

수산업예산의 배분변화에 관한 분석

- 지대추구이론을 중심으로 -

신 용 민[†]

(영국 Bath대학교)

Rent-seeking for Budgetary Allocations in Korean Fisheries

Yong-Min SHIN

University of Bath, U. K.

(Received April 8, 2005 / Accepted May 6, 2005)

Abstract

In this paper I tried quantitative measures of the rent-seeking for budgetary allocations in Korean fisheries. There is a great deal of ignorance about the level of rent-seeking that takes place as a consequence of government expenditures and the potential for influencing their allocation, and so the attempt by Kats and Rosenberg(1989) to measure this in terms of the extent of annual changes in these allocations was a significant step forward.

The opportunity to concentrate net public expenditure benefits within the fiscal function of the state gives rise to rent-seeking by special interest taxpayer-citizens through government budget allocations, special interest groups and coalitions of special interest groups. There are several important implications of budgetary rent-seeking. Budgetary rent-seeking is composed of "income" and substitution effects, the budgetary "income" effect is the general increase in government expenditures from one period to another.

According to result of this analysis, average expenditures were 17.0% of total fisheries budget in 1966-2005. Therefore, distribution of fisheries budget should be converted by indirect support systems to reduce these rent-seeking behaviors.

Key words: Rent-seeking, Fiscal support, Budgetary allocation, Fisheries policy

I. 서 론

어업은 농업과 함께 정부의 재정지원을 받고 있는 대표적 산업이다. 물론 이러한 지원은 어업의 국민경제적 비중보다 산업적 특성, 그리고 어촌과 어업인에 대한 사회정책적 고려가 크게

작용하고 있기 때문이다. 이런 의미에서 어업에 대한 재정지출은 경제적 효율성보다는 사회적 형평성의 기준에 충실한 즉, 재정의 소득재분배 기능에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 의도와는 달리 이들 지원정책의 효과가 배분적 효율성과 형평성에도 위배되는 경우가 잦다. 어업은 진입이 제한된 규제산업인 특

[†] Corresponding author : +44-1225-344077, sym@korea.com

성상 특정 경영체 내지 소수의 어업인들에게 지원이 집중되는 경우가 많으며, 이들은 정부로부터 이전지출을 포함한 다양한 형태의 편익을 직접적으로 얻게 된다. 따라서 이들 수혜자들은 그들의 편익을 유지 내지 확대하려는 동기를 자연스럽게 갖게 되며, 이를 통해 정부의 정책과정에 개입하려는 이른바 지대추구행위(rent-seeking behavior)가 나타날 수 있다.

정부예산은 이러한 지대추구행위의 대표적 대상의 하나이다. 한 나라의 가용자원 중에서 정부에 의해 사용되는 규모는 예산편성 과정을 통해서 결정되며, 정부기능의 내용과 활동은 예산 집행과정에 의해서 구체화된다. 따라서 예산의 배분과 집행과정을 살펴보면 정부정책의 변화과정을 쉽게 파악할 수 있다. 예산배분은 정치적, 경제적, 그리고 사회적 여러 변수에 의해 영향을 받으며, 그로 인해 비용과 편익의 편차가 국민 각 계층에 다르게 나타나게 된다.

따라서 예산배분 과정은 관료와 의회, 그리고 이익집단간의 경쟁적 지대추구행위의 일종이라 할 수 있다. 다시 말해 예산 각 항목간의 이전적 지출과 비이전적 지출간의 배분에 있어서 기준되는 가치를 각 수준을 결정하는 독립변수들로 보고, 이들간의 경쟁에 입각한 배분원리를 trade-off에 의해서 분석하려는 것이다. 이러한 시각에서 정부예산 배분을 분석한 연구로는 Kats & Rosenberg(1989, 1994a, 1994b), Kats, Nitzan and Rosenberg(1990), Scully(1991), Schnytzer(1994), 그리고 Allard(1995) 등이 있다.

본고에서는 이와 같은 지대추구이론의 시각에서 우리나라 수산예산의 배분변화에 관한 분석을 시도하고자 한다. 이를 위해 먼저 수산예산을 기능별로 분류하고, 지난 40년간의 항목별 변화 추이를 살펴본다. 그리고 예산배분상의 지대추구에 관한 추정 모형을 이용하여 지대추구비용의 구체적 크기를 추정하는 한편, 회귀모형을 이용하여 관련 변수들과의 관계를 분석해보고자 한다.

수산예산 배분상의 변화는 어업발전과 사회경제적 변화를 반영하는 자연스러운 결과라 할 수 있다. 그러나 그 이면에는 관료들과 관련 이익집단 등의 지대추구행위가 나타나고, 이로 인해 사회적 비용이 발생된다는 것이 지대추구이론의 요지이다. 이러한 분석은 어업지원 정책의 효율성 분석과 관련되며, 특히 최근의 보조금 문제 등 어업에 대한 정부 재정지출 문제와 관련하여 국내외적인 관심이 고조되는 터라 그 필요성이 더욱 커지고 있다.

II. 수산예산의 변화 추이

1. 수산예산의 분류

예산의 기능은 정부기능이 확대됨에 따라 변천을 거듭해 왔다. 이는 각종 조세 및 경비구조가 복잡해지고 행정기술이 전문화·고도화됨에 따라, 정부의 기능과 역할을 재정적으로 뒷받침하는 예산도 이를 효과적으로 수행하기 위하여 변화하게 되는 것이다.

예산은 다양한 측면을 가지고 있다. 우선 예산은 정부의 활동과 목표에 대한 재정적인 정보이며, 정부가 수립한 계획을 화폐로 나타낸 것으로, 이를 통해 달성하려는 목적과 대안의 선정 및 평가를 내포하고 있는 정책적인 측면도 가지고 있다. 따라서 예산의 편성, 심의, 집행, 그리고 평가 과정을 통해 예산은 일반적으로 정치적, 관리행정적, 경제적, 그리고 화폐적인 기능을 수행하고 있다.

이중에서 정치적 과정이란 희소한 공공자원을 주민들의 사회경제적 필요에 할당하는 역할로서, 이는 정치적 과정을 통해 이루어진다. 따라서 예산배분 과정에는 정당 등의 정치권과 행정부처, 그리고 각종 이익단체 등이 영향을 주게 된다. 이러한 정치적 과정을 통한 예산결정은 현실적으로 급격한 변화를 가져오기 힘들어 기존의 것에 바탕을 둔 안정적이고 적은 변화를 추구하는 것으로 이해되고 있다(Wildavsky, 1982).

