

농정예산구조와 정책방향

국회예산정책처 서세욱



내용

- I. 문제 제기
- II. 농림수산물분야 재정규모
- III. 농림축산식품부 재정구조
- IV. 농업정책 성과
- V. 정책방향

문제 제기

- **농림수산물분야 재정규모 지속감소→농어민 불만 고조**
 - 2016년도 농림수산물분야 재정규모 19.4조원, 총지출 대비 5.0%
 - 총지출 대비 비중은 2005년도 6.8% 정점으로 지속적으로 감소
- **도시와 농촌 사이 소득 격차 개선 미흡**
 - 1호당 농가소득은 2015년 3,722만원으로 전년 대비 6.5% 증가
 - 도시 근로자가구 대비 농가소득은 57.6%(2012년)에서 64.4%(2015년)으로 개선되었지만 상대적으로 저조
- **재정투자 확대에도 농업소득 정체**
 - 개방화 이후 지속적인 투융자 대책을 실시하였음에도 불구하고 농업소득 정체로 농가소득 확대에 한계
 - 농정 전환 필요

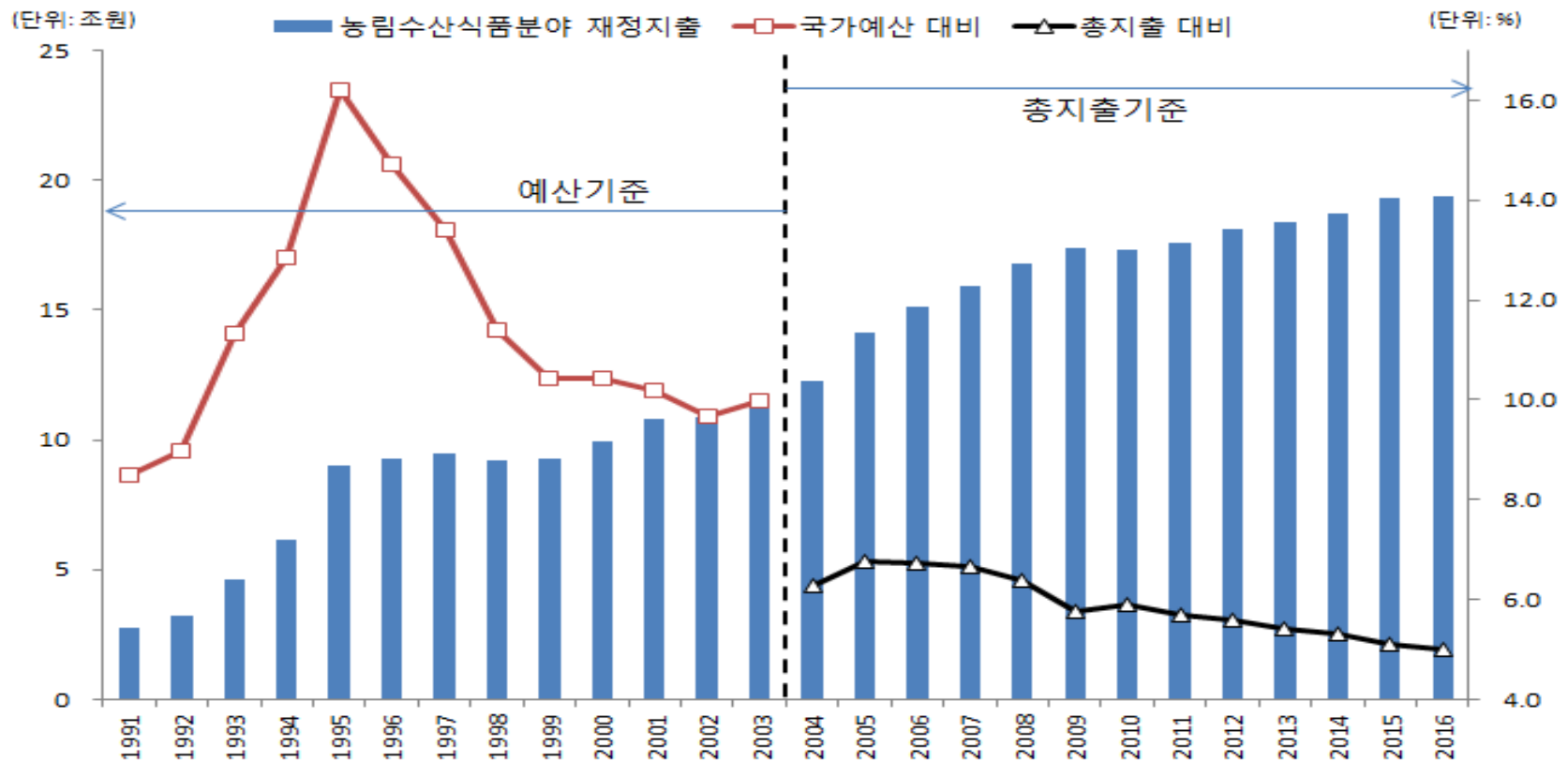
내용

- I. 문제 제기
- II. 농림수산물분야 재정규모**
- III. 농림축산식품부 재정구조
- IV. 농업정책 성과
- V. 정책방향

농림수산물분야 재정규모 비중 지속 감소

□ 농림수산물분야 재정규모 추이

- 2016년 19.4조원으로 2005년 이후 연평균 2.9%씩 증가
- 총지출 대비 비중은 2005년 6.8%를 정점으로 지속적으로 감소



농림수산물>R&D, 산업·중소기업·에너지

□ 12 분야 중 순위

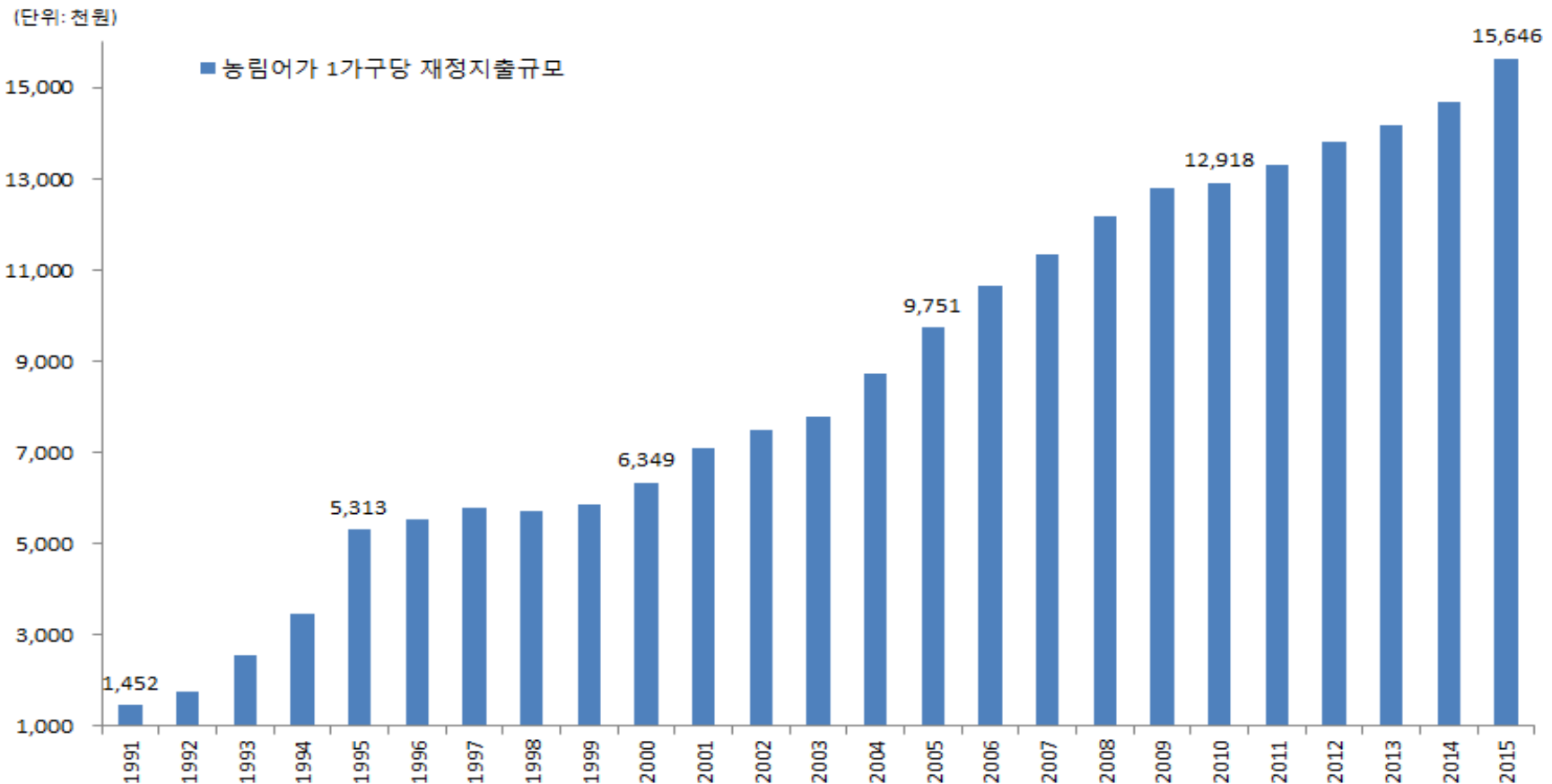
- 2008년 이후 6위 유지
- R&D 및 산업·중소기업·에너지 보다 상대적으로 높음

		2006	2007			2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	사회복지·보건	56.0	61.4	1	보건·복지	67.7	74.6	81.2	86.4	92.6	99.3	106.4	115.7	123.4
2	교육	28.8	31.4	2	일반공공행정	45.9	48.6	48.7	52.4	55.1	56.2	57.2	58.0	59.5
3	국방(일반회계)	22.5	24.5	3	교육	35.6	38.2	38.3	41.2	45.5	49.9	50.7	52.9	53.2
4	수송·교통·지역개발	18.4	18.4	4	국방(일반회계)	26.6	28.5	29.6	31.4	33.0	34.5	35.7	37.5	38.8
5	농림·해양수산	15.5	15.9	5	SOC	19.6	24.7	25.1	24.4	23.1	25.0	23.7	24.8	23.7
6	산업·중소기업	12.4	12.6	6	농림수산물	16.0	16.9	17.3	17.6	18.1	18.9	18.7	19.3	19.4
7	공공질서·안전	11.0	10.9	7	산업·중소기업·에너지	12.6	16.2	15.1	15.2	15.1	16.7	15.4	16.4	16.3
8	R&D	8.9	9.8	8	공공질서·안전	11.7	12.3	12.9	13.7	14.5	15.2	15.8	16.9	17.5
9	균형발전(균특)	6.3	7.2	9	R&D	11.1	12.3	13.7	14.9	16.0	17.1	17.8	18.9	19.1
10	환경	3.8	4.0	10	환경	4.5	5.1	5.4	5.8	6.0	6.5	6.5	6.8	6.9
11	문화·관광	2.8	2.9	11	문화·체육·관광	3.3	3.5	3.9	4.2	4.6	5.1	5.4	6.1	6.6
12	통일·외교	2.5	2.4	12	통일·외교	2.8	3.0	3.3	3.7	3.9	4.1	4.2	4.5	4.7
	합계	188.9	201.4		총지출	257.2	284.5	292.8	309.1	325.4	349.0	355.8	375.4	386.4
	비중·농림수산물	8.2	7.9		비중·농림수산물	6.2	5.9	5.9	5.7	5.6	5.4	5.3	5.1	5.0

농림어가 1가구당 1,565만원 수준

□ 농림수산물분야 재정규모/농림어가 호수

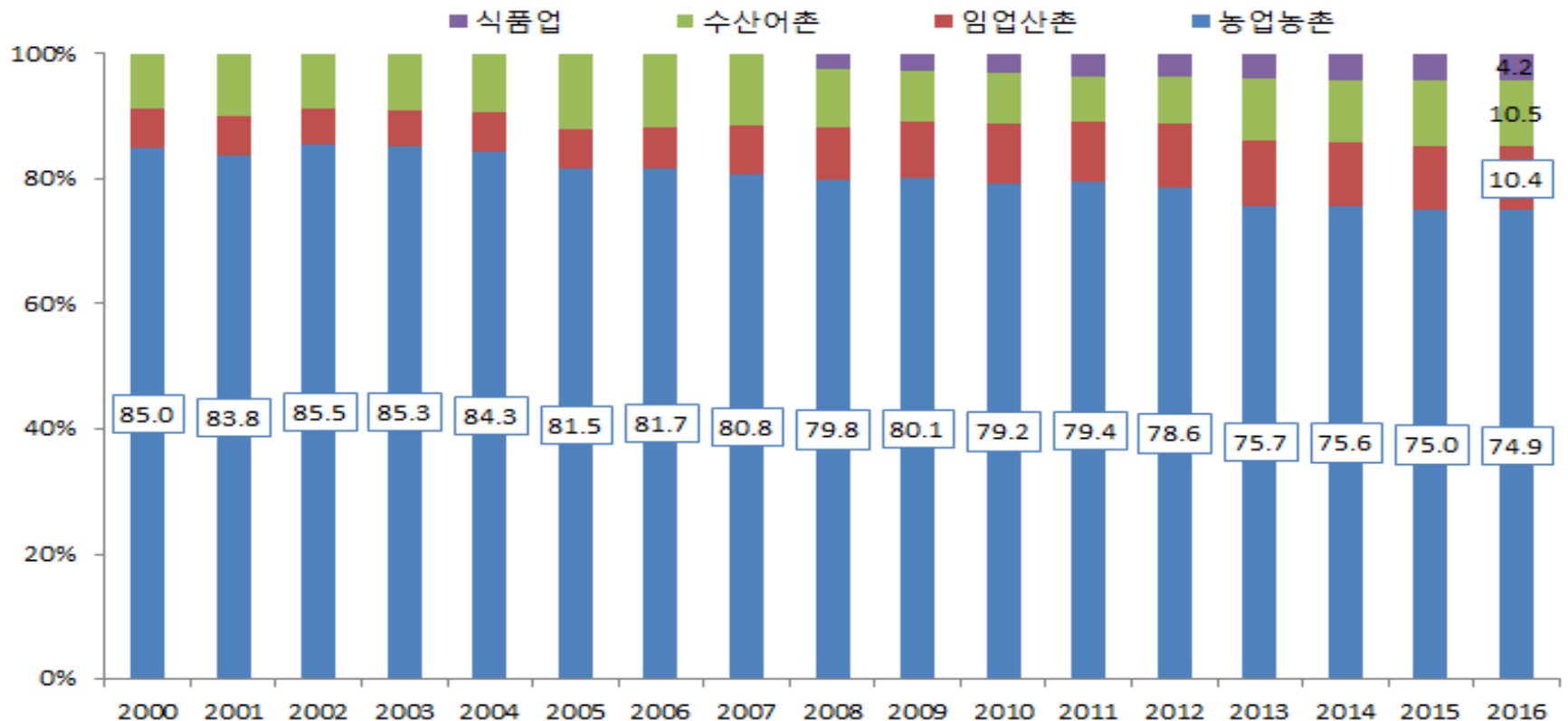
- 2015년 1,565만원 수준으로 2005년 이후 연평균 4.8%씩 증가
- 2015년 농가소득의 42% 수준



