

지방농정 거버넌스 구축 요인들 간의 우선순위에 관한 연구: 전문가 인식을 중심으로*

문유석**
이시원
정준금
최상한***

국문요약

그동안 우리나라 농정은 전문가들의 참여가 어느 정도 있긴 하였지만 정부주도의 틀을 벗어나지 못하였다. 그러나 근래 들어 우리 농정을 둘러싼 대내외적 환경변화에 효율적으로 대응하기 위해서는 다양한 이해관계자들의 실질적 참여가 보장되는 거버넌스 체제로의 전환이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 특히 기초자치단체 수준에서의 농정 거버넌스의 필요성이 강조되고 있다. 시·군 등 기초자치단체는 농정이 이루어지는 최일선으로서 자체농정을 실현할 수 있는 최소단위의 정부이기 때문이다. 공동체 의식을 바탕으로 농정 관련 이해관계자들 간의 네트워크를 통한 상호협력체제의 구축을 통해 지역실정에 맞는 정책의 결정과 집행이 가능하도록 해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있는 것이다.

이러한 맥락하에서 본 연구는 우리나라 기초자치단체 수준의 수평적 거버넌스 구축을 위한 요인들을 알아보고 이들 간의 우선순위를 분석하여 보았다. 선행연구의 검토와 농어업회의소 사무국장들과의 면담결과를 바탕으로 지방농정 거버넌스 구축을 위한 요인들을 추출하여, 그 요인들을 상위요인과 세부요인으로 나눈 후 지방농정 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 계층화분석(AHP)을 실시하였다. 총 28명의 전문가 조사에서 파악된 지방농정 거버넌스 구축을 위한 우선순위 분석 결과, 5개의 상위 요인 중에서는 농민(단체포함)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 중요도가 가장 높고, 그 다음으로 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 이해관계자들간의 상호신뢰 구축, 농정 거버넌스 기구의 정비·보완, 지방농정 거버넌스에 대한 환경 지지 확보 순으로 나타났다. 본 연구에서는 이러한 분석결과를 바탕으로 기초자치단체에서의 수평적 거버넌스 구축을 위한 몇 가지 전략적 방안들을 제시하였다.

주제어: 지방농정, 거버넌스, 지방농정 거버넌스, 농어업회의소, 기초자치단체, 농정심의회

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

** 제1저자

*** 교신저자

I. 서론

우리의 지방농정은 대내외적 도전에 직면하고 있다. 대내적으로는 농촌인구의 고령화, 다민족가구의 증가, 귀농인구의 증가 등에 따라 이전에 경험하지 못하였던 새로운 농정 서비스 수요가 발생하고 있으며, 도시지역에 비해 상대적으로 낮은 농촌지역의 소득을 올리기 위한 대안들이 요구되고 있다. 대외적으로는 기후환경변화 협약, 생물다양성 협약 등 각종 국제협약의 체결에 따른 의무행을 강요받고 있고, 칠레, EU, 미국 등과의 FTA 체결에 따른 농산물 수입개방의 확대로 우리나라 농업은 생존가능성을 위협 받고 있다.

이러한 대내외적 환경변화는 종래의 정부독점적인 농정방식의 한계를 노정시켜 왔으며, 새로운 대안적 농정의 모색을 촉진시켜 왔다. OECD 가입국 등 선진국가들에서는 중앙과 지방의 농정체제를 다양한 이해관계자들의 실질적 참여가 보장되는 거버넌스 체제로의 변환을 통해 이러한 대내외적 환경변화에 대처하고 있다. 우리나라에서도 새로운 환경하에서 농정의 효율화를 확보하기 위해서는 이미 그 한계를 드러내고 있는 전통적 농정체제를 새로운 농정방식인 거버넌스 체제로 바꾸어야 한다는 인식이 확산되고 있다. 새로운 농정방식인 거버넌스적 농정체제로의 전환은 중앙과 지방은 물론 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체간의 수직적 관계에서뿐만 아니라 정부-공공부문-농민-소비자들간의 수평적 관계에서도 요구되고 있다.¹⁾

지방농정 활성화를 위한 수평적 거버넌스 체제는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 모든 정부수준에서 요청되나 특히 최소 자치단위인 기초자치단체에서 더욱 요청된다. 시·군 등 기초자치단체는 농정이 이루어지는 최일선으로서 중앙정부를 비롯한 각급 정부에서 수립한 정책들이 집행되어 그 결과와 성과를 볼 수 있는 곳으로 정책대상집단인 농민과 정책담당자인 공무원간의 대면접촉이 이루어지는 곳이며, 자체농정을 실현할 수 있는 최소단위의 정부로서 공동체(community) 의식을 바탕으로 기초자치단체, 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 있기 때문이다. 기초자치단체 수준의 거버넌스는 또한 지방농정의 대응성과 민주성을 증진시키고 민주주의의 꽃인 직접민주주의 체제로의 전환을 위한 시민교육의 장으로서도 활용되어 농민 개개인의 총체적 계몽과 훈련을 통해 농민 역량을 함양함으로써 농민들이 자신들의 미래를 스스로 개척할 수 있게 하는데 기여할 것으로 예측된다. 그러나 우리나라 기초자치단체에서의 농정 거버넌스의 구축 수준은 이제 막 시작단계에 접어든 상태로 이를 발전·확대하기 위한 대책이 요구되고 있다.

이러한 맥락하에서 본 연구는 우리나라 기초자치단체 수준의 수평적 거버넌스 구축을 위한 방안을 제시해 보고자 한다. 이를 위하여 우선 선행연구의 검토와 지방농정 담당 공무원 및 거창군, 남해군, 나주시 등 3개 농어업회의소 사무국장들과의 면담결과를 바탕으로 지방농정 거버넌스 구축을 위한 요인들을 추출한다. 그런 다음 요인들을 상위요인과 세부요인으로 나눈 후 지방농정 전문

1) 수직적 거버넌스는 정부부문, 공공부문, 민간부문 등 각 부문별로 중앙, 광역정부, 기초정부별 행위자들의 관계를 중심으로 분석될 수 있는 반면에, 수평적 거버넌스는 각 정부 수준별로 정부부문, 공공부문, 민간부문 행위자들의 관계를 중심으로 분석될 수 있다.

가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 계층화분석법(AHP)을 실시하여 각 상위요인과 세부요인들의 중요도와 우선순위를 파악하고, 그 결과를 바탕으로 거버넌스 구축방안을 제시하고자 한다.

II. 거버넌스와 그 구축요인에 관한 선행 연구 검토

1. 거버넌스

거버넌스(Governance)라는 용어는 1980년대 초 영국에서 제기된 후 1990년대 세계적으로 통용되기 시작한 용어로 협치, 함께 다스림, 더불어 다스림 등 다양하게 번역되거나 혹은 최근에는 대부분의 문헌들에서 “거버넌스”라고 그대로 쓰기도 한다.

