

친환경농업정책 분야의 거버넌스 체계 구축방안

김 호* · 허 승 욱**

Schemes for Constructing the System of Environmentally Friendly Agri-policy Governance

Kim, Ho · Heo, Seung-Wook

Governance systems are basically an autonomous cooperation type among the government, civil society and market, also a new paradigm for efficient and democratic administration of policies. The governance mainly consists of the central operating body, institutions, operating principles and so on. The constituents are the nation(government), civil society(NGO) and market(firm). Institutional conditions are a legitimate base, financial stability and independency. And as a operating principle, governance systems have common goals and issues from a national and social point of view. This governance has been recently emerged due to financial risk of government, diffusion of new liberalism going with the globalization, localization-decentralization, and development of civil society and information-oriented society. We have to grope for the framework of participatory agri-policy confronting globalization and localization as well as developing our agriculture and rural village. This agri-policy governance should be theoretically focused on policy network or self-organizing network or multi-lateral governance (MLG) based on NPM. Also, it is proper to have connection of nation-central type and civil society-central type. And it is necessary to have a MLG type with local governance corresponding to localization and decentralization. Governance should have the type whose participants have authority and responsibility as well. Basic directions of environmentally friendly agri-policy governance are as follows : first, its purposes are constructing the democratic and efficient framework of participatory environmentally friendly agri-policy based on consensus of all the related groups, embodying environmentally friendly agri-policy adjusted to local field, raising farmer's real interest, and improving their position. Second, its form should have a council or an agreement system, not an advisory or a consultation organ. Thus, public sector(eg. government) and voluntary sector(eg. farmers' organization)

* 대표저자, 단국대학교 교수

** 단국대학교 교수

jointly execute agricultural policy and are responsible together. Environmentally friendly agri-policy governance is mainly made up of farmers' organization, cooperative and civil society(NGO). And secondary bodies are agribusinesses and academic groups. Government interacts with the main bodies on administrative execution. And environmentally friendly agri-policy governance has MLG type with a central unit, province and county units. Environmentally friendly agri-policy governance has several main functions such as agri-policy partnership, speaking for farmer's rights and interests, investigation and research on domestic and foreign agricultural streams, and etc. Especially, local unit will play roles in activation for regional agriculture, consulting on technique and management, education and training services, services entrusted by government, and so on.

Key words : *governance, environmentally friendly agri-policy governance, globalization and localization, multi-lateral governance(MLG), partnership, new liberalism*

I. 문제의 제기

시민참여 민주주의가 활성화되는 추세를 반영하여, 민·관 협치(協治)의 열린 거버넌스(governance) 구현이 주요한 과제로 떠오르고 있다. 정부가 시민단체 등 비정부기구나 이해 당사자 등과 수평적인 관계에서 이해와 협조를 구하고 합의하는 정책 추진 방식이 그 효과성과 효율성을 높일 수 있다는 것이 선진각국의 경험에서 도출되고 있다. 즉 시민사회의 성장에 따라 정책추진의 틀이 정부주도의 전통적인 방식으로부터 다자간 조정체제로 변화되고 있는 것이다.

농정분야에서도, 대내외적인 농업환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위하여 민·관·산·학의 합의를 바탕으로 한 통일되고 일관된 농정을 추진할 수 거버넌스형의 새로운 농정체계를 구축할 시점에 이르렀다고 생각된다. 대외적인 여건의 변화로서 WTO/DDA 협상과 쌀 재협상, FTA 협상 등으로 인해 농업·농촌의 미래에 대한 위기감이 확산되고 있고, 사회적 갈등이 증가하고 있는 실정이다.

정부는 개방의 확대에 의한 농업인들의 불안감을 해소하기 위하여 '선대책 후개방' 원칙에 따라 2003년 11월에 「농업·농촌 중장기 투융자계획」을 수립하여 향후 10년간(2004~2013년) 119조원을 투입하기로 결정하였다. 그리고 2004년 2월에는 이러한 투융자계획의 세부시책과 추진일정을 종합적으로 체계화한 「농업·농촌종합대책」을 수립 발표하였다. 그러나 대책의 수립과 추진과정에서 그 대상자인 농업인 또는 농업인단체의 의견과 참여가 능동적인 형태로 반영되지 못했다는 현장의 목소리도 나오고 있다. 따라서 WTO/DDA 농업협상과 함께 쌀 재협상안의 비준과정에서 추가적인 사회적 갈등요소가 나타나고 있는 실정이다.

이와 같은 농산물 시장개방의 추세에 따라, 농업·농촌에 큰 변화를 미칠 현안을 앞두고 있는 상황에서 갈등조정, 국민적 공감대의 마련, 참여를 통해 책임을 공유하는 대책이 모색될 필요가 있다. 나아가 농업인의 참여를 통해 농업정책과 집행방식을 결정하는 농정분야에서의 거버넌스를 추진함으로써 농업·농촌발전을 위한 항구적인 참여의 틀을 적극적으로 모색할 필요성이 대두되고 있는 것이다.

따라서 이 연구에서는 우선 거버넌스의 기초이론으로서 그 개념과 등장배경 및 유형에 대해 살펴보고, 농정분야 거버넌스 추진사례에 대해 조사하였다. 그리고 농업·농촌의 대내외적인 여건 변화에 대응하여 농업인과 정부, 소비자 간의 갈등을 해소하고 세계화 및 개방화에 대한 대응방안의 하나로서 농정분야 거버넌스 체계의 구축을 위한 기본방향과 추진전략을 고찰하였다.

II. 거버넌스의 이론적 배경

1. 거버넌스의 개념

거버넌스 체제는 기본적으로 자발적 협력과 경쟁을 통한 협조 형태이며, 정부 대 시민 및 시장 간의 불평등과 비대칭성을 극복하고, 능률성과 민주성을 제고시키고자 하는 국가 운영의 새로운 패러다임이라고 할 수 있다. 그리고 거버넌스의 개념과 가치는 기본적으로 효율성과 민주성으로 요약될 수 있는 바, 시장의 논리에 입각한 효율성과 시민사회의 수요에 입각한 민주성이 그것이다.

그러나 학자마다 또 학문별로 다양하게 개념 규정하고 있다(이종수, 2003). 그래서 거버넌스(governance)의 번역도 기업의 경우에는 ‘지배구조’로 통용되고, 공공부문에서는 ‘국정관리’로 인식되고 있다. 그 밖에 ‘통치관리체제’로 번역되기도 하고, ‘협치(協治)’, ‘망치(網治)’, ‘공치(共治)’ 등을 사용하기도 한다. 그런데 일반적으로는 ‘거버넌스’라는 표현을 그대로 사용하고 있는 추세이다. 거시적인 관점에서 볼 때, 거버넌스란 “국가가 공공문제를 해결하고 정책을 결정 및 집행하는데 있어서 정부, 자율적으로 신장된 시민사회, 시장의 요소 등 세 주체 간에 협력적 네트워크를 통해 추진하는 국정운영 방식 또는 체제”라고 할 수 있다.

이러한 거버넌스의 등장은 현대사회에서 국가적 문제해결과 정책결정이 전통적인 권위주의적 국가에 의해 완성될 수 없음을 의미한다. 즉 시민사회 및 시장의 요소들과 밀접한 연관성을 갖지 않고서는 정부 단독으로 해결할 수 있는 문제가 점차 감소되고 있음을 말해주는 것이다.

