

지역농정과 농업회의소

- 지역농정의 농정참여, 협치 현황, 농업회의소의 필요성 -



황만길 원장
전북지역농업연구원

1. 농정 거버넌스의 경험

가. 농정 거버넌스를 향한 실천적 경험의 한계
십수년전 지역의 농민단체 대표자들과 숙의한 끝에 상설기구는 아니라 할지라도 비상설기구의 농민단체 대표자 협의회를 정례적으로 갖기로 하였다. 협의회는 주요 목적은 자치단체장과 정기적인 간담회를 공식화해 농업·농촌의 공통과제를 꺼내놓고 토론을 통해 지방농정에 반영하자는 것이었다. 의도는 좋았고 자치단체장의 수용결과도 부분적으로 좋았지만 협의회를 앞장서 추진한 입장에서 빠져린 자괴감과 한계에 직면했다. 상당수 대표자들은 사전협의회와 조율을 충분히 거쳤음에도 불구하고 자기 조직, 품목, 농장의 민원과 지역적인 이익을 관철시키기 위해 불쑥불쑥 논의조차 없었던 의제를 꺼냈다. 수만 명의 지역농민을 대표한다는 대표자들이 자신들의 농장이익을 위해 대표자협의회와 단체장과의 간담회를 활용한 셈이 되었다. 이유는 두 가지였다. 경험과 전문성 부재, 도덕성의 부재

외에는 설명할 길이 없었다. 경험과 훈련을 통한 극복이 과제였던 셈이다.

농정심의회 역시 농민단체장이나 일부 독농가가 참여 해 수십 가지 사업과 수백 명의 사업계획서를 심의한다. 깊이 있는 토론과 심의는 애초부터 불가능하다. 농정심의회의 운영방식을 혁신하기 위해 무던히 문제를 지적했어도 대부분 지자체의 농정심의회는 행정과 기술센터에서 올린 순위에 의해 농림사업자를 선정하는 것으로 그 역할이 한정되어 있다.

농민단체의 협의 끝에 좀 더 결합력이 강한 농민연대를 조직했다. 여전히 대표자협의회 수준의 문제가 극복되지 못하고 있다. 품목단체 대표자는 자기 품목의 이해관계에 매몰되고 지자체와의 관계 설정을 놓고는 협치·상생이란 평가와 투항·어용이란 평가가 극단적으로 엇갈리기도 한다. 부드럽게 표현해 협치의 경험과 모델이 없는 당연한 결과가 아닐 수 없다.

지방의회에 농민위원이 제법 진출했다. 매우 부지런히 현장을 누비면서 의정활동을 하는데

정작 지역 농업·농촌·농정에 대한 깊이 있는 철학, 전문성, 조직적 대안을 제시하지 못한 채 민원해결사나 또 다른 지역의 유지로 자리잡아가고 있다.

농협조합장, 이·감사, 대의원선거가 시행되어 협동조합 정신에 걸맞는 절차적·형식적 민주화는 진전되었으나 도덕성은 오히려 추락했고 임원의 전문성은 여전히 취약하다. 대의원과 조합원은 협동조합의 비전과 방향, 목표를 직시하지 못하고 친소관계, 이해관계에 의해 감정적인 방식으로 조합장의 능력과 업무성과 및 경영실적을 바라본다. 일 잘하는 조합장의 상당수는 재선에 실패한다.

현장중심형 연구기관 설립을 통해 대안을 제시해보려 했다. 사소한 차이를 극복하고 함께 만들어 갔다. 적지 않은 지역농업의 성과는 가져왔으나 중앙농정의 이슈와 거대담론에 같이 할 수 없었다. 지역농업의 한계이기도 했지만 정책대안은 주장이나 요구사항처럼 자유로운 것이 아니라 책임성과 과학적 데이터에 근거해야 했기 때문이다. 거버넌스형 연구기관이지만 너무나 바쁜 현장활동가들은 깊이 있는 결합을 하지 못하거나 본인들이 오랫동안 활동한 조직의 업무에도 지쳐가고 있다.

현장에서 지속적인 역량강화 교육과 조직화 훈련을 통해 품목별 조직을 강화하는 노력을 하고 있지만 아직도 품목조직은 걸음마 단계에 머무르고 있다.

나. 긍정적 성과

- 갈등하면서도 초기단계 거버넌스의 경험의 축적을 통해 농업인과 농 관련 주체의 역량이 강화되었다.
- 농민단체의 조직이기주의가 희석되고 산화연관민의 경계가 무너져 상호 신뢰의 기반이 구축되었다.

