

농업보조금 제도 개선 방안¹⁾

강마야 | 충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원

I. 서론

농업보조금 제도 개선은 농정 방향과 관련한 매우 포괄적이고도 중대한 과제이지만 지속적으로 농정 수단으로서의 역할과 기능을 다하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다. 집행적 측면에서는 뚜렷한 농정 목표와 시스템이 없는 상태에서 소모성·일회성·하드웨어 성격의 사업을 중심으로의 수단(농업보조금)이 집행되었고 정치영역과 혼재되면서 농민들의 불만에 대해 임시방편식으로 대응한 결과, 주체 간 자생력을 갖출 수 없게 되었다. 제도적 측면에서는 광역 및 시군의 현실과 특수성을 감안하지 않은 천편일률적인 방식으로 전개됨에 따라 본래의 취지에 맞게끔 수단(농업보조금)이 집행되지 않았고 이에 실효성을 거두지 못했다.

하지만 우리나라 농가경제 현실을 들여다보면 농산물 시장을 개방한 이래 농업의 총 생산규모는 커지고 있지만 실제 농업소득은 감소하는 이른바 “성장과 소득 간 괴리”(이정환, 2009 & 2012)라는 모순적 구조가 발생하고 있다. 농업은 시장불완전성, 공공재 성격, 외부효과를 발생시키는 특성과

더불어 사회 차원의 분배정의를 실현시킨다는 점에서 정부가 적극적으로 개입해서 보호할 수밖에 없는 대표적인 시장실패 분야이다. 이에 정부의 정책개입의 당위성 및 필요성이 확보된다고 볼 수 있다.

따라서, 집행 및 제도적 측면에서의 문제점은 있지만 그럼에도 불구하고 농업보조금의 당위성과 필요성에 입각하여 장기적 시각에서 지속가능한 충남 농업발전, 더 나아가서 한국 농업발전을 위해 어떻게 하면 보다 효율적으로 지원할 수 있을지에 대한 시스템 구축 방법을 논의할 시점이다.

농업을 둘러싼 국내외 환경이 변화됨에 따라 농정 목표가 변화해야 하고, 그 수단인 농업보조금 제도 개편의 궁극적인 목표도 농업정책의 개선, 농업인의 소득증대와 농촌 생활수준의 향상으로 이어지게 해야 한다. 단, 그동안 공급자 측면에서만 논의되었던 영역을 확대하여 사각지대에 놓여있었던 소비자 측면에서의 영역에서도 새로운 대안을 발굴하여 충족시킬 필요가 있다. 왜냐하면 농업보조금의 재원조달은 결국 국민의 세금으로 마련되기 때문에 분명 이들의 욕구를 충족시켜 줄 영역이 필요한 것이다.

1) 본고 내용은 2012년 전략과제(충남 농업보조금 제도 개선) 연구결과 일부를 토대로 수정·보완하여 작성한 것임. 따라서 자료의 출처가 명시되어 있지 않은 표와 그림은 전략과제 최종보고서에 발췌한 것임을 밝혀둠.

지방정부의 재원과 권한이 한정되어 있기 때문에 국가 농업보조금제도 개선이라는 틀 자체에 대한 논의가 먼저 선행되어야 하기에 본고는 국가 차원의 WTO 규정 내에서 허용보조 중심의 농업보조금 제도 개선 방안을 제시할 것이다. 이의 궁극적인 목적은 한국 농업의 지속가능성을 위하여, 행복한 충남 농업을 위하여, 그리고 충남 농업의 내발적 발전 토대를 마련하기 위함이다.

