

재정지출의 정치경제학적  
요소에 관한 연구:  
농업분야를 중심으로

2013. 12

임소영 · 임송수



## 서 언

정부의 재정지출 수준과 배분을 결정하는 데 있어서 경제적인 효율성은 중요한 기준이 되는 것이 당연하지만 실제로는 국가 재정의 배분에 경제적인 합리성보다는 정치적인 논리가 더욱 크게 작용하는 것이 현실이다. 정치인, 정부, 이익단체, 그리고 일반국민에 이르기까지 한정된 재원을 어디에 얼마나 써야 하는지에 대해서 각자의 처한 상황에 따라 그 입장이 다르기 때문에 재정지출의 배분은 각기 이해관계가 다른 집단 간의 타협의 산물이라고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 재정활동이 어떻게 이루어지고 있는지 실제적인 이해를 위해서는 정치경제학적인 요소에 대한 검토가 반드시 필요하다.

이러한 필요성에서 본 연구는 정치인이나 이익집단과 같이 예산 결정 과정에 영향을 미치는 각 집단의 활동과 이들의 활동이 우리나라 재정지출에 가져온 효과를 검토하고자 한다. 특히 본 연구의 주된 관심분야는 농업부문으로서 그동안 농림어업이 국가경제에서 차지하고 있는 비중에 비해 높은 수준의 재정 투입이 이루어진 데 대해서 문제의식을 가지고 출발하였다. 2011년 현재 우리나라 GDP에서 농림수산분야가 차지하는 비중은 약 2.5%에 불과하지만 농림수산분야 예산이 전체 국가예산에서 차지하는 비중은 약 5.7%로서 경제적 비중에 비해 예산에서 차지하는 비중이 훨씬 더 높은 상황이다. 비농업계에서는 이러한 현상에 대해서 비판적인 시각을 가지고 있는 반면 농업계에서는 현재의 예산 수준도 낮다며 불만스러워하고 있어 예산을 둘러싸고 농업계와 비농업계 간의 시각차가 매우 큰 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 농림수산분야(주로 농업분야)의 예산의 배분 과정에 있어서 순수하게 경제적 비중만이 고려되고 있지 않는 상황에 대한 이유를 고찰함으로써 농업계와 비농업계 간의 시각차를 좁히하고자 한다. 구체적으로는 농림수산분야의 예산 결정에 있어서 각 정치적

주체들이 어떤 역할을 했는지, 정치적 요인으로 인해 정부 지출에 실제로 변화가 있었는지 살펴보는 것이 주된 목적이다.

본 연구는 농업 보호 수준을 정치경제학적 측면에서 설명하고 있는 기존의 문헌들을 정리하고 농어민, 정치인의 역할과 그에 따른 농업 재정지출의 변화를 살펴보았다. 본 연구는 우리나라 농업 관련 민간단체들의 조직운영 방식과 영향력 행사 방식, 정부 및 정치권과의 관계를 파악하기 위해 설문조사를 실시하여 농업 관련 민간단체의 현황을 살펴보았다. 또한 또 하나의 중요한 정치 주체인 국회의원들이 농업분야와 관련하여 어떤 활동을 했는지 알아보기 위해 제11대부터 제19대에 이르기까지 국회의원들이 농림수산 관련 법안을 발의한 실적을 분석하였다. 마지막으로 EU와 미국에서 농민단체가 정책 결정 과정에서 영향을 미치는 방식을 살펴보고 선진국과 우리나라의 농민단체를 비교하였다. 정량 분석으로서는 우리나라의 농림부 예산 비중과 품목별 보호 수준 및 품목별 재정지출을 놓고 회귀분석을 실시하였으며 선진국과 개도국을 포함한 국제 데이터를 이용하여 정치경제학적 요소가 재정지출 및 농업 보호와 어떤 관계를 가지고 있는지 살펴보았다.

본 연구는 국가예산 배분 과정에 있어서 영향을 미치는 비경제적인 요소에 대해서 좀 더 깊이 다룸으로써 앞으로의 사회경제적 변화에 따른 장기적인 예산 배분 추이를 전망하는 데 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 그동안 농업분야에 대해 과도한 투자를 하는 것이 아니냐는 비농업계의 오해를 불식시키고 농업계 내에서는 농업계를 둘러싼 정치사회적인 인식을 제고함으로써 바람직한 재정 투입의 방향을 고민하는 데 기초 자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

본 보고서는 본원의 임소영 박사와 고려대학교 식품자원경제학과 임송수 교수가 공동으로 집필하였다. 저자들은 원내 세미나 등을 통해 도움 말씀을 주신 원내 연구자들과 외부 토론자들, 그리고 마지막 마무리 단계에서 유익한 논평을 해주신 익명의 두 논평자들에게 감사하고 있다. 또한 집필과정에서 자료수집과 분석에 많은 도움을 준 정빛나 연구원과 자료와 원고 정리에 도움을 준 이현영 주임연구행정원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

## 요약 및 정책시사점

본 연구는 농업분야를 둘러싸고 재정지출에 영향을 미치는 정치경제학적인 측면을 다루고 있다. 기존의 연구들은 경제성장이 이루어질수록 농업분야에 대한 보호 수준이 높아지는 것에 대해 두 가지 관점에서 설명하고 있다. 첫 번째는 농업 종사자가 감소하였으나 이들의 수가 감소할수록 이익집단으로서 조직화될 가능성이 높아지므로 이들의 정치적 영향력이 높아진다는 것이다. 두 번째는 정치인들이 자신의 정치적 지지를 유지 또는 극대화하려는 목적을 가지고 도시민과 농업인 간의 선호를 반영하여 정책을 입안하기 때문이라는 것이다. 따라서 현재의 농림수산분야의 재정지출을 이해하기 위해서는 농어민, 정치인, 도시민 간의 상호작용에 주목할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 제Ⅱ장에서 농업 보호 수준을 정치경제학적 측면에서 설명하고 있는 기존의 문헌들을 정리하였다. 제Ⅲ장에서는 농어민, 정치인의 역할과 그에 따른 농업 재정지출의 변화를 살펴보았다. 우선 각 정권의 농정기조와 재정지출과 관련된 주요한 사건들을 기술하였다. 본 연구는 우리나라 농업 관련 민간단체들의 조직운영 방식과 영향력 행사 방식, 정부 및 정치권과의 관계를 파악하기 위해 설문조사를 실시하여 농업 관련 민간단체의 현황을 살펴보았다. 또한 또 하나의 중요한 정치 주체인 국회의원들이 농업분야와 관련하여 어떤 활동을 했는지 알아보기 위해 제11대부터 제19대에 이르기까지 국회의원들이 농림수산 관련 법안을 발의한 실적을 분석하였다. 마지막으로 EU와 미국에서 농민단체가 정책 결정 과정에서 영향을 미치는 방식을 살펴보고 선진국과 우리나라의 농민단체를 비교하였다. 제Ⅳ장에서는 우리나라의 농림부 예산 비중과 품목별 보호 수준 및 품목별 재정지출을 놓고 회귀 분석을 실시하였으며 선진국과 개도국을 포함한 국제 데이터를 이용

하여 정치경제학적 요소가 재정지출 및 농업 보호와 어떤 관계를 가지고 있는지 살펴보았다.

본 연구는 제Ⅲ장에서 이익단체로서 농민들이 어떻게 활동하였는지를 알아보기 위해 농업 관련 민간단체의 조직운영 방식과 활동 방식, 그리고 그에 따른 성과에 대해 조사하였다. 설문조사 결과를 종합해보면 우리나라 농업 관련 민간단체의 조직화 비용은 높은 편이라고 할 수 있다. 또한 조직이 영세하고 자원 조달 방식이 회비에 한정되어 있어 선진국의 농민단체들처럼 정치인을 대상으로 한 로비활동 방식은 활용하기 어렵다. 대신 우리나라 농업 관련 민간단체는 주로 정부나 학계에서 주최하는 회의 및 토론회에 참석하여 상시적으로 자신들의 의견을 개진하고 있으며 정부가 추진하는 사업에 참여하는 사례도 많이 있는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라의 농업 관련 민간단체들은 온건한 방식의 활동을 주로 하고 있으며 정부와의 관계에 있어서도 대립보다는 파트너로서의 역할을 선택하고 있음을 알 수 있었다.

그러나 때로는 농가부채 문제나 시장 개방 관련 이슈 등 이해관계에 커다란 영향을 미칠만한 사건이 있을 경우 농업 관련 민간단체는 이익 집단으로서 농어민은 국회와 정부에 대한 압박을 가해 왔다. 또한 그 결과 재정지출의 증가라는 목표를 어느 정도 달성하였다. 농특세의 설치 및 연장과 각종 부채대책, 시장 개방 국내 보완대책 등은 농어민의 요구가 정책에 반영된 결과라 할 수 있다.

재정지출을 둘러싼 정치경제학의 한 축인 정치인은 도시민과 농어민이라는 두 집단 사이에서 자신의 정치적 지지를 극대화하기 위해 농업·농촌에 우호적인 입장을 취해 왔다. 제11대부터 제19대까지 국회의원들의 농림수산 관련 법안 발의 건수를 분석한 결과 국회의원들은 정당과 정치적 기반 등에 상관없이 농업·농촌에 우호적인 법안 발의에 적극적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다. 농어촌 지역을 지지기반으로 둔 지역구 의원뿐만 아니라 도시지역 국회의원이나 비례대표 국회의원들도 농업·농촌에 대한 재정지출을 확대하는 데 적극적으로 활동하였던 것은 일반국민들의 여론을 의식하였기 때문이라고 할 수

있다. 농업·농촌에 대한 일반국민이 농업 보호 정책(또는 농업에 대한 재정지출 확대)을 지지하는 한 농업·농촌에 불리한 정책을 입안하기는 어려울 것이다.

일반국민들은 농민의 과격한 시위와 집단행동에 대해서 부정적으로 인식하고 있지만 여전히 농업과 농촌에 대한 보호의 필요성을 강하게 인식하고 있는 것으로 보인다. 이는 도·농 간의 정서적 유대감과 뿌리 의식, 농업·농촌의 비경제적 가치에 대한 긍정적 평가가 아직 일반국민들의 인식 속에 자리잡고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 국민들의 호의적 인식은 그동안의 농민단체의 활동이 소기의 성과를 달성되는 데 밑바탕이 되었다. 이는 우리나라 농민단체가 선진국의 농민단체와는 달리 로비활동보다는 대국민 호소가 가능한 시위와 집회라는 방법을 자주 활용하였던 데에서 드러난다.

본 연구의 제V장에서는 국내 농업을 대상으로 농업인구의 특성과 재정지출 또는 농업 보호 수준 간의 상관관계를 놓고 회귀분석하였으나 그 결과는 기존의 연구 결과와 일치하지 않고 있다. 기존의 연구들은 농업분야의 축소가 이익집단의 형성 및 집단행동으로 이어져 농업 분야에 대한 재정지출이 확대되거나 농업 보호 수준이 높아지고 있다고 설명하고 있다. 그러나 우리나라의 농림부 예산 및 품목 보호 수준을 종속변수로 놓고 회귀분석을 실시한 결과 기존의 연구에서 다루고 있는 집단행동 모형과 관련된 실증적 증거는 발견되지 않았다. 다만 OECD 국가들과 중국, 러시아 등 신흥개도국을 포함하여 국제 데이터를 구축하고 이들을 대상으로 회귀분석을 실시한 결과는 기존의 연구 결과들과 일치하고 있다. 즉 농업인구는 재정지출과 음(-)의 상관관계를 맺고 있어 농업인구의 감소가 이들의 정치적 영향력 확대를 통해 재정지출의 증가로 이어질 수 있다는 점을 보여주고 있다. 또한 도농 간 소득 격차는 농업 보조의 수요를 증가시키는 요인으로서 도농 간 소득 격차가 커질수록 농업분야에 대한 재정지출이 증가할 수 있음을 알 수 있었다.

앞으로 농업인들의 고령화·과소화는 농업의 정치적 영향력을 감소

시킬 것이며 따라서 1990년대에 있었던 농업 예산의 증가와 같은 현상은 나타나지 않을 것으로 판단된다. 또한 도시민들은 그동안 시장 개방의 경험을 통해 값싼 농산물에 대한 심리적 저항이 줄었으며 농민단체의 과격한 요구에 피로감을 느껴왔으므로 농업·농촌에 대한 보호의식은 약화될 가능성이 높다고 판단된다. 사회정치적 환경 변화는 재정지출에도 영향을 미칠 것이다. 단순한 가정이지만 최근 10년간 농림부문 예산의 연평균 감소율이 향후 10년간 계속 적용된다면 2012년에 4.7%이던 농림부 예산 비중이 2023년에는 3.3%, 5.6%이던 농림부문 예산 비중은 4.2%가 될 것이다. 동시에 농림어업 GDP의 비중은 2011년 기준 2.4%에서 2023년에는 1.5%로 감소할 것으로 전망된다. 이때 2023년 기준 농림부문 예산 비중은 농림어업 GDP 비중의 2.8배에 해당된다. 이는 농업·농촌을 둘러싼 정치경제적 환경이 지금과 비슷한 수준으로 유지될 경우 농림어업 관련 예산 비중은 농림어업이 국가경제에서 차지하는 비중에 비해 높은 수준으로 유지될 가능성이 있다는 것을 의미한다. 미국과 유럽 선진국, 일본의 경우 2010년에 농림수산 분야 예산 비중이 농림어업 GDP 비중의 1.6~5.4배에 이르고 있다. 외국의 사례들은 우리나라가 앞으로 경제성장을 하게 되더라도 경제적 비중에 비해 높은 수준의 재정지출이 지속적으로 이루어질 것임을 시사한다.

이처럼 경제적 비중에 비해 높은 수준의 재정지출이 이루어지는 것은 경제적 합리성뿐만 아니라 정치적 고려가 예산 결정 과정에 반영되었기 때문이다. 이익집단 즉, 농업인, 정치인, 그리고 정부는 각자의 효용을 극대화하는 것을 목표로 정책 결정에 영향력을 미치고 있다. 정치적 고려가 반드시 지양되어야 할 요소는 아니지만 국가예산은 한정된 자원이므로 보다 합리적이고 정당한 이유를 바탕으로 투입되어야 하는 것은 분명하다.

농림어업에 대한 투자는 경제적 합리성을 바탕으로 성과주의에 입각해 예산을 투입할 필요가 있다. 그러기 위해서는 재정사업 성과와 국회 결산심사 결과가 예산 결정에 반영될 필요가 있다. 또한 계속사

업이라고 하더라도 각 사업의 지속 여부나 예산 규모를 매년 조정하는 등 구조조정을 계속해 나가야 한다. 또한 복지 및 지역개발사업 시행 여부를 결정하는 데 있어서 사전 타당성조사의 활용도를 높이고 국회의원들이 지역구의 지지 확보를 위해 경제적 타당성 검토 없이 끼워넣기식의 예산 편성을 방지하도록 예산심사제도를 개선할 필요가 있다.

한편 농민단체는 정부의 정책 실패나 시장 개방 등 국내외적 환경 변화에 대해 정부가 대책을 마련하고 농업을 보호해야 한다는 주장을 펼쳐왔다. 정부에 대한 의존성은 농업이 자생력을 가지고 경쟁에서 살아남기 위해서 지양되어야 한다. 또한 농민단체는 사업의 유지 또는 예산 증액을 논의하기에 앞서 자신의 주장을 뒷받침할 만한 합리적 근거와 논리를 개발해야 한다. 농민단체는 정책대안 제시 능력을 제고하여 농업 보호에 대한 국민적 공감대를 형성하고 정책파트너로서 위상을 확보하여야 한다.

본 연구는 정부의 재정활동의 대부분이 정치경제학적 논리에 의해 이루어지고 있음을 인식하고 특정 분야에 한정하여 재정지출에 영향을 미칠 수 있는 정치경제학적 요소에 대해 다루었다. 특히 지금까지 농업분야에 있어서 이러한 연구는 이루어지지 않았으므로 농업분야와 관련된 재정지출을 이해하는 데 새로운 시각을 제공했다는 측면에서 의의가 있다. 그러나 재정지출에 영향을 미치는 각 집단의 특성에 대해서 나열식으로 설명을 하고 있을 뿐 체계적인 모형을 제시하지 못하고 있다는 점과 정부의 재정지출을 결정하는 데 중요한 한 축인 정부의 활동을 분석에 포함하지 않았다는 면에서는 다소 한계가 있다.

# 목 차

I. 서론	19
II. 농업분야의 정치경제학적 요소에 관한 선행연구	22
1. 이론적 고찰	22
2. 실증분석	29
III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할	35
1. 정권별 농정 변화	35
가. 1970년대 박정희 정부	35
나. 1980년대 전두환 정부	35
다. 1987~1993년 노태우 정부	37
라. 1993~1997년 문민정부	38
마. 1998~2002년 국민의 정부	41
바. 2003~2007년 참여정부	42
사. 2008~2012년 이명박 정부	45
2. 우리나라 농민단체의 활동과 재정지출	47
가. 농업 관련 민간단체 현황	47
나. 농업 관련 민간단체의 조직화와 성과	49
다. 농민단체의 활동과 재정지출	68
3. 국회의원의 의정활동 분석	73
가. 정당별 분석	74
나. 지역별 분석	75
다. 시기별 분석	76
라. 소결	77

4. 해외 사례 .....	84
가. 선진국과 개도국의 농업정책 기조의 비교 .....	84
나. EU의 농업 보조 정책 결정구조와 이익단체의 영향력 .....	85
다. 미국의 농업 보조 정책 결정구조와 이익단체의 영향력 .....	97
라. 로비사례 연구: 미국의 식품구매권(Food Stamp) 프로그램 · 104	
마. 선진국과 한국의 비교 .....	116
IV. 농업분야 보호 요인 분석 .....	118
1. 경제성장과 농업분야 예산 .....	118
2. 국내 농업 분석 .....	124
가. 시계열 분석 .....	124
나. 품목 패널 분석 .....	129
3. 국제 비교 분석 .....	145
가. 선행연구 .....	145
나. 모형의 설정 .....	147
다. 데이터 .....	149
라. 모형 계측 결과 .....	150
마. 시사점 .....	153
V. 결 론 .....	156
1. 연구 요약 .....	156
2. 농업분야 재정지출 전망 .....	159
가. 농업 인구구조 변화 .....	159
나. 도시민의 인식 변화 .....	160
다. 농업정책의 변화 .....	161
라. 농업·농촌 관련 예산의 합리적 분배 방향 .....	161
참고문헌 .....	163

부록 1. 생산자 지지 추정치(Producer Support Estimates: PSE)의구성요소 .....	174
부록 2. 농업 관련 민간단체 설문조사 .....	176

## 표목차

〈표 II-1〉 선행연구 요약 .....	32
〈표 III-1〉 42조원 투융자계획(중앙정부) .....	40
〈표 III-2〉 45조원 농업·농촌 투융자의 계획과 집행 .....	41
〈표 III-3〉 한·칠레 FTA 및 한·미 FTA 관련 주요 보완대책(안) 비교 .....	44
〈표 III-4〉 한·미 FTA 보완대책 지원 규모 .....	46
〈표 III-5〉 농업 관련 민간단체 분류 .....	48
〈표 III-6〉 시기별 농업 관련 단체 설립 현황 .....	49
〈표 III-7〉 운영 인력 현황 .....	50
〈표 III-8〉 일반회원 수 .....	50
〈표 III-9〉 운영비 조달 비중 .....	51
〈표 III-10〉 회원가입 조건 .....	52
〈표 III-11〉 회원가입 방식 .....	52
〈표 III-12〉 회원 의견수렴 방식 .....	53
〈표 III-13〉 회원들에 대한 의사 전달 방식 .....	54
〈표 III-14〉 회원가입 목적 .....	54
〈표 III-15〉 대외활동 방식 .....	55
〈표 III-16〉 국회의원 의정활동 참여 방식 .....	57
〈표 III-17〉 대외활동을 통한 의사 표현 만족도 .....	58
〈표 III-18〉 효과적인 활동 방식 .....	58
〈표 III-19〉 활동 성과 .....	59
〈표 III-20〉 농민단체의 영향력 .....	60
〈표 III-21〉 의사소통 비용 및 규모에 따른 정치적 활동 빈도 .....	64

〈표 III-22〉 조직화 비용 및 규모에 따른 정치활동 빈도 .....	65
〈표 III-23〉 의사소통 비용에 따른 성과 비교 .....	67
〈표 III-24〉 조직화 비용에 따른 성과 .....	67
〈표 III-25〉 연도별 농민단체 활동 및 정부 대응 .....	70
〈표 III-26〉 11~19대 국회 농림수산 분야 법안 제안 실적 .....	75
〈표 III-27〉 지역구 국회의원 수 및 선거인 수 .....	79
〈표 III-28〉 11~19대 국회의원 농림수산식품 관련 법안 발의건수 .....	80
〈표 III-29〉 국가경제에서 농업이 차지하는 중요도 .....	82
〈표 III-30〉 농업의 다원적 기능 .....	82
〈표 III-31〉 농업·농촌의 공익적 기능 유지를 위한 추가 세금 부담 .....	82
〈표 III-32〉 농산물 시장 개방에 대한 인식 .....	83
〈표 III-33〉 EU-27의 다년간 재정개혁(MFF) .....	86
〈표 III-34〉 식량안보에 관한 이해 당사자들의 견해 요약 .....	93
〈표 III-35〉 환경 공공재에 관한 이해 당사자들의 견해 요약 .....	97
〈표 III-36〉 2013년도 미국의 총농업예산과 농업법 기준치(Baseline) .....	98
〈표 III-37〉 미국의 농업법 프로그램의 기준치(2014~2023년) .....	100
〈표 III-38〉 미국의 SNAP 수급자에 관한 추이 .....	107
〈표 III-39〉 미국의 SNAP 지급 추이 .....	108
〈표 III-40〉 SNAP 구매 가능 및 불가 품목 .....	115
〈표 IV-1〉 국가 전체 및 농식품분야 세출예산 변동 .....	121
〈표 IV-2〉 시계열 회귀분석 결과 .....	128
〈표 IV-3〉 종속변수의 기초통계량 .....	131
〈표 IV-4〉 품목별 농가 특징 .....	133
〈표 IV-5〉 설명변수의 기대 효과 .....	137
〈표 IV-6〉 Pooled OLS 결과(종속변수: 생산액 대비 PSCT 비중) .....	138
〈표 IV-7〉 Pooled OLS 결과(종속변수: 생산액 대비 AMS 비중) .....	140
〈표 IV-8〉 패널 분석 결과(종속변수: 생산액 대비 PSCT 비중) .....	142
〈표 IV-9〉 패널 분석 결과(종속변수: 생산액 대비 품목 특정 AMS 비중) .....	143

〈표 IV-10〉 농업 보조에 관한 실증분석 연구 사례 .....	146
〈표 IV-11〉 변수의 정의와 출처 .....	149
〈표 IV-12〉 변수의 기초 통계량 .....	150
〈표 IV-13〉 모형 계측 결과 .....	150
〈표 IV-14〉 모형 계측 결과 .....	153

## 그림목차

[그림 Ⅲ-1] 농가부채 추이 .....	37
[그림 Ⅲ-2] 농특세의 조달과 운용 .....	40
[그림 Ⅲ-3] 부문별 재원투입 계획 .....	44
[그림 Ⅲ-4] 단체 유형별·활동 방식별 대외활동 빈도 .....	56
[그림 Ⅲ-5] 단체 유형별 정치활동 빈도 .....	62
[그림 Ⅲ-6] 일반회원 수와 정치활동 간의 상관관계 .....	63
[그림 Ⅲ-7] 재정 성과와 정치적 활동의 빈도 .....	66
[그림 Ⅲ-8] 지역 특성과 지역구 의원 법안 발의건수 .....	76
[그림 Ⅲ-9] 시기별 법안 제안건수 .....	77
[그림 Ⅲ-10] 전체 법안 대비 농림수산 분야 법안 비중 .....	78
[그림 Ⅲ-11] 2013년 대비 2020년 CAP 예산의 비교 .....	87
[그림 Ⅲ-12] CAP의 의사결정 구조 .....	88
[그림 Ⅲ-13] 미국 농업법의 입법 체계 .....	101
[그림 Ⅲ-14] 미국 민주당과 공화당의 진보성향 점수에 따른 분포 ..	109
[그림 Ⅲ-15] 미국 하원의 의석 수 비교 .....	110
[그림 Ⅲ-16] 1920~1940년대에 미국의 농업정책 결정과정에서 이익집단 ·	111
[그림 Ⅲ-17] 1990년대 미국의 농업정책 결정과정에서 이익집단 ···	112
[그림 Ⅲ-18] 1970년대 식품구매권 프로그램과 농업법의 연대에 관한 정치당략 .....	113
[그림 Ⅳ-1] 산업별 생산비중 .....	118
[그림 Ⅳ-2] 농가 수 및 농가인구 변동 .....	119
[그림 Ⅳ-3] 분야별·기능별 세출예산 .....	120
[그림 Ⅳ-4] 농가인구 및 전체 인구 1인당 예산 .....	122

[그림 IV-5] 농림예산 비중 및 농림수산 GDP 비중 .....	123
[그림 IV-6] 농림부 예산과 사회경제적 변수 간 상관관계 .....	125
[그림 IV-7] 품목별 보호 수준(PSCT) .....	132
[그림 IV-8] 비농업 인구 관련 변수 .....	135
[그림 부-1] OECD 추정 생산자 지지 개념도 .....	175

# I. 서론

정부는 가계, 기업과 함께 국가경제의 중요한 영역이다. 또한 가계나 기업과는 달리 단일 경제주체로서는 가장 높은 수준의 소비활동 즉 지출을 통해 국가경제에 영향을 미친다. 따라서 정부의 재정지출 수준과 배분을 결정하는 데 있어서 경제적인 효율성은 중요한 기준이 된다. 그러나 국가재정의 배분에는 경제적인 합리성보다는 정치적인 논리가 더욱 크게 작용하는 것이 현실이다. 정치인, 정부, 이익단체, 그리고 일반국민에 이르기까지 한정된 재원을 어디에 얼마나 써야 하는지에 대해서 각자의 처한 상황에 따라 그 입장이 다르기 때문에 재정지출의 배분은 각기 이해관계가 다른 집단 간의 타협의 산물이라고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 재정활동이 어떻게 이루어지고 있는지 실제적인 이해를 위해서는 정치경제학적인 요소에 대한 검토가 반드시 필요하다.

이러한 필요성에서 본 연구는 정치인이나 이익집단과 같이 예산 결정 과정에 영향을 미치는 각 집단의 활동과 이들의 활동이 우리나라 재정지출에 가져온 효과를 검토하고자 한다. 특히 본 연구의 주된 관심분야는 농업부문으로서 그동안 농림어업이 국가경제에서 차지하고 있는 비중에 비해 높은 수준의 재정 투입이 이루어진 데 대해서 문제의식을 가지고 출발하였다. 2011년 현재 우리나라 GDP에서 농림수산분야가 차지하는 비중은 약 2.5%에 불과하지만 농림수산분야 예산이 전체 국가예산에서 차지하는 비중은 약 5.7%로서 경제적 비중에 비해 예산에서 차지하는 비중이 훨씬 더 높은 상황이다. 비농업계에서는 이러한 현상에 대해서 비판적인 시각을 가지고 있는 반면 농업계에서는 현재의 예산 수준도 낮다며 불만스러워하고 있어 예산을 둘러싸고 농업계와 비농업계 간의 시각차가 매우 큰 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 농림수산분야(주로 농업분야)의 예산의 배분 과정에 있어서 순수하게 경제적 비중만이 고려되고 있지 않는

상황에 대한 이유를 고찰함으로써 농업계와 비농업계 간의 시각차를 좁히고자 한다. 구체적으로는 농림수산분야의 예산 결정에 있어서 각 정치적 플레이어들이 어떤 역할을 했는지, 정치적 요인으로 인해 정부 지출에 실제 변화가 있었는지 살펴보는 것이 주된 목적이다.

연구를 진행하기에 앞서 본 연구를 관통하는 두 가지 가설을 세우고자 한다. 첫 번째는 우리나라 농림수산분야 예산 결정에는 농산물 생산자 또는 관련 산업 종사자로 구성된 이익단체의 영향력이 있어 이 때문에 농림수산분야 예산을 현재와 같은 수준으로 유지할 수 있었다는 것이다. 두 번째 가설은 정치인들이 표를 의식하여 농업에 유리한 방향으로 의정활동을 한다는 것이다. 이러한 가설들은 경제학자들이 Development Paradox를 설명하려는 시도 가운데 대표적으로 고려되고 있는 것으로서 집단행동 모형(Collective Action Model)과 정치인-투표자 모형(Politician Voter Model)으로 대변된다.<sup>1)</sup> 집단행동은 농민들이 이익집단으로서 영향력을 발휘할 수 있는 사회경제적 여건과 농업정책 간의 관계를 살펴 본 것이며 정치인-투표자 모형은 반대로 농민은 수동적인 입장에 있는 것으로 전제하고 정치인이 자신의 정치적 지지를 극대화하기 위한 행동의 결과물로서 농정의 변화가 있었음을 설명하고 있다. 이러한 맥락하에서 본 연구는 이익집단 혹은 이익단체로서 농민들이 농업정책과 농업 관련 재정지출에 어떤 영향력을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 뿐만 아니라 또 다른 정치 플레이어로서 국회의원들이 농업과 관련하여 어떠한 행태를 보이고 있는지를 알아보고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 제Ⅱ장에서 농업 보호 수준을 정치경제학적 측면에서 설명하고 있는 기존의 문헌들을 정리하였다. 제Ⅲ장에서는 농어민, 정치인의 역할과 그에 따른 농업 재정지출의 변화를 살펴보았다. 우선 각

1) Development Paradox는 선진국들은 농업 보호 정책을 추구하는 데 반해 저개발국들은 농업분야를 희생하여 여타 산업을 성장시키는 정책을 추구하는 것을 의미한다. 즉, Development Paradox는 부유한 선진국의 농민들은 높은 수준의 보조금이나 관세 장벽을 통해 보호를 받는 반면 가난한 개도국의 농민들은 낮은 가격과 높은 세금으로 인해 불리한 여건에 놓이게 되는 현상을 나타내는 용어이다.

정권의 농정 기조와 재정지출과 관련된 주요한 사건들을 기술하였다. 본 연구는 우리나라 농업 관련 민간단체들의 조직운영 방식과 영향력 행사 방식, 정부 및 정치권과의 관계를 파악하기 위해 설문조사를 실시하여 농업 관련 민간단체의 현황을 살펴보았다. 또한 또 하나의 중요한 정치 주체인 국회의원들이 농업분야와 관련하여 어떤 활동을 했는지 알아보기 위해 제11대부터 제19대에 이르기까지 국회의원들이 농림수산 관련 법안을 발의한 실적을 분석하였다. 마지막으로 EU와 미국에서 농민단체가 정책 결정 과정에서 영향을 미치는 방식을 살펴보고 선진국과 우리나라의 농민단체를 비교하였다. 제Ⅳ장에서는 우리나라의 농림부 예산 비중과 품목별 보호 수준 및 품목별 재정지출을 놓고 회귀분석을 실시하였으며 선진국과 개도국을 포함한 국제 데이터를 이용하여 정치경제학적 요소가 재정지출 및 농업 보호와 어떤 관계를 가지고 있는지 살펴보았다.

그리하여 본 연구는 국가예산 배분 과정에 있어서 영향을 미치는 비경제적인 요소에 대해서 좀 더 깊이 다룸으로써 앞으로의 사회경제적 변화에 따른 장기적인 예산 배분 추이를 전망하는 데 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 그동안 농업분야에 대해 과도한 투자를 하는 것이 아니냐는 비농업계의 오해를 불식시키고 농업계 내에서는 농업계를 둘러싼 정치사회적인 인식을 제고함으로써 바람직한 재정 투입의 방향을 고민하는 데 기초 자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

## II. 농업분야의 정치경제학적 요소에 관한 선행연구

### 1. 이론적 고찰

국민소득 증가에 따라 농업의 경제적 비중은 감소함에도 불구하고 보호 수준은 높아지고 있다. 선진국은 국내 농산물 가격을 높게 유지하거나 보조금을 통해 농가소득을 지지하는 정책을 취하는 한편 개도국은 농가에 대해 세금을 부과하고 농산물 가격을 낮게 유지하는 정책을 취하고 있다. 많은 학자들은 이에 대해 일반적인 경제적인 모형을 통해 설명할 수 없는 정치경제학적인 요소가 작용하고 있음에 의견을 같이 하고 있다 (Swinnen, 2010; Miller, 1991; de Gorter and Swinnen, 2002). Anderson and Hayami(1986)는 이러한 현상이 나타나는 가장 중요한 원인은 경제 성장 과정에서 농업의 역할이 달라졌기 때문이라고 말하고 있다. 국민소득이 증가하면서 가계지출에서 식료품비의 비중은 감소하게 된다. 따라서 농산물 가격을 높게 유지하는 것에 대한 소비자의 정치적 저항은 약해진다. 또한 산업 간 구조조정이 이루어지면서 국가 총생산과 고용에서 농업이 차지하는 비중이 감소하면 정부가 농업 생산자들의 요구에 응하는 데 따르는 정치적 비용이 감소하게 된다. 마지막으로 경제가 성장하면서 농업에서의 비교우위는 사라지고 농산물 수입이 증가하게 되므로 정부는 재정지출의 부담이 적은 무역장벽을 통해 농산물 수입을 통제하려고 한다.

Downs(1957)가 제시한 정치경제학 모형에 이를 비추어보면 정치인은 자신들의 지지를 유지하고자 하는 유인을 가지고 있으며 농산물 생산자는 농업 보호 정책에 대한 수요가 높을수록 정부에 압박을 더 많이 가할 것이다. 결국 농업 보호 정책에 대한 수요자는 농산물 생산자이고 농업 보호 정책의 공급자는 정치인이다.<sup>2)</sup> 따라서 농업 보호 정책을 둘러싼 정치경

제학적 분석은 농산물 생산자 그룹과 정치인 그룹의 역할을 이해하는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

이 두 그룹의 행태와 관련된 논의는 크게 두 가지 모형으로 나뉜다. 첫 번째는 농업 보호 정책을 이익집단의 형성과 이들의 정치적 영향력 행사의 결과물로 보는 시각, 즉 집단행동 모형(Collective Action Model)이고 두 번째는 정치인들이 지지를 얻기 위해 농업분야의 보호 수준을 높이는 것으로 보는 시각, 즉 정치인-투표자 모형(Politician Voter Model)이다. 농업 보호 수준 즉 농업분야의 재정 투입 여부에 영향을 미치는 것이 농업 종사자들의 조직화된 활동에 의한 것이라는 견해는 정부나 정치인들을 수동적인 존재로 인식하고 있으며 일반 유권자들은 합리적으로 무지하다는(rationally ignorant) 인식을 바탕으로 하고 있다(de Gorter and Tsur, 1991). 반면 농업 보호가 정치인들이 지지를 얻어 자신의 효용을 극대화하고자 하는 행위에서 나온 것이라는 시각에는 정치인들이 보다 능동적인 존재라는 인식이 깔려 있다.

집단행동 모형하에서 이익집단으로서의 농업인들의 영향력은 일반적으로 농업인의 수, 노동시장에서의 농업 종사자 비중, 농업인의 지역적인 집중도 등의 영향을 받는 것으로 나타났다. 왜냐하면 이익집단의 형성에는 형성에 필요한 비용(예: 물리적 거리, 의사소통에 소요되는 비용 등)이 이익집단의 형성에 따른 이익을 초과할 때 이익집단이 형성되기 때문이다(Olson, 1990; de Gorter and Swinnen, 2002).

Becker(1983)는 각 이익집단이 만들어내는 정치적 영향력은 조직의 효율성에 달려 있는데 조직의 효율성은 다시 무임승차 문제를 얼마나 잘 통제할 수 있는가와 이익집단의 크기에 따라 달라진다고 하였다. 이익집단

2) Anderson and Hayami(1986)는 농업 보호 정책으로서 주로 무역장벽을 언급하고 있으나 본 연구에서 농업 보호 정책은 관세장벽 및 비관세장벽을 포함한 무역장벽뿐만 아니라 생산물에 대한 직불금, 투입재 보조 등 생산 관련 지원 및 농업생산기반투자, 농어촌 복지 및 지역개발에 대한 투자 등을 총칭하고 있다. 본 연구의 목적은 재정지출의 변화를 이해하는 것이지만 농업 전반에 대한 재정 투입은 결과적으로 국내 농산물 가격을 높이는 데 기여하고 있으므로 농업 보호 수준을 재정지출의 결과물로 해석해도 무방하다고 판단된다.

의 크기는 무임승차 문제와 연결되어 있을 뿐만 아니라 소규모 이익집단은 규모의 경제를 누릴 수 없으므로 적절한 수준의 크기를 유지하는 것은 이익집단이 정치적 영향력을 발휘하는 데 영향을 미친다는 것이다. Olson(1990) 또한 집단의 크기가 집단행동의 가능성과 그 성과에 영향을 미친다는 것을 전제로 경제성장 과정에서 농업과 비농업 간의 이익집단 형성이 어떻게 달라졌는지 설명하였다. 즉 경제성장 초기 단계에서는 많은 수의 농업분야 종사자들이 넓은 지역에 분포하고 있고 교통 및 통신 수단이 발달되지 않아 결집력이 만들어지기 힘들기 때문에 상대적으로 차별을 받는 반면 비농업분야 종사자(또는 회사)들은 도시지역에 밀집해 거주하고 있으며 수가 적어 조직화되기 쉬우므로 영향력을 발휘하기에 유리한 입장에 처한다는 것이다. 따라서 개도국들은 경제성장 초기에 중화학공업 등 2차산업, 3차산업을 집중적으로 육성하는 한편 농산물 가격을 낮게 유지하는 정책을 취한다.

농업인과는 반대로 농산물 소비자, 즉 납세자들은 농업인에 비해 수가 많기 때문에 집단행동을 하기 위한 비용이 매우 클 뿐만 아니라 집단행동을 통해 얻어지는 이익을 집단행동에 참여 여부와 상관없이 얻을 수 있으므로 집단행동을 할 가능성이 매우 낮다. 이익집단 형성 유인에 있어서 농산물 생산자와 농산물 소비자의 상황이 다르고 그 결과 이익집단 형성이 상대적으로 쉬운 농산물 생산자는 자신들이 원하는 농업 보호 정책, 즉 국내의 가격차 유지나 농업 보조금 지급 등을 요구하여 관철시킬 수 있다.

농업인과 납세자 간의 관계는 세금과 보조금으로 인해 발생하는 사중비용(deadweight cost)의 크기에도 영향을 받을 수 있다. Becker(1983)는 1인당 세금이 감소하면 납세자에게 귀착되는 사중비용이 감소하므로 납세자의 수가 증가할 때 특정 집단에 대한 보조에 대한 저항이 줄어든다고 보았다. 따라서 납세자에 비해 보조를 받는 집단의 크기가 상대적으로 작을 경우 보조는 보다 쉽게 이루어질 수 있다고 설명하였으며 따라서 선진국에서 농민이 보조를 받고 있는 것을 같은 현상으로 볼 수 있다고 언급하였다.

Miller(1991)는 농산물 생산자와 소비자 집단이 정치적 영향력 행사를

위해 경쟁하고 있다는 것을 모형으로 보여준 바 있다. 그에 따르면 각 집단의 정치적 영향력( $I_i$ )은 아래와 같이 나타낼 수 있다.

$$\sum_{i=1}^k I_i = 0$$

여기에서 전체  $k$  집단 중 개별  $i$  집단의 정치적 영향력은 합하여 0이 되며 각 집단에 이전되는 소득이라고 할 수 있다. 각 집단의 정치적 영향력은 그 집단에 특정 정책을 통해 이익 또는 손실을 야기하는데, 이를 수학적으로 나타내면 아래와 같다.

$$R_i = F_i(I_i)$$

여기에서 정책  $R_i$ 는 각 집단의 정치적 영향력( $I_i$ )의 함수이다.

농산물 생산자와 농산물 소비자 집단의 정치적 힘의 상대적인 크기에 따라 정부가 특정 이익집단에 부여하는 이익 즉 정치적 영향력( $I_i$ )이 달라진다.

$$I_p = -I_c = Z_p - Z_c$$

여기에서  $p$ 와  $c$ 는 생산자와 소비자를 의미하며  $Z_p$ 와  $Z_c$ 는 각각 생산자와 소비자 그룹의 정치적 힘을 나타낸다.

Miller(1991)는 각 집단의 정치적 힘은 정부가 입안하는 정책에 따라 달라진다고 전제하였으며 각 집단의 정치적 힘은 그 집단 고유의 특성, 각 집단의 정치활동에 필요한 총비용과 고정비용에 따라 달라진다고 주장하였다. 이를 수식으로 나타내면,

$$Z_i = [K_i(X_i)][m_i - c_i]^{\alpha_i} + \epsilon_i, \quad 0 < \alpha_i < 1$$

이다. 여기에서  $X_i$ 는 각 집단의 고유한 특성과 해당 국가의 정치 및 경제 상황을 나타내는 벡터이다.  $m_i$ 는 각 집단이 정치적 활동을 하는 데 필요한 총비용을 의미하며  $c_i$ 는 각 집단의 정치적 활동에 소요되는 고정비용을 의미한다. 또한  $\epsilon_i$ 는 각 집단의 정치적 활동 여부와 상관없이 결정되는 정부의 선호를 반영하고 있다. 여기에서 집단의 크기, 조직활동에 필요한 교통 및 통신비용, 집단 내 소득불평등도, 집단의 로비 역량, 관료들의 선호, 과거의 정치활동 경험, 정부조직의 효율성 등은 각 집단의 정치활동에 필요한 고정비용에 영향을 미칠 수 있다. 특히 집단의 크기는 동시에 반대 방향으로 작용할 수 있는데 우선 관료들은 큰 집단을 선호하므로 집단의 크기가 커지면 그 집단의 정치적 힘이 커질 수 있으나 동시에 집단의 크기가 커지는 만큼 무임승차자가 증가하므로 정치활동의 고정비용이 커지게 된다.

또한 Dutt and Mitra(2009)에 따르면 농업 보호 수준은 농업분야의 고용 비중과는 부(negative)의 관계에 있고 농업생산성과는 정(positive)의 관계에 있다. 또한 조직화되어 있는 이익집단(산업)은 그렇지 않은 집단에 비해 정부로부터 받는 보호 수준이 높다는 것을 발견하였다. 고용에서 농업분야가 차지하는 비중이 낮을수록 농업 취업자나 지주들은 조직화되기 쉽기 때문에 농업 보호 수준이 높아지게 된다. 한편 농업 생산성이 높아질수록 로비활동이 더욱 큰 이익을 가져다 줄 수 있고 농업 보호 수준도 높아지게 된다. 또한 Gardner(1987)는 농가 수가 적을수록, 지역집중도가 높을수록 집단화되는 비용이 적게 들기 때문에 농민단체가 형성될 가능성이 높아진다는 점을 이론적으로, 또한 실증적으로 보여주었다.

국가 간 농업 보호 수준의 차이를 이해하는 데 있어 집단행동 모형은 중요한 단서를 제공하고 있으나 이것만으로는 부족하다. de Gorter and Tsur(1991)는 농업에 대한 지원이 집단행동 모형뿐만 아니라 정치인-투표자 모형으로 설명될 수 있음을 보여주고 있다. de Gorter and Tsur(1991)는 정치인들이 자신의 정치적 지지를 극대화하려는 목적함수를 가지고 있고 유권자들은 두 가지 동기를 가지고 지지 수준을 결정한다는 것을 보여주었다. 이들이 말하는 두 가지 동기는 첫째, 상대소득 동기

로서 유권자들이 자신보다 높은 소득 수준에 있는 사람에게는 상대적 박탈감을 느끼고 자신보다 낮은 소득 수준에 있는 사람에게는 상대적 만족감을 느끼는 것에서 비롯되는 것이다. 두 번째는, 소득재분배 동기로써 유권자들이 정책 시행의 결과 더 많은 소득을 얻게 되는 정책을 지지한다는 것이다. 유권자들은 이 두 가지 동기에 의해 정부 또는 정치인에 대한 지지 수준을 결정하게 된다.

de Gorter and Tsur(1991)가 제시한 이론적 모형에서는 유권자를 농어민과 도시민의 두 집단으로 나누어서 분석하였다. 도시민으로부터 농어민에 대한 소득 이전이  $T$ 만큼 이루어진다면 도시민 1인당 세금은  $t = T/n_u$  이 된다. 또한 농어민 1인당 보조는  $t_r = T/n_r$ 이 되며 소득 이전이 이루어진 이후 각 집단의 소득은

$$\begin{aligned} Y_u(t) &= Y_u^0(t) - t \\ Y_r(t_r) &= Y_r^0(t_r) + t_r \end{aligned}$$

이다. 이때  $Y_u^0(t)$ 와  $Y_r^0(t_r)$ 는 소득 이전이 이루어지기 전 도시민과 농어민의 요소 소득을 의미한다.

두 집단의 소득 격차를 아래와 같이 표시하면

$$h(t) = Y_r(t) - Y_u(t)$$

농어민이 경험하는 소득 격차의 총합은  $h(t) \cdot n_u$ , 도시민이 경험하는 소득 격차의 총합은  $-h(t) \cdot n_r$ 이다. 두 집단의 정치적 지지 수준은 소득 격차의 함수로 표현되며 이를 수식으로 나타내면  $G(h(t) \cdot n_u)$ 와  $G(-h(t) \cdot n_r)$ 이다.

한편 도시민과 농어민의 정치 지지 함수(Political Support Function)는 상대소득 동기뿐만 아니라 소득재분배 동기로 결정되기도 한다. 소득재분배 동기는  $F(y_i(t) - y_i(0))$ 로 표현될 수 있는데  $i$ 는 농어민과 도시민 집단을 의미하며  $y_i(0)$ 는 소득 이전이 이루어지지 않았을 때의 각 집단의

소득을 나타낸다.

따라서 두 동기를 종합하여 도시민과 농어민의 정치 지지 함수를 나타내면 아래와 같다.

$$S^u(t) = W_1 G(-h(t) \cdot n_r) + W_2 F(Y_u(t) - Y_u(0))$$

$$S^r(t_r) = W_1 G(h(t) \cdot n_u) + W_2 F(Y_r(t) - y_r(0))$$

이다. 여기에서  $W_1$ 과  $W_2$ 는 각 동기에 대한 가중치이며 합하여 1이 된다.

de Gorter and Tsur(1991)는 정치지지 함수를 결정하는 데 있어서 두 가지 동기 중 하나만 고려하는 경우에 나타나는 정치인의 선택과 두 가지 모두를 고려하는 경우에 나타나는 정치적 선택을 분석하였다. 그 결과 상대소득 동기만을 고려하는 경우 적정 세금은 두 집단의 소득이 동일해지는 수준에서 결정되며 이는 각 집단의 상대적 크기, 초기 소득 격차에 따라 달라질 수 있다. 이 모형에 따르면 경제성장이 이루어지면서 도시민의 수가 많아지고 상대소득이 높아지면 도시민 1인당 세금이 감소하게 되며 농어민에 이전되는 1인당 보조금이 증가한다. 반대로 개도국에서 흔히 볼 수 있듯이 농어민의 수가 많고 상대소득이 높으면 농어업에 대하여 과세를 하게 된다.

한편 소득재분배 동기만을 고려하여 정치 지지 함수를 결정할 경우 도시민 1인당 적정 세금은 0이다. 즉 각 집단이 정치적 지지 수준을 결정하는 데 있어 소득재분배 동기만이 유효하다고 볼 경우 정치인들에게 있어 집단 간 소득 이전이 발생할 수 있는 정책을 실시하지 않는 것이 합리적이라는 것이다.

그러나 현실에서는 두 동기 중 하나만 작용한다고 보기는 어렵다. 따라서 두 가지 모두를 고려할 경우에 상대소득 동기에 따라서 정치인들이 소득재분배 정책을 시행하려고 하는 의도를 가지고 있으나 소득재분배 동기의 작용으로 인해 정치인들의 정책 의지가 다소 꺾일 수 있다.

de Gorter and Swinnen(2002) 또한 정치인들이 지지 극대화 목적하에서 농업 보호 정책을 선택하려고 하는 경향이 있음을 설명하였다. 그들에

따르면 정치인들이 농가와 같이 수적으로 작은 집단에 대해 보호하려는 경향이 강한 것은 지원의 혜택이 소수에 집중되고 소득재분배(여기에서는 정책의 결과로 인한)의 비용이 분산되기 때문에 결과적으로 정치적인 이익이 극대화되기 때문이다. 즉 1인당 보조가 높아질수록 해당 정책에 대한 지지도가 높아진다는 점이 정치인들의 행태에 영향을 미치고 있는 것이다.

