

## 農業政策決定過程의 分析\*\*

——米穀收買價格을 중심으로——

安 海 均\*

### 〈目 次〉

I. 序 論	IV. 政策決定過程의 分析
II. 政策決定過程의 論議量 위한 背景	V. 政策決定過程의 分析에 따른 特徵
III. 分析의 様	VI. 結 論

### 〈要 約〉

本研究는 韓國農業政策의 構造的 特性과 그에 따른 決定過程의 實態를 分析하여 問題點과 代案을 모색하고자 하는데 目的이 있다.

論理의 전개상 韓國農業政策의 構成原理가 政治的 決定論에 의거한 不均衡戰略과 對外依存의 上位政策에 의해 종속적으로 형성될 수 밖에 없었다는 논리적 근거를 제시하였다. 다음으로 이와 같은 構成原理와 政策的 接近方法에 의거한 模型作成에 따라 第6共和國의 農業政策決定過程을 農業政策의 핵심을 이루는 秋穀收買價格決定過程을 중심으로 분석하였다. 分析變數들로 政策環境, 政策決定參與者, 政策情報와 政策類型 그리고 政策結果 등을 중심으로 각 변수들의 역동적인相互作用을 통한 決定過程의 분석을 시도하였다.

그 결과 上位體制가 지니고 있는 편향된 構成原理와 이에 따른 政策體制가 지닌 政策目標의 이탈로 인해 韓國農業政策은 정치적인 홍정의 대상으로만 취급되어 왔으며 근래에 이르러는 이의 抛棄論 마저 대두하고 있는 실정이다.

따라서 韓國農業政策의 不在論에 직면한 韓國農業의 현위기는 經濟政策을 포함한 上位政策目標의 수정과 決定過程의 合理性을 높이려는 決定主體의 태도, 그리고 政策對象者인 農民의 參與를 통한 衡平性的 확보만이 유일한 극복방안이라는 점을 강조하였다.

### I. 序 論

#### 1. 研究의 目的

5. 늘날 우리 農業經濟의 實상은 成長일변도의 不均衡 經濟政策과 比較優位論

\* 서울大學校 行政大學院 教授

\*\* 本論文은 1988年度 文教部 學術振興財團의 研究費지원에 의해 수행되었음.

에 입각한 效率性의 추구로 인해 農業의 抛棄論마저 운위되고 있는 실정이다.

군<sup>1)</sup> 政策의 均衡性을 열거하지 않더라도 균형화된 經濟發展에 따른 公正한 配分<sup>2)</sup> 衡平 만이 갈등의 극소화의 첨경임에도 불구하고 政策體制의 왜곡된 視覺으로 말미암아 農業政策의 실상은 그 政策目標를 상실한 채 政治的인 흥정과 시혜<sup>3)</sup> 대상으로 간주되어 왔다. 農業政策이 經濟政策의 下位政策이라는 점에서 經濟政策의 構成原理에 의해 農業政策의 방향이 정해진다는 자명한 사실을 부인 할 수는 없다.

그나마 下位政策들의 균형화된 합이 上位政策의 진전한 발전을 가져온다는 體制倫理 視覺에서 볼 때 우리의 經濟政策은 農業政策의 희생위에서 성장해온 기형적 형태를 띠우고 있다. 따라서 政策決定過程에서 주된 政策對象임에도 불구하고 편향된 發展行政論의 관점<sup>1)</sup> 속에서 항상 規制와 疏外 만을 당해온 農業政策의 位相에 대한 再評價作業은 오늘날 우리 經濟政策에서 대단히 중요한 의미를 갖는다. 本研究는 이와같은 관점하에서

첫째, 韓國農業政策의 形成過程을 살펴보고 그에 따른 位相을 政策體制 속에서 살펴보자 하며,

둘째, 韓國農業政策의 핵심적인 요체라 할 수 있는 秋穀收買價格決定過程을 중심으로 韓國農業政策決定過程의 실태를 살펴보기 위한 分析의 틀을 구성하고자 하으며,

세째, 分析의 틀을 중심으로 6共和國의 秋穀收買價格決定過程을 고찰하여 보았다

마지막으로 本研究의 目的是 이러한 일련의 秋穀收買價格決定過程을 고찰함으로써 韓國農業政策의 位相과 決定過程에 대한 전반적인 理解와 實態를 동태적으로 살펴보자 했으며 간접적으로는 이와같은 實態分析을 통해 韓國農業政策決定過程의 合理性를 증진시키고자 하는데 있다.

## 2. 研究의 範圍와 方法

本研究의 範圍로는 韓國農業政策決定過程의 전체를 고찰한다는 것이 시간상으로나 지면관계상 대단히 지난한 일이어서 주로 이의 핵심적인 부분인 秋穀收買의 決定過程을 통해 유추하는 것으로 범위를 한정하였다. 또한 고찰의 대상 기간도 위에서 언급한 이유들로 인해 6共和國을 중심으로 살펴보았다.<sup>2)</sup> 研究의

1) 安海均, “政府規制政策과 企業經營行態”, 行政論叢, 第27卷 第1號 (1989), p.111.

2) 6共和國 이전의 決定過程의 실태분석은 다음을 參照. 金性洙, “政策決定參加者들의相互作用과 官僚의 役割에 關한 研究” (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文,

方法으로는 政策學의 視覺에서 時系列的 方法을 택하였다. 資料의 경우는 주로 기존의 文獻들과 定期刊行物의 記事を 중심으로 하는 內容分析方法<sup>3)</sup>과 그동안의 研究過程에서 습득된 필자의 主觀的인 判斷 내지는 經驗에 많이 의존하였는데 이러한 主觀은 個人的 사고로부터 도출된 것이 아니고 政府關係部處의 公務員, 政黨의 關係者 그리고 農民들의 각 利益團體 등과 같은 대상자들과의 面談을 통해 얻은 자료를 客觀化시키고자 노력한 결과임을 밝혀둔다.

## II. 政策決定過程의 論議를 위한 背景

오늘의 韓國農業經濟를 형성하게 된 基本原理는 무엇이며, 그 位相은 어떠한가. 환인하면 韓國農業政策의 構成原理는 무엇이며, 무엇 때문에 이런 原理가 수용되었으며, 이 原理가 가져온 결과 내지 영향이 무엇이었느냐가 韓國農業政策決定過程의 分析을 위한前提가 된다.

### 1. 農業政策의 構成原理와 位相

韓國農業政策의 構成原理를 고찰함에 있어 先決要件은 무엇이 이러한 구성원리를 수용하게 하였느냐는 것이다.

논의의 간결성을 위해近代化<sup>4)</sup>와 體制維持를 構成原理의 動因으로 볼 때 한국시회의 構造編成原理는 무엇보다도 이를 달성하기 위한 政治的 選擇과 決定이 이를 政治的 選擇性의 原理<sup>5)</sup>(the political selectivity)였으며 이 원리는 그후 여타 下位體制와 政策들의 방향을 결정지워 왔다.

意思決定의 主體인 軍事政權엘리트들이 선택한 構成原理로서 政治的 選擇性의 原理는 다시 2次 構成原理로 내적으로는 體制의 效率性 내지 效果性의 提高라는 政策目標를 달성하기 위해 官僚들을 중심으로한 技術合理性의 중시라든지 民衆部門(popular sector)이 철저히 배제당하고 權力의 실질적 근거가 國家組織의 上層部(官僚組織, 軍, 大企業, 國際資本) 등에만 편향되는 官僚的 權威主

1989). 閔元基, “韓國行政府의 政策決定過程에서 部處間 意見調整에 關한 研究”, (서울大學校 行政大學院 硕士學位論文, 1989).

3) 洪斗承, 社會調查分析(서울:茶山出版社, 1987), pp.43-44.

4) 安海均, “社會變動과 行政機能”, 行政論叢, 第26卷 第1號(서울大學校 行政大學院, 1988), p.29. 洪東植, “韓國의 都市化와 農村의 低發展”, 現代社會, 第7卷 第3號(現代社會研究所, 1987), pp.117-118.

5) 金環東, “韓國의 工業化와 社會變動”, 現代社會, 通卷 第14號(現代社會研究所, 1984), pp.2-22.

義<sup>6)</sup> (bureaucratic authoritarianism)의 原理를, 외적으로는 열악한 국내환경을 극복하기 위한 대안으로 세계체계상 中心部國家와 菲연적으로 관련을 맺을 수 밖에 있게 된 조건을 결정지우게 된 從屬的 原理<sup>7)</sup> (dependency)를 배태시켰다. 따라서 政治的 選擇性原理의 채택결과가 從屬主義와 官僚的 權威主義를 배태시켰고, 이어서 이런 2次的 構成原理들이 각 下位體制와 政策들의 구성을 형성하는 3次原理들을 지배함으로써 우리의 國家體制 내지 社會體制는 參與的・配分의 危機로 부터 文化正體의 危機에 이르기까지 심각한 발전의 雜困境상을 맞이하게 되었다.

1차構成原理인 政治的 選擇性原理에 따라 效率性을 극대화하려는 목표하에 經濟政策의 構成原理로서 채택된 것은 不均衡成長戰略<sup>8)</sup> (unbalanced growth)과 對外從屬的 資本蓄積戰略<sup>9)</sup>이었다. 이는 다시 기존의 集積經濟(agglomeration economies)의 利益을 최대한 활용한다는 관점에서 成長據點<sup>10)</sup> (the growth pole) 중심의 空間的 投資戰略과 對外依存的인 輸出主導의 下位戰略을 선택함으로써 내적으로 技術集積의 부족을 低資金政策으로 커버하면서 또 한편으로는 集積의 효과를 극대화하기 위해 農村의 低發展 내지 級生을 담보로 한 大都市偏向的<sup>11)</sup>인 從屬的・集積的 都市化政策<sup>12)</sup>을 수립하였다.

그 결과 經濟政策의 하위정책인 農業政策은 經濟發展의 역할을 담당해 왔음에도 불구하고<sup>13)</sup> 독립적 위상은커녕 그 位相마저도 혼들리는 입장에 처해있다. 즉 農業政策이 여타의 工業政策을 포함하는 경제정책과 균형을 이루지 못하고

- 
- 6) Guillermo O'Donnell, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic Authoritarian State," Latin American Research Review, Vol. 13 (1978), p. 13.
  - 7) James A. Caporaso et al., "International Organization," the Special Issue on Dependence and Dependency, Vol. 32, No. 1 (1978), p. 2.
  - 8) 洪性雄, “韓國地域構造의 現象과 課題—2000年代 韓國地域經濟社會의 비전—”, 思想과 政策, Vol. 3, No. 1 (京鄉新聞社, 1985), p. 110.
  - 9) 전철환, “國民經濟의 體質變化와 70年代의 韓國經濟”, 韓國社會의 再認識 I (서울: 한울, 1985), pp. 116-119.
  - 10) A.O. Hirschman, The Strategy of Economic Development (New Haven: Yale Univ. Press, 1968), pp. 66-67.
  - 11) M. Lipton, Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development (London: Temple Smith, 1976), p. 44.
  - 12) Benjamin Higgins, "The Disenthronement of Basic Needs? Twenty Questions, Regional Development Dialogue, Vol. 1, No. 1 (1980), pp. 79-128.
  - 13) 經濟發展過程에서 農業이 차내한役割을 담당한다는 견해는 다음을 參照.
    - Simon Kuznets, "Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurement," Agriculture in Economic Development, (ed.), Carl Eicher and Lawrence Witt (New York: McGraw-Hill Co., 1964), pp. 102-119.
    - Irma Adelman, "Beyond Export-Led Growth," World Development, Vol. 12, No. 9(1984), pp. 937-949.