II. 농업보조금의 이론적 논의 및 해외 농업정책 동향

1. 농업보조금의 이론적 논의

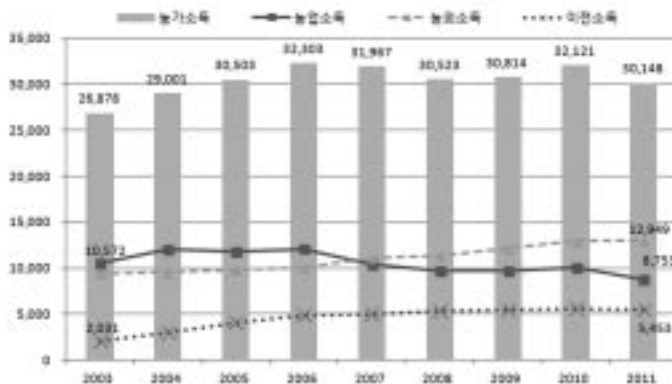
농업보조금이란 우리나라 혹은 특정지역의 농업을 육성하기 위해 집행되는 모든 정책적 수단을 뜻하는 것으로 농업의 경쟁력 강화 혹은 농업의

구조조정을 위해서 정부나 공공단체가 지원하는 정책지원금을 의미한다. 농업보조금 유형으로는 WTO 규정 상 허용보조는 정부서비스, 공공비축 및 식품지원, 직접지불(생산비연계·고정직불), 감축보조 중 최소허용보조가 있는 것으로 파악된다.

우리나라 농가경제 실태는 농가인구의 감소와 고령화, 시장개방에 따른 농산물 가격의 하락과 경영비 상승으로 인한 농업소득 감소, 농가간 소득양극화 심화, 도농간 소득격차 확대 등 암울한 현실에 놓여있다. <그림1>과 같이 우리나라의 농가소득 구성요소 추이를 살펴보면, 2003년 이후 2006년까지는 농가소득이 상승하고 있으나, 그 이후 매년 정체 혹은 감소현상을 보이고 있다. 1995년 이후 농산물 가격은 하락 추세이고 임금과 중간재비 등 경영비는 상승하고 있기 때문에 농업소득은 감소하는 반면, 농가들은 최소한의 소득수준 유지를 위하여 농업소득 외에 농외소득과 이전소득으로 부족한 부분을 채우고 있는 실정임을 유추해 볼 수 있다.

<그림 1> 농가소득 구성요소 추이(2003~2011년)

(단위 : 천 원)



※자료 : 농가경제조사(각연도), 통계청

농림어업 총생산 및 실질 총농업소득지수 간에도 격차를 보이고 있는데 <그림2>를 살펴보면 실질 총 농업소득은 1995년 이후 연간 3% 이상 감소하여 1998년 IMF시기에 급하락하고 있으며 2010년까지 38.9% 감소하였음을 알 수 있다. 반면 1995년 이후 총생산은 연간 1.3% 증가하여 2010년까지 21% 증가하였다. 결과적으로 1995년

이전까지는 농림어업 총생산과 실질 총농업소득 증가 추이가 비슷하였으나, 그 이후 약 2배 이상의 차이를 보이고 있다. 즉, 농림어업에 종사하는 사람들은 더 많은 농림수산물 생산하여서 산업 전체의 파이가 커졌지만, 나눠가질 수 있는 총 소득규모는 급격히 감소하고 있는 것이다(이정환, 2009 & 2012).

<그림 2> 농림어업 총생산 및 실질 총농업소득 지수 추이(1986-2010년)



※자료 : 이정환(2009 & 2012)

농업보조금은 시장불완전성, 공공재, 외부효과, 분배정의 등의 측면에서 반드시 다른 산업에 비해서 필요성이 더 크다고 할 수 있고 그에 대한 이

론적 논거와 필요성 정도는 다음의 <표1>과 같이 정리하였다.

<표 1> 농가소득 구성요소 추이(2003-2011년)

이론적 논거	세부사항	필요성 정도
시장불완전성	농산물 생산 특수성, 농산물 소비 특수성	약
공공재	농산물의 수량안보	중
외부효과	농업의 다기능적 가치(생태계유지, 경관유지 등)	중
분배정의	FTA 등으로 인한 사회적 손실 보상	강

농가경제의 근본 원인은 시장개방으로 인한 농가소득 정체, 하방집중, 양극화 등의 문제이고 악순환 구조가 반복되고 있다는 점이다. 전체적인 농업총생산은 성장하고 있으나 농가소득은 점차 악화되는 '성장과 소득의 괴리'란 상황에 직면해 있기 때문에 위와 같은 이론적 논거를 바탕으로 해서 농가소득 보전장치로서의 농업보조금 확대는 그 어느 때보다도 절실하다고 하겠다.

