

기초자치단체 농정 거버넌스에 대한 진단과 처방 : 전문가 인식을 중심으로*

문 유 석**

최 상 한***

국문요약

본 연구는 농업과 농촌 문제 관련 전문가들을 대상으로 구조화된 설문조사를 통해 중앙·광역·기초 단위의 수직적 거버넌스와 기초자치단체 수준에서의 수평적 거버넌스 전반에 대한 진단을 실시하였다.

전문가들은 우리나라 농정 거버넌스의 각 정부단위 간의 관계를 중심으로 본 수직적 거버넌스나 기초자치단체 내의 각 이해당사자들 간의 관계를 중심으로 한 수평적 거버넌스 모두 초보적인 단계에 그치고 있다고 판단하고 있다. 이러한 진단결과에 기초해서 본 연구는 다음과 같은 정책 방향을 제시하였다. 우선 수직적 거버넌스 체제 구축을 위해서는 전국적인 농정사무는 지방농업청이나 지방농정국을 신설하여 담당하도록 하고 자치단체 농정기관은 자체 농정업무에 전담토록 지역 실정에 맞는 농정을 구현하도록 하며, 자치단체가 중앙 농정에 참여할 수 있는 통로를 확대해야 한다. 다음으로 수평적 거버넌스 체제 구축을 위해서는 첫째, 지역의 농업 및 농촌 전문가의 적극적인 초빙을 통해 농정심의회 전문성을 보강하는 한편 농민단체나 지방의회의 추천과 공개모집 등 위원 구성방안 개선을 통해 위원의 대표성과 책임감을 제고해야 한다. 둘째, 기초자치단체 수준에서 거버넌스의 환경적 성숙을 위해서는 자치단체장의 거버넌스에 대한 인식의 개선과 롤 모델의 개발 및 이의 전국적인 확산방안이 강구되어야 한다. 또한, 지역 농정에 대한 적극적인 정보공개를 통해 농민들의 농정에 대한 관심을 유도해야 한다. 동시에 참여 통로의 확대를 통해 농민 개개인의 참여의식을 고양시켜야 하며, 농민단체 활동의 활성화로 농민의 전반적인 역량배양과 참여의 조직화가 이루어질 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 한다. 마지막으로 농업회의소의 정착을 위해서는 정착 시까지 중앙정부가 재정적 지원과 다양한 교육 프로그램 제공하여 관련 실무자들의 역량을 제고해야 한다.

주제어: 지방농정, 로컬거버넌스, 농정거버넌스, 농정심의회, 농업회의소

* 본 논문은 농림축산식품부 연구용역보고서 「지방농정 활성화를 위한 중앙정부 역할분담 및 거버넌스 구축방안 연구」의 일부를 수정·보완하였음.

** 제1저자

*** 교신저자

I. 서론

농업은 인간 삶의 가장 기본이 되는 식량과 각종 먹거리 원료를 생산해 내는 산업으로서 우리나라에서는 예로부터 ‘천하지 대본’으로 여겨져 왔다. 농업을 소득기반으로 삶을 영위하는 공동체인 농촌은 서로 돕고 의지하며 이웃사촌의 정을 나눌 수 있는 터전이었다. 우리나라의 농촌은 특히 오랫동안 농경문화의 전통을 이어오면서 마을의 문제를 공동으로 토의·결정하고 해결하는 생활정치적 장으로서의 기능을 수행해 왔다. 최근에 급속하게 진행되고 있는 농업과 농촌의 대내외적 환경변화는 우리나라의 농업과 농촌에 중대한 과제를 안겨주고 있다.

대내적으로는 산업화·도시화의 진행으로 젊은 층의 농촌기피현상이 지속되고 농촌의 고령화가 급속히 진행되면서 농업의 발전이 지체되고 농촌이 활력을 잃고 있다. 농촌 총각들과 이주 여성들과의 결혼으로 다문화 가구 수의 증대에 따른 새로운 공공서비스 수요가 창출되고, 이로 인한 사회적 문제도 도출되고 있다. 대외적으로는 농업강국들이라고 할 수 있는 미국, EU 28개국, 호주, 칠레, 페루, 캐나다, 동남아 여러 국가들과의 자유무역협정(FTA)체결에 따라 값싼 농산품들이 대량 수입되면서 경쟁 관계에 있는 많은 국내산 농축산물의 가격이 하락되거나 소비가 감소되고 있다. 더구나 기후환경변화 및 생물다양성 협약 등 각종 국제협약의 이행 등에 따라 많은 농축산물의 생산중단, 단가상승, 수출제한 등이 이루어져 안정적인 농가소득의 확보에 어려움이 가중되고 있다.

농업과 농촌이 직면한 이러한 과제들을 정부 독점적이고 중앙집권적인 전통적 농정체제로 해결하는 데는 한계가 있다. OECD 가입국 등 선진국들은 전통적인 농정체제를 거버넌스 체제로 전환하여 정부와 농민단체 및 관련 이해관계집단이 수평적인 네트워크를 구축하고 있으며(여, 이를 통해 공동으로 문제를 해결하고 농업과 농촌의 부흥을 추진하고 있다(신희권, 2010: 이상학 외, 2010)). 우리나라에서도 이러한 인식이 확산되고 있으며, 농정 거버넌스 체제의 구축이 중앙과 지방정부간에는 물론(수직적 거버넌스), 중앙과 지방정부의 차원에서도 정부-공공부문-농민-소비자들간의 대등한 관계 하에서 네트워크 체제 구축(수평적 거버넌스)이 시도되고 있다. 최근에는 새로운 거버넌스 체제 구축 노력의 일환으로 강원 평창 등 전국 7개 기초자치단체에 농업회의소가 시범 설치되어 운영되고 있다(최상한 외, 2014: 문유석 외, 2014)

지방농정 활성화를 위한 수평적 거버넌스 체제는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 모든 정부수준에서 요청된다. 그 중에서도 기초자치단체 수준의 거버넌스 체제의 구축은 다음과 같은 점에서 그 의미가 있다. 첫째, 기초자치단체는 농정이 이루어지는 최일선 기관으로써정책 대상 집단인 농민과 정책담당자인 공무원간의 대면접촉이 이루어지는 곳이며, 중앙정부를 비롯한 각급 정부에서 수립한 정책들이 집행되어 그 결과와 성과를 볼 수 있는 곳이기 때문이다. 둘째, 기초자치단체는 자체농정을 실현할 수 있는 최소단위의 정부로써 공동체 의식을 바탕으로 자치단체, 농민, 지방의회, 농협, 중앙농정기구 등 농정 관련 이해관계자들 간의 네트워크를 통한 상호협력체제의 구축이 이루어질 경우, 지역실정에 맞는 정책의 결정과 집행이 가능해져 농정의 효율성을 높일 수 있다. 셋째, 기초자치단체 수준의 거버넌스는 또한 지방농정의 대응성과 민주성을 증진시키고, 민주주의의 꽃인 직접민주주의 체제로의 전환을 위한 시민교육의 장으로서도

활용될 수 있다. 이러한 거버넌스 체계는 농민 개개인의 총체적 계몽과 훈련을 통해 농민역량이 증대함으로써 농민들이 자신들의 미래를 스스로 개척할 수 있게 하는 데 기여할 수 있을 것이다.

본 연구는 이러한 맥락에서 기초자치단체 수준에서의 농정 거버넌스 체계 구축의 중요성을 인식하고, 농정 거버넌스의 구축의 방향을 모색하는 작업의 일환으로 현 농정체제에 대한 진단을 시도하였다. 지방농정에 대한 진단을 통해 우리의 지방농정이 안고 있는 문제점들을 파악한 후, 이를 바탕으로 어떠한 방향으로 지방농정 체제를 구축해 나가야 할 것인지를 제시해 보고자 한다. 지방농정 체제의 실태는 이 분야의 전문가들을 대상으로 설문조사와 심층인터뷰를 통해 진단될 것이다. 이를 위하여 본 연구는 우선 지방농정에 대한 선행연구들을 검토하여 지방농정 거버넌스에 대한 주요 쟁점들을 파악한 후 이를 바탕으로 설문지를 구성하여 농정분야 교수, 연구원, 중앙과 지방의 고위 공무원, 농업회의소 사무국장 등 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문지의 구성과 그 결과의 해석과 정책적 시사점 도출을 위해서는 중앙 및 지방농정 담당 공무원들과 경남과 전남의 3개 농업회의소 사무국장들과의 인터뷰를 실시하였다.

II. 지방농정 거버넌스에 관한 문헌 연구

1. 거버넌스의 개념과 요인

거버넌스는 1970년대 말부터 국가 중심의 관리체제와 역할의 한계성에 대한 논의가 진행되면서 대두된 개념으로 1990년대 이후 본격적으로 논의되기 시작하였다. 아직까지 거버넌스의 통일된 개념은 제시되지 않고 있으나 정부실패와 시장실패를 동시에 극복할 수 있는 대안적인 통치나 관리체제로 인식되고 있다(Rhodes, 1997). 거버넌스는 학자들마다 다양하게 정의하고 있으나(최영출 외, 2006: 한승준, 2006), 협의적 측면에서는 국가와 시장기제와는 구별되는 시민사회 영역 내에 존재하는 자발적·자율적·자기 조직적인 조정양식으로 할 수 있다. 광의적 측면에서는 국가와 장, 시민사회가 수평적 네트워크 구축을 통한 새로운 태의 상호작용과 협력체계를 구성하면서 등장한 새로운 형태의 조정양식이라 할 수 있다(김인, 2006: 54). 본 연구에서는 광의적 거버넌스 개념에 입각하여 지방농정 거버넌스를 농정의 추진과정에서 정부와 농민을 포함한 다양한 이해관계들이 대등한 관계 하에서 상호협력적으로 정책을 결정하고 집행하는 새로운 형태의 통치방식으로 정의하고자 한다.