단: 1) 이들의 資本蓄積의 手段으로만 활용되어온 나머지 농업부문이 공업화의 선: 2) 조건인 자본의 본원적 축적의 방도로써, 그리고 低賃金의 유지내지 賃金上昇: 3) 억제를 위해 근로자들의 생계안정수단으로서 食品의 값싼 공급이 필요하게 되고 이를 위한 低農產物價格政策이 하나의手段<sup>14)</sup>으로 채택되어 온 것이다. 또 다른 하위원리로 韓國農業政策이 안고 있는 딜레마는 比較優位論이나 한국농業의 絶對不利論에 입각한 農產物 輸入開放論이 나름대로 강한 사회적 설득력을 갖고 있는 것도 사실은 工業化를 위한 지속적인 자본축적을 위해 국민식품: 4) 값싼 가격에의 안정적 공급을 통한 근로자들의 生計安定과 이를 토대로 한 한국 상품의 國際競爭力 유지라는 논리가 바탕을 이루고 있기 때문이다.<sup>15)</sup>

나라서 韓國農業政策은 農業部門이 한국의 經濟發展에 중요한 역할을 담당해 왔는데 불구하고 일관된 政策論理나 基調를 상실한 채 農業構造의 改編이라는 허울 아래 농업포기론의 상황에 직면해 있는데 이를 극복하기 위해서는 기존 經濟政策의 原理내지 手段들의 재편이 요구된다. 이를 위해서는 農業政策이 회生되는 不均衡成長政策의 수정과 더불어 農業部門이 한국의 경제 성장에서의 역할에 대한 再評價가 이루어져야 함은 물론 比較優位論에 입각한 農業政策의 포기론은 폐기되어야 한다.

나타하면 經濟政策의 주요 담당기관인 經濟企劃院의 일관된 주장이기도 한 農產物價格의 안정을 통한 低賃金 내지 物價安定이라는 政策手段이 그들의 논거: 5) 1)로 실제로 경제안정이나 성장을 저해할 만큼 파급효과가 크지 않다는게 있다.<sup>16)</sup> 또한 農業部門의 경제 발전에 대한 役割評價의 경우도 우리의 농업부문이 國民總生產額에서 차지하는 비중이 비록 1970年の 25.8%에서 1988年에는 11.7%로 그 역활이 줄어들기는 했으나 우리의 農業成長이 經濟成長에 負의 效果가 아니 6) 2) 9% 이상의 正의 效果를 가져왔을 뿐만 아니라<sup>17)</sup>, 1950年代의 外援과 함께 60年代 이후의 경제 성장의 기반을 다지는데 있어 짚고 교육받은 離農者들의

1) Bruce F. Johnston and John W. Mellor, "The Role of Agriculture in Economic Development," American Economic Review, Vol. 51 (1961), pp. 566-593.

1) 崔洋夫, “產業發展과 農業의 딜레마”, 現代社會, 第5卷 第1號 (1985), pp. 73-74. 李承來, “農業生產의 特化와 比較優位理論”, 農業政策研究, 第8卷 第1號(1981), pp. 93-94.

1) 한 調査에 따르면 米穀價格이 10% 인상할 때 이의 파급효과로 인한 영향은 消費者 物價에는 0.95%, 都賣物價에는 0.45%의 가격상승을 가져오기는 하나 실제로 工產品의 價格變動에는 별로 영향을 주지 않는다는 것이다.

許信行·金昌吉, “產業聯關表를 이용한 農林水產物 價格變動의 物價波及影響分析”, 農村經濟, 第12卷 第2號(1989), pp. 43-53.

1) 尹皓燮, “經濟成長에 대한 農業部門의 寄與度分析”, 農村經濟, 第9卷 第3號(1986), p. 131. 이 論文의 分析對象期間은 1964년~1984년의 20年間이었다.

移住者資本<sup>18)</sup>(emigrant capital)의 기여와 工產品을 위한 市場의 역할 등은 農業政策決定過程에서 公正적으로 평가되어야 할 요소라고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

특히 70年代 후반부터 강조되어온 經濟政策의 構成原理 중 比較優位論的 視覺에서 農業을 보려는 政策觀點은 農業政策決定過程의 決定基準으로는 가장 위험스럽고 부적절하다. 그것은 比較優位論(比較生產費理論)이 극단적으로 보면 19世紀의 英國의 입장은 정당화하기 위한 이론에 불과하며, 그前提條件이나 國際環境秩序가 현재와는 동떨어진 이론임에도 불구하고 우리의 특수한 政策環境을 무시하고 平面的인 비교에만 몰입해서는 정책결정과정에 심대한 오류를 범할 확률이 높기 때문이다.<sup>20)</sup>

그래서 이제는 農業政策決定過程에 준거되어야 할 經濟政策의 構成原理가 종래와는 다른 視覺과 次元의 接近을 요구하는 시점에 이르렀으며 그것 만이 韓國農業政策의 새로운 位相을 마련하는 계기가 될 것이다. 따라서 농업이 近代產業과 한정된 직업으로서 정착되기 위해서는 농민의 所得이 사회적으로 적절한 수준에서 他產業從事者들의 그것과 균형을 이룰 수 있어야 하며, 農業生產力의 發展을 통해 식품을 값싸고 안정적으로 공급할 수 있기 위해서는 農業資本의 축적이 현실적으로 가능해야 하고 농업에서도 사회적으로 인정되는 正常利潤: 확보가 가능한 방향으로 정책전환이 이루어져야만 한다.

결·누 이러한 構成原理의 전환만이 한국의 경제성장에서 지대한 공헌을 해온 농민에게 더 이상의 손실을 부과치 않고 成長의 혜택을 均分해 주는 기능을 담당한는데서 農業政策決定過程의 새로운 構成原理의 구축은 중요한 의미를 갖는다.

## 2 農業政策의 展開過程

韓國農業政策의 展開過程은 이미 고찰한대로 農業의 회생을 통한 資本蓄積이라는 不均衡成長戰略의 과정 속에서 경제성장의 手段的 機能을 담당해 왔다. 그러나 70年代 후반부터는 比較優位論에 입각한 經濟的合理性의 논리에 밀려나 경제성장의 주된 역할을 담당해 왔음에도 오히려 政策決定過程上에서 소외와 갈등의 주된 대상이 되어가고 있는 실정이다. 本稿에서는 이와같은 시각

18) W.F. Owen, "The Double Development Squeeze on Agriculture," American Economic Review (March, 1966), p.58.

19) 農業의 구체적인 공헌도에 관해서는 다음의 文獻을 參照.

金東熙, “韓國經濟의近代化過程에 있어서 農業의役割과 課題”, 農業經濟研究, 第21輯(韓國農業經濟學會, 1980), pp.1-14.

20) 李承來, 前揭論文, pp.102-103.

예시 한국농업정책의 전개과정을 주로 糧穀政策으로 범위를 한정하여 時系列的으로 살펴보자 한다.

### (1) 第1期의 農業政策(1945~1948)

第1期는 정부수립의 전단계로 農業政策에 대한 구체적인 目的이나 手段이 결여되었던 시기로 굳이 政策目標를 설정한다면 食量自足을 들 수 있다. 美軍政<sup>21)</sup> 이를 위해 政策手段으로 강력한 통제제도를 수립해 糧穀管理制度를 통한 糧穀의 配給制를 채택하였다. 政策手段으로 양곡의 관리제를 채택하게 된 주된 이유는 糧穀의 收買價가 時價의 5割에도 못미치는 상태였기 때문인데 양곡의 절대량이 부족하게 된데서 그 이유를 찾을 수가 있다. 이때 사용된 下位政策手段로는 현물제양곡, 농지상환곡, 외곡도입 등인데 이를 통해 식량의 수급조절을 꾀하였다.<sup>22)</sup>

### (2) 第2期의 農業政策(1948~1960)

第2期는 정부수립과 더불어 農業政策의 目標가 처음으로 구체화된 時期로 볼 수 있다. 이 時期의 주된 農業政策의 目標는 食量의 自給自足과 이를 통한 所得增大에 있었는데 政策目標의 구체화과정은 여러 면에서 발견할 수 있다. 예컨대 農業增產 3個年計劃(1948~1951), 食量緊急臨時措置法(1949), 第1次 農業增產 5個年計劃(1953~1957) 그리고 第2次 農業增產 5個年計劃(1958~) 등의 政策手段을 통해 정책목표의 구현을 달성하려는 의도를 엿볼 수 있다.<sup>23)</sup>

그러나 이 時期의 糧穀政策은 원래의 政策目標인 生產量의 증대를 통한 자급이라는 목표를 외면한 채 下位政策手段으로 양곡의 확보가 유리한 外穀의 수입과 지원에만 의존하게 되어 양곡의 收買政策의 경우는 일관성을 상실하였다. 또한 政策手段의 효율적인 관리역할을 담당해야 할 政策機構들은 前近代의 인權主義文化에서 벗어나지 못한 상태였으며 政策受惠者인 農民들의 경우도 자발적인 利益集團의 형태를 띠우지 못하고 있었다. 특히 정책지원의 기능이라는 측면에서 정책기구들이 機能의 分化라든지 統合調整ability이 미흡했던 관계로 政策結果의 效果性은 낮을 수 밖에 없었다. 따라서 이 시기의 農業政策의 결과는 政策目標와手段의 괴리로 인해 穀價의 심한 不安定性 만을 노정시켰다.<sup>24)</sup>

### (3) 第3期의 農業政策(1961~1967)

21) 黃漢植, “美軍政下의 韓國農業”, 農業政策研究, 第8卷 第1號(韓國農業政策學會, 1981), pp.105-134.

22) 農協中央會, 韓國農政 20年史(서울:農協中央會, 1965), p.140.

23) 安海均, 韓國行政體制論(서울:서울大學校出版部, 1986), pp.52-53.

24) 李漢彬 外, 韓國行政의 歷史的 分析(서울:韓國行政問題研究所, 1969), pp.73-77.

