공개토론회 자료

본 자료는 2010년 6월 17일(목) 夕刊부터 보도해주시기 바랍니다.

2010~2014년 국가재정운용계획

- 농림수산식품분야 -

일시: 2010. 6. 16.(수) 16:30～18:30

장소: KDI 별관 2층 대회의실

국가재정운용계획
농림수산식품분야 작업반

본 자료는 2010～2014년 국가재정운용계획 농림수산식품분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

16:00～16:10　　등　록

16:10～18:00　　주제 1 : 농림수산식품분야 재정운용 (이태호)

주제 2 : 직불제 개편방향 (김태곤)

주제 3 : 농기계 임대지원사업 개편방안 (황의식)

사 회 : 이동필 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)

발 표 : 이태호 (서울대학교 농업경제사회학부 교수)

김태곤 (한국농촌경제연구원 연구위원)

황의식 (한국농촌경제연구원 연구위원)

토 론 : 이석준 (기획재정부 경제예산심의관)

이주명 (농림수산식품부 기획조정관)

김정봉 (한국해양수산개발원 연구위원)

전찬익 (농협경제연구소 연구위원)

윤주이 (한국농어민신문 정무이사)

오현석 (지역아카데미 대표)

홍준근 (전국농민단체협의회 회장)

목 차

토론주제 1 : 농림수산식품분야 재정운용

Ⅰ. 배경 ····· 3

Ⅱ. 비전과 효율성 ····· 4

1. 비전의 충돌 ····· 4

가. 비전 ····· 4

나. 비전의 조화 ····· 5

2. 효율성 제고 ····· 6

가. 기술개발 ····· 6

나. 농가경영 개선 ····· 6

다. 정책범위의 확장과 융복합 ····· 6

라. 재정 효율성 ····· 7

Ⅲ. 농업농촌분야 국가재정운용계획 ····· 8

1. 평가와 반성 ····· 8

2. 향후 재정운용 방향 ····· 10

3. 고용친화적 재정운용 방향 ····· 12

4. 성과지표 ····· 12

가. 농업체질강화 ····· 13

나. 농가소득·경영안정 ····· 14

다. 농촌개발·복지증진 ····· 14

라. 양곡관리·농산물유통 ····· 15

마. 농업생산기반 ····· 16

Ⅳ. 임업산촌분야 국가재정운용계획 ····· 17

1. 평가와 반성 ····· 17

가. 최근 5년간 재정운용 추이 및 특징 ····· 17
나. 재정운용에 대한 성과평가 ····· 18
다. 그 동안 재정운용의 반성 ····· 19
2. 향후 재정운용 방향 ····· 19
가. 대내외 정책여건 ····· 19
나. 임업·산촌부문의 정책여건 ····· 20
다. 산림청의 중기('10~'14) 재정운용 방향 ····· 20
라. 중기('10~'14) 중점 재정운용 방향 ····· 21
3. 고용친화적 재정운용 방향 ····· 23
가. 총괄 ····· 23
나. 사업별 고용친화적 재정운용 추진방안 ····· 25
4. 성과지표 ····· 27
Ⅴ. 어업어촌분야 국가재정운용계획 ····· 28
1. 평가와 반성 ····· 28
가. 최근 5년간 재정운용 추이 및 특징 ····· 28
나. 재정운용에 대한 성과평가 ····· 28
다. 그 동안 재정운용의 반성 ····· 30
2. 향후 재정운용 방향 ····· 32
가. 대내외 정책여건 ····· 32
나. 수산·어촌부문의 정책여건 ····· 35
다. 수산·어촌부문의 중기('10~'14) 재정운용 방향 ····· 36
라. 어업·어촌부문의 중점 재정운용 방향 ····· 38
3. 고용친화적 재정운용 방향 ····· 40
가. 총괄 ····· 40
나. 사업별 고용친화적 재정운용 추진방안 ····· 41
4. 성과지표 ····· 42
가. 어업 생산량 ····· 42
나. 어가소득 ····· 43
다. 수산물 수출액 ····· 43

Ⅵ. 식품산업분야 국가재정운용계획 ····· 44
1. 최근 재정운용 추이 및 특징 ····· 44
2. 평가와 반성 ····· 45
3. 향후 재정운용 방향 ····· 47
가. 대내외 정책여건 ····· 47
나. 식품산업의 여건 ····· 48
4. 고용친화적 재정운용 방향 ····· 50
가. 총괄 ····· 50
나. 사업별 고용친화적 재정운용 추진방안 ····· 51
5. 성과지표 ····· 53

참고문헌 ····· 55

토론주제 2 : 직불제 개편방향

Ⅰ. 개편의 필요성 ····· 59

Ⅱ. 직불제 개편방향 ····· 62
1. 주요 농정과제 ····· 62
가. 농업생산 축소 ····· 62
나. 식량자급률 하락 ····· 62
다. 쌀 구조적 과잉문제 발생 ····· 63
라. 다원적 기능 확산 ····· 64
마. 추가적인 시장개방에 대한 대응 ····· 64
2. 현행 직불제의 문제점 ····· 65
가. 현행 직불제 ····· 65
나. 제도간 상충성 발생 ····· 65
3. 개편방향 ····· 67

가. 중장기 직불제 개편방향(2009년 선진위 결정) ····· 67
나. 경영안정형 직불제 개요 ····· 68
다. 공익형 직불제 개요 ····· 69
Ⅲ. 주요 국가의 직접지불제 공향 ····· 72
1. 미국 ····· 72
가. 가격보전 직접지불(CCP) ····· 72
나. 수입보전 직접지불(ACRE) ····· 72
2. EU의 농정전개와 특징 ····· 75
가. 소득보상 직불제의 개혁 ····· 75
나. 생산중립적인 단일직불제 도입 ····· 77
3. 일본 ····· 80
가. 품목횡단적 경영안정대책(고정지불) ····· 80
나. 품목횡단적 경영안정대책(변동지불) ····· 82
다. 호별소득보상제도 도입 ····· 83
4. 종합 ····· 85
Ⅳ. 직접지불제 개편과 주요쟁점 ····· 88
1. 개편 원칙 ····· 88
가. WTO 농업협정과의 정합성 유지 ····· 88
나. 생산왜곡의 방지와 농업의 건전한 발전 ····· 88
다. 구조개혁과 다원적기능 확산의 양립 ····· 89
라. 이행조건의 강화와 정책효과 제고 ····· 89
2. 개편 방향 ····· 90
가. '공익형'과 '경영안정형'으로 유형화 ····· 90
나. 논농업에서 밭농업으로의 확대 ····· 90
다. 농가단위 소득안정제 도입 ····· 91
라. 쌀소득보전 직불제 개편 ····· 92
3. 공익형 직불제 ····· 93
가. 필요성 ····· 93

나. 통합대상 및 방식 ····· 94
다. 이행조건 ····· 95
라. 대상농가 ····· 98
마. 지불단가 ····· 99
바. 국가·지자체간 재정분담 ····· 101
4. 경영안정형 직불제 ····· 102
가. 대상농가 ····· 102
나. 대상품목 ····· 103
다. 보전기준 ····· 103
라. 보전수준 ····· 104
마. 농가별 경영정보 파악 ····· 104

참고문헌 ····· 106

토론주제 3 : 농기계 임대지원사업 개편방안

Ⅰ. 농기계 공동이용조직 육성의 필요성 ····· 110

Ⅱ. 농기계 공동이용정책의 현황과 문제 ····· 114

1. 농기계임대사업 ····· 114
2. 농협 농기계은행사업 ····· 118
3. B군 농업기술센터의 농기계임대사업 사례 ····· 123
Ⅲ. 농협 농기계은행사업과 통합방안 검토 ····· 127

1. 통합 배경 ····· 127
2. 통합방안에 대한 검토 ····· 127
Ⅳ. 정부 농기계임대사업의 개편방향 ····· 132

참고문헌 ····· 138

토론 주제 1

농림수산식품분야 재정운용

Ⅰ. 배경

□ ’97년 외환위기 이후 본격적으로 시행되기 시작한 중기재정운용계획의 주된 취지는 다음의 세 가지로 요약해 볼 수 있음.

○ 경제운영계획에 따른 예산편성: 중장기 비전에 기초한 경제운영계획을 예산에 반영함으로써 단년도, 전년답습식 예산편성의 단점을 극복.

○ 재정적자 감축: 중장기적 재정긴축목표를 설정하여 재정적자를 감소시킴으로써 균형재정의 기틀을 마련함.

○ 재정 효율성 제고: 중장기적으로 재정지출의 성과를 측정하고 재정의 신축성을 높임.

□ 이상과 같은 중기재정계획의 취지를 고려할 때, 행정의 지방분권화와 농어촌의 고령화로 인하여 나날이 확장되는 추세에 있는 농림수산식품 분야의 재정은, 국가 정책의 중장기 비전을 충실히 반영하고 효율성을 높이는 것이 절실하다고 생각됨.

□ 현재 농림수산식품부가 제시하고 있는 농림수산식품 부문 비전과 재정 효율성 제고 방향은 다음과 같음.

○ 비전: 작지만 강한 농림수산식품산업 육성을 위한 미래성장동력 확충. 즉, 농림수산업 체질개선, 식품산업 육성, 저탄소 녹색성장, 농어가 경영안정, 농어촌 삶의 질 향상 등을 추진.

○ 효율성 제고: 농어업 보조금 개편, 유사사업 통·폐합 등 세출구조조정을 통해 재정운용의 효율성과 탄력성을 높임.

Ⅱ. 비전과 효율성

1. 비전의 충돌

가. 비전

□ 농림수산식품업에 대한 비전은 전통적으로 다음의 두 가지로 양분되어왔음.

○ 비전 A: 세계적 식량·환경 문제 속에서 다원적 기능을 살려 국민의 삶의 터전이 될 수 있도록 정책적으로 보전하여야 한다. 주로 인문학적(문화적, 심리적, 감정적)인 입장에서 문제를 이해하려 노력.

○ 비전 B: 시장경제 속의 하나의 산업으로서 미래성장동력이 될 수 있도록 경쟁을 통하여 성장시켜야 한다. 주로 사회과학적(정치적, 경제적, 사회적) 방법으로 문제를 해결하려 노력.

□ '94년 WTO가 출범한 이래 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부는 모두 비전 A와 B를 혼합하여 제시. 김영삼 정부는 상대적으로 비전 B를 중시하였고, 김대중 정부와 노무현 정부는 상대적으로 비전 A를 중요시하였음. 이명박 정부는 상대적으로 비전 B를 중요시하고 있다고 생각됨. '94년 이후 모든 정부는 농림수산식품정책의 기조로서 세계화와 시장화를 계속 견지.

□ 현재 농정비전을 달성하기 위하여 추진되고 있는 농림수산업 체질개선, 식품산업 육성, 저탄소 녹색성장, 농어가 경영안정, 농어촌 삶의 질 향상 등의 정책이 서로 모순되는 요소를 포함하고 있는 듯이

보이는 이유는, 상대적인 비중 차이는 있으나, 현재 농정비전에 비전 A와 B의 요소가 모두 포함되어 있기 때문임.

나. 비전의 조화

□ 상이한 두 가지 비전을 추구하는 정책들이 서로 모순되지 않고 조화를 이룰 수 있도록 정책의 구조를 형성하는 것이 필요함. 모든 경영체와 모든 작목·업종에 동일한 비전에 입각한 획일적인 정책을 제시하기보다는 경영체 계층별로 차별화 되고 작목·업종별로 세분화 된 정책을 적용하는 것이 바람직. 즉 거시적·평균적 정책보다는 미시적·개별적 정책이 되어야 함.

○ 경영체 계층별로 차별화 된 정책: 고소득 대농에게는 소득안정정책, 저소득 소농에게는 소득 향상정책(농외소득 정책, 소득보조 정책 등)을 적용할 필요가 있음.

예) 농가단위 직불제, 농촌 삶의 질 향상 정책

○ 작목·업종별로 세분화 된 정책: 성장 가능성이 높은 작목·업종은 규제를 풀고 자본을 유치하여 미래의 성장동력이 될 수 있도록 하고, 성장 가능성이 낮은 작목·업종은 과감한 지원과 구조조정을 병행하여 최소한의 예산지출로 목표한 농업의 다원적 기능이 유지되도록 함.

예) 쌀 편중적인 정책에서 탈피, 농촌관광 진흥 정책

2. 효율성 제고

가. 기술개발

□ 농업 생산성 향상의 기초가 기술발전이고 기술개발은 R&D 투자에 의해 이루어진다는 것은 잘 알려진 사실. 농생명과학 R&D는 20세기의 녹색혁명(Green Revolution)을 통해 그 성과가 이미 증명됨. 그러나 현재 한국의 농생명과학기술 수준은 국가가 기술개발의 주체가 될 수 있는 단계를 넘어 섰음. 반면에 다국적 곡물유통회사, 식품회사, 종자회사, 농자재 회사, 농기계 회사들은 유전자 공학을 비롯한 다양한 생명과학기술을 농림수산식품산업에 적용하여 성과를 올리고 있음. 한국도 정책적으로 이러한 산업적 기술개발기반을 육성하여 시장과 생산현장의 요구를 반영하는 과학기술개발, 예를 들어 유발기술혁신(induced technology innovation)이 이루어질 수 있는 환경을 조성하여야 함.

나. 농가경영 개선

□ 농가차원의 자발적인 비용절감 또는 경영개선 노력을 도와주는 제도를 강화할 필요가 있음. 농가 스스로 모범 농가를 벤치마킹하는 것을 장려하고 경영이 어려운 농가는 경영진단과 컨설팅을 받도록 하는 것이 바람직.

다. 정책범위의 확장과 융복합

□ 현재 한 산업의 효율성과 정체성은 산업내외의 연관관계에 따라 결정되는 경우가 많음. 농업, 임업, 어업, 가공식품산업, 외식산업, 반려동물 산업, 관광산업 등 간의 연관관계를 재정립하여 각 산업의

효율성이 극대화 되도록 하여야 함. 특히 1차 산업인 농림어업의 범위를 확장하고 그 정체성을 다시 정의할 필요가 있음.

라. 재정 효율성

□ 농림수산식품 부문의 효율성을 높이는 것 못지않게 농림수산식품 재정의 효율성을 높이는 것도 중요함. 재정의 효율성 제고 방안으로 다음과 같은 사항이 중요하다고 생각됨.

○ 성과지표: 재정 투입의 효과를 측정할 수 있는 정량적(quantitative) 지표를 마련하여 투입에 대한 성과를 측정하는 것은 매우 중요함. 정성적(qualitative) 평가가 필요한 경우에도 이를 양적으로 전환하여 간접적으로 측정할 수 있는 의제 지표(proxy indicator)를 마련할 필요가 있음.

○ 재정의 통합관리: 농림수산식품분야 예산의 경우 특별세나 기금의 비중이 높은 데서 비롯되는 예산의 '칸막이 현상'이 두드러짐. 특별세 예산과 기금 예산을 각각 보다 넓은 범위로 통합하여 예산의 신축성을 높일 필요가 있음.

Ⅲ. 농업농촌분야 국가재정 운용계획

1. 평가와 반성

□ 2002년 이후 농업농촌 예산의 추이는 <표 1-1>과 같음. 과거 10여 년간의 주요한 농업예산 내용의 변화는 다음과 같이 요약할 수 있음.

○ 생산기반예산 비중 축소: 농업생산기반, 특히 쌀 생산기반의 정비가 완성되어 감에 따라 생산기반 예산은 축소되어 감. 1998년 농림부문지출 7.8조 중 2.3조, 2009년 14.6조 중 2.2조가 생산기반 예산.

○ 2004년 복지증진, 지역개발 개념 등장: 농어촌 고령화로 인하여 복지예산 지출이 증가됨. 2003년 12월 국가균형발전특별법에 따라 농어촌 지역개발 예산 책정.

○ 2005년 쌀직불제 시행: 변동직불금과 고정직불금으로 이루어 짐.

- 변동직불금: 쌀의 전국 평균 가격이 목표가격(약 17만원)에 미달하는 경우, 목표 가격과 평균가격 차이의 85%를 정부가 보상

- 고정직불금: 논 1 ha 당 70만 원의 직불금 지급.

○ 2009년 식품업 예산 등장(약 4,700억)

○ 높은 기금비중: 2000년대에 들어와 계속 총예산의 30% 정도를 차지하고 있음 (<표 1-1>의 구성비 중 D/B 행 참조).

〈표 1-1〉 농업농촌 예산의 추이

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국가전체규모(A)		1,360,470	1,723,450	1,833,550	2,096,000	2,241,000	2,384,000	2,572,000	2,845,000
(증감률)		(△0.5)	26.7	6.4	14.3	6.9	6.4	7.9	10.6
농림수산부문 (외청포함)(B)		122,193	121,316	128,849	137,720	147,703	155,147	159,240	167,798
(증감률)		7.9	(△0.7)	6.2	6.9	7.2	5	2.6	5
농림수산식품부(C)		111,253	109,793	116,334	124,374	132,789	135,539	139,548	145,161
(증감률)		8.1	(△1.3)	6	6.9	6.8	2.1	3	4
예 산		84,647	84,566	85,433	93,386	96,439	103,476	107,778	117,865
- 농림수산식품부		73,706	73,043	73,120	80,257	81,730	86,307	89,082	96,076
- 농촌진흥청		3,550	3,862	4,154	4,346	4,756	5,129	5,509	6,315
- 산림청		7,390	7,661	8,159	8,783	9,953	12,040	13,187	15,474
기 금(D)		37,546	36,750	43,214	44,117	51,060	49,232	50,466	49,085
-농산물가격안정기금		20,717	21,145	20,694	19,052	18,732	18,418	19,152	20,366
-축산발전기금		6,313	5,639	7,459	7,064	6,731	6,075	7,212	8,753
-농지관리기금		7,461	7,227	7,131	9,172	8,742	7,880	7,845	9,450
-쌀소득보전기금		-	15	979	1,399	9,134	9,537	5,367	726
-FTA이행기금		-	-	1,580	1,649	1,993	1,842	5,162	3,873
-농작물재해재보험기금		-	-	-	264	205	215	235	235
-양곡증권정리기금		2,468	2,142	3,988	-	-	-	-	-
-수산발전기금		587	582	1,383	5,517	5,523	5,265	5,493	5,632
-양식수산물 재해재보험기금		-	-	-	-	-	-	-	50
기 타		-	-	202	217	205	3,107	1,576	848
-농축산경영자금 (공자기금)		-	-	-	-	-	2,244	861	210
-영어자금(공자기금)		-	-	-	-	-	668	580	510
-복권기금(산림)		-	-	202	217	205	195	135	128
구성비 (%)	B/A	9.0	7	7	6.6	6.6	6.5	6.2	5.9
	C/A	8.2	6.4	6.3	5.9	5.9	5.7	5.4	5.1
	D/B	30.7	30.3	33.5	32.0	34.6	31.7	31.7	29.3

자료: 농림수산식품부, “2009 농림수산식품 주요통계,” 2010

□ 1990년대 이후 농업농촌 정책 목표의 변천을 간단히 그 특징만으로 요약해 본다면 다음과 같음.

농업구조개선(김영삼 정부) → 농가 경영안정(김대중 정부) → 농민 복지와 지역개발(노무현 정부)→ 농림수산식품 성장 잠재력 육성과 농어촌 삶의 질 향상(이명박 정부)

□ 1990년대 말부터 이루어진 농가와 농촌에 대한 지원정책은 그런대로 의미가 있었으나 계속된 지원정책으로 인하여 비효율적인 요소가 축적된 것도 사실. 현재 재정지출은 과거 정책의 영향에서 완전히 벗어나지 못하고 있음. 미래 성장의 잠재력을 축적하기 위해서는 당분간 지원정책을 재정비하고 효율성을 높이는 구조를 정착시키는 노력을 기울일 필요가 있음.

2. 향후 재정운용 방향

□ 현 정부가 비전 B를 중시하는 정책을 견지하려면 다음과 같은 사항에 중점을 두어야 할 것임.

○ 농업의 시장화: 특히 농식품 모태펀드, 농지 유동화 등을 추진하여 농업생산요소(농업자본, 농지) 시장 활성화.

○ 농업의 세계화: 쌀 관세화, 농산물 수출, FTA, ODA 등을 추진.

○ 직불제의 효율화: 현행 직불제를 농가단위 직불제로 전환할 필요 있음.

○ 복지정책, 특히 노인복지와 노인연금 정책을 정비하여 초고령화 사회에 접어든 농촌복지를 강화.

○ 농업의 미래를 위한 성장동력의 연구, 개발, 육성에 투자.

○ 특별세와 기금으로 칸막이가 되어 있는 예산을 통합하여 예산의 신축성 제고.

□ 2009년도 예산 146,363억 원, 2010년도 예산 146,738억 원 중, 쌀에 관련된 예산이 각각 40,496억 원(27%), 46,450억 원(31%)에 달함 (<표 1-2> 참조). 현행 쌀 직불제는 쌀 관련 정부지출을 과도하게

만들고, 쌀의 수급 불균형을 심화시키는 단점이 있음. 새로운 쌀 수급균형 정책이 필요함.

〈표 1-2〉 쌀 관련 예산

사 업 명	'09예산	'10예산	비 고('10년 기준)
합 계	40,496	46,450	
□ 직접관련 사업비	21,745	25,523	
○ 쌀소득보전고정직불금	7,088	6,650	
○ 쌀소득보전변동직불금	676	5,951	
○ 정부추하곡매입	8,168	7,796	'10 : 하곡매입(360억 원) 제외 '09 : 하곡매입(378억 원) 제외
○ 수입양곡대	3,485	2,883	
○ 쌀소비활성화	20	30	
○ 정부양곡관리	1,866	1,785	하곡관리(39억 원) 제외
○ 고품질쌀유통활성화	331	309	
○ RPC경영개선	96	96	
○ 고품질쌀최적경영체 육성	15	23	
□ 일부관련 사업비	1,468	2,065	
○ 종자수매·공급	542	542	밭작물(232억 원) 제외
○ 친환경비료공급	926	1,523	밭작물용(전체 3,045억 원의 약 50% 수준) 제외
□ 간접관련 사업비	17,283	18,862	생산기반 조성
○ 수리시설유지관리	1,527	1,527	
○ 다목적농촌용수개발	2,300	1,900	
○ 수리시설개보수	4,000	4,000	
○ 대단위농업개발	2,174	1,947	금강 396, 미호천 192, 홍보 234, 영산강4 324, 영산강3-1 90, 영산강3-2 279, 시화189, 화옹243
○ 새만금지구	3,736	1,880	
○ 농업기반시설정비	663	639	
○ 한발대비용수개발	230	207	
○ 대단위농업개발채무상환	263	254	
○ 배수개선	2,135	2,131	
○ 농업용수관리자동화	100	100	
○ 임진강수계농촌용수공급	-	5	
○ 농업용저수지둑높임	-	4,066	
○ 서산(A)간척지농업기반시설	120	150	
○ 농촌용수이용체계재편	35	56	

자료: 농림수산식품부

3. 고용친화적 재정운용 방향

□ 농업농촌은 이미 많은 고령 인구를 고용하고 있고 사실상 인력이 부족한 형편임. 문제는 젊고 능력 있는 인력에게 매력적인 일자리를 제공할 수 있느냐 하는 것. 도시의 젊고 능력 있는 유휴 노동인구를 농업농촌이 흡수하려면 그들에게 적정한 소득을 얻을 수 있는 기회를 제공할 뿐만 아니라 노동의 자본장비율을 높여 노동생산성이 향상되도록 해 주어야 함. 그 밖에 자녀교육환경을 개선해 주고, 문화적 환경을 조성해 줄 필요도 있음.

