

정책현안과제
2014-

농업직불금 제도의 사회적 인식구조

연구수행 : 이관률·강마야

농업직불금 제도의 사회적 인식구조

연구수행 : 이관률·강마야
(농촌농업연구부)

목 차

I. 연구배경

II. 언론에 비취진 농업직불금 제도

1. 조사개요 / 4
2. 분석결과 / 5
3. 분석결과의 종합 / 12

III. 국민에 비취진 농업직불금 제도

1. 조사개요 / 15
2. 분석결과 / 16
3. 분석결과의 종합 / 21

IV. 결론

I. 연구배경

- FTA로 인한 농업·농촌부문의 붕괴 현상 및 농업·농촌의 과소화를 방지하기 위한 일환으로 농업 직불금에 대한 관심이 증가하고 있음.
 - 그러나 농업직불금에 대해 한쪽에서는 선진국 수준만큼 증대해야 한다는 주장과 더불어 다른 한쪽에서는 농업직불금의 정책성고가 없으니 축소해야 한다는 이중적 입장이 대치하고 있음.
- 그간 농업직불금 제도는 지속적으로 확대되고 있지만, 농업직불금 제도에 의한 실질적인 정책효과는 거의 없는 것으로 판단됨.
 - 그 결과 농민은 농업직불금을 확대해 달라는 입장을 취하고 있고, 중앙정부는 농업직불금에 대한 확대와 축소의 입장을 이중적으로 취하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 정책적으로 농업직불금에 대해서 어떠한 정책방향을 가지고 향후 농업직불금 제도를 어떻게 개선해 나갈 것인가에 대한 총괄적인 입장이 논의되지 못하고 있음.
 - 그간 농업직불금 제도에 대해서는 특정 직불금에 한정되어 논의되어 왔고, 해당 직불금에 대한 정책적 입장은 정치적 관점에서 결정되는 한계가 있었음.
- 한편 농업직불금의 정책성과와 인식구조에 대한 면밀한 조사연구가 수행되어 오고 있지 못함.
 - 기존의 선행연구에서는 특정한 농업직불금에 한정하여 농업직불금의 성과, 문제, 개선방향이 논의된 적은 있으나, 농업직불금 정책 자체에 대한 접근은 시도되지 않았음.
- 따라서 농업직불금 제도에 대한 사회적 인식구조를 객관적으로 분석해 볼 필요가 있음.
 - 이를 위해서 본 연구에서는 농업직불금에 대한 사회적 인식구조를 분석하기 위해서 최근 3년간의 신문기사 내용과 7대 대도시의 거주민을 대상으로 한 인식조사를 수행하였음.
- 농업직불금에 대해서는 일반 국민들은 이해도가 전반적으로 낮기 때문에 언론의 입장과 실제 국민여론 간에는 차이가 있을 수 있음.
 - 농업직불금에 대해서 언론의 입장은 어떠한지, 그리고 실제 국민의 여론은 어떠한지 구분해 살펴봄으로써, 농업직불금에 대한 사회적 인식구조를 정확히 분석해 낼 수 있을 것임.
- 이는 농업직불금에 대해서는 국민의 여론이 부정적인 것인가, 아니면 언론이 부정적 여론을 형성하고 있는가를 규명한다는 측면에서 의의가 있음.
 - 왜냐하면 일반 국민들은 농업직불금에 대해서 이해도가 낮음에도 불구하고, 농업직불금에 대해 부정적 이미지를 갖고 있기 때문임.
- 본 연구의 목적은 우리나라에서 농업직불금 제도에 대해서 어떻게 인식하고 있고, 향후 농업직불금 제도의 개선방향을 제시하는데 궁극적 목적이 있음.

II. 언론에 비취진 농업직불금 제도

1. 조사개요

○ 조사대상 신문기사

- 주요 일간지와 농업관련 신문사를 조사대상으로 선정함. 주요 일간지는 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보의 10개 신문사이고, 농업관련 신문사는 농민신문으로 하였음.

○ 검색방법

- 해당 신문사의 웹사이트를 이용해 직불금, 직불제, 직접지불제의 3개 키워드로 신문기사 검색을 하였음.

○ 검색기간

- 검색기간은 2011년 1월 1일부터 2014년 8월 31일까지로 하였음.
- 11개 신문사에서 농업직불금에 관한 1450건의 신문기사가 검색되었음. 당초 2078건의 신문기사가 검색되었으나, 628건의 신문기사는 농업직불금과 실제 관련이 없는 기사로 분류되었음.

<표 1> 농업직불금 신문기사 검색결과

(단위: 건)

신문사	분석기사수	검색기사 수	제외기사 수
합계	1450	2,078	628
경향신문	83	136	53
국민일보	60	103	43
내일신문	67	98	31
동아일보	32	53	21
문화일보	37	61	24
서울신문	77	118	41
세계일보	119	161	42
중앙일보	0	5	5
한겨레	53	85	32
한국일보	50	91	41
농민신문	872	1,167	295

○ 분석방법

- 언론에 비취진 농업직불금 제도는 보도의 관점(긍정, 중립, 부정)과 신문사의 유형(일반신문, 농민신문)으로 구분하여 χ^2 -test를 통해 분석하도록 함.
- 일반신문(60.0%)에 비해서 농민신문(40.0%)이 농업직불금의 기사를 더 많이 다루고 있는 것으로 나타남.
- 그리고 1450건의 신문기사 중에서 긍정적 보도는 489건, 중립적 보도는 608건, 그리고 부정적 보도는 353건으로 농업직불금에 대한 보도관점은 긍정, 중립, 부정이 혼재되어 있는 것으로 판단됨.
- 한편 농업직불금에 대한 일반신문과 농민신문 간의 보도관점의 차이는 없는 것으로 나타남. 즉 일반신문과 농민신문 모두 긍정, 중립, 그리고 부정적 견해의 기사를 유사한 비중으로 다루고 있음.