◦ 時期의 農業政策의 目標는 食量自給自足을 위한 食量增產과 輸出用農產物의 產出을 통한 外貨의 積累를 위한 增產政策이었으며, 이를 위한 政策手段으로 1961年の 農產物價格維持法과 1965年の 食量增產 7個年計劃이 수립되었다.<sup>24)</sup>

그러나 이 時期의 政策目標는 다른 시기에도 유사한 면이 많았지만 農業政策의 一貫性가 실제로는 2次產業의 戰略的 成長을 돋는 수단으로 간주되었기에 처음부터 목표의 달성을 불가능한 것이었다. 政策手段으로 채택되었던 農產物價格維持法이 당시 사회의 不安定과 換率引上, 그리고 1962~1963年の 爆發으로 인해 곡가파동이 극심해지자 다시 강력한 정책수단으로 곡가동위 동결조치를 취함으로써 식량증산이라는 政策目標와는 유리된 채로 정책이 집행되었던 것이다. 1963年 7月에는 고정된 糧穀統制價格를 폐지하고 糧穀管理法을 개정하여 糧穀豫買制와 交換制度를 실시하였고, 1964年에는 農地稅 징수에 관한 임시조치법을 제정함으로써 인플레의 조정을 양곡가격으로 조절하려는 의지를 보이는 한편 정부양곡관리의 안정적 확보라는 전략을 택함으로써 정책수혜자에 대한 배려는 포기한 채 成長의 희생물로 農業을 선택하려는 의도를 나타내었다.<sup>25)</sup> 이 时期에 있어 政策機構인 農林部의 行政 능력은 더욱 감퇴되고 대신 內務部가 政策執行의 주역을 담당하는 특징을 보여주기 시작했다.

결국 이 時期의 政策結果는 生產費의 보상을 통한 소득향상이라는 정책목표의 달성을 고사하고 2次產業 중심의 전략적 성장을 위한 經濟安定造成을 위해 物價充制의 기준으로 米價가 조작되어 政策受惠者인 농민에게는 희생만 강요된 채 오히려 곡가양등에서 오는 實益은 중간상인들이 취하는 결과만을 초래하게 되었다.

#### (4) 第4期의 農業政策(1968~1979)

이 時期는 第3期의 農業政策의 失敗原因과 PL480號에 의한 식량도입의 종식, 그리고 왜곡된 經濟成長政策으로 인한 식량자급자족의 불가능으로 인해 農業政策의 目標가 전환을 맞이하는 시기였다.<sup>26)</sup>

穀物價格의 억제를 통한 消費者的 生計保障이 경제성장에 기여하리라는 政策觀點으로 채택되어온 低米價政策이 오히려 경제성장으로 인해 소비자의 소득증가와 더불어 양곡수요를 증대시킴으로써 식량의 자급자족이 더욱 어려워지는 政

24) 前揭書, pp.78-81.

25) 農水部, 韓國糧政史, 1978, pp.58-62.

26) 大韓民國政府, 第2次 經濟開發 5個年計劃, 1966, pp.67-71. 第3次 經濟開發 5個年計劃, 1971, pp.34-42. 第4次 經濟開發 5個年計劃, 1976, pp.46-54.

策效果를 초래하게 되어 政策目標의 수정은 불가피하게 되었다. 그래서 이時期의 농업정책의 주된 목표는 増產政策의 촉진을 통한 食糧自給과 이를 통한 農民所得增大에 초점을 두게 되었으며 政策手段으로는 1967年에 農業基本法을 제정하여 高米價政策의 채택과 二重穀價制를 실시하였다. 그후로도 이러한 정책 목표와 수단은 별로 변하지 않은 상태에서 정책목표의 달성을 위한 下位手段 들의 강화를 추진하여 새마을운동을 통한 自給認識의 고조와 함께 1973年에는 農地保全과 利用에 關한 法이라든지 農業生產基盤의 확충을 위한 造成事業이나 農業機械化 그리고 品種改良 등의 수단들을 통해 정책목표의 달성을 추구하려 했다.

그러나 이時期의 政策結果로 1977年에 이르러 부분적으로 달성된 양곡의 자립이라는 외형적인 결과를 제외하면 農業政策이 경제성장의 부차적인 입장에서 수행되었기 때문에 이에 따른 投資의 不均衡과 農業의 低生產性에 의한 都農間에 새각한 소득격차만 야기시키게 되었으며, 그후의 농업정책에 중대한 변화를 가져오게 하는 動因이 되었다.<sup>27)</sup>

#### (f) 第5期의 農業政策(1980~1989)

第4期의 政策目標였던 主穀의 자급자족달성과 함께 二重穀價制라는 정책수단의 실시로 인한 재정의 압박은 이 시기에 이르러 농업정책의 목표에 심대한 영향을 초래하였다. 정책목표로서 간주되어 왔던 주곡의 자급자족이라는 목표는 이 시기에 이르러 農業의 成長이라는 목표로 전환되고 農家所得의 증대라는 목표도 前期와는 달리 주곡중심이 아닌 農業經營構造의 변경을 통한 전략으로 수정되었다. 政策手段도 종래의 高米價政策을 통한 농가소득의 증대보다는 農外所得을 통한 소득증대나 農業生產性의 향상을 통한 농가소득의 증대라는 관점으로 탈바꿈하기 시작했다.<sup>28)</sup>

이 시기의 政策結果는 계속된 풍작과 더불어 소비자의 소득증가로 인한 생활 패턴의 변화로 인해 주곡의 소비가 감소화해 주곡은 잉여의 시기를 맞이하게 된다. 그러나 주곡의 잉여와 더불어 複合營農 등의 政策手段들이 역효과를 가져와 農村經濟는 都市經濟와 더욱 심각한 괴리를 나타내게 되었고 특히 농산물의 亂入이라는 政策手段의 채택으로 인해 成長의 그늘에서 소외되어 왔던 政策對象者인 農민들의 意識構造의改善과 政治利益集團化의 결과를 가져왔다.

27) 朴東緒·吉榮煥, “食糧政策의 決定과 具體化”, 行政論叢, 第17卷 第2號 (1979), pp.218-222.

28) 朴基赫, “80年代의 食糧政策”, 農業政策研究, 第8卷 第1號 (1981), pp.1-16.

趙錫俊 外, 韓國行政의 歷史的 分析(서울大出版部, 1987), pp.86-89.

## III. 分析의 틀

### I. 分析基準과 變數

政策決定過程이란 수용장치로부터 채택된 政策議題 또는 政策決定裝置가 직접 政策議題化시킨 환경으로부터의 요구를 충족시키기 위한 정책을 政策決定裝置가 政策貯藏裝置와의 상호작용을 통해 산출해 나가는 과정을 의미한다.<sup>29)</sup> 그러므로 政策決定過程의 分析은 政策議題나 政策決定裝置를 둘러싸고 있는 政策環境과 政策決定裝置와 環境과의 대응양식인 政策目標로 나누어지며 끝으로 정책결정장치가 선택한 政策類型의 기준들을 필요로 하게 되는데 이들은 다음과 같이 구성될 수 있다.

#### (1) 政策環境과 決定論

政策環境의 변수로는 農業政策決定裝置를 둘러싸고 있는 外的要因들로 政治的, 經濟的, 社會·人口學的 變數와 政策決定參與者의 價值觀 등이 포함된다.

#### (2) 政策決定參與者

政策決定의 參與變數로는 大統領, 行政府, 立法府, 利益集團, 政黨 그리고 政策受惠對象者인 農民, 消費者, 企業 등이 포함된다.

#### (3) 政策決定方法

政策決定의 方法으로는 갈등의 조정방법에 따라 經濟的 決定(分析的 決定)과 政治的 決定(非分析的 決定)으로 나누어지며 決定理論模型들이 이에 포함된다.

#### (4) 政策目標의 基準

본 연구에서 사용하는 政策目標의 基準이란 政策受惠對象者와 政策決定機構와의 對應樣式으로 政策의 效率性이나 反應性 또는 衡平性 등 어느 기준에 주안점을 두었느냐를 의미한다.

#### (5) 政策類型

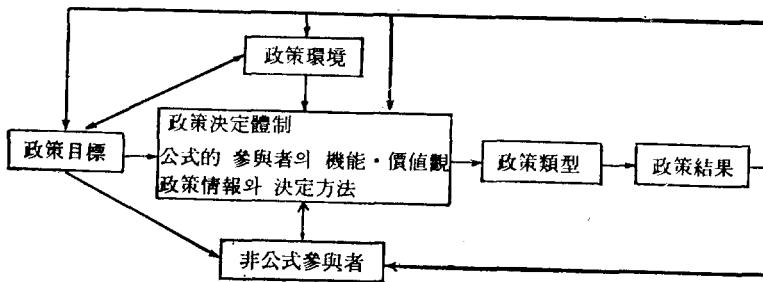
政策類型이란 정책결정기구가 결정한 최종정책이 政策의 規制나 配分 또는 再配分 機能 중 어느 部門에 치중했는가를 의미한다.

### 2. 分析의 틀

本研究의 주 대상인 農業政策決定過程의 分析을 위한 틀의 구성을 앞에서 고찰한 分析基準과 變數에 의해 다음과 같이 나타낼 수 있다.

---

29) 安海均, 政策學原論 第2版(서울: 茶山出版社, 1990), p.99.



&lt;圖 III-1&gt; 分析의 틀

우에서 구성한 分析의 틀을 간략히 설명하면,

첫째, 農業政策決定體制는 政治, 經濟, 人口・社會의인 政策環境과 교호적인 영향관계가 이루어지고 있는데 이 과정에서 政策目標는 政策體制 뿐만이 아니라 政策環境에도 지대한 영향을 미친다. 둘째, 政策決定體制내에서는 機能的・法的 權威에 따른 각 參與集團들의 價值觀과 行態 그리고 이들이 사용하는 政策情報와 決定方法들에 의해 政策을 산출해 내는데 이 과정에서 非公式參與者(言論, 農民團體 등)와의 영향력 행사가 이루어진다. 세째, 政策體制가 산출해낸 政策은 의도했던 목적에 따라 특징적인 政策類型과 그에 따른 政策結果를 가져온다. 따라서 이러한 政策結果는 政策目標와 政策環境 그리고 政策體制와 非公式參與者 등에게 환류되어 재순환과정을 거치게 된다.

## IV. 政策決定過程의 分析

### —第6共和國을 中心으로—

#### 1. 農業政策環境

第6共和國의 農業部門을 둘러싸고 있는 政策環境은 그 어느 政權보다도 소용돌이의 환경에 처해 있다. 政治的으로는 가속화되는 民主化의 소용돌이 속에서 經濟的으로는 각 階層과 部門이 成長의 폐해에 따른 配分과 衡平에 대한 욕구가 높아지고 있으며 社會的으로는 모든 組織이 自律化와 世俗化의 분위기 속에 있는 등 農業부문을 둘러싸고 있는 모든 環境이 급변해가고 있다.

##### (1) 政治的 環境

秋穀收買價로 대변되는 農業政策問題는 항상 중요한 정치이슈로 등장해 왔는데 이를 둘러싸고 있는 주된 變因들로는 政黨, 利益集團 그리고 農民들의 自生組織과 消費者 등을 들 수 있다.

