

전략연구 2012-16

충남 농업보조금 제도 개선

강마야 · 이관률 · 허남혁

발간사

농가인구 감소와 고령화의 급속한 진행, 농산물가격 불안, 수입개방 확대 등으로 농업소득 감소, 도농간 소득격차 확대, 농가 간 소득양극화 심화 등 현재 한국의 농업과 농촌사회는 해체 위기에 놓여 있다고 해도 과언이 아닙니다. 하지만 신자유주의를 지향하는 현 정부는 보조금을 포함한 농식품 관련 예산을 매년 축소시키고 있습니다. 농촌사회가 붕괴되고 시장개방으로 인한 피해가 고스란히 전가된 상황에서 농업·농촌의 특수성, 공익적 가치를 고려했을 때 지속가능한 농업을 위해서는 정책 개입을 통한 보호와 확대가 필요한 상황입니다.

이러한 배경 하에서 출발한 본 연구는 농업보조금을 축소해야 한다는 우리 사회의 비판과 시선들이 얼마나 왜곡되어 있는지 이론적 논의를 통해 밝히고 국가 및 충남 차원에서의 제도 개선방안 중심으로 제안하여 국가 뿐만 아니라 충남 농업의 내발적 발전 토대를 마련하고 행복한 충남 농업 실현에 기여코자 하였습니다.

주요 내용은 농업보조금의 개념과 유형 등 이론적 논의, 해외 농업정책 동향을 살펴봅니다. 농업보조금이 왜 필요하고 확대해야 하는가에 대한 답변과 아울러 우리나라 농가경제 실태를 들여다 볼 것 입니다. 그리고 국가 및 충남의 농업보조금 예산분석과 집행분석을 통해 현황 진단하고 국가 차원에서의 농업보조금 유형별(허용보조 및 감축보조) 개선방안을, 충남 차원에서의 농업보조금 단계별(예산편성-집행과정-성과도출-제도개선) 개선방안을 제시합니다.

기존의 연구와 달리 본 연구는 국가 및 충남의 농업보조금 현황을 다각도로 진단하고 최근 해외 농업정책 동향 중 농업보조금 유형별 분석을 통하여 향후 국가와 충남의 지속가능한 농업발전을 이워나갈 수 있도록 하는 구체적인 대안들을 제시하고자 했다는 데에 있습니다.

그동안 본 연구를 위해 애써주신 충청남도 및 15개 시군 행정관계자 여러분, 현장에서 많은 고견을 주신 독농가와 활동가, 그리고 연구책임자인 강마야 박사, 공동연구자인 이관률 박사, 허남혁 박사에게도 감사의 뜻을 전합니다.

2012년 12월 31일

충남발전연구원장 박진도

연구 요약

본 연구의 주요 내용은 크게 세 부분으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 농업보조금의 개념, 유형 등 이론적 논의와 해외 농업정책 동향을 살펴보고 우리나라 농가경제 실태에 비추어 농업보조금의 필요성을 알아보았다. 둘째, 국가 및 충남의 농업보조금 예산분석과 집행분석을 통해 실태를 파악하였다. 마지막으로 국가 차원에서의 농업보조금 유형별(허용보조 및 감축보조) 개선방안과 충남 차원에서의 농업보조금 단계별(예산편성-집행과정-성과도출-제도개선) 개선방안을 각각 제시하였다.

1) 농업보조금의 이론적 논의 및 해외 농업정책 동향

농업보조금이란 우리나라 혹은 특정지역의 농업을 육성하기 위해 집행되는 모든 정책적 수단 혹은 지원금을 뜻하는 것으로 농업의 경쟁력 강화 혹은 농업의 구조조정을 위해서 정부나 공공단체가 지원하는 정책지원을 의미한다. 농업보조금 유형을 WTO 규정 상의 농업보조금 구분을 채택하여 허용보조는 정부서비스, 공공비축 및 식품지원, 직접지불, 감축보조 중 최소 허용보조를 중심으로 살펴보았다. 농업보조금은 시장불완전성, 공공재, 외부효과, 그리고 분배 정의의 4가지 측면에서 반드시 필요하고 다른 재화에 비해서 필요성이 더 크다. 현재 우리나라 농가경제 실태의 근본원인은 농가소득 문제이고 전체적인 농업총생산은 성장하고 있으나 농가소득은 점차 악화되는 '성장과 소득의 괴리'란 상황에 직면해 있기 때문에 농가소득보전 장치로서 농업보조금 확대가 어느 때보다도 필요하다고 하겠다.

최근 선진국의 농업정책 동향을 살펴보면 시장에 대한 정책개입 비중은 낮추고 점차 직접지불제가 농정예산과 농업소득에서 차지하는 비중을 높이는 방식으로 진행하고 있다는 점이다. 그리고 농촌발전, 혁신지원에 있어서 중요한 것은 결국 정부의 역할임을 상기시켜 주고 있다. 지속가능성을 핵심가치로 하고 있고 이에 맞춰 농가들의 소득 안정 및 경영 대책(직불제)으로 중심축을 바꾸고 있는 중이다.

미국은 보험정책, 식량안보, 식품지원 및 공공조달 확대 등 농정예산의 약 70%를 식량안보 및 식품지원으로 집행하고 있다. EU는 농촌개발과 단일직불제로 전환하면서 직접지불이 전체

농업보조금의 40%를 점유하고 있다. 일본은 식량안보와 직접지불을 강조하고 있다. 스위스는 농업의 다원적 기능을 농정 최우선 목표로 삼으며 직불제를 헌법에 명시하고 있을 만큼 제도적 뒷받침이 되어 있는 국가이다. 전체 농정예산의 70% 이상을 직불금에 투입하고 있다.

2) 농업보조금 실태분석

선진국과 비교했을 때 우리나라 농업보조금의 상대적 규모가 작을 뿐 아니라 농업보조금이 지속적인 감소 경향을 나타내고 있는데 국가의 농업보조금 예산분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 우리나라는 주로 허용보조의 정부서비스와 감축보조 중 최소허용보조를 통해 집행하고 그 구분이 명확치 않으며 직불제와 같은 직접보조보다 간접보조가 여전히 높은 편이다.

둘째, 허용보조는 무제한 허용된 보조임에도 불구하고 다른 선진국들에 비해 허용보조 항목들을 적극적으로 활용하고 있지 못한 현실이다.

셋째, 감축보조 중 최소허용보조는 WTO 규정 상에서 생산액의 10%인 1,490억 원 한도 내에서 활용 가능하지만 현재 우리나라는 그 한도를 다 채우지 못하고 있는 실정이다.

넷째, 농업보조금 증감 변화별 세부 항목에서 차이를 보이고 있다. 증가형 농업보조금(국내 식품지원, 비연계소득보조, 환경보전사업, 지역지원사업), 감소형 농업보조금(정부서비스, 공공비축, 자원폐기계획을 통한 구조조정) 등으로 구분하였다.

다섯째, 타선진국에 비해 농가들의 경영안전장치로서 소득보전에 취약하다는 점이다. 우리나라 직불금 규모가 약 1조 원이지만 쌀 중심의 직불제이기 때문에 가격하락 완충장치에만 집중되어 쌀의 과잉을 유발하고 자원 재배분 장애를 유발했다는 비판이 제기되고 있다.

충남의 농업보조금 예산분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 충남은 전국 평균에 비해 농업투자보조금 비중이 낮고 기타 공적보조금 비중이 높은 편이다. 전업농가에 대한 공적보조금 비중은 점차 축소, 수도작 농가에 대해 투입 비중 대폭 감소, 70대이상 경영주에게 투입 비중 급증, 소농에 대한 투입 비중이 확대되고 있었다.

둘째, WTO 규정 상 농업보조금 유형별 전체 예산대비 비중을 살펴보면 정부서비스는 2008년 50%에 육박하였지만 2012년 41%로 감소, 식량안보 및 식품지원은 1.6%에서 오히려 1.1%로 감소, 직접지불은 32%에서 40%로 증가, 최소허용보조는 32%에서 40%로 증가하고 있는 것으로 분석되었다.

셋째, 충남의 3농혁신과 세부 사업간 불일치하는 현황은 충남 농정의 목표인 3농혁신을 달

성하기 위한 수단으로서의 보조금 집행이 어긋나 있음을 보여주고 있다.

국가의 농업보조금 집행분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 예산편성 측면에서는 경쟁지상주의적·설계주의적·H/W중심이었고 농업에 필요한 투입재 보조금, 농업생산단계 중심 보조금을 지급하는 데 초점을 맞춰왔다는 점이다.

둘째, 집행과정 측면에서는 보조금 정보 공개, 사업대상자 선정 및 분배방식의 비합리성, 형식적인 집행과정, 불공정성, 지원 및 관리감독 과정 누수, 사후평가 부재, 기회의 불평등 발생하고 예산·기금 집행 및 관리체계 등 실질적인 운영체계 비효율성, 개별 시군 및 시도의 농업 구조와 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 한계 발생, 이로 인해 지역농업 자생력 약화, 정부의존적 경향 심화, 농가의 경쟁력 및 자생력 약화를 초래하고 있다.

넷째, 제도개선 및 인식 측면에서는 구체적인 농업정책의 목표 없이 집행되고 있다는 현실이 가장 큰 문제점으로 농정목표와 수단인 농업보조금 불일치하는 구조적인 문제인 것이다.

결과적으로 농업보조금은 농업의 발전이라는 정책목적을 달성하기 위한 수단임에도 불구하고 농가소득 향상, 농업경쟁력 강화 등에 실질적인 기여를 하지 못한 것이 가장 큰 약점이다.

충남의 농업보조금 집행분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 예산편성 측면에서는 농업관련 주체들이 여전히 농업보조금의 50%가 생산기반시설에 투자되고 있고 직불제 등 직접보조는 10~15%에 그치는 것으로 체감하고 있었다.

둘째, 집행과정 측면에서는 농업보조금 정보의 불투명성·불평등성 발생, 일부 특정인에게 편중되어 있다는 시각에 대해서는 교정이 필요함도 제기되었다. 신청 단계에서는 마을 내에서 자생력을 갖추지 못한 법인 우후죽순으로 형성, 농민들이 신청·정산·불법집행이 반복적으로 발생하는 악순환 구조도 지적되었다. 인맥중심의 수혜자 선정기준, 후계리더의 부족 현상, 정확한 보조금 운영 주체 부재로 적재적소 보조금 사용되지 못하는 집행의 비효율성이 발생하고 있다. 용자지원 사업의 패키지화(세트화)로 인해 비용낭비 현상 발생, 실수요자 입장에서 융통성 있게 처리되지 못하는 시스템이 가장 큰 불만이였다. 사후관리·감독·평가 단계에서 다행스러운 것은 최근 민간차원에서 감시기능이 자체적으로 활성화되어서 불법 집행사례가 줄어들

고 있다고 하는 점이다.

셋째, 성과도출 측면에서는 생산투입요소에 대한 보조금 지원이 산지간 가격경쟁력을 유발하고 시장가격구조 왜곡 현상 발생, 마을별 특성을 고려하지 않은 사업으로 인해 천편일률적이고 경쟁력 떨어지는 결과, 마을단위(리 단위) 구조적 한계, 시설 중복투자 문제가 있다.

넷째, 제도개선 및 인식 측면에서는 정책목표나 지표가 없는 상황에서 무조건 균등한 농업보조금의 배분과 집행, 정책목표(사업)와 수단(보조금) 간 불일치, 미래를 준비하는 정책이 전무하고 농업보조금과 관련하여 현 정부의 농업정책 기조에 강한 모순, 도 농정(3농혁신) 정책 기조에 드라이브를 걸기 위한 산지의 준비 상황이 미흡하다는 것이 제기되었다.

3) 농업보조금 제도 개선방안

제도 개선의 기본원칙은 첫째, 농업보조금의 절대규모 확대 필요, 둘째, 농가경영 및 소득안정 등 직접소득보전에 기여하는 농업보조금, 셋째, 농업·농촌의 다원적 기능 제고라는 정책목표와 농업보조금 수단 간 부합, 넷째, 농업보조금 운영효율성을 높이기 위하여 중앙정부에서 지방정부로의 재정권한 이양, 다섯째, 농업보조금이 WTO 규정 내에서 보다 적극적으로 활용되어야 한다. 국가의 농업보조금 유형별(허용보조 및 감축보조) 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 정부서비스 항목에서는 하드웨어 중심인 하부구조개선사업의 과감한 축소, 유통축진을 위한 투자는 기반인프라 조성보다는 소프트 성격의 사업 중점 추진, 농산물 검사 및 연구사업 확대, 현장지도 및 자문사업과 방역 및 방제 등 병충해 방제사업은 현행 유지, 교육 및 훈련사업은 단계적·점진적인 확대, 농업경쟁력 관련 사업을 농촌개발정책 영역으로 편입하는 방향의 전환이 필요하다.

둘째, 공공비축 및 식품지원 항목에서는 우선 국가 차원의 종합적인 식품계획 수립 필요, 농업보조금의 생산영역과 (소비자) 구매영역으로의 다양화, 중앙정부 차원에서 공공비축제도와 식품지원정책 간 연계 필요, 지자체 차원에서 학교급식·공공급식지원센터를 중심으로 로컬푸드의 일상적인 구매·공급사업을 진행해야 한다. WTO 정부조달협정도 적극 활용해야 한다.

셋째, 직접지불 항목에서는 농가소득안정을 위한 농가직접지불 확대 개편, 생산중립형·비연계형 직불제 개편이 필요하고 지속가능한 농업·농촌을 만들기 위하여 다양한 정책개발을 통한 직접지불제 시행(환경관련 직불제, 지역개발 관련 직불제 등), 소득직불제와는 별개로 농촌을 위한 별도의 사회복지프로그램 운영, 농가경영안정을 위한 재해보험 확대 역시 필요하다.

넷째, 감축보조 중 품목불특정보조는 자부담분을 허용보조로 이동, 소득보전 및 경영안정형으로 집행, 보험분야로의 확대, 감축보조의 단계적·점진적 축소, 허용보조 항목인 정부서비스로 이동할 필요가 있다. 품목특정보조는 경쟁력 있는 품목을 발굴하여 집중 육성하고 품목별 전업농 육성을 확대·실시, 품목별 최소허용보조 한도를 충분히 활용해야 한다.

충남의 농업보조금 단계별(예산편성-집행과정-성과도출-제도개선) 개선방안으로는 다음과 같다. 첫째, 예산편성 단계에서는 농산물 구매지원을 통해 품질경쟁력 향상을 유도하는 등 보조금 영역의 다양화, 보조금 대상과 범위 다양화, 보조금의 지원목적과 방향도 조직화 및 광역화를 견인해 낼 수 있는 방향, 외부로의 자본유출이 심화되는 하드웨어 성격의 보조사업을 점차 내부로 순환시키는 성격의 사업으로 변화, 충남 농업중기재정운영계획 및 도 농정 중장기 정책 방향 설정 후 그에 맞춰 보조금 활용, 적재적소 사용 여부 및 실효성에 대한 면밀한 분석과 판단, 지역농정의 선진화시스템과 보조금 집행의 효율성을 달성하기 위해 주체문제와 법적·제도적 걸림돌을 해결(참여자율예산제, 시군 단위의 지역농업거버넌스 구축 등), 충남도가 농업도라는 명분을 가지고 농가소득 안정화를 위한 직불금과 삶의 질 향상을 위한 직불금 확대를 중앙정부에 지속적으로 건의할 필요가 있다.

둘째, 집행과정 단계에서는 농업보조금에 대한 정보제공 장치 마련, 해당 부문의 특성과 상황에 따라 그리고 사업 성격과 유형에 따라 보조금을 축소 혹은 확대, 보조 및 용자 비중의 차별적 적용이 필요하고, 지역농업 특성 및 구조에 따라, 농가특성 및 구조에 따라, 대상과 유형에 따라 다른 새로운 보조금 집행 디자인 설계, 유사한 농업보조사업 통폐합으로 집행 효율성 달성, 보조금 집행 주체설정 방법으로 중간지원조직 혹은 센터 구축도 고려해야 할 것이다.

셋째, 성과도출 단계에서는 지역농업의 주체로서 지역 내에서 면단위 자율·자립 역량을 키워가는 방식의 정책, 권역사업의 경우 후계인력 및 리더 양성, 교육이수 의무화 제도 마련, 농업직 공무원을 포함한 관련 주체들 모두에게 인적자원 투자하는 등 건강한 주체를 육성하고 지원하는 관점에서 접근하도록 한다. 농업보조금 지표개발 및 성과평가, 농업보조사업 현장심사 활동 강화, 농업보조금 제도개선 이행평가 등 기본적인 기능과 역할에 충실하도록 한다.

넷째, 제도개선 단계에서는 농업보조금의 규모 확대는 하되 지자체의 자율성을 제고하는 방식, 시군으로의 농업보조금 이양, 지방정부의 참여를 확대하는 등의 재정지원 체계 변화가 필요하고 보조금 성격 재원을 통합적이고 중장기적으로 운영할 수 있는 체제 확립, 보조금에 대한 수혜자와 정책집행자의 인식차이 극복을 위해서는 상호 노력이 필요한 것으로 보인다.

목 차

제1장 문제 제기	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 내용 및 방법	4
1) 연구의 내용	4
2) 연구의 범위	4
3) 연구의 방법	4
4. 연구의 분석체계	5
제2장 이론적 논의 및 해외 농업정책 동향	6
1. 농업보조금 개념 및 유형	6
1) 개념과 이슈	6
2) 유형 구분	9
2. 농업보조금 필요성	13
1) 시장불완전성	13
2) 공공재	13
3) 외부효과	15
4) 분배정의	15
3. 농가경제 실태	17

1) 농가교역조건	17
2) 농업경영비와 농가소득 동향	18
3) 농업의 전후방 관련산업	22
4) 농가경제 핵심 문제	23
4. 해외 농업정책 동향	25
1) 미국	26
2) EU	33
3) 일본	41
4) 그외	47
5. 요약 및 소결	60
1) 농업보조금의 이론적 논의과 농가경제 실태	60
2) 농업보조금의 해외 농업정책 동향	61
제3장 농업보조금 실태분석	70
1. 농업보조금 예산분석	70
1) 국가 농업보조금 예산분석	70
2) 충남 농업보조금 예산분석	90
2. 농업보조금 집행분석	104
1) 국가 농업보조금 집행분석	104
2) 충남 농업보조금 집행분석	108
3. 요약 및 소결	122
1) 농업보조금 예산분석	122

2) 농업보조금 집행분석	126
제4장 농업보조금 제도 개선방안	129
1. 기본원칙	129
2. 국가의 농업보조금 유형별 개선방안	132
1) 정부서비스	133
2) 공공비축 및 식품지원	134
3) 직접지불	138
4) 감축보조	143
3. 충남의 농업보조금 단계별 개선방안	145
1) 예산편성	146
2) 집행과정	150
3) 성과도출	154
4) 제도개선	155
제5장 결론	157
1. 요약 및 정리	157
1) 농업보조금 이론적 논의 및 해외 농업정책 동향	157
2) 농업보조금 실태분석	158
3) 농업보조금 제도 개선방안	162
2. 시사점	165
참고문헌	169

표목차

제2장

<표 2-1> 보조금의 유형 구분	9
<표 2-2> WTO 규정 상의 감축보조와 허용보조 특징	11
<표 2-3> 농업·농촌의 다원적 기능과 가치	14
<표 2-4> 농업보조금 유형 중 허용보조 사업종류	25
<표 2-5> 미국의 농식품 관련 예산 추이(2001-2012년)	26
<표 2-6> 미국의 직불금 추이(2008-2012년)	31
<표 2-7> 일본의 농림수산 관련 예산 추이(2004-2012년)	41
<표 2-8> 일본의 식료안정공급 관련 예산 비교(2008년&2010년)	45
<표 2-9> 일본의 호별소득보상제도와 품목횡단적 경영안정대책 비교	46
<표 2-10> 스위스의 직불제 개선방향	48
<표 2-11> 스위스의 농식품 관련 예산 추이(2004-2010년)	50
<표 2-12> 스위스의 일반직불제 참여 농가 현황	50
<표 2-13> 스위스의 생태직불제 참여 농가 현황	51
<표 2-14> 브라질의 식품 공공조달 프로그램(PAA)의 세부 내용	52
<표 2-15> 브라질의 식품 공공조달 프로그램(PAA)의 세부 프로그램별 현황	54
<표 2-16> 영국의 직불금 추이(2007-2011년)	56
<표 2-17> 아일랜드의 직불금 현황(2011년 기준)	57
<표 2-18> 각국의 허용보조 및 감축보조 현황	63
<표 2-19> 각국의 직불금 현황	64
<사례4_표1> 주요 국가별 허용보조 규모 비교	65
<사례4_표2> 주요 국가별 허용보조 내 항목 간 비중 비교	66
<사례4_표3> 주요 국가별 허용보조 내 정부서비스 항목 간 비중 비교	68

제3장

<표 3-1> 국가재정 분야별 자원배분계획 추이(2010-2015년)	71
<표 3-2> 우리나라의 각 부처별 보조금 현황(2008년 기준)	72
<표 3-3> 국가 전체 예산 대비 농식품 예산 비중	72
<표 3-4> 우리나라의 농업정책자금 단계별 재정 투·융자 실적	73
<표 3-5> 우리나라의 농업·농촌 종합대책 기본틀	74
<표 3-6> 우리나라의 허용보조 현황(2008년 기준)	75
<표 3-7> 우리나라의 허용보조 추이(1999-2008년)	76
<표 3-8> 우리나라의 감축보조 추이(2005-2008년)	78
<표 3-9> WTO 농업협정문에 따른 허용대상정책과 우리나라의 직접지불제 분류 ..	83
<표 3-10> 우리나라의 직접지불제 성격 예산(2011년 기준)	84
<표 3-11> 우리나라의 직불금 추이(2010-2012년)	84
<표 3-12> 우리나라의 농업정책자금 지원대상별 투·융자 추이(2004-2009년)	88
<표 3-13> 우리나라의 농업정책자금 분야별 집행계획(2010년 기준)	88
<표 3-14> 농업보조금의 소득이전 효율성(북미와 유럽 파라미터)	89
<표 3-15> 전국 및 충남의 공적보조금 세부 항목별 규모 비교	91
<표 3-16> 충남의 유형별 농업보조금 현황	96
<표 3-17> 충남의 추진부서별 농업보조금 현황	97
<표 3-18> 충남의 영역별 농업보조금 현황	98
<표 3-19> 충남의 국비 및 도비 사업별 농업보조금 현황	98
<표 3-20> 충남의 3농혁신 부문별 농업보조금 현황	99
<표 3-21> 충남의 3농혁신과 세부 사업 간 불일치(예시)	101
<표 3-22> 충남의 수혜대상자별 농업보조금 현황	102
<표 3-23> 충남의 직불금 현황(2012년 기준)	103
<표 3-24> 국가 및 충남의 농업보조금 세부 항목별 규모와 비중	125

그림목차

제1장

<그림 1-1> 연구의 배경	2
<그림 1-2> 연구의 목적	3
<그림 1-3> 연구의 분석체계	5

제2장

<그림 2-1> WTO 규정 상의 농업보조금 국내보조 유형 구분	10
<그림 2-2> 농업보조금의 유형 구분	12
<그림 2-3> 농업보조금의 이론적 논거와 필요성	16
<그림 2-4> 우리나라의 농가교역조건 추이(1995-2011년)	17
<그림 2-5> 우리나라의 농림어업 총생산 및 실질 총농업소득지수 추이(1986-2010년)	18
<그림 2-6> 우리나라의 농업경영비와 농업소득 비중 추이(1996-2010년)	19
<그림 2-7> 우리나라의 농가소득 추이(1990-2010년)	19
<그림 2-8> 우리나라의 농가소득 구성요소 추이(2003-2011년)	20
<그림 2-9> 우리나라의 실질 농업소득 분포 현황(2005년 기준)	21
<그림 2-10> 우리나라의 도농 간 소득격차 추이(2003-2010년)	21
<그림 2-11> 우리나라의 농업 전·후방 관련산업	22
<그림 2-12> 우리나라의 농가소득 문제 전개과정	24
<그림 2-13> 미국의 농업보조금 유형별 추이(1995-2009년)	27
<그림 2-14> 미국의 허용보조 추이(1995-2009년)	28
<그림 2-15> 미국의 직불금 현황(2011년 기준)	32
<그림 2-16> EU의 공동농업정책(CAP)개혁 목적과 정책수단	33
<그림 2-17> EU의 농업보조금 유형별 추이(1995-2009년)	35

<그림 2-18> EU의 허용보조 추이(1995-2009년)	35
<그림 2-19> EU의 농정 추진 중점 과제	40
<그림 2-20> 일본의 농림수산 관련 예산 추이(2004-2012년)	42
<그림 2-21> 일본의 농업보조금 유형별 추이(1995-2009년)	43
<그림 2-22> 일본의 허용보조 추이(1995-2009년)	44
<그림 2-23> 스위스의 허용보조 추이(1995-2009년)	49
<사례4_그림1> 주요 국가별 허용보조 내 항목 간 비중 비교	67
<사례4_그림2> 주요 국가별 허용보조 내 정부서비스 항목 간 비중 비교	69

제3장

<그림 3-1> 국가재정 분야별 자원배분계획 추이(2010-2015년)	70
<그림 3-2> 우리나라의 허용보조 추이(1999-2008년)	76
<그림 3-3> 우리나라의 농업보조금 추이(1999-2008년)	79
<그림 3-4> 증가형 농업보조금 유형(1999-2008년)	80
<그림 3-5> 감소형 농업보조금 유형(1999-2008년)	81
<그림 3-6> 변동형 농업보조금 유형(1999-2008년)	82
<그림 3-7> 전국 및 충남 공적보조금 세부 항목별 비중 비교	90
<그림 3-8> 전국 공적보조금 규모 비교	91
<그림 3-9> 전국 및 충남 전겸업농가별 공적보조금 비중 변화	92
<그림 3-10> 충남 영농형태별 공적보조금 비중 변화	93
<그림 3-11> 전국 및 충남 경영주 연령대별 공적보조금 비중 변화	94
<그림 3-12> 전국 및 충남 경지규모별 공적보조금 비중 변화	95
<그림 3-13> 충남의 3농혁신 부문별 농업보조금 현황	100

제4장

<그림 4-1> 국가의 농정방향 전환(생산보조에서 구매보조)	131
<그림 4-2> 국가의 농업보조금 유형별 개선방안 요약 및 정리	132
<그림 4-3> 국가의 직불제 개편 정책설계모형	140

<그림 4-4> 충남의 농업보조금 단계별 개선방안 요약 및 정리	145
---	-----

제5장

<그림 5-1> 국내외 농업보조금 항목별 증감 추이	166
------------------------------------	-----

기타목차 : 사례

※ 사례1> 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제2조	6
※ 사례2> 미국의 학교급식(중식)프로그램(NSLP)와 USDA food	29
※ 사례3> EU의 농촌개발 프로그램(2007-2013)의 4축과 코드별 지원주제	36
※ 사례4> 주요 국가별 허용보조 규모 및 항목 간 비중 비교	65
※ 사례5> 우리나라의 현행 직접지불제 주요 내용	86
※ 사례6> 국회 농림수산물위원회 국정감사 결과(2010년)	106
※ 사례7> 국민권익위원회 보조금 실태 분석 및 진단결과(2010년)	106
※ 사례8> 기초지자체의 분야별 투입비중 예시(N시와 G군)	109
※ 사례9> Y군 농업보조금 '임산물 생산단지 조성사업'의 모범사례	113
※ 사례10> 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조 1항(2005년 개정)	135
※ 사례11> WTO 정부조달협정 “급식은 예외” 개정협상 타결	136
※ 사례12> 학교 과일간식 무상공급	137
※ 사례13> 행복농촌 직불금	141
※ 사례14> 미래농업 직불금	142
※ 사례15> 공공조달 사업시 농축산물 품질에 따른 보조금 차등화 지급	146
※ 사례16> 충남산 친환경농산물 급식day운영 모범사례	146
※ 사례17> 산지유통 보조금 체계 개편(안) 예시	149
※ 사례18> 유럽의 농업거버넌스	153

제1장 문제 제기

1. 연구의 배경

농업보조금 제도 개선은 농정 방향과 관련한 매우 포괄적이고도 중대한 과제이다. 광의로는 사실상 모든 농업정책과 관련되고 협의로는 FTA 시장개방화 시대에 농가소득 보전정책과 관련되기 때문이다. 현재 이슈는 농업보호론자와 농업개방론자 간 농업보조금 규모를 축소 혹은 확대할 것인가에 대한 상당한 의견차가 있으며 농업보조금에 대해 원칙적으로 찬성하는 집단 내에서도 현행 농업보조금 제도의 집행실태에 대한 비판의 목소리가 높은 게 사실이다.

농산물 시장을 개방한 이래 우리나라 농업은 총생산규모는 커지고 있지만 실질농업소득은 감소하는 이른바 성장과 소득 간 괴리라는 모순적 구조가 발생하고 있다. 농가인구의 감소와 고령화, 농산물 가격의 하락과 경영비 상승으로 인한 농업소득 감소, 농가 간 소득양극화 심화, 도농 간 소득격차 확대 등 암울한 현실이다. 그동안 개방대응 농업투·융자사업은 농업의 실질 성장을 향상을 견인하여 물가안정과 소비자 잉여증가에 기여하였고 식량 및 자원위기가 더욱 가속화되어 경제의 안정적인 성장을 위협하고 있는 바 사회전체 실업자 양산을 방지하는 충격 흡수 역할을 하는 것이 바로 농업·농촌이다. 농업은 시장에 대해 불완전할 수밖에 없고 공공재적 성격을 가지며 외부효과를 발생시키는 재화라는 특성 상 정부가 적극적으로 개입해서 보호할 수밖에 없는 대표적인 시장실패 분야이기에 정책개입 정당성 및 필요성이 확보된다.

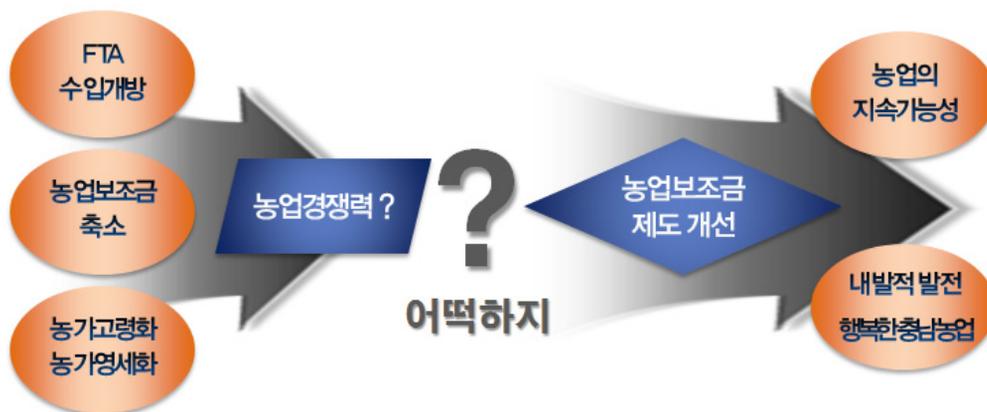
지금까지의 농업보조금인 농정 수단은 뚜렷한 농정목표와 시스템이 없는 상태에서 소모성·일회성·하드웨어 성격사업 중심으로 이루어져 왔고 정치영역과 혼재되면서 농민들의 불만에 대해 임시방편식 대응으로 주체 간 자생력을 갖출 수 없는 결과를 초래하였다. 또한 지역적 현실과 특수성을 감안하지 않은 일률적인 집행방식과 기준 등의 문제를 내재하고 있어서 농업보조금의 효과성과 실효성이 떨어지고 있다는 문제점이 계속 제기되어 왔다.

이와 같이 농업보조금의 당위성과 필요성에도 불구하고 집행과정과 제도 측면에서의 문제점이 있음을 인정하고 그렇다면 지금은 장기적 시각에서 지속가능한 충남 농업발전, 더 나아

가서 한국 농업발전을 위해 어떻게 하면 보다 효율적으로 지원할 수 있을 지에 대한 지원방식 또는 시스템 구축에 중점을 둘 시점이다. 농업을 둘러싼 국내외 환경이 변화됨에 따라 농정목표가 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 농업보조금 영역에서도 새로운 대안을 발굴하여 충족시킬 필요가 있다. 왜냐하면 보조금의 재원조달은 결국 국민의 세금으로 마련되기 때문에 분명 이들의 수요를 충족시켜 줄 영역이 필요한 것이다. 막대한 농업보조금에 대한 비농업분야의 저항없는 사회적 공감대 형성이 급선무라는 것이다.

충남 차원에서 농업보조금 제도 개선 방안을 논하기 전에 지방정부의 재원과 권한이 한정되어 있기 때문에 국가 농업보조금 틀 자체에 대한 논의가 먼저 선행되어야 했고 농업보조금의 제도 개선이라는 틀에서 국가와 충남으로 나눠서 살펴볼 것이다. 첫째, 국가 차원1)에서는 WTO 규정 내에서 허용보조 중심으로 검토하여 농업보조금 유형별 개선 방안을 제시할 것이다. 둘째, 충남 차원에서는 농업보조금 단계별 개선 방안을 제시할 것이다. 본 연구가 지향하는 궁극적인 목적은 한국 농업의 지속가능성을 위하고 행복한 충남농업의 내발적발전 토대를 마련하기 위함이다(<그림 1-1>참고).

〈그림 1-1〉 연구의 배경



1) 왜냐하면 우리나라는 허용보조 및 감축보조 범위 내에서 예산이 허락하는 한 자율적인 집행 재량권 확보가 가능함에도 불구하고 다른 국가에 비해 농업보조금 종류도 매우 제한적이며 소득수준 대비 규모가 작다는 문제를 안고 있기 때문이다. 전세계적 추세는 농업보조금의 방식이 시장가격 지지로부터 점차 정부의 재정지출에 의한 직접소득보조를 증가시키고 있음을 고려해 볼 때 국가 전체 틀에서 제안할 수 있는 새로운 농업보조금 영역을 발굴할 필요성에서 기인한다.

2. 연구의 목적

본 연구는 궁극적으로 국가 및 충남 농업의 내발적 발전 토대를 마련하고 행복한 충남 농업을 실현하기 위하여 국가 차원에서 농가 소득보전 및 경영안정을 위한 농업보조금의 유형별 개선방안을 제시하고 충남 차원에서 3농혁신의 성공적 추진과 충남 농업 활성화를 위한 농업보조금의 단계별 개선방안을 제시하고자 한다. 구체적으로는 다음과 같다(<그림 1-2>참고).

첫째, 국가의 농업보조금 관련 예산 및 집행분석과 선진국의 농업정책 동향 점검을 통해 향후 국가 차원에서의 농업보조금 유형별(허용보조 및 감축보조) 개선방안을 제시하고자 한다. 즉, 허용보조인 정부서비스, 공공비축 및 식품지원, 직접지불, 감축보조 중에서 최소허용보조 항목으로 구분하고 우리나라를 포함해 미국, EU, 일본, 그 외 국가들의 농정 및 예산 개관, 농업보조금 현황 및 추이 분석을 통해 우리에게 주는 시사점을 발견하고자 한다. 그리고 기존에 비판받아왔던 농업보조금 집행실태를 정리하여 제도 개선방안을 제시하고자 한다.

둘째, 충남의 농업 관련 예산 및 집행분석을 통해 충남 차원에서의 농업보조금 단계별 개선방안을 제시하고자 한다. 충남의 농업보조금 예산분석은 전국과 충남 간 농업보조금 전체 규모와 농가유형별 규모 비교를 통해 현황을 살펴보도록 한다. 충남의 농업보조금 집행분석은 예산편성 단계부터 정보제공을 비롯하여 선정기준, 집행, 자금지원과 정산방식, 사후관리·감독·평가 등 집행과정 단계, 성과도출 단계, 보조금에 대한 개념과 인식 등 제도개선 단계까지 전반적인 실태를 파악하여 충남 차원에서 실행할 수 있는 농업보조금 제도 개선방안을 제시하고자 한다.

〈그림 1-2〉 연구의 목적



3. 연구의 내용 및 방법

1) 연구의 내용

- ① 농업보조금 이론적 논의 및 해외 농업정책 동향
 - 농업보조금 개념 및 유형
 - 농업보조금 필요성
 - 농가경제 실태
 - 해외 농업정책 동향
- ② 농업보조금 실태분석
 - 국가 농업보조금 예산 및 집행분석
 - 충남 농업보조금 예산 및 집행분석
- ③ 농업보조금 제도 개선방안
 - 기본원칙
 - 국가의 농업보조금 유형별 개선방안 : 허용보조 및 감축보조
 - 충남의 농업보조금 단계별 개선방안 : 예산편성-집행과정-성과도출-제도개선

2) 연구의 범위

- 공간 범위 : 국가 및 충남
- 내용 범위 : 이론적 접근, 정책동향, 실태분석(예산 및 집행분석), 제도 개선방안(유형별·단계별)
- 대상 범위 : WTO 규정 상의 허용보조 및 감축보조
 - 유형 : 허용보조(정부서비스, 공공비축 및 식품지원, 직접지불), 감축보조(품목특정 및 품목불특정)
 - 단계 : 예산편성-집행과정-성과도출-제도개선

3) 연구의 방법

- 이론 및 정책동향 연구
- 통계 및 예산분석(정량적 분석)
- 현장조사, 포커스그룹 인터뷰(FGI), 자문가 회의, 집행분석(정성적 분석)

4. 연구의 분석체계

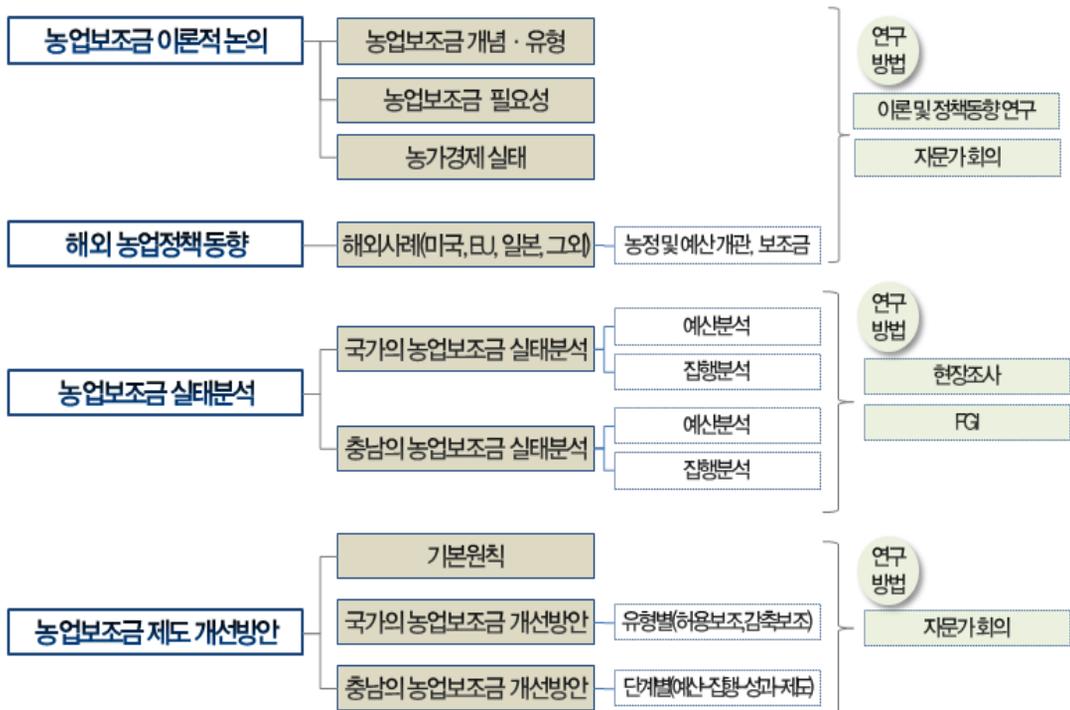
본 연구는 다음의 <그림 1-3>과 같은 분석체계를 갖는다.

우선 농업보조금의 개념·유형, 필요성 등 이론적 논의를 고찰한 후 우리나라 농가경제 실태에 대해서 살펴보았다. 아울러 미국, EU, 일본, 그 외 국가들의 농업정책, 농정예산 개관, 농업보조금 동향 등을 살펴보았다. 주로 이론 및 정책동향 연구, 전문가 회의를 통해 정리하였다.

둘째, 국가 및 충남의 농업보조금 실태분석을 위해서 예산분석과 집행분석을 하였다. 현장 조사와 FGI방식으로 진행하였고 그 결과를 정리하였다

셋째, 농업보조금 제도 개선방안의 기본원칙을 수립하고 국가 차원에서의 농업보조금 유형별(허용보조 및 감축보조) 개선방안을, 충남 차원에서의 농업보조금 단계별(예산편성-집행과정-성과도출-제도개선) 개선방안을 제시하였다. 주로 전문가 회의를 통해 정리하였다.

<그림 1-3> 연구의 분석체계



제2장 이론적 논의 및 해외 농업정책 동향

1. 농업보조금 개념 및 유형

1) 개념과 이슈

(1) 개념

일반적으로 보조금이란 정부나 공공단체가 특정한 목적을 달성하기 위해서 공공단체, 민간 단체, 개인 등에 교부하는 돈을 의미한다. 소비자와 생산자들에게 직간접적인 지원을 함으로써 그들의 비용을 줄일 수 있는 모든 조치를 의미한다. 소비자가격을 특정한 수준 이하로 유지시키는 모든 형태의 조치들을 포함하며, 또한 생산자 가격을 어떤 특정한 수준 이상으로 유지시키는 모든 형태의 조치들을 포함한다(사례1>참고).

우리나라 현행 행정법상 보조금의 광의적 정의로는 “자금지원행정” 또는 “교부지원행정”의 행정수단 전체를 의미한다. 국가 또는 공공단체의 직접 및 간접의 모든 행정수단이 포함(경제 행정상의 입법행정작용, 계획행정작용 및 각종 도로의 건설과 정보망의 구축 등 각종 사실적 행정작용 포괄)된다고 할 수 있다. 정부 예산 중에서는 보조금 법률에 기준하여 용자를 제외한 부분을 보조로 정의하고 있다(송주호 외, 2009). 협의적 정의로서 반대급부를 요구하지 않고 국가가 사인 또는 사기업에 대하여 일정한 금전을 급여하는 행정수단을 보조금으로 본다.

※ 사례1) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제2조

제2조(용어의 정의) “보조금”이란 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다), 부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다), 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 보조금(지자체 고유사무), 교부금(기관위임사무), 부담금(단체위임사무)으로 구분된다.

따라서 보조금은 일정한 정책적 목적을 달성하기 위한 수단인 것이다. 그러므로 보조금이 원활히 집행되고, 보조금의 성과가 명확하기 위해서는 정책(목표)과 보조금(수단)이 엄격한 논리적 구조를 가져야 한다. 왜냐하면 목표를 달성하기 위한 구체적인 수단이 바로 보조금이기 때문이다. 이런 맥락에서 볼 때, 농업보조금이란 우리나라 혹은 특정지역의 농업을 육성하기 위한 정책적 수단이고 여기에 투입되는 모든 지원금이라는 것을 알 수 있다.

한편 농업보조금에 대한 국제적인 개념을 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

우선 UN 정의에 의하면, 국민계정 체계에서의 보조금은 정부가 기업의 생산활동 수준, 기업이 생산·판매·수입한 재화나 서비스의 양 또는 가치를 근거로 기업에게 지불하는 금액을 말한다. 생산자에게 이전되는 예산의 지출만을 포함하기 때문에 가장 협의적 정의 중 하나이다.

둘째, WTO 정의에 의하면, 보조금이란 정부 또는 공공기관의 재정적 기여(financial contribution by government or any public body)로 인하여 수혜자에게 혜택이 발생(a benefit is thereby conferred)하는 경우를 말한다. 정부의 직접적 지출 외에 세금 감면과 같은 간접적인 지원을 포함하기 때문에 보다 포괄적이다. 이에 대해서 기본적으로 갖추어야 할 요건은 재정적 지원이 있어야 하고, 정부 또는 공공기관이 제공하여야 하며, 지원으로 인한 혜택이 있어야 한다는 것이다. 예를 들면, 자금의 이전을 포함하는 정부 정책(보조금 및 융자), 거두어들이지 않은 정부 수입(세금 감면), 일반적인 기반시설을 제외하고 정부가 제공하는 재화나 서비스 또는 정부조달품, 가격 및 소득지지와 같은 것이 있다.

그리고 WTO 농업협정 상 개별 농산물에 대한 시장개입 뿐만 아니라 전체 농업생산과 농업 발전을 위해 취해지는 모든 형태의 국내정책을 농업 보조정책으로 보고 동 정책에 소요된 비용을 농업보조금으로 산정하고 있는데 그 종류는 다음과 같다(농식품부, 2009).

- 직접지불
- 생산요소가격 하락을 통한 한계비용 감소
- 생산 촉진, 통제 또는 전작 등 생산에 직접 영향을 미칠 목적으로 지원되는 보조
- 정부가 시장에 직접 개입하여 가격에 영향을 미침으로써 물량을 조절하는 경우
- 수요 확대를 통해 간접적으로 생산자에게 영향을 미치는 보조
- 농민, 농업, 농산물 소비 등을 위한 인프라 구축을 위한 지원

마지막으로 OECD 정의에 의하면, 소비자에게 시장수준 이하의 가격을 유지시키거나 생산

자에게 시장수준 이상의 가격을 유지하도록 지원하여 소비자 혹은 생산자의 비용을 감소시키는 관련 조치를 말한다. 농업보조를 측정하기 위한 다양한 지표를 이용하고 있는데 대표적인 것이 생산자지지추정치(PSE)이다. 이는 농업에 대한 총지지를 계측하기 위한 재정적지지(정부 서비스, 직접 지불, 수출보조 등)와 시장가격지지를 포함하므로 WTO 규정 상 보조금 정의보다 더 포괄적이다.

이상과 같이 일반적으로 보조금의 정의는 일정한 정책적 목적을 달성하기 위한 수단으로 보고 있기 때문에 이와 마찬가지로 농업보조금 개념도 **우리나라 혹은 특정지역의 농업을 육성하기 위해 집행되는 모든 정책적 수단·지원금**을 일컫는다고 할 수 있다. 즉, **농업의 경쟁력 강화 혹은 농업의 구조조정을 위해서 정부나 공공단체가 지원하는 정책적 수단·지원금** 모두를 의미한다.

(2) 이슈

우리나라의 농업보조금에 관한 기존 논의는 주로 수입개방과 관련하여 진행되어 왔다. WTO 규정 상의 농업보조금 분류는 허용보조와 감축대상보조로 구분되어 진행해 온 것이 사실이다. 이러한 농업보조금 중에서 국제적으로 이슈가 되는 것은 시장가격지지, 비면제 직접 지불, 그리고 투입재 보조 및 기타 감축대상보조 등과 같이 시장에 직접적으로 개입하는 보조금인 것이다. 농산물 가격지지, 농자재 지원과 같은 농업보조금이 시장에 직접적으로 개입함으로써 시장을 왜곡할 수 있다고 판단하기 때문이다.

농업보조금에 대해 현재 사회적으로 이슈가 되는 부분은 농업보조금의 규모가 선진국에 비해서 적기 때문에 그 규모를 지속적으로 확대해야 한다고 주장하는 반면 농업부문은 이미 경쟁력이 없으므로 정부가 보조를 해 주는 것은 시장경제 원리에 적절하지 않고 밑빠진 독에 물붓기가 될 수 있기에 농업보조금을 축소 혹은 폐지해야 한다고 주장한다.

농업보조금의 정의에 비추어 볼 때 농업보조금을 축소 혹은 폐지하지는 주장은 국가의 농업정책 및 지역의 농업정책을 추진하지 말자는 주장과 같은 것이다. 따라서 농업보조금을 바라보는 관점이 농업보조금의 축소 혹은 폐지가 아니라 **국가의 농업정책 및 지역의 농업정책 목표에 부합하기 위해서는 어떻게 농업보조금을 추진·집행할 것인가**라는 관점의 전환이 필요한 것이다.

2) 유형 구분

김용택 외(1996)에 의하면 보조금의 유형은 지방재정의 수평적·수직적 불균형 상태를 해소하기 위한 보조금, 공공성이 강하거나 환경보전 및 비교역적 기능 등 시장 메커니즘이 제대로 작동하지 않아 정책적으로 특정 산업을 보호 육성하기 위한 보조금, 산업 간 또는 지역 간에 발생하는 소득격차의 해소와 의료·교육·문화 등 복지 증진을 위해 소득을 이전·지출하는 보조금으로 보고 있기도 하다.

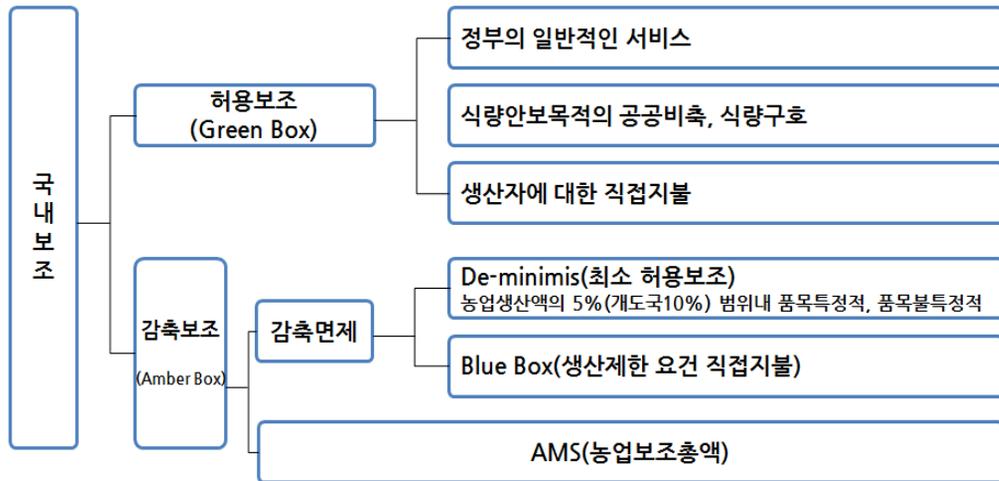
보조금을 법적 성격에 따라 구분해 보면 크게 자금급여, 조세감면, 국유재산의 양여 및 대여, 공공구매제도, 금융지원 등으로 볼 수 있다(권오성 외, 2009). <표 2-1>과 같이 WTO 규정상의 기준으로 봤을 때, 자금급여는 정부자금의 직접이전(무상지원, 지분참여 등)과 채무부담의 직접이전(대출보증) 등 현금 보조성격을 띤다. 조세감면은 세액공제 및 정부세입을 포기한 것, 국유재산의 양여 및 대여와 공공구매제도는 사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스의 제공 및 상품 구매 시 지원하는 것, 금융지원은 정부가 금융기관이나 민간기관을 통해 위의 3가지와 관련된 기능을 수행할 때 지원하는 것으로 보고 있다. 이 중 농업보조금은 주로 자금급여, 조세감면, 금융지원 등의 분류에 의거해서 지원받고 있다.

<표 2-1> 보조금의 유형 구분

법적성격에 따른 분류	Andre de Moor(2001)	WTO	Schwartz & Clements(1999)
자금급여	예산 상의 보조금	정부자금의 직접이전(무상지원, 지분참여 등) 채무부담의 직접이전(대출보증)	생산자와 소비자에게로 직접적 정부지출(현금보조금 혹은 현금교부금)
조세감면		세액공제 및 정부세입의 포기	특정 조세의무의 면제(조세 보조금)
국유재산의 양여 및 대여	비용이하로 재화 및 용역을 공적으로 제공하는 것	사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스의 제공 및 상품의 구매	시장가격 이하로 재화 및 용역을 제공하는 것
공공구매제도			시장가격 이상으로 재화 및 용역을 제공하는 것
금융지원	자본비용 보조금(Capital Cost subsidies)	정부가 금융기관이나 민간기관을 통해 위 3가지와 관련된 기능 수행	정부보증, 이자 보조금, 연화차관 등(저리의 정부대출, 신용 보조금)
	시장 메커니즘을 통해 이 전지출을 창출하는 정책		시장가격이나 접근을 바꾸는 정부 규제적 행위를 통한 임묵적 지불(규제적 보조금)

첫째, WTO 규정²⁾ 상에서의 농업보조금 국내보조 유형 구분은 크게 다음의 <그림 2-1>과 같이 허용보조(Green Box)와 감축보조(Amber Box)로 하고 있다.

<그림 2-1> WTO 규정 상의 농업보조금 국내보조 유형 구분



자료 : 송주호 외(2009)

우선 허용보조(Green Box)는 다음의 세부 항목으로 구성되어 있다(김병률 외, 2009).

- ① 정부서비스(General Service) : 농업연구 R&D, 병해충 방제·방역, 교육·훈련, 경영지도·자문, 농산물 검사, 농산물 유통촉진, 시장정보, 농업하부구조개선(전력, 댐, 도로 등)
- ② 공공비축 및 식품지원 : 식량안보목적의 공공비축(Public Stockholding for Food Security), 식품지원(Domestic Food Aid)
- ③ 직접지불(Direct Payments to Producer) : 생산중립적·생산비연계 소득보조(고정직불), 소득보험 및 소득안정 계획에 대한 지원, 자연재해 구호, 탈농지원, 휴경지원, 구조조정 투자지원, 환경보전지원, 낙후지역 지원, 기타 생산자에 대한 직접보조 등

다음으로 감축보조(Amber Box)는 농산물 생산 또는 무역을 촉진하거나 가격의 형성에 영향을 주는 보조금으로 위의 허용대상보조금이 아닌 모든 품목특정, 품목불특정 보조금을 말한

2) WTO 농업협정에서는 보조금을 국내보조(domestic support)와 수출보조(export subsidy)로 분류하고 있다. 국내 보조는 생산이나 무역에 미치는 영향의 유무에 따라 감축대상보조, 허용보조, 생산제한하의 직접지불 3가지로 분류, 수출보조는 수출실적에 따라 또는 수출을 조건으로 지급되는 보조금을 의미한다고 명시되어 있다(농식품부, 2009).

다. 감축면제 대상인 생산제한 요건 직접지불(Blue Box)³⁾ 및 최소 허용보조(De Minimis)⁴⁾, 농업보조총액(AMS)등을 포함하고 세부 항목 구성은 다음과 같다(김병률 외, 2009).

- ① 시장가격지지 : 정부가 개입하여 국내농산물 가격을 국제가격보다 높게 유지되도록 시장에 직접 개입하는 형태의 보조
- ② 비면제 직접지불 : 가격 또는 생산량과 연계시켜 직접 보조금을 주는 제도로서 목표가격을 설정하여 시장가격이 목표가격보다 낮게 형성될 때 그 차액을 보전해 주는 보조
- ③ 투입재 보조 및 기타 감축대상보조 : 시장가격지지, 비면제 직접지불을 제외한 감축대상보조로서 농업생산, 가공, 유통에 수반되는 비용절감을 도모하기 위해 지원되는 보조 이상 WTO 규정 상의 감축보조와 허용보조 특징은 다음의 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> WTO 규정 상의 감축보조와 허용보조 특징

허용보조 (Green Box)	감축보조 (Amber Box)
- 2개의 공통기준과 보조별 특정 기준을 충족시켜야 함 - 감축의무 없음. 증액 가능 - 8개 종류의 직접지불과 3개의 정부서비스	- 허용보조 이외 모든 보조(농업보조총액) - 보조총액 기준으로 감축의무
	생산제한하의 감축보조 (Blue Box)
	최소허용보조 (De Minimis)

자료 : 서진교(2012)를 재구성함.

둘째, 재정지출 상의 농업보조금 유형 구분은 다양하게 나타난다. 기능적인 분류로서 농업 경쟁력 강화, 농가경영 및 소득안정 강화, 농식품 유통혁신 및 안전관리, 농촌복지 및 지역개발이 있고 목적적인 분류로서 투입재 지원, 가격지지 및 수급안정, 경영지원, 구조조정, 복지, SOC투자, 성장동력 확충이 있다.

3) 생산제한정책 하의 직접지불(Blue Box : 협정 제6조 5항) : 특정품목의 생산통제 등과 같이 생산과 시장왜곡효과를 줄이기 위하여 시행되는 직접지불도 연도별 Current Total AMS의 산입대상에서 제외된다. 다만 아래와 같이 엄격하게 정해진 기준에 따라 시행되는 경우에 한하도록 되어 있다(고정된 면적 또는 수확량을 기준으로 하는 직불, 기준생산 수준의 85% 이하에 대한 직불, 고정된 사육두수에 대한 직불). 자료 : 이정환 외(2011).

4) 최소감축면제보조(De Minimis : 협정 제6조 4항) : 생산과 시장에 직간접적인 영향을 미치는 보조라 하더라도 해당보조의 규모가 아래와 같이 미미한 경우에는 감축의무가 면제된다(품목특정보조 : 당해 품목의 AMS가 연간 생산액의 5% (개도국은 10%)를 초과하지 않는 경우, 품목불특정 : 당해 농업보조금액이 농산물 총생산액의 5%(개도국은 10%)를 초과하지 않는 경우). 자료 : 이정환 외(2011).

마지막으로 현행 농가경제조사(통계청)상에서는 공적보조금⁵⁾ 유형을 크게 3가지로 구분해서 표본농가 대상으로 매년 농업투자보조금, 기타 농업보조금, 기타 공적보조금으로 조사하고 있으며 그 항목별 내용은 다음과 같다.

- 농업투자보조금 : 농업정책 자금 보조로서 농기계보조, 농업관련 시설보조, 농업경영이양 지원금 등 자산관련 보조금, 고정직불금 등
- 기타 농업보조금 : 농약, 비료 등의 보조, 쌀 직불제, 친환경보조 등 농업관련 보조금
- 기타 공적보조금 : 연금(매월 수령하는 공무원·사학·국민·농어민 연금 등 각종 연금법에 의해 지급받는 일체의 연금, 보험회사 등의 개인연금 수령은 보험수입을 말함), 기타 사회보장수혜(실업수당, 산업재해보험급여(요양급여, 휴업급여, 장애급여, 간병급여, 유족급여, 상병보상연금 등), 영세민생활보조금, 노인교통수단, 장애인보조금 등 정부 및 공공단체로부터 받는 경상적 또는 일정기간 동안 받는 일체의 공적보조금)을 포함

이상과 같이 농업보조금의 유형 구분은 다음 <그림 2-2>와 같이 정리해 볼 수 있고 본 연구의 분석대상은 WTO 규정 상의 농업보조금 유형을 채택하기로 한다.

<그림 2-2> 농업보조금의 유형 구분

WTO 규정 상 농업보조금 유형	재정지출 상 농업보조금 유형	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부서비스 ▪ 공공비축 및 식품지원 ▪ 직접지불(생산비연계 · 고정직불) ▪ 감축보조(최소허용보조: 품목특정 품목불특정) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농업경쟁력 강화 ▪ 농가경영 및 소득안정강화 ▪ 농식품 유통혁신 및 안전관리 ▪ 농촌복지 및 지역개발 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 투입재 지원 ▪ 가격지지 및 수급안정 ▪ 경영지원 ▪ 구조조정 ▪ 복지 ▪ SOC투자 ▪ 성장동력 확충

5) 제3장(농업보조금의 실태분석)의 국가 농업보조금 예산분석 부분에서 그 분석결과를 다루었으므로 자세한 내용은 참고하기 바란다.

2. 농업보조금 필요성

앞서 지적한 바와 같이 농업보조금은 농업부문에 대한 정부의 정책이고 다른 용어로는 시장에 대한 개입이다. 전통적으로 시장에 대한 정부의 개입 당위성이 인정되는 것은 시장불완전성, 공공재, 외부효과, 그리고 분배정의의 4가지 측면에서 그 이유를 찾을 수 있다. 농업은 다른 재화에 비해서 정부 개입의 필요성, 즉 농업보조금을 지급해야 할 필요성이 다른 재화에 비해서 더 크다고 할 수 있다.

1) 시장불완전성

완전경쟁시장의 일곱 가지 전제조건이 갖추어져야 시장이 제대로 된 역할을 수행하게 되는데 현실의 시장조건은 이들 조건을 충족하기 어렵다. 따라서 시장이 불완전함에 따라 자원의 최적배분, 즉, 파레토 최적이 이루어지지 않게 되는데, 이 경우 개인과 사회는 후생감소를 감수해야 한다. 현실의 시장기구들은 완전경쟁시장의 조건을 모두 충족시키기 불가능하기 때문에, 일반적으로 독점적 혹은 불완전경쟁시장을 형성하고 있다. 이러한 현상은 농업부문이 다른 재화와 영역에 비해서 그런 성격이 더 강하다. 왜냐하면 농업은 다른 재화와 달리 농산물이라는 생물을 생산한다는 특수한 성격으로 인해서 더 많은 시간과 투자를 필요로 하기 때문이다. 따라서 시장기구에 의한 자원의 배분은 완전경쟁시장의 조건에 비하여 낮은 수준의 산출량, 지나치게 높은 가격수준, 과대한 생산비용 등으로 말미암아 큰 사회적 손실과 경제적 비능률을 가져오게 되는 바 왜곡된 배분상태의 개선을 위한 수단으로써 농업보조금이 필요한 것이다.