<표 2> 농업직불금의 신문기사 분포

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	1,450 (100.0)	489 (100.0)	608 (100.0)	353 (100.0)
일반신문	578 (39.9)	202 (41.3)	231 (38.0)	145 (41.1)
농민신문	872 (60.1)	287 (58.7)	377 (62.0)	208 (58.9)

$\chi^2=1.5297$, $df=2$, $prob=0.4654$

2. 분석결과

1) 농업직불금의 종류

- 농업직불금 중 쌀직불에 대해서는 중립적 견해가, 그리고 밭농업직불에 대해서는 긍정과 부정의 견해가 공존하는 것으로 나타남.
- 농업직불금의 기사는 주로 쌀직불(33.9%), 밭농업직불(21.7%), 그리고 FTA 폐업직불(21.1%) 등을 주로 다루고 있음. 반면 경관직불 등과 같은 새로운 직불은 거의 다루고 있지 않고 있음.
- 긍정적 보도와 부정적 보도에서는 밭농업직불(29.7%와 26.1%)에 대한 비중이 높은 반면, 중립적 보도에서는 쌀직불(45.6%)에 대한 비중이 높은 것으로 나타남.

<표 3> 보도관점별 농업직불금 종류

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	1,450 (100.0)	489 (100.0)	608 (100.0)	353 (100.0)
경관보전직불	28 (1.9)	13 (2.7)	9 (1.5)	6 (1.7)
경관이양직불	6 (0.4)	3 (0.6)	1 (0.2)	2 (0.6)
농가단위소득안정직불	30 (2.1)	13 (2.7)	11 (1.8)	6 (1.7)
밭농업직불	314 (21.7)	145 (29.7)	77 (12.7)	92 (26.1)
쌀직불	492 (33.9)	124 (25.4)	277 (45.6)	91 (25.8)
친환경직불	78 (5.4)	30 (6.1)	15 (2.5)	33 (9.4)
FTA 폐업직불	306 (21.1)	64 (13.1)	180 (29.6)	62 (17.6)
새로운 직불금	37 (2.6)	17 (3.5)	0 (0.0)	20 (5.7)
수산직불금	16 (1.1)	5 (1.0)	7 (1.2)	4 (1.1)
직불금 일반	129 (8.9)	71 (14.5)	26 (4.3)	32 (9.1)
경관직불	14 (1.0)	4 (0.8)	5 (0.8)	5 (1.4)

$\chi^2=208.775$, $df=20$, $prob=0.0001$

2) 농업직불금의 대상작물

- 농업직불금의 대상작물로는 쌀과 불특정 작물이 주로 다루고 있고, 쌀에 대해서는 중립적이고, 불특정 작물에 대해서는 긍정과 부정의 관점이 공존하고 있음.
- 농업직불금이 주로 다루고 있는 대상작물은 쌀(41.4%)인 것으로 나타났고, 그 외 보도내용은 불특정 작물에 대해서 다루고 있음. 즉 농업직불금은 쌀과 농업에 대해서 언급되고 있음.
- 한편 긍정적 보도와 부정적 보도에서는 불특정 작물(50.3%와 41.9%)에 대한 비중이 높은 반면, 중립적인 보도에서는 쌀(48.9%)에 대한 비중이 높은 것으로 나타남.

<표 4> 보도관점별 농업직불금 대상작물

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	1,450 (100.0)	489 (100.0)	608 (100.0)	353 (100.0)
쌀	600 (41.4)	183 (37.4)	297 (48.9)	120 (34.0)
콩	1 (0.1)	1 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)
한우/축산	143 (9.9)	20 (4.1)	82 (13.5)	41 (11.6)
불특정	571 (39.4)	246 (50.3)	177 (29.1)	148 (41.9)
밭작물	98 (6.8)	21 (4.3)	42 (6.9)	35 (9.9)
경관작물	5 (0.3)	2 (0.4)	1 (0.2)	2 (0.6)
수산업	16 (1.1)	5 (1.0)	7 (1.2)	4 (1.1)
밀/보리	16 (1.1)	11 (2.3)	2 (0.3)	3 (0.9)

$\chi^2=94.1983$, $df=14$, $prob=0.0001$

3) 농업직불금의 보도내용

- 농업직불금에 관한 보도내용은 정책의 비효율성과 예산확보 및 확대가 중심을 이루고 있고, 보도내용에 따라 보도관점의 차이가 극명하게 나타나고 있음.
 - 우선 농업직불금에 대한 주요 보도내용은 정책의 비효율성(25.2%)과 예산확보 및 확대(24.7%)가 중심을 이루고 있고, 그 다음으로 농업직불금 홍보(12.1%)로 나타나고 있음.
 - 이를 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도에서는 예산확보 및 확대(49.9%)가, 중립적 보도에서는 정책의 비효율성(50.7%)이, 그리고 부정적 보도에서는 농업직불금 홍보(38.8%)가 중심으로 이루고 있음.
- 정책의 비효율성에 대해서는 중립적 보도를 취하는 반면, 직불금의 홍보에 대해서는 부정적 보도를 취하고 있음.
 - 농업직불금 정책의 비효율성에 대해서는 부정적 보도를 취하는 것이 일반적임에도 불구하고 중립적인 보도가 다수를 취하고 있는 반면, 농업직불금의 홍보에 대해서는 오히려 중립적인 보도가 아니라 부정적 보도가 다수를 차지하고 있음.

