 50%, 정부와 지자체 보조 25%, 판매 및 서비스수입 21%, 기타 4% 수준임.

○ 농정참여 방식
- 참여제도를 통한 공식적인 농정참여
- 프랑스에는 국가 차원에서 농업 부문의 전체입장을 대변하는 민간기구로 농업직능조직 체계상 최상위 조직인 프랑스 농업위원회(CAS)가 있는데, 1961년 농업기본법 제정 이후 농민운동단체와 농정당국 간에 농업정책을 공동관리한다는 차원에서 1966년 주류 농민단체인 FNSEA의 주도로 설립되었으며, 프랑스 농업을 각 부문에서 대표하는 농업 관련 직능단체들의 중앙기구들이 구성원으로 되어 있음. 농업위원회는 공공적 성격의 민간기구인 농업회의소와 비사업조직인 주류 농민단체(FNSEA와 CNJA), 사업조직인 농업협동조합 및 농업은행, 농업공제 관련 중앙조직들을 총망라한 기구임.
- 프랑스 농업위원회는 월 1회 주요 농업현안들을 검토하고 정부와 의회를 상대로 공통된 입장을 내세우기 위해 의견을 조율하고 있으며, 대통령과 정부는 농업 관련 주요 현안에 대한 결정을 내리기 전에 프랑스 농업위원회의 의견과 자문을 구하고 있음. 농업위원회는 프랑스 농업을 대표한다는 측면이 있으나, 특정 정책사안에 대한 의견개진이나 의사결정 및 이를 뒷받침하는 집행력은 회원조직의 활동에 의존하고 있음.

3) 일본형

○ 명칭
- 시정촌 농업위원회, 도도부현 농업회의, 전국농업회의소

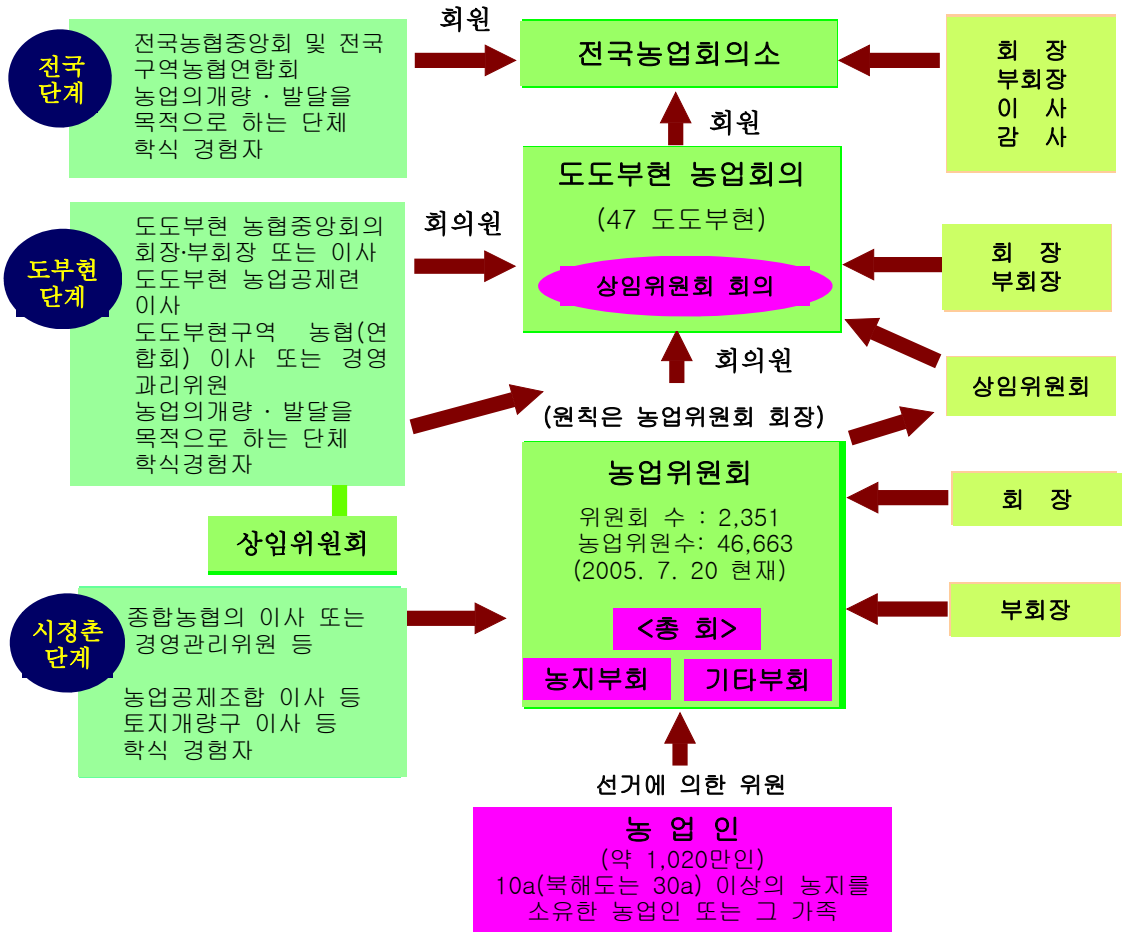
○ 위상・성격
- 일본 농민단체의 농정에 대한 참여는 농업위원회를 통해 이루어짐.
- 국가사무인 농지관리사무를 대행하는 것을 주요기능으로 하면서 농업인들의 권익을 적극적으로 대변하는 반관반민 형태의 조직

○ 조직
- 시정촌 농업위원회(2,351개)는 「농업위원회 등에 관한 법률」에 의거 의무적으로 설치되는 합의체적 성격의 행정위원회이며, 10a 이상 농지를 소유한 농업인이 선거에 의해 직접 선출한 선거위원과 시정촌장이 선임한 선임위원으로 구성됨.
- 도도부현 농업회의(47개)는 행정기관인 시정촌 농업위원회와는 달리 「농업위

원회 등에 관한 법률」에 근거하여 설립된 농업단체(법인)임. 농업회의는 시정촌 농업위원회 회장, 각종 농업단체의 대표, 농업전문가 등으로 구성됨.

- 전국 농업회의소(1개)는 도도부현 농업회의와 전국 단위의 농업관계 단체로 구성된 연합체(법인)임.

<그림 3-1> 일본의 농업위원회 제도



자료: 일본 전국농업회의소, 「2008년도 사업보고서」, 2009. 7

※ 2009. 3. 1 현재 전국 농업회의소의 회원은 77 회원(1호 회원 47, 2호 회원 6, 3호 회원 15, 4호 회원 9)

- 1호 회원: 도도부현 농업회의 47 회원
- 2호 회원: 전국농업협동조합중앙회, 전국농업협동조합연합회, 전국공제농업협동조합연합회, 전국개척농업협동조합연합회, 일본원예농업협동조합연합회, 전국낙농업협동조합연합회 등 6 회원
- 3호 회원: 농림중앙금고, 일본정책금융공고, 전국농업공제협회, 전국토지개량사업단체연합회, 중앙축산회, 전국연초경작조합중앙회, 일본중앙경마회, 농림

어업신용기금, 농축산업진흥기구, 전국농지보유합리화협회, 일본애그리비지니스센터, 일본농촌정보시스템협회, 농업자년금기금, 농림방송사업단, 일본농업법인협회 등 15 회원

- 4호 회원: 학식경험자 9 회원

○ 사업

– 일본 농업회의소의 주요활동은 농지행정 대행, 경영지도사업, 조사사업, 농정활동, 정보사업 등으로 구분됨(표 3-2).

<표 3-2> 일본 농업회의소 계통조직별 주요 업무

계 통 조 직	주 요 활 동
전국농업회의소 (전국단계)	• 의견의 공표, 행정기관에 대한 건의, 자문에 대한 답신 • 도도부현농업회의의 업무에 대한 지도・연락 • 정보제공, 조사・연구 등
농업회의 (도도부현단계)	<법령업무> • 농지법에 기초한 농지전용의 허가와 관련 도도부현 지사에게 의견 개진 등 <임의업무> • 의견의 공표, 행정기관에 대한 건의, 자문에 대한 답변 • 시정촌 농업위원회에 대한 조언・협력 • 정보제공, 조사・연구 등
농업위원회 (시정촌단계)	<법령업무> • 농지법에 기초한 농지의 권리이동의 허가, 농업경영기반강화촉진법에 기초한 농용지이용 집적계획의 결정 등 <임의업무> • 농지 등의 농업적 이용의 확보 • 농지 등의 이용집적, 효율적인 이용 추진 • 법인화, 농업경영의 합리화 • 조사・연구, 정보제공 • 의견의 공표, 행정기관에 대한 건의, 자문에 대한 답변

자료: 일본 전국농업회의소(http://www.nca.or.jp/mainframe.html?keitousoshiki/soshiki.

– 시정촌 농업위원회 : ① 농업위원회만이 전속적인 권한으로 실시하는 법령업무로 농지의 권리이동에 관한 인・허가나 농지전용 업무 담당, ② 전속업무는 아니지만 농민의 공적 대표기관으로서 지역농업의 진흥을 도모하기 위한 임의업무로 조사 연구, 정보 활동, 농민연금에 관한 업무 수행, ③ 의견의 공표, 건의, 자문에 대한 답신 등을 통한 농정활동 등

– 도도부현 농업회의 : 행정청의 자문기관으로서 행정을 보완하는 업무(전속적 업무, 농지행정 업무)와 농업 및 농민의 대표기관으로서의 업무(비전속적 업무)로 구분됨.

- 전국 농업회의소 : 농업 및 농민의 입장을 대표하는 조직으로서 농업생산력의 발전 및 농업경영의 합리화를 도모하고, 농민의 지위향상에 기여하는 것을 목적으로 다음과 같은 사업을 실시함.
  1) 농업 및 농민에 관한 의견 공표, 행정청에 건의, 자문, 답신
  2) 농지유동화를 중심으로 하는 구조정책의 추진
  3) 담당자의 육성・확보와 경영개선을 위한 지원
  4) 농업법인 취직 등 신규취농・인재확보 대책 추진
  5) 농업자 연금업무의 추진
  6) 농업 및 농민에 관한 정보 제공(전국농업신문, 전국농업도서의 간행 등)
  7) 농업 및 농민에 관한 조사 연구
  8) 도도부현 농업회의에 대한 지도 및 연락
  9) 기타 목적 달성을 위해 필요한 업무

- 심의회 등 참여 활동 : 농림수산성 식료・농업・농촌정책심의회, 국토교통성 사회자본정비심의회 등에 참여
- 그때그때 중요 사안에 대해 농업계의 요구 또는 제안 등을 정부에 전달하는 농정활동 전개
  ・WTO 농업협상 등에 관한 특별 요청
  ・식량안전보장의 확립과 농업・농촌의 재생을 위한 정책 제안
  ・새로운 농지정책의 확립에 관한 제안
  ・생산자재(원유・비료・사료 등) 가격등귀 대책에 관한 긴급 요망
  ・세제개정 요망
  ・식량자급률 향상을 위한 시책의 확립에 관한 중점 요청
  ・시정촌의 농정추진 강화에 관한 정책 제안
  ・축산・낙농 대책에 관한 요청
  ・새로운 도시농업 시책에 관한 요망

○ 재정
- 일본 농업회의소는 프랑스와는 달리 반관반민 형태를 취하고 있어 재정수입은 주로 국가보조와 현, 시정촌의 일반회계에 의존하고 있음. 즉, 시정촌 농업위원회는 농림성 보조금(20%)과 시정촌 일반회계(80%)에서 충당하며, 현 농업회의는 농림성 보조(20%)와 현 보조금(40%), 시정촌, 농업단체 등의 찬조금(40%)으로 충당됨. 전국 농업회의소의 경우 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 연간 수입의 82.5% 정도를 국가보조금 등에 의존하고 있음.

○ 농정참여 방식
- 중앙의 전국 농업회의소는 도도부현 농업회의의 연합체 성격을 갖는 법인으로서 농업문제 전반에 대한 농업인의 견해를 대변하고 중앙정부를 상대로 이

를 국정에 반영하기 위해 필요한 활동들을 수행함.

<표 3-3> 일본 전국농업회의소의 국고보조사업 내역

단위: 千円

사 업 명	금 액
농지이용 조정 등 원활화 종합지원 사업	112,828
담당자 육성・확보 지원사업	52,821
신규취농・여성・고령자 활동 등 종합지원 사업	1,931,234
토지 개량 환지 등 촉진 사업	10,139
광역 연대 공생・교류 등 추진 사업	9,142
외국인 연수 적정화 지원 사업	80,044
농용지 등 집단화 추진 우량지구 조사 위탁사업	4,069
공공전용 등 토지이용 영향분석 조사 위탁사업	8,075
省에너지・低코스트 경영지원 긴급대책 이자조성금 교부사업	8,000,000
농업경영지원 긴급대책 보증료 조성금 교부사업	605,000
합 계	10,813,352
※ 전국농업회의소 연간 수입에 대한 국가보조금 등의 비율 보조금 / 년간수입 × 100 = 10,813,352千円 / 13,108,254千円 × 100 ≒ 82.5%	

자료: 일본 전국농업회의소, 「1998년도 사업보고서」, 2009. 7

4) 시사점

○ 우리나라 농민단체들의 조직구성은 상호경쟁관계에 있는 다수의 단체들로 분화되어 있어 조직형태상 프랑스형 농민단체에 가깝다 할 수 있으나, 프랑스 농민단체와 같이 경쟁적 상호 협력 관계로 농정의 방향을 선도해 가지는 못하고 있어, 오히려 농정참여의 기여도 면에서는 보수적인 독일형 농민단체와 유사함.

○ 농민단체의 조직구성이 프랑스형과 유사하지만, 아직 공식적인 농정참여가 제도적으로 구비되어 있지 못하고, 우리나라의 농민단체들 중 산하에 전문위원회를 갖추고 있는 단체가 거의 없는 편이기 때문에 농민단체가 정책 당국의 파트너로서 지속적으로 정책 대안을 제시할 수 있는 역량을 갖추고 있지는 못한 실정임.

○ 프랑스 농업회의소는 중앙정부보다는 지방자치단체와의 실질적인 농정참여에 보다 중점을 두고 있음. 반면에 우리나라의 농민단체는 아직까지 중앙정부 중심으로 활동하며 지역적 기초가 약한 상태임(김수석, 2007: 24~27).

2. 1998 농업회의소 추진 경과와 교훈

○ 배경

- 농업회의소 설립에 대한 논의는 1990년 이후부터 있었으나 구체적인 시도는 1998년 1월 발족한 「범농업인 21C 농업개혁위원회」의 설립추진에서 비롯됨.

○ 설립 목적

- 농업계 내부의 여러 단체들의 의견을 조정하고 대의기구로서 공공기관에 대한 자문역할을 통해 범농업계의 이해를 대변
- 이와 같은 설립목적은 농업정책이 민간과 정부의 적극적인 협조와 공동책임하에 수립, 시행되어야 한다는 농업계 내외의 여론을 수렴한 것으로서, 중앙무대에서의 농정자문활동뿐만 아니라 지방자치제 실시와 더불어 지방농정에 있어서도 지역농업계의 이해가 일정하게 반영될 수 있도록 제도적 장치가 필요하다는 그간의 지적을 고려하였던 것임.

○ 추진과정(대통령자문 정책기획위원회, 2004)

- 1998년 1월 「범농업인21C농업개혁위원회」에서 농업회의소 설립 논의 시작
- 1998년 2월 28일 농업회의소 설립준비위원회 발족
- 1998년 4월 29일 발기인대회 개최(각 협동조합, 한농연 및 전농, 가농 등 34개 농업 관련 단체 참여) 및 농업회의소법안 작성
- 1998년년 5월 29일 및 7월 16일 공청회 개최
- 1998년 7월 21~24일 지역설명회 개최
- 1998년 10월 27일 농협, 한농연, 전농 등 주요단체 대표 9인 연석회의 개최 : 조속한 창립과 창립 이후 사단법인화 및 법제화 추진합의
- 1999년 3월 농림부와 법제화에 합의하였으나, 국회심의 과정에서 「농업·농촌기본법」에 농업회의소 관련 조항이 누락됨으로써 무산됨.

○ 농업회의소의 구성

- 당시 농업회의소는 기초조직으로 시도농업회의소를 설정하고 있었으나 농업회의소 활동의 지역공간으로서 기초조직은 지역역량이 모아지는대로 차차 구성해 나간다는 계획이었고, 당장은 기존의 농업관련 단체를 회원으로 하여 중앙조직인 한국 농업회의소를 구성하려 하였음.

○ 농업회의소 설립 공청회시 주요쟁점

- 농업회의소의 법제화를 비롯해 조직, 임원, 재정, 성격 등 5가지 주요 쟁점에서 적잖은 이견이 대두되어 추진과정에서 상당한 진통이 예상되었음.
- 법제화 과정에서 정치권 설득, 기존 농민단체들과의 갈등, 학계 등 일부의 소외감 해소 등 농업회의소 설립을 둘러싼 난제들이 수면위로 떠올라 설립까지

는 넘어야 할 산이 적지 않았음.

