
우리나라 농정개혁의 필요성과 방향

김 태 연(단국대학교 교수)
tykim@dankook.ac.kr

1. 서론
2. 농정전환 실천 방법
3. 신·구 패러다임별 주요 개념 비교
4. 우리나라 농정변화의 현황
5. 맺음말

우리나라 농정개혁의 필요성과 방향

1. 서론 : 우리는 농정개혁 방법을 잘 모른다?!

□ 1990년대 중반부터 시작된 세계적인 농정의 전환

- UR 협정을 시작으로 해서 각종 농산물 무역 국제 협상이 지속적으로 개최되었고, 최근에는 각종 FTA와 TPP 등으로 농산물 시장개방 추세가 더욱 가속화되고 있다.
- 이러한 세계적인 변화와 조응하기 위해 선진국에서는 2000년대에 들어서서 본격적으로 농정의 전환을 시도하기 시작하였다.
- 농업과 농촌의 장기적인 생존과 발전을 염두에 두고, 농업생산을 통한 농민의 소득 증대뿐만 아니라 환경보존, 기후변화 대응, 공동체 유지, 농촌산업성장 등 다양한 정책들이 펼쳐지고 있다.
- 큰 틀에서 이야기하자면 기존의 농업생산 중심의 산업적 성장을 추구하는 농정패러다임에서 농업의 다양한 기능을 활용하고 농촌의 잠재적인 자원을 복원·보존하는 다원적 가치를 추구하는 농정패러다임으로의 전환이라고 할 수 있다.
- 이러한 세계적인 농정패러다임 전환에 대해 많은 전문가들이 지적해 왔기 때문에 정책담당자와 현장 농민들도 이미 잘 알고 있는 사실이다.
- 그러나 우리는 선진국들이 이러한 농정패러다임 전환을 위해서 어떤 노력을 해 왔는지에 대해서는 잘 모르는 것 같다.

□ 2000년대 이후 우리나라도 지속적인 농정패러다임 전환 시도

- UR 협정으로 인해서 농업정책의 일대 전환기를 맞이했던 우리나라에서는 농업의 생존과 농민들의 소득을 안정시키기 위해 지속적인 농정개혁을 시도해 왔다.
- 정권이 바뀔 때 마다, 새로운 정부는 농정 패러다임 전환이나 농정개혁을 추진하겠다는 선언을 빠짐없이 하고 있으며, 그 일환으로 직접지불제, 농촌개발정책, 식품정책, 6차산업화 정책 등 새로운 정책들이 도입되었다.
- 이러한 정책들은 모두 외국의 다양한 정책 사례에 대한 연구와 우리 농업과 농촌의 현실적인 여건에 대한 조사를 통해서 실시된 것이다. 따라서 우리나라도 농정패러다임의 전환이나 농정개혁을 위한 노력을 끊임없이 하고 있다고 할 수 있다.

4 농정의 우선 순위는?

- 그럼에도 불구하고 우리나라 농정의 패러다임 전환이 시급하다거나 선진국의 추세에 따르는 농정개혁이 필요하다는 주장이 계속해서 제기되고 있는 이유는 무엇일까?

□ 우리 문제를 인식하지 못하게 하는 두 가지 측면의 몰이해

- 첫째는 선진국의 농정개혁에 대한 몰이해이다.
- 1990년대 중반과 현재 추진되고 있는 선진국 농업정책의 내용을 비교해 보면, 새로운 정책들이 다수 등장하고 있는 것을 알 수 있는데, 우리가 여기서 간과하고 있는 것은 선진국들이 이러한 변화를 이끌어내기 위해서 어떤 과정을 거쳤는지 등한시하고 있다는 점이다.
- 단순히 정책결과 과정에서의 여론수렴과정을 이야기하는 것이 아니라 수많은 연구자, 현장활동가, 정책담당자들이 다양한 공간에서 과거의 이론, 인식, 정책에 대한 격렬한 토론과정을 거쳐서 새로운 관점을 수립하고 이를 적용해하는 지난한 과정들에 대한 이해가 부족하다는 것이다.
- 우리 농정변화에 관여하고 있는 전문가, 활동가, 정책담당자들이 좀 더 세밀하게 외국의 경험을 분석하고 이를 우리 현실과 비교해서 이해를 넓히려는 노력이 부족하다고 할 수 있다.
- 둘째는 농정의 개혁을 실천하는 방법에 대한 몰이해이다.
- 우리나라 경제발전 과정에서 다양한 물적, 인적 자원의 공급처 역할을 수행했던 농업과 농촌은 이제는 이전과는 현격히 다른 사회경제적인 조건에 직면하고 있다. 즉, 농업의 비중과 역할이 변하면서 그에 따른 농촌 지역사회의 급격한 변화가 나타나고 있는 것이다.
- 이러한 변화를 정책에 반영하는 농정개혁은 근본적으로 기존과는 다른 가치를 설정하고 진행되어야 함에도 불구하고 우리나라는 항상 기존의 가치를 그대로 유지한 채로 부수적인 가치를 추가하는 방식으로 개혁을 추진해왔다고 할 수 있다.
- 항상 일정한 논리를 동원해서 기존 가치를 유지하면서 그와 서로 상충되는 새로운 가치도 도입하는 모순적인 정책형성 태도를 유지해왔다고 할 수 있고, 이는 항상 기존 가치 중심의 정책시행이라는 결과를 초래해 왔다.
- 즉, 농정패러다임의 전환과 개혁을 시행하기 위해서는 정책적으로는 농정의 목적, 추진체계, 지원대상과 평가지표를 바꾸어야 하지만 이를 지속적으로 추진할 수 있는 체계가 없고, 행정적으로 정책의 형성, 시행, 평가 체계의 개편이 필요하지만 여전히 행정관료 중심의 체계를 갖고 있는 문제가 있다.