수산업은 사회정책적 고려에 의해 정부의 예산 지원을 받는 대표적 산업의 하나이다. 따라서 수산업예산의 배분에 있어서도 이러한 정치적 과정이 크게 작용한다고 할 수 있다. 지난 수 십년간 수산업은 국민경제의 지속적 발전과 대내외적 여건에 따라 많은 변화를 겪어 왔다. 이러한 변화는 수산업예산의 배분에 직·간접적으로 반영되어 왔다.

예산배분의 변화과정을 살펴보기 위해서는 먼저 예산을 주요 항목별로 분류하여야 한다. 수산업예산의 분류방법은 기능이나 집행기관 등으로 다양하게 분류할 수 있으나, 여기서는 크게 어업관리, 어업진흥, 그리고 어업인지원의 세 항목으로 분류하고자 한다(〈표 1〉 참조).

<표 1> 수산업예산의 기능별 분류

대 분류	소 분류
어업관리	어업제도, 어업질서유지, 수산자원관리
어업진흥	어항·어촌개발, 자원조성, 인프라구축, 어장개발, 환경보전, 유통개선, 수출지원, 수요개발, 위생안전, 연구개발, 기술지원, 인력육성
어업인지원	정책자금지원, 구조조정, 이차보전, 수협경영지원

이러한 분류는 성격상 상호 중복되거나 구분이 모호한 예산항목이 많아 절대적 기준이 될 수는 없다. 예를 들어 어업구조조정 경우, 어업인지원의 성격을 갖는 동시에 어업관리의 목적으로 시행되는 만큼 어업관리에 포함할 수도 있다. 따라서 본 분류는 예산의 직접적 집행대상과 목적에 따른 편의상의 구분이다.

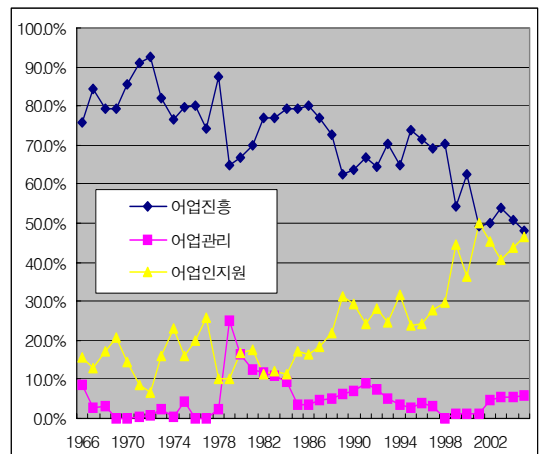
한편 본 분류에 이용된 자료는 농림수산부 및 해양수산부의 예산항목 자료를 이용하였으며, 수산부문예산 중 해양부문과 관련된 항목과 경직성 경미인 고정적 인건비 등은 분류항목에서 제외하였다.

2. 수산업 예산 배분상의 변화 추이

가. 항목별 수산업 예산 배분 추이

1966년부터 2005년까지 지난 40년간 수산부문에 배분된 총예산은 약 11조 729억원이었다. 이는 연평균 17.5%씩 증가한 셈이며, 2005년 예산의 경우 1966년과 비교하여 약 244배의 외형적 증가를 가져왔다. 그러나 수산업예산의 상대적 크기는 전체 중앙정부 일반회계 예산의 0.5%에 불과하다.

수산업예산의 대분류 항목별 비중을 살펴보면, [그림 1]에 나타난 바와 같이 어업진흥 분야가 평균 71.3%의 압도적 비중을 차지하고 있다. 이는 그동안 정부의 어업정책이 생산증대에 집중되었음을 나타내고 있다. 다음으로 직접보조 성격의 어업인지원 부문에 전체예산의 23.8%가 배분되었으며, 나머지 4.9%가 어업관리 부문에 사용되었다.



[그림 1] 수산업 예산 항목별 비중의 변화

그러나 항목별 비중은 지난 40년간 크게 변화되어 왔다. 어업진흥 부문의 경우 그 비중이 1966년의 76.0%에서 2005년에는 47.9%로 28.1%포인트 감소한 반면, 상대적으로 어업인지원 부문은 동기간 동안 15.6%에서 46.3%로 30.7%포인트 증가하였다. 이는 정부의 어업정책이 어업진흥 중심에서 어업인에 대한 지원으로

점진적으로 변화해 왔음을 말하고 있다 하겠다.

이러한 항목별 비중을 소분류 항목별로 세분해서 살펴보면, 어업경영지원에 전체예산의 25.7%, 어항개발에 22.6%가 투입되어, 이들 두 부문이 전체예산의 48.3%를 차지하고 있다. 다음으로 어업구조조정 7.4%, 수산자원조성 7.2%, 수산물유통 6.0%, 그리고 생산시설과 인력확충 등의 생산진흥에 5.9%가 각각 배분된 것으로 나타났다. 특히 어업구조조정 예산은 연근해 자원감소 및 인접국간의 어업협정체결에 따라 최근들어 집중적으로 배분되기 시작한 것으로, 1997년 이후 연평균 약 905억원의 가장 큰 금액을 차지하고 있다.

나. 시기별 수산업 배분 추이

시기별로 수산업의 항목별 배분추이를 살펴보면, 경제개발기인 1960~70년대에는 수산진흥과 어항개발에 집중되었다(〈표 2〉 참조). 이는 당시 수산업이 주요 수출산업으로서 적극적 생산증대를 위해 생산진흥과 인프라 구축에 많은 예산이 배분되었음을 알 수 있다. 1980년대에도 이러한 현상은 지속되어 어항개발이 37.6%의 가장 높은 비중을 차지하였으며, 어업경영지원, 수산진흥, 수산자원조성 등이 뒤를 이었다.