거버넌스의 개념을 넓은 의미와 좁은 의미로 나누어 살펴보자. 먼저, 광의의 거버넌스 체

계는 국가가 중심이 되어 관리형태와 정책을 보완하는데 초점이 있다. 즉 국가와 시장, 시민사회의 상호 협력적인 조정 양식을 의미하며, 파트너십(partnership)에 의한 각 주체 간의 새로운 협력 형태를 강조하는 것이다. 서구의 경우, 경직되고 권위주의적인 국가의 관리체계와 조정양식에 대한 비판에서 출발하였다.

한편 협의의 거버넌스는 국가나 시장을 대체할 수 있는 별도의 새로운 조정양식의 원형을 발견하고 의미를 부여하는데 초점이 있다. 시민사회 영역 내에 존재하는 자발적이고 자율적이며 자기조직적인 조정기구를 의미한다. 즉 시민사회의 사회적 리더십(social leadership)을 강조하며 시민문화의 강화, 자발적인 행동의 촉진, 민주주의적 사회기반의 개선에도모하는 것이다. 또한 기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대체하는 정부·시장·시민사회 간의 상호작용 네트워크이기도 하다(김정렬, 2004).

2. 거버넌스의 등장배경

서구사회 및 국제적인 기구를 중심으로 거버넌스가 대두되게 된 배경은 정부의 재정위기, 세계화에 따른 신자유주의(신우파)의 확산과 지방화·분권화, 시민사회의 성장과 정보화 등을 들 수 있다. 이에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Pierre, J. and Peters B. G. 2003; 김석준 외, 2000; 이종수, 앞의 글).

첫째, 정부의 재정위기를 배경으로 하고 있다. 서구사회에서는 1970년대까지 안정적인 경제성장을 지속해 왔다. 그러나 1980년대부터 경제성장률이 저하 추세를 보일 뿐 아니라 불확실성이 증가됨에 따라, 조세수입 확보가 곤란해지게 되었다. 즉 경제위기의 주된 요인은 공공지출의 증가와 조세수입원의 한계에 있었다. 즉, 1970년대까지 조세수준이 포화상태에 이르게 된 반면에, 국가가 제공하는 공공서비스는 감축시킬 수 없는 교착상태에 빠지게 된 것이다. 그리하여 정부의 재정적자는 급속도로 증가하게 되었다. 이러한 배경 하에서 거버넌스를 통해 첫째, 공공서비스 공급활동에 사적부문의 행위자와 조직화된 이해관계자를 포함시킴으로써, 예산제한 상태에서 공공서비스 수준을 유지하고자 하였다. 둘째, 사적 부문 행위자와 경영을 공공부문에 포함시킴으로써 공공부문과 민간부문의 차이를 모호하게 하여, 국가의 문제들이 공공-민간 간 협력행위를 통해 작동하게 되었다. 셋째, 정부가 비효율적인 관료제에 민간 부문의 경영마인드를 통합시키고 공공서비스의 제공을 다양화하는 전략으로서 추진되었다.

둘째, 세계화에 따른 신자유주의(신우파)의 확산과 지방화·분권화의 추세이다. 세계화에 따른 정치적 및 경제적인 국제기구의 역할이 커지면서, 기존 국민국가의 통치권이 잠식되어, '전통적인 국가는 큰일을 하기에는 너무 작고 작은 일을 하기에는 너무 큰' 현상이 심화되고 있다. 예컨대 수직적으로는 국내 통치권 및 권위가 국제적인 기구인 세계무역기구(WTO), 국제연합(UN), 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(World Bank), 북미자유무역협정

등으로 이동되고 있다. 특히 유럽의 경우, 유럽연합(EU)이라는 지역연합체가 개별국가의 통치권을 대체하고 기존 국가가 축소 또는 해체되어 감에 따라 새로운 거버넌스가 형성되고 있는 것이다.

그리고 수평적으로는 국내시장이 세계시장에 편입되어, 세계자본이 개별국가의 국경을 넘을 수 있고 경제원리에 따른 자유경쟁이 가능하도록 탈규제의 추세가 지속되고 있다. 또한 공공부문의 효율성과 경쟁력의 향상을 위해 민영화가 추진되고 있다. 이에 따라 국가의 공동화(空洞化) 현상이 나타나고, 비정부기구(NGO)와 시민단체들의 참여는 정책과정에 강력한 영향력을 행사하게 되었다. 즉 기존의 정부만으로는 사회 내의 통치작용과 공동체의 문제를 해결하기에는 정통성과 능력 면에서 한계가 분명해지고 있는 것이다.

한편, 지방자치제의 실시로 분권화 현상이 심화되고 있으며, 세계화 흐름 속에서 각 지자체는 지역경제를 활성화(지역경제 자립 시스템의 구축)시키기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 중앙정부의 통치권 및 조정권한을 지방으로 이양하고 있다. 즉 통제와 규제 등 국가 및 정부권력의 역할을 축소시키고, 자본 및 시장의 역할과 시민사회의 활동영역을 확대시키는 거버넌스가 형성되고 있는 것이다.

셋째, 시민사회의 성장과 정보화의 확산이다. 본격적인 산업화시대에 돌입하면서, 직업이나 업무가 다양화되고 전문화됨에 따라 노동자이면서 자본가인 계층을 증가시켰고 이것은 시민사회가 확대되는데 크게 작용되었다. 더욱이 정보화의 확산은 사이버 공간의 확대와 네티즌의 증가를 가져왔고 다양한 욕구를 조직화하고 연계시킴으로써, 시민사회가 성장하게 되었다. 더불어 다양한 욕구를 반영하는 NGO의 설립도 증가되는 추세이다.

따라서 국가 중심적 통치 또는 관리체제로는 사회의 복잡성과 다양성으로부터 요구되고 있는 사회적 가치와 이해관계의 조정 및 통합이 곤란해지고 있다. 특히 사회의 복잡성으로 인한 혼돈과 대내외적인 정치 환경의 급변에 따른 방향성 상실, 다양한 사회적 요구에 따른 분열 등의 우려를 피하기 위한 조정 통합 및 조절 규제 활동이 어려워지고 있다. 그리하여 시민단체나 NGO의 전문성이 향상되고 정책 참여가 증가하며, 정책과정에서 강력한 영향력을 행사하기 시작하였다. 따라서 정부 단독으로 정부 및 공공분야의 정책적 의사를 결정하고 추진하는 방식은 다양한 사회적 가치와 욕구를 반영하는데 한계를 보이고 있는 실정이다.

또한 정보화의 진전은 NGO를 중심으로 한 시민사회의 역할을 증대시키고 간접민주주의인 대의민주주의체제의 약화를 가져왔다. 그 대신에 정보 네트워크와 사이버를 통해 국민들의 직접 참여욕구를 충족시킬 수 있었다. 이에 따라 정부와 시민사회를 직접 연결하는 장치와 제도가 필요하게 되었으며 대의제도와 관련된 기구의 기능 및 제도를 약화시킴과 동시에 NGO나 기업 및 정부의 직접적인 수평적 연계장치인 네트워크를 새로운 제도로 등장시키게 된 것이다. 그래서 거버넌스를 새로운 형태의 공동체 운영기제로 등장시켜 국가 권력을 기반으로 한 통치의 기능 및 역할을 축소시키고, 시민사회와 시장의 역할을 그 만

큼 증가시키게 된 것이다.