政黨의 경우 第 6 共和國의 출법 이후 政黨構造가 兩黨體制에서 多黨體制로 전후됨에 따라 農業問題에 대해 종래보다 活性化된 環境與件을 조성하고 있다. 예컨대 성장과 실의 配分을 위한 農漁村負債輕減이라든지 秋穀收買價를 둘러싼 강한 저지 등과 같은 政策對決을 통해 各 政黨의 活性화를 엿볼 수 있다. 農民의 이익을 대변하는 이익집단의 기능 보다는 정부의 業務代行機關으로의 역할을 보다 많이 수행해온 農協 또한 일대전환기를 맞이하고 있다. 構造的 變化로 전국의 255個 지역의 農協組合長들을 직선에 의해 선출하는 외에도 農協中央會長의 任命制를 選出制로 改正하려는 것 등은 이익집단으로서 農協의 環境因子 역할을 증대시킬 것으로 보여진다.<sup>30)</sup>

利益集團으로서 農協의 변신 외에 6共和國에 이르러 특기할 만한 政治的 環境의 주요한 변화로는 농민들의 自生組織이 증가일로에 있다는 측면이다. 農業環境의 급격한 악화에 따른 農民意識의 提高에 따라 종래에는 산발적으로 이루어져 온 農民運動이 政治發展에 따른 參與의 暴發現象<sup>31)</sup>으로 인해 美軍政期의 全國農民組合總聯盟 이후 최대의 농민운동단체라 할 수 있는 全國農民運動聯合을 결성함으로써 농업정책환경에 일대 변혁기를 맞이하고 있다.<sup>32)</sup> 自生組織의 결성과 더불어 농업정책환경으로 특기할 만한 것은 農民與論調查의 결과에서 보듯이 농민의 시위내지 집단항의가 組织化되어가는 특성을 들 수 있는데, 이러한 집단항의는 기존 利益集團이나 農業政策決定機構에 대한 불만과 함께 政治意識의 향상에 따른 결과로 매년 항의의 빈도나 정도가 급격히 증가하는 추세에 있다는 점이다. 1980年代 들어 1982年까지 한 件도 발생하지 않던 농민시위가 1983年에 5件, 1985年에는 16件, 1987年에는 97件, 그리고 1988年の 경우에는 9月末까지 총 66件에 14,800名이 참여한 것으로 보아 政治環境으로서 시위나 집단항의는 정책의 급격한 변화가 없는 한 증가할 것으로 보여진다.<sup>33)</sup>

## (2) 經濟的 環境

農業政策을 둘러싸고 있는 經濟的 環境의 중요성은 새삼 강조할 필요는 없

30) 農協組合長의 선출을 直選別로 바꾼 결과 組合長의 初選比率은 40%에 달해 農協이 그동안 農民들의 意思에 얼마나 反해 있는가를 단적으로 보여주고 있다. 韓國日報, 1989年 6月 15日字。

31) Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," American Political Science Review (Sep. 1961), pp.493-514.

32) 이 組織은 1989年 3月에 결성된 自生組織으로 이 조직이 87年 2月에 결성된 全國農民協會와 통합을 한다면 全農民이 政治勢力化할 가능성이 대단히 높아진다.

33) 한 調查에 따르면 이러한 집단항의나 시위는 農協등과 같은 기존 利益集團에 대한 불만족과 生存權을 보장받기 위해서 발생하는데 이를 위해서는 농민조직의 결성은 불가피하다는 결과를 보여주고 있다. 韓國日報, 1988年 12月 28日字。

〈表 N-1〉 GNP에서 農業이 차지하는 比重  
（單位：%）

年	比率	年度	比率
19' 0	40.1	1980	12.7
19' 5	36.1	1985	11.6
19' 0	22.5	1988	10.1
19' 5	21.8		

資料：農林水產部，農業部門에 관한 年次報告書  
1987, 1988에 의거 再作成

〈表 N-2〉 部門別 經濟成長率  
（單位：%）

部門	農業	工業
年度		
1970	-1.4	19.6
1975	4.2	12.3
1980	-19.9	-1.4
1985	4.8	3.9
1988	8.4	12.6

資料：上揭書

〈表 N-3〉 經濟活動別 附加價值比重  
（單位：%）

部門	農業	工業
年度		
1975	21.8	28.0
1980	12.7	32.0
1985	11.6	30.7
1988	8.9	32.4

資料：韓國銀行，韓國統計年鑑，1989에 의거 再作成

다.<sup>34)</sup> 단지 이들의 역할에 부정적인 견해를 보이는 견해<sup>35)</sup>가 없는 것은 아니나 農業政策이 經濟政策의 下位要素이기 때문에 이들의 영향은 分析的 決定을 위해 시는 필요조건인 것이다.

첫째로, 經濟的 環境 중에서 가장 직접적이고 구체적인 것으로 農業이 점하고 있는 GNP의 構成比를 살펴보면 〈表 N-1〉에서 보듯이 GNP에서 農業이 차지하는 비중은 60년의 40.1%에서 1988年에는 10.1%로 감소됨으로써 農業이 韓國의 經濟規模에서 그 비중이 매년 줄고 있는데 이러한 이유로 인해 政策決定過程에 있어 農業部門의 중요성은 감퇴될 것으로 보인다.

둘째로 이를 뒷받침 할 수 있는 產業間의 經濟成長率 〈表 N-2〉과 經濟活動別 附加價值比重 〈表 N-3〉을 살펴보면 農業부문에 대한 比較優位論의 주장이 政策決定體制에서 經濟的 合理性의 근거로 설득력있게 받아들여지게 되는 요인을 제공하고 있다. 또한 經濟成長率과 더불어 農業의 채산성이 악화되어 가고 있는 것도 경제구조에서 農業의 역할이 감소되는 것을 보여주는 징표라 하겠다. 農業資本의 收益率인 채산성이 1970年代에는 10% 수준을 유지하다가 1984年에 이르러서는 8.8%를 그리고 1986年에는 7%로 계속 낮아지고 있는데 이런 要因으로 인해 農業의 成長率은 물론 GNP에서 차지하는 農業의 比重이 감소되고 있으며 이에 따른 農家所得의 감소는 심각한 社會問題를 야기하고 있다.<sup>36)</sup>

34.) Richard E. Dawson and James A. Robinson, "Inter-party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States," Journal of Politics, Vol. 25 (May, 1963), pp. 265-289.

35.) 이에 대해서는 다음을 參照,

鄭正信, 政策決定論(서울: 大明出版社, 1988), pp. 97-114.

36.) 農協中央會調查部, 農業資本收益率에 관한 小考(서울: 農協中央會, 1988). 한겨레 신문, 1988年 7月 23日字.

〈表 IV-4〉 農業人口構成比

年度	人口	農業人口(千名)	農業人口構成比 (%)	年度	人口	農業人口(千名)	農業人口構成比 (%)
19'5		13,244	37.5	1985		8,521	20.8
19'0		10,827	28.4	1988		7,272	17.3

資料：農林水產部，前揭書

따라서 經濟的 環境의 諸要素들은 農業政策의 決定過程上에서 政治的 環境과는 離り 불리하게 작용할 것으로 보인다.

### (3) 人口・社會的 環境

農業政策의 決定過程에 영향을 미치는 人口・社會的 環境의 要素들을 人口側面, 所得側面 그리고 生產・消費側面으로 나누어 고찰해 보면,

첫째, 人口側面으로 農業人口의 構成比(表 IV-4)를 보면 全體勞動人口에서 農業人口가 차지하는 比率이 매년 4%정도씩 감소하고 있음을 알 수 있다. 農業人口의 감소는 자연적으로 就業構造에도 영향을 미쳐 1965年에는 56%에 달 하던 취업구조가(表 IV-5)에서 보듯이 1988年에 이르러서는 20.7%로 떨어져 政策受惠者集團으로서의 영향력이 상실되어가고 있다.

그리고 人口構造(表 IV-6)에서 특기할 만한 사항은 農村人口의 高齡化로 農業構造가 급격히 쇠약할 것으로 보여지며 아울러 19歲이하의 인구감소는 노동력의 저하를 가져와 노동력의 절대부족과 인건비상승을 수반해 農產物價格의 주된 상승요인으로 작용할 것으로 보인다.

둘째, 農家の 所得構造는 (表 IV-7)에서 보듯이 비교적 높게 나타나 있는데 실제 農家月所得은 이것에서 송금, 사례금 및 실현되지 않은 동식물증식액 등과 같은 소득이라고 볼 수 없는 것들도 포함되어 있는 실정이다.<sup>37)</sup> 그러나 이

〈表 IV-5〉 雇傭構造構成費

〈表 IV-6〉 年齡別農家人口

(單位 : 千名)

(單位 : 千名)

	全體就業人口(A)	農業人口(B)	B/A(%)				
1965	8,206	4,603	56.09	1965	53.6	33.1	13.3
1970	9,745	4,826	49.52	1975	51	31.8	17.2
1975	11,830	5,123	43.31	1985	39.7	33.2	27.1
1980	13,706	4,433	32.34	1988	37	32.4	30.6
1985	14,970	3,727	24.9				
1988	16,870	3,492	20.7				

資料：農林水產部，前揭書

資料：經濟企劃院，韓國統計年鑑 1975,  
1980, 1989에 의거 再作成

37) 한겨레신문, 1989年 9月 2日字。

〈表 IV-7〉 農家의 所得構造 (單位: 원)

	都市勤勞者 月所得(A)	農家月所得 (B)	B/A(%)
196	9,380	9,350	99.7
197	28,180	21,317	75.6
197	65,540	72,744	111.0
198	234,086	224,426	95.9
198	431,183	478,021	110.9
198	759,083	677,500	89.2

資料：經濟企劃院，韓國의 社會指標，1989  
에 의거 再作成

〈表 IV-8〉 農家負債增加

	農家負債(원)	年平均增加率
1965	11,000	
1970	16,000	7.8
1975	33,000	15.6
1980	2,024,000	59.3
1985	2,192,000	43.0
1988	2,390,000	9.0

資料：農林水產部，前揭書

현장을 전부 포함한다 해도 農家月所得은 都市勤勞者月所得에 미치지 못하고 있음을 보여주고 있는데, 이런 요인들로 인해 農家の 부채증대와 추곡가격결정 시에 심대한 영향을 미치고 있다. 따라서 所得의 절대부족과 農業政策의 非效率性으로 인해 農家の 경우 부채가 상당한 가계암박요인으로 등장하는데 이런 變因 또한 農業政策의 價格決定시에 심대한 영향을 미치고 있다(表 IV-8 參照)。

세계, 收買價에 영향을 끼치는 生產・消費側面으로 糧穀의 生產量과 1人當消費量을 살펴보면 〈表 IV-9〉와 같은데 이에서 알 수 있듯이 生產量은 증가하는데 消費量은 매년 감소현상을 나타내고 있다. 따라서 이러한 生產量과 消費量의 逆비례적 관계는 收買價格의 決定過程에 중요한 영향요인으로 작용하고 있으며 특히 양자의 관계를 나타내는 自給度의 경우 최근에 이르러서는 과잉현상을 나타내어 이 또한 價格決定過程에 變因으로 작용하고 있다.

