

농업직불금 개편을 위한 농업보조금 정책의 과제

최미희(국회예산처 산업사업평가과장)

1. 농업분야 재정지원 구조

○ 농업분야 2015년 재정사업 규모

- 총지출 규모는 14조 431억원으로 2014년 대비 3.0%(4,060억원) 증가

(단위: 억원)

구 분		'14예산		'15예산		전년대비	
		(A)	비중(%)	(B)	비중(%)	(B-A)	%
총 지출		136,371	100.0	140,431	100.0	4,060	3.0
부 문 별	◇ 사업비	132,881	97.4	136,860	97.3	3,979	3.0
	■ 농업·농촌	124,528	91.3	127,451	90.2	2,924	2.3
	○ 농업제질강화	31,059	22.8	29,844	21.7	△1,215	△3.9
	○ 농가소득·경영안정	23,230	17.0	24,663	19.5	1,432	6.2
	○ 복지증진	4,277	3.1	4,565	3.2	288	6.7
	○ 농촌개발	12,172	8.9	12,664	7.6	492	4.0
	○ 양곡관리·농산물유통	33,656	24.7	34,031	25.1	375	1.1
	○ 농업생산기반조성	20,133	14.8	21,685	13.0	1,552	7.7
	■ 식품산업	7,723	5.7	8,401	6.4	678	8.8
	■ 기타사업비	631	0.5	1,008	0.7	377	59.8
◇ 기본적경비		3,490	2.6	3,571	2.7	81	2.3

○ 농업 보조금 관련 재정지원 방식

- 유형별 재정사업과 조세지출의 규모 및 비중
 - 재정사업이 31.5%(약 2조 4천억원), 조세지출이 68.5%(약 5조 2천억원)를 차지함에도 불구하고 재정사업과 조세지출의 연계 미흡
 - 투입지원(46.6%) 및 소득지원(47.2%)에 집중, 혁신지원(6.2%) 미흡

<표> 농업보조금 유형별 예산규모 및 비중(2013년 기준)

(단위 : 개, 백만원, %)

구분		집행방식				합계	
		재정사업		조세지출		사업수	금액
사업 목적	투입지원	17개	594,797 (7.8%)	6개	2,965,400 (38.8%)	23개	3,560,197
	혁신지원	17개	474,553 (6.2%)			17개	474,553
	소득지원	14개	1,336,919 (17.5%)	10개	2,272,900 (29.7%)	24개	3,609,819
합계		48개 (75%)	2,406,269 (31.5%)	16개 (25%)	5,238,300 (68.5%)	64개	7,644,569
주 : 1. 사업목적에 따른 지원기준 내용은 다음과 같음. - 투입지원 : 생산요소(토지, 노동, 자본) 지원 사업 - 혁신지원 : 기술수준의 향상을 위해 추진하는 사업 - 소득지원 : 세제감면을 포함한 직접 소득지원 사업							

국회예산정책처 용역보고서: 농업보조금 지원의 개선과제, 2014. 9

<표> 농업보조금 주요 재정사업과 조세지출 연계

(단위 : 백만원)

구분		집행방식					
		재정사업	2014	2015	조세지출	2014	2015
사업목적	투입지원	녹비작물종자대	4,680	-	농·임·어업용 석유류에 대한 간접세면제 (면세유)	13,754,000	14,299,000
		농기계임대	20,000	22000			
		들녘경영체육성사업	2,500	4,500			
		조사료생산기반확충	157,707	136,291	농업·축산업·임업 용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	13,462,000	13,757,000
		친환경농자재지원	227,169	228,602			
	혁신지원						
	소득지원	쌀소득보전고정직 불	774,000	845,000	자경농자축사용지에 대한 양도소득세의 감면	9,266,000	8,085,000
		경영이양직불	61,737	58,988			
		조건불리지역직불	39,511	39,511			
		경관보전직불	13,968	13,870			
		친환경농업직불	44,192	50,806			
		밭농업직불	134,731	192,931			
		쌀소득보전변동직불	20,030	164,146			