3. 거버넌스의 형성조건

거버넌스가 형성되기 위한 주된 요건으로서는 구성주체, 제도적 조건, 운영원칙 등이 있다. 이에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구성주체는 국가(정부), 시민사회(NGO), 시장(기업) 등이다. 이 세 주체는 각 부문을 대표하는 사람들로 구성됨으로써 대표성을 가져야 한다. 또한 이 주체들은 사회의 공익적 가치를 보호하고 향상시킬 수 있어야 하며, 자발성과 책임성을 가지는 것이 전제되어야 한다. 그리하여 균형감과 원칙에 입각하여 각 부문의 다양한 욕구와 이해관계를 대변할 수 있어야 하는 것이다.

둘째, 제도적 조건으로서 법적 기반, 재정적 안정성, 독립성 등을 갖추어야 한다. 거버넌스 체제에서 협의 및 합의를 통해 결정된 정책방안 등이 사회적인 영향력 및 효력, 추진력을 가지기 위해서는 법적인 근거가 있어야 한다. 또한 거버넌스가 안정적인 체제를 유지하고, 사업을 효율적으로 집행하기 위해서는 재정적인 기반이 확보되어야 한다. 또한 각 부문의 대표자들이 구성원의 욕구를 반영하는데 있어 객관적이고 공정한 활동을 보장받기 위해서는 거버넌스의 독립성이 필요하다.

셋째, 운영원칙으로서, 거버넌스 체제는 국가적·사회적인 차원에서 공통의 목표 및 과제를 가져야 하며 민주적인 방식으로 운영되어야 한다. 각 부문의 구성원은 자율성을 기반으로 상호 호혜적인 의존관계를 형성하며, 신뢰(trust)를 거버넌스의 가장 중요한 존립 근거로 인식하고 행동하여야 한다. 즉 신뢰를 바탕으로 하지 않는 거버넌스 체제는 존재이유가 없으며, 제도화 및 운영 등 전반적인 구성 자체가 무의미한 것이다. 그리고 각 부문의 대표자들은 거버넌스 체제 속에서 상호 논의하고 학습하는 과정에서 공통의 목표와 과제를 찾아내고, 합의를 도출하며 함께 문제를 해결해 나갈 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 또한 사회적인 긴장과 갈등을 최소화하고 경쟁과 갈등보다는 상호 교류와 협력을 촉진시키며, 공익적 가치를 추구하는 노력이 필요할 것이다.

4. 거버넌스의 유형

거버넌스의 유형은 중심적 주체에 따른 유형, 범위 및 수준에 따른 유형, 구조 및 과정으로서의 거버넌스 등으로 구분할 수 있다. 그 주요 내용은 다음과 같다(김석준 외, 2000과 2002; 문순홍·정규호, 2000; Pierre, J. and Peters B. G, 앞의 책; 김정렬, 2004; Gray, C, 2002).

1) 중심적 주체에 따른 유형

거버넌스의 중심적 주체가 누구인가에 따라 국가 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스 등 세 가지 유형으로 구분할 수 있다<표 1>. 국가 중심적 거버넌스는 관리주의와 시장주의의 갈등이며, 그 종류로서 신공공관리론과 기업가적 정부, 좋은 거버넌스(good governance) 등이 있다. 그리고 시민사회 중심적 거버넌스는 참여주의와 공동체주의를 기본원리로 하고 있고, 사회적 사이버네틱 체제와 자기조직화 네트워크 등이 있다. 또 시장 중심적 거버넌스는 시장주의를 기초로 하며, 시장정부 모형과 최소국가론 등이 있다.

<표 1> 거버넌스의 중심적 주체에 따른 유형별 원리 및 종류

구 분	국가 중심적 거버넌스	시민사회 중심적 거버넌스	시장 중심적 거버넌스
원 리	• 관리주의와 시장주의의 갈등	• 참여주의와 공동체 주의	• 시장주의
종 류	• 신공공관리론과 기업가적 정부 • 좋은 거버넌스	• 사회적 사이버네틱 체제 • 자기조직화 네트워크	• 시장정부 모형 • 최소국가론

첫째, 국가 중심적 거버넌스는 국가가 시장과 시민사회를 주도적으로 관리하는 유형이다. 즉 정부의 영역을 인정하고 정부와 시장 및 시민사회간 협력을 강조하는, 정부와 함께하는 거버넌스(governance with government) 형태이다. 이 유형은 정부의 주도적인 역할이 강한 전통을 가지고 있는 대륙계 국가들에서 주로 찾을 수 있다.

국가 중심적 거버넌스는 문제의 원인을 기존의 위계적이고 권위적인 통치방식에서 찾으므로, 정부의 새로운 통치형태를 정착시키는데 초점을 두고 있다. 그리고 기업가적 정부(entrepreneurial government)는 민간부문의 다양한 이해관계자들을 의사결정 과정에 폭넓게 참여시켜 한층 효율적이고 효과적인 관리체계를 구성하려는 노력에서 등장하였다. 국가 중심적 거버넌스 이론의 유형에는 신공공관리론(new public management, NPM)과 기업가적 정부, 좋은 거버넌스(good governance) 등이 있다.

둘째, 시민사회 중심적 거버넌스는 기존의 대의민주주의 체제가 다양한 이해관계를 통합 조정하지 못할 뿐 아니라 다양한 갈등을 해결하지 못함으로써, 그 필요성이 증대되고 있다. 정당이나 국회 등 대리인 체제(agent system)의 실패를 극복하는 과정에서 시민사회(NGO)의 역할이 더욱 중요시되었다. 즉 강력하고 다원화된 시민사회가 책임 있게 시민을 대변할 수 있는 정부를 실현할 것을 전제로 하고 있는 것이다.

이를 위해서는 다양한 NGO 간의 자율조정기능과 정화작용, 치밀한 네트워크 및 파트너십이 전제조건이 된다. 거버넌스의 활성화를 위해서는 시민사회의 보다 적극적인 참여가

필요하며, 시민사회 영역에서 자발적이고 자기 조직적인 거버넌스의 방향과 전략을 모색하는 것이다. 오랜 역사적 배경과 문화 전통으로 인해 시민사회의 자율성과 도덕성이 높은 영미형이 대표적이다. 시민사회 중심적 거버넌스의 이론적 유형으로는 사회적 사이버네틱 체제(socio-cybernetic system)와 자기조직화 네트워크(self-organizing network) 등이 있다.

셋째, 시장 중심적 거버넌스는 경쟁원리와 고객주의, 가격을 매개로 한 자원배분 등을 기반으로 하고 있다. 이는 신고전학과 경제학을 기초로 하고 신자유주의적 논리에 의존하고 있다. 그래서 전통적 정부보다는 가격과 시장 메커니즘을 이용한 수평적, 협력적, 참여적 관계 속에서 다양한 이해관계자들과의 상호작용을 강조하고 있다.

