

발간 등록 번호
11-1543000-000262-01

지방농정 활성화를 위한 중앙정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안 연구

연구기관 : (사)한국지방정부학회

2013년 11월



농림축산식품부
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs

제 출 문

농림축산식품부장관 귀하

본 보고서를 「지방농정 활성화를 위한 중앙정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안 연구」의 최종 보고서로 제출합니다.

2013년 11월

주관연구기관명 : (사)한국지방정부학회
연구책임자 : 문 유 석(경성대학교 교수)
연구원 : 이 시 원(경상대학교 교수)
 : 최 상 한(경상대학교 교수)
연구보조원 : 최 희 성(경상대 박사과정)
 : 김 문 정(경성대 학부)

<제목 차례>

요약

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성	1
제2절 연구의 목적	2
제3절 연구내용 및 방법	3
1. 연구내용	3
2. 연구방법	7
제2장 중앙정부와 지방정부간의 관계와 지방농정 거버넌스	8
제1절 중앙정부와 지방정부간의 관계	8
1. 정부간 관계의 개념	8
2. 정부간 관계의 모형	8
3. 정부간 관계의 최근 경향	10
제2절 중앙정부와 지방정부의 기능 및 사무배분	11
1. 기능 및 사무배분의 기본 이념 및 원칙	11
2. 지방자치법상의 중앙정부, 광역정부, 기초정부의 사무	12
3. 중앙정부와 지방정부간의 관계 발전방향	16
제3절 지방농정 거버넌스	18
1. 거버넌스 개념과 유형	18
2. 정부간 관계와 거버넌스	22
3. 거버넌스 형성 요인 검토	23
4. 지방농정 거버넌스 구축의 주요 요인	29
5. 지방농정 거버넌스 제도	32
제3장 수직적 거버넌스 분석	42
제1절 지방농정 추진체계 분석	42
1. 농정사업추진 체계 및 프로세스 분석	42
2. 재원별 집행체계 분석	44

제2절 농정사무배분 분석	48
제4장 수평적(기초단위) 거버넌스 실태 및 거버넌스 우선순위 분석	59
제1절 공무원·농민 설문조사 결과	59
1. 연구목적 및 방법	59
2. 조사 설계 및 설문지 배부	60
3. 설문 응답자의 배경 및 특성	62
4. 결과 분석	63
제2절 전문가 설문조사 결과	82
1. 연구목적 및 방법	82
2. 조사 설계	83
3. 거버넌스 실태 분석 결과	85
4. 우선순위 분석	93
5. 분석결과	94
제3절 조사결과 요약 및 결론	103
1. 조사결과 요약	103
제5장 지방농정 활성화를 위한 중앙정부와 지방정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안	108
제1절 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 개선 방안	108
1. 농정사업추진체계 및 프로세스 개선	109
2. 지방자치단체의 통합적인 농정추진체계 구축	112
3. 포괄보조금제의 확대 개선을 통한 지방자치단체의 재정자율성 제고	114
4. 상향식 사무 재배분의 지속적 추진	115
제2절 수평적(기초단위) 거버넌스 구축 방안	116
1. 개관	116
2. 지역 농민들의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도개선	117
3. 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	119
4. 이해관계자들 간의 상호 신뢰 구축	120
5. 수평적 거버넌스 기구로서 농정심의회 활성화 방안	122
6. 수평적 거버넌스 기구로서 농어업회의소 활성화 방안	123
7. 수평적 거버넌스를 위한 제안	128

참고 문헌	134
부록 1.	139
부록 2.	154
부록 3.	163
부록 4.	173
부록 5.	175

<그림 차례>

<그림1-1> 지방농정의 중앙.지방 관계 및 거버넌스 체계도	4
<그림2-1> 남해군 농정심의회 조직도	33
<그림2-2> 나주시 농어업회의소 조직도	38
<그림3-1> 농림축산사업 표준 프로세스	43
<그림3-2> 농업 · 농촌 정책 추진체계	45
<그림3-3> 재원별 농림사업 추진 체계	46
<그림4-1> 중요도에 따른 상위 25개 세부요인의 분포	102
<그림6-1> 일본 지방농정국 조직 체계	110
<그림6-2> 스마트워크 체제	131
<그림6-3> 지방농정통합센터 구축안	132

<표 차례>

<표2-1> 정부간관계와 거버넌스의 비교	23
<표2-2> 선행연구에서 제시된 거버넌스의 형성 및 성공 요인	31
<표3-1> 2013년도 경상남도 농정국 국고보조사업과 자체사업 현황	47
<표3-2> 2013년도 제주도청 농축산식품국 국고보조사업과 자체사업 현황	47
<표3-3> 2013년도 거창군 농업기술센터 사업현황	48
<표3-3> 2013년도 농림축산사업 개요	49
<표3-5> 지방사무적 성격이 강하나 중앙이 주관하고 있는 사무	56
<표3-6> 중앙사무적 성격이 강하나 지방이 주관하고 있는 사무	57
<표4-1> 지방농정 거버넌스 실태에 관한 공무원·농민 인식 설문조사 구성항목	61
<표4-2> 공무원·농민 설문 응답자의 배경적 특성	63
<표4-3> 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 지방농정에 대한 상호 협력적 관계	64
<표4-4-1> 기초지방자치단체장의 지방농정에 대한 영향력	65
<표4-4-2> 공무원의 지방농정에 대한 영향력	66
<표4-4-3> 지방의회의 지방농정에 대한 영향력	66
<표4-4-4> 지방농정에 대한 농민의 영향력	67
<표4-5-1> 정책입안·기획단계 농민참여 보장	68
<표4-5-2> 정책결정단계 농민참여 보장	68
<표4-5-3> 정책집행단계 농민참여 보장	69
<표4-5-4> 정책평가 농민참여 보장	70
<표4-6> 중앙부처의 지방농정 정책 전달 과정	71
<표4-7> 기초지방자치단체의 지방농정에 대한 농민참여 지원	72
<표4-8> 기초자치단체장의 리더십	73
<표4-9> 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 상호작용	74
<표4-10> 농민의 지방농정 참여의식	75
<표4-11> 농정심의회 기능 및 역할	75
<표4-12> 농어업회의소의 기능과 역할	76
<표4-13-1> 규칙의 구체성	77
<표4-13-2> 의사결정의 구속력	78
<표4-13-3> 재원의 적절성	78
<표4-13-4> 인력의 적절성	79
<표4-13-5> 구성의 자발성	80
<표4-13-6> 목표의 일치성	80

<표4-13-7> 회원 간의 협력 빈도	80
<표4-13-8> 쌍방향적 협력	82
<표4-14> 설문조사의 구성 요지	84
<표4-15> 응답 전문가의 배경적 특성	85
<표4-16> 지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력 정도	86
<표4-17> 각 정부단위 거버넌스 체제 구축 필요성 정도	87
<표4-18> 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축 현황	87
<표4-19> 기초단위에서의 주요 이해관계자들의 농정에 대한 영향력 정도	88
<표4-20> 농정심의회회의 전체 농민 의사 반영 정도	88
<표4-21> 농정심의회회의 개선점	89
<표4-22> 지방농정 거버넌스 구축을 위한 환경적 구비 정도	90
<표4-23> 지방농정 거버넌스 체제 미구축 이유	91
<표4-24> 농어업회의소의 농정활성화에 대한 기대	92
<표4-25> 농어업회의소의 개선 방향	92
<표4-26> 지방농정 거버넌스 구축 요인과 세부요인의 구성	93
<표4-27> 요인에 대한 전문가들의 상대적 중요도 평가 결과	95
<표4-28> 농정 거버넌스 기구의 정비·보완의 세부요인에 대한 상대적 중요도 평가 결과	96
<표4-29> 지방정부의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인간 상대적 중요도 평가 결과	97
<표4-30> 농민의 지방농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인에 대한 상대적 중요도 평가 결과	98
<표4-31> 이해관계자들간의 상호신뢰 구축의 세부요인간 상대적 중요도 평가 결과	99
<표4-32> 지방농정 거버넌스에 대한 환경적 지지의 세부요인에 대한 상대적 중요도 평가 결과	99
<표4-32> 세부사업들에 대한 전체 전문가들의 상대적 중요도 평가 결과	101

요 약

I. 연구 목적 및 방법

- 농정을 둘러싼 대내외적 환경변화에 효율적으로 대응하기 위해서 중앙을 비롯한 지방의 농정체계는 다양한 이해관계자들의 실질적 참여가 보장되는 거버넌스 체제로의 전환이 요구되고 있음. 지방농정을 활성화하기 위해서는 중앙정부와 광역·기초지방자치단체의 수직적 정부관계를 거버넌스 관계로 전환하고, 정부·공공부문·민간부문·지역농민 간의 수평적 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있음.
- 본 연구의 목적은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체를 포함하는 수직적 거버넌스와 기초자치단체 수준에서의 지방자치단체-공공부문-민간부문-지역농민 등 주요 이해관계자들 간에 수평적 거버넌스 체계를 수립하는 방안을 마련하는 것임.
- 수직적 거버넌스 구축을 위해서 주로 문헌조사(법령, 연구 보고서, 논문, 자료집 등)와 전문가 심층 인터뷰(FGI) 방법을 통해 농림축산부-광역자치단체-기초자치단체 간의 농정 추진체계, 사무배분, 비용 분담구조 등을 분석함.
- 수평적 거버넌스 구축을 위해서는 공무원 및 농민들을 대상으로 실시한 설문조사, 농정전문가들을 대상으로 실시한 설문조사, 계층화분석법(AHP) 결과 등을 토대로 중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담 방안과 거버넌스 구축방안을 제시하고자 함.

II. 정부간 관계와 농정 거버넌스

- 우리나라의 정부간 관계는 법적 형식적으로 동반자모형에 속하나 실질적, 기능적으로는 대리인모형에 가까운 관계를 이루고 있음. 즉 지방자치단체의 자치권이 법률로 보장되고는 있으나 국가의 주요 정책 결정에 지방정부의 참여가 이루어지지 않고, 지방자치단체의 업무수행에 대한 중앙정부의 광범위한 통제가 이루어지며, 건실한 재원과 능력을 갖추고 있지 못한 지방정부는 그 업무의 수행을 위해 중앙정부의 지원에 의존하고 있음.

- 우리나라의 정부간 관계가 실질적인 상호의존모형으로의 전환되기 위해서는 기초지방정부로부터 시작하여 중앙정부로 올라가는 상승형의 관계가 중시되어야 함. 이를 위해서는 중앙정부 주도의 통제형 혹은 관치형이 아닌 상호교류형인 쌍방향 의사소통, 통제가 아닌 조정, 사무배분의 조정과 적절한 권한배분, 세원 배분과 재원조달 방식 등에 대한 전반적인 조정이 요구됨.
- 거버넌스의 개념은 다양하며 아직까지 통일된 개념이 없음. 거버넌스의 개념이 통일되어 있지 않기 때문에 학자들에 따라 다양한 주장이 제기되고 있는 현실임. 그러나 거버넌스의 공통점은 새로운 현상 혹은 대응방안으로 정부, 시민단체, 민간부문 등의 다양한 파트너와 정책네트워크의 상호의존적 관계, 일반국민의 능동적인 참여 역할로 요약될 수 있음. 즉, 주민들의 공동이익을 추구하기 위해 활용하는 새로운 집단의사결정방식과 집단행동이라고 표현할 수 있음.
- 이러한 공통점에 기초해서 본 연구에서는 지방농정 거버넌스를 농정의 추진과정에 다양한 이해관계자들이 상호 대등한 관계 하에서 상호 협력적으로 정책을 결정하고 집행하는 새로운 형태의 통치방식으로 정의함.

III. 수직적 거버넌스 분석

- 우리나라의 농정은 중앙과 지방의 기능이 명확치 않은 통합형을 취하고 있으며, 보조금과 융자금 지원사업을 통하여 지방의 요구를 수용하여 중앙이 기획하고 지방이 집행하는 체계를 이루고 있음.
- 이러한 체계 하에서 중앙은 지방이 시행하는 사업의 세부사항까지 간섭하는 행정통제를 실시하며 중앙부서가 사업대상, 사업내용, 지원방식 등에 대해 세세한 지침을 시달하고, 사업계획 승인과 집행과정의 감독과 집행결과의 평가에까지 다양한 형태의 통제를 가하게 됨.
- 농림축산사업은 크게 보조사업과 융자사업으로 나누어지며, 보조사업과 융자사업의 추진체계가 다르고 보조사업과 상호 연계되어 있지 못한 중층구조를 띠고 있으며, 정책자금이 다양한 방법 및 절차로 투입되기 때문에 농림축산사업의 전

모과약과 체계적 관리가 어려운 실정임.

- 이에 따라 지방농정의 추진주체인 지방자치단체는 보조사업과 자체사업만을 관리 할 수 있어 해당지역에서 실시되는 농림축산사업의 전체를 파악하기 어려우며, 동일한 사업자에게 국고보조금과 용자가 중복지원 될 수 있음.
- 재원별로는 광역자치단체인 시·도는 중앙정부사업, 자체사업, 기초자치단체 자체사업 등에 재원을 투융자하며, 기초자치단체인 시·군·구는 중앙정부사업과 광역자치단체사업을 시행하는데 재원을 투융자하게 됨.
- 재정이 취약한 지방자치단체로서는 농정사업에 필요한 재원을 확보하는 가장 손쉬운 방법은 국고지원금을 확보하는 것이며, 자체기획을 통해 자기 지역실정에 맞는 사업을 발굴·시행하기보다는 국고보조금의 지원조건에 맞는 사업을 실시하게 됨. 따라서 농정에 있어서의 자율성을 제약 받게 됨,
- 2013년도 농림수산사업 안내서에 제시된 시행 중인 97개 사업을 업무의 성격과 국고보조금 비율 등을 기준으로 분류한 결과, 지방사무적 성격이 강하나 중앙이 주관하고 있는 사무는 “농산물규격출하사업”을 비롯하여 5개에 이르고 있으며, 중앙사무적 성격이 강하나 지방자치단체가 주관하고 있는 사업의 수는 총 28개에 달하고 있음.
- 이러한 사무배분구조 하에서 지방자치단체는 중앙사무의 집행에 많은 노력을 쏟을 수밖에 없으며, 지역의 특성에 맞는 자체사업을 기획하고 시행할 여유가 거의 없을 것으로 판단됨. 또한 지방정부는 자체 실정에 맞는 중장기적인 농정계획을 통해 발전을 모색하기 보다는 중앙정부에서 위임된 사업의 시행에 치중하는 결과를 초래할 것으로 예상됨.
- 농정추진체계 개편과 더불어 합리적인 사무분배를 조정할 필요가 있음. 이를 위해서는 중앙사무적 성격을 띠는 사업은 농림축산부 산하기관을 통해 직접 시행하거나, 그것이 현실적으로 어렵다면 중앙사무 처리에 소요되는 인력과 비용을 중앙정부가 부담함으로써 지방자치단체가 자체농정을 실현할 수 있는 여력이 보장되도록 하는 방안이 모색되어야 할 것으로 판단됨.

IV.수평적 거버넌스 분석

- 기초자치단체 수준에서의 수평적 거버넌스에 대해서는 농어업회의소가 설치되어 있는 7개 시·군 지역의 공무원(147명) 및 농민들(117명)을 대상으로 한 설문조사를 통해 실태분석이 이루어짐. 공무원, 교수, 연구원 현장실무가 등 전문가들(30명)을 대상으로 수평적 거버넌스 실태 및 구축 요인들 간의 우선순위 분석을 함.

- 공무원과 농민들을 대상으로 실시한 설문조사 결과는 다음과 같음.
 - 공무원이 농민에 비해 지방농정현안 발굴, 해결책 수립, 정책집행 과정에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 관계가 아주 잘 이루어지고 있다고 인식하고 있음. 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있는 편임. 농민이 상호 협력적 관계에 대해 긍정적인 인식을 할 수 있도록 기초지방자치단체의 농민참여유도가 필요함.
 - 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민의 지방농정에 대한 영향력에 있어서 기초지방자치단체장, 지방의회, 공무원, 농민 순으로 영향력이 높은 것으로 나타나고 있으며, 이 중에 기초지방자치단체장의 영향력이 압도적으로 높음. 이는 지방농정에 있어서 기초지방자치단체장과 지방의회의 역할이 상당히 중요함을 반영하는 것임.
 - 지방농정의 정책과정에서 농민참여는 정책입안·기획단계와 정책결정단계가 정책평가단계와 정책집행단계 보다 잘 보장되고 있으며, 정책집행단계에서 농민참여보장은 각 단계 대비 최하위 수준임. 정책평가단계와 정책집행단계에 농민이 더 참여할 수 있는 제도적 장치를 수립할 필요가 있음. 이의 한 방법으로 농어업회의소의 설립과 함께 이에 대한 농민의 주도적 역할을 유도할 필요성이 대두됨.
 - 중앙부처의 지방농정 정책 전달 과정에서 기초지방자치단체의 제안이 상급기관에서 채택되는 여부와 중앙부처의 정책에 대한 농민의 인지 여부가 매우 미흡한 것으로 나타남. 기초지방자치단체의 제안이 상급기관에서 채택될 시 이에 대한 홍보와 보상체계가 수립될 필요가 있으며, 중앙부처의 정책을 기초단위를 통해 농민에게 전달되는 과정이 보다 체계적으로 구축되어야 함.
 - 기초지방자치단체의 농민참여에 대한 행정·재정 지원과 교육실시에 있어서는 공무원 보다 농민이 상대적으로 잘 안되고 있다고 생각하고 있음. 지역별로는 고창군, 나주시, 봉화군이 타 시·군에 비해 지원을 잘 하고 있는 편임. 농민참여에 대한 행정·재정 지원과 교육 실시를 위한 중앙정부 차원의 지원이 필요함.
 - 기초지방자치단체장의 리더십은 전반적으로 만족스럽다는 평가를 받고 있으나,

공무원에 비해 농민은 기초지방자치단체장의 리더십에 대해 높은 평가를 하지 않고 있음. 지역별로는 나주시와 봉화군의 기초자치단체장의 리더십이 높게 평가되고 있음.

- 전체 응답자의 절반 이상이 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 상호작용(상호 신뢰, 상호 우호, 교류, 협력 등)이 그런대로 되고 있다고 인식하고 있으나, 잘 되고 있다고 인식하는 것은 12.5%에 지나지 않음. 농민의 경우, 5.1%만이 잘 되고 있다고 인식하고 있음. 고창군, 나주시, 봉화군에서는 상호작용이 비교적 잘 되고 있다고 인식하고 있음.
- 지방농정에 대한 농민참여의식에서 농민 응답자 중 5.1%만이 참여의식이 높다고 인식하고 있음. 고창군, 나주시, 봉화군에서 농민의 참여의식이 타 시·군에 비해 높음. 농민참여의식을 제고하기 위한 기초지방자치단체와 상급기관 그리고 각종 단체의 정기적 교육 및 프로그램 개발이 필요함.
- 농민 응답자의 30.7%가 농정심의회를 알지 못하고 있음. 공무원에 비해 농민은 농정심의회가 별로 도움이 되지 않는다고 인지하고 있음. 나주시와 거창군은 타 시·군에 비해 농정심의회가 도움 되지 않는다고 인지하는 비율이 높음. 농정심의회에 대해 상당수의 농민들이 모르고 있음으로 인해 농정심의회에 대한 대표성에 의문이 들 수 있음. 농정심의회에 각종 활동의 투명성과 위원에 농민참여를 강조할 필요가 있음.
- 공무원과 농민들 대다수가 농어업회의소가 도움이 되거나 매우 도움이 된다고 인식하고 있으나, 농민들의 비율이 약간 높게 나타남. 나주시는 타 시·군에 비해 농어업회의소가 매우 도움이 된다고 평가하고 있음.
- 공무원과 농민들 대다수는 농어업회의소의 규칙이 구체적이라고 평가하고 있음. 그러나 농어업회의소의 의사결정에 구속력이 있다고 인지하고 있는 비율은 절반 이하이며, 농민이 공무원에 비해 의사결정 구속력이 있다고 인지하는 비율이 높음. 나주시와 봉화군의 경우 규칙의 구체성과 의사결정 구속력이 높다고 인지하는 비율이 높음.
- 공무원과 농민들 대다수가 농어업회의소의 재원과 인력은 적절하지 않은 것으로 인지하고 있음. 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 재원과 인력이 적절하다고 인지하는 응답자의 비율이 높음. 농어업회의소의 발전을 위해서는 재원과 인력의 확보가 급선무임. 기초지방자치단체의 재원으로 해결하기 어려운 면이 있으므로 중앙부처 차원의 해결책 마련이 시급함.
- 농어업회의소 구성의 자발성에 관해서 약 47%가 보통 아니면 그렇지 않다고 생각하고 있음. 농민은 공무원에 비해 구성에 자발성이 없다고 보고 있음. 그러

나 나주시와 봉화군은 구성이 비교적 자발적이라고 인지하고 있음. 농어업회의소의 구성이 자발적이지 않다고 농민들이 인지할 경우, 관변조직화 될 가능성이 높음. 농어업회의소의 구성은 최대한 농민 주도로 하되, 관에서는 행정적, 재정적 지원만을 할 수 있도록 노력하여야 함.

- 농어업회의소의 회원 간 협력 빈도는 절반 이상이 잘되고 있다고 인지하고 있음. 쌍방향적 협력도 절반 이상이 잘되고 있다고 인지하고 있음. 공무원과 농민의 인식 또한 유사함.
- 농어업회의소를 지방농정의 거버넌스 활성화 방안의 하나로 발전시킬 경우, 나주시와 봉화군의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있음.
- 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 상호 협력, 중앙정부 정책 인지, 행·재정 지원 및 교육, 단체장의 리더십, 상호신뢰 및 우호, 농민참여의식 등이 높게 나타나고 있음. 이런 결과로 나주시와 봉화군의 농어업회의소는 타 시·군의 농어업회의소 보다 상대적으로 높은 수준의 거버넌스 체계를 구축하고 있는 것으로 보임.
- 농어업회의소의 거버넌스를 활성화시키기 위해서는 상호 협력, 행·재정 지원 및 교육, 단체장의 리더십, 상호신뢰 및 우호, 농민참여의식 등을 고취시킬 수 있는 기초지방자치단체의 대내외적 환경변화가 우선시 되어야 함.

○ 총 30명의 전문가 조사에서 파악된 지방농정 거버넌스의 실태는 다음과 같음.

- 중앙정부의 정책은 광역 및 기초자치단체에 비교적 잘 전달되고 있으며, 광역자치단체 공무원은 중앙정부의 정책을 비교적 잘 알고 있는 편이나 농민들은 중앙정부 정책에 대해서는 잘 파악하고 있지 못함.
- 기초자치단체의 제안이 중앙정부의 농정 정책에 반영되는 정도는 중간 정도에 머무르고, 중앙정부와 광역 및 기초자치단체간의 상호 협력은 만족할만한 수준에 이르지 못하고 있음.
- 지방농정 거버넌스 체제는 중앙, 광역, 기초단위에서 모두 요구되고 있으며, 특히 기초자치단체 수준에서 구축의 필요성이 큼. 그러나 거버넌스 체제는 중앙정부 수준에서 가장 잘 이루어지고 있고, 기초자치단체 수준에서 가장 덜 이루어지고 있는 실정.
- 농정심의회는 전체 농민들의 의사를 정책에 반영하는데 매우 미흡한 것으로 인지되고 있음. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 전문가 참여를 통한 전문성 확대, 민간위원 수의 확대, 민간위원 선출방식의 개선, 지자체장이나 공무원의 역할 축소 등이 요구됨.

- 기초자치단체 수준에서 지방농정 거버넌스 구축을 위한 환경은 상당히 미흡한 편임. 거버넌스 체계가 구축되지 못하고 있는 주요 이유로는 농민들의 낮은 참여의식, 자치단체 공무원(단체장 포함)들의 관심 부족, 거버넌스 기구의 미비 등임.
 - 농어업회의소는 지방농정을 활성화하는데 기여할 것으로 전망되나 정착되기 위해서는 지방정부의 행·재정적 지원, 초기 정착을 위한 중앙정부 차원의 재정지원, 우수 지도자의 발굴과 육성, 회원 증대를 통한 대표성 확보 등이 요구됨.
- 총 28명의 전문가 조사에서 파악된 지방농정 거버넌스 구축을 위한 우선순위 분석(AHP) 결과는 다음과 같음.
- 5개의 요인 중에서는 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, 농정 거버넌스 기구의 정비·보완, 지방농정거버넌스에 대한 환경 지지 확보 순으로 나타남.
 - 25개 세부요인들간의 중요도 분석에서는 농민들의 농정 참여의식 고취의 중요도가 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식 > 자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성 > 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 > 농정심의회회의 대표성 확보와 지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고 > 농정심의회회의 전문성 강화 등의 순으로 나타남.

V. 정부간 역할분담

- 농정에 있어서 우리나라가 지향해야할 정부간 모형은 지방정부를 중앙정부의 하부 기구로 보는 대리인모형에서 벗어나서 상호 호혜적 관계를 강조하는 상호의존모형이나 중앙정부와 지방정부를 국정의 동반자로 보고 상호 동등한 관계에서의 협력관계를 강조하는 동반자모형임. 이를 위해서 중앙과 지방간의 역할에 대한 재검토가 이루어져야 하며, 중앙정부는 국가전체차원의 기획능력을 강화하고, 지방자치단체는 독자적인 농정을 추진할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 방안이 모색되어야 함. 이를 위한 구체적 방안을 살펴보면 다음과 같음.

1. 농정사업추진체계 및 프로세스 개선

- 농정사업추진체계 개선을 위해서는 우선 기존의 농림축산식품부 산하기관을 통합하는 방식으로 일본의 지방농정국과 유사한 기능을 수행하는 지방농정청(가칭)을 설치하여 지방자치단체에 위임된 농정사무를 처리하는 것이 바람직하다고 판단됨. 이렇게 되면 지방자치단체는 자체사업에 지금보다는 훨씬 많은 비용과 노력을 자체사업을 기획·시행하는데 쏟을 수 있을 것이고 이는 지방농정의 효율성을 제고할 수 있을 것임.
- 이와 함께 자원의 효율적 관리를 통한 시너지 효과의 극대화 및 자원분배의 형평성 제고를 위해서는 보조사업과 융자사업을 연계시킬 필요가 있음. 이를 위해서 보조사업의 주관기관과 융자사업의 주관기관과의 연계가 필요하며, 유사사업의 경우 통합하여 실시하는 방안이 강구되어야 함.
- 또한 농정의 자율성 확보를 위해 지방에서 시행하는 것이 나은 사업은 계획과 집행기능을 지방자치단체로 이양해야 하며, 현재 세부지침까지 중앙정부에서 만들어 통제하는 것에서 탈피하여 지방자치단체의 권한과 책임을 제도적으로 보장함으로써 자율성을 제고해야 함.

2. 지방자치단체의 통합적인 농정추진체계 구축

- 지역 실정에 맞는 장단기적인 농정사업을 자체적으로 수행하기 위해서는 우선 실질적인 종합기획기능을 수행할 수 있는 총괄 조직을 육성할 필요가 있으며, 이는 광역자치단체와 기초자치단체 모두에 요구됨. 지방자치단체의 종합기획 능력을 제고하기 위해서는 농업정책과나 농정기획계는 예산총괄업무 외에 인사 등 다른 서무업무와 농정기획과 관계없는 업무를 타부서로 이전시키고, 기획 및 조정 업무에 전념하도록 해야 함.
- 또한 농정기획능력 향상을 위한 담당자들의 교육과 훈련이 지속적으로 추진되어야 하고 이에 대한 중앙정부 차원의 지원이 필요함. 이와 함께 중앙과 지방간의 인적교류, 시·군의 계획수립과정에 도와 중앙의 계획전문가가 참여하는 방안과 중앙과 광역자치단체 차원에서 농정기획전문가 풀을 형성하여 이들과의 정책네트워크를 만들어 광역자치단체와 시·군 등 자치단체의 농정기획을 지원하는 방

안을 고려해야 함.

- 지방자치단체 농정에 있어서의 기획능력과 전문성 제고를 위해서 전문가 집단의 지속적인 조언·자문이 요구됨. 이를 위해서는 일회성의 자문·교육이 아닌 지방자치단체와 지방주민들과의 긴밀한 관계를 맺고 기획에서부터 실행과 평가까지 조언과 자문을 지속적으로 행할 수 있는 전문가 체계의 수립과 함께 전문가 집단, 농정 담당 공무원, 농민 간의 네트워킹을 강화하는 노력을 기울여야 함.

3. 포괄보조금제의 확대 개선을 통한 지방자치단체의 재정자율성 제고

- 지방농정에 있어서 지방자치단체의 재량과 자율성 강화를 위해서는 포괄보조금제를 확대하고 그 운영을 개선할 필요 있으며, 현재 광특회계로 추진되는 지역개발 관련 사업 이외에도 농림축산 분야 사업들 중에서 지자체에 연계 추진하는데 적합한 사업들을 포괄보조금화 하여 지원하도록 제도화하는 방안을 모색해 나가야 함.

4. 상향식 사무 재배분의 지속적 추진

- 중앙과 지방간의 농림축산사무의 재배분을 지속적으로 추진하여 나가야 하며, 이를 통해 지방자치단체가 지방농정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 해야 함.
- 전국적 견지에서 통일성을 유지해야 할 필요성이 있는 국가적 사업은 중앙정부가 기획하고 사업을 선정해서 종전처럼 특별지방행정기관이나 준정부기관, 또는 지방자치단체를 통해 집행하여야 함. 단 집행을 위해 지방자치단체에 업무를 위임할 경우에는 “경비의 완전 보상의 원칙”에 의거하여 사업에 소요되는 경비와 시행에 필요한 행정비용까지 중앙정부가 부담해야 함.
- 지방의 특수성이 고려되어야 하거나, 지방에서 시행하는 것이 보다 효율적으로 생각되는 사업에 대해서는 중앙정부의 기능을 지방으로 이양하여야 함. 즉 사업량, 사업기간이나 시행방식의 결정과 같은 기획기능과 함께 사업자의 선정, 보조금 및 융자금의 지원 조건, 감독 및 평가 등 사업의 집행기능도 지방에 이양하

는 것이 바람직하며, 이 경우 중앙정부는 사업의 기본방향 제시나 기술개발지원 업무 등을 중점적으로 담당해야 함.

VI. 수평적 거버넌스 구축 방안

- 본 연구는 농정 분야 전문가들을 대상으로 한 AHP 분석결과와 농민과 공무원을 대상으로 한 설문조사의 결과를 중심으로 기초자치단체 차원에서의 수평적 지방농정 거버넌스 구축 방안을 제시함. 지역 농민들의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 이해관계자들 간의 상호 신뢰 구축, 농정심의회 활성화, 농어업회의소 활성화 등을 세부적인 방안으로 제안함.

1. 상호 협력과 상호 신뢰 확보

- 향후 지향해야 할 지방농정은 지역농민들이 지방농정 거버넌스의 능동적인 주체가 되어 단체장을 정점으로 한 지방자치단체, 그리고 전문가들과 협력적인 관계를 형성하면서 지방농정에 주도적인 역할을 수행하는 것임. 지역농민들이 농정 당국에 대해 일방적인 요구만을 하거나 불평과 불만을 표출하는 행태를 보이기 보다는 책임 있는 참여를 통해 상호 협력과 상호 신뢰가 확보되는 지방농정으로 변화되어야 할 것임.
- 지역농민들의 책임 있는 참여의식이 고취되기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요함. 농민들 스스로의 자각과 함께 농민들이 지방농정에 책임 있는 참여를 해야 할 필요성과 그 결과에 대한 지식과 정보를 공유해야 할 것임. 이를 위해서는 지역농민들이 소속한 농민단체에서 자체적인 토론과 교육이 활발히 전개되어야 하며, 자치단체에서도 농민들을 대상으로 한 다양한 교육과 참여통로를 마련해 주어야 할 것임.
- 실질적으로 지역농민들이 농정 거버넌스의 역량 있는 주체가 되기 위해서는 다양한 형태의 농민단체에 소속하여 조직적인 활동을 통한 참여의 조직화가 이루어져야 함. 다양한 형태의 농민조직들이 지역농민들에 대해서 리더십을 발휘하고 아울러 다양한 형태의 농민조직을 통일적으로 대표할 수 있는 체제를 갖추어

야 할 것임. 요컨대 지역농민들이 참여의식을 바탕으로 조직적인 활동역량을 구축하는 것이 지방농정 거버넌스 구축과 운용의 중요한 선행조건임.

2. 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선

- 기초지방자치단체의 행정 및 정책 집행에 있어서 단체장의 영향력은 절대적임. 농어업회의소 시범사업 지역 공무원과 농민 면담에서도 농정 거버넌스에 대한 단체장의 역할과 지원이 아주 중요한 것으로 강조됨. 본 연구의 공무원·농민 조 결과에 따르면 농어업회의소 시범사업을 시행하고 있는 지역 단체장의 리더십은 매우 높이 평가되고 있음.
- 지방농정에서 단체장의 리더십과 역할이 중요한 만큼 중앙정부 차원에서 기초단 위의 지방농정 거버넌스 정책을 시행할 때, 리더십과 기대역할을 잘 수행할 수 있는 단체장과 상호 협력 관계를 유지할 필요가 있음.
- 지속적인 단체장에 대한 평가와 정보를 바탕으로 단체장과 협치할 수 있는 정책을 발굴하고 시행하는 것은 중앙정부 차원에서는 수직적 거버넌스와 수평적 거버넌스를 동시에 해결할 수 있는 전제조건이라고 할 수 있음. 이를 위해서는 전국 시·도지사 협의회 및 전국 시장·군수·구청장 협의회를 통해 정보를 교류하고, 행정 및 농정 우수 사업을 추진하고 있는 단체장들을 지방 농정 거버넌스를 위한 롤 모델로 선정하는 방안과 이에 대한 단체장 포상과 인센티브 제도를 적극 강구할 필요가 있음.

3. 이해관계자들 간의 상호 신뢰 구축

- 농어업회의소 시범사업을 시행하고 있는 지역의 공무원·농민 조사 결과는 단체장, 공무원, 지방의회, 농민 간의 상호신뢰, 상호교류, 상호협력 등이 비교적 잘 되고 있음이 확인됨.
- 상호신뢰를 보다 강화하기 위해서 기초지방자치단체는 농민단체와 농민들을 대상으로 하는 유익한 정보 제공 및 교육을 정기적으로 실시할 필요가 있으며, 이러한 장을 통해 의견 수렴되어진 것은 적극적으로 정책에 반영하여 참여자들과

지역에 직·간접적으로 혜택이 돌아가도록 해야 함. 주민의 뜻이 공익을 위한다면 기초자치단체에서는 행·재정 상 어려움이 있더라도 이를 적극적으로 수용하는 열린 자세를 가져야 함.

- 지방농정 정책 과정에서 상호신뢰를 형성하기 위해서는 정책 과정별 실질적 주민참여를 확대할 필요가 있음. 정책입안 단계에 농민들의 참여가 보장된다고 해도 이는 형식적인 참여에 불과한 경우가 많으며, 실질적으로 정책집행 단계에서 농민들의 참여는 거의 되지 않고 있음. 전문성이 부족한 농민들이 정책결정·정책집행·정책평가의 각 단계에 참여하는 것에 대한 부정적 시각을 불식하고, 농민들의 시각에서 정책이 추진될 수 있다는 열린 행정으로 방향을 선회할 때, 농민들의 정부기관에 대한 신뢰는 높아질 수 있음.
- 농민들의 참여가 가장 저조한 것이 정책집행 단계임. 정책집행 단계에서는 농민단체 혹은 농민들과 함께 집행할 수 있는 지방농정 공동 프로젝트 사업의 공모를 통해 개발하여, 이러한 사업을 공동 집행하는 방안을 강구할 수 있음. 또한 농민단체에 위탁할 수 있는 지방농정 사업은 과감하게 이양함으로써 농민단체의 책임감과 지방농정에 대한 신뢰도를 제고할 수 있을 것임.

4. 수평적 거버넌스 기구로서 농정심의회 활성화 방안

- 농정심의회는 법적 기구이지만 대표성 및 전문성 부족과 형식적 운영으로 제도 개선의 요구가 계속되어 왔음. 본 연구의 전문가 조사 결과에서도 농정심의회 대표성 확보와 전문성 강화가 시급한 과제로 확인되었음.
- 농정심의회가 수평적 거버넌스 기구로 거듭나기 위해서는 전문성 확보와 민간위원 수의 확대가 급선무라고 할 수 있음. 현행 법체계 하에서 농정심의회 위원으로 지역전문가 5인 이내, 생산자단체의 장 10인 이내, 농업인 대표 11인 이내로 구성되어 있음.
- 지역전문가와 농민 대표자를 선정할 경우 관 주도에서 탈피하여 광범위한 의견을 수렴하고, 농민단체와 지방의회 등의 추천과 공개모집을 통한 위원 구성을 병행하는 것을 고려할 수 있음. 농정심의회 위원의 공개모집방법은 투명성과 공개성을 제고하여 대 농민 신뢰도를 제고할 수 있는 방안이 될 수 있음. 이는 또

한 다양한 계층의 이해관계자를 참여시키는 방안이 되어 수평적 거버넌스 구축에 주요 요인으로 작용할 것임.

- 농정심의회의 제도 개선은 전국단위와 기초단위에서 병행되어야 함. 먼저 상향식 방식으로 기초단위에서 농정심의회 개선방안을 마련할 수 있도록 적극 권장할 필요가 있음. 개선 방안에는 위원, 기능, 회의 개최, 분과위원회, 안건 심의 내용 등 운영 전반에 걸친 현황 분석과 대안 마련이 필요함. 이를 위해서 개선 방안 연구과제 공모도 고려할 수 있음.

5. 수평적 거버넌스 기구로서 농어업회의소 활성화 방안

- 현재 시범사업으로 시행되고 있는 7개의 농어업회의소의 전반적인 문제점은 1) 농어업회의소에 대한 농어민의 인식과 이해 부족, 2) 설립 과정상의 비민주성, 3) 행·재정적 지원 미비, 4) 운영상의 회원 및 분야별 갈등, 5) 회원 확보 어려움, 6) 대의기구 역할 한계, 7) 사무국의 전문 인력 부족, 8) 법제화 및 전국 조직 설립 등을 꼽을 수 있음.
- 농어업회의소 시범사업이 거버넌스 체제로 양호하게 운영되는 곳은 정책과정 상의 상호협력, 중앙부처 정책 인지 정도, 행·재정적 지원, 단체장의 리더십, 이해관계자들의 상호 신뢰, 농민참여 의식 등이 타 시·군보다 높게 나옴. 즉 이러한 거버넌스 요인이 높을수록 농어업회의소의 거버넌스 수준 또한 높다고 해석할 수 있음. 각각의 거버넌스 요인이 거버넌스를 형성하는데 영향을 미침으로 거버넌스 수준은 높을 수밖에 없음.
- 시범사업을 통해 수평적 거버넌스 체제의 초기 정착 단계와 향후 2~3년의 운영실태를 면밀히 검토하여 개선·보완점이 마련된 후, 농어업회의소의 법제화와 전국 조직 단체로서의 위상 강화를 도모할 필요가 있음. 이런 전제 조건이 고려되지 않고 법제화가 먼저 되어 농어업회의소의 전국화가 진행될 경우, 형식적인 농어업회의소의 난립으로 인해 행·재정상의 낭비와 혼란이 발생할 우려가 있음. 안전행정부의 주민참여예산제가 대표적인 사례라고 할 수 있음.
- 농어업회의소 시범사업 지역은 지역특색에 맞는 사업을 발굴하는데 어려움을 겪고 있음. 시범사업 대부분이 동일한 사업(예: 귀농·귀촌센터 운영)을 추진하고 있

는 경향이 있음. 이는 지역특색에 맞는 사업을 추진하는데 현재로서는 한계가 있는 것을 나타낸다고 볼 수 있음. 따라서 지역특색에 맞는 교육실시와 다양한 사업개발이 필요함.

- 농어업회의소는 예산 사업에 대해 지방자치단체에 건의 및 협의하는 것이 주요 업무 중의 하나임이 시범사업 지역의 조례에 명문화 되어 있음. 기초지방자치단체가 지방농정 관련 예산편성과 집행 시, 농어업회의소가 적극 참여할 수 있도록 '주민참여예산제도'와 연계하는 방안을 마련할 필요가 있음.
- 농어업회의소의 재정난을 해결하기 위해서는 위탁사업과 국고보조 형식의 공모 사업을 적극적으로 확대해나갈 필요가 있음. 특히 중앙정부의 공모사업에는 시범사업으로 지정된 농어업회의소에 가산점을 부가하여 농어업회의소가 공모사업 혹은 새로운 아이디어 사업에 발굴해나갈 수 있도록 유도함.
- 농어업회의소 설립과 운영에 있어서 현재 시·도 단위의 지원과 관심은 거의 없는 수준임. 이는 농어업회의소가 광역지방자치단체를 제외하고 중앙정부와 기초지방자치단체에서 이루어지는 것에서 발생하는 문제라고 할 수 있음. 광역자치단체가 농어업회의소 시범사업 설립에 적극적인 관심과 지원할 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 중앙정부 차원에서 광역자치단체에 대한 인센티브 도입을 적극 고려해야 함.

6. '지방농정협의체'(가칭) 구축

- 기초지방자치단체 차원에서 지방농정 연계가 활성화되기 위해서는 기초단위에서 활동하는 다양한 농민단체, 협의회, 유관기관간 연계 구축이 필요하며. 이를 위해 이들 관련 기관들이 연계체계를 구축할 수 있도록 하는 법적 제도 마련이 시급함.
- 가칭 '지방농정협의체' 구축을 위해서는 농정 관련 기본법이라고 할 수 있는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 농정심의회와 함께 지방농정 관련 기관·단체·각종 심의회 및 위원회 간의 연계·협력·조정을 명문화하는 근거 규정을 마련할 필요가 있음.

- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 중앙-광역-기초 단위의 '지방농정협의체' 구성을 할 수 있도록 하면 농업·농촌의 발전에 관한 기본 계획, 농정시책 등에 관한 주요 사항에 관해서 정부-각종 위원회 및 심의회-각종 농민단체-농민이 참여하는 수평적 거버넌스를 실질적으로 활성화시킬 수 있는 연계망이 구축될 수 있음. 거버넌스의 핵심은 다양한 이해당사자들의 수평적 연계망 형성이라고 할 수 있음.

7. '지방농정통합센터'(가칭) 설치

- 지방농정 연계망을 구축하기 위해서는 다양한 단체, 기관, 농민이 상호 교류와 협력체계를 활성화할 수 있는 공간적 기반의 구축도 함께 고려해야 함.
- 공간적인 연계기반이 마련될 경우, 수요자가 자신이 필요한 서비스를 제공받기 위해 각 지역에 산재해 있는 지방농정 관련 서비스 제공기관을 방문하지 않고, 통합공간을 활용하여 one-stop으로 필요한 기관을 찾아 서비스를 제공받을 수 있으며, 공간적인 연계기반이 구축된 다양한 지방농정 관련 기관 및 단체들 간에 물리적인 접촉이 빈번하게 이루어질 수 있기 때문에 사업의 연계와 연계가능한 사업의 개발, 시설의 공동활용 등으로부터의 전문적인 지방농정 관련 자문과 조언 등을 받을 수 있어 시너지 효과를 기대할 수 있음.
- 기초단위에서 지방농정 관련 각종 단체, 기관, 심의회 및 위원회, 농민을 위한 농정통합센터를 구축할 경우, 지방농정 관련 각종 현안, 발전 계획, 농민 의견 수렴, 각 기관과 단체간의 업무 중복 해소, 연계사업을 통한 지방농정의 질을 향상시킬 수 있음.
- 지방농정통합센터 설치의 기초단위에서 이루어지는 것이 바람직하며, 이는 실무를 중심으로 기초지방자치단체 관련 공무원 파견, 유관기관, 각종 단체, 농어업 회의소, 농정 관련 전문가 등이 일상적으로 상호 협력하는 수평적 공간이 될 수 있음.

