

전략연구 2014-33

충청남도 농어업회의소 설치 및 운영방안 연구

정명채·임성규

발간사

충청남도는 민선5기 때부터 도정의 최우선 과제로 ‘3농혁신’을 선정 추진해오고 있다. ‘3농혁신’을 통해 농어업·농어촌 정책의 중요성을 알리고, 민관협력 거버넌스 구축, 유관기관 및 전문가 정책네트워크 구축, 도 농업정책의 체계화·통합화 기틀을 마련하는 등 상당한 성과를 거두었고 다른 지역의 모범사례가 되고 있다.

이제 민선6기에 접어들어 그 동안 추진해 왔던 ‘3농혁신’을 한 단계 업그레이드해야 할 시점이다. 이를 위해서는 무엇보다도 농정추진에 있어 가장 핵심적인 주체인 농어업인의 도정 참여를 확대해야 할 것이다. 농어업인의 도정 참여를 획기적으로 제고하기 위해 농정거버넌스가 제도화된 대표적 형태는 농어업회의소이다. 농어업회의소는 책임과 참여에 의한 민간의 자발적 농정참여를 제도화 한 것으로 선진국에서는 농정추진체제로 확립되어 있으며, 우리나라는 현재 시범사업을 실시하여 전국 7개 시군에서 설립, 운영되고 있다. 농어업회의소는 농어업인의 의견을 수렴하고 농어업인이 농정의 의사결정에 참여할 수 있도록 하는 민관협력의 역할을 하는 것이다. 이에 농어업인단체는 꾸준히 농어업회의소의 설립 및 확대를 요구해오고 있는 것이다.

본 연구는 7개 시·군 농어업회의소에 대한 검토를 통해 성공요인과 시사점 등을 분석하고 충청남도의 농어업회의소 설립을 촉진하기 위한 방안과 활성화에 필요한 제도 등을 제시하고 있다. 따라서 본 연구는 충청남도가 앞으로 농어업회의소의 설립을 추진하고 운영하는데 있어 시행착오를 최소화할 수 있도록 많은 도움을 줄 것으로 기대된다.

끝으로 바쁜 가운데에서도 본 연구를 수행하기 위해 노력을 아끼시지 않은 국민농업포럼의 정명채, 임성규 연구진에 깊은 감사의 마음을 전합니다. 또한 본 연구가 나오기까지 자문과 조언을 아끼지 않은 많은 자문위원님들께도 깊이 감사드립니다.

2015년 2월 28일

충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 필요성과 목적

충청남도는 민선5기 도정의 최우선 과제로 ‘3농혁신’을 선정 추진하였으며, 민선6기에서도 지속적으로 추진할 계획이다. 3농혁신을 통해 농어업·농어촌 정책의 중요성을 각인하고 민관협력 거버넌스 구축, 유관기관 및 전문가 정책네트워크 구축, 도 농업정책의 체계화·통합화 기틀을 마련하는 등 상당한 성과를 거두었고 다른 지역의 모범사례가 되고 있다. 그러나 각 분야별 다양한 성과에도 불구하고 농어업인 측면에서는 농정에 대한 주도적 참여의지 및 현장체감도가 미흡하고, 시·군 및 유관기관과의 협력체계를 더욱 강화할 필요성이 있다는 반성도 제출되고 있다. 즉, 농어업인의 직접 참여를 통한 현장성 강화, 시군 협력체계를 통한 정책 통합시너지 발휘 및 성과확산 체계를 구축할 필요가 제기된 것이다.

농어업인은 농정추진의 가장 핵심적인 주체이다. 농어업인의 도정 참여를 획기적으로 제고하기 위해 농정거버넌스가 제도화된 대표적 형태는 농어업회의소이다. 농어업회의소는 책임과 참여에 의한 민간의 자발적 농정참여를 제도화 한 것으로 선진국의 농정추진체제로 확립되어 있으며 우리나라는 시범사업을 실시하여 전국 7개 시군에서 설립, 운영되고 있다. 포괄보조금, 농업발전계획 수립 등 지방농정체제 강화로 농어업인의 의견을 수렴하고 의사결정에 참여할 수 있도록 하는 민관협력의 중요성이 증대되고 있는 것도 농어업회의소에 대한 관심을 높이는 이유이다. 농어업인의 실질적 참여를 보장하고 구체적으로 제도화된 농정거버넌스의 모형으로 농어업회의소에 대한 관심과 설치의 필요성이 높아지고 있는 상황에서 충청남도의 농어업회의소 설립 및 운영방안에 대한 연구 필요성이 있는 것이다.

본 연구를 통해 3농혁신 정책의 현장성을 더욱 강화하기 위하여 도 및 시군의 농어

업인 대의기구로서 농어업회의소 설립 및 운영 방안 제시하고자 한다. 7개시군 농어업회의소의 벤치마킹을 통한 농어업회의소 성공요인 분석 및 시행착오 최소화 방안을 도출하고 충청남도 농어업회의소의 설립을 촉진하고 운영활성화에 필요한 제도 등 종합적 지원체계도 검토한다.

2. 주요 연구내용

1) 농어업회의소의 필요성 및 개념

농어업의 양적, 질적 위축과 위기감 증대, 농정의 지방화 및 분권화 진전, 농어업인 단체의 통일된 목소리 표출 한계 등 농어업회의소의 설립 필요성을 살펴보고 농어업회의소의 정의, 목표, 우리나라 농어업회의소 추진경과를 검토하였다.

농어업인의 자발적 참여의지와 역량, 전문성 등에 대한 근본적 문제제기가 있으나 현장의 목소리를 정책에 반영하는 가장 구체적이고 바람직한 대안으로 농어업회의소를 주목할 필요는 분명하다.

2) 농어업회의소 정책사업 추진

2010년부터 시행된 농림축산식품부의 시군 농어업회의소 시범사업 추진과 중장기 종합계획인 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에서 관련 내용을 살펴보았다.

시범사업을 통해 설립매뉴얼을 확립하는 등 체계를 갖추었으나 사업의 활성화는 아쉬운 수준이다. 중장기계획에서도 운영활성화 방안 마련 및 관련 법령 제정 등에 대한 계획은 충실하게 수립되었으나 실천은 다소 부족한 것이 현실이다.

3) 국내외 농어업회의소 운영 현황

시군 농어업회의소에서 시행하고 있는 사업을 정책자문 대의기구, 농어업 인력육성, 조사 및 서비스, 지역특색사업으로 정리하였다. 시범시군의 회비와 지자체 지원금 등

수익구조를 파악하였다.

시범사업이 진행되고 있는 7개 시군의 조직 구성, 주요사업, 재원 및 지자체의 지원 현황, 외부 기관 및 단체와의 협력 등 사업추진의 특성 등을 기술하여 시군 농어업회의소 설립 시 시행착오를 최소화하고 참조하도록 하였다.

다른 연구를 인용하여 국내 농어업회의소의 운영 성과를 정리하였다. 농어업회의소는 현장 농어업인의 목소리를 모으고 농정에 반영하는 체계를 구축하고 이를 실현하고 있으며 행정과 카운트파트너로서 입지를 강화하고 있다. 일반지역과 비교하여 대표성, 참여성, 투명성, 형평성 지표가 통계적으로 유의미하게 성과가 나는 것으로 파악되었다. 또한 농어업회의소가 있는 지역이 지자체 농정사업, 의회의 농정활동, 단체의 의견 반영 등의 만족도가 높은 것으로 나타났다.

외국의 농업회의소는 모두 공법에 의해 설립되어 확고한 위상을 확보하고 있으며 농림업 종사자의 자치조직으로 민주주의에 기반을 둔 농업인 대의체제와 전문성을 갖춘 집행체계가 조화를 이루고 있다. 고유 업무로 영농기술 및 경영지도와 직업교육 같은 대농민 서비스를 제공하고 있으나 한국의 현실에서는 그대로 적용하기에는 무리가 따르며 불필요한 논쟁이 될 수 있어 신중하게 접근해야 한다.

농어업회의소는 농어업인 대의기구로서 대표성, 민주성, 전문성을 확보하여야 하며, 재정적으로 자립을 달성하여 독립성을 갖는 것이 바람직하다. 그러나 이 모두를 한꺼번에 달성하고 출발하는 것은 어렵다. 국내외 사례는 농어업회의소의 기본 기능인 농어업인의 농정참여를 통한 대의기구 역할을 중심으로 출범하여 초기단계의 운영이 가능하다는 것이다. 운영을 통해 스스로의 역량과 전문성을 쌓아가며 지역특성을 반영한 각종 서비스의 제공 및 위탁사업을 발굴하고 있다.

4) 농어업회의소 활성화를 위한 과제

농어업회의소 활성화를 위해서는 농식품부가 중장기 계획을 실천하는 것이 필요하다. 세부계획을 수립하여 농어업회의소가 정부 및 지자체의 진정한 농정 파트너로서

의 역할을 수행할 수 있도록 뒷받침하는 것이 가장 중요하다. 농어업회의소 시범사업 운영 내실화 및 전국적인 확산을 위한 노력도 지속되어야 한다. 농어업인 자조조직으로서 농어업인의 자발적 참여가 무엇보다 중요하며 공적인 역할을 수행하고 열악한 여건을 고려하여 지자체장의 적극적인 의지와 지원도 필요하다. 농어업회의소의 안정적인 발전을 위해서는 농어업회의소의 법제화가 필수적이다.

5) 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영 방안

충청남도 3농혁신위원회의 농어업회의소 전환은 현실성이 부족하고 다른 우려가 제기된다. 전환보다는 3농혁신위원회와 농어업회의소 양립을 통한 지속적인 거버넌스의 확대, 농어업인 직접 정책참여 강화를 정책 목표로 설정하는 것이 바람직하다. 도 단위 농정방향 설정 및 농정계획 수립 기능 중심의 3농혁신위원회와 시군 단위 농어업인 대의기구 역할을 수행하는 농어업회의소 양립 전략을 채택하는 것이다.

현재 3농혁신위원회가 꾸려져 왕성하게 활동하고 있으므로 농어업인의 자발적 참여에 기초한 농어업회의소를 설립하는 것이 과제로 남게 된다.

충청남도 농어업회의소는 어떻게 만들어 질 수 있는가? 농어업인이 시군 농어업회의소를 만들고 이들 시군 농어업회의소를 중심으로 도 단위 농어업인단체 등이 회원으로 참여하는 충청남도 농어업회의소를 만드는 것이 체계적이다. 시군별 농어업회의소를 장려하되 이것을 유일한 형태로 고집할 필요는 없다. 농어업인이 직접 참여하는 농어업회의소가 가장 바람직하지만 현실 여건을 고려하여 이미 구성되어 활동하고 있는 농민단체협의회, 농업발전위원회 등을 운영하며 장기적으로 회의소로 전환하도록 함으로써 협치농정을 지속적으로 확대하는 것도 바람직하다.

시군 농어업회의소가 중심이 되어 충청남도 농어업회의소가 설립하기 위해서는 어떤 과정을 밟아야 할까? 충청남도에서 수행할 수 있는 역할을 중심으로 그 로드맵을 정리했다. 첫째, 충청남도 농어업회의소 설립 및 운영을 위한 지원기구를 설치하여 운영하며 협치농정에 대한 공감대를 확산하여야 한다. 둘째, 농어업인의 자발적 참여와

지자체장의 민관 협력 의지가 모아진 곳을 중심으로 농어업회의소 시범사업을 실시하여야 한다. 셋째, 시군 농어업회의소가 일정한 수에 도달하면 충청남도 농어업회의소 설립이 가능하다.

3. 결론(정책 제언)

1) 농어업회의소 설립 및 운영을 위한 지원기구 설치

3농혁신 위원회 산하 또는 연계조직으로 시군 농어업회의소 설립 촉진 지원기구를 설치하여 운영한다. 전국단위 농어업회의소 지원조직 및 전문가, 3농혁신위원회 등 충청남도 농정 관계자, 시군 농어업인(단체) 대표, 지자체 실무자 등으로 구성하여 운영하는 것이 바람직하다.

농어업회의소를 비롯한 농정 거버넌스 확대를 위한 각종 제도를 정비하고 농어업회의소 설립 및 운영 계획 총괄하여 진행하도록 하여야 한다. 농어업인 역량강화 및 정책 참여를 촉진하기 위해 농어업회의소는 물론 시군 단위 농업인단체협의회, 농업발전위원회, 준비되고 있는 충남농민단체협의회 등의 각종 활동도 지원하여야 할 것이다. 지역리더 발굴을 위한 농업인 대학 등 도 단위 교육사업과 병행하여 진행하고, 시군별 순회교육, 국내외 사례에 대한 견학 및 연수프로그램과 민간단체 역량강화를 위한 각종 프로그램을 진행하는 것이 바람직하다.

2) 시군 농어업회의소 시범사업 실시

농어업인 및 단체를 회원으로 하는 시군 농어업회의소 설립 지원 시범사업을 추진할 필요가 있다. 시군별 사전 교육의 성과 등을 바탕으로 자발성과 민관 협력도가 높은 시군을 중심으로 매년 2개소 이상의 농어업회의소 시범 시군을 발굴하여 교육 및 컨설팅을 지원하는 등 시범사업을 추진하는 것이 바람직하다.

시군별 농어업회의소 설립단계에서는 현재 중앙정부에서 하고 있는 사업방식인 교육 및 컨설팅 지원이 바람직하다. 중앙정부와 시군의 지원이외에 도 단위 지원 사업이

결합된다면 농어업인의 공감대 확산 및 참여가 양적, 질적으로 개선될 것이다. 시군 농어업회의소 운영단계에서는 한사람의 인건비와 부대 운영비(다른 시군의 운영 현황 검토를 통해 50백만원 수준으로 파악하였다)를 지원하여 농어업회의소의 운영 기반을 튼튼히 하는 것이 바람직하다. 충남형 농어업회의소 지원 사업을 발굴하여 사업비 형태로 지원할 수도 있다. 지역 여건에 따라 농어업인단체협의회, 농업발전위원회 설치 운영 등을 병행하도록 하는 경우에는 인건비와 운영비를 차등하여 지원한다면 협치농정 활성화에 기여할 것이다. 충청남도 지원 사업 실시하더라도 시군단위 자율성을 유지하도록 보장하고, 필수 사업에 대한 보고 및 도 단위 정책건의로 의무사항을 최소한으로 제한하는 것이 바람직하다.

충남도내 대부분(또는 전체)의 시군에 농어업회의소 설립된 이후 도 단위 농어업회의소를 설립하는 것이 가장 이상적이다. 하지만 3년에서 5년의 시범사업을 전개하여 6~10개 이상의 시군 농어업회의소가 설립되어 운영된다면 충청남도 농어업회의소를 설립하는 것이 가능하다. 회의소가 없는 시군에서는 농어업인단체협의회 등이 참여하도록 보장하는 운영의 개방성을 가진다면 대표성의 제약 문제를 극복할 수 있을 것이다. 시군 농어업회의소와 참여하는 농어업인이 결정하는 것이지만 결론적으로 3년 이상의 시범사업 전개 로드맵을 가지고 충실하게 수행한다면 충청남도 농어업회의소 설립이 가능하다. 물론, 도 단위 농정방향 설정 및 농정계획 수립 기능 중심의 3농혁신 위원회와 시군 단위 농어업인 대의기구 역할을 수행하는 농어업회의소가 양립하여 운영된다.

목 차

제1장 연구 목적 및 선행연구 검토

1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	2
3. 연구 방법	3
4. 농어업회의소 관련 선행연구 검토	4

제2장 농어업회의소의 필요성 및 개념

1. 농어업회의소의 필요성	12
2. 농어업회의소의 정의	13
3. 농어업회의소의 목표	13
4. 우리나라 농어업회의소 추진 경과	14

제3장 농어업회의소 정책사업 추진

1. 농어업회의소 시범사업 추진	16
2. 농어업회의소 정책 추진 전략	17
3. 농어업회의소 중장기 추진 계획	18

제4장 국내외 농어업회의소 운영 현황

1. 시군 농어업회의소의 주요 사업 및 재정	20
2. 국내 농어업회의소 운영 현황	25
3. 국내 농어업회의소 운영 성과 및 과제	30
4. 외국의 농어업회의소 운영	33
5. 농어업회의소 운영 요약 및 시사점	35

제5장 농어업회의소 활성화를 위한 과제

1. 중장기 계획의 충실한 이행 필요	39
2. 농어업회의소의 시범사업 운영 내실화 및 전국적 확산 필요	40
3. 농어업인의 자발적 참여 및 지자체장의 적극적 의지의 조화	41
4. 농어업회의소 법제화	42

제6장 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영 방안

1. 충청남도 3농혁신위원회와 농어업회의소 설립	44
2. 충청남도 농어업회의소 설립 방안	48
3. 충청남도 농어업회의소 설립 고려사항	54

제7장 결론 및 정책 제언

1. 결론 및 요약	59
2. 충청남도 농어업회의소 설립을 위한 정책 과제	61

표 목 차

<표 1> 농어업회의소 주요 사업	9
<표 2> 농어업회의소 주요 경과	15
<표 3> 농어업회의소 추진 일정	19
<표 4> 농어업회의소의 주요 사업 체계화	21
<표 5> 단계별 추진 사업	22
<표 6> 시군농어업회의소 회비 및 지자체 지원금 현황	23
<표 7> 시군 농어업회의소 운영 현황(2014. 7월 현재)	25
<표 8> 유럽의 농업회의소 비교	34



그림 목 차



<그림 1> 농어업회의소 설립 절차도	7
<그림 2> 농어업회의소의 발전 단계별 중점과제 및 주요사업 예시	21

제1장 연구 목적 및 선행연구 검토

1. 연구 배경

충청남도는 민선5기 도정의 최우선 과제로 ‘3농혁신’을 선정 추진하였으며, 민선6기에서도 지속적으로 추진하고 있는 중이다. 3농혁신을 통해 농어업·농어촌 정책의 중요성을 각인하고 민관협력 거버넌스 구축, 유관기관 및 전문가 정책네트워크 구축, 도 농업정책의 체계화·통합화 기틀을 마련하는 등 상당한 성과를 거두었다. 다른 지역에서도 이를 벤치마킹하고 유사 명칭 조직이 출범하는 등 모범사례가 되고 있다.

그러나 각 분야별 다양한 성과에도 불구하고 더 노력할 부분도 있다. 농어업인 측면에서는 농정에 대한 주도적 참여의지 및 현장체감도가 미흡하고, 시·군 및 유관기관과의 협력체계를 더욱 강화할 필요성이 있다. 즉, 농어업인의 직접 참여를 통한 현장성 강화, 시군 협력체계를 통한 정책 통합시너지 발휘 및 성과확산 체계를 구축할 필요가 있는 것이다.

농어업인이 농정추진의 가장 핵심적인 주체이다. 농정거버넌스 활성화를 통해 민간의 정책 참여를 획기적으로 제고하도록 제도적으로 보장하는 대표적 형태는 농어업회의소이다. 농어업회의소는 책임과 참여에 의한 민간의 자발적 농정참여를 제도화 한 것으로 선진국의 농정추진체제로 확립되어 있으며 우리나라는 시범사업을 실시하여 전국 7개 시군에서 설립, 운영되고 있다. 농어업인단체는 꾸준히 농어업회의소 설립 및 확대를 요구하고 있다.

한편 포괄보조금, 농업발전계획 수립 등 지방농정체제 강화로 농어업인의 의견을 수렴하고 의사결정에 참여할 수 있도록 하는 민관협력의 중요성도 증대되고 있다. 농어업인의 실질적 참여를 보장하고 구체적으로 제도화된 농정거버넌스의 모형으로 농

어업회의소에 대한 관심과 설치 필요성이 높아지고 있는 상황인 것이다.

