

농어업회의소의 거버넌스 구성 요인에 대한 인식 조사: 공무원과 농민을 중심으로*

최 상 한**
이 시 원
문 유 석***

국문요약

농림축산식품부는 2011년부터 전국 7개 시·군에서 농어업회의소를 시범운영하고 있는 중이다. 학자들과 실무자들 사이에서 농어업회의소는 지방농정 거버넌스를 활성화할 수 있는 대안으로서 주목받고 있다. 그러나 이러한 농어업회의소를 중심으로 한 지방농정 거버넌스에 대한 연구는 당위성을 강조한 규범적 것에 그치고 있으며, 따라서 연구결과 또한 규범적·선언적 시사점을 제시하는데 한정되어 있는 실정이다.

본 연구의 목적은 농어업회의소의 거버넌스 구성요인에 대한 공무원과 농민의 인식을 농어업회의소가 설치·운영되고 있는 지역을 중심으로 분석하여, 농어업회의소의 거버넌스 활성화를 위한 정책적 함의를 제시하는데 있다. 이를 위해 본 연구는 농어업회의소가 시범 운영되고 있는 7개 시·군의 공무원과 농민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사에는 6개의 거버넌스 구성요인이 포함되었으며, 설문조사를 바탕으로 집단간 분산분석(ANOVA)을 실시하였다.

분석결과는 농어업회의소를 통한 농정거버넌스는 전반적으로 미약한 수준에 머무르고 있으며, 거버넌스 구성요인에 대한 인식은 지역·공무원·농민별로 유의하게 차이가 있음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 농어업회의소를 통한 거버넌스 활성화를 위해서는 거버넌스의 제도성(농민참여 보장 수준, 거버넌스 형성 수준, 농어업회의소 수준)과 관계성(상호협력 수준, 농민참여 수준, 단체장리더십 수준)이 동시에 제고되어야 함을 보여주고 있다. 본 연구는 이러한 결과에 기초하여 농어업회의소를 통한 지방농정 활성화를 위한 몇 가지 대안과 향후 연구방향을 제시한다.

주제어: 농어업회의소, 지방농정, 거버넌스, 구성요인

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

** 제1저자

*** 교신저자

I. 들어가는 말

각종 협약과 국제 농산물 수요 변동에 따른 급변한 변화는 새로운 지방농정체제의 구축을 요구하고 있으며, 이에 대한 하나의 방안으로 지방농정 거버넌스(local agricultural governance)가 모색되고 있다(신희권, 2010; 이상학 외, 2010). 프랑스와 오스트리아 등 유럽을 중심으로 한 서구 국가들에서는 농정 거버넌스를 위한 기구로서 농어업회의소를 설치·운영하여 오고 있다. 이들 국가들에서 농어업회의소는 국가 및 지방정부 단위에서 설치되어 있으며, 정부, 농민, 농민단체, 민간부문 등의 이해관계자들이 전국적 및 지역단위 네트워크를 형성하여 집단 의사결정을 통해 상호 협력적으로 농정을 펼침으로서 지역실정에 맞는 활발한 농정구현에 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 알려져 왔다.

우리나라에서도 지방농정 거버넌스의 대안으로 농어업회의소의 설립이 거듭 제기되어(장원석, 2005; 탁명구, 2008; 김수석 외, 2010; 이상학 외, 2010; 신희권, 2010) 농어업회의소가 2011년부터 시범사업으로 도입되기 시작하였으며, 현재까지 전남 나주시와 경북 봉화군, 경남 거창군 등을 포함한 전국 7개 시·군에 설립·운영되고 있다.

이러한 맥락 속에서 연구자로서 가지게 되는 의문은 현재 우리나라 지방농정의 거버넌스 여건은 어떠한가 그 수준은 어떠한가와 현재 농어업회의소가 농정 거버넌스를 구현할 대안적 거버넌스 기구로 적합한가이다. 지방농정에 대한 연구는 주로 농학이나 농경제학 분야를 중심으로 이루어진 바 있으나, 행정학이나 지방자치의 관점에서 전반적으로 검토한 연구는 거의 없는 실정이다. 그뿐만 아니라 농어업회의소가 설립된 지 얼마 되지 않은 까닭에 이에 대한 실증연구는 극히 드문 실정이다.

이에 따라 본 연구에서는 행정학 관점에서 지방농정 및 농어업회의소를 실태를 실증적으로 분석하고, 이를 통해 지방농정의 활성화를 위해 거버넌스의 구축방안을 모색해 보고자 한다. 구체적으로는 본 논문은 농어업회의소가 설치·운영되고 있는 7개 시·군지역의 농민과 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 자료를 바탕으로 지방농정의 실태 및 농어업회의소의 거버넌스 수준을 비교 분석한 후, 그 결과를 중심으로 지방농정 거버넌스 활성화 방안을 제시하고자 한다.

현 시점에서 농어업회의소의 거버넌스 수준을 분석하고, 이에 대한 이해관계자들의 인식은 어떠한가, 지역에 따라 공무원과 농민의 인식차이가 있는가를 비교분석하는 것은 농어업회의소 거버넌스 구축과 활성화에 대한 향후 연구방향을 제시하는데 의미가 있을 수 있다. 따라서 행정학의 관점에서 농어업회의소의 거버넌스를 분석하는 것은 시의적절 할 수 있다.

본 연구는 크게 네 부분으로 구성된다. 첫째, 로컬 거버넌스와 지방농정 거버넌스에 관한 선행연구 검토를 통해 거버넌스의 개념을 정립하고, 농어업회의소를 소개한다. 둘째, 선행연구에서 제시된 농정 거버넌스 구성요인을 살펴본 후 이를 바탕으로 본 연구의 분석틀을 구성하고 연구방법으로서의 설문조사 방법을 설명한다. 셋째, 설문조사 결과를 논의하고, 마지막으로 분석결과를 토대로 농정 거버넌스 활성화를 위한 정책적 함의와 방안을 논하고자 한다.

II. 거버넌스의 이론적 배경과 농어업협회의소

1. 거버넌스의 개념

거버넌스의 개념이 통일되어 있지 않고, 학자들에 따라 다양한 주장이 제기되고 있는 현실이다(최영출 외, 2006; 한승준, 2006). 그러나 거버넌스의 개념에 대한 공통점은 새로운 현상 혹은 대응방안으로 정부, 시민단체, 민간부문 등의 다양한 파트너와 정책네트워크의 상호의존적 관계, 주민의 능동적인 참여 역할로 요약될 수 있다. 즉, 거버넌스는 주민의 공동이익을 추구하기 위해 다양한 이해관계자의 연결망을 통한 새로운 집단 의사결정방식 혹은 집단행동이 이루어지는 과정이라고 할 수 있다(한승준, 2006; Goss, 2001; John, 2001).

먼저 거버넌스의 개념은 네 가지 범주로 설명될 수 있다. 첫째, 거버넌스는 복잡하고, 불확실하며, 다차원적이 되는 정책 환경에 따른 대응방안으로서 발생하고 있다(한승준, 2006). 둘째, 거버넌스는 주요 정책결정에서 여러 수준의 정부, 시민단체, 민간부문 등의 다양한 파트너들과의 정책적 협력의 필요성을 인정하며, 공공의사결정은 다양한 수준의 정책네트워크 내에 있는 여러 행위주체들 사이의 상호관계 속에서 발생한다(김인, 2006; 한승준, 2006). 셋째, 거버넌스의 정책 참여자들은 상호의존적 관계에 있기 때문에 복잡하고 역동적인 문제 해결에 필요한 각종 자원을 공동으로 활용한다(이명석, 2006; 한승준, 2006). 넷째, 정치·경제·사회적 측면의 관점에서 거버넌스는 관계망(network)에 의한 네트워크 통치와 자율 통치를 강조한다(강용기, 2006).

외국 학자들의 거버넌스 개념도 학문적 배경과 관점에 따라 다양하다. 그러나 거버넌스를 상호의존성과 자율성을 특징으로 하는 조직간 네트워크로 개념화하고 있는 경향이 강하다(Stoker, 1998, Rhodes, 1997, Pierre, 2000, John, 2001). 또한 거버넌스를 정부와 사회의 상호작용 관계(Kooiman, 1994), 공공기관과 시민의 집단적 의사결정 형태(Goss, 2001), 정책집행에 영향력을 미칠 수 있는 행위자 전체(Goodwin & Painter, 1996)로 개념 정리되기도 한다.

이상에서 논의된 거버넌스 개념은 앞에서 본 연구가 규정한 것과 같이 정부, 시민단체, 민간부문, 주민 등이 정책네트워크를 형성하여 상호의존적 관계로 정부의 정책에 영향력을 미치는 새로운 집단 의사결정방식으로 정리될 수 있다. 이러한 정책네트워크를 통한 이해관계자들의 상호의존성과 상호협력을 중시하게 된다(김인, 2006; 한승준, 2006; Stoker, 1998; Rhodes, 1997; Pierre, 2000; John, 2001). 따라서 본 연구는 상호의존, 상호협력, 참여, 연결망, 그리고 파트너십을 강조하는 거버넌스(신희권, 2010)를 중심으로 거버넌스 요인을 논의하고자 한다.

2. 거버넌스 요인

1) 로컬 거버넌스에 관한 선행 연구

본 연구는 로컬 거버넌스에 관한 일반이론과 선행연구를 통해 지방농정 거버넌스 요인을 검토하고자 한다. 로컬 거버넌스는 정부 중심의 통치 방식에서 탈피하여 기업, 지역주민, 시민단체,

그리고 정부가 함께 지역 발전의 주체로서 교류하고 협력하여, 합의 형성 과정을 통해 지역 발전을 도모하는 체제라고 볼 수 있다.(최영출 외, 2006, 김형성, 2006; 김정희, 2012). 이는 본 연구가 앞에서 정의한 거버넌스와 유사한 개념이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 로컬 거버넌스에 지방농정을 포함시켜 지방정부의 거버넌스 요인을 살펴보기로 한다.