거버넌스에 대한 개념은 다양하게 제기되고 있다. Rhodes(1997:152)는 거버넌스(governance)는 새로운 통치과정(a new process of governing), 통치규칙의 변화된 조건(a changed condition of governing), 새로운 방식의 사회통치 방식(the new method by which society is governed) 등 “government” 의 의미에 있어서의 변화를 강조한다고 보고 있으며, 거버넌스를 자기조직적인 조직간의 네트워크(self-organizing interorganizational networks)로 정의한다. 그에 의하면 거버넌스는 조직간의 상호의존성(interdependence between organizations), 네트워크 구성원간의 지속적인 상호작용(continuing interactions between network members), 신뢰에 근거하고 네트워크 참여자들간에 교섭되고 합의된 규칙에 의한 게임과 같은 상호작용, 상당한 정도의 국가로부터의 자율성 등을 특징으로 한다. 이명석(2006)은 거버넌스는 행정에서 나타나고 있는 새로운 현상을 의미하며, 이 경우 거버넌스는 공적 또는 사적인 공동의 문제를 함께 해결하기를 원하는 행위자들의 권리와 의무를 규정하는 방법을 의미한다고 보고 있다. 또한 거버넌스는 보다 일반적으로 공통의 공공문제를 해결하는 기제로 정의되고 (World Bank 같은 경우는 거버넌스를 국가의 경제·사회적 자원을 관리하는 과정에서 권력이 사용되는 유형이나 방법이라고 정의함), 공공문제를 해결하는 특정한 유형으로 정의되며, 이 경우 특정한 유형이란 권한위양과 무중심 사회로 특징 지워지는 원심모형 거버넌스를 의미한다고 보고 있다.

강용기(2004:7-8)는 거버넌스를 정치·경제·사회적 측면의 관점에서 정의한다. 정치적 관점에서 거버넌스는 지배구조를 중심으로 의사결정 권한의 배분과 상호의존성을 강조하며, 상호의존과 협력 관계를 중요시하는 점 때문에 거버넌스는 동반적 통치, 협력적 통치, 공동 통치라고 불리기도 한다. 경제적 관점에서 거버넌스는 자유시장의 원리를 강조하고 이에 의한 시장 기제를 통해 문제를 해결함으로써 사회적 능률과 생산성을 높일 수 있다고 보며, 기업가적 통치, 경영 행정, 국정 관리 등의 개념으로 활용되기도 한다. 사회적 관점에서 거버넌스는 사회 스스로의 관계망에 의한 자율적 문제해결을 강조하며, 관계망에 의한 통치, 네트워크 통치, 자율 통치 등으로 불릴 수 있다.

김인(2006:9-13)은 거버넌스의 개념을 협의적 측면과 광의적 측면으로 정리하고 있는데, 협의적 측면에서 거버넌스는 국가와 시장기제와는 구분되는 시민사회 영역 내에 존재하는 자발적이고, 자

율적이며, 자기 조직적인 조정양식이라고 할 수 있다. 광의적 측면에서 거버넌스는 정부중심의 공식 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 국가와 시장, 시민사회가 과거와는 다른 수평적 네트워크의 구축을 통한 새로운 형태의 상호작용과 협력체계를 구성하면서 등장한 조정양식이라고 할 수 있다.

이상과 같이 거버넌스 개념은 학자들마다 다르게 정의하고 있으나 이들 개념들 속에 공통적으로 지적되는 것은 새로운 현상 혹은 대응방안으로 정부, 시민단체, 민간부문 등의 다양한 파트너와 정책네트워크의 상호의존적 관계, 일반국민의 능동적인 참여 역할로 요약될 수 있다.

이상과 같은 점을 고려하여 본 연구에서는 지방농정 거버넌스를 농정의 추진과정에 지방 정부, 농민단체(농민), 소비자 등 다양한 이해관계자들이 상호대등한 관계하에서 상호 협력 적으로 정책을 결정하고 집행하는 새로운 형태의 통치방식으로 정의하고자 한다.

2. 거버넌스 구축 요인에 관한 선행연구의 검토

지방농정 거버넌스 체제 구축에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구는 없으나 거버넌스에 관한 일반이론과 특히 로컬 거버넌스의 형성 및 성공 요인에 관한 이론 및 실증 연구에서 지방농정 거버넌스 구축요인과 관련된 시사점을 도출할 수 있다. 본 연구에서 검토한 주요 선행연구들에서 제시한 거버넌스의 형성 및 성공요인들은 <표 1>에 제시된 바와 같다.

Lasker와 그의 동료들(Lasker, et.al., 2001:188-196)은 파트너십이 시너지 효과를 가져오기 위한 결정요인으로 자원, 파트너의 특성, 파트너들간의 관계, 파트너십의 특성, 외부환경 등을 지적하고 있다. 자원은 재정적 및 물적 자원, 전문적 지식과 기술 및 정보, 지역사회 내에서의 다른 파트너들과의 연계 등을 포함한다. 파트너들의 특성에서는 특히 네트워크를 구성하는 파트너들의 이질성 정도와 참여수준이 고려되는데 적절한 수준의 이질성과 참여수준이 확보되는 것이 중요하다. 파트너들간의 관계에서는 신뢰(trust)는 파트너십의 선행조건이고, 공동목표달성을 위한 각자의 기여도와 접근방법을 존경(respect)해야 하고, 누가 참여하고 의사결정시 중요한 영향력을 행사하는지(권한 차별: power differential)에 대한 인식 등을 포함한다. 파트너십은 상대방을 파트너로 인식하여 다양한 이해차이를 인정해야 하며, 융통성 있는 관리방법이 필요하다. 외부환경은 신뢰와 협력의 문화, 행정적인 지원 등을 포함한다.

서태성(2002:26-7)은 지역발전을 위한 거버넌스 구축을 위해 주민참여를 필수적인 것으로 보고, 이를 위해서는 우선 정부가 시민단체를 인정하고 공식화하여 이를 지원하는 체계가 마련돼야 하고, 이해관계자들 간의 협의와 이해대립 시 적용될 수 있는 조정의 룰(rule)이 필요하고, 투명한 행정 네트워크를 구축하여 주민참여를 유인해야 한다고 지적하고 있다.

강인호(2005:46-51)는 로컬 거버넌스 능력의 결정요인으로 이해관계자들의 자치역량, 중재제도의 유무, 이해관계자들의 상호신뢰관계, 리더십, 유인제도 등을 들고 있으며, 로컬 거버넌스 구축을 위한 전략으로서 행위주체들의 역량강화를 위한 장기적인 교육이 필요하며, 거버넌스 체제의 구성기준과 비율 등이 결정돼야 하고, 사업과 관련된 모든 종류의 활동에 대해 상세 매뉴얼이 작성돼야 하며, 유관 기관과의 연계와 협조를 위한 조정이 필요한데 이를 위해서는 전문지식과 프로그램 기

획 등을 위한 지식과 경험이 필요함을 지적하고 있다.

