

연구보고 R445 / 2002. 12.

농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구

김 수 석 부연구위원

이 규 천 부연구위원

조 태 희 부연구위원



한국농촌경제연구원

연구 담당

김 수 석 부연구위원 연구총괄, 1장~8장
이 규 천 부연구위원 2장, 4장, 7장
조 태 희 부연구위원 3장, 5장

머 리 말

21세기 농정에 있어서 농업관련 NGO를 농정의 실질적인 파트너로 하는 협력사업의 추진이 매우 중요한 의미를 갖는다. 이는 점점 더 정책적 중요성이 증대되고 있는 대국민 홍보사업에 NGO의 활동이 매우 유용하기 때문이다. 현재 우리 농업은 일부 품목을 제외한 대다수 분야에서 경쟁력을 가지는 산업으로서 한계에 직면해 있다. 농업에 대한 활로 모색은 농업의 다원적 기능과 같은 농업·농촌에 대한 새로운 인식과 이를 기초로 한 패러다임 전환을 통해 이루어져야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 여기서 농업의 다원적 기능을 매개로 한 새로운 패러다임 설정에 기본적으로 전제되어야 하는 것이 농업보호 및 지원에 대한 국민적 동의이다. 농업지원에 대한 국민적 동의를 도출하는 데는 사회적 정의와 공익성의 원칙에 따라 이타적으로 행동하는 NGO가 가장 적합한 조직이 된다. 이러한 인식에 입각할 경우, 향후 민간 부문의 농정 참여는 농업관련 NGO를 정책의 진정한 동반자로 삼는 민관 파트너십 형태가 되어야 하는 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식과 목표의식 하에 수행되었다. 이에 따라 이 연구는 농업관련 민간단체의 농정 참여 실태를 파악하는 데 있어서 뿐 아니라 정책당국과 농업관련 민간단체 간의 실질적인 파트너십을 공고히 하는 데도 기여할 것으로 기대된다.

연구과정에서 면담조사 및 설문조사에 협조해 주신 민간단체 담당자 여러분과 농정담당 공무원 여러분께 감사드리며, 아무쪼록 이 연구가 농업관련 NGO 및 민간단체의 농정 참여 활성화와 실질적인 파트너십 형성에 기여할 수 있게 되기를 기대한다.

2002. 12

한국농촌경제연구원장 이 정 환

요 약

농업관련 민간단체의 농정 참여 실태를 분석하기 위해 조사대상이 된 28개 농업 관련 민간단체의 조사결과와 서울시 소재 58개 NGO에 대한 연구결과를 비교 분석하였다. 이를 보면, 단체의 객관적 현황에 있어서는 농업 관련 민간단체가 서울시 NGO보다 불리한 처지에 있지 않음을 보여 주고 있다. 단체당 회원 수, 상근활동가 수, 상근활동가의 보수 수준, 예산규모 등에 있어서 농업 관련 민간단체가 서울시 NGO보다 나은 조건에 있었다.

단체나 조직의 객관적 여건과 단체활동의 적극성 내지 자발성과는 큰 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 단체활동의 자발성 및 적극성은 단체의 목적과 같은 본래적 특성에 보다 깊게 연관되어 있고 단체가 처한 객관적 여건과는 연관이 약한 것으로 판단된다.

농업관련 민간단체의 농정 참여에 대한 평가는 민간단체의 실무자들과 농정담당 공무원들에 대한 설문조사를 통해 양측의 입장을 비교하는 방식으로 실시하였다. 평가내용을 보면, 먼저 민간단체의 농정 참여 필요성에 대해서는 정책당국과 농업 관련 민간단체 모두 인식을 같이 하고 있었다. 이는 민간단체의 농정 참여로 인해 현장 중심의 정책을 수립할 수 있고 정책당국과 민간단체 간의 상호협력관계를 구축할 수 있기 때문이라는 공통적인 평가에 근거를 두고 있다. 또한 농업·농촌 중장기 발전계획과 같은 기본계획 수립 분야에 민간단체의 농정 참여가 필수적이라는 데도 의견을 같이 하고 있었다. 그러나 민간단체 농정 참여의 단점과 농정 참여 활성화를 가

로막는 요인에 대한 평가에 있어서는 두 평가집단이 서로 상이한 입장을 보여 주었다. 이런 점에서 상호이해와 상호협력에 의한 정책참여의 단계까지는 아직 나아가지 못하고 있다고 판단된다.

정책참여의 방법과 유형에 있어서 적지 않은 변화가 나타났다. 정책참여 유형이 다양해지고, 시위나 항의 등의 (비)합법적 참여에서 위원회나 협의회 참여 등의 공식적인 참여로 참여유형의 중점이 이동되고 있었다. 그리고 형식적 참여에서 실질적인 참여로 참여형태의 변화가 부분적으로 나타났다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 민간단체의 농정 참여는 아직 형식적 참여가 주된 참여방식이 되는 단계를 크게 벗어나지는 못하고 있다.

기존의 농정 참여에 대한 농업 관련 민간단체들의 부정적인 평가는 주로 참여활동을 통해 영농현장의 의견이나 민간단체 공동의 의사가 정책에 실질적으로 반영되지 않고 요식적이고 형식적인 참여에 머무는 경우가 많다는 점에 있었다. 반면에 정책당국에서는 민간단체들이 주장하는 내용 중에는 농업계 전체의 이해나 영농현장의 목소리를 대변하는 경우도 있지만, 보다 일반적으로는 단체들의 개별 이해에 보다 큰 관심을 갖는데 문제가 있다고 보았다. 민간단체들의 개별이해 관철을 농정담당 공무원들은 민간단체의 집단이기주의로 이해하고 있다. 양 집단이 갖는 상충되는 문제들을 동시에 해결하기 위해 농정 참여정책이 지향해야 할 바는 농업계 공동의 사업이나 영농현장의 의견에 대해서 농업관련 민간단체의 실질적인 참여가 이루어지게 하는 것이다.

21세기의 농정에서 농업관련 민간단체, 특히 NGO와의 협력사업 추진은 대단히 중요한 의미를 갖는다. 현재 우리 농업은 일부 품목을 제외한 대다수 분야에서 경쟁력을 가지는 산업으로서 한계에 직

면해 있다. 여기서 농업에 대한 활로 모색은 농업의 다원적 기능과 같은 농업·농촌에 대한 새로운 인식과 이를 기초로 한 패러다임 전환을 통해 이루어져야 한다. 그런데 농업의 다원적 기능을 매개로 한 새로운 패러다임 설정에서 기본적으로 전제되어야 하는 것은 농업보호 및 지원에 대한 국민적 동의이다. 농업지원에 대한 국민적 동의를 도출하는 데는 사회적 정의와 공익성의 원칙에 따라 이타적으로 행동하는 NGO가 가장 적합한 조직이다. 농정활동 중 대국민 홍보가 필요한 사업은 NGO가 사명감을 갖고 운동 차원에서 추진하는 것이 보다 바람직할 뿐 아니라, 농정당국이 이를 직접 추진하는 것보다 월등히 큰 효과를 가져올 수 있다.

이러한 문제의식에 입각하여 앞으로 진행되어야 할 민간 부문의 농정 참여 기본방향은 농정당국이 농업관련 NGO를 정책의 진정한 동반자로 인식하여 실질적인 협력사업을 지속적으로 추진하는 것이다. 여기서 협력사업의 추진방법은 정책의 사안별로 다르게 하되, 사안별 역할 분담을 명확히 해 국민의 동의가 필요한 사업이나 대국민 홍보사업은 NGO가 주체가 되어 자발적으로 추진하도록 해야 할 것이다.

현재 농업관련 민간단체의 농정 참여가 직면하고 있는 문제에 대한 개선방안으로는 무엇보다 민간단체와 농정당국 간에 상호이해의 폭을 확대하는 것이다. 상호간에 교류를 확대하고 서로를 이해하고자 하는 노력을 경주해야 한다. 그리고 지원·수혜관계에서 상호협력관계로 관계설정을 새롭게 하여야 한다.

다음으로 민간단체의 농정 참여 방식을 다양화하고 실질화하여야 한다. 의사결정권한이 있는 실질적인 위원회 참여와 민관협력사업의 추진 및 농정업무의 수·위탁 등의 형태로 실질적이고 다양한 농정

참여를 추진하여야 한다. 농정업무의 민영화 대상은 NGO가 운동의 일환으로 사명감을 갖고 할 수 있는 소비자교육 및 국민교육 분야와, 서비스의 상업화가 가능해 정부의 보조 없이 민간단체가 독자적으로 운영할 수 있는 분야가 되는데, 환경농업교육과 귀농교육, 녹색 관광과 농촌 어메니티, 영농 컨설팅 등이 여기에 해당한다.

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성 1
2. 연구 목표 2
3. 연구 방법 2
4. 선행연구 검토 3

제2장 NGO 이론과 정책참여 이론

1. NGO의 개념 5
2. NGO 이론 7
3. 정책참여 이론 15

제3장 농업 관련 민간단체의 현황

1. 조사단체 26
2. 농업관련 민간단체의 현황 29

제4장 농업 관련 민간단체의 농정 참여 실태 분석

1. 농업 관련 민간단체의 조직 특성별 참여 방식 38
2. 유형별 농정 참여 실태 41
3. 실태 분석의 시사점 62

제5장 민간단체 농정 참여에 대한 평가

1. 평가방법	64
2. 평가내용	66
3. 조사결과의 시사점	72

제6장 민간단체 농정 참여의 외국 사례

1. 독일	74
2. 프랑스	78

제7장 농업 관련 민간단체의 농정 참여 방향과 개선방안

1. 민간단체 농정 참여의 기본방향	82
2. 민간단체 농정 참여방식의 개선방안	85

제8장 요약 및 결론**부록**

1. 농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 설문 (I)	100
2. 농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 설문 (II)	109

Abstract	115
-----------------------	------------

표 차 례

제2장

표 2- 1. 조직특성에 따른 정책참여 방식과 형태	24
------------------------------------	----

제3장

표 3- 1. 조사대상 농업 관련 민간단체	27
표 3- 2. 조사단체의 유형	28
표 3- 3. 국내 비영리법인 현황	29
표 3- 4. 민간단체의 분야별 분포	30
표 3- 5. 설립연도별 민간단체 분포	30
표 3- 6. 농업 관련 민간단체 유형별 설립시기	32
표 3- 7. 농업 관련 민간단체의 회원수	33
표 3- 8. 상근활동가 수	34
표 3- 9. 상근활동가의 연령 구성	34
표 3-10. 상근활동가의 학력 수준	35
표 3-11. 상근활동가의 월보수 수준	35
표 3-12. 농업 관련 민간단체의 예산규모	36
표 3-13. 민간단체의 재정수입 구성	37
표 3-14. 민간단체의 재정지출 구성	37

제4장

표 4-1. 농업 관련 민간단체의 참여 방식과 형태	40
표 4-2. 유형별 농정 참여 경험 정도	42

표 4-3.	바람직한 농정 참여 형태	42
표 4-4.	마늘가격동향	53
표 4-5.	마늘재배면적	55

제5장

표 5- 1.	조사대상 공무원의 행정범위 구성	65
표 5- 2.	조사대상 공무원의 연령 구성	65
표 5- 3.	조사대상 공무원의 학력 수준	66
표 5- 4.	조사대상 공무원의 직급 분포	66
표 5- 5.	농정 참여 필요 분야 우선순위	67
표 5- 6.	민간단체 농정 참여의 장점	68
표 5- 7.	민간단체 농정 참여의 단점	68
표 5- 8.	농정 참여 활성화의 장애요인 평가	69
표 5- 9.	바람직한 의사소통 형태	70
표 5-10.	바람직한 지원 형태	71

제6장

표 6-1.	독일 농업회의소 현황	76
표 6-2.	독일 농업청 및 농업회의소 비교	78
표 6-3.	독일과 프랑스의 농업회의소 비교	81

제7장

표 7-1.	‘지원’과 ‘협력’ 관점의 NGO 정책	87
--------	-----------------------------	----

그림 차례

제2장

- 그림 2-1. 그람시의 사회 모델 9
- 그림 2-2. 하버마스의 사회 모델 11

제6장

- 그림 6-1. 독일의 지방농정 체계 75

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성

농업정책이 농업 및 농촌 현실로부터 유리되는 것을 방지하고 현장을 확보하기 위해서는 농민 및 농촌주민들의 지속적인 농정 참여와 이를 보장하는 제도적 장치가 필요하다. 이를 위한 하나의 방안으로 농업 관련 NGO의 정책 참여를 활성화하는 방안이 모색될 수 있다. 이는 행정의 관료화 문제를 해소하여 농정의 민주화에 기여할 뿐 아니라, 영농현장 중심의 문제 해결 능력을 증대시킬 수 있다. 또한 NGO의 농정 참여는 정부 부문과 민간 부문 간의 관계 개선에 기여하고 NGO에 의한 농업보호 활동의 기초를 구축하게 한다. 다시 말해 농업의 보호와 지원을 위한 국민적 합의 도출에 NGO의 적극적인 활동이 요구되는데, NGO의 농정 참여는 이를 위한 기초가 될 수 있다.

따라서 NGO의 농정 참여 방향을 바르게 설정하고 이를 위한 개선 방안을 제시하는 것은 농업 및 농촌의 장기적 발전을 위해 필요한 과업이라 하겠다.

2. 연구 목표

이 연구는 농업 관련 NGO 및 민간단체의 현황을 조사하고 이들의 농정 참여 실태를 분석하여 민간단체 농정 참여의 현 주소를 진단함과 동시에, 민간단체 정책참여 의의를 밝혀 민관협력정책의 기본방향을 제시하고 실태 분석에서 나타난 문제점에 대한 개선방안을 제시함에 그 목적이 있다. 나아가 이 연구의 궁극적인 목적은 NGO를 포함한 민간단체의 농정 참여가 농업·농촌의 발전에 기여할 수 있도록 하는 데 있다.

3. 연구 방법

이 연구는 문헌조사, 설문조사, 사례조사의 3가지 방법으로 추진되었다. 먼저 문헌조사로는 NGO에 대한 이론과 민간단체의 정책참여 유형 및 방법, 그리고 외국의 농정 참여 사례 등이 조사되고, 특히 다음 사항들이 중점적으로 분석되었다.

- NGO의 개념 및 이론
- 정책참여시 NGO의 역할
- 정책참여의 방법 및 유형
- 외국의 농업 관련 민간단체의 농정 참여 방식

다음으로 농업 관련 민간단체와 농정담당 공무원들에 대한 설문조사를 실시하였는데, 여기서 조사대상 농업 관련 민간단체는 ①현재 농정활동에 적극 참여하고 있는 민간단체와 ②농정 참여에는 적극적이지 않더라도 NGO의 개념 정의에 부합한 민간단체로 했다. 이렇게

해서 총 28개의 민간단체를 선정해 면담조사하였다. 농정담당 공무원 조사는 중앙직과 지방직을 구분하고, 지역 안배를 해서 총 40명에 대해 실시되었다.

셋째, 농업관련 민간단체의 정책참여 유형별 사례조사를 실시하였다. 사례조사는 2002년 중에 발생하였거나 2002년 현재 시행되고 있는 정책참여 유형 중 가장 대표적인 것을 대상으로 하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

- 비합법적 참여사례: 한·중 마늘협상에 대한 의성농민대회
- 민관 파트너십 참여사례: 강화환경농업농민회와 강화군청
- 농정업무 수위탁 참여사례: 흙살림의 친환경품질인증사업

이상과 같은 3가지 주된 방법과는 별도로 농업 관련 민간단체 대표자들과 1차례 자문회의를 실시하였는데, 이를 통해 연구의 방향을 정하는데 도움을 받았다.

4. 선행연구 검토

NGO의 역사와 현황에 대한 일반적 소개의 글로는 김동춘 외(2000), 박상필(2001), 조효제(2000)가 있고, 국내 NGO의 현황 및 활동에 대한 소개로는 주성수·남정일(2001)이 있다.

국제적 NGO 및 외국의 NGO의 활동에 대해서는 단편적으로 소개되고 있는 편이나, 일본의 NGO 활동에 대해서는 이면우(1998)가 비교적 상세한 분석을 하고 있다.

NGO의 정책 참여에 대한 연구로는 조석주·김필두(2000)와 김수현·박은철(2000)이 있는데, 이 중 조석주·김필두(2000)는 군포, 안양, 춘천을 사례지역으로 선정하여 지역NGO가 지방자치단체의 정책에 참여하는 형태 및 내용을 살펴보고 그 문제점 및 개선방안을 제

시하고 있다. 김수현·박은철(2000)은 서울시를 대상으로 서울시와 파트너십 관계에 있는 NGO 58개 단체를 조사하여 NGO의 실태와 파트너십 참여의 현황을 소개하고 민관 파트너십 참여의 개선방안을 제시하고 있다.

농업 관련 NGO에 대한 선행연구로는 농민운동단체를 대상으로 한 정명채 외(1995)가 있다. 이 연구는 주요 농민운동단체인 한국가톨릭농민회, 한국기독교농민회, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합의 조직화 과정과 활동내용을 소개하고, 그간의 성과와 함께 운동단체로서 가지는 한계점을 분석한 것이다. 하지만 이 연구는 민간단체의 농정 참여란 관점에서 분석을 시도하지 않고 있다.

선행연구 검토에서 농업관련 NGO 및 민간단체의 정책참여에 대한 연구는 그 논의의 필요성에도 불구하고 아직까지 본격적으로 시작되지 않았음을 보여준다. 이 연구의 의의 및 필요성은 여기서도 확인된다.

제 2 장

NGO 이론과 정책참여 이론

1. NGO의 개념

NGO(Non-Government Organization)는 비정당적이며 비영리를 원칙으로 하는 사적이고 자발적이고 자율적인 단체로서 정부간 기구인 국제 기구에서 정부기구가 아닌 행위자들을 총칭하는 개념으로 정의된다(공보처 1997). 이 정의에 따를 경우 NGO는 다수의 유사 개념인 NPO(비영리조직, Non-Profit Organization), 자발조직(Voluntary Organization), 시민사회조직(Civil Society Organization), 제3섹터 등을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다.

그리고 2000년 4월에 제정된 『비영리민간단체지원법』에 의한 지원 대상단체(NGO)는 다음과 같은 조건을 구비해야 하는 것으로 되어 있다.

- 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
- 구성원 상호 간에 이익배분을 아니할 것
- 특정 정당 내지 선출직 후보를 지지할 것을 주된 목적으로 하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 하여 설립·운영되지 아니할 것
- 상시 구성원 수가 100인 이상일 것
- 최근 1년 이상 공익활동 실적이 있을 것
- 법인이 아닌 단체의 경우에 대표자 또는 관리인이 있을 것

그런데 NGO 정의에 있어서 이에 대한 엄격한 정의, 특히 비당파적, 공익적 성격에 대한 엄격한 정의는 많은 민간운동단체들을 NGO에서 배제시키게 한다. 이런 문제를 합리적으로 해결하기 위해 공공선(公共善) 개념을 보다 포괄적으로 이해하는 NGO 개념 규정이 나타나게 되었다(정태석 2000). 이에 따르면 적극적인 공공선은 더욱 평등하고 정의로운 사회 상태를 지향하는 것이므로, 사회적 약자와 소수자들의 권리를 위한 운동조직과 더 정의롭고 인간적인 사회를 추구하는 조직은 모두 NGO에 포함되어진다.

이 연구에서는 공공선 개념을 보다 적극 수용하면서도 그 기본성격이 비정부적, 비영리적, 비당파적, 공익적, 자발적, 자율적 성격을 가진 기구를 NGO로 정의하기로 한다. 그리고 기본적으로 『비영리민간단체지원법』상의 개념 정의를 따르지만, 상시 구성원 수와 같은 몇몇 부차적 규정은 그대로 적용하지 않기로 한다.

그런데 이러한 NGO 개념에 입각할 경우, 실제로 농업 관련 민간단체 중에는 NGO로 분류될 수 있는 단체와 분류될 수 없는 단체가 나타나게 된다. 즉 이익단체 성격이 강한 단체는 NGO라 보기 어려운 것이다. 그리고 민간단체와 NGO 간의 개념상의 혼란이 나타날

수 있다. 이러한 용어상의 혼란을 막기 위해 이 연구에서는 NGO 개념에 입각한 단체를 의미할 때만 이 용어를 사용하고, NGO 뿐 아니라 이에 속하지 않는 단체들을 포괄하는 의미를 나타낼 때는 민간단체란 용어를 사용하기로 한다.

2. NGO 이론

이론적으로 NGO 활동을 운동으로 분류할 때, 이는 시민운동 내지 신사회운동으로 분류된다.¹ 결국 NGO란 환경운동, 인권운동, 여성운동, 대안문화운동 등으로 대표되는 신사회운동의 조직형태이자 현상 형태라 볼 수 있다.

신사회운동의 기원과 전개과정 및 전망에 대해 많은 이론적 논의가 있지만,² 이를 사회구조적 맥락에서 훌륭히 설명해 내고 있는 것이 그람시(A. Gramsci)의 ‘시민사회 이론’과 하버마스(J. Habermas)의 ‘공론영역(Öffentlichkeit) 이론’이다.

2.1. 그람시의 시민사회 이론

그람시의 시민사회 이론을 분석하기 위해서는 먼저 그의 ‘시민사회(società civile)’ 개념을 이해해야 한다. 개념을 명확하게 하기 위해 그람시의 시민사회를 거의 같은 의미로 해석될 수 있는 마르크스(K. Marx)의 부르주아 사회(bürgerliche Gesellschaft)와 구분해 보면, 마르크

¹ 신사회운동은 이념에 따라 행동하는 전통적인 노동운동 및 농민운동과 달리 이슈 중심으로 행동하는 환경운동, 인권운동 등의 새로운 사회운동을 말한다.

² Beck(1992), Inglehart(1983), Offe(1984) 참조.

스의 부르주아 사회는 사회의 지배계급으로 부르주아가 등장하게 되었을 때, 그들의 이해를 반영하는 사회가 형성되는 것을 의미하는 것으로 사회구성체 상으로 상부구조라기보다 토대에 가까운 개념이다.

“부르주아 사회는 **생산력의 특정한 단계 내에서** 인간들의 총체적 물질교류를 포함하는 것이다.”(Marx 1958, 36)³

또한 마르크스의 부르주아 사회는 부르주아 계급이 지배하는 특정한 역사적 시기와 관계되는 개념이다.

반면에 그람시의 시민사회는 광의의 국가에 속하는 상부구조이고, 특정한 역사적 시기에만 한정되지 않는 이념형(Idealtypus)에 해당하는 개념이다.

그람시 이론의 방법론적 기초는 헤겔(Hegel)의 변증법을 비판한 크로체(Croce)의 ‘차이의 변증법’에 있다. 크로체는 헤겔의 변증법과 관련하여 헤겔이 ‘차이의 변증법’과 ‘대립의 변증법’을 구별하지 못하는 오류를 범했다고 비판한다.⁴ 이에 대해 그람시는 크로체의 비판이 적절하지 않다고 재비판하지만, 크로체의 ‘차이의 변증법’에서 방법론적 시사점을 얻는다. 즉 ‘대립’과 다른 ‘구분’이 중요한 의미를 갖고 있으며, 이 구분은 상부구조의 수준들 사이에 적용될 수 있는 방법론이라는 것이다.

이러한 방법론에 입각하여 그람시는 상부구조에서 협의의 국가와 시민사회를 구분한다. 그람시에 따르면(Gramsci 1984), 한 사회구성체

³ 강조 필자. “Die bürgerliche Gesellschaft umfaßt den gesamten materiellen Verkehr der Individuen **innerhalb einer bestimmten Entwicklungsstufe der Produktivkräfte.**”

⁴ 이에 대한 분석은 이해영(1992) 참조.

그림 2-1. 그람시의 사회 모델



는 경제활동을 담당하는 토대와 그에 기반한 상부구조로 되어 있고, 상부구조는 정치적 사회와 시민사회로 구성되어 있다. 협의의 국가를 의미하는 정치적 사회와 별도로 시민사회는 자본주의의 발전과 함께 성장하는 영역으로서 학교, 언론기관, 교회, 노동조합과 같은 민간기구와 이데올로기와 문화 등으로 형성되어 있다.

그람시는 정치적 사회와 시민사회가 합쳐져 통합적 국가를 구성한다고 본다. 광의의 국가를 의미하는 통합적 국가 개념은 “국가=정치적 사회+시민사회, 즉 강제력으로 무장한 헤게모니”(Gramsci 1984)란 정식으로 요약된다. 다시 말해 자본주의 국가는 군대와 경찰 등에 의한 강제력을 행사하지만 동시에 시민사회를 통해 국민의 동의를 구하는 이중적인 형태를 갖게 된다.⁵ 여기서 그람시는 정치적 사회의 주된 의사관철방법이 강제에 의한 것이고, 시민사회는 동의에 의한 것이라고 본다.

⁵ 이러한 통합적 국가 개념과 연관해서 그람시 연구자들은 일반적으로 이를 ‘국가 개념의 확대’로 해석하고 있다(Buci-Glucksmann 1981). 그런데 이에 대해 이해영(1992)은 그람시가 확대한 것은 국가가 아니라 지식인 개념이며, 지식인의 활동영역으로서 시민사회를 국가 개념에 포함시킨 결과로 국가 개념의 확대가 나타난 것이라고 주장한다.

그런데 여기서 한 가지 주의해야 할 점은 그람시의 이론에서 시민사회는 통합적 국가의 구성요소가 될 수 있다는 것이지, 시민사회가 국가의 일부분으로 체제안정화의 수단으로만 기능하고 있는 것이 아니라는 점이다. 즉 시민사회는 기본적으로 헤게모니 쟁탈이 가능한 곳이고, 기존의 지배집단이 시민사회의 헤게모니를 장악할 경우, 이것이 체제안정화에 기여하지만, 사회변혁집단이 시민사회의 헤게모니를 장악할 경우에는 체제의 변혁이 가능하게 된다.