로컬 거버넌스 요인을 분석한 선행연구에는 이해 당사자들 간의 상호 협력적 네트워크와 공동체의 조건과 변화를 강조한 연구(유호룡·장인봉, 2003), 광역·기초 지방정부 간의 상호 의존성을 분석한 연구(강용기, 2004), 조합의 자원, 협력체 구성의 자발성, 협력 목표에의 일치성, 협력의 빈도, 규칙의 구체성, 의사결정의 구속력, 인력의 적절성, 협력의 쌍방향성, 목표일치성 등을 조사한 연구(한승준, 2006), 정부혁신, 공무원의 NGO에 대한 태도, 조직의 개방성, 시민의 NGO 인식 등이 거버넌스 형성에 영향을 미치는 연구(김형양, 2006), 거버넌스의 기본 요소라고 할 수 있는 권한, 주민참여성, 책임성 등에 관한 연구(김정희, 2012), 로컬 거버넌스 활성화를 위한 시민참여, 정치적 평등성, 정치적 효능감 등에 대한 분석연구(김종욱, 2012) 등을 들 수 있다.

로컬 거버넌스 요인에 대한 이러한 선행연구는 로컬 거버넌스 활성화를 위해 다음과 같은 정책적 함의를 제공하고 있다. 첫째, 공동체 문제를 해결하기 위한 가장 좋은 대안은 행위자들 간의 상호협력적 네트워크이며, 로컬 거버넌스를 실현하기 위한 지속적인 노력이 없으면 로컬 거버넌스의 구현은 쉽지 않다(유호룡·장인봉, 2003).

둘째, 정치적 측면의 상호 의존성에서 광역과 광역, 기초와 기초의 동일 수준 정부간 관계는 상호 의존적 형태를 통해 문제가 해결되고 있으며, 반면에 광역·기초간의 수직적 수준의 정부간 관계는 상호 의존 정도가 동일 정부 수준과 비교하면 낮다. 상위 정부의 일방적 관계에 따라 갈등이 야기되어 궁극적으로는 상호 의존적 관계로 전환되고 나서 문제가 해결된다(강용기, 2004).

셋째, 로컬 거버넌스 활성화를 위해서는 목표 일치성, 리더십 강화, 공무원의 전문성 향상 및 동기부여, 공무원들의 변혁적 자세, 시민참여의 활성화, 구조적 제도개혁, 공무원의 시민단체 체험 등이 제시되고 있다(김형양, 2006; 한승준, 2006; 김종욱, 2012; 전영상, 2012). 넷째, 로컬 거버넌스는 제도적 근거의 취약과 권한의 모호성 등으로 인해 거버넌스의 한계를 도출하고 있다(김정희, 2012). 이러한 시각은 지방정부 공무원의 로컬 거버넌스에 대한 인식분석 연구(전영상, 2013)에서도 제기되고 있다. 이 연구에 따르면 지방정부 공무원의 거버넌스에 대한 인식은 낮고, 교육·훈련의 기회가 부족하며, 특히 NGO를 체험할 수 있는 기회가 매우 낮은 것으로 나타났다.

제도적 근거의 취약과 권한의 모호성 등으로 인한 로컬 거버넌스의 한계(김정희, 2012)는 한국 지방정부의 정책과정이 여전히 정부 위주 패러다임의 특징적 측면을 더 많이 내포하고 있음을 보여주고 있다(유재원·소순창, 2005). 더욱이 로컬 거버넌스가 대의민주주의를 대체하고, 지방정부의 공공서비스 기능을 주민이 담당하기는 어려운 실정이다(전종섭, 2000). 이는 지방정부가 법률과 제도에 따라 여전히 수직적 행정·정책·관료 문화를 형성하고 있음을 의미하며, 거버넌스로 전환되어야 한다는 규범적 논의가 한계가 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

2) 지방농정 거버넌스에 관한 선행연구

지방농정 거버넌스에 대한 정의는 아직까지 명확하게 정리되어 있지 않다. 따라서 본 논문은 앞에서 로컬 거버넌스를 정부 중심의 통치 방식에서 탈피하여 기업, 지역주민, 시민단체, 그리고 정부가 함께 지역 발전의 주체로서 교류하고 협력하여, 합의 형성 과정을 통해 지역 발전을 도모하는 체제라고 한 정의에 따라 지방농정 거버넌스를 정의하고자 한다. 즉, 지방농정 거버넌스는 지방정부가 농민, 농민단체와 함께 농정과 지역 발전의 주체로서 교류하고 협력하여, 합의 형성 과정을 통해 지방농정 발전을 도모하는 체제라고 할 수 있다.

지방농정 거버넌스 요인을 분석한 선행연구는 활발히 전개되지 않고 있는 실정이다. 특히 지방자치의 관점에서 지방농정 거버넌스를 분석한 선행연구는 극히 소수에 불과하다. 대부분의 지방농정에 관한 선행연구는 자치농정, 투융자사업의 조정, 포괄보조금 사업, 사무배분, 민간단체의 참여, 해외 농정참여제도, 농어업회의소 설립 등에 국한되어 있다.

이러한 선행연구는 지방농정 거버넌스가 아닌 지방농정을 위한 사업이나 프로그램을 분석하는데 초점이 맞추어져 있지만 지방농정 거버넌스의 전 단계로 농민참여에 대한 연구가 진행되고 있는 것도 사실이다. 이 중에는 지방농정 참여 제약 요인을 분석한 연구(정기환, 1995), 지방농정 기능의 효율성을 저해하는 요인 분석연구(이규천, 2001), 민간단체의 농정참여 활성화 방안 연구(김수석 외, 2002) 등이 있다.

이들 선행연구는 지방농정에 대한 참여 활성화 방안으로 주민의 단체 활동과 공청회 등의 참여, 농어민단체에 대한 농정의 위탁 확대, 각종 위원회 활동의 활성화, 주민참여의 확대(정기환, 1995), 자율적 예산편성 범위 확대, 포괄보조금제도의 확대, 주민자치의 활성화(이규천 외, 2001), 농정당국과 민간단체의 상호협력 관계로의 전환, 민간단체의 참여방식 다양화(김수석 외, 2002) 등을 제시하고 있다.

지방농정 거버넌스에 관한 선행연구는 2000년대 중반 이후부터 본격적으로 논의되고 있다고 할 수 있다. 지방농정 거버넌스에 관한 선행연구 중에서는 농정분야 거버넌스 구축 방안으로 농어업회의소의 설립을 제안한 연구(장원석, 2005; 김수석 외, 2010; 이상학 외, 2010; 신희권, 2010), 네덜란드의 농정 거버넌스 모델을 소개한 연구(박영범 외, 2007), 지방농정 거버넌스 저해 요인 분석 연구(탁명구, 2008) 등이 있다.

지방농정 거버넌스를 활성화하기 위한 방안으로는 사회적 연결망 구축, 공공부문과 민간부문의 자원과 역량 연결, 정책의 목표와 대상에 따른 다양한 유형의 거버넌스 구축(박영범 외, 2007), 농민의견 수렴을 위한 법·제도적 보완, 농민단체의 인식, 사회적 합의, 농업인과 농민단체의 인적자원·전문성 확보(탁명구, 2008), 지방농업청의 설치, 기초지방정부의 사업추진 재량권 확대, 농정심의회의 의사결정 과정에 참여 확대(김수석 외, 2010) 등이 제시되고 있다.

끝으로 지방농정 거버넌스 구축의 획기적 방안이 농어업회의소의 설립이라고 할 수 있다(장원석, 2005; 탁명구, 2008, 김수석 외, 2010; 이상학 외, 2010; 신희권, 2010). 이상과 같이 각종 선행연구가 지방농정의 거버넌스 모델로 농어업회의소의 설립을 제기하고 있으므로 본 연구는 농어업회의소를 지방농정의 거버넌스를 위한 대표적 사례로 간주하고자 한다.

2. 농어업회의소와 시범사업

농어업회의소는 거버넌스 기구로 지방농정 활성화를 위해 제기되고 있다(김수석 외, 2010; 이상학 외, 2010; 신희권, 2010). 프랑스, 독일, 오스트리아 등의 농어업회의소는 공법에 의해 설립된 농민 자치기구로서 지도상담 및 직업교육 등을 주 업무로 하며, 지방정부와의 관계에서 농정 집행 업무를 위탁받아 운영되고 있다. 한국에 소개되고 있는 농어업회의소는 지방정부, 농민, 농민단체 등이 참여하는 1) 대농민 서비스를 기본으로 하는 농어업인 자치조직, 2) 지방농정의 의사결정에 동참하는 거버넌스 활동조직, 3) 전국적 네트워크가 농어업인의 대의기구를 구성하는 조직으로 볼 수 있다(김수석 외, 2010: 112).

우리나라에서는 1998년 1월 범농업인 21C농업개혁위원회에서 주도한 농어업회의소 논의를 바탕으로 50여개 농민단체가 참여하여 농어업회의소 설립준비위원회를 구성하여 농림부와 법제화에 합의하였으나, 1999년 3월 국회 심의과정에서 「농업농촌기본법」에 이와 관련된 조항이 누락되면서 농어업회의소의 법제도화가 무산되었다.

1998년 농어업회의소 무산의 가장 큰 원인은 전국단위 조직을 우선 창립하고, 지역단위를 만들어 가겠다는 하향식 조직 구축 방식으로 인한 거버넌스의 목적 및 수단과 추진 과정상의 불일치를 들 수 있으며, 참여 농민단체의 대표성 문제와 정부차원의 준비 부족도 주요 원인이라고 할 수 있다(박영범 외, 2007).

1998년 농어업회의소 설립의 실패에 따른 경험을 바탕으로 그동안 지방농정 거버넌스의 자치기구로서 농어업회의소 도입의 필요성이 꾸준히 논의되어 왔으며, 설립과 기구 구성에 관한 방안들이 다양하게 제시되었다. 농어업회의소는 시·군의 법적 기구인 농정심의회를 대체하는 농민단체 중심의 협의기구로서도 제시되기도 하였다. 이에 대한 공무원 설문조사에서 응답자의 61.8%가 농정심의회를 대체하는 농민단체 중심의 협의기구 도입의 필요성을 지적한 바 있다(김수석 외, 2010).