사득환(2007:235-6)은 로컬 거버넌스의 성공 조건으로 환경적 조건, 네트워크의 구조화, 네트워크 상의 상호작용들의 관리를 들고 있다. 환경적 조건으로는 공동의 이익을 위하여 협동, 조정 등을 용이하게 하는 네트워크, 규범 및 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특성, 자원, 파트너의 특성, 파트너들 간의 관계, 파트너십 특성, 외부조건 등을 포함한다. 네트워크의 구조화는 거버넌스에 관여하는 행위자들 사이의 상호의존성, 그들과의 관계를 가이드하는 규칙들을 고려하는 것으로 네트워크의 관리의 주체자, 이해관계자의 범위 및 참여방법, 네트워크의 구성형태, 결정사항에 대한 책임분담문제, 관여정책문제의 한계설정, 참여단계 등을 포함한다. 네트워크상의 상호작용들의 관리는 내부운영의 틀 구성전략, 네트워크의 활성화, 게임에 참여하는 상호작용의 주선, 중개, 전략적 합의형성을 위한 상호작용의 촉진, 조정과 중재 등을 포함한다.

조승현 외 2인(2007:262-3)은 협력적 로컬거버넌스의 조건으로 정보교환 및 결합의 장, 중립적인 중재자, NGO의 능력, 신뢰 등을 들고 있다. 정보교환 및 결합의 장에는 위원회 등 의회나 정부기구에 참여 등과 같은 공식화와 제도관계, 간담회, 면담, 회의, 설명회, 공개토론회, 공청회 등 비공식적인 제도가 포함되며, 이러한 제도들이 실질적으로 운영되는 경우, 파트너십이 형성 가능하다. 중립적인 중재자의 경우 공정성이 있을 경우 효과적인 역할 수행이 가능하며 조직성, 전문성, 신속성을 가지면 그 역할이 더 효과적일 수 있다. NGO의 능력은 자원(자금, 공간, 장비, 재화, 기술과 전문지식, 정보) 사람, 조직, 집단에 대한 연계, 승인, 소집능력(convening power)을 포함한다. 동등한 참여자격 부여란 참여자들이 상대의 특성을 인식하고, 그것을 존중할 수 있어야 하고, 각 역할 집단의 전문성과 자율성을 바탕으로 동등한 참여자격이 주어져야 함을 의미한다. 신뢰는 지역사회 내 다른 구성원들이 일상적으로 보여주는 정직성과 협력적 태도로부터 출발하며 사회적 신뢰는 자원교환을 용이하게 하고 다른 사람들에 대한 믿음의 수준을 증가시키며, 상호신뢰 할 때 파트너십이 형성된다.

김형양(2006:187-90)은 로컬 거버넌스의 영향요인으로 NGO의 역량요인, 정부혁신요인, 지방정부 업무유형, 로컬거버넌스 환경 등을 들고 있다. NGO의 역량요인으로는 NGO 단체 리더의 리더십, NGO규모, 일반시민의 NGO에 대한 신뢰 정도, NGO의 전문성, NGO의 자체자원, NGO 운영과정의 민주성 등을 고려하였고, 정부혁신 요인으로는 관료의 특성(전문성, 자율성), 부서장의 NGO에 대한 우호적 태도, 단체장의 특성(출신배경, 리더십 유형), 조직의 개방성 등을 고려하였으며, 지방정부 업무유형으로는 규제적 혹은 배분적 업무로 구분하였고, 로컬 거버넌스의 환경으로는 지방의회의 NGO에 대한 태도, 지역정치의 경쟁성, 언론의 민감성 등을 고려하였다. 이러한 여러 요인들을 포함한 회귀분석에서는 부서장의 NGO에 대한 태도가 로컬 거버넌스의 형성 정도에 가장 큰 영향을 미치며, 조직의 개방성과 NGO에 대한 시민의 인식 등이 유의미한 영향을 미치고 있음을 발견하였다.

한편 경상남도와 제주도 등 2개 광역시와 거창군, 남해군, 나주시 등 3개 기초자치단체 농정실무자와 이들 3개 시·군의 농어업회의소 사무국장 등을 면담한 결과 지방 농정 거버넌스의 구축을 위해서는 자치단체장의 의지와 지원, 지방의회의 이해와 지지, 농민 및 농민단체의 적극적 참여의지와 전문 능력 배양, 자체사업의 확대, 농어업회의소에 대한 중앙정부의 재정지원, 지방언론의 관

심 등이 지적되었다.

〈표 1〉 선행연구에서 제시된 거버넌스의 형성 및 성공 요인

연구자	거버넌스 분야	주요 요인/변수
Lasker, et.al.(2001)	파트너십 시너지 효과 결정 요인	·자원: 재정 및 물적 자원(공간, 장비, 재화 등) ·파트너의 특성 : 파트너의 이질성과 관여수준 ·파트너들간의 관계: 신뢰, 존경, 갈등의 정도 와 권한차이에 인정 ·파트너십의 특성: 차이에 대한 이해와 융통성 있는 관리 방법 ·외부환경: 지역사회내의 신뢰와 협력 문화, 행정적 지원
서태성(2002)	주민참여 활성화 방안	·시민단체의 공식화 지원 ·협약과 조정의 룰 마련 ·투명한 행정네트워크 구축
강인호(2005)	로컬 거버넌스 능력의 결정요인	·이해관계자들의 자치역량 ·중재적 제도 ·이해관계자들의 신뢰 관계 ·리더십 ·유인제도
사득환(2007)	로컬 거버넌스의 성공 조건	·환경적 조건(사회자본,자원 등) ·네트워크의 구조화 ·네트워크상의 상호작용들의 관리
조승현 외 2인(2007)	협력적 로컬 거버넌스의 조건	·정보교환의 장 ·중립적인 중재자 ·NGO의 능력 ·동등한 참여 ·신뢰
김형양(2006)	로컬 거버넌스의 영향요인	·로컬 거버넌스의 역량요인 ·정부혁신 요인 ·지방정부 업무유형 ·로컬 거버넌스 환경

Ⅲ. 연구방법 및 조사설계

1. AHP 분석모형의 설정

본 연구는 급변하는 대내외 환경에 효율적으로 대처하기 위해서는 농정체제를 거버넌스체제로 전환하는 것이 필요하고 이를 구축하기 위해 어떠한 요인을 주시해야하는지를 밝혀 보고자 한다. 본 연구에 사용되는 계층화분석방법 (AHP:Analytic Hierarchy Process)은 1970년대 초에 Saaty교수에 의해 개발된 다요인 의사결정기법으로 다수의 평가기준을 계층화한 후 계층별로 중요도를 정해가는 기법으로 주로 대안의 우선순위를 알고자 할 때 사용된다.