2. 해외 농업정책 동향

최근 선진국의 농정을 살펴보면 지속가능성을 핵심가치로 하고 있고, 이에 맞춰 농가들의 소득 안정 및 경영대책으로 중심축을 바꾸고 있는 상황이다. 국가별 예산 여건상 차이는 있지만 대체로 시장에 대한 정책개입 비중을 낮추고 농정예산 및 농업소득 중에서 직불금 비중을 높이는 방식으로 진행하고 있다.

미국은 상품 프로그램을 통해 기본적으로 개별 작물에 대한 생산안정과 가격지지 정책 등 농가소득보장과, 농가의 경영 위험을 줄여주기 위해 보험정책에 더 많은 관심을 기울이고 있다. 전체 농정예산의 약 70%를 식량안보 및 식품지원으로 집행하고 있는 등 국내 식량구호와 공공조달 분야 확대도 주목할 만하다.

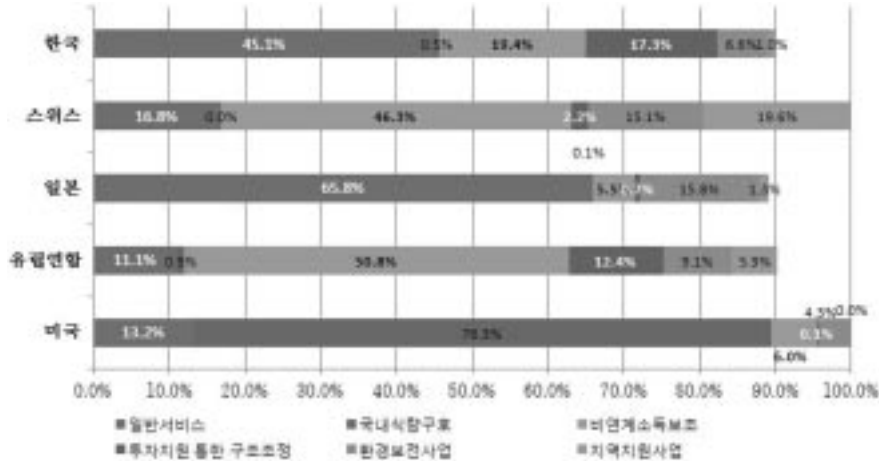
EU는 2004년 이후 단일농가직불제도(Single Farm Payment Scheme)를 도입하여 특정작물이 아니라 농가단위로 소득을 지원하고 있다. CAP개혁 이후 농업·농촌의 다원적 기능 함양을 목표로

농촌개발과 직불금에 집중하고 있고 농업환경직불·조건불리지역직불을 포함한 직불금이 전체 농업보조금의 40%를 점유할 만큼 높다.

일본은 식량안보와 직불금 분야를 강조하고 있다. 식량자급을 50% 달성과 농촌지역사회 유지를 목표로 직불금을 품목단위에서 경영단위로 전환하는 추세이다. 2007년 '품목횡단적 경영안정대책' 도입과 함께 품목횡단적 소득보전직불제를 실시하였고, 2010년부터는 '호별소득보상제도'를 도입해 토지이용형 작물재배 농가의 규모 확대와 소득안정을 도모하고 있다.