2) 공공재

재화 혹은 서비스의 특성은 경합성·배제성을 기준으로 할 때 경합성·배제성이 존재하는 사적재와 비경합성·비배제성이 존재하는 공공재로 구분된다. 사적재는 시장메커니즘에 의해서 적정량이 공급될 수 있지만 비경합성과 비배제성을 갖고 있는 공공재는 사회적 필요량보다 적은 양이 공급되는 것이 일반적이다. 소비주체가 합리적인 경제인이라는 기본가정에서 볼 때 수요를 현시화한다는 것은 그만큼 소비자가 지불해야 할 가격이 상승한다는 것을 의미하게

된다. 따라서 다른 소비주체의 소비에 따라 자신의 효용이 침해받지 않고 소비에서 배제할 수 있는 정도가 낮은 공공재의 경우는 수요를 과소하게 현시화하므로, 즉, 무임승차를 하므로 사회적 필요량만큼 적정공급이 이루어지지 않는다. 반면 공공재의 경우 대부분 대규모의 자본이 투입되고 그 자본의 회임기간이 장기적이어서 시장메커니즘에 의해서 공급되는 데는 한계가 있기 때문에 정부정책이 필요한 것이다. 농업이라는 재화의 특성을 고려할 때, 특히 농업의 공익적 가치에 대해서는 여러 가지 의견이 제시될 수 있다. 농업을 단순한 사적재로 한정하기도 하지만, 농업은 단순한 자원의 특성을 떠나 식량안보 등의 공공재적 성격을 갖고 있다. 실제 식량전쟁의 위협 등이 상존하는 국제정세를 고려할 때, 농업을 단순한 재화로 치부하기에는 곤란한 측면이 있다.

참고로 선진국은 농업·농촌의 다원적 기능과 가치를 충분히 활용하고 이를 근거로 다양한 농업보조금(직불제 포함)을 지급하고 있는 것이다. 다음의 <표 2-3>에서와 같이 세계 기구에서는 농업·농촌의 다원적 기능과 가치에 대해서 설명하고 있다.

<표 2-3> 농업·농촌의 다원적 기능과 가치

구분	기능	
WTO	(1) 환경보전 (2) 식량안보 (3) 농촌개발	
OECD	(1) 경관보전 (2) 종·생태계다양성 유지 (3) 토양의 질 보전 (4) 수질보전 (5) 대기의 질 보전 (6) 수자원의 효과적 이용 (7) 경지보전 (8) 온실효과예방 (9) 농촌활력 유지 (10) 식량안보/식품안전 (11) 문화유산 보호 (12) 동물복지	
FAO	사회적 기능 (Social function)	(1) 도시화 완화 (2) 농촌공동체 활력 (3) 피난처/휴양처 기능
	문화적 기능 (Cultural function)	(4) 전통문화 계승 (5) 경관제공
	환경적 기능 (Environmental function)	(6) 홍수방지, (7) 수자원함양 (8) 토양보전, (9) 생물다양성 유지
	식량안보 (Food security function)	(10) 식량의 안정적 공급 (11) 국가 전략적 요청
	경제적 기능 (Economic function)	(12) 국가/국토의 균형발전과 성장 (13) 경제위기 완화기능

자료 : 서동균(1999)

3) 외부효과

외부효과란 어느 한 사람의 경제행위가 시장기구를 통하지 않고 타인의 경제활동, 즉, 선택 방법이나 선택범위에 영향을 미쳐서 무상으로 효용이나 생산의 증감을 유발하는 것을 의미한다. 이러한 외부효과는 긍정적 영향을 미치는 외부경제와 부정적 영향을 미치는 외부불경제로 구분할 수 있다. 시장메커니즘을 통하지 않은 거래가 발생할 경우 외부경제 혹은 외부불경제가 발생하게 되는데 이는 한정된 자원이 사회적으로 과소공급 혹은 과대공급되므로 사회적 손실이 발생된다. 예컨대 어떤 축산단지에서 축산폐기물을 하천에 방류할 때 환경과피에 대한 비용은 축산업자가 부담하지 않기 때문에 그 만큼 축산물의 가격이 낮아서 축산품이 과잉공급되는 반면 친환경농산물로 인한 건강증진 등은 명확히 인지하지만 이에 대한 지불의사를 표현하지 않기 때문에 오히려 과소공급되는 문제점을 야기한다. 이처럼 외부효과에 의하여 자원의 최적배분이 실현되지 않을 경우에 외부효과에 관계된 당사자 간의 자발적 교섭에 의하든가 혹은 정부의 직·간접적 개입으로 행동을 규제해서 자원배분을 파레토 최적 또는 파레토 개선을 하게 되는데 이를 외부성의 내부화라 한다. 일반적으로 외부성을 내부화하기 위해서는 외부효과에 대한 조정·통제가 필요한 바, 이러한 농업에 대한 보조금정책이 필요한 것이다. 한편 최근 유럽의 경우 농업·농촌의 다기능(multi-function)에 대한 사회적 인식과 관심이 증대되면서 농업의 치유·교육·레저기능 등을 강조하고 있지만 여전히 우리나라의 농업을 바라보는 시각은 단순히 농산물을 생산하는 산업이라는 측면에서만 보기 때문에 농업의 외부효과에 대해서는 간과할 수밖에 없다. 그 결과 농업의 다원적 기능·공익적 기능이 시장기구에 의해서는 과소공급되는 문제점을 유발하게 되는 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 농업이 우리에게 제공해 주는 비경제적 기능을 충분히 생산하기 위해서는 농업보조금이 필요한 것이다.

4) 분배정의

시장메커니즘에 의한 자원의 배분은 경제적 효율성만을 중시하고 있는 바 사회적 형평의 문제는 깊이 다루지 않는다. 따라서 자원의 효율적 배분이 달성되어 파레토 최적상태가 실현된다 하더라도 그것은 어디까지나 주어진 소득과 재산의 분배상태 하에서의 최적배분을 의미하는 것이지 이상적 소득분배의 실현을 의미하는 것은 아니다. 어떠한 배분이 가장 바람직한

배분인가 하는 것을 객관적으로 규정할 수 없지만 대체로 평등한 분배가 바람직한 것으로 여겨지는데 현실적으로 시장기구가 이러한 분배정의를 실현하는 것은 불가능한 바 농업에 대한 보조금이 필요한 것이다. 즉, FTA로 인해 산업적 이익은 제조업분야가 보고 손실은 농업이 감당해야 하는 이중적 모순을 해결하기 위해서 농업보조금이 필요로 한 것이다. 뿐만 아니라 실제 농촌지역에 거주하면서 농업에 종사하는 다수의 농민들은 사회 전체적으로 보았을 때 사회적 약자의 특성을 갖고 있다. 따라서 농업보조금을 단순히 생산적인 측면에서 필요한 것이 아니라 복지적 차원의 접근도 함께 고려해야 하는 복잡한 측면을 내포하고 있다.

농업보조금을 시장논리와 해석으로 이해 불가한 측면이 강하다. 농업과 농산물이라는 특수성이 충분히 감안되고 반영되어야 하는 당위성이 필수적으로 존재하기 때문이다. 다음의 <그림 2-3>과 같이 농업보조금에 대한 이론적 논거를 바탕으로 필요성을 정리해 본다.

<그림 2-3> 농업보조금의 이론적 논거와 필요성

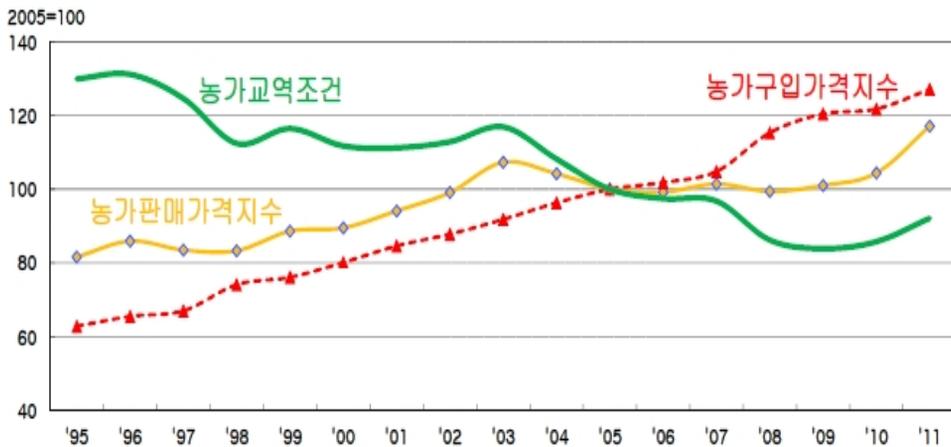
이론적 논거	세부사항	필요성 정도
시장불완전성	농산물 생산특수성, 농산물 소비 특수성	약
공공재	농산물의 식량안보	중
외부효과	농업의 다기능적 가치(생태계유지, 경관유지등)	중
분배정의	FTA 등으로 인한 사회적 손실 보상	강

3. 농가경제 실태

1) 농가교역조건

<그림2-4>와 같이 농가교역조건⁶⁾은 2003년 이후 급속히 악화되어 2009년 80까지 하락하는 등 감소추이를 면치 못하고 있다. 그 이유는 원자재 가격 및 유가상승 등으로 인해 농가구입가격지수는 상승한 반면 농가판매가격지수는 정체 혹은 하락했기 때문이다. 2011년에는 약간 상승하여 90 수준이상으로 회복되고 있긴 하지만 농가판매가격지수 상승에 기인한 것이다. 반면 농가구입가격지수가 여전히 상승하고 있는 것은 위험신호이다. 이는 농산물을 팔아서 이윤남기기가 어려운 상황임을 드러내주고 있는 것이다.

〈그림 2-4〉 우리나라의 농가교역조건 추이(1995-2011년)



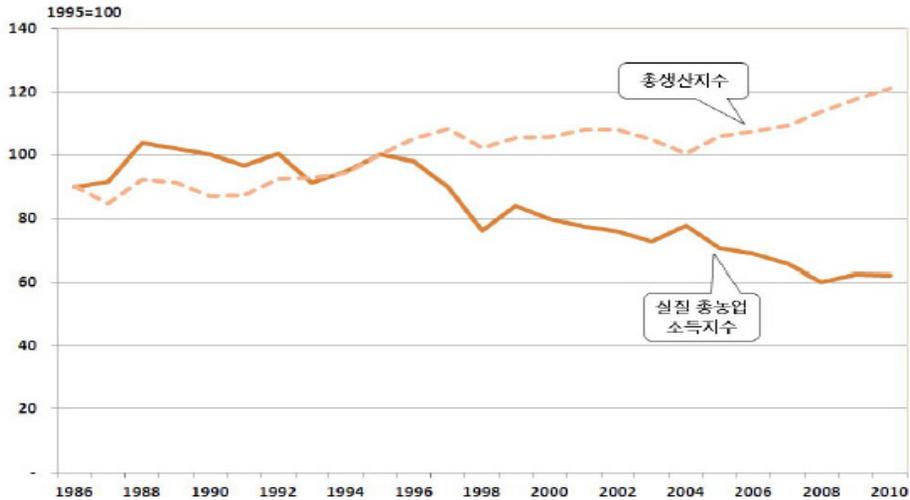
자료 : 농업전망(2012), 한국농촌경제연구원
물가동향(각연도), 통계청

실질 총농업소득은 95년 이후 연간 3% 이상 감소하여 2010년까지 38.9% 감소하였음을 알 수 있고, 특히 1998년 IMF시기에 급하락하고 있다. 반면 1995년 이후 총생산은 연간 1.3%증가하여 2010년까지 21% 증가하였다. 결과적으로 1995년 이전까지는 농업생산과 실질 총농업소득 증가 추이가 비슷하였으나 그 이후 약 2배 이상의 차이를 보이고 있다(<그림 2-5>참고).

6) 농가교역조건인 페리티지수 = 농가판매가격지수/농가구입가격지수

즉, 농업에 종사하는 사람들은 더 많은 농산물을 생산하여서 농업 전체의 파이가 커졌지만 나눠가질 수 있는 총소득규모는 급격히 감소한 것이다(이정환, 2009&2012).

〈그림 2-5〉 우리나라의 농림어업 총생산 및 실질 총농업소득지수 추이(1986-2010년)



자료 : 이정환(2009&2012)

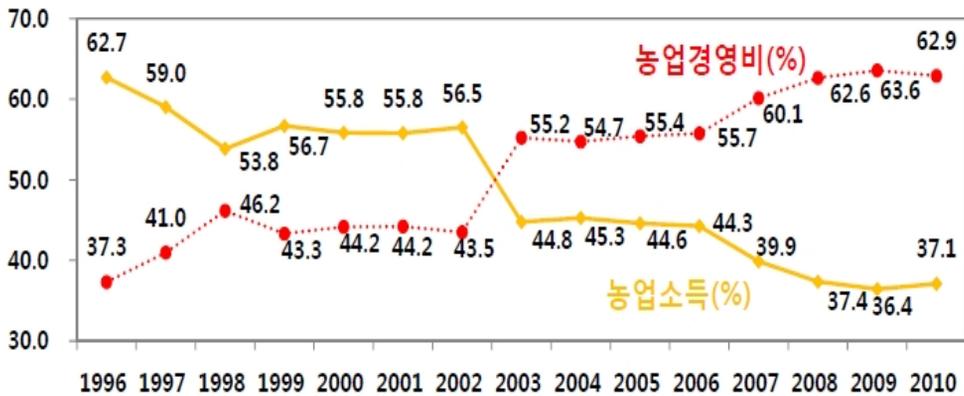
2) 농업경영비와 농가소득 동향

투입재 가격 상승으로 농업경영비는 빠르게 상승하여 연평균 증가율(1996-2010)은 6.38%에 이른다. 최근 농업에 투입되는 대부분의 원자재들을 수입하는 상황이고 기술자본형 시설농업 증가로 경영비 부담이 커지고 있기 때문이다. 농가경영에 있어서 비용절감 기술개발이 절실히 필요한 때이다.

<그림 2-6>을 살펴보면, 2003년 전후를 기점으로 농업경영비와 농업소득 비중이 상반되고 있음을 알 수 있다. 즉, 2003년 이전에는 농업조수입 대비 농업소득이 56.5%~62.7%, 농업경영비는 37.3%~43.5%, 2003년 이후에는 농업조수입 대비 농업소득이 37.1~44.8%, 농업경영비는 55.2%~62.9%를 기록했다.

〈그림 2-6〉 우리나라의 농업경영비와 농업소득 비중 추이(1996-2010년)

(단위 : %)

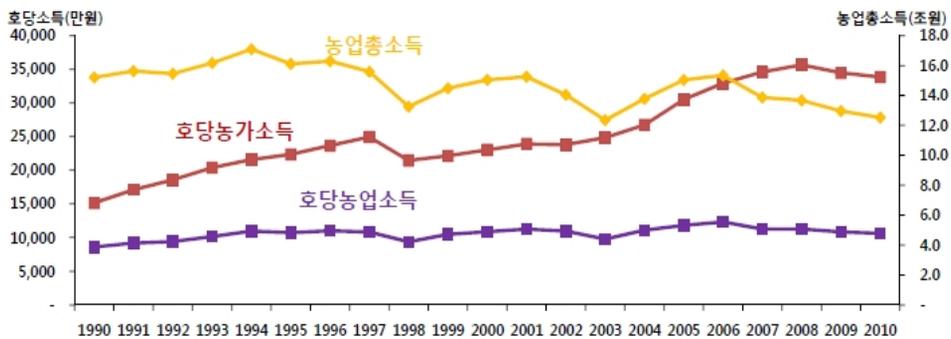


자료 : 농업전망(2012), 한국농촌경제연구원
농가경제조사(각연도), 통계청

〈그림 2-7〉을 살펴보면, 호당 농가소득은 1990년 이후 계속 증가하여 1997년 25,000천 원까지 상승, IMF 시기에 약간 떨어졌지만 1999년 이후 바로 회복하여 2010년 35,000천 원을 기록하고 있다. 반면 호당 농업소득은 1990년 10,000천 원에 못 미치게 출발하여 1997년에서 1998년 사이 10,000천 원 이하로 떨어졌다. 그 이후 약간 상승하였지만 2006년 이후부터 다시 감소 추이를 보이고 있다. 따라서 농업총소득은 1990년 15조원을 시작으로 이후 계속 상승하다가 1997-1998년에 급격히 하락하여 12조원까지 떨어졌다. 이후 조금씩 회복하여 2006년 15조원까지 증가했으나 이후 다시 감소 추이이다.

〈그림 2-7〉 우리나라의 농가소득 추이(1990-2010년)

(단위 : (좌) 천 원, (우) 조 원)

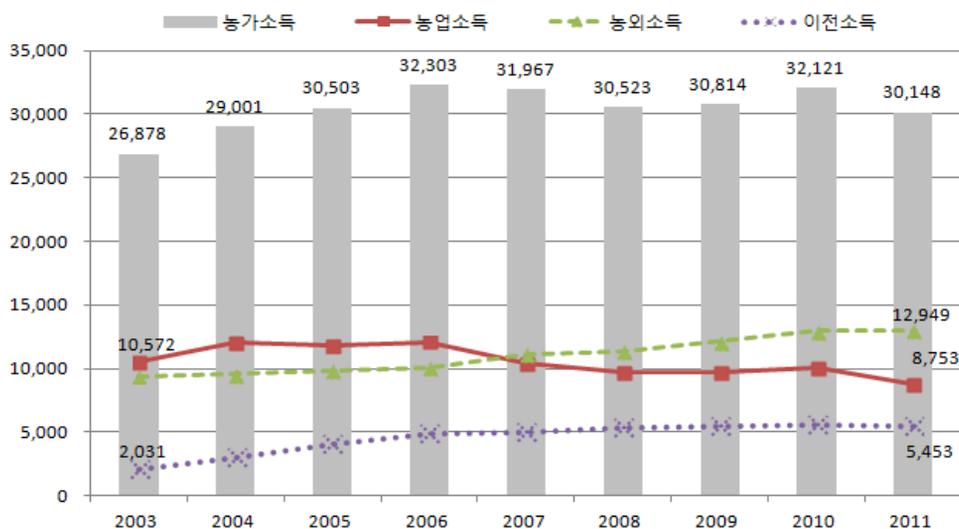


자료 : 농업전망(2012), 한국농촌경제연구원

<그림 2-8>과 같이 우리나라 농가소득 구성요소 변화 추이를 살펴보면, 2003년 이후 2006년까지는 농가소득이 상승하고 있으나 그 이후 매년 정체 혹은 감소현상을 보이고 있다. 농가소득을 구성하고 있는 농업소득의 경우는 2003년 10,572천 원에서 2011년 8,753천 원으로 -20.7%를 기록하고 있다. 반면 농외소득은 2003년 농업소득과 비슷한 수준이었으나 2011년 12,949천 원으로서 농업소득을 앞지르고 있다. 농업소득에서 부족한 부분을 각종 농업보조금을 포함한 이전소득(2003년 2,031천 원에서 2011년 5,453천 원으로 상승)으로 보전받고 있는 셈이다. 즉, 1995년 이후 농산물 가격은 하락 추세이고 임금과 중간재비 등 경영비는 상승하고 있기 때문에 농업소득은 감소하게 되었고 농가들은 최소한의 소득수준 유지를 위하여 농업소득 외에 농외소득과 이전소득으로 부족한 부분을 채우고 있는 실정임을 유추해 볼 수 있다.

<그림 2-8> 우리나라의 농가소득 구성요소 추이(2003-2011년)

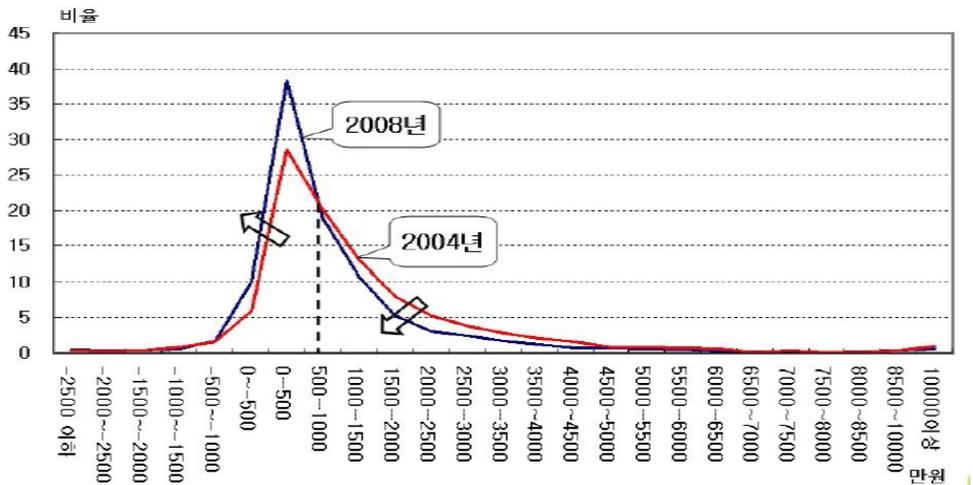
(단위 : 천 원)



자료 : 농가경제조사(각연도), 통계청

<그림 2-9>와 같이 실질 농업소득 분포는 2005년 기준으로 보면 소득수준이 0~500만 원 사이에 있는 농가는 30~40% 비중을 보이고 있다. 2004년은 약 30% 미만이었으나 2008년은 40% 이상으로 증가하고 있다. 농가 간 소득계층별 하방 집중화, 농가 간 소득양극화 현상이 심해지고 있음을 알 수 있다.

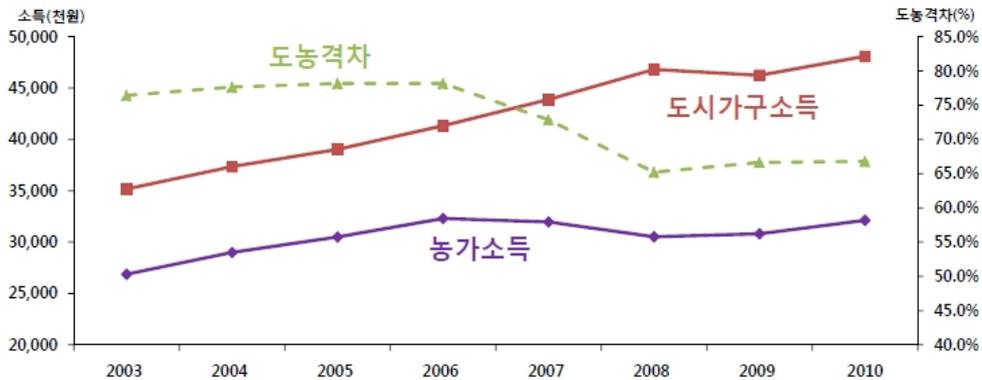
〈그림 2-9〉 우리나라의 실질 농업소득 분포 현황(2005년 기준)



자료 : 농업전망(2012), 한국농촌경제연구원

〈그림 2-10〉에서 보듯이 도시근로자들의 명목가구소득은 2003년 3,500만 원 수준에서 2010년 4,800만 원으로 약 27% 증가한 반면, 농가소득은 2003년 2,700만 원 수준에서 2010년 3,100만 원으로 약 13% 증가한 데 그쳤다. 도시가구소득과 농가소득의 격차는 약 2천만 원에 근접하고 있는 실정으로 도농 간 소득격차는 점차 확대 추세에 있음을 알 수 있다. 그 지표로서 도시근로자 소득대비 농가소득이 차지하는 비중이 있는데 2003년 75%였으나 이후 점차 하락하여 2006년 78.2%, 2008년 65%, 2010년 66.8% 수준을 보이고 있다.

〈그림 2-10〉 우리나라의 도농 간 소득격차 추이(2003-2010년)

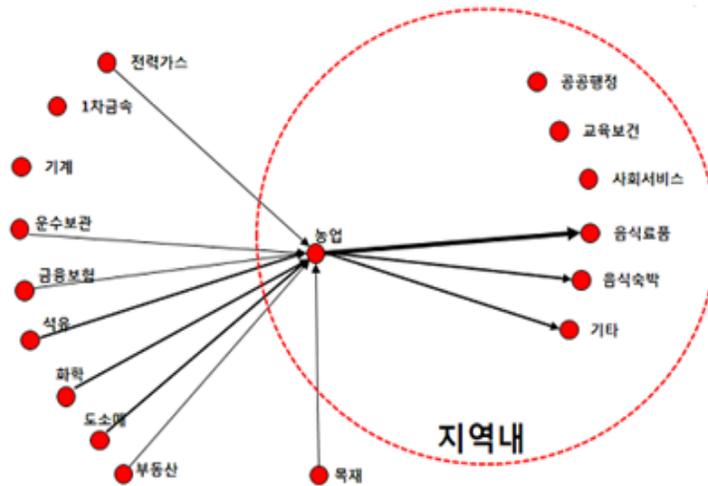


자료 : 농업전망(2012), 한국농촌경제연구원

3) 농업의 전후방 관련산업

우리나라 산업연관표를 바탕으로 농업의 전후방 관련산업을 분석해 보면, <그림 2-11>과 같다. 우리나라 농업의 후방산업은 매우 발달되어 있는 반면 농업의 전방산업은 상대적으로 취약한 구조를 갖고 있다. 농업의 주요 후방산업 중에서 가장 큰 영향을 미치는 것은 석유와 화학인 것으로 나타났고 주요 전방산업은 음식료품인 것으로 나타났다. 농업의 전후방 산업구조는 농업에 대한 자금의 투자가 어디로 유출되고, 어디에서 유입되는가를 파악하는 데 매우 중요하다. 즉, 농업의 후방산업이 발달되어 있다는 것은 농업이 보다 많은 성장을 하기 위해서는 석유와 화학 등의 주요 후방산업에 대한 구매를 해야 한다는 것을 의미하고 반대로 농업의 전방산업이 발달되어 있지 못하다는 것은 여전히 농업이 원물 중심의 공급구조로서 저부가가치형임을 암시하는 것이다.

<그림 2-11> 우리나라의 농업 전·후방 관련산업



자료 : 산업연감통계(2010), 한국은행

이상을 종합해 볼 때, 현재 농업의 산업적 구조에서는 농업보조금은 농업에 귀착되는 것이 아니라, 오히려 농업의 후방산업을 살찌운다는 문제점을 내포하고 있다. 따라서 현재 농업의 산업적 구조에서는 농업의 생산성을 향상시킬 수는 있지만, 농업의 수익구조를 개선하지 못한

다. 그렇기 때문에 농업의 고부가가치화를 위해서는 산업적 연계구조상에서 농업의 후방산업보다 전방산업을 육성하는 정책적 변화가 이루어져야 할 것이다. 현재 고비용·고투입의 농업구조를 저비용·저투입 구조로 개선해야 하고 원물 중심의 공급구조에서 탈피하여 기능적 다양화 및 고부가가치화가 이루어져야 함을 알 수 있다.

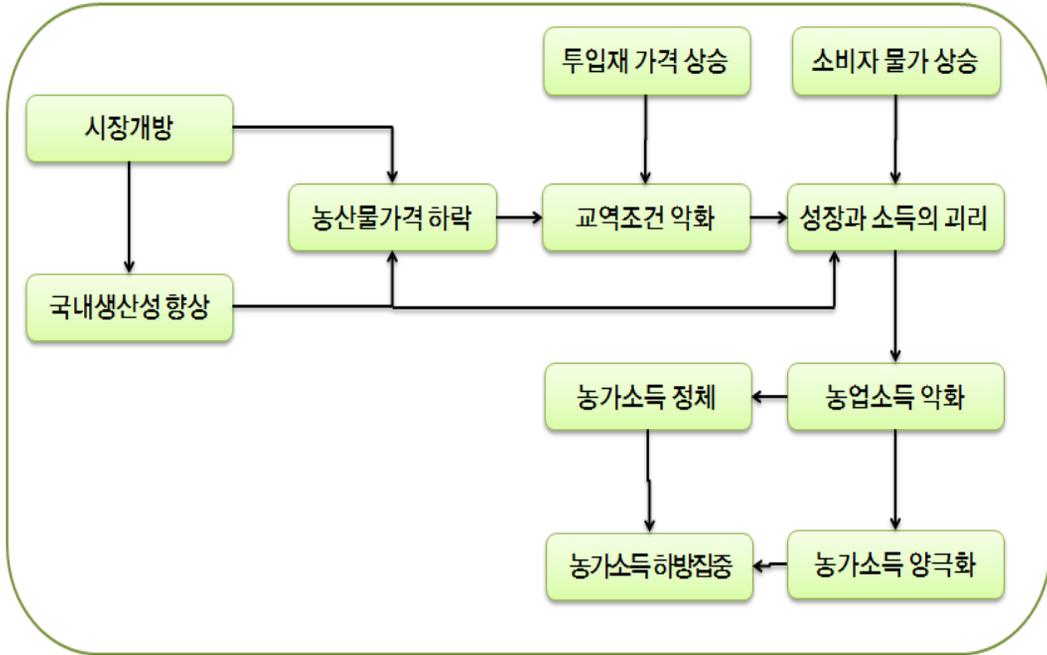
4) 농가경제 핵심 문제

실질 농가소득이 1996년 이후로 큰 폭으로 감소되면서 도시근로자가구 소득과 비교하여 2011년 현재 60% 수준까지 떨어지는 현상이 나타나고 있다. 농업소득도 2003년 이후부터 계속 감소하여 2011년에는 농외소득 수준보다 낮은 현상을 보이고 있으며 그나마 그 차액을 이전소득 부분에서 메우고 있다는 사실을 살펴보았다.

우리나라 농가경제 실태의 핵심 문제는 농가소득 문제로 귀결된다. 수입개방, 농협개혁, 농산물 유통 등 농업을 둘러싸고 많은 문제들이 제기, 논의되어 오고 있지만 근본원인은 농가소득 문제인 것이다. <그림 2-12>와 같이 전체적인 농업총생산은 성장하고 있으나 농가소득은 점차 악화되는 '성장과 소득의 괴리'(이정환, 2009&2012)에 직면하고 있다. 농업생산은 증가하고 효율성도 향상되었으나 농산물 가격보다 투입재 가격이 더 큰 폭으로 상승하여 경영비 부담을 증가시키고 있고 물가상승률이 높아 실질 총소득규모는 감소하게 되는 것이다. 이것은 농가교역조건이 악화되었기 때문이다.

따라서 지금의 농가소득문제에 관한 논점을 농가차원의 문제로 인식해서는 안된다는 것이다. 시장개방이 앞으로도 추가적으로 계속 진행될 것이기에 농산물 가격하락은 불가피하게 되는 구조적인 문제로 인해서 이런 충격을 정부 차원에서 흡수해야 취야 하는 것이다. 여기에 농업보조금이 그 열쇠를 쥐게 되는 것이다. 기존의 시장가격 지지정책은 WTO 규정에 위반되고 시장왜곡을 불러일으킬 가능성이 있기 때문에 최소 허용보조 범위 내에서 집행가능한 보조금의 규모를 확대해야 하는 것이다. 특히 국가차원에서 허용보조 항목에서 생산자에게는 생산비연계 방식의 직접지불을 확대하고 농업의 다원적·공익적 기능을 최대한 인정해 주면서 농업·농촌을 보호해야 한다는 입장을 확고히 해야 할 필요가 있는 것이다.

〈그림 2-12〉 우리나라의 농가소득 문제 전개과정



자료 : 이정환(2009&2012)

4. 해외 농업정책 동향

농업보조금 유형 중 허용보조의 구체적인 사업종류를 살펴보면 다음과 같다(<표 2-4>참고).

〈표 2-4〉 농업보조금 유형 중 허용보조 사업종류

농업보조금 유형	사업종류
1. 정부서비스	* 정부가 직접 행하는 사업
(1) 조사·연구사업	정책연구개발사업, 농업통계조사, 축산물유통 및 가격조사, 농업과학기술연구 등
(2) 검역·방제사업	구제역 방역, 가축진료시설지원, 농업인전문학교지원 등
(3) 교육·훈련사업	농업인 교육훈련, 수의사교육, 농업인전문학교지원 등
(4) 지도·자문사업	가공산업경영지도, 양축농가경영기술지도 등
(5) 검사	농산물검사행정비, 농축산물검사, 축산물등급관련 등
(6) 유통·판촉지원	꽃박람회 개최, 한우경진대회, 농업인의 날 행사 등
(7) 하부구조사업	경지정리사업, 배수개선사업, 수리시설, 일반용수개발, 농산물 직거래시설지원, 방조제축조, 간척사업, 유희지 개발 등
2. 공공비축 및 식품지원	* 정부가 직접 행하는 사업
(1) 공공비축	공공비축제
(2) 국내식품지원	학교우유급식지원
3. 직접지불	* 생산자에게 직접적으로 지불하는 보조금
(1) 비연계소득보조	논농업직접지불, 경영이양직불, 부채경감지원, 농업인자녀학자금지원, 농업인연금보험료지원, 정책자금상환연기 등
(2) 자연재해보조	농작물 재해보험, 재해복구지원, 재해대책융자금지원, 구제역이동제한지역 내 농가경영안정자금지원
(3) 자원폐기계획을 통한 구조조정지원	쌀 생산조정제, 낙농폐업지원
(4) 투자를 통한 구조조정 지원	농기계구입자금지원, 미곡종합처리장지원, 농촌가공산업육성, 농지매매, 농지교환 및 분합, 사료제조시설지원, 임산물저장시설 등
(5) 환경계획지원	친환경농업직접지불, 친환경축산직접지불, 환경농업지구 조성, 환경농업시범마을지원, 오폐수처리시설지원 등
(6) 기타 생산자직접지불	농촌관광휴양자원개발, 농촌주거환경개선 등

자료 : 농림수산식품부(2009)

미국, EU, 일본, 그 외 국가(스위스, 브라질, 독일, 프랑스, 아일랜드)의 농정 및 예산 개관, 농업보조금 현황 및 추이 분석, 허용보조 항목에서 정부서비스, 공공비축 및 식품지원, 직접지불에 대한 동향을 살펴보고자 한다.

1) 미국

(1) 개관

미국의 경우 식량안보 목적의 공공비축과 식품지원 항목을 활용하는 비율이 매우 높다. <표 2-5>와 같이 미국 농식품 분야별 예산 추이를 살펴보면 예산 절반이 국내 식품지원을 위한 공공조달(학교급식, 푸드스탬프 등)에 사용되고 있는 것으로 증명되고 있다. 2000년대 들어 비율이 지속적으로 증가하고 있는데 전체 농정예산 대비 식품지원 분야에 2001년 32.5%에서 2006년 43.7%, 2012년 53.8%를 투입하고 있다.

<표 2-5> 미국의 농식품 관련 예산 추이(2001-2012년)

(단위 : 천 달러, %)

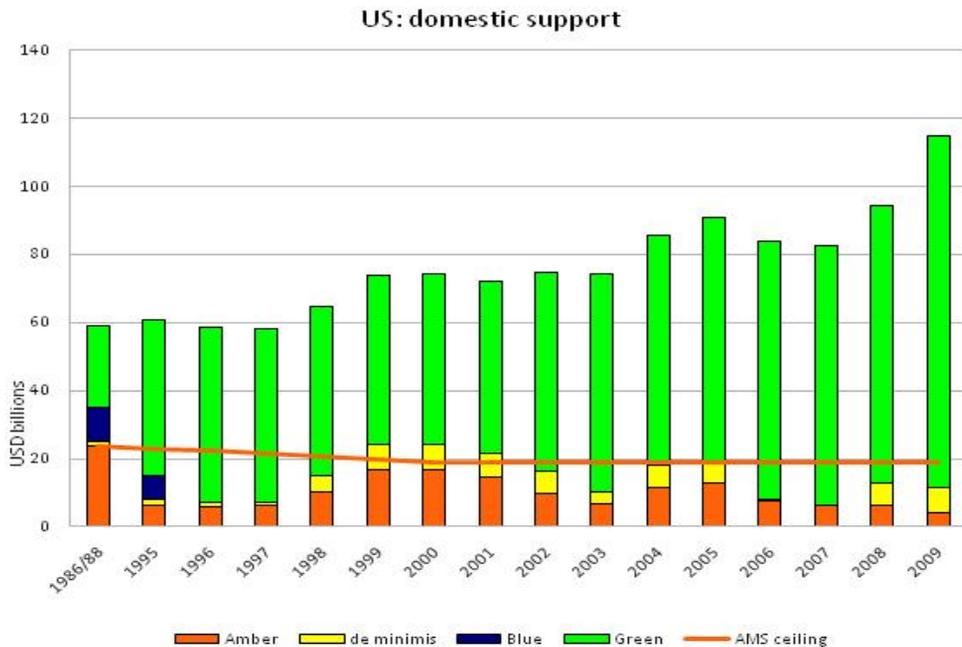
구분	농가보조	지역개발	식품지원		식품안전	환경보호	유통규제	연구개발	전체
			(금액)	(비중)					
2001	32,124	12,984	26,507	32.5%	771	6,055	991	2,208	81,640
2002	26,130	12,427	36,916	43.2%	817	5,693	1,249	2,144	85,376
2003	41,662	11,556	40,990	39.0%	905	6,137	1,470	2,329	105,049
2004	37,858	11,961	42,859	40.8%	899	7,598	1,625	2,266	105,066
2005	39,554	11,626	47,878	42.7%	952	7,985	1,805	2,435	112,235
2006	45,685	13,479	56,475	43.9%	973	7,890	1,846	2,346	128,694
2007	43,403	14,406	54,444	43.6%	987	7,719	1,731	2,309	124,999
2008	38,556	14,873	57,152	46.3%	1,065	7,493	1,915	2,351	123,405
2009	38,070	14,886	62,291	48.4%	1,092	8,048	1,932	2,312	128,631
2010	46,108	29,649	90,803	49.6%	1,172	9,710	2,899	2,731	183,072
2011	45,603	24,059	90,114	51.1%	1,046	10,138	2,513	2,970	176,443
2012	43,011	36,369	111,977	53.8%	1,020	10,438	2,549	2,773	208,137
(비중)	(20.7%)	(17.5%)	(53.8%)		(0.5%)	(5.0%)	(1.2%)	(1.3%)	(100.0%)

주 : 박준기 외(2011)의 p.123 표 수치를 재가공함.

1995~2009년까지 미국의 농업보조금 유형별 지원현황 <그림 2-13>과 허용보조 추이 <그림 2-14>를 살펴보면 매년 허용보조가 계속 증가하고 있다. 정부서비스, 공공비축 및 국내 식품지원, 생산자에 대한 생산비연계 직접지불 등으로 대표되는 허용보조 항목 내에서도 국내 식품 지원 규모와 비중은 2000년 들어서면서 급격히 증가하고 있다. 이는 사회약자계층에 대한 푸드스탬프의 발급, 학교급식, 식생활 교육과 캠페인 등의 지출 증가에 기인한다고 볼 수 있다. 반면에 시장가격에 영향을 줄 수 있는 항목이자 WTO 규정에서도 감축권고를 받고 있는 감축보조인 최소 허용보조는 매년 감소하고 있음을 알 수 있다.

<그림 2-13> 미국의 농업보조금 유형별 추이(1995-2009년)

(단위 : 십억 달러)

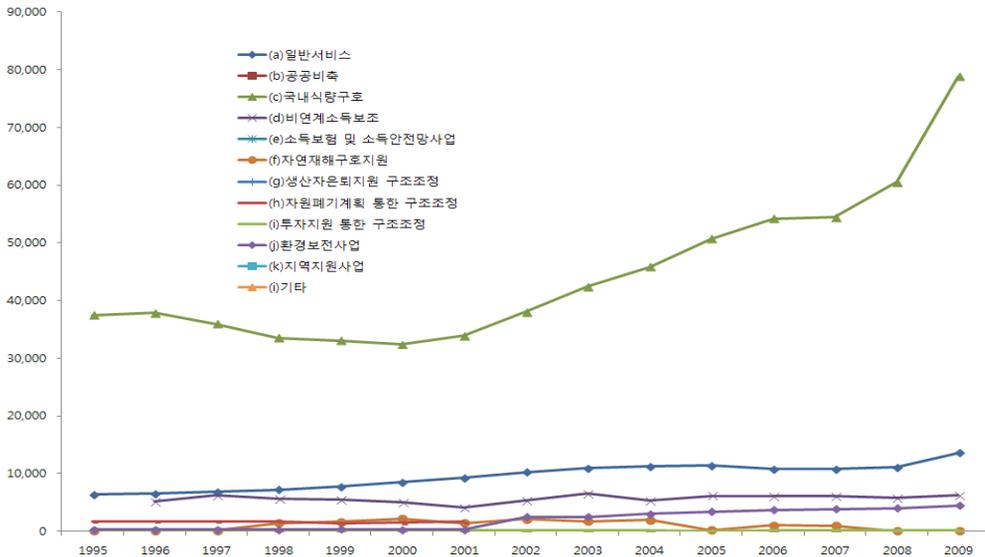


주 : Amber(감축보조), de minimis(최소 허용보조), Blue(생산제한 요건 직접지불), Green(허용보조), AMS ceiling(농업보조총액 상한선)

자료 : Blandford and Orden(2008: 10)

〈그림 2-14〉 미국의 허용보조 추이(1995-2009년)

(단위 : 천 달러)



자료 : WTO 통보문서, USDA(2009), USDA홈페이지 참고(<http://www.usda.gov>)

(2) 공공비축 및 식품지원

2012년 기준으로 국내 식품지원 프로그램을 세부적으로 살펴보면 과거 푸드스탬프로 불렸던 영양보조지원프로그램(SNAP : 850억 달러), 아동영양프로그램(CNP : 190억 달러), 학교중식(NSLP)·조식(SBP), 영유아특별영양보조프로그램(WIC)이 주된 사업이다(USDA, 2012: 57)

미국의 경우 '95년 460억 달러, 2000년 500억 달러, '05년 718억 달러, '07년 761억 달러로 허용보조 규모가 지속적으로 늘어나고 있는데 미국 농무부의 농식품 관련 예산 절반은 영양보조를 위한 정부 공공조달에 쓰이고 있으며 그 비율은 점점 더 높아지고 있다. 그리고 다양한 농산물 구매 프로그램을 통해 구매한 농산물과 식품을 현물로 지원하는 다양한 프로그램을 갖고 있다. 2007년에는 미국의 허용보조 중 국내 식량구호가 71.4%를 차지할 정도이다.

- 학교급식, 푸드스탬프, 영유아·임산부 영양보조사업(WIC) 등
- “농민장터”에서만 사용가능한 쿠폰을 영유아·임산부·노인에 배부하는 사업(WIC farmers' market 프로그램)

※ 자세한 것은 다음의 <사례2>를 참고하도록 함.

※ 사례2) 미국의 학교급식(중식)프로그램(NSLP)와 USDA food

<USDA의 현물지원 프로그램(Castro, 2012)>

프로그램명	구매액 및 비중(단위 : 백만 달러, %)
아동영양프로그램(CNP: 학교급식 등)	1,248 (65.9%)
긴급식품지원프로그램(TEFAP)	459 (24.2%)
commodity보조식품프로그램(CSFP)	139 (7.3%)
원주민보호구역식품프로그램(FDPIR)	43 (2.3%)
재난구호	4 (0.2%)
합계	1,893(100.0%)

- 그 중 학교급식(중식)프로그램(NSLP)은 1966년 입법된 아동영양프로그램(Child Nutrition Program)의 일부임
 - 2006년(SY) 10억 달러 상당 12억 파운드 규모의 현물 농산물 구매
 - 2009년(SY) 9.73억 달러 상당 9.82억 파운드 규모의 현물 농산물 구매

- USDA는 1946년부터 학생들에게 무상 또는 감면급식을 제공하도록 NSLP를 통해 각 주들에게 현금과 현물(commodity) 지원, 현재는 USDA food라고 부름
 - 이중 목적: 1) 학생들에게 영양많은 식사 제공을 통한 영양안전망 강화
 - 2) 학교급식을 위해 농산물을 현물 지원함으로써 미국 농업시장 지지

프로그램명	수령권 유무 (entitlement)	액수(백만 달러) / 중량(백만 파운드)
학교급식(중식)프로그램(NSLP)	수령권 (2010년 19.5센트)	844 / 1,091
아침급식프로그램 (School Breakfast Program)	별도의 수령권 없고 NSLP몫 사용가능	
여름방학 급식프로그램 (Summer Food Service Program) - 방학중 식사제공 위해 학교, 대학, 여름캠프, 고아원 등에 지원	수령권 (2010년 1.5센트)	1 / 0.23
아동 및 성인 돌봄 식품 프로그램 (Child and Adult Care Food Program) - 데이케어센터에 현물공급(대부분은 현금대체 지원 받음 현물공급센트는 20% 이하)	수령권 (2010년 19.5센트)	0.8 / 1.1

- 현물지원 방식
 - '1끼당 지원율' 에 근거한 수령권(entitlement)를 각 주별로 제공: 2010년 1끼당 19.5센트 (총 844백만 달러, 10억 파운드 물량) (94,000개 학교 3,200만 명 학생)

○ USDA의 역할 : FNS, FSA, AMS(감축보조 중 농업보조총액)의 공동 작업

- USDA 식품영양국(FNS): 총괄 감독, 규제, 행정역할 (수령가능분 계산, 주별 주문 수합, 구매 농산물 흐름 모니터링, 정책지도 제공) (식품유통과(Food Distribution Division)에서 담당)
- USDA 농장서비스청(FSA) : 곡물 및 유제품 가공품 구매(Group B) 및 배송 (구매농산물 규격서 개발, 입찰서 수합, 구매, 주별 지정장소까지 배송)
- USDA 농업마케팅국(AMS) : 신선 농산물 구매(Group A) 및 배송 (구매농산물 규격서 개발, 입찰서 수합, 구매, 주별 지정장소로 배송)

○ 학교 이용가능 농산물 현물의 종류

유형	사례
Group A : AMS가 구매하는 신선 농수축산물 및 가공품	쇠고기, 돼지고기, 가금류 계란류, 수산물 과일, 채소
Group B : FSA가 구매하는 비신선 농산물 및 가공품	곡물류, 유제품 식용유, 땅콩류

- 1981년 47개 품목을 학교에 제공(냉장/냉동 육류 11종, 과일 8종, 채소 17종, 곡물 9종, 치즈 2종) => 현재 180개 이상의 품목을 학교에 제공(육류 30여종, 과일 30여종, 채소 40여종, 곡물 40여종, 치즈 15종 등)
- 형태: 신선, 냉동, 포장, 통조림, 건조, 벌크
- 1995년 과일과 채소 135백만 달러 구매 => 2006년 238백만 달러 상당 구매

○ 구매 절차

- 1) 해마다 FNS는 AMS와 협의 하에 구매계획 수립(모든 구매 현물은 미국산이어야 함)
- 2) AMS와 FSA는 FNS와 협의 하에 각 품목별로 기준 마련(품목 규격서): 영양성분, 향, 색, 질감, 크기, 중량, 표기, 검사
- 3) AMS와 FSA는 경쟁입찰에 참여하는 판매자(vendor) 및 생산자로부터 현물 구매
- 4) FNS는 각 주에 연간 제공현물 목록 제공: 많은 주들은 지방 교육청들에 이 목록을 공개하고, 교육청에서는 물품을 선택하면 주 정부(담당부서)가 FNS에 물품 주문
- 5) FNS는 각 주별 지정 창고로 배송하고, 주 정부는 주기적으로 이 물품을 교육청에 배송함(점차 주정부가 FNS에게 지방교육청/유통업체/가공업체에 직접 배송해 줄 것을 요청하는 경우가 많아지고 있음)
- 6) 주 지정창고까지의 배송은 대부분 판매자나 생산자가 직접 수행하나, 몇몇 경우는 FSA의 계약배송업체를 통해 이루어짐(주 지정창고 이후부터의 관리는 주정부의 책임임)
- 7) 주별 배송기관이 물품을 교육청까지 배송하고, 교육청은 개별 학교로 배송함

(3) 직접지불

미국의 직불금 종류별 내역을 <표 2-6>과 같이 살펴보면 직불제 총액은 2008년 12,241.7천 달러에서 2010년 12,397.7천 달러로 미미하게 증가하고 있었다. 2010년 기준으로 종류별 가장 큰 비중을 차지하는 사업은 고정직불금(4,813천 달러, 38.8%), 자원보전직불금(3,452천 달러, 27.8%), 특별보전 자연재해직불금(2,648천 달러, 21.4%) 등으로 나타났다. 기타 환경보전직불, 재해지원, 작물보험, 조건불리직불 등도 시행 중에 있다.

<표 2-6> 미국의 직불금 추이(2008-2012년)

(단위 : 천 달러, %)

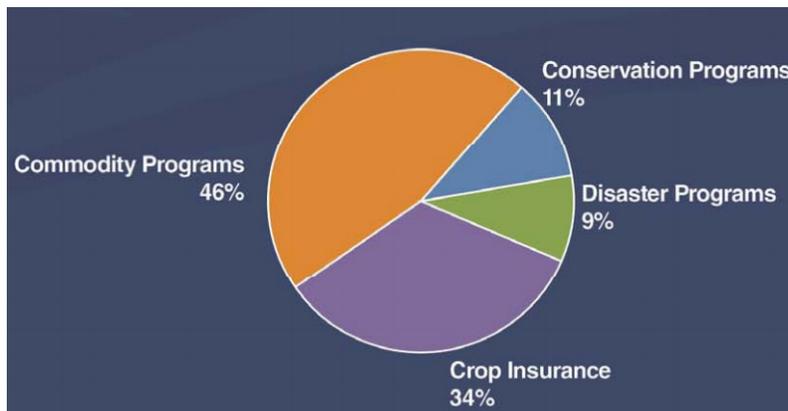
구분	2008	2009	2010		2011P (예측치)	2012P (예측치)
			(금액)	(비중)		
직불제 총액	12,241.7	12,178.1	12,397.7	100.0%	10,568.8	10,992.5
고정직불금	5,110.2	4,726.7	4,813.1	38.8%	4,712.0	4,960.0
수입보전직불제(ACRE)	-	-	421.9	3.4%	10.0	10.0
가격보전직불	712.1	1,169.5	209.1	1.7%	17.0	-
채무불이행지원직불	85.2	155.9	114.4	0.9%	8.0	-
유통용자지원직불	33.7	251.6	2.0	0.0%	0.3	-
Certificate exchange gains	202.1	686.2	0.7	0.0%	-	-
우유소득보전직불	-0.3	880.1	51.7	0.4%	0.5	170.0
담배재배이행직불	816.3	795.5	686.8	5.5%	665.0	646.0
자원보존직불	3,155.1	2,835.5	3,452.0	27.8%	3,590.0	3,715.0
특별보전 자연재해직불	2,121.2	648.4	2,648.4	21.4%	1,564.0	1,490.0
그외	6.1	31.6	-2.4	0.0%	2.0	1.5

- 주 : 1. 고정직불금은 생산품목이나 면적 관계없이 직불금 지급(품목별 직접지불금 단가, 대상면적, 단수 등은 기준연도에 고정)
 2. 수입보전직불은 농가별 수입이 정부가 정한 기준수입에 미달하면 지급(당해년 가격)하는 것을 말함.
 3. 가격보전(또는 경기변동) 직불은 일정품목에 대하여 시장가격이 기준가격보다 낮을 때 지급(과거 일정기간의 식부면적×단수)
 4. 유통용자지원 : 출하 예상 생산물을 담보로 제공하되 시장가격이 용자금액보다 낮으면 생산자는 그 차액을 제외 후 용자금 상환(현금 또는 현물), 차액을 정부가 보조
 5. 가격보전과 수입보전직불제 중에서 선택하되 수입보전직불에 참여농가는 고정직불 20%, 유통용자지원 30%를 받을 수 없음.
 6. 특별보전재해직불은 NAP(비보험작물재해 지원 프로그램으로 자연재해로 50% 이상의 수확손실을 입은 경우 50% 초과손실분에 대해 가격의 55%로 지급, 사전에 수수료 납부한 농가만 해당(취약농가는 예외), 기금 무제한), SURE (보조수입 지원직불 프로그램), ELAP (축산, 양봉, 양어가 긴급지원 프로그램), LIP (축산보호 프로그램), TAP(나무 지원 프로그램 : 과수, 묘목), ECP(긴급보전 프로그램), EM용자(긴급 용자 프로그램), DSA(재해보류, 용자상환연기), CRP(목초지 긴급지원 프로그램)

자료 : USDA홈페이지 참고(<http://www.usda.gov>)

<그림 2-15>의 2011년 기준으로 직불금 프로그램별 비중을 살펴보면 상품프로그램 46%, 자원보존 프로그램 11%, 자연재해 프로그램 9%, 작물보험 34%로 나타났다. 기본적으로 미국은 상품 프로그램을 통해 기본적으로 개별 작물에 대한 가격지지 및 소득보장 정책 실시 중에 있다. 그리고 추가로 연방작물보험 가입이 지속적으로 증가하고 있다. 작물보험이 미국농가의 중요한 리스크관리 수단으로 확실히 자리매김하고 있는 셈이고, 1994년 연방작물보험개혁법이 의회를 통과한 후 정부보조금이 늘며 작물보험 가입이 크게 늘었다. 1989~2007년 기간 중 연방작물보험에 가입한 농지면적은 2배, 보험료는 6.7배나 늘었다. 농가 지원정책은 과거의 휴경보조, 가격지지, 공급조정프로그램 등에서 1990년대 이후 직접지불제 등 품목관련 소득보조와 환경보전 지원정책으로 전환됐다. 영농규모가 작은 농가일수록 주로 환경보전 지원을 받으며, 규모가 큰 농가일수록 품목관련 소득보조를 받는 것으로 파악된다. 품목관련 소득보조는 곡물과 면화재배 농가에 대한 소득지지 정책 등이 있다.

<그림 2-15> 미국의 직불금 현황(2011년 기준)



주 : commodity programs(상품프로그램), conservation programs(환경보전 프로그램), disaster programs(자연재해 프로그램), crop insurance(작물보험)
 자료 : USDA(2010)

2009년 기준을 미국 USDA 자료에 따르면 직불금 규모와 비중은 전 농가의 37%가 직불금을 수령하는 것으로 조사되었고 직불금 수령 농가의 평균 수령액은 11,549달러로 현금조수입의 5.5%, 현금순수입의 23.6% 차지하고 있었다. 규모 상위 12.4%의 농가가 62.2%의 직불금을 수령하고 있는 것으로 파악되었다.

2) EU

(1) 개관

1992년 이래 EU의 농업정책은 중기적으로 이루어져 왔으며 각 개혁은 재정지출계획과 연계된다. <그림 2-16>에서와 같이 2013년 이후 공동농업정책(이하 CAP) 개혁의 목적은 지속가능한 식량생산, 자연자원 및 기후변화에 대응한 지속적인 관리, 농촌을 포함한 균형있는 지역발전 도모 등 3가지이다. 첫째, 지속가능한 식량생산을 위해서는 농가소득 기여 및 소득불안정 완화, 경쟁력 제고 및 부가가치의 공유, 조건불리지역 보상 등의 실시, 둘째 자연자원 및 기후변화에 대응한 지속적 관리를 위해서는 공공재 공급 보장, 혁신을 통한 녹색성장 촉진, 기후변화 완화 및 적응력 추구, 셋째, 농촌을 포함한 균형있는 지역발전을 위해서 농촌활력 및 고용 지원, 다각화 촉진, 농촌지역의 사회적·구조적 다양성을 인정하는 것이다.

CAP개혁을 위한 정책수단은 크게 직접지불, 시장조치, 농촌개발의 3가지로 볼 수 있지만 가장 큰 두 기둥은 직접지불과 농촌발전 지원이다. 직접지불은 69%, 농촌발전 정책은 25%이며, 기타 시장개입은 5% 미만인 것으로 파악되고 있다.

<그림 2-16> EU의 공동농업정책(CAP)개혁 목적과 정책수단



주 : 박준기 외(2011)를 재가공함.

직접지불은 소득의 재분배, 대상의 명확화, 제도의 재설계를 목적으로 생산비연계, 지불액의 제한, 소농 지원, 조건불리지역 지원을 계획 중이다. 직접지불은 농업의 다기능성 발휘를 상호의무 조건사항(cross compliance)으로 하여 생산자의 소득을 안정적으로 보장해 준다.

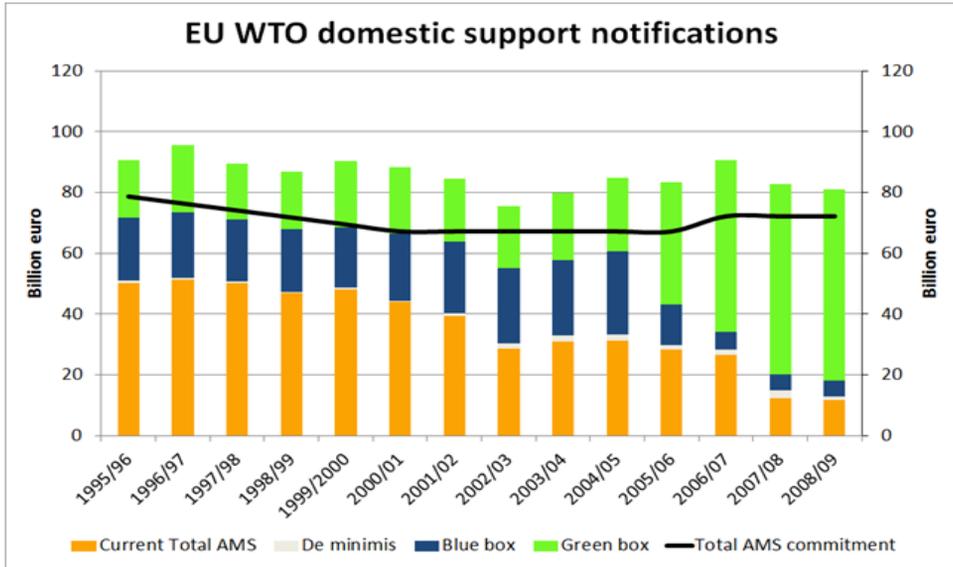
농촌발전은 환경 및 기후변화 혁신, 다른 EU 정책과의 연계성을 강화하고 보다 효과적인 전달체계 구축을 주요 목적으로 한다. 전달체계 구축의 일환으로서 READER프로그램을 포함한 EU의 농촌개발 프로그램은 우리에게도 널리 알려져 있을 만큼 우수 사례이다(사례3>참고). 위험관리는 물론 새로운 분배기준을 마련하도록 한다. 농촌발전 정책은 환경 개선, 기후변화 대응, 혁신지원을 중심으로 추진한다.

그 외에 시장조치 성격으로서는 시장 지향성 농업을 추구하되 간소화 및 단순화를 지향하면서 food chain 기능 개선을 목적으로 한다.

EU의 경우 직접 시장개입 예산이 줄어드는 반면에 농촌개발 분야의 예산이 지속적으로 늘어나고 있다. 2000~2006년 사이에 평균 10%였으나 2007년 18.2%, 2008년 24.6%로 빠르게 증가하고 있다. 2011년 EU 농업예산은 57.3억 유로이며 그 중 직불예산이 39.8억 유로로서 규모는 농업산출액의 11%, 부가가치의 28% 수준이다.

<그림 2-17>과 <그림 2-18>에서와 같이 1995~2009년까지 EU의 농업보조금 유형별 지원현황을 살펴보면 품목특정적·품목불특정적 AMS는 1995년 이후 매년 감소하고 있고 생산제한요건 직접지불도 2005년 이후부터 급격히 감소하여 그 비중이 가장 작다. 반면 허용보조는 2005년 이후 급격히 증가하여 현재 농업보조금 유형에서 가장 높은 비중을 보이고 있는데 원인은 환경보전사업에 투입이 증가하고 있기 때문인 것으로 풀이된다.

〈그림 2-17〉 EU의 농업보조금 유형별 추이(1995-2009년)

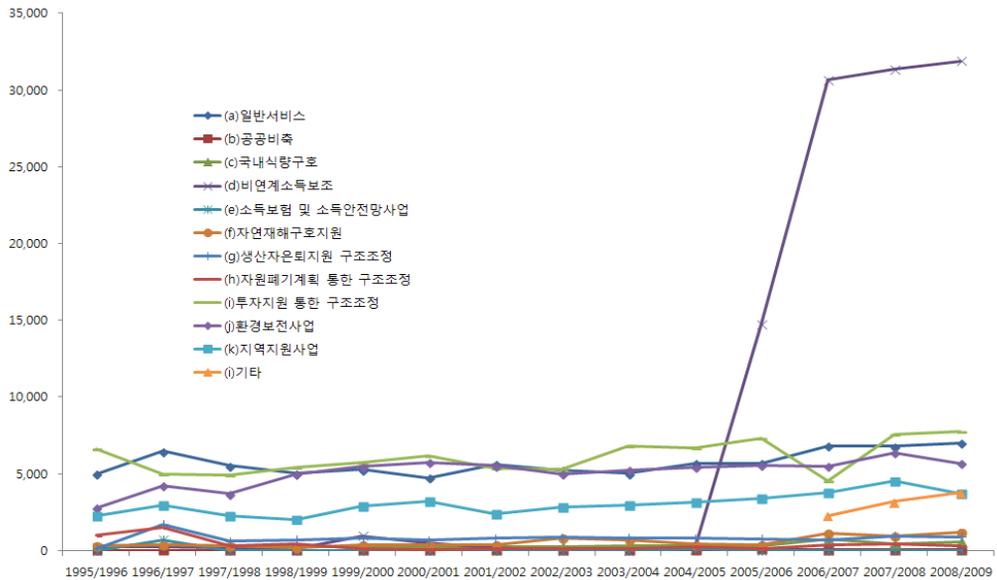


주: 1. 2006/07 수치는 저자의 추산임.