AHP분석은 각 문항간의 쌍대 비교를 통해 평가항목들의 중요도를 계층구조별로 파악할 수 있으며, 평가시 전문가의 경험이나 직관 등이 결과에 반영되기 때문에 정량적 평가기준은 물론 정성

적 평가기준을 쉽게 처리할 수 있다는 것과 단순한 장점이 있으며, 현존하는 의사결정 기법 중 이론적으로 가장 높은 평가를 받고 있다 (조근태 외, 2005; 신경민·정순희, 2012:78-79, 재인용).

본 연구에서는 선행연구에서 제시된 요인들과 광역 및 기초자치단체 농정실무자와 농어업회의소 사무국장 등을 면담한 자료를 바탕으로 지방농정 거버넌스 구축을 위한 요인별 우선순위 모형을 설정하였다. <표 2>에 제시된 바와 같이 지방농정 거버넌스 구축요인의 우선순위 모형은 두 계층으로 구성하였는데 상위요소인 요인은 농정거버넌스 기구의 정비·보완, 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 농민(단체포함)의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 이해관계자들간의 상호신뢰 구축, 지방농정거버넌스에 대한 환경적지지 확보 등 5개 항목으로 구성하였다. 하위요소로는 이들 상위요인별로 각 5개의 항목을 배정하여 총25개의 항목으로 구성하였다.

<표 2> 지방농정 거버넌스 구축 요인과 세부요인의 구성

요인	세부요인: 요인의 대표적 내용	요인	세부요인: 요인의 대표적 내용
1. 농정거버넌스 기구의 정비·보완	농정심의회의 전문성 강화	4. 이해관계자들 간의 상호 신뢰 구축	농민(단체)의 지방정부에 대한 신뢰 제고
	농정심의회의 대표성 확보		지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고
	농정심의회의 기능 보완		지방의회의 농민(단체)에 대한 신뢰제고
	농정심의회의 권한 강화		지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고
2. 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립	5. 지방농정 거버넌스에 대한 환경적지지 확보	농민, 지방정부, 지방의회 간의 의사소통 기회의 확대
	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식		일반 지역주민의 지지 증대
	자치단체 공무원의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식		지역 여론주도세력의 지지 증대
	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성		지역언론의 관심증대
3. 농민(농민단체 포함)의 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	자치단체 공무원의 농정거버넌스에 대한 적극성		중앙정부 차원의 행·재정적 지원
	지방정부의 자체농정 확대		관련 법제도의 정비
	농민들의 농정 참여의식 고취		
	농민단체의 기술·전문지식 배양		
	농민단체의 리더십 배양		
	농민단체 상호간의 네트워크 형성		
	농민단체의 대표성 제고		

2. 조사설계

위의 항목들에 대한 우선순위를 알아보기 위하여 전문가 집단을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 2013년 9월 23일부터 10월 18일까지 3주간 실시된 설문조사에서는 지방농정 담당 중앙 및 지방자치단체 공무원, 교수, 연구원, 현장실무자 등으로 구성된 40여명의 전문가들에게 인터넷, 우편 혹은 인편으로 설문지를 배부하여 총 34부의 설문지를 회수하였으며, Expert Choice 2000을 사용하여 분석하였다.

AHP 분석에서는 쌍대비교(pairwise comparison)시 나타나는 약점인 일관성 문제를 해소하기 위해 일관성 비율(Consistency Ratio: CR) 검증을 실시한다. 일관성 비율 검증에서는 AHP 응답자의 논리적인 모순정도를 측정하는 것으로, 응답자의 판단에 논리적 모순이 발견될 경우 이를 제거 혹은 재검토, 재설문을 실시한다. 일관성 비율(CR)값이 0.1이하일 경우 응답자가 완전한 일관성을 유지하여 쌍대비교를 수행하였음을 의미하는 반면에 0.1을 상회할 경우 일관성이 부족한 것을 의미하며 재검토가 필요하다.

일관성 측정 결과 회수된 34부의 설문지 중 8부의 설문지에서 요인이나 세부요인 중 하나 이상의 CR값이 0.1 이상을 보였다. 이 중 3개 이상의 요인이나 세부요인의 CR값이 0.3이상인 2부는 AHP분석에서 제외하였고, 나머지 6부의 경우 응답자와의 수정 및 확인 작업을 거쳐 분석에 포함하였으며, 총 28명의 전문가가 응답 자료를 바탕으로 분석을 실시하였다. 최종 분석에 사용된 응답자의 직업분포는 공무원 12명(42.85%), 교수 10명(35.71%), 연구원 4명(14.28%), 현장실무가 2명(7.14%) 등으로 이루어졌고, 연령별로는 50대가 13명(46.43%), 40대가 12명(42.86%), 30대가 3명(10.71%)을 각각 차지하고 있다.

〈표 3〉 응답 전문가의 배경적 특성

		빈 도	비 율 (%)
직 업	교 수	10	35.71
	연구원	4	17.86
	공무원	12	42.85
	현장실무가	2	7.14
	합 계	28	100.00
연 령	30대	3	10.71
	40대	12	42.86
	50대	13	46.43
	합 계	28	100

IV. 분석결과

1. 상위 요인의 상대적 중요도

〈표 4〉에 제시된 바와 같이 28명의 전문가들의 응답 자료를 바탕으로 실시한 AHP 분석에서는 농민(단체포함)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 중요도가 .326으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선이 1순위의 82.3% 수준(.269), 이해관계자들간의 상호신뢰 구축이 51.4% 수준(.168), 농정 거버넌스 기구의 정비·보완이 39.2% 수준(.128), 지방농정 거버넌스에 대한 환경적 지지 확보가 33.5% 수준

(.109) 순으로 나타났다.

〈표 4〉 요인에 대한 전문가들의 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도(priority)	표준화(normalized) ¹⁾	우선순위
농정 거버넌스 기구의 정비·보완	.128	.392	4
지방정부(단체장 및 공무원)의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	.269	.823	2
농민(단체포함)의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	.326	1	1
이해관계자들간의 상호신뢰 구축	.168	.514	3
지방농정 거버넌스에 대한 환경적 지지 확보	.109	.335	5

CR=.00

2. 세부요인 간 상대적 중요도

1) 농정 거버넌스 기구의 정비·보완의 세부요인 간 상대적 중요도

농정 거버넌스 기구의 정비·보완의 세부요인은 농정심의회회의 전문성 강화, 농정심의회회의 대표성 확보, 농정심의회회의 기능 보완, 농정심의회회의 권한 강화, 농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립 등 5개로 구성하였다.

〈표 5〉에 제시된 바와 같이 전문가들은 농정심의회회의 대표성 확보의 중요도를 가장 높게 평가 하였으며(.513), 농정심의회회의 전문성 강화가 2순위로 평가 되었고(.267, 1순위의 52% 수준), 그 다음으로는 농정심의회회의 기능 보완(.114), 농정심의회회의 권한 강화(.070), 농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립(.037), 순으로 나타났다.