1990년대 들어서는 어업경영지원이 가장 큰 비중을 차지하기 시작하였으며, 다음으로 어항개발과 수산진흥, 수산물유통의 순으로 나타났다. 이 시기의 특징은 어장축소로 어려움을 겪고 있던 원양어업에 대한 지원과 수산물 유통개선에 상대적으로 많은 예산이 투입되었음을 알 수 있다. 한편 2000년 이후에는 어업경영지원, 어항개발, 어업구조조정, 수산자원조성, 그리고 수협지원 등의 분야에 집중적인 예산배분이 이루어졌다. 여전히 어업경영지원과 어항개발이 높은 비중을 차지하고 있지만, 어업구조조정과 수산자원조성 등에 대한 예산배분이 증가하여, 어장축소와 자원감소에 대한 대책 마련에 예산배분이 증가하였음을 알 수 있다.

<표 2> 주요 항목별 수산업 배분 현황

연 도	1960-70년대	1980년대	1990년대	2000년 이후
항 목	수산진흥 (26.2%)	어항개발 (37.6%)	어업경영지원 (25.0%)	어업경영지원 (27.7%)
	어항개발 (17.2%)	어업경영지원 (19.2%)	어항개발 (21.2%)	어항개발 (21.8%)
	어업경영지원 (14.2%)	수산진흥 (11.1%)	수산자원조성 (8.9%)	어업구조조정 (10.5%)
	양식어업 (13.8%)	수산자원조성 (8.1%)	원양어업육성 (8.1%)	수산자원조성 (5.5%)
	어업질서확립 (6.2%)	어업질서확립 (7.2%)	수산물유통 (7.4%)	수협지원 (5.5%)

Ⅲ. 수산업 배분변화에 대한 분석

1. 예산배분상의 지대추구

가. 지대추구행위

경제적 관점에서 자원의 합리적 이용이란 비효율을 방지하는 것이 중요한 과제의 하나이며, 이러한 효율성을 측정하는 기본지표는 경제적 지대이다. 정부가 특정 목표를 지향하여 정책수단을 시행하는 경우에는 이러한 경제적 지대가 창출되며, 이는 우연히 발생할 수도 있지만 의도적으로 창출하기도 한다. 일단 지대가 창출되면 지대소유자는 이를 획득 내지 유지하려는 활동을 벌이며, 나아가 지대가 창출되는 정책자체를 추구하기도 한다. 이때 사용되는 자원은 후생경제학적으로 보면 생산가능곡선으로부터의 이탈이며, 이를 사회적 비용의 증대로 보는 것이 지대추구이론의 논지이다.

다시 말해 지대추구행위란 보조금이나 세제 등의 재정·금융상의 우대조치, 보호관세, 진입규제 등의 정부정책을 개인과 기업이 이용하려고 노력하는 행위를 말한다. 이러한 지대추구행위가 갖는 문제는 현실의 시장형태나 정부정책이 효율적 자원배분보다 이익그룹간의 정치적 경쟁과 같은 비경제적 요인들이 정책결정에 큰 영향을 주고 있

다는 점이다.

이로 인해 현대의 경제정책을 분석하는 데 그 설명력과 예측력을 높이기 위해서는 일반 이론경제학적인 균형에 대한 연구만으로는 부족하고, 경제정책의 결정과정에 개입되는 각종 제도적, 정치적 요인들을 고려해야 한다는 인식이 널리 확산되어 왔다. 이러한 현대 경제사회에 있어서 개인과 집단의 경제적 선택과정에 관한 특징적인 행동을 설명하는 특수한 용어로서 등장하게 된 지대추구는 Tullock(1967)과 Krueger(1974) 이후, 여러 학자들에 의해 다양하게 정의되어 왔다 (Cowling and Mueller, 1978; Buchanan, 1980; Tollison, 1982; Bhagwati, 1988).

이를 요약해 보면 지대추구는 우선 정부의 개입을 전제로 하고 있다는 점, 그리고 자원의 낭비를 초래하고 있다는 공통적인 특징을 지니고 있다. 이는 정부가 경제적 지대를 창출할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 각종 인허가와 면허, 수량제한, 보조금, 여신활동 등 다양한 개입형태로 자의적이고 인위적인 희소성을 창출함으로써 지대의 잠재적 등장을 초래하게 한다는 것이다.

나. 어업과 지대추구행위

어업자원과 같은 자연자원은 본질적으로 지대를 발생시킨다. 그러나 어업자원에 대한 지대론적 접근에 있어서는 토지나 기타 자연자원과는 기본적인 시각을 달리하게 된다. 즉 어업은 자유어업 상태에서는 자원지대의 소멸(dissipation of resource rent)이라는 독특한 사회경제적 현상을 초래하게 되므로, 공적 규제와 관리라는 정부개입이 당연시된다.

따라서 공적으로 관리되고 있는 어업은 인위적 지대를 창출하게 된다. 어업에서 발생하는 지대의 유형으로는 먼저 어업면허와 허가제도 등의 진입 제한에 따른 경제적 지대, 그리고 어장의 위치와 풍도의 차이에 따른 차액지대가 있다. 또한 정부에 의해 시행되고 있는 다양한 어업지원정책과 이전지출 역시 인위적 지대를 창출하는 주요 요

인이 되고 있다. 그러므로 어업은 정부에 의한 진입규제와 차별적 지원, 그리고 공유자원을 대상으로 하는 경쟁적 생산형태로 인해 지대추구행위의 초래 가능성이 높은 산업이라 할 수 있다.

그러나 어업에서의 지대는 산업의 존립근거이며, 이를 추구하는 행위는 경제적 후생의 증대이므로 정부개입은 피할 수 없다. 또한 사회정책적 고려를 중시하는 어업정책을 배분적 효율성 기준만을 적용하여 판단하기는 어렵다. 따라서 비록 인위적 지대라 하더라도 어업부문에서 발생한 지대를 지대추구이론적 시각에서 이를 사회적 비용으로만 볼 수는 없을 것이다.

이러한 이유 등으로 현재까지 어업부문에 있어 실증적으로 밝혀진 추가비용을 지대추구행위와 관련시킨 연구는 매우 미미하다. 최근 들어서야 정부부문에 의한 자연자원 관리가 지대추구에 관한 흥미 있는 연구 분야로 부각되기 시작하고 있다.¹⁾ 그러나 이러한 연구들은 대부분 어업관리제도와 관련하여 지대추구행위의 존재 가능성을 이론적으로 설명하는데 그치고 있다. 이러한 이유는 지대추구의 특성상 객관적 관찰이 불가능하고, 수치화된 관련 자료의 수집이 힘들어 지대추구와 관련된 일련의 연구와 이론적 전개방법이 다양하게 개발되지 못하고 있는 여건으로 인해, 이를 종합적으로 분석하기 힘들뿐만 아니라, 특히 실증적 분석에는 많은 제약이 따르기 때문이다.