거버넌스에 관한 문헌들 중 지방농정 거버넌스와 관련하여 특히 로컬 거버넌스의 형성 및 성공 요인에 관한 연구들은 주요한 시사점을 제시하고 있으며, 관련 연구들의 주요 내용들을 다음과 같이 2개의 범주로 유형화할 수 있다.

첫째, 로컬 거버넌스 결정 및 영향 요인에 관한 연구이다. 이와 관련해서는 Lasker 외(Laskers, et al., 2001), 강인호(2005), 김형양(2006)의 연구를 들 수 있다.

Lasker 외(Laskers. et al, 2001: 188-196)는 파트너십 시너지 효과의 결정요인과 로컬 거버넌스의 관련성을 분석하는데 파트너십 시너지 효과의 결정요인이 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 조

건이 될 수 있다고 주장한다. 파트너십의 시너지 효과에는 자원(자금, 공간, 장비, 재화, 기술과 전문지식, 정보, 연계 등), 파트너십의 특징(이질성, 관여수준), 파트너들 간의 관계(신뢰, 존경, 갈등, 권한차별), 파트너십의 특성(리더십, 행정 및 관리, 운영체계, 효율성), 외부환경(지역사회 특성, 공공 및 조직형태) 등이 있는데 이러한 성질들이 로컬 거버넌스에 영향을 미친다고 지적하고 있다.

강인호(2005:47)는 로컬 거버넌스 역량의 결정요인과 거버넌스 구축을 논의하였다. 로컬 거버넌스 역량의 결정요인은 이해관계자들의 자치역량, 중재제도 유무, 이해관계자들의 상호신뢰, 리더십, 유인제도 등이며, 거버넌스 구축을 위한 요인으로는 장기교육을 통한 행위주체들의 역량 강화, 거버넌스 체제의 구성 기준과 비율 설정, 모든 사업 활동에 대한 상세 매뉴얼, 유관 기관과의 연계와 협력을 위한 조정 등을 들고 있다.

김형양(2006:193-198)은 로컬 거버넌스 형성요인을 분석하였다. 로컬 거버넌스 형성요인으로는 로컬 시민단체역량, 정부혁신역량, 업무유형, 거버넌스 환경 등이 있으며, 정부혁신요인이 16개 광역자치단체의 교통, 환경, 복지, 여성 분야의 거버넌스 형성에는 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 개별요인으로는 부서장의 NGO에 대한 태도, 조직의 개방성, 시민의 NGO에 대한 인식 등이 유의미한 영향을 주는 것으로 분석되었다.

둘째, 로컬 거버넌스 구축 조건에 관한 연구로써 서태성(2002), 사득환(2007), 조승현 외 2인(2007), 김정희(2012)를 들 수 있다. 서태성(2002:26-27)은 거버넌스 체제의 구축을 위해 주민참여의 중요성을 지적하였다. 이를 위해서는 정부의 시민단체 인정과 공식화, 이의 지원 체계, 협의와 조정의 룰(rule)을 정비, 각종 정부사업과 프로젝트 내용의 투명한 공개를 통한 행정네트워크의 구축, 각종 시민참여 우수사례를 공시, 차세대 지역만들기 시범사업의 추진 등을 강조였다.

사득환(2007:235)은 로컬 거버넌스의 성공을 위한 세 가지 성공 조건으로 환경적 조건, 네트워크 구조화, 네트워크 상에서의 상호작용들의 관리 등을 들고 있다. 환경적 조건으로는 사회적 자본과 자원과 파트너의 특성, 파트너들 간의 관계, 파트너십 특성, 외부환경 등이 작동한다. 네트워크의 구조화는 네트워크를 구성하는 제도적 장치들을 형성·변화시키는 전략이라고 할 수 있다. 이들 위한 중요한 요소로는 네트워크 관리의 주체자, 이해관계자의 범위 및 참여 방법, 네트워크의 구성형태, 결정사항에 대한 책임분담문제, 정책분야의 한계설정, 참여단계 등이 있다. 네트워크 상의 상호작용들의 관리의 내부 운용의 룰 구성전략과 관련된 것으로 네트워크의 활성화, 상호작용의 주선, 중개, 상호작용의 촉진, 조정과 중재 등이 포함된다.

조승현 외 2인(2007:275-276)은 전주천 자연형 하천 조성사업을 협력적 로컬 거버넌스의 전형적인 사례로 분석하였다. 로컬 거버넌스 구축을 위해서는 바람직한 정책결과가 도출되어야 하고, 이를 위해서는 실질적인 차원의 정보교환 및 결합의 장 운영, 공정성과 중립성을 유지하는 중재자, 사회자본으로서 지역 NGO의 활성화와 이의 지방정부 감시·통제·보완 역할, 지방정부의 지역 NGO 등 다른 행위자들에 대한 동등한 파트너십, 행위자들 간의 신뢰관계 등이 형성되어야 함을 확인하였다.

김정희(2012:40-41, 59-62)는 민주적 로컬 거버넌스를 구축되기 위해서는 지방정부가 행정정보 공개, 이해당사자들의 폭넓은 참여와 결정권한, 거버넌스의 안정적 운영을 위한 제도적 장치

등을 제공하여야 함을 지적하고 있다. 또한 지방정부의 거버넌스 기구인 위원회를 개선하기 위한 방안으로 조례 신설을 통한 법적 근거 확보, 심의·의결기능 부여, 위원 공개모집 및 일반주민 참여 확대, 인터넷에 회의록 공개, 분과위원회와 집행사무국 설치를 통한 실행력 강화, 시민소통 창구기능 강화 등이 필요하다고 지적하고 있다.

2. 지방농정 거버넌스

우리나라 지방농정 거버넌스 구축에 관한 논문은 소수에 그치고 있으나 지방농정 전반에 관한 진단은 지방자치제도가 도입되기 시작한 1990년대 후반부터 농촌경제연구원을 중심으로 꾸준히 진행되어 왔다. 지방농정에 관한 연구는 크게 지방농정 효율성 제고(정기환 외, 1998: 박경, 2007: 한국농촌경제연구원, 2008), 지방농정의 문제점과 해결방안(이규천 외, 2001), 농정 거버넌스 구축(김수석 외, 2010: 신희권, 2010) 등으로 분류될 수 있다.

첫째, 지방농정의 효율화를 위해서는 지방농정의 분담과 전문화를 통한 자체농정의 확대, 자치단체 농정조직의 정비를 통한 기획기능 강화, 투융자 사업의 일원화와 자치단체의 자율성 강화, 지방재정의 확충, 주민참여의 활성화 등이 제시되고 있다(정기환 외, 1998:51-130). 이와는 달리 농정 효율화를 위한 농정체제의 협조적 분권 모형 혹은 중첩적 분권모형을 제시하고, 이를 위해서 중앙의 관여 축소, 지역의 자율권 확대, 중앙과 지방의 명확한 역할 구분, 사무·사업에의 대등한 관계 정립, 자주재원의 대폭적 이양 등이 필요하다고 주장도 있다(박경(2007:18-25)). 또한 한국농촌경제연구원(2008:71-113)은 지방농정의 효율화를 위한 조치로서 중앙정부 주도의 사업 추진 방식의 변화, 농정인프라의 강화, 농정에의 참여 확대 등을 제안하고 있다.

둘째, 지방농정의 문제점과 해결방안에 관한 연구를 보면 문제점으로 농정집행의 종합조정체제의 부재, 중앙농정에서 기초자치단체의 의견수렴 과정 불비, 지방의회의 농정기능 취약, 지역 특화농업의 부재와 주민자치제의 미비, 기초자치단체장의 절대 권력화와 지방농정의 합리적 결정방식 부재 등이 거론되고 있으며, 이에 대한 해결 방안으로는 중앙 농정에서의 기초자치단체의 참여 제도화, 포괄보조금제의 도입을 통한 지방재정 강화, 기초자치단체의 농정 기획 및 평가기능 강화 등과 함께 주민 읍부즈만 제도, 주민투표제, 주민감사청구권 도입을 통한 주민참여의 강화가 제시되고 있다(이규천 외, 2001).

셋째, 농정 거버넌스 구축 방안으로 중앙사무의 지방 이전, 지방농업청 신설, 농정심의회의 기능강화, 농어업회의소 설치가 거론되고 있다(김수석 외, 2010), 또한 농정 거버넌스 구축을 수직적 거버넌스와 수평적 거버넌스 체제 구축이라는 이원적 입장에서 중앙과 지방간의 수직적 거버넌스 체제 구축을 위한 지방농정국 체제의 도입과 지역 내 수평적 거버넌스를 위한 지역주체의 역량 강화, 자치단체장의 경영마인드 제고, 공무원의 교육과 학습, EU의 LEADER 프로그램¹⁾과 같은 체계적인 역량 배양 사업이 실시되어야 한다는 주장도 있다(신희권, 2010:167-176).

