

토의용 논문 W23 / 2004. 12

외국 농민단체의 농정참여제도 연구

김 수 석 부연구위원

박 현 태 연구위원

연구 담당

김 수 석 부연구위원 연구 총괄, 1~4장, 6장 집필
박 현 태 연구위원 제5장 집필

머 리 말

1990년대 이후 우리나라 농민단체의 농정참여 활동은 여러 측면에서 그 전과는 다른 형태를 갖게 되었다. 조직 활동의 민주화가 진척되었고 다양한 형태로 농정의 의사결정에 참여하고 있다. 하지만 이러한 큰 변화에도 불구하고 농민단체의 농정참여가 실질적이고 생산적이지 못하다는 제도상의 한계를 갖고 있다. 농민단체의 농정참여가 제도적으로 개선되어야 한다는 데는 정부와 농민단체 모두 동의하고 있다. 그러나 현 제도의 문제점과 개선방안에 대해서는 각기 다른 생각을 갖고 있는 것으로 보인다.

이와 같은 여건 하에서 이 연구는 농민단체의 농정참여에 대해 선진적 제도를 운영하고 있는 국가들의 사례를 분석하여 시사점과 적용 가능성을 검토하는 시도를 하였다. 독일과 프랑스, 그리고 뉴질랜드 3개국을 대상으로 이들 국가들의 농민단체가 농정의 의사결정에 동참하고 영향력을 행사하는 방식과 국가별 특수성을 조사하여 비교분석하였다. 그리고 이 결과는 우리에게 주는 제도적 시사점으로 나타났다.

이 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하하며, 아무쪼록 이 연구가 외국에 대한 사례연구로서 우리나라 농민단체의 농정참여 제도 개선에 기여하는 기초자료로 활용되길 기대한다.

2004. 10.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

요 약

이 연구는 외국의 농민단체들이 농정의 의사결정에 동참하고 영향력을 행사하는 방식을 분석하고, 국가별로 농정참여의 형태가 특수하게 나타나는 역사적, 사회경제적, 제도적 요인을 조사하는 것을 그 목적으로 삼았다. 여기서 사례 대상으로 삼은 국가는 독일과 프랑스, 그리고 뉴질랜드 3개국이다.

농정참여제도와 관련한 사례국가들의 특수성을 살펴보면, 독일은 조합주의(corporatism)의 전통이 독일농민총연맹(DBV)이라는 독점적 대표단체를 형성하게 하였고 국가와 협력하여 공동으로 의사결정하는 제도를 산출하였다. 조합주의는 협력적 농정참여의 제도화란 점에서 많은 장점이 있지만, 동시에 단점도 많이 갖고 있다. 대표적 단점으로는 막강한 영향력을 이용하여 집단의 이익을 지나치게 관철시킨다는 것이다. 그리고 정책의 방향 제시에 있어 새로운 패러다임을 제시하지 못하고 상대적으로 보수적인 성향을 가진다는 점이다. 이러한 점들로 인해 현재 독일의 DBV는 사회의 각층으로부터 도전을 받고 있다.

프랑스의 특징으로는 농민단체들 간의 경쟁적 협력 관계가 정책 대안의 개발로 이어지는 다원주의(pluralism) 체제로 되어 있다는 점이다. 이로 인해 프랑스의 농민단체들은 농정의 새로운 방향 제시에 적극적이며 진보적이다. 그런데 다원주의 체제가 가지는 단점은 현실적으로는 농민단체들 간의 경쟁적 협력관계가 잘 이루어지지 않고 단체들 간의 영향력 행사에 있어서 불평등이 있으며, 특정 단체가 지배적인 영향력을 행사하는 경우가 생긴다는 것이다. 그리고 단체들이 분산되어 있어 농업 부문의 힘을 결집하는 데 어려움이 있을 수 있다.

뉴질랜드 사례의 특징은 보조 없이 농업발전이 가능하다는 농정개혁을 농민단체가 실천하였다는 데에 있다. 하지만 이것은 기본적으로 뉴질랜드가 농산물 수출국이기 때문에 가능한 것이었다. 따라서 뉴질랜드 사례가 많은 시

사점을 주긴 하지만 우리나라에 적용하기는 어려운 사례라 할 수 있다.

외국 농민단체들의 농정참여방식을 비교분석하기 위해 먼저 농민단체들의 정책참여 유형을 살펴보면, 독일의 경우 DBV가 전형적인 압력단체로 영향력을 행사하는 유형이고, 프랑스는 참여제도를 통한 공식적인 참여가 많은 편이며, 뉴질랜드는 농민단체가 정부의 농정을 지원하는 역할을 하면서 회원의 수렴된 여론을 전달하는 온건한 농정참여를 하고 있다.

농민단체의 조직 구성에서는 독일의 DBV가 농민단체의 대표권을 독점하고 있는 데 비해, 프랑스는 상호경쟁관계에 있는 다수의 단체들이 선택적 협력과 역할 분담으로 농업 부문의 공동이익을 도모하는 체계로 되어 있고, 뉴질랜드에는 품목별로 다수의 단체들이 있지만 뉴질랜드농민연합(FFNZ)이 이들을 대변하는 조직 체계로 되어 있다. 압력단체 이론상으로 보면, 독일은 조합주의의 전형적인 형태를 취하고 있는 반면, 프랑스는 다원주의의 전형적인 형태로 나타난다. 그리고 뉴질랜드는 조합주의와 다원주의 중간에 위치해 있다 할 수 있다.

농민단체의 조직구성과 참여방식의 차이에 따라 농민단체의 영향력 행사에도 차이가 나는데, 독일의 농민단체가 가장 큰 영향력을 행사하고 있으며, 그다음이 프랑스이고 뉴질랜드는 농민단체의 영향력이 상대적으로 가장 약한 것으로 나타난다. 조직 체계만 볼 경우, 이론적으로는 조합주의를 택하고 있는 독일의 영향력이 가장 크고, 그다음이 뉴질랜드이고, 다원주의를 택하고 있는 프랑스가 영향력이 가장 작을 것으로 예상되나, 실제에 있어서 뉴질랜드 농민단체는 국가의 농정방향에 기본적으로 공감하고 있으며 압력단체로서의 요구수준이 낮기 때문에 작은 영향력을 가지는 것으로 보인다.

단체의 행위이론 측면에서 보면, 독일의 DBV는 회원의 논리(logic of membership)보다 영향력 논리(logic of influence)에 따라 행동하고, 프랑스의 농민단체들은 자신들의 정치적 입장을 견지하고 있다는 면에서 회원의 논리에 보다 충실하게 행동하고 있다 할 수 있다.

농정참여의 기여도 면에서는 프랑스식 농정참여가 농정을 기획하고 발전 방향을 제시하는 형태로 가장 진보적이고, 그다음이 농정업무를 지원하는 뉴

질랜드식 참여이고, 독일식 농정참여는 정부의 정책을 뒤따라가는 형태로 가장 보수적인 것으로 나타난다.

농정당국에 대해 정책 대안을 제시할 수 있는 능력과 잠재력 면에서는 독일의 DBV가 산하에 21개의 전문위원회를 보유하고 있어 가장 높다고 할 수 있다. 프랑스의 최대 농민단체인 FNSEA도 분야별 분과위원회를 갖추고 있는 것으로 나타났다.

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

또한 농민단체의 조직구성이 프랑스형과 유사하지만, 아직 공식적인 농정참여가 제도적으로 구비되어 있지 못하다. 그리고 우리나라의 농민단체들 중 산하에 전문위원회를 갖추고 있는 단체가 거의 없는 편이기 때문에 농민단체가 정책 당국의 파트너로서 지속적으로 정책 대안을 제시할 수 있는 역량을 갖추고 있지는 못하다 할 수 있다.

이러한 여건하에 있는 우리나라의 농민단체가 외국의 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 농민단체는 소속회원인 농민들의 이해를 보호하려는 압력단체의 수준에만 머무르지 말아야 한다. 독일의 경우가 이러한 예에 속하는데, 이 결과 농민단체의 주장이 집단이기주의에 입각한 특정집단의 요구로 간주되어 사회적 비판과 함께 사회 전체와 국민으로부터 점점 유리되는 현상이 나타났다. 농민단체는 농정의 목표와 방향 설정에서 농민들의 이해와 국민 전체의 이해를 조화시켜 나가는 노력을 기울일 필요가 있다.

둘째, 농민단체가 정책 당국과 함께 농정을 협의하고 대안을 제시할 수 있게 되기 위해서는 독일 DBV의 전문위원회나 프랑스 FNSEA 산하의 분과위원회 같은 분야별 전문가 조직을 갖추는 필요가 있다. 현재와 같이 단체들이 다양하게 분리된 상황에서는 하나의 단체가 모든 전문가조직을 갖추기 어렵

기 때문에 농민단체협의회와 같은 협의기구를 통해 단체별로 전문가조직을 특화하는 방안이 고려될 수 있다. 그리고 유사단체들은 단체들 간의 합병을 추진해 전문성과 조직력을 제고할 필요가 있다.

셋째, 농민단체의 전문성 제고와 병행해서 정부는 농민단체가 실질적으로 농정에 동참할 수 있는 제도를 정비해 나아가야 한다. 농민단체의 실질적 농정참여는 일차로 기초자치단체 수준에서 시행하여 정착된 후 광역자치단체 및 중앙정부 단위로 확대하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 경우 기초자치단체에 도입할 실질적인 농정참여제도로 프랑스식 (도)농업지도위원회의 도입을 적극 고려할 필요가 있다.

ABSTRACT

A Study of Foreign Farmer Organizations on Their Participation in Agricultural Policy Making

The purpose of this study is to analyze how foreign farmer organizations participate in and influence the decision-making process for agricultural policies. To this end, case examples of Germany, France and New Zealand were studied.

In Germany, where corporatism is a dominant mode in the political structure, the German Farmer Association (der Deutsche Bauernverband, DBV) was established as an exclusive representative farmer organization. It cooperates with the government in making decisions regarding agricultural policies. This system is advantageous to farmers, since it institutionalized cooperative relationships between farmers and the government. However, the DBV reveals problematic aspects by excessively pursuing its own interest and by being relatively conservative when introducing new policies.

In France, where pluralism is a dominant mode in the political structure and farmer organizations are competing with each other, farmer organizations have progressive attitudes when suggesting directions of new agricultural policies.

In New Zealand, where the agricultural reform was achieved without subsidies, farmer organizations have practiced this reform by themselves.

Comparing the case examples of the three countries, the following observations have been obtained:

- 1) In view of participating types, the DBV of Germany exercises the influence as a typical pressure group. In France, the farmer organizations have active official participation through institution, while in New Zealand, farmer organizations make moderate participation in the politics by supporting agricultural policies of the government.
- 2) In terms of the organizing structure, the DBV of Germany is a unified voice of all farmer organizations. French farmer organizations compete each other, but show cooperative relationships occasionally. New Zealand has various farmer organizations, but the Federated Farmers of New Zealand (FFNZ) represents all of them.
- 3) The degree of exercising influence on policies differs depending on participating types and organizational structure. In Germany, the farmer organization has the most immense influence, followed by France and New

Zealand, where farmer organizations have relatively weak power.

- 4) In the aspect of taking actions as a pressure group, the DBV of Germany acts based on the logic of influence rather than the logic of membership. But French farmer organizations act based on the logic of membership because they have their own political standpoint.
- 5) In terms of degree of contribution to agricultural policies, the French farmer organizations are most progressive by suggesting the direction of agricultural development, followed by its New Zealand counterpart, which supports the government, and the German counterpart, which is most conservative and normally responds to government policies after they are made. Due to its self-centered attitude, the DBV is currently being criticized by the German society.
- 6) The DBV of Germany is believed to have the ability to suggest alternative policies, because it has as many as 21 professional committees.

Researchers: Su-Suk Kim and Hyun-Tae Park

E-mail Address: soosuk@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- | | |
|----------------------|---|
| 1. 연구의 필요성과 목적 | 1 |
| 2. 선행 연구 검토 | 3 |
| 3. 연구 내용 및 범위 | 4 |
| 4. 연구 방법 | 5 |

제2장 이론적 배경

- | | |
|------------------------------|----|
| 1. 압력단체의 개념과 정책참여 유형 | 6 |
| 2. 압력단체와 국가의 관계에 대한 관점 | 7 |
| 3. 압력단체의 행위 논리 | 12 |

제3장 독일 농민단체의 농정참여 실태와 제도

- | | |
|------------------------------------|----|
| 1. 독일 농민단체의 조직과 구성 | 15 |
| 2. 독일농민총연맹(DBV) 농정참여의 역사적 과정 | 21 |
| 3. 독일농민총연맹(DBV)의 영향력 분석 | 25 |
| 4. 독일농민총연맹(DBV)의 농정 참여 사례 연구 | 29 |
| 5. 독일 농민단체의 농정참여 메커니즘 분석 | 32 |

제4장 프랑스 농민단체의 농정참여 실태와 제도

- | | |
|---------------------------------|----|
| 1. 프랑스 농민단체의 조직과 구성 | 34 |
| 2. 프랑스 농민단체 농정참여의 역사적 과정 | 42 |
| 3. 프랑스 농민단체의 농정참여제도 | 44 |
| 4. 프랑스 농민단체의 농정참여 메커니즘 분석 | 48 |

제5장 뉴질랜드 농민단체의 농정참여 실태와 제도

1. 뉴질랜드 농민단체의 조직과 구성 49
2. 뉴질랜드 농민단체 농정참여의 역사적 과정 52
3. 뉴질랜드 농정개혁기의 농정참여 형태 59
4. 뉴질랜드 농민단체의 농정참여 메커니즘 분석 61

제6장 외국 농민단체의 농정참여제도에 대한 종합적 분석

1. 외국 농민단체들의 농정 참여방식 비교 분석 63
2. 제도적 시사점 65

참고 문헌 69

표 차 례

제2장

표 2-1. 조합주의와 다원주의 압력단체의 특성 비교	11
-------------------------------------	----

제3장

표 3-1. 1993년 동독지역 농업경영체 현황	30
----------------------------------	----

제4장

표 4-1. 독일과 프랑스의 농업회의소 비교	46
--------------------------------	----

제5장

표 5-1. 뉴질랜드 경제개혁 전후 정책내용	55
--------------------------------	----

그림 차례

제2장

그림 2-1. 압력단체의 행위논리	13
--------------------------	----

제4장

그림 4-1. 프랑스 농업직능조직의 배치	36
그림 4-2. 프랑스 농업회의소 체계	41
그림 4-3. 프랑스 농업회의 체계	45

제5장

그림 5-1. FFNZ의 조직체계	51
그림 5-2. 농지의 실질거래가격 추이(뉴질랜드)	56

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

1.1. 연구의 필요성

한국동란 이후 1980년대까지 농민단체의 활동은 농협 등의 제도권 농민단체와 농민운동단체인 비제도권 농민단체의 활동으로 대별된다. 이 시기에 농민운동단체의 정치 참여는 비제도적 성격을 강하게 띠고 있었다. 이는 그 시기에 추진되었던 산업화정책의 구조적 산물로서 농민들의 자발적인 정치 참여가 사실상 배제되어 있었기 때문이다. 산업화 시대의 발전 전략은 ①국가주도 산업화, ②대외 지향적 수출 산업화, ③불균형성장, ④선 성장, 후 분배의 특징이 있다. 그 결과 국가는 농민들을 경제적 동원에 이용하기는 하지만 정치적으로는 이들을 배제시키고, 농업잉여를 비농업 부문으로 이전시키는 정책을 추진하였다. 이로 인해 성장의 혜택에서 배제된 농민들의 불만은 고조되었고, 이는 결국 데모와 시위 등의 급진적 저항 형태로 분출되었던 것이다.

1980년대 중반 이후 농민운동을 포함한 사회운동들이 전반적으로 과격한 양상을 띠게 되자 국가는 1987년 6·29 선언을 통해 비제도적 저항운동들을 제도권 내로 수용하는 정책전환을 시도한다. 이후 비제도적 농민단체의 활동

들은 제도권의 틀로 수용되는 과정을 겪게 된다.

1990년대 이후 현재까지의 농민단체 활동은 여러 측면에서 그 전과는 다른 형태를 갖게 되었다. 즉 조직 활동의 민주화가 진척되었고 다양한 형태의 농정참여가 제도적으로 보장되고 있다. 하지만 전반적으로 농민단체의 농정참여가 아직까지 형식적인 차원을 크게 벗어나지 못하고 있다. 농민들의 농정참여는 의사결정권한이 없는 토론회나 협의회에 참석하여 의견을 개진하거나 반대성명서를 발표하는 등의 소극적 참여가 주종을 이루고 있다(김수석 등 2002).

이 결과 농민단체의 입장에서는 농정참여가 실질적이지 못하고 정부의 정책 추진에 들러리 역할을 할 뿐이란 생각을 갖게 된다. 반면에 정부 입장에서는 농민단체가 올바른 대안을 제시하지도 못한 채 집단이기주의로 정책의 발목을 잡고 있다고 생각하게 된다. 따라서 현재와 같은 농민단체의 농정참여 메커니즘은 농정에 대한 참여도와 참여효율을 극대화하지 못하고 있다 할 수 있다.

바람직한 농정참여는 농정의 기본 방향 설정에 있어 정책 당국과 농민단체 간에 합의를 도출하고, 개별 의사결정에 있어 서로를 상호파트너로 인정하며 꾸준한 협의를 통해 공동결정하는 구조라 할 수 있다. 이런 체제하에서는 양자 간에 상호 협력관계가 형성되고 농민단체가 농정 추진의 후원자가 될 수 있다.

농민단체의 농정참여 제도를 개선하기 위해서는 선진적 제도를 운영하고 있는 국가들의 사례를 분석하여 시사점과 적용 가능성을 검토하는 작업이 필요하다 할 수 있다.

1.2. 연구의 목적

이 연구는 외국의 농민단체들이 농정의 의사결정에 동참하고 영향력을 행사하는 방식을 분석하고, 국가별로 농정참여의 형태가 특수하게 나타나는 역사적, 사회경제적, 제도적 요인을 조사하는 데 그 목적이 있다. 여기서 사례 대상이 되는 국가는 독일과 프랑스, 그리고 뉴질랜드 3개국이다.

2. 선행 연구 검토

국내의 농민운동에 대한 선행 연구로서 이우재(1991)는 이조 말부터 1980년대까지의 농민운동의 전개 과정을 개략적 서술하고 있는데, 1980년대 말까지의 우리나라 농민운동사를 개괄하는 데 도움이 되는 연구이다. 이 연구는 운동사 관점에서 서술된 것으로 농민단체와 국가기구 간의 관계설정이란 관점은 원천적으로 배제되어 있다.

우리나라 농민운동단체를 대상으로 한 정명채 등(1995)은 주요 농민운동단체인 한국가톨릭농민회, 한국기독교농민회, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합의 조직화 과정과 활동 내용을 소개하고, 그간의 성과와 함께 운동단체로서 가지는 한계점을 분석하고 있다. 하지만 이 연구에는 농민단체의 농정참여 관점이 고려되지 않고 있다.

한만수(1997)는 1960년대 산업화 시대 이후 농업과 농민의 희생이 어떻게 구조화되었고, 이것이 또한 어떠한 형태의 농민운동으로 표출되었는가를 심도 있게 분석하고 있다. 이 연구는 농민운동의 비제도적 성격이 산업화정책의 구조적 산물에서 유래한 것으로 보고, 이를 제도화하기 위해서는 정치적으로 정책 결정의 공개화 및 공론화, 경제적으로 공정한 배분정의의 회복, 농업정책적으로 농업의 다원적 가치 인정 등의 조치가 동반되어야 한다고 주장하고 있다. 이 연구에서는 농민운동의 제도화가 필요하고 이를 위해 정책 결정의 공론화까지 언급하고 있지만, 제도화의 구체적 내용에 대한 분석은 이루어지지 않고 있다.

김수석 등(2002)은 농민단체의 농정참여 실태를 분석하고 이에 대한 개선 방안을 제시하고 있다. 비록 이 연구가 다양한 개선 방안을 제시하고 있지만, 모델이 될 수 있는 농정참여 메커니즘을 제시하는 수준까지 나아가지 못하고 있다.

외국의 사례에 대한 연구로는 김진국(2001)이 있는데, 이 연구는 EU와 산하 회원국들에서 농민단체의 농정활동이 어떻게 수행되는지 개략적으로 서술하고 있다. 이 연구의 한계는 농민단체 및 기구들의 활동 내용 중심으로

서술되어 있어 농정참여 메커니즘을 파악하기가 쉽지 않고, 기본적으로 간략한 자료 형태로 되어 있어 분석적인 서술이 되지 못하고 있다는 점이다.

슈스터(Schuster 2001)은 EU의 공동농업정책(CAP)이 어떠한 메커니즘으로 결정되는 지를 분석하고 있는데, 여기서는 EU 산하 회원국, 특히 회원국 농민단체의 로비활동이 정책 결정에 미치는 영향을 분석하고 있다. 이 연구에서는 이익단체 성격의 농민단체가 정책에 영향을 미치는 방식에 대해 시사점을 얻을 수 있으나, 대상이 국가연합체이기 때문에 거기에 적합한 내용을 곧바로 개별국가에 적용할 수 없는 한계를 갖는다.