<표 5> 보도관점별 농업직불금 보도내용

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	1,450 (100.0)	489 (100.0)	608 (100.0)	353 (100.0)
집행의 문제	92 (6.3)	1 (0.2)	90 (14.8)	1 (0.3)
정책의 비효율성	366 (25.2)	27 (5.5)	308 (50.7)	31 (8.8)
예산확보 및 확대	358 (24.7)	244 (49.9)	49 (8.1)	65 (18.4)
FTA 시장개방 대응	77 (5.3)	30 (6.1)	20 (3.3)	27 (7.7)
농가소득 보장	133 (9.2)	58 (11.9)	57 (9.4)	18 (5.1)
쌀값 보장	44 (3.0)	3 (0.6)	27 (4.4)	14 (4.0)
새로운 직불금 도입	69 (4.8)	32 (6.5)	3 (0.5)	34 (9.6)
직불금 홍보	175 (12.1)	31 (6.3)	7 (1.2)	137 (38.8)
정책효과 및 성과	46 (3.2)	14 (2.9)	16 (2.6)	16 (4.5)
국내외 사례	59 (4.1)	48 (9.8)	3 (0.5)	8 (2.3)
예산부족 및 축소	31 (2.1)	1 (0.2)	28 (4.6)	2 (0.6)

$\chi^2=1041.05$, $df=20$, $prob=0.0001$

4) 농업직불금 보도방식

- 농업직불금에 대한 보도는 단독보도와 연계보도가 비슷하지만, 부정적 보도관점의 경우 단독보도의 비중이 더 높은 것으로 나타남.
- 농업직불금에 대한 보도방식은 단독보도(60.0%)가 상대적으로 다소 많지만, 연계보도(40.0%)의 비중도 높은 것으로 나타남. 즉 농업직불금에 대한 보도는 단독보도와 연계보도의 비중이 비슷한 것으로 판단됨.
- 한편 보도관점별로 구분해 보면, 긍정과 중립의 경우는 다른 사안과 농업직불금의 내용을 연계해 보도(47.2%와 42.1%)하는 비중이 높은 반면, 부정적 보도의 경우는 단독보도(73.7%)의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있음.

<표 6> 보도관점별 농업직불금 보도방식

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	1,450 (100.0)	489 (100.0)	608 (100.0)	353 (100.0)
단독보도	870 (60.0)	258 (52.8)	352 (57.9)	260 (73.7)
연계보도	580 (40.0)	231 (47.2)	256 (42.1)	93 (26.4)

$\chi^2=39.2233$, df=2, prob=0.0001

5) 농업직불금의 이슈 주체

- 농업직불금에 대한 이슈를 제기하는 주체는 농민과 정당이 중심을 이루고 있고, 농민에 대해서는 부정적 견해가 많고, 정당에 대해서는 긍정적 견해가 많은 것으로 나타남.
- 농업직불금에 대한 이슈를 제기하는 주체는 농민(45.1%)과 정당(31.9%)이 주를 이루고 있음. 한편 농업직불금을 이슈로 제기하는 주체가 농민과 정당으로 매우 제한적임.
 - 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도에서는 정당(51.6%)이 이슈 주체인 경우가 많고, 중립적인 경우는 농민(55.5%)인 경우가 많음. 한편 부정적 보도에서는 농민(37.3%)과 정당(33.3%)이 주요 이슈 주체로 등장하고 있음.

<표 7> 보도관점별 농업직불금 이슈 주체

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	295 (100.0)	62 (100.0)	182 (100.0)	51 (100.0)
농민	133 (45.1)	13 (21.0)	101 (55.5)	19 (37.3)
지방정부	18 (6.1)	7 (11.3)	4 (2.2)	7 (13.7)
중앙정부	8 (2.7)	4 (6.5)	3 (1.7)	1 (2.0)
국회	6 (2.0)	2 (3.2)	2 (1.1)	2 (3.9)
정당	94 (31.9)	32 (51.6)	45 (24.7)	17 (33.3)
언론	11 (3.7)	1 (1.6)	9 (5.0)	1 (2.0)
시민단체	2 (0.7)	0 (0.0)	1 (0.6)	1 (2.0)
학계	23 (7.8)	3 (4.8)	17 (9.3)	3 (5.9)

$\chi^2=47.0001$, df=14, prob=0.0001

6) 농업직불금의 정책대상

- 농업직불금의 정책대상은 중앙정부인 것으로 나타나고 있고, 긍정적 보도에서는 중앙정부와 농민이, 중립과 부정적 보도에서는 중앙정부가 주요 정책대상으로 지목되고 있음.
- 농업직불금과 관련된 주요 정책대상은 중앙정부(72.9%)인 것으로 나타나고 있음. 따라서 농업직불금의 정책문제는 중앙정부가 주도적으로 해결해 나가야 할 것임.
- 한편 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도에서는 중앙정부(50.8%)와 농민(42.6%)가 주요 정책대상으로 지목되고 있는 반면, 중립과 부정적 보도에서는 중앙정부(80.3%와 72.6%)가 주요 정책대상으로 지목되고 있음.