8. 소셜미디어를 활용한 지방농정 소셜허브 구축

- 지방농정통합센터가 오프라인 공간이라면 '지방농정 소셜허브'는 온라인 공간임. 지방농정을 위한 온라인 공간을 마련하여 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 각종 농민단체, 유관기관, 각종 위원회의 정책, 홍보, 의견, 사업, 일정, 여론, 유통 등을 수평적으로 교환할 수 있는 시스템을 구축함.
- 지방농정 소셜 허브 구축은 기초지방자치단체에서 운영할 수 있으며, 이를 농어업회의소 혹은 각종 농민단체에 위탁으로 운영을 맡길 수도 있음.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

- 지방농정의 대외환경은 각종 협약과 국제 농산물 수요 변동에 따라 급변하게 변화하고 있음. 기후환경변화 협약, 생물다양성 협약, 농축산물 가격의 불안정성, 지적 재산권, 국제적 규약의 강화, FTA 등 국제 농업환경 변화, 세계 곡물가격의 불안정성 등에 대응하기 위한 지방농정체제의 구축 필요성이 증대하고 있음.
 - 특히 1995년 WTO 체제의 출범과 2004년 한·칠레 FTA를 시작으로 각국과 FTA체결이 진행됨에 따라 시장개방이 가속화되고 있음. 더욱이 2011년 세계의 농업강국인 EU와 미국과의 FTA체결에 따른 농산물의 수입개방의 확대로 우리나라 농업은 생존가능성의 위협을 받고 있음. 향후 중국과 동남아 국가들과의 FTA 협정이 체결될 경우, 국내농업의 위기감은 더욱 증폭될 것임.
 - 2012년 실시된 '농업·농촌에 대한 국민의식 조사'에서도 우리나라 농업에 가장 위협적인 요소로 시장 개방에 따른 수입농식품 확대를 들고 있음.

- 대내적으로는 농촌인구의 고령화, 다민족 가구의 증가, 귀농인구의 증가 등에 따라 새로운 농정 서비스 수요가 발생하고 있으며, 또 지속가능한 소득증대 방안이 요구되고 있음. 이를 위해서는 중앙정부-광역·기초지방자치단체-공공부문-민간부문-지역농민과의 상호 협력적 관계로의 거버넌스 체계 구축 마련이 시급함.
 - 2012년 12월 기준으로 우리나라 농가인구의 고령화율은 35.6%로 전체인구의 고령화율 11.8%에 비해 월등히 높음. 농가경영주를 기준으로 보면, 70세 이상이 41만 7천명(36.2%)으로 가장 많고, 60대가 33만7천명(29.3%), 50대 27만 3천명(23.7%), 40대 12만 1천명(10.4%), 40대 미만 2만 2천명(1.9%)으로 고령화 현상이 심각함.
 - 2012년 12월 현재 우리나라 다문화가구수는 26만 6천여로 추정되고 있음. 농촌 지역의 다문화 가구 증가는 농촌인구의 고령화를 억제하고 농업노동력을 확보하는데 기여하고 있으나 여러 가지 사회문제를 낳기도 함.
 - 최근 귀농 귀촌 가구가 급증하고 있는 것으로 보고됨. 2001년에 880가구에 불과하던 귀농귀촌 가구는 2009년 4000가구를 넘어선 이후 2012년에는 2만7천 가구로 급증하였음. 특히 농업기술 습득을 통해 생산 활동을 할 수 있는 60세 미만의 비율이 75%로 나타나 농촌인구의 고령화를 지연시키는데 기여하고 있음.

- 이러한 대내외적 환경변화에 효율적으로 대응하기 위해서 중앙을 비롯한 지방의 농정체계는 다양한 이해관계자들의 실질적 참여가 보장되는 거버넌스 체제로의 전환이 요구됨. 지방농정 활성화를 위한 거버넌스 체계를 구축하기 위해서는 중앙정부와 광역·기초지방자치단체의 수직적 정부관계를 거버넌스 관계로 전환하고, 정부, 공공부문, 민간부문, 지역농민 간의 수평적 거버넌스 체계를 마련할 필요함.
- 우리나라 농정은 농림축산식품부와 농업진흥청 등을 중심으로 한 정부가 주도하고, 대학과 연구기관의 전문가들이 이론적인 뒷받침을 하는 구조임. 농민단체의 대표들이 중앙과 지방의 농정에 참여하고 있기는 하나 정부의 필요에 따라 참여가 이루어질 뿐 제도적이고 안정적인 참여가 제대로 이루어지지 않음. 이러한 농정구조는 시장의 치열함, 시장의 냉혹함을 체감할 수 없는 사람들이 농정을 주도하고 있는 점에서 큰 약점을 지니고 있음.
- 영세한 우리나라 농업이 경쟁에서 살아남을 수 있는 길은 주요 농업선진국보다 훨씬 더 효율적인 농정시스템을 구축하여 운영하는 것임. 효율적인 농정시스템의 구축과 운영은 농업의 직접적인 이해당사자인 농민들이 대표성, 책임성, 전문성을 갖추어서 농정에 적극 참여하는 거버넌스체제의 확립에 있다는 것에 대해 농업전문가를 비롯한 많은 이해당사자들이 동의하고 있음.

제2절 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 중앙정부-지방자치단체-지역농민간의 수직적 거버넌스(중앙정부-광역-기초지방자치단체)와 지방수준에서의 지방자치단체-공공부문-민간부문-지역농민-소비자 등 주요 이해관계자들 간의 역할분담을 모색하며, 이를 위한 거버넌스 체계를 수립하는 방안을 마련하는 것임.
- 본 연구가 염두에 두는 거버넌스 체계는 기존의 중앙-지방-농민을 대상으로 하는 거버넌스 체계와는 다름. 수직적 거버넌스는 제도적·구조적·권위적 형태가 아닌 상호협력체계로서의 정부 간의 관계를 나타냄. 수직적 거버넌스에 관련해서는 중앙정부와 광역 및 기초지방자치단체 간의 상호협력적이고 효율적인 역할분담 방안 마련이 필요함.
- 수평적 거버넌스는 정부-공공부문-민간부문-지역농민 간에 수평적 체계를 수립하

여 상호권한과 역할을 협력적으로 분담하고, 공유하는 수직적·수평적 체계를 의미함.

- 지방농정 활성화를 위해 지역별 특성을 반영한 차별화된 중장기 농정 종합계획 수립·추진체계 구축방안 마련이 필요함. 지역별 특성은 수직적·수평적 거버넌스 체계에 따라 다르게 나타날 수 있음.
- 본 연구는 국내외 연구결과와 문헌조사를 통하여 수직적 거버넌스 체계를 분석하고, 전문가, 공무원, 농민을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 국내의 현실에 적용 가능한 수평적 거버넌스 구축방안을 제시하고자 함.

제3절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

- 중앙정부와 지방정부 간의 관계, 기능 및 사무 배분의 원칙, 거버넌스에 관한 문헌 연구를 통해서 중앙정부와 지방정부 간의 바람직한 관계 설정 및 기능 및 사무배분의 방향, 성공적인 지방농정 거버넌스 체제의 구성 요인들을 추출함.
- <그림1-1>에 제시된 우리나라 지방농정의 중앙-지방 관계 거버넌스의 체계는 정부부문, 공공부문, 민간부문으로 분류되며, 본 연구에서는 지방농정 거버넌스의 실태 및 효율적인 거버넌스 구축 방향을 수직적 및 수평적 수준으로 분류하여 분석함.
- <그림1-1>에서 거버넌스 주체는 정부, 공공부문, 그리고 민간부문에서 지방농정의 정책입안, 정책결정, 정책집행, 정책평가에 있어서 각 부문별 수직적 거버넌스를 나타냄. 거버넌스 수준은 중앙, 광역, 기초 단위에서의 수평적 거버넌스를 뜻함.

<그림1-1> 지방농정의 중앙지방 관계 및 거버넌스 체계도



- <그림1-1>에서 수평적·수직적 거버넌스는 중앙-광역-기초의 거버넌스(①), 농협중앙회 등 중앙공공부문단체-광역공공부문단체-기초공공부문단체의 거버넌스(②), 각종 중앙민간부문단체-광역민간단체-기초민간단체(③), 중앙-중앙공공부문-중앙민간부문(④), 광역-광역공공부문-광역민간부문(⑤), 기초지방자치단체-기초공공부문-기초민간부문(⑥)으로 세분화됨.
- 정부부문의 행위자는 농림축산식품부, 시도자치단체, 시·군·구자치단체로 구성됨. 공공부문은 농림축산식품부의 산하단체인 농협중앙회, 한국농어촌공사, 농수산물유통공사, 농산물무역정보, 축산물품질평가원, 가축위생방역지원본부, 농림수산물기술기획평가원, 한국농촌경제연구원, 농림수산물교육문화정보원, 한국식품연구원, 산림조합중앙회, 낙농진흥회, 농림수산물자신용보증기금, 국제식물검역인증원 등으로 구성됨.
- 민간부문은 한국농업경영인중앙연합회, 한국여성농업인중앙연합회, 전국농민회총연맹, 카톨릭농민회, 전국여성농민회총연합, 농촌사랑상조회 등 농민단체와 농업 관련 산업 종사자 단체, 소비자 단체 등으로 구성됨.

1) 수직적 농정 거버넌스

- 본 연구에서의 수직적 농정 거버넌스는 농림축산부-광역자치단체-기초자치단체 (그림1-1-①) 간의 관계를 중심으로 분석될 것임.
- 선진국의 농정은 명령과 통제 중심의 중앙집권적인 구조에서 탈피하여 농어촌개발을 위한 제반 정책의 설계와 집행에 지방정부 및 농민들의 참여를 적극 유도하고 있음. 환경변화에 따른 효율적인 농정 추진을 위해서는 중앙과 지방자치단체 및 농민들의 역할을 재정립하고 새로운 다계층간 협력틀을 구축해 나가야 함. 이러한 인식을 바탕으로 지방농정 과정에서의 중앙정부와 지방정부의 관계 및 거버넌스에 대한 실태분석을 실시함.
- 수직적 거버넌스와 관련하여 분석할 주요 이슈들은 아래와 같음.
 - 우리나라의 농정추진체제는 어떻게 구성되어 있는가?
 - 이러한 농정추진체제와 사무배분구조에 따르는 문제점은 무엇인가?
 - 농정관련 정책과정(정책형성-정책결정-정책집행-정책평가)에서 중앙과 지방의 역할은 어떠한가?
 - 농정추진을 위한 중앙과 지방간의 비용 분담구조는 어떻게 이루어져 있는가?
 - 중앙과 지방간의 조정을 제약하는 행·재정적인 메카니즘은 무엇인가?
 - 농정 효율화를 위해 중앙과 지방간의 사무는 어떠한 방향으로 재배분되어야 하는가?

2) 수평적 농정 거버넌스

- 수평적 농정 거버넌스는 크게 중앙 수준의 농정 거버넌스와 지방 수준의 농정 거버넌스로 나뉨. <그림1-1>에서 제시된 바와 같이 중앙수준에서는 농림축산부-공공부문-민간부문의 상호작용이 이루어지고(그림1-1-④), 지방수준에서는 지방정부(광역 및 기초)-공공부문(광역 및 기초)-지역단체 및 지역농민과의 상호작용이 이루어지며(그림1-1-⑤, ⑥), 지방정부 수준의 경우 기초단위의 거버넌스 구축이 중요하게 대두되고 있음.
- 효율적인 농정추진을 위해서는 중앙 및 지방 수준의 농정관련 주요 정책과정에 농민, 농민단체, 전문가 등 주요 이해관계자들이 참여하여 정책을 결정·집행·평

가하는 거버넌스 체제의 구축이 요구됨.

- 중앙 수준의 수평적 농정 거버넌스와 관련하여 분석할 주요 이슈들은 아래와 같음.
 - 농정관련 정책과정에는 누가 어떻게 참여하는가? (참여자 분석)
 - 참여자들 간의 네트워크는 어떻게 구성되어 있는가?
 - 농정 관련 정부부처 간의 조정 메카니즘은 무엇인가?
 - 중앙정부 수준의 농정기구에는 어떠한 것들이 있는가?
 - 거버넌스 구축정도는 어떠한가?
 - 거버넌스 구축을 위한 과제는 무엇인가?

- 지방 수준의 수평적 농정 거버넌스와 관련하여 분석할 주요 이슈들은 아래와 같음.
 - 지방농정은 어떠한 과정을 통해 결정되고 집행되는가?
 - 누가 주도적인 역할을 담당하는가?
 - 거버넌스 구축정도는 어떠한가?
 - 거버넌스 구축을 위한 과제는 무엇인가?

- 본 연구는 지방 수준의 수평적 농정 거버넌스 중 특히 기초지방자치단체의 수평적 거버넌스 실태를 분석하고 그 결과를 바탕으로 기초지방자치단체 수준에서의 거버넌스 구축방안을 제시하고자 함 (그림1-1- ⑥).

- 수직적 및 수평적 거버넌스 실태를 분석하기 위해 광역지방자치단체로는 경상남도, 제주특별자치도, 기초지방자치단체로는 경상남도 거창군과 남해군, 전라남도의 나주시를 사례지역으로 선정하여 위에서 제시된 이슈들을 중심으로 분석을 진행하여 지역별 특성에 따른 지방농정체계 수립방안을 도출함. 특히 제주특별자치도의 사례를 통해 수직적 거버넌스에서의 광역자치단체의 역할이 분석될 수 있을 것임.

- 일본, 프랑스, 네덜란드, 호주, EU 등의 주요 선진국 거버넌스 체계 유형과 제도, 예산배분구조, 역할 분담, 역량 강화를 위한 방안, 최근 동향 등을 분석하여 이에 따른 정책적 시사점을 도출함.

2. 연구방법

- 문헌 조사(법령, 연구 보고서, 논문 등), 농정관련 공무원과 전문가들을 대상으로 한 설문조사, 국내 사례연구, 현장 조사와 전문가 심층 인터뷰(FGI), 계층화분석법(AHP) 결과를 토대로 중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담 및 거버넌스 활성화 방안을 제시하고자 함.
- 또한 기초지방자치단체에서 농정업무를 담당하고 있는 공무원과 지역농민들을 대상으로 한 설문조사를 통해 기초지방자치단체 수준에서의 수평적 거버넌스 구축에 필요한 전제조건과 방안에 대해 논의함.

제2장 중앙정부와 지방정부간의 관계와 지방행정 거버넌스

제1절 중앙정부와 지방정부간의 관계

1. 정부간 관계의 개념

- “정부간 관계(Inter-Governmental Relations:IGRs)”는 1930년대에 미국에서 상용되기 시작한 용어로 1970년대 들어서 미국을 비롯한 연방국가에서 연방주의(federalism)에 상응하는 중앙정부와 지방정부간의 합리적인 관계형성을 위해 본격적으로 연구되기 시작함.
- 대체로 정부간 관계는 국가내 모든 형태의 정부단위나 수준간에 일어나는 상호작용과 활동의 총체로 정의되고 있으며, 이를 우리나라에 적용시켜 보면 중앙정부-광역지방정부-기초지방정부 사이에서 발생하는 정책적 상호관계와 총체적 활동으로 이해할 수 있음(심익섭, 2010).
- 연방정부와 주정부간의 관계에 초점을 두는 연방제(federalism)와는 달리 정부간 관계는 연방과 주 관계는 물론 주와 지방정부, 지방정부와 지방정부간의 관계를 모두 포함하는 보다 포괄성을 띤 개념이고, 연방제가 정부간의 공식적 관계와 공식적인 권한배분 등을 강조하는 정태적인 개념인데 비하여 정부간 관계는 정부를 구성하고 있는 인간요소, 즉 구성원과 구성원간의 상호작용을 중시하는 개념임.
- 또한 정부간 관계는 각 정부 구성원들간의 공식적인 관계는 물론 비공식적인 접촉과 정보 교환행위 등에 관한 관심을 기울일 것을 함축하고 있으며, 법률적 관계를 넘어서 정책문제와 정책과정, 그리고 정부간에 형성된 관계의 정치경제적 성격과 배경 등을 중시한다는 특징이 있음(김병준, 2010).

2. 정부간 관계의 모형

- 정부간 관계에 대한 모형은 다양하게 제시되고 있으나 이념모형으로는 대리인모형(agent model)과 동반자모형(partnership model), 그리고 제3의 모형으로 상호의존모형(inter-dependence model)이 있음.

(1) 대리인모형

- 대리인모형은 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 보고 중앙정부는 국가정책의 집행 과정뿐만 아니라 재정이나 인사의 운영과정 등에서 지방정부의 통제를 강조하는 모형임. 지방정부의 자원이나 능력은 미미한 수준에 그쳐 자율성과 재량권을 행사하지 못하고 중앙정부에 의존하게 됨.
- 대리인모형의 특징은 첫째, 중앙정부의 관료들이 주요한 정책의제를 설정하고 결정하며, 둘째, 중앙부처는 사업을 지방정부의 관련 하부단위조직까지 순차적으로 위임하여 집행하며, 지방정부는 상급정부의 명령, 지시, 위임에 순종하며, 넷째, 지방정부의 운영은 중앙부처의 기술적·재정적 지원에 의존하게 됨(이달곤, 2004).

(2) 동반자모형

- 중앙과 지방이 국정의 동반자로서 상호 협력적이고 동등한 권한과 의무를 지는 관계로 인식하고, 지방정부의 의지를 양자간의 관계를 규정하는 중요한 요소로 인식하는 모형임.
- 중앙정부의 법적인 통제나 강제, 법률로 규정되지 않는 자문, 지침, 재정유인, 평가 등에 대한 수용여부는 지방자치단체의 자유재량에 속한다고 보고 있으며, 중앙정부의 정책결정 과정에 지방정부의 적극적인 참여를 당연시 함.
- 중앙과 지방과의 관계에서 수평적 관계를 중시하고, 지역개발, 환경, 복지 등 국가의 주요 정책분야에서의 정책과정에 지방의 정치행위자들이 상호 경쟁하고 있다고 보는 정치경쟁모형을 중시함.

(3) 상호의존모형

- 대리인모형이 지나치게 제도적 관점에 집착하는 반면에 동반자모형은 현실적인 정부간의 불균형적이고 수직적인 관계를 외면하고 있는 결함을 보완하고자 하는 모형임.

- 상호의존모형은 중앙정부와 지방정부의 관계를 상호호혜적인 관계의 연결망 (networks of reciprocal relationship)이라는 관점에서 보며, 상호간에 영향력을 주고받는 동태적 과정에 주목함.
- 중앙과 지방간의 상호의존적인 양상은 법적 권한, 재정적 지원, 정보와 전문성, 시민의 동의 등 여러 측면에서 나타나며, 이들 요소들끼리도 서로 영향을 주고 받는 일종의 교환관계를 맺게 됨.
- 중앙과 지방간의 갈등과 협상과정은 일종의 게임으로 볼 수 있으며 통제, 설득과 상의(persuasion and consulting), 견제와 거절(check and dissuasion) 등이 동원됨.
- 우리나라의 정부간 관계는 법적 형식적으로는 동반자모형에 속하나 실질적, 기능적으로는 대리인모형에 가까운 관계를 이루고 있음. 즉 지방자치단체의 자치권이 법률로 보장되고는 있으나 국가의 주요 정책 결정에 지방정부의 참여가 이루어지지 않고, 지방자치단체의 업무수행에 대한 중앙정부의 광범위한 통제가 이루어지고, 건실한 재원과 능력을 갖추고 있지 못한 지방정부는 그 업무의 수행을 위해 중앙정부의 지원에 의존하고 있음.
- 즉, 우리나라의 정부간 관계는 구조적 측면과 기능적 측면이 불일치되고 있으며, 국제화와 동시에 분권화가 강조되는 대외적 환경변화에 대응하기 위해서는 대리인모형에서 탈피하여 상호의존모형이나 동반자모형으로 바뀌어야 함.

3. 정부간 관계의 최근 경향

- 종래 단일국가에서는 중앙과 지방과의 관계를 국가와 지방과의 관계 혹은 국가와 지방자치단체와의 관계 개념에서 보고, 지방을 독립된 삼권 기능을 행사하는 정부 주체로 보기 보다는 중앙정부의 지방행정기구로 봄. 그러나 현재 주요 선진국에서는 지방정부도 국민의 삶의 질 향상이라는 사명을 수행하는 하나의 정부로 보고, 중앙정부와 지방정부와의 관계도 각 수준의 정부가 대등한 관계에서 상호 협력하는 데 초점을 둠.
- 정부간 관계의 모형 또한 지방정부를 중앙정부의 하부기구로 보는 대리인모형보

다는 상호 호혜적 관계속에서 협상과 설득 등을 통해 상호영향을 교환하는 상호 의존모형이나 중앙정부와 지방정부를 국정의 동반자로 보고 상호 동등한 관계하에서의 협력관계를 강조하는 동반자모형으로 전환되고 있음.

- 기능적으로 대리인모형에 머물고 있는 우리나라의 정부간 관계가 짧은 시간내에 동반자관계로 전환되기는 여러 가지 제약이 따름. 각 수준별 정부간의 상호협력적인 의존관계로의 변환을 모색하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있음.
- 우리나라의 정부간 관계가 실질적인 상호의존모형으로 전환되기 위해서는 기초정부로부터 시작하여 중앙정부로 올라가는 상승형의 관계를 중시해야 하고, 중앙정부 주도의 통제형 혹은 관치형이 아닌 상호교류형인 쌍방향 의사소통이 이루어짐과 함께, 관계의 기초는 통제가 아닌 조정으로 바뀌어야 함.
- 상호의존적인 정부간 관계의 확립을 위해서는 자원과 능력을 갖춘 종합적이고 자율적인 지방정부의 확립을 통한 정부간 대등한 관계의 확대가 요구되며, 이를 위해 사무배분의 조정과 적절한 권한배분이 이루어져야 하며 세원 배분과 재원 조달 방식에 대한 전반적인 조정이 요구됨.

제2절 중앙정부와 지방정부의 기능 및 사무배분

1. 기능 및 사무배분의 기본 이념 및 원칙

- 국가와 지방자치단체간의 사무는 각각의 기능과 사명에 따라 분담되어 상호 협력 하에 수행 될 때 보다 능률적이고 합리적으로 수행되게 되며, 국가는 전국적·통일적 입장에서 사무를 수행하고, 광역자치단체는 국가와 기초자치단체간의 중간자적 사무를 수행하고, 시·군·자치구 등 기초자치단체는 주민에 직결된 사무를 처리해야 함.
- 지방자치제하의 합리적인 기능 및 사무배분은 중앙정부와 지방정부와의 관계를 정부간 관계의 관점에 입각하여 상호 대립적이고 수직적인 것으로 보기보다는 협력적이고 유기적인 것으로 간주할 때 가능해짐.

- 일본에서 세계2차대전 직후에 샤프권고안에 제시되어 현재까지 지켜지고 있는 기능배분의 원칙으로 ① 행정책임명확화의 원칙, ②능률성의 원칙, ③지방자치준중의 원칙, ④기초정부 우선의 원칙 등이 있음.
- 프랑스 미테랑 정권하인 1983년에 제정된 기능배분에 관한 법률에서는 ①기초자치단체간의 감독금지의 원칙, ②총체적 이양의 원칙, ③단일자치단체에의 배분 및 지방행정계층별 전문화의 원칙, ④경비의 완전보상의 원칙, ⑤점진적 이양의 원칙 등이 제시되고 있음.
- 우리나라 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조는 다음과 같은 원칙들을 규정하고 있음.
 - 행정의 종합성·자율성 원칙: 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하도록 하고 있음(제9조 1항).
 - 기초자치단체 우선주의: 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 기초자치단체에 우선적으로 배분하도록 함(제9조 2항).
 - 포괄적 배분의 원칙: 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 함(제9조 3항).
 - 민간부분의 자율성 존중 및 국가관여의 최소화: 국가 및 지방자치단체는 사무를 배분하는 때에는 민간부분의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 함(제9조 4항).

2. 지방자치법상의 중앙정부, 광역정부, 기초정부의 사무

1) 중앙정부의 사무

- 중앙정부는 국가의 존립이나 전국적인 이해관계를 가진 사무, 또는 전국적 통일성, 광역성, 전문성 등을 요하는 정책적 사무를 직접 관장하거나 위임하여 처리함. 지방자치법 제11조는 다음과 같은 7가지 사무를 중앙정부의 사무로 예시하고 있음.

- 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
- 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
- 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
- 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
- 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
- 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
- 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

2) 광역정부의 사무

- 광역시와 도 등 광역정부는 지방도로의 건설 및 지방하천의 관리 등 2개 이상의 기초정부 행정구역에 걸치는 광역적 사무를 처리하는 광역행정기능, 기초정부만의 능력으로서는 적절히 처리할 수 없거나 처리하기 곤란한 사무, 또는 자치정부가 처리하는 것이 비경제적·비능률적이거나, 행정의 질을 저하시킬 우려가 있는 사무를 처리하는 보완·대행기능을 담당함. 또한 기초정부 상호간의 소통, 정책적 상충을 해소, 행·재정상의 불균형을 시정 등을 행하고, 중앙정부의 명령과 지시의 이첩, 기초정부로부터의 보고의 접수 및 중앙정부로의 보고 등을 담당하는 연락·조정기능, 기초정부에 대해 상급자의 위치에서 감독하고 지도하는 감독·지도 기능 등을 담당함.
- 지방자치법 제10조 1항에서는 광역정부의 사무를 다음과 같이 예시하고 있음.
 - 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
 - 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
 - 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
 - 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
 - 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
 - 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무

- 광역정부가 수행하는 기능별 비중은 지도·감독기능이 가장 높고, 그 다음이 연락·조정기능, 보완·대행기능, 광역행정기능 순으로 되어 있으나 광역정부가 그 본질적 기능을 수행하기 위해서는 보완·대행기능, 광역행정기능 등을 강화시켜 나가야 함(오재일, 1997).

3) 기초정부의 사무

- 시·군·자치구 등의 기초정부는 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무를 담당함.
- 고유사무는 자치단체가 자기의 의사와 책임하에 자주적으로 처리하는 사무를 말하며 지방자치법 제9조에 예시된 고유사무는 아래와 같음.
 - 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무 11종
 - 주민의 복지증진에 관한 사무 10종
 - 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무 14종
 - 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 15종
 - 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 5종
 - 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 2종
- 단체위임사무는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무로서 자치단체의 자기책임 아래 자주적으로 처리 가능하고 위임청은 소극적·교정적 감독을 행사하며, 지방의회의 의결·조사 등 개입이 가능하며, 예로는 조세 등 공과금 징수사무, 도시공원 점용 허가에 관한 사무, 국민건강보험사무 등이 속함.
- 기관위임사무란 법률에 의해 국가 또는 자치단체로부터 자치단체의 장에게 위임된 사무를 말하며, 이는 자치단체가 국가의 하위기관으로서의 지위에서 행하는 행위로 볼 수 있고, 위임청의 예방적·교정적인 지휘·감독을 받으며, 지방의회는 이러한 사무의 수행에 관여할 수 없으며, 그 예로는 병사·선거·주민등록·경찰·지적·통계·경제정책·각종 인허가 사무·인구조사 사무 등이 있음.

4) 지방정부에 대한 중앙정부의 통제

- 지방정부의 업무에 대한 중앙정부의 감독은 보충성의 원칙에 의거 지방자치단체가 공공사무에 대해 일차적인 업무 수행권을 갖고 자기 책임하에 업무를 처리하고, 지방자치단체의 자율성을 침해하지 않는 한도내에서 감독권을 가짐. 감독자로서의 중앙정부는 지방자치단체가 위법행위로 인하여 기능이 마비되는 것을 방지하는 통제자인 동시에 지방자치단체의 행정력이 부족한 경우에 이를 지원하여 지방자치단체의 기능이 원활하게 수행되도록 보장하는 협력자로서의 지위에 있음.
- 우리나라 지방자치법과 개별법에서 인정하는 감독수단은 비구속적인 수단으로는 조언, 지원, 구속적인 수단으로는 감사, 시정명령, 취소, 재의요구, 제소, 직무대행자의 선임, 분쟁 조정, 승인의 유보 등이 있음. 시정명령이나 취소, 정지는 주로 집행기관의 위법한 행위에 대한 감독수단이고 재의요구나 제소는 지방의회 위법한 의결에 대한 감독수단임. 위법한 부작위에 대한 감독수단은 이행명령, 대집행이 있음.
- 시장, 군수, 자치구청장이 중앙정부로부터 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 1차로 시·도지사의, 2차로 주무장관의 지도감독을 받으며, 국가위임사무에 대해서 사후적 합법적 감독뿐 아니라 사전적, 합목적적 감독까지 받음. 명령이나 처분이 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있음(지방자치법 제169조).
- 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도 위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있음(지방자치법 제170조 1항).
- 또한 주무부장관이나 시·도지사는 해당 지방자치단체의 장이 제1항의 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있으며(지방자치법 제170조 2항), 안전행정부 장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·

장부 또는 회계를 감사할 수 있음(제171조 1항).

- 중앙정부가 시·군·자치구에 위임한 단체위임사무에 대해서는 중앙정부는 사후에 합법성, 합목적성 감독을 행할 수 있으며, 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있음. 또한 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있고(지방자치법 제166조 1항), 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있음(지방자치법 제166조 2항).
- 시·군·자치구의 고유사무에 대해서도 중앙정부는 감사원의 직무감찰, 조언·권고·지도하거나 자료제출을 요구할 수 있으며, 자치사무의 경비는 시·군 자치구가 부담하는 것이 원칙이나 일부를 중앙정부로부터 보조받는 경우도 있음(지방자치법 제166조,1,2항).

3. 중앙정부와 지방정부간의 관계 발전방향

- 전통적으로 우리나라의 정치·행정 메커니즘은 지방자치단체를 중앙정부의 하위 기관으로 보고 강력한 하향적 감독구조를 형성하여 중앙정부가 광역과 기초를, 광역정부가 기초 정부를 강력히 통제하여 왔으며, 수직적인 의식구조가 만연되어 있음.
- 중앙정부와 지방정부 간에는 중앙집권적인 기능배분이 이루어지고 있으며, 지방자치단체의 기관위임사무의 비중이 상당히 높은 비중을 차지하고 있는 반면에 자체적으로 처리할 수 있는 단체위임사무나 고유사무의 비중이 높지 않음.
- 또한 하향식 사무배분이 이루어져 중앙정부의 사무를 우선확정 후에 그 나머지를 자치단체의 사무로 배정하는 실정이며, 자치단체 간에도 광역시·도 사무를 먼저 배정 후 최종적으로 시·군·자치구의 사무를 배정하고, 중앙정부는 기관위임사무뿐만 아니라 시·군·자치구의 자치사무에 대해서도 상당히 강력한 통제력을 행사하고 있으며, 감사원 또한 감사권을 행사하고 있음.
- 오늘날 서구 선진국가에서는 중앙정부와 지방정부간의 관계를 권력적, 상하 감독적 입장에서 보는 것에서 탈피하여 상호 대등하고 협력적인 관계를 강조하는

정부간 관계의 입장에서 봄.

- 정부 간 관계의 입장에서 볼 때 국가와 지방자치단체는 하나의 동일한 목적을 추구하는 별개의 권력 주체로 볼 수 있으며, 국가와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초지방자치단체 간의 관계에서 상급권력단위는 전체로서의 통합을 이루고 전체의 이익 구현을 위해 하급 권력단위의 업무수행에 관여할 수 있으나 하급권력단위는 독립된 권력주체로서의 독립성을 유지할 수 있어야 하고, 상급 권력단위의 의사결정에 하급권력단위의 참여가 보장되어야 함.

- 로컬 거버넌스나 근린정부(Neighborhood Government)에서 강조하는 주민중심의 정치행정이 구현되기 위해서는 지방자치단체의 자율성과 내적 자기 통치가 강화되어야 하며, 지방정부의 통치능력을 배양 국가 전체의 능력을 향상시킨다는 차원에서 보아야 함.

- 이러한 관점에서 볼 때 중앙정부와 지방정부의 관계는 다음과 같은 방향으로 발전되어야 함.
 - 중앙정부와 지방정부간의 역할분담은 사무배분의 문제라기보다는 권한배분의 문제로 다루어져야 함.
 - 중앙정부는 핵심 국가 정책사업만 관장하고 나머지 권한과 기능을 재원과 함께 과감히 지방정부로 이양해야 함.
 - 지방세 확충 등 지방조세 기반을 확대하고 과세자주권을 제고하며 동시에 교부세나 공동세 등 지방재정조정제도를 적극 개선하여 지방정부의 통치능력을 제고시켜야 함.
 - 중앙의 시각보다는 지방정부가 지역적 특성을 고려하여 우선순위에 따라 지역 발전사업의 선정과 자원배분이 이루어지도록 해야 함.

제3절 지방농정 거버넌스

1. 거버넌스 개념과 유형

- 거버넌스의 개념은 다양하며 아직까지 통일된 개념이 없음. 거버넌스의 개념이 통일되어 있지 않기 때문에 학자들에 따라 다양한 주장이 제기되고 있는 현실임. 또한 'governance'라는 용어에 대한 적절한 번역용어도 통일되어 있지 않고, 국정관리, 협치, 함께 다스림, 더불어 다스림 등으로 번역되고 있으며, 한국어 발음 그대로 '거버넌스'로 사용하는 경우가 많음.

1) 거버넌스 개념과 지방농정 거버넌스

- 한승준(2006)은 첫째, 거버넌스는 복잡하고, 불확실하며, 다차원적이 되는 정책 환경에 따른 대응방안으로서 발생하고 있다고 함. 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 발생함. 셋째, 거버넌스의 정책참여자들은 상호의존적 관계에 있기 때문에 복잡하고 역동적인 문제 해결에 필요한 각종 자원을 공동으로 활용.
- 이명석(2006)은 첫째, 거버넌스는 행정에서 나타나고 있는 새로운 현상을 의미하며, 이 경우 거버넌스는 공적 또는 사적인 공동의 문제를 함께 해결하기를 원하는 행위자들의 권리와 의무를 규정하는 방법을 의미함. 둘째, 거버넌스는 보다 일반적으로 공동의 공공문제를 해결하는 기제로 정의됨 (World Bank 같은 경우는 거버넌스를 국가의 경제·사회적 자원을 관리하는 과정에서 권력이 사용되는 유형이나 방법이라고 정의). 셋째, 거버넌스는 공공문제를 해결하는 특정한 유형으로 정의됨. 특정한 유형이란 권한위양과 무중심 사회로 특징 지워지는 원심모형 거버넌스를 의미함.
- 원심모형 거버넌스는 정부가 공급하는 행정 서비스를 소비하는 수동적인 존재에서 거버넌스 과정의 능동적인 참여자로서의 일반국민의 역할의 변화와 정부의 한계에 대한 인식을 의미하며, 이러한 거버넌스는 협의의 거버넌스로 규정되기도 함(이명석, 2006).

- 강용기(2004)는 거버넌스를 정치·경제·사회적 측면의 관점에서 정의함. 정치적 관점에서 거버넌스는 지배구조를 중심으로 의사결정 권한의 배분과 상호의존성을 강조하며, 상호의존과 협력관계를 중요시하는 것 때문에 거버넌스는 동반적 통치, 협력적 통치, 공동 통치라고 불리기도 함.
 - 경제적 관점에서 거버넌스는 자유시장의 원리를 강조함. 자유시장의 원리에 의한 시장 기제를 통해 문제를 해결함으로써 사회적 능률과 생산성을 높일 수 있다고 봄. 경제적 관점의 거버넌스는 기업가적 통치, 경영 행정, 국정 관리 등의 개념으로 활용되기도 함.
 - 사회적 관점에서 거버넌스는 사회 스스로의 관계망에 의한 자율적 문제해결을 강조함. 이런 점에서 거버넌스는 관계망에 의한 통치, 네트워크 통치, 자율 통치 등으로 불릴 수 있음.

- 김인(2006)은 거버넌스를 협의적 측면과 광의적 측면으로 개념 정리하고 있음. 협의적 측면에서 거버넌스는 국가와 시장기제와는 구분되는 시민사회 영역 내에 존재하는 자발적이고, 자율적이며, 자기 조직적인 조정양식이라고 할 수 있음.
 - 광의적 측면에서 거버넌스는 정부중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 국가와 시장, 시민사회가 과거와는 다른 수평적 네트워크의 구축을 통한 새로운 형태의 상호작용과 협력체계를 구성하면서 등장한 조정양식이라고 할 수 있음.
 - 거버넌스는 광의의 개념으로 공공의 문제를 해결하는 데 상호의존적 정부, 시장, 시민사회가 자발적 참여와 자율성을 바탕으로 수평적 네트워크를 구축하여 새로운 형태의 상호 작용과 협력을 하는 조정양식이라고 정의됨.

- 이상과 같이 거버넌스 개념은 학자를 마다 다르게 정의되고 있으나 다음과 같은 공통점을 들 수 있음.
 - 새로운 현상 혹은 대응방안으로 정부, 시민단체, 민간부문 등의 다양한 파트너와 정책네트워크의 상호의존적 관계, 일반국민의 능동적인 참여 역할로 요약될 수 있음.
 - 즉, 주민들의 공동이익을 추구하기 위해 활용되는 새로운 집단의사결정방식과 집단행동이라고 표현할 수 있음.

- 거버넌스에 대한 이러한 개념을 종합하여 본 연구에서는 지방농정 거버넌스를 농정의 추진과정에 정부와 농민을 포함한 다양한 이해관계자들이 대등한 관계하에

서 상호협력적으로 정책을 결정하고 집행하는 새로운 형태의 통치방식으로 정의함.

2) 거버넌스 등장의 주요 배경

- 민주화와 분권화가 거버넌스 등장의 주요 배경이라고 할 수 있음. 정치적 민주화와 행정적 분권화가 진점됨으로써 중앙정부 차원의 일방적인 통치와 관리를 통한 획일적인 합의 도출의 한계에 직면하여, 지방 차원에서 지방정부와 지역주민들이 그 지역적 특성을 고려한 정책을 수립하고 해결해 나갈 수 있는 새로운 체제의 형성이 필요해짐.
- 세계화 및 정보화의 진전으로 국가의 비중이 줄어들고 지방정부가 국가 발전에 기여하는 주체로서의 역할이 증대됨. 1980년대 이후 정부실패와 국가재정위기에 따른 시장주의 이데올로기 등장, 세계화, 정보화, 지방화 및 그에 따른 분권화의 심화, 사회적 변화와 복잡성의 증가 등은 시민사회를 중심으로 다양한 행위주체들이 국가영역에 참여하여, 보다 대등한 위치에서 상호 작용과 상호 협력을 함으로써 체제 환경의 불확실성과 변동에 대응할 필요성이 대두됨. 이에 따라 보다 효율적이고 효과적인 방식으로 국정을 운영하기 위한 새로운 정부운영기제로 거버넌스가 등장함.
- 세계화, 정보화, 분권화에 따른 국민국가 중심의 통치체제 약화되어 정부의 권한이 축소되고 있음. 자유시장주의에 대한 이념적 수렴, 사회변화의 속도와 복잡성 증가, 초국가조직의 대두, 정부실패에 대한 비판 등으로 정부 이외 행위자들의 권한 및 참여가 증대됨. 시민사회가 성숙함에 따라 시민과 NGO의 정부정책에 대한 관심이 고조되었고, 이에 따라 공동체 관리에 있어서 이들의 책임이 증가함. 정부의 재정위기 및 정부실패로 인해 민간기업들의 공공정책 부문에 대한 재정적, 관리기법적 영향력이 증대함.
- 전통적인 국가와 정부의 기능이 EU, 세계은행 등 초국가 수준으로(moving up), 지역 및 지방수준으로(moving down), 시민사회단체, NGO, 기업 등으로(moving out) 이전되면서 정부의 역할과 위상이 축소되고, 정부 이외 행위자들의 권한이 증대됨. 과거와 같은 일방적 통제나 계층제의 방식이 아닌 다양한 참여자들과의 새로운 차원의 공공관리의 필요성이 대두됨.

3) 거버넌스 개념의 시대적 변화

- 1970년대는 거버넌스를 정부와의 동일한 의미로 이해하였음. 70년대 말부터 국가 중심 관리 체계와 역할의 한계성에 대한 논의가 대두됨. 거버넌스 개념은 정부 중심의 통치 양식에서 벗어나 그 적용 영역을 확장하게 됨. 국가실패 및 관리 능력 증가를 위한 공공서비스 공급 체계로의 거버넌스가 제기됨.
- 1980년대는 정부 중심의 위계구조 또는 조정 양식의 문제점과 한계가 노출되어 새로운 양식의 통치 양식이 필요성이 제기됨. 국가 차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점을 두고 민간과 정부 간의 파트너십을 강조하게 됨.
- 1990년대는 정부개입 축소, 민간부문을 공공부문에 도입하여 효율적인 정부구현(최소국가론)을 시도하였음. 다양한 주체들이 정책 결정에 포함되어, 상호의존, 상호작용하는 형태로 발전함. 시민사회의 영역으로 적용범위 확대, 정부 주도와 시장 주도의 틀을 뛰어넘는 대안적인 통치 및 관리체제로 인식하게 됨. 따라서 NGO의 역할과 시민사회의 비중이 증대함.
- 2000년대 이후는 주체들 간의 정책 조정을 통한 공공문제 해결에 초점을 두어 통치시스템으로 지역 발전을 향상, 정보화 발달에 따른 국가 운영의 틀을 전면적으로 재구축하기 위한 작업을 시도하기 위해 거버넌스를 적용하고 있음.

4) 거버넌스 유형

- 거버넌스의 유형은 최광의적 거버넌스, 광의의 거버넌스, 협의적 거버넌스, 신거버넌스로 유형화할 수 있음.
 - 최광의적 거버넌스는 거버넌스를 공통문제 해결기제로 이용하며, 광의적 거버넌스는 정부관련 공통문제 해결기제로서의 거버넌스 적용함. 협의적 거버넌스는 국정관리체계를 네트워크식 방식으로 전환하는 것임.
 - 신거버넌스(new governance)는 국가의 조정능력에 의존하지 않고, 사회에는 자체적으로 정책을 형성하고 문제를 해결할 수 있는 통치능력이 있다고 가정함. 국가와 사회의 관계는 국가중심에서 사회중심으로 재정립되고, 사회의 문제해결

에 있어 다양한 사회주체가 함께 참여하는 공동의 거버넌스 또는 복합조직적 거버넌스의 형태를 지님.

- 여러 수준의 정부, 시민단체, 민간부문 등의 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크식 국정관리체계가 발생함. 네트워크식 국정관리체계는 전통적 관료제와 달리 개별적인 단일 프로젝트 또는 개별문제를 다루기 위한 다양한 집단들 간의 연계유형을 의미하며, 자발적이고 유연하며 느슨한 연결구조로 정부통제로부터 독립적인 자율성을 갖음. 참여 주체들 간의 네트워크 관계가 상호 영향력을 행사하는 수평적, 비계층적 관계임.

2. 정부간 관계와 거버넌스

- 최근의 경향인 정부간 상호의존적 관계는 거버넌스적 정부간 관계 모형이라고 규정되기도 함. 정부간 관계의 이론의 경향은 거버넌스 이론과 행위자들간의 상호의존성, 인적·물적 자원의 공동 활용, 의사결정 조직 혹은 네트워크의 자율성, 공동의 목표 인식 및 참여자들 상호간의 신뢰에 따른 파트너십 등의 공통점을 지니고 있음.
- 정부간 관계에 있어서 거버넌스가 중요한 의미를 지니게 된 배경은 첫째, 정치적 민주화와 분권화의 진전으로 중앙정부의 일방적인 이해조정과 합의 기반 조성이 곤란해지게 되었고, 이에 따라 다양한 파트너들이 자율적으로 갈등을 해소하고 사회적 합의기반을 도출하는 참여적 통치체제의 중요성이 부각됨. 둘째, 사회기관과 조직이 분절화 되면서 문제해결을 위한 통합적이고 협력적인 제도적 기반과 접근방법의 필요성이 증대됨. 셋째, 사회·경제적 여건은 급격히 변하는데 비해 기존의 정부시스템과 제도가 경직되어 이를 적절히 수용하지 못하고 있음.
- 정부간 관계와 거버넌스의 공통점은 상호의존성, 자원의 공동 활용, 자율성, 파트너십을 들 수 있음. 정부간 관계는 중앙정부와 지방정부의 수직적 관계를 중심으로 하여 참여자의 범위가 좁고, 이론의 적용범위가 제한적이라고 할 수 있음. 반면에 거버넌스는 수평적 관계 중심으로 참여자의 범위가 넓고, 이론의 적용범위가 다양함. 정부간 관계와 거버넌스의 비교에서 확연히 드러나는 것은 정부간 관계가 정부 시스템의 구조상 수직적 관계가 강하며, 거버넌스는 수평적

관계가 뚜렷하다고 할 수 있음(<표2-1> 참조).