3. 연구 내용 및 범위

연구 내용은 제2장에서 이 연구의 이론적 기초가 검토되는데, 조합주의(corporatism)와 다원주의에 대한 이론과 압력단체의 행위에 대한 이론이 분석되었다. 조합주의와 다원주의 분석은 사례국가의 사회적, 구조적 특수성 분석과 관계되는 것이고, 압력단체 행위이론은 농민단체의 특성을 분석하는 이론적 도구가 된다.

이하 제3, 4, 5장에서는 독일, 프랑스, 뉴질랜드의 사례가 연구되는데, 각각 농민단체의 조직 현황, 농정참여의 역사적 과정, 농민단체 농정참여의 메커니즘이 분석된다.

마지막 제6장에서는 사례 국가들의 농정참여제도에 대해 종합적 비교분석이 이루어진다. 그리고 이 결과가 우리나라 농민단체의 농정참여방식에 주는 시사점이 검토된다.

연구 범위로는 이 연구가 대상으로 하는 농민단체의 범위에 대한 것이다. 원칙적으로 농민단체는 농민들에 의해 조직된 단체 모두를 의미하지만, 이 연구에서는 협동조합과 농업금융기관과 같은 경제적 단체에 대해서는 정밀 분석을 시도하지 않는다. 농민운동단체와 농업 생산자단체가 주된 연구 대상이 된다.

4. 연구 방법

이 연구의 가장 주된 연구 방법은 문헌 연구이다. 문헌을 통해 선행 연구를 조사하고, 각국의 농민운동 역사와 농정참여의 역사적 과정을 조사한다. 그리고 농민단체의 농정참여 제도 및 메커니즘을 조사·분석한다.

문헌을 수집하는 방법은 출판된 문헌을 입수하고, 인터넷 검색을 활용하는 방법과 함께 사례국가의 관련기구 및 단체를 방문해 자료를 수집하는 방법을 사용했다.

문헌 조사 이외에 인터뷰조사를 실시하였는데, 사례국가 중 독일을 방문하여 농민단체 관계자들과 면담하고 문헌상에 알려지지 않는 내용 수집과 불확실한 내용에 대한 확인을 하였다.

일부 사례국가에 대한 연구에는 위탁연구를 병행하였다. 프랑스 사례는 이 분야 전문가에게 원고위탁을 하여 이 내용을 보고서 작성에 활용하였다.

그리고 사례국가별 전문가들과의 자문회의를 개최하여 논의내용을 연구에 활용하였다.

제 2 장

이론적 배경

1. 압력단체의 개념과 정책참여 유형

1.1. 압력단체의 개념

농민단체는 그 본질에 있어서 농민들의 이익을 대변하는 이익집단이자 압력단체이다. 압력단체는 개념적으로 “하나 또는 그 이상의 공통된 태도에 기초한 조직으로서 사회의 다른 집단에 대하여 자신들이 공유한 태도와 관련된 행태의 양식을 설정, 유지, 증진을 요구하는 집단”이라 정의할 수 있다 (Truman 1951).

이러한 압력단체, 이익집단은 다음과 같은 특성을 갖고 있는 것으로 알려져 있다(홍득표 1999, 284).

- ① 압력단체는 공통된 이익을 가진 개인 또는 조직으로 구성되어 있으며 집단의 목적에 기초한 자기정체성을 가지고 최소한의 상호작용을 유지한다.
- ② 압력단체가 정치 과정에 능동적으로 참여하는 것은 정책 결정에 영향력을 행사하기 위한 것이다.
- ③ 압력단체는 추구하는 가치를 보다 안정적으로 유리하게 얻기 위하여 집단행동이나 집단적 의사표시로 정부에 압력을 행사한다.

1.2. 압력단체의 정책참여 유형

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

1.2.1. 공식적 참여

공식적 정책참여는 압력단체의 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.

1.2.2. 비공식적 참여

비공식적 참여는 정부의 정책 결정에 직접 참여하지 않으나 다양한 경로를 통해 간접적으로 정책 과정에 참여하여 영향을 미치는 참여 형태를 의미한다. 다시 말해 정책의 문제인식, 의제 설정, 정책 결정·집행·평가 과정에 압력단체의 대표자가 정책 결정기구나 정책 결정권자에게 비공식적으로 의견을 개진하는 것을 말한다.

1.2.3. 비합법적 참여

비합법적 참여는 넓게 보면 비공식적 참여의 형태에 속한다. 그러나 비공식적 참여 중 적법한 방식을 통하지 않은 참여를 의미한다. 즉 비합법적 참여는 합법의 범주를 벗어나지만 여론동원과 정책 결정자의 주의를 환기시키기 위한 불법적 시위 등 집단행동을 통한 참여를 말한다.

2. 압력단체와 국가의 관계에 대한 관점

전통적인 정치이론에서는 압력단체 혹은 이익집단이란 특정한 이해관계의 실현만을 목표로 두고 국가에 압력을 행사하는 집단으로 여겨 왔으며, 국가

전체의 안위에는 배치될 수 있다는 가정을 해 왔다.

그러나 다원주의 관점이 등장하면서 압력단체들의 존재가 반드시 부정적인 것이 아니며, 단체 간의 경쟁은 자유주의 시장원리에 기초한 것으로 ‘보이지 않는 손’에 의해 통제된다고 보게 되었다. 또한 국가는 각 압력단체들의 경쟁 속에서 도출되는 집단 간의 합의를 정치과정 속으로 통합시키는 중립적이고 수동적인 조정자의 역할을 수행하는 것으로 생각하게 되었다.

1970년대 중반에는 압력단체에 대한 연구에서 조합주의 관점에서의 전환이 일어나게 되는데, 즉 사회단체와 국가와의 관계는 더 이상 단체가 국가에 요구하고 국가는 단체의 압력에 수동적으로 반응하는 일방적인 형태가 아니라라는 가정을 하게 되었다. 국가는 압력단체를 능동적으로 자신의 편으로 끌어들이고, 국가와 압력단체는 지속적인 상호작용의 파트너로서의 관계를 가진다는 것이다.

이러한 논의와 관련하여 압력단체와 정부의 관계를 설명하는 대표적인 접근법인 다원주의와 조합주의에 대해 살펴보기로 한다.

2.1. 다원주의

2.1.1. 다원주의의 개념

다원주의란 영향력 있는 압력집단 간의 협상을 통해 정책이 결정되며, 국가는 중립적·수동적 입장에서 압력단체 간의 경쟁을 조정하는 정치 형태를 말한다.

다원주의는 민주주의 국가에서 정치권력이 광범위하게 분산되어 있다는 가정에 기초하고 있으며, 정책 결정은 집단과 정치인간의 느슨한 연합(loose coalitions)의 결과라고 본다. 따라서 다원주의 형태하의 국가는 게임규칙을 만들고, 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 경쟁을 관리하는 역할을 수행하며, 압력단체의 자율성을 최대한 보장하게 된다. 각 압력단체는 지속적인 경쟁 상태에서도 협상과 타협에 의해 집단 간의 합의를 도출해 나가므로 어느 한 집단에 의한 독점적인 현상이 나타나지는 않는다(홍득표 1999, 303-304).

2.1.2. 다원주의적 압력단체의 특징

다원주의적인 압력단체의 특징은 다음과 같다(Schmitter 1974, 97).

- ① 다양한 단체들이 있으며, 단체들 간의 관계가 경쟁적이다.
- ② 비위계적인 구조를 갖고 있으며, 자발성에 기초한다.
- ③ 단체들 간 경계가 뚜렷하지 않으며, 여러 단체에 중복 가입이 가능하다.
- ④ 단체에 대한 국가의 간섭이 없다.
- ⑤ 특정 집단에 의해 이익대표권이 독점되지 않는다.

2.1.3. 다원주의에 대한 비판

압력단체에 대한 다원주의적 접근법에 대해서는 주로 신다원주의와 조합주의 시각에서 비판이 제기되어 왔다.

다원주의 입장에서는 다양한 단체들 간의 협상을 통해 정책이 결정되므로 특정 집단에 의한 독점이 발생하지 않는다고 본다. 하지만 현실적으로는 압력단체들 간의 영향력 행사에 있어서 불평등이 있으며, 특정 정책 결정 과정에서 특정 압력단체가 지배적인 역할을 하는 경우가 많다는 것이다. 또한 압력단체들 간의 경쟁이 공정하다는 다원주의의 가정 또한 몇몇 단체들이 이익동맹을 맺어 영향력이 큰 단체에 대해 대항하는 현실을 간과하고 있다고 비판한다.

국가를 수동적이고 중립적인 조정자로 규정하는데 대해서도 비판이 제기된다. 즉 국가가 국가의 이익을 수호하기 위해 공공정책 결정 과정에서 상대적 자율성을 갖고 행위하는 측면에 대해 다원주의로서는 설명할 수 없다는 것이다.

2.2. 조합주의

2.2.1. 조합주의의 개념¹

조합주의란 국가와 압력단체가 상호 협력 하여 이해관계를 조정하고 갈등

¹ 조합주의의 개념을 역사적으로 살펴보면 3단계를 거쳐 발전되어 왔다. 이 장에서 논의되는 조합주의는 정확히 말해 제2차 대전 이후 대두한 신조합주의(neo-corporatism)를 일컫는다. 홍득표(1999, 307) 이하 참조.

을 중재하는 정치형태 혹은 정치이념을 말한다.

조합주의 관점이 서구에서 1970년대에 대두한 것은 서구 산업사회에서 압력단체가 집단의 이익을 실현하고 중재하는 과정은 다원주의가 가정하듯이 특정한 이익실현에 대해서만 관심을 가지는 압력단체들의 경쟁과 타협의 결과가 아니라는 분석에 근거한다. 즉 압력단체들은 사회의 광범위한 관계망 속에 통합되어 있으며, 이러한 관계망은 흔히 정부에 의해 만들어지거나 정부의 지원에 의존되어 있다는 것이다.

조합주의 관점에 따르면 국가는 적극 압력단체를 정부의 정책적 결정 과정에 참여하고 개입하게 함으로써 국가의 정책에 대한 사회 각 집단원의 이해를 구해야 하는 부담에서 벗어나게 되며, 압력단체 또한 정부와의 협조적인 동조체제를 이루면서 효율적으로 집단의 이익을 실현할 수 있게 되는 윈-윈 게임이 실현될 수 있다고 본다. 다시 말해 압력단체와 국가가 각자의 입장과 정보 및 문제 해결전략을 정책 결정과정에서 상호 교환함으로써 모두에게 이익이 실현되는 방향으로 문제를 해결할 수 있으며, 이는 특히 1970년대의 ‘오일 쇼크’ 와 같이 사회의 위기 상황을 극복하는 데 유리한 것으로 입증되었고 한다.

조합주의 개념이 등장한 이후 압력단체의 정치 참여에 대해 더 이상 “이익집단의 부당한 지배”라는 시선으로 바라보지 않게 되었으며, 이를 사회정치적인 조정과정으로 이해하게 되었다.

조합주의 입장의 대표적 학자인 램브루흐(Lehmbruch)가 지적하는 조합주의의 주요 요소는 다음과 같다(Czada 1994, 48).

- ① 이익집단들이 자신의 이익을 실현하기 위해 상부연합체(Dachverbände)의 형태로 조직.
- ② 정당과 압력단체 조직 간의 연계망이 구성됨.
- ③ 정부와 압력단체간의 제도적 협상 과정이 나타남.
- ④ 정부가 협상 결과에 대해 담보할 수 있는 기능을 가짐.
- ⑤ 협상의 과정에서 노동조합이 주요한 지위를 차지함.

2.2.2. 조합주의적 압력단체의 특징

조합주의하에서 압력단체가 국가와의 긴밀한 관련성 속에서 협조와 동조 체제를 갖추기 위해서는 압력단체가 일정한 전제조건을 갖추어야 한다. 특히 압력단체가 독점적인 대표성을 띠고 있어야 하며, 단체가 구성원들에 대한 구속력을 가지고 있어서 정부와 협상한 내용을 실행할 수 있어야 한다. 따라서 슈미터(Schmitter)는 위계적으로 조직된 독점적 압력단체를 조합주의의 구성요건으로 강조한다(Schmitter 1974).

조합주의적 압력단체의 특성을 다원주의와 비교하여 보면 다음과 같다.

- ① 조합주의에는 단체수가 제한되어 있는데, 다원주의에는 단체수가 다양하게 많다.
- ② 조합주의는 회원단체에 강제력이 있는데, 다원주의는 회원단체의 자발성에 기초해 있다.
- ③ 조합주의에는 회원단체들 간에 경쟁 관계가 형성되어 있지 않는데, 다원주의에는 경쟁 관계가 존재한다.
- ④ 조합주의에는 위계적 질서가 존재하고, 다원주의에는 위계적 질서가 존재하지 않는다.

표 2-1. 조합주의와 다원주의 압력단체의 특성 비교

구분	조합주의	다원주의
단체의 특징	제한된 수 회원단체에 대한 강제력 회원단체 간 비경쟁적 위계적 질서 단체의 부문별 기능적 분화	다양성 자발성 경쟁적 비위계적인 구조 단체 간 경계가 뚜렷하지 않으며, 중복 가입 가능.
국가와 단체 간 관계의 특징	국가로부터 특권과 독점적 대표성의 인정 단체의 대표 선출과 운영에 있어 국가의 간섭과 압력	국가로부터 주어지는 특권 없음 단체에 대한 국가의 개입 없음

자료: Schmitter(1974, 97).

- ⑤ 조합주의에는 단체들 간에 부문별로 기능이 분화되어 있는데, 다원주의에는 단체들 간의 경계가 뚜렷하지 않으며 중복 가입이 가능하다.
- ⑥ 국가와의 관계에 있어서 조합주의는 단체가 국가로부터 특권과 독점적 대표권을 인정받는데, 다원주의에는 국가로부터 주어지는 특권이 없다.
- ⑦ 조합주의는 단체의 대표자 선출과 운영에 있어 국가로부터 간섭과 압력을 받는 데 비해, 다원주의에는 단체에 대한 국가의 개입이 없다.

2.2.3. 조합주의에 대한 비판

조합주의에 대한 비판은 이론 자체에 대한 비판보다 조합주의적 사회적 관계에 대한 비판에 집중되어 있다. 즉 조합주의적 관계는 단체와 국가, 혹은 노동자단체와 사용자단체 간의 협조관계에 기초하고 있는데, 이러한 협조관계가 가지는 부작용 내지 위험성에 문제를 제기하는 것이다.

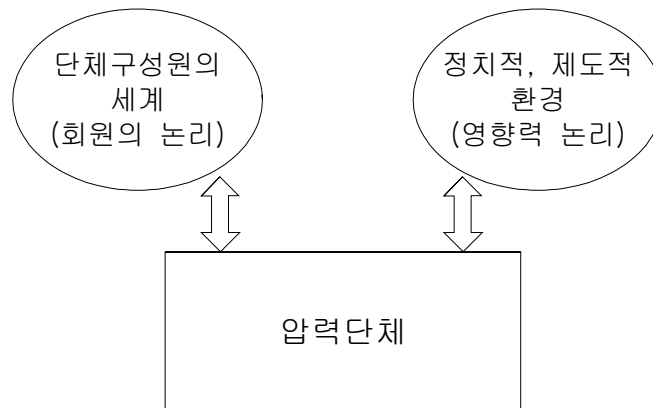
예를 들어 노사간의 협조주의는 많은 장점들이 있지만, 동시에 단체의 지도부 간의 야합으로 회원의 의사가 제대로 반영되지 않거나, 국가가 전체주의적으로 흐르게 될 가능성이 존재한다. 실제로 유럽의 파시즘은 조합주의적 토양에서 배양되었던 역사적 경험을 갖고 있다.

3. 압력단체의 행위 논리

슈미터와 스트리크(Schmitter and Streek 1981)는 압력단체가 하나의 체계로서 상호 갈등관계에 있는 두 개의 환경과 관계를 맺고 있다고 한다. 하나는 단체를 구성하고 있는 구성원의 세계이고, 또 다른 하나는 단체의 목적을 실현시키기 위한 제도적인 환경이다. 사회단체는 이들 환경과 상호작용하는 과정에서 서로 일치할 수 없는 두 가지 서로 다른 논리에 기초하게 된다.

하나의 사회단체가 존재하기 위해서는 단체의 사회적 기초를 이루는 구성원들을 조직에 통합시키기 위해 “회원의 논리”에 기초해야 한다. 구성원의 사회적 통합을 목표로 하는 회원의 논리는 조직의 강제력, 규범적 통합력,

그림 2-1. 압력단체의 행위논란



이익에 대한 기대로 구성되는데, 특히 물질적인 면에서 정당성을 확보하는 일이 관건으로 작용한다(Lehmbruch 1994; Czada 1994). 즉 정치적 협상의 결과가 단체 구성원들의 물질적 욕구를 만족시켜야만 조직의 안정성이 확보될 수 있다.

“영향력의 논리”에서는 압력단체가 다른 단체나 국가와의 관계 속에서 전략적 행위를 통해 목표를 성공적으로 실현하는 것, 즉 체계적 통합이 중요한 관심사가 된다.

그런데 문제는 이 두 가지 논리가 서로 배치된다는 데에 있다. 즉 구성원의 통합에 적합한 압력단체의 행동은 영향력의 논리라는 측면에서 단체의 목표를 실행하는 데는 적절하지 않은 경우가 많다. 그렇지만 압력단체가 그들의 구성원들을 통합시킬 수 없다면 단체의 목표를 실현할 수 없으며, 또한 자신의 목표를 실현할 수 없는 단체는 구성원의 통합을 이루기 힘들다는데 압력단체의 딜레마가 있다. 따라서 압력단체는 영원히 일치될 수 없는 두 가지 행위논리 사이에서 줄타기를 하면서 항상 잠정적이고 불안정한 화해를 하게 된다.

따라서 모든 압력단체들이 회원의 논리와 영향력의 논리 사이에서 자신의 목적을 실현하기 위한 최선의 방법을 찾기 위해 노력을 하게 되나, 압력단체에 따라 선택할 수 있는 수단과 행위의 범위에는 많은 차이가 있다. 구성원

이 동질적이고 수적으로도 적은 단체의 경우, 기본적으로 회원의 논리에 따라 움직이는 다원주의적 단체로서의 특징을 보이게 된다. 이와는 대조적으로 조합주의적 단체는 단체의 영향력 행사와 관련된 사회적 조건에 대해 복합적인 측면에서 전략적으로 고려해야 할 뿐 아니라, 이질적인 다수의 구성원들로 인해 발생하는 문제들에 대처할 수 있게 하는 자원들을 정치체계로부터 지원받을 수 있어야 한다. 이러한 자원으로는 정책 결정과정 참여에 있어서의 특권적 지위, 공적에 준하는 행정능력의 부여, 직간접적인 조직적 강제력을 사용할 수 있는 권리 등을 들 수 있다(Streeck 1994).

결국 다원주의 체제에서 자기 집단의 이익만을 대변하던 압력단체가 효율적으로 자신의 목표를 달성하기 위해 정치적 영향력과 조직적인 통제력을 확장시키고, 전략적인 논리에 적응하게 될 때에 조합주의란 개념을 적용할 수 있게 된다. 조합주의적 단체는 구성원의 순수한 이익뿐 아니라 국가라는 환경적 요소를 함께 고려해야 하며, 이익추구를 위해 하향의 정치적 동원뿐 아니라 상향의 정치적 교환관계를 동시에 조화시켜 나가야 한다.

이렇게 볼 때, 다원주의와 조합주의 압력단체의 경계는 현실에서 명확히 구분될 수 있는 것이 아니라 유동적인 것으로 이해해야 할 것이다. 따라서 <표 2-1>의 분류는 압력단체의 구체적인 모습을 반영하는 것이라기보다는 분석을 위한 이념형적인 분류 기준으로서의 의미가 크다고 하겠다.

제 3 장

독일 농민단체의 농정참여 실태와 제도

1. 독일 농민단체의 조직과 구성

1.1. 독일 농민단체의 구성

독일 농민조직을 크게 구별하면, 순수 농민단체인 독일농민총연맹(Deutscher Bauernverband, DBV)과 농업회의소(Landwirtschaftskammer) 그리고 독일 라이파이젠 협동조합(Deutscher Raiffeisenverband)으로 나뉜다. 하지만 실제로는 3조직의 주요 임직원 및 대표들이 겹직 상태에 있거나 조직들 간에 인사가 일반화되어 있기 때문에 3조직은 형태 및 기능상으로 분류되지만 실제로는 하나의 조직이라 볼 수 있다. 즉 독일농민총연맹(DBV)이 핵심조직이고 농업회의소는 DBV의 농업행정적 형태, 라이파이젠 협동조합은 DBV의 경제적 형태라 할 수 있다.

조직 체계상으로는 라이파이젠 협동조합이 DBV의 정회원으로 되어 있고, 농업회의소는 공법에 의해 설립된 별도기구로 되어 있다.