1) EU의 LEADER 프로그램은 EU의 농촌발전 프로그램이나 지역정책이 지원하지 못하는 분야를 지원함으로써 주류 농촌발전정책을 보조하며, 이들의 효과를 높이는 역할을 담당하는 프로그램이다. 1991년에 시작된 이 프로그램은 EU의 농촌개발 프로그램 중 가장 혁신적이고 성공적인 것으로 평가받고 있다.

Ⅲ. 조사 설계

본 연구는 지방농정 활성화를 위해서는 특히 최소 자치단위인 기초자치단체에서의 거버넌스 구축이 필요하며, 이를 위해서는 현 상황에서의 지방농정 관련 거버넌스의 정확한 진단을 통한 처방이 필수적이라고 보았다. 선행연구를 바탕으로 본 연구는 중앙·광역·기초 단위의 수직적 농정 거버넌스와 기초자치단체 내의 수평적 농정 거버넌스 전반에 대해 심층적 진단을 통해 농정 거버넌스 구축 방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 농정 관련 전문가들을 대상으로 구조화된 설문조사가 실시되었다.

설문지는 로컬 거버넌스와 지방농정에 관한 이론 및 실증 선행연구와 함께 광역자치단체, 기초자치단체 농정 담당 공무원과 농업회의소 사무국장들과의 면담내용을 토대로 기초자치단체 수준의 지방농정 거버넌스의 주요 요인들로 구성하였다. 구체적으로 지방농정 거버넌스 실태에 관한 설문은 <표 1>에 제시된 바와 같이 지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력 정도(12항목), 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축의 필요성(3항목), 각 정부단위 거버넌스 구축 정도(3항목), 기초단위에서의 주요 이해관계자들의 농정에 대한 영향력 정도(4항목), 농정심의회의 전체 농민의사 반영 정도(1항목), 농정심의회의 개선점, 지방농정 거버넌스를 위한 환경적 구비정도(20항목), 지방농정 거버넌스의 저해 요인, 농업회의소의 농정활성화에 대한 기여도(4항목), 농업회의소에 기대되는 역할, 농업회의소의 정착을 위해 필요한 사항 등 11개 영역으로 구성하였다.

이 중 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축 정도는 10점 만점을 기준으로 응답자가 판단하는 수준의 점수를 기입하도록 하였으며, 농정심의회의 개선점, 농업회의소의 정착을 위해 필요한 사항 등은 보기에서 골라 1순위와 2순위를 지적하도록 하였으며, 그 외의 다른 항목들은 제시된 진술문에 대한 동의 정도를 나타내는 긍정에서 부정까지의 다섯 단계의 범주를 제시하여 각 범주에 대하여 5점에서 1점까지의 점수를 부여하여 측정하였다.

조사대상인 전문가 집단은 교수, 연구원, 중앙과 지방의 6급 이상 농정 담당 공무원, 현장실무자(농업회의소 사무국장) 등으로 구성하였으며, 조사는 2013년 9월 12일부터 2주간에 걸쳐 직접 방문, 인터넷, 메일 등을 통해 설문지를 배부하여 직접 혹은 우편으로 회수하는 방식으로 진행하였다. 총 40부의 설문지를 배부하여 총 34부의 설문지가 회수되었으나, 이 중 신뢰성 검토를 통해 4부가 제외되고 최종 30부의 설문지가 분석에 사용되었다. 설문지 응답자의 배경적 특성은 <표 2>에 제시된 바와 같다. 직업별로는 공무원이 14명(46.67%)으로 거의 과반수에 이르고, 그 다음으로 교수 10명(33.33%), 연구원 5명(16.67%), 현장 실무자가 2명(6.67%)이었다. 연령별로는 50대가 15명(50%), 40대 12명(40%), 30대 3명(10%)을 각각 차지하고 있다.

〈표 1〉 설문조사의 구성

구 분	세부내용
1. 지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력 정도	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙부처 정책의 광역 및 기초자치단체 전달 여부 - 중앙부처 정책에 대한 광역 및 기초자치단체 공무원의 인지 여부 - 중앙부처 정책의 농민들(단체 포함)에게로의 전달 여부 - 중앙부처 정책에 대한 농민들(단체 포함)의 인지 여부 - 기초자치단체 공무원의 농민들에 대한 정책 홍보의 효과성 - 지방농정에 대한 기초자치단체의 제안이 상위정부 정책으로의 채택 여부 - 농정에서의 정부간 협력정도(모두 Likert-Type 5점 척도로 측정)
2. 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축의 필요성	- 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 별로 Likert-Type 5점 척도로 측정
3. 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축 정도	중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 별로 10점 만점 기준으로 측정
4. 기초단위에서의 주요 이해관계자들의 농정에 영향력 정도	자치단체장, 공무원, 농민(농민단체 포함), 지방의회 별로 Likert-Type 5점 척도로 측정
5. 농정심의회의 전체 농민의사 반영 정도	Likert-Type 5점 척도로 측정
6. 농정심의회의 개선점	1순위와 2순위를 선택함(예시: 심의대상의 확대, 민간위원 수의 확대, 민간위원 선출방식의 개선, 위원장 선출방식의 개선, 전문성 확대, 자치단체장이나 공무원 역할 축소, 기타)
7. 지방농정 거버넌스를 위한 환경적 구비정도	<ul style="list-style-type: none"> - 농민의 지방농정 참여 정도 - 지방정부와 농민의 농정 목표 공유정도 - 거버넌스 기구의 완비 정도 - 거버넌스 기구의 권한 보유 정도 - 거버넌스 기구에 대한 농민의 지지도 - 농민단체의 리더십 - 농민단체에 대한 농민의 지지도 - 농민단체들간의 네트워크 구성도 - 농민단체의 전문지식 보유도 - 농민단체의 재정력 - 자치단체장의 지지도 - 공무원들의 지지도 - 자치단체장의 농정발전에 대한 의욕 - 지방의회의 지지도 - 지방의회의 농정발전 관심도 - 법제도의 완비도 - 중앙부처의 인식도 (모두 Likert-Type 5점 척도로 측정)
8. 지방농정 거버넌스의 저해 요인	1순위와 2순위를 선택함
9. 농업회의소의 농정활성화에 대한 기여도	Likert-Type 5점 척도로 측정
10. 농업회의소의 역할 기대	모두 Likert-Type 5점 척도로 측정
11. 농업회의소의 정착을 위해 필요한 사항	1순위와 2순위를 선택함

〈표 2〉 응답 전문가의 배경적 특성

		빈도	비율 (%)
직업	교수	10	33.33
	연구원	5	16.67
	공무원	14	46.67
	현장실무자	2	6.67
	합계	30	100
연령	30대	3	10.00
	40대	12	40.00
	50대	15	50.00
	합계	30	100

IV. 분석 결과

1. 지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력

지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력의 정도는 수직적 거버넌스의 정도를 측정하기 위한 설문으로 구성하였다. <표 3>에 제시된 바와 같이 전문가들은 중앙정부 정책은 자치단체에 비교적 잘 전달되고 있으나, 기초자치단체보다는 광역자치단체에 더 잘 전달되고 있다고 인식하고 있다(평균값 각각 3.30, 3.67). 중앙정부 정책에 대한 자치단체 공무원의 인지도에 대한 평가에서는 광역자치단체 공무원의 인지도는 비교적 높은 것으로 평가하였으나(3.37), 기초자치단체 공무원의 인지도는 이와는 상당한 차이로 떨어지는 것으로 평가하였다(2.97). 중앙부처 정책의 농민들에 대한 전달 정도 및 농민들의 중앙부처 정책에 대한 인지도는 보통에도 미치지 못하고 있는 것으로 인식하고 있다(각각 2.47, 2.23). 기초자치단체 공무원의 농민들에 대한 정책 홍보의 효과성은 보통에 약간 못 미치는 것으로 인식하고 있다(2.82). 기초자치단체의 정책이 상위 정부에서 채택되는 정도에 대한 평가에서는 보통 정도에도 약간 못 미치는 것으로 인식하고 있다(2.76). 중앙정부와 광역 및 기초자치단체간의 협력 정도는 보통에 약간 못 미치고 있으며(각각 2.83, 2.73), 광역과 기초자치단체간의 협력 정도는 이보다는 약간 높은 것으로 인식하고 있다(3.13).

2. 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축의 필요성

지방농정의 효율적 수행을 위해 각 정부단위에서 거버넌스 체제의 구축이 어느 정도 필요한지를 측정한 결과, <표 4>에 제시된 바와 같이 전문가들은 거버넌스 체제 구축이 중앙을 비롯하여 광역 및 기초자치단체 수준에서도 필요하다고 평가하고 있으며, 특히 기초자치단체 수준에서의 거버넌스 구축이 “매우 필요하다”고 답변한 전문가의 비율이 96.6%에 이르고 있다.