○ 주요 내용

- 명칭 : 한국농업회의소(전국단위)와 OO농업회의소(시군단위)
- 회원
  - 한국농업회의소 : 시도농업회의소(대의원 7인), 농업인 구성 및 출자의 농업인 단체 또는 법인의 전국조직(대의원 3~7인), 농업관련 협동조합의 전국조직(대의원 7인), 농업관련 단체 또는 연구기관(대의원 1인), 농산업관련 업체의 협회(대의원 1인), 기타 농업에 관한 학식이 풍부한 자 및 농업계 원로(대의원 1인) 등
  - 지역농업회의소 : 농업인 구성 혹은 출자자의 농업인단체 또는 법인의 시도조직, 농업관련 협동조합의 시도 조직, 농업관련단체 또는 연구조직, 농산업관련 업체의 협회, 기타 농업에 관한 학식이 풍부한 자 및 농업계 원로 중 총회 지명자 등
- 총회 : 300인 이내의 대의원으로 구성, 한 회원단체가 총회정수의 1/10을 넘지 못함.
- 회장단 이사회 : 정수 50인 이내, 감사 3인 등이며, 임원의 임기는 3년
- 재정 : 회비로 운영비 충당, 지원금은 공익적 사업비에 충당

○ 농업회의소의 사업

① 농업인의 권익대변을 위한 대정부 협의 등 농정 활동
② 여론조사와 연구 활동
③ 농업인 고충 해소 활동
④ 대국민 농업 이해증진 활동
⑤ 농업 관련 언론, 홍보사업
⑥ 농업인 지원을 위한 교육사업
⑦ 민간 차원의 국제 통상협상과 협력사업
⑧ 지방 농정활동 지원
⑨ 농업에 관한 정부위탁 비영리사업

○ 1998년 농업회의소 설립 추진의 의의

- 1999년 1월중 창립대회를 개최할 예정이던 한국 농업회의소는 우리나라 최대 농업단체인 농협중앙회는 물론 농민운동을 주도하였던 전국농민회총연합회, 종교적 성격의 농민운동조직인 한국가톨릭농민회와 한국기독교농민회, 농업경영인들의 이익단체로서 활발한 활동을 하였던 한국농업경영인중앙연합회 등 대규모 전국조직은 물론, 다양한 목적으로 설립된 시민운동적 성격의 소규모 단체들과 품목별 생산자단체 등 다채로운 성격의 각종 단체들이 회원단체로 참여하였음.

- 또한 준정부기구적 성격을 가진 기구로서 농민들에게 인식되어 왔던 농지개량조합연합회 등 농정수행 관련 단체들이 참여하고 있어, 한국 농업회의소는 우리나라 농민, 농업, 농촌과 관련해 현실적 영향력을 행사하고 있는 모든 관련단체들이 망라된, 조직구성면에서 국내 최대조직이 될 전망이었음.
- 우리나라 농민, 농업, 농촌에 지대한 영향력을 행사하고 있는 단체들이 준비과정에서 드러난 상호 반목과 의견대립을 극복하고 창립대회 직전까지 가게 된 것은 우리나라 농민운동사에 있어 획기적인 사건이었음.

○ 1998년 농업회의소 추진의 한계

- 농업회의소의 기능과 위상이 기대한 수준에 이르기까지에는 해결해야 할 과제들이 산적해 있었던 것이 사실임. 당시 추진되었던 한국농업회의소 설립안은 농민들의 실제 활동무대인 지방에서의 기초조직 구성이 역량부족을 이유로 훗날로 미뤄졌으며, 기초조직의 구성에 대한 구체적 실천계획이 없는 상태에서 중앙단위의 다양한 농민단체들이 회원으로 구성돼 있었음.
- 운영재정의 확보문제에 있어서도 이들 회원단체들의 회비를 주된 수입원으로 상정하고 있어 안정적인 재정확보가 불투명한 상태였으며 정부지원에 대한 막연한 기대심리가 존재함을 부인하기 어려웠음. 여기에다가 농업회의소 설립에 대한 일반 농민 대중들의 이해부족과 농업회의소 설립에 참여하고 있는 여러 단체들의 이해조정 문제는 농업회의소 설립추진과정에서 해결해야 할 과제가 되고 있음.
- 1998년의 한국농업회의소 설립 운동이 실패한 이유는, 농업계는 물론 개별 농업인단체 차원에서도 농업회의소의 필요성 및 역할 등에 대한 공감대가 충분히 형성되지 않은 상태에서 중앙 농민단체 간 대의원 정수 조정 등 세부적인 내용과 관련된 갈등이 증폭되었기 때문임. 따라서 이러한 문제점을 예방하기 위해서는 지역 수준에서 시작하여 점진적으로 상향식 전국 농업회의소를 만들어 가는 경로를 밟아 나가야 함.

○ 1998년 농업회의소 추진 평가와 교훈

- 농업·농민 대의기구의 한 형태인 농업회의소 설립이 추진되다가 중단된 이유는 공감대 형성이 미흡한 상황에서 정부의 법제도적 지위 확보를 통한 완전한 역할모델을 설정하려고 하였기 때문임.
- 정부와 농협 등도 책임에서 벗어날 수 없지만, 일차적 책임은 농어민(단체)들에게 있음.
- 농업인 다수의 광범위한 토론과 합의 과정이 없이 진행되었다는 문제와 함께 전국단위 조직을 우선 창립하고, 지역단위를 만들어 가겠다는 하향식 조직 구축의 입장을 견지하여 실제 거버넌스의 목적 및 수단과 추진과정의 불일치가 발생한 것이 가장 큰 이유임.

- 대표성의 문제도 상당한 문제를 야기함. 참여하는 농업인단체가 모두 전국적인 대표성을 띈다고 가정하였는데, 실제 참여조직의 역할이나 회원수, 전국적인 분포 정도 등 각 단체가 가지는 대표성의 수준은 크게 차이가 발생했음. 실제로 농협을 비롯한 주요 9개 단체가 논의를 주도하였으며, 부회장단의 인원수를 결정하는 문제에서 불거졌듯이 이에 따른 다른 단체의 불만이 발생하는 등 동반자간 갈등이 있었음.
- 주요 참여단체였던 농협을 대상으로 또 다른 참여단체들은 1998년 지속적인 협동조합개혁운동을 통해 동반자간 갈등이 분출되는 등 외부적인 여건과 참여단체간의 입장차이가 매우 컸음.
- 구체적인 발전단계나 구체적인 사업기능, 행정업무위탁 등에 대한 정부차원의 준비가 없었으며, 특히 그동안 협회 및 농협중앙회에 대해 상당한 수준의 업무위탁을 해 온 상황에서 농업회의소의 명확한 사업기능을 행정과 추진주체 모두 설정하기 어려웠음(지역농업네트워크, 2007).
- 농업계의 광범위한 참여와 합의과정이 생략되고 중앙조직부터 결성하여 지역조직을 결성하는 하향식 조직구축 방식은 농업회의소 설립원리에 모순됨.
- 참여 농업계 단체 및 조직의 대표성, 책임성, 독립성 등에서 문제점이 드러나고, 농업회의소 운영권을 둘러싼 갈등 대립 발생
- 농업협동조합의 개혁에 대한 입장의 차이 등 우리나라 농업문제에 대한 접근시각의 이념적 차이가 노정되었는데 이를 극복할 수 있는 실용적 접근에 한계가 있었음(거버넌스 선진화 분과위원회, 2009).
- 농업회의소라는 용어에 생소한 사람들 가운데는 당시 농업기구의 구조조정이 한창 진행되던 사정을 감안해 농업회의소 설립을 '옥상옥'에 비견되는 부질없는 일쯤으로 치부하는 시각이 없지 않았음. 이와 같은 회의적 시각은 농업회의소 출범으로 기존의 농업관련 단체들이 유지하고 있는 기능이 축소되거나 잠식될 것을 우려하는 데서 비롯된 점도 없지 않으나, 농업회의소 설립을 추진하는 과정에서 드러난 기초조직 구성의 미비와 재정확보 문제를 정부에 의존하려는 듯한 모습이 그러한 비판을 불러일으킨 점 또한 무시할 수 없음.

3. 한국형 농정 거버넌스 시스템 모형

○ 외국의 농정 거버넌스 시스템은 각국의 역사, 문화, 농업구조와 함께 오랫동안 진화해 온 것이므로 우리나라에 그대로 옮겨놓는 것은 위험함. 특히 우리나라는 그 어느 나라보다도 농정갈등과 농업위기가 심각하므로 우리의 역사와 문화에 맞게 수정 보완할 필요가 있음.

○ 한국형 농정 거버넌스 시스템 모형 : 조직은 행정조직에 맞추어 3단계 계통조직으로 하고(일본형), 농정참여 방식, 사업, 재정 등은 유럽형으로 보완

1) 명칭

○ ‘농업위원회’, ‘농업회의’, ‘농업회의소’ 등을 생각할 수 있으나 농업·농민을 대표하는 대의기구, 상공회의소에 상응하는 단체임을 감안할 때 ‘농업회의소’가 적절함.
- 시·군 농업회의소
- 시·도 농업회의소
- 전국(또는 한국, 중앙) 농업회의소

2) 위상·성격

○ 우리나라 농업·농민을 대표하는 유일한 법적 대의기구(법인)

○ 상공회의소에 상응하는 위상과 기능 보유

○ 농업회의소는 농업인(단체)을 대표하는 기구라는 점에서 기본적으로 민간기구적 성격을 갖지만, 국가 재정에 대한 상대적 의존성과 그에 상응한 공공서비스의 생산활동을 주요 기능으로 한다는 점에서 공적기구로서의 성격을 함께 가짐.

○ 설립 목적 : 농업의 발전과 농민의 지위 향상, 회원의 의견 및 건의 등을 종합·조정하여 정부·지방자치단체 등에 이를 반영함으로써 농업의 경쟁력 강화 및 농촌진흥에 기여함을 목적으로 함.

3) 조직

○ 농업회의소 설립은 주체적 농정개혁의 한축으로 자리잡아야 하며 단순히 또 하나의 농민단체나 단체협의회에 머물러서는 안 됨. 그러기 위해서는 구역내 농민을 제대로 대표할 수 있는 대표성이 가장 중요하며 조직은 기초, 지역, 중앙의 3단계 계통조직으로 구성되는 것이 바람직함.

○ 대표성을 담보하기 위해 시·군 농업회의소는 선거에 의해 선출된 위원과 품목별 단체 대표 등 선임위원으로 구성하고, 시·도 농업회의소는 시·군 농업회의소 회장과 관련 단체 대표로 구성하며, 전국 농업회소는 시·도 농업회의소 대표와 관련 단체 전국 대표 등으로 구성(일본의 예 참조)

※ 대한상공회의소의 경우 정회원과 특별회원을 두고 있음.
- 정회원 (71개 지역상공회의소) : 지방상공회의소는 설립과 동시에 당연히 대한상공회의소 정회원이 됨.

- 특별회원 (90개) : 상공업과 관련된 업무를 하는 비영리법인 및 단체의 중앙회 또는 이에 준하는 기관과 업종별 사업자단체
- 지역상공회의소 회원 : 당연회원과 임의회원, 특별회원으로 구성
  · 당연회원 : 상공업자로서 영업소, 공장 또는 사업장의 반년 매출액이 100억원 이상인 경우 당연회원이 되고 회비는 반년 매출액 × 10%(부가가치세율) × 회비부과율(1.0/1,000)임.
  · 임의회원 : 상공업자로서 영업소 또는 사업장의 반년 매출액이 100억원 미만인 경우에는 임의회원으로 가입할 수 있고, 회비는 연간 500,000원(반년 250,000원)임.
  · 특별회원 : 상공업 관련 비영리법인 및 단체로서 매출액과 관계없이 특별회원으로 가입할 수 있는데 회비는 연간 500,000원(반년 250,000원)임.

○ 농업회의소가 정책 당국과 함께 농정을 협의하고 대안을 제시할 수 있기 위해서는 독일 DBV의 전문위원회나 프랑스 FNSEA 산하의 분과위원회 같은 분야별 전문가 조직을 갖출 필요가 있음.
- 대한상공회의소의 경우 상공업의 개선발전을 기하고 제반 경제문제를 심의하기 위하여 관광산업, 국제, 금융, 남북경협, 노사인력, 물류, 서울경제, 유통, 윤리경영, 조세, 중견기업, 중소기업, 녹색성장·환경·기후위원회 등 13개 위원회를 운영하고 있음.

○ 조직 구조 및 구성 방법
- 대의원회, 이사회, 회장 및 부회장, 사무국, 각종 위원회, 감사 등으로 구성
- 위원회는 기능별, 사업별, 품목별 등 특성을 포괄할 수 있도록 설치
- 대의원회, 회장 등 농업인을 대표하는 직책은 회원(또는 대의원)이 직접 선출하는 방식을 원칙으로 함.
- 이사회는 회장단 및 회원단체의 대표로 구성
- 중앙 단위-도 단위-시·군(경제권 중심으로 몇 개 시·군 통합 가능) 단위 등 3단계 조직의 설립을 목표로 함.
- 중앙조직은 지역조직에 대한 대표성을 가짐.
- 지역조직의 구성 : 기능별, 사업별, 품목별 조직. 「도 농업기술원」과 「시군 농업기술센터」의 조직 및 기능의 재편. 지역농협의 지도 교육기능 조정 필요
- 사무국 : 정부기관(농진청, 도 기술원, 시군 기술센터 등)이나 농협 등의 공간 활용

4) 사업

○ 중앙조직: 중앙정부와 농정 파트너십
- 농정관련 활동, 농업인의 권익대변 활동(지역조직으로부터 의견 수렴 및 대

변), 농업인의 애로사항과 국내외 농업실태 및 추세 등에 대한 조사 연구 활동, 소비자 등 대국민 홍보 활동, 농업 관련 언론·출판사업 등

○ 지역조직 : 지방자치단체와 농정 파트너십 및 지역농업 관련 사업
- 농정 관련 활동, 지역농업 활성화, 농업인의 권익보호 활동, 도 농업기술원 또는 시군 농업기술센터의 전문가, 전문 농업인 등이 현장 농업인에 대한 기술·경영·유통 컨설팅, 교육훈련 사업, 농업·농촌 관련 정부위임·위탁 사업 등

※ 대한상공회의소 주요 사업 : 조사/연구, 회의/교육 정보제공, 국제협력, 정보화지원사업, 정부위탁사업 수행, 인력개발, 국가기술자격검정 등
- 정부위탁사업 : 지식경제부, 노동부, 중소기업청 등 경제관련 부처로부터 위탁받은 인력개발사업단, 검정사업단, Single PPM 품질혁신 추진본부 등의 사업을 수행하고 있음.
- 8개 인력개발원 운영(노동부), 국가기술자격 검정사업 시행(노동부), Single PPM 품질혁신 추진사업(중소기업청), 무역관련 증명발급사업(지식경제부)

5) 재정

○ 참여 농업인 및 참여단체의 회비

○ 내용적 전문성을 인정받는 수익사업의 창출 : 경영컨설팅, 각종 지도·교육·훈련 사업 수수료 수입

○ 정부 위임·위탁사업 또는 자체사업 수수료

○ 정부의 보조 지원(김호·허승욱, 2004)

※ 대한상공회의소의 경우(2008년) : 총수입 77,071백만원 중, 회비수입 2,050백만원(2.7%), 정부훈련수입 35,574백만원(46.2%), 특별회계(직업교육훈련+검정사업특별회계) 22,963백만원(29.8%)임.

6) 농정참여 방식

○ 농업회의소는 농정참여 방식에서 농민운동단체나 협동조합과는 기능상 구분됨.

○ 농업정책 수립, 추진 과정에 파트너십 참여
- 이를 위해서는 각급 '농정심의회'의 위상과 기능이 확충되고, 농정추진체계가

개편될 필요가 있음.

○ 정부 및 지자체의 사업 참여
- 정부 위임 사업/ 정부 위탁 사업
- 사업 위탁 방식/ 업무 위탁 방식

4. 단계별 추진전략

○ 주요 참여주체의 사회적 합의 : 농업·농촌의 생존과 발전
- 농업인단체, 협동조합, 정부 등은 농업·농촌의 위기적 현실과 대내외적 환경의 변화방향 등에 대해 공감대를 형성하고, 이에 대한 대응방안으로서 거버넌스 구축에 대한 사회적 합의를 도출해야 함.
- 정부, 농업인단체 및 협동조합은 우리나라 농업·농촌의 생존과 발전이라는 대승적 관점에서 각각의 견해와 주장에 대해 상호 양보하고 타협해야 함.

○ 단계별 상향식 추진
- 1998년 농업회의소 설립 추진 당시 이해관계자 간 광범위한 토론과 합의 과정이 없었고 하부 단위까지 충분한 공감대를 형성하지 못해 실패한 사례를 교훈으로 삼아야 할 것임.
- 지역 수준부터 조직하고 운영하여, 광역수준, 국가 수준으로 자율적으로 확대하는 상향식 과정이 필요함(전국규모의 중앙조직을 우선 구축할 경우 지역농업인들의 자율적 참여에 기초한 대표성을 보장하기 어려움).
- 시군 지자체 수준에서 농업생산자 및 관련 종사자들의 자발적 참여와 대표성에 기초하여 지방농정의 실질적인 운영을 협의하는 농정협의체 필요
- 지역수준에서 구축된 농정협의체들의 연합을 통해 광역 및 전국규모의 농정협력체로 단계적 확대
- 중앙 및 지역조직 설립은 기본적으로 조직의 지역별 또는 중앙의 내부 역량을 고려할 필요가 있음.

○ 교육의 중요성
- 농업회의소 설립의 공감대 형성을 위해서는 참여주체들을 대상으로 대의기구의 필요성과 운영에 대한 체계적인 교육이 대단히 중요함.
- 농업회의소 설립은 농업계 내부적으로는 농민단체들의 흩어진 역량을 하나로 결집시키는 한편 대외적으로는 상공회의소 등 비농업부문의 5개 민간 경제단체에 대응해 경제발전 과정에서 점차 소외되어 가는 농업계의 사회경제적 위상을 높여 나가자는 것을 기본 취지로 하고 있음.
- 320만 농업인들의 의견 수렴과 권익 대변을 위해 농업회의소를 설립해야 하

고, 제 각각 흩어져 있는 농민단체들이 농업회의소란 틀 속에서 여러 현안들을 논의하고 대 정부 농정활동을 펼쳐야 함.

