

# 한국형 농업회의소 설립에 대한 제언



김기태 소장  
한국협동조합연구소

## 1. 농정 거버넌스 논의 경과와 평가

- 1998년 2월 범농업인 21C 농업개혁위원회에서 농업회의소 설립 처음 주장
- 1998년 2월말 설립 준비위원회 출범(35개 단체 참여)
- 1998년 10월 법제화 추진하였으나 결국 무산
- 2004년 농특위에서 김호 교수팀에 농정 거버넌스 구축방안 연구위탁
- 2006년 농특위에서 지역농업네트워크에 농정 거버넌스 구축 구체화 방안 연구위탁
- 2007년 대통령 선거 시 이명박 대통령 농정분야 공약으로 '농업회의소' 언급
- 2009년 농어업선진화위원회에서 거버넌스 분과 운영 "농정협의회"의 안상정
- 2009년 국민농업포럼 농업회의소 설립 토론회 개최(9월)
- 2010년 농식품부 업무계획에 "농어업회의소" 항목 포함

## 가. 1998년 농업회의소 추진 무산 이유

- 발기인대회 개최 후 법제화 작업을 중심으로 진행
- 10월 농업회의소 법제화 작업을 준비위와 농식품부가 합의했지만, 국회심의과정에서 농업농촌기본법 관련 조항이 누락되면서 설립 무산
- 중앙주도의 하향식 조직방식으로 거버넌스의 목적과 수단간의 불일치 발생
- 이해관계자의 다수의 광범위한 토론과 합의 과정이 없이 진행함으로써 사회적 공감대 확보가 미흡하여, 법제도의 확립이 이뤄지지 않자 추진 동력 상실.

## 나. 1998년 추진 무산의 교훈

- 당시 지자체 시행 초기단계에서 지역단위, 농업계 역량 확보 미흡
- 현장에서부터 적극적으로 호응할 수 있는 종합적이고 구체적인 농업회의소의 내용이 제대로 구성되지 못한 객관적 한계가 있는 상황에서 중앙단위의 법제화에 모든 역량과 가능성이 집중됨.

- 중앙단위 법제화 추진만으로는 농정 거버넌스의 종합적 역량 확대가 어려움
- 지역협력사업체계가 잘 구축되어 역량과 의지가 확보된 지역부터 상향식 설립이 필요함.

## 2. 농정 거버넌스 기구설립의 여건

### 가. 2000년대 여건의 긍정적 변화

- 지자체 경험 및 역량 축적에 따른 자체적인 계획수립 및 조정이 가능해 졌음.
- 농정사업이 지자체 종합역량을 바탕으로 하는 공모사업이 발달하여 지역의 주체간 협력 및 각 주체의 역량 강화 필요성에 대한 이해도가 높아졌음.
- 광특회계 등 포괄보조금 관련 사업의 확대, 농협 연합마케팅사업, 조합공동사업법인 등으로 시군단위 사업의 증대로 인해 지역 이해관계자의 관심범위가 동조화됨.
- 쌀수매제 폐지 및 농업통상관련 이슈가 정리되어 가면서 지역농정 및 대안구성에 대한 농민단체의 관심도 증대
- 친환경학교급식조례, 법 제정 등 농업계 공통관심사의 존재 확인 및 성공적인 실행사례가 존재하여 거버넌스에 대한 필요성에 대한 공감대 향상
- 대통령 공약 및 중앙단위 행정기구의 거버넌스 이해도 증진, 중앙정부(농식품부)의 지원체계 구축이 용이해짐.

### 나. 중앙단위의 거버넌스기구 설립 필요성 및

- 지역우선 추진 방안에 대한 공감대 상승
- 농정 거버넌스 선진화 및 농어가 고충해소
  - 농어업인이 자주적으로 결정하는 방식으로 대표조직 구성

### 가칭 '농업회의소' 설립 지원

- 농업업계 의견을 전체적으로 조율하고, 신뢰 있는 정책파트너로서의 역할을 담당할 (가칭) 농업회의소 설립을 지원
- 상반기에 3~4개 지역회의소 설립을 추진하고 단계적 확대

- 일정규모 이상이거나 농어업인에게 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 농어업정책에 대한 자문역할 부여

#### ※ (사례) 프랑스 '농업회의소'의 '지도' 역할은 '농업 인교류센터'에서 담당

- 농업인교류센터 : 세무·노무 등 전문분야에 대해 상담 및 지도역할

- 우선, 상향식 접근방식을 통해 시군단위 시범사업으로 추진

- 농특위 연구용역 및 선진화위원회 논의, 국민농업포럼 토론회 등을 통해 거버넌스 필요성 및 시군단위부터 설립을 추진하고, 시도, 전국 차원으로 확대하는 농업회의소 구축방안에 대한 공감대 확산.

