

충남리포트 제238호

ChungNam Report

2016. 9. 8.

충남의 농자재 지원정책 개선방안

강 마 야

충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원, kmaya@cni.re.kr

본 연구는 농자재 지원정책의 이론적 고찰, 충남의 농자재 지원정책 구조 및 예산 분석, 정책수요 및 성과분석 등을 토대로 충남의 농자재 지원정책의 단계별 개선 방안을 제안하고자 함.

CONTENTS

〈요약〉

1. 농정예산 구조조정의 필요성
2. 농자재 지원정책의 이론적 고찰
3. 충남의 농자재 지원정책 구조 및 예산분석
4. 충남의 농자재 지원정책 수요 및 성과분석
5. 충남의 농자재 지원정책 단계별 개선방안

요약

- 농자재 및 농자재 지원정책의 개념은 다음과 같이 설명할 수 있음.
 - 농자재란 축산업을 포함한 농업 생산단계에서 소요되는 각종 소모성 투입재로서 농산자재인 비료·농약·농임업용기계·종자·석유류·시설원예자재, 축산자재인 사료·동물약품·동물기자재 등을 말함.
 - 농자재 지원정책은 농자재 등 생산단계에서 소모성 투입재를 지원하는 정책으로서 생산요소 보조정책이라고도 함.
- 2014 회계연도 기준, 충청남도의 농자재 지원정책 예산은 약 1,300~1,600억 원으로 농업·농촌 부문 예산의 약 14~16%를 차지함(사업개수는 중앙정보보다 3배 많은 60개 세부사업으로 구성).
- 2014 회계연도 기준, 천안시(도시 지역)와 홍성군(농촌 지역)의 농자재 지원정책 예산은 각 19억 원, 73억 원으로 도시와 농촌 지역 간 약 4배 차이 발생함(농업·농촌 부문 예산의 약 2%와 10% 차이).
- 충남의 농자재 지원정책 수요를 분석한 결과, 100을 기준으로 초과지원분이 28.2%로서 축소 여지가 있는 것으로 나타남.
- 충남의 농자재 지원정책 단계별 개선방안은 다음과 같이 제안함.
 - 첫째, 단기 과제로서 정책구조 단계별 전면 재평가 작업, 농가유형별·농자재별 집행방식의 다양화 및 지원수단의 차등화
 - 둘째, 중기 과제로서 현행 지원규모 대비 20%~30% 감축, 농가 혹은 농업경영체 단위로 지원기준 일괄 변경
 - 셋째, 장기 과제로서 정책기간 상한제(일몰 등) 도입, 준폐여부에 관하여 이해관계자 간 의견조정과 사회적 합의과정

농정예산 구조조정의 필요성 ◀

01

- 최근 농업계는 내외부적으로 지속가능한 농업과 농촌을 위하여 농정개혁과 아울러 농정 예산 구조조정 등의 요구에 직면하고 있음.
 - 그동안 농정 패러다임 전환을 위해서 개선방안 논의가 수차례 진행된 바 있으나 현실의 한계에 부딪혀 제대로 실행되지 못한다는 비판을 받아옴.
 - 이유는 정책개입 범위와 주체별 역할 등 원칙 부재, 농업인에게 정책성과가 귀속될 수 있도록 하는 정책 구조체계 논의 부족 등을 들 수 있음.
- 구체적인 농정개혁을 논하기 위해서는 세부 농정예산 구조조정 논의가 선행되어야하고 그것을 뒷받침할 수 있는 단위사업군별 정책분석 연구가 필요함.
 - 2014 회계연도 기준, 농자재 지원정책 관련 재정지출 예산은 약 1.2조 원(농식품부 재정 지출의 약 8.6%), 조세지출 예산은 약 2.8조 원(농업·농촌 부문 조세지출의 약 47.5%), 충청남도의 농정예산 중 약 15%를 차지함.
 - 1960년대 전후 복구과정에서 식량증산 목표를 달성하기 위하여 시작된 농자재 지원정책은 지금까지도 지원대상·정책명칭·집행방식 등 변경을 거듭하는 가운데 계속 시행 중인 대표적인 정책임.
 - 따라서 첫 번째 여정으로서, 적지 않은 예산 비중을 차지하고 정책도입 역사가 오래된 “농자재 지원정책”의 종합적 정책분석 연구를 수행하고자 함.
- 본 연구는 농자재 지원정책의 종합 분석을 통하여 개선방안을 제안하고자 함.
 - 농자재 지원정책의 이론적 고찰, 충남의 농자재 지원정책 구조 및 예산분석, 정책수요 및 성과분석 등 정량적·정성적 결과를 토대로 충남의 농자재 지원정책의 단계별 개선방안을 제안하고자 함.

◎ 우선 농자재와 농자재 지원정책의 개념을 살펴보고 연구대상 범위를 설정함.