<표 8> 보도관점별 농업직불금 정책대상

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	295 (100.0)	61 (100.0)	183 (100.0)	51 (100.0)
농민	29 (9.8)	26 (42.6)	1 (0.6)	2 (3.9)
지방정부	20 (6.8)	1 (1.6)	17 (9.3)	2 (3.9)
중앙정부	215 (72.9)	31 (50.8)	147 (80.3)	37 (72.6)
국회	10 (3.4)	2 (3.3)	5 (2.7)	3 (5.9)
정당	19 (6.4)	1 (1.6)	11 (6.0)	7 (13.7)
농협	1 (0.3)	0 (0.0)	1 (0.6)	0 (0.0)
학계	1 (0.3)	0 (0.0)	1 (0.6)	0 (0.0)

$\chi^2=103.575$, $df=12$, $prob=0.0001$

7) 농업직불금 활동형태

- 농업직불금과 관련된 활동형태는 주로 입법활동과 공청회, 대중집회 등이고, 활동방식에 따라 보도의 관점이 상이한 것으로 나타남.
- 농업직불금과 관련된 활동형태는 입법활동(17.6%)과 공청회(16.2%), 대중집회(13.9%), 기자회견 및 보도(13.5%)인 것으로 나타남.
- 한편 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도에서는 선거공약(39.3%) 비중이 높고, 중립적 보도에서는 대중집회(22.3%)가, 그리고 부정적 보도에서는 입법활동(31.4%)인 것으로 나타나고 있음.

<표 9> 보도관점별 농업직불금 정책의 주요활동

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	296 (100.0)	61 (100.0)	184 (100.0)	51 (100.0)
선거공약	32 (10.8)	24 (39.3)	4 (2.2)	4 (7.8)
입법활동	52 (17.6)	12 (19.7)	24 (13.0)	16 (31.4)
공청회	48 (16.2)	7 (11.5)	35 (19.0)	6 (11.8)
사법 및 행정소송	7 (2.4)	0 (0.0)	7 (3.8)	0 (0.0)
청원	27 (9.1)	7 (11.5)	15 (8.2)	5 (9.8)
기자회견 및 보도	40 (13.5)	2 (3.3)	30 (16.3)	8 (15.7)
대중집회	41 (13.9)	0 (0.0)	41 (22.3)	0 (0.0)
성명서	22 (7.4)	5 (8.2)	12 (6.5)	5 (9.8)
정책토론회	27 (9.1)	4 (6.6)	16 (8.7)	7 (13.7)

$\chi^2=107.314$, $df=16$, $prob=0.0001$

8) 농업직불금의 논의공간

- 농업직불금은 논의는 주로 비공간적 차원에서 이루어지고 있고, 국가단위에서는 주로 긍정적 보도가, 비공간 단위에서는 중립과 부정적 보도가 주를 이루고 있음.
- 농업직불금에 대한 보도는 주로 비공간(55.6%) 단위에서 이루어지고 있고, 현실 공간에서는 국가단위(29.9%)의 비중이 높음,
- 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도는 주로 국가단위(49.2%)에서 이루어지는 반면, 중립과 부정적 보도는 주로 비공간 측면(58.7%와 66.7%)에서 이루어지고 있음.

<표 10> 보도관점별 농업직불금 논의공간

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	288 (100.0)	61 (100.0)	179 (100.0)	48 (100.0)
비공간	160 (55.6)	23 (37.7)	105 (58.7)	32 (66.7)
시군단위	10 (3.5)	2 (3.3)	8 (4.5)	0 (0.0)
시도단위	32 (11.1)	6 (9.8)	21 (11.7)	5 (10.4)
국가단위	86 (29.9)	30 (49.2)	45 (25.1)	11 (22.9)

$\chi^2=16.9695$, $df=6$, $prob=0.0094$

3. 분석결과와 종합

- 언론에서는 농업직불금에 대해서 주로 중립적 입장에서 보도하고 있는 것으로 평가됨.
 - 농업직불금에 대한 긍정과 중립, 그리고 부정적 보도의 비중이 비교적 균등하게 분포하고 있고, 일반신문과 농민신문 간에 보도관점의 차이가 없는 것으로 나타남.
- 농업직불금의 종류 측면에서 볼 때, 쌀직불에 대해서는 중립적 보도가 중심을 이루고 있는 반면, 밭농업직불에 대해서는 긍정과 부정적 보도가 이중적으로 나타남.
 - 언론이 쌀직불금에 대해서는 주로 중립적인 보도는 하는 반면, 새로운 직불제로 도입된 밭농업 직불에 대해서는 긍정과 부정의 이중적 보도를 하고 있음.
 - 밭농업직불이 새롭게 도입되는 것에 대해서는 정책홍보적 측면에서 긍정적 보도를 하는 반면, 정책성과도 불분명한 직불금이 확대된다는 측면에서는 부정적 보도를 하는 것임.
 - 반면 선진외국의 농업직불금 제도 등과 같이 새로운 제도에 대한 보도는 매우 제한적으로 다루어지고 있음.
- 농업직불금의 대상작물 측면에서도 쌀에 대해서는 중립적 보도가 중심을 이루고 있고, 작물이 특정되지 않은 경우는 긍정과 부정의 이중적 보도가 나타남.
 - 이는 농업직불금의 종류에서와 동일한 보도 경향을 갖고 있음. 즉 쌀에 대해서는 중립적인 입장을 취하고 있지만, 일반 직불금에 대해서는 긍정과 부정의 이중적 잣대를 갖고 있음.
- 농업직불금의 보도내용 측면에서 볼 때, 예산확보는 긍정, 정책의 비효율성은 중립, 직불금의 홍보는 부정의 입장을 취하고 있음.
 - 농업직불금에 대한 긍정적 보도에서는 정책효과와 성과에 대한 논의가 중심을 이루고 있는 것

이 아니라, 예산확보가 잘되었다는 것을 강조하고 있음. 반면 정책의 비효율성에 대해서는 중립적인 접근을 취하고 있음. 그럼에도 불구하고 직불금의 홍보에 대해서는 부정적인 입장을 취하는 모순적인 보도관점을 갖고 있음.