〈표 5〉 농정 거버넌스 기구의 정비·보완의 세부요인에 대한 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도	세부요인	중요도 (priority)	표준화 (normalized)	우선순위
농정 거버넌스 기구의 정비·보완	.128	농정심의회회의 전문성 강화	.267	.520	2
		농정심의회회의 대표성 확보	.513	1	1
		농정심의회회의 기능 보완	.114	.222	3
		농정심의회회의 권한 강화	.070	.136	4
		농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립	.037	.072	5

1) 표준화(normalized) 값은 중요도가 가장 높은 요소의 값을 1로 놓았을 때 다른 요소들의 상대적 중요도를 표시한 것임.

2) 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인 간 상대적 중요도

지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인은 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식, 자치단체 공무원의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식, 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 적극성, 자치단체 공무원의 농정 거버넌스에 대한 적극성, 지방정부의 자체농정 확대 등 5개로 구성되었다.

<표 6>에 제시된 바와 같이 전문가들은 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식의 중요도를 가장 높게 평가하였으며(.386), 그 다음으로는 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 적극성 (.280), 자치단체 공무원의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식(.137), 자치단체 공무원의 농정 거버넌스에 대한 적극성 (.107), 지방정부의 자체농정 확대 (.090) 순으로 나타났다.

<표 6> 지방정부의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인 간 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도	세부요인	중요도 (priority)	표준화 (normalized)	우선순위
지방정부의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	.269	자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식	.386	1	1
		자치단체 공무원의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식	.137	.355	3
		자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 적극성	.280	.726	2
		자치단체 공무원의 농정 거버넌스에 대한 적극성	.107	.278	4
		지방정부의 자체농정 확대	.090	.235	5

3) 농민의 지방농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인간 상대적 중요도

농민의 지방농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인은 농민들의 농정 참여의식고취, 농민단체의 기술·전문지식 배양, 농민단체의 리더십 배양, 농민단체 상호간의 네트워크 형성, 농민단체의 대표성 제고 등 5개로 구성되었다.

<표 7>에 제시된 바와 같이 전문가들은 농민들의 농정 참여의식 고취의 중요도를 가장 높게 평가하였으며(.341), 그 다음으로는 농민단체의 리더십 배양(.197), 농민단체의 대표성 제고(.179), 농민단체의 기술·전문지식 배양(.142), 농민단체 상호간의 네트워크 형성(.141) 순으로 우선순위를 평가하였다.

〈표 7〉 농민의 지방농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인에 대한 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도	세부요인	중요도 (priority)	표준화 (normalized)	우선순위
농민의 지방농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	.326	농민들의 농정 참여의식 고취	.341	1	1
		농민단체의 기술·전문지식 배양	.142	.418	4
		농민단체의 리더십 배양	.197	.579	2
		농민단체 상호간의 네트워크 형성	.141	.413	5
		농민단체의 대표성 제고	.179	.526	3

4) 해관계자들 간의 상호신뢰 구축의 세부요인간 상대적 중요도

이해관계자들 간의 상호신뢰 구축의 세부요인은 농민(단체)의 지방정부에 대한 신뢰 제고, 지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고, 지방의회의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고, 지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고, 농민·지방정부·지방의회간의 의사소통 기회 확대 등 5개로 구성되었다.

<표 8>에 제시된 바와 같이 전문가들은 농민, 지방정부, 지방의회 간의 의사소통 기회의 확대의 중요도를 가장 높게 평가하였으며(.332), 1순위와 근소한 차이로 농민(단체)의 지방정부에 대한 신뢰 제고의 중요도가 2순위로 나타났으며(.307), 그 다음으로는 지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고(.194), 지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고(.086), 지방의회의 농민(단체)에 대한 신뢰제고(.082) 순으로 나타났다.

〈표 8〉 이해관계자들간의 상호신뢰 구축의 세부요인간 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도	세부요인	중요도 (priority)	표준화 (normalized)	우선순위
이해관계자들 간의 상호신뢰 구축	.168	농민(단체)의 지방정부에 대한 신뢰 제고	.307	.925	2
		지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고	.194	.584	3
		지방의회의 농민(단체)에 대한 신뢰제고	.082	.247	5
		지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고	.086	.260	4
		농민, 지방정부, 지방의회 간의 의사소통 기회의 확대	.332	1	1

5) 지방농정 거버넌스에 대한 환경적 지지의 세부요인 간 상대적 중요도

지방농정 거버넌스에 대한 환경적 지지의 세부요인은 일반 지역주민의 지지 확보, 지역여론주도 세력의 지지 확보, 지역언론의 관심 확대, 중앙정부 차원의 행·재정적 지원, 관련 법제도의 정비 등 5개로 구성되었다.

<표 9>에 제시된 바와 같이 전문가들은 일반 지역주민의 지지 증대의 중요도를 가장 높이 평가하였으며(.244), 1순위와 근소한 차이로 중앙정부 차원의 행·재정적 지원의 중요도가 2순위로 나타났으며(.233), 그 다음으로는 지역 여론주도세력의 지지 증대(.207), 관련 법제도의 정비(.189), 지

역언론의 관심증대(.127) 순으로 나타났다.

<표 9> 지방농정 거버넌스에 대한 환경적 지지의 세부요인에 대한 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도	세부요인	중요도 (priority)	표준화 (normalized)	우선순위
지방농정거버넌스에 대한 환경적 지지	.109	일반 지역주민의 지지 증대	.244	1	1
		지역 여론주도세력의 지지 증대	.207	.848	3
		지역언론의 관심증대	.127	.522	5
		중앙정부 차원의 행·재정적 지원	.233	.954	2
		관련 법제도의 정비	.189	.775	4