〈表 IV-9〉 糧穀의 生產・消費量

	生 產 量(萬石)	消 費 量(kg)	自 紿 度(%)
197	2,735	136.4	93.1
197	3,242	123.6	94.6
198	2,465	132.7	95.1
198	3,907	128.1	103.3
198	4,204	122.2	97.9 (108.3)

資料：上揭書

## 2. 農業政策決定過程의 節次

秋後收買價格決定을 중심으로 한 韓國農業政策決定過程의 절차는 정부수립 이후 여러 차례 수정을 거쳐왔는데 本研究에서는 第6共和國에 들어와 수정된決定過程만을 중심으로 그 내용을 政治的인 決定過程과 行政的인 決定過程으

로 나누어 살펴보고자 한다.

### (1) 政治的 決定過程의 節次

收買價格를 중심으로 한 政治的 決定過程의 節次는 第 6 共和國에 이르러 그 이전과는 상당히 다른 양상을 띠고 있다. 變化內容으로는 投入段階에 있어 利益集團의 利益表明과 結集이라는 관점에서 糧穀과 관련이 있는 生產者나 消費者 등이 참여하는 糧穀流通委員會<sup>38)</sup>가 農水產部의 정식 차문기관으로 등장하였으며, 政策過程의 최종단계에서는 國會의 承認節次를 要件化하는 등 과거의 일방적인 收買價格決定過程이 지니는 非民主的 要素를 제거하려는 면을 보이고 있다.

〈圖 M-1〉 政治的 收買價格決定過程節次

\* 糧穀流通委員會建議→農林水產部→經濟長官會議→臨時國務會議→大統領→國會同意

### (2) 行政的 決定過程의 節次

行政的 決定過程의 節次는 4段階로 나누어지는데 각 단계의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 第 1 段階(立案過程)

각 부처의 실무수준(局・課長級)에서 사전협의를 하는데 財務部의 경우는 관령되는 경우만 참석한다. 실무진의 수준에서부터 秘書室의 동향을 살피며 사전지지가 있을 수록 각 部處의 입장은 견고해진다.<sup>39)</sup>

#### 2) 第 2 段階(協商過程)

協商過程은 다시 3段階로 나누어지는데 첫째는, 農水產部, 企劃院, 財務部 등으로 관계부처장관과 經濟首席秘書官, 黨의 關聯委員 등 黨政간에 막후교섭과 협상을 전개하여 1段階의 異見을 조정하게 된다. 둘째로 與黨과 政府는 高位黨政會議에서 실질적인 정부안의 결정을 위해 黨政協議<sup>40)</sup> 및 農漁村發展特別委員會를 열어 引上率과 收買量에 대한案을 만들어내는데 이 과정에서 정부는 단일의 정부안을 만들어 당정간에 결충을 하기도 하고 두 部處의 部處案이 黨政協議에서 논의되어 최종안이 만들어지기도 한다. 다음에는 여기서 결정된案을

38) 糧穀流通委員會의 전의와 國會의 同意節次는 糧穀管理法의 改正에 의해 1988年부터 시행되었는데流通委의 구성은 生產者代表 5人, 消費者代表 5人 그리고 大學言論系, 研究機關, 流通分野의 代表 10人 등 約 20名으로 구성되는 農水產部長官의 차문기관이다. 종래에는 流通委의 기능을 農村經濟研究院과 農協中央會등이 수행하였는데 다음에서 보듯이 양자의 質的差異는 대단히 크다. 糧穀管理法, 1988年 8月 5日 法律 4018號, 第 8 條。

39) 金性洙, “政策決定參加者들의相互作用과 官僚의 役割에 關한 研究”, 〈서울大學校行政大學院 碩士學位論文, 1989), pp.33-34.

40) 黨政協議에는 政府에서 통상 國務總理, 副總理, 農水產部長官, 經濟首席秘書官이 黨政에서 代表委員, 政策委議長, 政策調整室長 등이 참여한다.

野黨의 政策議長과 農水產委員長이 참석하는 非公式내지 公式的인 會議에서 異見을 재조정하게 되는데 이 단계에서 실질적인 견제와 지지 등의 본격적인 정치적 결충이 이루어진다.

#### (3) 第3段階(整理過程)

公式的黨政協議를 거쳐 대통령의 裁可를 받음으로써 行政的黨政協議節次는 끝나게 된다.

#### (4) 第4段階(形式化過程)

決定된 최종안을 國務會議를 거쳐 大統領의 裁可를 받는 등 앞의 공식적 절차를 밟게된다. 따라서 大統領의 재가는 두번 이루어진다.

### 3. 農業政策決定過程의 分析

#### 1) 1988年度의 秋穀收買價格決定過程의 分析

##### (1) 政策環境과 決定要因

추곡수매를 중심으로 한 農業政策을 둘러싸고 있는 政策環境은 이미 고찰한 대로 1987年度부터 가속화되기 시작한 民主化의 열기로 政黨이나 利益集團들이 自律化와 世俗化의 추세속에서 유리한 利益表明의 기반을 조성하게 되었다. 거대야당의 출현은 執權黨이나 政府가 과거와 같이 일방적으로 農民에게만 손실을 주·요·케 할 수는 없는 상황을 설정하였으며 農民들의 소외에 따른 自生的利益集團化 현상<sup>41)</sup>이나 利益表出의 數가 급격히 증가하고 있는 것도 政策決定體制에 상당한 영향을 행사할 것으로 보인다. 따라서 政策體制를 둘러싸고 있는 政治內環境變因은 秋穀價格決定過程에 있어 生產者인 農民에게 正(+)의 效果를 가져오도록 형성되어 가고 있다.<sup>42)</sup>

經濟的環境의 경우는 決定過程에 正과 負의 對立的 效果를 가져올 것으로 형성되고 있는데 正의 效果를 가져올 환경으로는 所得構造와 農家負債問題로서 이들 변수들은 農水產部나 生產者 그리고 지역기반이 農촌인 議員들에게 投入

41) 自生的利益團體들로는 全國農民協會, 카톨릭農民會, 기독교農民會 등인데 全國農民協會는 협회 산하에 20個의 郡單位組織이面에는 120個의 單位組織이 구성되었고, 카톨릭농민회는 50個郡에 기독교농민회는 20個郡에 각각 支部를 두고 있다. 특히 한반도 사항은 이를 단체들이 利益表明의 효과성을 높이기 위해 全國醫療保險對策委等과 같은 주요 정·체별 전국협의기구들을 만들어 가고 있다는 것이다. 구체적인 내용은 다음을 參照.

한겨레신문, 1988年 11月 1日字. 韓國日報, 1988年 12月 28日字. 韓國經濟新聞 1987年 8月 20日字.

42) Richard I. Hofferbert, *The Study of Public Policy* (Indianapolis: The Bobbs-Merril Co., 1974), p.145.

段階에서부터 영향을 끼칠 것으로 보인다. 이를 변수의 경우 政策目標로서 衡平性이라는 측면을 강조할 것이다. 반면 農業의 經濟成長率이나 附加價值比重 등의 경우는 企劃院을 포함한 效率性 중심의 經濟的合理性을 강조하는 정책기구에게 政策論의 正當性을 제공해 주게되는데 이런 변인은 決定過程에서 負(一)의 效果를 가져올 것이다. 그리고 糜穀赤字의 누증도 決定過程에서 負의 效果로 작용해왔는데 이에 대한 환경적 시각은 企劃院과 生產者의 입장이 다르다.<sup>43)</sup> 企劃院의 경우 糜特赤字를 결정과정의 制約要因으로 제시하는데 반해 農水產部는 차운하지 않는 등 구체적인 內容의 발표를 끼려 行政過程의 秘密主義와 便宜主義를 엿볼 수 있다.

人口社會學的 環境變因의 效果를 살펴보면 農業人口의 급격한 감소나 全體就業人口에서 農業人口가 차지하는 비율 등이 감소함으로써 政策集團으로서의 영향력이 감소하는 경향을 보이고 있는 반면 열악한 집단으로서의 한계를 극복하기 위한 응집력은 오히려 강화되어 가고 있어 效果面에서 판단은 어려운 실정이다. 또한 米穀의 生產量은 증가하는 반면 消費量은 감소하는 變因도 決定過程에서 가장 불리한 負의 效果를 가져올 요인으로 작용하고 있다. 따라서 이러한 變因들은 종래 價格決定의 주된 원류였던 價格支持政策의 방향을 전환시키는 原因으로 작용함으로써 負의 效果는 물론이고 政策對象集團에게는 政策費用의 증가를 수반하게 될 것이다.

## (2) 政策決定節次와 參與者를 중심으로 한 決定過程의 分析

糧穀管理法의 개정으로 인한 決定過程의 節次上의 변화는 추곡가의 결정주체인 農水產部가 종래에는 독자적으로 自體價格을 산정했으나 올해부터는 糜穀流通委員會(以下 糜穀委)의 案을 절차상 수용해서 결정과정에 반영해야 한다. 따라서 糜穀委의 案과 農水產部의 자체안이라는 2개의 案이 決定機關내에서 協商의 基準이 되는 결과를 가져왔다. 이러한 節次의 변화는 決定過程의 多層化와 參與者의 數를 증가시켰다는 점에서 政策費用의 증가는 수반하겠지만 決定過程의 國主化를 向上시킬 것으로 볼 수 있다.

이와같은 節次上의 관점에서 決定過程의 分析을 參與者를 중심으로 살펴보면 1988年度의 秋穀收買價格의 決定過程의 시발은 주무부처인 農수산부가 아닌 企劃院이 政策議題를 의도적으로 動員型(mobilization model)의 형태로 끌고가려는 상황을 보여주고 있다. 企劃院은 예년 보다 이른 6月 30日에 物價安定을 위

43) 糜特赤字의 虛實에 관한 구체적 내용은 다음을 參照. 한겨레신문, 1989年 10月 4日字.

해 生產費의 보장선상에서 한자리 숫자로 인상을 억제하겠다고 일종의 順應<sup>44)</sup> (compliance) 확보겸 정부주도의 인상을 피력하였다.<sup>45)</sup> 動員型에 가까운 企劃院의 행태는 政治圈과 糧穀委의 견의안을 겨냥하면서 실무선<sup>46)</sup>에서는 9% 이상의 인상은 불가피하다는 발표를 9月 3일에도 계속하면서 각 참여자들의 여론을 살지하려고 했다.

