

국가 및 민간연구소의 역할 정립 및 사업 추진 방향

김 주 숙 (한신대학교 사회복지학과 교수)

1. 농촌여성(여성농업인)을 위한 국가 및 정부출연 연구기관과 민간 연구소의 입장

일반적으로 국가 및 정부출연 연구기관은 국가 정책목표를 구현하기 위한 기능을 가진다. 따라서 해당분야의 정책수립, 정책전환 및 구체적인 정책수행과 관련한 연구를 수행한다. 이것은 필요한 조치이지만 때로는 연구의 한계가 있을 수 있다. 민간연구기관이나 학자들의 역할도 크게는 이 범주 안에서 이루어지지만, 보다 국민의 입장에서 정책의 방향을 유도하려고 노력하거나 비판적 시각을 견지하면서 문제의 본질에 다가서려는 연구를 진행하는 경우가 많다.

국가 및 정부출연 연구기관과 민간연구기관은 동일한 사회현상과 문제점들에 대해 상이한 시각과 입장을 가질 수 있으나, 사회발전을 위해서는 결과적으로 상호보완적인 기능을 가져야 한다. 농촌여성의 능력 개발 및 농촌여성의 복지 증진과 관련한 국가 및 정부출연 연구소와 민간연구소의 그간의 역할도 위의 일반론에서 벗어나지 않을 것이다.

본 글을 위해 국가 연구기관으로는 농촌생활연구소, 정부출연 연구기관으로는 농촌경제연구원, 한국여성개발원, 그리고 민간 연구기관으로는 농협조사부, 한국농어촌사회연구소, 여성농민연구소, 농정연구포럼 등을 임의로 선정하여 그간의 연구업적 속에서 농촌여성연구와 직접 관련되는 내용을 개괄적으로 검토해 보았다. 동시에 정부 부서에서 제시한 정책내용 등도 검토하였다. 그 결과 우리나라에서는 농촌여성의 능력 개발이나 복지 증진을 위한 방침을 관·민 연구기관과 연구자들이 일관되게 견지하고 있다는 점을 확인

하였다. 그리고 시기의 차이는 있으나 민·관이 유사한 농촌여성정책을 제시하고 있음도 발견할 수 있었다. 농촌·농업의 사회공익적 가치를 인정한다 하더라도 그와 관련된 연구기관, 지도기관, 정책자문기관들이 결코 부족하지는 않은 것이라고 판단되었다.

중요한 점은 관련 연구 내용들이 신속하게 정책에 반영되고 적극적으로 실천되는가의 문제이다. 수십년간 연구기관의 노력으로 농촌여성 문제가 해결되고 그들의 능력 개발이 이루어지며 복지 증진이 이룩되고 있는 것인가? 적어도 그 방향으로 정책이 수립되고 있고 사업도 추진되고 있는 것인가? 그렇지 않다면 혹은 추진속도가 너무 늦다면 관·민 연구기관들의 역할은 어떻게 이해해야 할 것인가?

본 글에서는 1) 우리나라 농촌여성 문제, 여성농업인의 문제에서 오랫동안 핵심고리의 위치를 차지하고 있었다고 보이는 "지위"측면을 검토하고, 2) 그간의 연구성과로서 여성농업인 문제의 해결방안을 중심으로 앞으로 기대되는 농촌여성 관련 관·민 연구기관의 주요 사업추진 방향을 검토해 보고자 한다.

2. 여성농업인의 지위와 관련하여

농촌여성(여성농업인)의 지위, 역할, 시급히 해결한 농촌여성문제의 인식 정도에서 연구기관이나 연구자들의 입장이 상이할 수 있는데 이는 결과적으로 농촌여성을 위한 정책적 방향과 구체적인 프로그램 제시의 차이로 나타날 것이다. 핵심은 "농촌여성의 지위"이다.