- 결국, 농정개혁을 위해 우리 내부의 관행과 인식을 무엇부터 어떻게 바꾸어야 하는지 잘 알지 못하고 있다는 것이다.
- 우리나라 농정의 효과적인 개혁을 위해서 필요한 것이 무엇이고 이를 어떻게 시작해야 하는지 논의하고자 한다.

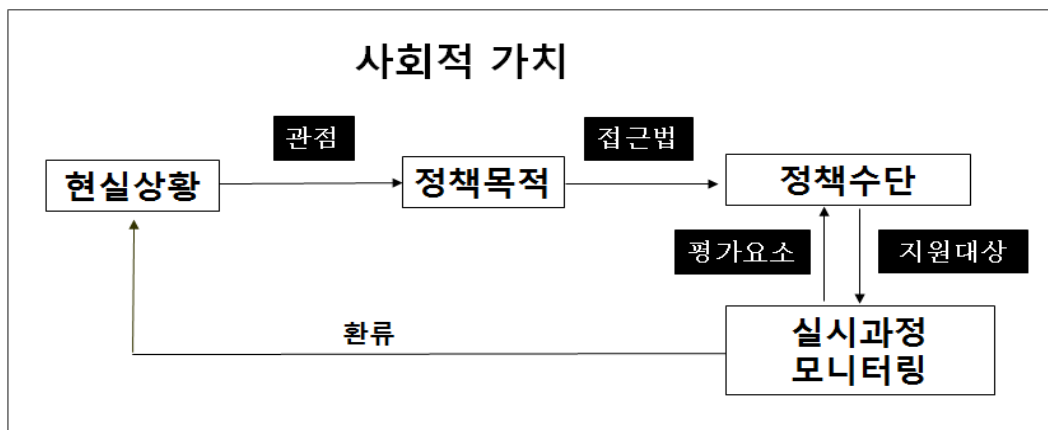
2. 농정전환 실천 방법

1) 정책실시 과정에 대한 새로운 이해

□ 정책 실시과정 분석 방법으로 일반적으로 정책과정(Policy Process)모형 적용

- 정책과정모형은 정책의 성과와 문제점을 정책시행 단계별로 파악하여 정책의 전반적인 효과를 평가하는 방법으로 공공정책을 평가하는 전형적인 방법이다(Hathaway, 1969; Hill & Ray, 1987 참조)
- 한 사회 구성원들이 갖고 있는 보편적인 가치를 기반으로 현실 상황의 문제점을 진단하고, 이를 해결하기 위해 정책목적을 설정하고 적절한 정책사업이나 수단을 마련하여 시행한 후, 그 성과를 모니터링하여 이후 정책사업에 다시 반영하는 순환적 체계를 갖고 있다(그림 1).

그림 1. 정책과정 모형 : 단계와 매개



- 그러나 이러한 단계별 요소만으로는 정책의 변화가 실제로 어떻게 나타났는지 파악할 수 없는 단점이 있다. 즉, 새롭게 설정된 정책목적이나 정책수단이 새로운 방향을 추구하고 있는 것인지 아니면 기존의 정책적 방향을 그대로 수행하고 있는 것인지를 판단할 수 있는 근거를 발견하기 어렵다.

6 농정의 우선 순위는?

- 따라서 이러한 단계별 변화에 적용된 이론적 토대를 파악하는 매개를 설정하는 모형으로 변화시킬 필요가 있다. 즉, 정책과정의 모든 단계마다 정책추진 주체가 갖고 있는 이론적 배경이 적용된다는 것이다.
- 정책추진 주체들이 현실상황의 문제점을 판단하기 위해서 사용하고 있는 이론적 근거에 따라서 정책목적이 서로 다르게 설정될 것이고, 정책수단을 시행하는 방법도 달라질 것이며, 정책의 지원대상과 평가방법도 다르게 나타날 것이다.
- 이렇게 정책과정모형에 단계와 매개를 결합해서 실제 정책변화에 사용된 주요 개념을 비교하여 정책의 이론적 근거가 어떻게 변화되고 있는지를 파악할 수 있다.