한편 農水產部는 企劃院과의 직접적 마찰을 피한다는 전략으로 추곡가가 물가인정을 해쳐서는 아니된다는 기본입장하에 農民들의 사기를 위해 12~14%의 인소선을 제시하면서 이 정도는 되어야 國會에서도 동의할 명분이 있을 것이라고 國會와의 政策聯合을 피하였다. 農民團體의 경우 限界生產費를 보장해 주는 선이상으로, 정부안보다는 당연히 높은 수준을 요구함으로써 추곡 가격결정의 公式的 첫 단계인 糧穀委의 견의안에 사전적인 영향력을 행사하였다.<sup>47)</sup> 9月 20日부터 시작되어 29日에 종료된 糧穀委의 견의안작성을 위한 限地調查와 公聽會는 參與者들사이에 큰 시각차로 인해 상당한 진통이 수반되었고 또한 政策投入機關으로서의 糧穀委가 선례가 없었다는 점에서 큰 난항이 있었으나 최종 결정과정에서 生產者側의 요구인 19.3%와 消費者側의 13%를 農村經濟研究院의 資料를 중재안으로 하여 최종안으로 生產費增加率 13%와 都農所得間의 격차보상을 위한 3~4%의 인상분을 합쳐 16~17%로 收買價를 결정했으며 收買量은 통일벼를 全量(約 550萬 석) 수매하는 견의안을 확정했다.<sup>48)</sup>

糧穀委의 견의안에 대해 가장 먼저 반응을 보인 參與者は 決定主體인 農水產部기 아니라 企劃院이 있다. 企劃院은 10月 5日 收買價는 절대로 8~9%線 이상은 不가하다는 입장을 보였다. 그런데 정작 주무부처인 農水產部는 견의안이

44). Roger Cobb, J.K. Ross & Macc H. Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process," A.P.S.R., Vol. 70 (1976), pp. 128~136.

45). 企劃院은 秋穀價에 대해 主導的態度(make it happen)를 보인 것으로 보인다. Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy (Mass.: Duxbury Press, 1977), pp. 37~39.

46). 企劃院의 실무선은 주로 豫算室과 物價局인데 豫算室의 경우 주기능은 糧穀基金의 관리를 위해 物價局의 경우는 物價保護가 주업무이다.

47). 각 참여자의 주장과 구체적인 理由들은 다음을 參照. 한겨레신문, 1988年 9月 2日 字와 中央日報 1988年 9月 5日字.

48). 糧穀委의 生產費計算의 특징은 종래 平均生產費의 概念을 버리고 限界生產費의 개념을 적용시킨데 있었다. 즉 종래에는 平均生產費概念이 적용되었는데 이는 全農家の 50%가 생산비 보상을 받는 방식이고, 이번에 최초로 적용된 限界生產費 方式이란 土地를 100等分 했을때 生產性이 90순위에 해당하는 農地를 기준으로 한 비용이다. 따라서 올해 한계생산비 계산방식의 결과는 77,905원인데 반해 정부가 제시한 평균 생산비 방식으로 제시한 가격은 48,394원으로 양 방식의 적용결과 편차는 무려 29,511원에 이른다.

도초·된지 20여일이나 지난 10月 22日에야 비로서 政府部處內의 協議案으로 여 러 즈거를 열거하면서 13.5~14.5%의 인상안을 제시하면서 企劃院과 民正黨과 의 협의를 거쳐 政府案을 확정짓겠다는 지연작전과 충돌을 피하려는 입장을 취 했다. 그후 10月 25日 尹 勸煥 農水產部長官은 黨政協議 결과 14%案이 정부여 당군의 최대공약수라고 밝히면서 이案이 國會同意過程에서 다소 상승가능성이 있다고 野黨과의 협상가능성을 배제하지 않는 입장을 취함과 동시에, 企劃院의 입장을 고려한 의견으로 諸般事情을 고려해도 引上率이 한자수를 넘기기는 어렵 지만 農民들의 어려운 사정을 감안한案이라면서 일련의 과정이 政治的決定이라는 함축적 의미를 개진했다. 그런데 黨政協議에서 收買價가 이렇게 결정된 주 된 이유는 1987年の 추곡가 수매시에 선거를 의식해 14%의 가격을 결정한 것 이 카에요인이 되었다는 사실이다. 즉 政治的決定이 先行되다보니 정부내의 가격요인은 이보다 적으면서도 이線은 유지되어야 한다는 부담이 가중되었기 때문이다. 또한 이 과정에서 準據基準으로 糧穀委의 전의안이 各參與者들의 토론과정을 거친案이었기 때문에 종래와 같은 内部接近型의 방식이 적용되기 어려웠다는 점이 企劃院에게는 불리하게 農水產部에게는 유리하게 작용했다.

政府와 民正黨간의 合意案인 14%는 그후 4黨간의 협상과정을 거쳐 12月 12日에 이르러 16%로 최종합의를 보게되었다. 이 과정의 특징을 구체적으로 살펴보면 1. 사이 野3黨이 단일안을 제시해서 與黨과의 막후조정과정을 거쳐 12月 12日에 이르러 4黨政策委議長과 總務간의 연석회의를 통해 최종안으로 收買價는 16%로 收買量은 희망량전매로 결정했는데 이 과정에서 여당은 收買量을 양보하는 대신 야당은 농민이 원하는 收買量의 확보라는 목표를 달성했다. 이상의 秋穀價를 둘러싼 참여자들의 주장을 통해 목표달성의 효과를 살펴보면 다음과 같다.

즉 목표달성의 효과를 편차라는 측면에서 살펴볼 때 <表 IV-10>에서 보듯이 糧穀 헌案이 |0~1|의偏差로 收買價에 가장 근접했으며 民正黨과 農水產部 그리고 政府案이 그 다음의 편차를 보였고 單一案의 경우 여당의 막후조정안과는 편차 |1|을 보임으로써 參與者 중심의 결정과정 분석의 결과는 糧穀委案이 가장 영향력이 있었고 部處間의 갈등관계에서는 企劃院의案이 農水產部와 民正黨의案에 밀려나는 양상을 보였다. 특기할 만한 것으로 과거의例에서 보듯이 政府案의 확정과정에서 大統領의 裁可시에 施惠의인 引上分이 없었다는 점에서 추곡가! 결정과정에서 大統領과 秘書室의 영향력이 별로 행사되지 않았다는 것이다. 따라서 이러한例는 政策決定過程上에서 大統領의 權限分權化내지는 部處의 自生能力의 向上으로 보여진다.

〈表 N-10〉 秋穀價格決定過程의 參與者들의 主張과 偏差

		原案	修正案	偏差
糧穀委案	農水產部案	16~17%全量收買 12~14%		0~1 2~4
經濟企劃院案		9%	8~9%	7
民正·政府案		14%		2
政府案	平民黨	20%		4
	民主黨	22.4%		6.4
	民正黨	14%		2
	共和黨	20%		4
野黨單一案		19.7%全量收買		3.7
幕後與黨調整案		15% 50萬石追加	16%	1
幕後野黨調整案		18%	16%	2

註: 本文의 註 41), 43), 47), 48)의 資料에 의거하여 再作成하였다.

### 3. 政策決定方法을 通해서 본 過程分析

1988年度의 秋穀收買價決定過程의 分析을 通해 政策決定이 어떤 方法에 의해 이루어졌는가를 살펴보는 것은 의미 있는 작업이다. 그것은 政策過程의 投入段階에서 產出段階에 이르기까지 종래와는 다른(糧穀管理法의 改正으로) 方法이 채택되었다는 관점에서이고 또 다른 의미는 決定過程上에 사용된 決定方法이 얼마나 정확한 政策情報에 의존하고 있었느냐에 관한 고찰을 요구하기 때문이다.

이들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 粮穀管理法의 개정으로 決定過程에다가 粮穀委에서의 參與者의 증가와 國會의 同意節次를 만듬으로써 當場간에 어느 정도의 利益의 保障과 損失의 보상이妥協(compromise)과 紛爭(bargaining)의 가치를 바탕으로 이루어지는 것을 政治的으로 합리적인 決定이라고 인정할 때<sup>49)</sup> 政治的 決定이 이루어질 기회가 주어졌다는 점이다. 즉 粮穀委가 生產者, 消費者 그리고 專門家들의 참여로 이루어졌고 이 기구의 전의안이 결과적으로 최종 秋穀價에 가장 근접해 있다는 것은 이미 秋穀過程의 주체들인 이들의妥協과 協商案이 다른 참여기구에게도 準據의 基準으로 작용했다는 관점에서 政治的合理性은 높았다고 볼 수 있다. 與野의 협상과정에 있어서도 野黨은 收買價를 與黨은 收買量을 양보하는 태협을 이룸으로써 政治的 安定을 꾀했다는 것은 政治的 決定이 分析的 決定보

49) A. Wildavsky, Budgeting: A Comparative Theory Budgetary Process (Boston: Little & Brown Co., 1975), p.331.

다 *“세했다는* 것을 의미한다. 특히 지난해의 引上率이 與黨의 경우 준거기준으로 작용했다던지 決定過程에서 제시된 案들의 구성이 生產費와 補償費로 구성된 것들의 예는 決定過程의 方式이 合理模型 보다는 漸增model의 접근방식을 채택한 것으로 보여진다.

따라서 이 段階에서의 決定類型은 漸進的 政治(incremental politics)의 決定類型[<sup>50)</sup>] 속하는 것으로 볼 수 있다.<sup>50)</sup>

둘째, 價格決定過程에 있어合理的 決定이라는 分析方法은 적용되지 않는 가의 문제이다. 반드시 그렇다고 볼 수는 없겠지만 分析의 決定의 限界내지 問題點[<sup>51)</sup>] 요인이 주로 分析能力의 限界와 關與政治勢力들의 自己中心的 思考에서 기인[<sup>52)</sup>] 한다면<sup>51)</sup> 추수가 결정의 경우 이 결정방법의 수용타당성에는 상당한 문제점이 있다. 그것은 추수가에 요구되는 諸資料인 政策情報들이 참여자에 따라 다를 뿐만 아니라 그 偏差가 너무 커서 오히려合理的 決定을 방해하는 실정이다. 예컨대 引上率의 근거가 되는 收買價의 算定方式이나 異급효과에 대한 각 참여집단[<sup>53)</sup>] 情報가 각기 달라 어느 것을 근거로 해야 하느냐는 문제가 야기된다.<sup>52)</sup>

세째, 政策決定上 발생하는 問題認知 内지 定義에 대한 것으로 決定主體別로 認知[<sup>54)</sup>] 差가 어쩔 수는 없겠지만 추수가의 경우 이러한 認知의 差가 대단히 크다.<sup>55)</sup> 것이다.企劃院의 경우 認知過程이 秋穀價의 引上→物價安定 위협→성장저<sup>56)</sup>인데 반해 農民인 生產者의 경우는 非衡平→秋穀價引上→所得保障→衡平이라<sup>57)</sup> 이 율례 반적인 시각을 갖고 있어合理的 決定을 세어하고 非合理的 決定을 촉진할 수 밖에 없는 실정이다.<sup>53)</sup>

#### 4) 政策目標와 政策類型의 관점에서의 分析

政策目標와 類型 또한 參與主體別로 상당한 차이를 보이고 있다. 그것은企劃院[<sup>58)</sup>] 전체 國民經濟의 效率性이라는 목표에 치중했던 반면 生產者를 포함하는 集團들은 결정과정에서 보상비라는 명목하에 소외되고 낙후된 농촌을 도시와의 衡平性이라는 관점에서 접근하는 등 目標에서부터 차이를 보였으며 收買

50) David Braybrook & C.E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (N.Y.: The Free Press, 1970), pp.78-79.