스위스는 농업의 다원적 기능 함양을 농정의 가장 중요한 목표로 설정하여 직불금을 맨 처음 도입한 국가로 직불제가 농정에서 중심이 된다.(이명현, 2013) 직불제 관련 규정을 헌법에 명시하고 있을 만큼 제도적 뒷받침이 확실하고 (환경에 대한 배려로서) 생태성과증명을 조건으로 직불금을 지급하는 등 상호준수 의무도 실시하고 있다. 그 외에도 적응직불, 경작경관직불, 식량안보직불, 생물학적 다양성 직불, 경관품질 직불 등이 있고 전체 농정예산의 70% 이상을 직불금에 투입하고 있다. 국가별 허용보조 내 항목간 비중을 비교해 보면 다음 <그림3>과 같다.

〈그림 3〉 국가별 허용보조 내 항목 간 비중 비교



Ⅲ. 농업보조금 예산 및 집행분석

1. 농업보조금의 예산분석

우리나라는 미국 및 유럽과 비교해 볼 때 농업보조금의 상대적 규모가 작을 뿐 아니라 지속적으로 감소하는 경향을 나타내고 있는데 농업보조금의 예산분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 국가전체 예산의 연평균 증가율 7.86%인 데 반해 농림수산물 예산 연평균 증가율 5.18%에 불과하며, 예산비중은 2008년 6.2%에서 2012년 5.6%로 감소하는 등 전반적으로 농정 관련 예산이 계속해서 축소되고 있다.

둘째, 2010년 농업보조금의 예산분석 결과 가격지지, 수급안정, 개별경영지원, SOC투자에 비중을 두고 있다. 개방 대응에 대한 투자사업은 대부분 융자사업이고 그 비중 또한 증가 추세여서 실질적인 부담은 개별경영체에게 전가되고 실제 보조금

의 혜택은 투입재 공급자에게 귀속되는 실정이다.

셋째, 농업보조금의 유형 중 주로 허용보조의 정부서비스와 감축보조의 최소허용보조를 통해 집행을 하고 있으나 구분이 명확치 않고 직접보조보다 간접보조가 여전히 높은 편이다. 우리나라도 선진국과 같이 농업보조금의 집행방식을 정부서비스 중심의 간접보조에서 직접보조로 변화해야 한다. 단, 그동안 지원의 사각지대였던 식량안보 및 식품지원 영역의 간접보조도 생산자와 소비자를 보호하는 차원에서 적극적으로 확대해야 한다.

넷째, 감축보조는 WTO 규정 상에서 생산액의 10%인 1,490억 원 한도 내에서 활용이 가능하지만 현재 우리나라는 그 한도를 다 채우지 못하고 있는 실정이고 감축대상보조 중 대부분은 농업생산 투입재(농자재) 보조에 사용되고 있어서 혜택농민에게 돌아가는 것이 아니라 농자재 생산업체에 귀속되는 결과를 낳고 있다.

다섯째, 최근 10년 간(1999-2008년) 농업보조금

〈표 2〉 우리나라의 허용보조 현황(2008년 기준)

(단위 : 십억 원, %)

구 분		1995년	2000년	2004년	2008년	
		금액	금액	금액	금액	비중
허용보조 총계		3,990.2	5,504.1	4,867.8	4,673.2	100.0
1. 정부서비스	소계	2,386.3	3,184.6	2,783.9	2,108.4	45.1
	연구	319.3	276.2	278.7	241.3	5.2
	방역/방제	29.2	98.2	119.3	110.3	2.4
	교육/훈련	36.1	34.4	49.1	75.8	1.6
	지도	39.8	65.0	59.5	60.3	1.3
	검사	50.3	94.1	116.0	98.8	2.1
	유통촉진	4.8	24.2	17.1	24.6	0.5
	하부구조 개선	1,906.8	2,592.5	2,144.2	1,497.3	32.0
2. 공공비축 및 식품지원	소계	92.7	119.7	176.7	162.3	3.4
	식량안보용 공공비축	86.0	110.2	162.0	137.1	2.9
	국내식품지원(급식보조)	6.7	9.5	14.7	25.2	0.5
3. 직접지불	소계	1,511.2	1,749.8	1,906.2	2,402.5	51.4
	생산중립형 직불	233.7	394.6	989.6	907.8	19.4
	소득보험/안전망	0	0	0	0.0	0.0
	자연재해지원직불	46.9	103.2	201.1	320.1	6.8
	은퇴지원직불	0	0	0	13.1	0.3
	자원탈농직불	0	0	95.6	0.0	0.0
	투자지원직불	1,118.7	1,041.4	501.0	810.7	17.3
	환경보전직불	77.1	129.5	85.3	306.4	6.6
	지역개발직불	34.8	81.1	33.6	44.4	1.0