여성농업인의 지위와 관련한 지난 수십년간의 연구성과는 한마디로 "여성도 농업생산자"라는 여성농업인으로서의 지위를 인정하게 된 점일 것이다. 이는 민간부문의 학자들과 여성농민운동 집단의 오랫동안의 노력의 공동성으로 볼 수 있다. 국가 및 정부출연 연구기관에서도 최근에 이르러 여성농업인의 용어를 사용하고 있다. 정부측은 오랫동안 여성농민의 생산활동보다는

농촌가정·농촌여성의 생활개선사업 등에 관심이 많았던 것으로 보인다.

1) 오랫동안 농촌여성이라는 용어는 복합적인 의미로 사용되면서 개념의 모호성을 가지고 있었다.

그러나 "여성농민"의 지위를 인식시키기 위한 노력이 계속되었고, 농촌 여성은 농가의 전업주부, 농업생산참여 여성, 농외취업 여성, 농가 소속 자영업 여성, 그리고 여성농민 혹은 여성농업인 등으로 세분화되었다.

여성들의 농업노동실태 조사, 농업노동력 구조에서 여성의 비율 통계, 사례 연구 등을 통한 연구업적과, 무엇보다도 한국농업구조의 성격에서 도출된 논리에 의해 "여성농민"의 지위가 확고하게 인식되었다. 오늘날 여성농민 혹은 여성농업인의 개념은 보편화되었다.

농촌사회의 변화과정에서 나타나는 이러한 여성들의 직업적 분화에 대한 분석은 필요한 것이며, 여성농업인의 철저한 역할수행과 관련한 대책요구를 위해서도 여성 농민의 개념 규정은 필요하였다. 그리고 "여성농민"의 지위 인정은 여러 측면에서 농촌여성에 대한 사회적 인식의 전환을 가져왔다. 예컨대 여성농업인의 생산성을 향상시키는 문제가 논리적으로 대두될 수 있었고, 그 결과로 여성에 맞는 농업기계생산, 여성건강과 여성의 조건을 고려하는 농업 내용, 농작업 등에 대한 연구 과제가 제기되기에 이르렀다고 평가된다.

2) 농업생산자로서 여성 역할의 인정은 농업협동조합의 조합원자격 획득으로 연장되었다.

오랫동안 농협 구판장의 소비자로 혹은 저축독려대상으로 인식되던 농촌여성들이 제한적 조건이 따르기는 하지만 독자적으로 농협조합원의 자격을 인정받음으로써 농업생산과 관련한 집단의 성원이 된다는 점은 커다란 발전이다.

농촌마을에서 여성들에게는 부녀회 혹은 생활개선회에서의 집단가입만이 당연시 되어왔던 오랜 전통에 비추어 볼 때 농업생산과 관련된 집단에 여성이 조직원의 자격을 갖게 된다는 것은 앞으로 농촌여성들의 사회적 지위 향상에 커다란 디딤돌이 될 것이다.

3) "여성농민"의 전문조직이 생겨나고 정치력이 강화되었다.

'70년대 가톨릭 농민회 여성부에서 가톨릭농촌여성회로 발전한 바 있고, 최근에는 전국 여성농민회와 한국여성농업인회로의 조직화가 이루어졌다. 이러한 변화는 여성도 농업생산자라는 기본 개념에서 출발하여 자기들의 이익집단을 가져야겠다는 사회적 욕구의 표현이다. 이 결과는 정치력의 강화로 나타날 수 있다. 실제로 남성농민 운동집단의 경우는 정치권 진출이 이루어지고 있다. 국회, 지방자치 단체장, 도의원 등으로 농민운동가출신들이 진출하였다. 여성농민운동가의 경우에도 비례대표로 도의원 등에 당선된 바 있으나 남성에 비해서 미약한 편이다. 그러나 앞으로 여성농업인의 지역지도자로서 혹은 중앙 정치무대로의 진출 가능성은 전에 비해 높아졌다.

4) 농촌여성, 여성농업인을 위해 농림부 여성정책담당관제가 신설된 것은 농촌여성 지위 향상의 한 지표로 보인다.

