

## 지역농업 추진주체의 형성 및 발전과정 -아산시 친환경농업 생산자 단체의 사례-

김 태 연\*

### The Embeddedness of Farmers Groups in Rural Areas : The Case of an Organic Farmers Group in Asan City

Kim, Tae-Yeon

This study explores the development process of an farmers' group in Asan City that now plays an important role in the development of organic farming of the region. While increase in income in general may be one of main purposes making farmers join or form a group, the farmers group in Asan, instead, has tried to form a cooperative of local organic farmers. In doing so, they experienced a lot of difficulties and learnt by trial and error. As a result, the farmers' group has recently developed in terms of business and organisational growth. The growth is not merely due to the growth of organic food markets but also due to the strong internal ties and trust that made possible to expand into food processing as well as to do social and cultural activities for the rural residents. It implies that trust and cooperative identity between farmers should be the most important thing to be locally embedded farmers groups in a specific region.

Key words : *farmers group, embeddedness, network, organic farming*

## I. 서 론

최근 농촌발전 패러다임은 급속히 변화하고 있다. 기존의 패러다임이 주로 농업발전과 농촌발전을 동일시하여 농업생산성의 향상을 통한 농촌발전을 모색했던 것에 비해 최근에는 농업과 비농업을 포함하여 농촌지역의 다양한 경제활동을 모색하는 새로운 농촌발전정책으로 변화하고 있다. 이러한 새로운 농촌발전정책은 지역 간 인적, 물적, 제도적 자원의

\* 단국대학교 환경자원경제학과 교수

차별적인 성격에 기반을 두고 지역 특성에 적합한 발전목표와 전략을 수립하여 시행해야만 한다. 이러한 형태의 농촌발전을 추진하기 위해서는 지방분권을 통한 지역 농업 및 농촌정책의 자율성 확대와 농촌지역 이력 추진할 각종 농산업관련 단체 및 기관의 협력이 필요하다. 최근 서구에서는 농업 및 농촌정책의 지방분권화와 농촌지역 기관 및 단체의 파트너십 형성과 사회경제적 능력(Capacity Building)을 향상시키기 위한 각종 연구와 정책이 시행되고 있는 것이 바로 이러한 이유 때문이다.

그러나 우리나라에서는 최근까지 생산자 단체 또는 조직은 대부분 경제적 효과와 성과를 제고하기 위한 방편으로 고려되었다. 먼저 우리나라 농업이 소농구조로 이루어져 있었기 때문에 농업 경영단위의 규모화를 통해서 대규모 농장의 운영상의 효율성을 제고하기 위한 방편으로 고려되기 시작하였다. 이는 또한 소량생산에 따른 유통 및 판매에 있어서의 불이익을 최소화하고 대규모 시장 상인과의 거래에서 대등한 관계를 형성하기 위한 방편이었다. 또 한편으로는 생산과정에서의 협동으로 노동력 부족을 해소하고 노동비를 절감하기 위한 방편으로 고려되었다. 결국, 개별 농가단위로는 규모의 경제를 얻을 수 없는 현실적 한계를 극복하기 위한 대안으로서 생산자 조직의 육성을 고려하였던 것이다.

이러한 정책적 방안은 농산물 시장의 개방과 세계화의 진전으로 인해 각 지역별로 자체적인 농업의 생존방안을 마련해야 하는 상황에서는 변화될 필요가 있다. 즉, 생산자 조직이 단순히 회원의 경제적 이득을 증가시키는 목적에서 벗어나 좀 더 총체적으로 지역농업의 생존 내지는 경쟁력을 높이기 위한 활동을 수행해야 한다. 따라서 생산자 조직의 기능과 역할도 기존의 경제적 분야에 한정되었던 것을 넘어서서 재검토될 필요가 있다.

지역발전에 있어서 생산자 조직은 경제적인 측면에서는 지역농업의 생존과 경쟁력을 강화할 수 있는 방안을 마련하는 역할을 해야 한다. 즉, 지역 농업의 실태와 문제점에 대한 지역주민의 인식을 공유하기 위한 활동을 수행하고 이후 좀 더 구체적으로 생산·유통·가공에 관한 공동사업을 실시하기 위한 노력을 경주하여야 한다. 또한 사회경제적인 측면에서는 현재 지역사회의 문제가 무엇인지 찾아내고 개선하는 활동을 할 수 해야 한다. 그 대상 분야는 생활환경, 교통, 육아 및 교육 등을 포함한다.

이와 같이 농촌지역의 발전을 위해서 사실상 농업분야 생산자 조직이 매우 중추적인 역할을 수행해야 함에도 불구하고 현실적으로 농업생산자 조직이 경제적·사회적인 면에서 그 역할을 충실히 수행하고 있는 경우를 발견하기란 쉽지 않은 일이다. 지역농업의 현황과 발전에 대한 관심이 증대되고 있지만 실제 그 기반을 이루고 있는 지역농업 추진주체, 즉 지역 내 농산업 관련 기관 및 단체들의 형성과정과 연관관계 등에 대한 연구는 부족한 실정이다. 따라서 지역농업을 특성화시키고 발전시키기 위한 방향이 전반적인 농업의 생산특화도 등의 일반적이고 정량적인 지표에 의해서 판단되고 있는 실정이다(김정호 외 2005).

이는 지역의 사회경제적 특성에 따른 차별적인 발전전략을 필요로 하는 새로운 농촌발전 패러다임의 전제조건을 충족시키지 못하게 되고 따라서 지역 간 특색 있는 발전방향이

무엇인가에 대한 의문을 제기하게 된다. 또한 일반적인 지역 경제발전이 대부분 대규모 공장 등의 유치를 통한 산업생산의 증대를 통해서 이루어진다는 사고에 머무르게 됨으로써 지역농업의 발전이 실제 지역발전에 미치는 영향과 역할이 간과되는 결과를 초래하고 있다. 따라서 지역의 사회경제적 특성에 기반하여 형성·발전되어온 지역농업 추진주체에 대한 역사적·사회적·경제적 관점의 연구가 필요한 실정이다.

그러므로 이 연구는 우리나라 유기농업 발전에 중요한 역할을 담당해온 아산시의 친환경농업 생산자 단체를 사례로 하여 지역농업 추진주체의 형성과 발전과정을 살펴봄으로써 현재와 같은 농업위기 상황에서도 지역농업 생산자 단체가 지속될 수 있는 이유가 무엇인지 밝히고자 한다. 이를 위해서 이 연구는 아산시 친환경농업 생산자 단체의 출판물과 관계자와의 면담을 통해서 다음과 같은 4가지 분야에 대해서 살펴보고자 하였다. 우선, 지역농업 추진주체의 형성과정을 살펴본다. 즉 사례 단체의 형성과정에 대한 역사적 관점의 분석을 실행함으로써 초기 형성과정에서의 문제점과 어려운 점을 어떻게 극복할 수 있었는지 밝히는 것이다. 둘째로 조직의 발전과정에 대해서 살펴본다. 사업적 측면이 아닌 조직의 운영측면에서 어려웠던 점과 이를 해결할 수 있었던 방안에 대한 조사를 통해서 조직발전의 주요 계기가 무엇인지 밝히는 것이다. 셋째로는 사업의 운영 및 성과에 대해서 분석한다. 사례 단체의 사업내용과 운영과정 및 조직체계를 검토함으로써 지역농업 운영기관들 간에 사업성과나 조직운영상의 특징이 무엇인지 살펴보고자 한다. 마지막으로 사업 및 조직운영과정에서 지역 내외의 타 기관과의 협력관계를 살펴본다.