※자료 : 서진교(2012)의 인용 및 재구성, WTO 통보문서

증감변화별 세부 항목에서 차이를 보이고 있다. 증가형 농업보조금으로는 국내 식품지원, 비연계소득 보조, 환경보전사업, 지역지원사업 등이 있고 감소형 농업보조금으로는 정부서비스, 공공비축, 자원 폐기계획을 통한 구조조정 등으로 분석되었다.

여섯째, 타 선진국에 비해 농가들의 경영안전장치를 통한 소득보전에 취약하다. 농업보조금이 사회적 요구(경관, 환경, 지속가능성)에 대한 농업 생

산자의 대응을 유인하기에 부족한 실정이다. 고정적인 부분만을 고려할 경우 2011년 기준 농업종사자 1인당 33만 원, 농가당 직불제 예산은 71만 원(예산 8300억 원/116.3만 농가), 농업소득(875.3만 원)의 8.2%, 농업생산액(43.5조 원)의 1.9%, 부가가치(22.9조 원)의 3.7%, 1인당 GDP(2485만 원)의 1.3%에 불과한 수준이다. 직불제 지원금은 현재 1조 6,277억 원으로 8개 직불제 종류가 있으나

쌀 관련 직불이 1조 4,188억 원(87%)을 차지하여서 품목편중 현상이 심한 편이라고 볼 수 있다.

일곱째, 허용보조는 무제한 허용된 보조임에도 불구하고 주요 항목들을 선진국들에 비해 적극적으로 활용하고 있지 못한 실정이다. <표2>와 같이 우리나라 허용보조 현황을 살펴보면 2000년 이후 허용보조 규모가 감소 중이다. 그리고 정부서비스와 직접지불 항목에 대부분 투입되고 공공비축 및 식품지원 항목은 투입비중이 극히 미미하다. 2008년 기준 허용보조 총계는 4.67조 원으로 하부구조 개선 지원에 1.49조 원(32%), 공공비축 및 식품지원에 1,623억 원(3.4%), 생산중립형 직불 성격에 907.8억 원(19.4%)를 지원하고 있다. 정부서비스 내에서도 하부구조 개선에 가장 많은 비중을 차지하고 그 다음으로 연구 분야에 241.3억 원, 방역 및 방제 분야에 110.3억 원 등의 순으로 나타났다. 즉, 생산중립형 직불(현재 쌀 고정직불금에 해당)이 가장 많은 비중을 차지하고 그 다음으로 투자 지원직불이 차지하고 있는 것으로 분석되었다.

2) 농업보조금의 집행분석

농업보조금 예산편성·집행과정·성과도출·제도개선 및 인식 측면에서의 집행분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 예산편성 측면에서는 그간 국가 농정목표 자체가 농업생산성 증대를 통한 국제경쟁력 향상이라는 시장자본주의적 관점에서 추진되었던 이유로 지극히 경쟁지상주의적·설계주의적·하드웨어 성격의 사업 중심이었고 농업에 필요한 투입재 보

조금, 농업생산단계 중심의 보조금을 지급하는 데 초점을 맞춰왔다. 이에 따라 수혜대상이 제3자에 게로, 타 지역으로 그 이익이 귀속되는 현상이 발생하고 있다.

둘째, 집행과정 측면에서는 보조금 정보 공개, 사업대상자 선정 및 분배방식의 비합리성, 형식적인 집행과정, 불공정성, 지원 및 관리감독 과정 누수, 사후평가 부재, 기회의 불평등이 발생하고, 예산·기금 집행 및 관리체계 등 실질적인 운영체계의 비효율성, 지역 농업구조와 특성을 고려하지 않은 중앙정부 농업정책에 따른 집행방식의 문제점을 제기하고 있다.