2) 이론 적재성 (Theory-Ladenness) 개념의 적용

□ 이론 적재성(Theory-Ladenness)은 모든 현상에 대한 인식은 관찰자가 지니고 있는 이론에 의해서 해석과정을 거쳐서 인식된다는 것

- 이론적재성의 개념은 “동일한 자료, 증거, 관찰에서 차이점을 찾아내는 것은 단순히 대상을 관찰하는 것만으로는 얻을 수 없고 일정한 해석과정을 거쳐야 한다”는 헨슨(1958)의 주장에서 시작된 것이다.
- 여기서 해석과정은 관찰자들이 이미 의식적 또는 무식적인 형태로 다양한 학습과 경험을 통해서 소유하고 있는 지식, 개념, 이론에 의해서 좌우된다는 것이다.
- 이런 개념을 정책과정에 적용하면, 정책추진 주체들이 정책의 시행과정에서 사용하는 여러 가지 논리나 주장들은 일정한 이론적 체계 내에서 수행되는 것이라고 할 수 있다.
- 따라서 정책의 변화를 판단하기 위해서는 정책담당 주체들이 주요 상황에서 사용하고 있는 개념이 무엇인지를 파악하고 이를 통해서 이들이 무의식적으로라도 근거를 두고 있는 이론이 어떤 것인지를 판단하는 것이 우선 필요한 일이다.
- 그리고 이것을 이전 정책에서 사용된 용어나 개념들과 비교함으로써 실질적인 정책적 변화가 있었는지를 판별하는 것이다.
- 결과적으로 ‘이론적재성’의 개념에 근거한 정책과정에 대한 새로운 인식으로부터 우리는 실질적인 농정 개혁을 추진하기 위해 다음의 방식을 제시할 수 있다.
- 우선, 정책추진 주체들이 새로운 정책을 수립하는 과정에서 기존과는 다른 이론과 개념을 적용하도록 유도하고, 이러한 새로운 개념들이 실제 현장의 농민들과 활동

가, 사업자들에게 확산될 때 비로소 정책개혁이 이루어지기 시작하는 것이라고 할 수 있다.

- 이러한 정책개혁을 위해서 두 가지 사항을 점검할 필요가 있다.
 - 먼저, 소위 새로운 농정패러다임에서 사용하고 있는 개념들은 기존 패러다임과 어떻게 다른가 하는 것이고,
 - 둘째, 우리나라는 새로운 패러다임을 적용하는 방향으로 변화하고 있는지를 판단하는 것이다.

3. 신·구 패러다임별 주요 개념 비교

1) OECD 농촌정책 패러다임 변화

- 선진국 농정은 이미 기존 생산중심적인 정책에서 탈피하여 농업의 지속가능성과 농촌지역의 다양한 자원을 활용하는 전략으로 전환되었다.
- OECD에서 발표한 농촌정책 패러다임의 변화추세는 선진국 농정의 변화추세를 잘 보여주고 있다.

표 1. OECD 농촌정책패러다임 변화

	기존 패러다임	새농촌패러다임(2006)	새농촌정책(2015)
목적	동등성, 농가소득, 농업경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 농촌자원의 활용, 잠재적인 자원의 개발	농촌지역의 웰빙 (경제, 사회, 환경 측면)
주요 대상 분야	개발 산업분야 중심	농촌경제의 다양한 부문을 포괄하는 종합적인 방식 (농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등)	인구희박지역경제, 차별적이고 다양한 농촌지역, 동력의 집중
주요 정책 수단	보조금 지급	투자	보완성 (지역중심 정책을 계획하는 거버넌스 구조 필요)
주요 실행 주체	중앙정부, 농민	다층적 거버넌스 - 모든 행정기관(국제기구, 국가, 지역, 지방 정부), 다양한 지역 단체 및 기관(공공기관, 민간기관, 사회단체(NGO) 등)	도농파트너십 (다층적 정부기관 및 시민참여),

8 농정의 우선 순위는?

□ 기존 패러다임의 특징은 경제적, 산업적 성과에 초점을 두고 있음.

- OECD에서 발표한 기존 패러다임은 기본적으로 농업경쟁력의 향상을 통해 농가소득을 제고하고 이를 통해서 농업분야에서 평균적으로 동등한 생활수준을 영위할 수 있도록 하는 것을 목표로 설정하고 있다.
- 이러한 목적을 달성하기 위해서는 우선 농촌지역의 가장 중요한 산업으로 인식하고 있었던 농업생산의 발전을 추구하고 이는 이러한 정책은 중앙정부의 일률적인 기준에 의해서 농민에게 보조금을 지급하는 방법으로 시행되었다고 할 수 있다.

□ 새로운 패러다임의 특징은 다부문, 장소기반적인 정책을 추구하는 것에 있음.

- OECD의 새로운 패러다임은 기본적으로 농업을 농촌지역에서 이루어지는 경제활동의 일부분으로 파악하고 농업을 포함한 농촌지역의 다양한 자원을 개발하고 활용함으로써 농촌지역의 전체적인 경쟁력을 향상시키는 것에 그 목적이 있다고 할 수 있다.
 - 말하자면, 기존의 경제적, 산업중심의 목적에서 비경제적, 지역중심의 목적으로 변화되었다고 할 수 있다.
- 다양한 부문을 포괄하면서도 일정지역의 특성을 살리는 정책을 추진하면서도 실제 정책에 관여하고 있는 주체들은 농촌지역과 관련된 모든 기관과 단체들을 총 동원하는 체제라고 할 수 있다.
- 이러한 OECD의 새로운 패러다임은 2015년에 발표한 새농촌정책(New Rural Policy)에서 좀 더 구체적인 성과를 초점에 두는 패러다임으로 한 단계 더 발전했다고 할 수 있다.
 - 즉, 정책목적과 관련해서도 포괄적인 농촌지역의 경쟁력이 아니라 구체적으로 농촌지역에서의 삶을 초점에 둔 '웰빙(well-being)' 상황을 조성하는 것을 목적으로 설정하고 있다.
 - 이와 함께 대상분야도 단순히 다부문(Multi-sectoral)을 주장하는 것이 아니라 구체적으로 어려운 조건에 처해 있는 농촌지역에 특화된 정책을 추진해야 한다고 주장하고 있는 것이다.
 - 정책수단과 관련해서도 중앙정부나 공공기관에 개입에 의한 각종 투자를 중심으로 추진하다가 이제는 구체적으로 지역에서 추진하고 있는 정책에 대해서 보완적인 정책을 추진하는 것으로, 말하자면 지역주도적인 정책의 추진을 명확히 천명하고 있는 것이다.