- 농자재단 축산업을 포함한 농업 생산단계에서 소요되는 각종 소모성 투입재를 일컫는 것으로서 농산자재와 축산자재로 나뉨.
 - 농산자재(비료 및 질소화합물, 살충제 및 농약, 농임업용기계, 종자, 석유류, 종자 및 묘목, 시설원예자재, 친환경농자재 등)
 - 축산자재(사료, 동물기자재, 동물약품, 축산기자재 등)
- 농자재 지원정책은 농자재 등 생산단계에서의 소모성 투입재를 지원하는 정책으로서 생산요소 보조정책이라고도 함. 본 연구는 재정지출(사업비 지출 등)과 조세지출(세금감면 혜택 등) 방식 모두를 고려함.
- 연구대상 범위는 농산자재 중 8종(농기계, 농약, 유기질비료, 퇴비, 시설자재, 종자, 경유 및 휘발유)을 설정함.

◎ 비료·농약·농기계 등 농자재 지원정책 도입의 공통된 역사적 배경이 있음(김병택, 2014).

- 1950년대 분단을 계기로 농자재는 전적으로 해외수입에 의존하였으나 1960년대 전후 복구과정에서 미국으로부터 차관 도입(특별계정 신설, 촉진기금 마련)하여 자체공장 건립, 국산 농자재 자급을 본격화하기 시작함.
- 1970년대 식량증산 목표를 달성하기 위하여 토지생산성 향상에 기여하는 농자재 공급에 주력, 국가 차원에서 농자재 산업육성 정책에 적극 개입하면서 생산기반 시설 확대·구축, 농자재 수요량도 점차 급증함.
- 1980년대 농자재의 과잉공급으로 인해 막대한 적자발생 시작, 점차 구조조정 수순을 밟기에 이르면서 1990년대 공장민영화 및 WTO체제 출범으로 보조금 축소 혹은 중단상황을 맞이함.

- 2000년대 기존 농자재 지원정책은 지원대상, 정책명칭, 집행방식 등을 변경하는 가운데 계속 시행 중임(예. 비료와 농약 지원정책은 유기질비료·친환경농자재 지원사업, 농기계 지원정책은 농기계임대사업 등으로 전환).

● 농업정책 이론에 의거하면, 농자재 지원정책은 가격 보조 및 생산비 보조 정책영역으로 볼 수 있음(한국농업경제학회, 2012).

- 정부는 사회적으로 바람직한 산출량 수준을 도출하기 위해서 가격 보조나 생산비 보조와 같은 정책을 시행하여 자원배분의 효율성을 증진시키고 사회후생을 극대화할 수 있음.
- 따라서 농자재 지원정책은 사회후생을 극대화하기 위한 경제적 효율성 증진에 초점이 맞춰져 있으나 이해계층의 후생효과로서 생산자 잉여와 납세자 잉여 크기는 정책별 상이할 것으로 보고 있음.

● 농자재 지원정책과 관련한 상위계획 및 선행연구의 검토 결과는 다음과 같음.

- 첫째, 농자재 지원정책이 궁극적으로는 경영비 절감 및 농가소득 안정화를 지향하는 것처럼 보이나 농자재 산업육성에 초점이 맞춰져 있음.
 - ☞ 농림축산식품부가 농업인을 위한 지원정책보다 산업체 지원정책에 초점을 맞춰진 것이 과연 올바른 것인지 의문이 제기됨.
- 둘째, 농업계에서 요구하고 있는 정책수요와 농림축산식품부에서 제공하는 정책공급 간 불일치, 정책내용과 정책성과 간 불일치함.
 - ☞ 농업인의 경영목표 중 하나는 경영비 절감이고 정부 정책도 이를 간접적으로 지원함이 주된 역할이지만 실제 성과지표 등은 그렇지 않음.
- 셋째, 선행연구는 조세지출은 고려하지 않고 재정지출로 한정하고 있음.
 - ☞ 농자재 지원과 관련하여 재정지출 규모보다 조세지출 규모가 더 크지만 이에 대한 균형적인 시각으로 접근한 정책평가가 이뤄지지 않고 있음.
- 넷째, 농림축산식품부도 소모성 투입재 지원 등을 농정방향에 부합하지 않거나 지원이 적절하지 않은 사업으로서 인정함(농림축산식품부, 2015).
 - ☞ 일몰제 도입 혹은 존폐여부에 관하여 구체적인 논의가 시작되어야 함.