2009년 농어업선진화위원회에서는 농정협의체 구축을 정부에 건의한 바 있으며, (사)국민농업포럼은 민간주도로 시·군 단위부터 상향식 농정협의체 일환으로 농어업회의소 추진을 건의하고, 시범사업 실시, 중앙단위 농정 거버넌스 논의기구 설립과 운영지원, 시범지역에 대한 교육 컨설팅 지원 등을 농림축산식품부에 공식 요청하였다. 이에 따라 2010년 11월 농림축산식품부는 한국형 농정 거버넌스 구현을 위한 시·군 단위 농어업회의소 3곳을 시범사업으로 시행한다고 발표하였다. 농림축산식품부는 시범사업을 통해 구성될 농어업회의소는 시·군 농정파트너로서 지역농정의 기본방향 설정과 지역현안에 대한 공동 결정구조로 정착될 것을 강조하였다(농림축산식품부, 2010).

농림축산식품부는 농어업회의소가 민간 자발적 기구이며 정부역할은 조력자로서 간접지원에 한정할 것을 기본방향으로 수립하였다. 간접지원은 교육·컨설팅지원, 핵심리더 육성과정, 중앙단위 논의기구 운영지원 등에 국한되었다(농림축산식품부, 2010). 2010년 시범사업으로 1차 서류심사, 2차 전문가 공개 평가 등을 거쳐 강원 평창군, 전북 진안군, 전남 나주시가 최종적으로 선정되었다.

시범사업자로 선정된 3곳은 교육·컨설팅지원, 운영 매뉴얼 작성, 사무소 개소, 설립추진단 구성, 정관, 조례, 비영리사업단법인 설립 등의 절차를 통해 창립총회를 개최하고 농어업회의소 시범사업을 시행하고 있는 중이다. 2011년 전북 고창군과 봉화군, 2012년 경남 남해군과 경북 영주시가 시범사업 대상자로 선정되어 총 8곳의 농어업회의소가 시범사업을 시행하였다. 그러나 영주시는 시범사업을 반납하여, 2013년 현재 총 7개의 농어업회의소가 창립되어 시범사업으로 운영되고 있다.

나주시 농어업회의소 정관에 따르면 농어업회의소 목적은 “나주시의 농어업의 발전과 농어업의 지위 향상을 도모하고 회원의 의견 및 건의 등을 종합·조정하여 중앙정부 및 지방자치단체 등에 이를 반영함으로써 농어업의 경쟁력 강화 및 농어촌진흥에 이바지함을 목적으로 하며, 특히, 농어업계의 보편적·공익적 목표와 이익을 대변”하는 것이다(나주시농어업회의소, 2012: 53).

이상의 목적을 달성하기 위해 나주시 농어업회의소는 1) 농어업 관련 정책(예산 사업 포함)에 관한 지방자치단체 자문 및 건의, 2) 농어업에 관한 조사 및 연구, 3) 농어업에 관한 지원 계획의 수립 및 시행, 4) 농어업에 관한 정보·자료의 수집 및 제공·간행, 5) 농어업에 관한 지도·상담·교육 참여 등의 13개 사업의 전부 또는 일부를 수행하는 것으로 정관에 규정하고 있다(나주시농어업회의소, 2012: 53).

나주시 농어업회의소의 회원은 월 3천 원 이상 회비를 납부하는 개인회원, 연 100천 원을 납부하는 단체회원, 연 1,000천 원 이상을 납부하는 특별회원으로 분류되며, 임원진에는 회장 1명, 부회장 2명, 식량, 원예, 과수, 축산, 식품가공, 친환경, 농어촌발전 등 7명의 분과위원장을 포함한 30명 이내의 이사와 감사 2명을 두고 있다. 임원은 비상근 명예직으로 하되, 회장 또는 부회장 중 1명에 한해 상근을 둘 수 있도록 되어 있다. 농어업회의소 사무국은 회장, 사무국장, 관리직 등 총 3명을 두고 있다. 2012년의 예산은 146백만 원이며 그중에 1억 원을 나주시에서 지원하였다. 사업운영 계획은 농정협의회 추진, 귀농귀촌센터 운영, 나주시 쇼펍몰 운영, 나주시 농업발전 5개년 계획 수립 등이다.

Ⅲ. 연구방법 및 분석틀

1. 연구방법

본 연구의 목적인 농어업회의소의 거버넌스 구성요인에 대한 지역·공무원·농민별 인식을 비교하기 위해 선행연구를 토대로 주요 요인을 추출하였다. 분석에 필요한 자료는 설문조사를 통해 수집하였다. 공무원·농민 설문조사는 농어업회의소가 시범사업으로 운영되고 있는 고창군, 거창군, 나주시, 남해군, 봉화군, 진안군, 평창군 등의 7개 시·군의 지방농정 담당 행정기관인 농업기술센터와 농어업회의소를 통해 실시되었다.

설문대상 지역을 거창군, 고창군, 남해군, 나주시, 봉화군, 진안군, 평창군 등의 7개 시·군으로만 나눈 것은 현재 전국 기초지방정부에서 농어업회의소를 시범적으로 운영하고 있는 지역이 이

러한 7개의 시·군 밖에 없음을 따라 이들 지역의 공무원과 농민이 농어업회의소를 운영하지 않고 있지 않는 타 지역보다 농어업회의소에 대해 비교적 더 많은 관심을 가지고 있을 것으로 판단하기 때문이었다. 다시 말하면 농어업회의소를 시범운영하지 않는 지역에서는 공무원과 농민이 농어업회의소의 역할과 기능을 잘 몰라서 설문지의 각 항목에 신뢰성 있는 답을 못할 수도 있기 때문이다.

또한 전국의 기초지방정부 중 농어업회의소를 시범 운영하고 있는 7개 시·군이 다른 시·군에 비해 어떤 특성과 거버넌스 구성요인을 가지고 있기 때문에 농어업회의소를 시범 운영하고 있는가를 비교 분석하기 위해서다. 이러한 분석은 농어업회의소를 시범운영 하지 않는 기초지방정부에서 농어업회의소를 설립하기 위한 조건을 정책적으로 제시할 수 있을 것이다.

〈도표 1〉 농어업회의소의 거버넌스 구성요인 설문조사 구성항목

거버넌스 요인		세부항목	연구자
상호협력(단체장·공무원·지방의회·농민 간) 수준		지방농정 현안 발굴 지방농정의 해결 지방농정의 정책 실행	유호룡·장인봉(2003), 김수석 외(2002), 강용기(2004), 한승준(2006), 신희권(2010)
농민참여 수준		지방농정에 대한 참여의식도 지방농정 참여도 참여 영향력	이명석(2006), 탁명구(2008), 김정희(2012), 전영상(2013)
단체장 리더십 수준		리더십과 추진력 친화력과 갈등해소 능력 장기적인 안목 농민 참여 인식 정도 농민 목소리 반영 정도	김형양(2006), 한승준(2006), 최상한(2010)
농민참여 보장 수준		정책입안·기획단계 정책결정단계 정책집행단계 정책평가단계	이규천 외(2001), 김수석 외(2010), 김정희(2012)
거버넌스 형성요인	제도화 수준	규칙의 구체성 의사결정의 구속력	한승준(2006), 김정희(2012)
	자원 보유 수준	재원의 적절성 인력의 적절성	장원석(2005), 한승준(2006), 탁명구(2008)
	목표 몰입 수준	구성의 자발성 목표의 상호일치성	한승준(2006), 탁명구(2008)
	상호의존 수준	회원의 협력 빈도 회원의 쌍방적 협력	강용기(2004), 김인(2006), 한승준(2006)
농어업회의소의 기능과 역할 수준		현안문제 제안 현안해결을 위한 상호협력 결정된 정책 집행 집행 결과 평가 농민의사 대변	장원석(2005), 탁명구(2008), 김수석 외(2010), 이상학 외(2010), 신희권(2010)

이러한 지역을 분석단위로 하는 연구는 주로 지역격차를 정치·행정적 요인에 따라 분석하는 연구에서 활발하다. 사회복지 수요와 공급에 대한 수도권과 비수도권의 연구(류진석, 2002), 경기북부와 각 시·도간 지역발전 비교연구(박희봉·이희창, 2002), 서울시 25개 자치구와 522개 행정동을 대상으로 한 강·남북 지역불균형 연구(김은래·이명훈, 2003), 부산광역시 자치구·군의 도시공간구조와 도시기능에 대한 지역불균형 연구(김경수·김형빈, 2006) 등에서 알 수 있듯이 지역별 분석은 지역 간의 특성과 격차를 파악하는데 유용하다.

또한 농어업회의소의 설립이 민과 관의 어느 한쪽의 주도에 의한 것이 아니라 민관이 상호협력 보완하여 운영되어야 한다는 전제 하에 공무원과 농민의 인식의 차이가 농어업회의소 시범 운영에 어떻게 반영되는가를 분석하기 위해 공무원과 농민을 구분하고 자 한다. 이러한 주체별 비교분석은 성별, 학력별, 연령별, 계층별, 직업별 차이를 파악함으로써 유용한 정보를 얻을 수 있는 장점이 있다(임동진, 2002).

설문지는 앞에서 논의한 로컬 거버넌스와 지방농정 거버넌스에 관한 선행연구의 거버넌스 공통요인을 중심으로 하는 6개의 항목과 각 항목의 세부항목으로 구성되었다(도표 1 참조). 각 세부항목은 선행연구와 광역지방정부 및 기초지방정부 농정 담당 공무원과 농어업회의소 사무국장과의 면담내용을 토대로 추출되었으며, 이와 같이 구성된 설문지는 공무원·농민·전문가 집단에 의한 예비실험(pilot test)을 통해 수정·보완을 거쳐 최종 확정하였다.