아직은 상징적인 의미가 더 많다고 보여지지만 일단 여성농업인의 능력 개발과 복지 증진을 위한 중앙부처라는 점에서 발전적 양상이다. 농촌여성을 사회의 주요한 생산자집단으로 인정하게 되었거나 그들의 집단적 힘을 인정한 결과이다.

최근 농촌가정과 농촌여성을 대상으로 하는 학위논문의 증가현상도 보인다. 더욱 여성농민 운동단체가 한국의 여성운동권과 유대를 유지하면서 활동하는 것도 발전적인 양상이다. 그러나 우리가 명심할 것은 여성농민은 겨우 지위를 인정받았을 뿐이다. 자기들의 농업생산역할에 걸맞는 이름을 찾았을 뿐이다. 한국의 여성농업인에게는 문제가 산적해 있다.

3. 농촌여성 문제의 쟁점과 연구기관의 배치문제

우리나라에서 그간 농촌여성과 관련된 연구성과로 다양한 농촌여성 문제가 제기되었다. 이들 농촌여성문제들은 우선순위나 경중의 구별은 있을 것이지만 대략 다음과 같을 것이다. 즉 농촌여성의 생산노동과 관련하여 연령의 고령화,

과중한 노동, 주변노동력화 및 차별화, 농기계 사용 부족 및 전반적 저생산성, 농외 취업기회의 부족 등이 지적되었다. 가부장적인 잔재로 여성의 가사노동 부담이 줄지 않는 점, 노동에 대한 사회적 보상이 낮은 점, 지역사회에서의 낮은 지위 등도 지적되었다. 여성이 농어민후계자가 되기 어려운 점도 문제로 지적되었다. 농촌여성의 재생산역할을 지원·보조할 도우미 및 탁아시설 부족, 가사 서비스에 대한 제도적 미비 등이 지적되고 있다. 농촌지역내 사회교육 기회의 부족과 접근의 어려움, 문화시설의 취약성도 지적된다. 많은 연구물들은 거의 비슷한 농촌여성문제를 지적해오고 있고 한결같이 정부의 정책적 대응을 요구하고 있다.

이들 문제점을 중심으로 여성농업인의 능력 개발 및 농촌여성의 복지 증진과 관련하여 몇 가지의 쟁점을 찾아내서 이들을 관·민 연구기관과 연구자들이 어떻게 접근할 수 있을까를 검토해보고자 한다.

1) 여성농민이 당면하는 많은 문제들은 농가 및 농촌여성의 경제적 문제에 연원한다.

농촌가구 소득이 적은 문제, 농가부채의 누적 현상, 농촌주민의 겸업 소득이 낮은 점 등이 경제적 문제의 핵심인데 이러한 농가일반의 문제가 해결 되는 일이 급선무이다. 농촌여성도 소속한 농촌가구의 경제상황이 개선되지 않고서 농촌여성 문제의 해결이 가능한가는 의문이다. 국가 및 정부출연 연구 기관의 연구는 이러한 근원적인 문제에 집중되어야 한다. 물론 농촌여성에게 사회 교육을 제공하고 생활개선을 시키는 작업은 경제적 어려움을 겪는 농가에 대한 간접적인 지원이 될 수는 있다. 농촌여성들의 자녀출산과 양육, 문화접촉 기회, 사회교육기회 등의 면에서 문제점을 지적하는 연구가 많았는데 이들 기능들이 정부지원하에 농촌지역사회에서 해결하는 것도 도움이 될 것이다. 그러나 농촌가구의 소득이 증가한다면 그리고 농촌여성들의 경제력이 강화된다면 그간 정부가 심혈을 기울여 지도해오고 있는 농촌의 생활개선 문제, 농가 주택 개량 사업 등과 문화접촉 기회까지도 시장기능을 통해서 가능할 수 있다.

농가소득의 향상과 농촌의 복지 향상은 별개로 추진되어야 한다. 농촌에서 농촌여성과 농가여성이 적절한 농업소득과 농외소득을 가질 수 있는 경제적 조건을 농촌지역사회에 조성되도록 중앙정부와 지방자치체들이 역할을 해야 하고 이를 강력히 요구하는 정책연구가 필요하다.