2. 농업보조금 정책의 과제

○ 혁신지원 강화 필요

- 혁신지원에 대한 성과평가 강화를 통한 주요사업 집중지원
cf. 고품질쌀유통활성화, 농산물공동출하확대지원, 농촌자원복합산업화지원, 지역전략 식품육성, 종자산업기반구축사업 등
- 혁신지원 관련 조세지출 지원 방안 모색

○ 농업정책에서 농촌정책으로 전환 필요

- 기존 농업정책(산업정책, 생산증대, 가격지지, 소득보전)과 농촌정책(지역정책, 지역공동체, 소농지원)의 연계 지원
cf. 정부의 경영주체별 지원방안: 전업농(첨단농업, 수출농업), 중소농(들녘별경영체 등 공동체농업), 영세고령농(소득안정, 복지 확충)
- 농업농촌정책은 인력, 소득, 산업, 지역사회의 문제라는 4개 중대 사안별 자원배분의 불균형 문제 해소 필요
- 농업의 다원적 기능 강화와 공공재 보상
- 지역공동체 활동 장려 측면에서 자율적·창조적 지방농정 지원

○ 재정사업과 조세지출의 통합운영 필요

- 성과관리 측면: 성과지표 및 성과계획의 실질적 통합 운용
cf. 정부는 2015년도 재정사업 성과계획서에서 성과계획과 세출예산 및 조세지출 연계를 강화하여 사업성과를 체계적으로 모니터링하고 재정운용에 환류할 수 있는 기반을 마련할 계획이나 실효성 제고 필요
- 성과평가 측면: 재정사업과 조세지출의 타당성 및 성과 연계를 통한 효율화 제고
: 예, 앞의 표 투입지원의 재정사업과 조세지출 연계 분석
- 예산안과 조세지출예산서의 연계 심의
: 예, 농촌부문 세부사업인 친환경농자재지원(재정사업)과 농촌부문의 농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율(조세지출)의 연계 심의
cf. 정부는 2015년도 조세지출예산서에서 조세지출(부문으로 분류)과 2015년도 예산 및 기금운용계획에서 재정사업(분야, 프로그램, 부문, 단위사업, 세부사업으로 분류)을 연계시키고 있지 아니하고 있어 연계가 어려운 실정임

○ 현행 재정규모 내에서 재정사업 및 조세지출의 구조조정 방안 모색

- 혁신지원 관련 조세지출 필요성 검토

- 농업정책에서 농촌정책 전환에 따른 사업 구조조정 방안 모색
- 재정사업과 조세지출의 성과 평가

3. 보조금 관련 재정사업의 성과평가 사례(예시): 친환경농업육성

- 친환경농업 육성을 위한 사업의 2014년 3,524억원, 2015년 예산은 전년보다 59억원이 감소한 3,465억원

<표> 친환경농업육성사업 예산 현황

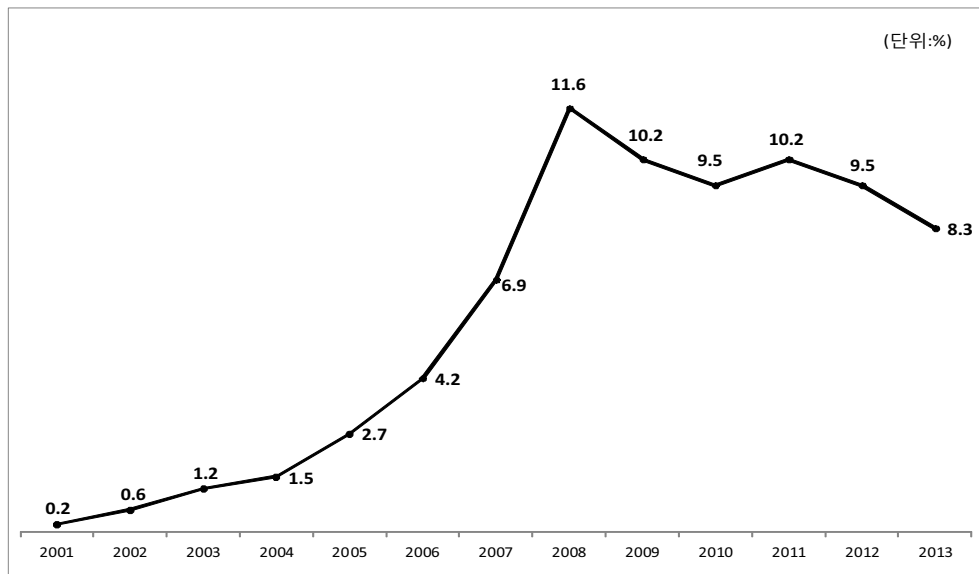
(단위: 백만원)