현대 자본주의 사회가 발전할수록 시민사회의 중요성이 증대되고, 시민사회의 헤게모니를 획득하려는 노력들이 강화되는데, 이는 시민사회에 대한 헤게모니 장악이 체제유지 혹은 체제변혁의 관건이 되기 때문이다. 그런데 그람시는 시민사회의 헤게모니를 장악하기 위해서는 운동의 방법이 전통적인 ‘돌격전(Bewegungskrieg; 突撃戰)’이 아니라 ‘진지전(Stellungskrieg; 陣地戰)’이 되어야 한다고 한다. 다시 말해 단기간의 과격한 무장봉기 등의 방법이 아니라 사람들의 인식을 전환시켜 동의를 얻는 장기적이고 문화운동적인 방법이 되어야 한다는 것이다.

이러한 그람시 이론의 관점에서 볼 때, NGO 및 신사회운동은 시민사회라는 사회적 영역에서 활동하는 운동이며, 일반 국민의 동의를 얻기 위해 장기적인 문화운동을 전개하는 것이라 할 수 있다.

2.2. 하버마스의 공론영역이론

하버마스에 따르면(Habermas 1962), 공개토론에 의한 공론의 장을 의미하는 공론영역이 현대(자본주의)사회 이전에는 국가영역과 구별되는 독자적인 영역으로 존재하지 않았다. 현대사회의 발전과 함께 근대적 의미의 사적 영역, 그리고 국가영역과 구별되는 공론영역이 독자적인 사회영역으로 등장하게 된다. 역사적으로 볼 때, 근대적인

그림 2-2. 하버마스의 사회 모델

체제	생활세계
정치체제(국가)	공론영역
경제체제(자본)	사적 영역

공론영역의 발생은 17세기 경 문학을 중심으로 하는 문화적 영역에서 가장 먼저 나타났다(Habermas 1962, 44). 18세기에 이르러 문화적 공론영역은 정치적 공론으로 변모하게 되었고, 공개토론에 의한 여론 형성을 주요 매개수단으로 하는 공론영역은 정치적 공론화를 통해 국가정책에 영향을 미치게 되었다.⁶

하버마스의 이론체계 속에서 공론영역은 생활세계의 한 부분이다. 그에 따르면(Habermas 1981), 현대사회는 생활세계(Lebenswelt)와 체제(System)로 구성되어 있고, 체제는 다시 경제체제와 정치체제, 생활세계는 공론영역과 사적 영역으로 나뉜다<그림 2-2>.

여기서 생활세계는 소통행위자들이 언어를 포함하는 그들의 공통된 문화와 공통된 사회화 및 인격형성과정으로 인해 공유하게 되는 상호이해의 사전적 기초영역을 의미한다. 따라서 생활세계의 구조(Struktur)는 문화와 (협의의) 사회 그리고 인격화로 되어 있다고 볼 수 있다. 이 생활세계는 인간들의 의사소통행위를 통해 발전되고 상호결속이 이루어지는데, 이를 사회적 통합(Soziale Integration)이라

⁶ 이러한 부르주아 공론영역의 형성은 국가별로 차이가 있다. 영국은 17세기 후반에, 프랑스는 18세기에, 독일은 그보다 뒤늦게 이루어졌다(김호기 1995, 142 참조).

고 한다.

반면에 체제는 특정한 매체를 통해 통합이 이루어지는데, 경제체제는 화폐(교환, 이윤추구)를 통해서, 그리고 정치체제는 권력을 매개로 통합이 이루어진다. 이러한 통합을 체제통합(Systemische Integration)이라 한다. 양 체제 내에서 인간들은 기본적으로 “역할담당자”로 간주된다. 즉 경제체제 내에서는 노동력과 소비자로, 정치체제 내에서는 시민과 피지배인으로 역할하게 된다.

생활세계에서 인간들은 그들 행위의 타당성을 상호 간의 의사소통을 통해 비판적으로 검증받음으로써 이성적(합리적)으로 행동한다. 이곳에서의 행위의 목적은 상호 간의 이해도달과 합의에 의한 목표달성이다. 따라서 여기서는 행위의 결과 못지않게 그 과정이 중요하다.

반면에 경제체제에서 인간들은 효용의 증대라는 경제적인 합리성(ökonomische Rationalität)에 따라 성공 지향적으로 행위한다.⁷ 이곳에서의 행위는 화폐에 의해 조정되어진다.

그런데 인간들은 생활세계, 특히 공론영역에서 의사소통행위를 한다. 의사소통행위란 상호이해 지향적인 행위를 의미한다. 여기서 이해의 도달은 세 가지 세계 - 객관적 세계, 사회적 세계, 주관적 세계 - 와의 관련을 의미하는 것으로, 이해도달을 위해서는 이성의 세 차원, 즉 올바름(Richtigkeit), 참됨(Wahrheit) 진실함(Wahrhaftigkeit)이 요구되어진다. 그리고 이 보편적 타당성이 담론(Diskurs)을 통해 검증받게 된다.

상호이해 지향적 행위의 핵심은 기존의 타당성들이 비판받을 수

⁷ 성공 지향적인 행위형태에는 도구적 행위(instrumentelles Handeln), 전략적 행위(strategisches Handeln)가 있다. 여기에 대한 자세한 설명은 Biesecker(1992) 참조.

있을 뿐만 아니라 소통행위의 과정 자체를 통해 이것들이 변경될 수 있다는 점이다. 따라서 하버마스의 이론에서 의사소통행위는 사회 자체를 변화시킬 수 있는 아주 적극적인 요소라 볼 수 있다.

인간들은 생활세계에서 의사소통하는 방법을 배우고 이를 통해 의사소통적인 이성을 갖게 된다. 그런데 체제의 내적 동력이 발전하면 할수록, 체제에 의한 생활세계의 식민화의 위험성이 커지게 된다. 다시 말해 의사소통적인 이성에 의해 움직여지던 사회적 활동이 화폐나 권력(법)에 의해 대체되어진다. 이것이 물화(Verdinglichung; 物化) 현상이다.

그러나 체제에 의한 생활세계의 파괴가 하버마스에 있어서는 일반 법칙이나 필연적인 역사적 경향으로 나타나지 않는다. 그것은 생활세계가 거기에 저항해서 확실한 경계를 그을 수 있기 때문이다. 여기에서 특별한 의미를 가지는 공론영역이 되는데, 이는 “체제에 의한 생활세계의 식민화”라는 현대사회의 병리현상에 대응할 수 있는 활동이 일어나는 곳이기 때문이다. 즉 NGO 활동을 포함하는 신사회 운동은 이러한 공론영역에 기반을 두고 있는 운동으로 간주되는 것이다.

체제에 의한 생활세계의 식민화라는 현대사회의 문제에 직면해서 하버마스가 현대사회의 장래에 대해 비관적으로 이해하지 않고 인간들의 노력으로 해결할 수 있다는 낙관적 견해를 유지하고 있는 것은 기본적으로 그가 갖고 있던 인간관에 기인한다.

하버마스는 인간이 항상 사회적으로 행위한다고 본다. 따라서 로빈슨 크루소와 같이 아무런 사회적 연관을 갖지 않는 사람을 제외한 일반 사람들의 행위는 항상 사회적이다. 다시 말해 생활세계에서의 인간의 행위 형태는 의사소통적이고, 체제 내에서는 전략적이다.⁸ 결

⁸ 전략적 행위가 비록 합목적적인 성공 지향적 행위이긴 하지만, 사회적

국 생활세계에서의 의사소통적 행위가 체제에 의한 물화 현상을 극복하게 될 것이라고 보는 것이다.

요컨대 하버마스의 공론영역이론은 생활세계의 의사소통적 행위가 이루어지는 중심영역이 공론영역이 되고, 이 영역에서의 활동은 궁극적으로 현대사회의 근본적인 문제를 해결하는 수단으로 기능한다는 것인데, 이 공론영역의 활동이 NGO 활동 및 신사회운동이 되는 것이다.

2.3. 지구적 공치(global governance)

NGO 활동의 정당성을 강화시켜 주는 개념으로 공치(governance, 共治), 그 중에서도 특히 지구적 공치 개념이 있다. 이는 세계화 시대에 지구적 차원의 이슈들을 개별 국가별로 해결하기에는 한계가 있기 때문에 NGO와 국민국가들이 공동으로 대처해 나아가야 한다는 것이다.⁹

공치 개념의 주창자들에 따르면, 먼저 이 개념의 의미를 “국가의 독자적인 처리능력을 넘어서는 사회·정치적 이슈들을 해결하기 위해 좀 더 질서 있고 신뢰할 만한 대처를 하려는 노력”으로 이해하고 있다(Tuijl 1999). 그리고 세계화 시대에 정치의 일반적 특징이 통치(government)에서 공치로 바뀌게 되었다고 한다. 다시 말해 전통적으로 공공정책 결정은 정부의 독점적 영역으로 간주되어 왔지만, 이제는 민간기업과 시민사회의 NGO들이 동참하는 공치 영역이 되고 있

행위에 속하는 것이다. 이런 면에서 전략적 행위는 방법론적 개인주의에 입각한 상대방이 없는 원자론적 행위, 즉 도구론적 행위와 구별된다.

⁹ 지구적 공치를 위해 활동하는 기구로는 1992년 빌리 브란트(Willy Brandt)의 주창으로 결성된 지구적 공치위원회(Commission on Global Governance)가 있다.

다는 것이다(Manor 1999). 이에 따라 공치는 최소의 국가(minimal state)와 동의어가 되고, 훌륭한 공치는 복지국가의 책임을 국가만이 떠맡지 않고 국가업무의 일부를 민영화하고 위탁할 때 이루어지게 된다(Merrien 1998).

결국 공치 및 지구적 공치란 현대사회의 제반 문제들이 세계화되어 가는 현상 속에서 문제의 해결도 지구적으로 접근해야 하며 공동으로 대처해야 한다는 것이다. 여기서 요구되어지는 것이 개별국가들 간의 협력뿐 아니라, 국가와 NGO들 간의 실질적인 파트너십인 것이다.

공치 개념을 앞서 분석한 그람시 이론과 연결하여 보면, 전통적인 국가의 통치는 그람시 이론의 정치적 국가에 상응하고, 공치는 정치적 국가에다 시민사회를 결부시킨 통합적 국가 개념에 상응한다 할 수 있다.

3. 정책 참여 이론

3.1. 정책과정상 민간단체의 역할

농업 관련 민간단체도 크게 하나의 압력단체이며 압력단체로서 가지는 기본적인 내재적 속성을 가지고 있다. 압력단체는 집단구성원의 공통이익을 증진시키려는 사적인 목적을 가지고 활동하면서도 국민의 요구나 의사를 정부에 요구하는 정치적 기능을 수행하기 때문에 민주주의에서 하나의 핵심적 주체이다. 압력단체는 정책과정의 각 단계별로 다른 방식과 형태로 참여하고 있다.

첫째, 압력단체는 정책 아젠다(policy agenda) 결정 과정에 적극 참여한다. 압력단체는 성격상 자신들의 입장과 이해를 표명하는 데에

가장 큰 관심을 갖는다. 이해표명은 그들의 관심사항과 자신들에게 피해를 주는 문제에 대해 해결을 요구하는 형태로 나타난다. 여기서 그들은 개인적인 차원에서보다는 조직적 활동을 통해 보다 효과적으로 그 목적에 달성한다.

둘째, 정책 결정과정에서의 참여이다. 정책 결정과정은 공식적인 정책 결정기관(행정부처, 대통령, 의회, 위원회 등)의 고유업무이지만 민간단체들도 자신에게 유리한 정책이 결정되도록 하기 위해서 이러한 기관들에게 비공식적으로 영향력을 행사하기도 하고 공식적으로 정책 결정을 위한 협의회 혹은 위원회에 직접 참여하기도 한다. 민간단체는 정치적 지원을 무기로 압력을 행사하는 것이 일반적이며, 극단적으로는 시위나 폭력행사를 통해 압력을 행사하기도 한다.

셋째, 정책집행 과정에서 민간단체는 정책수혜자가 되기도 하고 규제정책의 경우는 피규제자가 된다. 피규제자 혹은 정책피해자가 되는 정책의 집행 과정에서는 집행의 효력을 무력하게 만들려는 노력을 하게 되고, 수혜자가 되는 경우는 집행 과정에서 태만 혹은 일탈행위를 하기 쉬운 정책집행자를 독려하거나 자극하는 역할을 한다.

넷째, 정책평가 과정에서 민간단체는 자신들에게 유리한 정책이 실시되도록 한다. 이 과정에서 정책 효과가 자신들이 원하는 정도에 미치지 못할 경우 정책의 개선 필요성을 공식적 혹은 비공식적 통로를 통해 주장함으로써 정책평가에 영향을 미친다.

3.2. 정책참여 전략과 방식

정책 과정에 민간단체가 참여하는 전략은 기술적 속성이나 문제의 정책 아젠다가 가지는 속성 등에 따라 다양하게 나타난다. 특히, 민간단체가 가지고 있는 조직적 특성들 - 조직의 규모, 조직의 전국

성과 국지성, 조직구성원의 응집력, 추구하는 집단이해과 개인적 이해의 일치성 혹은 직·간접성, 조직의 목적, 조직의 정치성 유무 등 - 에 따라 다르게 나타난다.

민간단체는 정책과정 전반에 걸쳐 정부기관에 영향력을 행사하거나 정부기관과 공동으로 정책 결정의 한 축을 담당하는 방법으로 참여하게 된다. 가장 중요한 정책참여는 정책 문제 인식 및 아젠다 설정 과정에 참여하는 것이고, 정책 결정과정, 정책집행과정, 정책평가과정에서는 제한적으로 참여하게 된다.

이러한 정책참여의 전략 혹은 방식으로 크게 이슈 네트워크(issue network)(Heclo 1977)와 하부정부 모형(sub-governmental model) 혹은 철의 삼각주 모형(iron triangle model)(Ripley & Franklin 1991)이 적용된다. 이 구별은 정책 문제가 어떻게 정책 아젠다로 되며, 어떻게 결정되는가 하는 점에서의 구별이다.

이슈 네트워크는 다양한 이해관계자가 정책 결정 과정에 참여하는 하부구조를 의미한다. 이슈 네트워크는 수많은 참여자를 포함하고 있다. 의회의 상임위원회, 이익집단, 관료로 지칭되는 철의 삼각주(iron triangle) 모형의 참여자 이외에도 대통령의 비서관, 학자, 정책분석가, 정책전문성을 공유하는 이해관계자가 참여하게 된다.

정책이슈는 사회적 반향이 큰 정책 아젠다가 존재할 때 발생한다. 그러나, 이슈는 경우에 따라서는 집단이기주의에 기초해서 발생할 가능성이 크기 때문에 부정확한 과학이라고 비판받기도 한다. 예를 들어 중국과 마늘분쟁이 발생했을 때, 정부는 대중국 정책결정에 심각한 고민에 빠질 수밖에 없다. 국가 전체의 이익을 도모할 것인가 아니면 국내 마늘농업을 보호할 것인가 아니면 어느 수준에서 양보의 기준을 정할 것인가를 결정하기가 용이하지 않기 때문이다. 만약 마늘재배농가들과 농민단체의 강력한 저항이 없었다면, 그리고 신자유주의적 자유무역이론에 의해 정책이 결정되었다면 우리나라 농업

의 장래를 어둡게 하고 국내 농업생산을 위축시켰을 것이다. 이와 같은 여건 하에서 의성 마늘재배농민들은 ‘의성 농민컬기대회’를 통해 마늘문제라는 정책 이슈를 만들어 낸 것이다. 나아가 형성된 마늘 문제 이슈는 농업보호 이슈로 발전되게 되었다.

이슈 네트워크는 정부가 왜, 그리고 무엇을 해야 하는지에 대해 비판적일 수 있다는 속성으로 인하여 정책 아젠다로 되는 이슈는 많지 않으며 이에 의한 정책 결정은 흔하지 않다. 이슈는 집단 간 갈등이 근저에 깔려 있기 때문에 선택과 밀접하게 관련된다. 이슈는 선택에 영향을 주는 갈등의 한 형태이기 때문에 이슈에 대한 가치관에 따라 집단이 구분된다.

이슈의 성격은 정책대안, 참여자의 수나 범위를 결정하게 된다. 이슈의 성격에 따라 이슈 네트워크에의 참여자가 바뀌고 이로 인해 정책결정이 상당한 영향을 받기 때문에 참여자의 성향이나 가치관, 참여자의 수 및 범위가 정책의 모양을 결정하게 된다. 농정에서도 WTO 체제하에 농업을 살리기 위해서는 농업에 대한 지원이 강화되어야 한다는 주장이 전국적으로 확산되었고, 이의 정책적 결과로 국회에서 『농어업·농어촌특별대책위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률』을 제정하게 되었다. 이 이슈는 주로 농업인들 간에 확대된 정책이슈이기 때문에 참여자나 참여자의 범위가 한정되었다. 전 국민이 참여하게 되는 이슈는 테러와의 전쟁을 선포한 미국의 예가 해당된다. 테러사태가 발생했을 때 보복전쟁을 할 것인가 말 것인가가 이슈가 되었고, 여기에 각 계층의 국민이 참여하였다.

일반적으로 이슈 네트워크는 전국적이며, 전체 농업인의 행·불행과 관련되는 정책사안이 문제가 될 때 전형적으로 발생한다. 지역단위의 농업정책을 요구하는 정책 아젠다의 경우는 지역 민간단체에 의해 이슈가 형성될 수 있지만 이러한 경우가 그리 많지 않다. 전국적이든 국지적이든 이슈 네트워크는 적어도 정책이슈가 정책 아젠다

로 부각되도록 하는데 결정적으로 작용할 수 있다. 그러나, 이슈는 문제의 사안에 따라 지속적으로 발생하기도 하고 단시간에 발생되었다가 소멸되기도 한다. 이슈의 지속성은 이슈를 조직화하는 조직의 성격이나 정부의 대응에 따라 결정된다.

철의 삼각주 정책 결정방식은 이슈 네트워크와 달리 정책 아젠다 설정 과정에서는 모형의 속성상 작동되지 않고 정책 결정 과정에서 결정에 이르는 하나의 모형이다. 이 방식은 공공정책결정의 연구에서 지배적인 위치를 차지하고 있다. 정책 분야를 지배하는 의회의 상임위원회, 행정기관(담당관료), 이익집단간의 확고한 제휴관계 혹은 협상관계이기 때문에 정책과정에서의 참여범위는 제한적이며, 참여자는 정치적 혜택과 지지를 교환함으로써 이익을 누리게 된다. 따라서, 다른 집단이나 일반국민들은 정책 과정에 거의 영향을 미칠 수 없게 된다.

철의 삼각주에 포함되는 정책 결정주체에 의한 정책결정은 참여자간의 타협(coalition building)에 의해 이루어진다. 정책사안에 따라서 이익집단은 변화되며 여러 집단이 이해에 관련하여 참여하기 때문에 과정의 불확실성을 파악하지 못하는 결점이 있다. 이에 대한 보완수단으로서 이슈 네트워크에 의한 정책 결정방식이 가치를 가지기도 한다. 철의 삼각주 모형에서는 전문가, 공무원, 이익단체가 주어진 정책의 이슈에 따라 쉽게 변하며, 중앙정부의 사업을 위임받아 집행하는 정책을 재결정하거나 집행 과정에서 필요한 결정을 할 때 가장 널리 적용되는 정책 결정 방식이다. 철의 삼각주 방식이 영향력을 발휘하는 정책은 크게 논란의 여지가 없거나 적은 일상적인 정책분야이다. 이렇게 폐쇄적이고 안정적인 철의 삼각주 모형의 변화는 이 모형의 결정구조에 참여하는 구성원 사이에 본질적인 견해 차이가 발생하거나, 이러한 정책영역에 국외자의 관심을 끌 수 있는 새로운 이슈가 발생할 때 나타난다. 이럴 경우 철의 삼각주 구성원이 재편

되거나 의사결정 과정이 이슈 네트워크의 영역으로 넘어가기도 한다 (정정목 2000, 180).

정책 과정에서 이 두 가지 참여 방식은 구분된다. 정책문제 인식과 정책 아젠다 설정 과정에서는 주로 이슈 네트워크에 의한 비공식적, 비합법적 참여가 일반적이다. 그 이유는 아직 구체적인 정책으로의 모습이 갖추어지지 않았기 때문이며, 자신들의 문제가 정책이슈로 부각되도록 하는 목적하에 움직이기 때문이다. 따라서 전국적인 규모의 민간단체가 사용하는 정책참여의 유용한 전략이다. 정책 결정 과정에서는 철의 삼각주 모형을 통한 정책참여 방식이 일반적이며, 정책집행과정과 정책평가 과정에서는 정책의 개선이 필요하다는 주장을 할 경우 이슈 네트워크와 철의 삼각주 방식을 통할 수 있으나, 철의 삼각주 방식은 주로 구체적인 정책집행을 위한 결정시 많이 이용된다. 또한, 민간단체의 정책참여의 방식과 강도는 정책 과정에 따라 다르다. 이는 요구의 수준, 문제사안의 중요성, 응집력, 참여조직의 규모와 지역적 구성원 등의 차이에 따라 다르기 때문이다.

3.3. 정책참여 형태

민간단체의 정책참여 형태는 법적, 제도적 참여의 보장 형태를 기준으로 다음과 같이 분류된다.

3.3.1. 공식적 참여

공식적 정책참여는 민간단체의 정책과정에서의 참여가 법적 혹은 제도적으로 보장됨으로써 당연히 참여자가 되어 직접 정책 과정에 파트너로 참여하는 것을 의미한다. 공식적 참여는 주로 정책 결정 과정에서 가장 빈번하게 발생한다. 그러나 공식적 참여도 문제의 사안이 국민이나 정책대상 집단이 아주 민감한 이슈로 의식하고 있어 공

식적인 정책 결정자인 관료나 국회의원이 결정하기에 위험부담이 많은 경우 제도적 장치를 두어 이익단체를 철의 삼각주 모형의 한 축으로 참여시키는 예가 많다. 공식적 참여의 가장 대표적인 사례는 노사정위원회에 노동조합이 참여하는 형태이며, 농업정책분야에서는 양곡유통위원회나 농어업·농어촌특별대책위원회에 참여하는 것이다. 또한, 정부의 정책집행의 일부를 위임하여 수행하게 하는 경우도 공식적 참여에 해당된다.

3.3.2. 비공식적 참여

비공식적 참여는 정부의 정책 결정에 직접 참여하지 않으나 다양한 경로를 통해 간접적으로 정책 과정에 참여하여 영향을 미치는 참여 형태를 의미한다. 다시 말해 정책 문제인식, 아젠다 설정, 정책 결정·집행·평가 과정에 민간단체의 장 혹은 대표자 등이 정책 결정 기구나 정책 결정권자에게 비공식적으로 의견을 개진하는 수준의 참여를 말한다. 민간단체는 해당 국회의원을 상대로 의견을 개진하거나 관료를 상대로 의견을 사적으로 개진하여 민간단체 단체의 이익을 도모하는 것이 일반적인 비공식적 참여형태이다.

3.3.3. 비합법적 참여

비합법적 참여는 넓게 보면 비공식적 참여의 형태에 속한다. 그러나 비공식적 참여는 법적으로 적법한 방식을 통한 참여를 의미하며, 여기서의 비합법적 참여는 법의 범주를 벗어나지만 여론동원과 정책결정자의 주위를 환기시키기 위한 불법적 운동이나 시위 등 집단행동을 통한 참여를 의미하는 것으로 규정한다. 법의 범주내에서 하는 운동이나 시위를 통해 정책과정에 영향을 미치는 것은 비공식적 참여의 형태에 속한다.

비합법적 참여는 이슈 네트워크 방식이 대부분이다. 이는 주로 민

간단체가 속한 활동의 터전이나 당위성을 부여하는 활동범위에 있는 사안이 구성원에게 심각하게 피해를 줄 개연성이 있는 입법, 외국과의 조약, 국제협약에의 가입 등의 환경에서 자신들의 이익을 지키기 위한 방법으로 공통적 인식의 기초 위에 비합법적인 운동이나 시위를 하는 것이다.

비합법적 수단을 통한 참여는 주로 ①정책 문제의 인식이 정책담당기관과 다를 경우, ②정책담당기관이 문제의 중요성을 인식하지 못할 경우, ③비공식적 통로를 통해 의견을 전달했음에도 대응이 없을 경우에 문제의 중요성을 인식시키고 정책 아젠다가 되도록 압력을 행사하기 위한 방편으로 불법적 집회를 하는 실질적 정책참여를 의미한다. 중국과의 마늘 분쟁 시 정부의 대책 촉구를 위한 궐기대회, ‘쌀 직접지불제’ 도입을 요청했던 집회들, 축산지원을 요구했던 집회 등이 대표적인 비합법적 참여의 예에 해당된다.

이는 헌법에 집회의 자유가 보장되어 있다는 측면에서는 합법적이지만 집회를 위한 신고 등의 절차상 이유에서 불법적 집회가 많으며, 경우에 따라서는 정부의 대응을 유도하기 위해 고속도로 점령 등의 불법적 시위를 함으로써 간접적으로 정책과정(정책 아젠다 설정과정)에 참여한다. 이러한 참여는 비합법적이지만 여론을 환기시킴으로써 정책당국의 대응을 촉구하기 위한 유효한 수단으로 활용되고 있다.

3.4. 단체의 조직적 특성에 따른 참여 방식 및 유형

일반적으로 볼 때, 공통의 이해관계를 가진 집단이나 조직은 개인적 이익을 위해 행동하는 것처럼 조직활동을 한다. 그러나 조직이 개인자신의 이익을 도모하기 위해 합리적으로 행위한다는 전제를 개인들이 전폭적으로 수용하고 있다고 보기는 어렵다. 이는 조직구성원의 수가 많고 개인 이익을 위해 행동하는 데에 대한 제재수단이나

다른 특별한 통제장치가 없다면, 개인들이 그들의 공통이익이나 집단이익을 달성하고자 행동하지 않을 수 있기 때문이다(Olson 1971, 2).