- 현재 우리나라에는 수십 개의 농민 단체가 있으나 모두 법률에 의해 공식으로 인정된 대의기관이 아닌 민간단체에 불과하므로 농업인의 권익을 대변하고 대표할 수 있는 범농업인 조직을 법적으로 보장해 발전시켜야 함.
- 농업회의소와 같은 공적인 대의기관이 없음으로 인해 농업인의 통일된 의사를 표시할 수 없고, 통일된 공식적인 의사를 파악하기도 어려움. 또한 여러 농민단체들이 제 각각 흩어짐에 따라 재정과 조직이 미비하고 활동도 제약을 받을 수밖에 없음.
- 민주사회에서 각 직업집단 간 권익을 보장하기 위한 이해조정과 정책결정을 위한 의견수렴 체계는 매우 중요함. 헌법 제 123조 제 5항에 '국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다'고 규정하고 있음. 이 규정에 따라 중소기업은 그 자조조직으로 상공회의소법과 중소기업협동조합법을 가지고 있어 하나는 대의기구로서, 또 하나는 사업지원기구로서 역할을 하고 있음. 그러나 농업인에게는 사업지원기구인 농업협동조합법이 있을 뿐 대의기구인 농업회의소법은 없음. 중요한 농업정책의 심의나 농업인 단체와 농업품목간의 의견조정 등을 위하여 그리고 농정의 대 정부 및 대국민 이해조정과 균형을 위하여 농어민 대의기구는 반드시 필요함.[5)]
- 현 농어민 단체들은 법의 뒷받침이 없는 임의단체로서 정부가 그들의 의견을 정책결정과정에 반영해야 할 의무가 있는 것은 아님.
- 우리 농업을 안정적으로 발전시켜 나아가기 위해서는 하루 빨리 자율조정 기능을 가지며 대외협력기능을 가지는 농업회의소의 설립이 이루어져야 하고, 법적인 농어민 대의기구로서 '권리와 의무에 의거한 주요 농업정책 결정과정에의 참여'가 보장될 수 있어야 할 것임. 정부도 농어민단체들과의 명분 없는 싸움방식을 지양하고, 합법적인 농업회의소를 통해 함께 책임지며 이끌어 나아가는 참여농정으로 발전시켜 나가야 함.

○ 대의기구로서의 민주성, 대표성, 전문성이 담보되어야 함.

- 정부 및 시장기제와는 구별되는 시민사회 영역 내에 존재하면서, 자발성과 대표성을 가진 자기 조직적인 구조 및 운영
- 조직구성 및 운영, 재정 및 인사에 대한 자율성 확보
- 일부 주체 또는 외부적 권위가 일방적이고 수직적인 의사결정을 행하는 것이 아니라, 정책 커뮤니티로서 거버넌스가 협의와 합의과정을 거쳐 민주적으로 의사결정을 하는 형태여야 함.

---

5) 정명채(경실련 농업개혁위원장), "농업의 미래상", 「월간 경실련」(특집호), 2009. 11. 20.

○ 추진 주체

- 외국의 경우 농정 거버넌스 구성주체로서 농업인단체, 시민사회단체, 정부, 농업 관련 산업, 학계 등이 참여하고 있음.
- 우리나라의 경우 농업회의소 설립의 주요 주체는 인적·물적 토대를 갖추고 있는 농업인단체와 협동조합이 되고, 보조적 주체는 농업관련 산업과 학계 등이 되어야 할 것임.

○ 지역 주체의 역량 강화

- 지역의 행정역량 강화를 위해서는 자치단체장의 지역경영마인드 제고, 실·국·과 이기주의와 관료주의적 조직의 폐쇄성 극복이 요구됨.
- EU에서의 LEADER 프로그램과 같은 국가적 차원의 체계적인 역량배양 사업이 실시되어야 함(지역재단, 2007: 23).

○ 농업회의소 설립 로드맵 작성

(아래 농림수산식품부 '농어업회의소' 설립 지원 계획 참조)

- 대통령의 공약사항임을 감안하여 2011년 말까지 입법, 조직 완료
- 초기 공감대의 형성
- 현장 농업인(단체)의 의견을 수렴하기 위해 지역 순회 공개토론회 실시
- 시범사업 실시
  - 시범사업은 농업회의소의 밑그림이 그려진 다음에 추진되어야지 그렇지 않을 경우 불필요한 혼선을 초래할 우려가 있음.
  - 시범사업을 실시하는 경우에도 공동사업 활성화지역 등 선진지역 위주로 하는 것은 문제가 있으므로 지역선정에 신중을 기할 필요가 있음.
- 기초·광역자치단체 및 전국 단위 설립지원단 구성
- 준비된 지역부터 농업회의소 설립
- 국회·정부 차원의 법령 제정 및 각 단계 조직의 구성

○ 농업회의소의 고유업무

- 고유업무 없이 기구만 설립되면 '옥상 옥'이나 제3의 거대농민단체가 돼 힘을 발휘하지 못할 수도 있음.
- 유럽의 농업회의소들은 농촌지도, 직업훈련 등을 고유 업무로 갖고 있음에 유의할 필요가 있음.

<참고 : 농림수산식품부 '농어업회의소' 설립 지원 계획>

(농림수산식품부, 「2010년 업무계획」, 2009. 12. 30. p. 42)

□ 농어업계의 의견을 전체적으로 조율하고, 신뢰 있는 정책파트너로서의 역할을 담당할 (가칭) 농어업회의소 설립을 지원
(2010년 상반기에 3~4개 지역회의소 설립을 추진하고 단계적 확대)

○ 농어업인이 자주적으로 결정하는 방식으로 대표조직 구성
- 농어업인에게 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 농어업 정책에 대한 자문 역할 부여

○ 우선, 상향식 접근방식을 통해 시군단위 시범사업으로 추진
- 사전에 농어업인 단체 의견수렴 및 전문가 자문 청취 후 지역농어업회의소 설립 계획 수립(2010년 3월)
- 정부·지자체는 초기 조직 안정화를 위해 컨설팅·교육 지원
- 조직운영비는 자율적으로 마련토록 하는 등 재정 독립성 유지
- 고창, 의령, 부여 등 공동사업이 활성화된 시·군부터 우선 추진(희망 지자체와 회의소 설립 추진을 위한 MOU 체결 추진)

○ 하반기에는 광역·전국단위 회의소 설립 준비 작업 추진
- 지역회의소 추진 상황 평가, 농어업인단체 의견 수렴(2010년 10월)
- 농어업회의소 설립 근거법 제정 여부에 대한 여론 수렴 등

5. 농업인단체의 소통과 융합

○ 내외 독점자본의 소농지배라는 한국 농업의 지배조건과 피지배조건은 크게 달라진 것이 없고, 농업·농민·농촌의 문제 상황은 더욱 어려워만 지고 있는데, 농업문제의 과학적 인식과 문제 해결을 위한 농업정책·농민운동은 오히려 후퇴하는 양상마저 보이고 있음(김준보, 1967).

○ 성숙한 모습의 선진농정이 실현되기 위해서는 정부의 자세 못지않게 농협을 포함한 관련 농업인단체들의 대승적 관점에서의 노력이 절실한 과제임.

○ 농정에 참여하는 다수의 주체들은 집단이기주의나 근시안적 자세에서 비롯된 개별이익의 추구에 앞서 운명공동체인 한국 농업의 백년대계를 위한 난국타개에 헌신한다는 투철한 역사의식과 겸허한 자세를 갖출 필요가 있음.
- 특히 우리 농정의 선진화에 불가결한 새로운 농정 거버넌스 시스템의 정립을 위해 사소한 눈앞의 이해관계를 넘어 열린 마음을 갖고 책임 있는 주체로 거듭나는 도덕적 무장이 요구됨.
- 개별집단간의 의견차를 극복하고 공유해야 할 최대공약수를 찾아 내 흔쾌히

합의하고 목표달성을 위해 함께 노력하는 미래지향적 자세를 갖출 때 우리 농업의 밝은 미래가 열릴 수 있을 것임.

○ 지금까지의 농민단체들은 조직이기주의에 매몰되고 집단 헤게모니 싸움만을 일삼은 것이 아닌가하는 비판을 면키 어려운 측면도 없지 않음.
- 그러나 한국 농촌·농업·농민 문제는 결코 특정 개인이나 품목별 부문별 집단과 단체만의 문제가 아니라 전체 농민의 총체적 문제이며, 더불어 함께 해결하지 않으면 안 되는 공동운명체적 과제임.
- 농업·농촌·농민문제를 보다 넓은 시각과 장기적 안목 그리고 부분적으로 볼 것이 아니라 전체적 시야를 가지고 전체가 살아야 부분이 산다고 하는 깊은 인식과 자각 속에서 농민단체가 하나가 되어 한 목소리를 내야 함.[6)]

○ 농업 개방이 확대되고 농민의 경영여건이 악화될수록 농민단체와 농민의 이탈, 중앙 농민단체와 지역 농민단체의 문제의식의 괴리 등이 발생하고 있음. 과거 농단협이나 농민연합의 경험에서 보듯이 새로운 문제의식과 새로운 사업이 결합되지 않는 이상 '도로 농단협', '도로 농민연합'에 불과할 수도 있음.

○ 농업인단체가 압력단체의 수준에만 머물 경우 자신들의 주장이 집단이기주의에 입각한 특정집단의 요구로 간주되어 사회 전체와 국민으로부터 유리되는 현상이 발생할 수 있음.
- 농업인단체는 농정의 목표와 방향 설정에서 농업·농민의 이해와 국민 전체의 이해를 조화시켜 나갈 필요가 있음.
- 농업인단체는 구성원의 순수한 이익뿐 아니라 국가라는 환경적 요소를 함께 고려해야 하며, 이익추구를 위해 하향의 정치적 동원뿐 아니라 상향의 정치적 교환관계를 동시에 조화시켜 나가야 함.

○ 농업인단체들 간에 합의가 이뤄지지 않아 회의소 설립이 이뤄지지 못한다면, 농정 패러다임의 전환도 기대할 수 없음. 농어민이 바라는 농정, 참여농정이 되려면 거버넌스 농정의 시스템이 구축돼야 함. 그렇기 때문에 지금 농민진영의 과제는 거버넌스 농정의 틀인 농업회의소 설립 추진이 핵심과제가 되어야 하고 더 이상 미룰 일이 아님.[7)]

6. 농정 거버넌스 시스템의 제도화

1) 농업회의소 조직·운영에 관한 입법

6) 김준기(한국 4-H본부 회장), "농민단체, 하나가 돼야 하는 이유", 「한국농정신문」, 2009. 2. 2.
7) 황민영, "지금이 협치농정의 틀을 만들 때다", 한국농어민신문, 2009. 8. 13

○ 농업회의소 설립 논의 단계서부터 ‘농업회의소법’ 제정 작업에 착수할 필요가 있음.
- 농업회의소의 목적, 조직, 사업, 운영 등 중요사항들을 둘러싸고 첨예한 대립이 예상되고, 결국은 법조문으로 귀결되기 때문임.
- 입법과정에서 시간부족이나 입장 차이를 해소하지 못해 새로운 기구의 설립이 무산되거나 무기한 연기되는 사례가 많았음.

○ 정부·국회 차원의 농업회의소 조직 및 운영에 관한 입법[8)]
- 1998년 당시 한국농업회의소 설립준비위원회가 마련한 농업회의소법안은 모두 56개 조항으로 제1장 총칙, 제2장 농업회의소, 제3장 한국농업회의소, 제4장 감독 및 부칙으로 되어 있음.
- 지역농업회의소의 회원은 구역안의 농민, 농민단체 및 법인, 농업관련 협동조합, 농업계 원로, 농업관련 연구기관, 농산업관련 업체 등으로 구성되며 명예직인 임원은 회장 1명, 부회장 5명 이내, 이사 20명 이하, 감사 2명을 둠. 회비는 영농규모를 기준으로 부과하되 부과율은 농업소득의 1천분의 8 이내로 함.
- 중앙농업회의소 회원은 지역농업회의소, 농민이 구성원인 농업단체 또는 법인의 전국조직, 농업관련 협동조합의 전국조직, 농업계 원로, 농업관련 단체 또는 연구기관, 농산업관련 업체의 협회이며 재정은 회원의 회비로 충당함. 임원은 회장 1명, 부회장 5명 이내, 이사 50명 이하, 감사 3명을 두고 임원의 임기는 회장 및 부회장은 3년, 감사는 2년임.

○ 지자체 단위의 조례 제정

○ 각급 농업회의소 정관 제정

2) 농정 거버넌스 시스템 정착을 위한 농정추진체계 및 제도개선

○ 선진국의 경우 농업계와 정부 간의 체계적인 협력관계(파트너십)의 구축과 효과적인 운영이 국가 농업경쟁력에 중요한 요소가 되고 있음(거버넌스 선진화 분과위원회, 2009).
- 거버넌스 농정을 통해 갈등조정, 정책목표 및 수단 발굴, 이해관계 조정, 농업의 전략적 목표 및 사회적 요구 달성 가능
- 실제로 아래의 <예>에서 보듯이 일본의 경우 「농정심의회」 운영과 「농업회의소」의 농정활동을 통해 위에서 제시한 목표들이 달성되고 있음.

8) 1998년 당시 농업회의소법의 윤곽임.

<참고 : 일본 농림수산부와 농업회의소의 농정 거버넌스 사례>

(자료: 일본 전국농업회의소(www.nca.or.jp), 2010. 1. 12)

○ 전국농업회의소에 대한 농림수산장관의 자문요청과 농업회의소의 답신[9)]

- 장관의 자문요청 요지: 1998. 10. 7. "담당자를 중심으로 한 지역농업의 확립에 있어서 농업관계기관·단체의 역할 등을 포함한 앞으로의 방책에 대하여" 자문 요청
- 농업회의소의 제1차 답신(1999. 9. 22 장관의 자문요청에 대해 1년 가까이 검토한 후 다음과 같이 답신): 앞으로의 지역농업 확립 대책으로 ① 신기본법의 제정과 지역농업 확립의 필요성, ②지역농업의 확립을 목표로 한 다양한 대처(사례조사 등), ③지역농업 확립의 과제와 방책, ④지역농업의 확립을 위한 관계기관·단체의 역할 등 제시
- 농업회의소의 제2차 답신(2000. 8. 8): 식료·농업·농촌기본계획의 실현을 위한 지역농업의 확립방안으로 ①식료·농업·농촌기본계획의 실현과 지역농업의 확립, ②지역농업의 확립을 위한 대책, ③지역농업 확립 대책의 방향, ④지역농업 확립을 위한 관계기관·단체의 역할과 대책

○ 일본의 전국농업회의소는 다음과 같은 회장담화, 제안, 요청, 합의, 결의, 정책제안 등의 형태로 농정에 참여하고 있음.

- 개정 농지법 등의 시행에 따른 전국농업회의소 회장담화(2009. 12. 15)
- 식료·농업·농촌기본정책에 관한 제안(2009. 5. 28)
- 농지제도 개혁에 따른 농업위원회 조직의 체제정비에 관한 특별요청(2009. 5. 28)
- 농업위원회의 활동강화에 관한 합의(2009. 2. 28)
- WTO 농업협상에 관한 특별요청(2008. 5. 30)
- 식량안보의 확립과 농업·농촌의 재생을 위한 정책제안(2008. 5. 30)
- 새로운 농지정책의 확립에 관한 제안(2008. 5. 30)
- 제20회 농업위원 통일선거에 관한 특별결의(2008. 5. 30)
- 지역농업의 구조개혁을 가속화하기 위한 농림관계 예산의 확보에 관한 중점요청(2007. 11. 28)

○ 우리나라도 농업회의소 설립과 함께 「농정심의회」의 위상과 기능을 강화하여 명실상부한 거버넌스 농정을 실현해야 함(표 3-4).

– 농업회의소 설립은 끝이 아니라 시작에 불과함. 농업·농민을 대표하는 단일 조직이 갖추어진 다음에는 농정참여를 보장하는 농정 거버넌스 시스템이 제도화 되어야 함.

– 농업회의소와 농정심의회를 대체관계로 보아 농업회의소가 설립될 경우 농정심의회가 해소되어야 한다는 견해도 없지 않으나, 일본의 예에서 보듯이 두

9) 일본 전국농업회의소(http://www.nca.or.jp/mainframe.html?nca/yousei/index.html#header03.html), 2010. 1. 12

기구의 관계는 대체관계가 아니라 보완관계임(농업회의소는 '농어업·농어촌 특별대책위원회'나 '농어업선진화위원회'는 대체할 수 있어도 '농정심의회'는 대체하기 어려움).

- 일회성의 형식적이고 절차적인 농정심의가 아니라 일본의 예에서 보듯이 실질적이고 지속적인 조사·연구·심의가 이루어져야 함(표 3-5).

<참고: 식료·농업·농촌기본정책에 관한 농업회의소의 제안(2009. 5. 28)>

(자료 : 일본 전국농업회의소(www.nca.or.jp), 2010. 1. 12)

우리 농업위원회 계통조직은 '땅'과 '사람' 대책을 담당하는 조직으로서 …

정부·국회는 식량자급률 50%를 목표로 책정된 식료·농업·농촌기본계획과 농업·농촌의 재생 시책의 검토에 있어서 다음 사항을 실현해 주기를 강력히 요청한다.