- 대통령 농정공약을 구체화하여 농식품부 업무계획에도 농업회의소 설립 지원이 명문화되었음.

- 시범사업 및 교육/컨설팅 등 예산편성도 진행되어 기구설립의 제도화의 초입에 들어섰음.

### 다. 현장단위의 농정 거버넌스 및 농업회의소 설립에 대한 전파 미흡

- 현장단위는 아직 거버넌스에 대한 구체적인 이해가 미흡한 상황임.

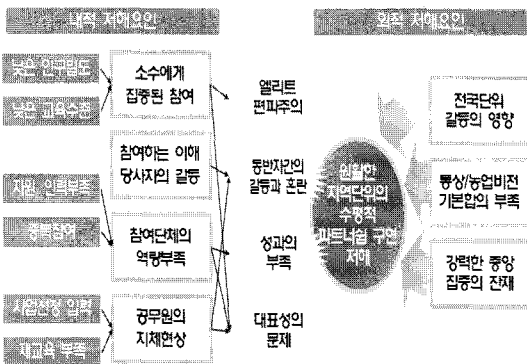
- 농업정책학회의 2009년말 조사에 따르면 거버넌스 시스템 도입에는 찬성하지만, 구체적으로 알고 있는 경우는 많지 않음.

- 중앙단위 논의를 지역으로 전파하는 노력이 시급함.

라. 농업정책학회(최세현 교수팀) 거버넌스 연구 인터뷰 결과

- 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).
- 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), 정보제공(2)의 순으로 조사됨.

마. 농정거버넌스 구축의 저해요인이 여전히 잔존하고 있음



3. 농정 거버넌스 대응방안

가. 농업회의소 기구 설립의 민간추진 기구의 구성과 활발한 활동 전개

- 농업회의소는 2·3차 산업의 상공회의소와 같이 농업인 대표기구라는 측면에서 기본적으로 민간주도의 조직체로서의 성격. 동시에 공적서비스 기능을 수행하며, 정부 업무의 일부를 위탁한다는 점에서 공적기구로서의 성격도 공유.
- 따라서 농업계 민간부문의 적극적 참여와 중앙정부 및 지자체의 적극적인 지원이 결합될 때 조기 설립이 가능할 것
- 회의소설립에 적극적인 단체와 다양한 주체들이 먼저 민간위주의 사업을 추진하면서 참여를 확대하는 방안이 현실적임.
- 농특위(2009.12)와 농어업선진화위원회(2010. 6)의 기한 완료. 양조직의 기능을 대체하는 농정간 협의기구 역할이 필요함.
- 민간차원의 농업회의소 설립 촉진 기구의 조직 필요
- 이 촉진 기구를 중심으로 연구, 교육, 확산, 지원, 한시적 농정협의기능 수행 등을 통합적으로 추진하는 것이 농정 거버넌스 기구 설립을 최대한 촉진할 수 있을 것임.
- 촉진기구에는 농민단체 및 농업계 원로, 연구진, 현장활동가, 시장군수, 지방의원·등 개인자격의 농업계 주요인사가 참여할 수 있도록 최대한 문호 개방

나. 농업회의소 설립 및 운영의 구체화 연구 작업 추진

- 올해 최소한 3~4개소 정도의 시군 농업회의소 설립 및 운영의 시범사업이 추진될 계획
- 그동안의 연구는 농정 거버넌스의 필요성, 외국의 사례, 추진의 거시적 방향에 집중되

어, 시범사업의 원활한 추진을 지원하기 위한 시군단위 농업회의소 설립의 구체적 지침을 제시하는 연구가 시급히 진행되어야 함.

- 농정추진체계의 정비, 지원근거를 위한 조례제정, 지자체 공무원의 파견방식, 대표선정 방식, 민간과 공무원의 협력방식, 정책수립의 프로세스 정립 등 다양한 항목에 대한 세부연구결과가 빨리 제시되고, 현장의 적용에서 피드백 되어야 본격적인 농정 거버넌스 구축과 시도, 전국단위 확산의 틀을 짤 수 있음.
- 기존연구기관 및 연구원들의 자발적 노력과 함께, 행정의 지원과 협력이 필요함.
- 이후근거법의 제정 등을 위한 전국단위 농업회의소 설립 방안에 대한 논의도 구체적으로 진행되어야 함.