<도표 1>과 같이 지방농정에 대한 이해관계자들의 상호 협력적 관계(유호룡·장인봉, 2003; 김수석 외, 2002; 강용기, 2004; 한승준, 2006; 신희권, 2010)가 3개 세부항목, 지방농정 정책과정에 대한 농민참여의 보장(이규천 외, 2001; 김수석 외, 2010; 김정희, 2012)은 4개 세부항목, 농민의 참여의식도(이명석, 2006; 탁명구, 2008; 김정희, 2012; 전영상, 2013)가 3개 세부항목, 단체장의 리더십(김형양, 2006; 한승준, 2006; 최상한, 2010)은 6개 세부항목, 그리고 농어업회의소의 수준은 5개 세부항목으로 구성되었다.

끝으로 거버넌스 형성요인(한승준, 2006)으로 제도화 수준(규칙의 구체성, 의사결정의 구속력), 자원보유수준(재원의 적절성, 인력의 적절성), 목표 몰입수준(구성의 자발성, 목표의 상호일치성), 상호의존성 수준(회원의 협력 빈도, 회원의 쌍방향적 협력)은 각각 2개 세부항목으로 구성되었다. 모든 세부항목은 5점 척도(5 point Likert-scale)로 측정되었다.

2. 분석틀

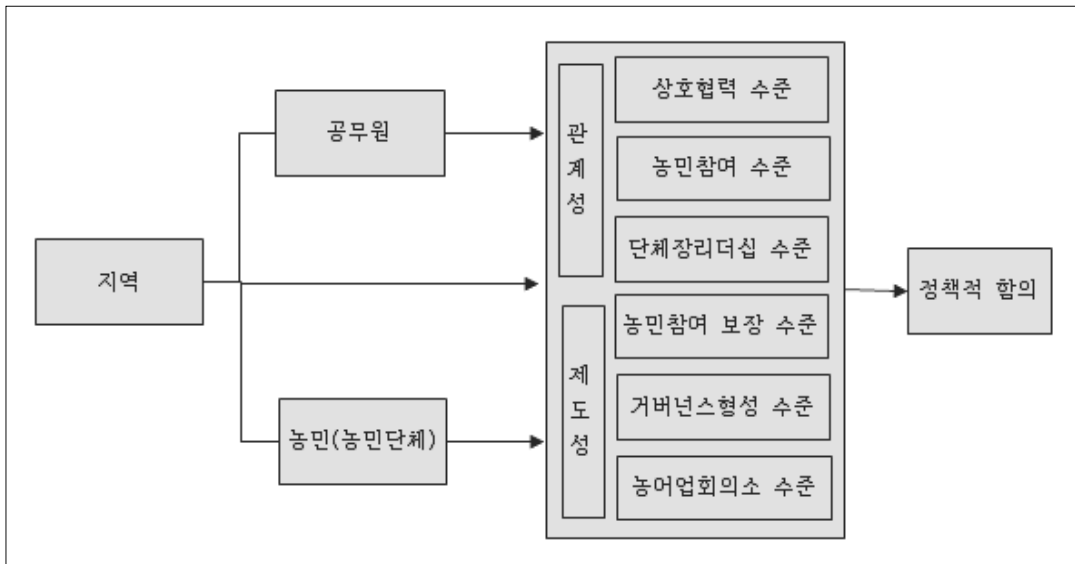
본 연구는 <도표 1>에 나타난 거버넌스 구성요인이 지역·공무원·농민별로 어떤 차이가 있는가를 비교 분석하여, 그 결과를 통해 농어업회의소의 활성화를 위한 정책적 함의를 도출해 보고자 한다. 거버넌스는 다양한 이해관계자들의 정책적 협력의 필요성과 여러 행위주체들 사이의 상호관계에서 발생하며, 정책참여자들은 상호의존적 관계에 있기 때문에 각종 자원을 공동으로 활용하는 경향이 있다(한승준, 2006). 따라서 다양한 이해관계자들의 거버넌스 요인에 대한 인식 차이는 농어업회의소의 활성화를 위한 정책 대안을 제시하는데 도움이 될 수 있다.

지방농정 거버넌스의 대안으로 농어업회의소의 설립이 거듭 제기되고 있지만(장원석, 2005;

탁명구, 2008; 김수석 외, 2010; 이상학 외, 2010; 신희권, 2010) 농어업회의소의 거버넌스 요인에 대한 실증연구는 거의 진척되지 않고 있다. 현 시점에서 농어업회의소의 거버넌스 구성요인은 무엇이며, 거버넌스 요인이 있다면 농어업회의소의 이해관계자들의 인식은 어떠한지, 지역에 따라 공무원과 농민의 인식차이가 있는가를 비교분석하는 것은 농어업회의소를 통한 농정 거버넌스에 대한 이해와 이를 구축하기 위한 실천적인 함의들을 제시하는데 의미가 있을 수 있다. 비교분석은 문제의 핵심을 확인시켜줄 수 있기 때문이다(Kingdon, 2003).

특히 거버넌스에 대한 규범론적 논의에도 불구하고 지방정부의 정책과정은 여전히 전통적인 정부 위주 패러다임이 강하며(유재원·소순창, 2005; 김정희, 2012) 이로 인해 거버넌스의 활성화가 어려울 수 있다(전종섭, 2000)는 측면에서 농어업회의소의 거버넌스 구성요인을 분석하고, 정책적 함의를 파악하는 것은 시의적절할 수 있을 것이다. 이러한 논의를 염두에 두면서 본 연구의 분석틀은 <도표 1>과 선행연구를 통해 <그림 1>와 같이 도식화될 수 있다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀



<그림 1>는 농어업회의소의 거버넌스 구성요인에 대한 지역·공무원·농민의 인식비교와 이에 따른 정책적 함의를 도출하는 분석틀이다. 거버넌스 구성요인은 거버넌스가 상호 관계적인 측면과 제도적인 측면으로 설명될 수 있기 때문에 관계성(상호협력수준, 농민참여 수준, 단체장리더십 수준)과 제도성(농민참여 보장 수준, 거버넌스 형성 수준, 농어업회의소 수준)으로 분류되어 정책적 함의가 논의될 것이다. 분석틀(그림 1)에서 관계성은 상호협력수준, 농민참여수준, 단체장리더십 수준으로 이들 요인들은 행위주체들과 이해관계자들의 상호 관계를 더 많이 강조하고 있으며, 제도성으로 분류된 농민참여 보장 수준, 거버넌스 형성 수준, 농어업회의소의 기능과 역할 등은 거버넌스를 구체화하고 제도화할 수 있는 구성 요소라고 할 수 있다(도표 1 참조).

IV. 분석결과

1. 설문 응답자의 배경 및 특성

<도표 1>에 따라 설계된 설문지는 2013년 10월 4일부터 10월 25일에 걸쳐 거창군, 고창군, 남해군, 나주시, 봉화군, 진안군, 평창군 등의 7개 농업기술센터와 농어업회의소에 각각 30부씩 총 420부가 배부되었으며, 최종적으로 264부가 회수되어 회수율은 62.8%였다. 회수된 설문지의 응답자는 직업별로 공무원이 147명(55.7%)이며, 농민이 117명(44.3%)이었다. 연령별로는 50대가 90명(34.1%)으로 가장 많았고, 그 다음이 40대로 85명(32.5%)이었다. 30대는 54명(20.5%)이고, 60대 이상은 33명(12.5%)이었으며, 가장 낮은 연령대는 20대로 2명이었다. 남성 응답자는 207명(78.4%)으로 여성 응답자 57명(21.6%)에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있었다. 지역별로는 나주시(공무원 30명, 농민 30명), 진안군(공무원 30명, 농민 30명), 거창군(공무원 30명, 농민 30명)에서 공무원과 농민이 동수로 응답하였다. 고창에서는 공무원 30명만이 응답하였다. 봉화군에서는 54명의 응답자 중 공무원과 농민이 각각 27명이었다. 설문지에 대해 응답을 하지 않아 회수되지 않은 지역은 남해군과 평창군이었다.

2. 지역별 공무원·농민 인식 분석

본 연구는 회수된 설문지 총 264부의 지방농정 거버넌스에 대한 지역·공무원·농민별 인식 차이를 분석하기 위해 <도표 1>의 각 항목별 세부항목의 집단간 분산분석(ANOVA)을 실시하였다.¹⁾ 고창은 공무원만 설문조사에 응답하여 지역분석에서는 제외하였다. 모든 항목은 5점 만점을 기준으로 측정되었다. 평균값이 5점이면 모든 항목에서 ‘매우 그렇다’를 의미하며, 3점이면 ‘보통이다’, 1점이면 ‘매우 그렇지 않다’를 의미한다.

1) 지방농정의 상호 협력 수준

<표 1>은 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력 수준을 측정한 결과이다. <표 1>에 따르면 각 항목에서 지역별로 공무원과 농민의 인식이 유의미하게 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다. 평균값을 기준으로 볼 때 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 수준은 전반적으로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 직업별로는 공무원이 농민보다 잘 되고 있는 것으로 인식하고 있으며, 지역별로는 봉화군의 공무원과 농민은 다른 지역의 공무원과 농민보다 상대적으로 잘 되고 있는 것으로 인지하고 있음을 보여준다.

1) <표 1>부터 <표 6>은 <도표 1>에 따른 분석결과를 보여준다. <표 1>부터 <표 6>의 각 항목별 세부항목은 편의 상 내용을 축약하였다(도표 1 참조).

이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 지방농정의 현안 발굴에서 상호 협력적 관계는 전체적으로 2.43이 나와 보통에도 훨씬 미치지 못하는 것으로 나타났다. 직업별로는 공무원(2.65)이 농민(2.16)보다 지방농정의 현안 발굴에서 상호 협력적 관계가 좀 더 잘 되고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 지역별로는 봉화군의 공무원(2.70)과 농민(2.70)이 타 지역에 비해 공무원과 농민에 비해 지방농정의 현안 발굴에 있어서 상호 협력적 관계가 가장 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 나주시의 공무원(2.67)과 농민(2.31) 순이었다.

둘째, 지방농정의 해결책 수립에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 관계의 평균은 2.37점으로 보통에 훨씬 못 미쳤다. 현안발굴에서와 마찬가지로 지방농정의 해결책 수립에서도 공무원(2.65)이 농민(2.11)보다 상호 협력적 관계가 잘 된다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 지역·직업별로는 봉화군의 공무원(2.78)과 농민(2.48)이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 그 다음 순도 나주시의 공무원(2.53)과 농민(2.11)순이었다.