□ 단기적 고용 증대책으로는 다원적 기능 함양을 위한 직불제를 실시하고 이를 교차순응(cross compliance)적으로 운영하는 것을 생각해 볼 수 있음. 예를 들어, 농어촌 경관보전을 지불조건으로 하는 직불제를 실시하면 경관보전을 위한 고용이 증가할 것임.

4. 성과지표

□ <표 1-3>을 보면 농업·농촌 분야 예산은 5개 항목(농업체질강화, 농가소득·경영안정, 농촌개발·복지증진, 양곡관리·농산물유통, 농업생산기반)으로 나누어져 있음. 각각의 항목에 대한 예산지출의 성과를 측정하기 위한 지표는 다음과 같이 생각해 볼 수 있음.

〈표 1-3〉 농업농촌분야 예산 2009-2010

구 분	'09예산 (A)	'10예산 (B)	전년대비 증감	
			(B-A)	%
◈ 총지출(예산+기금)	146,363[1]	146,738	375	0.3
◇ 예산 일반지출	97,278	96,209	△1,069	△1.1
◇ 기금 일반지출	49,085	50,529	1,444	2.9
I. 농림수산	141,970	142,350	380	0.3
□ 농업·농촌	123,240	121,505	△1,735	△1.4
o 농업체질강화	24,950	23,489	△1,461	△5.9
o 농가소득·경영안정	26,811	24,952	△1,859	△6.9
o 농촌개발·복지증진	17,485	16,982	△503	△2.9
o 양곡관리·농산물유통	32,354	32,479	125	0.4
o 농업생산기반	21,640	23,603	1,963	9.1
□ 수산업·어촌	13,330	13,606	276	2.1
□ 식품업	4,718	5,764	1,046	22.1
□ 기타사업비	682	1,475	793	116.3
Ⅱ. 기본적 경비	4,393	4,388	△5	△0.1

주: 광특회계 개편으로 '09예산 14조 5,161억 원 → 14조 6,363억 원으로 base 변경
자료: 농림수산식품부

가. 농업체질강화

□ 농업체질 강화를 측정하기 위한 대표 지표로는 연간 농업소득 3,000만 원 이상의 농가비율을 측정함(<표 1-4> 참조).

〈표 1-4〉 소득별 농가수

단위: 원, %

	100만 미만	100-500만	500-1000만	1000-2000만	2000-3000만	3000-5000만	5000만-1억	1억-2억	2억 이상	총농가수	3000만 이상 농가비율
1995	20.50	26.79	23.56	17.53	7.16	3.58	0.71	0.14	0.04	1,500,745	4.46
2000	22.04	26.19	21.04	16.35	7.85	4.30	1.67	0.42	0.13	1,383,468	6.53
2005	23.69	27.99	16.61	13.61	7.83	5.75	3.23	0.88	0.41	1,272,908	10.27

자료: 통계청

나. 농가소득·경영안정

□ 농가소득·경영안정 성과를 측정하기 위한 대표 지표로는 농가부채율을 측정함(<표 1-5> 참조).

〈표 1-5〉 농가부채율

단위: %

	부채-자기자본 비율	부채-소득 비율
1990	6.34	42.93
1995	6.15	42.03
2000	14.46	87.58
2005	10.04	89.20

자료: 농림수산식품부

다. 농촌개발·복지증진

□ 농촌개발·복지증진 지출의 성과를 측정하기 위한 지표로는 이동성 있는 49세 이하 농가인구 비중을 측정함(<표 1-6> 참조).

〈표 1-6〉 연령별 농가인구

단위: 천명, %

구분	14세 이하	15-19세	20-49세	50-59세	60세 이상	총 농가인구	49세 이하 비중	65세 이상 비중
1990	1,370	734	2,259	1,111	1,187	6,661	65.50	11.54
1995	680	423	1,626	867	1,255	4,851	56.26	16.18
2000	459	262	1,301	676	1,333	4,031	50.16	21.73
2005	335	158	989	601	1,351	3,434	43.16	29.12

*자료: 농림수산식품부

라. 양곡관리·농산물유통

□ 양곡관리·농산물유통 지출의 효과를 파악하기 위하여 양곡관리의 지표로는 식량용 쌀 초과생산량을 농산물 유통의 지표로는 농업소득률을 측정함(<표 1-7>, <표 1-8> 참조).

〈표 1-7〉 식량용 쌀 초과생산량

단위: 천 톤

연도	공급(천 톤)			수요(천 톤)						재배 면적	1인당 식량소비	식량 쌀 초과생산
	생산 (A)	수입	이월	식량 (B)	종자	가공	감모, 기타	대북지원, 수출	기말재고	(천ha)	(kg/1년)	(A-B)
1989	6053	0	1121	5145	45	72	242	98	1572	1257	121.4	908
1990	5898	0	1572	5127	45	80	192	1	2025	1244	119.6	771
1991	5606	0	2025	5032	43	148	255	12	2141	1209	116.3	574
1992	5384	0	2141	4930	42	285	267	2	1999	1157	112.9	454
1993	5331	0	1999	4855	41	347	266	1	1820	1136	110.2	476
1994	4750	0	1820	4814	40	365	208	1	1156	1102	108.3	-64
1995	5060	0	1156	4777	38	228	364	150	659	1056	106.5	283
1996	4695	115	659	4778	38	200	209	0	244	1050	104.9	-83
1997	5323	0	244	4710	38	141	181	0	497	1052	102.4	613
1998	5450	75	497	4606	38	171	401	0	806	1059	99.2	844
1999	5097	97	806	4541	38	174	525	0	722	1066	96.9	556
2000	5263	107	722	4425	46	175	468	0	978	1072	93.6	838
2001	5291	217	978	4209	47	183	712	0	1335	1083	88.9	1082
2002	5515	154	1335	4145	45	337	630	400	1447	1053	87.0	1370
2003	4927	180	1447	3987	44	313	711	400	924	1016	83.2	940
2004	4451	193	924	3952	43	335	283	105	850	1001	82.0	499
2005	5000	192	850	3815	42	324	720	309	832	980	80.7	1185
2006	4768	238	832	3860	41	373	566	168	830	955	78.8	908
2007	4680	246	830	3789	41	424	633	174	695	950	76.9	891
2008	4408	258	695	3755	40	655	225	0	686	936	75.8	653
2009	4843	257	686	3684	40	410	654	3	995	924	74.0	1159
2010	4916	307	995	3622	39	620	656	3	1278	-	-	1294

자료: 농림수산식품부

〈표 1-8〉 농업소득률

단위: 천원

	농업소득(A)	농업총수입(B)	농업소득률(A/B)
1990	6,264	9,078	69.00
1995	10,469	16,012	65.38
2000	10,897	19,514	55.84
2005	11,815	26,496	44.59

자료: 농림수산식품부

마. 농업생산기반

□ 농업생산기반에 대한 재정지출의 성과 측정 지표로는 농업의 노동생산성을 측정함(<표 1-9> 참조). 이는 노동 생산성이 농사를 짓는 농업인에게 이익이 돌아가도록 한다는 농업생산기반 조성 사업의 목적을 가장 잘 반영하기 때문임.

〈표 1-9〉 농업 생산요소 생산성

	토지생산성 (원/ha)	자본생산성	노동생산성 (원/시간)
1990	6,248,927	0.700	4,932
1995	9,541,709	0.606	9,387
2000	10,506,765	0.470	11,778
2005	11,403,951	0.364	12,297

자료: 농림수산식품부

Ⅳ. 임업산촌분야 국가재정 운용계획

1. 평가와 반성

가. 최근 5년간 재정운용 추이 및 특징

□ 치산녹화 계획기간 이후 산림 자원화를 위해 산림녹화를 하는데 지속적인 투자를 하여 '73년 이후 '09년까지 14조 942억 원을 투자

○ 1·2차 치산녹화 10년 계획기간 ('73～'87) : 5,942억 원

○ 3차 산림 자원화 10년 계획기간 ('88～'97) : 2조 6,414억 원

○ 4차 산림 기본계획기간 ('98～'07) : 7조 9,925억 원

○ 5차 산림 기본계획기간 ('08～'09까지) : 2조 8,661억 원

□ '73년 이후 '05년도 까지 투자규모는 정부예산 대비 0.5% 내외에서 최대 1%였으나 2000년대 중반이후부터 0.6%의 투자규모를 유지

〈표 1-10〉 산림예산 투자규모

단위: 십억 원, %

구 분	'73	'80	'90	'00	'05	'07	'08	'09본예산
▪ 정부 예산액	997	8,814	32,537	123,916	159,434	200,952	219,941	247,954
▪ 산림 예산액	10	44	148	734	880	1,204	1,319	1,547
▪ 산림예산비중	1.00	0.50	0.45	0.59	0.55	0.60	0.60	0.62

○ '97년 IMF이후 숲가꾸기 공공근로 사업 확대로 전체 규모 증가

- '03～'06년에는 태풍(루사 등)피해 복구를 위한 예비비 지원이 확대되었으며, '07～'08년 예산은 일자리사업 증가에 크게 기인

- ’09년 예산은 ’08하반기 국제금융위기에 따른 경제난 극복을 위한 추경 예산 편성(1,590억 원)과 정부의 저탄소·녹색성장 전략이 반영된 결과로 증가

나. 재정운용에 대한 성과평가

□ 주요 정책 기간별 재정운용 성과

○ 1·2차 치산녹화기간(’73～’87)에 국토녹화 달성

○ 3차 산지자원화 기간(’88～’97)에 녹화바탕위에 산지자원화 기반조성

○ 4차 산림기본계획기간(’98～’07)에 지속가능한 산림경영기반 구축

□ 산림자원육성 부문에서는 녹색일자리 창출로 국민경제 안정에 기여하고, 조림·숲가꾸기 사업의 지속적인 투자로 산림의 환경적·경제적 가치 증진

□ 산림자원이용 부문에서는 최근 정부의「저탄소·녹색성장」정책을 뒷받침하기 위하여 산림자원의 에너지 활용기반 조성

○ 숲가꾸기 산물 수집을 확대하고 목재펠릿 제조 기반 마련

- 산물수집 : (’08) 65만㎥ → (’09) 80만㎥

- 농산촌 목재펠릿 보일러 보급 및 펠릿 제조시설 조성

○ 묘목생산, 바이오순환림 조성, 임업기계장비 보급 확대 및 임도시설 확충 등 산림사업 인프라 조성으로 산림바이오매스 활용 기반 구축

□ 산림자원보호 부문에서는 산불, 산사태, 산림병해충 등 산림재해 방지 및 산림생태계 보호 지원

○ 산림헬기, 산불전문예방진화대 확충 등 산불현장 대응체계를 확립

하고 산사태 예방을 위한 사방시설 지속 확대

○ 소나무재선충병 및 돌발 병해충 등에 효과적으로 대처하여 산림의 건강성 및 생물다양성 증진에 기여

다. 그 동안 재정운용의 반성

□ 기후변화에 대응하고 지속가능한 자원순환형 사회구현을 위한 기반 조성에 지속적인 투자 확대 필요

○ 기 조성된 산림자원의 탄소흡수기능 유지·확대는 물론 산림바이오매스 수집·활용을 통한 탄소배출 억제에 기여

□ 동시다발·대형화하는 산불, 국지성 폭우로 인한 산사태, 온난화로 인한 돌발 산림병해충 발생 등 산림재해 대응력 제고를 위한 인적·물적 자원의 효율적 배분 및 운용체계 재정비 필요

□ 임업·산촌부문의 경쟁력 및 체질 강화 필요

○ 정책 환경 변화를 고려하여 '선택과 집중'을 통한 사업구조조정, 지자체·민간의 역할 분담 등을 통한 재정운용의 효율성 제고

2. 향후 재정운용 방향

가. 대내외 정책여건

□ 유일한 CO2 흡수원인 산림에 대한 세계적인 관심 고조

○ 온실가스 감축을 위한 탄소배출권 조림, '09년 코펜하겐 당사국 회의에서 산림의 중요성 부각

- 중국, 인도 등 8개국에서 10건 탄소배출권 조림 등록 중(유엔기

후변화협약, 09.12), 5개국 이상에서 REDD 시범사업 시행중

○ 국내적으로도 탄소흡수원 확충과 산림바이오매스 활용 촉진을 규정한 “저탄소 녹색성장기본법” 제정(’10.4.14 시행)

- 우리나라 산림은 국가 전체 온실가스 배출량 599백만 톤의 6%인 36백만 톤을 흡수(’06년 기준)

□ G-20정상회의 개최로 분야별 국력 제고 방안 논의가 추진되고 있으며 국가 위상에 걸 맞는 산림부문의 역할이 증대될 전망

나. 임업산촌분야의 정책여건

□ 산주의 평균 소유규모가 2.1ha로 영세하여 산림경영의 규모화가 어려운 실정(산림소유자 가운데 이중 10ha이하가 96.4%를 차지)

□ 2020년까지 산림전용의 증가로 산림면적은 감소하고 산림의 노령화(50～60년생 이상)가 가속화될 전망

○ 산림면적 6,375천ha*중 30년생 이하가 59%인 3,761천ha이며, 입목축적으로는 42%(279백만㎥)를 차지

다. 산림청의 중기(’10～’14) 재정운용 방향

□ 가치 있는 산림자원 육성

○ 탄소흡수원 확충 및 산업용재 공급을 위한 산림자원 육성

○ 숲가꾸기 확대로 숲의 건강성 증진 및 녹색일자리 창출

□ 경쟁력 있는 임업 육성 및 산림바이오매스 활용 촉진

○ 전문임업인 육성 등 산림경영활성화 기반 조성

○ 청정임산물 생산, 가공, 유통기반 등 소득사업 지원 강화

○ 산림바이오매스 활용 일관시스템 구축 및 체계적인 수급 관리

○ 국산목재 공급 시스템 개선 및 목재자급률 제고

□ 산림생태계의 효율적 보전 및 녹색웰빙 기반 확충

○ 산림보호체계 개선 및 우수 산림생태계 보전·관리 강화

○ 산불, 산사태, 산림병해충 등 산림재해 최소화

○ 산림휴양·문화 및 산림치유 기능 증진, 생활권 녹색공간 확충 등 생애 주기적 산림복지 서비스 확대

□ 산림자원외교 다변화, 해외조림투자 등 국제산림협력 강화

○ 아시아산림협력기구(AFoCO) 설립, UN사막화방지 총회 개최 등 산림분야 국제협력 주도로 국가위상 제고

라. 중기('10～'14) 중점 재정운용 방향

1 임업·산촌부문의 재정운용 여건

□ 임업·산촌부문의 중기('10～'14) 연평균 증가율은 1.8%, '11년도 지출한도는 전년대비 7% 감소한 1조 5,079억 원

○ 국가재정 여건을 감안할 때 '12년까지는 3대문화권 선도프로젝트(국책사업) 이외에 기타 주요 역점사업의 재원 여건은 불투명

○ 최근 국내외 경제 상황 호전과 정부 재정여건 개선 전망, 기후변화협약 (Post-2012 협상체제) 등 '13년 이후 투자규모는 확대될 전망

2 중기('10~'14) 중점 재정운용 방향

① 탄소흡수원 확충 및 산림바이오매스 활용 투자 확대

□ 기후변화에 대응하여 조림, 숲가꾸기에 지속적인 투자를 유지하고 산림바이오에너지 활용 기반 조성에 재정지원 확대

○ ‘지역단위 일관원칙’에 따라 클론묘목 생산, 바이오 조림, 숲가꾸기, 산물수집, 펠릿생산·소비가 연계되도록 지원

○ 농·산촌지역의 화석에너지 사용 비중을 점차 줄여 나가고 산림바이오에너지 활용 확대를 위한 기반 조성

- 가정용 펠릿보일러 이외에 공공용(군부대, 사회복지시설 등), 시설원예용 등 보급 다변화 추진

② 산림재해·재난 대응력 강화, 현장 통합대응체계 정비

□ 향후 기후변화에 대비하여 산불, 산사태 및 산림병해충 등 산림재해방지를 위한 ‘사전예방’ 중심의 투자로 전환

○ 산불현장 대응력 제고를 위한 산불예방진화인력·무인감시카메라 확충, 헬기 초계비행 확대 등 지상·공중의 입체적 감시체계 구축, 산불 초동진화를 위한 비상급수체계 확충

- 산불피해에 강한 숲으로 산림구조를 개선하기 위해 소나무 단순림을 혼효림으로 갱신하고, 내화수림대 조성을 확대

○ 국지성 집중호우의 빈발에 대비 취약지 중심의 사방시설 확충 및 상류 토사유출 방지를 위한 산림유역관리 사업 강화

○ 소나무재선충병 등 기존 병해충 외에 돌발병해충 발생 빈도가 많아짐에 따라 예찰방제단 확충, 재해저감사업 추진으로 효과성 제고

③ 산림분야 녹색일자리의 지속 지원 및 산림복지서비스 기반 확충

□ 기존의 일시적·비전문적 일자리 중심에서 ‘지속가능한 좋은 일자리’ 창출을 위한 제도개선 및 재정지원으로 전환

○ 산림서비스도우미의 전문성 강화 등을 통한 사회적 기업 육성

○ 재정 투입을 통한 직접 고용창출 이외에 임업·산촌부문 SOC 사업, R&D 사업 등의 '고용친화적 재정운용'을 통한 간접 고용창출 확대

□ 고령화 사회의 도래에 대비하여 산림의 휴양·치유기능을 활용한 생애 주기적 산림복지서비스 기반을 확충

④ 국책사업 완료 소요의 안정적 지원, 정책 환경 변화를 반영한 기존 사업구조의 효율적 개편

□ 3대문화권 선도프로젝트 사업의 본격 추진에 따라 사업기간 내 완공 소요 재원의 안정적 지원

○ 국립백두대간 고산수목원('13년 완공), 국립백두대간 테라피단지('14년 완공), 낙동정맥 오백리 숲길 조성('13년 완공) 계획

□ 신규 사업의 병렬적 확대보다는 기존 사업의 제도와 사업방식의 개선, 민간·지자체의 역할 강화 등 재정지출의 합리화 추진

3. 고용친화적 재정운용 방향

가. 총 괄

□ 그 간 재정운용에 대한 평가

○ 그 동안 임업·산촌부문의 일자리는 '97년 IMF 이후 숲가꾸기 공공근로사업 및 '08 금융위기 이후 경제난 극복을 위해 투자규모 확대

- 다만, 숲가꾸기 사업을 중심으로 직접 고용 방식으로 운용되어 일자리 확대를 위해서는 추가 재정투입이 필요

- IMF 이후 숲가꾸기 사업의 재정투입 추이(공공근로사업 포함)

  ▪ ('97) 624 → ('98) 1,149 → ('99) 2,168 → ('00) 1,964 → ('01) 1,523 → ('02) 1,320억 원

〈표 1-11〉 최근 5년간 사회서비스 일자리사업 예산

단위 : 명, 백만 원

구 분	'05 예산		'06 예산		'07 예산		'08 예산		'09추경예산		'10예산	
	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산
합 계	8,904	147,457	11,260	162,224	16,735	242,308	20,775	307,004	38,266	506,791	25,219	351,212
①숲가꾸기사업	8,904	147,457	10,675	158,424	11,900	198,142	15,296	247,756	30,224	421,237	21,638	313,162
②산림서비스증진	-	-	585	3,800	4,835	44,166	5,479	59,248	8,042	85,554	3,581	38,050

○ 임업·산촌부문의 사업은 작업현장 중심의 노동집약적 특성을 띄고 있어 직접 고용 효과가 큰 것이 특징

- 따라서, 재정투입 규모에 따라 일자리 규모가 비례하고 자체 재정운용 방식의 변경을 통한 간접 고용효과 확대에는 한계가 있음

□ 고용친화적 재정운용 추진방향

○ 추가적인 재정투입 없이 기존 재원 범위 내에서 더 많은 일할 기회를 제공할 수 있도록 재정운용 방식을 개선

- 산림부문 SOC 시설(사방댐·임도시설 등)을 대상으로 산림재해방지시설 관리·운용 인력의 확충

- 임업기술연구개발(R&D) 사업의 기초연구인력 양성 투자 비중을 늘려 산림분야 고학력 청년층에 전문직 일자리 제공

□ 추진 시 고려사항

○ 산림부문 일자리 창출사업은 농어업의 인력수급과 중복 가능성이 있으므로 농어업 분야 임금수준 및 가용 인력규모 등을 고려하여 타 부문의 인력부족 등 수급 불균형이 초래되지 않도록 추진

나. 사업별 고용친화적 재정운용 추진방안

1 산림부문 SOC 사업

□ 사업개요

① 사방사업

○ 사업내용 : 산사태 등 산림재해방지를 위한 사방댐 설치·산림유역관리 등

○ 법적근거 : 사방사업법 제5조 및 제7조 등

○ 추진방법 : 지자체 보조(국고 70%)

② 임도시설

○ 사업내용 : 임업생산성 향상을 위한 간선임도·작업도 설치

○ 법적근거 : 산림자원법 제9조 및 제64조 등

○ 추진방법 : 국가직접(농특), 지자체 보조(광특, 국고 80%)

* '11년부터 광특 광역발전계정(국고 70%)으로 통합 편성 예정

□ 개선 방안

○ 산림재해예방시설 통합관리·운용 강화

- 기존 사업비 내에서 태풍·폭우·폭설로 인한 산림재해 우려지역 대상으로 일정기간(10개월 내외) 동안 모니터링 등 사전점검·관리체계 강화

□ 제도개선에 따른 고용창출 효과

○ 산림재해예방시설 통합관리·운용 : 200명 내외

- 국가(국유림) 50명, 지자체(사유림) 150명 등

② 임업연구기술개발(R&D) 사업

□ 사업개요

○ 사업내용 : 산림부문 고부가가치 실용기술 개발, 기초연구 인력 양성

○ 사업기간 : '90 ~ 계속

○ 법적근거 : 산림기본법 제24조, 산림자원법 제34조 등

○ 추진방법 : 국가직접, 출연연구기관(국고 100%)