- 이는 기존의 농업직불금에 대한 언론보도가 전문적인 견해없이 농업직불금과 관련된 단편적 사항에 대해서 기사화하고 있기 때문인 것으로 판단됨.

○ 농업직불금 제도에 대한 언론보도는 다른 기사와 연계해 보도하는 비중이 높은 반면, 부정적 기사는 단독보도의 형태를 취하고 있음.

- 농업직불금에 대한 언론보도가 다른 기사와 연계해 보도됨으로써 실제 농업직불금에 대한 이미지가 왜곡될 수 있음. 반면 농업직불금에 대한 부정적 보도는 단독보도의 형태를 취하고 있음.

○ 농업직불금의 이슈 주체는 농민과 정당으로 매우 제한적으로 구성되어 있고, 농민과 정당에 대한 보도관점이 상이함.

- 농업직불금에 대한 긍정적 보도에서는 정당의 비중이 높은 반면, 중립인 경우는 농민이 높은 비중을 차지하고 있음. 즉 농업직불금의 이슈 주체가 누구인가에 따라 보도관점이 상이한 것으로 나타남.

○ 농업직불금의 정책대상은 보도관점에 차이가 없이 모두 중앙정부인 것으로 나타나고 있음.

- 따라서 농업직불금 제도의 정책방향과 정책개선에 대한 1차적인 책임은 중앙정부에 있고, 농업직불금 정책에 대해서 중앙정부가 주도해야 함을 알 수 있음.

○ 농업직불금에 대한 활동형태 중 선거공약은 긍정적 관점에서 논의되는 반면, 대중집회는 중립적 관점, 그리고 입법활동은 부정적 관점에서 다루어지고 있음.

- 농업직불금을 확대한다는 정책에 대해서는 긍정적이지만, 실제 입법활동을 통해 예산을 확대하는 것에 대해서는 부정적인 관점인 모순적 구조를 보이고 있음. 그리고 대중집회에 대해서는 중립적인 입장을 취하고 있음.

○ 농업직불금에 관한 논의공간은 주로 비공간적 차원에서 이루어지고 있기 때문에 실제 현실공간에서 이해관계자가 만나 논의할 필요가 있음.

- 농업직불금에 대한 논의가 주로 비공간상에서 이루어지고 있고, 이런 논의는 주로 중립적이거나 부정적 입장이다. 반면 국가단위에서 이루어지는 농업직불금 논의는 긍정적 입장을 취하고 있음.

○ 이상을 종합해 볼 때, 농업직불금에 대한 여론의 인식구조는 다음과 같음.

- 농업직불금을 새롭게 도입하거나 예산을 확보 및 확대하는 것에 대해서는 긍정적인 입장과 부정적 입장을 동시에 갖고 있음. 그러나 농업직불금에 대해서 국가가 주도하는 경우는 비교적

긍정적인 반면, 국가 이외의 주체가 주도하는 경우는 부정적인 견해를 갖고 있음.

- 한편 쌀과 관련된 직불금에 대해서는 정책의 비효율성 문제를 제기하고 있음에도 불구하고, 농업직불금에 대해서 중립적 입장을 취하는 모순적 구조를 갖고 있음.
- 따라서 국가나 공식적인 기관이 농업직불금에 대해서 입장을 취하는 경우는 농업농촌을 위해서 적극적인 정책노력을 하고 있다는 긍정적 입장을 취하는 반면, 국가 이외의 주체들이 농업직불금에 대해서 주장을 하는 경우는 부정적 견해를 취하는 모순적 형태를 보이고 있음.
- 한편 쌀과 관련된 이슈에 대해서는 언론이 대부분 중립적 입장을 취하고 있는데, 이는 쌀과 관련된 사항은 매우 미묘해서 특정한 입장을 표방하지 않기 때문인 것으로 판단됨.
- 그리고 농업직불금과 관련한 이슈참여자가 매우 제한적으로 형성되어 있고, 농업직불금에 대한 내용 또한 확대 혹은 축소라는 지극히 단순한 구조로 형성되어 있음. 그리고 농업직불금에 대한 논의가 대부분 비공간적 차원에서 이루어지는 특징을 갖고 있음.

<표 11> 여론에 비춰진 농업직불금 인식구조

구분	긍정	중립	부정
직불금 종류	밭농업직불	쌀직불	밭농업직불
대상작물	불특정	쌀	불특정
보도내용	예산확보 및 확대	정책의 비효율성	직불금 홍보
보도방식	연계보도	연계보도	단독보도
이슈주체	정당	농민	농민, 정당
정책대상	중앙정부	중앙정부	중앙정부
활동형태	선거공약	대중집회	입법활동
논의공간	국가단위	비공간	비공간

Ⅲ. 국민에 비취진 농업직불금 제도

1. 조사개요

○ 조사대상

- 7대 대도시에 거주하고 있는 도시민 500명

○ 표본의 적정성

- 거주지는 7대 대도시의 인구비율에 따라 추출되었고, 성별과 연령도 비례층화 추출되었음.

