전략연구 2016-43

충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향

강마야 · 김찬규

충남연구원
ChungNam Institute

발 간 사

사회 전반적으로 전 분야에 걸쳐서 개혁에 대한 요구가 높아지는 시점입니다. 농업·농촌 분야의 개혁을 위해서는 먼저 "농정예산 규모가 과연 적은가?, 지금의 농업·농촌 문제가 농정예산이 적어서 발생한 문제인가?"등의 질문을 던져봐야 할 것입니다.

앞의 질문에 대해서는, 현재 우리나라 농림수산식품 분야 예산 비중은 전체 산업 대비 약 5%로서 선진국과 비교했을 때 그리 낮지 않은 편입니다. 하지만 저성장 기조가 지속되는 뉴노멀 시대에 진입한 가운데 농림수산식품 분야 예산 비중은 현행 수준을 유지하거나 점차 감소할 가능성이 높습니다. 뒤의 질문에 대한 것이 본 연구의 출발 지점이자 문제인식입니다. 현재 농업·농촌 문제의 원인은 여러 가지가 복합적으로 작용하고 있으나 예산 규모가 작아서 생긴 결과라기보다는 농정방향의 설정과 이에 맞는 합리적 재원 배분, 정책의 집행방식 등이 제대로 작동하지 못하면서 발생한 결과로 보입니다.

본 연구는 첫 번째 여정으로서 그 질문에 대한 답을 찾아가고자 합니다. 지속가능한 농업·농촌을 구현하기 위하여 새로운 재원배분 관점으로서 농정분야의 예산구조 개편방안을 제안하였습니다. 즉, 정부의 정책개입에 대한 이론적·현실적 근거의 고찰, 농정예산의 쟁점사항별 실태분석, 주체별 역할에 맞는 농정예산 구조 개편방안 등을 제시하였습니다. 특히 농정예산의 쟁점사항별 실태분석을 위해서 중앙정부인 농림축산식품부와 지방정부인 충청남도, 천안시 및 홍성군을 사례로 분석한 점과 개인·시장(기업)·정부 등 주체별 역할에 따른 예산구조 개편을 기본원칙으로 삼은 점은 본 연구만의 차별성입니다.

민감한 주제임에도 불구하고 농정예산 구조 개편 주제를 학계 및 연구계 등의 전문가, 정책집행자인 공무원, 정책대상자인 농업인 등과 함께 사회적 공론의 장으로 끌어들였고, 그 과정에서 공통적인 의견을 도출하여 반영한 점은 소중한 성과입니다. 본 연구가 전국에서는 처음으로 충청남도 지방농정 차원에서 농정예산 문제를 객관적으로 분석하였기 때문에 향후 농정개혁 논의가 전개될 시 기초자료로서 활용할 수 있을 것으로 기대합니다.

2016년 12월 31일

충남연구원장 **강 현 수**

연 구 요 약

제2장 농정예산에 대한 이론적 근거, 현실적 근거의 고찰 결과를 요약하면, 다음과 같다.

농정예산에 관한 문제인식으로는 “우리가 가고자 하는 농정의 목표를 달성하였는가, 만약 달성하지 못했다면 무엇이 문제인가, 지금과 같은 상황이 지속된다면, 농업・농촌은 지속가능할 것인가, 사회가 요구하는 시대의 변화에 맞춰서 농정목표와 정책수단(예산)은 일치하고 있는가, 연간 약 15조 원의 농정예산은 과연 제대로 쓰이고 있는가, 중앙정부의 역할만으로 지금의 농정문제를 해결할 수 있는가”이다. 현재, 그리고 조만간 위기로 다가올 농업·농촌 분야 문제는 쌀과 축산 문제, 환경 문제(외부불경제효과), 농가경제지표 문제, 수입개방 문제, 정책대상 범위규정 문제, 농업보조금 문제, 지방정부 역할 문제 등이다. 농정예산의 쟁점사항으로는 자원배분의 효율성 측면에서 농정예산 구조조정 문제, 도시민과의 조세형평성 측면에서 농정분야 세원 발굴 문제이다. 문제인식의 종착지이자 농정개혁의 화두는 “지속가능한 농업·농촌(Sustainable Agriculture and Rural)을 어떻게 구현할 것인가”이다. 농업·농촌 분야 문제와 농정예산 문제를 해결하는 과정에서 사업군 및 예산의 조정과정이 필연적으로 예상된다.

첫째, 정부의 정책개입 영역에 대한 이론적 근거로서는 OECD, WTO, NTC, EU, 한국(농어업선진화위원회)에서 제기했던 ‘환경, 경영 및 소득, 위생(지도, 검사, 방제), R&D 및 정보, 지역개발(체험관광)’등을 들 수 있다.

둘째, 정부의 정책개입 영역에 대한 현실적 근거로서는 국가에서 제시하는 재정사업에 대한 공식평가 기준인 명확성, 효용성, 타당성, 필요성, 집행과정, 집행성과, 적절성, 효율성, 효과성, 성과달성, 지속가능성 등을 들 수 있다.

제3장 농정예산 실태분석 결과를 요약하면, 다음과 같다.

농정예산의 주요 특징은 개별경영체에 대한 역할 부여 부족, 시장(기업)참여자의 공정성을 훼손하는 제도적 기반, 중앙정부의 불균형적인 재원배분과 과도한 정책개입, 지방정부 농정의 재량권과 자율성이 취약한 구조로 인한 현재 사회가 요구하는 다양한 수요에 적절하게 대응할 수 없다는 점이다. 그것을 뒷받침 해주는 결과로서, ① 나라 전체 예산 중 농식품부 예산은

14.5조 원으로서 약 4.1% 차지, 충청남도 농정예산은 약 15.8% 차지, ② 농정예산 비중은 2009년 대비 2014년 감소 혹은 정체 상태, ③ 농산촌 부문보다 농림업 부문에 많은 재원을 배분하는 산업중심적 예산 구조, ④ 농업과 농촌을 보조하고 육성할 대상으로서 객체화, ⑤ 다양한 영역에 걸쳐진 정책개입과 많은 사업을 집행하기 때문에 사업 당 적은 평균예산으로 집행자와 수혜자 모두 만족할 수 없는 구조, ⑥ 농정목표는 '농가소득 향상 및 안정적 식량공급'임에도 불구하고 관련 부문 예산 비중 감소 추세, 정책목표에 부합하지 않는 정책수단(예산)의 불일치, ⑦ 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산 영역)과 특정품목(쌀과 축산) 중심의 농정으로 인한 재원배분의 균형성 부족, ⑧ 타 부처 대비 많은 보조사업 개수 및 예산규모(1-2위 차지)로 인해 보조사업 중심의 지원방식 구조, ⑨ 생산 영역에 개별 농어업인 다수가 수혜받는 구조, 생산・경영・소득・기반확충(농업용 SOC, 농촌지역개발) 영역의 높은 국비 보조는 중앙정부 역할 중심, 유통・가공 영역의 높은 지방비 및 자부담은 지방정부와 민간 역할 중심, 사회・복지 영역의 높은 지방비 보조는 지방정부 역할 중심, ⑩ 지방정부의 자체재원 부족으로 재량권과 자율성에 제약이 있는 구조, 독자적인 정책 전개가 취약한 구조 등임을 규명하였다.

제4장 농정예산 구조 개편방안을 요약하면, 다음과 같이 세 개의 영역으로 구분할 수 있다.

첫째, 개인책임 영역은 개별주체의 직접적 이익 귀속 여부, 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부, 투입증가로 인한 환경 피해 영향 여부 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 단계적 감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다. 생산 및 유통 관련 투입재 보조사업, 생산 및 유통 관련고정자본투자 보조사업은 단계적으로 감축 혹은 일몰, 경쟁력 강화 무이자 융자사업은 단계적 확대하도록 한다.

둘째, 시장(기업)자율 영역은 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부, 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부, 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 단계적 감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다. 산지유통사업은 현행 유지하되 지방정부도 역할을 하고, 소비지유통사업은 단계적 감축 혹은 일몰하도록 한다.

셋째, 정부개입 영역은 다원적・공익적 기능 강화, 공공재 지원 강화, 지방정부 역할 강화 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 중앙정부와 지방정부로 역할을 구분하면서 단계적

감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다. 특정품목·특정영역·특정주체에 지원되는 예산을 단계적으로 감축 혹은 일몰하여서 개인의 책임성과 시장의 자율성을 강화하고, 감축분에 해당하는 예산 규모만큼 정부 본연의 역할에 충실하고 집중할 수 있도록 한다. 중앙정부는 농가소득안전망, 농촌사회복지, 식품안전・위생・검사방역 관련 정책에 집중, 지방정부는 농업용 SOC(밭농업) 기반정비사업, 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업, 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책, 환경・경관・지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책, 학교・공공급식 등 공공조달 관련 정책에 집중할 수 있도록 확대·이동한다. 이를 위해서 중앙정부와 지방정부는 무엇보다도 제도적 기반을 좀 더 과학적 기반에 입각하여 정책의 투명성, 효과성, 상호신뢰를 높이기 위한 구체적이고 객관적인 지침과 계획, 법률 등을 만들어야 한다. 왜냐하면, 정책에 있어서 가장 기본인 소통과 신뢰의 밑바탕이 되는 요소이기 때문이다.

농정예산 구조를 개편하기 위해서 ① 관련 상위 법률의 제정과 개정, ② 농업・농촌 투융자 계획 수립의 의무화, ③ 주요 재원의 성실한 확보, ④ 집행방식의 변화, ⑤ 농업보조금을 비롯한 농정예산 종합관리시스템(DB구축), ⑥ 농업의 교육적 가치 기반과 교육과정의 제도화 등과 같은 실천적이고 구체적인 추진전략이 뒷받침되어야 할 것이다.

농정예산 구조 개편은 결국 농정에 대한 새로운 접근을 필요로 하는 문제다. 적어도 ① 농정철학을 다시 세우기, ② 농정 철학에 맞춘 농정의 접근관점과 방식을 다시 설정하기, ③ 농업생산의 근본인 농지기반 즉, 농지문제 해결하기, ④ 정책대상인 농업인・농업회사법인 등 개념과 정의 문제를 해결하기, ⑤ 지방농정을 활성화하기 위한 구체적인 방안들을 이제 직접 실천하기 등 핵심적인 사항들을 고려한 인식 전환이 불가피하다.

목 차

제1장 서론 ····· 1
1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 2
3. 연구의 내용 ····· 3
4. 연구의 차별성 및 기대효과 ····· 6
5. 연구의 추진일정 ····· 7

제2장 이론적·현실적 근거의 고찰 ····· 8
1. 개념과 농정변화 ····· 8
1) 개념 ····· 8
2) 농정변화 : 사회적 수요와 농정패러다임 변화 ····· 10
2. 문제인식과 쟁점사항 ····· 17
1) 문제인식 ····· 17
2) 쟁점사항 ····· 18
3. 이론적 근거 ····· 27
1) 정부의 정책개입 이론 ····· 27
2) 국외 농정동향 및 선행연구 ····· 29
3) 국내 농정동향 및 선행연구 ····· 33
4. 현실적 근거 ····· 39
5. 요약 및 시사점 ····· 42

제3장 농정예산 실태분석 ····· 45
1. 분석개요 ····· 45
1) 분석자료 및 분석내용 ····· 45
2) 분석방법 ····· 47
2. 분석결과 ····· 53
3. 요약 및 시사점 ····· 84

제4장 농정예산 구조 개편방안 ····· 87
1. 기본방향 및 원칙 ····· 87
1) 기본방향 ····· 87
2) 기본원칙 ····· 90
2. 농정예산 구조 개편방안 ····· 95
1) 개인책임 영역 사업군 ····· 95
2) 시장(기업)자율 영역 사업군 ····· 98
3) 정부개입 영역 사업군 ····· 102
4) 소요재원 시나리오 ····· 105
5) 충청남도의 사례 ····· 106
3. 다른 결과와의 비교 ····· 109
4. 추진전략 ····· 115
1) 추진전략 ····· 115
2) 고려사항 ····· 123
3) 유럽 주요국 사례 ····· 126
5. 요약 및 시사점 ····· 128

제5장 요약 및 결론 ····· 133
1. 요약 ····· 133
2. 의의와 한계 ····· 136
3. 정책제언 ····· 138

참고문헌 ····· 141

부록 ····· 149
1-1. 착수연심회 심의의견(2016.01.27.) ····· 150
1-2. 중간연심회 심의의견(2016.06.30.) ····· 151
1-3. 최종연심회 심의의견(2016.12.14.) ····· 153
2-1. 조세지출 구조 ····· 156
2-2. 기타 감면혜택(한국전력공사의 농사용전기) ····· 162
3. 자문회의 및 세미나 등 관련 회의록 ····· 164

표 목 차

<제1장>

<표 1-1> 연구의 추진일정 ····· 7

<제2장>

<표 2-1> 주요 선진국 : 사회적 수요와 농정패러다임 변화 ····· 10
<표 2-2> 우리나라 : 사회적 수요와 농정패러다임 변화 ····· 12
<표 2-3> 2000년대 이후 시대별 농정의 비전과 중점과제 변화 : 농식품부 · 14
<표 2-4> 2000년대 이후 시대별 농정의 비전과 중점과제 변화 : 충청남도 · 16
<표 2-5> WTO 농업에 관한 협정 중 국내보조 감축약속으로부터의 면제를 위한 기초30
<표 2-6> 주요 선진국의 비교역적 관심사항 ····· 32
<표 2-7> Ha-Joon Chang(2003:2011)과 Dani, R.(2004)의 경제발전 수준과 농업정책33
<표 2-8> 국내의 선행연구 ····· 37
<표 2-9> 이론적 근거의 요약 : 국내외 선행연구 ····· 43
<표 2-10> 현실적 근거의 요약 : 국가의 재정사업에 대한 공식평가 기준 ··· 44

<제3장>

<표 3-1> 분석자료 ····· 46
<표 3-2> 분석내용 ····· 46
<표 3-3> 농림축산식품부의 농림축산식품사업 시행지침서 분류기준 ····· 48
<표 3-4> 농림축산식품부의 예결산서 분류기준 ····· 49
<표 3-5> 이정환외(2013)의 농림식품재정지원구조 분석을 위한 코드 분류 · 50
<표 3-6> 박진도외(2016)의 농업·농촌정책 재분류 기준 ····· 51
<표 3-7> 본 연구의 농정예산 분류기준 ····· 52
<표 3-8> 세부 정책영역 분류기준 ····· 53
<표 3-9> 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 농정예산 총괄 현황
(2014 회계연도 기준) ····· 54
<표 3-10> 나라 전체 및 충청남도의 분야별 예산 비중 변화 ····· 57
<표 3-11> 천안시 및 홍성군의 분야별 예산 비중 변화 ····· 58

〈표 3-12〉 농식품부의 농림업·농산촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업 (2014 회계연도 기준) ····· 59
〈표 3-13〉 충청남도의 농업·농촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업 (2014 회계연도 기준) ····· 61
〈표 3-14〉 천안시의 농업·농촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업 (2014 회계연도 기준) ····· 62
〈표 3-15〉 홍성군의 농업·농촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업 (2014 회계연도 기준) ····· 64
〈표 3-16〉 충청남도의 정책개입 영역 현황(2014 회계연도 기준) ····· 66
〈표 3-17〉 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 생산 영역 예산 구조 (2014 회계연도 기준) ····· 71
〈표 3-18〉 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 쌀 품목 예산 구조 (2014 회계연도 기준) ····· 72
〈표 3-19〉 충청남도의 쌀 관련 현황 ····· 74
〈표 3-20〉 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 축산 품목 예산 구조 (2014 회계연도 기준) ····· 75
〈표 3-21〉 충청남도의 축산 관련 현황 ····· 76
〈표 3-22〉 부처별 국고보조금 단위사업별 현황(2014 회계연도 기준) ····· 78
〈표 3-23〉 충청남도의 영역별·수혜주체별 결산 현황(2014 회계연도 기준) ··· 79
〈표 3-24〉 충청남도의 영역별·분담주체별 결산 현황 (2014 회계연도 기준) · 80
〈표 3-25〉 농식품부의 주요사업별 재원부담 비중(2014 회계연도 기준) ····· 81
〈표 3-26〉 충청남도-천안시·홍성군의 세부사업 당 평균 재원구성 (2014 회계연도 기준) ····· 83
〈표 3-27〉 농정예산 실태분석 요약 ····· 85

〈제4장〉

〈표 4-1〉 방향-목표-수단(세부사업과 예산) 예시 ····· 89
〈표 4-2〉 개인책임 영역 사업군의 개편 내용 ····· 96
〈표 4-3〉 개인책임 영역 사업군 : 기존 평가결과의 주요 지적사항(예시) ···· 97
〈표 4-4〉 시장(기업)자율 영역 사업군의 개편 내용 ····· 99
〈표 4-5〉 시장(기업)자율 영역군 : 한국농식품유통공사의 자금지원 내용(예시) ·100
〈표 4-6〉 정부개입 영역 사업군의 개편 내용 ····· 103

〈표 4-7〉 소요재원 시나리오(안) ····· 105
〈표 4-8〉 기획재정부의 국고보조사업 운용·연장 평가 결과(2015년~2016년) ·109
〈표 4-9〉 농림축산식품부의 재정사업 자율평가 결과(2010년~2015년) ····· 111
〈표 4-10〉 박성재외(2011)의 농업보조금 개편방안 연구 결과 ····· 112
〈표 4-11〉 주요 선진국의 농정계획과 예산주의 ····· 116
〈표 4-12〉 농어촌특별세 추이(2012년-2014년) ····· 119
〈표 4-13〉 농업재정 중 재량적 지출과 의무적 지출 사업군 : 미국 사례 ····· 120
〈표 4-14〉 농림업 포괄보조금 확대필요 사업군 예시 ····· 121
〈표 4-15〉 농정예산 종합관리시스템 상 세부사업 당 포함 항목 예시 ····· 122
〈표 4-16〉 유럽 주요국 및 우리나라의 농정 근본 골격 ····· 127
〈표 4-17〉 농정예산 구조 개편방안 요약 ····· 128
〈표 4-18〉 농정예산 구조 개편방안의 세부 정책영역별 요약 ····· 130
〈표 4-19〉 기존 사업평가 결과와의 비교 ····· 131

〈부록〉

〈부록_표 1〉 도시민과 농림어업인의 조세지출 항목 ····· 158
〈부록_표 2〉 상위 조세지출 중 농정분야 현황 ····· 158
〈부록_표 3〉 농림어업.농산어촌 분야 조세지출 내역 ····· 160
〈부록_표 4〉 농림어업.농산어촌 분야 조세지출 내역(계속) ····· 161
〈부록_표 5〉 그 외 분야 조세지출 내역 ····· 161
〈부록_표 6〉 계약종별별 전력사용량 비중 ····· 162
〈부록_표 7〉 지역별 농사용 전력사용량 비중 ····· 163

그 림 목 차

<제1장>

<그림 1-1> 연구의 분석틀 ····· 5

<제2장>

<그림 2-1> 재정지출과 조세지출 구조 ····· 9
<그림 2-2> 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과(미래의 수요) ····· 14
<그림 2-3> 농업·농촌을 둘러싼 내외부 환경 ····· 19
<그림 2-4> 면적 당 화학비료 및 농약 소비량 추이 : 1990년-2012년 ····· 21

<제3장>

<그림 3-1> 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 농림수산식품분야 예산 비중 변화 56
<그림 3-2> 우리나라의 농림수산업 종사자 고용 및 부가가치 비중 ····· 59
<그림 3-3> 농식품부 및 충청남도의 세부사업명 키워드 분석 ····· 65
<그림 3-4> 농식품부의 부문별 예산 비중 변화 ····· 68
<그림 3-5> 도시가구와 농가가구의 실질소득 추이(2003년-2014년, 2010=100) ·69
<그림 3-6> 식량자급률 추이(1997년-2014년) ····· 70

<제4장>

<그림 4-1> 농정방향의 구상 ····· 85
<그림 4-2> 정부의 정책개입으로 인한 시장실패 사례 : 개인책임 영역 분야 91
<그림 4-3> 정부의 정책개입으로 인한 시장왜곡 사례 : 시장(기업)자율 영역 분야 92
<그림 4-4> 정부의 정책개입으로 인한 정책목적 미달성 사례 : 정부개입 영역 분야93
<그림 4-5> 농정예산 구조개편의 기본원칙 ····· 94
<그림 4-6> 정부의 개입영역 : 현재와 미래 ····· 94
<그림 4-7> 충청남도의 농업환경개선 프로그램 사례 ····· 107
<그림 4-8> 충청남도의 생태환경 프로그램 사례 ····· 108
<그림 4-9> 국고보조금통합관리시스템 전체 업무 흐름도 ····· 121
<그림 4-10> 충청남도의 도심 속 학교논 만들기 사업 사례 ····· 123

<부록>

<부록_그림 1> 농정분야의 조세지출 구조와 규모 ····· 157

제1장 서론[1)]

1. 연구의 배경 및 필요성

'돈'이란 인간의 무한 욕구로 인해서 늘 부족하게 마련이다. 이와 반대로 한 사회가 제공할 수 있는 '돈'은 늘 한정되어 있다. 농정분야에서도 예산을 무한대로 늘려서 각종 문제들을 해결할 수 있다면 가장 좋겠지만 현실적으로 불가능에 가깝다. 농정개혁에 대한 요구가 그 어느 때보다 높아지고 있는 현 시점에서 "농정예산 규모가 과연 적은 것인가?", "지금의 농업·농촌 문제가 농정예산이 적어서 발생한 문제인가?"등의 질문에 대해서 재고할 필요가 있다.

앞의 질문에 대해서는 현재 우리나라 농림수산식품 분야 예산 비중은 전체 산업 대비 약 5%로서 선진국과 비교했을 때 그리 낮지 않다. 2012년 기준으로 한국은 약 5.7%, 일본은 약 1.1%, 스위스는 약 1.9% 정도이다. 하지만 저성장 기조가 당분간 지속되는 뉴노멀 시대에 진입한 가운데 보건·복지·고용 분야 예산 비중은 점차 증가하는 반면, 농림수산식품 분야 예산(이하 농정분야 예산, 농정예산으로 통칭) 비중은 현행 수준을 유지하거나 점차 감소할 가능성이 높다.

뒤의 질문에 대한 것이 본 연구의 출발 지점이자 문제인식이다. 현재 농업·농촌 문제의 원

---

1) 자료 : 1. 강마야(2017a), 지방농정 활성화 위해 각종 통계 구축 필요, 전문가기고문, 농민신문사 (2017.01.11.자)
2. 강마야(2017b), 농정예산 구조, 이렇게 바꾸자, 계간 농정연구 60호, (사)농정연구센터, pp.38-64.
3. 강마야(2016a), 농업.농촌 분야의 세출예산 실태분석과 구조조정 기본방향, 공공정책 07, vol.129, 공공정책연구원, 2016, pp.57-60.
4. 강마야(2016b), 충남연구원-지역재단 공동세미나:농정패러다임 전환모색을 위한 충청남도의 제안_충남 농업재정구조의 재편전략, CNI세미나 2016-92, 충남연구원, pp.29-77.
5. 강마야(2016c), 충청남도의 제안 : 농정예산 구조의 재편방안, 3농혁신대학 농정거버넌스과정 발표자료.

주 : 본 연구의 내용은 최종보고서 발간 전에 연구 추진일정의 일환으로서 의견수렴과 공론화 과정(다수의 정책토론회, 세미나, 심포지엄, 언론기고문 등)을 통해 발표하였음. 따라서 발간시기 차이로 인해 앞서 발간된 발표자료와 기고문 등은 최종보고서와 일치하는 내용이 다수 포함되어 있음에 유의바람.

인은 여러 가지가 복합적으로 작용하고 있으나 정책 및 예산 측면에서 본다면, 예산 규모가 작아서 생긴 결과라기보다는 농정방향의 설정과 이에 맞는 합리적인 재원 배분, 정책의 집행방식 등이 제대로 작동하지 못하면서 발생한 결과로 보인다. 따라서 무한정 늘릴 수 없는 '예산'의 한계, 현재의 문제가 '예산'이 적어서 생긴 문제가 아니라면, 사회적 수요에 부합하는 농정패러다임으로 전환하여 중장기 농정방향과 목표를 재설정하고 재원배분의 우선순위 결정에 필요한 기본원칙을 수립하며 예산구조 개편과 동시에 올바른 정책의 집행방식을 찾는 것이 중요하다.

그렇다면, "우리가 가고자 하는 농정의 목표를 달성하였는가?, 달성하지 못했다면, 무엇이 문제인가?, 지금과 같은 상황이 지속된다면, 농업・농촌은 지속가능할 것인가?, 사회가 요구하는 시대의 변화에 맞춰서 농정목표와 정책수단(예산)은 일치하고 있는가?, 문제를 해결하기 위해 연간 약 15조 원의 농정예산이 과연 제대로 쓰이고 있는가?, 중앙정부의 역할만으로 지금의 농정문제를 해결할 수 있는가?, 지방정부 농정이 제대로 역할을 수행하기 위해서 재원배분 등이 충분히 고려되고 있는가?"등 몇 가지 문제에 대한 해답을 찾을 필요가 있다.

본 연구는 첫 번째 여정으로서 그 질문에 대한 답을 찾아가고자 한다. 지속가능한 농업·농촌을 구현하기 위하여 새로운 재원배분 관점으로서 농정분야의 예산구조 개편방안을 제안하고자 한다. 즉, 정부의 정책개입에 대한 이론적・현실적 근거의 고찰, 농정예산의 쟁점사항별 실태분석, 주체별 역할에 맞는 농정예산 구조 개편방안 등을 제시한다. 특히 농정예산의 쟁점사항별 실태분석을 위해서 중앙정부인 농림축산식품부와 지방정부인 충청남도, 천안시 및 홍성군을 사례로 분석한 점과 개인・시장(기업)・정부 등 주체별 역할에 따른 예산 구조 개편을 기본원칙으로 삼은 점은 본 연구만의 차별성이다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 지속가능한 농업·농촌을 구현하기 위하여 새로운 재원배분 관점으로서 농정분야의 예산구조 개편방안을 제안하고자 한다. 이를 위해서 정부의 정책개입에 대한 이론적・현실적 근거를 고찰하고, 농정예산의 쟁점사항별 실태를 분석하며, 주체별 역할에 맞는 농

정예산 구조 개편방안, 추진전략 등을 제시한다.

첫째, 정부의 정책개입에 대한 이론적・현실적 근거를 고찰한다. 농정예산을 둘러싼 문제인식과 쟁점사항, 사회적 수요와 농정패러다임 변화, 국내외 농정동향 및 선행연구 등을 토대로 한 정부의 정책개입에 대한 이론적 근거, 국가의 공식평가 기준 등을 토대로 한 정부의 정책개입에 대한 현실적 근거를 살펴보고자 한다.

둘째, 농정예산의 쟁점사항별 실태분석을 실시한다. 중앙정부·충청남도·시군(천안시와 홍성군)으로 연결되는 농정예산의 내용과 구조를 10대 쟁점사항별로 분석하고자 한다. 즉, 농정예산에 대한 총괄 현황, 농정예산 비중 변화와 위상, 부문별 현황, 세부사업의 내용과 성격, 정책개입 영역의 일관성 여부, 농정목표와 농정수단 간 일치성 여부, 재원배분의 균형성 여부, 지원방식, 정책영역과 주체별 역할 간 일치성 여부, 지방정부의 재량권 및 자율성 여부 등을 분석한다.

셋째, 주체별 역할에 맞는 농정예산 구조 개편방안을 제시한다. 전체적인 농정방향에 대한 기본구상, 개인・시장(기업)・정부 등 주체별 역할에 맞는 농정예산 구조 개편의 기본원칙, 방향, 사업군 조정 예시 등 구체적인 방안을 제안하고 기존 다른 사업평가 결과들과 비교해본다. 아울러 이를 실현하기 위한 세부 추진전략, 핵심적인 고려사항도 제안한다.

3. 연구의 내용

○ 공간 범위 : 중앙정부(농림축산식품부), 광역자치단체(충청남도), 기초자치단체(천안시와 홍성군)

・농림축산식품부(농촌진흥청, 산림청 제외)

・충청남도(농업기술원, 각종 시험장 및 연구소 포함)

・천안시(충남 내 대표적인 도시 사례지역)

・홍성군(충남 내 대표적인 농촌 사례지역)

○ 시간 범위 : 2014 회계연도 기준

・기본적으로 단연도 자료

・필요에 따라 시계열 자료

○ 대상범위 : 재정지출(예산 및 결산 기준), 세부사업 및 내역사업

· 기본적으로 예산 기준의 내역사업

· 필요에 따라 결산 기준의 세부사업

○ 내용 범위

· 이론적 · 현실적 근거의 고찰

· 농정예산 쟁점사항별 실태분석

· 농정예산 구조 개편방안

○ 연구 방법

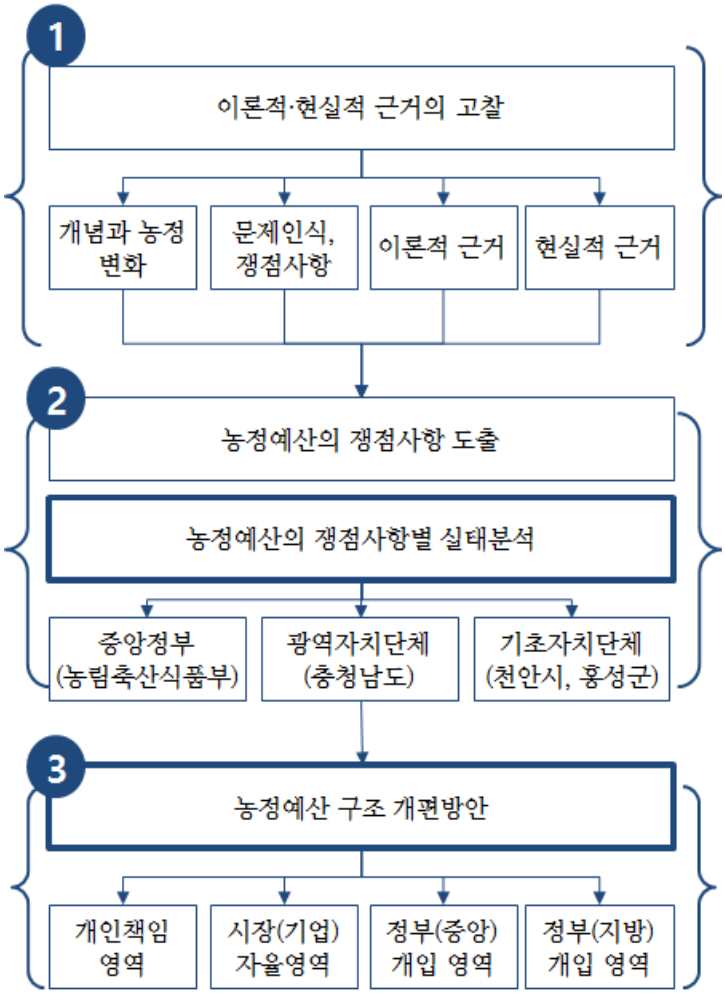
· 자료수집 및 기초분석

· 학습연찬회, 자문회의, 인터뷰

· 워크샵 및 세미나

· 토론회 및 간담회

○ 연구 분석틀 (<그림 1-1> 참고)


1
이론적·현실적 근거의 고찰
개념과 농정 변화
문제인식, 쟁점사항
이론적 근거
현실적 근거
2
농정예산의 쟁점사항 도출
농정예산의 쟁점사항별 실태분석
중앙정부 (농림축산식품부)
광역자치단체 (충청남도)
기초자치단체 (천안시, 홍성군)
3
농정예산 구조 개편방안
개인책임 영역
시장(기업) 자율영역
정부(중앙) 개입 영역
정부(지방) 개입 영역

〈그림 1-1〉 연구의 분석틀

\

4. 연구의 차별성 및 기대효과

본 연구의 차별성은 다음과 같다.

첫째, 농정예산의 쟁점사항별 실태분석을 위해서 중앙정부인 농림축산식품부와 지방정부인 충청남도, 천안시 및 홍성군을 사례로 분석하였다. 기존의 연구는 대부분 중앙정부 중심으로 예산 실태를 분석하는데 그쳤으나 본 연구는 중앙정부의 정책영역별 사업군이 광역자치단체와 기초자치단체까지 어떤 양상으로 집행되는지 등 구체적인 실체를 파악하고자 하였다.

둘째, 농정예산 구조 개편방안 제시를 위해서 기존의 효과성・효율성・필요성 등의 기준이 아닌 새로운 관점으로서 접근하고자 하였다. 즉, '농정주체별 역할에 따른 예산 구조 개편'을 기본원칙으로 삼았다. 대부분의 선행연구는 정부가 모든 영역에 걸쳐서 역할 이행을 강조하고 있지만 본 연구는 좀 더 큰 틀에서 개인・시장(기업)・정부가 각자 주어진 역할에 맞게 해당 영역을 이행하고 예산 구조개편을 강조하였다. 과연 정부가 개입할 영역은 어디까지이고 개인과 기업이 책임질 영역은 어디까지인가에 대하여 보다 가치판단에 입각한, 근본적인 성찰을 토대로 접근하고자 하였다.

이를 통해서 얻을 수 있는 본 연구의 기대효과는 다음과 같이 볼 수 있다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 농정예산 간 쟁점사항별 실태분석, 농정분야에 투자되는 모든 종류의 지원내역을 통해서 그동안 농정을 비판하던 주관적이고 정성적인 쟁점사항들을 재정 측면에서 보다 정확하게, 어떤 영역에서, 어떤 문제가 있는지를 객관적으로, 정량적으로, 실증적으로 규명하였다. 따라서 지방정부 차원에서 바라보는 농정예산에 대한 시각과 입장을 중앙정부에 제안할 시 기초자료로서 활용할 수 있다.

둘째, 주체별 역할에 따른 농정예산 구조 개편의 기본원칙은 학계 및 연구계 등 전문가, 정책집행자인 공무원, 정책대상자인 농업인 등과 논의과정에서 일정 부분 공통적인 의견을 도출하였고 연구내용에 의견들을 반영한 것이다. 다수의 이해관계자들이 복잡하게 얽혀 있는 관계로 공개의 장소에서 논의되기에 아직은 민감한 주제이지만, 향후 농정개혁 논의가 전개될 시 본 자료가 기초자료가 될 수 있다.

5. 연구의 추진일정

본 연구는 주어진 기간 동안 학습회, 자문회의, 토론회, 간담회, 세미나, 실무회의, 해외연수, 워크샵 등 다수의 의견수렴과 공론화 과정을 추진하였고 일정은 다음의 <표 1-1>과 같다.

〈표 1-1〉 연구의 추진일정

일자	구분	주요 내용
16.01.27~12.13.	연구심의회(3회)	착수연심회(01.27.), 중간연심회(06.30.), 최종연심회(12.14.)
16.02.16.~06.16.	도지사 및 정무부지사 주재 학습회(2회)	도지사 주재 학습회(02.16.) 정무부지사 주재 학습회(06.16.)
16.07.07.~11.24.	전문가 자문회의(10회)	KREI 김미복 박사 및 김정섭 박사, 국회예산정책처 서세욱 과장, 제주대학교 유영봉 교수, 3농혁신위원장 김호 교수, 서울대학교 이태호 교수, 지역재단 박진도 이사장, GS&J 인스티튜트 이정환 이사장, 국회입법조사처 배민식 조사관 등
16.07.28.~12.08.	국회 주재 토론회(3회)	국회의원 연구모임 '농업과 행복한 미래' 공동주관 농정예산 세미나(07.28.) 국회 및 충청남도 공동주관의 국회합동토론회 (11.02.) 국회 농정자문가그룹 농정현안간담회(12.08.)
16.08.11.~12.12.	정부부처 간담회(2회)	기획재정부 재정포럼(08.11.) 농림축산식품부 간담회(12.12.)
16.08.12.~11.30.	각종 세미나(3회)	경제정의실천시민연합 농정예산 세미나(08.12.) 지역재단과 충남연구원 공동세미나(10.20.) 시도연구원과 지역재단 공동세미나(11.30.)
16.08.18.~11.18.	농정관계부서 실무회의	도청 농정국 및 도 농업기술원 관계자 실무회의(08.18.) 3농혁신 티타임 실무회의(11.18.), 그 외 비공식적으로 수시회의 다수 개최
16.08.20.~08.30.	해외연수(1회)	스위스 및 유럽연합(독일, 오스트리아)의 농정개혁 사례연수
16.09.06.~12.07.	언론인,농업인과 간담회(3회)	언론인과의 간담회(09.06.),농업인과의 간담회(11.16.,12.07.)
16.12.15.	전체 워크샵(1회)	3농혁신대학 농정거버넌스과정 주제발표 및 단팀별 분임토의(12.15.)

주 : 추진일정에 따른 각종 연구행사 회의록은 [부록3]을 참고바람.

제2장 이론적·현실적 근거의 고찰

1. 개념과 농정변화

1) 개념

첫째, 재정 및 예산[2]의 개념과 기능에 대해서 살펴보도록 하겠다. 인간이 개인생활을 함에 있어 사적 욕망을 충족하기 위하여 돈을 벌어 지출하듯 국가 공공단체는 그 스스로를 존립유지하며 공공욕망을 충족하기 위해서는 많은 경비를 조달하고 이를 관리·지출해야 한다. 국민경제를 운용하고 있는 주체는 가계, 기업, 정부로 구분할 수 있고, 정부는 가계와 기업으로부터 거둬들인 조세수입 등을 기반으로 하여 공공재와 공공서비스의 제공을 위해 지출활동을 하는데 이러한 정부부문의 경제활동을 통칭하여 '재정'이라고 한다. 재정활동은 정부가 수행하는 경제활동을 통칭하는 개념으로서 화폐단위로 표시되는 정부의 수입과 지출활동을 말한다. 국회예산정책처(2015)는 재정의 3대 기능을 자원배분(효율성), 소득분배(형평성), 경제안정 및 성장(경기조절) 등 세 가지로 구분하고 있다. 재정을 크게 세 가지 방식으로 구분하면, 재정운용 주체에 따른 구분(중앙정부 재정과 지방정부 재정), 재정운용 수단에 따른 구분(예산과 기금), 재정활동에 따른 구분(정부의 수입과 지출활동)이다. 특히 국가재정법에서 예산(일반회계와 특별회계)의 수입은 세입, 지출은 세출로 규정함으로서 기금의 수입과 지출활동과는 구분하고 있기도 하지만 현재 기금 역시 예산안 및 결산과 동일하게 국회의 심의·의결을 거쳐 확정됨으로써 재정운용 수단으로서 둘 간의 본질적 차이는 점차 사라지고 있다.

'농업재정 혹은 농정분야 재정'은 국가재정 중 농림수산식품 분야를 대상으로 한 재정이라 할 수 있다(농림부, 1999). 본 연구에서는 농림수산식품 분야의 세출과 세입 중 세출에 초점을 맞출 것이고, '농정분야 예산 혹은 농정예산'으로 통칭한다. '농정'이란 농업정책의 줄임말이고

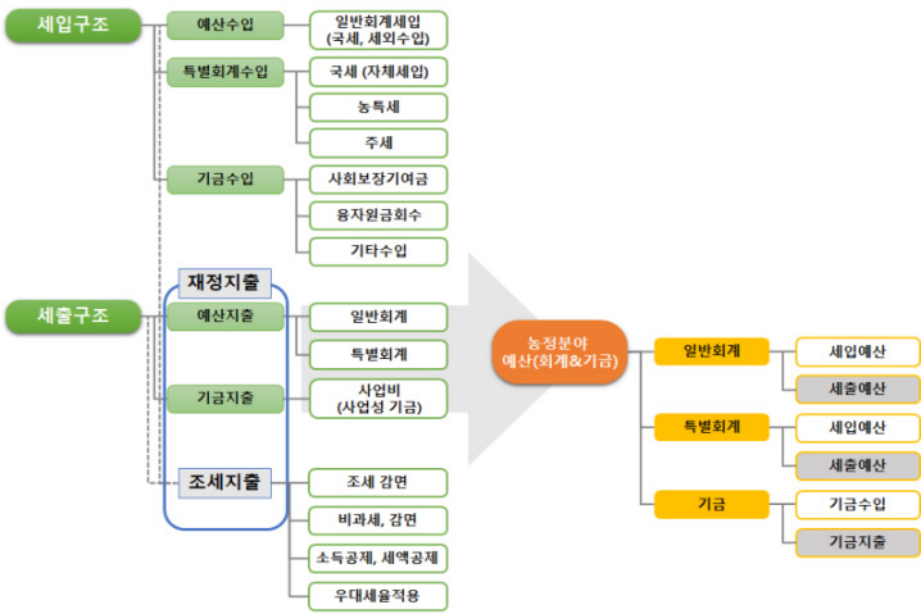
2) 주 : 재정은 수입과 지출이라는 총괄규모 측면의 개념을 내포하고, 예산은 예산편성 과정을 거치면서 정치적 의사결정과 합리적 자원배분 측면의 개념이 포함되어 있으므로 본 연구의 주제 상 재정보다 '예산'이라는 용어가 더 적절하다고 판단됨.

‘농업정책’은 행정부(집행부)의 기능과 직제에 따른 분류 상 주관부처인 농림축산식품부에서 관장하는 모든 정책을 의미하므로 ‘농업 및 농촌과 관련된 정책’을 포괄한다. 현재 농림축산식품부의 주요 임무는 다음과 같이 규정하고 있다.

농림축산식품부의 주요 임무는 농산ㆍ 축산, 식량ㆍ농지ㆍ수리, 식품산업진흥, 농촌개발 및 농산물 유통에 관한 사무를 관장한다.
- 식량의 안정적 공급과 농산물에 대한 품질관리
- 농업인의 소득 및 경영안정과 복지증진
- 농업의 경쟁력 향상과 관련 산업의 육성
- 농촌지역 개발 및 국제 농업 통상협력 등에 관한 사항
- 식품산업의 진흥 및 농산물의 유통과 가격 안정에 관한 사항

자료 : 1. 농림축산식품부와 그 소속기관 직제(시행 2016.6.1., 대통령령 제27192호, 2016.5.31. 일부개정)
2. 농림축산식품부 홈페이지
주 : 농업·농촌 및 식품산업 기본법(시행 2015.12.23.) 상에서의 ‘농업’은 농산물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업을 말함.

둘째, 국가재정법에 의거하여 특정분야에 투입되는 예산의 범위는 폭넓게 보면 조세지출 및 재정지출로 구성되고 그 구조는 다음의 <그림 2-1>과 같다.



〈그림 2-1〉 재정지출과 조세지출 구조

재정지출은 국가나 지자체 등의 정부관련 기관이 지출하는 자금으로서 일반회계 및 특별회계, 기금으로부터 재원을 조달하여 각종 사업에 지출하는 것을 말하고 중앙재정과 지방재정으로 나뉜다. 조세지출은 조세의 일반적인 과세체계에서 벗어난「조세특례」에 의하여 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가 세입의 감소, 국세감면으로 정의하고 있고, 현행 조세특례제한법 및 개별세법(제142조의2)에서는 조세감면·비과세·감면·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원 실적이라고 규정하고 있다. 본 연구의 대상 및 범위는 농업·농촌 분야 재정지출인 예산으로 한정하고 조세지출은 부록을 참고하기 바란다.

2) 농정변화 : 사회적 수요와 농정패러다임 변화

첫째, 주요 선진국의 사회적 수요와 농정패러다임 변화는 다음과 같은 특징을 보인다 (<표 2-1> 참고).

- 추진배경 : 무한경쟁을 강요하고 이를 지원하는 산업지향 정책시스템은 결국 한계에 봉착했음을 인정, 전반적으로 지향하는 가치가 기존에는 경제성, 현재와 미래는 다양성과 지역성을 강조, 농업과 농촌 존재가치는 공익적·다원적 기능 향상을 위한 미래 투자개념으로 전환
- 주요특징 : 다원적 기능 함양을 지향하는 농정
- 정책성격 : 산업정책으로서의 농업정책에서 지역정책으로서 농업·농촌 통합정책으로 전환
- 정책수단 : 다원적 기능 함양하는 농업에 초점을 맞춘 직불제 강화 (광의 개념의 수단)
- 유의사항 : 농가소득 향상은 모든 정책실행을 실행한 이후에 발생하는, 자연스러운 최종 결과물이지 시작부터 정책목적이 될 수 없기에 점차 광의 개념의 수단 차용

〈표 2-1〉 주요 선진국 : 사회적 수요와 농정패러다임 변화

구분	과거	현재와 미래
사회수요	· 식량의 안정적 공급 (식량자급률 향상)	· 농업과 농촌의 다원적 기능 향유 (환경, 경관, 휴식공간, 지역 고유자원 중시 등)
정책목표	· 농가경쟁력 제고 및 농가소득 향상 · 규모화와 효율성 증진	· 농촌지역의 경쟁력, 지역자산의 가치 실현 · 미활용 자원의 활용과 영역의 다양화

구분	과거	현재와 미래
사회수요	· 식량의 안정적 공급 (식량자급률 향상)	· 농업과 농촌의 다원적 기능 향유 (환경, 경관, 휴식공간, 지역 고유자원 중시 등)
	· 식량생산 혹은 증산(생산성 향상)	· 농업· 농촌의 다원적 기능 보전과 전수
정책성격	· 산업정책으로서의 농업정책 · 농업정책과 농촌정책의 분리 · 생산중심주의 농업(산업형 농업)	· 지역정책으로서의 농업·농촌정책 · 농업정책과 농촌정책의 통합 · 탈 생산주의 농업(다원적 기능 함양 농업)
경제 측면	· 규모의 경제와 효율성 강조 (자본과 토지의 규모화를 통한 생산성 극대화, 비용 최소화)	· 다양한 품목으로 확대 · 범위의 경제, 농업의 다기능성 극대화 (농가 협동화를 통한 농촌경제 다각화)
환경 측면	· 자연자원의 경시 · 고투입으로 인한 고갈	· 자연자원의 재생 활용 · 농촌의 경관창출과 유지 · 환경보호, 생물다양성 증진
사회 측면	· 식량의 양적공급 위주	· 소비자와의 공정한 신뢰관계 · 지역사회 주체 간 협력관계 · 농촌의 인구유지 등 균형발전
핵심부문	· 식량안보, 생산성 향상 · 규모화 및 경쟁력 강화	· 다기능 농업의 강화 · 농촌경제의 다양한 영역 간 결합 (6차산업화, 농촌관광, ICT, 사회서비스 등)
정책대상	· 중대농, 기업농 (값싼 원료 공급자로서의 농업인)	· 중소농, 가족농, 고령농, 귀농인, 귀촌인, 귀향인 (다원적 기능과 공공재 공동 생산하는 농업인)
정책수단	· 농업보조금	· 농업·농촌에 대한 장기적 관점의 투자 · 다원적 기능 함양하는 농업에 초점을 맞춘 직불제 강화(광의 개념의 수단)
정책기조	· 농산업의 경쟁력 강화(시장가격지지, 농가소득 감소분 직접지불, 농업보조금 철폐 등) · 생산주의적 농업의 지원(기술, 투입재, 하드웨어 우선지원) · 품목별 시장정책 중심 · 농업소득에 대한 보상 : 보조로서의 직불금 · 개별농가 현금보상(대농에 유리)	· 농업의 다기능성 극대화 (공공재 기능에 대한 직접지불, 6차산업화를 통한 내발적 농촌발전) · 농촌경제의 다각화활동에 대한 소프트웨어적 중간지원: 거버넌스 형성 지원 · 다기능적 농업의 지원 · 농업 자연자원, 농촌 문화유산의 유지 및 보전 · 지역공동체 활동 장려, 소농 지원대책 마련
(예시) 생산방식	· 단작화 · 외부투입물 의존한 고투입.고비용 구조 · 표준화, 획일화된 농식품 생산 · 지역외부, 중앙시장, 수출시장 지향	· 다품목 소량생산, 저투입.저비용 구조 · 지역성을 갖는 고품질 농식품 생산 · 로컬푸드, 다기능농업 활성화, 지역시장 지향
성과지표 (예시)	· 쌀 중심의 식량자급률 (식량안보 제1순위)	· 밭작물 등으로 자급률 개념과 범위 확대

자료 : 1. 강마야외(2015), 한.중FTA 농림수산분야 대응방안 연구, 충청남도 연구용역 최종보고서, p.190.
2. OECD(2006), The Role of Compensation in Policy Reform, Document AGR/CA/APM/WP(2007)7, p.60.
3. 허남혁 외(2013), 직불금 제도 개선방안 연구, 충청남도, pp.14-22.

둘째, 우리나라의 사회적 수요와 농정패러다임 변화는 다음과 같은 특징을 보인다 (<표 2-2> 참고).

- 추진배경 : 1950년 대 전쟁을 겪으면서 1970년대까지 쌀 중심의 식량증산이 가장 주요한 정책목표였고 수입개방 속에서도 식량안보가 주된 목적(서로 배치되는 개념이 공존)
- 주요특징 : 특정영역, 특정품목, 생산주의 지향 농정
- 정책성격 : 산업정책으로서의 농업정책(정책의 외연과 내실 불일치)
- 정책수단 : 소득보전에 초점을 맞춘 직불제 강화(협의 개념의 수단)

〈표 2-2〉 우리나라 : 사회적 수요와 농정패러다임 변화

구분	과거	현재와 미래
사회수요	· 쌀 중심의 안정적 식량 공급 (식량자급률 향상)	· 농업과 농촌의 다원적 기능 향유 (자연환경 보전, 관광 및 휴식장소, 전원생활 공간, 안전한 먹거리 공급 등)
정책목표	· 생산주의 지향 농정	· 생산주의 지향 농정 · 경쟁력 지향 농정
정책성격	· 중앙집권적 농정 · 산업정책으로서의 농업정책	· 중앙집권적 농정 (지방정부 자체재원은 25% 수준)
핵심부문	· 쌀 중심의 증산정책	· 쌀 중심의 정책 (생산 및 기반확충 영역은 40% 수준) · 식품산업 및 수출농업 육성, ICT 농업육성
정책수단	· 농업보조금	· 농업보조금 · 소득보전에 초점을 맞춘 직불제 강화(협의 개념의 수단)

전체적으로 우리나라도 사회적 수요의 변화는 감지한 것으로 보이고 농정의 목표, 비전, 전략 등 외형적인 계획은 맞추어 가고 있는 것으로 보인다. 문제는 정책수단인 농정예산은 이런 변화의 추세에 맞게 따라가고 있지 못하다는 것이다. 즉, 비전・목표・전략・수단 등 정책의 외연과 내실이 불일치하고 있는 현상을 보이는데 자세한 사항은 제3장에서 설명할 것이다.

셋째, 일반시민이 기대하는 농업・농촌 역할에 대한 사회적 수요 변화는 다음과 같다 (<그림 2-2> 참고).

① 식량의 안정적 공급 1순위, 점차 감소 추세, 미래의 수요는 지금의 절반 수준

・현재 : 2006년 42.3% → 2014년 42.6%

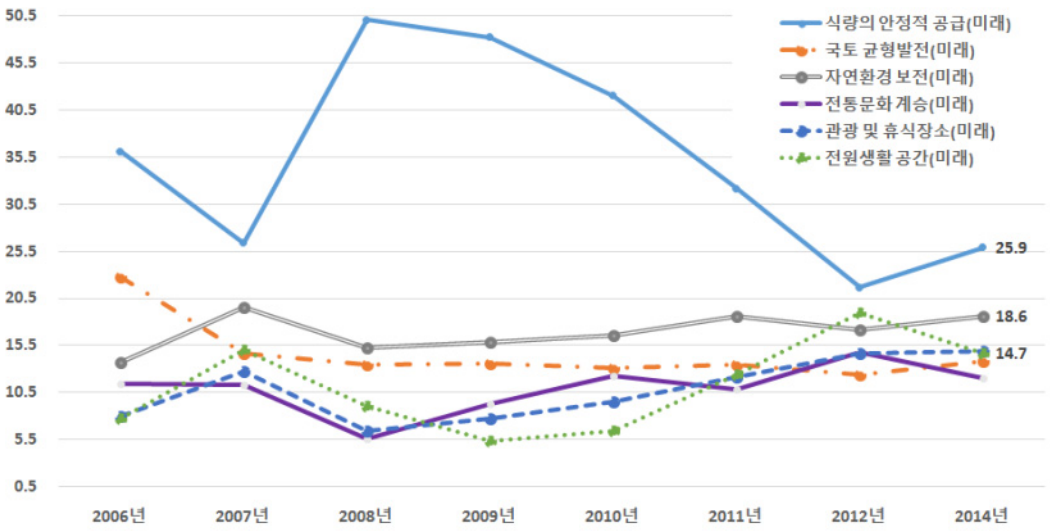
・미래 : 2006년 36.1% → 2014년 25.9%

② 관광 및 휴식장소 4순위, 현재의 수요는 낮으나 미래의 수요는 급증하여 2순위

・현재 : 2006년 7.2% → 2016년 6.1%

・미래 : 2006년 8.0% → 2016년 14.9%

이상과 같이 선진국의 농정패러다임 변화와 사회적 수요 변화로부터의 시사점은 1990년대 말에서 2000년대 초 유럽연합에서 나타나는 사회적인 기대변화 현상과 비슷하다는 것이다. 이는 우리나라도 점차 이런 사회변화 양상과 비슷한 추이로 이행할 것임을 짐작해 볼 수 있다. 그렇다면, Potter, C. and Burney, J.(2002), Michael, W.(2011)가 주장한 것처럼 정의에 따라 범위가 달라지지만 농업・농촌은 전통적인 의미의 생산 공간보다는 '소비가 이루어지는' 또는 농업・농촌이 제공하거나 제공할 수 있는 사회적 수요를 채워주고 여가를 즐길 수 있는 기회로서 다원적 기능에 대한 수요가 늘어날 수 있음을 시사한다(유찬희, 2016). 앞으로 이러한 현실적 상황에 입각하여서 우리나라의 농업・농촌 정책 방향은 '다원적 기능(multifunctionality)'에 초점을 맞춰야 하고 이에 맞는 정책수단(예산 등)이 수반되어야 할 것이다.



(단위 : %)

〈그림 2-2〉 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과(미래의 수요)

자료 : 김동원 외(각연도), 농업.농촌에 대한 국민의식 조사 결과, 한국농촌경제연구원.

넷째, 2010년대 이후의 중앙정부 및 지방정부 농정변화 내용을 살펴보도록 한다. 중앙정부인 농림축산식품부(과거 농림수산식품부, 농림부)의 경우, 참여정부에서 등장하였던 키워드는 환경 및 농촌개발, 균형 등이었다. 그 이후 이명박 정부와 박근혜 정부에서 등장하였던 키워드는 (같은 정책 틀에서 상반된 개념이 공존하고 있지만) 산업적 측면으로서의 성장동력 확충 및 식품, 행복이었다(<표 2-3> 참고). 하지만 일반농산어촌종합개발사업과 같은 농촌개발정책을 시행하고 있으나 집행방식, 후속운영 및 관리의 문제점, 환경정책의 부재, 지역정책의 실종, 지역농정 주체의 부재, 식품산업 및 수출산업의 효과성 등 비판은 지속적으로 제기되고 있다.

〈표 2-3〉 2000년대 이후 시대별 농정의 비전과 중점과제 변화 : 농식품부

해당연도	2003년~2007년	2008년~2012년	2013년~2017년
정부명 (부처명)	참여정부(농림부)	이명박 정부(농림수산식품부)	박근혜 정부(농림축산식품부)
관련대책 및 상위계획	농업·농촌 종합대책	연도별 업무계획, 삶의질향상 5개년 계획, 한미FTA 보완대책	연도별 업무계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전 5개년 계획

해당연도	2003년~2007년	2008년~2012년	2013년~2017년
비전	농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회	4,800만 국민의 먹거리를 책임지는 성장산업	희망찬 농업 활기찬 농촌 (행복한 국민)
목표	· 농업 : 지속가능한 생명산업으로 육성 · 농업인 : 도시근로자에 상응하는 소득 실현 · 농촌 : 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간	· 돈버는 농어업 · 살맛나는 농어촌 → 매출 1천억원 이상 농식품 유통법인 100개 육성	· 농가소득 향상 · 농촌복지 증진 · 농식품 경쟁력 제고
전략	· 농업정책과 사회정책 혼재하므로 엄격히 구분 · 재정의 산업간,부문간 이익조정자 역할 강화 · 농정주체간 역할 분담	· 공급 push → 수요 pull 방식으로 정책 전환 · 농어업을 2·3차 산업과 융복합화 · 농어업인이 주인이 되도록 권한과 책임을 동시에 부여	· 재정사업의 현장 점검 및 평가 강화 · 재정투자의 효율성 제고
중점방향	· 농업정책 : 시장지향적 구조개편, 친환경 및 고품질 농업, 새로운 성장동력 확충 · 소득정책 : 직불제 확충, 경영안정장치 강화, 농외소득 증대 · 환경정책: 농촌지역 개발, 사회안전망 강화, 복지인프라 확충	· 농식품 유통혁신 · 핵심인력 양성 · 식품산업 육성 · 규제 완화 → 조직화·차별화·기업가정신으로 성장 견인	· (창조경제경쟁력) : 농식품산업의 미래성장산업화 · (농촌주민 복지) : 누구가 살고 싶은 복지 농촌 건설 · (소득 농가) : 농가소득 증대 · (소비자 안심) : 안전한 농식품의 안정적 공급 · (유통 효율화) : 농축산물 유통구조 개선

자료 : 1. 농림부(2004), 농업.농촌 종합대책.
2. 농림수산식품부(2008), 2008년 업무계획
3. 농림축산식품부(2014), 농업.농촌 및 식품산업 발전 5개년 계획.
4. 농림축산식품부(각연도), 농식품부 예산 및 기금운용계획 개요.

지방정부인 충청남도의 경우, 민선 4기를 거치면서 민선 6기까지 시대적 변화에 따라서 맞춰온 것으로 보인다. 민선 4기의 기조는 '경쟁력 강화, 부가가치 향상 등', 민선 5기~민선 6기의 기조는 '지속가능성, 행복 추구' 등과 단어가 눈에 뜨인다(<표 2-4> 참고). 특히 민선 5기와 민선 6기의 농정틀은 '3농혁신'으로 설정하였다. 기존 정책과 다른 점은 그동안 농정 분야에서 대상화되었던 농어업인을 주체화하는 장으로 이끌어들이면서 나아가려고 노력 중인 점이다. 하지만 여전히 정책 기조와 정책 집행방식에서 괴리가 발생하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

〈표 2-4〉 2000년대 이후 시대별 농정의 비전과 중점과제 변화 : 충청남도

해당연도	2006년~2010년	2010년~2014년	2014년~2018년
지방정부 구분	민선 4기	민선 5기	민선 6기
관련대책 및 상위계획	2020 충남 농어업.농어촌 발전 장단기 종합대책	3농혁신 기본계획	3농혁신 2030 : 2단계 추진계획
비전	· 세계시장과 경쟁하는 강한 농수산업 · 살고 싶고 찾고 싶은 풍요로운 농어촌	· 지속가능한 농어업 · 더불어 잘사는 농어촌 · 행복한 농어업인	· 지속가능한 농어업 · 살기좋은 농어촌 · 행복한 농어업인
목표	· 농수산업 : 경쟁력 있고 지속가능한 농림수산업 · 농식품 : 가치중심의 고품질 농식품 산업 및 유통 · 농어민 : 산업화 역군으로 안정적인 삶의 질 보장 · 농정체제 : 앞서가는 스마트 농정 구현	· 농어업인을 비롯한 농어촌 주민의 소득 및 삶의 질 향상 · 충남 도민과 국민의 안전한 먹을거리 기본권 실현 · 도시와 순환, 공생하는 농어촌 공동체 만들기	· 농어업 : 가치증진을 통한 지속가능한 농어업 육성 · 농어촌 : 누구나 와서 살고 싶은 농어촌 만들기 · 농어업인 : 농어업인이 주체가 되고 협치농정 실현
전략	· 정책방향 : 「전통사업방식」에서「새로운 가치창조」 · 지원방식 : 「업무지침」에서「사업프로그램」으로 전환 · 예산배분 : 「평균·분산」에서 프로그램에 의한「선택·집중」 · 마을(지역)공동체 회복 : 농촌 한마음 만들기 등 프로그램 개발 운영 · 연구기능 강화	· 하드파워 → 소프트파워 중심 · 행정주도 → 민간참여, 협력주도 · 대외경쟁력 강화 → 협동과 연대 네트워크 강화 · 외부의존형 발전 → 지역의 내발적 발전 · 생산기반 위주 → 가공·유통·마케팅 강화	· 민선5기 3농혁신 기본이념, 정신, 핵심가치 계승 · 로컬전략과 시장전략 투트랙(two-track) 추진 · 실행가능성에 중점을 두고 15대 전략과제 50대 중점사업 등 단계별 트리구조화, 각 과제별 모델화 추진
중점과제	· 미래 젊어질 후계인력 체계적 육성 · 인력절감형 영농기반 구축 · 지식정보화 기반의 경쟁력있는 농수산업 육성 · 가치중심 고품질 농식품 산업 육성 · 농축산물 유통체계 개선 및 소비자 중심의 품질관리 · 농어촌 커뮤니티비즈니스 모델 개발 · 농어촌 어메니티 자원 활용한 도농교류 활성화 · 저탄소 녹색성장 기반 조성	· 친환경고품질 농산물 생산 · 지역순환 식품체계 구축과 유통구조 선진화 · 살기좋은 마을만들기 · 도농상생교류 활성화 · 농어촌 지역리더 양성	· 생산혁신 : 지속가능한 농어업, 신성장동력 농어업 육성 · 유통혁신 : 농산물유통 선진체계 구축 및 융복합 산업화 · 소비혁신 : 도농상생발전과 착한소비 정착기반 마련 · 지역혁신 : 주민이 주도하는 살기좋은 삶터,일터가꾸기 · 역량혁신 : 농어촌주민의 역량강화 및 협치농정 체계구축

자료 : 1. 충청남도(2009), 2020 충남 농어업.농어촌 발전 장단기 종합대책.
2. 충청남도(2011), 3농혁신 기본계획 : 2011-2013.
3. 충청남도(2014), 3농혁신 2030 : 2단계 추진계획 : 2014-2017.

결과적으로 외형 상 목표와 비전과 같은 농정변화는 사회적 수요와 흐름에 맞춰가고 있다고 볼 수 있다. 자세한 사항은 제3장에서 살펴보겠지만, 실제 내용 상 농정수단(예산)은 외형에 맞춰져 있지 않다. 즉, 농정목표와 농정수단의 불일치 현상이 발생하고 있음을 알 수 있다.

2. 문제인식과 쟁점사항

1) 문제인식

농정예산의 구조 변화를 논하기에 앞서 다음과 같이 몇 가지 문제인식을 정리해 본다.

첫째, 우리가 가고자 하는 농정의 목표를 달성하였는가, 만약 달성하지 못했다면 무엇이 문제인가이다. 정부는 농정목표로서 '농가소득 향상 및 안정적 식량공급'을 제시하고 있다. 하지만 현실지표는 그 목표를 달성하지 못하고 있다. 도농 간 소득격차는 2003년 76.4%에서 2014년 61.5%로 격차가 커지고 있고, 농가소득 중 농업소득 비중인 농업의존도는 2003년 39.3%에서 2014년 29.5%로 하락하고 있으며, 농가교역조건지수도 2005년 113.1에서 2014년 102.7로 악화되고 있다. 사료용 작물을 포함한 식량자급률은 1997년 30.4%, 2003년 27.8%, 2014년 24.0%으로 하락하고 있고 사료용 작물을 제외한 식량자급률도 1997년 58.0%, 2003년 53.3%, 2014년 49.7%로 하락하고 있다.

둘째, 지금과 같은 상황이 지속된다면, 농업·농촌은 지속가능할 것인가이다. 사회적 측면의 지표로서 65세 이상 농가인구 비중은 전국 평균 2003년 27.8%에서 2014년 39.1%로 증가 속도가 가파르다. 65세 이상의 경영주 비중은 전국 평균 2005년 43.2%에서 2015년 55.7%로 증가하는 반면, 충청남도는 42.7%에서 58.7%로서 증가 속도가 가장 빠르다. 그리고 환경적 측면의 지표로서 면적 당 화학비료 소비량은 1990년 1.9 톤/ha에서 2000년 2.4 톤/ha, 2010년 4.1 톤/ha으로 증가, 면적 당 농약소비량은 1990년대 12 kg/ha 미만, 2000년대 12 kg/ha~14 kg/ha 수준으로 증가, 2012년에는 10 kg/ha 수준을 보이고 있다.

셋째, 사회가 요구하는 시대의 변화에 맞춰서 농정목표와 정책수단(예산)은 일치하고 있는가이다. 앞서 살펴보았듯이, 주요 선진국의 사회적 수요는 농업과 농촌의 다원적 기능 향상에

가치를 두고 있고 농정패러다임도 이에 맞춰서 미래 투자개념으로 전환하고 있음을 알 수 있었다. 하지만 우리나라는 외형 상 사회적 수요에 맞춰가고 있는 것으로 보이나 실질적으로는 추세에 맞춰서 가고 있지 못하였다. 예를 들면, 농가소득 및 경영안정 영역의 예산 비중은 2007년 29.4%에서 2015년 19.4%로 감소, 농업체질강화 영역의 예산 비중은 2004년 4.6%에서 2015년 23.4%로 증가하고 있다(자세한 사항은 제3장에서 설명).

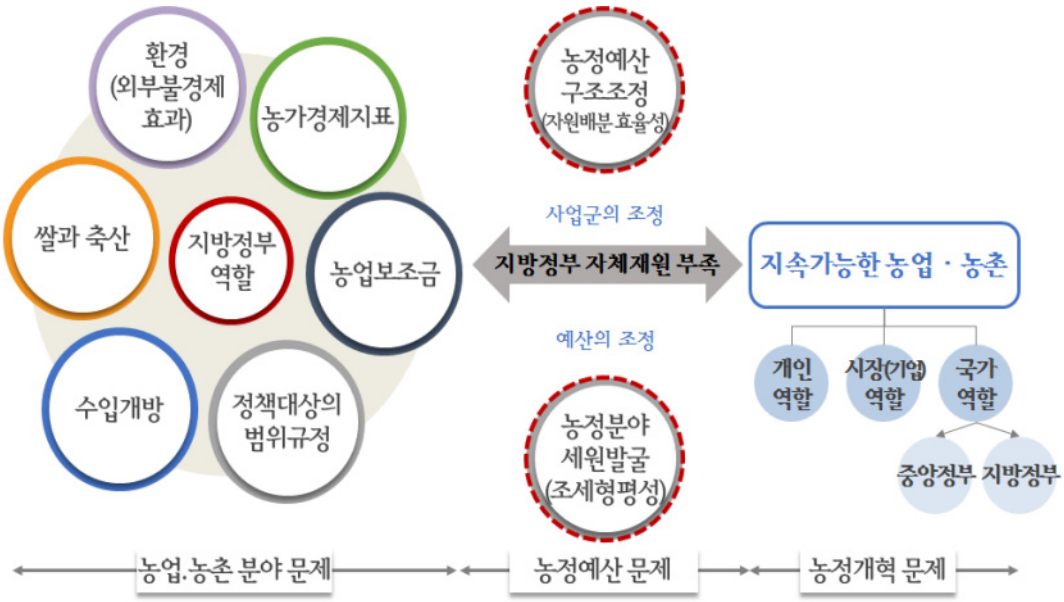
넷째, 연간 약 15조 원의 농정예산은 과연 제대로 쓰이고 있는가이다. 즉, 효율적・효과적으로 집행되고 있는가이다. 총량 측면에서 약 5%의 농림수산식품분야 예산 비중은 낮은 편이 아니지만 내용 측면에서 특정영역 중 생산 및 기반확충 등 40% 지원, 특정품목인 쌀과 축산 등 48% 지원, 국비 보조사업 집중, 개별경영체에게 분산적이고 시혜적으로 지원되고 있는 점이 문제로 지적된다(자세한 사항은 제3장에서 설명).

다섯째, 중앙정부의 역할만으로 지금의 농정문제를 해결할 수 있는가이다. 즉, 지방정부 농정이 제대로 역할을 수행하기 위한 재원배분 등이 충분히 고려되고 있는가이다. 중앙정부 보조매칭 비중은 60%~80%인 반면, 지방정부 자체재원은 3%~10% 미만 수준으로서 여전히 중앙집권적 농정이자 지방정부의 재량권 및 자율성을 저해하는 구조이다(자세한 사항은 제3장에서 설명).

2) 쟁점사항

현재, 그리고 조만간 위기로 다가올 농업·농촌 분야 문제는 쌀과 축산 문제, 환경 문제(외부불경제효과), 농가경제지표 문제, 수입개방 문제, 정책대상 범위규정 문제, 농업보조금 문제, 지방정부 역할 문제 등이다. 농정예산의 쟁점사항으로는 자원배분의 효율성 측면에서 농정예산 구조조정 문제, 도시민과의 조세형평성 측면에서 농정분야 세원 발굴 문제이다. 문제인식의 종착지이자 농정개혁의 화두는 "지속가능한 농업·농촌(Sustainable Agriculture and Rural)을 어떻게 구현할 것인가?"이다(<그림 2-3> 참고). 농업·농촌 분야 문제와 농정예산 문제를 해결하는 과정에서 사업군 및 예산의 조정과정이 필연적으로 예상된다. 이 과정에서 지방정부의 역할을 강조하고 제대로 수행해야 하지만 가용재원이 여유가 있어야하나 지방정부 자체재원 자체가 부족한 실정이다.

따라서 이러한 문제들은 독립된 것이 아니라 상호유기적인 관계를 맺고 있으므로 복합적으로 접근해야 하는 고차원적 숙제이기도 하기 때문에 종합적으로 고려하여 주체별 역할에 맞도록 하는 원칙을 세우고 농정예산 구조의 개편을 논의해 나가야 할 것이다.



〈그림 2-3〉 농업 · 농촌을 둘러싼 내외부 환경

(1) 쟁점사항 : 농업 · 농촌 분야 문제

<그림 2-3>에서 제시한 농업 · 농촌 분야 문제를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 쌀과 축산 문제이다. 쌀의 경우는 소비량 감소 폭에 비해 생산량 및 재배면적의 더딘 감소 등으로 인해 수급불균형에 직면해 있다. 지난 30여 년간 소비량은 1.9배 감소한 데 비해서 재배면적은 1.5배 감소, 생산량은 1.3배 감소하였다. 쌀 자급률은 소폭 증감을 반복하면서 정체 상태에 머물러 있다.

축산의 경우는 소비량이 증가 폭에 비해서 생산량 증가가 약간 못 미치고 있어서 축산육류 자급률도 떨어지고 있다. 반면 호당 사육두수의 증가로 축산의 규모화 및 산업화는 진전되고 있다. 지난 30여 년간 소비량은 약 3배 증가한 데 비해서 생산량은 약 2.4배 증가, 축산육류

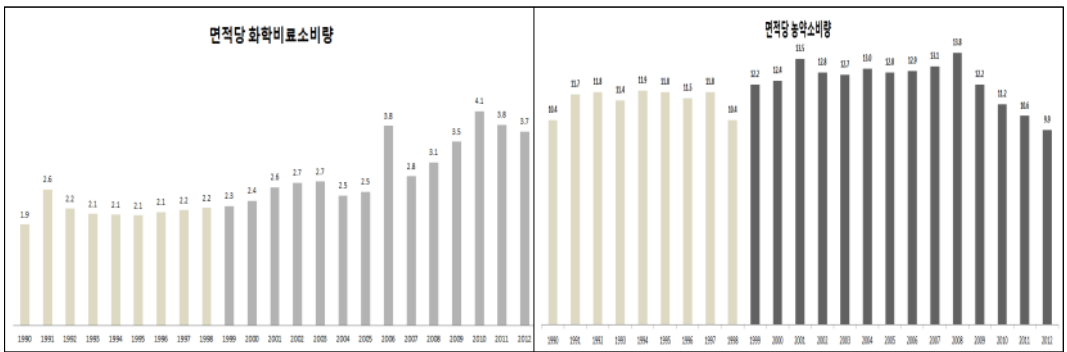
자급률은 1985년 99.7%에서 2013년 72.8%로 하락하였다. 돼지의 경우 지난 30여 년간 호당 사육두수는 199배 증가하였다.

<쌀의 경우>
- 쌀 1인당 연간 소비량 : 1985년 128.1 kg, 2000년 93.6 kg, 2013년 67.2 kg, 30년 간 약 1.9 배 감소
- 쌀 재배면적 : 1985년 1,237천 ha, 2000년1,072천 ha, 2014년 816천 ha, 30년 간 약 1.5 배 감소
- 쌀 생산량 : 1985년 5,626천 톤, 2000년 5,291천 톤, 2014년 4,241천 톤, 30년 간 약 1.3배 감소
- 쌀 자급률(%) : 1997년 105.0, 2000년 102.9, 2010년 104.5, 2014년 95.7, 소폭 증감반복, 정체 상태

<축산의 경우>
- 축산물 생산량 : 돼지고기 경우, 1985년 346천 톤, 2000년 714천톤, 2013년 854천 톤, 약 2.4배 증가
- 축산육류 1인당 연간 소비량 : 1985년 14.4 kg, 2000년 31.9 kg, 2013년 42.8 kg, 약 3배 증가
- 축산육류 자급률(%) : 축산육류(쇠고기, 돼지고기, 닭고기)의 경우, 1985년 99.7, 2000년 78.8, 2013년 72.8
- 축산 호당 사육두수 : 돼지의 경우, 1985년 11.4 두/호, 1990년 33.9, 2000년 344.5, 2016년 2,266.5, 30년 간 약 199배 증가

자료 : 1. 통계청(각연도), 양곡소비량조사.
2. 통계청(각연도), 작물통계&농업생산조사.
3. 통계청(각연도), 가축동향조사.
4. 농림축산식품부(각연도), 양곡수급실적 및 계획.
5. 농림축산식품부(각연도), 축산경영과 제공자료.
6. e-나라지표.

둘째, 투입재 사용으로 인한 환경 문제(외부불경제효과)이다. 농업 부문의 경우, 지속적인 고투입농법으로 인해 ha당 화학소비량 및 농약소비량이 증가하고 있어서 각종 토양환경 및 수질환경의 오염되고 있다. <그림 2-4>와 같이 1990년부터 면적 당 화학비료 소비량 추이는 1990년부터 1998년까지 1991년을 제외하면 2.2 톤/ha 유지, 이후 매년 조금씩 증가하여 2006년 3.8 톤/ha, 2010년 4.1 톤/ha수준을 보였다. 이후 다시 감소 추세로 돌아서면서 2012년 3.7 톤/ha 수준을 보이고 있다. 면적 당 농약 소비량 추이는 1990년부터 1998년까지 농약소비량은 12 kg/ha 미만이었으나 1999년부터 20009년까지 오히려 12 kg/ha~14 kg/ha 수준으로 증가, 2009년 이후부터 다시 감소하여 2012년에는 10 kg/ha 수준을 유지하고 있다.