〈표 1〉 지방농정에 대한 정책사안별 이해당사자들 간의 상호 협력 수준

	나주		진안		봉화		거창		합계			F값
	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	합계	
현안발굴	2.67	2.31	2.47	1.97	2.70	2.70	2.60	1.70	2.65	2.16	2.43	5.97*
해결책수립	2.47	2.34	2.60	1.63	2.78	2.48	2.57	1.63	2.65	2.11	2.37	6.56*
정책실행	2.53	2.11	2.43	2.00	2.63	2.44	2.60	1.60	2.61	2.03	2.35	5.13**

* $p<0.01$; ** $p<0.05$

셋째, 지방농정의 정책실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 관계의 평균은 2.35로 상호 협력적 관계의 세부항목 중에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 직업별로는 공무원(2.61)이 농민(2.03)보다 조금 나은 것으로 인지하고 있었다. 지역별로는 봉화군의 공무원(2.63)과 농민(2.44), 다음으로 나주시의 공무원(2.53)과 농민(2.11)이 지방농정의 정책실행에서 상호 협력적 관계가 상대적으로 높게 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 1〉의 결과로 4개 지역 중 봉화군의 공무원과 농민이 타 지역 보다 상호 협력 수준이 높은 것은 상대적으로 봉화군이 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력이 잘 되어 농어업회의소가 시범 운영되고 있음을 유추해볼 수 있다. 그 다음으로 나주시, 진안시, 거창군 순으로 상호 협력 수준이 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 향후에 봉화군의 상호 협력에 대한 지역 특성이 심도 있게 분석될 필요성이 있다.

또한 농민이 공무원보다 지방농정의 현안발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력이 낮다고 인식하는 것은 농민이 실제로 기초자치단체장, 공무원, 지방의회 등의 관계에서 공무원보다 상호 협력 정도와 기회를 덜 느끼기 때문이라고 할 수 있다.

2) 지방농정에 대한 농민참여도

<표 2>은 지방농정에 대한 농민참여 수준을 분석한 결과이다. 분석결과는 농민의 참여를 제외하고 지방농정에 대한 농민의 참여의식과 농민의 영향력에서 지역별로 공무원과 농민의 차이가 유의미하게 차이를 보여주고 있다. 참여의식, 참여도, 영향력 등의 평균값이 매우 낮아 지방농정에 대한 농민의 참여가 극히 저조한 실정임을 보여 준다. 그러나 공무원이 농민보다 지방농정에 대한 농민참여 수준의 각 세부항목에 대해 높게 인지하고 있는 것이 흥미롭다고 할 수 있다. 농민의 참여의식은 전체적으로 2.44가 나와 보통에 훨씬 못 미쳤으며, 직업별로는 공무원(2.62)이 농민(2.26) 보다 높게 평가하였고, 봉화군의 공무원(2.81)과 농민(2.74)이 타 지역의 공무원과 농민보다 농민의 참여의식이 높다고 인지하고 있었다.

<표 2> 지방농정에 대한 농민참여도

	나주		진안		봉화		거창		합계			F값
	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	합계	
농민의 참여의식	2.80	2.70	2.40	1.87	2.81	2.74	2.50	1.80	2.62	2.26	2.44	10.780**
농민의 참여도	2.67	2.50	2.40	1.83	2.70	2.67	2.33	1.76	2.52	2.18	2.35	9.480
농민의 영향력	2.50	2.03	2.60	1.63	2.81	2.44	2.47	1.37	2.59	1.85	2.22	43.952*

* $p < 0.01$; ** $p < 0.05$

농민의 참여도는 전체적으로 2.35가 나와 참여의식보다 약간 낮은 수준으로 나타났다. 직업별로는 공무원(2.52)이 농민(2.18) 보다 높다고 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 이 항목에서도 봉화군의 공무원과 농민이 타 지역의 공무원과 농민보다 높게 인지하는 것으로 나타났다. 농민의 영향력(2.22)은 세부항목 중에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 이 항목에서도 역시 봉화군의 공무원과 농민이 타 지역의 공무원과 농민보다 높게 인식하고 있었다.

<표 2>의 결과는 봉화군에서 지방농정에 대한 농민참여 수준이 타 지역에 비해 높은 것을 반영한다고 할 수 있지만, 전체적으로 농민참여 수준은 보통 미만으로 저조함을 보여주고 있다. 농민이 공무원 보다 지방농정에 대한 농민의 참여의식, 농민의 참여도, 농민의 영향력에 대해 낮다고 인식하는 것은 아직 지방농정에 대한 전반적 농민참여도가 낮음을 의미하고, 공무원은 농민 참여를 상대적으로 잘 보장하고 있다는 상반된 인식에서 비롯된다고 할 수 있다.

이러한 인식의 차이는 농민 입장에서는 기초지방정부의 농민참여에 대한 제도적 보장이 미흡하다고 인식하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 봉화군의 농민참여 수준이 타 지역에 비해 높은 것을 타 지역과 비교한다면 농민참여에 대한 인식 차이와 지역적 특성을 파악하는데 유용할 수 있을 것이다.

3) 기초자치단체장의 리더십

<표 3>은 지방농정 거버넌스와 관련한 기초자치단체장의 리더십과 관련된 요인들의 수준을

측정한 분석결과를 나타내며, 각 항목별로 지역별 공무원과 농민의 인식 차이는 유의미한 수준으로 다르게 나타나고 있다. 기초자치단체장의 리더십 항목은 리더십과 관련된 요인으로 리더십과 추진력, 친화력과 갈등 해소 능력, 장기적인 안목, 농민참여에 대한 인식 정도, 그리고 농민 목소리 반영 정도로 구성되었다(도표 1 참조). 각 항목들은 지방농정 거버넌스를 활성화하기 위한 단체장의 자질과 능력을 나타낸다고 할 수 있다(김형양, 2006; 한승준, 2006)

〈표 3〉 기초자치단체장의 리더십

	나주		진안		봉화		거창		합계			F값
	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	합계	
단체장 리더십	3.43	3.10	2.97	2.63	3.67	3.26	3.03	1.93	3.34	2.72	3.06	21.72*
단체장 친화력	2.90	2.77	2.83	2.13	3.37	3.11	2.67	2.76	3.02	2.43	2.76	18.82*
단체장의 관심	3.23	3.10	3.27	2.60	3.67	3.38	2.97	1.87	3.29	2.72	3.04	15.40*
단체장의 안목	3.23	3.10	2.87	1.90	3.33	3.19	2.73	1.64	3.12	2.45	2.83	20.10*
농민의 참여인식	2.80	3.00	3.10	2.27	3.33	3.07	2.80	1.73	3.07	2.50	2.82	11.92*
농민목소리 반영	3.10	2.80	3.03	1.67	3.44	3.07	2.67	1.63	3.06	2.27	2.71	17.88*

* $p < 0.01$

여러 요인들 중 기초자치단체장의 리더십의 평균값이 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로는 기초자치단체장의 지방농정에 대한 관심, 장기적 안목, 농민참여에 대한 인식, 친화력 순이었다. 각 세부 항목에 대해 여전히 공무원이 농민 보다 높게 평가를 하고 있으며, 지역별로는 봉화군과 나주시에서 높게 나타나고 있었다. 구체적으로 살펴보면, 기초자치단체장의 리더십은 전체적으로 3.06이 나와 보통보다 약간 높은 것으로 나타났다. 공무원(3.34)이 농민(2.72)에 비해 기초자치단체장의 리더십을 높게 평가하였다. 기초자치단체장의 친화력은 이보다 조금 낮은 2.76으로 나왔다. 공무원(3.02)이 농민(2.43)에 비해 상대적으로 기초자치단체장의 친화력이 높다고 인식하고 있었다.

지방농정에 대한 기초자치단체장의 관심은 전체적으로 3.04가 나와 보통보다 약간 높은 편으로 나타났다. 이에 대해 공무원(3.29)이 농민(2.72)보다 상대적으로 높다고 인식하고 있었다. 기초자치단체장의 장기적 안목과 농민참여에 대한 인식에서는 전체적으로 각각 2.83과 2.82점으로 나와 보통보다 조금 낮은 편으로 나타났다. 끝으로 기초자치단체장의 농민 목소리 반영은 2.71로 세부항목 중에서 가장 낮게 나타났다. 이러한 결과는 농정구현 과정에서 농민의 목소리 반영이 가장 잘 안 되고 있음을 반영한다고 볼 수 있다.

<표 3>의 결과는 기초자치단체장의 리더십, 친화력, 관심, 안목, 농민의 참여의식에 대한 인식, 농민 목소리 반영 등이 농어업회의소의 시범 운영에 영향을 미침을 암시한다고 할 수 있다. 단체장의 리더십과 단체장의 지방농정에 대한 관심이 다른 요인 보다 더 높게 나타나는 것은 이러한 요인이 타 요인 보다 지방농정에서는 더 필요함을 암시한다. 봉화군수는 봉화군에서 도의원

을 역임하고, 군수가 된 농어업경영인 출신이다. 농어업경영인으로서 농정구현에 대한 농민목소리 반영과 농민의 참여의식에 대한 인식이 타 지역의 시장·군수에 비해 높을 가능성이 있음을 추론할 수 있다.2)

4) 지방농정 정책과정에 대한 농민참여 보장

지방농정 정책과정에서 기초지방정부의 농민참여 보장 수준에 대한 분석결과는 <표 4>와 같다. 지방농정 정책과정은 정책입안·기획단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 그리고 정책평가단계로 구성되었으며, 정책집행단계를 제외하고는 지역별 공무원과 농민의 인식은 유의미하게 다르게 나타나고 있다. 전반적으로 지방농정 정책과정에 대한 기초지방정부의 농민참여 보장은 공무원과 농민 모두 극히 낮은 수준에 그치고 있는 것으로 인식하고 나타나고 있다.