## II. 지역농업 추진주체와 지역발전

### 1. 주민참여형 지역개발의 개념

지역발전을 이루는데 있어서 생산자 조직의 기능과 역할을 논하기 이전에 “주민참여형” 지역개발이란 무엇이고 이것이 이전의 지역개발과는 어떻게 다른지 인식할 필요가 있다. 주민참가형 지역발전은 최근까지 진행된 지역발전이 지역주민의 요구와 의사를 무시한 채 일방적으로 중앙정부 또는 외부 세력에 의해서 이루어진 외생적인 지역발전이라는 비판으로부터 제기되었다. 소위 외생적 농촌개발이라고 불리는 이 방법은 농촌의 낙후성을 극복하기 위해 주로 물리적인 시설과 자원의 개선에 초점을 두었다. 따라서 농촌의 개발을 위해서는 1차 산업의 생산성 향상과 구조개선, 하부구조 건설, 자본유치 장려 등이 주요 초점이었다. 이러한 지원은 지역 자원의 현황이나 내재적 발전을 위한 잠재력을 전혀 고려하지 않고 단순히 외부의 경제적 힘이 지역발전에 가장 중요한 것으로 간주한 것이다(Lowe 외, 1999).

이러한 외생적 농촌개발 방법을 비판하면서 등장한 내생적 농촌개발 방법은 주로 지역의 부존자원(기후, 토양비옥도, 수질, 오염정도 등)이 무엇인가에 초점을 두고, 또한 장기적인 지역발전에 필수불가결한 요소이면서 각 지역마다 독특한 지역의 사회적, 경제적, 문화적 네트워크가 어떻게 구성되어 있는가에 중점을 두고 있다(Dijk, 1995). 이러한 요소들을 살펴봄으로써 이 방법은 궁극적으로 지역의 “제도적 능력”<sup>1)</sup>을 배양함으로써 지역의 경제적, 사회적, 문화적 환경을 개선하는 것을 목표로 설정하고 있다. 이러한 내생적 농촌개발은 기본적으로 농촌에 관련된 주체(개인, 사업체, 공동체, 그리고 단체들)의 잠재성과 그 문화적·자연적 자원을 개발함으로써 농촌지역의 독특한 강점들을 강화하려고 하는 것이며 이는 다음과 같은 ‘농촌’에 대한 인식에서 출발하고 있다.

농촌의 기본적인 특징은 소규모 공동체, 각종 활동이나 시설들의 낮은 집중도, 인적 재정적 자원의 제한, 강한 사회적 관계 그리고 점진적이고 비정규적인 변화의 속도 등이다. 이러한 특징들이 다시 농촌공동체들의 서로 다른 특징을 만들어 낸다. 이러한 농촌개발을 위한 지역 간의 서로 다른 현실적인 요구사항들을 가장 잘 알 수 있는 곳이 바로 농촌공동체 그 자체이다(필립로우·김태연, 2003).

이러한 각 지역별로 차별적인 농촌의 특징과 요구사항을 파악하기 위해서 필요한 것이 참여이다. 즉, 참여는 한편으로는 농촌발전을 수행하기 위한 수단으로서의 역할을 한다. 수단으로서의 참여는 농촌개발 사업의 효과와 효율성을 향상시키기 위해 지역 주민들의 자원과 지원을 묶어내는 것이고 이를 통해서 정책적 조치들은 좀 더 농촌의 요구를 반영할 수 있고 농촌의 사회적, 문화적 환경에 보다 더 잘 적용될 수 있을 것이다.

그러나 참여는 목적 그 자체로서의 역할을 하기도 한다. 즉, 농촌발전의 궁극적인 목적은 참여를 통해 지역주민의 능력을 향상시키는 것이고, 이는 경제적, 정치적 측면에서 농촌의 도시 의존성과 주변지역으로서의 한계성을 극복할 수 있는 유일한 방법으로 간주되고 있다. 이는 ‘발전’을 참여의 과정으로 정의하고 있기 때문이다.

발전이라는 것은 단순히 사업을 수행하는 것이 아니며, 좁은 의미의 경제적인 측면에 국한된 목적을 성취하는 것은 더더욱 아니다. 발전은 하나의 과정으로서 지역 리더십, 기업 등의 혁신적인 활동 문화와 같은 사회적 생산물을 창조하는 것, 그리고 지역주민들이 당면한 위기와 기회에 적극적으로 그리고 효과적으로 대처할 수 있도록 주민들의 능력을 향상시키는 것이다(Lowe 외 1999).

1) 제도적 능력이란 지역에 미치는 외부의 영향력에 능동적으로 대처하고 내적자원들을 동원하는 능력을 의미한다. 이를 ‘제도적 견고성(Institutional thickness)’(Amin, 1998)이라고 부르기도 하며, 이는 지역 내에 뿌리내린 사업들을 통한 경제적 발전뿐만 아니라 그 지역의 발전과정에 다양한 지역단체와 기관들이 참여해야 한다는 것을 강조하는 것이다.

결국 주민참여에 의한 지역발전이란 지역의 역량을 향상시키는 것(역량배양(Capacity-Building))이라고 할 수 있으며 이는 “사람의 지식과 기술 그리고 태도를 강화하는 것을 의미하고, 이는 그들이 그 지역의 발전을 성취하고 지속할 수 있도록 하기 위한 것”(Lowe 외 1999)이다. 이를 위해서는 다음과 같은 두 가지 조건이 시행되어야 한다. 첫째는 어떤 지역 주민이 그 지역의 발전에 공헌할 수 있는 역량과 기술을 갖고 있는가 하는 것을 파악해야 하고 둘째, 그들이 발전과정에 실질적으로 참여함으로써 자신들의 역량과 기술을 발휘할 수 있는 기회를 가질 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 역량배양이란 단순히 개인보다는 지역발전이 공헌할 수 있는 전체 지역주민의 능력에 적용되고, 이는 기술개선, 새로운 형태의 조직설립 장려, 그룹과 공공기관 및 단체들 간의 새로운 형태의 연관관계를 촉진하는 것을 통해서 강화될 수 있다.

또한 이러한 주민참여의 추진은 암묵적 또는 명시적으로 기존의 지역정치 구조에 대한 개혁을 시도하는 것이다. 이것이 중앙정부의 의사를 농촌지역에 전달하기 위한 목적으로 형성된 현재의 행정적인 구조가 특정한 농촌지역 또는 사회계층의 요구를 전달하기에는 부적절하다는 것이다. 따라서 참여적인 농촌발전의 추진은 농촌지역의 실질적인 다양성을 반영할 수 있는 지역범주에 기반을 둔 다른 형태의 대표성이 필요함을 인식하는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 농촌지역의 생산자 조직은 주민 참여를 통한 지역의 역량배양에 중추적인 역할을 하는 주체이자 그 대상인 것이다.

## 2. 생산자 조직의 역할

생산자 조직의 역할은 거시적으로 보면 중앙정부 또는 외부기업 등이 지역의 다양한 자원을 파괴하는 방향으로 지역개발을 추진하려고 할 경우 이에 대응하여 지역주민의 요구를 반영한 자체적인 지역개발의 목표와 방법을 제시하는 역할을 할 수 있다. 이를 위해서는 지역자원의 현황과 향후 발전 방향에 대한 주민의 요구를 명확히 파악하고 있어야 한다. 물론, 일정한 지역적 범위에서 제기되는 주민들의 다양한 의견을 모두 대변하지는 못하더라도 최소한 농업 생산자들의 요구를 반영한 대안을 제시하는 역할을 수행해야 한다.

한편, 미시적 차원에서 보면 지역 내 경제활동의 다원화에 기여한다는 것이다. 대도시 경제에서도 마찬가지지만 특히 농촌지역에서는 소규모 경제활동의 연쇄적인 고리를 형성하는 것이 지역경제발전의 매우 중요한 요소이다. 따라서 농업부문 내에 또는 1차 생산물을 기반으로 한 다양한 가공업과 서비스업이 지역 내에 조성될 수 있도록 기반을 제공하고 또 부분적이거나 지역 내 일자리 창출에 기여할 수 있다.

