

농업 · 농촌의 길
GS&J 심포지엄
2016. 11. 1

우리나라 농정개혁의 필요성과 방향

김태연

단국대학교

환경자원경제학과

tykim@dankook.ac.kr

1. 서론 : 우리는 농정개혁 방법을 잘 모른다?!

가. 세계적인 농정개혁 진행 중

- 1993년 UR 타결 이후 세계적으로 급속히 진행된 농산물 시장 개방
 - 필수적으로 수반되는 농업보호 방식의 변화
- 농업과 농촌의 장기적인 생존과 발전이 핵심목표로 등장
 - 농가소득, 환경보존, 공동체 유지, 농촌산업성장 등 다양한 목적 설정
- 산업성장 → 다원적 가치 추구 농정으로 전환
 - 선진국의 농정개혁 과정에 대한 이해 부족

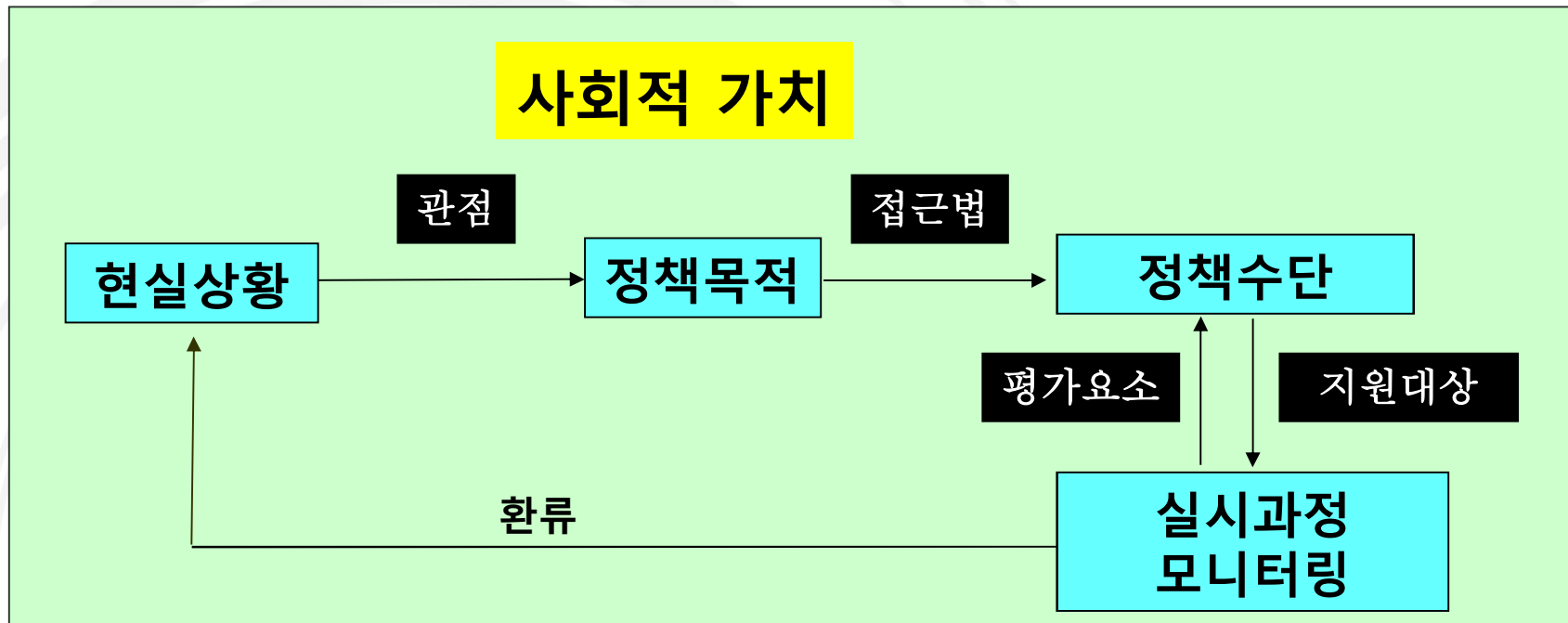
나. 우리나라도 농정개혁 시도 중

- 1993년 UR 타결 이후 농가소득 안정을 위한 개혁 시도
- 정권교체기마다 농정패러다임 전환, 농정개혁 추진 선언 및 노력
 - 국내외 농업현황 점검, 사례 연구 조사 실시
- 그럼에도 불구하고, 농정개혁의 필요성이 계속 제기되는 이유는?
 - 농정개혁의 실천 방법에 대한 이해 부족