51) Dean L. Yarwood (ed.), *The National Administrative System: Selected Readings* (N.Y.: John Wiley & Sons., 1971), in C.E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," P.A.R., Vol. 19, No. 1 (Spring 1959), pp.235-239.

52) 秋穀價決定에 요구되는 政策情報 중에서 가장 문제가 되는 것은 生產費方式과 이 方式에 필요한 기초정보들인데 이들에 대한 구체적인 예는 다음을 參照. 中央日報, 1988年 9月 5日字와 9月 23日字. 한겨레신문, 1988年 10月 6日字.

53) William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction* (N.J.: Prentice-Hall, 1981), pp.221-225. 鄭正佶, 政策決定論(서울:大明出版社, 1988), pp.541-542.

政策의 類型의 경우도 規制政策의 형태를 띠웠다가 보다는 한 편의 利得으로 인해 다른 部門(消費者)이 손실을 감수해야 하는 대립적 성격의 再分配政策<sup>54)</sup>으로 보아야 할 것이다.

## 2. 1989年度의 秋穀收買價格決定過程의 分析

### (一) 政策環境과 決定要因

1989년의 政策環境을 살펴보면 政治的 環境의 경우 1988年의 상황보다 특이한 점은 民主化의 가속화에 따라 農民들의 利益集團化 현상이 두드러져 가고 있다. 壓力團體와 政策決定者 간의 상호작용이라 할 수 있는 技術의 사용도 다원화하여 包括的 動員(comprehensive mobilization)의 技法<sup>55)</sup>까지 동원하여 利益表명을 하고 있는데 動員力의 증대는 종래의 분열적인 農民團體들이 1989年 3月 1日을 기해 統合機構인 「全國農民運動聯合」으로 재편됨으로써 政策決定過程에 주대한 세력원으로 등장했다.<sup>56)</sup> 農民들의 政治利益集團化 현상은 이외에도 전국에서 350여회에 이르는 시위집회를 들 수 있는데 結集度를 높이기 위해 특별사안별로 特別委員會를 구성하여 結集能力을 배가시켜 나가고 있다. 따라서 農民들의 政治的 利益集團化는 政策決定體制에 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.

經濟的 環境의 경우 1988年度의 환경과 특히 달라진 부분은 一般米價格의 이상적인 下落과 풍년으로 인해 누적되어온 채고로 인한 쌀의 生산파킹의 문제가 중대한 政策問題로 등장하기 시작했다. 人口社會的 環境의 경우 또한 전년도 보다 더욱 악화된 상황을 보이고 있어 決定體制에는 負의 效果를 가져올 것으로 보인다.

### (二) 政策決定節次와 參與者를 중심으로 한 決定過程의 分析

1989년의 決定節次는 지난해와 동일하기에 本研究에서는 參與者를 중심으로 살펴보기로 한다.

1989年度의 決定過程의 始發은 지난해와 달리 政治的 環境의 變化에 따라 1989年 9月 2日 全農聯을 중심으로 한 農民團體의 연석회의에서 지난해 보다 41.07%를 인상한 신에서 결정하라는 첫 利益表명이 이루어졌는데 同 聯合은 이를 위해 9月 8일에는 추수가 인상안의 달성을 위한 농민단체 대표회의를 개

<sup>54)</sup> James Anderson, *Public Policy Making* (N.Y.: Holt, Reinhart & Winston, 1979), pp.130-131.

<sup>55)</sup> Robert A. Salisbury, "Interest Groups," in *Handbook of Political Science*, Vol. 4 (Mass.: Addison-Wesley, 1975), pp.206-218.

<sup>56)</sup> 이들 조직이 사용하는 技法에 대해서는 다음을 參照. 中央日報, 1989年 3月 1日字 東亞日報, 1989年 3月 2日字.

최하겠다고 발표하였다. 利益集團의 表明에 대해 農水產部는 물가안정을 위해 한자리수 이하로 억제하겠다는 것으로 반응을 보였다.<sup>57)</sup> 이러한 表明과 對應의 양티는 9月 내내 소강상태를 유지하다가 10月初에 이르러 각 결정기구의 參與者들은 원론적인 수준에서 예정수매가를 제시하였다.<sup>58)</sup>

그런데 決定主體인 農水產部는 이때까지도 적정한 價格算定을 못하고 있었는데 그 것은 올해에는 일반미도 전량수매해야 하는 새로운 이유에다가 근로자임금이 19.3%, 내년 豫算增加率이 19.7%, 公務員俸給이 13%씩 증가하는 바람에 民民에게만 安定基調를 강조할 수 없는 政治的 딜레마에 봉착해 있었기 때문이다. 그런데다가 9月에 있은 農協과 利益集團인 「쌀값보장 및 전량매입정책 전국농민대책위원회」 등이 政治的 投入을 강화하는 등 生產者 利益集團의 움직임이 예년과는 달리 격렬하여 農水產部는 계속적인 딜레마에 빠지게 되었다. 그후 10月 19일에 이르러 결정과정의 公式的 첫 단계인 糧穀委가 引上案으로 11%의 견의를 하기에 이르렀다.<sup>59)</sup>

그런데 문제는 糧穀委의 견의가 있었음에도 與黨이나 政府側은 企劃院 만을 제외하고는 收買에 대한 확고한案이 없이 혼미를 거듭한 인상을 주고 있다. 民正黨의 경우 李承潤 政策議長이 糧穀委案을 수용하는 입장에서 收買量은 통일벼는 5.0萬 섬을 일반미는 250~300萬 섬의 범위로 수정해 10月 23일의 黨 農漁村發展特判委員會에서 黨論을 최종결정하겠다는 입장을 보였다. 政府側의 경우 農水產部는 獨自의인 案이 없이 7.3%를 인상한 선에서 收買를 먼저하고 후에 정산하는 것을 政府案으로 하자는 企劃院의 案에 이끌려 이 案을 趙淳 副總理가 大統領에게 보고하게 되었다. 보고를 받은 盧大統領의 견해는 賃金과 生產意慾을 고려하여 결정하라는 中立的 입장을 견지한 것으로 알려졌다. 그런데 報告 후에 趙副總理는 무슨 내락이 있었는지는 모르지만 國會提出을 전후로 해서 9%의 인상안을 가지고 로비를 하겠다고 선언함으로써 收買價의 決定權限은 企劃院으로 완전히 넘어간 인상을 주었다. 이를 반증하는 것으로 獨自의인 案이 없던 農水產부가 이때부터 10月 26일에 이르기까지 企劃院의 9%案을 가지고 與黨과 野黨에 로비를 했다는 점이다.

이 과정에서 10月 27일에는 農水產部長官과 與野 4黨政策委議長간의 非公式

57) 韓國日報, 1989年 9月 2日字。한겨례신문 1989年 9月 2日字。

58) 朝鮮日報, 1989年 10月 10日字。

59) 糧穀委案의 견의 내용은 生產費 7.3%와 所得補償費 3.7%를 합쳐 11%로 하고 收買의 경우 올해부터 일반미와 통일벼를 정부가 직접 差等收買(일반미 2% 비싸게)하도록 하는 것으로 되어있다. 韓國日報, 1989年 10月 20日。

會計에서 우선 11月 1日부터 10% 인상한 잠정수매가로 850萬 섬을 수매기로 내 놓아 이루어졌다. 그러나 결정과정에서 보듯이 이 案은 양해사항이지 결정사항은 아니라는 점에서決定過程參與單位間의 혼미한 양상을 볼 수 있다. 즉 民正黨의 경우 10月 16日에企劃院, 農協, 研究所關係者 등 농정실무진들이 침석한 가을 때 마련된 内部指針이 與圈의 의중을 달해주는 것인데 이때 收買價로 통일 벼는 12.3%, 일반벼는 15.3%로 제시되었지만 經濟論理를 강조하는企劃院의 입조이 너무 완강해 民正黨의 자체안도 확정은 되지 못한 상태였다. 野黨의 경우 屬性上 經濟的 論理보다는 政治的合理性의 입장에서 구체적인案은 없이 지난해의 정도면 충분하다는 복선하에 政府의 確定案이나 빨리 제시하라는 입장은 취했다.

이러한 參與單位간의 입장으로 인해 10月 30日에 열린 高位黨政會議<sup>60)</sup>에서는 주무부처인 農水產部長官이 빠진채 引上幅의 제시는 늦추면서 收買가 시작되는 것을 보아가며 내어 놓는 것이 야당의 공세를 둔화시키고 충격을 최소화 할것이라는 戰略만 합의한 채 異見만 보이고 해산했다. 그러나 이 會議에서 有權者를 대신해야 하는 政治的立場을 지닌 黨의 기세가 꺾였고 文熹甲首席의 秘書室意思가 企劃院에 동조함으로써 決定過程上 黨과 農水產部의 영향력은 배제되었다. 따라서 이와같은 協商과 決定案作成의 부진은 1988年度의 收買價協商이 10月 27日 경에는 대체로 表出되었던 점에 비하면 흥미로운 양상을 보여주고 있다.

政府의 이러한 결정지연에 대해 國會는 10月 31日 全體會議에서 政府가 확정 안을 제출할 때까지 所管部處의 새해 豫算案의 심의활동을 보류키로 결정함으로써 11月 1일에 열리려던 農水產委는 무산되었다. 따라서 政府의 자연진략이 國會에서 저항을 받자 政府와 民正黨은 2日 오후 高位黨政會議<sup>61)</sup>를 개최해 收買價로 통일벼는 11% 일반벼는 12%를 인상기로 하고 收買量은 통일벼 550萬 섬을 반미는 300萬 섬으로 확정해서 大統領에게 보고하고 3日의 臨時國務會議의 심의절차를 거쳐 國會에 同意案을 제출해 4日부터 수매에 들어가겠다고 결정했다. 그리고 결정과정시 대통령의 재가과정에서 α는 있으나 단지 國會의 承認과

60) 이때의 參席者로는 趙淳 副總理와 李承潤 政策委議長 그리고 文熹甲 經濟首席秘書官이었다.

61) 黨政會議의 참가자는 姜總理, 趙副總理, 金湜 農水產部長官, 文熹甲 經濟首席과 黨에서는 朴代表委員, 李承潤政策委議長, 金重緯 政策調整室長이었다. 이 會議에서 각 參加者的 주장들은 앞에서 고찰한 주장과 大同小異하나 10月 30日에 있은 黨政會議와의 차이점은 黨의 주장으로 인해 企劃院이 상당부분 양보를 했다는 점이다. 그 이유는 특히 農漁村特委의 議員들이 趙副總理를 집중성토 하였다는 사실과 與小野大 속에서 同意를 구하기가 어렵고, 끝으로 農村議員들의 불만으로 인해 企劃院이 黨의 政治的決定의 제안을 수용하게 되었다.