또한 생산자 조직은 지역의 사회경제적인 문제를 다룸으로써 농촌지역 개발에 필요한 사업을 주도하는 역할을 할 수 있다. 우선, 생산자 조직이 지역의 대표적인 조직으로 인정받기 위해서는 현재 지역사회의 문제가 무엇인지 찾아내고 공론화시키는 것이라고 할 수

있다. 말하자면 낮은 차원의 지역사회개발 운동이라고 할 수 있다. 그 대상 분야는 생활환경, 교통, 육아 및 교육 등이 될 수 있다. 이러한 분야에 대한 완벽하고 체계적인 해법을 제시하지는 않더라도 최소한 지역 주민이 현재 직면하고 있는 문제가 무엇인지에 대해서 서로 공유할 수 있도록 해야 한다. 이러한 문제를 지역 자체 내에서 해결할 수 있을 경우 생산자 조직은 지역주민이 공동으로 참여하는 방안을 모색할 필요가 있으며 그렇지 못할 경우 외부에 도움이나 지원을 요청할 구체적인 방안을 제시할 필요가 있다.

경제적인 측면에서 지역농업의 생존과 경쟁력을 강화할 수 있는 방안을 마련하는 역할을 해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 지역 농업의 실태와 문제점이 무엇인가에 대한 지역주민의 인식공유가 선행되어야 하며 이를 자체적으로 실행하기 어려울 경우 외부 전문가의 도움을 구하는 것도 생산자 조직의 역할이다. 이후 구체적으로 생산, 유통, 가공에 관한 공동사업을 실시하는 문제는 당시의 상황과 여건에 따라 신중적으로 결정하고 행동해야 하며 이를 위해서는 조직 자체의 유연적인 운영체계도 중요하다.

이러한 경제적, 사회적인 활동을 진행하면서 지역주민과 회원들에게 지속적으로 지역의 문제에 관심을 갖고 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공하는 것이 중요하다. 이것은 일정한 교육 프로그램을 통해서 이루어질 수도 있고 아니면 비공식적으로 사업과정에서 얻은 경험을 전파하는 형식이 될 수도 있을 것이다.

### Ⅲ. 아산시 친환경 지역농업 추진주체의 형성 및 발전과정

현재 아산시에서 친환경 지역농업을 추진하고 있는 단체는 크게 「아산시 한살림 생산자 연합회」(이하 : 「생산자연합회」), 「푸른들영농조합법인」(이하 : 「푸른들」)으로 구분된다. 그러나 이 둘은 내부적으로 기능상 구분되는 것이며 사실상 「푸른들」이 「생산자 연합회」를 모태로 형성된 것이기 때문에 「생산자 연합회」와 「푸른들」을 동일한 아산 지역농업 추진 주체로 간주하여 설명하겠다.

#### 1. 아산시 친환경농업 생산자 단체의 형성 과정

아산시 「생산자 연합회」와 「푸른들」은 1970년대부터 시작된 유기농업운동을 기반으로 형성된 것이며 그 과정은 크게 내부 조직의 형성단계, 외부 조직과의 연계단계, 조직의 외연적 확대단계 등 세 단계로 구분할 수 있다.

##### 1) 내부 조직의 형성 단계

1975년 지역 농민들이 유기농업을 시작한 시기부터 1987년까지의 기간이다. 주로 농민운

등을 중심으로 내부 조직이 형성되었으나 여러 가지 경제사업의 실패와 더불어 실질적인 생산자 조직의 구성에는 실패한 시기이다. 다만 이러한 과정을 통해서 지역에 잔류한 소수 핵심적인 농민들 간의 신뢰는 더욱 더 제고되었다고 할 수 있다.

〈표 1〉 아산시 친환경 농업 추진주체의 초기 형성 과정

연 도	활 동 내 용
1975년	유기농업 강좌를 계기로 농민 100여명이 유기농법을 시험적으로 적용
1979년	YMCA 양곡조합운동(음봉교회 주도)
1980년	교회중심의 무공해 쌀 직거래 운동(적자 누적으로 실패)
1982년	산정리 영농회 조직(마을 직거래운동(40농가) 실시, 적자누적으로 실패)
1986년	직거래 중단 및 조직 해체(적자누적, 소값 파동 - 청년 5명만 잔류)

이 시기에 일어난 각종 활동과 그 시행착오를 간략히 정리하면 <표 1>과 같다. 먼저, 1975년 당시 종합농법연구회<sup>2)</sup>에서 시작된 유기농업강좌에 아산시 음봉면 산정리 주민들 약 200여 농가가 참여하였으며 이를 토대로 약 100여 농가가 참여하여 도라지의 유기농 재배를 2년 간 실시하였다. 이를 통해 유기농업 재배방법의 유효성을 검증하였다.

이러한 2년 간의 성과를 토대로 1979년 YMCA 양곡조합운동을 산정리의 음봉교회를 중심으로 전개하였다. 양곡조합운동은 당시 사회문제화 되었던 고리채를 상환하여 농가부채를 감소시키는 것을 주요 목적으로 하였다. 당시 30%에 육박하던 고리채를 대신하여 약 13% 정도의 이자율로 농민에게 대부를 해 주는 것이다. 그러나 실제 농가의 소득을 증가시키지 못하는 것이기 때문에 농가부채의 감소에 큰 효과를 거두지 못했다. 따라서 무공해 쌀 직거래를 통해 소득증대로 농가부채를 해소하려는 방향으로 전환한다.

이에 따라 1980년에 서울 등지의 인권교회를 대상으로 한 무공해 쌀 직거래 운동을 시작하였다. 서울의 잘 알려진 인권교회를 시작으로 해서 점차 대상 교회를 확대하는 방식으로 진행하였다. 여전히 음봉면 산정리 농가를 중심으로 이루어졌으며 농민들이 자연적인 방식으로 재배한 무공해 쌀의 판로를 확대하기 위해서 시작하였다. 그러나 교회와의 거래관계에서 미수금이 회수가 잘 되지 않아 적자가 발생하여 실패하였다. 이를 통해서 교회중심의 직거래 보다는 좀 더 큰 규모의 직거래 사업이 필요하다고 인식하였으며 당시 발생된 부채를 회원들이 균등하게 부담하는 것으로 교회 직거래 사업을 정리하고 마을 단위 사업으로 전환하였다.

2) 현재 활동 중인 유기농업협회의 초기 형태이며 당시 전남 장성군을 중심으로 활동하였다.

1982년에 음봉면 산정리 영농회(일명 : 산정회)를 조직하여 마을 중심의 농산물 직거래 사업을 실시하였다. 산정리 40여명의 마을 청년이 참여하여 서울 지역을 6개 지역으로 나누어 주문을 받고 직접 쌀을 배달하는 형태로 시작하였다. 이 사업은 경제사업이었기 때문에 과거 마을의 운동권과 비운동권 그룹으로 분리되어 있던 농민들을 영농회로 통합하는 효과가 있었으며 한편으로는 YMCA에서 했던 마을공동체 운동을 지속하는 것이었다.

판매방식은 입소문에 의존한 홍보와 직거래 방식으로 과거 교회운동의 형태와 동일하였으나 당시에 설립되기 시작한 유기농산물 판매장에 대한 공급도 시작하였으며 매장 공급으로 인한 소득이 매우 높았다. 1984년 이후 매출 물량이 증가하면서 비용도 증가하였지만 한편으로 미수금도 증대하여 결과적으로 적자가 증대하는 현상이 발생하였다. 운송차량은 임대를 하고 회원들이 무보수로 일했는데도 유통비용 증가에 따른 대책을 마련하지 못했기 때문에 적자가 발생하였다. 이러한 적자에도 불구하고 공동체 운동의 틀에서 사업을 수행했기 때문에 바로 파산하지 않고 어느 정도 지속될 수 있었다.

그러나 1984년의 소값 파동에 따라서 1985년부터는 더 이상 적자보전을 하기 불가능하여 1986년부터 직거래 사업을 중단하였다. 또한 소값 파동에 따라서 당시 40여명에 달했던 청년층이 탈농하면서 최종적으로 산정리에 5명 정도의 청년만이 잔류하게 되는 상황이 나타나서 산정리 조직도 해체되었다. 즉, 경제사업이 실패하면서 운동의 상승효과도 함께 없어졌으며 자체조직의 생성이 불가능한 상황에 직면하게 되었다.