2) 여성농민이 생산과정에서 부딪치는 농작업이나 농사기술 문제점들에 대해서 국가 및 정부출연 연구기관과 민간 연구자들의 역할이 다르게 요구된다.

여성농업인의 생산성의 향상 문제로서 농업기술 및 농업기계화와의 접근과 관련하여 남성에 필적할 수준으로 끌어올려야 하는데 이를 위한 기초연구, 실험연구 등은 막대한 연구비와 시설이 소요된다. 여성체격에 맞는 기계의 도입을 위한 연구, 전통적인 여성의 농사일(주로 밭농사, 과수농업 등)을 과학화하는 농사기법의 실험적 연구 등이 국가 및 정부출연 연구기관이 해야 할 일이 될 것이다. 그리고 이 때 그 필요성을 연구하거나 시범사업을 하는 차원에 그칠 것이 아니고, 기계의 제작과 사용법 교육까지 연계하는 대대적인 실험 연구와 여성농업인 기계화작업이 단시간내에 이루어져야 한다. 이러한 역할은 민간연구소의 능력을 벗어나는 일이다. 이 문제에 관한 한 민간 연구자들은 실태조사나 의식조사 혹은 사례연구 등으로 기여할 수 있을 것이다.

3) 여성농업인이 정보화에 약한 점은 커다란 문제이다.

경영규모가 큰 농가에는 각 종 전자제품이 갖추어져 있음을 본다. 이에 비해 농업경영에 관한 정보화 수준은 낮으며 특히 소프트웨어 측면에서 취약한 것이 아닌가 생각된다.

여성농민들에게 농사기술, 일반 농사정보 및 유통면을 위한 정보 접근이 가능하도록 대대적이고 집중적인 정보화 훈련이 필요하다. 농촌주민의 정보화를 위한 투자는 당장에 농업인의 작목선택이나 농사기술에 도움을 주고, 유통정보를 제공하여 소득향상에 기여할 것이다.

농업인의 정보화프로젝트는 거국적인 차원에서 기획되고 실시될 프로젝트이다. 특히 여성에게는 특별한 노력을 기울여야 한다. 장래 농가여성의 농업

경영자화를 위해 정보화는 필수적이기 때문이다.

농업인의 정보화는 결과적으로 농촌 지도인력의 구조조정을 위한 기반이 될 것이다. 농가와 농업인의 정보화사업은 정부의 지원 하에 목적사업을 가진 민간재단이 구성되어 역할을 수행할 수도 있을 것이다.

4) 재생산 역할 수행에서 오는 과중한 부담을 여성들이 가지고 있다.

핵가족화 되어있는 농가에서 자녀출산 및 양육의 전적인 부담을 여성이 져야 하는데 농촌지역에서 이들 역할의 사회화 정도는 매우 취약하다. 예컨대 출산과 관련하여 도와줄 가족의 손이 없는데 병원 이용율은 약하고 사회서비스로서 산모도우미제도는 정착되지 않고 있다. 결과적으로 농촌여성의 건강이 희생되고 농촌생활을 기피하게 된다. 농촌연구자와 보건분야 전문가의 공동노력이 필요하다.

탁아시설의 부족, 방과후 아동의 교육적 기능이나 보호기능을 해 줄 기관이 태부족한 것이 사실이다. 이 측면도 도시수준이상으로 끌어 올려야 할 것이며 가족정책전문가와 교육전문가와와 공동노력이 필요하다. 이들 사업의 실천 - 연구 프로젝트는 대학이나 사회운동단체의 연구자들에 의해 더욱 잘 수행될 수 있을 것이다.