<표2-1> 정부간 관계와 거버넌스의 비교

	차이점	공통점
정부간 관계	중앙-지방정부 관계 중심 참여자의 범위가 좁음 이론의 적용범위가 제한적	상호의존성 자원의 공동 활용 자율성 파트너십
거버넌스	수평적 관계 중심 참여자의 범위가 넓음 이론의 적용범위가 다양	

출처: 한승준(2006).

3. 거버넌스 형성 요인 검토

1) 거버넌스 일반

- 거버넌스에 관한 일반이론과 특히 로컬 거버넌스의 형성 및 성공 요인에 관한 이론 및 실증 연구에서 지방농정 거버넌스 구축요인과 관련된 시사점을 도출할 수 있으며, 거버넌스에 관한 주요한 사례 연구들의 내용을 요약하면 다음과 같음.
- Lasker와 그의 동료들(Lasker, et al., 2001:188-196)은 파트너십이 시너지 효과를 가져 오기 위한 결정요인으로 자원, 파트너의 특성, 파트너들 간의 관계, 파트너십의 특성, 외부환경 등을 지적하고 있음.
- 자원은 재정적 및 물적 자원, 전문적 지식과 기술 및 정보, 지역사회 내에서의 다른 파트너들과의 연계 등을 포함함. 파트너들의 특성에서는 특히 네트워크를 구성하는 파트너들의 이질성 정도와 참여수준이 고려되는데 적절한 수준의 이질성과 참여수준이 확보되는 것이 중요함.
- 파트너들 간의 관계에서 신뢰(trust)는 파트너십의 선행조건이고, 공동목표달성을 위한 각자의 기여도와 접근방법을 존경(respect)해야 하고, 누가 참여하고 의사결

정치 중요한 영향력을 행사하는지(권한차별: power differential)에 대한 인식 등을 포함함. 파트너십은 상대방을 파트너로 인식하여 다양한 이해차이를 인정해야 하며, 융통성 있는 관리방법이 필요함. 외부환경은 신뢰와 협력의 문화, 행정적인 지원 등을 포함함(Lasker, et al., 2001).

- 서태성(2002)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 이해대립시 적용될 수 있는 조정의 룰(rule)이 필요하고, 투명한 행정 네트워크를 구축하여 주민참여를 유인해야 한다고 지적함.
- 유효룡·장인봉(2003)은 지방정부 거버넌스 형성요인에 관한 지방공무원의 인식을 분석. 분석 결과는 로컬 거버넌스 모델은 공동체의 조건과 변화에 밀접한 관련이 있음. 공동체 문제를 해결하기 위한 가장 좋은 대안은 행위자들간의 상호협력적 네트워크였으며, 로컬 거버넌스를 실현하기 위한 지속적인 노력이 없다면 로컬 거버넌스의 구현은 쉽지 않음을 보여주고 있음.
- 강용기(2004)는 전라북도 지방정부 간의 상호관계 사례를 통해 정부간 관계의 거버넌스(governance)적 요소를 분석함. 연구결과에 따르면 정치적 측면의 상호 의존성에서 광역과 광역, 기초와 기초의 동일 수준 정부간 관계는 정부간 상호 의존적 형태를 통해 문제가 해결되고 있음. 반면에 광역 기초간의 수직적 수준의 정부 간 관계는 정부간 상호 의존 정도가 동일 정부 수준과 비교하면 낮은 것으로 나타남. 상위 정부의 일방적 관계에 따라 갈등을 야기하며 궁극적으로는 상호 의존적 관계로 전회되고 나서 문제가 해결되고 있었음.
- 경제적 측면에서 시장 기제의 활용 과정을 보면 교환 거래와 이해 조정을 통해서 문제가 해결되고 있음. 상위 지방정부가 하더라도 기초지방정부에 적절한 인센티브를 제공할 수 있을 때 문제가 해결됨. 사회적 측면에서 네트워크 구조를 살펴보면, 지방정부간 상호 관계가 발생하는 경우 다양한 이해 당사자와 상위정부, 민간 전문가들이 참여하는 문제 중심의 네트워크가 갈등해결에 결정적 영향력을 발휘함. 분석결과에 따라 강용기(2004)는 수직적 정부간 관계에서 상호 의존적 관계를 통해 문제를 해결하는 노력이 필요하다고 주장함(강용기, 2004).

- 유재원·소순창(2005)은 거버넌스의 규범적 논의와 사례연구 결과에도 불구하고 전반적으로 한국 지방정부의 정책과정은 여전히 정부 위주 패러다임의 특징적 측면을 더 많이 내포하고 있음을 지적하고 있음.
- 한승준(2006)은 수도권교통조합의 사례를 중심으로 지방정부간 관계의 거버넌스를 분석함. 분석결과는 조합의 자원, 협력체 구성의 자발성, 협력 목표에의 일치성, 협력의 빈도에 있어서는 거버넌스의 수준이 높게 나타남. 반면, 규칙의 구체성, 의사결정의 구속력, 인력의 적절성, 협력의 쌍방향성에서는 거버넌스 수준이 낮음. 분석결과를 토대로 한승준(2006)은 거버넌스 구축을 위한 정책적 함의로 구체적인 역할 파악을 통한 목표일치성, 조합장의 리더십 강화, 조합과전 공무원의 전문성 향상 및 동기부여 등을 제시함.
- 강인호(2005)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 기획 등을 위한 지식과 경험이 필요함을 지적함.
- 김인(2006)은 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 서비스 성과에 미치는 영향을 전국 30 도시를 대상으로 실증분석함. 결과는 전반적인 거버넌스 수준은 환경보호서비스, 사회복지서비스, 주차서비스의 순이며, 서비스유형에 따른 차이는 없고, 서비스에 따라 그 수준에 차이가 나고 있음을 보여주고 있음.
- 김형양(2006)은 로컬 거버넌스의 영향요인으로 로컬 거버넌스의 역량요인, 정부혁신요인, 지방정부 업무유형, 로컬거버넌스 환경 등을 고려함. 로컬 거버넌스의 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 고려하였음. 한편, 지방정부 업무유형으로는 규제적 혹은 배분적 업무로 구분하

였고, 로컬 거버넌스의 환경으로는 지방의회의 NGO에 대한 태도, 지역정치
의 경쟁성, 언론의 민감성 등을 고려하였음.

- 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 발견함.

○ 사득환(2007)은 로컬 거버넌스의 성공 조건으로 환경적 조건, 네트워크의 구조화, 네트워크상의 상호작용들의 관리를 들고 있음. 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 포함함.

- 네트워크의 구조화는 거버넌스에 관여하는 행위자들 사이의 상호의존성, 그들과의 관계를 가이드하는 규칙들을 고려하는 것으로 네트워크 관리의 주체자, 이해관계자의 범위 및 참여방법, 네트워크의 구성형태, 결정사항에 대한 책임분담문제, 관여정책문제의 한계설정, 참여단계 등을 포함함. 네트워크상의 상호작용들의 관리는 내부운영의 틀 구성전략, 네트워크의 활성화, 게임에 참여하는 상호작용의 주선, 중개, 전략적 합의 형성을 위한 상호작용의 촉진, 조정과 중재 등을 포함함.

○ 조승현 외 2인(2007)은 협력적 로컬거버넌스의 조건으로 정보교환 및 결합의 장, 중립적인 중재자, NGO의 능력, 신뢰 등을 들고 있음. 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 가능함. 중립적인 중재자의 경우 공정성이 있을 경우 효과적인 역할 수행이 가능하며 조직성, 전문성, 신속성을 가지면 역할이 더 효과적임.

- NGO의 능력은 자원(자금, 공간, 장비, 재화, 기술과 전문지식, 정보) 사람, 조직, 집단에 대한 연계, 승인, 소집능력(convening power)을 포함함. 동등한 참여 자격 부여란 참여자들이 상대의 특성을 인식하고, 그것을 존중할 수 있어야 하고, 각 역할집단의 전문성과 자율성을 바탕으로 동등한 참여자격이 주어져야 함을 의미함. 신뢰는 지역사회 내 다른 구성원들이 일상적으로 보여주는 정직성과 협력적 태도로부터 출발하며 사회적 신뢰는 자원교환을 용이하게 하고 다른 사람들에 대한 믿음의 수준을 증가시키고. 상호신뢰 할 때 파트너십이 형성됨.

- 소진광(2007)은 새마을운동을 거버넌스 관점에서 재평가함. 새마을운동이 1970년
대부터 지역사회 단위에서 거버넌스 체제를 형성한 것이라고 결론내림.
- 김종욱(2012)은 일본의 사례를 중심으로 로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적
평등성 및 정치적 효능감을 분석함. 분석결과는 로컬 거버넌스와 시민참여에 있
어서 향후 적지 않은 과제를 부여하고 있음.
- 전영상(2013)은 지방정부 공무원의 로컬 거버넌스 인식구조를 분석함. 지방정부
공무원의 거버넌스에 대한 인식은 낮고 교육·훈련의 기회가 부족하며, 특히
NGO를 체험할 수 있는 기회가 매우 낮은 것으로 나타남. 거버넌스에 대한 사회
화가 제대로 이루어지지 못하고 있음으로 공무원의 거버넌스에 대한 인식향상을
위한 교육, NGO체험, 사회화 등의 전반적인 노력과 조직구조의 개혁이 선행되
어야 함을 강조함.

2) 지방농정 거버넌스

- 지방농정 거버넌스 체제 구축에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구는 소수에
불과함. 지방농정 거버넌스에 관한 선행연구는 자치농정, 투융자사업의 조정, 포
괄보조금 사업, 조직 개편 및 사무배분, 민간단체의 참여, 해외 농정참여제도, 농
업회의소 설립 등을 다루고 있음.
- 서종혁 외(1995)는 자치단체의 기능강화와 자율성을 제고하는 방안을 제시하고,
자율성 제고를 위해 투융자사업의 추진주체 재조정, 유사사업의 통폐합, 포괄 보
조 사업으로의 전환, 사무배분의 법제화 등을 지적함.
- 정기환(1995)은 지방농정 참여에 관한 이론적 검토를 통해 지방농정 참여 제약
요인과 농어민단체의 농정 참여 제약 요인을 분석함. 지방농정 참여 확대방안으
로 주민의 단체활동과 공청회 등에 참여, 농어민단체에 대한 농정의 위탁 확대,
각종 위원회 활동의 활성화와 주민참여 확대를 제시함.
- 정기환 외(1998)는 지역특성에 맞는 지방농정을 위해서는 획일적인 중앙정부의
농정운영방식에서 탈피하여 지방자치단체가 주도하는 농정운영방식으로 전환되

어야 함을 강조함.

- 이규천 외(2001)는 지방농정기능의 효율성을 저해하는 요인으로 종합조정체제의 부재, 쌍향식 의견 수렴 제도 장치 불비, 단체장의 절대권력화, 주민자치의 불비 등을 지적하였으며, 해결방안으로 지방자치단체의 참여확대와 자율적 예산편성 범위 확대, 포괄보조금제도의 확대, 주민자치의 활성화 등을 제시하였음.
- 김수석 외(2002)는 민간단체의 농정참여 활성화 방안을 제시하면서, 그 방안으로 농정당국과 민간단체가 상호협력하는 동반자 관계로 전환하고, 민간단체의 참여 방식을 다양화할 것을 주문함.
- 장원석(2005)은 거버넌스를 발전전략의 하나로 지적하고, 농정분야 거버넌스 구축방안으로 지역단위 농업회의소 설립을 제안함.
- 박영범 외(2007)는 네덜란드의 농정 거버넌스 모델을 소개하고, 한국형 농정 거버넌스의 필요성과 그 구체화 방안을 제시함. 이를 위해 사회적 연결망 구축, 공공부문과 민간부문의 자원과 역량 연결 등을 고려하여야 하며 정책의 목표와 대상에 따라 다양한 유형의 거버넌스를 구체화할 필요가 있다고 강조함.
- 탁명구(2008)는 지방농정 거버넌스를 저해하는 요인으로 농업인과 농민단체의 역량부족, 거버넌스에 대한 공무원의 인식부족, 농업인과 농민단체 간 갈등, 정부 주도의 농정을 지적함. 거버넌스 구축을 위해서는 농민의견 수렴을 위한 법·제도적 보완, 농민단체의 인식, 사회적 합의, 농업인과 농민단체의 인적자원·전문성 확보가 필요하며, 농정 거버넌스의 최종 단계로 농업회의소의 설립을 제기함.
- 안영훈(2009)은 지역 거버넌스의 활성화를 위해 로컬 거버넌스의 활용과 지방자치단체 간 협력을 중심으로 하는 광역경제권 통치기구의 제도화를 제시함.
- 김수석 외(2010)는 지방농정 추진실태 및 농정 거버넌스 운용실태를 분석하여 문제점을 도출하고 농정 거버넌스 선진화 방안을 제시함. 지방농정 추진실태 및 지방농정 거버넌스 운용실태로 기초지방자치단체의 투융자 사업의 파악 능력 부족, 보조와 융자 간의 상호 연결 부족, 농정심의회 의 형식적 기능, 농협 융자사업의 심의 미비, 기초지방자치단체 농정조직의 과중한 업무 등을 들고 있음.

- 또한 김수석 외(2010) 지방농정 거버넌스 선진화 방안으로 지방농정 추진체계 개편과 거버넌스 제도의 혁신을 들면서, 그 방안으로 보조사업과 용자사업별로 관리하는 농정추진체계를 중앙사무와 지방사무별로 관리하는 체제로의 개편, 지방농업청의 설치, 기초지방자치단체의 사업추진 재량권 확대, 농정심의회 의사결정 과정에 참여 확대, 농업회의소의 설립 등을 제시하였음.
- 이상학 외(2010)는 국내외 농정 거버넌스 참여 사례를 분석하고, 한국형 농정 거버넌스 시스템 구축을 위해서는 농업회의소 설립이 적절하다고 주장함. 이를 위해 농업회의소법 제정의 필요성을 제기함.
- 신희권(2010)은 농정 거버넌스의 구축 방안으로서 수평적 거버넌스와 수직적 거버넌스를 제안함. 중앙정부 수준에서의 수평적 거버넌스를 위해서는 조화형 위원회를 통한 조정, 농촌영향평가제도 도입, 정책군 사업, 상설 민·관 중앙농정위원회 도입을 제시함. 중앙과 지방의 수직적 거버넌스를 위해서는 지방농정국 체제의 도입을 지적하였음. 그리고 지역 내 수평적 거버넌스를 위해서는 농업회의소의 설립과 협력적 다층적 조직(multi-lateral governance) 체계의 구축을 제안함.

4. 지방농정 거버넌스 구축의 주요 요인

- 본 연구에서 검토한 주요 선행연구들에서 제시한 거버넌스의 형성 및 성공요인들은 <표 2-2>에 제시된 바와 같음.
- 거버넌스 구축의 공통요인으로는 인식, 이해, 학습, 경험, 참여, 협력, 정보공개, 의견수렴, 의사소통, 정부지원, 단체장 특성, 조직분권화 및 문화, 네트워크 형성, 자율성 및 자발성, 신뢰성, 책임성, 투명성, 상호의존성 등을 들 수 있음.
- 선행연구별로 거버넌스 분야(<표2-2 참조.)를 파트너십 시너지 효과 결정요인, 주민참여 활성화 방안, 로컬 거버넌스 능력의 결정 요인, 로컬 거버넌스의 성공조건, 협력적 로컬 거버넌스의 조건, 로컬 거버넌스의 영향요인, 로컬 거버넌스의 형성수준, 로컬 거버넌스 수준 등으로 분류할 수 있음.
- 본 연구는 <표2-2>에 따라 제3장에서 수직적 거버넌스 분석의 일환으로 지방농

정 추진체계와 농정사무배분을 문헌분석하고, 제4장에서는 기초지방자치단체에서의 수평적 거버넌스 실태와 거버넌스 우선순위를 분석하고자 함.

- 이와 같이 농정심의회와 농업회의소 2개를 지방농정 거버넌스의 대표적 사례로 제한하는 것은 각종 선행연구에서 이미 중요성과 구체화 방안을 제기하고 있으며, 연구의 성격상 수평적 거버넌스 제도로 범제화된 농정심의회와 상위법령의 근거 없이 시·군의 조례로 설립되고 있는 농업회의소가 적절하기 때문임.

<표 2-2> 선행연구에서 제시된 거버넌스의 형성 및 성공 요인

연구자	거버넌스 분야	주요 요인/변수
Lasker, et.al.(2001); 유호룡·장인봉 (2003)	파트너십 시너지 효과 결정 요인	·자원: 재정 및 물적 자원(공간, 장비, 재화 등) ·파트너의 특성 : 파트너의 이질성과 관여수준(협력정도, 의사소통 정도, 상호인식, 책임성) ·파트너들간의 관계: 신뢰, 존경, 갈등의 정도와 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 ·협의를 조정의 틀 마련 ·투명한 행정네트워크 구축
강인호(2005); 유재원·소순창 (2005)	로컬 거버넌스 능력의 결정 요인	·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 영향 요인	·로컬 거버넌스의 역량요인 ·정부혁신 요인 ·지방정부 업무유형 ·로컬 거버넌스 환경
전영상(2013)		·인식형성요인(이해학습, NGO 경험, 사회화) ·조직특성요인(개방문화, 구조개혁, 단체장 리더십) ·지지도 ·역할인식 ·책무성
한승준(2006)	로컬 거버넌스의 형성 수준	·제도화 수준(규칙의 구체성, 의사결정의 구속력) ·자원보유수준(재원의 적절성, 인력의 적절성) ·목표 몰입수준(협력체 구성의 자발성, 협력 목표에의 일치성) ·상호의존성 수준(협력의 빈도, 협력의 쌍방향성)
김인(2006)	로컬 거버넌스의 수준	·자율성 수준(자발적 참여, 자주적 의사표현) ·협력과 조정 정도(지속적 대화와 설득, 상호 신뢰성) ·네트워크구축 정도(위원회 참여정도, 상호 연계망 구축) ·거버넌스 수준(자율성, 협력과 조정, 네트워크구축)
공통요인	로컬 거버넌스의 공통 요인	·인식, 이해, 학습, 경험, 참여, 협력, 정보공개, 의견수렴, 의사소통, 정부지원, 단체장 특성, 조직분권화 및 문화, 네트워크 형성, 자율성 및 자발성, 신뢰성, 책임성, 투명성, 상호의존성 등

5. 지방농정 거버넌스 제도

- 우리나라의 농업인 단체는 지역별로 다르지만 대략 50여개가 난립하여 1명의 농민이 2~3곳의 농업관련단체 회원으로 가입하고 있는 실정(이상학 외, 2010). 대표적인 연합조직은 농민연합, 전국농민단체협의회, 축산관련단체협의회 등이며, 개별 단체로는 대한양계협회, 대한양돈협회, 우리밀살리기운동본부, 인삼협동조합중회회 등을 들 수 있음.
- 현재 농업계의 의견을 정부에 반영하는 주요 농정협의체는 농정심의회, 농업·농촌및식품산업정책심의회, 어업·어촌정책심의회, 양곡정책심의위원회, 농어업선진화위원회임. 이러한 농정협의체는 농민 참여 및 전문성 부족으로 운영 실태에 대한 문제점이 계속 제기되고 있는 실정임.
- 우리나라 지방농정 거버넌스 제도를 구축하기 위한 일환으로 대부분의 선행연구는 농정심의회와 농업회의소의 설립을 제안하고 있음. 기초지방자치단체에서 수평적 거버넌스 제도는 농정심의회와 농업회의소로 국한하고자함. 따라서 다음에서는 농정심의회와 농업회의소의 실태와 문제점을 살펴보고, 현재 설립되어 있는 7개 시·군의 농업회의소의 주요 쟁점 사항을 검토하고자 함. 지방농정의 수평적 거버넌스 구축을 위해 농정심의회와 농업회의소의 기능과 역할은 상당한 시사점을 주고 있음.

1) 농정심의회

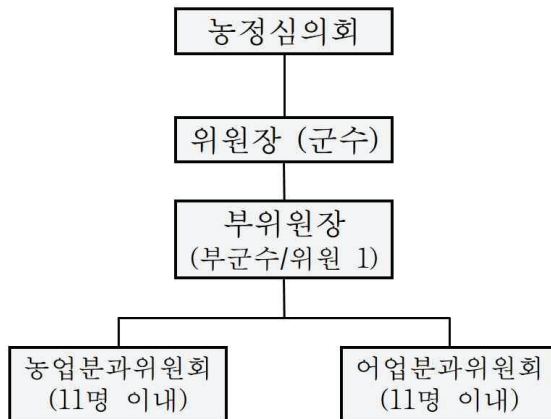
(1) 농정심의회 구성 및 업무

- 농정심의회는 「농업·농촌기본법」(1999. 2.5.제정) 제43조에 따라 의무적으로 설치되는 기구로서 「농업·농촌기본법」이 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(2008. 6. 22. 시행)으로 전부 개정되어 동법 제15조에 '정책심의회'(이하 농정심의회)로 명칭이 변경됨. 농정심의회는 농업·농촌의 발전에 관한 기본계획, 시·도계획 및 시·군·구 계획 기타 농업·농촌의 발전을 위하여 중요하다고 인정되는 사항과 농업·농촌동향과 농정시책 등에 관한 보고서를 심의함.
- 농림부에 중앙농정심의회, 시·도에 시·도농정심의회, 시·군·자치구에 시·군·구

농정심의회를 둬. 이 기구에는 농단협, 한농연, 축단협, 환농연, 전업농중앙회, 생활개선중앙회 등 5개 단체가 참가하고 있음.

- 중앙농정심의회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 농림축산식품부 장관이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선함. 위원은 위원장이 위촉한 생산자단체 또는 농업인단체의 장 7인 이내, 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 7인 이내로 하며, 위원의 임기는 2년임.
- 시·도농정심의회는 위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 시·도지사가 되고, 부위원장 중 1인은 부시장 또는 부지사가 되며, 다른 1인은 위원 중에서 호선함. 위원은 위원장이 위촉한 자로서 관계행정기관의 장 2인 이내, 생산자단체 또는 농업인단체의 장 7인 이내, 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 9인 이내로 구성됨.
- 시·군·구 농정심의회는 위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 시장·군수가 되고, 부위원장 중 1인은 부시장·부군수 또는 자치구의 부구청장이 되며, 다른 1인은 위원 중에서 호선함. 위원은 위원장이 위촉한 자로서 관계행정기관의 장 2인 이내, 생산자단체의 장 10인 이내, 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 지역전문가 5인 이내, 지역농업을 선도할 수 있는 농업인 대표 11인 이내로 구성됨.

<그림 2-1> 남해군 농정심의회 조직도



- <그림 2-1>은 남해군의 농정심의회 조직도이며, 위원장 1인 (군수), 부위원장 2인, (부군수/위원), 농업분과위원회(11명 이내), 어업분과위원회(11명 이내)로 구성됨. 남해는 지역의 특성상 어업분과위원회를 두고 있음.
- 시·군·구 농정심의회는 효율적 운영을 위해 품목별 또는 기능별로 분과위원회를 둘 수 있으며, 분과위원회의 구성 및 운영에 관해 필요한 사항은 시·군·구 농정심의회 의결을 거쳐 위원장이 정하도록 되어 있음.

(2) 농정심의회 의 실태

- 총론적으로 시·군·구 농정심의회는 기능별 분과위원회를 두고 있으나 형식적인 심의기구 형태를 벗어나지 못하며, 관주도로 운용되고 있어 거버넌스 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음(김수석 외, 2010; 이상학 외, 2010).
- 김수석 외(2010)의 설문조사에 따르면 대부분의 시·군·구 농정심의회는 전체회의와 분과위원회 회의를 포함하여 1년에 2~3차례 회의를 갖는데 불과함.
- 전체회의 없이 분과회의만 갖는 시·군·구 농정심의회는 비율은 21.1%이며, 군지역에서는 27.3%가 됨. 전체회의만 하는 경우는 12.2%가 됨.
- 농정심의회 주된 업무는 시·군 농정담당 부서에서 제안한 예산 사업에 대한 사업대상자 선정하는 것과 그 다음으로 농어업·농어촌발전계획을 심의하는 것으로 조사됨.
- 현행 농정심의회에 대한 평가로서는 형식적인 기구이지만 농정의 의사결정에 부분적인 도움을 준다는 응답비율이 60%, 실질적인 농정심의를 하는 의사결정기구 역할을 하고 있다는 응답비율이 27.8%였음(김수석 외, 2010: 60-62쪽).
- 본 연구의 시·군 지역 농정담당 공무원과 농민 대상으로 한 면담에서는 G군의 경우, 농정심의회 주요업무는 보조금 대상자 선정, 사업계획 확정, 기금 심의 등이었음. 정기회의는 매년 2회 개최되고, 임시회는 수시로 개최되지만 회수는 낮은 편임.

- K군의 경우, 농정심의회는 예산의 배정 및 사업신청 심의를 하여 정기회는 매년 1회 개최함. N시의 경우, 농정심의회는 매년 10여회가 개최됨. J시의 경우 국과장이 농정심의회에 참여하고, 행정시스템을 통한 공문으로 위원을 모집하여 행정부시장의 추천을 받아 위원이 임명됨.

2) 농어업회의소

(1) 시범사업 추진

- 프랑스, 독일, 오스트리아 등의 농어회의소는 공법에 의해 설립된 농민 자치기구로서 지도상담 및 직업교육 등을 주 업무로 하며, 지방정부와의 관계에서 농정 집행 업무를 위탁받아 운영되고 있음.
- 우리나라에서는 1998년 1월 범농업인 21C농업개혁위원회에서 주도한 농업회의소 논의를 바탕으로 50여개 농민단체가 참여하여 농업회의소 설립준비위원회를 구성하여 농림부와 법제화에 합의하였으나, 1999년 3월 국회심의과정에서 농업농촌기본법에 이와 관련된 조항이 누락되면서 농업회의소의 법제도화가 무산되었음.
- 1998년 농업회의소 무산의 가장 큰 원인은 전국단위 조직을 우선 창립하고, 지역단위를 만들어 가겠다는 하향식 조직 구축 방식으로 인해 실제 거버넌스의 목적 및 수단과 추진 과정의 불일치라고 할 수 있으며, 참여 농민단체의 대표성 문제와 정부차원의 준비 부족도 원인이라고 할 수 있음 (박영범 외, 2007).
- 1998년 농업회의소 설립의 실패에 따른 경험을 바탕으로 그동안 지방농정 거버넌스의 자치기구로서 농업회의소 도입의 필요성이 꾸준히 논의되어 왔으며, 설립과 기구 구성에 관한 방안들이 다양하게 제시되었음.
- 농업회의소는 농정심의회를 대체하는 농민단체 중심의 협의기구 대안으로 제시되기도 함. 이에 대한 공무원 설문조사에서 응답자의 61.8%가 농정심의회를 대체하는 농민단체 중심의 협의기구 도입의 필요성을 지적한 바 있음(김수석 외, 2010).

- 현장 농업인의 요구를 정책에 반영하고, 농정에 대한 공동책임의식으로 정부와 농업인 간의 신뢰 구축을 제고하기 위해 농정협의체 설립이 필요하며, 구성의 전제조건으로 농민단체의 자발적 참여와 법률적 근거를 통한 실질적 역할과 권한 부여가 필요하다는 점이 지적되기도 함. 농정협의체의 바람직한 명칭으로는 농업회의소 또는 농업발전협의회 등이 제기됨(이상학 외, 2010).
- 2009년 농어업선진화위원회에서는 농정협의체 구축을 정부에 건의한 바 있으며, (사)국민농업포럼은 민간주도로 시군단위부터 상향식 농정협의체 일환으로 농어업회의소 추진을 건의하고, 시범사업 실시, 중앙단위 농정 거버넌스 논의기구 설립과 운영지원, 시범지역에 대한 교육 컨설팅 지원 등을 농림축산식품부에 공식 요청함.
- 이에 따라 2010년 11월 농림축산식품부는 한국형 농정 거버넌스 구현을 위한 시·군 단위 농어업회의소 3곳을 시범사업 시행을 발표함. 농림축산식품부는 시범사업을 통해 구성될 농어업회의소는 시군 농정과트너로서 지역농정의 기본방향 설정과 지역현안에 대한 공동 결정구조로 정착될 것을 기대함.
- 농림축산식품부는 농어업회의소가 민간 자발적 기구이며 정부역할은 조력자로서 간접지원으로 한정하여 지원할 것을 기본방향으로 수립함. 간접지원에는 교육·컨설팅지원, 핵심리더 육성과정 및 중앙단위 논의기구 운영지원 등임.
- 2010년 시범사업으로 1차 서류심사, 2차 전문가 공개 평가 등을 거쳐 강원 평창군, 전북 진안군, 전남 나주시가 최종 선정됨. 시범사업자로 선정된 3곳은 교육·컨설팅지원지원, 운영 매뉴얼 작성, 사무소 개소, 설립추진단 구성, 정관, 조례, 비영리사업단법일 설립 등의 절차를 통해 창립총회를 개최하고 농어업회의소 업무를 개시함.
- 2011년 전북 고창군, 강원 봉화군, 경남 거창군, 2012년 경남 남해군과 경북 영주시가 시범사업 대상자로 선정되어 총 6곳의 농업회의소가 시범사업을 시행함. 그러나 영주시는 시범사업을 반납하여, 2013년 현재 총 7개의 농어업회의소가 창립됨.

(2) 시범사업 현황

- 2010년 제1차 시범사업 대상자로 선정된 나주시는 2011년 7월 '나주시 농어업회의소 설립 및 운영 지원 조례'를 제정함. 이에 따라 나주시 농어업회의소는 2012년 2월 창립총회를 개최함. 2012년 나주시는 본예산에 농어업회의소 지원을 위해 1억을 배정함. 2012년 2월 현재 회원 1,152명으로 목표인원 2,723명의 42%임.

- 나주시의 조례는 총 10조로 구성되어 있으며, 업무위탁, 공유재산 임대, 예산지원, 소속 공무원의 파견 등을 규정하고 있음. 조례 제4조에 농어업회의소의 주요 사업을 다음과 같이 규정함.
 - 농어업 관련 정책(예산 사업 포함)에 관한 지방자치단체 자문 및 건의
 - 농어업에 관한 조사 및 연구
 - 농어업에 관한 지원 계획의 수립 및 시행
 - 농어업에 관한 정보·자료의 수집 및 제공·간행
 - 농어업에 관한 지도·상담·교육·참여
 - 농어업에 관한 유관기관과의 협력 및 중개·알선
 - 농어업에 관한 기술 및 기능의 보급과 검증에 참여
 - 농어업에 관한 지역축제, 간담회, 전시회, 각종 회의 등의 개최 및 알선
 - 농어업회의소의 지도 및 발전에 관한 사항
 - 지방자치단체 등으로부터 위탁받은 사업
 - 관내외 각종 경제단체와의 협력
 - 이상의 사업에 부대되는 사업
 - 그 밖에 농어업회의소의 목적달성에 필요한 사업

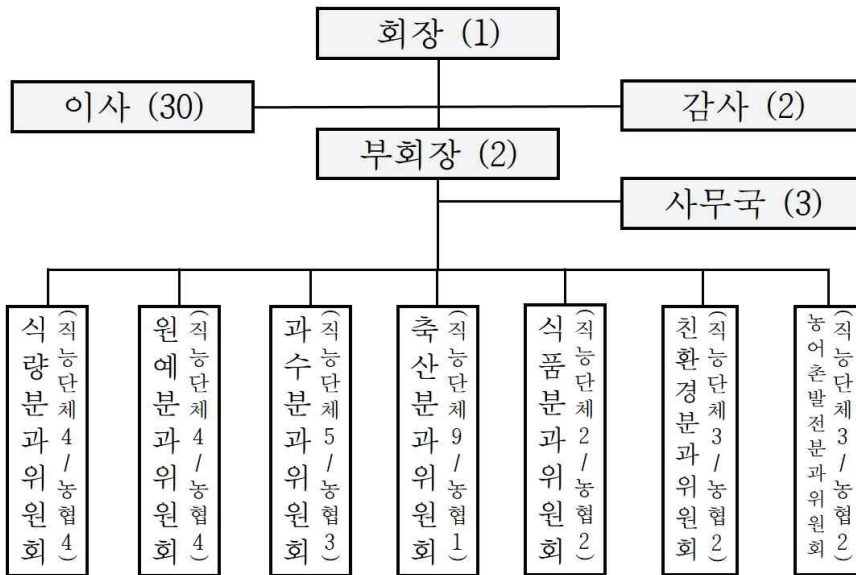
- 시범사업으로 선정된 고창군, 거창군, 남해군, 봉화군, 진안군, 평창군이 모두 농어업회의소 지원에 관한 조례를 제정함. 이들 조례는 표준조례모델에 따라 제정되었기 때문에 나주시의 조례와 대동소이하여 타 농어업회의소 조례와 비교하여 지역특성에 맞는 조항은 거의 없음.

- 나주시 농어업회의소의 회원은 월 3천 원 이상 회비를 납부하는 개인회원, 연 10만 원을 납부하는 단체회원, 연 100만 원 이상을 납부하는 특별회원으로 분류되며, 임원진에는 회장 1명, 부회장 2명, 식량, 원예, 과수, 축산, 식품가공, 친환경, 농어촌발전 분과위원장 7명을 포함한 30명 이내의 이사와 감사 2명을 둠. 임

원은 비상근 명예직으로 하되, 회장 또는 부회장 중 1명에 한해 상근을 둘 수 있음. 임원의 임기는 3년이며, 총회에서 선출됨.

- 나주시 농업협회의소 사무국은 회장, 사무국장, 정책실장, 관리직 등 총 4명을 두고 있으며, 향후 연구부장을 추가 확보하여 총 5명 인원으로 보강 운영할 계획임.
- 2012년 나주시 농업협회의소의 예산은 1억4천6백만 원(나주시 지원 1억)이며, 사업운영 계획은 농정협의회 추진, 귀농귀촌센터 운영, 나주시 쇼핑몰 운영, 나주시 농업발전 5개년 계획 수립 등임.
- <그림 2-2>는 나주시 농업협회의소의 조직도임. 회장(1인), 부회장(2인), 이사(30인), 감사(2인), 사무국(3인), 7개의 분과위원회(48인)로 구성되어 있음.

<그림 2-2> 나주시 농업협회의소 조직도



○ 거창군 농업협회의소는 2012년 4월 창립총회를 개최함. 거창군 농업협회의소의 회원은 2012년 4월 현재 개인회원 1,081명으로 목표인원 684명 대비 가입비율이 158%임. 단체회원은 전농 거창군농민회, 한우협회 거창지부, 양계협회, 거창귀농학교, 사과발전협의회 등 19개 단체이며, 특별회원은 농협, 농업협동조합, 농협중앙회 등의 9개 단체임.

- 거창군 농업협회의소의 임원은 회장 1인, 부회장 3인, 감사 1인, 7인의 분과위원장

을 포함한 30명 이내의 이사로 구성되어 있음.

- 2013년 거창군 농업회의소 사업예산은 1억2천2백만 원임. 주요 사업은 거창군 농업예산 참여단 운영, 농업농촌발전 심포지엄 준비단 발족, 농업회의소 자문단 구성, 녹색공간축제 활성화 지원단, 읍면순회 설명회 및 간담회 상설 운영, 농지관리업무 위탁 운영, 귀농귀촌센터 운영 등이 있음.
- 남해군 농어업회의소는 2013년 6월 창립총회를 개최함. 남해군 농어업회의소는 농업분야와 수산분야의 단체가 포함되어 2013년 6월 현재 개인회원은 1,028명, 단체회원은 22개 단체, 특별회원은 8개 기관임.
- 남해군 농어업회의소의 임원은 회장 1인, 부회장 2인(농업분야 1인, 수산분야 1인), 이사 35인 이내(6개 분과위원장 포함), 감사 2인으로 구성됨. 사무국은 상근직으로 사무국장 1명과 직원 1인으로 구성됨.
- 남해군 농어업회의소는 2013년 6월에 창립되어 총 1억5천9백만 원을 하반기 예산집행 계획으로 수립하였으며, 주요 사업으로는 농어업인 교육 사업 및 현장의 소리 반영, 남해군 참여예산제 참여, 농어업회의소 자문단 구성 및 운영, 귀농·귀어·귀촌 센터 운영임.

(3) 농어업회의소 시범사업의 문제점

- 농림축산식품부는 농업회의소 시범사업에 간접지원만을 함으로 농업회의소 시범사업 대상자로 선정된 기초지방자치단체의 지원이 없을 경우 예산 부족으로 인한 운영상의 어려움 발생. 대부분의 시범사업 농어업회의소는 일반회원에 월 3천원의 회비를 징수함. 회원이 1,000명일 경우 1년 예산은 3천6백만임으로 1억 원 이상의 운영예산을 감당하기 어려움.
- 기초지방자치단체의 농어업회의소 지원 조례 제정이 지역특성에 따라 제정되지 않고, 표준모델 안에 따라 제정됨으로 인해 지역특성과 농어업인의 목소리를 반영할 수 있는 제도로 정착하지 못하고 있음.
- 시범사업 7개 농어업회의소는 설립초기단계이기 때문에 주로 홍보와 교육에 치중하고 있으며, 재원을 확보할 수 있는 사업 개발과 중장기 발전 방향 수립이 필요함.

- 시범사업 7개 농어업회의소가 로컬 거버넌스로 지방농정에 참여하기 위해서는 일반회원의 확대와 이에 대한 지속적 홍보와 교육이 필요한 실정이지만 이를 담당할 수 있는 상근직원이 부족한 현실. 전문기관의 교육도 필요하지만, 그 지역 특성에 맞는 교육 실시를 위해서는 사무국의 역량강화와 전문성 제고가 대두됨.
- 농어업회의소의 각종 사업에 일반회원들이 참여할 수 있는 폭을 확대하고, 기초 지방자치단체와 유관기관, 각종 단체와의 상호협력 및 상호신뢰 체제 구축을 위한 공론장의 형성이 필요함.
- 농어업회의소가 상향식 방식으로 설립됨에 따라 중앙정부-광역지방자치단체-기초 지방자치단체의 수직적 구조에서 광역단위의 역할과 지원이 미비한 실정. 특히 광역지방자치단체 농정부서에서 기초단위의 농어업회의소의 시범운영 조차 파악하고 못하는 경우도 있음.
- 농어업회의소의 중장기적 발전을 위해서는 중앙정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체의 행·재정적 지원이 필요하며, 농어업회의소의 안정적 정착을 위해서는 기초지방자치단체장과 주무부서 공무원의 관심과 역할이 중요함.
- 시범사업 농어업회의소 공무원, 상근자 면담, 의견 등을 종합한 애로사항과 문제점은 다음과 같음.

① 농어업회의소에 대한 농어민의 인식

- 농어업회의소에 대한 인식 부족으로 일반 농어민들이 농업회의소를 관변단체 혹은 기존의 농민단체로 보는 부정적 시각이 있음.
- 농어업회의소의 설립에는 단체장의 의지가 중요하지만 기초지방자치단체의 지원에만 의존할 경우, 종속적인 기구 혹은 관변성향의 기구로 변질될 우려가 있음.
- 농어업회의소 관련 교육 참여에 자발성이 부족하며, 교육에 대해 농어업인의 이해가 부족함.

② 시범공모 사업 방법 및 절차

- 시범공모 사업에 기초지방자치단체가 주도할 경우, 설립과정 상의 비민주성으로 농어업회의소의 장기발전에 저해요인이 될 수 있음.
- 농어업회의소의 지방농정 거버넌스 구축을 위해서는 공모→ 행정지원→ 창립 TF 팀 구성→ 지역설명회 → 회원가입 등의 절차가 상호 협력적으로 이루어져야 농

어업회의소의 대표성이 담보될 수 있음.

③ 행·재정적 지원

- 농어업회의소의 법제화가 시급하며, 행·재정적 지원에서 중앙정부 지원과 기초 지방자치단체의 지원에 대한 효율성과 효과성을 고려할 필요가 있음.
- 일반회원의 회비에 비해 농어업회의소가 직접적 이익을 주지 못한다고 판단할 경우, 장기적인 운영에 어려움이 예상됨.
- 시범사업 선정 시, 재정지원 있다면 지원 시군이 더 늘어날 수 있음.
- 농어업회의소의 인력 충원, 전담지원, 정책개발 등을 위한 운영자금 확보 급선무.

④ 운영상의 갈등 요소

- 농정심의회, 지방의회, 농협, 농촌회의소 등의 역할 및 관계 재설정이 필요함. 조직 간의 갈등이 발생할 수 있는 여지가 있음.
- 또한 농업과 어업 분야가 겹치는 농어업회의소의 경우 분야특성에 따른 사업계획 수립이 힘들며, 갈등요인으로 작용함.

⑤ 회원 확보 문제

- 단체회원 가입으로 개인회원 가입에 대한 불만이 존재하며, 단체회원 가입에 대한 차별성이 떨어져 개선 요구가 많음.
- 최초 목표 보다 적은 회원 가입으로 예산 계획 수립 난항.

⑥ 농어업회의소의 역할 재조정

- 독립적 대의기구로서 역할 확보가 장기 발전에 관건. 대의기구 역할에 집중할 필요가 있으며, 조례에 규정된 조사연구사업 등 특색 사업은 농어업회의소의 역량 강화 후 점진적으로 확대할 필요가 있음.
- 지역 특성에 맞는 사업 개발이 필요.

제3장 수직적 거버넌스 분석

제1절 지방농정 추진체계 분석

1. 농정사업추진 체계 및 프로세스 분석

- 우리나라의 농정은 중앙과 지방의 기능이 명확치 않은 통합형을 취하고 있으며, 보조금과 융자금 지원 사업을 통하여 지방의 요구를 수용하여 중앙이 기획하고 지방이 집행하는 체계를 이루고 있음.
- 우리나라 농정사업은 <그림 3-1>에 제시된 바와 같이 기초단계(정책입안단계), 계획단계(정책결정단계), 추진단계(집행단계), 관리단계(평가 및 환류단계) 등 4단계로 거쳐 입안되고 시행되고 있으며, 중앙정부는 전 단계에 걸쳐 관여하게 되며, 지방정부는 주로 추진단계(집행단계)와 관리단계(평가 및 환류단계)에 관여하게 됨.
- 당해 연도의 사업은 전년도 4월에 농림축산식품부와 지방자치단체의 주관 하에 수요조사를 실시하며, 지자체는 사업시행 수요조사를 실시하여 그 결과를 농림수산식품부에 송부하고, 농림축산식품부는 이를 취합하여 6월에 기획재정부에 예산을 요구하며, 전년도 12월에 예산이 확정되어 통보됨.
- 농림축산식품부는 확정된 예산을 기초로 사업시행에 필요한 지침을 산하기관과 지방자치단체에 시달하고, 당해 연도 2월에 사업대상자로부터 사업신청을 받아 중앙사업은 농림축산식품부나 산하기관이, 지방 사업은 지방자치단체가 각각 사업자를 선정하게 됨.
- 당해 연도 4월까지 사업대상자는 실제 사업시행을 위한 세부계획 수립·보고하여 주관기관으로부터 승인을 얻어 사업을 시행하고 12월까지 시행하게 되며, 주관기관은 예산을 분기별로 배정하게 됨.
- 당해 연도 10월에 사업 주관기관은 이행점검을 실시한 후 12월에 성과지표의 달성여부를 평가하고, 다음 연도 3월에 사업에 대한 전반적인 평가를 실시한 후, 그 결과를 다음 연도 사업선정과 예산편성 자료로 활용함.