Ⅰ. 기본 방향
1. 농업·농촌의 사회적 가치와 다면적 기능의 발휘
2. 식량자급률 향상과 자급력 강화를 위한 시책의 강화
3. 식량안전보장의 확립과 적절한 국경조치의 확보
4. 농정추진체제의 강화와 충분한 예산의 확보

Ⅱ. 식료정책

Ⅲ. 담당자·경영, 인재·신규취농 정책

Ⅳ. 농지정책

Ⅴ. 농촌·지역정책

Ⅵ. 농업위원회 계통조직에 관한 제안

○ 「농정심의회」의 위상, 기능 강화를 위한 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 개정

- 선언법적 성격이 강한 「기본법」의 '사문화'를 방지하고, 내실 있는 「기본계획」 수립과 차질 없는 추진을 위해 「농정심의회」의 조직·운영 개선 필요
- 중앙정부 및 지자체에 대한 자료요구권 등 권한을 강화하고, 기본계획의 수립, 점검·평가, 변경 등 환류기능 강화
- 농정심의회의 실효성 있는 운영을 위하여 사무국 설치
- 조사·연구 기능과 심사의 전문성을 강화하기 위해 분과위원회 제도 운용

○ 지방농정국 설치 등 농정추진체계 개편 필요

- 농정 거버넌스 시스템 구축에 있어 「농업회의소」 설립은 하나의 필요조건에 불과함.
- 거버넌스 농정 구현을 위해서는 농정 조직·기구 개편을 포함한 농정추진체계 개편이 수반되어야 함(박진도 외, 2007).

<표 3-4> 한국과 일본의「농정심의회」조직 · 운영 비교

	한 국	일 본
명칭	(중앙)(시・도)(시・군・구)농어업・농어촌 및 식품산업정책심의회	식료・농업・농촌정책심의회 (지방조직에 관한 규정은 없음)
법적 근거	○농어업・농어촌 및 식품산업기본법 제15조 ○기본법 시행령 제9~16조	○식료・농업・농촌기본법 제4장(제39~43조) ○식료・농업・농촌정책심의회령 ○식료・농업・농촌정책심의회의사규칙
설치	농림수산식품부에 중앙심의회를, 지자체에 시・도(시・군・구)심의회를 둠	농림수산성에『심의회』를 둠
권한	기본계획 수립 변경사항, 연차보고서, 중요 정책 사항 심의	농림수산장관 및 관계장관의 자문에 응하고 기본법 시행관련 중요사항 조사 심의, 관계행정기관장에 대하여 자료제출, 의견개진, 설명, 기타 필요한 협력 요구권
조직	○중앙심의회 - 위원: 20명 이내, 임기 2년 - 위원장: 농림수산식품부장관 - 부위원장: 위원중에서 호선 ○시・도심의회 - 위원: 25명 이내, 임기 2년 - 위원장: 시장, 도지사 - 부위원장: 1인은 부시장 부지사 1인은 위원중에서 호선 ○시・군・구심의회 - 위원: 35명 이내 - 위원장: 시장, 군수, 구청장 - 부위원장: 1인은 부시장, 부군수, 부구청장, 1인은 위원중 호선	○위원: 30인 이내, 임기 2년 ○심의회 회장: 위원중에서 호선으로 선임 ○특별 또는 전문사항을 조사심의하기 위하여 임시위원과 전문위원을 둘 수 있음 (장관임명) ○간사: 관계 행정기관의 직원으로 장관임명 ○직원: 장관이 임명
안건 심의	1년에 1~2회 회의 개최하여 심의	심의회 또는 부회 일정표에 따라 연중 상시 조사 심의
회의・의사록 공개	관련 조항 없음(비공개)	○회의: 공개가 원칙(의사규칙 제3, 4조) ○의사록: 일반열람이 원칙(농림수산성 홈페이지 농정심의회 사이트에 관련자료까지 공개)
분과회의	○중앙심의회: 없음 ○시・도, 시・군・구심의회: 품목별 또는 기능별 분과위원회를 둘 수 있도록만 되어 있고 구성과 운영에 관한 규정은 없음	○시행령과 시행규칙에 부회, 소위원회 구성・운영에 관한 규정 명시 ○현재 기획부회, 식품산업부회, 식량부회, 가축위생부회, 과수부회, 감미자원부회, 축산부회, 농업공제부회, 농업농촌진흥정비부회를 두고 소관분야 법규사항들을 조사심의하고 있음 ○부회의 위원, 임시위원, 전문위원은 심의회 회장이 지명 ○각 부회의 회장은 해당 위원 중에서 호선 ○부회의 의결을 심의회 의결로 할 수 있음
농업회의소와의 관련	○대의기구(농업회의소)가 없으므로 중앙심의회에 생산자단체, 농어업인 단체장이 다른 분야 단체 대표와 함께 참여 ○대의기구가 없어 공식적 자문, 답신, 건의 불가능	○전국농업회의소 전무이사가 심의회 위원으로 참가 ○심의회는 회의소에 자문 요청 ○회의소는 심의회에 건의, 의견 개진

자료: 일본 식료・농업・농촌정책심의회(www.maff.go.jp/j/council/seisaku/index.html)

<표 3-5> 일본 농정심의회 심의 진행 : 식료 · 농업 · 농촌기본계획 심의의 경우

일 정	사 항
2009. 1. 27	○ 식료・농업・농촌정책심의회: 기본계획 변경에 대한 자문 ○ 기획부회: 검토항목 및 식료・농업・농촌을 둘러싼 상황과 과제 등에 관한 전반적인 자유토론
2월 하순	○ 기획부회 :「현행 기본계획의 진척상황의 검증」을 주제로 한 논의
3월 이후	○ 월 1회 기획부회 개최: 각 회의 주제는 논의의 진행상황을 봐가며 설정
여름까지	○ 각 시책의 과제・논점 도출
가을 이후	○ 월 1회 기획부회 개최: 여름까지 도출된 과제・논점을 토대로 정책 방향에 대한 집중적인 논의
2010년 3월	○ 기획부회: 답신안 마무리 ○ 식료・농업・농촌정책심의회: 기본계획의 변경에 대한 답신

자료: 일본 식료・농업・농촌정책심의회 제20회(2009. 1. 27) 회의 배부자료1.

제 4 장 지역 단위 농정 거버넌스 시스템 구축 방안

제1절 조사 연구 개요

○ 중앙단위 농정 거버넌스 시스템과 함께 지역단위 농정 거버넌스 시스템에 대한 필요성도 증대되고 있는 추세임. 이는 농업개방화로 인한 정부 역할의 축소, 시장경쟁의 심화로 인한 정책결정시 민간부문의 역할 증대, 중요 농업정책 결정시 농업계 내부의 다양한 의견 및 이해관계 조정, 농정의 실천성 강화 및 효과적 추진 위한 농업계와 정부의 협력체계 구축 등 중앙단위 시스템의 필요성이 지역 차원에서도 긴요하다는 것을 의미함.

○ 본 장에서는 농정 거버넌스 시스템 구축에 대한 지역 수준의 농림어업계 의사를 파악하고, 정책파트너로서 역할을 담당할 농어민단체 거버넌스 시스템 설계 방안을 제시하였음.

○ 시·군 단위 농정 거버넌스 시스템 관련 현황 파악을 위해서 5개 시·군(전북 J군, 전남 C군, 경북 B군, 경기 Y군, 경남 M시)의 주요 농어민단체 대표 및 농업행정 실무자의 의견 조사를 실시하였음.

○ 시·군 단위 농정 거버넌스 시스템 구축 방안 도출을 위해 거버넌스 관련 선행연구를 검토하였고, 거버넌스 선진화 분과위원회의 「농정협의체 구성방안」을 반영하였으며, 조사된 시·군 에서 파악된 의견을 수렴하였음.

제2절 시·군 농정 거버넌스 현황

1. 농어민단체

○ 시·군 농어민 단체 및 농업행정으로부터 바람직한 농정 거버넌스 시스템 구축을 위한 기본적인 사항에 대한 의견 조사를 실시하였음.
- 조사기간은 2009년10월 19일부터 26일까지였으며, 조사방법은 설문지를 활용한 조사자와 피조사자 사이의 일대일 면접 조사임.
- 대상지역은 전남 C군, 전북 J군, 경북 B군, 경기 Y군, 경남 M시이며, 조사된 농어민단체는 5개 시·군 총14개 단체임.

<표 4-1> 조사된 농어민 단체

시·군별 농어민단체				
C군	J군	B군	Y군	M시
한국농업경영인C군연합회 농촌지도자회C군연합회 전국농민회총연맹C군농민회 C농축산물수출영농조합(방울토마토, 완숙토마토, 컬러토마토)	한국농업경영인J군연합회 농촌지도자회J군연합회 전국농민회총연맹J군농민회	한국농업경영인B군연합회 농촌지도자회B군연합회 전국농민회총연맹B군농민회 B군생활개선회	한국농업경영인Y군연합회 전국농민회총연맹Y군농민회	한국농업경영인M시연합회

○ 각 단체의 가장 중요한 활동 분야는 농어민 연대 활동(12)과 교육 및 홍보활동(2)으로 조사되었음.

○ 시·군 농업행정과의 농정 거버넌스 현황은 조사된 14개 단체 모두 “지난 1년간 시·군 농정의 계획수립과 추진과정에 있어서 농정당국과 협의를 한 적 있다”고 응답하였음.

○ 시·군 농업행정과의 의사소통 방식은 관련 공무원 혹은 단체장과의 개별면담이나 민원제기를 통한 의견제출 (공무원 월1~2회, 단체장 년1~5회)이 가장 많았으며, 다음으로는 의사결정권한이 없는 공청회나 간담회 등(년 1~5회 정도)이었으며, 물리적 시위를 포함한 비공식적 의사 표현 (2개 군에서 몇 회 발생)과 의사결정권한이 있는 위원회 등의 참여 (1개 군에서 1회)는 소수에 불과하였음.

○ 의사소통 과정상의 문제점은 대다수 단체에서 “없다”고 응답하였으나, 의사소통 자체(행정담당자에 대한 접근가능성)에 큰 문제가 없다고 응답한데 반해, “규정에 너무 얽매이지 않고 현장의 목소리 반영할 필요가 있다”는 응답도 존재함.

○ 정부에서 앞으로 농어민단체 등으로 구성된 지역농정 거버넌스 시스템을 만들어 지역농정 파트너로 하겠다는 구상에 대해서는 모른다(9)가 알고 있다(5)보다 많았음. 그러나 ‘알고 있다’는 응답도 대부분 조사 직전 시·군 담당공무원을 통해 알게 된 것으로 판단됨.

○ 지역농정 거버넌스 시스템의 구성에 대해서는 대부분의 단체들이 찬성하였음(13).

○ 원하는 지역 농정 거버넌스 시스템의 형태로는 농어민 단체와 전문가, 지방정부 공무원이 같이 협의하는 형태(11)가 농어민 단체가 독립적으로 운영하고 지방정부와 교섭하는 형태(3)보다 많았음. 농어민 단체가 독립적으로 운영하는 것이 보다 발전된 형태라고 판단되지만, 다수가 전문가와 공무원을 포함시키는 형태를 선택한 이유로는 현실적으로 이렇게 함으로써 농어민 단체만의 독립적 운영으로 발생할 수 있는 다양한 의견의 조정이 가능하고 전문성 부족 문제가 해결될 것으로 보는 것 같음.

○ 지역농정 거버넌스 시스템 구성에 포함되어야 할 주체로는 농어민 단체 대표(14), 품목별 단체 대표(13), 농어민 대표(10), 농협 대표(9), 학계 전문가(8), 시민 대표(5)의 순으로 선택되었음. 농업활동과 무관한 단체를 배제해야 한다는 주장과 되도록 다양한 단체를 포함시켜야 한다는 주장이 상존하고 있음.

○ 지역농정 거버넌스 시스템에 참여할 농어민 단체 구성 방식은 기존의 민간단체를 중심으로 거버넌스 시스템을 구성하고 필요 시 타 조직 입회시킴(9), 지역의 주요 작목별 기존단체에다 새로운 작목단체 포함(4), 지역별(읍・면 단위) 새로운 민간단체를 구축하여 협의체 구성(1)의 순으로 조사됨.

○ 지역농정 거버넌스 시스템 구성 시 시・군 농업행정과의 의사소통 방식으로는 의사결정권한이 있는 위원회 등의 참여(12)가 단연 많았으며, 그 밖에 단체장 등 관련 공무원에 대한 개별 면담이나 민원제기를 통한 의견제출(1), 기존 농정심의회를 통해서(1)로 나타남. 참고로 현재 시・군의 농정심의회는 의사결정권한이 없는 위원회임.

○ 예산사업부문에서 시・군 농업행정과의 협의가 가장 용이하다고 생각하는 분야로는 농업농촌의 중장기 발전계획 수립(7), 주요 현안이 된 사업 및 정책(6), 농업 예산 및 사업에 대한 평가(5), 대국민 홍보가 필요한 사업(4)의 순으로 조사되었음.

○ 한편, 시・군 농정당국과 협의가 가장 필요하다고 생각하는 분야로는 농업농촌의 중장기 발전계획 수립(7), 농업예산계획 수립(3), 농업예산 및 사업에 대한 평가(3)의 순으로 나타남.
  - 초기에는 용이한 분야를 중심으로 시작하며, 점차적으로 필요 분야를 협의대상에 포함하도록 함.
  - 농업・농촌의 중장기 발전계획 수립과 농업 예산 및 사업에 대한 평가는 공통적으로 포함된 항목임.

○ 지역농정 거버넌스 시스템 활동 범위의 정도로는 지역의 중장기 농업발전계획 수립(12), 작목별 생산 및 유통 조절(11), 작목별 생산기술 개발 요청(10), 지역 농업발전계획의 시행과정에 참여(9), 주요 농업기반시설 계획(8), 작목별 생산기술 개발(5) 등이 선택되었음.

○ 지역농정 거버넌스 시스템 활성화를 위한 정부의 역할로는 정부의 재정적 지원(8), 자립화를 위한 특정 사업 운영권 지원(5), 교육 및 연수경비 지원(4), 정보 제공(2)의 순으로 조사됨.

○ 지역농정 거버넌스 시스템 활동을 위하여 필요한 조직이나 시설로는 사무실(12), 사무원(12), 자료실(10), 연구원(8), 시험포장(7), 실험실(5) 등이 선택되었음(복수응답 가능).

○ 지역농정 거버넌스 시스템 자립화를 위한 장기적 재원 확보 방안으로는 정부지원(12), 정부사업 참여를 통한 수익금(6), 자체 사업 수행을 통한 수익금(3), 참여단체의 분담금(2), 작목별 경제사업을 통한 수익금(1)의 순으로 조사됨. 장기적으로 정부지원이 필요하다는 대부분 단체들의 생각은 지역농정 거버넌스 시스템의 자립이 상당기간 어려운 문제일 것이라는 인식을 반영하고 있음.

○ 농정 거버넌스 시스템 농업계 대표 선임 문제 등에 있어서 지역의 기존 농어민 단체간의 갈등이 어느 정도 예상되는데, 이에 대한 대책으로는 '하나의 협의체로 결성되어야', '대표성 띠는 전국조직을 기본으로 지역 특성을 대표하는 조직마련', '대화 및 협의', '현재 J군 협의회를 통해', '회원 수에 비례해 규정제정 및 규정 준수', '단체간 대표가 협의하여 결정', '이견이 있을 시 회원 많은 단체장이 대표하는 것이 바람직함' 등 다양한 응답이 도출되었음. 이를 요약하면 첫째, 지역 거버넌스 시스템의 필요성에 공감하며, 둘째, 대체로 협의를 통한 해결이 가능하다고 판단하며, 셋째, 협의체의 대표성은 1)단체의 대표 간 협의를 통해 결정 2)회원 수에 비례하여 3)전국조직의 회원 수 감안으로 정리할 수 있음.

○ 주어진 예산 범위 내에서 지역농업발전계획을 수립하는 과정에서 사업의 예산배정을 둘러싸고 분쟁이 발생할 경우 해결책으로는 '협의체 구성하여 의견 수렴하면 해결', '사업 사안에 따라 상호 의견 조율', '공청회 등을 통해 투명하게', '여론조사 통해 다수가 찬성하는 방향으로', '대화 통해', '읍·면 등에서의 활동단체를 고려하여 예산배분', '회장은 외부 영입해야', '회원 수 보다 활동 중심으로', '회원 수에 비례하여 일정금액 책정' 등 다양한 응답이 도출되었음.

○ 지역 농어민 단체는 대부분이 전국조직이 있는 것으로 조사됨(12). 한편, 전국조

직의 지침과 지역의 의사결정과의 괴리가 생길 경우 지역의 의사결정에 따른다(7)가 전국조직과 협의하여 조정한다(3)와 전국조직의 지침에 따른다(2)보다 많이 응답됨. 따라서 전국적인 지침보다 지역의 의견이 보다 중요한 것으로 파악되었음.

○ 지역 농어민단체와 함께 전국단위 주요 농어민단체에 대해서도 지역 거버넌스 시스템 구축 방안에 대한 설문조사를 실시하였음. 조사에 응한 전국단위 농어민단체 현황(9개 단체)은 아래와 같음.
- 한국농업경영인중앙연합회
- 전국농민회총연맹
- 전국새농민회
- 환경농업단체연합회
- 한국여성농업인중앙연합회
- 우리밀살리기운동본부
- 전국한우협회
- 한국양봉협회
- 한국양록협회

○ 전국단위 농어민단체에 대한 조사 결과는 시·군단위 농어민단체의 조사 결과와 유사하였음.
- 지역농정 거버넌스 시스템 구성에 찬성하였음.
- 협의형태는 농어민단체, 지방정부, 전문가 등이 함께 협의하는 형태를 선호함.
- 의사소통 방식은 의사결정 권한이 있는 위원회 참여를 선호함.
- 기존의 민간단체를 중심으로 협의체를 구성하고 필요시 타 조직 입회를 선호함.
- 설립 시 그리고 장기적으로 자립을 위해서 정부지원이 매우 중요하다고 생각함.