□ 개선 방안

○ 실용화 연구사업인 임업특정연구 과제는 연차별 축소 조정하고, 연구인력 양성 사업인 산림과학기초연구 지원 사업의 재정 비중을 확대

- 임업특정연구 비중축소 : ('10) 75% → ('11) 68% → ('12) 60%

- 산림과학 기초연구확대 : ('10) 25% → ('11) 32% → ('12) 40%

□ 제도개선에 따른 고용창출 효과

○ 산림과학기초연구 사업단 : 200명 내외

- ('11년) 2개 신규사업단×50명 = 100명

- ('12년) 2개 신규사업단×50명 = 100명

4. 성과지표

1 국산목재 자급률 : ('10) 13.0% → ('14) 17.0%

○ 국산목재 생산 및 부산물 활용 확대 지원을 통해 국산재 자급률은 꾸준히 증가할 전망

2 임목축적 증가율 : ('10) 109㎥ → ('14) 140㎥

○ 그 동안의 숲가꾸기 등을 통한 산림자원 비축에 따라 ha당 임목축적량은 지속적으로 증가할 전망

3 탄소흡수율 : ('10) 6% → ('14) 9%

○ 우리나라 산림은 국가 전체 온실가스 배출량 중 6%인 36백만 톤을 흡수하고 있으며 5년 후 10% 수준까지 확대될 전망

4 농림수산분야 산림바이오에너지 활용 비중 : ('10) 0.1% → ('14) 5%

〈표 1-12〉 지표로 본 5년 후의 모습

구 분	'09(실적)	'10	'11	'12	'13	'14
○ 국산목재자급률(%)	11.9	13.0	14.0	15.0	16.0	17.0
○ 임목축적증가율(㎥)	103	109	116	125	133	140
○ 산림탄소흡수율(%)	6	6	6.5	7.0	8.0	9.0
○ 산림바이오에너지 활용 비중(%)	-	0.1	1.5	2.5	3.0	5.0

Ⅴ. 어업어촌분야 국가재정 운용계획

1. 평가와 반성

가. 최근 5년간 재정운용 추이 및 특징

□ WTO체제의 확대 및 FTA 확산에 따른 수산물 시장개방화에 대응하여 수산업의 경쟁력을 강화하고, 어업인의 삶의 질 개선과 어촌사회의 개발을 위해 지속적인 투자를 하여 '07년부터 '10년까지 5조 7,285억 원을 투자함

○ '07 ~ '09년까지 증가율은 '08년에는 전년대비 약 6.85%가 상승하였고 '09년에는 전년대비 약 6.08%로 지속적으로 상승함. 하지만 '10년에는 전년에 비해 약간 하락함

〈표 1-13〉 수산·어촌부문의 재정 변화

단위: 백만 원

구 분	회계	'07	'08	'09	'10
<예산>	일반	247,721	260,624	314,824	383,926
	농특	364,712	367,300	404,857	375,578
	광특	185,442	238,064	213,654	218,252
<기금>		525,354	547,909	566,458	513,870
합계(수산・어촌)		1,323,229	1,413,897	1,499,793	1,491,626

자료: 농림수산식품부, 내부자료

나. 재정운용에 대한 성과평가

□ 주요 정책 기간별 재정운용 성과

○ 제1차('00~'04) 수산진흥종합대책 시기 : 신 해양질서 시대 수산업 개편

- 1994년 UN 해양법 협약의 발효에 이은 신 한·일 어업협정(1999)과 한·중 어업협정(2000)의 영향을 최소화하고 수산업의 재도약을 위한 기반 마련을 위한 재정 운용

○ 제2차('05~'09) 수산진흥종합대책 시기 : 개방화 시대 수산업 경쟁력 강화

- WTO/DDA 협상 및 FTA 확산 등에 따른 WTO/FTA 국내 대책, 어촌개발, 삶의 질 향상 등에 중점을 두고 재정 운용

○ 그 결과, 수산자원 회복, 어획량 증대, 소득 증대 등 가시적 성과를 도출함

- 국내 어업 총생산량은 1990년~2000년까지 연평균 2.4%씩 감소하였지만, 2000년 이후 연평균 3.7%씩 생산량이 증가한 것으로 나타남. 어업 생산액은 10년간 47% 증가('99년 4조 3,200 → '08년 6조 3,450억 원)하였음

- 양식어업은 2000~2008년 기간 중 연평균 9.8%의 급격한 생산량 증대가 있었으며, 내수면 어업도 연평균 4.5%의 생산량 증대

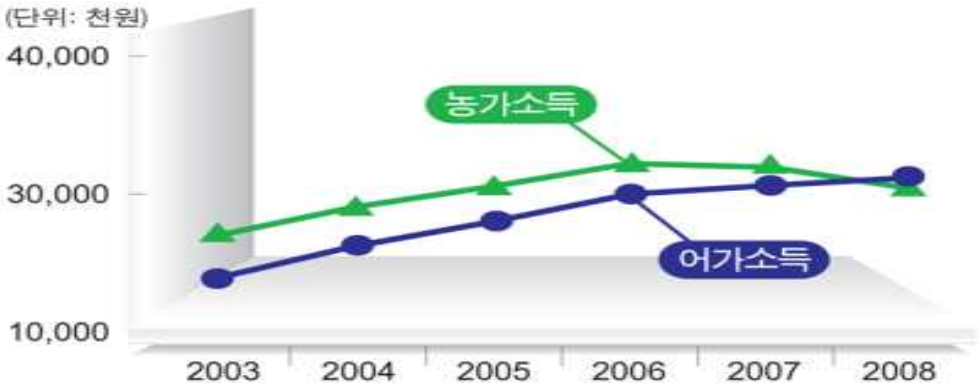
- 어가호당 소득은 69.2% 증가('99. 1,843 → '08. 3,118만원)하였으며, 자율관리어업, 총허용어획량(TAC) 등 선진 어업관리제도가 정착됨

〈표 1-14〉 연도별 · 어업별 생산량 추이

단위: M/T, %

어업별	1990년	2000년	2008년	연평균성장률 (90-00년)	연평균성장률 (00-08년)
일반해면어업	1,471,810	1,189,000	1,285,808	-2.1	1.0
천해양식어업	772,731	653,373	1,382,098	-1.7	9.8
원양어업	919,312	651,267	666,182	-3.4	0.3
내수면어업	34,381	20,585	29,180	-5.0	4.5
총생산량	3,198,234	2,514,225	3,363,268	-2.4	3.7

[그림 1-1] 농어가 소득 추이



자료: 통계청, 어가경제조사

다. 그 동안 재정운용의 반성

□ 웰빙 및 친환경 산업으로 무한한 성장 잠재력을 보유하고 있음에도 불구하고, 미래의 신 성장 동력으로 육성 노력 미흡

○ 수산자원 및 생산 증대 사업에 수산정책의 비중을 편중하여 미개척 블루오션 영역인 잠재력을 활용하지 못함

○ 웰빙, 건강기능성 식품 개발을 위한 R&D 및 실용화를 위한 정책사업 개발 및 투자 미흡

○ 세계 최대의 수산물 수입국인 일본과 수산물 수요가 급증하는 중국 사이에 위치하고 있고, 세계 5대 갯벌 어장, 천일염 산업화 및 어족자원 변화 등 풍부한 잠재력을 보유하고 있음에도 이에 대한 정책개발이 미흡

○ 수산물 구매자의 구매형태 변화에도 불구하고 생산한 수산물을 대부분 원어 상태로 출하, 판매하여 고부가 산업으로서의 기반 투자에 동기 부여 미흡

□ 생산시설 투입비 및 유류비, 노동력이 많이 투입되는 수산업(어업,

양식업, 제조가공, 유통, 물류)임에도 불구하고 친환경 수산업으로의 전환을 위한 정책적 노력 부족

○ 자원감소에 따른 원거리 조업, 과잉경쟁에 따른 고마력화 등으로 유류 소비량이 증가하여 국제유가나 환율변화에 매우 민감한 실정임. 또한, 국제적 탄소 저감 압력 강화로 수산업에 어려움 예상됨

○ 과도한 유류비와 임금 이상 등으로 어업 부가가치는 변화가 거의 없음. '99년 대비 '07년도 어업 총부가가치액의 성장률은 1.0%에 불과하여 물가상승률 등을 감안하면 마이너스 성장을 보임

□ WTO 체제의 확대, 강화 및 FTA 확산에 따른 어업인·어촌의 자립능력을 위한 정책 노력이 지속적으로 추진되어 왔음에도 불구하고 그 결과는 미흡

○ EEZ 시대 어장 축소에 따른 충격 흡수, 시장개방에 따른 보완대책 마련 등 현안 대응에 치중하였으며, 어업인·어촌의 자립능력을 배양하여 수산업의 경쟁력을 근본적으로 강화할 수 있는 대책 미흡

○ 자원고갈, 어장오염, 시장개방 등 어려움을 지나치게 강조하여 어업인 스스로에게 미래 수산업 발전에 대한 자신감과 비전을 상실하게 함

- 어가인구의 감소 및 고령화에 대응한 정책 개발 미흡으로 후계 어업인력 충원 부족

○ 수산업협동조합의 부실로 인한 폐단이 어업인에 전가되고 있고, 면세유 부정유출 등 일부 어업인의 모럴 해저드도 지속적으로 발생

○ 2005년 이후 어업용 부채는 감소하고 있으나 어업용 이외 부채가 증가하여 2008년 현재 어가부채는 3천 4백만 원으로 자산대비 부채 비중은 15%임

[그림 1-2] 어가 자산 · 부채 추이

자료: 통계청

2. 향후 재정운용 방향

가. 대내외 정책여건

□ 지구 온난화와 저탄소 녹색시대로의 진입

○ 우리나라의 온난화 속도는 세계 평균을 상회(기온 상승은 2배, 해수면 상승은 3배)하여 수산자원을 비롯한 생태계 교란이 심각하여, 기존 정책 및 제도로는 급변하는 수산 현실을 수용하기 어려움 실정임

○ 우리나라의 연근해어업은 고탄소 산업(수산물 1kg 생산에 유류 0.66ℓ 사용)으로 탄소배출량 감축 압박이 심화될 것으로 예상됨

○ IPCC(기후변화에관한정부간협의체) 종합보고서에서 ⅰ) 기후시스템의 온난화는 명백하며, ⅱ) 지구 평균기온과 해수온도의 상승, ⅲ) 광범위한 눈과 얼음의 융해 및 지구평균 해수면 상승이 과학적으로 분명히 나타나고 있음을 지적함

※ 지난 100년간(1906-2005년)의 전 지구 평균온도는 0.74(0.56-0.92)℃ 상승

※ 지구 평균 해수면은 1961년 이후 1.8(1.3-2.3) mm/yr 상승

※ 1993년 이후 해수면 온도는 3.1(2.4-3.8) mm/yr나 상승한 것으로 관측

□ 수산물 수요는 증대하나 생산은 한계

○ 지난 10년간 국민 1인당 수산물 공급량은 57% 증가('98. 35kg → '07. 55kg)하여 육류 17%, 과실류 29%에 비해 높은 증가율을 보임

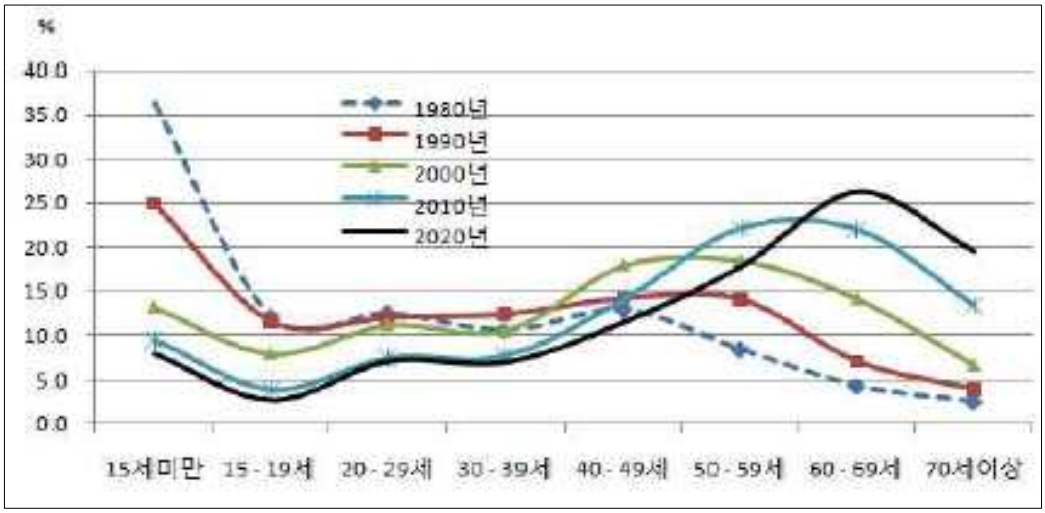
- 중국의 수산물 소비도 급증('00 11kg/인 → '06. 22kg/인)하고 있음

○ 수산자원량에 비해 아직 어선세력이 과도(7% 추가감축 필요)하고, 양식어업도 어장오염, 개발적지 부족 등으로 생산 증대에 한계를 보이고 있음

- 원양어업은 어선 노후와 국제규제 강화로 생산량 감소 추세임

□ 국내 어업 환경은 유가 상승에 매우 취약하며, '08년 어촌 고령화 비율은(65세 이상) 22.6%로 초고령사회로 진입

[그림 1-3] 어가인구의 연령별 비중 변화



자료: 농림수산식품부, 『제3차 수산진흥종합대책』, 2010

□ 식품안전 및 건강에 대한 소비자 관심 증대

○ 인구 고령화와 저출산, 생활 여건의 개선 등 사회적 변화로 인해 건강에 대한 관심이 날로 높아짐에 따라 식품 안전성 및 웰빙식품에 대한 소비자 관심 또한 높아지고 있는 상황

- 생활수준 향상 및 웰빙 열풍 등으로 수산물 수요는 꾸준히 증가하고 있으나, 현 수산물 생산능력으로는 향후 수산물 수급에 차질 예상

□ 수산업은 연료과다 투입형 산업으로 저탄소 산업화 절실

○ 2000년 기준으로 세계 수산업은 연간 약 42.4백만 톤의 연료를 소비하고 있으며, 이 연료소비량은 전 세계 오일 소비의 1.2%에 달하는 양으로써 수산업은 연료과다 투입형 산업임[1)]

○ 에너지 효율성 측면에서 볼 때, 수산업으로 인해 소비되는 연료

1) FAO, *FAO Expert Workshop on Climate Change Implications for Fisheries and Aquaculture*, 2008.

량은 어획물의 단백질 에너지 12.5배의 연료 에너지를 소모하는 것으로서 수산업은 에너지 과투입 형태의 식량생산, 유통, 소비의 산업구조를 가지고 있다고 볼 수 있음

○ 수산업에 있어서 연료의 투입은 에너지 효율화를 위한 기관대체보다는 장기적으로 어업의 방법 또는 어구를 대체하는 저에너지 투입의 방향으로 진행될 필요가 있음

나. 어업어촌분야의 정책여건

□ 무한경쟁의 시대 도래로 시장 개방 압력의 증가 대응 필요

○ NAMA 협상 타결 시 수산물 현행 실행 관세율의 하락으로 수산물 시장 개방이 가속될 것으로 전망됨

- 선진국 계수 적용시 수산물 관세율은 조정관세 및 고관세 품목일수록 그 감축정도가 크게 나타나게 되어 민감 품목의 관세율이 크게 하락될 전망

※ 현행 수산물 평균 실행관세율 : 17.02%(2008년 기준) → 6.10%로 하락 전망

○ 면세유 등 민감 보조금 금지로 인한 국내 수산업 경영 악화 및 국제 경쟁력 약화 우려

※ 2007년도 수산보조금 약 1조 7천억 원 중 면세유가 약 8천억 원을 차지

※ DDA수산보조금 협상 타결 시 국내 보조금 1조 7천억 원 중 최대 72% 금지 예상

□ 우리나라 수산업의 글로벌화 진행과 조화 필요

○ 경제통합 현상 및 수산업의 글로벌화 진행으로 세계 수산물 교역 증가. 세계 수산물 교역 규모는 2006년 1,777천억 달러(약 1.1억 톤)로 1996년 대비 약 59.3% 증가(연평균 3.8% 증가)

○ 우리니라의 국제연계도(LIT)는 수산물 수입의 증가로 인해 2000년 이후 크게 증가하고 있으며, 2006년 이후 국제연계도가 0.5 이상임

□ 농림수산식품·농산어촌 비전 2020과 제3차 수산진흥종합대책과 연계하여 정책의 일관성 및 효율성 제고 필요

다. 어업어촌분야의 중기('10～'14) 재정운용 방향

□ 자율·자립·자강 수산업 기반 구축 및 풍요로운 어촌 만들기

○ 현재 국가재정 운용계획을 적용하여 살펴보면 결과 전체 지원('10～'14)까지 예상 총 재정규모는 7조 1,223억 원(평균 1조 4,245억 원/년)으로 추정됨

* '10년은 현재 확정됨

* '11 ~ '13년은 국가재정 운용계획을 적용함

* '14년은 '10 ~ '13년 평균증가율 1.9%를 적용하여 추정함

* 실제 규모는 향후 국가개정 운용계획('10 ~ '14) 및 해당연도 예산 반영에 따라 변동

〈표 1-15〉 국가 재정 운용계획에 따른 예상 재정지원

단위: 억 원

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
예 산	13,880	13,878	14,383	14,403	14,679

자료: 농림수산식품부, 『제3차 수산진흥종합대책』, 2010

□ 중기 재정운용 방향은 "농림수산식품·농산어촌 비전 2020", "제3차 수산진흥종합대책" 및 "新 수산 30대 프로젝트"를 연계 필요

○ 농림수산식품·농산어촌 비전 2020

- 농식품 산업의 경쟁력 유지, 지역사회 및 국토환경 보전, 농촌의 삶의 질 향상이라는 측면에서 "생명・건강・매력이 어우러진 농림수산식품산업과 농산어촌" 이라는 비전을 통해 3(新성장 녹색 '생명' 산업, '건강'한 삶과 '매력'적인 먹을거리, '쾌적'하고 '활력'이 넘치는 농산어촌) 미션과 5대전략과제를 통해 재정 운용

○ 제3차 수산진흥종합대책 : 수산물 생산 세계 10위, 수출 20위의 목표와 "경쟁력 있는 수산업과 풍요로운 어촌을 만들기"를 비전으로 책정

- 재정지원을 증대시킬 분야로는 수산업 기반 유지를 위해 필요하나, DDA 타결 이후에는 지원이 어려운 사업 (어선 건조 등, DDA 타결 시까지 한시적 지원), 저탄소 녹색 성장 촉진 (유류절감 장비 개발・보급, 저탄소 기술개발, 바다숲 등 탄소 흡수원 조성 등), 신 성장동력 육성 / 수산자원 조성 및 관리, 경영 안전망 구축 (어선원 및 어선 보험, 직불제 등) 등

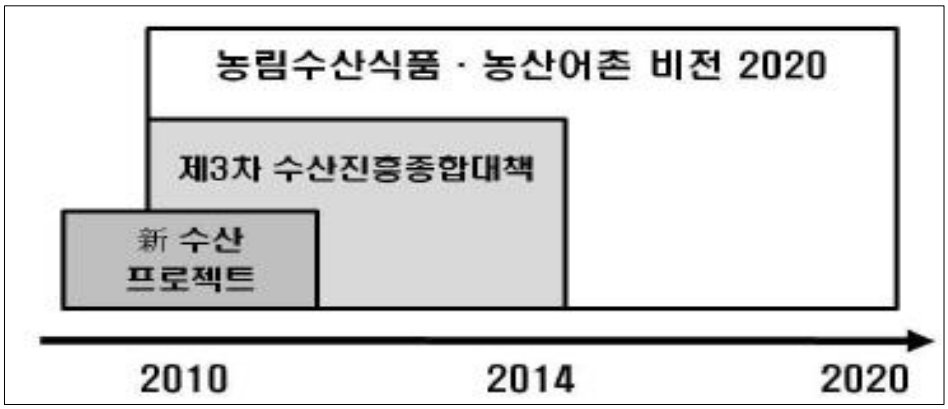
- 재정지원을 점진적으로 감소시킬 분야는 수협 경영정상화 지원(한시적 지원), 수산물 수출 선진화단지 지원 등 사업목적이 달성되는 사업 등

○ 新 수산 30대 프로젝트

- 제도와 시스템의 개혁으로 수산현장의 애로를 해소하고 새로운 희망을 부여하기 위한 집중적 액션플랜과의 연계한 재정

지원 원용 필요

[그림 1-4] 관련 정책들과의 연계



자료: 농림수산식품부, 『제3차 수산진흥종합대책』, 2010

라. 어업어촌분야의 중점 재정운용 방향

□ 저탄소 녹색 수산업으로의 전환 및 R&D 투자 촉진

○ 저탄소 녹색 수산업으로의 전환 촉진을 위해 저탄소 녹색 어업으로의 전환 촉진, 양식산업 에너지 절감, 친환경 녹색 수산식품 산업 육성에 재정 운영

□ 수산업의 고부가 식품산업 육성부문 투자 확대

○ 고품질 수산식품의 안정적 공급체계 구축에서는 안정적인 수산물 수급기반 조성, 수산식품 소비 활성화, 천일염 및 젓갈 명품화를 통한 수출산업화, 수산시장 재편을 통한 효율적인 공급망 구축, 수산업 클러스터의 특성화 육성 사업에 재정운영

□ 자율·자립·자강의 수산업 기반 구축을 통한 경쟁력 강화

○ 자원관리에 기반을 두어 연근해어업 경쟁력 강화에서는 지역별·해역별 맞춤형 연안어업관리, 자율관리어업 선진화, 연근해

어업 구조조정 촉진, 수산자원 관리체계 고도화, 기후변화 등 어업환경 변화 대응. 어장환경 관리 강화, 선진어업질서 구축 및 어업지도·단속 내실화, 동북아 수산자원의 효율적 관리체계 마련에 재정운영

○ 친환경적이고 고부가가치 양식산업 육성을 위해 친환경 양식 기반구축, 친환경 양식어구 및 김 양식 활성처리제 보급, 불법양식 어장 정비, 수산생물 종자산업 육성, 어업재해 및 기후변화 대응 체계 구축, 양식 수산물의 수급 안정, 외해가두리 양식산업의 전략적 육성, 경쟁력 있는 대표품목 육성, 체험관광형 양식산업 도입 및 육성, 양식수산물의 안정성 확보, 신 갯벌어업 프로젝트 추진에 재정운영

○ 우리 수산업의 세계 진출 확대를 위해 안정적인 해외 생산체계 구축, 원양산업 경쟁력 강화, 해외 수산자원 확보 기반 구축, 해외 수산투자 지원체제 강화, 수산물 수출기반 강화, 해외사장 개척 및 관련활동 지원, 수출 상품화 및 홍보전략 모색에 재정운영

□ 창조적인 수산경영 주체 육성과 풍요로운 어촌 만들기 부문 투자 확대

○ 창조적 수산경영주체 육성을 위해 현장 수요에 부응하는 맞춤형 프로그램을 개발·보급하고, 한국농수산대학을 수산 정예인력의 요람으로 육성하여 '15년까지 후계 수산업경영인 2만 명 달성