1.2. 독일농민총연맹(DBV)

1.2.1. DBV의 조직과 업무

독일의 농민단체는 독일농민총연맹(DBV)이라는 하나의 연맹체로 묶여 있

다고 할 수 있다. 비록 DBV에 포함되지 않는 몇몇 대안단체들이 있으나, 아직 조직적으로 미약한 상태에 있다.²

DBV는 개별 농민을 회원으로 하지 않고 조직과 단체만을 회원으로 하는 최상위 단체연합조직(Dachverband)이다. 정회원은 18개의 주(州)농민연맹, 독일라이파이젠 협동조합, 독일농촌청년연맹, 농업전문학교졸업자연방연맹의 21개 단체로 구성된다. 협동회원은 연방농기계공동이용연맹, 독일종묘회사연맹, 독일포도주생산자연맹, 중앙가금업연맹, 낙농협회 등 47개 농민단체(2004년 4월 1일 현재)로 DBV의 협력조직을 구성하고 있다.

DBV의 조직은 총회, 이사회, 회장의 3개 기구로 구성된다. 중요한 정치적 결정은 이사회에서 내려지는데, 여기서는 농민회원이 많은 큰 주(州)의 주 농민연맹이 가장 큰 영향력을 행사할 수 있다.

DBV의 단위별 조직은 군 조직, 주조직, 연방조직 형태로 되어 있는데, DBV의 내부구조상 연방조직이 절대적 권한을 행사하지 못하고 주 농민연맹의 협조를 구해야 하는 상태에 있다. 이는 연방조직이 재정적으로 주조직에 종속되어 있고, 연방의 의사결정이 거대 주 농민연맹에 의해 좌우되는 구조를 갖기 때문이다. 종사직원과 예산면에서도 개별 주조직이 연방조직보다 더 많은 상태이다.

DBV는 21개의 전문위원회를 운영하고 있는데,³ 여기서 농업현실을 분석하고 분야별 정책 대안을 개발하여 정부에 제시하고 있다. 그리고 이 전문위원회를 통하여 DBV는 매년 독일정부가 연방의회에 제출하는 농업보고서(Agrarbericht)에 버금가는 실태보고서(Situationsbericht)를 작성하여 발표하고 있다.

² DBV에 속하지 않은 소농연구공동체(Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Abl)와 같은 몇몇 대안적 농민단체들이 존재하고, 광우병 파동 이후 이 단체들의 중요성이 점점 부각되고 있다.

³ 전문위원회의 분과는 다음과 같다.

재정, 농장경영, 조세정책문제, 가금류, 고품질작물생산, 감자, 종자문제, 농업법, 농업구조 및 지역정책, 부업과 농외소득, 공공업무, 과일과 채소, 직업교육 및 교육정책, 기획위원회, 생태농업, 돼지고기, 소고기, 우유, 환경보호, 원료농산물, 사회정책

1.2.2. DBV의 특성

DBV는 주 농민연맹 단계에서 농민조직률이 평균 90% 이상으로 독일내 직업집단의 조직률 중 가장 높은 조직률을 나타내고 있다. 농민의 조직률은 영농규모가 클수록 더 높아지고, 주업농은 99% 정도가 조직화되어 있다.

이러한 높은 조직률에도 불구하고 대다수 농민들은 연맹의 활동에 적극 참여하지 않고 있고, 연맹의 정책에도 거의 영향을 미치지 못하고 있다. 이는 특이한 대의제에 바탕을 두고 있는 DBV의 조직 체계와 밀접한 연관이 있다. 즉 DBV는 다음과 같은 방식으로 대표자를 선출하고 있다.

- ① 농민들이 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde) 단위의 조합장을 선출한다.
- ② 게마인데 단위의 조합장들이 군 단위의 조합집행부를 선출한다.
- ③ 군 단위의 집행위원장들이 광역지역⁴ 단위의 조합집행부를 선출한다.
- ④ 광역지역 단위의 집행위원장들이 주 농민연맹 집행부를 선출한다.
- ⑤ 주 농민연맹 위원장들과 DBV의 청년조직인 독일농촌청년연맹(Bund der Deutschen Landjugend) 의장이 DBV의 이사회를 구성하고 그들 중에서 DBV 회장을 선출한다.

이와 같은 선출방식은 일반 가족농과 같은 소규모 농가들이 DBV의 집행부에 진입하는 것을 제도적으로 가로막는 역할을 하고 있다. 실제로 게마인데 단위의 조합장에는 일반 가족농이 절대 다수를 이루고 있다. 하지만 군 단위의 조합집행부가 위원장을 선출할 때부터는 일정 규모 이상의 대규모 주업농들이 주로 선출되고, 주 농민연맹 집행부 선출에 이르면 소규모 가족농들은 거의 자취를 감추게 된다. 이에 따라 연방단위의 DBV 집행부는 대지주와 대규모 주업농 위주로 구성되고⁵ 영농현장의 목소리가 제대로 반영되지 않는다. 또한 DBV에는 노동조합에서 실시하고 있는 집행부의 의사결정에

⁴ 독일에서는 몇 개의 시·군을 연합한 광역지역(Regierungsbezirk)을 주(州) 산하의 행정단위로 두고 있다.

⁵ 이 같은 사실은 2,000ha 이상의 토지와 자신의 성(城)을 갖고 있는 귀족(남작) 헤레만(Constantin Freiherr Heereman von Zuydtwyck)이 1971년부터 약 30년이나 DBV의 회장으로 재임했던 데서 간접적으로 알 수 있다.

대한 신임투표(Urabstimmung) 같은 것도 존재하지 않는다.

이로 인해 DBV는 소수의 대규모 주업농 및 지주들이 움직이고 있는데, 이들은 전통적으로 보수적인 기독교민주당(CDU) 성향의 사람들이다. 따라서 DBV의 노선 자체가 자연히 보수당 정책에 부합하는 면이 많게 된다.

큰 흐름에서 보면, 농업의 쇠퇴와 함께 전반적으로 DBV의 위상과 비중이 낮아지는 경향을 띠고 있지만, DBV는 아직까지 자신의 독점적 대표권을 비교적 활용하여 독일에서 가장 강력한 이익단체 중 하나로 인정받고 있다.

1.3. 농업회의소

독일의 농업회의소(Landwirtschaftskammer)는 농업경영자와 그 가족 그리고 농업노동자를 회원으로 하는 농업인 조직으로 산업 부문의 상공회의소(Industrie- und Handelskammer)를 그 모형으로 삼고 있다. 농업회의소는 공법에 의해 설립된 민간자치기구이다. 다시 말해 농업회의소는 농업인들이 임의로 창설할 수 있는 조직이 아니라, 주 정부에 의해 설치법안이 제정되어야만 창설될 수 있는 조직이다. 이런 면에서 반관반민 성격의 민간자치기구라 할 수 있다. 이런 기구가 주 정부로부터 농정업무를 위임받아 대행하고 있는 것이 독일의 농업회의소인 것이다.

독일에서 최초의 농업회의소는 1894년 프로이센에서 농업회의소법을 제정하여 설립하였고, 이 후 독일연방내의 다른 영방국가들에서도 농업회의소를 설립하였다. 그런데 1933년 나치정권하에서 농업회의소는 전부 제국식량청(Reichsnährstand)으로 흡수통합하게 된다. 1945년 종전 이후 서독의 대부분 지역에서 농업회의소가 다시 주(州)법에 의해 재설립되는 과정을 겪게 된다. 하지만 바이에른과 바덴-뷔르템베르크 주는 설립하지 않았고, 헤센 주에서도 1971년 농업회의소를 해체하고 그 업무를 주농무성으로 이관시켰다.

현재 독일에서 농업회의소가 조직되어 있는 곳은 서독지역 7개 주인데, 이 중 니테르작센 주에는 2개의 농업회의소(하노버, 베저엠스)가 설립되어 총 8개의 농업회의소가 존재하고 있다.⁶ 현재 농업회의소가 설립되어 있는 주는

⁶ 이들 농업회의소의 연합단체인 농업회의소연맹(Verband der Landwirtschaftskammer)

슐레스비히-홀슈타인, 니데르작센(2), 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자알란트, 함부르크, 브레멘 주이다.

농업회의소의 최고 의사결정기관은 지역에서 선출된 대의원 총회이다. 총회 대의원은 농업에 종사하는 자 중에서 농업경영자 대 농업노동자의 비율을 2:1로 하여 선출한다. 총회는 농업회의소 회장(Kammerpräsident)과 두 명의 부회장을 선출하는데, 부회장 중 1명은 농업노동자 출신으로 하고 있다. 또한 총회는 농업회의소를 전문적으로 운영하는 전문 경영인으로 농업회의소 소장(Kammerdirektor)을 선임한다. 총회를 상설적으로 대변하는 기구로 상임위원회가 설치되는데, 상임위원회는 회장과 부회장 및 약간 명의 위원으로 구성된다.

농업회의소는 군(Kreis) 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있는데, 군 지소의 지소장은 해당 지역의 농업인이 된다. 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. 이는 농업회의소가 설립되어 있지 않은 주의 농정담당 조직인 농업청(Landwirtschaftsamt)과는 다른 체제인 것이다. 농업청에서는 조직의 중심이 군 차원의 농업청에 있다.⁷

농업회의소의 재정은 운영비에 대한 보조와 주 정부의 지원 및 자체 수입 등으로 충당되고 있는데, 자체 수입의 수단으로 농업회의소는 일종의 조세에 해당하는 부담금을 농업경영체에 부과할 권리를 갖고 있다. 농업회의소 재정에서 주 정부의 보조부분이 크기 때문에, 농업회의소는 예산집행에 대해 주 정부의 감사와 통제를 받고 있다.

농업회의소는 직업교육과 농업인 상담과 같은 자신의 고유 업무와, 주정부로부터 위임된 일반 농정업무를 자신의 사업으로 하고 있다. 농업회의소의 주요 업무 내용을 열거하면 다음과 같다.

- 농업 생산물의 수익성 제고 및 환경친화적 개선
- 직업교육 실시

이 본(Bonn)에 소재하고 있지만, 이 연합체는 상징적인 의미만 가질 뿐 실질적인 권한이 거의 없다.

⁷ 농업회의소와 농업청의 차이에 대해서는 김수석 등(2002, 72) 이하 참조.

- 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

1.4. 라이파이젠 농업협동조합

독일의 농업협동조합은 라이파이젠 협동조합으로 대표된다. 원래 순수한 신용조합으로 출발했던 라이파이젠 협동조합은 농산물과 농업자재에 대한 구판매사업을 병행함으로써 1870년대까지 전형적인 ‘종합농협’으로 발전해 왔다. 이후 라이파이젠 조합은 한편으로 낙농, 축산, 원예, 포도주 조합과 같은 ‘전문조합’을 신설하고 소비조합과 생산조합을 창설함으로써 조합의 유형을 다양화 했다. 다른 한편으로 라이파이젠 협동조합의 전형으로 알려졌던 종합농협, 즉 상거래신용조합(Kreditgenossenschaft mit Warengeschäft)과는 별도로 순수신용조합이 생겨나 금융기관으로 발전하게 되었다. 이에 따라 라이파이젠 협동조합 수는 급속히 늘어나 1871년에 77개소에 불과하던 조합 수가 1935년에 41,469개소에 이르게 되었다(김명환 등 1996, 233).

제2차 세계대전 이후 동독지역에서는 라이파이젠 조합들이 모두 해체되어 집단농장 형태의 농업생산조합(landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft, LPG)으로 바뀌게 되었고, 서독지역에서는 유일한 농업협동조합 연합체로 “독일 라이파이젠연합회”(Deutscher Raiffeisenverband, DRV)가 자리 잡게 되었다.

1990년 통일 이후 동독의 농업생산조합(LPG)은 다시 민영화되어 몇 가지 유형의 생산조직으로 바뀌게 되는데, 그 중 가장 많이 택하게 되는 법적 형태가 등록법인조합(eingetragene Genossenschaft; eG)이다. 동독지역에서 새로 생겨난 등록법인조합 중 다수가 라이파이젠연합회(DRV)에 가입하고 있고, 나머지 조합들은 새로 구성된 2개의 다른 생산자연합회에 가입하고 있다.⁸

⁸ 동독지역에 새로 생겨난 연합회는 ‘중부독일 생산조합 전문검사연합회’(Fachprüfungsverband von Produktivgenossenschaften in Mitteldeutschland e.V.)와 ‘튀링 농업협동조합 검사연합회’(Thüringer Prüfungsverband der Agrar-und Erzeugergenossenschaften e.V.)가

라이파이젠 농업협동조합은 약 5,500개의 단위조합(Primärgenossenschaft)과 45개의 중앙회(Zentrale)로 구성되어 있다.⁹ 단위조합은 직종과 성격에 따라 다시 몇 개의 그룹으로 분류할 수 있다. 그리고 중앙회조직(Zentrale)은 다시 4개의 연방중앙회(Bundeszentrale)와 41개의 지역 중앙회로 나뉜다. 이런 다양한 유형의 단위조합과 중앙회의 연합체가 “독일 라이파이젠연합회”(DRV)를 구성한다.¹⁰

독일의 농업협동조합의 현황을 압축적으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 독일의 농업협동조합은 라이파이젠 협동조합으로 대표된다.

둘째, “독일 라이파이젠연합회”(DRV)는 신용사업을 전담하는 순수 신용조합, 경제사업과 신용사업을 병행하는 상거래신용조합 그리고 신용사업을 하지 않는 일반 농업협동조합으로 구성된다. 이 중에서 순수 신용조합은 농업협동조합에 포함되지 않는다.

셋째, 종합농협인 상거래신용조합은 구조조정 차원에서 1990년대 이전에는 주로 합병을 추진해 왔으나, 1990년대 이후에는 신용과 경제를 분리하는 쪽으로 구조 개혁을 추진하고 있다.

2. 독일농민총연맹(DBV) 농정참여의 역사적 과정

2.1. 제1단계: 봉쇄정책 단계(1948-70)

시기적으로 1950-60년대에 해당하는 이 단계는 독일농민총연맹(DBV)이 농

있다. 1993년에 이들 연합회 산하에 455개의 농업협동조합이 소속해 있었다.

⁹ 1993년에 라이파이젠 농업협동조합은 5,513개의 단위조합과 45개의 중앙회로 구성되어 있었다. 단위조합은 다시 4,536개의 라이파이젠조합과 977개의 농업협동조합(Agrargenossenschaften)으로 나뉘는데, 여기서 농업협동조합은 옛 동독의 농업 생산조합(LPG)이 해체되어 나타난 등록법인조합(eG) 형태의 생산협동조합을 말한다. 김명환 등(1996, 233) 이하 참조.

¹⁰ 독일 라이파이젠연합회(DRV)에는 이 밖에도 순수신용조합이 포함된다. 그러나 오늘날의 협동조합 분류에 순수신용조합은 농업협동조합과는 분리되기 때문에, 독일 라이파이젠연합회는 농업협동조합과 신용조합의 연합체가 되는 셈이다.

업 부문의 구조조정을 강하게 거부하던 시기이다. 따라서 농업정책 수립에 적극 동참하지 않고, 구조조정정책에 방어적 태도로 일관하였다. 1962년 “교수단 평가서” 사건은 이러한 상황을 잘 보여 주는 예이다.

농업 분야의 교수단 평가서에는 농업 분야 종사자의 지속적인 감소에 대한 전망이 담겨 있었는데, 여기에 대해 DBV에 소속된 단체들은 격렬한 항의 시위를 벌였다. 농민들은 검은 깃발을 들고 시위 집회를 벌이면서, 트랙터를 끌고 괴팅엔에 있는 농업경제연구소로 돌진했고, 평가서를 작성한 교수들을 “농민계급의 무덤”이며 “배신자”라고 비난하였다.

DBV의 이와 같은 반응으로 곡물가격의 하락에 대한 독일 농업의 대응 방안에 대해 진지한 사회적 논의가 이루어질 수 있는 기회를 놓치게 되었다. 당시 평가서를 작성했던 장본인 중 하나인 프리베(Priebe)는 농업정책과의 갈등이 발생할 때마다 농민들을 시위에 끌어내 보조금 제공을 관철시켜온 DBV 지도부의 전통적인 전략은 결국 대농의 이해관계에 따른 것이며, 중소농에게는 별로 도움이 되지 않았다고 분석했다. 대농들은 곡물이 주요 작물이었기 때문에, 축산물 가공품의 생산 증가를 목표로 한 당시의 농업정책에 대해 강한 반발을 할 수밖에 없었다는 것이다(Priebe 1988, 69).

“수백년에 이르는 독일 농업정책의 역사적 변화 과정에서 지속되고 있는 현상은 농업정책이 소수의 대농들에 의해 지배되어 왔다는 사실이다. 이들은 자신들의 이익을 좇으면서도 언제나 국가와 국민을 위한 것으로 포장해 왔다. 나머지 국민은 농민들의 생존위협과 식량 보전이라는 명분 앞에서 불안에 떨어야 했다”(Priebe 1988, 209).

이 밖에도 농업 부문 구조조정의 필요성을 언급한 몇몇 다른 보고서들이 제출되었지만, 이에 대한 DBV의 반응도 역시 별반 다르지 않았다. DBV는 이들 보고서들의 내용을 논의하고 대책을 세우기보다는 구조조정이라는 주제 자체를 금기시하였다. 결국 DBV의 이러한 대응으로 인해 농업 분야의 축소 과정에서 농민들이 다른 직업으로 전환하면서 받을 수 있었던 정책적 지

원이 이루어질 수 없었으며, 그 피해는 결국 농민이 짊어져야 했다(Heinze 1992, 90).

이 시기에 이미 농업 생산과잉의 위험성이 나타나고 있었는데도 DBV는 농업구조정책을 거부하고 가격지지정책의 지속을 주장하였다. 이에 따라 이 시기의 DBV의 입장을 봉쇄정책(Blockadepolitik)으로 표현한다.

2.2. 제2단계: 이중전략 단계(1971-99)

1960년대 말, 1970년대 초가 되면 DBV의 노선에도 변화가 감지된다. 독일 정부가 1960년대 중반 농업정책에서 농업 부문의 완전고용유지를 공식적으로 포기한 이후 DBV는 사회적 비판에 직면하게 되었다. 특히 소비자와 납세자의 입장에서 고비용 농업정책에 대한 비판이 이루어졌으며, 이로써 농업에 대한 보호정책이 곧 국민의 공동이익을 위한 것이라는 명분을 잃게 되었다.

이러한 상황에서 DBV는 1970년대 초 전략 변화를 모색하게 되며, 1971년 DBV의 회장을 맡은 헤레만(Heereman)은 “근대적인 관점에서 농민의 이익을 대변하기 위해 구조조정은 피할 수 없게 되었다”(Heereman 1971, Heinze 1992에서 재인용)고 선언하게 된다. 이에 따라 DBV는 1970년대 초반부터 기존의 봉쇄전략을 버리고 구조조정을 수용하는 입장을 취하게 된다.

여기서 나타나게 된 DBV의 대외정책은 “이중전략”(Doppelstrategie)으로 표현되는 것이다. 즉 한편으로 구조조정정책을 용인하고 경우에 따라서는 탈농 대상 농가들에 대한 더욱 강력한 구조조정을 요구하지만, 다른 한편으로 남아 있는 농가들에 대한 소득 향상을 위해 가격정책을 지속적으로 추진할 것을 요구하는 전략이다. DBV는 이러한 전략 수정과 함께 농민이 ‘독일 전 민족’과 ‘사회전체 시스템’에 가지는 의미를 강조함으로써 이중전략이라는 새로운 전략이 사회 전체의 공동이익에 부합함을 선전하였다.

또한 이 시기에 DBV는 농정당국과 적극적인 관계 개선을 도모하였다. 가격정책을 지속하기 위해 부분적으로 대규모 시위를 개최하기도 했지만,¹¹ 전반적으로 정책 당국과 협조관계를 잘 유지하였다.

2.3. 제3단계: 농업전환 단계(2000년 이후)

2000년대 들어 독일농정은 농업전환(Agrarwende)이라는 근본적인 변화를 모색하는데, 이것이 DBV의 농업 관련 정책과 전략에도 많은 변화를 가져왔다. 농업전환(Agrarwende)은 광우병 파동 이후 식품의 안전성에 대한 근본적인 의문이 제기되면서 국민에게 안전하고 건강한 식품을 제공하는 것을 농정의 최우선 과업으로 설정하는 농정 패러다임의 전환을 의미한다. 이에 따라 농정의 목표는 기존의 생산성 및 경쟁력 강화에서 지속 가능한 농업발전으로 전환되게 된다.¹²

여기에 상응해서 DBV는 농정의 기본 방향을 농업 생산의 경쟁력 강화와 지속 가능한 농업발전 간의 균형을 모색하는데 두고 있다.¹³ 이런 면에서는 정책 당국과 근본적인 입장 차이를 보이지 않고, 공동으로 농정의 기본 방향을 정립해가고 있다 할 수 있다.

DBV의 전략 수정에는 이 밖에도 1990년대부터 지속적으로 제기되어 온 환경 문제에 대한 고려와 농업의 다원적 기능에 대한 인식 제고 등이 중요한 역할을 하게 된다. 환경 문제에 대한 DBV의 당초 입장은 농업 생산에 부담을 주는 요인으로만 간주하였으나, 이제는 이를 적극 수용하여 농업의 중요성을 부각시키고 지속 가능한 농업을 발전시키는 수단으로 활용하고 있다.

¹¹ 5만 명의 농민들이 집결한 독일역사상 최대규모의 농민시위가 1971년 2월 27일에 서독수도 본에서 일어났다.