그러나 상대적으로 정부의 재정, 금융 그리고 조세면의 지원정책은 특정 지역에 대한 차별적 편익을 낳고, 개별 경영체와 경제인들로 하여금 경제적 지대의 창출과 후생변화를 가져오는 직접적 요인이 된다. 따라서 지대를 획득하기 위한 경쟁 즉, 지대추구활동을 가장 명시적으로 관찰할 수 있는 부문의 하나가 바로 이러한 정부의 지원

1) 대표적 연구사례로 Anderson and Hill(1983), Smith(1988), Zardkoohl and Pustay(1989), Libecap(1989), Kats and Boyce(1998), Criddle and Macinko(2000), Palda(2000), Edwards(2000), Bergland, Clark and Pedersen(2002), 그리고 Kriwoken and Hay(2002) 등이 있다.

정책이라 할 수 있다.

다. 예산배분과 지대추구

현대 행정국가에서는 재정의 규모가 커지고 전문화가 강화되어 있는 상황에서 행정부의 관료들이 예산에 대한 기초지식과 정보를 독점하고 있어 사실상 예산과정에 있어서 의회의 통제가 약화되고 있다. 또한 예산은 본질적으로 복잡하고 다양한 측면을 지니기 때문에 제도나 절차에 의해서 그 기능이 제대로 수행되지 못하면, 이를 예산의 배분과정에서라도 충분히 인식하고 있어야 한다.

예산은 희소성의 산물이다. 공공욕구는 무한한 반면에 공공자원은 한정되어 있다. 따라서 예산은 희소한 공공자원의 배분문제가 핵심이다. 이러한 정부예산의 배분과정에 관한 이론적 연구는 Key(1940)에서 비롯되었다. 그가 예산의 결정과정에 관한 의문을 제기한 이후, 그 견해는 크게 경제적 측면과 정치적 측면을 강조하는 방향으로 나누어 졌다. 이는 곧 예산배분과정에 경제논리와 정치논리가 동시에 작용하고 있음을 의미한다.

예산배분의 경제논리란 ‘어떻게 예산상의 이득(budgetary benefit)을 극대화시킬 것인가’에 초점이 모아진다. 이는 사회후생의 극대화, 즉 파레토 최적(Pareto optimum)을 달성하는 것이 경제논리에 의한 예산배분의 목표인 것이다. 이를 위해서는 예산배분에서 경제적 합리성 기준이 적용된다. 이것은 효율성, 절약 등에 근거를 둬야 의미한다.

이에 반해 예산배분의 정치논리는 ‘예산상의 이득을 누가 얼마만큼 향유할 것인가’라는 가치선호 문제와 관련된다. 예산배분과정의 참여자들은 서로 많은 예산상의 이득을 획득하기 위해 영향력을 발휘하게 된다. 이는 몫의 할당(distribution of shares)과 관련된다. 정치적 합리성에 근거한 예산배분은 협상과 타협을 특징으로 하는 정치적 과정을 통해 이루어진다. 또한 그것은 배분의 형평성과 배분에 대한 지지의 정당성이 중요시된다.

이 때 규범적으로는 균형을 지향하지만, 실제로는 몫(득표)을 극대화하는 행태로 나타난다.

이러한 정치적 측면을 강조하는 이론들 중 하나가 예산배분을 관료와 이익집단, 그리고 의회간의 경쟁적 지대추구행위의 일종으로 보는 견해이다. 즉 예산 각 항목간의 이전적 지출과 비이전적 지출간의 배분에 있어서 기준되는 가치를 각 수준을 결정하는 독립변수들로 보고 이들간의 경쟁에 입각한 배분원리를 trade-off에 의해서 분석하는 것이다. 물론 이러한 경쟁이 합리성을 추구하는 것으로 볼 수도 있지만(Key, 1940), 지대추구이론적 시각에서는 이를 상대적인 두 가치간에 경쟁적인 가치선호관계로 보고 있다.

1980년대 후반까지 지대추구이론은 주로 개인간의 지대추구경쟁에 그 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 집단간의 지대추구경쟁이 벌어지는 경우는 쉽게 관찰된다. Katz, Nitzan and Rosenberg (1990)는 이러한 집단간의 지대추구경쟁을 분석하였다. 그들의 분석은 지대가 공공재적 성격을 지닐 수 있는 가능성에 주목하고, 그에 대한 분석에 집중하였다. 그들의 추론에 의하면, 정부지원을 획득하기 위한 각 산업간의 경쟁에서 정부지원은 어느 정도 공공재적 성격을 지니고 있다는 것이다. 따라서 이러한 이유로 정부예산이 지대추구의 주요 대상이 된다는 것이다.

2. 분석 모형

가. 기본 가정

최근 들어 공공선택이론을 바탕으로 발전되어 온 신정치경제이론(new political economy theory)은 경제정책의 결정과정에 영향을 미치는 정치제도적 요인들인 투표, 지대추구, 이기적 정부, 정치이익그룹, 산업규제, 그리고 정치협상과정 등과 같은 정치제도적 요인들을 분석함으로써 정부의 정책도구 및 정책수준 결정에 대한 원인과 과정에 대해 설명하고 예측하려는 시도를 해 왔다.

그중에서도 특히 국가의 비호아래 사회구성원이나 이익집단이 각자의 경제적 이득을 증대시키기 위해 다른 사회구성원이나 이익집단으로부터 부의 이전을 피하는 지대추구형 사회는 인위적으로 창출된 이전을 가져오기 때문에 자원을 낭비하는 활동이 많아지게 된다.

정부의 이전지출이 지대추구비용을 발생시킨다는 생각은 Tullock(1967)에서 비롯되었다. 차선의 이론을 고려하지 않는 경우 이러한 세금과 이전지출은 후생을 변화시키지만, 여기서는 전통적인 후생효과분석이 아닌 지대추구에 따른 사회적 비용에 대해서만 고려하기로 한다. 일반적으로 예산과 예산배분과정에서 발생하는 지대추구활동 사이에는 직접적인 관계가 존재한다. 따라서 지대추구활동과 관련된 예산을 측정하는 것은 정부예산상의 여러 영역에 대한 자료를 기초로 하게 된다.