〈표 3〉 지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력 정도

	최소	최대	표준편차	평균
중앙부처 정책의 광역자치단체 전달 정도	2	5	.71	3.67
중앙부처 정책의 기초자치단체 전달 정도	2	5	.84	3.30
중앙부처 정책에 대한 광역자치단체 공무원의 인지도	2	5	.72	3.37
중앙부처 정책에 기초자치단체 공무원의 인지 여부	1	5	.89	2.97
중앙부처 정책의 농민들(단체 포함)에게로의 전달 정도	1	4	.86	2.47
중앙부처 정책에 대한 농민들(단체 포함)의 인지 여부	1	4	.68	2.23
기초자치단체 공무원의 농민들에 대한 정책 홍보의 효과성	2	5	.85	2.82
기초자치단체의 제안이 상위정부 정책으로의 채택 여부	2	5	.83	2.76
중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 정도	1	5	.75	2.83
중앙정부와 기초자치단체간의 협력 정도	1	5	.83	2.73
광역자치단체와 기초자치단체의 협력정도	2	5	.78	3.13

〈표 4〉 각 정부단위 거버넌스 체제 구축 필요성 정도

	중앙정부수준		광역자치단체 수준		기초자치단체 수준	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
매우 필요함	10	33.30	13	43.30	19	63.30
필요함	15	50.00	15	50.00	10	33.30
보통임	5	16.70	2	6.70	1	3.30
필요하지 않음	0	0	0	0	0	0
전혀 필요하지 않음	0	0	0	0	0	0
무응답	0	0	0	0	0	0
합계	30	100	30	100	30	100

3. 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축 현황

각 정부 단위에서 현재 상태에서의 농정 거버넌스 구축 수준에 대해서는 <표 5>에 제시된 바와 모든 단위에서 아직 만족할만한 수준에 이르고 있지 못하고 있으며, 상대적으로 중앙정부에서 가장 잘 되어 있고 (10만점에 5.93), 그 다음으로 광역자치단체 (5.31), 기초자치단체 (5.13) 순으로 나타났다.

〈표 5〉 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축 현황

정부 수준	점 수	순 위
중앙정부 수준	5.93	1
광역자치단체 수준	5.31	2
기초자치단체 수준	5.13	3

4. 기초단위에서의 주요 이해관계자들의 농정에 대한 영향력 정도

기초자치단체에서의 농정의 주요 이해관계자는 자치단체장, 공무원, 농민(농민단체 포함), 지방의회로 파악하고 이들의 영향력 정도를 ‘매우 높음’에서 ‘매우 낮음’까지 5개의 범주를 제시하여 측정하였다. <표 6>에 제시된 바와 같이 전문가들은 지방농정에 있어서는 자치단체장의 영향력이 다른 이해 관계자들에 비해 월등히 높으며, 그 다음으로 공무원, 지방의회, 농민(농민단체 포함) 순으로 농정에 영향력을 발휘하는 것으로 인식하고 있다.

〈표 6〉 기초단위에서의 주요 이해관계자들의 농정에 대한 영향력 정도

	자치단체장			공무원			농민(농민단체)			지방의회			
	빈도	비율(%)	평균	빈도	비율(%)	평균	빈도	비율(%)	평균	빈도	비율(%)	평균	
매우 높음	24	80.00	4.73	6	20.00	3.93	0	0	3.06	2	6.70	3.47	
높음	5	16.70		18	60.00		12	40.00		13	43.30		
중간	1	3.30		4	13.30		8	26.70		12	40.00		
낮음	0	0		2	6.70		10	33.30		3	10.00		
매우 낮음	0	0		0	0		0	0		0	0		0
무응답	0	0		0	0		0	0		0	0		0
합계	30	100		30	100		30	100		30	100		

5. 농정심의회 의 전체 농민의사 반영 정도

농정심의회는 기초자치단체 수준에서의 가장 핵심적인 농정 거버넌스 기구라고 볼 수 있다. 농정심의회가 핵심 이해관계자인 전체 농민의 의사를 어느 정도 반영하고 있는지를 측정하기 위한 설문에서 <표 7>에 제시된 바와 같이 농정심의회가 전체 농민의사를 반영하고 있다고 평가한 전문가들은 3명(13.6%)에 그치고 있고 대부분의 전문가들은 중립 혹은 농정심의회가 농민들의 의사를 반영하는 데 실패하고 있는 것으로 평가하고 있다.

〈표 7〉 농정심의회 의 전체 농민의사 반영 정도

	빈도	비율(%)
전혀 동의하지 않음	2	6.70
동의하지 않음	15	50.0
중립	9	30.00
동의함	2	6.70
적극 동의함	1	3.30
합 계	30	100

6. 농정심의회의 개선점

농정심의회의 개선점은 기존 연구들에서 제시하고 있는 항목들을 채택하여 전문가들의 인식을 바탕으로 알아보았다. <표 8>에 제시된 바와 같이 응답자의 절반이(15명:50%)이 농정심의회의 개선을 위해 1순위로 전문가 참여를 통한 전문성 확대가 필요하다고 보고 있으며, 그 다음 순으로 민간위원 선출방식의 개선(5명, 16.7%), 민간위원 수의 확대와 자치단체장이나 공무원의 역할 축소 등을 지적하고 있다(각각 4명, 13.3%). 2순위로는 자치단체장이나 공무원의 역할 축소와 민간위원 선출방식의 개선(각각 8명, 26.7%), 전문가 참여를 통한 전문성 확대와 심의 대상의 확대(각각 5명, 16.7%) 등을 지적하고 있다.

<표 8> 농정심의회의 개선점

1순위			2순위		
순위	개선점	빈도수 (비율:%)	순위	개선점	빈도수 (비율:%)
1	전문가 참여를 통한 전문성 확대	15(50.00)	1	자치단체장이나 공무원의 역할 축소	8(26.70)
2	민간위원 선출 방식의 개선	5(16.70)	1	민간위원 선출 방식 개선	8(26.70)
3	민간위원 수의 확대	4(13.30)	3	전문가 참여를 통한 전문성 확대	5(16.70)
3	자치단체장이나 공무원의 역할 축소	4(13.30)	3	심의 대상의 확대	5(16.70)
5	심의 대상의 확대	2(6.70)	5	민간위원 수의 확대	3(10.0)
6	위원장 선출 방식의 개선	0(0.00)	6	기타	1(3.30)
6	기타	0(0.00)	7	위원장 선출 방식의 개선	0(0.00)

7. 기초단위 지방농정 거버넌스 구축을 위한 환경적 구비 정도

지방농정 거버넌스를 위한 환경적 요인들은 로컬 거버넌스와 지방농정에 대한 문헌연구를 통해 지역 농민들의 지방농정 참여 정도, 지방정부와 농민의 목표 및 책임감 공유정도, 거버넌스 기구 요인, 농민단체 요인, 지방자치단체장 및 공무원 요인, 지방의회 요인 등 총 20개를 설정하여 전문가들의 인식을 조사하였다. <표 9>에 나타난 바와 같이 환경적 여건을 나타내는 대부분의 항목의 평균값이 중간에 미치지 못하고, 중간을 상회하는 항목은 자치단체장(시장·군수)의 농정발전에 대한 의욕(3.40), 지방의회의 농정 발전에 대한 지역관심(3.20) 등 3개에 그치고 있다.

〈표 9〉 지방농정 거버넌스 구축을 위한 환경적 구비 정도

	최소값	최대값	평균	표준편차
지역농민들의 지방농정 참여 정도	1.00	5.00	2.37	.85
지방정부와 농민과의 목표공유정도	1.00	5.00	2.57	.82
지방정부와 농민과의 책임감 공유 정도	1.00	5.00	2.27	.78
정부와 농민(농민단체 포함)간의 네트워크 구축 정도	2.00	5.00	2.80	.71
농정 거버넌스 기구의 완비 정도	1.00	4.00	2.47	.97
농정 거버넌스 기구의 권한 보유 정도	1.00	4.00	2.20	.76
농정 거버넌스 기구에 대한 농민의 지지도	1.00	4.00	2.23	.77
농민단체의 리더십	1.00	5.00	2.73	.87
농민단체의 대표성	1.00	5.00	2.63	.81
농민단체에 대한 농민의 지지도	2.00	5.00	2.90	.84
농민단체 상호간의 네트워크 구축정도	1.00	5.00	2.77	1.07
농민단체들의 기술과 전문지식 보유정도	1.00	5.00	2.73	.91
농민단체의 재정력	1.00	3.00	1.72	.65
자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 지지도	1.00	5.00	2.73	.91
공무원들의 농정 거버넌스에 대한 지지도	2.00	5.00	2.63	.85
자치단체장(시장·군수)의 농정발전에 대한 의욕	2.00	5.00	3.40	.86
지방의회의 농정 거버넌스 지지정도	1.00	5.00	2.77	.82
지방의회의 농정 발전에 대한 관심	2.00	5.00	3.20	.81
농정 거버넌스를 위한 제도적 완비 정도	1.00	5.00	2.57	.90
농정 거버넌스 필요성에 대한 중앙부처의 인식도	1.00	5.00	2.93	.98

8. 지방농정 거버넌스 체제 미구축 이유

기존 연구들에서 언급된 지방농정 거버넌스 체제가 구축되지 못한 주요 이유들은 응답범주로 제시한 후 전문가들의 인식을 조사하였다. <표 10>에 나타난 바와 같이 전문가들은 지방농정 거버넌스 체제가 구축되지 못한 이유의 1순위로는 응답자의 절반(15명, 50%)이 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족을 지적하였고, 그 다음으로 농민(농민단체)들의 지방농정에 대한 낮은 참여 의식(12명, 40%)을 지적하였다. 2순위로는 농민(농민단체)들의 지방농정에 대한 낮은 참여 의식을 가장 많이 지적하였고(9명, 30%), 그 다음으로 농정 거버넌스의 기구의 미비(7명, 23%), 자치단체 공무원들의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족(6명, 16.7%) 순으로 지적하고 있다.