<표 4> 지방농정 정책과정에 대한 농민참여 보장

	나주		진안		봉화		거창		합계			F값
	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	합계	
정책입안	2.40	2.17	2.37	1.83	2.67	2.07	2.67	1.50	2.56	1.89	2.27	4.41**
정책결정	2.37	2.03	2.40	1.63	2.78	1.89	2.50	1.33	2.52	1.72	2.17	4.46**
정책집행	2.53	2.00	2.33	1.43	2.67	1.22	2.60	1.43	2.50	1.53	2.07	1.02
정책평가	2.70	2.13	2.20	1.53	2.52	1.85	2.43	1.40	2.47	1.70	2.13	5.02**

** p<0.05

구체적으로 살펴보면, 정책입안·기획단계에 대한 기초지방정부의 농민참여 보장은 전체적으로 2.27이 나와 보통에도 훨씬 못 미치는 것으로 나타났다. 직업별로는 공무원(2.56)이 농민(1.89)보다 농민참여 보장이 잘되고 있다고 인지하는 것으로 나타났으며, 지역·직업별로는 봉화군과 거창군의 공무원(3.37)과 나주시의 농민(2.17)이 타 지역 공무원과 농민보다 상대적으로 정책과정에 대한 농민참여 보장이 잘 되고 있다고 인식하고 있었다.

둘째, 정책결정단계에서 기초지방정부의 농민참여 보장은 전체적으로 2.17이 나와 보통에 훨씬 못 미치고 있다. 직업별로는 공무원(2.52)이 농민(1.72) 보다 상대적으로 높게 인식하고 있으며, 지역별로는 봉화군의 공무원(2.78)과 나주시의 농민(2.03)이 정책결정단계에서의 농민참여 보장이 상대적으로 높게 인식하고 있었다.

셋째, 정책집행단계에서 기초지방정부의 농민참여 보장은 2.07로 세부항목에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 지역·직업별 유의한 차이는 없지만 봉화군의 공무원(2.67)과 나주시의 농민(2.00)이 상대적으로 다른 지역의 공무원과 농민보다 정책집행단계에서 기초지방정부의 농민참여 보장이 잘 되고 있는 것으로 인식하고 있었다.

2) 봉화군의 농어업협회의소 사무국장과의 인터뷰에 따르면 봉화군수가 농민참여에 대해 개방적이며, 농민목소리를 반영하기 위한 제도보장에 적극적이라는 것에서도 유추해볼 수 있다.

끝으로 정책평가단계에서 기초지방정부의 농민참여 보장은 전체적으로 2.13이 나와 보통보다 훨씬 낮은 수준이었다. 공무원(2.47)에 비해 상대적으로 농민(1.70)은 정책평가단계에서 기초지방정부의 농민참여 보장이 아주 낮다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 지역별로는 나주시의 공무원(2.70)과 농민(2.13)이 다른 지역의 공무원과 농민에 비해 농민참여 보장이 높은 것으로 인식하고 있었다. 그 다음이 봉화군의 공무원과 농민 순이었다.

<표 4>의 결과는 흥미로운 사실을 보여준다. 평균값이 보통에 훨씬 못 미치지만 공무원과 농민은 정책과정 상 농민참여의 보장은 정책입안·기획단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계 순으로 잘 되고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 공무원과 농민은 농민참여가 정책입안·기획단계에서 미흡나마 보장되고 있으며, 다른 과정에서는 농민의 정책과정 참여 보장이 아주 열악함을 뜻하는 것이다. 이는 지방농정의 거버넌스 활성화를 위해 정책과정 단계별로 농민참여 보장이 제도적으로 시급함을 의미한다고 할 수 있다. 또한 <표 4>의 결과는 앞서의 다른 결과들과 비교하면 극히 낮은 수준이지만 나주시가 봉화군 보다 정책과정에 대한 농민참여의 보장이 잘 되고 있다는 것을 반영하는 것이라고 할 수 있다.³⁾

5) 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준

<표 5>는 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준에 관한 결과이다. 거버넌스 형성 수준은 제도화 수준(규칙의 구체성, 의사결정 구속력), 자원보유수준(재원의 적절성, 인력의 적절성), 목표 몰입 수준(구성의 자발성, 목표의 일치성), 상호의존성 수준(회원의 협력 빈도, 회원의 쌍방향적 협력) 등으로 구성되었다(한승준, 2006). <표 5>는 각 세부항목별로 지역·직업별로 유의미한 차이가 있음을 보여주고 있다.

<표 5> 농어업회의소 거버넌스 형성 수준

		나주		진안		봉화		거창		합계			F값
		공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	합계	
제도화	규칙의 구체성	2.86	3.33	2.53	2.30	3.04	2.70	2.30	2.79	2.67	2.78	2.63	8.27*
	의사결정의 구속력	2.53	3.03	1.93	2.37	2.56	2.26	1.97	2.59	2.24	2.57	2.40	4.52**
자원 보유	재원의 적정성	2.37	2.60	1.90	0.90	2.63	2.04	2.00	1.79	2.21	1.79	2.00	10.14*
	인력의 적정성	2.20	2.70	2.10	0.83	2.23	2.11	2.03	1.88	2.16	1.88	2.02	9.07*
목표 몰입	구성의 자발성	2.60	3.30	2.17	1.83	2.81	2.48	2.27	2.58	2.45	2.58	2.52	8.18*
	목표의 일치성	2.80	3.10	2.07	2.20	2.65	2.44	2.13	2.61	2.41	2.61	2.51	7.12*
상호 의존	회원간의 협력빈도	2.73	2.83	1.90	2.33	2.70	2.44	2.17	2.56	2.37	2.56	2.46	5.08*
	협력의 쌍방향성	2.83	2.93	1.90	2.33	2.56	2.41	2.13	2.59	2.33	2.59	2.46	6.52*

* $p < 0.01$; ** $p < 0.05$

3) 나주시 농어업회의소 사무국장과의 관계 공무원과의 면접조사에 따르면 나주시는 정책과정에 농민들의 참여를 보장하는 제도로 농어업회의소를 잘 활용하고 있으며, 농어업회의소에서 결정된 사항들을 정책과 예산에 반영 하도록 노력하고 있음을 알 수 있었다.

<표 5>에 제시된 바와 같이 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준을 나타내는 모든 지표들의 평균값이 보통에 훨씬 못 미치고 있어 전반적으로 농어업회의소의 거버넌스는 아주 낮은 수준에 그치고 있는 것으로 나타났다. 직업별로는 다양한 요소 중 자원보유 수준을 제외하고는 농민이 공무원보다 더 높게 평가하고 있으며, 지역별로는 나주시의 농민과 봉화군의 공무원에게서 단연 높게 나타나고 있다. 이는 농민이 공무원 보다 농어업회의소를 거버넌스 기구로 바라보는 시각이 더 높다고 해석할 수 있으며, 지역에서는 나주시가 다른 지역 보다 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준이 높음을 반영한다고 볼 수 있다.

자원보유 수준의 적정성에 대해서는 농민이 공무원보다 낮게 평가하고 있으며, 나주시의 경우는 높게 평가하고 있어 농어업회의소의 안정적 운영을 위해서는 재원과 인력의 보유가 적정하게 이루어져야 함을 보여준다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 농어업회의소의 제도화 수준인 규칙의 구체성은 전체적으로 2.63이 나와 보통에 못 미치고 있는 나타났다. 이에 대해서는 직업별로는 공무원(2.67) 보다 농민(2.78)에게서 높게 나타났고, 지역별로는 봉화군의 공무원(3.04)과 나주시의 농민(3.33)에게서 보통보다 높게 나타났다. 농어업회의소의 의사결정의 구속력 또한 2.40이 나와 보통에 못 미치는 것으로 나타났으며, 이 항목에 대해서도 직업별로는 공무원보다는 농민(2.57)이 높게 나타났고, 공무원 집단 중에서는 봉화군의 공무원(2.56), 농민 집단 중에서는 나주시의 농민(3.03)에게서 높게 나타났다.

둘째, 농어업회의소의 자원보유수준인 재원의 적절성과 인력의 적절성은 각각 2.0과 2.02로 나와 거버넌스 형성 수준 중 가장 낮게 나타났다. 직업별로는 공무원이 농어업회의소의 자원보유에 대해 농민 보다 높게 인식하는 것으로 나타난 것이다. 자원보유수준에서도 나주시의 농민과 봉화군의 공무원이 타 시·군의 농민과 공무원 높다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 농어업회의소의 목표 몰입 수준인 구성의 자발성과 목표의 일치성은 각각 2.52와 2.51로 나타났다. 직업별로는 공무원보다는 농민이, 지역별로 나주시의 공무원과 농민에게서 상대적으로 높게 나타났다. 특히, 나주시의 농민은 구성의 자발성(3.30)과 목표의 일치성(3.10)에 대해서 보통보다 약간 높게 인식하고 있었다.

끝으로, 농어업회의소의 상호의존성 수준인 회원 간의 협력 빈도와 협력의 쌍방향성은 각각 2.46과 2.46이 나와 보통보다 상당히 낮은 것으로 나타났다. 이 요인들에 대해서도 농민과 나주시의 공무원과 농민에게서 상대적으로 높게 나타났다.

<표 5>의 결과는 나주시의 농민이 타 지역의 공무원과 농민에 비해 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준이 상대적으로 높다고 인식하는 사실을 보여주고 있다. 이러한 결과는 나주시의 농어업회의소가 제도화, 자원보유, 목표몰입, 상호의존에서 타 지역보다 잘 되고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다.⁴⁾ 또한 <표 5>의 결과는 앞서의 <표 1>에서부터 <표 4>까지에 나타난 결과와 상반되어 매우 흥미로운 점을 보여준다. 이에 대해서는 뒤의 정책적 함의에서 따로 논의하기로 한다.

4) 각주 3) 참조. 현장 방문에 의하면 실제로 나주시와 시장은 농어업회의소의 거버넌스 형성을 위해 관계 공무원과 농어업회의소 임원들을 중심으로 상호 긴밀하게 협조를 하고 있음을 알 수 있었다.