셋째, 성과도출 측면에서 개별사업별 농업보조금 정책 추진으로 인한 종합적·전략적 추진이 곤란하기에 보조금 집행에 따른 정책성과 미비, 지역의 농업구조·특성·역량을 반영하지 못한 정책 추진으로 지방정부의 자율성 문제와 한계가 발생하고, 이로 인해 지역농업 자생력 약화, 정부 의존적 경향 심화, 농가의 경쟁력 및 자생력 약화를 초래하고 있다. 그리고 직불보조금이 확대되고 있으나 쌀 중심으로 편중되어 품목 형평성 문제와 과잉생산을 유발하기도 하였다.

넷째, 제도개선 및 인식 측면에서는 구체적인 농업정책의 목표 없이 집행되고 있기 때문에 농정 목표와 수단인 농업보조금의 불일치하는 구조적인 문제를 야기시킨다. 농업보조금은 농업의 발전이라는 정책목적을 달성하기 위한 수단임에도 불구하고 농가소득 향상과 농업경쟁력 강화 등에 실질적인 기여를 하지 못한 것이 가장 큰 약점이다.

Ⅳ. 농업보조금 제도 개선 방안

제도 개선 방안을 논하기 전에 향후 농정방향 패러다임에 맞춰서 농업보조금 제도 개선의 기본 원칙을 다음과 같이 제안한다.

- 첫째, 농업보조금은 절대규모가 확대되어야 한다.
- 둘째, 농업보조금은 농가경영 및 소득안정을 위한 직접소득보전에 기여해야 한다.
- 셋째, 농업보조금은 농업·농촌의 다원적 기능 제고라는 정책목표와 부합해야 한다.
- 넷째, 농업보조금은 중앙정부에서 지방정부로 이양되어야 한다.
- 다섯째, 농업보조금은 WTO 규정 내에서 보다 적극적으로 활용되어야 한다.

농업보조금 유형별(허용보조 및 감축보조) 제도 개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 정부서비스 항목에서는 하드웨어 중심인 하부구조 개선사업을 과감히 축소하고, 유통촉진을 위한 투자는 기반 인프라 조성보다는 소프트웨어 성격 사업에 중점을 두고 추진하도록 한다. 또한, 농산물 검사사업을 확대하고, 현장지도 및 자문사업은 현행을 유지하며, 교육 및 훈련사업은 단계적·점진적으로 확대시킨다. 방역 및 방제 등 병충해 방제사업 현행을 유지하고, 연구사업을 확대하며, 재원확보와 범국민적인 인식전환을 위해서는 농업경쟁력 관련 사업을 농촌개발정책 영역으로 편입하는 방향의 전환이 필요하다.

둘째, 공공비축 및 식품지원 항목에서는 국가 차원의 종합적인 식품계획 수립이 필요하고, 농업보조금의 생산영역에서 소비자 구매영역으로의 다양화(학교 과일간식 무상공급)와, 중앙정부 차원에

서의 공공비축제도와 식품지원정책 간 연계가 필요하다. 지자체 차원에서는 학교급식·공공급식지원센터 중심으로 로컬푸드의 일상적인 구매와 공급사업을 동시 진행해야 한다. WTO 정부조달협정 개정협상에서 학교급식을 포함한 모든 급식프로그램에 대한 정부조달을 예외로 인정받음에 따라 국가 차원에서 국산 농수산물을 우선 구매하는 등의 적극적 활용이 필요하다.

셋째, 직접지불은 농가소득안정을 위한 직접지불을 확대 개편하고, 생산중립형·비연계형 직불제로의 개편이 필요하다. 또한 지속가능한 농업·농촌을 만들기 위하여 다양한 정책개발을 통한 직접지불제를 시행(환경관련 직불제, 지역개발 관련 직불제 등)하고, 소득직불제와는 별개로 농촌을 위한 별도의 사회복지프로그램 운영이 필요하며, 농가경영안정을 위한 재해보험 확대도 필요하다.