2. Current Total AMS(농업보조총액), Amber(감축보조), de minimis(최소 허용보조), Blue(생산제한 요건 직접지불), Green(허용보조), Total AMS commitment(농업보조총액 상한선)

자료 : Josling and Swinbank(2008: 8)

〈그림 2-18〉 EU의 허용보조 추이(1995-2009년)



자료 : WTO 통보문서

※ 사례3) EU의 농촌개발 프로그램(2007-2013)의 4축과 코드별 지원주제

제1축: 농림업 부문의 경쟁력 증진

<지식의 증진과 인적 잠재력의 개선>

- 111: 직업훈련과 정보행위(농림식품 부문 종사자들을 위한 과학지식과 혁신행위의 확산 등)
- 112: 젊은 농업인 세대의 확립
- 113: 농민과 농장노동자의 조기 은퇴
- 114: 농민과 산림소유자의 자문 서비스 활용

<물리적 잠재력의 재편 및 개발, 혁신 증진을 위한 정책수단>

- 121: 농업 자산의 현대화
- 122: 산림의 경제적 가치 개선
- 123: 농림업 생산물의 가치 부가
- 124: 농림업 및 농식품 부문에서 신상품 공정, 기술의 개발을 위한 협력
- 125: 농림업 발전과 증진과 관련되어 있는 인프라의 증진 및 개발

<농업생산 및 농식품의 품질 증진을 위한 정책수단>

- 132: 농민들의 지역공동체 규범에 기반한 표준을 준수하는데 대한 지원
- 133: 고품질 농식품 프로그램에 참여하는 농민에 대한 지원
생산자 단체의 고품질 농식품 관련 정보제공 및 판촉활동 지원

제2축: 환경과 농촌경관의 개선

<농지의 지속가능한 이용을 위한 정책수단>

- 211: 산간지역 농민들에 대한 조건불리 직불
- 212: 산간지역 이외 농민들에 대한 조건불리 직불
- 214: 농업환경 직불
- 215: 동물복지 직불
- 216: 비생산적 투자에 대한 지원

<산림지역의 지속가능한 이용을 위한 정책수단>

- 221: 농지의 녹화(상록수)
- 223: 비농지의 녹화
- 226: 임업 잠재력의 회복과 예방 행위의 도입
- 227: 비생산적 투자에 대한 지원

제3축: 농촌지역 삶의 질 향상과 농촌경제의 다각화

<농촌경제의 다각화를 위한 정책수단>

- 311: 비농업 활동으로의 다각화
- 312: 소기업 창업 및 발전에 대한 지원 (10명 이하, 매출 2백만 유로 이하)
- 313: 관광 활동의 증진

<농촌지역 삶의 질 향상을 위한 정책수단>

- 321: 농촌 경제 및 인구를 위한 기초 서비스
- 322: 마을 재생과 개발
- 323: 농촌 유산의 보전과 갱신

제4축: 리더(LEADER) 프로그램

- 411: 지역개발전략 시행(경쟁력)
- 412: 지역개발전략 시행(환경, 토지)
- 413: 지역개발전략 시행(삶의 질)
- 421: 협력프로젝트 시행
- 431: LAG (local action group) 운영 관리

(2) 공공비축 및 식품지원

공공비축 및 식품지원과 관련하여 프랑스의 국가 식품지원 프로그램(PNAA), EU의 식품지원 프로그램(MDP), EU의 학교과일 프로그램(SFS)을 소개하고자 한다.

첫째, 프랑스의 국가 식품지원 프로그램(PNAA) 개요는 다음의 같다.

〈프랑스의 국가 식품지원 프로그램(PNAA) 개요〉

○ 개요

- 명칭 : 국가 식품지원 프로그램(Programme National d' Aide Alimentaire/PNAA)
- 시작 : 2004년
- 목적 : 육류 전락비축량이 0에 달함에 따라 EU의 MDP 프로그램을 보완하기 위한 목적
- 예산 : 2012년 1,040만 유로(약 150억 원) (2010: 1,870만 유로, 2011: 1,500만 유로)
- 담당 : France AgriMer (농림부 산하 국가기관)이 자원 사용 및 식품구매 담당

○ 집행과정

- France AgriMer의 구매 : 입찰과정을 거쳐, 식품기업이나 생산자단체로부터 구매
- 식품지원사업(MDP & PNAA)을 시행하고 있는 4개 단체에 구매식품 배분 : 프랑스 푸드뱅크연맹(The Fédération Française des Banques Alimentaires), 마음의 식당(Restaurants du Coeur), 프랑스 민중구호협회(Secours Populaire Français), 프랑스 적십자사(French Croix-Rouge)
- 개인에 대한 배분원칙 : 개개인의 경제상황과 가족구성에 따라 달라짐(극심한 불안정 상황에 놓여있거나 무주택자의 경우에는 무상 지원, 그 외에는 0.5~정가의 20%까지 식사가격을 지불함)
- 2010년 시작된 농림부의 국가식품프로그램(PNA)이나 보건부가 관장하는 국가건강영양 프로그램(PNNS)와 관련 속에서 진행되고 있음

○ 품목

- MDP가 기초 식품(쌀, 설탕, 분유, 유제품, 곡물류)에 중점을 두고 있는 반면에, PNAA는 MDP가 다루지 않고 있는 육류, 어류, 과일, 채소, 식용유 등의 생필품의 분배에 중점을 두고 있음(가격문제로 인해 저소득층들이 적게 소비하게 되는 품목 중심)
- 품목 : 17종, 총 13,233톤 구매 (MDP는 34종으로 총 117,932톤 구매)
- 배분되는 품목은 연령그룹(영유아, 청소년, 성인, 노인)의 필요에 따라 달라짐.

자료 : Pion(2011), <http://www.frenchfoodintheus.org/spip.php?article3803>

둘째, EU의 식품지원 프로그램(MDP) 개요는 다음과 같다.

〈EU의 식품지원 프로그램(MDP) 개요〉

○ 개요

- 명칭 : EU 지역사회 극빈층 식품분배 프로그램(Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of the Community/MDP)
- 시작 : 1987년 12월
- 목적 : EU에서 정의하는 극빈층의 영양과 인권을 보장하는 동시에 EU 차원에서 비축하고 있는 잉여농식품의 처리를 통하여 시장안정 목적을 달성하기 위함
- 예산 : 연간 5억 유로(약 7,250억 원) 한도(2010~2012: 75% EU부담, 25% 회원국 부담, 2013~2015: 50/50 매칭펀드) => 지속적으로 늘어나고 있음(1987: 1억 유로, 2008년 3억 유로)
- 수혜 : EU 회원국 1,800만 명(2010)

○ 집행방식

- 1) 공공비축물자(public intervention stocks)
- 2) 시장구매(market purchase): 공동농업정책의 변화로 인해 비축물자가 점차 줄어들기 시작한 1990년대 중반부터 시작되었으며 시장가격으로 구매해야 함을 의미함(2008년에는 시장 구매 비중이 90%에 달함)

○ 대상

- 식품 수급에 어려움을 겪는 취약계층
- 사회복지기관: 학교, 어린이집, 무료급식소, 보호소 등
- 품목: 쌀, 설탕, 분유, 유제품, 곡물류 등 건조식품이 중심이나, 최근 들어 점차 채소, 육류, 식용유, 이유식 등 품목이 다양화되고 있음

○ 집행절차

- 참여를 원하는 회원국들은 3년짜리 집행계획 수립
- 매년 참여를 원하는 회원국이 EU 집행위원회에 비축물량 중 이용가능한 한도 내에서 필요량만큼 신청: 각국별 영양기준 등을 감안하여 신청
- 집행위원회는 신청물량과 통계자료를 토대로 각 회원국별 예산 및 가용물량상한을 정함
- 회원국별로 지정된 NGO들에게 물자를 배송함. NGO들이 개인이나 필요한 기관들에 물자 배분을 집행함
- 무상으로 분배되거나, 약간의 비용지불이 이루어짐(관할 NGO의 배분비용을 넘어설수 없음)

○ 향후 정책개선방향

- 로컬푸드 활동과 연계될 수 있도록 개선이 논의되고 있음. 수혜자들의 텃밭활동 장려나 로컬푸드 가공/유통사업체 참여를 통한 기여방안 모색 등
- 개인들에게 그냥 재료를 나눠주는 것보다 급식기관이나 업체를 통해 음식으로 배달하는 경우가 늘어나고 있음
- 바우처 제도로의 전환 방향 모색

○ 의의

- EU 차원에서 잉여농산물의 공공비축과 사회적 극빈층의 영양보조를 연결하는 농업정책 차원의 프로그램(미국 농무부의 다양한 영양지원프로그램과 같은 성격)
- 개별 국가들의 국가차원 식품지원 프로그램과 병행하여 시행되고 있음 프랑스 국가 프로그램 사례(2004)

자료 : EU 홈페이지(MDP)

셋째, EU의 학교과일 프로그램(SFS) 개요는 다음과 같다.

〈EU의 학교과일 프로그램(SFS) 개요〉

○ 개요

- 명칭 : EU 학교과일 프로그램(The EU School Fruit Scheme/SFS)
- 시작 : 2009년
- 목표 : 2,600만 명의 6-10세 학생 전체에 매주 1회분 과일을 0.2유로의 단가로 연간 30주 동안 공급함
- 수혜학생수 : 810만 명(2010/2011: 6-10세 학생의 31.8%), 470만 명(2009/2010: 6-10세 학생의 18.4%)
- 예산 : 연간 9천만 유로(약 1,500억 원)의 예산을 신선과일과 채소를 구매하고 공급하는데 학교에 지원 (향후 5년간 동일 예산액을 집행하며, 부대활동 예산 130만 유로를 포함해 연간 총예산액 9,130만 유로)
- 담당 : EU 농업 및 농촌개발위원회

○ 목적

- EU 회원국 내에서 점차 아동비만 문제가 심각해지고 있는 상황에서, 신선과일과 채소 섭취량의 증진 및 식습관 개선을 통한 영양문제 해결, 건강불평등 완화 목적으로 학교에 신선과일과 채소를 무상으로 공급함
- 다른 한편 과일 생산자들의 위기관리 전략의 하나로서 “시장에서 격리시킨” 농산물을 무상으로 학교에 제공함으로써 가격안정과 생산자 소득보장에 기여함

○ 집행과정

- 2008년 11월 EU 농업위원회가 EU 전역에 과일과 채소를 6-10세 학생들에게 제공하는 프로그램을 승인. 2009년 하반기 학기부터 프로그램이 시작됨
- 각 회원국의 국가예산이나 민간기금과 매칭펀드 방식으로 집행됨(50:50): 참여국은 국가 차원의 전략계획을 수립해야 함
- 공급의 효과를 배가하기 위해 학교에서의 식생활교육과 연계하여 시행됨
- 참여국들은 관련 조치들을 마련해야 함: 농업연결활동(농장방문, 농민장터 방문, 학교텃밭, 요리 교육, 미각체험), 교육훈련(교육교재, 교육연수, 리플렛, 세미나 등), 기타(전시회, 만화제작, 잡지 발행, 사진경연, 온라인게임 등)
- 다양한 주체들이 협력적으로 참여함: 교육분야, 보건분야, 농업분야, 시민사회, 민간부문
- 2012/2013 참여회원국: 이탈리아(2050만 유로), 독일(1160만 유로), 루마니아(980만 유로), 폴란드(920만 유로), 프랑스(560만 유로), 스페인(480만 유로)
- 2013년 이후에 연간 예산을 현행 9천만 유로에서 1억 5천만 유로로 상향할 목표

○ 제공방식

- 매일, 주1회, 주2회, 주3회, 주4회 등 회원국별로 상이함
- 1회 제공량 : 평균 130그램, 1회 평균제공비용 0.3유로
- 가공된 산물보다는 신선과일 위주, 지역산 과채류
- 대표적 산물: 사과, 배, 오렌지, 바나나, 포도, 당근, 토마토, 오이 등

○ 의의

- 생산자 보호를 위한 시장조치를 영양정책과 결합시킨 혁신적인 정책사례
- 이미 EU의 여러 국가들에서 식생활교육 차원에서 자체적으로 시행하고 있는 상황에서, EU 차원에서 무상공급 정책을 집행한다는 의미가 있음

자료 : EU 홈페이지(SFS)

(3) 직접지불

1960년대 이후 생산성, 1992년 CAP 개혁 이후 경쟁력, 2003년 CAP 개혁 이후 대부분 지속가능성을 핵심가치로 두며 농정을 개혁(황수철 외, 2009)해 오고 있는데 그 중점추진과제는 다음의 <그림 2-19>와 같다. 1960년대부터 1990년대까지 과잉생산으로 인해 재정부담이 증가하고 국제 통상마찰이 빈발함에 따라서 1992년 개혁과 UR을 통해 가격보장 수준을 낮추면서 면적에 관계된 직접지불제를 농정의 주요수단으로 삼았다. 그 이후 2003년 개혁을 통해 단일 직불(SPS : Single Farm Payment Scheme)제를 도입하여 특정작물이 아니라 농가단위로 소득을 지원하고 있다. 단일직불제는 지급율(2000~2002년에 받았던 직접지불 총액/3)을 대상 농지면적으로 곱하여 농가단위로 지급하고 있다. 기타 직불금으로는 조건불리 지역지불, 농지, 물, 환경 보전향상대책, 농작물 재해보험 등 매우 다양하다. 직접지불의 품목특정성을 약화시킴으로써 시장지향성을 강화하는 한편, 환경, 기후변화, 물관리 등 지속가능성에 대한 사회적 관심을 농업정책에 강화시키고자 했다(이명헌, 2012).

<그림 2-19> EU의 농정 추진 중점 과제

생산성----->					
경쟁력----->					
지속가능성----->					
초기	위기	1992년 개혁	Agenda 2000	2003년 개혁	2008년 '건강체크'
식량안보 생산성증대 시장안정화 소득지지	과잉생산 지출폭증 국제마찰 구조수단	과잉감소 환경 소득안정 재정안정	개혁심화 경쟁력 농촌발전	시장지향성 소비자관심 환경 단순화 WTO합치성	2003개혁 강화 새로운 도전 위험관리

자료 : European Commission(2012) Agricultural Policy Briefs no.1

구체적 정책목표로 식량안보, 식료의 품질과 안전성 확보, 농업의 환경적 기여 보장, 활력 있는 농촌 발전을 강고하고 있고 그 수단으로 직접지불제가 중요한 지위를 차지하고 있다. 이를 뒷받침하기 위해서 혁신의 추진과 지원, 민간주체들의 네트워크 지원이 강조되고 있는 것이 특징이다. 2013년 이후 개혁안에서는 직불의 다기능성 지원, 친환경성을 강화하면서 직불을 기본지불과 녹색지불로 구분하고 소규모 농가에 대한 정액 지원(500~1,000유로)으로 행정 단순화, 대규모 농가 지원금 상한 및 누진적 감액을 추진한다.

3) 일본

(1) 개관

일본은 최근 들어 공공사업비(주로 하드웨어 인프라 투자)를 대폭 줄이는 대신에 소프트웨어적 성격이 강한 식량안보(식료의 안정적 공급) 관련 예산을 2004년 32.1%에서 2011년 51.0%로 급격히 증가시키고 있다. 2004년부터 2012년까지 일본 농림수산분야 예산 추이를 <표 2-7>과 같이 살펴보면 2009년 이후부터 공공사업에 대한 투자를 급격히 줄이고 대신 비공공사업 투자를 증가시키고 있다. 아울러 식량안정공급 부분에 대한 투자도 급증하고 있다. 하드웨어 지원에서 소프트웨어 지원으로의 전환 추세는 '콘크리트에서 사람으로'라는 이념의 실현을 위하여 국민생활 보호를 핵심 목표로 내건 민주당 신정부의 2009년 출범 이후에 더욱 강화되고 있다. 그에 따라 기존의 공공사업 예산을 대폭 삭감하는 대신에 사회보장 강화를 위한 예산 확보에 주력하고 있다(김종면, 이은경, 2010: 80). 참고로 식량안보 예산에는 식교육, 6차산업화, 친환경농업, 식품안전·소비자 신뢰확보 등이 포함되어 있다.

<표 2-7> 일본의 농림수산 관련 예산 추이(2004-2012년)

(단위 : 억엔, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
농림수산 예산총액	30,522	29,362	27,783	26,927	26,370	25,605	24,517	22,712	21,727
공공사업	13,712 (44.9)	12,814 (43.6)	12,090 (43.5)	11,397 (42.3)	11,074 (42.0)	9,952 (38.9)	6,563 (26.8)	5,194 (22.9)	4,896 (22.5)
비공공사업	16,810 (55.1)	16,548 (56.4)	15,692 (56.5)	15,530 (57.7)	15,296 (58.0)	15,653 (61.1)	17,954 (73.2)	17,517 (77.1)	16,831 (77.5)
식료안정 공급	9,785 (32.1)	9,556 (32.5)	8,878 (32.0)	8,555 (31.8)	8,600 (32.6)	8,679 (33.9)	11,612 (47.4)	11,587 (51.0)	11,041 (50.8)
	일반 농정비	7,024 (23.0)	6,992 (23.8)	6,814 (24.5)	6,975 (25.9)	6,696 (25.4)	6,974 (27.2)	6,342 (25.9)	5,931 (26.1)

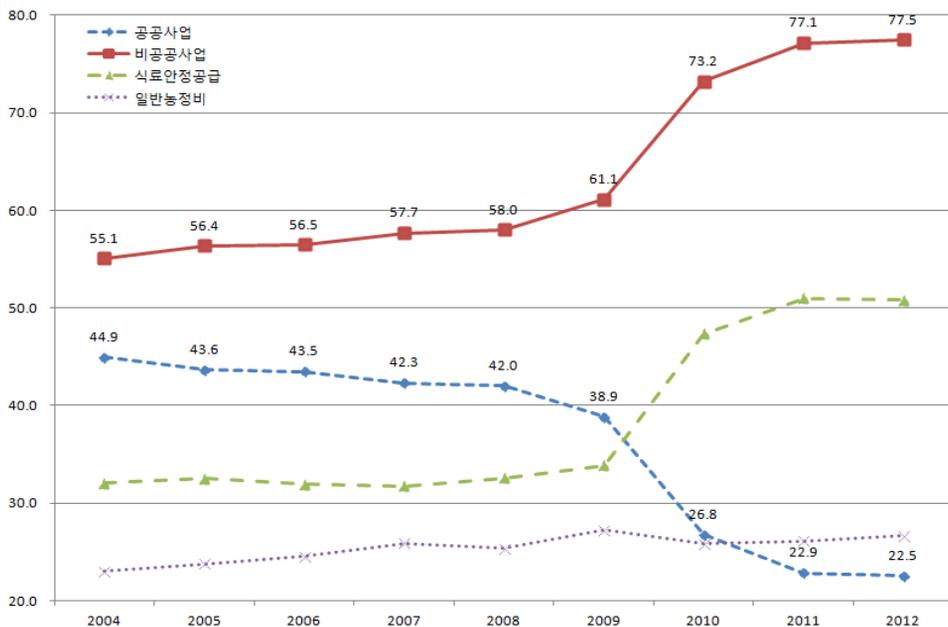
주 : 박성재 외(2011: 39)의 표 수치를 재가공함

자료 : 中井徳太郎(2011), 窪田修(2012)

총 예산 대비 비중 추이를 나타낸 <그림 2-20>을 보면 이같은 경향성은 더욱 명확해진다. 2009년까지 40% 이상에 달하던 공공사업비의 비중이 2009년말 민주당 신정부와 함께 2010년부터 20%대로 떨어졌고, 그 비중은 갈수록 더 낮아지고 있다. 공공사업비는 농림어업 관련 기반시설 정비와 관련된 것들로, 특히 농업 기반시설 분야가 절반 이하로 대폭 삭감되었다. 반면에 비공공사업비의 비중은 반대로 70% 이상으로 치솟았다. 비공공사업비 중에서도 일반농정비는 20%대에서 안정적인 비중을 유지하고 있는 반면에, 식료안정공급 관련 예산의 비중이 30%대 초반에서 50%까지로 치솟았다. 요약하면, 지속적으로 줄어들고 있는 농림수산예산 중에서도 하드웨어적 성격의 공공사업비는 2010년부터 대폭 줄어들었고, 반면에 대폭 줄어든 예산이 전부 식료안정공급 관련 예산으로 이동하였음을 알 수 있다.

<그림 2-20> 일본의 농림수산 관련 예산 추이(2004-2012년)

(단위 : %)



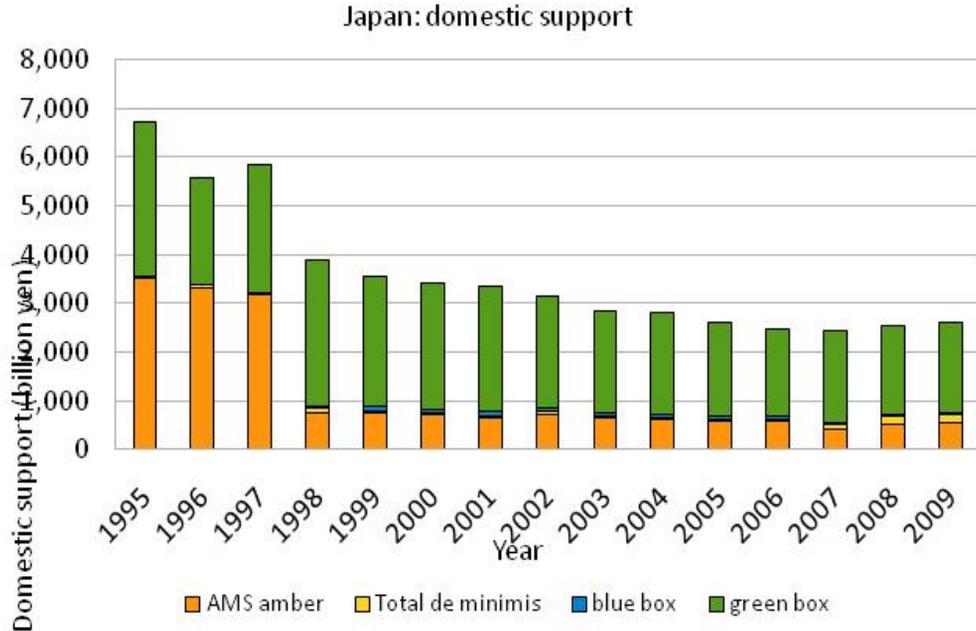
자료 : 中井徳太郎(2011), 窪田修(2012)

<그림 2-21>와 같이 1995년부터 2009년까지 일본의 업보조금 유형별 지원현황을 살펴보면, 전체적으로 예산규모는 1998년 이후 줄어들고 있다. 그 중에서도 품목특정·품목불특정적 최소 허용보조는 1995년~1997년까지 비슷한 규모를 보이다가 1998년 이후 급격히 감소하고 있다.

반면 1998년 이후부터는 허용보조가 큰 폭으로 대체하여 증가하고 있다.

〈그림 2-21〉 일본의 농업보조금 유형별 추이(1995-2009년)

(단위 : 십억 달러)

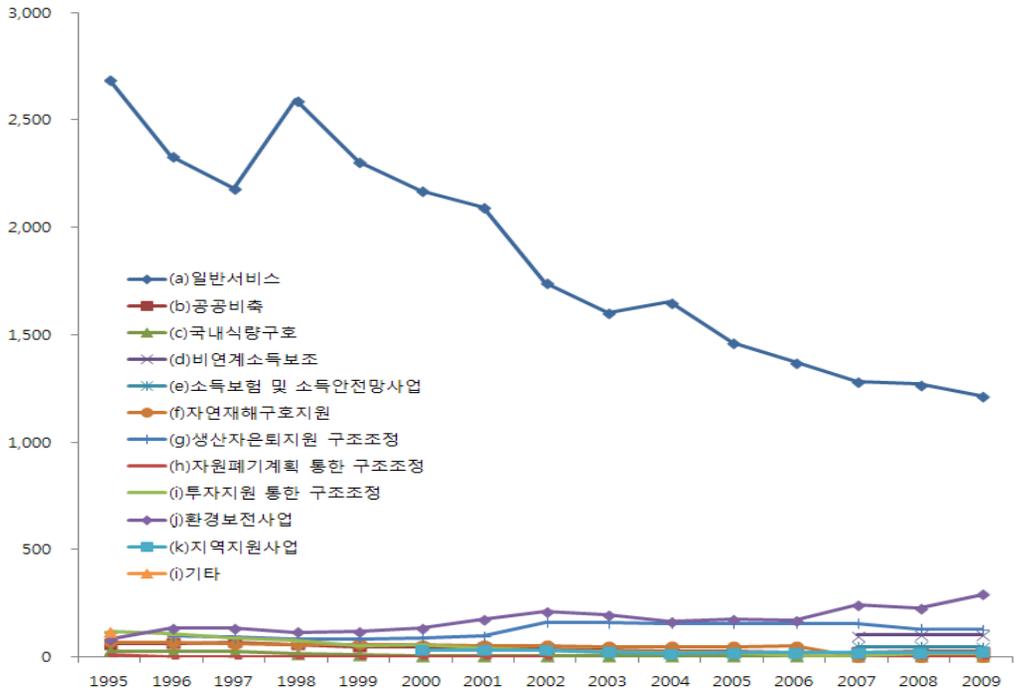


자료 : WTO 통보문서

〈그림 2-22〉와 같이 일본의 허용보조 중에서 많은 비중을 차지하고 있는 정부서비스 항목을 세부적으로 살펴보면 농업·농촌 기반시설 서비스가 그 중 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있고⁷⁾ 이는 우리나라와 비슷한 상황이라고 할 수 있다. 그리고 2006년 이후부터 비연계소득보조인 호별소득보상제도의 증가가 시작되고 있음을 알 수 있다. 환경보전사업 분야에도 점차 예산비중을 늘려나가고 있음을 알 수 있고 2007년부터 그 추이가 두드러지고 있다.

7) 1995년 1,907십억 엔이었고, 2006년 854십억 엔이었다. 액수가 절반 가까이로 줄어들긴 했지만, 전체 허용보조 대비 비중으로는 여전히 가장 큰 비중을 차지하고 있다(Yoshihisa and Daisuke, 2008: 14).

〈그림 2-22〉 일본의 허용보조 추이(1995-2009년)



자료 : WTO 통보문서

(2) 공공비축 및 식품지원

식료안정공급 관련 예산 항목들을 <표 2-8>과 같이 세부적으로 살펴보면 2010년부터 새롭게 실시된 호별소득보상제에 절반 가까운 신규 예산이 책정되어 있음을 알 수 있다. 그리고 식품안전, 환경보전형농업, 농산어촌6차산업화 관련 항목이 2008년 대비 늘어났다. 이를 위해 국산농축산물 경쟁력강화 대책비 등 전업농 경쟁력 제고와 관련된 대부분의 항목들이 크게 감액된 것을 볼 수 있다.

〈표 2-8〉 일본의 식료안정공급 관련 예산 비교(2008년 & 2010년)

(단위 : 백만 엔)

항목	2008	2010	증감
식품산업경쟁력강화 대책비	2,351	635	-1,716
주요 식량수급안정 대책비	147,458	75,650	-71,808
식품안전·소비자신뢰확보 대책비	20,668	70,168	+49,500
식교육 추진 사업비	4,423	1,736	-2,687
국산농축산물 경쟁력강화 대책비	408,075	147,447	-260,628
환경보전형농업 생산대책비	1,108	1,471	+363
후계자 육성·확보 대책비	142,358	89,511	-52,847
농업·식품산업 강화 대책비	25,392	20,678	-4,714
농업경영지원 대책비	109,555	100,950	-8,605
(주)일본정책금융공고조성비	32,675	19,375	-13,300
농업국제협력 추진비	9,724	7,035	-2,689
농림수산물·식품수출촉진대책비	1,905	457	-1,448
호별소득보상제도 실증실시비	-	501,557	+501,557
농산어촌6차산업화 대책비	-	4,503	+4,503
수산물 안정공급 대책비	31,864	23,384	-8,480
수산업 진흥비	92,032	33,772	-58,260
수산업 강화 대책비	6,421	6,716	+295
기타	15,178	16,769	+1,591
합계	1,051,192	1,121,824	+70,632

자료 : 박성재 외(2011, 39)

(3) 직접지불

일본도 2000년 중반까지는 다음과 같이 여러 가지 직불제를 실시하였다.

- 쌀소득보상직불 : 고정지불(생산비와 판매가격의 차액보전) + 변동지불
- 논활용소득보상직불 : 논에 국가가 지정한 전략작물(사료용 등 신규 수요미, 맥류, 대두 등)을 재배하는 농가에 전국 단일 단가로 직접 지불
- 밭작물소득보상직불 : 국가가 지정한 6개 전략작물(맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자, 메밀, 유채) 재배 농가에 표준생산비와 판매가격의 차액 보전
- 수입감소 영향 완화대책 : 가격변동에 의한 경영불안이 있는 품목에 대해 일정한 기준 조수입을 설정 당해연도 수입이 기준을 하회하는 경우 그 차액의 일정부분(90%)을 직접지불로 보전
- 기타 : 중산간 지역직불, 친환경직불, 농작물 재해보험 등

이후 일본은 2007년 '품목횡단적 경영안정대책'을 도입하였다. 이 대책에서는 농업구조 개선을 위해 지원대상을 경영면적 4ha 이상의 안정농업자와 20ha 이상의 취락영농으로 국한하였다. 민주당 정권 성립 이후인 2010년부터는 '호별소득보상제도'를 도입하여 운영하고 있다. <표 2-9>에서와 같이 이 둘 간의 차이점은 품목횡단은 일정 규모 이상의 농가를 대상으로 구조개혁을 가속화하는 것이 목적이지만 호별보상제는 판매농가 전체를 대상으로 하면서 식량자급률 제고, 농업경영 안정, 지역사회 유지 및 농촌 활성화 등 다원적 기능의 확보를 목적으로 한다는 점에서(김태곤, 2009: 3) 커다란 철학적 차이를 보인다. 이러한 노선의 차이는 자민당이 '전업농 육성'을 중시했다면 민주당은 '지역 활성화'를 중시하고 있기 때문이다. 이를 위해 앞서 예산 분석에서 살펴보았듯이 민주당은 1조 엔의 예산으로 호별보상(산업정책)과 '농산어촌 6차산업화(지역정책)'을 병행하는 구도를 갖고 있다(김태곤, 2009: 4).

<표 2-9> 일본의 호별소득보상제도와 품목횡단적 경영안정대책 비교

구분	호별소득보상제도	품목횡단적 경영안정대책
목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식량의 국내생산 확보, 식량자급률 향상 ○ 농업경영 안정 ○ 지역사회 유지, 농촌활성화 등 다원적 기능 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전업농 경영인정 ○ 구조개선 촉진 ○ 식량의 안정적인 확보
대상품목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표준적인 판매가격이 표준적인 생산비를 구조적으로 하회하는 품목 - 주요 작물 : 쌀, 맥류, 대두 기타 작물 - 기타 작물 : 잡곡, 유지작물, 사료작물 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국과의 생산조건격차 개선 - (쌀), 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자
대상농가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산수량 목표에 따라 주요 농산물을 생산하는 모든 판매농가 ○ 지역농가 공생, 마을기능 유지가 목적 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면적요건 등으로 대상농가 한정 - 개별농가 : 4ha(홋카이도10ha) - 마을영농 : 20ha ○ 특정농가의 경영안정·구조개선이 목적
생산수량 목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가한시정촌이 연계, 주요작물 품목별로 설정 ○ 10년 후에 자급률 50%, 20년 이내에 60% 목표를 설정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식량자급률 향상의 구체적 연계성 없음.
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 판매농가 소득을 보상하는 보조금 - 판매가격과 생산비의 차액을 기본으로 보전 - 생산수량 목표에 따른 생산이 조건 - 품목별로 매년 생산면적·판매생산량에 따라 지불 ○ 다음 요소를 가산 - 품질, 경영규모 확대 - 환경보전 기여정도, 쌀 대체작물 생산 ※ 현행 중산간직불제 항구화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과거 생산실적에 근거한 지불 - 매년 일정한 고정지불 - 다른 작물로 전환해도 지불 ○ 매년 생산량·품질에 따라 지불 - 품목별·품질별 생산량에 따라 지불 ○ 수입변동영향 완화지불 - 판매수입 하락분의 90% 지불 ※ 중산간직불제 : 5년마다 평가 후 실시
비용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 약 1조 엔(평년기준) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1,700억 엔(2009년 기준)

자료 : 김태곤(2009: 11)

호별소득보상제도는 판매가격이 생산비를 항상 하회하는 작물을 대상으로 그 차액을 직접 지불로 보전하는 것이다. 특징은 농가 소득증대, 쌀과잉 해소, 논·밭농업 활성화, 자급률 향상 등을 위하여 쌀을 감산하는 동시에 전락작물을 증산하도록 유도하는 것이다. 대상작물로는 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용감자, 메밀, 유채 등이고 지급대상은 특별히 한정하지 않고, 대상작물을 생산하는 판매농가 전체와 마을영농 등으로 광범위하게 설정하여 대상작물의 생산 목표에 따라 판매목적으로 생산하는 판매농가와 마을영농으로 구분한다. 구성항목은 소득보상직불제, 논활용 소득보상직불제, 밭작물 소득보상직불제이고 지원방법은 생산비와 판매가격 차액, 작물별 단가, 면적지분, 수량지분 방식 등이다.

4) 그외

(1) 스위스의 직접지불⁸⁾

스위스는 농업정책의 목표로서 농업의 다원적 기능 유지를 설정하고 환경에 대한 배려 요건으로 직접지불을 맨 처음 도입한 나라이고 현재 그 제도가 가장 발달되어 있다. 직접지불과 같은 정책수단으로 농업경영을 지원하고 그 급부한도는 7만 프랑 수준이다. 스위스의 직접지불이 발달하게 된 원인으로서 먼저 역사적 배경을 살펴볼 필요가 있다(이명현, 2012).

1990년대 초반까지 가격지지, 생산지원 정책 중심이었고 과잉생산과 과도한 재정지출, 집약적 영농에 의한 경관 훼손 및 환경오염의 문제가 심각하여서 국내의 농업·농정에 대한 나쁜 여론, UR협상의 개방-시장화 압력에 직면하였고 1992년 농정개혁을 통해 가격지지 수준 이하, 생산비연계 직불제도를 도입, 1996년 농업의 다원적 기능 발휘를 위한 연방정부 책무를 헌법에 규정하면서 농민소득 보충 정책 운영을 명문화(104조)⁹⁾하기에 이른다. 이와 같이 지속가능성을 중시하는 직불제 시행의 결과로 농가소득의 안정화, 농업의 친환경화, 농식품 공급능력

8) 임정빈 외, 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 농업구조 연구시리즈 11, 시선집중 GSJ_제123호, 2011, GS&J 임정빈 외, 스위스 농업과 농정, 우리의 모델이 될 수 있을까?(스위스 농업, 농정연구2), 농업구조 연구시리즈 12, 시선집중 GSJ_제124호, 2011, GS&J

9) 농업의 다원적 편익(multifunctional service) 제공을 보상하기 위해 생태성과 증명(proof of ecological performance)을 조건으로 직불금(direct payments)을 지급하여 농가소득을 보전해야 한다. 그리고 경제적 유인(economic incentives)을 통해 환경적으로 수용가능하며, 동물 친화적이고, 자연상태에 가까운 생산 방법을 장려하도록 한다.

의 향상이라는 효과를 거두었다. 1999년 이후 농가교역 지수는 지속적으로 하락하여 농가의 기본적 경영여건은 악화되었지만 직불금이 증가하여 농가소득은 감소하지 않았을 뿐만 아니라 최근 들어서는 오히려 증가하는 추이에 이르렀고 유기농법을 사용하는 경작지와 생태보전 지역은 지속적으로 증가하고 있으며 토양에 남아 있는 질소와 인의 양이 지속적으로 감소하고 농업이 배출하는 온실가스 배출량도 감소하였다. 그 결과로 2000년대 초까지 농산물 생산은 감소세를 보였으나 최근 들어 1990년의 생산량을 회복하고 있다. 최근 2014년 이후 농정개혁안을 통해 직접지불제를 헌법에 제시된 정책목표에 보다 명시적으로 결부시키는 방향으로 개편할 것임을 천명하였다. 스위스 직불제의 개선방향은 다음의 <표 2-10>과 같다.

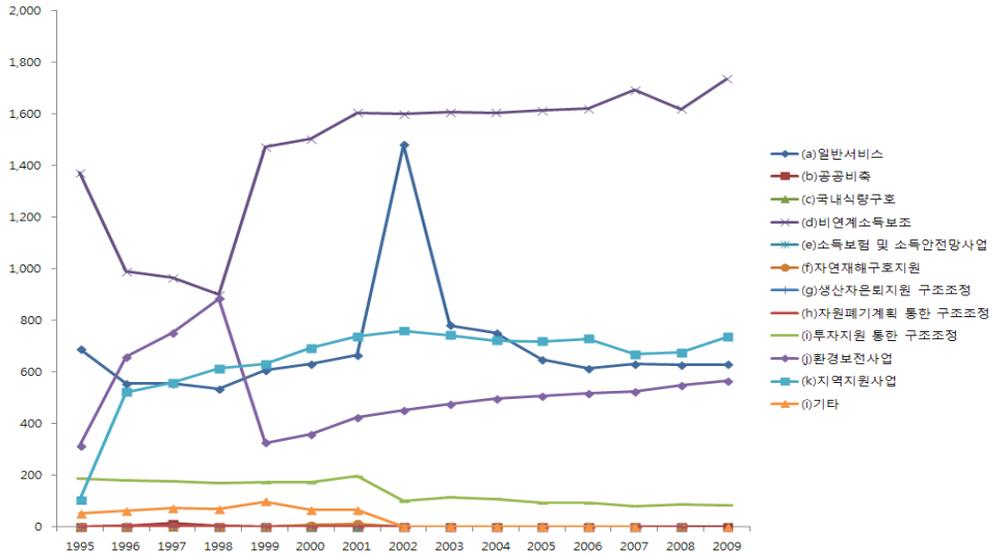
<표 2-10> 스위스의 직불제 개선방향

헌법 104조	<ul style="list-style-type: none"> - 안정적 공급 - 경작경관의 유지 - 자연적 생활기초의 유지 - 국토에 분산적인 인구 거주 - 자연친화적, 환경 및 동물친화적 생산형태의 지원 			
적응직불 → 변화의 충격을 완충				
경작경관직불	식량안보직불	생물학적 다양성 직불	경관품질직불	생산체계직불
-경영을 통한 유지 -곤란 지원 -병목 지원	-생산능력 유지 -곤란 지원 -주요작물재배지원	-종다양성 -생활공간 다양 성 지원,가치제고	- 다양한 경관 발전 지원	- 자연친화, 환경친 화, 동물친화적 생산 형태 지원
생태성과 증명 및 자원효율직불 → 자연 자원의 지속가능한 이용				
구조적· 사회적 최저기준 및 한계 기준				

자료 : 이명현(2012)을 재인용, LID Dossier "Agrarpolitik 2014-2017"

<그림 2-23>에서 보듯이 1999년부터 직불금의 규모를 확대하는 한편 지급조건을 강화하고 다양한 직불금제를 통해 농가소득의 안정은 물론 환경보전, 동물보호, 도시 인구분산이란 목표를 차근차근 달성해나가고 있다. 특히 토양과 수자원 보호, 생물 다양성 유지 등 농가의 상호 준수 의무 이행을 전제로 전체 경지면적과 축종을 대상으로 일반직불금을 지급, 일반 직불금의 상호준수 의무보다 더 엄격한 조건을 이행하는 농가에 대해서는 추가로 생태직불금을 지급한다. 또한 동물 사육시스템을 규정하고 준수할 경우 동물복지직불금도 지급하기도 한다.

〈그림 2-23〉 스위스의 허용보조 추이(1995-2009년)



자료 : WTO 통보문서

2004년부터 2010년까지 스위스의 농식품 관련 예산 현황을 <표 2-11>과 같이 살펴보면, 7개년 평균 3,645백만프랑(4.3조 원)으로 이 중 직접지불제는 2,595백만 프랑, 총 지출액 대비 71.2%로서 절대적으로 그 비중이 높고 매년 증가세이다(2004년 66.6%에서 2010년 75.5%). 2010년 36.7억 프랑¹⁰⁾ 중 76%가 직불제 예산이고 직불금의 규모는 농업생산액의 28%비중을 차지, 부가가치의 73%, 농업수입의 24%, 농업소득의 108%, 농가소득의 74%에 달한다. 그 외에 생산 및 유통분야에 571백만 프랑으로 총 지출액 대비 15.7% 차지, 기타 및 기초개선 사업 분야에 478백만 프랑, 13% 비중을 차지하고 있다. 농가당 직불금¹¹⁾ 수령액은 연간 6만~7만 프랑(5,600만 원) 수준, 농업인 1인당 직불금 수령액은 연간 2,000만 원 수준, 농지면적 1ha 당 직불금 수령액은 약 320만 원(농가당 평균 경지면적 21.5ha로서 한국의 35~40배선)으로 파악된다. 우리나라는 예산 대비 직불금 비중 15.9%, 농가당 130만 원, 1인당 50만 원, 1ha당 92만 원 수준인 것과는 매우 대조적이다.

10) 1스위스 프랑=1.09달러(2012년12월29일 기준)

11) 표본농가 기준으로 직불총액을 총농가수로 나눈 수치인 4.7만 프랑보다 높다.

〈표 2-11〉 스위스의 농식품 관련 예산 추이(2004-2010년)

(단위 : 백만 프랑,%)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균	비중
생산 및 유통	731	677	606	548	536	471	428	571	15.7%
직접지불제	2,498	2,464	2,553	2,596	2,546	2,742	2,769	2,595	71.2%
기초개선	202	178	201	175	184	170	172	183	5.0%
기타	319	289	285	282	285	308	297	295	8.1%
농식품관련 총지출	3,750	3,608	3,645	3,601	3,551	3,692	3,666	3,645	100.0%

주 : 1. 2007년 신규 회계시스템에 의해 기존 연방정부 회계시스템 수치에 변화가 있기 때문에 전년도 수치 비교 의미없음.

2. 스위스프랑(CHF) = 1,190원(2012년12월기준)

자료 : Federal financial statements, FOAG

스위스의 직접지불은 일반직불과 생태직불로 크게 구분된다.

첫째, 일반직불은 면적비례직불과 방목동물수 비례직불로 나뉘고 면적직불금은 연간 1,040프랑을, 방목직불금은 마리당 520~690프랑을 지급하고 있다. 생태성과 증명은 필수인 것으로 윤작, 시비균형, 토양보전, 적절한 농약사용 조건 등을 제시하면 된다. 그 외에도 조건불리직불금, 경사직불금 등이 있다(<표 2-12>참고).

〈표 2-12〉 스위스의 일반직불제 참여 농가 현황

(단위 : 호, %)

연도	전체 농가수	일반직불제도				
		면적 직불금	방목 직불금	조건분리 축산직불금	경사 직불금	경사지, 계단식 포도재배 직불금
2000	70,537	60,473 (85.7)	38,846 (55.1)	35,707 (50.6)	33,880 (48.0)	2,833 (4.0)
2005	63,627	56,152 (88.3)	35,763 (56.2)	33,743 (53.0)	31,626 (49.7)	2,908 (4.6)
2009	60,034	52,539 (87.5)	45,939 (76.5)	331,849 (53.1)	29,775 (49.6)	2,745 (4.6)

주 : ()는 해당 직불금 수혜 농가가 전체 농가에서 차지하는 비중을 나타냄.

자료 : 스위스 통계청, 임정빈 외(2011) 재인용

둘째, 생태직불은 일반직불보다 강화된 조건을 준수하는 경우 추가로 지급하게 된다. 지원 대상지 유형을 목초지, 경사지, 휴경지, 경작지 등으로 세분화하여서 그에 따라 다양한 조건들

을 제시(무농약, 무화학비료는 기본)한다. ha당 연간 300~2,800프랑 지급하고 경관용 과수재배, 조방적 곡물재배, 유기농, 동물복지 등도 있다(<표 2-13>참고).

〈표 2-13〉 스위스의 생태직불제 참여 농가 현황

(단위 : 호, %)

연도	농가수	생태직불금				동물복지형 직불금
		생태적 보상	환경적 질에 대한 규정(EQQ)	조방적 곡물	유기농	
1999	73,591	56,437 (76.7)	-	22,538 (30.6)	4,744 (6.4)	27,258 (37.0)
2000	70,537	56,395 (80.0)	-	20,482 (29.0)	4,904 (7.0)	31,433 (44.6)
2002	67,421	55,015 (81.6)	10,377 (15.4)	18,403 (27.3)	5,898 (8.7)	36,215 (53.7)
2005	63,627	53,403 (83.9)	25,512 (40.1)	16,928 (26.6)	6,350 (10.0)	38,643 (60.7)
2009	60,034	49,967 (83.2)	28,928 (48.2)	14,849 (24.7)	5,714 (9.5)	37,815 (63.0)

주 : ()는 해당 직불금 수혜 농가가 전체 농가에서 차지하는 비중을 나타냄.
자료 : 스위스 통계청, 임정빈 외(2011) 재인용

(2) 브라질의 공공비축 및 식품지원

브라질의 식품 공공조달 프로그램(PAA)의 목적은 첫째, 개인들이 필요로 하는 수량, 품질, 빈도로 먹거리에 대한 접근성을 보장, 둘째, 가족농 소득창출과 판로창출 장려를 통해 농촌지역에서 사회적 통합을 증진하고 식량안보에 기여, 셋째, 농축산(가공)품 저장과 배분 관련 활동들을 통해 가족농을 증진하고, 먹거리를 필요로 하는 국민들의 영양 증진을 위함(법률 no. 10,696, 2003년 - 제19조)이다. 법률의 주요 골자는 수매된 농산물은 먹거리를 필요로 하는 국민들에게 전달되어야 하고 상업농보다는 소농들에게 적합한 지역시장의 창출을 촉진하여 가족농을 지원함에 있다.

주요 내용은 기본적으로 가족농들이 생산한 농산물을 수매하는 것이다. 브라질의 가족농 비중은 2009년 기준 총 경영체수 84.4%, 총 경지면적 24.3%, 총 생산액 38%, 총 인구수 대비 74.4%를 차지한다(Chmielewska & Souza, 2010)

프로그램의 관리체계는 운영위원회로서 사회개발부, 농업개발부, 농업부, 재정부, 계획부, 교육부 장관으로 구성되어 있다. 운영위원회가 프로그램 유형, 기준가격, 우선시행지역, 기부 조건, 공공비축물자 조건, 조달물품의 판매조건, 가족농 비축지원 조건 등을 결정할 책임을 지게 된다. 규모 면에서 가장 핵심적인 프로그램은 동시구매기부 프로그램(CDLAF)이다.

식품 공공조달 프로그램(PAA)의 세부 내용은 다음의 <표 2-14>와 같다.

<표 2-14> 브라질의 식품 공공조달 프로그램(PAA)의 세부 내용

프로그램	목적 및 기능	재원	집행	생산자 접근방식
① 직접구매 (CDAF)	가격하락시, 또는 수요발생시 구매. 가격안정에 중요한 역할	사회개발부 농림부	국가식량공사 (CONAB)	개별
② 동시구매기부 (CDLAF, CPR-Donation)	가족농이 생산한 농산물을 구매하여, 사회복지 네트워크 단체들에게 이를 기부함	사회개발부	국가식량공사 (CONAB)-주 정부-지자체	개별·연합·협동조합
③ 가족농 비축 (CPR)	가족농으로부터 수매한 후 좀 더 좋은 조건에서 판매될 수 있도록 비축함	사회개발부 농림부	국가식량공사 (CONAB)	협동조합·연합
④ 학교급식용수매 (PNAE) ¹²⁾	가족농 생산물 구매하여 학교급식용으로 사용	학교급식 프로그램	교육발전기금 (FNDE)-주 정부-지자체	가족농 단체
그 외 우유프로그램(PL)	영양취약 가정에 우유를 공급하고 가족농 생산 증진 목적	사회개발부	북동부 주 및 미나스제라이스주정부	개별·연합·협동조합

주 : 1헤알(브라질 BRL) = 550.23원(2012년 12월 기준)

자료 : Ministry of Social Development(2008)

- ① 직접구매(CDAF) : 중앙정부가 정규조직에 참여하는 농민들로부터 결정가격에 농축산물을 구매하는 프로그램
- 사회개발부와 농림부의 재원으로 국가식량공사가 운영함
 - 주 품목 : 쌀, 캐슈넛, 브라질넛, 매니옥 가루, 콩, 옥수수, 수수, 밀, 전지분유, 밀가루 등
 - 비축을 통해 가격안정에 기여하는 역할

12) 2009년 법률 no, 11,947은 식재료 구매를 위해 지자체로 교부되는 국가교육개발기금(FNDE)의 최소 30%를 가족농 생산물로 사용할 것을 의무화하였다.

- 2009년 1억 6,620만 헤알의 예산이 이 유형에 사용됨(사회개발부 1억 900만 헤알, 농림부 5700만 헤알). 4만2천여 농민들이 수혜(가구당 평균 4천 헤알)
- ② 동시구매기부(CDLAF) : 가족농 생산과 지역수요(학교, 시설 등) 간에 연결을 촉진하여 지역경제를 활성화하고 농촌지역 가족농을 활성화하기 위한 프로그램
 - 국가식량공사가 주정부와 지자체에 재원을 교부하여 운영책임을 분권화함
 - 지역의 다양한 공공기관, 사회복지시설 등에 먹거리를 공급하는 역할
 - 이 유형은 구매 식품의 비축 과정 없이 구매와 동시에 가까이에서 공급이 이루어지도록 함으로써 로컬푸드 네트워크를 강화하고 영양섭취를 증진하도록 하는데 있음
- 2009년 2억 2백만 헤알의 예산이 이 유형에 사용됨(총 예산의 34.2%). 그 중 1억 5천만 헤알은 국가식량공사를 통해 지출되었고 2,700만 헤알은 주정부를 통해 2,460만 헤알은 지자체를 통해 지출됨
- 2009년 980만 명의 일반 국민들이 소비자로서 수혜를 받음. 144만 톤의 농축산물이 구매되어 사용되었으며 6만5천 가족농의 생산물이 구매되었음
- ③ 가족농비축(CPR) : 정규 농민조직들에 참여하는 가족농들의 수확물을 비축하였다가 가격상향이 나아질 때 판매될 수 있도록 비축하는 활동을 지원하는 프로그램
 - 2006년 국가식량공사가 운영을 시작으로 가족농 단체들에게 예산을 이관하거나 직접 집행
 - 2009년 192개 농민단체(11,135명의 가족농)에 집행되었고, 예산은 4,600만 헤알이었음(농림부 3,240만 헤알, 사회개발부 1,400만 헤알). 52,000톤의 농축산물 구매
- ④ 학교급식용수매(PNAE) : 학교급식 예산의 최소 30%는 인근 지역의 가족농들에게 사용되어야 함. 학교가 위치한 같은 지자체 내의 가족농으로부터 구매해야 함(불가능할 경우는 상위 영역으로 상향됨)
 - 5,300만 명의 학생들에게 적용됨. 2010년 PNAE 예산 중 가족농들에게 집행된 금액은 10억 헤알(약 5,500억 원)에 달함

수혜지는 생산자의 의무 5등급(토착민, 무토지 농촌노동자 우선, 기준은 경지면적, 노동, 소득 등을 고려)¹³⁾으로 나뉘고 소비자(기관·단체)의 경우는 자원이 없는 곳, 무상으로 식사를 제공하는 기관·단체 등이 해당, 2009년 미화 3억 달러(약 3,500억 원)가 투입되었다. 가정, 지

13) 대부분 10ha 미만의 과일 및 채소 생산자이고 20~40농가 생산자조직으로 구성되어 있다.

역사회단체, 탁아소, 노인복지관, 암요양원, 약물중독치료소, 국공립학교, 커뮤니티 키친(무료 급식소), 대중식당, 푸드뱅크 등을 대상으로 하였다. 특이한 것은 이들 재원조달이 사회개발부로부터 나왔다. 2003년 사회개발부 재원투입규모는 164.6백만 헤알, 농림부 재원투입 실적은 제로였으나 2008년 사회개발부 462.62백만 헤알, 농림부 137.37백만 헤알로 매년 증가하고 있음을 알 수 있다(<표 2-15>참고).

<표 2-15> 브라질의 식품 공공조달 프로그램(PAA) 세부 프로그램별 현황

구분	지자체수	구매액		생산자1인당 연간 구매한도 (헤알)	가족농수		가구수	수량 (톤)
		천 헤알	비중		수	비중		
CDAF	302	166,258	28.2%	8,000	42,837	30.3%		139,183
CDLAF	996	202,248	34.3%	4,500	65,055	45.5%	9,904,170	145,367
-주정부	604	27,119	4.6%	9,000 (*PNAE)	12,462	8.7%	1,429,889	12,023
-지자체	66	24,652	4.2%		7,962	5.6%	477,435	37,597
-CONAB	326	150,476	25.5%		44,631	31.2%	7,996,846	95,747
PL	1,078	175,359	29.7%	4,000 (반년)	23,958	16.8%	662,465	174,298
CPR	68	46,483	7.9%	8,000	11,135	7.8%	-	52,065
계	2,444	590,350	100%		142,985	100%	10,566,635	510,913

주 : 1. 생산자 1인당 연간 구매한도는 범주간 누적치를 적용한 것임

2. 1헤알(브라질 BRL) = 550.23원(2012년 12월 기준)

자료 : Peraci & Bittencourt(2010), Ministry of Social Development(2008)

브라질 PAA 프로그램의 성과는 다음과 같이 볼 수 있다.

첫째, 가족농을 지원하면서 식량안보와 영양섭취를 동시에 증진한 전 세계적인 모범사례로 평가받고 있다. 2003년 프로그램 시작 이래로 가족농들로부터 1,214,033천 톤의 식품이 435,528회의 구매를 통해 수매되었고 평균 87,000명의 가족농과 영양취약층 25,000개소가 프로그램에 참여, 2003년 농민 42,000명, 수혜국민 39,500명에서 2007년 농민 12만 명, 수혜국민 1억 6,800만 명으로 추정된다(Ministry of Social Development(2008)).

둘째, 기존 시장가격의 회복 효과로서 공공조달 활성화로 인해 중간유통업자들의 횡포가 많이 줄어들었다. 예를 들면 기존에는 땅콩 생산자들이 업자들로부터 5헤알밖에 받지 못하던 것 을 이제는 업자들이 10헤알을 지급하고 있는 것이다.

셋째, 로컬푸드 생산·판매·소비 간 신뢰네트워크의 창출에 기여하고 있다. 이는 생산지 인근의 소비자들에게 배송되기 때문이며 그로 인해 NGO-공공기관-농민 간에 다양한 먹거리 공동체 활동이 활성화되며(식교육 등) 이를 통해 지역의 사회적자본이 확충되는 효과를 가져 온다.

넷째, 농업 생산 측면의 성과로는 농업생산에 대한 안정적 투자의 증진(Souza & Chmielewska, 2010)이다. 경작면적의 증가, 산물 다양성의 증가, 농업투입재 사용의 증가(종자, 비료, 농기계, 관개시설), 노동 투입량의 증가, 기존에는 경제적으로 활용되지 않던 텃밭 생산산물의 시장판매 가능성 증대, 학생들에게 익숙하지 않은 지역의 전통산물 생산 증진, 산물 품질에 대한 관심의 증대(선별, 운송), 유기농, 친환경 생산에 대한 유인효과 발생, 신규·기존 농민생산자단체의 활성화(법적 지위 상승, 회원수 증가, 투자 증가, 신규조직 활성화), CPR-Donation과 CDLAF가 수혜농민들에게는 가장 최상의 판매채널로 간주된다.

반면 브라질 PAA 프로그램의 개선 필요사항(Souza & Chmielewska, 2010)으로는 첫째, 계획과 시행 간의 격차문제(생산물 유형과 수량), 둘째, 농민들에 대한 지불의 지연문제, 셋째, 농민들의 작부계획 어려움, 넷째, 부가가치 증진활동으로의 전환 애로사항 등이 그것이다.

브라질 PAA 프로그램으로부터 농산물 생산증진과 먹거리 접근성 증진을 직접구매제를 동시에 지원하는 이같은 방식의 프로그램은 수혜농가들에게는 중요한 시장기회를 제공하고 이들의 생산과 마케팅 능력을 증진하는데 상당한 역할을 수행하였음을 알 수 있다.

(3) 영국의 직접지불

영국의 직불금은 2001년 설립된 DEFRA의 산하기관인 농촌지불청(Rural Payments Agency)에서 관리하고 있다.¹⁴⁾ 영국의 직불금 총액은 2000년 24억 파운드에서 해마다 조금씩 늘어서 2011년 기준으로 34억 4천만 파운드 (약 6조 2천억 원)이다. 생산비연계직불(단일직불제 포함)은 34억 1천만 파운드이고 이 중 단일직불금은 27억 6천만 파운드이다. 농가당 수령액(총 30만 농가)은 11,500파운드(약 2천만 원), ha당 수령액(농가당 평균 57ha)은 202파운드(약 363,000원)였다(<표 2-16> 참고).

14) <http://farmsubsidy.org> 라는 사이트는 EU 각국별 연도별로 EU 직불금 수령자와 금액을 DB화하여 공개하고 있다.

〈표 2-16〉 영국의 직불금 추이(2007-2011년)

(단위 : 백만 파운드)

구분	2007	2008	2009	2010	2011
생산연계직불	59	55	34	26	25
작물보조금					
- 경지직불	13	8	14	7	5
- 기타작물보조금					
가축보조금	37	37	20	19	19
낙농보조금					
생산비연계직불	2,952	3,226	3,576	3,405	3,410
단일직불(SPS)	2,311	2,580	2,948	2,532	2,767
농업환경계획	460	486	471	476	500
조건불리직불	130	134	136	113	120
가축질병보상	21	26	21	19	23
기타	31			30	
합계	3,012	3,281	3,610	3,166	3,435

자료 : http://www.ukagriculture.com/farming_today/bg_support_changes.cfm

(4) 독일 및 프랑스의 직접지불¹⁵⁾

독일은 EU·연방·주의 3단계로 이루어지며 3자의 비중은 비슷하다. EU로부터의 농업·농촌 예산은 총 6,855 백만 유로이며 크게 직접지불, 농촌발전, 시장개입 예산으로 구분한다. 그 비중은 각각 80%, 16%, 4% 수준이다. 총생산액 대비 직불금 비중은 12.0%, 부가가치 대비 직불금 비중은 36%이다.

연방정부의 농림보호부 예산은 농민 사회보장 지원중심의 역할을 수행하고 주정부는 투자 지원, 규제·검사집행, 연구, 학습기관, 인프라 제공 등의 서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 주정부의 인구당 농정 조직 예산은 연방정부보다 30~40% 높고 주요 분야는 투자지원이다.

프랑스는 시장가격지지에서 소득보전 직불로 전환 중에 있다. 생산과 연계되지 않는 방식으로 지원방식 전환하고 있다. 농업소득 대비 직불금 지원 비중은 35.1%, 농업예산 대비 비중은 35.8%이다.

15) 이명현(2012)

(5) 아일랜드의 직접지불

다음의 <표 2-17>에서와 같이 아일랜드의 농가직불 현황을 살펴보면, 단일직불제(SPS) 비중은 전체 농림수산물산식의 64%를 차지, 조건불리지역은 11%, 농촌환경보호(REPS)는 13%를 차지하고 있다.

<표 2-17> 아일랜드의 직불금 현황(2011년 기준)

구 분	수혜 경영체수	지급액		비율(%)
		(백만 유로)	(백만 원)	
단일직불제(SPS)	119,802	1,307.700	1,830,780	64.2
조건불리지역	98,145	233.900	327,460	11.5
농촌환경보호(REPS)	-	277.000	387,800	13.6
임업 프리미엄	21,087	75.670	105,938	3.7
농가폐기물관리		32.640	45,696	1.6
조림지원금	1,851	28.480	39,872	1.4
조기은퇴지원	27	27.600	38,640	1.4
어린이축복지프로그램	35,505	30.130	42,182	1.5
소결핵 및 브루셀라 보상	5,124	16.650	23,310	0.8
농가개량	206	3.512	4,917	0.2
상업원예농 투자지원	69	2.000	2,800	0.1
합계		2,037.24	2,852,783	100.0

주 : 아일랜드 농민들이 수혜를 받고 있는 농촌사회프로그램(RSS)와 농가지원금(Farm Assist)은 사회보호부(DSP) 소관예산이라서 이 표에는 제외되어 있음.

자료 : Department of Agriculture, Food and the Marine(Ireland), Annual Report 2011

유럽의 경우 정부재정의 악화로 인해 사회보장보조금을 전반적으로 감소시키고 있음에도 불구하고 농촌사회보장보조금은 과거와 같은 수준으로 계속 지급하고 있다. 이것은 분명 농가에 대한 소득직불제이지만 농가소득보전이라는 측면이 아니라 사회복지라는 측면에서 접근하는 이중적 전략을 취하고 있는 것이다. 소득직불제와는 별개로 농촌을 위한 별도의 복지프로그램을 운영하고 있는 대표적인 예가 아일랜드의 농촌사회보장보조금(RSS : Rural Social Scheme)을 꼽을 수 있다. 아일랜드에서는 RSS를 통해 농촌지역에서 필요로 하는 다양한 서비스를 제공하는 역할을 담당하게 되고, 이로 인해 매월 일정 규모 이상의 소득을 보전받게 되는 것이다. 이외에 별도의 농가지원금(FA : Farm Assist) 제도를 수행하고 있는데 저소득 농민을

대상으로 한 소득보조 프로그램이다. 따라서 농업소득 이외의 소득이 있어서 수혜가 가능하다는 특징이 있다. 농가지원금 대상 농가는 18~66세 사이의 농민의 자산조사를 통해 선정이 된다. 농가지원금을 통해서 사회보장제도의 부족부분을 보장해 줌으로써 실질적인 농가의 소득을 보전하는 효과를 유발하게 된다.

여기서 한 가지 특이한 점은 농촌사회보장보조금과 농가지원금은 농업보조금으로 운영되지 않고 별도의 사회복지프로그램으로 운영되고 있다는 것이다. 즉, 농촌사회보장보조금을 통해서 도시에 비해서 높은 수준의 사회보장지원율을 유지하고 있고, 농가지원금을 통해서 추가적인 사회복지보장을 지원하고 있는 것이다. 이동양육 등으로 인한 지원금을 이중계상하지 않기 위해 이런 부문은 제외하고 있다.