농업·농촌부문 비중이 압도적

□ 농림수산식품분야는 4개 부문으로 구성

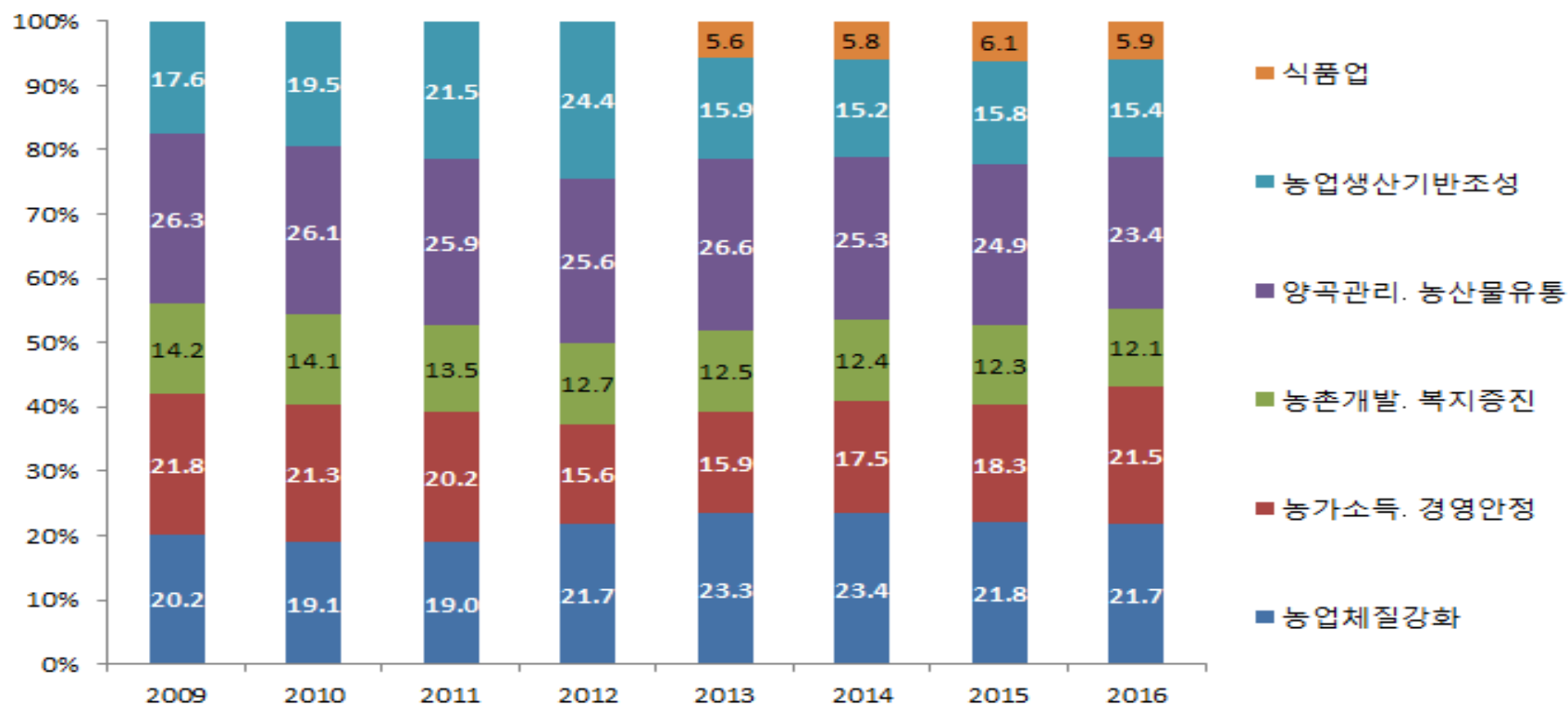
- 농업·농촌, 수산·어촌, 임업·산촌, 식품업
- 농업·농촌 75%, 수산·어촌&임업·산촌은 10% 수준
- 식품업은 2008년부터 구분, 4% 수준



농가소득·복지는 소규모

□ 농업·농촌 부문 자원배분

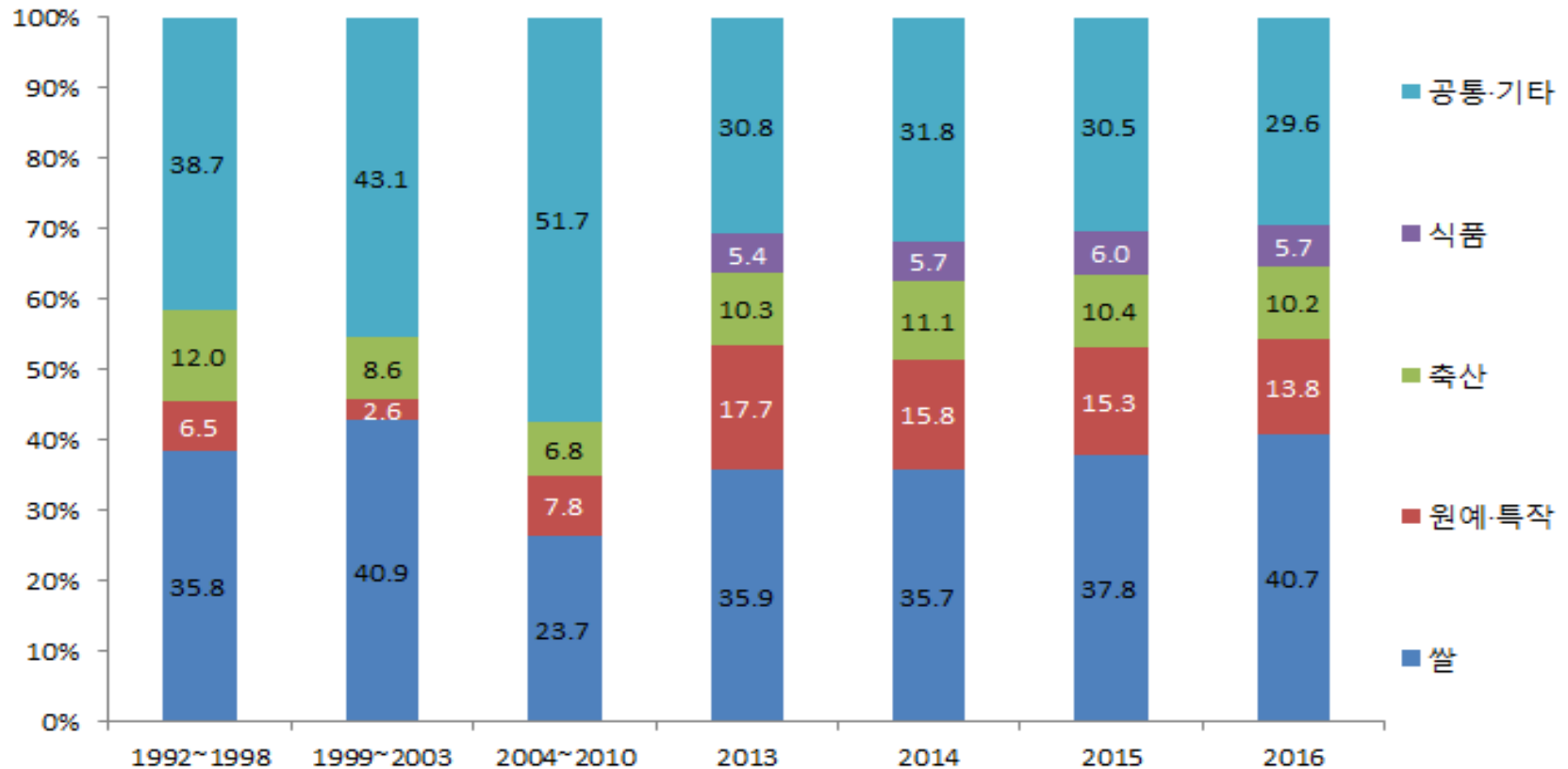
- 양곡관리·농산물유통>농업체질강화>농가소득·경영안정>농업생산기반조성>농촌개발·복지증진>식품업
- 농가소득·경영안정에는 직불금과 정책자금 이차보전 등이 포함
- 농촌개발·복지증진에는 건강연금보험료 지원과 일반농산어촌개발 등이 포함



쌀에 편중된 자원배분

□ 품목별 자원배분

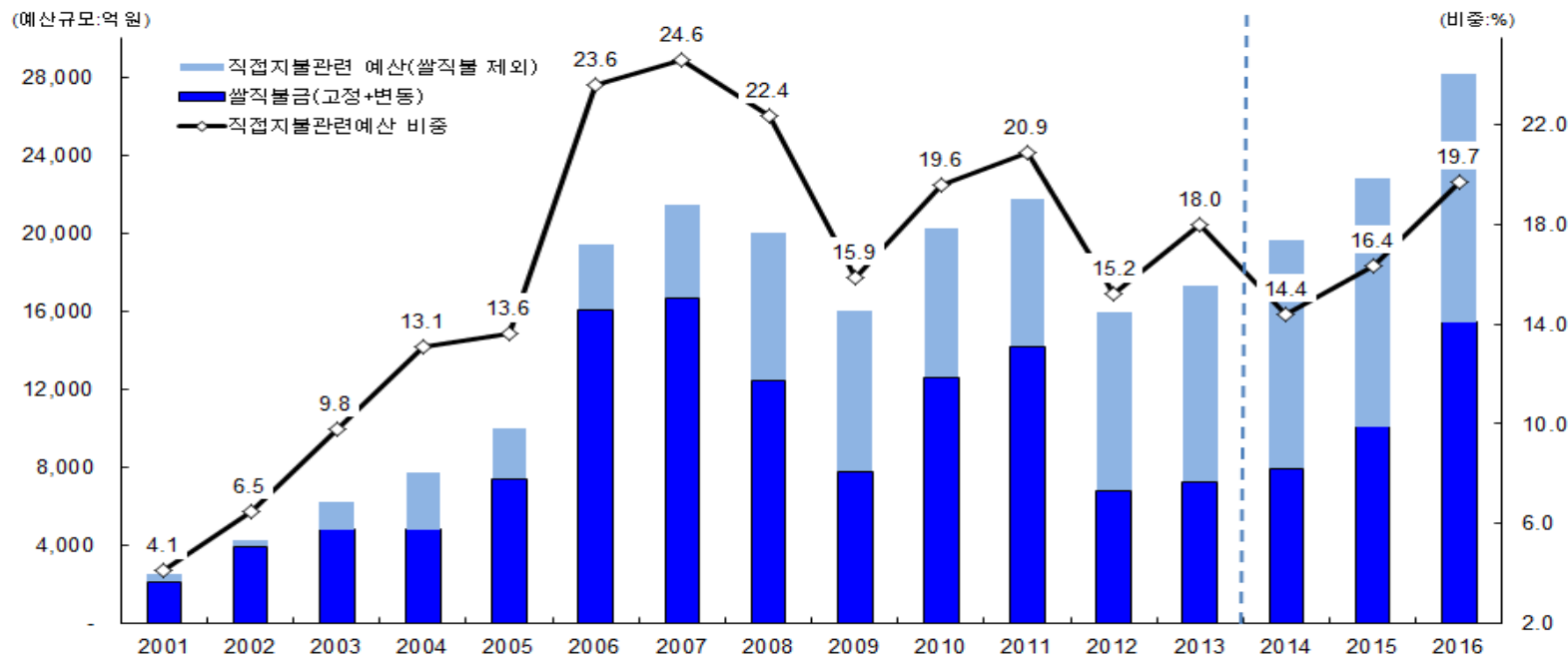
- 최근 4년간 품목별 자원배분 추이를 보면 3차례에 걸친 투융자 기간 보다 쌀에 대한 자원배분 증가
- 원예·특작, 축산, 식품은 정체



직불비중 2013년 목표 23% 미달성

□ 직불금 규모·비중 추이

- 직불금 규모·비중은 기복을 보이며 변하여 2007년 24.6%를 기록한 후 감소하였으나 최근 쌀 직불금 증가로 확대되어 2016년 1조 5,433억원·19.7%로 직불금 비중 목표 미달성(「농업·농촌 종합대책」에서 2013년까지 직불비중을 23%로 확대할 계획이었음)
- 쌀관련직불금액이 전체 직불금에서 차지하는 비중은 16년간 평균 약 63%를 차지하여 직불사업 중 가장 큰 비중을 차지