2. 농정전환 실천 방법

1) 정책실시 과정에 대한 새로운 이해

□ 정책과정 (Policy Process) : 단계와 매개



- '단계'만으로는 정책변화를 파악하기 어려움
 - 이론적 근거를 토대로 한 매개 설정 모형으로의 변경 필요
- '매개'에 사용된 이론적 개념의 변화를 토대로 정책변화를 파악

2) 이론 적재성 (Theory-Ladeness) 개념 적용

- “동일한 자료, 증거, 관찰에서의 차이점을 찾아내는 것은 단순히 관찰되는 대상만을 고려해서는 얻어질 수 없다”(헨슨, 1958)
 - 모든 현상에 대한 관찰, 사실, 인과관계를 인식하는 것은 관찰자가 지니고 있는 이론에 의해서 **개념적 조직화(해석) 과정**을 거쳐서 인식됨
 - **개념적 조직화는 관찰자가 인지하지 못하는 순간에 이루어지고 이들이 이미 소유하고 있는 지식, 개념 또는 이론에 좌우됨**
 - **이론 적재적임**
-
- **정책담당자의 정책형성과정의 행위는 자신의 이론적 체계 내에서 수행됨**
 - **새로운 정책을 형성하기 위해서는 이와 관련된 개념과 용어 사용**
 - **정책문헌에 새로운 개념과 용어의 사용 여부로 정책변화 상황 파악.**

3. 신·구 패러다임의 개념 비교

1) OECD 농촌정책 패러다임 변화 제시

- 생산중심적 농정에서 농업의 지속가능성, 농촌의 다양한 자원활용 농정으로 전환
- 기존 패러다임 : 농업생산의 경제적, 산업적 성과에 초점
- 새농촌 패러다임 : 다부문, 장소기반적 정책 추구
 - 새농촌 정책 : 웰빙(비경제적), 지역특화 정책 추진

	기존 패러다임	새농촌패러다임(2006)	새농촌정책(2015)
목적	동등성, 농가소득, 농업경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 농촌자원 활용, 잠재적인 자원 개발	농촌지역의 웰빙 (경제, 사회, 환경적 정책 통합)
대상 분야	농업분야 (개발산업분야)	농촌경제의 다양한 부문 (농촌관광, 제조업, ICT 등)	인구희박지역경제 (농촌의 다양성, 동력의 수렴)
정책 수단	보조금	투자	상호보완성 (정책형성 거버넌스 필요)
실행 주체	중앙정부, 농민	모든 행정기관(국제기구, 국가·지역·지방정부), 다양한 지역기관 및 단체 (공공, 민간, NGO 등)	도농파트너십 (정부와 시민의 참여)

2) 농정개혁을 위한 주요 개념 비교

□ 농정 패러다임 변화를 인식하기 위한 주요 개념

- 이론 적재성 원리에 의거하여 각 패러다임의 주요 이론이 설명하는 주요 요소의 개념과 용어를 비교함으로써 정책변화를 파악할 수 있음.