농촌사회보장프로그램(RSS : Rural Social Scheme)¹⁶⁾

○ 개요

- 저소득 농어민·여성들이 갖고 있는 재능과 숙련을 통해 특정 서비스를 농촌 커뮤니티에 공급하고 이를 통해 저소득 농어민들에게 소득을 보조
- 중앙정부에서는 사회보호부(DSP)에서 담당, 지역에서는 실행기관이 담당(EU 농촌개발 LEADER 프로그램에 등록된 지역실행그룹 Local Action Group이 담당)
- 수혜자가 되려면 현재 농업에 적극 종사하고 있다는 입증을 해야 함. EU 단일직불제(SPS) 신청서 필요하고 2004년 5월부터 시작

○ RSS 수혜자 역할

- 다양한 형태의 산책로 유지 관리, 마을 및 농촌개선 프로젝트
- 노인층에 대한 사회적 케어, 노인 및 빈곤층을 위한 에너지 보전작업
- 미취학 및 졸업 후 집단에 대한 커뮤니티 케어, 커뮤니티 행정, 기타 적절한 커뮤니티 기반 프로젝트
- 비영리적 문화·유산센터 관련 프로젝트, 환경유지작업(커뮤니티 및 스포츠 시설 유지 관리)

○ 작업시간

- 주당 19.5시간(농어민의 편의에 맞춰 스케줄 작성)
- 실업자를 대상으로 하는 공공근로프로그램(CES)과는 별도로 운영됨

○ 지급률

16) <http://www.welfare.ie/en/Schemes/RuralandCommunitySupports/Pages/RuralSocialScheme.aspx>

- 성인 피부양자 없는 참여자 : 주당 208유로 (약 30만 원)
- 성인 피부양자 있는 참여자 : 주당 최대 332.80유로 (약 45만 원)
- 각 아동 피부양자 : 아동 1명당 29.8유로씩 추가
 - 정책성과
 - 2012년 RSS 예산 4,560만 유로(약 700억 원), 농가지원금 예산 1억 1,500만 유로(약 2,400억 원 수준) (cf. 아일랜드 인구 : 450만 명)
 - 2009년 비용편익분석 결과 1:2.43으로 나타남. 1유로의 예산 투입시 2.43유로 상당의 사회적 편익 발생되었음을 의미함.

농가지원금(FA : Farm Assist) 제도¹⁷⁾

- 개요
 - 저소득 농민 대상 소득보조 프로그램(1999년 4월 시작)
 - 농업소득 이외의 소득이 있어도 수혜 가능함
 - 2012년 Farm Assist 예산, 1억 1,500만 유로(약 1,700억 원) (cf. 아일랜드 인구 450만 명)
- 대상
 - 18~66세 사이의 농민으로, 자산조사를 거쳐야 함
 - 자산조사: 거의 모든 형태의 소득을 산정(농가소득, 기타소득(자가고용), 자산소득, 배우자소득 등)
- 지급액
 - 개인당 지급률 : 주당 최대 188유로
 - 유자격 성인 피부양자 : 주당 최대 124.8유로
 - 유자격 아동 피부양자 : 전액 29.8유로 (반액 14.9유로)
- 수령사례(2009년 기준)

사례1) 독신 농민 : 실질 농가소득 연 10,400유로(1,560만 원), 주당 64.43유로 수령
 → 연간 총 13,750유로(2,062만 원) 소득 (FA 수령금 연 3,350유로 : 502만 원)
 사례2) 아이 없는 기혼 농민 : 실질 농가소득 연 15,000유로(2,250만 원), 주당 138유로 수령
 → 연간 총 22,776유로(3,400만 원) 소득 (FA 수령금 연 7,776유로 : 1,166만 원)
 사례3) 아이 4명 있는 농민 : 실질 농가소득 연 14,300유로(2,145만 원), 주당 544유로 수령
 → 연간 총 28,288유로(4,243만 원) 소득 (FA 수령금 연 13,988유로 : 2,100만 원)

17) <http://www.welfare.ie/EN/Publications/SW27/Documents/sw27.pdf>

5. 요약 및 소결

1) 농업보조금의 이론적 논의과 농가경제 실태

농업보조금이란 우리나라 혹은 특정지역의 농업을 육성하기 위해 집행되는 모든 정책적 수단, 지원금을 일컫는다. 즉, 농업의 경쟁력 강화 혹은 농업의 구조조정을 위해서 정부나 공공단체가 지원하는 정책지원을 의미한다. 국제적으로 이슈가 되는 것은 시장에 직접적으로 개입하는 보조금인데 농업보조금을 바라보는 관점이 농업보조금의 축소 혹은 폐지가 아니라, 농업정책 목표에 맞게 어떻게 농업보조금을 추진·집행할 것인가라는 관점의 전환이 필요하다.

본 보고서에서는 농업보조금의 유형을 WTO 규정 상의 농업보조금 구분을 채택하였고 그 유형은 규정 상 제시된 바와 같이 허용보조(Green Box)와 감축보조(Amber Box)로 구성되어 있다. 허용보조는 정부서비스, 공공비축 및 식품지원, 직접지불로 구성되어 있고 감축의무는 없고 증액은 가능하다. 감축보조는 시장가격지지, 비면제 직접지불, 투입재 보조 및 기타 감축대상보조로 구성되어 있고 허용보조 이외의 모든 보조를 일컫는 것으로서 보조총액 기준으로 감축의무가 있다.

농업보조금은 농업부문에 대한 정부의 정책이고 시장에 대한 개입이다. 시장불완전성, 공공재, 외부효과, 그리고 분배정의의 4가지 측면에서 반드시 필요하고 다른 재화에 비해서 농업보조금을 지급해야 할 필요성이 더 크다고 할 수 있다.

우리나라 농가경제 실태는 악재요소가 많다. 즉, 농가구입가격지수는 상승한 반면, 농가판매가격지수는 정체 혹은 하락으로 인해 농가교역조건이 악화되고 있고 농업경영비가 가파른 폭으로 상승 중에 있으며 이에 농업소득은 점차 하락, 이전소득과 농외소득으로 버티고 있던 농가소득이 2006년 이후 정체 혹은 감소현상을 보이고 있다. 농가 간 소득계층별 하방 집중화 현상이 심해지고 있고 도농 간 소득격차는 점차 확대 추이에 있다. 현재 농업의 산업적 구조에서는 농업에 대한 투자가 농업에 귀착되는 것이 아니라 오히려 농업의 후방산업을 살찌운다는 문제점, 수익구조 개선의 한계를 내포하고 있다. 우리나라 농가경제 실태의 근본원인은 농가소득문제이고 전체적인 농업총생산은 성장하고 있으나 농가소득은 점차 악화되는 '성장과 소득의 괴리'에 직면해 있는 것이다.

2) 농업보조금의 해외 농업정책 동향

최근 선진국의 농정을 살펴보면, 시장에 대한 정책개입 비중이 낮아지고 점차 직접지불제가 농정예산, 농업소득에서 차지하는 비중을 높이는 방식으로 진행하고 있다는 점이다. 허용보조 내에서 직불제 동향을 살펴보면 그동안 다양하게 개발되었던 직불제를 단일직불제로 전환 중인데 가격보상이나 재해, 환경보전 등의 직불제에서 농가단위소득직불제로 통합운영 추세이다. 그리고 농촌발전과 혁신지원에 있어서 중요한 것은 결국 정부의 역할임을 상기시켜 주고 있다. 선진국 대부분은 지속가능성을 핵심가치로 하고 있고 이에 맞춰 농가들의 소득 안정 및 경영 대책으로 중심축을 바꾸고 있는 중이다. 미국, EU, 일본 등 선진국들은 자국 농업정책의 역사적 흐름과 맥락에 따라 강조하는 정책영역에 차이를 보이고 있긴 하지만 직불제를 포함한 소득안정정책에 대해서 국가별 공통적인 특징을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

해외의 보조금과 관련한 정책동향은 미국의 경우에는 약 70%를 식량안보 및 식품지원으로 집행하고 있는가 하면 EU의 경우에는 직접지불이 전체 농업보조금의 40%를 점유하고 있다.

우선 미국은 상품 프로그램을 통해 기본적으로 개별 작물에 대한 생산안정과 가격지지 정책을 통한 농가소득 안정추진을 목표로 하여 소득보장 정책을 실시하고 있다. 가격결정은 시장 경제에 맡기고 농가수입 감소분에 대해서 정부 보조금으로 뒷받침해 준다는 것이다. 그리고 농가의 경영 위험을 줄여주기 위해 보험정책에 더 많은 관심을 기울이고 있다. 농가소득 중 농업소득 비중 감소, 소수 대농이 농업생산 대부분 차지해 소득보조가 감소하고 있는 상황에서 오랜기간 소득보전직불제 역사와 다양한 직불제를 시도하고 있고 대농의 소득안정을 중점적으로 추진하고 있다. 수입보전직불, 가격보전(또는 경기변동) 직불, 고정직불, 유통융자지원, 환경보전직불 등을 시행하고 있다. 그리고 사회약자계층에 대한 영양지원 분야도 집중 투입되고 있는 실정이다. 전체 농정예산의 약 70%를 식량안보 및 식품지원으로 집행하고 있는 등 미국은 공공조달 분야 확대가 주목할 만 하다.

EU는 2003년 생산과잉을 해결하고 농업예산의 고정 또는 감축을 위해 2004년 이후 단일농가직불제도(Single Farm Payment Scheme)을 도입하여 특정작물이 아니라 농가단위로 소득 지원하고 있다. CAP개혁 이후 농업·농촌의 다원적 기능 함양을 목표(농업환경직불, 조건불리 지역직불 중심)로 농촌개발과 직접지불 분야에 집중하고 있다. 직접지불이 전체 농업보조금의

40%를 점유하고 있을 정도이다. 프랑스의 국가 식품지원 프로그램(PNAA), EU의 식품지원 프로그램(MDP), EU의 학교과일 프로그램(SFS) 등과 같은 공공비축 및 식품지원 프로그램은 농산물 구매를 통해 생산자에게 안정적인 판로확보를 보장, 소비자에게는 자국산 농산물을 공공조달방식으로 제공함으로써 만족도를 향상시키고 있다.

일본은 식량안보와 직접지불 분야를 강조하고 있다. 식량자급율 50% 달성, 농촌지역사회 유지를 목표로 직불제를 품목별에서 경영단위로 전환 추이에 있다. 2007년 '품목횡단적 경영안정대책'을 도입하고 품목횡단적 소득보전직불제를 실시, 다원적 기능함양 목표를 하고 농업구조 개선을 위해 지원 대상을 경영면적 4ha 이상의 안정 농업자와 20ha 이상의 취락영농으로 국한했지만 민주당 정권 성립 이후인 2010년부터는 '호별소득보상제도'를 도입해 토지이용형 작물재배(쌀, 맥류, 대두, 사탕무 등) 농가의 규모확대와 소득안정을 도모했다. 이 제도는 일정한 면적 이상의 경작을 하는 개별농가와 마을영농 경영체에 지급하도록 하고 있다. 그 외에도 쌀소득보상직불, 논활용소득보상직불, 밭작물소득보상직불, 중산간지역직불 등이 있다.

스위스는 농업의 다원적 기능을 농업정책의 목표로 하여 환경에 대한 배려 요건으로 직접지불을 주요 시책으로 하고 농업경영을 지원하고 있는데 급부한도는 6만~7만 프랑이다. 직접지불제 관련 규정을 헌법에 명시하고 있을 만큼 제도적 뒷받침이 확실하고 생태성과증명을 조건으로 직불금을 지급하는 등 상호준수 의무도 실시하고 있다. 동물친화적이고 자연상태에 가까운 생산방법을 장려하고 유도하는 차원에서도 큰 성과를 거두고 있다. 그 외에도 적응직불, 경작경관직불, 식량안보직불, 생물학적 다양성 직불, 경관품질 직불 등이 있다. 전체 농정예산의 70% 이상을 직불금에 투입하고 있다.

그 외 사례로서 브라질의 식품 공공조달프로그램(PAA), 아일랜드의 농촌사회보장프로그램(RSS)와 농가지원금(Farm Assist)제도는 농촌에 거주하는 사람들에게 복지를 제공한다는 측면에서 시사하는 바가 크다.

각국의 허용보조 및 감축보조 현황을 정리해 보면 다음의 <표 2-18>과 같다(서진교,2012).

<표 2-18> 각국의 허용보조 및 감축보조 현황

구 분	허용보조	최소허용보조	감축보조
미국 (2008년)	허용보조: 862. 18억 달러 -정부서비스: 157.52억 달러 -국내식량보조: 605.19억 달러 -중립적 소득지자: 57.76억 달러 -자연재해 보전: 0.65억 달러 -투자보조: 1.23억 달러 -환경지원 : 39.83억 달러	최소허용보조: 156.36억 달러 (감축보조의 2.5배 규모) -품목특정: 63.74억 달러 -품목불특정: 92.62억 달러	감축보조: 62.55억 달러 (한도는 191.03억 달러)
EU (2008/09년)	허용보조: 628.25억 유로 -정부서비스: 69.83억 유로 -식량보조: 505억 유로 -국내식량보조: 5.90억 유로 -중립적 소득지자: 318.94억 유로 -소득보험 및 안전망: 0.17억 유로 -자연재해 보전: 11.65억 유로 -경영이양 구조조정 : (8.86+3.03)억 유로 -투자보조: 77.72억 유로 -환경지원: 56.94억 유로 -지역지원: 37.20억 유로	블루박스 직접 지불 : 54. 48억 유로 최소허용보조: 10.87억 유로 (감축보조의 약 9%) - 품목특정: 3.29억 유로 - 품목불특정: 7.58억 유로	감축보조: 117.96억 유로 (한도는 722.44억 유로)
일본 (2009년)	허용보조: 1조 8,483억 엔 -정부서비스: 1조 2,159억 엔 -국내식량보조: 237억 엔 -국내식량보조 : 22억 엔 -중립적 소득지자: 1,023억 엔 -자연재해 보전: 474억 엔 -경영이양 구조조정: 1,289억 엔 -투자보조: 133억 엔 -환경지원: 2,915억 엔 -지역지원: 231억 엔	블루박스 직접지불(쌀 농가) : 218억 엔 최소허용보조: 1,731억 엔 (감축보조의 약 30%) - 품목특정: 136억 엔 - 품목불특정: 1,595억 엔	감축보조: 5,648억 엔 (한도는 3조 9,729억 엔)

허용보조 내에서도 각국의 직접지불제 현황을 <표 2-19>와 같이 비교해 보았다. 참고로 주요 국가별 허용보조 규모 및 항목 간 비중을 비교 분석한 결과를 실었다(사례4>의 표1, 표2, 그림1, 그림2, 그림3을 참고).

<표 2-19> 각국의 직불금 현황

구분	농가당 직불금	평균 농업소득	농업생산액 대비 비중	농업부가가치 대비 비중	농업소득 대비 비중	전체농정예산 대비 비중	1인당GDP 대비 비중
한국	71만 원	875.3만 원	1.9%	3.7%	13.7%	10.3%	1.3%
미국	1,195만 원				27.8%	28.6%	
EU-15	1,097만 원		11.6%	28.3%			11.6%
EU-27	650만 원		11.2%	27.6%			11.2%
독일			12.0%	36.0%			
프랑스					35.1%	35.6%	
스위스	5,536만 원	2,000만 원	28.0%	73%	108.0%	74.3%~76%	51%
일본					15.0%	18.7%	

- 주 : 1. 각국별 직불금 관련 기준이 상이하어 집계방식에서 큰 차이를 보이기 때문에 일괄적인 비교는 무리
 2. 한국의 경우 농가소득 대비 비중으로 하면 4~5%대로 더 낮아짐. 농업예산 대비로 계산하면 15.9%로 높아짐. 한국의 농업예산(한국)에 복지성 직불예산 포함되고 농업소득은 호당 평균농업소득(969.8만 원)에 농가수(1,195천 농가)를 곱해서 산출
 3. EU-15 개국의 농림수산고용인구 1인당 직불액 6,457유로/인, 직불총액 34,803백만 유로, 2011년 기준
 4. EU-27 개국의 농림수산고용인구 1인당 직불액 3,793유로/인, 직불총액 39,676백만 유로
 5. EU의 경우 예외적으로 이 비율이 낮은 나라들은 키프로스, 몰타, 네덜란드, 루마니아 등이며 산출 대비 5%, 부가가치 대비 10% 수준(이명현, 2012)
 6. 스위스의 경우 농가소득 대비로는 74%에 달하는 것으로 파악(이명현, 2012)

자료 : European Union, DG for Agriculture and Rural Development(2011), "Agriculture in the European Union : Statistical and Economic Information", Eurostat Homepage

※ 사례4) 주요 국가별 허용보조 규모 및 항목 간 비중 비교

〈사례4_표1〉 주요 국가별 허용보조 규모 비교

구분	한국	일본	미국	EU	스위스	노르웨이	캐나다	브라질
허용보조액 (백만 원)	4,673,000	25,872,000	113,535,400	91,097,700	4,501,200	1,418,400	3,763,200	3,937,743
농가인구(명)	3,063,000	2,695,000	5,270,000	21,642,000	379,000	182,000	629,000	21,128,000
농가인구 1인당 허용보조 금액(원)	1,525,628	9,600,000	21,543,719	4,209,301	11,876,517	7,793,407	5,982,830	186,376
인구(천 명)	48,860,500	127,368,088	313,847,465	501,000,000	7,655,628	4,707,270	34,300,083	205,716,890
인구 1인당 허용보조 금액(원)	95,640	203,128	361,753	181,832	587,960	301,321	109,714	19,142
GDP(달러)	1조 1,635억	5조 9,809억	15조 6,096억	16조 2000억	6,209억	5,015억	1조 8,045억	2조 4,497억
GDP 대비 허용보조 비중(%)	0.365%	0.393%	0.661%	0.511%	0.659%	0.257%	0.149%	0.146%

주 : 1. 환율은 1달러=1,100원, 100엔=1400원, 1유로=1,450원, 1스위스프랑=1,200원, 1노르웨이크로나=200원

2. 허용보조액은 한국은 2008년 WTO 통보자료, EU는 2008/2009년 자료, 그 외 국가는 2009년 자료

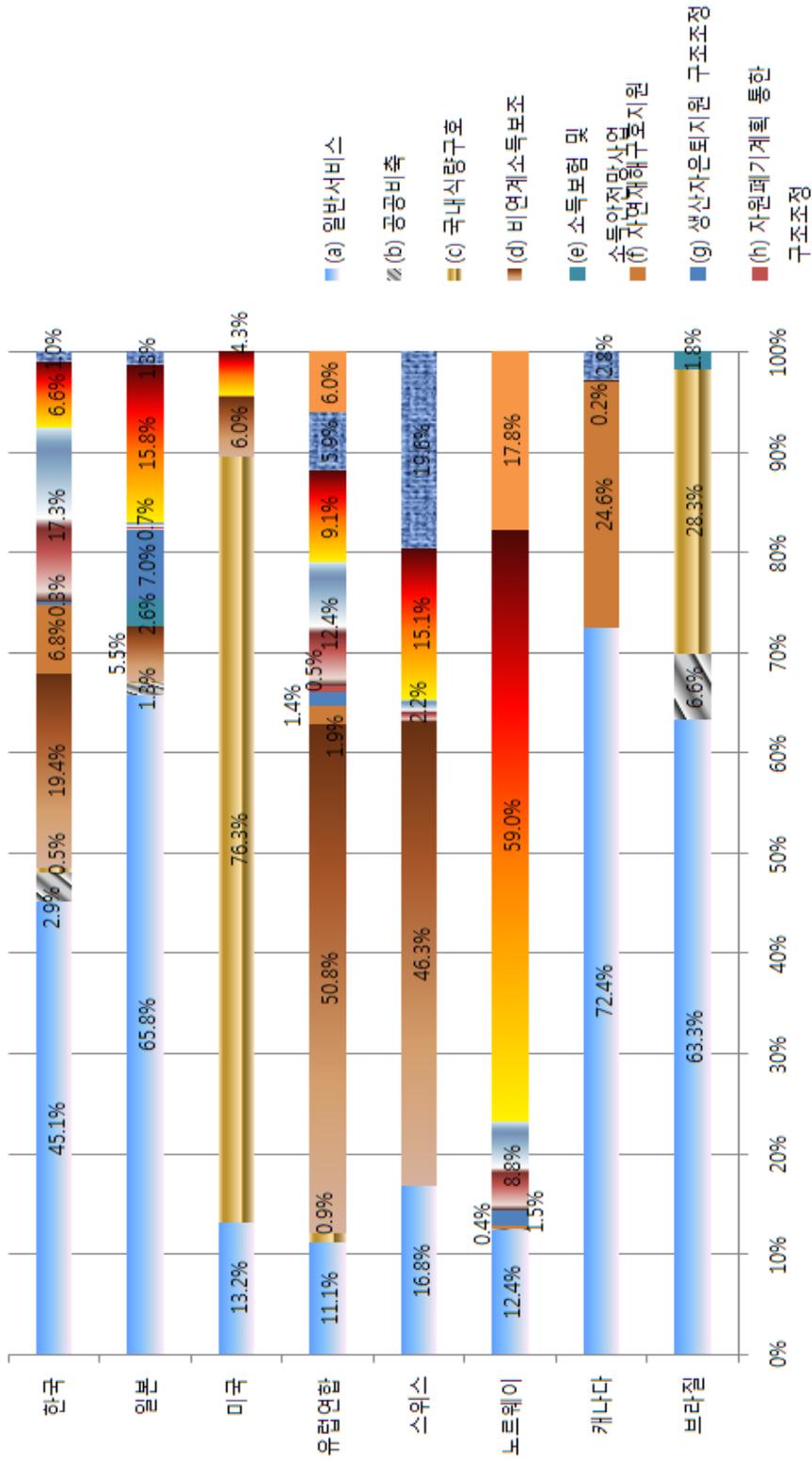
3. GDP 자료는 2012년 기준(IMF), 농가인구는 2010년 기준(OECD), 인구는 2011년 기준(미국 CIA)

〈사례4_표2〉 주요 국가별 허용보조 내 항목 간 비중 비교

구분	한국	일본	미국	EU	스위스	노르웨이	캐나다	브라질
(a) 정부서비스	45.1%	65.8%	13.2%	11.1%	16.8%	12.4%	72.4%	63.3%
(b) 공공비축	2.9%	1.3%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	6.6%
(c) 국내식품지원	0.5%	0.1%	76.3%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	28.3%
(d) 비연계소득보조	19.4%	5.5%	6.0%	50.8%	46.3%	0.0%	0.0%	0.0%
(e) 소득보험 및 소득안전망사업	0.0%	2.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%
(f) 자연재해구호지원	6.8%	0.0%	0.1%	1.9%	0.0%	0.4%	24.6%	0.0%
(g) 생산자은퇴지원 구조조정	0.3%	7.0%	0.0%	1.4%	0.0%	1.5%	0.0%	0.0%
(h) 자원폐기계획 통한 구조조정	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
(i) 투자지원 통한 구조조정	17.3%	0.7%	0.1%	12.4%	2.2%	8.8%	0.2%	0.0%
(j) 환경보전사업	6.6%	15.8%	4.3%	9.1%	15.1%	59.0%	0.0%	0.0%
(k) 지역지원사업	1.0%	1.3%	0.0%	5.9%	19.6%	0.0%	2.8%	0.0%
(l) 기타	0.0%	0.0%	0.0%	6.0%	0.0%	17.8%	0.0%	0.0%
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

주 : 한국은 2008년 WTO 통보자료, EU은 2008/2009년 자료, 그 외 국가는 2009년 자료

〈사례4_그림1〉 주요 국가별 허용보조 내 항목 간 비중 비교



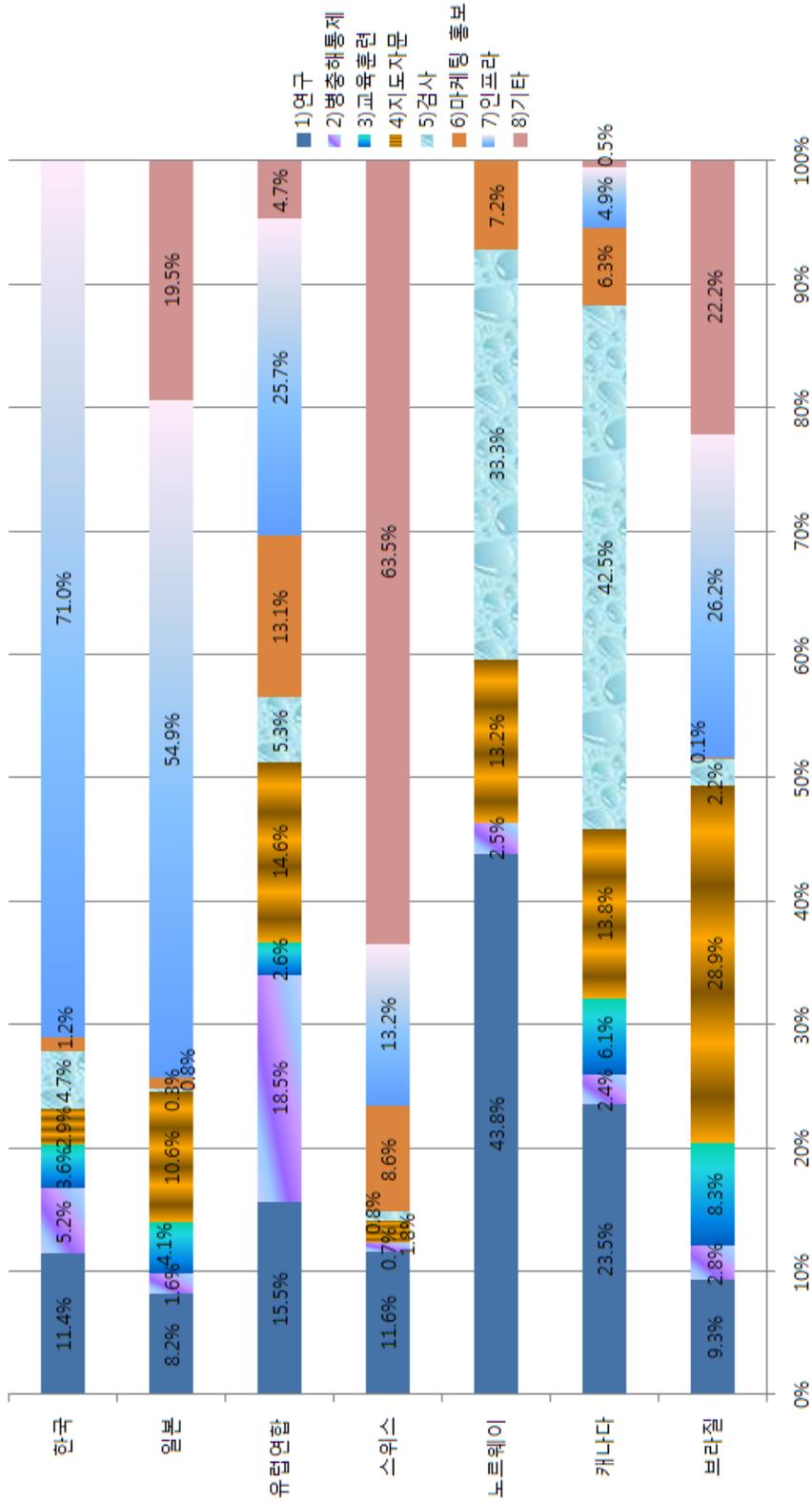
〈사례4_표3〉 주요 국가별 허용보조 내 정부서비스 항목 간 비중 비교

구분	한국	일본	EU	스위스	노르웨이	캐나다	브라질
1) 연구	11.4%	8.2%	15.5%	11.6%	43.8%	23.5%	9.3%
2) 병충해통제	5.2%	1.6%	18.5%	0.7%	2.5%	2.4%	2.8%
3) 교육훈련	3.6%	4.1%	2.6%	0.0%	0.0%	6.1%	8.3%
4) 지도자문	2.9%	10.6%	14.6%	1.8%	13.2%	13.8%	28.9%
5) 검사	4.7%	0.3%	5.3%	0.8%	33.3%	42.5%	2.2%
6) 마케팅 홍보	1.2%	0.8%	13.1%	8.6%	7.2%	6.3%	0.1%
7) 인프라	71.0%	54.9%	25.7%	13.2%	0.0%	4.9%	26.2%
8) 기타	0.0%	19.5%	4.7%	63.5%	0.0%	0.5%	22.2%
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

주 : 1. 한국은 2008년 WTO 통보자료, EU는 2008/2009년 자료, 그 외 국가는 2009년 자료

2. 일본은 분류기준이 약간 상이해서 재분류하였으며, 미국은 분류기준이 완전히 달라서 제외하였음.

〈사례4_그림2〉 주요 국가별 허용보조 내 정부서비스 항목 간 비중 비교



제3장 농업보조금 실태분석

1. 농업보조금 예산분석

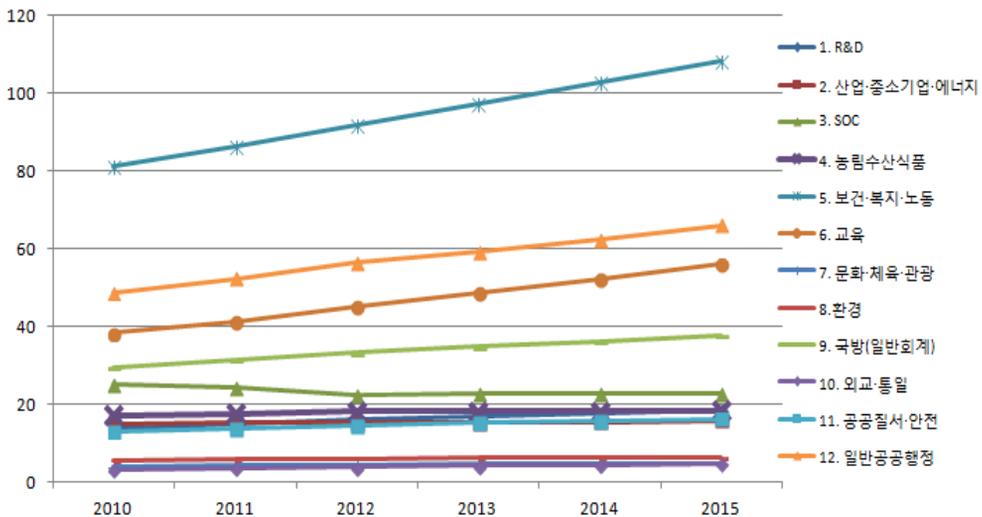
1) 국가 농업보조금 예산분석

(1) 국가전체 재정 및 농업분야 재정 개요

다음의 <그림 3-1>, <표 3-1>과 같이 기획재정부 국가재정운영계획(2011-2015)에 따르면, 농림수산물 관련 예산은 연평균 1.0%씩 전체 예산 증가율(4.8%)보다 훨씬 낮은 비율로 증가하고 있고 이와 더불어 SOC 분야 연평균증가율은 -1.7%, 산업·중소기업·에너지 분야도 1.0%로 낮은 수준을 보이고 있다. 교육 분야, 일반공공행정 분야, 보건·복지·노동 분야는 가장 높은 증가율인 8%, 6%, 5.8% 증가율인 것으로 나타났다.

<그림 3-1> 국가재정 분야별 자원배분계획 추이(2010-2015년)

(단위 : 조 원)



자료 : 국가재정운용계획(2011~2015), 기획재정부

참고로 농림수산부문 예산증가는 2003년 12.1조 원에서 2010년 17.3조 원으로 연평균 증가는 물가상승분 수준인 7,300억 원이다. 국가전체 예산의 연평균 증가율 7.86%인데 반해 농림수산식품 예산 연평균 증가율은 5.18%이다.

〈표 3-1〉 국가재정 분야별 자원배분계획 추이(2010-2015년)

(단위 : 조 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
1. R&D	13.7	14.9	16.0	16.9	17.8	18.3	5.3
2. 산업·중소기업·에너지	15.1	15.2	15.2	15.3	15.5	15.8	1.0
3. SOC	25.1	24.4	22.6	22.8	22.8	22.8	△1.7
4. 농림수산식품	17.3	17.6	18.1	18.3	18.3	18.4	1.0
5. 보건·복지·노동	81.2	86.4	92.0	97.3	102.8	108.3	5.8
6. 교육	38.3	41.2	45.1	48.8	52.2	56.0	8.0
7. 문화·체육·관광	3.9	4.2	4.4	4.6	4.7	4.7	2.7
8.환경	5.4	5.8	6.1	6.2	6.2	6.3	2.4
9. 국방(일반회계)	29.6	31.4	33.2	34.8	36.3	37.9	4.8
10. 외교·통일	3.3	3.7	3.9	4.2	4.5	4.7	6.6
11. 공공질서·안전	12.9	13.7	14.5	15.3	15.7	16.2	4.4
12. 일반공공행정	48.7	52.4	56.6	59.2	62.5	66.1	6.0
총지출	294.5	309.1	326.1	341.9	357.5	373.1	4.8

주 : R&D는 각 분야에 포함되어 있는 R&D 지출을 집계

자료 : 국가재정운용계획(2011~2015), 기획재정부

국가재정운용계획(2006~2010), 기획재정부

〈표 3-2〉에서 보다시피 2008년 예산기준으로 각 부처별 보조금 현황을 살펴보면 부처 총 예산대비 보조금 비중이 가장 높은 부처는 보건복지부 약 70%, 문화재청 약 53% 순이다. 반면 가장 낮은 비중을 보이는 부처는 행정자치부 0.4%, 교육인적자원부 1.3%, 기획재정부 3%를 보이고 농촌진흥청은 8%, 농식품부는 12%를 차지하고 있다.

〈표 3-2〉 우리나라의 각 부처별 보조금 현황(2008년 기준)

(단위 : 백만 원)

소관	민간 경상 보조	민간 자본 보조	자치 단체 경상 보조	자치 단체 자본 보조	해외 이전	보조금 합계 (A)	부처 총예산 (B)	보조금 비율 (A/B)	
일 반 회 계	노동부	233,942	3,000	7,565	0	0	234,507	894,427	26.21%
	문화재청	12,740	0	4,205	191,079	80	208,104	387,937	53.64%
	농촌진흥청	1,615	300	13,403	18,595	0	33,913	448,565	7.56%
	중소기업청	127,111	5,228	13,695	2,719	0	148,753	1,339,036	11.10%
	재정경제부	3,477	0	8,431	120,677	0	132,585	4,005,230	3.31%
	교육인적자원부	375,760	34,029	410	0	33,295	443,494	35,318,991	1.25%
	행정자치부	29,831	0	23,422	73,332	0	126,585	31,509,698	0.4%
	문화관광부	286,664	58,653	23,047	48,092	100	416,556	1,104,546	37.71%
	농림부	396,735	0	54,000	0	0	450,735	3,828,086	11.77%
	산업자원부	239,056	24,950	0	24,500	0	288,506	2,163,290	13.33%
	정보통신부	41,890	0	11,500	0	0	53,390	887,551	6.01%
	보건복지부	104,635	63,952	9,295,001	269,736	605	9,733,929	14,021,030	69.42%
건설교통부	617,561	4,300	26,900	57,183	0	705,944	14,933,484	4.72%	

자료 : 권오성 외(2009)

〈표 3-3〉의 국가전체 예산 대비 농식품 예산 비중을 살펴보면 2008년 국가전체 예산 257조원에서 2012년 325조원으로 이 중 농림수산식품 분야 예산은 2008년 6.2%에서 2012년 5.6%로 감소, 농림수산식품부 예산은 2008년 5.4%에서 2012년 4.7%로 하향 편성됨을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 국가전체 예산 대비 농식품 예산 비중

(단위:억원)

연도별	국가전체	농림수산식품분야	농림수산식품부	
			비중(%)	비중(%)
2008	2,572,000	159,821	6.2	5.4
2009	2,845,000	168,745	5.9	5.1
2010	2,928,000	172,571	5.9	5.0
2011	3,091,000	176,358	5.7	4.8
2012	3,254,000	181,322	5.6	4.7

자료 : 2012년 예산개요, 농림수산식품부

농림수산식품부는 UR타결 등에 따른 농업피해를 최소화하고 경쟁력을 강화하기 위하여 1992년부터 2013년까지 3단계에 걸친 농업·농촌종합대책 및 투융자 계획을 수립하여 추진하고 있다(<표 3-4>참고).

〈표 3-4〉 우리나라의 농업정책자금 단계별 재정 투·융자 실적

(단위 : 억 원)

구분	1단계(42조 원)	2단계(45조 원)	3단계(119조 원, 추진 중)
계획기간	1992-1998(7년)	1999-2004(6년)	2004-2013(10년)
추진기간	1992-1998(7년)	1999-2003(5년)	2004-2009(6년)
추진배경	UR협상으로 인한 개방대응		FTA, 쌀협상 등 개방대비 대책
국고 투융자실적	362,449	326,272	635,052
총 투융자 규모	486,598	409,858	0
연평균 사업비	51,786	65,254	93,772

주 : 투융자 총규모는 1992-2003년은 투자(국고, 지방비), 융자, 자부담을 포함. 2004년 이후는 국고(보조 및 융자) 투융자 부분만 집계

자료 : 농식품부 및 감사원(2011)

1992년부터 2003년까지 1,2단계 재정 투융자는 열악한 농업여건을 개선하기 위하여 영농기반조성에 중점을 두고 국고 68조 원 등 총 89조 원을 집행하였다. 그 결과 경지정리율이 1991년 48%에서 2003년 64%까지 높아지는 등 영농기반을 확충하는 성과를 거두었으나 농가소득이 1994년 2,032만 원에서 2003년 2,688만 원으로 32%증가한 반면, 농가부채는 1994년 789만 원에서 2003년 2,662만 원으로 237% 증가하는 등 실질 농업소득을 향상시키는 데에는 미흡하였고 농업인력의 고령화·영농규모의 영세성도 여전하였다.

이에 따라 농식품부는 2004년 2월 1-2단계 계획의 문제점을 보완하고 FTA 등 농업시장 전면개방에 대비하기 위해 농업·농촌 종합대책을 마련하였고 2004년부터 2013년까지 10여 년간 총 119조 원을 지원하는 3단계 재정 투융자 계획을 수립하였다. 3단계 재정 투융자 계획에서는 농업경쟁력 강화, 농가경영 및 소득안정, 농식품 유통혁신 및 안전관리, 농촌복지 및 지역개발의 4개 분야로 구분하고 농가경영 및 소득안정 분야와 농촌복지 및 지역개발 분야의 투융자

비중을 확대하였다.

이후 2007년 12월에는 한미FTA 등 여건변화를 감안하여 3단계 농업구조개선사업의 재원을 123조 원으로 확대·조정하였고 다음 <표 3-5>와 같이 “농업·농촌 종합대책”의 기본틀을 “농업·농식품·농촌정책”으로 재구성하여 농업정책은 농업체질 강화 및 농가경영·소득안정 토대 마련, 신성장동력 확충으로, 농식품 정책은 농식품 유통혁신, 농식품 안전관리, 농식품 산업육성으로, 농촌정책은 기초생활인프라 확충, 교육·복지 여건 개선, 농촌자원 산업화 등에 역점을 두고 추진하고 있다.

<표 3-5> 우리나라의 농업·농촌 종합대책 기본틀

농업정책	농식품정책	농촌정책
<ul style="list-style-type: none"> • 농업체질강화 • 경영·소득안정토대마련 • 신성장동력 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 농식품 유통혁신 • 농식품 안전관리 • 농식품 산업육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초생활인프라 확충 • 교육·복지 여건 개선 • 농촌자원 사업화

자료 : 농식품부(2011)

(2) 예산분석

<표 3-6>과 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 하부구조개선 지원에 1.49조 원(32%), 공공비축 및 식품지원에 1,623억 원(3.4%), 생산중립형직불 성격에 907.8억 원(19.4%)를 지원하고 있다. 정부서비스 내에서도 하부구조개선에 가장 많은 비중을 차지하고 그 다음으로 연구 분야에 241.3억원, 방역 및 방제 분야에 110.3억원 등의 순으로 나타났다. 생산중립형직불(현재 쌀 고정직불금에 해당)이 가장 많은 비중을 차지하고 그 다음으로 투자지원직불이 차지하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 3-6> 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
	하부구조개선	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

<표 3-7>와 <그림 3-2>에서와 같이 1999년에서 2008년까지의 우리나라 허용보조 추이를 살펴보면, 정부서비스는 1999년 3,545억 원에서 2008년 2,108억 원으로 급격히 감소하고 있고 투자지원을 통한 구조조정사업은 매년 감소하고 있는 것으로 파악된다. 반면 국내식품지원은 미미하지만 1999년 7억 원에서 2008년 25억 원으로 증가하고, 환경보전사업도 1999년 235억 원에서 2008년 306억 원으로 증가했다. 생산자은퇴지원 구조조정 및 지역지원사업이 2005년부터 새롭게 도입되어 시행되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 우리나라의 허용보조 추이(1999-2008년)

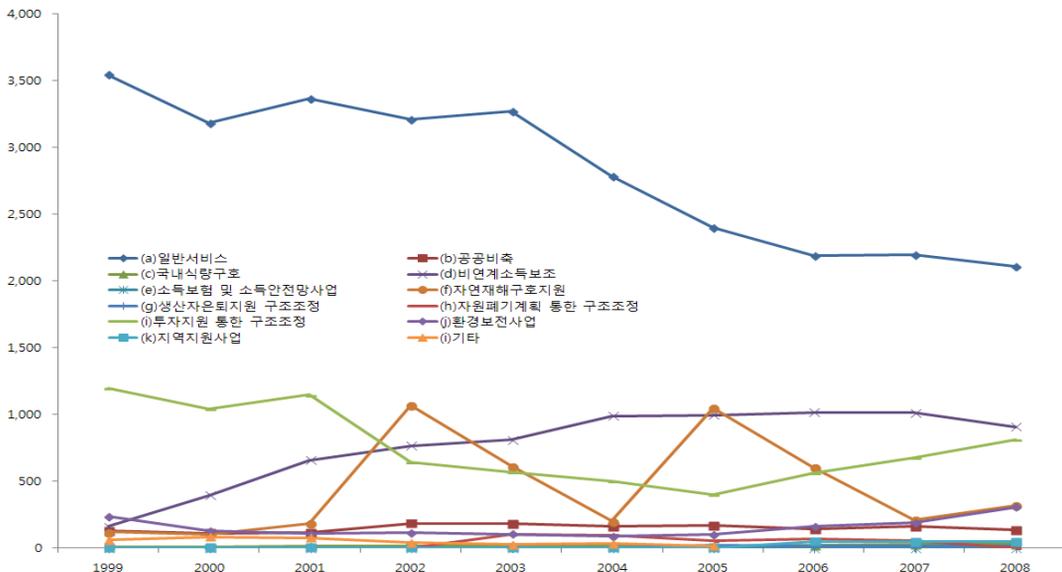
(단위 : 억 원)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(a)정부서비스	3,545	3,185	3,368	3,210	3,274	2,784	2,399	2,189	2,196	2,108
(b)공공비축	129	110	115	185	183	162	170	144	164	137
(c)국내식품지원	7	10	12	13	13	15	16	24	25	25
(d)비연계소득보조	162	395	658	766	809	990	997	1,016	1,014	908
(e)소득보험 및 소득안전망사업	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(f)자연재해구호지원	119	103	182	1,067	612	201	1,051	603	209	320
(g)생산자은퇴지원 구조조정	0	0	0	0	0	0	22	14	11	13
(h)자원폐기계획 통한 구조조정	0	0	0	0	99	96	53	67	57	0
(i)투자지원 통한 구조조정	1,199	1,041	1,147	641	569	501	399	563	676	811
(j)환경보전사업	235	130	109	115	104	85	99	162	191	306
(k)지역지원사업	0	0	0	0	0	0	0	47	44	44
(i)기타	61	81	78	39	26	34	14			
합계	5,456	5,054	5,668	6,035	5,689	4,867	5,220	4,828	4,586	4,673

자료 : WTO통보문서

〈그림 3-2〉 우리나라의 허용보조 추이(1999-2008년)

(단위 : 억 원)



자료 : WTO 통보문서

우선 정부서비스는 2000년 이후 2008년 2,108억 원으로 급격히 감소 중이고 투자지원을 통한 구조조정사업은 매년 감소하고 있고 이 중에서도 연구, 방역, 교육·훈련·지도, 유통촉진 등의 비율이 매우 낮고 인프라 구축(토건성 사업)에만 치중되어 있고 그 결과 비농업·비농업인에게 혜택이 많이 누출되어 농민들에 대한 중간지원기능(특히 지역 차원)이 미흡한 실정이다.

둘째, 공공비축 및 식품지원, 영양보조 항목을 보면 식품지원은 미미하지만 1999년 7억 원에서 2008년 25억 원으로 증가하였으나 식량안보를 위한 공공비축이나 영양보조를 위한 각종 정부조달사업(학교급식 포함)의 비중이 선진국에 비해 낮은 편이다. 이 항목은 농산물 가격안정(생산자 측면)과 영양보조(소비자 측면), 식량안보와 국민건강증진(국가 측면) 모두를 만족시킬 수 있는 효과적이고 중요한 정책수단임에도 불구하고 우리나라에서 그 중요성을 제대로 인식하지 못하고 있다. 학교급식·공공급식이나 저소득층 영양보조를 위한 공공조달이 매우 취약한 편이라고 볼 수 있다.

셋째, 환경보전사업은 1999년 235억 원에서 2008년 306억 원으로 증가하였다.

넷째, 생산자은퇴지원 구조조정 및 지역지원사업이 2005년부터 새롭게 도입되어 시행 중(생산중립형 직불 9,000억 원, 자연재해직불 3,200억 원, 투자지원직불 8,100억 원, 환경보전직불 3,000억 원)이다.

감축보조는 WTO 규정 상에서 생산액의 10%인 1,490억 원까지 지급가능하지만 현재 우리나라는 그 한도를 다 채우지 못하고 있는 실정이다. 즉, 연간 1조 4,900억 원 한도내에서 최대한 활용가능하다. <표 3-8>에서와 같이 2005년 감축보조 총액은 6,373억 원에서 2008년 8,786억 원으로 상향조정되었다. 하지만 2006년도에는 1조 4,488억 원까지 올라갔었는데 그 원인은 쌀에 대한 지원이 품목특정 감축보조 대상으로 신고되었기 때문이다. 이 부분은 그 이후 생산자비연계 소득보조 성격으로 이관되어 현재는 허용보조 항목으로 포함되었다. 이에 대한 개선 방안 도출이 필요하다고 하겠다.

- 감축대상보조 중에서는 상당 부분의 보조금이 농업생산 투입재(농자재) 보조에 사용
- 그 중 상당금액은 그 수혜가 농민에게 돌아가는 것이 아니라 농자재 생산업체에 귀속되는 결과(비료, 사료, 농약, 농기계, 하우스 등)

〈표 3-8〉 우리나라의 감축보조 추이(2005-2008년)

(단위 : 십억 원)

구 분		2005	2006	2007	2008
1. 지급가능 상한액		1,490.0			
2. 감축보조 총액		637.3	1,448.8	824.8	878.6
품목 특정 감축 보조	소계	187.2	1,078.0	590.1	587.6
	보리	32.6	28.4	36.5	33.1
	옥수수	0.9	0.4	0.0	0.1
	콩	45.4	45.0	12.0	7.8
	고추	4.2	4.3	4.4	4.4
	마늘	6.5	6.7	7.4	7.4
	양파	8.3	8.9	9.1	9.1
	파	0.5	0.9	1.0	1.0
	당근	0.7	0.6	0.6	0.6
	사과	4.8	6.4	6.0	6.8
	배	4.9	5.3	6.3	6.3
	감귤	2.4	3.1	3.8	3.2
	단감	0.9	1.0	0.9	0.8
	인삼	2.3	3.8	5.9	5.9
	쇠고기	16.9	12.6	4.1	13.2
	쌀	2.9	900.7	444.3	444.3
	우유	33.6	28.5	28.0	24.3
	화훼	0.3	0.3	0.2	0.2
	기타 채소	19.2	21.3	19.7	19.3
	품목 불특정 감축보조		450.1	370.8	234.7

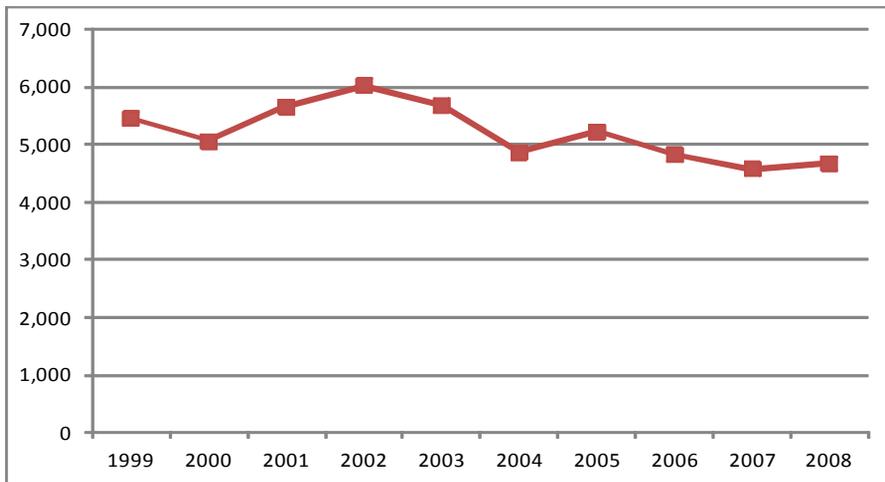
자료 : 서진교(2012)

허용보조 및 감축보조 현황에 이어 우리나라 농림수산물부의 과거 10년간 농업보조금 관련 추이를 다음과 같은 내용에 의거하여 분석해 보았다.

- 자료 : 농림수산물부 농정예산
- 시기 : 1999-2008
- 목적 : 우리나라 농업보조금의 유형별 추이
- 내용 : 전체 추이, 증가형 및 감소형, 변동형 농업보조금, 기타 소득보전사업 등

<그림 3-3>과 같이 우리나라의 농업보조금 전체 추이를 살펴보면 2008년 현재 4,673십억 원으로 1999년의 5,456십억 원의 86% 수준에 불과함을 알 수 있다. 따라서 우리나라는 최근 10년간 농업보조금의 규모를 지속적으로 감소시키고 있음을 알 수 있고 반면 미국과 유럽은 동기간 중 오히려 농업보조금의 규모를 각각 10%와 20%씩 증가한 것과는 대조적인 결과라고 할 수 있겠다.

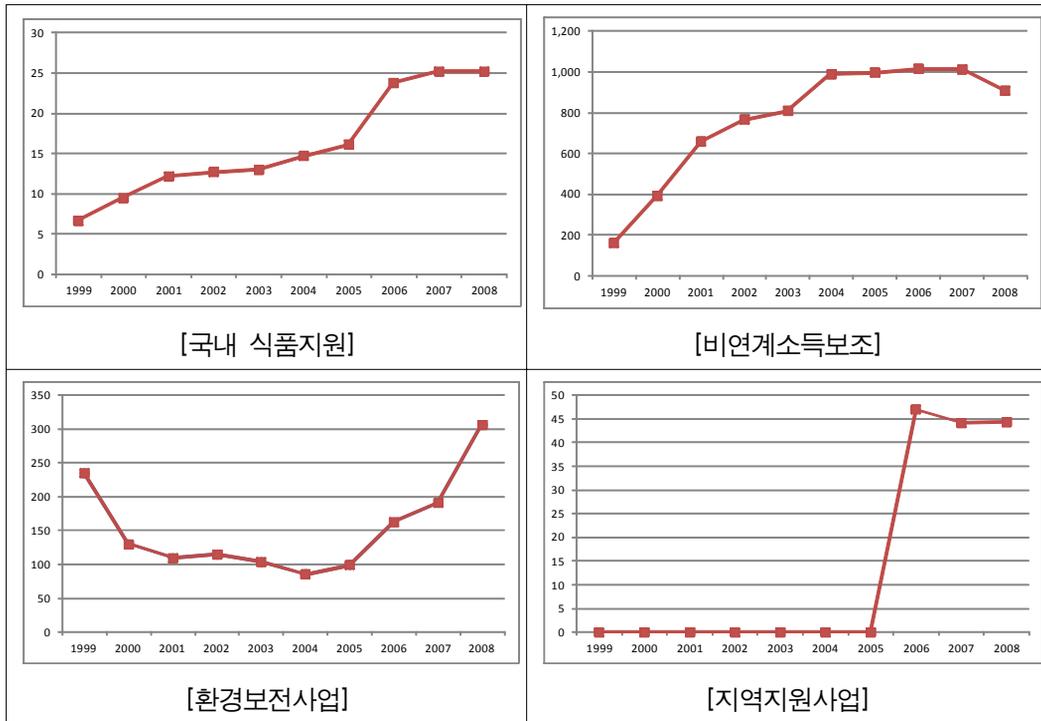
<그림 3-3> 우리나라의 농업보조금 추이(1999-2008년)



최근 10년 간 우리나라 농업보조금의 변화 추이를 살펴보면 크게 증가형과 감소형으로 구분이 가능하고 그 외에 특정연도의 시대적 상황에 의한 변동형과 현재 우리나라에서 도입하고 있지 않은 농업보조금 등으로 유형화가 가능하다. 다음으로는 농업보조금 변화 유형별 내용을 살펴보도록 하겠다.

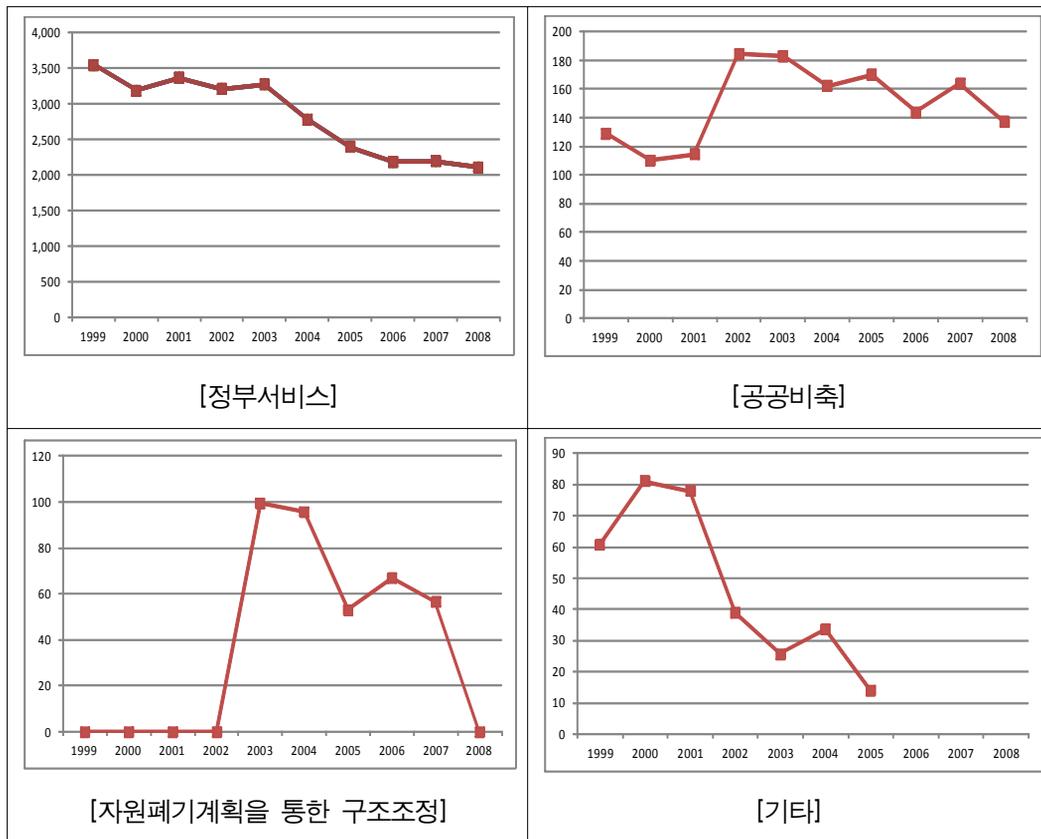
우선 최근 10년 간 농업보조금의 규모가 증가하고 있는 영역은 국내 식품지원, 비연계소득 보조, 환경보전사업, 그리고 지역지원사업으로 나타나고 있다. 그러나 이들 영역은 대부분 농업보조금에서 차지하는 비중이 매우 소규모인 바 아직까지 정책적 비중과 성과를 거두고 있지 못한 실정이다. 다만, 최근 선진국에서 정책적으로 강조하고 있는 농업보조금의 영역이 확대되고 있다는 측면에서 의의를 가진다고 하겠다(<그림 3-4>참고).

〈그림 3-4〉 증가형 농업보조금 유형(1999-2008년)



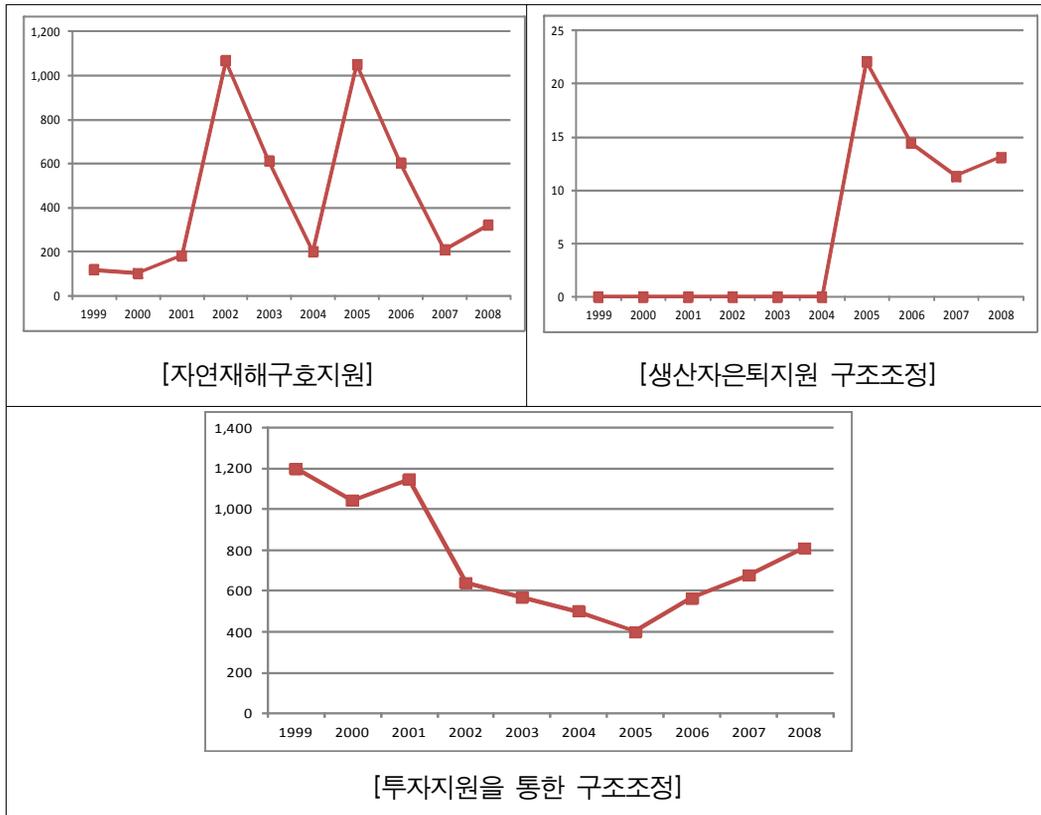
둘째, 최근 10년간 농업보조금의 규모가 감소하고 있는 영역은 정부서비스, 공공비축, 자원 폐기계획을 통한 구조조정 등이다. 선진국의 경우 공공비축에 대한 영역을 최근 지속적으로 확대 및 다양화하는 반면 우리나라의 경우 공공비축을 지속적으로 감소하고 있는 실정이다. 그 외 다른 농업보조금의 유형은 다른 나라에서도 감소하고 있는 특징을 갖고 있다(<그림 3-5>참고).

〈그림 3-5〉 감소형 농업보조금 유형(1999-2008년)



셋째, 특정 연도의 시점에 해당 상황에 따라 변동적으로 농업보조금의 규모가 변화하는 형태이다. 대표적인 예로는 자연재해구호지원, 생산자은퇴지원 구조조정, 투자지원을 통한 구조조정 등을 꼽을 수 있다. 여기서 자연재해구호지원은 특정연도의 자연재해에 따라 다소 변화할 수 있겠지만 생산자은퇴지원과 투자지원을 통한 구조조정은 선진국에서 직접지불제로 확대하고 있는 분야라고 할 수 있다(<그림3-6>참고).

〈그림 3-6〉 변동형 농업보조금 유형(1999-2008년)



마지막으로 우리나라에서 아직까지 시행하고 있지 않는 농업보조금이다. 현재 WTO에서 허용하고 있는 총 11가지의 농업보조금 중에서 우리나라가 아직까지 시행하고 있지 않는 농업보조금은 소득보험 및 소득안전망사업이다. 동 보조금은 최근까지 도입여부가 지속적으로 논란이 되었던 분야이다.

(3) 직접지불

소득보전직불제의 당초 목적은 농가소득의 향상, 농가소득 안정, 농업의 다원적 기능 함양을 위해서이다. WTO 농업협정문에 따른 허용대상정책과 우리나라의 직접지불제 분류를 다음의 <표 3-9>와 같이 살펴보면, 생산중립적 소득보조, 소득보험, 자연재해 구호지원, 탈농지원, 휴경보상지원, 투자원조를 통한 구조조정, 환경보전 지원, 조건분리지역 지원 등이 있다. 그러면 우리는 소득보전직불제의 이러한 목적을 얼마나 달성하고 있는지 살펴보고도 할 것이다.