면적 당 화학비료 소비량 (단위:톤/ha) | 면적 당 농약 소비량 (단위:kg/ha)

〈그림 2-4〉 면적 당 화학비료 및 농약 소비량 추이 : 1990년-2012년

자료 : 1. 통계청(각연도), 농업면적조사.
2. 농림축산식품부(각연도), 주요통계.
3. 농림축산식품부 소비정책과, 친환경농업과, 한국작물보호협회, 한국공업비료협회 등
4. e-나라지표.
5. 한국농촌사회학회(2014), 농업보조금 지원의 개선과제, 국회예산정책처, pp.62-63.
주 : 1. 위의 통계자료들을 통해 자체적으로 계산한 것임(농경지면적/화학비료 소비량).
2. 막대그래프에서 색이 다른 것은 연대를 구분하기 위하여 별도의 표시를 한 것임.

축산 부문의 경우, 축산의 대규모화 및 산업화가 진전되면서 환경오염을 유발하고 있고, 가축질병이 상시 발생하고 있다. 대규모화되면서 경종과 축산의 자원순환율 자체가 힘들게 되었고, 축산업의 환경부하가 한계치 이상 도달해서 축산과밀지역은 이미 각종 토양환경 및 수질환경의 오염이 심각하며, 가축질병과 방역작업의 악순환 구조가 매년 반복되는 상황이다. 특히 축산분뇨로 발생한 악취 때문에 지역주민과의 갈등이 이슈화되는 실정이기도 하다. 이렇듯 축산은 외부불경제 효과 등에 직면하였고 지역 내에서는 중요한 사회적 문제로 자리잡았다.

- 가축질병 발생 : 충남의 경우, 2011년 341건(전국 발생건수의 10.1%), 2015년 69건(전국 발생건수의 36.7%). 2016년 19건(전국 발생건수의 90.4%)로 절대수치 측면에서는 감소, 전국과 비교하면 상대적으로 발생비중은 증가
- 축산악취 민원 : 전국적으로 2015년 전체 악취민원 10,753건 중 축산악취 민원은 2,838건(26%)
- 축산계 배출부하량 : 충남의 경우, 전체 환경오염 기여율의 50%를 차지(논에 살포되는 퇴액비까지 고려한 오염부하 기여율)

자료 : 1. 충청남도 내부 제공자료(2015).
2. 강마야.최돈정(2016), 충남 돼지구제역의 발생특징 분석, 충남 정책지도 2016-4호 (통권 6호), 충남연구원.
3. 김선태(2016), 충청남도 축산 악취 발생 특성 분석 및 정책방향, 충남리포트 제244호, 충남연구원.
4. 환경부(2015), 전국 오염원조사 자료.

셋째, 농가경제 지표악화 문제이다. GDP 대비 농림어업 총부가가치 비중은 감소하고 있고 농가소득을 구성하고 있는 농업소득의 경우 천만 원 미만으로 떨어진 반면, 농외소득의 경우 증가하고 있다. 즉, 부족한 농업소득분을 농외소득이 전체 농가소득을 보완해주고 있는 실정이다. 실질적인 농가소득의 하락, 도농 간 소득격차 증대, 농가 간 소득양극화 심화, 농업경영비 상승, 농업소득률 및 농업의존도 하락 등이 점차 가속화 혹은 심화되고 있다. 이에 따라 농가교역조건지수는 점차 하락하는 추세에 있다. 모든 농정분야 정책의 목적이자 목표는 '농가소득과 경영안정화'이지만 지속적으로 이런 구호를 반복하고 있음은 여전히 정책목적을 달성하지 못했다는 반증일 수도 있다.

- GDP 대비 농림어업 총부가가치 비중 : 2005년 2.9%에서 2014년 2.1%로 하락
- 전체개요 : 실질농가소득의 정체, 농업소득의 감소(천만 원 미만), 농외소득의 증가
- 도시근로자 소득 대비 농가소득 격차 : 2003년 76.4%에서 2014년 61.5%로 격차 증가
- 농가 간 소득양극화 : 2014년 기준, 1 ha 미만 29,082.6천원, 7.0 ha 이상 56,746.3천 원으로 경지규모별 농가소득 차이 심화
- 농업경영비 : 농업총수입 중 농업경영비 비중은 2003년 55.2%에서 2012년 66.9%로 증가
- 농업소득률(농업소득에서 농업총수입이 차지하는 비중) : 2003년 44.8%에서 2014년 32.0%로 약 12% 포인트 이상 감소
- 농업의존도(농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중) : 2003년 39.3%에서 2014년 29.5%로 약 10% 포인트 감소
- 농가교역조건지수(농가판매가격지수 대비 농가구입가격지수) : 2005년 113.1에서 2015년 104.4로 하락, 100.0 이상이므로 농가의 채산성은 호전상태이나 추세는 하락하고 있음.

주 : 농가교역조건지수란 농가가 생산하여 판매하는 농산물과 농가가 구입하는 농기자재 또는 생활용품의 가격 상승폭을 비교하여 농가의 채산성을 파악하는 지표로서 '농가판매가격지수/농가구입가격지수 * 100'으로 정의, 100 이상이면 채산성 호전, 100 이하이면 채산성 악화(즉, 100 이하이면 농가가 생산하여 판매하는 농산물 가격에 비해서 농가가 구입하는 농기자재 또는 생활용품 가격 상승폭이 크기 때문에 악화로 해석함.(출처 : e-나라지표.)

넷째, 수입개방 문제이다. 2016년 현재까지 발효된 FTA는 15건, 타결 1건, 협상진행 4건, 개선협상 3건, 협상재개 및 여건조성 4건에 이른다(산업통상자원부, 2016). 양국 간 협상인 FTA를 뛰어넘어서 다자간 협상, 권역별 협상 등의 다양한 방식이 진행될 것으로 예상하고 있다. 경제가 발전할수록 상대적으로 농림어업 비중 축소는 전 세계가 공통적으로 겪는 현상이다(Petty-Clark's Law). 특히 우리나라와 같이 수출의존적인 경제구조는 지속적으로 FTA와 같은 자유무역형태를 선호하게 되는 가운데 1차 산업의 축소는 수입개방으로 인하여 그 피해가 가속화되는 경향을 보일 수밖에 없다. 따라서 우리나라의 농업·농촌 정책에서 가장 고려해야 할

특수성이자 중요 변수는 수입개방이고 충격완화 수단인 정책이 완고하지 않으면 붕괴속도가 빨라질 것이다.

다섯째, 농가인구 및 농업인 등 정책대상의 범위규정 문제이다. 국가 전체적으로 인구증가 속도는 더딘 가운데 농가인구의 감소화, 고령화는 심각한 상황이다. 경영주 연령이 60세 이상인 농가는 전체 농가의 60.9%를, 농축산물 판매금액 500만 원 이하 농가는 53.1%를, 경지가 없는 농가와 1.0ha 이하인 농가는 65.7%를 차지하는 현실에서, 현행 기본법 상에는 농업인의 기준을 '연간 판매액이 120만 원 이상인 사람 혹은 연간 90일 이상 농업에 종사하는 사람'으로 명시하고 있다. 이러한 농업 부문의 인적자본 속성이 농업계에 미치는 충격은 더욱 크게 작용하게 되는데 과연 산업종사자로서의 농업인의 개념과 정의를 어떻게 규정할 것인가가 관건이 되고, 농업인의 범주에 따라 농정분야의 정책기조와 정책대상 선정기준이 변하게 되기 때문에 이러한 기준이 적절한 것인지 지금부터라도 논의해야 한다.

<농가인구의 현실>

· 경영주 연령이 60세 이상인 농가 : 전체 농가 1,177,318호 중 716,557호 (60.9%)
· 농축산물 판매금액 500만 원 이하 농가 : 전체 농가 1,177,318호 중 625,377호 (53.1%)
· 경지가 없는 농가와 1.0 ha 이하인 농가 : 전체 농가 1,177,318호 중 773,908호 (65.7%)

자료 : 통계청(2010), 농림어업총조사.

<농업ㆍ농촌 및 식품산업 기본법 시행령(2015.12.31.) 중 제3조 농업인의 기준>

① 1천제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람
② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람
③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람
④ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
⑤ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

자료 : 농업·농촌 및 식품산업 기본법[시행 2015.12.23.][법률 제13383호,2015.6.22.,타법개정]

여섯째, 농업보조금 문제이다. 그간 농업보조금에 대한 공통 지적사항은 하향식 집행방식, 성과관리 허점, 쌀과 생산 기반확충 중심의 재원배분, 당초 정책목적 달성 불충분, 시혜성 배분구조, 농업인의 농업보조금 의존도 심화 등이다.

· 구체적인 정책목표없이 집행, 실질적인 정책성과 관리 미흡
· 정책목적으로 내세우고 있는 '농가소득 기여' 라는 성과달성 불충분
· 중앙집권적 방식의 획일적· 하향적 집행방식, 지방정부의 재량권 부족 등
· 정책목표보다는 정치적 이해관계에 의한 시혜성 배분 구조
· 시혜적 배분으로 농민의 건전한 자발성 저해(보조금 의존적인 농업행태)
· 투입재 중심 및 쌀 중심의 보조 지원
· 인적역량강화보다는 기반확충 사업의 높은 비중
* 최근 농어업인 설문조사 결과(15.08.)에서 나타나듯이 농업인 스스로 지적하는 문제점 중 가장 높은 응답을 보인 항목은 '정부정책(보조사업)에 대한 높은 의존도' 로 나타남.

자료 : 1. 강마야외(2012), 충남 농업보조금 제도 개선, 전략연구 2012-16, 충남연구원.
2. 강마야외(2015), 한중FTA 농림수산분야 대응방안 연구, 충청남도 연구용역.
3. 강마야(2015), 충남의 농자재 지원정책 수요 및 성과분석, 전략연구 2015-27, 충남연구원.

일곱째, 지방정부 역할 문제[3]이다. 지방자치시대를 연지 약 20여년이 지났지만 대체적으로 지방농정의 주체성과 역할에 대한 회의론적 시각이 많다. 실질적인 지방분권에 대한 목소리는 그 어느 때보다 거세지고 있는 가운데 농업계 역시 '지방농정 강화'는 오래된 화두이다. 하지만 여전히 제대로 시행되고 있지 못하는 원인은 '중앙이 지방으로 사무를 이양해 줄 준비가 되어 있느냐, 지방은 중앙으로부터 사무를 이양받을 준비가 되어 있느냐'이다.

- 지방농정을 구현하기 위해서 과연 지역의 농업·농촌 현실에 대해서 얼마나 알고 있는가이다. 지방농정의 중요성을 강조하지만 정작 지역의 기초실태조차 잘 알고 있지 못하고 있다. 수많은 지역의 기본계획과 실행계획들이 정확한 지역의 현실 토대 위에서 구현되었던가에 반성이 필요하다.
- 지방농정을 실천하기 위해서 우리는 왜 지역의 가치와 중요성을 강조하고 있는가이다. 농업·농촌 역할에 대한 미래의 사회적 수요 변화가 점차 다원적 기능을 중시하는 가운데 먹거리의 안정적 공급 기능은 중앙농정 하에서 일정 부분 수행할 수 있지만 다원적 기능 발휘는 중앙농정의 사업지침과 추진체계만으로 달성하기 힘들고 지방농정 역할이 강조되어야 한다.
- 지방농정은 중앙농정과 달리 어떤 영역에서 역할을 수행해야 하는가이다. 재정자립도가 열악한 지자체일수록 중앙정부와의 분담비율(매칭비율)에 집중할 수밖에 없기에 중앙농

3) 주 : 본문 내용은 저자가 농민신문 전문가기고문(2017.01.11.자 신문)에 실은 것으로 재인용함.

정과 지방농정이 영역별 역할에 대한 논의 자체가 무의미한 것이다. 그럼에도 불구하고 지방농정은 중앙농정이 할 수 없는 틈새영역을 찾아내야 함이 앞으로의 과제이다.

- 지방농정을 전개하는 과정에서 중앙농정과 어떻게 관계 설정을 하는가이다. 현재 중앙농정 추진체계는 수직적 관계이기에 지방농정은 사업지침에 맞게 각종 세부사업들을 집행하면 된다. 하지만 지방농정이 강화되려면 중앙농정과 수평적 관계를 이뤄야 하고 농정관련 주체의 역량을 키우며 거버넌스 구조를 만들어야 하고 '진행과정'이 중요한 숙제이다.

(2) 쟁점사항 : 농정예산 문제

<그림 2-3>에서 제시한 농정예산 문제를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 농정예산 구조조정 문제이다. 즉, 자원배분의 효율성 측면에서 농정예산 총액은 유지 혹은 조금 감소하되 내부적으로 세부사업의 구조조정에 대한 압박문제이다. 앞서 거론되었던 여러 문제를 해결하기 위해서는 제한된 농정예산 내에서 효율적인 자원배분이 중요하고 이는 곧 세출구조조정으로 이어지게 되는 것이다. 향후 농정분야의 정책목적과 패러다임 전환이 어떤 방향으로 설정할 것인지에 따라서 세출구조조정의 우선순위, 정부의 역할과 개입 범위 등이 정해질 것이다. 그렇기에 이제는 농정패러다임을 변화해야 한다는 주장을 뒷받침 할 수 있는 구체적인 정책수단인 예산을 가지고 논의할 시점이다.

그동안 예산규모 및 배분측면에 있어서 제기되었던 문제인식은 여러 가지가 있다. 즉, "경쟁력이 취약하고 사양 산업화되고 있는 농림수산식품 부문에 대한 과다한 예산 배분은 형평성과 효율성 측면에서 공정성 문제를 야기하고 있지 않은가, 기존에 농업보조금은 참여정부 119조원을 비롯하여 막대한 자금들이 농업·농촌 부분에 많이 투입되지 않았는가, 농림어업부문의 국내총생산액이 전체 국내총생산액에서 차지하는 비중이 감소하고 있기 때문에 농림수산식품 분야 예산을 증액시키는 곤란하지 않는가, 농업·농촌이 자생력을 갖고 경쟁력을 가지기 위해서 시장논리에 따라 맡겨두는 것이 낫지 않는가, 오히려 정부가 정책개입을 함으로써 농업·농촌을 수동적으로 만들게 하고 있는 것이 아닌가, 농정예산 재원배분의 원칙을 세우고 이행조건들을 만들어야 하지 않는가" 등이다. 이와 같은 문제인식과 함께 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 다음과 같은 비판과 오해에 대해서 실체적 진실 또한 확인해야 할 것이다.

<비판과 오해의 내용>
첫째, 42조 원, 45조 원, 119조 원, 농어촌특별세 등 수치가 과도한 재정투입이라는 오해 (규모 측면)
둘째, 과거 특정 시점에서 나타났던 농업 재정투입 확대와 그에 따른 부작용(부채 문제 등)이 지금도 농업부문에 만연되어 있을 것이라는 오해 (부작용 측면)
셋째, 엄청난 재정을 투입했음에도 불구하고 농업부문에서 여전히 어려움을 호소하고 시장개방에 반대하며 추가 지원을 요구하는 것을 이해하기 어렵다는 시선 (비효율성 측면)

⬇

<비판과 오해에 대한 진실>
첫째, 농업재정 투융자 규모에 대한 진실
- UR 협상 타결 이후인 1990년대 후반에 시장개방에 따른 경쟁력 강화와 구조조정의 필요성이 제기되면서 예산 규모 확대
- 42조 원은 1992년~1998년의 농림예산 총액(연평균 약 6조 원)
- 45조 원은 1999년~2002년의 농림예산 총액(연평균 약 11.3조 원)
- 119조 원은 2003년~2013년까지 10년간 농림예산 총액(연평균 10.8조 원)
- 농어촌특별세(1993년, 15조 원 목표 설계) 도입 당시 : UR 등 시장개방에 대한 추가 재원 성격, 45조 원 농업 투융자 계획에서부터 일반 농림예산으로 통합, 현재는 일반회계 재원과 동일한 방식으로 운용
- 2008년 농어업선진화위원회 자료(농업투융자 성과 및 개선방향)에 의하면,
  · 1992년부터 2008년까지의 투융자 규모 115.6조 원(16년 간 연평균 약 7.3조 원)
  · 54.5조 원(47.1%) : 사회간접자본(SOC)와 연구개발비(R&D)에 투자
  · 61.1조 원(52.9%) : 농민(법인, 단체 포함)에게 지원된 금액(융자 33.8조 원, 보조 27.3조 원), 16년 간 농민에게 직접 지원된 보조금은 연간 1.7조 원 수준

둘째, 농업재정 투융자의 부작용에 대한 진실
- 예산 중 일부를 개별 농가에 직접보조 방식으로 지원함에 따라 일단 정부보조금을 받고 보자는 인식이 부분적으로 확산되면서 농가부채 누적, 보조지원 시설물 관리 부실 등 부작용 발생
- 오히려 2000년 후반 들어서면서 시설투자를 꺼리면서 농업용 부채는 정체 혹은 감소

셋째, 농업재정 투융자의 비효율성에 대한 진실
- 국가전체예산에서 농식품예산이 차지하는 비중은 농업투융자계획이 본격적으로 도입된 1995년에는 21.1%, 2000년 9.8%, 2005년 6.2%, 2010년 5.9%, 2013년 5.4%, 2016년 현재 5.0%로 지속 하락 추세
- 농업 투융자 방식도 직접보조방식에서 융자방식으로 전환(자금을 필요로 하는 농가가 금융기관을 통해 지원), 농업종합자금제 도입·운영으로 자금 지원의 효율성 향상 중

자료 : 1. 박준기(2014), 농업투융자에 대한 오해와 진실, 한국농촌경제연구원 칼럼.
2. 농림수산식품부(2008), 농어업선진화위원회 자료 : 농업투융자 성과 및 개선방향.

둘째, 농정분야 세원발굴에 대한 압박문제이다. 즉, 도시민과의 조세형평성 문제로서 현재와 같이 우리나라가 저성장기조 속에서 사회복지 의무지출이 증가하는 상황이 유지된다면, 국가가 할 수 있는 방안은 국채를 발행하거나 세수를 확대하는 길 밖엔 없다. 빈틈이 있는 세원발굴에 대한 요구가 증가할 것이고 그 대상 중 하나가 농업농촌 분야로 향할 수 있다. 2014년부터 부처별 부정부패 척결대책 5대 핵심분야(20개 유형)[4] 중에서 농식품부 소관업무와 밀접

4) 주 : 부패척결 5대 핵심분야는 국민안전 위해비리, 폐쇄적 직역비리, 국가재정 손실비리, 반복

하게 관련된 부정비리 척결 3대 핵심과제 선정결과(농림축산식품부 보도자료, 2014)를 보면, 국가보조금 부정수급 및 편취・횡령비리, 농업용 면세유 부정사용, 농업기반시설 안전관리 비리 등으로 나왔다.

- 현재 도시민이 내고 있는 국세 : 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교통·에너지·환경세, 교육세, 종합부동산세 등 총 195조 원(2014년 기준)
- 농어촌특별세 세원은 소득세, 양도소득세, 법인세, 개별소비세, 증권거래세, 종합부동산세 등으로 구성되며 총 2.2조 원(2014년 기준)
- 현재 농림어업인 감면받고 있는 국세(조세지출) : 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 인지세, 교통·에너지·환경세 등 총 5.9조 원(2014년 기준)

자료 : 국세청(2015), 2015년 국세통계연보.
주 : 농업·농촌분야의 조세지출과 관련된 내용은 부록을 참고바람.

3. 이론적 근거

1) 정부의 정책개입 이론

개인의 역할, 시장(기업)의 역할, 정부의 역할을 논하기 위해서는 우선 이론적 근거가 되는 부분을 짚어야 할 것이다(강마야외(2015) 등 다수). 정부의 정책개입에 대한 경제학 이론(조순, 1993)에 입각하여 보면, 시장실패・공공재・분배정의・외부효과에서 찾을 수 있다.

우선, 시장실패의 근거로 농산물의 수요와 공급은 가격과 소득에 대해 비탄력적이어서 시장 불완전성을 내포하고 있다는 점이다. 자연조건과 긴밀한 영향을 주고받는 생물체를 다루는 특수성이 중요한 요소로 작동한다.

둘째, 공공재의 근거로 식량, 물, 토양, 공기 등 필수재를 제공하는 것이 농업·농촌이라는 점이다. 농업·농촌이 갖는 다원적 가치인 식량안보, 환경보전, 생태서비스 등을 제공하여 새로운 논리적 근거로 등장하고 있다.

셋째, 분배정의의 근거로 농가소득은 도시가구소득에 비해 낮다는 점에 착안하고 있다.

적 민생비리, 공정성 훼손비리 등이고, 농업분야는 국가재정 손실비리에 해당한다고 봄(출처 : 국무조정실 부패척결추진단 보도자료(2014.10.10.), "부패척결추진단, 정부합동 신고센터 개설").

일반적으로 한 국가가 성장할수록 전체 산업 대비 1차 산업인 농림어업의 비중이 상대적으로 축소하는 것은 공통적인 현상(Petty-Clark's law)이다. 하지만 전 세계가 무역자유화 흐름이 거세지면서 우리나라는 상대적으로 비교열위에 있는 농업분야의 손실발생이 가속화될 수밖에 없는 구조적 한계를 지니고 있는 점이 충분히 고려가 되어야 한다. 최근 FTA 등으로 인한 피해산업 부문의 사회손실을 보상해서 사회정의를 실현해야 할 필요성이 제기되고 있다.

넷째, 외부효과의 근거로 농업·농촌은 건강하고 안전한 먹거리를 소비자에게 제공하고 환경 및 생태서비스를 제공하여 국민의 건강을 증진시키는 외부경제효과가 있다. 단, 이 부분은 축산폐수 등 환경오염 유발현상과 같이 외부불경제효과도 상존하고 있기 때문에 근거 강도는 약하다고 볼 수 있다.

지금까지 농업정책은 시장실패를 보전하려는 논거에 초점을 두고 있었으나 사회적으로 점차 논거의 설득력이 낮아지고 있음에 따라서 향후의 논거는 공공재와 분배정의로 확대되어야 할 필요성이 있다.

농업정책학 이론(한국농업경제학회, 2012)에 입각하여 보면, 경제적 효율성 증진 목적의 농업정책과 사회적 형평성 목적의 소득재분배 농업정책으로 구분할 수 있다고 본다.

첫째, 경제적 효율성 증진 목적의 농업정책은 자유로운 시장가격기구에 의해 자원배분이 효율적으로 이뤄지지 못하여 시장실패가 발생하는 경우, 정부가 개입하여 경제적 효율성을 증진시킴으로써 사회후생을 극대화하는 정책이다. 전통적인 순수 신고전학파적 경제학 관점에서 보는 근거이기도 하다.

둘째, 사회적 형평성 목적의 소득재분배 농업정책은 사회계층이나 경제부문 간 부와 소득의 불균형을 시정하기 위해서 추진된다. 시장실패가 발생하는 경우를 제외하고 정부의 정책개입을 최소화해야 한다는 것이 경제학의 기본정신이지만 현실적으로 모든 상품거래를 시장가격기구에 맡겨놓는 경우는 거의 없다. 순수한 시장경제체제는 철저히 적자생존의 원칙에 의해서 움직이기 때문에 경제적 자원이 소수에게 집중될 가능성이 크다는 점에 주목해야 한다. 우리가 알고 있는 '보이지 않는 손'의 아담스미스(Adam Smith)는 국부론에 앞서 도덕감정론을 통해 인간의 이기심을 통제할 수 있는 메커니즘으로 개인의 자율적 절제와 도덕감정을 바탕으로 한 자율적 사회 규범의 필요성을 강조하였다.

재정학 이론(이준구 외, 2016)에 입각하여 보면, 현대 사회는 복잡하기에 모든 것을 시장기

능에 맡기는 순수 자유방임적 시장경제체제를 채택하는 나라는 드물고 혼합경제(mixed economy) 체제를 채택하고 있다. 혼합경제란 정부부문이 경제 전체의 재화와 서비스 중 상당 부분을 생산하고 사용하며 민간부문의 경제활동에 여러 가지 방식으로 간섭하고 있는 경제를 말한다. 머스그레이브(R. Musgrave, 1959)는 이러한 혼합경제 체제하에서 경제적 관점의 정부 주요 3대 기능을 자원배분(allocation), 분배(distribution), 경제안정(stabilization)으로 보고 있다.

2) 국외 농정동향 및 선행연구

첫째, OECD의 PFIA(OECD, 2014) 동향이다(강혜정, 2014). 각국의 농업예산 제약 상황에서 전세계적으로 농업생산 증대 및 식량안보 증진을 통한 지속적인 농업발전을 위해서는 농업부문 민간투자사업 활성화가 필요하게 되었다. 이러한 세계 각국의 농업투자 확대 추이에 부응하기 위해서 OECD는 2010년 10월 투자위원회 및 농업위원회의 논의를 시작으로 2012년 OECD 농업정책 및 시장작업반에서 지속가능한 농업부문 민간투자 활성화를 위해 정부가 고려해야 할 정책영역을 선정하여 '농업투자 정부정책 영역(The Policy Framework for Investment in Agriculture, PFIA)'을 개발하였다. 농업부문의 민간투자 확대뿐만 아니라 투자의 지속성도 중요하며 거시경제, 다른 부문 정책 등과도 연계되어 있으므로 『투자 정책, 투자 홍보 및 촉진, 기반시설 발전, 무역 정책, 금융부문 발전, 인적자원 연구 및 혁신, 조세 정책, 위험 관리, 책임있는 사업 수행, 환경 정책』10개 영역으로 구분하고 있다.

둘째, WTO의 농업에 관한 협정(WTO, 2000)이다. 기본적으로 WTO의 농업관은 지속가능한 농업이라기보다는 경쟁력 농업관에 입각하고 있기에 고투입농업구조를 지양한다. 소비행위가 최적의 사회행복을 보장한다는 주류경제학의 가치관과 같다(송기호, 2007). 국내보조로 인해 국내농산물 가격의 하락, 수출침체를 겪으면서 탄생한 UR, WTO, 도하협상 등이 그 과정이었다. 시장접근(market access), 국내지원(domestic support), 수출보조금(export subsidies) 등 세 가지 골격으로 이뤄진 WTO의 농업에 관한 협정(WTO The Agriculture Agreement, 2000) 중 국내보조조치가 가능한 항목은 녹색상자(Green Box, 허용보조)이다. <표 2-5>에서와 같이 「WTO 농업에 관한 협정 중 국내보조 감축약속으로부터 면제를 위한 기초 항목」은 보조항목이자 당해 보조가 소비자로부터의 소득이전을 수반하지 않고 공적재원이 조달되는 정부의

계획(징수감면 포함)에 의해 제공되는 것으로서 정부가 정책개입이 무제한으로 가능한 영역이라고 볼 수 있다. 이는 감축약속으로부터의 면제를 위한 기초항목으로서 시장 및 무역왜곡 효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 미미하여야 한다는 기본적인 요건을 충족한다. 장기적으로 국내농업보조는『품목특정 감축대상보조 → 품목불특정 감축대상보조 → 허용보조 → 농가단위 직접지불』 순서로 발전해가는 것이 바람직하다고 보고 있다(문한필 외, 2014).

〈표 2-5〉 WTO 농업에 관한 협정 중 국내보조 감축약속으로부터의 면제를 위한 기초

구분	주요 내용	정책개입영역
일반서비스	농업 또는 농촌사회에 서비스 또는 혜택을 제공하는 계획과 관련된 지출(또는 징수감면) · 일반연구, 환경계획관련 및 특정품목 관련 연구계획 포함 연구 · 조기경보체제, 검역 및 박멸 등 일반적 및 품목특정적 병해충 방제 조치 포함하는 병해충 방제 · 일반 및 전문가 훈련시설 양자를 포함하는 훈련서비스 · 생산자와 소비자에게 정보 및 연구결과의 전달을 촉진하기 위한 수단의 제공을 포함하는 지도 및 자문서비스 · 일반적인 검사서비스 및 특정품목에 대한 위생, 안전, 등급화 또는 표준화 목적을 위한 검사를 포함하는 검사서비스 · 특정품목에 관한 시장정보, 조언 및 판매촉진을 포함하는 시장확대 및 판매촉진서비스 · 전력공급망 설치, 도로 및 기타 운송수단, 시장 및 항만시설, 용수공급시설, 댐 및 배수계획, 환경계획과 관련된 하부구조사업을 포함하는 하부구조서비스	연구 방역, 방제 교육, 훈련 지도, 자문 위생, 검사 정보, 홍보 SOC
식량안보 목적의 공공비축	국내법에 명시된 식량안보 계획의 불가분 일부 구성하는 품목 재고 비축 및 유지, 민간 농산물 저장 관련된 지출(또는 징수감면)	식량안보
국내 식량구호	빈곤한 국민계층에 대한 국내식량구호의 제공에 관련된 지출	사회복지
생산자에 대한 직접지불	생산자에 대한 직접지불(또는 현물지급을 포함한 징수감면)	경영소득 안전망
비연계소득보조	특정연도 생산자가 행한 생산량, 생산형태, 가격에 기초하지 않기	경영소득 안전망
소득보험 및 소득안전망 지원	농업으로부터 파생되는 소득만을 고려, 3년 간 평균총수입 또는 순소득을 기준으로 한 상당치의 30%를 초과하는 소득 손실에 의하여 결정(소득손실의 70% 미만 보상)	경영소득 안전망
자연재해로부터의 구호를 위한 지불	직접적 또는 농작물보험 계획에 대한 정부 재정참여 통한 지불 자연재해 또는 이와 유사한 재해(병의 발발, 병해충, 핵사고, 관련회원국 영토 내에서의 전쟁 등)	자연재해

구분	주요 내용	정책개입영역
생산자 은퇴 계획을 통하여 제공되는 구조조정지원	상업적 농업생산에 종사하는 사람의 은퇴 또는 동인이 비농업 활동으로 이동하는 것을 용이하게 하기 위하여 입안된 계획에 명백하게 정의된 기준에 따라 결정 (상업적 농업생산으로부터 완전하고 영구적으로 은퇴 조건)	인력 구조조정
자원 폐기계획을 통한 구조조정지원	토지 또는 가축을 포함한 그 밖의 자원을 상업적 농업생산으로부터 제외시키기 위하여 입안된 계획에 명백하게 정의된 기준에 따라 결정(최소 3년간 휴경 혹은 도살처분, 확정적 영구처분)	자원폐기
투자지원을 통하여 제공되는 구조조정지원	객관적으로 입증된 구조적으로 불리한 여건에 대응하여 생산자의 활동의 재정적 또는 물리적인 구조조정을 지원하기 위하여 입안된 정부의 계획에 명백하게 정의된 기준에 따라 결정	구조조정
환경계획에 따른 지불	정부의 환경 또는 보존 계획의 일환으로 결정, 또한 생산방법 또는 투입요소에 관련된 조건을 포함하여 정부의 계획에 따른 특정조건의 이행에 의존, 정부의 계획을 준수함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실에 한정	환경보전
지역지원계획에 따른 지불	낙후된 지역의 생산자에게 한정, 지정된 지역에서 농업생산을 행함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실에 한정	낙후지역

자료 : 1. WTO 협정문 [농업에 관한 협정] 중 부속서 2.
2. 박성재외(2011), 농업보조금 개편 방안 연구 : 쟁점 및 개선과제를 중심으로, 정책연구보고 P140, 한국농촌경제연구원.

셋째, 특별회의에 제출된 핵심 6개국의 NTC(Non Trade Concern, 비교역적 관심사항)인 농업의 다원적 기능 부분이다(<표 2-6> 참고). 관련 제안서 주요 내용(이재옥, 2002 : 송유철 외, 2002)[5]을 국가별로 보면, 농업의 특수성을 감안한 WTO에서 특별취급 필요성을 강조(스위스), 농촌개발에 대한 농업의 기여를 강조(EU), 환경보전에 대한 농업의 기여를 강조(EU), 식량안보와 국내 농업생산의 역할을 강조(한국과 일본), 개도국과 농업의 비교역적 기능을 강조(모리셔스), 비교역적 기능을 반영하기 위한 신축적 정책의 필요성을 강조(노르웨이)하고 있다.

5) 주 : 1. 2000년 11월 15일~17일 개최되었던 WTO농산물 협상 시 제4차 농업위원회 특별회의 제출한 문서임(문서번호: G/AG/NG/W/35).
2. 수입국들이 국내 시장보호를 위한 논리적 대응 자료로서 국가가 정책개입 당위성을 설명함.

〈표 2-6〉 주요 선진국의 비교역적 관심사항

국가	주요 내용	정책개입영역
스위스	· 농촌사회유지, 식량안보, 전통문화 보존 등의 기능 · 충분한 식량 및 식량안보를 확보 (국내생산, 재고비축, 수입 등 정책수단을 개별 국가의 사정을 고려하여 선택 필요)	식량안보
EU	· 토지사용과 농지보전 등 환경보전에의 기여 · 고용확대, 가공 및 유통분야 등에서 관련산업 육성 · 한계지의 인구감소 방지 · 환경 및 문화적 서비스 제공	환경 농촌개발
한국&일본	· 식량의 이용가능성, 식량에 대한 접근가능성, 식량공급의 안정성, 식품의 안전성·품질 및 식문화적 선호도와의 적합성 등 강조	식량안보

넷째, EU의 농정개혁(EU, 2011:EU, 2013)이다. 4-5년 주기로 공동농업정책(CAP) 개혁을 실시하는 EU는 'CAP Reform 2013-2017'에서 정책개선의 기본방향을 직불제의 개선, 생산자 안전망 강화, 공공재 공급 기반 확보로 설정하였다. 기본적으로 직불제도는 시장지향성, 생산자의 소득지지, 농업유지 및 공공재 공급의 확보를 목표로 한다는 것이다. 기본지불(Basic Payment Scheme)과 녹색직불(Green Payment) 2원화로 단순화하되 소규모 농가에 대해서 정액의 단순화된 직불제 도입, 신규 청년농(Young Farmers Scheme)에 대한 지원, 생산과 연계된 지불(Coupled Suppport), 자연적 제약 지역 지불제, 환경기여에 대한 지원을 강화하고 소득분배 효과를 높이도록 함이 주요 골자이다(이명헌, 2013).

다섯째, Ha-Joon Chang(2003:2011)과 Dani, R.(2004)은 경제발전 수준에 따른 농업정책 이동을 주장하는 내용이다(<표 2-7> 참고). 경제발전 초기에는 농지, 지식, 신용, 물리적 투입 분야와 같은 투입 지향적 정책(Input Policy)을 지향하고, 경제발전 후기에는 농가소득 안정, 마케팅과 가공, 영양지원 등 산출 정책((Output Policy)으로 이동한다는 것이다. 정책과 국가의 역할을 산업정책 국가와 사회적조합주의 국가로 양분해서 보고 있다. 산업정책 국가의 입장은 경쟁력, 가격경쟁 등으로, 사회적조합주의 국가의 입장은 소득평등과 완전고용 등으로 보고, 이런 기조에 따라서 정책수단 선택이 차이가 발생하게 된다고 해석하고 있다.

〈표 2-7〉 Ha-Joon Chang(2003:2011)과 Dani, R.(2004)의 경제발전 수준과 농업정책

구분	분야	주요 정책	실행국가(실행연도)
경제발전 초기의 투입 정책 (Input Policy)	농지	농지개혁	
		농지개량	
	지식	연구	독일(1852), 덴마크(1857), 네덜란드(1876), 미국(1877)
		지도	일본, 미국
		교육(일반교육, 전문교육)	
		정보 (박람회,기상· 수확· 가격정보)	네덜란드(1884, 1900),
	신용	전문은행	독일(19c중반), 노르웨이(1851)
		신협	독일(1864), 덴마크·노르웨이(1880s), 네덜란드(1896), 스웨덴(1915), 미국, 일본, 한국
	물리적 투입	관개	
		운송	
		전기	
		비료, 종자, 농기계	
↓		↓	↓
경제발전 후기의 산출 정책 (Output Policy)	농가소득 안정	가격안정 (가격조치, 공공비축)	일본(1921), 네덜란드(1930), 캐나다(1944), 미국(1933), 칠레(1983), 일본(1919)
		보험	독일(1880), 일본(1929), 미국(1938), 인도, 칠레
		무역보호	독일, 프랑스, 미국
		(농가직불)	
	마케팅, 가공	마케팅 (마케팅채널현대화, 품질관리)	덴마크, 네덜란드, 스웨덴
		가공	덴마크(19세기말 협동조합), 스웨덴, 네덜란드(20세기초), 일본(1920년대 협동조합), 칠레(1990년대 농산업 가공공장-소농계약재배프로그램)
	영양지원	공공급식 현물지원	
		취약계층 식품 현물지원	

3) 국내 농정동향 및 선행연구

첫째, 농림축산식품부(2016)는 '농업경영체 유형별 맞춤형 정책'을 도입한다고 발표하였다. 기본방향은 ① 정책대상은 평균적 경영체에서 유형별 경영체로 전환하고, 농업경영체를 연령·영농경력·재배면적 등 경영특성에 맞게 유형화하고 재정사업도 프로그램화하여 지원, ② 맞춤형 정책 도입으로 개별 재정사업 지원에서 유형별 프로그램 지원으로 정책 변화를 통해 자연스럽게 체질개선 유도, ③ 경영체 맞춤형 정책의 효과성을 높이기 위해 유형별 프로그램에 대한 인센티브와 조건이 부과하도록 한다.

둘째, 이정환외(2013), 이정환(2011)의 주장이다. 농정개혁 및 농정비전이란 정부의 역할을 바로 세우는 것이며, 농업·농촌의 비전과는 명확히 다름을 강조하고 있다. 농업·농촌에서의 정부역할은 네 가지 프레임으로 제안하고 있다. ① 정부역할 중 생산조정과 같이 수급조절과 가격결정에 직접 개입하는 일은 중단(Eliminate), ② 정부역할 중 생산·유통·수출입은 시장에 맡기고 보조금과 정책자금을 매개로 한 정부의 개입은 최소화, 현재의 정책사업 대부분은 정리·감소·중단(Reduce), ③ 정부역할 중 소득보전직불제도, 보험제도와 같은 경영위험관리제도, 통상정책, 식품안전감시 활동, 농가등록 및 농지관리 등 중대한 것은 확장(Raise), ④ 필요한 정부역할 중 양분균형을 위한 생산조정, 공정한 거래와 계약에 대한 규범제정과 감시, 민간주도의 농정거버넌스 수립과 관리, 식량안보를 위한 중요식량의 비축관리 등은 발굴해서 새로운 정부역할로 설정(Create)한다.

셋째, 농어업선진화위원회(2009)는 농업보조금 개편의 3대 기본방향으로서 ① 국민 전체의 후생 증대 관점에서 보조사업의 공공성 증대, 공공재 우선 배분, 소득 분배 측면 고려, ② 시장경제를 보완하는 방향하는 관점에서 시장실패 보완, 경쟁환경 조성을 통한 효율성 증대, ③ 농업의 지속가능한 성장 관점에서 유무형 기초 인프라 조성으로 설정한 바 있다. 이에 따라 6대 원칙을 보조금 총액 유지, 공공성 제고, 글로벌 스탠다드 합치성, 미래 성장동력 발굴 및 지원, 농업경쟁력 강화 지원, 보조금 체계 개편 등을 도출하였다. 개별 보조사업의 개편 기준으로는 보조사업의 성격(직접보조, 간접보조), 보조사업의 목적(명확성, 유효성, 목적달성도), WTO국제기준과 일치성을 기준으로 개편 가능성을 검토하였다. 세부사업별로 현행유지, 폐지, 통합, 융자전환, 보조율 조정 등으로 구분하여 검토하였다.

넷째, 기타 관련연구(최근 연도순으로 배열함)로는 ① 이태호(2016)는 농업예산보다 농촌예산 투자를 증가하고, 타부처를 통한 농업·농촌예산 중 잘 집행되지 않는 예산은 이관하며, 예산분류를 세분화하여서 세부내역을 DB화할 것을 주장하였다. 예산의 구조조정에 앞서서 무엇보다 중요한 것은 예산의 효율적인 집행이라고 보고, 농촌복지·지역개발·소득안전망·소농지원은 정부 개입을 증가시키고, 체질강화·자본투입·쌀관련 보조는 감소하되 융자를 확대하는 방식으로 정부 개입을 감소시킬 수 있다고 보고 있다.

② 노용환외(2015)에서 농업보조금과 관련한 재정지출과 조세지출 효율성을 평가하고 농가소득을 보전하기 위한 재정사업과 조세지출 간 합리적인 연계방안을 제시하였다. 면세유 및 양도소득세, 전기요금 혜택 등 조세 역진성 문제해결, 중간재 투입과 같은 경쟁력 강화를 위한 재정지출로 전환, 소농에 대한 직접지원 확대, 농업과 농촌의 다기능성을 극대화하는 방향으로의 전환이 필요하다고 주장하고 있다.

③ 김미복외(2014)에서는 농림사업 정책평가체계의 개선을 위하여 사업군별 심층평가 강화, 자율평가결과 환류를 위한 평가결과 분석기능 강화, 정책평가를 위한 자료구축 기능 강화, 사전평가 기능으로 예비타당성 평가 강화를 설정하였다. 평가체계 개선을 위한 정책 성과평가 기초자료로 사용할 수 있는 DB구축의 필요성과 정책평가 전담기구 도입을 제기하였다.

④ 심지현(2014)에서는 지방자치단체 국고보조사업 규모 확대에 따른 중앙과 지방 간 재정갈등이 심화되고 있는 바 지자체의 국고보조사업 현황을 분석하여 문제점 및 개선과제를 검토하였다. 합리적인 산정원칙 개발을 위한 지자체 국고보조사업 성격과 보조율간 관계분석을 실시하였다. 지자체 재정여건의 차이를 분별력있게 반영하지 못한다는 문제의 해결, 시군과 자치구의 재정지출구조의 차이를 반영하지 않은 일괄적인 기준을 적용하여 예산안 편성의 예측가능성 제고하고자 하였다.

⑤ 한국농촌사회학회(2014)에서는 농업보조금의 이론검토, 유형화, 성과분석을 토대로 개선방안을 제시하였다. 농업보조금의 유형화를 사업목적(중간재 투입지원, 혁신지원, 소득지원)과 집행방식(조세지출과 재정지출)에 따라서 총 6가지 유형으로 구분하였는데, 투입재정사업과 투입조세사업은 중기적으로 축소하고 장기적으로 폐지, 혁신재정사업과 혁신조세사업은 확대, 소득재정사업과 소득조세사업은 조세지출에서 재정지출로 확대·이동을 주장하였다.

⑥ 임소영외(2013)에서는 재정활동들이 정치경제학적 논리에 이뤄지고 있다는 가설을 세우

고 농림어업 분야에서 이러한 활동들이 재정지출에 영향을 미칠 수 있음을 규명하였다. 농림어업에 대한 투자는 경제적 합리성을 바탕으로 성과주의에 입각해 예산을 투입할 필요가 있다고 보고 있다.

⑦ 강마야 외(2012)는 향후 농업보조금은 농가경영 및 소득안정을 위한 직접소득보전에 기여, 농업·농촌의 다원적 기능 제고라는 정책목표와 부합, 중앙정부에서 지방정부로 이양, WTO 협정 내에서 적극적으로 활용, 투입재 보조(생산보조)에서 공공조달 보조(구매보조)로 강화, 기반확충(중앙정부 위임)에서 중간지원기능(지방정부 자율) 전환, 농촌개발사업에서 삶의 질 향상(사회서비스, 복지)으로 전환, 중앙농정(수직 위계)에서 지역농정(지역협력 거버넌스)로 전환하는 것을 기본방향으로 설정하였다. 이를 위해서 경영안정・소비(구매보조,급식)・삶의 질・사회복지는 정부 개입을 증가시키고, 생산보조・SOC 등은 정부 개입을 감소시키자고 주장하였다.

⑧ 서세욱(2012)에서는 3차례에 걸친 중장기 투융자계획을 분석한 결과 분야별로 생산기반 정비에 집중, 품목별로는 쌀에 편중되었음을 분석하였다. 향후 재원배분 방향은 농가수요에 맞춘 복지 및 교육여건 개선, 농산물 수급 및 가격안정과 같은 소득안정 강화 부분으로 재원배분 재편필요성을 주장하였다. 그리고 양분과잉상황에 입각하여 환경성을 고려한 탈독성화, 감량화 정책의 실시를 제안하였다.

⑨ 박성재외(2011)에서는 약 80여개 개별사업을 놓고서 국제기준과 일치성, 보조의 성격(직접보조, 간접보조), 보조사업의 목적(명확성, 유효성, 목적달성) 등에 입각하여 개편방안을 마련하였다.

⑩ 박준기외(2011)에서는 주요국의 농정개혁 사례와 특징으로서 품목별 가격지지 또는 직불제에서 농가단위 직불제로 전환되면서 지지가격을 인하하는 방향, 생산과잉문제를 해결하기 위한 생산중립적인 방식으로 전환하고 있음을 알 수 있었다. 이를 토대로 농업부문의 재정투자 방향은 우리 농업이 직면한 여건과 문제를 해결하는 데 초점을 두고 국민적 공감을 토대로 하는 정책을 실시한다. 즉, 생산비연계 소득지지, 농업정책과 농촌정책의 구분, 농가직접지원방식의 확대, 환경정책・식품안전・식량안보・중소농 대책 등에 적극적으로 대응해야 한다고 주장하고 있다.

⑪ 서세욱(2009)에서는 현재 농식품부의 재정구조의 복잡성으로 인해 비효율성 문제를 채

무상환 문제와 불투명성 문제로 구분하여 증명을 시도하였다. 재정구조의 복잡성 원인은 재원 마련없이 재정사업을 실시하고 재정의 신축적 운용을 위해서 여러 가지 기금을 설치하였기 때문으로 보고 있다. 개선방안으로서 회계를 통합하여 편성하고 기금사업을 기능별로 구분하여 예산사업과 통합운용함으로서 재정구조를 단순화하여 효율성을 높이자고 주장하고 있다.

⑫ 김용택외(2006)에서는 전체 농정성과가 지방농정 평가체계 운영과 직결되기 때문에 현재 지방농정 평가체계 수립 및 운영방식, 문제점들을 통해 개선방안을 도출하고자 하였다. 지방농정 효율화 및 활성화를 달성하기 위하여 1단계 세부항목으로는 자금투입 적정성, 농림사업 효과성, 지역농업 차별화, 투융자사업 관리 등을, 2단계 세부항목으로는 농림사업 지방비 총규모와 지방비 비율, 지방비 증가율, 균특자금 조달, 전업농육성, 쌀산업 대책 등, 농림사업 예산집중도, 임의 지방비 투입실적, 지역농업 집중도, 지역농업 주체별 협력, 재정집행 상황, 공공투자지설 유휴화, 사업추진실적 모니터링 등을 도출하여 대표적인 농림투융자사업별(시책별) 평가를 하였다. 전문가는 농림사업 효과성을, 지자체는 지방농정 차별화를 중요하게 판단하고 있는 바 지방농정 평가체계에 이를 반영하는 것을 제안하였다.

<표 2-8>에서와 같이 정부의 정책개입 영역에 대한 증가와 감소를 구체적으로 제시한 국내의 선행연구만을 요약하여 소개하면 다음과 같다.

〈표 2-8〉 국내의 선행연구

구분	주요 내용	정책개입 영역	
		증가	감소
농림축산식품부(2016)	· 농업경영체를 연령, 영농경력 및 재배면적 등 경영특성에 맞게 유형화하고 재정사업도 프로그램화하여 지원 · 전문농 : 규모화,첨단화(①전문경영체 등록, ②경영진단,컨설팅 등 지원, ③전문경영체 맞춤형 프로그램 개발) · 창업농 : 창업활성화, 일자리창출(①학교교육과 창업 연계 강화,②귀농창업 정착 지원, ③법인 취창업 활성화) · 일반농 : 조직·고품질화, 6차산업화(①다양한 성장경로 제공, ②조직화 (공동체, 법인)·다각화 (6차경영체)지원, ③지역농업의 6차산업화) · 고령농 : 경영이양 배려농정(①경영이양 프로그램 보완, ②신규 프로그램 도입 검토, ③복지서비스 강화)	창업 6차산업 복지 경영	
이태호(2016)	· 농업예산 < 농촌예산 · 타부처를 통한 농업·농촌예산 중 잘 집행되지 않는 예산 이관 · 예산분류, 세부내역 DB화	농촌복지 지역개발 소득안전망	체질강화 자본투입 쌀관련예산융

구분	주요 내용	정책개입 영역	
		증가	감소
	· 예산의 효율적인 집행이 가장 중요	소농지원	자확대
노용환 외(2015)	· 재정사업과 조세지출 간 합리적인 연계방안 제시 · 면세유 및 양도소득세, 전기요금 혜택 등 조세 역진성 해결 · 중간재 투입과 같은 경쟁력 강화를 위한 재정지출로 전환 · 소농에 대한 직접지원 확대, 농업과 농촌의 다기능성을 극대화하는 방향 전환	소농의 직접지원 다기능성	중간재 투입
한국농촌사회학회(2014)	· 투입재정사업과 투입조세사업은 중기적으로 축소, 장기적으로 폐지 · 혁신재정사업과 혁신조세사업은 확대 · 소득재정사업과 소득조세사업은 조세지출에서 재정지출로 확대·이동	소득재정 혁신재정 혁신조세	투입재정 투입조세
서세욱(2012), 서세욱(2009)	· 농가수요에 맞춘 복지 및 교육여건 개선 · 농산물 수급 및 가격안정과 같은 소득안정 강화 · 양분과잉상황에 입각하여 환경성을 고려한 탈독성화, 감량화 정책의 실시 제안	복지 및 교육개선 농산물수급 가격안정 소득안정강화	중간재투입 (환경악영향)
강마야 외(2012)	· 농가경영 및 소득안정을 위한 직접소득보전에 기여 · 농업·농촌의 다원적 기능 제고라는 정책목표와 부합 · 중앙정부에서 지방정부로 이양 · WTO 협정 내에서 적극적으로 활용 · 투입재 보조(생산보조)에서 공공조달 보조(구매보조)로 강화 · 기반확충(중앙정부 위임)에서 중간지원기능(지방정부 자율) 전환 · 농촌개발사업에서 삶의 질 향상(사회서비스, 복지)으로 전환 · 중앙농정(수직 위계)에서 지역농정(지역협력 거버넌스)로 전환	경영안정 소비(구매보조 ,급식) 삶의 질 사회복지	생산보조 SOC
박성재 외(2011)	· 보조사업의 성격(직접보조, 간접보조) · 보조사업의 목적(명확성, 유효성, 목적달성도) · WTO 국제기준과의 일치성	소득안전망 경영안정 사회복지 지역개발 유통 R&D	생산기반 생산요소
이정환 외(2013), 이정환(2011)	· 정부 : 시장참여자에게 원활한 시장작동 여건 조성, 식품안전성 관리, 원산지 및 품질표시 감시업무, 비축업무, 환경보전, 지역별 양분총량제, 토지이용제도 확립과 감시, 사회복지제도 운용, 공정한 거래제도의 확립, 농업기술개발, 생산중립적 소득보전직불제 · 농업인 : 새로운 부가가치 창출, 자발적 자본투자, 상품화, 품목별 조직화, 자조금제도 확립 · 시장참여자 : 생산과 유통은 시장참여자 영리적 판단, 경쟁에 의한 결정, 상품화 및 마케팅 · 일반국민 : 농업· 농촌 역할에 대한 인식 공유, 농업지원 동의 · 조직개편 : 정부 부처 역할 조정 및 분임체계 수립 , 농업관련 조직(공사 포함) 정체성과 역할 재검토 정비, 독립적인 지	식품안전 환경보전 조사연구 프로모션 신기술개발 농지관리 경관조성 사회복지 경영.소득 통상정책 농가등록 거버넌스	생산조정 (수급조절, 가격결정) 생산 유통 수출입

구분	주요 내용	정책개입 영역	
		증가	감소
	방농정업무 조직 구축		
농어업선진화 위원회(2009)	· 보조금 총액 유지, 사업성과 분석하여 구조개편 · 공공성 : 공공성 높고 중장기 정책 일치하는 사업 중심 전환 · 국제기준 : 보조금과 국제규범과의 합치성 제고 · 신규사업 : 미래 신성장 동력 발굴 위한 지원 확대 · 기존사업 : 효율성 향상, 농업경쟁력 강화 지원 · 집행체계 : 보조금 체계의 단순화, 유형화, 평가 및 환류강화	긴급수급안정, 재해 R&D 소프트인프라(금융) 환경,시장친화	소모성 투입재

4. 현실적 근거

이론적 근거 외에 현실적 근거로서 각종 정책사업에 대하여 기획재정부, 감사원 등 국가 기관에서 제시하고 있는 평가기준 혹은 지표들이 그것이다.

첫째, 국고보조사업 운용평가 기준(기획재정부, 각연도)은 다음과 같다.

1. 사업추진의 타당성 및 필요성 : 사업목적의 명확성과 구체성, 사업의 법적근거 여부, 국가적 사업 필요성 등
2. 재정지원의 타당성 및 필요성 : 중앙정부의 재정지원 필요성 여부, 재정지원의 규모 적정성 등
3. 사업내용·추진방식·관리의 적절성 : 사업내용의 명확성과 구체성, 사업추진방식의 적절성, 사업수행에 대한 관리·감독·통제수단 구비여부, 과거 국고보조사업 평가결과 환류 등

둘째, 재정사업 자율평가 기준(기획재정부, 각연도)은 체크리스크 방식의 자율평가(program Review)로서 다음과 같다.

1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는지 여부
1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는지 여부
1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인지 여부
2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지는지 여부
2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는지 여부
3-1. 예산이 계획대로 집행되었는지 여부
3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링 하고 있는지 여부
3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는지 여부
3-4. 예산절감 또는 사업효율성을 제고하였는지 여부
4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는지 여부
4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는지 여부
4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조 개선에 환류하였는지 여부

셋째, 재정사업 사업군에 대한 심층평가 기준[6]의 5대 평가요소(한국개발연구원 공공투자관리센터, 각연도)는 다음과 같다.

1. 적절성(relevance): 사업수행이 정부의 역할로서 적절한가?, 사업수단이 목표에 부합하도록 설계되어 있는가?
2. 효과성(effectiveness) : 사업의 결과로서 사업의 특정목표 및 일반목표가 달성되었는가?
3. 효율성(efficiency) : 여러 투입이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출 및 중간결과로 전환되었는가?
4. 효용성(utility) : 사업의 결과 실제로 사업에 대한 수요가 얼마나 충족되었는가?
5. 지속가능성(sustainability) : 사업이 중단되었을 때 사업으로 인한 긍정적인 변화가 얼마나 오랫동안 지속될 수 있을 것인가?

넷째, 매년 예산안 편성지침(기획재정부, 각연도)에 의거하면, 세출구조조정 대상을 3대 유형(연례적 집행 부진, 성과 미흡, 외부 지적사업)과 8대영역(R&D, ODA, 국방, 인건비, 전달체계 효율화, 보조사업, 재정융자사업, 정책연구용역비)으로 구분하여 예산을 절감하도록 각 부처에 요구하기도 하였다. 이에 감사원에서는 사업추진 단계별 체크리스트를 만들어서 시정조치를 요구하였다.

사업추진 단계	점검사항(체크리스트)
사업 기획	· 국가가 직접 해야 할 사업인가? · 예산 편성 · 지원의 법적 근거가 있는가? · 재정지출을 통해서만 사업목적 달성이 가능한가?
예산 편성	· 사업의 타당성이 검증되었는가? · 다른 사업과 유사 · 중복되지 않는가? · 예산 규모는 적정하게 산정되어 있는가? · 사업 여건이 성숙되어 있는가?
예산 집행	· 현재의 사업방식이 가장 효율적인가?

6) 주 : 재정사업 심층평가는 「국가재정법 제8조 제6항(성과중심의 재정운용) 및 시행령 제3조(재정사업의 성과평가)」에 따라 재정사업과정에서 문제가 제기된 사업들의 운영성과를 깊이 있게 분석·평가하는 제도로서 정부 정책의 효과성을 검증하고자 하는 사업평가(program evaluation)임. 효과성과 효율성의 체계적 분석을 통해 사업의 중단 또는 축소의 객관적 근거를 제시하고 보다 효과적이고 효율적인 사업을 추진하도록 도움.
대상사업으로는 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가하도록 요구할 수 있으며, 다음에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있는데 주로 ① 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업, ② 부처 간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업, ③ 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업, ④ 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업임(출처 : KDI 공공투자관리센터, 국가재정법).

사업추진 단계	점검사항(체크리스트)
	· 연례적으로 이월 · 불용 규모가 과다하지 않은가? · 사업 여건이나 환경 변화를 반영하였는가?
평가.환류	· 여유재원을 불필요한 사업에 사용하는가? · 각종 재정사업 평가결과를 적절히 반영하였는가? · 외부 지적사항을 적절히 반영하였는가?

자료 : 박진원외(2014), 세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태, 감사활동 여름호, 감사원, p.23.

다섯째, 사업군에 대하여 효과성, 집행성과, 적절성 분석의 몇가지 기준점(한국개발연구원 공공투자관리센터, 2013)을 제시하고 있다.

구분	핵심개요	역할 및 연구방법	내용 및 기본체계
효과성 분석	사업대상에 대하여 창출된 부가가치 측정	사업대안들 간의 비교	
		사업대안들의 존치여부(경제성)판단	
		사업대안들의 조합의 효과 측정	
		특정 집단에 효과적인 사업대안의 확인	
집행성과 분석	인과이론 검토 집행체계 분석 정책수정 노력의 분석	정책의 인과이론 평가	사업계획의 타당성
		문헌연구를 이용한 공식집행절차 분석	성과계획의 적정성
		인터뷰와 FGI	사업관리의 적절성
		설문조사	정성적 방법에 의한 판단
		현장연구	정성적 방법에 의한 판단
적절성 분석	시장실패로 인한 자원배분의 비효율성 시장질서 유지 소득과 부의 재분배 거시경제 안정화	정부개입 근거의 적절성 평가	시장실패로 인한 자원배분의 비효율성
			가치재의 공급 부족
			재분배정책의 필요성
			거시경제 안정화를 위한 정책개입 필요성
		정부개입 방법의 적절성 평가	시장실패에 대한 정부의 개입
			재분배 정책을 위한 정부의 개입
		정부개입의 실패에 대한 가능성 평가	정보획득의 어려움
			공공부문 책임성 담보의 어려움
			정치과정에서의 왜곡 가능성
		지방정부에 대한 중앙정부 지원의 적절성 평가	중앙정부와 지방정부의 역할분담
			중앙정부와 지방정부의 재정적 관계
		사업군 적절성 평가방법	사업군의 계층구조 파악과 적절성 평가

마지막으로, 기존에 지적되고 있는 농업・농촌 농업보조사업 쟁점사항을 유형화하여 정리하면서 자체 기준과 원칙을 정립하고 있다.

1. 동일한 내용의 사업이 연도를 달리하여 사업명칭만 변경하면서 계속 시행한 사례(정책도입과 진행의 경로추적과정)
2. 유사, 중복, 불용, 과다액계상 등 연도별 꾸준히 제기되고 있는 사업리스트 도출
3. 예산과 결산의 차이(집행율 저조)가 있거나 큰 사업리스트 도출
4. 연례적으로 불용 집행되고 있는 사업리스트 도출, 불필요한 사업 없애기
5. 시정조치 감사결과에도 불구하고 계속 집행하는 사업리스트 도출

5. 요약 및 시사점

제2장 농정예산에 대한 이론적 근거, 현실적 근거의 고찰 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농정예산에 관한 문제인식으로는 “우리가 가고자 하는 농정의 목표를 달성하였는가, 만약 달성하지 못했다면 무엇이 문제인가, 지금과 같은 상황이 지속된다면, 농업・농촌은 지속가능할 것인가, 사회가 요구하는 시대의 변화에 맞춰서 농정목표와 정책수단(예산)은 일치하고 있는가, 연간 약 15조 원의 농정예산은 과연 제대로 쓰이고 있는가, 중앙정부의 역할만으로 지금의 농정문제를 해결할 수 있는가”이다.

둘째, 현재, 그리고 조만간 위기로 다가올 농업·농촌 분야 문제는 쌀과 축산 문제, 환경 문제(외부불경제효과), 농가경제지표 문제, 수입개방 문제, 정책대상 범위규정 문제, 농업보조금 문제, 지방정부 역할 문제 등이다. 농정예산의 쟁점사항으로는 자원배분의 효율성 측면에서 농정예산 구조조정 문제, 도시민과의 조세형평성 측면에서 농정분야 세원 발굴 문제이다. 문제인식의 종착지이자 농정개혁의 화두는 “지속가능한 농업·농촌(Sustainable Agriculture and Rural)을 어떻게 구현할 것인가”이다. 농업·농촌 분야 문제와 농정예산 문제를 해결하는 과정에서 사업군 및 예산의 조정과정이 필연적으로 예상된다. 이 과정에서 지방정부의 역할을 강조하고 제대로 수행해야 하지만 가용재원이 여유가 있어야하나 지방정부 자체재원 자체가 부족한 실정이다.

셋째, 사회적 수요에 부합하는 농정패러다임의 변화 및 정책변화 특징을 비교해보면, 주요 선진국의 경우 점차 '다기능성과 지역성'을 강조하는 추세로 전환하면서 농정목표를 재설정하고 정책수단을 맞춰나가는 주기적인 농정개혁을 실시하고 있다. 주요 골격은 농업중심 정책에서 농촌지역개발 정책을 더욱 확대하면서 동시에 다원적 기능 함양을 지향하는 농정을 추구하고 있다. 반면, 우리나라의 경우 1990년대 전후로 주요한 흐름이었던 특정영역 및 특정품목 지원을 중심으로 하는 농정을 현재까지도 추구하고 있어서 근대화 농정패러다임에서 벗어나지 못하고 있다는 점이 주요 선진국과 차이가 있다.

넷째, 정부의 정책개입 영역에 대한 이론적 근거를 고찰한 결과인 <표 2-9>를 살펴보면, OECD, WTO, NTC, EU, 한국(농어업선진화위원회)에서 제기했던 '환경, 경영 및 소득, 위생(지도, 검사, 방제), R&D 및 정보, 지역개발(체험관광)'을 들 수 있다. 국가 전체의 농업발전 수준, 수입국인지 수출국인지 등과 같은 개방 여건, 사회의 가치관 등에 따라서 농업을 보호할 것인가 여부가 결정되기에 선진국과 우리나라의 사정을 공통적으로 적용하기에는 무리가 있다.

〈표 2-9〉 이론적 근거의 요약 : 국내외 선행연구

구분	생산	유통(내수, 수출)	가공	판매·소비	R&D·정보	위생(지도, 검사,방제)	식품	경영·소득	교육·인력	기반확충	사회복지	환경	지역개발(체험관광)	금융	구조조정·제도기반
OECD		◎(통상)		●	●			●	●	●		●		●	
WTO					●	●		●	●	●		●	●		●
NTC	●					●					●	●	●		
EU						●		●			●	●	●		
한국(농어업선진화위원회)		●			●			●				●		●	
합계	1	2	-	1	3	3	-	4	2	2	2	5	3	2	1

주 : 1. ◎는 기본적으로 정부의 정책개입이 불필요하나 공적 영역에 해당하는 것을 말함.
2. 다수의 국내외 선행연구보다는 국제기관 및 국가기관에서 제시한 것만을 표시함.

다섯째, 정부의 정책개입 영역에 대한 현실적 근거를 고찰한 결과인 <표 2-10>를 살펴보면, 국가에서 제시하는 재정사업에 대한 공식평가 기준은 명확성, 효용성, 타당성, 필요성, 집행과정, 집행성과, 적절성, 효율성, 효과성, 성과달성, 지속가능성 등인데 주로 타당성, 적절성, 효율성, 효과성, 집행과정 및 집행성과에 초점을 맞추고 있다.

〈표 2-10〉 현실적 근거의 요약 : 국가의 재정사업에 대한 공식평가 기준

구분	명확성	효용성	타당성	필요성	집행과정 집행성과	적절성	효율성	효과성	성과달성	지속가능성
국고보조사업 운용평가 기준(기획재정부)			● (사업추진, 재정지원)	● (사업추진, 재정지원)		● (사업내용, 추진방식, 관리방식)				
재정사업 자율평가 기준(기획재정부)	● (사업목적, 성과지표)		● (유사중복)		● (예산집행, 모니터링, 사업평가, 환류 등)	● (사업내용)	● (예산절감)		● (성과지표)	
재정사업 사업군 심층평가 기준(기획재정부)		● (수요충족)				● (정부역할)	● (투입,산출)	● (목표달성)		● (변화지속)
예산안 편성지침 (기획재정부)	● (법적근거)	● (환경변화)	● (유사중복)	● (재정지출)	● (사업평가, 환류 등)		● (사업방식)			
공공투자 (한국개발연구원)					● (집행체계, 정책수정)	● (정부개입 근거)		● (부가가치)		

선행연구 대부분이 정부의 역할에만 초점을 맞추고 있고 상대적으로 다른 주체인 개별 농업인(생산자)과 시장참여자의 역할에 대한 논의는 부족한 편인데 반해서 본 연구는 개인, 시장(기업), 중앙정부 및 지방정부가 본연의 역할에 따라서 주체적으로 개입할 영역을 구분하고 이에 맞는 농정예산 구조 개편방안을 제시하고자 한 점이 선행결과와 차별성이 있다. 제3장에서는 농정예산 실태를 구체적으로 살펴볼 것이다.

제3장 농정예산 실태분석

1. 분석개요

농정예산 구조는 결국 농가경제에 영향을 미친다는 것이 기본전제가 된다. 이를 세부적으로 들여다보면 개인, 시장(기업), 정부의 역할과 기능이 각각 혼재되어 있음으로써 농업인의 자생력과 자발성을 저해하고 있고 산업 전반에 걸쳐 전체적으로 성장동력을 상실하게 만드는 요인이 내포되어 있음을 발견하게 된다. 실태분석을 위한 개요는 다음과 같다.

1) 분석자료 및 분석내용

○ 공간 범위 : 중앙정부(농림축산식품부), 광역자치단체(충청남도), 기초자치단체(천안시와 홍성군)

- 농림축산식품부(농촌진흥청, 산림청 제외)
- 충청남도(농업기술원, 각종 시험장 및 연구소 포함)
- 천안시(충남 내 대표적인 도시 사례지역)
- 홍성군(충남 내 대표적인 농촌 사례지역)

○ 시간 범위 : 2014 회계연도 기준

- 기본적으로 단연도 자료
- 필요에 따라 시계열 자료

○ 대상 범위 : 재정지출(예산 및 결산 기준), 세부사업 및 내역사업(일명 부기명 사업)

- 기본적으로 예산 기준의 내역사업
- 필요에 따라 결산 기준의 세부사업

○ 분석자료 : 나라 전체, 농림축산식품부, 충청남도, 천안시 및 홍성군의 예결산 자료 및 설명자료, 관련 통계자료 등(<표 3-1> 참고)

〈표 3-1〉 분석자료

구분	분석자료	포함내용
나라 전체	· 국회예산정책처(각연도), 나라살림 예산개요 · 기획재정부(각연도), 나라살림 예산개요	일반회계 예산 기준
농림축산식품부	· 농림축산식품부(각연도), 농식품부 예산 및 기금운용계획 개요 · 농림축산식품부(2015), 2014 회계연도 예결산 내역 원자료 · 농림축산식품부(2014), 농림사업시행지침서 ※ 농촌진흥청, 산림청 제외	(본예산, 추경예산 등 모두 포함)
충청남도	· 충청남도(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서 · 충청남도(2015), 3농혁신 자체집계자료 ※ 농업기술원, 각종 시험장 및 연구소 포함	(본예산, 추경예산 등 모두 포함)
천안시	· 천안시(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서 ※ 충남 내 대표적인 도시 사례지역 선정	(본예산, 추경예산 등 모두 포함)
홍성군	· 홍성군(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서 ※ 충남 내 대표적인 농촌 사례지역 선정	(본예산, 추경예산 등 모두 포함)

주 : 본 장에서 소개하는 상기 자료를 기본으로 사용하였기에 자료출처는 별도로 표기하지 않았고 추가로 사용한 통계자료에 대해서만 표기하였음.

○ 분석내용 : 농정예산과 관련한 10대 쟁점사항으로서 총괄 현황, 농정예산 비중변화와 위상, 부문별 현황, 세부사업의 내용과 성격, 정책개입 영역의 일관성, 일치성, 균형성, 지원방식, 지방정부의 재량권 및 자율성 여부 등(<표 3-2> 참고)

〈표 3-2〉 분석내용

번호	구분	회계연도	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
1	총괄 현황	2014	●	●	●	●
1-1	· 농정예산 규모	2014	●	●	●	●
1-2	· 상위 3위 세부 정책영역	2014	●	●	●	●
2	농정예산 비중 변화와 위상	2009, 2014	●	●	●	●

번호	구분	회계연도	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
3	부문별 현황	2014	●	●	●	●
3-1	· 농업·농촌 부문 예산	2014	●	●	●	●
3-2	· 상위 10순위 세부사업	2014	●	●	●	●
4	세부사업의 내용과 성격	2014	●	●		
5	정책개입 영역의 일관성 여부	2014		●		
6	농정목표와 농정수단 간 일치성 여부	2009, 2014	●			
7	재원배분의 균형성 여부	2014	●	●	●	●
7-1	· 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산) 중심 농정	2014	●	●	●	●
7-2	· 특정품목(쌀) 중심 농정	2014	●	●	●	●
7-3	· 특정품목(축산) 중심 농정	2014	●	●	●	●
8	지원방식(보조사업의 개수와 규모)	2014	●			
9	정책영역과 주체별 역할 간 일치성 여부	2014	●	●		
9-1	· 보조사업의 영역별 수혜주체	2014		●		
9-2	· 보조사업의 영역별 분담주체	2014		●		
9-3	· 주요 사업별 재원부담 비중	2014	●			
9-4	· 정성 측면의 농업보조금 실태	연도불필요		●		
10	지방정부의 재량권 및 자율성 여부	2014		●	●	●

2) 분석방법

농정예산 실태분석을 위하여 세부사업의 분류기준을 파악해야 하지만 공식 분류기준은 존재하지 않는다. 따라서 연구자의 주관이 일정부분 개입될 수밖에 없다. 현재 농림축산식품부의 농림축산식품사업 시행지침서, 예결산서, 그 외 선행연구에서 검토하였던 분석방법을 응용하여 자체 분류기준을 만들었다.

첫째, 농림축산식품부의 농림축산식품사업 시행지침서 분류기준을 소개하고자 한다. 크게 광특회계분야, 농촌개발분야, 산림분야, 식량분야, 원예식품분야, 축산분야로 구분하고 그 하위에는 관련된 단위사업들을 배열하고 있다(<표 3-3> 참고).

〈표 3-3〉 농림축산식품부의 농림축산식품사업 시행지침서 분류기준

분야		단위사업명 예시
광특회계 분야		농업기반정비사업, 농촌자원복합산업화지원사업, 일반농산어촌개발사업, 지역전략식품산업육성사업
농촌개발 분야		
	기술개발	농림축산식품연구개발사업, 신기술보급사업
	생산 및 유통개선	녹비작물종자대지원사업, 농업자금이차보전사업, 친환경농자재지원사업
	소득보전	경관보전직접지불제, 경영이양직접지불제, 농어업인 건강·연금보험료 지원사업, 농업안전보건센터 지정·운영사업, 밭농업직불제, 쌀소득등보전직접지불제, 친환경농업직접지불제 등
	소득원개발 및 생활환경개선	농어촌관광휴양자원개발사업, 농촌공동체활성화지원사업, 농촌마을리모델링시범사업, 농촌보육여건개선사업, 한계농지정비사업 등
	인력육성	귀농창업 및 주택구입지원사업, 농업경영컨설팅사업, 농촌출신대학생학자금지원(융자)사업, 취약농가인력지원사업, 후계농업경영인육성사업 등
산림 분야		
	산림자원조성	조림·숲가꾸기사업
	생산 및 유통개선	백두대간주민소득지원사업, 산림경영계획작성사업, 산림바이오매스확충사업, 산림사업종합자금지원사업, 산림소득증대사업, 임산물수출사업 등
식량 분야		
	생산 및 유통개선	고품질쌀유통활성화사업, 농작물병해충예찰·방제사업, 들녘별경영체육성사업, 주요곡물산업육성지원사업 등
	생산기반확충	경영회생지원농지매입사업, 농기계임대사업, 농지규모화사업, 농지매입·비축사업, 농촌용수관리(농업용수수질개선), 다목적농촌용수개발사업, 방조제개보수사업, 배수개선사업, 수리시설개보수사업, 종자산업기반구축사업, 한발대비용수개발사업, 해외농업개발사업 등
원예·식품 분야		
	과수생산 및 유통개선	과실전문생산단지기반조성사업, 과원영농규모화사업, 원예시설현대화사업 등
	생산 및 유통개선	기능성양잠산물종합단지조성사업, 농산물공동출하확대지원사업, 농산물마케팅지원사업, 농산물산지유통시설지원사업, 농산물우수관리(GAP)제도운영, 농산물자조금지원사업, 농업에너지이용효율화사업, 산지유통활성화사업, 소비자참여형직거래사업, 소비지유통활성화사업, 식품·외식종합자금사업, 인삼·약용작물계열화사업, 전통발효식품육성지원사업, 첨단온실신축지원사업, 학교급식지원센터운영활성화사업 등
축산 분야		
	사육기반확충	말산업육성사업, 사료산업종합지원사업, 조사료생산기반확충사업, 축산물수급관리사업(송아지생산안정사업),축산분뇨처리시설사업 등
	생산 및 유통 개선	가축 및 계란 수송특장차량지원사업, 송아지경매시장현대화사업, 축사시설현대화사업, 축산경영종합자금사업, 축산관련종사자교육사업, 축산자조금지원사업 등

둘째, 농림축산식품부의 예결산서 분류기준을 소개하고자 한다. 크게 경쟁력제고, 국제협력협상, 농가경영안정, 농림축산검역검사, 농림축산식품행정지원, 농산물가격안정 및 유통효율화, 농산물품질관리, 농수산인력양성, 농식품공무원교육원교육운영, 농식품기술개발정책연구, 농업경영체육성, 농업생산기반확충, 농지은행(농지,융자), 농촌복지증진, 농촌지역개발 및 도농교류활성화, 양곡관리, 종자관리, 축산물안전관리, 축산업진흥, 친환경농업육성 프로그램으로 구분하고 그 하위에 관련된 단위사업들을 배열하고 있다(<표 3-4> 참고).