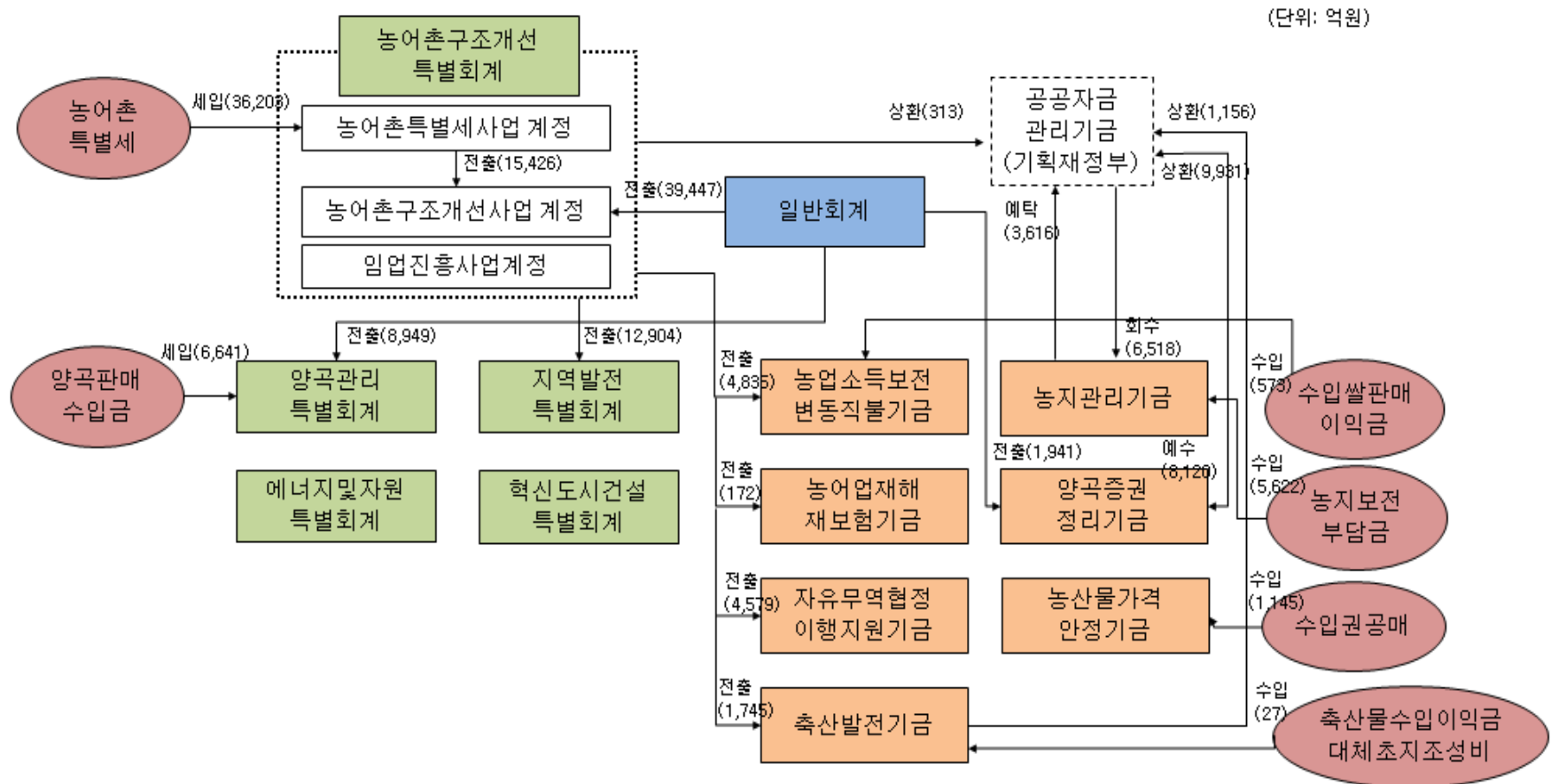
내용

- I. 문제 제기
- II. 농림수산물분야 재정규모
- III. 농림축산식품부 재정구조**
- IV. 농업정책 성과
- V. 정책방향

복잡한 재정구조

□ 농림축산식품부 재정구조

- 일반회계 1개, 특별회계 5개, 기금 7개
- 회계·기금·계정 간 전출·전입, 상환·회수·예탁하여 복잡하게 연결



세입·세출에서 전출금·예수금·상환지출 大

□ 세입·세출구조(사업비 성격 규명위해 지출목으로 구분)

- 세입: 일반회계전입금(5조), 농특회계 계정간전입금(1.5조), 농특회계전입금(1.1조), 공자기금예수금(0.8조원)
- 세출: 전출금(9조), 상환지출(1.2조)

(단위: 백만원, %)

세입			세출		
일반회계전입금	5,033,649	24.3	전출금	8,999,712	34.0
농어촌특별세	3,620,300	17.5	자치단체이전	4,154,578	15.7
계정간전입금	1,542,596	7.5	민간이전	3,110,385	11.8
기타민간용자원금회수	1,368,282	6.6	용자금	2,977,148	11.3
특별회계전입금	1,133,035	5.5	유형자산	1,748,548	6.6
비통화금융기관용자원금회수	850,300	4.1	예치금및유가증권매입	1,563,420	5.9
통화기관예치금회수	840,441	4.1	보전금	1,321,652	5.0
기금예수금	812,000	3.9	상환지출	1,222,651	4.6
재고자산매각대	794,900	3.8	예탁금	361,623	1.4
법정부담금	750,900	3.6	운영비	352,618	1.3
양곡판매수입	659,685	3.2	인건비	239,796	0.9
기금예탁원금회수	600,000	2.9	건설비	50,694	0.2
통화금융기관용자원금회수	557,600	2.7	출자금	45,000	0.2
기타경상이전수입	548,725	2.7	해외이전	20,015	0.1
전년도이월금	472,326	2.3	여비	17,128	0.1
비통화금융기관용자원금회수	367,357	1.8	직무수행경비	9,638	0.0
기타	726,269	3.5	기타	238,222	0.9
총계	20,678,365	100.0	총계	26,432,828	100.0
총지출	14,368,100	69.5	총지출	14,368,100	54.4

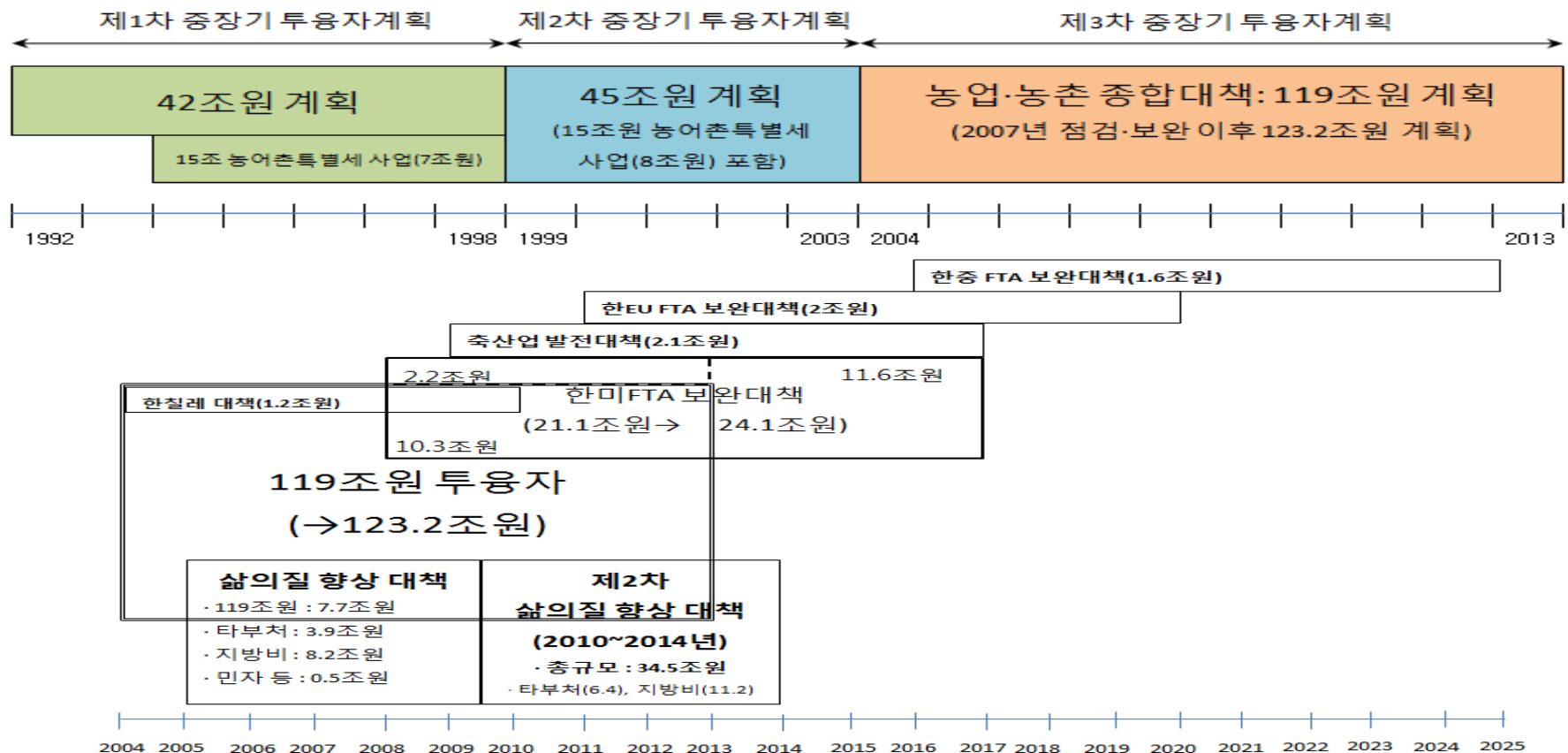
내용

- I. 문제 제기
- II. 농림수산물분야 재정규모
- III. 농림축산식품부 재정구조
- IV. 농업정책 성과**
- V. 정책방향

「선대책·후개방」으로 중장기투융자 실시

□ 3차례에 걸친 중장기투융자 실시

- 1차(1992~98:49조원), 2차(1999~2004: 41조원), 3차(2004~13: 119조원) 투융자 실시
- 최근에는 FTA대책이 추가되어 반영



기계화·시설구축 진전&소득격차등 미개선

□ 개선된 측면&개선되지 못한 측면 존재

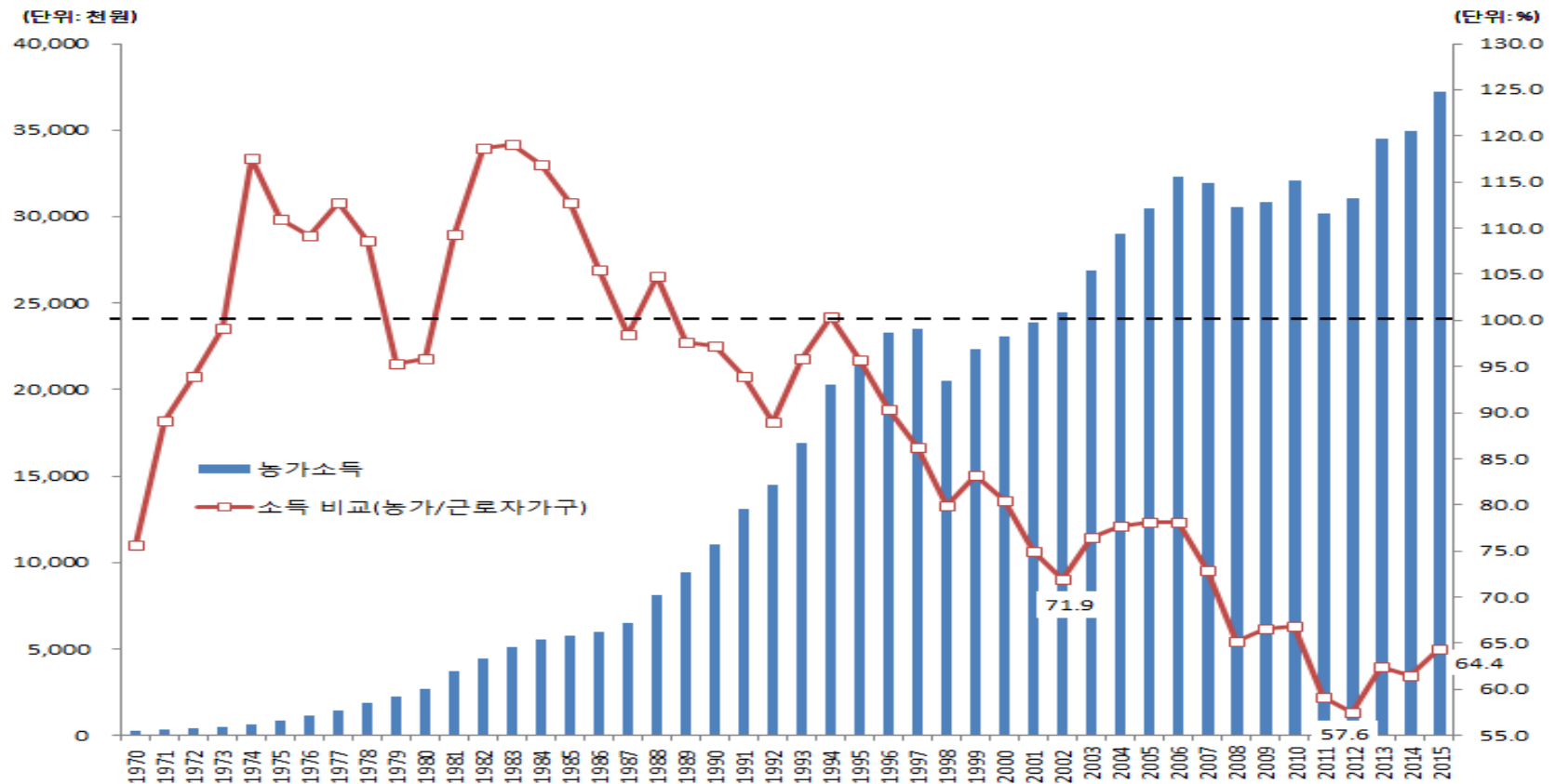
- 쌀은 완전자급 수준이며 벼농사 기계화율은 큰 폭으로 개선
- 곡물자급률은 악화되었고, 농가소득은 근로자가구 대비 67%수준이며, 농림수산물 무역적자는 더욱 확대

개선된 측면	개선되지 못한 측면
쌀 자급률 93.1%(1970)→95.1%(1980)→104.6%(2010)→95.7%(2014)	곡물자급률(사료용 포함) 80.5%(1970)→56.0%(1980)→27.6%(2010)→24.0%(2014)
경지정리율 42.7%(1990)→61.0%(2000)→64.7%(2004)	두류 자급률 86.1%(1970)→35.1%(1980)→8.7%(2010)→11.3%(2014)
대구획 경지정리율 12.6%(1996)→42.8%(2000)→68.5%(2010)→75.0%(2014)	화학비료 소비량(kg/ha) 162(1970)→458(1990)→233(2010)→258(2014)
벼농사 기계화율 62.2%(1990)→87.2%(2000)→91.5%(2010)→97.8%(2014)	농가소득/근로자가구소득(가처분소득 기준) 79.3%(1970)→95.7%(1980)→66.3%(2010)→67.4%(2015)
산지유통센터 45개소(1995)→170개소(2000)→318개소(2010)→365개소(2014)	농림수산물 무역적자 2.5억\$(1970)→12.3억\$(1980)→199.0억\$(2010)→279.0억\$(2014)