## 2. 실증분석

많은 학자들이 선진국은 각종 보조 프로그램을 통해 농업분야에 대한 보호 수준을 높이는 반면 개도국 또는 후진국에서는 농업분야에 대해 과세하여 농업 보호 수준이 낮은 현상에 대해서 정치적인 요소가 미치는 영향력에 주목하였다. 반면 농림어업분야의 정치적 요소와 재정지출 간의 관계에 관한 연구는 드물다. 기존의 연구에서 농업 보호 수준을 나타내기 위한 지표로는 명목 보호 수준(Nominal Rate of Protection: NRP), 생산자 보조 계수(Producer Assistance Coefficient), 생산자 지지 추정치(Producer Support Estimates: PSE) 등이 있다. 이 지표들은 농업분야에 대한 재정지출뿐만 아니라 무역장벽으로 인한 국내외 가격차 등 국내 농산물 보호 수준을 종합적으로 보여준다.

농업 보호 수준의 변화를 설명하기 위해서 이용된 변수 중 중요한 변수는 농가 수, 농업분야 종사자 수, 농업분야 종사자 비중 등 농업분야의 정치적 영향력을 결정할 수 있는 구성원의 수이다. 기존 연구들은 농가 수가 적거나 농업분야의 고용 비중이 작을수록 농업 보호 수준이 높다는 것을 발견하였다(Jin, 2008, p. 4; Jonsson, 2007, pp. 11~12; Miller, 1991, pp. 507~510; Olper, 1998, p. 475; Van Bastelaer, 1998, p. 53). 이러한 실증 분석들은 농가 수가 적을수록 조직화가 용이하고 이익집단으로서 집단행동이 잘 일어날 수 있기 때문에 농업이 경제적인 의미에서 비중이 낮더라도 더라도 높은 수준의 보호가 지속되었음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

농가의 이익집단 형성과 관련된 또 다른 변수로는 지역집중도가 사용

되기도 한다. Gardner(1987)와 Jonsson(2007)은 지역집중도를 설명변수로 하여 품목 간 보호 수준이 달라지는 이유에 대해서 설명하고자 하였다. 생산자의 지역집중도는 생산자들 간의 의사소통에 필요한 비용에 영향을 미친다.

농업 보호 수준을 설명하는 데 있어 중요한 요소 중 하나는 시장 개방이다. 특히 농산물을 수입하는 국가에서는 농산물 시장 개방이 커다란 위험요소로 인식되었고 시장 개방으로 인하여 발생할 수 있는 피해를 줄이기 위해 재정지출을 확대해야 할 필요성이 인식되었다. 예를 들어 미국의 경우 급격한 수입 급증으로 인해 농가소득이 감소할 경우 이를 구제하는 보조 프로그램인 Trade Adjustment Assistance(TAA)를 운영하고 있으며 우리나라도 시장 개방 협상이 있을 때마다 피해를 입는 농업분야에 대한 보상의 요구가 높았던 경험이 있다. 이러한 점을 감안하여 Jin(2008)과 Swinnen, Olper and Vandemoortele(2011)은 UR 협상을 기준으로 한 더미변수를 회귀분석에 포함시키고 있다.

한편 정치인-투표자 모형에 의하면 도농 간 소득 격차나 도시/농촌 인구 비중 등도 농업 보호 수준을 설명하는 데 있어서 한 요소로 고려되고 있다. de Gorter and Tsur(1991)는 도농간 1인당 GDP 격차와 도시/농촌 인구 비중을 사용하였고, Klomp and de Haan(2013)은 농촌인구를 사용하였으며, Olper(1998)은 1인당 농업 부가가치 대비 1인당 비농업 부가가치 비중을, Van Bastelaer(1998)는 농업과 비농업 간 비교우위를 사용하였다. 또한 도시가구의 총지출 중 식료품이 차지하는 비중도 정치인-투표자 모형과 관련된 변수라 할 수 있다. 도시민의 가계 지출에서 식료품비가 낮을 때에는 도시민들이 농림분야에 대한 지출을 확대하는 것에 대해 관대한 경향이 있다(Olper, 1998, pp. 477~478). 이 변수들은 국가별 소득 수준과도 밀접한 관계가 있어 경우에 따라서 1인당 GDP, 농업 GDP 비중, 농업 고용 비중 등은 위의 변수들과 상호보완적으로 사용되었다.

선행연구들 중에는 이익집단의 집단행동과 정치인의 효용 극대화를 설명할 수 있는 사회경제적 변수뿐만 아니라 정치적 변수를 직접적으로 고려한 연구들도 있다. Dutt and Mitra(2009)는 정부의 정치성향(좌파 대

## II. 농업분야의 정치경제학적 요소에 관한 선행연구 31

우파)과 소득불평등의 정도가 농업보호 수준에 영향을 미치는 중요한 요소라는 것을 보여주었다. Klomp and de Haan(2013)은 농업 보호 수준이 아닌 본 연구의 주된 관심사인 농업분야 재정지출을 다루었다. 기존의 여타 연구들이 농가 수, 도농 간 소득 비중, 도농 간 인구 비중 등 도시와 농촌간의 집단간 정치적 타협의 결과로 나타날 수 있는 농업 보호 수준에 관심을 가졌다면 본 연구는 정치제도나 선거 등 정치적 사건 등이 농업분야에 대한 재정지출에 어떤 영향을 미쳤는지 보여주었다.

한편 Gawande(2005)의 연구는 농업 관련 단체의 로비활동이 농업 보호에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 본 연구는 각 농업 정치활동위원회(Political Action Committee: PAC)들이 1991년부터 2000년 사이에 지출한 로비자금이 농업정책에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 그 결과 그들은 농업 PAC의 로비활동자금이 미국의 비관세장벽이나 다른 무역장벽 조치와 양(+)의 상관관계를 가지고 있음을 보여주었다. 또한 미국의 평균 관세율이 미국의 수출보조와 로비활동과 강한 양(+)의 상관관계가 있음을 알 수 있었다. 미국의 경우 우리나라와는 달리 농민단체의 로비활동이 활발하다는 점에서 우리나라와 차이가 있으나 이 연구는 품목 간 경쟁에 의해 품목 보호 수준이 달라진다는 점에서 시사점이 있다.

한편 우리나라의 농업을 대상으로 정치경제학적 관점에서 시도된 연구는 매우 드물다. 이시영·전성희(2003)는 우리나라에서 농업 보호 정책이 이루어지고 있는 데 대한 정치경제학적 접근을 시도한 거의 유일한 연구라고 할 수 있는데 이들은 우리가 농업을 보호하는 이유가 제도적 정치 거래비용과 국민 정서적 제약이라고 주장하고 있다. 농업을 보호하지 않았을 때에는 농업 종사자들이 타 산업으로 재배치되면서 적응하는 데 비용을 초래하기 때문에 정부나 정치인들은 이러한 정치 거래비용을 발생시키지 않으려고 한다는 것이다. 또한 도시민들은 우리 농업에 고유한 가치를 부여하고 있으며 주식인 쌀을 외국으로부터 수입하는 데 대해서 불안 심리를 가지고 있다는 점이 정치인들이 농업 보호에 우호적인 입장을 취하는 배경이 되고 있다고 주장하였다.

〈표 II-1〉 선행연구 요약

연구 자료	de Gorter and Tsur(1991) 국가패널	Dutt and Mitra(2009) 국가패널	Gardner(1987) 품목패널	Gawande(2005) 품목패널
모형		Pooled OLS, Fixed effects	Tobit	OLS
종속 변수	명목 보호율(Nominal rate of protection)	명목보조율(Nominal rate of assistance) 상대보조율(Relative rate of assistance)	생산자 수취 소득 (Producer gains from farm programs)	비관세 장벽 비율 (Nontariff measure coverage ratios) 상계관세 품질검사(Quality monitoring) 증량 관세(Specific tariffs)
독립 변수	- 도농간 1인당 GDP 격차 - 도시/농가 인구 비중 - 수출품목 더미 - 쌀 더미 - 1인당 경작면적 - 소득수준별 더미	- 정부 이념 성향 - 소득불평등도 - 토지불평등도 - 1인당 GDP - 농업 고용 비중 - 농업 생산성 - 농업의 상대비교열위 - 총세입 중 직접세 비중 - 내각 수장의 권한에 대한 통제 정도 - 대통령제/내각책임제 더미 - 농촌지역 정당의 입각 여부	- 최대 역탄력성(Maximum inverse elasticity) - 생산자 수 더미(<25,000) - 생산자 수 더미 (25000~150,000) - 생산자 수 더미(>1,000,000) - 지역간 이동 지표 - 허핀달 지수(Herfindahl geographical concentration index) - 1인당 생산량 - 과거 농가소득 - 과거 상대가격 - 수입품목 더미 - 토지비용 비중 - 축산 더미 - 수출품목 비중	- 수입-산출 비중 - 수출-산출 비중 - 전체 PAC 지출 중 각 PAC 지출 비중 - PAC 지출 순위

〈표 II-1〉의 계속

연구 자료	Jin(2008) 국가패널	Jonsson(2007) 품목패널	Klomp and de Haan(2013) 국가패널	Miller(1991) 횡단면
모형	OLS, 2SLS, GLS with fixed effects	Pooled data model	System GMM	Two stage estimation
종속 변수	생산자 명목 보조 계수 (Producer nominal assistance coefficient)	생산자 지지 추정치 (Producer supportestimates)	농업 소득 대비 총보조 비중(Gross Subsidy Equivalent as a share of agricultural income) GDP 대비 농업 지출 비중(Public agricultural spending as share of GDP)	조정 명목 보조 계수(Adjusted nominal protection coefficient)
독립 변수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업 생산자 비중</li> <li>- 농업 비교우위</li> <li>- 농업 GDP 비중</li> <li>- 1인당 농업 GDP</li> <li>- 교역 조건</li> <li>- UR 더미</li> <li>- 협상 동맹 더미</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농가 수 및 농가 수 제곱</li> <li>- 농가규모 및 농가규모 제곱</li> <li>- 지역집중도</li> <li>- 상대 시장가격</li> <li>- 1인당 생산량</li> <li>- 연간 CAP 지출</li> <li>- 농가수*농가규모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전기 총속변수</li> <li>- 1인당 GDP</li> <li>- GDP 성장률</li> <li>- 물가상승률</li> <li>- GDP 대비 무역액 비중</li> <li>- 자연재해 발생 횟수</li> <li>- 농업 GDP 비중</li> <li>- 농업 GDP 비중 제곱</li> <li>- 총인구</li> <li>- 농촌인구</li> <li>- 경지면적</li> <li>- 자본투입량</li> <li>- 비례대표제</li> <li>- 의회제도</li> <li>- 연합 정당 수</li> <li>- 소수 정권</li> <li>- EU 더미 - UR 더미</li> <li>- Polity IV score</li> <li>- 선거 더미</li> <li>- Partisan cycle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농가수</li> <li>- 농가당 매출액</li> <li>- 1인당 수출액</li> <li>- 열대음료 더미</li> <li>- Pselect</li> <li>- Nselect</li> <li>- 농업 GDP 비중</li> <li>- 정부 소비</li> </ul>

〈표 II-1〉의 계속

연구 자료	Olper(1998) 국가패널	Swinnen, Olper and Vandemoortele(2011) 국가패널	Van Bastelaer(1998) 국가패널
모형	OLS 국가패널	OLS, LSDV, System GMM 국가패널	Random effects and fixed effects model 국가패널
종속 변수	총유효 보호율(Aggregate effective protection rate) 총명목 보호율(Aggregate nominal protection rate)	총지지 중 가격지지 비중(Share of market price support in total support) 총지지 중 직불제 비중(Share of direct payments in total support)	총명목 보호율(Total nominal protection rate)
독립 변수	- 1인당 농업 부가가치 대비 1인당 비농업 부가가치 - 1ha 이상 규모의 농가수 - 총농산물 생산액 중 EU 역외무역 비중 - 총농산물 생산액 중 EU 역내무역 비중 - 헨시 상대우위(Revealed comparative advantage) - 농업 총부가가치 중 농업지출 비중 - 농산물 수출액 대비 수입액 비중 - 식료품비 비중 - 1977~1979 더미 - 국가더미	- 1인당 실질 GDP - 수출 비중 - GATT 더미 - 전기 종속변수	- 농업 생산자 비중 - 순식품 수출(Net normalized food exports) - 농업과 비농업 간 비교우위 - 1인당 GDP - GDP 중 정부지출 비중 × 순식품 수출액

### Ⅲ. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할

#### 1. 정권별 농정 변화

##### 가. 1970년대 박정희 정부

박정희 대통령이 집권했던 1970년대는 우리나라가 경제개발 5개년 계획을 통해 공업화를 진전시킨 기간이었다. 공업화를 빠르게 이루기 위해서는 도시 근로자들에게 식량을 안정적으로 공급하는 것이 선결 과제였으므로 박정희 정권은 생산량 증가를 농정의 목표로 삼았다. 그리하여 1970년대는 정부가 양곡의 수급을 주도하였는데 1968년에 도입된 고미가정책, 1969년에 도입된 이중곡가제는 대표적으로 식량 생산을 장려하고 소비자의 가계를 안정시킨 정책이라고 할 수 있다. 이중곡가제의 시행은 심각한 재정 부담을 발생시켰으나 대부분 이러한 부담은 한국은행으로부터의 장기 차입을 통해 해결되었으므로 양곡적자의 문제가 표면화되지는 않았다 (한국경제 60년사 편찬위원회, 2010, pp. 56~57).

이 시기 농업 생산구조는 국민소득의 증가와 함께 변했는데 가계소득이 증가하면서 국민들의 식품 소비는 점차 고급화·다양화되었다. 이에 따라 주곡 위주의 식품 소비에서 축산물, 수산물, 채소, 과일 등의 소비 확대가 이루어졌다. 또한 1970년대는 새마을운동을 통해 농촌 개발이 강력하게 이루어진 시기이다.

##### 나. 1980년대 전두환 정부

1970년대에는 고미가정책으로 농민 소득을 증대시켰으나 1980년대는 저곡가 정책이 유지되었다. 저곡가정책은 1980년의 대홍작을 계기로 지지

를 얻게 되었다. 1980년 흉작으로 인해 공급이 부족하자 주곡을 수입하였고 이는 식량 자급보다는 구매력 확대를 통해 공급을 확보하는 것이 더 낫다는 논리가 확산되는 계기가 된다. 또한 당시 양특적자 누적에 따른 재정 불안을 해소하고자 하는 의도도 작용하였다. 그러나 농민들의 반발이 거세지자 결국 1984년 이후 주곡 수입은 중단되었고 추곡수매가는 물가상승률을 상회하는 수준에서 결정되었다.

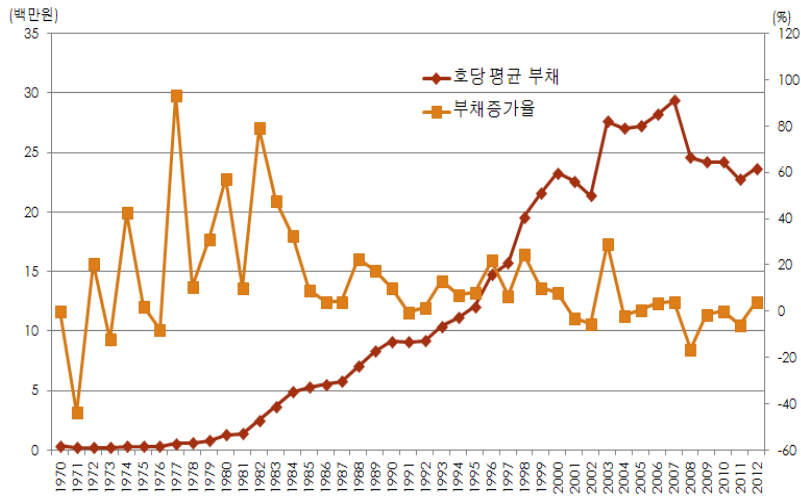
정부는 주곡의 저곡가정책을 실시하는 동시에 새로운 수익구조를 창출하기 위해서 복합영농정책을 실시하였다. 그러나 1980년대 중반 소 값 파동으로 복합영농의 실패가 드러나게 된다. 1980년대 초 저곡가정책 전개로 소는 농가소득 향상을 위한 대안으로 인식되었고 정부는 1981년 10월 육우 도입을 정책사업으로 추진하였다. 그러자 육우 도입은 저곡가정책 후 소득원이 없던 농민들의 관심을 크게 받았으며 정부는 1983년 당초 5만마리 도입목표를 7만 4천마리로 상향 조정하였다. 정부는 입식 가능한 송아지가 농민들의 수요를 충족시킬 수 없자 이를 복합영농사업과 연계하여 지원하였고 그 결과 소 사육두수가 급격하게 증가하였다. 그러나 사육두수의 증가는 곧 수급불균형을 초래하였고 소고기 가격 폭락에 이르게 된다. 1985년 5월의 소값은 2년 전의 절반 수준으로 하락하였고, 도입물량을 무리하게 증가시키는 과정에서 병든 소가 도입되어 축산물 가격 하락을 더욱 부추기는 결과가 되었다. 농민들은 정부의 시책에 따랐다가 소 값 폭락을 맞게 되었다며 정부의 대책을 요구하는 시위가 연이어 열리게 되었다.

또한 1980년을 기점으로 농가부채가 급증하여 1980년대 중반에는 농가부채가 사회적 문제로 떠올랐다. 1980년의 호당 농가부채는 33만 8천원가량이었으나 1985년에는 202만 4천원가량으로 1980년대 초반의 연평균 증가율은 43%에 달했다. 이에 농가부채의 원인과 대책을 놓고 기획예산처와 농림부 간에 의견마찰이 빚어지기도 하였다. 기획예산처는 농가부채의 책임이 개별 농가에 있으며 정부 지원을 받은 농가에 다시 지원을 해주는 것이 도시 가구와 비교해 볼 때 형평성에 어긋난다는 이유로 부채경감에 대해 반대하였다. 반면 농림부는 농가부채가 농가 경영의 실패일 뿐만 아

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 37

나라 정책의 실패로서 농가부채의 조기 상환이 사회적 비용을 최소화할 수 있다고 주장하였다. 기획예산처와 농림부가 팽팽하게 맞서는 가운데 농민단체의 반발이 거세지자 결국 1986년 농어촌종합대책에서부터 1989년까지 7차례에 걸쳐 농어가부담 완화조치가 취해지게 되었다(조석곤, 2004, p. 72).

[그림 III-1] 농가부채 추이



주: 부채액은 GDP 디플레이터(2005=100)로 실질화하였음  
 자료: 통계청, 『농가경제조사』, 각 연도.

#### 다. 1987~1993년 노태우 정부

1980년대 후반은 시장 개방의 압박이 점점 커져가는 시기였다. 1989년에 우리나라는 GATT의 국제수지조항(BOP)을 졸업하게 된다. 이전까지 우리나라는 BOP조항, 즉 개발도상국의 경우 경제개발을 위한 국제수지 보호를 위해 수입을 제한할 수 있도록 한 조항에 의거하여 농산물의 수입을 제한하였으나 BOP 졸업 이후 농산물 수입을 제한할 수 없게 되었다. 이에 따라 1997년 7월까지 세 차례에 걸친 수입자유화 예시계획에 의거하여 수입을 자유화하게 된다.

시장 개방의 압력이 본격적으로 커지는 계기는 1986년에 우루과이라운드가 시작되면서이다. 우루과이라운드 농산물 협상의 3대 의제는 농산물의 예외없는 시장 개방, 농업 보조금 감축, 수출 보조금 규제이다. 우루과이라운드는 이전 어떤 협상보다 높은 수준의 시장 개방을 요구하는 동시에 보조금 감축을 유도하고 있어 국내 농정에까지 영향을 미쳤다. 수출 의존도가 높은 우리나라는 시장 개방의 흐름에 편입하지 않으면 국가경제가 성장하기 위한 동력을 찾기 힘들었으므로 일부 분야가 피해를 입더라도 시장 개방을 해야 한다는 것이 중론이었다. 이에 따라 우리나라 농정도 대외 개방에 대응한 경쟁력 강화에 무게가 실리는 방향으로 변화였다.

정부는 BOP 줄임으로 인해 농산물 수입을 시작하는 것을 전제로 1986년 3월 농어촌종합대책을 내어놓았다. 농어촌종합대책은 농촌공업 도입을 통한 농외소득원 개발, 농어촌 생활여건 개선, 농어민의 부담 경감 등을 지향하였다. 농어촌종합정책은 두 부분으로 구성되어 있었는데 하나는 농어촌종합 개발계획이고 다른 하나는 농어가부채 경감대책이다. 농어가부채 경감대책은(1987. 3) 농어가의 부채상환 부담을 줄이기 위해 1조원의 제도금융을 특별공급하고 농어가 고리사채를 제도금융으로 대체, 중장기 정책자금을 인하하는 내용을 담고 있다.

정부는 농업의 구조개선을 위해 1989년에 농어촌발전종합대책, 1991년에 농어촌구조개선대책을 발표하였으며 농어촌구조개선대책을 위해 42조 투자계획과 함께 1992년부터 2001년까지의 농정의 방향을 제시하였다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010, pp. 93~95).

## 라. 1993~1997년 문민정부

문민정부는 1986년에 시작된 우루과이라운드가 타결되고 WTO 체제가 출범하는 등 중대한 사건을 겪었던 시기이다. 포괄적 관세화를 대원칙으로 앞세운 우루과이라운드가 타결되는 것을 계기로 우리나라의 농산물은 대부분 관세화로 전환하고 개방 농정을 맞게 되었다. 다만 정부는 쌀만은 관세화를 하지 않겠다고 주장하였으나 이해당사국의 압박에 못 이겨 10년

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 39

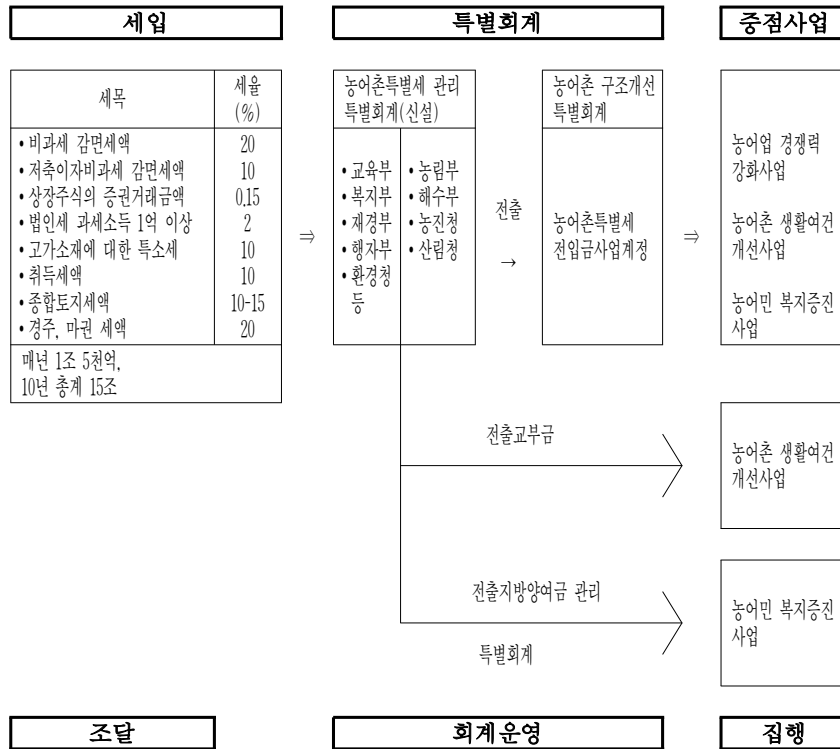
간 관세화 유예를 하는 대신 최소시장접근 물량을 허용해야 했다. 이에 대통령ی 쌀 시장 개방과 관련하여 대국민 사과 담화문을 발표하는 정치적 파장까지 발생하였다.

농산물 시장 개방이 시작되면서 우리나라 농업은 경쟁력 확보를 위한 구조조정과 그 과정에서 발생하는 농민의 피해를 보전해주는 두 가지 전략을 취하였다. 이를 이루기 위해서는 재원 마련이 급선무였으므로 농업·농촌에 대한 투자를 목적으로 하는 농어촌특별세(이하 '농특세')가 신설되었다. 농어촌특별세는 당초 1995년부터 2004년까지 한시적으로 운영되며 정부는 농특세를 통해 향후 10년간 15조원의 재원을 조달한다는 계획이었다. 1994년 3월 23일 「농어촌특별세법」(1994. 7. 1~2004. 6. 30)이 제정되어 이를 근거로 농특세가 징수되었으며 농특세의 운영을 위해서 「농어촌특별세관리특별회계법」(1994. 8. 1~2004. 12. 31)을 근거로 농어촌특별세관리특별회계가 설치되었다.<sup>3)</sup> 농특세는 비과세 감면세액, 저축이자비과세 감면세액 등 다양한 세입기반을 통해 조달되었으며 농림부를 포함한 총 11개 부처가 운용하였다. 주로 농특세는 주로 농어업 경쟁력 강화사업에 60.6%가 투자되었으며 농어촌 생활여건 개선사업, 농어민 복지증진 사업에도 각각 27%, 12.4%가 투입되었다(김준영, 2003, p. 25).

문민정부는 농특세 재원을 이용한 지원과 함께 1991년에 발표된 농어촌구조개선대책을 통해 농업·농촌 지원을 지속하였다. 농어촌 구조개선 대책은 42조 투융자 계획에 의해 뒷받침되었는데 42조 투융자 계획은 당초 1992년부터 2001년까지 10년 동안 42조원을 투입하도록 되어 있었으나 구조개선사업을 조속히 추진해야 한다는 정부의 의지로 인해 투자기간이 1992년부터 1998년까지로 앞당겨졌다. 42조 투융자는 인력 육성, 생산기반 조성 등 경쟁력 제고에 주로 투자되었다.

3) 농어촌특별세관리특별회계법은 2007년도에 폐지되어 이후 농어촌특별세관리특별회계는 농어촌구조개선특별회계로 승계되었다.

[그림 Ⅲ-2] 농특세의 조달과 운용



자료: 김준영(2003, p. 23)

<표 Ⅲ-1> 42조원 투융자계획(중앙정부)

(단위: 억원)

구 분	1992~94	1995~98	합계
농어업 경쟁력 강화	94,614	224,333	318,947
농어촌 활력증대	8,874	26,156	35,030
합 계	103,488	250,489	353,977

자료: 농림부(1997, p. 76)

마. 1998~2002년 국민의 정부

1998년에 출범한 국민의 정부는 IMF 위기로 말미암아 재정지출 축소가 불가피하였다. 뿐만 아니라 농림분야는 중기재정계획에 따라 교육·국방과 함께 효율성 제고 및 구조조정 분야로 분류되어 재정규모 증가율이 평균 이하를 적용받았다. 그러나 국민의 정부 기간 동안 15조 농특세 사업, 42조 투융자 계획, 45조 투융자 계획이 꾸준히 이루어져 일정 수준의 재정 투입은 이루어져 왔다.

국민의 정부는 1999년부터 2004년까지 6년간 총 45조원이 투입되는 농업·농촌발전계획을 발표하였다. 45조 투융자 계획은 1999년부터 2004년까지 농업·농촌 발전계획을 재정적으로 뒷받침할 투융자 계획이었다. 이 투자계획은 연평균 7조 5천억원씩 투자하는 것으로 총투자금액 중 84%는 중앙정부, 10%는 지방정부, 나머지 6%는 사업자가 부담하는 것으로 편성되었다(이태호, 2011, p. 20).

〈표 III-2〉 45조원 농업·농촌 투융자의 계획과 집행

(단위: 억원)

		1999~ 2004계획	집행			
			1999	2000	2001	합계
재원 별	계	450,526	73,218	81,565	89,690	244,473
	국고	378,384	56,012	63,692	70,200	189,904
	지방비	47,169	10,912	10,865	13,035	34,812
	자부담	24,973	6,294	7,008	6,455	19,757
분야 별	계	450,526	73,218	81,565	89,690	244,473
	농림업공익적 기능 확충	149,663	26,917	26,453	31,476	74,350
	건실한 농림업경영체 육성	77,811	15,712	13,867	12,781	35,795
	농림업 부가가치 제고	18,063	3,176	3,389	3,020	8,885
	유통개혁 및 수출확대	87,142	8,600	13,001	13,810	28,632
	지역개발과 복지증진	81,304	12,650	13,358	13,358	26,879
농업인 경영안정 지원	36,543	6,163	11,497	11,497	32,569	

자료: 농림부(2003, pp. 403~404)

## 바. 2003~2007년 참여정부

참여정부 시기에는 2004년 쌀 재협상, WTO/DDA 협상, 한·칠레 FTA, 한·미 FTA 협상 등 굵직한 시장 개방 일정이 줄지어 있었다. 따라서 이 시기는 국외적으로는 이해당사국과 협상을 계속하는 한편 국내적으로는 농민단체의 반발을 무마하고 소비자의 이해를 구하기 위해 대내 협상이 치열하게 벌어진 시기이기도 하다.

참여정부는 이전의 정부가 산업정책에 주력하였던 것과 달리 농업, 농촌, 식품으로까지 농정의 범위를 확대하였다. 기존의 농업정책만으로는 농업의 지속적인 성장에 한계가 있다는 인식하에 농업과 식품산업을 연계하고 지역개발을 통한 농어촌지역정책을 동시에 추진해 나가겠다는 것이 참여정부의 농정 흐름이었다(농림부, 2008).

또한 WTO협상에서 시장왜곡 효과가 높은 시장가격 지지 정책에서 소득안정정책으로의 전환을 요구받음에 따라 이에 부응하기 위해 각종 직불제 및 보험 등을 통한 소득안정정책으로 정책 방향이 전환되었다. 또한 2004년에는 농어업인의 복지 증진과 생활여건 개선 등을 위해 삶의 질 특별법을 제정하여 시행하였다.

한칠레 FTA 협상이 2002년에 타결되고 2004년 2월에 국회 비준을 거치는 과정에서 119조 중장기 투융자 계획이 발표되었다. 또한 UR 협상으로 인한 농어업부문의 피해 경감을 위해 설치된 농특세를 2004년도에서 2014년까지 연장하였다.

참여정부의 농정 방향이 포괄적으로 드러난 것은 2003년에 발표된 농업·농촌 종합대책과 이를 뒷받침하기 위한 119조 중장기 투융자 계획이었다. 농업·농촌 종합대책의 9대 과제는 전업농 육성, 전문 경영인 육성, 직접지불제 확충, 우수농산물관리제도(GAP) 및 위해요소 중점관리제도(HACCP) 도입, 친환경농업 확산, 신기술 과학영농, 농산물 수출 확대, 농촌복지 인프라 확충, 농촌 지역개발이다. 농업·농촌 종합대책은 2004년부터 2013년까지 10년간 총 119조 2,900억원을 투입하기로 하였다. 이는 순수 국고 지원만을 기준으로 하고 있으며 단기융자·채무상환 등 비사업성

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 43

예산은 제외한 지원 규모이다. 분야별 투자 계획은 농업의 체질 강화와 경쟁력 제고에 36조원(30.4%), 농가소득 및 경영안정에 32조원(27.2%), 농촌복지 증진 및 지역개발에 18조원(14.8%), 생산기반 정비에 17조원(14.0%)이 투자되도록 하였다.

참여정부는 한·칠레 FTA를 시작으로 한·싱가포르 FTA, 한·EFTA FTA, 한·아세안 FTA, 한·인도 FTA, 한·미 FTA, 한·EU FTA를 동시다발적으로 추진하였다. 그 중에서도 한·미 FTA 협상은 농업분야에 가장 큰 피해를 가져올 것으로 예상되어 농민들의 반발이 매우 거셌고 한·미 FTA 체결을 반대하는 시위와 집회가 빈번하게 일어났다. 한·미 FTA 협상은 2006년도에 개시되어 2007년에 최종 타결에 이르렀고 같은 해 비준동의안을 국회에 제출하였으나 국민들의 반발로 인해 국회 비준이 무산되어 동 사안은 다음 정권으로 이양되었다. 참여정부는 2007년 4월 한·미 FTA 체결을 계기로 농업계의 우려를 불식시키고 향후 체결될 FTA 전반에 대한 종합대책으로 2007년 11월 「FTA 국내보완대책」을 수립, 발표하였다.

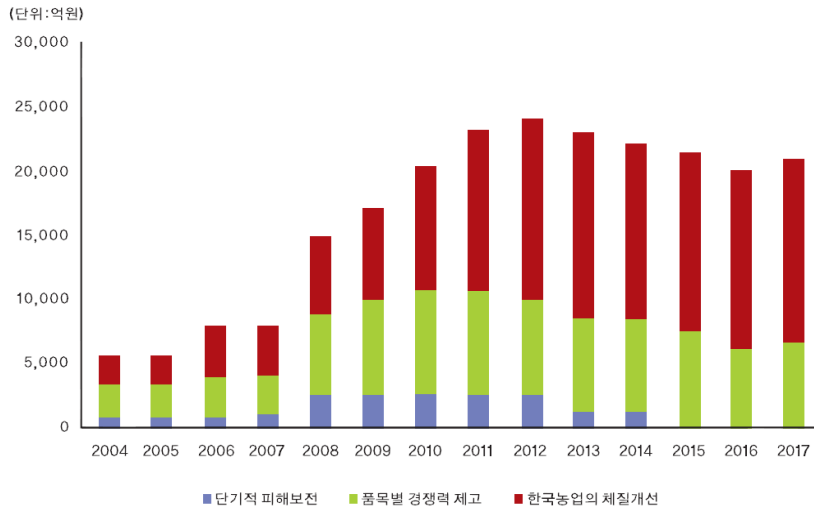
한미 FTA 보완대책은 2008년부터 2017년까지 10년간 총 20.4조원의 투입계획을 담고 있으며 단기적인 피해보전뿐만 아니라 품목별 경쟁력 강화 방안, 농가소득안정 방안, 신성장동력 확충 방안 등 총 61개 사업을 포괄하는 광범위한 농업지원 대책이다. 총 61개 사업 중 31개 사업은 기존 사업이며 신규 사업은 25개이다. 한미 FTA 국내대책은 한·칠레 FTA 국내보완 대책의 연장선상에서 기존 사업들을 확장하고 보완하도록 계획하였으며 기존의 119조 사업계획과도 상당 부분 겹친다.

〈표 Ⅲ-3〉 한·칠레 FTA 및 한·미 FTA 관련 주요 보완대책(안) 비교

한·칠레 FTA	한·미 FTA ('07년)	주요 개편안
소득보전직불	소득보전직불 개편	소득보전비율이 80%에서 85%로 상향 <sup>1)</sup>
폐업지원	폐업지원제도 개편	폐업지원 품목 지정방식을 사전지정방식에서 사후지정방식으로 개편
고품질생산시설 현대화	품목별 경쟁력 강화	기존의 경쟁력 강화 지원품목을 크게 확대 주요 품목: 한육우, 돼지, 닭, 감귤, 사과, 포도, 채소, 인삼, 콩, 감자, 목재 등
과실가공품 품질 향상	농가단위 소득안정 직불제도 도입	전업농 육성을 위해 보다 적극적인 차원의 소득안정방안을 강구: 일정연령 미만(예: 70세)의 일정규모 이상 전업농에 대해 연농업소득이 기준소득보다 일정수준 이상 하락 시 해당 격차의 일부(예 80%)를 보전
거점산지유통 센터건립	농식품산업 진흥 기반 구축	농식품산업 전반의 진흥 및 기반을 구축하기 위해 관련법령 제·개정

주: 1) 2012년 1월에 발표된 추가대책에서는 이 비율이 90%로 추가 상향되었  
 자료: 국회예산정책처(2007)과 제민(2010)을 토대로 재구성

[그림 Ⅲ-3] 부문별 자원투입 계획



자료: 국회예산정책처(2010)

### 사. 2008~2012년 이명박 정부

2008년에 출범한 이명박 정부는 이전 정부에서 추진했던 한·미 FTA의 국회 비준이라는 정치적 과제를 안고 출발하였다. 뿐만 아니라 2008년에는 미국에서 광우병 사태가 발생함에 따라 촛불집회 등 미국산 쇠고기 수입을 반대하는 국민적 저항이 매우 높았던 시기이기도 하였다. 그 외에도 2007년 말 미국에서 시작된 금융위기는 우리나라의 경제에도 심각한 파급효과를 가져와 정부 재정 운용에 있어서 매우 큰 제약이 있었던 시기이기도 하다.

이명박 정부는 미국산 쇠고기 수입 재개를 계기로 「축산업 발전대책(’08.4)」을 수립하여 9년간(’09~’17) 2.1조원 규모를 지원하기로 하였다. 구체적인 사업 내용은 위해요소 중점관리제도(HACCP)를 사육에서 유통까지 전 과정에 걸쳐 확대하여 안전성을 강화하고, 사료구매자금의 공급 확대·금리 인하 등 축산농가 경영안정을 도모하는 것이다.

또한 2007년에 발표되었던 한·미 FTA 대책을 보완하는 추가대책을 마련하였다. 2008년 이후 현재까지 국회 및 농업인단체 등으로부터 추가로 제기된 요구사항을 검토하여 농지은행 활성화, 수출농업 육성, 농가 경영안정 지원 등과 같은 추가대책을 마련하였다. 구체적 사업 내용은 농지은행을 활성화하여 과다한 부채로 경영에 일시적인 어려움을 겪게 될 농가를 지원하기 위해 경영회생 농지매입사업을 확대하고, 첨단 유리온실 확대 등 2012년 수출 100억달러 달성을 위한 인프라를 구축하는 한편 농작물 재해보험을 농작물·가축·양식수산물 등을 포괄하는 위험관리 종합시스템으로 확대 발전하는 것이다. 이를 시행하기 위해서 2010년 정부 예산에 한·미 FTA 보완 내용을 반영하였다.

그러나 한·미 FTA 추진에 대한 반대가 줄어들지 않자 뒤이어 한·미 FTA 피해보호를 위한 여·야 합의사항(’11. 10. 31)을 최대한 반영하여 추가 보완대책을 마련, 2012년 1월 2일에 발표하였다.<sup>4)</sup> 추가 보완대책은 피

4) 이 부분은 최세균, 『한·미 FTA 보완대책 현황 및 문제점』, 2011을 참조하였음

해보전뿐만 아니라, 농어업을 경쟁력 있는 산업으로 발전시키기 위한 재정·세제·제도 등 다각적인 개선방안을 포함하여 기존에 비해 더욱 확대되었다. 해당 사업들은 피해산업 지원, 농어업 경쟁력 강화, 농어가의 안정적 소득기반 확충, 농어가의 생산비 절감 등 크게 4가지 부분에 초점을 맞추고 있다.

〈표 III-4〉 한·미 FTA 보완대책 지원 규모

(단위: 조원)

			'07년 대책 (A, '07.11월)	수정대책 (B, '11.8월)	추가대책 (C, '12.1월)	증감 (C-B)
합 계			49.9	51.1	54.0 <sup>1)</sup>	2.9 <sup>1)</sup>
재 정			21.1	22.1	24.1	2.0
세 제	일몰 연장분	면세유	15.2	15.2	15.2	-
		영세율	13.6	13.6	13.6	-
		소계	28.8	28.8	28.8	-
	일몰연장 외 제도개선		-	0.2	1.0	0.8
	소 계		28.8	29.0	29.8	0.8

주: 1) 농사용 전기료 확대에 따른 지원규모 0.1조원 포함

자료: 농림부, 『한·미 FTA 비준에 따른 추가 보완대책』, 2012.1.2.

한편 한·EU FTA에 대응해서는 2009년 10월 한·EU FTA 가서명 후 같은 달 「FTA 국내대책위원회」를 개최, FTA 체결에 따른 경쟁력 강화 대책(국내 보완대책)의 추진방향을 논의하고 그 결과를 발표하였다. 2007년 11월에 이미 마련된 「FTA 국내보완대책」을 대응시키되, 특히 피해가 심화되는 분야에 대해서 추가적인 보완대책을 마련하기로 하였는데 FTA로 특히 큰 피해가 예상되는 분야는 양돈, 낙농, 양계, 한육우 등 축산분야이므로 축산분야의 경쟁력 제고에 지원 역량을 집중하기로 하였다. 구체적으로, 시설 현대화 지속 추진, 방역관리를 통한 질병근절사업 강화, 유통

구조 개선과 가공산업 활성화를 위한 재정지원을 강화하는 것이 주요 내용이다. 지원 규모는 향후 10년간('11~'20) 2조원(15년간 누적 피해규모 추정치)이며 재정 지원이 이루어짐과 동시에 축산업 가업상속과 경영안정 뒷받침을 위한 세제상 지원을 강화하고 이력관리체계 확대, 가축분뇨 활용 증진 등의 제도 개선을 병행하기로 하였다.

## 2. 우리나라 농민단체의 활동과 재정지출

이 장에서는 우리나라에서 활동 중인 농업 관련 단체 현황을 살펴봄으로써 조직화된 이익집단으로서 농어민의 역할과 영향력에 대해서 살펴보고자 한다. 농어민은 집단이익을 가지고는 있으나 그 자체로서 이익집단은 아니다. 집단이익을 가진 농어민과 농어민으로 구성된 이익집단을 가르는 기준은 조직화의 여부이다. 이익단체는 공통의 이해관계를 가진 사람들의 모임이며 정부에 영향력을 행사하려는 목적을 가진다는 측면에서 압력단체라고도 할 수 있다. 또한 정부 인사나 정책에 영향력을 행사하는 것과는 거리가 먼 취미단체나 종교단체 등은 이익집단이 아닌 시민단체에 해당된다. 이익집단은 정부에 속하지 않은 단체이며 정당과도 구별된다(Berry and Clyde, 2009, pp. 6~8).

### 가. 농업 관련 민간단체 현황

현재 농림부에 등록되어 있는 농업 및 연관 산업 관련 비영리 민간단체는 총 537개이다(2013년 4월 기준). 그 중 품목별 생산자의 이익을 대변하는 품목단체는 208개이며 전국 단위의 조직을 가지고 있는 농민단체<sup>5)</sup>는 8개이다. 농민단체는 통상적으로 전국적인 조직을 가지고 있으며 특정 품목이 아닌 농정 전반에 대한 관심을 가지고 의사를 적극적으로 개진하는

5) 농민단체는 “농업 관련 민간단체 중 농업·농촌의 발전과 농업인의 권익보호 등을 위해 투쟁과 논쟁, 대안 제시를 통해 회원 농민의 의견을 대신하는 단체를 말한다”(이현목 외, 2007, p. 2)

단체이다. 대표적인 농민단체로는 한국농업경영인중앙연합회(한농연), 농공회, 농가주부모임전국연합회, 한국여성농업인중앙연합회, 가톨릭농민회, 전국새농민회, 전국여성농민회총연합, 전국농민회총연맹(전농)이 있다. 농민단체나 품목단체는 농업·농촌 전체의 이익을 대변하거나 해당 품목의 이익에 반하는 정책이 나올 때마다 시위를 통해 정부의 대책을 요구하고 정책 결정 과정에도 참여하는 등 정치성이 강하다.

이 외에는 식품, 유통, 농어촌 사회사업, 연구, 취미활동을 목적으로 하는 다양한 단체들이 농업 관련 단체로 등록되어 있다. 식품, 유통단체들은 식품 생산자나 유통업계 종사자들로 구성된 단체로서 직종을 대표하는 성격을 가지고 있다. 또한 농업 관련 단체 중 특정 품목이나 농어민의 이익을 대변하여 정책에 이를 반영하는 것보다 농어촌 주민을 대상으로 교육 활동을 펼치거나 공동체 사업을 추진하고 환경농업 및 대안농업을 추진하는 단체들이 있으며 이들은 상대적으로 정치색이 약하다. 연구단체는 농업경제, 농업기술 등 농업 관련 학문을 연구하는 단체이며 주로 학회가 이에 해당된다. 농어민 전체 또는 개별 품목 생산자들의 이익을 대변하여 정책에 반영하려는 목적을 가진 단체는 주로 농민단체와 품목단체라고 할 수 있으며 다른 단체들은 시민단체의 성격이 강하다.

#### 〈표 Ⅲ-5〉 농업 관련 민간단체 분류

(단위: 개)

단체 유형	단체 수
품목	239
농민	17
농어촌 개발 및 복지	89
연구	103
식품	60
기타	29
합계	537

자료: 농림부, 「비영리민간단체 현황」, 저자 일부 수정

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 49

설립 시기별로 살펴보면 농업 관련 단체는 1990년대와 2000년대에 비약적으로 증가하였는데 이는 1990년대부터 민간단체의 설립이 크게 확산된 것과 무관하지 않다(김수석 외, 2002, p. 32). 또한 농정의 범위가 1차산업인 농업과 어업, 임업에서 식품업으로 확대됨에 따라 식품업 관련 민간단체도 포함된 것이 비약적 증가의 원인이다.

〈표 III-6〉 시기별 농업 관련 단체 설립 현황

(단위: 개)

설립시기	단체수
1949년도 이전	1
1950~1959년도	6
1960~1969년도	14
1970~1979년도	18
1980~1989년도	19
1990~1999년도	92
2000~2009년도	251
2010년도 이후	137
합 계	537

자료: 농림부, 「비영리민간단체 현황」, 저자 일부 수정

#### 나. 농업 관련 민간단체의 조직화와 성과

본 연구에서는 현재 농림부에 등록되어 있는 농업 관련 민간단체를 대상으로 설립목적과 운영, 활동 방식 등에 대한 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사의 주요 목적은 농업 관련 민간단체들이 조직화하는 데 소요되는 인적·물적 비용과 활동 방식 그리고 활동 성과로서 농업정책에 변화가 있었는지를 알아보고자 하는 것이다. 특히 농민단체가 정부나 국회의원과 어떤 방식으로 관계를 맺고 있는지를 조사하였는데 이러한 시도는 기존의 문헌에 없었던 새로운 내용이다. 설문에 응답한 단체는 537개 단체 중 231개 단체이며 이들 단체는 품목 생산자 단체, 유통 단체, 공동체, 학회 등 다양한 목적과 특성을 가진 단체들이다.

## 1) 일반현황

조사대상 민간단체의 인력 현황을 살펴보았다. 전체 231개 단체에서 활동하는 상근활동가는 평균 5.6명이며 자원봉사자는 5명인 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-7〉 운영 인력 현황

(단위: 명, %)

운영인원	없음	2명 이하	3~5명	6~10명	11명 이상	합계	평균
상근활동가	16 (6.9)	105 (45.5)	64 (27.7)	23 (10.0)	23 (10.0)	231 (100.0)	5.6
자원봉사자	198 (85.7)	7 (3.0)	7 (3.0)	9 (3.9)	10 (4.3)	231 (100.0)	5

또한 단체를 유형별로 구분하여 회원 수를 조사한 결과, 품목 단체의 평균 일반회원 수는 6,502명이었으며 최대 20만명까지인것으로 나타났다. 또한 농민단체는 일반회원 수가 평균 12,329명이며 최대 7만명까지 가입되어 있었다. 농어촌 개발 및 복지 단체의 경우 여타 단체보다 큰 규모를 가진 단체로서 평균 회원 수가 33,992명이었으며 최대 56만명에 이르고 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-8〉 일반회원 수

(단위: 개, 명)

단체 유형	단체수	평균	표준편차	최소값	최대값
품목단체	136	6,502	26,592	0	200,000
연구단체	39	1,240	4,446	15	28,000
농민단체	9	12,329	23,723	0	70,000
농어촌 개발 및 복지 관련 단체	26	33,992	122,261	0	560,000
식품 관련 단체	14	1,468	3,967	0	15,000
기타	7	783	750	18	2,000

### Ⅲ. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 51

각 민간단체들의 운영비 조달 비중을 살펴보면 약 42% 이상의 단체들이 일반회원의 회비로 운영비의 90% 이상을 조달하고 있으며 그 외 단체들은 일반회원의 회비뿐만 아니라 정부 지원, 민간기부금 및 기타의 방법으로 운영비를 조달하고 있다.

〈표 Ⅲ-9〉 운영비 조달 비중

(단위: 개, %)

비중	회비	정부지원	민간기부금	기타
0	18 (7.8)	177 (76.6)	185 (80.1)	154 (66.7)
1~10	26 (11.3)	11 (4.8)	9 (3.9)	9 (3.9)
11~20	7 (3.0)	6 (2.6)	12 (5.2)	6 (2.6)
21~30	12 (5.2)	9 (3.9)	6 (2.6)	5 (2.2)
31~40	6 (2.6)	3 (1.3)	5 (2.2)	3 (1.3)
41~50	29 (12.6)	20 (8.7)	5 (2.2)	9 (3.9)
51~60	10 (4.3)	3 (1.3)	0 (0.0)	5 (2.2)
61~70	9 (3.9)	0 (0.0)	1 (0.4)	8 (3.5)
71~80	10 (4.3)	2 (0.9)	3 (1.3)	5 (2.2)
81~90	6 (2.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (3.9)
91~100	98 (42.4)	0 (0.0)	5 (2.2)	18 (7.8)
전체	231 (100.0)	231 (100.0)	231 (100.0)	231 (100.0)

#### 2) 조직화 용이성

이익집단이 조직화되고 정치력을 발휘하기 위해서는 조직화에 드는 비용, 즉 의사소통에 소요되는 비용이 적게 유지되는 것이 중요하다. 또한 무임승차자를 통제하는 것이 결집력을 높이는 데 중요한 요건이 된다. 따라서 농업 관련 단체가 조직으로서 구성되기 위한 조건이나 의사소통 방식을 통해 조직화에 따르는 비용을 살펴볼 필요가 있다.