충청남도 농어업회의소 활성화 방안 연구는 내부적으로는 농정거버넌스 실현에 앞장서고 있는 충청남도에서 농어업인의 직접 참여를 강화하고 외부적으로는 농식품부가 기초 지자체 단위에서 시범사업을 추진하고 있는 상황을 획기적으로 강화하여 사업을 활성화하는 방안을 제시할 수 있기 때문에 그 필요성이 높다고 하겠다.

2. 연구 목적

본 연구는 3농혁신 정책의 현장성을 더욱 강화하기 위하여 도 및 시군의 농어업인 대의기구로서 농어업회의소 설립 및 운영 방안을 제시한다. 7개시군 농어업회의소의 벤치마킹을 통한 농어업회의소 성공요인 분석 및 시행착오 최소화 방안을 도출하며, 충청남도 농어업회의소의 설립을 촉진하고 운영활성화에 필요한 제도 등 종합적 지원 체계를 마련하고자 한다.

- 3농혁신 정책의 현장성 강화를 위한 충청남도 농어업회의소 설립 및 운영 방안 제시
- 농어업회의소 성공요인 분석 및 시행착오 최소화 방안 도출
- 충청남도 농어업회의소 설립 촉진 및 운영활성화를 위한 종합적 지원체계 마련

3. 연구 방법

1) 국내외 문헌 및 사례 조사

국내외 관련 연구 등에 대해 문헌 조사를 실시하였다. 지방농정 거버넌스 관련 이론, 제도, 역사, 문제점 및 활성화 방안에 관한 각종 문헌을 분석하였다. 거버넌스에 관한 포괄적 내용보다 농어업회의소에 대한 구체적 언급을 하고 있는 문헌을 중심으로 살펴해보았다. 이는 7개시군 농어업회의소의 성과 및 성공요인, 당면과제 등에 대한 최근 연구를 조사하는 데 중점을 두었기 때문이다.

또, 외국의 농어업회의소 운영 사례와 중앙정부의 농어업회의소 관련 정책 및 사업에 대해서도 관련 문헌을 조사하고 시사점을 도출하였다.

2) 7개시군 농어업회의소 관련자 인터뷰 및 간담회 개최

시군 농어업회의소 관계자는 개별적으로 면담하여 인터뷰를 진행하고 농어업회의소 전국회의 출범 등과 연계하여 간담회를 진행하였다.

농어업회의소 설립단계의 시행착오 최소화 방안, 농어업회의소의 안정적 운영을 위한 사업운영 사례, 농어업인의 자발적 참여 확대 방안 및 농어업회의소 성공요인 분석을 중심으로 인터뷰와 간담회를 진행하였다.

3) 충청남도 3농혁신 위원회 중간 점검

충청남도 관련 연구자 및 공무원, 농어업회의소 추진의향이 있는 시군 농어업인 및 지자체 담당자 등이 골고루 참여하고 있는 충청남도 3농혁신 위원회 워크숍에서 중간 연구 내용을 발표하고 의견을 수렴하였다.

충남도 및 시·군 농어업회의소 설치 방안(모형 개발)에 대한 검토를 받고 제시된 내용을 반영하여 수정하고 보완하였다.

4. 농어업회의소 관련 선행연구 검토¹⁾

1) 이정환(2010), ‘농정거버넌스: 그 의미와 대안’

‘농정거버넌스: 그 의미와 대안’에서 농어업회의소의 설립을 위해서는 정부와 농민 단체가 공동으로 농정을 기획하고 집행한다는 정부의 인식과 의지, 그 결과에 책임을 진다는 농민단체의 인식과 역량이 중요하다고 하였다. 또한 농민 대의기구로 새로운 전국 조직 설립은 신중히 접근하고, 농업기본법에 농민단체의 농정 참여를 명문화 하는 것이 필요하다고 하였다.

중앙단위와 지자체의 역할을 분리하여 지자체 수준에서 정부와 농민단체가 참여하는 농정기획·평가기구 조직을 구축하고, 중앙정부는 중앙 단위 농민단체연합체에 공식 자문을 구해 정책에 반영해야 한다고 제안하고 있다.

2) 김호(2010), ‘농정거버넌스의 구축방안’

‘농정거버넌스의 구축방안’에서는 농정 거버넌스의 형성조건으로 주요 참여주체의 사회적 합의, 민주성·대표성·전문성·책임성, 법적 제도적 기반 확보 및 기존 정책형성 및 집행과정의 틀 재정비가 필요하다고 평가하였다. 농업회의소를 상정한 농정 거버넌스의 주요활동은 농정의 수립·집행·평가과정 등에 참여하여 정부의 협력적 파트너로서 공동으로 심의·결정하고 책임을 지는 것이며, 구체적으로 국내외 농업실태 및 추세 등에 대한 조사연구 활동, 소비자 등 대국민 홍보 활동, 맞춤형 지역농정 추진, 품목별 전문화 사업, 관계 전문가를 활용한 현장 기술·경영·유통 컨설팅, 교육훈련 사업, 기타 정부 위임·위탁사업 실시 등이 있다고 하였다. 특히 재정은 회비와 사업수익, 정부의 보조 지원 등을 통해 확보해야 한다고 적시하고 있다.

1) 이상진 외, 농어업회의소 교육·컨설팅 시범사업 진단 및 성과 평가, 한국농촌경제연구원, 2014. 12. 를 참조하여 보완

3) 유정규(2010), ‘지방자치시대, 농정거버넌스의 구축방안과 역할 모색’

‘지방자치시대, 농정거버넌스의 구축방안과 역할 모색’에서는 농정거버넌스는 국가 중심적 거버넌스와 시민사회 중심적 거버넌스의 중간 형태로 다양한 유형이 존재하며, 행정 조직 내 별도의 독립기구로 설치하는 것이 현실적이라고 주장하였다. 또한 농정거버넌스를 구축하기 위해서는 관련 조례 등 제도적 기반마련과 재정적 안정성 확보, 활동의 독립성 보장 장치가 마련되어야 한다고 보았으며, 기존조직이 불가능한 새로운 업무, 여건변화로 업무 재분장이 필요한 업무, 기존업무와 충돌하지 않는 분야, 대외협력 관련 업무, 새로운 농정개발 업무 등을 중심으로 업무분장을 명확히 해야 기존의 조직과의 충돌과 불협화음을 막을 수 있다고 하였다.

4) 박영범(2010), ‘올바른 농정거버넌스 구현을 위한 농업회의소 설립방안’

‘올바른 농정거버넌스 구현을 위한 농업회의소 설립방안’에서는 시군지역단위에서 먼저 추진한 후 전국단계로 확대하고, 중앙은 지원단을 구성하여 설립지원과 법제도를 마련해야 한다며 상향식 농업회의소 설립을 주장하였다. 또한 올바른 농정거버넌스 구현을 위하여 농업회의소 설립은 농업계 전체의 총의를 모아서 추진해야 한다고 하였다.

5) 이상학(2010), ‘바람직한 농정 거버넌스 시스템 구축 방안’

‘바람직한 농정 거버넌스 시스템 구축 방안’에서는 중앙과 지방에 각각 농업회의소와 농정심의회를 같이 설치해야 한다고 보았으며, 법제화를 우선적으로 추진하고, 이를 근거로 자율적 농업회의소 설립 활동을 지원해야 한다는 의견을 제시하였다.

6) 황만길(2010), ‘지역농정과 농업회의소’

‘지역농정과 농업회의소’에서는 농업회의소 설립 주체는 농업관련 산업계, 학계, 연구자, 관료, 민간 조직 등 범농업계가 함께 해야 하며, 농업회의소 설립은 상향식으로 추진하고, 문호의 개방과 지역 내 인적·물적 자원의 결합이 필요하다고 하였다. 또한 법과 제도적 보장이 있어야 하고, 다양한 주체 간 합의 과정을 중시해야 하며, 정치적 중립성 보장과 설립목표의 구체화가 필요하다고 주장하고 있다. 마지막으로 수평적 네트워크와 파트너십 형성, 책임과 권리의 조화 등 원칙에 따라 설립되어야 한다고 역설한다.

7) 김수석(2010), ‘지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제’

‘지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제’에서는 농어업인 및 농어민 단체에게 실질적인 농정 참여를 제도적으로 보장하고, 국가나 행정 주도가 아닌 농어업인이 자발적 주체가 되어 거버넌스를 구성·운영하는 것이 바람직하다고 보았다. 이를 위해 기존의 농정 거버넌스 제도의 문제점을 보완해야 하며, 농정심의회 업무 내용을 농발계획에 한정하고, 운영지침을 구체화할 필요성이 있다고 하였다.

정부와 지자체는 농업관련 자율적인 거버넌스 활동에 대해 지원해야 하고, ‘유럽형’ 농업회의소 설립과 그에 따른 실무조직 설치가 필요하다고 주장하였다.

농어업회의소는 지역 농업인들이 스스로 조직하여 선출한 대의기구를 통해 영농관련 서비스를 받고, 대의기구로 하여금 지방농정의 거버넌스 주체가 되게 하며, 각 지역 대의기구의 전국적 연결이 농어업인 전체의 대의기구가 되게 하는 것이다. 농업경영체로 등록된 경영주 및 영농종사자에게 대의원 선거권 및 피선거권을 부여하여 농업인 및 관련 조직의 대표성을 최대한 구현하는 대의원 구성이 되어야 한다고 보았다.

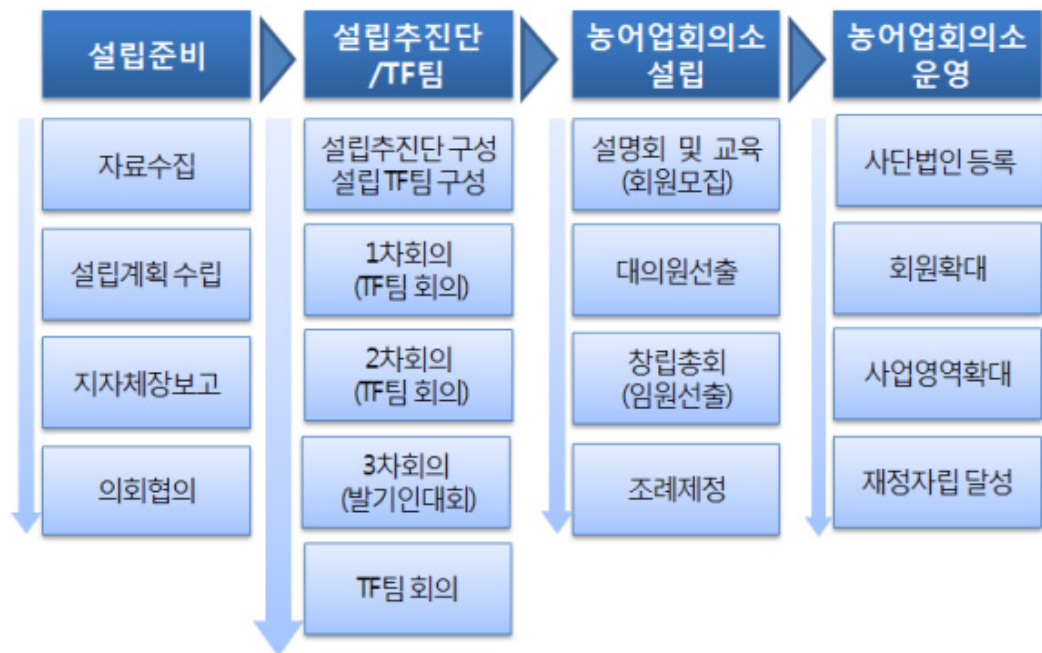
농어업회의소의 업무는 농업경영, 생산기술 및 유통 문제의 상담·지도, 농업 직업교

육 및 평생교육, 시장 정보 제공 및 직불금 신청서 작성 지원, 지방농정 의사결정 과정의 공동 심의 등이며, 재정은 회비 등에 의한 자체 자원과 국가보조 등의 외부 자원으로 구성하는 것이 바람직하다고 제안하였다.

8) 강민수 외(2011), ‘시군농어업회의소 설립운영매뉴얼’

‘시군농어업회의소 설립운영매뉴얼’에서는 시군 농어업회의소의 설립과 운영에 필요한 사항을 업무진행 순서에 따라 정리하였고, 농어업회의소 사업 이해, 설립절차 및 일정, 단계별 주요 수행업무 제시 등을 제시하였다.

〈그림 1〉 농어업회의소의 설립 절차도



농어업회의소 설립은 준비, 추진, 설립, 운영의 4단계로 구성되며 각각 주요 절차를 밝히는 것으로 정리였다. 각 단계별 특성을 반영하되 공통적으로는 농어업인 상호간은

물론 다양한 농정 주체와의 충분한 소통과 협의가 중요하다. 설립준비 단계에서는 관련 자료 수집 및 기본계획을 수립하여 자치 단체장 보고 및 의회와의 협의를 진행한다. 설립추진 단계는 설립추진단 및 TF팀을 구성하여 운영하며, 사업계획, 정관 등 설립에 필요한 사항을 농어업인 스스로 직접 설계한다. 농어업회의소 설립단계는 교육을 통해 회의소에 대한 이해를 넓히고 회원을 모집하여 설립을 진행하는 과정이다. 마지막으로 운영단계는 농어업회의소를 설립하고 회원을 확대하면서 사업영역을 점진적으로 확대하여 나간다.

9) 문유석(2013), ‘지방농정 활성화를 위한 중앙정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안 연구’

‘지방농정 활성화를 위한 중앙정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안 연구’에서는 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 관련하여 지방농정청과 같은 중앙농정 전담기구 설치를 제안하고, 지방자치단체의 통합적인 농정추진체계 구축방안을 제시하였다. 기초 지자체 단위 수평적 거버넌스 구축방안으로 지역 농민과 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 이해 관계자들 간의 상호신뢰 구축방안과 농정심의회 활성화 방안, 농업회의소 활성화 방안 등을 제시하였다.

농어업회의소 조례와 주민참여예산제 조례의 연계성을 강화하고, 주민자치센터와 연계하여 농민들의 의견이 주민자치센터를 통해 농어업회의소에 반영될 수 있도록 해야 한다고 제안하였다. 재정난을 해결하기 위해 위탁사업과 국고보조 형식의 공모사업을 적극적으로 확대해 나갈 필요가 있다고 하였다. 또한 광역자치단체의 농어업회의소 설립에 대한 관심과 지원을 유도하기 위하여 중앙정부 차원의 인센티브를 도입할 필요가 있다고 하였다.

10) 임성규(2013), ‘시군 농어업회의소 사업모델 정립 및 재정 자립방안 연구’

‘시군 농어업회의소 사업모델 정립 및 재정 자립방안 연구’에서는 시군 농어업회의소의 기본수입 확대 방안, 기부금의 확보방안, 행정지원금의 안정적 확보 방안과 자체 및 위탁·공모사업을 통한 사업수입 확보 방안 등 재정자립화 방안을 제시하였다.

<표 1> 농어업회의소 주요 사업

구 분	내 용
정책자문 대의기구	농어업 관련 정책(예산 사업 포함)에 관한 지방자치단체 자문 및 건의 농어업에 관한 유관기관과의 협력 및 중개·알선 관내외 각종 경제단체와의 협력
농어업 인력육성	농어업에 관한 지도·상담·교육 참여
조사 및 서비스	농어업에 관한 조사 및 연구 농어업에 관한 지원 계획의 수립 및 시행 농어업에 관한 정보·자료의 수집 및 제공·간행 농어업에 관한 기술 및 기능의 보급과 검증에 참여 농어업회의소의 지도 및 발전에 관한 사항
지역 특색 사업	농어업에 관한 지역축제, 간담회, 전시회, 각종 회의 등의 개최 및 알선 지방자치단체 등으로부터 위탁받은 사업

농어업회의소의 대표성과 위상을 높이고 기존 농정 추진 기구와의 업무중복을 최소화하며 농어업인의 참여를 촉진하는 방향에서 주요 사업을 정립해야 한다고 전제하고, 농어업회의소의 주요사업은 정책자문 대의기구 사업, 농어업인력육성 사업, 조사 및 서비스, 지역특색사업으로 대별 제시하였다.

11) 이관률(2014), ‘지방농정거버넌스의 구축방안 - 충남 3농혁신 정책을 중심으로’

‘지방농정거버넌스의 구축방안 - 충남 3농혁신 정책을 중심으로’에서는 농정이라

는 광범위한 영역, 즉, 농업, 농촌, 농민 중 하나의 영역(자율적 의사결정이 가장 큰 농촌 등)을 중심으로 지방농정거버넌스를 구축하고 그 성과를 확대하는 전략을 제시하였다.

개념이 모호한 거버넌스의 역할 측면에서 사업집행보다는 예산편성과 모니터링에 초점을 두고 역할을 정립하는 것이 바람직하다고 보고, 광역단위는 농정의 정책방향을 수립하고 시군단위에서는 농정을 집행하기 위한 거버넌스를 구축·운영해야 한다고 주장하였다. 또한 다양한 주체가 참여하는 수평적 네트워크를 통한 공공부문에서 권한을 행사하는 지방농정거버넌스가 작동하기 위해서는 필요조건으로 농정분권, 농민 참여, 그리고 충분조건으로 자기부담, 사후관리의 원칙이 담보되어야 한다고 보았다.

12) 선행연구 요약 및 시사점

농어업회의소 관련 선행연구들을 요약하면 농정거버넌스와 농어업회의소의 개념 및 목적, 주체와 범위, 운영체계, 사업 및 재정확보, 이행과정 및 로드맵, 제도 및 지원 체계 구축 등에 대한 포괄적인 연구가 진행되었음을 알 수 있다. 연구자별로 상이한 주장을 하는 내용도 있지만 공통적으로 의견이 모아져 보편화된 내용도 있다.

농어업회의소의 설립을 위해서는 사전적으로 충족되어야 할 전제 조건이 있다. 농어업인의 자발적 역량이 충분하게 축적되어야 하며 많은 권한을 갖고 있는 정부 및 지자체장의 분권의식이 공통적으로 꼽힌다. 농어업회의소 설립을 위해서는 각 단계별로 상호간은 물론 다양한 농정 주체와의 충분한 소통과 협의가 중요하며 농어업인의 자발적 참여를 촉진하고 민관거버넌스에 대한 교육이 꾸준히 진행되어야 한다.

농어업회의소의 위상과 역할에 대해 제도적으로 정립하는 것도 필요하다. 안정적인 사업운영 및 공통의 비전을 설정하기 위해 제도화가 필요하며, 제도화를 둘러싼 다양한 논쟁과 협의가 사회적 합의를 높여가는 과정이 될 것이다.

농어업회의소는 농어업인이 농정의 주체로 직접 참여하는 데 의의를 가진다. 기존 제도에 의한 단체 및 기구와의 충돌을 최소화하면서 농어업인의 농정 계획 수립, 집행 평가 및 모니터링에 참여하도록 제도적으로 보장하는 것이 가장 중요하다.

농어업회의소의 사업에 대해서는 많은 연구가 진행되었다. 농정참여와 지도 및 교육 및 컨설팅 등 서비스 제공, 조사 및 연구사업 진행, 위탁사업 추진 등에 대한 사례와 의견이 다양하게 제시되었다. 정책 파트너로서 참여를 통한 농어업인 대의기구 역할을 수행하는 것에 대해서는 이견이 없다. 문제는 다양한 서비스 및 연구사업의 진행이며 재정과 연계되고 이는 또한 조직의 독립성 및 정체성과 연계되어 있기 때문이다. 고유의 사업정립을 통한 정체성 확립 및 재정안정화의 완성도에 따라 다양한 스펙트럼의 의견이 제시된다.

재정은 앞서 언급한 사업과 연계되어 중요하게 다뤄진다. 농어업인 자조조직이자 독립성 확보를 위한 최소한의 회비수입이 필요하다. 또한 지역농업 발전 등 공익적 목적으로 운영되고 어려운 농어촌의 현실을 감안하여 정부의 지원 필요성 또한 현실적으로 인정된다. 다만 사업수익 등에 대해서는 의견이 다양하다. 현실적으로는 농어업인 회비와 지자체의 사업비, 중앙정부의 간접적인 교육사업비 지원이 비슷한 비율로 구성되는 것이 바람직하다. 민간이 주도하고 정부가 지원하는 원칙을 지키자는 것이다.

