

OECD, 농정개혁 논의동향

강 혜 정*

최근 OECD 국가들의 농업정책 목표가 품목기준의 농가소득지원 위주에서 농업환경, 농촌개발, 식품안전 등으로 확대되고 있어, 효율적인 정책개혁 방향 수립에 대한 관심이 증대되고 있다. 이러한 상황에서 OECD 회원국들을 중심으로 1998년 제시된 정책개혁 방향의 기준과 접근방식에 대한 심층적 논의의 필요성이 제기되었다. 이에 정책개혁 방향에 대한 기준과 효율적인 정책개혁을 위한 방법 등에 관한 논의가 2005년부터 OECD에서 본격적으로 논의되었다. 구체적인 논의 내용은 정책목표에 상응한 정책(targeted policy), 보상정책, 정책설계 및 집행에서의 정보부족 문제 극복 방안 등에 관한 것이다.

1. 논의 배경

OECD 농업개혁 방향 논의의 골격은 1998년 농업각료회의에서 합의한 회원국이 지향해야 할 공동의 농업정책목표에 기초한다. OECD는 정책개혁 목표와 세부실행기준을 적용하여 매년 회원국의 농업정책을 점검·평가하고 있다. OECD에서 규정한 정책개혁의 세부실행기준은 다음과 같다.

- (1) 투명성(transparency): 정책목표, 비용, 편익, 수혜자 등을 쉽게 식별 가능한 정책

* 한국농촌경제연구원 kang@krei.re.kr 02-3299-4286

- (2) 맞춤형(targeted): 특정한 목표를 위해 특정한 정책을 사용하되 가능한 한 현재의 생산과 연계되지 않은 정책
- (3) 적절성(tailored): 정책의 성과 달성을 위해 필요 이상의 지원을 제공하지 않는 정책
- (4) 신축성(flexible): 다양한 농업여건 변화를 반영하고, 변화하는 목표와 정책 우선순위에 적절히 대응할 수 있으며, 달성하고자 하는 특정 정책성 과를 위해 필요한 기간 조정이 가능한 정책
- (5) 형평성(equitable): 부문간, 농업생산자간, 지역간 정책지원 분배 효과를 고려한 정책

2005년 이전까지 OECD에서 주로 논의되었던 효율적인 정책개혁 방향은 생산비연계적(decoupling) 정책이었다. 그러나 생산비연계적 정책은 생산 및 무역왜곡 측면에서 개선을 가져오고 재정적 부담을 소비자로부터 납세자로 이전시키는 효과는 있으나, 농업지원을 현저히 감축시키지는 못하였다. 여전히 의도하지 않은 수혜자에게 상당량의 지원이 행해진다는 점에서 예산의 낭비와 정책 비효율성이 존재하였다. 따라서 OECD 회원국들을 중심으로 1998년 제시된 정책개혁의 기준과 접근방식에 대한 심층적 논의의 필요성이 제기되었다. 이에 농가소득 정책개혁 방향, 정책목표에 상응한 정책, 보상정책, 정책설계 및 집행에서의 정보부족 문제 등에 대한 논의가 2005년 APM회의에서부터 본격적으로 논의되었다.

2. 논의 과정

2005년 11월 APM회의에서 농업정책개혁의 장애요인을 극복하는 방안으로 정책개혁과정에서 보상의 역할에 관한 작업제안서와 농업정책의 정보부족 문제를 극복하는 방안에 관한 작업제안서가 논의되었다.

2006년 5월에는 정보부족 해결 방안과 농업환경정책에 적용가능성에 관한

워크숍을 개최하여, 환경외부효과에 대한 비시장적 가치측정의 가능성을 논의하였다.

2006년 10월 APM회의에서 ‘목표에 상응한 정책’ 보고서에 대해 논의가 있었으며, 일부 회원국들은 개념정의에 문제를 제기하였다. 본 회의에서 ‘농업 정책의 설계, 집행, 점검과정에서 정보부족 극복방안’ 보고서(미국 펜실베니아 대학 David Blanford 교수가 집필) 발표도 있었다.