- 농정 거버넌스의 필요성에 대한 공감대가 축적되어 실질적인 논의의 분위기가 성숙해지고 있다.

2. 왜 농업회의소인가

농업인단체, 행정, 농협 등 어느 조직도 독자 생존이나 성장이 어렵고 참여와 소통, 협치와 상생, 대안과 책임, 권리와 의무라는 가치로부터 자유롭지 못하기 때문이다. 대항과 저항만으로 문제를 해결할 수 없고 대안과 협력이라는 또 하나의 축이 자리 잡아야 할 만큼 사회는 복잡해지고 있다. 개별적, 분산적 대응은 리스크가 클 뿐 아니라 효율성, 효율성조차 떨어진다는 측면에서 범 농업계의 협력은 시대적 과제와 사명이 아닐 수 없다. 즉 농업계의 전환기로서 패러다임의 변화가 없이는 돌파구를 찾기 어려운 현실에 직면해 있다. 상쟁, 분열, 저항의 시대를 뛰어넘는 상생, 협력, 대안과 순환이라는 패러다임에 대해 범 농업계의 진지한 협의가 절실하다.

3. 한국농정의 불편한 현실

- 직면한 농업현안에 발 빠른 대응이 부족하고 농민단체의 주장과 요구에 대한 정부의 수용력이 갈수록 떨어지고 있다.
- 농민단체의 저항이 무력화되고 파편화 되는 한편 내용과 형식이 국민적 공감대를 형성하지 못하고 있다.
- 농업인 양극화가 갈수록 심해지고 있지만 농업예산의 투자가 양극화 해소와 효율성 증진이라는 목표 가운데 어느 하나도 제대로 만족시키지 못하고 있다.
- 정치세력화, 정당화, 정치화, 정치문화, 정치권력화가 혼재되어 진정한 정치력과 건강한 영향력이 발휘되지 못하고 있다.

- 정부의 친기업농, 친시장화 정책에 대응하기 위한 효과적, 효율적 대응책을 구사하지 못해 기업농 만능주의, 시장 만능주의가 확산되고 있다.
- 국민총생산에서 차지하는 농업의 비중이 갈수록 약화되고 농가인구의 감소가 심화되면서 정치적, 사회적 영향력 및 비중은 심각하게 추락했다.

4. 농업회의소 설립 여건

농업정책은 농민단체와 정권의 갈등 속에서 생산되고 사라지는 과정을 반복했지만 참여정부 들어 대폭 확대된 지방분권과 농촌정책이 거버넌스의 경험을 축적시켰고 협치의 성과가 농촌 현장에서 나타났다. 다양한 공모사업과 지역개발, 마을가꾸기 등의 농촌정책은 산학연관민의 네트워크와 파트너십을 형성하는 소중한 계기로 기능했다.

농촌정책의 성공을 위해 필수적으로 결합된 소프트웨어 사업과 교육 사업은 거버넌스 성공의 필수조건인 갈등해소와 역량강화에 크게 기여했다. 특히 주체 간 협력을 바탕으로 농촌지역의 문제를 스스로 해결하기 위해 기획-토론-계획-실행-평가 등의 과정에 직접 참여하면서 터득하고 축적된 역량은 거버넌스의 소중한 실험으로 농업회의소 설립의 밑거름으로 기능할 수 있다. 주체 간 협력은 물론 외부 전문가의 역량을 결합시킨 경험들은 지역단위의 협력적 모델을 제시했다는 점에서 농업회의소 설립에 긍정적 결과로 나타날 것이다.

품목조직의 강화와 연합사업단 및 브랜드 경영체의 경험등도 협동조합과 농업생산조직의 유기적 결합력을 향상시켰고 시장에 대응하는 공동노력의 산물이란 점에서 거버넌스이고 농업회의소 설립에 긍정적으로 작용할 것이다. 이미 지

자체와 협동조합의 참여공간은 확대되어 각종제도와 위원회는 물론 협치, 협력의 토대들이 구축되고 있다.

5. 농업회의소 설립의 주체

농업회의소 설립의 주체는 범 농업계의 산학연관민이어야 한다. 물론 조직과 인원 등을 고려할 때 농업인이 매우 중요한 위치를 갖고 설립 주체로서 역할을 수행해야 할 것이다.