여기서 다시 검토해야 할 점은 농촌주민과 농촌가정의 복지를 위해 중앙 정부의 관련부서들이 어떠한 정책기조하에서 어떠한 팀웍을 진행하고 있는가 하는 점이다. 여성농민의 생산노동에 대한 사회적 평가, 농가에서의 가사노동 부담과 가사노동의 사회화를 돕기 위한 제도적 장치에 대한 인식, 지리 및 인구적 이유로 시장기능이 발달될 수 없는 농촌사회에서의 자녀양육에 대한 사회적 지원 및 비용부담 문제 등에 대한 이념적 일치가 부서간에 있어야 할 것이다. 중앙 정부입장에서 보면 농촌여성의 출산, 자녀양육, 방과후 아동보호 등은 너무나 사소한 문제들로 보이겠지만 이들 사안이 해결되지 않는다면 한국 농업의 장래가 보장되지 못한다는 점에 착안해야 한다.

국가 및 정부출연 연구기관이나 민간연구자들은 농촌여성의 지위 향상과

관련된 이러한 현안의 정책방향에 대해서 정책담당자를 참여시켜 치열한 토론 과정을 일정기간마다 가질 필요가 있다. 이 과정은 구체적인 프로그램의 진행에 못지 않게 중요하다고 생각된다.

5) 마을내의 전통적 협동관습이나 공동체놀이 등은 사라진 반면 새로운 시민사회적 협동관행이나 상업적 문화행사조차 정착되지 못하고 있다.

이 분야에 대해서는 행정적 지도도 미진할 것이다. 상업성을 뺀 남성·성인 중심의 놀이문화가 확산되는 가운데 마을내에서 노인·여성·청소년·아동들이 즐길 수 있는 문화공간이 거의 없다.

농촌마을내에서 거의 전생활이 이루어지는 아동과 여성들의 문화진작을 위한 프로그램 개발이 필요하고 문화계와의 공동노력으로 기초 연구등이 우선 이루어져야 한다.

농촌지역사회 권력구조와 여성의 위치 등에 대해서도 본격적으로 연구 기관들이 관심을 기울일 때가 되었다. 농촌지역사회가 민주적 질서와 인간적인 분위기를 갖기 위해서 남녀노소의 복지가 모두 고려되어야 한다. 이를 위해 양성평등, 노소의 조화, 다양한 직업군들의 소득보장이 전제되어야 한다. 농촌 지역사회에서 여성농업인회, 취업여성 조직, 학부모단체, 환경단체 등 다양한 이해관계를 가지는 여성들이 다양한 이익집단을 자발적으로 조직하고 활동할 수 있도록 해야한다. 도시의 지역여성운동의 모델을 농촌에 도입해보는 실천 연구도 필요할 것이다. 과거의 관주도적 여성조직이 아니고 민주적인 주민조직이 가능하도록 해야 한다. 그리고 농촌 연구기관들이 농촌생산자 - 도시소비자를 연결하여 공동체 체험을 가능케 하는 생협활동에 대한 연구에 적극성을 가질 것을 기대한다.

6) 농촌여성의 능력 개발과 복지 증진을 위해 노력하고 있는 국가 및 정부 출연 연구기관과 민간연구소, 그리고 학계에서 21세기를 맞이하여 특별히 담당해야 할 일이 있다.

그것은 21세기 한국사회에 요구되는 인간적인 복지사회와 자연친화적 문화·

생명 문화의 진작이 농촌과 연관되어 추진될 수 있는 바, 이는 농촌만을 위한 것이 아니고 도시주민을 위해서도 필요하다.

농촌여성은 그간 한국사회에서 경제적·사회적·성적 평등이라는 측면에서 보면 매우 열악한 지위를 가지고 있었다. 그것은 급변하는 한국사회의 경제적·사회적 구조의 사각지대에 놓인 인구집단이라는 의미이며 또한 중층적 모순구조의 핵을 이룬다는 의미도 된다. 농촌 여성문제를 해결하기 위한 노력을 계속한다는 것은 한국사회의 일반적 문제점들을 고쳐나가는 기초작업으로 간주될 수 있는 바, 이 과정이 곧 21세기 한국사회에 요구되는 가치와 복지 수준, 생활환경을 조성하는 노력의 일환이 될 수 있을 것이다.