¹² 이러한 맥락에서 독일의 연방농림성은 2001년 1월 부서명을 연방소비자보호·식품농업성으로 개명하고 업무 영역을 소비자 보호와 식품분야까지 확대시켰다.

¹³ DBV의 새로운 농정방향에 대해서는 2000년 3월에 베를린에서 실시된 워크숍 “지속가능한 발전 - 농림업의 청사진”(Nachhaltigkeit - Leitbild der Land - und Forstwirtschaft)에서 심도 있게 논의되었다.

3. 독일농민총연맹(DBV)의 영향력 분석

3.1. 영향력 행사의 요인

DBV가 독점적 영향력을 행사할 수 있는 요인을 살펴보면, 첫째는 DBV가 농업 분야 압력단체로서 가진 독점적 대표성에 기인하며, 둘째는 DBV의 구성원들이 정당과 연방의회, 주의회 및 행정부에 인적으로 밀접하게 관련되어 있다는 점에 있다.

3.1.1. 압력단체로서의 독점적 대표성

DBV의 지대한 정치적 영향력은 진정한 의미에서 대립 내지 경쟁조직이 없다는 독일적 상황에서 유래한다. 소비자 단체의 조직은 아직 미약한 상태에 있으며, 건강하고 저렴한 식품의 공급이라는 소비자의 이해관계를 대변할 잠재력을 가진 단체라고 볼 수 있는 노동조합에서는 아직까지 그와 같은 움직임이 없기 때문이다.

다만 농업과 관련한 법을 제정하거나 농업정책을 결정을 하는 과정에서는 산업 부문의 경영인단체가 대립 축으로서의 역할을 하고 있다. 그러므로 DBV의 영향력을 제한하는 구조적 요인은 타 산업 부문의 대립적인 이해관계라고 할 수 있으며, 이 경우 국가는 이해관계를 조정하는 역할을 맡게 된다. 독일의 경제 역시 세계 시장 편입이 점점 더 심화되면서, 수출 지향적인 산업과 투자의 팽창은 농민단체의 영향력 행사에 대한 제한 요인으로 작용하고 있다.

3.1.2. 정당 및 의회와의 인적 연결성

DBV가 정당 및 의회와 밀접한 관계를 형성하고 있다는 점 또한 DBV가 절대적 영향력을 발휘할 수 있는 중요한 기초가 되고 있다. DBV의 구성원이 연방의회에 직접 참여한 사례도 많으며, 주(州)농민연맹의 지도부가 기독교민주당(CDU)과 기독교사회당(CSU)과 밀접한 관계를 맺고 있다는 사실은 기존

의 연구들이 강조하고 있는 부분이다.

예를 들어 1960년대에는 15명의 주 농민연맹의 대표 중 8명이 기독교민주당 연합(CDU/CSU)의 당원이었고, 이 중 4명이 연방의회 의원이었다(Lutz 1967). 1980년대 후반에는 DBV 회장과 2명의 부회장 그리고 3명의 주 농민연맹 대표가 기독교민주당연합 소속 연방국회의원을 겸직했다(Heinze 1992). 주 의회에서 이러한 사정은 마찬가지이다. 농업분과 소속 연방의회 및 주의회 의원들은 최소한 한 곳의 농민단체 중앙위원회에서 위원직을 맡고 있는 경우가 대부분이다.

그렇다고 해서 DBV와 기독교민주당 간에 갈등이나 긴장이 전혀 없는 것은 아니다. 1980년대 초반에 기독교민주당연합이 집권한 직후에 농민연맹은 농민들의 경제적 상황이 호전될 것이라는 기대에 차있으나, 이후 정부의 정책이 이러한 기대에 미치지 못하자 1980년대 중반부터는 연방정부에 대한 반대시위를 벌이기도 했다.

DBV가 정치적으로 자신들의 영향력을 행사하는 중요한 통로 중 하나는 연방의회의 농업분과위원회이다. 농업분과위원회에서 DBV의 영향력은 거의 절대적이어서 농업분과위원회를 “연맹의 섬”(Ackermann 1977)이라고까지 칭하기도 했다. 1970년대 제7차 연방의회 회기에는 농업분과위원회 소속의원 27명과 같은 수의 대리인 중에서 19명이 농장소유자이고 6명이 농업관련기관 종사자였다(Heinze 1992). 기독교민주당(CDU)에 속한 농업분과위원회 위원 중 4명은 100ha 이상 농지소유자이고, 2명이 40~100ha 규모의 농지소유자로 농업분과위원회에서 대농의 영향력을 짐작할 수 있게 한다.

DBV는 기독교민주당연합뿐 아니라 사회민주당(SPD)이나 자유민주당(FDP)과도 우호적인 관계를 맺고 있어, 의회에서 정당간의 쟁점은 농업에 대한 국가 지원의 여부에 대한 논의가 아니라 어떤 방식으로 지원할 것인가에 대한 것이 된다.

3.1.3. 행정부와의 관계

DBV는 행정부에도 막강한 영향력을 갖고 있어 통상 연방농림성은 법령초안을 국무회의에 제출하기 전에 DBV의 관련 전문가와 이를 협의한다. 또한 제정되는 많은 법안들이 DBV나 DBV 관련 기관들에서 실제로 발의되고 있다. 제도적으로 볼 때 연방정부가 반드시 DBV의 의견을 참조해야 하는 것이 아님에도 불구하고 이와 같이 정부가 정책 결정과정에 DBV가 참여토록 하는 것은, 정부 역시 특정한 농업정책을 시행하는 데 있어 농민단체의 협조와 전문가적 조언을 필요로 하기 때문이다.

DBV는 행정부에 대한 영향력 행사를 위해 연방농림성 장관의 인사에도 적극 개입한다. 기독교민주당(CDU) 정권하에서는 DBV의 의지가 대부분 관철되는 편이고, 사회민주당(SPD) 정권하에서도 (정무)차관은 DBV 추천인사가 임용되고 있다.

그러나 DBV의 행정부에 대한 지나친 영향력 행사는 종종 사회적인 비판과 경계의 대상이 되고 있다. 그리고 농림성의 정책이 지나치게 농민단체의 의도대로 움직이는 게 아니냐는 우려의 목소리가 많다.

이러한 영향력 행사에도 불구하고 연방농림성이 전적으로 DBV의 의사대로만 움직이는 것은 아니고, 이들 간에도 지속적인 갈등이 존재한다. 이는 농업정책이 농민단체의 이해대로만 설정될 수 없고, 다른 집단과의 이해문제, EU 공동시장의 규정, WTO의 무역협정 등을 고려하고 준수해야 하기 때문이다.

3.2. 영향력 행사의 수단과 한계점

DBV가 정부나 정당을 상대로 자신들의 입장을 관철시키기 위해 전통적으로 사용하는 압력 수단은 선거 때 농민들의 표를 동원하여 지지하거나 철회하겠다는 위협이다. 일반적으로 DBV는 보수당인 기독교민주당(CDU)의 지지세력이지만, 선거 때는 지지 철회 표명을 영향력 확보의 수단으로 이용하고 있다. 이는 농민들의 투표율이 상대적으로 높은 편이며, 독일과 같은 양당체제하에서 소수표의 향배가 정권을 결정할 수 상황과 맞물려 있기 때문에 가능한 것이다.

DBV는 그동안 독점적 대표성을 가진 농민단체로서 결집된 힘을 갖고 자

신의 이해관계를 조직적으로 대변해 왔으며, 이를 통해 국가의 농업정책 결정 과정에 적극 관여해 왔다. 그러나 독일의 전체 경제에서 농업이 차지하는 비중이 점점 줄어들면서 DBV의 영향력도 약해질 수밖에 없는 상황이다. 왜냐하면 DBV가 선거 결과에 영향을 미칠 수 있는 범위가 실질적으로 노동조합이나 경영인단체에 비해 적을 수밖에 없기 때문이다.

DBV가 자신들의 영향력을 행사하는 수단으로 많이 사용해 온 또 다른 방법이 대규모 시위나 집회인데, 이 또한 한계에 부딪치고 있고 오히려 여론형성에 역효과가 나타나는 경우가 많아 지도부의 고민거리가 되고 있다.

이와 같이 독일 시민사회의 여론이 농민단체에게 등을 돌린 것은 몇 가지 이유로 설명될 수 있지만, 특히 시민들이 농민과 농업을 보는 시각이 변하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 농민단체는 농민의 이익이 곧 사회 전체의 공동이익과 일치한다는 주장을 펼치고 있지만, 이에 동의하는 사람은 많지 않다. 오히려 농민단체의 요구나 주장을 압력단체의 집단이기주의로 해석하며, 농민들은 시민의 세금을 축내는 집단으로 생각하는 사람들이 늘고 있다.

이는 한편으로 지금까지 농민단체의 요구사항들이 지나치게 생산자의 경제적 이해관계에만 초점을 맞추어 온 결과라고도 볼 수 있다. 또한 농업 분야에서 환경 문제와 관련된 스캔들이 종종 매스컴에 보도되면서 농민들을 마치 “환경 오염의 주범”같이 여기는 추세도 한몫을 하고 있다. 이는 곧 농민단체가 시민사회와의 의사소통에서 문제가 있음을 보여 주는 것이다.

농민단체에 대한 언론의 보도가 별로 우호적이지 않으며, 농민들의 요구에 대한 여론의 공감대도 형성되지 않은 현실 앞에서 DBV는 매스미디어나 정책 당국자들을 대상으로 농민들의 어려운 상황에 대해 알리고자 다각적인 노력을 하고 있으나 결과는 그리 성공적이지 못하다.

이러한 상황에서 DBV의 지도자들은 한편으로 단체의 영향력을 강조하기 위해 대규모 집회나 시위에 회원이 적극 참여하도록 독려하면서도, 다른 한편 정도를 넘어서는 과격한 요구들에 대해서는 소극적인 자세를 취하고 있다. 이러한 이유 때문에 DBV 내에서도 지도부에 대한 비판의 목소리가 나오고 있으며, 외부에 다른 단체를 설립하는 경우가 생기고 있다.

이와 함께 DBV의 독점적 대표성이나 통일된 단결성에 대한 의문이 농민 자신이나, 시민사회 내부, 그리고 정책 당국 내부에서 제기되고 있다. 현재 DBV와 다른 관점을 가진 다양한 농민단체들이 생겨나면서, DBV가 모든 농민 계층을 대표한다는 주장이나 전체 공동체의 이익을 위해 기여한다는 점에 대해 강한 의문이 제기되고 있으며, DBV 조직구조의 대안에 대해서도 논의되고 있다.

4. 독일농민총연맹(DBV)의 농정 참여 사례 연구:

- 동독농업 통합정책에 대한 DBV의 영향 분석

4.1. 동독지역 집단농장 사유화 정책의 전개과정

동서독 통일 후 독일연방정부는 농업통합정책의 일환으로 구동독의 국영 및 집단농장에 대해 사유화정책을 실시하였다. 사유화정책의 핵심내용은 크게 두 가지로 나뉘는데, 그 하나는 토지에 대한 소유권을 원래대로 복원하거나 새로운 사적 소유권을 확립하는 것이고, 다른 하나는 집단농장 형태의 경영체제를 자본주의적 경영에 적합한 경영체제로 전환시키는 것이다.¹⁴

이 중에서 농업경영체의 형태 전환은 주된 대상이 되는 집단농장, 즉 농업생산조합(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft, 이하 LPG)이 자발적 해체작업을 통해 새로운 경영 형태를 선택하는 방식으로 진행되었다. 다시 말해 LPG 소속 조합원들이 LPG를 탈퇴해 개별 가족농으로 경영체를 창립하거나, LPG에 잔류해 LPG를 독일의 민법과 상법상의 후속법인으로 재창립할 수 있게 하는 것이었다.

이를 위해 독일정부는 1990년 6월 농업적응법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz, 이하 LAG)을 제정한다. 이 법은 사유재산제의 틀내에서 불분명한 소유관계를 명확히 하고 이에 근거한 새로운 농업경영체를 만들어 내는 데 그

¹⁴ 구동독 집단농장의 사유화 과정에 대해서는 김수석(1997) 참조.

목적이 있었다. 이에 따라 농업적응법은 집단농장 형성시 농민들이 출연한 토지 및 자산 지분을 다시 개인소유로 인정하고 그 밖의 공동자산을 농업생산조합(LPG) 총회에서 의결, 처리하도록 했다. 또한 농업생산조합(LPG)의 장래에 대해서도 조합원들의 의사에 따라 1991년 말까지 기존의 LPG를 민법이나 상법상의 회사나 법인으로 변형시키든지, 아니면 LPG를 완전히 해체하여 개별 가족경영체를 창업할 수 있게 했다. 그리고 조합에서 탈퇴하고자 하는 자에 대해서는 그 조합원의 지분에 해당하는 토지와 자산을 농장측이 반환하고 탈퇴자의 '노동' 기여분을 보상하게 했다. 전체적으로 1990년의 농업적응법은 LPG 총회에 상당한 재량권을 부여했다고 볼 수 있는데, 여기에는 LPG의 사유화가 조합의 해체와 가족경영체의 부활로 이어질 것이라는 기대와 전망이 깔려 있었기 때문이다.

그러나 이러한 예상은 크게 빗나갔다. 농업적응법에 따른 조합농민들의 의사결정에서 대부분의 조합원들은 농업생산조합(LPG)을 해체하여 가족경영체를 창업하기보다 기존의 공동경영방식을 유지할 수 있는 경영조직하에서 영농 활동을 계속하기를 원했다. 여기서 가장 선호된 경영조직이 법인 형태의 협동조합에 해당하는 등록조합(eingetragene Genossenschaft, eG)이고 다음이 유한회사(GmbH)였다. 1992년에 집단농장 후계법인에 소속된 농업종사자 수가 전체 동독지역 농업종사자 수의 68.4%를 차지하고(김수석 1997, 47), 1993년 후계법인에 속한 농지가 전체 동독지역 농지의 64.3%를 차지했다<표 3-1>.

표 3-1. 1993년 동독지역 농업경영체 현황

구 분	경영체 수 (%)	농업경지(LF) 면적 (1000 ha) (%)	평균경지규모 (ha)
개별 농가	20,587 (81.2)	932.4 (17.6)	45
인적 회사	1,879 (7.4)	959.6 (18.1)	397
법 인	2,902 (11.4)	3,405.3 (64.3)	1,173
(등록조합)	- 1,388 (5.5)	- 2,053.7 (38.8)	1,480
(유한책임회사)	- 1,302 (5.1)	- 1,234.8 (23.3)	948
합 계	25,368 (100)	5,297.3 (100)	209

자료: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten(1994).

농업생산조합(LPG)의 사유화가 예상과는 다른 방향으로 전개되자, 독일정부는 농업적응법(LAG)의 개정에 착수한다. 1991년 7월에 개정된 농업적응법은 이전 법과 달리 LPG 내에서 토지출연자의 위치를 다른 생산요소(노동) 출연자에 비해 크게 강화시켰다. 이전 법에서는 LPG 내의 의사결정이 조합총회의 다수결에 의해서만 이루어졌으나, 이제는 총회의 다수결 외에 토지 및 생산수단 출연자의 다수결이 또 하나의 중요한 의사결정 수단이 되게 되었다. 그리고 조합탈퇴자에게 출연한 토지와 자산의 반환 외에 추가적 보상이 이루어지게 했다. 이 결과 조직체에 남는 자보다 떠나는 자가 더 우대되는 특이한 현상이 발생하게 되고, LPG의 재산분배를 둘러싼 갈등이 심화되게 되었다. 그리고 개정법에 따른 농장의 재산처리는 많은 조합(LPG)들을 파산에 이르게 했다. 한마디로 개정된 농업적응법은 LPG의 탈퇴자와 후계자 간의 갈등을 미리 상정해 놓고 탈퇴자를 일방적으로 지원함으로써 조합(LPG)의 파산을 유도하였다 할 수 있다.

농업생산조합(LPG)의 사유화에서 독일정부는 명백히 가족경영체를 선호하고 있는데, 여기에는 어떤 경제적 합리성보다 이데올로기적 청사진이 더 큰 역할을 한 것이다. 즉 서독농업의 이데올로기적 상징인 가족농이 체제통합에서 관철되어야 한다고 본 것이고, 이러한 조치 배후에는 DBV가 영향력을 행사하였다. 이 결과 통일 직후 독일정부와 동독농민, 서독농업과 동독농업 간에 갈등이 심화되게 되었다.

4.2. 동독지역의 농민조직과 DBV의 대응과정

통일 전 동독지역에는 집단농장 조합원들의 조직인 농민상호부조연맹(Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe, VdgB)이 결성되어 있었는데, 통일 후 LPG 후속법인을 중심으로 이 조직을 새로 탄생한 주단위의 연맹조직인 “동독의 농민연맹”(Bauernverband der DDR)으로 재창설하였다. 한편 LPG를 탈퇴해 가족농으로 독립한 재창업자들은 그들의 조직인 “독일농지연맹”(Deutscher Landbund)을 창립하였다.

그런데 DBV는 그들의 회원조직으로 LPG 후속법인의 단체인 “동독의 농

민연맹”을 받아들인다. 즉 1991-1992년 기간 “동독의 농민연맹”은 DBV의 5개 주 농민연맹으로 가입하게 된다. 반면에 “독일농지연맹”은 오늘날에도 DBV 바깥 조직으로 남아 있다.

이는 DBV가 압력단체의 행위논리 중 회원의 논리(logic of membership)보다 영향력 논리(logic of influence)를 더 중시한 결과로 해석된다. 왜냐하면 DBV의 이념상으로는 “독일농지연맹”이 더 가까운데도 불구하고 현실적으로 대다수 동독농민들이 가입해 있는 LPG 후속법인의 조직을 회원으로 선택했기 때문이다. DBV는 대다수 동독농민들이 회원으로 있는 “동독의 농민연맹”을 배제시킬 경우, 통일된 독일에 두 개의 거대 농민조직이 탄생되고, 이로 인해 DBV의 독점적 대표권이 손상될 수 있음을 우려한 것이라 할 수 있다.

LPG 후신인 “동독의 농민연맹”을 회원으로 받아들인 후, DBV는 동독지역 농업통합에서 종전까지 주장했던 가족농 우선원칙에 수정을 가했다. 즉 동독지역의 농업경영체 전환은 동독농민들의 완전한 자유의사에 따르도록 하고, 선택상의 어떠한 불이익도 동반되지 않도록 해야 한다는 것이다.

DBV의 이러한 입장 변화를 학계에서는 DBV가 농업 부문에서 독점적 대표권을 유지하기 위해 가족농 우선이라는 자신들의 이데올로기를 희생한 것이라고 설명하고 있다(Lehmbruch 1996). 즉 DBV는 단체의 영향력 유지를 위해 가족농이라는 고유의 이데올로기에 대한 희생을 감수하였다는 것이다.

DBV는 자신들의 입장 변화를 다양한 경로로 정책 당국에 전달하였고, 이것은 결국 농업통합정책의 수정이라는 결과로 나타났다. 1995년 농업적응법(LAG) 관련 조항에 대한 재개정이 이루어져 LPG 후속법인에게 부과되었던 여러 가지 차별조치들이 삭제되게 되었다.

5. 독일 농민단체의 농정참여 메커니즘 분석

독일의 농민단체는 독일농민총연맹(DBV)이라는 단일체제하에 결집되어 있어 DBV가 농민들의 이해를 독점적으로 대변하고 있다. 이러한 조직적 특

성, 즉 DBV의 독점적 대표성은 이 단체가 조합주의적으로 활동할 수 있는 여건을 형성시켜준다. 독일사회에 뿌리박혀 있는 조합주의적 전통과 함께 DBV 조직의 독점적 대표성이 농민단체와 국가 간의 협력적 의사결정 구조를 확립시켰다.

조합주의에 근거한 독일의 농민단체 DBV는 압력단체의 행위논리 중 회원의 논리보다 영향력 논리에 따라 움직이고 있다. 이러한 사실은 동서독의 통일 과정에 동독지역의 농민단체들을 회원단체로 선택함에 있어서 단체의 이념보다 단체의 영향력을 보다 중시한데서 잘 나타난다.

DBV는 소속 임직원들이 연방의회 의원이 되기도 하고, 연방의회 농업분과위원회의 다수가 DBV의 회원이기 때문에 의회의 의사결정에 대해 커다란 영향력을 갖고 있다. 또한 DBV는 연방농림성 장관의 인사에 커다란 영향력을 행사함으로써 정부의 농업정책 수립과 의사결정에 공동으로 동참하고 있다. 그런데 이러한 영향력은 선거 때의 지지를 담보로 하는 정치적 협상에 근거하고 있다.

DBV는 농정당국과 공동으로 의사결정을 하거나 새로운 정책 제안을 할 수 있는 여건을 갖추고 있다. 또한 DBV 산하에 21개의 분야별 전문위원회를 운영해 정책 대안을 개발하고 연방농림성의 「농업보고서」에 대응하는 「실태보고서」를 매년 발행하고 있다.