이행과정은 시범사업이 채택하고 있는 상향식 추진에 동의하는 의견이 우세하다. 농어업회의소 추진은 충분한 기간을 갖고 공감대 확산을 위한 과정을 밟아가야 한다는 것이다. 이와 함께 사업촉진을 위한 중앙정부의 강력한 정책집행을 요청하고 있으며 법제화를 통한 안정적 사업 발전에 대해서 의견이 모아지고 있다.

이러한 선행 연구들을 바탕으로 충청남도의 실정에 맞춰 주어진 과제에 대해 도-시군 간 연계 협력이 가능한 형태의 농어업회의소 설립 및 운영방안을 도출하는 것이 이 연구의 과제이다.

제2장 농어업회의소의 필요성 및 개념

1. 농어업회의소의 필요성

농어업회의소는 첫째, 농어업의 양적, 질적 위축과 위기감 증대에 대비하여 그 필요성이 높다고 하겠다. 농어업인구, 농림어업 취업자 및 부가가치 비중, 농업소득 등 주요지표가 양적, 질적으로 모두 악화되는 실정이며, FTA로 대표되는 시장개방이 꾸준히 확대되며 농업·농촌의 미래에 대한 위기감이 확산되고 있다. 또한 농산업 위축 등에 따른 사회적 격차와 갈등을 완화하기 위한 사전적이고 선제적인 대비가 필요한 상황이다.

둘째, 농정의 지방화 및 분권화 진전에 따라 농어업회의소의 필요성이 증대되고 있다. 지역 특성을 반영한 정책 및 사업의 도입이 증가하고 있고, 중앙정부도 ‘상향식’ 농정추진을 지향하여 공모사업을 꾸준히 확대하고 있으며, 포괄보조금제도 도입을 통해 지방정부의 권한과 역할, 책임이 과거에 비해 높아졌다. 그리고 지자체의 각종 계획을 통합한 5년 단위 농업·농촌 종합발전계획 수립이 의무화되었으며, 지방자치제도의 성숙과 함께 지역 주민의 의견수렴 및 참여가 활성화되고 있다.

셋째는 농어민단체의 농어업인 권익실현을 위한 통일된 목소리 표출의 한계 때문이다. 전국규모의 농어업인단체는 각각의 이해관계에 따라 다양한 주장과 요구를 하고 있으나 대표적이고 강력한 농어업인 권익대변에는 한계를 보이고 있다. 또한, 업종 및 품목별 단체의 설립도 계속 증가하고 있으며 부분적으로 의도하지 않은 부작용이 나타나기도 한다. 사회적으로 공인되는 농어업인 대표성을 가진 대의기구가 필요하다.

이러한 농어업회의소의 필요성 때문에 농어업인 단체를 중심으로 농정개혁 방안의 일환으로 농어업회의소 설립을 꾸준히 주창하고 있다.

2. 농어업회의소의 정의

농어업회의소는 거버넌스의 개념이 농어업분야에 적용되어 나타난 구체적인 형태이다. 대한민국 헌법 제123조 5항은 ‘국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며 그 자율적 활동과 발전을 보장한다’고 규정하고 있다.

현재 국내외에서 농정거버넌스를 구현하는 다양한 형태가 나타나고 있으나 전문가 중심 또는 농업인단체의 대표가 참여하는 위원회 형태를 뛰어넘는 농어업인 회원제에 기반을 둔 농어업인 직접 참여를 구체화한 것은 농어업회의소이다.

즉, 농어업회의소는 농어업인의 민의를 수렴하여 농어업정책에 대한 자문 및 건의, 조사와 연구, 교육과 지도, 국가와 지방자치단체로부터 위탁받은 각종 사업을 통해 지역의 농어업 자원을 보다 효율적으로 이용하기 위해 만든 중앙 및 지방정부의 공식적이고 유일한 농어업정책 파트너이다. 농어업인의 의견을 수렴, 조정하며 농어업정책에 민관이 공동으로 참여하고, 결정하고, 책임을 짐으로써, 한정된 지역의 농어업자원을 효율적으로 이용하기 위해 만든 반민반관 형태의 농어업인 자조조직이다.

3. 농어업회의소의 목표

농어업회의소의 목표는 농어업의 발전과 농어업인의 지위 향상을 위해 회원의 의견 및 건의 등을 종합조정하여 중앙정부·지방자치단체 등에 이를 반영함으로써 농어업의 경쟁력 강화 및 농어촌 진흥에 기여하는 것이다.

특히, 농어업계의 보편적·공익적 목표와 이익을 대변하는 기구로서 정부 및 지자체는 농어업회의소를 공식적이고 유일한 농정과트너이자 농어업·농어촌과 관련된 범농어업계 단일창구로 인정되어야 한다. 즉, 공법에 의해 설립된 농어업인 자조조직으로서 확고한 위상을 갖고 농어업발전과 농어업인 권익향상을 위한 고유의 역할을 수행하는 것이 바로 농어업회의소의 목표라고 할 수 있다.

4. 우리나라 농어업회의소 추진 경과

우리나라에서 농어업회의소 추진을 위한 노력은 1970년대부터 간헐적으로 시작되었고²⁾ 1988년에 들어서 ‘범농업인21c농업개혁위원회’가 발족되어 농업회의소 설립 준비 위원회를 출범하고, 법제화를 추진하였으나 공감대 형성 미흡과 하향식 추진으로 결국 무산되었다.

1998년 설립 노력이 무산된 이후 2000년대 초중반 FTA 추진, 쌀 재협상 등으로 정부와 농업인의 갈등이 최고조에 달했으며 이를 해소하기 위해 정부·국회·농업인간 3자 합의기구를 구성하자는 합의를 도출하는 등 제도화의 필요성을 확인하였다. 이후 농정 거버넌스 도입과 이의 실현을 위한 연구가 간헐적으로 진행되었고, 국민농업포럼 등에서 제도적 장치로 농어업회의소 추진을 제안하였다. 이러한 민간단체의 건의를 수용하여 농림수산물부에서 2010년부터 시군 단위 농어업회의소를 설립하도록 지원하고, 중앙단위 촉진·지원 기구를 운영하는 시범사업을 추진하게 되었다.

2) 1998년 이전에는 1970년대 김동회 교수 등 학계에서 농업회의소에 대한 연구를 진행하였으며, 1982년 민한당에서 정책연구소를 통해 농민 중심으로 자율적으로 구성되는 농업회의소를 설치하여 농민의사를 보다 잘 반영토록 하는 방안을 검토하였고, 이를 확대하여 정책심의회 산하의 11개 소위 중 하나로 농업회의소제도 소위원회를 운영하여 농정전반에 걸쳐 농민의 의사를 대변하기 위한 농업회의소 설치 등을 골자로 하는 농업회의소 설치 법안을 제출토록 했음.

〈표 2〉 농어업회의소 주요 경과

연 도	주 요 경 과
1998년 2월	범농업인21c농업개혁위원회 발족, 농업회의소 설립 준비 위원회 출범
1998년 10월	농어업회의소 설립준비위원회, 농업회의소법 법제화 추진하였으나 결국 무산
2009년 7월	농어업선진화위원회에서 거버넌스 분과 운영 “농정협의체” 구성논의 및 제안
2009년 9월	국민농업포럼 농업회의소 설립 토론회 개최
2009년 12월	농식품부 업무계획에 “농어업회의소” 항목 포함
2010년 12월	농식품부 농어업회의소 시범사업 실시
2010년 12월	농식품부 농어업회의소 시범사업 시군으로 평창군, 진안군, 나주시 선정
2010년 12월	농정 거버넌스 기구 설립 추진을 위한 토론회
2011년 5월	농어업회의소 시범사업 및 중앙논의기구 설명회
2011년 5월	시군 농어업회의소 설립·운영 매뉴얼 제작
2011년 8월	나주시 농어업회의소 설립지원 조례 공포(전국 최초)
2011년 8월	농식품부 농어업회의소 시범사업(2차) 고창군, 봉화군, 거창군 선정
2011년 9월	진안군 농어업회의소 창립총회(전국 최초, 선정 후 9개월 소요)
2012년 2월	나주시 농어업회의소 창립총회(선정 후 14개월 소요)
2012년 2월	시군 농어업회의소 설립·운영 매뉴얼(수정판) 제작
2012년 3월	평창군 농어업회의소 창립총회(선정 후 15개월 소요)
2012년 4월	거창군 농업회의소 창립총회(선정 후 8개월 소요)
2012년 7월	봉화군 농어업회의소 창립총회(선정 후 11개월 소요)
2012년 9월	농식품부 농어업회의소 시범사업(3차) 영주시, 남해군 선정
2012년 11월	고창군 농어업회의소 창립총회(선정 후 15개월 소요)
2013년 1월	농어업회의소 지원회의 창립
2013년 3월	농식품부, 도시민농촌유치지원사업 공모 시 농어업회의소 가점 부여
2013년 4월	국민공감농정위원회 출범, 농어업회의소를 26개 중점 논의과제로 선정
2013년 7월	남해군 농어업회의소 창립총회(선정 후 10개월 소요)
2013년 10월	농식품부, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013-2017)에 농어업회의소 반영
2013년 11월	신성범,여상규,김춘진,박민수의원,한국농축산연합회 농어업회의소 법제화 토론회 개최
2013년 12월	박민수의원 등, 농어업회의소법안 발의(2014년 2월 상정)

제3장 농어업회의소 정책사업 추진

1. 농어업회의소 시범사업 추진

국민농업포럼 등 민간단체의 건의를 수용하여 2010년 농식품부에서 농어업회의소 시범사업을 추진하였다. 지역협력사업체계가 잘 구축되어 역량과 의지가 확보된 지역(시군)부터 상향식으로 추진하였다. 2010년에 3개시군이 공모 후 선정되어 시범사업을 시작하고 이후 단계적 확대를 추진하였다. 시군 단위 농어업회의소 시범사업과 함께 농정거버넌스기구 논의 확산 및 현장 활동 지원을 위한 중앙단위 추진기구 설립과 운영을 지원하였다. 설립된 지역단위 농정거버넌스기구는 성격상 시도지사가 인가하는 비영리 사단법인으로 출범하였다.

시범사업은 2010년부터 3년간 시행하였고, 전국 7개시군에서 농어업회의소가 운영되고 있다. 2010년 12월에 평창군, 진안군, 나주시를 시범사업 시군으로 선정하였고, 이를 통하여 농어업회의소의 설립 필요성이 전파되고, 공감대를 넓혔다. 2011년 8월에 고창군, 봉화군, 거창군이 시범시군으로 선정되어 농어업회의소 설립이 체계적으로 이루어졌고, 설립 매뉴얼이 작성되었다. 2012년 9월에는 영주시, 남해군 시범시군으로 선정되어 농어업회의소 운영단계 체계화가 추진되었다. 2013년 정부 출범 후 국민공감농정위원회 활동 등을 통해 농어업회의소 추진 방향 등이 설정되었으나 신규 시군 선정은 없었다.

2014년 시군농어업회의소 운영 평가를 통해 농업·농촌 현장의 다양한 목소리를 농정에 체계적으로 반영한 점 등의 사업성과를 확인하고, 지자체의 준비 및 지원정도를 반영하여 시범사업을 확대 추진하기로 계획하고 있다.

시군 농어업회의소 설립을 위해서는 1년여의 충분한 협의와 교육과정을 통해 공감

대를 형성하는 것이 필요하며 농어업인의 자발적 참여와 지자체장의 분권의지가 조화를 이루어야 한다. 지역의 다양한 주체가 고루 참여하는 설립추진단 및 설립추진 TF 팀을 구성하여 설립계획을 스스로 점검하고 운영에 필요한 정관과 사업계획, 임원 및 대의원을 선출하여야 한다. 이후 읍면 설명회를 통해 농어업회의소의 필요성에 대한 공감대를 확산하며 회비를 납부하는 농어업인 회원을 모집하는 과정을 거쳐 창립하게 된다. 지역 농어가의 10% 이상이 참여하는 것을 목표로 사업을 추진하였다.

초기에는 조직 안정화 및 농어업인 대의기구로서 농정참여를 중심으로 사업을 전개하며 이후 지역의 특성을 반영하여 사업 다각화를 추진하게 된다.

2. 농어업회의소 정책 추진 전략³⁾

농어업회의소 추진을 위해서는 주요 참여주체인 농어업인의 합의와 공감대 형성이 필요하다. 참여주체들의 공감대를 높이기 위한 대의기구의 필요성 및 운영 등에 대한 읍면순회 강연회 등 현장밀착형 교육을 꾸준히 실시해야 하며, 기초→ 시도→ 전국단위 순으로 상향식 추진 과정을 존중해야 한다. 또한 기존의 정책형성 및 집행과정의 틀을 재정비하여 새로운 협력체계로 전환할 준비가 된 시군 지자체부터 시작하여 전국적으로 상향식 건설을 추진해야 할 것이다.

농어업회의소는 대의기구로서 민주성, 대표성, 전문성 등이 담보되어야 한다. 주요 주체로 농어업인단체와 협동조합, 보조 주체로 농어업계 산·학·관계의 관계자 등이 참여하고 체계적 역량강화 프로그램이 가동되어야 한다. 또한 대표성 확보를 위하여 창립총회 당시를 기준으로 지역 농어가의 10% 이상을 개인 회원으로 확보하는 것을 목표로 추진한다.

3) 농어업회의소의 정책추진 전략은 농어업회의소의 단계별 표준매뉴얼 제작 등 설립과정 체계화와 함께 3년에 걸친 시범사업을 통해 정립된 성과이기도 함

민간이 주도하고, 행정의 지원하는 유기적인 파트너십이 필요하다. 조직 구성 및 운영, 재정 및 인사에 대한 민간 자율성을 확보하고, 공적 성격을 감안하여 민간 자율성을 침해하지 않는 범위에서 행정의 지원과 권한의 위임이 필요하며 특히 시행 초기에는 지자체의 지원이 중요하다.

시범사업 추진 등 중장기적 접근 역시 필요하다. 농어업회의소에 대한 고유 업무 연구 및 발굴, 법적·제도적 기반확보를 위한 중앙과 지역의 노력을 병행한다. 시범사업의 단계별 추진 및 확장을 위한 중장기적 로드맵을 갖고 사업을 추진해야 효과적이다.

3. 농어업회의소 중장기 추진 계획

농림축산식품부는 새정부 출범 이후 중장기 종합계획을 5년 단위로 수립하도록 바뀐 법령에 따라 2013년 10월 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 수립하였다. 농식품부에서는 발전계획 수립과정에서부터 민간의 적극적 요구를 수렴하여 농어업회의소를 통한 민관협치 농정 구현을 과제로 포함하였다.

농업·농촌 및 식품산업 발전계획에는 농업농어업회의소 운영을 통한 민관협치 농정 구현을 목표로 상향식 의사결정 대의기구로서 농업인의 권익 향상, 지역농정 발전 등을 위한 한국형 농어업회의소 운영이 필요하다고 명시하고, 정부 및 지자체의 진정한 농정 파트너로서의 역할을 수행할 수 있도록 농어업회의소 운영 활성화를 추진하기로 하였다.

목표달성 추진 전략으로는 14년에 농어업회의소 시범사업에 대한 성과평가를 토대로 향후 운영 활성화 방안 마련하고, 시범사업 지구 운영 내실화 및 '14년 이후 본 사

업 추진방향을 설정하기로 하였다. 또한 농어업회의소가 안정될 때까지 일정기간 운영비 지원 방안 검토하고, 농어업회의소와 연계·협력이 가능한 지역단위 사업(시·군 종합발전계획 수립, 농업인 교육, 농업·농촌 실태조사 등) 발굴을 추진한다. 2015년에는 농어업회의소의 기능역할 규정, 농업인 대의기구로서 대표성 부여, 안정적 재정 확보 등을 위한 법적근거를 마련하기로 하고 이후 농어업회의소 활성화 사업을 추진하겠다는 계획을 마련하였다.

<표 3> 농어업회의소 추진 일정

구 분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년
○시범사업 운영 및 평가					
○운영활성화 방안 마련					
○관련법령 제정					
○농어업회의소 활성화사업 추진					

제4장 국내외 농어업회의소 운영 현황

1. 시군 농어업회의소의 주요 사업 및 재정

1) 농어업회의소의 주요 사업

시군 농어업회의소는 앞서 시행한 국내 사례가 없어 설립 초기에는 출범에 집중하였고, 고유의 역할 수행에는 시간이 필요할 수밖에 없다. 그러나 농어업회의소 설립 주체가 공감 할 수 있는 고유 사업모델을 정립해야 하며, 재정자립 방안을 제시함으로써 시군 농어업회의소의 안착을 유도해야만 한다.

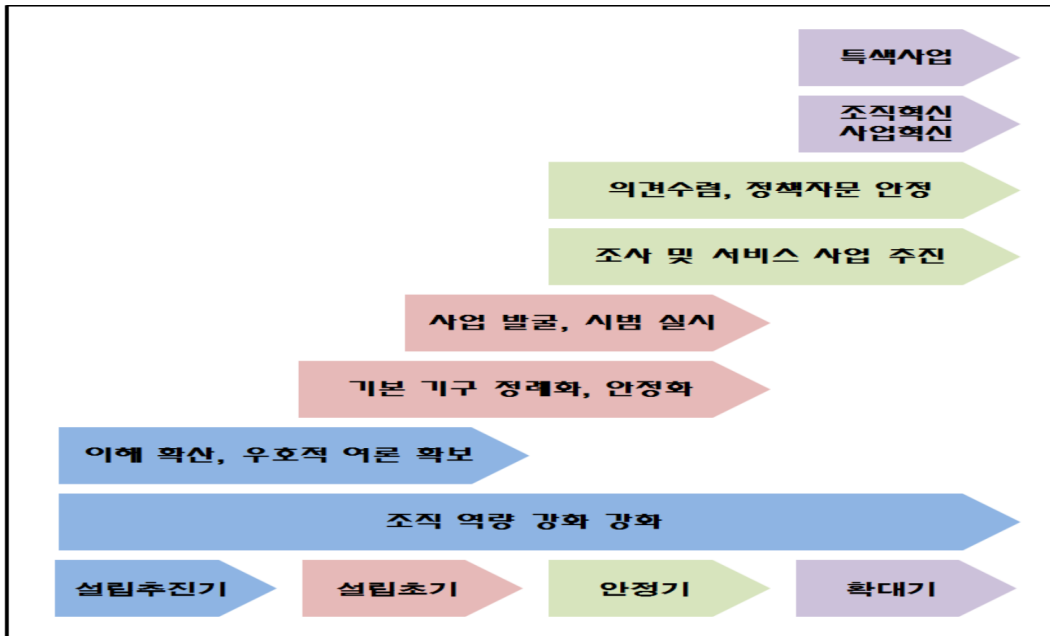
가장 기본적으로 농어업회의소가 농어업인 자조조직이자 대의기구로서 공익적 위상을 확보하고 대표성과 위상을 높일 수 있는 사업을 우선 추진해야 한다. 실무추진기구의 역량강화 방향에 맞게 사업을 설계하고 사무국 실무역량을 강화하는 방향으로 전개하는 것이 필요하다. 또한 기존 농정기구와의 업무중복과 충돌을 최소화하고 농어업인 직접 수행이 유리한 사업부터 전개하여야 한다. 구체적 목표와 성과를 체계적으로 잡고 충분한 공감대를 형성하여 추진하되 단기적으로 문자서비스 및 홍보물 제공 등 성과창출이 용이한 사업을 추진하여야 하며, 장기적으로 농업경영체 등록, 농지관리의 등록 및 농업인 확인, 인력지원센터 운영 등 농어업인의 참여를 촉진하고 농어업인 직접 수행의 장점이 있는 근본적인 사업을 추진해야 한다.