대다수의 농민단체들은 보다 높은 농업소득과 복지를 추구하기 위해 그들에게 유리한 입법이나 정책이 추진되게 할 목적으로 조직되었다. 농민단체의 구성원들은 소득증대, 복지 증진이라는 공통의 목적을 가지고 있으며 동시에 개인적 소득이나 복지에 관한 독특한 개인적 이해도 가지고 있다. 조직을 위한 목표달성은 그 집단을 위한 공공재가 제공되어야 가능하다. 국가기구가 자발적인 기부나 기본적인 공공 서비스를 시장에서 판매한 수입으로 유지될 수 없는 것처럼 대규모조직도 구성원의 공통이익이라는 공공재를 공급하는 것만으로 유지될 수 없다. 조직의 공통이익과 개인의 이익이 동시에 추구될 때만 대규모 조직의 유지가 가능하게 된다.

큰 조직과 작은 조직은 근본적으로 다른 원리에 의해 운영된다. 집단이익을 위해 운용되어야 한다는 점에 있어서 양자간 차이가 없지만, 공공재를 제공하기 위한 비용지불의 측면에서는 다르다. 또한 정책집행의 파트너로 참여하는 파트너십은 파트너의 수가 적을 때만 작동 가능한 제도적 형태가 될 수 있다. 적은 구성원을 가진 조직이 일반적으로 응집력이 강하며 조직의 수명이 길다. 큰 조직, 예컨대 협의체 혹은 연합체는 참여자에게만 해당되는 이익을 제공하지는 않는다. 즉 참여하지 않은 집단이나 개인에 대한 무임승차(*free rider*) 문제가 발생한다.

민간단체의 조직적 특성에 따라 활동전략(방식)과 정책참여 형태가 달라진다는 것이 일반적으로 정립된 이론이다. <표 2-1>은 이러한 일반적인 특성에 따른 참여 방식과 참여 형태를 나타낸 것으로서 민간단체에 대한 이해를 높이는 데 도움이 된다.

조직이 전국적인 대규모조직은 일단 정치적 영향력이 큰 것은 사실이나 영향력의 고저는 응집력의 강약이나 정치성 유무에 따라 다르다는 점을 간과해서는 안 된다. 정책 결정권자들은 이 조직과 관련된 정책을 결정할 경우 조직적 저항을 의식하거나 지원확보를 위해 파트너로 참여시킨다. 또한 이런 조직은 지방자치단체나 국회의 원선거에 적극 참여하거나 어떤 정책사안에 대해 대규모 집회를 하는 등의 비공식적 참여와 정치적 영향력을 배경으로 한 공식적 참여를 위한 모든 가용방법을 동원한다. 특히, 이슈 네트워크를 통해 정책 아젠다로 자신들의 문제를 부각시킨다.

지역적 소규모 조직은 정책참여가 제한될 수밖에 없다. 대부분 정

표 2-1. 조직 특성에 따른 정책참여 방식과 형태

조직 특성		참여 방식		참여형태		
		이슈 네트워크	철의 삼각주	공식적	비공식적	비합법적
조직규모	대 규모	○	○	○	○	○
	소 규모	×	△	△	△	×
조직범위	전 국 적	○	○	○	○	○
	지 역 적	△	△	△	△	△
응집력 강약	강한 조직	○	○	○	○	○
	약한 조직	×	×	△	△	×
정치성 ¹⁾ 유무	정 치 성	○	○	○	○	○
	비정치성	△	△	△	△	△

주: ○ 적극 참여(가용한 수단을 모두 활용).

△ 제한적 참여(정책결정기관의 위원회 등에 파트너로 참여시킬 때만).

× 거의 참여하지 못하거나 아주 약함.

1) 정치성은 정치권에 영향력을 행사하기 위한 통로를 가지고 있거나, 정치권에 영향력을 행사하기 위한 강력한 행동을 하거나, 직접 제도적 정치권으로 진입하기 위한 선거에 구성원을 참여시키는 등의 활동을 의미함.

치성이 약하고 자신들의 경제활동에 의한 이익추구를 하기 때문에 외부에 대응하는 응집력이 약하다. 물론 응집력은 자신들에게 돌아오는 불이익의 정도에 따라 다르기 때문에 특수한 조직이 있을 수는 있다. 일반적으로 품목별 특산단지라는 지역적 특색을 가진 조직은 응집력이 강할 수 있기 때문에 간혹 대규모의 전국적 조직이 할 수 있는 모든 방식을 동원하기도 한다. 후술하는 의성마늘대책위원회의 활동이 대표적인 사례이다. 지역적 소규모 조직들은 주로 비공식적 방법으로 정책에 참여하고, 자신들의 운명을 좌우할 정도의 중요한 이슈에서는 간혹 중앙의 정책 결정에 생산자대표로서 공식적으로 참여하기도 하고 정부의 대응에 대한 불만이 고조될 때 비합법적인 활동을 통하여 정책에 영향을 미치기도 한다.

제 3 장

농업 관련 민간단체의 현황

1. 조사단체

1.1. 조사단체 선정방법

이 연구는 농업 관련 민간단체에 대한 설문조사에 크게 의존하고 있는데, 설문조사 대상단체의 선정은 다음과 같은 절차로 이루어졌다. 먼저 조사대상 후보로는 『한국민간단체총람 2000』에 나타난 농어민 관련 민간단체 74개와 농림부에 법인으로 등록된 16개 단체, 그리고 농림부의 담당 부서가 파악하고 있는 농민단체를 그 대상으로 하였다. 이들 단체 중에서 ①현재 농정활동에 적극 참여하여 농림부가 주요단체로 파악하고 있는 단체와¹⁰ ②현재 농정활동에 적극 참여하고 있진 않지만, NGO의 개념에 입각하여 공익적, 비영리적 기능을 수행하고 있는 단체를 조사단체로 정하였다.

¹⁰ 여러 단체가 연합된 협의회는 중복성을 고려해 조사에 포함시키지 않았고, 농정활동단체이지만 면담조사를 거절한 단체 또한 제외되었다.

조사단체의 선정기준을 이렇게 정한 것은 다음과 같은 두 가지 이유에서이다. 첫째, NGO 및 민간단체의 농정 참여에 대한 연구에서 정책참여의 실태를 제대로 파악하기 위해서는 지금까지 실질적으로 농정에 참여하여 정책수립에 영향을 미쳐 온 단체들을 조사하는 작업이 필요하다. 둘째, 이 연구의 목적이 민간단체 농정 참여의 실태 파악에만 있지 않고 바람직한 농정 참여 방식에 대한 방안 제시로까지 확대되고 있는데, 기존 농정 참여의 문제점과 개선방안은 비교적 NGO의 개념에 충실히 활동하고 있는 단체들에 대한 조사에서 보다 큰 시사점을 얻을 수 있기 때문이다.

이러한 선정작업을 거쳐 실제로 조사한 농업 관련 민간단체는 총 28개였는데, 이는 <표 3-1>에 나타난 것과 같다.

표 3-1. 조사대상 농업 관련 민간단체

전국농민회총연맹	흙살림
한국농업경영인중앙연합회	한국자연농업협회
한국여성농업인중앙연합회	한국유기농업협회
전국여성농민회총연합	한살림
한국가톨릭농민회	강화도환경농업농민회
전국농업기술자협회	우리농촌살리기운동본부
한국4-H본부	우리밀살리기운동본부
한국농촌지도자중앙연합회	전국귀농운동본부
국제농업개발원	더불어살기생명농업운동본부
전업농중앙연합회	인드라망 생명공동체
한국영농법인중앙연합회	한국낙농육우협회
대한양돈협회	전국한우협회
대한양계협회	한국양봉협회
한국포도회	한국화훼협회

자료: 설문조사.

1.2. 조사단체의 유형

조사단체를 단체의 성격에 따라 유형별로 분류해 보면, 이는 전통적인 농민운동 및 농촌운동단체 8개, 환경운동단체 5개, 귀농운동 등의 대안운동단체 5개, 농축산물 품목단체 9개, 국제협력사업단체 1개로 구성되어 있다<표 3-2>.

조사단체 중 서울 및 수도권에 본부 혹은 사무실을 두고 있는 단체가 23개 기관이고 지방에 본부를 두고 있는 단체는 5개 기관이었다. 하지만 단체의 지역지부가 지역경계를 가지는 것을 제외할 경우, 대부분의 단체가 조직의 활동공간을 특정 지역으로 제한하지는 않고 있었으며, 활동공간을 특정 지역 내로 한정하고 있는 순수지역단체는 1개 기관이었다.

이 연구에서는 농업 관련 민간단체의 표본으로 추출된 조사단체의 특성분석을 통해 민간단체에 대한 일반적 현황을 파악하고자 하였다.

표 3-2. 조사단체의 유형

단위: 개소, %

구 분	농민농촌 운동단체	환경단체	대안운동 단체	품목단체	국제협력 단체	합계
단체수	8	5	5	9	1	28
구성비	28.6	17.9	17.9	32.1	3.5	100

자료: 설문조사.

2. 농업 관련 민간단체 현황

2.1. 전체 민간단체의 현황

농업 관련 민간단체의 일반적 현황을 파악하기에 앞서 우리나라 전체의 민간단체 현황을 살펴보면, 2000년 비영리법인으로 등록된 단체는 13,532개로 1990년대 이후 그 수가 꾸준히 증가되어 왔다<표 3-3>. 그런데 민간단체 중에는 법인으로 등록되어 있지 않은 단체가 많기 때문에 실제 민간단체 수는 이보다 훨씬 많을 것으로 판단된다. 그리고 『한국민간단체총람 2000』에는 총 4,032개의 민간단체가 조사되었는데, 이들의 지부조직까지 합할 경우 단체 수는 약 20,000개에 이른다.

약 20,000개 이상으로 추산되는 민간단체 중에서 NGO 개념에 부합하는 단체가 어느 정도인지 가늠하기는 쉽지 않다. 다만 『비영리 민간단체지원법』의 대상이 되는 비영리민간단체가 2000년 6월 30일 현재 중앙정부 및 시도 지방자치단체에 3,413개 등록되어 있는데, 이를 통해 실제 NGO의 수는 이보다는 많을 것으로 추정된다.¹¹

표 3-3. 국내 비영리법인 현황

연도	단위: 개소, %									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
법인수	9,716	9,936	10,329	11,050	11,487	11,959	12,575	12,817	13,295	13,532
증가율	(4.3)	2.3	4.0	7.0	4.0	4.1	5.2	1.9	3.7	1.8

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

¹¹ 행정자치부(2001), 『비영리민간단체 등록 현황』 참조.

민간단체의 분야별 분포도는 『한국민간단체총람』의 조사내용을 통해 개략적으로 파악할 수 있다<표 3-4>. 분야별로는 인권, 여성, 평화, 소비자 등의 시민사회 분야가 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 농업 분야의 비중은 미미한 상태에 있다. 파악된 농어업 관련 민간단체는 74개로 전체의 약 1.8%를 차지한다.

표 3-4. 민간단체의 분야별 분포

단위: 개소, %

분야	시민 사회	자치, 빈민	사회 서비스	환경	문화	학술	종교	노동, 농어업	경제	국제, 기타	합계
단체수	1,013	222	743	287	634	235	107	217	501	64	4,023
비율	25.2	5.5	18.5	7.1	15.8	5.8	2.7	5.4	12.5	1.6	100.0

자료: 시민의 신문(1999), 『한국민간단체총람 2000』.

표 3-5. 설립연도별 민간단체 분포

단위: %

구분	1961 이전	1961~1990	1991~1999	합계
시민사회	6.6	31.4	62.0	100
지역자치, 빈민	-	13.5	86.5	100
사회서비스	5.7	41.5	52.8	100
환경	0.4	12.0	87.6	100
문화	7.8	41.9	50.3	100
교육, 학술	4.3	40.4	55.3	100
종교	5.2	58.7	36.1	100
노동, 농어업	7.7	45.6	46.7	100
경제	5.4	53.2	41.4	100
국제	7.2	61.8	31.0	100
기타	16.7	38.9	44.4	100
전체	5.6	37.9	56.5	100

자료: 시민의 신문(1999), 『한국민간단체총람 2000』.

민간단체의 설립연도별 현황을 살펴보면, 민주화가 확산된 1990년대에 설립된 단체가 가장 많다<표 3-5>. 분야별로 차이가 있긴 하지만, 전체적으로 1991~99년 사이에 민간단체의 56.5%가 설립되었다.

민간단체의 설립이 1990년대 이후 크게 늘어나고 있는 것은 그 전 시기인 1960년대부터 1980년대까지는 국가기구가 국민의 동의나 시민사회의 자율적인 활동에 의존하지 않는 관치행정의 시기인 반면, 1990년대 이후는 NGO의 자율성을 인정하는 자치행정의 시기가 도래했기 때문이라는 분석이 있다.¹² 다시 말해 1990년대 이전에는 국가기구가 동의보다는 강제에 근거하는 통치기구로서의 역할을 철저히 수행하였기 때문에 NGO 성격의 민간단체 활동이 많은 제약을 받게 되었다. 이 시기의 민간단체 활동은 국가의 통치행위에 큰 제약을 주지 않는 분야, 즉 종교 분야와 국제 분야에서 비교적 자유스럽게 이루어졌고, 또한 통치행위에 도움을 주는 관변단체의 활동이 장려되었다. 그러나 진정한 NGO라 할 수 있는 풀뿌리 NGO의 활동은 억압과 통제를 받았다. 풀뿌리 NGO의 본격적인 발전은 1990년대 초반 이후 민주주의의 제도화가 정착되면서 이루어지게 되었다. <표 3-5>에 나타난 민간단체 설립시기는 이 주장을 뒷받침해 주고 있는데, 이는 민간단체의 설립이 전반적으로 1990년대에 크게 확대되었고, 특히 환경 분야와 지역자치 및 빈민 분야, 시민사회 분야 등 정부에 대한 정책대안 제시와 정부정책에 대한 비판·감시 기능을 하는 단체의 설립이 이 시기에 크게 집중되었기 때문이다.

¹² 김수현·박은철(2000), p. 17 이하 참조.

2.2. 농업 관련 민간단체의 현황

민간단체 전체의 일반적 추세와 마찬가지로 농업 관련 민간단체도 1990년대 이후 그 설립이 크게 늘어났다. 이를 조사단체를 중심으로 살펴보면, 1990년대에 설립된 단체가 조사대상의 46.4%를 차지하고 있다. 특히 신사회운동과 연관이 있는 환경단체와 대안운동단체는 조사대상의 60% 및 100%가 1990년대에 설립되었다.

2002년 4월 현재 단체의 회원 수는 2,500명 미만의 단체가 전체의 32.1%로 가장 많은 편이지만, 100,000명 이상의 회원을 가진 거대단체도 전체의 10.7%를 차지한다. 이는 전국적인 조직을 가진 농민·농촌단체들이 상당수 포함되었기 때문이다. 농업 관련 민간단체의 회원 수는 그 밖의 부문의 민간단체들과 비교할 때, 상대적으로 많은 편이라 할 수 있다. 서울시와 파트너십 관계에 있는 NGO 58개를 조사·분석한 연구에 따르면,¹³ 2000년 3월 현재 서울시에 있는 조사대상 NGO의 80.4%가 회원 수 2,500명 미만의 단체로 되어 있다. 두

표 3-6. 농업 관련 민간단체 유형별 설립시기

단위: 개소, %

구 분	1970년대 이전	70년대	80년대	90년대	소 계
농민운동	3(37.5)	1(12.5)	2(25.0)	2(25.0)	8(100)
환경단체	-	1(20.0)	1(20.0)	3(60.0)	5(100)
대안운동	-	-	-	5(100)	5(100)
품목단체	1(11.1)	3(33.3)	2(22.2)	3(33.3)	9(100)
국제협력	-	-	1(100)	-	1(100)
전 체	4(14.3)	5(17.9)	6(21.4)	13(46.4)	28(100)

자료: 설문조사.

¹³ 김수현·박은철(2000), p. 98 이하 참조.

연구 사이에 약 2년간의 시차가 있다는 점을 고려해도 농업 관련 민간단체와 일반 NGO 간의 회원 수는 커다란 차이가 존재함을 알 수 있다.

농업 관련 민간단체의 회원수가 그 밖의 부문 NGO에 비해 이렇게 큰 이유는 앞서 언급한 바와 같이 농업부문에서는 전국적인 조직망을 갖춘 단체가 많기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 농업단체의 경우 수동적이고 형식적인 참여자도 모두 회원으로 파악하고 있기 때문이다. 즉 농업 관련 민간단체의 경우 회원이 되는 전제 조건이 단체활동참여의 적극성과 자발성에 있는 일반 NGO와는 달리 회원의 규정 조건이 느슨하여 엄밀한 의미의 회원으로 볼 수 없는 자들이 많이 포함되어 있다 할 수 있다.¹⁴

농업 관련 민간단체의 상근활동가 수는 6~10명 구간에 분포되어

표 3-7. 농업 관련 민간단체의 회원 수

단위: 명, 개소, %

회원수	2,5천 미만	2,5천~5천 미만	5천~1만 미만	1만~5만 미만	5만~10만 미만	10만 이상	합계
단체수	9	2	3	8	3	3	28
비율	32.1	7.2	10.7	28.6	10.7	10.7	100

자료: 설문조사.

¹⁴ 이러한 현상은 회원들의 회비납부실적에 그대로 반영되고 있는데, 농업 관련 민간단체 중 몇몇 품목단체를 제외한 대부분의 단체들에 있어서 회비납부율은 저조한 상태였다. 농업 관련 민간단체의 회비납부율은 다음과 같은 산식을 통해 간접적으로 확인할 수 있다. [회원당 평균 연회비 납부액 = (단체당 평균 연간 수입 × 회비 비율) ÷ 단체당 평균 회원수] 산식을 통해 얻은 회원당 연회비 납부액은 7,300원이었는데, 회원의 연회비를 50,000원으로 가정할 경우, 납부율은 14.6%가 된다.

있는 단체가 가장 많은 편이나, 상근활동가 수의 평균값은 13.7명이다. 농업 관련 민간단체의 상근활동가 수 또한 서울시 소재 NGO의 상근활동가 수보다 많은 편이었다. 앞서 언급한 서울시의 NGO에 대한 연구에서 2000년 3월 현재 조사대상 NGO의 평균 상근활동가 수는 7.5명이었다.

농업 관련 민간단체 상근활동가의 연령 구성은 30대가 40%로 가장 많고 다음으로 40대가 26.1%, 20대가 24%, 50대가 9.9%를 차지하는 순으로 되어 있는데, 서울시의 일반 NGO의 경우와 비교해 보면 농업 관련 민간단체의 상근활동가가 좀 더 고령화되어 있음을 알 수 있다<표 3-9>

농업 관련 민간단체 상근활동가의 학력은 대졸이 60.1%로 절대 다수를 차지하고 있다<표 3-10>. 이러한 학력이 서울시 소재 NGO의 상근활동가 학력과 비슷한 상태에 있다..

표 3-8. 상근활동가 수

단위: 개소, %

구 분	0명	1~5명	6~10명	11~20명	21명 이상	합계
단체수	1	7	9	6	5	28
비 율	3.6	25.0	32.1	21.4	17.9	100

자료: 설문조사.

표 3-9. 상근활동가의 연령 구성

단위: %

구 분	20대 이하	30대	40대	50대 이상	합계
농업 관련 민간단체	24.0	40.0	26.1	9.9	100
서울시 NGO	29.2	48.1	14.8	7.9	100

자료: 설문조사 및 김수현·박은철(2000, 100).

농업 관련 민간단체 상근활동가의 보수수준은 월평균 100~200만원 사이가 52.6%로 가장 많고, 다음으로 월 50~100만원 보수계층이 전체 상근활동가의 34.8%를 차지하고 있다<표 3-11>. 이러한 보수수준은 결코 높은 편이라고는 할 수 없지만, 동일직종으로 비교 가능한 분야인 서울시 소재 NGO의 상근활동가 보수보다는 높은 것으로 조사되었다. 서울시 소재 NGO의 상근활동가 보수는 2000년 3월 현재 80만원 미만이 상근활동가의 69.8%이고, 110만원 미만은 전체의 95.5%나 되는 것으로 나타났다(김수현, 박은철 2000, 100). NGO 상근활동가의 보수가 이렇게 낮은 상태에서도 단체가 운영되는 것은 NGO의 본래적 특성인 자발성에 근거하고 있기 때문이라 볼 수 있다. 하지만 지나치게 낮은 보수는 NGO의 활동 및 사업의 연속성과 완결성에 악영향을 미쳐 장기적으로는 NGO 활동의 제약요인으로 작용하게 된다.

표 3-10. 상근활동가의 학력 수준

단위: %

구 분	고졸 이하	전문대졸	대졸	대학원졸	합계
농업 관련 민간단체	15.7	14.5	60.2	9.6	100
서울시 NGO	18.2	10.1	61.6	10.1	100

자료: 설문조사 및 김수현·박은철(2000, 100).

표 3-11. 상근활동가의 월보수 수준

구 분	50만원 미만	50~100만원 미만	100~200만원 미만	200만원 이상	합계
구성비(%)	3.2	34.8	52.6	9.4	100

자료: 설문조사.

조사된 농업 관련 민간단체의 2001년도 평균 예산규모는 7억 500만원이지만, 예산규모가 3억 원 미만인 단체가 전체의 53.6%를 차지하고 있다<표 3-12>. 예산규모 또한 서울시 소재 NGO보다는 큰 편이었는데, 서울시 NGO의 1999년도 평균 예산은 2억 1,100만 원이었고, 예산규모 1억 5,000만원 미만의 단체가 전체의 50%를 차지하고 있었다(김수현, 박은철 2000, 101).

농업 관련 민간단체의 재정수입 구성에서는 회비와 수익사업의 비중이 높게 나타나고 정부의 재정지원은 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 여기에는 조사대상 중에 품목별 생산자단체가 많이 포함되어 있고 정부의 재정지원을 받지 않는 단체들이 상당수 존재하는 것이 주된 원인으로 판단된다. 조사단체들 중에서 어떤 형태로든 중앙정부 및 지방자치단체의 재정지원을 받고 있는 단체는 전체의 71.4%를 차지하고 있었다.

농업 관련 민간단체와 서울시 소재 NGO의 재정수입 구성에서 가장 큰 차이점은 일반 NGO의 경우 정부지원 수입의 비중이 큰 반면에 수익사업의 비중이 상대적으로 낮게 나타난 점이다<표 3-13>.

농업 관련 민간단체의 재정지출에서는 사업비의 비중이 가장 높고 그 다음이 인건비로 되어 있다<표 3-14>. 전체적으로 볼 때, 지출의

표 3-12. 농업 관련 민간단체의 예산규모

단위: 개소, %

구 분	1억원 미만	1~3억원 미만	3~10억원 미만	10~20억원 미만	20억원 이상	합계
단체 수	4	11	6	4	3	28
비 율	14.3	39.3	21.4	14.3	10.7	100

자료: 설문조사.

약 절반이 인건비 및 사무실 유지비로 되어 있고 나머지 절반이 사업비 및 홍보비로 구성되어 있다. 재정지출의 구성은 농업 관련 민간단체와 서울시 NGO 간에 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다.

표 3-13. 민간단체의 재정수입 구성

단위: %

구 분	회비	후원금	수익사업	정부지원	기타	합계
농업 관련 민간단체	34.3	14.3	29.9	14.8	6.7	100
서울시 NGO	34.3	11.2	9.3	29.2	16.0	100

자료: 설문조사 및 김수현·박은철(2000, 101).

표 3-14. 민간단체의 재정지출 구성

단위: %

구 분	인건비	유지비	사업비	홍보비	기타	합계
농업 관련 민간단체	32.7	14.0	36.6	9.8	6.9	100
서울시 NGO	31.6	16.0	40.2	6.8	5.4	100

자료: 설문조사 및 김수현·박은철(2000, 101).

제 4 장

농업 관련 민간단체의 농정 참여 실태 분석

1. 농업 관련 민간단체의 조직 특성별 참여 방식

국가 전체의 농업과 농정에 관련된 문제인식과 정책 아젠다 산출을 위한 이슈 네트워크는 대규모, 전국적, 응집력이 강한, 그리고 활동의 정치성을 가지고 있는 조직에 의해 조성된다. 이러한 조직은 대부분 운동단체라고 일컬어진다. 정치적 성향을 가지지 않은 단체는 응집력의 강약과 별개로 제한적으로 참여하게 되며, 그 이유는 정책 결정권한이 있는 정책 결정자가 그 존재를 중요하게 고려하지 않는 속성을 가지기 때문이다. 응집력의 문제는 단체가 형성된 목적과 구성원의 성향에 따라 달라지며 대체로 외부환경 대응적 성격의 단체에서 강한 결속력이 나타난다.

조사대상 농업 관련 민간단체 중에서, 농민농촌운동단체는 WTO와 같은 국제적 자유무역기구와 FTA와 같은 국가 간의 농업 관련 협약에 대해 농업과 농민을 보호한다는 공동의 이해를 갖고 농업과 농민에 관련된 쟁점과 이슈를 창출하여 정부의 정책 방향을 유도하기도 하며, 정책 결정 과정에 하나의 파트너로 적극 참여하기도 한다. 특

히 전국농민회총연맹이나 한국 농업경영인중앙연합회와 같은 단체는 전국적 회원을 가진 대규모조직으로서 농업과 농민문제에 대해 강한 응집력을 가지고 대응하고 있으며, 정치적 영향력도 크기 때문에 농민운동의 대표적 단체들이다. 이들은 자신들이 가지고 있는 모든 참여 방식과 형태를 통해 역량을 최대한 발휘하여 정책 결정에 많은 영향력을 행사한다.