주요 요소	기존 패러다임	새로운 패러다임
사회적 가치(Social value)	근대화	탈근대화
목적/관점 (Objectives/Perspective)	경제성장, 생산성 증대, 소득증대	삶의 질, 환경보전, 사회적 연대
실시방법 (Approaches)	중앙통제적	지역분권적
지원대상 (Target Groups)	성장산업 대규모 농장	다양한 사업분야 소규모 가족농장
평가요소 (Evaluation Indicators)	정량적 요소	정성적 요소

3) 사회적 가치와 대표 이론

가치	대표이론	주요 사용 개념
근대화	케인즈 이론 신자유주의 이론	경제성장, 효율성, 생산성, 소득, 경쟁, 일반성과 합리성 중시
탈근대화	조절이론 제도주의 이론	사회적 소외 해결, 분배, 복지, 집단간 협력, 특수성과 차별성 인정

4) 목적설정에 사용되는 용어 비교

관점	특징	주요개념
산업적 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 산업발전과 지역발전 동일시 - 지역 산업의 발전과 도시화가 목표 - 농업생산의 산업화 및 전문화 	산업화, 대량생산, 생산성 향상, 소득증대, 수출증대, 기업유치,
제도적 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 특수성 반영한 다원적인 경제구조 형성 목표 - 지역의 경제적, 사회적 능력향상(Capacity-building) - 지역의 사회적, 경제적, 문화적 네트워크가 핵심요소 	지속가능성, 다각화, 산업간 연계, 혁신역량 강화, 네트워크, 환경 보존, 공동체 유지, 참여, 다원적 기능

5) 정책추진 방식 관련 용어 비교

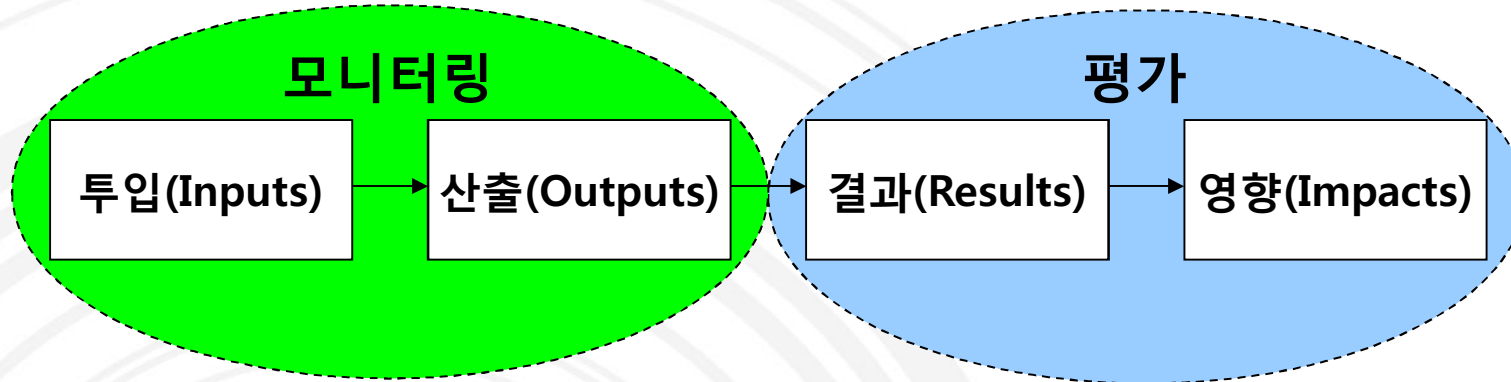
수행방법	특징	주요 개념
중앙집권적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 국가와 지역의 발전과정은 동일 - 외부 자본과 자원의 유입이 필수 - 국가주도의 정책결정 	공모 및 선정, 경쟁, 예산효율성, 일률적 적용, 대규모 예산지원, 외부자본 유치,
지역분권적 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 특수성에 입각한 차별적 발전과정 인정 - 지역의 인적, 물적, 제도적 자원 중심 발전 - 지역단체/주민에 의한 장기적 발전전략 	지역주도, 예산의 자율성, 지역적 차별성, 순차적 지원, 지역분권, 주민주도, 거버넌스, 민관협력, 파트너십

6) 정책지원대상 선정의 관점과 개념 비교

지원대상	특징	주요 개념
농업적 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌/도시, 농업/비농업의 기능적 분리 - 농업생산의 근대화/산업화가 중요 - 대규모 농장이 주요 동력 	성장농가, 대규모 농가 및 경영체, 개별 사업체, 규모의 경제, 효율적 생산, 소득증대, 규모화, 수출증대
농촌적 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 농업은 농촌경제의 한 요소에 불과 - 농업의 다원적 기능 강화로 농촌경제 다각화 추진 - 정책목적에 따라 다양하고 구체적 지원대상 설정 	다양한 분야, 소규모 업체, 연계 협력, 공동체, 생태계 보존, 역사/문화, 사회적기업, 커뮤니티