우선 회원가입의 조건 여부를 통해 조직화가 얼마나 용이한지 알아보았는데 설문조사 결과 약 11%의 단체만이 조건 없이 가입이 가능하였으며 나머지 단체들은 관련 업종에 종사하고 있어야 한다거나 교육을 이수하고 회비를 납부해야 하는 등 나름의 가입조건들을 가지고 있는 것으로

나타났다. 또한 회비를 납부해야 하는 단체는 전체 응답 수의 약 54%를 차지하고 있는데 이들 단체에 가입하는 것에 실질적인 비용을 치러야 하기 때문에 무임승차자의 존재 가능성은 다소 낮을 것으로 예상된다.

〈표 Ⅲ-10〉 회원가입 조건

응답항목	응답수	비율(%)
영농활동	51	19.2
회비납부	142	53.6
귀 단체에서 제공하는 교육 이수	14	5.3
단체관련 연구 및 종사자	29	10.9
조건 없음	29	10.9
기타	0	0.0
합계	265	100.0

주: 중복응답 포함

한편 농업 관련 민간단체의 회원가입은 모임이나 집회 등 오프라인 모임을 통해 주로 이루어지고 있는데 전체 응답 단체 중 58%가 오프라인 모임에서 회원가입을 한다고 응답하였다. 또한 42%의 단체가 인터넷 가입신청이나 전화 또는 우편을 통한 가입신청을 받고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 농업 관련 단체의 회원이 되기 위해서는 최소한의 회원가입 절차를 거쳐야 하며 또한 오프라인 모임에 참여해야 하는 비중이 높았다.

〈표 Ⅲ-11〉 회원가입 방식

응답항목	응답수	비율(%)
인터넷 가입신청	48	20.8
모임이나 집회 등을 통해 오프라인으로	134	58.0
전화나 우편을 통한 가입신청	49	21.2
조건충족(심의, 심사 등을 통한 자동가입)	0	0.0
합계	231	100.0

### Ⅲ. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 53

각 단체들의 의사소통 방식을 조사한 결과는 <표 Ⅲ-8>과 <표 Ⅲ-9>에 나타나 있다. 조사 결과 많은 수의 농업 관련 민간단체들이 오프라인 모임을 통하여 의사소통을 하는 것으로 나타났다. 전체 응답 수 중 48%인 130개 단체가 전체 회원들이 모이는 모임을 통해서 회원들의 의견을 수렴한다고 응답하였고 또한 집행부의 의견을 회원들에게 알릴 때 118개 단체가 전체 회원들을 대상으로 한 정기적 모임을 활용한다고 응답하였다. 이처럼 많은 농업 관련 민간단체들은 직접적인 대면을 통하여 의사소통을 하고 있는데 이는 인터넷이나 전화 등을 통한 의사소통 방식에 비해 비용이 많이 드는 방식임에도 불구하고 가장 많은 단체가 이러한 방식에 의존하고 있는 것은 농업 및 연관 산업 종사자들의 평균 연령이 높은 데 원인이 있을 것으로 판단된다.

<표 Ⅲ-12> 회원 의견수렴 방식

응답항목	응답수	비율(%)
전체 회원들을 대상으로 한 정기적 모임	130	48.3
설문조사(전화 또는 우편을 통해)	27	10.0
인터넷 홈페이지 활용	49	18.2
각 지역대표가 지역 의견 수렴하여 중앙에 통보	63	23.4
현장 방문 의견 청취	0	0.0
기타	0	0.0
합계	269	100.0

주: 중복응답 포함

한편 회원들의 가입 목적에 대해서 질문한 결과 대다수의 농업 관련 민간단체 회원들은 생산 및 유통과 관련 정보를 교환하기 위해서 가입하고 있는 것으로 나타났다. 또한 친목을 위해 가입하고 있다는 단체도 10%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그렇지만 농정 추진 과정에서 영향력을 행사하기 위하여 가입하고 있다고 응답한 단체도 있는데 이들 단체들은

다른 단체들에 비해 농정 전반에 대한 관심도가 높다고 할 수 있다. 실제로 농민단체의 경우 농정추진 과정에 영향력을 행사하는 것이 목적이라고 대답한 단체가 가장 많았다.

〈표 Ⅲ-13〉 회원들에 대한 의사 전달 방식

응답항목	응답수	비율(%)
전체 회원들을 대상으로 한 정기적 모임	118	43.1
설문조사(전화 또는 우편을 통해)	19	6.9
인터넷 홈페이지 활용	77	28.1
각 지역 대표가 지역 회원에게 전달	60	21.9
기타	0	0.0
합계	274	100.0

주: 중복응답 포함

〈표 Ⅲ-14〉 회원가입 목적

단체유형	농정추진 과정에 영향력 행사	친목도모	생산 및 유통 관련 정보 수집	사회공헌	합계
품목단체	14	12	107	3	136 (58.9)
연구단체	6	2	30	1	39 (16.9)
농민단체	4	2	2	1	9 ( 3.9)
농어촌 개발 및 복지 관련 단체	2	1	22	1	26 (11.3)
식품 관련 단체	3	2	9	0	14 ( 6.1)
기타	0	5	2	0	7 ( 3.0)
합계	29 (12.5)	24 (10.4)	172 (74.5)	6 (2.6)	231 (100.0)

3) 대외활동

다음은 농업 관련 민간단체들의 활동 방식에 대해서 살펴보았다. 설문 대상 단체들에게 주요한 활동 방식에 대해서 설문하고 지난 1년간 평균 몇 회 활동하였는지를 설문한 결과 가장 많은 수의 단체가 학회나 토론회에서 토론자로 참여하여 의견 개진하는 방식을 선택하였다. 또한 각 방식 별로 응답한 단체가 해당 활동을 하는 횟수는 평균적으로 4~8회에 이르고 있으며 시위나 집회가 가장 낮은 활동 빈도를 보이는 반면 정부기관 회의 참석이 가장 높은 빈도를 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-15〉 대외활동 방식

응답항목	응답수	연평균 횟수
신문/방송 등 매체에 출연	56	6
관련 정책 수립시 정부 기관 회의 참석	98	8
정부 방문	76	7
학회/토론회에서 토론자로 참여	112	7
시위나 집회에 참여	19	4
국회의원의 의정활동에 참여	34	5
성명서 제출	26	6
정부/국회에서 주관하는 위원회 참석	43	5
기타	5	5
정부나 국회에 대한 의견개진 활동 없음	79	해당 없음
합계	548	

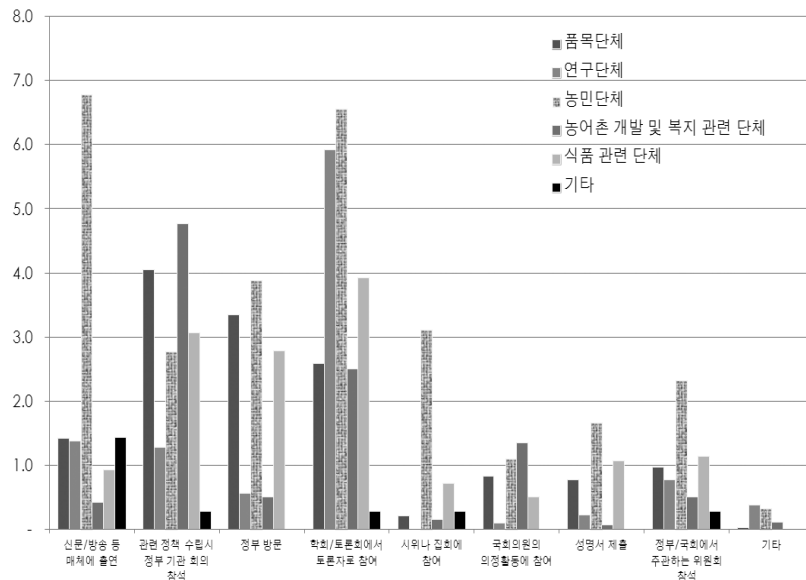
주: 중복응답 포함

단체들의 활동 방식을 단체 유형별로 나누어 살펴보면 농민단체의 대외활동이 두드러지게 많이 나타나는 것을 알 수 있는데 신문/방송 등 매체에 출연하는 횟수가 평균적으로 6.8회에 이르고 정부 방문이나 학회 및 토론회의 토론자로 참여하는 횟수도 평균 3.9회, 6.6회에 이르고 있어 다

른 유형의 단체들에 비해 활발한 대외활동을 하고 있는 것으로 보인다. 특히 매체 출연, 시위 혹은 집회 참여, 성명서 제출 등 일반국민들이 농민의 입장을 인지할 수 있는 방식으로 활발하게 활동함으로써 대국민 인식을 높이는 데 보다 적극적인 것으로 판단된다.

[그림 III-4] 단체 유형별 · 활동 방식별 대외활동 빈도

(단위: 회/연)



또한 농업 관련 민간단체가 국회의원의 의정활동에 참여한다는 항목에는 34개의 단체만이 그렇다고 응답하였는데 이는 전체 농업 관련 민간단체 차원에서는 국회의원과 의 접촉을 통한 영향력 행사가 두드러지게 나타나지는 않는다는 점을 보여준다.

이처럼 모든 민간단체가 정치활동에 직간접적으로 참여하는 것은 아니지만 일부 농민단체들은 실제로 정치에 직접 참여하기도 하였다. 대표적으로 한농연과 전농이 장관, 국회의원, 기초단체 의원들을 다수 배출한 것을 들 수 있는데, 한농연은 1997년부터 2007년까지 세 차례 대선후보

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 57

초청 토론회 개최, 2006년 5.31 지방선거에서 기초단체장 5명, 광역의원 25명, 기초의원 186명을 배출하였으며 전농은 2003년 민주노동당과의 연대를 통해 2004년 전국구 의원 2명을 배출한 사례가 있다(이헌목 외, 2007, p.102).

한편 농업 관련 민간단체들은 어떤 방식으로 국회의원과 접촉하는지를 설문하였다. 그 결과 모든 응답 단체는 방문 또는 서면을 통한 의견 개진이라고 답변하였고 일부 단체는 직접 선거운동에도 참여하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 III-16〉 국회의원 의정활동 참여 방식

응답항목	응답수	비율(%)
기부금 또는 후원금 제공을 통하여 단체의 의사표시	0	0.0
방문 또는 서면을 통해 의견 개진	34	94.4
선거공약 수립 또는 유세활동 등 선거운동에 참여	2	5.6
기타	0	0.0
합계	36	100.0

주: 중복응답 포함

#### 4) 활동성과

앞에서 조사된 활동들을 통해 농업 관련 민간단체들이 주관적으로 느끼는 만족도를 조사하였다. 대외활동을 하고 있는 단체들은 대체적으로 현재의 활동 방식에 대해 만족을 느끼는 것으로 나타났는데 충분히 의사표현이 되고 있다고 느끼는가에 대한 질문에 ‘그렇다’ 또는 ‘매우 그렇다’로 응답한 단체가 32.8%를 차지하고 있으며 ‘그렇지 않다’와 ‘전혀 그렇지 않다’로 응답한 단체는 전체 응답 단체 중 15.1%를 차지하고 있어 전반적으로는 현재와 활동 방식에 대해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-17〉 대외활동을 통한 의사 표현 만족도

응답항목	응답수	비율(%)
전혀 그렇지 않다	2	1.3
그렇지 않다	21	13.8
보통이다	79	52.0
그렇다	44	28.9
매우 그렇다	6	3.9
합계	152	100.0

농업 관련 민간단체에 있어서 가장 만족도가 높은 의사 표현 방식은 정책 수립 시 정부기관 회의에 참석하는 것으로서 총 48개 단체가 이 방식을 선택하였으며 이어 학회나 토론회에서 토론자로 참여하거나 정부를 방문하여 정책 담당자들을 면담하는 것이 효과적인 방식이라고 응답하였다.

〈표 Ⅲ-18〉 효과적인 활동 방식

응답항목	응답수	비율(%)
신문/방송 등 매체에 출연	14	9.2
시위나 집회에 참여	7	4.6
관련 정책 수립시 정부기관 회의 참석	48	31.6
국회의원의 의정활동에 참여	6	3.9
정부 방문	25	16.4
성명서 제출	4	2.6
학회 또는 토론회에서 토론자로 참여	38	25.0
정부 또는 국회에서 주관하는 위원회 참석	10	6.6
기타	0	0.0
합계	152	100.0

위의 활동을 통해 실제로 예산이 증가하였거나 신규 사업이 도입된 적

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 59

이 있는지 조사 대상 단체들에게 설문하였다. 그 결과 총 105개의 단체가 부정적으로 응답하여 농민단체의 활동이 실제로 재정지출에 영향을 미치는 데에는 한계가 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 같은 질문에 '예'라고 대답한 단체들은 대외활동의 결과로 자조금 사업, 학교급식운영 개선, 인삼 계열화 사업 예산 증액, 면세유 공급, 시설 현대화 사업 등을 꼽았다.

〈표 III-19〉 활동 성과

(단위: 개, %)

설문항목	예	아니오	합계
예산 증가 또는 신규 사업 도입 여부	47 (30.9)	105 (69.1)	152 (100.0)
최근 5년간 정부로부터의 지원 여부	94 (40.7)	137 (59.3)	231 (100.0)
정부 추진 사업 참여 여부	71 (30.7)	160 (69.3)	231 (100.0)

한편 농업 관련 단체들은 정부로부터 직접적인 금전적 또는 비금전적 지원을 받기도 하였는데 총 231개 응답 단체 중 40.7%인 94개 단체가 '그렇다'고 응답하였으며 지원받은 내용은 재정적 지원(65.8%), 교육 및 연구 기회 제공(14.0%), 건물 및 사무실(임대) 지원(6.1%), 비품 및 장비 지원(6.1%), 정보 제공(7.9%) 등이었다. 또한 최근 1년간 정부나 지자체가 실시하는 사업에 참여하여 재정적 지원을 받은 적이 있는가 하는 질문에 71개 단체가 '그렇다'라고 응답하였다. 농업 관련 민간단체가 참여한 사업은 자조금 사업의 비중이 매우 높았고(17%), 이 외에도 박람회나 축제 등 행사 참여 지원, 품목별 대표조직 활성화 사업, 연구과제 수행 등 다양한 사업에 농민단체의 참여가 있었다.

설문대상 민간단체를 대상으로 농민단체의 영향력을 스스로 평가한 결과 농업 관련 민간단체들은 대체로 부정적으로 응답하였다. 농민단체의 영향력이 어느 정도라고 보는가에 대한 질문에 '거의 없다' 또는 '별로 크지 않다'라고 응답한 단체는 응답 단체의 31.6%이며 '크다' 또는 '매우 크

다'라고 응답한 단체는 응답 단체의 23.4%로 농민단체의 영향력이 '크지 않다'라고 보는 시각이 보다 우세한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-20〉 농민단체의 영향력

응답항목	응답수	비율(%)
거의 없다	30	13.0
별로 크지 않다	43	18.6
보통이다	104	45.0
크다	48	20.8
매우 크다	6	2.6
합계	231	100

#### 5) 종합평가

설문조사 결과 우리나라 농업 관련 민간단체는 조직의 운영이 영세한 수준에 머물러 있으며 재원조달 방식도 상당 부분 회원들이 내는 회비에 의존하고 있어 재정적인 기반이 취약하다. 농업 관련 민간단체의 영향력 행사 방식은 주로 학회나 토론회에 토론자로 참여하거나 정부기관 회의에 참석하여 의견을 개진하는 방법을 이용하고 있다. 대부분의 민간단체가 정부가 주최하는 회의에 참석하거나 정부가 추진하는 사업에 참여하고 있는 것은 정부와의 대립보다는 파트너로서의 역할을 수행하는 것이 정부와 민간단체 간의 주요한 관계라는 것을 보여준다. 또한 농업 관련 민간단체와 정당 또는 국회와의 연결성을 살펴본 결과 농업 관련 민간단체는 주요한 선거가 있을 경우 정책 수립에 자신들의 의견을 반영하기 위해 노력하지만 정치권과의 직접적인 연결고리를 찾기는 어려웠다. 다만 이전에는 농민단체와 진보정당 간의 연합을 통해 농민단체의 의견이 제도 정치권 내에서도 반영될 수 있었으나 최근에는 그러한 연대가 약화된 것으로 보인다.

마지막으로 본 연구에서는 설문조사 결과를 이용해 조직화에 따른 비

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 61

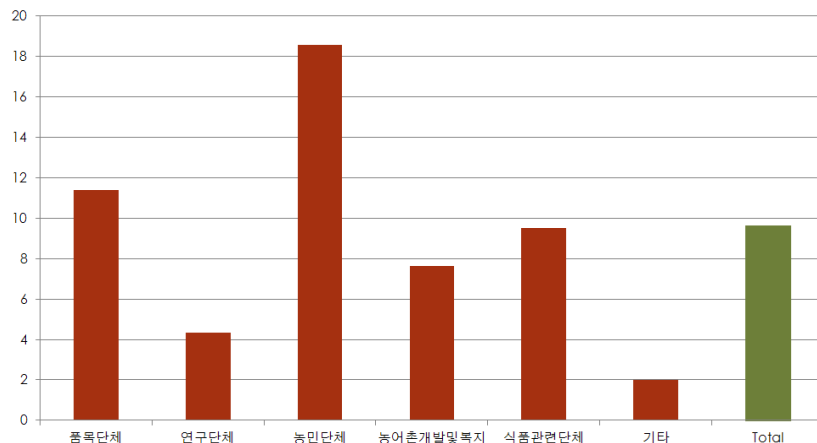
용과 실제 활동 정도, 그리고 재정적 성과를 종합적으로 평가하였다. 집단 행동 모형을 포함한 이익단체와 관련된 연구들은 이익단체가 자신의 이익을 정책에 반영하고자 하는 목표를 가지고 단체행동을 하기 위해서는 조직화가 얼마나 용이한지 또는 무임승차자를 얼마나 통제할 수 있는지가 관건이라고 지적하고 있다. 조직화 비용이 적고 무임승차자를 통제하기가 쉬울수록 이익단체의 활동이 용이하고 그에 따른 성과도 클 것이다. 본 연구에서는 이러한 논의가 우리나라의 농업 관련 민간단체에도 적용될 수 있는지를 알아보기 위하여 여러 지표를 따로 구성하였다. 각 단체의 의사소통 비용, 조직화 비용, 조직 규모, 정치적 활동이 그것이다. 단체의 의사소통 비용은 각 단체의 집행부가 회원들에게 소식을 전하는 방식과 회원들의 의견을 수렴하는 방식을 기준으로 높낮이가 결정된다. 예를 들면, 집행부가 회원들에게 소식을 전할 때 주로 이용하는 방법이나 회원들의 의견 수렴 방법이 전체 회원을 대상으로 한 정기적 모임이라면 의사소통 비용이 높은 것으로 분류하였으며 그 외의 방법을 통해 의사소통을 하는 경우에는 의사소통 비용이 높지 않다고 분류하였다. 조직화 비용은 의사소통 비용뿐만 아니라 각 단체의 지역적 분포를 고려한 것으로 의사소통 비용이 높고 회원의 지역 분포가 전국적인 단체는 조직화 비용이 '매우 높음', 의사소통 비용이 높지는 않지만 회원의 지역 분포가 전국적인 단체는 조직화 비용이 '다소 높음', 의사소통 비용이 높고 회원들의 분포 영역이 특정 지역에 국한될 경우에는 조직화 비용이 '다소 낮음', 의사소통 비용이 낮고 지역적 분포 또한 특정 지역에 국한될 경우에는 조직화 비용이 '매우 낮음'으로 분류하였다. 또한 단체의 규모는 일반회원 또는 단체회원의 수가 중간값과 같거나 중간값을 넘는 경우에는 대규모 단체로, 중간값을 넘지 않는 경우에는 소규모로 분류되었다.

정치적 활동은 각 단체의 1년간 신문/방송 등 매체에 출연, 관련 정책 수립 시 정부기관 회의 참석, 정부 방문, 시위 또는 집회 참여, 국회의원의 의정활동 참여, 성명서 제출, 정부/국회에서 주관하는 위원회 참석 횟수를 합산한 것이다. 이러한 활동들을 포함한 이유는 학회/토론회에서 토론자로 참여하거나 기타 활동에 비해 일반국민에 대한 노출 정도가 높고, 자신

들의 이익을 보다 적극적으로 알릴 수 있는 정치적 활동이라고 판단되기 때문이다.

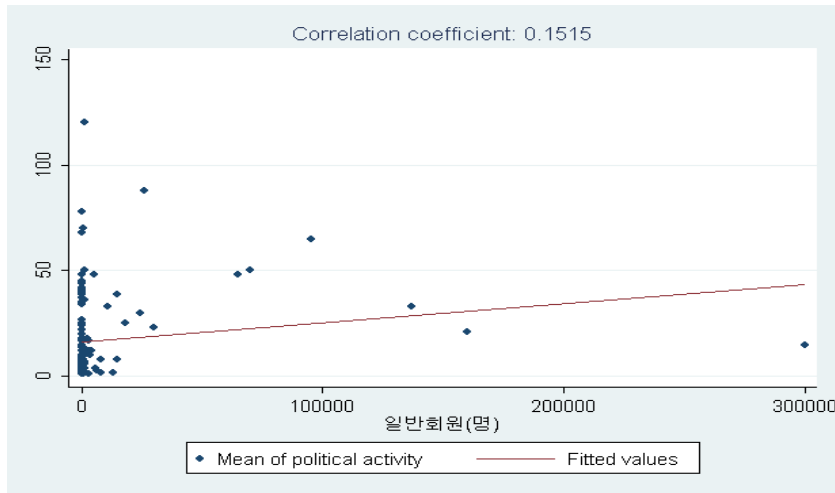
각 단체의 정치적 활동을 단체 유형별로 나누어보면, 예상대로 농정 전반에 관심을 가지고 있고 일반적으로 정치적 성향이 강한 것으로 인식되고 있는 농민단체가 연 평균 18.6회로 가장 활발하게 정치적 활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 품목단체가 그 뒤를 잇고 있는데 품목단체는 연평균 11.4회의 정치적 활동을 하고 있으며 농민단체와 품목단체는 전체 평균 정치활동 횟수보다 많은 횟수의 정치적 활동을 하고 있었다. 그 외 식품 관련 단체와 농어촌 개발 및 복지 단체는 각각 9.5회와 7.6회 활동을 하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-5] 단체 유형별 정치활동 빈도



또한 일반회원 수를 기준으로 단체규모가 정치적 활동의 빈도와 어떤 관계가 있는지 살펴본 결과 회원 수가 증가할수록 정치적 활동의 빈도가 높아지는 것으로 보이기는 하지만 상관관계는 매우 낮은 것으로 나타났다 ([그림 Ⅲ-6]).

[그림 III-6] 일반회원 수와 정치활동 간의 상관관계



〈표 III-21〉은 각 단체가 의사소통하는 데 필요한 비용과 단체규모에 따라 정치활동 빈도가 어떻게 다른지를 보여주고 있다. 대외활동을 하고 있는 단체들을 대상으로 카테고리별 평균 정치적 활동 빈도를 계산한 결과 의사소통 비용이 낮은 단체의 활동 빈도가 그렇지 않은 단체에 비해서 높은 것으로 나타났다. 또한 단체의 회원 수가 전체의 중간값을 넘지 않는 소규모 단체의 경우 대규모 단체에 비해 활동 빈도가 낮은 것으로 나타났다. 그러나 이를 좀 더 세분해 보면 단체 규모에 따라 의사소통 비용의 영향이 다르게 나타나는데 소규모 단체의 경우 의사소통 비용이 높은 단체가 오히려 정치적 활동을 활발하게 하고 있는데 반해 대규모 단체의 경우 의사소통 비용이 낮은 단체가 보다 활발한 활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 소규모 단체 중 의사소통 비용이 높은 단체는 정치활동 빈도가 연 10.4회였으나 의사소통 비용이 낮은 단체는 연 9.1회로 전체 평균보다 낮았다. 이는 소규모 단체의 경우 직접 대면을 통한 의사소통 방식이 조직의 응집력을 높이고 조직 내 방관자를 줄여 보다 효과적으로 활동할 수 있게 하는 반면 대규모 단체의 경우 직접 대면에 따르는 응집력 증대 효과보다

의사소통 비용이 더 높기 때문에 의사소통 비용이 높은 대규모 단체의 활동은 오히려 감소하는 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-21〉 의사소통 비용 및 규모에 따른 정치적 활동 빈도

(단위: 회/연)

구분	의사소통 비용		
	낮음	높음	전체
소규모	9.1	10.4	10.2
대규모	21.0	14.0	16.9
전 체	19.3	12.5	14.7

의사소통 비용뿐만 아니라 단체 회원들의 지역적 분포까지 고려하여 조직화에 따르는 비용에 따른 정치적 활동 빈도를 살펴보았다(〈표 Ⅲ-22〉). 그 결과 규모에 상관없이 조직화 비용이 '다소 높음' 단체의 정치활동 빈도가 가장 높은 것으로 나타났다. 그 이유는 이 단체들은 회원의 지역분포가 전국적으로 흩어져 있지만 통신이나 지역조직의 활용을 통해 지역적인 한계를 극복하였기 때문에 적극적인 정치활동을 할 수 있는 것으로 풀이할 수 있다.

반면 조직화 비용이 '다소 낮음' 단체들의 정치활동 빈도가 가장 낮게 나타났는데 이는 회원의 지역 분포가 특정 지역에 한정되어 있어 응집력을 높일 수 있는 기회는 있다 하더라도 주요한 의사소통 방식이 오프라인상의 전체 모임이기 때문에 의사소통에 드는 비용이 높아 조직화된 활동에 어려움이 있을 수 있기 때문이다. 조직화 비용과 정치활동 빈도 간의 관계는 의사소통 비용과의 관계보다 다소 복잡한 양상을 띠고 있는데 이는 조직화 비용이 지역 분포와 의사소통 비용을 모두 포함하고 있기 때문이다. 〈표 Ⅲ-22〉는 지역 분포보다 의사소통 비용의 크기가 각 단체의 정치활동 빈도에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보인다. 조직화 비용이 '다소 높음' 단체처럼 회원이 전국적으로 넓게 분포하고 있는 경우에는 의견 수렴이나 의사 전달에 보다 많은 비용이 들지만 의사소통 비용을 줄이는 방

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 65

식으로 단체가 운영되면 오히려 광범위한 조직 영역이 단체의 정치적 활력을 높이는 것으로 보인다. 한편 회원이 좁은 지역에 한정되어 있을 때에도 의사소통 비용이 낮은 경우(조직화 비용 '매우 낮음')에는 조직화 비용이 '다소 낮음' 단체보다 높은 활동 빈도를 보이고 있다. 이는 똑같이 지역 한정적인 단체라 하더라도 의사소통 비용이 낮은 경우에는 보다 높은 정치성을 보일 수 있음을 의미한다.

〈표 III-22〉 조직화 비용 및 규모에 따른 정치활동 빈도

(단위: 회/연)

구분	조직화 비용				전체
	매우 높음	다소 높음	다소 낮음	매우 낮음	
소규모	11.6	12.4	8.3	1.0	10.2
대규모	14.6	21.8	12.5	19.3	16.9
전체	13.4	20.4	10.5	16.6	14.7

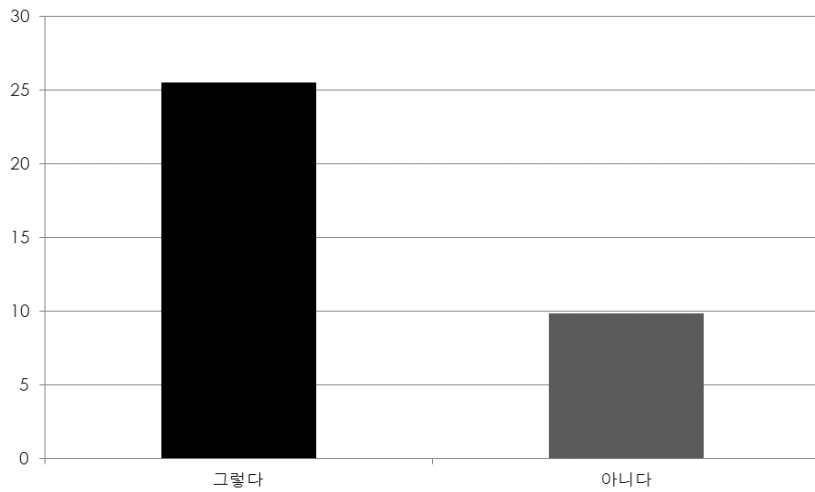
또한 조직화 비용이 '매우 높음'과 '다소 높음'으로 분류된 단체들은 조직화 비용이 낮은 단체들에 비해 정치적 활동이 보다 더 활발한 것으로 나타났는데 이는 단체의 조직 범위가 전국적일 때 더욱 활발한 정치적 활동이 이루어짐을 의미한다.

〈표 III-21〉과 〈표 III-22〉는 집단행동 모형에 바탕을 두고 있는 선행연구가 주장하고 있는 내용들이 우리나라의 농업 관련 민간단체에 그대로 적용되기는 힘들다는 점을 보여주고 있다. 집단행동 모형에서 전제하고 있는 것은 조직화에 따르는 비용이 낮고 규모가 작은 집단의 정치적 영향력이 더 크다는 것이다. 그러나 설문조사 결과 조직화 비용과 상관없이 규모가 큰 단체들의 활동이 더욱 활발하게 나타나고 있다.

그렇다면 민간단체의 정치적 활동이 재정 성과로 어떻게 연결되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 재정 성과는 대외활동의 결과로 예산이 증가하였거나 사업이 신규 도입되었는지 여부로 나타낼 수 있다. [그림 III-7]은 정치적 활동이 높은 단체들이 더 높은 정책적 성과를 내고 있는 것을 보

여준다. 대외활동의 결과 예산이 증가하였거나 신규 사업이 도입되었다고 응답한 단체들의 정치적 활동 빈도는 연 25.5회인 반면 정책적 성과가 없었다고 응답한 단체들의 정치활동 빈도는 연 9.8회에 불과하였다.

[그림 Ⅲ-7] 재정 성과와 정치적 활동의 빈도



이를 각 단체의 의사소통 비용과 규모로 나누어 살펴본 결과 의사소통 비용이 낮고 대규모인 단체가 가장 많은 정책적 성과를 낸 것으로 나타났으며 반대로 의사소통 비용이 높고 소규모인 단체들은 정책적 성과를 적게 나타낸 것으로 나타났다. 이를 <표 Ⅲ-21>의 정치활동 빈도와 비교하면 정책적 성과와 정치활동 빈도 간에는 다소 차이가 있는 것으로 보이는데 의사소통 비용이 높은 소규모 단체의 정치활동은 의사소통 비용이 낮은 단체에 비해 좀 더 활발하였으나 성과는 더 작았다. 이는 회원 수가 적은 단체의 경우 대정부(또는 대국회)와의 관계에 있어서 협상력을 가지기 어려울 가능성이 높기 때문인 것으로 보인다.

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 67

〈표 III-23〉 의사소통 비용에 따른 성과 비교

(단위: %)

구분	의사소통 비용		
	낮음	높음	전체
소규모	20	17	18
대규모	39	32	36
전체	37	26	30

주: 각 분류별로 성과가 있었다고 응답한 단체의 비중을 의미함

또한 〈표 III-24〉는 민간단체의 활동으로 인해 예산이 증가하였거나 신규 사업이 도입되었는지의 여부를 각 단체의 조직화 비용과 규모별로 나타낸 것이다. 조직화 비용이 낮은 단체와 그렇지 않은 단체를 비교해 보았을 때 조직화 비용이 높은 단체가 재정 측면에서의 성과를 내고 있다고 평가하고 있다. 이는 의사소통 비용이 높더라도 전국 조직의 영향력이 지역 조직에 비해 높을 수 있음을 의미한다. 또한 대규모 조직이 소규모 조직에 비해 성과가 높게 나타났는데 이익집단의 크기가 클수록 협상력이 높아질 수 있음을 보여주는 대목이다. 각 분류별 정치적 활동 정도와 성과를 비교해 보면, 일반적으로는 정치적 활동이 활발하게 이루어지면 정책적 성과로 이어지고 있으나 경우에 따라서는 정치적 활동의 정도와 정책적 성과가 완전히 일치하지는 않는다고 할 수 있다.

〈표 III-24〉 조직화 비용에 따른 성과

(단위: %)

구분	조직화 비용				전체
	매우 높음	다소 높음	다소 낮음	매우 낮음	
소규모	26	25	0	0	18
대규모	36	48	25	13	36
전체	32	45	14	11	30

주: 각 분류별로 성과가 있었다고 응답한 단체의 비중을 의미함

의사소통 비용, 조직화 비용, 조직 규모 등 각 단체의 특성에 따른 성과를 살펴본 결과 의사소통 비용이 낮은 단체일수록 성과가 높지만 조직의 범위 즉 전국 조직이나 지역 조직이나를 고려할 때에는 조직의 범위가 전국적인 단체일수록 높은 성과를 내는 것으로 나타났다. 이는 의사소통 비용이 낮을수록 이익집단의 조직화가 용이하고 그에 따라 영향력이 커질 수 있다는 기존의 연구 결과들과 일치하는 부분이다. 또한 의사소통 비용이나 조직화 비용에 상관없이 대규모 단체의 성과가 더 높게 나타났는데 이는 조직의 크기가 작을수록 이익집단의 영향력이 커질 수 있다는 기존의 논의들과 반대되는 현상이다. 결론적으로 이익집단과 관련된 기존의 연구들은 농업 관련 민간단체에 그대로 적용하기는 어렵다고 할 수 있다.

#### 다. 농민단체의 활동과 재정지출

설문조사는 단체의 정치적 성향이나 활동 정도를 구분하지 않고 모든 농업 관련 민간단체를 포함하고 있다. 따라서 전반적으로 이들의 주요 활동은 위원회나 토론회 참석 등 일반국민들이 인지하기 어려운 활동들이다. 그러나 농업 관련 민간단체 중에서도 정치적 성향이 뚜렷하고 적극적으로 의사를 개진하는 농민단체들은 시위와 집회를 통해 대국회·대정부 압박을 하였고 그 대응으로서 정부는 각종 대책을 추진하였다. 이 절에서는 농민단체의 요구와 정부의 대응을 시기별로 살펴보았다.

1980년대는 제5차 경제개발5개년 계획(1982~1986)과 제6차 경제개발5개년 계획(1987~1991)에 따라 경제개발이 최우선 과제로 시행된 기간이다. 이 당시 농정의 주요 방향은 농산물의 수입 확대를 통한 농산물의 수급안정과 농공지대를 통한 농가소득 증대였다. 이 당시 농민들은 농지세에 대해서 불만을 가지고 있었고 이러한 불만이 표출된 것이 1982년 충북 음성지역에서 발생한 부당농지세 시정운동이다. 또한 1983년에는 전남 구례를 중심으로 농지세 및 수렵조합비 현물납부 운동이 벌어졌다. 한편 1970년대 들어 국민소득 증가와 함께 축산물 수요가 증가하자 소값은 급격하게 상승하였다. 이에 농가들은 소 입식을 늘려 축산물 생산량이 증가

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 69

하였고 정부가 미국산 소 수입을 허용하면서 1985년에는 소값이 폭락하는 사태가 벌어졌다. 이에 1985년 7월부터 1986년 2월까지 농민들은 소값의 보상을 요구하며 거리로 나서는 집회가 계속 이어졌다(정명채·민상기·최경환, 1995, p. 15).

1980년대 후반에 이루어진 농민운동은 농지세, 소값 보상 등 당면한 국내 사안에서 시장 개방에 반대하는 내용으로 그 범위가 확대되었다. 시장 개방이 본격화되는 계기가 되는 우루과이라운드 협상이 1986년에 시작되자 농민들은 시장 개방에 대한 불안감으로 인해 시장 개방에 반대하는 집회를 개최하였다. 이에 정부는 농민들의 요구에 부응하고자 1986년에는 농어촌 종합대책을 발표하였고 누증된 농가부채 문제를 해결하고자 1987년에는 농어가부채 경감조치를 통해 1조원의 제도 금융을 동원하였다. 그러나 1조원이라는 막대한 자금의 투입에도 불구하고 농가부채 문제는 쉽사리 해결되지 않아 농민들의 불만은 고조되기만 하였다. 한편 정부는 농어촌 경제활성화 대책을 통해 농공지구 개발, 농어민에 대한 의료보험 실시, 영소농민에 대한 학자금 지원, 농어업정책 자금 금리 인하, 농지개량 조합비 경감 등의 조치를 내어놓았다.

1990년대에는 우루과이라운드가 타결되는 것을 계기로 우리 농업의 경쟁력을 강화하기 위해서 구조조정이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 따라서 이후 농업 투자는 농업의 경쟁력 강화와 함께 시장 개방에 대응한 단기 피해 보전, 체질 개선 등의 방향으로 이루어졌다. 또한 본격적인 시장 개방 시대를 맞이하면서 농민단체들은 매 협상이 시작될 때마다 협상에 반대하며 시위와 집회를 열었고 과격한 의사표현도 종종 발생하였다. 또한 시장 개방으로 인하여 피해가 있을 것으로 예상되는 품목의 이익단체들은 시장 개방으로 인한 피해 보상을 강력하게 요구하기도 하였다. 농민운동사의 측면에서 1990년대는 더욱 더 통합된 농민조직의 탄생과 함께 조직적이고 포괄적인 농민운동이 이루어졌던 시기이기도 하다.

정부는 시장 개방에 반대하는 농민들의 불만을 가라앉히고 한국 농업이 시장 개방 시대에 대응할 경쟁력을 갖추기 위하여 42조 투자계획과 15조 농특세 사업을 추진하였다. 42조 투자계획이 끝나는 1998년 이후에는

45조 투자계획이 시행되어 지속적으로 구조조정과 함께 농가 피해를 최소화하고자 하였다.

2000년대 초반 참여정부가 들어서면서 농업정책에서 식품정책, 농어촌 복지 및 지역개발로 농정의 외연을 넓히며 농업·농촌에 대한 보다 포괄적인 접근을 시도하였으며 이를 실행하기 위해 119조 투융자 계획이 마련되었다. 그러나 정부가 한·칠레 FTA, 한·미 FTA 등 시장 개방 협상을 적극적으로 추진하자 농민단체들은 이를 반대하며 시위에 나섰다 정부는 시장 개방에 따른 국내 보완대책을 계속해서 발표하였다. 우리나라가 맺은 최초의 FTA인 한·칠레 FTA가 체결되면서는 FTA이행지원기금을 설치하여 한·칠레 FTA로 인해 피해를 입은 농가에 대한 보상과 영향을 받는 품목 생산자들이 경쟁력을 제고할 수 있도록 지원하였다. 또한 한·미 FTA 보완대책('08~'17)의 경우 21조 2천억원가량의 재정지출과 28조 8천억원에 달하는 조세지출을 포함한 종합지원대책이다.

그동안의 농민단체의 활동을 살펴보면 농민들은 정부의 정책 실패나 시장 개방 등 외부의 환경으로 인해 영농을 위협받는다 고 판단될 때 시위와 집회를 통해 국회와 정부에 대책을 강력하게 요구하였다. 이에 대응하여 정부는 농민들의 요구가 거세게 있을 때마다 다양한 사업을 하나로 묶은 종합대책을 반복적으로 내어놓았다.

〈표 III-25〉 연도별 농민단체 활동 및 정부 대응

연도	대내외 환경	농민단체	정부 대책
1970			농산물가격안정기금법 개정, 양곡관리기금 설치
1982	제5차 경제개발 5개년 계획 시작	부당농지세 시정운동	
1983		농지세 및 수리조합비 현물 납부운동	
1985	쇠고기 수입개방	소값 파동으로 인한 소몰이 시위	
1986	UR 협상	수입개방 저지 및 수입정권 타도를 위한 농민집회	농어촌종합대책

Ⅲ. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 71

〈표 Ⅲ-25〉의 계속

연도	대내외 환경	농민단체	정부 대책
1987	제6차 경제개발 5개년 계획 시작		농어가부채경감조치(1조), 농 어촌 경제활성화 대책
1988	노태우정부 출범 고추값 폭락	농축산물 수입저지 서명운동, 농축산물 수입저지 전국농민 대회, 고추피해보상 및 의료 보험개혁 집회, 쇠고기수입개 방 반대 집회	추곡수매가 국회동의제 부활, 농어민 조세경감 조치
1989		쌀값 보장 및 전량수매 요구 전국농민대회, 고추전량수매 요구 농민대회	
1990		쌀값 보장, UR 협상 거부 전 국농민대회(3회)	
1991		쌀값 보장, 쌀 수입저지 전국 농민대회(3회)	농어촌구조개선 10개년 계획 (10년간 42조원 투입), 농특 회계 신설
1992		쌀값 보장, 쌀 수입저지 전국 농민대회(2회)	
1993	김영삼정부 출범	쌀 수입 저지 전국농민대회	
1994	쌀 협상	쌀 생산비 보장과 WTO 비 준 반대 집회(3회)	농특세 사업 신규 추진(15조원, 1994~2004)
1995	WTO체제 출범		
1998	김대중정부 출범, IMF관리체제 시작	농가부채 대책 요구 집회	농가부채대책위원회 설치
1999		농가부채특별법 제정 요구 집회	농업농촌발전계획(45조원 투 융자 계획)
2000		농가부채특별법 입법청원 집 회	농어업인 부채경감대책 (11년간, 4.4조원)
2001		쌀값 보장, WTO반대 집회 (2회)	논농업직불제 도입 농어업인부채 경감에 관한 특별조치법 제정
2002		한·중마늘 협상 및 한·칠레 FTA 협상 규탄 대회	쌀산업 종합대책, 소득보전직 불제 도입

〈표 Ⅲ-25〉의 계속

연도	대내외 환경	농민단체	정부 대책
2003	노무현정부 출범	한·칠레 FTA 국회비준 반대 서명운동	생산조정제 도입, 농업농촌 종합대책(119조원), 농특세(2005~2014) 10년 연장, 10조원 지원
2004	쌀 재협상, 한·칠레 FTA 비준	한·칠레 국회비준 반대 투쟁	제1차 농림어업인 삶의 질 향상 계획(2005~2009, 20.3조원) 한·칠레 FTA 국내보완대책(2004~2010, 1.2조원)
2005		쌀협상 반대 농민대회(3회)	
2006		한·미 FTA 반대 시위 및 집회(5회), 한·미 FTA 반대 미국 원정투쟁	
2007	한·미 FTA 농업협상 타결	한·미 FTA 반대 집회(6회)	농업분야 한·미 FTA 투융자 계획(2008~2017, 재정 21.3조, 조세28.8조원)
2008	이명박정부 출범	한·미 FTA 반대 농민대회(3회) 미국산 쇠고기 수입 반대 집회	축산업 발전대책, 한·미 FTA 추가대책
2009			한·미 FTA 추가대책, 한·EU FTA 대책(축산분야 2011~2020, 2조원), 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 계획(2010~2014, 34.5조원)
2010	한·EU FTA 협상 타결 배추값 파동	FTA 반대 집회(2회)	
2011		한·미 FTA 비준반대 집회	FTA 종합대책(재정 22.1조, 조세29조원)
2012		한·미 FTA 비준 반대 집회, 한·중 FTA 반대집회	한미 FTA 추가 보완대책(재정 24.1조, 조세 29.8조원)

자료: 한농연 홈페이지 (<http://www.kaff.or.kr/introduce.history#history02>)  
 전농 홈페이지([http://www.ijunnong.net/ver2010/introduce/int\\_04.php](http://www.ijunnong.net/ver2010/introduce/int_04.php))  
 배종하 외(2006)  
 정명채·민상기·최경환(1995)

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 73

농민들의 시장 개방 반대 요구로 인해 재정지출이 발생했던 주요한 사례를 꼽아보면 농특세 신설, 한·칠레 FTA 국내 보완대책, 한·미 FTA 국내 보완대책, 한·EU 국내 보완대책을 들 수 있다. 농특세 사업은 당초 한시적으로 2004년까지 시행하도록 계획되었으나 2005년에 연장되어 2014년까지 시행될 계획이다. 또한 한·미 FTA 국내 보완대책은 당초 재정 21.3조원, 조세감면 28.8조원의 지원 규모를 담고 있었으나 국회 비준 과정에서 농민단체의 반발로 인해 재정 24.1조원, 조세감면 29.8조원으로 각각 2.8조원, 1조원 증가하였다. 따라서 농민단체의 요구는 재정지출의 증가라는 결과를 이끌어내는 데 어느 정도 성공적이었던 것으로 판단된다. 동시에 재정지출 면에서 성과는 제한적이었다고 할 수도 있는데 이는 새로이 발표되는 FTA 지원대책들이 대부분 기존의 사업이나 대책과 중복되는 것으로서 재정 지원액이 다소 증가하기는 하였으나 획기적으로 새로운 대책은 아니었기 때문이다. 예를 들면 한·미 FTA 종합대책에 소요되는 지출액은 기존 농업농촌종합대책('04~'13 119조 투융자계획)과 겹치는 기간 동안 5.1조원이 순증(사업구조조정 3.1조, 추가 확보 2조원)하였고 한·EU FTA 보완대책('11~'20)은 기간이 겹치는 한·미 FTA 보완대책에서 2조원이 순증하였다.

### 3. 국회의원의 의정활동 분석

농어민이 이익집단으로서 정치적 영향력을 발휘하여 어느 정도의 재정지출의 증가를 가져온 한편 정치인들의 효용 극대화도 우리나라의 농림수산분야의 재정지출을 결정하는 정치적인 요인으로 작용하고 있다. 여당과 야당, 농민단체는 각기 다른 입장을 내세우고 있으며 여당과 야당 간의 정치적 경쟁, 국회와 정부 간 알력은 농업분야의 재정지출을 결정하는 한 요소가 된다. 일례로 최근 쌀 변동 직불의 목표가격을 놓고 여당은 17만 8,083원을 주장하고 있는 한편 야당은 19만 6,000원, 농민단체는 23만원을 주장하고 있어 향후 목표가격을 놓고 주체 간의 입장 차이가 극명하게 드러나고 있으며 앞으로 삼자가 어떤 식의 타협을 이루는가에 따라서 변동

직불에 소요되는 예산은 달라질 전망이다.

이처럼 농업분야 재정지출을 이해하는 데 있어 농민단체뿐만 아니라 정치인의 활동이 중요한 역할을 하는 만큼 정치인의 활동 방식에 대해서 분석할 필요가 있다. 본절에서는 11대부터 19대 국회의원의 농림수산분야 법안 제안건수를 분석하여 정치환경의 변화가 정치인의 농림수산분야 의정활동에 어떤 영향을 미쳤는지 검토하였다. 분석은 동 회기 동안 농림수산식품위원회에서 심사되었던 법안을 대상으로 하며 농림수산분야와 직접적으로 관련이 없거나 규제를 완화하여 농림수산분야의 이익에 반하는 법안들은 분석에서 제외하였다.

### 가. 정당별 분석

11대부터 19대까지의 농림수산식품위원회에서 심사되었던 법안을 합산하여 정당별로 살펴보았다. 여당과 야당 간 법안 제안 실적은 비교해 본 결과 1인당 평균 제안건수는 각각 4.76건과 4.80건으로 큰 차이는 없지만 야당 의원들의 제안이 다소 활발하였던 것으로 나타났다. 전체 법안 중 가결된 법안만을 가지고 비교해 보았을 때에는 여당의 1인당 평균 제안건수가 더 높게 나타났다. 이는 현재까지 국회 구성이 여대야소로 이루어진 경우가 더 많았고 따라서 여당 제안 법안이 통과될 확률이 높았기 때문이다. 따라서 여당과 야당을 비교해 볼 때 농업·농촌에 우호적인 의정활동에 좀 더 적극적인 것은 야당이었다고 할 수 있으나 실질적인 성과로 나타내는 데에는 한계가 있었다.