<표 12> 표본의 적정성

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
거주지	서울	222	44.4
	부산	78	15.6
	대구	53	10.6
	인천	61	12.2
	광주	29	5.8
	대전	32	6.4
	울산	25	5.0
성별	남자	245	49.0
	여자	255	51.0
연령	만19~29세	93	18.6
	30대	99	19.8
	40대	108	21.6
	50대 이상	200	40.0

○ 조사방법

- 전문리서치 기관에서 도시민을 대상으로 전화설문조사

○ 조사기간

- 2014. 11. 14~15(2일간)

○ 분석방법

- 빈도분석

2. 분석결과

1) 조사대상의 일반특성

- 응답자의 사회경제적 특성을 고려할 때, 농업직불금에 대한 의견은 일반 국민의 특성을 충분히 반영한 것으로 평가됨.
- 농업농촌에 종사하는 가족이 있는 경우는 37.6%이고, 그 외 62.4%는 농업농촌과 이해관계가 없는 것으로 나타남.
 - 소득수준과 학력수준은 각 계층별로 균등하게 분포하고, 사회각층의 의견을 충분히 반영하고 있는 것으로 판단됨.
 - 아울러 직업에 있어서도 각 분야의 의견이 충분히 반영될 수 있게끔 구성된 것으로 판단됨.

<표 13> 조사대상의 일반특성

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
농업농촌 가족유무	있음	188	37.6
	없음	312	62.4
소득수준	100만원 미만	61	12.2
	100~200 만원 미만	66	13.2
	200~300 만원 미만	81	16.1
	300~400 만원 미만	78	15.5
	400~500 만원 미만	56	11.2
	500~600 만원 미만	49	9.7
	600~700 만원 미만	10	2.1
	700만원 이상	34	6.7
	무응답	66	13.2
학력	초등학교 졸업 이하	43	8.7
	중학교 중퇴 및 졸업	34	6.9
	고등학교 중퇴 및 졸업	121	24.2
	대재/ 대학 중퇴 및 졸업 이상	293	58.5
	무응답	9	1.7
직업	농/임/어업 종사자	3	0.6
	자영업자	60	11.9
	입법 공무원/고위 임직원	3	0.6
	전문가	11	2.2
	기술공 및 준전문가	14	2.8
	사무 종사자	114	22.7
	서비스 종사자	34	6.9
	판매 종사자	6	1.1
	기능원 및 관련기능 종사자	16	3.2

<표 13> 조사대상의 일반특성(계속)

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
	장치/기계 및 조립 종사자	1	0.3
	단순노무 종사자	8	1.7
	학생	53	10.5
	전업주부	122	24.4
	무직	47	9.5
	무응답	8	1.6

2) 농업·농촌의 보호가치와 지불의사액

- 농업·농촌의 보호가치와 지불의사액은 높게 평가되지만, 농업·농촌의 이미지는 없는 것으로 나타남.
- 농업·농촌의 보호가치에 대해서 전체 응답자가 95.7%가 필요하다고 응답하고 있음. 반면 농업·농촌의 보호가치가 낮다고 응답한 비중은 불과 3.8%에 불과함.
 - 그리고 농업·농촌을 보호하기 위해서 추가적으로 세금을 지불할 의사가 있다고 응답한 비중도 54.8%로 비교적 높게 나타나고 있음.
 - 그러나 대다수의 국민들은 농업·농촌에 대해서 특정의 이미지를 형성하고 있지 못하고 있음 (68.0%). 반면 농업·농촌에 대한 긍정적 이미지는 10.0%에 불과함.

<표 14> 농업·농촌의 보호가치와 지불의사액

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
보호가치	전혀 필요하지 않다	6	1.3
	필요하지 않다	12	2.5
	필요하다	229	45.8
	매우 필요하다	250	49.9
	모름	3	0.5
지불의사액	있음	274	54.8
	없음	172	34.3
	기타	55	10.9
이미지	긍정	50	10.0
	부정	34	6.8
	중립	76	15.2
	무응답	340	68.0

3) 농업직불금 인지도 및 농가소득 기여도

○ 대다수의 국민들은 농업직불금에 대해서 잘 모르고 있고, 농가소득에 도움이 될 것으로 판단하고 있음.

- 전체 응답자의 66.0%는 농업직불금에 대해서 잘 모르고 있는 것으로 나타나고 있고, 농업직불금을 이해하고 있는 비중은 불과 34.0%에 불과함.
- 한편 대다수의 응답자(71.1%)는 농업직불금이 농가소득에 실질적인 기여를 할 것으로 생각하고 있는 반면, 농업직불금이 농가소득에 도움이 되지 않을 것이라는 비중은 실제 22.3%에 불과함.

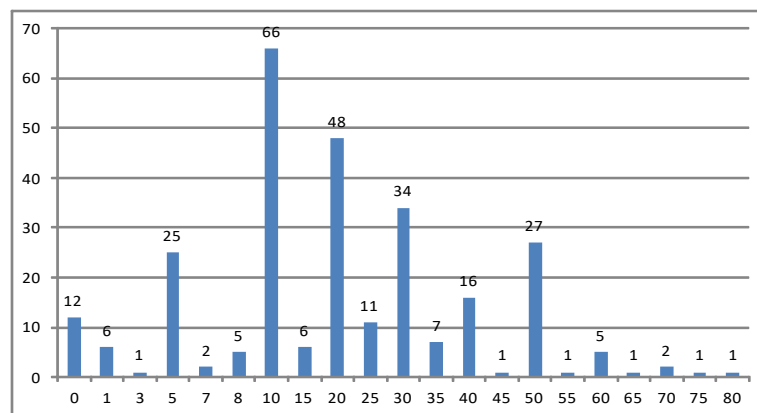
<표 15> 농업직불금의 인지도 및 농가소득 기여도

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
인지도	매우 잘 알고 있다	30	6.0
	어느 정도 알고 있다	140	28.0
	모르고 있다	330	66.0
농가소득 기여도	전혀 도움이 되지 않음	17	3.5
	도움이 되지 않음	94	18.8
	도움이 될 것임	320	64.1
	매우 도움이 될 것임	33	6.6
	기타	35	7.1

○ 일반국민들은 농업직불금이 농가소득에서 차지하는 비중이 15%~20% 정도인 것으로 추정하고 있음.