7) 성과지표 관련 용어 비교

□ 모니터링과 평가의 구분



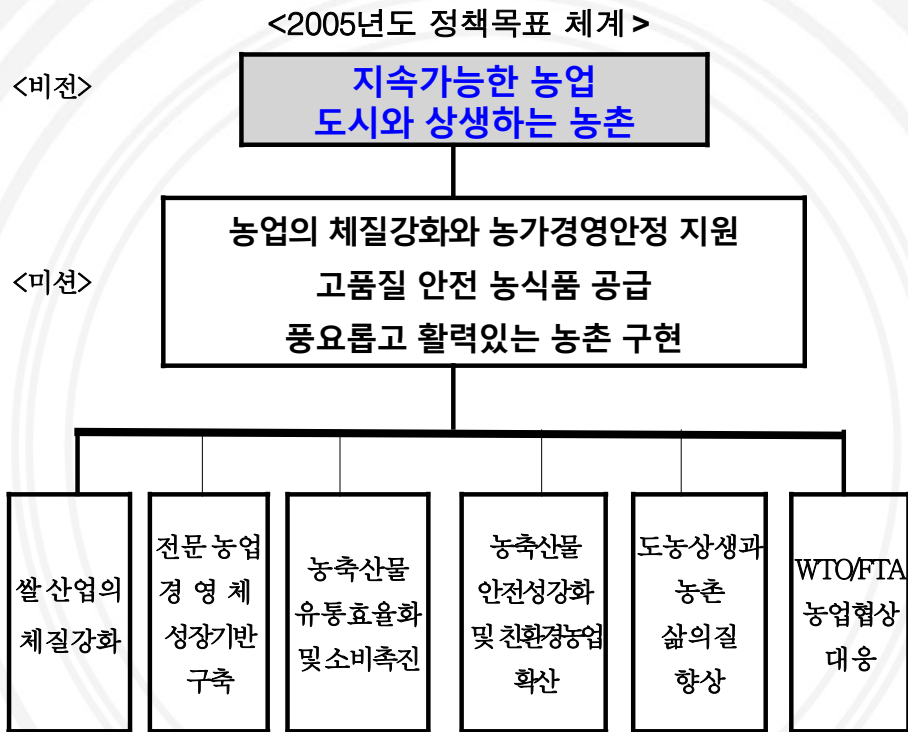
- 기존 패러다임 : 모니터링과 평가의 구분이 모호함(정량지표로 통합)
- 새로운 패러다임 : 지역 간 차별적 사업계획 및 결과로 인해 모니터링과 평가를 명확히 구분

구분 여부	중요 지표	특징
통합	정량 지표	- 지역별로 차별적인 계획이 없으므로 구분 불필요 - 달성목표와 평가지표의 일률적인 선정
분리	정성 지표	- 지역별로 시행계획이 다르므로 모니터링이 필수적임 - 세부 계획의 구체적인 이행 여부 점검이 중요 - 정책의 효과에 대한 평가는 사업 종료 후 별도로 실시

4. 우리나라 농정 변화의 현황 비교

1) 농정목표 체계의 변화 비교

- 2005년 : 지속가능성, 도농상생 제시, 농업경쟁력, 농가경영안전, 안전식품공급
- 2014년 : 비전 모호, 경쟁력, 소득, 농식품공급, 수출확대.
- 2005년에 비해 오히려 기존 패러다임으로 회귀 추세 (정책의 정체 상태)