6) 25개 세부요인 간의 상대적 중요도 비교

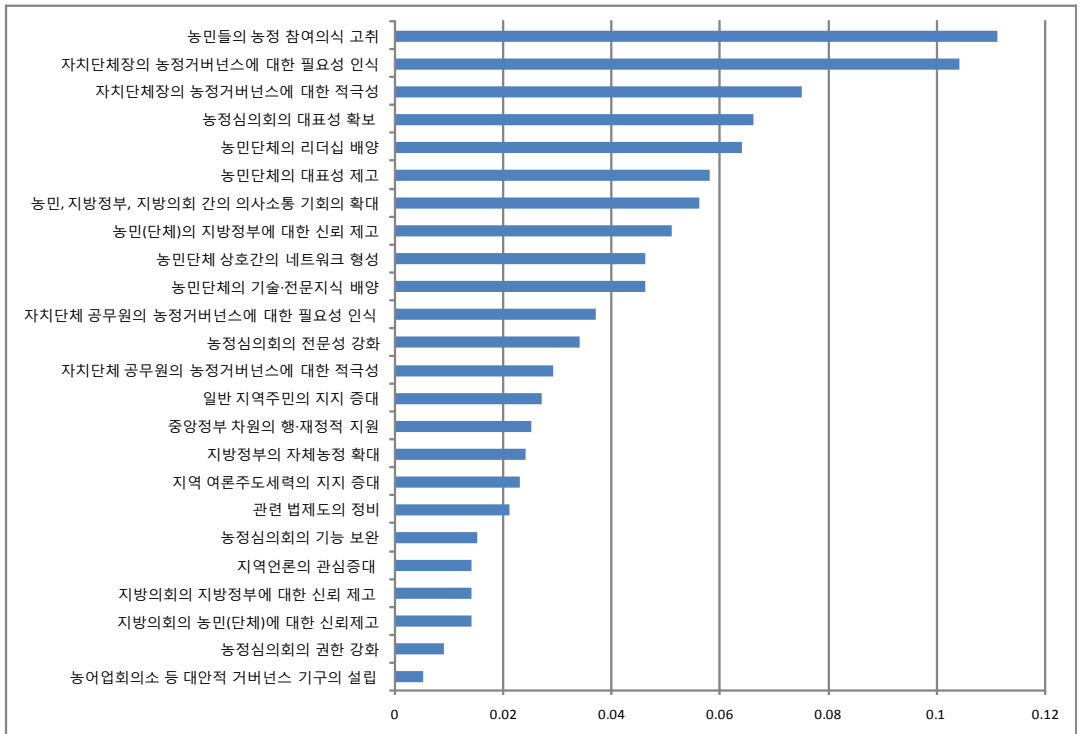
본 연구에서는 지방농정 거버넌스 구축과 관련한 상위요소로서 5개의 요인을 설정하고 하위요소로서 각 요인 당 5개의 세부요인을 설정하여 총 25개의 세부요인들 간의 중요도 분석을 실시하였다. <표 10>과 <그림 1>은 전체 전문가들의 응답 자료를 바탕으로 실시한 AHP 분석 결과를 분타내고 있으며, 세부요인들의 중요도와 순위를 나타내고 있다. <표 10>과 <그림 1>에 제시된 바와 같이 농민들의 농정 참여의식 고취의 중요도를 가장 높게 평가하고 있으며, 그 다음으로 자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식 > 자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성 > 농정심의회 의 대표성 확보 > 농민단체의 리더십 배양 > 농민단체의 대표성 제고 > 농민, 지방정부, 지방의회 간의 의사소통 기회의 확대 > 농민(단체)의 지방정부에 대한 신뢰 제고 > 농민단체의 기술·전문지식 배양과 지방정부의 자체농정 확대 > 자치단체 공무원의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식 > 농정심의회 의 대표성 확보와 지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고 > 농정심의회 의 전문성 강화 등의 순으로 중요도를 평가하고 있다.

<표 10> 세부사업들에 대한 전체 전문가들의 상대적 중요도 평가 결과

요인	중요도 (A)	세부요인	중요도 (B)	세부요소간 중요도 (A X B)	순위
농정 거버넌스 기구의정비·보완	.128	농정심의회 의 전문성 강화	.267	.034	12
		농정심의회 의 대표성 확보	.513	.066	4
		농정심의회 의 기능 보완	.114	.015	20
		농정심의회 의 권한 강화	.070	.009	24
		농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립	.037	.005	25
지방정부의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	.269	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	.386	.104	2
		자치단체 공무원의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	.137	.037	11
		자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성	.280	.075	3

		자치단체 공무원의 농정거버넌스에 대한 적극성	.107	.029	14
		지방정부의 자체농정 확대	.090	.024	17
농민의 지방농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	.326	농민들의 농정 참여의식 고취	.341	.111	1
		농민단체의 기술·전문지식 배양	.142	.046	9
		농민단체의 리더십 배양	.197	.064	5
		농민단체 상호간의 네트워크 형성	.141	.046	9
		농민단체의 대표성 제고	.179	.058	6
		농민(단체)의 지방정부에 대한 신뢰 제고	.307	.051	8
이해관계자들간의 상호신뢰 구축	.168	지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고	.194	.033	13
		지방의회의 농민(단체)에 대한 신뢰제고	.082	.014	21
		지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고	.086	.014	21
		농민, 지방정부, 지방의회 간의 의사소통 기회의 확대	.332	.056	7
		일반 지역주민의 지지 증대	.244	.027	15
지방농정거버넌스에 대한 환경적 지지	.109	지역 여론주도세력의 지지 증대	.207	.023	18
		지역언론의 관심증대	.127	.014	21
		중앙정부 차원의 행·재정적 지원	.233	.025	16
		관련 법제도의 정비	.189	.021	19

〈그림 1〉중요도에 따른 상위 25개 세부요인의 분포



V. 분석결과의 논의와 정책적 함의

본 연구는 지방농정을 둘러싼 대내외적 환경변화에 대처하여 효율적으로 농정을 추진하기 위해서는 기초자치단체 수준의 지방농정 체제를 거버넌스체제로 전환하는 것이 필요하다는 인식하에 거버넌스에 대한 선행연구와 지방농정 담당 공무원 및 농어업회의소 사무국장들을 면담한 자료를 바탕으로 거버넌스 구축 요인 우선순위 모형을 구성하고, 농정관련 공무원, 교수, 연구원, 실무자로 구성된 총 28명의 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사자료를 바탕으로 실시한 AHP분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

5개의 상위요인들간의 우선순위분석에서는 농민(단체포함)의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 중요도가 가장 높고, 그 다음으로 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도, 이해관계자들간의 상호신뢰 구축, 농정거버넌스 기구의 정비·보완, 지방농정거버넌스에 대한 환경 지지 확보가 순으로 나타났다. 25개 세부요인들간의 중요도 분석에서는 농민들의 농정 참여의식 고취의 중요도가 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식 > 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 적극성 > 농민단체의 리더십 배양 > 농민단체의 대표성 제고 > 농민, 지방정부, 지방의회간의 의사소통 기회의 확대 > 농민(단체)의 지방정부에 대한 신뢰 제고 > 농민단체의 기술·전문지식 배양과 지방정부의 자체농정 확대 > 자치단체 공무원의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식 > 농정심의회회의 대표성 확보와 지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고 > 농정심의회회의 전문성 강화 등의 순으로 나타났다. 이러한 분석결과를 바탕으로 도출한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째 상위요인들 간의 중요도 분석에서 지역 농민들의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선이 가장 중요한 것으로 평가되었다. 세부적으로는 농민들의 참여의식 고취와 농민단체의 리더십 배양이 가장 중요한 과제로 지적되고 있고, 자치단체 공무원의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식과 지방정부의 자체농정 확대도 중요한 요인으로 지적되고 있다. 이는 농민들의 능동적인 참여가 농정 거버넌스 구축과 운영의 선행조건임에도 불구하고 농민들의 농정에 대한 참여가 실질적으로 이루어지고 있지 못한 현실을 반영한 결과로 보여지며, 현재로서는 농민들이 지방정부의 대등한 파트너가 되기에는 농민들의 의식과 능력 모두 역부족임을 시사한다. 농민들의 농정 참여가 적극적으로 이루어지지 못하고 있는 데는 농촌의 고령화 등 환경적 요인도 있으나 농정에 대한 뿌리 깊은 불신, 관주도적인 농정으로 인한 농민들의 타성, 행정에 대한 정보부족, 제한된 참여 기회 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 그동안 지역 농민들은 지역농민들의 참여 형태는 정책부서와 기초자치단체에 대해 일방적인 민원제기 수준의 의견표출 정도에 그쳤으며, 이들의 의견이 지방농정에 반영여부는 담당공무원이나 자치단체장의 판단에 맡겨져 왔던 것이 사실이다. 지역농민들의 농정 참여를 이끌어 내고 이들의 역량을 지방정부와 대등한 파트너 역할을 감당할 정도로 향상시키는 데는 많은 시간과 노력이 필요하며, 지방정부와 농민 스스로의 노력이 동시에 요구된다. 지방정부는 우선 적극적인 공개농정을 펼쳐야 한다. 정책의 입안과정에서 정책결정과 집행은 물론 그 결과에 대한 지식과 정보를 농민들에게 제공함으로써 농정에 대한 농민들의 불신을 해소해 나