특히 18대 국회에서는 진보성향이 강한 정당 소속의 의원들이 1인당 평균 35건을 제안하여 여타 야당 소속의 의원들보다 농업보호에 적극적인 태도를 보였다.<sup>6)</sup>

6) 이는 정부의 정치적 성향과 농업 보호의 수준 간의 관계에 대한 선행연구의 결과와 반대되는 현상이다. Olper(2001: 2007)는 보수 성향의 정부는 진보 성향의 정부보다 농업에 대해 보호하려는 입장을 더 많이 취하는 경향이 있다고 밝혔다. Swinnen(2009) 또한 보수성향이 강한 정부가 집권하고 있는 유럽 국가에서는 농가에 대한 지원과 농업에 대한 보호 수준을 높게 유지하

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 75

〈표 III-26〉 11~19대 국회 농림수산 분야 법안 제안 실적

(단위: 건, 명)

정당 구분	전체 법안			가결법안		
	제안건수	참여 의원수	1인당평균 제안건수	제안건수	참여 의원수	1인당평균 제안건수
여당	6,479	1,360	4.76	1,652	1,360	1.21
야당	7,112	1,483	4.80	1,196	1,483	0.81

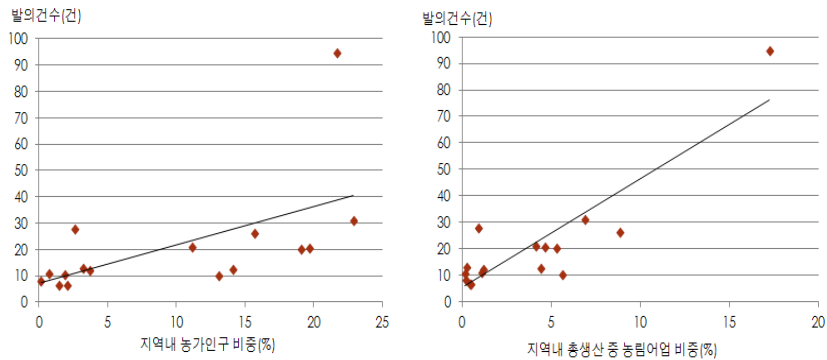
주: 법안 참여자가 다수일 경우 별도의 제안으로 계수함  
 자료: 국회 의안정보시스템

나. 지역별 분석

지역구 의원들의 법안 발의건수와 지역구의 특성 간의 관계를 살펴보기 위해 각 지역의 인구 중 농가인구의 비중과 지역경제에서 농림어업이 차지하는 비중 등 지역의 인구 및 경제 특성과 지역구 의원의 평균 발의 건수를 그림으로 표시하였다([그림 III-8]). 지역 내 농가인구의 비중은 해당 지역 국회의원의 평균 발의건수와 양(+)의 상관관계를 가진 것으로 나타났다. 총인구 중 농가인구 비중이 약 22%인 제주도의 경우 지역구 의원 평균 발의건수가 95건이며 전남(23%)과 전북(17%)에서도 지역구 의원 평균 발의건수는 각각 31건, 27건으로 높은 수준이다. 또한 지역 내 총생산(GRDP) 중 농림어업 비중이 상대적으로 높은 도 지역에서 평균 제안건수가 높았으며 특히 제주도의 경우 농림어업 비중(17%)이 다른 도에 비해 압도적으로 높은 동시에 지역구 의원의 발의건수(95건)도 타 지역 의원에 비해 매우 높았다. 이는 농어촌 지역의 지역구 의원들이 자신의 지역구에서 정치적 지지를 유지하기 위해 지역의 관심사를 반영하기 때문인 것으로 풀이된다.

려는 경향이 있음을 보여주었다.

[그림 Ⅲ-8] 지역 특성과 지역구 의원 법안 발의건수



주: 농림어업의 지역 내 총생산 비중은 2009~2011 3년 평균치임

자료: 국회 의안정보시스템

통계청, 「경제활동별 지역내총생산」, 각 연도.

통계청, 「인구총조사」, 2010.

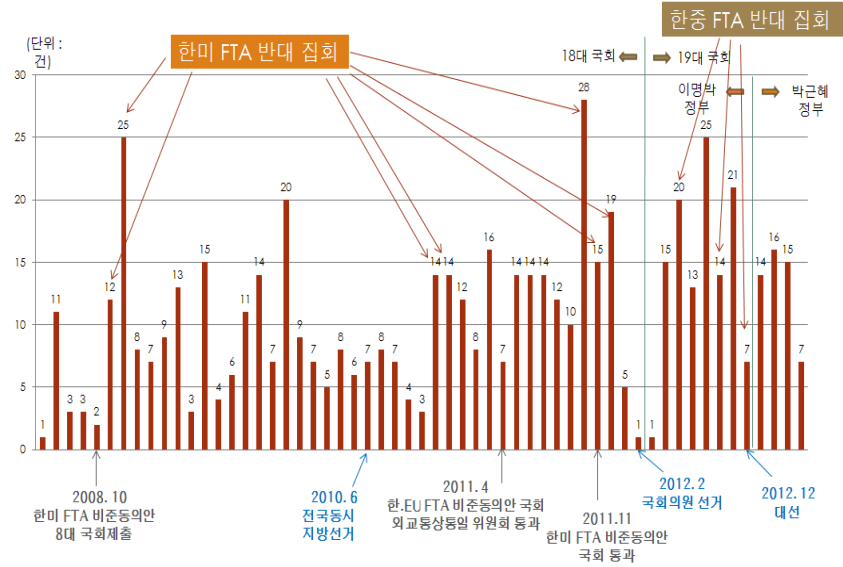
통계청, 「농림어업총조사」, 2010.

#### 다. 시기별 분석

국회의원들이 국민의 여론을 의식해 법안을 발의한다면 이들이 선거를 앞두고 법안을 보다 활발하게 발의할 가능성이 있다. 그러나 18대 국회 회기 중 월별 발의건수를 살펴본 결과, 법안 제안은 선거 등의 정치적 일정과는 직접적인 연관성이 없는 것으로 나타났다. 총선, 대선, 지방선거 등 주요 선거 일정이 있을 때에는 원내 활동의 감소로 인해 법안 발의 횟수가 감소하였다.

그러나 법안 발의건수는 시장 개방이라는 외부환경 변화와 상관관계가 있는 것으로 보인다. 2008년 10월에 한·미 FTA 국회 비준 동의안이 제출되자 농민단체는 한·미 FTA에 반대하며 대규모 시위를 벌였고 농민단체의 반발에 대응하여 국회의원들은 농림어업 및 농어촌 관련 법안 발의를 대폭 늘렸다. 2008년에 제출된 국회 비준 동의안은 끝내 통과되지 못했고 2011년 11월에 결국 통과되었는데 이때를 전후로 농업·농촌 관련 법안 발의건수가 급증하였다.

[그림 III-9] 시기별 법안 제안건수



자료: 국회 의안정보시스템

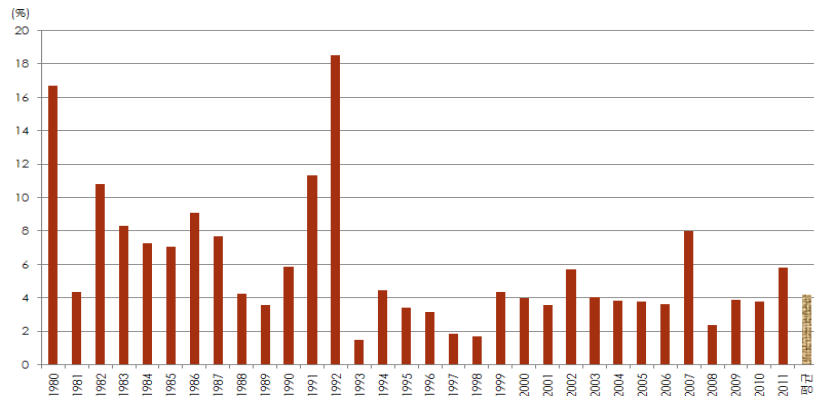
### 라. 소결

지금까지 국회의원들의 농림수산분야 법안 발의 실적을 토대로 정당별, 지역별 시기별 차이점을 살펴보았다. 정당별로는 농림수산분야에 호의적인 법안을 제안하는 데 있어 야당이 좀 더 적극적인 태도를 보여주고 있으나 전반적으로 여당과 야당 구분 없이 농림수산 보호를 지지하는 것으로 나타났다. 지역구 의원들을 대상으로 법안 제안 실적을 살펴보면, 지역구의 농가인구 비중이 높고 GRDP에서 농림어업이 차지하는 비중이 높은 지역의 국회의원들은 지역의 관심사를 반영하여 농림수산 관련 법안 제안이 많았던 것으로 나타났다. 또한 최근 18대 및 19대 국회를 기준으로 월별 제안 활동을 살펴보면 문제가 되고 있는 한·미 FTA 합의안 국회 비준을 전후로 법안 발의가 활발하였던 것이 눈에 띈다.

그러나 농림수산분야와 다른 분야를 비교해 볼 때 국회의원들이 농림수산분야에 대해 특별히 더 적극적인 보호 정책을 펼쳤다고 보기 어려운

측면도 존재한다. [그림 Ⅲ-10]은 연도별 전체 법안 발의건수 대비 농림수산분야 비중을 나타내고 있다. 이를 살펴보면 1980년도부터 2011년까지 발의되었던 법안 중 약 4.1%만이 농림수산분야와 관련되어 있으며 1993년 이후로는 대부분 평균치에 미치지 못하는 비중을 나타내고 있다. 따라서 정치경제적 요소가 농업분야에 특별히 더 두드러지게 나타나고 있는가에 대한 질문에 대해서는 다소 부정적인 결론을 내릴 수 있다.

[그림 Ⅲ-10] 전체 법안 대비 농림수산 분야 법안 비중



주: 법안 참여자가 다수일 경우 별도의 제안으로 계수함  
 자료: 국회 의안정보시스템

지금까지 발의된 법안들은 대부분 농림수산분야를 보호하려는 의지를 담고 있는데 그 이유는 정치인들이 정치 거래 비용을 최소화하고자 하는 동기에서 찾을 수 있다. 농업 종사자들은 다른 산업 종사자에 비해 고령화되었고 숙련도가 낮은 노동자들이므로 구조조정을 통해 이들이 다른 산업으로 재배치되기에는 한계가 있다. 이때 발생하는 정치 거래 비용은 정치인들로 하여금 농업 종사자들을 보호하고자 하는 유인이 되고 있다(이시영·전성희, 2003). 또한 정치인들이 농업 보호에 우호적인 입장을 견지하는 이유는 우리나라의 선거제도에도 원인을 찾을 수 있다(이시영·전성희, 2003, pp. 145~146; 정진영, 2004, pp. 186~187). 우리나라는 소선거구제·다수대표제의 정치제도를 가지고 있어 농촌지역이 과대 대표되고

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 79

있다. 즉 농촌지역의 선거구가 도시지역 선거구의 인구보다 평균적으로 작음에도 불구하고 농촌지역의 정치적 대표가 많다는 것이다. 서울특별시와 광역시를 도시지역으로 구분하고 나머지 지역을 농촌지역으로 구분하였을 때 전체 선거인 중 도시지역 선거인은 46.6%, 농촌지역 선거인은 53.4%를 차지하고 있으나 농촌지역을 대표하는 국회의원의 비중은 55.1%로 농촌지역의 선거인 비중보다 높다. 또한 지역구 국회의원 1인당 선거인 수가 농촌지역의 경우 160,296명으로 도시지역에 비해 높다. 따라서 국회에서 이루어지는 활동들이 도시보다는 농촌의 이해관계를 반영할 가능성이 높아진다.

〈표 III-27〉 지역구 국회의원 수 및 선거인 수

(단위: 명, %)

지역구분	국회의원 수(A)	선거인 수(B)	지역구 국회의원 1인당 선거인수(B/A)
도시지역	서울	47	8,379,354
	인천	12	2,207,341
	대전	6	1,172,121
	세종	1	80,028
	광주	8	1,108,835
	대구	12	1,978,971
	울산	6	873,996
	부산	17	2,904,884
소계	109 (44.9)	18,705,530 (46.6)	171,610
농촌지역	경기	52	9,238,310
	충북	8	1,222,879
	충남	9	1,586,821
	전북	11	1,476,224
	전남	11	1,525,053
	강원	9	1,227,478
	경북	15	2,172,551
	경남	16	2,585,307
	제주	3	441,470
	소계	134 (55.1)	21,476,093 (53.4)
합계	243	40,181,623	165,356

주: 경기도를 도시지역으로 분류할 것인지 농촌지역으로 분류할 것인지에 대해서는 이견이 있음. 그러나 경기도를 도시지역으로 재구분하였을 때 도시지역의 국회의원 1인당 선거인수(173,564명)는 농촌지역(149,241명)에 비해 매우 높은 수준으로서 농촌지역의 과다 대표성은 없어지지 않음

자료: 중앙선거관리위원회, 2012. 4. 4.

한편 농어촌 지역의 지역구 의원들뿐만 아니라 특별시 및 광역시의 지역구 의원들과 비례대표를 포함한 전체 국회의원 평균 발의건수는 12건이었으며 비례대표는 1인당 평균 5건, 특별시와 광역시의 지역구 의원들은 평균 10건의 법안을 제안하였다. 비례대표와 도시지역 국회의원의 평균 발의건수는 농어촌 지역 국회의원에 비하면 낮은 수준이다. 그러나 도시지역 국회의원들은 자신의 정치적 지지기반과 직접적으로 연관되지 않더라도 농촌 지역 국회의원 못지않게 농업·농촌에 우호적인 법안 발의에 적극적이었다.

농어촌 지역을 지지기반으로 가지고 있는 지역구 의원의 경우 지역의 관심사나 지역주민의 여론에 민감할 수밖에 없으므로 농업 및 농어촌 관련 법안 제안 비율이 높다. 그러나 농어촌 지역을 지지기반으로 갖고 있지 않은 의원들이 농림수산분야의 법안을 제안하는 것은 일반국민들의 농업·농촌에 대한 인식이 호의적인 데 기인한다고 할 수 있다.

#### 〈표 III-28〉 11~19대 국회의원 농림수산식품 관련 법안 발의건수

(단위: 건, 명)

지역 구분	발의건수	국회의원 수	국회의원 1인당 평균 제안건수
농촌	15,677	763	21
비농촌	14,999	1,372	11
비례대표	3,373	708	5
전체	34,049	2,843	12

주: 법안 참여자가 다수일 경우 별도의 제안으로 계수함

자료: 국회 의안정보시스템

이시영·전성희(2003)는 일반국민들의 농업·농촌에 대한 국민정서를 두 가지 측면으로 구분하였다. 우선 농업·농촌의 다원적 가치에 대한 인식이다. 역사적으로 볼 때 농촌은 우리 고유의 문화와 역사를 보존하고 있고 고유한 가치를 가지는 것으로 인식되고 있다. 두 번째는 식량자급의 필요성이다. 주식인 쌀을 충분히 확보하지 않은 상태에 대한 불안감은 국내

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 81

생산을 일정 수준 이상으로 유지해야 한다는 필요성을 야기한다. 역으로 국내 생산이 충분히 이루어지고 있다는 점은 식량안보 측면에서 국민의 불안감을 해소하는 역할을 한다.

농업·농촌의 비경제적 가치에 대한 인식은 설문조사 결과에서도 찾아볼 수 있는데 한국농촌경제연구원에서 도시민을 대상으로 농업·농촌에 대한 인식을 조사한 결과, 농업은 일반국민들에게 경제적뿐만 아니라 사회·정치적으로 중요한 분야라고 인식되고 있는 것으로 나타났다. 도시민들을 대상으로 국가경제에서 농업이 차지하는 중요성이 얼마나 되는지 질문한 결과 70% 이상의 응답자가 지금까지도 중요했고 앞으로도 중요할 것이라고 답변하였다(김동원, 박혜진, 2010; 2011; 김동원 외, 2012).

〈표 III-29〉 국가경제에서 농업이 차지하는 중요도

(단위: 명, %)

연도	지금까지도 중요했고 앞으로도 중요할 것	지금까지는 중요하지 않았지만 앞으로 중요할 것	지금까지도 중요하지 않았고 앞으로도 중요치 않을 것	지금까지는 중요하였지만 앞으로는 덜 중요해질 것	총 응답자 수
2010	865 (57.7)	460 (30.7)	106 (7.1)	69 (4.6)	1,500
2011	1,097 (73.1)	256 (17.1)	56 (3.7)	91 (6.1)	1,500
2012	1,060 (70.7)	284 (18.9)	67 (4.5)	89 (5.9)	1,500

주: 괄호 안은 총응답자 중 비율임  
자료: 김동원, 박혜진(2010; 2011), 김동원 외(2012)

또한 농업이 가지고 있는 경제적 가치 외에 경관 제공, 전통문화 보존 등 사회·문화적 기능이 있다고 보느냐에 대한 질문에 도시민들은 긍정적으로 답변하였다. 최근 3년간 설문 응답자 중 과반수 이상이 '많은 편' 또는 '매우 많다'라고 응답하였다.

〈표 Ⅲ-30〉 농업의 다원적 기능

(단위: 명, %)

연도	전혀 없다	별로 없다	보통이다	많은 편이다	매우 많다	총 응답자 수
2010	18 (1.2)	108 (7.2)	535 (35.7)	737 (49.1)	102 (6.8)	1,500
2011	4 (0.3)	84 (5.6)	449 (30.0)	686 (45.8)	276 (18.4)	1,499
2012	4 (0.3)	70 (4.7)	497 (33.1)	799 (53.3)	130 (8.7)	1,500

주: 괄호 안은 총응답자 중 비율임

자료: 김동원, 박혜진(2010; 2011), 김동원 외(2012)

다만 농업·농촌이 가지고 있는 공익적 기능을 유지하기 위해 세금을 추가로 부담할 의사가 있느냐는 질문에는 다소 부정적인 태도를 보이고 있다. 2012년 조사 결과 2011년 52.7%보다 낮은 45%의 응답자가 찬성하는 것으로 나타나 경제적 지원에는 부정적인 인식이 커진 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-31〉 농업·농촌의 공익적 기능 유지를 위한 추가 세금 부담

(단위: 명, %)

연도	적극 찬성한다	찬성한다	반대한다	적극 반대한다	잘 모르겠다	총 응답자 수
2010	63 (4.2)	833 (55.5)	550 (36.7)	54 (3.6)	n.a.	1,500
2011	116 (7.7)	675 (45.0)	440 (29.3)	96 (6.4)	173 (11.5)	1,500
2012	43 (2.9)	631 (42.1)	584 (38.9)	135 (9.0)	107 (7.1)	1,500

주: 괄호 안은 총응답자 중 비율임

자료: 김동원, 박혜진(2010; 2011), 김동원 외(2012)

농산물 시장 개방에 대한 도시민의 인식은 농산물 시장 추가 개방에 대해 부정적인 것으로 나타나고 있다. 농산물 시장 추가 개방에 대한 도시민의 인식을 조사한 결과 '더 이상의 농산물 시장 개방은 안 된다'와 '국내농

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 83

업을 위해 수입을 최소화해야 한다'의 비중이 전체 응답자의 70%가량을 차지하고 있다.

이러한 행태는 행동경제학에서 말하는 소시오트로픽(sociotropic) 효과로 설명할 수도 있다. 소시오트로픽 효과는 다른 사람의 효용 변화로 인해 자신의 효용이 달라지는 것을 말한다. 따라서 본인의 생활 수준이 좋아지거나 변화가 없지만 다른 사람들의 효용이 낮아지게 된다면 해당 정책에 대해서 반대할 수도 있다. 즉, 시장 개방으로 인해 소비자인 일반국민들은 값싼 농산물을 소비할 수 있으나 시장 개방으로 인해 농업·농촌이 부정적인 영향을 받는 것이 바람직하지 않다고 판단되면 시장 개방에 반대할 수도 있다는 것이다. Mansfield and Mutz(2009)는 시장 개방에 대한 인식은 개인의 이익 달성 여부보다는 시장 개방이 경제 전체에 미치는 영향에 달려있다는 것을 보여준 바 있다.

〈표 III-32〉 농산물 시장 개방에 대한 인식

(단위: 명, %)

연도	더 이상의 농산물 시장 개방은 안 된다	국내농업을 위해 수입을 최소화해야 한다	농산물 시장 개방은 어느 정도 불가피하다	농산물 시장도 적극적으로 개방해야 한다	총 응답자 수
2009	291 (19.4)	625 (41.7)	493 (32.9)	91 (6.1)	1,500
2010	287 (19.1)	757 (50.5)	392 (26.1)	64 (4.3)	1,500
2012	408 (27.2)	729 (48.6)	323 (21.5)	40 (2.7)	1,500

주: 1. 괄호 안은 총 응답자 중 비율임

2. 2012년 조사는 '적극적인 농업보호', '기본적으로 농업보호에 무게', '국익을 최우선하여 필요하면 농업개방 확대', '적극적인 농업개방'으로 답변 항목을 대체하였음

자료: 김동원, 박혜진(2010; 2011), 김동원 외(2012)

농업·농촌에 대한 일반국민의 인식조사 결과는 농업·농촌의 공익적 기능을 유지하기 위한 추가 재원 투입에 대하여 다소 부정적이지만 농업을 보호해야 한다는 데에는 여전히 강한 지지를 보내고 있는 것으로 나타

났다. 이는 정치인-투표자 모형에서 말하는 것처럼 도시민들이 상대적으로 소득이 높고 수적으로도 우위에 있기 때문에 농업분야에 대한 보호 정책(또는 재정 지원)에 대해서 긍정적인 태도를 보이고 있는 것으로 해석할 수 있다. 뿐만 아니라 우리나라는 짧은 기간 동안 고속 성장을 이루었기 때문에 농어촌과 도시지역 주민들 간 정서적 유대관계가 아직도 남아 있는 것으로 보인다. 도시민들의 농업·농촌에 대한 뿌리의식은 우리나라 고유의 특성으로서 소위 '신토불이(身土不二)'라는 슬로건하에 국내 농업을 보호해야 한다는 데 일반국민들 사이에서 공감대가 형성되어 있다. 이러한 도시민의 농업에 대한 태도는 정치인들이 지지 확보를 위해 농업 보호를 위해 적극적으로 나서야 할 이유는 되지 않으나 적어도 농업 보호에 우호적인 태도를 취함으로써 일반국민들로부터 비판을 면하고자 하는 유인은 될 수 있다.

#### 4. 해외 사례

##### 가. 선진국과 개도국의 농업정책 기조의 비교

많은 농업 선진국은 이미 오래 전부터 농림수산분야에 대한 보조를 통해 산업을 보호하면서 성장을 이끌었으며, 이러한 보조의 기조는 GATT/WTO 체제가 정착된 지금의 상황에서도 크게 달라지지 않고 있다. 예를 들면, 미국의 경우 2001~2011년에 농가보조 규모는 321억달러에서 430억달러로 증가하고 있으며, 농정개혁을 꾸준히 추진해 온 유럽연합(EU)의 경우에도 연간 578억유로를 보조로 지출하고 있다.

유럽연합(EU)과 미국으로 대표되는 선진국의 농정은 농업인의 소득보장과 농촌개발, 안전한 식량공급 등에 초점을 맞추면서 상대적으로 농업 보조 수준을 유지하고 있다. 그러나 1995년에 출범한 WTO 체제와 농업협정(Agreement on Agriculture)을 이행하면서 최소한 시장가격이나 생산과 연계되어 무역을 왜곡하는 형태의 농업 보조의 감축이 이뤄지고 있다. 이 밖에도 예산 등의 제한에 의한 각국의 농정개혁의 추진 또한 전반

적인 농업 보조 감축 기조에 이바지하고 있다고 할 수 있다.

보조를 통한 국내 농업부문의 보조는 또한 국경 보호나 수출 보조와 직결된다. 국내가격이 상대적으로 높으면 수입관세를 높게 유지하여 시장을 보호하게 된다. 농업 보조에 따라 과잉 생산이 초래되면 잉여 농산물을 세계시장에 수출할 수밖에 없으며, 높은 국내가격과 세계가격의 격차는 수출 보조로 충당한다. 곧 국내 보조가 수출 보조를 초래하는, 보조가 또 다른 보조를 낳는 왜곡된 농정조치가 정착되는 것이다. EU에서는 농업 보조에 따른 농산물 과잉생산 현상을 ‘우유 호수(lake of milk)’ 또는 ‘버터산(mountain of butter)’으로 부르기도 했다.

반면에 많은 개도국에서는 농정의 대상인 농업인 수가 상대적으로 많고, 농업 예산이 제약되어 있어 보조정책이 여의치 못하다. 심지어 농업부문도 보조가 아니라 조세의 대상이 되어 그에 대한 과세를 통해 정부의 수입을 확보하기도 한다. 농산물에 대한 과세는 농업생산 비용이 세계 가격보다 낮아 조세를 부과하고도 세계시장에서 경쟁력을 가질 수 있다는 사실에 근거한다. 이에 따라 개도국의 수출부문에 대한 과세 수준은 상대적으로 높은 편이다.

경제 발전에 따라 도농 간 소득의 격차가 차츰 확대되고 있는 신흥개도국의 농업부문은 과세 대상에서 보조 대상으로 전환되고 있다. 특히 중국의 경우 농업 과세가 중단된 반면에 농업 보조가 차츰 확대되고 있다. 이는 많은 선진국들이 이미 경험한 것처럼 경제개발 과정에서 나타나는 일 반적인 현상이라고 할 수 있다.

## 나. EU의 농업 보조 정책 결정구조와 이익단체의 영향력

### 1) 농정예산의 추이

EU는 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)이란 일원화된 틀 안에 각 회원국이 농정을 수행하도록 하고 있다.<sup>7)</sup> CAP은 EU 전체

7) CAP에 관한 자세한 사항은 임송수, 버클리 힐(2007) 참조

예산의 틀인 다년간 재정계획(Multi-annual Financial Framework: MFF) 아래 설정되고 집행된다. 2013년 2월에 EU 이사회(Council)가 결정한 MFF 상한과 분야(heading)별 CAP 예산을 정리하면 <표 III-6>과 같다.

CAP은 '지속가능한 성장: 천연자원'에 해당한다. 2007~2013년에 CAP 예산은 총 4,207억유로(2011년 불변가격 기준)인데, 이는 EU 전체 예산의 34%에 해당한다.<sup>8)</sup> 이 비중은 2014~20년에 29%로 감소할 것으로 예상된다.

<표 III-33> EU-27의 다년간 재정개혁(MFF)

(단위: 2011년 불변가격, 십억유로)

분류	주제	2007~13년	2014~20년
1	스마트 및 내재적 성장	446.3	441.4
2	지속가능한 성장: 천연자원	420.7	369.6
	직접지불과 시장조치		276.6
	농촌개발	95.5	84.9
3	안보와 시민성(citizenship)	12.4	15.4
4	국제	56.8	58.7
5	행정	56.5	61.1
6	보상(compensations)	0.9	0
합계		993.6	946.2
GNI 비중		1.12%	-

자료: EU 의회(<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=94213>)

8) CAP 체제가 출범한 이래 최근까지 CAP은 EU 전체 예산에서 가장 비중이 큰 항목이었으나, 농정개혁과 더불어 다른 역내 공동정책의 확대로 그 비중이 하락하고 있다.

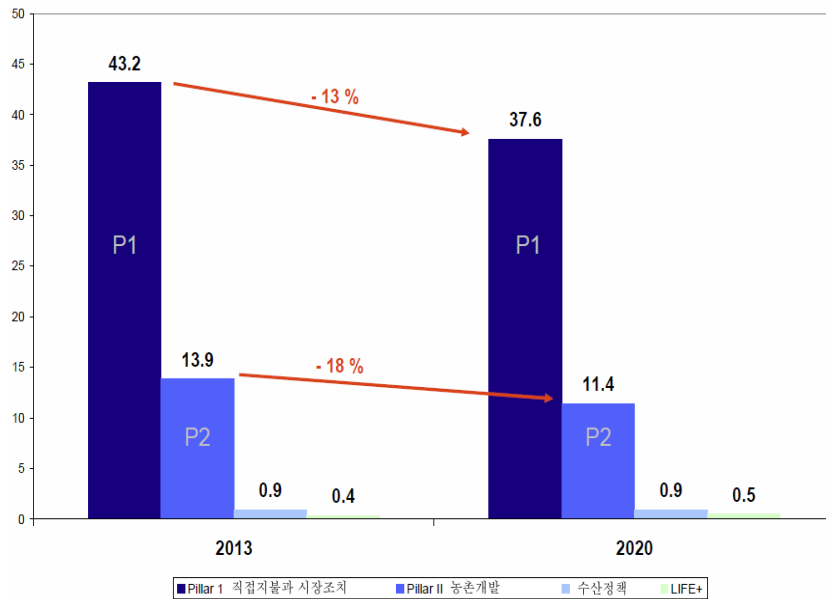
### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 87

[그림 III-11]은 CAP 예산의 변화 전망을 나타낸 것이다. CAP은 그 사업 대상에 따라 '제1축(pillar 1)'과 '제2축(pillar 2)'으로 구성되어 있다. 제1축은 농가소득과 농산물 시장에 관련된 조치를 말하고, 제2축은 환경, 지역개발 등 농촌개발분야를 대상으로 한다. 특히 농촌개발 관련 사업은 배분된 CAP 예산에 회원국의 자부담 예산을 더해서 집행하는 경우가 대부분이므로 실제 집행액은 CAP 예산에 나타난 규모보다 크다.

CAP의 제1축인 직접지불과 시장조치(가격 및 생산보조 등) 예산은 2013년에 432억유로에서 2020년에 376억유로로 13% 감소할 것으로 전망된다. 같은 기간에 농촌개발분야의 경우 139억유로에서 114억유로로 18%가 감소하는 것으로 나타났다.

[그림 III-11] 2013년 대비 2020년 CAP 예산의 비교

(단위: 2011년 불변가격, 십억유로)

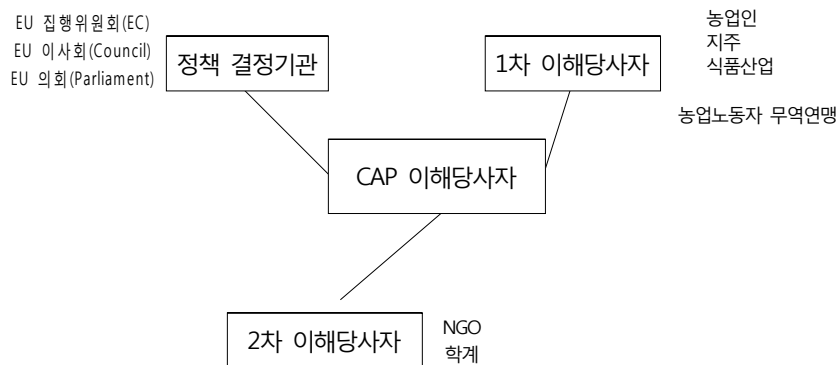


자료: 유럽이사회(Council) <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st08/st08288.en13.pdf>>

## 2) CAP의 의사결정과 이익단체의 역할

CAP 설정에 관한 의사결정 구조는 크게 ① 정책 결정기관, ② 1차 이해당사자(interest groups), ③ 2차 이해당사자로 구분할 수 있다([그림 III-12]).<sup>9)</sup> 정책 결정기관에 해당하는 조직으로는 유럽집행위원회(EC), 유럽이사회(Council), 유럽의회(EP), 기타 EU 기관 등을 들 수 있다. 농정 변화에 따라 직접 영향을 받는 그룹인 1차 이해당사자들은 농업경영의 주체인 농업인, 식품제조, 가공 및 유통산업, 농업 노동자를 대표하는 무역연맹(trade union), 지주 등이 해당한다. 이 밖에도 농정에 관심을 갖고 대응하면서 영향력을 발휘하는 2차 당사자 그룹은 학계와 관련 NGO 등이다.

[그림 III-12] CAP의 의사결정 구조



이 밖에도 EU는 이른바 ‘개발을 위한 정책연대(Policy Coherence for Development)’ 조치를 통해 정책 수립 시 가난한 개도국의 이해관계를 반영하도록 규정하고 있으므로 이를 근거로 개도국들은 CAP 조치의 변화에 대해 의견을 제시할 수 있다. 실제로 2013년 이후의 CAP에 관한 개혁 논의과정에서 EU의 이해당사자들은 농정개혁이 개도국에 미치는 영향에 대해서도 의견을 제시하였다. 그러나 CAP 개혁 협의 과정에서 개도국이

9) 여기서는 논의의 편리를 위해 ‘이해당사자(stakeholder)’와 ‘이익단체(interest group)’를 비슷한 개념이라고 가정하여 전개하기로 함

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 89

직접 자국의 의견을 제시하지는 않은 것으로 알려져 있다.<sup>10)</sup>

2011년 10월에 ACP(Africa, Caribbean and Pacific Islands) 국가들은 EU의 설탕쿼터(sugar quota) 철폐계획과 관련하여 의견을 제시한 바 있다. 같은 해 12월에 열린 ACP 의회 또한 GMO, 직접지불 등 CAP 개혁조치가 ACP에 미치는 영향을 논의하기도 했다. 다양한 이해당사자 또는 이익단체의 자문 및 로비활동은 CAP 결정에 적지 않은 영향을 미치는데, 이는 EU의 정책 제안과 결정의 특성에 기인한다.

먼저 EU 집행위원회(EC)는 입법 제안서를 제출할 때 다양한 자문기구(advisory committees)의 의견을 구하게 되는데, 이때 유럽 수준의 이익단체들은 EU의 정치 과정에서 배타적인 지위를 가진다. 자문기구는 자문의 역할만 행사하고 공식적인 권한이 없으나, 의사결정기관과 접촉점을 형성할 수 있다는 장점을 활용할 수 있다는 측면에서 비공식 로비활동이 가능하다.

아이러니하게도 EU 스스로가 EU 수준의 농업 이익단체의 구축을 권장하기도 한다. 이는 제한된 인력과 예산 아래 이익단체들이 가진 전문지식을 활용할 수 있는 이점이 있기 때문이다. EU의 인적규모는 각 회원국 해당 부처보다 보통 작기 때문에 외부의 전문지식에 의존하는 것이 불가피하다. 이로써 EU는 회원국 정부로부터 제공되는 전문 정보를 의지하지 않아도 되고, 법 규정 제정이나 정책 프로젝트를 시행함에 있어 회원국과 이사회 및 의회를 설득하는 데 이익단체들과 연대할 수 있게 된다. EU는 역내 공동정책을 디자인하고 집행하므로 정책 범위 측면에서 개별 국가단체보다는 유럽 전체의 포괄적 단체(Euro-group)를 교섭 대상자로서 선호한다.

이러한 이익단체 중 CAP과 관련해 특히 회원국 생산자 단체들로 주로 구성된 COPA-COGECA가 특별한 위치를 차지한다.<sup>11)</sup> 이 단체는 본래 1958~1959년에 COPA(Comité des Organisations Professionnelles Agricoles)

10) 2013년 이후 CAP 개혁안의 영향에 관해 많은 이해당사자들이 의견을 제시하고 있는데, EU 집행위원회는 이러한 의견을 단체별/국가별로 구분하여 게시하고 있다. 게시된 내용은 다음 웹사이트 참조: <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/contributions_en.htm)>.

11) Copa-cogeca에 관한 자세한 사항은 홈페이지 참조 <<http://www.copa-cogeca.be/Menu.aspx>>

와 COGECA(Comité Générale de la Coopération Agricole)로 각각 창설되었으나, 1962년에 하나로 통합되었다. 2003년에 COPA-COGECA는 15개 회원국의 29개 단체를 하나로 묶는 연합체가 되었다. COPA-COGECA는 광범위하며 중앙에 집중된 회원제의 특성을 지니면서 사실상 모든 회원국의 농업관련 이해관계를 대변하고 있다.

농업장관회의(Council of Agricultural Ministers)는 회원국을 대표하여 CAP의 제반사항을 결정한다. 농업장관들은 주로 EU집행위원회가 제시한 정책 제안서를 논의하고 이를 결정하는데, 인구비례로 차등 배분된 가중다수결(qualified majority) 방식에 따를 수 있다는 점에서 로비활동이 끼여들 가능성이 있다. 이는 로비단체가 회원국 수준뿐만 아니라 EU 전체 수준에서도 필요함을 나타낸다. 또한, 특히 1980년대에 이익단체의 수가 급속히 증가한 것은 EU의 역할이 강화된 시기이기 때문이다.

EU 전체 수준의 비공식 로비활동은 주로 연합체(coalition)의 형태로 이뤄지며, 이에 따라 집단행동(collective action) 문제가 발생한다. 로비의 결과로 채택된 사항은 EU 전체에 그 효과를 발휘하므로 농업 생산자들의 로비 참여에 무임승차(free rider)하는 문제가 발생할 수 있다.

### 3) 2013년 이후 CAP 개혁과정에서 드러난 이익단체들의 견해

#### 가) 식량안보

식량안보의 확충은 1962년 CAP 태동 때(당시 EU는 식량 순수입국)부터 가장 중요한 농정 목표 가운데 하나였으며, 식량 수출국으로 변모한 오늘날에도 식량안보는 농정의 중요한 목표로 간주되고 있다. 예를 들면, CAP 보조에 힘입어 EU는 1970년대 이후 주곡인 밀의 순수출국이 되었으며, 다양한 품목의 수출경쟁력을 지탱하고 있다.

#### (1) 1차 이해당사자들의 견해

유럽작물보호협회(European Crop Protection Association: ECPA

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 91

2010)와 유럽비료협회(Fertilisers Europe: EFMA 2010) 등 1차 이해당사자 대부분은 CAP이 유럽의 식량안보 문제만을 다루길 원한다. 또한, 식량 불안정의 위협에 대응하는 수단으로서 농업 보조의 정당성을 강조한다. 특히 EFMA는 CAP을 통해 유럽의 식량 자급률을 더욱 확충해야 한다고 요구하고 있다.

유럽사료제조업협회(European Feed Manufacturers Association: FEFAC 2010)는 수출보다는 유럽의 소비자들에게 안전한 식량을 공급하는 데 농업정책의 초점이 맞춰져야 한다는 견해이다. 유럽낙농무역협회(European Association of Dairy Trade: Eucolait 2010)는 정부의 시장 개입 조치가 안전망의 역할뿐만 아니라 식량안보를 확충하고 시장을 안정화시키는 데 사용되어야 한다고 주장하고 있다. 특히 특수한 경우라면 수출 보조와 수입관세 부과가 여전이 유효한 정책수단이란 점을 표명하고 있다.

농업 노동자 무역연맹 또한 유럽의 식량주권에 목표를 둔, 유럽인을 위한 농업생산을 주장한다(EFFAT, 2011, pp. 6~7). 이러한 견해는 농업 생산자와 소비자가 무역자유화에 의해 손실을 얻는다는 것으로 유럽 농업인의 미래를 위협하게 하는 요소로 간주하는 것이다.

곡물, 쌀, 사료, 유지종자, 올리브기름, 기타 기름과 지방 및 농산물 무역 등 품목을 대표하는 단체인 COCERAL은 농업 보조가 생산과 연계해서 지급되어야 식량안보를 확보할 수 있다고 주장한다(COCERAL 2011). CAP을 통해 수출시장의 잠재력을 실현시키려면 국내생산과 무역 간에 공정한 경쟁이 되도록 해야 한다는 것이다.

농업 및 농식품 무역에 관한 유럽연결위원회(European Committee for the Agriculture and Agri-food Trade: CELCAA 2010, pp. 6~7)는 지속 가능한 농업생산은 세계 전체의 틀 안에서 해결책을 찾아야 한다고 강조한다. 또한, 유럽이 경쟁력이 없는 일부 품목에 대해서는 수입을 통해 조달해야 한다는 데 동의한다. 다만 국제적 합의가 없는 한 현재의 수출 보조는 유지해야 한다는 견해이다.

유럽 농업인 및 농업협동조합 연합인 Copa-Cogeca는 유럽 농업의 수익성과 생산성에 더욱 초점을 맞춰야 하고, 증가하는 세계 인구를 먹이기에

충분한 식량을 적절한 가격에 공급하도록 하는 게 중요하다고 강조한다 (Copa-Cogeca, 2011d). 이와 마찬가지로 유럽식음료협회(FoodDrinkEurope 2011)도 생산성 향상과 성장에 초점을 두는 한편 EU의 생산 잠재력을 보호하고 천연자원을 지켜야 한다는 견해를 보인다.

### (2) 2차 이해당사자들의 견해

환경 NGO인 BirdLife(2011, pp. 1~2)는 환경 측면에서 지속가능한 농업만이 장기적으로 식량안보 확충에 기여하기 때문에 식량안보가 환경안보와 직결된다고 보고 있다. 또한, EU가 세계시장과 격리되지 않아야 하고, 국내산 및 수입 식량의 환경과 사회의 지속가능성을 증대시키는 정책 개발이 필요하다고 밝혔다(Birdlife 2009, pp. 8~11).

세계화(globalization)에 반대하는 NGO 중 La Via Campesina(2010)는 농업 노동자 무역연맹처럼 완전 자급만이 세계 농업인과 소비자의 이해를 충족시키는 것이라고 주장한다. 곡물, 육류, 유제품 등의 과잉생산 축진을 중단할 것도 요구하고 있다. 이 밖에도 사료작물 수입에 대한 의존을 감소, 덤핑수출 철폐, WTO와 관계없이 수출 보조 철폐, 개도국의 수입 폭증을 막을 수 있는 조치 도입 및 식량 덤핑, 토지 수탈, 인권 유린 등을 대상으로 제소할 수 있는 체제 마련 등을 주장한다.

일반적으로 학계는 EU에서 지금의 식량안보 상황이 위기란 평가에 대해로 반대하는 경향을 나타낸다. 예를 들면, 80명의 농업경제학자들이 서명한 CAP에 관한 선언문은 EU가 개방된 무역체제, 개도국의 농업생산성 지원, 기후변화 완화, 지속가능한 생산능력의 보존 등을 통해 식량안보를 확충할 것과 같은 주장을 담고 있다.<sup>12)</sup>

### (3) 정책결정기관의 견해

2010년에 유럽 이사회는 유럽 농업의 잠재력 유지가 지속가능한 식량안보 확충에 핵심이라고 밝힌 바 있다(Council of the EU 2010, p. 2). 유

12) 선언문의 내용은 다음 홈페이지 참조: <<http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>>.

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 93

의회도 2011년에 식량안보가 농업에 있어 중요한 도전과제임을 인지하고 식량안보 보장을 위해 안정되고 경쟁력 있는 농업부문의 유지가 필요하다고 주장한다. 이를 위해 CAP이 그 근간이 된다고 천명하고 있다 (European Parliament 2011, p. 5). CAP 개혁의 당위성에 대해 2010년에 EU 집행위원회는 식량생산 잠재력을 보존함으로써 EU와 세계의 장기적 식량안보를 보장할 수 있다는 점을 부각시키고 있다(EC 2010a, pp. 2~5). <표 III-34>는 정책 결정기관과 이해당사자들의 CAP-식량안보 관련 견해를 요약한 것이다.

<표 III-34> 식량안보에 관한 이해 당사자들의 견해 요약

	견해	쟁점
1차 이해당사자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유럽의 필요성에 우선순위 설정</li> <li>• 수익성, 생산, 성장을 강조</li> <li>• 시장을 안정시키는 영구적인 수단으로서 시장 개입 활용</li> <li>• 식량자급 달성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유럽의 위험이 식량수입에 의존</li> <li>• 유럽이 세계의 식량공급에 기여</li> </ul>
2차 이해당사자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경적으로 지속가능한 농업 촉진</li> <li>• 자급률 추구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경적으로 지속가능한 농업만이 장기적으로 식량안보를 확충</li> <li>• 소비자와 생산자가 세계화로 말미암아 손실</li> </ul>
NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개방무역체제 촉진</li> <li>• 개도국의 농업생산성 및 식품체제 인프라 지원</li> <li>• 공공보조가 아니라 R&amp;D를 통한 생산능력 보존</li> <li>• 공급자의 다각화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유럽 식량안보의 위협요인에 대한 증거 부재</li> </ul>
연구자/ 학계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속가능한 방법으로 유럽의 능력 유지</li> <li>• CAP을 통해 안정적이고 경쟁력 있는 부문 구축</li> <li>• 고품질 농식품 제품을 공급함으로써 세계수요 충족에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기 식량안보 보장을 위해 CAP만이 식량생산 잠재력을 보존할 수 있음.</li> <li>• 직접지불을 통한 유럽생산의 유지가 세계 식량안보에 기여할 것임.</li> </ul>
정책결정 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속가능한 방법으로 유럽의 능력 유지</li> <li>• CAP을 통해 안정적이고 경쟁력 있는 부문 구축</li> <li>• 고품질 농식품 제품을 공급함으로써 세계수요 충족에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기 식량안보 보장을 위해 CAP만이 식량생산 잠재력을 보존할 수 있음.</li> <li>• 직접지불을 통한 유럽생산의 유지가 세계 식량안보에 기여할 것임.</li> </ul>

### 나) 환경 공공재

농업인이 사회가 필요로 하는 공공재(시장가치가 존재하지 않은 비배타적-비경쟁적 재화)를 공급한다면 시장에서 정당하게 보상받지 못한 그 가치를 정부나 사회로부터 보상받는 것을 보조라고 할 수 있다. 농업과 연계된 주요 공공재는 다양하다(IEEP 2011, pp. 19~36). 이를 몇 가지로 나눠보면 다음과 같다.

① 환경 특히 농지 생물 다양성, 수질과 수량, 토양 기능, 공기의 질, 기후안정(온난가스 배출 감소와 탄소보관 증대), 홍수와 화재에 대한 대응력 제고, 문화적 가치를 지닌 농업 경관

② 농촌 활력(rural vitality): 사회, 경제, 문화적 활력과 농촌사회의 열정

③ 동물 복지(animal welfare)

④ 식량안보: 특히 미래에 지속 가능한 식량생산을 위한 능력

보조를 통한 공공재 공급의 보장에는 비판적인 시각도 존재한다. 예를 들면, 공공재 공급의 기준(threshold)이 탄력적이란 점에서 의문이 제기된다. 특히 동물 복지가 공공재인가에 대한 비판이 제기되기도 한다(Matthews, 2010).

#### (1) 1차 이해당사자들의 견해

EFFAT(2011), EFMA(2010) 등 일부 이해당사자들은 유럽 농업이 환경적으로 지속 가능하지 않을 경우 납세자들이 농업인에 대한 보조를 꺼릴 것이라고 지적한다. 식음료 산업도 환경적으로 지속가능하며 자원 효율적인 영농방식 적용이 미래 농업정책의 핵심이라고 밝히고 있다(FooddrinkEurope, 2010).

Copa-Cogeca(2011c, p. 8)는 유럽의 농업 생산성을 저해하지 않으면서 달성할 수 있는 녹색성장(green growth)에 관한 제안서를 제시하고 있다. 녹색성장을 위한 3가지 새로운 체제는 다음과 같다.

① 자원의 효율성(특히 영양분과 물)

② 농지와 바이오매스의 탄소 sequestration

③ 온실가스 배출 감축

Copa-Cogeca(2011a, 2011b, p. 14)는 CAP이 지금처럼 단지 추가로 발생한 비용이나 소득 손실분에 대해 보상하는 지금의 체제보다 농가가 농업환경조치를 자발적으로 이행할 경우 이에 대한 실제 인센티브를 제공해야 한다고 주장한다. CAP이 EU 농업인으로 하여금 과중한 비용을 감당해야 하는 규정을 강제로 적용한다면 이는 EU 생산의 축소와 외국으로부터 수입 증대를 가져올 수 있다는 우려도 표명하고 있다. 또한, Copa-Cogeca(2011d)는 CAP 개혁안 가운데 농지의 일부를 생태 중점지역(ecological focus area)으로 지정하여 휴경하도록 하는 것은 세계 식량수요가 증가하고 있는 추이와 부합하지 않으며, 경제 성과의 증진 및 환경제약으로 말미암은 농업인에 대한 부담 극복에 지금보다 더 중점을 두어야 한다고 주장한다. 경제성장과 환경 측면에서 모두 이기는 선택 대안은 농업인이 자신들에게 가장 적합한 조치를 선택하도록 하는 것임을 강조하고 있다.

EFMA(2011)도 Copa-Cogeca와 마찬가지로 생태 중점지역이 바람직하지 않다는 견해이다. 또한, 비료가 생산성을 증대시키기 때문에 포괄적인 조치보다 농지 수요를 줄이는 데 기여한다고 보고 있다.

(2) 2차 이해당사자들의 견해

많은 환경그룹들은 CAP 개혁이 환경문제에 더욱 초점을 두어야 한다고 요구한다. 농업경제학자 80인 모임은 CAP의 주요 목적 중 하나가 지속가능한 농지 사용이어야 한다고 밝혔다. 이는 생물 다양성 보존, 기후변화 완화, 책임 있는 물 관리 등을 포함한다.

BirdLife(2011, pp. 8~9)는 생태중점지역 설정을 통한 환경보조가 목표를 달성하는 데 부족하다는 견해이다. 이에 대해 다음과 같은 이유를 들고 있다.