2) 정책문헌의 용어 분석

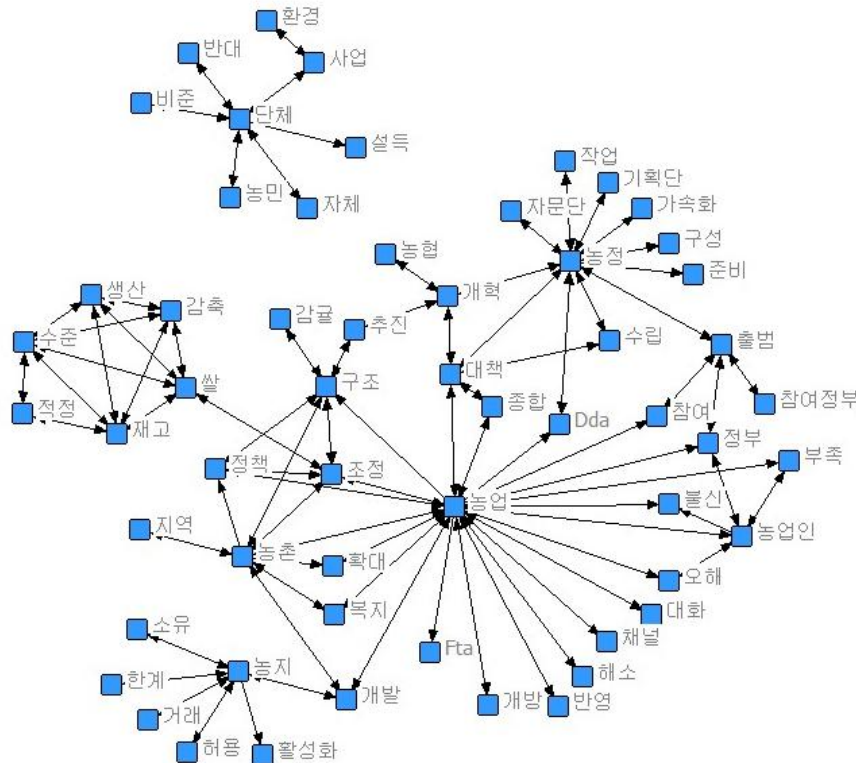
- 공통 : 산업으로서의 농업생산에 중점을 두는 용어
 - 2004년 : 농민단체와의 소통에 중점을 두는 용어 + 기존패러다임 용어
 - 2014년 : 최근의 농촌사회 문제 용어와 + 농업농촌의 경제적 성장 중심 용어
- 10여년 간 정책의 변화가 크게 나타나지 않음(정책의 정체 현상)

	주요 단어
공통단어	FTA, 가격, 가치, 경쟁력, 고품질, 규모화, 도농, 삶의 질, 소통, 직불제, 친환경, 환경, 협상,
2004년만 사용	DDA, WTO, 갈등, 개방화, 개혁, 공공비축제, 구조조정, 규제, 균형, 논쟁, 농특세, 농협, 다양화, 농민단체, 대북지원, 대화, 부채, 불신, 설득, 일관성, 전문화, 효과, 효율.
2014년만 사용	TPP, 가족, 경영체, 고령농, 공동체, 과소화, 관세화, 귀농귀촌, 기능성, 기술, 기업, 다문화, 독거, 맞춤형, 베이비부머, 보조금, 산업화, 성장, 수출, 안전망, 역량, 온난화, 융복합, 일자리, 자연, 잠재력, 저성장, 전후방, 조직화, 중소농, 직거래, 창업