본 논문에서 사용하는 가정은 이러한 이론적 엄밀성과 자료의 이용가능성을 고려하였다. 즉 지대추구에 의해 완전히 사라지게 될 정부이전상의 변화보다는 정부지출면에서의 변화에 중점을 두었다. 물론 정부지출이 실질자원을 사용한다고 해도 지대추구가 완전소모를 초래하지는 않는다. 그러나 이용가능한 자료의 제약성과 지대추구이론이 갖는 특성에 따라 완전소모를 가정하고자 한다. 정부예산 배분과정에서 유발된 지대추구를 추정하기 위해서는 다음과 같은 두 가지를 가정하게 된다.

(1) 일정 목적하에 지출된 정부예산상의 모든 변화는 이익집단의 지대추구활동으로 인해 발생한다. 이는 노동, 자본 등의 실질자원을 사용하며, 이로 인해 전체 정부예산의 구성비에 대한 모든 변화는 지대추구로 인한 사회적 비용의 증가로 나타난다.²⁾

2) 이는 정부지출이 일반국민의 필요에서 발생하는 정부의 이타적 반응이라기보다는 정부자신에 이익이 되는 행위로 생각한다는 것이다. 따라서 이 가정은

(2) 정부예산 배분시 나타나는 변화분을 얻기 위해 모든 경쟁자들이 소비하는 자원의 총화폐가치는 예산배분에서의 화폐가치와 동일하다. 이는 완전경쟁하에서의 순이익의 합은 영이 된다는 경쟁적인 지대추구이론에 따른 것이다.

나. 분석모형과 이용자료

지금까지의 지대추구에 대한 논의는 집단의, 재정과정을 경유하는, 그리고 특수권익을 목표로 한 이기적 행동을 암묵적으로 상정해 왔다. 그러나 원래 규제는 그 대부분이 직접적 혹은 간접적으로 과세와 깊이 관련되어 있고 종종 규제의 경제분석은 규제를 과세의 한 방식으로 간주하며, 나아가 이러한 과세권에 근거하여 소득과 부의 분배문제를 분석하고 있다.

다시 말해, 과세가 특정집단으로부터 소득을 징수하고 다른 집단에 특수이익을 공급하는 수단으로서의 역할을 하는 동시에, 사회공통의 편익귀착을 특징으로 하는 공공경비로서 사회적 가치를 극대화하는 용도로 지출되어야 하는 것으로 되어 있다(소병희, 1993)

이러한 의미에서 Katz & Rosenberg(1989)는 정부예산의 이전지출을 둘러싼 지대추구비용을 측정하였다. 그들은 완전소모를 가정하여 예산배분의 변화를 달성하기 위해 사용한 자원의 크기가 예산배분상의 변화액수와 같다는 가정 하에 지대추구의 크기를 측정하였다. 그들이 사용한 공식은 다음과 같다.

$$R_t = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n S(t)_i - S(t-1)_i \quad (1)$$

여기서 R_t 는 예산항목별 예산배분 금액의 변화로 표시된 예산배분에 대한 지대추구비용을 나타낸다. 그리고 $S(t)_i$, $S(t-1)_i$ 는 각각 t 와

신고전학파적 가정이라기보다는 Buchanan과 Tullock의 공공선택이론의 가정이다.

t-1년도의 i 목적에 지출된 예산이며, n 은 예산 분류 항목의 수이다. 그들은 이러한 모형을 이용하여 1970년부터 1985년까지 주요 20개국의 국가별 예산배분과정에서 발생한 지대추구행위로 인한 사회적 낭비(W_c)를 측정하였다.

$$W(c) = R_c \cdot \left(\frac{G_c}{GNP_c} \right) \quad (2)$$

여기서 R_c , G_c , GNP_c 는 각각 지대, 정부 지출, 그리고 GNP의 기간평균이다.

그러나 이들의 모형은 이후 Scully(1991), Schnytzer(1994), Allard(1995) 등에 의해 비판과 수정이 가해졌다. 특히 Scully(1991)는 예산 배분과정에 있어서의 한계지대와 경제적 낭비를 구분하고, 다음과 같이 모형을 수정하였다.

$$\$R(t) = \frac{1}{2} \sum_i^n |\$B(t)_i - \$B(t-1)_i| \quad (3)$$

여기서 $\$B_i$ 는 항목 i 에 대한 예산배분의 화폐단위 표시로서, (식 1)에 화폐단위를 추가해 변형시켰다. 그리고 t 기에 있어서의 한계지대 $R(t)$ 는 예산재배분의 $GNP(t)$ 에 대한 비율로서 아래의 (식 4)와 같다.

$$R(t) = \$R(t) / GNP(t) \quad (4)$$

그리고 최종적으로 예산재배분으로 인한 t 기에 있어서의 경제적 낭비의 크기 $W(t)$ 를 한계 GNP 대비 한계지대의 비율로 측정하였다.

$$W(t) = \frac{R(t)}{GNP(t) / GNP(t-1)} \quad (5)$$

본고에서는 이러한 Kats & Rosenberg모형을

기본으로 하고, Scully의 산정방법을 이용하여 수산부문 예산배분에 있어서의 지대추구의 크기 $WFR(t)$ 를 산정하였다. 그리고 수산부문에서의 한계지대 $FR(t)$ 와 경제적 낭비의 크기 $FW(t)$ 에 대해서는 GNP 대비 수산예산의 규모가 극히 소규모인 점을 감안하여 (식 4), (식 5)의 GNP를 (식 6), (식 7)과 같이 수산예산($FBUD$)으로 대체하여 측정하였다.

$$FR(t) = WFR(t) / FBUD(t) \quad (6)$$

$$FW(t) = \frac{FR(t)}{FBUD(t) / FBUD(t-1)} \quad (7)$$

물론 이들의 가정처럼 단순히 예산항목간의 변화를 모두 지대추구행위의 결과로 볼 수는 없다. 예산항목의 비중이 변화하는 것은 사회발전과 경제성장에 따라 사회경제구조의 변화로 인해 예산의 용도와 규모가 달라지는 것이다.