시장 중심적 거버넌스는 작고 효율적인 정부구조를 지향하면서 거대정부의 비효율성 문제를 해결하기 위해 민영화(privatization)를 주장한다. 그 배경은 정부 기능을 사적 부문으로 이전시켜 서비스의 범주와 질을 높이는 반면, 정부의 비용을 감소시켜 경제적 효율성을 극대화한다는 데에 있다. 이러한 시장 중심적 거버넌스에는 시장적 정부 모형과 최소국가론(minimal state) 등이 있다.

그런데 시장 중심적 거버넌스의 문제점으로는 국가가 담당해 왔던 공적활동과 그 권한의 상당부분을 비민주적이고 무책임한 주체들에게 넘겨줌으로써, 공공영역을 축소 또는 쇠퇴시킬 가능성이 매우 높다는 점이 있다. 그리하여 민주주의적 책임성이 결여되고 시민사회에 기반을 둔 사회적 거버넌스가 쇠퇴할 수 있다는 것이다.

2) 범위 및 수준에 따른 유형

지방화-분권화, 세계화-지역화 추세가 심화됨에 따라, 이를 반영하는 유형으로서 로컬 거버넌스와 글로벌 거버넌스가 대두되고 있다. 그리하여 국가가 기존에 소유해 온 권력이 양방향으로 이동되고 있다. 전자는 지방정부 또는 지방공동체로 하향 이동, 후자는 세계정부나 국제연대기구로 상향 이동되고 있는 것이다. 이에 따라 국가권력의 공동화(空洞化) 현상이 진행되고 있는 추세이다.

거버넌스의 범위 및 수준 또는 차원에 따른 유형은 글로벌 거버넌스와 로컬 거버넌스, 리저널 거버넌스, 내셔널 거버넌스, 사이버 거버넌스 등으로 구분될 수 있다.

첫째, 글로벌 거버넌스(global governance)는 세계화와 지구화의 논리를 반영하는 형태로써, 각국 정부의 권력 이양 또는 상호 의존을 전제로 초국가 수준에서 구현된 것이다. 여기에서 세계화는 경쟁이라는 자본의 논리를 반영하고, 지구화는 협력이라는 공생의 논리를 반영한다. 글로벌 거버넌스에 대한 개념 정의는 다양하게 나타나고 있다. 글로벌 거버넌스의 주요 내용을 살펴보면 먼저, 개별국가가 독자적으로 해결할 수 없는 사회적 및 정치적 이슈를 효과적으로 처리하기 위한 노력이라는 것(Gordenker and Weiss, 1996)이다. 또한 독립적 행위자로 구성된, 국제사회에서 갈등을 해결하고 상호 협조를 목적으로 하는 게임의 규칙을 정할 수 있는 사회적 제도를 수립하고 운영한다는 점(Young, 1994)이다. 그리고 개

인과 제도, 공공부문과 민간부문에 걸쳐 공동 관심사를 다루는 다양한 방법의 총화로서, 상호 대립되는 다양한 이해관계를 해결하기 위한 협조적이고 지속적인 과정이라는 것(Commission on Global Governance, 1995)이다.

글로벌 거버넌스는 모든 국가간의 공식적 뿐 아니라 비공식적인 계약과 협력도 포함하고 있다. 또한 다양한 비정부조직과 그들이 행하는 모든 국제적 협력과 협상, 계약도 포괄하고 있다. 그리고 무정부적인 것에서부터 계서(階序)적인 것에 이르기까지 매우 다양한 형태를 가질 수 있다는 사실이다. 최근에 경제, 환경, 인권문제 등과 관련된 국제적인 비정부조직과 다국적 기업의 위상과 활동이 활발해지면서 그 영향력도 커지고 있다. 또한 글로벌 거버넌스는 무정부적인 형태에서 계서적인 형태까지 즉, 무정부적 동맹관계(anarchic alliance), 영향력에 따른 계서제(spheres of influence), 섭정체제(protectorates), 비공식적 제국(informal empires), 제국체제(empire) 등 다양한 형태가 있을 수 있다.

둘째, 리저널 거버넌스(regional governance)는 신자유주의적 배경 하에서, 개별국가의 정치적 및 경제적 경계가 모호해지면서 국가 거버넌스(state governance)가 확장된 형태로 보고 있다. 여기에서 지역(region)의 개념은 지정학적으로 특정 공간 내에서 인접한 지리적 범위 뿐 아니라, 정치적 및 경제적 상호 의존성에 따른 범주도 포함하는 의미이다. 과거에 초강대국(미국과 구소련)을 중심으로 형성되었던 냉전체제와는 달리, 통상문제의 해결과 지역안보 및 정치적 안정을 증진시키기 위한 신지역주의(new regionalism)를 배경으로 하고 있다. 또한 식량, 통상 및 상업, 광업, 은행 및 회계, 제조업 부문 등에 이르기까지 다양한 경제 분야에서 상호 번영과 생존을 위해 유기적 협조체제를 구축하고 있는 기업들 간의 초국가적 거버넌스도 이 형태에 속한다고 할 수 있다.

리저널 거버넌스의 중요한 과제는 국가 단위 또는 비국가 단위의 조직을 막론하고, 참여자들의 경쟁과 협조를 통해 지역 내 불균형을 완화하고 장기적인 균형발전을 이루어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 경쟁의 공정성과 협조의 생산성 및 공익성 확보가 주된 관건이 된다.

셋째, 내셔널 거버넌스(national governance)는 세계화 추세에 따른 글로벌 거버넌스와 리저널 거버넌스, 지방화에 따른 로컬 거버넌스의 사이에 존재하고 있다. 세계화 및 지방화 추세에도 불구하고 국가 중심적 접근(state-centric approach) 즉, 거버넌스 이론에 있어 국가는 여전히 중요한 행위자이며, 국내 정치체제가 주된 초점임을 강조하는 형태이다.

사실 개별국가 단위에서의 민주적이고 효율적인 국가 운영을 위한 정부-시민사회-기업의 자발적 협조체제는 중요한 과제이다. 즉 다른 범위의 거버넌스가 원활히 작동하기 위해서는 국가 및 정부의 형태와 적극적인 역할이 중심이 되어야 한다는 것이다. 정부와 시민사회, 기업이 우리라는 관계(we-relation)를 정립하기 위해서는 국가 또는 정부가 일정 기간 동안 후원자 역할을 해야 하는 바, 정부와 함께하는 거버넌스(governance with government)가 강조되고 있다. 또한 내셔널 거버넌스가 국가 전체적인 정책과제에 대한 최적 결정 및 집

행하기 위해 평등성, 민주성, 효율성을 증진시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

넷째, 로컬 거버넌스(local governance)는 지방화 및 분권화를 반영하는 것으로서, 중앙정부로부터의 권력 이양을 전제로 지방정부 수준에서 구현된 형태이다. 이는 지방공동체 수준의 공적-사적 협력 체제와 네트워킹에 초점을 두고 있다. 로컬 거버넌스는 직접민주주의 체제로의 전환을 위한 실천적인 연습과 훈련이라는 점에서 그 의미가 크다는 것이다.