03

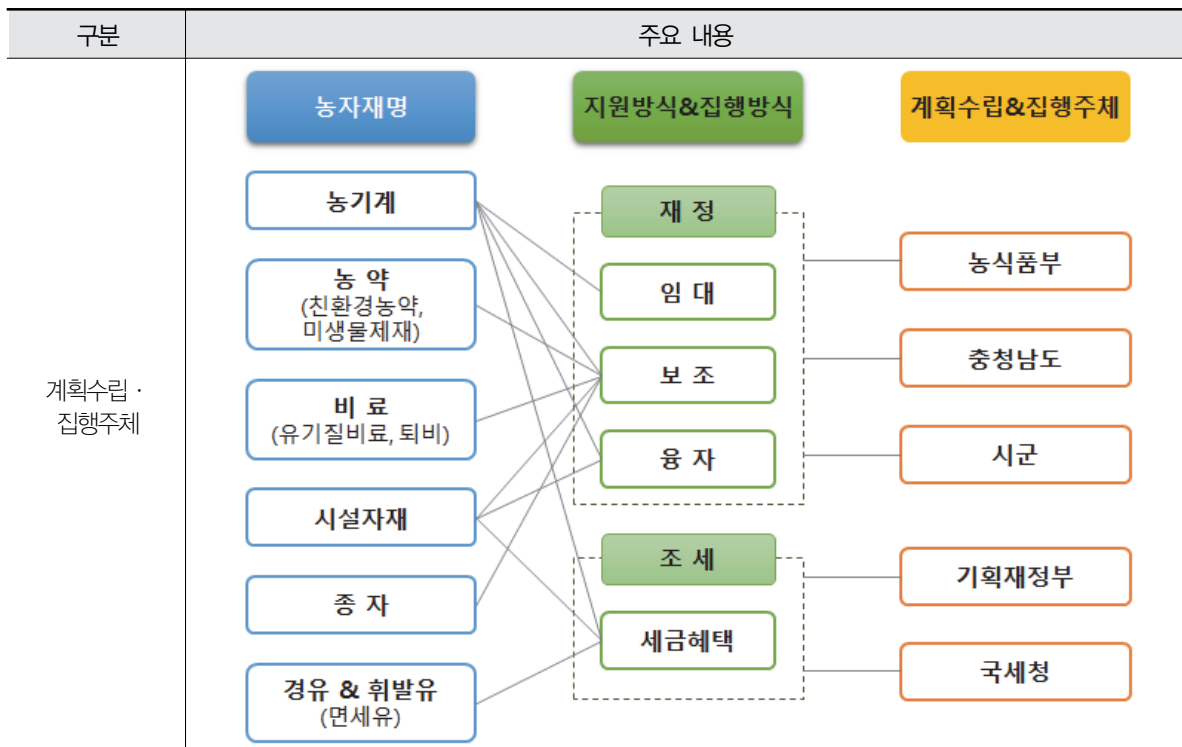
▶ 충남의 농자재 지원정책 구조 및 예산분석

1) 충남의 농자재 지원정책 구조분석

- 충남의 농자재 지원정책 목적, 내용, 지원대상·기준, 분담비율, 지원 및 집행방식, 성과지표, 계획수립·집행주체 등 구조분석은 다음과 같이 요약함(〈표 1〉 참고).

〈표 1〉 충남의 농자재 지원정책 구조분석 요약

구분	주요 내용
사업목적	농업활동에 소요되는 생산비 및 경영비 간접지원, 최종적으로 농가소득 증대 기여, 토지생산성 향상을 통한 안정적 농산물 생산기반 구축
사업내용 (대표사업)	· 농기계 : 농기계 임대사업
	· 농약 : 농산물병해충방제 및 예찰(예방차원의 관찰), 시설원예품질개선 등
	· 비료 : 유기질비료지원사업, 토양개량제지원사업
	· 시설자재 : 재정지출(원예시설현대화사업 등), 조세지출(농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율)
	· 종자 : 종자산업기반구축사업
	· 경유 및 휘발유 : 조세지출(농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제)
지원대상	재정지출과 조세지출(농업경영체 및 생산자단체)
지원기준	재정지출(경지면적), 조세지출(경지면적 및 농기계 보유량)
분담비율	· 농기계, 농약, 비료, 종자 : 국비 비율 = 지방비 비율 · 비료(토양개량제) : 국비 비율 > 지방비 비율 · 시설자재 : 국비 비율 < 지방비 및 자부담 비율
지원방식	· 농기계·시설자재·경유 및 휘발유(면세율) 제외하면 재정지출 채택 · 농기계 : 재정지출과 조세지출을 다양하게 채택
집행방식	재정지출(보조·융자·임대), 조세지출(개별소비세·부가가치세·교육세 등 면제)
성과지표	· 대부분 없으나 분담비율에 따라 상이함 · 국비 비율 낮은 사업(성과지표 존재), 국비 비율 높은 사업(성과지표 부재)



자료 : 1. 농림축산식품부(2015), 농림축산식품사업 시행지침서&농림축산식품사업안내서
 2. 대한민국정부(2015), 2015년도 조세지출예산서