- ① 작물 다양성 규정이 너무 느슨하다.
- ② 생태중점지역은 초지 기반의 축산농가와 유기농을 제외함으로써 너무 좁게 설정되어 있다.
- ③ 환경가치가 높은 초지 등에 우선순위를 두지 못함으로써 환경가치가 큰 지역의 목표화에 실패하였다.

④ 토양 피복과 영양분 균형에 관한 조치를 담고 있지 않다.

⑤ 특정 영농부문이 아니라 영농 형태와 연계된 보조가 바람직하다.

Pesticide Action Network Europe (PAN-Europe 2011)은 윤작의 환경 효과를 강조한다. 윤작 대상 작물로 단백질 사료작물의 재배를 확대하면 남미에서 수입하는 콩을 대체함으로써 산림 황폐와 온실가스 배출을 줄일 수 있다고 주장하고 있다. 유럽환경청(European Environmental Bureau: EEB 2011)은 생태 중점지역에 관한 제안을 환영하지만, 이 조치가 CAP 지출을 정당화하지 못한다고 보고 있다. 이처럼 환경관련 NGO는 CAP을 긍정적으로 평가하되 농업인들의 영농방식이 큰 폭으로 개선되어야 한다는 견해를 지닌다.

학계는 제안된 CAP 환경조치가 생물 다양성 등에 양(+)의 효과를 나타낼 것으로 기대하나, 무역을 통해 개도국의 환경 침해를 초래하지 않도록 주의해야 한다고 지적한다.

### (3) 의사결정기관들의 견해

유럽 이사회(Council of the EU 2011, p. 6)는 CAP이 기후변화에 대한 해결책으로서 저탄소 경제성장과 비용 효율적인 기후변화 완화와 적응에 기여하는 것이 중요하다고 강조한다. 유럽의회(European Parliament, 2011)는 개선된 천연자원 보호와 관리가 지속가능한 영농에 중요한 요소이고, 베이스라인 요건 이상으로 적절한 환경 친화적인 영농방식을 채택한 농업인에게 추가로 인센티브를 제공할 것을 요구한다. 직접지불과 천연자원 보존 사이에 밀접한 연계가 이뤄져야 한다는 견해이다.

유럽 집행위원회의 환경(greening) 보조 제안에 대해 환경 NGO는 찬성하는 반면에 농업인 단체들은 단순한 보상 이상의 인센티브를 요구하고 있으며, 유럽의회도 보조 수령을 위한 강제적인 환경요건 이행에 반대한다.

〈표 III-35〉는 정책 결정기관과 이해당사자들의 CAP-환경 공공재 관련 견해를 요약한 것이다.

〈표 III-35〉 환경 공공재에 관한 이해 당사자들의 견해 요약

	견해	쟁점
1차 이해당사자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유럽 생산을 저해하지 않는 녹색성장에 초점</li> <li>• 자발적 조치로 농업인에게 인센티브 창출</li> <li>• 모든 조치가 환경과 성장 간 win-win이 되어야 함</li> <li>• 남은 EU 경작지는 바이오연료 용으로 사용될 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAP이 생산 감소를 초래하는 비용 소모적 규제를 농업인에게 부과하지 않아야 함</li> <li>• 생태지역으로 휴경하는 조치는 생산성을 저해하고 타당하지 않음</li> </ul>
2차 이해당사자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강제 환경조치 도입</li> <li>• 상호준수요건(cross-compliance)의 조정</li> <li>• 생태 중점지역의 면적 비중 증대</li> <li>• CAP 제1축에서 제2축으로 10%만 전환</li> <li>• 영농부문이 아니라 영농형태를 목표로 지원 제공</li> <li>• 같은 농지 위에 작물 윤작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAP 제1축의 환경부문은 환영하나 그 세부 조치는 목적에 부합하지 않음</li> </ul>
정책결정 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상호준수 요건 이상의 환경 친화방식 채택에 따른 인센티브 제공</li> <li>• 직접지불과 천연자원 간 연계 강화</li> <li>• 상호준수 요건의 조정</li> <li>• CAP 제2축(Pillar 2) 지출의 25%를 기후변화와 농지관리에 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속 가능한 영농을 위해 유럽 천연자원은 보호되어야 함.</li> </ul>

## 다. 미국의 농업 보조 정책 결정구조와 이익단체의 영향력

### 가) 농정예산의 추이

미국은 5~6년마다 새로운 농업법(Farm Bill)을 제정하여 농정을 디자인하고 프로그램에 따라 예산을 배정 및 집행하고 있다.<sup>13)</sup> 2013년에

13) 그 밖에 자세한 미국 농업법에 관한 내용은 송주호 외(2012)과 CRS

농업과 관련된 예산 총액은 1,390억달러인데, 이 가운데 의무지출(mandatory spending) 항목은 1,190억달러이고, 재량지출(discretionary spending) 항목은 205억달러이다.<sup>14)</sup> 의무지출 가운데 농업법에 의해 승인된 프로그램은 약 990억달러이고, 이를 농업법의 '기준치(baseline)'라고 부른다(〈표 III-36〉).

〈표 III-36〉 2013년도 미국의 총농업예산과 농업법 기준치(Baseline)

(단위: 십억달러)

분류			예산
의무지출 (하원 농업위원회 관할)	농업법	SNAP(저소득 가정 영양지원)	77
		상품신용공사(농산물가격 보조)	11
		작물보험	10
		Section 32(관세수입의 30%를 농업 보조로 활용)	1
	기타	아동 영양프로그램	20
재량지출 (상하원 세출위원회 관할)		WIC(여성과 아동의 추가 영양프로그램): 추가 식품프로그램(CSFP)	7.2
		식품의약청(FDA)	2.5
		연구	2.5
		농촌개발	2.4
		외국 원조	1.8
		농업서비스청(FSA)	1.5
		식품안전검역서비스(FSIS)	1.0
		보존(conservation)	0.8
		동식물검역서비스(APHIS)	0.8

주: 농업법의 주요 프로그램에 관한 자세한 정보는 다음을 참조:

SNAP<<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42054.pdf>>:

CCP <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30365.pdf>>:

작물보험 <<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/R40532.pdf>>:

Section 32 <<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS20235.pdf>>:

WIC, CSFP <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42353.pdf>>:

자료: CRS <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42484.pdf>>

<<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS22131.pdf>> 참조

14) 의무지출은 법에 규정되어 있어 반드시 집행해야 하는 예산항목을 말한다.

### III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 99

2013년 10월 현재 의회는 이른바 「2013년 농업법」 제정에 관해 논의하고 있는데, 2013년에 타결될 경우 2014~2018년에 적용되게 된다. 이전의 「2008년 농업법」이 종료되는 2012년에 새로운 농업법이 제정되었어야 하나, 상하원 간에 합의가 이뤄지지 않아 「2008년 농업법」이 2013년 9월 30일까지 연장되었다. 그러나 정부예산 상한에 대한 의회와 행정부의 갈등으로 미국의 연방정부가 16일간 폐쇄되기도 했다.<sup>15)</sup>

지난 수십년 간 농업법은 공화당(Republican Party)과 민주당(Democratic Party)의 지지를 모두 받는 아주 드문 법안이었다. 예를 들면, 2008년 농업법은 대통령의 거부권을 무력화시킬 수 있는 4분의 3의 찬성으로 채택되었다. 이러한 결과는 농업법이 양당의 이해관계를 모두 포괄하는 패키지가 되었기 때문에 가능하였다. 그러나 새로운 농업법 제정은 경제위기에 따라 정부 예산을 감축해야 한다는 제약과 건강보험 등 다른 정부예산 지원 사업과 맞물리면서 상당한 정치적 갈등을 초래하고 있다.

현재 상원(Senate)과 하원 법안(House)이 각각 채택된 상태이며 그에 대한 합의가 추진되고 있다. 상원의 법안은 2013년 7월에 채택되었는데, 「농업개혁과 식품 및 고용법(Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2013: S 954)」으로 명명되었다. 앞으로 10년(2014~23년)간 총 9,550억달러가 소요될 것으로 추정된다.<sup>16)</sup>

2013년 7월에 체결된 하원 법안은 「농업개혁과 위험관리법(Agriculture Reform and Risk Management Act of 2013: H.R. 1947)」으로 10년(2014~23년)간 총 9,400억달러가 소요될 것으로 추정된다.<sup>17)</sup> 다만 이 농업법은 2012년에 현재 750억달러 가까이 지출되어 농업법 지출예산 항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 SNAP(Supplement Nutrition Assistance Program: 이전에 'Food Stamp'로 불림)을 분리시킨 반쪽짜리이다.<sup>18)</sup>

15) 정부 폐쇄 이후 농업법에 관한 사항은 다음 웹사이트 참조(<http://www.usatoday.com/story/news/politics/2013/10/23/tea-party-farm-bill-showdown/3172141/>)

16) 의회예산처(Congress Budget Office: CBO)의 추정치이다.  
([http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/s954\\_StabenowLtr\\_0.pdf](http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/s954_StabenowLtr_0.pdf)).

17) 의회예산처(Congress Budget Office: CBO)의 추정치이다.  
([http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/hr1947\\_LucasLtr.pdf](http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/hr1947_LucasLtr.pdf))

의회예산처(CBO)가 추정한 농업법 프로그램(의무지출)의 기준치(baseline)를 요약하면 <표 III-37>과 같다. 제안된 농업법의 가장 큰 특징은 농업 보조가 전통적인 소득 보조(직접지불 등)에서 작물보험 조치로 전환되고 있으며, 자원보존에 관한 프로그램도 비중이 증가한 것이다.

<표 III-37> 미국의 농업법 프로그램의 기준치(2014~2023년)

(단위: 백만달러)

	프로그램	2014~18년	2014~23년
I	상품프로그램(CCC)	29,888	58,765
	직접지불	22,692	45,384
	변동지불 유통용자	4,594	8,414
II	보존(conservation)	28,373	61,567
III	무역(CCC)	1,718	3,435
IV	영양(SNAP)	393,930	764,432
V	신용(credit)	-1,011	-2,240
VI	농촌개발(rural development)	13	13
VII	연구(research)	111	111
VIII	산림(forestry)	3	3
IX	에너지(energy)	84	243
X	원예와 유기농업(horticulture & organic agriculture)	536	1,061
	작물보험(crop insurance)	39,592	84,105
	기타(miscellaneous)	705	1,410
합계		493,941	972,905

자료: CRS <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42484.pdf>>

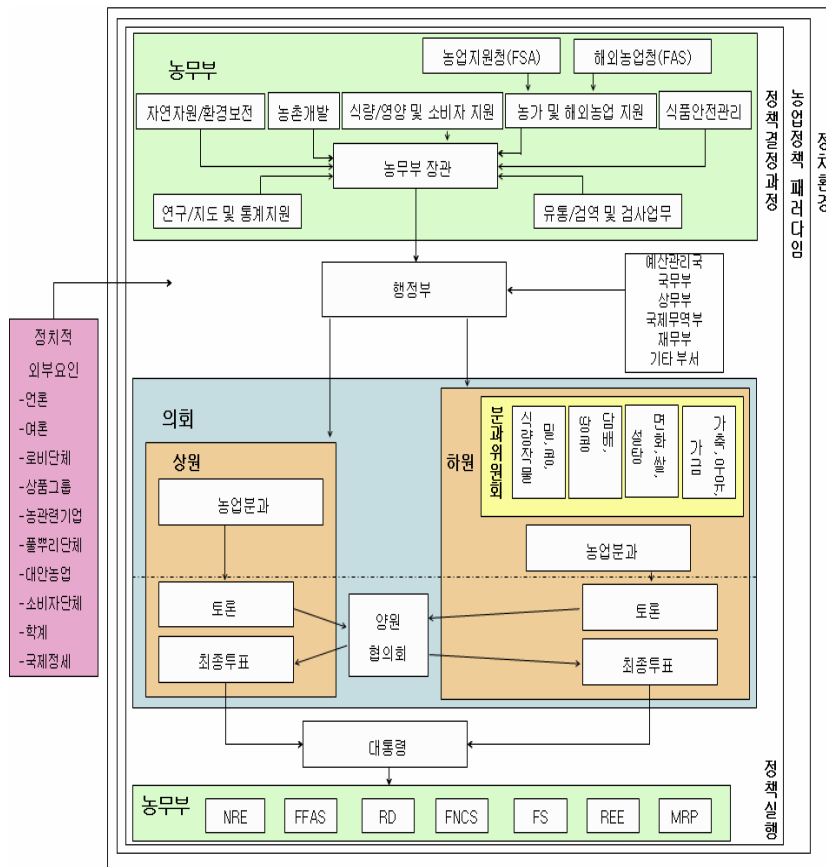
#### 나) 농업법의 의사결정과 이익단체의 역할

농업법은 ① 행정부가 의회에 법안 제출, ② 상하원의 정부안 심의 및

18) 이에 관한 자세한 정치경제학은 다음 장에서 다루고 있다.

개별 법안 제출, ③ 상하원의 단일안 입법, ④ 대통령의 재가와 서명 등의 과정을 통해 확정된다([그림 III-3]).

[그림 III-13] 미국 농업법의 입법 체계



자료: 이정환 외(2007)

농무부(USDA)가 주도하는 행정부의 농업법안 준비 과정은 주(州)별 순회 공청회 및 포럼 개최, 농업인 단체 등 각종 이익단체로부터 제안서 접수, 행정부 내 예산관리국(Office of Management and Budget: OMB) 등의 검토 등을 포함한다. 의회에 상정된 행정부 법안은 상원과 하원의 농

업위원회(Agricultural Committee) 산하 품목별 소위원회(subcommittee)에서 심의와 검토를 받으면서 수정 및 보완된다. 필요한 경우 공청회 등을 거쳐 표결로써 각각 상원과 하원의 농업법안이 결정된다. 의회의 공청회 과정에서 학계, 이익단체 등의 의견이 제시된다. 이익단체의 홍보 캠페인 등도 등장한다.

양원이 발의한 농업법안에 대해 그 이견을 조정하고 절충하는 과정을 밟게 되는데, 상하원합동위원회(Conference Committee)가 이를 주도한다. 합동위원회가 조율한 최종 법안은 상하원 본회의에 상정되어 수용 여부만을 결정하는 표결에 따라 처리된다.

양원에서 채택된 법안은 대통령의 서명으로써 최종적으로 법의 효력을 지닌다. 만약 대통령이 거부권을 행사하면 의회 재적의원 3분의 2의 찬성으로 법으로서 효력을 지닐 수 있게 된다.

#### 다) 2013년 농업법 제정 과정에서 드러난 이익단체들의 견해

이익단체, 법률 및 자문회사와 계약을 맺은 전문 로비스트들(lobbyists)은 직접(행정부와 의회 접촉) 또는 간접(언론 등 우호여론 조성) 로비활동을 통해 행정부와 의회의 농업법 제정 과정에 관여한다. 농업인 단체 가운데 2013년 농업법에 관한 제안서를 의회 농업위원회에 제출한 단체는 전국 면화 이사회(National Cotton Council), 전국 옥수수 생산자협회(National Corn Growers Association), 미국농업연합회(American Farm Bureau Federation: AFBF) 등이다. 이와 같은 공식적인 제안서 외에도 농업인 단체들은 개별 또는 관련 단체들과 연합으로 의원들이나 행정부에 편지를 보내 견해를 제시하거나 압력을 행사한다.

전국 단위 농업인 단체 중 최대 그룹은 1919년에 출범한 미국농업연합회(AFBF)로 보수적 성향을 지닌 600만명 이상의 회원으로 구성되어 있다. 2013년 농업법과 관련해 AFBF는 ① 생산자가 선택할 수 있는 프로그램 제공, ② 작물보험 강화, ③ 정부 보조가 아닌 시장신호에 대응하도록 디자인된 작물 보조, ④ 생산비에 기초한 프로그램 배제, ⑤ 보조대상 품

목간 형평성 보장 등을 요구하였다.<sup>19)</sup>

전국 제2위 규모의 농업인단체는 1902년에 창립된 전국 농업인 연맹(National Farmers Union: NFU)으로 현재 25만명 이상의 회원을 보유하고 있는 것으로 파악된다. 2013년 7월 11일에 하원이 영양프로그램을 농업법에 분리한 채 통과시키자 NFU는 532개 단체의 연합의 이름으로 이에 반대하는 편지를 하원에 전달하였다.<sup>20)</sup> 이밖에도 농촌연합(Rural Coalition), 전국 가족농연합(National Family Farm Coalition) 등 243개 단체가 영양프로그램 유지와 보존프로그램 확충 등을 요구하는 성명서를 발표하였다.<sup>21)</sup>

전국 단위 농업인 단체나 품목별 농업인 단체뿐만 아니라 소비자, 납세자, 환경그룹 등을 대표하는 다양한 이익단체들이 농업법에 관해 견해를 제시하고 활동을 펼치고 있다. 환경작업그룹(Environmental Working Group: EWG)은 2013년 농업법이 ① 자원보존 프로그램의 강화, ② 가족농 보호에 초점 둔 농업 보조 개혁, ③ 항생제, 호르몬, 유독성 농약 사용으로부터 전환 농가에 대한 지원 등을 주장하였다.<sup>22)</sup> 이러한 원칙 아래 EWG는 직접지불 폐지, 보험보조 개혁, 영양프로그램 강화 등을 요구하고 있다.

납세자단체인 TCS(Taxpayers for Commonsense)의 경우 직접지불 폐지를 주장하고 각종 농업 관련 보조에 관해 엄격한 규제(예: 보험 보조, 보조 수혜로부터 기업농 배제 등)를 요구한다.<sup>23)</sup>

19) AFBF 홈페이지 참조 <<http://www.fb.org/issues/docs/farmbill13.pdf>>

20) NFU 홈페이지 참조  
<<http://www.nfu.org/news/239-family-farm-policy/1799-nfu-to-house-strongly-oppose-splitting-nutrition-programs-from-farm-bill>>

21) 성명서 참조  
<<http://sustainableagriculture.net/wp-content/uploads/2013/07/Full-an-Fair-Farm-Bill-Now-Statement.pdf>>

22) EWG 홈페이지 참조 <<http://www.ewg.org/farmbill2013>>

23) TCS 홈페이지 참조  
<<http://www.taxpayer.net/library/article/house-farm-bill-draft-analysis-squanders-savings>>

## 라. 로비사례 연구: 미국의 식품구매권(Food Stamp) 프로그램

### 1) 식품구매권 프로그램과 농업법의 역사적 관계

미국 농업법의 지원항목(title) 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것이 영양지원제도인 SNAP(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP, 이전 이름은 식품구매권)이다.<sup>24)</sup> 1964년에 이른바 식품구매권법(Food Stamp Act)이 제정되었고, 이 법이 1973년부터 농업법에 포함되었다.

1970년대 초반부터 식품구매권 프로그램이 농업법에 통합된 것은 높은 수준의 농업 보조에 대한 비농업계의 반대를 무마하기 위한 정치적 연대의 결과였다. 도시 인구가 늘고 농업이 경제에서 차지하는 비중이 감소하면서 농업 보조에 대한 정치권의 지지가 하락하였고 이에 따라 도시와 소비자의 관심사항을 농업법에 포함시키지 않는 한 농업법 제정은 더 이상 가능하지 않게 되었다는 점이다. 식품구매권 이외에도 학교급식, 에너지, 산림, 환경보존, 위험관리 및 재해 프로그램 등 영농 이외의 다른 분야가 농업법에 포함된 것은 경제에서 차지하는 비중이 2% 정도인 농업부분에 나머지 98%가 지지할 수 있도록 하기 위한 방편이란 해석이다.

2008년 농업법의 경우 이행 기간 2008~2012년(5년)에 예산이 2,839억 달러인데 이 가운데 SNAP가 차지하는 비중이 67%로 가장 크다. 그 다음 으론 농가를 대상으로 한 직접지불 등의 비중이 15%로 높고, 환경보존과 작물보험 예산이 각각 8%를 차지한다(Monke and Johnson, 2010). 2012년의 예산을 추정된 결과 SNAP가 730억달러, 학교급식과 기타 영양프로

24) 가장 최근 농업법인 2008년 「식량, 보존 및 에너지 법(Food, Conservation and Energy Act)」에는 모두 15개의 지원항목이 포함되어 있는데, ① 상품(commodities), ② 환경보존(conservation), ③ 무역(trade), ④ 영양(nutrition), ⑤ 신용(credit), ⑥ 농촌개발(rural development), ⑦ 연구(research), ⑧ 산림(forestry), ⑨ 에너지(energy), ⑩ 원예 및 유기농업(horticulture & organic agriculture), ⑪ 축산, ⑫ 작물보험(crop insurance), ⑬ 상품선물(commodity futures), ⑭ 기타(miscellaneous), ⑮ 무역과 조세(trade and tax)이다(Johnson 2008).

그램이 285억달러, 직접지불이 39억달러, 융자지원이 48억달러, 작물보험이 32억달러, 농촌개발이 26억달러, 재해보조가 15억달러 등을 기록하였다(Katz, 2012).<sup>25)</sup>

농업 보조가 증가하고 자유무역을 향한 농정개혁 정도가 약한 점을 들어 당시 부시(Bush) 대통령은 농업법에 대해 거부권(veto)을 행사했으나, 상원과 하원 모두 3분의 2 이상의 찬성으로 이를 기각하고 농업법을 채택하였다. 당시 상원의 정당 비중은 민주당(Democrat)과 공화당(Republican)이 각각 49석으로 같았고 나머지 2석은 무소속이 차지하였다. 하원의 경우 민주당 233석, 공화당 202석이였다. 그러나 선거를 앞둔 시점에서 상원과 하원 의원들은 인기 없는 대통령이 요구한 보조 감축보다 넉넉한 보조를 선택한 것이다. 심지어 대통령과 같은 정당인 공화당의 많은 의원들도 농업법에 찬성하였다.

미국의 농업법은 대공황(Great Depression) 때인 1933년에 과잉 농업생산을 해결하기 위해 제정된 「농업조정법(Agricultural Adjustment Act)」에서 비롯되었다. 이후 제정된 1938년과 1949년 농업법은 높은 수준으로 고정된 보조가격 조치를 영구적인 법 규정으로 정하였다. 이에 따라 의회가 새 농업법을 제정하면 그의 적용을 한시적으로 중단하는 방식으로 유지되고 있다. 곧 의회가 새로운 농업법을 제정하지 않으면 위 영구법이 자동으로 적용되는 것이다. 이를 회피하기 위해 실제로 의회는 2012년에 새로운 농업법을 제정하는 데 실패하자 2008년 농업법의 적용을 1년간 연장하였다.

SNAP는 영구적으로 승인된 프로그램이 아니므로 농업법과 함께 종료된다. 그러나 SNAP가 수급권(entitlement)이므로 의회가 예산을 배정하는 한 자격을 갖춘 수급권자는 누구나 보조를 받을 수 있다.

25) 이 선행연구가 밝힌 SNAP 추정치는 뒤의 USDA 자료와 약간 차이가 있음을 밝힌다.

## 2) 식품구매권 프로그램과 2013년 농업법의 관계

2012년에 제정되지 못한 농업법은 의회에 의해 그 시한이 1년간 연장되어 2013년 10월 초 현재까지 계속 논의되고 있다. 이 과정에서 가장 큰 쟁점 가운데 하나는 농업법으로부터 SNAP 조항을 분리 또는 그 보조규모를 줄이는 것이다. 2012년에 상원과 하원의 농업위원회는 각각의 농업법안을 마련하였고, 상원은 2013년에 217 대 210의 표로 상원 농업법(S954)을 통과시켰다.

반면에 2013년 6월에 하원은 234 대 195로 하원 농업법 제안을 부결시켰다. 이후 7월에 하원은 영양항목을 뺀 하원 농업법(HR2642)을 216 대 208로 통과시켰다. 영양법(nutrition bill)은 독립된 법안(HR3102)으로 채택되었는데, 앞으로 10년간 400억달러를 감축하면서 주정부가 수급자의 근로조건을 더욱 강화하는 요건을 부과하도록 하였다. 하원이 제시한 대로라면 2014년까지 380만명의 SNAP 수급자가 탈락하는 결과를 가져올 것으로 예상된다. 상원이 결의한 SNAP 감축은 하원의 10분의 1 수준에 불과하다. 공화당이 다수인 하원에서 큰 폭의 SNAP 개혁이 제시된 이유는 이 프로그램에 대한 지출의 급증과 그 효과와 효율에 대한 회의 때문이다.

SNAP의 수급자 수는 전체 인구의 7명에 1명꼴로 4,400만명에 이른다(〈표 III-38〉).<sup>26)</sup> 수급자의 49%가 어린이며, 장애인 20%, 노인 8%, 부양자가 없는 건강한(able-bodied) 성인 인구(18~49세)가 24%가량을 차지한다. 특히 1주에 20시간 이상 근로하지 않는 건강한 성인인구 수급자는 3년 기간에 3개월만 보조를 받게 된다. 또한, 수혜가구의 연간 소득은 빈곤선의 130% 수준인 24,100달러 이하이어야 한다. 인종별로 보면 백인 수급자가 64%(전체 백인인구의 14%)로 가장 높고 히스패닉이 16%(전체 히스패닉인구의 26%), 흑인이 12%(전체 흑인인구의 27%) 등이다.

26) SNAP 수급자에 관한 특성은 다음 웹사이트 참조:

〈<http://www.forbes.com/sites/bethhoffman/2013/09/23/who-receives-food-stamps-and-why-it-is-critical-to-continue-their-support/>〉

〈표 III-38〉 미국의 SNAP 수급자에 관한 추이

(단위: 천명, %)

연도	수급자	실질 GDP 증감률	생산성 증감률	실업률	물가 상승률	이자율	빈곤선 이하 인구	
							인구수	총인구 대비 비중
1996	25,926	3.7	2.9	5.4	1.9	7.4	36,529	13.7
1997	23,117	4.5	1.8	4.9	1.8	7.3	35,574	13.3
1998	19,969	4.4	3.0	4.5	1.1	6.5	34,476	12.7
1999	18,149	4.8	3.5	4.2	1.5	7.1	32,791	11.9
2000	17,091	4.1	3.5	4.0	2.2	7.6	31,581	11.3
2001	17,297	1.1	3.0	4.7	2.3	7.1	32,907	11.7
2002	19,041	1.8	4.5	5.8	1.6	6.5	34,570	12.1
2003	20,764	2.5	3.9	6.0	2.1	5.7	35,861	12.5
2004	23,279	3.5	2.8	5.5	2.8	5.6	37,040	12.7
2005	24,794	3.1	1.7	5.1	3.3	5.2	36,950	12.6
2006	25,472	2.7	0.9	4.6	3.2	5.6	36,460	12.3
2007	25,775	1.9	1.5	4.6	2.9	5.6	37,276	12.5
2008	27,607	-0.3	0.7	5.8	2.2	5.6	39,829	13.2
2009	32,889	-3.5	2.5	9.3	1.1	5.3	43,569	14.3
2010	39,759	3.0	4.0	9.6	1.2	4.9	46,343	15.1
2011	44,148	1.7	0.2	9.0	2.1	4.6	46,247	15.0

주: SNAP 수급자 수는 미국 회계연도(이전연도 10월-당해연도 9월) 기준, 경제지표는 역년(calendar year) 기준  
 자료: 미국 농무부(USDA)

SNAP 보조규모의 추이는 〈표 III-39〉와 같다. 2012년 현재 월평균 1인당 수급액은 133달러이다. 같은 해 보조 총액은 746억달러이다.

〈표 III-39〉 미국의 SNAP 지급 추이

(단위: 천명, 달러, 백만달러)

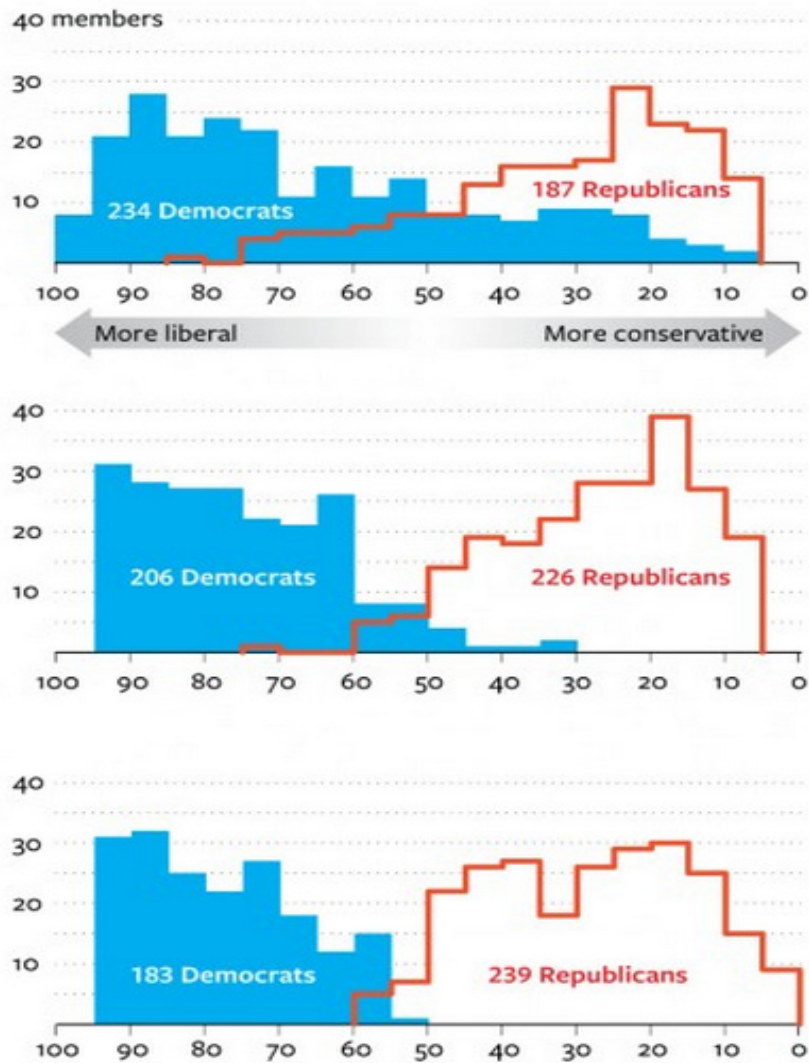
연도	월평균 수급자	월평균 1인당 수급액	비용		
			총보조금	기타 비용	총비용
1969	2,878	6.63	228.8	21.7	250.5
1970	4,340	10.55	549.7	27.2	576.9
1975	17,064	21.4	4,385.50	233.2	4,618.70
1980	21,082	34.47	8,720.90	485.6	9,206.50
1985	19,899	44.99	10,743.60	959.6	11,703.20
1990	20,049	58.78	14,142.79	1,304.47	15,447.26
1995	26,619	71.27	22,764.07	1,856.30	24,620.37
2000	17,194	72.62	14,983.32	2,070.70	17,054.02
2001	17,318	74.81	15,547.39	2,242.00	17,789.39
2002	19,096	79.67	18,256.20	2,380.82	20,637.02
2003	21,250	83.94	21,404.28	2,412.01	23,816.28
2004	23,811	86.16	24,618.89	2,480.14	27,099.03
2005	25,628	92.89	28,567.88	2,504.25	31,072.13
2006	26,549	94.75	30,187.35	2,715.74	32,903.09
2007	26,316	96.18	30,373.27	2,818.69	33,191.96
2008	28,223	102.19	34,608.40	3,033.71	37,642.11
2009	33,490	125.31	50,359.92	3,272.77	53,632.69
2010	40,302	133.79	64,702.16	3,610.90	68,313.06
2011	44,709	133.85	71,810.99	3,907.14	75,718.13
2012	46,609	133.42	74,621.40	3,723.69	78,345.09

자료: 미국 농무부(USDA)

2013~2015년 임기에 상원의 좌석은 민주당 53석, 공화당 45석, 무소속 2석이고, 하원의 경우 민주당 201석, 공화당 233석이다. 이처럼 상하원 체제의 특성은 소수당(minority)이 다수당(majority)의 일방통행 방식의 의사결정을 견제할 수 있다는 특징을 지닌다(Schweikhardt, 2013). 이는 다수당이 의사결정을 주도하는 국회(parliament) 체제와 구분된다. 그러나 1990년대 이후 미국 의회는 진보(liberal)와 보수(conservative)의 극단적

인 의사 결정이 명백하게 나타나고 있으며, 이에 따라 타협이 이뤄지기 어려운 환경이 조성되고 있다는 점이다([그림 III-14]).

[그림 III-14] 미국 민주당과 공화당의 진보성향 점수에 따른 분포

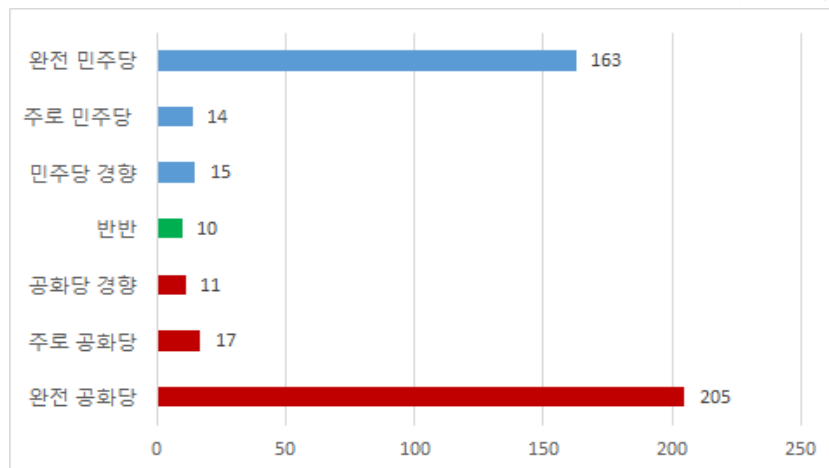


자료: National Journal <<http://www.nationaljournal.com/nj-special-sections/can-this-congress-be-saved-20130221>>

[그림 Ⅲ-15]는 2012년의 선거 결과를 바탕으로 하원의 양당 의석 수를 비교한 결과이다. 총 435석 가운데 다수당이 되기 위해서는 218석이 필요하다. 지역구의 정치 성향이 과거보다 더욱 명확히 드러나고 있으며, '완전 공화당' 의석이 '완전 민주당' 의석보다 42석이나 많은 상황에서 민주당이 다수당이 되기에는, 특히 민주당 출신이 대통령(Obama)으로 존재하는 상황에서는 거의 불가능하다는 분석이다.

[그림 Ⅲ-15] 미국 하원의 의석 수 비교

(단위: 석)



자료: National Journal <<http://www.nationaljournal.com/the-cook-report/why-house-republicans-don-t-have-an-electoral-incentive-to-compromise-20131003?mrefid=CookReportRiver>>

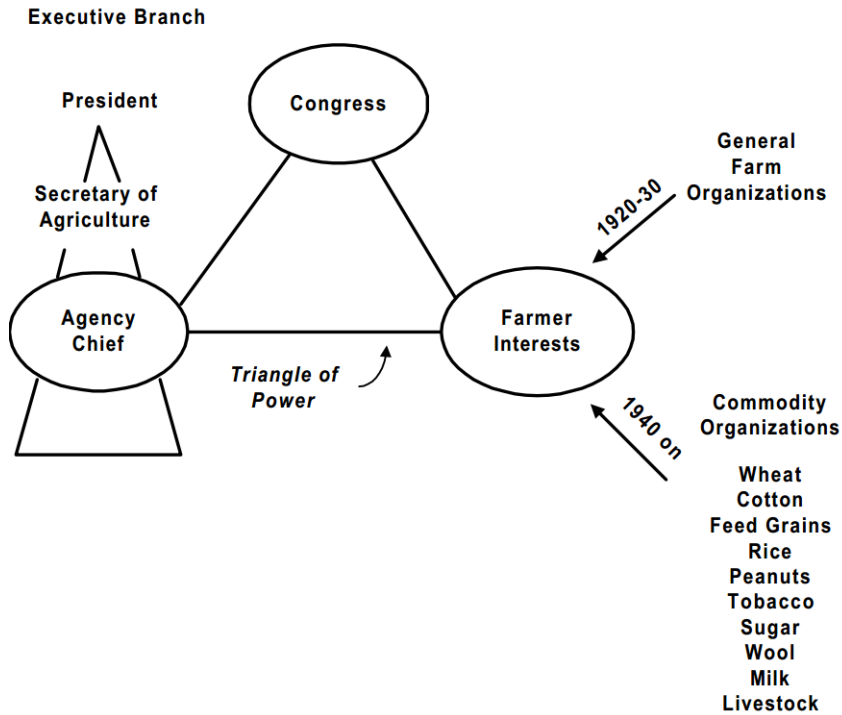
이것이 주는 시사점은 농업법과 영양법의 제정 과정에서 하원의 다수당인 공화당이 지금까지 보여준 강경한 개혁 요청과 국회 체제와 같은 방식의 의사결정은 선거의 결과에 별로 큰 영향을 미치지 않을 수 있다는 것이다. 의원의 가장 중요한 인센티브는 재선출이지만 민주당과 타협을 하지 않아도 선거에서 이길 수 있는 구조라면 공화당 성향이 강한 지역구에 출마하는 의원의 경우 일부 국민들과 언론으로부터 비판을 받더라도 절충에 소극적으로 대응할 여지가 크다.

3) 식품구매권 입법과 관련된 로비(lobby)

1970년대부터 시작된 농업부문과 비농업부문 또는 도시와 농촌 간의 연대는 오늘날 농업법이 농업에 관한 지원조치보다 영양이나 환경, 교육, 노동 등 농업 외 조치가 예산 규모 측면에서 더 큰 형태로 이어지고 있음을 밝혔다.

농업정책의 범위가 확대되고 정책 수립 과정이 복잡해지면서 이익단체의 정책 참여가 확대되었다. 소비자, 복지, 노동, 환경 등 다양한 이익단체들이 농업정책 의사결정 과정에 참여하면서 정책 수립의 거래비용(transaction cost)이 증가하였고, 이익단체들이 미래의 농정 결정에 영구적인 영향력을 미칠 수 있도록 허용하였다.

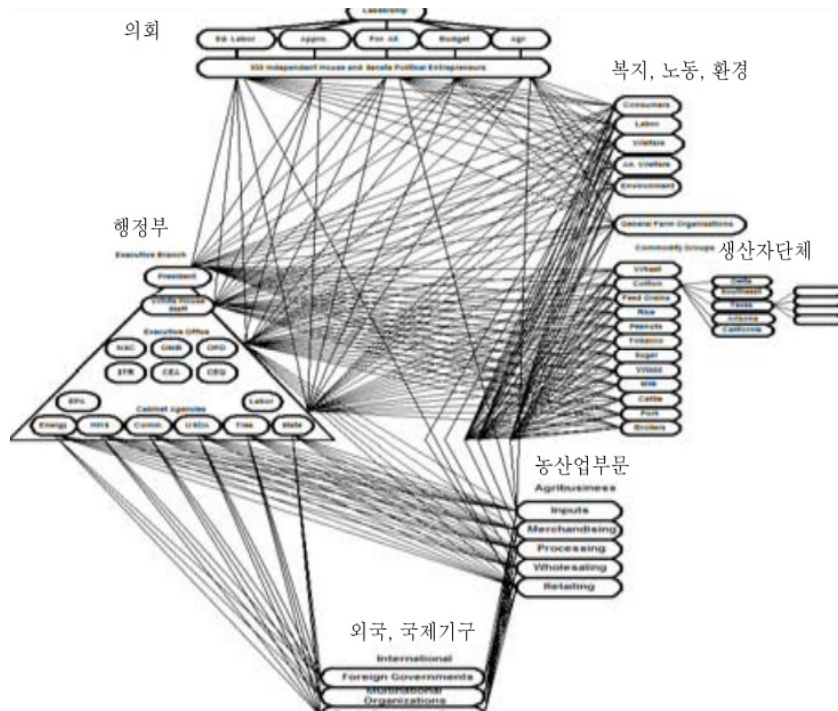
[그림 III-16] 1920~1940년대에 미국의 농업정책 결정과정에서 이익집단



자료: Browne et al.(2000)

[그림 III-16]은 1920~40년대의 농업정책 결정 과정에 있어 참여자들을 도식화하여 나타낸 것이다. 이 시기에도 농업 이익단체들은 정부에 요구사항을 전달하거나 정책제안서를 내는 등 정책 결정의 중요한 참여자였다. 다만 초기의 이익단체들은 이해가 비슷한, 폭 넓은 범주의 농업인들을 대표하고 있었고, 일부 품목그룹(밀, 옥수수, 면화)의 의견이 정책당국에 전달되었다. 이 시기는 이른바 행정부(executive branch), 의회(Congress), 농업 이해당사자들(farmer interests)이 협상을 통해 농정을 결정하는 ‘철의 삼각(iron triangle)’ 정치였다(Browne et al. 2000). 농정은 주로 농산물 정책이었고 농가의 소득을 지원하는 것이 핵심이었으므로 단순한 정치 논리와 최소의 거래비용이 존재하였다.

[그림 III-17] 1990년대 미국의 농업정책 결정과정에서 이익집단



자료: Schweikhardt(2013)

III. 농정을 둘러싼 정치 주체의 역할 113

이후 1990년대에 이르러 농정의 대상과 주체가 분화되고 다양한 이해 관계가 의사결정 과정에 참여하면서 정치적인 요소와 협상의 거래비용이 큰 폭으로 증가하였다. 이는 ① 1950년대부터 농자재와 유통 등 농산업부문의 참여 증대, ② 농업부문의 산업화와 규모화로 인한 특화된 품목 및 분야의 이해관계 대두, ③ 1970년대부터 복지, 노동자, 소비자 그룹 등 폭넓은 이익단체들의 농정 참여, ④ 미국의 농식품 체제가 세계시장과 통합되면서 국제정치 관계 및 무역과 연대, ⑤ 미국 의회가 다양한 이익단체들로 하여금 정책 과정에 참여할 수 있도록 개방한 것 등에 따른 결과이다 ([그림 III-17]).

[그림 III-18] 1970년대 식품구매권 프로그램과 농업법의 연대에 관한 정치당락

	보수 공화당원	진보-도시 지역 공화당원	진보-도시 지역 민주당원	보수-농촌- 남부지역 민주당원	소수당 리더십과 닉슨(Nixon) 행정부
보수 공화당원	식품구매권 반대				
진보-도시지역 공화당원		농업 보조 제한 강화			
진보-도시지역 민주당원			식품구매권 지지 최저임금 증대		
보수-농촌-남부 지역 민주당원				농업 보조 제한 완화 면화 보조 지지	
소수당 리더십과 닉슨(Nixon) 행정부					농산물 목표 지지가격 감축

자료: Schweikhardt(2013)

특히 「1973년 농업법」에 식품구매권이 통합된 것은 저소득 도시 소비자들에게 이익을 공여함으로써 농업법에 대한 소비자, 노동자, 복지 관련 단체의 지지를 이끌어내기 위함이었다. [그림 III-18]에서 보듯이, 이는 식품구매권과 최저임금 증대를 주장하는 진보 성향의 도시지역 민주당 그룹과, 농업 보조의 상한을 완화하고 면화에 대한 보조를 주장하는 보수성향의 농촌 및 남부지역 민주당 그룹이 정치적 연대를 통해 모두에게 유리한 결과를 도출해 낸 것으로 분석할 수 있다. 그러나 농업법을 둘러싼 이러한 정치적 연대와 당락 이후 농업 밖의 이익단체들로 하여금 농업정책의 결정 과정과 집행에서 더 큰 목소리를 낼 수 있게 만들었으며, 기형적인 농업법의 구조를 고착화시켰다.

「2012년 농업법」 제정 과정에서 하원이 SNAP 항목을 농업법에서 분리시켜 이들을 각각 가결한 것은 오랜 정치연대를 해체하여 실질적인 농정 개혁을 추진하고, 정부부채 상한의 제약조건 아래 복지정책의 효율과 효과를 높이려는 시도로 해석할 수 있다. 기존의 농업법 구조로 가결한 상원과 협의가 남아 있으므로 과연 하원의 의도 대로 이뤄질지 아직 알 수 없으나, 이런 시도는 적어도 앞으로 농정 개혁을 위한 새로운 접근방법 내지 토대를 마련한 것이라 하겠다.

정부가 지원하는 SNAP 보조의 규모 축소와 더불어 그 효율과 효과를 높이기 위한 다양한 방안들이 현재 제시되고 있다. 예를 들면, SNAP 수급자의 근로의무를 더욱 강화하는 것과, SNAP 보조로 구매할 수 있는 품목을 더욱 제한하는 것이다(〈표 III-40〉). 특히 후자의 경우 2011년에 뉴욕시(New York)는 SNAP에 의한 설탕이 첨가된 음료(sugar-based soda) 구매를 제한하자는 제안서를 농무부(USDA)에 제출하였으나 거절당했다.<sup>27)</sup> 뉴욕시의 제안서는 설탕이 함유된 음료소비가 비만과 당뇨 및 심장질환 발병을 촉진할 수 있고, 특히 SNAP 수급자인 저소득 가구에서 이런 질병이 부유층에 견주어 2배 정도 높다는 사실에서 근거한 것이다.<sup>28)29)</sup>

27) 이에 대한 관련 정보는 다음 웹사이트 참조:

<http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=1104422>

〈표 III-40〉 SNAP 구매 가능 및 불가 품목

구분	세부 품목
구매 가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정에서 소비하기 위한 일체의 식품</li> <li>- 비알코올음료, 스낵, 탄산음료, 사탕류 및 얼음</li> <li>- 4대 기본 식품군: 빵/곡류, 우유 및 유제품, 과일 및 채소류, 육류 및 생선, 가금류)</li> <li>- 식용으로 재배되는 씨앗, 식물 (꽃 재배 또는 새 모이용 재배는 해당되지 않음)</li> </ul>
구매 불가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 맥주, 포도주, 주류 또는 담배류</li> <li>• 판매 시점에 이미 뜨겁게 조리된 음식</li> <li>• 업소매장 내에서 먹는 음식</li> <li>• 비타민 또는 의약품</li> <li>• 애완동물 먹이</li> <li>• 티슈, 비누, 화장품 또는 기타 가정용품과 같은 비식품류</li> </ul>

자료: 이계임 외(2012)

이 제안서에 대해 코카콜라와 같은 식품회사들과 일부 이익단체들은 반대하였고, 제안서를 저지하기 위해 상당한 로비를 한 것으로 알려졌다. 식품회사들의 대표적인 반대 논리는 저소득층의 식품구매 대상을 제한하는 것은 차별이란 점과, 하루 칼로리 섭취량에서 단음료가 차지하는 비중이 평균 7%에 불과하기 때문에 음료 소비가 높은 비만율과 연계되었다고 단정하기 어렵다는 점이다. 농무부(USDA)는 새로운 규제조치가 비만과 건강에 어떤 변화를 가져올 지에 대한 엄격한 평가가 부족하다는 점, 소매상들이 새로운 정책에 대비하지 못하고 있다는 점, 건강에 유익한 개별 음식이란 명확한 정의가 존재하지 않는다는 점 등을 반대 이유로 내세웠다.<sup>30)</sup>

28) 뉴욕시 외에도 캘리포니아, 네브라스카, 일리노이, 펜실베이니아, 미네소타, 미시간, 버몬트, 텍사스 등 많은 주에서도 이런 제안서를 제시 또는 검토하였으나, 아직까지 허용된 경우는 없다.

29) 반대로 USDA는 연소득 7만달러 이상의 가구 그룹이 최저소득 가구 그룹보다 거의 80% 이상 냉동조리식품, 포장즉석식품, 스택, 설탕과 캔디, 음료 등을 더 소비한다고 밝혔다(Cox, 2013).

30) 식품구매권법을 제정할 당시 하원의 원래 법안에는 음료(soft drink)의 구매 불가가 포함되었으나, 상원이 이를 집행하는 데 따른 행정적인 어려움으로

SNAP 지급액 중 연간 40억달러가 음료 구매에 지출되고 있다(Almasi 2013). 이런 이해관계로 코카콜라를 포함한 식품회사와 미국음료협회(American Beverage Association: <http://www.ameribev.org/>)는 구매제한 움직임을 저지하는 로비를 강력하게 추진해 오고 있다. 코카콜라의 경우에만 2009년과 2010년에 각각 900만달러와 500만달러를 연방정부 로비에 사용하였다. 식품연구행동센터(Food Research and Action Center: <http://frac.org/>)와 같은 기아 반대 그룹들도 SNAP가 프로그램 비용의 거의 2배에 가까운 경제활동 효과를 창출하고 있다는 점, 구매계약이 프로그램 참여율을 하락시켜 식량안보를 위협할 수 있다는 점, 16만 곳에 이르는 식료품점에서 이행에 따른 혼란이 야기될 수 있다는 점을 부각시키면서 보조 감축과 그 구매제한을 반대하고 있다.