2. 시·군 농업행정

1) 담당 공무원 의견

○ 조사된 농어민단체가 속한 시·군의 농정협의 담당부서는 전남 C군 친환경농정과, 전북 J군 농업경제과, 경북 B군 농업지원과, 경기 Y군 농축산과, 경남 M시 농업정책과임.

○ 시·군에서 조사된 공통사항은 다음과 같음.
- 지역농정 거버넌스 시스템을 통한 농정협의의 필요성에 찬성함.
- 농정 거버넌스 시스템은 기존 농어민 단체를 중심으로 구성하고 필요 시 타

조직을 입회시키는 것이 바람직함.
- 농정 거버넌스 시스템 구성은 농어민 단체 대표, 농어민 대표, 학계전문가, 품목별 단체 대표, 농협 대표로 이루어지는 것이 바람직함.
- 의사소통 방식은 의사결정권한이 없는 위원회나 간담회 등을 통한 농정협의를 선호하였음. 참고로 농어민단체는 '의사결정권한이 있는 위원회 등의 참여'를 선호함.

2) 시 · 군 농정심의회

○ 법령에 의해 모든 시·군에 설치되어 있으며, 주요역할은 농업 및 농촌 발전계획의 심의임.

○ 심의위원의 소속은 공무원, 농협, 관련기관, 농업인 단체 및 품목단체이며, 기타 비농업인으로 구성됨. 소속별 비율은 모든 시·군이 비슷함.

○ 전남 C군 농정심의회의 사례를 보면, 총 30명으로 구성되었으며, 소속별 분포는 당연직 공무원 3명(군수, 부군수, 농업기술센터소장), 협동조합 9명, 농어촌공사 1명, 농업인단체 7명, 작목반장 1명, 수출법인 1명, 기타 일반인 8명임.

3) 시 · 군별 특징

(1) 전북 J군

○ 군수가 한농연 출신으로 농업에 대한 관심이 많음.

○ 농업인 단체 관리는 농업기술센터에서, 관련 예산은 농업경제과에서 담당

○ 농정심의회 내에 task force가 사업계획을 세우고 군수결재 받는 형식

○ 군정평가단 운영
- 농업인 단체 회장 모두 소속되어 있으며, 분기별 간담회를 통해 군 농정 설명

○ J군 농업인단체협의회가 설립되어 있음.
- 농업인단체 : 18개회 3,329명
- 직능단체 : 6개회 2,445명(농촌지도자, 농업경영인, 생활개선, 4-H, 농민회 등)
- 품목단체 : 12개회 884명(과수영농법인, 수박영농조합법인, 고추연구회 등)

○ 정책기획단 운영

– 농촌개발분야에서 지방전임계약직 공무원을 채용하여 별도 조직 신설

– 정책 기획기능을 강화한 사례

<표 4-2> J군 정책개발팀(정책기획단의 전신)

설립배경	농정기획능력을 향상시키고 농정의 전문성을 강화하기 위하여 2000년 7월 전국 최초로 외부전문가를 채용, 계약직 중심의 팀제 운영 공무원 노조와 의회의 반대를 끈질기게 설득하여 성사 정책개발팀을 설치하고, 이후 전임계약직제도를 확대하였으며, 조직개편과 업무조정을 추진하였으나 여러 가지 문제점으로 인해 대부분의 전임계약직이 사직함(2007년 정책개발팀이 해체되고 정책기획단 신설)
주요성과	2004년 제 1회 대한민국 지역혁신박람회 우수지자체로 선정 각종 중앙공모사업 유치로 예산 확보- 복합노인복지단지 조성사업 등 정책조정-한방약초 관련 행정 TF팀 구성, 마을만들기 관련 업무조정 등
문제점	군정 개발의 한계 개별 담당업무에 치중할 수 밖에 없는 관계로 중장기 정책개발 미흡, 여러 부서에 걸친 포괄적 정책개발 미흡 부서 간 업무조정 권한이 없기 때문에 정책 조정은 할 수 없고 단순 의견개진 등의 역할밖에 할 수 없음
문제점의 원인	외부전문가 계약직 공무원의 활용방안 및 담당역할에 대한 사전 논의가 부족 운영과정에서 문제점이 발생하였을 때, 조직개편이나 토론회 등의 구조적인 해결책을 모색하지 않음 계약직 공무원의 집행권한이 미약하고, 행정실무 능력이 미흡하며, 관련 부서에서의 협조도 부족함

<표 4-3> J군 정책기획단

설립배경	▪ 정책개발팀의 해체 ▪ 군 정책기획기능 강화 ▪ 전북 2007년 도지사 공약- 전임계약직 공무원을 채용하여 농정기획단을 구성하는 시·군 지자체에 인건비 일부를 지원
주요업무 및역할	▪ 정책기획단의 주무담당은 농촌발전담당 ▪ 신활력사업, 지역농업클러스터, 농정심의회, 농림사업 등 ▪ 중앙정부의 농정분야 신규 공모사업의 기획과 관련 업무조정
파급효과	▪ 정책기획단내 마을만들기팀을 신설하였으며, 마을만들기, 귀농지원, 도농교류 영역을 중심으로 농림부와 행자부 관련업무들이 통합되는 효과가 발생함 ▪ 지역특산과 농정기획 담당의 녹색농촌체험마을 등의 업무 흡수 ▪ 행자부의 살기 좋은 지역 만들기 등의 업무도 흡수 및 통합 ▪ 건설교통과 기반조성담당의 도시민유치프로그램지원사업도 통합 ▪ 마을개발관련 업무의 조정을 위해 관련 6개 담당이 참여하는 마을만들기 행정TF팀을 구성하여 월1회 협조회의 개최

⑵ 전남 C군

○ 전국유일의 여성 군수로 섬세하며 행정타성 타파 노력<주식회사 C군>

○ 농정발전기획단
- 군 농정 방향을 협의, 농정사업 참여 반영, 사업 모니터링
- 농업인의 의견을 수렴하는 협의체
- 분기별 1회 전체실무회의에서 주제별 토론 및 연구
- 구성 : 행정직 4명, 농협 5명, 농민단체 5명, 영농법인 및 작목반 4명, 독농가 4명
- 창단 : 2007년 5월
- 기획단장 : 농업기술센터 소장

○ 21세기 C아카데미 운영
- 14년 동안 637회 운영하였으며, 매주 목요일 저명인사 초빙 강연 실시

⑶ 경북 B군

○ 조건 불리지역이 많은 오지

○ 농업인들이 군 농정에 많이 의존적임.

○ 건설과 농지업무 및 농지개발사업 등 모든 농업관련 업무는 농업기술센터 담당
- 농정업무와 지도업무 부서가 통합되어 있음.

○ 농정심의회는 실질적인 기능은 하지 못함. 이 점은 정도의 차이는 있으나 다른 시 군들도 마찬가지임.

⑷ 경기 Y군

○ 고품질 쌀 생산과 환경농업에 주력하며, 오이 및 배추가 특산물임.

○ 친환경 유기농업 육성사업으로 연천 DMZ 로하스 유기농클러스터 구축사업 추진

○ 쌀 관세화에 대해 관심이 높음.

○ Y군 쌀이 철원으로 흘러 들어가 유통되는 사례 빈번

○ Y군 농업농촌 및 식품산업정책심의회 구성 및 운영

(5) 경남 M시

○ 시설원예재배가 크게 발달 (풋고추, 딸기, 들깻잎, 무, 수박 등)

○ 주요 농업인 단체로는 농업경영인회, 농민회, 농촌지도자회 등이 있음.

○ 농업경영인회의 경우 직원 1명, 회장단 10명, 일반회원은 1,190명

○ 깻잎과 얼음골 사과의 경우 작목별 연합회가 구성되어 있음.

제3절 시·군 단위 농정 거버넌스 시스템 구축 방안

1. 거버넌스 시스템 구축방안

1) 기본방향

○ 시·군 농어민의 실질적인 농정 참여를 통한 의사결정의 민주성, 자발성 및 정책실행의 효과성 제고

○ 공동으로 협의하고, 실행하며, 책임지는 과정에서 농정 거버넌스 시스템의 주체인 농어민과 공무원의 전문성 강화 및 책임감 공유

○ 지역 농정 수립 및 시행과정에 농어민의 의견을 체계적, 지속적으로 반영할 수 있게 됨으로써 농어민의 권익 증진 도모

2) 추진방향

○ 지역수준에서 구축하여 광역 및 전국규모로 단계적 확대

○ 시·군 지자체 중에 농정 거버넌스 시스템 구축을 위한 환경이 상대적으로 잘 조성된 곳에 우선적으로 시범사업 실시(전국 시·군에 자발적 신청 기회 부여, 2개 지역 선정)

○ 시범사업을 실시한 후 얻어진 경험 및 사례를 토대로 실천형 농정 거버넌스 시스템 모델을 개발하여 전국적으로 보급 및 확대

○ 농정 거버넌스 시스템 구축을 위한 유리한 환경조성이란 다음과 같음.
- 시·군 지자체 중 농정 거버넌스 시스템 시범사업을 실시할 의향이 있는 지역(해당 지역의 농업관련 단체 및 농정담당 공무원들의 의견수렴 요구됨)
- 현재 시·군 농업행정과 농어민 단체와 농정협의가 비교적 잘 이루어지고 있는 지역(농업인단체협의회가 이미 결성되어 있는 지역 등)
- 시범사업을 통해 얻을 수 있는 사례와 정보가 풍부한 지역

3) 추진계획

○ 단계적 추진 방안 마련

○ 시범사업 기간인 제1단계 도입기 (2010~2011)와 제2단계 정착기 (2012~)

4) 농정협의체 시범사업 추진단 설치

○ 중앙행정, 농어민단체, 전문가, 시범사업 참여조직 대표 등

○ 시범사업 진행 총괄, 사업방향 제시, 모니터링, workshop 및 심포지엄 개최, 평가 및 지원 대책 협의 → 실천형 농정 거버넌스 시스템 모델 제시

5) 전문위원 지원

○ 농정 거버넌스 시스템 시범운영 지원을 위한 유급 전문컨설턴트 선발하여 각 농정 거버넌스 시스템에 배치

○ 전문위원은 시범사업의 진행상황 보고 및 실천형 농정 거버넌스 시스템 모델 도출을 위한 시범사업 진행 방향 토의

6) 농어민 연합체에 대한 역량강화를 위한 정부지원

○ 농업계 대표 소양교육, 자료수집, 회의운영 등 필요경비

○ 농어민연합체의 행정, 지도자교육, 정책연구 및 회의운영 경비 지원

2. 농정협의의 단계적 추진방안

○ 농정협의는 제1단계와 제2단계로 구분하여 추진함. 각 단계에서 농업계대표의 구성, 농정협의방식, 의사결정방식, 예산사업관련 활동범위, 활동범위의 정도, 자

립화방안, 협의체의 확대 및 구체적인 사업추진은 <표 4-4>에 제시되어 있음.

<표 4-4> 농정협의 추진방안

구 분	제1단계 도입기(2010~2011)	제2단계 정착기(2012~)
농업계대표의 구성	시·군농업회의소 설립(기존 농어민 단체 및 작목단체를 중심으로 개별 농어민 포함)	시·군농업회의소에 새로운 단체 추가 및 개별 농업경영인 등 영입
농정협의방식	시·군농업회의소와 지역농업행정(농협, 지역전문가 협조)	도입기와 동일
의사결정방식	농정합의(의사결정권한이 있음)	도입기와 동일
예산사업관련 활동범위	농업농촌의 중장기 발전계획 수립 주요 현안사업 대국민 홍보가 필요한 사업 등	도입기 항목 + 농업예산계획수립 등 농어민들 간에 이해관계가 적은 사업에서 점차 큰 사업으로 전문성이 낮은 사업에서 점차 큰 사업으로
활동범위의 정도	지역 농업발전 계획의 수립과정에 참여 작목별 생산기술 개발 요청 농업기반시설 계획 등	도입기 항목 + 지역 농업발전계획의 시행과정에 참여 작목별 생산기술 개발 작목별 생산 및 유통 조절
자립화방안	정부지원을 중심으로 정부위탁사업 및 자체 수익사업 확보 및 시행 정부지원 -전문위원 -연합조직에 대한 필요경비 지원	정부지원 비중의 단계적 축소, 재정자립도 향상 참여 단체의 분담금 정부 위탁사업 참여를 통한 수익금 자체 사업 수행을 통한 수익금 작목별 경제사업을 통한 수익금
협의체의확대	소수의 시·군농업회의소 설립 및 시범운영 전국단위 농업회의소 설립 검토 - 중앙 농업회의소 설립 방안 강구 - 소수의 품목별 위원회 설립 및 시범운영 - 소수의 사업별 위원회 설립 및 시범운영	시·군농업회의소 확대 및 본격시행 - 신규 도입 시·군은 지역사정에 따라 단계적으로 추진 전국단위 농업회의소 설립 - 중앙 농업회의소 설립 - 품목별 위원회수 확대 - 사업별 위원회수 확대
사업 추진	시·군 농정 거버넌스 시스템 시범사업추진단 설치 ▪ 중앙단위 농정 거버넌스 시스템 시범사업추진단 및 전문위원의 협조하에 시·군 농정 거버넌스 시스템 출범을 위한 활동 ▪ 농정 거버넌스 시스템의 구성 및 운영을 위한 자체 세부계획 수립 ▪ 시·군농업회의소 설립 후 해체 ▪ 시·군 단체장과 농업행정담당자, 학계전문가, 농협대표, 주요 농어민단체, 읍·면 농어민대표, 직능단체, 품목단체 등으로 구성	

○ <표 4-4>를 기초로 조사된 시·군 중 전북 J군과 전남 C군의 농정 거버넌스 시스템 모델을 <표 4-5>와 <표 4-6>과 같이 설계해 보았음.

<표 4-5> 농정 거버넌스 시스템 모델(J군)

구 분	제1단계 도입기(2010～2011)	제2단계 정착기(2012～)
농업계대표의 구성	J군농업회의소 설립 - 기존 J군농업인단체협의회 활용 농업인단체 : 18개회 3,329명 (직능단체 : 6개회 2,445명, 품목단체 : 12개회 884명)	J군농업회의소에 새로운 단체 추가 및 개별 농업경영인 등 영입
농정협의방식	J군농업회의소 + 지방농업행정(정책기획단 활용) - 학계전문가, 농협대표 협조 - 군정평가위원회의 농업관련 업무 이관	도입기와 동일
의사결정방식	농정합의(의사결정권한이 있음)	도입기와 동일
자립화방안	정부지원 중심 정부위탁 및 자체 사업계획 수립 및 단계적 시행 - 농촌지도 및 농업인 교육 업무(농업기술센터) - 마을만들기 사업 참여(전략산업과 마을만들기 담당	정부지원 점차적 축소 자체수익사업범위 단계적 확대 + 참여 단체의 분담금 + 작목별 경제사업을 통한 수익금

<표 4-6> 농정 거버넌스 시스템 모델(C군)

구 분	제1단계 도입기(2010~2011)	제2단계 정착기(2012~)
농업계대표의 구성	C군농업회의소 설립 (주요 농업인단체, 읍·면 농업인 대표, 직능단체, 품목단체 등) * 참여비율 등 세부사항은 몇 가지 대안을 참고하여 자체적으로 결정	C군농업회의소에 새로운 단체 추가 및 개별 농업경영인 등 영입
농정협의방식	C군농업회의소 + 지방농업행정 - 학계전문가, 농협대표 협조 - 농정발전기획단 해체	도입기와 동일
의사결정방식	농정합의(의사결정권한이 있음)	도입기와 동일
자립화방안	정부지원 중심 정부위탁 및 자체 사업계획 수립 및 단계적 시행 - 농촌지도 및 농업인 교육 업무(농업기술센터 농촌지원과 업무, 친환경농정과)	정부지원 점차적 축소 자체수익사업범위 단계적 확대 + 참여 단체의 분담금 + 작목별 경제사업을 통한 수익금 좌측 항목 + 재배기술 지도 등(농업기술센터 기술보급과 업무)

3. 농정 거버넌스 시스템 부문별 대표 구성(안)

○ 농업계
- 대표 조직은 농업회의소로 기존 농업인단체 대표, 읍·면 농업인대표, 직능단체, 품목단체로 구성하며, 각 단체의 대표는 소속 단체 회원들의 선거를 통해 선출하고, 이들 대표가 선거를 통해 회장을 선출하되, 기존 단체가 대표성을 확보하고 있는 경우, 이를 인정할 수 있도록 함.
- 농업회의소 내에 보다 전문적인 지식이 필요한 심의나 의사 결정을 위해서 몇 개의 분과위원회를 둠(읍면을 대표하는 지역분과위원회, 직능분과위원회, 품목분과위원회 등).

○ 지방농업행정
- 단체장과 농업관련 행정부서장, 그리고 농업관련 공공기관장 등

○ 기타
- 학계전문가, 농협대표로 농협 이사 등

4. 농정 거버넌스 시스템 시범사업 참여 의향

○ 조사된 5개 시·군 농업행정 담당 공무원에 대해 만약 농정 거버넌스 시스템 시범사업이 실시된다면 참여할 용의가 있는지에 대한 설문을 추가로 실시하였음(2009. 12.). 단 설문은 해당 시·군의 공식적인 견해가 아니며, 이메일을 통한 비공적적인 절차를 통해 이루어졌음.

1) 전남 C군

○ 농정 거버넌스 시스템시범사업이 절실히 필요한 시기임.
- 전남 C군에서는 농어촌뉴타운조성, 도시민유치지원센터, 농촌마을종합개발사업 등 농업·농촌에 대한 대형프로젝트사업 유치가 활발하게 진행 중임.