즉, 농어업회의소의 기본 기능을 중심으로 점진적으로 조직과 사업을 확대하여야 한다. 회원확보와 함께 각종 기구와 회의체계를 갖춰가면서도 실무조직의 역량에 맞춰 장기적 안목을 갖고 사업을 확대해 나가는 것이 바람직하다.

〈표 4〉 농어업회의소의 주요 사업 체계화

구분	주요 사업	비고
정책자문 대의기구	<ul style="list-style-type: none"> · 농어업회의소 분과위원회 및 이사회 운영 · 농업발전토론회 개최 · 지자체와 농어업정책 협의회 운영 · 지자체에서 운영하는 각종 위원회 참여 · 유관기관과의 협력 및 농업인 행사 등 주관 	<ul style="list-style-type: none"> · 대안제시 및 내부 조정 충실하게 진행 · 예산 편성 절차를 충분히 숙지하여 대응
농 어 업 인력육성	<ul style="list-style-type: none"> · 회원 및 대의원, 임원교육 · 인력지원센터 운영 · 멘토링형 지도사업 추진 · 귀농귀촌센터 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 내부 기본조직 역량 강화 중심으로 운영 · 귀농인 등 인력 육성 사업의 모범사례 창출
조사 및 서비스	<ul style="list-style-type: none"> · 조사·모니터링사업 (통계 및 등록 확인) · 연구사업 (발전계획 수립) · 상담 및 서비스 제공 (정보제공 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 농어업인 직접수행의 장점을 살려 점진적 접근
지역특색 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 위탁사업 운영 · 사회 공헌 활동 	<ul style="list-style-type: none"> · 정체성과 역량에 맞는 사업을 목표를 분명하게 설정하여 추진

〈그림 2〉 농어업회의소의 발전 단계별 중점과제 및 주요사업 예시



〈표 5〉 단계별 추진 사업

구분	설립추진	설립초기	안정기	확대기
정책자문 대의기구		●●	●●	●
		분과위원회 이사회 유관기관협력 농업인의날행사	농업발전토론회 정책협의회 (예산반영)	각종위원회참석
농 어 업 인력육성	●●	●●	●	●
	리더공감대형성 회원모집교육 각종 주체발굴	회원(모집)교육 임원대의원교육	인력지원센터운영 귀농귀촌센터운영	
조사 및 서 비 스		○	●●	●●
	기초조사	회비납부시스템	정책모니터링 발전계획수립참여 통계조사사업참여 정보제공서비스	조사연구주도 정책대안제시 상담서비스 연구사업수행
지역특색 사업			○	●●
			지역축제 사회공헌 활동	위탁사업 수행

●●중점추진 사업 ●주요사업 ○보조사업
단계별 사업추진으로 초기 사업은 조직이 성숙함에 따라 지속적으로 유지

2) 농어업회의소의 회비 및 지원금

시군 농어업회의소의 재정은 회비와 지자체 지원금으로 구성된다. 중앙정부 교육사업 공모를 통해 확보하는 사업비도 중요한 재원이다.

회비는 정회원인 농어업인 개인, 단체, 농수협 등 특별회원이 납부하고 있다. 월간 2~5천원 이상⁴⁾씩 납부하는 개인회비와 단체별 연간 100~300천원⁵⁾을 납부하는 단

체회비, 연간 1,000천원~5,000천원⁶⁾을 납부하는 특별회비로 구성된다. 연간 기준으로 시군별 평균 53백여만원의 회비를 징수하고 있으며 개인회비가 약 30백만원으로 55.5%를 차지하고 특별회비가 약 20백만원으로 37.3%, 단체회비가 약 4백만원으로 7.2%를 차지한다. 회의소 유지를 위한 최소 운영비와 인건비를 회비로 확보하는 수준이다.

〈표 6〉 시군 농어업회의소 회비 및 지자체 지원금 현황(2014. 7월 현재, 천원/연)

구분		강원 평창	전북 진안	전북 고창	전남 나주	경북 봉화	경남 거창	경남 남해	평균
회비	개인	8,640	22,200	19,080	46,560	66,000	18,000	26,400	29,554
	단체	7,560	1,200	2,400	3,960	5,400	3,960	2,400	3,840
	특별	18,960	18,960	14,400	21,000	32,040	18,000	15,600	19,851
	합계	35,160	42,360	35,880	71,520	103,440	39,960	44,400	53,246
예산지원 형태		운영 지원금	출연금	출연금	사업비 보조	출연금	출연금	경상보조	
지 자 체 지 원 금	‘12	40,000	50,000		100,000	50,000	40,000		56,000
	‘13	70,000	50,000	18,000	120,000	50,000	54,000	30,000	56,000
	‘14	70,000	100,000	30,000	120,000	50,000	54,000	40,000	66,286

* 마상진 외, 농어업회의소 교육·컨설팅 시범사업 진단 및 성과 평가, 한국농촌경제연구원, 2014. 12. 를 참조하여 보완

4) 정액제로 상한을 두지 않아 대의원, 임원의 경우 10~30천원을 납부하기도 함

5) 단체의 규모에 관계없이 지역에서 일정액을 정하는 경우가 많고 일부에서는 조직 구성원의 수에 따라 회비의 규모를 달리 정하는 경우도 있음

6) 시군지부는 3~5백만원, 조합별 규모에 따라 1~3백만원의 회비를 납부하도록 정하는 경우가 일반적임

지자체 지원금은 형태도 다양하고 규모도 30~120백만원 수준으로 다양하다. 지자체장의 의지와 농어업회의소의 사업 활성화 정도에 따라 차이를 보이지만 2014년 기준 66백여만원 수준이다. 50백만원 이상이 지원될 경우 정책인력의 인건비와 교육사업 진행 등에 대한 사업비로 활용할 수 있는 수준이다. 이외 농업기술센터나 농업인회관 등을 활용하여 사무공간을 저렴한 가격에 임대하거나 무상 제공하고 설립할 때 기자재 등의 구입을 지원하였다. 이외 별도의 해외연수비 등을 지원하는 경우가 있으며 귀농귀촌센터 운영 등 위탁사업비는 해당 지역별로 집행되고 있다.

중앙정부에서 시행하는 교육사업 공모를 통해 임원 및 회원 역량강화, 신규 회원 모집 교육 등을 실시하는 지역이 대부분이다. 지역의 특성에 맞춰 연간 20~50백만원 수준의 교육비를 집행한다. 이와 별도로 중앙정부가 컨설팅 지원, 교육 등을 통해 총 200백만원 수준의 간접지원을 하고 있다.

요약하면 지역의 특성을 살린 다양한 사업전개에 이전에 농어업회의소 사무국 구성 및 운영을 위한 최소한의 인건비와 운영비를 회비, 지자체 지원금 및 사업지원금, 중앙정부 사업지원금으로 충당하고 있다. 50백만원 정도를 인건비와 운영비가 포괄된 1단위⁷⁾로 볼 수 있으며 회비로 1단위, 지자체 지원금으로 1단위(지역별로 1~2단위로 편차가 있음)가 갖춰져서 100백만원 정도의 예산을 확보하면 기본 운영이 가능하다. 이후 지역특성을 반영한 협력사업 및 중앙정부 공모사업을 통한 교육사업과 위탁사업을 추진하는 형태로 운영되는 것이다.

따라서 시군 단위에서 농어업인 회비와 지자체 지원금으로 100백만여원을 확보하는 사업계획이 도출되면 되는 것이며, 충청남도 차원에서 새로운 사업모델을 설계하고 촉진하기 위해서는 지역의 자율성과 특성을 반영하여 사용할 수 있는 50백만원 정도의 재원을 지원하는 것이 바람직하다. 기존 시군이 회비, 기초지자체 지원금을 기본으로 중앙정부의 사업재원을 사용하는 것에 비해 도 단위의 재원이 확보될 경우 농어업회의소의 조기 안정화에 크게 기여할 것이며 파급력도 매우 크다.

7) 다소 편의적이지만 1명의 상근직원과 그에 수반되는 운영비로 책정하였음

2. 국내 농어업회의소 운영 현황

〈표 7〉 시군 농어업회의소 운영 현황(2014. 7월 현재)

구분	강원 평창	전북 진안	전북 고창	전남 나주	경북 봉화	경남 거창	경남 남해
설립일	'12. 3. 14	'11. 9. 20	'12. 11. 5	'12. 2. 8	'12. 7. 18	'12. 4. 30	'13. 6. 27
개인회원수 /농가수 (비율)	467 /4,711 (9.9%)	950 /4,630 (20.5%)	826 /10,471 (7.9%)	1,294 /11,790 (11.0%)	1,240 /6,560 (18.9%)	755 /9,543 (7.9%)	1,162 /7,703 (15.1%)
단체회원수	19	15	23	40	27	19	23
특별회원수	9	8	0	16	10	9	8
개인회비 (천원/년)	30	30	36	36	60	24	36
사무소 설치	'12. 5. 1	'11. 8. 17	'13. 1. 18	'12. 3. 2	'12. 8. 1	'12. 6. 1	'13. 7. 17
상근직원	2명	3명	2명	4명	2명	3명	2명
법인인가 /등기	'12. 5. 9 / 5. 21	'11. 10. 27 / 10. 27	'13. 1. 29 / 1. 31	'12. 3. 29 / 4. 9	'12. 7. 31 / 8. 6	'12. 6. 4 / 6. 8	'13. 8. 13 / 8. 23
사업자등록	'12. 5. 25	'12. 5. 11	'13. 2. 4	'12. 4. 13	'12. 8. 7	'12. 6. 11	'13. 8. 29
지원조례	'12. 7. 6	'12. 6. 15	'12. 5. 25	'11. 8. 1	'12. 6. 28	'12. 3. 26	'13. 10. 28

1) 평창군농어업회의소

평창군농어업회의소는 출범 초기 낮은 회원 가입률과 회비납부률을 보였으나 꾸준한 활동을 통해 회비를 납부하는 회원이 지속적으로 증가하고 있다. 날씨 문자서비스

와 채소류 수급 등에 대한 관측전망 자료를 제공하는 등 회원들이 직접적으로 체감하는 서비스를 통해 기본 신뢰를 확보했기 때문이다.

농어업회의소 사무국의 안정화 이후 다양한 사업을 추진하기보다 농정민주화 관점에서 농어업인 의견을 수렴, 종합·조정하여 지역 농정에 반영하는 농어업인 대의기구 역할을 충실하게 수행하고 있다. 또한 읍면 순회 간담회 등을 통해 수렴된 의견의 조정을 위한 분과위원 토론회와 토론된 의견의 농정반영을 위한 농정협의회에 해당 분야별 담당급 공무원이 전원 참석하고 있으며, 농어업회의소를 통해 건의되는 사항들은 최대한 농정에 반영하려는 의지를 보여주고 있다. 예산이 수반되는 다양한 신규 사업과 현장성을 반영한 사업의 수정이 이루어졌다. 농업관련 담당부서 확충 및 공직자 정원 준수 등도 꾸준히 요구되고 있다.

농어업회의소 대표에 대한 지역 내 신뢰가 높으며, 농어업인단체의 현안을 농어업회의소를 통해 해결하려는 움직임이 있고 갈등을 중재하는 역할도 수행하고 있다. 지역에서 농산물 최저가격 보장 조례 제정을 주도하였고 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례를 제안하고, 추진하였다.

2) 진안군농어업회의소

진안군농어업회의소는 전국 최초로 설립된 농어업회의소이며, 읍면지회까지 조직이 구성되어 있어 다른 시군에서 벤치마킹하고 있다. 초기 18.9%에 달하는 높은 회원 가입률을 보였으나 회비납부 체계를 정립하지 못하고 있어 연속성이 떨어지는 한계를 보인다. 사업초기 지자체장의 강력한 의지가 반영되어 읍면사무소를 통한 회원가입이 많았으나 이것이 지속되지 못하는 것이다. 또한 전국 최초로 설립되어 운영원리가 확립되기 전에 초기 시행착오로 의회와 갈등을 빚기도 했고 대표자에 대한 불신을 초래하기도 하였다.

읍면 농업통계 조사원 교육 등을 실시하여 각종 조사사업 참여를 위한 기반을 구축

하였고, 로컬푸드 활성화를 위한 민관합동 TF팀을 구성하여 주도적으로 운영함으로써 진안군의 주요 시책사업으로 추진할 수 있도록 추동하였다.

3) 고창군농어업회의소

고창군농어업회의소는 설립 과정이 지연되고 안정적인 사무국을 구성하지 못해 사업이 활성화 되지 못하였다. 중앙정부 공모사업을 활용한 회원 및 임원에 대한 교육사업 진행 등 조직 기반 구축 사업을 추진하였고, 읍면 보조사업 선정 시 농어업회의소의 읍면 지회장이 심사위원으로 참여하고 있다.

4) 나주시농어업회의소

나주시는 전국 최초로 농어업회의소 지원조례를 제정하였고, 농어업회의소에 대한 지원금도 연간 100백만원 이상으로 가장 적극적인 지원체계를 구축하고 있으며, 농어업인단체의 참여도 활발하여 조직구성도 탄탄하다.

농어업인 의견수렴을 위한 읍면동 지역회의 추진, 분과위원회 및 워크숍 개최 등을 통해 안정적 농정제안 및 협의 체계를 구축하였고 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법에 의한 정책심의회 위원 총 28명 중 17명을 추천하는 등 제도화된 농정참여 체계를 갖추고 있다. 나주시 농업발전 5개년 계획 수립 참여, 농정예산 분석 및 평가, 농정시책 농업인 만족도 조사 실시 등 농정계획 수립 및 평가 역할도 일부 수행하였다.

도시민 유치 지원 사업에 대해 나주시와 업무 협약을 체결하고 귀농귀촌지원센터를 위탁운영하고 있다. 또한 농촌인력지원센터 운영을 제안하여 '13년도 연인원 4천명, '14년도 연인원 8천명을 지원하는 성과를 거두었다. 교통비 및 보험료를 지자체에서 지원하고 농어업회의소는 인력 중계를 지원하는 사업이다. '2014년 지역행복생활권 선도사업'으로 선정되어 '도·농 상생 Dream 일자리나눔 지원센터 설치사업'을 진행하

여 성과를 체계화하기 위해 노력하였다. 또한 로컬푸드직매장 추진을 위한 조례제정 협력, 운영계획을 담은 보고서 발간 등의 활동을 수행하였고, 임대농기계 면세유 공급체계 개선(농기계임대사업소에서 농기계임대계약서를 해당농협으로 전송하고 농협은 면세유를 농업인에게 자동배정, 농업인의 농협 직접 방문 불편 해소), 액화석유가스(가정용 LPG) 공급 민원 해소 등의 성과를 보여주었다.

5) 봉화군농어업회의소

봉화군농어업회의소는 전체 농가의 18.9%가 회원으로 가입하고 있고 회비 납부율도 높아 안정적인 재정구조를 갖추고 있다. 사무국장을 비상근 체계로 운영하고 있으며 작은 규모의 인력구조에 맞춰 사업을 점진적으로 확대하고 있다. 이사회 운영을 보좌하기 위해 회장, 사무국장, 분과위원장이 참여하는 집행위원회 성격의 임원회의를 운영하고 있다.

봉화군은 농작물재해보험 요율이 다른 지역보다 높아 농업인의 민원이 많으며, 이를 낮추기 위한 정책 활동을 전개하였고, 지자체로부터 보험료 지원비 증액을 이끌어냈다. 또한 야생동물 포상 조례 건의와 농산물 최저가격보장 조례 제정 활동을 전개하고 있으며, 지역농산물 공급을 위한 친환경농산물 학교급식 지원센터 운영자 및 로컬푸드 직매장 형태의 사계절 나눔장터 운영자로 선정되어 향후 활동에 대한 관심을 받고 있다.

6) 거창군농업회의소

거창군농업회의소는 초창기 1,081명에 달했던 회원을 755명으로 정비하여 운영하고 있으며, 농업인 의견수렴을 위한 읍면순회 설명회, 품목별 분과위원회를 안정적으로 운영하고 있다.

또한 맞춤형 농업인 기상문자 제공, 법률학교 개최 등 대농업인 서비스를 제공하고 있으며, 주민밀착형 마을계획 수립을 위한 교육, 귀농·귀촌인 주요작물 재배 교육, 이주여성민 전통식품 가공 교육 등 다양한 교육사업 추진 중에 있다.

농어업인 의견수렴을 기반으로 한중FTA, 농정시책 변경 등에 대한 토론회 개최, 군수후보초청 농정토론회 개최 등 지역의 농업관련 여론을 형성하는 역할을 중심으로, 농업예산분석 및 제안, 지역축제 평가 등을 통한 정책사업 피드백을 진행하고 있다. 내부의 우수한 역량을 기반으로 내실을 다지며 농어업인 회원조직으로서 농어업회의소의 장점을 극대화한 우수 사례로 주목받고 있다.

7) 남해군농어업회의소

남해군 농어업회의소는 농업과 어업이 비슷한 비율로 결합된 형태로 운영하고 있다. 품목별 분과위원회가 아니라 농업과 어업의 생산, 판매 등 각 부문별로 분과위원회를 구성하여 운영한다.

다른 농어업회의소의 운영 경험을 바탕으로 농어업인 대의기구 역할 수행, 소식지 발간 등 정보제공 등을 빠르게 접목하여 시행하고 있다. 또한 조직역량 강화를 위한 각종 교육사업 진행 및 마늘가격 대책회의, 6차산업 이해 등 농업발전 토론회 및 심포지엄 개최를 중심으로 운영하고 있다.

남해군농어업회의소는 남해군과 협약을 체결하여 귀농·귀촌 지원센터 운영 등 도시민유치지원사업을 공동으로 수행하고 있다. 남해군은 기존의 품목교육 및 하드웨어 구축 등을 중심으로 사업을 전개하고, 농어업회의소는 귀농인의 지역 정착 및 주민과의 화합 등을 중심 사업으로 전개하여 시너지 효과를 창출하고 있다.

3. 국내 농어업회의소 운영 성과 및 과제⁸⁾

1) 시범사업 지역 운영 성과

시범시군의 농어업회의소 운영을 통한 성과는 먼저, 농어업회의소 설립 및 운영지원 조례를 바탕으로 농업·농촌 정책과 관련한 지자체 조례 제정 등을 이끌어 냈다는 것이다.

둘째, 농업·농촌 현장의 다양한 목소리를 모으고 농정에 반영할 수 있는 체계를 구축하고 이를 실현하고 있다. 이는 읍면 순회간담회를 통한 현장의견 수렴(1단계), 모든 의견을 검토하는 1차 분과위원회(2단계), 2차 분과위원회(3단계), 농어업회의소 분과위원장 등 임원과 농업기술센터 담당이 모두 참석하여 예산반영 타당성을 검토하는 농정협의회(4단계), 농정심의회(5단계)를 수행한 평창군 사례와 지역 농어업인들의 의견을 중장기 발전계획에 반영한 나주시 사례에서 알 수 있다.

셋째, 농어업인들간 당면현안을 놓고 허심탄회하게 소통하고 눈높이에 맞는 언어로 논의할 수 있는 장을 마련하고, 크고 작은 각급 단체들이 상호 소통하는 계기를 만들고 있다. 농어업인들이 농정 참여 경험을 통해 스스로 정책사업을 만들어 간다는 자긍심과 자존감을 높이는 가능성도 발견되고 있다.

넷째, 행정과의 농업분야 카운트파트너로서 입지 강화하고 있다는 점이다. 시범시군 회의소는 농정추진과 관련하여 일정한 역할을 담당하면서 농정 기획부서와 어느 정도 협력적 긴장관계를 유지하고 있다.

다섯째, 의회 등 관련 기관·단체 간 협력적, 보완적 역할을 수행하고 있다. 농어업회의소가 기존 조직의 업무를 침범하는 것이 아니라 미흡했던 부분을 보완, 정교화 할 수 있다는 것을 입증하고 있다.