도농간 소득 균형 목표는 달성 어려움

□ 119조 투융자(농업·농촌 종합대책)목표: 균형사회 구현

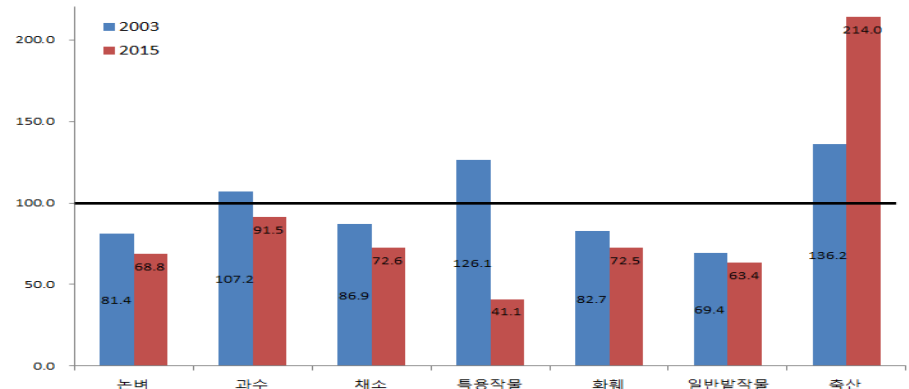
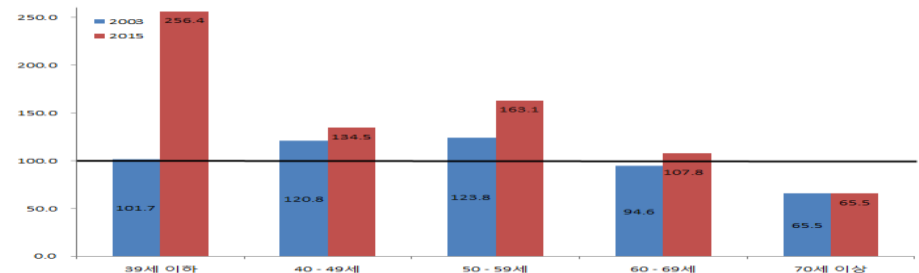
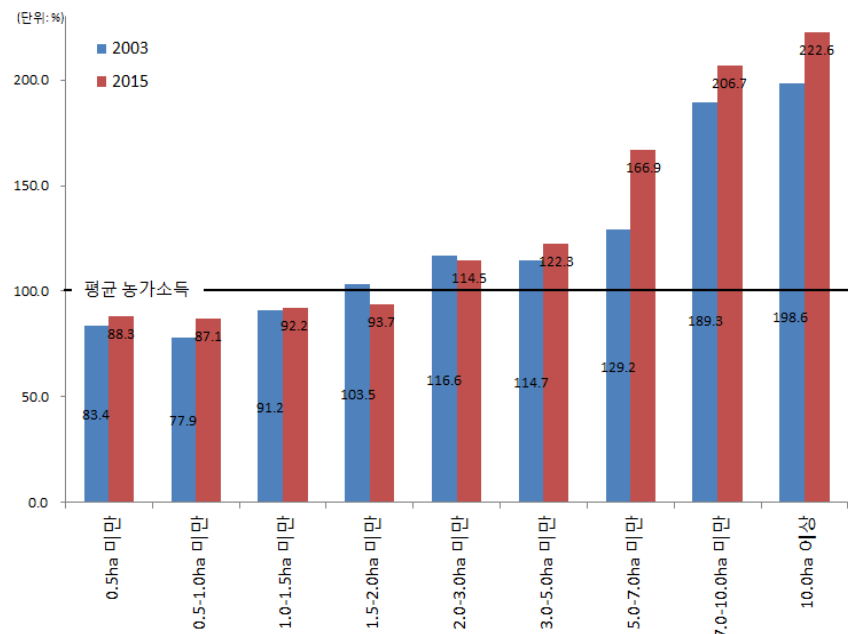
- 도시근로자에 상응하는 소득 실현하는 것이 정책목표
- 최근 농가소득 다소 증가하였으나, 근로자가구 대비 64.4% 수준



농가소득 양극화 심화

□ 평균 농가소득 비교(경지규모·경영주연령·영농형태별 구분)

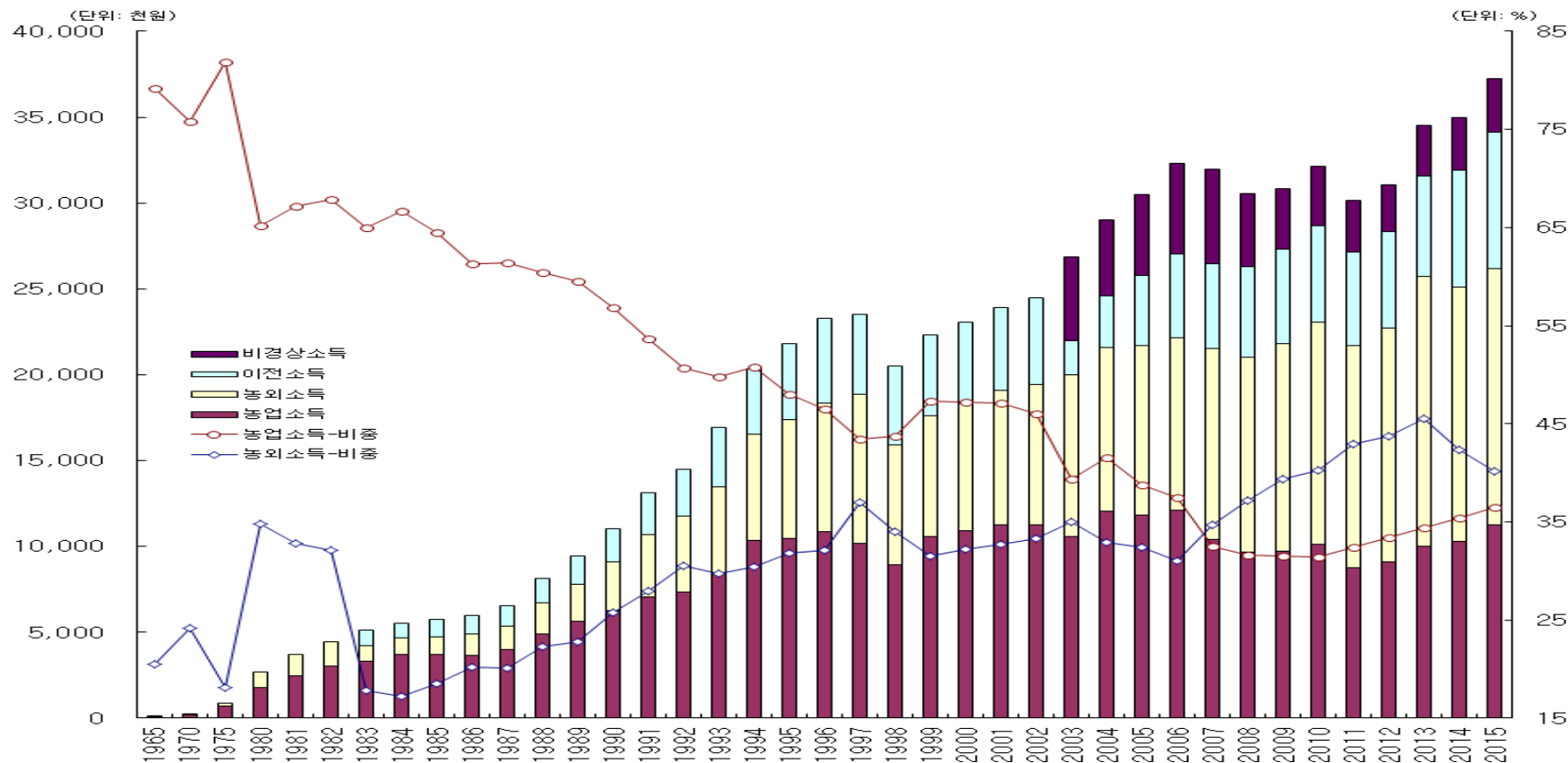
- 2.0ha미만 농가소득은 평균소득에도 못 미치며, 소농과 대농과의 농가소득 격차는 2배 이상 차이 존재
- 경영주 연령이 70세 이상인 농가의 경우 평균소득의 65%수준이며, 젊은 층 농가와 3.9배 이상 차이 존재
- 축산농가 이외의 농가소득은 평균소득에 못 미치며, 벼·밭작물 재배 농가소득이 상대적으로 저조



농업소득은 2004년 이후 정체

□ 농업소득 추이: 2004년 1,200만원 기록 후 정체

- 농업소득은 최근 다소 증가하고 있으나 1,100만원 수준
- 직불금등을 포함한 이전소득이 지속적으로 증가

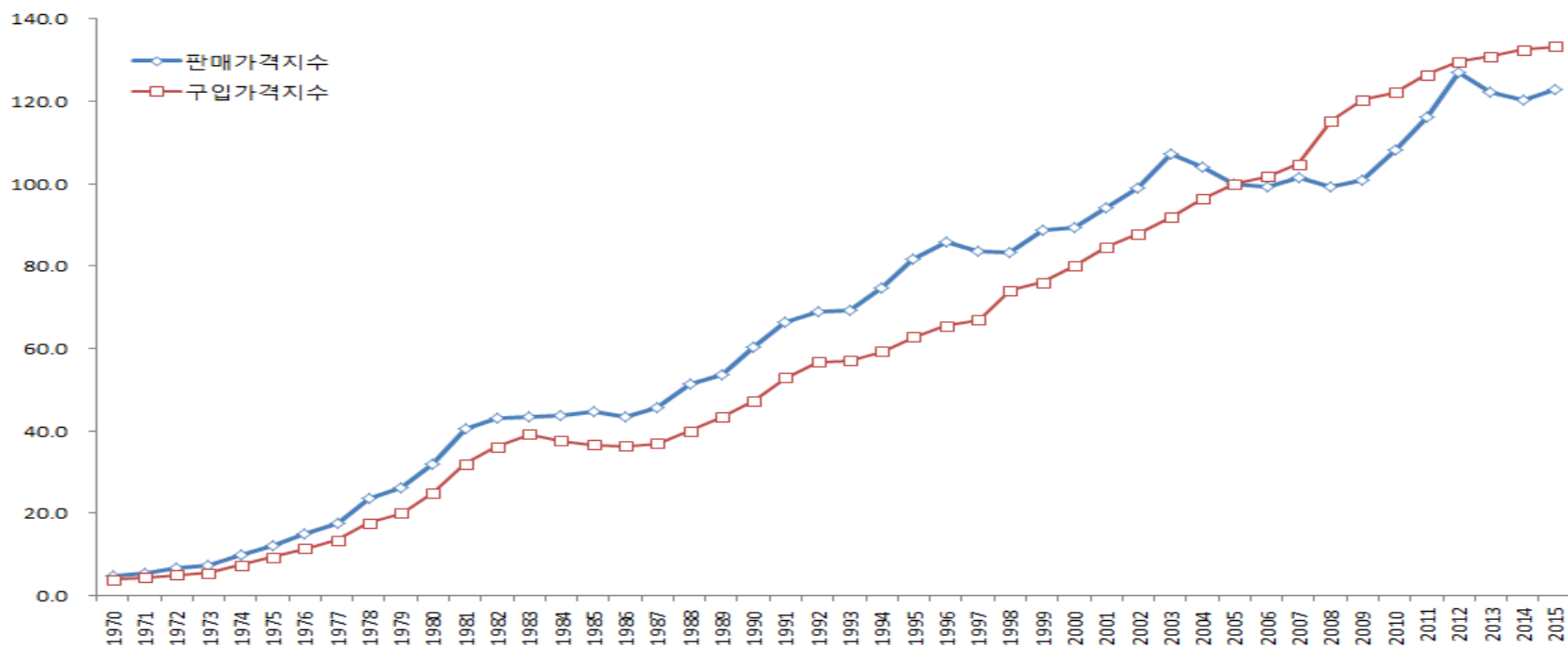


교역조건 악화로 농업소득 정체 초래

□ 교역조건(구입/판매가격지수) 추이: 2005년 이후 악화

- 농가구입가격지수가 지속적으로 상승하고 있는 가운데 농가판매가격지수는 2003~2010년 동안 정체하여 교역조건은 악화
- 농가판매가격지수는 2010년 이후 2년간 상승하였으나, 이후 정체하여 교역조건은 개선되지 않고 있음

(단위: 2005=100.0)



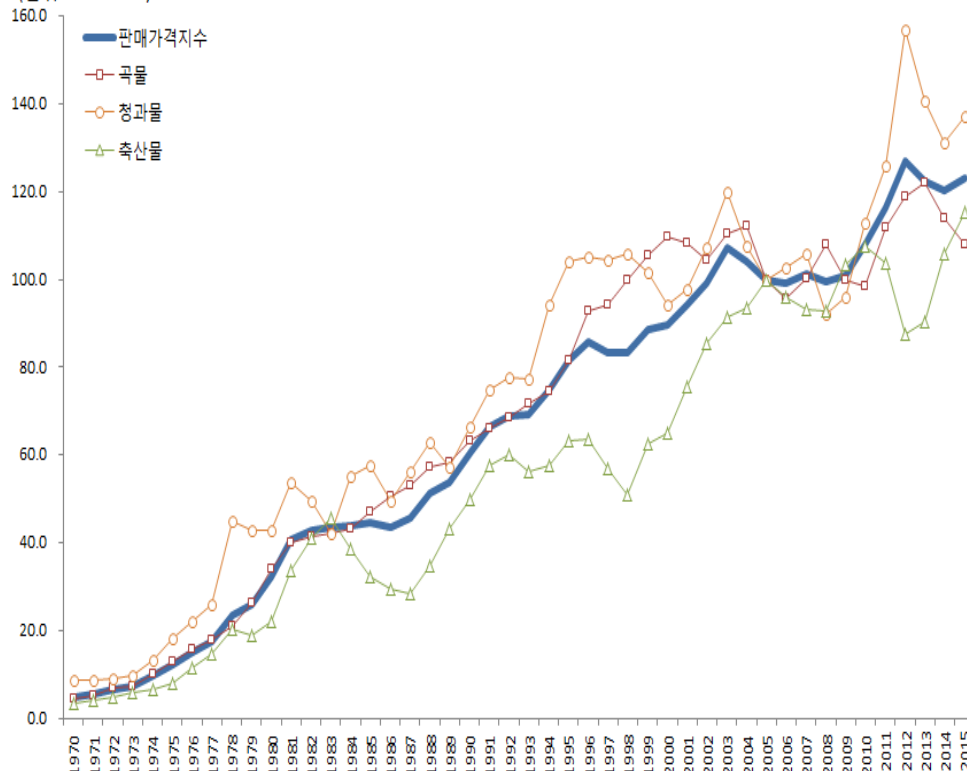
자료: 통계청, 농가경제

최근 주요 농산물가격 상승

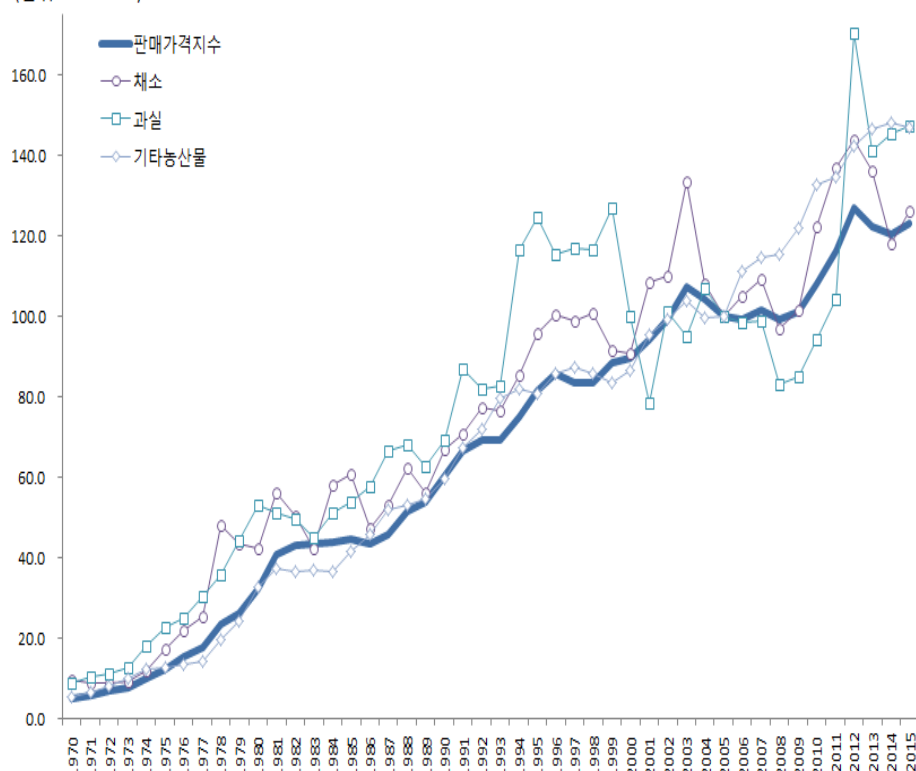
□ 농가판매가격지수 추이

- 2010년 이후 쌀·채소·과실의 가격이 상승하면서 농가판매가격지수 인상을 견인
- 축산물가격은 등락을 보이며 정체

(단위: 2005=100.0)