〈표 10〉 지방농정 거버넌스 체제 미구축 이유

1순위			2순위		
순위	미구축 이유	빈도수 (비율:%)	순위	미구축 이유	빈도수 (비율:%)
1	자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족	15(50.00)	1	농민(농민단체)들의 지방농정에 대한 낮은 참여 의식	9(30.00)
2	농민(농민단체)들의 지방농정에 대한 낮은 참여 의식	12(40.00)	2	농정 거버넌스의 기구의 미비	7(23.00)
3	자치단체 공무원들의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족	1(3.30)	3	자치단체 공무원들의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족	6(20.00)
3	중앙부처 재정지원 등의 협조 부족	1(3.30)	4	자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족	5(16.70)
3	농정 거버넌스의 기구의 미비	1(3.30)	5	중앙부처 재정지원 등의 협조 부족	3(10.00)
6	지방의회의 협조 부족	0(0.00)	6	지방의회의 협조 부족	0
6	기타	0(0.00)	6	기타	0

9. 농업회의소의 농정활성화에 대한 기대

대안적 거버넌스 기구로 시범적으로 설치·운영되고 있는 농업회의소가 농정활성화에 어느 정도 기여할 것인가에 대한 전문가들의 전망은 <표 11>에 제시된 바와 같이 “어느 정도 기여함”과 “매우 기여함”을 선택함으로써 대체로 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 11〉 농업회의소의 농정활성화에 대한 기대

	빈도	비율(%)
매우 기여함	4	13.30
어느 정도 기여함	18	60.00
모르겠음	5	16.70
기여 못함	3	10.00
전혀 기여 못함	0	0
무응답	0	0
	30	100

11. 농업회의소 정착에 필요한 사항

농업회의소의 정착에 필요한 사항은 지방농정에 관한 문헌들과 경남 G, N군 전남 N시의 농업회의소 사무국장들 및 공무원들과의 면담내용을 기초로 선정하여, 이를 응답범주로 제시한 후 전문가들의 인식을 조사하였다. <표 12>에 제시된 바와 같이 전문가들은 농업회의소가 정착하기 위해 제1순위로 필요한 사항으로 우수 농업회의소 지도자의 발굴 육성(6명, 20%), 초기 정착을 위한 중앙정부차원의 재정적 지원(5명, 16.7%), 지방정부의 행·재정적 지원, 회원증대를 통한 대표성 확보, 회원들간의 신뢰 확보(각각 4명, 13.3%) 순으로 지적 하였고, 2순위로는 회원들간의 신뢰 확보(7명, 23.3%), 회원증대를 통한 대표성 확보(6명, 20.60%), 지방정부의 행·재정적 지원과 초기 정착을 위한 중앙정부차원의 재정적 지원(각각 4명, 13.3%) 등의 순으로 지적하고 있다.

〈표 12〉 농업회의소의 개선 방향

	1순위			2순위	
	개선점	빈도수(비율:%)		개선점	빈도수(비율:%)
1	우수 농업회의소 지도자의 발굴 육성	6(20.00)	1	회원들간의 신뢰 확보	7(23.30)
2	초기 정착을 위한 중앙정부차원의 재정적 지원	5(16.70)	2	회원증대를 통한 대표성 확보	6(20.60)
3	지방정부의 행·재정적 지원	4(13.30)	3	지방정부의 행·재정적 지원	4(13.30)
3	회원증대를 통한 대표성 확보	4(13.30)	3	자치단체장(시장·군수)의 지원	4(13.30)
3	회원들 간의 신뢰 확보	4(13.30)	5	우수 농업회의소 지도자의 발굴 육성	3(10.00)
6	자치단체장(시장·군수)의 지원	3(10.00)	6	초기 정착을 위한 중앙정부 차원의 재정적 지원	2(6.70)
7	자체사업을 통한 안정적 재원 확보	2(6.70)	6	자체사업을 통한 안정적 재원 확보	2(6.70)
7	기타	2(9.09)	8	지방의회의 협조	1(3.30)
9	지방의회의 협조	0	9	기타	0

V. 분석결과와 논의와 정책적 함의

본 연구는 급격한 내외적 환경변화에 직면하여 위기를 맞고 있는 우리나라의 농업과 농촌의 활성화를 위하여 기초자치단체 수준에서의 거버넌스 체제 구축이 중대한 역할을 할 것이라고 보고, 농정 거버넌스의 현 실태를 진단하기 위해 전문가 설문조사를 실시하였다. 분석결과는 정부 간관계를 중심으로 한 수직적 거버넌스와 기초자치단체의 주요 이해관계자들과의 관계와 환경

적 요인을 중심으로 한 수평적 거버넌스, 그리고 대안적 거버넌스 기구로서의 농어업회의소로 구분하여 논의하고 그에 기초한 정책적 함의들을 제시해 보고자 한다.

1. 농정 거버넌스 실태와 정책적 함의

대부분의 전문가들이 동의하고 있듯이 농정의 활성화를 위해서는 중앙정부를 비롯하여 광역 및 기초자치단체에서의 거버넌스 체제가 구축될 필요가 있다(김수석 외, 2010; 신희권, 2010). 거버넌스 체제의 구축이 농촌과 농업의 위기를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있음은 OECD를 중심으로 한 서구선진국들의 사례들에서 알 수 있다. 그러나 전문가들이 평가하였듯이 우리나라 농정 거버넌스의 구축 현황은 중앙과 광역 및 기초자치단체 수준 모두에서 초보적인 수준에 그치고 있다. 서두에서 언급하였듯이 기초자치단체는 농정이 구현되는 최일선으로서 이미 사회적 자본이라고 볼 수 있는 공동체 의식이 강한 곳이다. 이해관계자들간의 상호협력체제가 구축될 경우 대응성 제고를 통해 지역실정에 맞는 정책의 결정과 집행으로 농정의 효율화를 꾀할 수 있을 뿐만 아니라 지역 농민들에게 계몽과 훈련을 통한 민주적 시민교육의 장으로서의 역할 또한 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 그러므로 중앙정부 및 지방정부 차원 모두에서 거버넌스 수준을 제고하는 노력을 경주하여야 하고, 특히 현장 경영이 중요시되는 지방농정 활성화를 위해서는 기초자치단체의 거버넌스 수준을 향상시키는 노력을 기울여 나가야 한다.

2. 수직적 거버넌스 실태와 정책적 함의

지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력 정도에 대한 전문가들의 평가는 중앙정부 정책의 광역자치단체나 기초자치단체로의 전달정도(평균값 각각 3.67, 3.30)와 중앙정부 정책에 대한 광역자치단체 공무원의 인지도(평균값 3.33)는 상대적으로 높았다. 반면에 중앙정부 정책에 대한 기초자치단체 공무원의 인지도 및 농민들에게로의 전달 정도와 인지도를 비롯하여 기초자치단체의 정책이 상위 정부에 채택되는 정도, 중앙과 광역 및 기초자치단체간의 협력 정도는 평균에도 못 미치는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 중앙집권적인 통합형 농정체계의 실상을 그대로 반영한 것이라고 볼 수 있다. 지방농정에 관한 다수의 문헌들은 중앙정부와 지방정부와의 관계에서 본 지방농정의 수직적 거버넌스 문제점으로 중앙정부 주도적인 지방농정추진체계를 들고 있다(한국농촌경제연구원, 2008; 정기환 외 2인, 1998; 김수석 외 2인, 2010; 이규천 외 2인, 2001; 신희권, 2010; 박경, 2007). 우리나라의 농정체계는 중앙과 지방간의 기능 분리가 명확치 않은 통합형 구조를 띠고 있으며, 보조금 사업을 통하여 중앙이 기획하고 지방이 집행하되, 중앙부서가 사업대상, 사업내용, 지원방식 등에 대해 세세한 방침을 시달하고, 사업의 승인과 집행과정의 감독을 포함한 행정 통제를 실시하고 있다.

따라서 지방농정 사무체계는 중앙농정 기관의 사무집행을 위한 체계로 구성돼 있으며, 지방자치단체 농정사무의 상당부분을 국가사무가 차지하며, 위임사무나 고유사무도 중앙정부의 지침이

나 지시 없이는 수행하기 어려운 종속적인 상황이다. 이러한 체제하에서 중앙부처인 농림축산식품부와 및 관련 기관들이 농업정책 전반을 선도하여 추진해온 까닭에 중앙과 지방 양 수준에서 지방농정을 활성화하고자 하는 시도가 제한적으로 이루어져 왔으며, 지방자치단체 수준의 자치농정은 미흡한 수준에 그쳐 왔다고 지적되고 있다(이규천 외 2인, 2001).