<표 3-9> WTO 농업협정문에 따른 허용대상정책과 우리나라의 직접지불제 분류

분류	WTO 관령 규정	내용	직접지불제
허용대상	부속서 2의 5~13항 (green box)	• 생산중립적 소득보조(6항)	- 고정직불제 (쌀소득 등 보전직불제 내에서 고정직불) - 경영이양 직불제 - 농업인 재해공제 - 영유아자녀 양육비 지원 - 농어민 건강보험료 지원
		• 소득보험 및 Income Safety-Net (7항)	
		• 자연재해 구호지원 (8항)	- 농작물 재해보험 - 가축공제
		• 탈농지원 (9항)	
		• 휴경보상지원 (10항)	- 쌀 생산조정제 직불제 - 과수폐원지원
		• 투자원조를 통한 구조조정 지원 (11항)	- 부처지 감귤과원장비 ('04 원년) - 마늘작목 전환사업 (de-minimis 활용)
		• 환경보전 지원 (12항)	- 친환경 농업직불제 - 친환경 축산직불제 - 경관보전 직불제
	• 조건분리지역 지원 (13항)	- 조건분리지역 직불제	
	6조 5항 (blue box)	• 생산제한정책 하 직접지불	
	6조 2항	• 개도국의 일반적 농업투자	
감축대상	6조 1항	• 투입재 등 기타보조 • 감축대상 직접보조 • 가격지지	- 쌀소득변동직불제 - 과수소득보전직불 - 축산물품질고급화장려금

자료 : 이태호(2012)

<표 3-10>을 살펴보면, 2011년 기준으로 직접지불제¹⁸⁾ 성격의 지원예산규모는 보험 및 양육비 지원 등 기타 직불성을 포함하여 총 2.1조 원을 보이고 있다. <표 3-11>에서와 같이 직불금은 쌀고정직불 등 9종의 직불제가 1조 6,277억 원, 재해보험, 연금보험료 지원 등 기타 직불성이 5,439억 원이다. 직불제 지원금(1조 6,277억 원) 중 쌀 관련 직불이 1조 4,188억 원(87%)을 차지하여서 품목편중 현상이 심함을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 우리나라의 직접지불제 성격 예산(2011년 기준)

(단위 : 억 원)

항목	(예산)	항목	(예산)
소득보전직불(FTA)	(265)	농어업인재해공제	(372)
폐업지원(FTA)	(350)	농어업재해보험	(1,367)
경영이양직접지불(의무)	(623)	농어민건강·연금보험료 지원(의무)	(2,413)
농가단위소득안정직불	(10)	취약농가인력지원	(65)
쌀소득보전고정직불(의무)	(6,195)	영유아양육비지원	(310)
쌀소득보전변동직불금(의무)	(7,993)	어선원 및 어선보험	(677)
조건불리지역직접지불(의무)	(388)	친환경어구보급	(50)
경관보전직접지불(의무)	(139)	송아지생산안정	(68)
친환경농업직접지불(의무)	(379)	환경친화형배합사료지원	(50)
직접지불제 합계	16,277	기타 직불성 합계	5,439

자료 : 농식품부 내부자료(박성재, 2011: 5에서 재인용)

〈표 3-11〉 우리나라의 직불금 추이(2010-2012년)

(단위 : 백만 원)

구 분	2010	2011 (A)	2012 (B)	증감	
				B-A	%
직불제 예산 총액	1,494,912	1,627,676	1,001,587	△626,089	△38.5
- 쌀소득보전 고정직불(농특)	665,000	619,500	618,100	△1,400	△0.2
- 쌀소득보전 변동직불(쌀기금)	595,089	799,323	62,030	△737,293	△92.2
- 경영이양 직접지불(농특)	69,884	62,282	65,907	3,625	5.8
- 친환경농업 직접지불(농특)	52,018	37,912	50,595	12,683	33.5
- 조건불리지역 직접지불(농특)	41,745	38,762	43,588	4,826	12.5
- 경관보전 직접지불(농특)	15,679	13,903	7,579	△6,324	△45.5
- 피해보전직불(FTA기금)	25,000	25,000	60,000	35,000	140.0
- 폐업지원(FTA기금)	30,000	30,000	30,000	-	-
- 농가단위소득안정직불(농특)	497	994	1,423	429	43.2
- 발 농업직불제(농특)	-	-	62,365	62,365	순증
직불제 예산대비 쌀 직불비중(%)	84.29	87.20	67.9		

자료 : 농림수산식품부 주요 통계지표(2011) 재정리, 이명현(2011)

18) 경관보전직불사업, 경영이양직불사업, 조건불리지역직불사업, 쌀소득보전고정직불사업, 쌀소득보전변동직불사업, 소득보전직불사업, 친환경농업직불사업 등 7개 사업, 2010년 예산기준 총 1조 4,644억 원 수준이다.

우리나라의 직불제 현황 및 문제점¹⁹⁾을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 예산규모가 약 1조 원 가량 되지만 쌀 중심의 직불제라는 것이 가장 큰 특징이다. 쌀 가격하락에만 완충장치가 집중되어 쌀의 과잉을 유발하고 자원 재배분 장애를 일으켰다. 현재 목표가격 유지될 경우 쌀 수요의 정체 혹은 감퇴 상황에서 재정부담이 증가되어 WTO 규정 상 최소허용보조 한도 소진의 위험성이 상존하게 되고 면적 비례 지급방식으로 인해 혜택이 대규모 농가 및 지주에게 귀착되고 농지 가격 상승을 유발할 수 있다는 점이 우려스러운 부분이다.

둘째, 농가의 소득 보충 장치로서 절대적 규모가 부족하다. 그 규모는 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%에 불과, 농업생산액(43.5조 원)의 1.9%, 부가가치(22.9조 원)의 3.7%에 불과, 1인당 GDP(2,485만 원)의 1.3%에 불과한 수준이다.

셋째, 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.

넷째, 자연환경 보전이나 조건불리지역을 위한 직불제(농업의 다원적 기능 유지)를 다양하게 활용하고 있는 선진국에 비해 우리나라의 직불제는 논농업직불금에 집중되어 있다는 점이다.

다섯째, 직불금 재정확보를 위하여 정부조달사업 도입이 필요한데 재원이 부족하고 직불금 적정금액과 기준에 대한 검토가 필요하다.

여섯째, 직불금 종류가 다양하고 복잡하기 때문에 상대적·절대적 지급액이 부족하고 집중도가 떨어져서 수급자들 역시 만족도를 체감하고 있지 못하는 현실이다.

19) 우리나라의 현행 직접직불제 주요 내용은 <사례5>를 참고하기 바란다.

※ 사례5) 우리나라의 현행 직접지불제 주요 내용

유형	연도	재원	유형	지원대상	지원단가	
쌀 소득 보전 직불제	고정	2005	국비	공익	<ul style="list-style-type: none"> • 98~00년까지 논농업에 이용된 농지 중 휴경농지 포함하여 농지의 형태 및 기능 유지 시 지급(농특) 	<ul style="list-style-type: none"> · 진흥 : 746천 원/ha · 진흥 밖 : 597천 원/ha
	변동	2005	국비	소득안정	<ul style="list-style-type: none"> • 고정직불금 요건을 충족하고 대상농지에서 쌀을 생산한 농지(쌀기금) 	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀 수확기 평균가격이 목표가격 미달하는 경우 지급 · [(목표값-평균값)*85%-고정직불금 -목표가격: 170,083원/80kg -시장가격: 수확기산출평균가격
친환경농업 직불제	1999	국비	공익 (친환경 농업유도)	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경농업 실천농가 지원 유 기(5년), 무농약저농약(3년)(농특) - 친환경농업법 실시 - 논은 쌀소득보전의 고정형에 추가지불 - 시료포 확보, 분뇨 농지 환원 - 적정 사육밀도 유지 	<ul style="list-style-type: none"> · 밭1,200 ~ 524천 원/ha · 논 600 ~ 217천 원/ha 	
경관보전 직불제	2005	국비70% 지방비30%	공익 (다원적 기능제고)	<ul style="list-style-type: none"> • 경관작물 재배농가에 식재지 원·관리(농특)(메밀,유채,보리등) - 지자체와 마을협약 체결 	<ul style="list-style-type: none"> · 경관 170만 원/ha, 준 경관 100만 원/ha · 활동비 15만 원/ha 	
조건불리 지역직불제	2004	국비70% 지방비30%	공익 (다원적 기능제고)	<ul style="list-style-type: none"> • 농업생산성, 정주여건 불리지 역 농기밭, 과수원, 초지(농특) -경사도 17% 이상의 조건분 리지역 -지자체와 마을협약 체결, 공동기금 30% 	<ul style="list-style-type: none"> · 밭 : 50만 원/ha · 초지 : 25만 원/ha 	
FTA 피해보전	2004		소득안정	<ul style="list-style-type: none"> • 지원대상 품목을 생산하는 농업인 	<ul style="list-style-type: none"> · (기존조수입-당해연도 평균조수입)×보전비율 (85%) 	
경영이양 직불제	1997	국비 (한국 농어촌공사)	구조조정	<ul style="list-style-type: none"> • 은퇴고령농업인대상지급(65 ~ 70세, 영농경력 10년이상)(농특) • 3년 이상 소유하고 있는 논, 밭, 과수원 - 63~69세 농업인 농지매도, 임대, 제3자 규모확대 기여 	<ul style="list-style-type: none"> · 250천 원/ha/월 	
발농업 직불제	2012	국비	소득안정	<ul style="list-style-type: none"> • 농가소득안정 및 주요 발 작물의 자급률 제고 위해 12 년부터 19품목 지급(농특) 	<ul style="list-style-type: none"> · 40만 원/ha · 지급상한 -(농업인) · 5ha -(법인) 20ha 	

자료 : 김태근(2009)

(4) 농업보조금에 대한 오해와 진실

농업부문에 대한 개방대응 투자는 과다하게 이뤄졌다는 오해들이 많지만 다음과 같이 몇가지 진실들을 설명하도록 한다.

첫째, 국가재정운영계획(2011-2015)에 따르면, 농림수산물 관련 예산은 연평균 1.0%씩 전체 예산 증가율(4.8%)보다 훨씬 낮은 비율로서 증가, 이 중 농림수산부문 예산증가는 2003년 12.1조 원에서 2010년 17.3조 원으로 연평균 증가는 물가상승분 수준인 7,300억 원이다. 국가전체 예산의 연평균 증가율 7.86%인데 반해 농림수산물 예산 연평균 증가율이 5.18%로서 농림수산물 부문에 과다한 예산 배분증가라는 논란은 맞지 않다.

둘째, 농림어업부문의 국내총생산액이 전체 국내총생산액에서 차지하는 비중이 감소하고 있기 때문에 농림수산물분야 예산을 증액시키는 곤란하지 않는가에 대한 비판이 있으나 경제발전(1인당 실질 국민소득GDP 상승과 동일한 개념)함에 따라 농업부문의 고용구조 및 생산구조 비중이 상대적으로 축소 혹은 감소하는 것은 페티-클라크 법칙²⁰⁾에 의거하여 당연한 결과이다. 그 원인은 농업의 주요 생산물인 식량에 대한 수요가 GDP의 증가만큼 증가하지 않기 때문인데 이것은 식량수요의 소득탄력성이 1보다 작기 때문에 국민소득 수준에 따라 농업이 국민경제에서 차지하는 비중은 점차 낮아지고 1보다 큰 재화를 생산하는 산업부문은 상대적으로 확대될 수 밖에 없는 것이다.

셋째, 개방대응에 대한 투자사업은 대부분 용자사업이고 그 비중 또한 증가 추이에 있다. 투자의 상당부분이 용자로 구성돼 있으며 농가 자부담이 적지 않은데도 전부 국고보조인 양 부풀려 제기하는 사례가 많다. 투융자계획이 기본적인 농정사업과 겹치는 사례가 많고 순수한 농업사업비가 줄어드는 결과를 초래해 결국은 조삼모사식 대책일 뿐이다. 용자사업은 수혜자들이 상환의무를 가지는 사업으로서 정부재정에 의한 투자사업 아니다. 단지 금리차액(시중금리-정책금융금리)만 재정에서 일부를 보조하는 사업일 뿐이고 용자사업과 재정투자사업을 혼동하고 있기 때문에 농업투자에 대한 인식이 왜곡된 것이다(성진근 외, 2011). 심지어는 사회간접자본(SOC)예산이나 유통, 가공시설 확충사업 예산까지 농업인이 직접받는 보조금으로 오

20) 페티·클라크의 법칙(Petty-Clark-法則)이란 어느 국가에서나 보편적인 현상으로 1인당 GDP가 높은 국가에서는 농업 부문 비중이 작고 1인당 GDP가 낮은 국가에서는 농업부문 비중이 큰 현상, 즉, 1인당 GDP수준과 GDP에서 차지하는 농업부문의 비중 간에는 역의 상관관계를 보인다는 현상을 발견하여 정리한 것이다.

인하는 사례가 빈번하다.

<표 3-12>와 같이 농업정책자금의 지원대상별 투·융자 규모를 보면 SOC분야의 보조는 33%, 농업인 융자는 64%이다. 농업인, 농업법인 등 농업경영체에 지원한 금액은 총 집행금액 63조 5,052억 원의 49.6%인 31조 5,059억 원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고 R&D투자 등 정부사업에 25.4%인 16조 988억 원, SOC분야에 25.0%인 15조 9,005억 원을 각각 집행하였다.

<표 3-12> 우리나라의 농업정책자금 지원대상별 투·융자 추이(2004-2009년)

(단위 : 억 원, %)

분야	농업인	농업법인	SOC분야	정부사업	합계
보조	138,511	21,496	156,212	157,283	473,502
	29.3%	4.5%	33.0%	33.2%	100.0%
융자	103,372	51,680	2,793	3,705	161,550
	64.0%	32.0%	1.7%	2.3%	100.0%
합계	241,883	73,176	159,005	160,988	635,052
	38.1%	11.5%	25.0%	25.4%	100.0%

자료 : 농식품부(2011)

<표 3-13>의 2010년 농업정책자금의 분야별 집행계획을 보면 가격지지, 수급안정, 개별경영 지원, SOC투자 비중이 높은 편이다. 보조 10조 8,295억 원, 융자 2조 8,917억 원으로 총 13조 7,212억 원에 이르며 분야별 비중은 경영지원 융자가 33.1%로 가장 크고 그 다음이 SOC투자 보조이다.

<표 3-13> 우리나라의 농업정책자금 분야별 집행계획(2010년 기준)

(단위 : 억 원, %)

구분	보조		융자		합계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
투입재 지원	412,846	3.8%	212	0.0%	413,058	3.0%
가격지지 수급안정	1,774,579	16.4%	347,040	12.0%	2,121,619	15.5%
경영지원	2,475,117	22.9%	2,066,470	71.5%	4,541,587	33.1%
구조조정	238,062	2.2%	319,020	11.0%	557,082	4.1%
복지	308,610	2.8%	0	0.0%	308,610	2.2%
SOC투자	2,877,952	26.6%	76,102	2.6%	2,954,054	21.5%
성장동력 확충	156,065	1.4%	35,960	1.2%	192,025	1.4%
기타	2,586,287	23.9%	46,950	1.6%	2,633,237	19.2%
합계	10,829,518	100.0%	2,891,754	100.0%	13,721,272	100.0%

자료 : 농식품부(2011)

넷째, 개방대응 농업투융자사업은 농수산업의 실질성장률 향상을 견인하여 물가안정과 소비자 잉여증가에 기여하고 있다. 본격적인 농산물시장개방 이후 지난 8년간(1995-2003) 농수산 부문은 연평균 0.01% 부(-)의 성장을 기록했다. 119조 원 농업·농촌종합대책 이후 최근 5년간(2004-2009)에는 연평균 2.1% 성장 전환한 것이 전부다.

다섯째, 사회전체 실업자 양산을 방지하는 충격흡수 역할을 하는 것이 바로 농업·농촌인 것이다. 전체 실업자수(77만 명)보다 많은 107만 명에 달하는 65세의 고령노동자를 부양하고 있는 농업부문에 대한 개방대응 예산 배분은 공정사회구현을 위한 일이기도 하다.

여섯째, 식량 및 자원위기는 더욱 가속화되어 경제의 안정적인 성장을 위협하고 있다. 식량과 에너지 원천인 농림수산부문에 대한 예산배분 감축은 미래경영 차원에서 옳은 일이 아닌 것이다²¹⁾.

일곱째, 기존에 농업보조금은 참여정부 119조 원을 비롯하여 막대한 자금들이 농업·농촌 부문에 많이 투입되지 않았느냐는 비판도 있지만 실제로 보조금의 혜택은 투입재 공급자에게 귀속되고 있음을 알 수 있다. 기존에 농업보조금은 다음의 분석결과에도 나와 있듯이 투입재 공급자에게 40% 이상 이전되고 있다(<표 3-14>참고).

〈표 3-14〉 농업보조금의 소득이전 효율성(북미와 유럽 파라미터)

(단위 : %)

구 분	농가 노동	농가소유토지	지주	투입재 공급자	자원 비용
부족불 제도	11	14	14	40	21
시장 가격 지지	11	13	13	36	27
면적 비례 지불	1	46	45	3	5
투입재 보조금	8	9	9	49	25

자료: OECD(2002), 이명현(2012)

주 : 외국의 농업보조금 소득이전 효율성 분석결과이나 현재 한국도 비슷하게 나올 것이라고 추정 가능

21) 본 내용과 관련해서는 농업과 농촌의 다원적 기능과 가치에 대한 것으로 보완코자 한다. 2장에서 검토한 바 있다.

2) 충남 농업보조금 예산분석

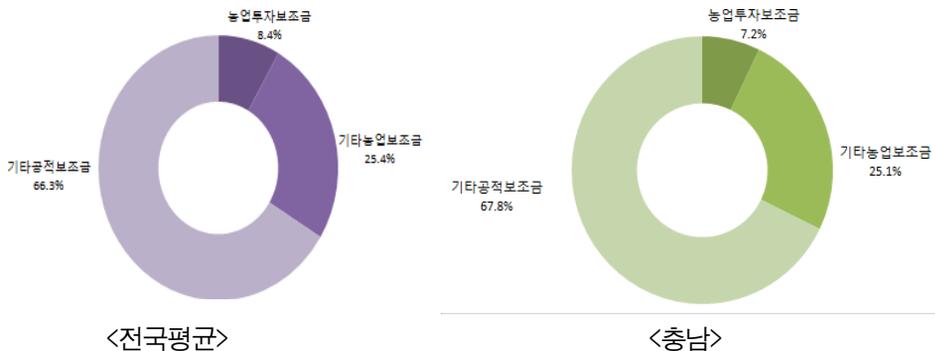
(1) 전국 대비 충남 농업보조금 현황

- 자료 : 농가경제조사(통계청 마이크로데이터), 단, 물가상승률을 반영하지 않은 결과
- 시기 : 2008년~2010년
- 목적 : 농업보조금 분야에 있어서 세부항목별·농가유형별 전국평균과 충남 간 비교 분석
- 내용 : 농가별 연간 공적보조금(농업투자보조금+기타 농업보조금+기타 공적보조금) 비교
- 세부항목별 규모, 농가유형별(전겸업농가, 영농형태, 경영주 연령대, 경지규모)
- 모집단 : 전국 9개도, 1개 특별시, 6개 광역시 전체 농가 중 2008년 2,643농가, 2009년 2,652농가, 2010년 2,749농가를 추출
- 추출방법 : 표본층화추출방법에 의거

전국과 충남의 공적보조금 세부 항목별 비중을 <그림 3-7>과 같이 살펴보면 농업투자보조금은 전국평균 공적보조금 중 8.4%이고 충남은 7.2%를 차지, 기타 농업보조금은 전국평균 공적보조금 중 25.4%, 충남은 25.1%, 기타 공적보조금은 전국이 66.3%를, 충남은 67.8%를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 충남은 전국평균에 비해 농업투자보조금 비중이 낮고 기타 공적보조금 비중이 높음을 알 수 있다.

<그림 3-7> 전국 및 충남 공적보조금 세부 항목별 비중 비교

(단위 : %)



전국 농가당 연평균 농업투자보조금은 321,085원, 충남의 농업투자보조금은 268,955원으로 전국보다 낮은 수준이었다. 전국의 농가당 연평균 기타 농업보조금은 973,511원, 충남의 기타 농업보조금은 942,172원으로 전국보다 낮은 수준이었다. 하지만 기타 공적보조금 부문에 있어서는 전국평균은 2,542,451원, 충남은 2,545,411원으로 충남의 농가당 기타 공적보조금 규모는 전국보다 2,900원 높은 수준인 것으로 분석되었다(<표 3-15>참고).

〈표 3-15〉 전국 및 충남의 공적보조금 세부 항목별 규모 비교

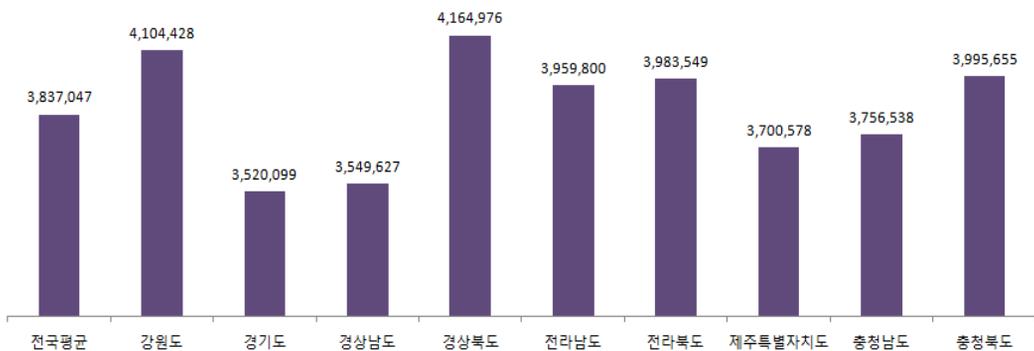
(단위 : 원)

구분	전국평균			충남		
	농업투자 보조금	기타농업 보조금	기타공적 보조금	농업투자 보조금	기타농업 보조금	기타공적 보조금
2008	261,088	791,877	2,114,585	325,368	931,182	2,369,612
2009	402,644	1,082,177	2,615,849	277,336	1,073,345	2,570,662
2010	299,294	1,045,946	2,895,865	203,957	821,610	2,696,432
3개년 평균	321,085	973,511	2,542,451	268,955	942,172	2,545,411

전국 3개년 평균 농가당 공적보조금 규모는 3,837,047원이고 충남은 평균보다 낮은 수준인 3,756,538원인 것으로 분석되었다. 전국 평균보다 높은 광역자치단체는 강원도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 충청북도이고, 평균보다 낮은 광역자치단체는 경기도, 경상남도, 제주특별자치도, 충청남도인 것으로 나타났다(<그림 3-8>참고).

〈그림 3-8〉 전국 공적보조금 규모 비교

(단위 : 원)



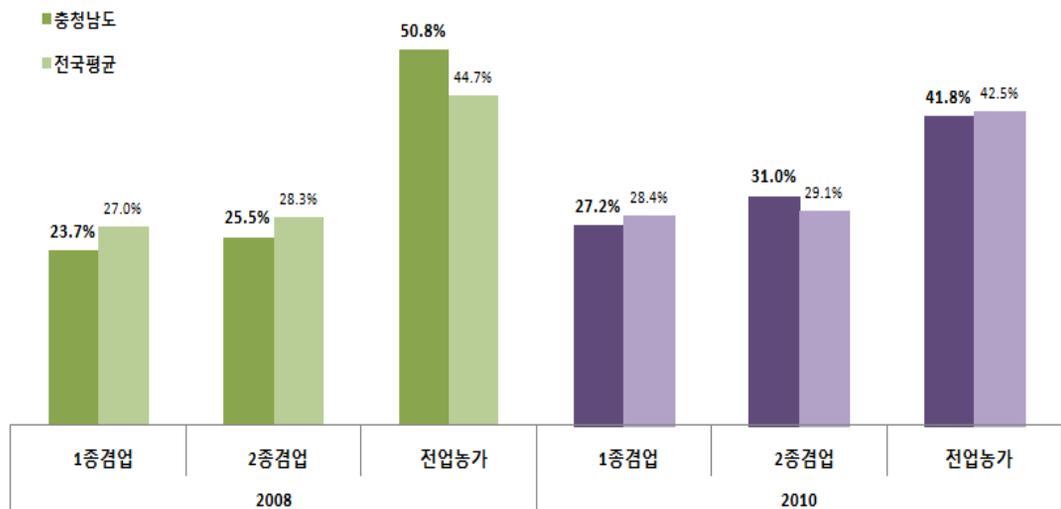
주 : 항목별 3개년 평균(2008,2009,2010)으로 계산, 광역시는 그래프상에서 제외하였지만 전국평균치에는 포함

전국 및 충남 전겸업농가별 공적보조금 비중변화를 살펴보면 2008년에 전국평균 1종겸업 27%, 2종겸업 28.3%, 전업농가 44.7%이고, 그 중 충남은 1종겸업은 23.7%, 2종겸업은 25.5%, 전업농가는 50.8%로 전업농가에 대한 보조금 비중은 전국평균보다 높은 것으로 분석되었다 (<그림 3-9>참고).

2008년 대비 2010년에 전국평균 1종겸업은 28.4%로 1%p 증가, 2종겸업은 29.1%로 1%p 증가, 전업농가는 42.5%로 2%p 감소하고 있고 그 중 충남은 1종겸업 27.2%로 4%p 증가, 2종겸업은 31%로 4.5%p 증가, 전업농가는 41.8%로 9%p 감소한 것으로 분석되었다. 충남은 전업농가에 대한 공적보조금을 점차 축소하고 겸업농가로의 공적보조금을 점차 확대하고 있는 추세라고 볼 수 있다.

〈그림 3-9〉 전국 및 충남 전겸업농가별²²⁾ 공적보조금 비중 변화

(단위 : %)



22) 전겸업 농가유형 구분은 전업농가, 1종겸업, 2종겸업으로 나뉜다(농가경제조사 개요, 각연도, 통계청).

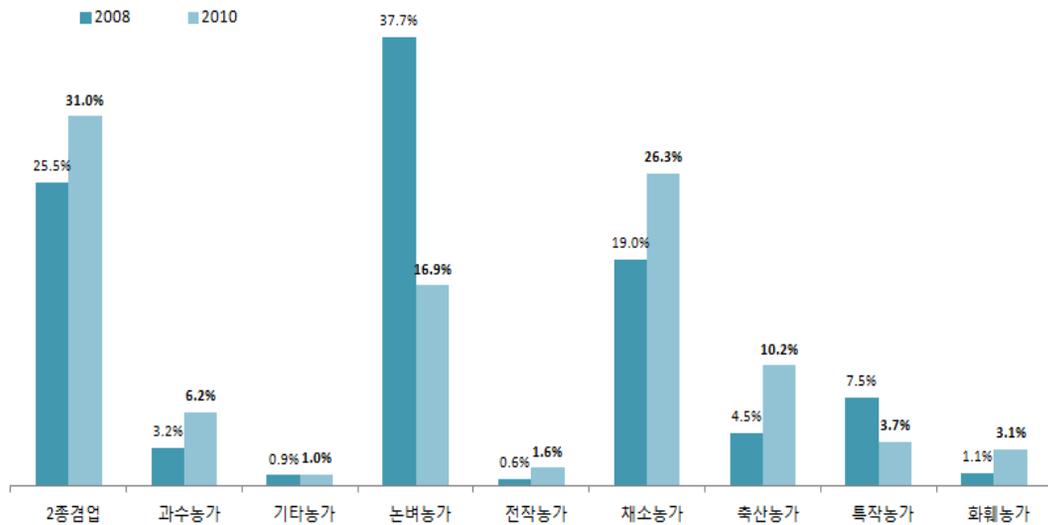
- 전업농가 : 영리를 목적으로 연간 30일 이상 농사 이외의 일에 종사한 가구원이 없는 농가
- 1·2종겸업 구분은 일계부 및 원부상의 농업총수입과 겸업수입, 사업외수입에 따라 결정
 - 1종겸업 : 농업총수입이 농업외수입(겸업수입+사업외수입) 보다 많은 농가
 - 2종겸업 : 농업총수입이 농업외수입보다 적은 농가

충남 영농형태별 공적보조금 비중 변화를 살펴보면 수도작 농가에 대한 보조금 비중이 2008년 전체 농가 중 37.7%였으나 2010년 16.9%로 20%p 감소한 반면, 채소농가에 대한 보조금 비중은 2008년 19%에서 2010년 26.3%로 7.3%p 증가하고 있는 점이 주요 특징이다(<그림 3-10>참고).

그 외에 전반적으로 과수농가, 전작농가, 축산농가, 화훼농가, 2종겸업농가에 대해서는 2008년 대비 2010년 공적보조금 비중을 증가, 특작농가에 대해서는 감소시켰다는 것이다. 수도작 농가에 대한 보조금 비중을 대폭 감소시키면서 다양한 영농형태 농가에게 분산지원하는 형태를 보이고 있는 것으로 요약할 수 있다.

<그림 3-10> 충남 영농형태별²³⁾ 공적보조금 비중 변화

(단위 : %)



23) 영농형태별 농가유형 구분은 전업농가 및 1종겸업농가를 대상으로 하고 논벼, 과수, 채소, 특작, 화훼, 전작, 축산, 기타 농가별로 집계한다(농가경제조사 개요, 각연도, 통계청).

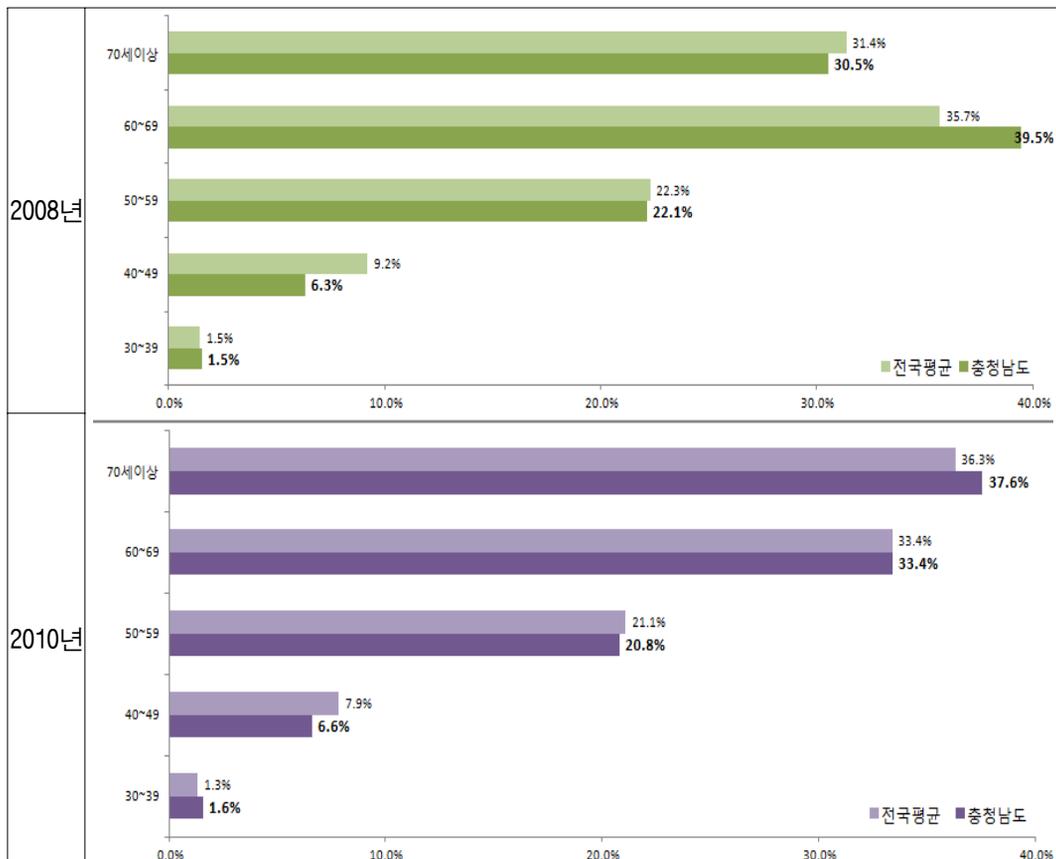
- 논벼 : 농업총수입 중 미곡수입이 최대인 농가
- 과수 : 농업총수입 중 과실류수입이 최대인 농가
- 채소 : 농업총수입 중 채소류수입이 최대인 농가
- 특작 : 농업총수입 중 특작수입이 최대인 농가
- 화훼 : 농업총수입 중 화훼수입이 최대인 농가
- 전작 : 농업총수입 중 맥류, 잡곡, 두류, 서류수입의 합이 최대인 농가
- 축산 : 농업총수입 중 축산수입이 최대인 농가
- 기타 : 농업총수입 중 기타작물, 농작물부산물, 농업잡수입의 합이 최대인 농가

전국 및 충남 경영주 연령대별로 공적보조금 비중 변화를 살펴보면 2008년 70대 이상 경영주에게 충남은 30.5%로 전국 31.4%보다 낮은 편, 60대 경영주에게 충남은 약 40%로 전국평균 35.7%보다 높은 편, 50대 경영주에게는 전국과 충남이 비슷한 비중인 22%, 40대 경영주에게는 충남의 경우 전국평균 9.2%보다 낮은 6.3%비중을 보이고 있다(<그림 3-11>참고).

2010년 70대 이상 경영주에게 충남은 2008년 대비 7.1%p 높은 37.6%, 전국평균인 36.3%보다 높은 것으로 분석되었다. 2008년 대비 다른 연령대 보조금 비중을 축소했으나 고령화 진행 속도가 빨라지면서 70대 이상의 경영주에게 투입 비중을 급격하게 증가시켰음을 알 수 있다.

<그림 3-11> 전국 및 충남 경영주 연령대별²⁴⁾ 공적보조금 비중 변화

(단위 : %)



24) 경영주 연령구분은 40세미만, 40-49세, 50-59세, 60-69세, 70세이상 별로 집계한다(농가경제조사 개요, 각연도, 통계청).

전국 및 충남 경지규모별로 공적보조금 비중 변화를 살펴보면 2008년 1ha미만 규모인 농가에게 투입하는 비중은 전국평균 43.3%, 충남은 37%로 낮은 수준이고 1ha-3ha 규모의 농가에게는 전국평균이 40.3%, 충남은 44.3%로 높은 비중을 보이고 있다. 3ha-5ha 규모의 농가에 대해서도 전국평균 10%보다 높은 13.4% 비중을 보이고 있다(<그림 3-12>참고).

2008년 대비 2010년 충남의 경우 1ha미만 규모 농가에 투입한 비중은 3.7%p 높은 40.6%이고 1ha-3ha, 3ha-5ha 규모 농가에게 투입한 비중은 각각 축소된 것으로 분석되었다. 따라서 충남은 소규모 농가에 대한 보조금 투입비중을 확대하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<그림 3-12> 전국 및 충남 경지규모별²⁵⁾ 공적보조금 비중 변화

(단위 : %)



25) 경지규모별 농가유형은 매년 12월말 농가원부 토지상의 경지규모(자작지+차용지)에 따라 구분한다(농가경제조사 개요, 각연도, 통계청).

- 0.5ha미만, 0.5~1.0, 1.0~1.5, 1.5~2.0, 2.0~3.0, 3.0~5.0, 5.0~7.0, 7.0~10.0, 10.0ha이상(9개층)별로 집계

(2) 충남 3농혁신과 농업보조금 현황

<표 3-16>과 같이 2008년 충남 농정의 사업규모는 총 151개 사업, 8,526억 원에서 2012년은 347개 사업, 1조 원으로 사업 개수로는 2배 이상 증가했고 금액 규모로는 15% 증가하였다. WTO 규정 상 보조금 유형별 전체 예산대비 비중을 살펴보면 정부서비스는 2008년 50%에 육박하였지만 2012년 41%로 감소, 식량안보 및 식품지원은 1.6%에서 오히려 1.1%로 감소, 직접지불은 16.8%에서 17.3%로 증가, 감축보조 중 최소허용보조는 32%에서 40%로 증가하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 3-16> 충남의 유형별 농업보조금 현황

(단위 : 개, 백만 원,%)

구분	사업 개수	금액						
		총액	국비	도비	시군비	기타	비중	
2008	총액	151	852,673	464,153	105,067	176,753	106,696	100.0%
	정부서비스	72	424,290	272,299	57,996	85,841	8,150	49.8%
	식량안보, 식품지원	2	13,761	1,553	3,740	8,468	0	1.6%
	직접지불	7	143,357	126,572	3,816	12,837	132	16.8%
	최소허용보조	70	271,265	63,729	39,515	69,607	98,414	31.8%
2012	총액	347	1,003,484	502,532	111,404	236,290	153,258	100.0%
	정부서비스	169	413,738	236,367	52,813	105,824	18,734	41.2%
	식량안보, 식품지원	8	11,108	1,736	2,836	6,437	99	1.1%
	직접지불	15	173,901	133,402	5,503	15,711	19,285	17.3%
	최소허용보조	155	404,737	131,027	50,252	108,318	115,140	40.3%
증가	총액		1.2	1.1	1.1	1.3	1.4	1.0
	정부서비스		1.0	0.9	0.9	1.2	2.3	0.8
	식량안보, 식품지원		0.8	1.1	0.8	0.8	-	0.7
	직접지불		1.2	1.1	1.4	1.2	146.1	1.0
	최소허용보조		1.5	2.1	1.3	1.6	1.2	1.3

자료 : 농정분야 예산내역서, 각연도, 충청남도

주 : 1. 박성재(2011)의 부록(개별사업 개편 방안 검토 결과(KREI))를 기준으로 충남에 적용하여 유형별 농업보조금을 구분

2. 2008년은 민선4기 2년차, 2012년은 민선5기 2년차 기간으로 도 농정기조가 반영되는 시기라고 보고 해당연도를 선택하여 분석함.

<표 3-17>과 같이 충남의 추진부서별 농업보조금 현황을 살펴보면 전체적으로 농업보조금 총액이 증가한 만큼 부서별로 상향조정되고 있다. 농업정책과는 2008년 580억 원에서 2012년 769억 원으로 증가, 농촌개발과는 2,348억 원에서 2,294억 원으로 유일하게 감소, 산림녹지과는 1,456억 원에서 1,738억 원으로 증가, 축산과는 735억 원에서 1,250억 원으로 가장 많이 증가하였다. 친환경농산과는 2008년 2,709억 원에서 2012년 3,036억 원으로 증가, 해양수산과는 688억 원에서 883억 원으로 증가하였다. 친환경농산과의 직불제 증가는 도 자체직불사업인 벼 재배농가 경영안정이 추가되었기 때문에 파악된다.

〈표 3-17〉 충남의 추진부서별 농업보조금 현황

(단위 : 백만 원, 배)

구분		총액	정부부스	식품보조	직불제	최소허용보조
2008	농업기술원	0	0	0	0	0
	농업정책과	58,859	8,883	11,543	19,775	18,658
	농촌개발과	234,854	234,854	0	0	0
	산림녹지과	145,699	116,913	0	0	28,786
	축산과	73,538	8,445	2,218	0	62,875
	친환경농산과	270,919	1,750	0	123,582	145,587
	해양수산과	68,804	53,445	0	0	15,359
	총액	852,673	424,290	13,761	143,357	271,265
2012	농업기술원	6,010	860	0	0	5,150
	농업정책과	76,982	11,702	0	28,359	36,921
	농촌개발과	229,475	220,991	8,484	0	0
	산림녹지과	173,893	89,820	0	1,410	82,663
	축산과	125,087	30,836	2,569	0	91,682
	친환경농산과	303,687	3,623	0	140,695	159,369
	해양수산과	88,350	55,906	55	3,437	28,952
	총액	1,003,484	413,738	11,108	173,901	404,737
증가 (2008년 대비 2012년)	농업기술원	-	-	-	-	-
	농업정책과	1.31	1.32	0.00	1.43	1.98
	농촌개발과	0.98	0.94	-	-	-
	산림녹지과	1.19	0.77	-	-	2.87
	축산과	1.70	3.65	1.16	-	1.46
	친환경농산과	1.12	2.07	-	1.14	1.09
	해양수산과	1.28	1.05	-	-	1.89

충남의 영역별 농업보조금 현황을 <표 3-18>과 같이 살펴보면, 농림수축산업은 2008년 전체 예산 대비 2012년에는 1.3배까지 증가, 농산어촌은 2008년보다 2012년 0.87배 감소, 농어업인은 2008년보다 2012년 약 7배 증가하여 리더양성 투자에 박차를 가하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-18> 충남의 영역별 농업보조금 현황

(단위 : 백만 원, 배)

구분		총액	정부서비스	식품보조	직불제	최소허용보조
2008	농림수축산업	498,180	75,824	13,761	143,357	265,238
	농산어촌	345,625	345,625	0	0	0
	농어업인	8,868	2,841	0	0	6,027
	총액	852,673	424,290	13,761	143,357	271,265
2012	농림수축산업	642,834	100,651	11,108	140,091	390,984
	농산어촌	299,381	0	299,381	0	0
	농어업인	61,269	0	13,706	33,810	13,753
	총액	1,003,484	100,651	324,195	173,901	404,737
증가 (2008년 대비2012년)	농림수축산업	1.29	1.33	0.81	0.98	1.47
	농산어촌	0.87	0.00	-	-	-
	농어업인	6.91	0.00	-	-	2.28

국비 및 도비 사업별 농업보조금 현황을 <표 3-19>와 같이 살펴보면 2008년 대비 2012년 충남 도비 사업규모는 약 1.37배 증가하였다. 도비 사업 중에서도 정부서비스가 2008년 대비 2012년 1.18배 증가, 직불제의 경우에도 1.84배 증가, 최소허용보조도 1.5배 증가하였다.

<표 3-19> 충남의 국비 및 도비 사업별 농업보조금 현황

(단위 : 백만 원, 배)

구분		총액	정부서비스	식품보조	직불제	최소허용보조
2008	국비	688,087	370,589	2,218	130,462	184,818
	도비	164,586	53,701	11,543	12,895	86,447
	총액	852,673	424,290	13,761	143,357	271,265
2012	국비	777,628	350,219	2,484	150,125	274,800
	도비	225,856	63,519	8,624	23,776	129,937
	총액	1,003,484	413,738	11,108	173,901	404,737
증가 (2008년 대비2012년)	국비	1.13	0.95	1.12	1.15	1.49
	도비	1.37	1.18	0.75	1.84	1.50

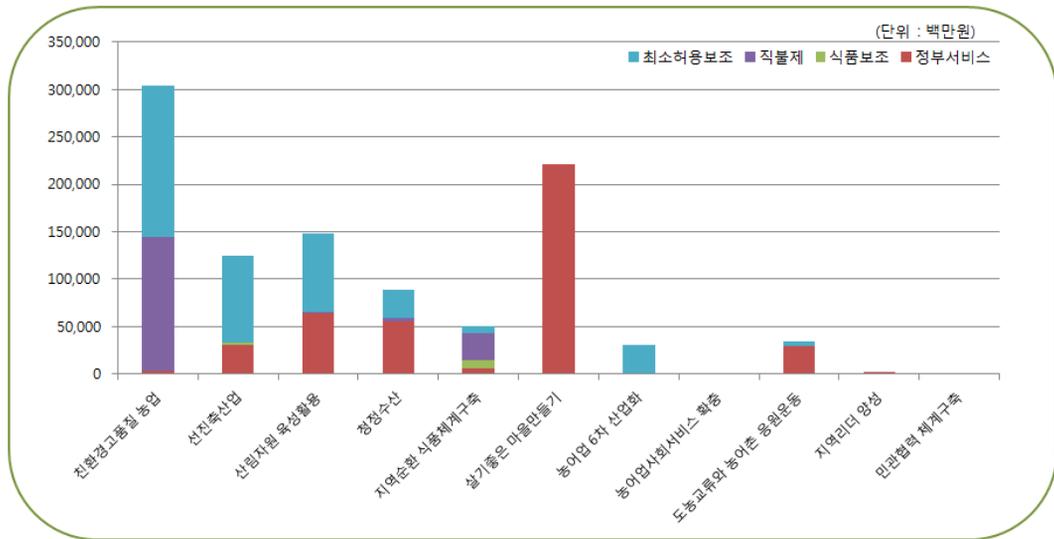
〈표 3-20〉 충남의 3농혁신 부문별 농업보조금 현황

(단위 : 백만 원, 배)

구분		총액	정부서비스	식품보조	직불제	최소비용보조
2008	친환경고품질 농업	179,531	0	0	122,208	57,323
	선진축산업	31,788	7,320	2,218	0	22,250
	산림자원 육성활용	46,751	46,751	0	0	0
	청정수산	24,013	24,013	0	0	0
	지역순환 식품체계구축	21,032	1,948	11,543	7,541	0
	살기좋은 마을만들기	91,197	91,197	0	0	0
	농어업 6차 산업화	90	90	0	0	0
	농어업사회서비스 확충	0	0	0	0	0
	도농교류와 농어촌 응원운동	13,838	13,838	0	0	0
	지역리더 양성	475	475	0	0	0
	민관협력 체계구축	0	0	0	0	0
	기타	443,958	238,748	0	13,608	191,602
	총액	852,673	424,380	13,761	143,357	271,175
2012	친환경고품질 농업	303,687	3,623	0	140,695	159,369
	선진축산업	125,087	30,836	2,569	0	91,682
	산림자원 육성활용	147,660	63,587	0	1,410	82,663
	청정수산	88,350	55,906	55	3,437	28,952
	지역순환 식품체계구축	50,314	6,233	8,470	28,359	7,252
	살기좋은 마을만들기	220,991	220,991	0	0	0
	농어업 6차 산업화	31,079	1,410	0	0	29,669
	농어업사회서비스 확충	80	80	0	0	0
	도농교류와 농어촌 응원운동	34,191	29,027	14	0	5,150
	지역리더 양성	2,020	2,020	0	0	0
	민관협력 체계구축	25	25	0	0	0
	총액	1,003,484	413,738	11,108	173,901	404,737
증가 (2008년 대비 2012년)	친환경고품질 농업	1.69	-	-	1.15	2.78
	선진축산업	3.94	4.21	1.16	-	4.12
	산림자원 육성활용	3.16	1.36	-	-	-
	청정수산	3.68	2.33	-	-	-
	지역순환 식품체계구축	2.39	3.20	0.73	3.76	-
	살기좋은 마을만들기	2.42	2.42	-	-	-
	농어업 6차 산업화	345.32	15.67	-	-	-
	농어업사회서비스 확충	-	-	-	-	-
	도농교류와 농어촌 응원운동	2.47	2.10	-	-	-
	지역리더 양성	4.31	4.25	-	-	-
	민관협력 체계구축	-	-	-	-	-
	기타	0.00	0.00	-	0.00	0.00

위의 <표 3-20>인 충남의 3농혁신 11개 부문별 농업보조금 현황을 살펴보면, 친환경고품질 농업 분야는 주로 직불제와 최소허용보조에서 각각 1.15배, 2.78배 증가를 보였다. 선진축산업과 산림자원 육성활용, 청정수산 분야는 정부서비스와 최소허용보조에서 증가하였다. 지역순환 식품체계 구축은 정부서비스에서 3.2배 증가, 식품보조에서는 오히려 0.73배 감소, 직불제에서 3.76배 증가하였다. 농어업 6차산업화는 2008년에 거의 없던 항목이라서 2012년에는 총액기준으로 무려 345배 증가하였다. 지역리더양성은 2008년 대비 2012년 4.3배 증가, 도농교류와 농어촌 응원운동은 약 2.47배 증가하였음을 알 수 있다. 그리고 이와 같은 결과를 다음의 <그림 3-13>과 같이 표현해 보았다.

<그림 3-13> 충남의 3농혁신 부문별 농업보조금 현황



<표 3-21>를 보면 농업보조금 집행의 예시로서 충남의 3농혁신과 세부 사업간 불일치하는 현황을 정리해 보았다. 예를 들면, 친환경고품질 농업 분야와 불일치하는 세부 사업으로 충남 쌀택배지원, 친환경농산물직판장 임차, 토양개량제와 유기질 비료 공급 등 자재공급지원으로 대부분 구성되어 있다. 지역순환 식품체계구축 분야와 불일치하는 세부 사업으로는 농사랑 위탁운영비, 농사랑택배비, 농사랑홍보비, 한국농어민신문구독, 영유아양육비, 자녀학자금, 회관신축 등이 포함되어 있는 것이다. 지역순환식품체계 구축 분야는 당초 목적에 해당하는 사

업은 2~3개에 불과하고 대다수 사업은 기존 중앙정부 농업보조금 사업을 재분류하는 수준인 것으로 분석되었다.

살기좋은 마을만들기 분야와 불일치하는 세부 사업으로는 대구획 경지정리, 배수개선, 발기반정비 등 하드웨어 투자 중심, 농어촌테마공원, 전원마을조성, 마을종합개발사업 등이 포함되어 있다. 일부 중앙정부의 하드웨어형 사업과 차별화된 새로운 형태의 농촌마을사업이 제안되어 있지만 실제로는 중앙정부 권역단위 종합개발사업 틀에서 집행되는 구조적 문제가 있다.

이와 같은 결과가 발생하게 된 원인은 기존의 국비사업을 3농혁신의 분야에 다시 재편성함으로써 발생한 것이다. 충남 농정의 목표인 3농혁신을 달성하기 위한 수단으로서의 보조금 집행이 어긋나 있음을 보여주는 것이라고 하겠다. 3농혁신이 다른 지역의 농업정책과 차별성을 확보하기 위해서는 3농혁신의 원래 본질과 취지에 맞는 세부사업들로 구성하고 이에 맞는 농업보조금 집행이 실현되어야 하는 것이다.

〈표 3-21〉 충남의 3농혁신과 세부 사업 간 불일치(예시)

3농혁신 분야	세부 사업
친환경고품질 농업	· 충남쌀택배비지원, 친환경농산물직판장 임차 · 토양개량제 공급, 유기질 비료 공급 등 자재공급지원 대부분
선진축산업	· 소독장비 지원, 모돈갱신 등 시설지원 90% 이상 · 학교 및 아동복지시설 우유급식지원 등도 포함
산림자원 육성활용	· 산불진화헬기임차, 산불감시원 등 투입 · 목재펠릿보일러, 임업기계장비 등
지역순환 식품체계구축	· 농사랑위탁운영비, 농사랑택배비, 농사랑홍보비 등 투입 · 한국농어민신문구독, 영유아양육비, 자녀학자금, 회관신축 등
살기좋은마을만들기	· 대구획경지정리, 배수개선, 발기반정비 등 하드웨어 투자 · 농어촌테마공원, 전원마을조성, 마을종합개발사업 등
농어업6차 산업화	· 수출물류비 및 포장재지원, 수출상담회 참가 등 · 해외시장 개척, 해외농업개발 등
도농교류와 농어촌 응원운동	· 녹색농촌체험마을조성, 산촌생태마을조성 및 운영지원 등 · 수목원조성, 산림박물관 조성, 생태숲조성 등
지역리더 양성	· 최고농업경영자과정, 농업마이스터대학 · 농어촌체험마을 순회교육, 농업인 전문교육

<표 3-22>인 충남의 수혜대상자별 농업보조금 현황을 살펴보면, 2008년 대비 2012년 민간단체로의 보조금 예산집행이 약 2.52배 높았다. 특히 정부서비스의 경우 12.65배로 증가하고 최소허용보조의 경우 2.38배 증가하였다. 반면 소비자 대상으로의 농업보조금 지원은 상대적으로 축소되어 2008년 대비 2012년 0.58배 감소하는 것으로 분석되었다. 원인은 소비자 대상의 농산물 판촉행사, 수출판촉 등 일시적인 소모성 행사를 줄인 결과로 보인다.

<표 3-22> 충남의 수혜대상자별 농업보조금 현황

(단위 : 백만 원, 배)

구분		총액	정부서비스	식품보조	직불제	최소허용보조
2008	농업경영체	425,088	121,662	143,357	0	160,069
	민간단체	16,845	230	0	0	16,615
	소비자	105,507	90,937	13,761	0	809
	유관기관	87,425	36,312	0	0	51,113
	지자체	217,808	175,149	0	0	42,659
2012	농업경영체	549,342	150,399	0	173,901	225,042
	민간단체	42,532	2,909	0	0	39,623
	소비자	60,888	48,442	11,108	0	1,338
	유관기관	143,600	62,767	0	0	80,833
	지자체	207,122	149,221	0	0	57,901
증가 (2008년 대비 2012년)	농업경영체	1.29	1.24	0.00	-	1.41
	민간단체	2.52	12.65	-	-	2.38
	소비자	0.58	0.53	0.81	-	1.65
	유관기관	1.64	1.73	-	-	1.58
	지자체	0.95	0.85	-	-	1.36

다음의 <표 3-23>은 충남의 직불제 시행 현황이다. 벼 재배농가 경영안정 직불제를 제외하고는 모두 국비매칭사업이므로 설명은 앞 부분(우리나라 농업보조금 예산 분석 중 직불제 현황)과 동일하기에 생략토록 하겠다. 단, 충남 자체적으로 2011년부터 시행하고 있는 벼 재배농가 경영안정 직불제는 눈여겨 볼만한 대목이다. 도내 거주하면서 도내 소재농지에서 벼 재배를 하는 농지를 대상으로 추가 직불하는 것이다. 0.1ha에서 5ha면적 범위 내에서 ha당 약 23만원씩 지급하는 사업이다. 도비와 시군비만으로 구성되어 있는데 시군비 70%로 매칭비율이 높아서 기초지자체에는 부담으로 작용할 우려가 있다.

〈표 3-23〉 충남의 직불금 현황

(단위 : 억 원)

구 분	지 급 대 상	도입연도 (' 12년예산)	비고
쌀소득보전직불제	고정(논 형태 유지) + 변동(논에 벼재배) 70만 원/ha 170천 원/ha의 85%	2005년 (10,801)	소득보전
친환경농업직불제	친환경농업 실천농가 3~5년간 지원 - 밭 794~524천 원/ha, 논 392~217천 원/ha	1999년 (392)	“
벼 재배농가 경영안정 직불제	도내 거주하면서 도내 소재농지에서 벼 재배농지(지방비-충남도 자체시책) - 23.1만 원/ha (0.1~5ha까지) - 도비 30%, 시군비 70%	2011년 (294)	“ (도자체)
경관보전직불제	경관작물 재배농가 지원(메밀, 자운영 등) - 경관 170만 원/ha, 준경관 100만 원/ha	2005년 (108)	장려
조건불리지역직불제	농업생산성, 정주여건 불리지역 농가 - 밭 50만 원/ha, 초지 25만 원/ha	2004년 (542)	“
수산직불제	육지로부터 50km이상 떨어진 도서내 어가 - 51만 원/1어가당	2012년 (18)	“
경영이양직불제	은퇴고령 농업인 대상지급(65 ~ 70세) - 월 250천 원/ha	1997년 (659)	“
발농업직불금직불제	식량자급률 제고 품목(밀, 콩 등 19품목) - 40만 원/ha	2012년 (624)	“

자료 : 충남 내부자료(2012)

2. 농업보조금 집행분석

1) 국가 농업보조금 집행분석

국가 농업보조금 집행실태에 대해 거론되고 있는 현황 및 문제점들을 다음의 분석틀에 의거하여 정리해 보고자 한다.

- 방법 : 문헌자료 수집 및 정리
- 분석틀 : 다음과 같이 4개 측면으로 구분해서 각 현황과 문제점 중심으로 정리
 - (1) 예산편성
 - (2) 집행과정
 - (3) 성과도출
 - (4) 제도개선 및 인식

(1) 예산편성

첫째, 그간 국가 농정목표 자체가 농업생산성 증대를 통한 국제경쟁력 향상이라는 시장자본주의적 관점에서 추진되는 바람에 지극히 **경쟁지상주의적·설계주의적·H/W중심적**으로 초점이 맞춰져 있었던 것이 사실이고 이 부분의 예산규모가 상대적으로 크기 때문에 농업보조금이 마치 농업인에게 전부 귀속되는 것인 양 오해의 여지가 있었다.

둘째, **농업에 필요한 투입재 보조금, 농업생산단계 중심의 보조금을 지급**하는 데 초점이 맞춰져 왔기 때문에 농업기반 인프라 구축과 농자재 보조가 중심이었다. 대부분 농업관련 전 방산업 분야인 2차, 3차산업으로 건설업체나 농자재 제조업체에 직접적인 수혜가 돌아감으로써 농민들이 수혜를 체감하기 어려운 구조를 갖고 있다. 즉, 사업의 외부 자본유출로 인한 보조금 수혜자 본인이 아닌 제3자에게로, 수혜대상 지자체 및 지역이 아닌 타지역으로 그 이익이 귀속되는 현상이 발생하게 된다. 그리고 이것은 생산-유통-소비-판매 단계별 단절을 일으키는 결과를 야기한다. 결국 농업보조금의 환류체계가 부족하여 자본이 순환되지 못하고 생산·유통·소비·판매 단계별 단절되고 있는 결과를 야기한다.

(2) 집행과정

첫째, 보조금 정보 공개, 사업대상자 공모·선정, 분배방식의 비합리성, 형식적인 집행과정, 불공정성, 지원 및 관리감독 과정 누수, 사후평가 부재, 기회의 불평등 등 농업보조금 집행에 관한 전체 프로세스 상의 문제이고 전반적으로 취약하다고 평가하고 있다. 농업보조금의 관리 및 평가시스템 부재, 교육과 수혜의 불일치, 중복수혜 및 유용·횡령·부자격자 수령, 집행관리 및 평가의 부재 등을 지적하고 있다. 소수의 특권층에 보조금을 집중적으로 배정함으로써 소위 아스팔트 농민, 로비농민, 다방농민, 정치농민이라고 일컬어지는 소수 농민층이 보조금을 독식하는 반면 반농, 영세농, 전업농에게는 오히려 보조금 수혜를 받지 못하는 것이다. 농식품부 내부적인 추산에 의하면, 보조금 수혜비율이 전체 농가의 10% 미만이라고 한다. 이는 농업보조금 수혜자의 양극집중화 현상으로 이어지고 있음을 알 수 있다.

둘째, 농업보조금의 예산·기금 집행 및 관리체계 등 실질적인 운영체계의 비효율적 요인이 존재한다. 즉, 정책자금 조달과 집행이 농협에 편중되어 지원채널의 다양성이 부재한 반면 농업관련 기금들이 농협, 유통공사, 농어촌공사 등에 분산 관리되어 효과적인 조정이 쉽지 않다. 집행과정에서도 정치적이고 임시방편적인 농업보조금 배분과 집행의 한계가 있었다. 지자체별 보조사업이 약 380여개가 되는데 사업별 지원에 대한 결산, 평가체계가 부재한 것이다. 누가 어떤 보조금 받아서 어떻게 쓰이고 있는지, 그 결과는 어떤지에 대해 아무도 알 수가 없는 것이다. 적재적소에, 적기에 투입되어 많은 성과를 거둬야 하는 것이지만 이에 대한 정보가 없기 때문에 효율성이 떨어질 수밖에 없는 것이다.

셋째, 지역의 농업구조 및 특성·역량을 반영하지 못한 정책이 추진되고 있다는 점이다. 중앙정부의 정책에 따라 전국이 모두 획일적으로 집행되고 있는 현실이기 때문이다. 개별 시군 및 시도의 농업구조와 특성을 고려하지 않은 중앙정부 농업정책에 따른 보조금 집행방식의 문제이다. 이와 같이 농업보조금이 단순화되면서 그에 대한 지역별 활용도가 미흡하고 매우 제한적일 수밖에 없는 구조를 지닌다. 결국 보조금 집행과정에 있어서 지역농정의 결여라는 근본적인 문제로 귀속된다. 따라서 개별 보조금 사업에 대한 사업성과 및 효과에 대한 평가가 부재하게 된다. 그 원인으로는 광역, 기초, 읍면별 농업·농촌 발전계획이 아래로부터 실효성 있게 제대로 수립되고 있지 못하다는 점도 꼽을 수 있겠다. 이것은 국가단위 보조금 집행체

계 하에서 지자체 보조금 집행체계가 자유롭지 못하다는 한계점이 존재한다.

국민권익위원회(2010)에 의하면 정부 보조금과 관련한 부패사건이 174건으로 가장 많았는데, 이 중 농림수산분야의 비리발생 신고접수 건수는 52건으로 약 30%를 차지하고 있을 정도로 불명예스러운 결과를 보여주었다(사례6>, 사례7>참고).

※ 사례6> 국회 농림수산식품위원회 국정감사 결과(2010년)

금년도 농림수산식품부 보조금 예산이 전체 예산의 40%인 6조 5,000억 원에 이르고 있으나 소득수준별로 보조금이 어떻게 이루어지고 있는 지에 대한 관리가 소홀하므로 보조금 전반을 점검하고 투명하고 형평성 있는 집행을 할 수 있도록 개편방안을 마련해야 할 것이다.

자료 : 국회 농림수산식품위원회(2010)

※ 사례7> 국민권익위원회 보조금 실태 분석 및 진단결과(2010년)

중앙부처의 경우 대부분이 필요한 예산을 확보 지원하는 것으로 기본 책무를 다하였다는 인식이 팽배해 있고, 사후 제대로 집행되었는지에 대한 지도·감독은 매우 미흡한 실정이다. 대부분의 중앙부처가 소관 보조금과 관련된 부패행위 및 비리로 인해 예산이 낭비되고 있는 현황도 파악하지 못하고 있다.

집행기관의 경우 정부 보조금을 '소진성 지출'로 여기는 경향이 있으며, 예산 집행과정에서 현장 확인행정이 미흡하다는 지적이 있고, 보조금의 부패 적발 소요기간이 2년 이상 소요되는 점으로 보아 특정인이 보조금 업무를 비교적 장기간 계속 담당하고 있는 것으로 분석되었다. 특히, 혈연·지연·학연 등에 따른 특혜 제공, 또는 지방의회의원 및 간부공무원 등을 통한 청탁형 비리가 많았다.

수혜자(국민)의 경우 보조금 자체에 특별한 반대급부가 없고, 사업 종료 후 집행결과의 효과 여부에 상관없이 상환의무가 없는 점을 악용해 '눈먼 돈', 또는 '못 먹는 사람만 손해'라고 인식하는 등 모럴헤저드 현상이 두드러지고 있는 실정이다.

자료 : 국민권익위원회(2010)

(3) 성과도출

첫째, 개별사업별 농업보조금 정책 추진으로 인한 종합적·전략적 추진이 곤란하기에 보조금 집행에 따른 정책성고가 미비하다는 점이다. 농업보조금이 개별 단위사업별로 추진되고 있어서 관련 농업정책과 연계성이 미흡하고 다수의 농업보조금이 1년 단위로 집행되고 있어 연속적이고 전략적인 사업추진이 불가능하다는 것이다. 기본적으로 사업의 숫자가 매우 많으며(2011년 현재 정부정책사업 347개) 사업의 설계와 집행에 중앙정부의 영향력이 높기 때문에 사업설계·지원대상 선정·집행 등에서 중앙정부의 결정권이 강력한 반면 지방자치단체는 재량은 적은 상태에서 일선 집행에 역량의 대부분을 투입하고 있어서 성과도출 한계가 많다.