여섯째, 농촌개발 분야를 포괄하는 정책 참여, 공익 민원 창구 등 농어업회의소가

8) 마상진, 농어업회의소 교육·컨설팅 시범사업 진단 및 성과 평가, 농촌경제연구원, 2014. 12 발췌, 요약

수행할 수 있는 차별적인 사업 및 활동을 발굴하고 추진할 수 있다는 점이다. 거창군 농업회의소는 농촌마을개발, 먹거리교육, 복지 등 농촌현장의 다양한 과제에 대한 활동 요청을 받고 있다.

2) 농어업회의소 인식 설문조사

농어업회의소 운영에 대한 성과는 농어업회의소 관련 주체들의 인식을 조사한 설문 조사에서도 통계적으로 유의미하게 확인되었다.

설문조사는 농어업인, 농어업인단체 관계자, 농정관련 공무원을 대상으로 시범지역 1,118명, 일반지역 982명 등 총 2,100명을 대상으로 실시하였다. 설문조사는 좋은 지방 농정 거버넌스의 특징으로 대표성, 참여성, 투명성, 책임성, 효과성, 형평성, 안정성 등의 측면에서 시범사업지역과 일반지역을 비교하였다.

조사 결과 거버넌스 구성 요인 중 대표성, 참여성, 투명성, 형평성 등에서 시범사업 지역이 일반 지역보다 통계적으로 유의미하게(5% 수준에서 검증) 나타났고, 책임성, 효과성, 안정성 등 장기적으로 성과가 나는 요인은 수치는 높지만 통계적으로 유의한 차이가 나지는 않았다⁹⁾.

또한, 지방농정에 대한 만족도에 대해 지자체 농정사업, 지방의회 농정활동, 지역농협 사업, 농업기술센터 활동, 농어업인단체 의견반영 등을 내용으로 조사하였다.

시범사업 지역에서 일반 지역보다 지자체 농정, 지방의회 활동, 농어업인단체의 의견 반영 등의 만족도가 통계적으로 유의하게 높았다. 그러나 지역 농수협이나 농업기술센터 활동에 대한 만족도는 일반지역이 시범지역보다 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다.

9) 시범지역과 일반지역의 5점 척도의 평가 점수는 대표성(3.12/2.89), 참여성(2.95/2.73), 투명성(3.05/2.72), 형평성(2.76/2.55)으로 나타났고 책임성(3.62/3.55), 효과성(3.45/3.41), 안정성(3.08/2.97)로 나타났으며 거버넌스 구성요인 전체 평균은 시범지역이 3.13, 일반지역이 2.95로 나타났음.

지역에 따른 차이와 함께 농어업인과 공무원의 인식차이도 상당히 나타났다. 농어업인(2.97)과 농어업인단체 관계자(3.11)보다 공무원(3.51)의 경우 지방 농정거버넌스가 활성화되어 있다고 인식.

3) 시범사업 당면 과제

농어업회의소 회원가입률(총 농어가구수 대비 회원농가 비율)이 8~21% 내외로 대표성 확보상의 한계가 있다. 직접적 이익 제공 등이 없는 상황에서 자율가입으로 추진하기 때문에 생기는 문제로 회원제도 개편을 통한 의무가입제 도입이 필요하다.

지역별로 지자체장의 의지, 의회와의 관계 등 행정의 지원 정도가 차이가 나고, 민간부문 역량 수준 등에 따른 차이가 크게 나타나는 등의 문제점으로 인하여 전문인력 확보 등 역량 제고가 필요하다. 또한 농어업회의소 사무국의 전문성 강화를 위한 교육·컨설팅 지원, 공무원 파견, 중앙 및 광역단위 지원조직 역할 강화와 중간지원조직 마련, 면단위 평생학습 연계를 통한 조직화, 지역 농대와 연계한 지역인재(활동가, 후계자) 확보 등이 필요하다.

운영을 위한 재정 확보도 필요하다. 회비와 지자체 예산지원을 기본으로 공모사업, 위탁사업비 등으로 운영하고 있으나 한계가 있는 것이 사실이다. 전국 단위의 통일화된 법제화를 통해 대표성을 확립하고 농어업회의소 추진 및 지원의 명분을 제공하여 안정적 발전 기반을 형성할 필요가 있다.

기존 관련 조직·단체들 간의 갈등 요소가 내재되어 있으므로 이에 대한 적극적 소통과 협력이 필요하다. 농어촌 지역의 물적·인적 자원이 제한적이므로 관련 주체의 연계·협력이 필수적이며 농어업인단체, 의회, 농수협, 농업기술센터와 상생하는 관계 설정 및 교류 활성화 노력이 필요하다.

4. 외국의 농업회의소 운영¹⁰⁾

1) 독일, 오스트리아, 프랑스 3개국 농업회의소의 공통점

3개국 농업회의소 모두 공법에 의해 설립되어 확고한 위상을 확보하고 있으며, 농업 종사자의 자치조직으로 민주주의에 기반을 둔 농업인 대의체제와 전문성을 갖춘 집행체제가 조화를 이루고 있다.

3개국 농업회의소 공히 고유업무로 영농기술 및 경영지도와 직업교육 같은 대농민 서비스를 제공하고 있으며, 법률적 뒷받침과 고유사업 운영을 통해 안정적 재원을 확보하고 있는 점이 동일하다. 대농민 서비스를 통한 수수료를 징수하여 재정의 상당 부분을 충족하고 있으며 서비스를 제공하기 위한 분야별 전문인력도 확보하고 있다. 농업인 자치조직으로 농업인 대표조직으로 기능하면서 수탁사업 이외에 이러한 고유 업무를 수행하는 것은 오랜 역사와 지역 문화가 결합된 산물이다.

2) 독일, 오스트리아, 프랑스 3개국 농업회의소의 차이점

독일과 오스트리아의 농업회의소는 주(州)별로 설치되어 있다. 오스트리아는 전국적으로 설치되어 있지만, 독일은 일부 주에만 설치되어 있고, 프랑스 농업회의소는 (단일)법에 의해 전국적 조직으로 설치되어 있다.

전국적 조직을 갖는 오스트리아와 프랑스의 농업회의소는 농업인 대의기구 성격을 갖지만, 일부 주에만 설치되어 있는 독일의 농업회의소는 대의기구 성격 없다. 독일은 독일농민총연맹에서 대의기구 역할을 수행하고 있다.

10) 김수석 외, 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제, 한국농촌경제연구원. 2010.10.에서 발췌. 영국, 미국, 네덜란드 등도 농업회의소가 있으나 공법에 의한 의무가입제를 채택하고 있는 독일, 오스트리아, 프랑스의 사례가 가장 대표적이기 때문에 살펴봄. 일본은 농지관리 업무 위주의 정부사업 대행기능을 하고 있음.

〈표 8〉 유럽의 농업회의소 비교

	독일	프랑스	오스트리아
위상 성격	농업인 자치조직(반관반민) 상공회의소에 대응 독일농민총연맹(DBV)의 농업행정적 형태	농업인 자치조직 상공회의소에 대응 최상위 농업기구인 프랑스 농업위원회	농업인 자치조직 농업인 대의기구 정당별로 구성된 농민단체와 양립, 일체화
조직	3단계 조직, 주 농업회의소가 핵심, 군지부 운영, 중앙의 농업회의소 연합회는 대의제	도-지역-중앙 3단계 계통 조직, 도 단위 조직을 기초 로 전국조직 구성	3단계 조직 주단위 중심 산하 지역회의소가 있고 중앙단위에도 연합체 구성
사업	고유업무: 지도상담, 농업 교육 수탁업무: 일반 농정업무	고유업무 : 대의기구, 지도 상담, 직업교육, 농촌관광 수탁업무: 없음	고유업무: 대의기구, 지도상담, 직업교육 수탁업무: 정책자금 집행
재정	농민회비-세금성 부담금 (25%), 주정부 보조금(50%), 서비스 수수료(상당료 등)(25%)	국고지원(토지세의 일부인 소위농업회의소세)(50%), 정부와 지방정부의 농업개 발기금, 지도사업 등 자체 수익금	농민회비-세금성 부담금 (25%), 정부 보조금(50%), 서비스 수수료(상당료 등)(25%)
농정참여 방식	농정집행의 민영화 지방농정청과 업무 분담	파트너십 참여(중앙정부보 다는 지자체와의 실질적인 농정참여에 중점)	농정집행 부분 대행
설치 근거	주 차원의 설치법 제정 (주 정부의 선택사항)	1924년 중앙정부 차원의 설치법 제정	주별 설치법 제정 연방법에 제정
정부와의 관계	농정업무 수위탁	농정심의 및 자문기구	농정집행업무 수위탁

독일과 오스트리아의 농업회의소는 주정부로부터 위임받은 농정집행업무를 대행하지만 프랑스의 농업회의소는 농정자문기구이다. 독일과 오스트리아의 차이점은 독일의 농업회의소는 농업행정업무 전체를 대행하는데 비해, 오스트리아는 EU 직불금 지급과 같은 정책자금 집행업무만 대행하고 있다.

농업회의소의 농정참여 형태는 독일과 오스트리아가 농정업무의 수위탁 형태이고,

프랑스는 파트너십으로 참여하고 있다.

농업회의소 조직구성의 핵심을 살펴보면, 프랑스는 행정의 기본단위에 해당하는 도 차원의 농업회의소를 핵심으로 하고, 이들의 결합체로 광역지역(région) 및 전국조직이 결성되는 상향식 조직체계임에 비해, 독일과 오스트리아는 연방주 차원의 농업회의소가 핵심이 되고 이들의 산하 조직으로 지방농업회의소가 구성되는 하향식 체계를 갖추고 있다.

5. 농어업회의소 운영 요약 및 시사점

1) 농어업회의소 운영 요약

시군 농어업회의소에서 시행하고 있는 사업을 정책자문 대의기구, 농어업 인력육성, 조사 및 서비스, 지역특색사업으로 정리하였다. 시범시군의 회비와 지자체 지원금 등 수익구조를 파악하였다.

시범사업이 진행되고 있는 7개시군의 조직 구성, 주요사업, 외부 기관 및 단체와의 협력 등 사업추진의 특성 등을 기술하여 시군 농어업회의소 설립 시 시행착오를 최소화하고 참조하도록 하였다.

농어업인 등 개인회원과 단체회원, 농협 등의 특별회원이 참여하는 회원 및 대의체계를 갖추었다. 대의원 구성은 지역에 기반을 둔 개인회원이 50~60%, 단체회원과 특별회원이 각각 20~30%를 차지하는 것이 일반적이다. 품목중심의 분과위원회를 운영하여 임원구성에서 지역과 품목이 조화를 이루도록 했다.

시군 농어업회의소의 회비는 농어업회의소의 정부 의존성을 탈피하고 자조조직으로서 정체성을 명확히 하는 데 꼭 필요하다. 시군별 차이는 있으나 50백만원 정도의 회비와 50백만원 정도의 지자체 지원금으로 연간 100백만원이 충당된다면 농어업인

의견수렴을 통한 체계적인 농정 자문 등 시군 농어업회의소의 기본적인 운영이 가능하다. 추가적인 운영비 및 사업비 지원이 있다면 농어업회의소의 기능과 역할을 확대하고 사업의 확장도 가능하다. 그러나 현재는 정부의 직접 지원금이 기초 지자체의 자체 예산에 국한되어 아쉬움이 있다. 광역 지자체 또는 중앙 정부차원의 지원사업 도입이 필요하다.

국내의 농어업회의소는 아직 초기단계로 정책자문 대의기구 역할에 주력하고 있었다. 현장의 목소리를 정책에 반영하기 위한 다양한 형태의 회의체와 각종 토론회 등을 조직·운영하고 있으며 정기적인 농정협의회를 개최하는 것을 목표로 추진한다. 그 외 농어업인에 대한 현장밀착형 서비스 제공, 공모사업을 통한 농어업인 교육과 귀농귀촌지원센터 등 위탁사업도 진행하고 있다.

지자체 및 지역 의회와의 협력을 통한 사업계획 수립, 사업집행 개선사항 도출, 예산반영, 조례 등 제도화는 초기지만 유의미한 성과를 내고 있다. 다만 사무국의 역량 등에 따라 지역별 차이가 크게 나타나고 있으며 농협 등 관계기관과의 협력은 다소 부진한 것이 현실이다.

다른 연구를 인용하여 국내 농어업회의소의 운영 성과를 정리하였다. 농어업회의소는 현장 농어업인의 목소리를 모으고 농정에 반영하는 체계를 구축하고 이를 실현하고 있으며 행정과 카운트파트너로서 입지를 강화하고 있다. 일반지역과 비교하여 대표성, 참여성, 투명성, 형평성 지표가 통계적으로 유의미하게 성과가 나는 것으로 파악되었다. 또한 농어업회의소가 있는 지역이 지자체 농정사업, 의회의 농정활동, 단체의 의견 반영 등의 만족도가 높은 것으로 나타났다.

외국의 농업회의소는 모두 공법에 의해 설립되어 확고한 위상을 확보하고 있으며 농림업 종사자의 자치조직으로 민주주의에 기반을 둔 농업인 대의체제와 전문성을 갖춘 집행체제가 조화를 이루고 있다. 고유업무로 영농기술 및 경영지도와 직업교육 같은 대농민 서비스를 제공하고 있으나 한국의 현실에서는 그대로 적용하기에는 무리가 따르며 불필요한 논쟁이 될 수 있어 신중하게 접근해야 한다.

농어업회의소는 농어업인 대의기구로서 대표성, 민주성, 전문성을 확보하여야 하며, 재정적으로 자립을 달성하여 독립성을 갖는 것이 바람직하다. 그러나 이 모두를 한꺼번에 달성하고 출발하는 것은 어렵다. 국내외 사례는 농어업회의소의 기본 기능인 농어업인의 농정참여를 통한 대의기구 역할을 중심으로 출범하여 초기단계의 운영이 가능하다는 것이다. 운영을 통해 스스로의 역량과 전문성을 쌓아가며 지역특성을 반영한 각종 서비스의 제공 및 위탁사업을 발굴하고 있다.

즉, 현장의 목소리를 반영한 농정 계획 수립과 추진은 농어업인이 가장 원하는 것이고 이것이 실현되는 것에 대한 만족도도 상당히 높게 나타나는 것에 주목하여야 한다. 새로운 신규조직이 먹고사는 문제를 스스로 해결하며 완벽한 전문성을 발휘하도록 요구하는 것은 무리이다.

2) 시사점

시군 농어업회의소가 안정성을 갖고 운영되기 위한 기본적인 비용은 연간 100백만원 수준이다. 2014년 기준 회원의 회비는 평균 53백만원이고 지자체의 지원금 규모는 평균 66백만원이었다. 정책을 수립하고 집행하는 데 농어업인의 현장 목소리를 반영하는 긍정적 성과를 거두고 있으며 농정거버넌스를 구성하는 대표적인 요소들도 활성화 된 것으로 조사되었다. 크지 않은 비용으로 상당한 성과를 거두고 있는 것이다.

농어업회의소의 설립과정은 농어업인 상호간 충분한 협의와 사전 설명을 거치는 것이 바람직하다. 설립매뉴얼을 적용한 자체 정관과 사업계획을 수립하고 임원과 사무국을 구성하는 데 1년여가 넘는 시간이 소요된다. 초기과정에서는 농어업인의 의견을 농정에 반영하는 체계화된 거버넌스 기구의 필요성을 인정하고 육성하겠다는 지자체장의 의지와 농어업인 설명회 등을 이뤄질 수 있도록 하는 지원이 꼭 필요하며 중요한 성공 요소이다.

농어업회의소는 설립 이후에도 점진적으로 발전한다. 설립이후 농어업인 대의기구

역할을 중심으로 차근차근 사업 영역을 확장하는 방식을 채택하는 것이 시행착오를 통해 도출된 결론이다. 읍면단위 간담회에서 시작하여 분과위원회, 이사회 등을 거치고 정기적인 농어업 정책협의회까지 체계화된 농어업인 의견 수렴 및 반영을 위한 자문 기능이 기본 사업이다. 기초를 다지고 지역특색을 반영한 여러 가지 사업을 발굴해서 확장하는 것이 바람직하다.

회원의 회비는 농어업회의소의 정부 의존성을 탈피하고 자조조직으로서 정체성을 명확히 하는 데 꼭 필요하다. 시군별 차이는 있으나 50백만원정도의 회비와 50백만원 정도의 지자체 지원금으로 연간 100백만원이 충당된다면 농어업인 의견수렴을 통한 체계적인 농정 자문 등 시군 농어업회의소의 기본적인 운영이 가능하다. 추가적인 운영비 및 사업비 지원이 있다면 농어업회의소의 기능과 역할을 확대하고 사업의 확장도 가능하다. 그러나 현재는 정부의 직접 지원금이 기초 지자체의 자체 예산에 국한되어 아쉬움이 있다. 광역 지자체 또는 중앙 정부차원의 지원사업 도입이 필요하다.

시군농어업회의소의 점진적 발전과 일맥상통하는 과제도 있다. 회원 확대를 통한 대표성의 확대, 안정적 사업모델 정립과 재정 확보, 제도화를 통한 안정화와 전국적 확산, 전문 역량 강화를 통한 역할 증대, 다른 조직과의 지속적 협력 강화 등은 농어업회의소가 장기적으로 헤쳐가야 할 과제이다.

외국 농어업회의소의 사례는 이러한 과제를 해소하고 있다는 점에서 매력적이다. 하지만 대규모 전문인력을 갖추고 유료화된 서비스를 제공하고 외국의 사례를 성급하게 적용하는 것은 무리이다. 정부조직인 농어업인 지도, 교육기관과 긴밀하게 협력하며 함께 발전하는 방안을 찾는 것이 현명한 대처법이다.

제5장 농어업회의소 활성화를 위한 과제

1. 중장기 계획의 충실한 이행 필요

농식품부는 농업·농촌 및 식품산업발전계획(2013~2017)에서 정부 및 지자체의 진정한 농정 파트너로서의 역할을 수행하는 농어업회의소 운영 활성화를 명시하였다.

농식품부 중장기 계획에는 농어업회의소 시범사업에 대한 성과평가를 토대로 향후 운영 활성화 방안 마련('14), 시·군 종합발전계획 수립, 농업인 교육, 농업·농촌 실태조사 등 농어업회의소와 연계협력이 가능한 지역단위 사업 발굴, 농어업회의소의 기능·역할 규정, 농업인 대의기구로서 대표성 부여, 안정적 재정 확보 등을 위한 법적근거 마련('15)이 있다.

농어업회의소 운영을 통한 민관협치 농정 구현을 목표로 하는 농어업회의소 활성화 계획은 국민공감농정위원회 등을 통해 민간의 의견이 반영되어 수립된 것이다. 특히 2014년 농어업회의소 활성화 방안 마련 및 2015년 법제화는 농어업회의소의 안정적 발전을 위한 기반으로 차질 없이 수행되어야 할 것이다.

농어업회의소의 안정적 운영 및 확산을 위한 기본 계획이 없는 상황으로 중장기 계획을 뒷받침하는 세부계획이 부족한 형편이다. 따라서 민간의 협조를 바탕으로 정부 차원의 농어업회의소 활성화 기본계획 수립이 필요하다. 또한 농어업회의소의 안정적 확대방안을 포함한 로드맵을 제시함으로써 농어업인의 신뢰를 제고하여야 한다. 여기에는 2017년까지 추진할 농어업회의소 활성화 사업 추진 목표 및 과제의 정립과 재정 지원 등을 포함되어야 할 것이다.

2. 농어업회의소의 시범사업 운영 내실화 및 전국적 확산 필요

농어업회의소의 전국적 확대를 위해서는 이미 설립되어 운영되고 있는 농어업회의소의 가시적 운영 성과가 도출되어야 한다. 또한, 농어업인 의견 수렴 및 정책 반영 등 농어업회의소의 기본 역할이면서 일정한 성과가 나오고 있는 부분에 대해서는 집중적 홍보가 필요하다.