〈표 3-4〉 농림축산식품부의 예결산서 분류기준

프로그램명	단위사업명
경쟁력제고	경쟁력제고, 경쟁력제고(농특), 과수및원예경쟁력제고, 농산물유통개선(에특), 종자 경쟁력제고
국제협력협상	국제협력협상, 해외농업개발
농가경영안정	농가소득보전, 농어업재해보험재보험금, 농업기계장비, 농업재해보험, 농협사업구조개편, 쌀소득변동직불(쌀기금), 이차보전, 재해대책, 정책자금관리, 직접피해지원(FTA기금)
농림축산검역검사	가축검역(농특), 검역검사(R&D), 검역검사정보화, 동축산물검역검사, 식물검역검사및수출지원
농림축산식품행정지원	기금운영비(FTA기금, 농안기금, 농지기금, 축발기금), 농림행정정보화(정보화) 농업농촌알리기, 농업정보환경지원(정보화), 농업진흥지역 관리, 농지관리정보화, 정책연구개발(R&D), 행정지원
농산물가격안정 및 유통효율화	농산물가격안정 및 수급조절, 농산물유통개선(농안기금), 농산물유통개선(농특), 농업관측, 산지유통활성화(농안, 융자), 소비지유통활성화
농산물품질관리	농산물안전성관리, 품질관리정보화(정보화)
농수산인력양성	한국농수산대학정보화교육(정보화, 책임운영)
농식품공무원교육원교육운영	농식품공무원교육원정보화
농식품기술개발정책연구	농식품기술개발
농업경영체육성	농식품전문투자펀드출자, 전문농업경영체육성(농특), 전문농업경영체육성(농특세)
농업생산기반확충	농어촌공사시설관리, 농업기반시설활용, 농업기반정비, 농업기반정비(제주), 농업시설개선(농특), 다목적 용수개발, 대단위농업개발(농지, 농특), 대단위농업시설정비, 재해예방(농특)
농지은행(농지, 융자)	농지은행(농지, 융자)
농촌복지증진	농촌복지증진
농촌지역개발 및	농촌자원 복합산업화지원, 농촌자원 복합산업화지원(제주), 농촌지역개발(농

프로그램명	단위사업명
도농교류활성화	특), 도농교류활성화, 일반농산어촌개발, 일반농산어촌개발(제주)
양곡관리	식량생산유통지원, 양곡매입 및 관리
종자관리	종자산업육성(농특), 종자수급조절, 종자원정보화(정보화)
축산물안전관리	가축방역(농특), 가축방역(축발), 축산물위생안전성(농특), 축산물위생안전성(축발)
축산업진흥	축사시설현대화(FTA), 축산기술보급, 축산물수급관리, 축산업경쟁력제고, 친환경축산(축발), 친환경축산단지조성
친환경농업육성	친환경농산물유통활성화, 친환경농업연구센터, 친환경농업인프라, 친환경농업인프라구축(광특), 친환경농자재

셋째, 선행연구 중 이정환외(2013) 및 박진도외(2016)의 분류기준을 소개하고자 한다. 이정환외(2013)는 대분류·소분류 분야, 기능, 성격, 대상, 재원으로 설정하였다(<표 3-5> 참고).

〈표 3-5〉 이정환외(2013)의 농림식품재정지원구조 분석을 위한 코드 분류

구분	1	2	3	4	5	6	7	8
	9	10	11					
분야(대분류)	농업	식품	농촌	농정일반				
분야(소분류)	쌀	채소 과수	기타 경종	경종 일반	축산	농업 일반		
기능	생산	소비 가공 유통	교육 인력	재해	자원 환경	식품 안전	방역	복지
	농촌 개발	가격 소득 보전	수출 지원	수급 조절	행정 일반			
성격	경상적 지원	자본적 지원						
대상	농업인 개인	생산자 단체 및 조직	자재 및 식품업체	지자체	정부 및 공기업			
방식(소분류)	보조	융자	정부 사업 지출					
보조(소분류)	일반 보조	이차 보전	직불	공공투자				
재원	일반	농특	광특	양특	농안	농지	축발	FTA
	기타							

주 : 맨 위의 수치는 해당 내용(분류, 기능, 성격, 대상, 방식, 보조, 재원)을 코드화한 것임.

박진도외(2016)는 정책범주(목적)에 따른 정책형태(대상), 보조사업과 지자체 단독사업으로 구분하였다(<표 3-6> 참고).

〈표 3-6〉 박진도외(2016)의 농업·농촌정책 재분류 기준

정책범주(목적)	정책형태(대상)	보조사업	지자체 단독사업
농산물가격 및 소득정책	가격지지 및 직접지불	중앙정부 직불제(11개)	지자체 직불제(6개)
농촌개발정책	농업개발	농촌생산 기반환경조성, 농기계지원, 시설기자재지원, 기술개발, 유통홍보판매지원 (75개)	농촌생산 기반환경조성, 농기계지원, 시설기자재지원, 기술개발, 유통홍보판매지원 (71개)
	경제활동다각화	마을개발, 학교급식, 로컬푸드, 농공단지, 6차산업 (25개)	마을개발, 학교급식, 로컬푸드, 농공단지, 6차산업 (20개)
	환경 및 경관보전	친환경농업, 경관, 환경보호 (43개)	친환경농업, 경관, 환경보호 (29개)
	주체역량강화	교육, 인력육성지원, 농정체계 (38개)	교육, 인력육성지원, 농정체계 (32개)
농촌생활환경개선 및 복지향상 정책	생활환경정비	상하수도시설, 가축분뇨처리, 도로, 하천정비, 소규모주민숙원사업, 생활용수개발 (19개)	상하수도시설, 가축분뇨처리, 도로, 하천정비, 소규모주민숙원사업, 생활용수개발 (19개)
	복지 및 공공서비스	삶의질향상 등 (5개)	삶의질향상 등 (1개)

마지막으로, 농식품부의 시행지침서 및 예결산서 분류기준, 선행연구를 토대로 본 연구에서 최종적으로 분석에 사용한 농정예산 분류기준을 소개하고자 한다. 기존 정부가 사용하는 분류기준은 예산내역을 분석하기에 구체적이지 않아서 사용할 수 없었다. 따라서 다음과 같이 중앙정부(농림축산식품부)와 지방정부(충청남도, 천안시 및 홍성군)의 농정예산을 부문, 세부 정책영역, 품목지원, 지원수단, 정책목표, 지원대상(수혜주체)으로 코드화해서 실태 분석하였다(<표 3-7> 참고).

〈표 3-7〉 본 연구의 농정예산 분류기준

구분	정부	1	2	3	4	5	6	7	8
		9	10	11					
부문	지방정부	농업	임업	어업	농촌	산촌(산림)	어촌	공통	
	중앙정부	농림업	농산촌	정보화	공통				
세부 정책영역	지방정부 중앙정부	생산	유통 (내수·수출)	가공	판매·소비	R&D·정보	위생 (지도, 검사, 방제)	식품	경영·소득
		기타 (금융지원, 구조조정, 제도기반)	교육·인력	기반확충	복지·사회	환경	체험관광		
품목지원	지방정부 중앙정부	식량작물	원예·화훼·특작	축산	수산	임산	산림	식품	품목 불특정
지원수단	지방정부 중앙정부	경상운영 (경비)	자재구입 (현물)	자본형성 (시설)	직접지불 (현금)	기타			
정책목표	지방정부 중앙정부	농업체질 강화	농가소득·경영안정	농업생산 기반조성	양곡관리	농산물유통	농촌개발	복지증진	
지원대상 (수혜주체)	지방정부 중앙정부	농어업인	농어업법인	농수축협	마을	도	시군	기업	농어촌공사
		교육청							

주 : 맨 위의 수치는 해당 내용(분류, 기능, 성격, 대상, 방식, 보조, 재원)을 코드화한 것임.

특히 세부 정책영역은 생산, 유통(내수・수출), 가공, 판매・소비, R&D・정보, 위생(지도, 검사, 방제), 식품, 경영・소득, 기타(금융지원, 구조조정, 제도기반 등), 교육・인력, 기반확충, 복지・사회, 환경, 체험관광 등 14개 영역으로 구분하였다(<표 3-8> 참고). 세부 정책영역 구분은 연구자마다 기준이 다르므로 좀 더 간소화할 수 있거나 복잡해 질 수 있는데 근본적으로 또한 국가의 예산분류 기준 자체가 없다는 것도 문제점에 기인한다. 즉, 타 분야의 여러 지표와 비교하여 상대적으로 농정분야의 정책개입 영역이 많고 적음을 논해야 하는 것이 타당하지만 분류기준에 관한 학계의 정설이 없는 현실에서는 연구자의 주관이 개입될 수밖에 없다. 단, 대다수의 전문가 및 집행자 의견은 '사업개수가 많다, 개입영역이 많다, 그렇기에 선택과 집중이 이뤄질 수 없는 구조이다.'등 대체로 동의하고 있는 편이다(자세한 내용은 [부록3] 참고).

〈표 3-8〉 세부 정책영역 분류기준

세부 정책영역	개념	세부사업명 예시
생산	농림축산물의 생산단계에 투입되는 소모성 자재, 시설자재 등 생산성향상을 위해 사용되는 생산요소 지원	토양개량제 지원, 유기질비료 지원, 양질 조사료 생산 기반조성 등
유통 (내수·수출)	농림축산물의 생산단계 이후 소비단계로 가기전 유통경로 등 관련 지원	학교급식지원센터 지원, 청정임산물이용증진, 미곡종합처리장 건조저장시설 지원사업, 농산물유통시설현대화지원 등
가공	농림축산물의 제조 및 가공관련 지원	농산물 제조가공 지원, 지역특화사업(축산분야), 축산물 안전관리 지원, 어촌6차산업화 사업지원
판매· 소비	농림축산물의 학교· 공공급식, 브랜드홍보, 온라인 판매활동 관련 지원	학교급식지원, 학교우유급식사업, 밭작물 브랜드 육성사업, 인터넷 쇼핑물 농사랑 강화
R&D· 정보	농림축산물의 각종 연구기술개발 및 보급 관련 지원	신기술보급사업, 지역연구기반 조성, 친환경농업 및 고품질 식량작물 생산보급, 지역농업특성화기술지원(광역), 자원활용기술보급(광역), 최고품질 원예특작생산 기술보급
위생(지도, 검사, 방제)	현장지도, 인증에 따른 검사, 동물 및 식물방역 활동 관련 지원	가축방역, 가축질병근절사업, 악성전염병예방, 농가방역지원, 전염병 검진 등
식품	농림축산물 가공을 통한 식품육성 관련 지원	향토산업육성, 농산물 제조가공 지원, 지역전략 식품산업육성, 식품산업육성 등
경영·소득	농가 경영안정 및 소득보전 관련 지원	쌀소득등 보전직접지불사업 지원, 한우산업육성 지원(폐업지원금 및 피해보전직불), 벼 재배농가 경영안정 직불금, 밭농업직불금 지원, 농작물 안정생산 보험료 지원 등
기타(금융지원)	외부로부터 농업관련 투자를 유치하기 위한 펀드 출자 관련 지원	(중앙정부사업) 농식품전문투자펀드 출자 등
기타(구조조정· 제도기반)	기타 법적 혹은 제도적 기반 정비 관련 업무활동 지원	3농혁신 업무추진, 농업정책개발사업육성, 고품질 농산물 생산기반 구축 업무추진 등
교육·인력	전문인력 및 후계인력, 농업인 단체 육성, 귀농· 귀촌 관련 지원	농업전문인력양성, 농업마이스터대학 운영, 들녘별 쌀 경영체 육성, 농업인 학습단체 육성, 지역역량강화사업 등
기반확충	농업생산 기반확충(SOC) 및 농촌지역 기반확충(SOC) 관련 지원	농촌마을종합개발지원, 농촌생활환경정비, 숲가꾸기사업 지원, 기계화경작로확포장지원, 면소재지종합정비사업(거점면) 등
복지·사회	농촌주민의 복지기반 확충 및 사회안전망 관련 지원	농어촌 보육여건 개선사업, 행복한 삶의 공원 조성, 색깔있는 마을만들기, 농업인 복지향상 지원, 살기좋은 희망마을 만들기 등
환경	축산의 환경오염 문제, 산림생태 환경조성 관련 지원	가축분뇨처리시설, 산불방지 지원, 산불진화헬기 임차, 수목원조성 지원, 자연휴양림 조성지원 등
체험관광	농촌지역 혹은 권역단위 종합개발사업 중 체험 및 관광기반 관련 지원	목재문화체험장, 농촌체험관광육성, 생태숲 조성 지원, 녹색성장사업, 도농교류활성화 지원 등

주 : 충청남도(2014)의 세출기준 합본예산서 상 세부사업명을 예시로 제시하였고, 예산 기준으로 상위에 해당하는 대표사업을 명시함.

2. 분석결과

다음은 농정예산에 대한 총괄 현황, 부문별 현황, 농정예산 비중 변화와 위상, 세부사업의 내용과 성격, 정책개입 영역의 다양화, 농정목표와 농정수단 간 일치성 여부, 재원배분의 균형성 여부, 지원방식, 정책영역과 주체별 역할 간 일치성 여부, 지방정부의 재량권 및 자율성 여부 등 10대 쟁점사항별 실태분석한 결과이다.

첫째, 농정예산 규모 및 세부 정책영역 등을 비롯한 총괄 현황이다. 2014 회계연도 기준, 농식품부의 경우, 나라 전체 355.8조 원 중 농림업・농산촌 분야 예산규모는 4.1%(농림수산식품 분야로 보면 5.2%)를 차지한다. 충청남도의 경우, 전체 5.1조 원 중 15.8%를 차지한다. 농식품부와 충청남도 모두 공통적으로 정책영역에서 농산촌 영역보다 농림업 영역에 2배 이상 높은 예산을 배분하고 있다. 그리고 농식품부와 충청남도의 경우, 상위 3위 세부영역에서는 기반확충→경영・소득→생산 순으로, 천안시의 경우, 전체 1.1조 원 중 11.1%를 차지하고, 판매・소비→생산→위생(지도, 검사, 방제 등)순으로, 홍성군의 경우, 전체 4,408억 원 중 29.1%를 차지하고, 기반확충→경영・소득→생산 순으로 예산을 배분하고 있다(<표 3-9> 참고).

〈표 3-9〉 농식품부-충청남도-천안시・홍성군의 농정예산 총괄 현황(2014 회계연도 기준)

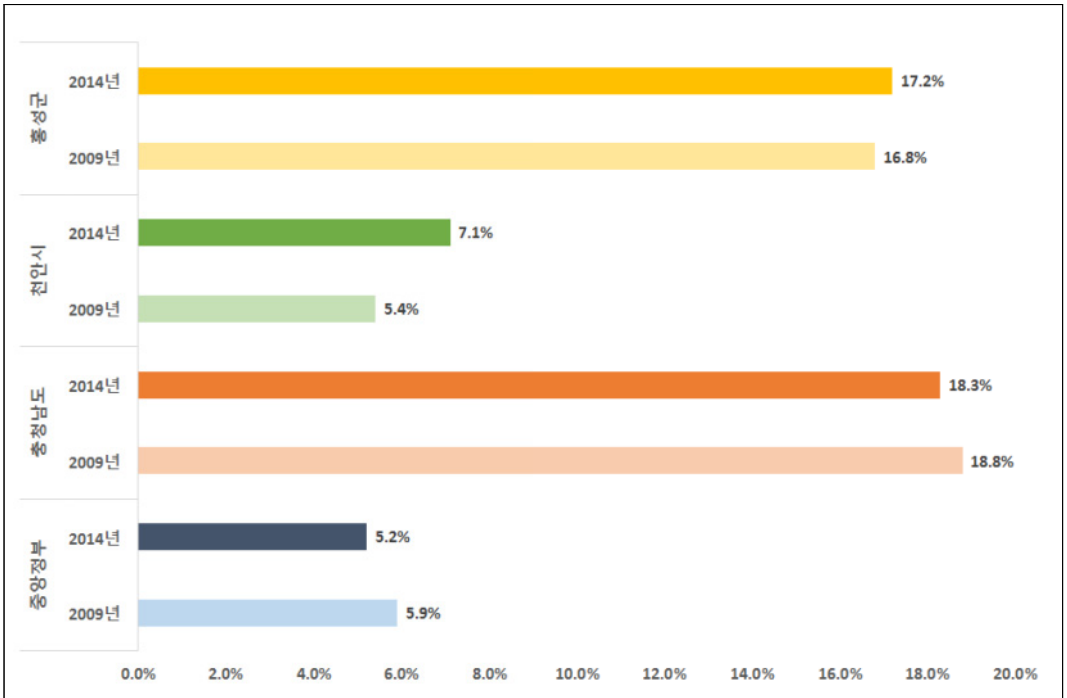
구분			중앙정부 (농식품부)	충청남도 (농업기술원 포함)	천안시 (도시지역 예시)	홍성군 (농촌지역 예시)
전체 예산규모(A)			355.8조 원	5.1조 원	1.1조 원	4,408억 원
농림업· 농산촌분야 예산규모(B)			14.5조 원	8,100억 원	1,191억 원	1,281억 원
비중(B/A)			4.1%	15.8%(전국 2위)	11.1%	29.1%
정책영역 (분석대상)	농림업 영역	예산규모 (사업개수)	10조 원 (180개)	4,796억 원 (223개)	1,004억 원 (105개)	776억 원 (181개)
	농산촌 영역	예산규모 (사업개수)	4.2조 원 (59개)	2,821억 원 (127개)	40.7억 원 (13개)	301억 원 (27개)
	기타	예산규모 (사업개수)	0.3조 원 (32개)	48억 원 (6개)	-	-
	총	예산규모	14.5조 원	7,665억 원	1,044.7억 원	1,077억 원

구분			중앙정부 (농식품부)	충청남도 (농업기술원 포함)	천안시 (도시지역 예시)	홍성군 (농촌지역 예시)
	예산규모	(사업개수)	(271개)	(356개)	(118개)	(208개)
상위 3위 세부 정책영역 (분석 대상)	1순위		기반확충 (농산촌 영역) 28.4%	기반확충 (농산촌 영역) 33.2%	판매·소비 (농림업 영역) 25.7%	기반확충 (농산촌 영역) 27.1%
	2순위		경영·소득 (농림업 영역) 16.0%	경영·소득 (농림업 영역) 23.8%	생산 (농림업 영역) 20.5%	경영·소득 (농림업 영역) 25.8%
	3순위		생산 (농림업 영역) 10.4%	생산 (농림업 영역) 15.1%	위생(지도.검사,방제) (농림업 영역) 18.7%	생산 (농림업 영역) 19.8%
(참고) 기초통계	농가인구(명)		2,569,387	308,455 (전국 대비 12.0%)	31,268 (충남 대비 10.1%)	22,243 (충남 대비 7.2%)
	농가(호)		1,088,518	132,008 (전국 대비 12.1%)	11,651 (충남 대비 8.8%)	9,628 (충남 대비 7.3%)
	경지면적(ha)		1,309,787	187,836 (전국 대비 14.3%)	12,533 (충남 대비 6.7%)	11,883 (충남 대비 6.3%)
	생산액(백만 원)		46,890,001	6,845,049 (전국 대비 14.6%)	702,650 (충남 대비 10.3%)	613,608 (충남 대비 9.0%)

자료 : 1. 통계청(2016), 2015 농림어업총조사.
2. 통계청(2014), 지역소득.
3. 충청남도(2011), 충청남도 시군단위 지역내총생산GRDP.

주 : 위의 농림업.농산촌 분야 예산규모와 아래의 정책영역 총 예산규모 수치가 불일치 하는 이유는 실제 분석대상 사업만 추렸기 때문임(기타 사업비, 기본적 경비 등은 제외).

둘째, 농정예산 비중 변화와 위상이다. 전체 산업 대비 농림수산식품 분야 예산 비중은 2009년과 2014년 사이 큰 변동 없이 약 5% 수준(참고로 12개 분야 중 2008년 이후 6위, R&D 및 산업・중소기업・에너지보다 상대적으로 높은 편), 충청남도 역시 큰 변동 없이 약 18% 수준을 보이고 있다. 천안시는 2009년 5.4%에서 2014년 7.1%로 증가, 홍성군은 16.8%에서 17.2%로 증가하고 있다. 시군의 증가 추세와 달리 대체로 중앙정부 및 충청남도는 5년 전 대비 소폭이지만 감소 추세이다(<그림 3-1> 참고).



구분	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
2009년	5.9%	18.8%	5.4%	16.8%
2014년	5.2%	18.3%	7.1%	17.2%

〈그림 3-1〉 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 농림수산식품분야 예산 비중 변화

① 나라 전체 및 충청남도의 분야별 예산 비중 변화를 살펴보면, 나라 전체 농림수산식품 분야는 2009년 5.9%, 2014년 5.2%로서 변화가 거의 없지만 감소군 영역에 속해있다. 동일한 감소군 영역에 속한 분야는 산업·중소기업·에너지, SOC, 일반공공행정이다. 충청남도 농림해양수산 분야는 2009년 18.8%, 2014년 18.3%로서 변화가 미미하지만 나라 전체와 마찬가지로 감소군 영역에 속해있다. 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 사회복지, 보건 분야를 제외하고 모든 분야가 감소군 영역에 속해 있다(<표 3-10> 참고).

〈표 3-10〉 나라 전체 및 충청남도의 분야별 예산 비중 변화

나라 전체				충청남도			
증감	분야	2009	2014	증감	분야	2009	2014
증가(+)	R&D	4.3%	5.0%	증가(+)	일반공공행정	8.5%	9.6%
	보건.복지	26.3%	29.8%		공공질서및안전	3.8%	5.5%
	교육	13.5%	14.2%		사회복지	22.2%	27.6%
	문화.체육.관광	1.2%	1.5%		보건	1.7%	1.8%
	통일.외교	1.1%	1.2%	감소(-)	교육	6.7%	6.0%
	공공질서.안전	4.3%	4.4%		문화및관광	4.7%	3.7%
유지	환경	1.8%	1.8%		환경보호	9.5%	8.5%
	국방	10.0%	10.0%		농림해양수산	18.8%	18.3%
감소(-)	산업.중소기업.에너지	5.7%	4.3%		산업、중소기업	3.1%	2.2%
	SOC	8.7%	6.6%		수송및교통	5.2%	3.6%
	농림수산식품	5.9%	5.2%		국토및지역개발	7.1%	4.9%
	일반공공행정	17.1%	16.0%		과학기술	0.8%	0.1%
기초지표	· 총인구 : 51,069,375명 (2015년 기준) · 총가구 : 19,560,603호 (2015년 기준) · 농가인구 : 2,569,387명 (2015년 기준, 총인구 대비 5.0%) · 농가 : 1,088,518호 (2015년 기준, 총가구 대비 5.6%) · 2009년도 본예산 총지출 : 284.5조 원(농림수산식품 16.9조 원) · 2014년도 본예산 총지출 : 357.4조 원(농림수산식품 18.7조 원)			기초지표	· 총인구 : 2,107,802명 (2015년 기준, 전국 대비 4.1%) · 총가구 : 816,247호 (2015년 기준, 전국 대비 4.2%) · 농가인구 : 308,455명 (2015년 기준, 전국 대비 12.0%, 충남 내 14.6%) · 농가 : 132,008호 (2015년 기준, 전국 대비 12.1%, 충남 내 16.2%) · 2009년도 본예산 일반회계 총계 : 3.2조 원 · 2014년도 본예산 일반회계 총계 : 4.2조 원		

자료 : 통계청(2016), 2015 농림어업총조사

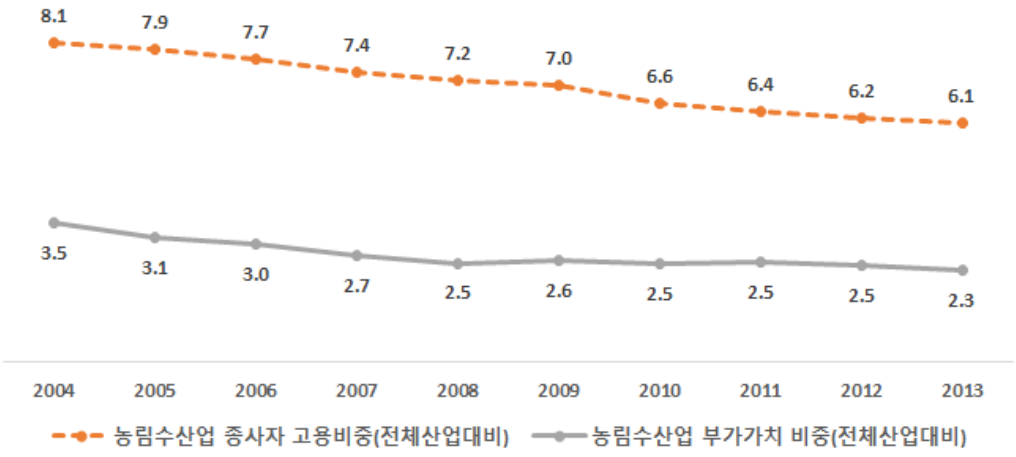
② 천안시 및 홍성군의 분야별 예산 비중 변화를 살펴보면, 천안시의 농림해양수산 분야는 2009년 5.4%에서 2014년 7.1%로서 증가군 영역에 속해있다. 홍성군의 농림해양수산 분야는 2009년 16.8%에서 2014년 17.2%로서 증가군 영역에 속해있다(<표 3-11> 참고).

〈표 3-11〉 천안시 및 홍성군의 분야별 예산 비중 변화

천안시				홍성군			
증감	분야	2009	2014	증감	분야	2009	2014
증가 (+)	일반공공행정	3.9%	4.8%	증가 (+)	일반공공행정	4.2%	10.3%
	공공질서및안전	0.5%	0.8%		환경보호	8.6%	10.6%
	문화및관광	3.7%	7.8%		사회복지	17.9%	21.2%
	환경보호	17.4%	19.3%		보건	1.6%	2.1%
	사회복지	16.4%	23.1%		농림해양수산	16.8%	17.2%
	보건	1.1%	1.6%		기타	12.7%	13.4%
	농림해양수산	5.4%	7.1%	감소 (-)	공공질서및안전	2.6%	1.3%
유지	교육	1.1%	1.1%		교육	1.0%	0.6%
감소 (-)	산업.중소기업	7.2%	0.7%		문화및관광	6.7%	5.6%
	수송및교통	9.3%	7.3%		산업.중소기업	1.4%	1.0%
	국토및지역개발	21.8%	14.7%		수송및교통	6.2%	4.4%
	기타	11.1%	10.9%		국토및지역개발	18.7%	11.0%
기초 지표	· 총인구 : 629,062명 (2015년 기준, 충남 대비 29.8%) · 총가구 : 240,021호 (2015년 기준, 충남 대비 29.4%) · 농가인구 : 31,268명 (2015년 기준, 충남 대비 10.1%) · 농가 : 11,651호 (2015년 기준, 충남 대비 8.8%) · 2009년도 본예산 일반회계 총계 : 6,330억 원 (총예산 1.07조 원) · 2014년도 본예산 일반회계 총계 : 9,300억 원 (총예산 1.26조 원)			기초 지표	· 총인구 : 94,114명 (2015년 기준, 충남 대비 4.5%) · 총가구 : 37,530호 (2015년 기준, 충남 대비 4.6%) · 농가인구 : 22,243명 (2015년 기준, 충남 대비 7.2%) · 농가 : 9,628호 (2015년 기준, 충남 대비 7.3%) · 2009년도 본예산 일반회계 총계 : 3,107억 원 (총예산 3,284억 원) · 2014년도 본예산 일반회계 총계 : 3,758억 원 (총예산 4,009억 원)		

자료 : 통계청(2016), 2015 농림어업총조사

참고로 <그림 3-2>와 같이 우리나라 농림수산식품분야 예산 비중이 산업의 종사자 고용 및 부가가치와 비교하여서 그 위상을 파악하고자 한다. OECD 기준 우리나라는 2013년 전체 산업 대비 농림수산업의 종사자 고용 비중은 약 6.1%, 농림수산업의 부가가치 비중은 약 2.3%를 차지하고 있다.



〈그림 3-2〉 우리나라의 농림수산업 종사자 고용 및 부가가치 비중

자료 : OECD통계(http://stats.oecd.org)

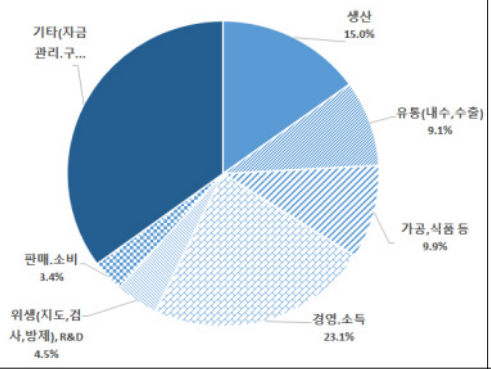
셋째, 농업·농촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업 등 부문별 현황이다. 공통적으로 농식품부, 충청남도, 천안시 및 홍성군의 농(림)업·농(산)촌 부문 예산규모 비중은 각 70%, 30%이다. 그리고 쌀 품목 및 생산과 관련된 사업이 다른 분야에 비해서 높은 순위를 차지하고 있는 등 산업중심적인 예산 구조이다.

① 2014 회계연도 기준 농식품부의 경우, 농림업 부문은 전체의 약 70%, 농산촌 부문은 약 30%를 차지하고 있다. 그리고 농림업·농산촌 부문을 통틀어서 상위 10순위 세부사업을 보면, 정부양곡매입비 9,335억 원, 일반농산어촌개발 8,530억 원, 쌀소득보전고정직불 7,740억 원, 비축지원 6,711억 원 순으로 예산을 배분하고 있다(<표 3-12> 참고).

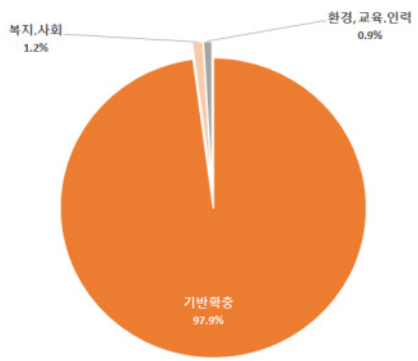
〈표 3-12〉 농식품부의 농림업·농산촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업(2014 회계연도 기준)

구분	예산액 (백만 원)	비중 (%)
농림업	9,996,793	69.1
농산촌	4,199,691	29.0
정보화	35,288	0.2
공통	230,988	1.6

농림업·농산촌 부문 합계	14,462,760	99.9



농림업 부문의 세부 정책영역별 비중



농산촌 부문의 세부 정책영역별 비중

⬇ (상위 10대 세부사업)

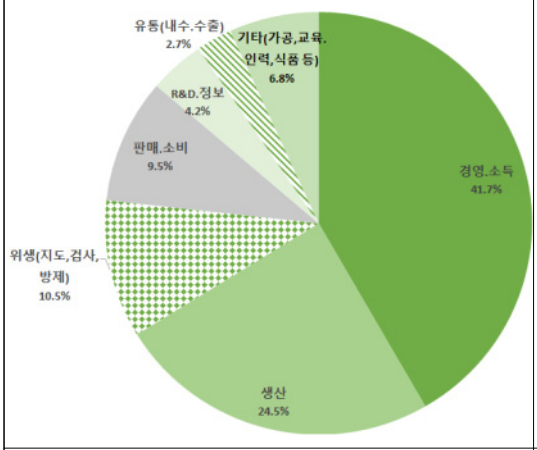
순위	부문	프로그램명	세부사업명	품목 (정책영역)	집행방식	예산액 (백만 원)
1	농업	양곡관리	정부양곡매입비	쌀(생산)	보조	933,573
2	농촌	농촌지역개발 및 도농교류활성화	일반농산어촌개발	품목불특정 (농촌개발)	보조	853,044
3	농업	농가경영안정	쌀소득보전고정직불	쌀(경영.소득)	지자체보조	774,000
4	농업	농산물가격안정 및 유통효율화	비축지원	쌀(생산)	보조	671,142
5	농업	농산물가격안정 및 유통효율화	산지유통종합자금	원예(유통)	융자	610,000
6	농업	축산업진흥	농가사료직거래 활성화 지원	축산(생산)	융자	500,000
7	농업	농업생산기반확충	수리시설개보수	쌀(생산SOC)	보조	480,000
8	농업	식품산업육성	우수농식품구매지원	식품(소비)	융자	419,971
9	농업	양곡관리	수입양곡대	쌀(생산)	보조	328,184
10	농촌	농촌복지증진	농어업인 건강・연금보험료 지원	품목불특정 (복지)	보조	324,060
소계						잘못된 계산식
총합계						13,225,100
(비중)						(44.6%)

주 : 계정간거래, 기금간거래, 회계기금간 거래, 회계간거래, 여유자금운용, 농림축산식품 행정지원 등은 제외함(실질적으로는 총 13,233,571백만 원).

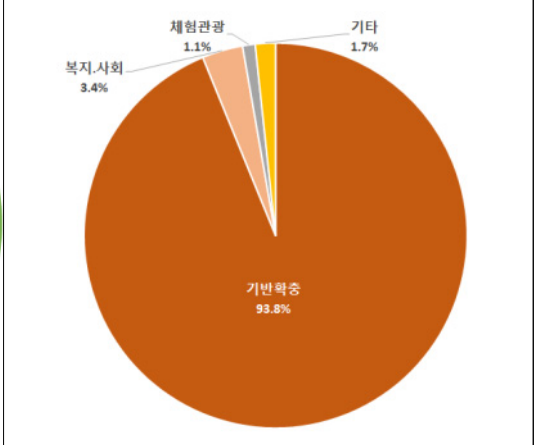
② 2014 회계연도 기준 충청남도의 경우, 농업 부문은 약 72%, 농촌 부문은 약 28%를 차지하고 있다. 그리고 농업·농촌 부문을 통틀어서 상위 10순위 세부사업을 보면, 쌀소득등보전직접지불사업지원 1,327억 원, FTA한우폐업지원금 324.9억 원, 초중학생무상급식지원 307.6억 원, 농촌마을종합개발지원 285.7억 원, 가축전염병살처분보상금 지원 262.5억 원 순으로 예산을 배분하고 있다(<표 3-13> 참고).

〈표 3-13〉 충청남도의 농업·농촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업(2014 회계연도 기준)

구분	예산액 (백만 원)	비중 (%)
농업	469,643	71.8
농촌	184,731	28.2
농업·농촌 부문 합계	654,374	100



농업 부문의 세부 정책영역별 비중



농촌 부문의 세부 정책영역별 비중

⬇ (상위 10대 세부사업)

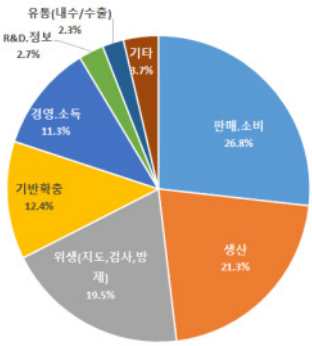
순위	부문	프로그램명	세부사업명	품목 (정책영역)	집행방식	예산액 (백만 원)
1	농업	고품질 농산물 생산기반 구축	쌀소득등보전직접지불사업지원	쌀(경영소득)	보조	132,745
2	농업	축산 경쟁력 강화	FTA한우폐업지원금	축산(경영소득)	보조	32,488
3	농업	선진 유통체계 구축	초중학생무상급식지원	품목공통	보조	30,764

				(소비)		
4	농촌	농촌생활환경 기반확충	농촌마을종합개발지원	품목불특정 (농촌개발)	보조	28,573
5	농업	축산 경쟁력 강화	가축전염병살처분보상금지원	축산(경영소득)	보조	26,250
6	농촌	농촌생활환경 기반확충	면소재지종합정비사업 (거점면)	품목불특정 (농촌개발)	보조	18,561
7	농촌	농촌생활환경 기반확충	기계화경작로확포장	품목불특정 (농촌개발)	보조	17,927
8	농촌	농촌생활환경 기반확충	농촌생활환경정비	품목불특정 (농촌개발)	보조	16,501
9	농업	농촌생활환경 기반확충	배수개선사업	쌀(생산SOC)	보조	15,156
10	농업	고품질 농산물 생산기반 구축	유기질비료지원	쌀(생산)	보조	13,080
소계						195,997
총합계						654,374
(비중)						(50.7%)

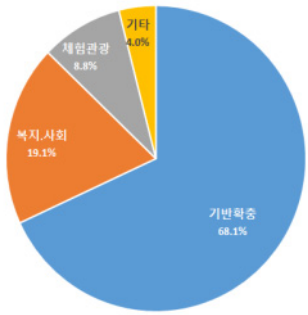
③ 2014 회계연도 기준 천안시의 경우, 농업 부문은 약 96%, 농촌 부문은 약 4%를 차지하고 있다. 그리고 농업 부문의 상위 10순위 세부사업은 친환경무상급식지원 245.5억 원, 가축전염병사전예방 176.1억 원, 농기계수출지원센터건립지원 97.7억 원 순으로, 농촌 부문의 상위 10순위 세부사업은 농업생산기반정비및정주환경개선 12.8억 원, 농어촌보육여건개선 7.7억 원, 농촌생활환경정비 6.6억 원 순으로 예산을 배분하고 있다(<표 3-14> 참고).

〈표 3-14〉 천안시의 농업·농촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업(2014 회계연도 기준)

구분	예산액 (백만 원)	비중 (%)
농업	100,361	96.1
농촌	4,065	3.9
농업·농촌 부문 합계	104,427	100.0%



농업 부문의 세부 정책영역별 비중



농촌 부문의 세부 정책영역별 비중

⬇ (상위 10대 세부사업)

순위	세부사업명	세부영역	예산 (백만 원)
1	친환경무상급식지원	판매.소비	24,552.0
2	가축전염병사전예방	위생	17,611.3
3	농기계수출지원센터건립지원	기반확충	9,770.0
4	생산시설현대화	생산	5,356.6
5	쌀소득보전직접지불	경영.소득	5,184.0
6	축사시설현대화	생산	2,654.7
7	유기질비료지원	생산	2,231.7
8	친환경농업지원	생산	2,147.2
9	농정관리 (지주형광고물,판매점정비)	판매.소비	2,122.9
10	세계민족음식테마공원조성	기반확충	1,842.0
소계 (CR 10)			73,472.4 (73.2%)

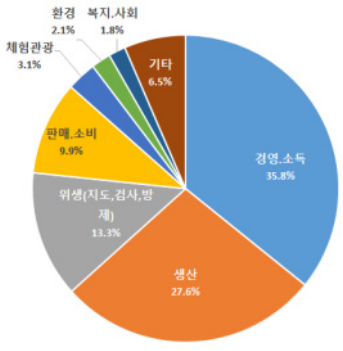
⬇ (상위 10대 세부사업)

순위	세부사업명	세부영역	예산 (백만 원)
1	농업생산기반정비및정주환경개선	기반확충	1,279.0
2	농어촌보육여건개선	복지	765.6
3	농촌생활환경정비	기반확충	655.0
4	수리시설관리	기반확충	507.5
5	편안한물길조성	기반확충	333.0
6	녹색농촌체험마을조성	체험.관광	300.0
7	자원활용기술보급 (농촌체험지역네트워크)	체험.관광	87.0
8	조건불리지역직접지불	경영.소득	63.6
9	농촌자원개발사업 (팜파티 운영 등)	체험.관광	36.0
10	생활자원분야 (농촌체험 명품화 육성)	체험.관광	14.0
소계 (CR 10)			4,040.7 (99.4%)

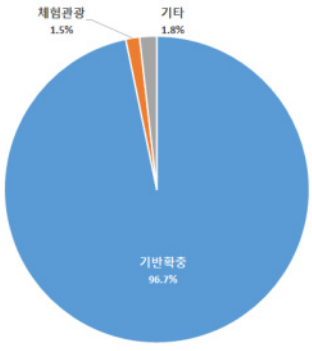
④ 2014 회계연도 기준 홍성군의 경우, 농업 부문은 약 72%, 농촌 부문은 약 28%를 차지하고 있다. 천안시에 비해서 농촌 부문 예산 비중이 상대적으로 높다. 그리고 농업 부문의 상위 10순위 세부사업은 쌀소득등보전직접지불 161억 원, 학교급식지원 71억 원, 벼재배농가경영안정직불금 38.5억 원 순으로, 농촌 부문의 상위 10순위 세부사업은 천수만권역단위종합정비 65.9억 원, 농촌생활환경정비 54.8억 원, 배수로정비 42.5억 원 순으로 예산을 배분하고 있다 (<표 3-15> 참고).

〈표 3-15〉 홍성군의 농업·농촌 부문 예산 및 상위 10순위 세부사업(2014 회계연도 기준)

구분	예산액 (백만 원)	비중 (%)
농업	77,608.7	72.0
농촌	30,139.4	28.0
농업·농촌 부문 합계	107,748.2	100.0



농업 부문의 세부 정책영역별 비중



농촌 부문의 세부 정책영역별 비중

⬇ (상위 10대 세부사업)

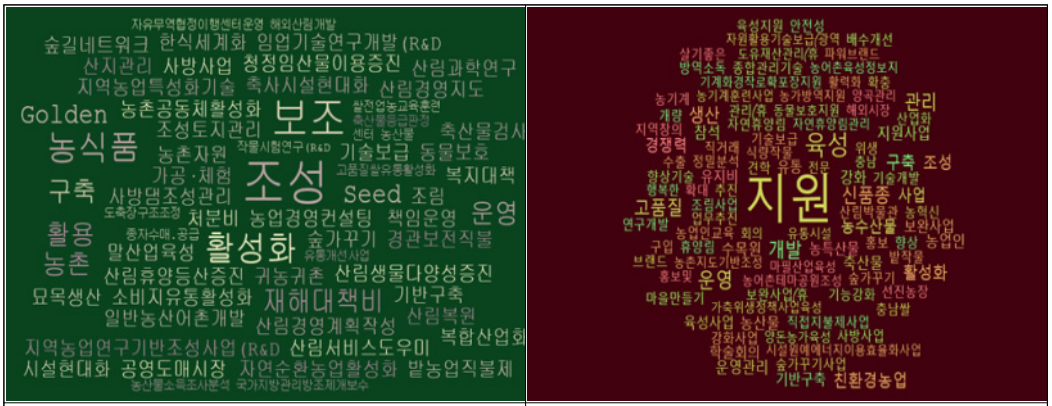
순위	세부사업명	세부영역	예산 (백만 원)
1	쌀소득등보전직접지불	경영.소득	16,130.0
2	학교급식지원	판매.소비	7,089.5
3	벼재배농가경영안정직불금	경영.소득	3,846.1

⬇ (상위 10대 세부사업)

순위	세부사업명	세부영역	예산 (백만 원)
1	천수만권역단위종합정비	기반확충	6,590.4
2	농촌생활환경정비	기반확충	5,475.2
3	배수로정비	기반확충	4,246.3

4	한우농가지원(피해보전직불. 폐업지원)	경영.소득	3,745.4	4	한솔기권역농촌마을 종합개발	기반확충	2,327.5
5	가축전염병이환축 살처분및매몰지관리	위생	3,035.0	5	용봉산권역단위 종합정비	기반확충	1,259.0
6	구제역등긴급방역	위생	2,795.8	6	소류지개보수	기반확충	1,150.0
7	못자리제조상토지원	생산	2,747.0	7	경지정리지구내 시설물 유지보수	기반확충	1,081.0
8	청보리등사료작물재배 지원	생산	2,520.1	8	기계화경작로확포장	기반확충	1,040.0
9	유기질비료지원	생산	2,108.4	9	지역창의 아이디어(경관개선)	기반확충	1,008.0
10	지역특화품목육성 (고추비가림 재배시설 등)	생산	2,004.0	10	오누이권역단위 종합정비	기반확충	946.0
소계 (CR 10)			46,021.3 (59.3%)	소계 (CR 10)			25,123.4 (83.4%)

넷째, 세부사업의 내용과 성격이다. 2014 회계연도 기준, 농식품부와 충청남도의 세부사업명 키워드 분석 결과, 가장 많이 등장하는 단어는 지원, 보조, 육성, 활성화, 고품질, 관리, 조성, 구축, 농식품 등이었다. 농업과 농촌을 정책수단인 예산으로써 보조하고 육성할 대상으로서 객체화하고 있음을 간접적으로 유추해 볼 수 있다(<그림 3-3> 참고).



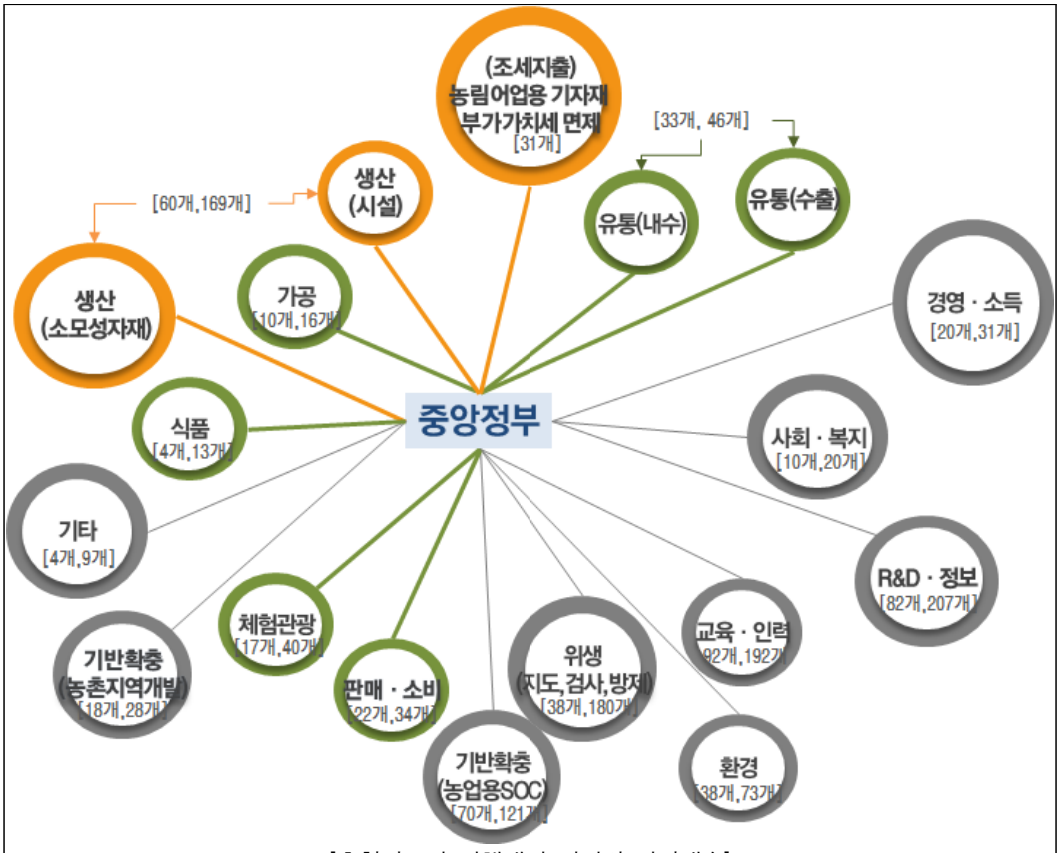
[농식품부 세부사업명 키워드] [충청남도 세부사업명 키워드]

〈그림 3-3〉 농식품부 및 충청남도의 세부사업명 키워드 분석

다섯째, 정책개입 영역의 일관성 여부이다. 2014 회계연도 기준, 충청남도의 세부 정책개입 영역은 생산(소모성 자재・시설), 유통(내수・수출), 가공, 판매・소비, R&D・정보, 위생(지도・검사・방제), 식품, 경영・소득, 기타(금융지원, 구조조정, 제도기반), 교육・인력, 기반확충(농업용 SOC), 기반확충(농촌지역개발), 사회・복지, 환경, 체험・관광 등 매우 다양한 영역에 걸쳐서 개입하고 있다. 세부 정책영역은 14개 영역, 세부사업 개수는 518개, 세부사업 하위에 있는 내역사업(일명 부기명 사업) 개수는 1,179개에 달했다. 다양한 영역에서 많은 사업개수가 존재하므로 사업 당 평균예산은 적을 수밖에 없다. 그리고 사업개수가 많고 사업 당 평균예산 규모가 적게 되면 정책집행자와 정책수혜자 입장에서 모두 만족할 수 없는 구조가 된다(<표 3-16> 참고).

〈표 3-16〉 충청남도의 정책개입 영역 현황(2014 회계연도 기준)

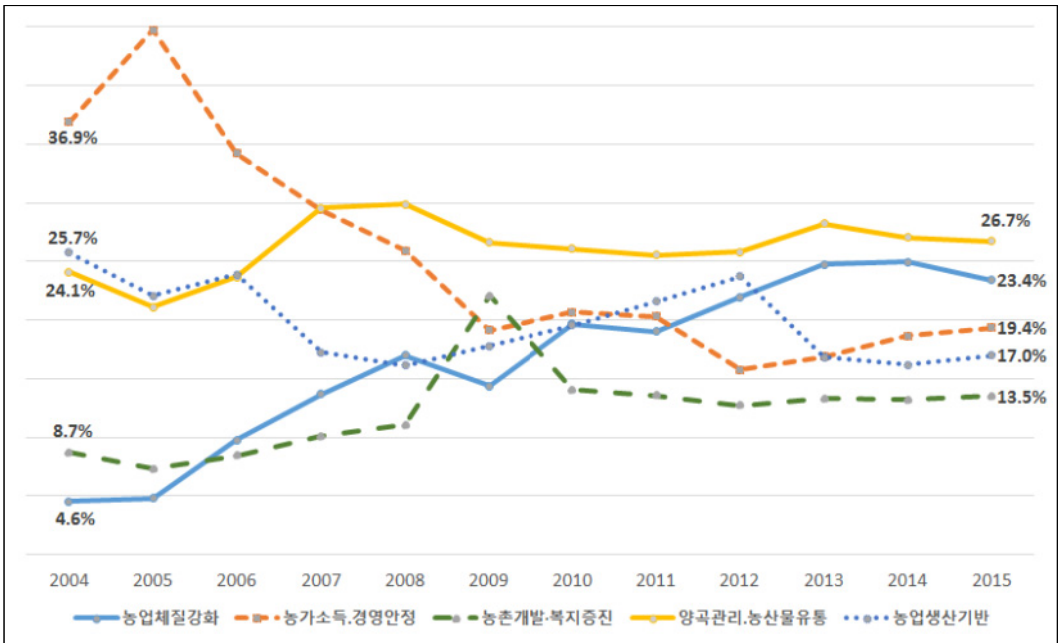
코드	세부 정책영역	세부사업 (개수)	내역사업(부기사업) (개수)
1	생산(소모성 자재·시설)	60	169
2	유통(내수·수출)	33	46
3	가공	10	16
4	판매·소비	22	34
5	R&D·정보	82	207
6	위생(지도·검사·방제)	38	180
7	식품	4	13
8	경영·소득	20	31
9	기타(금융지원, 구조조정, 제도기반)	4	9
10	교육·인력	92	192
11	기반확충(농업용 SOC)	70	121
11	기반확충(농촌지역개발)	18	28
12	사회·복지	10	20
13	환경	38	73
14	체험관광	17	40
합계		518	1,179



[충청남도의 정책개입 영역별 사업개수]

주 : 1. 아래 그림에서 왼쪽 수치는 세부사업 개수, 오른쪽 수치는 내역사업 개수를 말함.
2. 선 색이 다른 것은 정책개입 영역을 개인, 시장(기업), 정부 등의 주체로 구분한 것임.

여섯째, 농정목표와 농정수단 간 일치성 여부이다. 현재 농식품부의 농정목표는 '농가소득 향상 및 안정적 식량공급' 등임에도 불구하고 관련 부문의 예산 비중은 2009년과 2014년 5년 사이 감소 추세이다. 외형 상 정책목표와 실질적 정책수단이 불일치하는 양상을 볼 수 있다. <그림 3-4>에 따르면, 농업체질강화 부문은 2009년 20.1%에서 2014년 23.5%로 증가, 농가소득·경영안정 부문은 2009년 21.4%에서 2014년 17.6%로 감소, 양곡관리·농산물 유통 부문은 2009년 25.9%에서 2014년 25.4%로 비슷한 수준을 보였다. 증가군은 농업체질강화(경쟁력강화), 농촌개발·복지증진, 식품업 부문이었고, 감소군은 농가소득·경영안정, 농업생산기반 부문이었고, 유지군은 양곡관리·농산물유통 부문인 것으로 나타났다.



[농식품부의 부문별 예산 비중 변화 : 2004년-2015년]

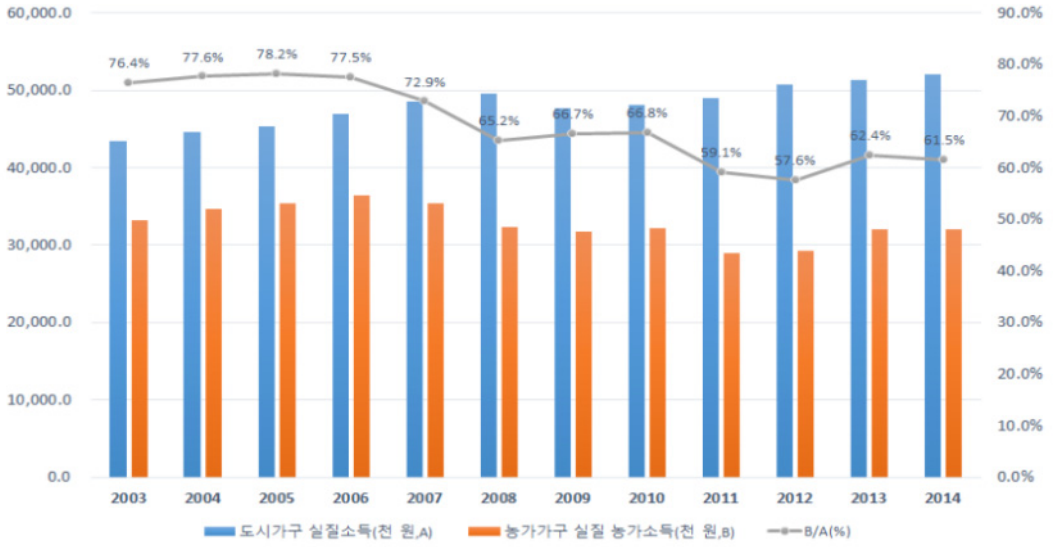
2009년			2014년		
구분	예산액(억 원)	비중(%)	구분	예산액(억 원)	비중(%)
총합계	125,103	100.0%	총합계	132,251	100.0%
농업체질강화	25,140	20.1%	농업체질강화	31,056	23.5%
농가소득·경영안정	26,763	21.4%	농가소득·경영안정	23,230	17.6%
농촌개발·복지증진	14,174	11.3%	농촌개발·복지증진	16,450	12.4%
양곡관리·농산물유통	32,363	25.9%	양곡관리·농산물유통	33,656	25.4%
농업생산기반	21,924	17.5%	농업생산기반	20,133	15.2%
식품업	4,739	3.8%	식품업	7,726	5.8%

〈그림 3-4〉 농식품부의 부문별 예산 비중 변화

자료 : 농림축산식품부(각연도), 농림축산식품 주요통계 : 사업별 예산

주 : 1. 2009년도 수산업.어촌 영역이 있었으나 2014년과의 비교를 위하여 제외함.
2. 2009년과 2014년 영역별 예산에는 기타사업비 및 기본적 경비는 제외함.
3. 2006년 이전통계는 농가소득,경영안정 항목이 아닌 부담경감 및 소득보전 항목으로 집계, 비중해석에 주의를 요함.
4. '부문'이라고 명명하고 있지만 내용상으로는 정책목표와 같다고 볼 수 있음.

참고로 거시적 측면에서 농정목표인 '농가소득 향상 및 안정적 식량공급'을 달성했는지 짚어보도록 하겠다. 우선 농가소득 향상 달성 여부이다(<그림 3-5> 참고). 2003년 도시가구 실질소득은 약 4,345만 원, 농가가구 실질소득은 약 3,321만 원이었는데 2014년 도시가구 실질소득은 약 5,210만 원, 농가가구 실질소득은 3,206만 원으로 하락하였다. 도시가구는 매년 1.7%씩 증가, 농가는 매년 1.4%씩 감소하고 있음을 알 수 있다.

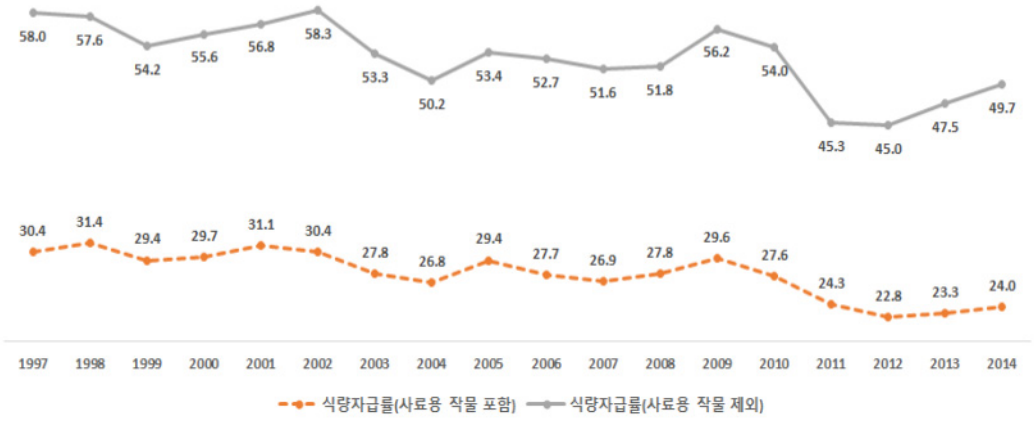


(단위: 천 원, %)

〈그림 3-5〉 도시가구와 농가가구의 실질소득 추이(2003년-2014년, 2010=100)

자료 : 1. 통계청(각연도), 가계동향조사.
2. 통계청(각연도), 농가경제조사.
3. 박경철 외(2015), 충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구, 전략연구 2015-07, 충남연구원.
주 : 소비자물가지수로 디플레이트(2010=100)함.

그 다음으로 식량자급률 목표달성 여부이다(<그림 3-6> 참고). 사료용 작물을 포함한 식량자급률의 경우, 1997년 30.4%에서 2014년 24.0%로 하락, 매년 1.4%씩 감소하고 있다. 사료용 작물을 제외한 식량자급률의 경우, 1997년 58.0%에서 2014년 49.7%로 하락, 매년 0.9%씩 감소하고 있다.



(단위 : %)

〈그림 3-6〉 식량자급률 추이(1997년-2014년)

자료 :1. 통계청 양곡소비량조사, 작물통계, 농림축산식품부 양곡수급실적 및 계획, 채소류 생산실적 등.
2. e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/enaraIdx/idxField/userPageCh.do?idx_cd=2747).

일곱째, 재원배분의 균형성 여부이다. 2014 회계연도 기준, 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산 영역)과 특정품목(쌀과 축산) 중심 농정을 전개하는 등 농촌 정책보다는 농업 정책에 치우쳐져 있어서 현재의 사회적 수요를 반영하지 못하는 정책의 한계를 보여주고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보도록 한다.

① 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산 영역) 중심 농정

생산기반 확충, 생산성 향상을 위한 각종 투입재 보조 지원사업 등에 전체 예산의 30% 이상을 투입하고 있다. 생산 투입재 보조는 토지생산성 향상에 긍정적인 영향을 주지만 결과적으로 해당품목의 증산, 가격하락, 농업소득 정체로 이어질 우려가 있다. 또한 토양과 수질 등 환경에 부정적인 영향을 주는 문제가 제기되고 있다(외부불경제효과). 생산 영역에 대한 농식품부, 충청남도, 천안시 및 홍성군의 예산 구조는 다음과 같다(<표 3-17> 참고).

- 농식품부의 생산 영역 사업개수 기준 약 30.6%, 예산규모 기준 약 38.6%
- 충청남도의 생산 영역 사업개수 기준 약 29.3%, 예산규모 기준 약 34.3%

· 천안시의 생산 영역 사업개수 기준 약 36.6%, 예산규모 기준 약 35.1%

· 홍성군의 생산 영역 사업개수 기준 약 29.3%, 예산규모 기준 약 20%

〈표 3-17〉 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 생산 영역 예산 구조 (2014 회계연도 기준)

구분	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
전체 세부사업(개) ※ 농업·농촌 부문	271	249	112	205
생산영역 세부사업(개) ※투입재보조, 생산기반 등	83	73	41	60
사업개수 기준 (비중, %)	30.6%	29.3%	36.6%	29.3%
전체 예산(조 원) ※ 농업·농촌 부문	14.5	0.7(7,006억 원)	0.1(1,044억 원)	0.1(1,077억 원)
생산영역 사업예산(조 원) ※ 투입재보조, 생산기반 등	5.6	0.11(2,406억 원)	0.036(366억 원)	0.021(213억 원)
예산규모 기준 (비중, %)	38.6%	34.3%	35.1%	20.0%

주 : 충청남도는 국비를 포함한 비중, 천안시와 홍성군은 국비, 도비를 포함한 비중임(이하 상동).

② 특정품목(쌀)[7] 중심 농정

2016년산 쌀은 심각한 수급불균형에 놓였다. 쌀 소비의 빠른 감소에 대응하지 못한 쌀 생산과잉(생산량 대비 소비량의 감소), 수입쌀 증가, 대북지원 쌀 중단 등으로 재고량 증가, 과다투입으로 인한 미질저하 등이 중첩되면서 가격은 큰 폭으로 하락, 쌀 재배농가 소득 정체 혹은

7) 주 : 2016년산 쌀의 수급불균형 문제로 인해서 정부 입장은 '쌀 관련 지원예산이 많고 이로 인한 생산과잉이 결국 쌀값 하락을 가져왔다', 농업인 입장은 '수입쌀 및 대북지원 중단으로 인한 재고량 증가가 쌀 가격 하락을 불러왔다' 등으로 의견이 맞서고 있음. 우리나라 농업에 있어서 '쌀'이 가지는 경제적 의미 외에도 다양한 사회적.환경적.문화적 의미(가치)가 내포되어 있음에 주의할 필요가 있음. 쌀 농사를 단순히 수급불균형과 시장논리에 입각해서 바라보면 안 되는 이유는 ① 국가차원에서 쌀 농사는 지가상승 억제 기재, ② 지역경제를 돌아가게 하는 근본기재, ③ 농업인에게는 유일한 경제적 안전장치, ④ 밭작물 일손돕기에 있어서 매우 중요(밭작물의 인력수요 > 논작물의 인력수요), ⑤ 친환경 쌀은 재배방식으로 인해 자연스럽게 농촌공동체 복원가능한 기재로 작용하기 때문임. 즉, 쌀값문제는 농업인 생계문제, 농촌지역 경제문제, 농촌공동체 유지문제 등이고, 쌀에 대한 정책지원은 곧 농업인에게 소득지원 뿐만 아니라 복지지원 등 기초생활 보장 수준의 하락을 의미한다고 볼 수 있음. 우리나라의 농업인에 대한 복지수준 및 사회보장제도가 취약하기 때문에 쌀을 통한 각종 정책지원이 유일한 정책이자 기초 생계수단으로서 받아들이기 때문임(출처 : 농업인과의 간담회 회의록[부록3] 참고, 저자 주).

감소, 쌀 변동직불금 지출증가로 연결되어 쌀 고정직불금 규모를 상회하였다. 특히 밥상용쌀 의무수입물량 40만 톤으로 인한 원인(현재 생산량 420만 톤 - 적정생산량 390만 톤 = 30만 톤 차이)도 복합적으로 작용하면서 수급불균형 문제를 일으키고 있다고 보고 있다.

쌀에 편중된 농정구조로서 우리나라 농정내용이 쌀 이외에 대안이 없는 농정이란 비판이 발생하고 있는 근거이다. 즉, 중앙정부와 지방정부 모두가 쌀에 대해서 집중적으로 지원하는 구조이므로 농업인 입장에서는 쌀 농사를 축소하여 공급량을 감소시킬 유인책이 없는 것이다. 예를 들면, 쌀 농사와 관련한 각종 SOC 인프라는 계속 확대 중이고, 논 기계화 정비율은 이미 95%이상을 넘어가고 있기에 생산성의 지속적인 향상은 자연스러운 결과이다. 특히 현행과 같이 사회보장제도가 취약한 제도 하에서 쌀 관련 직불금은 농업인에게 복지지원과 같은 체감도를 주고 있다. 쌀 품목에 대한 농식품부, 충청남도, 천안시 및 홍성군의 예산 구조는 다음과 같다(<표 3-18> 참고).

- 농식품부 사업개수 기준 약 18.5%, 예산규모 기준 약 37.8%(생산직간접 지원 17.9%, 기반확충 19.9%)
- 충청남도 사업개수 기준 약 15.7%, 예산규모 기준 약 29.4%(생산직간접 지원 28.7%, 기반확충 0.7%)
- 천안시 사업개수 기준 약 26.8%, 예산규모 기준 약 15.0%(생산직간접 지원 15.0%, 기반확충은 국비사업이므로 0.0%)
- 홍성군 사업개수 기준 약 14.1%, 예산규모 기준 약 28.2%(생산직간접 지원 28.2%, 기반확충은 국비사업이므로 0.0%)

〈표 3-18〉 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 쌀 품목 예산 구조 (2014 회계연도 기준)

구분	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
전체 세부사업(개) ※ 농업·농촌 부문	271	249	112	205
쌀관련 세부사업(개) ※ 투입재보조, 유통, 소비, 가공, 기반확충 등	50	39	30	29
사업개수 기준 (비중, %)	18.5%	15.7%	26.8%	14.1%
전체 예산(조 원) ※ 농업·농촌 부문	14.5	0.7(7,006억 원)	0.1(1,044억 원)	0.1(1,077억 원)

구분		농식품부	충청남도	천안시	홍성군
쌀관련 사업예산(조 원) ※ 투입재보조, 유통, 소비, 가공, 기반확충 등		5.4	0.2(2,062억 원)	0.015(156억 원)	0.030(304억 원)
예산규모 기준 (비중, %)		37.8% -생산직간접지원 : 17.9% -기반확충 19.9%	29.4% -생산직간접지원 : 28.7% -기반확충 0.7%	15.0% -생산직간접지원 : 15.0% -기반확충 0%(국비)	28.2% -생산직간접지원 : 28.2% -기반확충 0%(국비)
(참고) 기초통계	논벼 재배농가	635,364호 (총농가 중 58.4%)	95,898호 (충남 내 72.6%)	7,210호 (천안 내 61.9%)	7,245호 (홍성 내 75.2%)
	논벼 재배면적	729,282ha (총경지면적 중 55.7%)	125,536ha (충남 내 66.8%)	6,889ha (천안 내 55.0%)	8,191ha (홍성 내 68.9%)
	쌀 생산액	7.69조 원 (농림어업 생산액 중 16.4%)	1.32조 원 (충남 내 19.4%)	727억 원 (천안 내 10.3%)	864억 원 (홍성 내 14.1%)

자료 :1. 통계청(2016), 2015 농림어업총조사.
2. 통계청(2014), 지역소득.
3. 충청남도(2011), 충청남도 시군단위 지역내총생산GRDP.

충청남도의 쌀 관련 현황을 <표 3-19>와 같이 살펴보면, 2015년 현재 쌀 생산량 및 면적은 전국 대비 약 20% 미만인 반면, 쌀 관련 예산은 29.4%를 차지하고 있고 생산영역 예산 중 쌀 관련 예산이 약 43%를 차지하고 있다. 대표적인 국고보조 및 광특보조사업으로는 쌀소득등보전직접지불사업(쌀고정직불금과 쌀변동직불금), 유기질비료지원사업, 토양개량제 지원사업(규산,석회), 광역친환경농업단지조성사업 등이 있고, 충남 자체사업으로는 벼재배농가 경영안정 직불금, 맞춤형비료지원사업 등이 있다. 단, 이들 사업은 2017년부터 새로운 형태의 직불금으로 통합・변경시행될 예정이다(자세한 사항은 제4장에서 설명). 이렇게 쌀에 대해서 투자를 많이 하고 있음에도 불구하고 쌀 수급불균형 문제는 여전히 남아있는 것이다.

〈표 3-19〉 충청남도의 쌀 관련 현황

구분	과거	현재
쌀 재배규모	○ 쌀(미곡) 생산량 (2005년) - 전국 4,768,368 톤, 충남 865,509 톤 → 전국 대비 충남 비중 18.2% ○ 쌀(미곡) 재배면적 (2005년) - 전국 979,717 ha, 충남 166,573 ha → 전국 대비 충남 비중 17.0% ○ 가구당 쌀 소비량(2005년) : 80.7 kg	○ 쌀 생산량 (2015년) - 전국 4,326,915 톤, 충남 827,886 톤 → 전국 대비 충남 비중 19.1% ○ 쌀 재배면적 (2015년) - 전국 799,344 ha, 충남 146,319 ha → 전국 대비 충남 비중 18.3% ○ 가구당 쌀 소비량(2015년) : 62.9 kg
재정지출 현황		○ 농식품부 예산 비중 2014년 37.8% (농업·농촌 부문 중 세부사업 50개, 5.4조 원) ※ 농식품부 예산 비중 2013년 35.9%, 2016년 37.4% ○ 충청남도 예산 비중 2014년 29.4% (농업·농촌 부문 중 세부사업 39개, 내역사업 71개, 2,062억 원) ○ 천안시 예산비중 2014년 15.0% ○ 홍성군 예산비중 2014년 28.2%

③ 특정품목(축산) 중심 농정

최근 농정예산 중 축산 품목에 많은 예산을 배분하고 있다. 축산 품목 관련 사업개수는 매년 증가하고 있고 가축방역 예산 비중은 절대적으로·상대적으로 증가하고 있다. 1인당 축산물 소비량 증가에 맞춰서 축산업의 규모화 및 산업화 추세가 가속화되고 있기 때문이다. 하지만 수질 및 토양 환경오염, 가축질병(구제역, AI 등), 축산악취로 인한 지역주민과의 갈등 등 외부불경제효과가 지속적으로 발생하고 있어서 사회적·경제적 손실 혹은 사회적 후생이 감소하고 있는 현실이다. 그리고 가축질병과 같은 재난이 발생하면 그동안 축산에 투자했던 시설현대화사업 등 축산경쟁력 제고사업은 어떻게 봐야 하는지 의문이 든다. 예를 들면, 시설현대화사업 등의 명목으로 지원되는 축산경쟁력 제고사업을 지원받은 경우 가축질병으로 인해 폐사하거나 살처분 및 매몰처리되면서 감가상각비는 0에 가까워지게 되는 문제가 발생하는 것이다. 축산 품목에 대한 농식품부, 충청남도, 천안시 및 홍성군의 예산 구조는 다음과 같다(<표 3-20> 참고).

- 농식품부 사업개수 기준 약 17.7%, 예산규모 기준 약 11.0%
- 충청남도 사업개수 기준 약 41.0%, 예산규모 기준 약 18.6%
- 천안시 사업개수 기준 약 34.8%, 예산규모 기준 약 28.4%
- 홍성군 사업개수 기준 약 33.2%, 예산규모 기준 약 24.7%

〈표 3-20〉 농식품부-충청남도-천안시·홍성군의 축산 품목 예산 구조 (2014 회계연도 기준)

구분		농식품부	충청남도	천안시	홍성군
전체 세부사업(개) ※ 농업·농촌 부문		271	249	112	205
축산관련 세부사업(개) ※ 생산, 방역, R&D 등		48	102	39	68
사업개수 기준 (비중, %)		17.7%	41.0%	34.8%	33.2%
전체 예산(조 원) ※ 농업·농촌 부문		14.5	0.7(7,006억 원)	0.1(1,044억 원)	0.1(1,077억 원)
축산관련 사업예산(조 원) ※ 생산, 방역, R&D 등		1.6	1.3	0.029(296억 원)	0.026(266억 원)
예산규모 기준 (비중, %)		11.0%	18.6%	28.4%	24.7%
(참고) 기초통계	돼지 사육농가	4,389호 (총농가 중 0.4%)	770호 (충남 내 0.6%)	65호 (천안 내 0.6%)	1,694호 (홍성 내 2.1%)
	돼지 사육규모	7,368,195두	1,442,931두 (전국 내 19.6%)	123,253두 (충남 내 8.5%)	375,683두 (충남 내 26.0%)
	돼지 호당 사유규모	1,678.8두/호	1,874.0두/호	1,896.2두/호	221.8두/호
	돼지 생산액	6.96조 원 (농림어업 생산액 중 14.9%)	1.36조 원 (충남 내 19.9%)	1,165억 원 (천안 내 16.6%)	3,552억 원 (홍성 내 57.9%)

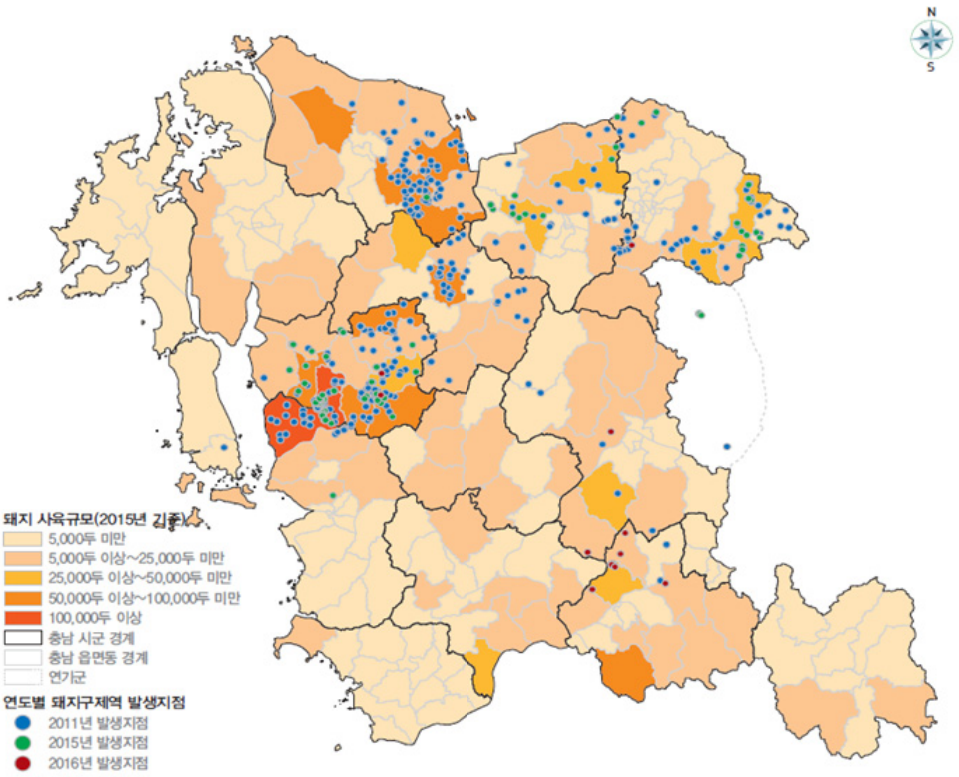
자료 : 1. 통계청(2016), 2015 농림어업총조사.
2. 통계청(2014), 지역소득.
3. 충청남도(2011), 충청남도 시군단위 지역내총생산GRDP.

충청남도의 축산 관련 현황을 <표 3-21>과 같이 살펴보면, 충남의 돼지 사육규모는 전국적으로 가장 높고(21.1%), 한우 사육규모도 전국에서 5순위를 차지하고 있다. 반면, 외부불경제 효과가 지속적으로 발생하고 있다. 대표적인 예로서 최근 충청남도 15개 시군의 민원 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이 축산악취 민원이다. 전국적으로도 2015년 악취민원 10,753건 중 축산악취 민원은 2,838건(26%)을 차지하고 있을 정도이다(김선태, 2016). 충남의 돼지구제역 발생현황은 2011년 총 341건으로 전국 발생건수의 10.1%를 차지, 2011년 가축방역 관련 예산은 15.4%로서 198억 원이었다. 하지만 2015년 총 69건으로 전국 발생건수의 36.7%를 차지, 2015년 가축방역 관련 예산은 32.1%로서 306억 원이었다. 발생건수는 줄어들었지만 전국 대비 발생비중이 높아지고 있고 예산규모는 약 1.5배 증가하였다. 축산업의 특성 상 수혜자는 다수의 양축농가보다 특정소수의 대규모 기업농 중심으로 혜택을 주는 구조이고, 대표적인 사업으로는

FTA 한우 폐업지원금, 가축전염병 살처분 보상금 지원, 축사시설현대화사업, 개별시설지원, 구제역 예방백신 지원, AI 차단방역 지원 등이 있다.