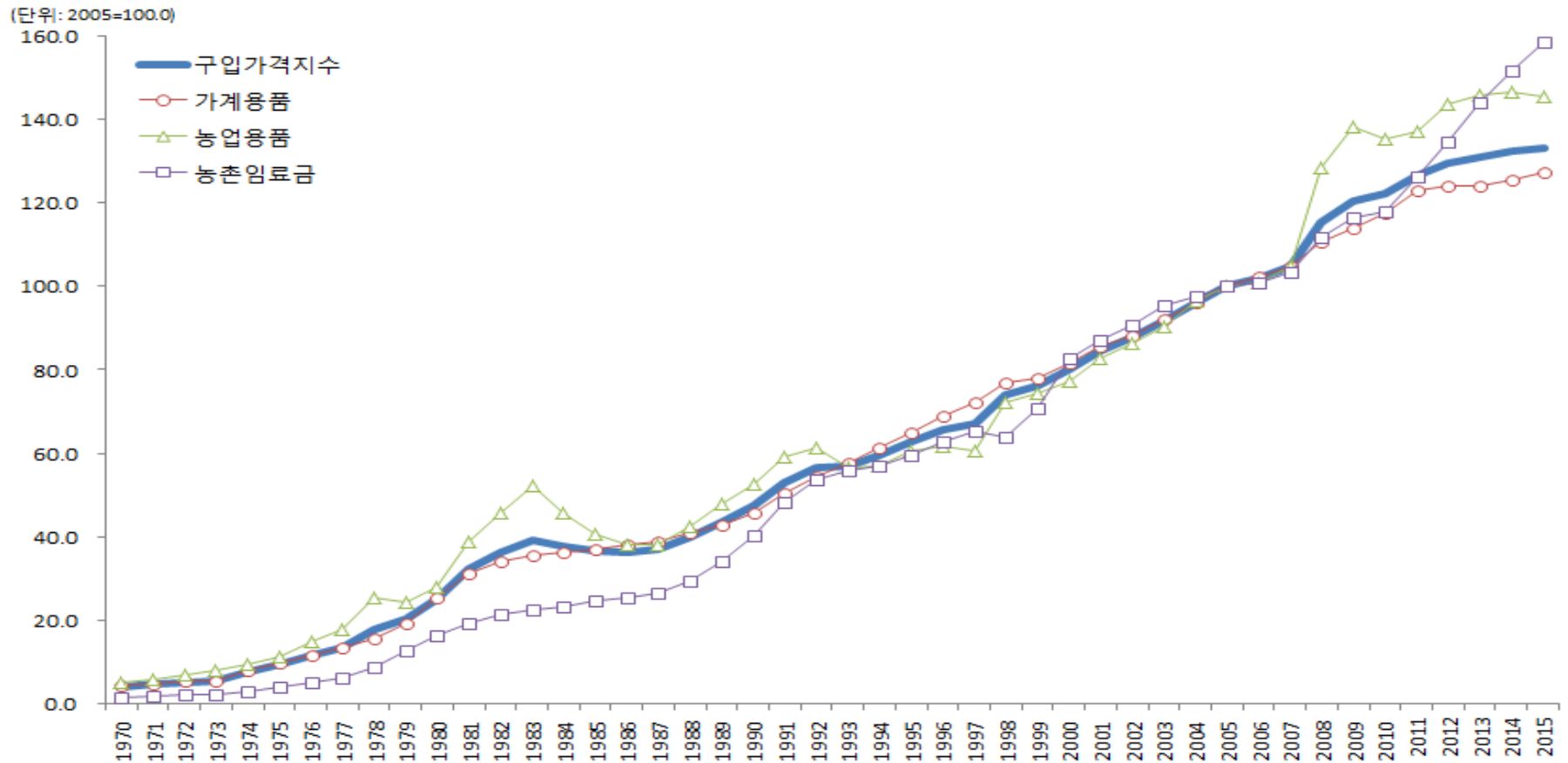
(단위: 2005=100.0)



농촌임료금·농업용품을 중심으로 상승

□ 농가구입가격지수 차이

- 농촌임료금과 농업용품을 중심으로 상승한 결과 농가구입가격지수 인상



쌀생산비 절감 목표 미달성

□ 쌀생산비의 목표 대비 실적

- 정부는 2010년까지 경영규모 확대, 비료·농약 사용 감축 등을 통해 쌀생산비를 2002년 대비 22% 감축할 목표 설정
- 실제는 16% 상승하였고, 상승추세는 지속됨
- 직접생산비 중 비료비·영농광열비·위탁영농비가 크게 증가

(단위: 원, %)

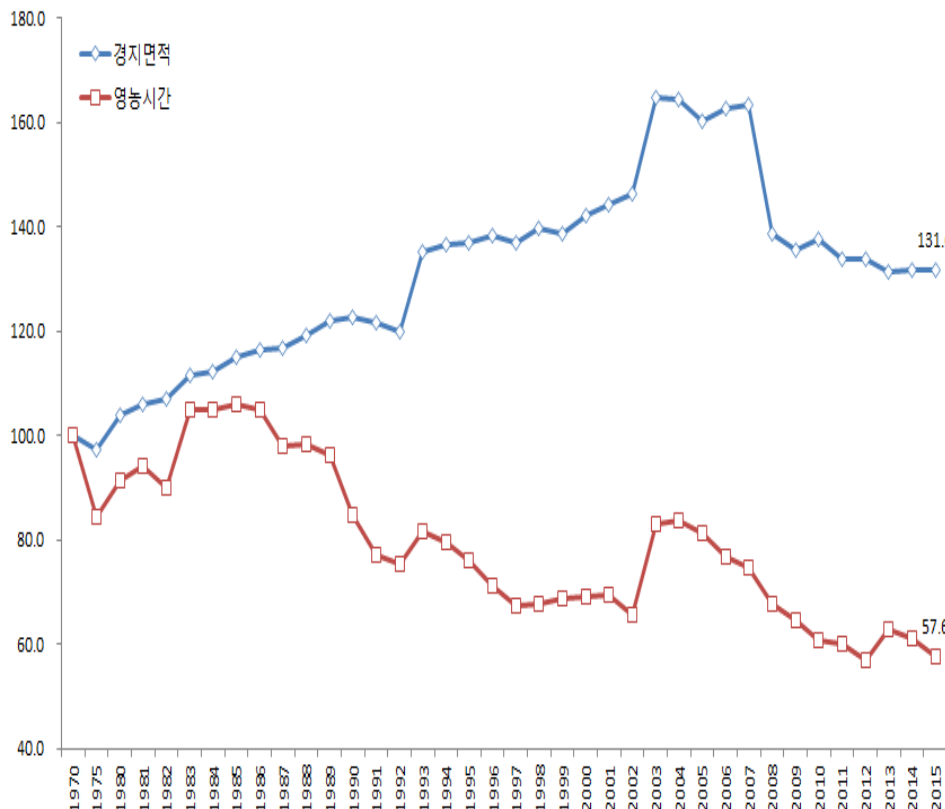
	2002	2007		2010		2007		2010		2015	
		목표	증가율	목표	증가율	실적	증가율	실적	증가율	실적	증가율
10a당 생산비	529,609	456,498	-13.8	412,858	-22.0	607,354	14.7	614,339	16.0	691,869	30.6
-직접생산비	264,254	227,239	-14.0	205,256	-22.3	333,417	26.2	371,513	40.6	437,246	65.5
-간접생산비	265,355	229,259	-13.6	207,602	-21.8	273,937	3.2	242,826	-8.5	254,623	-4.0
kg당 생산비	1,124	913	-18.8	826	-26.6	1,269	15.3	1,230	11.8	1,233	8.2
-직접생산비	561	454	-19.0	411	-26.8	696	26.9	744	35.5	779	32.9

노동↓, 토지↑, 자본↑

□ 3대 생산요소의 투입 차이

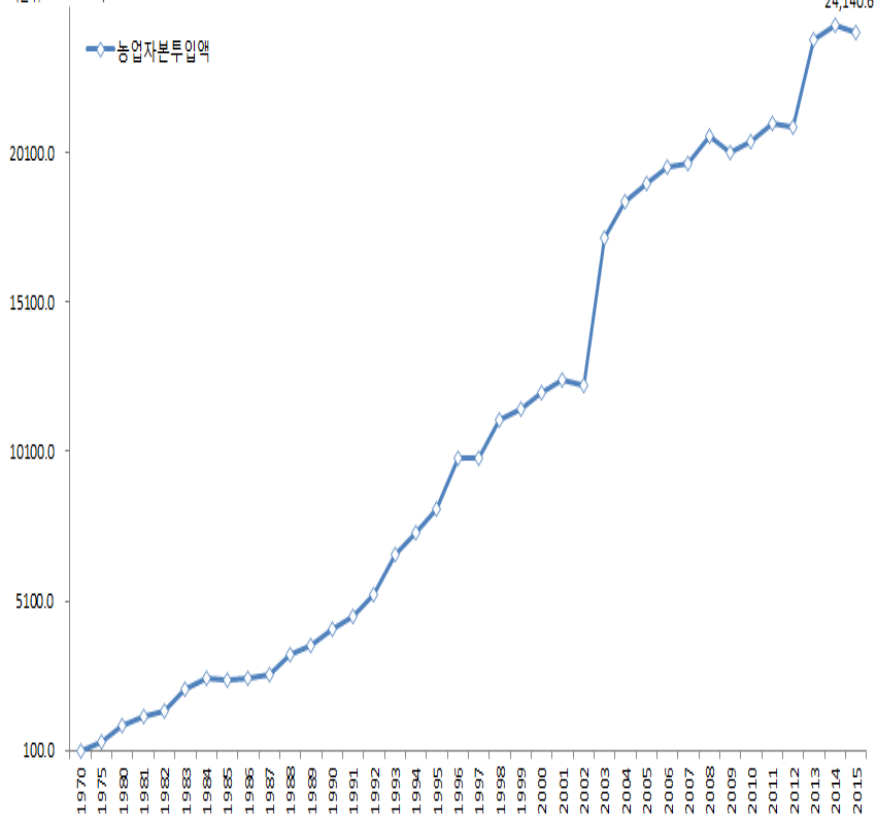
- 농업경영비 측면에서 생산요소 투입 점검 필요
- 노동(영농시간)은 지속적으로 감소하고, 토지(경지면적)는 1970년 대비 32% 증가하였으며, 자본(농업자본투입액)은 24,041% 증가

(단위: 1970=100.0)



자료: 통계청, 농가경제

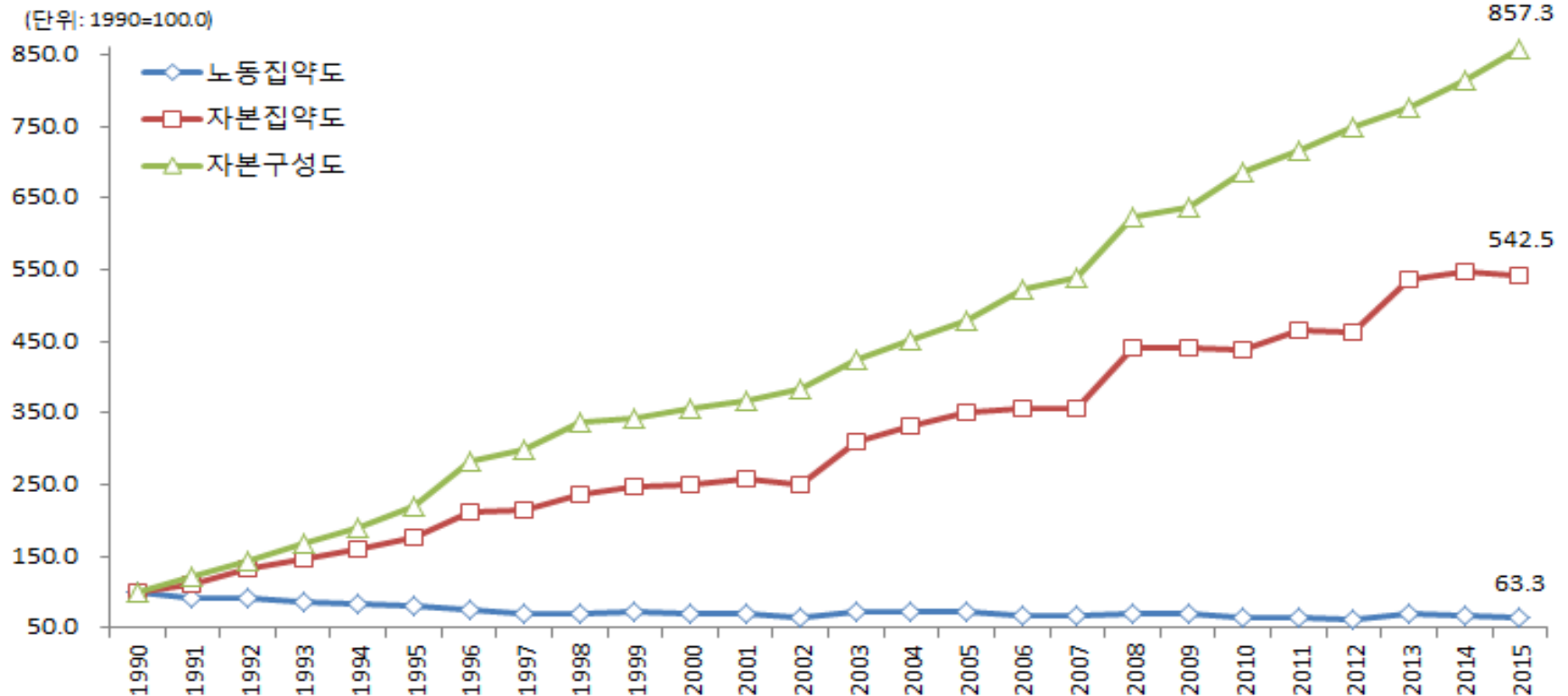
(단위: 1970=100.0)