2007년 5월 APM회의에서 ‘정책목표에 상응한 효율적인 정책설계’, ‘정책설계시 정보부족 극복 방안’, ‘정책개혁과정에서 보상의 역할’이 공개 승인되었다.

3. 논의 내용

3.1. 농가소득 관련 논쟁과 정책 반응

(Farm Household Income: Issues and Policy Response, 2003)

이 논의의 목적은 OECD 회원국들의 농가소득 현황 파악과 농업정책의 성과 및 효율성 분석을 통해 소득지지목적으로 행해지는 농업정책의 문제점을 검토하고, 정책개선 방향을 제시하는 것이었다.

OECD 회원국의 경우, 경영규모 기준 상위 25% 농가가 전체 농가수입의 60%부터 최대 90%까지 차지하고 있다. 한편, 회원국들은 시장가격지지, 생산량 기준 직접 지불 등 생산 규모에 비례하여 지원하는 농업정책을 주로 실행하고 있다. 그 결과 대부분의 농업지원액이 수확량이 많은 농민들에게 집중되어, 오히려 농업지원정책이 대규모와 소규모 농가간 소득격차를 심화시키는 원인이 되고 있다.

같은 금액을 지원하는 경우, 실질적으로 농민에게 돌아가는 혜택은 생산과 연계되지 않은 직접지불이 시장가격지지보다 농가 소득보전에 훨씬 효율적이거나, 이 경우에도 농가가 실질적으로 받는 혜택은 보조 대비 절반수준에 불과하다. 시장가격지지인 경우 지원액의 25%, 경작면적기준 직접지불의 경우 지원액의 50%만 농가수입으로 귀착되고, 나머지는 농지소유자, 농자재 공급자들에게 귀착되거나 경제적 손실로 사라진다. 따라서 농가의 저소득 문제를 실질적으로 해결하기 위해서는 일률적인 가격지지정책보다는 저소득 농가에 초점을 맞추어 낮은 소득의 원인에 대응하는 맞춤형 정책수단이 필요하다.

구체적인 정책제안으로 첫째, 농산물 시장기능을 개선하고 생산자의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 농업하부구조 개선, 교육 및 훈련, 연구개발 등에 대한 투자, 농촌개발 정책 등의 추진되어야 한다. 둘째, 복지정책 등 사회정책수단(social policy measure)을 활용하고 가격변동 등 위험요소에 대응하기 위한 사회안전망(social safety net) 정책 추진이 필요하다. 셋째, 농업생산과 연계되지 않는 직접적인 소득보전직불제(direct income payment)를 시행해야 한다.

3.2. 정책목표에 상응한 정책수단 설계 방안

이 논의는 1998년 OECD 농업 각료 선언문의 정책실행기준의 하나인 목표에 상응하는 정책의 특징과 그 성공적인 실행방안에 대한 가이드라인을 제시하는 것이 목적이다.

OECD의 여러 정책분석 작업에서 정책목표에 상응한 정책수단(targeting)은 정책의 형평성과 효율성의 양 측면을 모두 고려하기 위한 핵심적 정책개혁 기준이다. 정책목표에 상응한 정책이란 정책 목표를 구체화하고 정책목표 달성에 필요한 지원수준과 방법으로 정책을 설계한 것으로 정의할 수 있다. 의도하지 않은 이전을 최소화하는 정책으로도 정의할 수 있는데, 여기서 의도하지 않은 이전(unintended transfer)이란 의도하지 않은 수혜자(unintended beneficiaries)에게 부여된 이전과 의도한 수혜자이지만 목표 달성을 위해 필요 이상을 이전(over-compensation)한 것을 포함한다. 최소의 의도되지 않은 이전

으로 목표를 달성하는 정책은 맞춤형(targeted)인 동시에 적절한(tailored) 정책이기도 하다.

특정한 정책 결과를 얻기 위한 선결조건은 정책 목표와 결과가 분명히 정의되어야 한다. 예를 들어, 소득안정 정책 설계를 위해서는 우선 전체 농가들의 소득수준이 확인되어야 한다. 그 다음에 소득 목표가 설정될 수 있고 소득 목표와 목표 소득에 미치지 못하는 소득을 가진 농가의 소득간의 차이만큼을 소득보전(transfer)한다. 그 결과, 소득이 목표보다 더 높은 농가는 어떠한 보전도 받지 못하고, 저소득 농가도 목표 소득 이상은 받지 못한다. 이러한 정책은 농가 소득 안정을 추구하면서 소득보전의 형평성을 유지한다.