2) 충남의 농자재 지원정책 예산 분석

- 2014 회계연도 기준, 농림축산식품부의 농자재 지원정책 재정지출 평균예산은 약 1.2조 원으로 농림축산식품부 재정지출 예산의 약 8.6%를 차지함.
 - 20개 세부사업으로 구성, 규모는 시설자재 · 비료 · 농약 관련사업 순으로 나타남.
 - 단일사업 당 절대규모가 큰 사업은 시설자재와 관련한 사업이지만 용자를 포함하고 있는 예산이기 때문에 실질적인 재정지출 규모로 볼 수 없음.
- 2014 회계연도 기준, 대한민국 정부의 농자재 지원정책 조세지출 평균예산은 약 2.8조 원으로 농업 · 농촌 부문 조세지출의 약 47.5%를 차지함.
 - 5개 세부사업으로 구성, 규모는 농업 · 임업 · 어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유), 농업 · 축산업 · 임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율(일정한 재화 또는 용역의 공급에 대하여 0% 세율 적용)순으로 나타남.

- 2014 회계연도 기준, 충청남도의 농자재 지원정책 재정지출 평균예산은 약 1,300억 원 ~1,600억 원으로 농업·농촌 부문 재정지출 예산의 약 14%~16%를 차지함.
 - 사업개수 측면에서는 중앙정부보다 3배 많은 60개 세부사업으로 구성됨.
 - 생산 영역 중 농자재 지원예산 비중은 최소 26%~최대 31%를 차지함(농자재별로 시설자재 약 36.1%, 비료 약 25.7%, 농기계와 농약 약 11% 차지).
 - 전체적으로 충남 농정분야 세출예산은 2013년에 비해서 2015년 생산 영역의 예산비중이 점차 높아지고 생산지향적인 농정구조를 보이고 있음.

- 2014 회계연도 기준, 천안시(도시 지역)와 홍성군(농촌 지역) 재정지출 평균예산은 각 19억 원, 73억 원으로 농업·농촌 부문 재정지출 예산의 약 2%, 약 10%를 차지함.
 - 평균예산 측면에서는 도시 지역과 농촌 지역 간 약 4배 차이 발생함.
 - 사업개수 측면에서는 각 24개, 30개 세부사업으로 구성됨.
 - 사업내용 측면에서도 천안시는 쌀 품목과 관련한 농기계·비료 중심의 농자재 지원, 홍성군은 시설원에 품목과 관련한 시설자재 중심의 농자재 지원으로 구성됨.

- 요약해보면, 2014 회계연도 기준 중앙정부-충청남도-시군의 농자재 지원정책 예산분석은 다음과 같음(〈표 2〉 참고).

〈표 2〉 중앙정부-충청남도-시군의 농자재 지원정책 예산분석 요약(2014년)

구분		전체 예산(A)	농자재 지원예산(B)	B/A(비중)	농자재 사업개수	주요 사업
재정지출	농식품부	14조 원	1.2조 원	약 8.6%	20개	시설자재·비료·농약 지원사업(융자 포함)
	충청남도	(농업·농촌) 1조 원	1,300억 원 ~ 1,600억 원	약 14% ~ 16%	60개	시설자재·비료·농기계·농약 지원사업
	천안시 (도시지역)	(농업·농촌) 1,072억 원	19억 원	약 2%	24개	쌀 품목 관련 농기계·비료 지원사업
	홍성군 (농촌지역)	(농업·농촌) 770억 원	73억 원	약 10%	30개	시설원에 품목 관련 시설자재 지원사업 등
조세지출	중앙정부	(국가전체) 33.8조 원	2.8조 원	(국가전체) 약 8%	5개	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유) 등
		(농업·농촌) 5.9조 원		(농업·농촌) 약 47.5%		

자료 : 농림축산식품부·대한민국정부·충청남도·천안시·홍성군(각 연도), 기관별 예결산서 등

충남의 농자재 지원정책 수요 및 성과분석 ◀

04

1) 충남의 농자재 지원정책 수요 분석

[조사개요]

- 조 사 명 : 농업인 대상 설문조사(농자재 지원정책 수요 및 실태조사)
- 조사목적 : 현장의 농자재 수요 및 전반적인 인식실태 파악
- 조사내용 : 최근 3개년 간 소비량 체감변화율, 현행 지원규모의 적절성, 현행 및 향후 지원방식의 수요, 실질적 농자재 지원수요, 기타 주관적 평가 등
- 조사기간 : 2015년 5월 15일 ~ 5월 30일
- 조사지역 : 충남 아산시(市 단위 대표 농업지역), 예산군(郡 단위 대표 농업지역)
- 조사부수 : 아산시(201부), 예산군(202부) 등 총 403부
- 조사수행기관 : (주) 충남리서치