6. 농업회의소 설립의 원칙

- **상향식으로 추진** : 지역단위에서 현장에 기초한 민주적 방식의 추진으로 이해관계를 조정한다. 지역농업회의소의 역량에 기초한 전국화가 필요하다.
- **문호의 개방** : 범 농업계의 적극적인 참여를 유도해 지역 내 실질적인 농정대표조직으로 육성한다. 지역 내 농업인, 농 관련 주체는 물론 유관기관의 참여와 협력을 이끌어내야 한다.
- **제도적인 보장** : 농업회의소 설립은 법과 제도에 근거해 추진하는 것이 바람직할 것이다. 지자체는 조례제정을 통해 농업회의소의 성공적인 안착과 지원근거를 마련해야 한다.
- **합의의 과정 중시** : 지역 내 다양한 제 주체의 합의와 행정의 협조를 이끌어 내야 한다. 농민단체의 상호이해 증진과 참여가 매우 중요하다.
- **인적, 물적 자원의 결합** : 지역 내 존재하는 인적 자원과 물적 자원의 효과적인 결합을 이끌어 내야 한다.
- **정치적 중립성 확보** : 농업회의소는 정치력을 극대화해야 하지만 정당화, 정치화를 경계해야 한다. 스스로 발목을 잡혀 진전을 보기 어

럽고 또 다른 갈등구조가 내재화 될 수 있기 때문이다.

- **생산적인 논의와 추진** : 농업·농촌의 미래를 중심에 놓고 큰 틀에서 통 큰 단결을 이뤄가면서 생산적인 논의를 해야 한다. 소모적인 논의가 길어지면서 지역적인 함정에 빠지면 일을 그르칠 수 있다. 논의는 치열하되 사소한 일에 발목을 잡는 우를 범하면 안 된다. 지역의 대립과 갈등에 따른 행정비용을 줄이고 농업회의소 추진의 동력으로 사용되어야 한다.
- **목표의 구체성** : 농업회의소를 통해 무엇을 달성할 것인지 목표가 뚜렷해야 한다. 따라서 지역단위에서부터 지역농업회의소의 설립목표에 대한 구체화 작업이 진행되어야 한다.
- **수평적 네트워크와 파트너십** : 지역농업회의소는 제 주체간의 수평적 네트워크와 파트너십을 형성해 네트워크 타워 기능을 수행해야 한다. 중앙농업회의소는 지역농업회의소와 수평적 네트워크, 파트너십 관계이고 컨트롤 타워가 아닌 네트워크 타워로 위상과 관계를 설정해야 한다.
- **책임과 권리의 조화** : 농업회의소는 거버넌스 역할에 충실해야 한다. 당당한 농정의 주체로서 책임과 권리를 같이 지겠다는 공감대가 형성되어야 한다. 따라서 지역농업회의소는 협치가 더욱 강조되고 중앙농업회의소는 정치력이 중시되는 한편 당분간 일정한 긴장관계가 유지되어야 한다.

7. 농업회의소 설립절차

농업회의소 설립은 지역에서부터 하되 논의는 중앙과 지역에서 동시에 진행하는 것이 바람직하다. 그럴 때 중앙의 일방적인 추진이나 지역이기주의적 추진을 막아낼 수 있다.

절차상 공감대 형성 ⇒ 논의구조마련 ⇒ 지원단의 구성과 지역주체의 논의구조 형성 ⇒ 시범지역 설립추진 ⇒ 조례 등 제도마련 ⇒ 시범지역 사례의 전파와 확산 ⇒ 전국적인 설립추진 ⇒ 농업회의소관련 법 제정 ⇒ 중앙조직의 결성 순으로 추진·설립할 수 있다.

초기단계에서는 합의 가능한 선에서 사업을 추진하고 성과에 기반 해 조직 확대·강화에 나서야 한다. 과도한 목표와 의욕만 앞설 경우 갈등 등의 문제발생 시 농업회의소 추진에 심각한 걸림돌이 될 수 있다.

이에 기반 해 지역농업회의소의 추진은 농협과 농민단체가 참여하는 초기 주체구성 ⇒ 논의 활성화 ⇒ 산학연관민의 협의구조 형성 ⇒ 제도화작업 ⇒ 설립의 단계를 거쳐야 한다. 이 과정속에서 자연스럽게 협력, 협치의 모델들이 만들어 질 것이다.

준비단계와 초기 재원은 농협·농민단체 등 조직과 단체의 분담금 등으로 충당하되 설립이후는 농업인을 비롯한 참여 회원의 회비로 충당하고 점차 수익사업, 위탁사업 등의 확장으로 재정의 안정화를 추구한다.

준비단계에서부터 시범지역 추진의 전 과정이 모니터링 되고 피드백 되도록 지원단의 협력과 지원, 지역 내의 평가와 체계적인 스크린이 있어야 한다.

지역 내의 공식적인 대표조직으로 위상을 갖도록 행정의 협력과 지원을 적극적으로 담보해야 한다. ㉞