잘 정의되고 투명한 정책목표는 소비자, 납세자, 농업인들이 정책을 수용하고, 이해관계자들이 정책형성에 기여하게 할 수 있다. 공동 목표에 대한 이해는 정책 이행이 수월하여 통제와 집행과 관련된 거래비용을 절감시킨다.

목표(objective)는 구체적이고, 특히 소득지원 목표는 시장실패 교정과 관련 목표와는 독립적이어야 한다. 목표(target)는 기대되는 성과(desired outcome)로 직접적으로 정의되거나 그 성과를 달성하기 위한 수단(means; farm practice)으로 간접적으로 정의될 수 있다. 다른 조건이 동일하면, 기대되는 성과와 근접한 목표일수록 효율적이다.

명확한 목표 설정(targeting)의 정도는 명확한 목표 설정 비율(targeting ratio) (= 의도된 지원액 / 총 지원액)로 측정되며, 완벽한 목표 설정에서 이 비율은 '1'이 된다. 이 비율이 '1'보다 작은 원인은, ① 실제 목표와 설정된 목표가 정확하게 일치하지 않은 경우, ② 정책수단이 정책목표를 달성하기 위한 것보다 더 많은 지원을 한 경우, ③ 불확실성으로 인해 작용/반작용을 예견/통제하기 어려운 경우 등이다.

명확한 정책 목표 설정으로 의도하지 않은 지원(의도하지 않은 수혜자에

대한 이전과 과잉이전)을 감축시킬 수 있다. 즉 동일한 정책성과를 얻기 위한 목표에 상응한 정책의 총 지원액은 일반 정책(broad-based policy)의 총 지원액 보다 적다. 또한 명확한 정책 목표 설정은 목표 달성의 정당화 근거가 될 수 있다. 정책집행의 정당성을 제공하고 정책 이행을 수월하게 한다. 반면, 목표가 명확하지 않은 정책은 목표가 뚜렷하지 않아 정책관련 거래비용을 증가시킬 수 있다.

그러나 명확한 정책 목표 설정에는 다음과 같은 어려움도 존재한다. 첫째, 거래비용의 발생이다. 정책 이행과 통제 측면에서 목표에 상응한 정책은 일반정책보다 이전 단위당 비용이 높을 수 있다. 이는 고정비용이 보다 작은 단위(면적, 수혜자, 성과)에 이전이 분산되어 수혜자 식별, 조건의 적격성, 사업의 설계, 통제 등에 추가적인 비용이 소요되기 때문이다. 특히 농업인이 정책당국과 개별적인 계약 관계를 맺을 때는, 목표에 상응한 정책이 일반정책보다 이전 단위당 비용이 높을 수 있다. 둘째, 일반(또는 평균화)정책과 목표의 불일치 문제가 발생할 수 있다. 목표에 상응하는 정책수단은 특정 정책목표가 설정되어 있어 일반정책의 목표와 불일치할 수 있다. 셋째, 도덕적 해이/역선택 문제 발생 가능성이 있다. 정부와 수혜자간의 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이/역선택의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 불필요한 소득이전을 최소화하기 위해 충분히 동질적인 지역 및 농가유형의 구분이 중요하다.

현행 OECD 국가의 농업정책은 대부분 광역적인 정책이다. 소득지원정책의 경우, 목표가 모호하고 정확한 정책 목표가 설정 되어 있지 않아 대규모 농가가 정책 편익의 수혜자가 되는 경우가 많다. 농촌개발 목표도 매우 광범위하여 농업지원정책의 농촌 개발 기여도의 평가가 어려운 실정이다. 농업환경정책 목표, 특히 부의 외부효과 감축은 보다 정확하게 설정되어 있으나, 많은 국가에서 농촌 어메니티(amenity) 공급과 관련하여 면적 기준 직접지불을 사용하고 대부분 정책의 목표는 광범위하고 일반화되어 있다.