지방공동체의 작동원리로는 지방정부가 공공부문, 자발적 부문(시민사회), 민간부문(기업)의 참여자들에게 정책을 강요하는 것이 아니라, 상호 협력하여 공동의 사명을 완수하는 방식을 채택하고 있다. 그래서 로컬 거버넌스는 포괄적인 참여자로 구성된 네트워크 통치 방식으로서 일종의 기술(art)임과 동시에 체제(system)의 성격을 가지고 있다. 이러한 로컬 거버넌스의 중심 목표는 첫째, 지역사회에서 의사결정 권한을 공유하는 것이다. 둘째, 지역 시민의 자치권 및 독립성을 함양하는 데에 있다. 셋째, 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하여야 한다.

그리고 로컬 거버넌스의 전제조건은 지역의사 결정에 참여할 수 있는 시민의 역량을 함양하여, 지역주민이 직접 미래지향적으로 지역사회를 경영할 수 있게 한다는 데에 있다. 예컨대 지역사회는 정의와 공평성을 추구하고 타인에 대한 관심과 온정, 공익에 대한 공동된 주장, 공존공생을 추구하는 자치체 정신(communal spirit)을 형성하여야 한다. 또한 지역사회 건설을 위한 지역시민의 책임성과 사회적 관계 형성, 공동체주의적 접근 등 사회적 실재(social reality)를 이해하여야 한다. 뿐만 아니라 지역에서 심의민주주의 정치의 활용, 대중토론, 참여, 사회적 상호작용의 연결망을 통해 자치지역사회를 건설한다는 개념이 유용하다.

다섯째, 사이버 거버넌스(cyber governance)는 정보기술의 발달로 인한 인터넷 네트워크의 확산, 네티즌의 증가 등에 따라 가상공간에서 형성되고 있다. 가상 공동체 즉, 컴퓨터 네트워크의 매개를 통해 말과 생각을 교환하는 집단은 공적 및 사적 영역에서 다양한 유대관계를 형성하고 있다. 이러한 새로운 유형의 가상 공동체를 거버넌스라는 새로운 국가 운영의 패러다임이 적용될 수 있는 영역으로 보는 시각이 지배적이다.

이와 같은 사이버 거버넌스가 가능하기 위해서는 다음과 같은 과제가 해결되어야 한다. 첫째, 인터넷을 통해 정부와 정당, 시민단체, 기업, 가게 등을 연결함으로써, 민주성이 신장되어야 한다. 또한 직접 민주주의 체제가 가진 정통성을 확보해 주어야 한다. 둘째, 인터넷을 통해 거버넌스 체제의 성공 요건 중 하나인 사회자본의 형성과 발달에 기여하여야 한다.

3) 구조 및 과정에 따른 유형

거버넌스는 구조 및 과정에 따라, 구조로서의 거버넌스와 과정으로서의 거버넌스로 구분될 수 있다.

먼저, 구조로서의 거버넌스에서는 다음 네 가지의 구조적 개념을 말한다.

첫째, 계층제로서의 거버넌스이다. 국가의 제도들은 명령과 통제의 계층제적 시스템 하에서 운영된다. 이러한 계층제는 국가의 내부조직 및 업무방식, 국가와 사회 간의 연결 관계에 까지 영향을 미치는 요인으로 작용한다는 것이다.

둘째, 시장으로서의 거버넌스이다. 거버넌스 맥락에서 시장의 개념은 다음과 같은 의미를 가지고 있다. 우선, 자원배분의 기능으로서 화폐적인 기준으로 효율성을 측정하기 위한 기반으로서 역할을 한다는 점이다. 또한, 경제적 참여자를 위한 활동의 장소이다. 경제적 참여자들은 시장의 기본적인 기능을 훼손하지 않으면서 공공의 문제를 해결할 수 있도록 하는 여러 가지 메커니즘을 제시하고 있다.

셋째, 정책 네트워크로서의 거버넌스이다. 정책 네트워크와 국가 사이의 관계는 상호 의존 관계이며, 정부역할이나 연계관계의 강도에 따라 협력형과 위임형으로 구분된다. 위임형은 문제해결을 위해 정부와 이해관계자들이 공동으로 협력(제3섹터나 파트너십)하는 방식이며, 정부가 해결해야 할 문제를 사업자단체나 자발조직(자원봉사 조직 또는 시민단체)에게 대리하게 하거나 관할권을 이전하는 방식이다. 정책 네트워크가 활성화되기 위해서는 정책참여자의 제도적 다원성과 타협문화의 성숙이 요구되며, 조직 구성원간 신뢰, 규범, 협력 등과 같은 사회자본(social capital)이 축적되어야 한다.

넷째, 공동체로서의 거버넌스이다. 이것은 사회와 경제를 동질적인 것으로 보며, 국가의 간섭이 최소화된 상태에서 공동체는 자기 공동체의 공공문제를 스스로 해결할 수 있고 해결해야 한다는 것이다. 그래서 거대한 공공 관료제를 만들지 않고 일반적인 문제를 해결하면서 공동체의 시민정신을 강화시킨다. 또한 국가모델과 시장모델 두 가지 모두를 거부하면서 국가와 시장 사이의 제3의 길(시민사회 등)을 제시해 준다.

한편, 과정으로서의 거버넌스에서 핵심적인 개념은 방향잡기(steering) 또는 조정(coordinating)이다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 국가는 여전히 사회를 조정할 수 있는 능력이 있다고 본다. 둘째, 국가가 어떤 목적을 달성하기 위해 사회를 조정하는가 하는 점이다. 주로 주어진 과제를 어떤 절차와 단계를 통해 효율적이고 효과적으로 해결하느냐 하는 것과 관련된다. 경제나 산업부문간의 협조를 의미하기도 하고, 사전적으로 경제를 조정하는 수단적인 과정을 의미하기도 한다. 따라서 명령이나 통제 같은 방식보다는 합의, 조정, 협력을 통한 문제해결 방식을 선호하고 있다.

Ⅲ. 친환경농업정책 분야 거버넌스의 구축방안

세계화 및 개방화 추세에 대응하고, 국내 친환경농업의 발전을 위한 새로운 참여농정의 틀로서 한국형 친환경농업정책 분야 거버넌스 체계를 구축할 필요성이 커지고 있다. 즉 농업농촌을 둘러싼 사회적 갈등의 조정, 국민적 공감대의 형성, 참여 농정 추진을 위한 대책

으로서 친환경농업정책 분야 거버넌스 구축 방안이 모색되어야 할 시점이라고 판단된다. 주요 구성주체로서 농업인단체 및 시민사회단체, 정부, 농업관련산업, 학계 등이 조정하고 협의 또는 합의하는 참여농정의 틀을 적극적으로 모색할 필요성이 대두되고 있는 것이다.

1. 친환경농업정책 분야 거버넌스의 기본원리와 방향

1) 기본원리

세계화 및 신자유주의의 추세로 인해 농산물무역에 있어 국경이 없어지거나 매우 낮아지는 상황에 들어서고 있다. 또한 대내적으로는 지방화의 추세에 따라 분권화가 추진되고 있다. 따라서 중앙정부가 대부분의 친환경농업정책을 결정하고 집행하는 데에는 상당한 한계가 따르게 될 것으로 전망된다. 이러한 현실은 거버넌스의 일반적인 등장배경 및 개념, 세계적인 추세와도 공통점을 가지고 있는 것이다.