〈표 3-21〉 충청남도의 축산 관련 현황

구분	과거	현재
축산사육규모	○ 한육우의 호당 사육두수(2005년) - 전국 9.5두 - 충남 10.6두 - 전국 대비 충남 비중 13.0% ○ 돼지의 호당 사육두수(2005년) - 전국 729.2두 - 충남 912.1두 - 전국 대비 충남 비중 18.3% ○ 축산물 판매가격지수(2010=100) - 2005년 93.0 ※ 청과물의 경우 75.4	○ 한육우의 호당 사육두수(2015년) - 전국 28.4두 - 충남 26.7두 - 전국 대비 충남 비중 13.1% ○ 돼지의 호당 사육두수(2015년) - 전국 2,075.1두 - 충남 2,348.6두 - 전국 대비 충남 비중 21.1% ○ 축산물 판매가격지수(2010=100) - 2015년 107.3 ※ 청과물의 경우 110.9
재정지출 현황		○ 농식품부 예산비중 2013년 10.3%, 2014년 11.0%, 2016년 11.3% ○ 충청남도 예산비중 2014년 18.6% ○ 천안시 예산비중 2014년 28.4% ○ 홍성군 예산비중 2014년 24.7% (농업 영역 중 사업개수 306개, 1,300억 원)
외부불경제효과 (예시. 돼지구제역과 가축방역 예산)	○ 2011년 충남의 돼지구제역 총 341건 (전국 발생건수의 10.1%) ○ 2011년 충남의 가축방역 예산 198억 원 (축산관련 예산의 15.4%)	○ 2015년 충남의 돼지구제역 총 69건 (전국 발생건수의 36.7%) ○ 2015년 충남의 가축방역 예산 306억 원 (축산관련 예산의 32.1%) ○ 2016년 충남의 돼지구제역 총 19건 (전국의 90.4%)



[충청남도의 돼지구제역 발생현황 : 2011년~2016년]

자료 : 강마야.최돈정(2016), 충남 돼지구제역의 발생특징 분석, 충남 정책지도 2016-4호(통권 6호), 충남연구원.

여덟째, 지원방식이다. 민간보조금과 자치단체보조금으로 구성된 보조사업의 개수와 규모 분석 결과, 타 부처 대비 보조사업 개수 및 규모는 1-2위를 차지하고 있고, 지원방식은 보조사업 중심 구조임을 알 수 있다. 2014 회계연도 기준 부처별 국고보조금 단위사업별 현황을 살펴보면, 민간보조금은 총 688개의 단위사업에 12.9조 원의 예산액이 배분되며, 농림축산식품부는 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 즉, 58개의 단위사업, 2.5조 원의 예산액으로 전체 민간보조금의 약 19.4%를 차지하고 있다. 자치단체보조금은 총 523개의 단위사업에 43조 원의 예산액이 배분되며, 농림축산식품부는 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 즉, 50개의 단위사업, 4.7조 원의 예산액으로 전체 자치단체보조금의 약 11.1%를 차지하고 있다(<표 3-22> 참고).

〈표 3-22〉 부처별 국고보조금 단위사업별 현황(2014 회계연도 기준)

민간보조금				자치단체보조금			
중앙부처명	단위사업 (개수)	예산액 (백만 원)	예산액 기준 비중(%)	중앙부처명	단위사업 (개수)	예산액 (백만 원)	예산액 기준 비중(%)
농림축산식품부	58	2,516,236.6	19.4%	보건복지부	74	21,992,628.6	51.1%
산업통상자원부	59	1,656,167.7	12.8%	농림축산식품부	50	4,773,381.0	11.1%
문화체육관광부	71	1,553,954.3	12.0%	국토교통부	55	3,907,955.0	9.1%
국토교통부	26	1,494,521.0	11.5%	환경부	41	3,839,220.0	8.9%
고용노동부	38	1,445,923.3	11.1%	안전행정부	31	1,964,077.1	4.6%
통일부	13	763,957.0	5.9%	문화체육관광부	53	1,485,421.8	3.5%
해양수산부	54	604,771.8	4.7%	산림청	25	955,068.1	2.2%
보건복지부	88	594,365.4	4.6%	산업통상자원부	17	760,655,5	1.8%
중소기업청	22	481,106.0	3.7%	소방방재청	12	700,643.3	1.6%
교육부	27	462,863.0	3.6%	해양수산부	51	683,574.6	1.6%
소계(상위10위)	456	11,573,866.2	89.2%	소계(상위10위)	409	41,062,624.9	95.4%
합계	688	12,979,433.0	100.0%	총합계	523	43,025,463.1	100.0%

자료 : 기획재정부 열린재정시스템(각연도), 국고보조금 단위사업별 현황

아홉째, 정책영역과 주체별 역할 간 일치성 여부이다.

① 충청남도 보조사업의 영역별 수혜주체이다. 수혜주체별 예(결)산규모를 통해서 보조사업의 균형적 지원 여부를 알 수 있고 최종적으로 누구에게 보조사업이 귀속되는지 추정할 수 있는데 생산 영역에 개별 농어업인 다수를 집중 지원하는 구조임을 알 수 있다. 2014 회계연도 기준 충남의 농정예산을 영역별・수혜주체별로 구분하여 살펴보면, 국비 보조사업과 도 자체사업에서 농어업인이 99%로서 압도적으로 많았다. 그 다음 순으로 국비 보조사업에서는 시군과 농어업법인이, 도 자체사업에는 농어업법인과 시군인 것으로 나타났다(<표 3-23> 참고).

〈표 3-23〉 충청남도의 영역별·수혜주체별 결산 현황(2014 회계연도 기준)

(단위 : 백만 원)

구분	합계	농어업인	농어업법인	농수축협	마을	도	시군	기업	농어촌공사	교육청
국비 보조사업(A)	346,412	345,877	88	25		23	357	32	10	
생산 영역	345,584	345,222	71	17		23	220	31		
판매·소비 영역	15	15								
교육인력 영역 (인적역량)	639	622	13				4			
유통(내수·수출) 영역	32	18	4	8			1	1		
농촌지역개발 영역	142						132		10	
도 자체사업(B)	173,496	172,566	480	189	2	5	215	6		33
생산 영역	172,760	172,344	258	101		2	49	6		
판매·소비 영역	144	130	12		1		1			
교육인력 영역 (인적역량)	74	5				3	66			
유통(내수·수출) 영역	419	87	210	88			1			33
농촌지역개발 영역	99				1		98			
총합계(A+B)	519,908	518,443	568	214	2	28	572	38	10	33

주 : 사업주체, 수혜주체가 명확히 파악된 사업만을 대상으로 하였으므로 예산총액 규모와 차이가 있을 수 있음.

② 충청남도 보조사업의 영역별 분담주체이다. 분담주체별 매칭비율을 통해서 보조사업의 주체별 역할 여부를 유추할 수 있는데 국비 보조사업은 생산 영역과 농촌지역개발 영역에 집중되고, 도 자체사업은 생산 영역과 유통 영역에 집중되어 있다. 분담주체는 자부담(민간)의 매칭비율보다 중앙정부 및 지방정부(공공)의 매칭비율이 높은 것으로 나타났다. 2014 회계연도 기준 충남의 농정예산을 영역별·분담주체별로 구분하여 살펴보면, 국비 보조사업의 경우 국비 57.7%, 도비 8.7%, 시군비 21.6%, 자부담 12.0%로 구성되어 있고, 도 자체사업의 경우 도비 26.0%, 시군비 44.2%, 자부담 29.8%로 구성되어 있다. 영역별로는 국비 보조사업의 경우 생산 영역에 64.5%를 투입, 농촌지역개발 영역에 30.0%를 투입하고 있다. 도 자체사업의 경우 생산 영역에 40.9%를 투입, 유통 영역에 44.4%를 투입하고 있다(<표 3-24> 참고).

〈표 3-24〉 충청남도의 영역별·분담주체별 결산 현황 (2014 회계연도 기준)

구분	사업개수 (개)	합계 (백만 원)	비중 (%)	공공분담			민간분담
				국비	도비	시군비	자부담
국비 보조사업(A)	154	617,469.4	63.9%	356,425.5	53,900.7	133,310.1	73,833.0
(비중)		100.0%		57.7%	8.7%	21.6%	12.0%
생산 영역	107	397,993.2	64.5%	203,020.1	39,707.5	87,888.4	67,377.2
판매·소비 영역	8	6,343.2	1.0%	3,795.5	728.6	1,751.0	68.1
교육인력 영역 (인적역량)	10	13,821.5	2.2%	7,225.3	1,858.0	3,401.2	1,337.0
유통(내수·수출) 영역	11	14,338.0	2.3%	6,537.2	745.1	2,005.0	5,050.7
농촌지역개발 영역	18	184,973.5	30.0%	135,847.5	10,861.5	38,264.5	0.0
도 자체사업(B)	186	348,697.1	36.1%		90,549.9	154,150.7	103,996.5
(비중)		100.0%			26.0%	44.2%	29.8%
생산 영역	144	142,631.9	40.9%		29,036.3	67,286.5	46,309.0
판매·소비 영역	4	1,189.6	0.3%		346.0	471.6	372.0
교육인력 영역 (인적역량)	13	8,653.1	2.5%		2,462.5	6,033.7	156.8
유통(내수·수출) 영역	20	154,837.4	44.4%		38,357.4	59,331.3	57,148.7
농촌지역개발 영역	5	41,385.1	11.9%		20,347.6	21,027.6	10.0
총합계(A+B)	340	966,166.4	100.0%	356,425.5	144,450.6	287,460.8	177,829.5

주 : 1. 농림어업, 농산어촌, 식품 분야 모두를 포함한 금액임.
2. 도 자체사업에서 유통비중이 높은 이유는 학교 무상급식 지원 등(농산물유통과 담당)을 포함하였기 때문임.

③ 농식품부의 주요 사업별 재원부담 비중이다. 재원부담 비중을 통해서 주체별 역할 정도를 유추할 수 있는데, 사업성격 및 정책영역에 따라서 주체별 분담비율과 보조와 융자방식은 상이하다. 즉, 생산 영역, 경영·소득 영역, 기반확충(농업용 SOC, 농촌지역개발) 영역 사업군은 국비가 높음으로서 중앙정부 역할 중심, 유통 및 가공 영역 사업군은 지방비와 자부담이 높음으로서 지방정부와 민간 역할 중심, 사회·복지 영역 사업군은 지방비가 높음으로서 지방정부 역할 중심 구조이다.

2014 회계연도 기준 투입재보조 사업군의 대표사업인 유기질비료지원, 경영 및 소득안정 사업군의 대표사업인 쌀소득보전고정직불, 농업생산기반확충 사업군의 대표사업인 수리시설개보수사업은 국비 100%이다. 그 외에는 지방비 및 자부담이 포함된다. 예를 들면, 고정자본투자 사업군의 대표사업인 과수고품질시설현대화사업은 국비 25%, 지방비 35%, 자부담 25%, 융자 15%, 축산시설현대화사업은 국비 25%, 자부담 35%, 융자 40%이다. 농식품유통 사업군의 대표사업인 산지유통시설지원은 국비와 지방비 각 30%, 자부담 40%, 농식품가공 사업군의 대표사업인 지역전략식품산업육성사업은 국비와 지방비 각 50%, 농촌개발 사업군의 대표사업인 일반농산어촌개발사업은 국비 70%, 지방비 30%, 농촌복지 사업군의 대표사업인 농촌보육교사 특근수당은 국비 48%, 지방비 52%인 것으로 나타났다(<표 3-25> 참고).

〈표 3-25〉 농식품부의 주요사업별 재원부담 비중(2014 회계연도 기준)

세부 정책영역	사업군 구분 (세부사업명)	보조(A)				융자		합계 (A+B)
		국비	지방비	자부담	기타	비중(B)	이자율	
생산	투입재보조 사업군 (유기질비료지원)	100%						100%
	고정자본투자 사업군 (과수고품질시설현대화사업)	25%	35%	25%		15%	3%	100%
	고정자본투자 사업군 (축사시설현대화사업)	25%		35%		40%	1%	100%
유통	농식품유통 사업군 (산지유통시설지원)	30%	30%	40%				100%
가공	농식품가공 사업군 (지역전략식품산업육성사업)	50%	50%					100%
기반확충 (농촌지역개발)	농촌개발 사업군 (일반농산어촌개발사업)	70%	30%					100%
경영·소득	경영 및 소득안정 사업군 (쌀소득보전고정직불)	100%						100%
기반확충 (농업용 SOC)	농업생산기반확충 사업군 (수리시설개보수사업)	100%						100%
사회·복지	농촌복지 사업군 (농촌보육교사특근수당)	48%	52%					100%

주 : 세부사업명은 시행지침서 상에 있는 명칭을 그대로 사용한 것임.

④ 정성 측면에서의 농업보조금 실태이다. 농업보조금으로 인한 주체별 역할 측면에서 본 현실에서의 각종 폐단은 선행연구에서도 제기되어 온 것으로서 다음과 같이 요약할 수 있다.

- (예산편성 과정) 현장의 체감은 최근 10여년 간 간접보조 포함한 보조금 절대금액 규모 증가한 듯하나 개별농가당 지원규모 감소, 특정품목 편중 심화, 여전히 하드웨어 중심 지원 등
- (집행 과정) 농업보조금 정보의 불투명 및 불평등, 수혜대상자 편중 심화(정보비대칭), 보조금 지급이 면적·법인기준이기에 대농과 소농 격차 발생(빈익빈 부익부 현상) 등
- (성과도출 과정) 농민의 농업보조금에 대한 의존도 심화 및 자생력 약화, 생산투입요소로 인한 산지간 가격경쟁력 유발, 시장가격구조 왜곡 현상, 지역특성 미반영하는 구조 등
- (제도개선 및 인식) 선정·사후관리·평가 등 환류체계 불충분, 미래를 준비하는 정책 부족, 산지준비는 미흡한 상황에서 정책 먼저 앞서는 경향, 목표에 부합하지 않는 예산 등

자료 : 강마야외(2012), 충남 농업보조금 제도 개선, 전략연구 2012-16, 충남연구원.

마지막으로, 충청남도, 천안시 및 홍성군 등 지방정부의 재량권 및 자율성 여부이다. 세부사업 당 평균 재원구성을 파악하여 지방정부의 자체재원 규모를 추정할 수 있는데, 이를 통해서 지방정부의 재량권 및 자율성 여부를 판단할 수 있다. 2014 회계연도 기준 충청남도, 천안시, 홍성군은 공통적으로 국고보조금・광특보조금・기금보조금 등에서 높은 매칭 비율을 보이고 있다. 충청남도의 경우, 평균적으로 보조금 매칭비율은 72.5%, 자체재원 비율은 24.6% 미만이었다. 시군의 경우, 천안시와 홍성군의 보조금 매칭비율은 각 56.7%, 60.1%이고, 자체재원 비율 각 43.0%, 39.3% 미만이었다(<표 3-26> 참고).

충청남도의 자체재원 규모를 파악한 결과, ①, ②, ③, ④, ⑥, ⑦, ⑧, ⑨가 0인 경우를 자체재원 규모로 보고, 충청남도의 세출기준 합본예산서(2015) 기준 약 771.5억 원, 162개 세부사업이고, 농림업・농산촌 부문 예산의 약 10%비중을 차지하고 있다. 그리고 국비, 시군비, 기타 재원이 0인 경우를 자체재원 규모로 보고, 충청남도의 3농혁신 자체집계자료(2015) 기준 약 235.6억 원, 29개 세부사업이고, 농림업・농산촌 부문 예산의 약 3%비중을 차지하고 있다. 집계자료에 따라 수치 차이가 발생하고 있지만 충청남도의 자체재원은 농림업・농산촌 부문 예산의 3%~10% 수준인 것을 확인하였다. 따라서 지방정부의 재량권과 자율성에 제약이 있고, 지역의 특징을 반영하여 독자적으로 정책을 펼칠 수 없는, 취약한 구조임을 알 수 있다.

〈표 3-26〉 충청남도-천안시·홍성군의 세부사업 당 평균 재원구성(2014 회계연도 기준)

구분(세입예산)	광역자치단체	기초자치단체	
	충청남도	천안시	홍성군
① 국고보조금	40.4%	27.5%	26.3%
② 광특보조금	22.7%	3.0%	14.5%
③ 기금보조금	9.4%	9.2%	7.7%
④ 도비(광역)보조금	-	17.0%	11.6%
⑤ 자체재원	24.6%	43.0%	39.3%
⑥ 시책추진금	-	0.1%	0.0%
⑦ 특별교부세	0.2%	0.1%	0.4%
⑧ 분권교부세	0.1%	0.0%	0.2%
⑨ 부담금, 지방채 등	2.6%	0.2%	0.0%
합계	100.0%	100.0%	100.0%
소계(보조금①②③④)	72.5%	56.7%	60.1%
세출기준 합본예산서	충청남도 자체재원(①②③④, ⑥⑦⑧⑨ 0인 경우) : 771.5억 원, 162개 세부사업 (농림업.농산촌 부문 예산의 약 10% 비중 차지)		
3농혁신 자체집계자료	충청남도 자체재원(국비, 시군비, 기타 재원 0인 경우) : 235.6억 원, 29개 세부사업 (농림업.농산촌 부문 예산의 약 3% 비중 차지)		

3. 요약 및 시사점

제3장 농정예산 실태분석 결과를 요약하면 다음의 <표 3-27>과 같다. 즉, 농정예산에 대한 총괄 현황, 농정예산 비중 변화와 위상, 부문별 현황, 세부사업의 내용과 성격, 정책개입 영역의 일관성 여부, 농정목표와 농정수단 간 일치성 여부, 재원배분의 균형성 여부, 지원방식, 정책영역과 주체별 역할 간 일치성 여부, 지방정부의 재량권 및 자율성 여부 등 쟁점사항별 실태를 분석하였다.

농정예산의 주요 특징은 개별경영체에 대한 역할 부여 부족, 시장(기업)참여자의 공정성을 훼손하는 제도적 기반, 중앙정부의 불균형적인 재원배분과 과도한 정책개입, 지방정부 농정의 재량권과 자율성이 취약한 구조로 인한 현재 사회가 요구하는 다양한 수요에 적절하게 대응할 수 없다는 점이다. 그것을 뒷받침 해주는 결과로서, ① 나라 전체 예산 중 농식품부 예산은 14.5조 원으로서 약 4.1% 차지, 충청남도 농정예산은 약 15.8% 차지, ② 농정예산 비중은 2009년 대비 2014년 감소 혹은 정체 상태, ③ 농산촌 부문보다 농림업 부문에 많은 재원을 배분하는 산업중심적 예산 구조, ④ 농업과 농촌을 보조하고 육성할 대상으로서 객체화, ⑤ 다양한 영역, 많은 사업개수, 사업 당 적은 평균예산으로 집행자와 수혜자 모두 만족할 수 없는 구조, ⑥ 농정목표인 '농가소득 향상 및 안정적 식량공급'과 관련 부문 예산 비중 감소 추세로 정책목표에 부합하지 않는 정책수단(예산)의 불일치, ⑦ 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산 영역)과 특정품목(쌀과 축산) 중심의 농정으로 인한 재원배분의 균형성 부족, ⑧ 타 부처 대비 많은 보조사업 개수 및 예산규모(1-2위 차지)로 인해 보조사업 중심의 지원방식 구조, ⑨ 생산 영역에 개별 농어업인 다수가 수혜받는 구조, 생산・경영・소득・기반확충(농업용 SOC, 농촌지역개발) 영역의 높은 국비 보조는 중앙정부 역할 중심, ⑩ 지방정부의 자체재원 부족으로 재량권과 자율성에 제약이 있는 구조, 독자적인 정책 전개가 취약한 구조 등임을 규명하였다.

〈표 3-27〉 농정예산 실태분석 요약

번호	구분	농식품부		충청남도		천안시		홍성군	
1	총괄 현황	14.5조 원		8,100억 원		1,191억 원		1,281억 원	
1-1	· 농정예산 규모	4.1%		15.8%		11.1%		29.1%	
1-2	· 상위 3순위 세부 정책영역	(농림업>농산촌) 기반확충→경영·소득 →생산 순		(농림업>농산촌) 기반확충→경영·소득 →생산 순		(농림업>농산촌) 판매·소비→생산→위생 순		(농림업>농산촌) 기반확충→경영·소득 →생산 순	
2	· 농정예산비중 변화와 위상	2009년 5.9% → 2014년 5.2%		2009년 18.8% → 2014년 18.3%		2009년 5.4% → 2014년 7.1%		2009년 16.8% → 2014년 17.2%	
		· 농림수산업:전체 산업 대비 종사자 고용 비중 약 6.1%, 부가가치 비중 약 2.3%							
3	· 부문별 현황	· 농(림)업 부문 70%, 농(산)촌 부문 30%의 예산규모 비중, 산업중심적 예산 구조							
3-1	· 농업·농촌 부문 예산	농림업	농산촌	농업	농촌	농업	농촌	농업	농촌
		69.1%	29.0%	71.8%	28.2%	96.1%	3.9%	72.0%	28.0%
3-2	· 상위 3순위 세부사업	①정부양곡매입비 ②일반농산어촌개발 ③쌀소득보전고정 직불		①쌀소득보전고정 직불 ②FTA한우폐업 지원금 ③초중학생무상급식 지원		①친환경무상급식 지원 ②가축전염병사전 예방 ③농기계수출지원 센터 건립지원		①쌀소득보전고정 직불 ②학교급식지원 ③천수만권역단위 종합정비	
4	세부사업의 내용과 성격	· 키워드 분석결과 : 지원, 보조, 육성, 활성화, 고품질, 관리, 조성, 구축, 농식품 → 농업과 농촌을 보조하고 육성할 대상으로서 객체화							
5	정책개입 영역의 일관성 여부	· 충남의 경우 세부 정책영역은 14개 영역, 세부사업은 518개, 내역사업(일명 부기명 사업)은 1,179개 → 다양한 영역, 많은 사업개수, 사업 당 적은 평균예산, 정책집행자 및 정책수혜자 모두 만족할 수 없는 구조							
6	농정목표와 농정수단 간 일치성 여부	· 증가군 : 농업체질강화(2009년 20.1% → 2014년 23.5%), 농촌개발·복지증진 · 감소군 : 농가소득·경영안정(2009년 21.4% → 2014년 17.6%), 농업생산기반 · 유지군 : 양곡관리·농산물유통(2009년 25.9% → 2014년 25.4%) → 농정목표는 '농가소득 향상 및 안정적 식량공급', 관련 부문 예산 비중 감소 추세, 정책목표에 부합하지 않는 정책수단(예산) 불일치							
7	재원배분의 균형성 여부	· 농촌 정책보다 농업 정책 중심 농정, 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산 영역) 및 특정품목(쌀과 축산) 중심 농정으로 인한 재원배분의 균형성 부족							
7-1	· 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산 영역) 중심 농정	· 사업개수 기준 : 약 30.6% · 예산규모 기준 : 약 38.6%		· 사업개수 기준 : 약 29.3% · 예산규모 기준 : 약 34.3%		· 사업개수 기준 : 약 36.6% · 예산규모 기준 : 약 35.1%		· 사업개수 기준 : 약 29.3% · 예산규모 기준 : 약 20%	
7-2	·특정품목(쌀) 중심 농정	· 사업개수 기준 : 약 18.5%		· 사업개수 기준 : 약 15.7%		· 사업개수 기준 : 약 26.8%		· 사업개수 기준 : 약 14.1%	

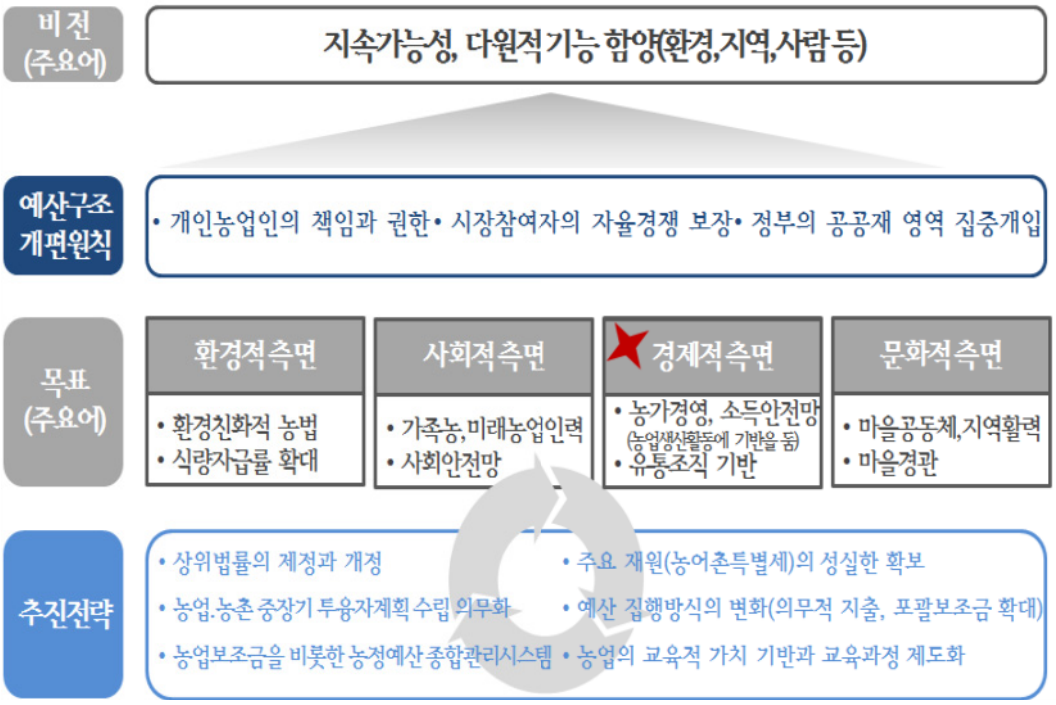
번호	구분	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
		· 예산규모 기준 : 약 37.8% - 생산직간접 지원 : 17.9% - 기반확충 : 19.9%	· 예산규모 기준 : 약 29.4% - 생산직간접 지원 : 28.7% - 기반확충 0.7%	· 예산규모 기준 : 약 15.0% - 생산직간접 지원 : 15.0% - 기반확충 : 국비 사업이므로 0.0%	· 예산규모 기준 : 약 28.2% - 생산직간접 지원 : 28.2% - 기 반 확 충 : 국 비 사업이므로 0.0%
7-3	· 특정품목(축산) 중심 농정	· 사업개수 기준 : 약 17.7% · 예산규모 기준 : 약 11.0%	· 사업개수 기준 : 약 41.0% · 예산규모 기준 : 약 18.6%	· 사업개수 기준 : 약 34.8% · 예산규모 기준 : 약 28.4%	· 사업개수 기준 : 약 33.2% · 예산규모 기준 : 약 24.7%
8	지원방식 (보조사업의 개수와 규모)	· 민간보조금 : 총 688개 단위사업, 12.9조 원 예산액 - 농식품부 : 58개의 단위사업, 2.5조 원(19.4% 차지) · 자치단체보조금 : 총 523개 단위사업, 43조 원 예산액 - 농식품부 : 50개의 단위사업, 4.7조 원(11.1% 차지) → 타 부처 대비 보조사업 개수 및 예산 규모 1-2위 차지, 보조사업 중심 구조			
9	정책영역과주체별 역할 간 일치성 여부	· 생산, 경영·소득, 기반확충(농업용 SOC, 농촌지역개발) 영역 : 중앙정부 역할 중심 · 유통 및 가공 영역 : 지방정부 및 민간 역할 중심 · 사회·복지 영역 : 지방정부 역할 중심			
9-1	· 보조사업의 영역별 수혜주체	(수혜주체별 예산규모 = 보조사업의 균형적 지원 여부) · 생산 영역에 개별 농어업인 다수를 집중 지원하는 구조			
9-2	· 보조사업의 영역별 분담주체	(분담주체별 매칭비율 = 보조사업의 주체별 역할 여부) · 국비 보조사업 : 주로 생산 영역과 농촌지역개발 영역 집중 지원 · 도 자체사업 : 주로 생산 영역과 유통 영역 집중 지원 · 분담주체 : 자부담(민간)의 매칭비율 < 중앙정부 및 지방정부(공공)의 매칭비율			
9-3	· 주요 사업별 재원부담 비중	(재원부담 비중 = 주체별 역할 정도) · 기반확충(농업용 SOC), 생산, 경영·소득 영역 사업군 : 국비(중앙정부 역할 중심) · 유통 및 가공 영역 사업군 : 국비 < 지방비·자부담(지방정부 및 민간 역할 중심) · 기반확충(농촌지역개발) 영역 사업군 : 국비 > 지방비(중앙정부 역할 중심) · 사회·복지 영역 사업군 : 국비 < 지방비(지방정부 역할 중심)			
9-4	· 정성 측면의 농업보조금 실태	· 예산편성·집행·성과도출 과정, 제도개선 및 인식 등 주체별 역할 미흡			
10	지방정부의 재량권 및 자율성 여부	(사업 당 평균 재원구성 = 지방정부의 자체재원 규모) - 충청남도 : 보조금 매칭비율 72.5%, 자체재원 비율 24.6% 미만 - 천안시&홍성군 : 보조금 매칭비율 56.7%~60.1%, 자체재원 비율 39.3~43.0% 미만 · 광역자치단체 자체재원 규모 : 3%~10% 수준(집계자료에 따라 수치 차이 발생) → 지방정부의 재량권과 자율성 제약이 있는 구조, 독자 정책 전개 취약한 구조			

제4장 농정예산 구조 개편방안

1. 기본방향 및 원칙

1) 기본방향

다음의 <그림 4-1>과 같이 새로운 농정방향과 그에 맞는 예산구조 개편방안을 구상하였다.



〈그림 4-1〉 농정방향의 구상

주 : 별 표식의 의미는 '지속가능성' 우선순위로서 경제적 측면이 전제되어야 나머지 환경, 사회, 문화의 지속가능성을 논할 수 있기에 중요성을 강조하고자 한 것임.

첫째, 농정방향 구상을 위한 비전의 키워드는 '지속가능성, 다원적 기능 함양'으로 설정하고 그에 맞는 목표를 환경적・사회적・경제적・문화적 측면으로 구분하였다. 농정방향과 비전으로서 '후대에게 물려줄 수 있는, 환경을 생각하는, 지속가능한 농업・농촌을 만들기 위하여 생산주의 농업에서 다원적 기능을 함양한 농업으로의 전환'으로 재설정하도록 한다. 예를 들면, 현재 쌀 중심의 생산주의 농정에서 벗어나서 생산활동과 환경이 공존할 수 있는 정책으로 전환한다. 이는 자연스럽게 환경정책과 지역정책의 융합, 지방정부와 지역주체의 역할 분담이 강조될 수밖에 없고 지방분권이 전제되어야 함을 암시한다.

지속가능성을 주장하는 근거는 각종 선행연구 등에서 찾아볼 수 있으나 충청남도 농정사례로서 민선5기(2010년~2014년)와 민선6기(2014년~2018년)의 '3농혁신'에서 수립한 비전과 목표에서 찾을 수 있을 것이다. 비전으로서 민선5기에는 '지속가능한 농어업, 더불어 잘사는 농어촌, 행복한 농어업인'을, 민선6기에는 '지속가능한 농어업, 살기좋은 농어촌, 행복한 농어업인'을 설정하였다. 실현을 위한 목표로서 민선5기에는 '농어업인을 비롯한 농어촌 주민의 소득 및 삶의 질 향상, 충남 도민과 국민의 안전한 먹을거리 기본권 실현, 도시와 순환・공생하는 농어촌 공동체 만들기'를, 민선 6기에는 '농어업 : 가치증진을 통한 지속가능한 농어업 육성, 농어촌 : 누구나 와서 살고 싶은 농어촌 만들기, 농어업인 : 농어업인이 주체가 되고 협치농정 실현'을 설정하였다. 지속가능성이라는 비전, 목표, 전략을 설정하는 과정 자체가 협치의 과정이었고, 오랜 기간동안 수많은 주체들이 참여하고 의견을 내면서 적정한 합의점이기도 하다.

그렇다면, 여기서 '지속가능성(sustainability)' 의미를 짚어보도록 한다. National Research Council(2010)에 의하면, 지속가능성이란 어떤 특정한 최종 상태가 아니라 사회적으로 합의된 목적(goals)을 충족시키기 위해 영농시스템을 변화시키는 하나의 과정이다. 마찬가지로 환경과 사회적 욕구가 변화하면, 당연히 관리시스템도 지속가능성의 목적과 목표를 충족시킬 수 있도록 바뀌어야 할 것이다. 특히 농업의 지속가능성(sustainability of agriculture)이란 복잡하고도 역동적인 개념이면서 사회의 다양한 집단들이 상이한 방법으로 인식하고 있어서 광범위한 동의가 있다고 해도 이들 각 목적의 상대적 중요성에 대해서는 상당한 논란이 발생한다고 보았다. 지속가능한 농업의 사회적 목적에 대한 정의는 과학이 아닌 정치적 영역으로부터 출발한다. 그러나 과학은 정치적 과정에 영향을 미치는 지식을 생산하고, 상이한 관리시스템이 만들어낼 결과에 대해 예측하고, 필요하다면 특정한 질문에 대답하고, 대안의 범위를 확장함

으로써 중요한 역할을 한다고도 설명하고 있다. 지속가능성을 측정하는 데 사용하는 환경적·경제적·사회적 지표는 지속가능성 목표를 향한 움직임을 보다 포괄적으로 평가하는데 도움이 되어야 한다는 주장에 귀를 기울여야 할 것이다.

둘째, 예산구조 개편의 기본원칙으로서 개별 농업인은 책임과 권한을 보다 강조하고, 시장 참여자의 자율경쟁을 보장하며, 정부의 공공재 영역에 집중 개입할 수 있도록 한다. 역할 분담을 통한 지속가능한 농업·농촌으로의 전환을 해야 할 것이다.

셋째, 새로운 농정실현을 위한 추진전략으로 상위 법률의 제정과 개정, 농업·농촌 중장기 투융자계획 수립 의무화, 주요 재원(농어촌특별세)의 성실한 확보, 재정 집행방식의 변화(의무적 지출 및 포괄보조금 확대), 농업보조금을 비롯한 농정예산 종합관리시스템, 농업의 교육적 가치 기반과 교육과정 제도화 등을 실행해야 한다.

결국 향후 농정방향은 지금보다는 조금 더 소비자를 고려해야 함을 말해주고 있다. 농정예산 지원 타당성 근거가 되도 하고 앞으로 예산 비중을 유지하거 확대하는 중요한 논리가 될 것이기 때문이다. 그리고 동시에 생산자는 식량자급 및 안전한 먹거리를 공급하고 농촌을 수호하는 공익적 역할을 하는 부분에 대한 보상적 기능도 간과하지 말아야 할 것이다. 방향에 따른 목표와 수단(세부사업과 예산)은 다음의 <표 4-1>과 같이 예시를 들어보겠다.

〈표 4-1〉 방향-목표-수단(세부사업과 예산) 예시

방향	목표	수단(세부사업과 예산)
지속가능한 농업·농촌으로 전환	(이하 내용은 정부가 해야 할 새로운 영역임과 동시에 기존 사업과 연계한 아이디어이기도 함)	
· 환경적 측면	환경친화적 농법으로 전환 유도	-관행농법 보조사업 축소 -자원순환형 지역프로그램 확대 -친환경농업 이행지원 프로그램
	식량자급률 향상 (현행 20% → 50%)	-사료자급 기반 확대 -밭작물다양화 기반 확대 -복합영농·영농다각화 장려 -남북교류협력을 통한 쌀지원
· 사회적 측면	전통적 가족농 기반으로의 회귀	-가족농을 법적 지위 인정(법 개정) -전통적 농업방식 지원사업 (예. 토종종자 및 CSA 장려) -가족농 직접지원 프로그램

방향	목표	수단(세부사업과 예산)
	미래농업인력양성의 내실화	-교육 및 훈련의 의무이행 -신규농, 귀농인의 체계적 육성 -신규농 직접지원 프로그램 -유치원부터 시작하는 농업가치 교육과정 개설
· 경제적 측면	全농가 경영과 소득안전망 확충	-공익형 직불프로그램 전환, 확대
	전업농·법인 자생력 강화를 위한 투융자 방식 전환	-보조사업에서 저리융자사업 확대 -이차보전사업의 내실화 -가격위험 및 보험제도의 확대
	유통조직 기반의 튼실화	-품목별 자조금 조직기반 강화
· 문화적 측면	마을공동체와 마을조직 튼실화	-마을내 사회적기업방식과의 결합 -민간활동가의 각종 참여장려
	마을공동체의 복원과 지역개발	-마을전통문화 및 역사자원 재복구 -마을주민 일자리창출 사업
	마을경관 보전	-농촌경관자원의 보전활동 장려

2) 기본원칙

앞서 제2장의 이론적・현실적 근거의 고찰, 제3장의 농정예산 실태분석 등에서 살펴보았던 내용을 다시 요약・정리하여 부각시킴과 동시에 자연스럽게 기본원칙을 제안하고자 한다. 기본원칙을 설정한 배경에는 개인, 시장(기업), 정부에 대한 다음과 같은 비판이 있기 때문에 추가로 요약하여서 넘어가고자 함이다.

즉, ① 개인 혹은 개별 경영체의 경우, 그동안 농업보조사업에 대한 의존도 심화로 인해 자생력이 약화하고, 주체적이지 못한 농사활동을 해왔다는 비판, ② 시장(기업)의 경우, 시장경쟁 원리에 입각하지 않은 활동, 잘못된 개입으로 인한 시장가격 왜곡 현상, 보조금 의존도 심화 등의 비판, ③ 정부의 경우, 중앙정부는 공공재 및 비공공재 영역이 혼재되면서 공적 역할 부족, 정책의 과다 개입, 지방정부로의 권한이양 및 자율성 부여 부족, 지방정부는 재량에 맞는 역량을 강화하고 주도적으로 지역농정을 전개하려는 노력 부족 등의 비판을 받아온 것에 기인한다. 세부적으로 각 영역별 구분과 사업군 선정의 배경 및 필요성은 다음과 같다.

첫째, 개인책임 영역 사업군 선정의 제안배경 및 필요성은 다음과 같다(<그림 4-2> 참고).

· 소모성 자재부터 각종 집기류 및 고정자본 시설에 이르는 농업경쟁력강화(체질강화) 지원 결과 현재 농가 경쟁력강화 여부에 대해 정책실효성 의문

· 농업보조금에 대한 의존도 심화, 농업인의 자율성과 책임성 저하시키는 결과 초래

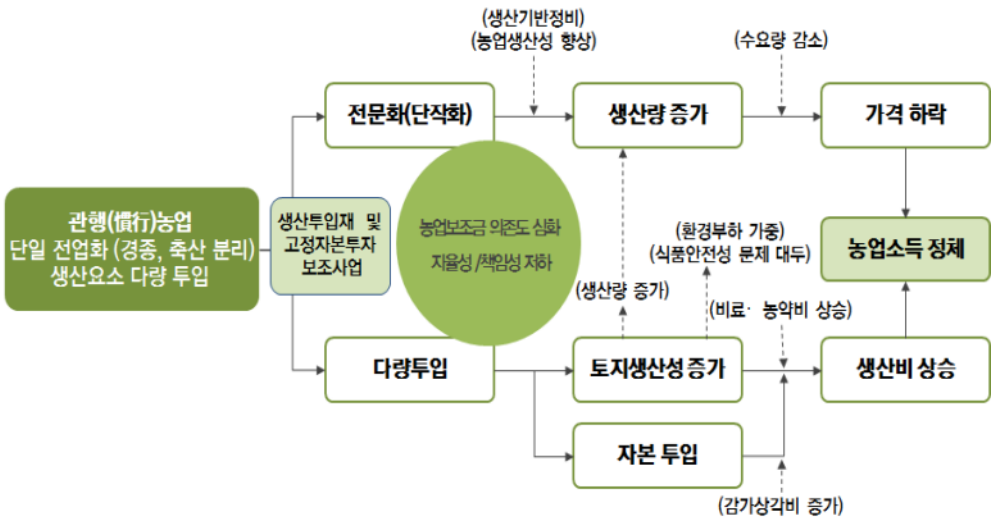
· 토지생산성 극대화하는 생산투입요소지원은 소득향상 및 경영비 절감 효과 부적절

· 화학비료 과다시비로 토양의 양분 과다 초래 등 토양·수질환경 부정적 영향 결과

· 병해충 발생 증가와 농약사용 증가로 이어지는 등 각종 외부불경제효과(환경오염) 발생

· 생산투입재 보조와 같이 생산성 향상, 농업소득 정체로 연계되는 정책개입 극복 필요

· 요소가격 보조와 같이 증산으로 연계되는 보조사업은 시장기능에 위임 필요



〈그림 4-2〉 정부의 정책개입으로 인한 시장실패 사례 : 개인책임 영역 분야

자료 : 서세욱(2012), 농업.농촌 부문 투융자계획 및 개선과제, 국회예산정책처, p.73.

둘째, 시장(기업)자율 영역 사업군 선정의 제안배경 및 필요성은 다음과 같다(<그림 4-3> 참고).

· 현재 식품관련 사업군이 융자사업 비중이 높지만 시중보다 높은 금리로 인해 집행율 부진

· 현행 90% 이상이 비농업인 출자가 가능한 농업회사법인 지배구조 문제, 대기업자본이 포함면서 농업보조금이 비농업 분야의 수혜자가 지원받는 현실

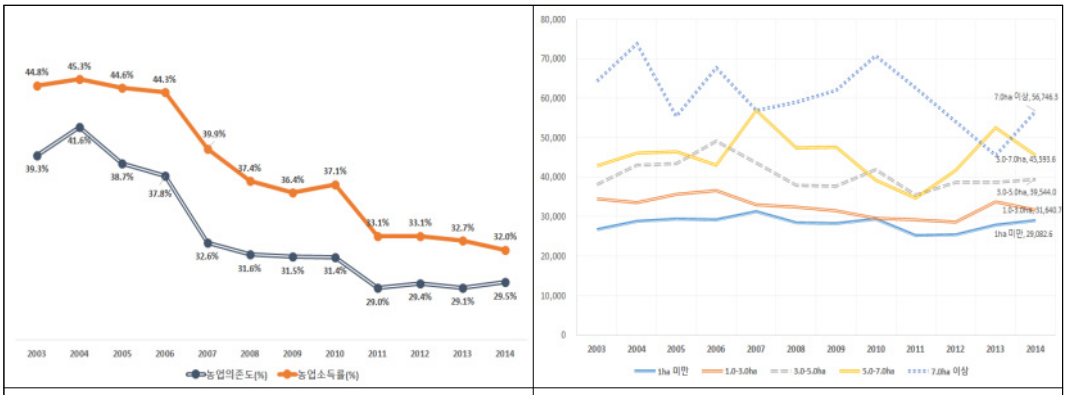
· 유통활성화라는 목적 하에 브랜드(형식)만 만들어놓고 지자체의 정량적 실적으로 사용
· 농산물 판매소비 촉진을 위한 각종 홍보와 판촉활동 지원의 비연속성, 진정한 유통경로 개척과는 거리가 있는 활동들이 많은 현실
· 시장원리 입각, 규모확장을 통한 경영규모화, 다각화, 수익극대화 장치 마련 필요

〈그림 4-3〉 정부의 정책개입으로 인한 시장왜곡 사례 : 시장(기업)자율 영역 분야

주 : 1. 국회농해수위, 국회예결위, 국회예산정책처 보고서(2012-2015) 등을 요약.재구성함.
2. 브랜드이미지는 브랜딩리드 홈페이지, 수치는 농림축산식품부(2014)로부터 추출함.

마지막으로 정부개입 영역 사업군 선정의 제안배경 및 필요성은 다음과 같다(<그림 4-4> 참고).
· 우리나라는 개방농정 속에서 대내외적으로 농가의 경영불안정성 심화 등 지속가능한 농업기반 위태로운 상황이므로 허리에 해당하는 중소농을 어떻게 유지할 것인가가 관건
· 지속가능한 농업을 위해서 미래인력의 체계적 양성을 어릴 때부터 체화된 교육으로서 승화
· 쌀 품목위주의 직불제는 생산과 연계되어버린 결과 초래, 농업인의 의무준수사항 소홀, 결과적으로 국민들로부터 직불제 수혜에 대한 명분과 타당성, 공감대 부족한 상황
· 다원적 기능에 입각하여서 다양한 논리를 통해 농업·농촌 정책지원 필요성에 대한 근거를 제시해야 하고 농업인 스스로 사회가 요구하는 바를 성실히 수행하는 인식 전환 필요

· 생물다양성과 같은 환경 문제, 농촌스러움과 생태를 살리는 경관 문제, 도농교류와 같은 체험관광 등을 강조하는 다기능 농업 지향 필요(사회적 수요에 부응한 결과)
· 현재 논농업 위주의 기반정비에서 식량자급률 향상을 위해서 밭농업 기반정비 확대 필요
· 단순히 농가의 소득보전이라는 협소한 경영안전망 차원에서 벗어나 사회안전망 구축이라는 범사회적인 시각으로 접근 필요

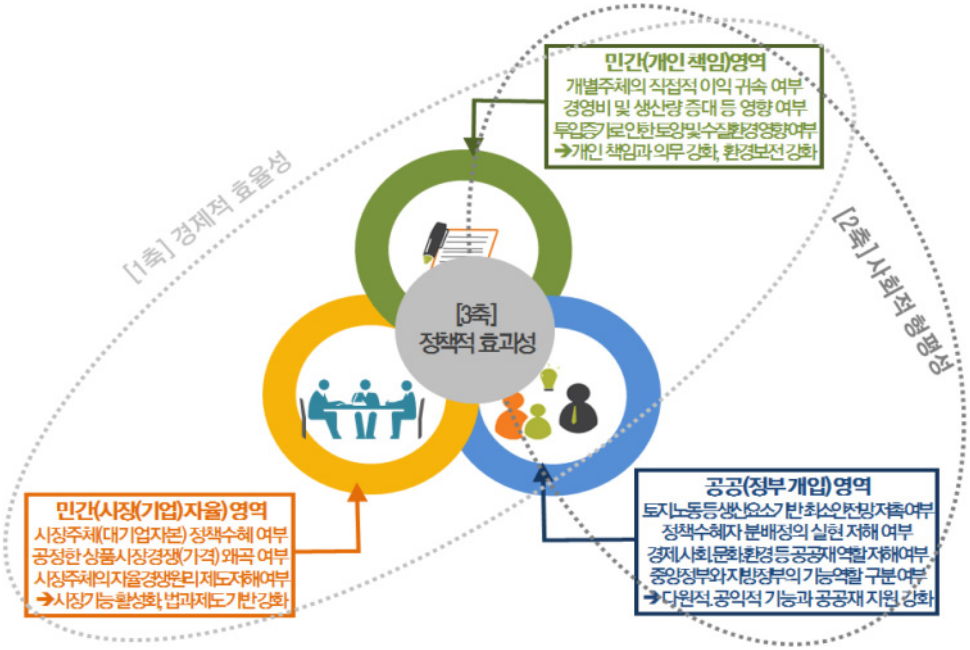


[농업의존도 및 농업소득률 (%)] | [경지규모별 농가소득 (천 원)]

〈그림 4-4〉 정부의 정책개입으로 인한 정책목적 미달성 사례 : 정부개입 영역 분야

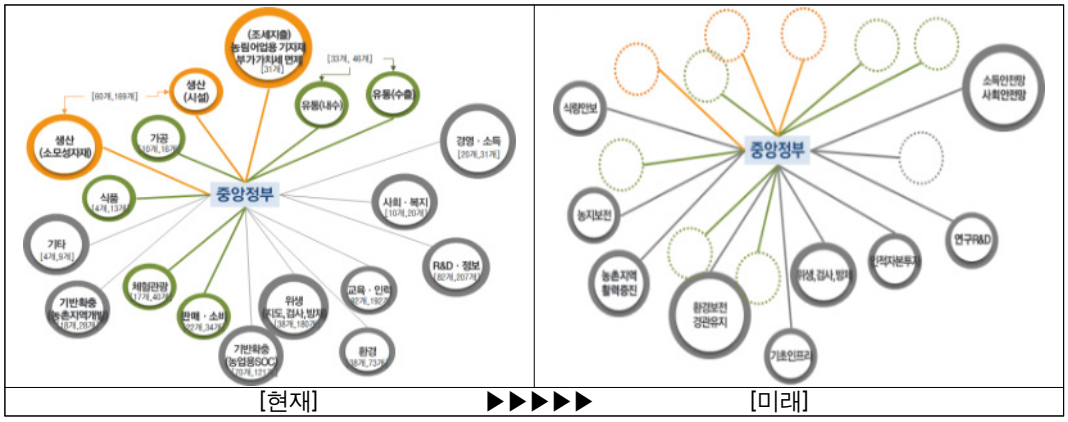
자료 : 통계청(각연도), 농가경제조사.

이상의 새로운 농정방향 구상에 맞춘 농정예산 구조개편의 기본원칙은 <그림 4-5>와 같이 설정할 것을 제안한다. 1축을 경제적 효율성으로, 2축을 사회적 형평성으로 하되 공통분모인 3축은 정책적 효과성을 확보하도록 한다. 민간이 주체가 되는 개인과 시장(기업)은 책임과 자율성을 확보하는 영역으로서 1축의 경제적 효율성을 조금 더 강조, 공공이 주체가 되는 중앙정부와 지방정부는 역할에 맞는 중점적인 개입 영역을 명확히 하되 개인에게는 사회적 형평성을 고려하도록 한다. 따라서 개인은 책임성을 부여한다는 의미에서 '개인 책임 영역'으로, 시장(기업)은 자율성을 부여한다는 의미에서 '시장(기업) 자율 영역'으로, 정부는 중점적인 개입 범위 의미에서 '정부 개입 영역'으로 구분하고자 한다.



〈그림 4-5〉 농정예산 구조개편의 기본원칙

이러한 기본원칙에 맞춘다면, 다음의 <그림 4-6>와 같이 정부가 집중적으로 개입할 영역이 압축된다. 개인의 책임과 의무 강화 및 환경보전 활동 강화, 시장기능 활성화·법과 제도 기반 강화를 토대로 정부는 다원적·공익적 기능과 공공재 지원 강화에 초점을 맞추도록 한다.



〈그림 4-6〉 정부의 개입영역 : 현재와 미래

2. 농정예산 구조 개편방안

농정예산 구조를 어떻게 바꿀 것인가에 대한 구체적인 개편방안을 다음과 같이 제시한다.

1) 개인책임 영역 사업군

첫째, 개인책임 영역 사업군 개편의 주요 내용이다(<표 4-2> 참고). 개편의 기본원칙을 개별 주체의 직접적 이익 귀속 여부, 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부, 투입증가로 인한 환경피해 영향 여부로 설정하고 사업군 조정을 판단한다. 방향은 개인 책임과 의무 강화, 환경보전 활동 강화로 설정한다. 원칙과 방향에 따라 구체적인 사업군 조정 예시로서, 특정 개별 경영체 지원 중심의 생산·유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업은 단계적으로 감축 또는 일몰한다. 그리고 대규모 경영체 혹은 전업농 지원 중심의 경쟁력 강화를 위한 무이자 융자사업은 단계적으로 확대한다.

대표적인 예로서 생산 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업은 각종 농자재 지원사업, 시설현대화사업 등이 있고, 유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업은 포장재지원사업, 보관창고 및 저온저장고건립지원사업 등이 있다. 경쟁력 강화를 위한 무이자 융자사업은 첨단온실 신축지원사업, 에너지이용효율화사업 등이 있다. 이와 같이 개인책임 영역을 강화하는 예산구조의 개편으로 발생한 예산의 감축분은 정부개입 영역 예산으로 편성한다. 단, 이 부분의 사업은 2000년대 들어서면서 본격적으로 시작된 수입개방으로 인하여 FTA특별대책을 수립하면서 도출된 사업들이 대부분이다. 본 영역 예산의 구조개편에 앞서서 정부가 시장개방에 대한 대책으로 시행된 사업들에 대한 평가가 선행되어야 할 것이다.

〈표 4-2〉 개인책임 영역 사업군의 개편 내용

구분		세부 내용
기본원칙		· 개별주체의 직접적 이익 귀속 여부 · 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부 · 투입증가로 인한 환경 피해 영향 여부
방향		· 개인 책임과 의무 강화 · 환경보전 활동 강화
사업군 조정 예시	단계적 감축 혹은 일몰	· 특정 개별 경영체 지원 중심의 생산 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업 (예. 각종 농자재 지원사업, 시설현대화사업 등) · 특정 개별 경영체 지원 중심의 유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업 (예. 포장재지원사업, 보관창고 및 저온저장고건립지원사업 등)
	현행유지	(해당사항 없음)
	단계적 확대	· 대규모 경영체 혹은 전업농 지원 중심의 경쟁력 강화를 위한 무이자 융자사업 (예. 첨단온실 신축지원사업, 에너지이용효율화사업 등)

이를 위한 실행주체는 농업인, 개별 경영체, 생산자단체·조직·협회·법인 등으로서 민간 주체인 개인이 해당된다. 개인 혹은 개별 경영체가 이제는 좀 더 책임성을 가지고 직접 투자하는 방식으로 전환하도록 한다. 이 과정에서 우후죽순 건립된 법인의 개념과 기준은 재고할 필요가 있다. 실행방법으로는 ① 품목특정적 지원영역의 단계적 감축 혹은 일몰, ② 특정경영체 지원영역의 단계적 감축 혹은 일몰, ③ 관련 보조사업군의 단계적 폐지, ④ 지원방식의 전환(보조에서 융자 전환 혹은 자부담 확대, 금리인하 조정), ⑤ 농업인 상호준수이행조건 강화, ⑥ 농업인 납세의무 제고(조세지출 부분), ⑦ 사회보장제도 의무 강화(국민연금 등), ⑧ 수혜자 자격요건 및 기준 강화 등 제도적 기반 정비, ⑨ 사업에 따라서 농업인·마을·생산자단체가 자생력과 결속력을 갖춘 뒤 보조지원 가능하도록 정비(선 소프트웨어, 후 하드웨어)하도록 한다.

참고로 단계적 감축 혹은 일몰 사업군은 그동안 국회 농림축산식품해양수산위원회 및 예산결산 특별위원회, 국회예산정책처 등의 평가결과와 거의 동일하고, 정리하면 다음의 <표 4-3>과 같다.

〈표 4-3〉 개인책임 영역 사업군 : 기존 평가결과의 주요 지적사항(예시)

단위사업군	주요 지적사항	주관부처	출처
농자재 관리 및 관련제도 개선 (비료 등)	· 비료, 농약, 농자재 담합에 대한 철저한 지도감독 및 투명하고 공정한 구매를 위한 제도개선 필요	농림축산식품부	2014 국정감사 계획서 및 결과보고서 (국회 농해수위)
	· 남해화학 비료가격 담합(12년)의 과징금 취소소송의 불합리성 지적 및 계통구매 투명성 강화	농업협동조합중앙회	2014 국정감사 계획서 및 결과보고서 (국회 농해수위)
	· 비료 단속 등 관리 문제 - 폐기물로 수입되는 유기질 비료에 대한 관리 부실 문제 - 토양오염기준 초과 중금속 함유 유기질 비료 공급 문제 - 불량비료 회수를 위한 유통관리 문제 ·친환경 농자재에 대한 관리 부실 문제	농촌진흥청	2011 국정감사 계획서 및 결과보고서 (국회 농해수위)
	· 부적합 판정 비료에 관해서 등록청인 시군구(지자체)에서 부적합 제품에 대한 회수 등 행정처분이 미흡할 경우에 해당 지자체에 불이익을 줄 수 있는 제도 개선 필요 · 비료생산업은 등록제, 수입업은 신고제로 운영하고 있는 문제점 개선 방안 마련(수입업도 등록제 전환 검토 등) · 지자체(시·군·구)의 행정처분 경감 남용에 대한 방지대책을 마련하고, 지자체의 불량비료 유통단속 기능 강화 필요 · 국내 유기질 비료의 중금속 관리 기준이 과도하게 완화관리되고 있어 토양오염의 우려가 매우 높음	농촌진흥청	2010 국정감사 계획서 및 결과보고서 (국회 농해수위)
조사료기반 확충사업 (축발기금)	<사업성과 미흡군> · 당초 2014년까지 재배면적 37만 ha, 자급률 90%를 목표로 하고 있으나, 2012년 기준 재배면적은 26만 8,000 ha, 자급률은 80%, 수준으로 사업성과 저조 · 최근 3년간 실집행률은 81.6%→64.3%로 계속 저하되고 있으며 집행 및 사업성과를 높이기 위한 제도개선 필요	농림축산식품부	2014년 농림수산식품부 예산안 부처별 분석 (국회예산정책처)
	<집행부진 및 사업성과 저조로 예산안 조정 필요군> · 조사료 자급률 목표 미달성 우려 · 계속되는 지원조건 변경으로 집행 및 사업성과 부진 우려	농림축산식품부	2014년 농림수산식품부 예산안 분석 종합 (국회예산정책처)
	<성과제고를 위한 집행방식 개선 필요군> · 조사료 자급률 목표 미달성 우려 · 지방비와 자부담 증가로 인한 사업수요 감소로 집행이 저조한 상황인 바 집행 및 사업성과 제고 위한 제도개선 필요	농림수산식품부	2012회계연도 결산 분석 종합 (국회예산정책처)
	<집행부진 완화방안 강구> · 높은 지자체 분담비율에 따른 사일리지 제조비 지원 사업집행 부진 - 사일리지 제조비 지원은 사료비 절감을 통한 축산농가 경쟁력 강화를 위해 그 중요성이 큰 사업임에도 불구하고 실집행률이 매년 저조한 수준(’14년 : 61%)에 그치고 있음.	농해수위	2014년 예산결산특별위원회 심사보고서 (국회 예결위)

2) 시장(기업)자율 영역 사업군

둘째, 시장(기업)자율 영역 사업군 개편의 주요 내용이다(<표 4-4> 참고). 개편의 기본원칙을 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부, 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부, 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부로 설정하고 사업군 조정을 판단한다. 방향은 시장기능 활성화, 법과 제도 기반 강화로 설정한다. 원칙과 방향에 따라 구체적인 사업군 조정 예시로서, 한국농식품유통공사가 집행하는 일반업체 중심의 보조 및 융자사업(일명 '소비지유통사업')은 단계적으로 감축 혹은 일몰한다. 그리고 생산자 단체·조직, 지역단위 조직체 중심의 보조 및 융자사업(일명 '산지유통사업')은 현행 유지한다.

대표적인 예로서 한국농식품유통공사가 집행하는 일반업체 중심의 보조 및 융자사업은 소비유통활성화자금, 외식산업육성자금, 수출촉진육성자금 등이 있고, 생산자 단체·조직, 지역단위 조직체 중심의 보조 및 융자사업은 농식품 유통 및 가공 관련 육성사업, 농산물 브랜드 육성·홍보·판매촉진 사업, 산지유통활성화사업 등이 있다. 다만 산지유통을 위한 농가조직화 등의 소프트웨어 중심의 사업 내용을 전제로 한다.

시장(기업)자율 영역은 예산구조의 개편보다 관련 법률 개정이 시급하고, 예산구조의 개편으로 발생한 예산의 감축분은 정부개입 영역 예산으로 편성한다. 개인책임 영역과 마찬가지로 2000년대 들어서면서 본격적으로 시작된 수입개방으로 인하여 FTA특별대책을 수립하면서 도출된 사업들이기에 본 영역 예산의 구조개편에 앞서서 정부가 현재 집행 중인 사업의 실효성 여부를 자세히 검토하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 또한 지역별 유통사업 발전단계 및 수준(초창기, 성숙기 등)이 다르기 때문에 이를 고려한 지원여부 판단이 필요하다. 충청남도와 같이 유통관련 시설인프라가 낙후되었고, 유통관련 사업이 초창기 단계의 경우 적정 예산투입은 필요하다.

〈표 4-4〉 시장(기업)자율 영역 사업군의 개편 내용

구분		세부 내용
기본원칙		· 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부 · 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부 · 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부
방향		· 시장기능 활성화 · 법과 제도 기반 강화
사업군 조정 예시	단계적 감축 혹은 일몰	· 한국농식품유통공사가 집행하는 일반업체 중심의 보조 및 융자사업 (소비지 유통사업) - 소비유통활성화자금 - 외식산업육성자금 - 수출촉진육성자금
	현행유지	· 생산자 단체·조직, 지역단위 조직체 중심의 보조 및 융자사업(산지유통사업, 농가조직화 등 소프트웨어 중심의 사업 내용) - 농식품 유통 및 가공 관련 육성사업 - 농산물 브랜드 육성·홍보·판매촉진 사업 - 산지유통활성화사업
	단계적 확대	(해당사항 없음)

이를 위한 실행주체는 시장에 참여하는 농식품 및 유통관련 기업체, 생산자 단체(농협)·생산자 조직(시장유통형 농업회사법인)·생산자 협회, 한국농수산식품유통공사 등으로서 주로 민간 주체인 기업이 해당된다. 기업 혹은 농업회사법인이 좀 더 자율성을 가지고 직접 투자하는 방식으로 전환하도록 한다. 이 과정에서 우후죽순 건립된 농업회사법인의 개념과 기준 재고, 내실화 방안, 한국농수산식품유통공사의 역할과 기능 재정립 등도 필요하다. 아울러 산지유통의 발전단계에 따른 지역별 차이를 감안하여 초창기에는 지방정부의 개입이 필요하다.

실행방법으로는 ① 특정 경영체(중소기업 이상이 출자한 농업회사법인) 지원영역의 단계적 감축 혹은 일몰, ② 관련 보조사업군의 단계적 감축 혹은 일몰, ③ 지원방식의 전환(보조에서 융자 전환 혹은 자부담 확대, 금리인하 조정), ④ 유통관련 농가 및 생산자단체 조직화 기반 지원과 장려를 통한 조직기반이 갖춰진 하드웨어 인프라 투자(현재 지침 상 공동마케팅조직 육성사업 등은 이를 실행), ⑤ 관련 법률 개정작업이 우선 필요하다. 예를 들면, 계열화와 계약재배등 공정한 계약과 거래기준 설정과 감시체계, 일반 기업자본(농외자본) 등의 보조금 수혜자 자격요건 및 기준 강화로서 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(농업회사법인 부분 등) 등 법적·제도적 기반 정비를 해야 한다.

참고로 단계적 감축 혹은 일몰 사업군에 대하여 한국농수산식품유통공사의 자금지원 내용을 정리하면 다음의 <표 4-5>와 같다.

〈표 4-5〉 시장(기업)자율 영역군 : 한국농식품유통공사의 자금지원 내용(예시)

구분	자금명		지원대상	지원용도	사업의무	금리(%)
수출	우수농식품 구매지원자금		농식품 수출업체	수출원료 및 부자재 구입 등 필요자금	대출액의 50% 이상 수출	2.5~3.0
	가공식품 수출시설현대화자금		가공식품 수출업체	수출업체 시설 현대화 자금	기성고 확인	2.0~3.0
	우수수산물지원자금		수산물 수출업체	국내산 수산물 원료 구입 등 운영자금	대출액의 50% 이상 수매 및 수출	2.5~3.0
식품외식	식품가공원료매입자금		농식품 가공업자 (전통주류 포함)	가공용 국내산 농산물 원료 구매비	대출액의 125% 이상 수매	2.5~3.0
	농공상 융합형 중소기업 육성자금		농공상 융합형 중소기업 (참가경영체포함)	농공상 융합형 중소기업 시설 및 운영자금	기성고 확인, 대출액의 125% 이상 운용	2.5~3.0
	농식품 시설현대화자금		농식품제조업체 등	농식품 제조시설 현대화 및 소규모 식품제조 창업 시설자금, 소규모식품제조 시설자금 지원업체에 한해 운영자금 지원	기성고 확인, 인증획득	2.0~3.0
	외식업체 육성자금		외식업체	외식업체 시설 및 운영자금	기성고 확인 대출액의 125% 이상 수매	2.5~3.0
유통	도매시장 자금	도매시장법인 출하선도금	청과・수산도매 시장법인(시장도매인)	생산자(단체) 및 등록된 산지유통인과의 출하약정을 위한 선도금	지원금액의 100% 지급(일평균)	1.5
		도매시장법인 결제자금	청과・수산도매시장 법인(시장도매인)	출하농산물 상장거래 결제자금	1회전 당 지원금액의 100% 이상 운용 (1년 24회전 기준)	3.0
		중도매인 결제자금	청과 중도매인	도매시장 상장거래대금에	1회전당 지원금액의 125% 이상	3.0

구분	자금명		지원대상	지원용도	사업의무	금리(%)
				대한 결제자금	운용(연간4회전)	
		정가수의매매 지원자금	청과・수산도매시장 법인, 중도매인	정가・수의매매 거래 결제자금	대출액 6배 이상의 정가・수의매매실적 (법인) 대출액 2배 이상의 정가・수의매매실적 (중도매인)	1.5
	산지유통활성화자금		당해연도 산지유통 종합평가결과 150등 이내 조직	원물확보자금 (계약금,중도금,잔금), 선지급금(운전자금) 자가생산을 위한 영농자금, 수급대상 품목 계약재배 매취자금	정부지원금의 125%이상 취급	1.0~3.0
	밭식량작물 경영체 수매지원자금		밭식량작물 경영체로 선정된 자	국내산 밭식량작물 구매비	대출액의 125% 이상 수매	2.5~3.0
	국산밀 가공업체 지원자금		국산밀(가루) 가공사업자	가공용 국산밀(가루) 원료 구매비	대출액의 125% 이상 수매	2.5~3.0
	친환경농산물 판매장 지원자금		생산자와 소비자가 연계되어 있는 친환경농산물 전문판매장 운영법인, 단체 및 그 자회사	친환경농산물 매장 임대보증금, 매장시설 설치비용	대출액의 125% 이상 집행	2.0~3.0
	농산물 직거래 구매지원자금		소비자생협, 영농조합법인, 전자상거래 사업자	국내산 1차 농산물 직구입 자금 (쌀, 보리, 가공식품, 수산물 제외)	대출액의 125% 이상 운용	2.5~3.0
	노지채소 수급안정사업자금		산지유통법인 김치제조업체 저장업체(마늘,양파)	무, 배추, 마늘, 양파 계약재배자금	대출액의 220% 이상 (마늘,양파는 125%) 계약재배수매	무이자
	학교급식지원센터 운영활성화자금		학교급식지원센터, 학교급식공급업체	학교급식 식재료로 공급되는 농산물, 수산물, 축산물등 원물 구매비	대출액의 125% 이상 학교급식납품 또는 국내산 농・수・축산물 수매	2.5~3.0

자료 : 한국농수산식품유통공사(http://www.at.or.kr/contents/apko331100/view.action0)

3) 정부개입 영역 사업군

셋째, 정부개입 영역 사업군 개편의 주요 내용이다(<표 4-6>참고). 개편의 기본원칙을 토지·노동·자본 등 생산요소기반 최소안전망 저촉 여부, 정책수혜자 분배정의 실현 저해 여부, 경제·사회·문화·환경 등 공공재 역할 저해 여부, 중앙정부와 지방정부의 기능·역할 구분 여부로 설정하고 사업군 조정을 판단한다. 방향은 다원적·공익적 기능 강화, 공공재 지원 강화, 지방정부 역할 강화로 설정한다.

원칙과 방향에 따라 구체적인 사업군 조정 예시로서, 농업용 SOC 중 논농업 기반정비사업, 일반농산어촌개발사업과 같은 하드웨어 중심의 농촌지역개발사업은 단계적으로 감축 혹은 일몰한다. AMS 한도 내에서 집행할 수 있는 농산물 가격안정 및 수급조절 사업[8], 유사 및 중복사업 방지와 타기관 협업체계를 전제로 하는 연구개발 R&D[9], 농업·농촌 교육적 기능 강조하는 방향의 생산자·유통 관련 조직 및 소비자 교육사업은 현행 유지한다. 그리고 직불 등 농가소득안전망, 농촌사회복지, 식품안전·위생검사·방역 관련 정책은 중앙정부가 역할을 하되 단계적으로 확대하고, 농업용 SOC 중 밭농업 기반정비사업, 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업, 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책, 환경·경관·지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책, 학교·공공급식 등 공공조달 관련 정책은 지방정부가 역할을 하되 단계적으로 확대한다. 단계적으로 확대 사업군은 WTO 규정 중 허용보조 항목에 속하므로 재정지출 확대에 별다른 제약이 없다.

---

8) 주 : 수입개방으로 인한 피해자 입장에서는 관련 예산 확대를 요구, 수혜자 및 관리자 입장에서는 물가안정 및 소비자 후생 증대 차원에서 관련 예산 확대의 엄격한 제한하고 있는 상황임. 이런 가운데 시장(기업)자율 영역의 사업군과 정부개입 영역의 사업군에 모호하게 중첩되어 있는 「농산물 가격안정 및 수급조절 사업」은 논란의 여지가 있음. 매년 반복되는 농산물 파동에 따라 수급조정 명목으로 시행하고 있는 정부의 인위적인 가격개입 정책은 단기적으로 소비자후생 증가에 기여하나 장기적으로 생산자후생은 감소할 수 있는데, 대표적인 예로서 기획재정부의 물가관리정책 등이 있음. WTO의 일정범위 내에서 감축보조 상한선 집행을 허용하고 있기는 하지만 이것만으로 부족하여 최근 기초농산물 수매제, 농산물 최저가격보장제 혹은 최저생산비보장제 등이 거론되고 있음. 목표가격의 기준설정, 보장수준 등에 대한 합의가 이뤄지지 않은 상태이고 찬성론과 반대론이 첨예하게 존재하는 상황임.

9) 주 : 유사사업 및 중복사업 방지, 농촌진흥청 및 농림수산식품기술기획평가원.과학기술 국책연구기관.도 단위 농업기술원 및 시군 단위 농업기술센터 등 R&D 기관의 연구주제 중복문제 해결, 민간 연구참여자와의 역할분담(정부는 기초연구 집중, 민간은 실용화 및 상업화 단계 참여) 등이 필요함.

〈표 4-6〉 정부개입 영역 사업군의 개편 내용

구분		세부 내용	
기본원칙		· 토지·노동·자본 등 생산요소기반 최소안전망 저촉 여부 · 정책수혜자 분배정의 실현 저해 여부 · 경제·사회·문화·환경 등 공공재 역할 저해 여부 · 중앙정부와 지방정부의 기능·역할 구분 여부	
방향		· 다원적·공익적 기능 강화 · 공공재 지원 강화 · 지방정부 역할 강화	
정부의 역할		중앙정부	지방정부
사업군 조정 예시	단계적 감축 혹은 일몰	· 농업용 SOC(논농업) 기반정비사업 · 하드웨어 중심의 농촌지역개발사업	
	현행유지	· 농산물 가격안정 및 수급조절사업 · 연구개발 R&D	· 생산자·유통 관련 조직 및 소비자 교육 사업
	단계적 확대	· 농가소득안전망 · 농촌사회복지 · 식품안전·위생검사·방역 관련 정책	· 농업용 SOC(밭농업) 기반정비사업 · 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업 · 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책 · 환경·경관·지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책 · 학교·공공급식 등 공공조달 관련 정책

이를 위한 실행주체는 중앙정부(농식품부 등), 지방정부(충청남도 등), 농촌진흥청 및 농업기술원, 그 외 공공기관(한국농어촌공사 등) 및 기타 공공기관(출연연구기관 등) 등으로서 주로 공공 주체인 중앙정부와 지방정부가 해당된다. 정부 차원에서 법과 제도적 기반 수립을 전제로 공적 역할에 부합하는 영역에 대해서 적극적 정책개입을 하도록 한다. 이 과정에서 농촌지역개발 관련 사업을 추진 중인 한국농어촌공사[10] 등 역할 재고가 필요하다. 예를 들면, 한국농어촌공사를 지방공사로 전환하여 농촌지역개발 관련 사업을 직접적으로 수행하거나 중간지

10) 주 : 김정섭외(2011)에서는 농촌지역개발정책 사업관리 실무를 위탁받은 공공기관(예. 한국농어촌공사 등) 또는 농촌 주민의 역량 강화 조력 임무를 위탁받은 컨설팅 업체 등의 기구들이 사업추진 과정에서 주도권을 발휘하고 주민들을 배제되는 경우가 많았다고 함. 그 외에도 문제점으로 지적되는 점은 일반농산어촌개발사업과 같이 당초 사업목표가 지향하는 것과 달리 각종 시설물(하드웨어)에 대하여 자원을 비효율적으로 투입하는 경향이 강한 것에 대한 것 등이 있음.

원조직 기능 업무를 수행하도록 해서 지역과 밀착한 현장업무를 하는 기능적 재편 방안을 고려할 수 있다. 그리고 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담을 명확히 하고 지금보다 더 많은 권한을 지방정부에 이양하는 것이 중요하다.

실행방법은 ① 품목 불특정 및 불특정다수 지원영역은 현행유지, ② 지원방식의 전환(보조에서 직접적 현금보전으로 전환), ③ 관련 상위법률의 제정과 개정, ④ 농업·농촌 중장기 투융자계획 수립 의무화, ⑤ 주요 재원(농어촌특별세)의 성실한 확보, ⑥ 재정 집행방식의 변화(의무적 지출 확대, 추진방법 모색), ⑦ 지방정부 권한과 역할을 위한 지역발전특별회계 등의 재원 확대, ⑧ 타 부처와의 통합적 예산 집행 등을 하도록 한다.

'단계적으로 확대'가 필요한 사업군별 세부 내용은 다음과 같다.

- 농업용 SOC 기반정비사업 : 논농업 SOC에서 밭농업 SOC로 확대·전환, 지특회계의 확대, 균형적인 식량자급률 향상을 위한 밭작물 확대, 쌀 중심의 식량자급률 개념에서 벗어나서 우리나라 식생활에서 큰 비중을 차지하는 김치와 관련된 주요 밭작물인 배추, 마늘, 고추, 양파, 무 등을 포함한 포괄적인 식량자급률 개념 도입, SOC뿐만 아니라 소형농기계 개발과 보급 등 모두 포함[11)]
- 농촌지역개발사업 : 하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심으로 전환
- 직불 등 농가소득안전망 : 현행 개별적으로 분산되어 있는 9~10개의 직불제 통합, 품목특정적·생산연계적 제도 지양, 공익형 성격에 맞는 '공익형 활동지원 프로그램'과 수입개방 및 농산물 수요와 공급의 특수성으로 인한 식량자급향상 지원 목표의 '농업소득 직접지원 프로그램'으로 이원화, 농업인 책임성 강화(상호준수의무조건의 이행과 관리 체계)
- 농촌사회복지 : 복지는 이미 타부처(보건복지부, 문화체육관광부, 행정자치부, 고용노동부 등)에서도 농촌지역에 투자하고 있지만 농촌지역의 특수한 여건을 감안하지 못하는 한계로 인해 사각지대가 발생하므로 이를 해소해주는 역할로 국한하여 농식품부 개입 필요, 타 부처와의 예산 통합적으로 집행
- 미래 농업인력의 인적자본 투자 : 유사사업 및 중복사업 통폐합, 일정기간 교육이수를

11) 주 : '논에서 밭으로 전환'에 대한 의미는 중앙정부 재화(쌀작물은 식량안보 차원에서 국가재건과 관련하여 쌀 증산이 최대목표였고 이런 기조가 현재까지 남아있음으로서 중앙집권적 농정의 기초마련)에서 지방정부 재화(밭작물은 지역여건과 환경에 맞게 생산되는 다양한 품목이 존재하므로 지방정부 중심의 농정 기초마련)로 이동함을 상징적으로 표현한 것임(저자 주).