명확한 정책 목표 설정의 대상은 주로 공간(spatial)과 인구(population)이다.

공간적 목표(예: 산악, 경지, 조건불리지역 등)는 대단위 지역이 망라되고, 목표 추구에 적합한 경계보다는 행정적인 경계를 주로 사용하고 있다. 공간과 인구 대상 정책 목표 설정은 간접적인 방식으로 정책목표가 불명확하다. 따라서 적정한 이전이 불가능하여 의도되지 않은 지원을 초래할 수 있다.

위와 같은 특정 목표를 겨냥한 농업정책에 관한 사례는 다음과 같다.

(1) 소득 목표

- ① 캐나다 농업 소득 안정 프로그램(CAIS)
- ② 아이슬랜드의 농가지원 프로그램
- ③ 호주의 예외적 환경에 대한 지원
- ④ 아이슬랜드의 정책지원계획

(2) 농업 환경과 지속가능한 자원 관리 목적

- ① 오스트리아의 조건불리지역 직불제
- ② 스위스의 수자원보호 직불제
- ③ 영국의 환경 책무 제도
- ④ 미국의 보존지정 프로그램
- ⑤ 미국의 환경질 인센티브 프로그램(EQIP)

(3) 농촌개발 목적

- ① EU의 리더 프로그램

3.3. 정책의 구조조정과 개혁과정에서의 보상의 역할

본 논의는 농업무역 자유화 및 농업지원정책의 시장 지향적 전환과 같은 정책개혁을 가로막는 제약요인을 극복하는 방안으로서 보상정책의 역할, 보상의 수준, 효과적인 활용방법 등에 대해 분석하는 것이 목적이다.

사례 분석으로 호주의 낙농정책 개혁(2000), 네덜란드의 돼지사육두수 제한(1998), 스웨덴의 1989~1995 기간 중 농업정책 개혁, 미국의 2002년 농업법에

서 땅콩지지프로그램 개혁 등을 검토한다.

보고서의 주요 내용은 ① 보상의 개념을 정의하고, 구조조정 정책과 보상정책을 구별, ② 개혁관련 손실에 대한 보상이 정당화되는 상황을 확인, ③ 보상액에 관한 원칙 및 자산가치·소득·정책목표·형평목표와의 관계, ④ 신속적이고 공평하며 구조조정과 개혁을 돕는 보상체계의 설계에 관한 실용적 권고를 제시한다.

(1) 보상의 필요성

구조조정은 효율적인 자원배분, 생산성 및 사회 후생 향상 등의 긍정적인 측면과 그 과정에서 피해를 입는 집단들이 발생할 수 있다는 부정적인 측면 모두를 가져온다. 따라서 보상은 구조조정을 저해하지 않으면서도 그에 따른 부정적인 효과를 줄이는 기능을 한다. 합리적이고 적절한 보상은 정책 변화를 촉진시키는 역할을 수행한다.

정책개혁에 따른 시장왜곡 정도가 심하고 이전효율성이 낮을 때 보상정책은 보다 실용적인 대안으로 볼 수 있으며, 높은 수준으로 생산과 분리된 정책의 개혁에 대해 보상하는 것은 정책논리와 효과가 불확실하다. 이러한 정책에 대해서는 정해진 스케줄에 따른 점진적 개혁과정이 적합하다.

(2) 보상과 관련된 개념의 정의

보상정책은 정책 개혁으로 피해를 입은 집단에게 금전적 이전(transfer)을 제공하라는 개념으로 정의된다. 정책 개혁으로 인한 피해는 자산가치의 손실, 경제적 혼란에 따른 비용 또는 직접적인 소득의 감소 등을 의미한다. 보상은 원칙적으로 한시적인 것이나 보상 기간이 반드시 개혁에 수반되는 경제적 조정 기간일 필요는 없으며 몇 년에 걸쳐서 보상이 시행될 수 있다.