- 그래서 이러한 정책을 시행하기 위해서는 구체적으로 농촌의 독특하고 차별적인 어려움을 지원할 수 있는 형태의 도농파트너십을 형성하도록 해야 한다는 것이다.
- 결국, 선진국의 농촌정책 추세를 총괄적으로 정리한 OECD의 패러다임 변화에 관한 주장은 전체적으로 농정패러다임이 기존의 경제적, 산업적, 중앙집권적, 농민대상적인 정책에서 비경제적, 특정 지역적, 지역분권적, 농촌산업 중심적인 정책으로 변화되어 가고 있다는 것을 보여주고 있다.

2) 농정 개혁을 위한 주요 개념 비교

□ 농정 패러다임 변화를 인식하기 위한 주요 개념

- OECD에서 제기한 패러다임 변화를 농정 개혁에 적용시키면 다음의 <표 2>에서 보는 바와 같은 5가지 주요 요소를 중심으로 기존 패러다임과 새로운 패러다임에서 주로 사용하고 있는 개념을 비교할 수 있다.
- 두 가지 패러다임을 구분하는 가장 기본적인 요소로 사회적 가치를 비교해 보면 근대화(Modernization)과 탈근대화(Post-Modernization)으로 구분할 수 있다
- 이렇게 구분하고 보면, 근대화(Modernization) 이념은 주로 물질적이고 경제적인 성장을 추구하며 이를 가장 효율적인 방법으로 달성하는 것을 중시하고 있다.
 - 따라서 중앙정부가 효율적으로 통제하는 일률적인 정책추진방식을 선호하게 되고, 정책지원의 성과를 가장 잘 나타낼 수 있는 성장산업과 대규모 농장을 대상으로 한 예산 지원과 그 효과를 가시적으로 보여줄 수 있는 정량적인 평가시스템을 선호하게 되는 것이다.
- 반면에 새로운 패러다임은 근대화의 가치로 부터의 탈피를 지향하면서 비경제적, 환경적, 사회적인 측면의 다양한 가치를 설정하고 있다.
 - 기본적으로 다양한 목적을 설정하게 되면서 단순히 중앙정부의 일률적인 기준과 정책으로는 그 목적을 달성할 수 없기 때문에 새로운 지역분권적인 방식과 다양한 지원대상을 설정하게 되고, 당연한 귀결로서 그 성과를 평가하는 지표도 일률적인 정량적인 지표가 아니라 각각의 상황에 적합한 정성적인 지표를 적용하게 되는 것이다.
- 실제 EU를 비롯한 선진국에서 변화되고 있는 농업정책을 보면 위에서 설명한 새로운 패러다임으로의 변화가 명확하게 나타나고 있다.
- 이를 적용하여 두 패러다임의 구체적인 용어들을 요소별로 비교해 보자

표 2. 농정패러다임의 주요 요소 비교

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)	중앙집권적	지역분권적
지원대상 (Target Groups)	성장산업, 대규모 농장	다양한 산업, 소규모 가족농장
평가요소 (Evaluation Indicators)	정량적 요소	정성적 요소

□ 사회적 가치와 관련된 이론과 용어의 비교

- 근대화를 지향하는 이론적인 개념은 주로 2차 대전 이후 세계 경제의 발전과정에서 적용된 것이고 주로 물질적인 성장을 목표로 한다. 따라서 기본적인 신고전학과 경제학 이론이 이에 해당한다고 할 수 있다.
 - 이러한 이론을 기반으로 실제 EU 농정에서는 1980년대까지는 주로 농업과 농촌지역 산업의 성장, 효율성 향상, 생산성 증대, 소득 및 매출액 증대, 경쟁력 강화, 규모화 등의 용어들이 주로 사용되었다.
- 반면에 1970-80년대 세계경제 불황과 함께 나타난 탈근대화이념은 기존 경제성장에 따른 폐해를 시정하고 새로운 발전의 계기를 제공하고자 하는 것이다. 따라서 주로 신고전학과 경제학을 비판적으로 논의하고 있는 조절이론이나 제도주의 이론이 대표적인 이론이라고 할 수 있다.
 - 이에 따라 1990년대부터 EU에서는 점차적으로 농촌의 빈곤 및 소외극복, 공동체, 협력, 환경보호, 파트너십, 혁신, 네트워크, 가족농, 지역적 차별성과 특수성 등의 용어들이 사용되고 있고, 이 중에서도 특히 2010년 이후 부터는 '환경보호'와 '공동체 주도성'의 개념이 매우 자주 사용되고 있다.
- 각각의 이론들이 주로 사용하고 있는 개념은 다음의 <표 3>에서 보는 바와 같다.