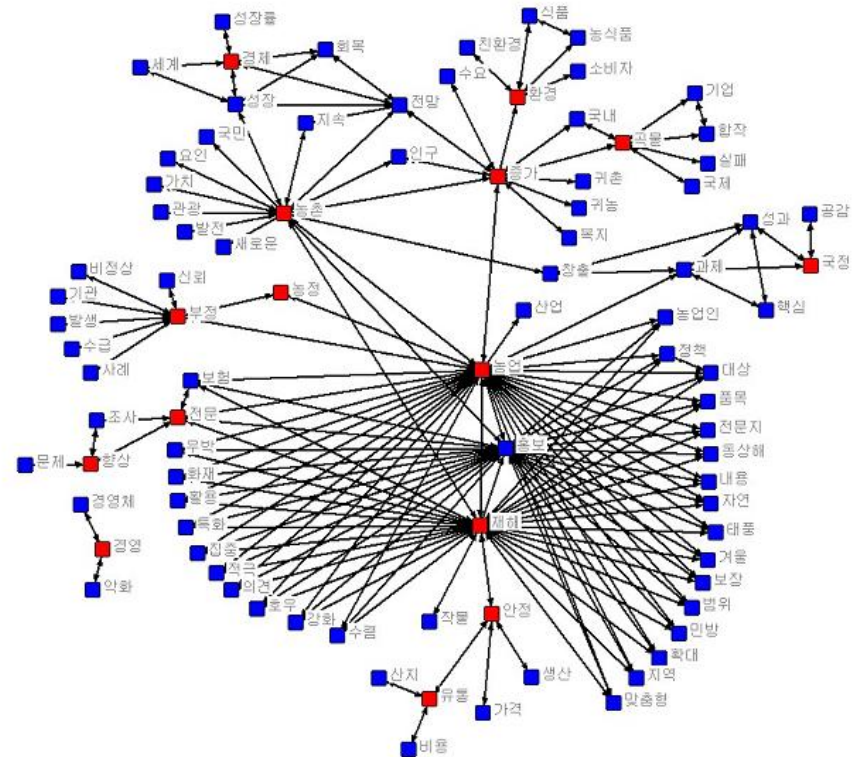
3) 정책문헌의 주요 단어 관계도 분석

- 2004년 : 농민단체, 쌀개방 대책, 농정기획, 농촌 등이 농업과 함께 사용
- 2014년 : 농업, 홍보, 재해가 중심 단어. 주로 경제적 성과 관련 단어 사용
- 2004년에 비해 2014년에도 새로운 용어들은 많지 않음. (정책적 인식의 정체)

<2004년도 농정 주요 단어 관계도 >



<2014년도 농정 주요 단어 관계도 >



5. 맺음말

- 산업적 생산중심의 농정에서 변화하지 못하고 있음.
 - 농업의 환경오염, 생태계 보존, 다원적 기능 등의 단어 사용 안됨
 - 지속가능성이 정책의 중심주제가 되지 못함.
 - 정책추진방법관 관련해서 문제와 개선점에 대한 구체적인 인식이 부족함.
 - 중앙정부 중심의 추진의 문제점과 지역분권의 필요성 언급 없음
 - 공모제의 문제점에 대한 인식 부재
 - 정책지원대상에 대한 인식의 불변성
 - 중소농과 가족농 언급은 농가경영안정을 위한 보완적 역할
 - 농업생산발전의 주요 주체로서의 대규모 농가 중심 지원은 불변
 - 모니터링 및 평가지표와 관련해서는 전혀 중심주제로 부상하지 못함.
- ⇒ 2014년 농정은 2004년에 비해 기존 패러다임으로 회귀적인 추세

○ 선진국 농정은 환경보존을 중심으로 전환되었음.

- 생산중심적 관점, 농가소득 중시 관점에서 벗어나지 못함.
- 농가소득은 직접적으로 달성할 수 있는 정책목표가 아님을 인식필요.

○ 선진국 농정변화는 당면한 농업과 농촌의 문제를 기존방식으로는 해결할 수 없다는 불가피성에서 시작됨.

- 우리나라 농업과 농촌에서 나타나는 다양한 문제에 대한 인식 부재
- 즉, 지역별로 차별적인 문제가 다층적으로 나타나고 있음을 인식 필요

○ 우리 농정이 아직까지 제대로 된 개혁을 해보지 못했음을 인정 필요

- 농업, 농촌 문제의 다양성에 대한 연구 필요
- 다양성과 차별성을 다룰 수 있는 농정개혁 필요

○ 기존 정책의 사용 용어를 줄이고 새로운 용어의 사용을 늘리는 노력 필요

- 특히, 소득증대, 수출, 보조금, 기업유치와 같은 용어 사용 자제
- 공동체, 협력증대, 다양성, 파트너십, 환경보호, 생태계 보존 사용 장려



감사합니다.