둘째, 지방정부의 자율성 문제와 한계로 인해 도 농정을 비롯하여 중앙농정 의존적 경향이 심화되면서 지역농업 자체의 자생력 약화를 초래하였다. 중앙정부와 지방정부의 매칭 보조금이 절대 다수이고 지방정부의 자율적 보조금 부족한 상황에서 지자체가 자발적으로, 능동적으로 대안을 찾고 사업을 집행·추진하기에는 역부족인 것이다.

셋째, 개별경영체 중심의 보조금 확대로 인해서 정부 의존적 경향이 심화되면서 농가의 경쟁력 및 자생력 약화를 초래하였다는 비판이다. 시혜적인 배분으로 농민의 건전한 자발성을 저해하고 있다. 농식품부 전체 예산의 14%를 차지하는 FTA대책사업의 경우 보조가 74.4%로 높고 개별경영체에 대한 보조비중이 높은 것은 농가들의 정부의존적인 결과를 낳을 수 있다. 생산자들이 시장에서의 선택을 받기보다 정부의 선택을 받으려는 의존적 경향이 점차 두드러지고 있음이 이를 증명한다.

넷째, 농업보조금 중에서도 직불보조금이 확대되고 있으나 쌀 위주로 편중되어 품목별 균형있는 지원이 이뤄지지 못하였다. 쌀 중심의 보조금 확대로 인한 생산과잉과 타작물로의 전환 유인책 부족을 야기하고 있다. 2009년도 쌀 직불금은 1조2,601억 원으로 직불금의 약 84%를 차지하는 현실이다. 즉, 직불보조금이 확대되고 있으나 논과 쌀에 집중되어서 형평성 문제, 쌀 생산 과잉문제, 시장가격에 영향을 미치는 왜곡현상 발생, 생산 부족한 밭 작물에 대한 유인책 부족 등의 문제가 제기되고 있다.

다섯째, 농가경제가 날이 갈수록 악화되고 있는 현실에서도 알 수 있듯이 농업보조금은 농가소득 향상, 경쟁력 강화 등에 실질적인 기여를 하지 못하는 데에 있다. 농업 소득 증대를 중요한 목표로 하면서도 실제 소득이전 효율성이 낮은 결과를 봐서도 알 수 있다.

(4) 제도개선 및 인식

구체적인 농업정책의 목표 없이 집행되고 있다는 현실이 가장 큰 문제점이다. 농정목표와 수단인 농업보조금의 불일치하는 구조적인 문제이다. 농업보조금에 대한 문제 인식의 기본 구조로부터 출발한다. 즉, 농민이 농업보조금을 실질적으로 수혜받고 있는가, 농업보조금의 성과가 과연 농민의 소득으로 귀착되고 있는가, 농업보조금의 집행에도 불구하고 왜 농업의 지속가능성이 확보되지 않는가, 왜 경쟁력은 강화되지 않고 점차 의존적인 성향으로 바뀌어가고 있는가 등에 대한 가장 기초적인 질문에 대해서 누구도 자신있게 답변할 수 없는 현실이다.

2) 충남 농업보조금 집행분석²⁶⁾

충남의 농업보조금 집행실태에 대해 거론되고 있는 현황 및 문제점들을 다음의 분석틀에 의거하여 정리해 보고자 한다.

- 일시 : 2012년 6월 8일(1차), 20일(2차), 22일(3차), 25일(4차)
- 지역 : 충남 내(G군, H군, P군, Y군, N시)
- 대상 : 독농가, 농업인단체, 귀농귀촌인, 마을리더, 마을운영위원장, 읍면동사무소, 시군청 농정담당 공무원 등
- 목적 : 현행 농업보조금의 문제점과 개선방안 청취, 각 주체별 입장
- 내용 : 농업보조금 투입·배분·집행·사후관리 과정 등 프로세스별 현황과 문제점 파악, 개선사항, 사례 등
- 방법 : 현장조사, 포커스그룹 인터뷰(FGI), 자문가 회의
- 분석틀 : 다음과 같이 4개 측면으로 구분해서 현황과 문제점 중심으로 정리
 - (1) 예산편성
 - (2) 집행과정 : 정보제공, 신청, 선정, 집행, 자금지원 및 정산, 사후관리·감독평가 등
 - (3) 성과도출
 - (4) 제도개선 및 인식 : 제도 개선, 보조금 개념 인식, 보조사업별 인식, 도의 역할 등

(1) 예산편성

첫째, 농가당 농업보조금 수혜규모는 월 30만 원 현금지원을 받는 것으로 체감하고 있었다. 둘째, 농업관련 주체들이 체감하는 수준에서 분야별 투입비중을 살펴보면 다음과 같다.

- 생산기반시설(배수로, 각종 기반시설) : 50%
- 직접지불제 : 10-15%
- 경관정비, 복지 : 10% 미만, 아주 미미한 수준
- 가공 : 10-20%, 유통 : 10-20%
- 농가당 3년간 평균 생산에 필요한 투입비 중 50%가 보조로 이뤄지고 있다고 본다.

26) 충남 농업보조금 집행분석 부분은 실제 충남지역 사례조사 결과를 정리한 것이지만 비단 충남지역에 국한된 것이 아닌 우리나라 농업보조금 집행실태라고 봐도 무방하기에 오해없기를 바란다. 왜냐하면 지자체의 재량권이 현재와 같이 유명무실한 상태에서는 국가 농업보조금 집행실태와 지방 농업보조금 집행실태가 상당 부분 일치하기 때문이다(저자 주).

셋째, 현장에서의 체감현황은 최근 10여 년 간 실질적으로 간접보조를 포함하여 절대액 보조금 규모는 증가했으나 개별농가당 지원규모는 오히려 감소했다고 보고 있다. 그 이유는 현재 정권이 농식품 수출과 가공영역으로의 확장기조로 인해 농식품관련기업, 식품회사 등 2, 3차 산업 분야로 보조금 투입이 많이 되었다. 가공, 유통분야는 소수의 농업인만 접근이 가능하고 수출실적이 있고 규모가 큰 농업회사법인 등의 조직만이 접근가능하다. 생산요소에 대한 보조금 투입을 많이 하면 1인당 보조금 혜택은 줄어들고 유통 및 가공분야에 대한 보조금 투입을 많이 하면 법인당 보조금 혜택이 많이 돌아가게 되는 구조이다(사례8>참고).

※ 사례8> 기초지자체의 분야별 투입비중 예시(N시와 G군)

① N시

- 생산기반 : 60%, 법인 및 개인보조 중심
- 직불금 : 20-25%, 개인보조 중심
- 유통(시설 중심) : 10%, 법인보조 중심
- 저장 및 가공(시설 중심) : 10%, 법인보조 중심
- 교육 : 5% 미만으로 매우 미미한 수준

② G군

- 농촌복지(학자금, 영유아양육비, 무상급식 지원 등) : 40%
- 생산기반(FTA지원사업으로 기반사업) : 10% 용자, 농협에서 전업농자금 활용
- 생산자재사업 : 미비한 수준
- 유통(시설 중심) : 30%, 법인보조, 지역특성상 인삼·약초APC, 깻잎APC 시설에 높은 투입비중
- 저장 및 가공(시설중심) : 10%, 법인보조
- 교육, 귀농귀촌인 : 10%

③ 추가예시 : 비료공급사업

농가당 경지면적에 비례해서 배부되고 이장 재량하에 모든 농가한테 골고루 혜택이 돌아가는 편이라고 본다. 농가당 연간 보통 10포대에서 30포대 사이(금액으로 환산하면 20-30만 원)로 현물지원을 받는다고 보고 연간 농업보조금 10-20%로 인식하고 있다.

(2) 집행과정

정보제공 단계

첫째, 농업보조금 정보의 불투명성·불평등성이 발생하고 있는 현실이다.

- 보조금 정보의 불투명성 : 예전보다 많이 공개된 편이기는 하나 정보가 전부 공개되어 있

지 않고 수많은 정책사업들을 알 수 없는 형편이고 정보를 많이 가지고 있는 사람만이 지원혜택을 많이 받게 되는 구조이다.

- 보조금 정보의 불평등성, 형평성 부재 : 농업인들이 가장 불만족스러워하는 부분은 보조금 정보를 알고 있는 자에게만 지원을 해 주고 골고루 평등하지 않다고 느끼고 있다는 데에 있다. 마을주민의 약 10%가 보조금 지원을 받고 90%는 대부분 보조금에 대한 정보를 알지도 못한 채 지나간다. 단체에 가입되어 있지 않은 고령농, 비회원농가의 경우는 정보도 모른채 지나쳐 버리는 경우가 있다.

둘째, **농업보조금 정보와 소통 제한으로 정보 수급 격차 및 정보 소외 계층이 발생한다.**

- 보조금 정보와 소통의 제한 : 마을이장의 마인드와 적극성 여부에 따라 정보 소통 결과 차이가 발생, 면단위 이하로는 정보소통이 거의 되지 않는다는 것이다.
- 보조금 정보의 수급격차 및 소외계층 발생 등 정보 부족현상 심각 : 연령대별 정보의 격차 현상도 심각하여 고령층일수록 정보공유도는 점차 낮아지고 정보소외 계층이 발생한다. 예를 들면, 마을단위 지원사업은 개인한테 돌아가는 사업이 아니기 때문에 혜택이 없는데 반해 개별단위 지원사업은 농가개인이 스스로 찾아다니면서 신청하고 지원받는 실정이기 때문에 스스로 정보를 찾지 않고 가만히 있는 사람은 계속 그 정보를 모를 수밖에 없다.

셋째, **농업보조금 정보의 힘, 수준차이에 따라 보조금 수혜 대상자, 수혜혜택 비율이 달라지는 등 보조금 수혜도 빈익빈 부익부 현상이 발생하고 있는 것이다.**

- 정보의 힘에 따른 수혜 대상자 및 규모의 결정 : 농가 스스로 열심히 정보를 수집하고 배우러 다니면서 점차 사업 결과도 좋아지게 되고 이로 인해 자본의 집적과 축적이 계속 발생하면서 보조금의 효율적인 성과달성이 가능하게 되는 경우가 있다. 실질적으로 농사활동을 열심히 한 사람이 많은 보조혜택을 받는 것을 나쁘다고 할 수 없겠지만 한 사람이 동일한 사업유형으로 여러 기관으로부터 여러 개의 보조금 혜택을 받는 경우도 있다. 보조금 집행과 성과측면에서 선순환 구조를 이루는 것이기 때문에 초기 지원과 배분 시에도 성과가 좋은 농가, 규모가 큰 단체나 법인들에게 돌아가는 것은 당연한 결과이기도 하다.
- 정보의 수준 차이에 따른 수혜혜택 비율 결정 : 자연재해로 인해 피해가 발생하였을 경우 각종 작목반, 협회, 생산자단체, 연구회 회원들이 먼저 정보를 입수하고 교환하여 움직이기 시작한다. 피해보상 지원방안 모색 및 현황파악 등을 재빠르게 수집하기 때문에 이장과 읍면동사무소에서 피해현황을 알기 전에 먼저 움직이고 있는 것이다.

- 마을이장 능력(정보력, 정치력) 여하에 따라 보조금의 규모 결정 : 마을이장의 마인드와 적극성 여부에 따라 보조금 규모가 달라지는 결과를 야기한다. 심지어 비료공급사업 중 마을당 배급량 수준도 달라지게 된다. 이장의 정치력으로 인맥관리를 위한 활동들을 하기도 하지만 최근에는 모든 게 전산화되어 있고 정보가 모두 공개되어 있어서 투명성이 확보가 되기 때문에 이장의 역할과 권한이 그다지 크지 않고 예전만 못한 것도 사실이다.

넷째, 보조금이 일부 특정인에게 편중되어 있다는 시각에 대해서는 교정할 필요가 있다고 제기한다. 왕성하게 활동하는 조직이나 단체가 활동한 만큼 보조금 혜택을 많이 받는 게 당연하지만 일부 굵지않은 시선들이 많고 사실을 왜곡하여 보고 있는 것 같다고도 말한다. 현재 농촌에서는 쌀 전업농이나 농민회 등과 같은 조직은 상대적으로 조직화가 열악한 상태이고 경영인연합회 조직은 탄탄한 조직력을 바탕으로 활발히 움직이고 있다. 따라서 이런 조직간에도 보조금 수혜 혜택이 달라지는 것은 어쩔 수 없는 현상이라고 본다. 물론 기초지자체에서 사회민간단체인 경영인연합회 같은 곳에 공문을 일일이 챙겨주지 않기 때문에 이런 조직에게도 정보가 완전히 공개되어 있다고 할 수 없으나 개개인보다 정보력이 많고 지원받을 수 있는 여건이 나은 것은 사실이다.

공무원의 경우는 대부분의 농가들은 고령화, 상환능력의 부족, 영농기술의 부족으로 인해 하고 싶어도 할 수 없는 사업이 많다. 그래서 젊은층·소수층들에게 그들이 할 수 있는 보조사업 정보를 알려주게 되다보니 점차 농가 사이에서도 빈익빈 부익부 현상이 가중화됨을 느끼고 있는 게 사실이라도 한다. 이런 과정에서 대다수 소외된 농가들이 시기와 질투심이 생겨서 소수특권층에게만 혜택을 준다고 느끼고 있고 농업보조금에 대한 정보의 오류들이 확대·재생산되어서 일반 국민들에게 부정적 인식을 심어주는 악순환이 반복되는 등 농업주체들 간 스스로의 탓에 걸린 썸이 되었다.

신청 단계

첫째, 대부분의 보조사업들이 농업경영체로 등록해야 농업보조금을 받을 수 있기 때문에 마을 내에서 정체불명의 영농조합법인과 같은 조직들이 우후죽순으로 형성되고 있다는 것이다. 하지만 보조금만 지원받고선 당초의 목적과 목표, 사업지침 등을 제대로 알지 못한 상태에

서 집행하는 경우가 허다하다. 그리고 가족끼리 회원으로 구성해도 법인설립이 가능하기 때문에 이런 부분을 악용하여 마을 내 영농조합법인 개수만 늘어나는 현상이 발생하고 있다.

둘째, 농가들이 생각지도 못한 사업분야 혹은 당초 계획에 없던 사업분야인데도 불구하고 보조사업이 나오면 **무조건 농업보조금을 신청해 놓고 보려는 경향**이다. 그렇기 때문에 농가 간 불필요한 경쟁 상황도 발생한다.

셋째, **농업보조금 사용 결정주체가 부재한 상태, 사업별 우선순위를 결정하지 않은 상태에서 보조사업 신청을 하는 관행**이 심각하다. 예를 들면 N시의 경우 사업비 자금의 우선순위를 정해놓지 않고 마을별 골고루 분배를 하였으며 결국 시설건립 신청 시에는 자금이 부족한 결과를 초래했다. H군의 경우 권역사업이지만 농업보조금 사용의 결정주체가 마을별 각각 기득권을 유지한 채 존재함으로써 당초 사업취지가 무색해졌고 권역의 중심기능과 역할은 유명무실해졌다.

넷째, 농가들이 농업보조금에 대해 **신청·정산·불법집행 사태가 발생하고 있는 것은 이미 오래된 관행**으로 굳혀져 있다. 보조사업 조건 상 행정처리에 필요한 구비서류는 문제없이 제출하고 있으나 관행적으로 자부담분에 대한 의무를 이행하지 않는 나쁜 수법들이 사용되고 있다고 한다.

다섯째, **복잡하고 까다로운 서류 신청 및 지원과정**으로 인해 오히려 농업보조금을 받고 싶어도, 받을 수 있는 농가도 받을 수 없는 상황이 발생하여 보조금 수급에 걸림돌이 되고 있다. 예를 들면 친환경농업과 관련된 사업으로 인증 기준조차 못받는 소농들이 많다.

선정 단계

첫째, 보조금 수혜자 **선정기준이 인맥중심**으로 흘러간다는 비판이다. 보조금 신청서가 접수되지 않으면 일선 공무원들이 지인들에게 직접 먼저 정보를 흘리고 선정을 해 주는 경우도 허다하다. 농업보조금 정보에 대한 불평등성, 정보 부족현상과도 연관이 있다(사례9>참고).

둘째, 선정단계에서 **현장실사를 철저히 하지 못한다**는 것이다. 선정단계에서 서류심사만 하고 현장평가는 하지 않는 경우가 많아서 이러한 허점을 이용해서 허위서류를 제출하는 경우가 허다하다. 이것은 **현재 공무원 인력만으로 다 할 수 없다**는 한계점도 내포하고 있다.

※ 사례9) Y군 농업보조금 '임산물 생산단지 조성사업'의 모범사례

최근(2012년 초) 16억 원 규모의 '임산물 생산단지 조성사업'의 경우 기존의 보조금 사업방식에서 완전히 탈피하였다. 기존에는 16억 원을 골고루 나눠먹기로 배분하는 것이 관행이었지만 산림과 P계장은 예산군수와 담판을 지어서 임산물 생산 50여 농가에게 골고루 배분하였다. 정보의 불균등으로 인한 피해를 알고 과감히 시도한 것이다. 처음엔 기득권세력인 이장, 임업회장·총무 등 직책을 가진 자들이 다 싫어했고 반감을 가졌으나 지금은 모두 만족하고 있는 상황이다. 사업내용은 버섯재배사 건립, 시설기반조성 등이었다.

집행 단계

첫째, 농업보조금(농기계 등 고정자산 성격을 가진 사업) 실태조사가 제대로 이뤄져야 함에도 불구하고 **인력부족의 한계로 인해 집행절차에서 거쳐야 할 과정이 생략되는 등 철저히 이뤄지지 않고 있다.**

둘째, 보조금 사용과 집행을 현장에서 현명하게 이끌어갈 **후계리더의 부족현상**이다. 따라서 사업 간·주민 간 의견조율 기능을 할 주체가 없어짐으로써 마을공동체 해체현상, 잦은 의견갈등 현상이 점차 심화되어가고 있다. H군 M리 친환경농업교육관의 운영실태를 예로 들어 보면, 권역사업이 확정되고 이를 계획하는 과정에서 그 당시 마을리더는 교육기관으로 역할을 할 수 있게 하였고 누구에게나 상시 열려있는 공간으로 활용할 수 있도록 장을 마련해 주었다. 하지만 리더가 바뀐 지금은 숙박시설로 대부분 사용되면서 상업적으로 변질되어 가고 있고 예약제 운영을 통해 상시 이용할 수밖에 없게 되었다.

셋째, 효율적인 방식으로 보조금이 배분되고 집행될 수 있도록 하는 **정확한 운영주체가 없고 이로 인해 보조금이 적재적소에 알맞게 사용되지 못하고 있다.** 보조금 배정부터 사후관리, 평가까지 조정할 중간지원기능을 하는 조직이 부재한 탓이다. 농업보조금 집행의 비효율성 일 수 밖에 없는 구조를 보여주고 있다.

자금지원 및 정산 단계

첫째, **융자지원 사업의 패키지화(세트화)로 인해 비용낭비 현상이 발생하고 있다.** 수요자

맞춤형 사업으로 해야 되는데 사업전체 구성항목을 패키지화하기 때문에 불필요한 장비나 품목들을 구입하면서 비용을 낭비하는 일들이 발생하고 있다.

둘째, 사업대상자 특성 등 **실수요자 입장에서 융통성 있게** 보조금이 지원되고 정산되어야 한다. 즉, 선 자금지원 및 후 정산처리하는 시스템이 필요하다. 귀농·귀촌인의 경우 주택자금 및 교육 등 많은 보조금 수혜를 받았으나 사업이 집행된 후 지급정산되는 것은 현실적으로 어려움이 많다고 한다. 왜냐하면 귀농·귀촌인들은 초기에 영농자금을 많이 필요로 하는데 사업을 먼저 집행한 후 사후정산을 받게 되므로 실제 보조금이 가장 필요한 시기에 도움을 받지 못하기 때문이다.

셋째, 농가경제 현실 상 **용자를 받기 위한 적격대상자는 농가 계층 내에서 그리 많지 않다.** 실제로 용자를 받으려면 금융기관인 농협을 통해 대출을 받지만 **대출과정도 복잡하고 심사기준이 까다롭고 어려워** 지금과 같은 농촌 현실에서 지원가능한 농가는 그리 많지 않을 것이며 농가계층 내에서도 빈익빈 부익부 현상이 심화될 것으로 본다. 특히 귀농·귀촌인들에게는 농지구입비, 주택신축비 등으로 최대 2억 원까지 보조금을 지원해 주고 있는데 실제 최대금액을 받는 사람들은 드물다. 금융기관으로부터 담보능력, 신용도 조사를 우선 조사하고 건물신축 혹은 매입은 과거 4천만 원이었으나 현재 5천만 원까지 받을 수 있다. 공시지가 기준에 따르면 대부분 60-70%선에서 지원해주고 있고 담보우선순위에 따라 결정되기 때문이다. 귀농·귀촌인들에게 당초 농식품부의 유인책 설명은 빗좋은 개살구에 불과하다는 인상을 가지게 하고 있다. 이들이 초기 영농 정착에 성공할 수 있도록 하기 위해서는 전입기간, 거주기간, 상환능력 등을 고려하여 검증이 된 자에게는 먼저 사전정산을 하여서 효과적·효율적인 예산 집행 방식이 필요하다.

- 학자금대출과 관련한 사업은 기준 및 자격조건이 까다로운 편, 농지도 없고 집도 없는 영세농민만이 받을 수 있기 때문에 실제로 혜택을 보는 이는 많지 않다.

넷째, 시설사업보다 **경상사업 집행의 경우** 지침도 있으나 감사기관 지적사항이 많아 어려움이 있다. 각종 대회, 전시회 등과 같은 행사에 농산물 구입을 하고자 할 때 사업자등록증이 없는 경우가 많은데 이를 증빙할 서류조차 준비하기 힘든 것들이 그 예이다.

다섯째, 농가들에게 모두 골고루 혜택이 돌아가는 사업(직불금, 비료공급사업, 토양개량제 및 상토공급사업 등 자재지원사업)은 재배면적에 따라 지원규모가 다를 뿐 모두에게 지원되기 때문에 이것에 대한 불만은 없다. 불만이 있는 것은 젊은 층의 농업경영인들 간에 지원사업의

정보과학과 교환활동을 통해 주로 **단체나 법인 중심으로 보조가 이뤄지는 사업들에 대해서**는 농업보조금 지원에 있어서 불평등성 및 편중현상이 심각하다고 느끼고 있다.

사후관리 · 감독 · 평가 단계

첫째, 공무원 입장에서 보면 **농업보조금 사후 관리**가 절차상 힘들고 운영주체(법인,단체,조직)의 입장에서 보면 **농업보조금 운영 및 관리 부분**에서 힘들다고 한다. 시설건립과 같은 사업은 보조금 지원을 받고난 이후에 운영 주체 선정부터 어려움이 시작되고 중간 운영비 해결 문제가 만만치 않다. 이것은 보조금의 신청·지원 시 계획수립단계에서부터 철저하지 않다는 것을 증명하는 것이다. 고무적인 일은 현장의 시각에서 보면 농어촌 구조개선사업은 예전에 비해 현재 많이 정착된 상태라고 평가하고 있다. 예전에는 당초 계획수립대로 되지 않아서 빈번하게 지적과 비판을 받은 상황이지만 현재 개선되었다고 한다.

둘째, 최근 농촌도 시기와 질투가 심해지는 등 개인주의가 만연해짐에 따라 **민간차원에서 감시기능이 자체적으로 활성화**되어서 **보조금의 불법 집행사례가 줄어들고** 있기도 하다.

(3) 성과도출

첫째, **생산투입요소에 대한 보조금 지원이 오히려 산지 간 가격경쟁력을 유발시키고 시장가격구조를 왜곡하는** 현상이 발생하고 있다. 지방자치제가 시행되면서 지역 간 경쟁구도로 인해 산지 간 가격경쟁이 치열해지고 제살 깎아먹기 구조로 가고 있다. 예를 들어 전남 쌀의 경우 생산투입요소에 대한 보조금 지원비중이 높은 관계로 수도권 시장에서 덤핑가격으로 팔리고 있고 충남 쌀은 보조금 지원비중이 낮은 관계로 상대가격이 높아서 시장에서 외면받고 있는 실정이다. 개미군단(소량, 소품목) 지원을 축소하고 대농·영농법인체·단체 중심의 보조금 지원을 확대하기 때문에 **산지의 생산량 및 가격폭락 혹은 폭등 결과를 초래**하고 있다. 즉, 생산유통단계에서의 지원은 시장가격 왜곡현상으로 이어진다는 결론이 도출되는 것이다.

- 보조금을 많이 주면 생산량이 늘어나서 오히려 농가들에게는 역풍인 셈이다. 일단 보조금이 나오면 일단 신청 먼저 하고 보자는 생각이 만연한 상태이고 지원을 받고 나면 경영비(운영 및 관리비), 유지보수비가 많이 소요되어서 농가는 매우 힘든 상황에 직면하게 된다.

- 예를 들면 2010년 전후로 한우시설 보조사업이 진행되면서 2011년 한우생산량 급증(공급 과잉), 소값과동 대란, 일부 농가들은 한우입식도 못하고 망하는 사태가 비일비재하였다.

둘째, 마을별 특성을 고려하지 않은 사업은 천편일률적이고 경쟁력이 떨어지는 결과를 초래하고 있다. 동일 지역(기초지자체) 내 읍면 간 수준 차이가 분명히 존재하지만 정책은 일괄적으로 진행되며 내용 또한 동일하다. 예를 들면 Y군 내 H면은 전형적인 소농구조이고 임차농보다 자작농이 많은 마을이 있는 반면 Y면은 대규모 농가가 많고 특화품목 중심으로 육성된 마을, H군 내 H면의 경우 000 회장 같은 적극적인 리더의 존재, P생협과 같은 친환경 생산자조직 등 지역을 기반으로 하는 자원이 있는 마을이 있는 반면 J면은 지방토호세력이 중심을 이루는 마을도 있고 G면은 귀농자 모임들이 중심이 되어 지식인이 상대적으로 많고 지적 수준이 높은 편이어서 지역과는 단절된 채 일부 집단세력 중심으로 움직이는 마을이 있다.

동일한 보조사업들이 지역별, 수준별 편차를 고려하지 않고 시행되고 있는 것이다. 지역별·마을상황별·품목별·주민수준별 편차를 고려하지 않고 시행되고 있어서 결국 보조금이 줄줄 세고 있다. 이런 부분이 선결되지 않기 때문에 중복투자 문제가 계속 야기되고 있는 것이다.

셋째, 농업보조금 신청 및 지원 최소단위인 마을단위(리 단위)로는 제대로 된 사업을 펼칠 수 없는 구조적인 한계가 있다. 농업보조금 집행의 기초 단위에 대한 개념이 부족하다. 예를 들면 1사1촌사업의 경우 충남 내 900여개 기업과 교류실적을 내고 있지만 대부분 농산물 판매라는 동일한 목적으로 시작하지만 도농교류가 마을당 농산물 판매라는 소기목적을 달성하기 불가능한 구조라는 것이다. 왜냐하면 한 개의 마을단위 규모로는 다양한 품목들을 연중 공급해 줄 수 없기 때문이다. 지역의 총 자원을 활용해도 대응이 부족한 상황이라서 마을과 마을간, 더 나아가서 면 단위로 광역적인 조직화를 통해야만 사업을 펼칠 수 있다.

넷째, 마을별 각종 법인이 난립하게 되고 그 법인들이 각각의 시설을 소유하게 됨으로써 국민의 세금을 낭비하는 중복투자 문제가 발생하고 있는 것이다. 특히 유통·저장·가공시설 보조사업의 경우 지역생산현황을 전혀 고려하지 않은 사업이고 가동률이 저하됨으로써 적자 경영하거나 부도가 나는 경우가 많다. 지역 내 법인마다 각 시설들이 포화상태이고 유치 경쟁 가중화를 시키는 구조로 가게 되는 것이다.

다섯째, 보조사업 신청 시 현재는 법인만이 가능하기 때문에 마을의 '법인27)'으로 모든 사

27) 법인은 크게 영농조합법인과 농업회사법인 두 가지로 나뉘볼 수 있다.

영농조합법인은 농업·농촌 및 식품산업기본법 제28조에 의하여 '협업적 농업경영체'로 규정하고 있으며 기본적으로

업 집행 및 소유권한이 전환하게 되는 모순이 일어나고 있다. 따라서 지역의 공동자산 개념이 점차 희박해져가고 있고 오히려 당초의 주체가 **하부구조로 전락**하게 되는 것이다. 예를 들면 P생협의 쌀센터는 40억 원이 투자된 대형사업이었는데 I생협과 손을 잡고 사업을 함으로써 현재는 I생협의 전용시설로 전락하고 말았다. 상업주의로 시설을 운영하게 되다보니 P생협이 효율성을 달성하지 못하게 되는 사업을 하고자 하면 오히려 이용을 못하게 되는 모순된, 주객이 전도된 상황이 발생하고 있다.

(4) 제도개선 및 인식

제도개선

첫째, **정책이 없는 상황에서 농업보조금을 집행**하고 있는 것이 문제점이다. 현장의 시각은 현재 국가 농정은 현실을 반영치 못한 정책들이고 도 농정도 정체성이 불명확해서 사실상 한국의 농정은 유명무실한 상황이라고 보고 있다. 이러한 가운데 보조금이라는 것은 **농민들의 불만을 최소화하여 지원하는 방향**으로만 가고 있다고 보는 것이다. 즉, 정책방향 설정과 목표가 부정확하기 때문에 보조금을 누구에게 어떤방식으로 배분해야 할지 갈피를 못 잡고 있는 상황이다. 지방분권, 자치분권 실현을 위한 가장 기본적인 수단으로서 보조금을 이해하는 정도가 부족한 것이다. 지역특성에 맞는 정책집행이 된 후 목표와 수단이 일치되어야 하는데 지금까지는 **정책목표(사업)와 수단(보조금)이 불일치**되는 게 비일비재하다. 따라서 효율적인 보조금 집행이 불가능하게 되는 근본적인 구조적 한계를 지니고 있다.

둘째, **농정시스템은 없고 개인에게 배분해 주고 있는 현실**, 보조금이 정책목표나 지표가

농업인이 출자하여 설립가능하며 비농업인의 경우 출자는 의결권이 없는 준조합원 자격으로서 출자만 가능하다. 1인1표씩 동일하기 때문에 협동조합방식을 취한다. 사업범위는 농업경영, 부대사업, 공동이용시설의 설치 또는 운영, 농산물의 공동출하·가공·수출, 농작업 대행 등이다.

농업회사법인은 농업법인의 하나로서, 농업의 경영이나 농산물의 유통·가공·판매를 기업적으로 하려는 자나 농업인의 농작업을 대행하려는 자가 합명회사, 합자회사, 주식회사 혹은 유한회사의 형태로 설립하는 법인을 말한다. 의결권은 출자지분에 의하여 결정된다. 농업회사법인을 설립할 수 있는 자는 농업인과 농업생산자단체로 하되, 농업인이나 농업생산자단체가 아닌 자도 대통령령으로 정하는 비율의 범위에서 농업회사법인에 출자할 수 있다. 근거법은 농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률이다. 위탁 면적은 50ha 이상, 종업원 수는 5명 이상이어야 하되, 1인당 출자한도는 25%이다. 농업인이 아닌 사람도 주주로 참여할 수 있다는 점에서 영농조합과 구별된다. 2000년 말 현재 전국의 농업회사법인은 총 1,667개이다.

없는 상태에서 **무조건 균등하게 배분**되고 있는 현실이다. 뚜렷한 정책의 목표와 나아가야 할 방향이 설정된 상태 하에서 수단이 실현되어야 함에도 불구하고 각각 개별적으로 움직이고 있다. 따라서 내부적으로도, 외부적으로도 비판이 제기되고 있는 것이다. 시스템이 없는 상태에서 보조금을 집행하다 보니까 보조금 집행방향에 따라 수요자들이 사용여부를 결정하고 최종 생산 구조를 결정하게 된다. 예를 들면 퇴비같은 경우는 지원하지 않으니 사용하지 않게 되고 유박은 지원해 주기 때문에 사용을 많이 하고 있는 현상이 대표적이다.

셋째, **미래를 준비하는 정책이 전무**하다. 이로 인해 보조금 확보와 준비, 조직 및 담당자 전문성 및 마인드 함양 부족 등의 현상이 발생하고 있다. 예를 들면, 저농약 인증이 2015년부터 전면 폐지되는 데 이후의 준비나 대책(다른 것으로 전환을 유도하기 위한 정책)이 전혀 없다. 정책의 궁극적인 목표는 국민의 먹거리를 생산하는 소중한 주체인 농업과 농업인들이 진정으로 웃으면서 행복감을 느낄 수 있도록 그 기반을 마련해 주는 것, 즉, 정권에 따라 기존 정책기간과 기조가 변하지 않는 농업의 백년대계가 필요한 것이다.

생산자는 생산자대로 농업보조금 규모가 작기 때문에 좀 더 확대해야 한다고 주장하고 있는 반면 소비자는 소비자대로 농업보조금 규모가 상대적으로 많고 밑빠진 독에 물붓기라는 식으로 비판만 가하고 있는 것은 서로가 지금의 농업현실을 이해하지 못한 데서 오는 오류라고 할 수 있겠다(제2부 농업보조금 개념과 필요성 부분 참고).

넷째, 농업보조금과 관련하여 **현 정부의 농업정책 기조에 강한 모순**이 있다. 즉, 개인보조 비율보다 대규모영농법인 및 조직에 대한 지원이 대폭 증가하고 있는 현상, 농업부분에서 직접보조를 줄이려고 하는 의도, 농업관련 연구기관도 농업과 농업인을 위한 실용적인 연구를 위해서 존재하는 것이 아닌 논문과 실적을 만들어내어 자신들을 위한 연구만 하고 있는 실태, 생산공급량 과잉과 부족으로 가격진폭에 따른 문제 해결을 위해 수입산 물량으로 물가안정 최소화를 시도하는 임시방편 정책, 매년 10억 원 이상을 식품회사에 투자하려는 정책 등은 현 상태의 농업과 농촌의 문제점을 간파하지 못하고 있다고 본다.

다섯째, 도농정 (3농혁신) 정책기조에 드라이브를 걸기 위한 **산지의 준비 상황**이 미흡하다고 본다. 예를 들면, 농가조직화 및 유통활성화 등 충남의 농산물 유통사업을 하기 위한 제반 여건은 미흡한 데 도에서 먼저 추진하려고 함으로써 기대했던 성과를 달성하기 힘든 구조로 간다.

첫째, 농민들의 입장에서는 농촌의 현실상 용자라는 간접보조보다 **직접보조 지원**이 낮다고 보는 시각이 지배적이었다. 그 이유는 농가의 고령화, 감소화가 심해져 가고 이로 인해 농지유희화 현상이 심각한데 노후화에 따른 대책, 전문성을 위한 대책이 먼저 수립되고 난 이후에 보조금 정책이 따라야 한다고 보기 때문이다. 하지만 최근 동향은 직접보조보다는 간접보조인 장기간 저리로 용자²⁸⁾해 주는 것이 점차 증가하고 있는데 정책입안자 입장에서는 용자를 받은 자는 매년 상환고지가 됨으로써 자극을 받아서 영농활동에 더욱 열심히 할 수 있을 것으로 보고 있는 반면 농민들 입장에서는 현실을 반영치 못한 정책이라고 느끼고 있다.

둘째, **농업보조금 영역과 정치적 영역·논리가 혼재**되어 있다는 것이 보조금 문제의 근본적인 원인이라고 볼 수 있다. 마을단위로 내려갈수록 보조금 지원이 선거나 표를 의식하기 때문에 공정성·형평성 등과는 거리가 멀어지게 되는 것이다. 농민들의 보조금에 대한 의식수준은 시장 혹은 군수가 주는 돈이라고 생각하고 있다. 이것은 보조금 영역과 정치영역이 연관되어 있기 때문에 보조금 규모가 꾸준히 확대되고 있다고 보고 있고 민선과 관선 시기 보조금 집행규모를 비교해 보면 체감으로 느꼈을 때도 2배 이상 증가했다고 체감하고 있다.

- 예를 들면 정치논리 개입가능성이 많은 사업이 바로 친환경 농업보조사업이다. 왜냐하면 보조금 규모가 적어서 선택과 집중 논리가 필요한데 손을 대야 할 지점·시기·정책대상이 항상 불분명하기 때문에 너도나도 친환경을 외치면서 지원을 약속하지만 정작 필요한 사람에게 혜택이 돌아가지 않는다는 것이다.

셋째, 농업보조금은 **관련 주체에 따라 시혜를 베풀고 있는지에 대한 입장 차이가 존재**한다. 즉, 관련 주체 본인들은 각자 자신들이 주는 것이라고 생각하고 있다. 시군 공무원의 경우는 수혜를 베풀다는 입장으로 보조금을 집행, 농민의 경우 보조금은 시장 혹은 군수가 주는 것이라고 생각, 의회의원들은 의회의원들이 준다고 생각하는 등 보조금이 정치논리와 긴밀히 연결되어 있음을 반증해 주고 있다.

넷째, **농가입장에서 보조는 '주는 것'이라고 인식하고 있고 용자는 '회수해 가는 것'이라**

28) 이율은 최근 3%인데 향후 1%대로 낮출 전망이다 그 이유는 농식품부나 농협중앙회에서 2-3%의 이차보전을 해 주기 때문이다.

고 인식하고 있다. 용자사업에 대한 농업인이 느끼는 수준은 본인이 접근하기 힘들 것이라고 생각하게 되는 게 당연하다고 본다. 왜냐하면 인력노후화, 전문화 감소 추세로 용자를 받을 수 있는 조건에 해당되지 않는다고 판단하기 때문이다. 따라서 회수해 가는 용자사업은 농정 예산 전체 규모에 포함시키지 않는 게 맞다. 국민들 인식에 혼란을 주고 있는 부분이다.

다섯째, 현재의 한국농업 현실 상 **농업보조금의 확대 필요성에 대부분 동의**하고 있다. 농산물 가격이 안정화되지 않은 상황에서 농업보조금은 반드시 필요한 수단이다. 왜냐하면 생산비는 2배 이상으로 올랐으나 농산물 가격은 예전과 비슷한 상황이기 때문에 농가경영은 점점 열악한 상태로 가고 있다. 이에 대한 뒷받침 수단으로 보조금은 지속적으로 필요하고 오히려 확대하는 방안이 중요하다. 다만, 농업보조금은 필요하지만 지원방식에 있어서의 문제점을 지적하고 개선하는 방향으로 가야 한다고 보고 있다.

보조사업별 인식

첫째, 농업보조금 집행자가 봤을 때는 수혜대상자가 농가, 주민들로 동일하지만 수혜대상자들이 느끼는 **보조사업별 체감정도의 차이**가 있다. **하고 싶은 사업과 할 수 있는 사업에 대한 인식의 차이**를 살펴보면 다음과 같다. 예를 들면, 사업별 농촌마을종합개발사업은 소득사업이라고 인식하고 있고 농촌기반정비사업(농로개선, 용배수로 개선 등)은 농업보조금이라고 인식하고 있는 실정이다. 그리고 농촌을 전원일기형 경관으로, 농업을 상품으로 보는 것에 대한 소비자-행정공무원-생산자 간의 이미지 및 개념의 차이가 발생하고 있다.

둘째, **하드웨어 성격의 사업은 사업비 규모가 크고 외부 지역으로 자본유출이 심화**되는 특징을 지니고 있다. 반면 **소프트웨어 성격의 사업비중은 상대적으로 부족**하다고 느끼고 있다. 농로 및 배수로 등 인프라 정비, 하드웨어 성격의 사업은 이제 충분히 되어 있다고 보지만 여전히 유지와 보수, 리뉴얼이란 명목하에 불필요하게 투입되고 있다. 이런 사업은 농업관련 기업, 자재회사가 보조지원의 실질적인 혜택이 돌아가는 구조이다.

셋째, 사업유형 중 **시설보조사업**이 문제이다. 일부 특정다수가 큰 규모로 지원받게 보조사업 지원에 있어서 불공평성을 제공해주는 원인이 되고 있다. 예를 들면 시설원에 양액재배사업의 경우 예산은 한정되어 있고 신청자는 너무 많기 때문에 개인을 점수로 평가해서 일부

에게 그 지원이 돌아가게 되니 탈락한 자가 불만이 많이 쌓이고 이것이 확대·재생산되고 있다.

넷째, 국가단위 산촌생태 마을개발 및 농촌마을종합개발사업과 같은 대규모사업일수록 개인이 불법·횡령하는 사례는 적은 반면, 시비·도비로 이뤄진 소규모 사업의 경우 불법사태가 많이 발생한다.

다섯째, 만족도가 높은 사업은 농가단위 직접지불제(논농사, 친환경분야 등)이고 만족도가 낮은 사업은 보조로 인한 생산과잉을 초래하는 사업들이다. 쌀 직불제 지원종류가 민선 5기 이후에 증가하면서 농가들은 매우 만족해하고 있다. 예를 들면, 고정직불금의 경우는 특수시책으로 연간 약 1회 가량 지급, 변동직불금은 연간 2회 가량 지급, 경영안정직불금은 민선 5기 들어서면서 지급된 것으로 도 특별자금 보조확대 대상이고 쌀 품목에 국한하여서 지급하고 있다.

도의 역할에 대한 인식

각 주체별 역할이 혼연일체되어 있지 않기 때문에 도에 대한 역할과 기능이 무엇보다도 중요하다고 보고 있지만 현재의 상태에 대해서는 많은 아쉬움들을 토로하고 있었다.

- 국가는 정책개발, 가이드라인 마련, 대국민을 상대로 민원고충처리 해결을 주로 한다.
- 도는 계통라인으로 보조금 배분 기능과 감사·감시 기능, 민원해결 업무보다는 서류 취합과 중앙정부로의 서류전달, 국비사업의 매칭펀딩, 실국장 및 도지사 업무보고 수행, 현장에서 느끼는 도의 역할부분에 대한 체감정도는 낮은 수준이었다.
- 시군은 보조금 자체 시행지침을 만들어놓고 그 기준에 의거해 보조금을 신청, 지원, 실질적인 집행, 도청으로 서류전달, 감사 및 평가, 모든 책임 귀속이 시장·군수로 귀결되기에 부담감과 책임감이 큰 편이다.
- 읍면동사무소²⁹⁾는 보조금에 필요한 각종 서류를 준비·신청·작성·취합하여 시군단위로 서류 전달하는 매개체 역할(농가와 지자체간 연결고리), 각종 자재 실태조사 및 현장조사 실시, 사후관리, 현장평가 등의 업무 수행, 법적 소송 및 공방 과정에 증인참석 등이 있다.

29) 읍면동사무소는 농업보조금 정보를 가장 나중에 알지만 신청과 지원시 가장 첫 경로로서 시작해서 마무리가 되는 곳, 모든 보조금은 읍면동사무소 행정계통을 통해서 시행되어야 비로소 효력이 발생하고 모든 정보나 현황을 보유하고 있는 곳이다.

3. 요약 및 소결

1) 농업보조금 예산분석

우리나라를 미국 및 유럽과 비교해 볼 때, 농업보조금의 상대적 규모가 작을 뿐 아니라, 농업보조금이 지속적으로 감소하는 경향을 나타내고 있다. 즉 선진국은 농업보조금을 오히려 확대하고 있는 반면에 우리나라는 감소하고 있다.

국가 농업보조금 예산분석 결과를 다음과 같이 요약해 보도록 한다.

첫째, 농림수산부문 예산은 2003년 12.1조 원에서 2010년 17.3조 원으로 연평균 증가율은 물가상승분 수준인 7,300억 원, 국가전체 예산의 연평균 증가율 7.86%인데 반해 농림수산식품 예산 연평균 증가율 5.18%, 농림수산식품분야는 2008년 6.2%에서 2012년 5.6%로 감소, 농림수산식품부 부처 예산비중은 2008년 5.4%에서 2012년 4.7%로 더욱 하향 편성되고 있다.

둘째, 2007년 12월에는 한미FTA 등 여건변화를 감안하여 3단계 농업구조개선사업의 재원을 123조 원으로 확대·조정하였고 “농업·농촌 종합대책”의 기본틀을 “농업·농식품·농촌정책”으로 재구성하여 농업정책은 농업경쟁력 강화 및 농가경영·소득안정에, 농식품 정책은 농식품 유통혁신, 농식품 안전관리, 농식품 산업육성, 농촌정책으로는 기초생활인프라 확충, 교육·복지 여건 개선, 농촌자원 산업화 등 추진 중이다.

셋째, ‘10년 예산분석 결과 가격지지, 수급안정, 개별경영지원, SOC투자에 비중을 두고 있다.

넷째, 개방대응에 대한 투자사업은 대부분 융자사업이고 그 비중 또한 증가 추세여서 실질적인 부담은 개별경영체에게 전가, 실제 보조금의 혜택은 투입재 공급자에게 귀속되고 있다.

다섯째, 우리나라는 주로 허용보조의 정부서비스와 감축보조의 최소허용보조를 통해 집행 을 하고 있지만 그 구분이 명확치 않고 직접지불보다 간접지불이 여전히 높은 편이다.

- 이 양자의 규모는 전체 예산의 80% 정도를 차지하고 있는데 다른 나라에서 특정사업에 시장에 대한 간섭으로 보고, 감축보조로 분류할 경우 분쟁의 소지
- 반면에 선진국의 경우에는 우리나라에서 비중이 약한 식량안보 및 식품지원, 그리고 직접지불을 주요 농업보조금 수단으로 사용
- 우리나라도 선진국과 같이 농업보조금의 집행방식을 정부서비스 중심의 간접지원 방식에

서 직접지불로 변화해야 할 것이고, 식량안보 및 식품지원을 통한 간접적인 농업보조방식을 확대, 도입 필요

여섯째, 최소허용보조를 사용하고 있지 못하다는 점이다. 허용보조는 무제한 허용된 보조임에도 불구하고, 주요 항목들을 선진국들에 비해 적극적으로 활용하고 있지 못한 현실이다.

- 2008년 기준 허용보조 총계는 4.67조 원으로 하부구조개선 지원에 1.49조 원(32%), 공공비축 및 식품지원에 1,623억 원(3.4%), 생산중립형직불 성격에 907.8억 원(19.4%)를 지원
- 정부서비스 내에서도 하부구조개선에 가장 많은 비중을 차지하고 그 다음으로 생산중립형 직불(현재 쌀 고정직불금에 해당)과 투자지원직불이 차지하고 있는 것으로 분석
- 정부서비스 : 투자지원을 통한 구조조정사업은 매년 감소, 연구, 방제·방역, 교육·훈련·지도, 유통촉진 등의 비율이 매우 낮고, 인프라 구축(토건성 사업)에만 치중, 그 결과 비농업·비농업인에게 혜택이 많이 누출, 농민들에 대한 중간지원기능(특히 지역 차원) 미흡
- 공공비축 및 식품지원, 영양보조 : 식량안보를 위한 공공비축이나 영양보조를 위한 각종 정부조달사업(학교급식 포함)의 비중이 선진국에 비해 낮은 편임. 중요한 정책수단임에도 불구하고, 우리나라에서 그 중요성을 제대로 인식하지 못하고 있음. 학교급식·공공급식이나 저소득층 영양보조를 위한 공공조달이 매우 취약
- 환경보전사업은 1999년 235억 원에서 2008년 306억 원으로 증가
- 생산자은퇴지원 구조조정 및 지역지원사업이 2005년부터 새롭게 도입되어 시행 중 일곱째, 감축보조는 WTO 규정 상에서 생산액의 10%인 1,490억 원 한도내에서 활용가능하지만 현재 우리나라는 그 한도를 다 채우지 못하고 있는 실정이다.
- 감축대상보조 중에서는 상당 부분의 보조금이 농업생산 투입재(농자재) 보조에 사용
- 그 중 상당금액은 농민에게 돌아가는 것이 아니라 농자재 생산업체에 귀속되는 결과(비료, 사료, 농약, 농기계, 하우스 등) 야기

여덟째, 농업보조금 증감변화별 세부 항목에서 차이를 보이고 있다.

- 증가형 농업보조금 : 국내 식품지원, 비연계소득보조, 환경보전사업, 지역지원사업
- 감소형 농업보조금 : 정부서비스, 공공비축, 자원폐기계획을 통한 구조조정
- 변동형 농업보조금 : 자연재해 구호지원, 생산자 은퇴지원 구조조정, 투자지원을 통한 구조지원 등
- 현재 WTO에서 허용하고 있는 총 11가지의 농업보조금 중에서 우리나라가 아직까지 시행하고 있지 않는 농업보조금은 소득보험 및 소득안전망사업

아홉째, 타선진국에 비해 농가들의 경영안전장치로 소득보전에 취약하다는 점이다. 농업보조금이 사회적 요구(경관, 환경, 지속가능성)에 대한 농업 생산자의 대응을 유인하기에 부족하였다. 소득의 불안정에 노출되는 정도가 심하고 농업자원 관리 측면에서 중요한 역할을 하는 전문적, 규모화된 농가에 대한 안정화 장치가 미비한 탓이기도 하다.

- 예산규모 1조 원 가량되지만 쌀 중심의 직불제로서 시장상황 왜곡
- 농가의 소득보전장치로서 절대적 규모 부족
- 직불제 지원금은 현재 1조 6,277억 원으로 8개 직불제 종류가 있으나 쌀 관련 직불이 1조 4,188억 원(87%)을 차지하여서 품목편중 현상이 심함
- 자연환경 보전이나 조건불리지역을 위한 직불제(농업의 다원적 기능 유지)를 다양하게 활용하고 있는 선진국에 비해 우리나라의 직불제는 논농업직불금에 집중되어 있음
- 직불금 재정확보를 위하여 정부조달사업 도입이 필요한데 재원 부족, 직불금 적정금액, 기준에 대한 검토 필요
- 직불금 종류가 다양하고 복잡하기 때문에 상대적·절대적 지급액이 부족하고 집중도가 떨어져서 수급자들 역시 만족도를 체감하고 있지 못한 현실

충남 농업보조금 예산분석 결과를 다음과 같이 요약해 보도록 한다.

첫째, 농업투자보조금은 전국평균 공적보조금 중 8.4%이고 충남은 7.2%를 차지, 기타 농업보조금은 전국평균 공적보조금 중 25.4%, 충남은 25.1%, 기타 공적보조금은 전국이 66.3%를, 충남은 67.8%를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 충남은 전국평균에 비해 농업투자보조금 비중이 낮고 기타 공적보조금 비중이 높은 편이다. 대부분 지역이 연도별 농가당 공적보조금 규모를 상승하는 추세이지만 제주특별자치도와 충청남도만이 전년대비 감소하는 추세였다.

둘째, 농가유형별 농업보조금 변화를 살펴보았다.

- 전겸업농가별 : 전업농가는 점차 축소하고 겸업농가로 전환하고 있음을 유추
- 경영형태별 : 수도작 농가에 대한 보조금 비중을 대폭 감소하면서 다양한 영농형태 농가에게 분산지원하는 형태를 보임
- 경영주 연령별 : 고령화 진행이 빨라지면서 70대이상 경영주에게 투입 비중 급격하게 증가
- 경작규모별 : 소규모 경작규모 농가에 대한 보조금 투입비중 확대

셋째, WTO 규정 상 보조금 유형별 전체 예산대비 비중을 살펴보면 정부서비스는 2008년

50%에 육박하였지만 2012년 41%로 감소, 식량안보 및 식품지원은 1.6%에서 오히려 1.1%로 감소, 직접지불은 32%에서 40%로 증가, 최소허용보조는 32%에서 40%로 증가하고 있는 것으로 분석되었다.

- 도 자체 “벼 재배농가 경영안정 직불제”으로 친환경농산과의 직불제 예산 증가
 - ‘08년보다 ‘12년 농업인에 대한 투자 약 7배 증가, 리더양성 투자에 더욱 속도내는 중
 - 친환경고품질농업 분야는 주로 직불제와 최소허용보조에서 각각 1.15배, 2.78배 증가
 - 선진축산업과 산림자원 육성활용, 청정수산 분야는 정부서비스와 최소허용보조에서 증가
 - 지역순환 식품체계 구축은 정부서비스 3.2배 증가, 식품보조 0.73배 감소
 - 농어업 6차산업화는 ‘08년보다 ‘12년 345배 증가하여 3농혁신으로 새롭게 시도한 분야
 - 지역리더양성 2008년 대비 2012년 4.3배 증가, 도농교류와 농어촌 응원운동 약 2.47배 증가
- 넷째, 충남의 3농혁신과 세부사업간 불일치하는 현황은 충남 농정의 목표인 3농혁신을 달성하기 위한 수단으로서의 보조금 집행이 어긋나 있음을 보여주고 있다. 3농혁신이 다른 지역의 농업정책과 차별성을 확보하기 위해서는 바로 3농혁신의 원래 본질과 취지에 맞는 세부사업들로 구성하고 이에 맞는 농업보조금 집행이 실천되어야 할 것이다.

이상 우리나라와 충남의 농업보조금을 각 항목별로 비교해 보면 2008년 기준 국가 전체적으로 감축보조 57.8% 이상이고 허용보조 41.2% 미만인 반면 2012년 기준 충남은 감축보조 31.8%, 허용보조 68% 차지하고 있다(<표 3-24>참고).

〈표 3-24〉 국가 및 충남의 농업보조금 세부 항목별 규모와 비중

구분	국가(2008)		충남(2012년)	
예산규모(전국,충남)	① 전체예산 : 12.1조 원 ② 허용보조 : 4.67조 원		① 전체예산 : 852.6억 원 ② 허용보조 : 581.4억 원	
정부서비스	2.1조 원	① 17.3% ② 44.9%	424.2억 원	① 49.7% ② 72.9%
공공비축 및 식품지원	162.3억 원	① 1.3% ② 3.5%	13.7억 원	① 1.6% ② 2.3%
직접지불	2.74조 원	① 22.6% ② 58.6%	143.3억 원	① 16.8% ② 24.6%
최소허용보조	7조 원(추정)	① 57.8%	271.2억 원(추정)	① 31.8%

주 : WTO 제출보고서 상 국가 농업보조금 예산분류 결과가 명확하지 않은 관계로 충남 농업보조금 예산분석 결과에 준용하도록 함

2) 농업보조금 집행분석

국가 농업보조금 예산편성-집행과정-성과도출 측면에서의 집행분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 예산편성 측면에서는 그간 국가 농정목표 자체가 농업생산성 증대를 통한 국제경쟁력 향상이라는 시장자본주의적 관점에서 추진되는 바람에 지극히 경쟁지상주의적·설계주의적·H/W중심이었고 농업에 필요한 투입재 보조금, 농업생산단계 중심의 보조금을 지급하는데 초점을 맞춰왔다는 점이다. 제3자에게로, 수혜대상 지자체 및 지역이 아닌 타지역으로 그 이익이 귀속되는 현상이 발생하게 된다. 결국 농업보조금의 환류체계가 부족하여 자본이 순환되지 못하고 생산·유통·소비·판매 단계별 단절되고 있는 결과를 야기한다.

둘째, 집행과정 측면에서는 보조금 정보 공개, 사업대상자 선정 및 분배방식의 비합리성, 형식적인 집행과정, 불공정성, 지원 및 관리감독 과정 누수, 사후평가 부재, 기회의 불평등 발생하고 예산·기금 집행 및 관리체계 등 실질적인 운영체계 비효율성, 개별 시군 및 시도의 농업 구조와 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 한계 발생, 이로 인해 지역농업 자생력 약화, 정부의존적 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 있다는 현실이 가장 큰 문제점으로 농정목표와 수단인 농업보조금의 불일치하는 구조적인 문제인 것이다.

결과적으로 농업보조금은 농업의 발전이라는 정책목적을 달성하기 위한 수단임에도 불구하고 농가소득 향상, 농업경쟁력 강화 등에 실질적인 기여를 하지 못한 것이 가장 큰 약점이다.

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

첫째, 예산편성 측면에서는 (농업관련 주체들이 체감하는 수준에서) 농가당 농업보조금 수혜규모는 평균적으로 농가당 월 30만 원 가량 현금지원을 받고 생산기반시설(배수로, 각종 기

반시설) 50%, 직불제 10-15% 가량 보조금이 투입되고 있는 것으로 보고 있었다. 농가당 3년간 평균 생산에 필요한 투입비 중 50%가 보조로 이뤄지고 있다고 본다.

둘째, 집행과정 측면에서는 세부 단계로 나뉘서 파악하였다.

- 농업보조금 정보의 불투명성·불평등성 발생, 농업보조금 정보와 소통의 제한으로 정보 수급 격차 및 정보 소외 계층 발생, 농업보조금 정보의 힘, 수준 차이에 따라 보조금 수혜 대상자, 수혜혜택 비율이 달라지는 등 보조금 수혜도 빈익빈 부익부 현상 발생, 보조금이 일부 특정인에게 편중되어 있다는 시각에 대해서는 교정할 필요도 있다고 제기되었다.
- 신청 단계에서는 대부분의 보조 사업들이 농업경영체로 등록해야 보조금을 받을 수 있기 때문에 마을 내에서 자생력을 갖추지 못한 법인 조직들이 우후죽순으로 형성, 무조건 농업보조금을 신청해 놓고 보려는 경향, 보조금 사용 결정주체가 부재한 상태·사업별 우선순위를 결정하지 않은 상태에서 우선 보조사업 신청하는 관행, 농민들이 신청·정산·불법집행 사태가 반복적으로 발생하는 악순환 구조, 복잡하고 까다로운 서류 신청 및 지원과정으로 인해 보조금의 고른 혜택 불가하다는 것도 지적되었다.
- 선정기준에서는 인맥중심의 수혜자 선정기준, 선정단계에서 현재 공무원 인력만으로 현장 실사를 철저히 하지 못하는 한계점이 있다고 한다.
- 집행 단계에서는 인력부족의 한계로 인해 집행절차에서 거쳐야 할 과정이 생략되고 보조금 사용과 집행을 현장에서 현명하게 이끌어갈 후계리더의 부족 현상, 정확한 보조금 운영주체 부재, 적재적소 보조금 사용되지 못하는 보조금 집행의 비효율성이 발생하고 있다.
- 자금지원 및 정산 단계에서는 융자지원 사업의 패키지화(세트화)로 인해 비용낭비 현상이 발생, 실수요자 입장에서 융통성 있게 처리되지 못하는 시스템, 대출과정도 복잡하고 심사기준이 까다롭고 어려워서 융자를 받기 위한 적격대상자가 그리 많지 않은 현실, 단체나 법인 중심으로 보조가 이뤄지는 사업들에 대한 농업보조금 지원의 불평등성 및 편중 현상이 심각하다고 느끼고 있다.
- 사후관리·감독·평가 단계에서는 공무원 입장에서 보면 보조금 사후 관리가 절차상 힘들고 운영주체(법인,단체,조직)의 입장에서 보면 운영 및 관리 부분에서 힘들다는 것이다. 다행스러운 점은 민간차원에서 감시기능이 자체적으로 활성화되어서 보조금의 불법 집행사례가 줄어들고 있다고 하는 점이다.

셋째, 성과도출 측면에서는 생산투입요소에 대한 보조금 지원이 오히려 산지 간 가격경쟁력

을 유발시키고 시장가격구조를 왜곡하는 현상(산지의 생산량 및 가격폭락 혹은 폭등 결과 초래)이 발생, 마을별 특성을 고려하지 않은 사업은 천편일률적이고 경쟁력이 떨어지는 결과, 동일 지역(기초지자체) 내 읍면 간 수준 차이가 분명히 존재하지만 정책은 일괄적으로 진행되며 내용 또한 동일, 농업보조금 신청 및 지원 최소단위인 마을단위(리 단위)로는 제대로 된 사업을 펼칠 수 없는 구조적인 한계(농업보조금 집행의 기초 단위에 대한 개념 부족), 마을별 각종 법인이 난립하게 되고 그 법인들이 각각의 시설을 소유하게 됨으로써 국민의 세금을 낭비하는 중복투자 문제, 보조사업 신청 시 현재는 법인만이 가능하기 때문에 마을의 '법인'으로 모든 사업 집행 및 소유권한이 전환하게 되는 모순도 발생하고 있다.

넷째, 제도개선 및 인식 측면에서는 정책이 없는 상황에서 농업보조금을 집행하고 있는 근본 문제점, 농민들의 불만을 최소화하여 지원하는 방향으로만 가고 있는 점, 정책목표(사업)와 수단(보조금) 간 불일치, 농정시스템은 없고 개인에게 배분해 주고 있는 현실, 보조금이 정책목표나 지표가 없는 상태에서 무조건 균등하게 배분, 미래를 준비하는 정책이 전무하고 농업보조금과 관련하여 현 정부의 농업정책 기조에 강한 모순, 도 농정 (3농혁신) 정책기조에 드라이브를 걸기 위한 산지의 준비 상황이 미흡하다는 것이 제기되었다.

보조금 개념에 대한 인식으로는 농민들의 입장에서는 농촌의 현실상 용자라는 간접보조보다 직접보조 지원이 낫다고 보는 시각, 농업보조금 영역과 정치적 영역·논리가 혼재되어 있음에 따라 관련 주체마다 입장 차이 존재, 현재의 한국농업 현실 상 농업보조금의 확대 필요성에 대부분 동의하고 있었다. 보조사업별로는 수혜대상자들이 느끼는 보조사업별 체감정도의 차이가 있다. 하고 싶은 사업과 할 수 있는 사업에 대한 인식의 차이도 있고 하드웨어 성격의 사업은 사업비 규모가 크고 외부 지역으로 자본유출이 심화되는 특징을 지니고 있는 반면 소프트웨어 성격의 사업비중은 상대적으로 부족하다는 평가, 대규모 국책사업보다는 시비·도비로 이뤄진 소규모 사업의 경우 불법사례 많고, 만족도가 높은 사업으로는 농가단위 직접지불제(논농사, 친환경분야 등)이고 만족도가 낮은 사업은 보조로 인한 생산과잉을 초래하는 사업들이다. 그러나 현장에서의 체감현황은 최근 10여 년 간 실질적으로 간접보조를 포함하여 절대액 보조금 규모는 증가했으나 개별농가당 지원규모는 오히려 감소하고 있다고 보고 있다.