<그림 3-1> 농림축산사업 표준 프로세스

분류	프로세스	주 관	시 기	주요내용
기초 단계	수요조사	농림축산식품부 지자체	전년도 4월	· 지자체는 사업시행 수요조사 실시 · 조사결과를 농림수산식품부에 송부
	예산요구	농림축산 식품부	전년도 6월	· 조사물량을 예산요구안에 반영 · 기획재정부에 예산 요구
	예산확정	농림축산 식품부	전년도 12월	· 사업시행 예산 확정 및 통보
계획 단계	사업지침 시달	농림축산 식품부	전년도 12월	· 사업시행에 필요한 지침 시달(예산규 모등)
	사업신청	사업대상자	당년도 2월	· 지자체의 사업홍보 · 사업대상자는 사업기관에 신청
	사업자 선정	농림축산식품부 지자체	당년도 2월	· 사업자 선정기관은 지원규모, 조건 및 적 합여부를 판단하여 선정(사업비 배정)
추진 단계	세부계획 수립	사업대상자	당년도 4월	· 실제 사업시행을 위한 세부계획 수립 보고 및 승인
	사업시행	사업대상자	당년도 12월	· 사업 추진
	자금배정	농림축산식품부 지자체	당년도 9월	· 분기별 또는 일괄적 자금배정
관리 단계	이행점검	농림축산식품부 지자체	당년도 10월	· 사업시행 및 감독기관 모니터링 여 부, 보조금 환수조치 등
	성과점검	농림축산식품부 지자체	당년도 12월	· 사업 성과지표 달성여부 판단
	사업평가	농림축산 식품부	익년도 3월	· 사업에 대한 전반적인 평가
	환 류	농림축산 식품부	익년도 4월	· 평가결과 환류(예산편성방향 등)

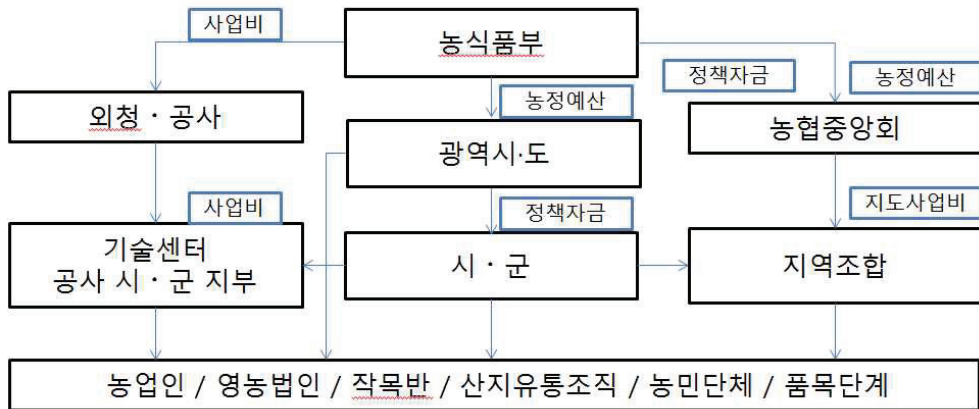
<출처: 2013년도 농림수산사업안내서>

- 이러한 체계 하에서 중앙은 지방이 시행하는 사업의 세부사항까지 간섭하는 행정 통제를 실시하며 중앙부서가 사업대상, 사업내용, 지원방식 등에 대해 세세한 지침을 시달하고, 사업계획 승인과 집행과정의 감독과 집행결과에 평가에까지 다양한 형태의 통제를 가하게 됨(신희권, 2010).
- 예를 들어 지방의 재량이 요구되어 지방자치단체가 주관하게 되는 원예농산물저온유통체계 구축 사업의 경우, 중앙정부가 지원의 구체적 내용을 정함은 물론 사업대상자를 농업협동조합, 영농조합법인, 농업회사법인, 조합공동사업법인, 김치가공업체, 학교급식시범사업자 중 사업지침서의 지원 자격 및 요건을 충족하며 부지 등이 확보되어 연내 사업완료 가능한 자로 특정하고 있으며, 지원조건으로 국고보조와 용자비율, 지방비 보조비율, 자부담 비율 등을 구체적으로 명시하고 있음.

2. 재원별 집행체계 분석

- <그림 3-2>는 농업·농촌 정책 추진체계를 나타내고, <그림 3-3>은 재원별 농림축산사업 추진 체계를 나타내는데, 농림축산사업은 크게 보조사업과 용자사업으로 나누어 짐.
- 보조사업은 농림축산식품부가 지방자치단체에 보조금을 교부하여 집행하거나 또는 농림축산식품부 산하기관을 통해 집행하며, 농협은 자금창구로서의 역할을 담당함. 이 때 축산발전기금, 농산물가격안정기금, 쌀소득보전직접지불 등 정부 지원자금은 사업대상자, 자금 규모 등이 확정되어 내려오고 농협이 자금창구 역할을 담당하지만, 일부 보조사업은 사업자가 농협을 통해 사업신청을 하고 농협계통 조직을 통해 보조금이 교부되기도 함.
- 용자사업의 경우는 사업자는 사업자금관리기관(농특회계: 농업정책자금관리단, 농지관리기금: 한국농어촌공사, 농안기금 및 FTA기금: 농수산물유통공사) 또는 지자체에 의해 선정되며, 농업정책금융 대출취급기관(농협중앙회 및금융기관)을 통해 대출됨.
- 이와 같이 보조사업과 용자사업의 추진체계가 다르고 보조사업과 상호 연계되어 있지 못한 중층구조를 띠고 있으며, 정책자금이 다양한 방법 및 절차로 정책자금이 투입되기 때문에 농림축산사업의 전모파악과 체계적 관리가 어려운 실정임.

<그림 3-2> 농업·농촌 정책 추진체계



<출처: 2013년 5월 11일자 국민공감위원회 회의자료>

- 이에 따라 지방농정의 추진주체인 지방자치단체는 보조사업과 자체사업만을 관리 할 수 있어 해당지역에서 실시되는 농림축산사업의 전체를 파악하기 어려우며, 동일한 사업자에게 국고보조금과 용자가 중복지원 될 수 있음.
- 지방농정의 효율적 추진을 위해서는 이러한 보조사업과 용자사업의 연계하여 추진 할 수 있도록 하는 방안을 고려할 필요 있음.
- <그림 3-3>에 제시된 바와 같이 광역자치단체인 시·도는 중앙정부사업, 자체사업, 기초지방자치단체 자체사업 등에 재원을 투융자하며, 기초자치단체인 시·군·구는 중앙정부사업과 광역 자치단체사업을 시행하는데 재원을 투융자하게 됨.
- 재정이 취약한 지방자치단체로서 농정사업에 필요한 재원을 확보하는 가장 손쉬운 방법은 국고지원금을 확보하는 것이며, 자체기획을 통해 자기 지역실정에 맞는 사업을 발굴·시행하기보다는 국고보조금의 지원조건에 맞는 사업을 실시하게 되며, 따라서 농정에 있어서의 자율성을 제약 받게 됨,
 - <표 3-1>에 제시된 2013년도 경상남도 농림축산사업의 실시현황에서 알 수 있듯이 경상남도는 242개의 농림축산사업을 시행하고 있으며, 이 중 97개의 국가보조사업을 실시하고 있는데 비율로는 약 40%에 이룸.
 - 그러나 사업금액을 기준으로 보면 경상남도의 농정사업이 국조보조에 의존하는 비율이 더 높아지는데, 총사업액의 거의 80%가 국고보조금이며, 자체사업의 비중은 20%를 약간 넘는데 그치고 있음. 이는 경상남도 농림축산사업의 거의 대부분

분이 국고보조사업을 위임 받아 실시하는 형태임을 보여줌.

- 제주특별자치도의 경우 <표 3-2>에 제시된 바와 같이 2013년도 농림축산사업의 총 수는 400개로 이 중 국고보조사업의 개수는 30개로 7.5%에 그치는 반면 자체사업의 개수는 370개로 92.5%에 달함. 이는 타 광역자치단체에 비해 높은 비율임.
- 그러나 사업금액을 기준으로 보면 제주특별자치도의 농정사업이 국조보조에 의존하는 비율이 훨씬 높아지는데, 총사업액의 36.5%가 국고보조금이며, 자체사업의 비중은 63.95%에 이르고 있음. 제주특별자치도의 자체사업 비율이 상대적으로 높은 이유는 타 광역자치단체에 비해 제주특별자치도가 농림축산사업에 투자하는 예산의 비중이 상대적으로 높고 기초지방자치단체 없이 단층제 형태로 운영되는 점이 반영된 결과로 보여 지나 제주특별자치도 역시 국가의 위임사무를 처리하는데 상당부분 예산과 노력을 기울이고 있음. 따라서 자율성이 상당히 제한되고 있음을 보여줌.

<그림 3-3> 재원별 농림사업 추진 체계



<출처: 2013년 5월 11일자 국민공감위원회 회의자료>

<표 3-1> 2013년도 경상남도 농정국 국고보조사업과 자체사업 현황

(금액단위: 백만원)

	국고보조사업 개수(비율)	국고보조사업 금액(비율)	자체사업 개수(비율)	자체사업 금액(비율)
농업정책과	32(58.09)	202,754(97.04)	15(31.91)	6,192(2.96)
친환경농업과	25(33.33)	154,423(77.53)	50(66.67)	44,762(22.47)
농산물유통과	7(15.22)	11,012(17.65)	39(84.78)	51,373(82.35)
축산과	33(44.59)	49,495(94.00)	41(55.41)	3,162(6.00)
합 계	97(40.08)	417,867(79.84)	145(59.92)	105,487(20.16)

<표 3-2> 2013년도 제주도청 농축산식품국 국고보조사업과 자체사업 현황

(금액단위: 백만원)

	국고보조사업 개수(비율)	국고보조사업 금액(비율)	자체사업 개수(비율)	자체사업 금액(비율)
식품산업과	15(7.50)	20,316(36.05)	185(92.50)	36,040(63.95)
친환경농정과	3(7.32)	1,118(6.85)	38(92.68)	15,203(93.15)
식품산업과	4(9.76)	2,616(3.15)	37(90.24)	5,681(68.47)
감귤특작과	2(6.67)	12,773(65.97)	28(93.33)	6,588(34.03)
축정과	6(6.81)	3,809(30.78)	82(93.18)	8,566(69.22)
합 계	30(7.50)	40,632(36.05)	370(92.50)	72,078(63.95)

- 광역자치단체에 비해 재정력이 취약한 기초자치단체의 경우는 농림축산사업의 보조금 의존도는 더욱 높아짐. <표 3-3>에 제시된 바와 같이 경상남도 거창군의 경우 2013년도 농림축산사업에서 군비가 차지하는 비율은 33.65%에 그치고 있고, 국비 52.76%, 도비 13.60%를 각각 차지하며, 둘을 합한 보조금의 비율이 총 사업 금액의 62.35%임.
- 이러한 현상은 타 기초자치단체에도 거의 유사하게 나타나고 있으며, 농정의 최 일선인 시·군·구에서는 중앙부서나 도에서 시행하는 사업을 관리하는데 인력과 시간을 쏟고 있는 실정이며, 스스로 지역실정에 맞는 독자사업을 구상하고 실현할 재원과 인력이 부족한 실정임(신희권, 2010).

<표 3-3> 2013년도 거창군 농업기술센터 사업현황

(금액단위: 백만원)

	국비(%)	도비(%)	군비(%)	계
농축산과	3,176(47.05)	881(13.05)	2,693(39.90)	6,750(100)
농업소득과	10,088(56.42)	2,321(12.98)	5,470(30.59)	17,880(100)
농촌활력과	726(38.45)	403(21.35)	759(40.20)	1,888(100)
합 계	13,990(52.76)	3,605(13.60)	8,922(33.65)	26,562(100)

제2절 농정사무배분 분석

- 본 연구에서는 2013년도 농림수산사업 안내서에 제시된 시행 중인 농림축산사업에 기초하여 중앙과 지방간의 농림축산사업의 사부배분 현황을 분석하였음.
- <표 3-4>에 제시된 바와 같이 2013년 현재 중앙정부에서 시행 중인 농림축산사업은 97개에 달하고 있음(일부 사업은 세부사업을 포함하고 있으며, 97개 속에 세부사업 포함). 이 중 국가가 직접 시행하고 있는 사업이 7개(7.22%), 용자사업 29개(27.84%), 보조사업 52개(53.61%), 보조와 용자가 동시에 제공되는 사업 9개(9.28%), 비예산사업 1개(1.04%)로 구성되어 있음.
- 중앙정부(농림축산식품부나 산하기관: 한국농어촌공사, 국립종자원, 국립농산물품질관리원, 농촌진흥청, 한국농수산물유통공사 등)가 주관하는 사업이 24개(24.74%), 광역이나 기초지방자치단체가 주관하는 사업이 51개(52.58%), 중앙정부 외 지방자치단체가 공동으로 주관하는 사업이 9개(9.28%), 농협중앙회 5개(5.15%), 기타 8개(8.25%)로 구성되어 있음.
- 예산이 전액 국고로 지원되는 사업은 24개(24.74%)에 달하고, 70% 이상에서 100%미만으로 지원되는 사업이 14개(14.43%), 50%이상 70% 미만으로 지원되는 사업이 15개(15.46%), 50% 미만으로 지원되는 사업이 54개(55.67%)로 구성되어 있음(지원액수가 일정치 않고 범위가 주어진 경우는 평균값으로 계산함).

<표 3-3> 2013년도 농림축산사업 개요

	사업명	구분	주관기관	자금부담비율(%)				사무 구분
				국비	지방 비	용자	자부 담	
1	농지규모화 사업	용자	한국농어촌공사	100				중앙
2	경영회생지원 농지매입사업	용자	한국농어촌공사	100				중앙
3	농지매입 ·비축사업	용자	한국농어촌공사	100				중앙
4	배수개선사업	국가사업	시·군·구	100				지방
5	방조제 개보수사업	보조사업	시·군·구	70	30			지방
6	한말대비 용수개발사업	보조사업	시·도·시·군·구	80	20			지방
7	수리시설 개보수사업	국가사업	한국농어촌공사	100				중앙
8	다목적 농촌용수 개발사업	국가사업	한국농어촌공사	100				중앙
9	농업용수 관리사업	국가사업	시·도/한국농어 촌공사	100				중앙
10	민간육종 가신품종육성 활성화 지원사업	국가사업	국립종자원 품종심사과	100				중앙
11	종자산업기반 구축사업	보조사업	시·도·시·군·구	50	50			지방
12	해외농업 개발사업	용자사업	한국농어촌공사	100				중앙

13	농기계임대사업	보조사업	시·군·구	50	50			지방
14	고품질쌀유통 활성화사업	보조사업	시·군·구	30-50	10-30		40-60	지방
15	들녘별경영체 육성사업	보조사업	시·군·구	50	40		10	지방
16	병충해 종합진단 기술지원	국가사업	농촌진흥청	100				중앙
17	농산물 규격출하사업	보조사업	국립농산물품질 관리원	20-50			80-50	중앙
18	농산물 자조금 지원사업	보조사업	농림축산식품부	50			50	중앙
19	산지유통활성화 사업(산지유통 종합자금)	융자사업	농수산물유통공 사,농협중앙회			80	20	중앙
20	원예농산물 저온유통체계 구축사업	보조/융 자사업	시·도·시·군·구	20-30	20-30		30-70	지방
21	인삼·약용 계열화 사업	융자사업	농협중앙회	100				중앙
22	인삼생산·유통 시설 현대화사업	보조사업	시·군·구	30	40-60		10	지방
23	기능성양잠산업 육성지원	보조사업	시·군·구	50	30		20	지방
24	소비자유통 활성화지원	국가사업	농림축산식품부			100		중앙
25	농산물브랜드 육성사업	보조사업	시·군·구	30	50		20	지방
26	시설원예품질 개선사업	보조/융 자사업	시·군·구	20	30	20	30	지방
27	첨단온실 신축사업	융자사업	시·군·구	100				지방
28	농어업에너지 이용효율화사업	보조/융 자사업	시·군·구	20-60	20-30	30	20	지방
29	농축산물 판매촉진사업	융자사업	한국농수산물 유통공사	100				중앙
30	우수농식품 구매지원	융자사업	한국농수산물 유통공사	80				중앙

31	식품·외식 종합자금사업	용자사업	한국농수산물 유통공사	80					중앙
32	외식산업 육성지원사업	보조사업	한국농수산물 유통공사/시·도	50	50				중앙 /지 방
33	천일염산업 육성지원사업	보조/용 자사업	시·군·구	30	30		40		지방
전통발효식품육성지원									
34	①전통발효식품 육성지원(김치보 조금)	보조사업	농림축산식품부	50	50				중앙
	②전통발효식품 육성(젓갈보관용 기현대화)	보조사업	시·도	30	30		40		지방
35	중소식품기업 공동협력 지원사업	보조사업	한국농수산물 유통공사	50			50		중앙
36	학교급식 지원센터 운영활성화사업	용자사업	한국농수산물 유통공사			80	20		중앙
37	농산물우수관리 (GAP)제도 운영사업	보조사업	시·군·구	20-50	20-50		50		지방
38	과수고품질시설 현대화	보조/용 자사업	시·도	20	30	30	20		지방
39	과수전문생산 단지 기반조성	보조사업	시·도·시·군·구	80-100	20				지방
40	가수거점산지 유통센터건립 지원사업	보조사업	시·군·구	40-50	30-50		30		지방
41	과실브랜드 육성지원사업	보조사업	시·군·구	30-70	30		40		지방
42	과원영농 규모화사업	용자사업	한국농어촌공사	100					중앙
43	거점산지화훼 유통센터 건립지원	보조사업	시·군·구	40	60				지방
44	산림경영계획 작성사업	보조사업	시·군·구	50	50				지방
45	산림사업종합 자금지원	용자사업	산림조합중앙회, 산림조합, 지자체	100					중앙 /지 방

46	산림소득 증대사업	보조/용 자사업	시·도, 산림조합	20-50	20-50	20	20-40	지방
47	산림바이오메스 확충사업	보조사업	시·군·구	30-50	40		10-30	지방
48	백두대간주민 소득지원	보조사업	시·군·구	70	30			지방
49	임산물 수출사업	보조사업	지자체, 산림조합중앙회, 한국농수산식품 유통공사	50-100	10-20		0-50	중앙 /지 방
50	조림· 숲가꾸기사업	보조사업	시·군·구	50-70	20-50		10	지방
51	녹비작물 종자대 지원사업	보조사업	시·도·시·군·구	40	60			지방
친환경비료지원사업								
52	①유기질 비료지원	보조사업	시·도·농협중앙 회	국고 지방 비 농협 80이내			20	중앙 /지 방
	②토양개량원	보조사업	시·도	70	30			지방
53	농업자금 이차보전	보조사업	시·도/ 농협중앙회	70-80	30		20	중앙 /지 방
	①농축산경영 자금지원	융자사업	농협중앙회					중앙
	②농업종합 자금지원	융자사업	농협중앙회			80	20	중앙
	③미곡종합처리 장 벼 매입자금 지원사업	융자사업	농림축산식품부					중앙
	④농어촌주택 개량사업	융자사업	시·군·구, 농협					지방
	⑤농업경영회생 자금지원	융자사업	농림축산식품부					중앙
54	농림수산식품 연구개발사업	보조사업	농림수산식품기 술평가원	50-75			25-50	중앙
55	신기술보급사업	보조사업	도농업기술원/ 시·군농업기술 센터	50	50			지방

56	농어촌출신 대학생 학자금지원사업	용자사업	한국장학재단	100				중앙
57	취약농어가 인력지원사업	보조사업	농협중앙회	70			30	중앙
58	후계농업경영인 육성사업	용자사업	시·군·구			20		지방
59	귀농·귀촌 활성화 지원사업	보조사업	시·군·구	50	50			지방
60	농어업경영 컨설팅사업	보조사업	시·도·시·군·구	30-50	20-30		20-50	지방
61	쌀소득등 보전직불제	보조사업	시·군·구	100				지방
62	경영이양 직불제	보조사업	한국농어촌공사	100				중앙
63	친환경농업 직접지불제							
	①친환경농업 직접지불	보조사업	시·군·구					지방
	②친환경 전축산 직접지불	보조사업	국립농산물품질 관리원	20백 만원/ 농가				중앙
64	경관보전 직접지불제	보조사업	시·군·구	100				지방
65	농어업인 건강·연금보험료 지원사업							
	①농어업인 건강보험료 지원	보조사업	건강보험공단					중앙
	②농어업인 연금보험료 지원	보조사업	국민연금공단					중앙
66	농어업안전 보건센터 지정 운영사업	보조사업	각 지정 센터	90			10	중앙
67	농어촌관광휴양 자원개발사업	용자사업	시·군·구	100				지방
68	한계농지 정비사업	비예산사 업	시·군·구	0				지방
69	농어촌마을 리모델링 시범사업	보조사업	시·군·구	70	30			지방
70	농어촌다원 적자원활용	보조사업	시·군·구/한국 농어촌공사	70	30			지방 /중 앙

71	조사료 생산기반 확충사업	보조사업	시·군·구/ 농협중앙회	10-50	20-60		10-70	지방/ 중앙
72	쇠고기 생산성 향상지원사업	보조사업	시·군·구	30	40		40	지방
73	사료산업 종합지원사업	용자사업	시·도·사 료관련단체			70	30	지방
74	축산분뇨 처리시설	보조/용자 사업	시·군·구	20-100	20-50	20-60	20-30	지방
75	말산업육성사 업	보조/용자 사업	시·도·시 ·군·구	20-50	20-50	20-70	30-50	지방
76	축산물수급관 리사업(송아지 생산안정사업)	보조사업	농협중앙회, 생산자단체, 시·군·구	100				중앙/ 지방
77	가축 및 계란수송 특장차량지원	용자사업	시·도			50	50	지방
78	축사시설 현대화사업	보조/용자 사업	시·도	30		50-80	20	지방
축산경영종합자금지원사업								
79	①브랜드경영 체지원사업	용자사업	농협중앙회			80	20	중앙
	②가축계열화 사업	용자사업	시·도					지방
80	종축장전문화 지원사업	용자사업	시·도	100				지방
81	송아지경매시 장현대화사업	용자사업	농협중앙회	100				중앙
82	축산자조금 지원사업	용자사업	농림축산식 품부	100				중앙
83	동물의약품산 업 종합지원사업	보조/용자 사업	시·도·시 ·군·구	70-100		60	0-30	지방
84	축산관련중사 자 교육사업	보조사업	농협중앙회	50-70			30-50	중앙
85	농어촌자원복 합산업화지원 사업	광특보조 사업	시·도	50	50			지방
86	농어업기반 정비사업	광특보조 사업	시·도	80	20			지방
87	일반농산어촌 개발사업	광특보조 사업	시·도	70	30			지방
88	지역전략식품 산업육성	광특보조 사업	시·도	50	50			지방

- 지방자치법 제11조는 전국적 규모의 사무나 전국적인 기준을 통일하고 조정하는 사무, 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 중앙정부의 사무로 예시하고 있음. 이에 따르면 지역의 특수성이 고려돼야 하고 지역에서 보다 효율적으로 관리할 수 있는 사업(현지적합성이 큰 사무)은 지방사무로 볼 수 있음.
- 본 연구에서는 이러한 기준 외에 국고보조(융자포함)의 비율, 전국적 규모나 전국적인 기준의 통일적 적용을 의미하는 전국성을 그 정도에 따라 강함 3, 중간 2, 약함 1, 사업의 지역적 특수성(혹은 현지적합성) 반영정도를 나타내는 특수성을 그 정도에 따라 강함 3, 중간 2, 약함 1로 구분하여 2013년도 농림축산사업 97개의 사무 구분을 시도하였음.
- 중앙사무와 지방사무를 구분하는 국고보조금은 그 비율이 높을수록 중앙사무적 성격이 강한 사업으로 볼 수 있는데 70% 이상은 중앙사무적 성격이 가장 강하고, 40%에서 70% 미만은 중간 정도, 40%미만은 중앙사무적 성격이 약한 것으로 볼 수 있음.
- 전국성이 강하고, 특수성이 약하며, 국고보조금의 비율이 높을수록 중앙사무적 성격을 띤다고 볼 수 있으며, 국고보조금 비율이 낮더라도 전국성이 강한 사업은 중앙사무적 성격을 갖는다고 볼 수 있음.
- 이러한 기준들을 사용하며 2013년도 농림축산식품사업 97개를 재분류해 본 결과 <표 3-5>에 제시된 바와 같이 지방사무적 성격이 강하나 중앙이 주관하고 있는 사무는 농산물규격출하사업을 비롯하여 5개에 이르고 있음.

<표 3-5> 지방사무적 성격이 강하나 중앙이 주관하고 있는 사무

	사업명	국고보조/용자(%)	전국성	특수성	비 고(판단근거)
1	농산물규격출하사업	20-50	2	3	현지적합성이 강하게 요구되고 국고보조비율 낮음
2	농산물자조금지원사업	50	2	3	국고보조비율은 중간정도이나 현지적합성 강하게 요구됨
3	산지유통화활성화사업	80	2	3	국고보조비율은 높으나 현지적합성 강하게 요구됨
4	인삼생산유통시설 현대화	30	1	3	특정지역사업이고 국고보조비율 낮음
5	취약농어가인력지원사업	70	1	3	국고보조비율은 높으나 현지적합성이 강하게 요구됨

- 그러나 중앙사무적 성격이 강하나 지방자치단체가 주관하고 있는 사업의 수는 <표 3-6>에 제시된 바와 같이 총 28개에 달하고 있음. 이러한 결과는 2010년도 농림수산사업을 기준으로 중앙사무로 분류되어야 할 사업이 지방사무로 분류된 경우가 36개, 지방사무로 분류되어야 할 사무를 중앙이 담당하고 있는 경우가 7개로 지적인 한국농촌연구원의 연구(2010)와는 약간의 차이는 있으나, 현재 중앙정부가 담당해야 하는 사업들 중 상당부분을 지방자치단체가 시행하고 있음을 보여 주고 있음.
- 이러한 사무배분구조 하에서는 지방자치단체는 중앙사무의 집행에 많은 노력을 쏟을 수밖에 없으며, 지역의 특성에 맞는 자체사업을 기획하고 시행할 여유가 거의 없을 것으로 판단됨. 또한 지방정부는 자체 실정에 맞는 중장기적인 농정계획을 통해 발전을 모색하기 보다는 중앙정부에서 위임된 사업의 시행에 치중하는 결과를 초래할 것으로 예상됨.
- 농정추진체계 개편과 더불어 합리적인 사무재분을 통해 중앙사무적 성격을 띠는 사업은 농림축산식품부 산하기관을 통해 직접 시행하거나, 그것이 현실적으로 어렵다면 중앙사무 처리에 소요되는 인력과 비용을 중앙정부가 부담함으로써 지자체들이 자체농정을 실현할 수 있는 여력이 보장되도록 하는 방안이 모색되어야 할 것으로

판단됨.

<표 3-6> 중앙사무적 성격이 강하나 지방이 주관하고 있는 사무

	사업명	국고보 조/용 자(%)	전국성	특수성	비 고(판단근거)
1	배수개선사업	100	3	1	전국적 사무이고 전액 국고지원사업임
2	방조계개보수사업	70	2	2	전국성과 특수성은 중간정도이나 국고지원비율이 큼
3	한밭대비용수개발사업	80	3	2	전국적 사무이고 국고지원비율이 높음
4	종자산업기반구축	50	3	2	전국적 사무이고 특수성 높지 않음
5	침단온실 신축사업	100	3	2	전국적 사무이고 전액 국고지원사업
6	농삼물우수관리 (GAP) 제도 운영	80 -100	3	1	전국적 사무이고 국고지원비율 높음
7	과수전문생산단지 기반조성	80 -100	3	2	전국적 사무이고 국고지원비율 높음
9	임산물 수출사업	50 -100	3	2	전국적 사무이고 국고지원비율 높음
10	조립·숯가꾸기	50-70	3	2	전국적 사무이고 국고지원비율 높음
11	토양개량원	70	3	1	전국적 사무이고 국고지원비율 높음
12	농어촌주택개량사업		3	1	전국적 사무임
13	신기술보급사업	50	3	1	전국적 사무임
14	후계농업경영인육성	20	3	1	전국적 사무임
15	귀농귀촌활성화지원	50	3	1	전국적 사무임
16	농어업경영컨설팅	30-50	3	1	전국적 사무임
17	쌀소득보전직불제	100	3	1	전국적 사무이고 전액 국고지원사업임
18	친환경농업직불지불	100	3	1	전국적 사무이고 전액 국고지원사업임
19	경관보전농업직접지불	100	3	1	전국적 사무이고 전액 국고지원사업임
20	농어촌관광휴양자원 개발사업	100	3	1	전국적 사무이고 전액 국고지원사업임
21	농어촌마을 리모델링 시범사업	100	3	1	전국적 사무이고 전액 국고지원사업임
22	농어촌다원적자원 활용	70	3	1	전국적 사무이고 국고지원비율 높음

23	조사료생산성향상 지원사업	70	3	1	전국적 사무이고 국고지원비율 높음
24	사료자원종합지원사업	70	3	1	전국적 사무이고 국고지원비율 높음
25	축산물수급관리사업 (송아지생산안정사업)	100	3	1	전국적 사무이고 전액 국고지원사업임
26	가축및계란수송특장 차량지원	100	3	1	전국적 사무이고 전액 국고지원사업임
27	축사시설현대화	50-80	3	1	전국적 사무이고 국고지원비율 높음
28	가축계열화	50-50	3	1	전국적 사업임

제4장 수평적(기초단위) 거버넌스 실태 및 거버넌스 우선순위 분석

제1절 공무원·농민 설문조사 결과

1. 설문조사의 목적 및 방법

1) 목적

- 지방농정 활성화를 위한 수평적 거버넌스 체계를 비교분석하기 위해 공무원과 농민을 대상으로 하는 설문조사를 실시함.
- 지방농정 활성화를 위해서는 기초단위에서도 정부 주도의 전통적인 농정에서 거버넌스 체제로의 전환이 요구되고 있음. 그러나 우리의 경우 기초지방자치단체 수준의 지방농정 거버넌스의 구축 수준은 미미한 정도에 그치고 있어 이에 대한 대책이 요구되고 있음.
- 본 연구는 공무원과 농민의 인식을 바탕으로 현 상황에서 지방농정 관련 정부간 관계와 지방농정 거버넌스의 실태를 진단하고, 거버넌스 구축요인을 분석하여 기초지방자치단체 수준의 지방농정 거버넌스 구축을 위한 대안을 제시하고자 함.

2) 방법

- 거버넌스 구축 요인들을 분석하기 위해 거버넌스에 관한 이론적 및 실천적 선행 연구, 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체 농정 담당 공무원과 농어업회의소 사무국장들과의 면담내용을 토대로 주요 요인 및 세부요인들을 추출하였음.
- 분석에 필요한 자료는 설문조사를 통해 수집하였으며, 공무원·농민 설문조사는 고창군, 거창군, 나주시, 남해군, 봉화군, 진안군, 평창군의 농업기술센터와 농어업회의소를 통해 총 420부의 설문이 배부되었으며, 그 중 회수된 264부가 분석에 사용되었음.

2. 조사 설계 및 설문지 배부

- 지방농정 거버넌스 실태에 관한 공무원·농민의 인식은 설문조사로 시행됨. 설문지는 거버넌스 영향 요인을 분석하는 8개의 항목과 세부항목으로 구성되었음 (<표 4-1> 참조). 이와 같이 구성된 설문지는 공무원·농민·전문가 집단에 의한 파일럿 테스트(pilot test)를 통해 최종 수정·보완됨.
- 각 항목과 세부항목은 <표 4-1>과 같이 지방농정에 대한 이해당사자들의 상호 협력적 관계(3개 항목), 지방농정에 대한 이해당사자들의 영향력(4개 항목), 지방농정 정책과정상 농민의 참여(4개 항목), 지방농정의 정책 전달과정(6개 항목), 농민의 지방농정 참여에 대한 기초지방자치단체의 지원(3개 항목), 기초지방자치단체장의 리더십(6개 항목), 이해당사자들의 상호 작용 관계(6개 항목), 지역 농민의 참여정도(3개 항목) 등으로 구성되었음.
- 각 항목은 5점 척도(5 point Likert scale)로 측정됨(매우 그렇다 - 매우 그렇지 않다).
- 또한 농정심의회와 농어업회의소의 역할과 기능에 관한 5개의 세부 항목과 농업회의소의 구성에 관한 8개의 세부 항목이 포함됨.
 - 농정심의회와 농어업회의소의 역할과 기능에 관한 5개의 세부 항목은 1) 지방농정 현안 문제 제안에 도움, 2) 제안된 지방농정 현안을 해결하기 위한 상호 협력 의사 결정에 도움, 3) 결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움, 4) 결정된 정책을 집행한 후 그 결과를 평가하는데 도움, 5) 농민의 의사를 잘 반영 등으로 구성되었음.
- 농업회의소 구성에 관한 8개의 세부 항목은 로컬 거버넌스 형성의 전제 조건이 되는 요인임. 각 세부 항목은 1) 규칙의 구체성, 2) 의사결정 구속력, 3) 재원의 적절성, 4) 인력의 적절성, 5) 구성의 자발성, 6) 목표의 상호일치성, 7) 회원의 협력 빈도, 8) 회원의 쌍방향적 협력 등으로 구성됨.
- 공무원·농민의 개인적 특성을 분석하기 위해 공통적으로 연령, 성별, 학력 등의 사항이 포함되었으며, 공무원 집단에게는 근무 경력, 직급, 농정 관련 근무 경력, 공무원 분류 등과 농민집단에게는 주요작물이 포함되었음.

〈표 4-1〉 지방농정 거버넌스 실태에 관한 공무원·농민 인식 설문조사 구성항목

항목	세부항목: 요인의 대표적 내용	항목	세부항목: 요인의 대표적 내용
1.단체장·공무원·지방의회·농민의 지방농정에 대한 상호협력적 관계	지방농정 현안 발굴	5.기초지자의 농민참여에 대한 지원	농민(농민단체)의 지방농정 참여에 대한 행정적 지원
	지방농정의 해결		농민(농민단체)의 지방농정 참여에 대한 재정적 지원
	지방농정의 정책 실행		농민(농민단체)의 지방농정 참여에 대한 교육 실시
2.단체장·공무원·지방의회·농민의 지방농정에 대한 영향력	기초지방자치단체장	6.기초단체장의 리더십	리더십과 추진력
	공무원		친화력과 갈등해소능력
	지방의회		지방농정에 대한 관심
	농민(농민단체)		장기적인 안목
3. 지방농정 정책과정에 대한 농민 참여 보장	정책입안·기획단계		농민 참여 인식 정도
	정책결정단계	농민 목소리 반영 정도	
	정책집행단계	7.단체장·공무원·지방의회·농민의 상호작용	단체장과 농민의 상호 신뢰도
	정책평가단계		공무원과 농민의 상호신뢰도
4. 지방농정 정책의 전달 과정	중앙부처 각종 농정 정책에 대한 기초지자체 공무원 인지 정도	지방의회와 농민의 상호신뢰도	지방회와 농민의 상호신뢰도
	중앙부처 각종 농정 정책의 농민 전달 정도		기초지자체와 농민의 상호우호도
	중앙부처 각종 농정 정책에 대한 농민 인지 정도		기초지자체와 농민의 교류정도
	기초지자체 공무원의 중앙부처 각종 농정 정책 농민 전달 여부	8. 농민의 참여의식도	기초지자체와 농민의 상호협력도
	기초지자체 농정 정책 제안의 상급기관 전달 여부		지방농정에 대한 참여의식도
	기초지자체 지방 농정 정책 제안의 상급기관 채택 여부		지방농정 참여도 정도
		지방농정의 정책결정과정에 대한 농민의 영향력정도	

○ 위와 같이 구성된 설문지는 10월 4일부터 10월 25일 동안 거창군, 고창군, 남해군, 나주시, 봉화군, 진안군, 평창군 등의 7개 농업기술센터와 농어업회의소에 각각 30부씩 총 420부가 배부되었으며, 최종적으로 264부가 회수되어 회수율은 62.8%였음.

3. 설문 응답자의 배경 및 특성

- 회수된 설문지의 응답자 특성은 <표 4-2>와 같이 직업별로는 공무원이 147명(55.7%)이며, 농민이 117명(44.3%)이었음.
- 연령별로는 50대가 90명(34.1%)으로 가장 많았고, 그 다음이 40대로 85명(32.5%)이었음. 30대는 54명(20.5%)이고, 60대 이상은 33명(12.5%)이었음. 가장 낮은 연령대는 20대로 2명이었음.
- 남성 응답자는 207명(78.4%)으로 여성 응답자 57명(21.6%)에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있음.
- 지역별로는 나주시, 진안군, 거창군의 농민기술센터와 농업회의소에서 각각 30명이 응답하였음. 고창에서는 공무원 30명만이 응답하였으며, 봉화군에서는 54명의 응답자 중 공무원과 농민이 각각 27명이었음.
- 설문지에 대해 응답을 하지 않아 회수되지 않은 지역은 남해군과 평창군이었음.
- 응답한 공무원 총 147명 중 21년 이상 공무원 근무 경력자가 46명(31.3%)으로 가장 높았으며, 그 다음이 6년에서 10년 근무 경력자가 43명(29.3%)이었음. 그 다음으로 16-20년 근무 경력자가 26명(17.7%)이었으며, 11-15년 근무 경력자는 17명(11.6%), 1년-5년 근무 경력자는 15명(10.2%) 순이었음.
- 공무원 직급은 공무원 총 147명 중 6급이 57명(39%)으로 가장 높았으며, 그 다음이 7급이 54명(37%)이었음. 5급은 3명으로 2.1%였음.
- 응답 공무원 총 147명 중 8년 이상 지방농정 관련 업무 경력을 가진 공무원이 62명(42.2%)으로 가장 많았으며, 그 다음이 4-6년과 6-8년이 각각 18명으로 24.4%를 차지하고 있음. 응답자의 66.4% 이상이 지방농정 관련 업무 경력이 4년 이상이 되어, 지방농정 전문성이 어느 정도 확보되어 있다고 볼 수 있음.
- 공무원 총 147명 중 근무직렬은 기술직이 55명(37.7%)로 가장 높았고, 그 다음이 행정직으로 53명(36.3%)이었음. 연구직과 기능직은 각각 34명(23.3%)과 3명(2.1%)이었음.

<표 4-2> 공무원·농민 설문 응답자의 배경적 특성

		공무원	농민	전체
성별	남(%)	113(42.3)	94(35.8)	203(78.1)
	여(%)	34(13.1)	23(8.8)	57(21.9)
	합계	147(55.7)	117(44.3)	264(100.0)
연령	20대(%)	1(.4)	1(.4)	2(.8)
	30대(%)	43(16.3)	11(4.2)	54(20.5)
	40대(%)	55(20.9)	30(11.0)	85(31.9)
	50대(%)	46(17.5)	44(16.7)	90(34.2)
	60대 이상(%)	2(.8)	31(11.8)	33(12.5)
	합계 (%)	147(55.9)	117(44.1)	264(100.0)
지역	고창	30(11.4)	0(.0)	30(11.4)
	나주	30(11.4)	30(11.4)	60(22.7)
	진안	30(11.4)	30(11.4)	60(22.7)
	봉화	27(10.2)	27(10.2)	54(20.5)
	거창	30(11.4)	30(11.4)	60(22.7)
	합계	147(55.7)	117(44.3)	264(100.0)

4. 결과 분석

- 회수된 설문지 총 264부를 분석하기 위해 각 항목별 세부항목의 평균값을 5점 척도로 교차분석을 함. 세부항목의 평균값을 5점 척도로 다시 세분화한 것은 53개의 세부항목에 대한 공무원·농민의 인식조사를 큰 항목별로 나누어 분석하기 위한 것임. 각 항목의 세부항목을 요인 분석한 결과, 교차분석을 실시하여도 통계상 유의미함에는 영향을 미치지 않음.
- 평균값을 5점 척도로 교차분석한 항목은 <표 4-1>의 1항목(단체장·공무원·지방의회·농민의 지방농정에 대한 상호 협력관계), 5항목(기초지자체의 농민참여에 대한 지원), 6항목(기초지방자치단체장의 리더십), 7항목(단체장·공무원·지방의회·농민 상호작용), 그리고 8항목(농민 참여의식도)임.

1) 지방농정의 상호 협력적 관계

- <표 4-3>은 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 관계를 나타냄.
- 응답자 총 263명 중 117명(44.5%)이 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있다는 긍정적 인식을 하고 있음. 상호 협력적 관계가 아주 잘 이루어지고 있다고 응답한 것은 11%였음.
- 응답자의 절반 이상인 55.5%가 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 관계가 양호함을 보여주고 있음.
- 36.1%는 상호 협력적 관계가 보통이라고 하였으며, 그렇지 않다는 8%였음.
- 그러나 상호 협력적 관계에 대한 공무원과 농민의 인식 차이는 다르게 나타나고 있음.
- 전체 응답 중 14.3%의 공무원은 상호 협력적 관계가 아주 잘 이루어지고 있으며, 55.8%의 공무원은 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있다고 응답하여 70.1%가 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있다고 인식을 하고 있음.
- 농민의 경우, 6.9%가 상호 협력적 관계가 아주 잘 이루어지고 있다고 응답하였으며, 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있다고 응답한 농민은 30.2%였음. 농민의 37.1%만이 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있다고 응답하여 공무원과 약 33%의 인식 편차를 보이고 있음.
- 이는 농민이 공무원보다 상대적으로 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 관계가 잘 이루어지지 않고 있다고 인식하는 것이라고 볼 수 있음.

<표 4-3> 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 지방농정에 대한 상호 협력적 관계

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	21	82	38	5	1	147
		전체%	14.3%	55.8%	25.9%	3.4%	0.7%	100.0%
	농민	빈도	8	35	57	16	0	116
		전체%	6.9%	30.2%	49.1%	13.8%	0.0%	100.0%
전체	빈도	29	117	95	21	1	263	
	전체%	11.0%	44.5%	36.1%	8.0%	0.4%	100.0%	

- <표 4-3>에 나오지는 않지만 지역별로 보면 고창군(9.2%), 진안군(9.5%), 거창군

(10.2%), 나주시(13.3%), 봉화군(13.4%) 순으로 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있다 혹은 아주 잘 이루어지고 있다고 응답하였음.

- 나주시와 봉화군은 고창군, 진안군, 거창군 보다 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있다고 볼 수 있음.

2) 단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체)의 지방농정에 대한 영향력

- <표 4-4-1>는 지방농정에 대한 기초지방자치단체장의 영향력에 대한 공무원과 농민의 인식임.
 - 전체 응답자 263명 중 121명(46%)이 기초지방자치단체장의 영향력이 매우 크다고 보고 있으며, 전체 응답자 263명 중 113명(43%)이 기초지방자치단체장의 영향력이 크다고 보고 있음.
 - 따라서 전체 89%가 기초지방자치단체장의 영향력이 높다고 인식하고 있음.
 - 전체 응답 공무원 중 96%가 기초지방자치단체장의 지방농정에 대한 영향력이 크거나 매우 크다고 인식하고 있음. 농민은 80%가 기초지방자치단체장의 영향력이 크거나 매우 크다고 인식하고 있음.

<표 4-4-1> 기초지방자치단체장의 지방농정에 대한 영향력

			매우크다	크다	보통이다	크지 않다	전혀크지않다	전체
직업	공무원	빈도	72	69	5	1	0	147
		전체%	49.0%	46.9%	3.4%	0.7%	0.0%	100.0%
	농민	빈도	49	44	16	7	0	116
		전체%	42.2%	37.9%	13.8%	6.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	121	113	21	8	0	263	
	전체%	46.0%	43.0%	8.0%	3.0%	0.0%	100.0%	

- <표 4-4-2>는 공무원의 지방농정에 대한 영향력을 나타내고 있음. 전체 응답자 중 61.1%가 지방농정에 대한 공무원의 영향력이 매우 크거나 크다고 인식하고 있음.
 - 공무원 응답자 중 72.1%가 공무원의 영향력이 매우 크거나 크다고 응답하였으며, 상대적으로 농민은 47%가 공무원의 영향력이 매우 크거나 크다고 인식하고 있음.

- 이는 공무원과 농민이 보는 지방농정에 대한 공무원의 영향력에 대한 인식이 다를 것을 보여주는 것이며, 농민이 공무원 보다 상대적으로 공무원의 영향력이 약하다고 인식하고 있음을 반영 한다고 볼 수 있음.