(3) 보상의 근거

보상의 근거에 대해 사회적 선택설, 정부의 의무설, 정치경제학적 입장 등

이 있다. 사회적 선택설은 공공 선호의 반영은 민주사회의 정책 결정의 기본 요건이므로, 보상에 대한 사회적 선택 및 선호는 보상의 기본적 근거가 될 수 있다는 것이다. 사회 선택 이론은 소득 분배의 근거가 되며 대표적인 분배기준으로 Rawlisan가 제시한 사회 최하층의 소득을 극대화하는 ‘극대기준(maximum rule)’이 있다. 그러나 소득이 공정하게 분배되지 못하는 무임승차문제(free rider problem) 발생 가능성이 있다.

정부의 의무설은 국가의 헌법이나 법률에 규정된 보상정책은 보상의 근거가 될 수 있다는 것이다. 이 설은 정부 수용(government taking)에 의한 재산가치 감소에 대한 보상과 정책 개혁에 따라 피해를 입은 집단에게 보상 등을 뒷받침한다.

정치경제학적 입장은 특정 집단의 저항 없이 사회 후생 극대화를 추구하는 방법은 피해를 입은 압력집단을 보상한다는 것이다. 이 입장에 따르면 보상에 따른 자중손실(deadweight loss)과 이전비용(transfer cost)을 고려하더라도 여전히 사회 후생 이익이 발생할 경우에만 시행 가능 (정책 개혁 전보다 전체 사회 후생은 향상)하다.

(4) 보상액 산정과 이행

보상은 정책 개혁에 의해 영향을 받는 집단을 직접 대상(targeting)으로 하여, 보상 목적에 맞게 일시적으로 비용 효율적으로 시행되어야 한다. 보상비용을 감안하더라도 정책개혁으로 인한 순 사회적 후생은 증가해야한다. 보상정책을 설계할 때, 고려해야 할 사항들은 <표 1>과 같다.

표 1 보상정책 설계 시 고려사항

<p>1. 보상의 정도(Degree of compensation) 보상의 규모는 어느 정도가 적당한가? 보상규모는 계측된 피해정도인가 또는 몇 년 동안 계속되는 개혁의 가치인가? 이미 존재하고 있는 일반적인 사회 보상 프로그램은 어떻게 되는가? 어떤 보상정책을 조정해야 하는가?</p> <p>2. 보상의 분배(Distribution of compensation) 영향을 받는 집단들을 모두 동일하게 보상되어야 하는가? 보상의 재분배도 가능한가? 보상의 단위는 개인인가 농가인가? 농업을 이탈한 농가들은 남아있는 농가와 다르게 보상해야 하는가?</p> <p>3. 보상의 기간(Duration of compensation) 보상의 기간은?(일시불 또는 정해진 기간 동안 분배, 또는 시간에 따라 차등 분배) 현금, 채권, 또는 다른 자산 형태 등 어떤 방식으로 지불해야 하는가?</p> <p>4. 보상의 범위(Scope of compensation) 보상의 수혜자는 어느 범위까지인가(농민, 토지소유자, 농업노동자)? 정책이 의도하지 않은 수혜자들도 보상 받을 자격이 있는가? 신규 농민은 경력 농민과 차등 있게 보상해야 하는가?</p> <p>5. 보상액 계산(Basis of calculation of compensation payments) 보상액은 농가당, 헥타르당, 개인당, 또는 다른 자산에 기초하여 계산해야 하는가? 보상액은 관찰되는 피해액인가 또는 기대되는 피해액인가? 개인 또는 지역 또는 국가적 피해를 포함해야 하는가?</p>

정책개혁의 저항을 감소시키기 위해 보상을 이용할 수 있다. 정책을 변화시키거나 저지하는데 상당한 정치적 영향력을 가지고 있는 이익집단을 보상을 하는 것은 이런 집단의 저항 또는 반대 없이 개혁을 성공시키기 위한 중요한 전략이다. 이 경우 보상비용을 차감해도 순 후생이익은 있어야 한다.