농어업회의소 운영활성화 방안 마련을 위하여 농어업회의소 위탁 운영 사업 발굴 및 시행방안 마련을 위한 노력이 배가되어야 한다. 농어업회의소에 대한 정부 및 민관 기구, 농어업인단체의 오해를 불식하고 참여를 확대하도록 촉구하는 민간 활동과 단체 및 지역순회 교육, 설명회의 지속적 전개가 필요할 것이다. 또한 농어업회의소 우수사례집 및 홍보물을 제작하여 배포하는 활동 등을 전개하여 공감대를 확산하는 노력이 지속되어야 한다.

상향식 설립원칙에 따라 농어업회의소가 만들어지고 있으나 확산이 멈춰서는 안 된다. 농어업회의소가 꾸준히 확대되기 위해서는 신규 사업 추진이 반드시 필요하며, 도 단위 시범사업의 실시 및 취약지역의 회의소 설립, 운영이 필요하다. 중앙정부 차원의 시범사업이 도입되고 시군 단위로 사업이 전개되고 있으며 도 단위 관심은 부족한 편이다. 중앙정부와 시군을 연결하는 도 단위 농어업회의소 설립은 시군 확산과 중앙 단위 농어업회의소 설립을 촉진하고 새로운 모델을 창출하는 중요한 의미를 가질 것이다. 또 시군 농어업회의소 시범사업의 운영이 없는 경기, 충북, 충남지역의 시군 농어업회의소 설립은 지역 농정거버넌스의 획기적 확장을 의미하므로 반드시 추진되어야 할 것이다.

농어업회의소의 안정적 운영과 공익적 기능 수행을 위해 지자체뿐만 아니라 중앙정부차원의 인건비 등 운영비 지원 방안도 마련되어야 한다. 또한 정부에서 농어업회의소와 연계·협력이 가능한 지역단위 사업 발굴 노력을 강화하고 회의소 운영 시군에 대한 인센티브를 부여할 수 있도록 농림축산식품부내 부서 간 협력을 강화해야 한다.

3. 농어업인의 자발적 참여 및 지자체장의 적극적 의지의 조화

민간이 주도하고 정부가 지원하는 농어업회의소 추진 원칙의 실현이 필요하다. 농어업회의소는 농어업정책에 농어업인의 목소리를 반영하기 위해 설립하는 농어업인 자조조직이므로 농어업인의 자발적 참여가 가장 중요하다. 농어업회의소 설립에 대한 농어업인(단체)의 통일된 의견을 담아내고 표출하여야 한다.

농어회의소는 농어업인의 자조조직이지만 공적인 역할을 수행하고 농어촌의 열악한 여건을 고려하면 정부의 지원 없이 방치하여서는 설립이 어렵다. 특히, 권위적이고 일방적인 행정을 탈피하여 농어업인의 직접적 참여를 보장하고자 하는 지자체장의 의지와 지원은 농어업회의소의 설립에 꼭 필요한 전제조건이라고 할 수 있다. 즉, 농어업인이 주도하고 정부가 지원하는 설립 원칙이 실현되어야 한다.

농어업회의소 제안, 촉진, 지원기구로 설립된 농어업회의소 지원회의는 추진위원회(또는 준비위원회)의 이전단계 조직으로 임시적인 기구로 볼 수 있다. 법제화 및 운영 활성화 등에 대한 정부의 중장기 계획이 제출됨에 따라 조직위상과 역할을 강화하는 것이 바람직하다. 이에 지원회의를 해소하고 추진위원회로 전환하고 정예화된 대표자를 선임하여 활동력을 배가하여 농어업인(단체)의 농어업회의소 설립에 대한 의지를 보여야 한다. 특히 협치농정 실현에 대한 지자체장의 관심을 촉발하고 불필요한 오해로 촉발된 농어업회의소 설립에 대해 우려하는 시각을 불식하여야 한다.

또한 시군 농어업회의소간 협력을 강화하고, 성과를 확산해야 한다. 시군 농어업회의소간 협의체를 구성¹¹⁾하여 농어업회의소 운영과 관련한 정책 및 사업, 제도개선 등을 요구하는 활동을 전개하여야 하고, 농어업회의소 설립을 희망하는 지역 농어업인에 대한 교육 및 설명회 등을 적극 전개해야 한다. 농어업회의소 운영 성과를 창출하고 이에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.

11) 7개시군 농어업회의소는 2014년 12월 ‘농어업회의소 전국회의’를 구성하기로 하고 대표자 등을 선출하였으며, 사업계획과 회칙을 마련하여 공식 출범할 계획임

4. 농어업회의소 법제화

1) 농어업회의소 법제화의 필요성

선진국의 농어업회의소는 공법에 의한 유일한 농어업인 대의기구로서 확고한 위상을 확립하고 있다. 농정자문 등 농어업회의소의 기능과 역할 제도화, 농업인 대의기구로서 대표성 부여, 농어업회의소의 고유사업 및 안정적 재정확보에 대한 제도화가 필요하다.

법제화는 지자체장의 개인적 의지와 취향에 따른 사업의 왜곡을 방지하고, 안정적 발전을 보장할 것이다. 또한 제도화를 통한 장기적 발전 방향을 제시하여 민관 거버넌스가 성공하기 위한 농어업인의 신뢰를 확보하고 참여를 유도할 수 있다.

2) 농어업회의소 법제화의 방향과 과제

농어업회의소 법제화 과정이 다양한 주체가 참여하는 토론의 장이자 국민의 공감대를 형성하고 동의를 얻는 과정이 되도록 해야 한다. 농어업회의소의 고유사업 정립 및 법제화에 따른 다른 농림수산물 기구 및 사업, 법안과의 충돌 요소를 도출하고 조정 방안을 제시하여야 한다.

농어업회의소 법안은 공법에 의한 유일한 농어업인 대의기구로서 농어업회의소 위상을 확립하고 농어업회의소의 안정적 운영을 위한 사업 및 지원방안 명시, 지역 및 중앙의 체계, 각종 기구의 권한, 회장·임원 등의 선출방식에 대한 체계가 확립되어야 한다.

3) 농어업회의소 법제화 추진 현황

농어업회의소 법제화를 위하여 농어업회의소 토론회 등에서 필요성 꾸준히 주창되어 왔다.

신성범(산청, 함양, 거창), 여상규(사천, 남해, 하동), 김춘진(고창, 부안), 박민수(진안, 무주, 장수, 임실) 의원과 한국농축산연합회가 공동주최하고, 농어업회의소지원회의, 국민농업포럼 주관하여 국회에서 법제화 토론회가 개최되었다. 박민수 의원은 농어업회의소법안을 대표 발의('13.12.06)하였으며, 제322회 국회(임시회) 농림축산식품해양위원회 상정 ('14.2.18)되었다.

국회 농림축산식품수산해양위원회는 선진 해외 사례와 전체 농어민의 의사를 대변하고 농정정책의 파트너로서의 역할을 수행할 수 있는 농어민의 대의기구가 부재한 우리 농정현실을 감안할 때 제정안의 입법방향은 타당하지만 기존 농어민단체 등의 기능과 차별화된 농어업회의소의 역할 문제나 농어업회의소가 실제로 전체 농어민의 대표기구로서의 기능을 할 수 있는지 여부 등 농어업회의소가 성공적으로 운영되기 위한 제도적 기반이나 현실적 여건이 성숙되었는지에 대해서는 충분한 논의가 필요하다는 검토 의견을 제출하였다.

또한 행정구역 중심의 농어업회의소를 설립하도록 하고 대표성 제고를 위해 농어의 일정비율 이상의 동의로 농어업회의소를 설립하도록 하는 등 수정법안 제출 움직임이 있는 상황이다.

농어업회의소 법안이 발의되어 국회를 중심으로 논의가 전개되지만 민간의 의견을 충실하게 반영할 수 있도록 지속적인 논의 틀을 운영하는 것이 바람직할 것이다. 법제화와 관련된 논의 틀은 구체적이고 실질적인 내용이 협의될 수 있는 연구모임을 중심으로 운영하고 필요에 따라 확대된 공개 토론회를 개최하는 방식이 바람직할 것이다. 국회의 논의과정을 내실있고 풍부하게 하도록 보조하는 협의기구로 민간이 주도하는 형태로 전개되어야 한다.

제6장 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영 방안

1. 충청남도 3농혁신위원회와 농어업회의소 설립

충청남도는 민선5기 도정의 최우선 과제로 ‘3농혁신’을 선정 추진하였으며, 민선6기에서도 지속적으로 추진할 계획이다. 3농혁신을 통해 농어업·농어촌 정책의 중요성을 각인하고 민관협력 거버넌스를 구축하는 등의 성과를 거두었고 이를 지속할 계획이다. 농어업인의 농정참여 확대라는 본질적 가치를 지속하면서도 일부 존재하는 회의적 시각 및 수동적 자세를 극복하기 위해서 시범사업이 진행 중인 시군 농어업회의소의 설립 필요성이 제기되었다.

1) 3농혁신위원회 협치농정 실현 정책

민선5기 3농혁신의 기본정신과 방향을 지향하되, 민선 6기에는 현장의 요구와 실행 가능성에 중점을 두어 5대 혁신부문, 15대 전략과제, 50대 중점사업으로 과제중심 추진전략 구조화하였다. 농정 거버넌스와 관련되는 내용이 위계별로 담겨 강조되고 있다. (목표)농어업인이 주체가 되는 협치농정 실현, (정책방향)하드파워·행정주도→소프트파워·협치농정, (혁신전략)농어촌 주민의 역량강화 및 협치농정체계 구축, (과제 15) 농업인 주체의 협치농정 실현 등이다.

농어업회의소는 충남형 민관협치 시스템 구축으로 농정거버넌스를 선도하는 것을 목표로 국가 법제화와 연계하여 추진하되, 법제화가 늦어질 경우 현행 3농혁신위원회 체계 내에서 실질적 거버넌스 협의·합치기구로 격상 운영할 계획이다. 세부적으로 중앙의 법제화와 연계한 충남형 농어업회의소 모형의 일반화 추진, 3농혁신위원회 중심

으로 농어업인 농정주체 대표성 제고 및 기능 강화, 충남형 농업회의소 설치를 위한 단계별 논의기구 마련, 전문역량을 갖춘 중간지원 실무조직 구성·운영, 수산부문 어업 회의소의 경우 ‘충남수산물발전포럼’ 형태로 발족·운영 등이다. 즉 3농혁신위원회의 운영을 내실화하고 사무국 및 중간지원조직을 설치하여 안정적 사업모델을 개발한 후 장기적으로 3농혁신위원회의 기능을 전환하여 추진한다는 계획이다.

2) 3농 혁신 2030 발전계획의 농어업회의소 설치 계획

충청남도 3농혁신 2030 발전계획은 3농혁신위원회의 기능 강화 및 개편, 충남형 농어업회의소 모델 개발 및 설치, 시군 단위 농어업회의소 설치 지원을 계획하고 있다.

3농혁신위원회의 기능을 단순 의견수렴 기능에서 실제 농정 정책을 기획하고 의결·심의할 수 있는 기능까지 확대하여 농어업회의소로 연결하고자 한다. 단기적으로는 민관협력형으로 추진하다가 중장기적으로 민간영역의 참여를 확대시켜 민간주도형으로 발전시키도록 하고 민간영역의 공감대 형성과 충분한 역량이 갖추어질 때까지 서두르지 말고 지속적으로 추진한다. 상담 및 지도, 교육 등 대농민 서비스 업무를 수행하도록 하고 성공적으로 도입·정착된다면 농어업회의소가 농정심의회 업무를 대체하도록 한다. 여기서 농정사업의 집행기능을 수행하기 위한 중간지원조직의 설치에 대한 논의 병행되어야 하며, 광역 단위 농어업회의소 추진과 병행하여 시군 단위 농어업회의소 설치를 적극 지원하고, 시군 단위 농어업회의소 대표자로 도 단위 농어업회의소를 구성, 조정하도록 설계하였다.

시군 단위 농어업회의소는 현장밀착형 대농민서비스 업무에 치중하고 참여하도록 하되 민간영역의 공감대 형성, 충분한 역량 확보를 위해 장기적으로 꾸준히 추진한다. 시군 단위 농어업회의소는 농업기술센터를 농어업회의소 실무조직으로 개편하거나 농협의 지원사업 조직을 실무조직으로 개편, 또는 농어업회의소 독자의 실무조직을 구성하는 방법 중 시군의 상황에 맞게 구성하도록 할 계획이다.

3) 3농혁신위원회의와 농어업회의소의 양립 추진

충청남도 3농혁신위원회의의 농어업회의소 전환은 민관 협력의 정책결정방식을 축적하고 민관이 수평적 거버넌스의 위상을 확보하는 새로운 모델을 창출하는 측면에서 주목받았다. 충청남도 3농혁신위원회의의 농어업회의소 전환은 민관 협력의 정책결정방식을 축적하고 민관이 수평적 거버넌스의 위상을 확보하는 새로운 모델을 창출하는 측면에서 상당한 파괴력과 의의를 가질 수 있다. 특히, 3농혁신 위원회의의 성과를 일반화, 제도화하여 다른 지역으로 확산할 수 있다는 측면에서 상당한 의미를 부여할 수 있을 것이다.

그러나 민선 5기에 이어 민선 6기에서도 충청남도 3농혁신 위원회의의 역할은 상당히 크고 다양한 주체가 참여하고 있어 이를 당장 농어업회의소로 전환하는 것에 대해서는 여러 가지 우려가 제기된다.

충청남도 3농혁신위원회는 농어업·농어촌및식품산업기본법에 의한 농어업·농어촌 및식품산업발전심의회회의 주요 기능인 정책방향의 설정 및 평가역할을 수행함은 물론 주요 정책의 포괄적인 집행 및 감독기능도 수행하고 있다. 또한 소비자 등 이해관계자의 농정참여를 확대하는 것이 새로운 방향인데 농어업인 주도성 확보 및 직접적 정책 참여 활성화에 집중하는 것이 바람직한가에 대한 검토도 필요할 것이다.

농어업회의소는 농어업인의 권익을 대변하는 기구로서 현장의 목소리를 담을 수 있지만 농어업인의 의견을 모으고 조율하기 위한 지난한 훈련과정을 거쳐야 하며 단기간에 다양한 농정분야의 정책과제를 실현하는 데 직접적으로 참여하기 어려운 것 또한 현실이다. 농어업인 및 민간역량이 자발적이고 내생적 발전이 가능한 수준으로 발전되지 않은 상황에서 농어업인의 자조조직 구성에 집착하는 것은 상당히 진전된 협치의 내용 측면에서는 오히려 퇴보할 수 있다는 비판이다.

행정중심의 농어업인 및 전문가 공동 참여형 의사결정 및 행정단위가 결합된 강력한 집행체계까지 구축한 현재의 농정 거버넌스 체계를 현장의 목소리를 반영한 농어

업인의 참여를 확대하기 위해 농어업회의소로 급격하게 전환할 경우 농어업인에게 득보다 실이 많을 수 있다는 우려와 농어업인 자조조직의 현실적 역량에 대한 우려가 제기된 것이다.

그럼에도 불구하고 농어업인에게 권한과 책임을 부여하고 농어업인의 뜻을 모아내고 조정하여 정책에 반영할 수 있도록 하는 농어업회의소 고유의 대의기능과 직접적 정책 참여는 상당한 의미를 가지며 지속적으로 독려하고 뒷받침 할 필요가 있다. 그렇다면 농어업인 직접 참여를 보장하는 농어업회의소와 농어업관련 전문성을 갖춘 산학관연의 다양한 주체가 참여하는 거버넌스형 조직이 양립하여 운영할 수는 없는 것일까? 농어업회의소는 외국의 사례 및 준비되고 있는 법제화 추진 등에서 나타나듯이 농정 거버넌스의 일반화된 형태로 대표성이 인정된다. 거버넌스 기구의 안정적 운영을 위한 조례 제정 등 제도적 기반이 튼튼하게 마련할 수 있어 장기적으로는 농어업회의소를 설립하는 것이 바람직하다.

현행 3농혁신위원회의 장점을 충분히 발휘할 수 있도록 하면서도 거버넌스의 질적, 양적 측면을 모두 지속적으로 강화하고 장기적으로 추진하여야 한다는 대안이 제시된다. 이미 안정적으로 추진되고 있는 3농혁신의 패러다임 전환 및 사업추진 성과를 확대하고 농어업회의소 설립을 통한 농어업인의 직접 정책참여를 강화하여 보완함으로써 더욱 강력한 민관협력의 농정 추진체계를 구축하고자 하는 공통의 목적을 달성하는 것이 바람직하다는 것이다. 요약하면 농어업인이 회원으로 참여하는 농어업회의소 설립을 장기 목표로 추진하고 단기적으로 3농혁신 위원회 운영을 통한 민관협력, 협치농정 구현의 성과를 계승, 발전하기 위한 연착륙 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한, 회원제 대의기구, 농어업인 대표조직으로서의 농어업회의소와 전문가 위원회가 상호 역할분담을 통해 농정 참여의 시너지 효과를 낼 수 있도록 해야 한다.

도 단위 농정방향 설정 및 농정계획 수립 기능 중심의 3농혁신위원회와 시군 단위 농어업인 대의기구 역할을 수행하는 농어업회의소가 양립하는 전략이다. 도 단위 농

어업회의소가 설립되더라도 폭넓은 관계자가 종합적으로 참여하는 전문가위원회와 농어업인의 직접적 이해를 대변하는 농어업회의소는 상호 양립이 가능하다. 충청남도 3농혁신위원회의 농어업회의소 전환 보다는 서로 다른 역할을 수행하며 양쪽의 장점을 살리면서 상호 시너지 효과를 낼 수 있도록 양립하는 것이 바람직하다.

2. 충청남도 농어업회의소 설립 방안

3농혁신위원회와 농어업회의소 양립을 통한 지속적인 거버넌스의 확대, 농어업인 직접적인 정책참여 강화를 정책 추진 목표로 설정할 수 있다. 도 단위 농정방향 설정 및 농정계획 수립 기능 중심의 3농혁신위원회와 시군 단위 농어업인 대의기구 역할을 수행하는 농어업회의소 양립 전략을 채택한 것이다.

현재 3농혁신위원회가 꾸려져 집행체계를 꾸리고 왕성하게 활동하고 있다. 이제 농어업인의 자발적 참여와 시군 지자체장의 뒷받침을 받는 농어업회의소를 설립하는 것이 과제로 남게 된다.

1) 시군 농어업회의소 중심의 도(광역) 농어업회의소 설립

농어업인들이 직접 도 단위 농어업회의소의 회원으로 참가하는 것은 어렵다. 회의 체계 구성 등 현실적인 문제가 따르기 때문이다. 예산편성 및 풀뿌리 민주주의를 실현하는 단위인 기초 지자체가 농어업회의소의 중심이 되어야 하며 여기에 농어업인이 직접 회원으로 참여하는 구조가 바람직하다. 즉, 농어업인이 시군 농어업회의소를 만들고 이들 시군 농어업회의소를 중심으로 도 단위 농어업인단체 등이 회원으로 참여하는 충청남도 농어업회의소를 만드는 것이다.

현재 운영 중인 농어업회의소 시범시군의 회원은 농어업인 개인회원, 농어업인단체

의 단체회원, 농수협 등 특별회원으로 구성된다. 농어업인이 직접 참여하는 개인회원 중심의 체계이다. 대의원의 구성은 개인회원이 50~60%, 단체 및 특별회원이 각각 20~30% 내외이다. 임원이나 분과위원장은 원칙적으로 (대의원)총회에서 선출되지 만 단체 및 특별회원이 추천하는 비중이 더 높아진다.