표 3. 패러다임별 대표 이론과 주요 개념

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, 집단 간 협력, 특수성과 차별성 인정

□ 농정목표에서 사용되는 용어 비교

- 농정의 목표 설정과정에서 사용되고 있는 용어들을 보면, 기존 농정의 정책목표는 주로 농업의 산업적 성장에 초점을 두고 있었고, 따라서 농업의 산업화와 전문화를 통한 농업인과 농촌지역의 경제적 성장을 목표로 설정하고 있다.
 - 이를 위한 주요 개념들은 산업화, 대량생산, 농업생산성, 소득증대, 매출액 증대, 경쟁력 향상, 수출 증대, 기계화, 기업유치 등 주로 경제적인 측면에서의 양적인 성장을 표현하는 용어들이다.
- 반면, 새로운 패러다임에 따른 최근의 농정에서는 농업과 농촌의 지역별 차별성을 인식하고 각각의 문제를 스스로 해결할 수 있는 능력을 향상시키는데 초점을 두고 있다.
 - 이러한 변화에서 사용되고 있는 주요 개념들은 다각화, 산업간 연계, 다원적 기능, 지속가능성, 지역역량 강화, 환경, 농촌 다원화, 창업과 일자리, 협력, 공동체, 참여 등의 용어들이다.

표 4. 발전목적 설정의 기본 관점과 특징 비교

관점	특징	주요 용어
산업적 관점	- 산업발전과 지역발전 동일시 - 지역 산업의 발전과 도시화가 목표 - 농업생산의 산업화 및 전문화 (대량생산, 생산성 향상)	- 산업화, 대량생산, 농업생산성, 소득 증대, 매출액 증대, 경쟁력 향상, 수출 증대, 기계화, 기업유치
제도적 관점	- 지역의 특수성에 입각한 다원적인 경제구조 형성이 목표 - 지역의 경제적, 사회적 능력향상 (Capacity-building) - 지역의 사회적, 경제적, 문화적 네트워크가 핵심요소	- 다각화, 산업간 연계, 다원적 기능, 지속가능성, 지역역량 강화, 환경, 농촌 다원화, 창업과 일자리, 협력, 공동체, 참여

□ 정책추진 방법과 관련된 용어 비교

- 정책추진 방법과 관련해서는 좀 더 극명한 대비가 나타나는데, 기존 정책은 전통적인 중앙집권적인 하향식 추진방법이고 최근 대두되고 있는 개혁 방안들은 지역분권적인 상향식 방법이다.
- 기존 정책의 추진방법과 관련해서 주로 사용되었던 용어들은 중앙부처 공모 및 선정, 예산 및 행정 효율성, 일률적 적용, 대규모 예산 지원, 외부 자본 유치 등이다.
- 반면, 최근 선진국 농정개혁에서는 추진방법의 변화가 핵심적인 내용으로 대두되고

12 농정의 우선 순위는?

있으며, 이를 위해 주로 지역주도, 예산집행의 자율성, 지역적 차별성, 지역계획에 따른 순차적 지원, 파트너십, 민관협력, 거버넌스 등의 개념을 사용하고 있다

표 5. 정책추진 방식과 특징 비교

수행방법	특징	주요 용어
중앙집권적 방법 (하향식)	- 모든 국가와 지역의 발전과정은 동일 - 외부 자본과 자원의 유입이 필수(효율적인 성장을 위해) - 국가주도의 정책결정 (Top-down)(경쟁적 엘리트 주도)	- 공모 및 선정, 예산 및 행정 효율성, 일률적 적용, 대규모 예산 지원, 외부 자본 유치
지역분권적 방법 (상향식)	- 지역의 특수성에 입각한 차별적인 발전과정의 인정 - 지역의 인적, 물적, 제도적 자원 중심의 발전 - 지역단체/주민에 의한 장기적 발전전략 (Bottom-up)(협력적 참여적 활동가 주도)	- 지역주도, 예산집행의 자율성, 지역적 차별성, 지역계획에 따른 순차적 지원, 파트너십, 민관협력, 거버넌스

□ 지원대상 관련 용어 비교

- 농정의 지원대상을 지칭하는 개념도 기존 정책에서는 양적인 성장을 달성하기 위해서 주로 성장농가, 대규모 농가 및 경영체, 규모화, 효율적 생산, 첨단 농기업, 수출기업 등의 용어가 사용되었고 지원 분야도 주로 농업 관련 분야에만 국한된 경우가 대부분이었다.
- 반면, 최근에는 농촌지역에 존재하는 다양한 경제활동 분야를 지원대상으로 하고 있는데, 이는 농업과 농촌의 지역별 다양성을 반영하는 것이다.
- 따라서 이를 위한 정책개혁에서 주로 사용하고 있는 용어들은 다양한 분야 지원, 소규모 농가 및 업체, 연계 협력, 공동체, 가족농, 생태계 보존, 사회적 기업 및 커뮤니티 비즈니스 등의 용어들이 사용되고 있다.

표 6. 정책지원 대상 선정의 관점과 특징 비교

지원대상	특징	주요용어
농업적 관점	- 농촌/도시, 농업/비농업의 기능적 분리 - 농업생산의 근대화/산업화가 중요 - 대규모 농장이 주요 동력(규모의 경제, 효율적 생산, 이윤극대)	- 성장농가, 대규모 농가 및 경영체, 규모화, 효율적 생산, 첨단 농기업, 수출기업
농촌적 관점	- 농업은 농촌경제의 한 요소에 불과 - 농업의 다원적 기능 강화로 농촌경제의 다원화에 기여 - 다양한 정책목적에 따라 다양하고 구체적인 지원대상 설정	- 다양한 분야, 소규모 농가/업체, 연계협력, 공동체, 생태계 보존, 역사/문화 분야, 사회적 기업 및 커뮤니티 비즈니스