<표 4-4-2> 공무원의 지방농정에 대한 영향력

			매우크다	크다	보통이다	크지 않다	전혀크지않다	전체
직업	공무원	빈도	22	84	33	8	0	147
		전체%	15.0%	57.1%	22.4%	5.4%	0.0%	100.0%
	농민	빈도	18	36	39	21	1	115
		전체%	15.7%	31.3%	33.9%	18.3%	0.9%	100.0%
전체	빈도	40	120	72	29	1	262	
	전체%	15.3%	45.8%	27.5%	11.1%	0.4%	100.0%	

- <표 4-4-3>은 지방의회의 지방농정에 대한 영향력을 보여주고 있으며, 전체 응답자의 17.5%가 지방의회의 지방농정에 대한 영향력이 매우 크다고 보고 있음.
- 전체 응답자의 46.4%는 지방의회의 지방농정에 대한 영향력이 크다고 보고 있음. 따라서 전체 응답자의 63.9%가 지방의회의 지방농정에 대한 영향력이 매우 크거나 크다고 인식하고 있음.
- 공무원은 72.13%가 지방의회의 영향력이 매우 크거나 크다고 보고 있으며, 농민은 53.4%가 지방의회의 영향력이 매우 크거나 크다고 인식하여, 공무원 보다 농민이 지방의회의 영향력이 약하다고 보고 있음.

<표 4-4-3> 지방의회의 지방농정에 대한 영향력

			매우크다	크다	보통이다	크지 않다	전혀크지않다	전체
직업	공무원	빈도	20	86	33	7	1	147
		전체%	13.6%	58.5%	22.4%	4.8%	0.7%	100.0%
	농민	빈도	26	36	41	11	2	116
		전체%	22.4%	31.0%	35.3%	9.5%	1.7%	100.0%
전체	빈도	46	122	74	18	3	263	
	전체%	17.5%	46.4%	28.1%	6.8%	1.1%	100.0%	

<표 4-4-4> 지방농정에 대한 농민의 영향력

			매우크다	크다	보통이다	크지 않다	전혀크지않다	전체
직업	공무원	빈도	17	82	45	3	0	147
		전체%	11.6%	55.8%	30.6%	2.0%	0.0%	100.0%
	농민	빈도	11	28	42	31	4	116
		전체%	9.5%	24.1%	36.2%	26.7%	3.4%	100.0%
전체		빈도	28	110	87	34	4	263
		전체%	10.6%	41.8%	33.1%	12.9%	1.5%	100.0%

- <표4-4-4>는 지방농정에 대한 농민의 영향력을 보여주고 있음. 전체 52.4%가 지방농정에 대한 농민의 영향력이 매우 크거나 크다고 보고 있음.
 - 공무원은 67.4%가 지방농정에 대한 농민의 영향력이 매우 크거나 크다고 보고 있으며, 농민은 33.6%만이 농민의 영향력이 매우 크거나 크다고 인식하고 있음. 농민이 공무원보다 상대적으로 농민의 지방농정에 대한 영향력이 낮다고 인식하고 있음.

- <표 4-4-1>에서 <표 4-4-4>의 결과는 지방농정에 대한 영향력이 기초지방자치단체장, 지방의회, 공무원, 그리고 농민 순임을 보여주고 있음. 이중에 기초지방자치단체장의 지방농정에 대한 영향력이 압도적으로 높음.

- 지역별로는 진안군의 전체 응답자 60명 중 56명(93.3%), 나주시의 전체 응답자 59명 중 54명(91.5%), 고창군의 전체 응답자 30명 중 27명(90%), 봉화군의 전체 응답자 54명 중 48명(88.9%), 거창군의 전체 응답자 60명 중 49명(81.7%)이 기초지방자치단체장의 지방농정에 대한 영향력이 매우 크거나 크다고 하였음.
 - 이는 진안군, 나주시, 고창군의 기초자치단체장의 지방농정에 대한 영향력이 타 기초지방자치단체장 보다 높은 것을 나타낸다고 볼 수 있음.

- 고창군(83.4%), 나주시(70.7%), 봉화군(63%) 순으로 지방농정에 대한 공무원의 영향력이 매우 크거나 큰 것으로 나타났음.

- 지방의회의 지방농정에 대한 영향력은 봉화군(74%), 진안군(65%), 거창군(61.7%) 순으로 매우 크거나 큰 것으로 나타남.

- 농민의 지방농정에 대한 영향력은 고창군(70%), 봉화군(55.6%), 진안군(55%) 순으로 매우 크거나 큰 것으로 나타남.

3) 기초지방자치단체의 지방농정 정책과정에 대한 농민참여 보장

- 다음의 표들은 기초지방자치단체의 지방농정 정책과정에 대한 농민(농민단체)참여의 보장에 대한 공무원과 농민의 인식을 정책 과정별로 보여주고 있음.

<표 4-5-1> 정책입안·기획단계 농민참여 보장

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	8	79	49	10	1	147
		전체%	5.4%	53.7%	33.3%	6.8%	0.7%	100.0%
	농민	빈도	0	24	57	35	1	117
		전체%	0.0%	20.5%	48.7%	29.9%	0.9%	100.0%
전체	빈도	8	103	106	45	2	264	
	전체%	3.0%	39.0%	40.2%	17.0%	0.8%	100.0%	

- <표 4-5-1>은 지방농정의 정책입안·기획단계에서 농민참여 보장에 대한 공무원과 농민의 인식을 나타냄. 전체 응답자의 42%가 참여가 보장되거나 매우 보장되고 있다고 보고 있음.
- 전체 응답자 중 공무원은 59.1%가 농민참여가 보장되거나 잘 보장되고 있다고 인식하는 반면에 농민은 32%만이 농민참여가 보장되고 있다고 하여 공무원과 농민의 인식편차가 큼.
- 농민은 공무원에 비해 정책입안·기획단계에서 농민참여가 잘 보장되어 있지 않다고 인식하는 편임.

<표 4-5-2> 정책결정단계 농민참여 보장

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	9	70	58	9	1	147
		전체%	6.1%	47.6%	39.5%	6.1%	.7%	100.0%
	농민	빈도	0	19	50	44	4	117
		전체%	.0%	16.2%	42.7%	37.6%	3.4%	100.0%
전체	빈도	9	89	108	53	5	264	
	전체%	3.4%	33.7%	40.9%	20.1%	1.9%	100.0%	

- <표 4-5-2>는 기초지방자치단체의 지방농정의 정책결정단계에 있어서 농민참여 보장에 대한 공무원과 농민의 인식을 나타냄. 전체 응답자의 37.1%는 정책결정 단계에 농민참여가 보장되거나 잘 보장된다고 함.
 - 전체 응답자 중 공무원 6.1%가 정책결정단계에 농민참여가 잘 보장되고 있다고 인식하고 있는 반면에 농민은 0%였음. 공무원 47.6%가 정책결정단계에 농민참여가 보장되고 있다고 인식하고 있으며, 농민은 16.2%로 이에 대해 상대적으로 저조함.
 - 지방농정의 정책결정단계에 있어서 농민참여 보장 정도도 공무원 보다 농민이 상대적으로 못하다고 인식하고 있음.

<표 4-5-3> 정책집행단계 농민참여 보장

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	13	59	64	11	0	147
		전체%	8.8%	40.1%	43.5%	7.5%	0.0%	100.0%
	농민	빈도	0	17	52	44	4	117
		전체%	0.0%	14.5%	44.4%	37.6%	3.4%	100.0%
전체	빈도	13	76	116	55	4	264	
	전체%	4.9%	28.8%	43.9%	20.8%	1.5%	100.0%	

- <표 4-5-3>은 지방농정의 정책집행단계에 있어서 농민참여 보장 정도를 나타냄.
 - 전체 응답자의 33.7%가 정책집행단계에 농민참여가 보장되거나 잘 보장되는 것으로 인식하고 있음.
 - 공무원은 8.8%가 정책집행단계에 농민참여가 잘 보장되고 있다고 하였으며, 농민은 0%였음.
 - 정책집행단계에 농민참여가 보장되고 있다고 보는 공무원은 40.13%인 반면에 농민은 14.5%였음.
 - 농민이 공무원보다 상대적으로 기초지방자치단체가 정책집행단계에 농민참여를 보장하지 않고 있다고 인식하고 있음.
- <표 4-5-4>는 기초지방자치단체의 정책평가에 있어서 농민참여 보장 정도를 보여주고 있음. 전체 응답자 중 34%가 정책평가에 농민참여가 보장되거나 잘 보장된다고 응답하고 있음.
 - 공무원 중 42.2%가 정책평가에 농민참여가 보장되고 있으며, 8.2%가 농민참여가 잘 보장되고 있다고 응답하는 반면에 농민은 13.7%만이 농민참여가 보장되고 있

다고 응답함. 잘 보장되고 있다고 응답한 농민은 아예 없음.

- 농민 중 약 40%가 정책평가에 있어 농민참여가 보장되지 않다고 보고 있음.

<표 4-5-4> 정책평가 농민참여 보장

			매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지않다	전체
직업	공무원	빈도	12	62	58	13	2	147
		전체%	8.2%	42.2%	39.5%	8.8%	1.4%	100.0%
	농민	빈도	0	16	54	43	4	117
		전체%	.0%	13.7%	46.2%	36.8%	3.4%	100.0%
전체	빈도	12	78	112	56	6	264	
	전체%	4.5%	29.5%	42.4%	21.2%	2.3%	100.0%	

- <표 4-5-1>에서 <표 4-5-4>의 결과는 기초지방자치단체의 지방농정 정책과정에 대한 농민(농민단체)의 참여 보장이 정책과정별로 차이를 보여주고 있음.
- 기초지방자치단체의 지방농정 정책과정에서 정책입안·기획단계(42%), 정책결정 단계(37.1%), 정책평가단계(34%), 정책집행단계(33.7%) 순으로 농민(농민단체)의 참여가 보장되거나 잘 보장되고 있는 것으로 나타남.
- 따라서 기초지방자치단체의 지방농정은 정책입안·기획단계에서는 농민참여가 잘 보장되지만, 정책평가단계 및 정책집행단계에서는 상대적으로 농민참여 보장이 잘되고 있지 않음을 보여줌.
- 지역별로 살펴보면 기초지방자치단체의 지방농정 정책입안·기획단계에서는 고창군(73.3%), 봉화군(44.4%), 거창군(43.4%) 순으로 농민참여가 보장되거나 잘 보장되는 것으로 나타나고 있음.
- 정책결정단계에서는 고창군(66.6%), 봉화군(44.4%), 진안군(33.3%) 순으로 농민참여가 보장되거나 잘 보장되는 것으로 나타남.
- 정책집행단계에서는 고창군(43.3%), 봉화군(41.3%), 거창군(34.4%) 순으로 농민참여가 보장되거나 잘 보장되는 것으로 나타나고 있음.

- 끝으로 정책평가단계에서는 고창군(50%), 나주시(40%), 봉화군(35.2%) 순으로 농민참여가 보장되거나 잘 보장되는 것으로 나타남.
- 지역별 분석 결과에서는 고창군과 봉화군이 정책입안·기획단계, 정책결정단계, 정책평가단계, 정책집행단계에서 고루 농민참여 보장을 타 시·군보다 잘 하고 있는 것을 보여주고 있음.

4) 중앙부처의 지방농정 관련 정책 전달 과정

- <표 4-6>은 중앙부처의 지방농정 관련 정책이 기초지방자치단체와 농민(농민단체)까지 전달되는 과정에 관한 것임. 6개의 세부항목은 5점 척도의 평균값으로 측정됨. 5점 척도는 '매우 그렇다'(1), '그렇다'(2), '보통이다'(3), '그렇지 않다'(4), '매우 그렇지 않다'(5)로 구성됨.

<표 4-6> 중앙부처의 지방농정 정책 전달 과정

	공무원		농민	
	평균	표준편차	평균	표준편차
4-6-1. 중앙부처 정책에 기초자치단체 공무원의 인지 여부	2.17	.67	2.89	.76
4-6-2. 중앙부처 정책의 농민(단체 포함)에게로의 전달 정도	2.43	.79	3.27	.71
4-6-3. 중앙부처 정책에 대한 농민(단체 포함)의 인지 여부	2.62	.76	3.32	.77
4-6-4. 기초자치단체 공무원의 농민에 대한 정책 홍보의 효과성	2.20	.68	3.25	.71
4-6-5. 기초자치단체의 제안이 상위정부 정책으로의 채택 여부	2.85	.84	3.45	.70
4-6-6. 기초자치단체의 지방농정 상위정부 전달 정도	2.51	.84	3.28	.71

- '중앙부처의 각종 농정관련 정책에 대해 기초지방자치단체의 담당 공무원이 잘 알고 있다'(표 4-6-1)에 대해서 공무원은 평균값(2.5) 보다 높게 인식(2.17)하고 있으나, 농민은 평균값(2.5)보다 낮게 인식하고 있음. 즉. 공무원의 중앙정부 농정 정책 인지 여부는 '그렇다'에서 '보통이다' 정도로 형성되고 있음.
- '중앙부처 정책의 농민(농민단체)에게로의 전달 정도'(표 4-6-2)에서 공무원은 평균값 정도의 인식(2.43)을 하고 있으나, 농민은 보통보다 못하다(3.27)는 인식을 보여주고 있음.
- 중앙부처 정책에 대한 농민(농민단체) 인지 여부(표 4-6-3)에 있어서도 농민은 보

통보다 못하다(3.32)는 인식을 하고 있음. 또한 기초자치단체 공무원의 농민에 대한 중앙정부 정책의 전달(표 4-6-4), 기초자치단체의 제안이 상급기관의 정책으로 채택되는 여부(표 4-6-5), 기초자치단체의 지방농정 제안이 상위정부로 전달되는 여부(표 4-6-6)에 있어서도 농민은 보통보다 못하다는 인식을 하고 있음.

- 중앙부처의 정책 전달 과정에서 공무원과 농민에게서 공통적으로 가장 낮은 평가가 나오는 과정은 기초자치단체의 제안의 채택 여부와 중앙부처 정책에 대한 농민의 인지 여부임.
- 중앙부처의 정책 전달 과정에 대해 지역별로는 고창군, 나주시, 봉화군에서 각 세부 항목별로 타 시·군보다 높은 것으로 평가되고 있음.

5) 기초지방자치단체의 지방농정에 대한 농민참여 지원

- <표 4-7>은 지방농정에 농민이 참여할 때, 기초지방자치단체의 행정·재정 지원 및 교육 실시에 관한 공무원과 농민의 인식을 보여주고 있음.
 - 공무원 33명(22.4%)은 기초지방자치단체가 농민참여에 대한 행정·재정 지원과 관련 교육에 대해 잘 지원하고 있다고 인식하고 있으며, 96명(65.3%)은 지원하고 있다고 함.
 - 반면에 농민은 7명(6.0%)만이 잘 지원하고 있으며, 39명(33.38%)은 지원하고 있다고 응답하여 공무원의 인식과 큰 편차를 보이고 있음.
 - 지역별로는 고창군, 나주시, 봉화군이 행정·재정 지원과 교육 지원을 타 시·군보다 잘하고 있는 것으로 나타남.

<표 4-7> 기초지방자치단체의 지방농정에 대한 농민참여 지원

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	33	96	16	2	0	147
		전체%	22.4%	65.3%	10.9%	1.4%	0.0%	100.0%
	농민	빈도	7	39	58	12	1	117
		전체%	6.0%	33.3%	49.6%	10.3%	0.9%	100.0%
전체		빈도	40	135	74	14	1	264
		전체%	15.2%	51.1%	28.0%	5.3%	0.4%	100.0%

6) 기초지방자치단체장의 리더십

- <표 4-8>은 기초지방자치단체장의 리더십에 대한 공무원과 농민의 인식임. 기초 지방자치단체장의 리더십에 대한 세부항목은 추진력, 친화력과 갈등해소능력, 지방농정에 대한 관심, 장기적 안목, 지방농정에 대한 농민참여의 중요성 인식, 농민들의 목소리 반영 등이 포함되었음.
- 공무원 80명(54.4%)은 자신이 속한 기초지방자치단체장의 리더십이 매우 뛰어나다고 인식하고 있으며, 61명(41.5%)은 리더십이 있다고 응답하였음.
- 반면에 농민은 20.5%만이 자신의 지역에 있는 기초지방자치단체장의 리더십이 매우 뛰어나다고 인식하고 있으며, 44.4%는 리더십이 있다고 응답하고 있음. 기초지방자치단체장의 리더십에 관해서도 공무원과 농민의 편차는 심한 편임.

<표 4-8> 기초자치단체장의 리더십

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	80	61	4	2	0	147
		전체%	54.4%	41.5%	2.7%	1.4%	0.0%	100.0%
	농민	빈도	24	52	36	5	0	117
		전체%	20.5%	44.4%	30.8%	4.3%	0.0%	100.0%
전체		빈도	104	113	40	7	0	264
		전체%	39.4%	42.8%	15.2%	2.7%	0.0%	100.0%

- 그러나 전체 응답을 보면 104명(39.4%)이 기초지방자치단체장의 리더십이 매우 뛰어나다고 인식하고 있으며, 113명(42.8%)은 리더십이 있다고 하여, 비교적 기초지방자치단체장의 리더십에 대해 높은 평가를 하고 있는 편임. 따라서 농어업 회의소가 설립된 지역의 기초지방자치단체장은 리더십이 뛰어나다고 해석할 수 있음.
- 지역별로는 고창군, 나주시, 봉화군에서 기초지방자치단체장의 리더십이 매우 뛰어나다고 인식하고 있으며, 진안군과 거창군에서는 기초지방자치단체장의 리더십에 대해 상대적으로 낮게 평가하고 있는 것으로 나타남.

7) 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 상호작용

- <표 4-9>는 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 상호작용에 관한 결과임. 상호작용에는 단체장과 농민의 상호 신뢰, 공무원과 농민의 상호 신뢰, 기초지방의회와 농민의 상호 신뢰, 기초지방자치단체와 농민의 상호 우호, 기초지방자치단체와 농민의 교류, 기초지방자치단체와 농민의 상호 협력이라는 6개의 세부항목이 포함됨.

<표 4-9> 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 상호작용

			매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지않다	전체
직업	공무원	빈도	27	91	26	3	0	147
		전체%	18.4%	61.9%	17.7%	2.0%	0.0%	100.0%
	농민	빈도	6	43	63	5	0	117
		전체%	5.1%	36.8%	53.8%	4.3%	0.0%	100.0%
전체	빈도	33	134	89	8	0	264	
	전체%	12.5%	50.8%	33.7%	3.0%	0.0%	100.0%	

- 전체 응답자 중 134명(50.8%)이 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 상호작용이 되고 있다고 보고 있으며, 33명(12.5%)은 상호작용이 잘 되고 있다고 인식하고 있음.
- 전체 응답자 중 공무원 27명(18.4%)은 상호작용이 잘 되고 있다고 인식하는 반면에 농민은 6명(5.1%)만이 잘 되고 있다고 인식을 하고 있음.
- 지역별로는 모든 세부항목에서 고창군, 나주시, 봉화군이 상호작용이 잘 되고 있다고 인식하는 반면에 진안군과 거창군은 그렇지 않다고 인식하고 있음. 특히 봉화군의 경우, 기초지방자치단체장과 농민 간의 상호 신뢰에 있어서 응답자 54명 중 33명(61.1%)이 상호 신뢰적이라고 인식하고 있었으며, 13명(24.1%)이 매우 상호 신뢰적이라고 응답하였음.

8) 농민의 지방농정 참여의식

- <표 4-10>은 지방농정에 대한 농민의 참여의식에 관한 것임. 농민의 참여의식은 참여의식의 고저, 참여 적극성, 농민의 정책결정과정 영향력의 3개 세부항목으로 구성되었음.

<표 4-10> 농민의 지방농정 참여의식

			매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지않다	전체
직업	공무원	빈도	21	80	41	4	1	147
		전체%	14.3%	54.4%	27.9%	2.7%	0.7%	100.0%
	농민	빈도	6	47	48	14	2	117
		전체%	5.1%	40.2%	41.0%	12.0%	1.7%	100.0%
전체		빈도	27	127	89	18	3	264
		전체%	10.2%	48.1%	33.7%	6.8%	1.1%	100.0%

- 전체 응답자 중 127명(48.1%)이 농민의 지방농정에 대한 참여의식이 있다고 인지하고 있으며, 27명(10.2%)이 참여의식이 높다고 인지하고 있음.
- 전체 응답자 중 공무원 80명(54.4%)은 참여의식이 있다고 하였으며, 반면에 농민은 47명(40.2%)이 참여의식이 있다고 인지하고 있음. 농민 6명(5.1%)만이 농민의 참여의식이 높다고 인지하고 있음.
- 지역별로는 고창군, 나주시, 봉화군에서 농민의 참여의식이 타 시·군 보다 높은 것으로 나타났음.

9) 농정심의회의 기능 및 역할

○ <표 4-11>은 농정심의회의 기능 및 역할에 관한 것임. 농정심의회의 기능과 역할에 대한 세부항목 5개는 ‘농정심의회가 지방농정 현안 문제를 제안하는 데 도움 됨’, ‘제안된 지방농정 현안을 해결하기 위해 상호 협력하여 의사를 결정하는 데 도움 됨’, ‘결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움 됨’, ‘결정된 정책을 집행한 후, 그 결과를 평가하는데 도움 됨’, ‘농민의 의사를 잘 반영함’으로 구성되었음.

<표 4-11> 농정심의회의 기능 및 역할

			매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지않다	전체
직업	공무원	빈도	26	85	30	5	1	147
		전체%	17.7%	57.8%	20.4%	3.4%	.7%	100.0%
	농민	빈도	5	31	29	15	0	80
		전체%	6.3%	38.8%	36.3%	18.8%	.0%	100.0%
전체		빈도	31	116	59	20	1	227
		전체%	13.7%	51.1%	26.0%	8.8%	.4%	100.0%

- 응답한 전체 농민 117명 중 30.7%(36명)가 농정심의회에 대해서 모르고 있어서 농정심의회가 농민을 대표하는 역할을 하기에는 한계가 있음을 보여주고 있음.
- 전체 응답자 중 51.1%는 농정심의회가 지방농정 현안 문제 제언, 해결, 농민 의사 반영 등에 도움이 된다고 하였으며, 13.7%는 매우 도움이 된다고 인지하고 있음.
- 전체 응답자 중 공무원은 57.8%가 농정심의회가 도움이 된다고 하였으며, 17.7%가 매우 도움이 된다고 인지하고 있음. 그러나 농민은 38.8%가 도움이 된다고 하였으며, 6.3%만이 매우 도움이 된다고 하여 공무원과 농민의 인식 격차가 큼을 보여주고 있음.
- 나주시와 거창군은 타 시·군에 비해 농정심의회의 역할과 기능이 도움 되지 않는다고 하는 인식이 높은 편임.

10) 농어업회의소의 기능과 역할

- <표 4-12>는 농어업회의소의 기능 및 역할에 관한 것임. 농어업회의소의 기능과 역할에 대해서도 농정심의회의 기능과 역할에 대한 세부항목 5개를 동일하게 적용하였음.

<표 4-12> 농어업회의소의 기능과 역할

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	30	77	37	3	0	147
		전체%	20.4%	52.4%	25.2%	2.0%	0.0%	100.0%
	농민	빈도	41	57	15	0	0	113
		전체%	36.3%	50.4%	13.3%	.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	71	134	52	3	0	260	
	전체%	27.3%	51.5%	20.0%	1.2%	0.0%	100.0%	

- 전체 응답 농민(117명) 중 농어업회의소를 모르고 있다고 응답한 한 농민은 3명에 불과하였음.
- 전체 응답자 중 51.5%가 농어업회의소는 도움이 된다고 인지하고 있으며, 27.3%가 매우 도움이 된다고 인지하고 있음.
- 특이한 것은 농민(36.3%)이 공무원(20.4%) 보다 농어업회의소가 매우 도움 된다고 인지하고 있음. 이는 앞에서 논의된 결과에 비하면 농민들이 상대적으로 공무원보다 농어업회의소에 대해 기대를 상당히 많이 하고 있는 것으로 볼 수 있음.

음.

- 나누시는 타 시·군에 비해 각 세부항목에서 압도적으로 농어업회의소의 기능과 역할이 매우 도움이 된다고 인지하고 있음. 그 다음 순으로 봉화군이었으며, 거창군은 농어업회의소의 기능과 역할에 대해 보통으로 인지하고 있음.

11) 농어업회의소의 구성

- 다음은 농어업회의소의 거버넌스 구성에 관한 것임. 구성 요소는 제도화 수준(규칙의 구체성, 의사결정의 구속력), 자원보유수준(재원의 적절성, 인력의 적절성), 목표몰입수준(구성원의 자발성, 목표의 일치성), 그리고 상호의존성 수준(협력의 빈도, 협력의 쌍방향성)임.

(1) 농어업회의소의 제도화 수준

- <표 4-13-1>과 <표 4-13-2>는 농어업회의소의 제도화 수준을 나타내는 규칙의 구체성과 의사결정의 구속력에 관한 것임. '매우 그렇다'가 높을수록 농어업회의소의 제도화 수준도 높은 것임.

<표 4-13-1> 규칙의 구체성

			매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지않다	전체
직업	공무원	빈도	17	61	63	4	1	146
		전체%	11.6%	41.8%	43.2%	2.7%	0.7%	100.0%
	농민	빈도	20	54	39	3	0	116
		전체%	17.2%	46.6%	33.6%	2.6%	0.0%	100.0%
전체		빈도	37	115	102	7	1	262
		전체%	14.1%	43.9%	38.9%	2.7%	0.4%	100.0%

- 전체 응답자의 43.9%가 농어업회의소의 규칙이 구체적이라고 인식하고 있으며, 14.1%는 매우 구체적이라고 보고 있음.
- 농어업회의소의 규칙이 구체적이거나 매우 구체적 이다는 것에 대한 공무원 (53.4%)과 농민(63.8%)의 인식차이는 10%를 상회함.
- 전체 응답자 중 32.3%가 농어업회의소의 의사결정은 구속력이 있다고 인지하고 있으며, 9.5%는 매우 구속력이 있다고 인지하고 있음. 의사결정의 구속력에 대해

농민이 공무원보다 높다고 인지하고 있음.

<표 4-13-2> 의사결정의 구속력

			매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지않다	전체
직업	공무원	빈도	8	39	81	17	2	147
		전체%	5.4%	26.5%	55.1%	11.6%	1.4%	100.0%
	농민	빈도	17	46	39	14	0	116
		전체%	14.7%	39.7%	33.6%	12.1%	0.0%	100.0%
전체		빈도	25	85	120	31	2	263
		전체%	9.5%	32.3%	45.6%	11.8%	0.8%	100.0%

- 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 농어업회의소의 규칙이 매우 구체적이며, 의사결정이 매우 구속력 있다고 응답하고 있음. 따라서 나주시와 봉화군의 농어업회의소는 타 시·군의 농어업회의소에 비해 제도화 수준이 높게 나타난다고 인지되어지고 있음.

(2) 농어업회의소의 자원보유수준

- <표 4-13-3>과 <표 4-13-4>는 농어업회의소의 자원보유수준(재원 및 인력의 적절성)을 나타냄. 전체 응답자 중 22.1%가 재원이 적절하다고 보고 있으며, 6.8%가 재원이 매우 적절하다고 인식하고 있음.

<표 4-13-3> 재원의 적절성

			매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지않다	전체
직업	공무원	빈도	11	33	78	22	3	147
		전체%	7.5%	22.4%	53.1%	15.0%	2.0%	100.0%
	농민	빈도	7	25	38	29	17	116
		전체%	6.0%	21.6%	32.8%	25.0%	14.7%	100.0%
전체		빈도	18	58	116	51	20	263
		전체%	6.8%	22.1%	44.1%	19.4%	7.6%	100.0%

- 반면에 44.1%가 재원이 보통이라고 인식하고 있으며, 그렇지 않다고 생각하는 응답이 19.4%가 됨. 전체 응답자의 71% 이상이 농어업회의소의 재원 수준이 적절하지 않다고 인지하고 있어, 재원의 적절성이 농어업회의소가 풀어야 할 과제

임을 보여주고 있음.

<표 4-13-4> 인력의 적절성

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지않다	매우 그렇지않다	전체
직업	공무원	빈도	12	31	80	22	2	147
		전체 %	4.6%	11.8%	30.4%	8.4%	.8%	55.9%
	농민	빈도	5	29	41	29	12	116
		전체 %	1.9%	11.0%	15.6%	11.0%	4.6%	44.1%
전체	빈도	17	60	121	51	14	263	
	전체 %	6.5%	22.8%	46.0%	19.4%	5.3%	100.0%	

- 인력의 적절성에 관한 응답도 재원의 적절성과 비슷한 결과를 나타내고 있음. 전체 응답자의 70.7%가 농어업회의소의 인력이 적절하지 않다고 인지하고 있음.
- 따라서 농어업회의소는 재원과 인력의 확보가 시급함을 보여주고 있음.
- 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 농어업회의소의 재원과 인력이 적절하다고 인지하고 있음.

(3) 농어업회의소의 목표 몰입수준

- <표 4-13-5>와 <표 4-13-6>은 농어업회의소의 목표 몰입수준(구성의 자발성 및 협력 목표에의 일치성)을 나타냄. 전체 응답자 중 39.9%가 농어업회의소의 구성은 자발적이라고 인지하고 있으며, 12.5%가 매우 자발적이라고 보고 있음. 그러나 약 47%가 구성의 자발성에 대해 부정적으로 생각하고 있음.
- 공무원은 42.2%가 구성이 자발적이라고 인지하는 반면에 농민은 37.1%만이 구성이 자발적이라고 인지하고 있음. 그러나 매우 자발적이라고 생각하는 농민(17.2%)이 공무원(8.8%) 보다 많음.
- 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 농어업회의소의 구성이 매우 자발적이라고 인지하고 있음.
- 목표의 일치성에 있어서는 전체 응답자의 37.5%가 그렇다고 인지하고 있으며, 11.1%가 매우 그렇다고 응답하였음. 이에 대한 공무원과 농민의 편차는 크게 나지 않고 있음.
- 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 목표의 일치성이 매우 높은 것으로 응답하고 있음.

<표 4-13-5> 구성의 자발성

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	13	62	58	11	3	147
		전체%	8.8%	42.2%	39.5%	7.5%	2.0%	100.0%
	농민	빈도	20	43	37	16	0	116
		전체%	17.2%	37.1%	31.9%	13.8%	0.0%	100.0%
전체		빈도	33	105	95	27	3	263
		전체%	12.5%	39.9%	36.1%	10.3%	1.1%	100.0%

<표 4-13-6> 목표의 일치성

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	13	53	64	14	1	145
		전체%	9.0%	36.6%	44.1%	9.7%	0.7%	100.0%
	농민	빈도	16	45	49	6	0	116
		전체%	13.8%	38.8%	42.2%	5.2%	0.0%	100.0%
전체		빈도	29	98	113	20	1	261
		전체%	11.1%	37.5%	43.3%	7.7%	0.4%	100.0%

(4) 농어업회의소의 상호의존성

○ <표 4-13-7>과 <표 4-13-8>은 농어업회의소의 상호의존성 수준을 보여주는 것임.
상호의존성의 수준은 회원 간의 협력 빈도와 쌍방향적 협력을 측정한 것임.

<표 4-13-7> 회원 간의 협력 빈도

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	13	53	64	14	1	145
		전체%	9.0%	36.6%	44.1%	9.7%	0.7%	100.0%
	농민	빈도	16	45	49	6	0	116
		전체%	13.8%	38.8%	42.2%	5.2%	0.0%	100.0%
전체		빈도	29	98	113	20	1	261
		전체%	11.1%	37.5%	43.3%	7.7%	0.4%	100.0%

- 전체 응답자의 37.5%가 회원 간의 협력 빈도가 높다고 인지하고 있으며, 11.1%가 협력 빈도가 매우 높다고 인지함.

- 회원 간의 협력 빈도에서 공무원과 농민의 인식은 거의 비슷함. 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 농어업회의소의 회원 간의 협력 빈도가 높은 것으로 인식되고 있음.

○ 쌍방향적 협력에 대한 응답도 회원 간의 협력 빈도와 유사하게 나타나고 있음. 전체 응답자의 38.8%가 쌍방향적으로 협력적이라고 인지하고 있으며, 9.9%는 쌍방향적으로 매우 협력적이라고 인지하고 있음.

<표 4-13-8> 쌍방향적 협력

			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다	전체
직업	공무원	빈도	13	54	63	15	2	147
		전체%	8.8%	36.7%	42.9%	10.2%	1.4%	100.0%
	농민	빈도	13	48	49	6	0	116
		전체%	11.2%	41.4%	42.2%	5.2%	.0%	100.0%
전체	빈도	26	102	112	21	2	263	
	전체%	9.9%	38.8%	42.6%	8.0%	.8%	100.0%	

- 농민이 공무원 보다 쌍방향적 협력이 잘되고 있다고 인지하고 있음.
 - 나주시는 농어업회의소의 쌍방향적 협력에 대해 타 시·군 보다 높다고 인지되고 있으며, 진안군은 타 시·군에 비해 쌍방향적 협력이 낮은 것으로 인지되고 있음.

제2절 전문가 설문조사 결과

1. 목적 및 방법

1) 목적

- 지방농정 활성화를 위한 수평적 거버넌스 체계는 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 등 모든 정부수준에서 요청됨. 최소 자치단위인 기초자치단체는 농정이 이루어지는 최일선 행정기관으로서 중앙정부를 비롯한 각급 정부에서 수립한 정책들이 집행되어 그 결과와 성과를 볼 수 있는 곳으로 정책대상 집단인 농민과 정책담당자인 공무원간의 대면접촉이 이루어지는 곳임.
- 기초지방자치단체는 지방농정을 실현할 수 있는 최소단위의 정부로서 공동체 (community)의식을 바탕으로 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 있을 것임.
- 기초지방자치단체 수준의 거버넌스는 지방농정의 대응성과 민주성을 증진시키고 민주주의의 꽃인 직접민주주의 체제로의 전환을 위한 시민교육의 장으로서도 활용될 수 있음. 지방농정 거버넌스는 농민 개개인의 총체적 계몽과 훈련을 통해 농민 역량을 제고시킴으로써 농민들이 자신들의 미래를 스스로 개척할 수 있게 하는데 기여할 수 있음.
- 따라서 지방농정 활성화를 위해서는 기초단위에서도 정부주도의 전통적인 농정에서 거버넌스 체제로의 전환이 요구되고 있음. 그러나 우리의 경우 기초지방자치단체 수준의 농정 거버넌스의 구축 수준은 미미한 정도에 그치고 있어 이에 대한 대책이 요구되고 있음.
- 이러한 맥락 하에서 농정 관련 전문가들의 인식을 바탕으로 현 상황에서 지방농정 관련 정부간 관계와 지방농정 거버넌스의 실태를 진단하고, 거버넌스 구축요인들간의 우선순위를 파악하여 기초지방자치단체 수준의 거버넌스 구축을 위한 대안을 제시하고자 함.

2) 방법

- 기초지방자치단체 수준의 지방농정 거버넌스 구축을 위한 대안을 제시하기 위해 농정 분야 전문가들을 대상으로 현 시점에서의 거버넌스 실태를 파악하고, 거버넌스 구축요인들 간의 우선순위 분석하고자 함. 이를 위해 AHP 분석을 실시하였음.
- 거버넌스 구축 요인들 간의 우선순위 분석을 위해서 선행연구, 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체 농정 담당 공무원, 농어업회의소 사무국장들과의 면담 내용을 토대로 주요 요인 및 세부요인들을 추출하였음.

2. 조사 설계

- 지방농정 거버넌스 실태에 관한 설문은 <표 4-14>와 같음. 지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력 정도(12항목), 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축의 필요성(3항목), 각 정부단위 거버넌스 구축 정도(3항목), 기초단위에서의 주요 이해관계자들의 농정에 영향력 정도(4항목), 농정심의회 의 전체 농민의사 반영 정도(1항목), 농정심의회 의 개선점, 지방농정 거버넌스를 위한 환경적 구비정도(20항목), 지방농정 거버넌스의 저해 요인, 농어업회의소의 농정활성화에 대한 기여도(4항목), 농어업회의소에 기대되는 역할, 농어업회의소의 정착을 위해 필요한 사항 11개 영역으로 구성됨.
- 이 중 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축 정도는 10점 만점을 기준으로 응답자가 판단하는 수준의 점수를 기입하도록 하였으며, 농정심의회 의 개선점, 농어업회의소의 정착을 위해 필요한 사항 등은 보기에서 골라 1순위와 2순위를 지적하도록 하였음. 그 외의 다른 항목들은 제시된 진술문에 대한 동의 정도를 나타내는 긍정에서 부정까지의 다섯 단계의 범주를 제시하여 각 범주에 대하여 5점에서 1점까지의 점수를 부여하여 측정함.

<표 4 - 14> 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. 농정심의회 의 전체 농민의사 반영 정도	Likert - Type 5점 척도로 측정
6. 농정심의회 의 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. 농어업회의소의 농정활성화에 대한 기여도	Likert - Type 5점 척도로 측정
10. 농어업회의소의 역할 기대	모두 Likert - Type 5점 척도로 측정
11. 농어업회의소의 정착을 위해 필요한 사항	1순위와 2순위를 선택함

○ 전문가 조사에서 총 40부의 설문지가 배부되어 총 34부의 설문지가 회수되었으나, 이 중 신뢰성 검토를 통해 4부가 제외된 총 30부의 설문지가 분석에 사용되었음.

○ 분석에 사용된 설문지 응답자의 배경적 특성은 <표 4-15>에 제시된 바와 같이 직업별로는 공무원이 14명(46.67%)으로 다수를 차지하고 그 다음으로 교수 10명(33.33%), 연구원 4명(13.33%), 현장 실무가 2명(6.67%)을 차지하고 있음. 연령별로는 50대가 15명(50%), 40대 12명(40%), 30대 3명(10%)을 각각 차지하고 있음.

<표 4-15> 응답 전문가의 배경적 특성

		빈도	비율 (%)
직업	교수	10	33.33
	연구원	4	13.33
	공무원	14	46.67
	현장실무가	2	6.67
	합계	30	100
연령	30대	3	10.00
	40대	12	40.00
	50대	15	50.00
	합계	30	100

3. 거버넌스 실태 분석 결과

○ 위와 같이 구성된 설문지를 직접 혹은 인터넷을 통해 2013년 9월 13일부터 선별된 전문가들에게 배부하여 조사를 진행하였으며, 여기서는 설문조사에서 나타난 결과를 제시함.

1) 지방농정 정책의 전달과정과 정부간 협력

- <표 4-16>에 제시된 바와 같이 전문가들은 중앙정부 정책은 자치단체에 비교적 잘 전달되고 있는 것으로 인식하고 있으나, 기초지방자치단체 보다는 광역지방자

- 치단체에 더 잘 전달되고 있다고 인식하고 있음(평균값 각각 3.30, 3.67).
- 중앙정부 정책에 대한 자치단체 공무원의 인지도에 대한 평가에서는 광역지방자치단체 공무원의 인지도는 비교적 높은 것으로 나타났으나(3.37), 기초지방자치단체 공무원의 인지도는 이와는 상당한 차이로 떨어지는 것으로 나타남(2.97).
 - 중앙부처 정책의 농민들에 대한 전달 정도 및 농민들의 중앙부처 정책에 대한 인지도는 평균값에도 미치지 못하고 있는 것으로 나타남(각각 2.47, 2.23).
 - 기초지방자치단체 공무원의 농민들에 대한 정책 홍보의 효과성은 평균에 약간 못 미치는 것으로 나타남(2.82).
 - 기초지방자치단체의 정책이 상위 정부에서 채택되는 정도에 대한 평가에서는 중간 정도에도 약간 미치지 못하는 것으로 나타남(2.76).
 - 중앙정부와 광역 및 기초지방자치단체간의 협력 정도는 중간에 약간 못 미치고 있으며(각각 2.83, 2.73), 광역과 기초지방자치단체간의 협력 정도는 이보다는 약간 높은 것으로 평가됨(3.13).

<표 4-16> 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

2) 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축의 필요성

<표 4-17> 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

- <표 4-17>에 제시된 바와 같이 전문가들은 거버넌스 체제 구축이 중앙을 비롯하여 광역 및 기초지방자치단체 수준에서도 필요하다고 평가하고 있으며, 특히 기초지방자치단체 수준에서의 거버넌스 구축이 “매우 필요하다”고 답변한 전문가의 비율이 96.6%임.

3) 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축 현황

<표4-18> 각 정부단위의 거버넌스 체제 구축 현황

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

- <표 4-18>에 제시된 바와 같이 각 정부 수준에서의 거버넌스 구축 수준에 대해서는 중앙정부 수준에서 가장 잘 되어 있고(10만점에 5.93), 그 다음으로 광역지방자치단체 수준(5.31), 기초지방자치단체 수준(5.13) 순으로 나타남.

4) 기초단위에서의 주요 이해관계자들의 농정에 대한 영향력 정도

<표 4-19> 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		

- <표 4-19>에 제시된 바와 같이 전문가들은 자치단체장의 영향력이 다른 이해 관계자들에 비해 월등히 높으며, 그 다음으로 공무원, 지방의회, 농민 순으로 농정에 대해 영향력을 발휘하는 것으로 파악하고 있음.

5) 농정심의회회의 전체 농민의사 반영 정도

<표 4-20> 농정심의회회의 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

- <표4-20>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 평가함.

6) 농정심의회 개선점

- <표 4-21>에 제시된 바와 같이 응답자의 절반이(15명:50%)이 농정심의회 개선점을 위해 1순위로 전문가 참여를 통한 전문성 확대가 필요하다고 보고 있으며, 그 다음으로 민간위원 선출방식의 개선 (5명, 16.7%), 민간위원 수의 확대와 단체장이나 공무원의 역할 축소 등을 지적하고 있음 (각각 4명, 13.3%). 2순위로 지자체장이나 공무원의 역할 축소과 민간위원 선출방식의 개선(각각 8명, 26.7%), 전문가 참여를 통한 전문성 확대와 심의 대상의 확대(각각 5명, 16.7%) 등을 지적하고 있음.

<표 4-21> 농정심의회 개선점

1순위			2순위		
순위	개선점	빈도수(비율:%)	순위	개선점	빈도수(비율:%)
1	전문가 참여를 통한 전문성 확대	15(50.00)	1	지자체장이나 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	지자체장이나 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

<표 4-22> 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 법제도적 완비 정도	1.00	5.00	2.57	.90
농정 거버넌스 필요성에 대한 중앙부처의 인식도	1.00	5.00	2.93	.98

- <표 4-22>는 기초지방자치단체 수준에서의 지방농정 거버넌스 체제 구축과 관련한 환경적 구비정도를 나타냄.
- 환경적 여건을 나타내는 대부분의 항목의 평균값이 중간에 미치지 못하고, 중간을 상회하는 항목은 단체장(시장·군수)의 농정발전에 대한 의욕(3.40), 지방의회의 농정 발전에 대한 관심(3.20) 등 3개에 그침.

8) 지방농정 거버넌스 체제 미구축 이유

- 표 4-23>은 지방농정 거버넌스 체제가 구축되지 못한 이유에 대한 전문가들의 평가를 보여주고 있음. 1순위로는 응답자의 절반(15명, 50%)이 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족을 지적하였고, 그 다음으로 농민(농민단체)들의 지방농정에 대한 낮은 참여의식(12명, 40%)을 지적함. 2순위로는 농민(농민단체)들의 지방농정에 대한 낮은 참여의식(9명, 30%), 농정 거버넌스의 기구의 미비(7명, 23%), 자지단체 공무원들의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족(6명, 16.7%) 순으로 지적되고 있음.

<표 4-23> 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) 농어업회의소의 농정활성화에 대한 기대

- <표 4-24>는 농어업회의소가 농정활성화에 어느 정도 기여할 것인가에 대한 전문가들의 전망을 보여 주고 있는데 대부분의 전문가들이 긍정적으로 평가하고 있음.

<표4-24> 농어업회의소의 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
합계	30	100

10) 농어업회의소 정착에 필요한 사항

<표 4-25> 농어업회의소의 개선 방향

	1순위			2순위	
	개선점	빈도수 (비율:%)		개선점	빈도수 (비율:%)
1	우수 농어업회의소 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 농어업회의소 지도자의 발굴 육성	3(10.00)
6	자치단체장(시장·군수)의 지원	3(10.00)	6	초기 정착을 위한 중앙정부차원의 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

- <표4-25>에 제시된 바와 같이 전문가들은 농어업회의소가 정착하기 위해 제1순위로 우수 농어업회의소 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 하였음. 2

순위로는 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 지적됨.