프로그램	단위사업	세부사업	회계구분	2014 예산(A)	2015 예산(B)	증감 (B-A)
친환경 농업육성	친환경농자재	친환경농자재지원	농특회계	227,169	228,602	1,433
	친환경농업인프라	녹비작물종자대	농특회계	4,680	-	-4,680
	친환경농업 인프라구축	친환경농산물 종합물류센터건립	광특회계	2,972	-	-2,972
		친환경농업기반구축	광특회계	17,212	11,450	-5,762
	친환경농업 연구센터	친환경농업연구센터	FTA 기금	4,750	4,250	-500
	친환경농산물 유통활성화	친환경농산물유통활성화	농안 기금	21,440	11,440	-10,000
		친환경농산물직거래지원		30,000	40,000	10,000
농가 경영안정	농가소득보전	친환경농업직불	농특회계	44,192	50,806	6,614
합 계				352,415	346,548	-5,867

- 2001년 이후 친환경농산물 비중의 추이
 - 친환경농산물은 2001년 전체 농산물의 0.2% 비중을 차지하다가, 이후 조금씩 증가하여 2004년부터 2008년까지 급격히 증가(1.5%→11.6%)
 - 하지만 저농약 신규인증이 폐지된¹⁾ 후인 2010년부터 다시 감소추세를 보이면서, 2013년도 친환경농산물 비중은 8.3%로 2007년 이후 최저치를 나타내고 있음

1) 2009.4.1 친환경농산물의 분류를 규정한「친환경농업육성법」제16조를 개정하면서 분류대상 중 저농약 농산물을 삭제함에 따라 저농약 농산물에 대한 신규인증이 폐지되었음.

<그림> 친환경농산물 비중(2001년~2013년)



자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계정보., 2014. 통계청자료.

○ 친환경농산물 생산 감소의 해소방안 모색 필요

- 정부는 친환경농산물 인증제를 확대하기 위하여 친환경농업직불금 등을 지급²⁾하고 있으나, 2013년도 말 친환경농산물 인증농가는 전체 농가 1,142,029호 중 11.1%인 126,746호로 2010년 이후 친환경농산물 인증농가가 감소

<표> 친환경농산물 인증농가 변화추이

	(단위: 호, %)					
	2001	2009	2010	2011	2012	2013
인증농가(A)	4,678	198,891	183,918	160,628	143,083	126,746
전체농가 수(B)	1,353,687	1,194,715	1,177,318	1,163,209	1,151,116	1,142,029
비중(A/B)	0.3	16.6	15.6	13.8	12.4	11.1

자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계, 2014: 통계청, 국가통계포털, 2014.

- 친환경농산물 인증농가의 감소는 친환경농산물 생산량과 재배면적의 감소로 나타나는 데, 2009년 생산량은 2,357,774톤, 생산면적은 201,688ha로 최고치

2) 친환경인증 농가에 친환경농업직불금, 친환경농자재비, 인증수수료 등을 지원하고, 농산물우수관리 인증의 경우에는 농가에 잔류농약 검사비를, 인증기관에 기관운영비를 지원하고 있음.