가는 동시에 관심을 유도해 나가야 한다. 주로 사업의 심사 및 예산의 배정 등을 위해 연간 한 두 차례 열리는 농정심의회 외에 참여예산제 등 농민들이 자신들의 의사를 농정에 반영할 수 있는 기회를 확대해 나가야 한다. 지역 농민들이 농정당국에 대해 일방적인 요구만을 하거나 불평과 불만을 표출하는 행태에서 벗어나 책임 있는 참여를 확보하는 것 또한 거버넌스 체제 구축을 위해 요구된다. 지역의 지각 있는 소수의 농민들이 개인 자격으로 참여하는 형태는 거버넌스적 관점에서 바람직하지 못하며, 조직화를 통해 대표의 자격으로 참여하는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 일종의 풀뿌리 조직이라 할 수 있는 농민단체의 활성화를 장려할 필요가 있다. 다양한 형태의 농민조직들이 지역농민들을 통합하고 대표성을 키워 농정에 참여하는 방안이 모색되어야 한다. 작목반과 농민회 등 농민단체의 활동이 활성화돼 있는 지역의 경우 이들 단체의 농정참여를 적극 유도할 필요가 있다. 또한 농민들의 역량강화를 위한 다양한 프로그램을 개발·운영할 필요가 있다. 특히 차세대 리더들을 육성할 수 있는 방안이 모색되어야 하는데 농촌 지역의 젊은 인재들과 귀농인 등을 대상으로 하는 교육 프로그램을 개발하여 소득증대를 위한 기술뿐만 아니라 민주시민으로서의 역량을 강화하는 프로그램을 지역대학과 연계하여 운영할 필요가 있다.

둘째, 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선은 상위요인들 간의 중요도 평가에서 두 번째로 중요한 요인으로 평가되었고, 세부요인 중에서는 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식과 적극성이 전체 25개의 세부요인 중에서 두 번째와 세 번째로 중요한 요인으로 평가되었다. 이를 종합하여 보면, 농정 거버넌스의 구축에 자치단체장의 역할이 사실상 절대적임을 시사한다고 볼 수 있다. 특히 기초자치단체에서의 행정 및 정책집행에 있어서의 단체장의 영향력은 대단히 크며, 정책문제의 발견 및 제안자, 정책추진자, 관리 및 집행자, 자치경영자, 이해관계조정자, 합리적 분권운동가로서의 역할수행이 요구된다고 할 수 있다(김병준, 2010). 지방농정 활성화를 위해 단체장이 갖추어야 할 덕목으로는 추진력, 친화력, 갈등해소 능력, 지방농정에 대한 관심, 장기적 안목, 지방농정에 대한 농민참여의 중요성 인식, 농민의 의견의 적극적 반영 등이다. 그러나 단체장의 역량 및 태도를 개선할 방안은 사실상 많지 않은 것이 사실이다. 차선의 대안으로 중앙정부 혹은 광역정부 차원에서의 농어업회의소의 설치 등 농정 거버넌스 관련 정책을 펼칠 때 위에서 언급한 리더십과 기대역할을 잘 수행할 수 있는 단체장이 있는 지역에 우선적으로 실시한 후 성과가 높은 정책들을 확산시켜 나가는 전략을 구사할 필요가 있다. 전국의 시·도지사협의회 및 시장·군수·구청장협의회 등을 통해 농정 거버넌스에 대한 정보를 공유하도록 하고, 농정 거버넌스의 우수사례(best practice)를 발굴하여 롤모델화 시키고, 우수 농정거버넌스를 실행하고 있는 단체장 포상과 함께 중앙정부 차원의 인센티브를 제공할 필요가 있다.

셋째, 농정심의회는 대표성 확보와 전문성 강화 또한 비교적 중요한 요인으로 지적되고 있는데 이는 기초자치단체 수준에서 사실상 유일한 농민의 공식 참여기구로서의 농정심의회가 실질적 기능을 발휘하고 있지 못함을 시사한다. 사실 농정심의회는 법적 기구이지만 대표성 및 전문성 부족과 형식적 운영으로 제도 개선의 요구가 계속되어 왔다. 상당수의 농민들은 농정심의회를 모르고 있으며, 대표성, 투명성, 공개성 등에 상당한 문제가 있는 것으로 지적되어 왔다. 본 연구가 농어업회의소가 설치되어 운영되고 있는 경남 거창군, 전남 나주군, 전북 진안군, 경북 봉화군 등 4개 지역 거주 117명의 농민을 대상으로 실시한 설문조사에서 농정심의회가 지방농정 현안 문제의 제

안, 결정, 집행, 평가, 농민 의사 반영 등에 매우 도움이 되거나 도움이 된다고 응답한 농민은 전체 응답자의 15%에 지나지 않았다. 농정심의회가 수평적 거버넌스 기구로 거듭나기 위해서는 위원선출방식의 개선을 통한 대표성 및 전문성을 확보해야 한다. 현행 법체계하에서 기초자치단체의 농정심의회는 위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 시장·군수가 되고, 부위원장 중 1인은 부시장·부군수 또는 자치구의 부구청장이 되며, 다른 1인은 위원 중에서 호선하게 되어 있다. 위원은 위원장이 위촉하며 관계행정기관의 장 2인 이내, 생산자단체의 장 10인 이내, 농업인 대표 11인 이내로 구성될 수 있다. 농정심의회가 농민들의 의사를 농정에 반영하는 기구가 되기 위해서는 민간위원의 수를 확대할 필요가 있고, 나아가 이들의 선출 방식 또한 농민단체와 지방의회 등의 추천과 공개모집을 통한 위원 구성을 병행하는 것을 고려할 수 있다. 농정심의회 위원의 공개모집방법은 투명성과 공개성을 제고하여 대 농민 신뢰도를 제고할 수 있는 방안이 될 수 있는 동시에 다양한 계층의 이해관계자를 참여시키는 방안이 될 수 있을 것이다.