**다. 범농업적인 논의확산과 의견수렴 활동 전개**

- 시군 등 현장에서 농정 거버넌스, 농업회의소에 대한 이해도가 낮음.
- 시범사업으로 추진되는 시군의 선정이 신중해야 함. 기존에 농정 거버넌스의 추진이 어느 정도 안정화된 시군부터 실시하고, 처음논의가 진행되는 곳도 표본으로 1~2곳을 지정하여 농업회의소 논의를 집중하여 전개
- 농업인과공무원의 농정 거버넌스에 대한 이해도 및 의견의 차이가 있음. 이를 해소하기 위해 농업인과 공무원의 합동 교육, 거버넌스 권역별 설명회 등을 지속적으로 추진할 필요가 있음.
- 추진시범사업 시군의 정보는 최대한 실시간으로 수집하여 대응책을 마련하는 방법으로 피드백을 다층적이고 중복적으로 전개하여야하며, 이를 위한 통합 조정조직이 가동되어야 함.

- 필요한 경우 시군농업인출신 지방의원 등 이해관계자에 대한 맞춤형 교육과 설명회도 지속적으로 추진해야 함.

**다. 제도의 정비를 위한 민간의 역할 강화**

- 농업회의소가 전국적으로 확대되고, 효율적으로 시행되려면 제도정비가 필요함.
- 이를 위해서는 법과 조례의 제정은 물론이고, 이와 관련된 각종 농정사업의 시스템 변화, 농업관련 조직의 역할조정 등 다양한 과제가 제시될 것임.
- 이런 추진 과정상의 각종 이슈들을 해결하기 위해서는 민간부문의 적극적인 추진의지가 있고, 스스로문제를 해결하려는 노력이 전제되어야 함.
- 적극적인지도자의 육성, 농민단체의 협력 강화 등 민간 농업계 주요 인사들의 참여와 노력이 필요함.
- 농업회의소설립의 법적 근거 확보를 위해서는 국회를 통과해야 함으로, 이에 대한 전국민적인 이해도의 증진, 국회의원 및 입법부에 대한 설명 등 비농업계 전반에 대한 활동에 농업계 민간부문의 협력과 노력이 요구됨.
- 농업회의소설립 촉진기구에 대한 참여와 역할의 나눔에 적극적일 필요

**4. 한국형 모델 탐색과 로드맵**

**가. 선진국 농업회의소 사례의 특징과 기능**

- 각국의 역사, 경험의 차이를 반영하여 농업회의소의 기능이 설계됨.
- 우리나라의 농업회의소도, 기초지자체 등 현장의 목소리와 실천경험을 축적하고 일반화시키면서 우리나라의 특성에 맞도록 설계되어야 함.

- 프랑스**
  - 농업계 전체의 대의기구(농관련 업체포함)
  - 농정협의체기능이 강함. 대농민 및 취업농 컨설팅 수행
- 독일**
  - 프랑스사전에 비해 교육, 지도기능이 강함.
  - 광역지자체마다 특성이 다름
- 일본**
  - 시정촌 농지위원회의 전국조직으로 구성, 농지관리 및 정책자문.
  - 초기 모든 농민을 대표하면서 점차 품목별 조직을 육성, 분화시킴.

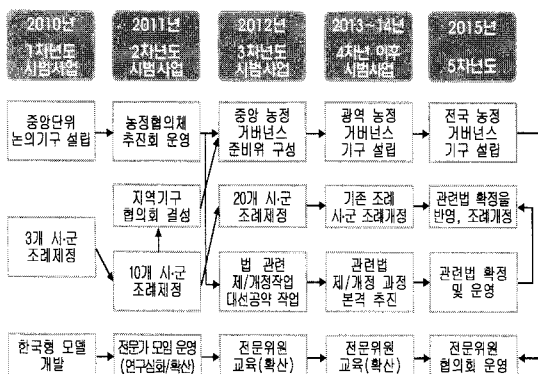
나. 구체적인 기능과 역할(제안)