결국, 이 시기에는 지역의 농민을 조직화하고 기존의 유통이 아닌 직거래를 통해 농가소득을 제고하려는 노력이 있었지만 농민들의 유통 경험 부족이라는 내적인 요인뿐만 아니라 소값파동과 같은 외적인 요인이 결합되면서 지역농업 조직화가 실패했다고 할 수 있다. 이러한 내부 역량의 한계에 직면해서 그 돌파구로 추진한 것이 당시 등장하기 시작한 한살림과의 연대라고 할 수 있다.

## 2) 외부조직과의 연계 단계

1987년 한살림과의 연대가 시작되는 시기부터 2000년 지역농업 선포식 이전까지의 기간이다. 「한살림」과의 연대를 기초로 하면서 친환경 농업과 지역 공동체라는 의식을 서로 결합하는 시기이다.

〈표 2〉 아산시 친환경 농업 추진주체의 외부관계 형성 과정

연 도	활 동 내 용
1987년	한마을 공동체 설립 및 한살림과의 유통 시작(산정리 9농가 참여)
1994년	시단위 작목회 구성(4개 조직의 연합체 - 총 30농가)
1996년	한살림 아산시 생산자 연합회 창립



연 도	활 동 내 용
1997년	회원 간 갈등 발생 및 회원 감소(유통전략에 대한 이견발생 - 1차 위기)
1998년	연합회 회원 확대를 위한 홍보활동 전개 지역농업의 실현을 위한 리더그룹의 논의(한살림의 발전방향과 연계)

이 기간 동안 아산시 생산자 조직은 「한살림」과의 유대를 기초로 하면서 기타 다른 단체와의 연계관계를 도모하거나 공동체의 운영을 어렵게 하는 생산자 그룹과 결별하는 과정을 거쳤다. 이를 통해서 친환경 농업과 지역 공동체라는 의식을 서로 결합하게 되는데 여기에는 1997년부터 제기되기 시작한 지역농업의 개념을 받아들이는 것이 중요한 계기로 작용하였다.

물론, 당시에 지역농업의 명확한 개념과 구체적인 추진방안이 제시되었던 것은 아니지만 이러한 의식적인 틀 속에서 핵심적인 리더 농가들이 고민하기 시작한 것이 생산자 조직을 보다 강화시키는 결과가 되었던 것이다. 당시의 몇 가지 중요 사건을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 1987년 한마음 공동체의 설립이다. 1986년 한살림농산에서 시작된 한살림이 창립함에 따라 한살림과 함께 도농직거래 운동을 시작하였으며 한살림이 점포와 성당조직을 갖고 있기 때문에 이를 이용한 안정적인 판로가 가능하다고 생각했었기 때문에 참여하였다. 그러나 초기에는 산정리에서 현 회장인 이호열 회장 혼자서 참여하여 자신이 생산한 유기농산물을 한살림에 납품하였으며 이후 1987년 산정리의 9농가(19명)가 참여하는 한마음 공동체를 결성하여 본격적으로 한살림 사업을 시작하게 되었다.

사업 방식으로는 초기에 한살림 직거래로 유기농 쌀만을 직거래하였으며 이후 공동농기계 사용 사업을 실시하여 이앙기를 구입하고 4명이 함께 공동사용 하는 형태로 협업을 시작하였다. 1990년도부터 한살림 납품 품목이 증가되어 오이, 미나리, 부추 등의 채소를 공급하였으며 직거래 발전의 획기적인 계기가 되었다. 이러한 소수의 농민들이 한살림 유통을 담당하면서 직면하게 되는 소량 출하에 따른 경비증가 문제를 당시 음봉농협에서 매일 소량 물량의 출하와 운송을 도와줌으로써 해결하였다. 즉, 소량의 물품을 서울로 운송하는데 농협의 계통출하에 이용되는 차량을 이용하도록 허가해 준 것이다.

이러한 발전을 토대로 1994년에 아산시 차원의 작목회를 구성하여 마을단위 사업에서 시단위 사업으로의 확대를 시도하였다. 마을단위에서 시단위로 확대한 이유는 유기농업의 규모를 확대하기 위해서이며 마을단위 보다 큰 단위로 생산, 유통하는 단위가 필요했기 때문이었다. 이를 위해 1994년 아산시 영인면에 한마음 공동체의 제2농장을 건설하였고 영인

3) 그러나 이 협업은 회원 한 명이 이앙기 수리를 위해 가던 중 교통사고를 당하면서 내부 분란이 야기되어 중단되었다.

면 지역 농민에게 한살림에 가입토록 권유하여 초기 10여 농가가 가입하여 가람공동체를 형성하였으며 이후 17농가까지 증가하였다. 이를 기초로 음봉면의 한마음공동체, 영인면의 가람공동체, 개인농가가 참여하고 문화패가 후원회로 참여하는 시단위 작목반 연합회를 결성한 것이다.

이 뿐만 아니라 1994년은 아산시 유기농업 발전의 전환기라고 할 수 있다. 당시는 UR 협정에 대한 영향이 가시화되는 시점이므로 경제사업을 포함하는 지역 농업의 장기적인 발전을 위한 운동에 전념했던 시기였다. 정부가 UR 대책으로 10년 계획을 제시함에 따라 아산도 10년 계획 작성하여 1994~2004년까지 현장 생산기반 조성사업 계획을 마련하여 회원간에 공유하였다. 이러한 계획을 토대로 당시 채소단지 조성사업<sup>4)</sup>을 유치하였으며 이 사업으로 유리온실 4천평을 조성하였다. 이 사업에는 당시 농민운동에 참여하고 있는 핵심 농민들이 참여하여 음봉 산정리, 영인 신봉리, 염치읍, 배방면 등 4개 지역에 유리온실을 조성하였다.<sup>5)</sup>

이러한 시단위 작목회로의 확대 사업은 산정리의 유기농업 규모가 적고 또 리조트가 개발되고 있는 상황에서 유기농업의 기반이 약화될 것이라는 전망에 따라서 실시된 것이다.<sup>6)</sup> 즉, 장기적으로 아산시의 유기농업이 본격적으로 발전할 수 있는 지역으로 확대시킨 것이라고 할 수 있다. 따라서 1990년대 중반부터는 당시 농민운동을 함께 했던 다른 단체<sup>7)</sup>와의 연대도 강화하였다.

본격적인 지역농업 추진주체의 형성은 1996년 한살림 아산시 생산자 연합회의 설립이다. 초기 시단위 작목회 구성에 참여했던 한마음공동체, 가람공동체, 히타수도작 생산자회 그리고 풍물패 후원회 등 4개 조직이 생산자 연합회로 발전한 것이다. 초기 회원농가는 약 30여명 정도였으며 현재와 같이 별도의 면단위 지회를 구분하지는 않았지만 각 조직이 자연스럽게 서로 다른 면단위 지역에 속해있기 때문에 면단위 지회조직도 갖춘 것이라고 할 수 있다. 당시 연합회 전임실무자는 없었으며 농민 중에서 회장, 부회장, 총무를 선출하여 연합회를 운영하였다. 연합회의 업무는 주로 한살림으로 유통될 물량에 대해 농민과 계약재배를 추진하고 생산과정을 관리하며 수확 후 출하하는 것이었다.

4) 총 사업비 33억 2천만 원에 자부담 50%의 조건으로 선정되었다.

5) 음봉면과 영인면의 유리온실은 유기농업으로 채소를 재배하였으나 생산 물량은 적었으며 이 유리온실을 시공하는데 있어서 일반 유리의 투과율이 떨어져서 일본에서 수입한 F그린 하우스(필름)로 건설하였으며 일본의 생산 업체에서 직접 시공하였다. 따라서 현재까지도 사용하고 있으며 아산시 오이작목회에서 소유·운영하고 있다. 한편, 염치읍과 배방면의 유리온실은 일반 농법으로 채소를 재배하여 가락동에 출하하는 형태로 운영되었으나 수지타산이 맞지 않아 파산하였다.

6) 현재 산정리에는 6농가만이 유기농업에 참여하고 있다.