그러나 본 논문에서는 이러한 모형의 가정을 전제로 하고 이를 우리나라의 수산부문 예산에 적용해 보고자 한다. 즉 전체 수산예산의 크기가 주어져 있는 상태에서 연도별로 항목간 배분의 변화가 발생한다면, 이는 수산예산 배분과정에서 지대추구행위로 인한 비용, 즉 경제적으로 낭비가 발생하였다고 보는 것이다.

분석대상 시계열은 1966년 이후 2005년까지의 40년간으로 하였다. 그리고 분석대상 예산항목의 수는 수산예산 중 장기간에 걸쳐 비교적 비중이 큰 어업구조조정, 어장이용제도, 어업자원관리, 어업질서확립, 양식어업, 수산자원조성, 어장환경보전, 수산물유통, 수산물가공 및 위생, 수산물수출, 어항개발, 어촌개발, 어업경영지원, 원양어업육성, 수협지원, 수산진흥, 연구개발투자 등 모두 17개 항목으로 하였다. 한편 예산항목 중 해양부 등 타부문과 관련되어 순수 수산예산으로 분리가 어려운 항목과 인건비 등의 경직성 경비는 본 분석대상에서 제외하였다.

3. 추정결과 요약

수산예산 배분과정에 있어서의 지대추구에 따른 크기를 측정한 결과는 <표 3>과 같다.

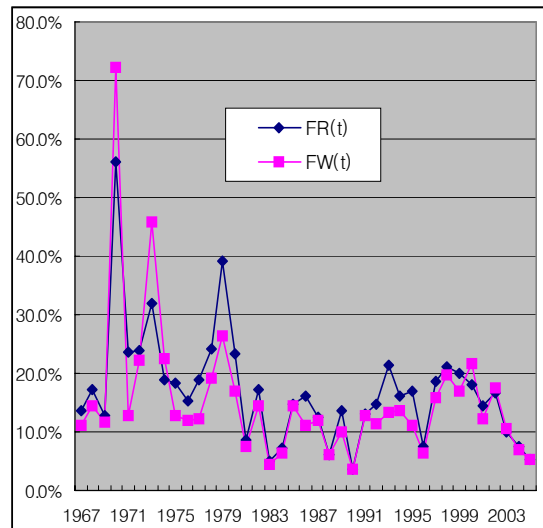
<표 3> 수산예산배분상의 지대추구 크기

(단위: 백만원)

연 도	$\#FR(t)$	$FR(t)$	$FW(t)$
1966-67	600	13.7%	11.1%
1967-68	896	17.1%	14.3%
1968-69	753	12.9%	11.6%
1969-70	2,539	56.1%	72.3%
1970-71	1,966	23.5%	12.7%
1971-72	2,137	23.8%	22.2%
1972-73	2,007	32.0%	45.6%
1973-74	984	18.8%	22.4%
1974-75	1,366	18.3%	12.8%
1975-76	1,448	15.1%	11.9%
1976-77	2,833	19.0%	12.2%
1977-78	4,508	24.0%	19.1%
1978-79	10,885	39.2%	26.4%
1979-80	9,019	23.5%	17.0%
1980-81	3,879	8.7%	7.5%
1981-82	9,083	17.2%	14.5%
1982-83	2,744	4.9%	4.6%
1983-84	4,684	7.3%	6.4%
1984-85	9,666	14.7%	14.4%
1985-86	15,597	16.2%	11.0%
1986-87	12,956	12.6%	11.8%
1987-88	6,493	6.2%	6.1%
1988-89	19,621	13.7%	9.9%
1989-90	5,631	3.7%	3.5%
1990-91	20,511	13.2%	12.9%
1991-92	29,896	14.8%	11.4%
1992-93	69,445	21.4%	13.3%
1993-94	61,245	16.1%	13.7%
1994-95	96,321	16.8%	11.2%
1995-96	50,759	7.6%	6.5%
1996-97	144,698	18.6%	16.0%
1997-98	174,252	21.0%	19.7%
1998-99	191,871	19.9%	17.1%
1999-00	143,802	18.0%	21.8%
2000-01	133,256	14.4%	12.4%
2001-02	145,817	16.6%	17.6%
2002-03	80,424	9.9%	10.7%
2003-04	63,747	7.4%	7.0%
2004-05	44,909	5.2%	5.2%
총 계 (평균)	1,583,238	(17.0%)	(15.3%)

측정결과에 따르면 지난 40년간 수산예산 배분과정에 있어서의 지대추구의 비율 $FR(t)$ 는 동기간 수산예산 대비 평균 17.0% 이므로 인한 경제적 낭비 $FW(t)$ 는 수산예산의 15.3%로 각각 나타났

다. 이를 연도별로 비교하면 1969~70년이 72.3%로 가장 높았으며, 다음으로 1972~73년 45.6%의 순으로 나타나, 전체적으로 1960년대의 경우 기간평균 22.3%의 매우 높은 수치를 기록하고 있다(그림 2 참조). 이는 당시 원양어업과 수협 경영지원 부문 등에 대한 예산배분이 연도별로 변화가 심했기 때문이다. 1980년대 들어 1989~90년 3.5%, 1982~1983년 4.6% 등 기간평균 9.0%로 크게 감소하였다가, 1990년대에는 다시 14.4%로 증가한 것으로 나타났다. 한편 2000년대 들어서는 평균 10.6%로 다시 낮아지고 있다.



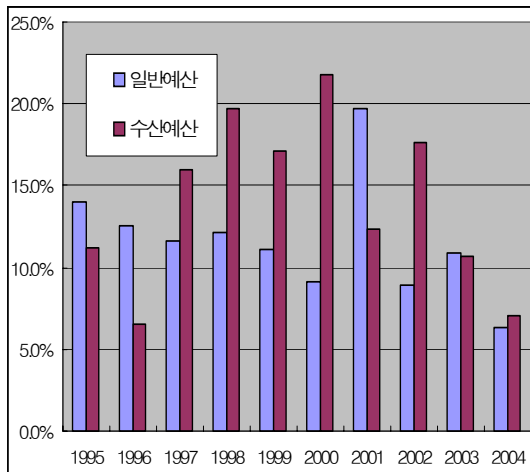
[그림 2] 수산예산 대비 지대추구의 비율

예산항목별로 지대추구의 크기를 구분해 보면, 어업구조조정 24.0%, 수산물유통 10.4%, 어업경영지원 10.4%의 순으로 나타나, 이들 3개 부문이 전체의 44.8%를 차지하고 있다. 한편 이러한 수산부문 예산배분상의 지대추구의 크기는 동기간

중앙정부 일반회계예산의 평균 0.16%, GDP의 평균 0.02%, 그리고 어업생산액 대비 평균 1.54%에 해당한다.