이러한 문제점 해결을 위해서 중앙과 지방의 사무를 명확히 구분하여 자치단체의 농정기관은 자체 농정 사무만을 전담하도록 개선할 필요가 있다. 전국적인 사무는 중앙정부의 산하기관이 직접처리하고 자치단체의 농정기관은 자체 농정 업무에 전담토록 함으로써 부족한 종합 기획기능을 확충함으로써 지역실정에 맞는 농정을 구현해야 한다는 것이다. 다수의 연구들이 주장하고 있는 바와 같이(김수석 외 2인, 2010; 한국농촌경제연구원, 2008; 정기환 외 2인, 1998; 신희권, 2010) 일본의 경우처럼 지방농업청이나 지방농정국을 설치하여 중앙 농정사무의 효율적인 관리·집행을 담당토록 하고, 지방의 농정 사무는 지방자치단체가 총괄적으로 관리하되, 자치단체가 중앙 농정에 대한 참여가 보장되는 거버넌스 체제의 구축 방안을 검토할 필요가 있다.

농정체제를 정부간관계의 관점에서 볼 때 우리나라는 형식적으로는 중앙과 지방이 국정의 동반자관계로 상호협력적이고 동등한 권한과 의무를 지는 동반자 모형이나(문상덕, 2008; 최상한, 2012) 실질적으로는 대리인모형에 머물고 있음을 알 수 있다(김병준, 2010). 즉 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보고 중앙정부는 국가정책의 집행과정뿐만 아니라 재정이나 인사의 운영 등에서 지방정부에 대한 통제를 실시하고 있다. 이러한 모형 하에서는 지방정부는 자율성과 재량권을 행사하지 못하게 되어 자원이나 능력의 발전은 기대하기 어렵게 된다. 지방농정의 경쟁력 강화를 통한 대내외적 환경변화에 효율적으로 대응하기 위해서는 대리인 모형에서 탈피하여 실질적인 동반자모형이나 상호의존모형으로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 사무배분의 조정과 적절한 권한배분이 이루어져야 하며, 세원배분과 재원 조달 방식에 대한 전반적인 조정을 통해 자치단체의 역량을 제고시켜 나가야 한다.

3. 수평적 거버넌스 실태와 정책적 함의

1) 농정심의회(정책심의회)

농정심의회는 「농업·농촌기본법」(1999년 2월 5일 제정) 제 43조에 따라 각 정부단위에 의무적으로 설치되는 기구로써 동법이 「농업·농촌 및 식품기본법」(2008년 6월 22일 시행)으로 개정되어 제15조에 정책심의회로 명칭이 변경되었으나 많은 자치단체들에서 아직도 농정심의회라는 명칭을 사용하고 있다. 농정심의회는 농업·농촌의 발전에 관한 기본 계획, 자치단체별 계획과 기타 농업·농촌의 발전을 위하여 중요하다고 인정되는 사항과 농업·농촌 동향과 농정시책 등에 관

- 2) 일본은 농림수산물 산하에 지방농정국을 전국 7개 권역별로 설치하여 장관의 위임업무를 수행하도록 하고 있으며, 지방농정국이 설치되어 있지 않은 전국 39개 현에는 지방사무소를 설치·운영하고 있다. 지방농정국은 기획조정실, 총무부, 소비안전부, 식량부, 생산경영유통부, 농촌계획부, 정비부통계부로 구성돼 있다. 주요 업무는 일본규격(JAS) 이력 추적 등 식품의 안전업무, 현장 검사업무, 생산조정을 포함한 쌀 수급계획 작성, 농산물 검사 및 확인, 농업진흥지역 정비 계획, 토지개량 사업, 통계관련 업무 등이다.

함 보고서를 심의하도록 되어 있다.

기초자치단체의 농정심의회는 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성되며 위원장은 자치단체장이 되고 부위원장 중 1인은 부시장, 부군수, 부구청장이 되며, 다른 1인은 위원 중에서 호선한다. 위원 구성은 관계기관장 2인 이내, 생산자단체의 장 10인 이내, 지역의 농업전문가 5인 이내, 농업인 대표 10 이내로 위원장이 위촉한다. 품목별 혹은 기능별 분과위원회를 둘 수 있으며, 농정심의회 의결을 거쳐 위원장이 분과위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항을 정할 수 있다.

농정심의회는 기초자치단체 수준에서 제도화된 농정거버넌스 기구로 볼 수 있으며, 제대로 운영될 경우 이해관계자들의 상호협력에 의한 정책의 결정과 집행으로 효율적인 농정 활성화에 기여할 것으로 보인다. 그러나 대부분의 전문가들은 농정심의회가 전체 농민의 의사를 반영하는데 실패하고 있다고 판단하고 있다. 이러한 사실은 기존의 연구에서도 동일하게 지적되고 있다. 김수석 외 2인(2010;109-110)은 대부분의 기초자치단체 농정심의회는 관주도로 운영되고 있어 형식적인 심의기구의 기능에 머물고 있음을 지적하고, 대부분의 기초자치단체 농정심의회는 분과위원회를 포함하여 연 중 2~3회 회의를 개최하여 자치단체장이나 관련 부서가 제기한 소수의 안건을 심의하는 데 그치고 있음을 밝히고 있다. 본 연구에서 실시한 경남의 G와 N군의 농정담당 공무원들 및 농업회소 사무국장들과의 면담에서도 이러한 사실들을 확인하였다. 양 지역 모두에서 안건의 선정은 단체장이 주도하는 편이었으며, G군의 경우 정기회의는 매년 2회, 임시회는 안건이 있을 경우 수시로 개최되나 그 횟수는 수회에 그쳤고, N군의 경우 매년 1회의 정기회 개최를 통하여 예산의 배정 및 사업신청에 대한 심의를 하는 것에 그치고 있었다.

전문가들은 농정심의회가 이해관계자들이 대등한 관계에서 상호협력적인 수평적 농정거버넌스 기구로 기능하기 위해서는 전문가들의 참여를 통한 전문성 확보, 민간위원 선출 방식의 개선, 민간위원 수의 확대, 민간위원 선출방식의 구성, 지방자치단체장이나 공무원의 역할 축소 등을 지적하고 있다. 이러한 지적의 요지는 농정심의회 구성과 운영 개선을 통해 자체의 역량을 강화하고 농정의 심의기능을 내실 있게 하여 사실상의 의결기구로서의 기능까지도 수행해야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 전문성 확보를 위해서는 지역의 농업 및 농촌 관련 전문가의 적극적 초빙활동이 요구되며, 위원의 대표성과 책임감 제고를 위해서는 농민단체와 지방의회의 추천과 공개모집을 통한 위원 구성 방안을 도입할 필요가 있다.

2) 환경적 구비 정도

기초자치단체의 지방농정 거버넌스에 대한 환경적 구비 정도를 평가하는 설문에서 대부분의 전문가들은 거의 전 항목에서 평균 이하의 점수를 부여하였다. 이는 기초자치단체 수준에서 농정 거버넌스를 펼치기에는 전반적인 환경적 조건이 성숙되지 않았음을 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 조사결과를 구체적으로 살펴보면, 기초자치단체에서는 핵심 주체인 지역 농민들의 지방농정에 대한 참여 정도가 낮고, 파트너십의 주요 당사자인 지방정부와 농민들간의 목표 및 책임감의 공유도가 높지 않으며, 농민의 지지를 기반으로 실행력을 담보할 권한을 가진 거버넌스 기구

도 없는 실정이다. 농민의 의사를 결집하는 농민단체는 전문지식, 재정력, 리더십, 대표성, 지지도 등으로 볼 때 지방정부와 대등한 파트너로서의 역할을 담당하기에는 대단히 역부족이다. 단체장과 공무원 및 지방의회의 농정 거버넌스에 대한 지지도도 낮고, 농정 거버넌스 구축을 위한 법제도적 정비도 이루어지고 있지 못하고 있음을 보여준다.

이와 같은 맥락에서 볼 때 기초자치단체 수준에서의 수평적 거버넌스 체제 구축을 위해서는 상당한 기간에 걸친 체계적인 노력이 요구된다고 할 수 있다. 전문가들이 제시한 거버넌스 체제의 미구축 이유들에서 이에 대한 시사점을 도출할 수 있다. 전문가들은 지방농정 거버넌스 체제가 구축되지 못한 이유로 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족, 농민(농민단체 포함)들의 지방 농정에 대한 낮은 참여 의식, 농정 거버넌스 기구의 미비, 자치단체 공무원들의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족 등을 들고 있다. 이러한 결과를 요약하면 기초자치단체 수준에서의 농정 거버넌스 체제 구축을 위해서는 핵심 당사자인 자치단체(단체장 및 공무원)와 농민들의 거버넌스에 대한 태도 개선이라 할 수 있다.