거버넌스의 원리를 친환경농업정책 분야에 적용해 볼 때, 신공공관리를 토대로 하여 등장한, 정책네트워크 또는 자기조직화 네트워크나 통치양식의 다층화에 초점을 두어야 할 것으로 보인다. 이것은 신공공관리의 부작용을 치유하는 차원의 이론이기 때문이다. 즉, 신공공관리는 시장경쟁원리에 대한 지나친 몰입으로 인해 신자유주의의 부작용을 확대 재생산할 수 있는 우려가 있다. 또한 정부 내부의 관리 문제에 초점을 부여하는 신공공관리와 정부 외부의 행위자들과의 파트너십을 중시하는 정책네트워크 간에는 밀접한 보완관계가 존재하고 있다는 것이다(김정렬, 2004).

결과적으로 친환경농업정책 분야 거버넌스에 적용될 원리는 국가중심적 거버넌스(신공공관리론)와 시민중심적 거버넌스(정책네트워크 또는 자기조직화 네트워크)의 접합형태가 적절한 것으로 보인다. 친환경농업정책 분야 거버넌스는 효율성, 민주성, 신뢰성을 바탕으로 하여, 우리나라 농업의 위기 및 갈등의 핵심적인 원인인 세계화에 대해 거버넌스의 구성주체들이 협력적으로 공동 대응해야 하기 때문이다. 다만, 농업분야의 민간부문 및 자발적 부문의 성장 여건으로 보아, 현 단계에서 친환경농업정책 분야 거버넌스의 중심축은 일단 국가(정부)에 두고 추진되는 것이 효과적일 것으로 보인다. 친환경농업정책 분야 거버넌스의 기본원리는 다음과 같이 정리될 수 있다.

우선, 세계화에 따라 정부와 농업인단체 등 주체들에게 공동으로 주어지는 문제를 함께 해결하기 위한 협력적 네트워크가 구성되어야 한다. 즉 제도적 다원성과 투명성을 보장함으로써, 상호 신뢰 및 협력 등과 같은 사회자본이 형성되도록 하여야 한다.

둘째, 지방화 및 분권화 추세에 부합되는 로컬 거버넌스를 중심축으로 하고 다층적 형태 즉, 중앙과 지역, 지역 상호간, 정부와 민간이 연계되는 형태를 가져야 한다. 지역농업의 특성화와 자립성을 실현하기 위해서는 지방자치단체 수준의 정책네트워크인 지방공동체의 가능성을 발견하고 구축해갈 필요성이 있다.

셋째, 친환경농업정책 분야 거버넌스의 발전수준에 따라 위임형 네트워크를 추진할 필요성이 있다. 위임형은 정부가 민간부문이나 자발적 부문에 대해 문제 해결을 대리 또는 이 전시키는 방식이다. 따라서 거버넌스에 대해 정부 사업 또는 해결과제를 위임·위탁하는 방식도 고려하여야 한다.

넷째, 거버넌스 구성주체로서 참여하는 행위자는 권한이 주어지는 만큼, 책임성도 가질 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 즉 권한과 책임은 동일한 주체에게 있어야 하는 바, 책임 없는 주체를 농정 운영에 끌어들이는 것은 거버넌스의 취지에 부합되지 않는 것임에 유의하여야 한다.

2) 기본방향

친환경농업정책 분야 거버넌스의 기본 방향은 다음과 같다.

먼저, 친환경농업정책 분야 거버넌스의 목적은 첫째, 구성주체의 합의를 바탕으로 한 민주적이고 효율적인 참여농정의 틀을 구축하는 것이다. 둘째, 지역현장 맞춤형 농정의 구현을 실현하는 것이다. 셋째, 농업인의 실익 증대와 지위 향상을 도모하는 데에 있다.

이러한 친환경농업정책 분야 거버넌스는 농업인단체 및 시민사회단체, 정부, 농업관련산업, 학계(‘민·관·산·학’으로 줄임)의 유기적 결합체 구조를 가지며, 거버넌스 수준에 따라 두 가지 유형으로 단순화할 수 있다<그림 1>. 여기에서 자문기구와 심의기구 수준은 지금까지 농정분야에서 조직, 운영해온 형태이다. 따라서 거버넌스의 개념과 목적에 부합되기 위해서는, 최소한 협의기구 이상의 형태를 가질 필요성이 있다. 다만 이것은 단순화 모형이기 때문에, 다른 최선의 유형이 여기에서 파생될 수도 있을 것이다.



<그림 1> 농정 참여 수준별 거버넌스의 기본 형태

자문기구는 단순한 정책자문에 그치기 때문에 정책결정 및 집행을 정부가 담당하며, 그 책임성도 정부에게 있다. 심의기구는 자문 단계보다는 상위의 수준이지만, 자문기구와 큰 차이는 없다고 보아야 한다. 협의기구는 정책결과 과정에서 거버넌스 체제를 통해 심도 있

는 논의를 거치고, 정책결정은 정부가 하는 형태이다. 그런데 합의기구는 정책을 정부부와 민간부문이 구성한 거버넌스 체제가 공동으로 결정하고 집행하는 형태이다. 물론 책임성도 공동으로 가지게 된다.

따라서 구체적으로 추진될 수 있는 친환경농업정책 분야 거버넌스 유형은 다음과 같이 두 가지로 제시될 수 있다. 제1안은 농정 협의(協議)기구이다. 이 유형은 정책결정 사항에 대해 공동으로 협의하지만, 정책결정 주체는 정부가 되는 유형이다. 제2안은 농정 합의(合意)기구이다. 정책결정 사항에 대해 정부와 합의하여 결정하는데, 만일 합의를 이루지 못하면 정책이 결정되지 않는 유형이다.

이 두 가지 유형 모두 앞에서 제시한 바와 같이, 정책 네트워크를 기본으로 한다. 또한 국가 중심형 거버넌스와 시민사회 중심형 거버넌스의 접합점에서 구성되는 것이다.

2. 친환경농업정책 분야 거버넌스 체계의 구축방안

앞에서 서술한 바와 같은 기본원리와 기본방향에 입각하여, 구체적인 형태를 제시하면 다음과 같다. 이를 정리한 것이 <표 2>이다.

1) 참여 주체

친환경농업정책 분야 거버넌스의 주요 주체는 농업인단체 및 시민사회단체와 협동조합(농협, 생협 등)이다. 그리고 보조적 주체는 농업관련산업과 학계 등으로 한다. 정부는 정책 네트워크 중 위임형 또는 협력형을 선택하여 이들 주체와 상호 연관성을 가지는 주체이다.

2) 조직구조 및 구성

조직 구조는 대의원회, 이사회, 회장 및 부회장, 사무국, 각종 위원회, 감사 등으로 한다. 위원회는 기능별, 사업별, 품목별 등 특성을 포괄함으로써, 다양한 농업분야의 권익을 신장시킬 수 있도록 한다. 위원회의 종류 및 직책별 인원은 참여주체를 중심으로 구성된 실무추진위원회에서 합의 결정하는 것이 바람직하다. 조직구성의 방법은 대의원회, 회장 등 농업인을 대표하는 직책의 경우에 회원(또는 대의원)이 직접 선출하는 방식을 원칙으로 한다. 그리고 이사회는 회장단 및 회원단체의 대표로 구성한다.