도의 역할에 대해서는 각 주체별 역할이 혼연일체되어 있지 않기 때문에 도에 대한 역할과 기능이 무엇보다도 중요하다고 보고 있지만 현재의 상태에 대해서는 많은 아쉬움들을 토로하고 있었다.

제4장 농업보조금 제도 개선방안

1. 기본원칙

농업보조금 제도 개선의 목적은 기본적으로 보조금의 실질적인 성과가 농업인에게 귀착될 수 있도록 하는 것이다. 따라서 효율적이고 안정적인 농업경영 육성을 위해서는 구조정책 뿐만 아니라 가격 및 소득정책이 동시에 추진될 수 있도록 농업보조금 제도 개선을 통해 '농가소득 및 경영안정 정책'이 마련되어야 함을 기본전제로 한다. 이에 따라 몇 가지 기본원칙이 필요하다. 여러차례의 집단지성 방식과 해외학자들의 연구결과에 의거하여 제도개선의 기본원칙을 만들기에 앞서 몇 가지 고려사항을 다음과 같이 도출해 보았다.

- ① 보조금 지급대상의 확대 : 생산자 + 구매자 (공공조달)
- ② 보조금 지급방식의 다양화 : 정률 보조금 + 정액보조금
- ③ 보조금 영역의 확대 : 비농업계 도시 소비자(납세자)가 사회적으로 공감할 수 있는 영역으로 농업의 다원적 기능 또는 도시 소비자 혜택이 체감될 수 있는 영역발굴 (공공조달)
- ④ 계획적인 보조금 지원제도 확립과 명확성 확보 : 단기성·일회성 보조의 축소와 장기성·다년도 보조의 확대, 단일사업 중심 탈피, 목적의 명확한 설정과 도입, 시행 판단
- ⑤ 사후관리 및 평가시스템 확립 : 보조금의 공과에 대한 객관적 평가를 통한 효율성 제고
- ⑥ 보조금 집행 투명성 강화 : 수혜자, 수혜규모, 비용 등을 명확히 하는 방향이어야 함
- ⑦ 보조금 비용 효과성 제고 : 의도한 수혜자 그룹을 지원하는데 효과적이어야 하고, 재정부담이 최소화되어야 하며, 최소한의 비용으로 목표를 달성해야 함
- ⑧ 보조금 지급기간 제한 : 특정 보조금에 대한 존재이유를 주기적으로 재평가·수정·종료할 수 있는 시스템 마련
- ⑨ 실용적 접근방법, WTO 국제기준 일치성 : 정부 제도적·행정적 역량 적합성 검토, WTO 규정 상의 총량 측면에서의 보조수준 적절성, 감축대상보조 혹은 허용보조 여부 판단
- ⑩ 보조금 목적 달성도 : 목적대로 소기의 성과를 거두고 있는지 여부 판단할 수 있어야 함

아울러 농어업선진화위원회는 농업보조금 개편의 3대 기본방향을 제시하였다(박성재 외, 2011). 첫째, 국민 전체의 후생 증대, 둘째, 시장경제를 보완하는 방향, 셋째, 농업의 지속가능한 성장을 위한 방향으로의 개편이다. 이에 맞춰 6가지 개편의 기본원칙을 다음과 같이 제시하였다.

- ① 보조금 총액은 유지하되, 사업성과를 면밀히 분석하여 구조 개편
 - 보조금 총액 : 2009년 11.2조 원에서 2012년 현 수준 유지
 - 보조금의 확대, 현상유지, 축소할 분야 간 전체 균형 유지
- ② (공공성) 공공성이 높고 중장기 정책에 일치하는 사업 중심 전환
 - 공공성이 크고 다수의 이해에 관계되는 사업이나 민간에서 자율적으로 추진하기 어려운 사업 중심으로 보조금 지원
 - 공공성이 없더라도 시장실패 발생(긴급 수급안정, 물가관리)시 지원
 - 다른 정책수단(예. 세제, 융자, 제도개선 등)을 활용할 수 없거나 적절하지 않은 경우 보충적으로 사용
- ③ (글로벌 스탠다드) 보조금과 국제규범과의 합치성 제고
 - WTO/DDA 보조금 규정에 따라 허용보조 중심으로 전환
 - 농업보조금 신청자격(사람)과 지급대상(물건) 개방
- ④ (신규사업) 미래 신성장 동력을 발굴하기 위한 지원 확대
 - 초기 집중투자가 필요한 분야에 일정기간 보조금 지급
- ⑤ (기존사업) 효율성을 높이고 농업경쟁력 강화를 지원
 - 소모성, 일회성 보조를 줄이고 교육, 금융 등 소프트 인프라 확대
 - 개별경영체 시설 및 투입재 보조를 공동이용시설로 전환
- ⑥ (집행체계) 보조금 체계를 단순화, 유형화 및 평가·환류 강화

농업보조금 제도 개선은 궁극적으로 보조금을 통해 달성하고자 하는 농정으로의 방향 전환을 의미한다.

첫째, 농업생산 투입재 보조(생산 보조)에서 공공조달 기능의 강화(구매 보조)로 전환되어야 한다(<그림 4-1>참고).

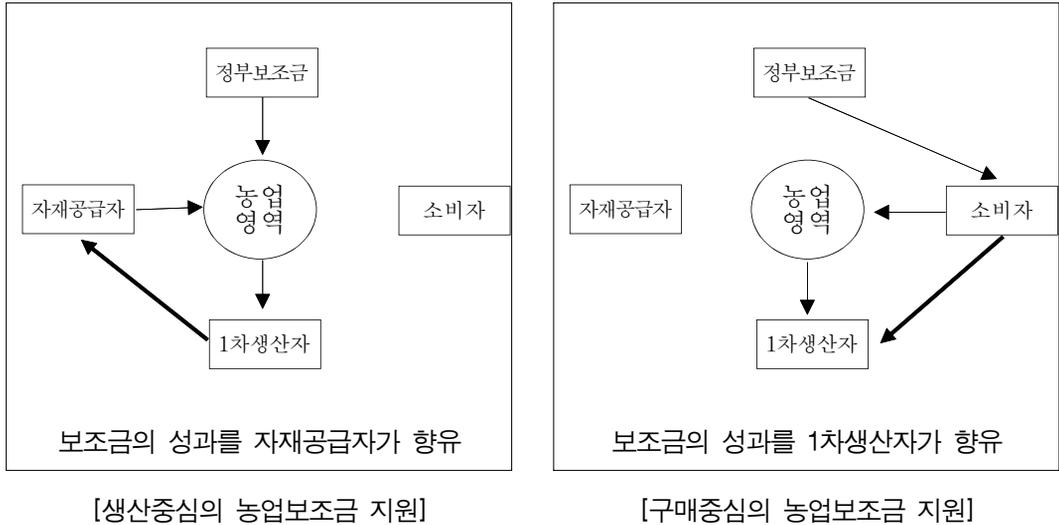
둘째, 하드웨어 인프라 사업(중앙정부 위임)에서 소프트웨어 중간지원기능(지역 자율)으로

전환해야 한다.

셋째, 하드웨어 인프라 사업(농촌개발)에서 농촌 삶의 질 정책(사회서비스, 복지)으로 전환해야 한다.

넷째, 중앙농정(수직적 위계)에서 지역농정(수평적 지역협력 거버넌스)으로 전환해야 한다.

〈그림 4-1〉 국가의 농정방향 전환(생산보조에서 구매보조)



본 연구에서는 농업보조금 제도개선의 기본원칙을 다음과 같이 정리하고자 한다.

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.

2. 국가의 농업보조금 유형별 개선방안

우선 정부서비스에는 정책연구개발사업과 같은 조사·연구사업, 구제역 방제와 같은 검역·방제사업, 농업인 교육훈련과 같은 교육·훈련사업, 각종 기술경영지도 등과 같은 지도·자문사업, 농축산물 안전성 등과 같은 검사, 각종 박람회 및 대회 등과 같은 유통·판촉사업, 경지정리사업과 같은 하부구조사업 등이 있다. 그리고 공공비축 및 국내 식품지원이 있다.

마지막으로 직접지불이 있다. 생산과 비연계되는 소득보조, 자연재해보조, 자원폐기계획을 통한 구조조정지원, 투자를 통한 구조조정 지원, 환경계획지원, 기타 생산자직접지불 등이다.

국가의 농업보조금 유형별(허용보조 및 감축보조) 개선방안을 다음의 <그림 4-2>와 같이 정리하였다.

<그림 4-2> 국가의 농업보조금 유형별 개선방안 요약 및 정리

정부서비스	공공비축 및 식품지원
<ul style="list-style-type: none"> • 하드웨어 사업(하부구조개선사업)의 과감한 축소 • 유통촉진 투자는 소프트 사업(경영운영효율, 조직화) 초점 • 농산물 검사사업, 교육·훈련사업, 연구사업 등의 확대 • 현장지도·자문사업방역·방제사업 현행 유지 • 농업관계자들의 역량강화를 위한 사업분야 확대 • 산업정책으로서의 농업 경쟁력 사업을 농촌개발정책으로 편입 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 종합적인 식품계획 수립 선행 • 농업보조금의 생산영역과(소비자)구매영역으로 다양화 • 중앙정부 차원에서 공공비축체도와 식품지원정책 연계 • 지자체 차원에서 학교급식·공공급식지원센터를 중심으로 로컬푸드의 일상적인 구매와 공급사업 동시 진행 • WTO정부조달협정(급식에 국산농산물 정부조달) 적극 활용 사례) 학교 과일간식 무상공급
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 동시 운영 • 농가경영안정 위한 재해보험 확대 사례) 행복농촌 직불금, 미래농업 직불금 	<p>〈품목불특정보조〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자부담분에 대해서는 허용보조로 이동 • 소득보전 및 경영안정형으로 집행(보험분야 확대) • 최소한의 안전장치 사업만 두고 단계적·점진적 축소 <p>〈품목특정보조〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력 있는 품목의 발굴, 집중육성, • 품목별 전업농 육성 • 품목별 최소 허용보조한도의 충분한 활용

1) 정부서비스

첫째, 하드웨어 중심인 하부구조개선사업의 과감한 축소가 필요하다. 세부내용으로는 인프라 건설 및 유지사업, 경지정리, 수리시설, 농업용수개발, 농가주택개량, 농촌도로확충사업 등이 있다. 현재의 한국농어촌공사, 농촌개발사업의 개편이 필요한 부분이다. 지도중심의 기술연구, 보급사업이 생산자(조직) 경영지원 컨설팅으로의 전환이 오히려 필요하다.

둘째, 유통축진을 위한 투자는 기반 인프라 조성보다는 소프트 성격의 사업에 중점을 두고 추진해야 할 것이다. 전국에 난립해 있는 산지유통센터 등의 건립이 농산물 유통문제를 근본적으로 해결해 주지 못하였기 때문에 유통질서를 확립하고 유통단계의 비용효율성, 경영효율성을 달성하기 위해서 산지의 농가조직화 및 규모화라는 기초작업에 더 관심을 기울이고 이에 대한 지원이 필요하다고 본다.

셋째, 농산물 검사사업은 확대가 필요하다. 세부사업 내용으로는 농축산물 사료, 농업자재 등의 위생, 규격, 품질검사사업 등이 있다. 소비자들은 식품에 대한 안전성 문제를 가장 중요시 여기고 있다. 따라서 소비자 수요에 부응하기 위해서는 산지부터 유통단계에서 농축산물 대상으로 위생관리, 규격화, 표준화, 품질검사, 인증제, 친환경, GAP, HACCP 등 여건조성이 필수적이고 점차 확대되어야 할 것이다.

넷째, 현장지도 및 자문사업은 현행 유지해야 한다. 세부사업 내용으로는 농업기술보급, 농기계사용법 지도, 농민교육을 위한 기자재 보급 등이다. 농산물의 고품질 생산체계, 생산성 향상, 비용절감 기술, 생산 및 경영효율성 달성, 작업단계에서의 안전성 확보가 농가들의 생산단계에서 가장 필요한 부분일 것이다. 이를 위한 기술보급과 교육지도는 지속적으로 유지되어야 할 것이다.

다섯째, 교육 및 훈련사업은 단계적·점진적 확대가 필요하다. 세부사업 내용으로는 농업생산 및 경영교육, 농산물 유통종사자 교육, 농고학생 급식지원 등이 있다. 성숙한 농업생태계조성을 통해 우리나라 농업이 진일보 발전할 수 있고 지속가능하게 하기 위해서는 생산자, 소비자, 유통관계자, 공무원, 학생 등 인식의 전환이 필요하다. 이를 위해서 가장 효과적인 사업은 교육 및 훈련분야인 것이다. 농업관계자들의 역량강화를 위한 사업분야, 인적자원 투자에 대한 확대가 필요하다.

여섯째, 방역 및 방제 등 병충해 방제사업 역시 중요한 부분으로 현행 유지해야 한다. 세부사업 내용으로는 농작물 병해충 예찰 및 방제, 가축질병 방역 및 치료사업 등이 있다. 2009년과 2010년에 발생했던 구제역, AI 등 가축질병이 전국적으로 확산되었을 당시 인적, 물적 피해 규모 상처가 매우 컸다. 이를 계기로 농업관계자(농업인, 관계당국 등)를 포함하여 소비자도 동물질병으로 인한 피해에 대해 심각성과 중요성을 다시금 인식하게 되었다. 상시적인 방역 및 소독시스템 등 최소한의 여건과 환경이 구축되도록 하는 방역 및 방제사업은 유지되어야 할 것이다.

일곱째, 연구사업은 향후 더욱 확대해야 한다. 세부사업 내용으로는 품종개발, 농업환경보전기술개발, 농업경영기술개발, 식생활개선연구 등이 있다. 특히 전세계적으로 자국의 품종보호 노력들이 강화되면서 로열티를 지불하게 되어있고 우리나라도 여기에서 자유롭지 못한 상황으로서 품종개발에 대한 국가적차원의 지속적인 투자가 필요하다. 2012년부터 농식품부의 Golden Seed Project가 시작되면서 품종보호 및 개발의 중요성 확산단계에 있다. 농식품분야의 R&D는 우리나라 농업의 안정적 기반들을 구축하는 차원에서 지속적으로 확대해 나갈 필요성이 있다. 특히 농식품의 부가가치를 창출할 수 있는 부분이므로 미래의 농업분야 성장동력으로 견인하기 위한 노력이 필요하다.

여덟째, 재원확보와 전국민적인 인식전환을 위해서는 현재의 국가가 농업정책을 산업정책으로서 대하는 태도를 지양하고 농업경쟁력 관련 사업을 농촌개발정책 영역으로 편입하는 방향의 전환이 필요하다. 그리고 타부처 예산의 적극적인 활용이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 범부처적 조율을 위한 컨트롤타워 설치(대통령 직속위원회)가 선행되어야 할 것이다. 즉, 보건복지부는 농촌사회복지 예산을, 식품지원 예산을, 환경부로부터는 환경보전 예산을, 국토해양부로부터는 지역개발 예산을 확보하고 활용하는 노력이 필요하다.

2) 공공비축 및 식품지원

첫째, 국가 차원의 종합적인 식품계획 수립이 선행되어야 할 것이다. 그에 따라 광역 지자체와 기초 지자체에서의 계획수립 필요하다. 식량수급정책, 식품지원정책, 식품산업정책, 식생활교육·식문화 증진정책 등에 대한 종합적인 고려가 이뤄지고 그에 맞는 계획이 수립되어야 한다. 아울러 보편적인 식품지원 프로그램 도입과 실행프로세스도 고민해야 할 것이다.

둘째, 농업보조금의 생산영역과 (소비자) 구매영역으로의 다양화가 필요하다.

- 생산자 중심의 농업보조금 제도에 대한 재검토 : 생산요소에 대한 보조금에서 유통 판매 증진을 위한 보조금으로의 전환(예. 농가 직판 확대를 위한 직판시설, 택배비 지원 등 확대)
- 농산물의 시장안정화, 식량안보 제고, 영양보조, 영양취약계층 대상 식품지원사업의 정비를 위한 목적으로 구매영역을 대상으로 하는 농업보조금 제도의 확대, 중앙정부의 지역농산물 구매 및 현물지원, 현재는 식재료 원산지와 상관없는 현금지원이지만 지역농산물 식재료 현물지원 방식(예. 독거노인도시락사업, 결식아동지원사업, 사설 무료밥집 대상 등)
- 시군 보건소에서 임산부 대상으로 농산물 및 가공품 지원하는 사업에서 농업부서와 협의, 지역산 농식품 구매 제공으로 전환(예. 보건복지부의 영양플러스 사업)

셋째, 지자체 차원에서 학교급식·공공급식지원센터를 중심으로 로컬푸드의 일상적인 구매와 공급사업을 동시 진행하는 것이다. 학교급식 로컬푸드 구매하여 공급하고 학교에는 현물 지원을 한다. 복지시설 및 공공급식소 공급도 동시에 진행하고 지자체 식품지원사업과 연계시행하도록 한다. 예를 들면, 푸드뱅크 및 푸드마켓과 연계 시행토록 하는 것이다. 또한 지자체 차원에서 위탁가공 활성화도 필요하다(사례10>참고).

※ 사례10> 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조 1항(2005년 개정)

[개혁대상 사례]

- 정부 보조금 지급 대상에서 제외되어 있는 163개 지자체 사업 중 1순위로 올라있는 초·중등학교 학생 중식 지원 항목을 삭제해야, 무상급식 예산의 상당부분을 중앙정부가 부담하도록 할 수 있음
- 그 외 163개 사업에 대한 재검토가 요망됨(대부분의 사업이 주로 농어촌 사회서비스 관련으로, 이 때문에 지자체의 복지예산 부담이 과중되는 문제가 발생하고 있음)

넷째, WTO 정부조달협정에서 급식에서 우리농산물을 사용하는 것은 위배되지 않는 것이라는 개정협상 결과를 충분히 활용해야 한다. 2011년에 WTO 정부조달협정 개정협상에서 우리나라는 학교급식을 포함한 모든 급식프로그램에 대한 정부조달을 정부조달협정문 상 적용예외로 인정받은 것이다. 학교급식에 대한 우리 농산물 우선 구매 등 내·외국산 차별조치에 대해 국제법적 근거를 마련하였다는 평가를 받고 있고 이에 국가 차원에서의 적극적 활용이 필요하다(사례11>참고).

※ 사례11) WTO 정부조달협정 “급식은 예외” 개정협상 타결

학교급식에 우리 농산물을 사용하면 세계무역기구(WTO) 협정에 위반이라는 논란이 사라지게 됐다. 외교통상부는 15일 세계무역기구의 정부조달협정(GPA) 개정협상이 이날 타결됐다고 발표했다. 이번 협상에서 우리나라는 학교급식을 포함한 모든 급식프로그램에 대한 정부조달을 정부조달협정문 적용 예외로 인정받았다.

외교부는 “학교급식에 대한 우리 농산물 우선 구매 등 내·외국산 차별조치에 대해 국제법적 근거를 마련하였다는 점에서 그 의의가 큰 것으로 판단한다”고 밝혔다.

정부조달협정은 1979년 도쿄라운드에서 복수국가간 협정으로 출범했고 1997년부터 개정 협상을 시작했다. 현재 우리나라와 미국, 유럽연합(EU) 27개 회원국, 일본, 캐나다, 홍콩, 대만, 싱가포르, 노르웨이, 스위스, 이스라엘, 아르메니아 등 42개 회원국 참여하고 있다.

WTO 사무국은 “정부조달협상 타결로 최소 800억 달러에서 최대 1000억 달러에 이르는 규모의 정부조달시장이 추가로 개방돼 세계 경제에 부양효과를 가져오고, 정부조달의 투명성 및 공공자원 관리의 효율성 제고에 기여할 것으로 기대하고 있다”고 밝혔다.

정부조달협정 회원국들은 내년 3월까지 각국의 양허안에 대한 기술적인 검증 및 문안 정리 작업을 완료한 후 협정 발효를 위한 국내절차를 진행한다.

개정 문안에는 우리나라 급식 프로그램에 대한 예외 조항이 포함돼 정부 조달 방식으로 급식 프로그램을 운영하면 국산 농수산물을 우선 구매할 수 있게 됐다.

자료 : 신문기사(2011.12.16)

다섯째, 중앙정부 차원에서 공공비축제도와 식품지원정책 간 연계가 필요하다. 즉, 중앙정부 차원에서 공공비축 품목 확대, 학교급식에 현물지원하는 방식이다. 학교급식에 공공비축 농식품을 현물지원함으로써, 지자체의 예산부담을 경감하고 다양한 복지시설 및 공공급식소에 공공비축 농식품의 현물지원을 확대하도록 한다. 학교 과일간식 무상공급, 학교 아침급식 무상공급(예. 죽, 떡, 한과 등) 등이 있을 수 있겠다(사례12>참고).

※ 사례12) 학교 과일간식 무상공급

○ 내용

- 유치원~고등학교에 과일(과채)류를 점심급식과는 별도로 간식의 형태로 학생들에게 주기적으로 제공함

○ 효과

1) 학생들의 건강불평등 완화

- 소득수준별로 차이가 많이 나는 과일 섭취량을 공공정책을 통해 조정해줌으로써, 패스트푸드·가공식품·육류 과다섭취와 신선 과일 섭취 부족으로 인한 식원성 질병(비만, 당뇨, 아토피 등) 예방 효과

2) 지역 과수재배농가의 소득 보장

- 수확기 홍수출하로 인한 가격폭락시 대규모 공공구매조달을 통해 대량의 농산물을 시장격리함으로써 가격안정 효과를 통해 농가 소득보장에 기여함
- 관외 수도권 학교에 대한 공급 가능 : 도내 정책성공사례를 바탕으로 수도권·대전학교 공급물량 선점 가능

3) 식교육 활성화

- 다양한 제철과일을 통한 농가체험교육과 교실에서의 미각교육 등 과일을 통한 다양한 식교육 활성화를 통해 자라나는 아이들에게 지역의 제철과일에 대한 선호도 제고와 과일 채소에 대한 거부감 해소
- 농가체험교육 통한 부가적 농가소득 제고

○ 배경

- 2009년 유럽연합의 전면적 정책시행 : 유럽연합 기금 + 회원국 중앙정부 매칭자금
- 2000년대 들어 미국, 캐나다, 호주의 부분적 시행 (중앙정부, 주정부 차원)
- 우리나라에서는 유치원/어린이집 대상으로 다국적 과일업체들이 무상제공+식교육프로그램 제공하고 있음. 키위, 바나나, 파인애플 등 수입과일에 대한 아이들의 입맛 길들이기

○ 추진방식

- 충남 지역 과수산지별, 수확기별 다양한 과일 공급: 거의 연중 가능
(봄 : 논산·부여 産 딸기, 여름 : 부여 産 수박, 조치원 産 복숭아, 부여 産 토마토, 가을 : 공주 産 밤, 예산 産 사과, 천안 産 배와 포도)
- 예산제약을 감안, 다양한 형태로 점진적 시행 가능(학력별로는 유치원부터, 지역별로는 특정지역부터, 공급주기는 주1회부터)
- 생산자조직(지역과수협화·농협)의 협조 필요, 홍수출하기에 구매예산 절감 가능, 미래의 소비자 확보차원 내지는 도민 홍보차원의 대승적 차원의 협조 요청
- 교육 담당조직(식생활교육충남네트워크 등)의 협조 필요
- 컨트롤타워 : 충남 광역학교급식지원센터 (생산자조직-학교-기초지자체-기초센터-교육조직 간 협조체계 구축 및 관리)

3) 직접지불

첫째, 농가소득안정을 위한 직접지불 확대 개편이 필요하다. 보다 직접적인 소득보조로 확대개편³⁰⁾하되 생산중립형·비연계형 직불제로 개편하여 시장에 영향을 주지 않으면서 간접적으로 작물 전환 및 자연스러운 수급조절 기능을 유도하도록 한다. 그러기 위해서는 현행 안정적 직불액(변동 직불액을 제외)이 농업소득에서 차지하는 비중을 1조 원에서 약 2조 원으로 상향조정(약 2배 이상)해야 한다. EU 국들의 직불제 규모가 부가가치 대비 28% 수준인데 우리의 경제 수준을 고려하여 대략 1/3인 10%를 목표로 하면 약 2조 원 규모가 되는 것이다. 이렇게 하면 농가당 안정적 직불액이 약 200만 원 규모가 되어 농업소득의 20% 수준이 되게 된다.

둘째, 지속가능한 농업·농촌을 만들기 위하여 다양한 정책개발을 통한 직접지불제 시행이 필요하다. 환경관련 직불제, 지역개발 관련 직불제 등이 그것이다. 친환경 직불제 이외에 경관보전지역 직불제 등 생물다양성·경관보전·신재생에너지·자연보호지구내 소득보장을 위한 다양한 직불제를 실시해야 한다. 지역개발 관련 직불제에 관해서는 경관불리지역 직불제의 세분화 및 확대가 필요하다. 유럽국가의 경우 소득직불제는 기본적으로 다양한 재원으로부터 나온다.

- 농촌환경보호보조금(REPS : Rural Environment Protection Scheme) : 농업에 중사함으로써 농촌환경을 보호하게 된다는 측면에서 농가에게 직접 지원하는 직불제
- 특수지역보존보조금(SACS : Special Areas of Conservation Scheme) : 자연환경이 뛰어난 곳이나 낙후지역 등을 보존한다는 명목으로 농촌지역에 지급하는 직불제
- 추가농업환경보조금(AEOS : Agri-Environment Options Scheme) : 농업 이외의 나무, 담벼락, 고택 등 농촌을 구성하고 있는 부가적인 환경 유지·보존하기 위한 농가 지급 직불제

30) 이태호(2009,2011), 이명현(2012)외에 많은 전문가들이 직불제 체계를 기본적으로 공익형과 경영안정형으로 정비함이 필요하다고 보고 있다. 최근 한국에서도 농어업선진화위원회에서 직접지불제를 소득안정형과 공익형의 통합을 제시하기도 하였다.

① 공익형은 기본공익형 직불과 추가적 공익형으로 구성하는 방안을 제안하고 있다. 기본공익형 직불은 일정규모 이상의 경작에 대해서 면적비례로 지불하는 것이고 추가적 공익직불은 기본 공익 직불이 요구하는 최저 수준 이상의 공익 기능에 대한 지불이다. 추가적 공익직불은 우선 현재의 친환경 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제 등을 확대, 확충하는 방식으로 도입함으로써 추가적 공익의 정의에 지방자치단체의 역할을 강화하는 것이다.

② 경영안정형 직불은 농업기본소득 직불과 생산중립적 경영위험관리 직불로 구성된다. 농업기본소득은 잔여적 복지의 방식이 아니라 농업활동이 가진 농촌지역사회의 유지와 농업의 다기능성 발휘에 대한 사회적 지불이 이루어지도록 하는 것이다.

REPS와 SACS는 기본적으로 일정 규모 이상의 농업을 경작하는 농가들이 지원대상인 바, 다수의 농가들은 REPS와 SACS에 의한 직불제를 받지 못하는 경우도 발생한다. 그래서 EU에서는 AEOS라는 별도의 직불제를 도입하였다. 따라서 AEOS에 의해서는 대부분의 농가들이 정부로부터 소득직불제를 지원받게 되는 것이다.

유럽의 경우 농업 자체에 대해서 지원을 하는 것이 아니라, 농업에 종사함으로써 농업과 농촌의 경관이 유지·보전하는 측면에서 소득보전을 해 주고 있는 것이다. 이는 우리나라가 농업의 구조개선을 위해서 쌀직불제와 밭작물직불제 등을 지원하는 것과 그 목적이 매우 상이하다고 하겠다. 따라서 기본적으로 우리나라에서 유럽과 같이 농업 자체에 대한 직불제가 아닌 환경과 경관에 대한 직불제 도입을 통해 농가의 소득을 보전해 주어야 할 필요성이 있다.

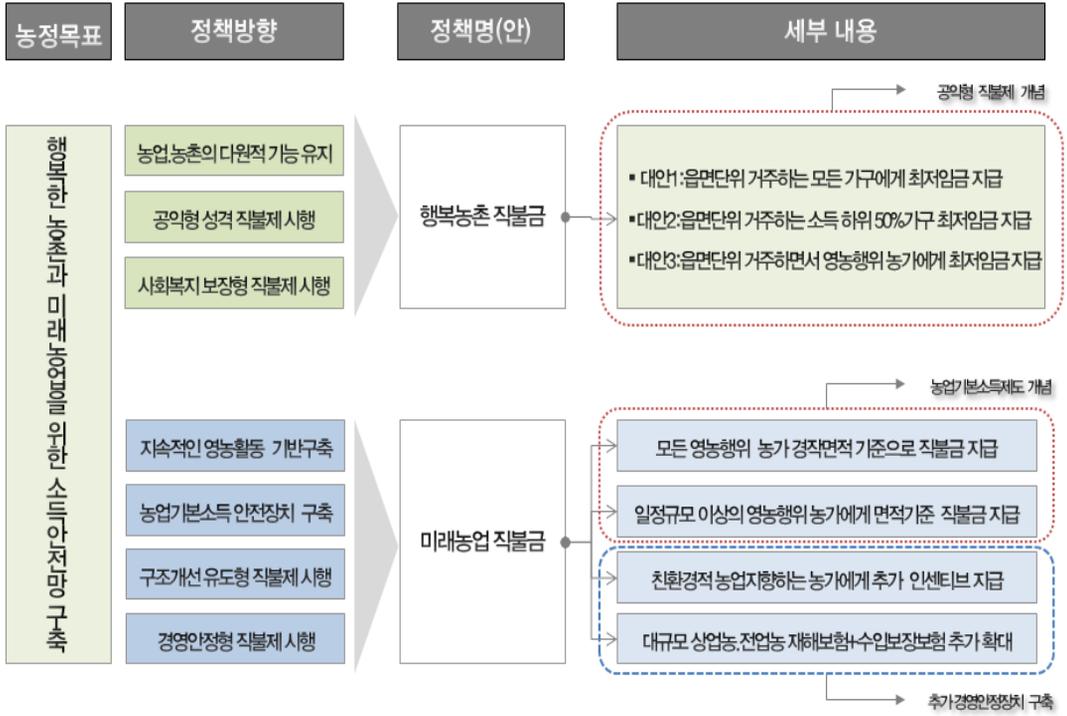
셋째, 소득직불제와는 별개로 농촌을 위한 별도의 사회복지프로그램을 운영하는 것도 지금 시점에서는 필요하다. 앞서 제2장에서 살펴보았던 아일랜드의 농촌사회보장보조금(RSS : Rural Social Scheme), 농가지원금(Farm Assist) 제도이다. 정부재정의 악화로 인해 사회보장보조금을 전반적으로 감소시키고 있음에도 불구하고, 농촌사회보장보조금은 과거와 같은 수준으로 계속 지급하고 있다. 이것은 분명 농가에 대한 소득직불제임에도 불구하고, 농가소득보전이라는 측면이 아니라 사회복지라는 측면에서 접근하는 이중적 전략을 취하고 있는 것이다. 저소득 농민을 대상으로 한 소득보조 프로그램인 농가지원금을 통해서도 사회보장제도의 부족부분을 보강해 줌으로써 실질적인 농가의 소득을 보전하는 효과를 유발하게 된다. 농촌사회보장보조금을 통해서 도시에 비해서 높은 수준의 사회보장지원율을 유지하고 있고, 농가보조금을 통해서 추가적인 사회복지보장을 지원하고 있는 것이다.

넷째, 농가경영안정을 위한 재해보험 확대 역시 필요하다. 자연재해 관련 보상 및 보험 대상 품목과 범위의 확대를 통하여 실질적인 효과를 달성해야 하는 것이다.

이상과 같은 결과를 토대로 향후 우리나라의 농업정책방향이 농업·농촌의 다원적·공익적 기능을 유지할 수 있도록 공익형 사회복지 보장형 직불제 시행하고 지속적인 영농활동을 할 수 있도록 하는 기본소득보장·경영안정형·구조개선유도형 직불제를 시행함을 제안한다.

본 직불제 개편의 정책설계모형을 다음의 <그림 4-3>과 같이 표현하였고 그에 따른 행복농촌 직불금(사례13)과 미래농업 직불금(사례14)를 제안해 본다.

〈그림 4-3〉 국가의 직불제 개편 정책설계모형



※ 사례13) 행복농촌 직불금

○ 도입배경

- 농촌인구 감소화와 고령화 심각, 마을존립 자체 위기
- 국민에게 각인된 농업·농촌 부정적 이미지 만연(지저분한 환경, 낙후시설, 저소득 계층)

○ 목적

- 농업·농촌의 다원적·공익적 기능을 유지하는 대상에 대하여 공익형·사회복지적 차원에서 직불제를 시행하여 우리나라 농촌이 행복한 삶의 정주공간으로 탈바꿈하는 계기 마련

○ 제도성격

- 업무 : 지역밀착형(지방사무)
- 성격 : 농촌형 공공근로, 사회복지보장 체계
- 지급대상 : 농촌지역에 실제 거주민(읍면단위 농업인 및 비농업인 모두 포함)

- 대안1 : 시군 읍면단위에 거주하는 모든 가구
- 대안2 : 시군 읍면단위에 거주하는 소득 하위 50% 가구
- 대안3 : 시군 읍면단위에 거주하면서 영농행위를 하는 농가

○ 지급한도 : 시급 5,000원(최저임금수준)

(일일 1시간/주당 5시간/월 20시간 기준, 예산규모는 가구당 월 최대 20만 원 이내)

- 예산규모(예산액) : 읍면부 가구 80% 참여, 가구당 6개월(연중 절반)참여 기준 약3조 원
- 재원조달 : 국가단위 행복기금, 타부처 관련 예산 지원
- 집행조직 : 시군단위별 중간지원조직 혹은 시군활력센터(가칭)
- 관련법률 : 국민기초생활보장법 개정

○ 주요 내용

- 농촌사회 유지 위한 다양한 사회서비스 제공에 참여하는 대가로 행복농촌직불금 지급
- 농촌거주민은 최소한 농업·농촌을 유지하는 상호의무(cross compliance) 기능 수행 (예. 경관보전, 전통문화 보전, 환경개선 노력)
- 농촌지역내 공동체일원임을 증명
- 소득 상위계층은 직불금을 다시 사회에 재능기부나 후원금 방식으로 환원

○ 선결조건

- 농촌 읍면단위 실제 거주자 기준
- 소득수준 기준 설정
- 농가등록제 시행
- 재원확보를 위한 범부처간 연계협력 방식
- 기초생활수급자 중복수혜
- 사회적 공감대 형성
- 대안1의 경우에는 고소득자의 경우, 재능기부 및 사회환원과 연계하여 운영 필요

○ 기대효과

- 농업·농촌의 다원적·공익적 기능과 가치 유지
- 사회적 문제 해결(실업자, 환경오염 등) 위한 완충공간으로서 역할
- 직불금의 확대 재생산, 사회로 재환원(대안1 고소득자의 경우)
- 상대적으로 열악한 농촌지역의 농가의 소득보전
- 농촌지역사회의 유지 및 도시민들의 농촌이주 유인
- 사회적 기업, 협동조합 등 다양한 영역과 연결
- 지역내 일자리 창출 효과

※ 사례14) 미래농업 직불금

○ 도입배경

- 기존 농업보조금은 투입지향적·소모성 투입자재 지원이 8~90%를 차지
- 농업보조금 지원으로 인해 40~50% 이상 투입자재 공급회사 귀속되어서 실효성 제기
- 목적 : 지속가능한 농업을 영위할 수 있도록 최소한의 소득안정장치인 농가소득(경영) 안정직불제 시행, 자연스러운 구조개선을 유도하는 차원에서의 직불제 시행

○ 제도성격

- 업무 : 국가직접개입(국가사무)
- 성격 : 산업적 성격 지향, 농가계층 구조조정 지향, 경쟁력 제고

○ 지급대상 : 농지원부 등록한 자, 농가등록제 가입한자

- 유형1 : 모든 영농 행위하는 농가
- 유형2 : 일정 정도 규모이상 영농 행위하는 농가

○ 지급한도 : 농지면적당 ha당 100만 원(당선자 공약사항)

○ 예산규모 : 약 1조 7천억 원 +추가 알파(근거: 경지면적(2009년기준) 1,759천 ha × 1,000,000원)

○ 재원조달 :

- 현재 농식품부 예산내에서 절감가능한 항목에서 마련(예 투입재 지원 보조금 축소 등)
- 농식품부 예산의 절대적 규모 증액, 기존 다양한 직불제 통합
- 대기업으로부터 FTA상생기금 조성

○ 집행조직 ; 공공기관, 대통령 직속 농업·농촌종합대책 위원회 신설(참여정부 직속위 부활)

○ 관련법률

- 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 개정, 농작물 재해보험법 및 농업재해대책법 개정

○ 내용

<농업기본소득>

- 유형1 : 영세소농을 포함하는 모든 영농 행위 농가에게 경작면적을 기준 직불금 제공
→ 농업생산구조 전환, 개선(시장의 진입과 자연스런 탈퇴)을 유도, 소농보호형 직불제
- 유형2 : 일정 정도 규모이상 영농 행위 농가에게 경작면적 기준으로 직불금 제공
→ 경쟁력 강화를 위한 전업농·대규모 농가를 위한 단일직불제(single payment), 호당 농가소득보전직불제

<추가 경영안전장치>

- 추가 : 고소득농가 및 전업대농의 경영안정프로그램으로서 농작물 재해보험 활성화, 농작물수입보장보험 도입(기타로 자연재해로 인한 경영불확실성 제거를 위한 농작물재해보험과 더불어 농작물수입보장보험 등 추가 필요)
- 추가 : 동물복지 활동, 방목지불, 환경지불, 생태성과지불 등 친환경농업 하는 영농주체 추가 인센티브 지급

○ 선결조건

- 농가선정 기준(시장진입과 퇴출 등), 규모기준 마련, 행복농촌 직불금과 중복수혜
- 철저하게 시장성과 경제성 논리를 고려한 산업적 접근

○ 기대효과

- 지속가능한 농업유지를 통해 식량안보, 식량주권의 안정적 확보
- 최소한 소득안정장치를 마련함으로써 농업분야 미래불확실성 요인 제거
- 영농규모의 대규모화 유도, 시장진출입 등 자연스럽고 단계적인 구조조정 수순이행
- 친환경농업으로의 구조전환

4) 감축보조³¹⁾

세계 주요 선진국의 농업정책은 시장왜곡 정도가 심한 감축대상 보조정책에서 상대적으로 시장왜곡이 적은 허용대상 보조정책으로 전환하는 과정에 있다. 다만 이러한 전환과정에서 필요할 경우 다시 시장왜곡 가격지지 등 감축보조정책을 혼용하고 있다. 즉, 감축보조 한계내에서 최대한 활용해야 한다. 우리나라도 농업보조정책을 근본적으로는 허용대상보조로 바꾸어나가되 그 과정에서 필요한 경우 과도기적으로 감축보조를 최대한 활용하는 지혜가 필요하다. 감축보조 한도 내에서 시장왜곡 가격지지정책을 사용할 수 있기 때문이다.

우리나라가 WTO에 신고해야 하는 감축보조 한계는 연간 1조 4,900억 원으로 최소허용보조가 존재한다. 최소허용보조에서 품목특정 또는 품목불특정 보조는 해당 품목의 농업생산액 또는 전체 농업생산액의 10% 이하로 보조금을 지급하는 한 WTO에 통보는 하되 그것이 가격지지가 되었던 시장을 왜곡시켰든 관계없이 항상 사용할 수 있고 감축보조총액 산정에서는 제외되고 감축의 의무도 없다. 단, 생산액의 10%를 초과하면 감축대상보조로 계산되어 위에서 언급한 1조 4,900억 원의 제약을 받게 되는 것이다.

감축보조 중 품목불특정 보조와 관련해서는 다음과 같은 개선사항이 필요하다.

첫째, 자부담분에 대해서는 감축대상보조에 포함시키지 말고 허용보조로 이동하는 것이다. 앞서 보조금의 예산분석에서 살펴보았듯이 농업보조금 규모가 너무 크다는 일반인들의 오해는 잘못 된 것임을 밝혔다. 즉, 총예산규모에서 용자·자부담이 보조보다 점차 커지고 있는 추세이고 개별농가보다 경영체, 법인 등으로 투입이 증가되고 있는 현실이다. 이것은 보조금 총액 중에서 자부담분에 해당하는 것은 최소허용보조로 이동해야 할 것이다.

둘째, 소득보전 및 경영안정형으로 집행하고 특히 보험분야로 확대할 필요가 있다. 현재 기후변화로 인한 수급불안정, 예측불가 등은 농가의 경영불안정성과 불확실성을 가중시켜 우리나라 농업 전반에 걸쳐 가장 불안한 요소로서 작용하고 있다. 태풍, 가뭄, 홍수 등 자연피해로부터 속수무책으로 당할 수 밖에 없는 농업의 특성상 보험장치 확대와 개편을 통해 경영불안정 및 불확실성을 해소시켜줘야 할 것이다.

31) 서진교(2012)

셋째, 감축보조의 단계적·점진적 축소가 필요하다. WTO에서도 점차 시장을 왜곡할 우려가 있는 감축보조 집행에 대한 우려를 표명하고 있고 더욱 감소를 권고할 개연성이 있기에 최소한의 장치들만 남겨두고 단계적으로 축소해야 할 것이다.

넷째, 일부 사업들은 허용보조 항목인 정부서비스로 이동이 필요하다. 각종 연구사업, 병충해 방제사업, 교육훈련사업, 현장지도·자문사업, 농산물검사사업, 인프라건설·유지사업 등은 그 성격구분이 보는 사람의 시각에 따라 다를 수 있기에 항목이동 및 성격자체를 을 통해 허용보조로 유연하게 활용할 수 있는 지혜가 필요하다.

감축보조 중 품목특정 보조와 관련해서는 다음과 같은 개선사항이 요구된다.

첫째, 경쟁력 있는 품목을 발굴하여 집중·육성하고 품목별 전업농 육성을 확대·실시해야 할 것이다. 허용보조 중심의 논의는 8~90%의 소규모 농가를 위한 것이라면 본 부분은 전업농, 대규모 농가, 전문화 농가를 집중지원함이 필요하다. 10~20%의 대규모 농가가 우리나라 전체 총생산액 창출에 80% 이상을 기여하고 있는 바 이들에 대한 경영안정장치 마련도 시급한 문제이다. 엄밀히 말해 경쟁력 확보 정책은 전업농에게 더 적절하고 우리나라 농업 전체 성장을 앞장서서 견인해 나갈 수 있는 농가계층을 위한 정책이다. 품목별 생산·제조 및 가공·유통·관련 연구 및 기술·제도·마케팅·소비 및 판매·경영체 요인 등 경쟁력을 결정짓는 요인 중심으로 강화할 수 있는 부분을 극대화하고 약점이 부분을 보완해 주는 육성정책이 필요하다.

둘째, 품목별 최소허용보조한도를 충분히 활용해야 한다(서진교, 2012). 어차피 단기적으로 감축보조가 필요하다면 최소허용보조를 전략적으로 활용하여 감축보조 총합에서 제외되면서 보조금을 지급할 수 있는 방안이 최선이다. 특히 우리나라의 최소허용보조의 지급 실적은 대부분 농업생산액 대비 1~3%에 불과하여 실제 지급에서 여유가 있는 편이다. 따라서 최소허용보조의 기준이 낮아진다고 해도 별다른 큰 문제는 없을 것이며 이의 전략적인 효율적 활용이 중요하다. 다만 최근 보조금이 증가하고 있는 콩(2006년 품목 생산액 대비 50%), 그리고 연도에 따라 보조금 지급규모에서 큰 차이를 보이고 있는 소(쇠고기) (1997년 93%), 우유(2002년 91%), 마늘(2002년 82%), 양파(2006년 46%) 등은 새롭게 설정되는 최소허용보조의 기준을 초과할 가능성이 존재하므로 이에 대한 대책이 필요한 것이다. 감축보조로 산정될 수밖에 없다면 오히려 감축보조를 잘 활용하는 것이 중요하고 특히 품목별 감축보조 상한에 여유가 있는 실정이므로 감축보조 활용도 중요하다고 본다.

3. 충남의 농업보조금 단계별 개선방안

충남의 농업보조금 단계별(예산편성, 집행과정, 성과도출, 제도개선) 개선방안을 다음의 <그림 4-4>와 같이 요약하였다. 농업보조금의 구조적인 한계와 특성 상 지방정부 자체에서 할 수 있는 방안들이 그리 많지는 않지만 각 단계별로 해야 만 하고 할 수 있는 사항들을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

<그림 4-4> 충남의 농업보조금 단계별 개선방안 요약 및 정리

예산편성	집행과정
<p>(농산물 구매지원 보조금을 통한 품질경쟁력 향상 유도 등)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 충남 농업중기재정운영계획 수립, 중장기 정책 방향설정 에 맞춰 보조금 수단을 활용 • 조직화 · 광역화 견인할 수 있는 보조금 목적과 방향 설정 • 사업이 필요한 새로운 영역 발굴과도 자체 사업비 투자 • 농업보조금을 지역 내부로 순환시키는 성격의 사업 발굴 • 참여자율예산제 및 시군 단위의 지역농업거버넌스 구축 • 중앙정부 선도적 제시 (농가직불금 및 복지부문 확대) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보제공 자치마련 (오프라인 농업보조금 뉴스레터 발행, 온라인 정보공개) • 해당 부문의 특성과 상황, 사업 성격과 유형에 따른 보조 금 축소 혹은 확대, 보조 및 용자비중 차등 적용 • 지역농업특성 및 구조, 농가특성 및 구조 차이 고려한 사업도출 • 대상 · 유형에 따른 보조금의 새로운 디자인 설계 후 집행 • 유사한 농업보조사업의 통합함으로써 집행 효율성 향상 • 집행주체의 설정 방법으로 중간지원조직 혹은 센터 구축
성과도출	제도개선
<ul style="list-style-type: none"> • 건강한 주체육성을 위한 역량 강화 (면단위 자율 · 자립 역량 강화, 교육이수 의무화, 후계인력 및 리더양성, 관련 주체 전문성 확보 등 인적자원 투자) • 정책 발굴, 보조금 집행 방식 · 배분 기준 · 사업 자립 · 집행 과정 · 사후 관리 및 평가 등 기본적인 기능 충실 (농업보조금 지표 개발 및 성과평가, 농업보조사업 현장심 사 활동 강화, 농업보조금 제도 개선 이행평가) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 자율성 제고를 위한 도에서 시군으로의 농업보 조금 이양 확대 • 재정지원 체계를 변화를 위한 지방정부의 참여 확대 • 보조금 성격 재원을 통합적 · 중장기적 운영 체제 확립 • 보조금 수혜자와 정책 집행자 인식 차이 극복의 노력

1) 예산편성

첫째, 생산요소투입에 대한 보조금 지원은 산지간 가격경쟁력을 유발, 시장가격 구조를 왜곡하는 요소로 작용하는 반면 농산물 구매지원에 대한 보조금 지원은 품질경쟁력을 향상시키는 요소로 작용한다. 결국 보조금 지원부문을 생산부문으로만 국한하지 말고 소비부문(식교육, 공공조달 등)까지 영역을 확장시켜 다양화하는 방식으로 예산 편성되어야 할 것이다(사례15>, 사례16> 참고).

※ 사례15> 공공조달 사업시 농축산물 품질에 따른 보조금 차등화 지급

- 공공조달의 경우, 생산활동 영역에서의 노력을 게을리하고 무임승차자 발생 가능.
- 이를 타개하기 위한 방법으로 출하되는 농축산물의 품질과 등급에 따른 사후 보조금 지불제도 도입
- 농가들의 품질개선에 대한 노력을 유도, 농축산물 유통문제를 어느정도 해결 가능, 소비자에게는 고품질 농축산물 제공

※ 사례16> 충남산 친환경농산물 급식day운영 모범사례

충남도는 8일 친환경 농산물 소비촉진 및 안정적인 판로 확대를 위해 ‘충남산 친환경 농산물 급식 Day’ 를 운영 한다고 밝혔다.

도가 기획 후원하고 충남친환경농업인연합회가 주관하는 이 급식 Day에는 도 분청 및 시흥시청 등 5개 기관이 참여한다. 행사일정은 10일 시흥시청, 11일 도 분청 및 농업기술원, 도 경찰청, 농협충남지역본부 등이다.

참여 인원은 시흥시청 350명, 도 분청 350명, 농업기술원 130명, 도 경찰청 150명, 농협 도지역본부 100명으로 총 1,080명이다.

생산자조직과 공공기관이 직거래를 통해 충남의 우수한 친환경 농산물을 합리적인 가격으로 구내식당의 식재료로 공급하기 위한 시범 사업으로 도가 기획후원하고 충남 친환경농업인연합회가 주관했다. 주메뉴로는 유기농새싹비빔밥, 콩나물국, 단호박떡, 방울토마토, 배추김치 등 도내에서 생산된 친환경농산물로 만든 음식이 식단에 올라 호응을 얻었다.

이 사업에 대해 해당기관의 직원들은 저렴한 가격으로 건강을 챙길 수 있다며 반기는 분위기이다. 또 농가는 안정적 소비처를 사전에 확보한 후 재배에 전념할 수 있도록 함으로써 생산자에게는 친환경농산물의 안정적 판로확보와 소비자에게는 친환경농산물의 소비촉진 등 모두에게 도움이 되는 농산물 유통 시스템을 구축할 수 있다는 점에서 기대를 모으고 있다.

도 관계자는 “친환경 단체급식이 전국적으로 늘어나고 있지만 아직까지는 학교급식 위주로 되고 있다”며 “이와 같은 시범 급식 사업을 지속적으로 시행하면서 공공기관 및 기업의 단체 급식에 우리 지역의 친환경 우수농산물을 식재료로 공급하는 사업을 점차적으로 확대할 계획” 이라고 밝혔다.

본 사업은 전국적으로 시행되어 본 사례가 없는 것으로서 향후 꾸준한 시행이 필요하다.

자료 : 충남 보도자료 및 신문기사(2012.7.8.)

둘째, 생산분야는 전업농 중심으로 보조금지원을 확대해야 하고 1.5차 가공까지도 가능하게 **보조금의 대상과 범위를 다양화**해야 한다. 여전히 보조금 비중이 높지만 계속 높여야만 하는 분야이다. 그리고 개별경영체들에게 유통·저장·가공분야에서 2차, 3차의 상품가공 지원은 필요하지 않을수도 있다.

셋째, 국가 농정 혹은 도 농정의 **증장기 계획 하에 명확한 비전, 목표, 전략을 수립하고 그 이후에 보조금 배분과 집행을 고려**해야 할 것이다. 즉, 보조금 확대 필요성을 논하기 전에 **적재적소에 사용되고 있는가에 대한 면밀한 분석과 판단, 실효성 및 효과성에 대한 분석 선행, 증장기 정책의 방향 설정 후에 그 방향에 맞춰 보조금이란 수단을 활용**될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 따라서 농업보조금이 정책목표나 지표가 없는 상태에서 무조건 균등한 배분·집행되는 것은 소기 목적을 달성할 수 없기 때문이다. 최근 농업과 농촌에 대한 전세계적인 정책방향의 주요 기조는 “지속가능성”임에 따라 농정 패러다임도 지속가능한 농업기반을 만드는 것, 기초를 튼튼하게 하는 방향으로 전환할 수 있는 정책이 수립되어야 하고 보조금도 이에 맞춰서 집행해야 한다. 예를 들면 충남 농업중기재정운영계획 수립이 필요하다.

넷째, 보조금의 지원목적과 방향도 **조직화 및 광역화를 견인해 낼 수 있는 방향으로** 가야 한다(사레17>참고). 농산물의 유통과 소비 구조는 광역적인데 반해 산지의 생산구조는 여전히 지역적이기 때문에 산지가 개별적으로 움직여서는 결코 겨룰 수 없는 구조가 된다. 이를 깨기 위해서는 보조금의 방향은 조직화와 광역적인 접근을 이룰 수 있도록 해야 한다. 지역에 맞는 품목이 선정되고 유기적·조직적으로 움직이는 단체나 조직에 대해 고른 분배를 하되 정치적으로 움직이는 조직이 아니라 농업과 관계된 인원들이 모여서 농업을 발전시키는 데 한 몫을 하는 조직에 대한 지원방향으로 가야 한다. 개인보조보다 경쟁력이 있는 중상류 계층의 농가들이 모인 조직이나 단체, 평균이상 농가들이 모인 조직이나 단체가 대상이 될 수 있다.

다섯째, **사업이 필요한 새로운 영역을 발굴하고 그 필요한 영역에 도비가 자체 사업비를 투자**해서 지원하는 것이다. 이에 대한 지원 기준 및 지침을 마련하여서 역할과 기능을 다하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 중간지원조직, 매개기능을 하는 조직을 육성하고 활용해야 한다. 기존 조직을 리모델링하여 적극 활용하는 방식도 고려해야 한다.

여섯째, 외부로의 자본유출이 심화되는 하드웨어 성격의 보조사업을 **점차 내부로 순환**시키는 **성격의 사업**으로 변화해야 할 것이다. 즉, 지역성을 강조하고 이를 적극 장려할 수 있도록 하는 세부 사업지침을 마련해야 할 것이다.

일곱째, **지역농정의 선진화시스템과 보조금 집행의 효율성을 달성하기 위해 주체문제와 법적·제도적 걸림들을 해결하는 것이 시급하다.** 지금의 농정심의회는 형식적인 절차에 불과한 기구로 운영되고 있는 실정이다. 농업보조금 예산 심의, 의결, 감사, 사전논의 및 기획 기능을 수행하기 위한 조직과 법적·제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 즉, 법적·제도적 장치로서 시군이 자율적으로 예산을 편성하는 등 **참여자율예산제를**, 조직으로서 **시군 단위의 지역농업거버넌스(농업회의소) 구축**을 통해서 실현하는 것이다.

도 산하기관으로 1개의 통합기관, 분야별 시군별 설립을 목표로 하고 지방자치단체 및 농업관련기관이 통합적으로 참여하는 지역농업거버넌스 구축이다. 이에 시군별 농업보조금 정책의 성과평가 및 개선방향을 마련하는 역할도 필요하고 시군 단위의 지역농업거버넌스 구성 및 역할에 대한 제고가 필요하다. 구성원은 시장·군수, 농민단체, 시군공무원, 소비자, 농업기술센터, 농협중앙회·지역농협 등 농업을 통틀어서 아우를 수 있는 사람들이 참여한 조직이며 농업회의소는 각 구성원 간 합의하에 사전 기획 단계부터 집행과정, 사후평가까지 하는 실질적인 역할을 담당, 보조사업의 경우도 집행과 배분까지 할 수 있도록 권한을 가지도록 한다.

여덟째, 농업관계자 간에도 주체에 따라 보조금의 확대 혹은 축소라는 입장차이가 나타난다. **공무원들의 농업보조금에 대한 입장은 축소 및 폐지되어야 한다고 생각하고 농민들의 입장은 당연히 농업보조금을 확대해야 한다고 보고 있다.** 다만, 중복성과 유사성이 발생하는 부분에 대해서 과감하게 축소하고 오히려 효율성 달성을 위한 보조금 통합지원, 단일보조금제도로 가는 것에 의견을 같이 한다. 농민들의 입장도 단일직불제, 농가당직불제 등을 주장하기 시작했다.

아홉째, 가격의 불안정성 때문에 농가소득 안정화를 위해 필요한 **직불금으로 확대**하도록 중앙정부에 지속적으로 건의할 필요가 있다. 요즈음 비료를 제외하면 현금으로 받는 경우가 많고 특히 직불금의 경우 만족도가 높다. 농가당 소득직불제는 공적 영역차원에서 실행되고 있기 때문에 농민 스스로도 원칙, 이행사항 등을 철저히 준수하고 절제할 수 있도록 해야 한다. 즉, 현실과 이상의 괴리를 좁히기 위해서 농가소득안정을 해결하는 가장 적합한 수단으로 직접직불제의 확대, 최저생산비보장 정책도입이 필요하다.

마지막으로, **농가들의 삶의 질 및 복지 부문도 확대**하도록 중앙정부에 지속적으로 건의할 필요가 있다. 1인당 평균 연간 최소 800-1,000만 원이 필요한데 이는 도시근로자 가구의 80-90%에도 못미치는 수준으로 최소한의 생활이 가능하도록 복지차원에서 지원이 필요하다. 적지적작을 통해 농촌복지, 농촌관광, 농촌살리기 정책에 더 중요한 초점을 맞춰야 한다.

※ 사례17) 산지유통 보조금 체계 개편(안) 예시

○ 현황

- 현행 보조금 체계는 품목별 부서→개별법인 직간접 보조 체계로 시장경제에 대응하는 산지유통의 규모화, 전문화에 역행
- 예) FTA기금사업의 경우 시군단위 통합마케팅을 전제로 마케팅주체에 계열화(회원)되어 있는 농가에 한해 지원하도록 되어 있으며 평가를 하고 있으나 여전히 형식적인 측면이 강함.
- 산지유통의 정책 목표 달성을 위한 보조금 집행 방식의 변화 불가피

○ 개편 방안

- ① 보조금 관리 평가시스템 강화 : 전문가 평가 등 초기 정책 실행 단계에서 관련 사항을 자리잡게 만들어야 지속성 확보 가능, 초기에 잡지 못하면 형평성 문제 제기 등 민원 소지 다분
 - ② 품목, 부서별 산지유통보조금을 통합하여 포괄 지원 정책화 유도 : 공동선별비, 포장재비, 기타 투입재 보조금 등의 경우 패키지화 지원
 - 포괄지원하되, 대상자 선정을 명확히 해야 함.
 - 산지유통정책은 시장경제 대응을 위한 규모화, 전문화된 산지유통주체 육성사업이 주가 되어야 하며, 이를 달성하기 위한 정책수단들이 결합되고, 그 대상자는 반드시 회원, 계열화 개념이 포함되어야 함.
 - ③ H/W와 S/W 결합 지원 및 정책목표 달성기간에 대한 타당성 검토 후 사업기간 설정
 - 학교급식지원센터의 경우 1년 단위사업으로 시설비 지원
 - 학교급식지원센터는 시설의 문제가 아니라 초기 농가조직화, 물류비, 친환경농업의 확산 등이기 때문에 3년, S/W 중심 지원으로 변경해야 하며, 이는 농산물유통팀의 예산사업으로 할 수도 있지만, 각 부서에서 가지고 있는 유사 사업을 통합 패키지화하여 지원할 수 있음.
- 예) 친환경부서(친환경농업생산기반조성사업), 농정부서(농업인교육), 농산물유통부서(물류비, 포장재, 선별비 등)

위의 것이 되려면, 도단위 산지유통정책의 기본 틀과 로드맵이 선행되어야 한다. 또한 산지유통정책이 시군단위를 뛰어넘는 형태의 모델들이 나오고 있음에도 불구하고, 여전히 행정의 기본단위인 시군을 뛰어넘지 못하는 사례가 많음. 도단위 연합사업이 진행될 경우 충남도가 직접 보조금 매칭을 하여야 하나, 참여시군을 통하여 보조금을 집행하려는 방식은 사업의 근본 취지와 맞지 않는 방식이다. 도가 경유조직 뿐만 아니라 직접보조조직으로서의 기능과 역할을 재편할 수 있어야 할 것이다.

2) 집행과정

첫째, 정보의 차이로 인해 보조금에서 소외받는 계층이 생기지 않도록 사전에 **정보제공 장치를 잘 마련**하는 것이 중요하다. 예를 들면 주민들 모두에게 연간 농업보조금 사업리스트를 오프라인에서는 정보지 형태(뉴스레터)로 발간, 온라인 상 정보 공개를 고려해 볼 수 있다.

둘째, 농업보조금은 **해당 부문의 특성과 상황에 따라 그리고 사업 성격과 유형에 따라 보조금을 축소 혹은 확대, 보조 및 용자 비중 등 차별적으로 적용**해야 하고 분야별 수혜대상자의 범위도 달라져야 한다. 기본적으로 하드웨어 성격의 사업보다 소프트웨어 성격의 사업 비중을 확대해야 할 것으로 보인다.

- 기본적으로 농가가 생산활동을 할 수 있도록 최저기본소득보장제도 도입이³²⁾필요하다.
- 생산 부문에서는 영농자재 공급사업 및 지원사업과 같이 다수에게 고른 혜택이 돌아가는 사업, 특히 기술발달에 따라 계속 업그레이드가 되는 것을 다수에게 계속 공급해 줌으로써 전반적인 농업생산성을 향상시켜야 한다. 따라서 국비로 균등지원하는 현행 수준과 비슷하게 유지함이 필요하다. 영농자재 공급사업(농기계, 비료, 농약)에 대해 가격할인을 해 주는 사업³³⁾도 다수의 농가가 고른 혜택을 보게 되기 때문에 현장에서의 만족도가 높고 필요하고 절실한 지원분야기도 하다. 그리고 생산기반정비사업(용배수로 개설, 경지정리 등)은 확대 가능성은 점차 희박해 지고 있어서 사업축소가 불가피하다.
- 유통 및 가공 부문에서는 직거래활성화를 위한 보조금 확대, 마을전체적으로 작은 보조금을 통합해서 농산물을 수매하는 제도 도입³⁴⁾, 농산물 가격의 안정화를 통해 농가들의 소득을 안정화할 수 있는 방향으로 진행³⁵⁾, 공익자산 성격이 강하기 때문에 농협 등과 같은 생산자단체³⁶⁾지원 중심, 간이집하장 및 저온저장고 등 유통·저장·가공·GAP시설 기반은

32) 최저기본소득보장제도는 사전에 생산비조사를 통해 단계별 비용산출, 최적규모 산출, 농가당 소득타당성 분석을 해서 그 부족분을 지급하는 방안이다. 농업경쟁력 강화를 위해 노동시간 투입을 줄여서 농산물가격 안정화를 도모할 수 있고 기존의 사업을 통합하여 효율성을 높일 수 있을 것이다.