- 최근 3년 간 농자재 소비량 체감변화율은 평균적으로 “유지”를 보인 가운데 농기계·경유 및 휘발유의 경우 “증가” 응답을 높음.
 - 농기계와 석유는 상호보완적인 관계이자 자본재 성격이 강한 농자재로서 비슷한 변화율을 보이고 있고 전업농·겸업농·자급농 등 농가형태에 따라 모든 농자재 소비량 체감변화율 차이가 있는 것으로 분석됨.
- 현행 농자재 지원규모의 적절성 여부는 전업농·겸업농·자급농 등 농가형태에 따라서 모든 농자재에서 주관적 판단 차이가 있는 것으로 분석됨.
- 현행 농자재 지원정책의 지원방식 수요는 “현물 7 : 현금 3”으로 현물보조 선호, 향후

희망하는 농자재 지원정책의 지원방식 수요는 “현물 4 : 현금 6”으로 현금보조 선호(농기계는 용자 및 임대 선호), 일반관행·친환경농업 등 주요농법에 따라 희망하는 지원방식 수요 차이가 있었고 공통적으로 현금보조를 선호함.

● 실질적 농자재 지원수요를 측정하기 위하여 정책 미지원 시 자가사용 비중에 따른 초과지원 비중을 계산함(〈표 3〉 참고).

- 미지원 시 자가사용 분은 평균 71.8%, 초과지원 분은 28.2%로 나타나서 현행 재정지출 규모는 약 20%~30% 축소 여지가 있음.
- 대규모 경작면적 농가일수록 초과지원 비중이 커지는 현상을 발견함.

〈표 3〉 충남의 농자재 지원정책 수요분석 요약

(단위 : %)

구분	유의미한 농가유형	초과지원 비중	현행 수요		향후 수요	
			현물	현금	현물	현금
농기계	주요농법, 영농형태, 경작규모, 농업경영비, 판매금액	최소 11% ~ 최대 17%	50.2	49.8	37.5	41.2
친환경농약	주요농법	최대 58.2%	81.3	18.7	37.2	62.8
유기질비료	농사경력, 학력, 농가형태, 영농형태, 경작규모, 농업경영비, 판매금액	최소 16% ~ 최대 23%	85.8	14.2	39.4	60.6
퇴비	(농가유형별 유의미하지 않음)	약 21.8%	88.7	11.3	39.4	60.6
시설자재	(농가유형별 유의미하지 않음)	약 25.8%	76.5	23.5	29.8	68.5
종자	(농가유형별 유의미하지 않음)	약 13.7%	92.6	7.4	29.3	70.7
경유(면세유)	농사경력, 학력, 농가형태, 영농형태, 경작규모, 농업경영비, 판매금액	최소 25% ~ 최대 35%	64.7	35.3	36.5	63.5
휘발유(면세유)	경작규모, 농업경영비, 판매금액	최소 27% ~ 최대 50%	65.7	34.3	36.5	63.5
평균		약 28.2%	75.7	24.3	35.0	61.2

자료 : 농업인 대상의 “농자재 지원정책 수요 및 실태조사” 설문조사(2015.05)

주 : 농기계 및 시설자재의 경우 향후 수요 합계치가 100%가 되지 않는 이유는 임대 및 용자 수요는 반영하지 않았기 때문임.

2) 충남의 농자재 지원정책 성과 분석

[분석개요]

- 설문조사분석 : 농업인 대상 설문조사(2015, 앞 조사개요와 동일) 중 주관적 평가 항목 분석 (현행 농자재 지원규모의 적절성, 향후 농자재 지원정책이 궁극적으로 지향해야 할 목적, 농자재 지원정책의 중요도·만족도·목적 달성 측면 평가)
- 기초통계분석 : 농가경제조사(각연도) 중 토지생산성·노동생산성·논벼생산비 등 2003년부터 2014년까지의 기존 통계지표 시계열 변화 추이 분석
- 다중회귀분석 : 농업인 대상 설문조사 중 관련 항목 조사결과를 토대로 종속변수 기준 농업경영비 모형(I)과 토지생산성 모형(II)으로 구분하여 분석

● 첫째, 정성적 성과로서 농업인 대상의 설문조사(2015) 중 주관적 평가 항목을 토대로 한 설문조사 분석결과는 다음과 같음(<표 4> 참고).

- 현행 농자재 지원규모의 적절성에 대한 주관적 평가는 5점 만점 중 2.48점(“부족”), 농기계·면세유는 다른 농자재에 비해서 “더 부족”하다고 응답함.
- 향후 농자재 지원정책이 궁극적 지향해야 할 목적으로 “농업경영비 절감”을 선택하였는데 여전히 정책목적을 달성하지 못하고 있음을 말해줌.
- 농자재별 정책중요도 측면에선 농기계를, 정책만족도 측면에서는 유기질비료 및 퇴비를, 정책목적 달성 측면에서는 면세유를 1순위로 선택함.
- 농업인에게 가장 공평하고 분배정의를 실현하고 있는 정책은 “농자재 지원정책”, 가장 공정한 정책은 “소득정책과 농자재 지원정책”, 향후 가장 중요하고 강조되어야 할 정책은 “농자재 지원정책”을 선택함.