#### 마. 선진국과 한국의 비교

EU와 미국의 농업 보조 정책은 다년간의 예산과 프로그램이 설정된 틀 안에서 시행된다는 점에서 해마다 정해지는 한국의 경우와 차이가 난다. 이와 같은 다년간 농정의 틀(frameworks)은 정책조치의 투명성을 높이고 농정개혁의 방향을 제시함으로써 이해당사자들로 하여금 더욱 합리적인 의사결정과 조정에 참여할 수 있도록 한다.

농업인구의 감소와 산업으로서 농업의 비중이 작아지는 현상은 선진국과 한국 간에 차이가 없다. 다만, 선진국의 경우 이러한 농업부문의 구조조정 과정이 100년 이상 오랜 기간에 걸쳐 이뤄지면서 경쟁력을 확보한 반면에 한국의 농업부문은 1960년대 이후 빠른 속도로 구조조정을 겪고 있으며, 이 와중에 시장 개방과 WTO 규범을 이행해야 하는 외부제약에 직면해 있다는 점에서 다르다(Lee and Lim, 2004, pp. 38~39).

이러한 구조조정 과정에서 농업 보조를 유지하기 위한 명목으로 EU는 농업의 환경보호와 공공재 서비스 기능 등 환경과 농촌개발 측면을 강조

---

음료를 제한 대상에서 제외하였다. 오늘날에는 통일상품코드(Universal Product Code: UPC)를 사용하므로 시행에 문제될 것이 없다.

하고 있다. 2000년대 초반에 발생한 광우병 파동 이후에는 안전한 식품의 보장도 중요한 정책목표가 되었다. 미국은 농업법에 식품구매권과 같은 도시민의 관심사항을 접목시킴으로써 농업 보조에 대한 정당성을 확보하였다. 또한, EU와 마찬가지로 농업의 환경보호 기능과 그 요건도 강화하고 있는 추세이다.

반면에 한국의 경우 농업 보조의 정당성은 EU나 미국처럼 명확히 드러나고 있지 않다. 그러나 농업 보조의 정당성으로 ① 6·25 전쟁과 극심한 빈곤을 경험하면서 식량안보의 중요성을 모두가 체험한 점, ② 산업화 과정에서 농업부문이 상대적으로 희생되었다는 인식 공유, ③ 1970년대 이후 식량 자급률이 지속적으로 감소하고 있다는 사실에 대한 우려, ④ 도농간의 소득 격차 확대 추이 등이 간접적으로 또한 복합적으로 작용하고 있다고 판단된다. 이런 측면에서 주식인 쌀에 대한 보조가 중심을 이루고 있다. 아직까지는 농업조치 안에 환경이나 농촌개발 또는 복지가 선진국처럼 자리매김하고 있다고 하기는 미약하다.

이익단체의 로비가 정부와 국회(의회)에 집중되고, 관련 회의나 논의 과정에서 정책 제안에 대해 의견을 제시하는 통로가 마련되어 있다는 점은 선진국과 같다. 다만, EU와 미국의 경우 이러한 정책수립 과정이 상대적으로 더욱 개방되고 넓은 범위에서 이뤄지고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 농업인 단체나 각종 위원회 및 농식품업체는 농업정책에 대한 공식적인 의견서를 전문가의 도움을 받아 제출한다. 정당이나 정치인에 대한 기부도 가능하고 그 명단이 공개된다. 농업 보조의 수혜자와 규모도 공개 대상이다.

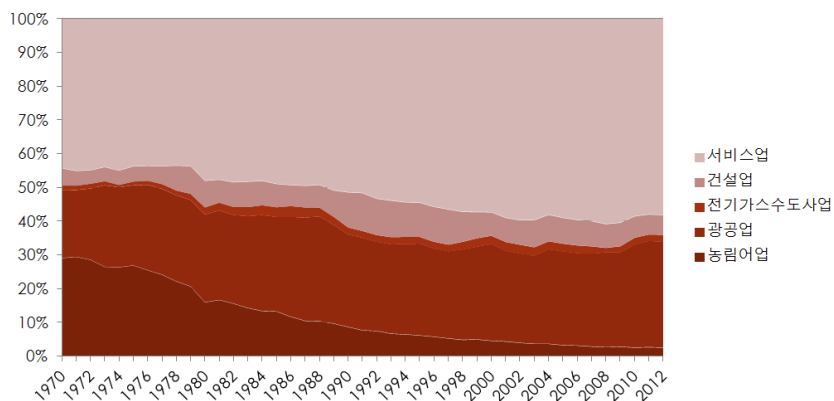
한국의 경우에는 농업인 단체의 집단행동이 더 주목을 받는 경향이 있다. 상대적으로 좁은 국토면적 아래 농업인의 집회가 용이하고 다른 거래 비용이 낮다는 점도 지적할 수 있다. 이러한 직접적인 의견표출이 공식적인 의견수렴 채널이 제약되어 있음을 반증하거나 효과적이지 못한 행정체계를 시사하는 것이란 해석도 가능하다.

## IV. 농업분야 보호 요인 분석

### 1. 경제성장과 농업분야 예산

경제성장은 우리 경제의 구조에 큰 변화를 가져왔다. 지난 1970년부터 우리 경제는 산업화와 공업화를 빠르게 진행하면서 광공업 위주의 경제로 바뀌었다가 이제는 서비스업 중심의 경제로 바뀌었다. 우리나라의 총생산 중 농림어업은 1970년도에 전체 생산의 30%를 차지할 정도로 비중이 높았으나 2012년에는 2.6%에 불과한 수준으로 감소하였으며 그 사이 제조업을 포함한 광공업은 20.1%에서 31.3%로, 서비스업은 44.3%에서 58.2%로 생산 비중이 증가하여 2차, 3차산업이 국내 총생산에서 차지하는 비중이 약 90%로 대부분을 차지하고 있다.

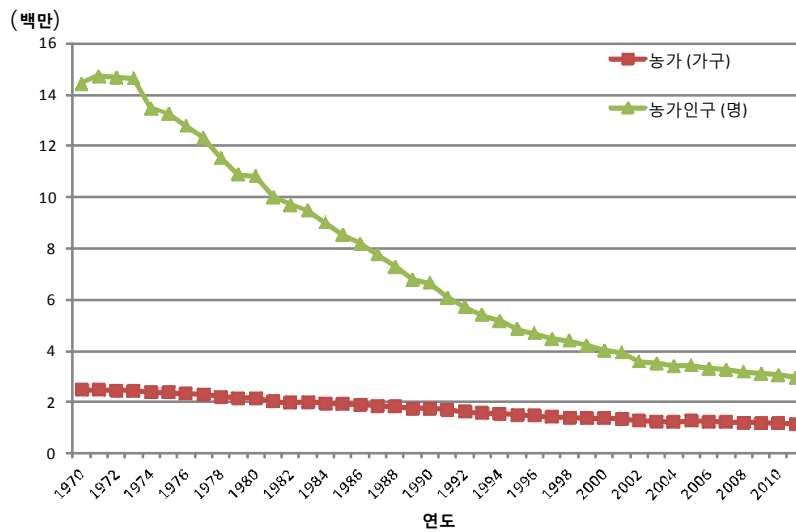
[그림 IV-1] 산업별 생산비중



국내 총생산에서의 구조 변화는 농가 수와 농가인구의 변화도 동반하고 있다. 산업화 과정에서 농촌에서 도시로의 인구이동이 활발하게 이루

어진 결과 1970년대 초반에는 1,500만명에 이르던 농가인구가 30년이 지나는 동안 약 300만명으로 감소하였으며 200만가구가 넘는 농가도 약 116만 농가로 줄어들었다.

[그림 IV-2] 농가 수 및 농가인구 변동



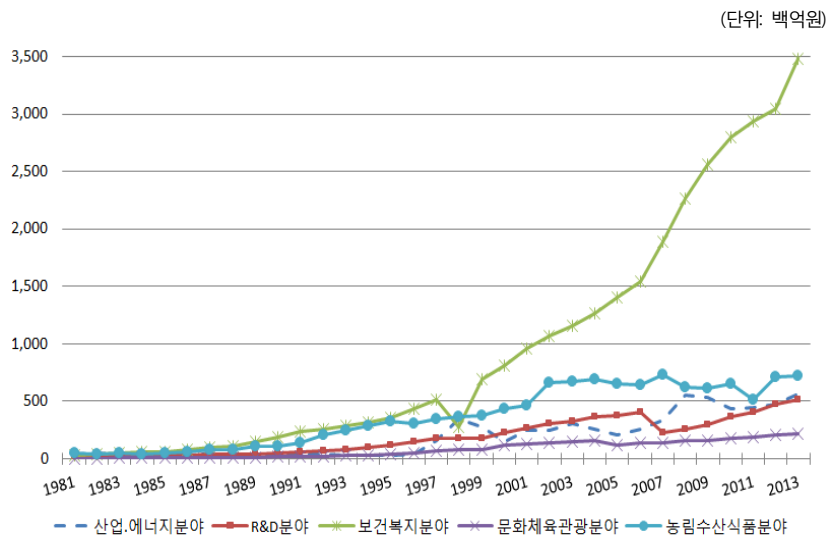
자료 : 농림부, 『농림업 주요통계』, 각 연도.

일반적으로 Development Paradox라고 불리는 현상은 우리나라에서도 확인된다. 농림어업분야는 경제성장 과정에서 부가가치가 감소하고 종사자가 감소하는 등 경제적인 측면에서는 그 중요성이 떨어졌다고 할 수 있다. 그러나 경제적인 의미에서의 중요성이 감소하고 있음에도 불구하고 예산 측면에서 다른 분야와 비교해 볼 때 농업과 농어촌에 대한 투자는 확대되어 왔다.

[그림 IV-3]은 일반회계를 대상으로 우리나라의 분야별 세출예산을 살펴본 것이다. 우선 보건복지분야의 지출 수준이 매우 빠른 속도로 확대되어 2013년에는 약 35조원에 이르고 있음을 알 수 있다. 농림수산분야는 보건복지분야에 이어 두 번째로 예산이 많이 배정되는 분야로서 2013년에는

7조 1,789억원에 이르고 있다. 이는 산업·에너지분야 및 R&D 예산과 비교해 보아도 높은 수준으로서 산업·에너지분야의 일반회계 예산은 이명박 정부 초기인 2008년에 5조 4,675억원이었다가 2013년에는 5조 5,722억원이 배정되었다. 또한 R&D분야 예산은 꾸준히 증가하여 2013년에 5조 842억원에 이르고 있으나 여전히 농림수산분야에 비해서는 낮은 수준이다.

[그림 IV-3] 분야별·기능별 세출예산



주: 일반회계 세출예산  
 자료: 기획재정부, 『나라살림예산개요』, 각 연도.

일반회계를 포함하여 기금과 특별회계를 합한 총지출에서 농식품분야가 차지하는 예산은 꾸준히 감소하였다. 농림부와 산림청, 농촌진흥청을 포함한 농식품분야 예산은 2000년도에 9%에 이르렀으나 2013년도에는 5.4%로 감소하였으며 같은 기간 농식품부의 예산은 8.2%에서 4.5%로 감소하였다(<표 IV-1>).

〈표 IV-1〉 국가 전체 및 농식품분야 세출예산 변동

(단위: 억원, %)

연도	국가전체	농식품 분야		농식품부				
		전년대비	비중	전년대비	비중			
		증가율		증가율				
'00	1,292,840	6.9	115,754	3.7	9.0	105,563	3.2	8.2
'05	2,096,000	14.3	137,720	6.9	6.6	124,374	6.9	5.9
'10	2,928,000	2.9	172,571	2.4	5.9	146,738	0.3	5.0
'11	3,091,000	5.7	176,354	2.2	5.7	148,644	1.3	4.8
'12	3,254,000	5.3	181,322	2.8	5.6	154,083	3.7	4.7
'13	3,420,000	5.1	183,862	1.4	5.4	154,118	0.02	4.5

자료: 농림부(2013)

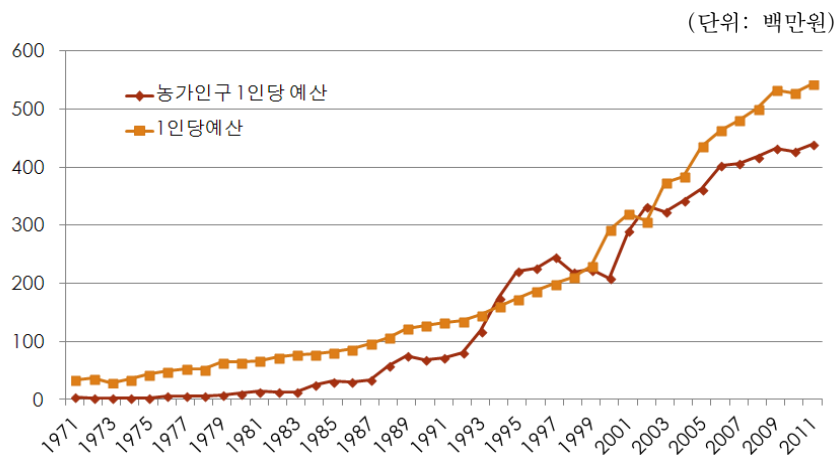
농림부 예산을 농가인구로 나눈 농가인구 1인당 농림부 예산은 국가 총지출을 인구로 나눈 1인당 국가 전체 예산에 비해 낮은 수준이다. 국가 전체 인구 1인당 예산은 2002년 이전까지 꾸준히 증가하다가 2003년에 잠시 감소하였으나 이후에는 꾸준히 감소하여 2011년에는 543만원에 이르렀다. 한편 농가인구 1인당 농림부 예산은 1990년대 초반에 급격하게 증가하였다가 1990년대 후반에는 감소하였고 이후 상승하여 2011년에는 439만원에 이르렀다. 농가인구 1인당 농림예산과 전체 인구 1인당 국가 예산을 비교해보면 1990년대 중반과 2002년을 제외하면 농가인구 1인당 농림예산이 항상 전체 인구 1인당 예산보다 낮은 수준으로 유지되었다.([그림 IV-4])<sup>31)</sup>

농림업 관련 예산이 국가 전체 예산에서 차지하는 비중을 농림어업 GDP 비중과 비교한 결과, 농림업 관련 예산 비중은 농림업 GDP가 전체 GDP에서 차지하는 비중에 비해 매우 높은 수준인 것으로 나타났다([그

31) 농가인구 1인당 예산은 농림부가 집행하는 예산만 포함하고 있으므로 타 부처사업을 통하여 농어촌 주민에게 지원되는 예산은 누락되어 있다. 따라서 그래프상의 예산은 농가인구에 실제로 지원되는 예산에 비해 과소계상된 것이다.

림 IV-5]). 농림어업 GDP가 전체 GDP에서 차지하는 비중은 1971년에 27%에 달했으나 정부의 산업화 정책으로 인해 농업분야의 경제적 비중은 꾸준히 감소하여 농림어업 GDP가 전체 GDP의 2.4%에 불과한 수준으로 하락하였다.

[그림 IV-4] 농가인구 및 전체 인구 1인당 예산



주: 1. 예산은 GDP 디플레이터로 실질화하였음

2. 2001년 이후의 예산은 회계와 기금을 포함한 총지출임

자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 각 연도.

통계청, 추계인구가구, 각 연도.

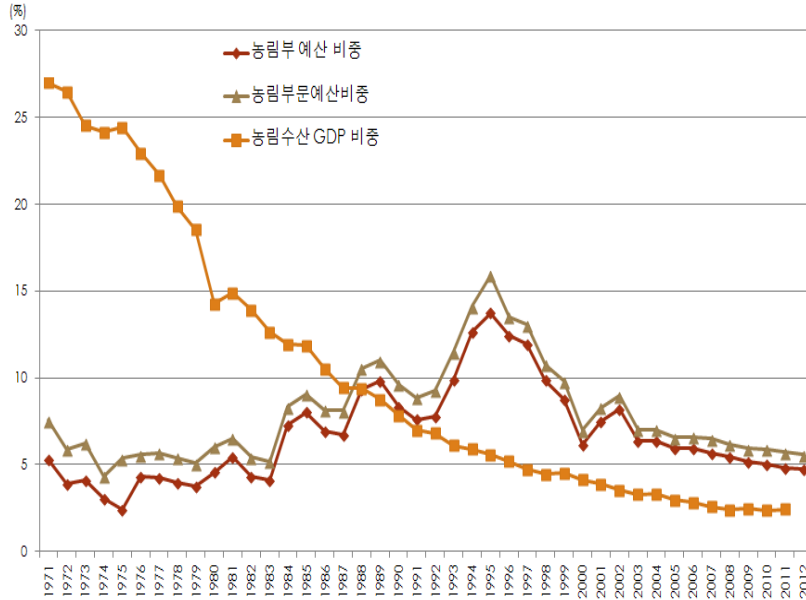
반면 정부 총지출에서 농림부의 예산 비중은 1995년 이전까지 등락을 반복하면서 꾸준히 증가하였으며 1995년에는 최고치인 13.7%에 이르렀다. 이 시기는 문민정부가 '신농정'이라는 이름하에 농업구조 개선을 강력하게 추진하였던 시기이다. 또한 청와대에 농수산수석비서관이 생길 정도로 농정개혁에 대한 대통령의 의지가 강했다. 정부의 의지에 발맞추어 1991년에는 농특회계가 신설되고 1994년에 농특세 사업이 시작되면서 농업분야 지출이 급격하게 늘어난 것으로 판단된다.

그러나 1995년 이후 농림수산분야 예산의 비중은 꾸준히 감소하여 2012년 현재 전체 예산의 5.6%(농림부 예산 4.7%)로 하락하였다. 이 기간 동

안 한·칠레 FTA, 한·미 FTA, 한·EU FTA 등 FTA 관련 종합대책이 연이어 발표되는 중에서도 감소하고 있다는 점이 주목할 만하다. 이는 우루과이라운드를 계기로 농업 구조조정이 가속화되는 한편 시장 개방으로 인한 피해를 최소화하여 농가들이 구조조정 과정에서 연착륙할 수 있도록 도와주어야 한다는 정책 방향이 정해지자 후속 사업들은 기존 사업의 확장이나 보완 차원에서 수립되었던 것과 무관하지 않다. 또한 국가 전체적으로 복지수요가 높아지면서 복지지출이 크게 증가한 것도 농림수산분야 예산이 크게 늘지 못한 원인이 되었을 것으로 판단된다.

위의 결과를 요약해 보자면 농림수산분야의 예산 비중은 1995년 이후 감소하고 있으나 농업분야의 경제적 비중과 비교해 보았을 때 여전히 높은 수준의 예산이 투입되고 있다. 대표적으로 농림 GDP 비중 대비 농림부 예산 비중은 2011년 기준 1.97배에 이르고 있다.

[그림 IV-5] 농림예산 비중 및 농림수산 GDP 비중



주: 농림부문 예산은 농림부, 농촌진흥청, 산림청 등 외청 예산을 포함함  
 자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 각 연도.

## 2. 국내 농업 분석

이 절에서는 선행연구에서 다룬 집단행동 모형이나 정치인-투표자 모형에서 언급한 사회경제적 변수들이 우리나라의 농림수산 예산에도 적용될 수 있는지 살펴보았다. 우선 집단행동 모형에서 이익집단의 형성과 관련된 주요 변수로서 다루고 있는 농가 수 또는 농가인구와 우리나라 농림부 예산 간의 관계를 살펴보았다. 집단행동 모형에서 농업 관련 이익집단이 형성되기 위해서는 농업 종사자의 수가 적어질 필요가 있다는 것을 밝힌 바 있다. 이는 그룹의 크기가 작을수록 집단행동에 필요한 의사소통 비용이 감소하고 무임승차자를 배제할 수 있는 가능성이 커지기 때문이다. 한편 정치인-투표자 모형에서는 도농 간 소득 격차와 가계지출에서 식료품비가 차지하는 비중이 중요한 변수이다. de Gorter and Tsur(1991)은 정치인들에게 있어 집단 간 상대소득 동기가 소득재분배 정책을 선택하는 유인이 된다는 점을 모형으로 보여준 바 있다.

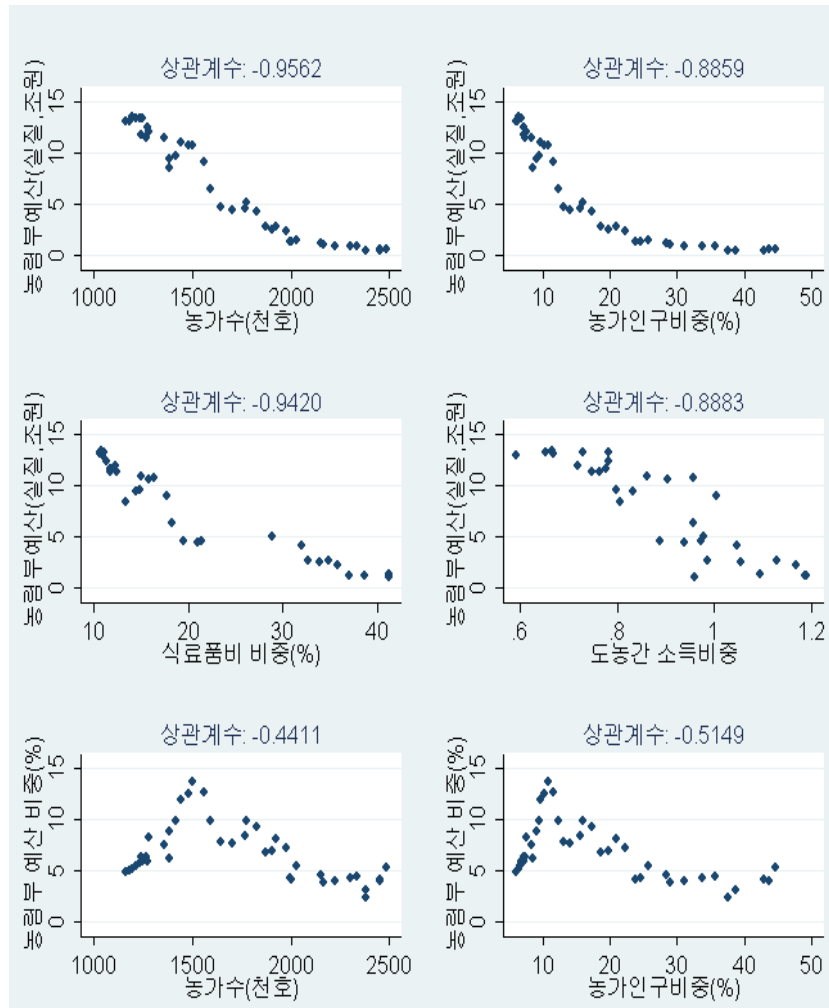
### 가. 시계열 분석

[그림 IV-6]의 상위 4개 패널은 1971년부터 2011년까지 농림부의 예산과 기금을 합한 총지출과 여타 변수와의 상관관계를 보여주고 있다. 우리나라의 농가 수와 농가인구 비중, 도농 간 소득 격차, 식료품비 비중과 농림부 총지출 간에는 강한 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 농가 수는 1971년도에 248만호에 이르렀다가 2011년도에는 116만호로 감소하였고 전체 인구 중 농가인구 비중이 1971년도에는 45%에 이르렀으나 2011년도에는 약 6% 수준으로 감소하였다. 또한 도시가구의 가계지출 중 식료품비 비중은 1980년도에 41%에 이르렀으나 이후 지속적으로 감소하여 2011년에는 약 11%로 감소하였다. 한편 도시근로자 가구의 평균 소득을 농가소득으로 나눈 결과 1980년대 초반의 농가소득은 도시가구 소득의 1.2배에 이르렀으나 이 또한 감소하여 2011년에는 0.6배에 해당한다. 반면 농림부 총지출은 같은 기간 동안 295억원에서 15조 4,083억원

으로 증가하였다.

그러나 이는 국민소득이 증가함에 따라 정부 지출도 동반하여 증가하기 때문에 나타날 수도 있는 현상이므로 농림수산분야와 여타 예산과의 비교가 필요하다. 따라서 하위 4개 패널은 농림수산분야 예산을 국가 전체 일반지출로 나눔으로써 전체 예산 변동을 통제하였다.

[그림 IV-6] 농림부 예산과 사회경제적 변수 간 상관관계



[그림 IV-6]의 계속



농림부 예산의 비중은 농가 수, 농가인구 비중, 식료품비 비중, 도농 간 소득 격차에 따라 역U자 형태로 바뀌고 있다. 1971년 이후 농림부의 예산 비중은 농가 수가 감소함에도 불구하고 지속적으로 증가하여 1995년에 농가수가 약 150만호에 이르자 17.3%에 달하였다. 그러나 농가 수가 150만호 이하로 감소하기 시작하자 농림부 예산의 비중은 최저 4.8%로 하락하였다. 농가인구 비중과 식료품비 비중, 도농 간 소득 격차와 농림부 예산 간의 관계도 마찬가지로 역U자 형태로 나타나고 있다.

그러나 위의 분석은 경제성장이나 시장 개방 등 농업 관련 예산에 영향을 줄 수 있는 다른 변수들을 통제하지 못하고 있으므로 이를 고려하여 회귀분석을 실시할 필요가 있다. 위의 요소들과 국가 전체 예산에서 농림부 예산이 차지하는 비중 간의 상관관계를 회귀식으로 나타내면 다음과 같다.

$$Budget_t = \alpha + Budget_{t-1} + X_t + openness_t + political_t + \epsilon_t$$

여기에서  $Budget_t$ 는 국가 전체 예산에서 농림부 예산이 차지하는 비중이다. 일반적으로 예산 사업이 한번 결정되면 후속년도에는 이어서 시행되는 경향이 있으므로 이를 반영하여 전년도 예산 비중을 독립변수로 포함하였다. 또한 집단행동 모형, 정치인-투표자 모형에서의 모티브가 되는 농가 비중, 도농 간 소득 격차, 가계지출 중 식료품비 비중 등은  $X_t$ 로 표

시하였다. 한편 과거의 농업정책을 살펴보면 시장 개방 협상이 농정의 중요한 전환점이었으며 시장 개방에 대응하여 구조조정과 피해 보전에 대한 요구가 높았다. 이러한 점을 감안하여 UR 협상, 쌀 재협상, 한·칠레 FTA, 한·미 FTA, 한·EU FTA의 협상 기간을 더미변수  $openness_t$ 로 포함시켰다. 농산물 협상의 영향은 협상이 타결되고 국회의 본회의를 통과하기까지의 시점에 따라 다르게 나타날 수 있다. 따라서 이를 감안하여 조정된 더미를 적용하기로 하였다. 예를 들면 우루과이라운드 협상이 시작된 1986년부터 협상 타결안이 국회에서 통과된 1994년까지의 총 9년이 걸렸으므로 1986년에는 9분의 1, 1987년에는 9분의 2, 그리고 1995년에는 9분의 9가 적용된다. 쌀 재협상이 있던 2004년에는 1 그리고 협상이 없는 해의 더미변수는 0이다.<sup>32)</sup>

시장 개방이 농립예산의 증가 요인이 되었을 뿐만 아니라 자연재해의 발생이나 정부정책의 실패로 인하여 농민들의 소득 감소가 발생하였을 때 농민단체들은 거리로 나가 정부의 대책을 요구하며 시위를 하였다. 농민단체의 대정부 압박은 정부로 하여금 그때마다 대규모 투융자 계획을 발표하도록 하였으며 농립 예산의 변동에 기여하였을 것으로 예상된다. 따라서 한 해 동안 농민단체의 시위와 집회가 있었던 해를 1, 그렇지 않은 해를 0으로 하는 더미변수를 독립변수로 포함시켰다(〈표 III-25〉 참조).

또한 선거인들이 대통령 선거나 국회의원 선거를 앞두고 농업분야에 대한 지원대책을 쏟아내는데 실제로 이러한 공약들이 재정 지원에 영향을 미치는지 알아보기 위해 대선 및 총선이 있었던 연도에는 1, 나머지 연도에는 0을 부여한 더미변수를 포함시켰다.

〈표 IV-2〉는 1971년부터 2011년까지의 농립부 예산 비중을 종속변수로 한 회귀분석 결과를 보여주고 있다. 국가 총지출에서 농립부 예산이 차지하는 비중을 종속변수로 회귀분석한 결과 농업 보호의 정치경제학적 요소를

32) 우루과이라운드는 1986년부터 1994년까지 9년, 한·칠레 FTA는 1999년부터 2004년까지 6년, 쌀 재협상은 2004년에 시작되어 그 해에 종료되었으므로 1년, 한·미 FTA는 2006년부터 2011년까지 5년, 한·EU FTA는 협상이 개시된 2007년부터 협정안이 비준된 2011년까지 총 5년이 소요되었다.

다른 기존의 연구에서 사용되었던 변수들은 예산과 유의한 상관관계를 갖지 않은 것으로 나타났다. 다만 농업인구가 조직적으로 활동할 수 있는 가능성을 대표하는 지표인 농가 수와 농가 수 제곱은 경우에 따라서 통계적으로 유의하게 나타났다. 그러나 여타 변수들은 대부분 농림부 예산 비중과 유의하지 않은 관계에 있으며 전년도 농림부 예산 비중만이 모형에 상관없이 유의하게 나타나 예산을 통계적으로 설명하는 데 있어서 과거치의 역할이 매우 큼을 알 수 있었다. 이는 우리나라의 예산이 합리적인 의사결정에 의해 매년 갱신되기보다는 점증주의에 바탕을 두고 있기 때문인 것으로 판단된다. 예산을 편성하는 집행부의 정보나 능력, 의사결정에 필요한 시간이 부족하기 때문에 다음 해의 예산은 올해 예산을 기초로 미세 조정하는 수준에서 결정되기 때문인 것으로 보인다. 점증주의에 입각하여 편성된 예산은 사회경제적 변화에 따라 적극적으로 반응하기 어려우므로 사회경제적 변수보다는 전년도 예산 실적이 보다 강한 설명력을 갖게 되는 것이다.

〈표 IV-2〉 시계열 회귀분석 결과

변수	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
전년도 농림부 예산비중	0.7572*** (0.0936)	0.7875*** (0.1082)	0.7881*** (0.1041)	0.8128*** (0.1192)	0.8016*** (0.1218)	0.7277*** (0.1746)
농가수	0.0150** (0.0056)	0.0150 (0.0098)	0.0148** (0.0057)			0.0174 (0.0241)
농가수 제곱	-4.4E-06** (1.6E-06)	-4.3E-06 (3.9E-06)	-4.2E-06** (1.6E-06)			-5.9E-06 (7.8E-06)
식료품비 비중				-0.0434 (0.0608)	-0.0587 (0.0660)	0.0029 (0.1526)
도농간 소득 격차				6.1739 (3.4204)	6.9765* (3.6795)	5.1698 (4.7955)
시장 개방더미		0.8261 (0.7782)	0.8250 (0.7656)	1.0281 (0.8188)	1.0906 (0.8340)	0.9180 (0.9167)
집회더미		-0.0929 (0.6971)	-0.0927 (0.6867)	0.0254 (0.7594)	-0.0648 (0.7809)	-0.2374 (0.8584)
선거더미					0.3230 (0.5041)	0.3008 (0.5202)

〈표 IV-2〉의 계속

변수	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
농림수산 GDP 비중		0.0072 (0.2699)				
상수항	-10.5766** (4.3468)	-11.2816 (6.8115)	-11.1478** (4.5566)	-3.5718* (2.0551)	-3.9775* (2.1730)	-15.1933 (15.6282)
Portmanteau (Q)statistic	21.6254	24.9576	24.9283	21.0458	19.8667	19.8027
Prob>chi2	0.2490	0.1261	0.1269	0.1005	0.1344	0.1365
R2	0.8299	0.8360	0.8360	0.7946	0.7979	0.8030
관측수	40	40	40	32	32	32

주: 괄호 안은 표준오차임.

#### 나. 품목 패널 분석

한편 지금까지 본 연구에서 서술한 집단행동 모형은 농산물 생산자와 농산물 소비자 간의 정치적 경쟁에 초점을 맞추고 있다. 그러나 이익집단의 영향력은 농업과 비농업 간의 관계뿐만 아니라 농업 내부에서도 나타날 수 있다. 예를 들면 시장 개방 협상을 앞두고 각 품목 생산자들은 해당 품목이 보다 낮은 수준에서 개방이 이루어지도록 정부를 압박할 수 있으며 품목별로 생산자들의 조직화와 정치적 활동 빈도가 다르므로 이에 따라 정부의 반응도 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 품목 간 이익집단 형성 여부가 농림부 예산의 배분 및 품목 보호 수준에 어떻게 영향을 미치는지 알아보기 위해 품목별 자료를 이용하여 회귀분석을 실시하였다. 각 품목에 대한 지지 수준을 품목 특성, 정치적 변수, 거시경제 상황, 대외 개방도, 그리고 농산물 생산에 영향을 미치는 재해 발생 여부에 대해 회귀 분석하였다. 분석 모형은 기존의 이론 모형이 의미하고 있는 바와 기존의 연구를 바탕으로 구성되었다.

회귀식을 수식으로 표현하면 아래와 같다.

$$Support_{it} = \alpha + X_{it} + other_t + openness_t + disaster_t + political_t + \epsilon_{it}$$

종속변수( $Support_{it}$ )는 각 품목에 대한 지지 수준을 의미하는데 본 연구에서는 두 가지 지표를 사용하였다. 첫 번째는 OECD에서 발표하는 품목별 이전 소득(Producer Single Commodity Transfers: PSCT)이다. PSCT는 소비자와 납세자로부터 농산물 생산자에게 이전되는 연간 총소득을 의미하며 농산물 생산자는 정부 지원을 받기 위해서 생산활동을 유지해야만 한다(OECD, 2010). PSCT는 시장가격과 농가판매가격 사이의 차이에 의한 가격지지 효과를 포함하고 있으며 모든 종류의 직불금과 투입재 사용에 따른 지원액 등을 포함하고 있다.<sup>33)</sup> 따라서 PSCT는 해당 품목에 대한 정부 지출과 소비자로부터 이전된 소득을 포함한 품목의 포괄적인 보호 수준이라고 할 수 있다. PSCT는 재정지출만을 의미하기보다는 농업정책으로 인한 보호 수준을 의미하므로 본 연구의 주된 관심사인 재정지출을 직접적으로 다룰 수 없다는 한계가 있다. 그러나 품목별 지지 수준을 나타내는 다른 지표에 비해 시계열이 길다는 장점이 있다.

본 연구에서 두 번째로 사용하는 지표는 우리나라가 1995년부터 세계 무역기구(WTO)에 통보하는 품목 특정 총 보조 측정치(Aggregate Measure of Support: AMS)이다. 품목 특정 AMS는 품목지지 정책 중 시장왜곡 효과가 있다고 인정되는 보조들을 합산한 것으로서 주로 부족불 지급(Deficiency Payment) 등 생산량에 비례해서 지급되는 보조금이 이에 해당된다. 이 지표는 각 품목에 대한 재정지출을 나타낸다는 점에 있어서 본 연구의 의도에 잘 부합하지만 2013년 현재 우리나라가 WTO에 통보한 보조 실적은 1995년부터 2008년까지로 한정되어 있어 시계열이 짧다는 한

33) 이 연구에서 사용된 PSCT는 국가별 농산물 시장 보호 수준을 측정하기 위해 OECD에서 매년 발표하는 PSE의 세부 항목 중 하나이다. PSCT는 개별 품목에 대한 보호 수준을 나타내는 지표로서 각 품목에 해당되는 생산량 기준 보조, 투입재 사용에 따른 보조, 생산을 전제로 한 직불금을 포함하고 있다. 그러나 품목 불특정 보조는 누락되어 있어 해당 품목이 누리고 있는 실제 보호 수준과는 다소 차이가 있다. 예를 들면 쌀의 경우 고정 직불금, 변동 직불금 등은 PSCT 계상에 포함되었으나 경영이양 직불금과 같이 쌀에 한정되지 않는 보조정책은 포함되지 않았다. 자세한 내용은 부록1 참조.

IV. 농업분야 보호 요인 분석 131

계가 있다. 또한 각 품목에 대해 지급되었으나 시장왜곡 효과가 없다고 인정되는 직불금 등은 포함하지 않고 있어 정보의 손실이 있을 수 있다. 예를 들면 쌀 생산자에 지급되는 직불금도 고정 직불금과 변동 직불금으로 나뉘는데 고정된 면적을 기준으로 지급되는 고정 직불금은 시장왜곡 효과가 없다고 판단되나 생산량에 따라 직불금이 달라지는 변동직불금은 시장 왜곡 효과가 있으므로 변동 직불금만 AMS 계산에 포함되었다.

〈표 IV-3〉 종속변수의 기초통계량

(단위: %)

품목	생산액 대비 품목 특정 AMS 비중				생산액 대비 PSCT 비중			
	평균	표준편차	최솟값	최댓값	평균	표준편차	최솟값	최댓값
쌀	14.4	7.5	0.0	29.8	77.0	12.4	47.9	93.9
보리	32.3	9.1	20.0	51.0	123.4	31.4	47.9	177.6
콩	5.0	3.9	0.8	13.8	89.9	11.4	68.9	122.5
우유	63.5	67.1	0.0	199.4	1,047.2	1,631.7	-4,680.0	3,294.4
소고기	2.3	3.3	0.1	10.0	47.9	22.9	16.9	92.8
돼지고기	0.2	0.3	0.0	0.6	42.0	17.1	3.3	67.0
닭고기	0.0	0.0	0.0	0.0	27.4	15.8	11.4	57.8
계란	0.0	0.0	0.0	0.1	12.1	11.4	-17.0	31.7
배추	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	21.5	2.0	15.1	24.2
마늘	1.6	2.1	0.0	8.2	57.0	25.6	-19.4	83.7
고추	0.3	0.2	0.0	0.6	66.1	8.0	46.4	80.8
양파	2.2	1.6	0.1	5.5				
인삼	1.2	1.2	0.2	4.3				
사과	0.8	0.4	0.0	1.3				
배	1.1	0.9	0.0	2.6				
옥수수	7.3	6.4	0.0	18.5				
감귤	0.3	0.3	0.0	0.9				

자료: OECD, PSE Database

통계청, 농림어업 생산지수,

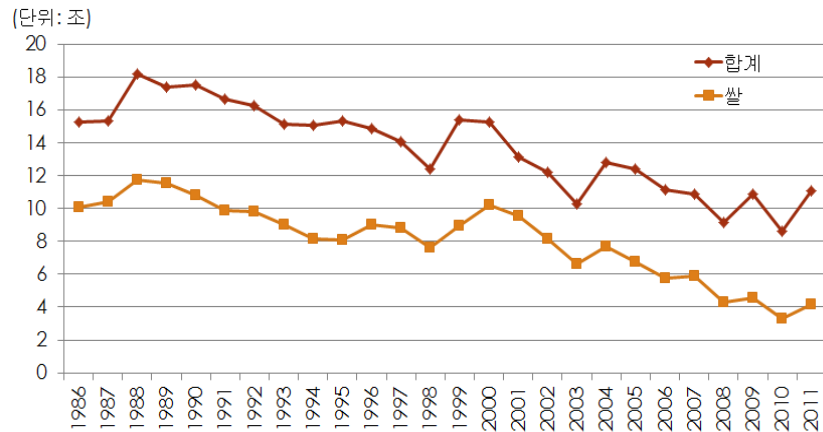
WTO, 통보문서 G/AG/N/KOR/43

PSCT를 이용한 분석에 쓰이는 자료는 쌀, 보리, 대두, 우유, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 계란, 배추, 마늘, 고추 등 11개 품목의 1986~2011년 패널 자료이다. [그림 IV-7]은 쌀을 포함한 11개 품목의 PSCT를 모두 합한 금액과 쌀의 PSCT를 보여주고 있다. 1986년부터 2011년까지 품목별 보호 수준은 점차 감소하였으며 쌀에 대한 보호 수준도 점차 낮아지고 있는 것으로 나타났다. 또한 전체 11개 품목의 PSCT 합계에서 쌀의 비중은 점차 감소하였는데 이는 축산물에 대한 보호 수준이 높아지면서 쌀의 비중이 낮아졌기 때문이다.

한편 품목 특정 AMS을 이용한 분석에서는 쌀, 보리, 대두, 우유, 소고기, 돼지고기, 닭고기, 계란, 마늘, 고추, 양파, 인삼, 사과, 배, 옥수수, 감귤 등 16개 품목의 1995~2008년 패널 자료가 사용되었다.

품목 보조 수준은 생산비중과 밀접하게 연관되어 있으므로 이를 통제하기 위해 두 지표를 생산액으로 나누어주었다.

[그림 IV-7] 품목별 보호 수준(PSCT)



주: GDP 디플레이터(2005=100)로 실질화하였음

회귀식상의  $X_{it}$ 는 이익집단의 형성에 영향을 미치는 품목별 특성으로서 이익집단의 집단행동은 각 품목에 대한 보호 수준에 영향을 미칠 수

있다(Olson, 1990; de Gorter and Swinnen, 2002). 대표적으로 농가 수 또는 농업 취업자 수가 그러한 변수의 대표적인 예인데 집단행동 모형에 따르면 농가 수가 작을수록 이익집단의 형성이 원활하고 집단행동이 용이해 지므로 해당 품목에 대한 보호 수준은 높아질 수 있다. 따라서 농가 수와 품목 지지 수준은 음(-)의 관계에 있을 수 있다. 본 연구에서는 전체 농가 수 대비 품목별 농가 수 비중을 사용하였다.

〈표 IV-4〉 품목별 농가 특징

품목	농가수(단위: 호)		지역집중도		대농/소농 비중		평균 소득 (단위: 천원)	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
쌀	1,154,995	274,340	0.135	0.002	0.580	0.437	702	140
보리	138,649	127,606	0.347	0.038	0.847	0.529	207	56
콩	695,495	189,414	0.143	0.016	0.398	0.272	372	110
우유	18,805	9,852	0.229	0.030	1.873	2.361	1,549	1,060
소고기	388,979	204,957	0.132	0.015	0.032	0.051	1,184	522
돼지고기	68,722	80,629	0.151	0.023	0.263	0.389	124	101
닭고기	102,516	85,379	0.167	0.024	0.071	0.022	234	368
계란	55,829	17,154	n.a.	n.a.	0.058	0.020	453	1,091
배추	851,600	438,938	0.129	0.012	0.422	0.292	1,004	209
마늘	544,635	250,019	0.226	0.034	0.442	0.304	1,477	656
고추	881,409	283,962	0.147	0.007	0.417	0.292	6,955	2,300
양파	101,120	8,979	0.331	0.025	0.565	0.381	1,415	741
인삼	12,403	1,635	0.189	0.009	3.268	2.129	8,861	3,366
사과	46,393	12,017	0.447	0.017	2.030	1.298	2,409	511
배	36,288	5,583	0.143	0.006	2.224	1.661	2,605	665
옥수수	118,811	20,888	0.219	0.019	0.800	0.718	812	174
감귤	23,397	2,294	0.998	0.002	0.741	0.226	3,315	1,833

주: 총조사는 5년마다 한번씩 실시되며 조사가 실시되지 않은 해의 농가 수는 보간법(Interpolation)을 이용하여 계산하였음

자료: 통계청, 「농림어업총조사」, 각 연도.

또한 품목의 생산자들이 특정 지역에 모여 있다면 공통의 이익을 가진 생산자들이 집단행동을 하기에 용이하므로 해당 품목에 대한 보호 수준이 높을 수 있다. 우리나라에서는 감귤이 대표적인 사례로서 감귤의 지역집중도는 100에 가까운 수준으로 제주도에 집중되어 있다. 이들 감귤 생산자들은 WTO 협상이나 한·미 FTA, 한·중 FTA 등 시장 개방 협상에서 감귤을 민감품목으로 지정하여 달라는 요구가 매우 높고 중앙에 대해 매우 적극적으로 의견을 개진하고 있다. 본 연구에 쓰인 지역집중도는 시도별 재배면적 비중을 제공하여 합한 것을 제공근하였다. 이를 수식으로 나타내면

$$A_i = \sqrt{\sum_{j=1} \left( \frac{A_{ij}}{A_i} \times 100 \right)^2}$$

이다. 여기에서  $A_i$ 는 품목별 전국 재배면적,  $A_{ij}$ 는 품목의 시도별 재배면적이다.

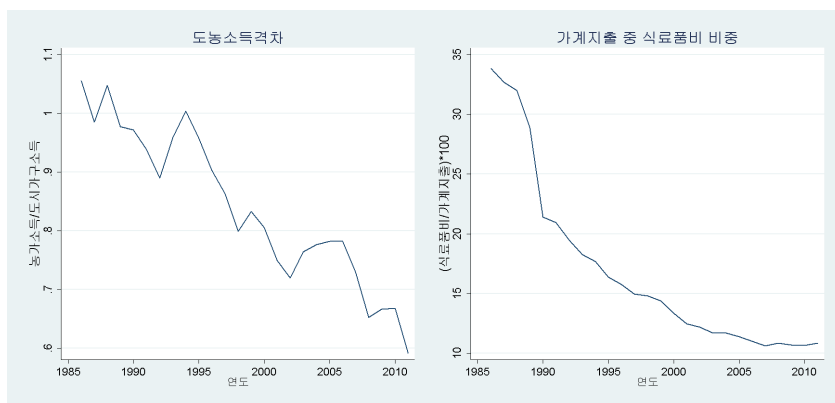
뿐만 아니라 본 연구에서는 품목 생산자들 간 재배규모의 차이를 고려하였다. Jonsson(2007)은 농가 간 재배규모가 비슷한 품목보다는 재배규모의 불평등이 심한 품목의 로비활동이 더 활발할 수 있다는 것을 보여주었다. 이는 로비활동에 소요되는 고정비용 때문이다. 대농의 비중이 높은 품목 생산자들은 로비활동에 필요한 고정비용을 충당할 수 있으나 소농의 비중이 높은 품목은 고정비용을 감당할 수 있는 여력을 가진 생산자가 부족하므로 로비활동에 적극적일 수 없다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 각 품목의 수확면적을 기준으로 소규모 농가 수 대비 대규모 농가수 비중을 이용해 재배규모의 차이를 포함시켰다. 구체적으로, 쌀을 비롯한 경종 작물은 2ha 이상의 농가 수 합/0.5ha 미만 농가수의 합이다. 소의 경우 50마리 이상 농가 수의 합/10마리 미만 농가수의 합, 돼지는 천마리 이상 농가 수의 합/100마리 미만 농가 수의 합, 닭과 계란은 5천마리 이상 농가 수의 합/500마리 미만 농가 수의 합이다. 이 지표가 높을수록 해당 품목의 대규모 농가가 많은 비중을 차지하고 있다는 것을 의미하며 동시에 대규모 농가가 많은 품목의 경우 정치활동에 대한 욕구나 여력이 많아 공동

이익을 위해 활발하게 집단행동이 이루어질 것이므로 품목 지지 수준과는 양(+)<sup>1)</sup>의 상관관계를 가질 것으로 기대된다.

마지막으로 품목별 소득 수준을 고려할 수 있다. 본 연구는 단위면적당 또는 두당 소득을 설명변수로 사용하였다. 단위면적당 소득이 높은 품목은 농업 보호 정책으로 인해 해당 품목의 생산자에게 돌아가는 이익이 많게 되므로 해당 정책에 대한 수요가 높아질 수 있다. 따라서 농업 보호 또는 재정지출과 양(+)<sup>2)</sup>의 상관관계를 가질 것으로 예상된다.

한편 생산자의 정치활동 여부와 관계되는 품목별 특성뿐만 아니라 외부적인 환경 요인으로 인해 농업 보호 수준은 달라질 수 있다. 회귀식의  $other_t$  변수는 농업 외적인 환경에 관한 변수로서 도시민의 농업 보호에 대한 태도와 연관된 변수들이다. 도시민이 농업 보호에 대해 어떠한 의견을 가지고 있는지가 정치인들의 행태에 영향을 미치며 정치인은 농어민과 도시민 사이에서 자신의 정치적 지지를 극대화하려고 행동하기 때문에 도시민의 태도는 농업 보호와 높은 상관관계를 가질 수 있다. 대표적으로 도농소득 격차와 도시가구의 가계지출 중 식료품비의 비중을 들 수 있으며 도농소득 격차가 커질수록, 도시가구의 가계지출 중 식료품비 비중이 작아질수록 농업 보호에 대한 도시민의 수용 정도가 높으므로 이들 변수는 품목의 지지 수준과 음(-)<sup>3)</sup>의 관계에 있을 것으로 기대된다.