도 단위 농어업회의소의 경우 국내 사례는 없다. 농어업인이 직접 참여하여 구성하는 것보다는 시군 농어업회의소 중심의 농어업회의소 구성이 더 선호된다. 대부분의 농어업인단체의 지역 및 전국조직 구성이 기초지자체 단위를 기본으로 하기 때문에 익숙하며 농어업인의 이해를 잘 반영할 수 있는 구조이다. 시군농어업회의소의 회원 구조를 참조하여 시군 농어업회의소와 도(광역시) 단위 농어업인단체, 도(광역시) 단위 협동조합 조직으로 도(광역시) 단위 농어업회의소를 구성할 수 있다. 각각 지역회원, 단체회원, 특별회원이 되면 된다.

단, 농어업회의소가 전체 시군에서 동시에 설립되어 결성되는 것이 아니기 때문에 농어업회의소가 없는 시군의 의사를 반영할 수 있는 의사결정 체계를 짜고 준회원제도 등을 활용하여 운영의 묘를 발휘하여야 한다. 각각의 회원 또는 참여자가 소외되지 않도록 하면서도 많은 수의 농어업인 참여하는 지역 및 단체 회원의 이해를 적정하게 반영할 수 있도록 조율하여 운영하는 것이 중요하다. 중앙단위 단체의 경우 시군 조직이 직접 참여하는 대의체계를 갖추며 회원 수 등을 고려하여 대의원의 수를 늘려주는 경우가 있으나, 광역 단위 농어업회의소는 대의체계를 구성하기에는 회원의 수가 비교적 작기 때문에 의사결정 체계를 정하는 것이 중요한 과제이다.

또한, 시군농어업회의소가 도(광역시) 및 중앙(전국) 농어업회의소를 모두 구성하고 핵심주체로 참여할 경우 도(광역시) 농어업회의소의 위상과 역할이 애매할 수 있다는 우려가 제기되기도 한다. 그러나 농어업인 대의기구로 각급 정부의 정책 파트너 역할을 수행하는 것을 기본적인 역할로 생각하면 이러한 우려는 줄어든다. 또한 도(광역시) 단위는 기초와 중앙을 잇는 중간 다리 역할을 수행하는 고유한 기능이 있다.

2) 시군의 특성을 반영한 다양한 형태의 거버넌스 기구 육성

충남 관내 모든 시군에 농어업회의소가 설립되고 이들이 도농어업회의소를 설립하면 가장 이상적이다. 그러나 시군별로 지역의 특성과 환경이 각기 다르고 농어업회의소는 농어업인의 자발성에 기초하기 때문에 강제하여 만들 수 없다는 것이 현실이다. 시군별 농어업회의소를 장려하되 이것을 유일한 형태로 고집할 필요는 없다. 농어업인 및 단체를 회원으로 하는 시군 농어업회의소 시범사업을 추진하되 지역 여건에 따라 농어업인단체 대표자가 참여하는 농어업인단체협의회를 구성하는 형태와, 전문가와 공무원, 농어업인이 공동으로 참여하는 농업발전위원회 설치 운영 등이 있을 수 있다.

충남 15개시군 중 2/3인 10개시군에 농업인단체협약이 존재하고 있다. 활동이 미약하거나 명맥만 유지하는 경우도 있다. 그러나 대부분 ‘농업인의 날’ 행사를 주관하여 진행하고 농정현안에 농업인들의 목소리를 반영하거나 시군과의 정책 간담회를 개최하는 경우도 있다. 전문가가 참여하는 위원회는 농어업·농어촌및식품산업기본법에 의한 농어업·농어촌및식품산업발전 시군 정책심의회가 모든 시군에 구성되어 있으나 운영이 형식적인 경우가 대부분이다. 조례에 의해 농업발전위원회나 농업발전기금 설치, 농어업농어촌지원 관련 조직이 구성되어 운영되는 경우도 있다.

농어업회의소를 즉각적으로 설립하여 운영하기 어려운 시군에서는 조례 등을 기반으로 농어업인의 정책참여 활성화 및 협치농정 확대를 위해 적극적으로 추진하여야 한다. 옥천군 농업발전위원회는 조례로 ‘정기회의는 격월로 연간 총 6회를 개최 한다’고 정해 안정적 운영과 위원회의 실질적 활동을 보장받고 있어 가장 모범적인 사례로 인정받는다. 이를 참조하여 정기적인 회의의 운영횟수를 늘리고 안정적인 안건 심의와 다양한 제안이 가능하도록 확산하여야 할 것이다.

정리하면, 시군 단위에서 농어업인이 직접 참여하는 농어업회의소가 가장 바람직하지만 현실 여건을 고려하여 이미 구성되어 활동하고 있는 농어업인단체협의회, 농업

발전위원회 등을 통해 협치농정을 지속적으로 확대하는 것이 바람직하다. 시군 농어업회의소를 중심으로 도 단위 농어업회의소를 구성하더라도 농어업회의소가 없는 시군에서는 농어업인단체협의회, 농업발전위원회의 대표자 등이 참여할 수 있도록 운영하여야 할 것이다.

3) 지자체장의 인식 확대 및 농어업인 자율성 뒷받침

시군 농어업회의소 또는 거버넌스를 확대하기 위해서는 사전에 충족되어야 할 요건이 있다. 시군 지자체장이 민관 거버넌스를 확대하고자 하는 의지를 가지고 농어업인의 의사를 공식적이고 체계적으로 수렴하는 민간 기구를 인정하고 정책 집행에 적극적으로 반영하고자 해야 한다. 즉, 권한을 민간과 기꺼이 나누고자 해야 하는 것이다. 또한 지자체장이 민간의 자발적 움직임을 장려하는 차원의 지원책을 마련하여 뒷받침하여야 한다.

시군 농어업회의소 설립과정에서 농어업회의소가 지자체장의 개인적 이해를 위한 조직이라거나 관을 대변하는 조직이라는 비판이 제기되는 경우가 있다. 그러나 농어업회의소가 많은 농어업인이 참여하며 대표성을 키워가고 직접 또는 대의체계에 기반을 둔 민주적 운영원리를 꾸준히 실천하는 과정에서 이러한 비판은 불식되거나 희미해져 간다. 또 조례 등을 통한 제도화로 지자체장의 성향과 무관하게 발전될 수 있어야 한다.

지자체장의 적극적 의지와 사업적 지원과 함께 민간의 자발적인 참여가 전제되어야 한다. 농어업회의소는 농어업인 스스로의 자조조직이므로 농어업인이 함께 힘을 모으고 전문성과 역량을 키워나가는 것이 무엇보다 중요하다. 농어업인 스스로 회비를 내고 가입하는 회원조직 체계가 많은 수의 농어업인이 참여하여 대표성을 확보하는 데 제약으로 작용하지만 이를 꾸준히 관철하고 있는 이유가 여기에 있기도 하다. 일정한 지원을 받더라도 대의기구이자 자조조직으로서 정체성을 확립하는 것은 스스로의

힘이 전제되어야만 가능하다.

요약하자면 민간의 자발적 참여와 주도적 사업 전개와 함께 협치를 이루고자 하는 지자체장의 의지와 지원이 동시에 충족되어야 거버넌스의 활발한 전개가 가능하다.

4) 충청남도 농어업회의소 설립 로드맵

시군 농어업회의소가 중심이 되어 충청남도 농어업회의소가 설립하기 위해서는 어떤 과정을 밟아야 할까? 농어업인의 자조조직이므로 스스로 역량을 키워서 자체적으로 수립하도록 내버려 두어서는 불가능하다. 현재와 같이 시군에서 자율적으로 추진하도록 해서는 한계가 분명하다. 충청남도에서 수행할 수 있는 역할을 중심으로 그 로드맵을 정리했다.

첫째, 충청남도 농어업회의소 설립 및 운영을 위한 지원기구를 설치하여 운영하며 협치농정에 대한 공감대를 확산하여야 한다. 민관 거버넌스의 중요성과 다양한 형태, 그리고 농어업인의 자발적 참여를 촉진하는 방향에 대해 토론하고 교육하는 사업을 다각적으로 전개하여야 한다. 도 단위 집합교육과 시군 순회 설명 등을 통해 시군 단위의 자발적 움직임이 일어날 수 있도록 해야 한다.

농어업회의소를 본격적으로 도입하기 전에 사전 이해를 높이기 위해 1년여에 걸쳐 꾸준한 교육을 실시한 아산시 농민대학, 정책협의회 운영은 모범사례로 벤치마킹할 만하다. 거버넌스 조직의 확대에서 준비와 교육은 아무리 강조해도 부족하지 않다.

둘째, 농어업인의 자발적 참여와 지자체장의 민관 협력 의지가 모아진 곳을 중심으로 농어업회의소 시범사업을 실시하여야 한다. 농어업인의 직접적 농어업 정책 참여 기능을 중심으로 농어업인 대의기구이자 대표조직으로 농어업회의소를 설립하도록 하여 초기에 운영하고 이후 지역 특성을 반영한 다양한 사업을 확장하도록 하여야 한다. 그러나 농어업회의소가 농어업인의 요구가 선행되고 운영역량이 갖춰지지 않은 상황에서는 추진되기가 어려운 것 또한 현실이다. 이에 따라 현실적인 대안은 농어업

회의소가 설립·운영되는 것을 정책적 목표로 설정하고 추진하되 시군의 실정에 따라 농업인단체협의회 활성화, 농업발전위원회 운영 활성화를 협치농정 확대 차원에서 포괄적으로 추진하도록 독려하는 것이 바람직하다.

현재 농업인 스스로의 회비와 기초 지자체의 지원으로 총 2~3인 정도의 상근직원과 기본적인 운영비를 조달하고 있다. 농업인 의견수렴 및 정책반영, 회원 및 임직원 교육, 회원에 대한 서비스 제공 등 포괄적 운영이 가능한 50백만원 수준의 도 단위 지원금이 책정되어 시행된다면 시군 농업회의소 시범사업의 활성화가 가능하다. 농업인단체협의회 등을 운영하는 경우는 이보다 적은 수준에서 차등지원 할 수 있다.

셋째, 시군 농업회의소가 일정한 수에 도달하면 충청남도 농업회의소 설립이 가능하다. 연간 시군 농업회의소 2개소를 설립해 나가면 3년이면 6개, 5년이면 10개 시군에서 농업회의소가 운영된다. 앞서 기술한 대로 협치농정 확대 차원에서 다양한 거버넌스 조직을 장려하여 추진하면 농업회의소를 뒷받침하는 농민단체협의회 등의 조직도 시군마다 충분히 성숙되었다고 할 수 있다. 충청남도 관내 모든 시군, 또는 과반인 8개 이상의 농업회의소가 함께 충청남도 농업회의소를 만드는 것이 이상적이다. 그러나 5개 이상의 시군 농업회의소가 도 단위 농업회의소를 만들어도 문제가 없다. 대표성의 제약이 있으나 농업회의소가 없는 다른 시군 농업인단체협의회 등의 참여를 보장하고 농업회의소로 전환하도록 지원하는 운영의 개방성을 가진다면 이를 극복할 수 있을 것이다.

충청남도 농업회의소 설립시시는 본질적으로 시군 농업회의소와 이에 참여하는 농업인이 결정하는 것이다. 그러나 논리적으로는 3년 이상의 시범사업 전개 로드맵이 충실하게 수행된다면 가능하다는 결론이다. 물론, 도 단위 농정방향 설정 및 농정계획 수립 기능 중심의 3농혁신위원회와 시군 단위 농업인 대의기구 역할을 수행하는 농업회의소가 양립하여 운영된다.

3. 충청남도 농어업회의소 설립 고려사항¹²⁾

1) 충남형 농어업회의소의 목표

김호는 지역의 독자성·주체성·협동성을 갖추고 지역 농어업·농어촌 문제를 지역주민이 주체가 되어 스스로 결정하고 해결하는 지역자립의 농어업·농어촌 시스템 구축을 목표로 제시하고 정치적, 경제적, 사회적 측면의 목표를 제시하였다.

농어업회의소가 정치적 측면의 지역자치의 실현 및 사회문화적 측면에서의 농어업·농어촌의 공익적 가치 증진 및 실현을 위해 노력하는 것은 바람직하며 고유의 기능으로 생각된다. 그러나 농어업회의소의 가장 큰 존재이유는 농어업인 대표조직으로서 대의기구 역할을 수행하는 것이며 자기 역량에 맞는 점진적 발전을 채택하는 것이 바람직하므로 원대한 목표·청사진과 함께 단계별 로드맵을 작성하는 것이 중요하다.

경제적 측면의 지역자원의 발굴 및 활용 극대화의 방향 및 생산자조직 중심의 산업간 연계와 결합을 추진하는 것은 바람직하며 농어업회의소가 공유해야 하지만 농어업회의소 자체가 경제조직, 사업조직화 되는 것은 지양해야 한다.

2) 명칭, 또는 대상에 따른 유형에서 농어업회의소가 되어야 하는가? 농업회의소, 어업회의소를 별도로 설립하여야 하는가?

유럽 등의 사례는 농업회의소이며, 1998년 추진된 초기 설립단계에서도 농업인 대상의 농업회의소를 추진하였다. 그러나 농림수산식품부가 2010년 시범사업을 도입하며 여러 가지를 고려하여 ‘농어업회의소’를 추진하였으나 이후 농림축산식품부와 해양수산부로 분리되어 혼선을 겪고 있다.

회의소는 대의기구 역할과 함께 행정의 농정 파트너 역할을 수행하므로 행정의 체계

12) 김호, 충청남도 농어업회의소 설립에 대한 검토, 농어업회의소 추진 현황과 발전전망 토론회, 한국농어민신문, 2014. 11.의 충남형 농어업회의소 설립 시 검토사항 등에 대한 의견을 보충 제시

와 대응하는 것이 일반적이지만 장단점이 있으므로 농어업인, 특히 어업인의 의견을 반영하여 진행하는 것이 바람직하다 할 수 있다.

행정 체계와 같도록 하는 것 이외에 농어업인의 정치·사회적 영향력이 점점 위축되는 상황에서 최대한의 규모를 이루도록 하자는 것이 ‘농어업회의소’ 구성의 논리이다. 그러나 농어업회의소가 구성될 경우 상대적으로 작은 규모인 어업분야가 등한시될 소지가 있으며, 어업분야는 영역이 독립적이며 많은 사무와 활동이 인허가를 통한 의무화 또는 각종 협의와 합의를 통한 자율적 규제가 시행되고 있으므로 차별화되어 시행되어야 한다는 논리가 ‘농업회의소’, ‘어업회의소’의 원리이다.

시범지역 중에서는 고창군과 남해군농어업회의소가 운영 중이다. 남해군 농어업회의소는 기존 시군과 다른 형태의 분과위원회를 구성하여 운영하고 있으며 영역의 차이에 따른 전문성 확보보다는 농어업인이 힘을 합쳐 역량과 파급력을 높이는 것이 바람직하다는 입장을 보이고 있다.

충청남도는 농어업인의 의견, 특히 어업인의 의견을 수렴하여 결정하는 것이 바람직하다 할 수 있다. 기본계획은 수산부문 어업회의소의 경우 ‘충남수산발전포럼’ 형태로 발족·운영하기로 정하고 있다. 농업과 어업의 특성을 강조하여 한 울타리에서 존재하는 것이 비효율적이라는 내부 논의 결과가 모아진 것으로 존중되어야 한다. 따라서 별도의 조직으로 추진하되, 중앙정부의 ‘농어업회의소’ 시범사업 추진과 대의기구의 자체 영향력 증대방안, 시군 단위 의견 등에 대한 보완책을 찾아야 할 것이다.

3) 지역적 범위, 도, 시군, 읍면, 마을(리) 등 범위의 다양화로 여러 가지 사례를 창출하는 것이 바람직한가?

현재 농어업회의소는 농어업인이 회원으로 참여하는 시군 단위 농어업회의소를 근간으로 설립되고 있다. 시군농어업회의소가 광역 시도 단위의 농어업회의소와 전국단위의 중앙 농어업회의소를 설립하도록 하고 있으며 현장성 강화를 위해 읍면지회의

설립 및 마을단위 책임자를 두는 방식의 조직 체계를 갖추고 있다. 시군 농어업회의소를 근간으로 읍면 및 마을단위의 내부조직과 시도 및 전국단위의 연합체를 구성하는 것은 시군이 지방자치의 근간으로 자체적인 예산 및 의회체계를 구축하고 있는 것과 맥을 같이 한다.

읍면 및 마을단위에서 거버넌스 사업을 활성화하는 것과 읍면단위의 거버넌스 기구를 설치하는 것은 다른 것이다. 특히 특화된 거버넌스 기구인 농어업회의소의 지역적 범위를 정하는 것이기 때문에 일반적 원리를 따르는 것이 바람직하다. 즉, 농어업회의소는 시군 단위 농어업인 회원제 조직을 기본으로 하되 농어업회의소의 현장 활성화 사업의 일환으로 다양한 읍면, 마을단위 사업이 진행되는 것이 바람직할 것이다.

4) 농어업회의소의 역할 및 사업

앞서 살펴본 것처럼 농어업회의소는 농어업인 대의기구로서 농정 참여 및 자문기능을 기본으로 농어업발전 및 농어업인 권익향상을 위한 다양한 사업을 전개한다. 특히, 한국형 농어업회의소의 고유사업이 정립되지 않은 상황이므로 다양한 사업의 발굴이 필요하지만 초기에는 농어업인 대의기구 역할을 수행하기 위한 정책협의회의 정착에 집중하여야 한다. 이후 점진적으로 사업을 확장하는 것이 바람직하다. 농어업·농어촌 발전 종합계획 수립 참여, 농지조사업무, 농어업인경영체 등록, 청년취농·귀농·귀촌지원 등은 고유의 근본사업으로 가능성이 확인되는 사업이다.

이외 지역특성을 반영한 다양한 사업의 발굴과 제도화를 통한 일반화가 필요한 실정이다. 앞서 살펴본 바와 같이 농촌공동체 회복, 마을만들기 사업 및 민간역량 강화, 로컬푸드, 도농교류 등 다양한 사업이 발굴되고 시행되어야 한다.

또, 농어업회의소의 사업은 재정확보 방안과 연계되기 때문에 지자체 등 지역의 특성을 반영한 위탁사업을 발굴하여 민관이 협력하여 진행하는 것이 바람직하다.

그러나 농어업회의소 고유사업의 정립 및 사무국 역량의 전문성을 꾸준히 키워가는 것을 원칙으로 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다.

5) 관련 기관의 고유 영역 침해 가능성 검토

농어업회의소가 설립되면 농업기술센터, 농협 등과 기능이 중복되는 것이 아닌가는 우려가 높고 지속적으로 제기되고 있다. 그러나 시범사업 지역의 사례는 이러한 우려가 초기 시행착오로 나타난 현상에 그치고 있음을 증명하고 있다.

마상진 등(2014)의 연구에서 살펴본 것처럼 갈등이 일어날 수 있는 가능성이 내재되어 있으나 지속적인 소통과 협력 노력이 지속되어 극복해야 할 과제로 파악하는 것이 바람직한 견해일 것이다.

3농혁신 2030발전계획에서 농어업회의소가 상담 및 지도, 교육 등 대농민 서비스 업무를 수행하도록 하고 농정사업의 집행기능 수행에 대한 장기적 논의를 병행하여야 한다고 기술하여 이러한 논란을 가중시킬 수 있어 신중하게 접근할 필요가 있다. 서구식 서비스 기능을 수행하고 각종 기관을 대체하자는 주장은 농어업회의소의 안정적 재원조달 및 자립화, 정체성 확립을 위한 대안을 모색하는 과정에서 나온다.

그러나 한국은 50년 이상의 역사를 가진 정부섹터 농촌지도기관 중심의 대농민 서비스가 무상으로 이루어지고 있어 대체할 수 없으며, 기존 사업의 경우 농정집행기능 또한 민간이 대체하는 것이 쉽지 않다. 오히려 불필요한 오해와 논쟁을 불러와 농어업회의소의 출범 자체에도 악영향을 줄 수 있으므로 논의를 자제해야 한다. 오히려 시범사업 시군에서 이루어지는 것과 같이 기존의 지도기관을 보완한 농어업인 상담 및 지도, 스스로의 역량강화를 위한 교육의 안정적 확대를 도모하는 것이 바람직하다.