통한 농업인 자격 부여하고 이를 농정의 대상자로 인정, 농촌지역 내 다양한 활동주체(중간지원조직, 마을사무장) 인력양성과 인건비 등 소프트웨어 지원

- 환경・경관・지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책 : 농업활동을 통한 환경보전과 유지, 농촌의 경관창출, 문화 및 역사자원 보존, 도시민과의 교류활성화를 위한 다양한 활동(치유기능, 돌봄기능, 체험기능 등)에 투자
- 학교・공공급식 등 공공조달 관련 정책 : 지역 내에서 생산되는 신선한 농축수산물을 지역에 있는 학교와 공공기관에 조달하는 사업, 현물보조 방식(정부가 전액지원 혹은 차액지원), 급식지원센터를 통해 농가와 사전계약 재배-계약출하-계약판매시스템, 생산자와 소비자 후생 모두 증가
- 식품안전・위생검사・방역 관련 정책 : 소비자 측면에서는 먹거리 안전에 대한 요구가 날로 증가하는 상황에서 식품안전 관련 활동, 위생검사, 가축질병에 대한 철저한 방역관리 체계는 점차 중요해질 전망

위와 같이 정책 혹은 사업을 집행하는 것보다 더 중요한 것은 중앙정부와 지방정부가 제도적 기반을 좀 더 과학적 기반에 입각하여 정책의 투명성, 효과성, 상호신뢰를 높이기 위한 구체적이고 객관적인 지침과 계획, 법률 등을 만들어야 한다. 왜냐하면, 정책에 있어서 가장 기본인 소통과 신뢰의 밑바탕이 되는 요소이기 때문이다.

4) 소요재원 시나리오

다음의 <표 4-7>과 같이 최대 약 5조 원 가량의 재원절감 혹은 축소를 통해 정부개입 영역에 집중적으로 투자하는 소요재원 시나리오(안)을 구상하였다.

〈표 4-7〉 소요재원 시나리오(안)

구분	사업군	현행 예산 (농식품부,2014)	미래 예산 (농식품부)	비고
개인책임 영역	생산투입재 보조	4,022억 원	전액 융자전환	
	고정자본투자 보조	1.12조 원	전액 융자전환	
시장자율 영역	유통 및 농식품가공 관련사업(FTA기금)	1.17조 원	3,000억 원 보조 2,000억 원 융자	

구분	사업군	현행 예산 (농식품부,2014)	미래 예산 (농식품부)	비고
	브랜드육성 및 홍보, 판매촉진 사업	3,350억 원	2,000억 원	
정부개입 영역	일반농산어촌개발사업	8,530억 원	1,000억 원	
	논농업 기반정비사업	2.2조 원	6,000억 원	
	R&D사업	4,400억 원	3,000억 원	
총합계		6.52조 원	1.5조 원	5조 원 절감·축소

⬇ 최대 약 5조 원 가량의 재원절감 혹은 축소를 통해 다음의 정부개입 영역에 집중투자 ⬇

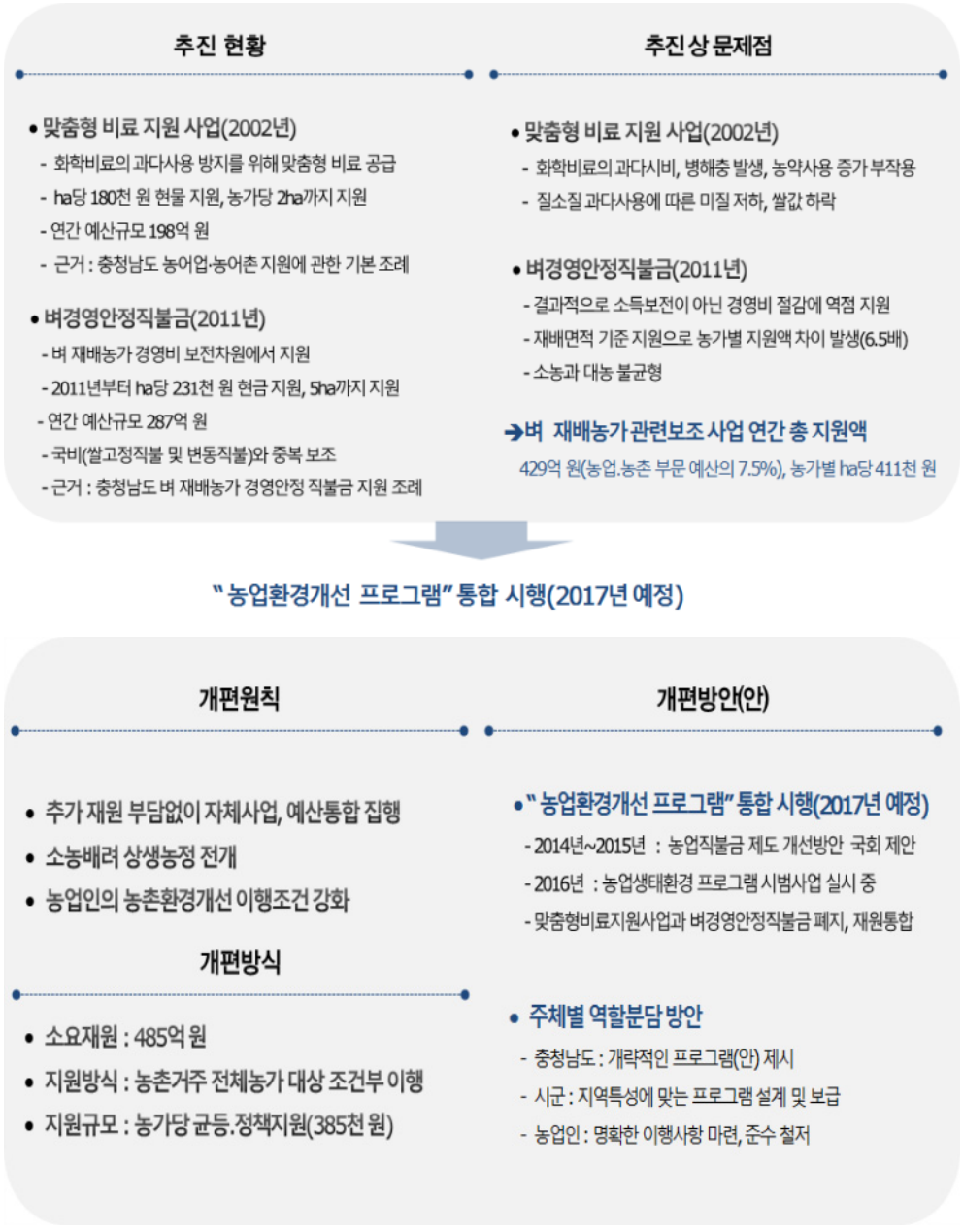
구분	사업군	현행 예산 (농식품부,2014)	미래 예산 (농식품부)	비고
정부개입 영역	경영 및 소득안정	2.3조 원	4조 원 증액	농가당 연간 600만 원 (월 50만 원 기초생계비) 총 6조 원 소요 예상
	다원적 기능 함양 정책 (환경, 경관, 체험, 교육)	882억 원	3,000억 원 증액	
	밭농업 기반정비사업	742억 원	7,000억 원 증액	
총합계		2.38조 원	5조 원 증액	

주 : 1. 판매.소비, 교육.훈련, 위생.방역, 농촌관광 등의 세부정책영역 사업군은 사업규모가 미미하므로 위의 전체예산규모 시나리오 상에는 산정하지 않음.
2. 더불어민주당 농업계 비례대표 국회의원(김현권) 공약사항 '농업예산의 50%를 직접보조로 전환'결과와 일치함.
3. 정확한 수치가 아니기 때문에 인용을 삼가하기 바람.

5) 충청남도의 사례

제안한 내용을 충청남도는 이미 시범사업으로 진행 중이고 사례를 소개한다. 충청남도의 도비와 시군비 보조금 지원방식을 개선한 사례로서 맞춤형비료지원사업(2002년)과 벼경영안정직불금(2011년)을 통합한 '농업환경개선 프로그램(2017년), 농업직불금 제도개선 시범사업 사례로서 '충청남도 생태환경 프로그램(2016년~2017년)'이다.

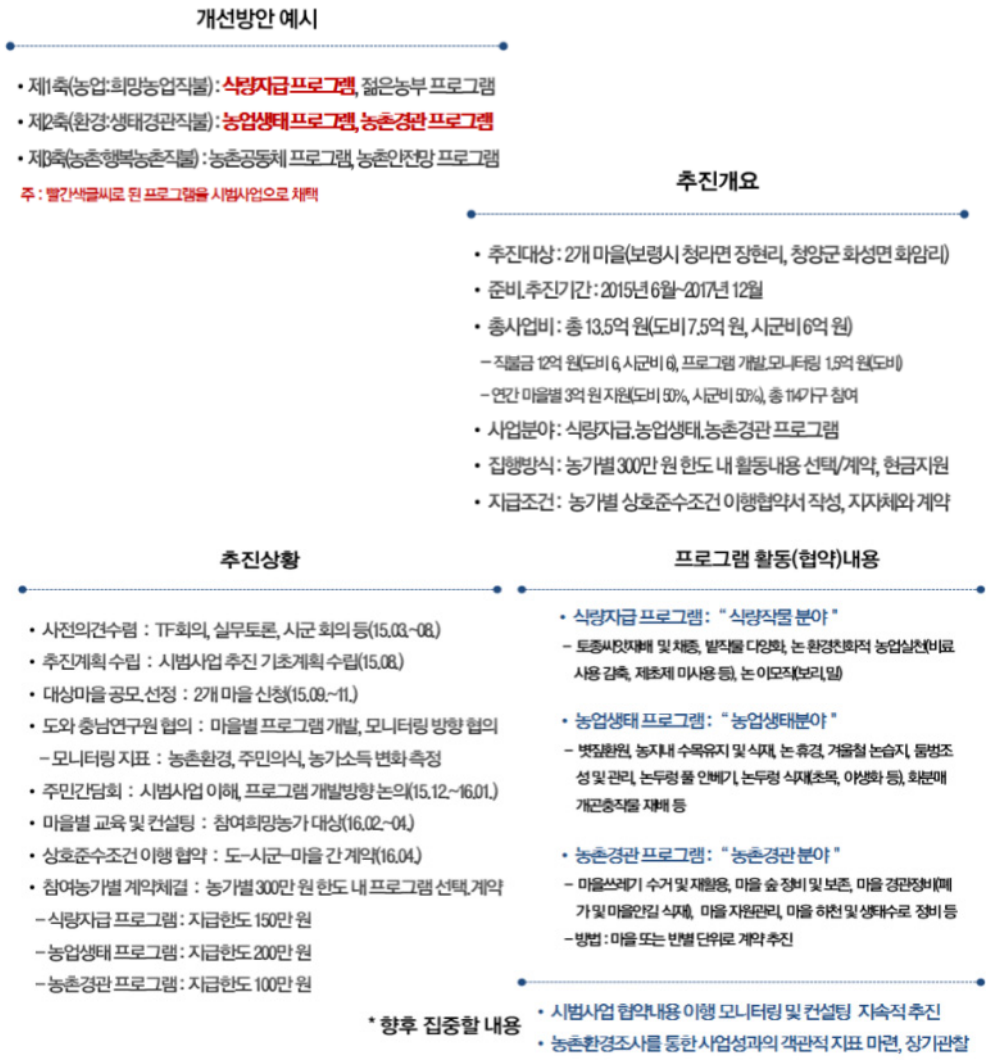
첫째, 충청남도의 도비와 시군비 보조금 지원방식을 개선한 사례로서 맞춤형비료지원사업(2002년)과 벼경영안정직불금(2011년)을 통합한 '농업환경개선 프로그램(2017년)'이다. 주요 내용은 다음의 <그림 4-7>과 같다.



〈그림 4-7〉 충청남도의 농업환경개선 프로그램 사례

자료: 충청남도(2016), 내부 제공자료

둘째, 농업직불금 제도개선 시범사업 사례로서 '충청남도 생태환경 프로그램(2016년~2017년)'이다. 주요 내용은 다음의 <그림 4-8>과 같다.



〈그림 4-8〉 충청남도의 생태환경 프로그램 사례

자료 : 충청남도(2016), 내부 제공자료

3. 다른 결과와의 비교

첫째, 기획재정부의 국고보조사업 운용·연장 평가 결과(2015년~2016년)이다(<표 4-8> 참고). 평가기준은 사업추진의 타당성 및 필요성, 재정지원의 타당성 및 필요성, 사업내용·추진방식·관리의 적절성 등이다. 앞서 구분하였던 영역 중 '개인책임 영역'에 해당하는 사업 중 '감축' 평가결과를 받은 세부사업은 기능성양잠산업육성, 농업에너지이용효율화, 원예시설현대화, 친환경농자재지원 등으로 예산규모가 약 6,840억 원에 달한다. 시장(기업)자율 영역에 해당하는 사업 중 '감축' 혹은 '폐지' 평가결과를 받은 사업은 공영도매시장시설현대화, 국가인증농식품지원, 말산업육성지원, 전통발효식품육성, 축산물수급관리, 외식산업육성, 중소식품기업공동협력지원 등으로 예산규모가 약 2,177억 원에 달한다. 정부개입 영역에 해당하는 사업 중 '감축' 평가결과를 받은 사업은 국가지방관리방조제개보수, 농업재해보험. 농촌용수관리, 밭농업직불제, 사방댐조성관리, 사방사업, 살처분보상금, 시도가축방역, 농업가치 및 소비촉진제고, 농업정책자금관리, 쌀소득보전고정직불 등으로 예산규모는 1.9조 원에 달한다.

〈표 4-8〉 기획재정부의 국고보조사업 운용·연장 평가 결과(2015년~2016년)

(단위 : 백만 원)

구분	세부사업명	2015년 예산 (A)	2016년 예산 (B)	합계(A+B)	평가결과
개인책임 영역	기능성양잠산업육성	1,600.0	2,270.0	3,870.0	감축
	농업에너지이용효율화	51,405.0	35,984.0	87,389.0	감축
	원예시설현대화	86,368.0	51,280.0	137,648.0	감축
	친환경농자재지원	227,802.0	227,352.0	455,154.0	감축
	농작물병해충방제사업	4,861.0	6,721.0	11,582.0	정상추진
	농식품ICT융복합추진	1,920.0	3,052.0	4,972.0	사업방식변경 등
시장(기업) 자율 영역	공영도매시장시설현대화	7,527.0	3,619.0	11,146.0	감축
	국가인증농식품지원	4,920.0	9,790.0	14,710.0	감축
	말산업육성지원	22,100.0	30,920.0	53,020.0	감축
	전통발효식품육성	6,900.0	7,820.0	14,720.0	감축
	축산물수급관리	52,434.0	53,462.0	105,896.0	폐지
	외식산업육성	1,600.0	600.0	2,200.0	폐지
	중소식품기업공동협력지원	7,500.0	8,565.0	16,065.0	폐지

구분	세부사업명	2015년 예산 (A)	2016년 예산 (B)	합계(A+B)	평가결과
	농산물유통활성화(공동출하, 마케팅, 유통조절지원)	16,715.0	5,750.0	22,465.0	사업방식변경 등
정부개입 영역	국가지방관리방조제개보수	55,000.0		55,000.0	감축
	농업재해보험	285,349.0		285,349.0	감축
	농촌용수관리	33,080.0		33,080.0	감축
	밭농업직불제	183,025.0	203,381.0	386,406.0	감축
	사방댐조성관리	127,062.0		127,062.0	감축
	사방사업	84,819.0		84,819.0	감축
	살처분보상금	60,000.0		60,000.0	감축
	시도가축방역	96,899.0		96,899.0	감축
	농업가치 및 소비촉진제고	8,165.0		8,165.0	감축
	농업정책자금관리	2,552.0		2,552.0	감축
	쌀소득보전고정직불	845,000.0		845,000.0	감축
	경영이양직불	589,989.0	57,339.0	647,328.0	사업방식변경 등
	조건불리지역직불	38,737.0	102.0	38,839.0	정상추진
	농촌보육여건개선	29,066.0	649.0	29,715.0	사업방식변경 등
	취약농가인력지원	8,589.0	8,589.0	17,178.0	사업방식변경 등
	국가식품산업클러스터	9,829.0	16,645.0	26,474.0	정상추진
	비축지원	22,845.0	23,443.0	46,288.0	정상추진
	수리시설유지관리	161,038.0	163,000.0	324,038.0	정상추진
	재해대책비	50,000.0	47,200.0	97,200.0	정상추진
	피해보전직불	100,478.0	100,478.0	200,956.0	정상추진

주 : 1. 감축과 폐지는 즉시와 단계를 모두 포함함.
2. 개인책임 영역과 시장(기업)자율 영역은 2015년~2016년 공통으로 지적한 사업을 명시, 저자가 임의로 구분한 영역임.
3. 정부개입 영역은 연도별 공통으로 지적된 사업이자 예산규모가 큰 사업만 명시, 저자가 임의로 구분한 영역임.
4. 음영은 본 연구에서 제시한 의견과 상반되는 경우임.

둘째, 농림축산식품부의 재정사업 자율평가 결과(2010년~2015년)이다(<표 4-9> 참고). 평가기준은 타당성(근거와 목적의 명확성, 유사중복성, 적정성, 효율성 등), 성과지표(목적과의 연계성, 합리적 설정여부 등), 집행과 모니터링, 평가 및 환류(사업효율성, 성과목표치 달성여부, 사업평가 수행여부, 환류실시 여부) 등이다. 국가사업 필요성에서 가장 낮은 점수를 받은 사업 중 '매우미흡 및 미흡' 사업군(100점 만점 중 60점 이하)은 식품산업육성(농안기금), 농산물유

통공사출자, 친환경농업인프라사업, 축산업경쟁력제고, 농어업인복지증진사업, 친환경비료사업, 3대단위농업개발, 친환경축산, 농산물유통개선 등이다.

〈표 4-9〉 농림축산식품부의 재정사업 자율평가 결과(2010년~2015년)

(단위 : 억 원)

연도	구분	회계·기금	관리과제명(단위사업명)	예산(억 원)	지원형태(사업유형)	평가등급
2015	일반재정	농안기금	식품산업육성(농안)	1,568.0	민간보조·지자체보조·융자	매우미흡
2012	일반재정	일반회계	농수산물유통공사출자	442.0	출자	매우미흡
2011	일반재정	농특회계	친환경농업인프라사업	103.0	지자체보조	매우미흡
2015	일반재정	농특회계	식품산업육성(농특)	219.0	민간보조·지자체보조	미흡
2015	일반재정	광특회계	지역전략식품산업육성	439.0	지자체보조	미흡
2015	일반재정	FTA기금	친환경농업연구센터	43.0	지자체보조	미흡
2015	일반재정	축발기금	축산업경쟁력제고(축발)	5,515.0	직접수행·민간보조·지자체보조·융자	미흡
2013	일반재정	일반회계	농식품공무원교육원교육경비	36.0	직접수행	미흡
2013	일반재정	광특회계	광역친환경농업인프라구축	301.0	자치단체자본보조	미흡
2013	일반재정	축발기금	친환경축산	1,764.0	융자・민간・지자체보조	미흡
2013	정보화	농특회계	농산물품질관리정보화	53.0	직접수행	미흡
2012	일반재정	일반회계	농업기반시설활용	100.0	출자	미흡
2012	일반재정	농특회계	농산물유통개선	429.0	민간・지자체보조	미흡
2012	일반재정	에특회계	농산물유통개선	1,322.0	지자체보조	미흡
2012	일반재정	농지기금	3대단위농업개발	2,573.0	민간보조	미흡
2011	일반재정	농특회계	경쟁력제고	1,172.0	직접수행.민간.지자체보조	미흡
2011	일반재정	에특회계	농산물유통개선	1,234.0	지자체보조	미흡
2010	일반재정	일반회계	친환경비료사업	2,914.0	민간・지자체보조	미흡
2010	일반재정	농특회계	농산물안전성	66.0	민간・지자체보조	미흡
2010	일반재정	농특회계	친환경농업인프라사업	206.0	지자체.민간보조	미흡
2010	일반재정	농특회계	농어업인복지증진사업	3,596.0	민간.지자체보조.융자	미흡
2010	일반재정	농특회계	전문농어업경영체육성사업	904.0	민간.지자체보조.융자.출자	미흡

주 : 1. 2010년~2013년까지 농림수산식품부로서 본 결과표에는 수산분야 지적사업은 제외함.
2. 음영은 본 연구에서 제시한 의견과 일치하는 경우임.

셋째, 박성재외(2011)의 농업보조금 개편방안 연구 결과이다(<표 4-10> 참고). 『품목별대표조직육성사업, 농산물브랜드육성사업, 저온유통체계구축사업, 과수생산단지기반조성, 시설원예에너지이용효율화사업, 과수생산시설현대화사업, 축사시설현대화, 쇠고기생산성향상지원, 도축장구조지원』의 동일사업에 대해서 농식품부 입장은 '일몰 및 폐지'를, KREI 입장은 '현행유지'로 상반된 결과를 도출한 적이 있다. 어떤 지표를, 어떤 가치관을 가지고 판단하는가에 따라서 농정예산 개편결과는 달라질 수 있음을 알 수 있다.

〈표 4-10〉 박성재외(2011)의 농업보조금 개편방안 연구 결과

세부사업명	농식품부(2011)	KREI(2011)
농업경영컨설팅사업	일몰	일몰
품목별대표조직육성사업	일몰	현행유지
인삼생산유통시설현대화사업	일몰	일몰
과수우량묘목생산사업	일몰	개편
과실브랜드육성지원사업	일몰	개편
농산물브랜드육성사업	일몰	현행유지
저온유통체계구축사업	일몰	현행유지
과수생산단지기반조성사업	일몰	현행유지
고품질쌀유통활성화사업	일몰	개편
농기계임대사업	일몰	폐지
고품질최적경영체육성	일몰	일몰
시설원예에너지이용효율화사업	일몰	현행유지
시설원예품질개선사업	일몰	개편
과수생산시설현대화사업	일몰	현행유지
거점산지유통센터건설	일몰	확대
쇠고기생산성향상지원	일몰	현행유지
도축장구조지원	일몰	현행유지
종축시설현대화	일몰	확대
저수지 및 방조제 비상대처 지원	폐지	폐지
시군유통회사 설립	현행유지	폐지
고랭지감자명품화	일몰	폐지

세부사업명	농식품부(2011)	KREI(2011)
조건불리지역직불	개편	축소
농어촌뉴타운조성	폐지	축소
고랭지감자명품화	폐지	폐지
축사시설현대화	폐지	현행유지
농업재해보험	현행유지	확대
농업인재해공제	현행유지	확대
쌀소득고정직불	개편	확대
FTA피해보전직불제	현행유지	확대
취약농가인력지원	현행유지	확대
지하수 차원 관리	현행유지	확대
농업용수 관리 자동화	현행유지	확대
농업인 영유아 양육비 지원	현행유지	확대
고부가가치 종자산업 육성사업	현행유지	확대
한식세계화	현행유지	확대
조사료생산기반확충	현행유지	확대
친환경농업직불제	현행유지	확대
친환경농업기반구축	현행유지	확대

주 : 음영은 농식품부와 KREI의 의견이 서로 상반되는 경우임.

넷째, 농업인, 공무원, 학계, 연구계, 언론인 등 주체별 핵심의견[12]을 다음과 같이 요약·정리하였다.

① 농업인(정책수혜자) 및 공무원(정책집행자) 핵심의견 요약

· 우리나라 농정의 특수성, 시장개방에 대한 올바른 이해부터 출발, 그에 대한 철저한 평가와 반성 선행 필요

· 농업인 : 수입개방 농정, 남북대치 상황, 쌀 품목 외에 대안이 없는 농정, 신뢰자체가 없는 농정이므로 이에 대한 평가와 반성을 행한 이후 농정예산 구조 개편방안 논의 가능, 직불제

12) 주 : 연구 추진과정에서 진행된 각종 자문회의, 세미나, 토론회, 간담회, 심포지엄 등에서 나온 내용을 압축.요약한 것이고 자세한 내용은 [부록3] 참고바람.

확충보다 더 중요한 것은 정당한 농업노동 활동에 대한 가치를 제대로 인정하여 자존감을 회복하는 길 시급

- 공무원 : 다양한 정책목적 수행해야 하는 현실(수입개방, 경쟁력 강화, 구조조정), 현실적 여건 충돌(기획재정부와 농림축산식품부 간 이해충돌, 조직 내외부의 이해관계자 간 충돌 등), 지방정부의 역할과 재량 확대 동의(포괄보조금 확대, 지방정부와 중앙정부 정책협의체 혹은 거버넌스 구성 필요)
- 농정방향의 키워드 : 경제적 지속가능성, 양적·질적으로 안전한 먹거리 공급, 생산자의 자존감 회복, 소비자의 농업·농촌지원에 대한 동의와 인정
- 확대 영역 사업군 : 위생검역, 공공재 인프라, 조직화 지원, 농산물 가격안정 및 최저생산비(농업인과 집행자 이견)
- 축소 영역 사업군 : 환경저해 사업, 특정개인 및 특정법인체 지원관련 사업, 소모성 자재 및 하드웨어 사업 등

② 외부전문가(학계·연구계·언론인) 핵심의견 요약

- 농정부문 쟁점사항, 문제점, 비판적 검토 선행 중요, 기존 정책의 폐지 혹은 축소보다 집행방식의 변화 중요
- 선행조건 : 농지문제, 농업인 등 정책대상 문제, 사회전반 기조와 패러다임 전환 문제, 지방정부 권한이양 문제 등이 해결되어야 농정예산 구조 개편방안 논의 가능
- 중앙정부 : 상위 20% 대농, 경쟁력이 필요한 전업농·전문농, 하드웨어 지원, 법률 등 정책지원과 자문 기능, 생산요소 및 자원의 효율적 안배
- 지방정부 : 중하위 80% 중소농 및 가족농, 소프트웨어 지원, 지역현실에 맞는 정책보정기능, 집행기능 강조
- 확대 영역 사업군 : 직불 등 소득안전망, 재해지원, 비축기능, 정보제공, 농업·농촌·환경과의 결합정책 등
- 축소 영역 사업군 : 개인의 이익으로 직접 귀속되는 사업, 각종 소모성 자재지원 사업 등

4. 추진전략

1) 추진전략

농정예산 구조를 개편하기 위해서 다음과 같이 실천적이고 구체적인 몇 가지 추진전략이 뒷받침되어야 할 것이다. 사회적 공론화와 합의의 과정은 추진전략이라기보다 본 논의의 출발점이자 계속되어야 하는 사항이다. 단, 부처・산하기관・공공기관 등 기관별 조직・인력 역할 조정, 성과관리・사후평가・환류 등 제도의 끊임없는 보완 등도 중요한데 본 연구에서는 다루지 않는다.

① 관련 상위 법률의 제정과 개정
② 농업·농촌 투융자계획 수립의 의무화
③ 주요 재원의 성실한 확보
④ 집행방식의 변화
⑤ 농업보조금을 비롯한 농정예산 종합관리시스템(DB구축)
⑥ 농업의 교육적 가치 기반과 교육과정의 제도화

첫째, 관련 상위 법률의 제정과 개정이다.

①「농어업・농어촌 및 식품산업 기본법」개정을 통해서 농업인 등 정책대상 개념과 기준을 명확하게 하고 주체별 역할을 명시하도록 한다.

②「농어업경영체 지원에 관한 법률」개정을 통해서 농업회사법인 등 정책대상 개념과 기준을 재설정한다.

③「농지법」개정을 통해서 부재지주의 차단, 농지전용 및 농업진흥지역 변경기준 강화, 농지매매 거래기간 연장 등을 실시한다. 헌법에 부합한 경자유전 원칙을 준수하는 것이 현실적으로 불가능하므로 그 대신에 농지소유와 농지거래기준 등을 강화하도록 한다.

④「농업소득의 보전에 관한 법률」개정을 통해서 소득보전에 따른 농업인의 책임과 권한 명시 등 정책대상자의 역할을 구체적으로 명시하도록 한다.

⑤「국가균형특별발전법」개정을 통해서 농정분야에 있어서 지방정부로의 다수 권한 이양을 위한 내용을 명시하도록 한다.

단, 유념할 것은 법률의 문구를 선언적 수준에서 그치는 것이 아니라 구체적이고, 세부적으로 명시할 필요가 있다. 최근 행정부가 입법부의 법률취지를 어기고 시행령과 시행규칙 변경을 통해서 상위 법률을 무력화하는 사례가 빈번하게 발생하고 있는 현실이기에 이를 법률제정 과정에서 미연에 방지해야 할 것이다.

참고로 이명헌(2016a;2016b)은 우리나라 헌법의 경우 어떤 산업보다 농업에 관해서 많은 조항을 두고 있다고 보고 있다. 하지만 농업·농촌과 관련한 국가 역할의 포괄적 틀, 또는 국가가 농정을 펼치면서 추구해야 할 기본 목표를 정의하지는 않고 있다. 그리고 지방농정 활성화를 위한 지방자치단체의 임무와 권한을 정하는 원칙과 그 권한을 행사하는 방식을 명시하고 있지 않다. 그리고 농업인의 권리와 의무, 정부의 역할 등이 구체적이지 않다는 한계가 있다. 비교 사례로서 스위스 헌법의 경우 1996년 농업의 다원적 기능 발휘를 위한 연방정부의 책무를 제 104조 농업과 관련된 조항에 규정한 바 있다. 즉, 농업은 식량을 생산할 뿐만 아니라 농업생산 활동과 결합하여 다원적 기능을 발휘한다는 인식을 공식적으로 명문화하였다. 정부는 국민을 위한 식량공급을 보장하고, 자연자원을 보전하고 농촌경관을 유지하며, 농촌지역에 주민이 분산 정착할 수 있도록 해야 한다. 따라서 시장에서 보상하지 않는 농업의 다원적 기능에 대해 농업직불제를 통해 보상하여야 한다고 규정하고 있다(임정빈외, 2011).

우리나라 헌법
제121조 ①국가는 농지에 관하여 **경자유전의 원칙**이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 **농지의 임대차와 위탁경영**은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다. 제123조 ①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 **농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행**하여야 한다. ②국가는 **지역간의 균형있는 발전**을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다. ③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다. ④국가는 **농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력**하여 **가격안정**을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다. ⑤국가는 **농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성**하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다. 자료 : 대한민국헌법([시행 1988.2.25.] [헌법 제10호, 1987.10.29., 전부개정])
비교 사례 : 스위스 헌법 제104조 (농업)
1. 연방은 농업이 지속가능한 발전 및 시장의 요구에 부합하며 다음 사항과 관련하여 실질적인 기여

를 하도록 보장한다.
a. 국민에 대한 안정적 식량공급
b. 자연자원의 보존 및 국토경관의 유지
c. 지역분산적인 인구분포
2. 연방은 농업에 대하여 합리적으로 요구할 수 있는 상호지원조치에 대한 보완책을 위하여 필요한 경우에는 자유경제의 원칙에서 벗어나 농민의 토지경작을 장려한다.
3. 연방은 농업이 다양한 기능을 수행하도록 조치를 강구한다. 연방은 다음과 같은 권한과 임무를 가진다.
a. 연방은 농민이 생태적 준수요건을 충족하였음을 증빙하는 조건으로 농업활동에 대한 공정한 보상금을 직접 지급함으로써 소득을 보전한다.
b. 연방은 경제적으로 유익한 장려책을 통하여 자연친화적인 환경 및 가축의 생산을 장려한다.
c. 연방은 식료품의 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정에 관한 법률을 제정한다.
d. 연방은 비료, 화학물질 및 기타 첨가물의 남용으로 인한 환경의 파괴를 예방한다.
e. 연방은 농업의 연구, 지도 및 교육을 장려하고 투자를 지원할 수 있다.
f. 연방은 농촌지역의 토지소유를 안정화하기 위한 법률을 제정할 수 있다.
4. 연방은 이를 위하여 특별 배정된 농업예산 및 연방의 일반 재원을 투자한다.

자료: 세계법제정보센터 번역(http://newworld.moleg.go.kr/World/WesternEurope/CH/law/29497)

둘째, 농업·농촌 중장기 투융자계획 수립의 의무화이다.

① 4-5년 주기의 투융자 계획을 의무적으로 수립한다. 계획으로서만 끝나는 것이 아니라 세부 정책과 예산에 정확히 반영함이 최종목표이다. 주요 선진국도 농정계획과 예산주의를 연계하여 운영함으로서 정책집행의 지속성을 담보하고 있다(<표 4-11> 참고). 그리고 수립 단계로 끝나는 것이 아니라 철저한 이행과 사후점검 등 환류체계를 지속적으로 하는 것이 무엇보다 중요하다.

② 2004년 '농업·농촌 종합대책(일명 '119조 원 투융자계획')'을 수립했었다. 이후 중장기 비전과 목표를 수립하여 구체적인 투융자 계획을 수립한 적은 없고, 이후 제대로 실행되었는지 평가 및 모니터링이 없었다. 이후 2013년「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 중앙정부가 지방정부에게 의무적으로 수립하도록 한 바 있으나 당초 취지를 살리지 못하고 있다.

③ 계획 내용에는 사회적 수요의 변화에 부응하도록 농정패러다임 변화를 반영하고, 특히 다원적 기능에 부합하는 지방농정의 역할을 구체적으로 명시한다. 예를 들면, 농촌지역 개발정책, 환경정책 등은 지방정부로 이관하여서 지방농정이 지역정책과 환경정책을 포괄하여 집행할 수 있도록 해야 한다.

④ 포괄보조금이 당초 취지에 입각하여 집행될 수 있도록 하고 그 규모를 점차 확대하도록 한다. 중앙정부는 정책사업 가이드라인을 명시하는 수준에서 역할을 하고, 지방정부에게 지금보다 많은 재량권 및 자율성을 부여한다.

〈표 4-11〉 주요 선진국의 농정계획과 예산주의

구분	미국	스위스	유럽연합	일본
계획	농업법 (Farm bill, 10년 주기)	Agricultural Policy (AP, 4년 주기)	Common Agricultural Policy (CAP, 4-5년 주기)	식료.농업.농촌기본계획 (5년 주기)
기본 주의	예산법률주의 (예산의 세입,세출을 모두 법률로 규정하는 재정시스템)	예산발생주의	유럽연합위원회 결정	예산비법률주의 (예산을 법률과 다른 형식으로 성립시키는 시스템)
예산 구조	재량적 지출 80% (Discretionary spending) 의무적 지출 20% (Mandatory spending)			

주 : 예산법률주의를 채택한 주요 선진국은 미국 외에도 영국, 프랑스(헌법규정), 독일(헌법규정) 등이 있음.

셋째, 주요 재원의 성실한 확보[13]이다. 현재 농어촌특별세는 농어촌구조개선특별회계의 주요재원으로서 약 33%를 차지하고 있고 연간 미수납액이 1조 원에 달한다. 농어촌특별세는 농어업의 경쟁력 강화 등에 필요한 재원을 충당하기 위한 목적세로서 개별소비세액 및 취득세액, 종합부동산액 등에 추가하여 부과한다. 하지만 다음과 같이 여러 가지 문제점이 있다.

① 매년 실제 징수 불가능한 농어촌특별세 세입예산 편성으로 이월을 초래하고 있다. 2014년 기준 4.1조 원의 세입예산을 편성하고 3.3조 원을 수납하여서 최종적으로 8,634억 원이 미수납되었다. 계획 대비 미수납액 규모가 거의 일정수준을 유지하고 있다(<표 4-12> 참고). 미수납액 규모는 2012년 1조 6,826억 원, 2013년 8,982억 원, 2014년 8,634억 원으로서 세입예산액 대비 약 20.6%비중을 보이고 있다. 여기에서의 맹점은 농어촌특별세의 엄밀한 추계를 통하여 세입예산을 편성하지 않고 당해연도의 세출규모에 맞추기 위해서 세입예산을 과다 계상한 결과이기도 하다.

13) 자료 : 1. 국회예산정책처(2015), 2014 회계연도 결산 부처별 분석 : 농림축산식품부.
2. 국회농림축산식품위원회(2014), 2015년도 예산안 검토보고서, 국회.
3. 강마야외(2014), 농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안, 충청남도.

〈표 4-12〉 농어촌특별세 추이(2012년-2014년)

(단위 : 억 원)

구분	세입예산액(A)	수납액	미수납액(B)	비중(B/A)
2012년	55,339	38,513	16,826	30.4%
2013년	44,735	35,753	8,982	20.1%
2014년	41,958	33,324	8,634	20.6%

자료 : 농림축산식품부(각연도), 내부 제공자료

② 국회의 시정요구에도 불구하고 세입재원 부족에 따른 이월규모가 증가하고 있다. 국회는 2011, 2012, 2013 회계연도 결산 의결 시 농림축산식품부와 기획재정부에 대해 예산의 재원부족에 따른 이월 지양 시정을 요구하고 있지만 그럼에도 불구하고 세입재원 부족에 따른 이월액은 2011년 4,442억 원, 2012년 7,904억 원, 2014년 9,495억 원으로 증가 추세에 있다. 세입재원 부족에 따른 이월의 피해는 민간 사업수행자 등에게 그대로 전가되는 구조이다. 세입재원부족에 따른 이월이 발생하면 당해년도 사업에 대한 자금배정이 계획보다 지연된다. 따라서 전년도 재원없이 이월한 금액을 충당할 수 있는 만큼의 초과세입이 없는 이상 자금이 예산보다 적게 배정되는 문제가 매년 반복되는 것이다.

③ 감면혜택의 증가로 세수가 감소하고 있다. 1994년 농어촌특별세가 신설된 이후 예산액과 수납액은 지속적으로 증가하는 추세 속에서 한시적 재원인 농어촌특별세가 폐지와 연장 등 논란과정이 반복되는 상황이다. 미수납액은 지속적으로 증가하고, 주식거래대금과 법인세 등은 감소하면서 결과적으로 농어촌특별세의 감소 추이는 뚜렷해지고 있다. 따라서 농어촌특별세 미수납액과 불납결손액이 지속적으로 증가하는 상황 속에서 농어촌특별세 미수납액 조세징수를 강화하도록 한다. 그리고 농어촌특별세 비과세 및 감면대상이 제한적으로 허용되고 있지만 지속적으로 확대되는 추세이기 때문에 농어촌특별세 비과세 및 감면대상의 불허도 고려해야 한다. 이와 같이 장기적으로 농어촌특별세의 한시성을 폐지하고 농어촌특별세 집행 측면을 의무지출로서 제도화가 필요하다.

넷째, 예산 집행방식의 변화이다.

① 2016 회계연도 본예산 기준, 우리나라 전체 재정지출 386.4조 원 중 의무지출은 182.6조 원(47.3%), 재량지출은 203.8조 원(52.7%)에 달하지만, 농정분야 예산 중 의무적 지출은

FTA피해보전직불제 및 쌀변동직접지불금만 있고 대부분의 사업은 모두 재량적 지출에 해당한다. 그만큼 정책의 연속성 확보가 불가하기 때문에 정책대상자로부터 신뢰를 얻을 수 없는 구조가 된다. 미국, 유럽연합, 스위스 등 선진국과 같이 농림수산식품분야도 재량적 지출보다 의무적 지출 비중을 상향 조정함이 필요하다(<표 4-13> 참고). 재량적 지출 비중을 감소하고, 의무적 지출 비중을 증가하도록 법제화가 필요하다. 법적으로 보장하는 의무적 예산지출 관련 정책사업을 도출하고 구체적으로 법률에 반영하도록 한다. 그에 대한 전제조건은 앞서 제시한 중장기 투융자계획 수립의 의무화이다.

〈표 4-13〉 농업재정 중 재량적 지출과 의무적 지출 사업군 : 미국 사례

구분	사업군 예시
재량적 지출 (20%)	일부 보전정책, 대부분의 농촌개발정책, 연구교육사업, 농업신용사업, 특별영양보충사업(여성, 유아, 아동), 평화를 위한 국제식량지원사업, 육류 및 가금류검역, 식품유통 및 규제사업 등
의무적 지출 (80%)	영양지원사업(SNAP 종전의 푸드스탬프), 어린이 영양(학교급식 관련), 농산물 가격 및 소득 지원사업, 연방작물보험사업, 각종농업보전사업, 농산물 품목사업 등

자료 : 이정환외(2013), 농림수산식품분야 재정지원체계 개편방안 연구, 농림축산식품부.

② 기존 정책을 무조건 폐지하기보다는 당초 정책목표와 취지를 잘 살릴 수 있는 정책은 집행방식의 변화를 통해서 연착륙할 수 있도록 한다. 특히 농업·농촌분야와 관련해서 연계가 가능한 사업에 대해서 농식품부와 타 부처 간 통합적 예산집행방식으로 시너지 효과를 발휘할 수 있다. 예를 들면, 환경친화적 농법과 자원순환 향상을 위한 적정한 토양양분관리 정책, 축산 부산물을 활용한 양질퇴비지원 사업, 음식물쓰레기 수거사업, 바이오가스플랜드 에너지사업 등을 연계한다.

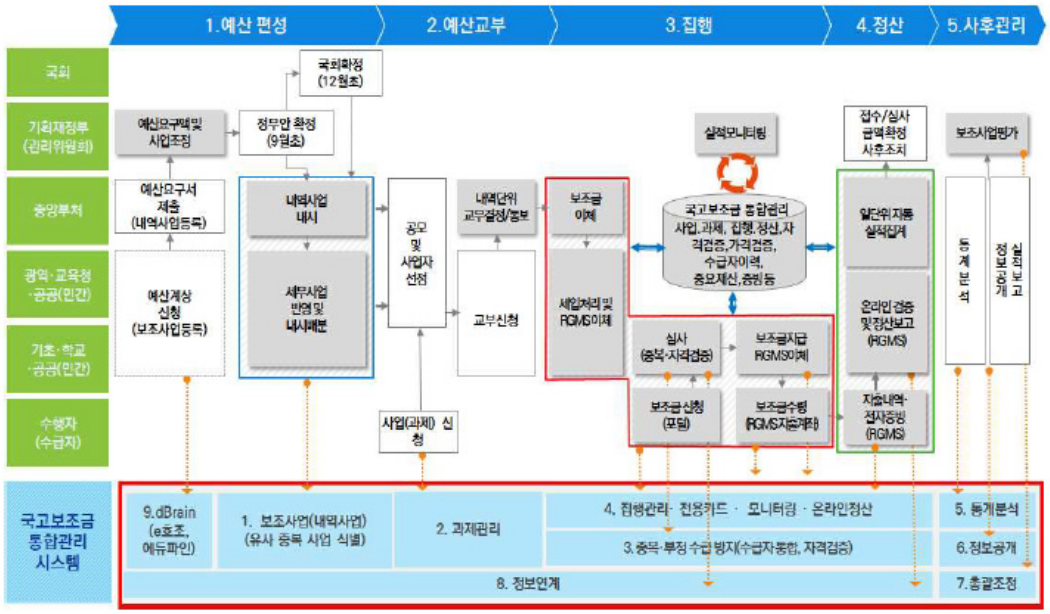
③ 농림업 포괄보조금 운영의 확대가 필요하다. 중앙정부는 지역별 포괄보조금 총액과 방향에서의 지침 및 성과지표 등 최소한의 가이드라인을 제시하고, 지방정부는 지역현실과 특징에 맞는 자율사업의 확대·집행 및 관리·평가·환류 기능을 강화한다. 적합한 사업분야로는 조건불리지역 포괄보조사업(농촌지역개발 관련정책), 친환경농업 포괄보조사업, 농업인 교육 및 훈련사업 등이 있다(<표 4-14> 참고).

〈표 4-14〉 농림업 포괄보조금 확대필요 사업군 예시

구분	세부사업 예시
조건불리지역 포괄보조사업	조건불리지역직불, 취약농가인력지원, 농어촌보육여건개선사업 등
친환경농업 포괄보조사업	조사료생산기반확충, 자연순환농업활성화, 친환경농업기반구축 등
농업인 교육 및 훈련사업	농업인교육훈련, 농업경영컨설팅지원, 후계농업인육성, 농업정보이용활성화 등

자료 : 1. 이정환외(2013), 농림수산식품분야 재정지원체계 개편방안 연구, 농림축산식품부.
2. 송미령외(2011), 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원.

다섯째, 농업보조금을 비롯한 농정예산의 종합관리시스템(DB구축)이다. 기존의 dBrain과 e-호조를 연계하도록 추진되는 통합시스템이 2017년 1월부터 개통예정이다(<그림 4-9> 참고).



〈그림 4-9〉 국고보조금통합관리시스템 전체 업무 흐름도

자료 : 농림축산식품부외(2016), 농식품 보조금 관리 업무 매뉴얼, p.113.

2017년 7월에 본격적으로 실시되는 '국고보조금통합관리시스템 e-나라도움'(기획재정부, 2016)은 저자가 주장하는 관리시스템의 시발점이 되리라고 기대한다. 내역사업을 포함한 모든 보조사업은 중앙정부와 지방정부(광역 및 기초자치단체까지 포함)가 국고보조금의 예산편성, 교부집행, 사업관리, 중복수급 및 부정수급 방지, 투명한 정보공개 등 보조금 업무를 통합적으로 관리하고 DB화한다는 계획이다. 이를 계기로 정확하게 실태분석을 하지 못했던 예산자료의 한계 등을 극복할 수 있어야 할 것이다. 단순히 자료 구축에 그치지 않고 객관적인 예산분석을 통해서 과학적인 정책설계와 집행, 성과평가 등이 실현될 수 있다. 예시로서 농정예산 종합관리시스템에 포함되어야 할 항목은 다음의 <표 4-15>와 같다.

〈표 4-15〉 농정예산 종합관리시스템 상 세부사업 당 포함 항목 예시

세부사업명	예산액	결산액	실집행액	집행잔액	이월액	집행율	재원(회계)	재원(기금)
	사업비분담(국비)	사업비분담(도비)	사업비분담(시군비)	사업비분담(자부담)	사업비분담(융자)	공모사업 여부	정책자금 이자율	집행방식(융자,보조)
	국고보조금	광특보조금	기금보조금	특별교부세	분권교부세	자체재원	지방채	부담금
	정책영역	세부영역	품목지원	사업성격(S/W,H/W)	지원수단(현물,현금)	지원대상(개인,기업)	지원조건(면적 등)	지원근거(법률,조례)
	주관부처	주무부서	집행담당자	사업목적	사용용도	사업내용	WTO유형(허용,감축)	
	시행주체	계획수립 주체	자금배정 주체	수혜주체(이름)	수혜주체(면적,소득)	수혜주체(농가유형)	사후관리 주체	사업평가 주체
	시작연도	종결연도	총지원기간	평가지표	통제수단	사후평가		

여섯째, 농업의 교육적 가치 기반과 교육과정의 제도화이다. 교육과 농업이 함께 가야 현재의 농업의 위기를 풀 수 있다는 대안(주형로)[14]이다. 구체적인 정책사례로서 충청남도는 2011년부터 3농혁신의 일환으로 농업·농촌과 교육을 연결하여 자연과 생명에 대한 감수성을 초등학교 교육부터 키워주는 '도심 속 학교논 만들기'사업을 진행하였다(<그림 4-10> 참고). 학교 당

14) 자료 : 1. http://www.hsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=63187
2. http://www.hani.co.kr/arti/society/area/747450.html
3. http://admaeul.tistory.com/280
4. http://www.dsa.or.kr
5. http://www.redian.org/archive/16777
주 : 오리농법으로서 유기농업을 실천하고 있는 주형로 회장의 인터뷰 내용을 인용함.

400만 원을 지원하는데 2011년 14곳에서 2016년 153곳으로 늘어났다. 어릴 적부터 농업과 농촌 관련한 내용을 교육과정으로서 제도화하면 농업·농촌에 대한 이해도, 감수성, 중요성과 가치를 몸소 체화하게 될 것이기 때문에 그것이 가져다주는 중장기적인 효과는 매우 긍정적일 것이다. 일회성 농업교육, 단순한 농사체험 활동, 봉사활동 등으로 끝나는 것이 아닌 유치원 교육과정부터 초등학교 및 중학교 교육과정까지 연간 교육과정 시수를 의무적으로 부여하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 교육부와 농식품부가 이 부분에 대해서 획기적인 관점으로 접근함이 필요하다.

대전 원평초등학교1	대전 원평초등학교 2	서울 금호초등학교

〈그림 4-10〉 충청남도의 도심 속 학교논 만들기 사업 사례

2) 고려사항[15)]

지금까지 논의한 농정예산 구조의 개편은 결국 농정에 대한 새로운 접근을 필요로 하는 문제다. 적어도 다음과 같은 몇 가지 핵심적인 사항들을 고려한 인식 전환이 불가피하다.

① 농정 철학을 다시 세워야 한다.
② 농정 철학에 맞춘 농정의 접근관점과 방식을 다시 설정한다.
③ 농업생산의 근본인 농지기반 즉, 농지문제 해결을 해야 한다.
④ 정책대상인 농업인·농업회사법인 등 개념과 정의 문제를 해결해야 한다
⑤ 지방농정을 활성화하기 위한 구체적인 방안들을 이제 직접 실천하도록 한다

15) 자료 : 강마야외(2016), 유럽농정연수 결과보고서 : 다기능 농업과 직불제, 해외출장보고서, 충남연구원.
주 : 본 내용은 2016년 8월 20일~8월 30일 동안 이뤄진 '유럽농정연수 : 다기능 농정과 직불제'결과를 토대로 시사점을 작성한 것이므로 저자의 주관이 다수 포함되어 있고 성급한 결론 오류가 있음. 하지만 우리나라 농정방향 전환을 위한 핵심사항이 있기에 인용함.

첫째, 농정 철학을 다시 세워야 한다.

① 앞으로 나아가기 위해서는 그동안의 수입개방 농정, 농업·농촌의 공익적 기능 달성 여부 등에 대한 냉철한 비판과 평가를 통해 주체들로부터 농정의 신뢰를 극복한다.

② 농정목표를 '환경을 중심으로 지속가능한 농업을 생각한다.'로 설정한다. 환경을 중심으로 하는 것이 정책목표 설정의 출발점이 되기 때문에 결국 지방농정과 지역주체의 역할이 강조될 수밖에 없다. 그 과정에서 자연스럽게 지방농정의 필요성과 당위성이 발휘될 것이다.

③ 농업생산 활동을 통한 환경 및 경관, 지역자원 보전 등 다원적 기능을 중심으로 생각한다. 근본지점은 농업생산활동이고 이것을 통한 환경과 생태계의 보호가 되어야 한다.

④ 현재의 농업인 정책수요보다는 사회구성원 정책수요, 미래후손을 생각한 수요가 중요시된다. 농업·농촌을 통한 다양한 가치와 기능(교육적 가치, 사회적 가치) 등도 아울러 인정한다. 적절한 수준으로 농업을 활용, 미래의 농업인력이 유입하게 만드는 것을 고민한다.

⑤ 농정예산 비중을 고려할 때, 국가에서 차지하는 GDP, 부가가치 등의 정량적 비중을 크게 고려치 않고 국가에서 농업·농촌이 가지는 가치와 중요성을 더 먼저 고려한다. 이 부분은 국가의 농정철학이 바로 서지 않는 상태에서 나오기 힘든 발상이다.

둘째, 농정 철학에 맞춘 농정의 접근관점과 방식을 다시 설정한다.

① 농업인의 수요와 동시에 농업의 존재 이유, 사회가 원하는 수요를 먼저 고려한다.

② 주체별 의식차이를 좁히기 위하여 치열한 합의과정을 거친다.

③ 소통과 합의에 이르는 속도보다 행정의 추진속도를 빠르기 않게 진행한다.

④ 합의과정 결과는 법률과 계획수립 등의 제도적 활동으로서 구체적으로 명문화한다.

⑤ 집행과정 및 성과측정을 위하여 정보시스템에 기반한 과학적인 정책관리체계를 구축한다.

⑥ 지속적으로 사회구성원에게 농업과 농촌의 교육적 가치를 체화·습득하기 위하여 공식적인 교육과정에 반영하도록 한다.

⑦ 제도 설계 시 현장과 현실에서의 실현가능성을 염두에 두고 지역의 유연성을 최대한 발휘한다.

셋째, 농업생산의 근본인 농지기반 즉, 농지문제[16]를 해결해야 한다.

16) 주 : 농사를 짓는 자가 농지를 직접적으로 소유함으로써 농지 보호 및 관리가 잘 될 것이고, 이는 경영승계 기반이 갖춰진 상태이며, 가족농 및 후계농 구조가 자연스럽게 연계될 수 있다는 미래를 가정한 상태의 내용임.

① 헌법 상 경자유전 원칙이나 현실에서는 유명무실한 상황임을 감안하여 농지이용 활성화를 주목적으로 하되 비농업인의 농지소유 자격과 거래(매매)기준을 엄격하게 한다.

② 농지를 통한 자연스러운 후계인력 경영승계 구조를 만들어간다.

③ 후대에 승계해주기 위해서 농지에 대한 환경친화적 활동을 확대한다.

④ 토양이 가장 중요, 농지를 활용한 농업생태계 염두, 환경을 악화・후퇴하는 사업은 지양한다.

⑤ 기본적으로 국가는 토지, 노동, 자본과 같은 생산요소 기반 구축한다.

넷째, 정책대상인 농업인・농업회사법인 등 개념과 정의 문제를 해결해야 한다.

① 농업인 연령, 교육이수여부, 자격요건, 권리와 의무, 책임사항 등 개념과 기준을 명확히 한다(산업종사자와 동일한 잣대). 농업인의 정책지원 혜택은 농업인이 권리와 의무, 책임을 다했을 때 발생한다고 본다는 점에 착안한다. 예를 들면, 종사자 개념, 근무시간, 은퇴연령 제한, 교육이수, 세금납부, 권리와 의무, 사회연금 등 사회보장제도와 연계하여 개념과 기준을 설정하도록 한다.

② 농업회사법인의 설립요건, 기준, 비농업 부문과 농업 부문 출자비중 변경 등을 명확히 한다.

③ 농업인의 정책지원 혜택은 법률에 의거한 권리, 의무, 책임을 다했을 때 주어진다.

④ 농업인의 농업생산활동 객체(타자화)가 아닌 주체가 되고 자존감을 회복할 수 있도록 해야 한다.

⑤ 농업인 및 농업회사법인 등의 개념과 기준은 사회전체 구조와 시스템 변화를 고려하여 재정의한다.

⑥ 사회전체적으로 농업인 또한 일반 시민과 동일한 납세의무 및 사회보장제도(연금)가입 의무를 수행한다.

다섯째, 지방농정을 활성화하기 위한 구체적인 방안[17]들을 이제 직접 실천한다.

① 지방농정은 지역 농업・농촌에 대한 객관적・과학적・세분화된 각종 정량자료(통계), 정성자료, 기타 행정자료 등을 종합적으로 구축하도록 한다.

② 지방농정은 지역만이 가지는 고유한, 그리고 농업을 매개로 하는 자연환경・인문사회・경관・문화・역사자원 등에 대해서 유지・보존활동을 적극적으로 전개해야 한다. 외부인의 욕구만을 충족시키는 게 아니라 지역주민의 욕구도 충족시킬 수 있어야 한다.

③ 지방농정은 지역 내 사람과 사람 간 관계 형성, 각종 정보와 정보 간의 연결, 세부 영역에서

17) 주 : 본문의 내용은 저자가 농민신문 전문가 기고문(2017.01.11.자 신문)을 재인용함.

고유의 역할을 발견하도록 한다. 이를 위해서 포괄보조금 규모 확대 선에서 논의를 그치지 말고 재원배분의 영역, 역할을 구체적으로 논의하고 모색하도록 한다.

④ 중앙농정과 지방농정 간 관계는 상호 대등한 입장(동반자 모형)이라는 인식의 전환 바탕 위에 '(가칭) 중앙과 지방 간 농정협력·협의체'를 구축하여 가동해보도록 한다. 협의체 기구를 통해서 중앙농정은 전체 농정방향의 설정과 기획기능을 중심으로, 지방농정에게 지역현실에 맞는 다양한 시범사업을 실시할 수 있는 기회를 부여하도록 한다. 지방농정은 시범사업 과정에서 모니터링, 교육, 평가 등 환류체계 완성, 책임과 권한을 부여한 지역 내 농정 거버넌스 구조를 형성하여 관련 주체 역량을 자연스럽게 키워나가도록 한다.

3) 유럽 주요국 사례[18)]

스위스, 독일, 오스트리아 등 유럽 주요국의 농정개혁 추진전략을 참고할 필요가 있다. 우선, 현 시대의 사회적 수요 파악을 통하여 농업재정 구조조정의 정당성을 마련하고, 그 다음은 농정개혁이 기본이 되는 농지 및 농업인 등에 대한 명확한 개념과 기준을 설정한다. 그리고 헌법 등 상위법 상 구체적으로 농정방향과 목표, 전략 및 세부사업, 정부와 농업인 등 주체별 역할을 명문화하는 법률 개정과정을 거친다. 법률에 따라서 주기적인 농정개혁 계획을 수립하고 그 수립과정에서는 치열한 논의와 합의 과정을 중요하게 여긴다. 치열한 합의과정을 거쳐서 어렵게 도출된 농정계획은 이후 충실한 이행과정을 거치고, 정책의 연속성에 대한 신뢰도를 확보하게 된다. 마지막으로 정책대상자에 대하여 과학적이고 체계적인 집행 및 관리시스템을 구축하여 정책만족도 및 환류체계를 높이고자 한다. 이것은 차후의 농정개혁으로 이행할 때 중요한 자양분으로 작용한다. 이와 같이 유럽 주요국과 우리나라의 농정 근본 골격 내용을 다소 거칠지만 요약해보면 다음의 <표 4-16>과 같다.

18) 주 : 본 내용은 2016년 8월 20일~8월 30일 동안 이뤄진 '유럽농정연수 : 다기능 농정과 직불제'결과를 토대로 정리한 것임. 단, 스위스는 유럽연합 소속국가가 아니지만 지리적으로, 문화적으로, 경제적으로 인근 유럽연합 국가와 유사한 점이 있기 때문에 '유럽 주요국'으로 포함하였음.

〈표 4-16〉 유럽 주요국 및 우리나라의 농정 근본 골격

구분	유럽 주요국(스위스, 독일, 오스트리아)	우리나라
근본체계	· 사회주의적 시스템	· 자본주의적 시스템
성격규정	· 농업은 식량안보 차원에서 국가의 기간산업으로 인식	· 시장개방 과정에서 농업은 피해를 보전해 주는 산업으로 인식(부수적 산업)
의사결정방식	· 의사결정과정의 민주화	· 중앙집권적 의사결정
목표수립과정	· 사회구성원이 농업으로부터 무엇을 원하는가라는 물음에 대한 답변으로 시작 (사회구성원 눈높이에 맞추는 시도) · 제도가 먼저가 아닌 합의를 먼저 시작 · 구체적인 수준으로 헌법 혹은 법률, 계획으로서 명시	· 시장개방 때마다 농업인 요구를 들어주는 임시방편 과정과 제도설계의 취약성 (사회구성원 수요반영 과정은 부족) · 합의없는 제도 결정 이후 정책집행 관례 · 선언문 수준의 상징적인 내용으로 헌법 혹은 법률, 계획으로서 명시
농정목표	· 환경을 중심으로 농업을 생각 · 시민의 정책수요를 중심으로 생각 예. 환경보호농업, 저투입농업 실천	· 농업을 중심으로 환경을 생각 · 농업인 정책수요를 중심으로 생각. 예. 각종 규제완화, 고투입농업 만연
키워드	· 환경, 지역, 다기능 농업	· 생산주의 농업
국가개입수준	· 경영안정 및 환경보호, 복지 영역에 적절한 국가 개입, 지역의 역할 점차 강조 · 생산자와 소비자 수요영역 모두 충족 · 법률과 제도로서 통제와 개입	· 사업개수가 많고 너무 다양한 영역에 국가 개입, 지역의 역할은 미비 · 생산자의 수요 영역에 국한 · 보조사업 배분으로서 통제와 개입
대표사업	· 환경 및 지역과 연계한 직불 프로그램 · 생물다양성, 식량안보, 경관형성 직불	· 당초 정책의도와 달리 생산과 연계되어 버린 현행 쌀직불제
집행방식과정	· 하향식(지원방식, 프로그램 방식) · 합의가 되면, 이후부터는 철저한 관리	· 상향식(선발방식) · 합의가 되지 않았으니 관리노력 부족 (가시적 성과도출 최종목표)
정책관리체계	· 정보 투명성, 체계적, 과학적 시스템 관리 예. 보조금 통합시스템 구축(GIS기반)	· 정보의 투명성 부족, 체계적이지도 않고 과학적이지도 않은 시스템
중앙정부 및 ·지방정부 역할	· 중앙(연방정부)와 지방(주정부) 역할 명확 - 중앙 : 방향과 지침 설계, 1축 예산 - 지방 : 집행총괄, 모니터링, 관리, 2축 예산 등 역할 강화 - 농업인 : 책임·권리·의무 명확화, 동일화	· 중앙정부와 지방정부 역할구분 불분명 - 중앙 : 방향, 지침, 예산, 권한 등 - 지방 : 집행, 관리, 선정 등(재원분담비율 만큼 권한행사 못함.), 역할 미비 - 농업인 : 보조금 수혜대상자로서 인식
기타 제도와의 연계	· 농업에 은퇴개념 도입(60세-65세) · 은퇴 이후 사회보장제도의 자연스런 연결 - 은퇴 이전은 산업종사자로서의 '농업직' 지위 인정하고 농업정책 영역 대상 - 은퇴 이후는 비산업종사자로서 복지영역 대상으로 이동	· 농업에 은퇴개념 부재 · 농사에 연령제한 기준 부재 · 사회보장제도로 연결되지 못하고 같은 주무부처가 복지영역까지 관장 · 제한된 예산에서 복지영역에 대한 배분은 후순위 배치 · 농업인의 사회보장제도 의무개념 부족
종합진단	· 개방농정 · 주체가 서로 협상하는 계획적 농정 · 4-5년 주기의 농정계획수립 등으로 인한 정책연속성 확보, 신뢰도 확보	· 개방농정 · 주체가 협상하지 않는 임시땜질식 농정 · 정책연속성 부재, 신뢰도 저하

자료 : 강마야외(2016), 유럽농정연수 결과보고서 : 다기능 농업과 직불제, 해외출장보고서, 충남연구원.

5. 요약 및 시사점

제4장 농정예산 구조 개편방안의 전체적인 내용은 다음 <표 4-17>과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 개인책임 영역은 개별주체의 직접적 이익 귀속 여부, 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부, 투입증가로 인한 환경 피해 영향 여부 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 단계적 감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다. 생산 및 유통 관련 투입재 보조사업, 생산 및 유통 관련고정자본투자 보조사업은 단계적으로 감축 혹은 일몰, 경쟁력 강화 무이자 융자사업은 단계적 확대하도록 한다.

둘째, 시장(기업)자율 영역은 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부, 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부, 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 단계적 감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다. 산지유통사업은 현행 유지하되 지방정부도 역할을 하고, 소비지유통사업은 단계적 감축 혹은 일몰하도록 한다.

셋째, 정부개입 영역은 다원적·공익적 기능 강화, 공공재 지원 강화, 지방정부 역할 강화 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 중앙정부와 지방정부로 역할을 구분하면서 단계적 감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다.

〈표 4-17〉 농정예산 구조 개편방안 요약

구분	민간 영역 (민간이 자발적 시행할 영역)		공공 영역 (정부가 중점 개입할 영역)
	개인책임 영역	시장(기업)자율 영역	정부개입 영역
기본원칙	· 개별주체의 직접적 이익 귀속 여부 · 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부 · 투입증가로 인한 환경 피해 영향 여부	· 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부 · 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부 · 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부	· 토지·노동·자본 등 생산요소기반 최소안전망 저촉 여부 · 정책수혜자 분배정의 실현 저해 여부 · 경제·사회·문화·환경 등 공공재 역할 저해 여부 · 중앙정부와 지방정부의 기능·역할 구분 여부
방향	· 개인 책임과 의무 강화 · 환경보전 활동 강화	· 시장기능 활성화 · 법과 제도 기반 강화	· 다원적·공익적 기능 강화 · 공공재 지원 강화 · 지방정부 역할 강화

<table>
<tr><td rowspan="2">구분</td><td colspan="2">민간 영역 (민간이 자발적 시행할 영역)</td><td colspan="2">공공 영역 (정부가 중점 개입할 영역)</td></tr>
<tr><td>개인책임 영역</td><td>시장(기업)자율 영역</td><td colspan="2">정부개입 영역</td></tr>
<tr><td rowspan="2">단계적 감축 혹은 일몰</td><td rowspan="2">· 특정 개별 경영체 지원 중심의 생산 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업
(예. 각종 농자재 지원사업, 시설현대화사업 등)
· 특정 개별 경영체 지원 중심의 유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업
(예. 포장재지원사업, 보관창고 및 저온저장고건립지원사업)</td><td rowspan="2">· 한국농식품유통공사가 집행하는 일반업체 중심의 보조 및 융자사업(소비지 유통사업)
- 소비유통활성화자금
- 외식산업육성자금
- 수출촉진육성자금</td><td>중앙정부</td><td>지방정부</td></tr>
<tr><td>· 농업용 SOC (논농업) 기반 정비사업
· 하드웨어 중심의 농촌지역개발사업</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">현행유지</td><td rowspan="2">(해당사항 없음)</td><td rowspan="2">· 생산자 단체·조직, 지역단위 조직체 중심의 보조 및 융자사업(산지유통사업, 농가조직화 등 소프트웨어 중심의 사업 내용)
- 농식품 유통 및 가공 관련 육성사업
- 농산물 브랜드 육성·홍보·판매촉진 사업
- 산지유통활성화사업</td><td>중앙정부</td><td>지방정부</td></tr>
<tr><td>· 농산물 가격안정 및 수급조절사업
· 연구개발 R&D</td><td>· 생산자·유통관련 조직 및 소비자 교육사업</td></tr>
<tr><td rowspan="2">단계적 확대</td><td rowspan="2">· 대규모 경영체 혹은 전업농 지원 중심의 경쟁력 강화를 위한 무이자 융자사업
(예. 첨단온실 신축지원사업, 에너지이용효율화사업 등)</td><td rowspan="2">(해당사항 없음)</td><td>중앙정부</td><td>지방정부</td></tr>
<tr><td>· 농가소득안전망
· 농촌사회복지
· 식품안전·위생검사·방역 관련 정책</td><td>· 농업용 SOC (밭농업) 기반 정비사업
· 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업
· 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책
· 환경·경관·지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책
· 학교·공공급식 등 공공조달 관련 정책</td></tr>
</table>

농정예산 구조 개편방안의 세부 정책영역별 내용을 다음의 <표 4-18>과 같이 요약하면, 특정품목·특정영역·특정주체에 지원되는 예산을 단계적으로 감축 혹은 일몰하여서 개인의 책임성과 시장의 자율성을 강화하고, 감축분에 해당하는 예산 규모만큼 정부 본연의 역할에 충실하고 집중할 수 있도록 한다. 중앙정부는 농가소득안전망, 농촌사회복지, 식품안전・위생・검사방역 관련 정책에 집중, 지방정부는 농업용 SOC(밭농업) 기반정비사업, 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업, 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책, 환경・경관・지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책, 학교・공공급식 등 공공조달 관련 정책에 집중할 수 있도록 확대·이동한다. 이를 위해서 중앙정부와 지방정부는 무엇보다도 제도적 기반을 좀 더 과학적 기반에 입각하여 정책의 투명성, 효과성, 상호신뢰를 높이기 위한 구체적이고 객관적인 지침과 계획, 법률 등을 만들어야 한다. 왜냐하면, 정책에 있어서 가장 기본인 소통과 신뢰의 밑바탕이 되는 요소이기 때문이다.

〈표 4-18〉 농정예산 구조 개편방안의 세부 정책영역별 요약

세부 정책영역	사업군 조정	민간영역		공공영역		비고
		개인	시장	중앙	지방	
생산 및 유통 관련 투입재 보조사업	단계적 감축 혹은 일몰	■				개별 경영체가 직접 투자, 보조 > 융자
생산 및 유통 관련고정자본투자 보조사업	단계적 감축 혹은 일몰	■				개별 경영체가 직접 투자, 보조 > 융자
경쟁력 강화 무이자 융자사업	단계적 확대	■				개별 경영체가 직접 투자, 보조 < 융자
산지유통사업	현행 유지		■		■	농가조직화 지원 주력, 하드웨어 → 소프트웨어
소비지유통사업	단계적 감축 혹은 일몰		■			개별 기업이 직접 투자, 보조 < 융자
농업용 SOC 기반정비사업	단계적 감축 혹은 일몰				■	정부개입 영역(중앙,지방) (식량자급률 개념의 확대, 지특회계의 확대 등) 논농업 SOC → 밭농업 SOC
농촌지역개발사업	단계적 감축 혹은 일몰				■	하드웨어 → 소프트웨어
농산물 가격안정 및 수급조절사업	현행유지			■		AMS 한도 내에서 집행

세부 정책영역	사업군 조정	민간영역		공공영역		비고
		개인	시장	중앙	지방	
연구개발 R&D	현행유지					유사 및 중복사업 방지, 타기관 협업체계
생산자·유통 관련 조직 및 소비자 교육 사업	현행유지					농업·농촌 교육적 기능 강조
농가소득안전망	단계적 확대					직불제 통합 등 제도개선
농촌사회복지	단계적 확대					타부처와의 예산통합적 집행, 농촌복지 사각지대 해소
식품안전·위생검사·방역 관련 정책	단계적 확대					점차 본 역할에 대한 중요성 강조될 전망
미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책	단계적 확대					무상 → 유상 교육사업은 일부에 한해서 수익자부담 원칙
환경・경관・지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책	단계적 확대					농업생산활동에 기반한 다원적 기능 함양 중심
학교·공공급식 등 공공조달 관련 정책	단계적 확대					지역 내 먹거리 순환 체계 구축 방향으로 진행
제도적 기반	과학적 기반, 구체화, 객관화					정부개입 영역(중앙, 지방) (법률, 계획 수립 등)

본 연구에서 주장하고 있는 농정예산 구조 개편방안과 같이 기획재정부의 국고보조사업 운용 평가 결과(2015년~2016년), 농림축산식품부의 재정사업 자율평가 결과(2010년~2015년), 박성재외(2011)의 농업보조금 개편방안 연구 결과(2011년) 등에서 밝힌 기존 사업평가 결과를 비교해보면 다음의 <표 4-19>와 같이 요약할 수 있다.

〈표 4-19〉 기존 사업평가 결과와의 비교

구분		사업명
기획재정부 국고보조사업 운용평가 결과 (2015-2016)	국가지원 필요성 여부(부적합 사업군)	과수생산유통지원, 경영이양직불, 원예시설현대화, 농산물직거래활성화지원, 한식진흥 및 음식관광 활성화, 중소식품기업협력지원, 공영도매시장시설현대화, 농산물 생산유통조절지원 등 2,300억 원
	국가지원 필요성 여부(적합 사업군)	친환경농자재지원, 밭농업직불, 수리시설유지관리,폐업지원제,FTA피해보전직불제, 축산물수급관리, 재해대책비, 친환경

구분		사업명
		농업직불, 가축개량지원, 농업에너지이용효율화, 말산업육성 지원 등 1.4조 원
농림축산식품부 국고보조사업 운용평가 결과 (2010-2015)	매우 미흡 사업군	식품산업유성(농안기금), 농산물유통공사출자, 친환경농업인프라사업 등 '매우미흡' 사업군
	미흡 사업군	축산업경쟁력제고, 농어업인복지증진사업, 친환경비료사업, 3대단위농업개발, 친환경축산, 농산물유통개선 등 '미흡' 사업군
박성재외(2011)의 농업보조금 개편방안 연구 결과	일몰 폐지 사업군 (농식품부)	품목별대표조직육성사업, 농산물브랜드육성사업, 저온유통체계구축사업, 과수생산단지기반조성, 시설원예에너지이용효율화사업, 과수생산시설현대화사업, 축사시설현대화, 쇠고기생산성향상지원, 도축장 구조지원 등
	현행 유지 사업군 (한국농촌경제연구원)	품목별대표조직육성사업, 농산물브랜드육성사업, 저온유통체계구축사업, 과수생산단지기반조성, 시설원예에너지이용효율화사업, 과수생산시설현대화사업, 축사시설현대화, 쇠고기생산성향상지원, 도축장 구조지원 등

농정예산 구조를 개편하기 위해서 다음과 같이 실천적이고 구체적인 몇 가지 추진전략이 뒷받침되어야 할 것이다. 사회적 공론화와 합의의 과정은 추진전략이라기보다 본 논의의 출발점이자 계속되어야 하는 사항이다.

① 관련 상위 법률의 제정과 개정
② 농업·농촌 투융자계획 수립의 의무화
③ 주요 재원의 성실한 확보
④ 집행방식의 변화
⑤ 농업보조금을 비롯한 농정예산 종합관리시스템(DB구축)
⑥ 농업의 교육적 가치 기반과 교육과정의 제도화

지금까지 논의한 농정예산 구조의 개편은 결국 농정에 대한 새로운 접근을 필요로 하는 문제다. 적어도 다음과 같은 몇 가지 핵심적인 사항들을 고려한 인식 전환이 불가피하다.

① 농정 철학을 다시 세워야 한다.
② 농정 철학에 맞춘 농정의 접근관점과 방식을 다시 설정한다.
③ 농업생산의 근본인 농지기반 즉, 농지문제 해결을 해야 한다.
④ 정책대상인 농업인·농업회사법인 등 개념과 정의 문제를 해결해야 한다
⑤ 지방농정을 활성화하기 위한 구체적인 방안들을 이제 직접 실천한다

제5장 요약 및 결론

1. 요약

제2장 농정예산에 대한 이론적 근거, 현실적 근거의 고찰 결과를 요약하면, 다음과 같다.

농정예산에 관한 문제인식으로는 "우리가 가고자 하는 농정의 목표를 달성하였는가, 만약 달성하지 못했다면 무엇이 문제인가, 지금과 같은 상황이 지속된다면, 농업・농촌은 지속가능할 것인가, 사회가 요구하는 시대의 변화에 맞춰서 농정목표와 정책수단(예산)은 일치하고 있는가, 연간 약 15조 원의 농정예산은 과연 제대로 쓰이고 있는가, 중앙정부의 역할만으로 지금의 농정문제를 해결할 수 있는가"이다. 현재, 그리고 조만간 위기로 다가올 농업·농촌 분야 문제는 쌀과 축산 문제, 환경 문제(외부불경제효과), 농가경제지표 문제, 수입개방 문제, 정책대상 범위규정 문제, 농업보조금 문제, 지방정부 역할 문제 등이다. 농정예산의 쟁점사항으로는 자원배분의 효율성 측면에서 농정예산 구조조정 문제, 도시민과의 조세형평성 측면에서 농정분야 세원 발굴 문제이다. 문제인식의 종착지이자 농정개혁의 화두는 "지속가능한 농업·농촌(Sustainable Agriculture and Rural)을 어떻게 구현할 것인가"이다. 농업·농촌 분야 문제와 농정예산 문제를 해결하는 과정에서 사업군 및 예산의 조정과정이 필연적으로 예상된다.