- 농업직불금이 농가소득에서 차지하는 비중을 평균적으로 22.3%((표준편차 17.26%)인 것으로 나타남.
- 한편 농가소득 중 농업직불금의 비중에 대해서 10%가 23.7%로, 20%가 17.3%로 가장 높게 나타나고 있음.



[그림 1] 농업직불금의 농가소득 예상 기여도

4) 농업직불금의 문제와 성과

- 농업직불금의 문제점으로는 부정수급 및 관리소홀이, 성과로는 농가소득보전과 농촌활성화로 평가되고 있음.
- 농업직불금의 제도적 문제로는 부정수급 및 관리소홀이 40.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 성과없는 정책구조(15.0%)가 지적되고 있음.
 - 한편 농업직불금의 성과로는 FTA 피해보전 및 농가소득 보전(27.0%)과 농촌지역의 활성화(25.6%)로 평가되고 있음.

<표 16> 농업직불금의 문제점과 성과

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
문제점	부정 수급 및 관리 소홀	200	40.0
	성과가 없는 정책 구조	75	15.0
	예산 확보의 곤란	32	6.5
	타 부문과 형평성	42	8.4
	농가 소득에 도움이 않됨	21	4.2
	제도의 홍보 부족	68	13.6
	농업인 부족	1	0.2
	없음	0	0.1
	모름	61	12.1
성과	FTA 피해보전 및 농가소득 보전	135	27.0
	식량 자급률의 제고	59	11.7
	친환경 농업의 확산	41	8.2
	농업 구조 조정의 촉진	16	3.2
	농촌경관 및 생태 보호	33	6.7
	농촌 지역의 활성화	128	25.6
	없다	4	0.7
	모름	85	16.9

5) 농업직불금의 규모와 향후 정책방향

- 농업직불금은 선진외국에 비해서 규모가 적기 때문에 향후 확대되어야 한다는 의견이 지배적인 것으로 나타남.
- 응답자의 52.3%가 우리나라 농업직불금의 규모가 선진외국에 비해서 적은 것으로 판단하고 있음. 반면 선진외국에 비해서 우리나라 농업직불금의 규모가 많거나 유사하다고 응답한 비중은 불과 10.8%에 불과함.
 - 그리고 향후 농업직불금 정책의 방향에 대해서는 확대해야 한다는 응답이 전체 61.9%로 나타

나고 있음. 반면 축소해야 한다는 응답은 10.2%에 불과함.

<표 17> 농업직불금의 규모와 향후 정책방향

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
규모	선진국에 비해 많다	12	2.5
	선진국과 유사하다	42	8.3
	선진국에 비해 적다	262	52.3
	모름	184	36.9
향후 정책 방향	전면 확대	95	19.0
	부분적 확대	215	42.9
	현행 유지	65	13.1
	부분적 축소	33	6.7
	전면 축소	17	3.5
	모름	74	14.9

6) 농가소득을 위한 정책방향

- 농가소득의 증대를 위해서는 향후 농촌 일자리 창출과 농업기반 및 후계인력 확보가 강조되어야 할 것으로 나타남.
- 농가의 소득증대를 위해서는 가장 우선적으로 농촌 일자리 창출(24.5%)이 이루어져야 할 것이고, 농업기반 및 후계인력 확보(21.9%)가 이루어져야 할 것으로 나타남.

<표 18> 농가소득 증대를 위한 정책방향

(단위: 명, %)

구분	빈도	구성비
합계	1054	100.0
FTA 피해보전	147	13.9
농업기반 및 후계인력 확보	231	21.9
농업 생태계 보호	141	13.3
농촌 경관 보호	70	6.7
농촌 일자리 창출	258	24.5
농촌 공동체 유지	179	17.0
기타	4	0.4
모름	24	2.3