6) 농어업회의소의 기능과 역할

<표 6>은 농어업회의소의 수준에 대한 분석 결과이다. 분석결과는 매우 흥미로운 사실을 보여주며, 각 항목에서 지역별 공무원과 농민의 인식 차이는 유의미하게 차이를 보여주고 있다. 농어업회의소가 지방농정 현안 문제 제안에 도움이 된다는데 대한 인식에서는 전체적으로 2.87이 나와 보통보다 약간 낮게 나타났다. 이에 대해서는 농민(3.06)의 인식이 공무원(2.73)보다 상대적으로 높게 나타났다. 즉, 농민이 공무원보다 농어업회의소 역할에 대해 더 긍정적으로 인식하고 있다고 볼 수 있다. 지역·직업별로는 나주시의 공무원과 농민이 각 세부항목에서 타 시·군보다 약간 높게 나타났다.

〈표 6〉 농어업회의소의 지방농정에 대한 사안별 역할

	나주		진안		봉화		거창		합계			F값
	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	공무원	농민	합계	
현안문제도움	3.10	3.66	2.37	2.80	2.93	2.89	2.37	2.89	2.73	3.06	2.87	11.17*
상호협력의사결정	3.20	3.59	2.37	2.63	2.85	2.77	2.23	2.85	2.68	2.96	2.80	14.46*
정책집행도움	2.83	3.41	2.23	2.50	2.74	2.67	2.23	2.78	2.56	2.84	2.68	8.04*
정책평가도움	2.97	3.45	2.23	2.57	2.85	2.67	2.10	2.81	2.57	2.88	2.70	10.14*
농민의사반영	3.03	3.45	2.30	2.87	2.81	2.85	2.27	2.96	2.67	3.04	2.83	6.92*

* $p < 0.01$

농어업회의소가 지방농정 현안을 해결하기 위한 상호 협력 의사 결정에 도움이 된다는 인식은 전체적으로 2.80이 나와 보통보다 약간 낮은 것으로 나타났다. 이 항목에서도 농민(2.96)과 나주시에서 높은 것으로 나타났다. 농어업회의소가 결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움이 된다는데 대한 인식은 전체적으로 2.68이 나와 각 세부항목 중에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 이에 대해 농민(2.84)이 공무원(2.56)보다 높게 인식하고 있으며, 나주시의 공무원(2.83)과 농민(3.41)이 타 지역의 공무원과 농민 보다 상대적으로 높게 인식하고 있었다. 특히, 나주시의 농민(3.41)은 농어업회의소가 결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움이 된다는데 대해 보통 이상으로 높게 인지하고 있었다.

농어업회의소가 결정된 정책을 집행한 후 그 결과를 평가하는데 도움이 된다는데 대한 인식은 전체적으로 2.70이 나왔으며, 농어업회의소가 농민의 의사를 잘 반영하고 있다는데 대한 인식은 2.83이 나왔다. 나주시의 농민이 이 두 항목에서 역시 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 6>의 결과는 농민이 공무원보다 농어업회의소의 역할과 기능에 많은 기대감을 나타내며 지역·직업별로는 나주시가 이에 대한 기대감이 높은 것을 보여준다. 그 다음이 봉화군이다. 공무원이 농어업회의소의 기능과 역할에 대해 농민보다 전반적으로 낮게 인식하는 것은 농어업회의소에 대한 농민의 전문성 결여로 농어업회의소가 잘 운영되지 못할 것이라는 부정적 시각을

반영하는 것이라고 할 수 있겠다. 역으로 농민의 입장에서는 농어업회의소의 기능과 역할이 농민과 지방농정에 도움이 되었으면 하는 기대가 반영된 결과라고도 할 수 있다. 또한, <표 6>의 결과는 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준(표 5)의 결과와 마찬가지로 나주시가 농어업회의소에 대해 다른 지역 보다 더 많은 관심을 나타내고 있으며, 나주시의 농어업회의소가 모범적으로 시범 운영되는 것을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

V. 정책적 함의와 결론

본 연구의 분석결과는 비교적 지방농정의 거버넌스 수준이 높다고 평가되고 있는 농어업회의소가 설치되어 있는 7개 시군에서조차도 극히 낮은 수준에 머무르고 있음을 보여 주고 있다. 즉, 농어업회의소는 아직도 제도적인 정착단계에 이르고 있지 못하고 있음을 보여 준다. 그러나 일부 지역, 특히 농어업회의소가 농민단체 경력을 지닌 기초자치단체장과 농민 간의 상호협력에 따라 유치된 나주시와 봉화군의 경우, 농민들이 농어업회의소가 농정 활성화에 기여할 것이라는 기대를 품고 있음을 나타낸다.

직업별과 지역별 비교 분석에서는 전반적으로 각 항목에서 유의한 편차를 보이고 있다. 지방농정의 상호 협력, 정책과정에 대한 농민참여 보장, 지방농정에 대한 농민참여도, 기초자치단체장의 리더십 수준, 농어업회의소 거버넌스 형성 수준에 대해 공무원이 농민 보다 더 높게 인식하고 있는 반면, 농어업회의소의 기능과 역할에 대해서는 농민이 공무원보다 높게 인식하고 있다. 지역별로는 봉화군과 나주시에서 높게 나타나고 있다. 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 도출해볼 수 있다.

첫째, 지방농정 활성화 정책은 농민과 지역을 고려하여 수립할 필요성이 제기된다고 하겠다. 공무원과 농민 모두 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민 간의 상호 협력적 관계가 원만히 이루어지고 있지 않다고 인식하고 있으나, 상대적으로 농민은 상호 협력적 관계가 더 잘 이루어지지 않고 있다고 인식하고 있다. 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 이해 관계자들 간의 상호 협력적 관계에 대한 농민의 긍정적 인식을 제고하기 위해서는 기초지방정부의 지방농정에 대한 농민참여유도가 필요할 수 있다(김수석 외, 2010).

둘째, 기초지방정부의 농정 정책과정에서 농민참여는 정책입안·기획단계와 정책결정단계가 정책집행단계와 정책평가단계 보다 잘 보장되고 있으며, 정책집행단계에서 농민참여 보장이 가장 잘 안 되고 있는 것으로 나타났다. 지방농정의 활성화를 위해서는 정책집행단계와 정책평가단계에 농민이 더 참여할 수 있는 제도적 장치를 수립할 필요가 있다. 이의 한 방법으로 농어업회의소의 설립과 농민의 주도적 역할을 유도할 필요성이 대두된다고 할 수 있다.

셋째, 지방농정에 대한 농민참여도에서 공무원이 농민 보다 농민의 참여가 높다고 인식하고 있다. 나주시와 봉화군에서 농민의 참여의식이 타 시·군에 비해 높게 나타나고 있는 것은 농민의 참여의식이 농어업회의소 설립에 있어서 주요한 요인임을 재확인하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 농민참여의식을 제고하기 위해서 기초지방정부는 농민을 상대로 한 각종 정기적 교육, 다양한 프로그램과 정책 개발이 필요하다.

넷째, 기초지방자치단체장의 리더십은 전반적으로 뛰어나다고 평가되고 있다. 공무원에 비해 농민은 기초지방자치단체장의 리더십에 대해 높은 평가를 하지 않고 있으며, 지역별로는 나주시와 봉화군의 기초자치단체장의 리더십이 높게 평가되고 있다. 본 연구의 분석결과는 나주시와 봉화군이 농어업회의소를 모범적으로 운영하고 있음을 보여준다. 따라서 기초자치단체장의 리더십이 거버넌스 기구로서 농어업회의소의 설립과 운영에 관련성이 있음을 시사한다고 할 수 있다.⁵⁾

이 결과는 구체적으로 단체장의 리더십이 주민참여제도의 활성화에 영향을 미치며(이중수, 2004; 이승중·강철구, 2006; 강인성, 2007), 단체장의 의지에 따라 주민참여제도가 채택된다(김도희·정준급, 2006; 안성민·최윤주, 2009; 최상한, 2010)는 선행연구와 비교하여 지방농정 활성화를 위한 농어업회의소의 설립과 거버넌스에 단체장의 리더십이 영향을 미칠 것이라는 추론을 제시할 수 있다. 따라서 농어업회의소가 운영되지 않고 있는 지역에서는 농어업회의소의 설립에 대한 단체장의 리더십과 관심이 요구된다고 할 수 있다.

다섯째, 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준에서 전반적으로 재원과 인력은 적절하지 않은 것으로 나타났다. 농민은 공무원에 비해 농어업회의소의 재원과 인력의 적절성을 제외하고는 거버넌스 형성 수준이 높다고 인지하고 있다. 그러나 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 재원과 인력이 적절하며, 농어업회의소의 구성이 자발적이라고 평하고 있다. 이러한 결과는 농어업회의소의 설립을 위해 재원과 인력의 확보가 급선무이며, 구성에서 자발성이 보장되어야 한다는 것을 암시한다. 농어업회의소의 구성이 자발적이지 않을 경우, 그것은 제2의 관변 조직화 될 가능성이 높다. 따라서 농어업회의소의 구성은 최대한 농민 주도로 하되, 지방정부에서는 행정·재정적 지원을 할 수 있도록 노력하여야 될 것이다.

여섯째, 농어업회의소의 기능과 역할에 관한 것이다. 농민이 공무원에 비해 농어업회의소가 지방농정 현안문제를 해결하는데 도움이 되며, 농민의 의사를 잘 반영하고 있다고 인지하고 있다. 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 농어업회의소의 기능과 역할에 대해 상당히 높이 평가하고 있다. 이러한 결과는 공무원에 비해 농민이 농어업회의소에 대해 더 많은 기대를 하고 있으며, 지역별로는 나주시와 봉화군이 이에 대한 기대가 높다고 하겠다.

특히, 농어업회의소를 지방농정의 거버넌스 활성화 방안의 하나로 발전시키기 위해서는 나주시와 봉화군의 농어업회의소의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있다. 본 연구의 거버넌스 요인에 대해 나주시와 봉화군이 타 시·군에 비해 높은 것은 나주시와 봉화군의 농어업회의소가 상대적으로 높은 거버넌스 체계를 잘 구축하고 있는 것을 보여준다고 할 수 있다. 따라서 농어업회의소의 활성화를 위해 상호 협력, 기초지방정부의 농민참여 보장, 농민참여의식, 단체장의 리더십, 거버넌스 형성요인 등을 고취시킬 수 있는 기초지방정부의 대내외적 환경변화가 우선시 되어야 한다.