○ 어가 경영안전망 구축을 위해 수산직불제 도입, 어선원·어선재해보험 확대, 어촌 복지서비스 향상 등에 투자를 확대

3. 고용친화적 재정운용 방향

가. 총 괄

□ 그 간 재정운용에 대한 평가

○ 신 해양질서 시대(일본)· 글로벌 시장 개방화(WTO/FTA)와 저탄소·녹색 시대로의 변화에 따라 자원고갈, 어장오염, 시장개방 등 어려움을 지나치게 강조하며, EEZ 시대 어장 축소에 따른 충격 흡수, 시장개방에 따른 보완대책 마련 등 현안 대응에 치중하여 어업인·어촌의 자립능력 배양과 고용측면에서의 지원은 많이 미흡한 실정임

○ 이러한 현실속에 수산업은 위축되고 어가인구감소·고령화등으로 정예 후계인력 양성을 위한 기반이 필요함

- 최근 10년간 어가 인구가 40% 감소, 60대 이상 고령어가 대폭 증가함

○ 또한 장기적인 수산업·어촌발전을 위해 정예 수산전문·핵심인력 육성을 위한 기반이 필요함

□ 고용친화적 재정운용 추진 방향

○ 수산업·어촌발전을 위한 수산전문 인력 양성을 위한 전문기관 및 후계인력 양성을 위하여 으로 수산업·어촌발전 주도

○ 어촌·어항 특화개발 방향

- 어촌개발 (정주환경 개선, 유·무형자원을 활용 소득원 창출 등)

- 어항개발 (소득창출을 위한 어항기능 다양화 및 해외어장 및 자원 확보를 위한 개발도상국 어항 개발 추진)

○ 어가소득 및 어업경영 안정 방향

- 수산직불제 도입으로 어가소득의 안정화 도모

- 재배보험 확대 운영으로 어업경영 안정화 도모

- 어촌계 선진화 방안 마련 및 추진

○ 어촌 복지 서비스 향상 방향

- 현장에서 실감할 수 있는 생활밀착형 복지정책 구현

- 복지정보 포털운영 등 어촌복지에 수협의 역할확대

○ 어촌활력 증진 및 어촌계 선진화 방안과 어촌관광, 어업인력 육성 활성화 지원 방향

- 어가인구 감소·고령화 등으로 어업인력의 양적·질적 향상과 어촌경제 활성화 도모

나. 사업별 고용친화적 재정운용 추진방안

○ 수산업 인력 육성을 위한 재정운용 추진방안

- 수산계 고교 특성화 프로그램 지원 확대

- 한국농업대학 내 수산학과 시범운영

- 수산업 인턴제와 창업어가 후견인 지원확대

- 수산업 핵심인력 양성지원 확대

- 어업인 경영컨설팅 지원확대

○ 어촌·어항 특화개발을 위한 재정운용 추진방안

- 어촌종합개발사업(1차 산업공간으로 인신되던 어촌을 2·3차

융복합 산업공간으로 조성)

- 어업경영공동체 설립지원 및 신 어항개발 및 해외 수산업 거점어항 개발과 수출어항 개발 등

○ 어가소득 및 어업경영 안정을 위한 재정운용 추진방안

- 재배보험 확대 운영으로 어업경영안정화 도모

- 어촌계 선진화 방안제시 및 추진

○ 어촌 복지 서비스 향상을 위한 재정운용 추진방안

- 공익형 수산직불제 도입추진

- 경영안정형 수산직불제(어가단위 소득안정제) 도입

- 어업경영정보 등록 추진, 재해보험 확대 운영, 어촌계 선진화

○ 어촌활력 증진 및 어촌계 선진화 방안과 어촌관광, 어업인력 육성 활성화 지원을 위한 재정운용 추진방안

- 어촌 복지 강화(복지정보포털활성화, 서비스 기준 마련, 교육, 기초생활 보장제, 보건·의료지원 등)

- 어업인 기자재 서비스 확대(이동수리, 임대사업 등)

4. 성과지표

가. 어업 생산량

□ 어업생산량 : ('10) 341만 톤 → ('14) 380만 톤

○ 수산자원회복정책 추진, 자율어업관리 확산 및 양식어업생산 확

대로 어업생산량은 꾸준히 증가할 전망

나. 어가소득

□ 어가소득 : ('10) 3,156만원 → ('14) 3,472만원

○ 웰빙식품으로서 수산물 소비 증대 및 어가 상승에 따라 어가소득은 지속적으로 증가할 전망

다. 수산물 수출액

□ 수산물수출액 : ('10) 17.1억불 → ('14) 25.0억불

○ 중국 등 세계의 주요 수산물 시장 활성화 및 정부의 농수산물 수출촉진정책에 따라 수산물수출액은 지속적으로 증가할 전망

〈표 1-16〉 지표로 본 5년 후의 수산성과지표 모습

구 분	'09(추정)	'10	'11	'12	'13	'14
○ 어업생산량(만 톤)	338	341	343	346	357	370
○ 어가소득(만원)	3,137	3,156	3,174	3,193	3,330	3,472
○ 수산물수출액(억불)	15.7	17.1	18.6	20.1	22.0	25.0

주: 각 항목별 2008년도 실적치를 기준으로 추정한 결과임

Ⅵ. 식품산업분야 국가재정 운용계획

1. 최근 재정운용 추이 및 특징

□ 식품부문이 농림업부문과 통합되어 농림수산식품부문의 예산으로 함께 운영된 이후 식품산업의 발전을 위한 인프라구축을 위한 지속적인 투자가 이루어 짐.

○ ’08 : 3,757억 원, ’09 : 4,718억 원, ’10 : 5,764억 원

□ ’08 이후에는 전체 농림수산식품부문 정부재정 증가율과 비슷하게 투자가 이루어져 부가가치생산에 비하여 상대적으로 낮은 투자규모를 유지

〈표 1-17〉 농림식품예산 추이

단위: 억 원, %

구 분	’08	’09	’10(안)
식품업 예산액	3,757	4,718	5,763
농림식품 예산액	139,539	145,161	146,738
식품예산비중	2.7	3.3	3.9

자료: 농식품부 업무보고, 각년도.

□ 최근 식품분야 재정투자는 식품산업 육성을 통해 농어업과의 동반성장 및 부가가치 창출을 목표로 하여 신성장동력산업의 확충을 위한 기반구축사업의 등장으로 전체적으로 규모 증가

○ ’08년 농림예산은 한미 FTA 보완대책 관련 예산(6,177억 원) 크게 확대. 특히 맞춤형농정추진 및 신성장 동력확충을 위한 한식세계화지원, 광역식품산업클러스터, 해외시장개척지원 등이 식품

부문에 편재

○ ’09～’10년 식품부문 예산은 식품산업을 주요 성장산업으로 육성하기 위한 기반조성과 농식품 산업육성 및 수출확대를 위한 투자 확대에 역점.

2. 평가와 반성

□ 식품산업 발전을 위한 인프라 조성

○ 국가식품클러스터 조성 추진

○ 세계김치연구소 입지선정

○ ‘우리 술 산업대책’ 및 ‘쌀 가공산업 대책’, 천일염 관리업무 이관

○ 농식품 수출 7% 증가(48억불)

- 11월까지 막걸리 수출 43%, 천일염 수출119% 증가

○ 한식세계화 붐 조성

- 막걸리 2009 히트상품 1위

□ 식재료 가공을 통한 농수산물의 부가가치 향상

○ 식품산업 매출액 확대 : (’06) 100조원 → (’09) 120조원

□ 지역의 농어업과 식품산업의 연계 확대 지원

○ 시·도 또는 복수 시·군의 광역 클러스터 조성 지원(10개소)

○ 농어가 참여형 농식품 기업 운영자금 융자지원 (2개소)

□ GAP(우수농산물관리제도), HACCP 등 선진 안전관리시스템 확대 및 안전성 검사 강화로 사전 예방적 안전관리 강화

○ GAP 생산비중 확대를 위해 분석·검사비, 위생시설 보완 등을 지원

- GAP 생산비중 : ’08 : 2% → ’09 : 3%

- 안전성 정밀검사 확대 : (’08) 46천 건 → (’09) 52천 건

○ 도축·가공업체의 안전성 제고 위해 HACCP 등 시설개선 자금 지원

○ 수산물 유해물질의 유통 차단을 위한 안전성 검사 강화

- 양식장 유해물질 안전성 검사 : (’08) 6,500건 → (’09) 7,300건

□ ‘08.2월 농림수산식품부 출범 이후, 1·2·3차 산업과 소비자 및 식품 가공업체 포함하는 농정의 패러다임 전환 등 시장개방에 공세적으로 대응할 수 있는 체제 구축 등 일정 성과를 보임.

□ 하지만 그간 발생한 미국산 쇠고기 수입협상, 쌀 직불금 부당 수령 문제, 국제 곡물가 상승 등 현안문제들에 대한 대응이 미흡하여 농림수산식품정책전반에 걸쳐 불신 심화

○ 소비자와 생산자가 신뢰하는 푸드시스템 구축이 시급

□ 식품산업을 육성하기 위하여 인프라 구축을 주로 하는 재정운용이 되고 있으나 식품산업정책은 초기단계로 가시적 성과는 미흡한 상황임.

○ 막걸리·천일염 등 일부품목 부각되었으나, 규모화·산업화에 한계

□ 변화하는 대내외 환경변화에 능동적으로 대응하고, 중장기적 신규 사업의 발굴·육성 노력이 부족

○ 고부가가치를 실현할 수 있는 식품부문에 보다 많은 재원을 편성하여 환경 변화에 대응할 수 있는 신규 사업의 발굴·육성이 필요

2. 향후 재정운용 방향

가. 대내외 정책여건

□ 달러 약세 전망에 따라 유가·곡물가 등 원자재 가격 강세 예상

○ 국제유가(두바이유) : ('09) 연평균 61~62불/배럴(KIEP) → ('10p) 80불 내외

□ 기후변화에 대한 국내외적인 대응 본격화

○ 선진국의 탄소세 부과 등 녹색보호주의 강화 추세

- 프랑스는 2010년부터 17유로/CO2톤(약 3만원) 부과

○ 우리나라 온실가스 중기 감축목표 설정('09.11월)

- 감축목표 : 2020년 BAU 대비 30% 감축

□ DDA 협상/ FTA 확산 등 개방경제 추세 가속화

○ G20 정상회담('09.11월)에서 2010년까지 DDA 협상 타결 목표 설정

○ 우리나라는 미국·EU(협상타결), 호주·뉴질랜드·페루(협상 본격화), 콜롬비아(협상 개시) 등 FTA를 동시 추진

□ 2010년 G20 정상회의 유치를 계기로 국격제고 노력 본격화

○ 총리실 주관 ‘국격제고 정책 추진 TF’ 구성(’09.10월)

□ 식품안전, 귀농·귀촌에 대한 국민들의 관심이 클 전망

나. 식품산업의 여건

□ 국민 식생활의 변화

○ 1982년 이후 도시가구의 식료품비 지출은 연평균 7.5%, 외식비 지출증가로 식생활의 간편화와 외부화의 증가

- 2008년 가구의 식료품비 지출 중 외식비 지출 : 48.9%, 외식산업 매출액2007년 65조 3,000억 원

○ 식생활의 서구화 및 외식과 가공식품 소비의 증가로 식품수입의 증가

- 수입산에 의한 영양공급 비중: ′95년 30% → ′05년 55%

- 수입식품의 연평균 증가율(금액 기준) : 가공식품 6.1%, 농·임산물 13.1%

- 중국, 미국, 호주 3개국이 전체 수입금액의 50% 상회

□ 시장과 유통여건의 변화

○ 식품안전에 대한 사회적 요구 수준 강화, 외식 프랜차이즈 확대 등의 영향으로 기업형 급식업체들이 식재료 시장에 적극적으로 참여

- (′08) 주요 대기업 매출 : 아워홈(8,843억 원), CJ푸드시스템(6,900억 원), 삼성에버랜드(6,200억 원)

○ 기업형 유통업체의 소매유통 점유율 증가

- (′09) 소매시장 매출액 : 대형마트 31.1조원, 슈퍼마켓 22.6조원, 백

화점 21.1조원

□ 2020년까지 이러한 추세는 계속될 전망이며, 이에 따라 식품제조업과 외식업 등 식품산업의 성장 가능성은 높음

○ 국내 농산물의 입지는 좁아질 가능성이 높아 연계 필요성이 큼

다. 식품부문 중기('10～'14) 재정운용 방향

□ '09～'13 식품부문 중기재정운용계획은 식품산업인프라 구축, 농식품의 수출과 안전성 확보에 중점을 두고 있었으나 '10～'14 식품부문 중기재정운용계획은 이에 더하여 한식세계화 및 스타식품기업육성 등 식품산업 진흥기반 확충에 보다 중점을 두고 추진

○ 식품산업을 고부가 전략산업으로 육성, 농어업과의 연계 강화

○ 세계인에게 감동을 주는 한식으로 성장유도

○ 녹색 식생활 교육 확산으로 지역 농식품 소비 촉진

○ 농식품 수출 성장동력 확충 위해 품목개발 및 시장 다변화 추진

□ 이를 위하여 미래를 예측하고 장기적 관점에서 대응전략을 수립하여 선제적으로 대응할 필요

○ 산업·기술간 융합(Convergence)에 의한 신산업발전에 맞추어 농어업과 식품산업과의 연계와 고부가가치 식품산업 육성 등으로 글로벌 역량강화

① 국가식품시스템의 선진화

○ 국가식품시스템 구축을 통한 농축수산물 안전과 식량안보 체계를 위한 다양한 제도 마련

○ 농식품 안전성 및 품질경쟁력 제고를 통해 소비자의 신뢰 확보

하기 위하여 농축수산물 안전체계 구축, 수입 농축수산물 위생관리 강화 등 사전예방 관리시스템 확대로 농식품 안전성이 선진국 수준에 근접하도록 노력

② 전략품목 개발을 통한 고부가가치 식품산업화

○ 식품제조·가공 기술을 선진국 수준 유지

○ 프리미엄 천일염 제품 개발, 천연·유기식품 등 기능성 식품개발, 특정계층맞춤형 식품, 의약대체식품 등 개발로 신수요 창출

③ 한식의 글로벌 브랜드 가치 제고

○ 그간 한식세계화를 위한 노력들이 있었으나 초기단계로 우리 음식의 세계에 알리기에 초점이 맞추어 있었다면 앞으로는 한식의 전통을 이을 기준 설정과 표준화 그리고 한식 전문 인력 육성을 통하여 세계 어디에서나 한식을 알고 이를 즐길 수 있도록 해외 한식당 확충 및 한식업체의 해외진출 지원 및 이와 연계한 수출 증대

④ 농식품 수출 증대

○ 농식품의 수출을 증대하기 위하여 기존의 전방위적 정책에서 1조원이상 매출 세계적 식품기업 및 수출 5억불 이상 농식품 수출종합상사 육성 등 선도기업 중심으로 세계적 농식품수출 국가 도약

4. 고용친화적 재정운용 방향

가. 총 괄

□ 그 동안 식품부문의 일자리는 직접적인 고용을 위한 재정지원 사업은 별도로 없이 전문인력양성, 식품기업의 진흥과 식품관련 R&D의 의한 간접적인 투자가 주로 이루어져 왔음

○ 식품산업 전문인력 양성예산 : ('09) 2,000백만 원 → ('10) 3,523백만 원

○ 일반적으로 농림업부문의 재정사업은 작업현장 중심의 노동집약적 특성을 가지고 있어 직접 고용 효과가 높으나 식품산업의 경우 자체적인 자본집약적인 특성이 큰 것이 특징

- 따라서, 재정투입 규모에 따라 직접적인 일자리 규모가 비례하지 않음

□ 재정투자 효율성, 재원건전성 등과 상충되지 않으면서 일자리 창출·유지, 인력양성 등에 기여하는 재정운용으로 기존 재원 범위 내에서 더 많은 일할 기회를 제공할 수 있도록 개선하여 고용친화적 재정운용 추진

○ 식품산업전문인력 양성교육사업을 대상으로 기업이 요구하는 교육을 기준으로 하여 그에 적합한 인력을 배출하는 통합관리·운용체계 구축을 통하여 직접적인 일자리 창출

○ 농식품안전정보관리를 생산단계에서 전담할 수 있도록 기초사업수행 인력 양성 재정 비중을 늘려 농식품분야 전문직 일자리 창출

나. 사업별 고용친화적 재정운용 추진방안

① 식품산업전문인력 양성교육사업

□ 사업개요

○ 사업내용 : 중소 식품제조·외식업체에 대한 차별화된 교육지원

으분야별·계층별 글로벌 전문인력 양성

○ 사업기간 : ’09 ~ 계속

○ 추진방법 : aT유통교육원 총괄, 대학·협회·연구원 등 교육기관이 각각 특화된 교육과정 운영(국고 50%)

□ 개선 방안

○ 기업의 요구를 선조사하고 참여의향이 있는 기업맞춤형 교육으로 식품기업 실무자를 양성하여 기업에 고용

- 일부 교육과정을 먼저 대상기업의 수요에 기반 하여 공통분모를 도출하여 교육과정을 개설하고 수강생 모집 시 이를 공지하여 맞춤형교육을 시행하고 함으로써 식품산업의 인력기반을 강화하고 고용촉진

□ 제도개선에 따른 고용창출 효과

○ 식품산업 실무인력 : 40명/년

- 8개 신규사업단×5명 = 40명

② 농식품안전정보관리 사업

□ 사업개요

○ 사업내용 : 생산단계 농식품안전정보관리원 양성 및 운영

○ 사업기간 : ’11 ~ 계속

○ 추진방법 : 국가, 지자체(국고 50%)

□ 개선 방안

○ 생산부터 소비까지 정보화 기반의 효율적인 안전관리체계 구축·

운영함에 있어서 현재 생산자들이 담당하고 있는 생산단계에서 각종 정보의 관리를 정보처리에 미숙한 생산자들이 하기 어려우므로 이를 전문적으로 관리할 수 있는 관리원을 운영하여 지역의 일자리 창출로 연계

○ 품목과 지역에 따라 일시적/상시적 고용으로 탄력적으로 운영

□ 제도개선에 따른 고용창출 효과

○ 농식품안전정보관리원 : 40명

5. 성과지표

1 식품산업 전후방관련부가가치 창출 : ('10) 47조원 → ('14) 60조원

○ 식품부문의 전후방관련사업의 부가가치는 식품산업의 성장과 정부정책의 확대 지원을 통해 증가할 전망

2 해외 한식당 진출 : ('10) 1.2만개 → ('14) 2만개

○ 한식의 글로벌화와 해외시장 정보 지원 등으로 해외진출 외식업체 및 현지 한식당은 꾸준히 증가 전망

3 GAP · HACCP 생산비중 : ('09)3%,60%→('14)10%,80%

○ GAP·HACCP·이력관리제 등 농축수산물 안전체계 구축

4 세계적 식품기업 육성: ('10) 15개 → ('14) 20개

○ 세계적인 수준의 1조원 이상 매출액을 가진 스타기업이 '09년 현재 13개이나 5년 후 20개 수준까지 확대될 전망

수농림수산식품 수출액(억 달러) : ('10) 53 → ('14) 120

〈표 1-18〉 지표로 본 5년 후의 모습

구 분	'09(실적)	'10	'14
식품산업 전후방부가가치(조원)	44	47	60
해외한식당(만 개소)	1.0	1.2	2.0
GAP · HACCP 생산비중	3%, 60%	4.5%, 65%	10%, 80%
세계적 식품기업(1조원이상매출)	13	15	20
농수산식품 수출실적(억 달러)	48	53	120

참고문헌

기획재정부,「2008～2012 국가재정운용계획」, 2008. 10.

_____,「2009～2013 국가재정운용계획」, 2008. 10.

농림수산식품부,「2010 농림수산식품 주요통계」, 2010

_____,「비전 2020」, 2010. 2.

_____,「업무계획」, 각년도.

매일경제,「Agrigento Korea」, 제17차 국민보고대회 자료집, 2010

이태호,「한국농업의 수출산업화」, 영농시스템혁신 국제컨퍼런스자료집 , 국가경영전략연구원, 2009.5.

한국농촌경제연구원,「식품정책의 방향과 과제」, 2008. 12.

토론 주제 2

직불제 개편방향

Ⅰ. 개편의 필요성

○ 직접지불제란 특정 정책목적을 실현하기 위해 정부가 생산자에게 직접 보조금을 지불하는 제도로서, 농정의 주요 수단으로 등장하고 있다.

- 생산자가 직접지불금을 수급하기 위해서는 정부가 제시하는 이행조건 준수를 전제로 한다. 정부는 특정 정책목적을 실현하기 위해서는 이행조건을 강화하는 것이 특징이다.

○ 주요 국가에서 직접지불제도는 확대되고 있다. 확대되는 배경에는 다음과 같은 요인이 있다.

- 1950년대 영국에서 가격지지는 농산물 수요를 감소시키는 제약 때문에 직불제로 전환해야 한다는 논쟁이 있었고, 이후 영국에서 1950년대말 직불제가 도입된 것이 최초다.

- 1970년대초 미국에서 가격지지는 생산과 무역을 왜곡한다는 비판에서 직접지불제가 도입되기 시작하여 최근까지 제도개정에 계속되고 있다.

- 1990년대 이후 WTO 농업협정에서 가격지지는 감축대상정책(amber box), 직불제는 허용대상정책(green box)으로 인정됨에 따라 최근 직불제가 확대되고 있다.

○ 가격지지에서 직접지불로 전환된 것 이외에 직불제의 새로운 정책효과가 인정되고 있다. 농업이 가지는 다원적 기능을 확산하기 위해 직불제가 다양한 형태로 활용되고 있다. 대규모 농장제 농업의 서구와는 달리 영세하고 분산 필지의 우리나라 농업구조

에서 다원적 기능의 발휘가 중요하다.

- 친환경농업 확산이나 다원적 기능 발휘를 목적으로 한 친환경농업 직불제, 경관 직불제, 농업자원의 보전을 위한 직불제도 최근 확산되고 있다.

- 조건불리지역 직불제도 확산되고 있다. 조건불리지역과 평지지역과의 생산조건의 불리성을 직접지불로 보전함으로써 조건불리지역농업 유지가 목적이다.

○ 또한 농업구조 개선이나 고품질 농산물 생산촉진을 목적으로 하는 구조개선형 직불제, 농산물 가격이나 수량의 변동에 의한 경영리스크를 완화하는 것이 목적인 경영안정형 직불제 등도 확대되고 있다.

○ 최근 글로벌화가 진전됨에 따라 농산물 수입국에서는 수입농산물에 의한 가격하락과 기상재해에 의한 가격변동이 심해지는 여건에서 경영안정대책의 필요성이 높아지고 있다. 이에 대응이 농가단위 소득안정제이다.