지방자치제가 부활·도입되어 1995년 지방자치단체장의 선출과 지방의회를 구성하여 운영해 오게 되면서 지방정부 행정에 대한 통제가 예전에 비해 상대적으로 강화되고 있으나 의회를 비롯한 주민들의 역량 부족으로 정책 동반자로서의 기능을 다하고 있지 못하고 있는 실정이다. 기초자치단체의 농정에 있어서도 지방 농정을 주도할 절대적인 권력이 단체장에게 집중되어 있으며, 따라서 단체장이 농정 거버넌스에 대한 필요성을 인식하고 이를 적극적으로 추진할 의사가 있는 경우 농정 거버넌스의 수준은 제고될 수 있다. 이러한 사실은 전남 N시의 사례에서도 확인할 수 있었다. 전남 N시의 경우 농업회의소가 기초자치단체의 지원에 힘입어 다양한 사업추진을 통해 안정적인 정착단계에 접어들고 있었고, 농정심의회에 농민들의 활발한 참여가 이루어지고 있을 뿐만 아니라 회의 개최 횟수도 다른 기초자치단체에 비해 상당히 많은 편이었다. 농정관련 공무원들과 농업회의소 사무국장은 면담에서 농민운동가 출신 시장의 거버넌스에 대한 의지와 적극적인 지원이 원동력이었음을 지적하였다.

자치단체장은 지방 농정과 관련된 의제를 발굴하고 정책을 결정하며, 이를 집행하는 과정에서 정책결정자와 집행자의 역할을 주도적으로 수행하며, 지방 농정 정책과정에 참여하는 이해관계자들 사이에 발생하는 다양한 갈등을 해결하는 조정자의 역할도 수행하게 된다. 이러한 역할과 함께 거버넌스가 이해관계자들 간의 수평적 관계를 전제로 하는 만큼 권력과 힘을 분산시키는 분권축매자로서의 역할도 수행할 것이 요구된다. 기초자치단체에서 거버넌스가 초보단계인 만큼 거버넌스 체제 구축에 있어서의 단체장의 역할에 대한 롤모델이 부족한 실정이다. 중앙정부 차원에서는 거버넌스 체제를 모범적으로 운영하고 있는 단체장을 발굴해서 포상과 아울러 인센티브를 제공하고 전국의 다른 지방자치단체에서 이를 벤치마킹 할 수 있도록 하는 이른바 거버넌스 혁신의 확산자 역할을 수행해 나갈 필요가 있다.

농민들의 농정에 대한 높은 참여 의식 또한 거버넌스 체제 구축을 위해 우선적으로 개선되어야 할 점 중의 하나이다. 그동안 지역 농민들의 지역 농정에 대한 참여 방식은 정부의 정책이나 사업 등에 대해 민원을 제기하는 방식이었다. 거버넌스 체제 구축을 통한 지방농정의 실현을 위해서는 이러한 수동적인 문제 제기 방식을 벗어나 책임의식을 가지고 정책결정에 실질적인 참여가

이루어지도록 의식과 참여수준 모두에서의 개선이 필요하다.

지역농민들의 참여 의식을 고취시키기 위해서는 우선 지방 농정 전반에 대한 적극적인 정보 공개를 통해 관심을 유도함과 동시에 자치단체에서도 농민들이 농정에 참여할 수 있는 통로를 마련해 주어야 한다. 개개 농민들에 대한 참여의식 및 참여기회의 제공과 아울러 고려돼야 할 점은 농민들의 역량 제고이다. 지역농민들의 역량강화를 위해 특히 요청되는 것이 농민단체의 전문성과 대표성 제고이다. 지역농민들이 농정 거버넌스 체제하에서 역량 있는 주체로 활약하기 위해서는 다양한 농민단체들에 소속되어 조직적인 활동과 학습을 통한 리더십과 전문성 등을 포함한 전반적인 역량배양과 아울러 참여의 조직화가 이루어져야 한다. 다시 말하면 농민들의 참여의식을 바탕으로 한 조직화된 활동역량을 구축할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 이와 관련하여 주목할 수 있는 것이 지역 대학의 역할이다. 지역대학에서 농민들을 위한 교육 프로그램 등을 운영하여 농정과 관련된 전문지식은 물론 단체의 구성과 운영을 위한 리더십 배양 등이 이루어질 수 있도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

4. 농업회의소 실태와 정책적 함의

농업회의소는 프랑스, 독일, 오스트리아 등 서유럽 선진국의 농민 자치기구로서 지도상담 및 직업교육 등을 주업무로 하며, 지방정부의 농정 집행업무를 위탁 받아 운영하고 있다. 우리나라에서는 2010년 11월 시·군 3곳에 시범사업으로 처음 설치된 이래 현재까지 7곳에 설치·운영되고 있다. 농업회의소는 민간 차원의 자치기구이나 정부가 교육과 컨설팅 지원, 핵심 리더의 육성 등을 위하여 간접적인 지원을 할 수 있다. 주요 사업으로는 농어업 관련 정책에 관한 자치단체 자문 및 건의, 농어업에 관한 조사 및 연구, 농어업 지원 계획의 수립과 시행, 농어업에 관한 정보·자료의 수집 및 제공·간행, 농어업에 관한 지도·상담·교육, 농어업 유관기관과의 협력·중개·알선, 지방자치단체의 위탁사업 시행 등이다.

이러한 농업회의소가 농정활성화에 어느 정도 기여할 것인가에 대해 대부분의 전문가들은 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 시범사업으로 시작된 지 얼마 되지 않는 만큼 제대로 정착되어 전국적으로 확산하는 데는 많은 보완과 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다. 전문가들은 농업회의소가 정착하기 위해서는 우수 농업회의소 지도자의 발굴 육성, 재정적 지원, 회원 증대, 회원들 간의 신뢰확보 등을 들고 있다. 이러한 점은 경남 G, N군, 전남 N시 농정 관련 공무원 및 농업회의소 사무국장들과의 면담에서도 확인할 수 있었다. 이들 3개 시·군의 농업회의소 모두 아직 정착단계에 이르고 있지 못하고 있으며, 회원 확충과 운영을 위한 안정적인 재원확보에 힘쓰고 있었고, 인력과 재원 등을 자치단체의 지원에 의존하고 있는 실정이었으며, 귀농지원사업 등 소수의 자치단체 위탁사업을 수행하고 있었다. 인력은 명예직인 소장 밑에 상근직원인 사무국장 1인을 두고 보조인력 2~3인으로 구성돼 있었다. 실질적인 업무는 사무국장이 주관하고 있어 풀타임으로 농업회의소 업무에 집중해야 하는 상황이었으나 보수가 적어 3개 지역 사무국장들은 본업인 농업과 사무국장직을 겸하고 있었다.

농업회의소가 그 운영을 자치단체에 의존할 경우 자치단체에 종속되거나 관변단체 성향의 기

구로 변질될 우려가 있다. 농업회의소가 회원 확충과 자체사업을 통해 자체 재원으로 운영되는 것이 바람직하나 이는 초기 정착단계에서는 사실상 불가능하므로 정착 시까지 재원을 중앙정부가 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 농업회의소의 운영에 핵심적인 역할을 담당하고 있는 사무국장들을 대상으로 한 농업회의소의 운영 전반에 대한 교육프로그램을 개발·운영하여 그들의 역량을 제고하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

VI. 결론

우리 농업과 농촌이 직면하고 있는 대내외적 환경 변화에 대한 돌파구를 거버넌스 체제의 구축이 시급하다. 특히 기초자치단체에서의 거버넌스 체제의 구축은 지역실정에 맞는 농정을 구현함으로써 지역 경쟁력 강화에 기여할 뿐만 아니라 직접 민주주의를 구현할 수 있는 장으로서의 기능을 수행하고, 농민들에게 교육과 계몽기회를 제공함으로써 농민들의 역량을 배양하는 데 기여할 수 있다. 본 연구는 농업과 농촌 문제 관련 전문가들을 대상으로 구조화된 설문조사를 통해 기초자치단체 수준에서의 농정 거버넌스 전반에 대한 진단을 실시하였다.

전문가들은 우리나라 농정 거버넌스에서 각 정부단위 간의 관계를 중심으로 본 수직적 거버넌스나 기초자치단체 내의 각 이해당사자들 간의 관계를 중심으로 한 수평적 거버넌스 모두 초보적인 단계에 그치고 있다고 판단하고 있었다. 이러한 진단결과에 기초해서 본 연구는 기초자치단체 수준에서의 지방농정 거버넌스 체제를 구축할 방안들을 제시해 보았다. 지방농정 거버넌스 체제 구축을 통한 지방농정의 활성화를 위해서는 단체장을 포함한 지방자치단체와 농민들의 태도와 역량 개선이 선행되어야 하며, 이러한 기초 위에 다져진 신뢰를 기초로 거버넌스 기구를 운영할 때 농정의 효율화가 구현될 수 있을 것이다. 지방자치단체의 파트너로서의 농민들의 참여의식과 전반적인 역량은 절대적으로 부족한 것이 현실이며, 자체적인 개선을 기대하기는 어려운 것이 사실이다. 중앙정부는 물론 자치단체 차원에서의 농민들의 참여의식 및 역량 제고를 위한 프로그램의 개발·운영이 요구된다. 이를 위해 선결되어야 하는 것은 단체장과 공무원들이 지역 농민들을 통치의 대상이 아닌 농정의 정책 파트너라고 보는 인식의 전환이 필요하다. 이를 바탕으로 농정 전반에 대한 정보공개를 통해 농민들의 관심을 촉발시킴과 함께 참여의 통로를 확대하는 한편, 다양한 교육 프로그램으로 농민들의 역량제고가 이루어져야 한다. 이럴 경우 농민들은 수평적 지방농정 거버넌스에서 정책 파트너로서의 역할을 담당할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강용기. (2004). 정부간 관계(IGR)의 거버넌스(Governance): 전라북도의 지방자치 단체간 상호관계를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 16(2): 5-19.