정에서 2%内外의 인상가능성은 있다고 인정하였다. 이러한 政府案이 발표되자 野黨과 各利益集團들은 11月을 계속해서 저항과 비난의 과정속에서 보내게 되었다. 그러다가 12月에 들어서야 4日과 5日에 걸쳐 4黨政策委議長과 農水產委員長의 會議에서 통일벼의 경우 12% (580萬 석 전량) 일반미는 14% (500萬 석) 으로 의견의 일치를 보고 17日 國會에서 이안이 통과 되었다.<sup>62)</sup>

62) 이러한 諸過程을 參與者별로 時系列的으로 보면 다음과 같다.

	農民團體	農協	糧穀委	農水產部	企劃院	政府案	民正黨	平民主黨	民主黨	共和黨	野3黨	與野4黨	高位政案
89年 9月 2日	41.7%			10%以下									
				收買量 단계별 일반 : 150~160 萬 석 통일 : 550萬 석									
9月 28日													
10月 4日					10% 以內								
10月 8日						20%							
10月 10日					10% 以內	16%	20%	19.4%	20%				
10月 12日		18.4%											
10月 15日				16%									
10月 19日	도시가 체 근로 자 소득 의 80%			일반미 200萬 석 추가수매 은 신축	9% 수매량								
10月 20日			일반 13% 통일 11%										
10月 21日						16% 포기 일반 미 300 萬 석	20%	19.4% 전량 수매	20% 전량 수매				
10月 27日					9% 일반 200萬 석								
10月 29日						9% 임장 포기							자 리 통 550 萬 일 300 萬 석
10月 30日													무산됨
10月 31日				民正黨 支持	9%	10%					20%		

결국 1989年度의 秋穀收買價決定過程은 1988年과는 달리 狀況의 變화로 인해 收買價의 대폭인상 보다는 收買量(특히 일반미)이 보다 중요하다는 원칙은 4黨 간에 설정되어 있었으면서도 在野의 반발때문에 뮤시적으로 결정을 지연시킨 감이 있었고 決定方式에 있어서도 타협과 협상에 의한 政治的 決定의 결과로 끝이 낫다.

#### (3) 政策決定方法을 通해서 본 過程分析

政策決定方法의 관점에서 1989年の 決定過程은 1988年の 그것과는 약간의 차이를 보이고 있다. 즉 1988年度의 決定模型이 漸增模型을 보이는데 반해 1989年度의 경우에는 이 모형의 성격이 전혀 없다는 측면과 生産과잉에 따른 일반미의 시중하락과 안정이라는 政策環境으로 인해 일면 價格支持政策이 필요하게 되었고 또 학편으로는 연속적인 高米價政策으로 인한 物價安定의 위협이라는 經濟的 論理에 의해 收買價의 決定에 있어서는 비교적合理的分析의 요소가 상당부분 작용했다고 볼 수 있다. 다만 收買量의 경우에는 政治的 決定方法이 작용했다.

合理的分析의 기초가 되는 政策情報의 경우 1988年度의 秋穀價決定過程과 마찬가지로 상당한 문제점을 내포하고 있다. 대표적인 政策情報로 볼수 있는 糜穀委의 生產費測定에 있어 農協調查部의 生產費와 農水產部의 生產費와의 극심한 차이다. 원래 農協은 生產費가 지난 해 보다 14.9%인 상요인이 발생한 것으로 제출하려고 했는데 이 과정에서 農水產部가 이 政策情報를 발표하지 말라고 통용한 결과 糜穀委에는 7.3%의 인상 요인이 발생했다고 제출한 사실이 밝혀져서 물의를 빚었는데 이러한 것이 바로 정체정보의 不正確내지 歪曲의 좋은 예이다.<sup>63)</sup>

#### (4) 政策目標와 政策類型의 관점에서 본 過程分析

1989年の 秋穀收買決定에서 보이는 政策目標은 1988年度의 그것과는 차이를 보이고 있다. 1989年度의 政策目標의 경우 政府가 작년과 같이 物價安定을 최대목표로 설정했으나 일반미의 시중가격이 收買價를 밀도는 현상과 풍년으로 인해 오히려 價格支持政策으로 전환해야 하는 입장이 있다. 특히 企劃院의 경우는 物價決定이었으나 農水產部의 경우는 오히려 농가소득보장이라는 전년도의 목표와는 달리 시중가를 유지해 주어야 하는 支持政策으로 전환할 수 밖에 없었다. 따라서 1989年度의 收買價政策의 類型은 1988年の 再分配의 性格과는

63) 이에 대한 原因과 解明과정은 다음을 參照.

韓國日報, 1989年 10月 24日字와 10月 25日字.

달리 오히려一般米價格을 유지해 주어야 하는 일종의 保護的 規制政策의 성격<sup>64)</sup>을 내포한 형태로 보여진다.

## V. 政策決定過程의 分析에 따른 特徵

### . 政策環境의 特徵

農業政策을 들러싸고 있는 第6共和國의 環境의 特性은 다음과 같이 大別된다. 첫째, 經濟的 環境의 관점에서 農業에 대한 視覺과 農業을 어떻게 해야 할것이냐의 문제이다. 前者에 대한 시각은 生產性이라는 측면에서 比較優位論에 바탕을 둔 效率性概念의 대두와 比較優位論의 視覺이 왜 발생하게 되었느냐에 대한 要因論의 要因으로서 衡平性의 概念이 그것인데 이와같은 外的環境으로서 상반된 두 環境이 政策決定體制의 입지를 결정하고 있다. 企劃院의 경우가 前者의 例이고 農水產部나 各政黨이 後者の 입장을 주로 취하는데 政策決定 要因論의 입장에서 어느 것을 우선할 것인가에 따라 각 年度의 政策目標가 달라졌다고 볼 수 있다. 예컨대 1988年度의 경우는 政治的 決定이 分析的 決定내지 經濟的 決定을 지배하였고 1989년의 경우는 반대의 양상을 띠고 있다.

둘째, 政治社會的 環境에 있어서도 農民數의 감소와 기존 利益團體에 대한 회의에 따라 오히려 自生的 團體로서의 응집력은 강화되어가는 형태를 보여, 소위 利益集團의 共通價值<sup>65)</sup>를 위한 政治勢力化가 두드러졌고 또한 戰術上의 技法도 세분화되어가는 형태를 보이고 있다.

### 2. 政策決定節次와 參與者를 중심으로 한 特徵

稻穀收買의 決定節次의 變化는 6共和國의 決定過程에 심대한 영향을 끼쳤다. 첫째는, 國會의 同意절차를 넘겨놓음으로써 종래와 같이 政府의 獨斷적・자의적 의사결정이 봉쇄되고 政治的 決定의 폭을 넓혀 놓았다는 것이다.

둘째는, 糜穀委가 諮問機關化됨에 따라 建議案이 決定過程上 상당한 구속력을 행사한다는 점이다. 政府를 제외하곤 우리의 政黨이나 國會가 專門性이 부족한 현상에서 이 案이 政府와 國會案과의 협상에 準據基準의役割을 했다.

셋째는, 部處間의 갈등의 문제인데 특히 機能的 權威를 지닌 企劃院과 法的

64.) Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, Congress, the Bureaucracy and Public Policy (Ill.: Dorsey Press, 1980), pp.2-24.

65.) Henry W. Ehrmann, "Interest Group" in International Encyclopedia of the Social Science, Vol. 7 (N.Y.: The Free Press, 1968), p.486.

機能을 지닌 農水產部와의 관계에서 힘의 역학관계는 政策目標와 政治發展과 밀접한 관련을 맺는다.

둘째는, 政府와 國會는 협상과정에서 決定에 따른 비난을 회피하기 위한 戰略으로 決定에 대한 遲延(delay) 戰術을 사용하고 있다.

마섯째는, 參與者의 증가와 大統領의 영향력 감소현상을 들 수 있다. 대통령의 영향력의 감소현상을 결재과정에서 한번도 “ $\alpha$ ”의 引上을 하지 않았고 또한 중시적인 입장은 취함으로써 金 浩鎮 教授의 分析結果처럼 消極的 適應型의 統治類型을 보여주고 있다.

극으로, 1989년부터 통일벼의 경우 收買量의豫示制制度를 시행하겠다고 해놓고 이를 政治的인妥協으로 무시함으로써 政策의 一貫性을 政府 스스로가 어기기 된 것은 政策에 대한 順應確保에 커다란 문제점으로 지적된다.

### 3. 政策決定方法을 통해 본 特徵

政策決定方法에 있어서는 決定分析에 사용되는 情報의 正確性과 信賴度에 문제가 있다는 것으로 이로 인한 分析的 決定의 限界는 심각한 실정이다. 또한 情報의 歪曲 현상도 政策決定過程에서 보이는 秘密主義의 폐해를 그대로 보이고 있다.

### 4. 政策目標와 政策類型에 따른 特徵

政策의 目標가 참여단위간에 반드시 일치해야 할 필요는 없겠지만 收買過程을 통해 본 참여자간의 目標認知의 경우는 지나친 對立性을 띠우고 있다. 즉 衡量性과 效率性이라는 대칭적 성격이 國家目標와 어떻게 조화를 이룰 수 있느냐의 문제가 收買價의 決定過程에서 해결되어야 할 과제라 보여진다.

## VII. 結論

韓國農業政策決定過程의 실태를 秋穀收買價格決定過程의 分析을 통해 6共和國을 중심으로 살펴보았다.

分析을 위한 論理의 展開로서 韓國農業政策의 展開過程을 통해 그 位相을 살펴보았으며 秋穀收買價格決定過程을 통한 分析實態에서 그러한 位相이 필연적 인 기과의 소산이었다는 것을 도출할 수 있었다. 즉 秋穀收買價의 決定過程에서 그들이 農業政策이 한국의 經濟發展에 기여한 역활이 지대함에도 불구하고

政策結果의 配分에서 항상 소외되어 왔으며 오늘에 이르러서는 農業의 比較優位理論에 입각한 效率性의 概念에 따라 農業政策의 抛棄論 마저 등장하고 있는 政策體制의 政策觀을 살펴 볼 수 있었다.

따라서 韓國農業政策이 韓國의 政策體制에서 새로운 位相을 설정하기 위해서는 經濟政策내지 國家政策이 지니는 構成原理의 심대한 變化가 전제되어야 하며 位的으로는 農業政策의 決定過程上의 合理性提高가 수반되어야 한다. 이를 위해서는 農業政策이 정치적인 흥정의 대상이 아닌 合理的 決定의 產物이 되어야 함은 물론 政治的 合理性의 관점에서 이루어져야 한다. 결국 秋穀收買價格決定過程을 포함한 農業政策體制의 正當性은 그것이 政策對象者이며 受惠者인 農民의 支持와 順應性을 얻을 수 있는 參與를 통한 衡平性의 提高만이 유일한 方法이며 政策體制의 效率性을 도모하는 길이다.