노동·경지면적 대비 자본투입액 대폭 확대

□ 생산요소간 결합 추이

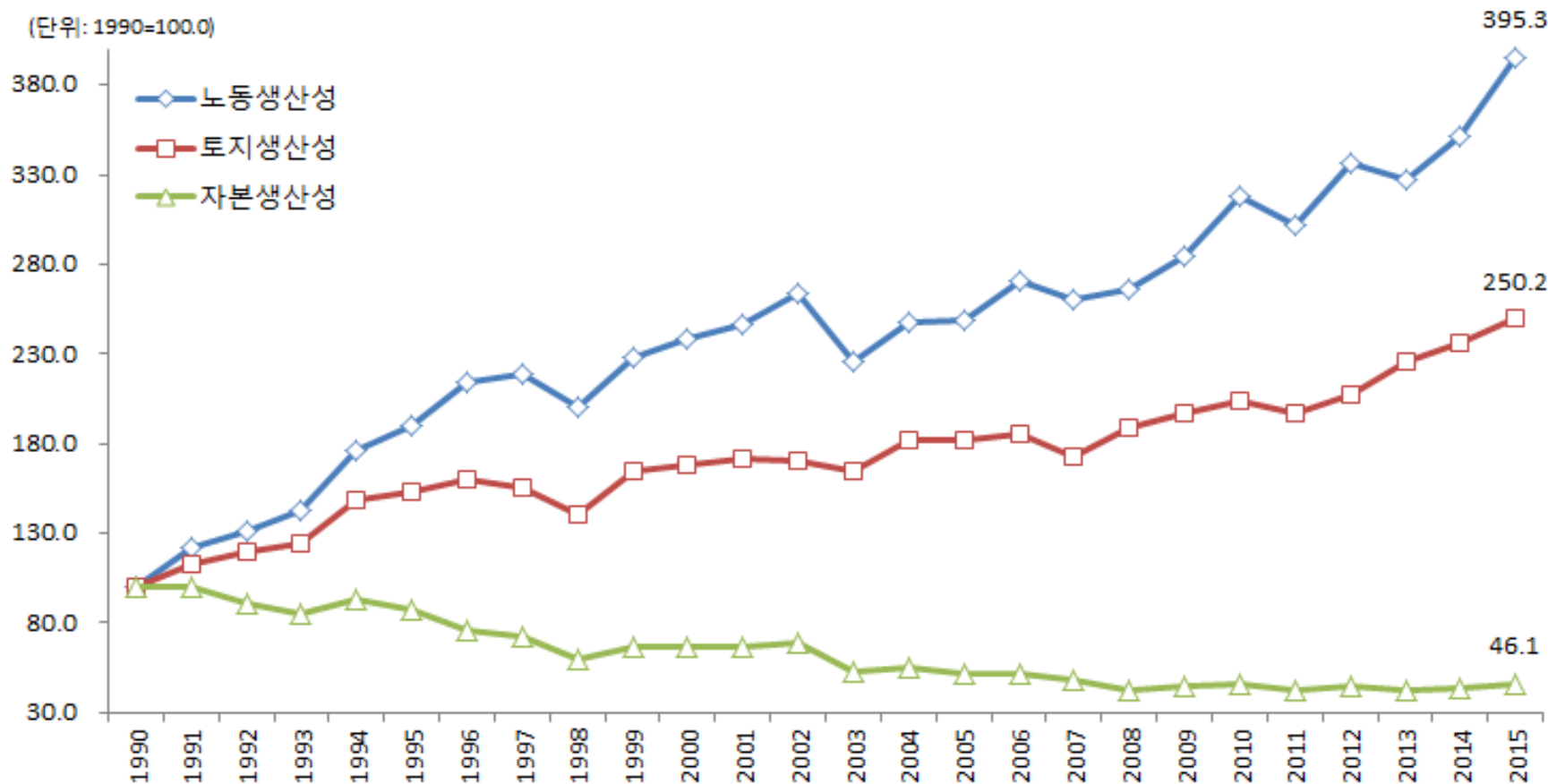
- 노동집약도(영농시간/경지면적)는 지속적으로 하락하고, 자본집약도(농업자본투입액/경지면적)는 1990년 대비 5.4배 증가하였으며, 자본구성도(농업자본투입액/영농시간)는 1990년 대비 8.6배 증가



생산성: 노동·토지 ↑, 자본↓

□ 1990년 이후 생산성 추이

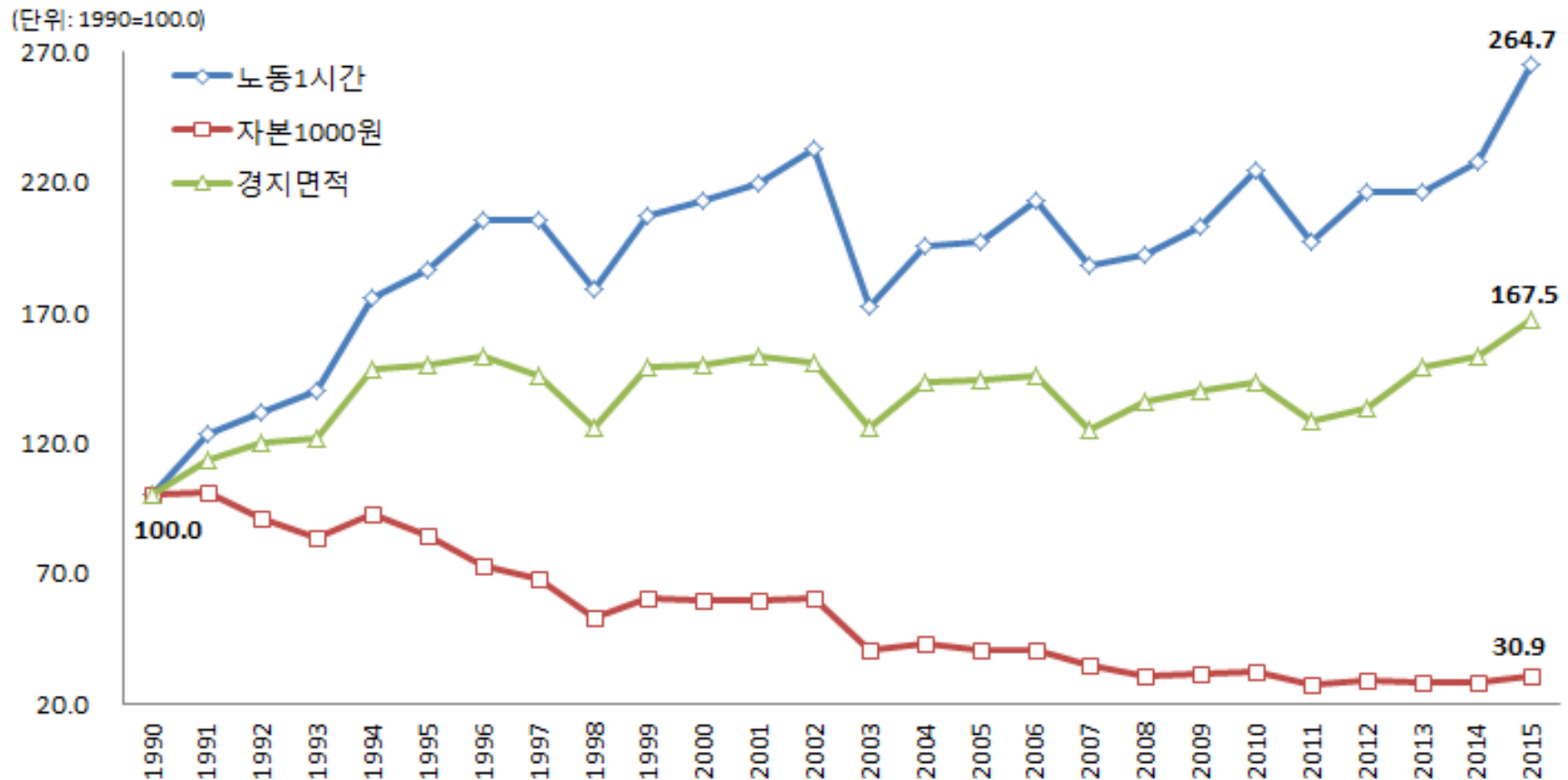
- 노동생산성·토지생산성은 지속적으로 상승하고, 자본생산성은 1990년 대비 약 54% 하락



수익성: 노동·토지 ↑, 자본↓

□ 1990년 이후 수익성 추이

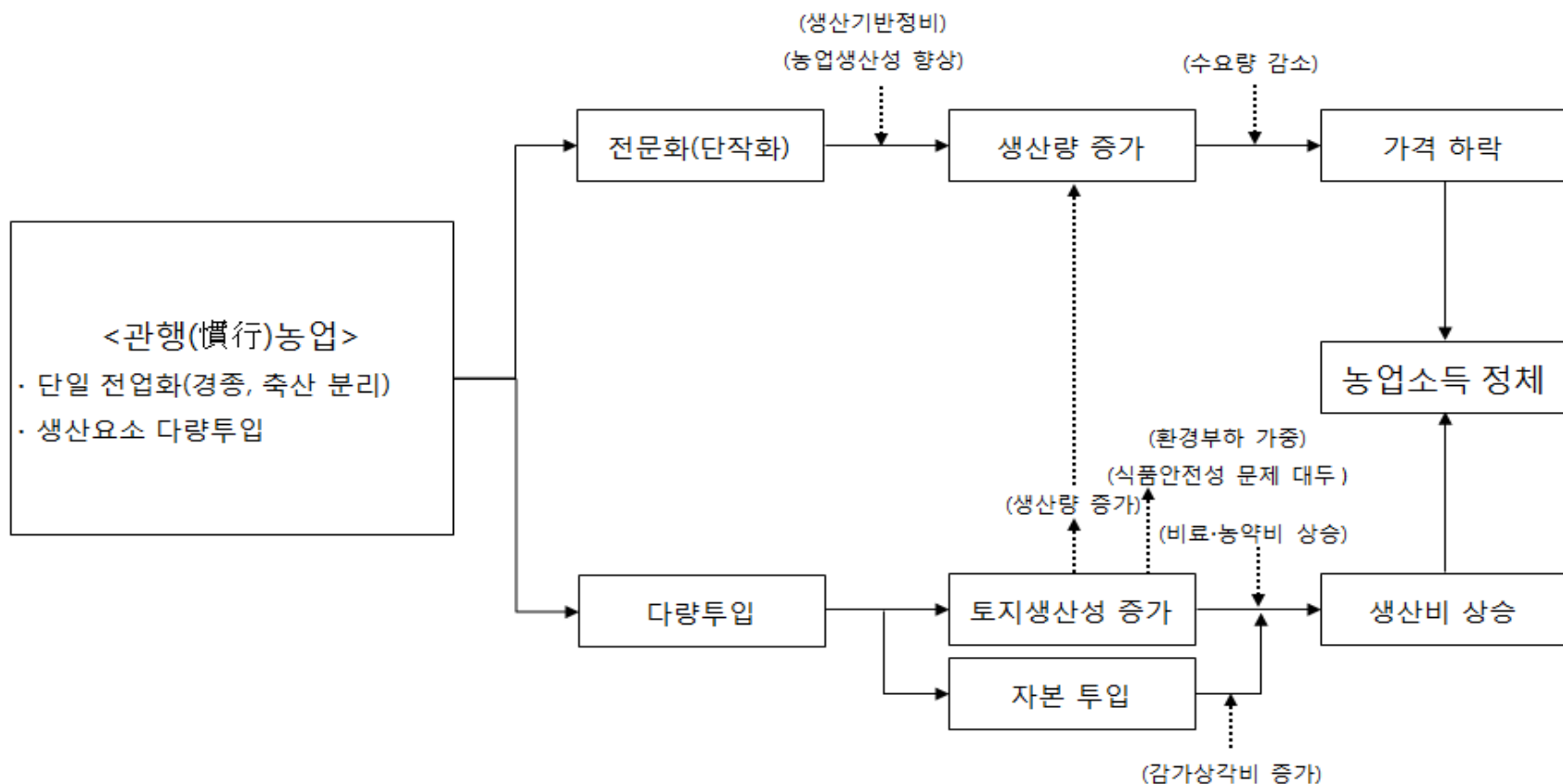
- 노동수익성 및 토지수익성은 지속적으로 상승하고, 자본수익성은 1990년 대비 69% 하락



관행농업으로 농업소득 정체 초래

□ 농업소득 정체 원인분석①

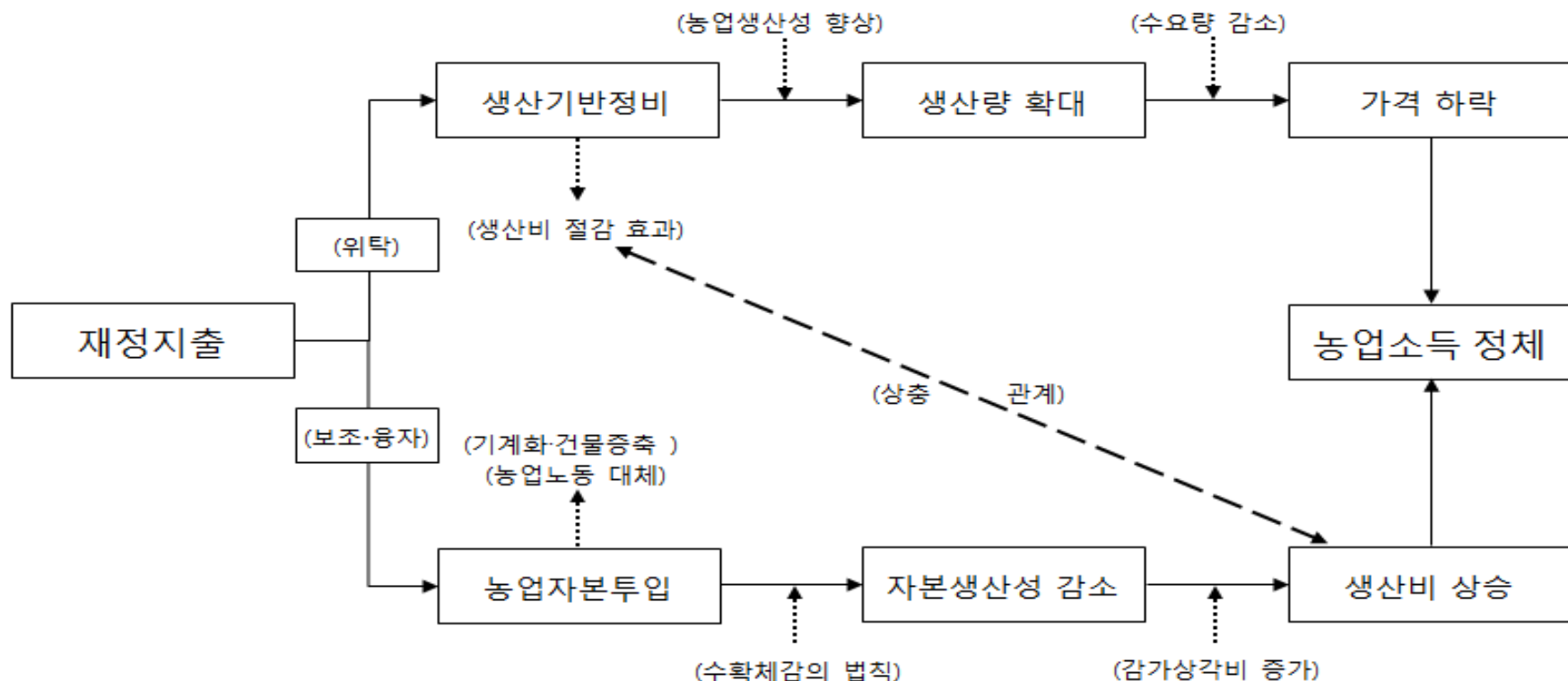
- 전문화를 통한 단작화로 생산량 증가하여 가격하락 초래
- 생산요소의 다량투입이 이루어지고 있는 가운데 비료·농약비 상승과 감가상각비 증가로 생산비 상승을 결과