DBV는 농민단체로서 현재와 같은 영향력을 지속하기 위해서는 자신들의 입장이 집단이기주의에만 기인하는 것이 아니라, 국가 전체와 국민 전체에 공동으로 덕이 되는 것이라는 논리를 개발해야 한다는 압박을 받고 있다. 현재 DBV와 다른 관점을 가진 대안적 농민단체들이 생겨나면서, DBV가 모든 농민 계층을 대표한다는 주장이나 전체 공동체의 이익을 위해 기여한다는 점에 대해 강한 의문이 제기되고 있는 상황이다. 따라서 DBV 차원에서도 공동이익의 논리개발과 함께 조직구조에 대한 대안을 모색하고 있다.

제 4 장

프랑스 농민단체의 농정참여 실태와 제도

1. 프랑스 농민단체의 조직과 구성

1.1. 농민단체의 일반적 특성

프랑스 농민단체는 크게 공익 기능을 가지는 공공기관 성격의 조직과 민간조직으로 구분되며, 후자는 다시 시장활동과 관련된 사업조직과 비사업조직으로 구분된다. 공공적 성격의 조직으로는 농업 관련 전 계층의 참여로 선출방식을 통해 각 지역에 구성돼 농정자문기능과 함께 농촌지도 기능을 가지는 농업회의소가 있으며, 민간 부문의 사업조직으로는 농업협동조합과 농업공제(MSA), 농업은행 등 협동조합 형태의 사업조직들이 있다. 비사업조직으로는 농민운동조직으로서 동업자조직인 쉐티카(syndicats)가 있으며, 농민운동단체의 성격을 지닌다.

프랑스 농민단체가 이와 같은 여러 가지 유형으로 발전하기까지에는 농민운동단체의 역할이 주도적이었다. 조직화된 운동은 종종 공통의 사업을 개발함으로써 시장을 상대로 하여 협동조합 등 사업조직을 육성해 갔으며, 국가를 상대로 하여 필요한 농업기구들을 조직화해 나갔다. 1960년대 유럽 차원의 공동농업시장의 창출 과정에서 농민단체들은 국가와 함께 농정을 공동관

리한다는 차원에서 새로운 제도와 기구들을 만들어 나갔다. 따라서 프랑스 농민단체들은 그것이 사업조직이든 비사업조직이든 유형의 차이에 관계없이 농민운동단체의 영향하에 있는 것이 현실이다.

농업 및 농촌 관련 법과 법령들을 집대성하고 있는 프랑스 농촌법전(Code rural)은 이들 농민단체들을 ‘농업직능조직’으로 명명하고 있다.

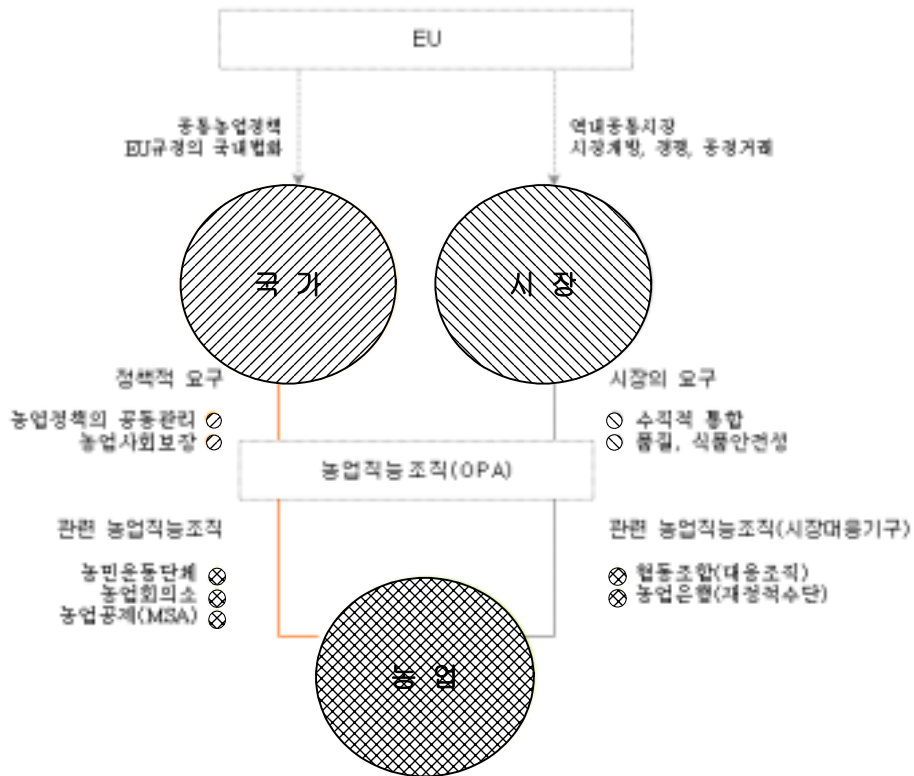
1.2. 농업직능조직(OPA: les Organisation Professionnelle Agricoles)의 유형

프랑스는 19세기 후반 이후 본격화된 농민운동(syndicalism agricole)이 협동조합(coopérative agricole)과 농업은행(crédit agricole mutuelle), 농업공제조합(crédit mutual agricole), 농업회의소(chambre d'agriculture), 농민운동단체(syndicat agricole) 등 다양한 형태의 농업직능조직(OPA : les Organisation professionnelles agricoles)으로 발전하면서, 20세기 전반기에 관련법 및 법령 등이 정비돼 사회적 기구(Institutions)로서 제도화 과정을 거쳐 왔다. 이들 농업직능조직들의 구성과 기능에 관한 사항은 관련법과 법령에 의해 명문화되어 있으며, 농업, 농촌과 관련된 모든 법과 법령들을 포괄적으로 집대성하고 있는 농촌법전(Code Rural)에 체계적으로 수록돼 있다.

다른 그 밖의 부문과 마찬가지로 프랑스의 농업직능조직들은 농민운동의 결과 제도화된 것으로 초기에는 농민운동이라는 ‘운동성’과 협동조합과 같은 사업조직의 ‘사업성’이 혼재된 상태에서 발전해 왔다. 그러나 제2차 세계대전 이후인 1945년 농민운동 지도부는 경제적 활동과 사회적 활동(정치적 활동)을 농민운동에서 분리하기로 하고, 농민운동(syndicalisme)은 공권력(중앙과 지방의 정부와 의회)을 상대로 한 활동에만 주력하는 한편, 경제적 활동은 협동조합 형태의 사업조직을 통해 국가와 시장 사이의 사회경제(économie sociale)영역에서 활동반경을 확장하는데 주력했다.

프랑스 농업직능조직들은 프랑스 사회의 다른 사회경제적 직업군과의 균형발전을 중요한 활동목표로 설정하고 있다. 특히, 가톨릭계 농민운동단체(가톨릭청년농민단체)는 1960년대 초 유럽 공동농업정책(CAP)에 대한 논의

그림 4-1 프랑스 농업직능조직의 배치



속에 공동농업시장의 창출과 이를 국내적으로 준비하기 위한 농업기본법 (1961, 1962) 제정 과정에서 '부모로부터의 유산'이 아닌 '선택한 직업'으로서의 농직업이라는 개념을 본격적으로 개진하였다. 그리고 다른 직업군과 농직업과의 사회경제적 형평성을 담보하기 위한 정책수단 개발에 적극 참여했다.

프랑스의 농업 직능조직은 역할과 기능에 따라 다음과 같은 5개 범주로 분류되며, 농업인과 관련 업무 종사자들이 구성원으로 참여하고 있다.

- 방어(la défense): 농민운동단체(syndicat agricole)
- 대표(la représentation): 농업회의소(chamber d'agriculture)
- 경제조직: 농업협동조합
- 사회보장: 농업사회보장공제(mutualité sociale agricole)
- 금융: 농업은행(credit agricole)

이들 5개 농업직능조직 범주 가운데 농업·농촌에 대한 국가의 역할과 농업과 사회와의 관계를 표현하는 농업정책의 방향과 내용을 기획하고 자문하는 역할은 농민운동단체(방어)와 농업회의소(대표)가 맡고 있다. 이들의 활동은 프랑스 국내뿐만 아니라 EU 공동농업정책에도 큰 영향을 미치고 있다.

프랑스 농업계에서 대표성의 문제는 농정의 파트너십 관계를 설정하는 데 있어서 매우 중요한 문제였다. 대표성은 ‘선출행위를 통해 권한을 위임하는 과정’을 조직구성의 기본원리로 하는 농민단체라면 누구나 주장할 수 있는 것으로서, 20세기 전반까지 프랑스 농업계의 ‘대표성’은 농업회의소와 농민운동단체로 양분돼 있었다. 전자가 농업 관련 전 계층(농업협동조합 등 농업직능단체의 직원까지도 포함됨)에 대한 대표성을 지니고 있다면, 후자의 경우는 그 가운데서도 핵심계층인 농업경영인을 대표한다. 이러한 점에서 20세기 후반 이후, 특히 공동농업정책이 도입되는 과정에서 농민운동단체의 대표성은 다른 농업직능조직들의 대표성을 압도해 나가기 시작했다. 이를 계기로 전국농업경영인연맹(FNSEA)와 같은 농민단체가 농정의 공동관리자로서 정부와 파트너십을 이루어나갔으며, 이와 같은 밀월관계는 1980년대 초 사회당 정부가 들어서면서 비주류 농민운동단체에게도 파트너십이 개방될 때까지 지속되었다. 농정의 공동관리자로서 농민운동단체의 농정활동은 프랑스 국내뿐만 아니라 EU 공동농업정책에도 큰 영향을 미쳐왔다.

1.3. 농민운동단체(les syndicats agricoles)

프랑스 농업계를 실질적으로 대표하는 한편, 사업조직과 비사업조직을 망라해 각종 농업기구들을 움직이고 있는 것은 농민운동단체이다. 농업 관련 공조조직과 협동조합 등 사업조직들에 관한 제도화는 바로 이들 농민운동단체들의 정치적, 사회적 역량이 실현된 결과이며, 농업기구의 기원을 이루고 있다.

농업회의소가 농업경영인은 물론 지주, 은퇴농, 농업직능단체 직원 등 범농업계를 대표하는 반면, 농민운동단체는 농업활동에 직접 종사하는 자(농업경영인, 농업노동자 등)들을 대표하고 있으며, 농업회의소의 구성에 있어서도 농민운동단체의 영향력은 거의 절대적이다. 프랑스 농민들의 80~90%가 농

정에 대한 입장과 이해관계에 따라 다양하게 분화돼 활동하고 있는 농민운동 단체의 회원으로 가입돼 있다.

농업인의 사회, 경제적 이해를 방어하는 역할은 종종 시위 형태를 띠기도 하지만, 각종 정책협의기구나 지역의 농정예산 분배시스템(CDOA) 내에서 제도화된 참여를 통해 이루어지고 있다.

프랑스 농민운동단체는 노동운동(syndicalisme)에 관한 일반법적 성격을 가지는 1884년 법과 함께 사회적 기구로서 제도화되었으며, 농업 부문에 농자재를 공급하는 전방산업(industries d'amont)과 농민들이 생산한 농산물을 수집, 가공, 유통하는 후방산업(industries d'aval) 사이에서 수직적 통합(intégration vertical)에 놓여 있는 농민들의 대항력을 강화하기 위한 차원에서 조직화되었다. 이를 위해 농민운동단체들은 협동조합과 농업은행 설립을 주도해 왔으며, 초기에는 운동조직과 사업조직이 혼재된 상태에서 농민운동단체의 조직화가 이루어졌다.

현재 프랑스 농민운동단체는 정치적 스펙트럼과 농업정책에 대한 주류 또는 비주류의 입장 - EU와 국내농업정책에 대한 입장 - 에 따라 4~5개로 분화되어 활동 중이다.

프랑스 최대의 농민운동단체는 전국농업경영인연맹(Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles, FNSEA)인데, 이 단체가 프랑스 농민운동을 대표하고 있다. 약 30,000개의 단위(꼬문)조직과 94개의 도 조직 및 1개의 중앙 조직을 갖고 있으며 약 60만 명의 농민을 회원으로 하고 있다. 중앙조직은 도 단위 대표들과 전문 분야별 전국대표자들로 구성되어 있고, 산하에 분야별 분과위원회를 두고 있다.

FNSEA는 탄탄한 경제적 토대(회비, 협동조합 및 농업은행 등 경제사업조직의 후원 및 잉여분배, 최근의 정부보조금 지원 등)를 바탕으로 중앙과 지방의 정부 및 의회를 상대로 활발한 농정 활동을 수행하고 있으며, EU 집행부가 있는 브뤼셀에도 공동농업정책과 관련하여 농정활동을 수행하기 위한 상설사무소를 두고 있다.

농민운동단체로서 두 번째로 큰 조직인 전국청년영농인연맹(Centre National

des Jeunes Agriculteur, CNJA)은 18세부터 35세 미만의 영농후계자를 회원으로 하는 조직으로 현재 약 8만 명이 회원으로 가입되어 있다. CNJA는 영농후계자들의 경제사회적 이익을 대변하고, 직업교육과 사회교육 등을 통해 농업여건 변화에 효과적으로 대응하게 하는 활동을 하고 있다. CNJA는 FNSEA에 단체회원으로 가입되어 있으나 독립성을 확보하고 있으며 프랑스 4대 농민단체의 하나로 대정부 관계에서 큰 영향력을 발휘하고 있다. CNJA의 조직은 94개의 도조직을 기초로 중앙에 상임위원회와 이사회를 두고, 이사회 산하 6개의 활동분과위원회를 설치·운영하고 있다.

프랑스에는 FNSEA와 CNJA 같은 주류 농민운동단체 이외에 다수의 비주류 농민운동단체들이 있다. 여기에 대표적인 것이 소농 중심 조직인 농민연맹(Confédération paysanne, CP)인데, 이 단체는 영농규모화 반대, 농업과 사회와의 새로운 계약적 관계 수립, 식량주권 등을 주장하고 있고, 반세계화운동으로 잘 알려진 조제보베(José Bové)가 소속해 있다. 이밖의 비주류 농민단체로는 1994년에 농업회의소 의석의 15%를 차지한 FFA-Coordination Rural과 공산당 계열의 MODEF가 있다.

최근 식품의 안전성과 농업의 다원적 기능에 대한 논의가 부각되면서 그동안 WTO 체제와 유럽공동농업정책에 대해 강한 비판적 입장을 견지하던 농민연맹(CP)의 입장이 강화되고 있다. 여기에 상응해서 최근 들어 FNSEA도 부분적으로는 CP의 주장을 수용하고 있다.

농민운동단체들은 농정활동을 위해 정부와 의회가 있는 중앙(파리)과 지방(광역 및 도 단위 지자체/22개 Région 및 96개 Département)에 연합체(Fédération)를 구성해 활동하고 있다. 특히, FNSEA와 1957년에 FNSEA로부터 분리한 전국 청년영농인연맹(CNJA)은 1960년대 유럽공동농업정책의 구상과 시행에 중요한 정책파트너로서 역할을 수행하였으며, 이후 공동농업정책(CAP)과 국내정책의 시행 등에서 농업정책을 공동 관리하는 주체자로서 위상을 확립하고 있다.

1.4. 농업회의소(Chambre d'Agriculture)

프랑스의 농업회의소는 농업활동과 직간접적으로 관련이 있는 각 계층의

이해를 조정하고 대외적으로 범농업계를 대표하는 법적으로 제도화된 민간 조직이다. 프랑스 농업기본법은 정부가 농업과 직간접적으로 관련된 사안에 대해 농업회의소에게 자문을 구하도록 의무화하고 있다. 즉 농업기본법은 농업회의소를 법적 자문기구(Conseils légaux)로 규정하고 있다.

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

기초조직인 도 농업회의소는 비례대표제에 따라 농업계 내 각 그룹별로 조직된 선거인단이 보통선거를 통해 선출하는 대표자(농업회의소 의원)들로 구성되며, 지역농업회의소와 농업회의소 상설의회는 각 도 농업회의소 의장들로 구성된다. 도 농업회의소의 구성은 선거에 의해 선출된 도내 농업 관련 각종 그룹의 대표자들로 구성된다. 농업회의소 의원선출을 위해 농업 관련 각 그룹별로 11개의 선거인단(collège)이 있다.

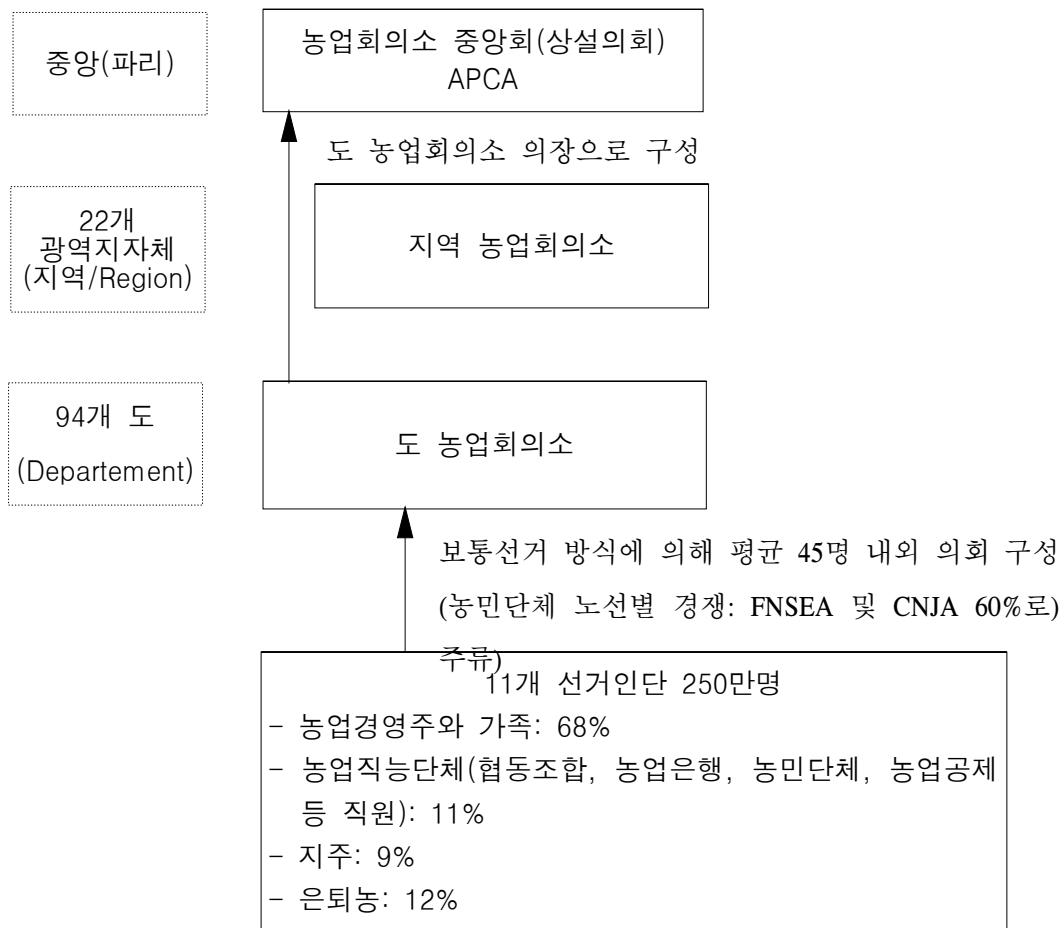
선거인단은 농업경영주와 가족구성원(배우자와 농업종사가구원) 68%, 농업노동자와 농업직능단체 종사자(농업은행, 협동조합 등의 종사자) 11%, 지주 9%, 은퇴농 12% 등으로 구성되며, 농업회의소 전체 선거인 수는 2백50만 명에 달하고 있다. 농업회의소 선거에는 농민운동단체, 협동조합, 농업은행 및 농업공제 등에 종사하는 5만여 종사자들이 선거인단으로 구성돼 투표에 참여하고 있다.

농업회의소 의원의 임기는 6년이며 3년마다 의원 수의 절반을 재구성한다. 농업경영주 및 가족구성원 그룹이 최대 다수그룹을 구성하고 있으며, 농업회의소별 평균 의석수 45명 가운데 20여석 정도가 이들 그룹이 차지하고 있다.

상호 경쟁 관계에 있는 농민운동단체들은 농업회의소 의석수를 놓고 선거 때마다 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 농민운동단체 내에서는 약 60% 정도가 FNSEA와 CNJA 계열이며, CP 20%, FFA-Coordination Rural 15%, MODEF 5% 순이다.

농업회의소는 약 4,200명의 농업회의소 선출의원과 6,800여 명의 직원으로 구성되는데, 농업기술지도 분야에 종사하는 직원 수가 전체의 절반을 웃돌고 있다.

그림 4-2. 프랑스 농업회의소 체계



농업회의소의 재정은 국고로부터 지원되는 소위 “농업회의소세”라고 부르는 토지세의 일부가 전체예산의 절반을 차지하고, 나머지는 중앙정부와 지방자치단체의 농업개발관련기금과 지도사업 등을 통한 자체수익금 등으로 구성된다. 수입의 원천별 구성을 보면 토지세 50%, 정부와 지자체 보조 25%, 판매 및 서비스수입 21%, 기타 4% 등이다.

농업회의소는 기능상으로 농촌지도사업과 농촌관광 등 지역농업개발사업을 고유 업무로 하고, 농업 관련 각종 위원회에서 농정자문을 수행함으로써 실질적으로 농정에 참여하는 역할을 하고 있다.