□ 정책의 성과지표 관련 용어 비교

- 성과지표와 관련해서 기존 정책은 분기별 모니터링 보고서과 연간 평가보고서로 인정되는 등 모니터링과 평가를 구분하는 것이 불필요 했고, 여기에는 주로 양적인 지표인 생산성, 부가가치액, 매출액, 수출액, 유치 기업 수 등이 주로 사용되었다.
- 그러나 새로운 정책에서는 지역별 사업의 내용이 서로 다르기 때문에 일률적인 모니터링과 평가가 불가능하고 각각의 사례에 적용되는 구체적인 모니터링과 평가가 별도로 필요로 된다.
- 이러한 새로운 정책에서는 주로 일자리 창출 및 유지, 지역주민의 참여도 및 만족도, 거버넌스 및 파트너십의 형성 여부, 서식지, 생물다양성, 자원보존 등이 평가 지표로 주로 사용되고 있다.

표 7. 모니터링 및 평가 체계 비교

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

- 이러한 패러다임 비교를 통해서 볼 때, 우리나라에서 농정 개혁을 추진하기 위해서는 우선 정책담당자, 연구자, 농민들이 의식적으로 기존의 개념에서 탈피하여 새로운 개념과 용어를 자주 사용하는 것이 필요하다는 것을 보여준다.

4. 우리나라 농정 변화의 현황

1) 정책 목표 체계의 변화 비교

- 세계적인 변화의 흐름에 비추어 보았을 때 우리나라 농정이 지속적으로 변화하고 있는지를 판단하기 위하여 2005년과 2014년 농식품부의 업무계획 보고서를 토대로 분석하였다.
- 다음의 <그림 1>과 <그림 2>를 비교해 보면, 2005년도 참여정부 시기의 농정은 지속가능한 농업과 도농상생의 농촌을 비전으로 제시하고 있고, 2014년 농정에서는 농업, 농촌, 국민을 향한 농정의 비전을 제시하고 있다.

14 농정의 우선 순위는?

- 여기서 정책의 비전과 관련해서는 2005년이 '지속가능성'과 '도농상생'을 제시하면서 선진국의 추세를 고려하고 있는 반면에, 2014년의 비전은 구체적인 지향점을 제시하지 못하고 있는 것으로 보인다.
- 또한 미션이나 주요 목표 부분을 보면, 두 가지 모두 농업경쟁력 강화, 농가경영안정, 안전식품 공급에 중점을 두고 있어서 실질적인 차이점이 거의 나타나지 않고 있다.
- 다만, 2005년 정책이 농촌발전에 정책의 초점을 두고 있는 반면에 2014년에는 농촌을 단지 복지서비스 공급의 영역으로 축소시키는 경향이 보이고 있다.

그림 2. 2005년도 정책목표 체계

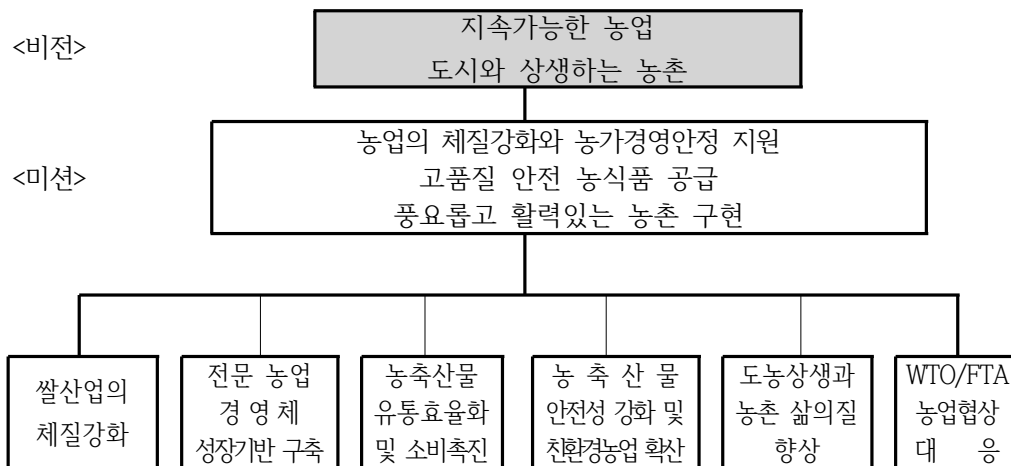


그림 3. 2014년도 정책방향



- 10년간의 간극을 갖고 있는 두 정책 문헌에 나타난 정책의 비전과 목표를 살펴보면, 실제로 2014년의 정책이 더 기존 패러다임의 내용을 반영하고 있는 것으로 보인다.
- 즉, 우리나라 농정개혁은 세계적인 추세를 반영하는 방향으로 변화하고 있다고 보기 어렵고 오히려 기존의 근대화 패러다임을 중시하는 회귀적인 성격을 보여주고 있다고 할 수 있다.
- 특히, 2004년에 농정의 비전으로 제시되었던 지속가능한 농업이나 도농상생의 개념이 2014년에는 중요한 정책적 목적으로 제시되고 있지 않은 것은 우리나라 농정 담당 주체들(정책담당자, 연구자, 현장활동가)의 인식이 매우 정체되어 있는 상태라는 것을 반증하는 것으로 볼 수 있다.