첫째, 정부의 정책개입 영역에 대한 이론적 근거로서는 OECD, WTO, NTC, EU, 한국(농어업선진화위원회)에서 제기했던 '환경, 경영 및 소득, 위생(지도, 검사, 방제), R&D 및 정보, 지역개발(체험관광)'등을 들 수 있다.

둘째, 정부의 정책개입 영역에 대한 현실적 근거로서는 국가에서 제시하는 재정사업에 대한 공식평가 기준인 명확성, 효용성, 타당성, 필요성, 집행과정, 집행성과, 적절성, 효율성, 효과성, 성과달성, 지속가능성 등을 들 수 있다.

제3장 농정예산 실태분석 결과를 요약하면, 다음과 같다.

농정예산의 주요 특징은 개별경영체에 대한 역할 부여 부족, 시장(기업)참여자의 공정성을

훼손하는 제도적 기반, 중앙정부의 불균형적인 재원배분과 과도한 정책개입, 지방정부 농정의 재량권과 자율성이 취약한 구조로 인한 현재 사회가 요구하는 다양한 수요에 적절하게 대응할 수 없다는 점이다. 그것을 뒷받침 해주는 결과로서, ① 나라 전체 예산 중 농식품부 예산은 14.5조 원으로서 약 4.1% 차지, 충청남도 농정예산은 약 15.8% 차지, ② 농정예산 비중은 2009년 대비 2014년 감소 혹은 정체 상태, ③ 농산촌 부문보다 농림업 부문에 많은 재원을 배분하는 산업중심적 예산 구조, ④ 농업과 농촌을 보조하고 육성할 대상으로서 객체화, ⑤ 다양한 영역에 걸쳐진 정책개입과 많은 사업을 집행하기 때문에 사업 당 적은 평균예산으로 집행자와 수혜자 모두 만족할 수 없는 구조, ⑥ 농정목표는 '농가소득 향상 및 안정적 식량공급'임에도 불구하고 관련 부문 예산 비중 감소 추세, 정책목표에 부합하지 않는 정책수단(예산)의 불일치, ⑦ 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산 영역)과 특정품목(쌀과 축산) 중심의 농정으로 인한 재원배분의 균형성 부족, ⑧ 타 부처 대비 많은 보조사업 개수 및 예산규모(1-2위 차지)로 인해 보조사업 중심의 지원방식 구조, ⑨ 생산 영역에 개별 농어업인 다수가 수혜받는 구조, 생산·경영·소득·기반확충(농업용 SOC, 농촌지역개발) 영역의 높은 국비 보조는 중앙정부 역할 중심, 유통·가공 영역의 높은 지방비 및 자부담은 지방정부와 민간 역할 중심, 사회·복지 영역의 높은 지방비 보조는 지방정부 역할 중심, ⑩ 지방정부의 자체재원 부족으로 재량권과 자율성에 제약이 있는 구조, 독자적인 정책 전개가 취약한 구조 등임을 규명하였다.

제4장 농정예산 구조 개편방안을 요약하면, 다음과 같이 세 개의 영역으로 구분할 수 있다.

첫째, 개인책임 영역은 개별주체의 직접적 이익 귀속 여부, 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부, 투입증가로 인한 환경 피해 영향 여부 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 단계적 감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다. 생산 및 유통 관련 투입재 보조사업, 생산 및 유통 관련고정자본투자 보조사업은 단계적으로 감축 혹은 일몰, 경쟁력 강화 무이자 융자사업은 단계적 확대하도록 한다.

둘째, 시장(기업)자율 영역은 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부, 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부, 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 단계적 감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다. 산지유통사업은 현행 유지하되 지방정부도 역할을 하고, 소비지유통사업은 단계적 감축 혹은 일몰하도록 한다.

셋째, 정부개입 영역은 다원적·공익적 기능 강화, 공공재 지원 강화, 지방정부 역할 강화 등을 사업군 개편의 기본원칙으로 삼고서 중앙정부와 지방정부로 역할을 구분하면서 단계적 감축 혹은 일몰 사업군, 현행유지 사업군, 단계적 확대 사업군을 도출하였다. 특정품목·특정영역·특정주체에 지원되는 예산을 단계적으로 감축 혹은 일몰하여서 개인의 책임성과 시장의 자율성을 강화하고, 감축분에 해당하는 예산 규모만큼 정부 본연의 역할에 충실하고 집중할 수 있도록 한다. 중앙정부는 농가소득안전망, 농촌사회복지, 식품안전·위생·검사방역 관련 정책에 집중, 지방정부는 농업용 SOC(밭농업) 기반정비사업, 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업, 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책, 환경·경관·지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책, 학교·공공급식 등 공공조달 관련 정책에 집중할 수 있도록 확대·이동한다. 이를 위해서 중앙정부와 지방정부는 무엇보다도 제도적 기반을 좀 더 과학적 기반에 입각하여 정책의 투명성, 효과성, 상호신뢰를 높이기 위한 구체적이고 객관적인 지침과 계획, 법률 등을 만들어야 한다. 왜냐하면, 정책에 있어서 가장 기본인 소통과 신뢰의 밑바탕이 되는 요소이기 때문이다.

농정예산 구조를 개편하기 위해서 ① 관련 상위 법률의 제정과 개정, ② 농업·농촌 투융자 계획 수립의 의무화, ③ 주요 재원의 성실한 확보, ④ 집행방식의 변화, ⑤ 농업보조금을 비롯한 농정예산 종합관리시스템(DB구축), ⑥ 농업의 교육적 가치 기반과 교육과정의 제도화 등과 같은 실천적이고 구체적인 추진전략이 뒷받침되어야 할 것이다.

농정예산 구조 개편은 결국 농정에 대한 새로운 접근을 필요로 하는 문제다. 적어도 ① 농정철학을 다시 세우기, ② 농정 철학에 맞춘 농정의 접근관점과 방식을 다시 설정하기, ③ 농업생산의 근본인 농지기반 즉, 농지문제 해결하기, ④ 정책대상인 농업인·농업회사법인 등 개념과 정의 문제를 해결하기, ⑤ 지방농정을 활성화하기 위한 구체적인 방안들을 이제 직접 실천하기 등 핵심적인 사항들을 고려한 인식 전환이 불가피하다.

2. 의의와 한계

본 연구는 농정개혁을 위해서 실질적인 정책수단이 되는 농정예산을 중앙정부, 지방정부 차원에서 면밀하게 검토하고, 민간영역과 공공영역을 구분하여 주체별 역할에 맞는, 새로운 재원배분 원칙을 적용함으로서 농정예산 구조 변화를 촉구하는 개편방안을 제안하였다.

첫째, 중앙정부에서 지방정부(광역자치단체와 기초자치단체)로 이어지는 농정예산의 전체 구조를 파악함과 동시에 효과성 혹은 효율성 중심의 기준에서 탈피하여 개인·시장(기업)·중앙정부와 지방정부 등의 주체별 역할을 강조하는 기준을 적용하였다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 국가 단위의 농업보조금 혹은 중앙정부 차원의 농림투융자사업의 제도 개선방안, 평가체계 방안에 대한 연구는 다수가 있다. 하지만 광역지자체와 기초지자체를 포괄하는 지방농정 예산 실태분석 선행연구는 부족한 편이다. 본 연구는 충청남도 지방농정 사례를 통해서 농정예산에 대한 합리적인 원칙과 기준을 설정하고, 이를 토대로 정책과 제도, 예산 모두를 포함하여 전반적인 농정 구조조정 방안을 제시한 연구이다. 기존의 농정패러다임의 전환, 농정방향의 변화를 주장하는 연구와 달리 그런 주장에 힘을 싣기 위하여 구체적이고 객관적인 분석결과를 토대로 제안하고자 했다는 점에서 의의가 있다.

셋째, 농정예산 구조 개편방안 제시를 위해서 기존에 정부 등에서 사용하는 효과성, 효율성, 필요성, 적절성 등의 기준이 아닌 농정주체별 역할에 따른 예산구조 개편을 기본원칙으로 삼았다. 개인과 기업이 책임질 영역은 어디까지인지, 정부가 개입할 영역은 어디까지인지에 대하여 보다 가치판단에 입각한, 근본적인 성찰을 토대로 하였다는 점에서 의의가 있다.

하지만 이러한 점에도 불구하고 한계점도 존재한다.

첫째, 농정예산의 쟁점사항별 실태분석을 실시하였으나 여러 가지 자료의 제약조건이 많은 관계로 자료의 정확성이 부족하고 좀 더 심층적인 분석을 실시하지 못한 점이다. 정책사업들이 중앙정부와 지방정부를 거치면서 예결산 양식이 통일되지 않았기에 해당사업을 역추적하여 맞춰가기란 불가능하였다. 중앙정부의 회계와 기금이 복잡하여 집행의 비효율성을 야기하고 있고 이에 따라 농정분야의 정확한 예산규모를 파악하기란 매우 힘든 작업이었다. 그리고 사업별로 최종수혜자에 대한 정보를 토대로 분석함이 맞으나 이런 정보가 제대로 관리되지 않고 있음은 정책의 환류체계 측면에서 치명적인 결함이 있다. 최근 기획재정부가 국고보조금

통합관리시스템(e-나라도움)을 구축해서 관리하려고 하고 있으나 여기에 담길 보조금 정보가 여전히 제한적이다.

둘째, 농정분야에 투자되는 모든 종류의 지원내역을 상세히 파악하는 것이 무엇보다도 중요한 일이지만 현실적으로 자료수집단계부터 불가능에 가깝다는 점이다. 농업·농촌분야에 투자되는 예산이 농식품부 예산뿐만이 아니라 타부처의 예산까지 모두 고려해야 하는데 이것을 전부 파악할 수 있는 자료가 없을뿐더러 어떤 부처로부터, 얼마만큼의 지원을, 누구에게 돌아가는지 조차 관리가 되고 있지 않은 현실이다. 물론 정부기관별 내부의 비공식자료는 존재할지 모르나 일반인은 접근하기가 쉽지 않다.

셋째, 농정예산의 실태분석과 개편방안에 있어서 본 연구에서 다루는 연구내용 범위가 농촌부문보다는 농업 부문에 치우쳐져 있다는 점이다. 향후 정책수요는 농촌 부문에 대한 중요성이 더 부각될 것인데 여전히 농식품부의 예산편성을 비롯한 재원배분, 정책입안자 및 집행자의 인식, 각종 제공자료 등은 농업 부문을 향하고 있다는 점이 그 걸림돌로 작용하고 있다. 물론 이것은 농정의 기능과 역할이 "안전한 먹거리 공급 측면'에 초점을 맞출 것인가", "농촌주민의 삶과 복지에도 초점을 맞출 것인가"에 따라서 달라지는 문제이다.

넷째, 실현가능한 농정예산 구조의 개편방안으로서 농정주체별 역할에 따른 정책고민과 성찰기준을 원칙으로 삼고자 하였으나 보는 이들의 관점과 판단기준에 따라, 이해관계자에 따라, 정책집행자와 정책수혜자의 입장에 따라 다양한 의견이 존재할 수 있어서 하나의 공통적인 의견으로 모이는 것이 수월하지 않다는 점이다. 따라서 기본원칙과 기준, 사업군 구조조정 등은 연구자의 주관이 개입될 수밖에 없는 점이다. 예를 들면, 시장주의 관점이냐, 보호주의 관점이냐에 따라서 특정사업을 놓고서도 재원배분 방향에 대한 시각이 완전히 달라질 수 있는 점이다.

마지막으로, 기존 정책 혹은 사업을 변화하는 영역도 필요하다. 무조건 폐지, 감축, 축소, 일몰 등이 아닌 정책취지를 제대로 살릴 수 있도록 어떻게 하면 집행방식을 변화시킬 수 있는지에 대한 고민도 필요하지만 심도있게 다루지 못했다는 점이다. 단, 중앙정부로 치자면 농식품부, 지방정부로 치자면 농정국과 같은 하나의 부처(부서, 조직)만 변해서 해결될 수 있는 문제가 아니다. 지금과 같이 사회의 문제가 전 영역에 걸쳐서 복잡하게 얽혀있는 구조 속에서는 사회 전체의 시스템이 변해야 함을 전제로 하고, 그렇기 때문에 다양한 분야의 관계자가 함께 고민하고 문제를 해결하고 변화를 모색해가는 거버넌스 체계가 중요한 이유이다.

3. 정책제언

한계점을 통해서 향후 충청남도 농정이 극복해야 할 정책방안을 제안하고자 한다. 농정예산 구조의 개편방안을 실천하기 위한 주체가 누구인지, 주체들은 어떤 역할을 해야 하는지 등 세부적인 논의를 시작해야 한다.

첫째, 민관협력 거버넌스 시스템 구축의 첫 모델로서 농정예산 구조 개편방안을 논의하도록 한다. 3농혁신위원회・농업인 단체 및 조직・시군별 생산자 단체・농어업회의소 등 민관협치 기구 중심으로 본 연구에서 제시하는 개편방안의 세부사항을 지속적으로 논의하도록 한다. 이를 위해서는 농어업회의소의 안정적 정착에 필요한 조속한 법제화(현재 국회 발의중)가 필요하고 농업인 조직의 대표성·책임성 강화로 민관협력 거버넌스 농정시스템 정착 및 농어업계 합의를 통한 정책결정의 정당성 확보가 필요하다. 여기에 농업인 개개인, 단체, 조직 등의 역할은 어느 때보다도 중요하다. 물론 이를 위해서 현재의 농업인 단체가 가지는 정체성, 대표성에 대한 제고가 필요하다.

둘째, 충남연구원 등 학계 및 연구계를 중심으로 의견수렴과 공론화 과정을 거친다. 전국적 연구 및 정책 네트워크 형성을 통해서 농정예산 구조 개편방안에 대한 공감대 확산, 의견수렴, 이슈화 등 사회적 공론화 과정을 지속적으로 추진한다. 물론 이 과정에서 충남 농어업회의소를 통해서 동시다발적으로 논의를 추진하면서 상호보완토록 한다.

셋째, 충청남도와 15개 시군의 농정관련 부서 중심으로 농정예산 구조 개편방안에 대한 시범사업을 직접 실천하면서 지방농정의 역량을 강화하도록 한다. 즉, 가장 문제가 되는 사업군을 먼저 대상으로 해서 평가・반성・집행방식 변화를 모색하도록 한다. 자체사업 중심으로 개편방안에 대한 충청남도 차원의 시범사업 지속적으로 추진하여 경험을 축적하도록 한다. 이 과정에서 사업군별 공무원과 전문가의 주관적 판단에 따른 의견조사 과정도 필요하다. 그리고 충청남도 차원에서는 '3농혁신 2030 제3단계 추진계획(2018-2022)'의 핵심에 개편방안 내용과 시범사업 추진계획을 반영하고 지속적으로 보완하려는 노력이 중요하다.

넷째, 농정예산을 포함한 농업・농촌에 투자되는 모든 부처의 사업과 예산을 총망라하고 기초통계와 연계하면서 집행・관리・평가・환류・모니터링 등 정책시스템을 완벽하게 구현할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 사업군별 정량적 기준에 대한 면밀한 분석과 시군의

농업·농촌 각종 지표와 농정예산(농업보조금) 간의 상관성을 분석함으로서 지속적으로 정책관리 체계를 구축하는 것이다. 사업군별 파악가능한 범위 내에서 최종수혜자의 대상과 기준 등의 정보 관리, 각종 부처 혹은 기관으로부터 정책지원 종류와 연간 혜택규모(재정지출, 조세지출, 기타 할인 등) 관리 등 종합적인 농업보조금 통계구축이 시급하다. 일부 시군, 몇 개의 법정마을 대상으로 사례조사를 진행하는 것도 검토할 수 있다.

앞으로 농업·농촌을 둘러싼 내외부 환경에 대한 전망은 그리 밝지 않다. 지금의 농업·농촌 문제가 예산 규모가 작아서 발생한 것인지 반문해봐야 할 것이다. 예산규모의 확대 혹은 축소의 문제가 아니라 농업계 주체 스스로 주어진 예산 하에서 얼마나 효율적으로, 원칙을 준수하며 납세자의 세금으로 만들어진 농정예산을 잘 사용할 수 있을지 대안모색이 중요하다. 이를 위해서 본 연구는 기본적으로 중앙정부 및 지방정부의 단년도 농정예산의 실태분석을 실시하되 주로 지방농정에 초점을 맞춰서 주요 쟁점사항별로 분석하였다. 그리고 개인·시장참여자(기업)·정부의 역할에 맞는 기본원칙과 방향을 수립하여 그에 맞는 사업군을 재분류하는 농정예산 구조조정 개편방안을 도출하였다.

이제 관련 주체가 모여서 농정개혁의 구체적인 그림을 그려야 할 시점이다. 중장기적으로 당초 정책의 취지와 목적에 맞지 않는 수단(예산)이 무엇인지, 중장기적으로 개인의 노력과 책임을 방기하게 만드는 예산이 무엇인지, 시장의 가격법칙을 왜곡시키는 예산이 무엇인지, 정부의 공적 역할에 걸맞지 않는 예산은 무엇인지 등을 파악해야 할 것이다. 앞으로 농정은 개인의 창의와 혁신을 고양시켜서 자생력과 자립을 강화하는 방향, 공익적 기능을 수행할 수 있도록 뒷받침하는 정부의 역할을 찾는 방향으로 설정해야 한다. 정책목적 달성이라는 미명하에 각종 농업보조금과 국가 농정으로 왜곡되지 않도록 정책수단인 예산을 시장 기능과 비시장 기능이 제 분야에서 정상적으로 작동할 수 있도록 합리적 배분 기능을 모색해야 할 것이다. 왜냐하면, 농업정책의 실행으로 인해 궁극적으로 얻는 결과는 산업주체자인 농업인들의 안정된 소득 혹은 소득향상, 산업의 지속가능성이기 때문이다. 정책의 방향과 수단들이 이런 결과를 향해 일관되게 움직이고 있는지를 관찰해야 할 것이다.

농정개혁에 대한 구체적이고 과학적인 연구는 계속 진행되어야 할 것인 바 본 연구가 그 밑바탕이 되는 자료로서 널리 활용되길 바란다. 분명하게 밝힐 점은 아직 확정된 내용이 아니라 사회적 공론화 과정을 통해서 합의점을 도출해야 하는 길고 긴 여정이 남아있다.

참고문헌

○ 국내문헌

강마야(2017a), 지방농정 활성화 위해 각종 통계 구축 필요, 전문가기고문, 농민신문사(2017.01.11.자)

강마야(2017b), 농정예산 구조, 이렇게 바꾸자, 계간 농정연구 60호, (사)농정연구센터, pp.38-64.

강마야(2016a), 농업·농촌 분야의 세출예산 실태분석과 구조조정 기본방향, 공공정책 07, vol.129, 공공정책연구원, 2016, pp.57-60.

강마야(2016b), 충남연구원-지역재단 공동세미나:농정패러다임 전환모색을 위한 충청남도의 제안, 충남 농업재정구조의 재편전략, CNI세미나 2016-92, 충남연구원, pp.29-77.

강마야(2016c), 충청남도의 제안 : 농정예산 구조의 재편방안, 3농혁신대학 농정거버넌스과정 발표자료.

강마야.김창수.김현권.김홍주.박영범.박진도.신훈.오내원.오현석.오형은.유찬희.이명헌.임정빈.장경호.전량배.허남혁.황수철(2016), 유럽농정연수 결과보고서 : 다기능 농업과 직불제, 해외출장보고서, 충남연구원.

강마야.최돈정(2016), 충남 돼지구제역의 발생특징 분석, 충남 정책지도 2016-4호(통권 6호), 충남연구원.

강마야.김양중.박경철.김종화.여민수(2015), 한·중FTA 농림수산분야 대응방안 연구, 충청남도 연구용역 최종보고서, p.190.

강마야(2015), 충남의 농자재 지원정책 수요 및 성과분석, 전략연구2015-27, 충남연구원.

강마야.이관률.여민수(2014), 농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안, 충청남도.

강마야.이관률.허남혁(2012), 충남 농업보조금 제도 개선, 전략연구 2012-16, 충남연구원.

강혜정(2014), 국제기구 동향 : OECD 농업투자정책 논의 동향, 세계농업 제162호, 한국농촌경제연구원.

김동원.박혜진(각연도), 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과, 한국농촌경제연구원.

김미복.황의식.임지은(2014), 농림사업 정책평가체계 개선방안, 정책연구보고 P196, 한국농촌경제연구원.

김선태(2016), 충청남도 축산 악취 발생 특성 분석 및 정책방향, 충남리포트 제244호, 충남연구원.

김용택.황의식(2006), 지방농정 평가체계의 실태와 개선방안, 농촌경제 제29권 제2호.

김정섭.박시현.김영단.임지은(2011), 농촌 지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안, 연구보고 R658, 한국농촌경제연구원.

노용환.박진도(2015), 농업보조금 관련 재정사업과 조세지출 연계 방안, 국회예산정책처.

문한필.송주호.박한울.윤정현(2014), 우리나라와 주요국의 WTO 농업보조 정책 연구 : 우리나라의 WTO 농업보조 통보실적과 시사점, 정책연구보고 P200, 한국농촌경제연구원, pp.66-68.

박경철.강마아(2015), 충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구, 전략연구 2015-07, 충남연구원.

박성재.박준기.송주호.채광석.문한필(2011), 농업보조금 개편 방안 연구 : 쟁점 및 개선과제를 중심으로, 정책연구보고 P140, 한국농촌경제연구원, p.65.

박준기(2014), 농업투융자에 대한 오해와 진실, 한국농촌경제연구원 칼럼.

박준기.김태곤.김미복.오현석(2011), 농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구 : 주요국의 사례를 중심으로, 한국농촌경제연구원.

박진도.유정규.이창한.이호중.장경호.허헌중.김진호.이경태(2016), 나주시 자치농정 구현을 위한 현안사업 발전방안 수립 연구 용역, 나주시 최종보고서.

박진원.최규섭(2014), 세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태, 계간 감사 2014 여름호, pp.22-27.

서세욱(2012), 농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제, 국회예산정책처, 예산현안분석 제40호.

서세욱(2009), 농림수산식품부 재정구조의 복잡성으로 인한 비효율성과 개선방안, 농업경영·정책연구 제36권 제2호.

송기호(2007),『WTO 시대의 농업통상법』, 개마고원.

송미령.권인혜(2011), 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 정책연구보고 P146, 한국농촌경제연구원.

송유철.박지현.이재옥.임송수(2002), 농업의 비교역적 관심사항_DDA 농업협상 대응방안, 경제사회연구회 소관기관 WTO협동연구시리즈17, 대외경제정책연구원.

심지현(2014), 지방자치단체 국고보조사업 평가, 국회예산정책처 사업평가14-08.

유찬희(2016), 직접지불제 주요 쟁점과 개편 방향 : 쌀소득보전직접지불제를 중심으로, 기획재정부 재정포럼 발표자료(2016.08.11.).

이명헌(2016a), 농정체계의 개편과 직접지불제, 2016 유럽농정연수 자료집, 지역재단.

이명헌(2016b), 다기능성 발휘와 창의적 지방농정의 길을 열어주는 농업재정 개편, 민위방본 제19호, 지역재단 리포트.

이명헌(2013), 새 정부의농정, EU의 2013년 농정개혁에서 배울 것, 시선집중 GS&J 제149호, GS&J인스티튜트.

이재옥(2002), 농업의 다원적 기능에 대한 쟁점과 대응.

이정환.조재환.김한호.김배성.조영득.이승정.우가영(2013), 농림수산식품분야 재정지원체계 개편방안 연구, 농림축산식품부 연구용역 최종보고서.

이정환(2011), 농업구조연구시리즈2 : 농업에서의 정부역할 바로 세우기, 한국농정의 비전, 시선집중 GSnJ 제112호, GS&J 인스티튜트.

이준구.조명환, 『재정학 제5개정판』, 문우사, 2016.

이태호(2016), 2016 상반기 농식품 재정 리포트 : 전문가 인터뷰, 한국농촌경제연구원.

임소영.임송수(2013), 재정지출의 정치경제학적 요소에 관한 연구 : 농업분야를 중심으로, 한국조세재정연구원.

임정빈.이수연(2011), 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 시선집중 GSnJ 제123호, Gs&J Institute.

조순, 『경제학원론 제5개정판』, 법문사, 1993.

한국농업경제학회(2012),『농업경제학 제6장 농업정책(임정빈, 이태호)』, 율곡출판사, pp. 146-150.

한국농촌사회학회(2014), 농업보조금 지원의 개선과제, 국회예산정책처 연구용역 최종보고서.

허남혁.강마야.김종화.이관률.여민수(2013), 직불금 제도 개선방안 연구, 충청남도, pp.14-22.

○ 해외문헌

Dani, R.(2004), Industrial Policy for the Twenty-first Century, John F.Kennedy School of Government.

EC(2013), Overview of CAP Reform 2014-2020, Agricultural and Rural Convention 2020.

EU(2011), CAP Reform : an explanation of the main elements, DG for Agriculture and Rural Development.

Ha-Joon Chang(2011), 『Public Policy and Agricultural Development』, Routeledge, London And Newyork, pp.3-65.

Ha-Joon Chang(2003), 『Globalization, Economic Development, and the Role of the State』, Third World Network, London.

Michael, W.(2011), Rural, Routledge, London and NewYork.

Musgrave, R., Public Finance, New York : McGraw-Hill, 1959, Ch.1.

National Research Council(2010), 『Toward Sustainable Agricultural Systems in the 21st Century』, The National Academies Press, Washington, D.C.

OECD(2014), Policy Framework for Investment in Agriculture.

OECD(2006), The Role of Compensation in Policy Reform, Document AGR/CA/APM/WP(2007)7, p.60.

Potter, C. and Burney, J.(2002). Agricultural Multifunctionality in the WTO-Legitimate Non-trade Concern or Disguised Protectionism? Journal of Rural Studies, 18:35-47.

WTO(2000), WTO agreement : The Agriculture Agreement Annex.

○ 공공기관 자료
국무조정실 부패척결추진단 보도자료(2014.10.10.), “부패척결추진단, 정부합동 신고센터 개설”
국회 농림축산식품해양수산위위원회(2014), 2015년도 예산안 검토보고서.
국회 농림축산식품해양수산위위원회(각연도), 2010 국정감사 계획서 및 결과보고서 : 2010, 2011, 2014, 2015.
국회 예산결산특별위원회(2014), 2014년 예산결산특별위원회 심사보고서.
국회예산정책처(2015), 2015 대한민국 재정, pp.12-14.
국회예산정책처(2015), 2014 회계연도 결산 부처별 분석 : 농림축산식품부.
국회예산정책처((2013), 2012회계연도 결산 분석 종합.
국회예산정책처(2013), 2014년 농림수산식품부 예산안 부처별 분석.
국회예산정책처(2013), 2014년 농림수산식품부 예산안 분석 종합.
국회예산정책처(각연도), 나라살림 예산개요.
기획재정부(2016), 국고보조사업 운영・연장 평가.
기획재정부(2015), 국고보조사업 운영・연장 평가.
기획재정부 열린재정시스템(각연도), 국고보조금 단위사업별 현황.
기획재정부(각연도), 나라살림 예산개요.
농림부(2004), 농업・농촌 종합대책.
농림부(1999), 한국농정 50년사 제I권, 한국농촌경제연구원 편찬, pp.768-770.
농림축산식품부.농림수산식품교육문화정보원(2016), 농식품 보조금 관리 업무 매뉴얼, p.113.
농림축산식품부 보도자료(2016.06.22.), “농업경영체 유형별 맞춤형 정책 : 20여 년만에 농업 경영체 지원 패러다임 바뀐다.”
농림축산식품부(2015), 2014 회계연도 예결산 내역 원자료.
농림축산식품부(2014), 농림사업시행지침서.
농림축산식품부(2014), 농업・농촌 및 식품산업 발전 5개년 계획.
농림축산식품부 보도자료(2014.08.27.), “농식품부, 강력한 부정부패 척결대책 내놓았다!”
농림축산식품부(2013), 2014년도 농식품부 기금운용계획 내역서(각목명세서).
농림수산식품부(2008), 2008년 업무계획.

농림수산식품부(2008), 한미FTA 보완대책.
농림수산식품부(2008), 농어업선진화위원회 자료 : 농업투융자 성과 및 개선방향.
농림축산식품부(각연도), 내부 제공자료.
농림축산식품부(각연도), 축산경영과 제공자료
농림축산식품부(각연도), 농식품부 예산 및 기금운용계획 개요.
농림축산식품부(각연도), 재정사업 자율평가 보고서.
농어업선진화위원회(2009), 농업보조금 개편원칙.
산업통상자원부(2016), FTA 체결추진 현황.
천안시(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서.
충남연구원(2016), CNI인포그래픽 제18호(2016.06.16.발행).
충청남도(2009), 2020 충남 농어업.농어촌 발전 장단기 종합대책.
충청남도(2011), 3농혁신 기본계획 : 2011-2013.
충청남도(2014), 3농혁신 2030_2단계 추진계획(2014-2017).
충청남도(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서.
충청남도(2015), 3농혁신 자체집계자료.
충청남도(2016), 내부 제공자료.
한국개발연구원 공공투자관리센터(2013), 2012년도 재정사업 심층평가 연구보고서 : 재정사업 심층평가 지침(사업군 평가).
홍성군(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서.
그 외 (농림축산식품부 소비정책과, 친환경농업과, 한국작물보호협회, 한국공업비료협회 등)

○ 홈페이지
국회예산결산특별위원회 http://budget.na.go.kr
기획재정부 열린재정(http://www.openfiscaldata.go.kr)
기획재정부 디지털예산회계시스템 http://www.digitalbrain.go.kr/)
농림축산식품부(http://www.mafra.go.kr)
한국조세재정연구원(http://www.kipf.re.kr)
행정자치부 재정고, 광역자치단체 홈페이지(http://lofin.moi.go.kr/)
한국농수산식품유통공사(http://www.at.or.kr)

○ 통계자료
국세청(2015), 2015년 국세통계연보
농림축산식품부(각연도), 농림축산식품 주요통계 : 사업별 예산.
농림축산식품부(각연도), 양곡수급실적 및 계획.
농림축산식품부(각연도), 주요통계.
충청남도(2011), 충청남도 시군단위 지역내총생산GRDP.
통계청(2016), 2015 농림어업총조사.
통계청(2014), 지역소득.
통계청(2010), 농림어업총조사.
통계청(각연도), 가계동향조사.
통계청(각연도), 가축동향조사.
통계청(각연도), 농가경제조사.
통계청(각연도), 농업면적조사.
통계청(각연도), 양곡소비량조사.
통계청(각연도), 작물통계.
통계청(각연도), 농업생산조사.
통계청(각연도), 채소류 생산실적.
e-나라지표(http:www.index.go.kr)
OECD통계(http://stats.oecd.org)

부 록

1-1. 착수연심회 심의의견(2016.01.27.)
1-2. 중간연심회 심의의견(2016.06.30.)
1-3. 최종연심회 심의의견(2016.12.14.)
2-1. 조세지출 구조
2-2. 기타 감면혜택(한국전력공사의 농사용전기)
3. 자문회의 및 세미나 등 관련 회의록

1-1. 착수연심회 심의의견(2016.01.27.)

전문가	심의의견
내부연심위원 (충남연구원 송두범 선임연구위원)	○ 연구의 목적 명확화 및 연구의 핵심내용 간명화 필요 ○ '농정' 용어에 대한 조작적 정의, 연구의 범위 명확화 필요 ○ 연구의 내용과 범위가 광범위하므로 기본방향 제시가 어려움 ○ 결과적으로 핵심내용만 추출, 간명한 기본방향과 결과 제시 필요 ○ 독자들이 이해하기 쉽도록 보고서 작성
내부연심위원 (충남연구원 고승희 박사·부장)	○ 과제제목 명확화 위해서 기본방향 → '재구조화 방향' 으로 변경 ○ 연구목적, 연구내용, 연구대상 및 범위를 압축, 제한하여 분석 ○ 예산구조와 실태분석을 통해 바로 기본방향 도출로 이어지는 논리적 구조 필요 (지금 제시된 실태분석은 재정성과평가에 가까움) ○ 농정예산 분석인지, 예산 운용평가 분석인지 명확히 정리하기
외부연심위원 (3농혁신위원장, 단국대학교 김호 교수)	○ 농업재정지출 분류기준 구분 - 직접현금보조, 생산원가 보조, 농업인프라 투자, 기타 ○ 재정지출 성격분석 - 개인의 노력과 책임을 방기하게 만드는 예산 - 시장의 가격원리를 왜곡시키는 예산 - 정부의 공적 역할에 부합하지 않은 예산 ○ 농업재정혁신 방향 - 농업직불 강화, 시장기능 강화, 정부역할 재조정방안 ○ 농업재정혁신 목표 - 개인(개인의 창의와 혁신노력 고양) - 시장(자원의 합리적 배분 기능 강화) - 정부(개인의 혁신노력과 시장의 기능을 왜곡하지 않고 공적역할 극대화)
외부연심위원 (한국농촌경제연구원 김미복 박사·팀장)	○ 전략과제로서 연구가치 충분, 예산보다 결산자료 사용 필요 ○ 분야별· 세부사업 기준 명확화, 근거제시 : 사업대상·세부목적별·품목별·지원수단별 등 심층분석 → 시장개입 여부 판단(구조조정 : 민간, 지자체, 중앙정부 등) ○ 정부역할 관련 지표는 '국고보조사업 운영평가' 참고 ○ 선행연구 : 김미복외(2013), 농업부문 재정투융자 성과분석(총량, 분야) ○ 논리전개 : 제3장 (실태분석)에서 문제점·이슈 부각, 농업부문 예산 구조 조정 필요성 제기, 제4장(기본방향)으로 가는 논리적 흐름 필요
외부연심위원 (충청남도 한보현 주무관)	○ 농업보조금과 농가경제(소득 등)과의 연관성 분석 제시 ○ 예산실태와 구조 분석 외에도 정책수혜자의 이해관계에 따라 개별사업 조정에 어려움 예상 ○ 기본방향 제시에 대한 주관적 판단·가치(철학)에 따른 근거 도출

1-2. 중간연심회 심의의견(2016.06.30.)

전문가	심의의견
내부연심위원 (충남연구원 강현수 원장)	○ 목차의 재정렬을 통한 논리적 전개 완결성 확보 필요 - 문제제기-한국 농업의 특수성-농정분석-구조조정방향과 원칙-단위사업군 중심의 구조조정 방안-추진전략-충남의 추진방안 및 전략 세부내용은 별도 메모내용 참고
내부연심위원 (충남연구원 이상진 기획조정실장)	○ 목차이동 및 체계적 배치 필요(논리적 전개와 흐름을 맞추기) ○ 농정예산 배분(조정방안)의 관리지표 혹은 원칙 제시 ○ 농업보조금의 총량설정 필요 : 생산, 농지, 농민 영역 등 ○ 지방정부의 사무범위에 대한 설정(지방분권 내용 포함) ○ 전략 제시보다 구체적 방안 제시가 우려됨(본 연구의 한계와 여건)
내부연심위원 (충남연구원 송두범 선임연구위원)	○ 연구의 분석틀에 근거한 실태조사 분석 수행 필요 ○ 농정예산 분석을 중앙정부와 충청남도로 구분하고 있으나 종합적으로 재정리 필요 ○ 구조조정 방안제시의 주장과 근거 명확화 : 주장에 따른 핵심적 내용을 간략히 정리, 가급적 정량적 수치로서 제시 ○ 독자의 이해를 돕기 위한 보고서 본론(핵심내용-구조조정방안)이 각장별로 요약정리 필요
내부연심위원 (충남연구원 고승희 박사부장)	○ 연구의 대상과 범위의 축소, 구체성 및 명확화 필요 ○ 조사 및 실태분석 : 연구목적(구조조정 방안제시)에 부합하여 분석내용이 연계성 확보 필요, 체계적인 분석틀 고민하여 보완 필요
외부연심위원 (3농혁신위원장, 단국대학교 김호 교수)	○ 전반적으로 연구보고서에 대한 면밀한 검토 필요(분석기준, 구조조정의 기준, 방안에 대한 공론화 및 합의) ○ 영역별 구분 기준(개인,시장,정부 역할과 기능)에 맞게 농정분석과 구조조정 방안 제시 ○ 농정예산 실태분석(제3장) : 세부 구분기준에 대한 근거 제시 ○ 제4장 및 제5장에 대하여 전문가 등과의 심도있는 논의 필요 ○ 세부기술적 문제 : 정책영역 구분에서 농어업.농어촌,농어민 포함
외부연심위원 (한국농촌경제연구원 김미복 박사팀장)	○ 연구내용 확대보다 현재 연구내용의 논리 보강, 연구체계 보완, 실효성있는 방안으로 구체화하기 ○ 목차 이동과 각 장별 핵심내용으로 재정리 - 제1장 : 분석틀 제시 이동, 제2장 : 정책동향과 변화는 3장 이동 - 제3장 : 조사분석 결과 타당, 대표사업군별 현실지표는 선행연구 결과 참고하여 가급적 객관적으로 접근, 쟁점사항을 부각 - 제4장 : 구조조정 방안 주장 논리 확보 및 관련내용 중심으로 정리

전문가	심의의견
	- 제5장 : 기본방향과 원칙은 있으나 세부구조조정 방안은 구체적이지 않기에 세부설명 보완 필요, 사업군별 현실지표 내용과 맞추기
외부연심위원 (충남 농민회 사무국장 권혁주)	○ 예산구조조정 방안이 단순히 사업규모가 아닌 현재의 농정에서 고려되어야 할 가치와 중요도를 큰틀로 보고 그에 따라 배분 필요 ○ 기존 정부정책에 대한 비판적 검토 필요 : 지속가능성 달성여부(농지, 농업인수 문제, 식량자급률 설정 등) ○ 충남의 가용재원 가능성에 대한 진단 : 지방정부와 중앙정부 사업·예산의 충돌 문제, 기존 사업에 예산매칭으로 인해 지역에서 특화사업 실시 불가능, 수혜자의 눈치 ○ 현재의 농업재정 쟁점사항에 대한 고민 필요 : 백화점식 사업, 수혜자의 눈치에 맞춘 사업실시, 지방정부의 예산제약 등 ○ 중앙정부 사무보다는 지방정부의 권한과 역할(지방분권 시각)에 맞는 사무 내용 포함 필요
외부연심위원 (충청남도 한보현 주무관)	○ 선행연구, 각종 관련기관의 자료를 토대로 연구목적과 세부 구조조정방안 기준에 맞게 활용, 방향성 설정 필요 ○ 각 기관별 지적사항과 각 주체별 재정립 부문에 대하여 연구자의 의견의 구체화 필요성 ○ 사업별 축소와 확대 군으로 제시하되 세부사업에 대한 의견도출에 도움이 되는 기존 연구자료를 백데이터로 활용하기 ○ 원론적인 얘기이지만, 실현가능성을 높이기 위해서는 법률 부분의 검토, 조직도 건드려야 함 예. ‘중앙정부에 00대 건의사항’ 으로 압축요약도 고려

1-3. 최종연심회 심의의견(2016.12.14.)

전문가	심의의견
내부연심위원 (충남연구원 이상진 기획조정실장)	○ 의견반영정도 : 착수, 중간연심회 의견 충실히 반영됨. ○ 연구전개의 논리성 : 5장의 소요재원 시나리오와 추진전략 부분은 4장으로 이동, 기술, 5장은 요약 및 결론, 정책제언, 한계 및 향후 추진과제에 대해 기술 ○ 연구방법의 적절성 : - ○ 연구결과의 타당성 : - ○ 연구결과의 활용성 : 중앙정부에 역제안할 수 있는 과제로서 활용가능하며, 이를 위한 담론제시가 될 수 있음. ○ 기타 자문의견 - 수요자인 독자를 위한 가독성 향상, 용이하게 기술. 표현방식 변화 용어의 중복사용, 구어체와 문어체 사용 구분 연구자의 주장 표현 명확화, 예. 개인책임 영역은 줄이자는 것인지 아닌지 등 초점 명확히 밝히기
내부연심위원 (충남연구원 송두범 선임연구위원)	○ 의견반영정도 : 체계적으로 정리하였으나 반영된 사항 제시 필요 ○ 연구전개의 논리성 : 연구틀 및 연구가 논리적으로 이뤄지고 있음. ○ 연구방법의 적절성 : 연구방법의 구체적 제시 필요성 ○ 연구결과의 타당성 : 연구결과 타당성 있음으로 판단함. ○ 연구결과의 활용성 : 자치단체 차원의 정책활용에 기여함.
내부연심위원 (충남연구원 고승희 박사부장)	○ 의견반영정도 : 연구의 대상과 범위에 대한 조정, 구체성 등에 대한 보완이 상당수 이뤄진 것으로 사료됨. 다만, 분석에 있어서 다소 일반적인 내용들을 구체적으로 보완할 필요가 있음. ○ 연구전개의 논리성 : 전체적인 연구의 논리적 전개가 이뤄진 것으로 사료됨. 2장의 이론적 고찰 및 장의 쟁점사항 분석에 있어서 본 연구에서 추진하고 밝히고자 하는 사항 중심으로 정리, 4장은 개편방안 중심으로 정리, 절의 제목 또한 개편방안 중심으로 검토 ○ 연구방법의 적절성 : 분석방법 등에 대한 보다 구체적인 예시와 언급의 보완 필요, 예산의 특성을 반영하여 제시된 방법에 대하여 보다 구체적으로 제시하여 타당성을 높일 필요 ○ 연구결과의 타당성 : 전반적으로 연구결과 및 분석이 타당하게 이뤄지고 있으나 가능한 범위에서 그 결과의 원인에 대한 제시 필요 ○ 연구결과의 활용성 : 농정예산 구조와 특성을 파악함으로서 국가 및 도정 운영의 기반이 될 수 있는 연구로 사료, 보다 효율적 활용을 위해서 분석 및 개편방안의 구체성 보완 필요
외부연심위원 (3농혁신위원장, 단국대학교 김호 교수)	○ 의견반영정도 : 전반적으로 중간연심회 의견이 잘 반영되었음. ○ 연구전개의 논리성 : 이론적고찰-쟁점사항 분석-농정방향과 농정예산 구조 개편방안 등 연구전개의 논리성과 구성의 정합성 갖춤. ○ 연구방법의 적절성 : 정책자료(중앙, 지방)를 분석, 농업예산.결산 실태분석을 통해 추진방향이 적절히 제시됨. ○ 연구결과의 타당성 : 민간(개인책임) 영역, 시장 영역, 정부 영역으로 구분하여 잘 제시됨. 단, 민간영역 중 농가단위 지원사업은 감축과 일몰 부분으로, 생산자조직(단체) 지원사업은 현행유지 또는 확대로 재분류 요망 ○ 연구결과의 활용성 : 정책활용 가능성 높음, 추가적인 연구를 통해서 정책의 구체화가 가능할 것임.

전문가	심의의견
	○ 기타 자문의견 -문제인식 중 4번째 ‘효과성’ 내용 추가 -예산분석 : 쌀 집중된 예산을 세밀하게 세분화하여 보기(예. 직간접 보조지원, 생산기반확충으로 재구분하여 분석) -세부원칙 : 효과성, 효율성, 형평성으로 맞추기 -시장자율 영역 : 시장은 ‘기업’으로 변경(생산자단체(농협) 및 생산자조직(법인)의 경우 현행유지로 이관, 개인지원이 아닌 조직이나 단체 지원 필요, 소비지유통활성화자금은 감축 동의) -개인책임 영역 : 납세의무제고 언급은 삭제, 시기상조, 위험한 발언 -고려사항 : 정책대상 정의(농업인, 농업회사법인까지 포함해야 함) -세부사업 : 이 수준으로 제시만 하고 너무 앞서가지 않고, 세부사업 제시는 너무 위험
외부연심위원 (한국농촌경제연구원 김미복 박사.팀장)	○ 의견반영정도 : 의견이 충분히 반영됨. ○ 연구전개의 논리성 : 전반적으로 논리가 강화되었고 장의 구성 논리적, 장 내의 소절의 구성은 논리 강화 필요, 소절내용 구분이 명확치 않은 부분 존재(예, 제3장 쟁점사항 중 내용과 구조 측면으로 나누었으나 내용과 구조가 크게 구분되는 개념인지 모호하고 내용 상 구분 불필요, 제4장 농정방향과 농정예산 기본방향과 원칙도 구분 불필요), 요약 및 시사점(p.84)에서도 드러나 있는 내용을 쟁점으로 해서 바로 드러나게 하는 것이 가독성 향상, ○ 연구방법의 적절성 : 각 장 내용을 구성하기 위한 사용방법 적벌 ○ 연구결과의 타당성 : 여러 가지 아이디어에 대한 서술이 있지만 각각 내용이 유기적으로 연결 필요, 연구결과에 대한 손에 잡히는 ‘그 무엇’을 부각할 필요, 연구결과에 대한 구체성 보강 필요하고 보강하기 위한 논거 제시 필요 ○ 연구결과의 활용성 : - 각 장과 소절별 논리보강 및 실효성 있는 방안 좀더 구체화 필요 - 특히 연구의 질 제고를 위하여 서술방식 통일(같은 장임에도 불구 소절단위로 서술방식 혹은 깊이 상이, 가독력 저하, 활용에 애로사항) - 정책활용이 무난하게 이뤄지기 위해서 쟁점과 구조개편방안 등 자연스러운 서술, 지나치게 간단하게 작성된 부분은 향후 보완 필요
외부연심위원 (충남 농민회 권혁주 사무국장)	○ 의견반영정도 : 대부분 잘 반영, 다만 중앙정부 농업예산의 변화가 없을 것이라는 가정 또는 단정으로 한정된 예산만을 두고 연구한 내용이 향후 급변하는 상황에 대한 정치적 고려 부족. 농업예산 전반적인 재편이 필요한 상황이 언제, 어떻게 도래하게 될지 아무도 모르기 때문에 이에 대한 전망?의 내용도 포함 필요 (예. 농업의 가치를 소중히 여기는 정권의 창출로 인한 남북통일 가시화 등) ○ 연구전개의 논리성 : 연구전개에 대한 논리성은 연심회 의견 대체로 반영됨. 통상적 예산관련 연구는 재정지출에 대한 평가가 주를 이루었으나 중앙과 충남을 아우르는 방향을 도출하기 위한 시도는 좋았음, 그동안의 농정예산 수립 및 집행에 대한 철저한 평가와 반성에 대한 언급 필요 ○ 연구방법의 적절성 : 각종 토론회, 세미나, 간담회 등을 통한 정책과 현장의 괴리를 극복하고자 하는 많은 (연구방법 측면) 노력의 흔적 엿보임, 단, 현장의 의견수렴을 위한 더욱 적극적인 활동 보완 필요, 농업예산에 대한 구분이 명확하지 않을 수 있는데 민간과 공공, 개인과 시장, 정부 영역으로 예산수립과 집행의 방향 설정은 의미있음. ○ 연구결과의 타당성 : 추진전략 설정내용 대체적으로 타당, 중앙정부의 역할(농업육성과 보호, 재정확보, 국민적 합의 등)을 높이는 방안에 대하여 조금 더 세

전문가	심의의견
	밀한 보완 필요, 연구결과에도 명시한 핵심고려사항에 대한 합의를 이끌어내는 과정을 어떻게 만들어가야 할지에 대한 고민 함께 필요, 향후 보조사업을 위한 보조사업의 과감한 폐기, 투트랙이라는 이름으로 진행되는 수많은 예산의 낭비 등 극복방안 모색 필요 ○ 연구결과의 활용성 : 연구결과가 제대로 활용되기 위해서는 최종결정단위인 농업에 대한 관점과 인식의 태도가의 획기적 변화 전제, (아직 평가의 여지는 존재) 3농혁신이라는 공세적 프로그램 준비 필요, 공공재로서의 농업 역할을 더욱 강화하는 방향으로 본 연구가 소중히 활용될 수 있기를 바람. 특히 3농혁신 3단계 추진계획의 핵심적 몇가지 사안들이 반영될 가능성이 충분히 보이고 집중과 선택 전략을 잘 활용하여 소중한 연구의 성과가 꽃을 피우길 희망 ○ 기타 의견(충남도 농어업회의소) - 농업 관련 모든 주체들간의 소통과 합의에 이르는 속도보다 행정의 추진속도 빠르다는 우려 - 사안의 중요성에 맞춰서 전문 담당인력 배치, 농민단체와의 정기적인 간담회 추진, 대폭적인 예산확충 방안 함께 모색 필요 - 개인적 소견) 농민자치기구의 성격 훨씬 강화 필요, 예로서 내년부터 시행되는 '농업환경프로그램' 의 재정에서 자조금형태의 회비거출을 통해 농어업회의소 재정운영의 기본토대 만들기 등
외부연심위원 (충청남도 한보현 주무관)	○ 의견반영정도 : 예산 정보의 방대성에 비해 추출가능한 부분의 선정에 애로가 있음 동감, 보조금지원·지역별·품목별 등 특정요소에 집중한 모습 부각 좋음, 각 부처 및 감사 지적사항에 대한 정리 일목요연함, 각종 농업인 단체와 협의과정을 거쳤으며 공무원들과의 워크샵을 통해 일부의견이 반영됨. ○ 연구전개의 논리성 : 전체적으로 현재의 목차(연구의 배경, 이론적 고찰, 쟁점사항 분석, 개편방안, 추진전략 순)는 논리적으로 일관성 확보, 단, 예산의 대부분이 도비 자체사업보다 국비 매칭사업을 추진되는 속성 감안하여 중앙정부에 요구할 수 있는 사안에 대해서 법과 제도적으로 어떤 접근이 필요한 지에 대한 추가적 고찰 적시 필요 ○ 연구방법의 적절성 : 문헌적 고찰, 유관전문가와 협의, 관계공무원의 의견청취, 국회의원 및 중앙부처와 협의 등을 거친 것은 이론과 실제를 함께 연구한 것으로 방법 상 적절, 또한 충남에서 추진한 사례를 들어 보조금 개편의 당위성 근거로 사용한 것은 중앙부처에 타당성있는 논리로 작용할 것으로 예상 ○ 연구결과의 타당성 : 조금을 개인, 시장, 정부의 영역으로 구분하는 것은 실무적으로 걸쳐있는 경우도 있어서 어려움 존재, 이로 인해 사업별 세부적 구분보다는 큰 틀에서 접근하는 것은 시간적·인적 제약 하에서 타당함. (기존) 감사지적 등과 방향을 연계한 부분은 논리적으로 타당하다고 판단됨. ○ 연구결과의 활용성 : 본 연구는 농업재정 (대부분 보조사업)을 어떻게 합리적으로 개편하자는 것으로 큰 틀에서 방향이 제시된 것은 바람직, 단, 세부사업별, 부서별 개편내용은 향후 추가 내부논의에서의 논의 및 연구자와 협의과정 필요 ○ 기타의견 : 재정분석을 통한 농업보조금 개편이라는 큰 틀에서 접근된 것으로 단기간 행정에 접목하는 것은 어려움. 따라서 본 연구에서 개편의 필요성(논리)와 방향에 적시된 것은 필요하고 적절함. 향후 이를 근거로 충남 농정예산의 개편을 위한 실무적 방안 모색 필요

2-1. 조세지출 구조[19)]

농정분야의 조세지출 구조와 규모는 다음의 <부록_그림 1>과 같다.

농림업 분야에서는 농어가 소득안정을 위하여 총 87개 항목에서 조세 감면을 시행 중에 있다(농식품부, 2015 ; 기획재정부, 2015). 즉, 국세로서 부가가치세, 소득세, 상속세, 증여세, 인지세 등 52개, 지방세로서 등록세, 취득세, 재산세 등 35개가 있는데 2014년 기준 농어업부문 조세감면 규모는 5조 9,389억 원인 것으로 나타났다.

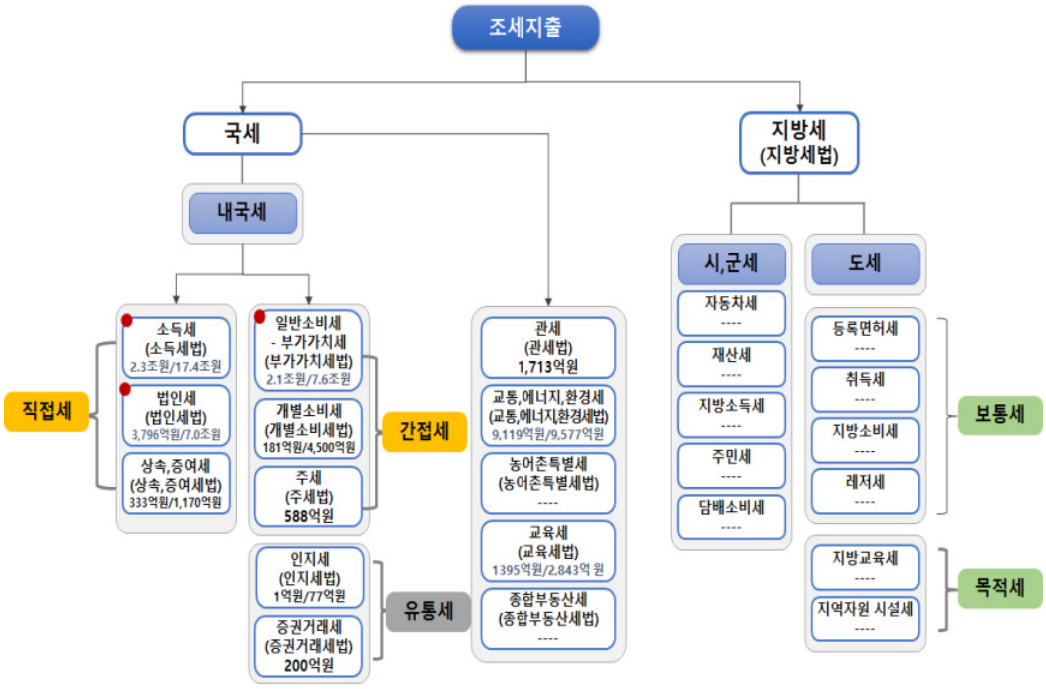
국가 전체 조세지출 규모 대비 농림수산분야의 조세지출 비중은 약 17.3%로서 높은 편에 속하고 상위 과세항목에서 면제혜택(소득세, 법인세, 부가가치세 등) 받고 있다. 국가 전체적으로 저성장기조에서 세수증대 한계, 복지분야 지출증가로 인하여 농정분야의 세제개혁 혹은 세원발굴 차원에서 도시민과의 조세형평성 문제 제기가능성 농후하다.

농정분야 조세지출 구조의 주요 특징으로는 첫째, 부가가치세 사후환급을 받는 항목은 총 81개이다. 농업용 필름·농업용 파이프 등 농축산임업용 기자재 52개 품목, 양어장용 필름·양어장용 파이프 등 어업용 기자재 29개 품목이 있다.

둘째, 부가가치세 영세율 적용을 받는 항목은 총 130개이다. 동력경운기 등 농업용 기계 33개 품목, 육추기 등 축산업 기자재 39개 품목, 동력천공기 등 임업용 기자재 15개 품목, 키토산 등 친환경 기자재 3개 품목, 어망 등 어업용 기자재 40개 품목이 있다.

셋째, 면세유 적용을 받는 항목은 총 67개이다. 동력경운기 등 농업용 기계 42개 품목, 김·가시파래 건조시설 등 어업 시설 10개 품목, 동력기계톱 등 임업용 기자재 10개 품목, 어업용 화물자동차 등 어업기계 5개 품목이 있다.

19) 자료 : 1. 농식품부(2015), 2015년 농업분야 조세지원 현황
2. 기획재정부(2015), 조세지출예산서
3. 국세청(2015), 국세통계연보



〈부록_그림 1〉 농정분야의 조세지출 구조와 규모

자료 : 한국조세재정연구원(http://www.kipf.re.kr)
주 : 명칭 아래에 기입한 수치는 2014 회계연도 기준으로 농정분야 지출금액 규모를 말함.

도시민과 농림어업인의 조세지출 항목은 다음의 <부록_표 1>과 같다.

첫째, 2014년 기준으로 현재 도시민이 내고 있는 국세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교통・에너지・환경세, 교육세, 종합부동산세 등 총 195조 원이다. 반면, 도시민이 감면받고 있는 국세는 소득공제, 농림수산물 구입 시 부가가치세 면제 등이다.

둘째, 2014년 기준으로 현재 농림어업인이 내고 있는 국세는 개별소비세, 주세, 증권거래세, 교육세, 종합부동산세 등이다. 반면, 농림어업인이 감면받고 있는 국세는 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 인지세, 교통・에너지・환경세 등 총 5.9조 원, 현재 농림어업인 감면받고 있는 지방세는 취득세, 재산세, 등록면허세, 지방소득세, 주민세 등이 있다. 반면, 참고로, 농정분야의 주요 재원은 농어촌특별세로서 '소득세, 양도소득세, 법인세, 개별소비세, 증권거래세, 종합부동산세 등'으로 구성, 총 2.2조 원(2014년 기준)에 달하고 있다.

〈부록_표 1〉 도시민과 농림어업인의 조세지출 항목

도시민이 납세하고 있는 항목	과세항목	농림어업인이 납세하고 있는 항목
○	소득세	면제
○	법인세	면제
(농림수산물 구입 시 면제)	부가가치세	(기자재구입 시 면제, 영세율 적용)
○	상속증여세	면제
○	개별소비세	○
○	인지세	면제
○	주세	○
○	증권거래세	○
○	교육세	○
○	종합부동산세	○
○	교통.에너지.환경세	면제
○	지방세(취득세 등)	면제

세부적으로 농정분야 조세지출 분석결과는 다음과 같다(<부록_표 2>, <부록_표 3>, <부록_표 4>, <부록_표 5> 등 참고).

〈부록_표 2〉 상위 조세지출 중 농정분야 현황

(단위 : 억 원, %)

순위	2012년(실적)		2013년(잠정)		2014년(실적)	
1	연구인력개발비세액공제	25,567	연구인력개발비세액공제	29,155	연구인력개발비에 대한 세액공제	27,860.0
2	임시고용창출투자세액공제	21,243	농수산물 등 의제매입세액공제	23,818	보험료 특별공제	24,139.0
3	농수산물 등 의제매입세액공제	20,691	보험료 특별공제	21,578	농수산물 의제매입세액공제	20,550.0
4	보험료 특별공제	19,087	임시고용창출투자세액공제	18,460	농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	15,717.0
5	농임어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유)	15,237	신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	15,599	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	15,708.0

순위	2012년(실적)		2013년(잠정)		2014년(실적)	
6	신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	14,405	농임어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유)	15,188	국민연금보험료공제	14,913.0
7	농축산임업용 기자재에 부가가치세 영세율	13,442	신용카드 등 사용에 대한 소득공제	13,765	농임어업용 석유류에 대한 간접세 면제	14,523.0
8	중소기업에 대한 특별세액감면	12,829	국민연금보험료 소득공제	13,473	신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	13,888.0
9	자경농지.축사용지 양도소득세의 감면	12,569	농축산임업용 기자재에 부가가치세 영세율	13,289	중소기업에 대한 특별세액감면	13,812.0
10	국민연금보험료 소득공제	11,890	중소기업에 대한 특별세액감면	12,619	자경농지·축사용지에 대한 양도소득세의 감면 등	13,618.0
11	신용카드 등 사용에 대한 소득공제	11,697	교육비 특별공제	10,475	고용창출투자세액공제	11,349.0
12	교육비 특별공제	10,736	자경농지.축사용지 양도소득세의 감면	9,934	교육비 특별공제	10,803.0
13	개인 기부금 특별공제	8,774	개인 기부금 특별공제	9,335	개인 기부금에 대한 특별공제	9,865.0

자료 : 1. 기획재정부(2013), 2014년 조세지출예산서
2. 기획재정부(2015), 2016년 조세지출예산서

주 : 1. 농수산물 등 의제매입 세액공제는 산업진흥 및 고도화 분야 조세지출 제도로서 근거규정 부가가치세법 제42조에 의거하여 사업자의 부담 경감을 목적을 도입된 제도임. 주요 수혜자는 면세농산물 등을 원재료로 하여 가공·창출한 재화, 용역을 공급하는 사업자이고 수혜내용은 면세농산물 등을 원재료로 하여 가공·창출한 재화, 용역에 대해 부가가치세가 과세될 경우, 면세농산물 등 가액의 일정 비율을 세액공제하는 제도를 말함.
2. 음영의 의미는 농림어업.농산어촌 분야의 조세지출에 해당하는 것임.

〈부록_표 3〉 농림어업.농산어촌 분야 조세지출 내역

(단위 : 억 원, %)

구분	조세지출내역(조세지출명)	2014년 실적	5개년 평균	(비중)	순위	수혜대상자
농업·농촌	농업・축산업.임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	15,717.0	14,702.4	26.9%	1	농림어업인
	농업.임업.어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유)	14,523.0	14,460.2	26.4%	2	농림어업인
	자경농지,축사용지에 대한 양도소득세의 감면	13,584.0	10,768.4	19.7%	3	농림어업인
	조합등출자금에대한과세특례(저율과세) 조합등예탁금에대한과세특례(저율과세)	8,943.0	7,771.6	14.2%	4	농림어업인
	조합법인(농협・수협・신협 등)에 대한 법인세 과세특례	2,888.0	2,480.2	4.5%	5	조합·중앙회
	농업.임업.어업용 기자재에 대한 부가가치세의 환급에 관한 특례(구입,수입)	1,616.0	1,476.6	2.7%	6	농림어업인, 법인
	농업협동중앙회의 분할 등에 대한 과세특례	1,000.0	1,191.8	2.2%	7	조합·중앙회
	농지대토에 대한 양도소득세 감면	584.0	523.2	1.0%	8	농림어업인
	영농조합법인 등 법인세 면제, 조합원 배당소득세 면제 등(식량작물재배업)	258.0	303.0	0.6%	9	농림어업인, 법인
	전답 임대소득에 대해 비과세	256.0	243.0	0.4%	10	농림어업인
	영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세의 감면	244.0	228.8	0.4%	11	후계인력
	농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등	79.0	119.2	0.2%	12	농림어업인, 일반인
	농・어민 지원을 위한 인지세 면제	65.0	55.6	0.1%	13	농림어업인, 조합·중앙회
	영농상속공제	89.0	45.2	0.1%	14	후계인력
	농민.어민이 직수입하는 농업용・축산용.어업용 기자재 부가가치세 면제(재화)	61.0	44.6	0.1%	15	농림어업인
소계(A)	(금액 기준) 상위 15개	59,907.0	54,413.8	99.4%		-

〈부록_표 4〉 농림어업.농산어촌 분야 조세지출 내역(계속)

(단위 : 억 원, %)

부문	조세지출내역(조세지출명)	2014년 실적(억원)	5개년 평균	(비중)	수혜대상자
어업.어촌	도서지방 자가발전용 석유류에 대한 간접세 면제	21.0	21.4	0.0%	농림어업인, 일반인
	수산업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례	0.0	0.0	0.0%	조합·중앙회
	어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	0.0	226.8	0.4%	농림어업인
	영어조합법인 등 법인세 면제, 조합원 배당소득세 면제 등	24.0	25.4	0.1%	농림어업인, 법인
소계(B)	4개	45.0	273.6	0.5%	
임업.산촌	국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세의 감면	3.0	2.8	0.0%	농림어업인, 일반인
	산림개발소득에 대한 세액감면	0.0	0.3	0.0%	농림어업인, 일반인
	임산물 중 목재팰릿에 대한 부가가치세 면제	0.0	0.0	0.0%	농림어업인, 일반인
소계(C)	3개	3.0	3.1	0.0%	
합계 (A+B+C)	22개	59,955.0	54,690.5	99.9%	

자료 : 1. 기획재정부(2013), 2014년 조세지출예산서
2. 기획재정부(2015), 2016년 조세지출예산서

〈부록_표 5〉 그 외 분야 조세지출 내역

(단위 : 억 원, %)

부문	조세지출내역(조세지출명)	2014년 실적(억원)	5개년 평균	(비중)	수혜대상자
산업진흥	농수산물 등 의제매입세액공제	20,550.0	21,643.4	58.7%	기업
산업진흥	중소기업에 대한 특별세액감면-작물재배업,축산업,어업	13,812.0	14,552.6	39.4%	기업
재정금융	농어가목돈마련저축에 대한 비과세	96.0	107.2	0.3%	농림어업인
지역도시	농공단지 입주기업 등에 대한 세액감면	27.0	34.0	0.1%	기업
해운항만	연안운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제	554.0	559.4	1.5%	농림어업인 일반인
소계	5개	35,039.0	36,896.6	100.0%	

자료 : 1. 기획재정부(2013), 2014년 조세지출예산서
2. 기획재정부(2015), 2016년 조세지출예산서

2-2. 기타 감면혜택(한국전력공사의 농사용전기)

기타 농업·농촌 분야의 감면혜택으로 대표적인 것은 한국전력공사의 농사용전기 제도로서 한국전력공사의 계약종별별 전력사용량 현황은 농사용 전기가 전체 판매전력량 중 3.0%, 판매전력요금 중 1.3%를 차지, 충남은 이 중 11.8% 감면혜택 비중을 차지하고 있다(<부록_표 6>, <부록_표 7> 등 참고).

〈부록_표 6〉 계약종별별 전력사용량 비중

(단위 : kwh, %, 원)

구분	판매전력량	(비중)	판매단가	판매전력요금	(비중)
(단위)	kwh	%	원	원	%
가로등	3,221,008,114	0.7%	113.39	365,230,110,046	0.7%
교육용	7,438,373,754	1.6%	114.15	849,090,364,019	1.6%
농사용	14,504,731,303	3.0%	47.31	686,218,837,945	1.3%
산업용	272,551,572,699	57.1%	106.83	29,116,684,511,434	54.8%
심 야	14,657,872,719	3.1%	67.33	986,914,570,170	1.9%
일반용	100,760,879,149	21.1%	129.75	13,073,724,069,583	24.6%
주택용	64,457,263,285	13.5%	125.14	8,066,181,927,485	15.2%
합 계	477,591,701,023	100.0%	111.28	53,146,404,489,839	100.0%

자료 : 한국전력공사(2015), 제84호(2014년) 한국전력통계

〈부록_표 7〉 지역별 농사용 전력사용량 비중

(단위 : kwh, %, 호, 원)

구분	판매전력량	(비중)	(순위)	농가호수	호당 판매전력요금	(순위)
(단위)	kwh	%	-	호	원	-
강원도	523,341,924	3.6%	10	69,887	354,276.3	9
경기도	2,163,928,186	14.9%	2	129,904	788,085.4	3
경상남도	1,949,237,053	13.4%	3	135,112	682,533.0	4
경상북도	1,640,897,900	11.3%	5	192,583	403,103.5	7
전라남도	2,808,849,804	19.4%	1	160,142	829,805.3	2
전라북도	1,229,302,005	8.5%	7	104,036	559,020.7	6
제주특별자치도	1,275,935,443	8.8%	6	38,444	1,570,193.2	1
충청남도	1,707,535,971	11.8%	4	135,335	596,915.3	5
충청북도	641,434,093	4.4%	8	76,436	397,015.1	8
광역시, 특별시	564,268,924	3.9%	9	78,896	338,364.0	10
합계	14,504,731,303	100.0%	-	1,120,775	612,271.7	-

자료 : 1. 한국전력공사(2015), 2014년 시군구별 계약종별별 전력사용량 원데이터
2. 한국전력공사(2015), 제84호(2014년) 한국전력통계

주 : 호당 판매전력요금=(연간 평균 판매단가×판매전력량)/농가호수 (자체 추정수치)

3. 자문회의 및 세미나 등 관련 회의록

연구설계 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 1월 20일 수요일, 여의도 켄싱턴 호텔
자문가	국회예산정책처 산업예산분석과 서세욱 과장

1. 지금의 현실과 문제점
- 농식품부 예산 : 전체 예산 13-14조원이나 실제 사업비는 6-7조 원, 나머지는 이자비용 및 융자)
- 양곡증권정리기금(이중곡가제 실시할 때 발생한 적자를 매년 1조원 씩 이자지불하는 중, 이 혜택은 농업인만 아니라 소비자도 혜택을 받아온 것임)

=공공자금관리기금로부터서 매년 빌려서 매년 갚는 구조(기재부), 빌려서 메꾸는 구조

2. 지원의 기본원칙
- 수익자부담 원칙
- 도시민과의 형평성 : 농특세 세원 원천은 결국 도시민, 농어업인은 소득세 등 면제혜택

3. 지원의 기본방향
- (전제) 농업농촌 정책의 목적 : 지속가능성이라는 방향성 명확히 설정 필요(상호준수의무조건, 생산성 지향정책 지양, 다원적 기능)
- 지원정책 방향성 : 환경을 지킨다는 수고와 활동에 대한 보상과 댓가로서 지원정책

4. 실태분석 유의점
- 보조만이 아니라 융자부분도 봐야 함(왜냐하면 융자는 다시 돌려받는 것이기 때문에 사업비 예산이라고 볼 수 없음)
- 지방교부금(내국세의 19%를 매년 교부금으로 적립)은 꼬리표가 없이 지자체에 매년 일률적으로 배분되는 금액, 지역별 배분기준에 의해 배분됨
  (행정자치부의 지방교부세, 보통교부세와 특별교부세로 나눠지고 보통교부세는 별도 산정기준 있고 특별교부세는 그해 그해 국가가 특정한 사업을 실시할 경우 시책실시 필요에 의해 지방정부 배분, 굉장히 자의적인 방식이기에 중앙정부가 지방정부를 옥죄는 수단으로 사용, 일관된 기준과 지침, 원칙없이 사용되기에 매년 지적중이고 지침수립 필요)
  cf. 지방교부세는 광역.지역특별회계와 차별성 없는 문제도 제기 중
- 부문별 실태를 분석하면 문제의 핵심은 **"쌀"** 중심적인 예산구조임
- 일시데이터만 볼게 아니라 시계열적 흐름과 추세를 들여다봐야 함(경제적 현상과 정책지원)
  예. 쌀변동직불 : 4년 주기로 쌀값 하락과 상승을 반복하는 구조로서 구조조정은 무의미
- 농가경제 지표결과(소득하락)과 농업보조금 구조(쌀 중심 지원) 간 연관성 규명 필요

5. 연구의 차별성과 접근방식
- 농정분야 예산은 결국 중앙정부
- 결국 중앙정부와 지방정부 동시에 접근해야 함
- 세부사업별 세부내역 총망라 정리 필요, 사업별 각개전투 방식으로 접근(history)

예. 사업별 매칭비율 접근(국비, 도비, 시군비), 도 자체재원 여분 파악

예. 사업별 목적, 성과달성도,

연구설계 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 1월 20일 수요일, 여의도 켄싱턴 호텔
자문가	국회예산정책처 산업예산분석과 서세욱 과장

예. 사업별 기존의 비판하고 있던 사항
- 지방교부세 : 국세를 일정기준에 의해서 거둬들인 후 다시 지방에 배분하는 구조이기에 차제에 세원이양 주장도 일리 있음(지방정부의 자율성 확보, 중앙정부 눈치 안보기)
- 지방정부의 제대로운 자치 의미를 살리기 위해서는 자주세원 확보,
- 결론은 세출구조조정

6. 연구를 통한 주장
- 지방정부의 자율성 확보 : 세원이양
- 부문별 실태분석을 통해 살펴보면 결국 문제는 쌀 중심 지원의 보조금 지원구조임을 이르게 됨
- 세부사업별 기존의 히스토리적 접근 방식을 통해서 객관적으로 정리
- 궁극적 결론을 "개인-시장-국가 영역으로 구분하여 주장" 하기 위한 선행과정 거쳐야 함
- 그러기 위한 국가와 정부의 역할에 대한 경제학적 접근 외에 경제사,철학적 접근 필요

7. 향후 전망
- 저성장 정체에 따른 세수 저하, 세입과 세출 간격 증가(소득세, 법인세, 부가가치세 순이나 소득세가 정체되는 상황에서 전체 세수규모는 제자리인 셈)
- 복지지출은 의무지출로서 조만간 타분야 세출구조 조정 예상
- 농특세에 대한 한시세이나 계속 연장 중이나 시기가 되면 조정 들어가게 될 것임
- 방안은 국가가 채권발행, 세출구조 조정(현재 분야별 제일 높은 지출비중 농림수산식품 분야)
  cf. 일본의 경우 1990년대 초 버블경제 시기 세입과 세출 간격 커짐에 따라서 농정예산 비중이 급격히 감소 시작, 우리도 당연히 10년 이내에 벌어질 상황임. 그러기에 세출구조 조정이 먼저 시작되어야 할 것임

8. 세출구조조정
- 농지부담금, 양곡증권관리기금의 이자비용, 농특세 한시세이나 계속 연장 중
- 압축적인 경제성장을 경험하다 보니깐 국가와 개인의 역할에 대한 성숙한 의식과 고민 부족
- 농림업 SOC 생산기반 시설지원은 당초 생산비 절감을 위해서 시작했던 사업이나 물가상승률에 못 당하므로 현재 당초 정책목적 달성못하는 구조

cf. 농업인이 취약계층인가에 대한 반성
- 연금보험료 및 건강보험료 지원 : 왜 농식품부가 지원해야 하는가? 이건 복지부에서 해줘야 하는거 아닌가?
- 기초인프라 지원 : 그 인프라 건설을 왜 농식품부만 지원해야 하는가?
- 김윤식 교수(2016) : 농업인은 경제적으로 약자임을 규명(존 롤스의 사회정의론 입각)

cf. 참고문헌
- 농업재정 다른 논문 : 서세욱(2008, 2012)
- 기초학문(재정학 : 정부의 역할)
- 고전철학(아담스미스의 도덕감정론, 존롤스의 정의론)

연구설계 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 1월 20일 수요일, 여의도 켄싱턴 호텔
자문가	국회예산정책처 산업예산분석과 서세욱 과장

- 그 외 사회공동체론 등

9. 자문가풀
- 농업경제 정책분야와 재정분야 동시에 볼 수 있는 연구자는 농경제학계에 거의 없음
- 재정을 모르고 정책평가하는 것은 어불성설
- 어벙벙한 이야기는 그만하고 이제는 구체적인 주장을 시작해야 할 적정시점
- 대학교수 말고 농경연 김미복 박사 추천
- 동감하는 연구네트워크 구축이 관건, 연구자 혼자 힘으로 절대 안되는 연구과제

도지사 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 2월 16일 화요일, 도지사 집무실
참석자	충남도지사, 충남연구원 원장, 기획조정실장, 농정국장, 농업정책과장 등

1. 농정예산 실태분석
- 어떤 부분에, 어떤 내용으로, 얼마나 농업재정이 쓰이는지 면밀한 분석과 검토 필요
- 공적자금 상환규모 파악 : 공공관리자금 규모의 허실(50-60년대 기근으로 인한 외국으로부터 빌린 차관을 현재 농식품부 및 기재부 공공자금으로 상환 중이고 이것도 예산 포함(약 1.5조 원씩 상환 중, 상환잔액 및 상환만료 기간 파악 등 요청)
- 생산성 향상, 농산물가격 하락, 쌀 관련 재정지원 증가, 농가소득 정체로 연결되는 구조
- 농림수산식품분야 재정의 시계열 비중추이 주의 : 어업.어촌 분야 미포함액으로 기준
- 지역별 농업재정 규모 차이 : 논농사 위주의 농정여부에 따른 차이(전라 및 충남 우세)
- 중앙정부와 지방정부(도와 시군) 사업개수(반찬수), 규모 파악 : 지금과 같은 개수(중앙정부 270개, 충청남도 340개, 시군으로 가면 더 증가)
- 재정지출, 조세지출, 농업용전기 지원 등 전부 파악 필요
- 시장기능을 왜곡하는 예산 잡기 : 생산원가에 영향을 미치는 예산이 무엇인지 등

2. 농업재정의 문제점, 이슈, 쟁점사항
- 쌀과 축산 중심의 생산성 투입 분야에는 결과적으로는 감가가 끝나는 순간에 농가의 소득 마이너스로 올 것이기 때문에 이런 분야의 재정투자와 지원 문제(강마야 주장)
- 시장 기능, 개인과 시장 기능을 강화하는 쪽으로 구조개선을 해야하는 측면(즉, 현재로서는 시장의 가격기능에 정부가 직접적으로 관여하는 양을 축소하는 관점(도지사 주장)
- 생산요소에 원가와 가격 경쟁력 유지하기 위해서 이 보조금을 써버리면 정작 국가가 힘을 쏟아야 할 영역에 투자하지 못하는 현실을 바로잡기(도지사 주장)
- 기존의 경제산업 예산 전면 검토가 필요, 국가주조옇 개발 모델로는 이제 성장 한계
- 조세개혁이 가장 큰 문제의식

3. 국제규범 일치 여부
- WTO규정과 기준의 위배여부와 농업보조금 관계
- WTO나 FTA의 일반적인 국제적인 거래관행, 국제적 기준으로 볼 때에 농업재정 문제

4. 문제인식에 따른 개선과제의 도출(총요약)
- 지방정부의 개선이 아니라 중앙정부의 제도개선 제안에 초점
- 공익적 재정투자에 초점, 개인의 책임저하 보조금 지양, 시장의 가격기능 위임 강화
- 직접소득지원 방향, SOC강화 방향
- 농업보조금 재정(세입.세출)의 실태분석
- 재정의 궁극적 목적/목표 고민 필요(직불금 확충.농가소득 안전망 장치 구축.확보 관건)
- 대타협적 관점 : 공정성, 형평성, 개인책임성 강조
- 금년 목표(충남 예산조정이 목표가 아니라 국가제안, 예산실태분석은 충남을 사례로)

5. 궁극적 목적
- 사회의 공정한 정의실현 차원 : 모든 산업분야가 일관된 원칙을 정하고 시민들이 책임을 낼 수 있는 영역을 만들어주기, 그런 차원에서 농업은 조세지출 측면의 구조개선도 시급
- 총액은 건드리지 말고, 아니면 더 얹어 주더라도 시장개입형, 가격개입형, 개인책임 영역까지 들어

도지사 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 2월 16일 화요일, 도지사 집무실
참석자	충남도지사, 충남연구원 원장, 기획조정실장, 농정국장, 농업정책과장 등

갔던 보조금에 대해서는 싹 걷어서 공익형 직불금이나 다른 형태로 전환
- 공익형 재정투자 방향, 공공성에 합치되는 영역에 국가의 재정을 효율적으로 집중투입
- 농업재정 분야의 바람직한 방향에 대한 핵심~~대 제안을 체계적으로 정리하기 바람.