한편 협력적 다층적 조직(multi-lateral governance ; MLG) 체계를 갖추므로써, 지역현장 맞춤형 농정의 구현이 가능하여야 한다. 즉 다층적 거버넌스는 중앙과 지역간, 지역 상호간, 정부와 민간 등 복수의 그룹이 연계되는 유형이다. 따라서 친환경농업정책 거버넌스는 중앙 단위-도 단위-시·군 단위(경제권 중심으로 몇 개 시·군 통합 가능) 등 3단계 조직의 설립을 목표로 하여야 한다. 그리고 중앙조직은 지역조직에 대한 대표성을 가지고 중앙정부와 대응하는 기능을 수행한다.

여기에서 중앙조직이란 조직구조상 최상위에 위치하는 연합적 대표조직체라는 개념이며, 지역조직은 지역별 뿐 아니라 품목별, 기능별로 구체성을 가지고 있는 조직 범주이다. 지역조직은 기능별, 사업별, 품목별 등의 전문성을 가진 친환경농업인을 기본으로 구성한다. 그런데 전국단위로 구성된 품목별 단체는 별도의 지역조직으로 설립될 수 있다. 한편 지역조직이 경영 및 기술교육과 컨설팅을 담당하기 위해서는 「도 농업기술원」과 「시군 농업기술센터」의 조직 및 기능이 재편되어야 할 것이다. 그리고 지역농협의 지도 교육기능도 더불어 조정될 필요성이 있다. 사무국은 정부기관(농진청, 도 기술원, 시군 기술센터 등)이나 농협 등의 공간을 활용하는 방안이 있다.

3) 주요 활동

거버넌스의 주요 활동은 중앙조직과 지역조직, 제1안과 제2안에 따라 차이가 있다.

첫째, 중앙조직은 중앙정부와 농정 파트너십이 주된 기능이다. 그런데 제1안(協議기구)은 상설 「민·관 중앙농정협의회」(가칭)를 통해, 농정 관련 활동으로서 정책결정 과정에 참여하여 농정에 대해 협의한다. 제2안(合意기구)의 경우에는 상설 「민·관 중앙농정위원회」(가칭)에 참여하여, 정책결정 과정에서 농정에 대해 조정 및 협의하는 농정활동을 하는 것이다. 또한 중앙조직은 농업인의 권익대변 활동(지역조직으로부터 의견 수렴 및 대변), 농업인의 애로사항과 국내외 농업실태 및 추세 등에 대한 조사 연구 활동, 소비자 등 대국민 홍보 활동 등을 수행한다.

둘째, 지역조직은 기본적으로 지방자치단체와 농정 파트너십 및 지역농업 관련 사업을 수행한다. 제1안(協議기구)의 경우, 상설 「민·관 지역농정협의회」(가칭)에 참여하여, 농정 관련 활동으로서 정책집행 과정에서 농정에 대해 협의한다. 제2안(合意기구)은 상설 「민·관 지역농정위원회」(가칭)를 통해, 정책집행 과정에 참여하며 농정에 대해 조정 및 협의하는 농정 활동을 수행하게 된다.

지역조직이 공통적으로 수행하는 다른 활동은 지역농업 활성화(맞춤형 지역농정 추진) 및 품목별 전문화 사업, 농업인의 권익보호 활동(농업인의 애로사항을 지자체에 대변하거나, 중앙조직과 협의), 도 농업기술원 또는 시군 농업기술센터의 전문가, 전문 농업인 등이 현장 농업인에 대한 기술·경영·유통 컨설팅, 교육훈련 사업 등의 실시, 기타 정부 위임·위탁사업 실시 등이 있다.

4) 재정확보 방법

재정은 회비와 사업수익, 정부의 보조 지원 등을 통해 확보한다. 회비란 농업인 또는 농업인 단체별 회비를 말하며, 사업수익은 컨설팅 및 교육훈련사업 수익과 기타 정부가 위임·위탁하는 사업 또는 자체 사업수수료 등이다. 법적 근거와 함께 정부의 예산 내에서 보조 지원을 받는다.

〈표 2〉 친환경농업정책 거버넌스 체계의 추진방안

구 분		제1안(협의기구)	제2안(합의기구)
주요 활동	중앙 조직	※ 중앙정부와 파트너십 : 「중앙농정협의회(상설)」 • 농정 협의 : 정책 형성과정 • 농업인 권익보호 활동 • 조사·연구·홍보 활동	※ 중앙정부와 파트너십 : 「중앙농정위원회(상설)」 • 농정 협의·합의 : 정책 결정과정 • 농업인 권익보호 활동 • 조사·연구·홍보 활동
	지역 조직	※ 지자체와 파트너십 : 「지역농정협의회(상설)」 • 농정 협의 : 정책집행과정 • 농업인 권익보호 활동 • 기술·경영 컨설팅, 교육훈련사업 • 기타 정부 위임·위탁사업	※ 지자체와 파트너십 : 「지역농정위원회(상설)」 • 농정 협의·합의 : 정책집행과정 • 농업인 권익보호 활동 • 기술·경영 컨설팅, 교육훈련사업 • 기타 정부 위임·위탁사업
참여 주체	주요 주체	• 농업인단체 및 시민사회단체 • 협동조합(농협, 생협 등)	
	보조 주체	• 농업관련산업 • 학계 등	
조직 구조 및 구성		• 조직구조 : 대의원회, 이사회, 회장 및 부회장, 사무국, 각종 위원회, 감사 등 • 조직구성 방법 : 대표적 직책은 회원 직접 선출 방식의 원칙 • 조직단계 : 다층적 구조(중앙-지역, 지역간 수평적 연계 등)	
		• 중앙조직 : 지역조직의 연합체(대표성) • 지역조직 - 「도 농업기술원」 및 「시군 농업기술센터」 조직 및 기능 재편 - 지역농협과 지도 교육기능 조정 - 전문성을 가진 농업인 활용 • 사무국 : 정부 공간 활용(농촌진흥청-농업기술원-농업기술센터)	
재정 확보방법		• 농업인 또는 농업인단체 회비 • 컨설팅 및 교육훈련사업 수익 • 기타 정부 위임·위탁사업이나 자체 사업 수수료 • 정부 보조 지원	
전제 조건		• 주요 참여 주체의 사회적 합의 • 민주성, 대표성, 전문성 • 민·관 수평적 및 유기적인 파트너십 • 법적·제도적 기반	

5) 전제조건

친환경농업정책 분야 거버넌스 체계가 구축되고 원활한 기능을 수행하기 위해서는 다음

과 같은 전제조건이 충족되어야 한다.

첫째, 주요 참여주체의 사회적인 합의가 있어야 한다. 즉 친환경농업인단체 및 시민사회단체, 협동조합, 정부 등은 농업·농촌의 위기적 현실과 대내외적 환경의 변화방향 등에 대해 공감대를 형성하고, 이에 대한 대응방안으로서 거버넌스 구축에 대한 사회적 합의를 도출하여야 한다. 어느 구성주체라도 이에 합의하지 않으면 거버넌스 자체가 가능하지 않기 때문이다.