2. 프랑스 농민단체 농정참여의 역사적 과정

2.1. 제1단계(1946-55): 전후 복구 및 농업근대화기

프랑스 농민운동은 농업 생산과 지리적 다양성으로 인해 농업계를 대표하는 단일조직 건설 과정에 많은 어려움을 겪어 왔으며, 대체로 가톨릭계 농민운동과 급진사회주의 농민운동 계열이 두 개의 큰 흐름을 형성해 왔다.

각각의 농민운동 계열은 사회경제적, 정치적 환경 변화에 대한 대응 과정에서 협동조합, 상호공제, 금융, 농민교육 분야에서 각자의 길을 걸어오다가 제2차 세계대전 직후 모든 농업 생산분야 및 농촌지역의 여러 사회계층을 포괄하는 단일 농민조직인 농업일반연합(Confederation generale de l'Agriculture, CGA)으로 발전했다.

그러나 CGA 내에서 농업경영자들의 이해를 대변해 오던 FNSEA가 점차 독립적인 노선을 취하면서 1953년에는 실질적으로 CGA에서 분리해 농업인을 대표하는 농민단체로서의 위상을 확립하게 되었다. 협동조합과 공제조합, 농업금융 등 농민단체 가운데 사업조직들은 이후 별도의 조직(FNMCCA)을 구성하는 한편, 1949년 농업회의소가 농민들의 선출에 의한 방식으로 새롭게 구성됨에 따라 프랑스 농업계를 대변하는 조직은 CGA, FNSEA, APCA(농업회의소 상설의회)로 3원화 된다.

2.2. 제2단계(1956-75): 농업기본법과 농정파트너십의 형성

1960년 4월 유럽 경제공동체의 출범을 앞두고 프랑스 농업의 경쟁력을 강화하기 위한 주요 법안들이 국회에 상정되었다. 상정된 농업기본법, 토지법, 농업교육법 등에 대해 주류 농민운동단체인 FNSEA와 CNJA 간에 농정방향에 대한 의견 차이가 생겼다. CNJA는 역내 농산물시장 개방을 앞두고 경쟁력 강화를 위해 구조정책을 주요수단으로 하는 농정개혁을 주장한 반면, FNSEA는 도농 간, 직능간 소득균형을 위한 가격지지정책에 더 중점을 두어야 한다고 주장했다.

두 단체 간의 의견 차이는 1962년 농업기본법 보완을 계기로 농정 목표에 대해 합의가 이루어짐으로써 해소되었다. 이러한 합의를 토대로 양 단체는 구조정책과 시장정책의 중요한 정책수단들을 공동으로 개발하면서 농업정책의 공동관리자로서 농정의 한 축을 담당하게 되었다.

1960년 이후 농업 부문에 대한 국가의 개입활동이 다양해짐에 따라 정부와 농민단체간 협의의 효율을 높이기 위한 다각적인 방안이 모색되었다. 이 결과는 1966년에 농민운동단체와 농업 관련 농민단체를 총망라하는 프랑스 농업위원회(CAF)가 조직되는 것으로 나타났다.

1970년대 초의 유류파동과 토지 가격 상승 등 외부환경 변화는 농업기본법하의 구조정책 수단들에 제약을 가져왔다. 이러한 상황 변화에 대응해 FNSEA는 토지투자를 기본으로 하는 기존의 구조정책보다는 집단영농을 장려하고 영농후계자에게 정착지원금을 제공하는 시책을 제안해서 정부가 이를 채택토록 하였다. 이후 FNSEA는 “농업인들의 상호연대에 기반을 둔 책임경영”을 모토로 하는 집단영농을 확산시키는 활동을 전개하였다.

2.3. 제3단계(1976-85): FNSEA 대표성의 위기

1980년 사회당 정부의 출현은 정부와 농민단체 간의 관계에 큰 변화를 가져오는데, 농업계를 대표하는 FNSEA의 지위를 놓고 그동안 농정의 공동관리자 역할을 해 오던 주류농민단체와 정부 간에 긴장된 관계가 반복되었다. 사회당 정부는 기존의 FNSEA 외에 그 밖의 농민단체들을 농정의 파트너로서 끌어들이기 위해 노력하였으나 1950년대 중반 이후 사실상 농업인을 대표해 온 FNSEA의 강력한 반발에 부딪히게 된다.

프랑스 농업의 다양성을 고려할 때 대표성 또한 다양하게 나타나야 하나 프랑스 전체 사회 속에서 농업계의 비중이 약화되고 있는 현실에서 이와 같은 다양성은 오히려 전략적으로 농업의 위상을 약화시킨다는 지적이 제기되었다. 이 결과 이후에 실시된 농업회의소 의원 선출 과정에서 FNSEA의 위상이 오히려 강화되는 현상이 나타났으며, 수도 파리에서의 대규모 농민시위 등으로 대정부 압력이 증대되었다.

2.4. 제4단계(1986 이후): 농업과 사회간의 새로운 역할 조율

이 시기는 UR협상(1986-1993), 공동농업정책 개혁(1992), WTO 체제 출범, 농업 기본법 개정(1997), Agenda 2000 등 프랑스 국내외의 정책환경과 시장 환경이 급격히 변화한 시기로서, 2000년대 이후 프랑스 농업의 진로와 국가와 농업과의 관계, 농업의 사회적 역할에 관한 논의가 새로운 차원에서 전개된 단계였다.

이 시기에 농민단체들은 한편으로 정부의 농업협상에 압력을 가하고, 다른 한편으로 협상을 지원하기 위한 다양한 대외활동(농민단체간 국제교류 및 로비)을 펼침과 동시에 여론의 지지를 이끌어내기 위한 대규모 행사 추진, 농업의 다원적 기능 등 새로운 논리의 개발과 전파 등에 주력하였다.

FNSEA 창립 50주년이 되는 1996년 총회에는 시락 대통령이 참석하여 “농업과 사회간의 새로운 관계 설정을 위한 논의”를 선포하였다. 이후 3년간 각 계각층의 논의를 거쳐 농업의 사회적 역할을 “경제적, 사회적, 환경적 기능”으로 요약한 농업기본법을 개정하였다. 현재 농민단체들은 새로운 정책에 해당하는 다원적 기능에 대한 새로운 사회적 보상 체계의 마련, 새로운 정책수단인 국토경영계약(contract territorial d’exploitation, CTE)의 도입, 농업기구의 근대화 등을 추진하는데 동참하고 있다.

3. 프랑스 농민단체의 농정참여제도

3.1. 프랑스 농업위원회(CAS: Conseil de l’Agriculture Française)

프랑스에는 국가 차원에서 농업 부문의 전체입장을 대변하는 민간기구로 프랑스 농업위원회(CAS)가 있다<그림 4-3>.

현재 프랑스에서 농업직능조직 체계상 최상위 조직은 프랑스 농업위원회이다. 1961년 농업기본법 제정 이후 농민운동단체와 농정당국 간에 농업정책을 공동관리한다는 차원에서 1966년 주류 농민단체인 FNSEA의 주도로 설립되었으며, 프랑스 농업을 각 부문에서 대표하는 농업 관련 직능단체들의

그림 4-3. 프랑스 농업회의 체계



중앙기구들이 구성원으로 조직되었다. 농업위원회는 공공적 성격의 민간기구인 농업회의소와 비사업조직인 주류 농민단체(FNSEA와 CNJA), 사업조직인 농업협동조합 및 농업은행, 농업공제 관련 중앙조직들을 총망라한 기구이다.

프랑스 농업위원회는 월 1회 주요 농업현안들을 검토하고 정부와 의회를 상대로 공통된 입장을 내세우기 위해 의견을 조율하고 있으며, 대통령과 정부는 농업 관련 주요 현안에 대한 결정을 내리기 전에 프랑스 농업위원회의 의견과 자문을 구하고 있다. 농업위원회는 프랑스 농업을 대표한다는 측면이 있으나, 특정 정책사안에 대한 의견개진이나 의사결정 및 이를 뒷받침하는 집행력은 회원조직의 활동에 의존하고 있다.

3.2. 농업회의소

농업회의소의 농정참여활동은 도, 지역, 중앙 단위의 정부 및 의회를 상대로 이루어지고 있는데, 농업회의소의 조직 또한 이런 행정체계에 대응하는 형태로 되어 있다.

도농업청을 상대로 하는 도농업회의소의 경우, 활동영역은 도의 농정자문에 대한 의견개진에서부터 도농업구조 기본계획, 농산물 시장조직화, 수렵지 결정, 녹화사업, 방목지 임대료 결정 등 다양한 분야에 걸쳐 있다. 이 밖에도 도의 농지임대차 자문위원회, 토지정비위원회, 직업교육과 고용문제위원회, 수송위원회, 재해감정위원회, 농업개발위원회 등에 공식적인 참여위원이 된다. 도농업회의소는 농정활동 이 밖에도 지도사업과 각종 통계 및 정보의 생

산과 보급을 담당하고 있으며, “농업과 관광”팀을 운영하면서 지역 내의 농업관광(Bienvenue à la ferme) 사업을 추진하고 있다.

광역지역농업회의소는 광역지역단위의 농업경제 조사 및 연구, 지역 농산물의 시장 개척과 생산조정, 연구개발 등의 역할을 담당하고 있다.

중앙의 농업회의소 상설의회는 중앙정부와 상하원, 유럽연합, 유럽의회 등을 상대로 농업정책 자문활동을 수행한다.

일반적으로 농업회의소는 특정 정책사안에 대한 의견개진이나 의사결정 그리고 이를 뒷받침하는 집행력에 대해서는 회원조직의 활동에 의존하고 있다.

그런데 프랑스의 농업회의소는 독일의 농업회의소와 유사한 점도 있지만, 제도적으로 차이점이 많은데, 이를 요약하면 <표 4-1>과 같다.

공통점으로는 두 기구 모두 공법에 의해 설립된다는 점과 농업인의 자치조직이라는 점이다. 그리고 기관의 고유 업무가 농촌지도·상담과 직업교육이라는 점이 같다.

차이점은 독일의 농업회의소가 주(州)별로 설치가능한 주 정부의 선택사항이라면, 프랑스의 농업회의소는 법에 의해 전국적으로 설치가 규정되어 있는 조직이다. 그리고 독일의 농업회의소는 고유 업무보다 주정부로부터 위임받은 농정집행의 대행이 더 중심이 되어 일종의 행정기관 역할을 하고 있지만, 프랑스의 농업회의소는 농정의 자문기관이다. 이에 따라 농정참여의 형태도 독일은 농정업무의 수위탁 형태이고, 프랑스는 파트너십 참여이다.

표 4-1. 독일과 프랑스의 농업회의소 비교

구분	독일	프랑스
조직의 성격	농업인 자치조직	농업인 자치조직
조직의 형태	주(州) 단위 조직으로 군지부 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

3.3. 도농업지도위원회

프랑스에는 도(département)¹⁵단위 농정참여에서 매우 중요한 제도적 기구로 도농업지도위원회가 있다. 즉 지방농정 수행기구인 농림부 소속 도농업청(DDAF)과 별도로 도내 각 농업관련기관단체가 참여하는 의사수렴기구로서 도농업지도위원회가 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 농업기본법에 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 대표하는 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, 농업기본법이 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 지역 간(도, 지역) 배분뿐만 아니라 지역 내 정책자금의 분배를 결정하는 데 있어 매우 중요한 근거 틀이 된다.

¹⁵ 프랑스의 지방행정체계는 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.

이처럼 프랑스에서는 농업지도위원회를 통해 농민단체들의 실질적인 농정 참여가 이루어지고 있다.

4. 프랑스 농민단체의 농정참여 메커니즘 분석

프랑스 농민단체 조직은 압력단체 이론상으로 다원주의에 해당한다 할 수 있다. 다원주의 단체가 가지는 전형적인 특징들, 즉 다양한 단체들이 서로 경쟁적으로 존재하며, 비위계적인 구조를 갖고 있으며, 단체에 대한 국가의 간섭이 없고, 특정 집단에 의해 대표권이 독점되지 않는 구조를 갖고 있다. 그리고 이러한 다원주의적 단체이기 때문에 단체의 행위이론상 영향력의 논리보다 회원의 논리에 보다 충실하게 행동한다 할 수 있다.

이러한 조직적 특성으로 인해 프랑스 농민단체들은 독일의 일원화된 체계에서 나타나는 단체들의 행동과는 다르게 행위한다. 다시 말해 프랑스에서는 상호경쟁관계에 있는 다수의 단체들이 상호 간 선택적 협력과 역할 분담을 통해 농업정책을 공동으로 개발하고 이를 개별적으로 수행한다. 특히 농민운동단체들은 정치적 입장에 따라 각기 따로 결성된 것이므로 서로 다른 입장이 정책적 대안으로 작용할 수 있게 된다. 이 결과 프랑스 농민단체의 농정 참여는 지속적으로 농정의 방향에 대한 논의로 이어지고 농정을 선도하거나 대안을 제시하는 형태로 나타난다.

프랑스 농민단체의 농정참여에 있어서 또 다른 특징은 농정참여제도를 통한 공식적인 참여가 많다는 점이다. 즉 농업회의소를 통해 농정을 실질적으로 협의하고, 도농업지도위원회를 통해 농민단체가 지역의 농업·농촌발전 계획을 직접 수립해 나아가고 있다.

또한 프랑스식 농정참여는 전국 단위보다 지방단위 농정참여에 더 중점이 놓여 있다. 이 결과 농민단체는 압력단체로서의 영향력 행사보다 실질적 참여에 더 많은 노력을 기울이고 있다.

제 5 장

뉴질랜드 농민단체의 농정참여 실태와 제도

1. 뉴질랜드 농민단체의 조직과 구성

뉴질랜드에서 최초의 전국적 농민조직은 1902년에 설립된 농민조합(NZ Farmers Union: NZFU)이다. NZFU는 설립취지에서 비정치화(principles-not party)를 표명했으나 1912년 선거에서 자유당(Liberals Party)대신 개혁당(Reform Party)의 농부출신인 윌리엄 매시(William Massey)를 도와 새로운 수상이 되게 함으로써 정치적 영향력을 갖게 되었다. NZFU 외에도 당시 농민조직으로는 양소유자연합(NZ Sheepowner's Federation)과 다른 소규모 생산자조직 등이 있었다.

제2차 세계대전을 겪으면서 당시 노동당 정부의 경제정책에 대한 농민단체의 참여욕구는 증가하였으나 농촌의 정치적 대표성은 통일되어 있지 못하였다. 1943년에 이르러 NZFU와 양소유자연합의 합병이 논의되었으나 숫자적으로 많은 낙농가들이 양사육농가들보다 더 많은 주도권을 행사할 것이라는 우려가 있었다. 따라서 두 조직을 아우를 수 있는 새로운 모체를 고려하게 되었고, 급기야 1944년에 새로운 조직체인 농민연합(United Farmers Federation of NZ)이 탄생하게 되었다. 그런데 이 명칭은 오클랜드 농민조직이 이미 등록한 명칭과 같아서 뉴질랜드농민연합(Federated Farmers of New Zealand:

FFNZ)으로 등록한 이후 오늘에 이르고 있다. 따라서 현재 뉴질랜드에서 규모가 가장 크고 역사가 오래된 농민단체는 FFNZ이다.

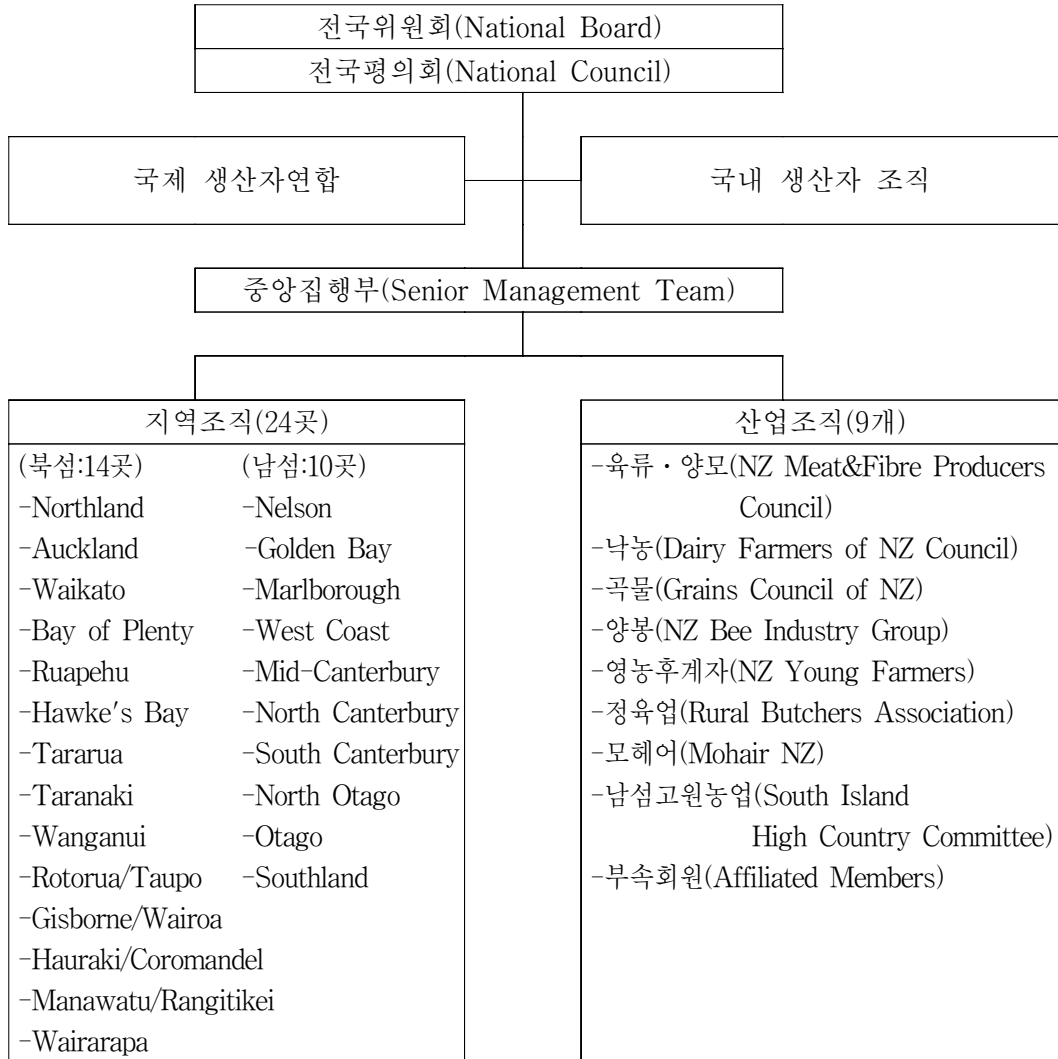
그러나 FFNZ 태동 당시 NZFU의 오클랜드 농민조합은 FFNZ에 대해 매우 회의적이었다. 그들은 이미 상업 활동까지 수행하고 있었으며, 그들이 무력화되는 것을 원하지 않았다. 또한 오클랜드 농민조합은 사회보장 옹호자들의 온상이었고 그들의 견해는 다른 농민조합이나 양소유자연합과 공유되지 못하였다. 따라서 이 문제를 해결하려는 노력이 경주되었고, 1945년 8월에 개최된 회의에서 오클랜드 농민조합의 상업활동을 협동조합 방식으로 분리하여 그대로 운영하게 하였다. 1945년 이후 오클랜드 농민조합이 FFNZ 전국조직의 일원이 됨으로써 FFNZ는 뉴질랜드 농민을 대표하는 가장 큰 조직으로 공식적인 출범을 하게 되었다.

FFNZ는 목축업자, 경종농가 등을 주요 구성원으로 하고 있어 구성원의 성격만을 고려한다면 모든 농민을 대표하는 유일한 조직으로 보기는 어렵다. 과일이나 채소 기타 소량 품목의 생산자들도 그들 고유의 조직을 가지고 있으며 그들 자신의 조직을 아직까지 선호하고 있기 때문이다. 그러나 모든 생산자 조직이 FFNZ의 평의회(NZ Council)나 연차회의(NZ Conference) 등을 통해 FFNZ와 연휴하고 있기 때문에 FFNZ를 뉴질랜드 농민의회라 할 수 있으며, 뉴질랜드 농민단체를 실질적으로 대표한다고 볼 수 있다.

FFNZ는 도 단위 지역을 기반으로 한 24개 지회와 품목 및 직능을 기반으로 한 9개 산업조직으로 구성되어 있으며 뉴질랜드 전역에 걸쳐 18,500명(농가)의 회원을 두고 있다<그림 5-1>.

FFNZ는 전국위원회(National Board)와 전국평의회(National Council)에 의해 운영된다. 전국위원회는 회장, 부회장, 지역조직에 기반을 둔 2명의 전국회원, 3명의 품목 및 직능조직 의장 등 7명으로 구성되고 격월로 모임을 가진다. 전국평의회는 24개 도지회 대표자와 전국위원회 위원으로 구성되고 반기별로 회합을 가진다. FFNZ는 범세계적 농민단체 조직인 국제농업생산자연합(International Federation of Agricultural Producers)과 제휴하고 있다.