그리고 수산부문 예산배분상의 지대추구의 상대적 크기를 비교하기 위해 최근 10년간(1995년~2004년)의 중앙정부 일반회계 부문에 대한 예산배분상의 지대추구의 크기를 동일한 방법으로 측정하였다.³⁾

측정결과 중앙정부 일반회계 부문의 지대추구의 비율은 동예산 대비 평균 13.0%, 이로 인한 경제적 낭비의 크기는 11.7%인 것으로 나타났다. 이를 동기간의 수산업에 대한 측정치와 비교하면 [그림 3]에 나타난 바와 같이 수산업이 평균 14.0%로 다소 높게 나타났다.



[그림 3] 일반예산과 수산업예산의 지대추구 비교

4. 회귀분석

일반적으로 국민소득이 증가하면 예산배분상의 지대추구의 비율은 점차 감소하는 것으로 알려져 있다(Kats & Rosenberg, 1989; Scully, 1994). 이러한 관계를 파악하기 위해 t 기에 있어서의 수

산업예산배분상의 경제적 낭비 $FW(t)$ 와 명목GDP 성장률($GGDP_t$), 어업생산액증가율($GFPR_t$), 그리고 수산업증가율($GFBU_t$)에 대한 다중회귀분석을 실시하였다.

모형의 추정과정에서 개별 행태방정식이 통계적으로 높은 신뢰성을 확보할 수 있도록 회귀계수의 통계적 유의성 검정(t-test), 결정계수(R²)와 조정결정계수(adjusted R²)에 대한 적합도(goodness-of-fit) 검정 등의 통계검정을 실시하였다. 그리고 잔차항에 대한 자기상관(autocorrelation)과 이분산(heteroscedasticity) 검정을 실시하였으며, 1차의 자기상관 검정을 위해서는 Durbin-Watson 통계량을 이용하였다.

$$FW(t) = \alpha + \beta_1(GGDP_t) + \beta_2(GFPR_t) + \beta_3(GFBU_t) + \varepsilon_t \quad (8)$$

먼저 설정된 변수간 상관관계는 다음의 <표 4>와 같다. 수산업예산배분상의 경제적 낭비는 어업생산액 증가율에 대해서는 유의한 정(+)의 상관관계를, 수산업증가율에 대해서는 유의한 부(-)의 상관관계를 보이고 있다.

<표 4> 변수간 상관계수

α	GGDP	GFPR	FFBU	Adj.R ²	D-W
0.151 (5.157)	-0.230 (-0.699)	0.302 (2.848)	-0.124 (-2.474)	0.221	1.592

주) *는 0.05 수준에서 유의함.

다음으로 <표 5>에 나타난 모형의 추정결과를 간략히 살펴보자. 추정결과에 따르면 수산업예산배분상의 지대추구로 인한 경제적 낭비는 GDP 성장률과 수산업증가율에 대해 각각 음의 효과를 나타내고 있는 반면, 어업생산액에 대해서는 양의 효과를 보이는 것으로 나타났다. 여기서 GDP 성장률의 경우 비록 상대적으로 낮은 추정

3) 예산분류 항목은 방위비, 교육비, 사회개발, 경제개발, 일반행정, 지방재정교부금, 채무상환 및 기타, 그리고 제지출금 등의 8개 항목으로 구분하였다.

치이나, 기존의 추정치들과 유사하다. 그러나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나 직접적 비교의 대상이 될 수는 없다하겠다.

<표 5> 추정결과

변 수	FW	GGDP	GFPR	FFBU
FW	1.000			
GGDP	-0.036	1.000		
GFPR	0.357*	0.097	1.000	
FFBU	-0.388*	-0.012	0.131	1.000

주) ()는 t-통계치

IV. 결 론

어업이 갖는 다면적 기능을 고려할 때, 어업에 대한 정부지원을 일반적 효율성 기준에 따라 평가할 수는 없다. 정부의 재정지원이 소득재분배라는 기능을 수행하고 있다면, 이는 국민경제적으로도 바람직한 예산배분이라 할 수 있다. 그러나 지원이 선택받은 소수의 수혜자에게만 집중된다면, 이는 형평성의 기준에도 위배되는 것이며, 더구나 이들에 의한 지대추구적 활동마저 일어난다면 이는 심각한 경제적 비효율을 낳게 된다.

본고는 이러한 문제인식에서 어업부문의 지대추구행위의 존재가능성을 언급하고, 예산배분상의 지대추구모형을 이용하여 수산부문 예산배분과정에 있어서의 지대추구의 구체적 크기를 추정하였다. 분석결과 그 크기는 연도별로 다소 차이가 있으나 전체 수산부문 예산의 평균 17.0%로 분석되었다.

어업은 정부에 의해 다양한 형태의 인위적 지대가 창출되는 산업이다. 이로 인해 지대추구행위의 존재가능성은 부인할 수 없으며, 정부예산이 지대추구의 대표적 대상이라는 점을 고려하면, 본 모형이 갖고 있는 많은 제약조건과 한계에도 불구하고, 이러한 추정치가 완전히 무의미하다고 할 수는 없을 것이다. 특히 예산항목 중 이전지출의

성격이 강한 어업인 지원부문의 경우, 이러한 지대추구적 낭비와 소모적 지출 가능성은 높다 하겠다.

본 연구결과를 토대로 수산정책 내지 수산 예산의 배분과 관련하여 다음 몇 가지의 정책적 시사점을 언급할 수 있다. 첫째, 그동안 어업생산장려를 위해 시행된 인센티브적 성격의 재정지원은 축소되어야 할 것이다. 산업의 경쟁력 강화는 시장원리에 의해서만 가능하다는 점을 새삼 명심할 필요가 있는 것이다. 이는 우리 어촌사회에 고착화된 정부의존형 영어체질을 탈피하기 위해서도 필요하다.