• 현재의 경제산업 예산, 시장을 왜곡시키고 개인의 책임을 왜곡시키는 현재의 경제산업 중심의 국가재정 개선
• 이런 문제의식을 갖고 우리가 농업재정 분야에서 우리가 손을 댄다면 우리가 그 부분을 어떻게 정비하는 게 좋을지 건의
• 농업재정 구조의 구조개혁을 위해서 실질적으로 우리가 들이댈 수 있는 가장 큰 역할은 시장은 시장, 정부는 정부. 개인은 개인 등으로 이 영역 재정리
• 국가의 역할 : 농업산업의 SOC 사회간접자본 강화, 농가소득 보전을 위한 직불금 강화

- 제안서명칭 : 충청남도 지방 농업재정을 사례로 본 한국 농업재정의 구조개선에 대한 제안서

6. 기타 과제
- 농가부채 실태분석 (대농, 중농, 소농에 따른 부채종류의 차이, 부채규모 차이, 특히 가계부채, 생활형 부채 및 농업용 부채 실태 차이 분석 필요)
- 이 실험은 경제산업 비중에서 작은 분야인 농업에서 먼저 실험해보자는 것임. 너무 파격적인 실험은 현재의 지방정부 수준에서 맞지 않고 중앙정부가 먼저 변해야 하는 것임.

학습연찬회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 6월 17일 목요일, 충청남도 정무부지사실
자문가	한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터 김미복 센터장

○ 주제발표 : 농업부문 재정지출 성과평가 및 쟁점사항

1. 주요 내용
- 보조사업 : 수혜자 입장에서 개인은 편하나 집행자 입장에서 관리 불편, 부실 비판, 행정서류 절차의 끊임없는 반복 이행 등 관리문제 대두
- 융자사업 : 저금리, 재원은 기금, 수혜자 입장에서는 대출(빚)에 대한 부담(이미 담보상한선 채운 농가가 많은 현실), 집행자 입장에서 관리 편이, 융자기간의 사업내용별 신축적 운용필요, 대부분 시설지원사업, 기금을 통한 지원이므로 실효성에 의문이 있음.
- 이차보전사업 : 민간금융(특히 농협중심의 상호금융) 중심으로 운영 중
- 연구자의 농정예산 구조조정 방안에 대한 의견 : 정부가 개입할 투자영역과 비투자영역으로 구분, 보조와 융자, 보조와 자부담 방식 등 보조율을 통한 차등화 제안이 현실적, 보조사업 및 융자사업은 별개의 영역으로 진행해야 할 것임. 사업의 개수를 줄이기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 예산편성 원칙 수립 필요함

2. 개인의 책임성을 위한 사업방식 : 융자사업으로의 전환 확대, 구체적인 내용으로 접근
- 단, 개인의 담보문제 및 상환, 부담문제 때문에 현실적으로 힘든 구조
- 사업대상을 영세고령농보다는 기업농 및 전업농 중심으로 관련 투자정책 사용을 권유
- 담보문제를 풀수 있는 부분은 현재 융자조건의 완화, 농신보제도개선(현재 기금 안정화 추세, 보수적 운영을 통해 재정건전성 확보한 상태)

3. 국조실 동향
- 신규사업 보다는 기존사업에 대한 평가 및 환류가 더 중요하다는 분위기
- 공정한 프로세스 운영과 자구노력 강조
- 신규사업에 대한 평가 강화

4. 기획재정부의 동향
- 현재 모든 사업에 대해서 "3년" 마다 평가를 통한 일몰제 적용, 연장시에는 평가 원칙
- 재정효율성 위해서 사업별 성과평가 중요시 여길 계획
- 국고보조사업 연장평가 및 재정사업 심층평가(직불금 제도) 시행 중
- 농정예산 구조조정 추진의도 있고 특히 내역사업 줄이고 통폐합 권유
- 국가재정법에 의거하여 재정성과 목표관리 제도(성과지표관리 및 운용평가), 자율평가(통합재정사업), 심층평가(KDI 및 조세연 등, 주로 문제사업군 중심으로 평가, 국가재정전략회의 / 예, R&D사업, 직불금 제도 등) 등을 시행하고 있고 관련 자료 참고할 필요

5. 농식품의 입장과 동향
- 사업간 통폐합의 경우 물리적 결합은 있으나 화학적 결합은 불가능하다는 입장
- 신규사업 발굴 요구 증대 예상, 성과평가를 위한 지자체 단위 자료구축 대비
- 보조사업 줄이려는 의도는 없으나 예산절약 방안으로서는 경상비 감소, 직거래 활성화 유도 등 유통

학습연찬회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 6월 17일 목요일, 충청남도 정무부지사실
자문가	한국농촌경제연구원 농식품정책성과관리센터 김미복 센터장

공사 기금사업 확대 의도,

- 세부사업별 변화 편차는 있으나 기본적으로 시장친화적인 방향(규모화, 전업화) 진행 중
- 특수성 : 사업개수/내역사업수 증가, 보조사업 증가 추세 등으로 인해 중앙재정 역량강화만 있고 가지수 줄이기에 고민이 있음. 지방으로 갈수록 운영폭이 좁아지고 있음.

6. 지자체의 대응방향

- 사업별 성과평가 중요해질 것이므로 지자체에서는 사전에 성과평가 자료구축 작업 중요

1차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 7월 7일 목요일, 홍성군 홍동면 밝맑도서관
자문가	한국농촌경제연구원 농업·농촌정책연구부 김정섭 박사

1. 연구접근 방식
- 연구주제의 범위가 너무 방대하여서 이론적 근거(틀)을 만들기가 쉽지 않고 전부 할 수 없는 한계가 존재함

1) 분야별/영역별 00대 핵심쟁점사항별로 이슈를 도출하도록 함.
2) 이슈에 따른 근거자료(기존 선행연구 결과물)들을 정리하는 방식으로 마무리

* 원장님 추가요청 : 철학적 담론, 국제기구의 사례, 예산기준 제시 등 추가 필요

2. 연구방법
- 조사기법으로 델파이(전문가 의견조사) Q방법(=주성분 분석방법) 사용 추천
- 델파이는 글로 하는 세미나인 셈, 응답자는 20-30여명 수준 적절
- 꼼꼼하게 세밀한 질문조사지 작성

3. 농정예산 실태분석
- 분석내용 중 GDP 대비 농정예산 비중 계산의 오류 지적 : 농촌분야는 포함하지 않고 농정예산 규모를 파악해야 함. 농촌개발은 농촌주민 대상이므로 전분야에 걸쳐져 있음.
- 예산분석 시 실제 내역사업 분석을 통한 세밀한 분석이 되어야 함.

4. 농업재정 구조조정 방안
- SOC는 농촌개발 인프라와 농업생산기반 인프라는 구분해야 할 것임.
- 약 8천억 원 규모의 농촌개발(권역단위 종합개발사업)사업이 가장 큰 문제이고 조정대상이 되어야 함.

* 김정섭 외(2011)의 “농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전방안” 보고서 참고

2차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 7월 8일 금요일, 국회의원 회관
자문가	김현권 국회의원실 송용한 보좌관

1. 현재 정부의 동향(기획재정부)
- 2조 원 가량의 대단위 농지개발 및 기반확충 예산 감축 의지
- 새로운 변수로서 “규제완화존(free zone)” 움직임에 따른 농업에 농외자본 유입의 문제(LG CNC의 새만금 스마트팜 사업 추진과 철회 과정 등)

2. 의원실의 농정재편 의지
- 핵심개념은 농업인의 개념 확정(책임과 권한을 강화) 등 법률문제 개정 필요
- 농정예산의 50%를 직불제 예산으로 하자는 것이 기본 골자
- 최근 서울대학교 임정빈 교수에게 “농정개혁과 농정예산 조정” 연구용역 의뢰

3. 향후 진행협조
- 자료 적극 공유, 상호 협조, 공조 진행하기로 함.
- 지금까지 수집된 자료를 상호 공유하기로 함.

3차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 7월 12일 화요일, 국회예산정책처
자문가	국회예산정책처 산업예산분석과 서세욱 과장

1. 최근 추세
- 농지면적의 급격한 감소(농지 붕괴), 소득의 정체 혹은 불안정성, 자재비용 상승
- 소규모 농가계층 감소, 임차농 증가

2. 향후 농정의 방향
- 농업, 소득, 농촌 영역으로 명확하게 분리할 필요
- 농식품부는 철저하게 "농업 영역"에 집중, 산업적 관점에서 역할 하기
- 농업 영역에서 우선 순위는 안전한 먹거리 공급, 고부가가치 창출, 환경친화적인 농법(다원적 기능 함양)을 실행하면 자연스럽게 환경 및 경관문제의 해결, 소득문제 해결
- 농촌 영역에서는 정주여건 향상 및 복지, 환경은 지속가능성으로 정하기

3. 최근 정부의 동향
- 선거국면에서 복지지출로 인해서 타분야의 예산삭감 조심스러운 움직임 추세10% 범위 내에서 세출예산 조정 압박 가능성 농후)
- 기재부 등은 이미 농식품 분야에 대한 관심은 적은 편이나 2017년부터 10% 의무감축 권고 중, 농식품부는 이에 대해서 쌀변동직불 감축정도로 대응 예상

4. 직불제에 대한 의견
- 농가단위 소득안정망 구축 차원으로 접근, 품목불특정적으로 접근, 자재투입 감소정책
- 쌀변동직불의 경우 목표가격하락 필요(목표가격을 높게 책정하고 쌀생산량을 줄여야 한다는 것은 모순된 논리)

5. 기존 농정에 대한 비판적 검토, 결론에 대한 의견
- 기존 119조 원(농업·농촌 종합대책) 투융자 계획 이후 농정비전/정책/사업스토리 부재
- 전체적인 방향성 동감, 세부적으로 조정방안에 대한 논란의 여지가 많을 것으로 예상
- 향후 국회의원실과 학습회 및 토론회 개최한다면, 참여의사 있음.

6. 예산의 구조조정 방안
- 생산기반확충 : 농어촌 공사입장에서는 기반정비 및 경영비 상승에 대한 선제논리와 보호의 논리로 무장 중, 하지만 유지와 보수 중심으로만 이행할 필요
- 쌀 예산배분 편중성 완화 : 현재 40~60%의 재원배분이 쌀 중심이므로 비중 감소 필요
- 농촌개발 : 권역단위종합개발사업(약 8,000억 원)의 조정, 타부처영역으로 이동 필요
- 각종 사회복지 : 타부처 영역으로 이동 필요, 보험료 및 연금 지원 등은 타부처 예산

7. 각 주체별 근거
- 정부영역 먼저 제안하면 자연스럽게 개인과 시장 영역은 논의될 것으로 예상

8. 참고자료
- 공자지금 및 양곡증권정리기금 등은 이중곡가제로 인한 차입과정에서 발생한 금액, 약 5조 원으로 예상(서세욱(2016) 논문 참고)

4차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 7월 15일 금요일, 제주대학교 연구실
자문가	제주대학교 산업응용경제학과 유영봉 교수

1. 시대적 변화에 따른 농정목표-농정수단-예산배분-농정대상 설정 변화 일치
- 시대적 변화는 국가가 처한 상황에 따라 달라지고 농정목표의 변화도 이에 맞춰야 함.
- 국가 농정목표의 변화 고찰, 설정 필요, 시대적 변화에 따른 원칙과 기준 변화관찰 필요
- 현실 시장여건에 대한 진단 필요 : 우리나라 농업과 농촌의 현실진단 중요, 우리는 어디까지 왔는가에 대한 질문과 답변
- 정책수단의 재배치 및 재배분 원칙 : 국가와 민간 영역 구분의 유연성 확보해야 하고 공공과 민간 영역 구분도 이런 기준에 맞춰야 함.

2. 향후 미래 비전과 목표의 설정 : 우리의 농정목표는 어떻게 설정할 것인가
- 정책수단은 정책목표에 따라 달라지고 그 기준은 시대에 따라 변화하기 마련
- 지금까지 문제는 목표지향성 부족, 사후평가 노력 부족, 제도의 완결성 및 시스템 부재
- 비전 및 목표달성을 위하여 정책수단과 정책영역(단위사업군), 프로그램의 세부분류, 예산투입 규모가 명확히 “로드맵”으로서 제시되어야 함.
  (예. 일본의 경우, 기본법(쇼겐지)에 따라 기본계획이 5년 주기로 수립되고 그에 따른 예산이 집행되는 구조)

3. 농정예산 및 농정대상 엄밀한 개념 설정 필요
- 농업 주체의 개념 설정에 따라 지원 부분(영역)달라지고 예산은 융자 및 자부담 등과 같이 협소하게 보면 안됨.
- 농정대상이 농업에 초점을 맞춰야 하고 그것은 산업적 접근과 경제영역 범주로 봐야 함.
- 농업은 식료정책(경제 및 산업 관점), 농촌은 지역정책(사회 및 문화 관점), 농업인은 사람정책(복지 등 관점)

4. 각 영역별 초점
- 농업 : 안전한 먹거리 생산과 공급 등 생산물에 초점
- 농촌 : 자원환경, 경관보호 등 농촌다움의 기반과 정주환경 개선에 초점
- 농업인 : 성숙한 공동체 육성 등 마을과 농촌과 도시의 관계 회복에 초점

* 농업 영역의 초점
- 농업의 경쟁력, 안정적 식량생산 및 공급, 생산물의 생산과 부가가치 창출, 농업인력, 정주여건 및 직불제는 이에 맞춰가야 함. 농업인 및 농촌은 이에 맞춰서 추진하면 됨.

5. 구조조정방안 추진을 위한 전략
- 실행근거의 마련 : 영역별 초점에 따른 법률(기본법)의 개정 필요
- 농정목표, 내용, 중요성에 따라 배분비율이 달라지기에 농업을 바라보는 가치관과 철학 확립 필요
- 농정 중장기 계획에 의거하여 사업의 기본계획(5개년 주기)을 수립, 이에 따른 예산배분
- 결정과정의 기능강화 및 투명성 강화 : 농정심의회 기능의 강화, 회의록 투명한 공개 등
- 현재 우리나라는 의사결정 시스템 구조가 민주적으로 결정되지 않는 구조이므로 심의과정이 매우 약하고 자의적으로 결정되는 편
- 참여주체별 역할에 따른 배분 기준 : 비율결정 및 원칙수립은 결국 혼자 할 수 없는 것이므로 전문

4차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 7월 15일 금요일, 제주대학교 연구실
자문가	제주대학교 산업응용경제학과 유영봉 교수

가 등 집단지성을 활용한 결정과정 중요
- 지방정부의 권한과 역할 가능성 : 현재로선 부족한 실정이라고 판단됨. (예. 일본의 농림수산성은 권역별 지소를 통한 지역역할 강화, 하향식 사업내용을 통해 의견이 모아지고 결국 이것이 중앙정부로 올라가서 반영되는 구조임. 즉, 권역별 농정목표 설정, 지역특색 살리기 정책개발, 중앙정부는 전체 차원의 총량목표 설정 등)
- 예산분석 : 예산편성/심의/확정 절차 검토, 예산배분의 중앙정부와 지방정부의 차이 보기 위해서 국비와 지방비 사업군으로 분류하여 분석과정 결과로서 중앙집권형/지방분권형 차이 증명, 사업별 보조와 융자방식의 차이 증명
- 지역과 중앙의 예산반영-집행절차 등에 대한 프로세스 검토 필요

6. 구조조정방안에 대한 종합적 의견
- 자원수단 배분의 원칙 : 공공(public)과 사익(private), 수익창출 귀속주체에 따라 배분
- 영역구분의 정합성 여부 : 농업은 토비/노동/자본 집중, product mix 추가
- 개별경영체(민간) : 수익창출 및 활동결과물에 대한 예산배분 지양(불필요), 농가개인의 특정이익이 발생하거나 이에 영향을 미치는 것은 지양(불필요)
- 중앙정부(공공) : 국가개입의 정당성과 당위성 확보는 시장실패로 설명가능, 개인이 하기 힘든 사업영역, 공동이익 창출되는 활동 지원(예, 조직화는 공동사업체 활동을 위한 기반조성), 단, 그 단계가 "성숙" 단계로 이행하게 되면 지원은 불필요, 타집단과의 차별성 부족하면 지원

cf. 현재 우리도 사례(by 한보현 선생)
- 사업별 사전수요조사
- 예산편성(국비 및 지방비)
- 지자체 자체방침의 수립 (지특사업은 지특지침 참고)
- 사업대상자 계획서 접수
- 교부신청
- 사업성 평가
- 지침의 평가(사업마다 심의회 다르고 실제 개최여부 및 의견수렴 과정 여부 불투명)
- 예산의 확정
- 교부신청(익년 사업비)
- 사후정산
- 참고 : 도 보조금 조례, 지역발전위원회의 지특지침, 기재부 국고보조금 법령 등

5차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 7월 26일 화요일, 충남연구원
자문가	단국대학교 환경자원경제학과 김호 교수(3농혁신위원장)

1. 구조조정 방안의 기본원칙
- 자재비 지원 등 농가수익으로 귀결되는 사업군 : 개인주도형 사업군
- 산지유통 및 농외자본 개입 기준 마련 사업군 : 시장주도형 사업군
- 그 외의 대부분 사업군 : 정부주도형 사업군

2. 세부 구조조정 방안에 대한 의견(시장주도형 사업군)
- 저리융자 방식으로 전환, 산지유통에서의 보조사업 지원 문제 심각
- 산지수집상 : 농업회사법인으로 전환하여 활동 중인 실태
- APC : 대기업의 물류센터로 이용되는 현실
- 농외자본 및 기업자본 유입 기준 강화 : 의사결정 과정에서 농민의 참여(출자)가 50% 이상 지배구조 전환, 출자제한의 완화, 농업회사법인 설립 관련 규정의 개정 필요(이명박 정부에서 화성에 동부화옹팜 설립을 승인해주기 위해서 90% 비농업자본 참여를 허가한 규정을 제자리로 돌려놓아야 함)
- 진짜수혜자 귀착여부 규명 필요

3. 그 외 주제에 대한 의견
- “예산의 폐지”라는 표현보다 좀 더 완곡한 표현 사용(예. 단계적 축소, 전환 등)
- 지방정부의 농정권한 강화 방안 : 지방재정의 확대, 권한 강화 등 포괄보조금 확대 정상화 문제
- 농지문제 : 농업진흥지역 규모 설정 문제, 비농업인의 농지소유로 인한 투기 문제
- 수혜기준 문제 : 농지면적이 아니라 다른 대안 마련 문제
- 조직과 인력에 대한 고려, 통합적 집행 등 문제, 거버넌스의 문제

4. 기타의견
- 언론인과의 간담회 추진 : 동의, 참석자 추천
- 경실련 농업정책기획원회 발표 : 8월 초순(김호 교수=위원장, 임영한 변호사, 양성범 교수, 장경호 소장, 최덕천 교수, 경제팀의 권오인 팀장 및 최예지 간사 등 참여)

국회 세미나	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 7월 28일 화요일, 국회의원 회관 제6간담회실
참석자	- 주관 :국회의원 연구모임 “농업과 행복한 미래(김현권 의원)”, 충남연구원 - 발표자 : 국회예산정책처 산업예산분석과 서세욱 과장, 충남연구원 농촌농업연구부 강마야 책임연구원 - 토론자 : 김현권 의원, 위성곤 의원, 강현수 원장 등 다수

○ 주제발표 : 농정예산구조와 정책방향(서세욱), 충청남도의 제안 : 농업재정의 구조조정 방안 - 중앙정부와 충청남도 사례를 중심으로 -(강마야)

1. 문제인식의 공유
- 농업정책의 대상이라면 과연 누구인가? 연령층, 품목군 등 영역과 성격은 어떻게 규정할 것인가? 종사자로서의 개념으로 접근할 것인가? 등
- 지금까지의 농정 내부개혁은 농업인은 예외대상이었으나 이제는 아님. 먼저 변해야 함.
- 농업인이 변해야 농업이 변할 수 있기 때문임.
- 이제 지역과 현장의 목소리를 자주 담아내야 할 시기임.
- 특히 기획재정부의 담당자들을 먼저 접촉하는게 급선무임. 왜냐하면, 나라전체가 어디로 가야 하는지 모르고 있고, 농업예산 비중 축소는 당분간 하지 않을 전망이나 이대로 가도 안되겠다는 인식은 공유하고 있음. 예를 들면 2조 원에 해당하는 SOC 축소 문제를 먼저 고민하고 있는 중임.
- 타국가 사례가 아닌 우리현실과 우리 실정에 맞는 “우리식의 직불제” 체계 구성과 내용마련이 중요
- 현행 농업보조금 중 50%를 직불형태로 지급하고자 하는 것이 목표(김현권 의원)이고 막연했으나 이번 세미나/학습회를 시작으로 공부

2. 종합토론(국회예산정책처 서세욱 “농정예산구조와 정책방향”)
- 본 논의를 토대로 구체적인 대안제시 필요
- 자조금 : 연말 회계연도 기준으로 모두 소진해야 하는 문제, 대부분 사업내용을 “홍보활동”에 국한하여 소진하는 중, 적립도 필요 (의무자조금 : 2017년부터 축산 및 친환경, 임의자조금 : 채소류 등)

3. 종합토론(충남연구원 강마야 “충청남도의 제안 : 농업재정의 구조조정 방안 : 중앙정부와 충청남도 사례를 중심으로)
- 우리나라 농업정책의 방향은 “지속가능성”에 동감함.
- 농업인에 대한 규정과 개념의 명확화를 통해서 정책대상을 바로 잡아야 할 것임.
- 이제는 다 털어버리고 전체적이고 구체적인 얘기들을 이어나가야 할 시점이고 본 연구자가 제시한 구조조정 방안에 대해서 “속시원하다”는 평가를 받음.
- 농자재지원사업 : 친환경퇴비라고 하지만 실제 수입쓰레기 및 수입유박(GMO 등)으로 사용하는 문제, 축산퇴비라고 하지만 진짜 원료가 무엇인지 의심가는 문제/국산퇴비는 가격경쟁력면에서 너무 비싸서 안팔리는 문제, 토량개량제 지원사업은 포항제철로부터 나온 규산질소의 슬러지를 사용하고 있다는 제보 등 근본적인 검토와 조정 필요

6차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 8월 8일 월요일, 서울대학교 연구실
자문가	서울대학교 농경제사회학부 농경제전공 이태호 교수

1. 현재 우리나라 농정의 진단과 현황분석
- 생산성 향상, 경쟁력 강화 강조 등 정책투입 효율성 증거 제시

2. 정책방향
- 향후 유럽연합과 같은 직불제 보전 등의 방향 제시 필요
- 자원이용의 효율성을 높이는 정책은 이제 달성한 상태(선행연구 결과 참조)

cf. 이태호(2016) 연구결과 의거(9월호 농업경제연구)
- 130개국의 부가가치 DEA분석 결과 한국은 경지면적, 농가인구, 농업자본 측면에서 모두 1.00 이상 도출되어서 선진국에 버금가는 정책투입 효율성 달성 증명

3. 시대별 농정의 변화와 현시대의 화두
- 이미 수입개방이 된 상태이니 수입산 식품 및 유통문제가 관건
- 앞으로의 화두 : 식품안전, 쾌적성, 건강, 농촌환경, 삶의 질(cf. 매슬로(maslow)의 욕구론에 의거하여 상위단계의 욕구인 자아실현단계로 이행)
- 식량가격은 최저가인 반면, 이윤은 최고가로 가야함. 즉, 단순식량 생산에서 벗어나 고부가가치로의 전환 필요

4. 세부 구조조정 방안에 대한 의견

o 거시측면보다 미시측면에 자원투입이 필요한 시기
- 미시적으로 보면, 개인의 효율성 극대화, 개개인을 각각 다르게 취급해야 함.
- 거시적으로 보면, 거시효율성은 이제 그만해야 할 시기
- 기반(공동의 이익)보다 소득지원(개인이익)에 주력해야 할 필요

o 절대적 평등과 상대적 평등
- 절대적 평등을 위해서는 중앙정부가 담당, 최소한의 국민생활 보장(교육,복지) 등과 같은 정책
- 상대적 평등을 위해서는 지방정부가 담당, 경제민주화 및 최대한의 개인생활 보장 등과 같은 정책

o 중앙정부와 지방정부 역할(이분법적 접근 유사)
- 경제적 논리보다 정치적 논리와 결단으로 해결해야 할 시점, 특히 직불제 영역
- 비농업과 농업부문의 고른 배분에 대한 의사결정 필요, 그 중간영역이 **“직불제”** 영역
- 쌀농업은 중앙정부의 역할인 영역, 하지만 밭농업은 자기주체성을 살릴 수 있고 지방정부의 특색을 살릴 수 있는 영역

5. 기타 : 현황분석을 위한 데이터 수급
- 150만 경영체DB(면적, 판매액) 받기로 함, 이 데이터로부터 직불금 무조건 자동도출
- 참고자료 : 농식품부의 연도별 예산안 설명자료

7차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 8월 17일 수요일, 지역재단 사무실
자문가	(재) 지역재단 박진도 이사장

1. 정책영역의 분류
- 정책목적에 맞게 정책영역 구분, 예산재분류 기준 마련 필요
- 조세지출 : 면세유 및 전기료 등, 양도소득세(장기보유에 따른 세금면제, 8년)

2. 농업재정의 쟁점사항과 기본방향
- 2020년의 정책화두는 지속가능성으로 이에 맞는 정책수단의 조정 필요성에 공감

3. 세부 구조조정 방안에 대한 의견
- 이해관계자 및 기득권자에 대한 비판 : 지금(안)의 위험성 존재
- 생산지향주의 한계와 비판 : 변경안 자문(수기로 적시)
- ~~주도형 사업군 도출에 대한 논리개발 필요

예. 개방체제 하에서 농업보호보다 시장생존 원리가 강하게 작용

예. 시장(가격 품질 보장 논리)가치는 비시장가치(다기능농업)보다 높게 인정받는 상태, 이는 다원적기능 혹은 다기능농업으로 확대, 비시장가치는 시장실패에 따른 국가개입 논리 마련해주고 있는 실마리
- 선진국와 우리나라의 차이점 부각

예. 유럽연합 : 가격지지에서 소득보전이라는 직접지불로 전환, 최근에는 다기능농업에 대한 보상과 지원으로서의 직접지불제 개념 확대개편 추세

예. 한국 : 국가의 보호기능 취약, 시장기능 취약한 상태에서 수입개방이 되었고 힘의 논리에 의해서 예산편성되는 현실
- 대부분 조세저항 반발 예상, 대대수가 수혜자라서 실행하기 힘듦
- 정책의 신뢰가 없는 상태에서 얘기를 꺼내는 자체가 곤란할 것으로 보임.
- 자의적 구분은 위험스럽게 보이고 다수관계자가 상존하는 이상 거슬릴 수 있음.
- “왜 축소, 유지, 확대인가?” 에 대한 논리개발 부족, 위험성 내포, 접근전략 구상부터 수정 불가피해 보임.
- 대표적 사업에 대해서 개선방안을 제시, 합의과정 필요, 특히 예산규모가 큰 사업 중심으로만 한정하기, 관련 선행연구 및 논문, 보고서 등을 참고하여 설득력 확보하기
- 개인주도형 사업군 : 세금 중 소득세, 용수세, 면세유, 전기료 등 감면혜택 검토 필요, 관련 법률검토 필요

예. 소득세 : 대농, 전업농 등이 주요 대상

예. 면세유 및 전기료 : 상한선 적용 불합리, 면적기준 불합리

4. 합의의 순서
- 농업예산의 구조재편을 위한 방향을 위해서 총액 먼저 설정하고 방향만 제시, 세부사업별 예산금액 및 각론제시는 불필요할 듯
- 큰 방향과 그림을 먼저 제시하고 세부사업 조정을 내부적으로 논의한 후 관계자들을 설득해야 할 것임.
- 생산성(SOC, 농자재지원) 과다하므로 점진적 축소, 직불제 확대
- 경쟁력 제고 사업의 실효성 의문제기, 점진적 축소

경실련 세미나	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 8월 12일 금요일, 경제정의실천시민연합 회의실
자문가	경실련 경제정책팀 농업개혁분과위원회 위원(김호 교수, 양승범 교수, 최덕천 교수, 권오인 팀장, 최예지 간사 등)

1. 직불제 제도개선에 대한 의견
- 농업영역에서 농촌영역으로 다양화 필요성에 동감
- 직불제의 협의개념에서 광의개념으로 확대한다는 주장에 대해서 좀 더 신중할 필요
- 개념의 핵심 : 공익적 활동에 대한 보상

2. 농업재정 구조조정 방안에 대한 의견
- 작은 규모의 사업을 통폐합하여 사업군으로 묶기, 예. 생산요소 사업군(자재지원사업 등)
- 전제조건 : 정책당국의 농정 철학 및 관점 문제이므로 장기적으로 봐야 하고 큰 담론과 리더쉽으로 해결해야 할 것임.
- 다양한 이해관계자가 얽혀있는 부분에 대한 해결선행 중요
- 국가의 발전수준에 맞춰서 농정예산 중 직불제 비중 확대 필요
- 유형구분의 엄밀화 및 명확화 필요 : 개인, 시장, 정부 주도형 사업군 구분 기준 마련

8차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 8월 17일 수요일, GS&J인스티튜트 회의실
자문가	GS&J인스티튜트 이정환 이사장

1. 정책분류기준의 개념정립과 농정예산 실태분석
- 국내연구자료 중 정책분류기준 개념 연구 부재하여 기준마련 힘듦
- 이정환 외(2013)의 “농림수산식품분야 재정지원체계 개편방안 연구” 참고
- 농림축산식품부의 통합실시요령 참고
- 위의 분류기준에 대해서 어느정도 농식품부와 학계의 공감대가 있는 상황

☞ 현재 농업재정 문제점을 논하기 위해서 농정예산 분석이 가장 중요하나 정확히 아는 사람은 한명도 없음

2. 문제인식의 공유
- 농정방향에 맞춰서 통제가능한 수단 부재
- 정확한 재정분석결과 부재
- 국가공무원 등 조직인력의 성과평가시스템과 연계 문제
- 정책목표와 정책수단의 불일치
- 의무적 지출이 아닌 부가적 지출(added work) 혹은 재량적 지출 중심 구조
- 추경의 반복으로 누더기 예산
- 국비와 지방비로 매칭펀드 방식 지양, 포괄보조금의 정상화(지금 방식은 다를 게 없음)
- 정책의 일관성 부족 등 정책신뢰도 추락, 정책불안정성 심화되는 구조
- 세부사업 내용면에서는 쌀 중심의 예산 배분(재정실태 분석을 통해 규명)
- 지방농정의 실정(추경 반복, 꼬리표 달기 예산, 정부사업 매칭에 허덕이는 구조, 지역의 특색살리지 못하는 농정구조 등)에 대한 강조
- 지역차원에서는 예산편중 심화되는 구조, 분석추가(쌀의 경우 더 집중배분되는 특성)

☞ 문제제기가 가장 중요한 출발

3. 정책방향
- 법률에 의한 정확하고 계획적인 지출구조로 이행
- 정책목표와 정책수단의 일치 구조, 그 매개역할은 바로 “법률”에 입각한 것임.
- 선언적인 법률로서 그치는 게 아니라 구체적으로 명시(예, 쌀 직불제 및 FTA직불제 기준 제시와 같이), 법률의 실효성을 높이기 위해서 지침과 예산까지 추가로 명시
- 지방농정의 강화, 매칭펀드 방식이 아닌 포괄보조금 방식으로 전환
  예. 포괄보조금 : 조건없음. 객관적 기준에 의해 지급(총액만 설정), 사업목적만 주고 중앙정부 중심의 목적지향적 집행방식 지양, 심사는 성과만 평가하되 인센티브와 패널티 부여, 집행수단과 방식은 지자체로 위임, 지자체와 정부는 철저하게 계약관계

4. 현실적 대안(농업재정 지출중심)
- 재정지출에 대해서 예산을 제로베이스에서 출발하도록 함.
- 재량적 지출에서 의무적 지출 비중 상향조정으로 이행(예. 미국 농업법 사례)
- 예. 미국의 farm bill : 국가차원에서의 농정방향 설정, 국회와 치열한 논쟁, 합의된 결과를 법률(farm bill)에 반영, 90%가 의무적 지출, 5년마다 갱신(개혁)
- 예. 유럽연합의 농정개혁 : 5년 혹은 7년마다 주기적으로 갱신(개혁)

8차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 8월 17일 수요일, GS&J인스티튜트 회의실
자문가	GS&J인스티튜트 이정환 이사장

5. 세부 조정방안에 대한 의견
- 기초 : 형평성, 정당성, 지방자치의 강화, 공정성, 자존감 회복, 불평등 완화 등
- 개별사업자에 대한 지원은 기본적으로 철폐원칙이 맞음. 이유는 산업경쟁력 저하

6. 농정의 화두
- 농촌지역은 앞으로 농산물의 색다른 부가가치 창출, 타국가에서 대체될 수 없는 것 생산
- 문화 및 역사자원을 부각하여 그것을 서비스와 지역문화로 연결 및 융합, 다원적기능 혹은 다기능농업으로의 영역 확장
- 이런 기능을 이행했을 때 정부가 직불제로서 보상해주는 방식으로 전환

7. 연구의 흐름
- 패러다임의 설정
- 농정목표의 수립
- 법률의 제정
- 농정예산의 수립
- 전제조건 : 국회 및 장관의 관심 중요, 공감대 형성 중요, 다양한 이해관계자와 갈등 예상되므로 사전인지 필요(정부는 자기입지 축소에 대한 우려, 농민은 단체의 정체성 혼란 가중)

8. 연구자의 역할
- 농가들의 손실과 이득 비교분석하여 그 결과를 제시토록 함
- 기존의 사업방식 한계를 분명히 알려줘야 함.

9. 전망
- 사회가 발전한다면, 점차 이대로 가지 않을 것이고 자연스럽게 조정될 것으로 전망
- 최근 조선일보의 R&D사업의 예산문제를 시리즈로 다루는 것도 사회변화를 반영한 것

* 연구요약(이정환외(2013), 농림수산식품분야 재정지원체계 개편방안 연구, pp.187-214)
1) 정부의 역할과 농업·농촌의 비전
- 민간과 시장이 공급할 수 없는 서비스를 직접 공급하는 역할(구성적 역할) : 식품안전체계, 환경관련 규제, 농촌인프라 공급, 시장경쟁질서 확립, 공공재적 지식창출과 전파
- 민간과 시장이 역할을 잘 할 수 있도록 돕근 역할(조성적 역할) : 다기능성 지불과 경영안정 지원, 민간의 비시장적 상호작용 지원
- 민간의 비시장적 활동을 지원하는 역할
2) 농정의 목표
- ① 농업의 지속가능발전과 ② 농업·농촌의 다원적기능 제고를 통해 ③ 농가/소비자/도시민의 삶의 질을 향상시키는 것
3) 핵심 10대 지원분야
- 중요 농산물에 대해 피해보전직불제를 실효성있게 개편, 재해지원제도를 정착시킨다.
- 공정한 거래제도를 확립, 조합이 농산물 유통을 장악하여 유통의 선진화 지원한다.
- 보험과 재해지원을 강화하여 작황과 질병 등에 의한 위험으로부터 보호될 수 있게 한다.

8차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 8월 17일 수요일, GS&J인스티튜트 회의실
자문가	GS&J인스티튜트 이정환 이사장

- 공익형 직불제도를 확충하여 농업의 다원적 기능을 함양한다.
- 농업정책금융체계를 신용보증 중심으로 개편, 농협금융을 상호금융 중심으로 재편한다.
- 식품안전성 정책에 중점을 두어 소비자를 안심, 국내산 농산물 수요를 창출되도록 한다.
- 기술개발과 혁신에 대한 지원을 강화한다.
- 농촌 환경과 경관을 보전하고 관리하는 기능을 대폭 강화한다.
- 농촌공간정책을 통해 농업인과 농촌주민의 생활여건 개선, 농촌의 다원적 기능 발휘될 수 있는 여건을 만든다.
- 농업인과 농촌주민에 대한 복지정책의 사각지대를 없애고 불이익을 해소한다.

4) 재정의 구조조정
- Red Box : 정부역할 중 제거하여야 할 것을 찾아서 중단한다. (수급조절, 가격개입 등, 예로서 논소득기반다양화사업(1,202억 원), 소비지 유통업체 자금지원(1,296억원, 농어촌 뉴타운 분양보조금 지원(210억 원) 중단)
- Yellow Box : 정부역할 중 감소시켜야 할 것을 찾아서 조정한다.(생산, 유통, 수출입 영역은 시장영역에 이관)
- Green Box : 정부역할 중 더 증대하여야 할 것을 찾아서 더욱 확장한다.(피해보전직불제, 보험제도 등의 경영위험관리제도, 식품안전감시활동, 농가등록 및 농지관리 등)
- Gold Box : 필요한 정부역할을 찾아내서 새로운 정부역할로 설정한다.(양분 및 가축총량제, 공정한 거래와 계약에 대한 규범제정과 감시, 민간주도의 농정거버넌스 수립과 관리, 식량안보를 위한 중요식량의 비축관리 등)

5) 전제조건
- 정책의 불확실성 요인 제거
- 중앙정부와 지방정부 역할 구분 : 중앙정부(소득보전직불, 재해지원, 안전성, 표준관리), 지방정부(지역사회 및 경제인프라 구축, 지역특화품목개발, 지역특정 환경직불 등)
- 민간 조직화 지원 주력, 독립성 보장, 파트너쉽 체계 구축, 농정업무 전문집행체계 구축

충청남도 공무원 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 8월 18일 목요일, 충남도청 소회의실
참석자	충청남도 농정국 및 농업기술원 실무부서 관계자 다수

<논의안건>
o 전체 구성과 방향에 대한 의견교환
o 현재 세부 구조조정 방안의 정합성, 타당성, 논리성 여부
o 명시되어 있지 않은 분야별 대표적인 문제사업 예시
o 문제사업에 대한 구조조정의 새로운 논리 혹은 지표
o 기타 추후 일정 공유, 자료제출 관련 공지
==========

<사업군별 도청 실무자 의견 정리>

o 전반적인 의견
- 2014년 예산실태보다는 조금 더 업그레이드 된 2015년 예산실태 분석할 필요
- 결국 농식품의 산업영역과 복지영역 두가지 구조로 가야 함.
- 지금의 상황은 법률에 의거하여 집행되므로 문제없음.
- 하지만 연구자 입장은 법률과 지침은 변경할 수 있다는 전제조건 하에 논의하자는 것임.
- 하드웨어 축소 및 소프트웨어 확대 추세이나 오히려 수입개방시대에 현대화 지원사업은 필수적이라고 생각함. 단, 선 소프트웨어 구축, 후 하드웨어 구축 방식으로 이행이 적절

o 개인주도형 사업군에 대한 의견
- 토양개량제 : 토양의 유지기능 및 필요한 성분 함량에 중요한 역할
- 축산시설 현대화 : 보조비율 점차 축소 중, 전액융자로 전환, 상대적 박탈감 해소
- 생산관련 조세지출 : 폐지된다면, 실질적으로 농가의 생산비 증가 유발, 소득저하 우려
* 친환경농산과 사업 : 개인의 사익보다 공익기능에 충실하고 있다고 판단됨.
* 축산과 사업 : 하드웨어 지양하고 성과물로서 평가받는 중, 유통판로 개척 확대 중, 융자방식의 전환 확대(시설) 중, 사업개수가 많은 이유는 다수의 수혜자를 위한 것이고 이는 곧 형평성으로 귀결, 공익적 지원 때문에 축산업 기반조성에 긍정적 기여 하고 있다고 판단, 조사료기반확충은 제도의 태생부터 이해해야 하는데, 농지활용방안과 같이 가야 함.
- 사업(예산)의 전환 : 전환에 따른 다른 사업으로 이관 시 가치가 더 큰가에 대한 판단과 평가가 필요
- 타부처와의 통합적 집행 : 통합된 예산규모만큼 본 부처/부서의 예산은 축소되는 결과

o 시장참여자 주도형 사업군
- RPC : 정부가 공공과 시장 가교 역할 기능(중간자적 역할), 공공재 역할 수행, 쌀 시장안정화 기능과 역할(쌀 시장가격의 급폭락 완충장치 역할) 충분히 수행 중, 유지와 보수는 계속 되어야 함
- 농산물 유통시설 현대화 지원사업 : 법인 및 농가의 개념과 기준 변경 불필요(현재 법률 상 문제여지 없음.)
- 축산물 유통시설 활성화 지원사업 : 기존 시설을 활성화하는 것으로 초점 맞추기
- 교육 및 훈련사업 : 시장영역으로 분류가 맞는지 재고민과 검토 필요, 각 기관별 교육기능 강화 필요, 타 정책군과 통합해서 세트로 가야 함. 정부의 역할로 이동하되 별도 구분(시장형과 정부형)은 무의미

충청남도 공무원 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 8월 18일 목요일, 충남도청 소회의실
참석자	충청남도 농정국 및 농업기술원 실무부서 관계자 다수

- 마필산업육성 : 준비안된 채 지역으로 내려온 사업이므로 문제 많음

o 정부주도형 사업군
- 하드웨어는 국가담당, 소프트웨어는 지역담당
- 농업용 SOC : 현재 장기계획 상 목표치 설정까지는 집행해야 함, 그 이후엔 개보수 중심으로 이동이 맞으나 당장의 조정은 불가능
- 타부처와의 통합집행 (농촌개발) : 이미 지역발전위원회에서 시행되어서 반영되는 부분
- 예. 도농교류센터 : 농어촌 관련 사업이므로 농식품 사업과 맞음(급한 사람이 우물을 파야 하지 않는가?)
- 농지 : 농업진흥지역 설정 문제(국가단위 및 지역단위 각각 고민 필요)는 맞고, 연구용역을 계획 중에 있음.

o 회의정리 발언
- 왜 이 사업이 조정되어야 하는지 논리개발 더욱 필요
- 통계자료, 기타자료로서 입증, 정량적 분석과 정성적 분석방법의 결합 필요
- 재정조정방안의 배경과 쟁점사항 중심으로 정리
- 오늘 말씀주신 자료에 대한 수정/보완 추가 제출 및 추가로 대표적인 문제사업 발굴 및 의견작성 요망(팀별 3-4개 도출), 이후 2-3회 그룹별 미팅 예정

언론인과의 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 9월 6일 화요일, 국회의원 회관 제6간담회실
참석자	한국농정신문 심증식 국장 및 원재정 부장, 한국농어민신문 이상국 국장, 경향신문 윤승민 기자, 송용한 보좌관, 김성훈 보좌관, 충청남도 이한용 주무관

1. 관점의 통일(문제인식)
- 구조조정을 통해 얻을 수 있는 농민의 실익이 무엇인가에 대한 물음
- 지금 현실에서 과연 농업인의 자생력 확보가 가능한가에 대한 물음
- 비효율성을 효율성으로 이동 중, 경쟁력 중심으로 이동 중인 현실
- 농민은 국민에게 어떤 존재/수요가 될 것인가에서 출발
- 국민의 시각으로 공감대 형성할 시점에 동감
- 최근 농식품부의 예산 배분 동향(수출과 식품 중심의 지원규모 증대) 검토 필요

2. 목표의 명확화
- 지속가능한 농업·농촌이 뭔지 실체를 밝혀야 하는데 그것이 정확히 무엇인지 도입부분에서 설명필요 (지속가능성과 식량자급률 목표치 제시, 저투입/저비용 농법으로의 전환 등)
- 본 연구의 결론과 주장이 구체적으로 나와야 함. 끝이 뭔지를 밝혀줘야 할 것임. 예를 들면, 전기료 및 면세유 감축 제안은 지금도 점차 감축되는 시점인데, 이를 줄여서 과연 재정으로 돌릴 수 있을 것인가에 대한 신뢰가 있어야 가능한 얘기임.
- 신규영역으로 전환한다는 것에 대한 실체와 대안이 무엇인지 밝힐 필요
- 결국 연구자의 주장에 따른 설득논리 제시가 급선무

3. 재정관련 쟁점사항
- 현재 농정배분 구조 : 쌀 전업농과 시설원예 등 특정계층의 편중된 지원(중복지원 문제)
- 제도적 기반을 마련하는 것이 더 중요(농지 문제, 농업인 문제 등)
- 현실에서의 실제 목적/목표/사업대상/지원기준의 불일치
- 행정프로세스 상의 지연, 오히려 중소농은 시설기준을 못맞춰서 농사 못하는 상황
- 공무원의 담당성과 평가지표와의 연계 : 지자체 시장과 군수의 공약과 평가는 정량적인 수치로 평가, 이에 따라 과잉생산시설 투자가 반복, 이를 공무원 성과평가로 이어지는 악순환 구조의 타파

4. 세부구조조정방안에 대한 의견
- 교육 : 형식은 있으나 내용은 없는 문제, 지역현실에 맞지 않는 교육 내용, 구체적으로 프로세스 제시 필요
- 기반 : 논과 밭의 SOC정비율 목표치와 현재 상황, 생활환경정비율 등 목표치 제시, 밭기반정비는 재산권문제와도 연결됨
- 농지 : 공공가치를 보상하는 방법(이명헌(2016) 자료 참고, 중요한 것이므로 잘 다루기)
- 판매 및 소비 : 선 조직육성을 전제로 한 직거래활성화 지원, 농협에 몰아주기 지양, 기업체로 보조금이 흘러들어가는 재정지원 방지
- R&D : 농특세 재원 사용하는 사업군, 수혜자가 농민이 아닌 것은 걸러내기 (*해당사업 당초 목표과 재원 목적을 살펴보고, 현재 그에 맞게 집행되는 지 분석 필요)

5. 기타 아이디어
o 조세지출 조정방안에 대한 의견
- 조세지출은 매우 과학적 접근이 필요하고 법제화 작업이 중요, 세금감면 혜택을 없앴을 때 그 규모

언론인과의 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 9월 6일 화요일, 국회의원 회관 제6간담회실
참석자	한국농정신문 심증식 국장 및 원재정 부장, 한국농어민신문 이상국 국장, 경향신문 윤승민 기자, 송용한 보좌관, 김성훈 보좌관, 충청남도 이한용 주무관

만큼 재정으로 전환될 것인가에 대한 의문, 따라서 조세부분은 신중할 필요

o 아이디어) 균형적인 주장에 대한 의견
- 균형적인 주장을 위하여 별도의 재원마련에 대한 추가제안도 필요, 예. 경제민주화 입장에서 농특세 확대, 농특세의 감면혜택 범위 축소, 무역이득공유제 도입, 목적세 주장 등

o 아이디어) 쌀과 축산의 연계방안
- 사료작물 재배를 통한 식량자급률 향상, 경종순환 등 아이디어
- 쌀과 축산의 사업은 다르지만 결국 자원순환 의미에서 만나야 하고 정책대상도 같음.
- 예. 복합영농 시 인센티브 부과, 가축분뇨 수거업자와 음식물쓰레기 수거업자 차이 해소

o 아이디어) 충남의 현재 시범사업 소개
- 충남의 농업환경개선 프로그램
- 타부처와의 통합집행도 좋은 방안 : 환경부(가축분뇨와 동물복지), 복지부(농가맛집), 여성가족부(여성농업인지원센터)

6. 전체적인 자문의견
- 전체적으로 구체적인 수치 제시 필요 : 수급문제 등
- 논리적 전개 상 순서의 변경 필요 : 목표의 명확화를 구체적인 문장으로서 제시, 자칫 문장을 잘못 선택하면 지자체 프레임에 휘말릴 수 있음에 유의바람.
- 행정구조(조직과 인력)의 개편과 함께 논의되어야 함
- 균형적 시각으로 접근, 산업적 영역도 신경써야 하는데 기존 사업 폐지보다 기존 사업을 보다 더 효율적으로 집행할 수 있도록 하는 방식의 변화를 고려해야 할 것임.
- 정당성 확보를 위하여 환경생태적 측면 부각
- 기존 정책을 최대한 활용/연계해서 시너지 효과 발휘, 집행방식의 변화 고민 필요
  예. 기존 직불금 폐지로 인해 폐단 : 직불금 금액 상향조정 시, 위탁경영/농업회사법인/기업농/임차농 증가 예상
- 사회구성원에서 합리적인 설득을 위해서 핵심쟁점사항(impact issue)를 던지기
- 명분도 좋지만, 적극적인 재원마련 제안도 추가 필요
- 농정개혁이라면, 충남의 농정변화와 도시 삶의 변화 동시에 고려하고 이를 언급함이 필요(동물복지, GMO, 환경친화적 농법으로의 전환, 축산직불제(농식품부)와 축사설립 기준강화(환경부)의 결합)
- 큰 구상을 하고 농식품부의 정책 뿐만 아니라 다른 제도와 맞물려서 같이 검토해야 할 것임(안전문제, 환경문제, 생태문제)

7. 우려스러운 점
- 지금도 농업현장이 힘든 실정인데 현질적인 대안과 괴리된 부분이 있기에 반발 예상
- 개방 속에서 끈질긴 투쟁 속에서 얻어진 사업들인데 다시 폐지에 대한 명분 도출 의문
- 각 사업별로 사업도입의 배경과 맥락이 있는데 이것을 전부 이해하고 주장하는지 의문
- 구조조정을 하게 되면, 하나씩 접근하는게 아니라 아예 전부 한꺼번에 해야 할 것인데 현실적으로 가능한지에 대한 의문
- 현재의 정책기조가 변하지 않는 상황에서 작은 사업의 구조조정이 의미가 있는지 의문
- 현재의 농업구조가 변하지 않는 이상 재정구조조정 방안만 얘기하는 것은 현실적인 진단이 아니라

언론인과의 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 9월 6일 화요일, 국회의원 회관 제6간담회실
참석자	한국농정신문 심증식 국장 및 원재정 부장, 한국농어민신문 이상국 국장, 경향신문 윤승민 기자, 송용한 보좌관, 김성훈 보좌관, 충청남도 이한용 주무관

고 봄. 예. 양적인 구조에서 질적인 구조로 변화가 선행되어야 함.
- 자칫 잘못하면, 농가의 양극화 초래가속화(기존 사업으로 혜택을 보던 사람에게 유리)
- 농지문제가 해결안되면 급격한 농가이탈 초래 예상
- 농민들 설득하지 못하면 국민들 설득이 안되므로 혼자만의 의제가 되면 안됨
- 진보적 의제를 관철(여성, 환경, 농업 등)하기 위해서는 초월적 리더쉽과 의지, 정치적 결단력 더 중요, 이 과정에서 국민들로부터 타당성을 얻기 위해서는 명분 제시 중요

8. 현장에서 느끼는 가장 큰 문제사업
- 농어촌공사 사업 : 대규모간척사업의 경우 간척지 사업이 종료되었으나 조직과 인력은 계속 유지하고 있는 실정, 일반농산어촌종합개발사업의 경우 약 8천억 원이 투입되고 있으나 컨설팅기관 및 용역업체로 수혜가 귀속되어 버리는 현상
- 교육사업 내실화 요구 : 각 단위사업별 교육내용의 부실운영, 해외연수 지원 지양
- 친환경인증 및 교육 : GAP와 친환경 인증 분리 요구(당사자간 이해관계 충돌 중)
- 방제사업 : 우렁이 농법으로 인한 일괄적인 적기 방제 애로사항
- 면세유 : 농사경영에 도움이 되고 있고 경작면적에 따른 기준 현실적
- 기술센터 및 기술원 사업 : 시범사업을 위한 시범사업 실시, (예, 직파재배 지원사업 등)

지역재단과 공동세미나	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 10월 20일 목요일, 충남연구원 4층 대회의실
참석자	-발표자 : 기조강연(박진도 이사장), 주제발표(강마야 박사, 김태연 교수, 이관률 박사) -토론자 : 강용일(도의원), 김호(3농혁신위원회 위원장), 여형범(충남연구원 박사), 이건호(충청남도 친환경농산과장), 이민수(전북연구원 연구위원), 정민철(젊은협업농장 대표) -참석자 : 강현수 원장, 허승욱 정무부지사, 방선엽 농업정책과장, 주형로 특보, 김도형 당진시청 농정과 주무관 등 30여 명

<기조강연, 주제발표 주요 골자>

o 기조강연 : 농민이 행복해야 국민이 행복하다

- 농촌에 사람이 없는데 설계주의 농정만 시행, Family is focus
- 기존 생산주의 농정에서 다기능 농정으로 농정패러다임 전환 주장
- 농정 대상을 농업, 식료, 농촌지역으로 확대, 가족농 육성, 농정의 분권과 올바른 농협개혁 등 농정 개혁 방향 제시
- 사회전체 패러다임이 변해야 농정패러다임 변화 가능(농업문제가 농업자체 원인이 아님)

o 주제발표1 : 충남 농업재정구조의 재편전략

- 농업의 주체별 역할에 맞는 농업재정 구조조정이 필요함을 주장
- 이를 위해 개별주체로 이익 귀속, 생산량 증대, 시장왜곡에 영향을 미치는 분야에 대한 지원은 개인과 시장의 자율성과 책임성에 맡기되, 공공재 및 사회안전망을 구축하는 분야에 대한 정부의 개입은 확대해야 함 강조
- 그간 재정개편방안과의 차별성, 다양한 이해관계자 존재, 정치적 판단 중요

o 주제발표2 : 농업의 공익적 가치증대를 위한 농촌환경정책

- “농업의 공익적 가치증대를 위한 농촌환경정책”이라는 주제발표를 통해 농업환경보전의 필요성과 EU와 영국의 사례 소개
- 농업환경정책을 위해 친환경농업 프로그램의 시행, 관행농업에 적용되는 저투입 농법의 장려, 농수관리 지표의 도입, 경관 및 문화역사자원 관리의 필요성 주장
- 농업정책과 환경정책 동일시, 농민의 자발성 전제, 농업관련 부처가 먼저 움직여야함
- 농업예산으로 환경분야 예산을 지원하는 역발상

o 주제발표3 : 충청남도의 시범사업(농업생태환경 프로그램 내용과 성과)

- 시범사업으로 인해 환경친화적 농업의 확대, 밭 농업의 다양화, 논휴경 및 둠벙 조성, 논두렁 풀 안베기를 통한 농업생태의 복원 등의 성과에 대한 발표, 향후 추진계획 발표
- 모니터링 과정 중요

<종합토론 요지>

o 강용일 도의원(전체)

- 농촌의 현실이 그다지 어둡지만은 않은 상황인데, 발제내용들은 하나같이 어두움.
- 제안한 내용이 실현가능하기 위해서는 농업인의 의식수준 관건(경제적 수준 향상에 비해서 조금 부족한 게 사실)
- 선진화로 가기 위해서는 현실적으로 많은 어려움과 난관이 있음.
- 특히 정치인의 노력 중요하나 정치인조차 안 움직임.
- 선진국과의 농업부분 비교는 현실적으로 우리과 직접적 비교는 무리(여건이 다름)
- 도가 추진하려는 “농업환경개선프로그램”은 전원합의가 아니라 설득의 과정으로 이뤄짐.
- 농촌개발 관련 사업(마을만들기)은 성과가 없는 것으로 판단, 지자체 역할 매우 중요

지역재단과 공동세미나	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 10월 20일 목요일, 충남연구원 4층 대회의실
참석자	-발표자 : 기조강연(박진도 이사장), 주제발표(강마야 박사, 김태연 교수, 이관률 박사) -토론자 : 강용일(도의원), 김호(3농혁신위원회 위원장), 여형범(충남연구원 박사), 이건호(충청남도 친환경농산과장), 이민수(전북연구원 연구위원), 정민철(젊은협업농장 대표) -참석자 : 강현수 원장, 허승욱 정무부지사, 방선엽 농업정책과장, 주형로 특보, 김도형 당진시청 농정과 주무관 등 30여 명

- 현실문제 : 쌀 정책(정부의 책임이 더 크고, 농업인 스스로도 문제점을 인지하고 시정해야 하는 등 같이 해결 필요), 농지가격 상승/농산물가격 하락 등의 문제

o 김 호 위원장(주제발표 1)
- 성과목표의 단계적 설정제시(시범사업 실시 등), 성과지표 중 소득향상 지표 추가 필요
- 영역구분(개인책임 영역, 시장자율 영역, 정부개입 영역)에 대해서 객관적인 데이터/자료/사례제시 등 보완 필요
- 보조사업/보조금 효과분석 필요 : 개인지원 사업, 법인지원 사업 등
- 언어순화 : 공공영역(정부가 개입할 영역), 민간영역(정부가 개입하지 말아야 할 영역) 등의 표현 지양, 축소/확대/유지 등 너무 무자르듯이 표현 지양, “밭농업기반 확충”도 “곡물자급률 향상을 위한 밭농업기반 확충”으로 표현
- 대안제시 : 일정조건 달성했을 때 적정수준의 보조사업은 필요, 효과가 있는 것도 있음.
- 사례제시 : 나쁜사례는 “6차산업화”(당초 정책목적 실종되고 변질되어감), 재숙고할 사례는 “농산물 수급안정사업”(가격안정기능 효과 있기에 무조건 폐지는 안됨, 구체적인 근거 제시 필요, 기초농산물 수매제 대안)

o 여형범 박사(주제발표2,3)
- “분리와 구분”이 아닌 “융복합과 연대” 추세 감안
- 농업과 다른 분야 간 연대(문화, 환경, 경관, 역사 등의 분야)
- 기존 농업정책 성격의 전환과 확대 필요, 농업정책은 곧 환경정책이 되어야 함에 동감
- 지역활동가(환경운동가 등)와의 연대와 교류 필요
- 이미 환경부처 예산으로 농업·농촌 분야 예산 지원(예. 저수지 수질개선사업, 비점오염시설(둠벙,습지조성), 가축분뇨공공처리시설, 도랑살리기운동, 석면슬러지개선사업, 생태계서비스지출, 에너지관련 정책 등)
- 기타 아이디어 : 농업과 에너지와 물을 융합한 연구과제 도입 검토 → 농업과 환경과의 연대프로그램 개발 필요 (예. 상수원보호구역 환경프로그램 등)

o 이민수 박사(주제발표1)
- 기존 연구보다 구체적으로 진전된 내용에 흥미진진, 전북과 충남의 지역공동연구 필요
- 농업보조금, 농업재정 문제에 동감하나 개편하기 위한 전제조건(거버넌스 구조)가 너무 어렵고 까다로워서 섬세한 접근과 정책설계 필요
- 실행가능한 사업군 : 큰 이해관계가 없는 사업군 선시행, 환경 망치는 사업군 축소/지양(예. 사방사업, 비료사업, 쌀관련 사업 등)
- 시범사업군 : 규모가 작은 사업부터 실행(작은성공이 큰 성공화)
- 농민들의 자발적 참여가 핵심, 농업예산과 환경예산 통합적 집행과 이용 필요

지역재단과 공동세미나	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 10월 20일 목요일, 충남연구원 4층 대회의실
참석자	-발표자 : 기조강연(박진도 이사장), 주제발표(강마야 박사, 김태연 교수, 이관률 박사) -토론자 : 강용일(도의원), 김호(3농혁신위원회 위원장), 여형범(충남연구원 박사), 이건호(충청남도 친환경농산과장), 이민수(전북연구원 연구위원), 정민철(젊은협업농장 대표) -참석자 : 강현수 원장, 허승욱 정무부지사, 방선엽 농업정책과장, 주형로 특보, 김도형 당진시청 농정과 주무관 등 30여 명

- 현재 문제 : 사업개수가 많아서 의사결정 자체가 통제가 안 되기에 축소가 힘든 구조

o 정민철 대표
(주제발표 2,3)
- 원칙적으로 모든 발제내용 동의하나 농업을 지속적으로 가능하게 하기 위해서 현실적으로 정책실행 시 농업을 포기하게 되는 결과를 낳는 구조적 모순 해결 필요, 오히려 타산업으로 전이시키는 결과(예. 농촌관광정책→농업축소→농업을 서비스산업화 등)
- 농지는 다른 생태계와 달리 끊임없는 인간의 간섭이 필요한 "인위적 생태계"로서 차등을 두고 생각해 봐야 할 것임. 즉, 농지의 활용이냐, 보존이냐를 두고 충돌지점 발생, 농지의 보존과 지속성(발전)에 초점두어야 할 것임(예. 논둑 풀안베기 등은 비현실적).
- 너무 극단적으로 가면 현실에서 동의하기 힘들기에 현실과 적절한 타협점이 필요(예. 환경친화적 프로그램의 경우는 무농약 사용도 환영)
- 마을 내에서도 이해관계자가 다양하게 존재하는 현실(정책 targeting 필요, 대농반대, 소농찬성, 잘못하면 영세전업고령농만을 위한 정책이 될 수 있음.)
- 정책 신뢰하고 따라왔더니 이제 와서 농업인이 환경파괴자로 지목당함에 부당하고 정책 신뢰도 유지 의문
- 환경정책을 통해서 타부처와의 협업수단으로 접근하기
- 프로그램 지속을 위해서 현장의 조직기반 여부확인 혹은 새롭게 유입된 인력 활용 고민
- 농업인은 현장에서의 조직화 문제 관건, 농업의 사회적/교육/문화/복지 기능 중시 필요(공익적 기능은 너무 환경만 중시하는 경향)

(주제발표 1)
- 농촌에서 농업인의 구조를 자세하게 살펴봐야 함. 조건이 각각 다름.
- "농업을 확대해서 지속가능(사회적 측면, 환경적 측면)하게, 누가 만들 것인가" 라는 고민에서 주체문제는 다시 지역 내 계층구조를 이해해야 함. 기존 영세전업고령농인지, 외부의 미래인력이 담당할 것인지 고민 필요(지금의 정책은 농촌을 양로원화)
- 자기기능성을 되찾아오는 예산의 재편전략 추진
- 도시소비자가 가지는 개념과 인식의 전환 필요

o 김도형 당진시청 주무관(주제발표 1)
- 농업과 농촌의 핵심문제 : 농촌인력의 고령화, 고령화된 농업인의 자존감 상실, 농가간 빈부격차 확대, 대부분 농업보조사업이 경쟁력과 효율성으로 치닫는 문제
- 방안모색 당부 : 겨쟁력 확보방안보다 지속가능성에 초점맞추기, 고령농업인과 소농인의 자존감을 회복하고 살리는 방안 마련 필요(예. 여성농업인 중심으로 농작업대행사업 등), 가족농 기반이 되려면, 가임여성의 2세출산 문제에 대한 적극적인 대책 마련 필요

지역재단과 공동세미나	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 10월 20일 목요일, 충남연구원 4층 대회의실
참석자	-발표자 : 기조강연(박진도 이사장), 주제발표(강마야 박사, 김태연 교수, 이관률 박사) -토론자 : 강용일(도의원), 김호(3농혁신위원회 위원장), 여형범(충남연구원 박사), 이건호(충청남도 친환경농산과장), 이민수(전북연구원 연구위원), 정민철(젊은협업농장 대표) -참석자 : 강현수 원장, 허승욱 정무부지사, 방선엽 농업정책과장, 주형로 특보, 김도형 당진시청 농정과 주무관 등 30여 명

o 주형로 특보(주제발표 1)
- 농업이 가지는 교육적 가치를 계속 강조할 필요
  (예. 학교 교육과정에 농업관련 교육과정 이수 필수)
- 보조사업문제에 대한 해결 : 자부담을 추가로 확대하면 경쟁력 없는 농가는 저절로 탈퇴, 무조건 없애는 것은 문제라고 판단됨.

농업·농촌의길2016 심포지엄(GS&J인스티튜트)	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 01일 화요일, 서울시 양재동 엘타워 그레이스홀(6F)
참석자	- 주관기관 : GS&J 인스티튜트 - 참석자 : GS&J 인스티튜트 이정환 이사장, 충남연구원 원장 등

* 주제 : 격돌과 논전

제2막 : 논전

1. 농정의 우선순위 : 다원적 기능과 경쟁력 강화

<단국대학교 김태연 교수>

- 다원적기능은 선진국에 비해서 뒤늦은 논의 시작인 반면, 선진국은 한걸음 더 나아가서 구체적으로 논의 중(기후변화, 에너지, 안전 문제 등)
- 선진국의 농정개혁 이유는 과거의 농정으로 해결이 안된다는 "공통의 문제인식" 중요
- 우리나라는 시장개방 압력이라는 상황 속에서 떠밀리듯이 농정개혁 추진
- 우리 문제를 우리는 제대로 알고 있지 않음(우리는 우리농정에 대한 비판적 검토 부족)
- 우리가 지금 쓰지 않고 있는 용어는 이미 선진국 정책에서 사용 중(이론적재성 원리)
- 농업의 다원적 기능 논의의 출발은 농업생산의 다원적 기능과는 다름, 즉, "농업을 통한 농촌의 유지 개념"
- 기존의 논리로서 "농촌의 경제적 성장" 목적 달성 불가능, 따라서 논리전환 필요한 시기
- 농업과 농촌이 과연 명확하게 구분될 수 있는가? 농업생산의 비경제적 기능으로 인하여 농촌의 다양한 기능이 부가적 창출(따라서 다원적 기능과 이를 위한 통합정책 중요)
- 농민이 기존 농업생산방식을 바꿔야, 시장환경에 적응해야 지원하는 패러다임으로 전환
- 농업이 시장과 국가 경계 역할 : 농업과 농촌정책의 분리

<서울대학교 이태호 교수>

- 다원적 기능을 살리려면, 이제는 다원적 기능을 버려야 할 시기(역설적)
- 농업의 근본적인 기능과 정체성은 농업생산에 있는데 지금의 다원적 기능논의는 농업생산을 부가적 기능으로 보고 있음.
- 다원적 기능은 농업생산을 전제로 하는 것인데 지금의 다원적 기능은 농업생산 지원중심의 정책을 펴면서 억지로 다원적 기능 부양정책을 사용하고 있음.
- 농업정책은 과도기에는 잠시 국가가 개입하는 게 맞으나 안정화가 되면 시장에 맡겨야 함.

9차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 02일 수요일(오전), 국회입법조사처 회의실
자문가	국회입법조사처 경제산업조사실 산업자원팀 배민식 입법조사관

1. 총평 : 수미일관성 문제
o 농촌문제 누락, 농촌정책은 범부처를 포함하고 있기에 통합정책 불가피
o 서론 : 농업재정 문제가 이슈이나 패러다임 변화만 부각되고 있음. 패러다임 변화도 선진국 사례만 인용하고 있어서 설득력 떨어짐.
o 본론 : 농업재정 문제를 여기서 얘기하고 있음. 농촌관련 문제 누락되어 있음, 기본구상 설정 문제 있음(식량자급률, 농촌환경문제 심각)
o 농촌환경 문제, 재정투입 중요성, 기획재정부가 인정할 수 있는 설득근거, 명분마련 필요, 농식품부가 먼저 솔선수범해야 하는 사항
o 기존 정책기조에 대한 비판과 평가(필요)
- 우리가 과연 공익적 기능을 강조하고 있지만 냉철판 평가 경험 부재, 그 부분은 실패
- 생산자 중심의 정책에서 수요자 중심정책으로 이동 고려 필요
o 지방재정에 대한 비판과 평가(필요)
- 국가재정과 국가의 역할만 논하고 있는 게 대부분
- 지방재정 확보와 운용, 관리 문제 언급 부재하므로 이를 더욱 강조할 필요
  예. 화성시(2012년 최초로 농민월급제 시행, 자체기금 마련, 광특보조금을 통한 통합집행방식 노력을 기울인 결과, 화성시 자체가 재정자립도가 높기 때문 가능, 이후 나주시, 완주군 등의 사례로 이어짐
- 중앙정부가 지방정부를 어떻게 지원할 것인가를 고민해야 할 시점, 그래야 재정당국의 설득력 확보 가능

2. 핵심고려사항
2-1. 식량자급률
o 식량자급률의 오류
- 분모와 분자 수치만 조정하기 때문에 허수
- 목표치 설정은 품목선택을 증가시켜서 해당품목의 생산 높이면 되는 등 조작가능성
- 이것은 다시 생산주의 농정으로 가기 쉬운 오류를 범하고 환경적 측면과 위배
o 기본적인 농지면적 수준 결정 필요
- 식량안보 논의 시 식량자급률 대신 “식량자급력” 중심으로 해야 함
- 일본 : 식량자급력 용어 사용(농지력, 노동력 연관, 재난 이후 지역별 비축면적 설정), 지역의 식량자급력도 종종 거론되고 있으나 매우 조심스럽기는 함.
- 지역의 생산복원력(resilience) 및 품목의 다양성 확보가 관건
2-2. 농지문제
o 농지는 소유보다 이용활성화 방안으로 접근, 부재지주로 인한 토양 등 환경황폐화 문제가 더 심각한 상황 (예. 일본의 경우, 부재지주 농지 이용시 오히려 보조금 지원)
o 경자유전 원칙고수는 현실적으로 불가능(시대에 뒤떨어진 사고)
o 대신에 농지전매 및 불허를 강화하는 방식 전환 필요(예. 장기간 양도 및 전매 금지, 자산성격으로 전환하지 못하게 하는 법률 장치 마련 필요, 현재 허술한 제도적 장치 보완)
-농지문제(계속)
o 경작료 인상 차단 및 매도기간 설정 문제가 관건
o 임대차 농지의 양성화를 통해서 귀농인 유입증가 기반 마련

9차 자문회의	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 02일 수요일(오전), 국회입법조사처 회의실
자문가	국회입법조사처 경제산업조사실 산업자원팀 배민식 입법조사관

o 도시민과의 형평성 논리위배 : 농지는 왜 지가가 상승하면 안 되는가, 억제한다고 될 것인가, 인위적으로 농지만 보호하고 농지가격 안정화를 바라는 게 과연 형평성 있는가 등

3. 논리전개 : 환경적 측면 및 사회적 수요 측면
- 환경적 측면 : 생산중심주의로 인한 환경피해 심각, 외부불경제효과에 대한 반성
- 사회적 수요 측면 : 과연 우리 농업계가 충실히 이행했는가, 무조건 수입농산물이 안전성 문제가 있는가, 농업농촌의 다원적기능에 대한 평가를 제대로 실시해 본 적이 있는가 등 자기반성 필요(예. 친환경농업의 관행화(초심왜곡 현상), 생산부문의 환경/생태와의 연계성 여부 등)

4. 중앙정부와 지방정부 역할 구분
- 중앙정부 정책대상 : 상위 20% 경쟁력 농업인(수출농, 조직화, 브랜드 등 지원정책유지)
- 지방정부 정책대상 : 중하위 80% 중소농 및 가족농(품목의 다양성, 로컬푸드, 복원력 관련 환경지원 정책 유지), 중앙정부가 하지 못하는 **"틈새정책"**을 시행해야 함.