33) 지금까지 가격할인이 안 되는 것은 보조금이 분명 정치영역과 결부되어 있기에 생색나지 않은 사업은 하지 않으려고 하는 성격이 강하다.

34) 여러 전문가들은 농가소득을 먼저 파악해야 하는 등 우리나라가 현실적으로 접근하기에는 아직 시기상조라고 판단하고 있다.

35) 조합공동사업법인 한국머쉬그린은 동부여성농협이 주관이 되어서 경북 경주, 충남 부여군, 보령시 등 전국 양송이 물량의 80-90%를 확보, 전국 양송이 가격을 통제할 수 있을만큼 산지물량의 규모화 및 조직화가 잘 되어 있다.

36) 시설보조사업의 경우 단체보조가 적절한데 이는 시설노후화에 따른 유지보수와 시설 사후관리 문제 등 책임여지 때

충분히 지원된 상태기 때문에 융자사업으로 전환 혹은 자부담분을 확대하도록 한다.

- 소비 부문 : 수급조절을 유도하기 위한 프랑스의 우유쿼터제 도입 벤치마킹, 즉, 소비시장의 수요에 맞게 산지 공급량을 제한하고 수급조절을 하여 가격진폭을 최소화하도록 한다. 결국 이 부문은 농업소득 안정화 달성을 가장 최우선으로 해야 할 것이다.
- 복지 부문 : 전 농가대상으로 주거공간, 환경개선, 경관개선, 상하수도 개선 등과 같은 사업은 계속 확대가 필요하다.
- 체험관광 부문 : 보조금 규모가 크기 때문에 확대할 필요는 없고 사후관리 및 평가과정이 더 중요하다고 본다.
- 권역개발사업 부문 : 기본적으로는 생산비를 보존하는 방식, 마을개발사업은 현재 3년 사업이라는 시간적 제약을 두지 말고 단계별 평가를 통해 연차적으로 진행, 사업유형에 따라, 사업기간에 따라 사업비를 달리 하는 방식도 고려해야 할 것이다. 지역의 특수한 상황에 맞는 사업의 경우는 도비와 군비로 구성하여 운영하도록 한다.

셋째, 지역농업 특성 및 구조, 농가특성 및 구조 차이를 고려한 세부 사업들이 도출되어야 하고 농업보조금도 이에 맞게 배분되고 집행되어야 한다.

- 지역농업 특성 및 구조 : H면의 경우 축산 중심지역이면 축산 중심의 보조사업이 많아야 하고 A면의 경우 경종 중심지역이면 경종 중심의 보조사업을 배분하고 집행해야 한다.
- 농가특성 및 구조 : 대규모농은 자신이 직접 기술과 지식에 투자하면서 전문성 확보를 위해 노력하는 반면 복합영농은 대부분 소농구조이기 때문에 협동체계 안에서 유지하려고 하고 오히려 품질확보에 노력을 기울이는 것이 특징이다.

넷째, 보조금의 새로운 디자인 설계를 위하여 대상과 유형에 따라 달리 집행해야 한다.

- 전업농, 규모화, 기계화가 잘 된 농가, 품목 집중육성과 경쟁력 강화를 위한 사업은 타사업과 달리 보조사업 비중을 축소하고 융자사업 비중을 확대해야³⁷⁾ 한다.

문에 생산자단체 및 경쟁력 있는 영농조합법인 중심으로 보조가 필요한 것이다. 단, 법인의 성격과 구성설립요건을 지금보다 까다롭게 해서 우후죽순 설립되는 것은 지양해야 할 것이다. 예를 들면 사업실적을 평가하는 방식도입도 고려해 볼 수 있을 것이다.

37) 이것은 무분별한 보조금 신청의 폐해를 줄이는 방법일 것이다. 무이자 융자로 전환하면서 기존에 무조건 신청해 놓고 보자는 식의 사고가 아니라 정말로 필요한 자들이 신청하고 지원을 받게 해 주자는 것이다. 농업에 대한 열정과 의지를 판가름할 수 있는 잣대가 되기도 한다. 단, 농협이 심사기관으로서 역할을 부여하지 말고 국가에서 책임지고 심사할 수 있도록 해야 한다. 농협은 금융기관과 같아서 일반신용대출자들과 농업인들을 동급으로 보고 심사하기 때문에 수혜 혜택을 받는 자는 매우 적을 것이고 오히려 융자사업에 대한 거부감만 일으킬 것으로 판단하고 있었다.

- 젊고 유능한 농가에 대해서는 농업생산과 관련된 활동을 지원할 수 있는 정책이 필요하다.
- 농촌현실 상 소농과 가족농을 살리는 정책을 포함하여 고령농과 은퇴농에 대해서는 연금 혜택 비율을 높이고 최저생계비를 보장하는 선에서 복지를 지향하는 정책이 필요하다
- 영농조합법인의 경우 광역적인 범위 안에서 생산-유통-가공을 실현할 수 있는 구조로 보조사업 및 보조금이 유도해 줘야 한다.
- 마을개발 부문에서는 최근 귀농·귀촌인구 유입이 늘어나고 있는데 마을 내에서 원주민과 귀농·귀촌인구 간 갈등해소에 대한 부분을 지원해 주는 영역이 필요하다. 귀농·귀촌 유도하기 위한 각종 정책들이 오히려 지역사회에서 갈등을 불러일으키는 요소로 작용하고 있고 귀농·귀촌인에 대해서는 개인중심의 보조가 필요, 단, 개인의 역량과 능력, 검증 등이 충분히 되어야 하는데 규모는 너무 크게 하지 않으면서 적당한 선에서의 타협이 필요하다.
- 다문화 사회 및 가정에 대한 지원은 부족한 상황인데 현실적으로 너무 어렵게 살고 있는 대상자들이고 정책의 사각지대에 놓여있기에 공동체 구성원으로 인정하고 이에 맞는 정책시행도 필요하다.

다섯째, 유사한 성격의 농업보조사업 통폐합, 전체적인 투입을 줄이면서 생산비 절감을 달성하고 집행의 효율성을 높이기 위한 정책사업이 필요하다. 이를 위해서 농업생산과 관련된 보조사업의 경우 농산물 생산을 위한 투입과정-생산활동과정-산출과정 등과 같은 전체 프로세스 상 어떤 부분이, 어떤 시기에, 어떤 영역에 보조금을 투자할지 리듬을 타야 할 것이다. 중복투자 등 비효율성을 줄이기 위해서는 동일한 유형의 사업이라도 과거 시행했던 사업과 현재 추진 중인 사업간 평가관리를 통해 가급적이면 연계·연동해야 할 것이다. 보조금 불법집행 사례를 줄이기 위해서는 국가직 지도사업 인력들을 활용한 감시·관리·감독 체계가 필요하다. 이를 통해 농가들을 색출하여 인센티브와 디센티브를 동시에 부여할 수 있는 체계가 필요하다. 그리고 마을의 공동주체가 지역의 자산으로서의 기능을 다할 수 있도록 당초 사업 취지와 목표에 도달할 수 있도록 하는 집행과정 및 사후 평가과정이 고려되어야 한다.

여섯째, 적재적소에 활용을 결정할 수 있는 주체설정이 필요하고 중간지원조직 혹은 센터 구축을 고려해야 한다. 한 예로 강원도의 친환경농업인연합회의 경우 중간지원조직 기능을 수행하고 있는데 농민들은 본 연합회에 가입해야 관련 보조금을 배정받을 수 있다. 생산자재 보조사업 조차 개인관리에 어려움이 있어 모두 단체(작목반, 농협)에서 신청하고 집행하고 있는 현실을 감안할 때, 생산자단체를 강화하여 자금집행을 잘 할 수 있도록 여건을 마련해 줘야 한다.

- 광역 및 기초단위의 (농민·지역) 중간지원 역할의 확대되어야 한다. 학교급식지원센터, 귀농·귀촌지원센터, 식생활교육지원센터, 로컬푸드지원센터, 6차산업화지원센터 등 최근 들어 사회적으로 수요가 발생하고 있는 중간지원 역할을 개별로 설치할 것이 아니라 광역 및 기초단위에서 통합적으로 개편할 필요가 있다. 과거에는 농업생산기술을 현장지도 전파해왔던 농촌진흥청-도농업기술원-시군농업기술센터의 기술혁신전과 기능을, 지역 수준에서 사회혁신전과 및 컨설팅, 네트워킹 기능으로 확대하여 재편해야 할 것이다.
- 중간지원조직 육성과 관련한 구체적인 방법으로는 지역내 기존 단체들을 2-3개 조직으로 통합해서 지역 대표조직 및 기관으로 육성하도록 한다. 예를 들면, 이장협의회·부녀회·새마을지도자회·노인회·청년회·영농조합법인·농협 생산자단체·작목반·마을개발 추진위원회 등과 같은 단체들을 “지역개발 협동조합(local center)”으로 조직하여 정보소통·창구·중간매개체·통로역할을 할 수 있도록 단계적으로 육성하도록 한다. 이 조직은 면단위내의 중심기구이자 주민자치센터 기능을 수행하는 것이 주요 목적이 될 것이다(사례18>참고).
- 개별농가의 고령화로 인해 농업생산활동을 마을단위로 집약화할 수 밖에 없는 현실을 감안할 때 개별농가단위의 자생력을 강화시키기 위한 마을단위(마을공동체) 영농사업을 확대한다. 일정규모의 농가수, 재배규모, 사업가능한 인적·물적·자연적 자원보유 여부, 리더 등 고려한 후 이를 통해 마을별·품목별 농가조직화를 통한 물량규모화, 집적화 달성가능하게 되고 마을단위 컨설팅 및 중간지원조직 창구를 마련하면서 협조하도록 한다.

※ 사례18> 유럽의 농업거버넌스

- 프랑스의 지자체 농업회의소는 농정거버넌스 기구일 뿐만 아니라 현장 농민(조직)과 도시 소비자 대상으로 중간지원조직의 역할도 수행하고 있음
- 이탈리아 토스카나주의 ARSIA(농업혁신지원청) 사례
- 덴마크 농식품위원회 DAFC
- 유럽연합의 내발적 농촌개발 프로그램인 LEADER 프로그램

일곱째, 보조금 효율성을 달성하기 위해서 실행할 수 있는 최소한 지자체 단위를 보는 시각을 확고히 해야 한다. 생산은 면단위, 가공은 면단위를 벗어나 더 큰 단위, 소비는 지역단위, 광역단위인데 기본방향은 자치를 위한 정치가 되려면 최소한의 지자체 단위를 면단위로 보아야 된다. 군단위로 올라가면 정치적으로 변질되고 면단위 조직은 정치와 생활, 공식과 비공식 등이 융합된 형태이기 때문에 최소한 자치단위를 면단위로 보는 것이다. 최소 면단위 조직이 되어야 정책이 실행된다. 면단위야말로 마을주민 조직의 기반을 가져야 한다.

3) 성과도출

첫째, **건강한 주체를 육성하고 지원하는 관점에서 접근을 시작**, 정책이 추진되어야 한다.

- 지역농업의 주체로서 지역내에서 **면단위 자율·자립 역량을 키워가는 방식**의 정책을 진행해야 한다. 정보소통 창구역할을 하는 조직으로서 면을 육성하는 것이다. 면단위 발전이 지역전체 발전으로 이어질 수 있는 맹아이고 가장 기초적인 루트가 되기 때문이다. 면단위에서 주체적으로 사업아이템을 발굴하고 이를 정책으로 반영하는 시스템을 만들어가야 하는 것이다. 이를 위해서는 상한선과 하한선을 정해놓은 수준으로 자율공모사업을 확대하도록 하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다.
- 보조금을 받는 수혜대상자들은 필수적으로 **교육이수를 의무화**하는 제도적 장치가 필요하다. 교육시스템을 구축하여 의무화하고 이런 활동을 통해 운영능력을 제고하도록 해야 한다. 대표적인 사례로서 O클러스터의 경우, 절반은 관리가 되지 않고 판매장은 3~4년간 휴무상태인데 이것은 결국 보조금을 제대로 사용하지 못한 주체 역량문제로 볼 수 있다.
- 권역사업의 경우 1세대 리더 이후 후계리더가 부재하기 때문에 마을리더 역할을 할 수 있는 **후계인력 및 리더 양성**에 힘을 기울여야 한다. 보조금이 확정되면 자금을 효율적으로 활용할 수 있도록 해당 정책사업의 우선순위가 결정되어야 하고 이를 위해서는 결정주체가 반드시 필요하다. 자칫 상업주의로 흘러갈 수 있는 법인들에 의해서 기존 마을주체가 하부구조로 전락하지 않도록 해야 할 것이다.
- **인력 전문성에 대한 대책으로 귀농·귀촌 인구유입을 통해 보완**을 할 수 있다. 대기업에서 일했던 유능한 퇴직자들을 영입해 그들의 경영노하우등을 농업에 접목시켜 인수받고 특히 농업 6차산업분야에 적극 활용하도록 하는 것이다. 이들은 판로개척이나 인적자원의 관리면에서 매우 높은 역량을 가지고 있기 때문이다.
- 농업보조금이 정치논리 개입여지 및 가능성을 줄이기 위해서는 **농업직 공무원들의 전문성을 확보**하는 것이 급선무이다. 모든 것은 지방의 공무원 손끝에서 시작되고 마무리되는데 이런 조직과 담당자에 대한 관심과 전문성, 역량강화를 위한 부문은 보조금 영역에서 사각지대에 놓여있는 게 현실이다. 잦은 인사교체는 책임성과 전문성을 담보하기 힘들다.
- 생산자 단체, 개별농가, 마을주민, 공무원 등 보조금이란 수단을 잘 활용할 수 있도록 **관**

련 주체들 모두에게 인적자원 투자를 먼저 하는 것이 중요하다고 본다. 이것이 보조금을 효율적으로 활용하게 하고 낭비를 최소화하는 방향으로 가게 하는 첫걸음이다.

둘째, 정책발굴, 보조금 집행방식·배분기준·사업지침·집행과정·사후관리 및 평가 등의 기본적인 기능을 다하고 적재적소에 분배하는 것이 필요하다. 따라서 현재 도의 기능 및 역할 비중을 지금보다 현저히 높여야 한다. 도비 사업을 확충하고 별도의 시행지침을 마련하고 기초지자체단위에 가이드라인을 제시해 주는 역할, 교육과 컨설팅, 기술 및 인증 지도 같은 중간 지원 기능, 농업보조금 지표개발 및 성과평가, 농업보조사업 현장심사 활동 강화, 농업보조금 제도개선 이행평가 등을 실시하도록 한다. 그리고 지자체간 선의의 경쟁구조를 만들고 다같이 상승할 수 있는 방향, 시너지 효과를 낼 수 있는 방향을 찾으려 해야 할 것이다.

4) 제도개선

첫째, 농업보조금의 규모 확대는 하위 지자체의 자율성을 제고하는 방식이어야 한다. 농업보조금 총액규모의 확대가 우선 시 되어야 하고 재원은 2,3차 산업으로부터의 이익공유제를 통해 해결하는 것도 방법이다. 정물보조금에서 정액보조금으로 개선이 필요한데 이것은 매칭 비율을 축소하고 조정하면 된다. 정액보조금의 확대로 지방자치단체의 자율성과 사업의 차별성을 제고시킬 수 있다. 보조금 수혜대상자가 정말로 고민하는 지점을 찾아서 그 부분에 집중적인 지원을 하는 방식이 필요하다. 보조금 집행과 사업영역 재량권 확보가 중요하다. 예를 들면 도에서 시군 단위로의 농업보조금 이양을 확대하는 것도 방법일 것이다.

둘째, 재정지원의 체계를 변화시켜야 한다. 개별농가에 대한 선별적 지원 방식 지양, 시장 개입 정책을 축소, 직불제를 단순화하면서 그 역할을 확대하도록 한다. 그리고 재정지원의 입안 단계부터 지방정부의 참여를 확대한다. 독일의 GAK³⁸⁾의 예를 참고하여 중앙-지방 농정협의 체계를 개선하도록 한다. 정책목표가 국가적인 사업에 대해서는 자치단체에 대한 위임 방식을 지양하고 국가 농정집행조직이 직접 담당하는 것이다. 반면 지방에서 할 수 있는 일들에 대해서는 철저히 위임사무를 시행하여 지방농정집행조직이 직접 담당하게 하는 것이다.

38) 국가 차원에서 추진하는 농업투융자지원의 핵심 프로그램이 되는 GAK은 연방정부 및 주정부가 공동으로 재정지원하고 주정부가 사업주체가 되는 프로그램이다. 독일의 농업투융자지원 방식 중 정부차원의 투융자 지원은 주로 GAK을 통해 이루어진다. 이 공동임무는 다음과 같은 사업 추진을 그 목표로 하고 있다(김수석, 2001).

① 농림업의 생산 및 노동조건 개선, ② 농지소유 및 농촌공간의 재정비, ③ 수자원경영 방안 및 재배기술 개선, ④ 농림수산업의 시장구조 개선, ⑤ 북해와 동해(Ostsee) 해안 및 만조지역의 하천에 대한 안전성 제고

셋째, 보조금 성격 재원을 통합적이고 중장기적으로 운영할 수 있는 체제를 확립해야 할 것이다. 보조금이란 수단이 중요한 게 아닌 보조금을 제대로 집행할 수 있는 전반적인 시스템을 구축하고 정착시키는 것이 급선무이다. 보조금 집행 사후관리 및 평가시스템 도입, 보조금, 부담금, 교부금의 통합적 운영체제 도입, 포괄보조금제도와 연계하여 운영도 검토해야 할 것이다. 농가 혹은 생산자단체에 대한 관리 및 평가를 통해 인센티브 및 디센티브 부여방식도 고려할 수 있다. 2~3년간 보조금의 총액을 고려하여 중장기적 운영이 필요하고 이에 앞서 지속가능한 농업발전 투자계획이 수립되어야 함은 당연하다. 단기간·일회성 보조에서 벗어나 장기적 보조지원 시스템 마련이 필요하다.

넷째, 보조금에 대한 수혜자와 정책집행자의 인식차이 극복을 위해서는 노력해야 한다. 농촌과 농업 이미지나 개념에 대한 주체 간 인식격차가 있고 이로써 정책수립 단계부터 현장과의 차이가 발생하고 있는데 이 간극을 해소하는 방향으로 노력을 경주해야 할 것이다. 특히 최근 농업과 농촌의 사회적·공익적 가치를 중시하는 패러다임을 반영하는 정책 또한 주체 간 인식 차이를 극복하고 준비해야 하는 부분이다.

제5장 결론

1. 요약 및 정리

1) 농업보조금 이론적 논의 및 해외 농업정책 동향

농업보조금이란 우리나라 혹은 특정지역의 농업을 육성하기 위해 집행되는 모든 정책적 수단, 지원금을 뜻하는 것으로 농업의 경쟁력 강화 혹은 농업의 구조조정을 위해서 정부나 공공단체가 지원하는 정책지원을 의미한다. 농업보조금의 유형을 WTO 규정 상 구분을 채택하여 (감축의무가 아닌) 허용보조는 정부서비스, 공공비축 및 식품지원, 직접지불, (감축의무 대상인) 감축보조 중 최소허용보조를 중심으로 살펴보았다.

농업보조금은 시장불완전성, 공공재, 외부효과, 분배정의의 4가지 측면에서 반드시 필요하고 다른 재화에 비해서 농업보조금을 지급해야 할 필요성이 더 크다고 할 수 있다. 현재 우리나라 농가경제 실태의 근본원인은 농가소득 문제이고 전체적인 농업총생산은 성장하고 있으나 농가소득은 점차 악화되는 '성장과 소득의 괴리'란 상황에 직면해 있기 때문에 농가소득보전장치로서 농업보조금 확대가 어느 때보다도 필요하다고 하겠다.

최근 선진국의 농정을 살펴보면 시장에 대한 정책개입 비중이 낮아지고 점차 직접지불제가 농정예산 및 농업소득에서 차지하는 비중을 높이는 방식으로 진행하고 있다는 점이다. 그리고 농촌발전과 혁신지원에 있어서 중요한 것은 결국 정부의 역할임을 상기시켜 주고 있다. 선진국 대부분은 지속가능성을 핵심가치로 하고 있고 이에 맞춰 농가들의 소득 안정 및 경영 대책으로 중심 축을 바꾸고 있는 중이다.

미국은 상품 프로그램을 통해 기본적으로 개별 작물에 대한 생산안정과 가격지지 정책을 통한 농가소득 안정추진을 목표로 하여 소득보장 정책을 실시하고 있다. 농가의 경영 위험을 줄여주기 위해 보험정책에 더 많은 관심을 기울이고 있다. 전체 농정예산의 약 70%를 식량안보 및 식품지원으로 집행하고 있는 등 공공조달 분야 확대가 주목할 만 하다.

EU는 2004년 이후 단일농가직불제도(Single Farm Payment Scheme)을 도입하여 특정작물이 아니라 농가단위로 소득 지원하고 있다. CAP개혁 이후 농업·농촌의 다원적 기능 함양을 목표(농업환경직불, 조건불리지역직불 중심)로 농촌개발과 직접지불 분야에 집중하고 있다. 직접지불이 전체 농업보조금의 40%를 점유하고 있을 정도이다.

일본은 식량안보와 직접지불 분야를 강조하고 있다. 식량자급율 50% 달성, 농촌지역사회 유지를 목표로 직불제를 품목별에서 경영단위로 전환 추이에 있다. 2007년 '품목횡단적 경영안정대책'을 도입하고 품목횡단적 소득보전직불제를 실시, 2010년부터는 '호별소득보상제도'를 도입해 토지이용형 작물재배 농가의 규모확대와 소득안정을 도모했다.

스위스는 농업의 다원적 기능을 농업정책의 목표로 하여 환경에 대한 배려 요건으로 직접지불제를 맨 처음 도입하여 실시하였고 직불제가 농정에서 중심이 되는 국가이다. 직불제 관련 규정을 헌법에 명시하고 있을 만큼 제도적 뒷받침이 확실하고 생태성과증명을 조건으로 직불금을 지급하는 등 상호준수 의무도 실시하고 있다. 그 외에도 적응직불, 경작경관직불, 식량안보직불, 생물학적 다양성 직불, 경관품질 직불 등이 있다. 전체 농정예산의 70% 이상을 직불금에 투입하고 있다.

그 외에도 브라질의 식품 공공조달프로그램(PAA), 아일랜드의 농촌사회보장프로그램(RSS)와 농가지원금(Farm Assist)제도는 농촌에 거주하는 사람들에게 복지를 제공한다는 측면에서 시사하는 바가 크다.

2) 농업보조금 실태분석

우리나라를 미국 및 유럽과 비교해 볼 때 농업보조금의 상대적 규모가 작을 뿐 아니라 농업보조금이 지속적으로 감소하는 경향을 나타내고 있다. 즉, 선진국은 농업보조금을 오히려 확대하고 있는 반면 우리나라는 감소하고 있다. 국가 농업보조금 예산분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 국가전체 예산의 연평균 증가율 7.86%인데 반해 농림수산물 예산 연평균 증가율 5.18%, 농림수산물분야는 2008년 6.2%에서 2012년 5.6%로 감소하는 등 전반적으로 농정 관련 예산 축소가 계속 되고 있다.

둘째, 2007년 12월에는 한미FTA 등 여건변화를 감안하여 3단계 농업구조개선사업의 재원을 123조 원으로 확대·조정하였고 "농업·농촌 종합대책"의 기본틀을 "농업·농식품·농촌정책"으

로 재구성하여 농업정책은 농업경쟁력 강화 및 농가경영·소득안정에, 농식품 정책은 농식품 유통혁신, 농식품 안전관리, 농식품 산업육성, 농촌정책으로는 기초생활인프라 확충, 교육·복지 여건 개선, 농촌자원 산업화 등 추진 중이다.

셋째, '10년 예산분석 결과 가격지지, 수급안정, 개별경영지원, SOC투자에 비중을 두고 있다. 개방대응에 대한 투자사업은 대부분 융자사업이고 그 비중 또한 증가 추세여서 실질적인 부담은 개별경영체에게 전가, 실제 보조금의 혜택은 투입재 공급자에게 귀속되는 실정이다.

넷째, 우리나라는 주로 허용보조의 정부서비스와 감축보조의 최소허용보조를 통해 집행을 하고 있으나 그 구분이 명확치 않고 직접지불보다 간접지불이 여전히 높은 편이다. 우리나라도 선진국과 같이 농업보조금의 집행방식을 정부서비스 중심의 간접지원 방식에서 직접지불로 변화해야 할 것이고 식량안보 및 식품지원을 통한 간접적인 농업보조방식도 확대·도입할 필요가 있다.

다섯째, 최소허용보조를 사용하고 있지 못하다는 점이다. 허용보조는 무제한 허용된 보조임에도 불구하고 주요 항목들을 선진국들에 비해 적극적으로 활용하고 있지 못한 현실이다. 정부서비스 내에서도 하부구조개선에 가장 많은 비중을 차지하고 그 다음으로 생산중립형 직불(현재 쌀 고정직불금에 해당)과 투자지원직불이 차지하고 있는 것으로 분석되었다.

여섯째, 감축보조는 WTO 규정 상에서 생산액의 10%인 1,490억 원 한도 내에서 활용가능하지만 현재 우리나라는 그 한도를 다 채우지 못하고 있는 실정이고 감축대상보조 중에서는 상당 부분의 보조금이 농업생산 투입재(농자재) 보조에 사용되고 있어서 수혜혜택이 농민에게 돌아가는 것이 아니라 농자재 생산업체에 귀속되는 결과를 낳고 있다.

일곱째, 농업보조금 증감변화별 세부 항목에서 차이를 보이고 있다. 증가형 농업보조금(국내 식품지원, 비연계소득보조, 환경보전사업, 지역지원사업), 감소형 농업보조금(정부서비스, 공공비축, 자원폐기계획을 통한 구조조정) 등으로 구분하였다.

여덟째, 타선진국에 비해 농가들의 경영안전장치로 소득보전에 취약하다는 점이다. 농업보조금이 사회적 요구(경관, 환경, 지속가능성)에 대한 농업 생산자의 대응을 유인하기에 부족하였다. 소득의 불안정에 노출되는 정도가 심하고 농업자원 관리 측면에서 중요한 역할을 하는 전문적이고 규모화된 농가에 대한 안정화 장치가 미비한 탓이기도 하다. 직불금 예산 규모가 1조 원이지만 쌀 중심의 직불제로서 시장상황 왜곡 현상, 소득보전장치로서 규모가 부족하다.

충남 농업보조금 예산분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 충남은 전국평균에 비해 농업투자보조금 비중이 낮고 기타 공적보조금 비중이 높은 편이다. 농가유형별 농업보조금 변화를 살펴보면 전업농가에 대한 공적보조금 비중은 점차 축소하고 겸업농가로 전환하고 있고 수도작 농가에 대한 보조금 비중을 대폭 감소하면서 다양한 영농형태 농가에게 분산 지원하는 형태를 보이고 있었다. 고령화 진행이 빨라지면서 70대이상 경영주에게 보조금 투입 비중이 급격히 증가하고 있고 소규모 경작규모 농가에 대한 보조금 투입 비중도 확대되고 있었다.

둘째, WTO 규정 상 보조금 유형별 전체 예산대비 비중을 살펴보면 정부서비스는 2008년 50%에 육박하였지만 2012년 41%로 감소, 식량안보 및 식품지원은 1.6%에서 오히려 1.1%로 감소, 직접지불은 32%에서 40%로 증가, 최소허용보조는 32%에서 40%로 증가하고 있는 것으로 분석되었다.

셋째, 충남의 3농혁신과 세부사업간 불일치하는 현황은 충남 농정의 목표인 3농혁신을 달성하기 위한 수단으로서의 보조금 집행이 어긋나 있음을 보여주고 있다.

국가 농업보조금 예산편성-집행과정-성과도출 측면에서의 집행분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 예산편성 측면에서는 그간 국가 농정목표 자체가 농업생산성 증대를 통한 국제경쟁력 향상이라는 시장자본주의적 관점에서 추진되는 바람에 지극히 경쟁지상주의적·설계주의적·H/W중심이었고 농업에 필요한 투입재 보조금, 농업생산단계 중심의 보조금을 지급하는데 초점을 맞춰왔다는 점이다. 그에 따라 제3자에게로, 수혜대상 지자체 및 지역이 아닌 타지역으로 그 이익이 귀속되는 현상이 발생하게 된다.

둘째, 집행과정 측면에서는 보조금 정보 공개, 사업대상자 선정 및 분배방식의 비합리성, 형식적인 집행과정, 불공정성, 지원 및 관리감독 과정 누수, 사후평가 부재, 기회의 불평등 발생하고 예산·기금 집행 및 관리체계 등 실질적인 운영체계 비효율성, 개별 시군 및 시도의 농업 구조와 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 한계 발생, 이로 인해 지역농업 자생력 약화, 정부의존적 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 있다는 현실이 가장 큰 문제점으로 농정목표와 수단인 농업보조금의 불일치하는 구조적인 문제인 것이다.

결과적으로 농업보조금은 농업의 발전이라는 정책목적을 달성하기 위한 수단임에도 불구하고 농가소득 향상과 농업경쟁력 강화 등에 실질적인 기여를 하지 못한 것이 가장 큰 약점이다.

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

첫째, 예산편성 측면에서는 농가당 농업보조금 수혜규모는 평균적으로 농가당 월 30만 원 가량 현금지원을 받고 생산기반시설 50%, 직불제 10-15% 가량 보조금이 투입되고 있는 것으로 체감하고 있었다. 그러나 최근 10여년 간 실질적으로 간접보조를 포함하여 절대액 보조금 규모는 증가했으나 개별농가당 지원규모는 오히려 감소하고 있다고 보고 있다.

둘째, 집행과정 측면에서는 세부 단계로 나뉘서 파악하였다. 정보제공 단계에서는 농업보조금 정보의 불투명성·불평등성 발생, 정보와 소통의 제한으로 정보 수급 격차 및 정보 소외 계층 발생, 정보의 힘, 수준 차이에 따라 보조금 수혜 대상자, 수혜혜택 비율이 달라지는 등 빈익빈 부익부 현상 발생, 일부 특정인에게 편중되어 있다는 시각 교정이 필요한 것으로 밝혀졌다.

신청 단계에서는 마을 내에서 자생력을 갖추지 못한 법인 우후죽순으로 형성, 무조건 농업보조금 신청해 놓고 보는 경향, 농민들이 신청·정산·불법집행이 반복적으로 발생하는 악순환 구조, 복잡하고 까다로운 서류 신청 및 지원과정으로 인해 고른 혜택이 불가함도 지적되었다.

선정기준에서는 인맥중심의 수혜자 선정기준, 선정단계에서 현재 공무원 인력만으로 현장실사를 철저히 하지 못하는 한계점이 있었고 집행 단계에서는 인력부족의 한계로 인해 집행절차에서 거쳐야 할 과정이 생략되고 보조금 사용과 집행을 현장에서 현명하게 이끌어갈 후계리더의 부족 현상, 정확한 보조금 운영 주체 부재, 적재적소 보조금 사용되지 못하는 보조금 집행의 비효율성이 발생하고 있다. 자금지원 및 정산 단계에서는 융자지원 사업의 패키지화(세트화)로 인해 비용낭비 현상 발생, 실수요자 입장에서 융통성 있게 처리되지 못하는 시스템이 가장 큰 불만이었다. 사후관리·감독·평가 단계에서 다행스러운 것은 최근 민간차원에서 감시 기능이 자체적으로 활성화되어서 불법 집행사례가 줄어들고 있다고 하는 점이다.

셋째, 성과도출 측면에서는 생산투입요소에 대한 보조금 지원이 오히려 산지 간 가격경쟁력을 유발시키고 시장가격구조를 왜곡하는 현상 발생, 마을별 특성을 고려하지 않은 사업은 천편일률적이고 경쟁력이 떨어지는 결과, 동일 지역 내 읍면 간 수준 차이가 분명히 존재하지만

정책은 일괄적으로 진행되며 내용 또한 동일, 농업보조금 신청 및 지원 최소단위인 마을단위(리 단위)로는 제대로 된 사업을 펼칠 수 없는 구조적인 한계, 집행 기초 단위에 대한 개념 부족, 시설 중복투자 문제 발생, 마을의 '범인'으로 모든 사업 집행 및 소유권한이 전환하게 되는 모순도 발생하고 있다.

넷째, 제도개선 및 인식 측면에서는 정책이 없는 상황에서 농업보조금을 집행하고 있는 근본 문제점, 농민들의 불만을 최소화하여 지원하는 방향으로만 가고 있는 점, 정책목표(사업)와 수단(보조금) 간 불일치, 농정시스템은 없고 개인에게 배분해 주고 있는 현실, 보조금이 정책 목표나 지표가 없는 상태에서 무조건 균등하게 배분, 미래를 준비하는 정책이 전무하고 농업보조금과 관련하여 현 정부의 농업정책 기조에 강한 모순, 도 농정(3농혁신) 정책기조에 드라이브를 걸기 위한 산지의 준비 상황이 미흡하다는 것이 제기되었다.

보조금 개념에 대한 인식으로는 농업보조금 영역과 정치적 영역·논리가 혼재되어 있음에 따라 관련 주체마다 입장 차이 존재, 현재의 한국농업 현실 상 농업보조금의 확대 필요성에 대부분 동의하고 있었다. 만족도가 높은 사업으로는 농가단위 직접지불제(논농사, 친환경분야 등)이고 만족도가 낮은 사업은 보조로 인한 생산과잉을 초래하는 사업들인 것으로 나타났다. 도의 역할에 대해서는 각 주체별 역할이 혼연일체되어 있지 않기 때문에 도에 대한 역할과 기능이 무엇보다도 중요하다고 보고 있지만 현재의 상태에 대해서는 많은 아쉬움들을 토로하고 있었다.

3) 농업보조금 제도 개선방안

기본원칙을 위한 몇 가지 고려사항은 보조금 지급대상의 생산자 중심에서 구매자 중심으로 이동, 보조금 지급방식 다양화, 보조금 영역 확대, 계획적인 보조금 지원제도 확립과 명확성 확보, 사후관리 및 평가시스템 확립, 보조금 집행의 투명성 강화, 보조금 비용효과성 제고, 보조금 지급기간 제한, 실용적 접근방법, WTO 국제기준 일치성, 보조금 목적달성도 등이 있다.

향후 농정방향 패러다임에 맞춰서 농업보조금 제도 개선을 위한 기본원칙을 설정하였다. 첫째, 농업보조금은 절대규모 확대, 둘째, 농업보조금은 농가경영 및 소득안정을 위한 직접소득 보전에 기여, 셋째, 농업보조금은 농업·농촌의 다원적 기능 제고라는 정책목표와 부합, 넷째, 농업보조금은 중앙정부에서 지방정부로 이양, 다섯째, 농업보조금은 WTO 규정 내에서 보다

적극적으로 활용되어야 한다.

국가의 농업보조금 유형별(허용보조 및 감축보조) 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 정부서비스 항목에서는 하드웨어 중심인 하부구조개선사업의 과감한 축소, 유통축진을 위한 투자는 기반 인프라 조성보다는 소프트성격의 사업에 중점을 두고 추진, 농산물 검사 사업 확대, 현장지도 및 자문사업은 현행 유지, 교육 및 훈련사업은 단계적·점진적 확대, 방역 및 방제 등 병충해 방제사업 현행 유지, 연구사업 확대, 재원확보와 범국민적인 인식전환을 위해서는 농업경쟁력 관련 사업을 농촌개발정책 영역으로 편입하는 방향의 전환이 필요하다.

둘째, 공공비축 및 식품지원 항목에서는 국가 차원의 종합적인 식품계획 수립 필요, 농업보조금의 생산영역과 (소비자) 구매영역으로의 다양화(학교 과일간식 무상공급), 중앙정부 차원에서 공공비축제도와 식품지원정책 간 연계 필요, 지자체 차원에서 학교급식·공공급식지원센터 중심으로 로컬푸드의 일상적인 구매와 공급사업을 동시 진행해야 한다. WTO 정부조달협정 개정협상에서 학교급식을 포함한 모든 급식프로그램에 대한 정부조달을 적용예외로 인정 받은 것에 대한 국가 차원에서 국산 농수산물을 우선 구매하는 등 적극적 활용이 필요하다.

셋째, 직접지불은 농가소득안정을 위한 직접지불 확대 개편, 생산중립형·비연계형 직불제로의 개편이 필요하고 지속가능한 농업·농촌을 만들기 위하여 다양한 정책개발을 통한 직접지불제 시행(환경관련 직불제, 지역개발 관련 직불제 등), 소득직불제와는 별개로 농촌을 위한 별도의 사회복지프로그램 운영 필요, 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 이동, 소득보전 및 경영안정형으로 집행하고 보험분야로 확대, 감축보조의 단계적·점진적 축소, 허용보조 항목인 정부서비스로 이동하도록 한다. 품목특정 보조에 있어서는 경쟁력 있는 품목을 발굴하여 집중·육성하고 품목별 전업농 육성을 확대 실시, 품목별 최소허용보조한도를 충분히 활용해야 한다.

충남의 농업보조금 단계별(예산편성-집행과정-성과도출-제도개선) 개선방안으로는 다음과 같다.

첫째, 예산편성 단계에서는 농산물 구매지원에 대한 보조금 지원을 통해 품질경쟁력 향상 유도하는 등 보조금의 영역 다양화, 보조금의 대상과 범위 다양화, 국가농정 혹은 도농정의 농업중기재정운영계획기 수립 및 중장기 정책의 방향 설정 후 보조금 수단을 활용, 적재적소

사용 여부 및 실효성에 대한 면밀한 분석과 판단, 보조금의 지원목적과 방향도 조직화 및 광역화를 견인해 낼 수 있는 방향, 사업이 필요한 새로운 영역을 발굴하고 그 필요한 영역에 도비가 자체 사업비를 투자해서 지원, 외부로의 자본유출이 심화되는 하드웨어 성격의 보조사업을 점차 내부로 순환시키는 성격의 사업으로 변화, 지역농정의 선진화시스템과 보조금 집행의 효율성을 달성하기 위해 주체문제와 법적·제도적 걸림돌을 해결(참여자율예산제, 시군 단위의 지역농업거버넌스 구축 등), 충남도가 농업도라는 명분을 가지고 농가소득 안정화를 위한 직불금과 삶의 질 향상을 위한 직불금 확대를 중앙정부에 지속적으로 건의할 필요가 있다.

둘째, 집행과정 단계에서는 정보의 차이로 인해 보조금에서 소외받는 계층이 생기지 않도록 사전에 정보제공 장치(오프라인 상 뉴스레터 발행, 온라인 상 정보공개)를 마련, 해당 부문의 특성과 상황에 따라 그리고 사업 성격과 유형에 따라 보조금을 축소 혹은 확대, 보조 및 용자 비중 등 차별적으로 적용해야 하고 분야별 수혜대상자의 범위도 달라져야 한다. 지역농업 특성 및 구조, 농가특성 및 구조 차이를 고려한 세부 사업들이 도출되어야 하고 농업보조금도 이에 맞게 배분되고 집행, 보조금의 새로운 디자인 설계를 위하여 대상과 유형에 따라 달리 집행, 유사한 성격의 보조사업 통합 및 생산비 절감을 달성하고 집행 효율성을 높이기 위한 정책사업 필요, 국가직 지도사업 인력들을 활용한 감시·관리·감독 체계 필요, 적재적소에 활용을 결정할 수 있는 주체설정 방법으로 중간지원조직센터 구축, 보조금 효율성을 달성하기 위해서 실행할 수 있는 최소한 지자체 단위를 보는 시각을 면단위로 확대하는 개념도 필요하다.

셋째, 성과도출 단계에서는 건강한 주체를 육성하고 지원하는 관점에서 접근을 시작해야 한다. 지역농업의 주체로서 지역 내에서 면단위 자율·자립 역량을 키워가는 방식의 정책, 보조금 수혜 대상자들에 대한 교육이수 의무화 제도 마련, 권역사업의 경우 후계인력 및 리더 양성, 귀농귀촌 인구유입을 통한 인력 전문성 확보, 농업직 공무원들의 전문성 확보, 관련 주체들 모두에게 인적 자원 투자하는 것이 첫 걸음이라고 본다. 그리고 정책발굴, 보조금 집행방식·배분기준·사업지침·집행과정·사후관리 및 평가 등의 기본적인 기능, 농업보조금 지표개발 및 성과평가, 농업보조사업 현장심사 활동 강화, 농업보조금 제도개선 이행평가도 실시하도록 한다.

넷째, 제도개선 단계에서는 농업보조금의 규모 확대는 하되 지자체의 자율성을 제고하는 방식, 도에서 시군단위로의 농업보조금 이양 확대, 지방정부의 참여를 확대하는 등의 재정지원 체계 변화가 필요하고 보조금 성격 재원을 통합적이고 중장기적으로 운영할 수 있는 체제 확립, 보조금에 대한 수혜자와 정책집행자의 인식차이 극복을 위해서는 상호 노력이 필요한 것으로 보인다.

2. 시사점

전통적으로 경제효율성과 사회후생기준에 의해 농업정책이 비판을 받아온 게 사실이다. 즉, 경쟁력 없는 농업에 국가예산을 지속적으로 투입한다는 것은 밑빠진 독에 물붓기가 아닌가, 신자유주의 및 초국적 자본주의로 인해 국가간 경계와 영역이 사라지고 있는 이 시대에 반드시 우리나라의 농업만을 보호하는 것은 비효율적이지 않느냐, 2차·3차 산업과 달리 농업만을 시장논리에 의해 맡기지 않고 정부가 정책개입을 하는 것이 과연 정당한가, 농가의 자생력을 감소시키고 정부의존적 경향만 심화시키는 농업보조금이 왜 필요한가 등 일반인들이 농업을 바라보는 시각은 이렇다. 이런 왜곡된 시각으로 농업을 바라보고 있기 때문에 국가 차원에서의 농업보호론이 무색해져가고 농업보조금 예산은 점차 축소되고 있다.

농업·농촌은 다양한 공익적·다원적 기능들을 발휘하고 있고 시장불완전성, 공공재, 외부효과 등 자유시장 경제체제를 통해 자원배분·경제적 효율성을 달성할 수 없는 시장실패의 대표적인 사례이다. 시장실패로 자원배분의 비효율성이 나타나고 있을 때 적절히 교정함으로써 효율성 제고하고 사회후생을 증진시키는 것이 중요한 정책과제로 자리매김해야 하는 것이다. 특히 우리나라의 경우 수입개방에 의한 외부충격이 농업·농촌 불안정성과 불확실성 등의 리스크를 가중시키고 있고 기후변화 같은 불가항력적인 요소들이 존재함에 따라 농가경제 현실은 붕괴에 이르기 직전까지 이르렀다. 심각한 경제적·사회적 문제를 야기하고 있는 것을 볼 때 국가 차원에서 농업과 농촌의 보호는 중요할 수 밖에 없다. 이런 관점에서 선진국들이 여타산업에 비해 농업부문에 상대적으로 많은 투자와 보조를 지속적으로 증가하고 있는 이유이다.

식량안보 등 안정적 식량공급을 통한 식량주권 확보, 환경 및 경관보전 차원, 복지·실업·취약계층 보호 등 불안정한 사회 문제 해결, 국토의 균형발전과 지역 간 균형발전 도모, 전통문화의 계승과 복원 차원 등 금액으로 환산할 수 없는 무형의 가치들로서 농업·농촌은 평가받아야 할 것이다. 이에 한국 농업·농촌의 지속가능성을 농정방향·목표로 설정하고 그 수단으로서 농업보조금을 효율적으로 집행하되 확대·개편하는 제도 개선을 해야 한다.

최근 선진국에서는 사회계층 간 소득형평성 유지는 생산자·소비자·납세자간의 소득재분배와 연관되어 있고 부와 소득재분배 문제 해결을 위해 농업생산자의 소득지지·안정화를 주요 농정목표로 하여 농업·농촌에 대한 직접소득지지 정책을 강화하고 있다. 국내의 농업보조금 항목별 증감 추이동향을 종합·정리해 보면 다음의 <그림 5-1>과 같다.

〈그림 5-1〉 국내외 농업보조금 항목별 증감 추이

구분	전체농정예산 대비 농업보조금 비중	농업보조금 추이	
		우리나라	선진국
정부서비스	우리나라>선진국	↘	↗
공공비축 및 식품지원	우리나라<선진국	→	↗
직접지불	우리나라<선진국	→	↗
감축보조	우리나라>선진국	↗	↘

선진국의 경우는 농업보조금 활용범위가 매우 다양하고 일관된 흐름을 유지하고 있다. 농업과 농촌의 지속가능성을 농정목표 최우선으로 삼고 있고 이런 목표에 맞춰 농업보조금이란 수단이 활용되고 있다. 예를 들면 WTO 감축의무가 필요없는 허용보조를 충분히 활용하고 있는 것이다. 정부서비스 중 연구, 방역·방제, 교육·훈련, 지도, 유통촉진의 비중이 낮은 반면 공공비축이나 영양보조를 위한 식품지원, 정부조달사업 비중이 증가하고 있다. 생산중립형·비연계형 직불제를 확대하여 농가소득의 안정화에 기여하고 추가로 자연환경보전이나 조건불리지역 직불제 등을 다양하게 유지·추진시키고 있다. 전체 농정예산의 40~70% 이상을 직불금에 투입하고 있는 것을 봐서도 알 수 있다.

이와는 달리 우리나라는 농업보조금이 상대적으로 선진국에 비해서 규모는 작을 뿐 아니라 구체적인 농업정책 목표 없이 보조금이란 수단만 임시방편적으로 집행해 온 것이 큰 차이이다. 허용보조를 제대로 활용하지 못하고 있고 최소허용보조 상한선도 다 채우지 못하고 있는 실정이다. 예를 들면 하드웨어 성격의 하부구조개선사업과 인프라 구축, 농업에 필요한 투입재 지원을 보조하는데 초점을 맞춰서 농업인에게 돌아가야 할 보조금 혜택은 오히려 비농업인에게로 유출되는 구조적 모순을 보이고 있다. 학교급식을 비롯한 공공급식, 저소득층 영양보조를 위한 공공조달, 공공구매 및 정부조달사업 등도 매우 취약한 실정이다. 농가소득보전장치로서 직불제 종류는 다양하나 규모면에서 쌀소득보전직불제 중심으로 운영되고 이것 또한 생산연계 성격으로 변질되면서 쌀 생산량 과잉을 유발하여 쌀 가격 하락으로 이어지는 시장왜곡현상

이 발생하고 있다. 지역의 특성과 구조 차이를 인정하지 않고 중앙정부의 정책에 따라 농업보조금 집행이 전국 동시에 획일적으로 이뤄지고 정치영역과 혼재되는 구조 속에서 보조금의 시혜적 배분으로 농민의 건전한 자발성을 저해하여 자생력 약화, 정부 의존적 성향만 강해지는 결과를 낳고 있다. 결국 농업보조금이 당초 목적인 농가소득 향상, 농업경쟁력 강화 등에 실질적인 기여를 하지 못 하고 있다.

충남을 비롯해서 지방정부의 농업보조금 집행에 있어서도 그간 많은 문제점들이 제기되어 왔다. 중앙정부의 농업보조금 사무가 지방으로 이양되지 않기 때문에 지방정부는 집행단계부터 문제점에 노출되어 있다. 즉, 농업보조금에 대한 정보가 읍면단위에서 매우 제한적이고 불공정, 특정 수혜자 편중이 심각해서 보조금 수혜의 빈익빈 부익부 현상이 발생하고 있다. 시군별 농업환경과 정책수요를 반영하지 못한 하향식 농업보조금이 집행되고 있고 농업관계자들의 인적역량 강화보다 기반확충 사업에 높은 비중을 뒀으므로 당초 보조금 효과를 달성하지 못하고 있다. 특히 지역으로 갈수록 농업보조금이 농업정책 목표보다는 정치적인 이해관계에 의한 배분이 주를 이루는 등 문제점들이 상존하고 있다. 특히 충남은 3농혁신과 세부사업의 불일치로 인한 사업의 비효율적 추진이 되고 있기에 검토를 통하여 수정할 필요가 있다.

농업보조금을 축소할 것인가 확대할 것인가를 논하기에 앞서 농업보조금 집행·운영의 효율성을 높이고 농정목표를 달성할 수 있도록 유형별·단계별 제도 개선이 필요한 것이다. 농정목표는 농가소득의 안정화, 지속가능성을 염두에 둔 한국 농업·농촌이 되어 함은 물론이다. **성공적인 시행을 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담도 매우 중요할 것이다.**

중앙정부는 선진국과 같이 농업보조금의 집행방식을 정부서비스 중심의 간접지원 방식에서 직접지불로 변화해야 할 것이고 식량안보 및 식품지원을 통한 간접적인 농업보조 방식을 확대·도입해야 할 것이다. 전반적으로 생산중심에서 구매중심의 보조금을 전환하고 소비자의 영양 및 건강증진을 위한 국가식품계획(Food Plan)을 수립하고 관련 예산들을 편성하도록 한다. 국가식품계획 수립을 먼저 추진하고 그 밑그림을 중심으로 농업보조금의 신규산업과 영역·범위·역할들을 고민해야 할 것이다. 그리고 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 타분야 정책과 폭넓게, 포괄적으로 연계·접근해야 할 것이다.

따라서 직불금을 비롯한 농업보조금 확대를 위해서는 농업·농촌의 가치에 대한 사회적 합의와 공감대 형성을 이뤄야 하고 비농업분야의 저항과 마찰을 최소화하면서 명분을 구체화하는 전략이 필요하다. 허용보조 테두리 안에서 그리고 지방정부의 재원이 허락하는 범위 내에서 최대한 사회적 합의점을 도출하고 이에 합당한 장치를 마련해야 한다.

충남은 농업관련 각 주체별 역할이 혼연일체되어 있지 않는 상황이기 때문에 도에 대한 역할과 기능이 무엇보다도 중요하고 중앙정부와 기초지자체 간의 중간매개체로서, 정책의 새로운 코디네이터 주체로서 실질적인 기능 수행을 기대하고 있었다. 즉, 모두에게 공평하고 형평한 정보제공 시스템, 보조금 집행의 효율성 달성을 위한 사업체계, 건강한 주체육성을 위한 역량강화 및 조직 활성화, 보조금 투입지점에 따른 효과의 극명한 차이와 적극적인 활용, 인식 격차를 인정하면서 상쇄해 나갈 수 있는 대안 모색, 사업 유형과 성격에 맞는 보조금 디자인과 설계, 정책발굴, 집행방식·배분기준·사업지침·투명한 집행과정·적재적소 분배·사후관리 및 평가 등 기본적인 기능을 다하는 도의 역할 정립이 필요하다. 이를 위해서는 조직과 제도적 장치를 마련해 농음이 급선무라고 본다. 즉, 법률·제도로는 시군 단위 참여자율예산제 도입, 조직으로는 시군 단위 지역농업거버넌스 구축, 집행기구로는 중간지원조직센터 등을 구상해 볼 수 있다.

마지막으로 농업보조금 제도 개선의 기본원칙을 상기해 보면, 농업보조금은 절대규모가 확대되어야 하고 농가경영 및 소득안정을 위한 직접소득보전에 기여해야 한다. 농업농촌의 다원적 기능 제고라는 정책목표와 부합해야 하고 중앙정부에서 지방정부로 이양되어야 한다. WTO 규정 내에서 보다 적극적으로 활용하려는 정부의 의지가 무엇보다도 중요하다고 하겠다.

참고문헌

○ 국내문헌

- 국가재정운용계획(2006-2010), 기획재정부
국가재정운용계획(2011-2015), 기획재정부
국정감사 결과, 2010, 국회 농림수산식품위원회
권오성, 박민정, 2009, “정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향”, <행정논총> 제47권 1호
김수석, 2001, 독일의 농업투융자 지원제도, 농촌경제 제24권 제1호(2001 봄), 한국농촌경제연구원
김병률 외, 2009, 농어업 선진화방안 마련을 위한 세부과제 연구, 한국농촌경제연구원
김용택, 황익식, 박시현, 박기환, 1996, 농림사업 지원제도 개선방안 연구, 연구보고 R351, 한국농촌경제연구원
김종면, 이은경, 2010, 2010년도 일본 예산안 목차, 한국조세연구원
김태곤, 2009, 직접지불제 개편과 농가단위 소득안정제 도입, 한국농촌경제연구원
김태곤, 2009, 일본의 정권교체와 농정전망, 농정포커스 제60권. 한국농촌경제연구원
김태곤 외, 2010, 공익형직불제 세부실시 프로그램 연구, C2010, 한국농촌경제연구원
김태곤, 채광석, 허주녕, 2011, 선진국 소득안정제의 최근 동향과 농가소득안정 직불제의 쟁점분석, 한국농촌경제연구원
김태곤, 2012, 농가소득 안정과 직접지불제 개편, 2012 농업전망, 한국농촌경제연구원
농가직접지불제 개편 방안(안), 2010, 농림수산식품부(농업정책국 내부자료)
농림사업시행지침서, 각연도, 농림수산식품부
농업전망, 2012, 한국농촌경제연구원
농업정책자금 집행 및 관리실태, 2011, 감사원
박성재, 박준기, 송주호, 채광석, 문한필, 2011, 농업보조금 개편 방안 연구: 쟁점 및 개선과제를 중심으로, P140, 한국농촌경제연구원
박성재, 2011, 농업보조금 제도 개선 논의와 지자체의 보조금 정책 접근 방향, 민선5기 충남

농정의 과제와 발전방향 모색을 위한 연속 워크숍 제6회 발표문

박준기, 김미복, 2012, EU와 미국의 농림예산 현황과 시사점, KREI 세계농업, 한국농촌경제연구원

박준기, 김태곤, 2012, 일본의 농림예산 현황과 시사점, KREI 세계농업, 한국농촌경제연구원

박준기, 김태곤, 김미복, 오현석, 2011, 농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구: 주요국의 사례를 중심으로, C2011-17, 한국농촌경제연구원

송주호, 배종하, 2009, WTO와 OECD에서의 농업보조금 논의동향, 연구자료 D273(농업선진화연구 시리즈 2), 한국농촌경제연구원

서동균, 1999, “농업의 다원적 기능 연구와 평가사계”. 농촌진흥청

서진교, 2012, 농업보조금의 국제적 규제와 정책 시사점, 충남도청 학습워크숍 발표문

성진근, 이태호, 김병률, 윤병삼, 2011, 농업이 미래다, 삼성경제연구소

이명현, 농어가 소득지지와 경영안정, 2012, 18대 대선과 농어업·농어촌 정책과제 토론회 발표자료, 충남발전연구원&(재)지역재단

이명현, 2011, 한국 농업·농촌의 지속가능한 발전전략 : 소득 문제의 해법 모색, 2011 대안농정 대토론회, 국민농업포럼

이정환, 2009, 농업·농촌의 길 2009 : 농가경제문제의 현실과 정책쟁점, GS&J 창립 4주년 기념 심포지엄, GS&J

이정환, 이승정, 2012, 농업문제 원천 : 성장과 소득의 괴리, 시선집중 GSnJ_제136호, 2012, GS&J

이정환, 한국농업 : 주눅들 이유 없다, 시선집중 GSnJ_제142호, 2012, GS&J

이정환 외, 2011, 우리나라와 주요국 WTO농업보조 정책연구, 농림수산물식품부 연구용역보고서

이태호, 2009, 농업·농촌의 길 2009 : 농가소득보전직불제도의 현실과 발전방안, GS&J 창립 4주년 기념 심포지엄, GS&J

이태호, 임정빈, 안동환, 2011, 현 정부 농정의 중간평가와 개선과제 연구, (사)한국농업경제학회

임정빈, 이수연, 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1), 농업구조 연구시리즈 11, 시선집중 GSnJ_제123호, 2011, GS&J

임정빈, 이수연, 스위스 농업과 농정, 우리의 모델이 될 수 있을까(스위스 농업, 농정연구2), 농업구조 연구시리즈 12, 시선집중 GSnJ_제124호, 2011, GS&J

정부보조금 실태조사, 2010, 국민권익위원회

충남 내부자료, 2012, 충청남도

황수철 외, 2009 “농어업, 농어촌 비전설정과 중장기 발전방향”, (사) 농정연구센터 연구용역 보고서
WTO 농업보조금, 2009, 농림수산식품부
2012년도 예산 및 기금운용계획 개요, 2012, 농림수산식품부

○ 해외문헌

中井徳太郎, 2011, 平成23年度 農林水産關係豫算について. <ファイナンス>, 2011.3.

窪田修, 2012, 平成24年度 農林水産關係豫算について. <ファイナンス>, 2012.4.

A Social Cost Benefit Analysis of the Rural Social Scheme

Blandford, D. and Orden, D. 2008, United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications, IFPRI Discussion Paper 00821, Washington D.C: International Food Policy Research Institute.

Chmielewska, D. and Souza, D. 2010, Market alternatives for small holder farmers in food security initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme, Working Paper, no.64, International Policy Centre for Inclusive Growth(IPC-IG)

Department of Agriculture, Food and the Marine(Ireland), Annual Report 2011, p.85, (<http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/publications/2012/AnnualReport2011200712.pdf>)

European Commission(DG Agriculture and Rural Development), 2012, Member States Meeting jointly with the Advisory Group on "Fruit and Vegetables" and the School Fruit Scheme Experts Group Wednesday 28 March 2012.

European Union, DG for Agriculture and Rural Development(2011), "Agriculture in the European Union : Statistical and Economic Information", Eurostat Homepage.

Federal financial statements, FOAG

Ministry of Social Development, 2008, Food Acquisition Programme.

Josling, T. and Swinbank, A. 2008, European Union: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications, IFPRI Discussion Paper 00809, Washington D.C: International Food Policy Research Institute.

Peraci, A. and Bittencourt, G. 2010, Family farming and price guarantee programs in Brazil: The Food Acquisition Program(PAA), in Graziano da Silva, J. et al. (eds.), The Fome

Zero(Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience, Brasilia: Ministry of Agrarian Development, 2011

Pion(2011), Food Aid in France and the European Union

(<http://www.frenchfoodintheus.org/spip.php·article3803>)

Rural Social Scheme Operational Procedures Manual

Souza, D. and Chmielewska, 2010, Can Food Security and Food Procurement Initiatives Facilitate Enhanced Production Capabilities and Market Access for Smallholder Farmers? Lessons from Brazil's Food Acquisition Programme(PAA)

The Rural Social Scheme - Making a difference in Rural Ireland

USDA, 2009, U.S. notifications on exempt Green box policies, 1995-2007.

USDA, 2012, FY2012 Budget Summary and Annual Performance Plan.

USDA, 2010, FY2011 Budget.

Yoshihisa, G. and Daisuke, T. 2008, Japan: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications, IFPRI Discussion Paper 00822, Washington D.C: International Food Policy Research Institute.

○ 홈페이지

<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00821.pdf>

<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00809.pdf>

http://www.ers.usda.gov/media/743942/greenboxusa_1_.xls

<http://www.usda.gov/documents/FY2011Budget.pdf>

<http://www.obpa.usda.gov/budsum/FY12budsum.pdf>

<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00822.pdf>

http://www.ukagriculture.com/farming_today/bg_support_changes.cfm

<http://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/government-payments-the-farm-sector.aspx>

http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/2.SESAN_PAA.pdf

<http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitioindia/docume>

ntos/Ppt_Darana_Souza.pdf

<http://www.welfare.ie/en/Schemes/RuralandCommunitySupports/Pages/RuralSocialScheme.aspx>

<http://www.welfare.ie/EN/Schemes/RuralandCommunitySupports/Pages/GuidetotheRuralSocialScheme.aspx>

<https://www.pobal.ie/Publications/Documents/RSS%20Operational%20Procedures%20Manual.pdf>

<https://www.pobal.ie/Publications/Documents/RSS%20Making%20A%20Difference%20in%20Ireland%20Case%20Study.pdf>

<https://www.pobal.ie/Publications/Documents/RSS%20Social%20Cost%20Benefit%20Analysis%202009.pdf>

http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/farming_and_fishing/farm_assist.html

<http://www.welfare.ie/EN/Publications/SW27/Documents/sw27.pdf>

<http://www.welfare.ie/EN/Publications/SW27/Pages/1WhatisFarmAssist.aspx>

<http://ec.europa.eu/agriculture/sfs>

http://ec.europa.eu/agriculture/sfs/documents/commission_sfs_meeting_-_28-03-12_presentation_en.pdf

<http://www.frenchfoodintheus.org/spip.phparticle3803>

○ 통계 및 기타

농가경제조사, 각연도, 통계청

농림어업총조사, 2005, 2010, 통계청

농림수산물통계연보, 2012, 농림수산물통계부

농림수산물통계 주요통계, 2012, 농림수산물통계부

농수산물통계 주요 통계지표, 2011, 농림수산물통계부

물가동향, 각연도, 통계청

산업연감통계, 2010, 한국은행

OECD 주요 지표(OECD), WTO 지표(WTO), EU 지표(EU)

WTO 통보문서, 각국가, WTO

연합뉴스 신문기사(2011.12.16.), 충남 보도자료(2012.7.8.), 한국농어민 신문 기사(2012.3.1.)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원 강마야(경제학 박사)
공동연구 · 충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원 이관률(행정학 박사)
 충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원 허남혁(지리학/농식품지리 박사)
연구자문 · 충남발전연구원 박진도 원장(경제학 박사)
 단국대학교 허승욱 교수
 단국대학교 김태연 교수
 인천대학교 이명현 교수
 너름정책연구소 장경호 부소장
 (사)충남친환경농업인협의회 김영규 사무국장

전략연구 2012-16 · 충남 농업보조금 제도 개선

글쓴이 · 강마야 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄 · 2012년 12월 31일 / 발행 · 2012년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)
전화 · 041-840-1210(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129
ISBN · 978-89-6124-205-9 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2012. 충남발전연구원

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.