- 농가단위 소득안정제는 소득이나 수입(판매수입)의 변동이 농업경영에 미치는 영향을 완화하는 것이 목적이다.

○ 한편 가격하락에 따른 직불제 재정압박도 가중되는 현상에 대해서도 적절히 대응해야 한다. 현행 품목중심의 직불제에서 농가단위로 확대하여 특정 품목의 가격하락에 다른 재정부담 증가를 완화하여 재정안정화를 도모할 필요가 있다.

○ 따라서 직불제는 농업여건이나 농정과제의 변화에 따라 적절하게 개선될 필요가 있다. 개선방향은 앞에서 언급한 바와 같이 다원적 기능을 확산하기 위한 '공익형 직불제'와 경영리스크를

관리하여 농업경영의 안정화를 도모하는 ‘경영안정형 직불제’(농가단위 소득안정제)로의 개편하는 것이며, 양 제도의 기본방향과 주요 개선점 등에 대해 검토한다.

Ⅱ. 직불제 개편방향

1. 주요 농정과제

가. 농업생산 축소

○ 농업부문 생산액이 2004년 이후 축소하는 경향이 나타나고 있다. 이에 따라 호당 농가소득도 2006년 이후 감소하고 있다. 이러한 가운데 도시·농촌간 소득격차가 확대되는 동시에 농가 계층간 소득격차도 확대되는 소득문제가 발생하고 있다.

○ 농업생산이 축소하는 것은 WTO/FTA 등에 의한 시장개방 확대에 따른 수입 농산물의 영향, 고령화와 농지감소 등 국내 생산기반 약화, 그리고 기상이변이나 가축질병 빈발 등이 요인이다.

○ 소득대책이 긴급 과제이며, 이를 해결하기 위해서는 구조개혁에 의한 생산성 향상, 복합경영이나 다각경영과 같은 경영개선, 그리고 직접지불이 효과적인 수단이 될 수 있다. 즉 소득보전과 경영안정을 도모하는 '리스크 관리형' 농정이 중요한 역할을 할 수 있다.

나. 식량자급률 하락

○ 농산물 수요증가와 생산 제약으로 인하여 세계 식량위기의 가능성은 잠복하고 있는 가운데, 우리나라의 식량자급률은 2008년 26%까지 하락하고 있으며, OECD 회원국 30개국 중 26위로 떨어지고 있다.

○ 세계 식량수급의 불균형은 신흥 개도국을 중심으로 한 소득증가에 의한 수요증가와 지구온난화·사막화 등에 의한 농지감소와 생산제약이 주요 요인이다. 국내 자급률 하락은 생산면에서 논농업에서의 쌀 집중, 생산기반 약화, 이와 관련한 옥수수·소맥·대두 등의 생산 감소, 수요면에서 사료용·유지용 수요 증가에 위한 생산과 수요간의 괴리가 발생하고 있기 때문이다.

○ 특정 품목의 생산증대는 국제규범 상의 제약이 있기는 하지만, 수요가 증대하는 품목에 대하여 국내 생산여건을 고려하여 자급력을 향상하는 생산대책이 필요하다. 직불제는 현행 '품목중심'에서 '농가단위'로 전환하여 생산의 자유도를 높이는 방향으로 개편되어야 한다.

다. 쌀 구조적 과잉문제 발생

○ '국민 주식' 쌀은 그동안 주식의 안정적인 공급, 논농업의 다원적 기능 발휘, 생산자의 소득원으로 중요한 역할을 해 왔다. 최근 쌀 과잉은 가격하락으로 인한 경영불안을 가중하고 논농업의 건전한 발전을 제약하는 요인으로 작용한다.

○ 쌀 과잉의 요인은 생산의 안정성, 고령화에 따른 농작업 편의성, 국민 1인당 소비량의 급격한 감소, 논농업에서의 쌀에 대한 지원집중 등이다. 이와 같은 생산요인과 소비요인을 고려하는 경우 향후 수급 불일치는 더욱 악화될 것으로 전망된다.

○ 직불제는 '쌀농업 안정'에서 '논농업 진흥'으로 확대하여 쌀 과잉문제 해소와 수요가 늘어나는 품목의 생산 증대를 통한 자급률 향상에 기여하는 방향으로 개편되어야 한다. 쌀소득보전 직불제는 품목별에서 농가단위 직불제로의 전환이 필요하다.

라. 다원적 기능 확산

○ 농업은 생산과 함께 국토·환경보전, 수자원 함양, 경관 형성, 생물다양성 보전 등 다원적 기능을 가지고 있다. 다원적 기능의 수혜자는 일반 국민이다. 이러한 기능을 확산하기 위해서는 적절한 보상이 필요하다.

○ 다원적 기능은 인구가 과밀하고 고령화 사회일수록 더욱 가치가 증가하는 동시에 수요가 늘어날 것이다. 또한 농업은 이산화탄소 흡수와 발생 저감 등을 통하여 지구온난화에 대응한 저탄소 사회 실현에 공헌할 수 있다.

○ 다원적 기능과 관련하는 직불제는 친환경 직불제, 경관보전 직불제, 조건불리지역 직불제 등을 비롯하여, 생물다양성 유지, 이산화탄소 저감이나 흡수, 농업자원 보전 등에 이르기까지 이행조건 준수를 전제로 한 다원적 기능형(공익형) 직불제의 확충이 필요하다.

마. 추가적인 시장개방에 대한 대응

○ 직불제는 WTO/FTA 등에 의한 급격한 시장개방에 대한 피해를 보전하는 역할을 한다. 또한 추가적인 시장개방을 위해서는 직불제라는 안전장치(safety net)가 전제되어야 한다. 현행 대책은 개별적인 FTA 대응으로 접근하고 있다.

○ 향후 한·일 FTA, 한·중 FTA, 한·중·일 FTA, DDA 등에 의한 시장개방 확대에 대비하여, 개별적인 FTA에 대응보다는 전방향 시장개방에 대응한 종합적 안전장치로 개편하여 안정적인 농업경영 기반을 구축해야 한다.

○ 현행 쌀소득보전 직불제(변동지불), FTA 피해보전 직불제 등에 대해서는 중요 품목을 포함하는 ‘농가단위’로 전환하여, 시장개방에 따른 가격 또는 판매수입의 하락 영향을 완화하는 대한 영이 이러한 역할을 한다.

2. 현행 직불제의 문제점

가. 현행 직불제

○ 현행 직불제

- 쌀소득보전 직불제
- 경영이양 직불제
- 친환경 직불제
- 경관보전 직불제
- 조건불리지역 직불제 등

○ 현행 직불제는 소득지지, 쌀농업 유지, 다원적 기능 확산, 조건불리 보전 등 경영안정과 다원적 기능 확산에 기여하고 있으나, 문제점도 나타나고 있다.

나. 제도간 상충성 발생

○ 직불제가 확대됨에 따라 직불금의 부당수령, 조건불리 직불제의 임차농지 제외, 임차료 또는 지가 상승과 같은 직불금의 지대화 등 개별 직불제 고유의 문제와 농지제도 등 다른 제도와 대립하는 문제가 있다.

○ 또한 시군·읍면 단계에서 직불제 업무과중에 따른 이행조건 준수여부에 대한 검증 부실로 정책효과가 저하되는 문제도 발생하고 있어 이러한 문제에 대한 해결이 시급한 과제이다.

○ 직접지불은 다원적 기능 등의 이행을 전제로 지불된다. 중요한 것은 현장에서 이행조건의 준수여부를 확인하는 것이다. 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 이행조건의 적절한 설정을 비롯하여, 이행조건의 준수확인이 불가피하며, 이러한 점에 대한 종합적인 개선이 필요하다.

〈표 2-1〉 현행 직불제

유형		연도	유형	대상농지 및 대상자	지원단가
쌀소득 보전	고정	2005	공익	○'98~'00년간 논농업에 이용된 농지의 경작자	○70만원/ha
	변동	2005	소득 안정	○벼 재배농가	○목표가격과 수확기 쌀값의 85%보전
친환경농업		1999	공익	○친환경인증 농가	○밭 : 유기·전환 79.4만원/ha, 무농약 67.4, 저농약 52.4 ○논 : 유기·전환 39.2만원/ha, 무농약 30.7, 저농약 21.7
경관보전		2005	공익	○협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가	○동계작물 100만원/ha ○하계작물 170만원/ha
조건불리		2004	공익	○조건불리지역 밭, 과수원, 초지	○밭 : 40만원/ha ○초지 : 20만원/ha
FTA피해보전		2004	소득 안정	○지원대상 품목을 생산하는 농업인	○(기준조수입-당해연도 평균 조수입)×보전비율(85%)
경영이양		1997	구조 조정	○65~74세(벼농사 영농경력 10년이상) ○3년이상 소유하고 있는 논·밭·과수원	○25만원/ha/월

〈표 2-2〉 직불제 운용 현황

분류	직불제명	예산규모(억원)		비고
		2008	2009	
공익형직불제	○쌀소득보전(고정지불)	7,116	7,088	Green Box
	○친환경직불	263	423	Green Box
	○조건불리직불	432	336	Green Box
	○경관보전직불	26	96	Green Box
	계	7,839	7,943	
경영안정형직불제	○쌀소득보전(변동지불)	5,330	676	Amber Box
	○FTA피해보전직불	1,000	400	Amber Box
	계	6,330	1,076	
구조조정직불제	○경영이양직불	300	845	Green Box
	○폐업지원	1,000	500	Green Box
	계	1,300	1,345	
합계		15,467	10,364	

자료: 선진화위원회 회의자료(2009년부터는 수산부문 포함).

3. 개편방향

가. 중장기 직불제 개편방향(2009년 선진위 결정)

○ 현행 직불제는 농업구조 개선과 소득보전, 친환경농업 확산, 경관 형성, 조건불리지역 농업보전 등 개별적 목적으로 도입되어 실시되고 있다.

○ 중장기적으로 개별 직불제를 공익적 기능을 제고하기 위한 '공익형 직불'과 소득 불안정 등 경영 리스크를 완화하는 '경영안정형 직불'(농가단위 소득안정제)로 개편하는 방향으로 합의된 바 있다.

- EU는 기존의 친환경 직불과 조건불리 직불에 추가하여, 소득보상직불제를 단일직불제로 통합하여 공익적 기능을 강화하는 방향으로 제도를 개선하고 있다.

- 일본은 경영안정형의 호별소득보상제도와 공익형의 농지·물·환경직불과 중산간 직불을 추가하는 등 경영안정을 비롯하여, 환경편익 증진과 농업자원 보전 등 공익적 기능 증진을 도모하고 있다.

나. 경영안정형 직불제 개요

○ 목적

- 공익형 직불의 기본적인 소득보전 바탕 위에서 농가별 경영위험을 관리하여 경영안정 도모가 목적이다.

○ 대상농가

- 농업경영정보를 등록한 주업농가(농어업경영체법 제13조)로서, 공익형 직불의 기본지불을 수급하는 일정 규모이상 농가를 대상으로 한다.

○ 보전기준

- 농업소득, 판매수입

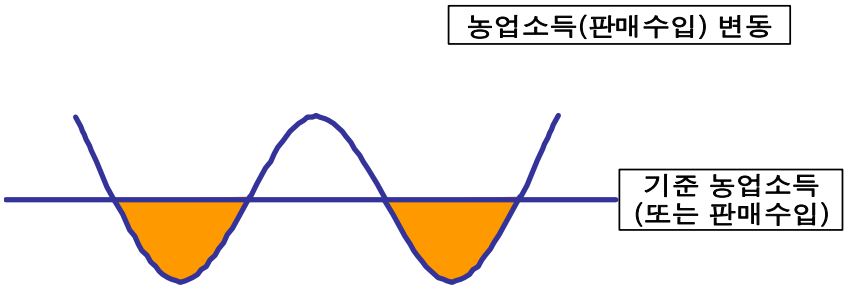
○ 보전방식

- 기준농업소득(판매수입)과 당년농업소득(판매수입)과의 차액에 대해 일정비율을 보전한다.

○ 대상품목

- 현행 쌀에서 농가소득을 구성하는 주요 품목으로 확대하여 경영안정을 도모한다.

[그림 2-1] 경영안정형 직불제



▪ 대상농가 : 경영리스크가 큰 일정규모 이상
▪ 대상품목 : '단일품목'에서 '주요품목'으로 확대
▪ 보전기준 : 농업소득 또는 판매수입
▪ 보전방법 : 기준소득과 당년소득의 차액보전
▪ 목　　적 : 소득변동 영향완화, 경영안정 도모

다. 공익형 직불제 개요

○ 목적

- 농업의 공익적 기능 제고를 조건으로 직불금을 지불하여 농가에 대한 소득보전과 공익적 기능 확산이 목적이다.

○ 대상농가

- 판매농가이면서, 개별 프로그램별 공익적 기능의 이행조건을 준수하는 농가를 대상으로 한다.

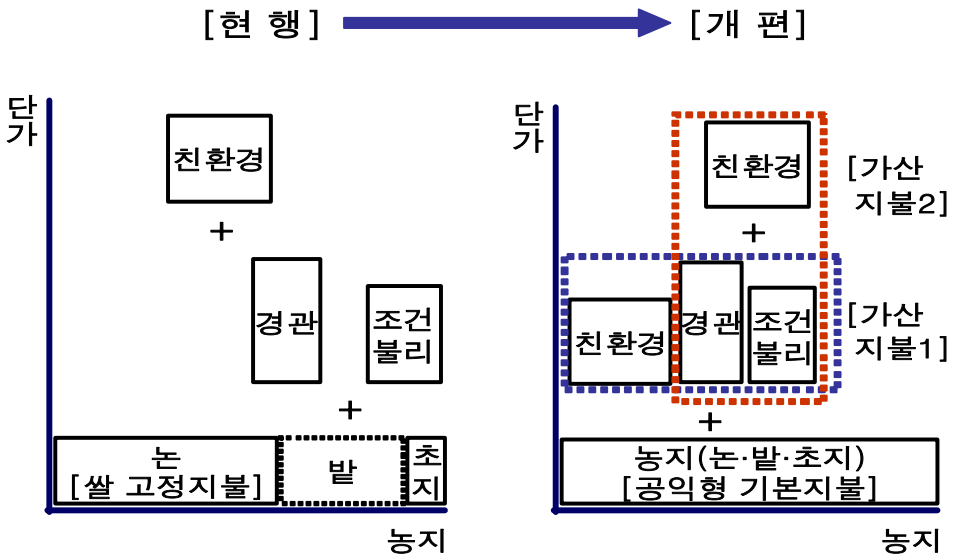
○ 지불방식

- 기본적인 이행조건의 준수를 조건으로 지불하는 '기본지불'을 공통으로 하고, 개별 프로그램별 이행조건을 준수하는 경우 '가산지불'을 추가한다.

- '기본지불'은 현행 쌀 고정지불을 밭·초지 등 전체농지로 확대하되, 기본적인 수준의 이행조건 준수를 조건으로 지불한다.

- '가산지불'은 기본지불에 추가하여 개별 이행조건 준수를 조건으로 지불, 기존의 친환경 직불, 경관보전 직불, 조건불리 직불 및 추가적인 공익적 기능 직불 등을 메뉴방식으로 운영한다.

[그림 2-2] 공익형 직불제

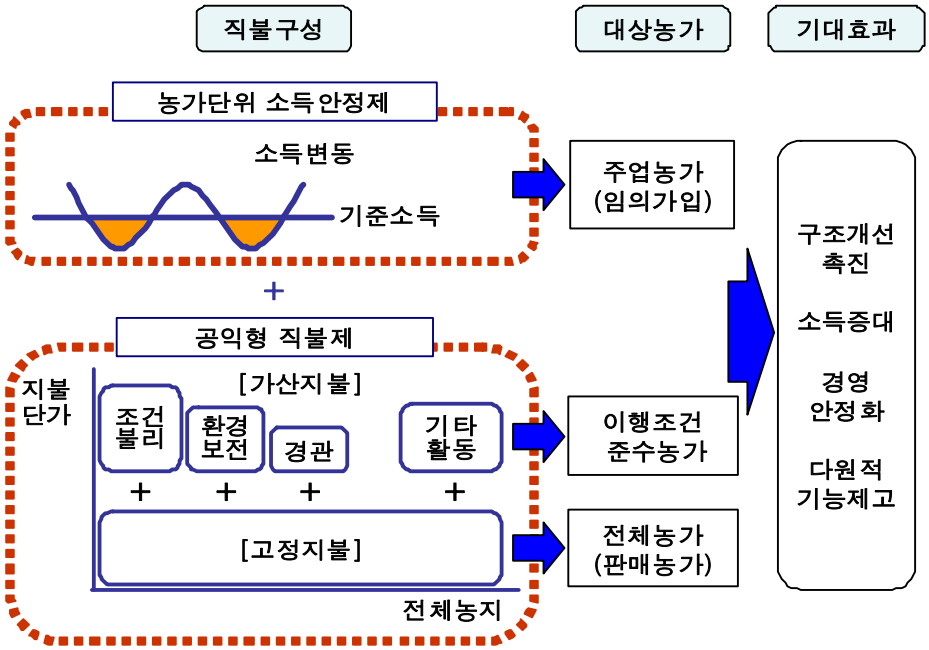


〈표 2-3〉 공익형 직불제과 경영안정형 직불제 비교

	공익형 직불제	경영안정형 직불제
목적	다원적 기능 제고	경영위험 완화
보조성격	허용보조(green box)	감축보조(amber box)
대상농가	프로그램 참가자	경영위험이 큰 주업농
해당직불	쌀소득보전직불(고정지불) 조건불리직불 경관직불 친환경직불	쌀소득보전직불(변동지불) FTA 피해보상직불 ※ 농가단위 소득안정제로 통합
2009년 예산	7,943억원	1,076억원
지불방식	고정지불	변동지불
외국사례	EU, 일본	미국, 일본

자료 : 농림수산식품부(2009. 6)

[그림 2-3] 중장기 직불제 개편방향



Ⅲ. 주요 국가의 직접지불제 동향

1. 미국

가. 가격보전 직접지불(CCP)

○ 미국의 직불제 시초는 1973년 농업법에서 도입된 부족불제도이다. 이것이 1996년 농업법에서 폐지되는 대신 고정직불이 도입되었다. 부족불제도는 2002년 농업법에서 CCP로 부활되었다.

○ CCP는 생산량과 단수는 과거의 실적을 기준으로 하고, 단가는 현재 가격에 연계하고 있다. 즉, '과거'의 생산량에 '현재'의 단가를 곱하여 계산하기 때문에 감축대상정책(amber box)에 해당된다. 미국은 지불금액이 농업생산액의 5%를 하회하는 이유로 최소허용보조(de-minimis)로 분류한다.

○ CCP는 목표가격에 연계되어 생산자의 경영안정을 도모하는 것이 목적이다. 단지 재해 등에 의한 생산감소로 가격이 상승하는 경우 실제 생산자는 소득이 감소하였음에도 불구하고 가격상승이라는 요인으로 직불금을 수령하지 못하는 사례가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2008년 농업법에서 수입(판매수입)기준의 수입보전 직접지불(ACRE)이 도입되었다.

나. 수입보전 직접지불(ACRE)

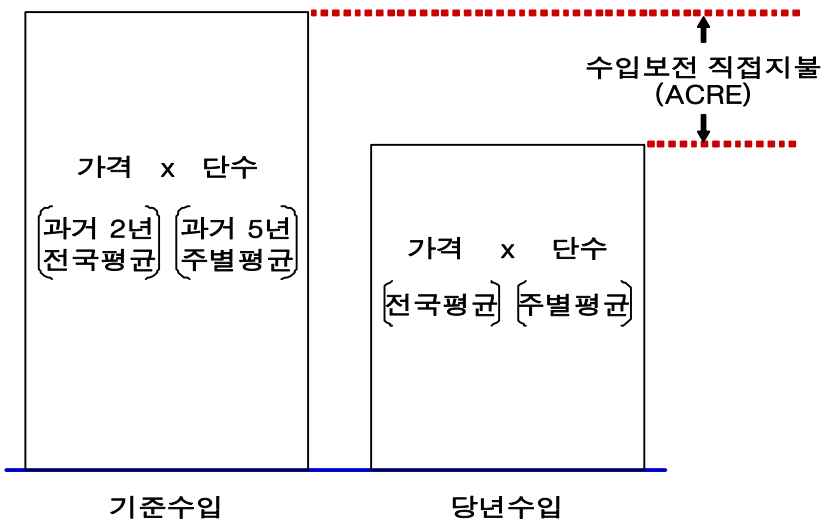
○ ACRE는 2008년 농업법에서 도입되어 20009년부터 시행된다. CCP의 한계를 보완한 제도로서 가격하락이나 생산감소에 대응

한 생산자의 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.

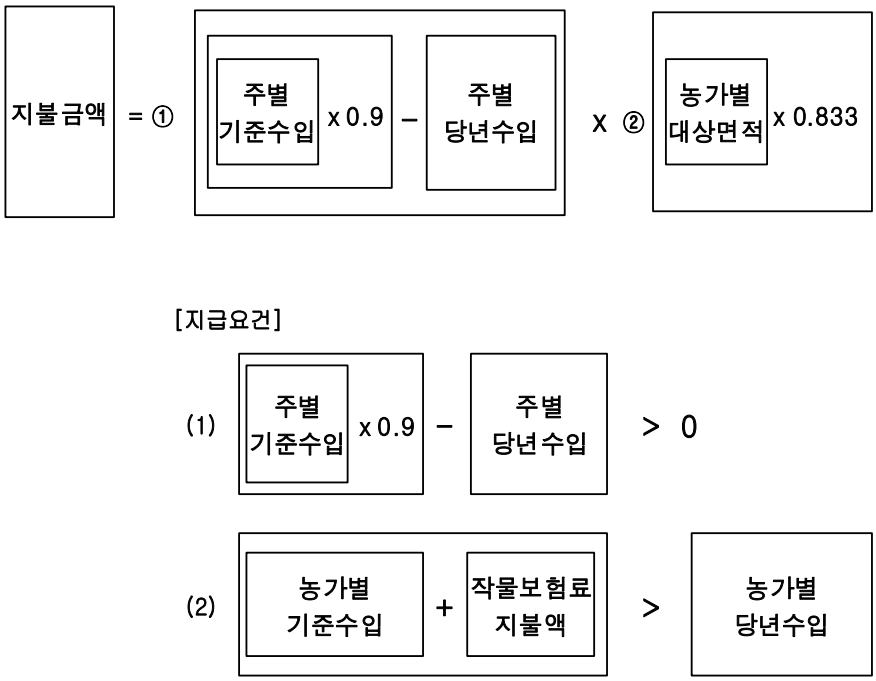
○ ACRE는 CCP의 현행 '가격기준' 보전방식에서 '수입기준(판매금액)' 보전방식을 추가하여 생산자가 CCP나 ACRE 중에서 선택할 수 있도록 하였다. ACRE는 2009년부터 실시되며 일단 선택한 경우는 2012년까지 계속 적용된다.