품목단체들은 조직규모나 조직범위와 관계없이 해당 품목에 대한 이슈에 대해서는 비록 제한적이지만 정책 아젠다를 만들어 낼 수 있다. 또한 관련 정책결정에 공식적, 비공식적으로 참여하고, 이슈에 따라 합법적 혹은 비합법적 방법을 통해 참여한다.

환경운동단체는 전국적 대규모 조직을 가진 단체와 지역적 소규모 단체들이 혼재해 있는데, 단체의 응집력은 비교적 강한 편이지만 활동의 성격이 비정치적인 성격을 많이 갖고 있기 때문에 이슈 네트워크에 의한 이슈 부각이 쉽지 않다. 단체의 전문성이 요구되는 특성으로 인해 흠살림과 같은 단체는 농정업무의 일부를 국가로부터 위임받아 대행하는 역할을 하기도 한다.

대안운동단체는 조직규모, 조직범위나 응집력의 강약에 관계없이 이슈 네트워크에 의한 참여는 거의 없으며, 철의 삼각주에 의한 참여도 아주 제한적이다. 따라서 정책 결정에 참여하는 경우는 타 단체들에 비해 상대적으로 적다고 할 수 있다. 새로운 대안을 찾기 위한 순수민간단체인 이들은 국민교육적 혹은 농민교육적 기능에 충실한 성격을 가지고 있다.

이러한 논의를 근거로 농업 관련 민간단체의 참여 방식과 형태를 분류하면 <표 4-1>과 같다. 조직범위의 전국성과 지역성보다는 조직규모를 기준으로 응집력의 강약과 정치성의 유무의 연계관계를 고려하여 분류하는 것이 단체의 성격을 보다 잘 이해할 수 있게 된다.

결론적으로 이슈 네트워크는 응집력의 강약에 관계가 깊고, 비합

법적인 참여는 조직구성원의 응집력이 강해야 함과 동시에 정치성을 가지는 집단에 의해 이루어진다. 정책결정자가 정책결정과정의 한 축으로 민간단체를 수용할 경우 공식적, 비공식적 참여형태와 철의 삼각주에 의한 참여 방식은 제한적이든 포괄적이든 모든 단체가 참여할 수 있다. 따라서, 농민농촌운동단체는 대규모-강한응집력-정치성의 형태에 해당되며, 농업 관련 환경단체와 대안운동단체는 규모에 따라 소규모-‘강한 응집력’-비정치성의 형태나 대규모-‘강한 응집력’-비정치성의 형태에 해당되며, 품목단체는 소규모-‘강한 응집력’-비정치성의 형태나 대규모-‘약한 응집력’-비정치성의 형태에 속한다고 할 수 있다. 물론 이러한 분류는 농업 관련 민간단체의 활동양식이나 행동전략의 변화에 따라 달라질 수 있어 항구적인 성격을 나타

표 4-1. 농업 관련 민간단체의 참여 방식과 형태

조직 특성	참여 방식		참여 형태		
	이슈 네트 워크	철의 삼각주	공식적	비공식적	비합법적
대규모-강한응집력-정치성	○	○	○	○	○
대규모-약한응집력-정치성	△	△	△	△	×
대규모-약한응집력-비정치성	×	△	△	△	×
대규모-강한응집력-비정치성	△	△	△	△	×
소규모-강한응집력-정치성	○	○	○	○	○
소규모-약한응집력-정치성	△	△	△	△	×
소규모-약한응집력-비정치성	×	△	△	△	×
소규모-강한응집력-비정치성	△	△	△	△	×

주: ○ 적극 참여(가용한 수단을 모두 활용)

△ 제한적 참여(정책결정기관의 위원회 등에 파트너로 참여시킬 때와 지역적 이슈)

× 거의 참여하지 못하거나 아주 약함.

내지는 않고 있다.

2. 유형별 농정 참여 실태

이 연구에서 농업 관련 민간단체의 농정 참여 실태에 대한 분석은 다음과 같은 3가지 단계로 이루어진다. 첫째, 조사대상단체로 선정된 28개 단체에 대한 설문을 통해 실태를 분석한다. 둘째, 법령에 의해 설치된 각종 농업위원회에 민간단체가 참여하는 현황을 조사한다. 셋째, 민간단체가 농정에 참여하는 유형별 사례를 구체적으로 조사·분석한다.

2.1. 조사단체 설문결과

정책참여 방법 및 유형에 대한 일반적인 이론을 기초로 설문을 위한 농정 참여 유형을 다음과 같은 6가지, 즉 ①민원 등에 의한 공식적인 의견 제출, ②항의나 시위 등에 의한 비합법적 의견 제출, ③의사결정권한이 없는 자문회의 참석, ④의사결정권한이 있는 위원회 참석, ⑤민관협력사업 수행, ⑥농정업무 대행(수탁)으로 구분하였다.

조사단체의 농정 참여 경험을 이러한 분류에 따라 설문한 결과, 가장 많은 응답이 ‘의사결정권한이 없는 자문회의 참석’으로 나타났다<표 4-2>. 즉 조사단체의 92.9%나 되는 대부분의 단체가 형식적 자문회의 등에 참여한 경험이 있다고 답변하였다. 반면에 ‘의사결정권한이 있는 위원회 참여’ 경험은 32.9%에 불과했다.

하지만 농정 참여의 바람직한 형태로 민간단체들이 가장 선호하고 있는 유형은 ‘의사결정권한이 있는 위원회 참여’였다<4-3>. 결국 현재의 농정 참여 형태가 민간단체들이 바라는 수준까지는 이어지지 못하고 있다 할 수 있다.

표 4-2. 유형별 농정 참여 경험 정도

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

자료: 설문조사.

표 4-3. 바람직한 농정 참여 형태

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

자료: 설문조사.

2.2. 법령에 근거한 위원회 참여

2.2.1. 농어촌발전위원회

농어촌발전위원회는 1993년 12월 우루과이 라운드 협상이 타결되면서 나타난 농업 부문의 위기의식과 농민들의 좌절감을 극복하기 위한 조치의 일환으로 설치되게 되었다. 동 위원회는 1994년 1월에 공포된 대통령령 제14151호인 『농어촌발전위원회규정』에 따라 설치

되어 1994년 2월 1일부터 7월 31일까지 6개월간 한시적으로 운영된 기구였다.

위원회는 위원으로 위촉된 30명의 민간인 전문가로 구성되었고, 산하에 3개의 소위원회를 설치·운영하였다.¹⁵ 위원으로 위촉된 민간인 전문가들 중에서 농업 관련 민간단체 대표는 9명으로 전체의 30%를 차지하고 있었다. 위원회의 활동을 보좌하기 위하여 한국농촌경제연구원의 연구진을 중심으로 한 10명의 전문위원이 별도로 위촉되었다.

농어촌발전위원회는 30명의 위원과 10명의 전문위원이 모두 참가하는 전체회의가 11차례 개최되었는데, 이 전체회의에서는 정책담당자 및 전문가의 의견을 청취하고 소위원회별로 작성한 보고서 초안을 검토하였다. 소위원회는 정책담당자 및 전문가 심포지엄, 현지여론수렴 간담회, 현장조사 등을 실시하며 각기 총 12차례의 회의를 개최하였다.¹⁶

농어촌발전위원회는 1994년 5월 24일 『농정개혁의 기본방향과 분야별 대책』이라는 표제하의 최종보고서를 대통령에게 제출하였고, 이 보고서는 정부의 심의 후 6월 14일 『농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안』(이하 『대책』)으로 성안되어 발표되었다. 이러한 절차를 통해 나타난 『대책』은 1990년대 중반 이후 농업정책의 기본골격으로 기능되게 되었다.

농어촌발전위원회에 의한 『대책』 수립은 한국 농정사에 있어서 다음과 같은 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다(농림부 1997, 58).

첫째, 『대책』은 UR이라는 외부적 충격에 대응하여 우리 농업의 생

¹⁵ 소위원회는 『농어업경쟁력강화소위원회』, 『농어촌산업진흥소위원회』 및 『농어민후생복지소위원회』로 되어 있었다.

¹⁶ 농림부(1997), 『개방에의 도전. 농정개혁백서』, p. 45 이하 참조.

존전락을 찾기 위해 정부와 민간이 밀접한 협조관계를 유지하였다.

둘째, 정부 내에서도 대통령의 관심하에 유관부처들이 공동으로 참여하여 종합적인 정책대안을 제시하였다.

셋째, 각 정책이 충분한 재원에 의한 투자계획의 뒷받침을 받고 있었다.

넷째, 『대책』은 농어업, 농어민, 농어촌 문제를 종합적으로 접근하였고, 관련 제도를 정비함으로써 앞으로 계속될 농정개혁의 기본 틀을 형성하였다.

요컨대 농어촌발전위원회 활동의 가장 큰 의의는 농업정책의 기본 틀을 세우는 데 민간 부문이 주도적으로 참여한 최초의 사례라는 점에 있다 하겠다. 다시 말해 민간 부문의 농정 참여라는 면에서 볼 때, 농어촌발전위원회의 설립과 활동은 그 전의 시기와 구별짓는 획기적인 사건에 해당하는 것이다. 이는 민간단체의 농정 참여란 관점에서든 똑같이 적용될 수 있는 중요한 역사적 계기라 할 수 있다. 왜냐하면 농어촌발전위원회는 위원회의 구성원 전체가 민간전문가로 구성되어 있었을 뿐 아니라 그 중 30%가 민간단체 대표로 구성되어 민간단체의 의사가 정책 수립에 적극 반영된 대표적 사례이기 때문이다.

2.2.2. 양곡유통위원회

양곡유통위원회는 『양곡관리법』 제24조~30조에 따라 설치되어 1988년 9월부터 활동하고 있는 기구로서 ①양곡수매가격 및 수매물량에 관한 사항과 ②양곡유통구조개선에 관한 사항을 심의하고 있다(양곡관리법 제24조).

위원회는 양곡생산자와 양곡소비자, 그리고 양곡유통 및 가격에 관한 학식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 농림부장관이 위촉하는 자로 구성되고, 그 수는 위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 하

고 있다(양곡관리법 제25조). 위원 중 양곡생산자 대변자는 4~5명으로 전체(총 20명)의 20~25%를 차지하고 있는데, 1997년까지는 민간단체의 대표가 아닌 일반 농민이 위원으로 위촉되었다가 1998년부터 농업 관련 민간단체의 대표로 바뀌게 되었다.

양곡유통위원회도 농어촌발전위원회처럼 민간전문가들로만 구성되어 있지만, 위원들의 동질성과 연관한 위원회 성격에 있어서 상당한 차이가 있다. 농어촌발전위원회의 위원들은 비록 직종 간에 차이가 있다 하더라도 모두 농어업과 농어촌의 발전을 위해 공동의 노력을 하는 동질성을 갖고 있었다. 그리고 위원회의 목적 자체가 농어업의 발전방안 모색에 있었다. 그러나 양곡유통위원회는 서로 상반된 입장에 있는 생산자대표와 소비자대표, 그리고 어느 정도 중립적인 학계 및 언론계 등으로 구성되어 있어 구성원들 간의 동질성을 찾기 어려운 조직이고 기구의 목적 자체가 이해조정에 있다 할 수 있다. 따라서 여기서는 위원으로 참여한 농업 관련 민간단체의 활동이 농민들의 의사를 반영하는 정책참여 행위가 되는 것이다.

양곡유통위원회의 활동 중 가장 중요한 것이 추곡의 수매가와 수매량을 결정하는 일이다. 추곡의 수매가와 수매량은 양곡유통위원회의 건의를 기초로 정부안이 결정되고 이 안에 대해 국회가 어느 정도 가감하여 최종안을 정하게 된다. 위원회가 수매가 및 수매량을 결정할 때 생산자대표로 참가한 농업 관련 민간단체 대표들은 일반적으로 다른 위원들과 합의하여 공동으로 이를 결정해 왔고 통상 이러한 형태로 농정에 참여해 왔다. 하지만 농업 관련 민간단체의 농정 참여가 이러한 형태로만 이루어지는 것은 아니다. 경우에 따라서는 다수의 합의에 동의하지 않음으로써 정책의 의사결정에 영향을 미치는 형태를 취하기도 한다.

양곡유통위원회의 추곡 수매가 결정에서 가장 논란이 많았던 것이 2001년도 수매가 결정이었다. 이를 사례로 살펴보면, 2001년 11월 양

곡유통위원회는 추곡 수매가를 4~5% 인하할 것을 정부에 건의하였다. 이는 쌀 소비량 감소와 쌀 생산량 증가, 그리고 쌀값 하락과 시장 개방 등의 당면한 문제들을 해결하기 위해서는 불가피하다는 판단에 따른 것이었다. 그러나 이러한 결정이 내려지는 과정에서 생산자대표로 참가한 농업 관련 민간단체 대표들은 일제히 퇴장하였고 결국 양곡유통위원회의 결정은 농업 관련 민간단체의 대표들이 불참한 가운데 이루어지게 되었다.

양곡위원회의 결정에 대해 농민운동단체들이 거세게 반발하고 농촌의 여론이 나빠지자 정부와 국회에서는 수매가를 2001년 수준으로 동결하기로 하였다.¹⁷ 여기서 정부 및 국회의 결정에 대한 판단을 유보할 경우,¹⁸ 객관적 사실로 남겨지는 것은 수매가 동결이 악화된 농촌·농민여론에 기인하는 것이며, 악화된 여론에 단초를 제공한 것이 양곡유통위원회 내에서의 농업 관련 민간단체의 행동이라는 점이다.

이상과 같은 사례분석을 통해 양곡유통위원회에서의 농업 관련 민간단체의 농정 참여 방식을 정리해 보면, 여기서는 농업 관련 민간단체가 위원회에서 수립된 정책적 의사결정에 동의하거나 혹은 거부

¹⁷ 이 결과 양곡유통위원장과 몇몇의 양곡유통위원이 이에 반발하여 사표를 제출하는 등 악순환이 거듭되게 되었다.

¹⁸ 정부 및 국회의 결정에 대한 판단은 입장에 따라 다양하게 나타날 것으로 예상된다. 양곡유통위원회의 당초 안에 찬성하는 쪽에서는 2004년 이후의 쌀시장 개방에 대응하기 위해서는 시장 중심의 정책선회가 불가피한데 정부 및 국회가 여론에 따른 정치적 결정을 내림으로써 시장 중심으로 조금도 진일보하지 못하게 되었다 할 것이고, 이를 반대하는 쪽에서는 수매가격 하락으로 인한 소득 감소에 대한 충분한 대안도 마련하지 않은 상태에서 가격 인하부터 실시하자는 제안은 너무나도 무책임한 것이므로 정부 및 국회가 이를 교정한 것은 당연한 것이라 주장할 것이다.

함으로써 농민들의 의견을 정책에 반영시키고 있는 것이다.

2.2.3. 농업정책심의회

농업정책심의회는 1967년 1월에 제정된 『농업기본법』 제28조에 따라 설치되어 1999년 8월까지 존속한 기구로서 농정당국이 제출한 ① 『농업동향에 관한 연차보고서』와¹⁹ ② 농산물의 생산 및 수요의 관측에 관한 사항, ③ 농산물의 적정가격 유지와 수급조절에 관한 사항 등을 심의하였다(농업정책심의회규정 제3조).

심의회는 국무총리가 위원장이 되고 당연직 위원으로 재정경제부장관과 농림부장관, 그리고 9명 이내의 위촉위원으로 구성된다.²⁰ 임기 2년의 위촉위원은 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자로 하는데, 위촉절차는 농림부장관의 추천에 의해 국무총리가 제청하고 대통령이 위촉하는 방식을 따른다(농업정책심의회규정 제2조). 실제로 농업정책심의회에 위촉된 위원들의 출신을 보면 9명의 위촉위원 중에서 농업 관련 민간단체 대표는 3명으로 되어 있었다.

농업정책심의회를 통한 농정 참여의 문제점은 민간단체 대표의 구성비가 낮다는 점보다는 심의회의 성격 자체에서 유래하는 점에 있다. 다시 말해 심의회가 애초부터 새로운 정책대안을 제안하고 기획하기 위해 지속적으로 논의하고 이를 구체화하는 기구로 설립된 것

¹⁹ 농업의 생산, 경영, 가격, 소득 및 농민의 생활수준 등에 대한 시책과 농업동향에 관한 사항을 다루는 『농업동향에 관한 연차보고서』는 농업정책심의회 심의를 거쳐 예산안과 함께 정기국회에 제출되었다. 농업기본법 제4조 참조.

²⁰ 농업정책심의회 규정 제2조 참조. 농업기본법 제29조에 따르면, 심의회는 위원 15인 이내로 조직하고 그 구성 및 운영에 관한 사항을 대통령령으로 정하게 되어 있다.

이 아니라 농정당국으로부터 제출된 내용을 단순히 심의하는 기구로 설립된 것이다. 이에 따라 심의는 형식적이 되고 심의회 자체는 관료화되는 경향을 띠게 되었다. 심의회가 형식적인 기구에 불과했다는 사실은 심의회의 활동을 실질적이게 하는 아무런 제도적 장치가 마련되지 않았다는 데서 분명하게 알 수 있다. 즉 지속적이고 심도 있는 논의를 위한 소위원회나 분과위원회가 설치되지 않았고 위원들의 활동을 도와주는 전문위원제 또한 도입되지 않았다. 이러한 여건에서 심의회가 할 수 있는 역할은 극히 제한적이었다.

논리적으로 민간 부문의 정책참여에서 지양해야 할 것이 단순한 형식적 참여로 정책당국의 입장을 정당화시켜 주는 것이라면, 지양해야 할 것은 영농현장에 부합하는 창의적 대안을 제안하고 논의하여 이를 정책에 실제로 반영시켜 나가는 실질적인 참여를 이룩하는 것이라 할 수 있다. 그런데 농업정책심의회를 통한 농정 참여는 실질적인 참여로 발전하지 못하고 형식적 참여에 머문 사례였다고 평가할 수 있다.

2.2.4. 중앙농정심의회

중앙농정심의회는 1999년 2월 「농업기본법」이 「농업·농촌기본법」으로 대체되면서 기존의 농업정책심의회를 대신하는 기구로 설립되었다. 「농업·농촌기본법」 제43조에 따르면, “농업·농촌의 발전에 관한 기본계획, 시·도 계획 및 시·군·구 계획 기타 농업·농촌의 발전을 위하여 중요하다고 인정되는 사항을 심의하기 위하여 농림부에 중앙농정심의회를, 시·도에 시·도 농정심의회를, 시·군·자치구에 시·군·구 농정심의회를 각각 둔다”라고 되어 있다. 이를 보면 기존에 중앙정부 산하에 있던 농업정책심의회를 중앙정부와 지방정부에 분산하여 각기 고유한 농정심의회를 설치하게 한 것이다.

2000년 6월 농림부 산하에 설치된 중앙농정심의회는 ①농업·농촌

의 발전에 관한 기본계획, ②『농업동향에 관한 연차보고서』, ③농촌 지역의 범위 지정 등의 사항을 심의하도록 되어 있다. 기존의 농업정책심의회의 기능과 비교해 보면, 농업·농촌의 발전에 대한 기본계획과 국토관리 차원의 농촌 지역의 범위 지정이 심의대상으로 추가되었다.

심의회의 구성은 농림부장관을 위원장으로 하고 14명 이내의 위촉위원을 위원으로 하되, 위원은 농업 관련 민간단체 대표 7인 이내, 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 7인 이내로 하도록 규정하고 있다. 중앙농정심의회의 구성을 농업정책심의회의와 비교해 보면, 국무총리를 위원장으로 범정부적 성격을 갖게 한 것을 농림부의 산하 조직으로 개편하고, 위촉위원 구성에서 농업 관련 민간단체의 비중을 높이고 또한 이를 명확히 규정한 점이 차이점이라 하겠다.

제도상으로만 보면, 중앙농정심의회의가 이전의 농업정책심의회의보다 개선된 점이 많다고 할 수 있다. 먼저 심의내용을 『농업동향에 관한 연차보고서』 중심에서 농정의 기본이 되는 농업·농촌발전계획과 농촌 지역 지정 사항까지로 확대하고 있는데, 이는 무엇이 농정의 핵심사항인가라는 면에서 볼 때 적절한 개편이라 판단된다. 다음으로 심의회 구성을 범정부 차원의 조직에서 농림부 산하 조직으로 개편한 것도 적절하다 판단된다. 이는 범정부 차원의 실질적인 협력이 뒷받침되지 않는 형식적 범정부조직은 사업을 추진하는데 있어 도움을 주기보다 오히려 장애가 될 수 있는데, 농업정책심의회의가 그러한 구성을 가졌다 할 수 있다. 『농업동향에 관한 연차보고서』 심의는 국무총리와 재정경제부장관이 배석하여 함께 심의할 이유가 없는 사안이었다. 실질적이면서 동시에 기동력 있는 사업 추진을 위해서는 해당 부서 중심으로 사업을 면밀하게 검토하게 하고 구체적인 방안을 도출하게 하는 것이 더욱 바람직하다 할 수 있다. 그리고 위촉위원의 구성에서 농업 관련 민간단체의 비율을 위원의 50%로 이전에

비해 높여서 확정한 것 또한 적절한 변화라 판단된다. 이는 농업 관련 민간단체의 농정 참여를 활성화하고 또한 현장 중심의 농업정책 수립에 기여하는 계기를 제공해 줄 수 있기 때문이다.

그러나 민간 부문의 농정 참여란 관점에서 중앙농정심의회가 가지는 가장 큰 문제는 이전의 농업정책심의회가 가지는 본질적인 문제가 조금도 해소되지 않고 있다는 점이다. 즉 농정에 대한 형식적인 참여로 심의회 자체가 관료화되는 경향을 벗어나지 못하고 있는 것이다. 중앙농정심의회도 농업정책심의회처럼 심의회의 활동을 실질적이게 하는 아무런 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 지속적이고 심도 있는 논의를 위한 소위원회나 분과위원회가 설치되어 있지 않고, 전문위원제도 도입되어 있지 않다. 이런 의미에서 중앙농정심의회의 농정 참여는 농업정책심의회의 참여형태 그 연장선상에 있다 하겠다.

2.2.5. 농어업·농어촌특별대책위원회

농어업·농어촌특별대책위원회(이하 농특위)는 2002년 1월 26일 「농어업·농어촌특별대책위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」(이하 농특위법)이 제정되면서 출범하게 되었다. 농특위의 설치 목적은 WTO의 DDA 협상에 대비하여 농어업·농어촌 발전을 위한 중장기 정책 방향과 그 실천계획을 협의하는데 있다(농특위법 제1조).

농특위에서 협의하는 내용은 ①세계무역기구의 새로운 다자간 무역협상의 농어업 분야에 관한 사항, ②농어업과 농어촌의 발전을 위한 중장기 정책 방향에 관한 사항, ③농어업의 경쟁력 강화 및 농어업인의 소득안정에 관한 사항, ④농어촌의 균형발전 및 의료·교육 기타 농어촌복지 증진에 관한 사항 등이다(농특위법 제2조).

농특위법상 위원회는 위원장²¹ 및 당연직 위원²²을 포함하여 농어업인단체 및 소비자단체의 대표와 학계 및 언론계의 전문가 등 30인

이내의 위원으로 구성하되, 농어업인단체 대표는 9인 이내, 소비자단체 대표 5인 이내, 학계 및 언론계 전문가 9인 이내로 하도록 하고 있다(농특위법 제3조). 그런데 2002년 3월 실제로 구성된 위원회 명단을 보면, 위원회는 위원장을 포함한 총 28명의 위원으로 구성되어 있고, 위원 중 농업 관련 민간단체 대표가 6명, 소비자단체를 포함한 비농업 관련 민간단체 대표 3명으로 되어 있다.

위원회는 또한 본 회의에 상정할 안건을 검토·조정하고, 위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위해 상임위원회를 두고,²³ 상임위원회는 다시 분과위원회와 전문연구위원을 둘 수 있도록 하고 있다(농특위법 제8조). 2002년 3월 현재 실제로 두고 있는 분과위원회는 농업경쟁력 제고, 농업인소득안전망확충, 지역개발및복지증진, 어업경쟁력 제고 등의 4개 분과위원회이고 분과별로 2~4명의 전문위원을 위촉한 상태에 있다. 그리고 위원회의 사무를 상시적으로 처리하기 위해 사무국을 두고 있다.

제도상으로 볼 때 농특위 조직은 민간 부문의 실질적인 정책참여를 지향하며, 농업정책심의회나 중앙농정심의회와 같은 제도적 허점을 찾아보기 어렵다. 상임위원회와 분과위원회, 전문위원제 모두를 도입해 활용하고 있으며, 현안이 되는 안건을 집중적, 지속적으로 논의하는 체제를 갖추고 있다. 그리고 WTO의 DDA 협상과 농업·농촌 지원 논의에서 타 부처의 협조가 필요한 점을 고려해 범정부적 기구

²¹ 위원장은 학식과 덕망이 높고 농어업·농어촌에 대한 이해와 행정경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉한다. 농특위법 제3조 2항 참조.

²² 당연직 위원은 재정경제부·농림부·해양수산부·기획예산처 장관, 국무조정실장, 외교통상부의 통상교섭본부장이 된다. 농특위법 제3조 3항 참조.

²³ 상임위원장은 농림부 차관으로 하고, 상임위원은 중앙행정기관의 1급과 농어업인단체 및 소비자단체의 대표와 학계 및 언론계의 전문가 중에서 위원장이 위촉하는 자로 한다. 농특위법 제7조 참조.

로 구성해 놓았다. 이처럼 농특위는 민간단체가 실질적으로 농정에 참여할 수 있는 제도적 요건을 구비한 조직으로 평가할 수 있다. 다만 제도상으로는 문제가 없는 조직이라 하더라도 실제 운영에 있어서 민간단체의 실질적인 참여가 이루어지지 않을 수 있는 운영상의 잘못이 나타날 수 있다. 여기에 대해서는 아직 평가를 내릴 단계가 아니기 때문에 그러한 위험성이 나타날 수 있음을 지적하는 것에 그치고자 한다.²⁴

2.3. 유형별 농정 참여 사례조사

2.3.1. (비)합법적 참여: 한·중 마늘협상 의성 농민결기대회

시위에 의한 (비)합법적 농정 참여 사례로는 2002년도의 가장 중요한 농업현안 중 하나였던 한·중 마늘협상에 대한 의성 농민결기대회를 고찰하였다.