○ 2010년부터 C군 농업농촌 및 식품산업육성에 관한 기본조례 제정
- 저탄소 녹색성장시대의 패러다임 변화에 맞춰진 사업들을 추진할 계획
- 무엇보다도 대형프로젝트사업의 원활한 추진을 위해 정책 파트너로서 대군민 홍보와 정책결정으로 농업인 및 농업인단체 스스로 농업농촌 발전을 위해 프랑스의 농업회의소와 같은 추진의지를 갖추는 자생적 역량이 필요함.

○ 농정 거버넌스 시스템이 발족되게 된다면 농업인행사, 농산물축제, 각종 박람회

참가 등으로 수익을 창출하고 전문가 집단으로 육성하여 지역특화작목 육성을 위한 농업인교육, 재배기술 지도 등 위탁사업 추진도 행정을 효율적으로 추진하는데 기여할 것으로 보임.

- 지역특화 품목육성에 있어 특화품목 농가보급 확대
- 도시민유치지원센터(귀농지원센터) 운영
- 농어촌뉴타운(C드림빌) 조성에 따른 운영
- 농업인단체 통합관리 (농업인행사, 농특산물축제 운영 등)
- 영농철 일손돕기 창구 운영
- 새로운 소득원 발굴 및 개발
- 도·농교류행사 및 체험관광 활성화
- 농업통계 관리
- 농특산물 판매장 운영
- 농업인회관 운영 관리 등

○ 담당과의 의견을 종합한 의견임.

2) 경북 B군

○ 농림부에서 농정 거버넌스 시스템시범사업을 실시한다면 참여 할 의향이 있음.

○ 지역여건에 맞게 농업농촌의 중·장기 발전계획수립에 앞서 각종 단위조직체 회의나 세미나 등을 통하여 의견을 수렴하여 왔음.

○ 앞으로 농림부에서 농정 거버넌스 시스템 시범사업 도입된다면 보다 더 일원화된 창구로 다양한 농정 협의가 될 것으로 사료됨.

○ 현재 시점에서 농정 거버넌스 시스템에 위탁할 사업에 대하여 특별히 거론하는 것은 시기상조라는 생각이 들며, 시행과정에서 위탁할 사업이 있으면 위탁하는 것이 바람직하다고 사료됨.

3) 경남 M시

○ 행정 운영상 방해가 될 가능성이 있으므로, 지방자치단체에서는 별도의 농정 거버넌스 시스템을 구성할 필요가 없다고 판단됨.

4) 전북 J군

○ 새로이 농정 거버넌스 시스템을 구성할 필요가 없다고 판단

5) 경기 Y군

○ 무응답

5. 농정 거버넌스 주체의 역할

○ 농정협의 주체들의 역할을 농업인, 관련공무원, 지방정부 단체장, 중앙정부로 나누어 살펴보면 다음과 같음.

1) 농업인

○ 지역 농업인에 대한 대표성을 확보함과 동시에 보편적인 이익을 위해 노력

○ 교육 및 훈련 등을 통해 농정 거버넌스 시스템 목적에 부합할 수 있는 전문성 및 역량 강화

○ 농정 형성 과정에 참여함에 따라 발생하는 결과에 대한 책임 공유

○ 중장기적으로 재정적 자립을 위한 다양한 방안 적극 모색

2) 관련 공무원

○ 농정 거버넌스 시스템의 필요성에 대한 이해와 함께 충분한 토론 및 검토과정이 필요

○ 민간 농어민단체를 농정협력 파트너로 인정

○ 농정 거버넌스 시스템의 정착단계까지 담당 공무원의 이해와 협조

3) 지방정부 단체장

○ 독단적인 의사결정이 아닌 농어민단체와의 협의를 통한 의사결정 수용

○ 농정 거버넌스 시스템의 성공적인 정착을 위한 행정환경 및 제도적 장치 확립

○ 옥상옥 형태의 운영이 되지 않도록 농정 거버넌스 시스템에 대한 간섭 배제

4) 중앙정부

○ 초기 도입단계에서는 재정적 지원을 포함한 다양한 지원 제공하며, 중장기적으로는 자체적으로 운영할 수 있는 자립화 방안 제시 및 지원

○ 지역 농업 및 농정 환경에 맞는 농정 거버넌스 시스템을 최대한 자발적으로 설립할 수 있도록 유도

○ 지역 농정 거버넌스 시스템의 운영이 실질적이고 효과적으로 이루어질 수 있도록 행정적, 제도적 장치 마련

○ 조기에 가시적 성과 중심의 정책적 노력보다 중장기적으로 올바른 거버넌스 시스템 구축 및 원활한 운영을 위한 협조와 인내

6. 추가검토사항

○ 조직개편의 필요성
- 지역 농정 거버넌스 시스템 설립 시 변화된 상황에 대응하는 효율적이고 명확한 업무분장을 위해 조직개편이 필요함.
  · 예를 들어 농업인 교육, 기술지도 등이 농업인단체의 자체수익사업으로 시행될 경우, 기존 행정조직의 업무와 중복됨.
- 중요한 것은 실질적인 농정협의가 조직개편에 큰 변화를 유발시킬 경우, 관련 공무원들의 반발이 예상되며, 이 경우 농정 거버넌스 시스템 설립 자체가 무산될 가능성도 있음.
- 따라서 성공적인 농정협의를 위해 사전에 충분한 논의를 거쳐야 하며, 변화를 수용하는 공무원들의 자발적인 자세도 요구됨.

○ 시·군별 차이의 허용수준
- 현존하는 지역간의 농업 및 농정 환경의 차이를 감안하지 않고 농정협의체 시범사업 추진단에서 개발한 실천형 농정 거버넌스 시스템 모델을 모든 시·군에 동일하게 적용할 경우에 비효율이 발생할 수 있음.
- 반면에 천편일률적이 아닌 시·군 특성에 맞는 농정 거버넌스 시스템을 구축하게 되면 지역 실정에 맞는 농정 협의의 실현이 가능하다는 장점이 있는 반면 추후 전국규모로 확대 시 혹시 발생할 수 있는 문제점을 검토해야 함.

○ 장기적인 자립화를 위한 재원마련의 구체적 방안
- 농업회의소와 같은 민간단체의 재정 자립화는 의사결정의 독립성을 위해 매

우 중요한 과제임.

- 따라서 시·군별로 특성에 맞는 다양한 자립화 방안을 구체적으로 마련할 필요가 있음.

○ 중앙이나 도 예산 지원 시 지원조건으로 실질적인 농정협의가 이루어질 수 있는 장치 마련

- 사업의 성격에 따라 특정 사업의 경우 시·군 농업회의소를 통한 농정협의를 의무화하는 방안 강구
- 실질적인 농정협의가 이루어진 지역에 포괄보조금 등의 사업예산을 차등 지원하는 방안 강구

○ 농협의 조직개편

- 신용사업과 경제사업의 분리, 단위 조합의 통폐합 등 농협의 조직개편(혹은 구조조정)이 발생할 경우, 농정 거버넌스 시스템의 역할 및 구성요소 등이 수정될 수 있으므로 이에 대한 대안을 강구

○ 시·군 의회의 역할

- 현재 시·군 의회의 농정에 대한 심의 및 의결기능은 대체로 미약하며 형식적인 상태임.
- 시·군 의회가 농업회의소와 같은 새로이 시도되는 농정 거버넌스 시스템과 보완적인 관계를 형성할 수 있는 다양한 방안 강구

제 5 장 요약 및 결론

1. 요약

○ 본 연구는 서론에서 어려움을 겪고 있는 우리 농업계의 위기 탈출을 위한 요구와 거버넌스에 대한 세계적 추세의 측면에서 농정 거버넌스 시스템 도입의 필요성과 연구범위 및 방법에 대하여 논의하였음.

○ 제2장에서는 거버넌스의 개념과 등장배경, 그리고 거버넌스 이론에 관하여 서술하였고(제1절), 이어 거버넌스 관련 선행연구 동향에 대하여 농정부문과 비농정부문으로 나누어 서술하였음(제2절).

○ 제3절에서 국내 거버넌스 사례와 그 시사점을, 그리고 제4절에서는 외국 농민단체의 농정 거버넌스 참여 사례를 고찰하였음.

○ 제3장에서는 한국형 농정 거버넌스 시스템을 구상하였음.

○ 현재 농업인 단체의 현황을 전국농민단체협의회, 농민연합, 그리고 축산관련 단체와 쌀관련 단체 등 품목중심 단체로 나누어 설명하고, 전국단위 농업인단체가 직면한 도전과 위기를 현황변화에 대처하지 못하고 회원 및 일반 농업인으로부터의 신뢰 저하, 농업 현장 요구를 담아내는 임직원의 전문성 부족 등으로 '사회적 자본' 및 '농정 거버넌스'의 기반 자체가 무너지고 있음을 지적하였음.

○ 중앙단위의 주요 농정협의체들의 활동과정을 검토하면서, 주요정책의 결정과정에서 위원회 방식으로 농업계의 의견을 반영하여 왔으나 지역과 품목 등 다양한 범위에서의 농업인들의 실질적인 참여가 이뤄지는 농정협의체에는 이르지 못하고 있음을 지적하였음.

○ 현단계에서 정부뿐 아니라 한농연, 전농 등 주요 농업인 단체의 입장이 차이가 있긴 하지만 농정협의체 구성의 필요성에 대한 인식이 높아지고 있음.

○ 한국형 농정 거버넌스 시스템은 다음과 같이 정리됨. 기본적으로는 1998년에 논의되었던 농업회의소 모형을 기초로 하되 실패 원인을 보완하는 것이 바람직하다고 봄. 당시 한국농업회의소 설립안은 농민들의 실제 활동무대인 지방에서의 기초조직 구성이 역량부족을 이유로 훗날로 미뤄졌으며, 운영재정의 확보문제에 있어서도 이들 회원단체들의 회비를 주된 수입원으로 상정하고 있어 안정적인 재정확보가 불투명한 상태였고, 일반 농민 대중들의 이해부족과 농업회의소 설립에 참여하고 있는 여러 단체들의 이해조정 문제 등이었음. 지역 수준에서 시

작하여 점진적으로 상향식 전국 농업회의소를 만들어 가는 경로를 밟아 나가야 함. 또한 구체적인 발전단계나 구체적인 사업기능, 행정업무위탁 등에 대한 정부차원의 준비 부족과 그동안 협회 및 농협중앙회에 대해 상당한 수준의 업무위탁을 해 온 상황에서 농업회의소의 명확한 사업기능을 행정과 추진주체 모두 설정하기 어려웠음.

○ 한국형 농정 거버넌스 시스템 모형은 다음과 같음. 명칭은 농업회의소가 적절하며, 우리나라 농업·농민을 대표하는 유일한 법적 대의기구(법인)이면서 상공회의소에 상응하는 위상과 기능 보유하며, 설립 목적은 농업의 발전과 농민의 지위 향상, 회원의 의견 및 건의 등을 종합·조정하여 정부·지방자치단체 등에 이를 반영함으로써 농업의 경쟁력 강화 및 농촌진흥에 기여함을 목적으로 함. 조직은 구역내 농민을 제대로 대표할 수 있는 대표성이 가장 중요하며 조직은 기초, 지역, 중앙의 3단계 계통조직으로 구성되는 것이 바람직함. 사업은 중앙조직은 중앙정부와 농정 파트너십을 기초로 농정관련 활동, 농업인의 권익대변 활동(지역조직으로부터 의견 수렴 및 대변), 농업인의 애로사항과 국내외 농업실태 및 추세 등에 대한 조사 연구 활동, 소비자 등 대국민 홍보 활동, 농업 관련 언론·출판사업 등을 수행하고 지역조직은 지방자치단체와 농정 파트너십 및 지역농업 관련 사업 즉, 농정 관련 활동, 지역농업 활성화, 농업인의 권익보호 활동, 도 농업기술원 또는 시군 농업기술센터의 전문가, 전문 농업인 등이 현장 농업인에 대한 기술·경영·유통 컨설팅, 교육훈련 사업, 농업·농촌 관련 정부위임·위탁 사업 등을 수행하도록 함. 재정은 참여 농업인 및 참여단체의 회비와 내용적 전문성을 인정받는 수익사업의 창출, 그리고 정부 위임·위탁사업 또는 자체사업 수수료와 초기 단계에는 정부의 보조 지원을 활용함.

○ 추진 전략은 단계별 상향식 추진하며, 정부, 농협 및 농민단체 등 주요 참여주체의 사회적 합의를 거쳐야 할 것임. 농업회의소 설립의 주요 주체는 인적·물적 토대를 갖추고 있는 농업인단체와 협동조합이 되고, 보조적 주체는 농업관련 산업과 학계 등이 되어야 할 것임.

○ 지방분권을 담당한 지역 주체의 역량 강화가 필요함. 행정역량 강화를 위해서는 자치단체장의 지역경영마인드 제고, 실과 이기주의와 관료주의적 조직의 폐쇄성 극복이 요구됨. EU에서의 LEADER 프로그램과 같은 국가적 차원의 체계적인 역량배양 사업이 실시되어야 함.

○ 농업회의소 설립 논의 단계서부터 '농업회의소법' 제정 작업에 착수해야 함. 농업회의소의 목적, 조직, 사업, 운영 등 중요사항들을 둘러싸고 첨예한 대립이 예상되고, 결국은 법조문으로 귀결되기 때문임.

○ 농업회의소 설립은 끝이 아니라 시작에 불과함. 농업・농민을 대표하는 조직이 갖추어진 다음에는 농정참여를 보장하는 농정 거버넌스 시스템이 제도화 되어야 함. 이를 위하여 농업회의소와 함께 농정심의회 제도를 보완할 필요가 있음. 일회성의 형식적이고 절차적인 농정심의가 아니라 일본의 예에서 보듯이 실질적이고 지속적인 조사・연구・심의가 이루어져야 함.

○ 제4장에서는 농정 거버넌스 시스템 구축에 대한 지역 수준의 농림어업계 의사 파악하고, 정책파트너로서 역할을 담당할 농어민단체 거버넌스 시스템 설계 방안을 제시하였음.

○ 시・군 단위 농정 거버넌스 시스템 관련 현황 파악을 위해서 지역별, 농업지대별로 유의선정한 5개 시・군의 주요 농어민단체 대표 및 농업행정 실무자의 의견 조사를 실시하였음.

○ 14개 농어민단체 대표들의 면접조사 결과는 다음과 같음. 지역농정 거버넌스 시스템을 만들어 지역농정 파트너로 하겠다는 구상에 대해서는 모른다(9)가 알고 있다(5)보다 많았음. 그러나 지역농정 거버넌스 시스템의 구성에 대해서는 대부분의 단체들이 찬성하였으며, 바람직한 지역 농정 거버넌스 시스템의 형태로는 농어민 단체와 전문가, 지방정부 공무원이 같이 협의하는 형태(11)가 농어민 단체가 독립적으로 운영하고 지방정부와 교섭하는 형태(3)보다 많았음. 농어민 단체가 독립적으로 운영하는 것이 보다 발전된 형태라고 판단되지만, 다수가 전문가와 공무원을 포함시키는 형태를 선택한 이유로는 현실적으로 이렇게 함으로써 농어민 단체만의 독립적 운영으로 발생할 수 있는 다양한 의견의 조정이 가능하고 전문성 부족 문제가 해결될 것으로 보는 것 같음. 지역농정 거버넌스 시스템에 참여할 농어민 단체 구성 방식은 기존의 민간단체를 중심으로 거버넌스 시스템을 구성하고 필요 시 타 조직 입회시키자는 의견이 새로운 민간단체를 구축하여 협의체 구성하자는 의견보다 우세하였음. 지역농정 거버넌스 시스템 활동 범위의 정도로는 지역의 중장기 농업발전계획 수립(12), 작목별 생산 및 유통 조절(11), 작목별 생산기술 개발 요청(10), 지역 농업발전계획의 시행과정에 참여(9), 주요 농업기반시설 계획(8), 작목별 생산기술 개발(5) 등이 선택되었으며, 지역농정 거버넌스 시스템 활성화를 위한 정부의 역할로는 정부의 재정적 지원 (8), 자립화를 위한 특정 사업 운영권 지원(5), 교육 및 연수경비 지원(4), 정보제공(2)의 순으로 조사됨. 지역대표 선임문제는 대체로 협의를 통한 해결이 가능하다고 판단하고 있었음.

○ 시・군 농업행정에서는 지역농정 거버넌스 시스템을 통한 농정협의의 필요성에 찬성하며, 농정 거버넌스 시스템은 기존 농어민 단체를 중심으로 구성하고 필요 시 타 조직을 입회시키는 것이 바람직하며, 구성은 농어민 단체 대표, 농어민

대표, 학계전문가, 품목별 단체 대표, 농협 대표로 이루어지는 것이 바람직하며 의사결정권한이 없는 위원회나 간담회 등을 통한 농정협의를 선호하였음.

○ 시·군지역 수준에서 구축하여 광역 및 전국규모로 단계적 확대하는 것이 바람직함. 시·군 지자체 중에 농정 거버넌스 시스템 구축을 위한 환경이 상대적으로 잘 조성된 곳에 우선적으로 시범사업 실시함. 중앙행정, 농어민단체, 전문가, 시범사업 참여조직 대표 등이 시범사업 진행 총괄, 사업방향 제시, 모니터링, workshop 및 심포지엄 개최, 평가 및 지원 대책 협의하는 것이 바람직함. 농정 거버넌스 시스템 시범운영 지원을 위한 유급 전문컨설턴트 선발하여 각 농정 거버넌스 시스템에 배치하여 진행상황 보고 및 실천형 농정 거버넌스 시스템 모델 도출을 위한 시범사업 진행 방향 검토.