7) 1989년도 면단위 활동으로 아산 미생물 연구회와 퇴비농법연구회 활동이 있었다. 14-5 농가가 참여하였으며 일본의 히마도모현과 교류하여 기술을 발전시켰고 이를 하우스에 접목하는 활동을 하였다.

이와 같이 1994년부터 아산시 차원으로 확대하기 시작한 것이 아산시 친환경 지역농업 조직의 1차 확대시기라고 할 수 있다. 그러나 1997년 유통경로의 다변화 전략에 대한 내부 이견으로 회원 탈퇴 현상이 발생하면서 생산자 연합회가 조직위기에 직면하였다. 한살림과의 유통만을 유지하자는 주장과 다른 유통경로를 병행하자는 주장이 대립하여 다른 유통경로를 모색코자 하는 농민들이 탈퇴하여 회원농가가 15명으로 반감되는 위기에 봉착하였다.

당시는 유기농산물의 생산 후 판로의 확보에 어려움을 겪고 있었던 상황이므로 이 판로 문제를 해결하겠다는 외부의 유혹을 버리기 어려웠다. 그러나 한 생산조직에서 두 가지 판매처의 상품 기준을 모두 충족하기는 어렵기 때문에 한 조직을 통한 유통만을 시행하는 것이 바람직하다는 것이 한살림 중심 유통을 주장하던 그룹의 견해였다. 따라서 조직이 두 개의 그룹으로 나누어졌고 이후 두 가지 유통경로를 병행하자는 그룹(약 15명 정도)이 조직을 탈퇴한 것이다. 이러한 내부분란은 사실상 조직의 운영 및 향후 발전방향에 대한 이견이라고 볼 수 있으며 이를 계기로 잔류 회원들 간에는 조직의 정체성과 목표가 더욱 강화된 측면이 있다. 따라서 잔류한 조직원 간의 유대 및 협력관계와 정신적인 단결력 측면에서는 오히려 긍정적인 작용을 했다고 볼 수 있다.

1988년부터 본격적으로 생산자 연합회의 확대를 위한 활동을 시작하고 더불어 지역농업을 추진하였다. 조직의 위기를 넘긴 후 잔류한 15명의 회원을 중심으로 결속을 다지고 1998년부터 면단위 설명회를 개최하면서 회원확보에 주력하였다. 한살림에 대한 선전과 회원확보는 친환경 지역농업이 살길이라는 인식하에 시단위 회원확보를 위한 홍보활동 시작한 것이다.

그러나 유기농산물의 판로가 한살림 유통으로만 제한되어 있고 기타 판로의 확대가 어려운 상황에서 신규 회원의 증가는 기존 회원의 생산 및 판매물량 감소를 의미하는 것이므로 신규 회원 확대에 대한 기존 회원의 반대가 일부 있었다. 이러한 반대에 대해 친환경 농업이 확대되지 않으면 기존 생산자도 어려워질 것이고 또 지역농업 차원에서 이러한 활동을 수행해야 함으로 설득하면서 선전 및 홍보활동을 강화할 수 있었다.

이러한 기존 회원의 소득감소 우려는 한살림의 성장과 아산시 생산자 연합회 회원의 확대가 절묘하게 일치됨으로써 해결되었다. 즉, 한살림이 친환경 농산물에 대한 소비자의 인식이 제고되면서 급격히 확대되었고 이 과정에서 선도적으로 회원을 확보한 아산시의 생산물량을 공급받으면서 아산시의 생산 및 판매물량도 자동적으로 증가되었다. 따라서 아산시 생산자 연합회가 한살림의 중추적인 세력으로 급격히 증가하였고 아산지역에서도 한살림에 대한 인지도가 증가하였으며 이러한 친환경 농업(물량 및 생산자의 확대)의 성장은 2004년까지 지속되었다.

이와 같은 아산시 친환경 농업의 성장 배경에 가장 중요한 계기가 되었던 것이 기존 회원들이 본인의 손실이 예상되고 있었던 상황임에도 불구하고 신규회원의 확대에 동의해 준 것이 매우 중요했었다. 결과적으로는 모두 이익을 보았지만 당시에는 누가 보아도 기존

회원의 소득감소가 예상되는 상황이었기 때문에 자기희생적인 생각이 없이는 결행하기 쉽지 않은 일이었다. 이러한 과정에서 1998년 15명 정도에서 시작된 회원이 2000년도에 30여 명 정도로 회복 되었으며 이후에는 급격히 증가하였다. 결과적으로 과거 회원 간의 갈등과 혼란이 정리되면서 더욱 더 조직적 결속이 강화된 것이며 여기에는 주로 지도부 간의 갈등을 정리한 것이 매우 중요했다.

이 과정에서 사단법인 한살림에서 1997년부터 제기되기 시작한 지역농업의 개념을 받아들이고 아산지역에 어떻게 적용할 지를 내부적으로 고민하기 시작하였다. 당시 사단법인 한살림에서는 부여에 딸기 작목반을 중심으로 한 견고한 조직이 있기 때문에 이를 근거로 지역농업을 시험하려고 했다.

그러나 한살림의 지도부가 참여하고 활발한 지역의 농민조직은 있었지만 지역을 대상으로 한 구체적인 활동방향 및 이를 추진할 활동력이 없어서 거의 시도도 하지 못하고 실패하였다. 이러한 경험을 토대로 1999년부터 아산에서는 구체적으로 어떻게 지역농업을 실현할 것인가를 고민하기 시작하였고 이에 따라 2000년에 지역농업 선포식을 개최함으로써 향후 아산의 친환경 농업이 지역농업을 추구하고자 함을 천명하였다. 물론 구체적인 방안이 있었던 것은 아니지만 외부에 향후 운영방향을 공개하는 것만으로도 다른 사람들의 이해와 관심을 증폭시킬 수 있는 매우 중요한 계기가 되었다.

### 3) 조직의 외연적 확대 단계

조직의 외연적 확대가 일어난 기간은 1999년 「푸른들」의 창립 이후 현재까지의 기간이다. 이 시기는 지역농업의 형성 및 추진이라는 목표로 지역 생산자들 간의 결속을 다진 후 경제적, 사회적 사업의 성장뿐만 아니라 다른 기관과의 협력이 증대되는 시기였다. 이 기간의 가장 큰 특징은 회원의 급격한 증가와 아산시청의 적극적인 지원 그리고 「푸른들」의 성장이라고 할 수 있다. 먼저, 회원의 감소를 경험한 이후 자체 회원의 확대가 생산자 조직의 생존에 매우 중요하다고 판단하고 적극적인 홍보와 회원확대 작업에 돌입하였으며 이 과정에서 내부 불만의 설득이 매우 중요했다. 또한 이 시기 소비자 인식의 변화와 함께 친환경 농산물에 대한 소비도 급증하여 한살림도 급격히 성장함에 따라 아산시에서 생산 및 공급하는 물량도 자연스럽게 증가하였다. 한편, 이와 함께 아산시청의 친환경 농업 생산에 대한 적극적인 지원으로 각종생산 및 저장시설을 개선할 수 있었고 이를 기반으로 「푸른들」의 사업영역이 급격히 확대되었다.

〈표 3〉 아산시 친환경 농업 추진주체의 확대 과정

연 도	활 동 내 용
1999년	푸른들 영농조합법인 설립(콩나물 생산 및 납품)

연 도	활 동 내 용
2000년	아산시 친환경 지역농업 선포식(생산자 연합회 발전방향의 공개 천명)
2001년	친환경 지구사업 지정 및 면단위 지회 결성(4개면)
2002년	천안아산 생활협동조합 설립 및 지회 확대(8개 지회)
2003년	식품가공공장 준공 및 지회 확대(10개 지회)

이 시기부터는 아산시 친환경 농업에 중추적인 분야로 「푸른들」이 등장한다. 즉, 가공 및 유통사업이 활발히 이루어지면서 매출액의 급격한 상승이 이루어지며 여기에는 가공업의 시작 및 확대뿐만 아니라 천안아산 생활협동조합을 형성한 것도 중요한 계기로 작용하였다. 이와 더불어 2005년부터 시작된 농림부의 지역농업 클러스터 시범사업은 지역 내 다양한 농업관련 조직과 단체들 간의 협력을 도모하는 계기를 제공하였다.