넷째, 우리나라가 WTO에 신고해야 하는 감축보조 한계는 연간 1조 4,900억 원이나, 품목특정 또는 품목불특정 보조는 해당 품목의 농업생산액 또는 전체 농업생산액의 10% 이하로 보조금을 지급하는 한 감축의무는 없다. 감축보조 중 품목불특정 보조에 있어서는 자부담분에 대해서는 감축대상보조에 포함시키지 말고 허용보조로 이동하고, 소득보전 및 경영안정형으로 집행하고 보험분야로 확대하며, 감축보조의 단계적·점진적 축소와 함께, 허용보조 항목인 정부서비스로 이동하도록 한다. 품목특정 보조에 있어서는 경쟁력 있는 품목을 발굴하여 집중·육성하고 품목별 전업농 육성을 확대 실시하여 품목별 최소허용보조한도를 충분히 활용해야 한다.

〈그림 4〉 우리나라의 허용보조 현황(2008년 기준)

정부서비스	공공비축 및 식품지원
<ul style="list-style-type: none"> • 하드웨어 사업(하부구조(선사업)의 과감한 축소 • 유통촉진투자는 소프트웨어 사업(경영운영효율, 조직화) 초점 • 농산물 검사사업, 교육·훈련사업, 연구사업 등의 확대 • 현장지도·자문사업방역·방제사업한행유지 • 농업관계자들의 역량강화를 위한 사업분야 확대 • 산업정책으로서의 농업경쟁력 사업을 농촌개발정책으로 편입 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가차원의 종합적인 식품계획 수립선행 • 농업보조금의 생산영역과(소비자)구매영역으로 다양화 • 중앙정부 차원에서 공공비축제도와 식품지원정책연계 • 지자체 차원에서 학교급식·공공급식지원센터를 중심으로 로컬푸드의 일상적인 구매와 공급사업 동시 진행 • WTO정부조달협정(급식에 국산농산물 정부조달) 적극 활용 사례) 학교과일간식무상공급
직접지불	감축보조
<ul style="list-style-type: none"> • 농가소득안정 위한 직접지불 확대(현행 2배 이상 확대) • 생산중립형·비연계형 직불제로의 개편 • 지속가능한 농업·농촌 만들기 위한 다양한 직불제 시행 (환경관련 직불제, 지역개발 관련 직불제 등) • 농촌을 위한 별도의 사회복지프로그램 동시운영 • 농가경영안정 위한 재해보험 확대 사례) 행복농촌 직불금, 미래농업 직불금 	<p>〈품목별특정보조〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자부담분에 대해서는 허용보조로 이동 • 소득보전 및 경영안정형으로 집행(보험분야 확대) • 최소한의 안전장치사업만 두고 단계적·점진적 축소 <p>〈품목특정보조〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력있는 품목의 발굴, 집중육성, • 품목별 전업농 육성 • 품목별 최소 허용보조한도의 충분한 활용

이상의 내용을 다음 〈그림 4〉와 같이 요약·정리하였다.

V. 결론

전통적으로 경제효율성과 사회후생기준에 의해 농업정책이 비판을 받아온 게 사실이지만 농업은 시장불완전성, 공공재, 외부효과 등 자유시장 경제 체제를 통해 자원배분·경제적 효율성을 달성할 수 없는 시장실패의 대표적 분야임에는 이견이 없을 것이다. 따라서, 농업보조금이란 농정수단은 자

원배분의 비효율성이 나타나고 있을 때 적절히 교정함으로써 효율성을 제고하고 사회후생을 증진시키기 위한 중요한 정책과제로 자리매김해야 하는 것이다. 최근 선진국에서는 사회계층 간 소득형평성 유지를 위한 부와 소득재분배 문제의 해결로서 농업생산자의 소득지지·안정화를 주요 농정 목표로 하여 농업·농촌에 대한 직접소득지지 정책을 강화하고 있는 점은 주목할 만한 일이다.