가. 마늘협상 경과과정

국내 마늘가격은 1998년까지 kg당 2,700원 내외로 안정세를 유지했으나, 1999년 국내 마늘의 생산 증가와 중국산 마늘의 수입 증가로 마늘가격이 폭락해 kg당 1,500원으로 떨어지게 되었다.

²⁴ 농특위 운영 과정에서 실제로 그러한 시행착오가 부분적으로 나타난 것으로 전해진다. 여기에는 운영상의 잘못 못지않게 민간단체들 간의 헤게모니 문제도 상당한 작용을 하고 있는 것으로 보인다.

표 4-4. 마늘 가격 동향

단위: 원

구 분		1997	1998	1999	2000	2001
전국	중품(kg)	2,000	2,700	1,500	1,100	1,450
의성	상품(겉)	18,000	20,000	8,100	7,700	16,000
	중품(겉)	12,000	13,000	5,400	5,100	11,000

자료: 농림부(2002) 및 의성군(2002).

이에 따라 무역위원회는 1999년 11월 중국산 냉동마늘에 대해 315%의 잠정긴급관세를 부과하고, 2000년 5월 중국산 마늘에 대해 다음과 같은 긴급수입제한조치(세이프가드)를 최종적으로 결정하였다.

- 부과기간: 2000. 6. 1 ~ 2003. 5. 31(3년간)
- 긴급관세율
 - 깐 마늘: 관세율 434% 혹은 관세액 2,168원/kg 중 고액
 - 냉동마늘: 관세율 304% 혹은 관세액 1,639원/kg 중 고액

이에 대해 중국은 한국산 폴리에틸렌과 휴대전화 수입 중단 조치로 대응함으로써 무역분쟁이 일어나게 되었다. 한·중 간의 마늘무역분쟁은 2000년 7월 31일 마늘에 대한 최소시장접근물량(MMA)과 관세할당물량(TQ)을 다음과 같이 쌍방이 합의함으로써 일단 종식되었다.

- 2001년: MMA 12,538톤, TQ 21,190톤
- 2002년: MMA 13,181톤, TQ 22,267톤

한·중 간의 마늘무역 문제는 2002년 6월 생산자대표로서 농협중앙회가 마늘에 대한 긴급수입제한조치를 4년 연장하기 위해 신청서를 제출함으로써 다시 발생하게 되었다. 이 과정에서 2000년 협상내용 중 공개되지 않은 다음과 같은 합의내용이 드러나게 되었다.

- 긴급수입제한조치를 더 이상 연장하지 않음
- 적용시한도 2003년 5월 31일에서 2002년 말까지로 축소
- 2003년 1월부터 냉동마늘에 대해 민간기업의 수입자유 허용

나. 의성군 현황

사례조사지인 의성군의 마늘농업 현황을 살펴보면, 의성군은 전통적으로 마늘 주산지에 해당되는 지역이었다. 의성군의 마늘 재배면적은 2002년 현재 1,639ha로 전국 재배면적의 4.9%를 차지하고, 특히 한지형 마늘 재배면적은 전국 재배면적의 22%를 차지하고 있다<표 4-5>.

2002년에 한·중 마늘협상의 비밀협약을 계기로 의성에서 대규모 켈기대회가 일어나게 된 것은 단순히 우발적인 사건에 연유하는 것이 아니라 의성 농민들의 사전적 조직활동과 밀접한 연관이 있다. 따라서 의성 농민켈기대회의 진행과정을 제대로 파악하기 위해서는 2002년 이전의 의성 농민들의 대응을 살펴볼 필요가 있다.

중국산 마늘의 수입 증가로 1999년도 마늘가격이 폭락하자, 2000년 4월에 의성 지역 7개 농민단체가 연합으로 『의성군마늘대책위원회』(이하 ‘의성 마늘대책위’)를 발족시켰다.²⁵ 그리고 이 ‘의성 마늘대책위’는 2000년 7월에 마늘생산지 7개 조합장과 농협군지부장, 의성

²⁵ 의성군농민회, 농업경영인의성군연합회, 의성군농촌지도자회, 의성군여성농업인회, 의성군여성농민회, 의성군생활개선회, 의성회원농협

군수, 군 의회의장단, 도의원 등이 합류한 형태로 확대 개편되었다.

그런데 농림부는 마늘가격 폭락에 대응해서 마늘에 대한 최저보장 가격제를 실시하면서 2000년도의 마늘 최저보장가격을 kg당 1,200원으로 제시하였다. 이에 대해 『의성마늘대책위』는 마늘의 생산비가 kg당 3,650원이기 때문에 최저보장가격이 지나치게 낮다고 주장하였다. 그리고 실제 재배되는 마늘은 재래종인 한지형과 수입종인 난지형으로 구별되고, 종별 생산비도 상이한데도 이러한 점들이 고려되지 못하고 있다고 주장하였다. 『의성마늘대책위』의 이러한 요청은 정책당국에 의해 부분적으로 수용되어 농림부는 한지형 마늘을 난지형과 구분하여 수매하고 한지형의 최저보장가격을 1,400원/kg으로 인

표 4-5. 마늘 재배면적

단위: ha, %

구분	전국			의성			전국 점유율
	한지형	난지형	계	한지형	난지형	계	
1997	10,400	25,892	36,292	1,638	0	1,638	4.5
1999	10,400	32,016	42,416	1,624	21	1,645	3.9
2001	8,385	28,715	37,100	1,608	88	1,696	4.6
2002	6,900	26,500	33,400	1,500	139	1,639	4.9

자료: 농림부(2001) 및 의성군(2002).

상하였다.²⁶

『의성마늘대책위』의 활동은 이후에도 계속되어 2001년도 한지형

²⁶ 여기에서 의성군은 행정자치부로부터 특별지원(특별교부세) 4억 원을 추가적으로 배당받아 이를 마늘수매가격에 포함시켰기 때문에 한지형 마늘의 수매가격이 1,600원/kg이 되었다.

마늘의 최저보장가격이 kg당 1,850원으로 결정되고, 2002년도 한지형 마늘의 최저보장가격이 2,000원/kg으로 결정되도록 하였다. 여기서 한지형 마늘의 최저보장가격 결정에는 『의성마늘대책위』의 교섭활동이 상당히 크게 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

다. 의성농민 마늘협상 쫓기대회

2002년 7월 16일 2000년에 체결된 한·중 마늘협상에서 긴급수입 제한조치를 더 이상 연장하지 않기로 한 비공개 합의내용이 언론에 공개되자, 의성 농민단체들은 7월 19일 의성군청 회의실에서 모여 『의성마늘대책위원회』를 재가동하기로 하였다. 대책위에서는 한·중 마늘협상에 항의하는 대규모 쫓기대회를 의성에서 개최하기로 하고, 의성 거주 농민 3만 명 중 활동이 자유로운 농민 2만 명의 결집을 목표로 하는 대규모 집회를 추진하였다.

쫓기대회를 준비하던 중 7월 22일에 서울에서 마늘협상 규탄농민 대회가 열렸는데, 여기에 차량 36대에 분승한 의성 농민 1,300명이 참가하였다. 당시 서울집회에 참가한 총 인원이 약 4,000명이었는데, 의성 농민이 전체 참가자의 약 1/3을 차지하게 되었다. 이를 통해 의성 농민들은 8월 2일에 계획한 의성쫓기대회에 대해 상당한 자신감을 갖게 되었다.

2002년 8월 2일의 의성 군민 쫓기대회에는 조직적인 홍보와 당시의 격앙된 사회적 분위기의 반영으로 약 1만여 명이 참가하였는데, 이는 근래에 들어 의성군의 최대 농민대회로 기록되게 되었다.²⁷ 쫓기대회의 강도는 집회참가규모에서 뿐 아니라 참가자들의 격렬한 대응에서도 나타났는데, 실제로 이날 대회에서 지역 국회의원이 부상

²⁷ 집회참가인원에 대해 농민단체측은 12,000명으로, 치안당국은 7,000명으로 추산하고 있다.

하는 우발적인 사태가 발생하였기도 하였다.

이날 켈기대회와 주요 주장은 다음과 같은 것이었다.

- 국회는 한중마늘협상 전망에 대한 국정조사권을 발동하여 진상을 규명하고 관련자를 엄중 처단하라
- 이면합의를 백지화하고 긴급수입제한조치를 연장 발동하라
- 굴욕적인 마늘협상 실패에 따른 농가피해 전액을 보상하라
- 마늘농가 생존권 보장을 위한 제도적 장치를 마련하라

8월 2일 의성 농민 켈기대회는 타 지역집회에도 크게 영향을 미쳐 의성 대회를 모범사례로 하는 후속집회가 곳곳에서 발생하게 되었다. 즉 8월 10일 남해, 8월 13일 제주 그리고 8월 23일 창녕에서 각각 이어지는 농민대회가 실시되게 되었다.

라. 켈기대회의 후속조치 및 결과

의성 농민 켈기대회의 후속조치로는 먼저 전국마늘대책위원회의 결성 준비를 들 수 있다. 2002년 10월 현재 의성농민회 회장이 준비위원장이 되어 전국 차원의 대책위원회 결성을 준비하고 있다.

다음으로 농민단체들은 긴급수입제한조치 연장 불가방침에 대해 행정처분취소 소송과 헌법소원 소송을 진행 중에 있다.

그리고 농림부는 마늘대책으로 생산성 향상과 유통·경영개선, 수급 및 가격안정 정책을 수립하였다. 이를 위한 총 1조 8,000억 원의 투융자계획에서 다음과 같은 사업을 중점지원하기로 하였다.

- 생산성 향상을 위해 종구 생산을 지원하고 기계화 지원규모를 확대함
- 유통 및 경영개선을 위해 경영안정자금을 특별지원하고 마늘의 고품질화를 장려하며 원산지표시와 통관심사를 강화함
- 수급 및 가격안정을 위해 최저보장가격제도에 의한 정부수매를 확대하고 계약재배와 민간수매를 육성·지원함

2.3.2. 민관 파트너십 참여: 강화군 사례

민관 파트너십 참여의 모범적인 형태 중 하나가 강화환경농업농민회와 강화군청의 협력관계였다. 민관 파트너십 참여의 대표적 사례로 이를 조사하였다.

가. 민관협력관계 정립 과정

강화군청과 강화도환경농업농민회(이하 환경농민회)의 파트너십 관계는 환경농민회의 결성부터 강화군청이 적극 도와줌으로써 시작되었다. 1999년에 이루어진 환경농민회의 창립은 군수가 참여한 가운데 농업기술센터 회의실에서 개최되었다. 환경농민회의 자발적인 결성을 군청에서 지원한 것이다. 나아가 강화군에서는 민관협력을 위한 상설기구로 강화군환경농업추진위원회(이하 추진위원회)를 설치하였다. 여기서 강화군청은 환경농민회의 사업계획 수립에 대해 상담하고 환경농업교육관 설립을 사업구상 단계에서부터 지원하기 시작하였다.

나. 강화군환경농업추진위원회 운영

민관협력기구인 추진위원회의 구성은 회장에 군수, 부회장에 농업

기술센터소장, 농협 군지부장 및 환경농민회장, 회원으로 환경농민회 대의원 및 유관기관 관계자 등으로 총 30명으로 되어 있다. 추진위원회의 주요 활동영역은 강화군 환경농업발전을 위한 정책개발, 정책건의 및 자문 활동으로 하고 있다.

추진위원회는 연 2-3회의 회의 개최를 원칙으로 하지만, 추진위원회의 상설기구로 상임위원회를 별도로 설치해 상시적으로 협력사업을 추진하고 있다. 상임위원회는 위원장인 농업기술센터소장과 7명의 위원으로 구성되고 협력사업의 사업내용과 예산에 대해 수시로 협의하는 기능을 갖고 있다.

다. 협력사업의 내용

지금까지 실시된 사업은 강화군 교동면 전 지역을 환경농업지구로 지정하여 환경농업생산을 확대하였다. 여기서 지정에 필요한 행정적인 지원을 군에서 담당하고 농민들은 오리농법의 환경농업을 실제로 실시하였다. 그리고 군청에서는 환경농업지구에서 생산된 쌀을 농협에서 전량 수매하게 하였다. 동시에 도시소비자에게 직거래하기 위해 환경농민회와 군청이 공동으로 노력하였다. 예를 들어 오리입식 축제를 공동으로 개최하고 생협과의 연계를 통해 공동으로 판로를 모색하였다. 이 밖에 군청은 군비로 환경농업에 대한 재정지원을 하였는데, 2002년도에는 군비 1,750만 원이 환경농업 지원을 위해 책정되었다.

다음으로 환경농업교육관을 공동으로 건설하였다. 교육관의 건설 목적은 농민들에게 환경농업교육과 평생교육을 실시하고 도시민들에게 농촌을 알리는데 있었다. 환경농업교육관의 총 건설비는 1억 6,800만 원이었는데, 이 중 50%는 중앙정부가, 50%는 군청에서 부담하였다. 환경농업교육관 건립에서 환경농민회가 부담한 것은 토지와 노동력이었다. 교육관의 운영과 관련해서는 환경농민회가 자체적으

로 관리운영하고, 지도와 감독 그리고 교육에 대한 지원은 군청에서 담당하기로 했다. 환경농업교육관의 주된 교육사업은 도시민에 대한 체험교육과 귀농 희망자들에 대한 귀농 교육, 그리고 농민들에게 환경농업인 오리농법을 교육하는 것으로 되어 있다.

라. 협력관계 구축 요인

강화도에서 지방의 행정기구와 민간기구 간에 파트너십 관계가 형성·발전된 것은 환경농민회와 군청이 모두 강화농업의 미래가 환경농업에 있다는 점과 지역의 환경농업 발전을 위해 협력관계의 구축이 필요하다는 점을 서로가 인식하고 이를 실천에 옮긴 데 있었다.

협력관계 구축에 있어서 성공요인 중 하나는 환경농민회와 군청이 상호 간의 역할분담을 분명히 해 이를 이행한 점이라 할 수 있다. 즉 환경농민회는 농민회의 본래의 목적에 따라 친환경농업생산 본연의 업무에 충실하고, 군청은 지역농업의 발전을 위해 이를 적극 지원한 것이다. 또한 민관의 상호신뢰와 농업의 중요성에 대한 굳건한 믿음이 협력관계의 기초가 되었다 할 수 있다.

2.3.3. 농정업무 수탁: 흙살림의 품질인증사업

농정업무가 민간기구에 위탁되어 부분적인 민영화가 이루어진 경우가 우리나라에서는 아직까지 그리 많지 않다. 농업 관련 민간단체가 농정업무를 수탁하여 대행하는 형태로 농정에 참여하고 있는 대표적 사례로는 환경농업단체인 흙살림에 의한 친환경농산물 인증사업을 들 수 있다.

대표적인 농업NGO에 속하는 흙살림은 2002년 1월 친환경농산물 민간인증기관 1호로 지정되어 친환경농산물 인증사업을 시작하였다. 흙살림은 2002년 2월부터 인증업무를 개시하여 5월까지 총 16건의 인증을 처리하였다. 흙살림은 인증업무의 양을 조절하기 위하여 현

재 흙살림의 회원으로 가입한 농가에 한해 인증을 해 주고 있다.

흙살림 인증에 대한 생산자의 선호도 높은 것으로 나타나고 있는데, 이는 인증의 기준을 국가기관의 기준보다 강화하면서도 인증기관과 생산자 간의 상호신뢰에 근거한 융통성 있는 인증을 하기 때문이다. 그리고 인증에 대한 소비자의 신뢰도 및 효과도 큰 것으로 나타나고 있는데, 이는 흙살림이 NGO의 개념에 입각하여 공익적인 사업을 하고 있다는 조직 자체에 대한 신뢰가 바탕이 되고, 나아가 흙살림이 그들의 인증농산물에 대해 월보로 발행되는 기관지를 통해 지속적으로 홍보하고 관리하는 역할을 담당하고 있기 때문이다.

그런데 흙살림의 인증사업에서 당면한 가장 큰 현실적인 어려움은 업무위탁에서 인정한 인증수수료가 낮아서 사업을 할수록 적자가 누적된다는 점에 있다. 현재 시험검사비용 등을 제외한 인증수수료가 건당 3만원으로 책정되어 있는데, 인건비 등과 같은 운영경비를 충당하기에 부족한 것으로 나타났다. 따라서 인증업무의 민영화를 위해서는 인증수수료를 현실화하는 것이 필요한 것으로 보인다.

흙살림에 의한 인증사업 실시는 농산물품질인증에 다변화가 이루어졌다는 점에 가장 큰 의의가 있다. 인증업무를 국가기관이 아닌 민간기구가 수행하며, 민간기구의 인증이 국가기구 못지않은 공신력을 가질 수 있게 된 것이 민간단체의 농정 참여란 관점에서 커다란 발전이라 생각한다. 흙살림에 의한 품질인증의 또 다른 의의는 이것이 농정업무의 실질적인 민영화가 이루어진 최초의 사례라는 점에 있다. 흙살림의 사례를 모델로 삼아 특별한 전문성이 요구되는 분야에서 국가기구 못지않은 전문성을 확보하고 있는 민간단체가 있는 경우에는 농정업무의 위탁을 단계적으로 추진하고 이를 점차 확대해 나아갈 필요가 있다고 생각된다.

3. 실태 분석의 시사점

오늘날 농업 관련 민간단체의 농정 참여는 다양한 형태와 다양한 수단을 통해 이루어지고 있다. 농정 참여의 유형은 60~80년대 주된 참여형태였던 (비)합법적 시위에서부터 위원회 참여와 민관 파트너십 참여, 그리고 비교적 최근에 나타나고 있는 형태인 농정업무 대행에 이르기까지 다양한 형태의 농정 참여가 어울려 전체의 농정 참여를 형성하고 이것이 정책수립에 직접, 간접으로 영향을 미치고 있다. 여기서 어떠한 참여유형이 가장 효과적이고 가장 바람직한 지를 일반화하여 평가할 수 없다. 이는 개별 사안에 따라 각기 다르게 판단할 수 있고, 또한 실제로 개별 사안에 따라 참여 방식을 달리 하는 것이 옳바르거나 적어도 효과적이라 생각하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 농업 관련 민간단체의 농정 참여 실태 분석에서는 적어도 다음 세 가지 사실은 확인할 수 있는 것으로 보인다.

첫째, 민간단체의 농정 참여 유형이 다양해지고 있다. 항의나 시위, 공청회 혹은 위원회 참여 등의 비교적 단순한 참여형태에서 이를 포함한 다양한 유형, 즉 민관 파트너십 참여와 농정업무 수탁 그리고 여러 가지 비공식적 참여 등으로 참여유형이 확대되고 있다.

둘째, 비합법적 참여와 비공식적 참여를 제외한 공식적 참여에서 농정 참여는 이전의 순전한 형식적 참여에서 부분적인 실질적 참여로 이행하고 있다. 물론 이에 대한 문제가 여전히 해소되지 않은 상태로 남아 있는 부분이 많이 있기는 하지만, 전반적으로는 형식적인 참여에서 실질적인 참여로 변화의 조짐이 나타나고 있는 것으로 보인다. 이는 법률에 근거한 위원회 참여에서도 제도상으로는 이러한 변화가 목격되며 민관 파트너십 참여의 확대와 농정업무의 민영화

실시 등을 통해서도 확인할 수 있는 일이다.

셋째, 민간단체의 농정 참여 유형이 다양해지고 공식적인 참여에서 실질적인 참여가 부분적으로 가능해짐에 따라 농정 참여 유형상에 변화가 나타났다. 즉 1980대 이전의 주된 참여형태였던 (비)합법적 항의나 시위에서 위원회 참여 등과 같은 공식적인 참여로 그 중점이 이동하고 있다. 이는 조사대상 민간단체의 농정 참여 유형에 대한 설문과 바람직한 참여유형에 대한 설문에서도 확인할 수 있었다.²⁸

²⁸ 제5장 참조.

제 5 장

민간단체 농정 참여에 대한 평가

1. 평가방법

1.1. 설문조사방법

이 연구는 농업 관련 민간단체의 농정 참여에 대한 평가를 설문조사방식을 통해 실시하였다. 평가내용은 지금까지 진행되어 온 민간단체의 농정 참여에 대한 평가와 향후 이루어져야 할 개선방안에 대한 의견제시로 되어 있다.

평가를 위한 설문대상은 크게 두 집단으로 구분하였다. 즉 서로간의 입장이 다른 농업 관련 민간단체와 농정담당 공무원을 설문대상으로 하였다. 설문대상이 된 농업 관련 민간단체는 이 연구 조사대상 28개 단체였으며 각 단체 실무자의 응답을 받았다. 농정담당 공무원의 평가는 중앙정부 및 지방자치단체의 해당 부서 공무원 40명으로부터 받았다.

여기서 농업 관련 민간단체 실무자의 인적 사항은 제3장 농업 관

런 민간단체 현황부분의 상근활동가에 대한 인적 사항에서 비교적 상세히 검토되었기 때문에 조사대상 농정공무원의 특성만 분석하기로 한다.

1.2. 조사대상 공무원 현황

조사대상 공무원 표본은 전국을 대상으로 하여 지역과 행정단위를 고려하여 추출하였다. 즉 표본을 중앙정부, 도, 지방자치단체 등의 행정단위별로 구분하였고 지방조사에서 지역을 안배하여 조사하였다. 전국적인 지역 안배를 하는 과정에서 도 단위 농정공무원이 상대적으로 많이 설문에 참가하게 되었다<표 5-1>.

조사대상 공무원의 연령구성은 40대가 55.0%로 가장 많고 다음이 30대로 37.5%의 비율을 차지하고 있다<표 5-2>.

표 5-1. 조사대상 공무원의 행정범위 구성

단위: 명, %

구 분	중앙정부	도	시·군	합계
공무원 수	11	18	11	40
구성비	27.5	45.0	27.5	100

자료: 설문조사.

표 5-2. 조사대상 공무원의 연령 구성

단위: %

구 분	20대 이하	30대	40대	50대 이상	합계
공무원 수	0	15	22	3	40
구 성 비	0	37.5	55.0	7.5	100

자료: 설문조사.

조사대상 공무원의 학력은 대졸이 57.5%로 절대 다수를 차지하고 있고, 다음이 고졸 이하로 전체의 25.0%를 차지하고 있다<표 5-3>.

조사대상 공무원의 직급을 보면, 7급 이하가 57.5%로 가장 많고 다음으로 6급이 35.0%를 차지하고 있다<표 5-4>.

표 5-3. 조사대상 공무원의 학력 수준

단위: %

구 분	고졸 이하	전문대졸	대졸	대학원졸	합계
공무원 수	10	6	23	1	40
구성비	25.0	15.0	57.5	2.5	100

자료: 설문조사.

표 5-4. 조사대상 공무원의 직급 분포

단위: %

구 분	4급 이상	5급	6급	7급 이하	합계
공무원 수	1	2	14	23	40
구성비	2.5	5.0	35.0	57.5	100

자료: 설문조사.

2. 평가내용

2.1. 농정 참여의 필요성

먼저 “민간단체의 농정 참여가 필요한가”에 대한 설문에서 응답자의 절대 다수가 필요하다고 응답하였다. 즉 조사집단 중 농업 관련 민간단체 측에서는 응답자의 96.4%가, 농정담당 공무원 측에서는 응답자의 85.0%가 필요하다고 답변하였다. 민간단체의 농정 참여가 필

요한 이유에 대해서는 영농현장 중심의 정책을 추진하기 위해서란 답변이 가장 많았다.

그런데 지금까지 실시된 민간단체의 농정 참여에 대한 농정담당부서의 자체평가는 긍정적 35%, 보통 60%, 부정적 5%로 나타났다. 여기서 농정 참여에 대한 공무원의 태도를 종합해 보면, 민간단체의 정책참여가 필요하다는 사실은 인정하고 있으나 이를 위한 적극적인 정책활동에는 아직까지 미온적임을 알 수 있다.

민간단체의 농정 참여가 필요한 분야에 대해서는 ‘농업·농촌 중장기 발전계획 수립’ 분야에 두 집단이 모두 최고의 우선순위를 부여하고 있었다<표 5-5>. 기타 분야에 있어서는 농업 관련 민간단체와 농정공무원 간에 우선순위가 서로 다르게 나타났다.

2.2. 농정 참여의 장단점

민간단체의 농정 참여가 가지는 장점으로는 ‘농민들의 직접적인 의사 반영’과 ‘농정당국과 민간단체 간의 상호협력관계 구축’을 가장

표 5-5. 농정 참여 필요 분야 우선순위

구 분	민간단체	농정공무원
농업·농촌 중장기발전계획 수립	1	1
주요 현안이 된 사업 및 정책	2	5
농업 분야별 중점개발계획 수립	3	4
대국민 홍보가 필요한 사업	4	3
민간단체의 전문지식이 필요한 사업	5	2

자료: 설문조사.

큰 장점으로 평가하였고, 두 집단 간의 근본적인 입장 차이는 없는 편이었다<표 5-6>.

민간단체의 농정 참여가 가지는 단점에 대해서는 농업 관련 민간 단체와 농정공무원 간에 확연한 입장 차이가 나타났다. 즉 농업 관련 민간단체들은 ‘단체고유의 업무를 등한시할 우려’나 ‘민간단체들 간의 경쟁관계 형성’을 가장 큰 단점으로 인식하고 있는 반면에, 농정공무원은 ‘행정의 비효율성 발생’과 ‘행정의 자율성 및 독립성 상실’을 가장 큰 단점으로 인식하고 있었다<표 5-7>.