그림 5-1. FFNZ의 조직체계



FFNZ은 중앙에 집행부(Management Team)를 두고 있고, 집행부가 FFNZ의 행정 업무와 회원농가에 영향을 미치는 문제를 담당하고 있다. FFNZ의 지역별 또는 산업별 대표는 해당 지역이나 산업의 평의회에서 선출되고, FFNZ을 대표하는 전국지도자와의 연례 평의회에서 정책이 결정된다. 또한 전국에 산재한 회원의 욕구를 충족시켜주기 위해 전국 10개 도시에 사무실을 운영하고 있다. 본부 사무실은 웰링턴에 소재하고 본부에서 정책 개발, 변호사업,

로비활동, 법률 서비스 등 정치적 활동의 대부분을 담당하고 있다. 주요 행정 업무는 해밀턴 사무실에서 이루어지고 있고, 전국 회원의 회비수납 업무 등을 맡고 있다. 이러한 회비는 전국 사무실에서 모든 농민을 위하여 수행하는 일에 사용된다. 여러 생산자위원회들도 FFNZ를 돕기 위해 자금을 지원하고 있다.

FFNZ의 회원가입¹⁶은 임의사항이고 운영경비는 회원의 회비로 충당된다. 1998년에 채택된 그들의 임무에서는 ‘회원의 영농 활동에 더 많은 가치 부여’를 표방하고 있다. 이를 위해 개방경제, 자유경제, 기업경제를 견지하여 고용과 경제성장을 촉진하고 생활수준의 향상을 도모하고자 한다. 따라서 이들은 노동시장 및 재화와 용역시장의 유연성, 낮은 인플레이션, 자본과 인력의 지속적 사용, 기술과 교육에서는 지속적인 투자를 요구하고 있다.

2. 뉴질랜드 농민단체 농정참여의 역사적 과정

2.1. 제1단계: 농정개혁 이전

1945년 FFNZ의 출범과 더불어 그들이 수행한 조직적 활동 중의 하나는 세계 제2차대전 전의 낡은 농업기술을 현대화하는 것이었다. 예를 들어 1940년대만 해도 트랙터와 같은 영농장비가 정부의 수입허가제에 의해 제한되고 있었다. 이에 FFNZ는 정치인, 재무부, 농업부, 상공부 등을 상대로 더 많은 트랙터를 수입하기 위해 로비를 시도하였다. FFNZ의 주장은 농촌노동력의 도시유출, 마구제조와 같은 농촌수공업의 와해, 말 사육감소 등에 따라 영농의 기계화가 필요하고 이를 위해 농가 단위에서 기자재 수입이 가능해야 한다는 것이었다. 기록에 의하면 이러한 노력에 힘입어 당시 4,500명의 농가가 FFNZ에 도움을 요청하게 되고 트랙트 등 농기계를 확보할 수 있게 되었다.

¹⁶ 회원자격은 농장소유자, 농장피고용인, 위탁착유자, 농장관리인, 은퇴농, 영세농, 농업과 관련 있는 자연인이나 회사, 임차인 등 비교적 자유스러운 편이다.

1960년대 중반 이후 1980년대 중반 이전 뉴질랜드는 통제경제의 기초를 유지하였다. 이 기간 FFNZ는 정부의 많은 위원회에 참여하여 자신들의 권익을 보호하고 정부를 지원하는 역할을 수행하였다. 예를 들면, 1960년대에 국가개발협의회(National Development Conference)가 설치되고 산하에 농업 생산자문회와 같은 조직이 있어 여기에서 많은 농업 보조정책이 다루어졌는데, FFNZ는 이러한 자문회의에 참여하였다. 또 다른 예는 육류위생이 유럽인과 미국인에게 문제가 됨에 따라 가축결핵과 브루셀라병을 위한 가축 질병근절 계획이 도입되었다. 이 계획에 의해 전국과 지역 단위에 위원회가 설치되고, FFNZ의 대표가 이러한 모든 위원회에 참여하여 정부를 지원하였다.

당시 FFNZ의 이러한 활동은 정부로 하여금 농가의 중요성을 인식케 하려는 의도에서 FFNZ의 자금으로 이루어졌다. 그러나 FFNZ에 가입하지 않은 비회원의 경우는 무임승차하는 결과를 초래하였다. 이에 정부는 FFNZ가 모든 농민을 위해서 활동하는 일에 자금을 확보할 수 있도록 모든 도축에 대해 소액부과금 적용을 용인하였다. 이 부과금은 1993년까지 유지되었다.

2.2. 제2단계: 농정개혁 이후

2.2.1. 농정개혁의 배경과 내용

뉴질랜드의 농업에 대한 지원은 1960년대 중반까지는 비교적 낮은 수준이었다. 그러나 여러 차례 국제수지 위기가 이어지면서 뉴질랜드 정부는 외화 획득을 위한 정책 목표하에 수출 농산물 증산을 지원하는 다양한 프로그램을 도입하였다. 이러한 프로그램에는 비료 등 투입재에 대한 보조, 신용확대, 세금공제, 수출인센티브 지급, 가격 안정제, 가격지지제, 토지개발에 대한 허가, 개발토지에 대한 주식자본화 등이 있었다. 지원 프로그램의 도입에 따라 생산자보조추정치(The producer support estimate: PSE)는 1983년에 35%로 절정에 이르렀고, 이는 EU의 그것과 거의 동일한 수준이었다.

그러나 사회 전반에 대한 정부의 지원확대에 따라 1984년에 이르러서는 많은 경제적 문제가 나타나게 되었다. 즉 정부의 재정 적자는 GDP의 9%에

다다랐고, 공적 지출의 15%에 이르는 공적 부채를 감당해야 했다. 대외 적자 문제도 계속되었다. 과대평가된 환율, 과도한 통화량 증가 등은 통화정책을 약화시켰다. 뉴질랜드 달러의 대량 판매는 국가의 대외 준비금을 고갈시키기에 이르렀고, 급기야 1984년 6월 선거에 의해 정권교체로 이어졌다.

1984년 집권한 노동당은 재무상 더글러스(Roger Douglas) 주도로 정부의 직접적 관여와 보조완화, 시장의 규제 철폐 등을 내용으로 하는 개혁을 단행하였다. 개혁 목표는 지속 가능한 경제성장과 경제 각 부문의 효율성을 제고하는 것이었다. 당시 공공부문이나 민간 부문의 효율을 높이기 위한 모든 규제와 통제를 제거해야 한다는 정치적, 사회적 공감대가 경제개혁을 시작하는 뒷받침이 되었다.

이러한 경제개혁은 경제 전반에 걸쳐 이루어졌으며 농업부문에서는 정부의 보조정책을 폐지하는 것이 가장 우선시되었다. 농업개혁의 내용으로는 비료에 대한 보조, 생산자 및 유통위원회 계정에 관한 이자율 특혜, 농민에 대한 세제 혜택, 농자재 보조, 정부의 무료 농업 서비스 등이 폐지되었다<표 5-1>. 또한 수출보조와 관세의 대폭적인 삭감 또는 철폐가 이루어졌고, 품목별 생산자위원회와 유통위원회의 역할과 기능이 축소되었다.

2.2.2. 농정개혁의 경과과정

1984년 경제개혁 당시 거의 30여 개의 생산보조와 수출 인센티브가 폐지되었다. 경제개혁은 뉴질랜드 경제를 파산의 순간에서 구출하려는 뜻에서 시도되었고 시장개혁에서부터 시작되었다. 개혁 과정에서 농가의 판매가격은 하락하고 투입비는 증가하여 농가소득은 감소하였고 농가부채는 악화되었다. 여기에 보조정책에 의해 부풀려 있던 토지 가격은 폭락하여 농가들의 어려움은 가중되었다.

경제개혁의 과도기 동안 농가에 대한 정부의 금융지원은 최소한의 범위에서 이루어졌다. 정부는 탈농하는 농가에 한해 농가당 탈농보조금을 제공하였다. 그것은 탈농하는 농가에 한해 종전 연간 소득의 2/3를 보전해 주는 것이었다. 최저 소득계층의 농가들은 실업자나 저소득 계층의 일반인과 같은 기

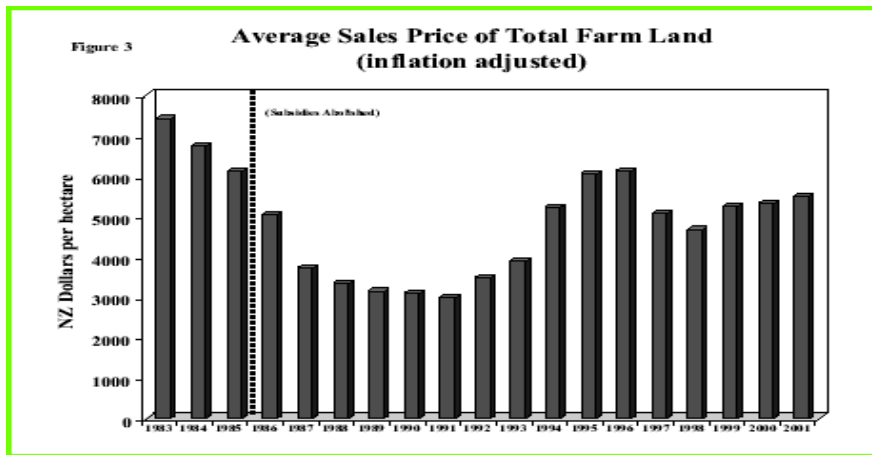
준으로 사회보장 차원의 소득지원이 주어졌다. 전반적으로 볼 때, 변화의 충격을 완화하기 위한 정부의 실질적인 노력은 최소한의 범위에서 이루어졌다.

표 5-1. 뉴질랜드의 경제개혁 전후 정책내용

구분	농업부문	금융, 재정, 외환부문	산업, 무역, 노동 부문
1978	· 토지개발촉진제도 도입 · 양모, 육류 및 낙농산업 최저가격 보조제도 도입		
1979			· 수출촉진 세금우대 제도
1980	· 양계위원회 설립 · 수출도축장 허가제 폐지		
1981	· 육류 무역계정 설정		· 무역보호를 관세화로 전환
1982		· 고정환율제 재도입	
1984	· 농산물가격지지제도 폐지 · 생산자위원회의 중앙은행 계정 상업이자율 적용 · 비료, 관개용수 보조 폐지	· 금리동결 해제 · 금리 및 신용규제 철폐 · 물가동결 해제 · 농업은행 이자율 점차적 시장 금리 적용	· 수출보조금제도 폐지 · 임금동결 해제 · 국내외 직접투자 관련 규제 폐지
1985	· 농지개발 촉진제도 폐지	· 금융기관 의무투자비율 규제철폐 · 자유변동환율제 채택	· 정부사업 국영기업화 · 산업보조금 대폭 감축
1986	· 농림부 예산 점진적 감축	· GST 도입(10%)	
1987	· Wheat Board 폐지 · 육류농가 수입안정계정 폐지	· 정부채산 매각(부채청산) · 은행설립 자유화 · 관세 인하	· 노사관계법 제정으로 개별기업단위 임금교섭 제도 도입
1988	· 키위프루트유통위원회 설립 · 양계위원회 폐지	· 세계 및 관세 제도 개혁 · GST세율 12.5%로 인상 · 소득세율 단순화, 법인세율 인하	· 9개 국영사업체 설립
1989	· 농업은행 민영화	· 정부부처 운영지출 삭감 · 90, 91년도 재정적자 0%로 운영발표 · 준비은행 독립성 강화 · 물가상승률 1992년 달성 목표 0~2%	
1990		· 금융시장위원회 설립 · 관세 인하(1991-1996)	· 노동조합의 임의가입 및 조합설립 자유화 · 전화회사 매각
1991	· 낙농위원회 독립성 확보		· 자원관리법안 통과

자료: 신승열 · 최세균(1996).

그림 5-2 농지의 실질거래가격 추이(뉴질랜드)



자료: <http://www.fedfarm.org.nz>

그럼에도 불구하고 시장경제로의 급격한 이동은 정부가 기대했던 것보다 호전되지 못하였다. 즉 많은 농가가 탈농할 것이라는 초기의 예측은 빗나갔다.¹⁷ 당초 8,000농가의 탈농을 예측하였으나 실제로는 총 농가의 1%인 800농가만이 농장을 처분해야 하는 압박을 받았다. 많은 농가는 과도기 동안 어떤 형태로든 그들의 소득을 보충해야 했다. 이를 위해 때로는 배우자가 도시에서 농외취업을 해야 했고, 어떤 농가는 농촌관광사업을 도입하거나 재배작목을 조정하는 등 사업의 다각화를 추구하였다. 그러나 기본적으로 농가들은 비용 절감과 부가가치를 더 높일 수 있는 농산물 생산에 주력하였다.

농업보조가 폐지된 지 20년이 지난 현재 농지가격은 그동안 농업수익성의 증가보다 더 빠르게 증가하여 1980년대 초기 수준을 유지하고 있다<그림 5-2>. 농가에서 농지는 기본적인 수입원이고 이러한 농지가격의 추세 때문에 젊은 층의 농업 분야유입이 지속되고 있다. 1986년 이후 농촌인구는 감소하지 않았고 전체 인구 증가율과 같은 비율로 증가하고 있다.

¹⁷ 주된 이유는 다음과 같다. 첫째, 많은 농가가 실제로는 빚이 많지 않았기 때문에 높은 이자를 지불하지 않아도 되었다. 둘째, 빚이 별로 없는 농가의 경우도 소득 보전을 위해 비영농활동에 취업하였고, 더 열악한 일거리에도 참여하였다. 셋째, 농장의 경영기법이 높은 수준이었다. 넷째, 변화에 대한 욕구를 그들의 조직을 통해 집단적으로 표출하였다. 다섯째, 농업 관련 서비스 분야의 개선이 효과적으로 이루어졌다.

농가의 영농 활동은 새로운 시장 환경에 재빠르게 적응하고 있다. 예를 들어, 종전 비료에 대한 보조가 있을 때 농가들은 적정 살포량을 무시하고 무차별적으로 비료를 투입하였다. 그러나 보조가 없어지자 이러한 행위도 없어지면서 비료투입이 감소하였고, 1990년대에 비료사용이 현저히 개선되었다. 이제 농가의 모든 투자결정은 엄격한 상업적 영농계획하에 이루어지고 있다. 보조가 폐지되면서 농가들은 필요한 곳에만 지출을 하게 되어 농가지출은 오히려 감소하였고, 더 효율적인 생산 방법을 찾게 되었다. 이 결과 농업 생산비는 낮아지고 경쟁력은 향상되게 되었다.

1984년에 양과 소를 사육하는 뉴질랜드 농가의 총수입 가운데 약 40%는 정부보조로부터 파생되었다. 따라서 당시 이들 축산농가들의 경제성은 정부의 지원에 좌우되는 상태였다. 그러나 농정개혁이 시작된 지 20년이 지난 현재 이들 축산 부문은 뉴질랜드의 중추적인 농업 부문으로 성장하였고 예전보다 더 역동적인 상태이다.

1986-87년 이후 15년간 농업 분야에서의 경제적 활동의 가치는 40% 이상 증가하였고, 농업 분야가 뉴질랜드 경제에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 농업 부문이 뉴질랜드 경제에 미치는 비중은 GDP 기준으로 1986-87년에 14.2%에서 1999-2000년에는 16.6%로 증가하였다. 농업 부문의 성장은 뉴질랜드의 전반적인 경제성장을 앞지르고 있다. 또한 농업보조의 폐지는 생산성 향상을 위한 촉매제로 작용하였다. 농업보조 폐지 이전의 농업 생산성 증가는 연평균 1%에 불과하였으나 1986년 이후 생산성은 연평균 5.9% 증가하였다. 이러한 생산성 향상은 개별 농가 단위에서도 뚜렷하게 나타나고 있다. 예를 들면, 1999-2000년에 새끼 양 도축체중은 1986-87년에 비해 13%(3kg) 증가하였고, 같은 기간에 젖소의 유지방은 20% 증가하였다.

농업보조 폐지에 의해 농경지 사용의 다양화가 유발되었고, 이는 농가에게 유익한 면으로 작용하였다. 또한 키워와 같은 새로운 혁신적 생산물을 개발함으로써 뉴질랜드 농업 분야의 범위와 규모를 넓히는 계기가 되었다. 그러나 농가의 실질이윤은 보조정책하에서 만큼 높지는 않았다. 그럼에도 불구하고 농업에 대한 자본투자가 향상된 생활수준을 유지할 정도보다 더 높은 소

득으로 나타나기 때문에 영농 활동이 지속되고 있다. 농가들은 이제 더 이상 보조정책에 의존하지 않고, 비용을 절감하고 생산을 극대화하려는 기업가적 정신으로 무장되어 있다.

이처럼 농가는 그들 농장규모를 반영한 비용구조를 갖고 있다. 즉 농가는 그들의 여건을 고려해서 투자하고 있고, 토지는 시장에서 그들이 벌어들일 수 있는 규모에 맞게 보유하고 있다. 농업보조 폐지 이후 농가의 영농 활동은 시장과 소비자의 요구에 따라 전개되고 있다. 또한 영농 활동의 기반이 농촌관광과 같은 활동까지 확대되어 농촌 경관이나 환경 관리에도 관심을 갖게 되었다. 농업지원 분야 또한 농가들이 더 높은 부가가치를 추구함에 따라 더 효과적으로 대처해야 했다. 변화의 효과는 오랫동안 문제시되던 한계농지의 사용, 과도한 부채, 부실경영 등의 문제에서 두드러지게 나타났다.

뉴질랜드는 또한 환경적 편익을 추구하고 있다. 예를 들어 용수의 경우 보조가 있을 때는 비경제적으로 사용되었으나 이러한 무분별한 사용이 중단되면서 수질은 개선되었다. 농가들은 비료와 같은 농업투입재 사용시 목표를 설정하고 사용하는 등 보다 효율적인 방법을 채택하고 있다. 그리고 영농 활동을 지속할 수 없는 한계농지나 척박한 땅은 자연의 숲으로 전환되고 있다. 보조정책에 의해 유지되었던 토지이용은 더 이상 찾아보기 어렵다. 이와 같이 뉴질랜드 농가들은 정부의 가격지지나 보조정책에 더 이상 의존하지 않고 자신의 운명을 자신이 책임져나가고 있다. 농가들은 처음 보조정책이 폐지되었을 때 기대했던 것보다도 훨씬 빠르고 순발력 있게 대응해 나아가고 있다.

2.3. 농정개혁의 특징과 시사점

새로운 노동당 정부에 의해 시작된 뉴질랜드의 경제개혁은 3가지 특징이 있다.

첫째, 개혁이 농업을 포함한 경제 전반을 대상으로 하였다.

둘째, 모든 개혁이 하루아침에 이루어진 것이 아니라 10년 이상에 걸쳐 이루어졌고 아직도 계속되고 있다는 것이다.

셋째, 농민들이 개혁 과정에 끌려 다니지 않고 동참했으며 노동당 정부가 들어서기 전에 개혁을 지지했다는 것이다.

개혁기간에는 FFNZ과 정부 사이에 매우 활발한 논쟁이 있었다. 또한 농민 조직들 간에, 농민과 무역조합원 및 제조업자 간에, FFNZ과 국민당¹⁸ 간에도 활발한 논의와 토론이 있었다.

결과적으로 뉴질랜드의 농정개혁은 뉴질랜드 농업을 더 번영하게 하였고, 더 강하게 만들었다. 뉴질랜드의 경험은 개방경제하에서 농가가 정부의 지원에만 의지할 수 없고, 가족농도 그들 자신의 노력에 의해 생존이 가능하며 발전할 수 있다는 시사점을 주고 있다.

농정개혁의 과도기는 뉴질랜드 농민들에게는 역경의 시간이었으나 오늘날 그들은 그들의 성취에 대해 자부심을 갖고 있다. 그들은 정부 보조나 간섭 없이 그들 노력만으로 생활을 영위하고 있으며 독립성을 지켜 나아가고 있다. 농업보조의 폐지는 뉴질랜드 농업을 활력 있게 하고 다양화 시켰으며 농촌경제를 활성화시켰다. 지난 20년에 걸친 농정개혁에서 얻을 수 있는 교훈은 ‘농업 분야는 정부의 보조 없이는 발전할 수 없다’는 통념을 저버리게 하였다는 것이다.

3. 뉴질랜드 농정개혁기의 농정참여 형태

개혁초기 정부보조는 폐지되고 이자율은 오르는 등 농가경제는 매우 어려운 국면을 맞게 되었다. 이에 FFNZ 회원을 중심으로 대정부 시위가 있었으나 구체도로의 회귀를 요구한 것은 아니었다. 농민들은 변화의 필요성을 느끼고 있었으며 그들의 요구는 개혁 과정에서 농업 분야가 차별대우를 받지

¹⁸ FFNZ은 비정치 단체이나 세월이 지나면서 농민유권자들이 주로 국민당을 지지했고 많은 회원이 두 조직에서 활동했기 때문에 외부에서는 FFNZ을 국민당의 외곽 단체로 간주하기도 하였다. 따라서 개혁 초기 개혁의 당위성을 수용한 FFNZ의 지도자들은 노동당 정부의 개혁정책을 받아들이는데 많은 어려움이 있었다.

않아야 한다는 것이었다. 농민들의 요구는 농민단체를 통해 건의되고 정책화되었다. 농민단체의 지도자들은 기본적으로 정부와의 논쟁 또는 협상을 통해서 타협점을 찾아나갔다.