- <표 4-25>는 농어업회의소가 농정활성화에 어느 정도 기여할 것인가에 대한 전문가들의 전망을 보여 주고 있는데 대부분의 전문가들이 긍정적으로 평가하고 있음.

4. 우선순위 분석

1) 지방농정 거버넌스 구축 요인의 구성

<표 4 - 26> 지방농정 거버넌스 구축 요인과 세부요인의 구성

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

- 선행연구에서 제시된 요인들과 광역 및 기초지방자치단체 농정담당 공무원과 농어업회의소 사무국장 등을 면담한 자료를 바탕으로 본 연구는 <표 4-26>과 같이 구축요인을 구성함.

- 상위요소인 지방농정 거버넌스의 구축요인으로 농정 거버넌스 기구의 정비·보완, 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 농민(단체포함)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 이해관계자들간의 상호 신뢰 구축, 지방농정 거버넌스에 대한 환경적지지 확보 등 5개 항목으로 구성됨.
- 하위요소인 세부요인으로는 각 요인별로 각 5개의 항목을 배정하여 총25개의 항목으로 구성함.

5. 분석결과

1) 우선순위 모형설정

- 지방농정 거버넌스 구축을 위한 요인별 우선순위에 대한 전문가 인식조사를 위해 구성된 평가항목을 계층화한 투자우선순위모형은 <표4-26>에 제시된 바와 같음. 지방농정 거버넌스 구축의 우선순위의 상위요소인 요인은 농정 거버넌스 기구의 정비·보완, 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 농민(단체포함)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선, 이해관계자들간의 상호신뢰 구축, 지방 농정거버넌스에 대한 환경적지지 확보 등 5개 항목으로 구성됨.
- 이들 요인별로 각 5개의 하위요인 항목을 배정하여 총25개의 항목으로 구성함.

2) 응답자의 특성과 일관성 비율 검증

- 위의 항목들에 대한 우선순위를 알아보기 위하여 전문가 집단을 대상으로 설문 조사를 실시함.
- 전문가 조사에서는 지방농정 담당 중앙 및 지방자치단체 공무원, 교수, 연구원, 현장실무가 등으로 구성된 40여명의 전문가들에게 인터넷, 우편 혹은 인편으로 설문지를 배부하여 총 34부의 설문지를 회수하였음.
- AHP 분석에서는 쌍대비교(pairwise comparison)시 나타나는 약점인 일관성 문제를 해소하기 위해 일관성 비율(Consistency Ratio: CR)검증을 실시함. 일관성

비율검증에서는 AHP 설문자의 논리적인 모순정도를 측정하는 것으로, 응답자의 판단에 논리적 모순이 발견될 경우 이를 제거 혹은 재검토, 재설문을 실시함.

- 일관성비율(CR)값이 0.1이하일 경우 응답자가 완전한 일관성을 유지하여 쌍대비교를 수행하였음을 의미하는 반면에 0.1을 상회할 경우 일관성이 부족한 것을 의미하며 재검토가 필요함.
- 일관성 측정 결과 회수된 34부의 설문지 중 8부의 설문지에서 요인이나 세부요인 중 하나 이상의 CR값이 0.1 이상을 보였음. 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 전문가 응답자료를 바탕으로 분석을 실시하였음.
- 응답자는 공무원 12명(42.85%), 교수 10명(35.71%), 연구원 5명(17.86%), 현장실무가 2명(7.14%)로 구성됨.

3) 요인별 상대적 중요도

<표 4-27> 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
지방농정거버넌스에 대한 환경적 지지 확보	.109	.335	5

- <표 4-27>와 같이 20명의 전문가들의 응답 자료를 바탕으로 실시한 AHP 분석에서는 농민(단체포함)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 중요도가

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

.326으로 가장 높은 것으로 나타났음.

- 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 나타남.

4) 세부요인간 상대적 중요도

① 농정 거버넌스 기구의 정비·보완의 세부요인간 상대적 중요도

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

<표4-28> 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	농정심의회의 전문성 강화	.267	.520	2
		농정심의회의 대표성 확보	.513	1	1
		농정심의회의 기능 보완	.114	.222	3
		농정심의회의 권한 강화	.070	.136	4
		농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립	.037	.072	5

- <표 4-28>에 제시된 바와 같이 전문가들은 농정심의회의 대표성 확보의 중요도를 가장 높게 평가하였으며(.513), 농정심의회의 전문성 강화가 2순위로 평가 되었고(.267, 1순위의 52% 수준), 그 다음으로는 농정심의회의 기능 보완(.114), 농정심의회의 권한강화(.070), 농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립(.037), 순으로 나타남.

② 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인간 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 구성됨.
- <표 4-29>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 나타남.

<표 4-29> 지방정부의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인간 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도	세부요인	중요도 (priority)	표준화 (normalized)	우선순위
지방정부의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선	.269	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	.386	1	1
		자치단체 공무원의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	.137	.355	3
		자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성	.280	.726	2
		자치단체 공무원의 농정거버넌스에 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 구성됨.
- <표 4-30>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 평가함.

<표 4-30> 농민의 지방농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 세부요인에 대한 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도	세부요인	중요도 (priority)	표준화 (normalized)	우선순위
농민의 지방농정 거버넌스에 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 이해관계자들간의 상호신뢰 구축의 세부요인간 상대적 중요도

- 이해관계자들간의 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 구성됨.
- <표 4-31>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 나타남.

<표 4-31> 이해관계자들간의 상호신뢰 구축의 세부요인간 상대적 중요도 평가 결과

요 인	중요도	세부요인	중요도 (priority)	표준화 (normalized)	우선순위
이해관계자들간의 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, 지역 여론주도세력의 지지 확보, 지역언론의 관심 확대, 중앙정부 차원의 행·재정적 지원, 관련 법제도의 정비 등 5개로 구성됨.

<표4-32> 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

- <표 4-32>에 제시된 바와 같이 전문가들은 일반 지역주민의 지지 증대의 중요도를 가장 높게 평가하였으며(.244), 1순위와 근소한 차이로 중앙정부 차원의 행·재정적 지원의 중요도가 2순위로 나타났으며(.233), 그 다음으로는 지역 여론 주도 세력의 지지 증대(.207), 관련 법제도의 정비(.189), 지역언론의 관심증대(.127) 순으로 나타남.

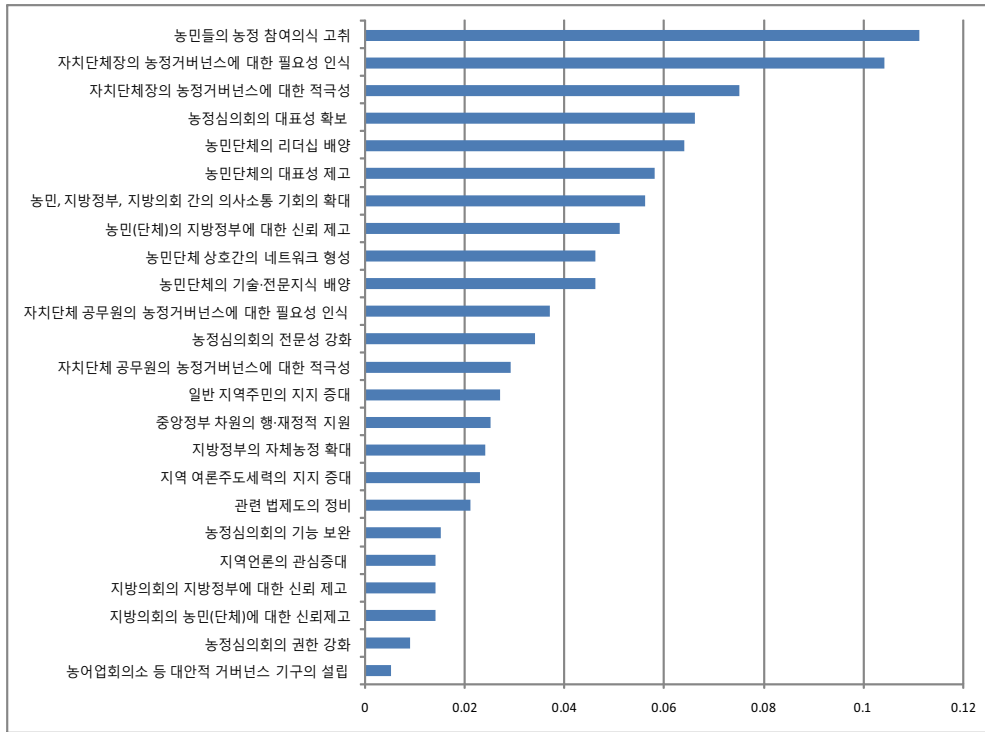
5) 25개 세부요인간의 상대적 중요도 비교

- 본 연구에서는 지방농정 거버넌스 구축과 관련한 상위요소로서 5개의 요인을 설정하고 하위요소로서 각 요인 당 5개의 세부요인을 설정하여 총 25개의 세부요인들간의 중요도 분석을 실시하였음.
- <표 4-32>와 <그림 4-1>은 전체 전문가들의 응답 자료를 바탕으로 실시한 AHP 분석 결과를 분타내고 있으며, 세부요인들의 중요도와 순위를 나타내고 있음.
- <표 4-32>와 <그림4-1>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 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 대표성 확보와 지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고 > 농정심의회 전문성 강화 등의 순으로 중요도를 평가하고 있음.

<표 4-32> 세부사업들에 대한 전체 전문가들의 상대적 중요도 평가 결과

요인	중요도 (A)	세부요인	중요도 (B)	세부요소간 중요도 (A X B)	순위
농정 거버넌스 기구의 정비·보완	.128	농정심의회의 전문성 강화	.267	.034	12
		농정심의회의 대표성 확보	.513	.066	4
		농정심의회의 기능 보완	.114	.015	20
		농정심의회의 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
이해관계자들간의 상호신뢰 구축	.168	농민(단체)의 지방정부에 대한 신뢰 제고	.307	.051	8
		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
지방농정거버넌스에 대한 환경적 지지	.109	일반 지역주민의 지지 증대	.244	.027	15
		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 4-1> 중요도에 따른 상위 25개 세부요인의 분포



제3절 조사결과 요약 및 결론

1. 조사결과 요약

1) 공무원·농민 조사결과 요약

- 총 264명의 공무원·농민 설문조사 결과는 직업별·지역별로 각 항목에 대해 유의미한 편차를 보이고 있음. 이에 따라 지방농정에 관한 정책도 농민과 지역을 고려하여 수립할 필요성이 있음.
- 공무원이 농민에 비해 지방농정의 현안 발굴, 해결책 수립, 정책 실행에서 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민(농민단체) 간의 상호 협력적 관계가 아주 잘 이루어지고 있다고 인식하고 있음. 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 상호 협력적 관계가 잘 이루어지고 있다고 인식되고 있음. 농민이 상호 협력적 관계에 대해 긍정적 인식을 할 수 있도록 기초지방자치단체의 농민참여유도가 필요함.
- 기초지방자치단체장·공무원·지방의회·농민의 지방농정에 대한 영향력에 있어서 기초지방자치단체장, 지방의회, 공무원, 농민 순으로 영향력이 높은 것으로 나타나고 있으며, 이 중에 기초지방자치단체장의 영향력이 압도적으로 높음. 이는 지방농정에 있어서 기초지방자치단체장과 지방의회의 역할이 상당히 중요함을 반영하는 것이라고 할 수 있음.
- 기초지방자치단체의 지방농정 정책과정에서 농민참여는 정책입안·기획단계와 정책결정단계가 정책평가단계와 정책집행단계 보다 잘 보장되고 있으며, 정책집행단계에서 농민참여 보장이 가장 잘 안됨. 정책평가단계와 정책집행단계에 농민이 더 참여할 수 있는 제도적 장치를 수립할 필요가 있음. 이의 한 방법으로 농어업회의소의 설립과 함께 이에 대한 농민의 주도적 역할을 유도할 필요성이 대두됨.
- 중앙부처의 지방농정 정책 전달 과정에서 공무원과 농민에게서 가장 낮은 평가가 나오는 과정은 기초지방자치단체의 제안이 상급기관에서 채택되는 여부와 중앙부처 정책에 대한 농민의 인지 여부임. 중앙부처의 정책 전달 과정에 대해 고

창군, 나주시, 봉화군이 타 시·군에 비해 잘 되고 있다고 평가하고 있음. 기초지방자치단체의 제안이 상급기관에서 채택될 시, 이에 대한 홍보와 보상체계가 수립될 필요가 있으며, 중앙부처 정책을 기초단위를 통해 농민에게 전달될 수 있는 체계도 수립할 필요가 있음.

- 기초지방자치단체의 농민참여에 대한 행정·재정 지원과 교육실시에 있어서는 공무원 보다 농민이 상대적으로 잘 안되고 있다고 생각하고 있음. 지역별로는 고창군, 나주시, 봉화군이 타 시·군에 비해 지원을 잘 하고 있는 것으로 인지되고 있음. 농민참여에 대한 행정·재정 지원과 교육 실시를 위한 중앙정부 차원의 지원이 필요할 수 있음.
- 기초지방자치단체장의 리더십은 전반적으로 뛰어나다고 평가되고 있음. 공무원에 비해 농민은 기초지방자치단체장의 리더십에 대해 높은 평가를 하지 않고 있으며, 지역별로는 나주시와 봉화군의 기초자치단체장의 리더십이 높게 평가되고 있음.
- 전체 응답자의 절반 이상이 단체장·공무원·지방의회·농민 간의 상호작용(상호신뢰, 상호우호, 교류, 협력 등)이 되고 있다고 인식하고 있으나, 잘 되고 있다고 인식하는 것은 12.5%에 지나지 않음. 농민의 경우, 5.1%만이 잘 되고 있다고 인식하고 있음. 고창군, 나주시, 봉화군이 상호작용이 잘 되고 있다고 인식하고 있음. 따라서 지방자치단체와 농민간의 상호신뢰, 상호우호, 교류, 협력을 제고할 수 있는 방안이 강구됨.
- 지방농정에 대한 농민참여의식에서 농민 응답자 중 5.1%만이 참여의식이 높다고 인식하고 있음. 고창군, 나주시, 봉화군에서 농민의 참여의식이 타 시·군에 비해 높음. 농민참여의식을 제고하기 위한 기초지방자치단체와 상급기관 그리고 각종 단체의 정기적 교육 및 프로그램 개발이 필요함.
- 농민 응답자의 30.7%가 농정심의회를 알지 못하고 있음. 공무원에 비해 농민은 농정심의회가 별로 도움이 되지 않는다고 인지하고 있음. 나주시와 거창군은 타 시·군에 비해 농정심의회가 도움 되지 않는다고 인지하고 있음. 농정심의회에 대해 상당수의 농민들이 모르고 있음으로 인해 농정심의회 대표성에 의문이 들 수 있음. 농정심의회 각종 활동의 투명성과 위원에 농민참여를 강조할 필요가 있음.

- 전체 응답자의 78.8%가 농어업회의소가 도움이 되거나 매우 도움 된다고 인식하고 있으며, 농민이 공무원에 비해 농어업회의소가 더 많이 도움 된다고 인지하고 있음. 나주시는 타 시·군에 비해 농어업회의소가 매우 도움이 된다고 평가하고 있음.
- 농어업회의소의 규칙은 구체적이라고 평가되고 있음. 이에 대해 농민이 공무원보다 높게 생각하고 있음. 절반 이상이 농어업회의소의 의사결정에 구속력이 있다고 인지하고 있으며, 농민이 공무원에 비해 의사결정 구속력이 매우 있다고 인지하고 있음. 나주시와 봉화군은 규칙의 구체성과 의사결정 구속력이 높다고 인지되고 있음.
- 농어업회의소의 재원과 인력은 적절하지 않은 것으로 인지되고 있음. 이에 대해 공무원과 농민의 인식은 비슷함. 나주시와 봉화군은 타 시·군에 비해 재원과 인력이 적절하다고 인지하고 있음. 농어업회의소의 발전을 위해서는 재원과 인력의 확보가 급선무임. 기초지방자치단체의 재원으로 해결하기 어려운 면이 있으므로 중앙부처 차원의 해결책 마련이 시급함.
- 농어업회의소 구성의 자발성에 관해서 약 47%가 보통 아니면 그렇지 않다고 생각하고 있음. 농민은 공무원에 비해 구성에 자발성이 없다고 보고 있음. 나주시와 봉화군은 구성이 자발적이라고 인지하고 있음. 농어업회의소의 구성이 자발적이지 않다고 농민들이 인지할 경우, 제2의 관변 조직화될 수 있음. 농어업회의소의 구성은 최대한 농민 주도로 하되, 관에서는 행정적, 재정적 지원만을 할 수 있도록 노력하여야 함.
- 농어업회의소의 목표 일치성에 대해서는 응답자의 과반수가 보통이라고 응답하고 있음. 이에 대해 공무원과 농민의 인식은 비슷함.
- 농어업회의소의 회원 간 협력 빈도와 쌍방향적 협력 빈도에 대해서 과반수가 잘 되고 있다고 인지하고 있음. 공무원과 농민의 인식 또한 유사하게 나타나고 있음.
- 농어업회의소를 지방농정의 거버넌스 활성화 방안의 하나로 발전시킬 경우, 나주시와 봉화군의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있음. 나주시와 봉화군은 타 시·

군에 비해 상호 협력, 중앙정부 정책 인지, 행·재정 지원 및 교육, 단체장의 리더십, 상호신뢰 및 우호, 농민참여의식 등이 높게 나타나고 있음. 이런 결과로 나주시와 봉화군의 농어업회의소는 타 시·군의 농어업회의소 보다 상대적으로 높은 거버넌스 체계를 잘 구축하고 있는 것으로 보임.

- 농어업회의소의 거버넌스를 활성화시키기 위해서는 상호 협력, 행·재정 지원 및 교육, 단체장의 리더십, 상호신뢰 및 우호, 농민참여의식 등을 고취시킬 수 있는 기초지방자치단체의 대내외적 환경변화가 우선시 되어야 함.

2) 전문가 조사결과 요약

(1) 거버넌스 실태 조사결과 요약

- 총 30명의 전문가 조사에서 파악된 지방농정 거버넌스의 실태는 다음과 같음.
 - 중앙정부의 정책은 광역 및 기초자치단체에 비교적 잘 전달되고 있으며, 광역자치단체 공무원은 중앙정부의 정책을 비교적 잘 알고 있는 편이나 농민들은 중앙정부 정책에 대해서는 잘 파악하고 있지 못함.
 - 기초자치단체의 제안이 중앙정부의 농정 정책에 반영되는 정도는 중간 정도에 머무르고, 중앙정부와 광역 및 기초자치단체간의 상호 협력은 만족할 만한수준에 이르지 못하고 있음.
 - 지방농정 거버넌스 체제는 중앙, 광역, 기초단위에서 모두 요구되고 있으며, 특히 기초자치단체 수준에서 구축의 필요성이 큼.
 - 그러나 거버넌스 체제는 중앙정부 수준에서 가장 잘 이루어지고 있고, 기초자치단체 수준에서 가장 덜 이루어지고 있음.
 - 농정심의회는 전체 농민들의 의사를 정책에 반영하는데 실패하고 있으며, 개선을 위해서는 전문가 참여를 통한 전문성 확대, 민간위원 수의 확대, 민간위원선출방식의 개선, 단체장이나 공무원의 역할 축소 등이 요구됨.
 - 기초자치단체 수준에서 지방농정 거버넌스 구축을 위한 환경은 상당히 미흡한 편이고, 거버넌스 체제가 구축되지 못하고 있는 주요 이유로는 농민들의 낮은 참여의식, 자치단체 공무원(단체장 포함)들의 관심 부족, 거버넌스 기구의 미비 등임.
 - 농어업회의소는 지방농정을 활성화하는데 기여할 것으로 전망되나 정착되기 위해서는 지방정부의 행·재정적 지원, 초기 정착을 위한 중앙정부 차원의 재정지

원, 우수 지도자의 발굴과 육성, 회원 증대를 통한 대표성 확보 등이 요구됨.

(2) 거버넌스 구축 요인 우선순위

- 총 28명의 전문가 조사에서 파악된 지방농정 거버넌스 구축을 위한 우선순위 분석 결과는 다음과 같음.
 - 5개의 요인 중에서는 농민(단체포함)의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선의 중요도가 가장 높고, 그 다음으로 지방정부(단체장 및 공무원)의 농정거버넌스에 대한 역량 및 태도, 이해관계자들 간의 상호신뢰 구축, 농정거버넌스 기구의 정비·보완, 지방농정거버넌스에 대한 환경지지 확보가 순으로 나타남.
 - 25개 세부요인들간의 중요도 분석에서는 농민들의 농정 참여의식 고취의 중요도가 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식 > 자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성 > 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 > 농정심의회의 대표성 확보와 지방정부의 농민(단체)에 대한 신뢰 제고 > 농정심의회의 전문성 강화 등의 순으로 나타남.

제5장 지방농정 활성화를 위한 중앙정부와 지방정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안

제1절 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 개선 방안

- 우리나라 농정에 있어서 중앙과 지방간의 관계는 중앙부처인 농림축산식품부 주요 농정사업을 기획하고, 선정된 사업을 광역자치단체의 농정국과 기초자치단체의 농업기술센터로 순차적으로 위임하여 시행하고, 그 시행과정을 통제하는 대리인 모형임.
- 우리나라의 지방자치단체 농정담당기관들은 중앙정부의 사업을 유치하기 위한 단기사업을 계획하고 시행하는데 비용과 노력을 기울이는 반면에 자체 실정에 맞는 사업을 장기적인 사업을 기획하여 시행하는 것이 어려운 현실임.
- 농정에 있어서 우리나라가 지향해야 할 모형은 지방정부를 중앙정부의 하부기구로 보는 대리인모형에서 벗어나서 상호 호혜적 관계를 강조하는 상호의존모형이나 중앙정부와 지방정부를 국정의 동반자로 보고 상호 동등한 관계하에서 협력 관계를 강조하는 동반자모형으로 전환되어야 함. 이런 관계는 곧 상호의존성, 자원의 공동 활용, 자율성, 파트너십을 강조하는 정부간 관계와 거버넌스로의 전환을 의미함.
- 그러나 우리나라의 농정이 짧은 시간 내에 동반자관계로 전환되기는 여러 가지 제약이 따르며, 각 수준별 정부간의 상호협력적인 의존관계로의 변환과 이를 위한 토대를 강화하는 방안이 모색되어야 할 것으로 보임.
- 이를 위해서 중앙과 지방간의 역할에 대한 재검토가 이루어져야 하며, 중앙정부는 국가전체차원의 기획능력을 강화하고, 지방자치단체는 독자적인 농정을 추진할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 방안이 모색되어야 함. 이를 위한 구체적 방안을 살펴보면 다음과 같음.

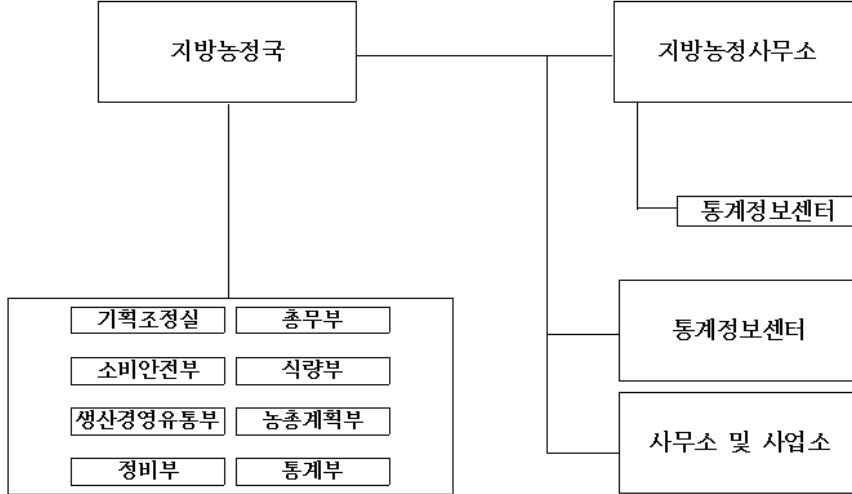
1. 농정사업추진체계 및 프로세스 개선

1) 지방농정청(가칭)과 같은 중앙농정 전담 기구 설치

- 제3장에서 논의된 바와 같이 상당수 중앙정부의 농림축산사업의 대부분은 지방자치단체에 위임되어 지방자치단체가 일정 비율의 비용을 분담하고 자체의 인력을 투입하여 시행하고 있음. 이러한 체계 하에서 중앙정부는 사업의 입안단계와 계획단계뿐만 아니라 현지 적합성이 강조되어야 하는 추진(집행)단계와 관리단계(평가 및 환류단계)에서 사업대상, 사업내용, 지원방식 등 세부사항까지 규정된 지침을 지방정부에 시달하고, 집행과정의 감독과 함께 집행결과와 평가에 이르기까지 광범위한 통제를 가하고 있음.
- 중앙정부가 정책의 전 과정을 주도하고 지방자치단체는 재원의 일부를 분담하여 자체의 인력으로 중앙정부의 지침에 따라 농정을 집행하는 체제하에서 재정 상황까지 열악한 지방자치단체는 중앙정부사업의 시행에 치중하고 지방의 특수성이 반영된 효율적인 자체농정을 위한 노력들을 기울 수 없는 상황임.
- 이러한 체계에 대한 개선책의 하나로 일본의 지방농정국과 같은 지방농정 전담 기구를 설치·운영하여 중앙정부 농정사업을 전담하여 시행토록 하는 방안이 고려될 수 있음.
- 일본 농림수산성에 지방농정국을 전국 7개 권역별로 설치하여 장관의 위임업무를 수행하고 있으며, 지방농정국이 설치되지 않은 전국 39개 현에는 지방 사무소를 설치·운영하고 있음. 그림 <6-1>은 일본의 지방농정국의 조직체계도를 나타냄.
 - 지방농정국은 기획조정실, 총무부, 소비·안전부, 식량부, 생산경영유통부, 농촌계획부, 정비부, 통계부로 구성되며, 그 외에 지방농정사무소, 통계·정보센터, 사무소 및 사업소등을 두고 있음.
 - 주요 업무는 표시·일본규격(JAS)·이력추적 등 식품의 안전안심업무, 현장 검사 업무, 생산조정을 포함한 쌀 수급계획 작성, 농산물검사 확인, 농업진흥지역 정비계획, 토지개량사업 실시, 통계관련 업무 등임.
 - 다만 권역별로 농업 상황이 다르기 때문에 농정국에 따라 중점을 두고 있는 업무가 다를 수 있음. 예를 들어 관동농정국은 대도시인 도쿄 인근에 위치해 있기

때문에 식품표시 문제, 동북 지역은 낙농에 초점을 맞추고 있음.

<그림6-1> 일본 지방농정국 조직 체계



- 지방농정국은 정원이 13,210명(2010년 4월 현재)으로 약 4천명에 이르는 농림수 산성 정원의 4배 이상이며, 지방사무소 39개소, 지역과 132개소, 통계정보센터 176개소 등 347개소에 이르는 지역 거점을 두고 있는 조직임.
- 지방농정사무소는 2003년 식량청 폐지에 따라 중전의 식량사무소가 개편된 조직으로 지방농정국이 설치되지 않은 전국 39개 현에 소재하고 있음.
 - 지방농정사무소는 총무과, 농정추진과, 소비안전부, 식량부, 통계부 등을 두고 있음.
 - 지방농정사무소에 통계정보센터 151개소를 두고 있으며 이에 속하지 않는 통계정보센터는 25개소로 지방농정국 내 총176개소의 통계조직을 두고 있음.
 - 지방농정사무소는 조직개편을 거치면서 현장성이 강한 식량업무, 소비·안전 업무, 농림통계 업무 등을 담당하고 있으며 최근 경영안정대책과 관련한 업무를 하고 있음. 이 중에서 소비·안전 업무와 호별 소득보장과 관련한 업무 비중이 높음.
 - 지방농정사무소 내에 주로 설치되어 있는 지역과(地域課)와 통계정보센터는 지역에 밀착하여 업무를 수행하고 있음.
- 지방농정국과 지방농정사무소에는 지역과(地域課)를 두어 관할 지역의 소비안전

업무와 식량업무를 담당하게 함.

- 지방농정국에 속하는 지역과는 25개소, 지방농정사무소에 속하는 지역과는 107개소로 총 132개소임.

- 우리나라의 경우 특별행정기관의 폐지 움직임 등에 비추어 지방농정청(가칭)을 바로 설치하는 것은 실현가능성이 높지 않으며, 기존의 농림축산식품부 산하 기관을 통합하는 방안이 현실적인 대안임.

- 지방농정청이 설치되어 중앙사무적 성격이 강하나 지방자치단체가 주관하고 있는 위임사무를 담당하여 처리할 경우 지방자치단체는 자체사업에 지금보다는 훨씬 많은 비용과 노력을 자체사업을 기획·시행하는데 쏟을 수 있을 것이고 이는 지방농정의 효율성을 제고할 수 있을 것임.

- 2013년 현재 중앙정부에서 시행중인 농림축산사업 97개를 분석한 결과, 중앙사무적인 성격이 강하나 지방자치단체가 주관하고 있는 사업의 수는 28개로, 중앙정부가 담당해야 할 사업들 가운데 상당수가 지방자치단체에서 시행하고 있음.

- 이러한 사무배분구조로 인해 지방자치단체는 중앙사무의 집행에 많은 노력을 쏟을 수밖에 없으며, 지역의 특성에 맞는 자체사업을 기획하고 시행할 여유가 거의 없는 실정임. 농정추진체계의 개편과 함께, 합리적인 사무배분을 통해 중앙사무적인 성격을 띠는 사업은 농림축산부가 산하기관을 통해 직접 시행하거나, 그것이 현실적으로 어려울 경우, 중앙사무 처리에 소요되는 인력과 비용을 중앙정부가 부담함으로써 지방자치단체들이 자체농정을 실현할 수 있는 여력이 확보될 수 있도록 해야 할 것임.

- 지방농정청의 설치가 어려울 경우, 현실적으로 농림축산식품부의 농촌정책국과 농업정책국의 기능 중에서 지방농정 기능을 통폐합하여 지방농정국의 신설을 검토해볼 수 있음.

2) 보조사업과 융자사업의 연계 및 자율성 제고

- 현행 농림축산사업은 크게 보조사업과 융자사업으로 나뉘며, 그 추진체계가 상

이하에 농정 관련 정책자금의 다양한 방법과 절차로 투입되기 때문에 전모 파악이 어렵고 체계적 관리가 어려워 동일한 사업자에게 중복지원 되는 경우도 발생함.

- 자원의 효율적 관리를 통한 시너지 효과의 극대화 및 자원분배의 형평성 제고를 위해서는 보조사업과 융자사업을 연계시킬 필요가 있으며, 이를 위해서 보조사업의 주관기관과 융자사업의 주관기관과의 연계가 필요하며, 유사사업의 경우 통합하여 실시하는 방안이 강구되어야 함.
- 농정의 자율성 확보를 위해 지방에서 시행하는 것이 나은 사업은 계획과 집행기능을 지방자치단체로 이양해야 하며, 현재 세부지침까지 중앙정부에서 만들어 통제하는 것에서 탈피하여 지방자치단체의 권한과 책임을 제도적으로 보장해야 함으로써 자율성을 제고해야 함.

2. 지방자치단체의 통합적인 농정추진체계 구축

1) 종합기획능력의 제고

- 지역 실정에 맞는 장단기적인 농정사업을 자체적으로 수행하기 위해서는 실질적인 종합기획기능을 수행할 수 있는 총괄 조직을 육성할 필요가 있으며, 이는 광역자치단체와 기초자치단체 모두에 요구됨.
- 광역자치단체의 농업정책과에서는 농림산업 예산 및 국비 업무, 농림투자사업 관련 사무, 농어촌진흥기금 운영·관리, 농정심의회 운영, 농어촌진흥기금 운영, 교육 등의 복합적인 업무를 수행하고 있으며, 실제 중장기 발전계획 업무를 수행하는 인력은 1-2명에 지나지 않는 실정임.
 - 경상남도의 경우, 농정국 산하에 4개 과(농업정책과, 친환경농업과, 농산물유통과, 축산과)가 있으며 농업정책 업무를 총괄하는 농업정책담당에는 7명의 공무원이 있음. 이 중에 농정시책개발과 주요업무계획 수립을 담당하는 주무관은 1명이며, 과의 인사 및 복무, 정부 및 도 합동평가 업무 추진 등의 업무를 병행하고 있는 실정임.
 - 전라남도의 경우, 농림식품국 산하에 5개 과(농업정책과, 친환경농업과, 식품유통

과, 축산정책과, 산림산업과)가 있으며 농업정책 업무를 총괄하는 농업정책과에는 8명의 공무원이 있음. 이 중 농업정책개발 담당 주무관은 1명임.

- 기초자치단체의 경우는 이보다 더 열악하며 농정인력의 대부분이 세부 집행 업무를 담당하고 있고 종합기획이나 계획수립, 평가사무를 담당할 인력이 부족함.
 - 거창군의 경우 농업기술센터 농축산과에서 농정을 담당하고 있으며, 담당 직원 수는 차량관리 직원 1명을 포함한 총 9명이며, 이들이 농림사업의 계획수립 외에 예산, 인사, 농지관리업무, FTA총괄, 지역축제, 자산 및 물품관리 업무 등을 맡고 있으며, 이에 따라 농업발전 중장기 계획수립시는 외부 전문가에게 의존하는 편이라고 함.
 - 남해군의 경우도 이와 유사하게 차량관리 직원 1명을 포함하여 총 5명의 직원이 서무, 회계, 재산관리, 기금 조성관리, 신활력사업 등 25가지 업무를 담당하고 있는 실정임.

- 지방자치단체의 종합기획능력을 제고하기 위해서는 농업정책과의 예산총괄업무 외에 인사 등 다른 서무업무와 농정기획과 관계없는 업무를 타부서로 이전시키고, 기획 및 조정 업무에 전념하도록 해야 함.

- 또한 농정기획능력 향상을 위한 담당자들의 교육과 훈련이 지속적으로 추진되어야 하고 이에 대한 중앙정부 차원의 지원이 필요하며, 중앙과 지방간의 인적 교류, 시·군의 계획수립과정에 도와 중앙의 전문가가 참여하는 방안과 중앙과 광역자치단체 차원에서 농정기획전문가 풀을 형성하여 이들과의 정책네트워크를 만들어 광역자치단체와 시·군 등 기초자치단체의 농정기획을 지원하는 방안을 고려해야 함.

2) 전문가 지원체계의 구축 및 네트워킹 강화

- 지방자치단체 농정에 있어서의 기획능력과 전문성 제고를 위해서 전문가 집단의 지속적인 조언·자문이 요구됨.

- 이를 위해서는 일회성의 자문·교육에 그치고 마는 전문가가 아니라 지방자치단체와 지방주민들과의 긴밀한 관계를 맺고 기획에서부터 실행과 평가에까지 조언과 자문을 지속적으로 행할 수 있는 전문가 체계의 수립과 함께 전문가 집단,

농정 담당 공무원, 농민 간의 네트워킹을 강화하는 노력을 기울여야 함.

- 이러한 네트워킹을 위해 지역특성에 맞는 중간지원조직을 설치하여 운영할 필요가 있음. 예컨대 완주군의 경우, 행정과 지역주민을 잇는 부문별 중간지원조직으로 <완주커뮤니티비즈니스센터>를 설치하여 지역주민과 행정 그리고 전문가 네트워킹의 구축을 통해 현장밀착형 행정지원과 전문가 협력시스템, 주민역량 강화를 도모하는 역할을 담당하고 있음. 이러한 사례가 활발하게 벤치마킹 될 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있음.
- 지역의 농정 전문가 양성을 위해 지역대학과 연계하여 지자체의 지역개발지원 및 총괄계획가, 실무 기획가, 현장활동가를 양성하는 프로그램을 설치 운영할 필요 있음.

3. 포괄보조금제의 확대 개선을 통한 지방자치단체의 재정자율성 제고

- 포괄보조금제도는 2010년도부터 농어촌지역개발사업에 도입되어 시행되고 있으며, 2013년 현재 전국 117개 시·군이 일반농산어촌지역으로 지정되어 생활기반확충 관련 사업 등에 대해 지역 특성에 맞는 계획을 수립하고 시행하고 있음.
- 포괄보조사업제는 중앙정부가 총액과 활동범위만을 정하고 재정지원을 받는 지방정부가 사업운영에 재량권을 가지면서 포괄적인 영역에 사용할 수 있게 하는 자원배분방식이며, 경비의 세목, 목표량, 단가, 대상사업의 지방비 부담비율, 사업운전순위의 선정 등에 대해서 지방자치단체의 자율과 책임이 주어짐.
- 포괄보조금제하에서는 사업의 기획 및 집행이 지자체 주도로 이루어지게 되어 사업추진에 대한 자율성이 크게 확대되고, 부처간 칸막이식, 중복적 사업지원이 지양되며, 지자체의 자율적 재정운영과 책임성을 유도할 수 있고, 지방자치단체는 주어진 재원의 한도 내에서 우선순위가 높은 사업에 대해 사업들에 대한 사업계획을 수립·시행할 수 있음.
- 지방농정에 있어서 지방자치단체의 재량과 자율성 강화를 위해서는 포괄보조제를 확대하고 그 운영을 개선할 필요 있음.
 - 현재 광특회계로 추진되는 지역개발 관련 사업 이외에도 농림축산 분야

사업들 중에서 지자체에 연계 추진하는데 적합한 사업들을 포괄보조금화 하여 지원하도록 제도화 하는 방안을 모색해 나가야 하며, 용자사업을 제외하고 지자체 주도적으로 계획하여 추진 가능한 농업생산 관련 사업 중 일부가 포괄보조제로 운영될 수 있을 것임.

- 시·군단위의 자율적인 농정추진을 위하여 시도 자율편성사업에 속한 사업 일부 중 일부를 시군 자율편성사업으로 이관할 수 있을 것임.
- 도 차원에서 입지 배분 및 사업량 조정을 하고 시·군간 연계와 협력을 유도할 필요가 있는 사업은 시·도 자율편성사업으로 추진토록 해야 함.
- 포괄보조금 규모 확대의 효과를 얻을 수 있도록 광역발전계정 사업 중 지역개발계정 이관이 적합한 대상사업을 지속적으로 발굴해야 함.
- 지방의 필요에 따라 내역 사업간의 예산의 융통이 이루어지지 못하여 경직적으로 운용되고 있음. 이를 개선하기 위하여 현재의 내역사업 이외에 '특정사업' 내지는 '기타 사업'을 설정하여 지방의 창의성과 자율성이 실질적으로 구현되도록 할 필요가 있음. 아울러 지방의 필요에 따라 이미 확정된 예산 한도의 30% 정도의 범위내에서 내역사업 간에 상호 융통이 가능하도록 재량권을 부여할 필요가 있음(송미령, 2012).

4. 상향식 사무 재배분의 지속적 추진

- 중앙과 지방간의 농림축산사무의 재배분을 지속적으로 추진하여 나가야 하며, 이를 통해 지방자치단체가 지방농정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 해야 함.
- 전국적 견지에서 통일성을 유지해야 할 필요성이 있는 국가적 사업은 중앙정부가 기획하고 사업을 선정해서 종전처럼 특별지방행정기관이나 준정부기관, 또는 지방자치단체를 통해 집행하여야 함. 단 집행을 위해 지방자치단체에 업무를 위임할 경우에는 "경비의 완전 보상의 원칙"에 의거하여 사업에 소요되는 경비와 시행에 필요한 행정비용까지 중앙정부가 부담해야 함.
- 지방의 특수성이 고려되어야 하거나, 지방에서 시행하는 것이 보다 효율적으 생각되는 사업에 대해서는 중앙정부의 기능을 지방으로 이양하여야 함. 즉, 사업량, 사업기간이나 시행방식의 결정과 같은 기획기능과 함께 사업자의 선정, 보조금 및 용자금의 지원 조건, 감독 및 평가 등 사업의 집행기능도 지방에 이양하

는 것이 바람직하며, 이 경우 중앙정부는 사업의 기본방향 제시나 기술개발지원 업무 등을 중점적으로 담당해야 함.

- 농정사무의 배분이나 재배분시에는 종래의 중앙정부 - 광역자치단체-기초자치단체 순서로 하향적으로 배분하는 방식에서 벗어나서 지방자치법 제10조 제3항, 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률 제4조 제1항, 지방분권및지방행정체제에관한특별법 제9조에 명시한 대로 기초자치단체 우선주의(보충성의 원칙)를 적용하여 기초자치단체-광역자치단체-중앙정부 순서로 상향적 배분을 지향하여야 함.

제2절 수평적(기초단위) 거버넌스 구축 방안

1. 개관

- 종래 중앙정부와 단체장을 정점으로 한 기초지방자치단체의 관료주도적 농정에서 지역주민, 농민단체, 재야 활동가 및 전문가 등의 폭넓은 참여를 통한 지방농정의 수평적 거버넌스 체제로의 전환이 시대적인 과제가 되고 있으며, 주요 선진국의 농정체계가 수평적 거버넌스 체제로 거듭 발전되고 있음.
- 수평적 거버넌스는 기초지방자치단체 지역 내 농업인단체 및 시민단체, 정부, 농업관련 산업, 학계, 농어민 등의 이해 당사자들이 정책 네트워크를 통해 지방농정과 지역발전을 위해 실질적으로 참여하여 조정하고 협의 또는 합의하는 다층적 조직체계라고 할 수 있음.
- 그동안 우리나라 지방농정은 중앙정부든 지방정부든 정부가 주도하고 소위 전문가들이 이론적인 뒷받침을 하면서 농민단체의 대표들과 농어민은 필요에 따라 형식적으로 참여하는 구조로 운영되어 왔음.
- 지방농정의 필요에 따라 참여해 온 농민단체의 대표들도 대안마련을 위한 깊은 고민이나 회원들의 의견수렴을 제대로 하지 않은 채, 자신의 생각과 판단에 근거해서 주장하는 경우가 다반사임. 농민단체의 지도자들도 각기 다른 주장을 하고 있어 어느 단체의 주장이 농민의 뜻인지 확인하기 힘들어 체계적이고 대표성은 정책투입 기능을 못하고 있는 실정임.

- 향후 우리나라 농업이 활로를 찾기 위해서는 보다 효율적인 농정시스템의 구축과 운영이 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 기초지방정부 차원에서도 절실한 과제로 등장하고 있음.
- 농업, 농촌문제 전문가들을 대상으로 한 AHP 조사분석과 농민과 공무원을 대상으로 한 설문조사의 결과를 중심으로 기초지방자치단체 차원에서의 수평적 지방농정 거버넌스 구축 방안을 제안하고자 함. 이러한 구축방안은 보다 효율적이고 안정적이며 체계적인 지방농정 거버넌스 구축에 필요한 요인들을 중심으로 설명될 것임.

2. 지역 농민들의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도개선

- 본 연구의 전문가 조사에서 거버넌스 요인별 중요도 평가 결과에서 농민들의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도개선이 가장 중요한 요인으로 확인되고 있음. 세부적으로는 농민들의 농정 참여의식 고취와 농민단체의 리더십 배양이 가장 중요한 과제임. 농민들의 능동적인 참여가 농정 거버넌스 구축과 운영의 선행조건임에도 불구하고 농민들의 참여의식이 그리 높은 편이 아님.
- 공무원·농민 조사에서는 농민의 참여의식 높은 것으로 나타남. 이러한 결과는 농어업회의소가 시범사업으로 선정된 지역의 공무원들과 농민들을 대상으로 조사가 실시되어 농어업회의소가 설립되지 않은 지역 보다 상대적으로 농민 참여의식이 높은 것으로 유추할 수 있음. 즉 농어업회의소 시범사업이 실시되고 있는 지역의 농민들은 참여의식과 참여의 적극성이 타 지역 보다 높다고 할 수 있음.
- 본 연구의 결과에 따르면 향후 지향해야 할 지방농정은 지역농민들이 지방농정 거버넌스의 능동적인 주체가 되어 단체장을 정점으로 한 지방자치단체, 그리고 전문가들과 협력적인 관계를 형성하면서 지방농정에 주도적인 역할을 수행하는 것임. 지역농민들이 농정당국에 대해 일방적인 요구만을 하거나 불평과 불만을 표출하는 행태를 보이기보다는 책임 있는 참여를 통해 상호 협력과 상호 신뢰가 확보되는 지방농정으로 변화되어야 할 것임.