- 농정협의 기능**
  - 시군농업장기발전계획 : 기구협의의 하에 결정
  - 농업예산 등 농정집행 : 공식적인 협의 및 자문 역할(군의회 이전)
- 기획조정 기능**
  - 교육기획 : 지역농업교육협의회 구성과 교육 계획의 조정
  - 여론조정 : 농가애로사항 취합, 정책개발요구 취합, 여론수렴 의견조정 : 사업추진 시 이해관계자 간 의견조정
- 위탁사업 집행**
  - 교육사업 : 기술센터 및 농관원 등 특종 교육의 위탁 운영(사무국 기능)
  - 귀농센터 : 귀농프로그램 및 추천인 제도 등 운영
  - 농촌개발 : 농촌관광 및 리더육성(전인군 사례)
  - 조사사업 : 쌀 직불제 현장조사 등 각종 조사 대행

다. 기본 추진 과정 : 현장에서 시작하고, 중앙은 촉진한다(2단계 전략)

항목	1단계 도입기	2단계 성숙기
회의소조직	지역단위 자체 설	전국조직 설립
갈등관리 목표	갈등완화의 제도화 추진	참여를 통한 갈등 해소
법적 지위	지자체 조례	확산을 통한 법 제정
주요 기능	사업협력조직의 특화기능 (교육, 자체예산조정)	행정의 업무위탁 (자문, 인력, 교육, 홍보)
참여자격	지역 농업인단체	농업인등록회원 가입
대표단 선출	간선제	직선제
재원	회비, 사업수익	회비, 사업수익, 지원금
설립지원단	연구, 컨설팅, 홍보/교육, 지역조직 구성 지원	전국조직으로 전환 (이전 기능의 확대 재편)
사무국	기존 전문역량의 결합 농민단체 직원 파견	전국적 농민단체의 조정과 통합 추진

라. 로드맵

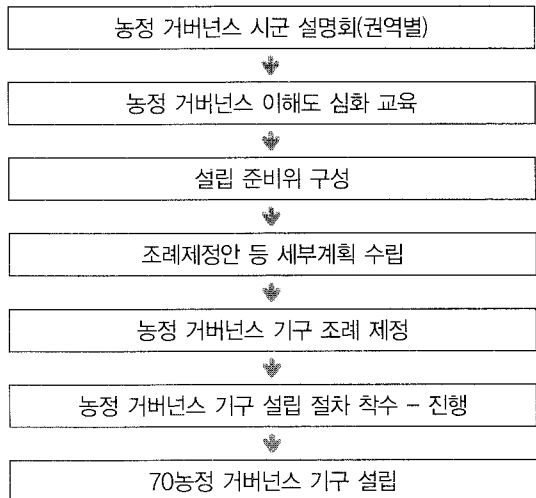


5. 현장 추진 전략

가. 2010년 중앙단위 촉진활동

- 주요 추진 시군 지원**
  - 앞에서 제시한 시군의 의향을 청취하여 시장·군수의 추진의지가 있는 시군에 대해 설립관련 교육 및 컨설팅 지원(하반기)
  - 2011년 조례제정 목표를 제시하여 지자체의 책임 있는 진행
- 거버넌스 기구 내용 생산**
  - 시군단위 농정 거버넌스 표준모델 개발
  - 현행 지자체 농정 거버넌스 체제조사 작업 : 거버넌스 map작성
  - 전국적 거버넌스의 구체 로드맵 작성
- 민간단위 거버넌스 추진기구 설립**
  - 농민단체 - 농식품부 - 농협 농정협의기구 운영(대표자회의)
  - 거버넌스 연구모임 구성 : 민간연구기관/연구자 포괄적 참여
  - 연구모임과 대표자회의의 격월 워크숍 지속 개최

나. 설립추진 시군 설립 기본 흐름



다. 조례제정시 검토사항 (수치는 사례로서 제시한 것임)

- 농정협의의 중립문제**
  - 조례에서 농정 거버넌스 기구가 농정협의회의 업무를 공동수행 한다는 점을 명시하여 중립 방지
  - 시군의 대부분 위원회의 위원의 80% 정도 중립되어 있음
- 대표권 부여의 문제**
  - 농민단체, 영농조합법인 : 전성회원 300인에 1명의 위원 배치
  - 농협 : 조합장 및 시군지부장
  - 시군청 : 부군수, 농정과장, 기술센터 소장
  - 전문가 : 전체의 1/3범위 내에서 선정
- 예산의 반영**
  - 회비, 시군정보요금, 사업수익이 각 1/3수준이 되도록 운영
  - 회비는 회원별 회비와 농협 분담금으로 책정
  - 시군청 보조금과 사업수익이 높아지면 회비 인상하고, 대신 회원 개인별 지원으로 부담 경감