○ 농정협의체가 성공하기 위해서는 농업인은 지역 농업인에 대한 대표성을 확보함과 동시에 보편적인 이익을 위해 노력하며, 전문성 및 역량 강화, 농정 형성 과정에 참여함에 따라 발생하는 결과에 대한 책임을 공유해야 하며 중장기적으로 재정적 자립을 위한 다양한 방안 적극 모색해야 할 것임. 관련 공무원은 농정 거버넌스 시스템의 필요성에 대한 이해와 함께 충분한 토론 및 검토과정이 필요하며 민간 농어민단체를 농정협력 파트너로 인정하고 농정 거버넌스 시스템의 정착단계까지 담당 공무원의 이해와 협조가 요구됨. 지방정부의 장은 독단적인 의사결정이 아닌 농어민단체와의 협의를 통한 의사결정 수용하고 농정 거버넌스 시스템의 성공적인 정착을 위한 행정환경 및 제도적 장치 확립하는데 노력해야 할 것임. 중앙정부는 초기 도입단계에서는 재정적 지원을 포함한 다양한 지원 제공하며, 중장기적으로는 자체적으로 운영할 수 있는 자립화 방안 제시하고 지원해야 할 것임. 조기에 가시적 성과 중심의 정책적 노력보다 중장기적으로 올바른 거버넌스 시스템 구축 및 원활한 운영을 위한 협조와 인내가 필요함.

○ 향후 보완 또는 검토되어야 할 사항으로는 지역 농정 거버넌스 시스템 설립 시 변화된 상황에 대응하는 효율적이고 명확한 업무분장을 위해 조직개편이 필요하며, 현존하는 지역간의 농업 및 농정 환경의 차이를 감안하지 않고 농정협의체 시범사업 추진단에서 개발한 실천형 농정 거버넌스 시스템 모델을 모든 시·군에 동일하게 적용할 경우에 비효율이 발생할 수 있음. 지역에서 자금과 사업조직을 독과점하고 있는 농협의 위상 변화가 예상되므로 원만한 업무 조정 등이 필요할 것임. 시·군 의회의 역할과 농업회의소와 같은 새로이 시도되는 농정 거버넌스 시스템과 보완적인 관계를 형성할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음.

2. 결론

○ 농정협의체의 구성에 대하여 정부와 농업인단체가 필요성을 충분히 인식하고 있음. 그럼에도 불구하고 농업인 단체는 정부의 의도대로 농업인 단체를 이용하려고 한다는 의심을 갖고 있으며, 정부는 농업인단체의 책임성과 합리성에 의심을 갖고 있는 것 같음.

○ 이 문제를 푸는 방법은 재정과 정보를 상대적으로 많이 보유하고 있는 정부가 인식전환을 하여 '양보'를 하는 것이 필요함. 농정의 목표 수립과 예산확보는 국민과 국회의 동의를 요하는 것이므로 정부와 농업인단체가 공동으로 노력해야 함. 그러나 사업의 추진 방식은 정부의 방식이 아니라 농업인이 원하는 방식으로 풀어갈 필요가 있음. 정부와 시장의 요구를 제시하되 답안은 농업인 단체가 작성하도록 하는 방법을 도입하는 것이 바람직함. 권한을 주고 책임을 요구하는 방식이 중요함.

○ 중앙과 지방에 각각 농업회의소 조직과 농정심의회를 같이 두는 것이 바람직함. 농업회의소는 상공회의소와 같이 농업인을 중심으로 조직하고 중앙 및 지방의 각 단계별로 농정 담당자와 정책협의를 하도록 함. 그러나 농정의 목표 설정과 같은 기본적 사항에 대하여는 프랑스의 농업위원회나 일본의 농정심의회와 같이 농업관련자만의 문제가 아니라 국민적 합의가 필요한 사항이므로 농업계 대표와 농업유관기관 뿐 아니라 일반 국민 대표와 소비자 대표 등 비농업계 인사들을 망라한 농정심의회 조직이 필요함.

○ 농업회의소를 설립하는 일은 원칙적으로 상향식이 바람직하나 선조직-후입법 형식에 익숙하지 않은 우리의 실정을 감안하여 설립을 위한 기본적인 법제화는 우선적으로 추진하고, 이를 근거로 자율적인 농업회의소 설립과 활동을 지원하되, 필요한 경우 법 개정 등을 통하여 순차적으로 농정 거버넌스 시스템을 발전시켜 나가는 것이 바람직함. 정부와 농업인단체 사이 뿐 아니라 농업인단체 간에도 농업관이나 농정방향에 대한 차이가 작지 않으므로 이를 좁히기 위한 대화와 인내가 필요함.

○ 농업인단체가 가장 부족한 분야는 전문성임. 따라서 농업회의소 설립에 대한 지원은 지역의 문제를 발굴하고 대안을 제시할 수 있는 전문 인력 확보에 최우선 순위가 주어져야 할 것임.

○ 지역의 경우 농업회의소의 설립을 원하는 그룹이 있는 반면 이유가 무엇이든 원하지 않는 그룹도 적지 않은 것이 현실임. 특히 농업회의소의 설립을 지자체나 일선 공무원들이 원하지 않을 경우 설혹 농업회의소를 법률상 필치기구로

하드라도 실제로는 형식적으로 운용될 가능성이 큼. 따라서 농업회의소를 설치함으로써 지역의 농업인에게 확실한 이익이 되는 권리를 부여하는 것이 필요함. 뿐만 아니라 지자체에게도 농업회의소를 설치하여 지역 농업인들의 의견을 지역정책 수립에 반영하는 것이 지자체에 이익이 되도록 하는 제도적 인센티브나 장치가 필요할 것임.

참 고 문 헌

거버넌스 선진화 분과위원회, 2009, 농정협의체 구성 방안, 농어업선진화위원회.

김수석 외, 2002,「농업관련 NGO의 농정참여에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

김수석, 2005,「독일과 프랑스 농민단체의 농정 참여제도」, 농정연구속보 제20권, 한국농촌경제연구원.

김수석, 2007, "독일 농민단체 농정참여제도 연구",「농업경제연구」, 46권 제2호, 한국농업경제학회.

김수석, 2007,「프랑스의 농업회의소」, 해외농업 시리즈 4, 한국농촌경제연구원.

김수석・박현태, 2004,「외국 농민단체의 농정 참여제도 연구」, 한국농촌경제연구원.

김준보, 1967,「농업경제학서설-한국자본주의와 농업문제」, 고려대학교 출판부.

김진국, 2001, "유럽연합 농민단체와 농협의 농정 활동",「농협CEO FOCUS」, 제77호, 농협중앙회 조사부.

김호・허승욱, 2004,「농정분야 거버넌스 구축 방안-농업회의소(가칭) 설립을 중심으로-」, 농정 거버넌스 연구 제3차 중간보고 자료, 농어업・농어촌특별대책위원회.

농림수산식품부 외, 2009,「농어업・농어촌 행정시스템 진단 및 개선에 관한 연구」, 한국행정연구원 보고서.

대통령자문 정책기획위원회(2004).「농업개방 확대에 따른 갈등 극복을 위한 농정분야 거버넌스 구현방안 연구」.

박영범, 2007, "농정분야 거버넌스 구현의 구체화 방안에 대한 연구", 지역농업네트워크.

박진도 외, 2007,「새로운 농정여건 변화에 대응한 농정관련 조직의 혁신 및 합리화 방안」, 농어업・농어촌특별대책위원회.

양주환, 2009, "농정협의체 구성방안", 농림부 정책자료.

오현석, 1998, "프랑스 농업회의소 운영실태와 시사점",「농민과 사회」여름호, 농어촌사회연구소.

오현석・김진호・김정섭, 1998. "한국 농업회의소의 창립과 농촌지도사업의 위상 변화에 대한 전망",「한국농촌지도학회지」, 제5권 제2호, 한국농촌지도학회.

유재원・나찬영, 2008, "계층제, 시장, 네트워크 : 한국 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석",「한국행정학회 학계학술발표논문집」, 137~156.

이명석, 2006, "거버넌스에서 정부로? : 한국 장기이식 거버넌스 사례를 중심으로",「정책분석평가학회보」, 16(3): 195~220.

이수희, 2009, 지방정부 환경 거버넌스의 형성과 성과에 관한 연구 : 부산광역시 온천천을 중심으로, 부산대학교 대학원 석사학위 논문.

이헌목 외, 2007, "세계 주요국의 농민단체 현황 및 활동상황에 대한 연구", 한국농업경영인중앙연합회, 농림부.

이헌목, 2009, “농민 대의기구의 필요성과 추진방안”, 「농정 거버넌스 필요성과 구축 방안-농업인 대의기구 설립을 중심으로-」 토론회 자료집, 국민농업포럼.
장원석, 1998, “21세기 농업개혁과제”, 「IMF하에서의 농정개혁방향」(1998. 1.22), 국회정책토론회.
전상인, 2005, “NGO 주도 로컬 거버넌스 사례연구: 춘천시 쓰레기 매립장 부지선정의 경우”, 「환경논총」, 43: 253~267.
정규호, 2008, “풀뿌리 사회경제 거버넌스의 의미와 역할 : 원주 지역 협동조합운동을 사례로”, 「시민사회와 NGO」, 6(1): 113~145.
조성한, 2005, “거버넌스에 대한 새로운 이해”, 「국가정책연구」, 19(2): 47~68.
지역농업네트워크, 2007, 「농정분야 거버넌스 구현의 구체방안에 관한 연구」, 농어업·농어촌특별대책위원회.
지역재단, 2007, “농정변화에 대응한 농정추진체계 혁신방안”, 「심포지엄 자료집」(2007. 11. 14), 농어업·농어촌특별대책위원회.
탁명구, 2008, 우리나라 농정 거버넌스 실태 및 농업회의소 설립방안에 관한 연구, 단국대학교 대학원 석사학위 논문.
한국농촌경제연구원, 2009, 「지방자치단체의 농림투융자 국고보조금 운영 효율화 방안」.
한농연 농업정책연구소, 2009, “농업인단체의 위기 극복을 위한 방향 모색”, 「농정이슈보고서 09-03」.

<참고사이트>
일본 식료·농업·농촌정책심의회(www.maff.go.jp/j/council/seisaku/index.html)
일본 전국농업회의소(www.nca.or.jp)

<부록1>

농어민단체의 바람직한 농정협의체 구축에 관한 설문조사(단체용)

안녕하십니까?

농업 글로벌화시대를 맞아 우리 농업의 발전을 위해서 농업정책 수립 및 시행시 정부와 농업계를 대표할 수 있는 주체간의 체계적인 협력관계 구축하고 제도화의 필요성이 제기되고 있습니다. 특히 시군 지자체 단위에서도 농업생산자 및 관련 종사자들의 자발적 참여와 대표성에 기초하여 지방농정의 실질적인 운영을 협의하는 농정협의체가 필요합니다.

이에 한국농업정책학회에서는 현재 시군 지자체의 농업인단체의 현황 및 시군 농정당국과 농업인단체 사이에서 이루어지고 있는 협력실태를 파악하며, 양측으로부터 바람직한 농정협의체의 구축을 위한 다양한 의견을 도출하고자 합니다.

시군 지자체 농어민단체의 바람직한 농정협의체 구축방안에 대한 귀 단체의 고견은 본 연구의 결과에 다양한 형태로 반영될 것입니다. 바쁘시더라도 지역 농업의 발전을 위한 일이라 생각하시고 성의껏 응답해주시길 부탁드립니다. 또한 응답된 내용은 익명으로 처리되며, 학술적인 용도와 통계자료로만 이용할 것을 약속드립니다.

2009. 10. .

한국농업정책학회

1. 현재 귀하가 소속된 단체에 대한 설문입니다.

1-1. 귀 단체의 명칭은? ( )

1-2. 설립연도 ( )년

1-3. <u>시군단위에서의</u> 총 회원( )명, 이 중에서 상근활동자( )명, 일반회원( )명

2. 귀 단체의 가장 중요한 활동분야는?

① 농업인 연대활동 ② 교육 및 홍보활동 ③ 자원봉사활동 ④ 비영리사업

⑤ 기타(　　)

3. 현재 귀 단체는 지난 1년간 시군 농정의 **계획수립**에 있어서 농정당국과 협의를 하신 적이 있습니까?
① (　)없다　② (　)있다

4. **<3번 문항에 ①에 응답한 분만 응답하세요>**
귀 단체가 지역 농정의 **계획 수립에** 시군 농정당국과 협의를 하지 않는 이유는 무엇입니까?
① 불러주지 않아서
② 찾아가도 만나주지 않아서
③ 해봤자 소용이 없을 것 같아서
④ 귀 단체 자체의 문제 때문에(전문성, 인력 부족 및 유사 단체 간 알력 등)
⑤ 기타 (　　)

5. 귀 단체는 지난 1년간 시군 농정의 **추진과정**에 있어서 농정당국과 협의를 하신 적이 있습니까?
① (　)없다　② (　)있다

6. **<5번 문항에 ①에 응답한 분만 응답하세요>**
귀 단체가 지역 농정의 **추진과정**에 시군 농정당국과 협의를 하지 않는 이유는 무엇입니까?
① 불러주지 않아서
② 찾아가도 만나주지 않아서
③ 해봤자 소용이 없을 것 같아서
④ 귀 단체 자체의 문제 때문에(전문성, 인력 부족 및 유사 단체 간 알력 등)
⑤ 기타 (　　)

7. 지난 1년간 귀 단체는 시군 농정당국과의 의사소통을 주로 어떤 방식으로 하였습니까? 그 회수와 내용의 예를 간단히 적어 주십시오.
① 단체장과의 개별 면담이나 민원제기 등을 통한 의견 제출
(　회, 내용 :　　)
② 관련 행정 공무원과의 개별 면담이나 민원제기 등을 통한 의견 제출
(　회, 내용 :　　)

③ 물리적 시위를 포함한 비공식적인 의사 표현
(　　회, 내용 :　　)
④ 의사결정권한이 없는 공청회나 간담회 등을 통하여
(　　회, 내용 :　　)
⑤ 의사결정권한이 있는 위원회 등의 참여
(　　회, 내용 :　　)
⑥ 기타
(　　회, 내용 :　　)

8. 현재에도 지방정부와 농업인단체는 공식적이든 비공식적이든 다양한 방법으로 의사소통을 하고 있습니다. 현재 농정 의사결정 과정상 가장 큰 문제점은 무엇인지 1~2가지만 말씀하여 주십시오.

①_____
②_____

9. 지역농정협의체에 참여할 농민 단체는 어떻게 구성하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?
① 기존의 민간단체를 중심으로 하여 협의체를 구성하고 필요시 타 조직 입회시킴
② (읍면단위)지역별로 새로운 민간단체를 구축하여 협의체 구성
③ (지역의 주요)작목별 기존단체에다 새로운 작목단체를 포함하는 형태로 협의체 구성
④ 기타(　　)

10. 정부에서 앞으로 농업인단체 등으로 구성된 지역농정 협의체를 만들어 지역농정의 파트너로 하겠다는 구상을 알고 계십니까?
① (　)모른다　　② (　)알고 있다

11. 지역농정협의체의 구성에 찬성하십니까?
① (　)찬성　　②(　)반대
만약, 반대하신다면 그 이유는 무엇입니까?
이유:_____
_____

12. 지역농정협의체의 형태는 어떻게 해야 한다고 보십니까?
① 농업인 단체가 독립적으로 운영하고 지방정부와 교섭하는 형태
② 농업인 단체가 지역 전문가 및 지방정부 공무원 등과 함께 협의하는 형태
③ 기타 ( )

13. 지역농정협의체에서 농업인을 대표하는 단체의 구성은 어떻게 되어야 한다고 보십니까? 해당되는 사항 **모두 O표**하여 주십시오.
① 농업인 단체 대표 ② 농업인 대표(농업인단체에 포함되어 있지 않은)
③ 학계 전문가 ④ 시민 대표 ⑤ 품목별 단체 대표 ⑥ 농협 대표
⑦ 기타( )

14. 지역농정협의체와 지역농정 당국과의 의사소통은 어떤 방식이 바람직하다고 생각하십니까?
① 단체장 등 관련 공무원에 대한 개별 면담이나 민원제기 등을 통한 의견 제출
② 필요할 경우 물리적 시위를 포함한 비공식적인 의사 표현
③ 의사결정권한이 없는 공청회나 간담회 등을 통하여
④ 의사결정권한이 있는 위원회 등의 참여
⑤ 기타 ( )

15. 귀 단체는 시군 농정당국과 농정에 대해 공식적인 협의는 아니더라도 어떤 형식이든 의견을 표출하고 있을 것입니다. 가장 **자주 제기하는(혹은 가장 중요한) 민원이나 요구사항**은 무엇인지 중요한 순서대로 적어주십시오.
①_____
②_____
③_____

16. 아래의 농정 분야에서
16-1 시군 농정당국과의 협의가 **가장 용이하다고** 생각하는 분야 2가지? (,)
16-2 시군 농정당국과의 협의가 **가장 필요하다고** 생각하는 분야 2가지? (,)
① 농업농촌의 중장기 발전계획 수립
② 농업예산계획수립
③ 농업 예산 및 사업에 대한 평가
④ 민간단체의 전문적 지식이 필요한 사업
⑤ 주요 현안이 된 사업 및 정책

⑥ 대국민 홍보가 필요한 사업
⑦ 기타( )

17. 행정적 제도적 지원 이외에 지역농정협의체를 활성화하기 위하여 정부에서 해야 할 일이 있다면?
① 정부의 재정적 지원
② 자립화를 위한 특정 사업 운영권 지원
③ 교육 및 연수경비 지원
④ 정보제공
⑤ 기타( )

18. 지역농정협의체의 활동 범위는 어느 수준까지 되어야 한다고 생각하십니까? 필요한 것에 **모두 O표**하여 주십시오.
① 지역의 중장기농업발전계획 수립 ② 지역 농업발전계획의 시행과정에 참여
③ 작목별 생산 및 유통 조절 ④ 작목별 생산기술 개발 요청
⑤ 주요 농업기반시설 계획 ⑥ 작목별 생산기술 개발
⑦ 기타( )

19. 지역 농정협의체의 활동을 위하여 어떤 조직이나 시설이 필요하다고 생각하십니까? 필요한 것에 **모두 O 표**하여 주십시오.
① 사무원 ② 연구원 ③ 사무실 ④ 자료실 ⑤ 실험실 ⑥ 시험포장
⑦ 기타 ( )

20. 지역농정협의체가 장기적으로는 자립화하여 운영될 수 있는 기반을 갖춰야 한다고 보는데, 이를 위한 재원 확보는 어떻게 하는 것이 좋다고 생각하십니까?
① 정부지원
② 참여 단체의 분담금
③ 정부사업 참여를 통한 수익금
④ 자체 사업 수행을 통한 수익금
⑤ 작목별 경제사업을 통한 수익금
⑥ 기타( )

21. 지역에는 전국단위의 농민회 조직, 작목별 조직 등 다양한 단체가 활동하고 있습니다. 지역농정협의체를 조직하는 데 있어서 협의체 대표 선임 문제 등, 단체간의 갈등이 어느 정도 예상되는데 이에 대한 대책은 어떤 것이 있다고 생각하십니까?