- 그동안 지역농민들은 지방농정에 책임 있는 참여를 하기 보다는 관련 정책부처와 기초자치단체에 대해 일방적인 민원제기 수준의 의견표출을 하는 경우가 많았음을 부인하기 어려움.
- 향후, 지방농정과 관련한 수평적 거버넌스 체계의 구축과 운영을 통해 협력과 신뢰를 바탕으로 한 지방농정이 이루어지기 위해서는 지역농민들의 책임 있는 참여의식과 높은 참여가 제고되어야 함.
- 지역농민들의 책임 있는 참여의식이 고취되기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요함. 농민들의 스스로의 자각과 함께 농민들이 지방농정에 책임 있는 참여를 해야 할 필요성과 그 결과에 대한 지식과 정보를 공유해야 할 것임, 이를 위해서는 지역농민들이 소속한 농민단체에서 자체적인 토론회와 교육이 활발히 전개되어야 하며, 자치단체에서도 농민들을 대상으로 한 다양한 교육과 참여통로를 마련해 주어야 할 것임.
- 개개 농민들의 참여의식 고취와 함께 지역농민들의 역량이 강화되기 위해서는 농민단체의 리더십 배양과 농민단체의 대표성이 제고되어야 함. 지방농정에 지역의 농민들이 개인자격으로 참여하는 데는 여러 가지 한계가 있기 마련임.
- 따라서 실질적으로 지역농민들이 농정 거버넌스의 역량 있는 주체가 되기 위해서는 다양한 형태의 농민단체에 소속하여 조직적인 활동을 통한 참여의 조직화가 이루어져야 함. 다양한 형태의 농민조직들이 지역농민들에 대해서 리더십을 발휘하고 아울러 다양한 형태의 농민조직을 통일적으로 대표할 수 있는 체제를 갖추어야 할 것임. 요컨대 지역농민들이 참여의식을 바탕으로 한 조직적인 활동 역량을 구축하는 것이 지방 농정거버넌스 구축과 운용의 중요한 선행조건임.
- 과거의 단순한 정책과정에서 보다 포괄적이고 참여적이며 협력적인 과정으로 바뀌어야 함. 과거의 정책과정은 단체장을 정점으로 한 행정기관이 특정 사안에 대해 다수가 동의할 수 있는 대안을 만들고 이를 상황변화에 따라 수정하는 방식인데, 이는 현재의 복잡한 문제를 해결하기에는 적합하지 않음.
- 새로운 정책결정방식은 자치단체는 촉매자, 협력자의 역할을 수행하면서 정부, 시장, 주민들 간의 교류를 촉진하는 것임. 그러나 전통적인 정책과정 방식을 참

여적, 협조적 방식으로 바꾸는 과정이 쉽게 달성되는 것이 아님.

3. 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선

- 전문가 조사에 의하면 두 번째로 중요한 요인은 지방정부의 농정 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선이었음. 지방정부의 역량과 태도로 가장 중요한 과제는 단체장의 농정 거버넌스에 대한 필요성 인식과 농정 거버넌스에 대한 적극성 순이었음.
- 기초지방자치단체의 행정 및 정책 집행에 있어서 단체장의 영향력은 절대적임. 농어업회의소 시범사업 지역 공무원과 농민 면담에서도 농정 거버넌스에 대한 단체장의 역할과 지원이 아주 중요한 것으로 강조됨. 본 연구의 공무원·농민 조결과에 따르면 농어업회의소 시범사업을 시행하고 있는 지역 단체장의 리더십은 뛰어 남.
- 단체장의 리더십은 개인적 특성, 배경, 성향, 학력 등에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있음. 단체장의 추진력, 친화력, 갈등해소 능력, 지방농정에 대한 관심, 장기적 안목, 지방농정에 대한 농민참여의 중요성 인식, 농민의 의견 적극적 반영 등은 지방농정을 활성화하기 위한 단체장이 갖추어야 할 덕목과 리더십이라고 할 수 있음.
- 단체장은 정책문제의 발견·제안자, 정책추진자, 관리·집행자, 자치경영자, 이해관계조정자, 합리적 분권운동가 등으로서의 역할수행이 요구된다고 할 수 있음(김병준, 2010). 이러한 단체장의 기대역할은 농정 거버넌스 구축에도 절대적으로 필요함.
- 단체장은 지방농정 거버넌스 문제를 발견하고 제안하며, 이를 실질적으로 추진하는 과정에서 관리자와 집행자의 역할을 수행할 수 있으며, 거버넌스에 참여하는 복잡한 이해 당사자들 간의 문제와 갈등을 해결하는 조정자의 역할도 담당해야 함. 또한 거버넌스가 전통적인 수직 문화에서는 형성되기 어려우므로 권력과 힘을 분산시키는 분권축매자로서의 역할도 기대된다고 할 수 있음.
- 지방농정에서 단체장의 리더십과 기대역할이 중요한 만큼 중앙정부 차원에서 기

초단위의 지방농정 거버넌스 정책을 시행할 때, 리더십과 기대역할을 잘 수행할 수 있는 단체장과 상호 협력 관계를 유지할 필요가 있음.

- 지속적인 단체장에 대한 평가와 정보를 바탕으로 단체장과 협치할 수 있는 정책을 발굴하고 시행하는 것은 중앙정부 차원에서는 수직적 거버넌스와 수평적 거버넌스를 동시에 해결할 수 있는 전제조건이라고 할 수 있음. 이를 위해서는 전국 시·도지사 협의회 및 전국 시장·군수·구청장 협의회를 통해 정보를 교류하고, 행정 및 농정 우수 사업을 추진하고 있는 단체장들을 지방 농정 거버넌스를 위한 롤 모델로 선정하는 방안과 이에 대한 단체장 포상과 인센티브 제도를 적극적으로 강구할 필요가 있음.

4. 이해관계자들 간의 상호 신뢰 구축

- 전문가 조사에서 지방농정 구축을 위한 세 번째 중요 과제는 이해관계자들 간의 상호 신뢰 구축이었음. 상호 신뢰를 구축하기 위한 중요 요인으로는 농민, 기초 지방자치단체 간의 의사소통 기회의 확대와 농민의 지방정부에 대한 신뢰 제고였음.
- 농어업회의소 시범사업을 시행하고 있는 지역의 공무원·농민 조사 결과는 단체장, 공무원, 지방의회, 농민 간의 상호신뢰, 상호교류, 상호협력 등이 잘 되고 있음을 보여줌.
- 신뢰, 네트워크, 집단적 협력, 사회적 포용력, 제도적 규범 등의 사회자본을 조사한 우리나라 기초자치단체 AHP 분석결과에 의하면 가장 높은 가중치를 보이는 것이 신뢰였음(최영출 외, 2006).
- 이해관계자들 간의 상호신뢰는 지방농정 거버넌스를 성공적으로 수행하는데 직결되어 있으며, 이는 지역 발전의 요체라고 할 수 있음. 또한 상호간의 신뢰 및 믿음의 확보 없이는 실제적인 거버넌스의 작동이 불가능함(류재현, 2002). 따라서 지역사회 속에 신뢰가 형성되어 있는가 하는 문제는 기초지방자치단체의 행정집행과 정책집행 등 제반에 걸쳐 큰 영향을 미칠 수 있음.
- 지역 내 이해관계자들 간의 상호신뢰 수준을 제고하는 것은 단시일 내에 이루어

지기 어려우며, 장기적인 기간이 소요됨. 기초지방자치단체, 단체장, 공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 등의 이해관계자들은 상호 신뢰 형성을 위해 정기적 혹은 비정기적 상호 교류를 통해 가치 있고 도움을 줄 수 있는 만남과 의사교환 기회를 가져야 함.

- 상호신뢰 형성을 위해 기초지방자치단체는 농민단체와 농민들을 대상으로 하는 유익한 정보 제공 및 교육을 정기적으로 실시할 필요가 있으며, 이러한 장을 통해 의견 수렴되어진 것은 적극적으로 정책에 반영하여 참여자들과 지역에 직·간접적으로 혜택이 돌아가도록 해야 함. 주민의 뜻이 공익을 위한다면 기초자치단체에서는 행·재정 상 어려움이 있더라도 이를 적극적으로 수용하는 열린 자세를 가져야 함.
- 지방농정 정책 과정에서 상호신뢰를 형성하기 위해서는 정책 과정별 실질적 주민참여를 확대할 필요가 있음. 본 연구의 조사 결과에 의하면 정책 과정 중 정책입안 단계에 농민들의 참여가 가장 많이 보장되고 있으며, 그 다음 순으로 정책결정 단계, 정책평가 단계, 그리고 정책집행 단계임.
- 정책입안 단계에 농민들의 참여가 보장된다고 해도 이는 형식적인 참여에 불과한 경우가 많으며, 실질적으로 정책집행 단계에서 농민들의 참여는 거의 되지 않고 있음. 전문성이 부족한 농민들이 정책결정·정책집행·정책평가의 각 단계에 참여하는 것에 대한 부정적 시각을 불식하고, 농민들의 시각에서 정책이 만들어질 수 있다는 열린 행정으로 방향을 선회할 때, 농민들의 정부기관에 대한 신뢰는 높아질 수 있음.
- 정책결정과 정책평가 단계에서는 각종 협의회 및 위원회 활동을 투명하게 공개하고, 이들 기구에 농민 대표 혹은 농민들의 참여를 확대하고, 읍·면·리 단위의 의견 수렴 기구를 통해 농민 의사를 적극적으로 반영할 수 있도록 함.
- 농민들의 참여가 가장 저조한 것이 정책집행 단계임. 정책집행 단계에서는 농민단체 혹은 농민들과 함께 집행할 수 있는 지방농정 공동 프로젝트 사업을 공모를 통해 개발하여, 이러한 사업을 공동 집행하는 방안을 강구할 수 있음. 또한 농민단체에 위탁할 수 있는 지방농정 사업은 과감히 이양하여, 농민단체의 책임감과 지방농정에 대한 신뢰도를 제고할 수 있음.

5. 수평적 거버넌스 기구로서 농정심의회 활성화 방안

- 농정심의회는 법적 기구이지만 대표성 및 전문성 부족과 형식적 운영으로 제도 개선의 요구가 계속되어 왔음. 본 연구의 전문가 조사 결과에서도 농정심의회의 대표성 확보와 전문성 강화가 시급한 과제였음.
- 본 연구의 농민 응답자의 30%가 농정심의회를 모르고 있다는 사실은 농정심의회의 대표성에 심각한 문제가 있음을 반영하는 것이라고 할 수 있음. 특히 응답자는 농어업회의소 시범사업 지역에 거주하고 있으며 농어업회의소를 알고 있는 농민들임에도 불구하고 농정심의회를 모르고 있다는 것은 이 기구의 대표성, 투명성, 공개성 등에 상당한 문제가 있는 것임.
- 본 연구의 조사에서 농정심의회가 지방농정 현안 문제의 제안, 결정, 집행, 평가, 농민 의사 반영 등에 매우 도움이 되거나 도움이 된다고 응답한 농민은 전체 응답자의 15%에 지나지 않음. 이러한 결과는 농민의 시각에서는 농정심의회가 지방농정 정책 단계별 기능을 거의 하지 못한다는 것을 반영함. 연중 농정심의회의 회의 개최 건 수도 소수에 불과하여 실질적 기능을 못하고 있음.
- 이러한 문제점들은 농정심의회가 수평적 거버넌스 기구로 발전하는데 걸림돌이 됨. 지방 거버넌스는 1) 정당성 혹은 민주적 책임성의 제약, 2) 파트너십에서의 지방 엘리트나 기득권층의 과다대표, 3) 합의된 통합개발사업의 전략적 추진보다도 프로젝트 전달과 예산지출에로의 과도한 집중, 4) 지나친 단기 지향성, 5) 사회적 배제를 강조하고 지방사회 전부분의 개입을 유도하는데 실패함, 5) 파트너십의 투명성 부족 등을 보이면 제대로 작동할 수 없음(신희권, 2010).
- 농정심의회가 수평적 거버넌스 기구로 거듭나기 위해서는 전문성 확보와 민간 위원 수의 확대가 급선무라고 할 수 있음. 현행 법체계 하에서 농정심의회의 위원으로 지역전문가 5인 이내, 생산자단체의 장 10인 이내, 농업인 대표 11인 이내로 구성되어 있음.
- 지역전문가와 농민 대표자를 선정할 경우 관 주도에서 탈피하여 광범위한 의견을 수렴하고, 농민단체와 지방의회 등의 추천과 공개모집을 통한 위원 구성을 병행하는 것을 고려할 수 있음. 농정심의회 위원의 공개모집방법은 투명성과 공

개성을 제고하여 대 농민 신뢰도를 제고할 수 있는 방안이 될 수 있음. 이는 또한 다양한 계층의 이해관계자를 참여시키는 방안이 되어 수평적 거버넌스 구축에 주요 요인으로 작용함.

- 농정심의회 분과위원회의 심의 방법은 기초지방자치단체별로 다름. 분과위원회별 심의 결과에 대해 운영위원회에서 재심의하는 경우, 분과위원회 심의로 같음하는 경우, 전체위원회에서 심의하는 경우로 분류되어짐. 경남의 경우 6곳의 시·군에서 운영위원회 재심의 절차를 밟고 있으며, 7곳의 시·군에서는 분과위원회 심의로 같음하고 있음. 전체위원회를 거치는 경우는 4곳임.
- 해당 분야별 관계자로 구성된 분과위원회별 심의 결과를 전체 운영회의에서 재심의할 경우 조정하기 어려운 부분이 있음. 따라서 분과위원회 심의는 농정심의회 심의로 같음할 수 있도록 권고하는 방향이 바람직함(농림사업실시규정 제 25조).
- 농정심의회 제도 개선은 전국단위와 기초단위에서 모두 필요하지만 기초단위에서 농정심의회 개선방안이 보다 시급하다고 판단됨. 개선 방안에는 위원, 기능, 회의 개최, 분과위원회, 안건 심의 내용 등 운영 전반에 걸친 현황 분석과 대안 마련이 필요함. 이를 위해서 개선방안 연구과제 공모도 고려할 수 있음.

6. 수평적 거버넌스 기구로서 농어업회의소 활성화 방안

- 현재 시범사업으로 시행되고 있는 7개의 농어업회의소의 전반적인 문제점은 1) 농어업회의소에 대한 농어민의 인식과 이해 부족, 2) 설립 과정상의 비민주성, 3) 행·재정적 지원 미비, 4) 운영상의 회원 및 분야별 갈등, 5) 회원 확보 어려움, 6) 대의기구 역할 한계, 7) 사무국의 전문 인력 부족, 8) 법제화 및 전국 조직 설립 등을 꼽을 수 있음.
- 본 연구의 전문가 조사 결과에 의하면 농어업회의소가 농정 활성화에 기여할 것 인가에 대해 긍정적이 의견이 높은 편이지만 개선 방향으로 가장 중요시 되는 것은 기초지방자치단체의 행·재정적 지원, 초기정착을 위한 중앙정부 차원의 재정적 지원, 우수 농어업회의소 지도자의 발굴 양성 등의 순이었음.

- 본 연구에서 실시한 농어업회의소 시범사업 지역에 있는 공무원과 농민 조사 결과에 따르면 전체 응답자의 78.8%가 농어업회의소가 도움이 되거나 매우 도움이 된다고 함.
- 시범사업 지역에 있는 공무원과 농민을 대상으로 한 본 연구의 농어업회의소의 거버넌스 수준 조사에서 제도화 수준(규칙의 구체성, 의사결정의 구속력)은 높은 편이며, 자원보유수준(재원의 적절성, 인력의 적절성)은 낮고, 목표몰입수준인 구성원의 자발성은 높게 나오며, 인력의 적절성은 보통 이하였음. 또한 회원 간 협력 빈도는 잘되고 있으며, 쌍방향적 협력도 잘 되고 있다고 함.
- 위 결과의 지역적 특성을 잘 보여주는 시범사업 시·군은 나주시와 봉화군임. 나주시와 봉화군은 거버넌스 수준이 농어업회의소 시범사업을 시행하고 있는 타 시·군에 비해 상대적으로 높은 편임. 특히 거버넌스 자원보유수준을 나타내는 재원의 적절성과 인력의 적절성이 높게 나타남.
- 나주시와 봉화군의 거버넌스 수준이 높은 것은 거버넌스 요인에 의해 설명될 수 있음. 이 두 지역은 정책과정 상의 상호협력, 중앙부처 정책 인지 정도, 행·재정적 지원, 단체장의 리더십, 이해관계자들의 상호 신뢰, 농민참여 의식 등이 타 시·군보다 높게 나옴. 즉, 이러한 거버넌스 요인이 높을수록 농어업회의소의 거버넌스 수준 또한 높다고 해석할 수 있음. 각각의 거버넌스 요인이 거버넌스를 형성하는데 영향을 미침으로 거버넌스 수준은 높을 수밖에 없음.
- 나주시와 봉화군의 사례를 통해 본 연구의 조사를 종합해보면 7곳의 농어업회의소 시범사업은 1) 단체장 관심 유형, 2) 단체장-공무원-농민 협력 유형, 3) 공무원 주도 유형으로 분류될 수 있음.
- 나주시와 봉화군의 경우는 '단체장-공무원-농민 협력 유형'으로 이해관계자간의 상호협력과 상호신뢰를 바탕으로 한 수평적 거버넌스 모형에 가깝다고 할 수 있음.
- 단체장 관심 유형은 남해군으로서 단체장의 지시에 의한 관주도의 농어업회의소 설립 형태가 되어, 농민참여가 적극적으로 이루어지지 않을 경우 초기정착에 상당한 어려움에 봉착할 수 있음.

- 공무원 주도 유형은 거창군으로서 공무원의 관심에 의해 지역 농민단체 혹은 농민과의 유대로 농어업회의소가 운영되고 있음. 이 유형은 단체장의 지원과 관심이 저조할 경우 농어업회의소 운영 자체가 곤란해질 수 있음. 진안군도 이 범주에 포함될 수 있음.
- 농어업회의소가 수평적 거버넌스 기구로서 활성화되기 위해서는 단체장-공무원-농민 유형의 발굴과 이에 대한 다년간의 분석이 필요함. 또한 다른 유형의 농어업회의소의 실태 점검을 통해 농어업회의소의 향후 발전 방향을 정립하여야 함.
- 시범사업을 통해 수평적 거버넌스 체제의 초기 정착 단계와 향후 2~3년의 운영실태를 면밀히 검토하여 개선·보완점이 마련된 후, 농어업회의소의 법제화와 전국조직 단체로서의 위상 강화를 도모할 필요가 있음. 이런 전제 조건이 고려되지 않고 법제화가 먼저 되어 농어업회의소의 전국화가 진행될 경우, 형식적인 농어업회의소의 난립으로 인해 행·재정상의 낭비와 혼란이 발생할 우려가 있음. 안행정부의 주민참여예산제가 대표적인 사례라고 할 수 있음.
- 농어업회의소 시범사업 지역은 지역특색에 맞는 사업을 발굴하는데 어려움을 겪고 있음. 시범사업 대부분이 동일한 사업(예: 귀농·귀촌센터 운영)을 추진하고 있는 경향이 있음. 이는 지역특색에 맞는 사업을 추진하는데 현재로서는 한계가 있는 것을 나타낸다고 볼 수 있음. 따라서 지역특색에 맞는 교육실시와 다양한 사업개발이 필요함.
- 농어업회의소 시범사업 지역의 조례는 거의 동일한 내용으로 제정되고 있음. 획일적인 조례 제정으로 그 지역 특색에 맞는 농어업회의소 설립이 아닌 획일적인 농어업회의소가 될 수 있음. 농어업회의소에 다양한 농민들의 참여가 보장될 수 있는 표준 조례안을 2~3개 정도 더 만들 필요가 있음. 안행부의 경우 '주민참여예산제' 표준 조례안을 3개를 만들어 지역 상황과 사정에 따라 제정하도록 하고 있음.
- 주민참여예산제도는 지방분권과 주민참여를 골자로 한 『참여정부 지방분권추진로드맵』의 핵심정책이었음. 2002년 제3회 지방선거에서 민주노동당이 이를 주요 공약으로 채택하면서 공론화 되었으며, 행정자치부가 2003년 7월에 「2004년

지방자치단체 예산편성기본지침」을 통해 지방정부에 이 제도의 도입을 권고하면서 공식화되기 시작함.

- 2004년 광주 북구와 울산 동구에서 각각 2004년 3월과 6월에 「주민참여예산운영조례」를 제정하여 공포함으로써 지방자치단체의 예산편성 과정에 주민이 참여하는 제도가 국내에서 최초로 시행됨. 행정자치부는 2004년 정기국회에 「지방재정법개정법률안」을 제출하여 개정 법률안 제39조에 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 장치를 마련하여 시행하여야 한다.”는 강행규정을 둠.
- 그러나 국회에서 강행규정을 ‘시행할 수 있다’는 임의규정으로 수정 통과함으로써 지방자치단체의 의지에 따라 주민참여예산제도의 채택여부가 결정되었음. 이후 이명박 정부에서 지방자치단체의 재정 건전화와 투명성 제고를 위해 「지방재정법」 제39조 임의규정을 의무규정으로 개정하여 ‘주민참여예산제도’가 전국 지방자치단체에 본격적으로 확대 시행됨.
- 행정안전부는 ‘주민참여 예산제 운영 조례 모델안’을 통해 3개의 모델을 제시하여, 지방자치단체가 지역 실정에 맞게 조례를 제정하여 운영하도록 권고함. 모델 1안은 주민들의 의견을 수렴하고, 제도 운영을 위한 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있도록 함. 모델 2안은 주민참여예산위원회의 기능, 구성, 운영, 연구위원회 등의 운영을 명문화하여 1안 보다 진전된 형태의 주민참여예산제도를 운영하도록 유도함.
- 모델 3안은 위원회 구성, 위원의 위촉, 위원장 및 간사의 직무, 분과위원회, 의견청취, 관계기관 등의 협조요청, 주민참여 등 홍보, 위원에 대한 교육 등에 대해 모델 2안 보다 더 구체성을 띤 조례로 주민참여성을 가장 많이 반영한 것이라고 할 수 있음.
- 현재 서울시 등에서 모델 3안으로 조례를 제정하여, 서울시는 250명의 민간인으로 구성된 주민참여예산위원회에서 주민참여예산을 선정하도록 함. 2013년 주민참여예산 사업규모는 500억원이며, 지역회의별(자치구) 30억원 범위내의 공평한 사업 신청기회를 부여함. 신청된 주민참여 예산은 지역회의 심사와 분과위원회 심사를 거쳐 최종적으로 총회에서 참여예산사업을 결정함.

- 서울 은평구의 경우, 주요사업 추진 시 주민참여를 의무화하고, 2012년 참여예산 분과위원회를 통해 주민제안 사업 17건 1,088백만원을 책정함. 전국최초 주민총회 개최, 서울시 참여예산 최다 예산확보, 전국 최초 모바일 투표 실시, 지방자치단체 예산효율화 우수사례 발표대회 대통령상 수상 등의 추진성과를 보임.
- 농어업회의소는 예산 사업에 대해 지방자치단체에 건의 및 협의하는 것이 주요 업무 중의 하나임이 시범사업 지역의 조례에 명문화 되어 있음. 기초지방자치단체가 지방농정 관련 예산편성과 집행 시, 농어업회의소가 적극 참여할 수 있도록 '주민참여예산제도'와 연계하는 방안을 마련할 필요가 있음.
- 농어업회의소는 예산 사업에 대해 지방자치단체에 건의 및 협의하는 것이 주요 업무 중의 하나임이 시범사업 지역의 조례에 명문화 되어 있음. 기초지방자치단체가 지방농정 관련 예산편성과 집행 시, 농어업회의소가 적극 참여할 수 있도록 '주민참여예산제도'와 연계하는 방안을 마련할 필요가 있음.
- 시범사업 농어업회의소 중에서 주민참여예산제에 적극 참여하겠다는 의지를 보이는 곳이 있으나, 농어업회의소 조례와 주민참여예산제 조례가 연계성을 갖지 못할 경우, 지방농정관련 예산 참여는 어려울 수 있음. 따라서 이를 조례의 관련 규정을 연계시키도록 하여야 함.
- 농어업회의소는 현재 기초지방자치단체와 상호 협력적 관계를 유지하여 운영되고 있음. 농어업회의소는 읍·면·리 단위의 주민자치센터와 연계하는 방안을 강구하여 농민들의 의견이 주민자치센터를 통해 농어업회의소에 즉각 반영될 수 있는 방안도 강구될 수 있음. 농어업회의소는 일반 회원 중심으로 운영되고 있음으로, 주민자치센터와 이장협의회 등을 통한 농어업회의소의 홍보가 상시적으로 운영될 수 있는 체계를 도입하도록 함.
- 농어업회의소의 재정난을 해결하기 위해서는 위탁사업과 국고보조 형식의 공모사업을 적극적으로 확대해나갈 필요가 있음. 특히 중앙정부의 공모사업에는 시범사업으로 지정된 농어업회의소에 가산점을 부가하여 농어업회의소가 공모사업 혹은 새로운 아이디어 사업에 발굴해나갈 수 있도록 유도함.

- 농어업회의소 설립과 운영에 있어서 현재 시·도 단위의 지원과 관심은 거의 없는 수준임. 이는 농어업회의소가 광역지방자치단체를 제외하고 중앙정부와 기초지방자치단체에서 이루어지는 것에서 발생하는 문제라고 할 수 있음. 광역자치단체가 농어업회의소 시범사업 설립에 적극적인 관심과 지원할 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 중앙정부 차원에서 광역자치단체에 대한 인센티브 도입을 적극 고려해야 함.

7. 수평적 거버넌스를 위한 제안

1) 기초단위의 농민 유관기관 및 농민단체의 거버넌스 협의체 구축

(1) 지방농정 연계 활성화와 현행 제도상의 한계

- 기초지방자치단체 차원에서 지방농정 연계가 활성화되기 위해서는 기초단위에서 활동하는 다양한 농민단체, 협의회, 유관기관간 연계 구축이 필요함.
- 농민단체는 50여개가 존재하고 있으며, 농업계의 의견을 정부에 반영하는 주요 농정협의체는 농정심의회, 양곡정책심의위원회, 농어업선진화위원회 등이며, 유관기관은 한국농어촌공사, 국립종자원, 국립농산물품질관리원, 농촌진흥청, 한국농수산식품유통공사, 농협 등임.
- 각종 협의체와 유관기관은 개별법에 의해 구성 운영되어, 지방농정 활성화를 위한 연계가 제도적으로 이루어질 수 없는 현실임.
- 이런 문제를 해결하고, 각종 농민단체, 협의회, 유관기관 등이 연계체계를 구축하기 위해서는 법적 제도 마련이 시급함.

(2) 지방농정 연계 확보를 위한 가칭 '지방농정협의체' 구축 방안

- 가칭 '지방농정협의체' 구축을 위해서는 농정 관련 기본법이라고 할 수 있는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 농정심의회와 함께 지방농정 관련 기관·단체·각종 심의회 및 위원회 간의 연계·협력·조정을 명문화하는 근거 규정을 마련할 필요가 있음.

- 이는 지방농정 관련 각종 기관별 중복 업무 해소와 종합적 의견을 수렴하여 수평적 거버넌스 체계를 구축하는데 효율적인 방안이라고 할 수 있음.
- 지방농정협의체 구축을 위해서는 '사회복지협의회'를 참고할 필요가 있음. 「사회복지사업법」 제33조는 사회복지에 관한 조사·연구 및 정책 건의, 사회복지 관련 기관·단체 간의 연계·협력·조정, 사회복지 소외계층 발굴 및 민간사회복지자원과의 연계·협력 구성 등을 위해 시·군·구 단위의 사회복지협의회를 둘 수 있도록 함.
- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 중앙-광역-기초 단위의 '지방농정협의체' 구성을 할 수 있도록 하면 농업·농촌의 발전에 관한 기본 계획, 농정시책 등의 주요 사항에 관해서 정부-각종 위원회 및 심의회-각종 농민단체-농민이 참여하는 수평적 거버넌스를 실질적으로 활성화시킬 수 있는 연계망이 구축될 수 있음. 거버넌스의 핵심은 다양한 이해당사자들의 수평적 연계망 형성이라고 할 수 있음.
- 향후 농어업회의소의 법제화가 이루어 질 경우, 지방농정협의체에 농어업회의소를 포함시킬 수 있음.
- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 중앙-광역-기초 단위의 '지방농정협의체' 구성하는 근거 규정을 마련하는 것이 단기간에 이루어지기 힘들 경우, 농어업회의소 시범사업 지역을 대상으로 지방농정협의체를 시범적으로 실시하는 방안도 강구할 수 있음.

2) 지방농정 거버넌스 연계망 구축을 위한 공간적 기반 구축

(1) 지방농정통합센터설치의 배경

- 지방농정 연계망을 구축하기 위해서는 다양한 단체, 기관, 농민이 상호 교류와 협력체계를 활성화할 수 있는 공간적 기반의 구축도 함께 고려해야 함. 이는 앞서 제기한 '지방농정협의체'의 연계망을 위한 공간이라고도 할 수 있음.
- 사회복지서비스의 경우 노인복지기관, 장애인복지기관, 요양시설들을 사회복지단

지를 구성하여 하나의 지역복지클러스터를 형성하는 사례가 많으며, 기초지방자치 단체의 경우에는 특정한 건물 또는 택지를 조성하여 행정복합단지(용인시 문화 복지행정타운, 제주지방합동청사 등)를 형성하여 기관간 협조와 민원인에 대한 종합적 서비스 제공을 실현하고 있음.

- 고용노동부, 안전행정부, 경기도는 시·도 일자리센터와 고용노동부의 고용센터를 합동 운영하는 방안을 모색하고 있으며, 2013년 11월 시범적으로 고용노동부의 남양주고용센터에 남양주시 일자리센터 직원을 파견하는 형태로 통합사무실을 운영할 계획임.
- 남양주고용센터에서 운영될 예정인 '일자리종합지원센터'는 운영주체와 운영기능이 융합되어 있으며, 고용센터를 중심으로 시·군이 운영하는 일자리센터, 여성새일센터, 취약계층의 취업지원을 위한 자활센터 등 4개 공공기관이 공간적으로 통합되며, 기관별 중복 업무 해소 등을 위해 추진되고 있음.
- 공간적인 연계기반이 마련될 경우, 수요자가 자신이 필요한 서비스를 제공받기 위해 각 지역에 산재해 있는 지방농정 관련 서비스 제공기관을 방문하지 않고, 통합공간을 활용하여 one-stop으로 필요한 기관을 찾아 서비스를 제공받을 수 있으며, 공간적인 연계기반이 구축된 다양한 지방농정 관련 기관 및 단체들 간에 물리적인 접촉이 빈번하게 이루어질 수 있음. 이럴 경우, 연계 가능한 사업의 개발, 시설의 공동 활용 등에 대해 전문적인 지방농정 관련 자문과 조언 등을 받을 수 있어 시너지 효과를 기대할 수 있음.
- 현재 안전행정부는 각 기관과의 공간적 통합을 위해 스마트워크센터(smartwork center)를 운영하고 있음. 스마트워크센터는 스마트워크, 재택근무, 스마트워크센터, 모바일근무를 종합하여 시간과 장소에 얽매이지 않고 언제 어디서나 일할 수 있는 체계임(<그림 6-2> 참조).

<그림 6-2> 스마트워크 체제



<출처: www.smartwork.go.kr>

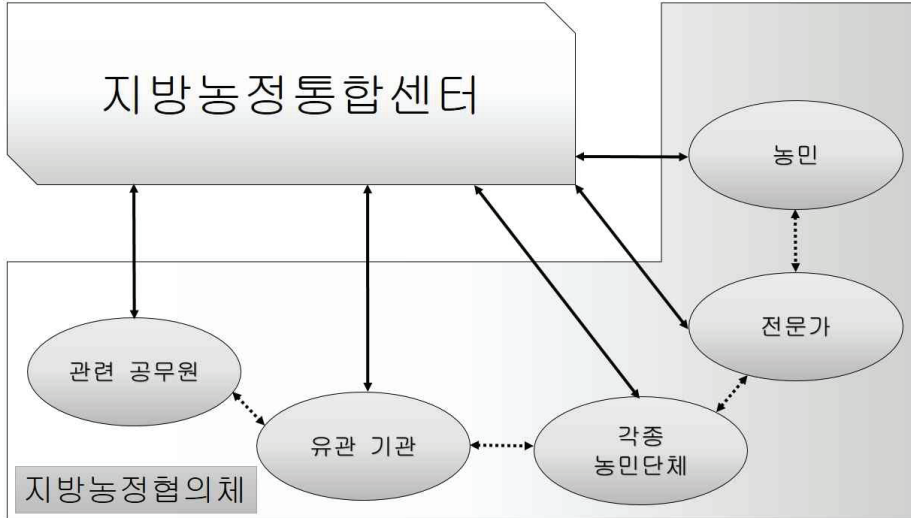
- 스마트워크센터는 소속부처를 떠나 전 부처 공무원들이 각 부처에 출근하지 않고도 각 지역에 설치되어 있는 센터를 공동이용 하여 자신이 있는 가까운 곳에 위치한 센터에서 부처의 업무를 처리할 수 있도록 한 제도임.
- 스마트워크센터는 현재 수도권 지역에 13개, 세종시에 1개가 개설되어 있으며, 입법안이 국회에 상정되어 있음.

(2) 지방농정통합센터설치 구축 방안

- 기초단위에서 지방농정 관련 각종 단체, 기관, 심의회 및 위원회, 농민을 위한 농정통합센터를 구축할 경우, 지방농정 관련 각종 현안, 발전 계획, 농민 의견 수렴, 각 기관과 단체간의 업무 중복 해소, 연계사업을 통한 지방농정의 질을 향상시킬 수 있음.
- 지방농정통합센터설치는 기초단위에서 이루어지는 것이 바람직하며, 이는 실무 중심으로 기초지방자치단체 관련 공무원 파견, 유관기관, 각종 단체, 농어업 회의소, 농정 관련 전문가 등이 일상적으로 상호 협력하는 수평적 공간이 될 수

있음(그림 6-3 참조).

<그림 6-3> 지방농정통합센터 구축안



- 지방농정통합센터 구축은 현재 농어업회의소 시범사업 지역을 대상으로 우선적으로 실시하여 점차적으로 확대할 수 있음. 농어업회의소 시범사업 지역에 지방농정통합센터를 구축할 경우, 이 통합센터에는 관련 공무원, 유관기관 직원 등이 상시 파견 근무할 수 있는 체제를 갖추고, 농정 관련 기초지방자치단체의 각종 위원회 및 심의회 개최 이전에 통합센터에서 의견 수렴을 할 수 있는 공론장으로 활용될 수 있음.

(3) 소셜미디어를 활용한 지방농정 소셜허브 구축

- 지방농정통합센터가 오프라인 공간이라면 '지방농정 소셜허브'는 온라인 공간임. 지방농정을 위한 온라인 공간을 마련하여 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 각종 농민단체, 유관기관, 각종 위원회의 정책, 홍보, 의견, 사업, 일정, 여론, 유통 등을 수평적으로 교환할 수 있는 시스템을 구축함.
- 경기도의 경우, 2011년 6월 지방자치단체에서는 최초로 주민들과의 소통강화를 위해 도내 공공기관 관련 소셜미디어를 한 곳에서 모두 활용할 수 있도록 한 소셜미디어센터인 '경기소셜허브'를 경기도청 홈페이지에 구축하였음.

- 경기소셜허브를 클릭하면 SNS인 트위터, 페이스북, 미투데이와 블로그가 나오며, 이들 통해 주민들은 도청, 경기관광공사, 경기문화재단 등의 공공기관과 도내 31개의 기초지방정부인 시·군의 소셜미디어를 한 번에 이용할 수 있음.
- 또한 주민들은 경기소셜허브에 있는 소셜지도를 통해 경기도청의 각 부서, 공공기관, 유관기관, 도내 기초지방정부의 다양한 SNS를 쉽게 활용할 수 있음.
- 경기도의 사례와 같이 '지방농정 소셜허브' 구축은 농정 관련 부서, 유관기관, 각종 농민단체, 심의회 및 위원회, 농어업회의소 등의 SNS를 통합하여 이해당사자들과 농민들이 쉽게 관련 기관 및 단체의 정보를 얻고 교류하는 실시간 온라인 지방농정 공론장이 될 수 있음.
- 지방농정 소셜 허브 구축은 기초지방자치단체에서 운영할 수 있으며, 이를 농어업회의소 혹은 각종 농민단체에 위탁으로 운영을 맡길 수도 있음.
- 지방농정 소셜 허브 구축과 관련하여 중앙정부 차원에서 공모 사업을 추진하여 다양한 의견과 아이디어를 수렴하여 시행하는 것도 상향식 방식의 일환으로 검토할 수 있음.

참고 문헌

- 강용기. (2004). 정부간 관계(IGR)의 거버넌스(Governance): 전라북도의 지방자치 단체인 상호관계를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 16(2): 5-19.
- 강인호.(2005). 로컬 거버넌스와 지방정부의 책임성 : 전라남도 광양시를 중심으로. 「한국거버넌스학회 학술대회자료집」, 35-53.
- 김경량.(1999). 「강원도 지역농정의 추진실태와 개선방안」. 강원개발연구원.
- 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.
- 김용택·황의식. (2006). “지방농정 평가체제의 실태와 개선방안.” 「농촌경제」. 29(2):17-38.
- 김인. (2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 「한국행정학보」, 40(4): 51-75.
- 김정연·유학렬·조영재.(2007). 「농촌개발정책 추진체계의 변화동향과 정비방안」. 충남발전연구원.
- 김정희.(2012). “공동지방정부 로컬 거버넌스의 새로운 시도와 한계.” 「한국지방자치학회보」.24(2): 37-63.
- 김종욱. (2012). 로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 46(2): 137-160.
- 김호·정재훈.(2005). “EU의 농정분야 거버넌스에 관한 사례 연구.” 「韓國國際農誌」. 17(3): 169-176.
- 김형양.(2006). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 10(1):181-203.
- 농촌경제연구원.(2008). 「농정선진화를 위한 지방농업행정의 발전과제」.
- 무라마쓰 미치오. (1991). 최외출·이성환(역). 「중앙과 지방관계론-일본의 지방자치이론과 실재를 중심으로」. 서울: 대영문화사.
- 류재현. (2002). 지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색. 「한국지방자치학회보」, 14(3): 43-63.
- 박 경.(2007). “농정분권화의 방향과 정책과제.” 「공간과사회」. 28: 4-30.
- 박영범 외. (2007). 「농정분야 거버넌스 구현의 구체화 방안에 관한 연구」. 지역농

업네트워크.

- 박진도·박경·이명현.(2008). "농정추진체계 혁신방안-중앙농정조직과 외청의 개혁을 중심으로." 「농업경영·정책연구」, 35(4): 524-550.
- 사득환.(2007). 지속가능한 로컬 거버넌스(Local Governance). 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 223-242.
- 서중혁 외. (1995). 「지방자치시대의 농정의 발전방향」. 한국농촌경제연구원.
- 소순열·김지영.(1998). "지역농업과 지방농정". 「전북대학교농대논문집」, 29: 97-107.
- 소진광. (2007). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 「한국지방자치학회보」, 19(3): 93-112.
- 서태성.(2002). 지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안. 「국토」, 10:20-27.
- 신희권.(2010). 우리나라 농정 거버넌스의 재구축 방안. 「한국지방자치연구」, 12(2): 156-176.
- 안용식·김천영. (1995). 「지방정부간 협력관계론」. 서울: 대영문화사.
- 유호룡·장인봉. (2003). 지방거버넌스 형성용인에 관한 지방공무원의 인식분석: 지방거버넌스 구축의 함의도출을 위한. 「한국지방자치학회보」, 15(4): 71-89.
- 이규천·조태희·김수석. (2001). 「기초자치단체의 농정기능에 관한 연구」. 농촌경제연구원.
- 이명현.(2013). "새정부의 농정, EU의 2013년 농정개혁에서 배울 것". GS&J 인스티튜트. 「시선집중GS&J」, 149:1-13.
- 이명석. (2006). 거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명. 「국정관리연구」, 1(1): 36-63.
- 이상학 외. (2010). 바람직한 농정 거버넌스 시스템 구축방안. 농림수산식품부 최종보고서.
- 이정환.(2010). "농정거버넌스 : 그 의미와 대안." GS&J 인스티튜트. 시선집중GS&J」, 102:1-15.
- 이주용·김선주.(2011). 포괄보조금제도하에서 효율적인 농어촌지역개발을 위한 사업평가지표 연구. 「한국농공학회논문집」, 53(1): 57-62.
- 이호철·박재홍.(2001). "IMF체제이후 농업행정조직개혁의 현황과 과제." 「농촌사회」, 11(2):5-36.
- 임상봉.(2003). "세계화 추세에 대응하기 위한 농업 및 농촌정책의 과제". 「농촌사회」, 13(2): 129-157.
- 전영상.(2013). 지방자치단체 공무원의 로컬 거버넌스 인식 구조 분석: 충주시와 홍천군 공무원을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(1): 117-143.
- 장원석. (2005). 세계화·지방화 시대의 지역발전 전략- 블루오션 전략, 거버넌스, 콜포타리즘, 혁신기법을 중심으로-. 「한국농학회지」, 17-3.
- 정기환. (1995). 지역주민의 자치농정 참여 확대방안. 「농촌경제」, 18(3): 183-206.
- 정기환·오내원·이규천. (1998). 「지방농정의 효율적 추진 방안」. 농촌경제

연구원.

- 정세욱.(1997). 「정부간관계: 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 조승현·강윤철·김경모.(2007). 협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구:전주 천 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.
- 한승준. (2006). 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 253-276.
- 홍준현.(2010). 기관위임사무 지방이양의 실태 및 시사점: 소요 인력 및 비용 추계를 중심으로. 「지방정부연구」, 14(3): 51-79.
- 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.

-자료집-

국민공감농정위원회.(2013). 지방농정활성화를 위한 중앙과 지방간 협력 방안. 회의자료.

거창군 농업기술센터(2012). 「거창농업 중장기 발전계획」.

거창군 농업기술센터(2013). 「2013년 주요업무보고」.

거창군농업회의소.(2012). 「이제 거창에서! 다시 농업이다!」. 2012 거창군 농업 농촌발전 심포지엄 대토론회 자료집.

거창군농업회의소.(2013). 2013년 1기 1차 대의원총회 회의 자료집.

나주시농어업회의소.(2013).나주시 식량(양곡)분야 발전을 위한 교육 및 토론회 자료집.

나주시농어업회의소.(2013). 「파말마」. 제2호.

나주시농어업회의소.(2013). 민관협력체계 구축을 통한 지역농업·농촌발전방안 교육 및 토론회 자료집.

남해군농어업회의소.(2013). 남해군농어업회의소 창립총회 및 기념식 회의 자료.

농림수산식품부 농림어업인 삶의 질 향상 위원회.(2010). 「2010년도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획」.

농림축산식품부.(2013). 2013년도 예산 및 기금운용계획 설명자료.

서울대학교 농업생명과학연구원(2006). 「남해군 친환경농업 중장기 육성 계획」.

제주특별자치도.(2013). 「2013 「농·축산식품분야업무」 이렇게 추진할 계획입니다」.

제주특별자치도 농축산식품국.(2013). 「한·중 FTA 농축산업 종합대책」.

제주특별자치도 농축산식품국·농업기술원.(2013). 「제주농정 3년의 변화와 성과」.

지역농업네트워크.(2011). 「미래거창 농업발전 중장기 계획」.

부록 1.

**지방농정 거버넌스의 실태와 구축요인의 우선순위에
대한 전문가의 인식 연구**

안녕하십니까?

먼저 바쁘신 중에도 귀중한 시간을 내어 설문에 응해 주신 데 대해 깊은 감사를 드립니다.