표 5-6. 민간단체 농정 참여의 장점

단위: %

구 분	민간단체	농정공무원
농민들의 직접적인 의사 반영	43.6	31.4
농정당국과 민간단체 간의 상호협력관계 구축	34.6	38.6
정보의 교류 및 획득	9.1	17.1
농정의 관료화 방지	9.1	7.2
개별사업의 전문성 제고	3.6	5.7
합 계	100	100

자료: 설문조사.

표 5-7. 민간단체 농정 참여의 단점

단위: %

구 분	민간단체	농정공무원
민간단체의 고유업무를 등한시할 우려	25.7	11.9
민간단체들 간의 경쟁관계 형성	22.9	22.0
민간단체와 행정의 자율성 상실	20.0	27.1
민간단체의 신뢰성 상실	20.0	6.8
행정의 비효율성 발생	11.4	32.2
합 계	100	100

자료: 설문조사.

민간단체의 농정 참여를 활성화하는 데 가장 큰 걸림돌로 생각하는 것에 대해서도 서로 상반된 견해를 갖고 있었다. 농업 관련 민간단체들은 ‘민간단체에 대한 담당공무원의 부정적 인식’을 가장 큰 걸림돌로 지적한 반면에, 농정공무원은 ‘민간단체의 집단이기주의’를 가장 큰 장애요인으로 들고 있었다. 그러나 ‘농정당국과 민간단체 간의 상호이해 부족’에 대해서는 두 집단이 모두 주요한 장애요인이 된다는데 인식을 같이 하고 있었다<표 5-8>.

표 5-8. 농정 참여 활성화의 장애요인 평가

단위: %

구 분	민간단체	농정공무원
민간단체에 대한 담당공무원의 부정적 인식	20.8	9.6
농정당국과 민간단체간의 상호이해 부족	18.1	28.8
민간단체의 인력부족	18.1	0
경직된 제도와 비현실적 지침	15.3	13.7
민간단체의 전문성 부족	11.1	10.9
담당공무원의 전문성 부족	9.7	4.1
민간단체의 집단이기주의	6.9	32.9
합 계	100	100

자료: 설문조사.

2.3. 민간단체와 정책당국의 관계

농정당국과 민간단체 간의 바람직한 의사소통 형태에 대한 설문에서는 농업 관련 민간단체와 농정공무원 모두 ‘의사결정권한이 있는 위원회 참여’를 최선의 형태로 선호하고 있었다. 그러나 차선의 형태에 대해서는 농업 관련 민간단체가 ‘공식적인 의견제출’을 선택한

반면, 농정담당 공무원은 ‘의사결정 권한 없는 협의회 참여’를 선택했다<표 5-9>.

이 결과를 서울시 NGO에 대한 연구와 비교해 보면, 전반적으로 ‘의사결정 권한 있는 위원회 참여’를 가장 바람직한 의사소통 형태라고 평가하는 데는 이견이 없지만, 서울시에서는 NGO와 공무원 모두 ‘공식적인 의견제출’에 상당한 비중을 두고 있다. 특히 서울시 공무원은 바람직한 의사소통 형태로 ‘공식적인 의견제출’을 가장 선호하고 있다.

일반적으로 민간단체와 정책당국 간의 가장 바람직한 의사소통 형태로 ‘의사결정 권한 있는 위원회 참여’를 선택하고 있는 것은 민간단체의 정책참여를 가능한 한 대화로, 그리고 공식적인 채널을 통해 수행하는 것이 바람직하지만, 이것이 형식적 참여가 아니라 실질적 참여가 보장되는 형태로 이루어져야 한다고 평가하는 것이라 할 수 있다.

표 5-9. 바람직한 의사소통 형태

단위: %

구 분	민간단체		담당공무원	
	농업 관련 민간단체	서울시 NGO	농정 공무원	서울시 공무원
공식적인 의견제출	25.7	31.0	13.2	39.1
시위 등 (비)합법적 참여	5.7	-	-	-
의사결정 권한 있는 위원회 참여	68.6	62.1	63.2	35.9
의사결정 권한 없는 협의회 참여	-	-	21.0	23.4
기타	-	6.9	2.6	1.6
합 계	100	100	100	100

자료: 설문조사 및 김수현·박은철(2000, 106).

정부 및 지방자치단체 지원의 바람직한 형태에 대해서는 NGO 및 민간단체들은 ‘재정적 지원’을 가장 선호하고 있었지만, 담당공무원들은 ‘재정적 지원’ 못지않게 ‘교육 및 연수 기회 제공’과 ‘적극적인 정보 제공’을 유용한 지원 형태로 평가하고 있었다<표 5-10>. 특히 서울시 공무원은 ‘적극적인 정보 제공’을 바람직한 지원 형태로 가장 선호하고 있었다.

현재의 농정 참여 실태에서 제도적으로 개선되어야 할 점에 대해 농업 관련 민간단체들에게 예문을 주지 않고 자유응답을 하게 했는데, 여기서 응답자의 64.0%가 위원회나 협의회 참여의 개선을 주장하였다. 즉 민관공동위원회가 단순한 자문기구가 아니라 실질적인 의사결정을 할 수 있는 곳이 되어야 한다는 것이었다.

표 5-10. 바람직한 지원 형태

단위: %

구 분	민간단체		담당공무원	
	농업 관련 민간단체	서울시 NGO	농정 공무원	서울시 공무원
재정적 지원	35.8	30.7	32.5	20.3
사무실 임대 등 장소 제공	14.3	24.3	2.5	7.1
비품 및 장비 지원	7.1	6.3	5.0	12.4
교육 및 연수 기회 제공	14.3	4.5	32.5	21.2
적극적인 정보 제공	7.1	24.3	22.5	30.1
지원하지 않음	7.1	-	5.0	1.8
기타	14.3	9.9	-	7.1
합 계	100	100	100	100

자료: 설문조사 및 김수현·박은철(2000, 108).

3. 조사결과의 시사점

민간단체의 농정 참여 필요성에 대해서는 정책당국과 농업 관련 민간단체 모두 인식을 같이 하고 있었다. 이는 민간단체의 농정 참여로 인해 현장 중심의 정책을 수립할 수 있고 정책당국과 민간단체 간의 상호협력관계를 구축할 수 있기 때문이라는 공통적인 평가에 근거를 두고 있다. 또한 ‘농업·농촌 중장기 발전계획 수립’과 같은 기본계획 수립 분야에 민간단체의 농정 참여가 필수적이라는 데도 의견을 같이 했다.

그러나 민간단체의 농정 참여의 단점과 농정 참여 활성화를 가로막는 요인에 대한 평가에 있어서는 두 평가집단이 서로 상이한 입장을 나타내고 있었다. 한마디로 상호이해와 상호협력에 의한 정책참여의 기초가 제대로 형성되어 있지 않다고 할 수 있다. 정책참여의 진정한 기초는 민간단체와 정책당국이 서로를 신뢰하면서 공동의 목표를 위해 상호협력해 나가는 데에 있다. 하지만 농정 참여에 대한 기존의 경험은 민간단체와 농정당국 모두에게 상대방에 대한 긍정적인 인상보다 부정적인 인상을 더 많이 갖게 한 것으로 보인다. 이것이 상호협력에 의한 농정 참여 활성화에 가장 큰 장애요인이 되고 있는 것이다.

제4장의 농정 참여 실태에서 분석된 바와 같이, 그간 정책참여의 방법과 유형에 있어서도 적지않은 변화가 나타났다. 정책참여 유형이 다양해지고, 시위나 항의 등의 (비)합법적 참여에서 위원회나 협의회 참여 등의 공식적인 참여로 참여유형의 중점이 이동되는 현상이 나타나게 되었다. 그리고 순전한 형식적 참여에서 실질적인 참여가 부분적으로 이루어지고 있었다.

하지만 이러한 변화에도 불구하고 민간단체의 농정 참여는 아직 형식적 참여가 주된 참여방식이 되는 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다. 이는 유형별 정책참여 경험에서 의사결정권한이 없는 자문회의 참여가 주된 형태가 되고 있는 점과(<표 4-2> 참조), 농정 참여의 개선방안 제안에서 실질적인 의사결정을 할 수 있는 위원회 참여를 가장 많은 민간단체들이 제시하고 있다는 점에서 확인할 수 있는 사실이다.

기존의 농정 참여에 대한 농업 관련 민간단체들의 부정적인 평가는 주로 참여활동을 통해 영농현장의 의견이나 민간단체 공동의 의사가 정책에 실질적으로 반영되지 않고 요식적이고 형식적인 참여에 머무는 경우가 많다는 점에 있었다. 반면에 정책당국에서는 민간단체들이 주장하는 내용 중에는 농업계 전체의 이해나 영농현장의 목소리를 대변하는 경우도 있지만, 보다 일반적으로는 단체들의 이해에 관계되는 개별사항이 더 많기 때문에 이를 수용하는데 한계를 가질 수밖에 없다고 한다. 민간단체들의 개별이해 관철을 농정담당 공무원들은 민간단체의 집단이기주의로 이해하고 있다. 이런 문제들을 동시에 해결하는 차원에서 농정이 지향해야 할 바는 농업계 공동의 사업이나 영농현장의 의견에 대해서는 NGO 및 민간단체의 실질적인 참여가 이루어지게 해야 한다는 것이다.

제 6 장

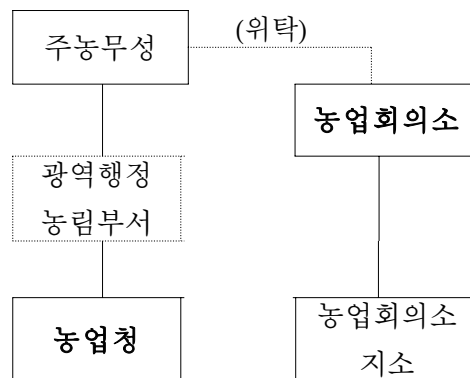
민간단체 농정 참여의 외국 사례

1. 독일

독일에서 민간기구의 농정 참여 형태 중 가장 큰 시사점을 주는 것이 농업회의소(Landwirtschaftskammer) 제도이다. 독일 농업회의소의 제도적 특성을 이해하기 위해서는 독일의 지방농정체제를 파악해야 한다. 독일의 지방농정은 농업청(Landwirtschaftsamt)과 농업회의소라는 이원화된 체제로 유지되고 있다. 다시 말해 독일의 지방농정은 관리주체인 주 정부가 산하 행정기관인 농업청(Landwirtschaftsamt)을 통해 직접 농정을 수행하거나,²⁹ 아니면 주 정부가 민간기구인 농업회의소(Landwirtschaftskammer)에 농정업무를 위임하여 간접적으로 관

²⁹ 독일의 농업청 체제는 주 정부 산하 직속기구가 지방농정을 직접 담당하는 형태이다. 즉 기초자치단체와는 독립적으로 지방농정이 수행되고 있는데, 담당하고 있는 업무로는 농업경영체의 경영지원, 생산기술에 대한 상담 및 지원 그리고 농업인 양성을 위한 직업교육 등이 주된 것이다.

그림 6-1. 독일의 지방농정 체계



리하는 2가지 형태를 선택적으로 운영하고 있다. 개별 주 정부는 지방농정의 집행을 위해 이러한 두 가지 형태 중 하나를 선택할 수 있다.

유럽에서 농업회의소가 존재하는 곳은 독일 이외에 프랑스 등 몇 곳이 있지만, 농정업무를 위임받아 대행하고 있는 곳은 독일뿐이다. 독일의 농업회의소는 농업경영자와 그 가족 그리고 농업노동자를 회원으로 하는 농업인 조직으로 산업 부문의 상공회의소(Industrie- und Handelskammer)를 그 모형으로 삼고 있다. 상공회의소 조직과의 차이점은 농업회의소가 비록 공법(öffentliches Recht)에 기초하여 설립되는 공법기구이긴 하지만 연방법 차원의 법적 기초가 마련되어 있지 않아 농업회의소의 연방조직이나 기구가 존재하지 않는다는 점이다.

독일 농업회의소의 역사를 살펴보면, 최초의 농업회의소가 1894년 프로이센에서 설립되었고(농업회의소법 제정), 이 후 연방 내의 다른 영방(領邦)국가들에서도 농업회의소가 설립되었다. 그러다가 1933년 나치 정권하에서 모든 농업회의소들은 제국식량청(Reichsnährstand)으

로 합병되었다.

1945년 이후 서독 대부분의 지역에서는 농업회의소가 주(州)법에 따라 재창립되었으나 바이에른과 바덴-뷔르템베르크 주에서는 설립되지 않았다. 1971년 헤센 주에서는 농업회의소를 해체하고 그 업무를 주 농무성으로 이관시켰다. 현재 독일에서 농업회의소가 조직되어 있는 곳은 서독지역 4개 주인데, 이 중 니테르작센 주와 노르트라인-베스트팔렌 주에는 각각 2개씩의 농업회의소가 설립되어 총 6개의 농업회의소가 존재하고 있다.

농업회의소의 최고 의사결정기관은 지역에서 선출된 대의원 총회이다. 총회 대의원은 농업에 종사하는 자 중에서 농업경영자 대 농업노동자의 비율을 2:1로 하여 선출한다. 베스트팔렌-리페 농업회의소의 경우, 총 123명의 대의원이 선출되며, 이 중 72명이 농업경영자, 36명이 농업노동자 출신이고 나머지 15명은 각 분야의 농업전문가로 선발된 자로 구성되어 있다.

총회는 농업회의소 회장(Kammerpräsident)과 두 명의 부회장을 선출하는데, 부회장 중 1명은 농업노동자 출신으로 하고 있다. 또한 총회는 농업회의소를 전문적으로 운영하는 전문경영인으로 농업회의소 소장(Kammerdirektor)을 선임한다. 총회를 상설적으로 대변하는 기구로 상임위원회가 설치되는데, 상임위원회는 회장과 부회장 및

표 6-1. 독일 농업회의소 현황

주(州)	슐레스비히-홀슈타인	니테르작센	노르트라인-베스트팔렌	자알란트
농업회의소	◦ 슐레스비히-홀슈타인	◦ 하노버 ◦ 베저-엠스	◦ 라인란트 ◦ 베스트팔렌-리페	◦ 자알란트

자료: Alsing(2002, 458).

약간 명의 위원으로 구성된다. 베스트팔렌-리페 농업회의소의 경우, 선출된 위원은 농업경영자 6명과 농업노동자로 3명으로 구성되어 있다.

농업회의소의 주요 업무내용은 다음과 같다.

- 농업생산물의 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

농업회의소의 재정은 운영비에 대한 보조와 주 정부의 지원 및 자체 수입 등으로 충당되고 있는데, 자체 수입의 수단으로 농업회의소는 농업경영체에 대한 과세권을 갖고 있다. 농업회의소 재정에서 주 정부에 의존하는 부분이 크기 때문에, 농업회의소는 예산집행에 대해 주 정부의 감사와 통제를 받고 있다.

농업회의소는 군(Kreis) 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있는데, 군 지소의 지소장은 해당 지역의 농업인이 된다. 베스트팔렌-리페 농업회의소의 경우, 18개의 군 지소가 있고 이와 별도로 농업구조 개선을 위한 전문지소와 원예사업을 위한 전문지소가 각각 3개씩 설치되어 있다.

농업회의소 체제에서는 조직의 중심이 군 지소보다는 주(州) 차원의 농업회의소 본부에 있다. 사업의 기획과 의사결정이 농업회의소 본부 중심으로 이루어지고 군 지소는 이를 군 차원에서 집행하는 사업소 역할만 수행하고 있다. 반면에 농업청 체제에서는 조직의 중심이 군 차원의 농업청에 있는데, 이것이 두 체제의 차이점에 해당한다.

표 6-2. 독일 농업청 및 농업회의소 비교

구 분	농업청	농업회의소
조직의 성격	행정조직	농업인 자치조직
조직의 규모	군(郡)단위 조직	주(州)단위 조직
고유업무영역	농업지원 및 지도상담	직업교육 및 농업상담
수위탁업무	직업교육	일반농정 집행
군 단위 지방농정 담당	농업청	농업회의소 군지부
시군 지자체와의 관계	독립기관	독립기관
주 정부와의 관계	하부기관	수위탁 관계

농업회의소는 공법에 의해 설립된 민간자치기구이다. 다시 말해 농업회의소는 농업인들이 임의로 창설할 수 있는 조직이 아니라, 주 정부(주의회)에 의해 그 설치법안이 제정되어야만 창설될 수 있는 조직이다. 이런 면에서 반관반민 성격의 민간자치기구라 할 수 있다. 이런 민간기구가 주 정부로부터 농정업무를 위임받아 대행하고 있는 것이 독일의 농업회의소인 것이다.

독일 농업회의소의 제도적 특징을 농업청과 비교하는 방식으로 요약하면 <표 6-2>와 같다.

2. 프랑스

프랑스 농업 관련 민간단체의 농정 참여 방식 중 가장 큰 시사점을 주는 제도는 농업지도위원회 제도와 독일과 다른 형태의 농업회

의소 제도이다.

2.1. 농업지도위원회

프랑스에서 지방농정은 도(département) 단위의 농정기관인 도농업청 중심으로 이루어지는데,³⁰ 이 농업청과는 별개로 지방농업의 의견 수렴 및 자문기구로 도 농업지도위원회가 운영되고 있다.

프랑스 지방농정의 의사결정 과정을 도 단위 중심으로 살펴보면, 각 도마다 지방농정 수행기구로서 농림부의 도 농업청(DDAF)이 설치되어 있으며, 도내 각 농업관련기관단체가 참여하는 의사수렴기구로서 도 농업지도위원회가 운영되고 있다. 도 농업청은 EU 및 중앙정부의 농업정책을 지방단위에서 수행하는 중앙정부 산하조직으로서 도 농업지도위원회가 수립한 지역농업발전계획을 토대로 하여 정책자금의 분배와 사업실행에 필요한 예산확보 문제 등을 중앙정부와 협의한다.

도 농업지도위원회는 『농업기본법』에 따라 매 5년마다 수립하도록 정하고 있는 지역농업발전계획을 수립하고 정책자금의 배분과 협동조합의 설립 등에 관여하고 있다. 도의 지역농업발전계획은 도 농업청 주관하에 각 분야별 소위원회를 통해 작성된다. 도 농업지도위원회가 지역농업발전계획을 제출하면, 도 농업청과 중앙정부의 농림부가 이 계획안을 토대로 재정확보 방안을 검토한다.

도 농업지도위원회의 구성과 기능은 『농촌법전』 제313-1조에 근거한 농림부령을 통해 정해지며, 운영에 관한 세부규정은 도의회가 정한 조례에 따르고 있다. 도 농업지도위원회는 도지사 등 도를 대표

³⁰ 프랑스의 지방행정체제는 기초자치단체인 36,000개의 코뮌(commune)을 기초로 96개의 도(département), 22개의 지역(région)으로 구성되어 있다. 독일의 군(Kreis)에 가까운 크기인 도는 프랑스 지방행정의 핵심단위가 된다.

하는 자가 의장을 맡고 있으며, 도내 농업·농촌 관련 각 직능단체는 물론 소비자 단체, 농산물 가공업자 등 농업계 전체를 망라해 위원을 구성하고 있다. 위원회 회의는 월 1회 개최하고, 『농업기본법』이 설정한 범위 내에서만 자율권을 가진다.

도 농업지도위원회는 정책자금 지원 대상 농가들이 제출한 각종 사업계획서에 대한 타당성을 검토하고 대상 농가를 선정하는 역할을 수행하고 있다. 또한 도 농업지도위원회는 도내 전문가들이 제출한 지역농업발전계획을 심의한다. 지역농업발전계획은 정책자금의 지역간(도, 지역) 배분뿐만 아니라 지역 내 정책자금의 분배를 결정하는데 있어 매우 중요한 근거 틀이 된다.

이처럼 프랑스에서는 농업지도위원회를 통해 농업 관련 NGO 및 민간단체들의 실질적인 농정 참여가 이루어지고 있다 하겠다.

2.2. 농업회의소(Chambre d'Agriculture)

프랑스의 농업회의소는 법률에 의해 설립된 농업민간기구로서 농촌지도사업과 농촌관광사업을 기관의 고유업무로 담당하고 농정당국에 대해 정책자문을 하고 있다.³¹ 또한 지방과 중앙의 각종 정치적 의사결정기구를 상대로 농업·농촌과 관련된 농업계의 이해를 대변하고 있다. 하지만 독일의 농업회의소처럼 일반 농정업무를 대행하고 있지는 않다.

농업회의소 조직은 94개의 도 농업회의소를 기초조직으로 하여 21개의 광역지역(région) 농업회의소와 중앙조직인 1개의 농업회의소 상설의회(APCA)로 구성되어 있다. 도 농업회의소의 구성에는 농업계

³¹ 프랑스에서는 1960년대부터 ‘지도사업’이란 용어를 ‘농업개발사업’으로 변경해 사용하고 있는데, 농업기술 보급뿐만 아니라 농촌관광 등 지역 개발사업이 주요한 사업 내용이 되고 있다.

의 다양한 집단들이 총망라되어 있으며, 선거를 통해 대의원을 선출한다. 선거인단의 구성은 농업경영주와 가족구성원(배우자와 농업종사 가구원) 68%, 농업노동자와 농업법인(농업은행, 협동조합 등의 종사자) 피고용자 11%, 농업경영을 하지 않는 지주 9%, 은퇴농민 12%로 되어 있다.

요컨대 프랑스 농업회의소는 농정업무의 일부를 민영화하여 자체 사업으로 하고 농업 관련 각종 위원회에서 농정자문을 수행하는 방식으로 실질적인 농정 참여를 하는 형태라 할 수 있다.

표 6-3. 독일과 프랑스의 농업회의소 비교

구 분	독 일	프 랑 스
조직의 성격	농업인 자치조직	농업인 자치조직
조직의 형태	주(州)단위 조직으로 군·지부 운영	도 단위 조직을 기초로 전국조직 구성
설치근거	주 차원의 설치법 제정 (주정부의 선택사항)	1924년 중앙정부 차원의 설치법 제정
고유업무영역	지도상담 및 직업교육	지도상담, 직업교육 농촌관광
관리업무/수탁업무	일반농정업무	없음
지방정부와의 관계	농정업무 수위탁	농정 자문기구
농정 참여 방식	농정집행의 민영화	파트너십 참여

제 7 장

농업 관련 민간단체의 농정 참여 방향과 개선방안

1. 민간단체 농정 참여의 기본방향

이론적으로 볼 때, 현대사회의 발전과 함께 NGO의 정책참여는 불가피하고 이는 또한 올바른 발전 방향이라 할 수 있다. 하버마스의 이론에서 공론영역의 활동은 현대사회의 발전과 동반되는 사회적 현상일 뿐 아니라, 현대사회의 병리현상인 ‘체제에 의한 생활세계의 식민화’(Habermas, 1981)에 대응하는 역할을 하기 때문에 그 활동에 정당성을 부여할 수 있다. 또한 NGO이론상에 지구적 공치 개념의 등장도 NGO 활동의 중요성과 정책참여의 필요성을 보여 주는 것이라 할 수 있다. 따라서 이익단체나 순전한 압력단체 성격의 민간기구가 아니라 올바른 NGO 활동을 하는 단체에 대해서는 정부가 이들을 정책수행의 진정한 파트너로 인정해 실질적인 협력사업을 추진할 필요

가 있는 것이다.

NGO와의 협력사업 추진은 특히 농업 부문에서 대단히 중요한 의미를 갖는다. 현재 우리 농업은 일부 품목을 제외한 대다수 분야에서 경쟁력을 가지는 산업으로서 한계에 직면해 있다. 여기서 농업에 대한 활로 모색은 농업의 다원적 기능과 같은 농업·농촌에 대한 새로운 인식과 이를 기초로 한 패러다임 전환을 통해 이루어져야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 그런데 농업의 다원적 기능을 매개로 한 새로운 패러다임 설정에 기본적으로 전제되어야 하는 것이 농업보호 및 지원에 대한 국민적 동의이다. 농업지원에 대한 국민적 동의를 도출하는 데는 사회적 정의와 공익성의 원칙에 따라 이타적으로 행동하는 NGO가 가장 적합한 조직일 것이다. 다시 말해 농정 활동 중 대국민 홍보가 필요한 사업은 NGO가 사명감을 갖고 운동차원에서 추진하는 것이 바람직할 뿐 아니라, 농정당국이 이를 직접 추진하는 것보다 월등히 큰 효과를 가져올 수 있게 된다.

이러한 관점에서 NGO 및 민간단체의 농정 참여 문제를 접근하면, 여기에 대한 기존의 정책적 대응이 지나치게 소극적이었고 창의적 발상이 부족했다고 할 수 있다. 무엇보다 농정당국이 여기에 대한 정책을 적극적으로 수립하려는 의지가 적었고, 여론과 시대의 흐름에 따라 민간단체의 농정 참여를 공식화하고 참여범위를 확대하긴 했지만, 수동적인 태도와 입장을 여전히 그대로 견지하고 있던 것이다. 농업과 농촌의 발전을 위해 NGO와 같은 공익적 민간단체와 공동으로 정책을 수립하고 공동으로 대응해 나가겠다는 목적의식이 결핍되어 있었고, 대국민 홍보와 설득에 의한 농업보호라는 측면에서 NGO가 가지는 정책적 유용성 또한 충분히 인식하지 못하고 있었던 것이다.

이러한 문제의식에 입각하여 앞으로 진행되어야 할 민간 부문의 농정 참여 기본방향은 정책당국이 농업NGO를 정책의 진정한 동반

자로 인식하여 실질적인 협력사업을 지속적으로 추진하는 것이다. 여기서 협력사업의 추진방법은 정책의 사안별로 다르게 하되, 사안별 역할분담을 명확히 해 국민의 동의가 필요한 사업이나 대국민 홍보사업은 NGO가 주체가 되어 자발적으로 추진하도록 해야 한다.