_____

_____

_____

22. 주어진 예산 범위내에서 지역농업발전계획 수립을 한다면 사업의 예산배정을 둘러싸고 분쟁이 생길 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까? 만약 분쟁이 생길 가능성이 있다면, 이에 대한 해결책은?

_____

_____

_____

23. 귀 단체의 전국조직이 있습니까?

① ( )없다 ② ( )있다

<u>있다면</u> 전국조직의 지침과 지역의 의사결정과의 괴리가 생길 경우, 어떻게 행동하겠습니까?

① 전국 조직의 지침에 따른다

② 전국조직과 협의하여 조정한다

③ 지역의 의사결정에 따른다

④ 기타 ( )

24. 기타 바람직한 농정협의체 구축에 대하여 제안하고 싶은 의견이 있으면, 자유롭게 밝혀 주시기 바랍니다.

_____

_____

_____

_____

바쁘신데도 불구하고 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다. 여러분의 고견을 충분히 전달하도록 최선을 다하겠습니다.

<부록2>

농어민단체의 바람직한 농정협의체 구축에 관한 설문조사(시군용)

안녕하십니까?

농업 글로벌화시대를 맞아 우리 농업의 발전을 위해서 농업정책 수립 및 시행시 정부와 농업계를 대표할 수 있는 주체간의 체계적인 협력관계 구축하고 제도화의 필요성이 제기되고 있습니다. 특히 시군 지자체 단위에서도 농업생산자 및 관련 종사자들의 자발적 참여와 대표성에 기초하여 지방농정의 실질적인 운영을 협의하는 농정협의체가 필요합니다.

이에 한국농업정책학회에서는 현재 시군 지자체의 농업인단체의 현황 및 시군 농정당국과 농업인단체 사이에서 이루어지고 있는 협력실태를 파악하며, 양측으로부터 바람직한 농정협의체의 구축을 위한 다양한 의견을 도출하고자 합니다.

시군 지자체 농어민단체의 바람직한 농정협의체 구축방안에 대한 귀 단체의 고견은 본 연구의 결과에 다양한 형태로 반영될 것입니다. 바쁘시더라도 지역 농업의 발전을 위한 일이라 생각하시고 성의껏 응답해주시길 부탁드립니다. 또한 응답된 내용은 익명으로 처리되며, 학술적인 용도와 통계자료로만 이용할 것을 약속드립니다.

2009. 10. .

한국농업정책학회

1. 현재 귀하의 소속은?(소속기관 및 부서)

2. 현재 귀 지자체의 농정당국은 다음의 경우 지역 농업인단체와 협의를 하고 있습니까?

2-1 지역 농정의 계획 수립( )

2-2 지역 농정의 추진 과정( )

① 그렇지 않다 ② 그렇다

3. **사안별로 협의를 하지 않는 경우에만 응답하시기 바랍니다.**

3-1 농정계획 수립시 협의하지 않는 이유? (　　)

3-2 농정 추진과정에서 협의하지 않는 이유? (　　)

① 농정협의를 할 마땅한 농업인단체가 없다

② 농업인단체가 있으나 유명무실하다

③ 농업인단체가 있으나 이익단체와 같이 행동하므로 협의가 어렵다

④ 농정협의를 할 필요성을 느끼지 못한다

⑤ 기타(　　)

4. 현재 귀하가 속한 지자체의 농정당국과 농정협의를 할 수 있는 농업인단체가 있습니까?

① 없다　② 있다

4-1. 있다면 어떤 조직입니까?(대표적인 조직 순으로)

①

②

③

④

⑤

4-2 없다면 어떤 조직이 바람직하다고 생각하십니까?

5. 시군 농정당국과 농정협의를 할 농업인단체인 농정협의체의 구성은 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

① 기존의 농업인단체를 중심으로

② 새로운 농업인단체를 구축하여

③ 기존의 농업인단체에다 새로운 농업인단체를 포함하는 형태로

④ 기타(　　)

6. 지난 1년간 귀 시군에서는 지역 농업인 단체와의 의사소통을 주로 어떤 방식으로 하였습니까? 그 비중과 주요 사례를 간단히 적어 주십시오.(비중은 전체 100%)

① 단체장과의 개별 면담이나 민원제기 등을 통한 의견 제출
(　　%, 내용 :　　)
② 관련 행정 공무원과의 개별 면담이나 민원제기 등을 통한 의견 제출
(　　%, 내용 :　　)
③ 물리적 시위를 포함한 비공식적인 의사 표현
(　　%, 내용 :　　)
④ 의사결정권한이 없는 공청회나 간담회 등을 통하여
(　　%, 내용 :　　)
⑤ 의사결정권한이 있는 위원회 등의 참여
(　　%, 내용 :　　)
⑥ 기타
(　　%, 내용 :　　)

7. 현재에도 지방정부와 농업인단체는 공식적이든 비공식적이든 다양한 방법으로 의사소통을 하고 있습니다. 현재 농정 의사결정 과정상 가장 큰 문제점은 무엇인지 1~2가지만 말씀하여 주십시오.

①_____
②_____

8. 지역농정협의체와 지역농정 당국과의 의사소통은 어떤 방식이 바람직하다고 생각하십니까?
① 단체장 등 관련 공무원에 대한 개별 면담이나 민원제기 등을 통한 의견 제출
② 의사결정권한이 없는 공청회나 간담회 등을 통하여
③ 의사결정권한이 있는 위원회 등을 통하여
④ 기타 (　　)

9. 정부에서 앞으로 농민단체 등으로 구성된 지역농정 협의체를 만들어 지역농정의 파트너로 하겠다는 구상을 알고 계십니까?
① (　)모른다　　② (　)알고 있다

10. 지역농정협의체를 통한 농정협의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?
① (　)반대　　② (　)찬성
찬성, 혹은 반대에 대한 이유를 밝혀 주십시오.

이유:_____

_____

11. 지역농정협의체의 형태는 어떻게 해야 한다고 보십니까?

① 농업인 단체가 독립적으로 운영하고 지방정부와 교섭하는 형태

② 농업인 단체가 지역 전문가 및 지방정부 공무원 등과 함께 협의하는 형태

③ 기타 ( )

12. 지역농정협의체 구성은 어떻게 해야 한다고 보십니까? 해당되는 사항 **모두 O표**하여 주십시오.

① 농업인 단체 대표 ② 농업인 대표 ③ 학계 전문가 ④ 시민 대표

⑤ 품목별 단체 대표 ⑥ 농협 대표 ⑦ 기타( )

13. 현재 귀 시군의 농업인단체는 농정에 대해 공식적인 협의는 아니더라도 어떤 형식이든 의견을 표출하고 있을 것입니다. 가장 **자주 제기하는(혹은 가장 중요한) 민원이나 요구사항**은 무엇인지 중요한 순서대로 적어주십시오.

①_____

②_____

③_____

14. 아래의 농정 분야에서

14-1 지역 농업인단체와의 협의가 **가장 용이하다고** 생각하는 분야 2가지? (,)

14-2 지역 농업인단체와 협의가 **가장 필요하다고** 생각하는 분야 2가지? (,)

① 농업농촌의 중장기 발전계획 수립

② 농업예산계획수립

③ 농업 예산 및 사업에 대한 평가

④ 민간단체의 전문적 지식이 필요한 사업

⑤ 주요 현안이 된 사업 및 정책

⑥ 대국민 홍보가 필요한 사업

⑦ 기타( )

15. 지역농정협의체를 활성화하기 위하여 정부에서 해야 할 일이 있다면?

① 정부의 재정적 지원

② 자립화를 위한 특정 사업 운영권 지원

③ 교육 및 연수경비 지원

④ 정보제공
⑤ 기타(　　)

16. 지역농정협의체의 활동 범위는 어느 수준까지 되어야 한다고 생각하십니까? 필요한 것에 **모두 O표**하여 주십시오.
① 지역의 중장기농업발전계획 수립　② 지역 농업발전계획의 시행과정에 참여
③ 작목별 생산 및 유통 조절　④ 작목별 생산기술 개발 요청
⑤ 주요 농업기반시설 계획　⑥ 작목별 생산기술 개발
⑦ 기타(　　)

17. 지역 농정협의체의 구축과 원활한 활동을 위하여 어떤 형태의 지원이 가장 필요하다고 생각하십니까?
① 재정적 지원 ② 건물 및 비품지원 ③ 교육 및 연수 ④ 정보제공
⑤ 기타 (　　)

18. 지역농정협의체가 장기적으로는 자립화하여 운영될 수 있는 기반을 갖춰야 한다고 보는데, 이를 위한 재원 확보는 어떻게 하는 것이 좋다고 생각하십니까?
① 정부지원
② 참여 단체의 분담금
③ 정부사업 참여를 통한 수익금
④ 자체 사업 수행을 통한 수익금
⑤ 작목별 경제사업을 통한 수익금
⑥ 기타(　　)

19. 지역에는 전국단위의 농민회 조직, 작목별 조직 등 다양한 단체가 활동하고 있습니다. 지역농정협의체를 조직하는 데 있어서 협의체 대표 선임 문제 등, 단체간의 갈등이 어느 정도 예상되는데 이에 대한 대책은 어떤 것이 있다고 생각하십니까?

_____

_____

_____

20. 주어진 예산 범위내에서 지역농업발전계획 수립을 한다면 사업의 예산배정을 둘러싸고 분쟁이 생길 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까? 만약 분쟁이 생길 가능성이 있다면, 이에 대한 해결책은?

_____

_____

_____

21. 기타 바람직한 농정협의체 구축에 대하여 제안하고 싶은 의견이 있으면, 자유롭게 밝혀 주시기 바랍니다.

_____

_____

_____

_____

바쁘신데도 불구하고 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다. 여러분의 고견을 충분히 전달하도록 최선을 다하겠습니다.

<부록3>

정책토론회 토론 내용

○ 주제 : 농어민 단체의 바람직한 거버넌스 설계방안
○ 일시 : 2009. 12. 4. 14:30-17:00
○ 장소 : 한국농촌경제연구원 회의실
○ 주최 : 한국농업정책학회
○ 발제자 : 황연수(동아대 교수)·이상학(부산대 교수), 최세현(부산대 교수)
○ 토론자 : 손재범(한농연 사무총장), 오현석(지역아카데미 대표), 김 호(단국대 교수), 김중현(농림수산식품부 사무관), 김수석(농촌경제연구원 연구위원)

1. 손재범(한농연 사무총장)

○ 필요성에 대하여 찬성함.
- 실제적으로 설립해야 할 단계라고 인식하고 있음
- 2000년대 반 개방투쟁으로 역량을 소진하여 주체적으로 대응하지 못한 점을 반성하고 있으며, 최근 지역공모제라든지 광특회계 실시로 지역에서의 활동 매우 중요함
- 행정에 대한 협의, 견제가 더욱 필요
- 그래서 중앙에서는 역량제고방법의 모색·촉진을 위한 사무국을 두고 컨설팅, 조언, 자문, 모범사례 확산, 전파할 예정

○ 중앙협의체 역시 필요함.
- 유럽형태가 바람직하다고 생각함.
- 월 1회 정례 회의를 통하여 항상적 협의체 형태로 가는 것이 필요함.
- 부피는 가볍게 하더라도 민간농정협의기구 추진이 필요하며 농업회의소의 전 단계로서 기능할 수 있음.
- 제도, 법적, 재정적 지원 필요함. 프랑스는 농지세를 재원으로 하고 있음
- 지역 단위에서는 어떤 역할을 할 것인가? 그건 지역마다 달리 갈 수 밖에 없지 않겠나.
- 시군단위 지역사업으로서 교육, 급식, 브랜드 사업 등을 들 수 있을 것임.
- 참여 단체는 농민단체, 농협, 기술센터 등이 경쟁적으로 노력하여야
- 상향식으로 추진하여 중앙단위에서 사무국 역할을 하는 것이 바람직하지 않겠나.

2. 김 호(단국대 교수)

- 주체는 국가-시민단체-시장이 같이 해야 하지 않겠나
- 지방 단위에서는 지자체는 문제가 없을 것임. 시장, 기업은 누가? 그리고 시민사회는 누가 참여할 것인가?
- 일단 권력가진 자가 권력을 포기해야 하는데 쉽지 않을 듯함. 지자체도 공유의식을 가져야 하고, 농업인단체의 경우는 자발적으로 참여하되 책임성을 가져야 함.
- 상설기구로 하는 것이 바람직함.
- 2004년 농특위에서 가버넌스 문제를 논의할 때는 다음과 같은 사항에 대한 조정이 안되어 있었음. 의사결정방식, 관련조직들의 업무 분담, 농협과 같이 하향식으로 할 것인가? 농협중앙회의 권력 지방 이전 필요, 단체간의 이해관계, 지방의회와의 관계, 중앙농정과 지방농정간의 충돌문제는 어떻게 할 것인가의 문제.
- 완전한 거버넌스는 책임을 어떻게 지느냐와 관련이 있음.

3. 김수석(농경연 연구위원)

- 지방농정주체가 과연 있느냐, 농정당국이라고 하는데 농정당국이 누구냐?
- 현재는 지방농정주체가 없음. 지방농정주체는 농지이용계획을 실효성있게 해야 함.
- 농정협의체는 협의단계에서 합의로 발전한다는데 그것은 시간이 해결하는 것이 아니므로 처음부터 합의로 하는 것이 바람직함.
- 농정거버넌스 : 협치에는 자문-심의-협의-합의-위탁 등 여러 형태가 있음. 중요한 것은 형식적인 것을 실질화하는 것임.
- 왜 필요한가? 농업인의 대의기구가 없다는 점, 그리고 기초자치체 차원의 실질적인 협의를 하기 위해서 필요함.
- 문제는 농민단체간의 합의가 가능하겠는가?
- 조직화 과정에서 자체 고유업무가 필요하다고 보는데, 지도업무, 상담업무, 직업교육 등 기술센터의 민영화와 관련되며, 일본과 같이 땅 지키는 모임 등과도 관련되지 않겠나?

4. 오현석(지역 아카데미 대표)

○ 정책사업의 의사결정은 책임 분배를 어떻게 할 것인지 결정해야 함
○ 중앙의 농정예산 분배문제도 결정해야 함
- 거버넌스 : 누가 대표할 것인가, 임무를 어떻게 부여할 것인가.

- 시군단위에서 정책기반이 없다. 스스로 지역을 어떻게 가꾸겠다는 생각이 없다.
- 민간 쪽에는 리더십이 없다
- 앞으로 포괄보조금제와 관련, 어떻게 지역 계획을 입안할 것인가가 심각한 문제임. 농업에서 농촌으로 시각을 전환하는 것도 필요함.
- 어떤 사업을 하고 누구에게 배정할 것인가에 대한 절차와 명분을 담보할 수 있어야 함.
- 민간부문의 대표성 문제로서 농업관련 인사 외에도 외부 인사를 참여시켜야 하는데 어디까지 참여시키느냐도 쟁점이 될 것임)
- 거버넌스는 지방농정체계의 근본적인 변화를 초래하는데 이에 대비해야 할 것임.
- 중앙정부지원방식이 바뀌며, 시군통합도 진행되고 있음. 재정악화로 기존 기구들 예컨대 농협의 신경분리, 농촌공사 등의 기능변화가 예상되는데 이런 부분도 고려해야 할 것임.
- 프랑스의 경우를 보면, 거버넌스가 60년대 초반 글로벌화, 시장개방에 따라 중대농들이 정책 공동관리주체로서 기능을 하면서 농업관련기구들(농협, 농촌공사 개편)을 공동 관리하게 되었음. 좌우동거정부, 농업직능단체조직 개편, 농민단체의 방어전략, 협동조합의 시장장악문제, 사회보장체제의 개편, 등등 문제를 창구 통일하기 위하여, 농업회의소를 설립하게 되었는데 아무튼 그들을 인정하고 지역개발 파트너로 인정하게 됨.
- 지역에서 어떤 툴로 어떻게 자원을 배분할 것인가가 중요할 것임. 그러나 중앙단위에서는 법적 기구라 하드라도 역할이 잘 작동하지 않으므로 구태여 기능강화하지 않아도 되지 않겠나.
- 이제 새로운 링을 만들어야 함. 기존의 중앙에서 지방으로, 관에서 민간으로, 그리고 소비자와 사회단체에 맡기는 것이 필요함.
- 기능문제와 관련하여 지도사업 등은 집행이 어렵고 농정기획이나 입안 같은 것은 가능하지 않겠나 생각함.