<표> 친환경농산물 생산량 및 생산면적 변화 추이

(단위: 톤, ha)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
인증 생산량	1,785,874	2,188,311	2,357,774	2,215,521	1,852,241	1,498,235	1,181,425
인증 재배면적	122,882	174,107	201,688	194,006	172,672	164,289	141,652

자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계정보, 2014.

- 친환경농산물 인증면적이 감소하는 원인은 친환경농업 직불금 신청 감소, 부적격 판정 증가 등을 고려한 정부의 친환경농업직불 계획의 감소에 기인

<표> 친환경농업직불 계획 및 신청 현황

(단위: ha, %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013
계 획	98,849	133,606	85,187	73,166	56,076
신 청(A)	106,834	111,676	87,467	59,059	46,833
이행점검 결과(B) (부적격, 사업포기 등)	10,241	9,912	10,058	7,515	6,781
B / A	9.6	8.9	11.5	12.7	14.5

자료: 농림축산식품부, 2015예산안 사업설명서, 2014.

- 친환경농업 직불금 수령기간 종료 후 관행농업으로 다시 전환하는 농가가 발생. 이는 2011년도 친환경농업직불금 수령완료 후 관행농업으로 회귀한 비율인 유기농 10.6%, 무농약 20.2%보다 증가함에 따라 친환경농업 재배면적이 계속해서 감소하고 있는 것으로 나타나고 있는 것임.

<표> 친환경농업직불금 수령기간 종료 후 관행농업 회귀 농가

(단위: 호, %)

	2011년 직불금 수령완료 농가	2012년 관행농업 회귀 농가	회귀 비율	2013년 직불금 수령완료 농가	2014년 관행농업 회귀 농가	회귀 비율
유 기	1,325	141	10.6	1,793	236	13.2
무농약	17,029	3,446	20.2	12,963	3,511	27.1

자료: 농림축산식품부, 2014. 9.

○ 친환경농업육성 사업의 개선과제

- 직불기간을 무농약 이상 친환경농산물 면적이 12%에 이를 때까지 ‘유기 재배’에 한정하여 지속적으로 직불금을 지원하는 방안 검토 필요
- 현행 지급단가 및 직불금은 논밭과 인증종류별로만 차등 지급하고 있는 데 작물별 소득 차이 및 재배난이도에 따른 여건을 고려할 필요
- 향후 친환경농산물 유통규모가 확대되면 소규모단지 중심의 공급체계로는 한계가 있기 때문에 친환경농산물도 생산과 유통을 규모화 할 필요
- 친환경농업의 중단 및 포기에 따른 관행농업 회귀 원인에 대한 심층평가 후 개선방안 모색 필요

○ 친환경농자재지원사업과 농업융합 기자재 조세지출의 연계 및 통합 운영 필요

- 친환경농기자재지원사업: 친환경농업 실천 농업인을 대상으로 친환경농자재 지원을 통해 환경오염을 줄이고, 토양의 유지·보전·개량을 통해 유기농업 확산 및 친환경농업육성
- 농업·축산업·임업용 기자재에 대하여 부가가치세 영세율:「조세특례제한법」제105조
- 친환경농자재사업이나 영농기자재 부가세 지원 사업 모두 농산물 생산에 필요한 투입 요소에 대한 지원
- 정부는 친환경농자재에 대한 재정사업과 동시에 비료 농자재에 대한 조세지출을 지원하고 있는데, 목적이 다른 두 정책을 추진함에 있어서 연계 혹은 통합 논의를 하고 있지 않음. 그 결과 농업용 기자재에 대한 세부담 경감은 농업 생산과정에서 농약, 화학비료의 사용으로 유발되는 외부 불경제를 축소시켜 나간다는 농업정책의 큰 방향과 상이하다는 문제점을 내포하고 있음.
- 농업의 친환경성의 강화와 더불어 부정적 환경효과를 갖는 투입재에 대해 세부담을 경감해 주는 제도는 정책체계 내에서 상호모순의 문제를 일으킬 가능성도 배제키 어려움.