이 시기의 중요 사건으로는 먼저, 1999년에 「푸른들」을 창립한 것이다. 이전까지 한살림에 콩나물을 공급하던 충주의 콩나물 공장이 폐쇄(이전 담당 농민의 사망)되면서 이를 아산이 맡게 되면서 설립된 것이다. 초기 무농약 콩나물 300봉을 한살림에 공급하는 것을 책임지면서 활동을 시작하였으며 장기적으로 아산시 친환경 농산물의 유통, 가공과 판매를 담당하기 위해서 설립되었다. 당시 주요 회원들이 1,000만원을 출자하였으며 출자금에 대한 배당 10% 이외에는 전액 재투자하는 것으로 약속하였고 이러한 재투자금으로 당시 푸른들영농조합법인 실무자를 채용할 수 있었으며, 이후 천안아산 한 살림 생협을 만들 수 있었다.

이러한 사업의 성과를 기초로 2000년에 지역농업 선포식을 거행하였다. 아산시 「생산자 연합회」가 지역농업을 추진함을 모든 관계자에게 천명한 것으로 지역 내 농민운동 핵심 리더 그룹들 간의 고민을 통해서 지역농업 선포식을 개최하였던 것이다. 시장, 국회의원, 시도 의원, 농협장들을 내빈으로 참석하도록 하였으며 이를 계기로 아산시장이 처음으로 물류유통을 위한 2.5톤 냉동탑차를 지원하였으며 이것이 생산자 연합회가 아산시에서 처음으로 지원받은 사업이었다. 이후 대지구 지원사업을 통해서 물류센터 건립비용을 지원받았으며 시청에서 많은 정책적 지원을 받았다.

이러한 지역농업 선포식에 따라서 2001년에 친환경 지구사업 지정 및 면단위 지회를 결성하였고, 친환경 지구사업에 따라 물류센터 등 각종 생산기반 시설을 개선하였다. 또한 회원의 확대에 따라 4개면에 지회를 결성하였고 이후 2002년에 8개 지회, 2003년에 10개 지회로 확대하였다. 또한 2002년도에 천안아산 생활협동조합을 출범하였고, 2003년 식품공장을 준공하여 생산품을 확대하였다. 아산시로부터 2억원<sup>8)</sup>의 예산(총 예상 비용의 50%)을 지

8) 당시 가공공장 건설소요 자금에 대한 인식이 없었기 때문에 2억 원을 지원받은 것이고 실제로 완

원반아서 건설하여 두부생산을 시작하였다. 2005년부터는 두유 등 다른 품목의 가공품 생산으로 확대하였다.

#### IV. 사업의 성과 및 조직운영 방식

##### 1. 사업내용과 성과

「생산자 연합회」는 생산계획, 관리, 교육 및 조직관리를 전담하고 있다. 농민에 대한 기술 지도나 생산관리, 점검이 실무자들의 업무이다. 이를 위해서 과수, 축산, 수도작 등으로 구분된 생산분야 담당자들이 있으며 현재 회장을 포함해서 총 7명이 실무자로 근무하고 있다.

「푸른들」은 생산 이후의 단계, 즉 수확하고 난 이후의 모든 일을 담당한다.<sup>9)</sup> 현재 대표 이사를 포함해서 총 33명이 근무하고 있으며 농산물의 저장, 출하관리와 각종 시설관리, 식품가공공장도 운영하고 있다. 특히, 가공공장은 처음에 콩나물로 시작해서, 두부, 두유, 배즙, 양파즙으로 확대되었고 아산지역 학교급식에도 관여하고 있다. 한편, 2006년부터 영농 사업단을 발족하여 고령농민들의 농작업을 대행하고 있는 사업도 실시하고 있다.

「푸른들」의 수익은 1차 농산물의 매출 수수료와 제품 판매 이익으로 나누어지는데 2001년 불과 2억여원에 불과하던 매출액이 2002년 13억원, 2003년 55억원, 2004년 106억원, 2005년 120억원으로 성장했다. 1차 농산물을 출하에 따른 매출 수수료는 채소의 경우 7%, 쌀 수매의 경우 4.5%~2%를 받는 것이며 여기에는 「생산자 연합회」의 사무국 운영비로 사용되는 연합회비(1%), 가격진폭에 따른 보상을 위한 기금인 안정기금(1%), 유기축산의 실시를 목적으로 적립하는 축산 발전기금(1%)가 포함되어 있다. 이외에 가공품인 콩나물, 콩국물, 두부, 통밀가루, 두유, 양파즙, 배즙 등이 2006년도에 전체 매출액의 20%를 차지하는 정도로 성장하였다.

최근에는 새로운 콩나물 공장을 송악면 평촌리에 설치하여 기존 생산량의 50%(900봉)를 생산하도록 하였고, 면단위 또는 마을 단위 조직의 역량강화를 위한 자금원으로 사용하도록 하기 위해서 이전하였다. 송악지회에서 자금을 마련하여 부지를 구입하도록 하고 지회에서 운영을 담당하며 판로는 총 900봉의 콩나물을 푸른들영농조합법인을 통해서 판매하는 방식이다. 현재는 900봉 수준에서 안정적인 공급을 하도록 하는데 중점을 두고 있다. 그리고 송악지회에서 콩나물 공장의 설립을 위해 출자한 자금에 대한 배당을 제외하고는 모

공되고 정상운영이 되기까지 총 30억 원 이상의 자금이 투자되었다.

9) 푸른들영농조합법인 정관상의 업무분야는 집단재배 및 공동작업, 공동이용시설의 설치 및 운영, 농기계 및 시설 대여, 농작업 대행, 공동출하, 가공, 수출, 관광농업 및 부대사업으로 구성된다.

든 잉여금을 지역사회(지회)를 위해 사용하도록 하고 있다.

이러한 소규모 농가공공장의 지회 이전은 다른 면(지회)으로도 확대할 예정이지만 실제 현장에서 공장의 건설을 위한 부지마련 자금도 쉽지 않은 상황이어서 쉽게 전파되지 못하고 있다. 이러한 소규모 농가공공장의 지회 이전은 다른 면(지회)으로도 확대할 예정이지만 실제 현장에서 공장의 건설을 위한 부지마련 자금도 쉽지 않은 상황이어서 쉽게 전파되지 못하고 있다. 이러한 가공공장의 분산은 각 지역에 콩의 생산을 확대하거나 일자리 창출에 매우 중요한 기여를 하고 있으며 이를 통해 마을사업-지회사업-시단위 사업의 유기적 연관관계를 형성하는 것을 궁극적인 목표로 추진하고 있다.

생산자 연합회의 운영자금은 「푸른들」의 지원에 의해 주로 이루어진다. 농민들로부터 받는 매출 수수료의 1%를 연합회 운영비로 지원하고 있으며 여기에 대응자금으로 수수료 1%에 해당하는 금액을 「푸른들」의 비용에서 지원하고, 이 이외에 출자금의 1%를 운영비로 사용한다. 그러나 현재 생산자 연합회의 독립회계는 없으며 「푸른들」의 회계에 통합하여 사용하고 있다.

생산자 단체가 고용한 인력도 매우 큰 폭으로 증가하였다. 초기 지역 생산자 단체에서 한살림과의 교류 또는 업무추진을 위해 실무자 파견이 필요하다는 요구에 따라 시작된 생산자 단체의 사무국은 현재 총 40여명의 실무직원이 근무하는 법인으로 성장하였다. 그럼에도 불구하고 이직 인원이 자주 발생하고 있어서 지속적으로 인력이 부족한 실정이며 최근 지역농업 클러스터 시범사업이 전개됨에 따라 시청과의 업무조율뿐만 아니라 각종 사업을 진행, 감독하기 위한 인원도 필요한 실정이다.