[그림 IV-8] 비농업 인구 관련 변수



재해 변수는 한파, 태풍 등 자연재해와 구제역 등 가축질병으로 인해 예상에 없던 대규모 재정 지원이 필요했던 해를 1, 재해가 발생하지 않았던 해를 0으로 표시한 더미변수이다. 자연재해 발생 여부의 판단을 위해서 국가태풍센터에서 집계한 재산피해액 기준으로 주요 태풍 발생연도와 소방방재청에서 자연재해로 인한 농작물 피해규모를 집계한 것 중 그 규모가 10만ha 이상인 해를 고려하였으며, 가축전염병 발생일보에 기록된 구제역 발병 기록을 이용하였다. 농산물 생산자가 예상치 못한 피해를 입었을 때 피해를 입은 품목의 생산자들은 집단행동을 통해 정부에 피해 지원을 요청하는 사례가 발생하기 때문에 분석에 포함되었으며 따라서 재해 변수는 품목에 대한 지지 수준과 양(+)의 관계를 가지고 있을 것으로 기대된다.<sup>34)</sup>

한편 농업계와 비농업계 모두 연관된 변수도 있는데 시장 개방 변수가 그것이다. 우리나라는 농산물 수입국으로서 농산물 시장 개방과 관련된 협상이 진행될 때마다 농민들은 강하게 반발하였다. 시장 개방으로 인해 피해를 입을 것으로 예상되는 품목의 생산자들은 자신들의 이익을 지키기 위해 성명서 발표, 시위 또는 집회 등을 통해 강력하게 의사 표시를 하였다. 또한 정치인-투표자 모형 측면에서의 설명도 가능하다. 도시민들 사이에서도 시장 개방이 농산물 생산자에게 불리하며 시장 개방에 대응해 농산물 생산자에 대한 보상을 해주어야 한다는 인식이 존재하고 있다. 따라서 정치인들에게는 도시민의 뿌리 정서에 반하여 농산물 생산자에 대한 보호 수준을 낮추는 정책을 입안할 동기가 부족하다. 이 두 가지 측면에서 볼 때 시장 개방은 농업에 대한 보호 수준을 높이는 중요한 계기가 된다.<sup>35)</sup>

34) 농업인(또는 농민단체)들은 농업재해 지원대책이 구호 수준에서 머물러 있어서는 안 되고 실제 피해액을 정부가 보상해 주어야 한다고 주장한다. 또한 재해 발생 후 시설 복구 비용이 농가에 부담으로 작용하기 때문에 이를 감안한 보상이 이루어져야 한다고 주장한다(최경환 외, 2001).

35) 이 외에 고려할 수 있는 정치 변수는 집권당의 이념 성향이다. Olper(2007)와 Swinnen(2010)은 우파 성향의 정권이 들어선 국가에서 농업을 보호하려는 경향이 강하다는 것을 보여주었다. 반면 Bates(1989)는 불공평한 정도가 큰 사회에서는 좌파 성향의 정권이 들어섰을 때에도 농업에 대한 보호 의지가 높다고 주장하였다. 그러나 우리나라의 경우에는 여당과 야당이 사안에

마지막으로 선거변수는 총선과 대선 중 하나라도 발생하는 경우에는 1, 선거가 없는 해에는 0인 더미변수이다. 정치인들은 자신의 정치적 지지를 유지하기 위하여 선거를 앞두고 농업에 대한 지원 수준을 높일 것으로 예상된다.

〈표 IV-5〉 설명변수의 기대 효과

	기대 부호	변수	기대 부호
농가수 비중	-	가계 지출 중 식료품비 비중	-
지역집중도	+	도농간 소득 격차	-
대농/소농비중	+	선거더미	+
전년도 평균 소득	+	시장 개방더미	+
재해변수	+	쌀 더미	+

〈표 IV-6〉은 각 품목의 생산액 대비 PSCT의 비중을 회귀분석한 결과이다. 품목 특성과 관련된 변수들은 모두 기대했던 부호를 나타내고 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 각 품목의 농가 수 비중은 PSCT와 음(-)의 관계에 있는 것으로 나타났는데 이를 통해 농가 수 비중이 낮을수록 국내의 가격차가 높다는 점을 알 수 있다. 지역집중도와 대농/소농 비중의 계수는 모형에 상관없이 통계적으로 매우 유의하게 나타났으며 기대했던 부호와 일치하고 있다. 즉 지역집중도가 높고 대농의 비중이 높아서 집단행동을 할 수 있는 가능성이 높은 품목일수록 보호 수준이 높다는 것을 알 수 있다. 그러나 식료품비 비중이나 도농 간 소득 격차와 같이 도시민의 인식과 관련된 변수들은 통계적으로 유의하지 않았으며 기대했던 부호와도 다른 것으로 나타났다. 또한 한·미 FTA와 시장 개방 더미, 선거

따라 보수와 진보로 나뉘기는 하였으나 대부분은 실리에 따라 정책을 추진하였고 서구 국가들과 같이 여당의 성향이 보수나 진보로 급격하게 바뀌는 사례는 존재하지 않는다. 정권별로 정도의 차이는 있으나 지금까지 우리나라 여당의 성향은 일반적으로 보수 진영에 속하고 있으며 따라서 정권별 이념 성향에 따른 예산 배분의 변화를 살펴보기에는 자료상 뚜렷한 식별이 나타나기 어렵다. 그리하여 본 연구에서는 정부의 이념 성향은 분석에서 제외하였다.

더미 등의 통제변수들도 일관되게 PSCT와는 유의한 관계에 있지 않음을 알 수 있었다.

〈표 IV-6〉 Pooled OLS 결과(종속변수: 생산액 대비 PSCT 비중)

설명변수	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
농가비중	-0.252*** (0.071)	-0.238*** (0.073)	-0.254*** (0.075)	-0.238*** (0.077)	-0.252*** (0.078)	-0.334*** (0.086)	-0.345*** (0.086)
지역집중도	0.720*** (0.155)	0.733*** (0.160)	0.717*** (0.160)	0.729*** (0.164)	0.716*** (0.162)	0.855*** (0.153)	0.846*** (0.150)
대농/소농 비중	0.145*** (0.033)	0.153*** (0.037)	0.144*** (0.036)	0.155*** (0.040)	0.147*** (0.039)	0.111*** (0.043)	0.106*** (0.041)
전년도 평균 소득	0.238*** (0.068)	0.237*** (0.068)	0.238*** (0.068)	0.237*** (0.068)	0.238*** (0.068)	0.259*** (0.072)	0.260*** (0.072)
식료품비 비중		-0.181 (0.229)		-0.188 (0.254)		-0.012 (0.252)	
도농간 소득비중			0.054 (0.450)		0.232 (0.647)		0.498 (0.624)
한미FTA 더미				0.003 (0.208)	0.100 (0.262)	-0.067 (0.212)	0.046 (0.258)
자연재해 더미				-0.070 (0.128)	-0.052 (0.139)	-0.063 (0.123)	-0.036 (0.134)
선거더미				-0.034 (0.134)	-0.011 (0.135)	-0.008 (0.131)	0.010 (0.131)
쌀더미						0.837*** (0.143)	0.854*** (0.140)
상수항	3.729*** (0.650)	4.275*** (1.078)	3.729*** (0.650)	4.336*** (1.076)	3.786*** (0.709)	3.616*** (1.140)	3.599*** (0.733)
No. of obs	204	204	204	204	204	204	204
R squared	0.377	0.379	0.377	0.380	0.379	0.425	0.426

주: 1. \*\*\*은 99% 수준, \*\*은 95% 수준, \*은 90% 수준에서 유의함

2. 괄호 안은 robust standard error임

3. 더미 변수를 제외한 변수들은 로그값을 취하였음

PSCT가 해당 품목에 대한 보호 수준을 보여주는 것이라면 품목 특정 AMS는 품목별 지출을 의미하는데 이에 대한 회귀분석 결과는 <표 IV-7>과 같다. 앞서 보았던 PSCT 회귀분석 결과는 농업 보호 수준과 관련된 기존 문헌과 유사한 결론을 의미하고 있으나 재정지출을 설명하는 데 있어서는 기존의 연구 결과가 그대로 적용되기 어려운 것으로 보인다.

우선 품목별 농가 비중과 품목 특정 AMS 간에는 양(+)<sup>36)</sup>의 상관관계가 있는 것으로 나타났는데 이는 농가 비중이 큰 품목에 대해 재정지출이 높아짐을 의미한다. 즉, 기존의 집단행동 모형에서 발견되었던 농가 수가 작을수록 이익집단으로서의 형성이 용이하여 보호 수준을 높일 수 있다는 가설과는 배치되는 부분이라 할 수 있다. 추정 결과 농가 비중의 탄력성은 0.263에서 0.328로 나타났는데 이는 농가 수 비중이 1% 증가하면 해당 품목의 AMS 비중은 약 0.26~0.33% 증가한다는 것을 의미한다. 한편 지역 집중도의 경우 음수로 추정되었으며 통계적으로 유의하지 않아 품목에 대한 재정지출과는 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 한편 소농가 대비 대농가 수는 AMS와 양(+)<sup>36)</sup>의 상관관계에 있는 것으로 나타났는데 이는 대농이 많은 품목은 단체행동을 통해 재정지출 압박을 높일 수 있는 여지가 많으며 그 결과 해당 품목에 대한 재정지출이 많아지는 것으로 해석할 수 있다.

품목 특정 AMS를 종속변수로 한 추정 결과는 모형에 상관없이 전체 농가에서 품목별 농가 수 비중이 높아질수록 생산액에서 보조금 수준이 높아지는 것을 보여주고 있다. 또한 대농/소농 비중은 예상했던 대로 품목 특정 AMS의 비중과 양(+)<sup>36)</sup>의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 품목 특정 AMS는 각 품목에 대한 가격차 보전을 통한 재정 지원을 의미하고 있으므로 대농가의 경우 해당 정책에 대한 수요가 매우 높다. 따라서 대농가들은 가격차 보전에 대한 요구를 강하게 할 유인을 가지고 있다. 상대적으로 소농들은 고령 농가로서 농산물 생산으로 얻은 소득보다는 이 전소득에 의존하는 비율이 높다.<sup>36)</sup> 따라서 소농들은 비교적 품목 지지 정

36) 2011년 농가경제조사 결과에 따르면 0.5ha 미만의 소규모 농가 중 약 49%가 70대 이상의 경영주로 구성되어 있다. 70대 이상의 경영주들은 전체 농

책에 대한 수요가 낮으며 또한 정부에 이를 요구할 만한 경제적 여력도 부족하다. 따라서 추정 결과는 이러한 현실을 반영하고 있다고 할 수 있다.

〈표 IV-7〉 Pooled OLS 결과(종속변수: 생산액 대비 AMS 비중)

설명변수	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
농가비중	0.201 (0.148)	0.324** (0.136)	0.263* (0.140)	0.328** (0.142)	0.274* (0.147)	0.206 (0.139)	0.130 (0.148)
지역집중도	-0.167 (0.329)	-0.199 (0.295)	-0.151 (0.306)	-0.202 (0.296)	-0.158 (0.306)	-0.130 (0.304)	-0.071 (0.314)
대농/소농 비중	0.190*** (0.066)	0.369*** (0.078)	0.272*** (0.071)	0.371*** (0.081)	0.284*** (0.078)	0.315*** (0.083)	0.221*** (0.079)
전년도 평균 소득	-0.270 (0.188)	-0.337* (0.184)	-0.295 (0.187)	-0.333* (0.185)	-0.293 (0.187)	-0.316* (0.185)	-0.274 (0.186)
식료품비 비중		-5.276*** (1.198)		-5.363*** (1.367)		-5.100*** (1.359)	
도농간 소득비중			-5.680*** (1.611)		-5.819*** (2.107)		-5.734*** (2.069)
한미FTA 더미				0.128 (0.491)	0.052 (0.581)	0.035 (0.503)	-0.096 (0.590)
자연재해 더미				0.128 (0.391)	-0.077 (0.391)	0.151 (0.387)	-0.034 (0.388)
선거더미				-0.157 (0.368)	-0.281 (0.373)	-0.108 (0.364)	-0.211 (0.369)
쌀더미						1.140* (0.603)	1.390** (0.580)
상수항	2.870** (1.321)	17.305*** (3.342)	1.996 (1.351)	17.491*** (3.739)	2.156 (1.470)	16.311*** (3.728)	1.580 (1.485)
No. of obs	178	178	178	178	178	178	178
R squared	0.064	0.159	0.120	0.161	0.123	0.175	0.145

주: 1. \*\*\*은 99% 수준, \*\*은 95% 수준, \*은 90% 수준에서 유의함  
 2. 괄호 안은 robust standard error임  
 3. 더미 변수를 제외한 변수들은 로그값을 취하였음

가소득의 약 25%가량을 이전소득에 의존하고 있는 반면 전체 평균 농가소득에서 이전소득이 차지하는 비중은 약 17%에 불과해 고령농가의 이전소득 의존도가 높다는 것을 알 수 있다.

한편 가계지출의 식료품비 비중과 도농 간 소득 격차는 AMS와 음(-)의 상관관계를 가지고 있으며 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 그러나 나머지 변수들은 대부분 기대했던 것과 다른 부호를 가지고 있거나 통계적으로 유의하지는 않아 품목 특정 AMS의 배분에 대해 설명력을 가지고 있지는 않다.

마지막으로 우리나라에서 쌀이 갖고 있는 경제적·정치적 의미를 감안하여 쌀 더미를 추가하였다. 쌀은 우리나라 재정지출에서 단일 품목으로는 가장 많은 재정 지원을 받는 품목으로서 쌀 더미의 계수는 양수가 되는 것으로 나타났다.

지금까지 추정된 Pooled OLS 모형은 각 품목 특정 효과를 감안하지 않았으므로 임의효과 모형이나 고정효과 모형 등 품목 특정 효과를 포함한 분석을 실시할 필요가 있다. <표 IV-8>과 <표 IV-9>는 각각의 종속변수에 대해 패널 분석을 실시한 결과이다. 농가 비중과 각 종속변수 간의 상관관계는 Pooled OLS 결과와 유사하지만 통계적 유의성은 떨어지는 것으로 나타났다. 또한 패널 분석 결과와 Pooled OLS 추정 결과 간의 차이는 대농/소농 비중에서 나타났는데 계수의 추정치가 음수인 것으로 나타나 이전과는 상반된 결과를 보여주고 있다. 한편 전년도 평균 소득은 두 종속변수와 양(+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났으나 PSCT에 대해서는 통계적으로 유의한 반면 AMS에 대해서는 통계적으로 유의하지 않았다.

도시가계의 식료품비 비중과 도농 간 소득 격차는 두 종속변수와 각기 상반된 관계를 가진 것으로 나타났는데 PSCT와는 양(+)의 상관관계를, AMS와는 음(-)의 상관관계를 가진 것으로 나타났다.

〈표 IV-8〉 패널 분석 결과(종속변수: 생산액 대비 PSCT 비중)

설명변수	고정효과	고정효과	고정효과	고정효과	고정효과
농가비중	0.124* (0.064)	-0.070 (0.077)	-0.132 (0.082)	-0.064 (0.096)	-0.073 (0.088)
지역집중도	0.440 (0.330)	0.459 (0.316)	0.275 (0.315)	0.469 (0.322)	0.329 (0.313)
대농/소농비중	-0.014 (0.016)	-0.045*** (0.017)	-0.040** (0.016)	-0.045** (0.018)	-0.038** (0.016)
전년도 평균 소득	0.082*** (0.023)	0.060*** (0.023)	0.061*** (0.023)	0.059** (0.023)	0.057** (0.022)
식료품비 비중		0.635*** (0.152)		0.653*** (0.159)	
도농간 소득비중			1.320*** (0.282)		1.766*** (0.324)
한미FTA더미				0.022 (0.092)	0.254** (0.099)
자연재해더미				0.022 (0.054)	0.096* (0.055)
선거더미				0.021 (0.057)	0.032 (0.055)
상수항	4.597*** (0.633)	2.689*** (0.759)	4.214*** (0.606)	2.651*** (0.799)	4.426*** (0.611)
sigma_u	1.331	1.230	1.201	1.234	1.239
sigma_e	0.382	0.367	0.363	0.369	0.358
rho	0.924	0.918	0.916	0.918	0.923
No. of obs	204	204	204	204	204
No. of groups	10	10	10	10	10

주: 1. \*\*\*은 99% 수준, \*\*은 95% 수준, \*은 90% 수준에서 유의함

2. 더미 변수를 제외한 변수들은 로그값을 취하였음

3. 고정효과 모형과 임의효과 모형의 선택은 Hausman test 결과에 따라 이루어졌음

〈표 IV-9〉 패널 분석 결과(종속변수: 생산액 대비 품목 특정 AMS 비중)

설명변수	고정효과	임의효과	고정효과	임의효과	고정효과
농가비중	0.821*	0.204	0.956	0.183	0.711
	0.493	0.186	0.501	0.188	0.518
지역집중도	1.524	-0.031	2.063	-0.032	2.236
	1.786	0.488	1.823	0.488	1.826
대농/소농비중	-0.106*	0.098	-0.077	0.080	-0.121
	0.060	0.077	0.064	0.081	0.069
전년도 평균 소득	0.077	0.029	0.139	0.043	0.156
	0.243	0.154	0.246	0.155	0.246
식료품비 비중		-2.236**		-2.743	
		0.991		1.081	
도농간 소득비중			-1.734		-2.872
			1.248		1.455
한미FTA더미				-0.120	-0.352
				0.445	0.427
자연재해더미				0.343	0.397
				0.275	0.234
선거더미				-0.027	-0.011
				0.265	0.227
상수항	4.136	6.469	4.486	7.421	3.505
	3.643	3.176	3.641	3.312	3.642
sigma_u	2.497	0.756	2.579	0.748	2.539
sigma_e	1.312	1.312	1.309	1.306	1.299
rho	0.784	0.249	0.795	0.247	0.792
No. of obs	178	178	178	178	178
No. of groups	15	15	15	15	15

주: 1. \*\*\*은 99% 수준, \*\*은 95% 수준, \*은 90% 수준에서 유의함

2. 더미 변수를 제외한 변수들은 로그값을 취하였음

3. 고정효과 모형과 임의효과 모형의 선택은 Hausman test 결과에 따라 이루어 졌음

시계열 분석과 패널 분석 결과는 기존의 정치경제학 관련 연구에서 다루었던 농가 수, 지역집중도, 집단 내 소득 격차 등 이익집단이 형성되기 위한 조건을 의미하는 변수들과 도농 간 소득 격차 등 정치인-투표자 모형에서 다루고 있는 변수들이 국내 농업을 대상으로 한 실증분석에 그대로 적용되기 힘들다는 것을 보여주고 있다. 이는 분석에 쓰인 변수의 측정 오류 때문에 나타났을 가능성이 있다. 특히 패널 분석에 사용된 품목별 예산은 해당 품목에 투입된 실제 예산과는 차이가 클 수 있다. 또한 우리나라 농가에서는 다품목 생산이 일반적이므로 각 품목별 농가 수가 중복된다. 따라서 품목별 재정 지원 혜택이 타품목 생산자에게 배타적이지 않기 때문에 품목별 생산자의 수가 각 품목의 보호 수준(또는 재정 지원 수준)에 직접적으로 영향을 미칠 것이라는 기존의 연구 결과는 우리나라의 농업 상황에 맞지 않다. 또 다른 가능성은 예산 또는 농업 보호 수준이 여러 변수들에 의해 설명될 수 있을 정도로 일정한 패턴을 가지고 결정되는 것이 아니라 눈에 보이지 않는 복잡다기하고 임의적인 요소들이 작용하기 때문에 사회경제적 변수가 예산과 직접적인 상관관계를 가지기 힘들다는 것이다. 각 부처에서 수행하는 사업들은 단년도 사업보다는 다년도 사업이 많고 의무지출 성격의 사업들은 자유롭게 폐지하거나 축소하기가 어려우므로 예산 결정 과정에서 과거치의 설명력이 매우 큰 것으로 보인다. 또한 확정된 예산은 정치적 합의 결과만을 보여주고 있으므로 정치적 요소가 작용하고 있는 방식이나 구조에 대해서는 밝혀내지 못하고 있다. 예를 들면, 농가 수의 변동이 농립 예산과 상관관계가 있음을 알 수는 있으나 농가 수 자체가 실제적인 이익집단의 활동을 의미하는 것은 아니므로 다소 비약적인 해석이 될 가능성도 높다. 또한 예산 확정 과정에서 행정부와 국회 간의 정치적 타협 과정을 보여주지는 못하고 있다. 따라서 이러한 정량적 분석은 예산 배분에 있어서 정치적인 요소가 어떻게 영향을 미쳤는지를 설명하는 데 한계가 있다. 예산 결정 과정에서의 정치적 요소가 어떤 방식으로 역할을 하고 있는지를 파악하기 위해서는 국회의원의 원내 활동이나 이익단체의 역할 등에 대한 정성적인 분석이 뒷받침되어야 한다.

### 3. 국제 비교 분석

농업부문에 대한 정부 정책조치의 결정요인을 분석한 연구는 다양하다. 정책조치 가운데 특히 분석의 중심은 농업생산자를 보호하는 수준 또는 농업생산자에게 지급하는 보조를 결정하는 정치경제학적 변수를 찾아내는 것이다. 여기서는 OECD 선진국과 주요 개도국(emerging economies)을 대상으로 농업 보조의 결정요인을 실증적으로 분석하고자 한다.

#### 가. 선행연구

Krueger 외(1998, p. 255)에 따르면, 선진국은 농업부문에 보조하는 반면에 개도국은 농업부문에 과세하는 경향을 나타낸다. 경제개발과 더불어 농업부문의 축소와 함께 농산업의 GDP 기여도가 하락하고 농업인의 수도 감소하는 것이 자연스러운 현상임에도 불구하고 농업부문에 대한 보조가 늘어나는 것은 정치적인 해석을 요구한다.

이와 관련해 일찍이 Olson(1965, pp. 153~158)은 단체행동(collective action)과 무임승차(free riding) 문제의 틀 안에서 농업인 수와 로비(lobby) 및 농업 보조의 관계를 설명하였다. 곧 농업 보조조치가 시행되면 모든 농업인들이 잠재적인 수혜자이므로 합리적인 개별 농업인은 보조 획득에 필요한 로비자금을 자신이 부담하지 않고 다른 사람들에게 전가하려는, 이른바 무임승차 문제를 발생시킨다. 로비에 투자되지 않는다면 농업 보조는 중단될 수밖에 없다.

이런 무임승차 문제를 극복하고 모든 농업인이 로비에 참여하도록 하려면, 농업인의 조직화와 관리 및 통제비용이 작아야 한다. 만약 농업인 수가 작고 동질적(예: 같은 지역 소속 또는 같은 작물을 재배하는 비슷한 규모의 농가들)이라면 이러한 비용을 최소화할 수 있고 이에 따라 무임승차 문제를 줄일 수 있다.

Olson 이론을 적용하면 선진국은 개도국보다 농업인 수가 상대적으로 작기 때문에 무임승차 문제를 해결하기 용이하며 농업 보조를 위해 효과

적으로 로비할 수 있다. 이를 비농업부문의 관점에서 해석하면, 경제성장과 더불어 농촌에서 도시로 인구가 집중하고 도시인구의 규모가 커질수록 농업 보조에 반대하는 정치적 저항력은 차츰 감소한다고 할 수 있다.

이 밖에도 선행연구들은 농업 보조 또는 보호 수준을 설명하는 다양한 결정요인들을 실증적으로 제시하고 있는데, 이를 정리하면 <표 IV-10>과 같다. 많은 연구들이 Olson 이론에 근거하여 농가 수나 농업부문의 상대적 크기를 설명변수에 포함시켰으며, GDP나 인플레이션과 같은 다양한 경제지표들도 활용하였다. 이 가운데 특히 Bertelsmann Stiftung(2013, pp. 46~47)은 중앙정부의 상대적 부채규모가 농업부문에 대한 공공지출에 음(-)의 영향을 미친다고 밝혔다. 선거가 농업지출에 미치는 영향을 분석한 Klomp & de Haan(2013, p. 793)은 선거를 앞두고 농업 보조가 증가하는 경향이 있으며, 농업부문으로 소득이전이 좌익 정부보다 우익(right-wing) 정부에서 더 크다는 사실을 제시하였다.

대부분의 선행연구와 달리 본 연구에서는 다음 두 가지 점에서 특징을 지닌다고 할 수 있다. 첫째, 선진국뿐만 아니라 신흥개도국을 분석대상에 포함함으로써 더욱 포괄적인 접근을 시도하였다. 둘째, 정부가 직접 제공하는 재정지출과 시장에서 소비자에 의해 전이되는 보조, 즉 시장가격 지지로 인한 농민 보조를 구분함으로써 상이한 결정요인을 밝히고 있다.

<표 IV-10> 농업 보조에 관한 실증분석 연구 사례

연구	표본기간	대상국가	종속변수		설명변수					
			보호 수준	보조 지출	제도 조직	경제 지표	무역 개방	예산 정책	국가 더미	사건 더미
Homma & Hayami(1986)	1955-80	선진 10개국	○			○	○			
Beghin & Kherallah(1994)	1982-87	선진 25개국	○	○	○	○	○	○	○	
Olper(1998)	1975-89	EU 8개국	○			○	○	○		
Swinnen et al.(2000)	1972-85	선진 37개국	○		○	○				

〈표 IV-10〉의 계속

연구	표본기간	대상국가	종속변수		설명변수					
			보호 수준	보조 지출	제도 조직	경제 지표	무역 개방	예산 정책	국가 더미	사건 더미
Olper(2001)	1982-92	선진+개발 35개국	○		○	○	○	○		
Swinnen et al.(2001)	1977-85*	벨기에	○	○		○				
Jonsson(2007)	1986-2003	Euro 그룹		○		○				
Thies & Porche(2007)	1986-2001	선진 30개국	○			○	○			○
Jin(2008)	1986-2004	선진 23개국	○			○	○		○	
Masters & Garcia(2010)	1995-2007	선진 68개국	○		○	○	○			
Bertelsmann Stiftung(2013)	1986-2010	선진 20개국		○		○		○	○	
Klomp & de Haan(2013)	1975-2009	70개국		○	○	○	○		○	○

주: \* %PSE의 경우이고 NPC는 1977~1990년 자료이다.

## 나. 모형의 설정

본 연구에서는 농업 보조를 Bertelsmann Stiftung(2013)과 마찬가지로 ① 정부의 재정지출과, ② 무역정책에 의한 시장가격 보조로 구분하였다.<sup>37)</sup> 정부의 재정지출은 직접 지불, 농업농촌 인프라 구축 등 농업인에게 이전되는 정부의 예산뿐만 아니라 조세양허 등 정부의 공공수익 손실분을 포함한다. 무역정책에 의한 보조는 수입관세 등을 통해 발생하는 시

37) 각국의 농업예산 규모는 농업부문에 관한 정부의 재정지출 규모를 직접 나타내는 지표로서 유용하다. 그러나 일관된 국가별 농업예산 자료의 확보가 어려워 본 연구는 농업예산을 종속변수로 사용할 수 없었다. 같은 이유로 농업예산을 사용한 선행연구는 찾아볼 수 없다.

장 보호효과를 말하며 소비자로부터 농업인에게 전이되는 시장가격 보조를 말한다.

이러한 보조를 실증적으로 계측하기 위해 앞서 소개한 선행연구들을 기초로 다음과 같은 회귀식을 설정하였다.

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 X_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

여기에서 Y는 종속변수로 각각 농업부문 GDP 대비 정부의 재정지출과 시장가격 보조를 나타낸다.  $\beta_0$ 과  $\beta_1$ 은 계수이고, i와 t는 각각 국가와 연도를 나타내는 지수이다. X는 독립변수 벡터이고  $\epsilon$ 는 오차항이다.

농업 보조의 수요를 나타내는 설명변수로서 농촌거주 인구 비율을 설정하였다. Olson의 단체행동 이론에 따라 농촌거주 인구의 상대적 비중이 크면 로비에 있어 무임승차 문제를 배제할 수 없어 보조조치에 관한 수요가 작을 것으로 추정할 수 있다. 이에 따라 음(-)의 계수값을 기대할 수 있다.

또 다른 수요 측 설명변수로 농업부문의 GDP 비중을 설정하였다. 1인당 비농업 GDP 대비 농업 GDP는 농업과 비농업 부문 간 소득 격차를 나타내는 변수로 간주할 수 있는데, 도농 간 소득 격차가 클수록 분배정책에 대한 수요가 증가하여 농업 보조가 증가한다는 설명이다. 따라서 농업소득의 상대적 비율이 증가하면 보조가 감소할 것이므로 음(-)의 계수값을 예상한다.

농업부문의 비교우위를 나타내는 지표로 농업인당 농경지 면적을 설정하였다. 농가의 경영규모가 크다면 상대적으로 농업의 경쟁력이 높다고 할 수 있어 정부의 보조 없이도 시장에서 우위를 점할 수 있다고 볼 수 있는 반면에 경영규모가 큰 농가는 대부분 농업 보조 규모가 큰 선진국의 경우에 해당된다는 점에서 사전에 그 계수값을 예측하기 어렵다.

### 다. 데이터

분석에 사용된 데이터 기간은 1986~2011년으로 25년의 연간 통계이다. 각각의 변수에 관한 정의와 자료의 출처는 <표 IV-11>과 같다. 분석대상 국가는 호주, 캐나다, 칠레, 아이슬란드, 이스라엘, 일본, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 터키, 미국, EU 등 14개 OECD 회원국과, 중국, 인도네시아, 러시아, 남아프리카공화국 등 4개 신흥경제국을 포함하여 모두 18개국이다. 이들 신흥경제국의 경우 1986~1994년의 PSE가 산출되지 않아 표본에 포함시키지 않았다. 마찬가지로 EU의 경우에도 회원국 확대가 이뤄져 1986~1994년의 PSE 값이 존재하지 않는다.

<표 IV-11> 변수의 정의와 출처

구분	변수	정의	출처
종속변수	재정지출	$\frac{TSE - TCP}{\text{농업부문 } GDP}$	OECD PSE database <a href="http://www.oecd.org/statistics/">http://www.oecd.org/statistics/</a>
	시장가격 보조	$\frac{TCP}{\text{농업부문 } GDP}$	OECD PSE database
설명변수	농업인구	$\frac{\text{농업인구}}{\text{비농업인구}}$	FAOSTAT <a href="http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/E">http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/E</a>
	농업GDP	$\frac{1\text{인당 농업 } GDP}{1\text{인당 비농업 } GDP}$	FAOSTAT & IMF <a href="http://www.imf.org/external/data.htm#data">http://www.imf.org/external/data.htm#data</a>
	농경지	$\frac{\text{농경지면적}}{\text{농업인구}}$	FAOSTAT

주: TSE=전체보조추정치(Total Support Estimate)

TCP=소비자로부터 농업생산자에게 전이되는 보조(transfer from consumers to agricultural producers)

변수들의 기초통계량을 요약하면 <표 IV-12>와 같다. 불균형 패널로 총 400개 표본이 회귀분석에 사용되었다.

〈표 IV-12〉 변수의 기초 통계량

변수	표본수	단순평균	표준편차	최소값	최대값
재정지출	401	0.1956958	0.1957517	0.0001*	0.8280396
시장가격 보조	410	0.1479235	0.1664174	0.0001*	0.7735049
농업인구	462	0.2766596	0.5014284	0.0163711	2.657849
농업GDP	433	0.442592	0.2531753	0.0673519	1.245463
농경지	462	9.410938	16.98062	0.1289068	69.41518

주: \*호주, 멕시코, 인도네시아의 일부 표본의 경우 음(-)의 재정지출과 시장가격 보조를 보고하고 있는데, 자료 값의 로그(log) 사용을 위해 작은 양(+)의 수(0.0001)로 부여함

#### 라. 모형 계측 결과

위 회귀식을 추정하여 계측된 계수값을 나타내면 〈표 IV-13〉과 같다.

〈표 IV-13〉 모형 계측 결과

설명변수	종속변수			
	재정지출		시장가격 보조	
	계수	표준편차	계수	표준편차
농업인구	-0.9449***	0.2741	1.1789**	0.5370
농업인구×농업인구	-0.0997***	0.0338	-0.0440	0.0655
농업GDP	-1.0723***	0.2051	-1.4071***	0.4049
농업GDP×농업GDP	-0.1105	0.0929	-0.8300***	0.1862
농경지	0.5591***	0.1337	0.0308	0.2615
농경지×소득	-0.3309**	0.1459	0.5462*	0.2845
상수항	-2.0552*	1.1105	-5.9238***	1.9844
표본수	400		395	
R2	0.1645		0.1380	

주: 통계적 유의수준은 각각 \*  $p < 0.1$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.01$ 임

먼저 농업부문에 대한 정부의 재정지출의 경우 Olson의 이론처럼 농업 인구의 상대적 비중이 1% 감소하면 농업 GDP 대비 재정지출이 0.9% 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 통계적으로 유의한 {농업인구×농업인구}의 계수값을 통해 재정지출과 농업인구의 관계가 비선형임을 알 수 있다.

기대한 대로 농업GDP는 통계적으로 유의한 음(-)의 계수값을 나타낸다. 도농 간 소득 격차가 1% 늘어나면 재정지출이 1%가량 증가하는 관계이다. 이는 부문 간 소득 격차가 정책조치의 유효한 동인임을 보여주는 결과이다. 재정지출과 농업GDP 간의 비선형 관계는 통계적으로 유의하지 않았다.

양(+)의 농경지 계수는 경영규모가 클수록 재정지출이 늘어나는, 전형적인 선진국 농정 패턴을 나타낸다고 할 수 있다. 예를 들면, 재정지출의 주요 구성요소인 직접지불은 농경지 면적이나 과거의 보조수혜 규모에 따라 지급되므로 농경지 규모가 클수록 증가하게 된다. 반면에 농경지 규모가 농업의 비교우위를 나타내는 지표로 간주한다면, 농업경쟁력을 갖춘 국가(주로 선진국)가 상대적으로 더 많은 보조를 농업부문에 지급하고 있다고 해석할 수 있다.

농경지와 소득을 곱한 변수 또한 농업의 비교우위를 나타낸다. 그러나 농경지 규모를 감안했을 때와 달리 농업소득 또한 높다면 재정지출이 감소하는 것으로 드러났다.

시장가격 보조를 대상으로 한 분석 결과는 재정지출의 경우와 상이한 결과를 보여준다. 가장 큰 차이는 농업인구가 보조에 통계적으로 유의한 양(+)의 관계를 가진다는 점이다. 곧 농업인구의 상대비중이 1% 증가하면 시장가격 보조는 1.18%만큼 늘어난다. 이와 같은 결과는 재정지출과 시장가격 보조의 특성이 서로 다르기 때문이다. 시장가격 보조는 수입관세 등 시장 조치를 통해 농업부문 전체를 보호하는 것인데, 이로 말미암아 소비자들은 상대적으로 높은 가격을 지급해야 한다.

시장가격 보조는 특정 농업부문이나 농업인을 목표로 하지 않는, 소비자에 의한 농업 전반에 대한 보호조치이므로 농업인의 비중이 상대적으로 높은 국가, 곧 농업부문에 대한 재정 투입에 한계가 있는 개도국에 유효한

정책이다. 반면에 직접지불과 같은 목표화된 보조는 정부의 재정지출에 의존해야 하므로 충분한 예산이 뒷받침되어야 한다. 이에 따라 경제개발과 더불어 농업인의 비중이 감소하는 선진국의 경우 그 정책수단을 시장가격 보조에서 직접지불 형태의 보조로 차츰 전환하고 있다. 무역왜곡 효과가 상대적으로 큰 시장가격 보조에서 그렇지 않은 직접지불로의 전환은 WTO 무역규범의 요건을 충족하는 것이기도 하다.<sup>38)</sup> 이에 따라 시장가격 보조와 농업인구의 양(+)<sup>39)</sup>의 관계는 한국을 포함하여 다른 선진국과 견주어 농업인구의 비중이 높은 개도국의 상황과 농정 전환이 이뤄지고 있는 선진국의 현실을 반영한 결과로 볼 수 있다.

농업GDP는 재정지출의 경우와 마찬가지로 시장가격 보조와 유의한 음(-)의 관계를 가지는 것으로 분석되었다. 곧 농업GDP의 비중이 1% 증가하면 보조가 1.4% 감소하는 것이다. 도농 간의 소득 격차는 농업 보조의 중요한 수요요인으로 확인된 결과이다. 끝으로, 재정지출의 경우와 반대로 농경지와 소득의 상호작용은 10% 수준에서 시장가격 보조와 양(+)<sup>40)</sup>의 관계를 나타냈다.

〈표 IV-14〉는 재정지출에서 확률효과(random effect)와 고정효과(fixed effect) 모형에 따른 계수값과 그 유의수준을 나타낸다. 하우스만(Hausman) 검정을 통해 확률효과 모형이 적절한 것으로 나타났으나, 두 모형 간의 계수값이나 통계적 유의수준은 거의 비슷하다.

38) WTO 농업협정(Agreement on Agriculture)은 시장가격 보조를 감축대상보조(Amber box)로 규정하여 회원국들이 감축 양허를 이행해야 하는 반면에 면적 또는 과거 고정 기준면적에 기초한 직접지불은 각각 블루박스(Blue box)나 그린박스(Green box)로 분류하여 허용하고 있다. 다만 OECD가 사용하는 시장가격 보조의 개념은 관세와 같은 국경조치로부터 발생하는 보조 효과까지 포함하고 있으므로 국내가격과 과거의 고정된 기준가격의 격차를 토대로 산출하는 WTO 시장가격 보조보다 더 광범위하다고 할 수 있다.

〈표 IV-14〉 모형 계측 결과

설명변수	계수값	
	확률효과	고정효과
농업인구	-0.945***	-1.034***
농업인구×농업인구	-0.100***	-0.105***
농업GDP	-1.072***	-1.085***
농업GDP×농업GDP	-0.111	-0.115
농경지	0.559***	0.569***
농경지×소득	-0.331**	-0.372**
상수항	-2.055*	-1.889*

주: 통계적 유의수준은 각각 \*  $p < 0.1$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.01$ 임

#### 마. 시사점

본 연구의 실증분석은 OECD 선진국뿐만 아니라 일부 신흥개도국을 대상에 포함한 점과, 직접지불로 대표되는 정부의 재정지출에 의한 보조와 시장가격 보조의 결정요인을 각각 계측하여 비교한 점에서 특징을 지닌다. 그 실증분석을 통해 나타난 결과를 토대로 정책 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 농업인구와 재정지출 간의 음(-)의 관계가 도출된 것으로 선진국뿐만 아니라 신흥개도국의 경우에도 로비 이론이 일반적으로 적용될 수 있다는 점을 확인하였다. 이러한 결과는 농업 보조가 해당 국가의 농업규모나 비교우위에 따른 수출국 지위보다는 정치경제학과 관련된 요인에 의해 더 큰 영향을 받는다는 것을 나타낸다. 곧 경제발전과 농업생산성의 향상 및 무역자유화의 촉진에 힘입어 농가 수나 농업이 전체 경제에서 차지하는 비중은 차츰 감소하고 있으나 농업 보조의 비중은 이와 비례하여 감소하지 않고 있는 것이다. 이에 대한 예외가 있다면 1984년부터 몇 년의 짧은 기간에 단행된 뉴질랜드의 농정개혁을 들 수 있는데, 개혁을 통해 각종 농업 보조와 수출 보조 및 기타 농업부문에 대한 금융지원이 철폐되었

다(임송수, 2007, pp. 23~28; 김병률 외, 2009, pp. 21~25).<sup>39)</sup>

둘째, 농업인의 비중이 상대적으로 높은 국가일수록 소비자가 부담하는 시장가격 보조에 의존한다는 실증분석 결과는 직접지불과 시장가격 보조의 특성에서 그 타당성을 논할 수 있다. 농가 수의 비중이 상대적으로 높은 개도국의 경우 직접지불에 의한 보조는 정부의 재정 제약으로 말미암아 용이하지 않으며, 행정 인프라가 미약한 상태에서 엄격한 관찰과 평가가 수반되어야 하는, 곧 거래비용(transaction cost)이 높은 직접지불 방식의 보조는 한계를 지닐 수밖에 없다. 이에 따라 정부 대신에 시장에서 소비자가 부담하는 높은 가격을 통해 간접적으로 농가소득을 지원하는 방식이 주류를 이룬다. 그러나 주로 개도국에서 많이 활용하고 있는, 이러한 가격수준 보조, 가격안정 보조, 농자재 보조, 수입관세 부과 등과 같은 시장 개입은 농가소득 지원이란 정책목표 달성에 미치는 효율이 낮은 실정이다(Elbehri and Sarris, 2009, pp. 7~9; Brooks, 2010, pp. 34~36).

한국의 경우 2000년대 중반부터 쌀에 대한 가격 보조(수매가격제도)에서 직접지불 위주로 농업 보조정책이 변모해 온 것은 위에서 지적한 농가수의 감소와 거래비용의 감소를 통해 농가소득 증진 목표에 효율적으로 접근하려는 의도로 해석할 수 있다(Lim, 2008, pp. 176~180). 물론 한국의 농정 개혁은 수입관세 수준을 낮추고 농업 보조 수준을 감축해야 하는 WTO 양허안 이행 측면에서 불가피한 점이 있었다. 이에 따라 감축대상 보조(AMS)에서 허용 보조(Green Box)로 보조조치 전환이 꾸준히 이뤄져 왔다.

끝으로, 정부의 직접 예산이든 시장에서 충당하는 보조든 그 보조의 형태와 관계없이 도농 간의 소득 격차의 해소가 국가의 농업 보조 규모를 줄이는 데 유효할 수 있다는 점이다(Swinnen, 1994, 119~121). 지역 간 또는 산업 간 소득 격차는 정부 보조정책의 주요한 동인이다. 특히 일본과 같은 농산물 수입 선진국의 경우 더욱 그러했다(Verba, 1987). 실증분석

39) 뉴질랜드의 광범위한 농업정책 개혁에 대응하여 농민단체(Federated Farmers of New Zealand)는 개혁 자체를 반대하기보다 산업 간 공정한 개혁을 요구하였고, 농촌신탁회사의 설치를 통해 재정 악화에 직면한 농업인에게 금융서비스를 제공하도록 정부와 합의하였다(박현태, 2005, pp. 100~102).

대상에 포함되지 않았지만, 중국의 경우에도 경제발전 과정에서 나타난 도농 간의 소득 격차 확대는 지방정부에 대한 중앙정부의 재정 배분에 커다란 영향을 미치고 있다(Knight 2013, pp. 7~10).<sup>40)</sup>

도농 간의 소득 격차는 경제개발 과정에서 역 U자 형태를 지닌다는 가설이 있다. 소득 격차가 낮은 처음의 균형상태에서 시작하여 경제개발이 추진되면서 소득 격차가 증가하였다가 정점을 지나 다시 감소하기 시작한다는 것이다. 이러한 논리는 환경 쿠즈네츠 곡선(Environmental Kuznets Curve: EKC)와 비슷하다(Stern, 2004, p. 1420).

한국의 경우 지속적인 농업 보조에도 불구하고 아직 거꾸로 된 U자 형태가 실현되지 않고 있다. 도시근로자 가구소득 대비 농가소득은 1985년에 113%를 정점으로 하락하여 2002년에는 73%로 떨어졌다(이동필 외, 2004, p. 71). 2011년에는 그 비율이 59%로 최저수준을 기록하였다(이병훈, 윤영석, 2012, p. 8). 도시가구의 지니계수는 감소하여 소득 불평등이 개선되고 있는 것과 반대로 농가의 지니계수는 증가하고 있다. PSE에 근거한 최근 농업 보조의 추이는 2006~2009년에 감소, 2010~2011년에는 등락하는 결과를 나타내고 있다(장도환 외, 2012, pp. 33~34). 이를 배경으로 특히 고령 영세농에 대한 소득 보조, 농업소득 밖의 다양한 소득원 개발 등이 제시되고 있는 것은 도농 간의 소득 격차가 농업 보조의 결정 요인이란 점을 간접적으로 시사한다고 볼 수 있다.

본 연구의 한계는 정부의 정치 성향이나 선거 또는 이익단체의 활동 등 정치적인 요소들이 농업 보조에 어떤 영향을 미치는지는 반영하지 못한 점이다. 또한, GDP 대비 중앙정부의 부채 비율이 증가하면 예산 압박에 따라 농업 보조가 감소할 것이란 가설도 통계적으로 유의한 결과치를 얻지 못해 검증하지 못하였다.

40) 2012년 현재 중국의 도시와 농촌 간의 소득 격차는 3.23:1이며 이는 세계 최고 수준이다(한국노동연구원, 2011).

## V. 결 론

### 1. 연구 요약

농어민은 경제 발전 초기 단계에서 노동을 제공하고 값싼 식량을 공급함으로써 경제 발전의 원동력을 제공하였다. 그러나 경제성장이 이루어짐에 따라 농어민의 수는 감소하고 농림어업의 경제적 비중은 감소하였다. 농어업의 경제적인 비중이 감소함에도 불구하고 농어업에 대한 보호 수준은 여전히 높는데 이것은 재정지출을 결정하는 요인이 경제적인 중요도뿐만 아니라 농업이라는 산업이 가지고 있는 특수성에 대한 사회적 인식 그리고 그에 따른 정치적 판단이 작용하기 때문이라고 할 수 있다.

본 연구는 농업분야를 둘러싸고 재정지출에 영향을 미치는 정치경제학적인 측면을 다루고 있다. 기존의 연구들은 경제성장이 이루어질수록 농업분야에 대한 보호 수준이 높아지는 것에 대해 두 가지 관점을 가지고 설명하고 있다. 첫 번째는, 농업 종사자가 감소하였으나 이들의 수가 감소할수록 이익집단으로서 조직화될 가능성이 높아지므로 이들의 정치적 영향력이 높아진다는 것이다. 두 번째는, 정치인들이 자신의 정치적 지지를 유지 또는 극대화하려는 목적을 가지고 도시민과 농업인 간의 선호를 반영하여 정책을 입안하기 때문이라는 것이다. 따라서 현재의 농림수산 분야의 재정지출을 이해하기 위해서는 농어민, 정치인, 도시민 간의 상호작용에 주목할 필요가 있다.

본 연구는 우선 국내 농업을 대상으로 농업인구의 특성과 재정지출 또는 농업 보호 수준 간의 상관관계를 놓고 회귀분석하였으나 그 결과는 기존의 연구 결과와 일치하지 않고 있다. 기존의 연구들은 농업분야의 축소가 이익집단의 형성 및 집단행동으로 이어져 농업분야에 대한 재정지출이 확대되거나 농업 보호 수준이 높아지고 있다고 설명하고 있다. 그러나 우

리나라의 농림부 예산 및 품목 보호 수준을 종속변수로 놓고 회귀분석을 실시한 결과 기존의 연구에서 다루고 있는 집단행동 모형과 관련된 실증적 증거는 발견되지 않았다. 다만 OECD 국가들과 중국, 러시아 등 신흥개도국을 포함하여 국제 데이터를 구축하고 이들을 대상으로 회귀분석을 실시한 결과는 기존의 연구 결과들과 일치하고 있다. 즉, 농업인구는 재정지출과 음(-)의 상관관계를 맺고 있어 농업인구의 감소가 이들의 정치적 영향력 확대를 통해 재정지출의 증가로 이어질 수 있다는 점을 보여주고 있다. 또한 도농 간 소득 격차는 농업 보조의 수요를 증가시키는 요인으로서 도농 간 소득 격차가 커질수록 농업분야에 대한 재정지출이 증가할 수 있음을 알 수 있었다.

본 연구는 정량적 분석 외에 이익단체로서 농민들이 어떻게 활동하였는지를 알아보기 위해 농업 관련 민간단체의 조직운영 방식과 활동 방식, 그리고 그에 따른 성과에 대해 조사하였다. 설문조사 결과를 종합해 보면 우리나라 농업 관련 민간단체의 조직화 비용은 높은 편이며 성과는 비용에 비해 높지 않다고 할 수 있다. 또한 조직이 영세하고 재원조달 방식이 회비에 한정되어 있어 선진국의 농민단체들처럼 정치인을 대상으로 한 로비활동 방식은 활용하기 어렵다. 대신 우리나라 농업 관련 민간단체는 주로 정부나 학계에서 주최하는 회의 및 토론회에 참석하여 상시적으로 자신들의 의견을 개진하고 있으며 정부가 추진하는 사업에 참여하는 사례도 많이 있는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라의 농업 관련 단체들은 온건한 방식의 활동을 주로 하고 있으며 정부와의 관계에 있어서도 대립보다는 파트너로서의 역할을 선택하고 있음을 알 수 있었다.

그러나 때로는 농가부채 문제나 시장 개방 관련 이슈 등 이해관계에 커다란 영향을 미칠만한 사건이 있을 경우 농업 관련 민간단체는 이익집단으로서 농어민은 국회와 정부에 대한 압박을 가해 왔다. 또한 그 결과 재정지출의 증가라는 목표를 어느 정도 달성하였다. 농특세의 설치 및 연장과 각종 부채대책, 시장 개방 국내 보완대책 등은 농어민의 요구가 정책에 반영된 결과라 할 수 있다.