● 둘째, 정량적 성과로서 농가경제조사(각연도) 중 토지생산성, 노동생산성, 논벼생산비 등 2003년부터 2014년까지의 기초통계 분석결과는 다음과 같음(<표 4> 참고).

- 농자재 지원 정책목적은 농업경영비 절감 및 생산성 향상이었으나 현실지표와 비교해 봤을 때, 전국의 노동생산성은 증가 추세로서 정책목적을 달성하고 있는 반면, 토지생산성은 감소 추세, 생산비는 증가 추세로 정책목적을 달성하지 못하고 있음.
- 2011년 이후 충남은 전국 평균 노동생산성과 토지생산성보다 낮았고 논벼생산비 증가도 전국 평균보다 높은 것으로 분석됨.

● 셋째, 정량적 성과로서 농업인 대상의 설문조사(2015) 중 기초현황을 토대로 분석한 결과는 다음과 같음(〈표 4〉 참고).

- 현행 농자재 지원규모가 농업경영비 감소에는 영향을 미치지 않았고 토지생산성 증가에는 영향을 미치는 것으로 분석됨.
- 경작규모에 따라서 농업경영비·토지생산성에 차이를 주는 것으로 나타남.
- 즉, 대규모일수록 농업경영비는 증가, 토지생산성은 감소하고 있음으로서 이 구간에 있는 농가는 정책목적과 다른 방향으로 움직이고 있음.

〈표 4〉 충남의 농자재 지원정책 성과분석 요약

구분		전체 결과	경작규모 차이 정도
설문조사분석 (주관적 평가)	지원규모 적절성	5점 만점 중 2.48점(“부족”) * 농기계 및 면세유는 “더 부족”	-
	궁극적 지향목적	1순위 : 농업경영비 절감	-
	정책중요도	1순위 : 농기계	정책중요도 측면에서 경작규모별 농가 간 차이
	정책만족도	1순위 : 유기질비료 및 퇴비	-
	정책목적 달성	1순위 : 면세유	-
기초통계분석 (기존통계지표)	노동생산성	계속 증가 추세 2011년 이후 충남<전국	대규모일수록 높음
	토지생산성	계속 감소 추세 2011년 이후 충남<전국	소규모일수록 높음
	논벼생산비	계속 증가 추세 2007년 이후 충남<전국	-
다중회귀분석 (회귀모형)	농업경영비 모형(I)	농기계·유기질비료·퇴비·시설 자재·경유는 (+) 영향 농자재 지원이 농업경영비 감소에 영향 미치지 않음.	경작규모별 농업경영비 차이, 대규모일수록 농업경영비 증가
	토지생산성 모형(II)	친환경농약·시설자재·경유는 (+) 영향, 유기질비료는 (-) 영향 농자재 지원이 토지생산성 증가에 영향 미침.	경작규모별 토지생산성 차이, 대규모일수록 토지생산성 감소

자료 : 1. 농업인 대상의 “농자재 지원정책 수요 및 실태조사” 설문조사(2015.05.)
2. 통계청(각연도), 농가경제조사

충남의 농자재 지원정책 단계별 개선방안 ◀

05

- 충남의 농자재 지원정책 개선방안 기본원칙 및 기본방향은 <그림 1>과 같이 설정함.



<그림 1> 5대 기본원칙 및 기본방향

- 첫째, 단계별 개선방안 중 단기과제로서 사회후생 증대 및 공공성 실현 원칙에 입각한 “정책구조 단계별 전면 재평가 작업”, 지역의 자율성 원칙에 입각한 “농가유형별·농자재별 집행방식의 다양화 및 지원수단의 차등화”를 제안함.
 - 정책집행자 입장에서는 주로 정량적이고 장기시계열 지표를 통해 객관적으로 재평가, 정책수혜자 입장에서는 주로 정성적이고 현실에서의 지원 필요성에 대한 냉철한 판단 요구됨. 즉, 경영장부 상 이득, 실질적 소득향상 기여 등임.
 - 주요 농자재별로 농사경력·경작규모·농가형태·영농형태 등 농가유형에 따른 수요차이가 있는 것으로 분석됨에 따라 정책지원 시 고려해야 함. 즉, 집행방식의 다양화, 지원수단의 차등화, 정책유형의 통합 및 연계 등임(<표 5> 참고).