VI. 결론

정부와 농민단체 및 소비자 등 이해관계자들이 상호 평등한 관계에서 농정을 펼친 경험이 일천한 우리나라에서 농정 거버넌스를 빠른 시간 내에 구축하기란 쉽지 않다. 본 연구의 결과는 농정 거버넌스 구축을 위한 토대들이 미약함을 절실히 보여 준다. 근래에 유럽에서 성공적으로 정착한 거버넌스 기구인 농어업회의소가 전국 7개 시·군에 설치 운영되고 있으나 그 성과에 대해서는 확신하기 어려운 실정이다. 본 연구의 결과를 종합해 보면 농정 거버넌스의 성공적 운영을 위해 우선적으로 필요한 것이 농정 거버넌스의 두 당사자인 농민과 지방정부의 인식과 태도 개선이며, 따라서 거버넌스가 정착되는 데는 상당한 시일이 걸릴 것임을 시사한다. 이러한 현실을 고려할 때 농어업회의소가 빠른 시일 내에 새로운 거버넌스 기구로 정착한다고 기대하기는 어렵다고 볼 수 있다. 새로운 기구의 도입과 정착을 모색함과 더불어 유럽의 리더스 프로그램(Leaders' Program)과 같이 농민들의 계몽과 지도자 육성을 위한 프로그램의 발굴, 농정방식 개선을 통한 농민의 참여 확대, 농정심의회 등 기존 기구의 보완 등 다각적인 노력들이 함께 진행될 때 농정 거버넌스가 보다 잘 구축될 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 우선 지방농정 거버넌스의 구축 요인의 선정이 지방농정과 관련한 연구에서 실증적으로 검증된 요인들이 아닌 주로 로컬 거버넌스 구축과 관련된 선행연구를 중심으로 이루어졌다는 점이 한계로 지적될 수 있다. 이는 지방농정 거버넌스에 대한 연구의 부족으로 인한 불가피한 측면이 있으나 농정 거버넌스가 가지고 있는 일반 거버넌스나 로컬 거버넌스와는 다른 특성을 충분히 고려하지 못하였다는 점이 지적될 수 있다. 또한 세부요인들 중 일부 요인들이 상호 배타적이지 못하거나 상호 관련성이 적은 것들이 포함될 수 있다는 한계가 있다. 이는 어느 한 요인의 중요성이 과잉대표되는 것을 방지하기 위하여 세부요인의 수를 5개로

통일하는데서 온 것으로 응답자의 오류를 초래할 수 있는 한계를 내포하고 있다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 지방농정 거버넌스 구축을 위해서는 어떠한 요인들이 중요하게 고려되어야 하는가를 실증적으로 규명하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

참고 문헌

- 강용기. (2004). 정부간 관계(IGR)의 거버넌스(Governance): 전라북도의 지방자치단체간 상호관계를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 16(2): 5-19.
- 강인호. (2005). 로컬 거버넌스와 지방정부의 책임성 : 전라남도 광양시를 중심으로. 「한국거버넌스학회 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.
- 김형양. (2006). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 10(1):181-203.
- 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.
- 정세욱. (1997). 「정부간관계: 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 조승현·강윤철·김경모. (2007). 협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구:전주천 자연형 하천 조성사업을 중심으로. 「정치정보연구」, 10(1):257-276.
- 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 환경행정 대학원(SPEA)에서 2004년 박사학위를 받고 현재 경성대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요 학문적 관심분야는 조직관리, 갈등관리, 성과평가, 경찰행정 등이다(yumoon@ks.ac.kr).

이시원(李時遠): 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 저서로는 정책학원론(공저), 수도권권 비수도권간의 지역격차(공저) 등이 있으며, 역서로는 관리행동론(H. Simon원저)과 일본의 정책과정(공역)이 있다. 정책과정론, 장관론, 시차이론등에 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).

정준금(丁俊錦): 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고(환경정책의 집행과정에 관한 연구: 환경규제의 계기, 지침결정 및 실현을 좌우하는 요인, 1992), 현재 울산대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적 관심 분야는 정책학, 환경정책, 시차이론 등이며, 주요 저서와 논문으로는 「정책학원론」(공저, 2010), 「환경정책론」(2007), "정책연구의 동향과 과제"(2013) 등이 있다. 현재 한국지방정부학회장을 맡고 있다(kjung@ulsan.ac.kr).

최상한(崔相漢): 미국 Florida Atlantic University에서 행정학박사학위(논문: A Conceptual Model of the Emergence of Shared Leadership)를 취득하고, Nova Southeastern University와 Florida Atlantic University에서 초빙교수로 지냈다. 현재는 경상대학교 행정학과 조교수로 재직 중이며, 주요 관심 분야는 지방자치, 주민참여, 공공 리더십 등이다. 저서에는 「불국사에서 만난 예수」(2012)가 있으며, 논문으로는 "국립대학 교수의 성과급적 연봉제"(2013), "입헌주의적 지방자치론과 자치제도의 확대"(2012), "지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인"(2010), "Do Sex and Hierarchical Positions Matter to Shared Leadership? Empirical Evidences from Florida County Agencies"(2010) 등이 있다(hchoi@gnu.ac.kr).

Abstract

A Study on the Priorities among Determinants of Local Agricultural Governance: Focused on Experts' Perceptions

Moon, Yuseok

Lee, See-won

Jung, Joon Keum

Choi, Sanghan

Governance can be seen as an alternative way of doing public affairs through cooperative work among relevant stake-holders. Like in many other fields, experts in the field of agricultural administration have suggested that governance needs to replace government to secure effectiveness of agricultural administration. 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 including local governments, farmers, local assemblies, agencies of central governments, and others. When local agricultural governance is properly operated, both responsiveness and democracy in agricultural administration can be substantially improved. Governance also can play a role of educational incubator for direct democracy, which will help farmers explore their own future for themselves through enlightenment and training. Because of these features, many advanced countries have replaced traditional agricultural administration into agricultural governance. But, in Korea, local governance is still at the beginning stage so that collective wisdom to build governance is needed. Under these contexts, this study attempts to find out essential factors of local agricultural governance and evaluate their significance by using the method of Analytic Hierarchy Process(AHP). 28 experts evaluated that, among the five factors, improvement of farmers' capacity and attitude toward local agricultural governance(LAA) is the most important one followed by improvement of local governments' capacity and attitude toward LAA. Among the twenty-five sub-factors, the experts evaluated that farmers' sense of participation is the most important one followed by mayor's recognition on the need for LAA, mayor's strong support for LAA, cultivation of leadership of farmers' associations, improvement of representation of farmers' associations, and so on. Based on these results, this study suggests some feasible policy alternatives to build LAA.

Key Words: Local Agricultural Administration, Governance, Local Agricultural Governance, Participation, Farmers' Association, Analytic Hierarchy Process