5. 구조조정방안에 대한 의견
- 기본적으로 전적 동의, 단, 논리는 부족해보임. 개인/시장/공공영역 구분 근거 부족
- 소득안전망, 농촌복지, 재해지원, 비축기능, 정보예측 및 제공 등은 국가의 중점개입영역
- 농업인의 자존감과 자신감 회복하는 방안으로서 **"내재적 발전"** 도모하는 정책방식 전환
- 정부가 개입되면 대부분 실패 경험, 농업인 스스로 먼저 하게 하는 방식, 논리개발 중요

6. 시장영역의 실체
- 생산의 문제(과연 공정한 시장기능과 가격이 무엇인가로부터 출발)
- 소비의 문제(안정적 먹거리를 안정한 가격에 공급받는다면, 정당한 지불 당연)
- 유통의 문제(유통단계가 축소한다고 가격하락되지 않는 구조)
- 시장의 방향 : 외식산업체 및 대형급식업체의 농산물 구매수요 증가로 인한 구매패턴 변화(산지 중심에서 소비지 중심으로 이동(품종/품목/재배기술/관리/연중공급체계 등), 1인가구의 증가로 인한 농산물 구매패턴 변화(소량, 소형크기, 소포장 상품 등)

7. 정부영역의 실체
- 중앙정부 재정 : 전국단위로서 대농, 기업농, 수출농 중심의 정책, 인구유입을 위한 인프라 확충, 농촌지역개발 및 농촌활력화
- 지방정부 재정 : 도와 시군단위로서 소농, 가족농, 고령농, 보조금의 활용 및 운영관리 변화(광특보조금 등), 생태 및 환경 중요, 농촌공간의 쾌적성
- 중앙정부와 지방정부가 각각 정책대상을 달리하여 그에 맞는 역할을 강조하고 구분
- 결국 실태분석 중요, 실행주체의 문제, 지방재정의 역할과 방향을 중심으로 주장을 피력하도록 함(행정조직 기능 문제와도 연관)

국회합동토론회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 02일 수요일(오후), 국회의원회관 세미나실
참석자	- 주최 및 주관 : 국회연구모임 "농업과 행복한 미래" , 충청남도 - 기조강연 : 안희정 충남도지사 - 토론자 : 지역재단 박진도 이사장, 서울대학교 농경제사회학부 임정빈 교수, 한국농촌경제연구원 박준기 박사, 국민과 함께하는 농민운동 네트워크 최재관 사무국장, 농림축산식품부 조재호 농정국장, 충남연구원 농촌농업연구부 강마야 책임연구원 & 이관률 연구위원

○ 주제 : 직불금, 행보간 미래를 위한 변화
- 직불금 제도 개선과 농정예산 구조 개편을 위한 토론

1. 도지사 기조강연 요지
- 농업재정(14.5조 원), 과연 어떻게 효율적으로 사용할 것인가 관건(재정효율화)
- 농업인 소득향상에도 기여하지 못하고 자원의 효율적 투자에도 기여하지 못한 현실
- 눈먼돈, 보조사업 병폐 등의 수식어
- 국가주도형 산업개발 시대 관점의 재정 및 정책구조 답습
- 일방적으로 중앙정부가 공급자로서 관여하고 있음.
- 조직의 현실이 선결되어야 하는 문제
- 농업재정 혁신은 곧 조직의 혁신, 이것이 곧 미래의 혁신
- 점차 이런 혁신이 타분야에게로, 사회전체로 확산되어야 하고 미래재설계 필요
- 충남의 실험과 도전, 지속적인 관심 필요
- 민주주의 기치 아래 재정은 농업인이 바로 주인이 되는 돈(주민의식)으로 인식
- 재정전체 구조를 전면 개편, 재정위치 올바르게 재정상화 시급
- 농정전략의 큰 틀과 그림을 구상하고 농정의 주인을 농업인으로 세우며 농정의 철학과 관점이 올바르게 세워야 함.

2. 박진도 이사장
- 농정패러다임 변화이 걸림돌은 농업인의 보조금 의존도 지양 심화 연결고리 끊어야 함
- 그간 농정개혁에서 농업인은 빠져있음. 다시 이를 강조해야 함

3. 임정빈 교수
- 대부분 농업정책은 소득문제로 귀결
- 1990년대~2000년대 초반 : 가격지지정책 등 소비자부담형 농업정책 실행
- WTO출범하고 현재 : 소득보전정책 등 납세자부담형 농업정책 실행(상호준수조건 강화)
- 우리나라의 특수성 : 급격하게 시장개방 상황변화, 경쟁력과 가격지지/소득보전 정책 혼합, 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 정당보상 시급, 선진국에 비해서 농가수도 많고 재정은 제한적이라서 직불금을 용돈수준으로 인식

4. 박준기 박사
- 쌀농정구조 특징 : 지방재정과 중앙재정이 모두 쌀 편중 정책, 이중지원 구조, 중앙과 지방의 이중적/중첩적 구조
- 직불제 정책성격 : 산업정책

국회합동토론회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 02일 수요일(오후), 국회의원회관 세미나실
참석자	- 주최 및 주관 : 국회연구모임 “농업과 행복한 미래” , 충청남도 - 기조강연 : 안희정 충남도지사 - 토론자 : 지역재단 박진도 이사장, 서울대학교 농경제사회학부 임정빈 교수, 한국농촌경제연구원 박준기 박사, 국민과 함께하는 농민운동 네트워크 최재관 사무국장, 농림축산식품부 조재호 농정국장, 충남연구원 농촌농업연구부 강마야 책임연구원 & 이관률 연구위원

5. 강마야 박사
- 본 논의 필요성 : 기존 논의의 한계 극복, 구체적인 농정개편 중심의 논의할 시점
- 본 논의 차별성 : 개인, 시장, 정부 영역으로 구분
- 본 논의 기저 : 환경측면, 농촌지역 사회측면을 고려한 지속가능성 유지를 고민

6. 조재호 농정국장
- 농업은 경쟁력 강화, 농민은 소득보장, 농촌은 삶의 질 중심으로 가야 함
- 직불제만으로 모든 농정문제 해결 불가능
- 효율적 재원배분 동감 : 과도한 투자비판이 있으나 성과도 있음. 과거에는 생산지원 및 생산기능 향상이었지만 현재는 재해대비 지원 등 강조 중
- 재정권한 분담 “ 오히려 지방정부의 역할을 넘기려하나 지방정부가 어려워 함.
- 직불제 성격 : 산업형 직불제(공익형 직불제는 반대), 특정품목이 아닌 다양한 품목 육성방향으로 가야 함
- 지방정부의 사례 : 신선한 충격이자 시도로 보임, 다양한 종류의 시범운영 확대 필요, 행정비용 및 관리비용 과다소요가 관건

7. 최재관 사무국장
- 국민이 원하는 농촌으로 변화할 시점, 지속가능성을 염두에 둔 직불제로 변화 필요
- 직불제 : 귀농귀촌을 유도하고 지원하는 방향, 스스로 조직을 강화하는 방향

8. 김현곤 국회의원
- 현재의 쌀 문제는 쌀수급불균형 문제, 쌀소비 감소는 이제 상수가 되어야 함. 그에 따라 고령화, 후계인력 문제 관건
- 최근 생산조정제(3만 ha, 900억 원)는 기재부 승인 목전, 주요 곡물의 자급도 향상 노림

9. 쌀 전업농 회장
- 경쟁력 강화군으로서 대농편중에 대한 논의가 지속되는 것에 대한 우려와 아쉬움
- 정책의 일관성을 따라갔는데 지금은 비판대상이 되고 있음에 대한 아쉬움
- 대농이 농업가치를 지키는 수호자로서 제대로 인정해줌이 필요

10. 김호 교수
- 정책의 지속성 확보 관건
- 과연 지금의 이 모든 문제가 “쌀” 문제인가, 고령화 문제가 핵심
- 쌀 농사를 지을 수 밖에 없는 구조, 판로 및 가격문제 대책도 고려

국회합동토론회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 02일 수요일(오후), 국회의원회관 세미나실
참석자	- 주최 및 주관 : 국회연구모임 “농업과 행복한 미래” , 충청남도 - 기조강연 : 안희정 충남도지사 - 토론자 : 지역재단 박진도 이사장, 서울대학교 농경제사회학부 임정빈 교수, 한국농촌경제연구원 박준기 박사, 국민과 함께하는 농민운동 네트워크 최재관 사무국장, 농림축산식품부 조재호 농정국장, 충남연구원 농촌농업연구부 강마야 책임연구원 & 이관률 연구위원

11. 강현수 원장
- 2년간 실험을 보다 확장하여 장기적으로, 최소 5년간 실험하면 정착가능 예상
- 충남을 정책인프라 구축확대 차원에서 중앙정부의 정책 테스트 베드로서 활용 부탁
- 정책모니터링 행정비용이 과다하게 소요되는 것은 사실, 이에 대한 지원 필요
- 실험과정에서 나온 쟁점에 대한 답변 같이 해결함 중요

12. 정송 국장
- 후계인력 문제 해결 시급, 도시와 농촌 인력수급 시스템

13. 그 외
- 농정을 논의할 시, 농정만 얘기할 것이 아니라 사회전체 구조 자체가 변해야 함

농업인과의 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 16일 수요일, 아산 농민회 사무실
참석자	전국농민회연맹 충남도연맹 장명진 의장, 충남친환경농업인연합회 전량배 회장, 전국농민회연맹 충남도연맹 권혁주 사무국장, 부여군 농민회 이근혁 사무국장

1. 우리나라 농업의 특수성
- 수입개방농정(시장개방 최소화였더라면, 지금 농업재정 모습은 어떤 모습이었을까?)
- 남북대치 상황 중(교류협력, 통일농업, 쌀 대북지원 문제 연관)
- 쌀 품목 외에 대안이 없는 농정
- 신뢰자체가 없는 농정

2. 연구의 목적(최종 활용도)
- 국가와 지방정부 논의 위계 차이, 주의 필요
- 국가농업의 문제인식 및 토대 중요

3. 문제인식과 쟁점사항
- 우리나라 농정의 철학 자체가 부재, 3농혁신도 농정철학 부재하다고 평가
- 우리의 특수상황에 대한 이해(수입개방 농정, 남북대치 등)
- 개방농정의 역사, 냉철한 평가, 비판과 재점검 노력 부재(이를 통해 농정 재정립 가능)
- 그간 농정은 농촌의 대상화, 농업인의 대상화 등 모든 것을 수단으로 삼아온 현실
- 소비자 중심지향적 농정 부족(이를 통해 농정 방향 재설정 가능)
- 생산자 농업보조금 의존적 경향 심화(보조금에 의한 친환경농업 이행)
- 규모화 및 경쟁력은 실패 농정(규모화/구조조정 농정은 앞으로 5년 이내에 실패할 것으로 전망)
- 정부정책을 따라서 지난 30-40년간 농사를 지어왔는데, 이제 와서 농산물 가격하락 문제, 환경오염 문제 책임을 전부 농업인에게 떠맡기는 모순적인 현실
- 정부생산 통계의 신뢰문제 의문, 체계적이고 과학적인 통계를 통한 정책입안이 되어야 하나 지금 그러지 못함(농가경영일지 시스템화하면 다 알 수 있으나 아무도 하지 않음.)

4. 방향설정, 패러다임 전환
- 앞으로 100년을 설계하는 농정철학이 무엇인지 근본부터 다시 전면개편 필요(조직혁신, 공무원 성과평가 수정)
- 농업지원에 대한 국민적 동의가 없으면 앞으로의 농정은 사상누각
- 국민에게 먹거리는 생존권 보장이라는 판단 가장 중요(먹거리는 곧 내 생명권)
- 생명을 존중하고 소중하게 여겨서 올곧게 지키는 정책으로 지향, 농민의식 전환 중요
- 내가 농사짓는 먹거리를 마음놓고 먹을 수 있을 때 소비자에게 파는 정신으로 가야 함(“내가 먹는 게 바로 나”)

→ 조건 : 기업농 및 대농의 동의가 없으면, 지속가능한 농업은 요원, 그러기에 소비자 중심으로 가면 자연스럽게 기업농 및 대농이 따라올 수밖에 없음.

- 수입개방에 대한 생각의 전환(생산자도 동의, 소비자도 동의)

→ 조건 : 수입농산물의 대해부, 우리농산물과 전면 비교 등, 투명한 정보공개를 통해 소비자 알권리 회복, 소비자가 스스로 선택하게 하면 수입농산물과 우리농산물 비교, 그 과정에서 충분히 수입개방을 극복해낼 수 있는 구조 마련, 그러기에 소비자 중심 농정 전환이 중요

* 키워드 : 지속가능성, 식량주권(먹거리안전성 공급(질적 측면)과 자급(양적 측면) 충족)

농업인과의 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 16일 수요일, 아산 농민회 사무실
참석자	전국농민회연맹 충남도연맹 장명진 의장, 충남친환경농업인연합회 전량배 회장, 전국농민회연맹 충남도연맹 권혁주 사무국장, 부여군 농민회 이근혁 사무국장

5. 종합평가 <서론>
- 그간 농정에 대한 신뢰문제로 인해 농업재정 개편방안 자체 동의 불가능
- 전체 보고서 틀 : 문제인식 및 쟁점사항 강조 → 개방농정 → 평가와 반성 → 검토 → 국민의 생명권 보장관점 > 농민지원 관점 → 소비자 동의/소비자 의식교육/홍보 (관건) → 농업인 존재 부각, 중요성 인식 → 자연스러운 농업지원의 정당성 확보
- 문제인식 및 쟁점사항 강조/부각 → 재정필요성 내용과 연관시키기
- 쟁점사항 및 대전제(농정신뢰 등)에 대한 합의 선행 필요
- 농정패러다임 전환/사고의 전화 : 이제는 소비자 중심으로 생각하고 정책 전환(다시 원래 농업의 모습과 본연의 역할로 회귀해야 함, 먹거리 안전과 환경을 보호하는 농업 등)
- 개방농정으로 인해 왜곡된 현상/피해를 직시해야 함.

6. 세부 구조조정 방안 <본론>
- 비전 : 100세 시대까지 가는 안전한 먹거리 공급, 양과 질을 충족하는 지속가능한 농업
- 핵심가치 : 농업인 자신의 자식에게 농업을 물려줄 수 있을 만큼 자존심 회복과 농업의 가치를 가족 세대간 아우르며 공감할 수 있는 것(생산자 자존감 회복, 소비자 안전)
- 확대/강조 영역 : 수입검역 분야(GMO, 방사능 등 문제 철저히 규명, 이슈화), 인프라 확대(쌀 농업의 중요성으로 인해 논농업 인프라 유지, 식량자급률을 높이기 위한 밭작물 인프라 확대/축산조사료 문제 해결 시급), 공적 역할하는 공공재 인프라 영역 지원(개인창고가 아닌 통합RPC지원, 농기계 임대사업), 기초농산물수매제 및 농산물최저가격보장
- 축- 소 영역 : 환경을 저해하는 사업(음식물자원화 사업(사업방식의 변화), 토양개량제처리사업(포항제철 쓰레기로 만드는 것), 식품산업 육성산업, 각종 생산투입 자재지원 사업(종자, 농약, 유기질 비료 등 투입재를 사용해야 농산물의 완전한 품위가 유지되는 문제/악순환 고리), 축산업 개정(허가제 전면개편, 자가사육 허락), 각종 이해관계자가 많이 걸린 자재보조사업(보관창고 건립지원사업), 특정개인/법인체 영역 지원(대농중심, 마을별 법인중심의 보조사업 지양, 농기계구입지원사업), 농협(하나로마트 내 수입산 농산물을 판매하는 아이러니, 지원사업 폐지)
- 농촌에서 없어져야 할 것 : 폐비닐/농약병/환상넝쿨(칡넝쿨, 과투입농업으로 인한 토양양분과다 상징적 식물)
- 농협의 역할 : 시군별 발전기금 적립하고 있는데 농협이 기금운영 대행하되 무이자대출을 확대해서 융자사업 기회 부여
- 필수선결조건 : 농지개혁(부재지주 및 농지이용안하는 토지 전면 몰수, 농지를 자산투기 수단으로 삼는 인식 깨야 함), 농지법 개정(자경비율 50% 미만인 현실), 농지부분 집행방식 변화(자경하던지 매도하던지 선택 필요), 농지가 중요한 이유(각종 경영비 중 농지임대료와 인건비 가장 큰 부분인 만큼 중요)

7. 몇가지 쟁점사항
1) 대농과 중소농 반응
- 경쟁력강화 대상인 대농/기업농(20-30%)은 과연 언제까지 지속가능할 것인가? 이들이 없어진다고, 한국농업이 무너질까? 아니라고 봄.
- 현장에서 이미 농업인력 및 후계인력 부족, 농업소득 하락 등으로 대농과 기업농 감소

농업인과의 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 16일 수요일, 아산 농민회 사무실
참석자	전국농민회연맹 충남도연맹 장명진 의장, 충남친환경농업인연합회 전량배 회장, 전국농민회연맹 충남도연맹 권혁주 사무국장, 부여군 농민회 이근혁 사무국장

- 위와 같은 방식으로 전개 시 소비자가 찾아주지 않으면, 소비처가 없으면 대농의 존재이유도 없게 되고, 자연스럽게 농업방식을 환경친화적 방식으로 바꾸게 됨.
- 농지가 오르지 않고, 농업을 통해 들어오는 수입이 적다면 농사지을 이유가 없어지게 되면 (그동안 땅값에만 의존하던) 대농과 기업농은 자연 감소

2) 농업정책과 농촌정책의 선택
- 정책과 사업은 융복합을 주장하지만, 실행조직(부처/조직/기관/부서)은 전혀 융복합안됨
- 먹거리는 생존권과 직결된 이슈이므로 모든 부처간 통합적 의제로 가지고 가야 함
- 농업인의 경제적 기초생활 안정되어야 농촌정책 중요성 보이니 선결과제부터 해결필요

3) 중앙정부와 지방정부의 역할
- 중앙정부 : 농지규제, 법과 제도적 기반, 방향과 원칙 수립 정도만 관여
- 지방정부 : 실천력 강화, 지방의 특색살린 사업, 지방정부 단체장이 의지로 뭉쳐서 색다른 정책사업 실현, 현장의 문제를 취합하여 제도개선 건의, 농업의 가치를 높이는 정책개발과 실현 등

※ 사례 : 충남이 가지는 장점살리는 정책실현 필요, 지도자 정책적 의지 관건
- 지리적 위치 강점으로 인해 경기도와 전락도의 중간기착지 역할
- 주요 농산물 가격주도권 확보, 학교급식/공공급식 조달에서 가격 및 물류 측면 강점
- 경기도와 서울시민 먹거리를 책임지는 지리적 요충지

※ 개방농정 평가와 반성이 중요한 이유
- 과거 (잘못)에 대한 반성과 인정이 없으면 역사는 앞으로 전진하지 못함.
- 수입농산물과 경쟁하기 위해서 우리농업은 고투입농업으로 인한 환경악화 농업을 해 옴

※ 쌀 농사의 가치 재조명 : 경제,사회,문화적 가치 등 다양한 가치를 내포, 함양
- 쌀 농사를 단순히 수급불균형, 시장논리에 입각해서 바라보면 안 되는 이유
- 쌀 농사를 유지하는 이유(국가차원) 지가상승 억제 기재
- 쌀은 지역경제를 돌아가게 하는 근본기재, 농업인에게는 유일한 경제적 안전장치
- 쌀은 밭작물 일손돕기에 있어서 매우 중요(밭작물의 인력수요 > 논작물의 인력수요)
- 특히 친환경 쌀은 그 재배방식으로 인해 자연스럽게 농촌공동체 복원가능한 기재
- 결론 : 쌀값문제 = 농업인 생계문제 = 농촌지역 경제문제 = 농촌공동체 유지문제 등(쌀값하락으로 인한 농민의 죽음에서 우리는 교훈을 얻어야 한다. 2005년, 2015년 어느 농민의 죽음)

정무부지사 주재 학습토론회(간담회)	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 18일 금요일, 충남 정무부지사 집무실(3농혁신 티타임)
참석자	충청남도 허승욱 정무부지사, 충남연구원 강현수 원장, 충청남도 농업기술원 김영수 원장, 충청남도 정송 농정국장, 그 외 농정국 각 실과별 과장, 3농혁신팀장 등

1. 큰 방향과 목적
- 장기적 관점에서 접근, 사회적 동의 얻어가는 첫단추로서의 논의의 장이자 연구결과물
- 큰 틀에서 방향성을 잡고 가고 세부적인 사업조정은 추후의 몫임

2. 총괄평가
- 총론에 있어서 동의, 각론에 있어서 의견차이(특히 시장자율 영역 구분 이견 많음)
- 현재의 구조조정방안은 신자유주의 분위기 물씬 풍김. 영역을 명확하게 구분하는 것 자체가 신자유주의 발상으로 관계자들이 농정철학과 방향성을 재논의하고 만들어가야 함
- 농식품부 유관기관(공사 등)을 포함하면 실제 이런 조직개편 문제와 연동되기에 어려움
- 연구결과물의 최종활용도 명확화 : 중앙정부 건의용?, 충남지역정부 제도개선용?(둘다)
- 모든 사업을 모두 없애기 보다는 기존사업의 집행방식 변화도 고려할 필요
- 선진국 사례 인용에 주의(우리나라 농정은 그동안 선진국 사례 답습에 급급, 우리만의 사례는 없다는 아쉬움, 신중히 고민해보기)
- 일부 용어사용의 부자연스러움(다기능(multifunctionality)농업의 어색함. 다원적기능과의 개념 차별성 부족) 일반적으로 사용하는 용어/쉽게 와닿을 수 있는 용어로 변경사용

3. 실태분석 추가 필요사항
- 보조사업별로 지원주체 대상에 따른 분석(민간단체보조,공공보조/ 직접지원, 간접지원)
- 기금사업 분석 애로사항(유통공사, 농어촌공사 사업 등이 재정구조조정 관건이나 힘듦)
- 실태분석의 다각화 및 입체화(산업영역별, 분야별, 품목별 등)를 통해 입체적이고 구체적인 구조조정방안 제시 검토 요망
- 선진국의 재원배분 실태분석과 같이 우리나라의 재원배분 실태분석도 실시하기

4. 구조조정방안에 대한 의견
- 영역별 구조조정방안에 대한 세부적인 논리/조정필요성/근거 제시/설명 보완
- 융자사업 전환 시 농업인의 경제적 부담 가중화/반발 예상, 이를 대체할 소득증대 방안도 동시에 제시 필요
- 농업인프라 종류전환 : 논농업인프라/SOC(예. 대규모시설개보수 등)는 점차 축소 동의, 밭농업인프라/SOC(예. 밭기반정비사업)는 확대 동의(정부도 공감하는 부분), 단, 밭농업인프라는 현재 지특회계, 포괄보조금 방식, 지방정부 예산에 미반영되고 지방정부 재원반영 부담되는 현실 건의, 지역별 인프라발전 수준 차이가 있으므로 이를 반영할 필요(예. 경북은 밭기반 정비율 높은 반면, 충남은 논기반 정비율 높은 현실)

5. 시장영역 구분에 대한 의견 : 지역발전단계, 정책대상, 정책영역에 따른 세밀구분 필요
- 지역별 발전단계 차이 고려 : 유통사업 발전단계/수준(초창기, 성숙기 등)이 다르기 때문에 이를 지역별 발전상황에 따른 지원규모와 지원여부 판단 필요
• 충남과 같이 유통관련 시설인프라 낙후, 유통관련 사업 걸음마 단계인데 지역에 해당하는 얘기로서, 만약 이를 축소하게 되면 피해/손해는 그 지역의 몫이 되는 현실

정무부지사 주재 학습토론회(간담회)	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 18일 금요일, 충남 정무부지사 집무실(3농혁신 티타임)
참석자	충청남도 허승욱 정무부지사, 충남연구원 강현수 원장, 충청남도 농업기술원 김영수 원장, 충청남도 정송 농정국장, 그 외 농정국 각 실과별 과장, 3농혁신팀장 등

- 시장영역 : 정책대상(개인, 지역, 조직)에 따른 세밀한 구분 필요(개인<지역,조직)
- 유통부분 : 정책영역(산지, 소비지유통)에 따른 세밀한 구분 필요
- 인프라지원 : 개별인프라 지원사업(예. 보관창고, 저온저장고 지원사업)은 융자사업 전환 동의, 지역별(시군단위 등) 공공인프라 지원사업(APC, RPC, LPC)은 확대 혹은 유지
- 정부기조 또한 개인별 지원을 지양하고 시군단위 통합마케팅 중심의 공적 영역 강조
- 급식사업 : 공공급식 영역은 시장영역보다 공공영역으로 이동 필요
- 유통사업 : 산지유통 및 도매유통은 지역단위 조직화 장려 및 공동출하 기능이므로 공공영역으로 편입, 개별출하 지원관련사업은 시장영역으로 편입, 소비지유통(대형유통업체 관련 지원)도 시장영역으로 편입
- 가격안정 및 수급안정 사업 : 명확히 설명하고 구분, 가격안정도 생산자 입장과 소비자 입장 상반되는데 이에 대해 민간과 공공영역 재구분, 수급조절도 현재의 쌀 시장격리와 같은 사업을 모두 시장에 맡겨주면 큰 혼란 야기(기초농산물수매제 필요)

☞ 따라서 중간지점에서 중복, 혹은 애매모호한 부분에 대해서는 별도영역/틈새영역 마련

6. 농업재정 구조조정에 대한 설득력 확보방안
- 영역별 원칙/기준/방향을 설명하고 해당 영역에서 대표적 문제사업 실천사례 필요
- 실제 충청남도의 맞춤형비료지원사업과 벼경영안정직불금 통합은 좋은 예시
- 추가 : 부서별 대표사업/핵심사업별 조정할 수 있는 방안 아이디어 제시 요청

7. 후속조치
- 추후 농정국 내에서 관련한 세부적인 논의 장 마련, 최종작업점검반 구성도 고려
- 외부공개보고서에서는 내용을 공개하지 말고, 내부적으로 논의하고 결과 보유 필요
- 세부적인 사업 하나하나 논의는 못할 것으로 보이고 방향성과 대표사업만 논의/제시
- 3농혁신 3단계 추진계획(2018~2022)준비를 위해서 재정재편 중요한 이슈이고 반영 필요
- 보고서 말미에 후속추진과제를 언급 필요 : 3농혁신 3단계 추진, 중장기 로드맵, 충남 농업재정 중장기계획 등의 수립, 3농혁신 농업회의소를 통한 상향식 의견구조, 정부의 농업보조금이 비농업계로 흘러들어가는 구조도 규명해야 함
- 3농혁신 거버넌스 과정(12.15.~12.16.)에서 관련 주제발표(방향성 수준으로 언급)하고 이후 단/팀별 토론시간에 대표 핵심사업에 대한 세부적으로 구체적으로 논의기회 부여, 내년 3농혁신 3단계 추진계획에 반영함으로써 일석2조 효과

지역재단과 시도연구원 공동세미나(호남권역)	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 30일 수요일, 전주 한옥마을 한옥생활체험관
참석자	지역재단 박진도 이사장, 전북연구원 이민수 박사&황영모 박사, 대구경북연구원 채종현 박사, 충남연구원 강마야 박사, 김현권 국회의원실 김현곤 보좌관, 전라북도 박진두 농업정책과장, 전북도의회 양성빈 의원, 전북대학교 양병우 교수, 농업인 등 약 30 여명

1. 박진도 이사장(지역재단) 기조강연 요지
- 발표주제 : 농민이 행복해야 국민이 행복하다
- 대전제 : 한국 전체의 패러다임이 변화해야 농정 패러다임이 변화하게 되어 있음. 농정은 수많은 분야 중 일부에 불과하기 때문임.
- 문제인식 : 왜, 반드시, 경제성장을 해야 하는가에 대한 반문 던질 시기, 경제성장 지상주의에서 비롯된 현실인식, 성장을 통해야만 문제를 해결할 수 있기 때문에 성장하지 않는 부문은 희생되어도 좋다는 논리가 사회전반을 지배하고 있음.
- 희생대상 : 그동안 수입개방으로 인해 성장이 정체되고 있는 **"농업·농촌분야"**가 대표적, 농업인을 국민으로서 보지 않았던 시각 팽배(농정예산 배분 비중의 논리로서 GDP대비~ 혹은 인구당 대비~ 등은 우리 농업계가 이런 것에 수동적으로 당한 셈)
- 대안 : 세대교체, 전면변화, 개헌과정에서 지방분권 내용 포함 등 필요
- 현실 : 성장과 행복의 괴리, GDP성장이 행복을 보장하지 않는다는 현실 인정 필요, 대표적인 국가가 한국이고, 이제 그 현실을 대변하는 용어가 **"헬조선"** 임.
- 농정기조 변화 : 경제성장 지상주의 및 경쟁력 지상주의(농업과 사회의 분리, 중앙집권적 설계주의 기조, 농업생산주의 기조, 생산성 향상을 통한 소득향상 기대) → 다기능 농정주의(농업과 사회의 결합, 농업의 본래 가지고 있던 다원적 가치와 기능을 극대화하는 기조)로 전환 필요
- 대표적 제도 : 직접지불제 제도는 처음에 가격지지정책의 후퇴/철회로 등장한 정책(소득보상적 개념의 직불), 하지만 점차 현재 농업·농촌이 사회에 기여하는 서비스에 대한 보상, 댓가성 지불로 발전되는 중(사회기여적 개념의 직불), 소득보상적 직불과 사회기여 직불을 같이 가되 종국엔 사회구성원 지지가 필수적이므로 후자로 가게 될 것임.
- (그전 주장기조) 국민농정과 행복농정 차이점 : 수동적 주장(국민이 농업을 사랑해줘라)였다면, 현재는 적극적 주장(농업이 잘되지 않으면, 국민이 이제는 행복하지 않는다)

2. 이민수 박사(전북연구원) 발제요지
- 발표주제 : 농촌지역개발정책의 예산구조조정 방안
- 민간자본보조사업 조정이 핵심
- 민간자본보조 구조조정 기준 : 공공성 여부, 지원조건(무차별이냐, 차별적이냐), 이해관계자 정도(특정개인이냐, 다수이냐), 자부담 비율(현행 자부담 비율이 40~50% 이상인 사업은 융자사업으로 전환, 미만인 사업은 계속 유지)
- 영역별 재원비중의 변화 : 직불금 26%→26%, 자조금 5%→12%, 민간자본보조사업 57%→26%, 환경성 직불 0%→17~38%
- 먼저 할 수 있는 사업의 우선순위를 따져서 고민함이 필요할 것으로 보임.
- 예, 전북 진안의 **"용담댐 수몰지역 보상금"**을 활용한 수변보호지역의 환경보전 직접보상 지원 프로그램 사업으로 실시하는 것도 아이디어

3. 강마야 박사(충남연구원) 발제에 따른 세부 의견
- 발표주제 : 농정예산 구조의 재편방안

지역재단과 시도연구원 공동세미나(호남권역)	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 30일 수요일, 전주 한옥마을 한옥생활체험관
참석자	지역재단 박진도 이사장, 전북연구원 이민수 박사&황영모 박사, 대구경북연구원 채종현 박사, 충남연구원 강마야 박사, 김현권 국회의원실 김현곤 보좌관, 전라북도 박진두 농업정책과장, 전북도의회 양성빈 의원, 전북대학교 양병우 교수, 농업인 등 약 30 여명

4. 종합토론

o AAA농업인

- 직불금 확충으로 인해서 농업인이 행복해하지 않는다.
- 농업인에게 "고생했다" 라는 위로의 의미를 가지는 정책이 더 중요하다.
- 농업생산을 통한 노동활동에 대한 댓가와 보상이 중요하고 사회적 위로가 중요하다.

o 박진도 이사장(지역재단)

- 시장영역이 여전이 애매하고 이해가 안됨. 전면수정 필요, 주체분류에 따른다면, "소비영역" 으로 분류해야 하고 공공급식 등의 사업으로 재편해야 할 것임. 참고로, 보통은 시장을 기업으로 봄.

o 김정섭 박사(한국농촌경제연구원)

- 지방정부 : 민간자본보조사업의 지원감축, 직불제 확충 및 확대, 현재의 농정구조를 전면백지화 전제로 이야기
- 직불제(현재 농경연 연구방향) : 생산비연계, 고정직불 강화, 자체예산 확대, ha당 300만 원까지 인상, 상호준수조건 강화, 농지규제 관리 강화를 전제
- 장기과제(trillema) : 지방정부 가용예산의 부족, 계획제도의 허구, 거버넌스의 부재
- 포괄보조금의 문제 : 메뉴방식 및 내역사업으로 통제, 당초 의도와 달리 이상한 방식으로 집행, 공모와 지침을 통해 사업별 관리감독, 지침하달, 예전과 변한게 없고 균특회계로 대신하는 수준에 그침, 이런 방식으로 할 것이라면, 포괄보조금을 아예 없애고 새로운 틀을 짜야 할 것임. 과거 논의를 재부활하는 것도 고려해봐야 할 것임.
- 참고로 2007년 중앙정부와 지방정부 간 협약제도 논의가 있었음(예산당국과 지역정부간 협의, 온전한 계획수립 전제)
- 왜 생산농정이어야만 했던가에 대한 답변으로서 "중앙집권적 농정구조" 라는 답변 추가 필요

o 박진두 과장(전라북도 농업정책과)

- 중앙정부 : 농업을 국가 기간산업으로 육성 의지 확고할 필요, 그에 맞게 예산배분 필요, 직접지불제 확대, 장기적 시각 가짐 필요
- 지방정부 : 로컬푸드, 효율적 농정시책 발굴, 단편적인 보조사업 지양
- 농업인 : 농업인의 의식전환(보조금 의존도 심화, 자생력 약화 현상)
- 농정목표(지방농정 활성화)에 맞는 주체별 역할과 책임론 강조

o 양성빈 의원(전라북도 도의회)

- 국가 전체 예산 구조를 살펴보면, 경제성장 및 경쟁력 지상주의 정책 일변도를 대변함.
- 잘못된 예산 사례 : 이명박정부의 "둑높이기 사업" , 다시 반납해야 함.
- 제안사업 : (문국현 대선후보가 주장한) "고향기부세" 를 제안했었으나 착한세금도 역시 세금이기에 반발과 저항있음. 내용인 즉슨, 국세의 지방세 이전, 지자체 자율권 보장, 지방정부 활성화 수단으로 사용

지역재단과 시도연구원 공동세미나(호남권역)	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 11월 30일 수요일, 전주 한옥마을 한옥생활체험관
참석자	지역재단 박진도 이사장, 전북연구원 이민수 박사&황영모 박사, 대구경북연구원 채종현 박사, 충남연구원 강마야 박사, 김현권 국회의원실 김현곤 보좌관, 전라북도 박진두 농업정책과장, 전북도의회 양성빈 의원, 전북대학교 양병우 교수, 농업인 등 약 30 여명

- 현행 지방재정 모순적 구조 : 수입재원 78.9%가 국세, 22.1%가 지방세, 지출은 40%가 SOC 등 국가사업 지출, 60%는 지방지출 필요한 사업
- 융자사업 : 자부담분 높아서 정책금리사업 활용율 저하, 후치담보 방식 및 이차보전의 지방정부 부담방식도 고려하기
- 향후 추세 고려 : 미국 트럼프 대통령의 자유무역 반대/보호주의로 인한 여건과 환경의 어려움 감안
- 지방분권 강화를 위해서 여러 가지 대안 제시 필요

o 황영모 박사(전북연구원)
- 생산주의 농정문제 지적 : 같은 용어이나 서로 이해도가 다름, 자산의 특정성 높아짐.
- 지속가능한 농업경영 지원 프로그램은 좀더 촘촘해져야 할 것임.
- 지역정책은 수단과 예산의 변화로서 시작
- 생산주의 지양은 좀더 조심스럽게 접근해야 할 것으로 보임.
- 농가단위 직접지원 프로그램 : 지속가능성을 담보하기 위한 다양하고 촘촘한 여러 가지 제안과 대안마련, 정책개발 필요
- 건의 : 지역유지를 위한 통합부서(삶의질향상위원회와 같은 사례) 설치, 농촌혁신관 제도 도입(해당분야 전문경력자 채용, 통합컨트롤 기능), 삼락농정위원회(자치없는 협칭)의 농정예산 자체 기획 및 집행할 수 있는 제도적 기반(지방자치 실현과제), 쌀 농정중심에서 탈피(쌀 경쟁력 제고 실패, 생산자 고정직불 및 기타 관련 지원사업 전면 개편)하여 관련 농정사업 일몰제도 도입, 농정대타협(직불제 개편 불가피, 농업의 다원적 기능과 지원 프로그램), 지역농정을 자치농정 개념으로 전환하고 강조

o 양병우 교수(전북대학교)
- 직불제 개선방향 : 이제 농가소득보장에 기여할 수 있는 적정규모 설정을 논해야 하고 그에 따라서 정교한 논리개발/논의 필요, 그렇지 않으면 다시 좌충수 되는 구조 불가피, 직불제 성격과 개념에 대한 규정 명확화 필요
- 다원적 기능 창출 개념 : 현실과 이상 괴리, 개념이해도 상이, 우리와 유럽연합 차이점도 극복하고 파악(현실적으로 다원적 기능을 생산할 수 있는 여건이 안됨), 평가와 반성
- 지역차원의 농가경영안정 기반 대책 관심가질 필요, 즉, 농가의 risk management 차원에서 논의, 지속가능성은 경제적 지속성을 담보로 함.
- 세부방안 : 중앙정부의 농자재 지원정책은 생산비 절감에 한계, 지역정부의 경영비절감정책고민이 더 현실적(퇴비사용, 자원순환, 공동구입)

농업인과 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 07일 수요일, 한국쌀전업농충청남도연합회 사무실
참석자	쌀전업농충청남도연합회 이은만 회장, 쌀전업농충청남도연합회 임종완 대외협력위원장

1. 상황적 인식
- 1970년부터 중앙정부 주도 하에 농업정책 실행되어오고 증산정책 일변도였음.
- 열심히 정부정책을 믿고 따라왔으나 이제 전업농.대농은 비판의 대상이 되고 있음.
- 정부정책 혼돈의 역사와 불안정성 : 2000년대까지만 해도 증산정책(대표적인 사례 :담보당 생산량 수상대회 개최 다수), 현재는 감산정책을 전개, 현장에서는 혼돈
- 현실은 여전히 그때와 지금과 개선되지 않은 상황임.
- 농민들 스스로도 "농업보조금병"에 걸렸다고 인식하고 있음.(자기비판적 반성)

2. 구체적 사례
- 농업직불금 제도(국가 사업) : 농민이 원해서 얻어낸 정책이 아니라 수입개방으로 인해 전문가들의 논의 하에 만들어진 정책산물, 농업인의 최소한 경제적 안전망 장치일 뿐 현실적으로 근본적인 개선 대책은 아님.
- 맞춤형 비료지원사업(도 자체) : 당초 정책이 수립될 때에는 하위계층 농가는 상한선, 상위계층 농가는 하한선을 적용해서 나름대로 균형점을 찾은 것이지만, 현재 변경된 정책은 모든 농가가 평준화한 정책
- 쌀 저곡가 정책 : 국가가 인위적으로 쌀가격에 개입하여 낮은 수준의 가격유지, 도시소비자에겐 좋은 일(후생 증대)이었으나 농민에게는 안좋은 일(후생 감소), 인위적인 생산증산을 야기, 생산과 소비의 괴리가 발생하기 시작한 것

3. 구조조정 방안 총평/의견
- 실태분석에서 보듯이, 생산영역 치중, 유통과 판로개척 영역에 소홀한 것은 사실
- 개인책임 영역은 전적으로 동의, 특히 개인의 책임성을 강조한 융자(무이자방식)은 동의, 하지만 현실적으로 난관 예상되는 부분
- 시장자율 영역은 농산물(시장) 최저가격보장제 같은 생산비 및 가격 보장 제도 절실
- 농업인에게는 국가의 가격개입과 가격지지가 가장 필요, 농협이 기관이익 추구에 매몰되지 말고 본연 역할 충실할 필요성 강조
- 집행방식의 문제해결 시급, 지원방시과 원칙 수립 중요(선택과 집중)
- 전업농 입장에서는 현금보조보다 현물보조 선호

4. 현실의 문제점
- 농정영역의 불평등(충남은 친환경영역 투자비중이 높은 편, 관행농에 대한 배려 부족)
- 농정신뢰 극복(3-4년 만에 "청풍명월→청풍명월 골드→친환경쌀"로 정책관심 이동 중)
- 농업의 중요성 홍보 노력 부족, 지속적으로 대국민에 대한 홍보, 가치제고 노력 부족(다원적 기능과 공익적 기능 함양을 노래부르지만, 국민들의 의식 부족한 편)
- 농업인의 소외감, 천대받는 자존감 등 사회전반에 만연한 의식수준
- 농촌에서의 역차별 문제 심각(귀농귀촌인과 원주민 간의 갈등)

5. 향후 방향
- 개인보조보다는 준비가 된 조직 및 경영체 지원 지원이 적절/타당

농업인과 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 07일 수요일, 한국쌀전업농충청남도연합회 사무실
참석자	쌀전업농충청남도연합회 이은만 회장, 쌀전업농충청남도연합회 임종완 대외협력위원장

- 생산주의 지향농정에서 벗어나 다원적 기능을 함양할 수 있도록 하는 농정
- 농업인들이 전문성을 가지고 자존감을 회복할 수 있도록 정책적/사회적으로 인정할 수 있는 분위기
- 정부는 각 단체별 이해관계자가 균형과 조정자 역할, 소통창구 역할로 충분
- 개인주의 지양, 공동체주의로 갈 수 있도록 공동운영, 농업생산 매진할 수 있도록 지원
- 재정구조조정 방안을 위해서는 농업인과의 소통활동 등 논의방식과 과정이 더 중요
- 중장기 로드맵 및 발전계획, 비전제시 중요(키워드 : 후계인력/후세를 위한 농업)
- 귀농귀촌인으로 인한 역차별 문제 해결 절실(공동체지원방식으로 해결가능)
- 앞으로 산지는 소비지 유통에 의해 따라갈 수밖에 없는 추세, 소비지유통이 선도하는 추세(예. 이마트의 등급표시제 시행에 따라서 앞으로 산지는 품종/품질관리/위생관리를 따라갈 수 밖에 없는 구조

6. 지속가능성이 무엇인가?
- 경제적 기반 구축이 우선
- 후계인력 유입하기 위해서 경제적 기반, 즉, 소득안정화 기반이 마련됨이 선결조건
- 현재 인력이 이 시대의 마지막 농사꾼이라는 분위기, 현재의 후계인력은 사명감 부족

7. 농업인의 자존감을 회복하는 방안
- 농업인을 사회에서 인정하고 배려해주는 분위기, **"고생했다"** 라는 대우와 가치 제고, 긍지심을 고취하는 분위기로 전환하려는 인식 중요
- 예전엔 도시임금근로자 저임금 정책을 유지하기 위하여 인위적으로 저가미 정책 실행
- 그 시대에는 농민이 그런 고생을 감내해주었기 때문에 가능했던 것임.
- 농정에서 생산분야 정책은 여전히 증산정책 시행, 소비분야는 저가유지 정책시행, 국가전체적으로 물가관리 시행 등은 모순되고 현실과 괴리된 정책 시행

예. 들녘별경영체지원사업 및 고품질쌀단지화사업
- 시군별 고품질삼광벼단지사업/시군별 총체벼단지사업 등을 통해서 소속된 농업인들이 전문성과 사명감을 가지고 지혜롭게 아이디어를 짜내서 농업생산을 할 수 있는 여건과 기반조성 필요

예. 쌀 생산과 가격문제
- 현재의 문제점 : 인위적으로 농협이 수매시 저가를 유지함으로서 자동적으로 낮은 시장가격 설정에 영향
- 쌀 RPC에서 전체 생산량의 30-40% 처리하고 있지만, 생산자와 가공-유통업자가 함께하는 체계적인 시스템으로 가야 함
- 통합적인 구조개선 방식 중요 : 생산구조방식의 전면적 변화가 일어나지 않으면 안됨. 즉, 생산에서는 물량/품종/규모/가격 등 선 계약재배 방식의 생산, 농협은 일괄관리/수매/적정가격지지, 소비는 판로개척.소득안정화 수립 등 일관된 약속과 협의의 의사결정 시스템 구조(즉, 계획생산-계획유통-계획소비 등의 일관된 구조)
- 수입물량/초과공급물량만큼 다른 방식으로 처리함 필요
- 불필요한 창고 재고미, 비축 및 매입사업의 비효율성 발생 중
- 변동직불금 원하지 않고 자연스러운 시장가격 형성이 농민이 가장 바라는 바임.

농업인과 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 07일 수요일, 한국쌀전업농충청남도연합회 사무실
참석자	쌀전업농충청남도연합회 이은만 회장, 쌀전업농충청남도연합회 임종완 대외협력위원장

- 기재부 등 정부가 시장가격을 의도적으로 관리하지 않은 탓
- 사료작물 재배 및 현재 필요한 작물중심으로 재배를 유인하는 쌀 생산조정제시행 찬성(하지만 2017년 예산 미반영)

예. 귀농귀촌인 역차별 문제

- 귀농인의 경우, oo지역의 oo작목반 혹은 oo연구회에 가입해서 공동체 활동장려, oo지역내 멘토 지정, 3-4년 간 멘토/멘티, 농장인큐베이팅해서 이후 독립할 수 있도록 격려하는 방식, 개별시설 투자가 아닌 공동체 시설을 활용할 수 있도록, 보조비 절감 가능
- 지금은 공동체의식이 취약한 인력이 유입되다 보니깐 개별시설 보조지원 상당수, 이것이 주민과의 갈등을 초래하는 원인으로 작용

국회농정자문그룹 제3차 농정현안 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 08일 목요일, 국회의원회관 제3간담회실
참석자	농림축산식품해양수산위원회 김영춘 국회의원(위원장), 신정훈 전 국회의원, 국민농업포럼 정기환 대표, 한국농어촌복지포럼 정명채 공동대표, 단국대학교 환경자원경제학과 김호 교수, 더불어민주당 전국농어민위원회 이기동 사무국장, 김영훈 국회의원실 김병진 보좌관 & 한의석 보좌관 등 약 15여명

<주제 : 농업직불금 제도의 진단과 개선방안>

1. 농정분야 예산 재편
- 직불금의 경우, 지자체의 자체사업과 국가의 사업만 합쳐도 그 예산규모는 훨씬 많을 것
- 예. 전라남도와 전라북도의 "쌀경영안정직불금" 예산규모 : 1,000억 원
- 직불금명칭을 안붙여도 실제로 농업인에게 직접 현금성으로 지원하는 사업도 다수
- 예. 퇴비지원사업 3,000억 원, 토양개량제지원사업 1,000억 원
- 별도의 재원추가 없이 현행 예산재편만으로도 직불금 소요재원 마련가능할 것으로 보임.
- 문제가 있는 사업이 존재(토양개량제, 퇴비지원, 농산어촌개발사업 등)하므로 폐지 필요
- 예. 토양개량제지원사업(포항제철 슬러지로 만드는, 농식품부 예산을 통해 타산업폐기물을 구입해주는 실태), 퇴비공급사업(음식물쓰레기가 다량 함유된 것도 포함하는 과정에서 관련협회 개입, 환경부가 지원할 사업을 농식품부 예산을 통해 지원해주는 실태)

2. 현재 농정의 모순점
- 시장기능을 정지시켜놓고 공익적 기능만 강조하는 모순적인 농정, 아쉬움과 비판, 성토
- 농산물 가격정책 및 농산물 가격안정관리법(농안법) 있으나 유명무실해짐(WTO체제 하)
- 유럽연합의 경우, 농산물 가격정책은 WTO규제에 영향을 주는 정책시행은 원천적으로 차단하고 있기에 우회적으로 "쿼터제"를 시행하고 이것의 주축은 민간기구에 위임하는 방식을 채택(즉, 농업회의소의 탄생배경)
- 현재의 농정분야 개편은 결국 "이해관계자 카르텔"을 타파해나가는 과정인데 쉽지 않음.(농식품부 공무원이 퇴직 이후 각종 관련 협회로 가면서 카르텔이 형성되고 있음)
- 부처 간 칸막이 문제, 농식품부가 우리의 예산을 지키지 못하는 현실이 안타까움.
- 궁극적인 해결은 대통령 리더쉽에 따라 결정되는 것이 현실적으로 가장 빠를 것임.

3. 현행 직불금 제도의 문제점
- (농업인 인식수준) 농촌의 복지나 사회보장제도가 취약하기 때문에 농업인들은 직불금을 연금 혹은 용돈개념으로 인식, 상호준수조건 의무시행에 반발 예상
- (공무원 인식수준) 공무원도 이 제도를 왜 시행하는지, 잘 알지 못하는 제도
- (제도설계 과정) 제도를 만드는 과정에서 관련 주체의 이해와 소통이 부족했던 게 사실

4. 발표내용(직불금 제도 개선방안) 의견
- 제1축 식량자급 프로그램의 상호준수의무조건 중 "GAP실천"은 내용 변경 필요(GAP의 각종 문제점 제기되고 있는 상황)
- 제3축 농촌공동체 프로그램 등을 부각하면 오히려 거부감이 있을 수 있다고 보니 전략적으로 크게 부각할 필요 없을 것

5. 향후 농정방향

국회농정자문그룹 제3차 농정현안 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 08일 목요일, 국회의원회관 제3간담회실
참석자	농림축산식품해양수산위원회 김영춘 국회의원(위원장), 신정훈 전 국회의원, 국민농업포럼 정기환 대표, 한국농어촌복지포럼 정명채 공동대표, 단국대학교 환경자원경제학과 김호 교수, 더불어민주당 전국농어민위원회 이기동 사무국장, 김영훈 국회의원실 김병진 보좌관 & 한의석 보좌관 등 약 15여명

- 농가소득 안정화 관건, 농업직불금 제도는 최소한의 경제적 안정망 장치로서, 농산물가격정책은 경제적 자립이 가능한 방향으로서 이 두 개의 제도가 동시에 병행되어야 함.
- 특히 정당한 가격, 정당한 시장을 만들어 주는 정책을 통해서 농업인의 자존감을 회복하는 것이 가장 중요(농산물가격정책 어떻게 할것인가가 관건)
- 현행 농업직불금 제도만을 개혁함이 중요한 게 아니라 사회 전체적으로 사회보장제도와 연계가 자연스럽게 되어야 가능, 즉, 사회전체 시스템이 전면 개혁되어야 하는 것임.
- 자조금 제도를 더욱 활성화시키는 방법도 고민할 필요가 있음.

6. 기타사항
- 농민기본소득제와 직불제 차이 : 농민기본소득제는 무조건 주는 것이고, 직불금 제도는 상호준수조건의무 시행이 전제조건
- 농업인월급제와 직불제 차이 : 농업인월급제는 실질적으로 무이자융자방식으로서 추후 상환해야 하는 허수, 직불제는 직접적인 현금보조 지원으로 상환의무 없음.

농식품부 공무원 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 12일 월요일, 농림축산식품부
참석자	농림축산식품부 창조행정담당관실 김정주 창조기획관(과장), 양운식 사무관, 기획재정담당관실 최철호 사무관, 농업정책과 정용호 서기관, 농촌정책과 사무관 등 약 6명

1. 총평
- 전체적으로 예산규모 현상유지를 전제함으로서 수비적인 느낌, 좀 더 공격적으로 예산확대를 고민해야 할 것임. 이에 따라 대국민설득을 위한 방안이 보완 필요
- 지금 내용은 동의, 하지만 이상적이지 않은가? "현실과 이상의 괴리" 지점 인지 필요
- 본 연구내용은 중앙정부의 추진방향(2008년~2009년)도 동일, 수입개방되면서 새로 생긴 사업이 다수(대표적 예. 시설현대화 사업), 사업이 만들어질 당시 상황에 대한 이해 필요
- 논리개발의 미완성 : 논리개발과 설득을 위한 세부적이고 정량적인 수치 분석 필요
- 연구내용의 식상함 : 여전히 정책방향성을 제시하고 있다는 한계, 이제야 시작인 셈

2. 기존 대책/계획에 대한 반성과 평가
- 농업·농촌종합대책(119조 원) 수립했던 의도와 내용 유사, 당시에도 비슷한 시도한 경험

→ (농업농촌 종합대책 주요골자)융자는 부채로 연결되는 문제로 인해서 융자를 보조로 변화, 논 SOC 감축, 개별농가 대상으로 한 투자 보조 방식 지양, 구체적인 재정투입 수치를 내세우면 오해여지가 있으므로 재정투입규모가 119조 원이라는 언급은 가급적 안함.

- 2004년, 2008년, 2013년 농업·농촌 계획 수립 중, 10년 단위는 아니지만 5년 단위로 투융자 계획은 수립(연구자 왈 : 하지만 현장에서 느끼는 체감도는 미래방향 비전 안보임)
- 농발계획이 당초 시도와 의지는 좋았지만, 이후 상황은 그렇게 흘러가지 못했다는 반성, 중앙정부는 가이드라인 주는 것에 그쳐야 했음.

3. 우리나라의 특수성
- 보고서의 첫 출발지점인 "농정방향" , 즉, 문제제기에 대한 재고 필요 : 우리나라와 선진국의 여건 차이 발생을 충분히 고려, 미국과 유럽보다 일본을 더 검토해야 할 것임
- 우리나라는 개방농정과 수입국이라는 특수성 감안, (주요 선진국과 달리) 우리나라의 특수한 실정에 대한 고민할 것이 많은, 달성해야 할 다층적 목표가 혼합되어 있는 구조, 이율배반적인 목표가 상충하면서 설계된 구조(예, 복지, 구조조정, 수입개방 대응, 경쟁력 강화, 기반구축 등)
- 미국과 유럽은 수출국 입장, 국제가격을 결정하는 입장으로서 정책목적이 매우 단순, 상대적으로 4-5년 주기의 farm bill 수립이 가능한 특수성 감안
- 이로 인해 정책의 방향성이 일관되게 갈 수 없는 기본 구조(미국 및 유럽은 수출국 입장에서 국제가격 결정권, 우리나라는 수입국 입장)로 전체 정책이 왜곡되게 보임
- 재정의 효율성 원칙과 기준 마련하는 검토작업은 옳은 일이자 방향성 동일, 동감

4. 예산확보 및 실태분석
- 사업개수가 많고 부문별 예산규모 설정자체가 확정되지 못하는 한계
- 부처 내에서도 기획재정부와 농식품부간 의견조율 과정(여기서도 갑과 을의 관계)
- 예산을 감축해서 투입할 새로운 사업발굴이 힘든 상황, 기재부에서도 사업을 줄일 수 있지만 감축된 만큼 새로운 사업예산으로 이관해주지 않는 상황, 직불금 단가인상을 통한 사업당 예산 증액 수준에 그치는 상황
- 특정영역의 예산규모/증감 이동시 회계와 기금 간 나타나는 충돌문제 고려

농식품부 공무원 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 12일 월요일, 농림축산식품부
참석자	농림축산식품부 창조행정담당관실 김정주 창조기획관(과장), 양운식 사무관, 기획재정담당관실 최철호 사무관, 농업정책과 정용호 서기관, 농촌정책과 사무관 등 약 6명

- 소요재원 시나리오 내용의 위험성 : 영역별/부문별 예산규모의 수치가 농식품부가 알고 있는 수치 상이하므로 자세하고 검토하고 분석할 필요(p.15, p.34), 재원시나리오 대신에 영역별 감축/유지/확대만 표시하는 것도 방법
- 실태분석 수치 재확인 : 각 부분별 직관적/정량적 수치 재확인 요망(연구자의 반박 : 농식품부 또한 세부수치 보유자료 없다는 문제 상호 확인, 자료제공 요청)

5. 포괄보조금 문제(중앙정부와 지방정부 역할)
- 2011년 지역단위(지역농업발전계획 수립, 관련성있는 사업 통합, 예산지원 등)에서 고민, 농식품부가 메뉴방식의 대응방안 고민한 경험음(중앙정부와 지역정부 간 협력협의체 구성, 예. 지자체 5년 단위 시행계획 수립-중앙정부 취합해서 적재적소 예산배분)
- 그러한 내용을 2013년 박근혜 정부에서 실현해야 하는데 그러지 못했던 상황 그 당시 강하게 추진해서 지자체와 파트너쉽을 이루면서 함께 갔어야 했던 후회가 있음.
- 지자체 기획기능을 위임할 시 중앙정부가 하기 힘들어하는 일을 지자체가 직접 수용할 의사/능력/준비태도 의문, 부처 내에서도/조직 내에서도 받아들여질지 의문(최소한 1-2년 소요, 지자체와 중앙정부 간 진행방식 합의 필요)
- 포괄보조금을 무조건 확충한다기보다는 재원배분 분야, 특정영역, 지역과 국가의 역할, 거버넌스 구조 만들기를 먼저 고민

6. 정책방향과 영역별 예산규모 변화
- 지속가능성보다는 “경쟁력강화”와 “경제적 기반”의 지속성 중요
- 시장가격 : 중앙정부 개입 적극 반대, 일부 지자체에서 시행하나 그건 지자체 자율
- 밭농업SOC : 지특회계 확대 필요성 공감, 중앙정부 및 지방정부 누가 할 것인가 관건
- 직불제 : 생산비연계, 형평성 유지, 상호준수의무조건 강화 등의 방향, 확충 동의
- 복지증진 : 국가 전체적으로 모든 국민이 동일하게 복지서비스 혜택을 누릴 의무(범부처 정책), 단, 농촌지역의 특수성을 인정하고 사각지대를 해소한다는 차원에서 농식품부도 일정부분 개입 필요, 다층적 해결구조 필요
- 일반농산어촌개발사업 : 지특회계 중 가장 큰 규모, 비판이 많긴 하지만 계속 수정 중, 지특회계 예산을 삭감했을 때 다른 회계나 기금으로 이동해서 지원가능한지 판단 필요
- 민간보조사업보다 직불제 확충에 동의하나 어떤 방식으로 분배할 것인가가 관건\

7. 중앙정부 간의 관계
- 기재부(갑 위치)와 농식품부(을 위치)의 관계측면에서 나름대로 한계점 보유(여기서부터 top-down 방식이 구현되는 현실)
- 매년 사업계획, 신규 예산확보 위해서 연간 단위로 일몰/축소/폐지/신규사업 발굴구조, 항상 바쁘게 움직이는데 대신 일목요연하고 체계적 방향성 없이 추진함
- 부처 조직개편 및 인력 기능 제고 필요한 시기(포괄보조금 방식으로서 지방정부와 중앙정부의 역할과 개입영역이 정해지면 이에 맞춘 조직과 인력재편 불가피), 농식품부만 변해서 되는 것이 아닌 범부처 혹은 사회전체의 변화가 전제된 상태에서의 부처내 조직여건 개편 필요

농식품부 공무원 간담회	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 12일 월요일, 농림축산식품부
참석자	농림축산식품부 창조행정담당관실 김정주 창조기획관(과장), 양운식 사무관, 기획재정담당관실 최철호 사무관, 농업정책과 정용호 서기관, 농촌정책과 사무관 등 약 6명

- 영역별 개입여부 : 대표적으로 복지사업의 경우(복지증진은 보건복지부가 주로 담당(main), 농식품부는 농촌지역의 복지사각지대 해소 역할(sub), 원칙적으로 각 부처의 고유기능에 맞게 집중, 즉, 농식품부는 주무부처 손이 닿지 않는 영역에 부가적 역할

8. 품목별 지원정책 문제
- 본 연구는 기본적으로 품목특정정책 지양에 초점, 따라서 개별품목 접근은 미실시
- 품목별 정책의 특성과 양상이 다른데 이것을 너무 단순화했다는 비판 제기
- 품목별 기초연구 내용 부족, 시나리오 내용의 제한적이어서 논리비약적을 비춰짐.
- 왜 기존 정책/사업을 감축,고 다른 정책/사업으로 확대하는지 목적,이유,방법,현상설명,수치제시 부족하므로 논리적 비약으로 비춰지고 주장에 대한 설득력 확보 부족
- 당면한 현상과 쟁점사항을 좀 더 명확하고 객관적인 수치자료로서 제시 필요

9. 경쟁력강화 정책에 대한 의견
- FTA기금으로 지원되는 사업 대부분은 경쟁력강화/제고사업
- 경쟁력 강화는 실패하지 않았고, 여전히 유효, 여기서 의미하는 경쟁력은 “품질경쟁력” 의미, 일정정도 국민들에게 양질의 먹거리를 공급했다는 성과 달성했다고 판단

10. 대응방안에 대한 의견
- 실질적으로 작업할 수 있는 현실적 방안 제시 요청
- 지역정부와 중앙정부의 협력관계방식 제안(예. 농정발전심의회 기능(X), 탑다운(X))
- 여기서 제시한 3가지 영역 외에 “제도개선 변화필요 영역”도 별도 추가

3농혁신대학 농정거번넌스 과정	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 15일 목요일, 아산 도고 글로리
참석자	충청남도 허승욱 정무부지사, 충남연구원 강현수 원장, 충청남도 농업기술원 김영수 원장, 김호 3농혁신위원회 위원장, 충청남도 정송 농정국장, 그 외 3농혁신 단·팀원 등 약 250여 명

1. 보고서 추가 요청사항(민간인 등)
- 충남의 예산 실태분석(영역별 분담주체별 분석) : 유통혁신에서 학교급식 및 로컬푸드 포함은 불합리하므로 소비혁신으로 이관하여 분석 필요(추욱 농산물 유통과장)
- 정책방향 : "농업의 교육적 가치"를 기본방향으로 추가 설정(주형로 특보)
- 산림-축산의 환경측면 공존 : 산림생태계 기여 직불(보상), 산림은 농업의 근원(수원, 토양), 농업은 생명의 근원, 축산물 자원화 기여, 자원처리에 따른 유발자 수익금 부담원칙 적용 필요(축산인), 임업인의 환경개선부담금 면제(탄소흡수권 인정) (산림팀)
- 사례추가 : 축산보조금 집행방식의 변화(방역취약/우수농가에 대한 패널티/인센티브 부여방식), 환경축산으로 가기 위한 첫단계 조치로서 이해 필요(축산과)
- 기존 농업·농촌 유휴시설 재정비 : 실태전수조사(예. 농특산물 전시판매장, 보관창고 등), 미활용/방치시설 매각조치, 농촌의 중간지원조직 및 창업공간으로 재활용 (연구원)

2. 분야별 종합토론
- 기술개발에 따른 폐해 : 신품종 개발에 따라 시장에서 구품종과 경쟁관계 노출, 유통과정에서 판권 충돌(예. 동일산지의 엔비사과(이마트 납품)와 후지사과 간 경쟁/충돌)
- GAP : 친환경농산물만이 아닌 GAP농산물에 대해서도 관심지원 필요
- 생산영역의 투자지원 불균형 : 농산물과 동일하게 수산물도 위치 인정 필요, 3농혁신에서도 어업의 가치와 기조, 정책의지 표명 필요, 먹거리 고정관념 변화(품목과 품종 확대)
- 로컬푸드 : 중소농, 영세농의 매장이동 차량 등 이동수단 지원 필요
- 산지유통 : 대기업자본의 이익극대화, 등골빼먹는 업체, 생산지의 농가조직화/규모화/품질경쟁력 강화 심혈
- 학교급식 : 식재료 표준화/간소화, 수발주프로그램 개발, 전국최초 시도단위 개발, 교육청 자체 파견 근무(광역급식지원센터 업무공동진행), 식생활교육네트워크 협력 중(행정과 교육청의 협력사례로서 좋은 모델)
- 농촌인력 : 외국인 근로여성 농업인 유치 활성화 방안 고민
- 후계인력 : 모든 문제는 "사람" 문제로서 여기에 집중 필요, 농업인구의 감소, 농가인구의 고령화 비중 증가, 젊은 농업인력 부족, 도시의 청년실업 증가와 농촌의 인력수급 불일치 구조 등 사회적 문제, 역량강화 투자 저조한 현실로서 농업인 키우는 투자 확대 필요, 전국 최초로 농업기술원 주관의 4-H 육성정책 모범사례(200억 원), 청년유입을 위해 농업문턱 및 진입장벽 낮추기 위해서 기초기반 투자 집중, 청년들의 창의력 발휘해서 다양한 아이디어 제출, 유연성 있게 판단, 정책지원 관심 (정부 : 최소한의 지침만 제시, 현실 : 자율적인 활동 보장 필요
- 예산항목 : 농업인의 교육 및 역량강화 부분은 "통계목 : 행사성 경비&축제성 경비"로 설정, 예산통계목의 폐단으로 인해 역량강화 사업이 예산절감사업 중 1순위인 현실, 정책목표와 예산편성 자체의 불합리점 고치기 제안
- 지원사업 변화 : 축산분야의 방역우수(취약)농가-인센티브(패널티) 지원사업 변경예정, 무엇이든지 보조사업으로 인해 사유화되지 않아야 함(기본원칙), "맞춤형"이란 용어로 인해서 오히려 정책의 자율성 저해, 그 사업에 맞춰야 지원을 받을 수 있는 현실
- 농지관리 : 유럽의 토지정책은 농지위원회를 구성, 사업계획서 제출, 통과해야 농지소유 가능, 엄격

3농혁신대학 농정거번넌스 과정	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 15일 목요일, 아산 도고 글로리
참석자	충청남도 허승욱 정무부지사, 충남연구원 강현수 원장, 충청남도 농업기술원 김영수 원장, 김호 3농혁신위원회 위원장, 충청남도 정송 농정국장, 그 외 3농혁신 단·팀원 등 약 250여 명

한 관리 체제

- 농약사용 : 앞으로 농약관리품목은 기존 negative-list방식에서 positive-list방식으로 변경, 등록되지 않은 농약은 사용 금지, 2017년부터 종실류, 채소류부터 적용예정, 부적격사용농약 비중 증가 예상
- (축산 분야)가축질병 : 구제역 및 AI 등 재정투입 효과성 의문, 개별농가의 책임성 강조, 동물복지실적은 하위권으로 농가의 교육 매우 중요, 사료자원화(다양한 작물 식재)를 통해서 곡물수입위기 극복필요, 곤충사육(단백질 공급원) 확대 필요, 사육표준화 기술 도입 필요
- (쌀 분야) 생산조정제 예산은 기획재정부 2017년 예산반영 실패, 대신 충남의 쌀신산업 10대 프로젝트 추진 예정, 건강식품으로 인식전환 필요(지금은 불량식품 취급), 상품개발에 필요한 R&D투자 미흡, 1인당 소비량 급감에 따른 중앙정부 대책 전무, 쌀 전업농과 대대적인 생산조정제에 대한 합의 이뤄냄
- (산림 분야) 축산분뇨를 자원처리해주는 입장에서 퇴비유발자 수익부담원칙 적용 필요, 임업인에게 탄소배출-흡수권 거래제도 도입, 환경개선부담금 납부 불합리
- (수산 분야) 조직개편(수산자원과, 수산산업과로 분리)에 따른 3농혁신팀 개편(고품질수산물생산팀, 수산산업활성화팀)
- (기술 분야) 적응(adaptation)분야 기술 중심(기후변화 적응 품종개발 : 대왕딸기 등), 품종단작화에 따른 우려(지역내 2-3개 품종 골고루 재배해야 병해충 도래시 위험최소화), 작부체계 다양화(전기와 후기 적절히 배분하여 농사)
- (지역 혁신) 마을리더 부족한 상황에서 지나친 희생만을 강요하는 문제, 민주적의사결정시스템 여전히 부족, 주민주도/주민참여 제도적 보장, 경제소득 향상을 통한 마을의 안정화 및 지속성 담보 가능
- (역량 강화) 내년부터 PCT참여지원(채소와 낙농 중심, 50% 자부담, 네덜란드), 여성농업인의 조직화 취약한데 극복 필요, 교육과정과 영역의 다양화(역사,문화 등 스토리를 포함하는 충남학 과정 개설), 농업인의 인문학적 소양 강화 교육 예정, 행사성 경비로 잡힌 농업인 역량강화 사업 축소 위기(문제점 발굴하여 제도개선 필요), 맞춤형 교육 확대(시군 자율성 부여 예정)

3. 궁금사항/확인사항

- WTO 규정위배 여부 확인 : 가격지지 정책의 지방정부 이관할 시 규정 위배 여부
- 추가방안 : 핵심사업 통계목 및 예산항목 파악하여 현행 예산구조 변경 방안

월례세미나 ((사)농정연구센터)	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 16일 금요일, 농정연구센터 회의실(3층)
참석자	제주대학교 산업응용경제학과 유영봉 교수, (사)농정연구센터 황수철 소장, 서울대학교 농경제사회학부 이태호 교수, 한국농촌경제연구원 박준기 박사, 농협중앙회 농협경제연구소 채성훈 박사 등 약 15여명

* 주제 : 농산물 가격안정문제의 쟁점과 대안

1. 논의하고 싶은 사항(황수철 소장)
- 최근 직불제의 논의기조와 가격정책 : 시장실패 보완 차원에서의 역할 여부
- 최근 전농입장의 농산물 가격지지제도 및 기초농산물수매제도 대한 찬반 의견
- 농산물가격의 부문별 실체파악과 再定議 필요
- 정부의 시장개입 영역과 범위 설정 필요 : 직접개입(농산물 가격지지), 간접개입(직불제)

2. 발제내용 요약(유영봉 교수, 제주대학교)
- 쟁점 : 정확한 현상진단 문제(가격하락 현상의 근본원인), 농산물 가격하락 위험의 정의 문제(위험의 영역과 종류), 농산물 가격하락 위험관리 필요성 문제(형평성, 공정성, 당위성), 농산물 가격하락 위험회피 방안 문제(수급조절, 가격지지, 소득보전), 농산물 가격하락 보전의 "기준가격" 문제(품목별 생산비 범위, 평균치 방식의 위험보장)
- 대안 : 한국의 농산물 시장특성에 대한 정확한 이해가 전제(수입국 입장, 조직화 부족, 국내시장만으로 협소, 소량/다품목 구조), 단순한 가격지지를 통한 위험관리가 아닌 통합적 위험관리체계의 구축, 가격하락 위험관리의 궁극적 목표는 한국농업의 지속가능한 생산활동 유지발전(계약생산-계약출하-출하조정지원-직불-가격위험관리-소득보험 등)
- 첨언 : 관점의 변화(농산물 가격하락의 원인과 결과 혼동) 필요, 일본의 경우 가격보장보다 생산비 보장방식, 수입국 입장에서 농민의 생산활동 영역(품질관리, 생산비 보장) 개입, 물량개입은 미실시, 단계적으로 지역중심으로 가격조정과 조직화가 선행되어야 하고 결국 모든 문제는 "산지조직화 문제"로 귀결

3. 이태호 교수(토론자1, 서울대학교)
- 가격문제 : 가격위험과 가격불안정으로 양분, 각각 정부의 개입방식 달라야 함.
- 가격위험 : 시장실패 영역이므로 국가의 적극적 개입, 목표관리 설정 (예. 쌀 변동직불)
- 가격불안정 : 가격하락은 시장 구조조정의 신호, 시장의 시그널로서 개별경영체의 작물선택 변화 시도 필요, 국가의 개입 불필요(실제 하락 시 : 생산자잉여 > 소비자잉여)
- 정부의 정책방향 : 지금과 같은 품목특정적 정책 지양 → 품목불특정적 정책 이행, 농업정책은 산업정책 성격이자 대신 이제는 농촌정책의 적극적 수용, 기본적으로 시장개입은 불필요하나 정부가 진정 신경쓸 정책대상(targeting)이자 시장개입 대상은 1/6수준에 불과(250,000여명)
- 직불제 정책성격 : "복지정책"으로 이행
- 가격하락으로 인한 충격계층 범위 : 젊은 농가 및 대농의 시장충격도가 큰 대상층, 농가속성별 시장충격 차이 정도를 파악하고 이에 대응해야 함.
- 대안 : 가격위험에 대한 장치로서 "수입보장보험" 중요(시장개입의 역기능 보완장치)
- 기타 : 정부의 품목별 수급조절(곧, 가격개입) 일정수준 필요(정부가 이것을 손 뗄 만큼 용기있지 않음), 직불제와 같은 기본적인 경제적 안전망 구축이 동시 선행, 하우상박

4. 박준기 박사(토론자 2, 한국농촌경제연구원)

월례세미나 ((사)농정연구센터)	전략과제 : 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향
일시 및 장소	2016년 12월 16일 금요일, 농정연구센터 회의실(3층)
참석자	제주대학교 산업응용경제학과 유영봉 교수, (사)농정연구센터 황수철 소장, 서울대학교 농경제사회학부 이태호 교수, 한국농촌경제연구원 박준기 박사, 농협중앙회 농협경제연구소 채성훈 박사 등 약 15여명

- 현재의 가격인위적인 개입 적절성 여부 판단 시기
- 현재의 쌀 변동직불은 보험료가 없는 가격보험성격
- 정책방향 자체가 혼돈스러운 상태
- 직불제 정책성격 : 경쟁력 향상 보다 유지 관점, 산업정책으로서의 성격 적절
- 정보실태 파악 자체가 불가, 소득조사가 제대로 선행되어야 하지만 각 기관별 생산하는 정보 공유 안 되는 상황, 관측센터 가격자료가 제대로 활용되는 지 여부도 판단
- 산지조직화 선행되어야 함.

5. 채성훈 박사(토론자 3, 농협중앙회)
- “가격안정” 용어는 적절치 않음.
- 작부대체 신경써야 함. 작목선택의 변화
- 직불제
- 가격지지=시장개입 정책평가 : 그동안 정부와 농협은 산지폐기를 통한 시장안정조치, 계약재배 및 수급사업 실행했으나 결과적으로 실패(보여주기식 사업), 이 과정에서 농협의 그간 역할 반성 필요, 정부 자금 10%로 수급/계약안정화사업 등 실시

6. 강마야 박사(토론자 4, 충남연구원)
- 쟁점 : 우리나라의 특수한 조건, 산지와 정책 간 불균형 문제, 공정성 문제, 후생 문제 상존

① 전 세계시스템, 우리나라 특수성 : 글로벌화, 수입개방농정, 농가고령화율 등
② 가격구조의 문제 : 가격하락 집중
③ 현재 농정의 불균형 문제 : 수요를 반영치 못하는, 생산영역만을 부추기는 정책 일변도
④ 농산물 가격의 공정성 문제 : 생산요소 가치를 대변하는지 여부
⑤ 농산물 가격정책의 후생 문제 : 생산자 후생보다 소비자 후생을 고려(저개발국 수준 발상)
⑥ 정책의 우선순위 및 정부개입 범위설정 문제 : 국가수준에 따른 농산물 가격정책 우선순위
⑦ 수요변화 및 시장확대의 한계 : 1인가구 및 소핵화 비중 증가와 산지의 대응속도 차이

- 대안 : 농산물 가격안정은 곧 농업소득 안정과 농가의 경제적 지속성을 담보로 해야 함.

- 원천적으로 “농산물 가격의 기능 중 소득분배 기능”에 주안점을 둬어야 함. 따라서 아래의 대안은 농업소득 안정과 농가의 경제적 측면 지속성 관점에서 바라본 것임.
- * 농산물 가격의 기능 : 자원배분기능(생산량, 소비량 증감, 생산재의 투입수준 변동), 소득분배의 기능(교역조건), 자본형성 기능 등
- (장기 대안) 제기한 문제점에 대한 대책이 선행되어야 농산물 가격하락 구조에 대한 근본대책 마련 가능, 추가로 가장 기본적인 객관자료 구축 확보와 축적(가격, 생산비, 소득 수준 등)
- (중기 대안) 조금 더 적극적인 수준의 정부 개입, 즉, 일정정도 가격지지 정책과 동시에 이전소득(직불금, 기본소득)으로 농가소득을 안정화시킬 수 있는 종합적이고 다층적 정책 필요
- (단기 대안) 중앙정부는 WTO규정 내에서 AMS한도를 최대한 집행하여 가격지지 정책 실시(농안법의 준수), 지방정부는 자체적으로 지역특성에 맞는 제도를 시범적으로 먼저 실시(지자체의 조례 제정)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 강마야 충남연구원 책임연구원
공동연구 · 김찬규 충남연구원 초빙책임연구원
연구보조 · 신준혁 충남연구원 연구원
임성수 충남연구원 연구원
권선숙 충남연구원 연구원

전략연구2016-43 · 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향

글쓴이 · 강마야, 김찬규
발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원
인쇄 · 2016년 12월 31일 / 발행 · 2016년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)
전화 · 041-840-1210(농촌농업연구부), 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1219
ISBN · 978-89-6124-387-2 03350

http://www.cni.re.kr

ⓒ 2016. 충남연구원

· 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
· 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
· 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.