3. 분석결과와 종합

- 농업·농촌의 보호가치와 지불의사액은 높게 나타나고 있으나, 농업·농촌에 대한 이미지는 제대로 형성되어 있지 못하고 있음.
 - 따라서 일반 국민들이 농업·농촌에 대해서 잘 이해할 수 있도록 교육과 홍보가 확대되어야 할 필요성이 있음.
- 농업직불금에 대해서 잘 모르고 있지만, 농업직불금이 농가소득에 15~20% 기여하는 것으로 인식하고 있음.
 - 그러나 현재 농업직불금이 농가소득에 기여하는 비중은 불과 3% 내외로 되어 있음.
- 농업직불금의 문제는 부정수급과 관리소홀이고, 성과는 농가소득 보전 및 농촌지역 활성화로 평가되고 있음.
 - 농업직불금의 문제에서 부정수급과 관리소홀, 그리고 성과 없는 정책구조의 문제점은 농업직불금을 수행하는 정책구조 상의 문제이지, 농업·농촌의 구조에서 발생하는 문제가 아님.
 - 반면 농업직불금이 FTA 피해보전 및 농가소득 보전, 그리고 농촌지역의 활성화에 기여하는 것으로 평가되고 있음.
 - 그러므로 농업직불금의 문제가 있다고 해서 해당 정책을 폐지 혹은 축소하는 것이 아니라, 농업직불금의 문제를 개선하기 위한 노력이 우선되어야 할 필요성이 있음.
- 농업직불금의 규모가 선진외국에 비해서 적고, 향후, 확대되어야 한다는 것이 일반적인 국민들의 일반적인 정서임.
 - 농업직불금에 대해서는 규모가 많다 혹은 적다는 논란이 있으나, 대다수의 국민들은 선진국에 비해서 우리나라 농업직불금의 규모가 적다고 생각하고 있고, 향후 확대되어야 한다고 평가하고 있음.
- 향후 농가소득을 위한 정책은 농촌일자리 창출과 농업기반 및 후계인력확보에 초점을 두어야 할 것으로 전망함.
 - 현실적으로 농촌지역에 일자리를 창출하거나 후계인력을 확보하기 곤란함. 이런 맥락에서 볼 때, 공공부문이 농촌지역 일자리 창출과 후계인력을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련해야 할 필요성이 있고, 이와 연계하여 농업직불금 제도가 개선되어야 할 것임.
- 이상을 종합해 볼 때, 일반국민들은 농업농촌의 가치를 높게 평가하고 있고, 농업직불금 제도가 향후 확대되어야 한다고 평가하고 있음.
 - 농업직불금과 관련하여 폐지 혹은 축소를 주장하는 것 보다는 현재의 제도를 어떻게 개선해서 농가의 소득제고에 실질적인 기여를 할 것인가로 방향설정이 이루어져야 할 것임.

<표 19> 국민에 비취진 농업직불금 인식구조

구분		국민의 사회적 인식구조
농업·농촌의 보호가치와 지불의사액	보호가치	높음
	지불의사액	높음
	이미지	없음
농업직불금 인지도 및 농가소득 기여도	인지도	모름
	농가소득 기여도	기여(15~20%)
농업직불금의 문제와 성과	문제	부정수급 및 관리소홀 상과 없는 정책구조
	성과	FTA 피해보전 및 농가소득 보전 농촌지역의 활성화
농업직불금의 규모와 향후 정책방향	규모	선진국에 비해 적음
	향후 정책방향	확대
농가소득을 위한 정책방향		농촌일자리 창출 농업기반 및 후계인력 확보

IV. 결론

- 본 연구에서는 농업직불금에 대한 사회적 인식구조를 분석하기 위해서 언론적인 측면과 국민인식적 측면으로 구분하여 접근하였음.
- 언론에서는 농업직불금에 대해서 중립적인 입장을 취하지만, 누가 농업직불금에 대해서 언급하느냐에 따라 이중적인 관점을 가지는 것으로 나타났음.
 - 즉 국가가 농업직불금을 확대하거나 예산을 증액하는 경우는 대부분 긍정적인 입장을 취하는 반면, 국가가 아닌 다른 주체가 농업직불금을 언급하는 경우는 중립 혹은 부정적인 입장을 취하고 있음.
 - 그리고 농업직불금과 관련된 내용은 주로 예산확보 및 확대, 정책의 비효율성, 직불금 홍보 등에 초점을 맞추어 있어 실제 농업직불금 제도를 효과적으로 개선하기 위한 정책적 관심이 형성되어 있지 못함.
 - 한편 농업직불금이 쌀과 밭작물 중심으로 매우 제한적으로 이루어지고 있고, 농업직불금에 참여하는 이해관계자가 농민과 정당 등으로 매우 단순화되어 되어 있음.
- 국민인식에서는 농업직불금에 대해서 긍정적인 입장을 취하고 있고, 농업직불금을 확대해야 할 것으로 평가하고 있음.
 - 국민들이 갖고 있는 농업직불금의 문제점은 농업과 농촌의 구조적 특성에 기인하는 것이 아니라, 농업직불금을 운영하는 정책주체의 문제라고 판단할 수 있음. 따라서 농업직불금 제도개선이 가장 시급히 이루어져야 할 필요성이 있음.
 - 그리고 국민들은 농업직불금이 농가소득에서 15%~20% 정도 차지하고 있다고 평가하고 있기 때문에 농업직불금과 농업·농촌에 대한 국민홍보가 향후 강화되어야 할 필요성이 매우 큼.
 - 한편 농업직불금 제도는 향후 농촌일자리 창출과 농업기반 및 후계인력확보와 연계하여 제도개선이 이루어져야 할 필요성이 제기되고 있음.
- 우리나라의 농업직불금은 선진외국의 논의구조와 달리 특정작물에 국한되어 논의되고 있고, 농업직불금의 논의구조가 매우 제한적으로 형성된 문제가 있음.
 - EU 및 미국 등의 선진국에서는 농업직불금이 경관 및 환경, 공동체 유지 등으로 확대되고 있으나, 우리나라에서는 농업직불금이 특정작물에 국한되어 논의되고 있는 문제가 있음.
 - 아울러 농업직불금에 참여하고 있는 주체와 논의내용이 매우 제한적으로 설정되어 있어 농업직불금에 대한 사회적 인식구조가 이중적인 입장을 취하는 모순구조를 갖고 있음.
 - 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 농업직불금의 담론구조와 참여주체를 보다 확대해 나가야 할 것이고, 농업과 농촌의 가치에 대한 홍보 및 농업직불금 자체에 대한 홍보가 강화되어야 할 것임.