최근 농정의 효율적인 추진을 위해서는 지방정부, 지역농민, 농업관련 단체 등 농정 관련 지역의 이해관계자들이 수평적 관계하에서 상호 신뢰를 바탕으로 협력하여 농정을 꾸려나가는 새로운 방식의 통치 형태인 거버넌스의 필요성이 증대되고 있습니다.

이 조사는 농정 관련 전문가들의 인식을 바탕으로 기초자치단체 수준의 농정 거버넌스의 실태와 거버넌스 구축을 위해 필요한 요인들의 우선순위를 파악해 보기 위하여 설계되었습니다. 귀하의 학식과 경험을 바탕으로 지방농정 거버넌스의 실태를 평가하여 주시고 구축요인들 간의 우선순위 비교에서는 쌍으로 제시되어 있는 요인 및 요인별 하위요소의 상대적 중요도를 평가하여 주시길 부탁드립니다.

설문에 대한 응답은 익명으로 통계 처리되며 연구 목적 이외의 다른 용도로는 사용되지 않습니다. 바쁘신 중에도 본 설문조사의 취지를 이해하셔서 부디 끝까지 빠짐없이 응답해 주시기 바랍니다. 귀한 시간을 내어주신 것에 감사하는 마음으로 설문조사 이후에 작은 선물을 선생님께 보내드리겠습니다. 본 설문조사에 대한 의문사항이 있으시면 언제든지 아래 연락처로 알려주시기 바랍니다. 다시 한 번 귀하의 참여에 깊이 감사드립니다.

2013년 9월

연구수행기관: (사)한국지방정부학회

연구책임자: 문유석 (경성대학교 행정학과 교수)

공동 연구원: 이시원 (경성대학교 행정학과 교수)

최상한 (경성대학교 행정학과 교수)

* <문의사항> 본 설문지에 대하여 의문사항이나 건의사항이 있으면 다음의 연락처로 연락해 주시면 감사하겠습니다. ◆연락처 : 경성대학교 법정대학 행정학과 문유석 교수 (051) 663-4521, 010-2261-9090

Part I. 지방농정 관련 정부간 관계와 지방농정 거버넌스 여건 구비 정도

1. 다음은 중앙부처의 지방농정 관련 정책이 광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 농민 혹은 농민단체 까지 전달되는 과정과 정부간 협력관계에 대한 설명입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)나 영표(O)하여 주시길 바랍니다.

설문 내용	매우 그러함	그러함	보통임	그렇지 않음	전혀 그렇지 않음
1-1. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정관련 정책이 광역지방자치단체에 잘 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-2. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정관련 정책이 기초지방자치단체에 잘 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-3. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정관련 정책에 대해 광역지방자치단체의 담당 공무원이 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-4. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정관련 정책에 대해 기초지방자치단체의 담당 공무원이 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-5. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정관련 정책이 농민(농민단체)에게 잘 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-6. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정관련 정책에 대해 농민(농민단체)은 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-7. 기초지방자치단체의 담당 공무원은 중앙부처의 각종 농정 정책을 농민 혹은 농민단체에 잘 알려주고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-8. 기초지방자치단체의 지방농정 관련 정책 제안이 광역지방자치단체 혹은 중앙부처에 잘 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-9. 기초지방자치단체의 지방농정 관련 정책 제안이 광역지방자치단체 혹은 중앙부처의 정책으로 잘 채택되고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-10. 지방농정에서 중앙정부와 광역지방자치단체는 상호 협력적 관계를 잘 유지하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-11. 지방농정에서 중앙정부와 기초지방자치단체는 상호 협력적 관계를 잘 유지하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-12. 지방농정에서 광역지방자치단체와 기초지방자치단체는 상호 협력적 관계를 잘 유지하고 있다.	①	②	③	④	⑤

* 문항2에서 8은 지방농정 거버넌스 관련 요인들에 대한 구비정도를 묻는 질문들입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)나 영표(O)하여 주시길 바랍니다.

2.농정 활성화를 위해 각 정부단위 수준의 거버넌스 체제의 구축 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

	매우 필요함	필요함	보통임	필요하지 않음	전혀 불필요함
2-1.중앙정부 수준	①	②	③	④	⑤
2-2.광역자치단체 수준	①	②	③	④	⑤
2-3.기초자치단체 수준	①	②	③	④	⑤

3. 우리나라 각 정부단위 수준의 농정 관련 거버넌스는 어느 정도 구축되어 있다고 생각하십니까? 10점 만점 기준으로 평가하여 주십시오.

- ① 중앙정부 수준 : 10점 만점에 () 점
- ② 광역자치단체 수준 : 10점 만점에 () 점
- ③ 기초자치단체 수준 : 10점 만점에 () 점

4. 기초 단위 (기초자치단체 수준)에서의 지방농정과 관련하여 다음의 주요 이해관계자들은 어느 정도 영향을 미치고 있다고 생각하십니까?

	매우 높음	높음	중간	낮음	매우 낮음
4-1.자치단체장	①	②	③	④	⑤
4-2.공무원	①	②	③	④	⑤
4-3.농민(농민단체)	①	②	③	④	⑤
4-4.지방의회	①	②	③	④	⑤

5. 지방농정 거버넌스 기구인 농정심의회는 거버넌스 기구로서 지역 농민의 전체적인 의사를 충실히 대변하고 있다는 데 대해 귀하는 동의하십니까?

전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	중립	동의함	적극 동의함
①	②	③	④	⑤

5-1. 농정심의회 개선이 필요하다면, 어떤 면에서의 개선이 필요하다고 보십니까? 다음 항목들 중에서 가장 중요하다고 생각되는 것들을 순서대로 2개만 선택하여 주십시오.

1순위 () 2순위 ()

① 심의 대상의 확대
② 민간위원 수의 확대
③ 민간위원 선출 방식의 개선
④ 위원장 선출 방식의 개선
⑤ 전문가 참여를 통한 전문성 확대
⑥ 지자체장이나 공무원의 역할 축소
⑦ 기타 (구체적으로 기술하여 주십시오:)

6. 기초자치단체 수준의 농정에서 단체장이나 공무원을 제외한 지역 농민의 의견은 어느 정도 반영되고 있다고 보십니까?

	매우 많이 반영됨	반영됨	중간	반영되지 않음	전혀 반영되지 않음
6-1.정책입안·기획 단계	①	②	③	④	⑤
6-2.정책결정단계	①	②	③	④	⑤
6-3.정책집행단계	①	②	③	④	⑤
6-4.정책평가단계	①	②	③	④	⑤

7. 기초 단위에서의 지방농정 거버넌스 구축을 위한 환경적 구비정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

	매우 높음	높음	중간	낮음	매우 낮음
7-1.지역농민들의 지방농정 참여 정도	①	②	③	④	⑤
7-2.지방정부와 농민과의 목표공유정도	①	②	③	④	⑤
7-3.농정발전에 대한 지방정부와 농민과의 책임감 공유 정도	①	②	③	④	⑤
7-4.정부와 농민(농민단체 포함)간의 네트워크 구축 정도	①	②	③	④	⑤
7-5.농정 거버넌스 기구의 완비 정도	①	②	③	④	⑤
7-6.농정 거버넌스 기구의 권한 보유 정도	①	②	③	④	⑤
7-7.농정 거버넌스 기구에 대한 농민의 지지도	①	②	③	④	⑤
7-8.농민단체의 리더십	①	②	③	④	⑤
7-9.농민단체의 대표성	①	②	③	④	⑤
7-10.농민단체에 대한 농민의 지지도	①	②	③	④	⑤
7-11.농민단체 상호간의 네트워크 구축정도	①	②	③	④	⑤
7-12. 농민단체들의 농정관련 기술과 전문지식 보유정도	①	②	③	④	⑤
7-13.농민단체의 재정력	①	②	③	④	⑤
7-14.자치단체장(시장·군수)의 농정 거버넌스에 대한 지지도	①	②	③	④	⑤
7-15.지방정부 공무원들의 농정 거버넌스에 대한 지지도	①	②	③	④	⑤
7-16.자치단체장(시장·군수)의 농정발전에 의욕	①	②	③	④	⑤
7-17.지방의회의 농정 거버넌스 지지정도	①	②	③	④	⑤
7-18. 지방의회의 농정발전에 대한 관심	①	②	③	④	⑤
7-19.농정 거버넌스를 위한 법제도적 완비 정도	①	②	③	④	⑤
7-20.농정 거버넌스 확립 필요성에 대한 중앙부처의 인식도	①	②	③	④	⑤

8. 지방농정을 위한 거버넌스가 구축되지 못하고 있다면, 그 이유는 어디에 있다고 보십니까? 다음 항목들 중에서 가장 중요하다고 생각되는 것들을 순서대로 2개만 선택하여 주십시오.

1순위 () 2순위 ()

- | |
|--------------------------------|
| ① 자치단체장의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족 |
| ② 자치단체 공무원들의 농정 거버넌스에 대한 관심 부족 |

- ③ 농민(농민단체)들의 지방농정에 대한 낮은 참여 의식
- ④ 지방의회의 협조 부족
- ⑤ 농정 거버넌스를 기구의 미비
- ⑥ 중앙부처 재정지원 등의 협조 부족
- ⑦ 기타 :

*문항9에서 11은 최근 대안적 농정 거버넌스 기구로서 전국 7개 기초자치단체에 설치·운영 중인 농(어)업회의소에 관한 설문입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)나 영표(O)하여 주시길 바랍니다.

9. 농(어)업회의소가 지방농정의 활성화에 어느 정도 기여할 것으로 보십니까?

- ① 매우 기여할 것이다 ()
- ② 어느 정도 기여할 것이다 ()
- ③ 모르겠다 ()
- ④ 기여하지 못할 것이다 ()
- ⑤ 전혀 기여하지 못할 것이다 ()

10. 다음은 농(어)업회의소의 역할에 관한 설명입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)나 영표(O)하여 주시길 바랍니다.

설문내용	매우 그리함	그리함	보통임	그렇지 않음	전혀 그렇지 않음
10-1. 농(어)업회의소는 지방농정 현안 문제를 제안하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-2. 농(어)업회의소는 제안된 지방농정 현안을 해결하기 위해 상호 협력하여 의사를 결정하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-3. 농(어)업회의소는 결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-4. 농(어)업회의소는 지방농정 현안의 해결을 위해 결정된 정책을 집행한 후 그 결과를 평가하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-5. 농(어)업회의소는 농민(농민단체)의 의사를 잘 대변하고 있다.	①	②	③	④	⑤

11. 농어업회의소가 대안적 거버넌스 기구로 정착하기 위해 필요한 것은 무엇이라고 보십니까? 다음 항목들 중에서 가장 중요하다고 생각되는 것들을 순서대로 2개만 선택하여 주십시오.

1순위 () 2순위 ()

- ① 지방정부의 행·재정적 지원
- ② 초기 정착을 위한 중앙정부차원의 재정적 지원
- ③ 우수 농어업회의소 지도자의 발굴 육성
- ④ 지방의회의 협조
- ⑤ 자체사업을 통한 안정적 재원 확보
- ⑥ 회원증대를 통한 대표성 확보
- ⑦ 회원들 간의 신뢰 확보
- ⑧ 자치단체장(시장·군수)의 지원
- ⑨ 기타

Part II. 지방농정 거버넌스 구축 요인들간의 우선순위

설문지에 답하시기 전에
농정 거버넌스 구축 요인과 요인별 세부구성(각각 5개)은 아래와 같습니다. 요인별 우선순위를 결정하실 때 세부요인을 참조하시길 바랍니다.

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

요인별 상대적 중요도 평가

이 설문지는 위에서 제시된 5개 주요 요인과 이에 따른 각 세부요인들 (각 5개)의 중요도를 객관적으로 파악하기 위한 것입니다. 본 설문 문항에서 제시될 비교 항목 간의 상대적 중요도를 다음의 척도에 따라 점수로 부여해 주십시오. 각 척도의 의미에 관한 설명은 아래 표를 참고하십시오.

<상대적 중요도에 대한 척도에 대한 설명>

척도	정 의	설 명
1	동등하게 중요	두 개의 요소가 상위 목표에 비추어 볼 때 동등하게 중요
3	약간 중요	한 요소가 다른 요소보다 약간 더 중요
5	강하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하게 중요
7	매우 강하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하고 명백하게 중요
9	극단적으로 중요	한 요소가 다른 요소와 비교가 안될 만큼 절대적으로 중요
2,4,6,8	위 값들의 중간 값	1, 3, 5, 7, 9 척도의 중간 값으로 이용

<응답방법 예시>

농정거버넌스 기구의 정비·보완

문항	평가 부문	중 요 ← 동 등 → 중 요																평가 부문
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	
1	농정거버넌스 기구의 정비·보완					V												

선생님께서 요인별 중요도와 관련하여 “농정거버넌스 기구의 정비·보완” 하는 것이 농정 거버넌스에 대한 “지방정부의 역량 및 태도”를 개선하는 것보다 **‘강하게 더 중요하다’**고 생각한다면, 중앙의 1번(동등)을 기준으로 왼쪽인 “농정거버넌스 기구의 정비·보완” 방향 쪽의 5번에 **브이(V)나 오(O)표** 해주시면 됩니다. **하나의 설문에 한 번의 표시만 하시면 됩니다.**

그리고 **응답의 일관성**을 반드시 유지해 주시기 바랍니다. 응답의 일관성이란 만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하셨을 경우, 당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 함을 의미합니다. (A>B, B>C, 그러면 A>C). 먼저 **요인별 우선순위를 정하신 후 비교쌍으로 제시된 두요인의 중요도를 감안하여 설문지에 표시**해주시면 됩니다.

1. 주요 요인별 중요도 분석을 위한 설문

문항	평가 부문	중요 ◀ 동 등 ▶ 중요																		평가 부문
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1	농정거버넌스 기구의 정비· 보완	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	지방정부 역량 및 태도 개선	
2	농정거버넌스 기구의 정비· 보완	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민(농민단체포 함)의 역량 및 태도 개선	
3	농정거버넌스 기구의 정비· 보완	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	이해관계자들간의 상호 신뢰 구축	
4	농정거버넌스 기구의 정비· 보완	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	환경적 지지 확보	
5	지방정부 역량 및 태도 개선	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민(농민단체포 함)의 역량 및 태도 개선	
6	지방정부 역량 및 태도 개선	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	이해관계자들간의 상호 신뢰 구축	
7	지방정부 역량 및 태도 개선	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	환경적 지지 확보	
8	농민(농민단체포 함)의 역량 및 태도 개선	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	이해관계자들간의 상호 신뢰 구축	
9	농민(농민단체포 함)의 역량 및 태도 개선	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	환경적 지지 확보	
10	이해관계자들간의 상호 신뢰 구축	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	환경적 지지 확보	

2. 세부요인별 중요도 분석을 위한 설문

I. 농정거버넌스 기구의 정비·보완

문항	평가 부문	중요 ← 동 등 → 중요																		평가 부문
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1	농정심의회의 전문성 강화																		농정심의회의 대표성 확보	
2	농정심의회의 전문성 강화																		농정심의회의 기능 보완	
3	농정심의회의 전문성 강화																		농정심의회의 권한 강화	
4	농정심의회의 전문성 강화																		농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립	
5	농정심의회의 대표성 확보																		농정심의회의 기능 보완	
6	농정심의회의 대표성 확보																		농정심의회의 권한 강화	
7	농정심의회의 대표성 확보																		농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립	
8	농정심의회의 기능 보완																		농정심의회의 권한 강화	
9	농정심의회의 기능 보완																		농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립	
10	농정심의회의 권한 강화																		농어업회의소 등 대안적 거버넌스 기구의 설립	

2.지방정부(단체장 및 공무원 포함) 역량 및 태도 개선

문 항	평가 부문	중 요 ← 동 등 → 중 요																		평가 부문
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	공무원의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	
2	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성	
3	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	공무원의 농정거버넌스에 대한 적극성	
4	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	지방정부의 자체농정 확대	
5	공무원의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성	
6	공무원의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	공무원의 농정거버넌스에 대한 적극성	
7	공무원의 농정거버넌스에 대한 필요성 인식	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	지방정부의 자체농정 확대	
8	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	공무원의 농정거버넌스에 대한 적극성	
9	자치단체장의 농정거버넌스에 대한 적극성	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	지방정부의 자체농정 확대	
10	공무원의 농정거버넌스에 대한 적극성	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	지방정부의 자체농정 확대	

3. 농민(농민단체포함)의 거버넌스에 대한 역량 및 태도 개선

문항	평가 부문	중 요 ← 동 등 → 중 요																		평가 부문
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1	농민들의 농정 참여의식 고취	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체의 기술·전문지식 배양	
2	농민들의 농정 참여의식 고취	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체의 리더십 배양	
3	농민들의 농정 참여의식 고취	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체 상호간의 네트워크 개발	
4	농민들의 농정 참여의식 고취	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체의 대표성 제고	
5	농민단체의 기술·전문지식 배양	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체의 리더십 배양	
6	농민단체의 기술·전문지식 배양	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체 상호간의 네트워크 형성	
7	농민단체의 기술·전문지식 배양	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체의 대표성 제고	
8	농민단체의 리더십 배양	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체 상호간의 네트워크 형성	
9	농민단체의 리더십 배양	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체의 대표성 제고	
10	농민단체 상호간의 네트워크 형성	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	농민단체의 대표성 제고	

4. 이해관계자들간의 상호 신뢰 구축

문 항	평가 부문	중 요 ← 동 등 → 중 요																		평가 부문
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1	농민의 지방정부에 대한 신뢰 제고																		지방정부의 농민에 대한 신뢰 제고	
2	농민의 지방정부에 대한 신뢰 제고																		지방의회의 농민에 대한 신뢰제고	
3	농민의 지방정부에 대한 신뢰 제고																		지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고	
4	농민의 지방정부에 대한 신뢰 제고																		농민, 지방정부, 지방의회간의 의사소통 기회의 확대	
5	지방정부의 농민에 대한 신뢰 제고																		지방의회의 농민에 대한 신뢰제고	
6	지방정부의 농민에 대한 신뢰 제고																		지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고	
7	지방정부의 농민에 대한 신뢰 제고																		농민, 지방정부, 지방의회간의 의사소통 기회의 확대	
8	지방의회의 농민에 대한 신뢰제고																		지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고	
9	지방의회의 농민에 대한 신뢰제고																		농민, 지방정부, 지방의회간의 의사소통 기회의 확대	
10	지방의회의 지방정부에 대한 신뢰 제고																		농민, 지방정부, 지방의회간의 의사소통 기회의 확대	

5.지방농정 거버넌스에 대한 환경적 지지 확보

문 항	평가 부문	중 요 ← 동 등 → 중 요																		평가 부문
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1	지역주민의 지지 증대																		지역 여론주도세력의 지지 증대	
2	지역주민의 지지 증대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	지역언론의 관심증대	
3	지역주민의 지지 증대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	중앙정부 차원의 행·재정적 지원	
4	지역주민의 지지 증대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	관련 법제도의 정비	
5	지역 여론주도세력의 지지 증대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	지역언론의 관심증대	
6	지역 여론주도세력의 지지 증대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	중앙정부 차원의 행·재정적 지원	
7	지역 여론주도세력의 지지 증대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	관련 법제도의 정비	
8	지역언론의 관심증대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	중앙정부 차원의 행·재정적 지원	
9	지역언론의 관심증대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	관련 법제도의 정비	
10	중앙정부 차원의 행·재정적 지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	관련 법제도의 정비	

다음 설문문항은 응답자 구분과 응답자의 개인적 특성을 알기 위한 문항입니다.

선생님의 직업은 무엇입니까?

- ① 교수() ② 연구원() ③ 공무원() ④ 농민단체 간부()
⑤ 현장실무가() ⑥ 기타()

선생님의 연령대는 어떻게 되십니까?

- ① 20대() ② 30대() ③ 40대() ④ 50대() ⑤ 60대 이상()

설문에 응답해주셔서 대단히 감사합니다.
설문에 대한 모든 의문점은 표지에 명기된 연락처로 연락해주시면 답변 드리겠습니다.
다시 한 번 선생님의 협조에 감사드립니다.

부록 2.

지방농정 활성화를 위한 공무원 설문조사

안녕하십니까?

먼저 바쁘신 중에도 귀중한 시간을 내어 설문에 응해 주신 데 대해 깊은 감사를 드립니다.

이 조사는 기초지방자치단체의 지방농정 활성화와 바람직한 제도를 구축하기 위해 필요한 자료들을 수집하는데 목적이 있습니다. 귀하의 경험을 바탕으로 지역의 지방농정 실태를 평가하여 주시길 부탁드립니다.

설문에 대한 응답은 익명으로 통계 처리되며 연구 목적 이외의 다른 용도로는 사용되지 않습니다. 응답시간은 10여분 소요됩니다. 바쁘신 와중에도 본 설문조사의 취지를 이해하셔서 부디 끝까지 빠짐없이 응답해 주시기 바랍니다. 본 설문조사에 대한 의문사항이 있으시면 언제든지 아래 연락처로 알려주시기 바랍니다. 다시 한 번 귀하의 참여에 깊이 감사드립니다.

2013년 10월

연구수행기관: (사)한국지방정부학회

연구책임자: 문유석 (경성대학교 행정학과 교수)

공동연구원: 이시원 (경상대학교 행정학과 교수)

최상한 (경상대학교 행정학과 교수)

* <문의사항> 본 설문지에 대하여 의문사항이나 건의사항이 있으면 다음의 연락처로 연락해 주시면 감사하겠습니다.

◆연락처 : 경상대학교 사회과학대학 행정학과 최상한 교수 (055) 772-1287, 010-2885-1287,

E-mail: hchoi@gnu.ac.kr

1. 다음은 귀하께서 근무하고 계시는 기초지방자치단체의 지방농정에 대한 상호 협력적 관계를 설명한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문 내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
1-1. 지방농정 현안을 발굴하는데 기초지방자치단체장·공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 간의 상호 협력이 잘 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-2. 지방농정의 해결책을 수립하는데 기초지방자치단체장·공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 간의 상호 협력이 잘 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-3. 지방농정의 정책을 실행하는데 기초지방자치단체장·공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 간의 상호 협력이 잘 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤

2. 다음은 귀하께서 근무하고 계시는 기초지방자치단체의 단체장, 공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 등이 지방농정에 얼마나 많은 영향력을 미치는가를 묻는 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문 내용	매우 크다	크다	보통이다	크지 않다	전혀 크지 않다
2-1. 기초지방자치단체장	①	②	③	④	⑤
2-2. 공무원	①	②	③	④	⑤
2-3. 지방의회	①	②	③	④	⑤
2-4. 농민(농민단체)	①	②	③	④	⑤

3. 다음은 귀하께서 근무하시는 기초지방자치단체의 지방농정 정책과정에 관한 것입니다. 각 과정에서 농민(농민단체)의 참여는 보장되고 있다고 생각하십니까? 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
3-1.정책입안·기획단계	①	②	③	④	⑤
3-2.정책결정단계	①	②	③	④	⑤
3-3.정책집행단계	①	②	③	④	⑤
3-4.정책평가단계	①	②	③	④	⑤

4. 다음은 중앙부처의 지방농정 관련 정책이 귀하께서 근무하시는 기초지방자치단체와 농민(농민단체)에게 전달되는 과정에 대한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문 내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
4-1. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정 관련 정책에 대해 기초지방자치단체의 담당 공무원이 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-2. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정 관련 정책이 농민(농민단체)에게 잘 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-3. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정 관련 정책에 대해 농민(농민단체)은 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-4. 기초지방자치단체의 담당 공무원은 중앙부처의 각종 농정 정책을 농민 혹은 농민단체에 잘 알려주고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-5. 기초지방자치단체의 지방농정 관련 정책 제안이 광역지방자치단체 혹은 중앙부처에 잘 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-6. 기초지방자치단체의 지방농정 관련 정책 제안이 광역지방자치단체 혹은 중앙부처의 정책으로 잘 채택되고 있다.	①	②	③	④	⑤

5. 다음은 귀하가 근무하시는 기초지방자치단체의 각종 지원에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문 내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
5-1. 우리 기초지방자치단체는 농민(농민단체)이 지방농정에 참여할 수 있는 행정적 지원을 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5-2. 우리 기초지방자치단체는 농민(농민단체)이 지방농정에 참여하는데 재정적 지원을 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5-3. 우리 기초지방자치단체는 농민(농민단체)을 대상으로 지방농정 참여에 관련한 교육을 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤

6. 다음은 귀하께서 근무하시는 기초지방자치단체의 단체장의 리더십에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
6-1. 우리 기초지방자치단체장은 리더십과 추진력이 있다.	①	②	③	④	⑤
6-2. 우리 기초지방자치단체장은 친화력과 갈등해소능력이 있다.	①	②	③	④	⑤
6-3. 우리 기초지방자치단체장은 지방농정에 대해 관심이 높다.	①	②	③	④	⑤
6-4. 우리 기초지방자치단체장은 장기적인 안목이 있다.	①	②	③	④	⑤
6-5. 우리 기초지방자치단체장은 지방농정 문제를 결정하는 과정에 농민들의 참여를 중요하게 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤
6-6. 우리 기초지방자치단체장은 지방농정의 현안문제와 관련하여 농민들의 목소리를 잘 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤

7. 다음은 지방농정에 있어 귀하께서 속한 기초지방자치단체의 단체장, 공무원, 농민들 간의 상호 작용에 에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
7-1. 우리 기초지방자치단체장과 농민(농민단체)은 상호 신뢰적이다.	①	②	③	④	⑤
7-2. 우리 기초지방자치단체 공무원과 농민(농민단체)은 상호 신뢰적이다.	①	②	③	④	⑤
7-3. 우리 기초지방의회와 농민(농민단체)은 상호 신뢰적이다.	①	②	③	④	⑤
7-4. 우리 기초지방자치단체와 농민(농민단체)은 상호 우호적이다.	①	②	③	④	⑤
7-5. 우리 기초지방자치단체와 농민(농민단체)은 지방농정과 관련하여 자주 만난다.	①	②	③	④	⑤
7-6. 우리 기초지방자치단체와 농민(농민단체)은 서로 협력하고 있다.	①	②	③	④	⑤

8. 다음은 귀하께서 근무하시는 기초지방자치단체에서의 지방농정에 대한 농민 참여에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
8-1. 우리 지역 농민들은 지방농정에 대한 참여의식이 높다.	①	②	③	④	⑤
8-2. 우리 지역 농민들은 지방농정에 활발히 참여하고 있다.	①	②	③	④	⑤
8-3. 우리 지역 농민들은 지방농정의 정책결과과정에 미치는 영향력이 높다.	①	②	③	④	⑤

9. 다음은 귀하께서 근무하시는 기초지방자치단체의 시·군 농정심의회에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
9-1. 우리 지역의 농정심의회는 지방농정 현안 문제를 제안하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
9-2. 우리 지역의 농정심의회는 제안된 지방농정 현안을 해결하기 위해 상호 협력하여 의사를 결정하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
9-3. 우리 지역의 농정심의회는 결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
9-4. 우리 지역의 농정심의회는 지방농정 현안의 해결을 위해 결정된 정책을 집행한 후 그 결과를 평가하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
9-5. 우리 지역의 농정심의회는 농민(농민단체)의 의사를 잘 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤

10. 다음은 귀하께서 근무하시는 지역의 농(어)업회의소에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
10-1. 우리 지역의 농업회의소는 지방농정 현안 문제를 제안하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-2. 우리 지역의 농업회의소는 제안된 지방농정 현안을 해결하기 위해 상호 협력하여 의사를 결정하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-3. 우리 지역의 농업회의소는 결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-4. 우리 지역의 농업회의소는 결정된 정책을 집행한 후, 그 결과를 평가하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-5. 우리 지역의 농업회의소는 농민(농민단체)의 의사를 잘 대변하고 있다.	①	②	③	④	⑤

11. 다음은 귀하께서 근무하시는 지역의 농(어)업회의소의 구성에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
11-1. 우리 지역 농업회의소의 규칙은 구체적이다.	①	②	③	④	⑤
11-2. 우리 지역 농업회의소의 의사결정은 구속력이 있다.	①	②	③	④	⑤
11-3. 우리 지역 농업회의소의 재원은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
11-4. 우리 지역 농업회의소의 인력은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
11-5. 우리 지역 농업회의소의 구성은 자발적이다	①	②	③	④	⑤
11-6. 우리 지역 농업회의소의 회원은 목표에 대해 상호일치하고 있다.	①	②	③	④	⑤
11-7. 우리 지역 농업회의소의 회원은 협력하는 빈도가 높다.	①	②	③	④	⑤
11-8. 우리 지역 농업회의소의 회원은 쌍방향적으로 협력하고 있다.	①	②	③	④	⑤

다음 설문문항은 응답자 구분과 응답자의 개인적 특성을 알기 위한 문항입니다. 해당사항에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

귀하의 연령대는 어떻게 되십니까?

- ① 20대() ② 30대() ③ 40대() ④ 50대() ⑤ 60대 이상()

귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

- ① 남() ② 여()

귀하는 공무원으로 근무한 경력이 몇 년 되십니까?

- ① 1-5년 이내 () ② 6-10년 이내 ()
③ 11-15년 이내 () ④ 16-20년 이내 ()
⑤ 21년 이상 ()

귀하는 어떤 직급에 속하십니까?

- ① 9급 () ② 8급 () ③ 7급 ()
④ 6급 () ⑤ 5급 () ⑥ 4급 이상 ()

귀하는 농정 관련 업무에 얼마나 근무하셨습니다?

- ① 1-2년 이내 () ② 2-4년 이내 ()
③ 4-6년 이내 () ④ 6-8년 이내 ()
⑤ 8년 이상 ()

귀하는 다음 어디에 해당되십니까?

- ① 행정공무원 () ② 기술공무원 ()
③ 연구·지도직공무원 () ④ 기능직공무원 ()
⑤ 계약직공무원 ()

귀하의 최종 학력은 다음 중 어디에 속하십니까?

- ① 대학원(박사) () ② 대학원(석사) () ③ 대졸 () ④ 고졸 이하 ()

지방농정의 활성화를 위한 제안이 있으시면 뒷면 여백에 적어주십시오.

설문에 응답해주셔서 대단히 감사합니다.

설문에 대한 모든 의문점은 표지에 명기된 연락처로 연락해주시면 답변
드리겠습니다.

다시 한 번 귀하의 협조에 감사드립니다.

부록 3.

지방농정 활성화를 위한 농민 설문조사

안녕하십니까?

먼저 바쁘신 중에도 귀중한 시간을 내어 설문에 응해 주신 데 대해 깊은 감사를 드립니다.

이 조사는 기초지방자치단체의 지방농정 활성화와 농정정책에 농민이 참여할 수 있는 바람직한 제도를 구축하기 위해 필요한 자료들을 수집하는데 목적이 있습니다. 귀하의 경험을 바탕으로 귀하께서 살고 계시는 지역의 지방농정 실태를 평가하여 주시길 부탁드립니다.

설문에 대한 응답은 익명으로 통계 처리되며 연구 목적 이외의 다른 용도로는 사용되지 않습니다. 응답시간은 10여분 소요됩니다. 바쁘신 와중에도 본 설문조사의 취지를 이해하셔서 부디 끝까지 빠짐없이 응답해 주시기 바랍니다. 본 설문조사에 대한 의문사항이 있으시면 언제든지 아래 연락처로 알려주시기 바랍니다. 다시 한 번 귀하의 참여에 깊이 감사드립니다.

2013년 10월

연구수행기관: (사)한국지방정부학회

연구책임자: 문유석 (경성대학교 행정학과 교수)

공동연구원: 이시원 (경성대학교 행정학과 교수)

최상한 (경성대학교 행정학과 교수)

* <문의사항> 본 설문지에 대하여 의문사항이나 건의사항이 있으면 다음의 연락처로 연락해 주시면 감사하겠습니다.

❖연락처 : 경성대학교 사회과학대학 행정학과 최상한 교수 (055) 772-1287, 010-2885-1287,

E-mail: hchoi@gnu.ac.kr

1. 다음은 귀하께서 계시는 지역의 기초지방자치단체의 지방농정에 대한 상호 협력적 관계를 설명한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문 내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
1-1. 지방농정 현안을 발굴하는데 기초지방자치단체장·공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 간의 상호 협력이 잘 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-2. 지방농정의 해결책을 수립하는데 기초지방자치단체장·공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 간의 상호 협력이 잘 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-3. 지방농정의 정책을 실행하는데 기초지방자치단체장·공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 간의 상호 협력이 잘 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤

2. 다음은 귀하께서 계시는 지역의 기초지방자치단체의 단체장, 공무원, 지방의회, 농민(농민단체) 등이 지방농정에 얼마나 많은 영향력을 미치는가를 묻는 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문 내용	매우 크다	크다	보통이다	크지 않다	전혀 크지 않다
2-1. 기초지방자치단체장	①	②	③	④	⑤
2-2. 공무원	①	②	③	④	⑤
2-3. 지방의회	①	②	③	④	⑤
2-4. 농민(농민단체)	①	②	③	④	⑤

3. 다음은 귀하께서 계시는 지역의 기초지방자치단체의 지방농정 정책과정에 관한 것입니다. 각 과정에서 농민(농민단체)의 참여는 보장되고 있다고 생각하십니까? 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
3-1.정책입안·기획단계	①	②	③	④	⑤
3-2.정책결정단계	①	②	③	④	⑤
3-3.정책집행단계	①	②	③	④	⑤
3-4.정책평가단계	①	②	③	④	⑤

4. 다음은 중앙부처의 지방농정 관련 정책이 귀하께서 계시는 지역의 기초지방자치단체와 농민(농민단체)까지 전달되는 과정에 대한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문 내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
4-1. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정 관련 정책에 대해 기초지방자치단체의 담당 공무원이 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-2. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정 관련 정책이 농민(농민단체)에게 잘 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-3. 중앙부처(농축산식품부 등)의 각종 농정 관련 정책에 대해 농민(농민단체)은 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-4. 기초지방자치단체의 담당 공무원은 중앙부처의 각종 농정 정책을 농민 혹은 농민단체에 잘 알려주고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-5. 기초지방자치단체의 지방농정 관련 정책 제안이 광역지방자치단체 혹은 중앙부처에 잘 전달되고 있다.	①	②	③	④	⑤
4-6. 기초지방자치단체의 지방농정 관련 정책 제안이 광역지방자치단체 혹은 중앙부처의 정책으로 잘 채택되고 있다.	①	②	③	④	⑤

5. 다음은 귀하가 계시는 지역의 기초지방자치단체의 각종 지원에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문 내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
5-1. 우리 기초지방자치단체는 농민(농민단체)이 지방농정에 참여할 수 있는 행정적 지원을 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5-2. 우리 기초지방자치단체는 농민(농민단체)이 지방농정에 참여하는데 재정적 지원을 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5-3. 우리 기초지방자치단체는 농민(농민단체)을 대상으로 지방농정 참여에 관련한 교육을 실시하고 있다.	①	②	③	④	⑤

6. 다음은 귀하께서 계시는 지역의 기초지방자치단체장의 리더십에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
6-1. 우리 기초지방자치단체장은 리더십과 추진력이 있다.	①	②	③	④	⑤
6-2. 우리 기초지방자치단체장은 친화력과 갈등해소능력이 있다.	①	②	③	④	⑤
6-3. 우리 기초지방자치단체장은 지방농정에 대해 관심이 높다.	①	②	③	④	⑤
6-4. 우리 기초지방자치단체장은 장기적인 안목이 있다.	①	②	③	④	⑤
6-5. 우리 기초지방자치단체장은 지방농정 문제를 결정하는 과정에 농민들의 참여를 중요하게 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤
6-6. 우리 기초지방자치단체장은 지방농정의 현안문제와 관련하여 농민들의 목소리를 잘 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤

7. 다음은 지방농정에 있어 귀하께서 계시는 지역의 기초지방자치단체장, 공무원, 농민들 간의 상호작용에 에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
7-1. 우리 기초지방자치단체장과 농민(농민단체)은 상호 신뢰적이다.	①	②	③	④	⑤
7-2. 우리 기초지방자치단체 공무원과 농민(농민단체)은 상호 신뢰적이다.	①	②	③	④	⑤
7-3. 우리 기초지방의회와 농민(농민단체)은 상호 신뢰적이다.	①	②	③	④	⑤
7-4. 우리 기초지방자치단체와 농민(농민단체)은 상호 우호적이다.	①	②	③	④	⑤
7-5. 우리 기초지방자치단체와 농민(농민단체)은 지방농정과 관련하여 자주 만난다.	①	②	③	④	⑤
7-6. 우리 기초지방자치단체와 농민(농민단체)은 서로 협력하고 있다.	①	②	③	④	⑤

8. 다음은 귀하께서 계시는 지역의 농민 참여에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
8-1. 우리 지역 농민들은 지방농정에 대한 참여의식이 높다.	①	②	③	④	⑤
8-2. 우리 지역 농민들은 지방농정에 활발히 참여하고 있다.	①	②	③	④	⑤
8-3. 우리 지역 농민들은 지방농정의 정책결정과정에 미치는 영향력이 높다.	①	②	③	④	⑤

9. 다음은 귀하께서 계시는 지역의 기초지방자치단체의 농정심의회에 관한 것입니다. 농정심의회는 농업·농촌의 발전에 관한 기본계획, 시·군·구계획 기타 농업·농촌의 발전을 위하여 중요하다고 인정되는 사항을 심의하기 위한 기구입니다. 귀하께서는 농정심의회를 알고 계십니까? 해당번호에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

- ① 알고 있다. (여기에 체크하셨으면, 10 문항으로 가주십시오).
- ② 모른다. (여기에 체크하셨으면, 11 문항으로 가주십시오.)

10. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
10-1. 우리 지역의 농정심의회는 지방농정 현안 문제를 제안하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-2. 우리 지역의 농정심의회는 제안된 지방농정 현안을 해결하기 위해 상호 협력하여 의사를 결정하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-3. 우리 지역의 농정심의회는 결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-4. 우리 지역의 농정심의회는 결정된 정책을 집행한 후, 그 결과를 평가하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
10-5. 우리 지역의 농정심의회는 농민(농민단체)의 의사를 잘 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤

11. 다음은 귀하께서 계시는 지역의 농(어)업회의소에 관한 것입니다. 농(어)업회의소는 지역 농업인들의 민의를 수렴하여 농정에 대한 자문 및 건의, 조사와 연구, 교육과 지도, 국가와 지방자치단체로부터 위탁받은 각종 사업을 수행함으로써 농업의 경쟁력 강화 및 농촌진흥에 이바지하는 곳입니다. 귀하께서는 농(어)업회의소를 알고계십니까? 해당번호에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

- ① 알고 있다. (여기에 체크하셨으면, 11 문항과 12 문항에 응답하여주십시오.)
- ② 모른다. (여기에 체크하셨으면, 개인적 특성 문항으로 가주십시오.)

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
11-1. 우리 지역의 농업회의소는 지방농정 현안 문제를 제안하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
11-2. 우리 지역의 농업회의소는 제안된 지방농정 현안을 해결하기 위해 상호 협력하여 의사를 결정하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
11-3. 우리 지역의 농업회의소는 결정된 정책이나 해결책을 구체적으로 집행하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
11-4. 우리 지역의 농업회의소는 결정된 정책을 집행한 후, 그 결과를 평가하는데 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
11-5. 우리 지역의 농업회의소는 농민(농민단체)의 의사를 잘 대변하고 있다.	①	②	③	④	⑤

12. 다음은 귀하께서 계시는 지역의 농(어)업회의소의 구성에 관한 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크(V)를 해주시기를 바랍니다.

설문내용	매우 그렇다	그렇다	보통이 다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
12-1. 우리 지역 농업회의소의 규칙은 구체적이다.	①	②	③	④	⑤
12-2. 우리 지역 농업회의소의 의사결정에는 구속력이 있다.	①	②	③	④	⑤
12-3. 우리 지역 농업회의소의 재원은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
12-4. 우리 지역 농업회의소의 인력은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
12-5. 우리 지역 농업회의소의 구성은 자발적이다	①	②	③	④	⑤
12-6. 우리 지역 농업회의소의 회원은 목표에 대해 상호일치하고 있다.	①	②	③	④	⑤
12-7. 우리 지역 농업회의소의 회원은 협력하는 빈도가 높다.	①	②	③	④	⑤
12-8. 우리 지역 농업회의소의 회원은 쌍방향적으로 협력하고 있다.	①	②	③	④	⑤

(개인적 특성 문항)

다음 설문문항은 응답자 구분과 응답자의 개인적 특성을 알기 위한 문항입니다.

귀하의 연령대는 어떻게 되십니까?

- ① 20대() ② 30대() ③ 40대() ④ 50대() ⑤ 60대 이상()

귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

- ① 남() ② 여()

귀하의 농(어)업 관련 주요 작물은 무엇입니까? 한 가지만 적어주십시오.

()

지방농정의 활성화를 위한 제안이 있으시면 아래 여백에 적어주십시오.

설문에 응답해주셔서 대단히 감사합니다.
설문에 대한 모든 의문점은 표지에 명기된 연락처로 연락해주시면 답변
드리겠습니다.
다시 한 번 귀하의 협조에 감사드립니다.

부록 4

농업기술센터 및 농어업회의소 방문 면접조사 설문 문항

1. 지방자치제 실시 이후의 지방농업정책의 유무는? 변화의 방향은 긍정적 아니면 부정적인가? 그 이유는?
2. 농정의 핵심적인 목표는 무엇인가?
3. 이런 목표를 달성하기 위한 중앙정부, 지방정부, 농민들의 역할과 책무는 무엇이라고 생각하는가?
 - 3-1. 농정을 전개함에 있어 중앙정부와 자치단체간의 역할과 책무가 적절히 배분되어 있다고 생각하는가?
4. 지방농정 과정에서 지역의 농민과 농업 관련 단체들이 참여할 수 있는 제도적 통로는 어떤 것들이 있는가?
5. 지방자치제 실시 이후, 농업정책과 관련하여 중앙정부 사업과 별도로 자체사업을 계획하여 실시하는 경우가 있는가?
6. 지방농정에서 누가 주도적인 역할을 담당하는가?
 - 6-1. 지방농정 활성화를 위해 어떤 주체의 역할이 강화되어야 한다고 보는가?
7. 지방농정 활성화를 위해 강화가 필요하다고 생각되는 자치단체의 권한은?
8. 자율적인 농정이 제대로 수행되지 않고 있는 이유는?
9. 지방자치단체의 농업정책결정에 있어서 지역주민의 의견이 충분히 반영된다고 보는가?
10. 지방자치단체의 농업정책결정에 있어서 농업단체나 외부전문가의 의견이 충분히 반영된다고 보는가?
11. 자율적인 지방농정구현을 위해 중앙정부가 협조해주어야 할 사항은?

12. 지방농정과정에서 농정심의회는 합리적으로 운영되고 있는 편인가?
13. 지방농정과정에서 농정심의회가 실질적 정책결정기구로서의 역할을 담당하기 위해 무엇이 필요하다고 보는가?
15. 농어업회의소가 지방농정활성화를 위해 어느 정도 기여하리라 보는가?
16. 농어업회의소는 지방농정과정에서 주로 어떤 역할을 담당해야 한다고 보는가?
17. 농어업회의소가 법적인 지위를 확보해야 한다고 보는가?
18. 현재 농어업회의소가 구성된 배경은?
19. 현재의 농어업회의소가 운영상의 독립성과 안정성을 확보할 수 있다고 보는가?
20. 농어업회의소의 안정적 운영을 위해 가장 필요한 것은?
21. 농정활성화를 위해 군청 농정기구와 농어업회의소와는 어떤 관계가 강화되어야 하는가?
22. 지역특성에 맞는 농업정책의 효율적 추진을 위해 무엇이 필요하다고 생각하시는지?

부록 5.

도청 면담용 설문

1. 도청이 지방농정에 어느 정도 영향을 미침다고 보는가?
2. 농정관련 사무의 비율은?
기관위임사무 () %
단체위임사무 () %
고유사무 () %
3. 중앙정부의 농정관련 사무 중 도청으로 이관할 필요가 있는 사무는?
4. 도청의 농정관련 사무 중 기초자치단체로 이관할 필요가 있는 사무는?
5. 도가 자체적으로 기획하여 추진하고 있는 농업정책(사업)과 농촌정책(사업)이 있는가? (있다면) 그 비율은 어느 정도인가?
6. 농정관련 도의 자문기구는?
7. 농민과 농업관련 단체는 어떤 통로를 통해 농정에 참여하는가?