농업보조금을 축소할 것인가 확대할 것인가를 논하기에 앞서 농업보조금 집행·운영의 효율성을 높이되 농정목표를 달성할 수 있도록 제도 개선이 필요한 것이다. 농업보조금이 당초 목적인 농가소득 향상, 농업경쟁력 강화 등에 실질적인 기여를

하기 위해서 「한국 농업·농촌의 지속가능성」을 농정방향으로 설정하고, 그 수단으로서 농업보조금을 효율적으로 집행하되 확대·개편하는 제도 개선이 필요하다. 금액으로 환산할 수 없는 무형가치로서 농업·농촌은 평가받아야 한다.

성공적인 시행을 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담도 매우 중요하다. 중앙정부는 기본적으로 지방분권을 통해서 지방에 재량권을 위임해야 한다. 농업보조금의 제도 개선을 위해서는 선진국과 같이 농업보조금의 집행방식을 정부서비스 중심의 간접보조에서 직접보조로 변화해야 할 것이고, 이와 동시에 식량안보 및 식품지원을 통한 간접보조도 확대해야 할 것이다. 이에 앞서 중요한 점은 바로 재원조달 부분으로서 막대한 농업보조금에 대한 비농업분야의 저항 없는 사회적 공감대 형성이 급선무라고 본다. 농업·농촌의 다원적·공익적 가치에 대한 사회적 합의와 공감대 형성을 이뤄야 하고 비농업분야의 저항과 마찰을 최소화하면서 명분을 구체화하는 전략이 필요하다. 농가를 포함한 농촌에 거주하는 사람들이 농업·농촌의 공익적 기능을 유지하고 있다는 차원에서 산업정책적 관점인 농업정책으로만 접근할 게 아니라 기초생활수준을 보장하고 삶의 질과 복지서비스까지 제공한다는 측면에서 타 분야 정책과 함께 폭넓게 그리고 포괄적으로 접근해야 할 것이다.

지방정부의 역할과 기능이 무엇보다도 중요하고 중앙정부와 기초지자체 간의 중간매개체로서, 그리고 정책의 새로운 코디네이터 주체로서 실질적인 기능 수행이 필요하다. 즉, 모두에게 공평하고

형평한 정보제공 시스템, 보조금 집행의 효율성 달성을 위한 사업체계, 건강한 주체육성을 위한 역량강화 및 조직 활성화, 사업 유형과 성격에 맞는 보조금 디자인과 설계, 정책발굴, 집행 및 분배 기준 마련, 사후관리 및 평가 등 기본적인 기능을 다해야 한다. 이를 위한 조직과 제도적 장치로서 법률·제도로는 시군 단위 참여자율예산제 도입, 조직으로는 시군 단위 지역농업 거버넌스 구축, 집행기구로는 중간지원조직센터 등을 제안해 본다.

참고문헌

- 강마야, 이관률, 허남혁, 2012, 충남 농업보조금 제도 개선, 전략연구 2012-16, 충남발전연구원
- 서진교, 2012, 농업보조금의 국제적 규제와 정책 시사점, 충남도청 학습워크숍 발표문
- 이명현, 2013, 농업보조금 개편방안: 직불제를 중심으로, 충남도청 학습워크숍 발표문
- 이정환, 2009, 농업小難缺 路 2009 : 농가경제문제의 현실과 정책정점, GS&J 창립 4주년 기념 심포지엄, GS&J
- 이정환, 이승정, 2012, 농업문제 원천 : 성장과 소득의 괴리, 시선집중 GS&J 제136호, GS&J
- http://www.ers.usda.gov/media/743942/greenboxusa_1_.xls
- <http://ec.europa.eu/agriculture/sfs>
- 농가경제조사, 각연도, 통계청
- 각종 지표 : OECD 주요 지표, WTO 지표, EU 지표 등
- WTO 통보문서, 각국가, WTO