장기적으로 지역농업을 경영한 인력을 육성하기 위한 장학사업도 실시하고 있다. 지역 출신 농민 자녀들의 대학 학비를 지원하는 장학사업은 장기적으로 지역에 연고가 있는 인력을 육성하기 위한 것이다. 대학 등록금을 1회 지원하는 장학사업을 통해서 현재까지 총 87명의 학생이 혜택을 받았으며 방학 중에 이들 간의 모임을 개최하여 상호 유대를 돈독히 하고 있다. 또한 최근에는 인근 대학과 산학협력을 체결하여 연간 1천만 원의 장학금도 기부하였다.

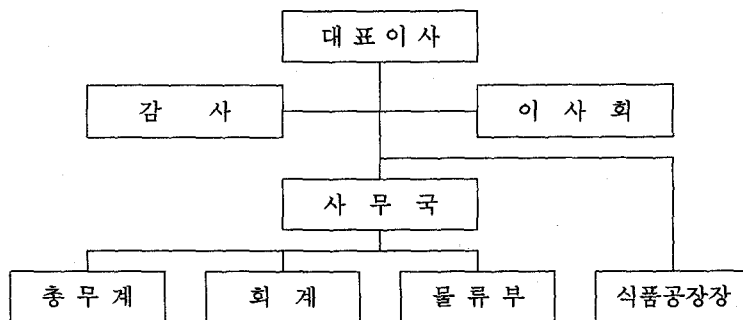
이외에도 지역사회개발을 위해 보호가 필요한 분야에 각종 자원봉사기금을 지원하고 있다. 아산 푸드뱅크, 음봉지역 자체센터 강사료 지원, 소년소녀가장 지원 등 지역 내 사회적 문제의 해결을 지원하고 있다. 연대사업비 명칭으로 매년 약 3,000만원을 책정하고 있다. 현재 이러한 비용지출에 대해서 불만을 갖고 있는 사람들도 있지만 향후 인력의 양성 및 후계자 양성에 필요하다. 장기적으로 친환경농가만으로 구성된 지회단위 자원봉사단체를 형성함으로써 친환경 농업이 지속적으로 확대, 정착하도록 유도하는 것도 필요할 것으로 생각된다.

## 2. 조직 운영방식

아산 친환경 농업 생산자 단체의 운영은 주로 기존 리더 그룹의 결정과 실무자에 대한 설득과정 및 임무 부여로 이루어진다. 현재까지 여러 번의 조직형성의 시행착오 과정에서 서로 간의 신뢰를 갖고 있는 리더그룹의 의견이 전체적으로 매우 중요한 영향을 미친다. 이들 리더 그룹은 지금까지 아산시 친환경 농업의 장기적인 비전과 전략을 세우는데 매우 중요한 역할을 하였으며 따라서 미래 발전방향에 대한 인식을 공유하고 있는 상황이다. 따라서 현재 이들 리더 그룹이 각각의 하부 조직 대표 역할을 수행하고 있으며 이들의 직책은 항상 상황이 변할 때 마다 바뀌고 있다. 즉, 고정적으로 어떤 직책을 전문적으로 담당하지는 않고 서로 간의 개인사정도 감안하면서 매우 신축적으로 운용되고 있다.

한편, 리더 그룹과 중간 관리자의 관계는 주로 개별적인 면담과 만남의 자리를 통해서 조직 내부의 일과 향후 발전방향에 대한 면밀한 대화와 상호이해를 토대로 임무가 부여된다. 즉, 담당자 회의를 통해서 각자에 대한 임무가 부여되는 것이 아니라 회장이 개별적으로 담당자를 만나서 현재의 상황과 할 일에 대한 깊은 대화를 나누고 이 과정에서 임무가 주어지는 것이다. 이러한 개별적인 대면과정을 통해 운영되기 때문에 실제 회장과 리더그룹의 업무는 많아지지만 실행과정에서의 불협화음은 거의 없는 상황이다.

결국, 공식적인 경로를 통한 의사결정 보다는 비공식적이고 관습적인 형태의 의사결정이 이루어진다고 할 수 있다. 이러한 조직운영 형태가 지금까지는 큰 문제가 없었지만 향후 사업 분야가 확대되고 전문적인 영역이 필요할 경우가 나타나면 반드시 개선되어야 할 것이다.



〈그림 1〉 푸른들 영농조합법인의 조직체계

## 3. 생산자 단체의 지역 네트워크 관계

### 1) 지역 농협과의 관계

초기에는 영농 자금을 대출해 주거나 친환경 농산물을 구매하는 것, 그리고 운송해 주는



데 많은 도움을 받았다. 생산자 단체가 어려운 시점에서는 적자수매뿐만 아니라 소량의 농산물이라도 한살림으로 매일 운송해주기도 하였다.

현재도 지역 농협과는 원만한 관계를 유지하고 있으나 「생산자 연합회」와 「푸른들」의 역량이 커지면서 사업적인 관계는 많이 축소되어 농산물 수매 과정만을 도와주고 있는 상황이다. 특히, 친환경 농업의 증대에 따라 지역 내 계통출하 물량이 매우 적어서 유통사업이 존폐위기에 있는 지역농협에 대해서는 유통사업의 유지를 도와주기 위해 수확 농산물의 「푸른들」 저장고까지의 운송을 맡겨 수수료를 지급하고 있다.

## 2) 지자체와의 관계

아산시청과의 관계는 정책사업 지원기관과 수혜기관이라는 입장이므로 긴밀한 협력관계가 지속되었다. 특히, 2000년도 냉장 탑차를 지원받은 이래로 집중적인 지원을 받았다. 이러한 아산시의 지원이 현재와 같이 「푸른들」이 성장할 수 있는 기반이 되었다.

다만, 최근에 생산자 단체의 역량이 급격히 성장하고 또 아산시 담당 공무원의 능력을 능가할 정도의 사업 기획 및 추진능력을 갖게 되면서 행정 절차를 중시하는 시청과 사업의 원활한 추진을 시도하는 생산자 단체 간의 갈등이 나타나게 되었다. 특히, 최근 지역농업 클러스터 사업의 실시과정에서 생산자 단체와 지자체 간의 갈등이 나타나게 되었는데, 주로 원칙적인 행정절차를 적용하는 방식을 선호하는 지자체와 실정에 맞는 신속적인 행정처리를 요구하는 생산자 단체 간의 갈등이라고 할 수 있다. 이러한 문제는 서로 간의 여건에 대한 학습과정을 통해서 해결될 수 있다.

## 3) 지역 대학과의 네트워크 관계

한편, 지역 대학과는 이전에 간헐적으로 이루어져 왔던 협의체계가 최근 지역농업 클러스터 사업을 계기로 긴밀한 협의체계를 형성하는 것으로 발전하였다. 사업의 추진과정에서 발생하는 제반 문제에 대해 수시로 협의할 수 있는 관계를 형성하여 클러스터 사업 이외의 사안에 대해서도 긴밀한 협의가 이루어지고 있다. 특히 아산에 연고가 있는 대학 졸업자를 채용함으로써 사업의 기획 및 추진에서 그 역량을 제고하였다.

# V. 결론 및 시사점

아산시 지역농업 추진주체의 사례로부터 지역농업 추진주체가 성공적으로 형성되어 사업적인 면에서나 사회적인 면에서나 지역의 중요 단체로서 정착하기 위해서는 내부적 결속을 기반으로 다양한 시행착오의 경험이 필요함을 알 수 있다. 아산시 사례로부터 향후 지역농업의 중심 단체들이 지역농업 발전의 주체로서 성장하기 위해서 필요한 성공요인과

배격해야 할 저해요인을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 성공요인을 보면 첫째, 리더가 다양한 문제에 대해 중심적인 역할을 수행하는 것이 필요하다. 단순히 조직이나 조직원의 이익을 위한 자기희생을 강조하는 일반적인 인식과는 달리 아산시 친환경 지역농업 단체 사례연구를 통해서는 장기적인 조직발전의 비전 제시와 투명한 조직 운영이 가장 중요한 것으로 나타났다. 자기희생적인 활동이 불필요한 것은 아니지만 지나치게 리더의 희생을 강조하는 것은 종종 조직의 와해나 손실의 원인을 리더 탓으로만 돌리게 하는 경향과 연관될 가능성이 많다.