〈표 5〉 농가유형별·농자재별 집행방식의 다양화 및 지원수단의 차등화

구분	집행방식 다양화(초기 단계)		지원수단 차등화(정착 단계)	
	재정지출	조세지출	집행방식 전환방향	주요 정책대상(농가유형)
농기계	융자 ↑ 임대 ↑	세금혜택 ↑	재정지출에서 조세지출로 점차 전환	대규모·전업농·관행농
농약	보조 ↓	—	직접 현금보조 전환	소규모·겸업농·친환경농
비료	보조 ↓	—	직접 현금보조 전환	소규모·겸업농·친환경농
퇴비	보조 ↓	—	직접 현금보조 전환	소규모·겸업농·친환경농
시설자재	융자 ↑	세금혜택 ↑	재정지출에서 조세지출로 점차 전환	대규모·전업농·관행농
종자	보조 ↓	—	정책내용, 성격 전환 (예, R&D 투자 확대)	소규모·자급농 혹은 중규모·겸업농
경유	—	세금혜택 유지	조세지출 요건 강화 (지원기준 강화, 변경)	전체 농가 일정량 할당, 최대사용 상한선 설정
취발유	—	세금혜택 유지	조세지출 요건 강화 (지원기준 강화, 변경)	전체 농가 일정량 할당, 최대사용 상한선 설정

● 둘째, 단계별 개선방안 중 중기과제로서 경제적 효율성에 입각한 “현행 지원규모 대비 20%~30% 감축”, 수혜자 간 형평성에 입각한 “농가 혹은 농업경영체 단위로 지원기준 일괄 변경”을 제안함.

- 정책수요 분석결과에서 현행 지원규모 대비 20~30% 감축할 수 있음을 증명한 것처럼 정책의 초과공급을 농가 스스로도 인지하고 있고 국제기준인 WTO 규정 중 감축보조 영역에 해당하므로 점진적인 축소가 불가피함.
- 현행 농자재 지원규모가 경지면적 및 농기계 보유량 등 지원기준에 따라 결정되므로 정책 수혜자 간 형평성을 달성하기 위해서 관련 법률 및 시행지침 상 농가 혹은 농업경영체 단위로 지원기준 일괄 변경이 필요함.

● 마지막으로 단계별 개선방안 중 장기과제로서 경제적 효율성에 입각한 “정책기간 상한제 (일몰 등) 도입”, 국제사회 기준 합치 여부에 입각한 “존폐여부에 관하여 이해관계자 간 의견조정과 사회적 합의과정”을 제안함.

- 농자재 지원정책에 대한 정기적인 사후평가 및 환류체계 등 정책평가 과정을 강화하여 정책기간 상한제를 도입, 사업별 일몰·확대·유지를 설정하여서 시대 변화와 상황에 맞게, 좀 더 경직성을 완화하여 운영하도록 함.
- 개별경영체에 대한 농자재 지원방식 적절성, 정책의 지속가능성 등 존폐여부에 관하여 이해관계자 간 의견조정과 사회적 합의과정이 필요함.

- 이상과 같이 충남의 농자재 지원정책 단계별 개선방안은 <표 6>과 같음.

<표 6> 충남의 농자재 지원정책 단계별 개선방안 요약

구분	개선방안	기본원칙
단기 과제	① 정책구조 단계별 전면 재평가 작업	사회후생 증대 및 공공성 실현
	② 농가유형별 · 농자재별 집행방식의 다양화 및 지원수단의 차등화	지역의 자율성
중기 과제	③ 현행 지원규모 대비 20%~30% 감축	경제적 효율성
	④ 농가 혹은 농업경영체 단위로 지원기준 일괄 변경	수혜자 간 형평성
장기 과제	⑤ 정책기간 상한제(일몰 등) 도입	경제적 효율성
	⑥ 존폐여부에 관하여 이해관계자 간 의견조정과 사회적 합의과정	국제사회 기준 합치 여부

- 농정예산 구조조정에 대한 내 · 외부 목소리가 점차 높아지는 상황에서 “과연 농자재 지원 정책이 누구를 위한 정책인지, 어디까지 정부의 정책개입이 필요한지, 실효성을 확보하기 위한 다른 정책대안은 무엇인지” 등 지속여부에 대한 판단이 필요함.

강 마 야 책임연구원

충남연구원 농촌농업연구부

041-840-1210, kmaya@cni.re.kr

* 본 연구는 충남연구원 2015년 전략과제인 “충남의 농자재 지원정책 수요 및 성과분석”를 요약 · 재구성함.

◆ 참고 자료 ◆

김병택(2014), 「한국의 농업정책 : 전개과정과 발전방향(개정판)」, 한울아카데미

농림축산식품부(2015), 농림축산식품사업안내서

농림축산식품부(2015), 농림축산식품사업시행지침서

한국농업경제학회(2012), 「농업경제학」, 율곡출판사, pp.153-158.

농업인 대상의 “농자재 지원정책 수요 및 실태조사” 설문조사(2015.05.)