생산기반정비 등 하드웨어 투자 한계에 직면

□ 농업소득 정체 원인분석②

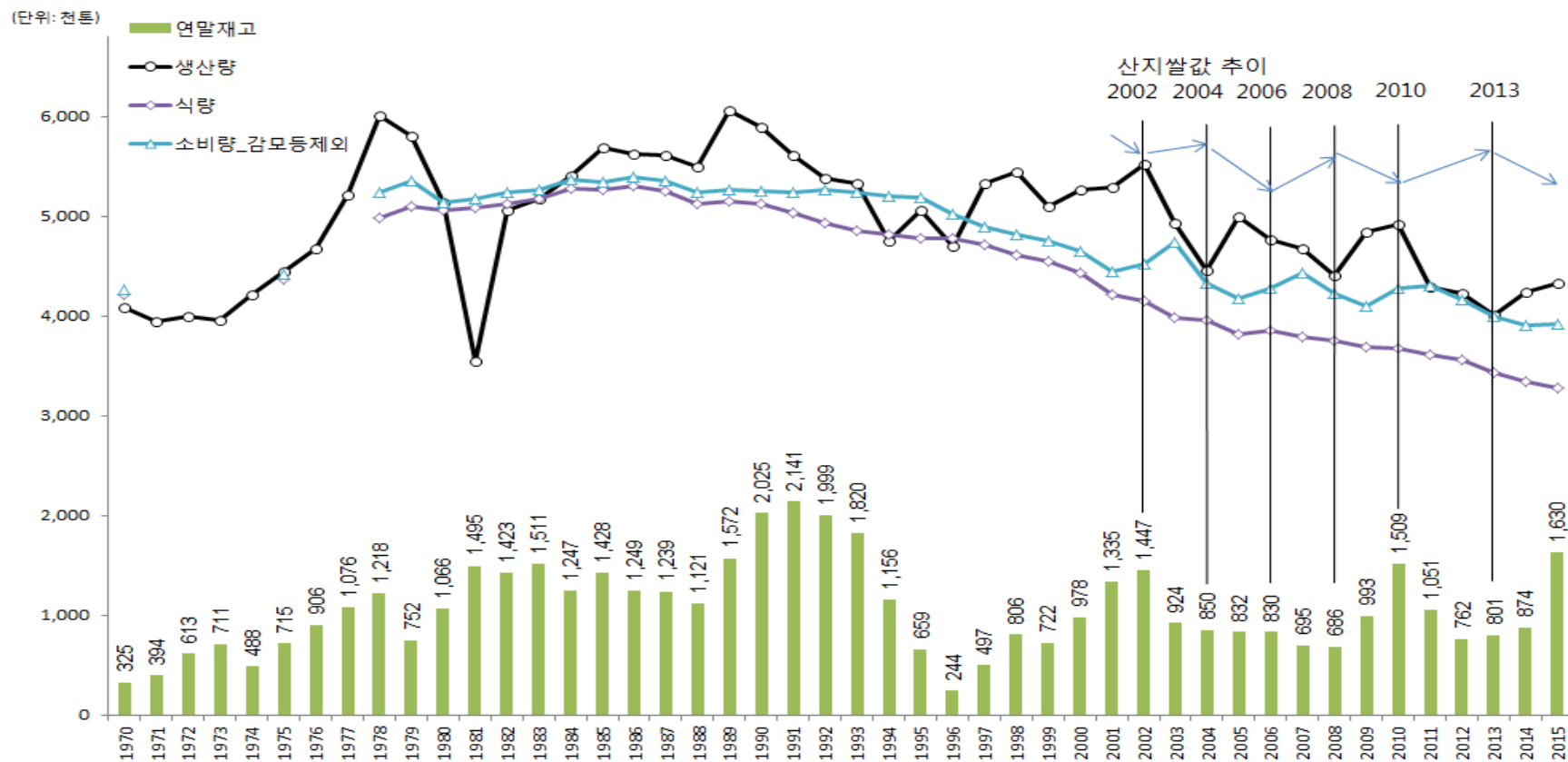
- 수요량이 감소하고 있는 가운데, 생산기반정비로 생산량이 확대되어 가격하락을 초래
- 한정된 경지면적에 자본이 과잉투입되어 자본생산성 감소하고 오히려 감가상각비가 증가하여 생산비 상승 초래



쌀수급: 1980년대 중반 이후 구조적 공급과잉

□ 쌀수급 차이

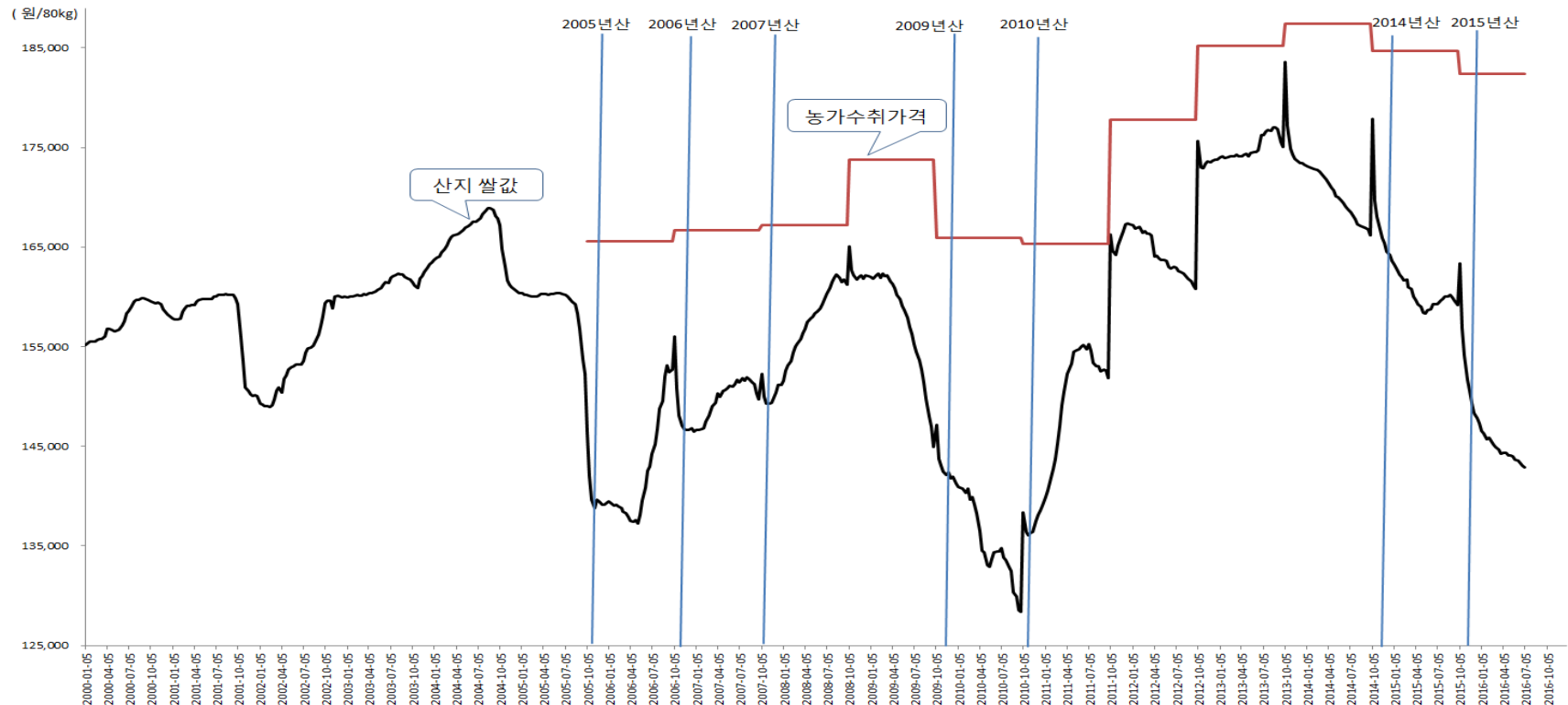
- 쌀수급은 1970년대 후반 자급달성후 식량을 기준으로 1980년대 중반 이후 구조적인 공급과잉 국면에 직면



쌀에 편중된 자원배분으로 공급과잉 가속화

□ 농가수취가격 추이

- 쌀소득보전직불제가 2005년 도입되면서 연간 2,105억원~1조 6,672억원 지출되며, 전체 직불금의 약 63% 차지
- 산지쌀값 등락과 관계없이 농가수취가격은 목표가격의 97%~110.2% 수준에서 안정적으로 추이



쌀소득보전직불제는 한계에 직면

□ 쌀소득보전직불제 負의 효과

- 소득불안정성 심화: 재배규모가 클수록, 제도 시행후 시간이 경과할수록 소득불안정성 심화
- 재배면적 감소 지연: 전기 농가수취가격 상승으로 재배면적의 감소가 지연되면서 쌀 구조적 공급과잉을 가속
- 형평성 저해: 재배면적을 확대할수록 유리하게 정책설계된 까닭에 대규모농가일수록 직불금 수령액이 커져 소규모농가와의 격차가 확대
- 소득 기여도 미미: 총수입 대비 직불금 수령액 비중은 10% 미만으로 작음
- 재배면적 확대 인센티브 약화: 임차료 상승으로 인해 대규모농가일수록 소득률 하락

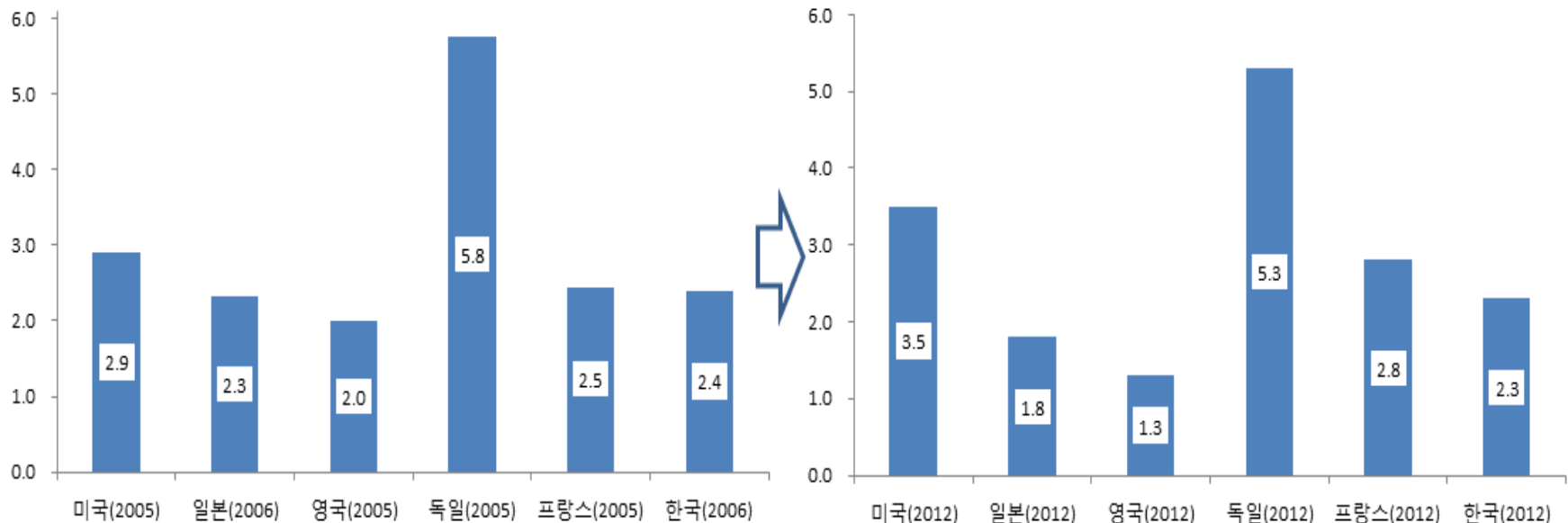
내용

- I. 문제 제기
- II. 농림수산물분야 재정규모
- III. 농림축산식품부 재정구조
- IV. 농업정책 성과
- V. 정책방향**

엄중한 외부환경으로 재정규모 확대 어려움

□ 재정규모의 적정성 고민 필요

- 기획재정부가 2017년도 예산안 편성지침을 발표하면서 재량지출의 10%를 구조조정한다고 발표하여 농림수산물예산 규모 확대 어려움 존재
- 주요선진국과 국민경제 상대비교(농림수산물분야 재정규모 비중/국내총생산 대비 농림수산업 비중) 결과 선진국 수준에 도달
- 인구 1인당 예산액 대비 농림어가 1인당 농림수산물예산액을 일본과 비교해 보면 우리나라가 농림어업에 상대적으로 많은 재정을 배분하고 있음(한국 1.0 vs 일본 0.6)



하드웨어 시설확충과 쌀 편중 자원배분 재검토

□ 자원배분 전환 필요

- 생산기반조성·시설현대화 같은 하드웨어 시설투자 확충에 편중된 자원배분은 농업생산량을 확대시키고 결과적으로 가격인하를 초래하여 농업소득의 정체를 유발하는 원인으로 작용하고 있음
- 쌀에 편중된 자원배분은 쌀소비량이 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 쌀 재고 누적문제를 야기하였고, 쌀 생산억제를 목적으로 2차례에 걸쳐 쌀생산조정제가 실시되기에 이르렀고 최근에 다시 도입할 예정임