○ 보전방법은 당해 작물의 '주별 수입'이 '주별 기준수입'을 하회하는 경우 그 차액의 90%를 보전한다. 단지 기준수입은 '최근 5년간 올림픽 평균단수'×'최근 2년간 전국평균가격'×0.9로서 계산하며, 당년수입은 '작물별 주의 평균단수'×'전국 평균가격'으로 계산한다.

[그림 2-4] 미국 수입보전 직접지불(ACRE) 개념도



[그림 2-5] 수입보전 직접지불(ACRE)의 지급요건 및 지불금액



자료 : 김태곤 외(2009. 12)

○ 보전기준은 개별 농장에서 당해 작물의 농장수입이 농장의 기준수입에 미달하면 당해농장에 대한 지불이 행해진다.

- 지불금액은, ① (주의 보증액－주의 실수입),

- ② 상기 보증액의 25%, 중 적은 금액이며, 대상면적은 2009~2011년은 식부면적의 83.3%, 2012년은 동 85%에 상당하는 면적이다. 생산자가 이를 선택하는 경우, 당해 작물의 고정직불을 20% 삭감, 동 융자단가를 30% 인하된다.

○ ACRE는 지금까지의 보조금과는 달리 '가격'만이 아니라 '단수'의 변동에도 대응하는 제도이다. 즉 '가격'과 '단수'로 결정되는 '수입'을 일정수준으로 보증한다. 기준액을 주의 기준수입으로 하고, 수입보증기준의 가격은 전국 평균가격으로 하고 있다.

○ 2006년 가을이후, 곡물의 시장가격이 상승, 목표가격을 상회하고 있다. 그래서 현행 CCP는 지급되지 않았다. 그러나 ACRE는 높은 시장가격을 기준으로 한 보증으로 바뀌게 된다. 이것은 보증수준의 실질적인 현저한 상승을 의미한다.

2. EU의 농정전개와 특징

가. 소득보상 직불제의 개혁

○ 1962년 CAP이 형성된 이후 EU는 세 차례에 걸쳐 개혁을 실시하였다. 우선, 1992년 CAP 개혁은 생산조정에 의한 과잉재고 축소, 가격안정에 의한 시장균형, UR 농업협상에 대한 대응 등을 목적으로 단행되었다. 개혁의 요지는 지지가격의 인하, 소득보상 직불제 도입, 그리고 생산조정 의무화 등이다.

○ 우루과이 라운드(UR) 이후 추가적인 시장개방, 수급불균형이나 환경에 대한 배려의 필요성 등 새로운 과제에 대응한 것이 1999년의 '아젠다 2000'이다. 개혁의 요지는 개입가격의 추가적 인하, 직접지불 단가 인상, 직접지불에 대한 의무준수사항 도입, 그리고 농촌개발정책을 가격소득정책과 병행하는 제2의 축으로 위치 설정한 것 등이다.

○ '2003년 CAP 개혁'에서는 단일직불제(single farm payment) 도입, 축산물과 쌀에 대한 개입가격 인하, 농촌개발 강화 등의 방향으로 정책전환을 단행하고 있다. 중요한 것은 기존의 직불제가 가지는 부작용을 줄이기 위하여 지급금액을 과거의 수급실적을 기준으로 결정하는 단일직불제를 도입한 점이다.

○ EU의 CAP에서 가장 기본적인 시책이 개입가격에 의한 정부수매이다. 최저가격을 지지하는 개입가격을 설정, 시장가격이 개입가격을 하회하면 각국별로 관련기관이 농가의 신청이 있는 경우 개입가격으로 전량 수매한다. 수매한 농산물은 수출보조금을 부과, 역외로 수출하여 재고를 처리한다. 대상작물은 소맥, 대맥, 옥수수, 대두, 쌀, 우유·유제품 등이다.

○ 단지 지지가격의 수준은 계속 인하되고 있다. 1992년 개혁시에는 목표가격(target price)을 29% 인하, 1999년 개혁시에 개입가격(intervention price)을 15% 인하, 그리고 2003년 개혁시에는 이를 동결하였다. 소맥, 대맥, 옥수수, 호밀 등을 포함하는 곡물은 2003년 현재 톤당 개입가격이 101유로로 인하되었다. 이것은 1992년 개입가격(163유로)의 62% 수준이다. 대신에 직접지불은 당초 54유로에서 63유로로 인상되었다.

○ EU 소득보상 직불제는 생산조정을 요건으로 매년도 식부면적에 연계하여 지급하기 때문에 WTO 농업협정상의 '생산계획하의 직접지불(blue box)'에 해당되는 보조금이다. EU가 지지가격을 인하하고 직접지불로 전환한 배경에는 생산과잉과 재정부담 증대, WTO 농업협상에서의 국내보조 감축 등의 문제를 안고 있었다.

○ 소득본상 직접지불 금액은 '기준면적×단수×지불단가'로 결정한다.

- 먼저 지불단가는 EU 역내 공통적으로 적용되며, 곡물의 경우 2003년 현재 톤당 63유로이다.

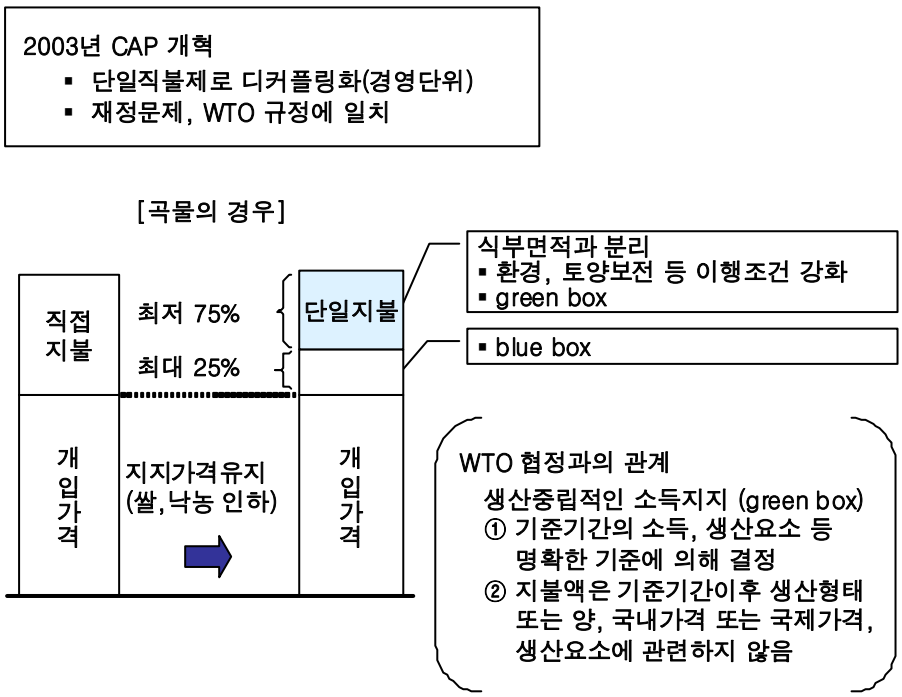
- 둘째 단수는 가맹국의 '지역별'로 결정된 과거의 기준단수를 적용한다. 가맹국은 단수결정요인 등을 고려한 객관적인 기준에 의하여 동질적인 생산지역을 확정하고, 각 지역별로 단수를 산정한다.

- 셋째 기준면적은 '농가별'로 실제 식부한 면적과 의무적으로 휴경한 면적을 합계한 것으로 한다. 그러나 당년도의 식부면적이나 휴경면적이 기준이기 때문에 증산효과가 나타나고 있다.

나. 생산중립적인 단일직불제 도입

○ 소득보상 직접지불은 생산조정과 연계하고 있다. 때문에 '생산계획하의 직접지불(blue box)'에 해당된다. EU는 곡물을 비롯하여, 쇠고기, 양, 낙농제품, 감자, 두류, 쌀, 종자, 조사료 등 품목별로 다양한 직불제를 실시하고 있다. 이러한 직불제는 생산과잉을 초래, 재정부담을 과중시키는 요인이 되고 있어 2003년 CAP 개혁 시에는 단일직불제로 통합하였다.

[그림 2-6] EU 단일직불제 개요



자료 : 김태곤 외(2009. 12)

○ 생산을 왜곡하지 않는 단일직불제는 농가별로 2000～02년간 실제로 수급한 금액을 기준으로 지급금액을 결정, 2005년부터 실시한다는 것이다. 단지, 이 경우 경작포기가 발생하는 문제가 예상되기 때문에 곡물에 대해서는 보조금의 25%는 종전방식과 병행하는 등 별도 장치를 마련하고 있다. 과잉생산국면에서 단일직불제는 중요한 의미를 가진다.

○ 실제 단일직불제의 실시는 구체적인 실시방법, 즉 디카플링 대상품목 선정, 실시 시기, 디카플링의 배분방식, 이행조건의 기준 등은 가맹국의 재량에 맡기고 있다.

○ 수급액 결정은 ① EU '표준모델'과 ② '지역모델' 등 2가지 기준을 적용하도록 하고 있다.

- EU 공통적으로 적용되는 표준모델은 기준년도(2000～02)의 수급 평균액(즉 과거의 수급실적)을 계산 근거로 하며, 이것은 실적이 큰 농가가 유리하게 적용된다.

- 지역모델은 지역내에서 과거 경영규모나 집약도(단수, 가축두수)가 아니라 디카플링 개시시에 수급권이 있는 토지면적에 동액이 지불되는 방식이다.

○ 이행조건은,

① 환경보호(야생조류 보호, 지하수 수질보호, 질소 저투입, 야생생물 서식지 보전), 식량·사료 안전, 동물건강 등에 관한 EU 지침에 관한 19 EU 규정 준수

② 양호한 농경상태와 농지 보전

③ 영년초지 보전 등이며, 대폭 강화하고 있다.

○ 실제 독일 적용사례를 보면, 표준모델과 지역모델이 혼합된 복

합모델로 2005년부터 시작하였다.

- 번식모우지불(200유로/두) 등 축산관련은 과거 실적기준
- 기타는 지역모델
- 곡물 등 주요 작물의 작물별 면적지불(3,531유로/ha)은 통합하여 경지 1ha 당 전국 평균으로 301유로(종전에 비해 14.7% 인하)
- 단지, 호프를 제외한 영년생 작물, 과실, 채소, 식용 감자 등의 재배지는 지불대상에서 제외하되, 영년생 초지는 지불대상

○ 따라서 농장별 지불액은 다음의 합계액이 된다.

- 디카플링 개시시의 경영경지·영년초지에 대한 지역통일 지불액과 과거 실적에 근거한 가축지불 농지(경지·영년생 초지)에 대한 대체금액의 합계액
- 가축부문에 의해 개별농장의 수급권은 지역평균액과의 차이 발생

○ 농장간의 수급권 격차를 해소하기 위하여, '복합모델'은 지역모델로 이행한다는 방침에서 각 지역에서 경지·영년생 초지가 다른 지불수급권의 균형화가 2010년부터 2013년까지 4단계로 실시된다. 2013년 이후는 모든 디카플링된 지불은 각 주내에서는 경지와 영년생 초지에 동일 금액(전국평균 328유로)이 지불된다.

○ 이행조건에 대해 독일 정부는 '양호한 농경상태'에 관해서는,

① 토양 부식질 균형 보전

② 수확한 농지에서의 소각금지

③ 휴경지에 대한 목초파종·자연초생 보전 등을 요구하고 있다. 그러나 현실적으로는 농지를 최소한 유지관리가 조건,

예를 들면 매년 1회 피복(목초를 절단, 표토에 피복하여 토양침식 방지) 정도이다.

○ 의무적인 휴경에 대해서는, 단일직불제는 휴경이 의무화되어 있고, 의무휴경지(전국 8.17%)도 지불대상에 포함된다. 단지 소규모 생산자(약 20ha이하)는 종래대로 휴경의무를 면제하고 있다.

○ 현재와 같이 단일직불제로 전환됨에 따라 경지가 지배적인 평지 농업지역에서는 디카플링에 의한 지지수준 인하의 영향이 적지 않다. 규모가 큰 구 동독은 물론이고 구 서독의 가족경영은 곡물의 자급 사료화에 의한 비육우・양돈 등의 확대로 소득감소에 대응하고 있다.

3. 일본

가. 품목횡단적 경영안정대책(고정지불)

○ 일본은 경영단위 직불제로서 '품목횡단적 경영안정대책'을 2007년부터 실시하고 있다. 이 대책은 구조개혁 가속화, 수요에 대응한 생산 촉진, WTO 농업협정과의 합치성 유지 등의 목적을 가지고 있다.

○ 품목횡단적 경영안정대책은 다음 두 가지 방식으로 보전한다. 다양한 작물을 조합한 영농이 이루어지고 있는 논 농업과 밭농업에 대해서 전업농의 경영 전체에 주목하여 시장에서 표면화되고 있는 ① 외국과의 생산조건 격차를 개선하는 방식(생산조건격차 개선지불(고정지불)), ② 판매수입 변동이 경영에 미치는 영향이 큰 경우에 그 영향을 완화하는 방식(수입변동영향 완

화지불(변동지불)) 등이다.

○ 먼저, 생산조건격차 개선지불은 향후 시장개방과 관세감축에 의하여 외국과의 생산조건격차가 현저한 품목에 대해서 그 격차를 직접지불로 보전하는 것이다.

- 생산조건격차의 파악방법은 수입 농산물의 일본 국내가격과 일본산 가격과의 차액을 수입산과 일본산과의 품질격차라고 보고, 또 일본 국내산 판매가격과 일본의 전업적 농가의 생산비와의 차액을 생산조건격차로 파악하고 있다.

○ 생산조건격차 개선대책은 시장에서 표면화되고 있는 외국과의 생산조건 격차를 시정하기 위해, ①전업농의 생산비와 판매금액과의 차액에 주목하여 각 경영체의 과거 생산실적에 근거한 지불과 ②매년 생산량·품질에 근거한 지불 등 두 가지 지불을 실시한다.

- 과거 생산실적에 근거한 지불 : 허용대상정책(green box)

- 매년 생산량·품질에 근거한 지불 : 감축대상정책(amber box)

○ 품목횡단적 경영안정대책의 가장 큰 특징은 대상농가를 엄격하게 한정하고 있는 점이다. '일정 규모' 이상의 ① 인정농업자와 ② 마을영농을 대상으로 하되, 마을영농은 '일정한 요건'을 갖춰야 한다.

- 일정 규모란 ① 인정농업자의 경우 홋카이도(北海道) 10ha, 도부현(都府縣) 4ha, ② 마을영농은 20ha로 하고, 제도 시행후 구조개혁의 진척 상황을 정기적으로 점검하여 바람직한 농업구조를 실현한다는 의도이다.

○ 대상품목은 시장개방에 의한 관세감축으로 영향을 받는 품목을

대상으로 한다. 생산조건격차 개선지불은, ①맥류, ②대두, ③사탕무, ④전분원료용 감자 등 4개 품목으로 하고, 쌀은 현재 고율관세에 의해 수입이 차단되고 있기 때문에 제외하고 있다.

○ 이와 같은 직불제를 통한 구조개혁의 논리는 직불제를 실시하면 농지임대차시장에서 상층농의 지대 지불능력이 높아지고, 이에 의하여 상층농으로 농지유동화가 이루어지는 것으로 상정하고 있다.

나. 품목횡단적 경영안정대책(변동지불)

○ 수입변동영향 완화지불은 가격변동에 의해 수입(소득) 변동이 현저하여 경영불안을 초래하는 품목에 대해 일정한 기준 수입을 설정하여 당해년도 수입이 그것을 하회하는 경우 그 차액의 일정부분을 직접지불로 보전하여 수입변동의 영향을 완화하는 것이다.

○ 수입변동영향 완화지불은 대상 품목별로 당해년도의 수입(조수입)과 기준기간(과거 5년중 중간 3년)의 평균 수입과의 차액을 농가별로 합산·상쇄하여 수입 감소액을 산정하고, 이 금액의 90%에 대해 적립금의 범위 내에서 보전한다.

○ 기준수입은 지역별(현별)로 설정한다. 적립금은 대상 품목의 기준기간 평균 수입의 10% 감소에 대응할 수 있는 금액으로 하고, 정부 3, 생산자 1의 비율로 갹출한다. 대상품목은 국내가격변동에 의하여 경영상의 영향을 받는 품목이 대상이 되며, ① 쌀, ② 맥류, ③ 대두, ④ 사탕무, ⑤ 전분원료용 감자 등 5대 품목으로 '농가단위'로 하고 있다.

다. 호별소득보상제도 도입

○ 일본에서 정권이 교체됨에 따른 정책변화가 있다. 농가단위 소득안정제와 관련하여서는 상기 품목횡단적 경영안정대책은 '호별소득보상제도'('소득보상')로 전환된다.

○ '호별보상'은 판매농가를 대상으로 직접적인 소득보상을 통하여 자급률을 향상하고, 생산자의 소득확보, 다원적 기능발휘, 지역사회 유지 등을 목적으로 하고 있다. 지역사회 유지와 식량생산 증대를 중시하여 종전의 '일정규모 이상의 농가'(품목횡단)에서 '판매농가 전체'를 대상으로 실시한다.

○ 대상품목은 시장개방 영향으로 판매가격이 생산비를 하회하는 품목을 대상으로 한다. 쌀, 맥류, 대두를 비롯하여, 수요확대가 예상되는 품목 중에서 국내 생산능력을 가진 품목으로서 잡곡, 유지작물, 사료작물 등이다. 채소는 판매가격과 생산비 간의 차가 적기 때문에 제외한다.

○ 지불방식은 '판매가격'이 '생산비'를 하회하는 대상품목에 대하여 그 차액을 기본으로 하여 지불하는 '기본지불'과 특정 활동을 추진하는 경우 지불하는 '가산지불'로 구성되며, 전국 일률적인 단가로 지불한다.

○ 기본지불의 지불단가는 품목별 '표준적인 생산비'와 '표준적인 판매가격'의 차액을 기본으로, 수급 동향을 고려하여 결정한다. '표준적인 생산비'는 과거 수년간 평균 경영비와 가족노동비의 8할로 산정한다. 이를 근거로 하여 '보전기준가격'을 결정한다.

○ '표준적인 판매가격'은 과거 수년간 평균으로 산정한다. '표준적인 생산비'와 '표준적인 판매가격'의 차액이 '기본지불'이 되며,

기본지불은 고정지불로서 당년도 판매가격 수준에 상관없이 지불된다. 판매가격이 보전기준가격을 상회해도 기본지불은 고정지불로서 매년 지불된다.

○ 이상을 근거로 하여 기본단가를 산정하되, '수요와 공급 동향을 고려하여 조정'을 거친다. 이것은 쌀 단가를 낮게 하고 전작작물 단가를 높게 설정하여 쌀 감산을 유도한다는 의도이다. 쌀 생산을 감소하고 수입의존도가 높은 작물을 증산함으로써 자급률을 향상할 수 있다.

○ 기본지불에 추가하여 구조개혁 등을 도모하기 위하여 다음과 같은 '가산지불'을 실시한다.

① 쌀 과잉문제를 해결하기 위해 논에서 쌀을 대체하는 작물재배나 주식용 쌀 이외의 쌀을 생산하는 경우 '쌀 대체' 가산지불을 실시한다.

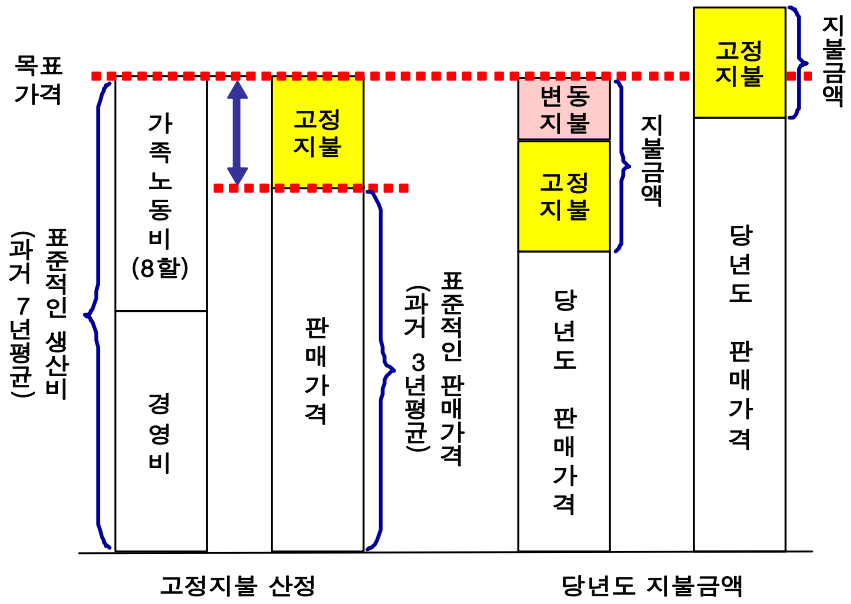
② 농산물 품질향상을 유도하기 위해 고품질 농산물을 생산하는 경우 '품질향상' 가산지불을 실시한다.

③ 환경부하를 경감하거나 환경편익을 증진하는 친환경농업을 실시하는 경우 '환경보전' 가산지불을 실시한다.

④ 소득 증대를 위하여 직거래·직판 등의 판매활동, 미분 등의 형태나 농산물 가공 등의 판매활동에 대해서 '소득향상' 가산지불을 실시한다.

⑤ 경영규모를 확대하는 등 구조개선을 하는 경우 '구조개선' 가산지불을 실시한다.

[그림 2-7] 호별소득보상제도 개요



자료 : 농림수산성

○ '소득보상'의 소요예산은 연간 1조엔(어업어촌·임업산촌 포함 1.4조엔)에 달하며, 직불제 예산은 농업예산(3조엔)의 3분의 1에 달하는 수준으로 늘어난다. 2009년도 품목횡단적 경영안정대책의 예산이 1,700억엔이다. 이에 비하면 5배 이상의 예산이 직접지불로서 생산자에게 지불되는 셈이다.

4. 종합

○ 세계의 직불제는 그 내용이 심화되고 있다. 주요 국가의 직불제 실시과정을 보면, 각국의 정책과제 및 여건변화 등에 따라 직불제는 개선과 개편이 반복되고 있다.

○ 주요 국가의 직불제 실시 동향을 살펴보면 다음과 같은 특징이

있다.

- EU는 품목별로 실시하던 소득보상직불을 농가단위의 단일직불제(SFP)로 전환하되, 이행조건을 강화하고 있다.
- 미국은 그동안의 '가격보전 직접지불'(CCP)에서 2008년 농업법에서 '수입보전 직접지불'(ACRE)을 도입하여 2009년부터 실시하고 있다.
- 일본은 2007년부터 그동안의 품목별 대책에서 농가단위의 품목횡단적 경영안정대책을 도입하였다. 민주당 정권은 2011년부터 호별소득보상제도를 전면적으로 실시하되, 2010년에는 쌀에 대해 모델사업을 조기 실시한다.