끝으로 상호 협력 수준, 농민 참여도, 단체장 리더십, 정책과정에서의 농민 참여 보장 정도에서는 농민이 공무원보다 낮게 인식하고 있음에도 불구하고 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준

5) 각주 2)와 4) 참조

과 농어업회의소의 기능과 역할에서는 농민이 공무원보다 높게 인식하고 있다는 상반된 결과에 대해 심층적인 분석이 요구된다. 농민이 공무원 보다 농어업회의소를 지방농정 활성화를 위한 대안으로 기대하는 심리가 더 높다고 추론할 수 있다.

농민은 스스로가 행위주체가 되어 시범 운영하고 있는 농어업회의소의 제도적 측면(농어업회의소의 거버넌스 형성 수준 및 기능과 역할)을 농어업회의소의 외부적 요인이라고 할 수 있는 관계적 측면(지방농정의 상호협력 수준, 지방농정에 대한 농민 참여도, 단체장의 리더십) 보다 더 중요시함을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점은 공무원이 농민보다 지방농정의 정책 과정에 대한 농민참여 보장이 더 잘되고 있다고 인식하는 점에서도 유추할 수 있다.

정책과정에 대한 농민참여 보장은 제도적 측면이 강하지만 농민의 농어업회의소 운영에는 직접 관련이 없는 외부적 요인이라고 할 수 있다. 따라서 농민은 농어업회의소의 제도적 측면이 잘 되고 있다고 인식하는 반면, 외부적 요인은 잘 되지 않고 있다고 인식함으로써 농민이 통제할 수 없는 외부적 요인이 개선되어야 함을 반영한다고 할 수도 있다.

공무원은 농민의 전문성 결여 등으로 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준과 농어업회의소의 기능과 역할에 대해 농민보다 전반적으로 낮게 인식하면서 농어업회의소가 운영되는데 한계가 있을 것이라는 부정적 시각을 반영한다고 해석할 수도 있다. 이러한 상반된 결과는 농어업회의소가 시범 운영되고 있는 지역만을 대상으로 분석하였기 때문에 설문대상자인 농민의 인식이 강하게 투영될 수 있음을 간과할 수는 없다.

따라서 본 연구의 분석 결과가 일반화되기에는 한계가 있을 수 있다. 이런 문제점을 최소화하기 위해 본 연구는 나주시, 거창군, 남해군 등의 공무원과 농어업회의소의 사무국장 등을 대상으로 한 면접을 실시하였다. 면접결과는 설문조사의 결과와 유사하게 나왔다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 농어업회의소의 거버넌스 실태를 세밀하게 분석하기 위해서 시범사업이 실시되지 않고 있는 타 지역의 공무원과 농민을 대상으로 한 조사를 향후연구 과제로 남겨둔다.

이와 아울러 본 연구의 분석결과에 따른 농어업회의소의 거버넌스에 대한 각 요인 간의 인과관계, 상관관계, 영향 요인 등을 분석하는 연구과제도 필요하다. 특히 단체장의 리더십, 농어업회의소의 거버넌스 형성 수준, 그리고 농어업회의소의 기능과 역할 등에 대한 공무원과 농민의 상반된 결과는 각 요인별 심층 분석기법을 요구한다. 이런 연구방법은 지방농정의 활성화를 위한 농어업회의소의 거버넌스 구축 방향을 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강인성. (2007). 공공정책참여의 활성화를 위한 주민참여역량.과정.성과평가에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 16(4): 29-55.
- 장용기. (2004). 정부간 관계(IGR)의 거버넌스(Governance): 전라북도의 지방자치단체간 상호관계를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 16(2): 5-19.
- 김도희·정준급. (2006). 울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계: 주민참여제와

- 주민배심원제의 정책 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 15(3): 131-158.
- 김병준. (2010). 『지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김수석·박현태. (2002). 「외국 농민단체의 농정참여제도 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·이규천·김광수. (2010). 「지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제」. 농촌경제연구원.
- 김은래·이명훈(2003) “서울시 강남·북 지역의 불균형 요인에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회, 「2003 정기학술대회 발표논문」, 289-298.
- 김인. (2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 「한국행정학보」, 40(4): 51-75.
- 김종욱. (2012). 로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 46(2): 137-160.
- 김정희. (2012). 공동지방정부 로컬 거버넌스의 새로운 시도와 한계. 「한국지방자치학회보」, 24(2): 39-67.
- 김형수·김형빈. (2006). 지역간 균형발전을 위한 지역격차 분석: 부산광역시를 대상으로. 「한국지방자치학회보」, 18(1): 129-149.
- 김형양. (2006). 로컬 거버넌스(Local Governance)형성의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 10(1): 181-203.
- 박영범 외. (2007). 「농정분야 거버넌스 구현의 구체화 방안에 관한 연구」. 지역농업네트워크.
- 박희봉·이희창(2002). “지역격차 현황과 쟁점”, 단국대학교 정책과학연구소, 「정책과학연구」, 12: 195-227.
- 신희권. (2010). 우리나라 농정 거버넌스의 재구축 방안. 「한국지방자치연구」, 12(2): 156-176.
- 유호룡·장인봉. (2003). 지방거버넌스 형성용인에 관한 지방공무원의 인식분석: 지방거버넌스 구축의 함의도출을 위한. 「한국지방자치학회보」, 15(4): 71-89.
- 안성민·최윤주. (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(4): 1369-1397.
- 이명석. (2006). 거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명. 「국정관리연구」, (1): 36-63.
- 이상학 외. (2010). 바람직한 농정 거버넌스 시스템 구축방안. 농림수산물부 최종보고서.
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정치학회보」, 10(4): 117-135.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5): 241-258
- 임동진. (2002). 공공직업안정서비스의 고객 만족도 평가 및 결정요인. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 257-278.
- 전영상.(2013). 지방자치단체 공무원의 로컬 거버넌스 인식 구조 분석: 충주시와 홍천군 공무원을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(1): 117-143.
- 전종섭. (2000). “시민사회의 뉴거버넌스” 김영섭 외. 「위대한 사회를 향하여」. 서울: 법문사.
- 장원석. (2005). 세계화·지방화 시대의 지역발전 전략. 블루오션 전략, 거버넌스, 콜포라티즘, 혁신

- 기법을 중심으로. 『한국농학회지』. 17-3.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 한국행정학보, 44(3): 87-113.
- 최병대. (2008). 『자치행정의 이해: 사례분석』. 서울: 대영문화사.
- 최영출 외. (2006). 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』. 서울: 대영문화사.
- 탁명구. (2008). “우리나라 농정 거버넌스 실태 및 농업협회의소 설립방안에 관한 연구.” 석사학위논문. 단국대학교.
- 한승준. (2006). 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로. 『한국행정학보』, 40(4): 253-276.
- Goodwing, M. & J. Painter. (1996). Local Governance: The Cries of Fordism and the Changing Geographies of Regulation. *Transactions of the Institute British Geographers*. 21: 635-48.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work*. NY: Palgrave.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kooiman, J. (1994). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed. NY: Longman.
- Leach, R. & J. Percy-Smith. (2001). *Local Governance in Britain*. NY: Palgrave.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexibility and Accountability*. UK: Open University Press.
- Stoker, G. (1998). “Governance as Theory: Five Propositions.” *International Science Journal*. 50(1): 17-28.
- 나주시농어업협회의소. (2012). 나주시농어업협회의소 창립총회 자료집.
- 농림축산식품부. (2010). 농어업협회의소 시범사업, 보도자료.

최상한(崔相漢): Florida Atlantic University에서 행정학박사학위(논문: A Conceptual Model of the Emergence of Shared Leadership)를 취득하고, 현재 경상대학교 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방자치, 주민참여, 공공 리더십 등이다. 저서로는 『불국사에서 만난 예수』(2012), 『지방자치와 지역발전』(공저, 2012)이 있으며, 논문으로는 “지방정부의 소셜미디어로 주민참여는 실현 가능한가?”(2013), “입헌주의적 지방자치론과 자치제도의 확대”(2012), “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”(2010) 등이 있다(hchoi@gnu.ac.kr).

이시원(李時遠): 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 저서로는 정책학원론(공저), 수도권과 비수도권간의 지역격차(공저) 등이 있으며, 역서로는 관리행동론(H. Simon 원저)과 일본의 정책과정(공역)이 있다. 정책과정론, 장관론, 시차이론 등에 관한 논문을 발표하였고 최근의 논문으로는 “시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제”(2013) 등이 있다. 한국지방정부학회 편집위원장(2007-2008) 및 학회장(2009)을 역임하였다(swlee@gnu.ac.kr).

문유석(文維錫): 인디애나대학교 공공 및 환경행정 대학원(SPEA)에서 2004년 박사학위를 받고 현재 경성대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요 학문적 관심분야는 조직관리, 갈등관리, 성과평가, 경찰행정 등이다(yumoon@ks.ac.kr).

Abstract

A Perception Survey on The Structuring Factors of the Camber of Agriculture's Governance: Focused on Public Officers and Farmers

Choi, Sanghan

Lee, Seewon

Moon, Yusuk

Korean government has been piloting seven cambers of agriculture since 2011. Scholars and practitioners point out the camber of agriculture as an alternative to revitalize the governance of local agriculture. Although normative discussions have led a few studies to analyze the governance of the camber, the studies have also limited to normative and declaratory approaches.

The purpose of this study is to diagnose the structuring factors of the camber of agriculture's governance based on the perceptions of public officers and farmers. For the purpose of this study, it conducted a survey. The questionnaire of the survey composed of six governance factors were sent out to seven regions which have been piloting the camber of agriculture. Means Algorithms and ANOVA were conducted. Based upon the findings, this study suggests alternatives for revitalizing the camber's governance.

Key Words: The Camber of Agriculture, Governance, Structuring Factors, Local Agriculture Policy