이를 위해서는 농업·농촌의 생존과 발전이라는 대승적 관점에서, 친환경농업인단체 및 협동조합은 각각의 견해와 주장을 앞세우기 보다는 상호 양보와 타협하는 자세를 가져야 한다. 또한 정부는 모든 농업인단체 및 협동조합에 대해 열린 자세로 불편부당(不偏不黨)한 관계를 유지하도록 노력하여야 할 것이다.

둘째, 거버넌스는 민주성, 대표성, 전문성, 책임성을 가져야 한다. 국가 및 시장기제와는 구별되는 시민사회 영역 내에 존재하면서, 자발성과 대표성을 가진 자기 조직적인 구조가 형성 운영되어야 한다. 또한 조직구성 및 운영, 재정 및 인사에 대한 자율성이 확보되어야 한다. 거버넌스는 일부 주체 또는 외부적 권위가 일방적이고 수직적인 의사결정을 행하는 것이 아니라, 정책 커뮤니티로서 거버넌스가 협의와 합의과정을 거쳐 민주적으로 의사결정을 하는 형태이어야 한다. 또한 결정사항에 대해서는 대표자에게 전권을 위임하고 따르는 형태(대표자에게 권위 부여)를 갖추어야 할 것이다.

셋째, 민·관 수평적 및 유기적인 파트너십이 기본이 되어야 한다. 민·관 등 거버넌스 참여주체가 정책추진 과정에 수평적인 참여방식을 통해 문제를 해결할 수 있는 조직이어야 하는 것이다. 또 민·관의 상호의존성, 정보 및 자원의 교환, 규범, 정부로부터 상당한 자율성을 보장받는 유기적인 정책네트워크가 형성되어야 한다.

넷째, 법적·제도적인 기반이 확보되어야 한다. 이를 위해 친환경농업정책 분야 거버넌스 구축을 위한 법률적 근거(관련 법 제정)가 필요하다. 그리고 거버넌스 운영을 위한 인적 기반 및 전문적 역량 등을 강화하기 위한 제도적 기반도 마련될 필요성이 있다.

IV. 결 론

친환경농업정책 분야 거버넌스 체계의 구축을 위해서는 우선 정부와 참여주체가 공동으로 구체적인 로드 맵을 작성하여, 공개토론회 등을 통해 현장 농업인의 목소리를 수렴하고 합의를 이루는 과정이 선결되어야 한다. 또한 거버넌스 체계에 대한 지역 수요도의 순위도 파악하여야 한다. 지역토론회 및 중앙토론회를 거치는 과정에서, 현재 농업인단체 간 또는 농업인단체 및 시민사회단체 간에 존재하는 괴리나 이해관계, 더욱이 갈등 등을 조정하는 방식도 병행되어야 한다. 갈등 조정 방식은 대화와 타협 원칙에 입각하고, 위기에 놓인 농

업·농촌문제의 극복이라는 대의명분을 중시하는 관점에 기초하여야 한다.

거버넌스 체계의 형성에 대한 합의가 이루어지면 실무추진단을 구성하고, 거버넌스 중앙 및 지역조직의 설립의 추진하는 바, 기본적으로 조직의 지역별 또는 중앙의 내부 역량을 고려하여야 한다. 예컨대 중앙-도-시·군 등 3단계의 설립을 동시에 추진하는 방식, 중앙조직을 먼저 설립하고 차후 지역조직 설립을 추진하는 방식, 지역의 수요에 부응하여 지역조직을 우선적으로 설립하고 차후 중앙조직 설립을 추진하는 방식 등 가운데에서 선택할 수 있다.

그리고 거버넌스의 주요 사업범위별 추진 방법은 다음 두 가지가 있다. 첫째, 농정 거버넌스(제1안 또는 제2안)의 완전한 유형을 설립하여, 관련된 모든 사업을 추진하는 방식이다. 둘째, 단계별 접근으로서 제1단계 → 제2단계 → 제3단계를 거치는 방식이다. 여기에서 제1단계는 컨설팅 및 교육훈련 사업과 정부 위임·위탁사업, 농업인 권익보호활동 등을 주된 사업으로 하는 단계이다. 그리고 제2단계는 제1안(협의기구)의 친환경농업정책 거버넌스 단계이다. 제3단계는 제2안(협의기구)의 친환경농업정책 거버넌스 단계이다. 그러나 어떤 단계라고 할지라도 도 기술원 및 시군 기술센터의 주요 기능과 지역농협의 관련 업무가 조정되어야 한다. 또한 농림부의 지역농업 활성화와 관련된 여러 가지 사업과 연계성도 고려되어야 한다.

[논문접수일 : 2006. 4. 21. 최종논문접수일 : 2006. 6. 7.]

참 고 문 헌

1. 김석준 외. 2000. 뉴 거버넌스 연구. 대영문화사.
2. 김석준 외. 2002. 거버넌스의 이해. 대영문화사.
3. 김수석·이규천 외. 2002. 농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구. 한국농촌경제연구원.
4. 김정렬. 2004. 거버넌스의 쟁점과 과제. 행정포커스. 한국행정연구원.
5. 김호·허승욱. 2004. 농업개방 확대에 따른 갈등 극복을 위한 농정분야 거버넌스 구현방안 연구. 대통령자문 정책기획위원회.
6. 문순홍·정규호. 2004. 거버넌스와 젠더, 젠더 친화적인 거버넌스의 조건에 대한 탐구, 하계학술회의 논문집. 한국행정학회.
7. 이종수. 2003. 지방의 국제화를 위한 로컬 거버넌스. 행정포커스. 한국행정연구원.
8. 이종원. 1999. 레짐이론의 발전과 과제. 정부학연구 5(2).
9. 정용덕 외 역. 2003. 거버넌스, 정치 그리고 국가. 법문사.

10. 차미숙·박형서·정윤희. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구, 국토연구원.
11. 농림부 홈페이지. www.maf.go.kr
12. 대통령 자문 농어업·농어촌특위 홈페이지. www.pcafr.go.kr
13. Gilmour, R. S. and Jensen, L. S. 1998. Reinventing Government Accountability public function, privatization, and the meaning of state action. *Public Administration Review*. May/June 58(3).
14. Gray, C., *Reforming Governance: World Bank Experience to Date*. 2002, World Bank.
15. Jessop, B. 1988. The rise governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*. Vol. 155. UNESCO.
16. OECD. 2002. *Working Together Towards Sustainable Development: The OECD Experience*.
17. Pierre, J. 1999. Model of Urban Governance "The Institutional Dimension of Urban Politics". Sage Publications Inc. *URBAN AFFAIRS REVIEW* 34(3).
18. Stoker, G. 1998. Public-private partnerships and urban governance. in J. Pierre(ed). *Partnerships in Urban Governance*. MacMillan Press.
19. UNDP. 1996. *Participatory evaluation in programmes involving governance decentralization*. Management Development and Governance Division. Revised 22.
20. UNDP. 1997a. *decentralized governance program: strengthening capacity for people-centered development*. Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.
21. UNDP. 1997b. *Capacity Development*, Management Development and Governance Division. Bureau for Policy Development Policy.
22. World Bank. 1994. *Governance: the World's Banks Experience*.