그런데 이러한 농정 참여의 기본방향 설정에서 직면하는 문제는 NGO와 NGO로 분류되기 어려운 이익단체 성향의 민간단체와의 구별이다. 이론적으로나 논리적으로 볼 때, 정책적으로 육성되어야 하고 적극 협력사업을 추진해야 할 대상은 NGO가 된다. 하지만 현실적으로 지금까지 농정에 참가하여 정책결정과정에 영향을 미친 민간단체들이 모두 NGO라고 볼 수는 없다. 지금까지는 어쨌든 NGO와 이익단체 성향의 민간단체들이 공동으로 정책참여를 해 왔다 하겠다. 그러나 농정 참여에 대한 정책적 기본방향을 앞서 언급한 형태대로 추진한다면, 농업 관련 민간단체에 대한 정책에도 정책지원의 선택과 집중 원리를 적용할 필요가 있다. 즉 순수NGO의 활동을 우선적으로 지원하여 NGO의 활동이 보다 활성화될 수 있도록 하는 것이다. 여기서 NGO와 NGO에 속하지 않는 민간단체의 구별을 위해서는 『비영리민간단체지원법』상의 비영리민간단체 규정을 원용할 수 있을 것으로 보인다.

요컨대 민간단체의 농정 참여 기본방향은 농업관련 NGO를 파트너로 하는 실질적인 협력사업을 추진하는 것이다. 여기서 NGO가 중심이 되는 이유는 한편으로 정책적 중요성이 증대되고 있는 대국민 홍보사업에 NGO가 매우 유용하기 때문이며, 다른 한편으로 민간단체의 정책참여를 근본적으로 새롭게 인식할 수 있는 계기가 NGO에 있기 때문이다.

2. 민간단체 농정 참여방식의 개선방안

2.1. 의식과 태도 전환

2.1.1. 상호이해의 확대

제5장의 농정 참여 평가에서 나타난 정책참여 실태의 가장 큰 문제점은 민간단체와 정책당국 간의 근본적인 신뢰가 아직 제대로 형성되어 있지 않다는 점이다. 민간단체의 정책참여를 위한 진정한 기초는 민간단체와 정책당국이 서로를 신뢰하고 동반자로 인식하는데 있으므로, 신뢰 구축과 인식 전환을 위해 쌍방이 모두 노력하는 자세와 행동이 필요하다.

민간단체 차원에서는 종래의 정책참여 과정에서 부정적 인상을 주었던 태도들, 특히 담당공무원들이 농정 참여 활성화에 최대 걸림돌로 지적한 집단이기주의를 개선하기 위해 민간단체들 스스로 노력하는 자세가 필요하다. 조직의 성격 자체가 애초부터 이익단체적 성격이 강한 민간단체들은 농업계 전체의 발전을 논의하는 협의회에 참석을 자제하고, 자신들의 개별적인 이해와 관계되는 요구사항은 가급적 민원 등의 공식적인 대화창구를 통해 해결하는 태도가 요구된다.

정책당국과 민간단체 간의 실질적인 협력관계를 구축하기 위해서는 농정담당 공무원 또한 그들이 갖고 있던 선입견을 버릴 수 있는 자세가 필요하다. 행정에 경직된 제도와 비현실적 지침이 어느 정도 상존하고 있었다는 점과 농정의 관료화가 민간단체의 실질적인 참여를 가로막았다는 점을 인정하는 자세가 요구되는 것이다.

농정 참여에 대한 평가설문에서 민간단체들과 농정담당 공무원들 모두가 공통적으로 농정 참여 활성화의 커다란 장애요인으로 지적한 ‘농정당국과 민간단체 간의 상호이해 부족’을 서로 공감하고 인정하여 상호이해에 이르도록 노력해야 할 것이다.

상호이해에 도달하는 구체적 방안으로 제시할 수 있는 것은 다음과 같은 것이다.

첫째, 행정기관의 교육이나 연수에서 NGO 강좌를 개설하고, 민간단체들의 교육 및 연수에서 정부의 정책 및 행정을 이해할 수 있는 기회를 마련한다. 예를 들어 농업연수부의 농정담당 공무원 교육에 NGO를 이해할 수 있는 강좌를 마련하고, 민간단체들의 자체 교육프로그램에 정책 및 행정에 대한 이해 과목을 개설하는 것이다.

둘째, 민간단체 종사자들과 농정담당 공무원이 함께 참가하는 민관공동 워크숍을 개최한다. 각자 다양한 경험들을 갖고 있고 서로 상이한 입장에 있는 사람들이 한자리에 모여 서로의 경험을 공유하고 상대방을 이해할 수 있는 기회를 갖게 하는 것이다.

셋째, 민간단체 종사자들과 농정담당 공무원들 간의 상호파견근무제를 도입하여 일정 기간 상대방의 근무처에서 해당업무를 경험할 수 있도록 한다. 상호파견근무는 처음에 시범사업 형태로 실시하다가 성과가 나타나는 경우에 참여범위를 확대하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다.

넷째, 민간단체에서 자신들의 활동을 소개하는 홍보책자를 일선 공무원들에게 배포하고, NGO의 활동에 동참할 수 있는 방법들을 소개하도록 한다. 즉 공무원들로 하여금 NGO에 대한 이해를 넓게 하고, 나아가 NGO의 회원으로 동참할 수 있도록 하는 것이다.

2.1.2. 지원에서 협력으로 전환

민간단체의 농정 참여에 대한 논의나 파트너십에 의한 민관협력사업을 논의할 때, 정책당국 쪽에서는 은연중 정부가 민간단체를 지원한다는 인식이 바탕에 깔려 있는 것을 볼 수 있다. 이는 그동안 정부와 민간단체 간에 어느 정도의 지원·수혜관계가 있던 데에 기인한다. 여기서 은연중에 당연시되었던 ‘지원’이란 의식에서 ‘협력’이란 인식으로 전환이 필요한 것이다. 대등한 관계를 전제로 한 상호협력이 사업의 효과를 극대화하고 상호 간의 책임감도 증대시킬 수 있는 것이다. ‘지원’과 ‘협력’의 관점 차이가 어떠한 정책적 차이가 나타날 수 있는 지를 정리해 보면, <표 7-1>과 같다.³²

표 7-1. ‘지원’과 ‘협력’ 관점의 NGO 정책

구 분	『지원』 중시	『협력』 중시
출발점	◦ 재정적으로 취약	◦ 정책당국과 NGO 모두 공공 문제 해결에 노력을 기울임
정책방향	◦ NGO를 육성함	◦ 공공 문제 해결을 위해 협력함
정책내용	◦ 재정지원 ◦ 장소 및 설비 지원 ◦ 소극적 정보 제공	◦ 민관협력 규정 마련 ◦ 기금을 통한 보조금 조성 ◦ 민관협력센터 설치 ◦ 공동사업, 업무 위탁 ◦ 적극적 정보 제공
특징 (장·단점)	◦ NGO의 신뢰성 상실 위험 ◦ NGO에 대한 통제 가능성 ◦ 재정낭비 가능성	◦ 보다 경제적이고 효과적인 서비스 제공 ◦ 시민참여의 활성화 ◦ 보다 많은 의견수렴 가능

자료: 김수현·박은철(2000, 145).

³² 김수현·박은철(2000, 145) 참조.

협력으로의 인식 전환은 담당 공무원 뿐 아니라, 민간단체의 종사자들에게도 요구된다.³³ 민간단체 종사자들 중에는 이전 권위주의 국가 시대에 가졌던 재야의식이 강하게 남아 정부에 대해 비판적 성향을 가진 사람들이 많이 있다. 이들 중 상당수는 정부의 정책에 대해 정확히 이해하려는 노력을 기울이지 않고 무조건 정부를 비판하면서 정부와 공무원에 대해 부정적으로 인식하는 경향이 있다. 협력으로의 인식 전환을 위해서는 민간단체 종사자도 정책당국이 민간단체 활동의 주요한 파트너일 뿐 아니라 단체 고유의 목표를 달성하기 위해 협력해야 할 대상임을 자각하는 노력이 필요한 것이다.

2.2. 참여 및 지원 방식의 다양화

2.2.1. 참여 방식의 다양화 및 실질화

가. 참여 방식의 다양화

제4장의 농정 참여 실태 분석에서 민간단체의 농정 참여 유형과 방식이 이전에 비해 다양해지고 있음을 어느 정도 확인할 수 있었다. 농정 참여에 대한 정책은 이러한 방향으로의 발전이 보다 강화되고 다양한 농정 참여 방식이 실질적인 효과를 발휘할 수 있는 형태가 되도록 뒷받침해야 한다. 농정 참여가 시위나 항의 등의 (비)합법적 형태보다 공식적 형태로 포섭될 수 있도록 하고, 공식적 참여는 그 유형을 다양화할 수 있도록 하는 정책적 대응이 필요하다.

공식적 참여유형으로 민원방식의 의견 제출과 협의회 및 위원회 참여 이외에 민관협력사업 시행과 농정업무의 수위탁 등이 일반화될

³³ 김수현·박은철(2000, 146) 이하 참조.

수 있도록 참여 방식의 다양화 정책을 추진하고, 개별 방식별 참여가 실질적인 참여로 정착될 수 있게 해야 한다.

나. 위원회 참여

공식적 참여 중 협의회 및 위원회 참여는 현재 민간단체들이 가장 많이 참여하고 있는 유형이지만(표 4-2 참조), 아직 내용적으로 형식적 참여가 대부분이란 점이 문제점으로 나타나고 있다. 따라서 협의회 및 위원회 참여에서는 형식적인 참여를 실질적 참여로 개편하는 작업이 요구된다. 이는 민간단체가 단순한 자문기구가 아니라 농정에 대한 실질적 의사결정기구가 되도록 제도를 정비하는 일과 관계되는 것이다.

제도적 정비작업은 형식적인 자문기구를 과감히 폐지하고 실제로 필요한 기구만 설치하여 이를 의사결정기관으로 운영함으로써 이루어질 수 있다. 위원회를 실질적인 의사결정기구로 운영하기 위해서는 위원회의 성격과 심의·결정하는 사업을 구체화하고 전문화하는 과정이 필요하다. 그리고 상임위원회 및 사무국을 설치하여 위원회를 상시적 운영체제로 개편해야 할 것이다.

다. 농정업무의 수·위탁

농정 참여의 다양화와 연관해서 앞으로 점점 더 주목을 받을 분야가 농정업무의 수·위탁이다. 농정업무가 민간부문에 위탁되는 것은 국가업무의 일부가 민영화되는 것이라 할 수 있다. 이론적으로 볼 때, 기존의 국가업무 중 민간부문이 국가기구보다 더 효율적으로 수행할 수 있는 사업은 민간에 이양해 영리 혹은 비영리 민간단체로 하여금 추진하게 하는 것이 바람직하다 할 것이다. 이는 시장원리에 따라 움직이는 민간기업에만 해당되는 것이 아니라, 공익성의 원리에 따라 움직이는 NGO에도 해당되는 것이다. 다시 말해 수익이 받

생해 시장원리에 따라 원활히 작동할 수 있는 시장재 분야뿐만 아니라, 이윤이 발생하지 않는 공공재 분야에도 국가기구보다 NGO가 더 효과적으로 업무를 수행할 수 있을 때는 이를 민영화하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 농업 부문에도 기존의 농정업무를 국가기구 중심으로만 집행하려는 태도를 지양하고, 농정업무의 민영화가 가능한 분야에서 민영화를 점진적으로 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다.

먼저 흙살림의 (품질)인증 사례는 농정업무의 민영화를 긍정적이고 적극 검토하게 하는 계기를 가져다주었다. 농정업무의 민영화는 이처럼 전문성이 요구되는 분야에서 행정기구 못지않은 전문성을 갖춘 민간기구가 존재하는 분야가 주된 대상이 된다. 나아가 NGO가 운동의 일환으로 사명감을 갖고 할 수 있는 소비자 및 국민교육 분야와, 서비스의 상업화가 가능해 정부의 보조 없이 민간단체가 독자적으로 운영할 수 있는 분야 등이 민영화 대상이 될 수 있다.

여기에 해당하는 것으로는, 환경농업교육과 귀농교육, 녹색관광과 농촌 어메니티, 영농 컨설팅 등을 들 수 있다.

이런 분야의 농정업무 위탁은 각 분야별로 시범단체 1~2 곳을 선정하여 시범사업을 실시하게 한 후, 그 성과에 따라 결정해야 할 것이다. 즉 시범사업의 평가결과에 따라 농정업무의 위탁 및 민영화 여부가 결정되게 하는 것이다.

2.2.2. 지원방식의 다양화

민간단체에 대한 지원은 재정적 지원 일변도에서 교육 및 연수지원과 정보 제공 등으로 지원방식을 다양화할 필요가 있다. 이는 지원·수혜관계가 아니라 민관협력관계로 관계변화를 모색하는 데도 중요한 의미가 있기 때문이다. 담당공무원 설문에서도 바람직한 지원 형태로 ‘재정지원’과 함께 ‘교육 및 연수 기회 제공’과 ‘적극적인

정보 제공'을 제시하고 있었다(표 5-10 참조).

가. 교육 및 연수 지원

민간단체의 농정 참여를 활성화하고 또한 실질적이게 하기 위해서는 단체 구성원, 특히 상근활동가들의 전문성을 제고시키고 자질을 향상시키는 노력이 동반되어야 한다. 민간단체의 활동에서 단체지도자의 역할이 중요하기 때문에 이들의 소양을 높이는 방안들이 강구되어야 하는 것이다.

구체적 방안으로는 단체지도자를 대상으로 하는 자체교육을 단체협의회(예를 들어 농민단체협의회)에서 정기적으로 실시하게 하고 이를 정책적으로 지원하는 것이다.

또한 정책당국에서 민간단체회원들에게 교육·연수 기회를 제공하고, 전문성 제고를 위한 자체훈련사업을 지원하는 것도 좋은 방안 중 하나이다.

나. 정보 공개 및 제공

민간단체가 농정에 참가하여 올바른 의사결정을 내리기 위해서는 해당 정책과 관련한 정보를 충분히 제공받아야 한다. 이것이 전제되지 않고는 실질적인 정책참여를 할 수 없게 되기 때문에 정보의 공개 및 제공은 대단히 중요하다. 정책당국 입장에서조차 정책결정의 투명성을 높이기 위해 주요 정책결정 과정에 대한 정보를 적극 공개하고 제공하는 것이 바람직할 것이다.

그런데 정보의 공개 및 제공은 민간단체의 요구가 있을 때만 소극적으로 공개하는 것이 아니라, 행정 및 정책당국이 적극 이를 제공하는 전향적인 자세가 요구된다(김수현, 박은철 2000, 151). 그리고 제공되는 정보는 이해가능하고, 활용할 수 있으며, 실질적이어야 한다. 제공되는 정보가 이해하기 어렵거나 지나치게 일반적이어서 실

질적인 도움을 주지 못하는 경우에는 정보로서 가치가 없기 때문이다.

2.3. 제도적 개선방안

2.3.1. 프랑스식 농업지도위원회 제도 검토

농정 참여에 대한 외국의 사례조사에서 가장 큰 시사점을 주는 것이 프랑스의 농업지도위원회 제도이다. 이것은 민간단체 대표들(위원장 예외)로 구성되는 위원회에서 지역의 농업·농촌발전계획을 수립하고 지역농업에 투자되는 정책자금의 우선순위를 결정하는 제도이다. 농업지도위원회의 제도적 시사점은 무엇보다 지역의 발전계획 수립과 지역농업의 투융자 우선순위 결정이 중앙정부나 시장기구에 의해 외부적으로 - 지역의 주관적 의사와 무관하게 - 주어지는 것이 아니라, 지역 내부의 논의를 통해 자율적이고 민주적으로 이루어지게 하는 데에 있다 하겠다. 또한 지역 내부의 의사결정이 NGO 중심의 민간위원회에서 이루어지게 함으로써 원칙이 준수되고 민의가 충분히 반영되는 장점이 있다. 따라서 지역 차원에서 민간단체가 농정에 실질적으로 참여할 수 있는 제도로는 프랑스식 농업지도위원회가 훌륭한 모범사례가 될 것으로 판단된다.

2.3.2. 농촌지도사업의 민영화 검토

농정업무의 민영화와 관련된 외국의 사례를 보면, 직업교육과 지도상담 업무는 상당 부분 민영화되어 성공적으로 운영되고 있다. 독일과 프랑스는 농업회의소가 이를 고유업무로 하고 있고, 영국에서는 농촌지도사업을 담당하던 집행기구인 『농업발전 및 상담 서비스 센터(Agricultural Development and Advisory Service, ADAS)』가 1994년

민영화되어 컨설팅기관으로 변모되었다. 우리의 농촌지도사업도 원칙적으로 농정업무 위탁대상이나 민영화 대상으로 검토할 필요가 있다고 판단된다. 물론 이러한 검토에는 시범사업을 통한 사례조사가 전제되어야 할 것이다.

2.3.3. 제도개편 구상(안)

앞의 외국사례 분석에서 민간기구 참여 중심의 농정을 위해서는 프랑스식 농업지도위원회 도입과 농정업무의 민영화 확대가 검토될 필요가 있다는 사실을 확인하였다. 하지만 문제는 이런 새로운 제도를 도입할 내적 여건이 조성되어 있지 않다는 점이다. 다시 말해 프랑스식 농업지도위원회 도입을 위해서는 농업지도위원회의 카운터파트가 되는 시·군 단위 농업청이 전제되어야 하는데, 우리에게서는 이런 농정집행기구가 결여되어 있다.³⁴ 그리고 농촌지도사업의 민간위탁을 위해서는 지도사업을 대행할 수 있는 민간기구, 즉 농업회의소가 설치되어 있어야 하는 것이다.

결국 민간기구의 농정 참여를 활성화하는 제도를 만들기 위해서는 농정체계 전체의 개편이 이루어져야 하는 것이다. 농정체계 개편의 현실성 있는 시나리오로 다음과 같은 안을 제안할 수 있다.

먼저 시·군 단위의 농업청-농업지도위원회 체제를 형성하기 위해 기존의 농업기술센터를 농업청 체제로 개편한다. 이는 농업기술센터가 농림부의 산하기관이 되어 농촌지도업무 이외에 지방농정 전체를

³⁴ 프랑스식 농업지도위원회가 제대로 작동하기 위해서는 농업지도위원회가 기획한 지역의 농업·농촌발전계획을 실행에 옮길 집행기구가 필요하다. 현재 농업기술센터는 그 업무가 농촌지도사업으로 특화되어 있기 때문에 농정일반업무와 지역개발업무를 총괄할 위치에 있지 못하다. 이는 농정업무 전반을 전담하는 별도의 농업집행기구가 구성되어야 가능하게 된다.

집행하는 기구로 개편되는 것을 의미한다. 그리고 해당 지역의 발전과 지방자치단체와의 협력관계를 위해 자치단체장이 위원장이 되고 지역의 NGO 대표들이 위원이 되는 프랑스식 농업지도위원회를 설치·운영한다.

농촌지도업무의 민영화를 위해서는 농업회의소의 설립을 일차적으로 고려할 수 있다. 다른 시안으로는 농업회의소 설립에 소요되는 사회적 비용 등을 고려하여 기존의 농업 관련 민간단체, 예를 들어 농협 같은 데서 이 업무를 대행하게 하는 것이다. 또 다른 시안으로는 영국에서처럼 농촌지도 업무를 컨설팅 업무로 개조하여 완전히 민영화, 즉 상업화하는 방안을 상정할 수 있는데, 여기서는 상대적으로 영세한 우리나라의 농촌사회구조 여건을 고려하여 컨설팅의 상업화가 가능한 일부 품목분야에서 시범사업을 실시한 후 그 성과에 따라 이를 확대해 나가는 방안이 제안될 수 있다.

제 8 장

요약 및 결론

현대사회의 발전과 함께 NGO의 정책참여는 시대의 흐름에 속한다. 이론적으로 NGO의 활동은 현대사회의 발전과 함께 동반되는 사회적 현상일 뿐 아니라, 현대사회의 병리현상인 ‘체제에 의한 생활세계의 식민화’(Habermas, 1981)에 대응하는 역할을 하기 때문에 그 활동에 정당성이 부여된다. 또한 지구적 공치 개념의 등장도 NGO 활동의 중요성과 정책참여의 필요성을 보여 주는 것이다. 따라서 이익단체나 순전한 압력단체 성격의 민간기구가 아니라 올바른 NGO 활동을 하는 단체에 대해서는 정부가 이들을 정책수행의 진정한 파트너로 인정해 실질적인 협력사업을 추진할 필요가 있다.

이 연구에서는 NGO에 대한 개념 정의를 통해 NGO와 이에 속하지 않는 민간단체를 구별한다. 여기서 구분의 척도는 단체활동의 공익성과 영리성 여부이다. 그런데 농업관련 민간단체의 실태분석에서는 농업관련 NGO와 이에 속하지 않는 민간단체에 대한 구분의 필요성을 인정하지만, 분류에 대한 현실적 어려움 때문에³⁵ 실태분석 및 평

³⁵ 분류에 대한 현실적 어려움은 한편으로는 NGO 개념상의 혼란에 기인

가의 대상을 NGO를 포함하는 농업관련 민간단체 전체로 확대한다. 하지만 민간단체 농정 참여의 발전방향 제시에서는 향후의 농정 참여정책이 농업관련 NGO 중심으로 추진되어야 함을 논술한다.

농업관련 민간단체의 농정 참여 실태를 분석하기 위해 조사대상이 된 28개 농업 관련 민간단체의 조사결과와 서울시 소재 58개 NGO에 대한 연구결과를 비교 분석한다. 이를 보면, 단체의 객관적 현황에 있어서는 농업 관련 민간단체가 서울시 NGO보다 불리한 처지에 있지 않음을 보여 주고 있다. 단체당 회원 수, 상근활동가 수, 상근활동가의 보수 수준, 예산규모 등에 있어서 농업 관련 민간단체가 서울시 NGO보다 나은 조건에 있었다.

단체나 조직의 객관적 여건과 단체활동의 적극성 내지 자발성과는 큰 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 이는 서울시 NGO의 활동이 상당히 적극적이고 자발적일 뿐 아니라, 활동영역 및 범위가 갈수록 확대되어 가고 있는 점에서 간접적으로 확인할 수 있는 사항이다. 즉 단체활동의 자발성 및 적극성은 단체의 목적과 같은 본래적 특성에 보다 깊게 연관되어 있고 단체가 처한 객관적 여건과는 연관이 약한 것으로 판단된다.

농업관련 민간단체의 농정 참여에 대한 평가는 민간단체의 실무자들과 농정담당 공무원들에 대한 설문조사를 통해 양측의 입장을 비교하는 방식으로 실시하였다. 평가내용을 보면, 먼저 민간단체의 농정 참여 필요성에 대해서는 정책당국과 농업 관련 민간단체 모두 인식을 같이 하고 있었다. 이는 민간단체의 농정 참여로 인해 현장 중

하고 다른 한편으로는 NGO로 분류되지 못한 민간단체들의 끊임없는 반발이 예상되는 점에 있다.

심의 정책을 수립할 수 있고 정책당국과 민간단체 간의 상호협력관계를 구축할 수 있기 때문이라는 공통적인 평가에 근거를 두고 있다. 또한 농업·농촌 중장기 발전계획과 같은 기본계획 수립 분야에 민간단체의 농정 참여가 필수적이라는 데도 의견을 같이 하고 있었다. 그러나 민간단체 농정 참여의 단점과 농정 참여 활성화를 가로막는 요인에 대한 평가에 있어서는 두 평가집단이 서로 상이한 입장을 보여주었다. 이런 점에서 상호이해와 상호협력에 의한 정책참여의 단계까지는 아직 나아가지 못하고 있음을 알 수 있다.

정책참여의 방법과 유형에 있어서 적지 않은 변화가 나타났다. 정책참여 유형이 다양해지고, 시위나 항의 등의 (비)합법적 참여에서 위원회나 협의회 참여 등의 공식적인 참여로 참여유형의 중점이 이동되고 있었다. 그리고 형식적 참여에서 실질적인 참여로 참여형태의 변화가 부분적으로 나타나고 있었다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 민간단체의 농정 참여는 아직 형식적 참여가 주된 형태가 되는 단계를 크게 벗어나지는 못하고 있는 실정이다.

기존의 농정 참여에 대한 농업 관련 민간단체들의 부정적인 평가는 주로 참여활동을 통해 영농현장의 의견이나 민간단체 공동의 의사가 정책에 실질적으로 반영되지 않고 요식적이고 형식적인 참여에 머무는 경우가 많다는 점에 있었다. 반면에 정책당국에서는 민간단체들이 주장하는 내용 중에는 농업계 전체의 이해나 영농현장의 목소리를 대변하는 경우도 있지만, 보다 일반적으로는 단체들의 이해에 관계되는 개별사항이 더 많기 때문에 이를 수용하는데 한계를 가질 수밖에 없다고 했다. 민간단체들의 개별이해 관철을 농정담당 공무원들은 민간단체의 집단이기주의로 이해하고 있다. 이런 문제들을 동시에 해결하기 위해 농정 참여정책이 지향해야 할 바는 농업계 공동의 사업이나 영농현장의 의견에 대해 농업관련 민간단체의 실질적인 참여가 이루어지게 하는 것이다.

21세기의 농정에서 농업관련 민간단체, 특히 NGO와의 협력사업 추진은 대단히 중요한 의미를 갖는다. 현재 우리 농업은 일부 품목을 제외한 대다수 분야에서 경쟁력을 가지는 산업으로서 한계에 직면해 있다. 여기서 농업에 대한 활로 모색은 농업의 다원적 기능과 같은 농업·농촌에 대한 새로운 인식과 이를 기초로 한 패러다임 전환을 통해 이루어져야 한다. 그런데 농업의 다원적 기능을 매개로 한 새로운 패러다임 설정에서 기본적으로 전제되어야 하는 것은 농업보호 및 지원에 대한 국민적 동의이다. 농업지원에 대한 국민적 동의를 도출하는 데는 사회적 정의와 공익성의 원칙에 따라 이타적으로 행동하는 NGO가 가장 적합한 조직이다. 농정활동 중 대국민 홍보가 필요한 사업은 NGO가 사명감을 갖고 운동 차원에서 추진하는 것이 더욱 바람직할 뿐 아니라, 농정당국이 이를 직접 추진하는 것보다 월등히 큰 효과를 가져올 수 있다.