〈표 2-4〉 주요국가의 직불제 실시동향

	구조개선	경영안정·소득보전	다원적기능 발휘	조건불리보전
EU		단일직불(SFP)	환경농업직불	조건불리직불
미국		고정직불(DP) 가격보전직불(CCP) 수입보전직불(ACRE)	보전유보계획(CRP) 환경증진계획(EQIP) 보전보증계획(CSP)	
캐나다		소득안정계정(AgriSta.) 농업투자계정(AgriInv.)		
일본	전략작물증산직불 품목횡단직불	품목횡단직불 호별소득보상제도	농지물환경보전직불	중산간직불
한국	경영이양직불	쌀소득보전직불	친환경농업직불 경관직불	조건불리밭직불

자료 : 김태곤 외(2009)

○ 직불제의 이러한 제도 개선 가운데 공통적인 변화를 찾아보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 농지면적을 기준으로 지불하는 '고정지불'의 경우 주요 품목에 대한 품목별 지불방식에서 '농가단위' 직불제로 전환되고 있다.

- 가격변동의 영향을 완화하여 소득안정화를 목적으로 하는 '변동지불'이 확대되고 있으며, 지불기준은 '가격보전'에서 '수입보전(판매금액)'으로 전환되고 있다.

- 정책효과를 제고하기 위해 '이행조건'을 강화하고 있다. EU와 일본은 농업생산조건의 불리성을 보전하는 조건불리지역 직불제에 대해서도 이행조건을 엄격하게 설정하여 농업진흥을 도모하고 있다.

○ 이행조건(cross compliance)이란 직불제의 실시과정에서 생산자가 일정 조건을 준수하면 일정 금액의 보조금을 지불한다는 의미이다. 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 이행조건 수준을 높이고, 준수여부의 점검을 강화하되, 이와 연계하여 보조금 단가를 인상하는 등 농업보호의 근거로 활용되고 있다.

Ⅳ. 직접지불제 개편과 주요쟁점

1. 개편 원칙

가. WTO 농업협정과의 정합성 유지

○ 다양한 직불제가 실시되는 과정에서 직불제간의 목적 상충성이나 쌀에 대한 과도한 집중, 농지제도와 관련한 문제점, 이행조건 강화를 통한 정책효과 제고 등을 해결하는 방향으로 진화하기 위해 현행 직불제는 개편되어야 하며, 이 경우 몇 가지 원칙에 근거하여야 한다.

○ 직불제가 장기적으로 존속하기 위해서는 WTO 농업협정상의 허용대상정책(green box) 또는 '새로운 생산계획하의 직접지불(new blue box)'에 해당되는 정책으로 분류되어야 한다. 허용대상정책이 되기 위해서는 무역왜곡효과 또는 증산효과가 전혀 없거나 최소에 그치면서, 생산자에 대한 가격지지 효과가 없도록 설계되어야 한다. 이것은 국제규율로 정착되고 있는 면도 있지만 생산왜곡을 방지하기 위해서도 필요한 요건이다.

나. 생산왜곡의 방지와 농업의 건전한 발전

○ 특정 품목에 대한 지원은 생산을 왜곡하는 문제가 발생한다. 즉 생산과잉을 유발하여 균형적인 농업성장을 저해한다. 현재 쌀 과잉문제가 발생하는 것도 품목간 지원의 불균형으로 나타나는 현상이다.

○ 생산자에게 작목선택의 자유도를 높여서 수요가 증가하는 품목으로 전환될 수 있도록 품목단위 정책에서 농가단위로 전환되어야 한다. 논과 쌀 집중에서 쌀 이외의 밭작물 및 밭농업으로 확대되어야 한다.

다. 구조개혁과 다원적기능 확산의 양립

○ 직불제는 일반적으로 구조개혁을 저해한다는 점이 문제로서 자주 지적되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 소득지지와 구조개혁을 동시에 실현하는 제도가 필요하다.

○ 구조개혁과 다원적 기능 확산을 위해서는 현행 직불제를 목적에 따라 '공익형'과 '소득안정형'으로 유형화하여, 공익형 직불을 확충하여 다원적 기능을 확산하고, 농가단위의 소득안정제를 통하여 농업경영의 안정과 구조개선을 가속화하는 등 양자를 양립하는 제도 체계의 구축이 필요하다.

라. 이행조건의 강화와 정책효과 제고

○ 직불제는 수급자가 일정조건을 준수하는 것을 전제로 국가가 생산자에게 보조금을 지불하는 제도다. 직불제의 효과 제고와 국민적 공감대 형성을 위해서는 수급조건으로서 식량안보, 환경보전, 경관형성 등 다원적 기능의 수행이라는 이행조건을 강화하여 지불근거를 명확히 할 필요가 있다.

○ 이행조건은 직불제 실시효과를 제고하는 동시에 직불제에 대한 국민적 합의를 형성하는 조건이기도 하다. 즉 직불제를 확산하거나 지불단가를 인상할 때에는 이행조건 강화와 연계하는 제도설계가 필요하다. 특히 공익형 직불제를 설계하는 경우 이행조건과의 연계가 중요한 의미가 있다.

2. 개편 방향

가. ‘공익형’과 ‘경영안정형’으로 유형화

○ 직불제가 농가 소득지지, 식량안보 확보, 쌀 과잉방지, 다원적 기능 확산 등의 효과를 기대하기 위해서는 현행 직불제에 대해 목적에 따른 유형화, 밭농업으로의 확대 등 단계적인 개편이 필요하다.

○ 먼저 현행 직불제를 목적에 따라 유형화하면, ① ‘공익형’ 직불과 ② ‘경영안정형’ 직불로 구분할 수 있다. 공익형은 고정지불로 통합하고, 경영안정형은 ‘농가단위 소득안정제’로 발전한다.

○ 현행 직불제를 유형화하면, 우선 공익형은 쌀소득보전(고정지불), 친환경농업직불, 경관직불, 조건불리직불 등이 포함된다. 경영안정형은 쌀소득보전 직불(변동지불), FTA 피해보상 직불 등이며, 품목별의 현행 제도를 농가단위로 통합한 형태가 된다.

○ 이와 같은 유형화를 통해 혼재되어 있는 목적이 명확하게 부각되어 직불제에 대한 국민의 이해를 높일 수 있다. 또한 국가 또는 지방단계에서 업무분장을 통한 효율적인 추진이 가능해진다. 또한 여건변화나 정책목적에 따라 새로운 공익형 직불의 신축적인 확충도 가능하다.

나. 논농업에서 밭농업으로의 확대

○ 농가단위 직불제로 개편되기 위해서는 우선 현재 공백으로 남아 있는 밭농업을 대상으로 하는 직불제가 선행되어야 한다. 현행 논농업 중심에서 밭농업으로 확대하여 논밭간 균형적인 발전이나 밭농업지역에서의 농업진흥을 도모해야 한다.

○ 밭농업으로의 확대는 WTO 및 FTA 등에 의해 시장개방이 확대됨에 따라 발생하는 민감품목에 대응하고, 농가단위 직불제로 전환하는 중간과정으로서의 성격을 가진다.

○ 밭농업은 현행 논농업의 쌀 중심에서 농가들에게 작목선택의 자유도를 높여서 쌀 과잉문제 해소에도 기여할 수 있고, 동시에 밭농업 구조개혁을 실현할 수 있다. 따라서 밭농업에 대한 직불제는 이러한 효과를 실현할 수 있도록 설계되어야 한다.

다. 농가단위 소득안정제 도입

○ 논밭 전체를 대상으로 하는 기반 위에서 소득 또는 판매수입 변동의 영향을 완화하는 '농가단위 소득안정제'(변동지불) 도입이 검토되어야 한다. 농가단위 소득안정제는 가격 및 수량변동의 리스크가 큰 일정규모 이상 농가를 대상으로 하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.

○ 최근 시장개방이 확대됨에 따라 수입농산물에 의한 가격하락이나 기상재해에 의한 수량변동, 그리고 가격 또는 수량 변동으로 인한 경영리스크가 높아지는 현상이 있다. 이에 따른 경영불안에 대응하기 위해 소득(또는 판매수입) 변동의 영향을 완화하는 농가단위의 '소득안정제' 도입의 필요성이 높아지고 있다.

○ 소득안정제는 농산물 가격이나 수량의 변화에 의해 경영위험이 큰 일정규모 이상의 주업농이 대상이 되며, 품목별보다는 농가단위로 실시하는 것이 바람직하다. 따라서 곡물·채소·과수·축산 등 대상품목의 한정, 대상농가의 제한, 가격·소득·판매수입 등 보전기준 등이 주요 쟁점이 된다.

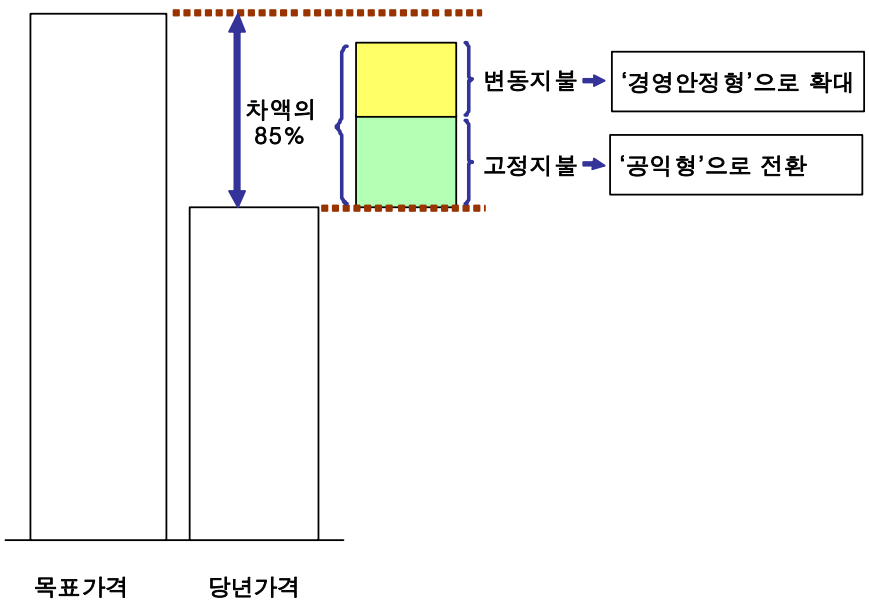
라. 쌀소득보전 직불제 개편

○ 직불제 개편을 논의하는 경우 공익형과 경영안정형 성격을 함께 가지고 있는 현행 쌀소득보전 직불제에 대해 어떠한 방향으로 개편할 것인가가 중요한 포인트이다.

○ 쌀을 대상으로 하는 쌀소득보전 직불제를 논밭을 포함하는 농가단위로 전환하는 것이 최종적인 직불제 체제이다. 현행 고정지불은 밭으로 확대하여 논밭 지목별로 차등단가를 설정한다.

○ 한편 변동지불은 쌀 이외의 곡물·대두·채소·과수 등을 포함하여 농가단위 소득안정제로 확대할 수 있다. 이렇게 되면 현행 쌀 중심의 쌀소득보전 직불제는 밭으로 확대되는 동시에 다수의 품목을 포함하는 농가단위 소득안정제로 확대된다.

[그림 2-8] 쌀소득보전 직불제 개편방향



자료 : 김태곤 외(2009)

○ 이상의 개편 방향을 요약하면 우리나라 직불제는 논밭을 대상으로 하는 ‘공익형’의 ‘고정지불’을 기본으로 하고, 여기에 이행조건 준수를 전제로 다원적 기능을 확산하는 ‘가산지불’이 추가된다. 가산지불은 다원적 기능에 대한 수요에 따라 다양한 프로그램을 설계할 수 있다. 그리고 일정규모 이상의 주업농의 경영리스크를 완화하여 지속적인 농업발전을 도모하는 ‘농가단위 소득안정제‘ 체제로 구성된다.

3. 공익형 직불제

가. 필요성

○ 공익형 직불제란 생산자가 이행조건으로 공익적 기능을 수행하는 것을 전제로 직불금을 지불하는 것이며, 이를 통하여 다원적 기능의 확산이라는 직접적인 효과와 소득보상이라는 간접적인 효과가 나타난다.

○ EU는 다원적 기능의 확산을 중시하는 방향으로 직불제를 개편하고 있다. 현행 단일 직불제의 수급요건으로 친환경농업을 비롯하여, 농지관리, 경관형성, 동물복지 등의 다원적 기능의 이행을 요구하고 있다. 친환경 직불제나 조건불리 직불제는 당연히 다원적 기능의 준수를 요건으로 하고 있다.

○ 일본의 직불제도 공익형과 경영안정형으로 구분된다. 품목횡단적 경영안정대책이나 호별소득보상을 경영안정형이라고 한다면, 농지・물・환경보전 직불제와 중산간 직불제는 공익형에 속한다. 공익형 직불제는 농지유휴화 방지, 농업생산 유지, 농업자원 보전 등이 주요 목적이다.

○ 즉 공익형 직불제를 통하여 일부 품목의 과잉문제 해결과 수요 증가가 예상되는 품목의 생산증대, 생산비 절감, 환경부하 경감 등의 과제 해결에 기대할 수 있다.

- 공익형 직불제는 다원적 기능의 발휘와 연계를 하면서도 친환경농업 확산이나 지역단위로 소득작물 도입, 농업자원 보전, 이산화탄소 흡수 등의 수단으로도 활용할 수 있다.

나. 통합대상 및 방식

1 통합대상 직불제

○ 쌀(고정지불)

○ 조건불리직불

○ 경관보전직불

○ 친환경농업직불(저농약・무농약・유기)

○ 친환경안전축산물직불

2 통합원칙

○ 현행 직불제의 효과를 유지하고, 공익적 기능 확산이라는 제도 목적을 달성하기 위해 영농활동에 수반되는 공익성에 대한 보수라는 원칙에서 '기본지불'과 '가산지불'로 구분

- 기본지불은 논·밭 등 다원적 기능을 평가하여 농지면적에 따라 공통적으로 지불단가를 설정

- 가산지불은 특정 공익적 기능을 수행하는 것을 전제로 지불

○ 가산지불은 전국 획일적으로 결정하는 것이 아니라, 기본지불이 가지는 원칙 위에 지자체가 지역여건에 맞추어 이행조건과 연

계, 다양한 시책을 제시하여 농가에게 실천 가능한 시책을 선택하게 함으로써 지역농업 활성화에 기여하는 방향으로 설계

○ 유사한 성격을 가지고 있는 쌀(고정)과 친환경(저농약)을 통합, 나머지는 공익형 직불은 가산지불로 추진

○ 기존의 개별 직불제 목적에 맞게 이행조건 설정이 가능, 즉 조건불리직불의 경우, 경사도와 경지율에 의해 대상지역이 결정되기 때문에 기본지불로 설계하는 것이 불가능

○ 친환경(무농약·유기), 경관 등도 배타적인 공익적 기능을 발휘하고 있어 이러한 기능의 통합이나 이에 따른 단가 설정 등도 곤란

③ 대안

○ 기본지불 : 쌀(고정), 친환경(저농약)

○ 가산지불 : 친환경(무농약·유기), 친환경축산, 경관, 조건불리 등

※ 기본지불, 가산지불 모두 이행조건 설정이나 단가 설정 용이, 개별 프로그램별 정책효과 제고 기대되나 통합의 의미가 약한 것이 단점

④ 새로운 공익형 가산지불 도입

○ 중장기적으로는 저탄소(이산화탄소 흡수 또는 저감 등), 농업자원 보전, 기타 환경편익 증진에 관련된 정책 수요에 신축적으로 대응하기 위해 공동으로 이러한 활동을 실천하는 농가·지역에 대해 가산지불 확충에 대해 검토

다. 이행조건

① 현행

○ 쌀(고정) : 농지 형상·기능 유지

- 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것
- 이웃 농지와의 구분이 가능하도록 경계를 설치하고 이를 관리할 것
- 농지 주변의 용수로·배수로를 유지·관리할 것
- 이웃 농지의 용수로·배수로를 유지·관리 할 것

※ 쌀 변동직불 이행조건 수준

- 농약 사용기준 : 농식품부장관이 고시한 생산단계의 농산물 유해물질 잔류허용기준
- 화학비료 사용기준 : 농진청장이 토양검사결과에 따라 권장하는 시비량 기준

○ 조건불리직불 : 농지관리의무

- 직불금 지급 농지는 작물재배 또는 당해년도 1회 이상 경운 및 잡초제거 등으로 농지기능 유지
- 직불금의 30% 이상을 마을공동기금으로 조성하여 마을활성화 실천 비용 등으로 활용
- 농용지 보전활동(간이기반정비 등), 지역마케팅 활동 등 마을여건과 구성원의 의사에 따라 1개 이상의 마을활성화(사업) 실천

○ 친환경직불

- 저투입 : 화학비료 권장량의 1/2, 농약 안전사용기준의 1/2
- 무농약 : 무농약, 화학비료 권장량의 1/3
- 유기 : 유기농업 기준

○ 경관직불 : 경관작물 재배 관리

- 경관작물 식재
- 성실한 재배관리(배수로·탐방로 설치, 좋은 경관을 유지를 위한 관리작업, 시비·제초작업, 병해충 방제작업 등 실시)
- 작물 수확후 농지정비
- 경관작물 재배 농지 주면 경관개선을 위한 공동작업(수시)

2 원칙

○ 이행조건의 수준은 통합방식 또는 통합대상에 따라 달라지며, 또한 이행조건의 수준에 따라 지불단가도 차이가 있음.

○ 이행조건은 직불제의 지불근거가 되는 동시에 정책효과를 결정하는 기준이 됨. 때문에 공익적 기능제고, 농가의 실천가능성, 사후 점검 가능성 등을 종합적으로 검토하여 합리적인 기준설정이 필요

○ 기본지불의 이행조건

- 1안 : 통합대상 직불의 최소 수준
- 2안 : 통합대상 직불의 최대 수준

○ 가산지불의 이행조건

- 개별 직불제의 현행 이행조건 수준 유지
- 단지 정책효과 제고를 위해 이행조건 준수확인 강화

3 대안

□ 기본지불

○ 최저수준

- 논·밭 형상·기능 유지

- 농약 : 잔류허용 기준

- 화학비료 : 권장 시비량

○ 최고수준

- 최저수준＋저농약

○ 공통 : 정보제공 및 영농기록 기장

- 대상농지 필지별 비료·농약 등 영농자재 사용현황을 기록하고 1년이상 비치하는 방안 검토

라. 대상농가

1 현행

○ 쌀(고정) : 논농업에 종사하는(휴경포함) 농가

○ 조건불리직불 : 마을협약을 체결하고, 농업에 종사하는 농가

○ 경관보전직불 : 협약에 따라 경관작물을 재배하는 농업인·마을

○ 친환경농업직불 : 친환경농산물 인증 농가

※ 공익형은 농업생산활동을 통해 발생하는 공익적 기능에 대한 보상이므로 농지의 경작자에게 지불

2 현행 제외농가

○ 쌀직불

- 농외소득 3,700만원 이상의 농가

○ 쌀직불, 조건불리직불

- 자급농·취미농에 해당하는 0.1ha미만 농가

3 대안

○ 기본지불의 대상자는 현행 0.1ha 이상의 경작자를 대상으로 함.

○ 가산지불의 대상자는 현행 대상자로 함.

○ '농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률'에 의한 농업경영정보를 등록하고, 대상농지 및 초지에서 농업에 종사하거나 초지를 관리하는 농업인 또는 농업법인이 대상

○ 공익형 직불은 농업생산활동에 의한 공익적 기능의 발휘여부가 지불근거

- 쌀직불의 농외소득 3,700만원 이상의 농가를 제외하는 것은 불합리

- 보조금 상한의 설정이 바람직함. 상한 기준이 면적 기준보다는 보조금 기준이 합리적임

- 대농과 소농, 저소득 근로자가구와의 형평성 등을 고려하여, 지원대상금을 일정금액 이상이면 체감적으로 지급하는 방안(체감률 적용)을 검토

마. 지불단가

1 현행

○ 쌀(고정지불)

- 진흥 746천원/ha, 비진흥 597천원/ha

○ 친환경직불제

- 쌀소득등보전직불제 대상 농지는 논으로, 그 외의 농지는 공부상 지목과 재배작목에 관계없이 밭단가로 지급

- 논(쌀(고정지불)에 가산지불) : 유기 392천원/ha, 무농약 307, 저농약 217

- 밭 : 유기 794천원/ha, 무농약 674, 저농약 524

○ 조건불리지역직불제

- 쌀(고정지불) 지급대상 토지는 제외

- 밭·과수원 : 500천원/ha

- 초지 : 250천원/ha

○ 경관보전직불제 :

- 조건불리지역, 논(고정지불) 대상농지에서 경관작물을 재배하는 경우 가산지급

- 하계작물 : 1,700천원/ha

- 동계작물 : 1,000천원/ha

- 마을경관보전활동비 : 300천원/ha

2 대안

□ 단가결정 원칙

○ 기본지불 단가

- 다원적 기능 평가액 또는 이행조건 준수에 따른 경제적 손실액을 근거로 결정

- 지목별 단가는 논, 밭 별로, 다시 농업진흥지역 안팎으로 구분하여 설정함.

○ 가산지불 단가

- 현행 단가를 기준으로 설정

- 지목별 단가는 논, 밭, 초지 별로 설정

□ 가산지불 단가결정 사례

○ 기본지불 + 친환경(무농약·유기)

○ 기본지불 + 친환경(무농약·유기) + 조건불리

○ 기본지불 + 조건불리 + 경관 등

※ 영국 사례

○ 조건불리지역에서 환경농업을 실천하는 경우

- 단일직불금 + 조건불리직불금 + 환경농업직불금

○ 일반농업지역에서 환경농업을 실천하는 경우

- 단일직불금 + 환경농업직불금

바. 국가·지자체간 재정분담

① 현행

○ 쌀(고정지불), 친환경, 친환경축산은 전액 국고

○ 경관, 조건불리직불은 국고(70%), 지방비(30%)로 분담

② 대안

○ 기본지불은 전국 일률적으로 실시가 가능하지만, 가산지불은 지역별 특성에서 따라 다양한 프로그램 개발이 가능

○ 기본지불은 이행조건과 연계하여 중앙정부에서 전액 지원하고, 가산지불은 지자체가 지역여건에 맞추어 다양한 프로그램 개발이 가능하기 때문에 일부 지방비 부담에 대해 검토

4. 경영안정형 직불제

가. 대상농가

○ 가격하락이나 수량변동에 따른 리스크가 높아짐에 따라 일정규모 이상의주업농의 경영안정을 보장하여 농업의 지속적인 발전과 구조개혁을 단행하는 것이 목적이다.

○ 경영안정을 보장하기 위해서는 최종적으로 가격이나 수량 등으로 구성되는 '소득' 또는 '판매수입' 등의 변동에 의한 영향을 완화하는 것이며, 이러한 리스크가 큰 농가가 대상이 된다.

○ 대상 농가는 농업경영정보를 등록하고 농업을 주업으로 하는 일정규모 이상의 농가이다.