둘째, 농민운동을 근간으로 한 리더간 또는 리더와 조합원 간의 신뢰관계의 유지가 중요하다. 특히, 조직의 와해 위기를 성공 요인으로 변화시킨 것에 주목할 필요가 있다. 실제 단순히 조합원에게 보다 많은 소득을 안겨주는 사업의 성공은 성공적인 사업수행 기간에는 잘 유지되지만 사업운영의 어려움이 닦쳤을 경우 서로 협력해서 해결해 나가는 풍토가 조성되기 어렵다. 따라서 경제적인 이익이 아닌 인간적인 상호 의존관계의 형성을 통해서 공동체 의식을 함양함으로써 조합원의 공동 희생을 강조하는 것이 필요하다.

셋째, 외부기관 및 단체와의 네트워크 관계 형성이 중요하다. 1970년대 이래로 국제적으로 내생적 발전에 대한 관심이 증가하고 있지만 최근 서구의 발전론 연구에서는 내생적 발전과 외부와의 연계 관계에 초점을 두는 신내생적 발전론이 대두하고 있다. 이러한 이론적인 경향에서 의미하는 것처럼, 이 연구의 사례에서도 초기 조직의 형성은 내부적인 노력에 의해서 이루어졌다고 하더라도 조직적인 성장이나 사업의 확대에는 외부 단체와의 연결이 중요한 계기로 작용하였다. 따라서 이러한 외부 기관 및 단체와의 네트워크 형성이 생산자 조직의 형성과 발전에 매우 핵심적인 요소라고 할 수 있으며 이는 조직내부의 강화에도 도움이 된다.

넷째, 가공품의 생산이 매우 중요하다. 농업 생산이 중심인 농촌지역에서 보다 많은 부가 가치를 지역 내에 잔존시키기 위해서는 가공업의 창업이 매우 중요하다. 사례에서도 2003년부터 식품가공업을 시작하여 불과 3년 만에 총 매출액의 20%를 차지할 정도로 성장하였다. 이러한 가공업은 특정 품목의 과잉시 이를 일부라도 보전할 수 있는 방법이 되기도 한다. 현재 아산시 친환경 농업 생산자 단체에서는 향후 조직 발전을 위해서 식품가공업이 필수불가결한 존재가 되었다.

아산시 친환경 농업 생산자 단체의 사례를 보면서 지역농업 추진주체가 지속적인 발전과 성장을 거두기 위해서 배격해야 할 요인들을 살펴보면, 첫째로 조직적 이기주의를 버려야 한다. 지역농업 추진주체의 발전에 가장 중요한 원칙은 공동의 이익을 목적으로 한 행동이어야 한다. 그러나 조직 내부의 의사결정과정에서 조직 또는 회원들만의 배타적인 이익을 추구함으로써 지역 전체의 이익과 요구를 무시하는 결과를 초래하는 행위는 배격해야 한다.

둘째, 독단주의를 배격해야 한다. 지역문제에 대해 생산자 조직이 주체적으로 해결하는

것과 독단적으로 해결하는 것을 혼동해서 지역 내 다른 단체와 갈등을 야기하는 것을 피해야 한다. 이러한 문제는 대체로 한 두 사람의 리더에 의해서 조직이 운영되면서 대외적인 명성을 얻거나 사업규모가 확대된 경우에 종종 나타나는 현상이다. 이러한 상황을 피하기 위해서는 지역 내 다른 조직과의 네트워크를 강화하고 각종 정보공개를 통해서 지역주민이 이해할 수 있는 합리적인 수준에서 의사결정이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

셋째, 조그마한 성공을 경험하고 향후 큰 사업도 성공할 수 있다는 생각에서 무리하게 외부자금을 차입하는 과대망상주의를 버려야 한다. 지역농업 기반과 역량이 부족함에도 불구하고 무리한 사업 확장을 시도하면서 정책사업의 수주에 집중하는 것을 피해야 한다. 실제로 정치적인 협상을 통해서 계속적으로 중앙정부 또는 지자체의 정책사업을 수주하여 공적인 예산으로 지역농업을 유지·발전시킨 경우도 있다. 하지만 이러한 행위는 지역농업의 대외의존도 즉, 정부정책 의존도를 더욱 더 증가시키기 때문에 지속적인 발전이 어려운 형태라고 할 수 있다. 이러한 상황을 막기 위해서는 중앙부처에서 정책사업 대상자를 선정함에 있어서 실제 정책적인 지원이 긴요한가에 대한 판단이 선행되어야 하며 사업시행과정에 대한 모니터링을 통해서 정책적인 지원예산이 효과적으로 사용되고 있음을 점검하여야 한다.

넷째, 조직 또는 리더의 출세지상주의를 배격해야 한다. 지역농업의 역량이나 내부 조직의 강화와 지속적인 혁신에 신경을 쓰기 보다는 단기적인 성과를 과대 홍보함으로써 대외적인 명성을 쌓고 정책적인 지원을 더 얻으려고 노력하는 경우이다. 이런 경우는 통상 조직의 리더가 대외적인 홍보의 중심에 위치하기 때문에 내부 회원들의 시기와 불만이 야기될 수 있고, 또 내부적으로는 리더의 위상이 더욱 강화되어서 민주적인 의사결정이 어렵게 된다. 따라서 리더 중심의 홍보가 아닌 업무와 성과 그리고 실무 담당자를 중심으로 한 홍보체계가 형성되어야 하고 실제 그 홍보과정을 생산자 조직에서 통제·조정할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

[논문접수일 : 2007. 5. 10. 최종논문접수일 : 2007. 6. 8.]

## 참 고 문 헌

1. Amin, A. 1998. An institutional perspective on regional economic development, A paper for OECD conference on regional development, Boras, Sweden.
2. Dijk, G. 1995. Policy failure and Endogenous Development in European Agriculture. Ch. 4 in Ploeg, J & Dijk, G.(eds.), 1995, Beyond Modernization : the impact of Endogenous Rural

Development, Van gorcum. pp. 70-84.

3. Lowe, P., C. Ray, N. Ward, D. Wood, and R. Woodward. 1999. Participation in rural development, Centre for Rural Economy, European Foundation for the improvement of living and working conditions, European Communities.
4. 김태연. 2006. 아산시 자원순환형 친환경 지역농업 클러스터 사업 자체 평가보고서, 아산 친환경 지역농업 클러스터. 단국대학교.
5. 박학용·차봉현. 2006. 한국의 부농들 - WTO 시대의 희망 농업 보고서, 부키.
6. 아산시. 2005. 아산시 자원순환형 친환경 지역농업 클러스터 사업계획, 아산시청.
7. 아산시. 2005. 아산친환경농업 클러스터 협의회 회의자료, 산업경제국 농정과. 아산시청.
8. 아산시. 2006. 아산친환경농업 클러스터 협의회 회의자료, 산업경제국 농정과. 아산시청.
9. 이호열. 2006. 아산시 친환경 지역농업의 태동과 발전, 아산친환경 지역농업 클러스터 워크샵, 2006년 7월 28~29일. 아산시 도고면. 사단법인 아산친환경 지역농업 클러스터.
10. 필립 로우·김태연. 2003. 유럽 농촌발전정책의 개념과 방법. 한국농촌개발정책의 방향과 유럽·일본의 경험, 2003년 농정연구센터 국제심포지엄. 농정연구센터.
11. 충남도청. 2006. 지역농업 클러스터 모니터링 자료, 지역농업 클러스터 도지원단 회의 자료.
12. 푸른들 영농조합법인, 각 년도. 푸른들 영농조합법인 대의원 정기총회 자료. 푸른들 영농조합법인.
13. 한살림 아산시 생산자 연합회. 2006. 한살림 아산시 생산자 연합회 정기총회 자료, 한살림 아산시 생산자 연합회.