- 강인호. (2005). 로컬 거버넌스와 지방정부의 책임성: 전라남도 광양시를 중심으로. 『한국거버넌스 학회 학술대회자료집』, 35-53.
- 김병준. (2007). 정부간 관계의 이론. 정세욱 편저. 『정부간관계:이론과 실제』, 서울:법문사.
- 김병준. (2010). 『지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김석준. (2000). 『뉴거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김수석·박현태. (2004). 『외국 농민단체의 농정참여제도 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·이규천·김광수. (2010). 『지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제』. 농촌경제연구원.
- 김순은. (2004). 우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의: 도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며. 『지방정부연구』, 8(4):73-98.
- 김인. (2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 『한국행정학보』, 40(4): 51-75.
- 김정희. (2012). 공동지방정부 로컬 거버넌스의 새로운 시도와 한계. 한국지방자치학회보, 24(2). 37-63.
- 김형양. (2006). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. 『지방정부연구』, 10(1):181-203.
- 문상덕. (2009). 지방자치제도의 활성화와 행정소송: 지방자치 관련 대법원판례 검토를 중심으로. 『행정법연구』, 25: 72-105.
- 문유석·이시원·정준급·최상한. (2014). 지방농정 거버넌스 구축 요인들 간의 우선순위에 관한 연구: 전문가 인식을 중심으로. 『지방정부연구』, 17(4):101-120.
- 박 경. (2007). “농정분권화의 방향과 정책과제.” 『공간과사회』. 28: 4-30.
- 사득환. (2007). 지속가능한 로컬 거버넌스(Local Governance). 『한국지방정부학회 학술대회자료집』, 223-242.
- 서태성. (2002). 지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안. 『국토』, 10:20-27.
- 신희권. (2010). 우리나라 농정 거버넌스의 재구축 방안. 『한국지방자치연구』, 12(2): 156-176.
- 이규천·조태희·김수석. (2001). 『기초자치단체의 농정기능에 관한 연구』. 농촌경제연구원.
- 이명석. (2006). 거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명. 『국정관리연구』, 1(1): 36-63.
- 이상학 외. (2010). 『바람직한 농정 거버넌스 시스템 구축방안』. 농림수산식품부 최종보고서.
- 정세욱. (1997). 『정부간관계: 이론과 실제』. 서울: 법문사.
- 조승현·강운철·김경모. (2007). 협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구: 전주천 자연형 하천 조성사업을 중심으로. 『정치정보연구』, 10(1):257-276.
- 최상한. (2012). 입헌주의적 지방자치론과 자치제도의 확대. 정부학연구, 18-3: 153-185.
- 최상한·이시원·문유석. (2014). 농어업회의소의 거버넌스 구성요인에 대한 인식조사: 공무원과 농민을 중심으로. 『지방정부연구』, 18(1): 395-418.
- 최영출. (2004). 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제. 『지방정부연구』, 18(1): 19-50.
- 최영출 외. (2006). 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』. 서울: 대영문화사.
- 최준호. (2005). “지방정부의 거버넌스를 위한 공공관리의 방향.” 『대한정치학회보』. 12(3): 334-360.
- 최창현·사득환. (2004). “로컬 거버넌스와 시민단체간의 연결망 분석.” 『한국정책과학학회보』.

- 8(3):157-182.
- 탁명구. (2008). “우리나라 농정 거버넌스 실태 및 농업회의소 설립방안에 관한 연구.” 석사학위논문. 단국대학교.
- Anderson, K. P. & Ostrom E. (2008). “Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective.” *Policy Sciences*, 41: 71-93.
- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Beckford, C., & Barker, D. (2007). "Role and Value of Local Knowledge in Jamaican Agriculture: Adaptation and Change in Small-Scale Farming." *The Geographical Journal*. 173(2): 118-128.
- Bignal, E. M. (1998). “Using an Ecological Understanding of Farmland to Reconcile Nature Conservation Requirements, EU Agriculture Policy and World Trade Agreements.”, *Journal of Applied Ecology*. 35: 949-954.
- Chandler, J. A. (2001). *Local Government Today*, (3rd ed.). Manchester: Manchester University Press.
- Despommier, D., & Carter, M. (2010). *The Vertical Farm: Feeding the World in the 21st Century*. Saint Martin's Press: New York.
- Elcock, H. (1982). *Local Government: Politicians, Professionals, and the Public in Local Authorities*. London: Methuen.
- Evans, P. (1996). “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy.” *World Development*. 24(6): 1119-1132.
- Forbes, D.P. & Miliken, F.J. (1999). “Congition and Corporate Governance: Understanding Borders of Directors as Strategic Decision-Making Groups.” *Academy of Management Review*. 24(3):489-505.
- Jessop. B. (2000). “Governance Failure.” in Stoker, G.. (ed). *The New Politics of British Local Governance*. New York: MacMillan Press.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S. and Miller, R. (2000). Partnership Synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79-2:
- Lucas, M.T., & Chhajed, D. (2004). "Applications of Location Analysis in Agriculture: A Survey." *Journal of the Operation Research Society*. 55: 561-578.
- Morgan, W. B. (1992). "Economic Reform, the Free Market and Agriculture in Poland". *The Geographical Journal*. 158(2): 145-156.
- Murchie, E. H., & Pinto, M., & Horton, P. (2008). "Agriculture and the New Challenges for Photosynthesis Research". *New Phytologist*. 181: 532-552.
- Nordahl, D. (2009). *Public Produce: The New Urban Agriculture*. Island Press: Washington, D. C.
- OECD. (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Rural Policy Reviews.

- Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Rhodes, R.A.W. (1997). "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies*. 44(4):652-67.
- _____. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexibility and Accountability*. UK: Open University Press.
- _____. (2000). "Governance and Public Administration." in Pierre, J.(ed). *Debating Governance*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower.
- Smith, K. (2011). *State and Local Government: 2010-2011 Edition*, (eds). Washington D.C.: CQ Press.
- Shrum, W. (2000). "Science and Story in Development: The Emergence of Non-Governmental Organizations in Agricultural Research". *Social Studies of Science*. 30(1): 95-124.
- Stoker, G. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Science Journal*. 50(1):17-28.
- Walford, N. (2000). "A Past and a Future for Diversification on Farms? Some Evidence from Large-Scale, Commercial Farms in South East England". *Geografiska Annaler*. 85(1): 51-62.
- Whitford, A. B. (2007). "Decentralized Policy Implementation." *Political Research Quarterly*.60(1): 17-30.
- Wilson, G. A. (2001). "From Productivism to Post-Productivism and Back again? Exploring the (Un)changed Natural and Mental Landscapes of European Agriculture". *Transactions of the Institute of British Geographers*. 26(1): 77-102.
- Wright. D.S. (1988) *Understanding Intergovernmental Relations*, (3rd ed.). California: Brooks/Cole Publishing Company.

문유석(文維錫): 인디애나대학교 공공 및 환경행정대학원(SPEA)에서 2004년 박사학위를 받고 현재 경성대학교 법정대학 법행정정치학부에 부교수로 재직 중이다. 학문적 주요 관심분야로는 조직관리, 갈등관리, 성과평가, 경찰행정 등이다(yumoon@ks.ac.kr).

최상한(崔相漢): 미국 Florida Atlantic University에서 행정학박사학위(논문: A Conceptual Model of the Emergence of Shared Leadership)를 취득하고, 경상대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방자치, 주민참여, 공공 리더십 등이다. 저서에는 「불국사에서 만난 예수」(2012)가 있으며, 주요논문으로는 “국립대학 교수의 성과급적 연봉제”(2013), “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”(2010) 등이 있다(hchoi@gnu.ac.kr).

Abstract

Diagnoses and Prescriptions for Local Governance in the Field of Agricultural Administration: Focused on Experts' Perceptions

Moon, Yuseok
Choi, Sanghan

Being the frontier of agricultural administration with the presence of strong sense of community, local governments are believed to be the right places where governance can be effectively operated among relevant stake-holders. When local agricultural governance is properly operated, both responsiveness and democracy in agricultural administration can be substantially improved. Local governance can also play a role of educational incubator for direct democracy, which will help farmers explore their own future for themselves through enlightenment and training. Under these recognitions, this study attempts to diagnose the current state of local agricultural governance through conducting surveys on 30 experts.

The experts evaluated that the fundamentals of local governance in the field of agricultural administration. Based upon these evaluations, this study suggests policy alternatives for strengthening the governance system. Concerted efforts from governments and farmers are expected to construct sound fundamentals of local agricultural governance. Paradoxically, strong independence of local farmers, which is essential in local governance, can be stored when mayors and public officials recognize the necessity of local governance and support farmers. The whole processes of agricultural administration need to be open to farmers to secure their participation, which is the very first step to build up trust as a coner-stone for local governance.

Key words: Governance, Local Governance, Agricultural Administration, Local Government, Participation.