둘째, 개혁의 부정적 영향을 감소시키기 위해 보상을 이용할 수 있다. 사회적 선호에 의한 보상은 정책 개혁에 의한 특정 집단의 피해를 줄이는데 목적이 있다. 이러한 보상은 개혁전후 소득차이의 실질적 크기와 연결되어 있다. 정책 개혁의 효과를 정확하게 계측하고 보상의 정확한 이행은 정책목적 수행에서 중요하다. 정확한 보상은 정책의 효과성을 증대시키므로 과잉 또는 과

소 보상을 피하는 것이 중요한 과제이다.

셋째, 정책 개혁을 강화하기 위해 보상을 이용할 수 있다. 보상은 정책개혁의 강화에 중요한 역할을 할 수 있다. 보상은 개혁을 반대하는 압력집단의 영향력을 감소시켜 개혁의 효과를 강화하는 역할을 한다.

(5) 보상정책의 예

(1) 호주의 2000년 낙농정책 개혁

2000년 7월 이전까지 호주정부는 제조우유에 대해 가격지지제도를 운용하였다. 또한 주정부는 우유에 대해 독립적인 가격지지제도를 가지고 있었다. 그러나 이러한 제도들은 2000년 7월에 폐지되었다. 낙농산업조정정책(Dairy Industry Adjustment Package: DIAP)은 호주 낙농산업이 정책 변화에 적응하기 위한 구조조정정책이다. 구조조정정책은 모든 낙농 생산자, 낙농산업 이탈 결정을 한 농민, 낙농이 지역경제의 중심인 지역사회를 대상으로 한다.

(2) 네덜란드의 1998년 돼지사육두수 제한 정책

1998년 돼지에 대해 거래 가능한 사육권리제도를 도입하였다. 이 제도로 전체 돼지사육두수의 10%가 감축되었다. 보상은 전년도 정책 기대에 근거해 투자를 한 농민들의 피해에 대해서만 시행되었다.

(3) 스웨덴의 1989~1995년 농업정책 개혁

1989년 낙농정책 개혁에 이어 스웨덴 의회는 1990년에 주요 농산물에 대한 국내시장 규제를 완화하였다. 보장가격, 수출보조금, 그리고 관련 행정제도는 5년 동안 철폐되었다. 개혁프로그램의 일부분으로 보상제도가 포함되었다. 가격하락을 보상하기 위한 일시적 소득지불제 등이 포함된다.

(4) 미국의 2002년 땅콩농가의 지원 정책 변화

2002년 이전까지 땅콩 공급은 생산자 가격의 지지와 소비자 소득의 안정을 목적으로 시장쿼터에 의해 규제되었다. 그러나 2002년부터 땅콩농가 지원

프로그램들은 대부분의 다른 작물을 위해 사용된 프로그램들로 대체되었다. 쿼터는 철폐되었고 가격과 소득 지지정책으로 시장대출(market loan), 직접지불제(direct payment), 경기조정지불제(counter-cyclical payment) 등이 시행되었다. 보조금은 쿼터철폐에 의한 손실을 보상하기 위해 쿼터 소유자에게 지불되었다.

3.4. 농업정책의 설계, 집행, 점검과정에서 정보부족 극복 방안

이 논의는 농업정책의 설계, 집행, 점검에서의 정보의 역할, 정보부족의 유형과 원인을 분석하고 이에 대처하는 접근방법을 제시하는 것을 목적으로 한다.

정책 목표와 수단이 명확하고 효율적이고 비용 효과적이려면 정확하고 완벽한 정보가 제공되어야 한다. 그러나 농업정책이 다루는 범위가 넓어지고 복잡해져서 정확한 정보를 얻는 일이 내생적으로 어렵다. 정책 과정 안에 내재된 기술적 관계 또는 결과의 예측 어려움 등의 정보 부족과 정보 비대칭 문제가 발생한다.

정보 문제를 다룰 때 주요 논쟁은 다음과 같다. 첫째, 정책 효과와 효율성을 평가하기 위해 필요한 정보를 얻는 비용을 최소화하는 방식으로 정책을 설계하고 집행하는 것은 가능한가? 둘째, 필요한 정보를 끌어내기 위한 동기유발(incentive)과 강제(compulsion)의 균형을 어떻게 맞출 것인가? 셋째, 정보 부족에 대처하기 위해 정보수집의 새로운 기술과 방법은 무슨 역할을 할 수 있는가?