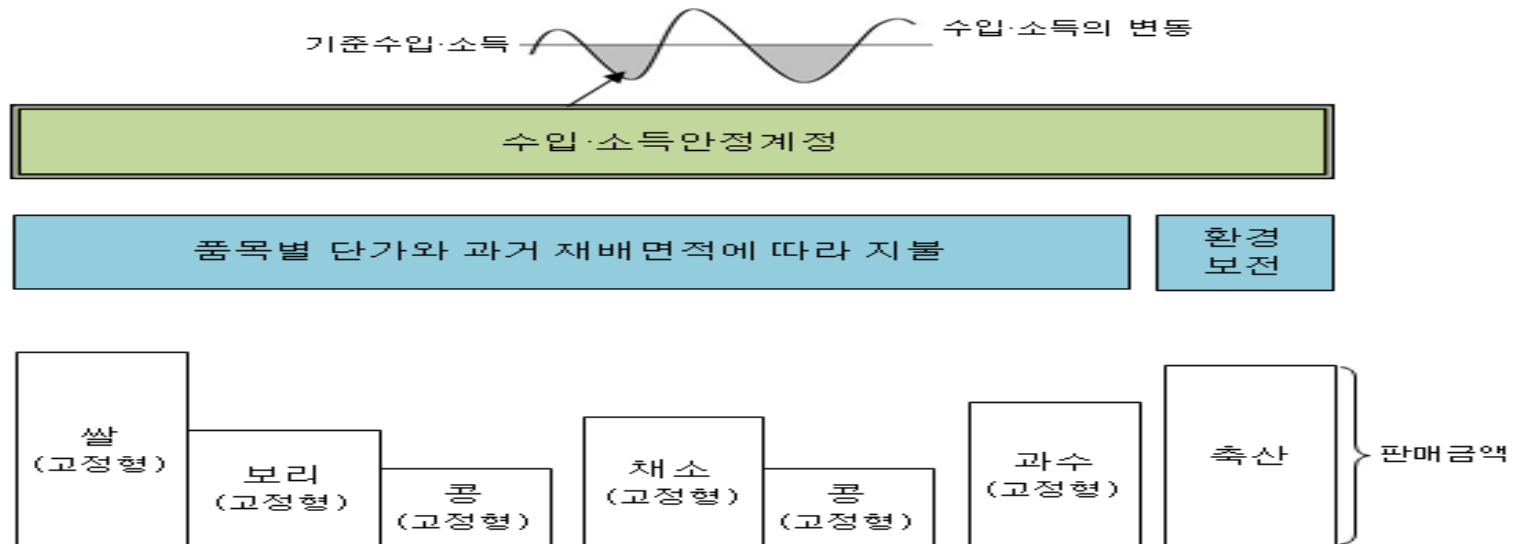
□ 복지기반·교육여건 개선&직불비중 확대 필요

- 농어업인들이 원하는 복지기반확충 및 교육여건을 개선할 필요
- 소득안정을 강화하기 위해 2016년 19.7%인 직불비중을 확대할 필요(「농업·농촌 종합대책」에서 2013년까지 직불비중을 23%로 확대할 계획이었음)

품목별 직불에서 농가단위 직불로 전환

□ 농가단위 직불제 도입 필요

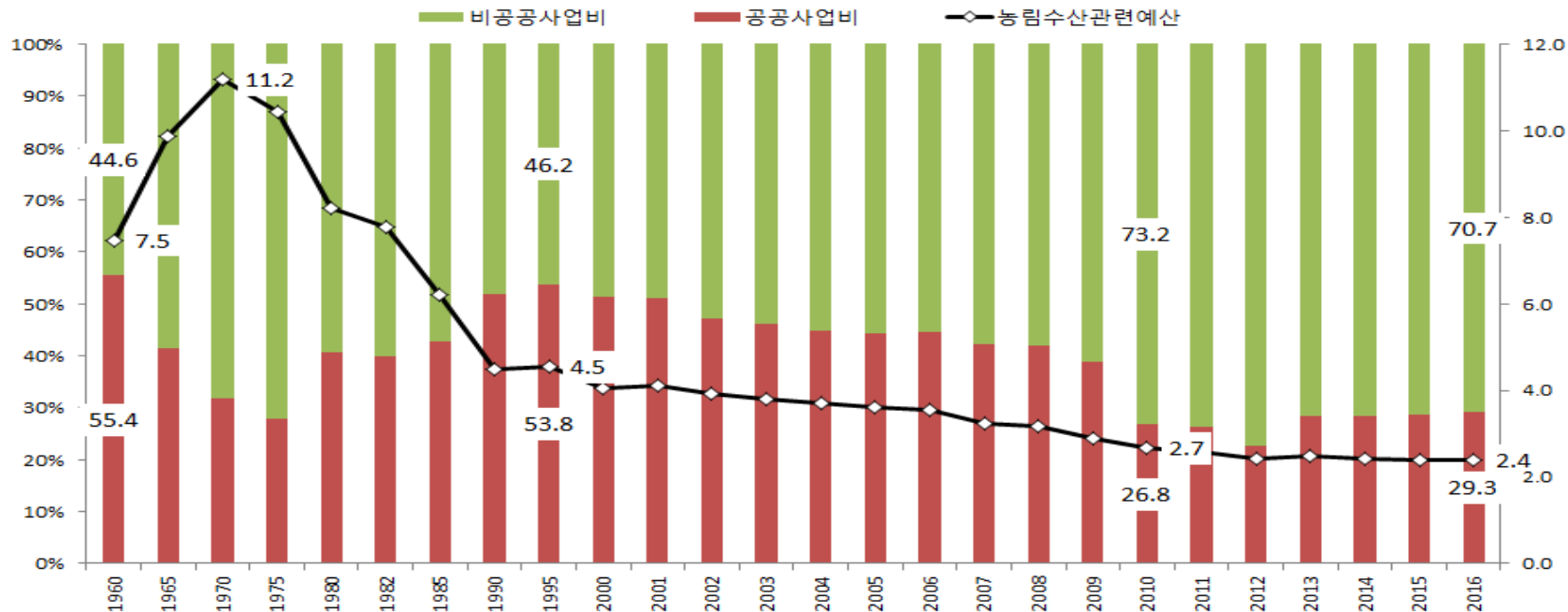
- 품목별 직불을 기능별로 통합한 후 농업인의 소득안정이라는 정책목표에 초점을 맞추어 정책설계할 필요
- 농가단위 직불제는 「생산중립계정」 & 「수입·소득조정계정」으로 구분하여 설계
- 쌀·밭작물·과수의 경우 과거 재배면적에 일정액의 고정형직불을 지불하며 이때 강화된 환경요건을 준수할 필요가 있으며, 축산의 경우 환경친화적 영농을 실시한 농가에 대해 직불금 지불
- 당해년도 수입·소득이 기준 수입·소득을 밑돌 경우 그 차액의 일부를 보전



[참고] 일본사례-재원배분:농림SOC 축소

□ 농림수산물관련예산 및 공공사업비 예산 비중 추이

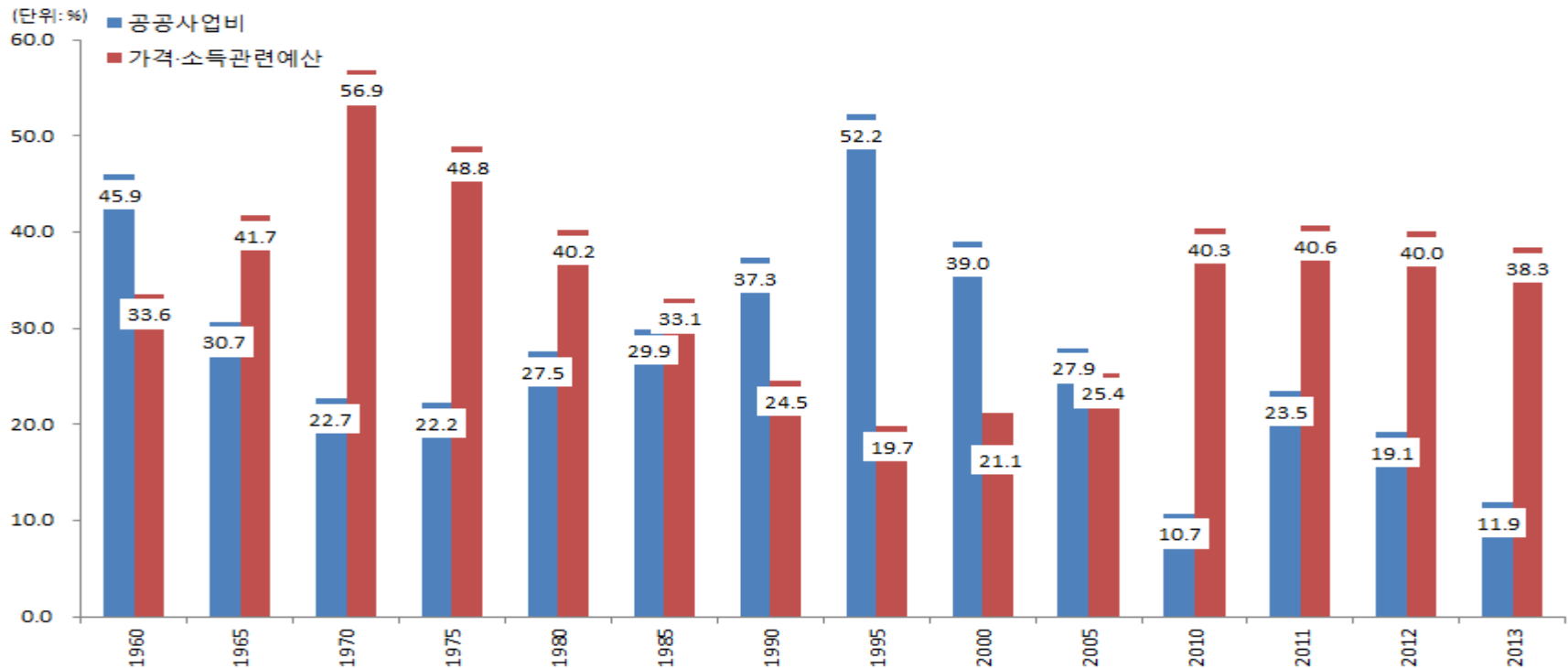
- 정부 예산 대비 농림수산물관련예산 비중은 1970년 11.2%를 정점으로 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 2016년도의 비중은 2.4%임
- 농업농촌정비를 포함한 공공사업비(농림수산물 SOC)의 비중은 1995년 53.8%(농업농촌정비 33.8%)을 정점으로 지속적으로 감소하여 2016년 29.3%(농업농촌정비 11.9%)임



[참고] 일본사례:농림SOC↓, 가격·소득예산↑

□ 공공사업비 및 가격·소득 관련 예산 추이

- 1995년 이후 공공사업비는 지속적으로 축소하고, 가격·소득 관련예산은 지속적으로 확대되고 있음
- 쌀수급이 1969년 이후 구조적 과잉 국면에 진입하면서 쌀생산 합리화를 시작하고 동시에 축산생산진흥에 자원배분을 확대

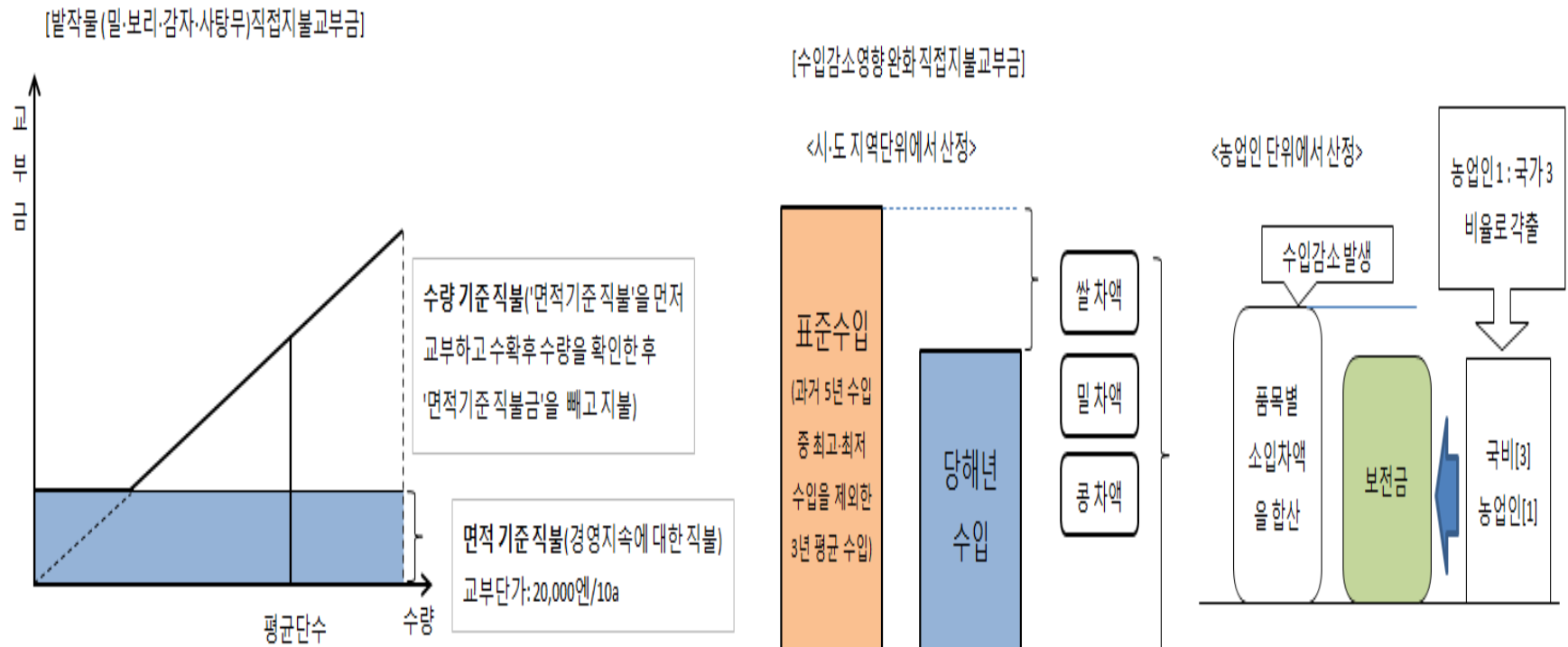


자료: 일본 농림수산성

[참고] 일본사례: 경영소득안정대책 추진중

□ 경영소득안정대책 예산규모: 6,553억엔(28.3%)

- **농·축·수산물 직·간접지불교부금·발작물 직·간접지불교부금·수입감소영향완화대책·쌀·밀·콩·감자·사탕무 재배시 인센티브** 등 경영소득안정대책을 추진중이며, 사료용쌀·밀·콩·감자·사탕무 재배시 인센티브



A photograph of a wooden bridge with dark railings, leading through a dense forest of tall green trees. The bridge is made of wooden planks and leads towards a body of water in the distance. The scene is peaceful and scenic.

꿈을 밀고 나가는 힘은 이성이 아니고 희망이며, 두뇌가 아니고 심장이다.

-도스토예프스키-