통계청(각연도), 농가경제조사

농림축산식품부(각연도), 예결산서

대한민국정부(2015), 2015년도 조세지출 예산서

충청남도(각연도), 예결산서

충청남도(각연도), 3농혁신 추진관련 사업별 세부내역(국비매칭사업, 도자체사업)

천안시(2014), 2014 회계연도 기준 합본예산서(세출기준)

천안시(2015), 2014 회계연도 기준 일반회계 세출결산(총괄, 사업별조서)

홍성군(2014), 2014 회계연도 기준 합본예산서(세출기준)

홍성군(2015), 2014 회계연도 기준 일반회계 세출결산(총괄, 사업별조서)

충남리포트(2016년도)

구분	제 목	집필자	발행일
2016-01	행복한 성장을 위한 꿈과 도전, 충남경제비전 2030	강현수 외 2명	2016.01.04
2016-02	공공부문 개혁 요구와 충남에 대한 시사점	김대호	2016.01.07
2016-03	민주주의 패스포트를 통한 로컬거버넌스 구축 방안	김욱 외	2016.01.14
2016-04	금강 중·하류의 물 환경 특성과 큰빛이끼벌레 서식에 따른 대응방안	정종관	2016.01.20
2016-05	충청남도 제조업 개별임지 관리방안	오용준	2016.01.28
2016-06	충청남도 지역사회복지협의체 활성화 방안	김용현	2016.02.04
2016-07	우리나라 공무원 인사제도 혁신 방안	윤태범	2016.02.12
2016-08	충청남도 지역경제 생산성의 특징과 정책 과제	이종윤 · 임재영	2016.02.17
2016-09	충청남도 서해안 지역의 발전방향과 추진과제	한상욱 · 임형빈	2016.02.19
2016-10	지역에너지 전환과 충남의 에너지정책 방향	여형범	2016.02.24
2016-11	충남 기초공간데이터 구축을 통한 자연마을 과소·고령 실태 분석	윤정미	2016.03.03
2016-12	충남 상생산업단지 정책의 성공전략과 추진과제	장수명 외 2명	2016.03.10
2016-13	충남 경제생태계 활성화를 위한 중간지원조직 정책지원 방안	김태연 외 2명	2016.03.17
2016-14	충남도 에너지 정제·저장시설 입지지역 지원방안	이민정	2016.03.23
2016-15	충남 중대형 이차전지 산업생태계 현황과 발전전략	홍원표	2016.03.30
2016-16	충남형 지방재정 확충 방안	안연환 외 2명	2016.04.06
2016-17	충남 포괄적 도민안보체제 구축 방향과 과제	김창수	2016.04.14
2016-18	충남 사업장 폐기물 발생 현황과 매립지 갈등 대응 방향	장용철	2016.04.21
2016-19	충남 어촌·어항의 공공디자인 적용 방안	이충훈	2016.04.28
2016-20	충남 지역행복생활권 실태분석과 추진 방향	임형빈 · 한상욱	2016.05.06
2016-21	클라우드 컴퓨팅을 활용한 충남 버스 교통정보체계 구축 방안	김원철 · 정민영	2016.05.12
2016-22	충남 소규모 농공단지 활성화 대책이 필요하다	이관률	2016.05.19
2016-23	충남형 경로당 활성화와 노인 복지	김필두 · 윤준희	2016.05.27
2016-24	충남 폐염전·폐양어장 생태복원과 활용방안	장동호 · 이상진	2016.06.02
2016-25	2040년 충청남도 시·군 인구추계와 정책과제	심재현	2016.06.08
2016-26	체계적 환경보전정책 수립을 위한 충남형 환경보전 DB 구축 필요	명형남	2016.06.17
2016-27	충남 교통SOC 현황과 정책방향 -도로, 철도 분야를 중심으로-	김형철 · 장준용	2016.06.22
2016-28	농민기본소득제, 충남도 농촌마을에서 실험하자	박경철 · 강마야	2016.06.30
2016-29	충청남도 도농교류 활성화를 위한 중간지원조직 구축 방안	박경철	2016.07.07
2016-30	충남 시·군 지역문화진흥계획 수립 지원방안	최영화	2016.07.14
2016-31	전국과 충남의 미세먼지 현황과 정책제언	명형남 · 김순태	2016.07.21
2016-32	충남 문화유산과 연계하여 전통축제를 육성하자	이인배 외 2명	2016.07.28
2016-33	충남 기후변화 대응을 위한 산림탄소상쇄 활성화 전략	표정기 · 이상신	2016.08.04
2016-34	충남 농어촌지역개발사업, 사후관리 방안 마련이 필요하다	조영재	2016.08.11
2016-35	자치단체 세외수입의 문제와 개선과제	고승희	2016.08.19
2016-36	충남 어업·어촌 6차산업화를 위한 정책제언	김종화	2016.08.25
2016-37	충남 지역 노동시장의 구조적 특성과 일자리정책 과제	이상호	2016.09.02

▣ 충남연구원 홈페이지(www.cni.re.kr)에서 쉽게 볼 수 있으며, 인용시 출처를 정확히 밝혀주세요!

▣ 본 연구보고서는 충남연구원의 자체보고서로 발간된 것이며, 충남도의 공식입장과 다를 수 있습니다.