(1) 정책과정에서 정보의 역할

정확하고 완벽한 정보는 정책의 수립, 이행, 모니터링, 그리고 평가를 위해 필요하다. 세부적으로 필요한 정보는 ① 정책 논쟁, ② 정책이 추구하는 분명한 목표와 이에 상응하는 정책 수단의 선택, ③ 보조 또는 세금부과, 규제 수단, 예산 초과 등의 예측, ④ 정책 수혜자와 지불 방식, ⑤ 모니터링과 규제

집행, ⑥ 정책효과의 사전/사후 평가 등에 관한 것이다.

OECD 농업정책의 거래비용을 다루는 연구와 환경정책을 위한 비용-편익분석을 하는 연구 등에서 정책 설계와 집행을 수립, 집행, 평가할 때 양적인 정보의 역할이 필요하다. 충분한 정보를 가지고 잘 설계된 양적 지표는 공공결정 능력 향상시키며, 정책 수립 및 집행에 내재된 불확실성 감소시킨다.

농업정책에 있어 정보를 얻기가 어려운 이유는 ① 농업정책의 목표와 관심의 범위의 확장, ② 이러한 목적들과 관련된 정확한 정보를 얻는 내재적 어려움 등이 있기 때문이다.

(2) 정보 부족의 유형

정보 부족의 세 가지 유형은 ① 정보 관리 문제, ② 정보의 비대칭성(농업정책에서 농가와 정부 또는 소비자간에 정보의 비대칭성 문제 발생), ③ 적절한 자료의 부재 등이다.

정보의 부족 상황이 주로 과거 기록 및 자료 부족을 의미하는 반면, 불확실성은 미래 정보 부족을 의미한다. 불확실성하에서 정책결정을 다루는 접근법으로 시나리오 분석을 들 수 있다. 미래에 발생할 가능성이 있는 대안들을 설정하고(가정과 확률의 변화), 가능한 모든 정책 결과를 제시한다.

(3) 정보 부족의 원인

(1) 정책수단과 관련된 정보 부족

농업정책에 있어 주요 농업정책 수단과 관련된 불확실성은 정부 프로그램과 농가의 이런 정책의 수용 능력과의 관계이다. 이러한 불확실 원인은 대부분의 국내 정책이 모든 농가에 적용되는 시장지지에서 해당되는 농가에게만 직접 지불하는 형태로 바뀐 이후로 더 심각하다.

(2) 비용 관련 정보 부족

비용 관련 정보 부족은 정책을 지원하는 정부와 지원을 받는 농가모두에게 발생한다. 비용관련 정보부족을 보면, 정부는 예산비용, 농가는 생산비용, 기회비용, 그리고 정부와 농가 모두에게는 거래비용에 대한 정보 부족이 있다. 정책 관련 거래 비용을 추정하는 방법론에 관해 정보부족이 있다.

(3) 편익 관련 정보 부족

농업정책에 의한 편익은 다른 정책들과도 복잡하게 얽혀있어 편익 불확실성이 있다.

(4) 정보 부족에 대응하는 접근법

(1) 새로운 정보 수집처 개발

기존의 정보 수집처 이외에 지정학적 정보, 온라인을 이용한 전자 자료 수집 등을 활용한다.

(2) 정보 비대칭 문제를 극복하는 방법

정보가 존재하나, 정보제공자가 정보를 제공할 인센티브를 가지고 있지 않는 경우, 정보의 비대칭성이 발생한다. 특히, 비시장재와 서비스에 관련된 정책의 효율적인 집행과 관련된 문제에서 발생한다. 농민이 정책가에게 개인적인 정보를 제공하려는 인센티브를 부여하는 incentive-compatible 특징을 지닌 정책 프로그램을 설계 시 고려되어야 한다. 시장 지향적 접근법은 경매기법을 이용하는 것이다.

참고자료

Policy design characteristics for effective targeting, AGR/CA/APM(2005), OECD.

The role of compensation in policy reform, AGR/CA/APM(2006), OECD

Information deficiencies in agricultural policy design, implementation and monitoring, AGR/CA/APM(2006), OECD.