2) 정책문헌의 주요 용어 분석

- 2004년과 2014년도 업무계획 보고서의 농정 성과 및 향후 계획 부분에 사용된 용어를 분석하여 우리 농정이 대체로 어떻게 변화되어 왔는지를 판단해 보려고 한다.
- 두 문헌의 서론에 해당하는 4쪽 정도의 분량이지만, 현재 농정의 문제점과 향후 전개방향의 개요를 알 수 있는 부분으로 판단되어 이 부분에서 사용하고 있는 단어가 어떤 것들이 있는지 살펴보았다.
- 우선 2004년도 문헌은 5쪽 정도의 분량으로 단어분석 결과 총 사용된 단어의 수는 361개 정도로 나타났으며, 가장 빈번하게 사용된 단어는 역시 농업, 농촌, 농업인, 단체, 구조조정, 개발, 농정, 대책, 쌀 등이다.
- 2014년도 문헌도 5쪽 정도의 분량으로 분석결과 총 사용된 단어의 수는 648개 정도로 나타났으며, 가장 빈번하게 사용된 단어는 역시 농업과 농촌이다. 그러나 2004년과 다르게 그 다음으로 많이 사용된 단어로는 증가, 전망, 재해, 경제, 농정 등으로 농정에서 고려하고 있는 요인들이 10년전과 비교하여 많이 달라졌음을 엿볼 수 있다.

□ 두 정책문헌에 공통으로 사용된 단어

- 두 문헌에 공통적으로 사용된 단어는 109개로 분석되었는데, 이중 일반적인 경우에도 많이 사용되는 단어를 제외하고 특정한 의미를 갖고 있다고 판단되는 단어를 살펴보면 <표 8>에서 보는 바와 같이, 주로 산업으로서의 농업 생산의 발전에 초점을 두는 용어들이 많이 사용되고 있음을 알 수 있다.

□ 2004년 또는 2014년 문헌에만 사용되고 있는 단어

- 2004년 문헌에는 참여정부의 특성을 나타내는 몇 가지 용어들이 사용되고 있는 점이 특징적이라고 할 수 있다.
 - 즉, 갈등, 논쟁, 농민단체, 대화, 불신, 설득 등의 단어들이 농민단체와의 대화와 소통에 중점을 두었던 참여정부의 특성을 반영하는 것이라고 판단된다.
 - 이외에 개방화, 구조조정, 전문화 등의 용어들은 전형적인 근대화 패러다임의 용어로 판단된다.
- 2014년에만 사용되는 있는 단어로는 최근에 농촌사회에 나타나고 있는 고령농, 과소화, 귀농귀촌, 다문화, 독거노인 등 농촌사회문제를 언급하는 단어들이 사용되고 있다.
 - 이외에 기술, 기업, 맞춤형, 보조금, 산업화, 성장, 수출, 융복합, 창업 등은 농업과 농촌의 경제적 성장에 여전히 정책적 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

