

한국농업정책 패러다임을 바꾸자

한국의 농업정책 틀을 바꾸자

농장개혁이 또 다시 시대적인 과제로 등장하고 있다. 119조 특용자개혁과 함께 9대 혁신과제 발표되었다. 정부는 '지속가능한 생명산업', '잘 사는 농업인', 그리고 '살고 싶은 농촌'을 만들기 위한 농업, 농민, 농촌정책의 비전을 함께 제시하고 있다. 그러나 시장의 반응은 냉담하여 정책에 대한 불신감은 차라리 냉소적으로 바뀌고 있다. 물론 개혁(改革)이란, 막 그대로 꺾절을 바꾸는 일이 막음 어려운 과제이다. 그러나 역사적으로 성공했던 개혁은 반드시 시대를 광동하는 정책이념과 이에 근거한 패러다임의 전환이 먼저 이루어졌다. 확고한 이념과 정책 패러다임으로 관련 주체들을 설득할 때, 개혁에 따른 고통을 국민들이 기꺼이 분담하려고 나서기 때문에 개혁이 비로소 성공할 수 있었던 것이다. 한국농정개혁의 단초(端初)는 소위 세계화(Globalization)라고 불리는 농산물 무역자유화의 질질에서 찾아야 한다. 세계경제질서의 급격한 변화의 물결에 맞추어, 농업경영질서의 시장경제화 개혁을 정책이 이끌어 연착륙(Soft Landing)시키는 방향으로 개혁과제가 설정, 추진되어야 하기 때문이다. 현상대응적이고 미봉적이었던 그동안의 농정개혁은 정책에 대한 불신감만 더욱 조장시키고 말았다는 뼈아픈 경험을 되새겨야 한다. 개혁이념과 정책 틀의 전환방향에 대한 사회적 공감대를 확산시켜야 한다. 한국농업을 살려내기위한 시장포를 만들고 이를 실현하기 위한 정책수단 선택과 추진방식에 있어, 그야말로 개혁다운 개혁이 이루어져야 한다.

⇒ ⇒ ⇒ "농업정책" 합리적인 정책결정이 중요하다

정책이 과학적 분석보다는 정치적 논리에 의해서 결정되는 경우가 많기 때문에, 정책이 존재하는 한 그에 대한 비판은 이어지게 된다.

합리적인 정책결정은 불가능한 일인가?, '정책의 형성과정에서 왜 사람들을 완벽하게 설득할 수 있는 논리를 제시하지 못하는가?'

인간사회가 생성된 이래 사람들은 바람직한 사회를 건설하기 위해서 줄곧 노력해 왔다. 그 노력의 한 형태가 합리적인 정책결정이었다. 바람직한 사회건설을 위한 어떤 처방이나 정책대안을 주장하는 사람들은 정당성을 주장하면서 이에 동의하는 의견을 모아 정치적인 세(勢)를 형성, 정책으로 수용되도록 노력하게 된다.

예컨대, 금융실명제의 실시를 주장하는 사람들은 경제성의 실현과 같은 규범적인 근거를 제시하였다. 따라서 금융실명제의 정당성은 규범적인 근거의 정당성에 달려 있다고 할 수 있다. 정경유착을 비롯한 부정부패 청산을 위한 문민정부 초기의 강도 높은 개혁 분위기에, 경제저지의 실현이란 규범적인 정당성이 합치되면서 정치적인 세가 형성되었기 때문에 금융실명제 실시가 정책으로 수용되었던 것이다.

이와 같이 정책은 주로 정치적 논리(혹은 세력)에 의해서 결정되는 것인데도 불구하고 우리들은 정책이 객관적인 합리성에 의해서 이루어지는 것이라 믿기 때문에 정책에 대한 비판을 계속하게 된다는 것이다.

모든 정책이 하나같이 모두 시대를 초월하는 정당성을 가진다고 할 수는 없다. 정책이 가진 정당성의 정도는 합리적 이데올로기의 논리로서 그 평가 기준을 삼아야 한다. 이 평가기준은 재판정에서 변호사가 채택하고 있는 변론에 대한 평가기준과 유사하다. 변호사는 그의 의뢰인을 위한 변론을 준비할 때 객관적인 증거를 뭇 뿐만 아니라 사건에 대한 해석을 달리하여 검사와는 전혀 다른 호소를 하기도 한다. 따라서 훌륭한 변론이란 증거·해석·규범 등이 적절히 어우러진 변론이라 할 수 있다.

마찬가지 논리로 어떤 정책 대안의 근거가 사실적 자료와 설득력, 그리고 규범 등을 적절히 활용하고 있다면, 그 정책은 건전한 것으로 평가할 수 있다.

어떤 정책이 사실적 자료에 상응하고 (congruence), 규범적 원리에 일치되는 논리적 연계성(coherence)을 가지며 설득력(cogency)있는 근거를 제시할 수 있을 때, 그 정책은 합리적인 이데올로기의 지위를 갖는다는 것이다. 정책결정은 복잡한 사회현상에 접근하는 하나의 기술(art)일 뿐 객관적 엄정성을 지닌 과학(science)의 영역이 되기 어렵기 때문에 항상 비판이 대상이 될 수밖에 없다고 정책학자들은 결론짓고 있다. 또한 그동안 이루어진 정책결

정은 크게 나누어 세 가지의 주요 입장을 중심으로 접근해 왔다고 정리하고 있다.

즉 정책을 평가하는 입장은 합리적(rational)결정, 적절한(reasonable)결정, 그리고 우연한(random)결정 등으로 나눌 수 있다는 것이다. 먼저 '합리적인' 정책결정이란 주어진 정책 문제에 대하여 현상을 객관적으로 파악한 뒤 가능한 정보를 바탕으로 주어진 정책 목표를 가장 효과적으로 수행함으로써, 개인 및 조직의 효용을 극대화해 주는 선택 행위라는 평가가 가능해야 한다는 것이다.

다음으로 '적절한' 정책결정은 제한된 합리성(bounded rationality)의 입장에서 정책결정을 이해해야 한다는 입장이다. 정책은 인지상의 한계(cognitive limitation)와 거래비용(transaction cost) 등의 문제로 인하여 완벽한 합리성을 추구하기가 거의 불가능하기 때문에, 소위 용인할 수 있는 범위(zone of acceptance)내에서 적절히 결정될 수밖에 없다는 것이다.

마지막으로 '우연한' 정책결정은 소위 쓰레기통 모형(garbage canmodel)으로 설명된다. 정책결정이 합리적인 사고나 일정한 규칙에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 여러 가지 종류의 문제에 대한 해결책을 정리하는 과정에서 정책의 본질적 내용과는 무관한 상황에 의해서 정책이 결정되고, 선택에서 빠진 것은 쓰레기통에 버리듯 제외된다는 것이다. 예컨대, 선거철마다 홍수처럼 발표되는 공약(公約)들 가운데 오로지 득표력을 높이기 위해서 정책의 본질적인 수요와는 무관하게 급조된 것이 많아 선거가 끝나고 나면 대부분 공약(空約)으로 변해서 폐기되는 경우가 이에 해당한다. 그러므로 합리적인 정책은 바람직한 미래상을 실현하겠다는 뚜렷한 목표와 함께 효과적인 활동체계를 제시해야 하며, 정책의지와 공식성을 확보하기 위해서 정책의 정당성에 대한 높은 설득력을 갖추어야 한다고 정리할 수 있다. ●