6) 제도화 및 재정 확보

농어업회의소의 안정적 발전을 위해서는 법제화가 조속히 이루어져야 할 것이다. 또한, 법제화 이전에는 공익적인 단체로서 농어업회의소가 농어업농어촌및식품산업 기본법 시행령 제7조(농어업 및 식품산업 관련 단체 지원기준) 1. 지원 대상 단체에 농어업회의소를 추가하여야 한다. 지자체에서는 농어업회의소 운영 및 지원에 관한 조례를 제정하여 농어업회의소의 설립 및 운영, 지자체의 지원 등에 대한 제도적 기반을 마련해야 한다.

농어업회의소의 재원은 외국과 같은 세금형태의 지원금이 없이 회비, 지원금(주로 지자체에서 지원하며 중앙정부는 간접적으로 지원하고 있음), 공모 및 위탁사업을 통해 운영비 또는 수수료로 충당된다. 지자체의 재정지원과 단체의 독립성에 대해서는 꾸준한 문제제기가 되고 있으나 자조조직이자 공익조직이기 때문에 투명성과 민주적 운영을 제도화하는 것이 해법이다.

현재 시범시군과 같이 회원의 회비로 연간 50백만원의 수익을 창출하면 사무실을 갖추고 1명 이상의 상근인력을 운영할 수 있다. 기초 지자체에서 이에 상응하거나 이보다 많은 수준을 운영비 등으로 지원하면 2~3명의 상근인력을 갖추고 농어업인 대의기구로서 기본적인 운영이 가능하다. 정부 공모사업 등을 통해 재원을 조달하기도 한다. 충청남도 시범사업을 통해 농어업회의소에서 시행할 수 있는 특화된 사업비를 지원하고 사업모델을 창출한다면 가장 바람직하다. 그러나 50백만원 수준의 지원금을 통해 시군의 자율적 모델을 창출할 수 있도록 하다면 훨씬 다양하고 특화된 농어업회의소 모델을 볼 수 있을 것이다. 1명의 상근직원과 이에 부대되는 인건비 및 운영비 지원으로 농어업회의소 운영 활성화에 크게 기여할 수 있다.

제7장 결론 및 정책제안

1. 결론 및 요약

충청남도는 민선5기 도정의 최우선 과제로 ‘3농혁신’을 선정 추진하였으며, 민선6기에서도 지속적으로 추진할 계획이다. 3농혁신을 통해 농어업·농어촌 정책의 중요성을 각인하고 민관협력 거버넌스 구축, 유관기관 및 전문가 정책네트워크 구축, 도 농업정책의 체계화·통합화 기틀을 마련하는 등 상당한 성과를 거두었고 다른 지역의 모범사례가 되고 있다. 그러나 각 분야별 다양한 성과에도 불구하고 농어업인의 직접 참여를 통한 현장성 강화, 시군 협력체계를 통한 정책 통합시너지 발휘 및 성과확산 체계를 구축할 필요가 제기된다.

농어업인은 농정추진의 가장 핵심적인 주체이다. 농어업인의 도정 참여를 획기적으로 제고하기 위해 농정거버넌스가 제도화된 대표적 형태는 농어업회의소이다. 농어업회의소는 책임과 참여에 의한 민간의 자발적 농정참여를 제도화 한 것으로 선진국의 농정추진체제로 확립되어 있으며 우리나라는 시범사업을 실시하여 전국 7개시군에서 설립, 운영되고 있다. 농어업인의 실질적 참여를 보장하고 구체적으로 제도화된 농정거버넌스의 모형으로 농어업회의소에 대한 관심과 설치의 필요성이 높아지고 있는 상황에서 충청남도의 농어업회의소 설립 및 운영방안에 대한 연구 필요성이 있는 것이다. 본 연구를 통해 3농혁신 정책의 현장성을 더욱 강화하기 위하여 도 및 시군의 농어업인 대의기구로서 농어업회의소 설립 및 운영 방안 제시하고자 하였다. 7개시군 농어업회의소의 벤치마킹을 통한 농어업회의소 성공요인 분석 및 시행착오 최소화 방안을 도출하고 충청남도 농어업회의소의 설립을 촉진하고 운영활성화에 필요한 제도 등 종합적 지원체계도 검토했다.

충청남도 3농혁신위원회의 농어업회의소 전환은 현실성이 부족하고 다른 우려가 제기된다. 전환보다는 3농혁신위원회와 농어업회의소 양립을 통한 지속적인 거버넌스의 확대, 농어업인 직접 정책참여 강화를 정책 목표로 설정하는 것이 바람직하다. 도 단위 농정방향 설정 및 농정계획 수립 기능 중심의 3농혁신위원회와 시군 단위 농어업인 대의기구 역할을 수행하는 농어업회의소 양립 전략을 채택하는 것이다.

현재 3농혁신위원회가 꾸려져 왕성하게 활동하고 있으므로 농어업인의 자발적 참여에 기초한 농어업회의소를 설립하는 것이 과제로 남게 된다.

충청남도 농어업회의소는 어떻게 만들어 질 수 있는가? 농어업인이 시군 농어업회의소를 만들고 이들 시군 농어업회의소를 중심으로 도 단위 농어업인단체 등이 회원으로 참여하는 충청남도 농어업회의소를 만드는 것이 체계적이다. 시군별 농어업회의소를 장려하되 이것을 유일한 형태로 고집할 필요는 없다. 농어업인이 직접 참여하는 농어업회의소가 가장 바람직하지만 현실 여건을 고려하여 이미 구성되어 활동하고 있는 농민단체협의회, 농업발전위원회 등을 운영하며 장기적으로 회의소로 전환하도록 함으로써 협치농정을 지속적으로 확대하는 것도 바람직하다.

시군 농어업회의소가 중심이 되어 충청남도 농어업회의소가 설립하기 위해서는 어떤 과정을 밟아야 할까? 충청남도에서 수행할 수 있는 역할을 중심으로 그 로드맵을 정리했다. 첫째, 충청남도 농어업회의소 설립 및 운영을 위한 지원기구를 설치하여 운영하며 협치농정에 대한 공감대를 확산하여야 한다. 둘째, 농어업인의 자발적 참여와 지자체장의 민관 협력 의지가 모아진 곳을 중심으로 농어업회의소 시범사업을 실시하여야 한다. 셋째, 시군 농어업회의소가 5개 이상 설립된다면 논리적으로는 충청남도 농어업회의소 설립이 가능하다.

2. 충청남도 농어업회의소 설립을 위한 정책 과제

1) 농어업회의소 설립 및 운영을 위한 지원기구 설치

3농혁신 위원회 산하 또는 연계조직으로 시군 농어업회의소 설립을 제안하고 촉진하며 지원하는 기구를 설치하여 운영한다. 전국단위 농어업회의소 지원조직 및 시군 시범사업에 참여한 전문가 및 3농혁신 위원회 위원, 충남도 농민단체 임직원, 시군 농어업인(단체) 대표, 지자체 실무자 등이 공동으로 구성하여 참여하도록 하는 것이 바람직하다.

지원기구는 농어업회의소를 비롯한 농정 거버넌스 확대를 위한 각종 제도를 정비하고 농어업회의소 설립 및 운영 계획을 총괄하여 진행하도록 하여야 한다. 농어업인 역량강화 및 정책 참여를 촉진하기 위해 농어업회의소는 물론 시군 단위 농업인단체 협의회, 농업발전위원회, 준비되고 있는 충남농민단체협의회 등의 각종 활동도 지원하여야 할 것이다. 지역리더 발굴을 위한 도 단위 교육사업과 병행하여 진행하고, 시군별 순회교육, 국내외 사례에 대한 견학 및 연수프로그램 진행, 민간단체 역량강화를 위한 각종 프로그램을 진행하는 것이 바람직하다.

지원기구의 가장 중요한 사업은 3농혁신위원회와 연계하여 시군 농어업회의소 등 농정거버넌스 조직 지원 기능을 강화하고 도 단위에서도 초기단계가 준비되고 있는 농민단체협의회 활동을 적극적으로 지원하는 것이다. 시군 단위 농어업회의소, 농업발전위원회, 농민단체협의회 등의 육성을 위한 지원책 및 역량강화 프로그램을 시행함으로써 그 활동을 보장하고 지원하여야 한다. 특히, 농어업인 역량강화는 장기적 안목으로 지속적이고 반복적인 프로그램을 운영할 때 효과를 볼 수 있으므로 농업인대학 프로그램의 시군 교육과의 연계가 필요할 것이다.

2014년 3농혁신위원회에 참여하는 단체를 중심으로 충남농민단체협의회 논의가 있었다. 다른 지역에서 활발한 활동을 전개하고 있는 데 반해 충남은 초기단계라고

할 수 있다. 농단협 스스로 다양한 단체가 포괄적으로 참여할 수 있도록 노력하고, 현장 농어업인의 목소리를 반영할 수 있도록 해야 할 것이며 충청남도 및 3농혁신위원회에서 이를 적극적으로 지원하여야 한다.

시군 단위 농어업회의소 및 농정거버넌스 기구의 제안, 촉진, 지원자 역할도 수행하는 지원기구 또는 3농혁신위원회의 농어업인 위원을 중심으로 별도의 농어업인소위원회를 구성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 전문가들에 비해 상대적으로 의견 개진과 역할이 부족하다고 느끼는 농어업인의 우려도 불식하고 시군 농어업인 대표자와도 단위 농민단체 대표자의 복합적 회의체 구성을 검토하여 장래의 농어업회의소 운영에 대해 대비할 수 있다.

2) 시군 농어업회의소 시범사업 실시

농어업인 및 단체를 회원으로 하는 시군 농어업회의소 설립 지원 시범사업을 추진할 필요가 있다. 시군별 사전 교육의 성과 등을 바탕으로 자발성과 민관 협력도가 높은 시군을 중심으로 매년 2개소 이상의 농어업회의소 시범 시군을 발굴, 시범사업을 추진하는 것이 바람직하다.

그러나 농어업회의소만을 고집할 필요는 없다. 지역 여건에 따라 농어업인단체 대표자가 참여하는 농어업인단체협의회, 전문가와 공무원, 농어업인이 공동으로 참여하는 농업발전위원회 설치 운영 등을 병행하도록 하여 협치농정을 지속적으로 확대하는 것이 바람직하다.

충남도내 대부분(또는 전체)의 시군에 농어업회의소 설립된 이후 도 단위 농어업회의소를 설립하는 것이 가장 이상적이다. 하지만 3년에서 5년의 시범사업을 전개하여 6~10개 이상의 시군 농어업회의소가 설립되어 운영된다면 충청남도 농어업회의소를 설립하는 것이 가능하다. 그러나 5개 이상의 시군 농어업회의소가 도 단위 농어업회의소를 만들어도 문제가 없다. 대표성의 제약이 있으나 다른 시군 농어업인단체협의

회 등의 참여를 보장하고 농어업회의소로 전환하도록 지원하는 운영의 개방성을 가진다면 이를 극복할 수 있을 것이다.

시범사업은 농어업회의소 설립을 위한 교육 및 컨설팅 형태로 간접 지원하는 중앙정부의 사업과 농어업회의소 설립 및 운영을 위한 인건비·운영비, 사업비를 지원하는 기초 지자체의 사업을 혼합하여 시행하는 것이 바람직하다.

중앙정부는 농어업회의소 설립 추진단을 구성하여 농어업회의소 정관 작성 및 사업계획 수립, 임원 선출과 농어업회의소에 대한 지역 순회 교육을 통한 회원모집 과정을 거쳐 창립에 이르는 과정을 포괄적으로 컨설팅하고 교육하는 것을 주요사업으로 하는 사업을 추진하고 있다. 성과의 제고를 위해 민관협력이 뛰어나고 지자체장의 지원 의지가 높은 지역을 우선하여 시범사업을 진행하고자 한다. 기초 지자체는 농어업회의소가 기본적인 사무 체계를 갖추고 운영될 수 있도록 인건비와 운영비를 지원하고 있다. 농어업인 의견 수렴 및 교육사업, 사업을 위한 중간지원조직을 운영하는 사업비를 지원하기도 한다.

충청남도에서는 설립과 운영지원의 과정을 혼합하여 포괄적으로 지원하는 것이 바람직하다. 농어업인의 회비로 충당하는 시군별 50백만원 수준의 사업비를 지원하여 설립시기에는 설립을 위한 교육 및 컨설팅 비용으로 사용하도록 하고 설립 이후에는 1명의 상근직원과 부대되는 운영비 및 사업비로 사용하게 한다. 시군의 특성을 반영하여 다양한 사업모델을 발굴하도록 하여 농어업회의소의 조기 정착에 기여할 수 있다. 다른 기관 및 단체가 시행하고 있는 사업보다는 신규 사업을 중심으로 새로운 영역을 개척하도록 하는 것이 좋다. 시군의 입장에서는 회비와 기초 지자체의 지원으로 기본 운영체계를 갖추 수 있고 도지원금으로 특성에 맞는 사업을 발굴하여 농어업인 서비스 증진에 기여할 수 있기 때문에 새로운 사업 발굴 및 조기 정착이 가능하다.

농어업인단체협의회 등의 형태는 사업비를 차등하여 지원한다. 지역 내 민관협력을 촉진하고 농어업인의 정책참여를 독려하되 농어업회의소 설립을 유도하기 위한 조치이다. 농어업인이 회비를 내고 직접 참여하여 민주주의 원리를 실현하는 회의소 설립을 목적으로 운영되도록 한다.

3) 충남 농어업회의소 제도화 및 재정자립화 방안 지속 연구

농어업회의소는 제도적으로 뒷받침되어야 안정적으로 발전할 수 있다. 농어업회의소가 농어업인의 유일한 대의기구로서 위상을 갖추고 정부의 공식적인 정책파트너로서 역할을 수행하기 위해서는 법제화가 꼭 필요하다. 현재 중앙정부 차원의 법제화 계획이 제출되었고 국회에서도 이를 준비하고 있어 주목된다. 그러나 실질적으로 이를 운영하는 입장에서는 최소한의 제도적 장치가 필요하다. 이에 따라 시범사업을 시행하는 시군 지자체에 도입된 것이 농어업회의소 운영 및 지원 조례이다. 시군 농어업회의소의 조례 제정을 통해 농어업회의소를 지자체의 정책 파트너로 인정하고 공적인 역할에 대하여 지자체의 지원이 가능하도록 하였다. 충청남도 농어업회의소 시범사업 추진 등을 위해서는 도와 시군에 공히 관련 조례가 제정되는 것이 필요하다.

재정자립을 이루는 것은 농어업회의소의 관변조직화를 방지하여 농어업인 대의기구로서 정체성을 확립하는 차원에서 매우 중요한 과제이다. 그러나 안정적이고 적극적인 정책 참여 경험이 부족한 현실에서 농어업인 대의기구 역할을 충실히 수행하고 현장 농어업인의 뜻을 정책에 반영하는 통로와 힘을 갖추는 것이 우선되어야 하고 농어업회의소의 공적인 역할을 수행하는 것에 대한 정부지원의 당위성도 있다. 재정자립에 대한 완벽한 대안을 도출하고 이것이 이루어지기 전에는 농어업회의소의 위상과 정체성을 담보할 수 없다고 보는 것은 문제이며 시기상조이다. 농어업회의소는 농어업인 대의기구로서 정부의 정책파트너 역할을 우선하여 시행하여야 하며 이 기능이 안착되는 데도 3년여가 소요된다.

도 단위 농어업회의소의 경우 사례가 없기 때문에 현실적 표준 모델 개발이 반드시 필요할 것이다. 시군농어업회의소가 수행한 정책자문 기능을 기본으로 하되 시군단위에서 수행하기 어려웠던 정책 연구 및 조사 등과 이와 연계된 서비스 기능을 강화할 수도 있다. 중앙단위 농어업회의소 설립을 위한 과제와 중앙과 기초 지자체를 연결하

는 사업이 중심 기능으로 부상할 수도 있다. 시군에서는 농어업회의소 설립 촉진 및 활성화를 위한 도 단위 농어업회의소의 역할을 기대할 것이기 때문이다.

시군 농어업회의소의 설립과 안정적 정착 및 운영을 지원하는 시범사업을 전개하면서 재정수요 및 수익구조 분석과 농어업회의소 회비, 보조금, 수수료 수익비율 제안을 통한 도 단위 농어업회의소의 재원분석 및 자립화 방안 연구가 필요하다. 농어업회의소 위탁사업 필요성 조명, 시기별 농어업회의소 적용가능 사업 제시 및 연차별 사업 확장 로드맵 제시 등 도 단위 농어업회의소 운영활성화 방안도 중장기적으로 도출될 필요가 있다.

참고 문헌

- 강민수 외(2011). 「시군농어업회의소 설립운영매뉴얼」. 농림수산물교육문화정보원.
- 국민농업포럼(2014). 농어업회의소 활성화 방안. 「농어업회의소 설명자료」. 국민농업포럼.
- 김수석 외(2010). 「지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김동희(1998). 농업회의소 설립방안. 「농업개혁을 위한 범농업인21C농업개혁위원회 제2차 공청회」. 범농업인21C농업개혁위원회.
- 김호(2010). 농정거버넌스의 구축방안, GS&J 인스티튜트. 「시선집중」. 102-1. 1~11.
- 김호(2014). 충남형 농어업회의소 설립에 대한 검토. 「농어업회의소 추진 현황과 발전전망 토론회」. 한국농어민신문.
- 농림축산식품부(2013). 「2013~2017 농업 농촌 및 식품산업 발전 계획」. 농림축산식품부.
- 마상진 외(2014). 「농어업회의소 교육 컨설팅사업 진단 및 성과평가」. 한국농촌경제연구원.
- 박영범(2010). 「올바른 농정거버넌스 구현을 위한 농업회의소 설립방안」. GS&J 인스티튜트. 「시선집중」. 102-3. 1~24.
- 유정규(2010). '지방자치시대, 농정거버넌스의 구축방안과 역할 모색', GS&J 인스티튜트. 「시선집중」. 102-2. 1~17.
- 이관률(2014). 지방농정거버넌스의 구축방안 - 충남 3농혁신 정책을 중심으로. 농정연구센터 「계간농정연구」. 49. 79~130.
- 이정환(2010). 농정거버넌스: 그 의미와 대안. GS&J 인스티튜트. 「시선집중」. 102. 1~12.
- 이호중 외(2014). 「충남도 농업농촌분야 예산·조례 및 참여제도에 관한 기초연구」. 농업농민 정책연구소너름.
- 임성규 외(2014). 「시군농어업회의소 자립 활성화를 위한 교육 및 컨설팅 용역」. 농림수산물교육문화정보원.
- 정명채(1991). 농어민단체의 발전방향. 「농림수산정책개발세미나」. 공무원교육원.
- 정명채(1998). 농업회의소 설립 추진실태와 설립방향. 「농업회의소정책세미나」. 한국농업경영인중앙연합회.

정명채(2014). 농어업회의소의 기능과 발전방향. 「농어업회의소 설명자료」. 국민농업포럼.

충남발전연구원(2014). 「충청남도 3농혁신 2030 발전계획」. 충청남도

충청남도3농혁신위원회(2014). 「3농혁신 1단계 성과와 2단계 중점추진 계획」. 충청남도.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 국민농업포럼 정명채 정책위원장

공동연구 · 국민농업포럼 임성규 사무국장

전략연구 2014-33 · 충청남도 농어업회의소 설치 및 운영방안 연구

글쓴이 · 정명채 · 임성규

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2015년 2월 28일 / 발행 · 2015년 2월 28일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1123(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-283-7 03350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2014, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.