재정지출을 둘러싼 정치경제학의 한 축인 정치인은 도시민과 농어민이

라는 두 집단 사이에서 자신의 정치적 지지를 극대화하기 위해 농업·농촌에 우호적인 입장을 취해 왔다. 제11대부터 제19대까지 국회의원들의 농림수산 관련 법안 발의건수를 분석한 결과 국회의원들은 정당과 정치적 기반 등에 상관없이 농업·농촌에 우호적인 법안 발의에 적극적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다. 농어촌 지역을 지지기반으로 둔 지역구 의원 뿐만 아니라 도시지역 국회의원이나 비례대표 국회의원들도 농업·농촌에 대한 재정지출을 확대하는 데 적극적으로 활동하였던 것은 일반국민들의 여론을 의식하였기 때문이라고 할 수 있다. 농업·농촌에 대한 일반국민이 농업 보호 정책(또는 농업에 대한 재정지출 확대)을 지지하는 한 농업·농촌에 불리한 정책을 입안하기는 어려울 것이다.

일반국민들은 농민의 과격한 시위와 집단행동에 대해서 부정적으로 인식하고 있지만 여전히 농업과 농촌에 대한 보호의 필요성을 강하게 인식하고 있는 것으로 보인다. 이는 도·농 간의 정서적 유대감과 뿌리의식, 농업·농촌의 비경제적 가치에 대한 긍정적인 평가가 아직 일반국민들의 인식 속에 자리잡고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 국민들의 호의적 인식은 그동안의 농민단체의 활동이 소기의 성과를 이루어내는 밑바탕이 되었다. 이는 우리나라의 농민단체가 선진국의 농민단체와는 달리 로비활동보다는 대국민 호소가 가능한 시위와 집회라는 방법을 자주 활용하였던 데에서 드러난다. 물론 이는 자금력이나 조직력 면에서 우리나라 농민단체의 내부적 한계도 있었기 때문이라고 판단된다.

시장 개방 시대를 맞게 된 이후 농업에 대한 대내외적인 인식은 구조조정과 피해 보전으로 요약할 수 있다. 농업 관련 민간단체들은 농업은 경쟁력이 낮으므로 시장 개방에 대응하여 구조조정이 필요하고 동시에 급격한 개방으로 인한 피해를 보전받아야 한다는 논리로 정부와 정치인을 압박하였고 그 결과 국제 협상이 타결될 때마다 대규모 투융자계획이 발표되는 사례가 반복되었다.

시장 개방에 따른 국내 보완대책은 이익을 보는 집단으로부터 피해를 입는 집단에 대해 피해 보상을 해주어야 한다는 논리에 바탕을 두고 있다. Pigou의 공리주의적 접근이나 Rawls의 최소극대화(Maximin)의 원리,

Kaldor(1939)가 주장한 보상시험의 원칙(Principle of Compensation Test)은 제도 개혁으로 인하여 손해를 보는 집단에 대해 보상을 한다면 전체 사회후생이 증가하고 제도 개혁이 보다 원활하게 진행될 수 있음을 말하고 있다. 이런 측면에서 본다면 시장 개방이라는 외부 요소가 농업분야의 구조조정을 불러왔고 직접적인 영향을 받는 농업인들이 보상을 요구하는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 또한 피해를 받는 집단(농업인)에 대해 적절한 수준의 보상이 이루어지는 것은 국가 전체의 후생극대화를 달성하기 위한 방편이라고 이해할 수도 있다. 그러나 문제로 인식되고 있는 것은 농민단체의 요구가 과도한 수준이 아니냐는 것이다. 이는 소비자 또는 납세자들이 납득할 만한 수준인가가 중요한 판단 기준이 될 것이며 따라서 농업인과 소비자, 그리고 농업인과 소비자들의 지지를 필요로 하는 정치인들의 역학관계가 바로 농업분야 재정지출을 결정하는 정치경제학적 요소라고 할 수 있을 것이다.

본 연구는 정부의 재정활동의 대부분이 정치경제학적 논리에 의해 이루어지고 있음을 인식하고 특정 분야에 한정하여 재정지출에 영향을 미칠 수 있는 정치경제학적 요소에 대해 다루었다. 특히 지금까지 농업분야에 있어서 이러한 연구는 이루어지지 않았으므로 농업분야와 관련된 재정지출을 이해하는 데 새로운 시각을 제공했다는 측면에서 의의가 있다. 그러나 재정지출에 영향을 미치는 각 집단의 특성에 대해서 나열식으로 설명을 하고 있을 뿐 체계적인 모형을 제시하지 못하고 있다는 점과 정부의 재정지출을 결정하는 데 중요한 한 축인 정부의 활동을 분석에 포함하지 않았다는 면에서는 다소 한계가 있다.

## 2. 농업분야 재정지출 전망

### 가. 농업 인구구조 변화

농업인구는 계속해서 감소하고 있으며 고령화도 빠른 속도로 진행되고 있다. 이러한 변화는 이익집단으로서의 농업 종사자들에게는 활동의 폭을

좁히는 결과를 가져다 줄 것이다. 단체의 회원 수가 감소하고 조직화가 더욱 어려워질 것이기 때문이다. 결과적으로 농업인구의 감소는 농민의 정치적 영향력을 축소시킬 것으로 판단된다. 따라서 농업분야 재정지출이 증가하는 데에는 한계가 있을 것이다. 다만 지출의 구조는 달라질 수 있다. 시장 실패를 정부가 해결해 주는 방식에서 벗어나 농업은 시장의 원리에 맡기고 고령 영세농들은 복지 지원을 통해 최소한의 생활수준을 영위할 수 있도록 정부가 지원하는 방식으로 전환이 이루어질 것이다.

## 나. 도시민의 인식 변화

농업분야에 대해 소비자들은 아직도 농업·농촌을 우리 민족의 뿌리 또는 고향으로 인정하고 있고 농가에 대한 지원을 지속하는 데 대한 선호도 높은 편이다. 정치인들이 지지를 유지하기 위해서는 도시민의 대농업·농촌 여론이 중요한 역할을 하는 만큼 도시민들의 호의적 인식이 유지된다면 앞으로도 농업·농촌에 대한 재정지출은 지금과 같은 수준으로 유지될 것으로 보인다.

그러나 일반국민의 농업계에 대한 시선이 반드시 호의적인 것만은 아니다. 일련의 시장 개방 흐름에 대응하여 농업계는 정부에 대해 시장 개방에 대한 피해를 보상해주어야 한다는 목소리를 높이며 때로는 폭력적이거나 과격한 시위를 통해 일반시민들에게 자신들의 뜻을 피력해 왔다. 이러한 행동양식은 농업분야에 대한 일반국민들의 주목을 받게 했으나 반복되는 '무리한' 요구와 과격한 시위에 피로감을 불러일으키는 부작용도 있었음을 부인할 수 없다.

또한 그동안 진행되었던 시장 개방 협상 결과는 소비자로 하여금 값싼 수입농산물에 대한 경험을 통해 시장 개방에 대한 저항감을 낮추는 역할을 할 가능성이 있다. 만약 식품 안전성이나 식량안보에 대한 우려가 불식될 수 있는 장치만 마련된다면 시장 개방 경험은 농업 보호 정책에 대한 도시민의 지지도를 낮출 수 있다.

따라서 농업계에 대한 일반국민들의 인식이 앞으로도 호의적으로 유지

될 가능성은 높지 않은 것으로 판단되며 장기적으로는 농업분야 재정지출을 압박하는 요인이 될 것으로 보인다.

#### 다. 농업정책의 변화

농업분야의 재정지출 수준에는 농업계와 비농업계, 정치인뿐만 아니라 외부 환경도 영향을 미칠 수 있다. 국민소득이 높아질수록 무역장벽을 통한 시장 보호 조치에서 재정지출을 통한 직접 지원으로의 변화가 이루어지고 있다. 이러한 농정 흐름의 전환은 재정지출을 확대하려는 압박 요인이 된다. 시장 개방 규모가 확대될수록 이로 인한 소득보전의 필요성이 커지고 이는 직접적인 재정지출로 이어질 가능성이 높다. 다만 WTO는 국내 보조도 감축할 것을 압박하고 있어 장기적으로는 재정지출이 증가하는데 제약으로 작용할 것이다.

#### 라. 농업·농촌 관련 예산의 합리적 분배 방향

농업 관련 예산의 절대적 크기는 증가하고 있으나 농업인구의 감소와 함께 농업·농촌분야가 국가 전체 예산에서 차지하는 비중은 감소하고 있는 추세이다. 앞으로도 농업인구는 감소하게 될 것이므로 농업·농촌 관련 예산은 자연스럽게 감소할 것으로 보인다. 단순한 가정이지만 최근 10년간 농림부문 예산의 연평균 감소율이 향후 10년간 계속 적용된다면 2012년에는 4.7%이던 농림부 예산 비중이 2023년에는 3.3%, 5.6%이던 농림부문 예산 비중은 4.2%가 될 것이다. 동시에 농림어업 GDP의 비중은 2011년 기준 2.4%에서 2023년에는 1.5%로 감소할 것으로 전망된다.<sup>41)</sup> 이 때 2023년 기준 농림부문 예산 비중은 농림어업 GDP 비중의 2.8배에 해당된다. 이는 농업·농촌을 둘러싼 정치경제적 환경이 지금과 비슷한 수준으로 유지될 경우 농림어업 관련 예산 비중은 농림어업이 국가경제에서

41) 이는 최근 10년간 농림어업 GDP 비중의 연평균 감소율 4%를 적용했을 때를 단순 가정한 것이다.

차지하는 비중에 비해 높은 수준으로 유지될 가능성이 있다는 것을 의미한다. 미국과 유럽 선진국, 일본의 경우 2010년에 농림수산분야 예산 비중이 농림어업 GDP 비중의 1.6~5.4배에 이르고 있다. 외국의 사례들은 우리나라가 앞으로 경제성장을 하게 되더라도 경제적 비중에 비해 높은 수준의 재정지출이 지속적으로 이루어질 것임을 시사한다.

이처럼 경제적 비중에 비해 높은 수준의 재정지출이 이루어지는 것은 경제적 합리성뿐만 아니라 정치적 고려가 예산 결정 과정에 반영되었기 때문이다. 이익집단 즉, 농업인, 정치인, 그리고 정부는 각자의 효용을 극대화하는 것을 목표로 정책 결정에 영향력을 미치고 있다. 정치적 고려가 반드시 지양되어야 할 요소는 아니지만 국가 예산은 한정된 자원이므로 보다 합리적이고 정당한 이유를 바탕으로 투입되어야 하는 것은 분명하다.

농림부를 비롯한 산림청, 농촌진흥청 예산은 농림어업에 투입되는 재원뿐만 아니라 복지 및 지역개발을 목적으로 농산어촌에 투입되는 예산을 포함하고 있다. 농림어업에 대한 투자는 경제적 합리성을 바탕으로 성과주의에 입각해 예산을 투입할 필요가 있다. 그러기 위해서는 재정사업 성과와 국회 결산심사 결과가 예산 결정에 반영될 필요가 있다. 또한 계속사업이라고 하더라도 각 사업의 지속 여부나 예산 규모를 매년 조정하는 등 구조조정을 계속해 나가야 한다. 또한 복지 및 지역개발 사업 시행 여부를 결정하는 데 있어서 사전 타당성조사의 활용도를 높이고 국회의원들이 지역구의 지지확보를 위해 경제적 타당성 검토 없이 끼워넣기 식의 예산 편성을 방지하도록 예산심사제도를 개선할 필요가 있다.

한편 농민단체는 정부의 정책 실패나 시장 개방 등 국내외적 환경 변화에 대해 정부가 대책을 마련하고 농업을 보호해야 한다는 주장을 펼쳐왔다. 정부에 대한 의존성은 농업이 자생력을 가지고 경쟁에서 살아남기 위해서 지양되어야 한다. 또한 농민단체는 사업의 유지 또는 예산 증액을 논의하기에 앞서 자신의 주장을 뒷받침할 만한 합리적 근거와 논리를 개발해야 한다. 농민단체는 정책 대안 제시 능력을 제고하여 농업 보호에 대한 국민적 공감대를 형성하고 정책파트너로서 위상을 확보하여야 한다.

## 참고문헌

- 국회예산정책처, 『한·칠레 FTA 이행지원기금 사업평가』, 2007.
- 기획재정부, 『나라살림예산개요』, 각 연도.
- 김동원·박준기·윤종열·박혜진, 『농업·농촌에 대한 2012년 국민의식 조사결과』, 한국농촌경제연구원, 연구보고서 D347, 2012.
- 김동원·박혜진, 『농업·농촌에 대한 2010년 국민의식 조사결과』, 한국농촌경제연구원, 연구보고서 D307, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『농업·농촌에 대한 2011년 국민의식 조사결과』, 한국농촌경제연구원, 연구보고서 D324, 2011.
- 김병률·이명기·유찬희·마상진·허정희, 『뉴질랜드의 농업과 농정개혁』, 한국농촌경제연구원, 연구보고서 D269, 2009.
- 김수석·이규천·조태희, 『농업 관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 연구보고서 R445, 2002.
- 김준영, 『농어촌특별세와 농업재정』, 한국농촌경제연구원, 연구보고서 P57, 2003.
- 농림부, 『개방에의 도전 농정개혁백서』, 1997
- \_\_\_\_\_, 『국민의 정부 농정백서 농업·농촌의 변화와 대응』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『농림업 주요통계』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『비영리민간단체 현황』
- \_\_\_\_\_, 『참여정부 농정백서』, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『한·미 FTA 비준에 따른 추가 보완대책』, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『2013년도 예산 및 기금운용계획 개요』, 2013.
- 박현태, 「뉴질랜드의 농정개혁과 농민단체의 농정참여」, 『농촌경제』, 제28권 제4호, 2005, pp. 93~105.
- 배종하, 『현장에서 본 농업통상 이야기』, 지니릴레이션, 2006.

- 서세욱, 『농업·농촌 증장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제』, 국회예산정책처, 2012.
- 송주호·임정빈·이현옥·다니엘 썸너·박한울, 『2012년 미국 농업법 (Farm Bill) 제정 동향과 시사점』, 한국농촌경제연구원 정책보고, 2012, p. 163.
- 이계임·황운재·이동소·김가영·어윤나·김기량, 『식품지원제도 활성화 연구』, 한국농촌경제연구원 연구보고.
- 이병훈·윤영석, 『최근 농가경제의 동향과 정책 과제』, 한국농촌경제연구원, 농정연구속보 제28호, 2012.
- 이시영·전성희, 『우리는 왜 농업을 보호하는가?』, 『국제통상연구』, 한국국제통상학회, 2003.
- 이정환·김관수·김한호·임정빈, 『한미 FTA 대응 미국 농업예산 및 농업법 연구와 시사점 도출』, GSNI 연구보고서, 2007.
- 이현목·황진열·박재영·이철주·박경희, 『세계 주요국의 농민단체 현황 및 활동상황에 대한 연구』, 농림부 용역보고서, 2007.
- 이태호, 『현 정부 농정의 중간평가와 개선과제 연구』, 농림부 용역보고, 2011.
- 임승수·버클리 힐, 『EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구』, 한국농촌경제연구원 연구보고서 R562, 2007.
- 장도환·채상현·박은지·위가희, 『통계로 본 세계 속의 한국농업』, 한국농촌경제연구원, 기타연구보고서 M117, 2012.
- 전국농민회총연맹, <http://www.ijunnong.net>
- 정명채·민상기·최경환, 『주요 농민운동단체의 형성과 전개과정』, 한국농촌경제연구원, 연구자료 D102, 1995.
- 정영일, 『농어촌종합대책 성과와 문제점』, 『감사』, 14, 1988, pp.38~43.
- 정진영, 『시장 개방, 구조조정, 사회적 보상의 정치경제』, 『국제정치논총』, 제44집 4호, 2004.
- 제민, 『한·미 FTA 농업부문 보완대책 현황 및 쟁점』, 2010.
- 조석근, 『1980년대 자유주의 농정에 대한 평가』, 『농촌경제』, 제27권 제3

- 호, 2004.
- 중앙선거관리위원회, 「선거인수 확정 지역구 4,018만 1,623명 비례대표 4,018만 5,119명」, 보도자료, 2012.
- 최경환·박대식, 『농업재해대책의 실태와 개선방향』, 한국농촌경제연구원, 연구보고서 R427, 2001.
- 통계청, kosis, <http://kosis.kr>
- 한국노동연구원, 『해외노동동향』,
- Almasi, D., "Coca Cola Shareholder Meeting Question," The National Center for Public Policy Research., 2013.
- Anderson, K., "Economic Growth, Structural Change and the Political Economy of Protection, in The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspectives," eds. Anderson and Hayami, Allen and Unwin, Sydney, 1986.
- Anderson, K. and Hayami, Y., "Introduction in The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspectives," eds. Anderson and Hayami, Allen and Unwin, Sydney, 1986.
- Bates, R. H., "Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Rural Kenya," Cambridge: New York: Cambridge University Press, 1989.
- Beghin, J. and M. Kherallah, "Political Institutions and International Patterns of Agricultural Protection," *Review of Economics and Statistics*, 1994, pp. 482~489.
- Bertelsmann Stiftung, "The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?," 2013. ([http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-69DB0969-A4552822/bst\\_engl/hs.xsl/nachrichten\\_117246.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-69DB0969-A4552822/bst_engl/hs.xsl/nachrichten_117246.htm))
- Becker, G. S., "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 1983,

pp. 371~400.

Berry, J. M. and C. Wilcox, 『이익집단사회』, 법문사, 2009.

BirdLife, "Common Agricultural Policy (CAP) Reform: Radical Re-think Needed to Make the CAP Really Deliver for the Environment," Sandy: BirdLife, 2011.

\_\_\_\_\_, "Food Security, Climate Change and Biodiversity: The Role of European Agriculture in a Changing World," Sandy: Bird Life, 2009.

Bombardini, M., "Firm Heterogeneity and Lobby Participation, PhD thesis," Massachusetts Institute of Technology, 2005.

Borwne, W., D. Schweikhardt, and J. Bonnen, "Chance Governs All: The Fragmented Frustrating State of Agricultural Trade Policy in the United States," Department of Agricultural Economics, Michigan State University, Staff Paper #2000-38, 2000.

Brooks, J., "Agricultural Policy Choices in Developing Countries: A Synthesis. Global Forum on Agriculture," Nov. 29-30, OECD Headquarters, Paris, 2010.

Celcaa, "CELCAA Position on CAP Post-2013 with Summary," 2010, ([http://www.celcaa.eu/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=3:news-item-public&id=2:position-on-common-agriculture-policy-post-2013](http://www.celcaa.eu/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=3:news-item-public&id=2:position-on-common-agriculture-policy-post-2013)).

Coceral, "Position Paper on the Future of the CAP after 2013," Brussels: COCERAL, 2011, ([http://www.coceral.com/data/1354613290Coceral\\_revisedPosition\\_Paper\\_on\\_CAP\\_reform\\_February\\_2011.pdf](http://www.coceral.com/data/1354613290Coceral_revisedPosition_Paper_on_CAP_reform_February_2011.pdf)).

Copa-Cogeca, <http://www.copa-cogeca.be>

Copa-Cogeca, "Copa-Cogeca Welcomes Ministers' Calls for Strong CAP Post-2013 as Well as Debates on Trade Liberalizing Talks Which Threaten EU Farm Sector," Press release, 2011a, ([www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=755555&fmt=pdf](http://www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=755555&fmt=pdf)).

\_\_\_\_\_, "The Future of the CAP after 2013," 2011b, (<http://www.copa-cogeca.be>).

- cogeca.be/img/user/file/PAC\_\_BROCHURE/7400%20VERSION%20E.pdf).
- \_\_\_\_\_, "The Future CAP after 2013: Copa-Cogeca Proposals for "Green Growth," 2011c,  
(<http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/PAC2013/pac2013E.pdf>).
- \_\_\_\_\_, "Copa-Cogeca Reacts to EU Commission Proposals on Future Cap, Calling for More Emphasis on Encouraging Green Growth, Not Green Constraints," Press Release, 2011d,  
(<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=HomePage&lang=en>).
- Council of the EU, "Presidency Conclusions: The CAP towards 2020," Brussels: Council of the EU, 2011.
- Cox, S., "Big Soda SANP-ing Up Billions Off Government Programs," Salon, 2013,  
([http://www.salon.com/2013/05/20/big\\_soda\\_snap\\_ing\\_up\\_billions\\_off\\_government\\_programs\\_partner/](http://www.salon.com/2013/05/20/big_soda_snap_ing_up_billions_off_government_programs_partner/)).
- CRS, <http://www.fas.org>
- de Gorter, H. and J. Swinnen, "Chapter 36 Political Economy of Agricultural Policy" in *Handbook of Agricultural Economics* Vol. 2, Edited by B. Gardner and G. Rausser, Elsevier Science, B.V., 2002.
- de Gorter, H. and Y. Tsur, "Explaining Price Policy Bias in Agriculture: The Calculus of Support-Maximizing Politicians," *American Journal of Agricultural Economics*, 1991, pp. 1244~1254.
- Downs, A., "An Economic Theory of Political Action in a Democracy," *The Journal of Political Economy*, 65(2), 1957, pp. 135~150.
- Dutt, P. and D. Mitra, "Ch.3 11.Explaining Agricultural Distortion Patterns: The Role of Ideology, Inequality, Lobbying and Public Finance," in Kym Anderson (ed.), *Political Economy of Agricultural Price Distortions*, New York: Cambridge University Press, 2009.
- EC, "The CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and

Territorial Challenges of the Future,” COM(2010) 672 final, Brussels, 2010a.

EFFAT(European Federation of food, agriculture & tourism trade unions), “Submission on the Single market Act with the European Commission,” 2011,

(<http://www.effat.org/sites/default/files/newsletters/effat-news-jan-mar-2011-en.pdf>).

Elbehri, A. and A. Sarris., “Farm Support Policies That Minimize Global Distortionary Effects: A Synthesis,” 2009.

EFMA, “Commission’s Proposals Only Partly Respond to the Challenges Facing Agriculture,” 2011,

(<http://www.efma.org/news-article.asp?id=7&sid=36&artid=25>).

Eucolait, “Eucolait Position on CAP Post-2013,” 2010,

([http://www.euclait.be/positions/11539-euclait-position-on-cap-post-2013](http://www.eucolait.be/positions/11539-euclait-position-on-cap-post-2013)).

European Environmental Bureau, “EU Risks Failing to Keep Promise of Green CAP Reform,” Press Release, 2011, (<http://www.eeb.org/EEB/index.cfm/news-events/news/eu-risks-failing-to-keep-promise-of-green-cap-reform/>).

European Parliament, “European Parliament Resolution of 23 June 2011 on the CAP towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future,” Brussels: European Parliament, 2011.

FAOSTAT, <http://faostat.fao.org>

FEFAC(European Feed Manufacturers Association), “FEFAC Contribution to the Debate on the Future beyond 2013,” 12 May, 2010, (<http://www.fefac.org/file.pdf?FileID=29110>).

Fertilisers Europe [EFMA], “Commission’s Proposals Only Partly Respond to the Challenges Facing Agriculture,” 13 October, 2011,

- (<http://www.efma.org/news-article.asp?id=7&sid=36&artid=25>).
- \_\_\_\_\_, "Common Agricultural Policy: The CAP after 2013," 15 July, 2010.  
(<http://www.efma.org/subcontent.asp?id=7&sid=25&ssid=54>).
- FoodDrinkEurope, "CAP Reform: 'A Missed Opportunity' Say Food Operators," 12 October, 2011.  
(<http://www.fooddrinkeurope.eu/news/press-release/cap-reform-a-mssed-opportunity-says-food-operators/>)
- \_\_\_\_\_, "Priorities on the CAP after 2013," 23 February, 2010.  
(<http://www.fooddrinkeurope.eu/news/position/ciaa-priorities-on-the-cap-after-2013/>).
- Honma, M. and Y. Hayami, "Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries," *Journal of International Economics*, 20, 1986, pp. 115~129.
- IEEP, "What tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods?," by European Parliament, 2011.  
([http://www.ieep.eu/assets/835/PG\\_FINAL.pdf](http://www.ieep.eu/assets/835/PG_FINAL.pdf)).
- IMF, <http://www.imf.org>
- Institute for European Environmental Policy [IEEP], "What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods?," Brussels: IEEP, 2011.
- Jin, I., "Determinants of Agricultural Protection in Industrial Countries: An Empirical Investigation," *Economics Bulletin*, 17(1), 2008, pp. 1~11.
- Jonsson, T., "Collective Action and Common Agricultural Policy Lobbying: Evidence of Euro-Group Influence, 1986-2003," Working Paper, 2007.
- Johnson, R., "What Is the Farm Bill?," CRS Report for Congress, 2008.  
(<http://fpc.state.gov/documents/organization/107241.pdf>)
- Kaldor, N., "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility," *The Economic Journal*, 49(195), 1939, pp. 549~552.

- Katz, D., "Farm Bill 2012: Agriculture Policy Ripe for Reform," The Heritage Foundation Backgrounder #2697, 2012, ([http://www.heritage.org/research/reports/2012/06/farm-bill-2012-agriculture-policy-ripe-for-reform#\\_ftn1](http://www.heritage.org/research/reports/2012/06/farm-bill-2012-agriculture-policy-ripe-for-reform#_ftn1)).
- Klomp, J. and J. de Haan, "Conditional Election and Partisan Cycles in Government Support to the Agricultural Sector: An Empirical Analysis," *American Journal of Agricultural Economics*, 95(4), 2013, pp. 793~818.
- Knight, J., "Inequality in China: An Overview," *World Bank Research Observer* 28(2), 2013, pp. 1~19.
- Krueger, A., M. Schiff and A. Valdes, "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-wide Policies," *World Bank Economic Review*, 2, 1988, pp. 255~272.
- Gardner, B., "Causes of U.S. Farm Commodity Programs," *Journal of Political Economy*, 95(2), 1987, pp. 290~310.
- Gawande, K., "The Structure of Lobbying and Protection in U.S. Agriculture," World Bank Policy Research, Working Paper 3722, 2005.
- La Via Campesina, "Towards a Common Agriculture and Food Policy 2013 within a Food Sovereignty Framework," 18, February, 2010 ([http://viacampesina.org/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=872:towards-a-common-agriculture-and-food-policy-2013-within-a-food-sovereignty-framework&catid=21:food-sovereignty-and-trade&Itemid=38](http://viacampesina.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=872:towards-a-common-agriculture-and-food-policy-2013-within-a-food-sovereignty-framework&catid=21:food-sovereignty-and-trade&Itemid=38)).
- Lee, J.H. and S.S. Lim, "The Road Ahead for Korean Agriculture," Korea Rural Economic Institute, Research Report, 2004, ([http://krei.re.kr/kor/issue/report\\_view.php?reportid=W022&rclass=w&upage=1&kpage=](http://krei.re.kr/kor/issue/report_view.php?reportid=W022&rclass=w&upage=1&kpage=)).

- Mansfield, E. D. and D. C. Mutz, "Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety," *International Organization*, 63, 2009, pp. 425~457.
- Masters, W. A. and A. F. Garcia, "Agricultural Price Distortion and Stabilization Stylized Facts and Hypothesis Tests," Agricultural Distortions, Working Paper 86, 2009.
- \_\_\_\_\_, "Agricultural Price Distortions and Stabilization," In Anderson (ed.), *The Political Economy of Agricultural Price Distortions*, Cambridge University Press, 2010.
- Matthews, A., "Commission Leaked Draft Fails to Advance Reform Debate," 19 October, 2010. (<http://capreform.eu/commission-leaked-draft-fails-to-advance-reform-debate/>).
- Miller, T. C., "Agricultural Price Policies and Political Interest Group Competition," *Journal of Policy Modeling*, 13(4), 1991, pp. 489~513.
- Monke, J. and R. Johnson, "Actual Farm Bill Spending and Cost Estimates," CRS Report for Congress, 2010, (<http://adriansmith.house.gov/sites/adriansmith.house.gov/files/CRS%20-%20Farm%20Bill%20Spending.pdf>).
- National Journal, <http://www.nationaljournal.com>
- OECD, "OECD's Producer Support Estimate And Related Indicators Of Agricultural Support," 2010.
- OECD, <http://www.oecd.org/statistics>
- Olper, A., "Political Economy Determinants of Agricultural Protection Levels in EU Member States: An Empirical Investigation," *European Review of Agricultural Economics*, 25, 1998, pp. 463~487.
- \_\_\_\_\_, "Determinants of Agricultural Protection: The Role of Democracy and Institutional Setting," *Journal of Agricultural Economics*, 52(2), 2001, pp. 75~92.
- \_\_\_\_\_, "Land inequality, government ideology and agricultural protection,"

*Food Policy*, 32(1), 2007, pp. 67~83.

Olson, M., *The Logic of Collective Action*. Boston, Harvard Univ. Press, 1965.

\_\_\_\_\_, "Agricultural Exploitation and Subsidization: There is an explanation," *Choices*, 4, 1990, pp. 8~11.

Pesticide Action Network Europe [PAN-Europe], "Draft Common Agricultural Policy Legislation Proposals - Green Washing Rather than Real Greening," 15 September, 2011,

(<http://www.pan-europe.info/News/PR/110915.html>).

Schweikhardt, D., "Farm Bill Latest and the Future of Agricultural Policy," Presented at the Growing Michigan Agriculture Conference, Lansing, Michigan, January 24, 2013.

Stern, D., "The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve," *World Development*, 32(8), 2004, pp. 1419~1439.

Swinnen, J. F.M., "A Positive Theory of Agricultural Protection," *American Journal of Agricultural Economics*, 76(1), 1994, pp. 1~14.

Swinnen, J. F.M., "The Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Future Research," *Applied Economic Perspectives and Policy*, 32(1): 2010, pp. 33~58.

Swinnen, J. F.M., "The Growth of Agricultural Protection in Europe in the 19th and 20th Centuries," *The World Economy*, 32(11), 2009, pp. 1499~1537.

Swinnen, J. F.M., A. Banerjee, and H. de Gorter, "Economic Development, Institutional Change, and the Political Economy of Agricultural Protection: An Econometric Study of Belgium Since the 19th Century," *Agricultural Economics*, 26(1), 2001, pp. 25~43.

Swinnen, J. F.M., H. de Gorter, G. Rausser and A. Banerjee, "The Political Economy of Public Research Investment and Commodity Policies in

Agriculture: An Empirical Study," *Agricultural Economics*, 22(2): 2000, pp. 111~122.

Swinnen, J. F.M., Olper A. and Vandemoortele, T., "The Political Economy of Policy Instrument Choice: Theory and Evidence from Agricultural Policies," LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Discussion paper 279, 2011.

Thies, C. and S. Porche, "The Political Economy of Agricultural Protection," *The Journal of Politics*, 69(1), 2007, pp. 116~127.

USDA, <http://www.fns.usda.gov/data-and-statistics>

Van Bastelaer, T., "The Political Economy of Food Pricing: An Extended Empirical Test of the Interest Group Approach," *Springer*, Vol. 96, 1998, pp. 43~60.

Verba, S., "Elites and the Idea of Equality: A Comparison of Japan, Sweden and the United States," Harvard University Press, 1987.

WTO, G/AG/N/KOR/43.

# 부록 1. 생산자 지지 추정치(Producer Support Estimates: PSE)의 구성요소

- A. 생산량 기준 지지(Support based on commodity output)
  - A.1. 시장가격 지지(Market Price Support): 국내 정책으로 인해 발생한 국내외 가격차에 생산량을 곱한 값으로서 소비자와 납세자로부터 농산물 생산자에게 이전되는 소득
  - A.2. 생산 기준 직불(Payments based on output): 생산량을 기준으로 지급되는 직불금으로서 납세자에서 농산물 생산자로 이전되는 소득
- B. 투입재 사용에 대한 보조(Payments based on input use)
  - B.1. 변동 투입재 보조(Variable input use): 특정 투입재의 사용에 대한 지원으로서 납세자로부터 농산물 생산자로 이전되는 소득
  - B.2. 고정자본 형성(Fixed capital formation): 농산물 생산에 이용되는 건축물, 기기, 경작, 배수 등에 대한 지원
  - B.3. 생산 관련 서비스 제공(On-farm services): 생산기술, 회계, 유통, 위생 등과 관련된 서비스 제공
- C. 당해연도 면적/사육두수/수입/소득 기준 직불(Payments based on current A/An/R/I, production required): 생산 유지를 전제로 당해년도 재배면적, 사육두수, 수입 또는 소득을 기준으로 지불되는 직불금<sup>42)</sup>
- D. 비당해연도 면적/사육두수/수입/소득 기준 직불(Payments based on non-current A/An/R/I, production required): 생산을 전제로, 면적/사육두수/수입/소득의 과거치를 기준으로 지급되는 직불금과

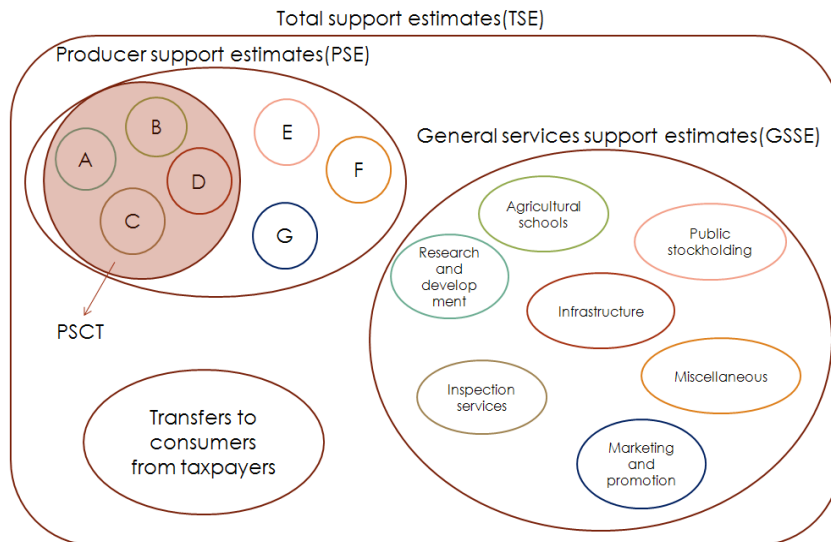
---

42) A는 Area, An은 Animal, R은 Revenue, I는 Income을 의미함

고정 직불금

- E. 비당해년도 면적/사육두수/수입/소득 기준 직불(Payments based on non- current A/An/R/I, production not required): 생산 여부에 상관없이 과거 면적/사육두수/수입/소득을 기준으로 지급되는 직불금과 고정 직불금
- F. 품목 불특정 직불(Payments based on non-commodity criteria)
  - F.1. 자원의 은퇴에 대한 직불(Long-term resource retirement): 생산 활동으로부터 은퇴하는 자원에 대한 직불금
  - F.2. 생산 자원 전용에 대한 직불(A specific non-commodity output): 농산물이 아닌 다른 재화의 생산을 위해 자원을 전용하는데 따른 지원금
  - F.3. 기타 자원 전용에 대한 직불(Other non-commodity criteria): 기타 자원 전용에 대한 지원금
- G. 기타 보조(Miscellaneous payments): 특정 보조 항목으로 분류되기 어려운 보조금

[그림 부-1] OECD 추정 생산자 지지 개념도



## 부록 2. 농업 관련 민간단체 설문조사

일련번호	농업분야 단체의 조직과 활동관련 설문조사
id2	

귀사의 무궁한 발전을 기원합니다.

안녕하십니까? 저희 한국조세재정연구원에서는 「재정지출의 정치경제학적 요소에 관한 연구」를 수행하고 있습니다. 본 연구는 정부의 재정 활동에 영향을 미치는 각 주체들의 역할에 관한 연구로서, 농업분야의 관련 단체에 관심을 가지고 있습니다. 특히 **농민 또는 생산자 단체가 농민들의 이익을 대변하여 정부 정책에 영향을 미친 결과, 정부의 재정지출에 어떠한 변화가 있었는지 알아보고자 하는 것이 본 연구의 목적**입니다. 그리하여 농업 관련 단체의 조직과 활동에 대한 자료들을 수집하고 있습니다.

바쁘시더라도 설문에 참여하시어 귀중한 정보를 제공하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

응답해 주신 내용은 익명으로 처리되어 통계자료 이외의 다른 용도로는 절대로 사용되지 않습니다. 민간단체의 활동과 그 결과로 나타난 정부의 재정지출의 변화를 이해하는데 아낌없는 협조를 부탁드립니다.

작성하신 설문조사서는 다음 연락처로 팩스 또는 e-mail로 송부하여 주시기 바랍니다.

연락처 (팩스: 02-548-5144 e-mail: [kdn21@kdn21.co.kr](mailto:kdn21@kdn21.co.kr)/[kdn22@kdn21.co.kr](mailto:kdn22@kdn21.co.kr))

- 조사관련 문의: (주)코리아데이터네트워크 전○○ 연구원

한국조세재정연구원

※ 기관 정보

단체 공식명칭	title	설립 시기	year년도
---------	-------	-------	--------

※ 응답자 정보

성명	title	직책	position	소속부서	part
소속기간	time 개월	성별	sex ① 남 ② 여	연령	만 age 세
전화번호	tel	팩스번호	fax	e-mail	email



B2. 귀 단체에 회원들이 가입하는 경로는 주로 무엇입니까? qb2a

- ① 인터넷 가입 신청
- ② 모임이나 집회 등을 통해 오프라인으로
- ③ 전화나 우편을 통한 가입 신청
- ④ 조건충족(심의, 심사 등을 통한 자동가입)

B3. 귀 단체의 회원들이 가입하는 목적은 주로 무엇입니까? qb3a

- ① 농정 추진 과정에 영향력을 행사하기 위해
- ② 친목도모를 위해
- ③ 생산 또는 유통 관련 정보 수집을 위해
- ④ 기타
- ⑤ 사회공헌 (후원, 기부)

B4. 귀 단체에서는 회원들의 의견 수렴을 위해 주로 어떤 방법을 활용하고 있습니까? (중복선택 가능) qb4a ~ qb4c

- ① 전체 회원들을 대상으로 한 정기적 모임
- ② 설문조사(전화 또는 우편을 통해)
- ③ 인터넷 홈페이지 활용
- ④ 각 지역 대표가 지역 의견 수렴하여 중앙에 통보
- ⑤ 기타
- ⑥ 현장 방문 의견 청취

B5. 귀 단체에서는 활동 내역을 회원들에게 주로 어떻게 알리고 있습니까? (중복선택 가능) qb5a ~ qb5c

- ① 전체 회원들을 대상으로 한 정기적 모임
- ② 설문조사(전화 또는 우편을 통해)
- ③ 인터넷 홈페이지 활용
- ④ 각 지역 대표가 지역 회원에게 전달
- ⑤ 기타

B6. 귀 단체의 운영 자금은 조달 방식 및 비중은 어떻게 됩니까? 999.  
무응답

① 회원들의 회비	② 정부 지원	③ 민간으로부터 기부금	④ 기타	전체
qb6a %	qb6b %	qb6c %	qb6d %	100%

### C. 활동 방식

C1. 귀 단체에서 농민과 소속 회원들의 의사를 알리는 방식은 무엇입니  
까? 또한 횟수는 몇 회입니까?

① 신문/방송 등 매체에 출연 qc1a	연 회	⑥ 국회의원의 의정활동에 참여 qc1f	연 회
② 관련 정책 수립시 정부 기관 회의 참석qc1b	연 회	⑦ 성명서 제출qc1g	연 회
③ 정부방문qc1c	연 회	⑧ 정부/국회에서 주관하는 위원회 참석qc1h	연 회
④ 학회/토론회에서 토론자로 참여 qc1d	연 회	⑨ 기타qc1i	연 회
⑤ 시위나 집회에 참여qc1e	연 회	⑩ 정부나 국회에 대한 의견개진 qc1j < 응답 후 => D4번으로 이동 >	활동 없음

C1-1. '⑥ 국회의원의 의정활동에 참여'하였다고 답변하셨다면 구체적  
인 방법은 무엇입니까? qc1fa1~qc1fa2

- ① 기부금 또는 후원금 제공을 통하여 단체의 의사 표시
- ② 방문 또는 서면을 통해 의견 개진
- ③ 선거공약 수립 또는 유세 활동 등 선거운동에 참여
- ④ 기타

C2. 귀 단체는 대 정부 또는 대국회 의견 개진 시 단독으로 활동하십니  
까 아니면 다른 단체와 연합하십니까? qc2

- ① 주로 유사 품목 단체와 연합하여 의견 개진



D4. 귀 단체는 최근 5년간 정부나 지방자치단체로부터 재정 또는 다른 방식으로 지원받은 적이 있습니까? qd4

- ① 예 (D4-1번으로 이동)                      ② 아니오 (D5번으로 이동)

D4-1. 만약 그렇다면 지원받은 내용은 무엇입니까? (중복선택 가능) qd4a~qd4c

- ① 재정적 지원                      ② 건물 및 사무실(임대) 지원  
③ 비품 및 장비 지원  
④ 교육 및 연수 기회 제공      ⑤ 정보 제공  
⑦ 기타

D5. 귀 단체는 최근 1년간 정부나 지자체가 추진하는 사업에 참여하여 재정적 지원을 받은 적이 있습니까? qd5

- ① 예 (D5-1번으로 이동)                      ② 아니오 (D6번으로 이동)

D5-1. 만약 그렇다면 해당 사업은 무엇입니까?

**qd5a**

D6. 귀 단체의 설립 이후의 농정을 돌아볼 때 정책 수립과정에서 농업 관련 단체 전체의 영향력은 어느 정도라고 생각하십니까? qd6

- ① 거의 없다                      ② 별로 크지 않다                      ③ 보통이다  
④ 크다                      ⑤ 매우 크다

**E. 활동 범위**

E1. 귀 단체에서 가장 관심을 가지고 있는 농업 정책 분야는 무엇입니까? qe1a~qe1b

- ① 농가 소득 정책                      ② 생산기반 확충 정책

- ③ 유통개선 정책
- ④ 농산물 무역 정책
- ⑤ 농어촌 복지 정책
- ⑥ 지역개발 정책
- ⑦ 기타
- ⑧ 교육 및 문화 활동 정책
- ⑩ 학회 및 연구 활동 정책

E2. 귀 단체에서 관심을 가지고 있는 특정 품목이 있습니까? 그렇다면 그것은 무엇입니까? qe2

- ① 특정 품목에 관심을 가지고 있다 (E2-1번으로 이동)
- ② 전 품목에 관심을 가지고 있다
- ③ 농산물 품목과는 관계가 없다
- ④ 기타

E2-1. 만약 특정 품목과 관계가 있다면 그것은 무엇입니까?

qe2a

설문에 참여해 주셔서 대단히 감사합니다.

<국문요약>

## 재정지출의 정치 경제학적 요소에 관한 연구: 농업분야를 중심으로

임소영 · 임송수

본 연구는 정부의 재정지출을 둘러싼 정치경제학적 요소를 다루고 있다. 특히 본 연구의 관심분야는 농업분야로서 경제성장이 이루어지고 농업분야가 경제에서 차지하는 비중은 감소함에도 불구하고 농림수산분야 예산은 경제 비중에 비해 높은 수준으로 유지되고 있는 이유에 대해서 고찰하는 것이 연구의 목적이다.

본 연구는 이익집단으로서 농업인의 역할과 현황을 살펴보기 위해 농업 관련 민간단체들의 조직운영 방식과 영향력 행사 방식, 정부 및 정치권과의 관계를 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과를 종합해 보면 우리나라 농업 관련 민간단체의 조직화 비용은 높은 편이며 성과는 비용에 비해 높지 않다고 할 수 있다. 또한 조직이 영세하고 재원조달 방식이 한정되어 있어 선진국의 농민단체들처럼 정치인을 대상으로 한 로비활동 방식은 활용하기 어렵다. 대신 우리나라 농업 관련 민간단체는 주로 정부나 학계에서 주최하는 회의 및 토론회에 참석하여 상시적으로 자신들의 의견을 개진하고 있으며 정부가 추진하는 사업에 참여하는 사례도 많이 있는 것으로 나타났다. 농가부채 문제나 시장 개방 관련 이슈 등 이해관계에 커다란 영향을 미칠만한 사건이 있을 경우 농민단체는 국회와 정부에 대한 압박을 가해 왔다. 또한 그 결과 재정지출의 증가라는 목표를 어느 정도 달성하였다. 농특세의 설치 및 연장과 각종 부채대책, 시장 개방 국내 보완대책 등은 농어민의 요구가 정책에 반영된 결과라 할 수 있다. 그러나 일반적인 인식과는 달리 대부분의 농업 관련 민간단체들은 온

건한 방식의 활동을 주로 하고 있으며 정부와의 관계에 있어서도 대립보다는 파트너로서의 역할을 선택하고 있음을 알 수 있었다.

또한 본 연구는 중요한 정치 주체인 국회의원들이 농업분야와 관련하여 어떤 활동을 했는지 알아보기 위해 제11대부터 제19대까지 국회의원들의 농림수산 관련 법안 발의건수를 분석하였다. 그 결과 국회의원들은 정당과 정치적 기반 등에 상관없이 농업·농촌에 우호적인 법안 발의에 적극적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다. 농어촌 지역을 지지기반으로 둔 지역구 의원뿐만 아니라 도시지역 국회의원이나 비례대표 국회의원들도 농업·농촌에 대한 재정지출을 확대하는 데 적극적으로 활동하였던 것은 일반국민들이 농업 보호에 대해 우호적인 태도를 아직 유지하기 때문이라고 할 수 있다.

본 연구는 집단행동 모형과 정치인-투표자 모형을 바탕으로 기존 모형에서 제시한 사회경제적 요소가 농림예산과 어떤 관계를 맺고 있는지 알아보기 위해 국내 자료와 국외 자료를 이용하여 각각 회귀분석을 실시하였다. 국내 자료를 이용한 회귀분석 결과는 기존의 연구 결과와 달리 집단행동 모형과 관련된 실증적 증거는 보여주지 않고 있다. 다만 국제 자료를 이용한 회귀분석 결과는 농업인구와 재정지출 간의 음(-)의 상관관계를 보여주고 있어 농업인구의 감소가 이들의 정치적 영향력 확대를 통해 재정지출의 증가로 이어질 수 있다는 점을 시사한다. 또한 도농 간 소득 격차는 농업 보조의 수요를 증가시키는 요인으로서 도농 간 소득 격차가 커질수록 농업분야에 대한 재정지출이 증가할 수 있음을 알 수 있었다.

본 연구는 체계적인 모형을 제시하지 못하고 있다는 점과 정부의 재정지출을 결정하는 데 중요한 한 축인 정부의 활동을 분석에 포함하지 않았다는 면에서는 다소 한계가 있다.

<Abstract>

## A Study on Political Factors in Government Spending on Agriculture

So Yeong Lim · Songsoo Lim

This study addresses political factors in governmental budgeting, with emphasis on agriculture. The share of agriculture in the course of economic development has been decreasing in terms of employment and production. Meanwhile, spending on agriculture and rural population has maintained a quite large proportion relative to the economic importance. It has long been a question among researchers why farmers are protected in advanced economies while they are exploited in under-developed countries. This study focuses on the role of farmers association and politicians as interest groups seeking rent or maximizing political support. This study conducted surveys among different types of farmers association to evaluate the cost of organization and their political outcomes. The survey shows that farmers associations are not advantageous in terms of human and financial resources. Moreover, though existing studies on interest groups imply that geographic concentration is a contributor to organization of associations due to reduced cost of transportation, it does not apply in Korea since the country is too small and has well developed transportation and communication so that geographic factor does not significantly affect the activity and outcome of farmers association. Even though farmers union

has been successful in obtaining political attention and affecting policy through demonstration to some extent, most farmers associations are likely to choose modest ways to appeal their interest.

Politicians are found to be supportive of agriculture regardless of their political base. That is, politicians who do not have any interest in rural regions also show favoritism to agriculture and rural population in legislations. This may be because people in general are protective of agriculture, which can be attributed to the emotional attachment between urban residents and rural residents.

The results of regression analysis using government expenditure on agriculture and socioeconomic factors such as proportion of rural population, relative income of rural population to urban population, the share of food in household expenditure, do not show significant correlation. This indicates that collective action model and politician voter model may not apply in Korea because budgeting process plays a bigger role. However, regressions using international data show that proportion of rural population is negatively related to governmental spending on agriculture while relative income of rural population to urban population is positively associated with spending on agriculture.

## 〈저자약력〉

### 임소영

서울대학교 농경제사회학부 졸업  
서울대학교 농경제사회학부 석사  
미국 Purdue University 농업경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 임송수

고려대학교 농업경제학과 졸업  
미국 Texas A&M University 농업경제학 박사  
현, 고려대학교 식품자원경제학과 부교수

### 자료 수집 및 정리

정빛나 한국조세재정연구원 연구원

## 연구보고서 13-10

### 재정지출의 정치경제학적 요소에 관한 연구: 농업분야를 중심으로

2013년 12월 23일 인쇄  
2013년 12월 30일 발행

저 자 임소영·임송수

발행인 옥동석

발행처 한국조세재정연구원

1338-7774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인 쇄 일 지 사

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-682-4

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원