FFNZ과 노동당 정부와의 논쟁은 개별적인 개혁정책 자체보다는 개혁에 따른 필요한 종합대책의 수립 여부였다. 당시 정부는 FFNZ의 요구정책을 수용했다는 것이고 FFNZ은 정부의 대책은 실질적인 종합대책이 되어야 하며 부분대책만으로는 충분하지 않다는 것이었다. 이와 같이 FFNZ은 정부와의 논의를 통해 그들의 의견을 피력하였다. 정부도 경제 각 분야의 대표자들을 초청한 경제정상회의를 여러 차례 개최하여 각 분야의 아이디어를 제안 받아 정책자료로 활용하였다.

당시 농민단체와 정부 간에 타협된 대표적인 사례는 농촌신탁회사의 설치 건이다. 개혁 이전 생산지향 정책에 의해 과다하게 대출을 받은 농가입장에서는 급격한 이자율 상승 때문에 금융부담은 커진 반면, 토지 및 가축 가격은 하락하여 농가의 재정 상태가 심각한 수준이었다. 이에 FFNZ 지도자들이 정부를 상대로 협상을 벌여 FFNZ 주도의 신탁회사를 설립하게 되었다. 정부는 농가가 탈농을 하든, 영농을 하든 간에 농가에 금융 서비스를 제공하기 위해 설치한 신탁회사에 자금을 지원하였다. 그 신탁회사는 전국에 8명의 전문가를 고용하여 농가가 그들의 장래를 결정하는데 조언을 담당케 하였다. 여기에 협동조합과 FFNZ이 신탁회사의 운영비용에 기여하였다.

뉴질랜드의 경제개혁은 FFNZ 자체에도 상당한 변화를 초래하였다. FFNZ 정책의 핵심 강령 중의 하나는 국가가 자발적 유니언주의(unionism)를 포용해야 한다는 것과 노동시장이 규제되지 않아야 한다는 것이었다. 이러한 맥락에서 농민들을 위한 정책활동의 자금원이 되었던 의무 도축부과금이 그러한 정책과 모순되어 폐지되었다. 도축부과금의 폐지는 회원 회비의 인상을 불가피하게 하였다. 이러한 회비인상과 당시 회원이 당면한 높은 환율과 같은 몇 가지 어려운 이슈는 FFNZ입장에서 회원 수와 수입 면에서 최저점에 이르게 하였다. 결국 이러한 문제가 조직의 중요한 구조 변화를 야기하였다.

호주 출신 클레어(Tony St. Clair)가 변화에 대응하기 위해 FFNZ의 최고관

리인에 고용되었다. 그리고 모든 기능과 자원은 총체적 사업을 위한 활동에 집결되었다. 조직의 재구성은 도 단위와 전국 단위의 사무실을 하나의 전국 조직으로 합병한 형태로 이루어졌다.

4. 뉴질랜드 농민단체의 농정참여 메커니즘 분석

FFNZ는 1980년대 중반까지는 농업보조, 수출인센티브 등 농가의 소득과 직결되는 농업정책 수립에 중요한 역할을 수행하였다. 농정개혁에 의해 이러한 지원정책이 폐지되면서 현재는 농업용수, 자원 관리, 오염, 생산이력, 검역 등과 관련한 농업 정책 수립에 더 큰 비중을 두고 있다.

농정에 대한 FFNZ의 의견, 정책, 행동계획 등은 회원의 여론에 의해 수립된다. 수립된 의견, 정책, 행동계획은 임원 및 선출된 대표자들이 정치가와 정책 당국을 상대로 정책건의함으로써 지방 및 중앙정부의 의사결정에 영향을 미치고 있다.

회원로부터 여론수렴과 신규회원 모집을 위해 분야별 대표자로 구성된 전국 단위 팀이 정기적으로 농가를 방문하고 있다. 또한 도지회는 각 지역 내의 농가로부터 의견을 수렴하고 지역 또는 전국 차원에서 수집된 의견을 농가에 제공하고 있다. 또한 회원의 여론수렴과 정보 제공을 위해 매주 뉴스레터(The Flash)를 발행하고 분기별로 회원잡지(Federation Update)를 발행하고 있다. 또한 격주로 발행되는 농업신문(Straight Furrow)에서는 한 지면을 활용하고 있다.

각 산업그룹은 자기 분야의 이익을 대변하고 있다. 여러 생산자위원회(Producer Board)들도 FFNZ과의 제휴를 통해 자신들 고유의 사업에 대한 농정 문제에 관여하고 있다. 이러한 현상은 특히 낙농산업에서 두드러진 현상으로 이들 생산자는 가공업자, 유통업자들과 협동조합의 형태로 긴밀한 연대를 맺고 있다.

일반적으로 수집된 여론은 격월로 개최되는 전국위원회 모임과 반기별로

개최되는 전국평의회 모임에서 구체화된다. 특히 FFNZ의 연차회의는 지역 회원의 편의를 위해 전국을 순회하며 다른 장소에서 개최된다. 이때 정치가나 정책 담당자들을 참석케 하여 농가의 현안을 인식하게 한다. 또한 회원의 농정에 대한 인식을 높이고 농정방향을 가늠할 수 있도록 정당의 농업정책이나 정부정책을 설명할 수 있는 장을 마련하고 있다.

이러한 여론수렴 과정과 토론의 장은 FFNZ를 훨씬 더 효율적으로 만들었고, 일반 회원이 전국 지도자들에게 더 쉽게 접근할 수 있게 만들었다. 다만 조직의 지도자들은 그 활동범위를 도에서부터 전국에 이르기까지 넓혀야 하는 문제가 있으나 이러한 구조는 회원에게 잘 받아들여지고 있고 회원의 농정에 대한 참여도 또한 높아지게 되었다.

다음 단계는 단체의 대표가 정치가, 정책 당국자를 상대로 작성된 정책 대안을 제안함으로써 농정의 의사결정에 영향을 미치고 있다. 한마디로 뉴질랜드의 농민단체는 다양한 방법을 통해 회원농가들로부터 여론을 수렴하여 정책화한 후 대정부 로비나 회의를 통해 그들의 정책을 농정에 반영해 나아가고 있다.

제 6 장

외국 농민단체의 농정참여제도에 대한 종합적 분석

1. 외국 농민단체들의 농정 참여방식 비교분석

외국 농민단체들의 농정참여방식을 비교분석하기 위해 먼저 농민단체들의 정책참여 유형을 살펴보면, 독일의 경우 DBV가 전형적인 압력단체로 영향력을 행사하는 유형이고, 프랑스는 참여제도를 통한 공식적인 참여가 많은 편이며, 뉴질랜드는 농민단체가 정부의 농정을 지원하는 역할을 하면서 회원의 수렴된 여론을 전달하는 온건한 농정참여를 하고 있다.

농민단체의 조직 구성에서는 독일의 DBV가 농민단체의 대표권을 독점하고 있는 데 비해, 프랑스는 상호경쟁관계에 있는 다수의 단체들이 선택적 협력과 역할 분담으로 농업 부문의 공동이익을 도모하는 체계로 되어 있고, 뉴질랜드에는 품목별로 다수의 단체들이 있지만 FFNZ가 이들을 대변하는 조직 체계로 되어 있다. 압력단체 이론상으로 보면, 독일은 조합주의의 전형적인 형태를 취하고 있는 반면, 프랑스는 다원주의의 전형적인 형태로 나타난다. 그리고 뉴질랜드는 조합주의와 다원주의 중간에 위치해 있다 할 수 있다.

농민단체의 조직구성과 참여방식의 차이에 따라 농민단체의 영향력 행사

에도 차이가 나는데, 독일의 농민단체가 가장 큰 영향력을 행사하고 있으며, 그다음이 프랑스이고 뉴질랜드는 농민단체의 영향력이 상대적으로 가장 약한 것으로 나타난다. 조직 체계만 볼 경우, 이론적으로는 조합주의를 택하고 있는 독일의 영향력이 가장 크고, 그다음이 뉴질랜드이고, 다원주의를 택하고 있는 프랑스가 영향력이 가장 작을 것으로 예상되나, 실제에 있어서 뉴질랜드 농민단체는 국가의 농정방향에 기본적으로 공감하고 있으며 압력단체로서의 요구수준이 낮기 때문에 작은 영향력을 가지는 것으로 보인다.

단체의 행위이론 측면에서 보면, 독일의 DBV는 회원의 논리보다 영향력 논리에 따라 행동하고, 프랑스의 농민단체들은 자신들의 정치적 입장을 견지하고 있다는 면에서 회원의 논리에 보다 충실하게 행동하고 있다 할 수 있다.

농정참여의 기여도 면에서는 프랑스식 농정참여가 농정을 기획하고 발전 방향을 제시하는 형태로 가장 진보적이고, 그다음이 농정업무를 지원하는 뉴질랜드식 참여이고, 독일식 농정참여는 정부의 정책을 뒤따라가는 형태로 가장 보수적인 것으로 나타난다. 독일농민단체의 이러한 태도는 현재 국가 전체의 이익보다 집단의 이익만을 지나치게 고집한데서 나온 것이라는 사회적 비판을 받고 있다.

농정당국에 대해 정책 대안을 제시할 수 있는 능력과 잠재력 면에서는 독일의 DBV가 산하에 21개의 전문위원회를 보유하고 있어 가장 높다고 할 수 있다. 프랑스의 FNSEA도 분야별 분과위원회를 갖추고 있는 것으로 나타났다.

농정참여제도와 관련한 사례국가들의 특수성을 살펴보면, 먼저 독일은 조합주의(corporatism)의 전통이 DBV라는 독점적 대표단체를 형성하게 하였고 국가와 협력하여 공동으로 의사결정하는 제도를 산출하였다. 조합주의는 협력적 농정참여의 제도화란 점에서 많은 장점이 있지만, 동시에 단점도 많이 갖고 있다. 대표적 단점으로는 막강한 영향력을 이용하여 (국가 전체를 고려하지 않고) 집단의 이익을 지나치게 관철시킨다는 것이다. 그리고 정책의 방향 제시에 있어 새로운 패러다임을 제시하지 못하고 상대적으로 보수적인 성향을 가진다는 점이다. 이러한 점들로 인해 현재 독일의 DBV는 사회의 각 층으로부터 도전을 받고 있다.

프랑스의 특징으로는 농민단체들 간의 경쟁적 협력관계가 정책 대안의 개

발로 이어지는 체제로 되어 있다는 점이다. 이로 인해 프랑스의 농민단체들은 농정의 새로운 방향 제시에 적극적이며 진보적이다. 그런데 다원주의 체제가 가지는 단점은 현실적으로는 농민단체들 간의 경쟁적 협력관계가 잘 이루어지지 않고 단체들 간의 영향력 행사에 있어서 불평등이 있으며, 특정 단체가 지배적인 영향력을 행사하는 경우가 생길 수 있다는 것이다.¹⁹ 그리고 단체들이 분산되어 있어 농업 부문의 힘을 결집하는 데 어려움이 있을 수 있다는 것이다. 이러한 단점들은 제도 자체의 문제라기보다 어떻게 잘 운용하느냐 하는 운용상의 문제로 보여진다.

뉴질랜드 사례의 특징은 보조 없이 농업발전이 가능하다는 농정개혁을 농민단체가 실천하였다는 데에 있다. 하지만 이것은 기본적으로 뉴질랜드가 농산물 수출국이기 때문에 가능한 것이었다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 따라서 뉴질랜드 사례가 많은 시사점을 주긴 하지만 우리나라에 적용하기는 어려운 사례라 할 수 있다.

2. 제도적 시사점

우리나라 농민단체들의 조직구성은 상호경쟁관계에 있는 다수의 단체들로 분화되어 있어 조직형태상 프랑스형 농민단체에 가깝다 할 수 있다. 그러나 프랑스 농민단체와 같이 경쟁적 상호 협력관계로 농정의 방향을 선도해 가지는 못하고 있다. 오히려 농정참여의 기여도 면에서는 보수적인 독일형 농민단체와 유사하다 할 수 있다.

또한 농민단체의 조직구성이 프랑스형과 유사하지만, 아직 공식적인 농정참여가 제도적으로 구비되어 있지 못하다. 그리고 우리나라의 농민단체들 중 산하에 전문위원회를 갖추고 있는 단체가 거의 없는 편이기 때문에 농민단체가 정책 당국의 파트너로서 지속적으로 정책 대안을 제시할 수 있는 역량

¹⁹ 실제 프랑스에서는 주류 농민운동단체인 FNSEA가 지배적인 영향력을 행사하고 있는 측면이 있다.

을 갖추고 있지는 못하다 할 수 있다.

이러한 여건하에 있는 우리나라의 농민단체가 외국의 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 농민단체는 소속회원인 농민들의 이해를 보호하려는 압력단체의 수준에만 머무르지 말아야 한다. 독일의 경우가 이러한 예에 속하는데, 이 결과 농민단체의 주장이 집단이기주의에 입각한 특정집단의 요구로 간주되어 사회적 비판과 함께 사회 전체와 국민으로부터 점점 유리되는 현상이 나타났다. 농민단체는 농정의 목표와 방향 설정에서 농민들의 이해와 국민 전체의 이해를 조화시켜나가는 노력을 기울일 필요가 있다.

또한 농민단체들은 자신들의 요구가 정당하며, 농민들 뿐 아니라 국가와 사회 전체에 덕이 된다는 것을 논증하고 홍보하도록 노력하고, 이를 위한 정책 개발에 앞장서야 한다. 이런 맥락에서 농업의 다원적 기능에 대한 논리 개발에 매진할 필요가 있다. 그리고 농민단체는 자신들의 요구와 사회 전체의 이익 간의 관계에 대해 주목하고, 경우에 따라서는 단기의 이익을 포기하고 대안을 요구하는 전략적 선택을 할 필요가 있다.

둘째, 농민단체가 정책 당국과 함께 농정을 협의하고 대안을 제시할 수 있게 되기 위해서는 독일 DBV의 전문위원회나 프랑스 FNSEA 산하의 분과위원회 같은 분야별 전문가 조직을 갖출 필요가 있다. 현재와 같이 단체들이 다양하게 분리된 상황에서는 하나의 단체가 모든 전문가조직을 갖추기 어렵기 때문에 농민단체협의회와 같은 협의기구를 통해 단체별로 전문가조직을 특화하는 방안이 고려될 수 있다. 그리고 유사단체들은 단체들 간의 합병을 추진해 전문성과 조직력을 제고할 필요가 있다.

셋째, 농민단체의 전문성 제고와 병행해서 정부는 농민단체가 실질적으로 농정에 동참할 수 있는 제도를 정비해 나아가야 한다. 농민단체의 실질적 농정참여는 일차로 기초자치단체 수준에서 시행하여 정착된 후 광역자치단체 및 중앙정부 단위로 확대하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 경우 기초자치단체에 도입할 실질적인 농정참여제도로 프랑스식 (도)농업지도위원회의 도입을 적극 고려할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김광식. 1999. 『한국 NGO: 시민사회단체, 21세기의 희망인가?』. 예담.
- 김명환 등. 1996. 『농협 경제사업의 발전방향』. 한국농촌경제연구원.
- 김병진, 이홍재. 2000. “정부와 NGO간의 관계에 대한 이론적 고찰.” 『행정문제연구』 7(1). 경희대학교.
- 김수석. 1997. “통일 후 동독지역 집단농장의 사유화 과정.” 『농촌경제』 20(4). 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2002. 『농업관련 NGO의 농정참여에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김진국. 2001. “유럽연합 농민단체와 농협의 농정활동.” 『CEO Focus』 77. 농협조사부.
- 김혁래. 1997. “한국의 시민사회와 비정부단체(NGO) 연구 : 현황 및 발전전략.” 『동서연구』 9(2). 연세대학교 동서문제연구원.
- 신승열, 최세균. 1996. 『뉴질랜드의 농업개혁에 따른 농업 및 무역구조 변화』. 한국농촌경제연구원.
- 양현모. 2000. 『NGO 의사결정과정』. 한국행정연구원.
- 오현석. 1998. “프랑스 농업회의소 운영실태와 시사점.” 『농민과 사회』. 한국농어촌사회연구소.
- 오현석. 2003. 『농업협동조합의 구조 및 발전에 관한 선진국 사례연구』. 농협중앙회.
- 유팔무. 1998. “비정부사회운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할.” 『동서연구』 10(2). 연세대학교 동서문제연구원.
- 이우재. 1991. 『한국농민운동사 연구』. 한울.
- 정명채 등. 1995. 『주요 농민운동단체의 형성과 전개과정』. 한국농촌경제연구원.
- 정정길. 1989. “농민운동의 변화와 정부의 대응.” 『행정논총』 27(2). 서울대학교 행정대학원.
- 조석주, 김필두. 2000. 『지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안』. 한국지방행정연구원.
- 조효제 편역. 2000. 『NGO의 시대』. 창작과 비평사.
- 주성수. 2001. 『글로벌 가버넌스와 NGO』. 아르케.

한만수. 1997. 『한국농민의 정치갈등과 농민운동』. 비봉출판사.
 홍득표. 1999. 『정치과정론』. 학문사.

- Althusser, Louis. 1977. *Ideologie und ideologische Staatsapparate*. Hamburg.
- Bernadette, Gain. 1994. "Les Chambres d'Agriculture, Attributions, régime financier, fonctionnement." *L'Information agricole* 672.
- Bernadette, Gain. 1994. "Les Chambres d'Agriculture, Soixante dix ans d'histoire." *L'Information agricole* 671.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forst 1994, *Agrarbericht 1994*. Bonn.
- Campagnes Solidaires. 1994. Chambres d'Agriculture. Quelques points d'histoire.
- Chamberlin, Brian. 1996. *Farming and Subsidies*. Wellington. New Zealand.
- Chatterjee, S. and S. Birks. 2001. *The New Zealand Economy: Issues and Policies*. 4-th ed. Dunmore Press Ltd.
- Czada, Roland. 1994. "Konjunkturen des Kporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung." W. Streeck (hg.) *Staat und Verbände*. Opladen.
- Der Deutsche Bauernverband. 2000. "Nachhaltigkeit - Leitbild der Land- und Forstwirtschaft." Workshop Papier. Berlin.
- Der Deutsche Bauernverband. 2003. *Situationsbericht 2004*. Bonn.
- Der Deutsche Bauernverband. 2004. *Geschäftsbericht 2003*. Bonn.
- Frohberg K. and P. Weingarten. 1999. *The significance of politics and institutions for the design and formation of agricultural policies*. Kiel.
- Gramsci, Antonio. 1994. *Philosophie der Praxis. Gefängnishefte* 6. Hamburg.
- Heereman, C.F. 1971. "Landwirtschaftliche Interessenvertretung in der modernen Gesellschaft." *Deutsche Bauernkorrespondenz* 9.
- Heinze, Rolf G. 1992. *Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl - Der Deutsche Bauernverband*. Gütersloh.
- Isabelle Albouy. 1997. *L'Agriculture de la France*. Eds. Milan.
- Kim, Eun-Young. 1995. *Zur Ideologie- und Staatsanalyse: Ein Versuch über Marx. Gramsci und Althusser*. Marburg.

- Lehmbruch, Gerhard. 1994. "Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung." W. Streeck (hg.) *Staat und Verbände*, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard. 1996. *Die Transformationsdynamik des sektoralen Schnittstellen von Staat und Ökonomie in Ostdeutschland*.
- Lehmbruch, Gerhard. 1999. "Verbände im ostdeutschen Transformationsprozeß." W. Bühner and E. Grande(hg.). *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland*. Baden-Baden.
- Lutz, P.C. 1967. *Der Deutsche Bauernverband*, Diss. Universität Mannheim.
- Mayntz, Renate. 1992. *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh.
- Organisation Administrative et professionnelle de l'Agriculture, Fascicule 20, 25 et 30. 1991. févEditions Techniaues - Juris-Classeurs.
- Priebe, H. 1988. *Die subventionierte Unvernunft. Landwirtschaft und Naturhaushalt*. Berlin.
- Rae, A.N., C. Nixon. and R. Lattimore. 2003. "Adjustment to Agricultural Policy Reform Issues and Lessons from the New Zealand Experience." Presented to Policy Reform and Adjustment Workshop. International Agricultural Trade Research Consortium, Wye College. England.
- Schmitter, Ph.C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics* 36.
- Schmitter, Ph.C. and W. Streeck. 1981. *The Organization of Business Interests*. Wissenschaftszentrum Berlin: IMV.
- Schuster, Monica. 2001. *Die Gemeinsame Agrarpolitik zwischen Reformzwang und Reformunfähigkeit*. Universität Konstanz. Magisterarbeit.
- Streeck, Wolfgang. 1994. "Staat und Verbände: Neue Frage, Neue Antwort?" W. Streeck(hg.). *Staat und Verbände*. Opladen.
- Truman, David. 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York.
- <<http://www.bauernverband.de>>.
- <<http://www.fedfarm.org.nz>>.

토의용 논문 W23

외국 농민단체의 농정참여제도 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2004. 12.

발 행 2004. 12.

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전 화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 동양문화인쇄포럼 02-2242-7120 팩시밀리 02-2213-2247 e-mail: dongyp@chol.com

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