둘째, 어업부문의 투자와 지원에 대한 중앙정부와 지자체, 그리고 민간의 역할을 재정립하여야 한다. 어업투자를 가급적 민간의 자율적 선택에 맡기고, 정부는 개별어거나 생산자단체가 시행하기 어려워면서 공공성이 높은 부문에만 한정되도록 하여야 한다. 즉 정부는 개별적 이전지출 보다 인프라 구축과 정보제공 등의 간접적 지원 중심으로 전환할 필요가 있다. 또한 기능과 성격이 유사한 항목을 조정, 통폐합하여 한정된 예산을 나눠먹는 식의 비효율을 초래하지 않도록 하여야 한다.

최근 어업보조금을 놓고 국제적으로 논란이 많다. 향후 국제적 논의가 어떤 결과를 낳든 어업에 대한 정부지원의 크기와 방향은 수정받을 수밖에 없을 것이다. 따라서 이를 효과적으로 극복하고 산업으로서의 지속성을 유지하기 위해서는 우리 어업도 필연적으로 경제적 효율성을 중시하는 방향으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 우선 수산예산의 편성과 배분과정에 있어서의 지대추구적 낭비부터 줄이려는 노력이 필요하다 하겠다.

참고 문헌

기획예산처, <http://www.mpb.go.kr/>
 김용택, "농업 투자자의 효율화 방안", 농촌경제, 20(4), pp.129~45, 1997.

- 박성쾌, "LISEL모형을 이용한 수산부문 재정 지원정책의 효과분석", 해양정책연구, 17(1), pp.117~43, 2002.
- 소병희, 공공선택의 정치경제학, 박영사, 1993.
- 신용민, 어업제도의 사회적 비용에 관한 연구, 부경대학교 경제학박사 학위논문, 2001.
- 신해룡, 공공선택의 재정경제학, 세명서관, 1994.
- 윤성채, 예산배분변화의 안정성과 규범성, 한국행정학보, 27(1), pp.97~114, 1993.
- 통계청, <http://www.nso.go.kr/>
- 山之内光躬, "財政過程におけるレント・シーキンワ行動", 早稻田大學 社會科學研究, 31, 1985.
- Allard, R., "The Measurability of Budget related Rent-seeking", Public Choice, 85, pp.389~94, 1995.
- Anderson, T. L. · P. J. Hill, "Privatizing the Commons: an Improvement?" Southern Journal of Economics, 50, pp.438~50, 1983.
- Bergland, H. · D. J. Clark · P. A. Pedersen, "Rent-seeking and Quota Regulation of a Renewable Resource", Resource and Energy Economics, 24, pp.263~79, 2002.
- Bhagwati, J. N., "Directly Unproductive, Profit-seeking Activities", Journal of Political Economy, 90, pp.988~1002, 1982.
- Boyce, John R., "Rent-seeking in Natural Resource Quota Allocations", Public Choice, 96, pp.271-94, 1998.
- Brooks, M.A. · B.J. Heijdra, "Rent-seeking and the Privatization of the Commons", European Journal of Political Economy, 6, pp.41~59, 1990.
- Buchanan, J., "Efficient Rent Seeking", in Toward a Theory of the Rent Seeking Society, Buchanan, J. et al (eds), Texas A&M Press, 1980.
- _____ · T. Srinivasan, "Revenue Seeking: A Generalization of the Theory of Tariffs", Journal of Political Economy, 88, pp.1069~87, 1980.
- Cowling K. · Dennis C. Mueller, "The Social Costs of Monopoly Power", Economic Journal, 88, pp.727~48, 1978.
- Criddle, Keith R. · Seth Macinko, "A Requiem for the IFQ in US Fisheries?" Marine Policy, 24, pp.461~69, 2000.
- Edwards, Steven. F., "Rent-Seeking in the U. S. Atlantic Sea Scallop Fishery", IIFET 2000, Oregon State University, pp.1~10, 2000.
- Just, R. E. · D. L. Hueth · A. Schmitz, Applied Welfare Economics and Public Policy, Prentice-Hall, Inc., 1982.
- Kats, E. · J. B. Smith, "Rent-seeking and Optimal Regulation in Replenishable Resource Industries", Public Choice, 59, pp.25~36, 1988.
- Kats, E. · J. Rosenberg, "Rent-seeking for Budgetary Allocation: Preliminary Results for 20 Countries", Public Choice, 60, pp.133~44, 1989.
- _____, "More on Measuring Budget-related Rent-seeking: A Comment", Public Choice, 78, pp.187~91, 1994a.
- _____, "Support in the Guide of Criticism: Extraneous Observations and the Kats-Rosenberg Measure of Rent-seeking", Public Choice, 79, pp.363~66, 1994b.
- _____, · S. Nitzan "Rent-seeking for Pure Public Goods", Public Choice, 65, pp.49~60, 1990.
- Key, V. O., Jr, "The Lack of a Budgetary

- Theory", *American Political Science Review*, 4, pp.1137~44, 1940.
- Krueger, A. O., "The Political Economy of Rent Seeking Society", *American Economic Review*, 64, pp.291~303, 1974.
- Laband, David N. · John P. Sophocleus, "The Social Cost of Rent-seeking: First Estimates", *Public Choice*, 58, pp.269~75, 1988.
- Melberg, Hans O., *Rent Seeking, Social Waste and Economic Model*, 1998.
- Phillips, Gregory · Lorne Kriwoken · Peter Hay, "Private Property and Public in Fisheries Management: the Tasmanian Rock Lobster Fishery", *Marine Policy*, 26, pp.459~69, 2002.
- Rotte, R. · K. Zimmermann, "Fiscal Restraint and the Political Economy of EMU", *Public Choice*, 94, pp.385~406, 1998.
- Schnytzer, A., "Changers in Budgetary Allocation and International Comparisons of the Social Cost of Rent-seeking: A Critical note", *Public Choice*, 79, pp.357~62, 1994.
- Scully, G., "Rent-seeking in U.S. Government Budgets, 1900-88", *Public Choice*, 70, pp.99~106, 1991.
- Tollison, R. D., "Rent-Seeking: A Survey", *Kyklos*, 35, pp.575~602, 1982.
- Tullock, G., "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, 5, pp.224~32, 1967.
- Wildavsky, A., "Budgeting as a Political Process", *Frederic S. Lane, Current Issues in Public Administration*, New York: St. Martin's Press, pp.339~48, 1982.