농촌과 도시문화를 연결시키는 발상의 전환, 농촌문제 해결을 새로운 가치 창출과 연결시키는 프로젝트가 필요하다고 생각되고 이를 정부와 연구자들이 같이 노력할 필요가 있다. 관·민 연구자가 공동으로 구체적인 프로그램을 선정하여 실천할 수 있을 것이다. 앞으로 연구가 필요한 부문이지만 많은 도시인에게 국가의 지원으로 작은 발농사를 가능케 만들어 주고, 많은 농촌 주민에게 셔틀버스 등을 활용하여 중심지역에 있는 문화시설에의 접근이 가능하도록 하는 등의 실험연구도 포함될 수 있다.

7) 농촌여성의 능력 개발과 복지 증진을 위해 국가 및 정부출연 연구기관과 민간 연구소는 그 설립 이유, 연구인력의 확보정도, 연구주체로서의 정체성이 다른 바 상호 견제 기능을 강화할 필요가 있다.

국가 및 정부출연 연구기관은 국가 정책목표를 설정하는 데 도움이 되는 연구를 진행할 것인 바, 국가의 정책목표에 오류와 혼선이 있다고 판단될 때 견제 기능을 민간연구소나 학계에서 신속히 그리고 강력히 할 수 있어야 한다. 이를 위해 관·민 연구자의 협조체제가 필요할 것이다.

국가 및 정부출연 연구소는 장기적인 기간에 후속연구를 통해 자료를 축적할 필요가 있는 연구과제, 고도의 기술개발과 관련한 연구, 민간연구자들의 연구를 활용할 방법을 위한 연구 등에 집중하는 것이 좋을 것이다. 민간연구소나

학계의 연구자들이 개별적으로 수행할 수 있는 영역을 정부출연 연구진들이 중복 연구할 필요는 없을 것이다. 국가 및 정부출연 연구기관의 연구과제에 대한 점검작업에 민간연구자의 참여가 필요하고 물론 그 반대과정도 필요하다. 특히 국가 및 정부출연 연구기관에서는 개별 연구자들이 누락하는 연구영역을 찾아내어 연구용역을 맡기는 작업을 강화할 필요가 있다.

8) 농촌여성의 문제들은 복합적이어서 상당부분 비농업분야의 도움으로 가능할 것이다.

특히 재생산 역할 측면 즉 출산, 탁아, 육아가 그렇고, 건강, 노령연금, 재해보상, 여성조직화, 정보화 등등이 그러하다. 따라서 농촌여성을 위한 정책결정 과정에서 중앙부서간 업무의 조정·통합이 필요할 것이고 이는 쉬운 일이 아닐 것이다. 그 경우 부서간 역할의 분담이나 대책 수립을 위해 정부 부서 및 관·민 합동연구팀에게 연구를 위촉하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그리고 농촌문제 중 독거노인이나 소년소녀 가장 그리고 장애인을 돌보는 문제 등이 심각한데 이는 사회복지영역에서 취급하여 돌보도록 제도화되어있다. 이와 같이 농촌 문제의 일정 부분은 농촌지도 차원으로 해결될 문제이기 보다는 사회정책적 차원의 문제들로서 사회보험이나 사회서비스 등으로 해결될 수 있는 문제들이다. 그리고 현재 농촌가족과 농촌주민 문제 중에서 농업 관련 기관의 영역을 넘어서는 문제들이 많다. 정부차원에서 여러 부서간 공동노력이 수반되는 통합적 접근이 필요할 것이다. 이러한 정부 부서들간의 협조 문제에 관한 연구 등은 중립적 위치에 있는 민간연구자들에게 위촉할 때 획기적인 해결방안이 제시될 수도 있을 것이다.

농촌여성의 능력 개발과 복지 증진을 위한 부서가 있고 많은 기관들이 있을 터인데, 과연 총괄적인 책임을 지고 있는 부서 배치는 적절한가? 그리고 그 부서의 구성과 기능은 문제 해결을 위해 최상인가? 하는 단순한 질문도 이 기회에 해보아야 할 것이다.