이러한 관점에서 보면, NGO 및 민간단체의 농정 참여 문제에 접근할 경우, 여기에 대한 기존의 정책적 대응이 지나치게 소극적이었 다 할 수 있다. 농정당국은 여론과 시대의 흐름에 따라 농업관련 민간단체의 농정 참여를 공식화하고 참여범위를 확대하긴 했지만, NGO의 농정 참여정책을 새롭게 수립하려는 적극적인 의지가 없었다. 농업과 농촌의 발전을 위해 NGO와 같은 공익적 민간단체와 공동으로 정책을 수립하고 공동으로 대응해 나가겠다는 목적의식이 결핍되어 있었고, 대국민 홍보와 설득에 의한 농업보호라는 측면에서 NGO가 가지는 정책적 유용성 또한 충분히 인식하지 못하고 있었다.

이러한 문제의식에 입각하여 앞으로 진행되어야 할 민간 부문의 농정 참여 기본방향은 농정당국이 농업관련 NGO를 정책의 진정한 동반자로 인식하여 실질적인 협력사업을 지속적으로 추진하는 것이다. 여기서 협력사업의 추진방법은 정책의 사안별로 다르

게 하되, 사안별 역할분담을 명확히 해 국민의 동의가 필요한 사업이나 대국민 홍보사업은 NGO가 주체가 되어 자발적으로 추진하도록 해야 할 것이다.

현재 농업관련 민간단체의 농정 참여가 직면하고 있는 문제에 대한 개선방안으로는 무엇보다 민간단체와 농정당국 간에 상호이해의 폭을 확대하는 것이다. 상호 간에 교류를 확대하고 서로를 이해하고자 하는 노력을 경주해야 한다. 그리고 지원·수혜관계에서 상호협력관계로 관계설정을 새롭게 하여야 한다.

다음으로 민간단체의 농정 참여 방식을 다양화하고 실질화하여야 한다. 의사결정권한이 있는 실질적인 위원회 참여와 민관협력사업의 추진 및 농정업무의 수·위탁 등의 형태로 실질적이고 다양한 농정 참여를 추진하여야 한다. 농정업무의 민영화 대상은 NGO가 운동의 일환으로 사명감을 갖고 할 수 있는 소비자교육 및 국민교육 분야와, 서비스의 상업화가 가능해 정부의 보조 없이 민간단체가 독자적으로 운영할 수 있는 분야가 되는데, 환경농업교육과 귀농교육, 녹색관광과 농촌 어메니티, 영농 컨설팅 등이 여기에 해당한다.

외국의 사례연구에서 도출되는 제도적 개선방안으로는 프랑스식 농업지도위원회의 도입을 검토할 수 있다. 하지만 이 경우에 제도적 개편에 전제되는 다른 선결조건이 동시에 구비되어야 제도 개선이 가능하게 된다.

부 록 1

농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 설문조사 I

안녕하십니까?

저희 한국농촌경제연구원에서는 농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구의 일환으로 실시되는 이번 조사에서는 현재 농정당국과 민간단체 사이에 이루어지고 있는 민관협력 실태를 파악하여 민관협력사업의 개선방안을 도출하고자 합니다.

농업NGO의 농정 참여 개선방안에 대한 귀 단체의 고견을 들어 연구결과 산출에 반영하고자 하오니, 바쁘시더라도 질문에 성의껏 응답해 주시면 감사하겠습니다.

말씀하신 내용은 익명으로 처리되어 통계자료 이외의 다른 용도로 절대 사용되지 않습니다. 민간단체의 농정 참여 활성화 방안을 도출하는 작업에 아낌없는 협조를 부탁드립니다. 감사합니다.

한국농촌경제연구원 농촌발전연구센터

문1】 귀 단체의 공식명칭은 무엇입니까?

()

문2】 귀 단체의 조직규모는?

2-1. 설립 당시(창립연도:)

- ① 상근활동가 ()명 ② 일반회원 ()명
 ③ 단체회원 ()단체 ④ 자원봉사자 ()명/월

2-2. 2002년 4월 현재

- ① 상근활동가 ()명 ② 일반회원 ()명
 ③ 단체회원 ()단체 ④ 자원봉사자 ()명/월

문3】 귀 단체의 활동내용 중에서 핵심적인 분야 2가지만 선택하여 주십시오. (,)

- ① 교육, 캠페인, 홍보 ② 조사, 연구 ③ 연대활동(주민, 농민)
 ④ 자원봉사활동 ⑤ 비영리사업(유기농산물, 환경제품 등)
 ⑥ 상담활동 ⑦ 감시활동(환경, 부정부패, 의정 등) ⑧ 공동체 생활
 ⑨ 대정부 건 ⑩ 친목 및 상호부조 ⑪ 기타 ()

문4】 다음과 같은 사항 중에서 귀 단체가 중앙정부나 지방자치단체로부터 받은 지원내용이 있습니까? 있다면 지원받은 내용을 모두 표시해 주십시오.

- | | |
|-------------------------------|--------------------|
| ① 금전적, 재정적 지원 | ② 건물 및 사무실 (임대) 지원 |
| ③ 비품 및 장비 지원 | ④ 교육 및 연수 기회 제공 |
| ⑤ 정보 제공 | ⑥ 지원받은 적이 없음 |
| ⑦ 기타 () | |

문5】 앞으로 농정당국이나 지방자치단체로부터의 지원은 어떠한 형태가 바람직하다고 생각하십니까?

- | | |
|-------------------------------|------------------|
| ① 금전적, 재정적 지원 | ② 건물 및 사무실 임대 지원 |
| ③ 비품 및 장비 지원 | ④ 교육 및 연수 기회 제공 |
| ⑤ 정보 제공 | ⑥ 지원받지 않음 |
| ⑦ 기타 () | |

문6】 귀 단체가 중앙정부나 지방자치단체로부터 재정지원(위탁용역 포함)을 받은 적이 있습니까?

- | | |
|-----|-------|
| ① 예 | ② 아니오 |
|-----|-------|

6-1. “예”라고 답한 경우, 그 규모는 어느 정도입니까?

(연도,)원

문7】 현재 정부 중앙부처(농림부)나 지방자치단체와의 의사소통 및 의견개진의 통로는 주로 어떠한 방식으로 이루어지고 있습니까?

- ① 민원 등에 의한 공식적인 의견 제출
- ② 항의나 시위 등에 의한 비공식적 의견 제출
- ③ 의사결정권한이 있는 공동위원회(자문위원회) 등에 참여
- ④ (의사결정권한이 없는) 공청회 및 회의 참석
- ⑤ 기타 ()

문8】 앞으로 농정당국과 NGO 간의 의사소통 및 의견개진의 통로는 어떠한 방식으로 이루어지는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 민원 등에 의한 공식적인 의견 제출
- ② 항의나 시위 등에 의한 비공식적 의견 제출
- ③ 의사결정권한이 있는 공동위원회(자문위원회) 등에 참여
- ④ (의사결정권한이 없는) 공청회 및 회의 참석
- ⑤ 기타 ()

문9】 중앙정부 혹은 지방자치단체와 공동협력사업을 추진한 적이 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

9-1. 있다면, 그것은 어떤 사업입니까?

(사업명:)

(사업기간:)

문13] 민간단체의 농정 참여가 갖는 단점은 무엇이라 생각하십니까?

(1~2가지 선택)

- ① 민간단체와 행정의 자율성 및 독립성 상실
- ② 민간단체들간의 경쟁관계 형성
- ③ 민간단체의 고유업무를 등한시할 우려
- ④ 민간단체의 신뢰성 상실
- ⑤ 행정의 비효율성 발생 ⑥ 기타 ()

문14] 귀 단체는 자문회의나 공청회 등을 통해 농정의 의견수렴과정 혹은 의사결정과정에 참여해 본 적이 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

문15] 민간단체의 농정 참여를 활성화하는데 가장 큰 걸림돌은 무엇이라 생각하십니까?(3가지만 선택)

- ① 민간단체에 대한 담당공무원의 부정적 인식
- ② 경직된 제도와 비현실적 지침
- ③ 담당공무원의 전문성 부족 ④ 민간단체의 전문성 부족
- ⑤ 민간단체의 인력 부족 ⑥ 민간단체의 집단이기주의
- ⑦ 농정당국과 민간단체 간의 상호이해 부족
- ⑧ 기타 ()

문16] 다음과 같은 농정 참여유형 중 귀 단체가 참가한 경험이 있는 것은 모두 표시하여 주십시오.

- ① 민원 등에 의한 공식적인 참여
- ② 항의나 시위 등에 의한 비합법적 참여
- ③ 의사결정권한이 없는 자문회의 참여
- ④ 의사결정권한이 있는 위원회 참여
- ⑤ 민관협력사업 수행
- ⑥ 농정업무 대행(수탁)

문17] 민간단체가 농정에 참여하는 방식 중 가장 바람직한 형태는 어떤 것입니까?

- ① 민원 등에 의한 공식적인 참여
- ② 항의나 시위 등에 의한 비합법적 참여
- ③ 의사결정권한이 없는 자문회의 참여
- ④ 의사결정권한이 있는 위원회 참여
- ⑤ 민관협력사업 수행
- ⑥ 농정업무 대행(수탁)

문18] 민간단체의 의견이 농정에 직접 반영되도록 하기 위해 제도적으로 개선되어야 할 점이 무엇이라 생각하십니까?

()

문19】 귀 단체 상근활동가의 연령 및 학력 분포는 어떻게 구성되어 있습니까?

19-1. 연령

- | | |
|----------------------|----------------------|
| ① 20대 이하 ()명 | ② 30대 ()명 |
| ③ 40대 ()명 | ④ 50대 이상 ()명 |

19-2. 학력

- | | |
|---------------------|---------------------|
| ① 고졸 이하 ()명 | ② 전문대 졸 ()명 |
| ③ 대졸 ()명 | ④ 대학원 졸 ()명 |

문20】 상근활동가의 월평균보수는 어떻게 분포되어 있습니까?

- | |
|----------------------------|
| ① 50만원 미만 ()명 |
| ② 50~100만원 미만 ()명 |
| ③ 100~200만원 미만 ()명 |
| ④ 200만원 이상 ()명 |

문21】 2001년 귀 단체의 연간 예산은 어느 정도였습니까?

21-1. 수입 ()만원

21-2. 지출 ()만원

문22] 귀 단체의 분야별 지출 비율은 어떻습니까?

- | | |
|----------------------------|-------------|
| ① 인건비 및 상근활동가 복리비 | ()% |
| ② 사무실 유지비(임대료, 광열비, 통신비 등) | ()% |
| ③ 사업비 | ()% |
| ④ 홍보출판비 | ()% |
| ⑤ 기타 | ()% |

문23】 귀 단체의 재정수입은 어떻게 구성되어 있습니까?

- | | |
|-----------------------------|------|
| ① 회원의 회비 | ()% |
| ② (기업의) 후원금 및 개인 기부금 | ()% |
| ③ 수익사업 및 자산수입(토지, 건물 임대료 등) | ()% |
| ④ 중앙정부 및 지방정부의 재정지원 및 위탁용역 | ()% |
| ⑤ 기타 | ()% |

문24] 귀 단체의 활동에서 정책적으로 지원이 요망되는 사항은 어떤 것이 있습니까?

$$(\quad)$$

부 록 2

농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 설문조사 II

- 농정담당 공무원 -

문1] 현재 귀하의 소속은?(소속기관 및 부서)

()

문2] 귀하가 속한 부서에서는 민간단체의 어떤 활동을 지원하고 있습니까? 해당되는 내용은 모두 표시해 주십시오.

- ① 환경 및 귀농 교육, 캠페인 ② 농정업무 위탁(품질인증사업 등)
- ③ 자원봉사활동(재해지역 ④ 사회복지활동(영세민 지원, 탁아)
- ⑤ 영농현장의 의견 수렴 활동
- ⑥ 농정사업 및 예산집행에 대한 평가활동
- ⑦ 상담활동(농촌여성 및 청소년, 가족 등) ⑧ 기타 ()

문3] NGO 사업(민관협력사업) 결과에 대한 부서 내의 평가는 일반적으로 어떻습니까?

- ① 매우 긍정적임 ② 긍정적임
- ③ 보통임
- ④ 부정적임 ⑤ 매우 부정적임

문4】 귀하가 속한 부서에서 현재 민간단체에 대해 어떠한 지원을 하고 있습니까? 지원하는 내용을 모두 표시해 주십시오.

- ① 금전적, 재정적 지원 ② 건물 및 사무실 (임대) 지원
- ③ 비품 및 장비 지원
- ④ 민간단체회원에게 대한 교육 및 연수 기회 제공
- ⑤ 정보 제공 ⑥ 지원하지 않고 있음
- ⑦ 기타 ()

문5】 향후 민간단체에 대한 지원은 어떠한 형태가 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 금전적, 재정적 지원 ② 건물 및 사무실 임대 지원
- ③ 비품 및 장비 지원
- ④ 민간단체에 대한 교육 및 연수 기회 제공
- ⑤ 정보 제공 ⑥ 지원하지 않음
- ⑦ 기타 ()

문6】 현재 민간단체와의 의사소통이나 의견교환의 통로는 주로 어떠한 방식으로 이루어지고 있습니까?

- ① 민원 등에 의한 공식적인 의견 제출에 대한 답변
- ② 항의나 시위 등에 의한 비공식적 의견 제출에 대응
- ③ 의사결정권한이 있는 공동위원회(자문위원회) 등에 참여하게 함
- ④ (의사결정권한이 없는) 공청회 등을 통해 의견 청취
- ⑤ 기타 ()

문7】 앞으로 민간단체와의 의사소통은 어떠한 방식으로 이루어지는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 민원 등에 의한 공식적인 의견 제출 방식
- ② 항의나 시위 등에 의한 비공식적 의견 제출 방식
- ③ 의사결정권한이 있는 공동위원회(자문위원회) 등에 참여 방식
- ④ (의사결정권한이 없는) 공청회 등을 통한 의견 청취
- ⑤ 기타 ()

문8】 기본적으로 민간단체의 농정 참여가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 예 ② 아니오

8-1. 그 이유는 무엇입니까? ()

문11] 민간단체의 농정 참여가 갖는 단점은 무엇이라 생각하십니까?

(1~2가지 선택)

- ① 민간단체와 행정의 자율성 및 독립성 상실
- ② 민간단체들간의 경쟁관계 형성
- ③ 민간단체의 고유업무를 등한시할 우려
- ④ 민간단체의 신뢰성 상실
- ⑤ 행정의 비효율성 발생 ⑥ 기타 ()

문12] 민간단체의 농정 참여를 활성화하는데 가장 큰 걸림돌은 무엇이라 생각하십니까?(2가지만 선택)

- ① 민간단체에 대한 담당공무원의 부정적 인식
- ② 경직된 제도와 비현실적 지침
- ③ 담당공무원의 전문성 부족 ④ 민간단체의 전문성 부족
- ⑤ 민간단체의 인력 부족 ⑥ 민간단체의 집단이기주의
- ⑦ 농정당국과 민간단체 간의 상호이해 부족 ⑧ 기타 ()

문13] 민간단체가 농정에 참여하는 방식 중 가장 바람직한 형태는 어떤 것입니까?(예시를 참고하여 응답)

- ☞예시
- ① 위원회 구성을 통한 의사결정 참여
 - ② 정책당국과 공동사업(협력사업) 추진
 - ③ 농산물품질인증의 민간단체 이관 같이 정부사업의 민영화
 - ④ 기타 ()

문14] NGO의 농정 참여사업을 발전시키기 위해 제도적으로 개선되어야 할 점이 무엇이라 생각하십니까?

()

문15] 귀하의 인적 사항

15-1. 연령

- ① 20대 이하 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

15-2. 학력

- ① 고졸 ② 전문대 졸 ③ 대졸 ④ 대학원 졸

15-3. 직급

- ① 4급 이상 ② 5급 ③ 6급 ④ 7급

ABSTRACT

Participation of Agriculture-Related NGOs in the Agricultural Policy Process

NGO's activities can be legitimate because they are based on social phenomena and because NGOs play an important role in responding to social dysfunction. Also, the appearance of the concept of global governance shows the importance of NGO's activities and the necessity of their participation in the policy process.

The purposes of this study are to analyze how NGOs participate in the agricultural policy process and to depict what the desirable ways of their policy participation are.

Research methods for this study are as follows: first, in order to analyze the real situations of policy participation of agriculture-related NGOs, we analyzed twenty eight agriculture-related NGOs based on the data collected by questionnaire and interviews and compared them with data gained by analyzing fifty eight general NGOs located in Seoul; second, in order to evaluate the participation of agriculture-related NGOs in the policy process, we conducted questionnaire from interviewing NGOs' staffs and public officials and compared two groups.

It is proved that the objective conditions of NGOs are not related to the positiveness or spontaneity of their activities. The positiveness and spontaneity of their activities are not closely related to the objective conditions, but to their intrinsic goals and characteristics.

The necessity of NGOs' participation in the policy process is recognized by NGOs and policy authorities. NGO's

participation can make policy makers agricultural policies based on real fields and establish cooperation relationship between two groups. Also, they have common opinion about NGO's participation in setting up the fundamental plan like mid- and long-term agricultural and rural development plans. On the other hand, there are differences in the disadvantages of NGO's participation and the obstacles on the activation of NGO's participation.

There were considerable changes in the ways and modes of NGO's participation. The modes and ways of participation have been diversified such as movement shifts from illegal riots to legal and formal participation of being a partner of formal committees and commissions. However, in general, the participation is still more formal. NGOs think that government policies have not reflected the voices of actual fields. Because government authority thinks that NGOs have stated their interest rather than the interests of the agricultural sector as a whole, they could not help having limitations in responding to related NGOs' voices. That is, public officials understand these phenomena as a sort of Nimby. In order to solve these problems, NGOs' participation should be directed to setting up their substantial participation.

It is very meaningful for government authorities to carry out cooperative projects with NGOs. Korean agriculture is not competitive as a whole. Only a few items have competitiveness. Rebuilding agricultural vitality depends upon the change of paradigm based on the new recognition of agriculture and rural areas such as multi-functionality. The basic premise in building a new paradigm is that the protection of agriculture and government subsidy should be based on general people's consensus. NGOs are the most desirable organizations that try to pursue their goals without their own interests according to the principles of social justice and public interest in order to gain people's consensus. Some projects that need public relations

carried out by NGOs having integrity may be better than by government agencies.

In this aspect, existing policy response of policy authority may not be active. Although government authorities formalize NGO's participation according to timely needs, their positive will has been positive in establishing a new paradigm for policy participation. They do not recognize the necessity and value of NGO's participation in the policy process in terms of the protection of agriculture based on the persuasion of people.

The desirable way of civilian policy participation is that agricultural policy authority should recognize NGOs as policy partners and carry out agricultural projects substantially. The way of cooperation between NGOs and policy authorities should be different from issues and make sure the roles of NGOs and policy authority. Especially, NGOs carry out projects that need the consensus of people and public relations.

There are some improvements in relationship between NGOs and policy authorities. First, mutual understanding between them should be expanded. Both sides should expand relationships and put lots of efforts to understand each other. Also, existing relationship of the provision of supports and the reception of benefits should be changed to the relationship of mutual cooperation. Second, the way of policy participation of NGOs should be diversified and substantialized such as participating committees having decision-making authority and the delegation of agricultural policy implementation. The objects of privatization of agricultural policy areas are education for consumers and general public and commercialized fields enabling to run projects without government supports. For example, the involved are the education for environmentally friendly agriculture and retuning to the farming, green tourism and rural amenity, consulting farming, and so on.

Foreign cases shed some lights on reforming the mode of policy participation of NGOs. French Agricultural Lead

Committee can be adopted. However, institutional improvement needs other previous conditions like government organizational reform.

Researcher: Soo-Suk Kim, Gyu-Cheon Lee, and Tae-Hee Cho
e-mail Address: soosuk@krei.re.kr, gclee@krei.re.kr

참 고 문 헌

- 강상욱. 2002. “NGO의 성장과 인적자원의 특성에 관한 연구.” 『한국행정연구』 11(3).
- 공보처. 1997. 『시민공동체 시민운동의 새로운 지평』.
- 국세청. 2001. 『국세통계연보』.
- 김광식. 1999. 『한국 NGO: 시민사회단체, 21세기의 희망인가?』. 예담.
- 김동춘 외. 2000. 『NGO란 무엇인가』. 아르케.
- 김병진, 이홍재. 2000. “정부와 NGO간의 관계에 대한 이론적 고찰.” 『행정문제연구』 7(1). 경희대학교.
- 김수현, 박은철. 2000. 『서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구』. 서울시정개발연구원.
- 김재인, 장혜경. 2000. 『여성 비정부기구를 통한 남북한 교류·협력 활성화 방안 연구』. 통일연구원.
- 김준기. 2002. “정보통신기술이 NGO에 미친 영향에 관한 연구.” 『행정논총』 40(3). 서울대학교 행정대학원.
- 김혁래. 1997. “한국의 시민사회와 비정부단체(NGO) 연구: 현황 및 발전 전략.” 『동서연구』 9(2). 연세대학교 동서문제연구원.
- 김호기. 1995. 『현대 자본주의와 한국 사회』. 사회비평사.
- 김호기 외. 1998. 『21세기 한국 사회와 공공영역 구축의 전망』. 문화과학사.
- 농림부. 1997. 『개방예의 도전. 농정개혁백서』.
- 농림부. 2001. 『2001 주요작물 생산동향』.
- 농림부. 2002. 『농림업 주요통계 2002』.
- 박상필. 2001a. 『NGO와 현대사회』. 아르케.

- _____. 2001b. “NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교.” 『행정논총』 제39(4). 서울대학교 행정대학원.
- 박원순. 1999. 『NGO 시민의 힘이 세상을 바꾼다』. 예담.
- 박천오. 2000. “Roger W. Cobb과 Charles D. Elder의 정책의제 설정이론.” 오석홍·김영평 편저. 『정책학의 주요이론』. 법문사.
- 시민의 신문. 1996. 『한국민간단체 총람 1997』.
- 시민의 신문. 1999. 『한국민간단체 총람 2000』.
- 양현모. 2000. 『NGO 의사결정과정』. 한국행정연구원.
- 유팔무. 1998. “비정부사회운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할.” 『동서연구』 10(2). 연세대학교 동서문제연구원.
- 의성군. 2002. 『한·중 마늘분쟁 요약』.
- 이근주. 2000. 『NGO 지원과 정부』. 한국행정연구원.
- 이면우(편). 1998. 『일본의 NGO활동 연구』. 세종연구소.
- 이해영. 1992. “그람시의 ‘시민사회’ 개념.” 『이론』 3.
- 정명채 외. 1995. 『주요 농민운동단체의 형성과 전개과정』. 한국농촌경제연구원.
- 정정목. 2000. “Randall B. Ripley와 Grace A. Franklin의 의회와 관료제의 관계.” 오석홍, 김영평(편저). 『정책학의 주요이론』. 법문사.
- 정태석. 2000. “시민사회와 NGO.” 김동춘 외(2000).
- 조석주, 김필두. 2000. 『지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안』. 한국지방행정연구원.
- 조효제(편역). 2000. 『NGO의 시대』. 창작과비평사.
- 주성수. 2001. 『글로벌 가버넌스와 NGO』. 아르케.
- 주성수, 남정일. 2001. 『한국 NGO 리포터 2001』. 한양대학교 출판부.
- 함병수 외. 2000. 『NGO를 통한 남북한 청소년 교류·협력 방안 연구』. 통일연구원.
- 행정자치부. 2001. 『비영리민간단체 등록현황』.
- Alsing, Ingrid. 2002. *Lexikon Landwirtschaft. Stuttgart*.

- Althusser, Louis. 1977. *Ideologie und ideologische Staatsapparate*. Hamburg.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Toward a New Modernity*. London.
- Biesecker, Adelheid. 1992. *Habermas und die ökonomische Wissenschaft*. Bremen.
- Buci-Glucksmann, Christine. 1981. *Gramsci und der Staat*. Köln.
- Gramsci, Antonio. 1994. *Philosophie der Praxis, Gefängnishefte* 6. Hamburg.
- Habermas, Jürgen. 1962. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt/M.
- Heclo, Hugh. 1977. *A Government of Strangers*. Washing D.C.: Brookings Institution.
- Inglehart, Ronald. 1983. 『조용한 혁명』. 정성호(역). 종로서적.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton.
- Kim, Eun-Young. 1995. *Zur Ideologie- und Staatsanalyse: Ein Versuch über Marx, Gramsci und Althusser*. Marburg.
- Manor, J. 1999. "Civil Society and Governance: A Concept Paper." Institute of Development Studies. University of Sussex UK.
- Marx, Karl. 1958. Die deutsche Ideologie. *MEW* 3. Berlin(Ost).
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Melucci, Alberto. 1980. "The New Social Movements: a Theoretical Approach." *Social Science Information* 2.
- Merrien, F. 1998. "Governance and Modern Welfare State." *International Social Science Journal* 155.
- Offe, Claus. 1984. *Arbeitsgesellschaft*, Frankfurt/M.

- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ripley, Randall G. and Grace A. Franklin. 1991. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.
- van Tuijl, Peter. 1999. "NGOs and Human Rights: Sources of Justice and Democracy." *Journal of International Affairs* 52(2).

연구보고 R445

농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)

인 쇄 2002. 12.

발 행 2002. 12.

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 태광인쇄 02-468-9430

ISBN 89-89225-34-5 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.