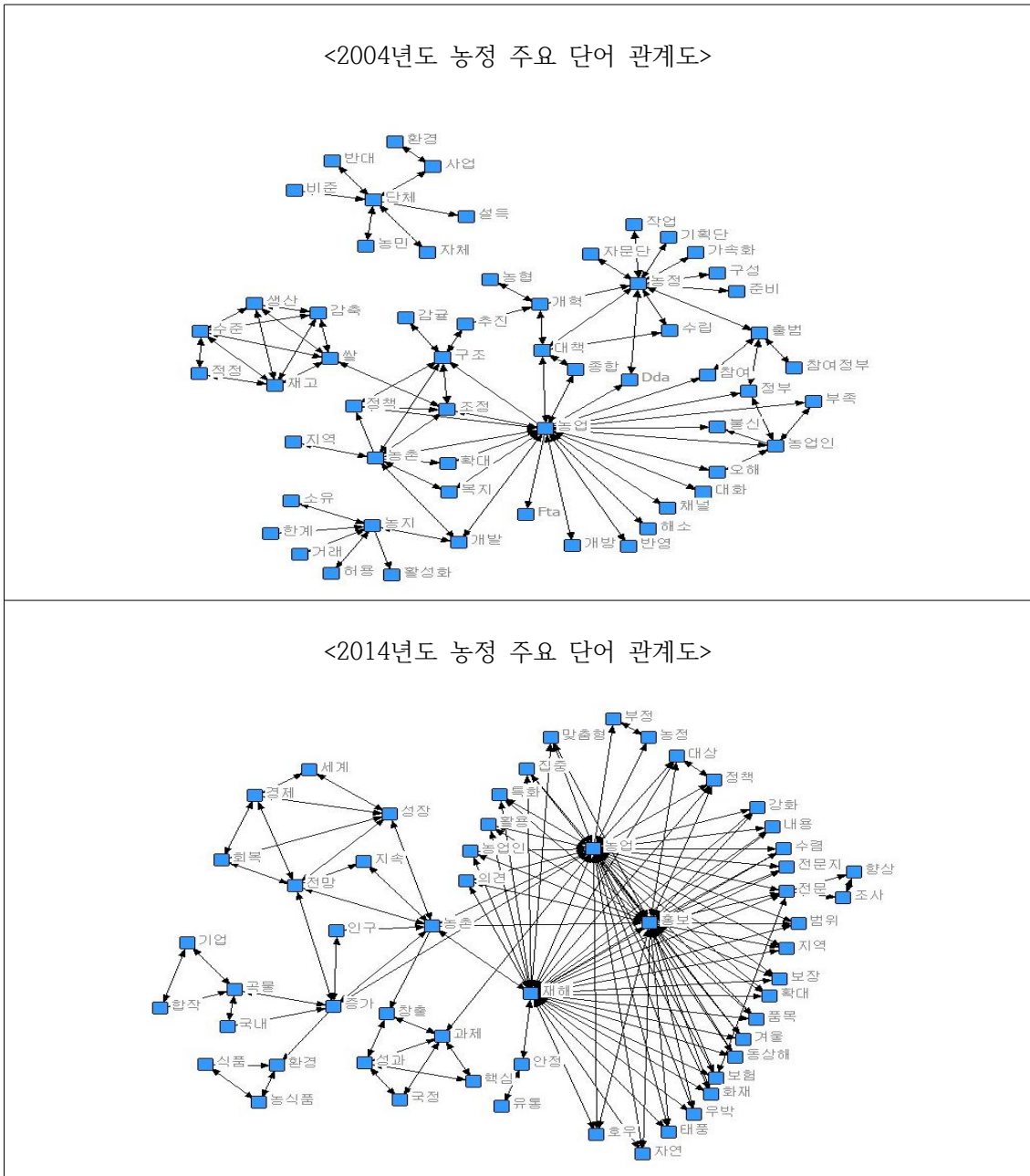
표 8. 정책문헌 사용 단어 비교

	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

□ 2004년과 2014년 문헌의 주요 단어 관계도

- 2004년 농정에서는 농민단체와의 관계 설정과 쌀개방 대책, 농정기획, 농지규제완화, 농촌지역 정책 등이 주요 용어로 제기되고 있고, 2014년에는 정책의 홍보와 농업재해 관련 정책에 초점을 두면서 농촌의 인구관련 대책 등이 주요 용어로 제기되고 있다.

그림 4. 농정성과 및 계획의 주요 단어 관계도



○ 이러한 두 그림에서도 정책의 큰 변화는 보이지 않고 선진국에서 최근 강화되고 있는 환경과 농촌사회에 관한 용어도 찾기 어렵다.

3) 정책문헌 분석 결과 종합.

○ 이러한 두 가지 정책문헌에 대한 용어분석을 통해서 우리 농정은 여전히 산업적 생산 중심의 농정에서 아직 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다.

18 농정의 우선 순위는?

- 특히, 선진국 농정 변화에서 가장 대표적인 추세로 나타나고 있는 농업의 다원적 기능과 기후변화 대응 능력 향상, 그리고 농촌지역의 사회적 발전과 관련해서는 아직 구체적인 정책을 제시하지 못하고 있음을 알 수 있다.
- 즉, 농업생산에 따른 환경오염의 문제나 생태계 보존, 다원적 기능의 강화 등과 같은 용어들이 전혀 사용되고 있지 않고, 지속가능성의 개념도 실제 정책의 공과를 논의하는데 있어서는 전혀 중심적인 주제가 되지 못하고 있으며, 2014년 문헌에서는 그 용어 자체가 사용되고 있지 않다.
- 정책추진과정에서 나타나는 다양한 문제에 대해서도 구체적인 인식이 부족함을 보이고 있는데, 특히 중앙정부 중심의 일률적인 추진이나 공모제와 같은 정책추진방법에 대한 언급이 기존 농정의 성과와 반성에서 전혀 나타나고 있지 않다는 것이다.
- 정책지원 대상과 관련해서는 중소 가족농에 대한 언급이 가끔 등장하지만 이것은 여전히 생산중심적인 정책적 지원에 대한 보완적인 역할에 그치고 있으며, 중요 정책지원 대상을 변경하는 인식으로는 발전하지 못하고 있다.
- 평가지표와 관련해서는 전혀 논의되지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다.
- 결과적으로 2004년과 2014년의 문헌을 보면 우리 농정의 패러다임은 기존 패러다임에서 새로운 패러다임으로 전환되는 것이 아니라 오히려 기존 근대화 패러다임으로의 회귀적인 추세가 나타나고 있다고 할 수 있다.

5. 맺음말

- 지금까지의 논의를 종합하면, 선진국의 농정변화 추세는 환경보존을 중심으로 한 농업과 농촌의 다원적 가치를 강화하는 방향으로 진행하고 있으나 우리나라는 여전히 생산중심적인 관점에서 벗어나지 못하고 있으며, 농가소득을 명시적으로 중요하다고 표명하는 방식의 정책을 그대로 유지하고 있다고 할 수 있다.
- 선진국의 농정변화가 자신들이 당면한 농업과 농촌의 문제를 기존의 방식으로는 해결할 수 없기 때문에 나타나는 불가피한 현상이라고 본다면, 우리나라에서는 현재 농업과 농촌지역에서 나타나고 있는 다양한 문제들을 제대로 인식조차 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다.
- 따라서 지금이라도 우리 농정이 지금까지 제대로 개혁되지 못하고 있음을 인식하고 현재 농업과 농촌의 다양한 문제를 해결하기 위한 농정개혁을 추진해야 한다.
- 그리고 이를 시행하는 가장 바람직한 방법은 기존에 정책적으로 중요하게 사용되었던 경쟁력, 생산성, 소득증대, 수출, 보조금 등과 같은 용어의 사용을 줄이고 새로운 공동체, 협력증대, 다양성, 지역적 연계, 파트너십, 환경보호, 생태계 복원 등과 같은 용어의 사용을 늘이는 노력이 필요하다.