- 2008년말 현재 전체 농가 121만호 중에서 주업농가는 75만호(62%)를 차지한다.
- 또한 경지면적으로 한정하는 경우, 0.3ha 이상 계층은 전체농가의 76%, 0.5ha 이상은 60%, 1.0ha 이상은 44%에 달한다.

나. 대상품목

○ 대상품목은 농가단위를 전제로 하는 경우 전체 품목이 대상이 되어야 하지만 행정비용이나 직불제의 실효성 등을 고려하면 다음과 같은 품목구성을 설정할 수 있다.

- 1안 : 쌀, 기타곡물, 두류, 서류, 채소, 과수 등 대상(축산은 품목별 시행)

- 2안 : 쌀, 기타곡물, 두류, 서류 등 대상(채소, 과수, 축산은 품목별 시행)

○ 전업적 특성이 강한 채소, 과수, 축산 등은 경영면이나 판매금액면에서 다른 품목과 차이가 크다. 그래서 이러한 품목의 농업경영은 품목별로 실시하는 것이 바람직하다.

- 일본의 품목횡단적 경영안정대책에서는 대상품목을 '항상적으로 판매가격이 생산비를 하회하는' 쌀, 대두, 맥류, 사탕무, 감자 등 5대 품목으로 한정하고 있다.

다. 보전기준

○ 농업경영에서 리스크를 파악하는 지표는 가격, 판매수입, 소득 등을 고려할 수 있다. 경영안정의 관점에서 농업소득과 판매수입 등 두 가지 기준에 대해 검증이 필요하다.

- 1안 : 소득

- 2안 : 판매수입(조수입)

○ 소득은 경영안정 도모에 가장 적합한 기준이지만 농가별로 소득파악에 난이도가 높고, 판매수입은 생산비 변화를 고려하지 못하는 한계는 있지만 농가의 생산비 절감 노력을 유인하고, 계산이 용이한 특징이 있다.

○ 일본의 품목횡단적 경영안정대책(변동지불)과 미국의 수입보전 직접지불(ACRE)은 '판매수입' 기준이다.

라. 보전수준

○ 보전수준은 기준소득(또는 기준판매수입)과 당년소득(또는 당년 판매수입)과의 차액에 대하여 어느 정도를 보전할 것인가의 문제이다.

- 쌀소득보전 직불은 가격기준으로 차액의 85%를 보전한다.

○ 기준소득이나 기준판매수입은 일종의 목표가격이다. 이것을 과거 일정기간의 평균으로 '고정'하는 경우, 또는 최근 일정기간의 평균으로 '변동'하는 경우(예를 들면 최근 5개년 중에서 최고·최저를 제외한 3개년 평균) 등이 있다.

- 가격이 경향적으로 하락하는 국면에서는 고정이 유리하며, 상승하는 국면에서는 변동이 유리하다.

○ 목표가격이라 하더라도 그 수준을 소득보상 수준으로 설정할 것인가, 또는 생산비 보상수준으로 설정할 것인가도 쟁점이 되고 있다.

- 영세한 전업농의 농업구조에서는 소득보상 수준이 바람직하며, 대규모 농가의 농업구조에서는 생산비 수준이라도 경영의 재생산이 가능하다.

마. 농가별 경영정보 파악

○ 농가단위 소득안정제를 도입하기 위해서는 시행시점에서 적어도 과거 5년간 대상농가별로 대상 품목에 관한 식부면적, 산지가격, 가축 사육두수·판매두수 등의 통계자료가 정비되어야 한다.

○ 대상농가를 어떻게 설정하느냐에 따라 달라지겠지만 농가별로 다음과 같은 자료가 구비되어야 한다.

- 경종농가 : 품목별 식부면적, 품목별 생산량, 판매금액, 품목별 생산비

- 축산농가 : 축종별 사육두수, 판매두수, 축종별 생산비 등

○ 단지 '소득' 기준의 경우는 판매수입(식부면적×단수×가격)에 표준소득률을 적용하여 소득을 산정할 수 있다. 또한 가격이나 단수는 '전국' 평균, '시도' 평균, '시군' 평균 중 어느 것을 적용할 것인가도 검토 과제이다.

- 지역별 가격차, 단수차 등을 반영하여 가격은 전국평균, 단수는 지역(시도 또는 시군)평균으로 적용하는 것도 검토과제이다.

참고문헌

김태곤 외. 「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구」. 한국농촌경제연구원. 2009.

김태곤 외. 「FTA 대응을 위한 제주형 밭농업 직접지불제 연구」. 한국농촌경제연구원. 2008.

김태곤 외.「밭농업 직접지불제 도입방안」. 한국농촌경제연구원. 2005.

토론 주제 3

농기계 임대지원사업 개편방안

Ⅰ. 농기계 공동이용조직 육성의 필요성

○ 농업 기계화를 촉진하고, 농가 경영비 절감을 위하여 지속적으로 농기계공급사업이 추진되어 왔음.

- 전업농가(농업법인 포함)의 농기계구입에 대해서는 농기계구입자금으로 융자 70%로 연리 3.0%, 1년 거치 4~7년 균분상환으로 지원('09년 재정투입계획 7,100억 원)

- 그에 따라 트랙터의 경우 '90년에 41.2천대이던 것이 '07년에는 243.7천대에 이르렀고, 콤바인의 경우 43.6천대이던 것이 '07년에 84.6천대로 증가하였음.

〈표 3-1〉 농기계 공급대수

단위: 천대

	트랙터		이앙기		콤바인	
	보유대수	보급률	보유대수	보급률	보유대수	보급률
80	2.7	0.1	11.1	0.5	1.2	0.1
90	41.2	2.3	138.4	7.8	43.6	2.5
00	191.6	13.9	342.0	24.8	87.0	6.3
05	227.9	18.4	332.4	26.8	86.8	7.0
07	243.7	19.4	314.1	25.2	84.6	6.8

〈표 3-2〉 논농사의 기계화율

단위: %

	경운 정지	이앙	수확	건조	방제	합계
1995	95.4	96.6	94.5	31.7	96.5	82.9
2000	98.5	98.2	98.4	42.1	98.9	87.2
2004	99.1	98.4	99.4	53.2	99.5	89.9
2007	100	99	99.7	53.3	98.4	90.5

〈표 3-3〉 밭농사의 기계화율

단위: %

	경운정지	파종이식	비닐피복	방제	수확	계
1995	88	0	32	82	1	36.2
2000	94.4	0	37	90.8	7.3	43.3
2004	97.4	2.5	39.6	88.8	7.7	44.4
2007	96.3	11.3	21.9	89.6	8.3	45.5

○ 농기계의 공급도 중요하지만 소농구조인 농가가 농기계를 과다 보유함으로써 농가부채 누증의 원인이 되고, 농기계 이용률이 저하되는 농기계 이용의 비효율성을 개선하는 것이 더 중요한 과제임.

- 농기계 이용 효율성을 제고하고자 기계화영농단, 위탁영농회사 등의 농기계공동이용조직의 농기계구입에 대한 보조지원을 실시하였으나 보조지원에 따른 부작용이 발생하여 보조지원을 중단하고 융자지원만 확대함.

- 주요 농기계의 작업면적을 보면, 자가 작업 면적이 증가하면서도 전체적으로는 작업면적이 정체상태로 이용률이 제고되지 않고 있음. 트랙터의 경우에는 손익분기 작업면적을 달성하고 있지만 이앙기와 콤바인은 손익분기 작업면적보다 크게 낮음.

〈표 4-4〉 주요 농기계 작업면적

단위: ha

	트랙터			이앙기			콤바인		
	자가	타인	소계	자가	타인	소계	자가	타인	소계
90	4.8	14.8	19.6	1.6	2.8	4.4	2.0	9.3	11.3
95	5.2	11.4	16.6	1.5	2.0	3.5	2.0	7.7	9.7
00	5.9	7.1	13.0	1.5	1.1	2.6	2.5	6.6	9.1
04	7.3	6.2	13.5	1.8	1.2	3.0	3.4	8.0	11.4
08	11.7	4.4	16.1	2.4	1.2	3.6	4.7	5.5	10.2

주 : 손익분기 작업면적 - 트랙터 5.8ha, 이앙기 9.9ha, 콤바인 17.3ha
자료 : 농협중앙회(2009)

○ 그 결과 농기계구입이 농가부채 증가의 주요한 요인으로 지적되고 있음. 농기계보유농가의 호당 농기계 부채가 8,249천원으로 농업용 부채 21,389천원의 38.5%를 차지하고 있음.

- '07년 말 주요 3종 기계(트랙터, 이앙기, 콤바인)만을 고려할 때, 농기계 과잉공급대수는 42.3천대로 그로 인한 전체 농기계부채규모는 3,340억 원에 이르고 있음.

○ 따라서 농기계 이용률을 제고하고 농가의 부담을 경감하기 위한 농기계 공동이용조직을 활성화하는 것이 필요함.

- 외국의 경우에서도 농기계 구입비용이 높기 때문에 개별농가가 대형농기계를 구입하기보다는 공동으로 구입하여 공동으로 이용하는 농기계협동조합 설립이 보편화되어 있음.

- 일본 농협의 농업기계은행, 독일의 농기계조합(MR), 케나다의 농기계조합(CUMA) 등이 여기에 해당됨.

- 농기계 공동소유-공동이용만이 아니라 작업일정(Scheduling)을 보다 효율적으로 계획하고 조정함으로써 농기계이용의 효율성을 제고하고자 함.

〈표 4-5〉 농기계 과잉보유에 따른 농가부채

단위 : 천대, 억 원

	내용연수이내		공급과잉			환산 농기계부채	
	대수	금액	대수	금액	과잉공급 비율	대수	금액
트랙터	96	14,784	21.9	3,371	23.0	12.5	1,921
이앙기	34	1,658	13.8	673	41.0	13.4	656
콤바인	19	2,394	6.6	838	35.0	6.4	763
계	149	18,836	42.3	4,882		32.3	3,340

자료 : 농협중앙회(2008)

<표 4-6> 외국의 농기계 공동이용조직

구분	일 본			독 일	캐 나 다
	리스사업	청부경작	농업기계은행	MR (농기계조합)	CUMA (농기계조합)
목적	경영규모 확대 경영개선	농업생산의 유지・확대	농작업 수탁 이용효율 촉진	효율적인 농기계이용	공동소유 공동이용
사업주체	농협/공익법인/ 리스회사	농협 /농업공사 등	농협 /농업공사 등	농기계조합	농기계조합
재원	국고/자체조달	보조/자체조달	보조/자체조 달	정책자금 또는 직접지원	자체구입
대상작물	벼, 시설농업	사료, 벼 등	벼, 시설농업	밀, 축산, 원예	밀, 축산
대상농기계	트랙터/이앙기 /콤바인 /비닐하우스	사료용, 수도작, 방제용 등	고성능 기계농업시 설	전기종	전기종
운영방식	리스방식 (3~12년)	직접 수탁 농작업 대행	중개알선 수・위탁	농작업 수위탁, 중개알선, 수익사업 병행	농작업 수위탁, 중개알선, 수익사업 병행
임작업료	리스료 50% 정부보조	지자체 등 보조 50%	수탁자 직접 작업료 수취	소정 수수료 책정	작업 시간당 수수료 책정

Ⅱ. 농기계 공동이용정책의 현황과 문제

1. 농기계임대사업

□ 추진현황

○ 농기계 구입부담을 완화하기 위하여 지자체가 자체 지방비로 농기계를 구입하여 농협에 임대하면 농협이 재임대하여주면서 인근 고령농, 부녀농에게 농작업을 담당하도록 하는 농기계임대사업이 추진되었음.

- 지자체가 시행하던 농기계임대사업을 중앙정부사업으로 전환하여 2003년부터 농기계임대사업을 추진함.

○ 초기 사업방식에서와 같이 지자체가 농기계를 구입하여 지역농협에 임대하면 지역농협이 농기계임대사업을 추진하는 방식을 선택하였음.

- 농기계임대사업의 운영비용이 많이 소요된 점 때문에 지역농협이 사업추진을 하지 않음으로써 지자체 농업기술센터를 중심으로 하여 농기계임대사업을 추진하게 됨.

〈표 4-7〉 농기계임대사업 추진실적

단위 : 개소, 백만 원

	04	05	06	07	08	09	10
사업량	8(13)	8(21)	12(33)	20(53)	39(92)	40(132)	61(193)
국고보조	600	1,000	1,800	5,000	16,000	20,000	25,000
지방비	1,400	1,000	1,800	5,000	16,000	20,000	25,000
합 계	2,000	2,000	3,600	10,000	32,000	40,000	50,000

주 : ( )는 누적 사업 개수

○ 1개소 당 사업규모를 10억 원(농기계보관창고 건축비 포함)으로 하여 국고보조 50%와 지방비 50%로 지자체가 농업기술센터에 농기계임대사업소를 설치하여 운영하고 있음.

- 2010년까지 193개소에 지원하였는데 이중 2회 지원받은 시군이 48개, 3회 지원받은 시군이 10개, 4회 이상 지원받은 지역이 2개로 중복 지원이 많음.

○ 2013년까지 350개소를 지원한다는 목표가 있고, 이후에는 사업을 지속할 계획은 마련되어 있지 않음.

○ 2009년부터 농협이 자체적으로 논농사 중심의 농기계은행사업에 참여함으로써 사업간 중복을 방지하기 위하여 정부의 농기계임대사업은 밭작물 위주로 전환하였음.

- 반면 농협의 농기계은행사업은 수도작 농기계 중심으로 직영 혹은 장기임대사업을 추진함.

- 농업기술센터의 농기계임대사업은 2008년까지는 트랙터, 이앙기, 콤바인 등 수도작 농기계를 소유하였으나 이후부터는 밭농사용 중소형 농기계 및 부속작업기 중심으로 임대사업을 추진하고 있음.

○ 트랙터 등 본체는 농가가 소유하고 있으면서 파종기, 콩 탈곡기, 퇴비 살포기, 로타리, 쟁기 등 부속기만 단기 임대(1～3일 이내)하여 이용하고 있음.

- 밭 작업기로 관리기 등 소형 농기계를 구입하여 임대하여주는 것도 있음.

- 최근 조사료 작업용 농기계(베일러 등) 등의 고가 농기계를 구입하여야 한다는 요구가 제기되고 있지만 부속기 위주의 지원을 위하여 구매지원을 허용하지 않고 있음.

□ 추진성과

○ 기계화가 미흡한 밭작물에 대한 기계화율을 촉진하는 성과를 얻고 있음.

- 밭농사의 농기계 이용률은 전국 평균이 1일 이하인 반면 농기계임대사업 지역에서는 평균 6일로 더 높은 상태임.

○ 농가가 농기계를 구입하지 않고 저렴한 임대료로 농기계를 활용함으로써 자가구입 대비 농기계 이용비용이 절감되고 있음.

- 과수의 경우 54%, 콩, 마늘의 경우 77%, 조사료의 경우 97% 비용절감 효과가 나타나고 있는 것으로 추계됨.

□ 문제점

○ 임대료 수입으로 감가상각비 및 수리비 조달이 어려워 국고보조 지원이 없으면 지속하기 어려운 사업임.

- 평균적으로 임대료 수입은 약 16백만 원 수준(농기계 구입비용 607억 원에 0.5% 임대료에 연간 5.1일 임대를 기준)에 불과함.

- 반면 비용을 보면, 농기계 감상각비가 연간 72백만 원이고, 수리비 등 운영비가 74백만 원이며, 인건비가 약 136백만 원(3.4명 기준)에 이르고 있어 연간 266백만 원의 적자를 보게 됨.

〈표 4-8〉 지자체 농기계 임대사업 손익추정

단위: 백만 원

수입		지출	
항목	금액	항목	금액
임대료 수입	16	감가상각비	72
		인건비	136
		운영비	74
		손익(적자)	-266
합계	16		16

○ 우수 사례지역인 A군의 경우를 보면, 09년 임대료 수입이 67백만 원인데 반해 연간 수리비가 약 41백만 원 소요되고, 신규 구입액 70백만 원(농기계 구입만 21억 원 소요)이어서 이를 고려하였을 경우 지속가능성이 부족한 사업임.

- 이런 이유로 정부에서는 임대료 수입을 감가상각비로 적립하도록 권고하고 있지만 수리비 충당도 어려운 수준이어서 군세입으로 처리하고, 필요한 경비를 다시 사업비로 수취하는 구조임.

○ 농기계 파손원인을 확증하기 어려워 원인이 명확하지 않은 파손에 대한 수리비용을 농가에 부담시키지 못함으로써 수리비용이 높아지고 있음.

- 농가가 농기계를 과도하게 남용함으로써 발생하는 파손에 대한 책임을 부과하기 어려워 농기계 관리가 잘되지 않는 도덕적 해이의 문제가 많이 발생하고 있음.

○ 부속기 위주로 지원하고 있어서 지역실정에 적합한 농기계를 구입하지 못하는 문제가 있음.

- 트랙터 등 본체 농기계를 가지고 있지 않는 농가는 부속 작업기를 이용할 수 없어 농작업 임대료에 큰 영향을 미치지 못하고 있음.

○ 임대농가에게는 농기계 이용비용을 절감하고 농기계 과잉투자를 방지한다는 효과는 있지만 그만큼의 비용을 적자로 행정기관이 부담하고 있어 농기계보조공급의 다른 형태임.

- 시군 당 연간 약 266억 원의 적자를 오히려 농기계리스에 대해 리스료 보조로 지원하는 것이 더 효율적일 수도 있음.

2. 농협 농기계은행사업

□ 추진현황

○ 농협이 농기계로 인한 농가부채문제를 감소하여주고, 고령화, 부녀화에 따른 농작업 애로의 문제를 해결하기 위하여 수도작 농기계를 중심으로 한 농기계은행사업을 도입함.

- 농협이 '12년까지 1조원의 기금을 조성하여 중고농기계구입 3,000억 원, 신규 농기계구입 2,000억 원을 투입하여 농기계를 확보하여 사업을 원하는 지역농협에 임대하여주고, 농기계운영적자에 대해 운영자금 5,000억 원을 조성하기로 한 것임.

- 사업초기에는 농가부채를 축소하여주기 위하여 트랙터, 이앙기, 콤바인을 중심으로 중고농기계를 구입하여 주고, 구입한 중고농기계는 해당농가에게 구입금액의 80% 수준으로 재임대하여 주고 있음.

○ 수도작 작업기를 중심으로 하여 농협중앙회 농기계은행분사가 농기계를 구입하여 지역조합에게 임대하여 주면 지역조합이 '영농관리센터'를 개설하여 농기계를 운영하고 있음.

- 최근에는 중고농기계보다는 신규 농기계를 구입하여 적합한 지역농협의 영농관리센터에 임대하여주고 있음.

〈표 4-9〉 농협 농기계은행사업 추진계획

단위: 억 원

	08	09	10	11	12	합계
농기계 구입비	1,500	1,500	750	750	500	5,000
운영자금 지원	1,500	1,500	750	750	500	5,000
합 계	3,000	3,000	1,500	1,500	1,000	10,000

〈표 4-10〉 정부 농기계 임대사업과 농협의 농기계은행사업의 차이점

구 분	농기계 임대사업	농기계 은행사업
시행주체	지자체(시장・군수)	농협(지역농협)
사업시행 시기	'03년부터 실시	'08년 벼 수확기부터 실시
추진계획	'12까지 350개소	719개소(농작업 대행면적 10%)
추진실적	'08까지 92개소	30개소 * '07년까지 지역농협이 추진
자금지원	정부 50%, 지방비 50% - '08까지 248억 원(국고)	농협중앙회 100% - 5년간 총 1조원
지원대상	농업인 등	농업인 등
사업방식	단기임대 (1~3일)	농작업대행, 임대(장・단기) 농작업 대행+임대
대 상 농기계	밭농사용 중소형 농기계 및 부속작업기 중심 - 관리기, 파종기, 제초기, 콩 탈곡기, 퇴비 살포기, 조사료생산용 결속기 등	벼농사용 농기계 - 트랙터, 이앙기, 콤바인 등

○ 지역농협이 영농관리센터에서 농기계를 관리하는 방식은 크게 세 가지로 구분되고 있음.

- 첫째는 농가에 구입가격의 일정 비율로 장기 임대하여주고, 해당 농가가 인근 고령농가 등의 농작업을 대행하여 주는 방식임. 중고 농기계를 구입한 것이 주로 이용되는 방식으로 구입가격의 80%, 신규농기계인 경우에는 90% 수준으로 임대함.

- 둘째는 책임운영자를 지정하는 방식으로 이는 책임운영 농가가 농기계를 보관관리하면서 책임구역에서 농작업 신청이 들어오면 작업일정을 배분하여 농작업을 하는 방식임. 대표적으로는 안성시 고삼농협이 해당됨. 책임운영자가 보다 효율적으로 농기계를 관리하도록 유도하기 위하여 유류비 일부 혹은 수리비 일부를 지역농협이 지원하는 경우도 있음.

- 셋째는 지역농협이 직접 인력을 고용하여 농작업을 실시하는 방식임. 대표적으로는 안성시 양성농협이 여기에 해당됨. 지역농협이 농작업 운전자를 고용하여 농가로부터 신청 받은 작업면적을 배분하여 임작업을 하고, 운전자에게는 면적당 일정금액(경운정지는 70원 등) 임작업료를 지불하는 방식임.

- 두 번째, 세 번째 방식을 직영방식으로 평가하고 있는데 전체 719개 지역농협 중 16곳이 직영방식으로 운영하고 있고, 대부분은 전업농가에 장기 임대방식을 선택하고 있음.

○ 직영방식의 경우에 임작업료율은 시장가격의 90% 수준으로 설정하고 있지만 다랑이 논이나, 도복 등 조건불리지역, 고령농가 및 부녀자 농가 등 영세소농으로 작업면적이 적어 비용이 높은 지역을 주로 취급하고 있는 점을 고려하면 매우 낮은 수준으로 임작업을 대행하고 있음.

○ 농협의 농기계은행사업에 의한 작업대행면적은 09년에 36ha에 이르고(논 95만ha 기준 4%), '10년에는 7%인 6.7만ha의 임작업을 목표로 하고 있음.

□ 추진성과

○ 중고농기계 매입(3,000억 원)에 따라 농가의 부채경감 효과를 보이고 있으며, 또 농가는 부채감소로 금융이자부담액이 361억 원이 감소하게 됨.

- 농기계를 구입가격의 80%로 재임대하여 줌으로써 농가가 20%가 낮은 가격으로 활용하게 되어 그 차이만큼의 비용감소가 발생함.

○ 신규농기계를 2,000억 원 구입함으로써 농가 그만큼 새로 농기

계 구입을 하지 않아도 되어 그만큼의 금융비용 부담을 하지 않아도 되는 효과가 있음.

○ 농작업 대행 및 임대농기계 활용 등으로 임작업료가 10% 정도 낮게 책정되어 그에 따라 농가가 부담할 임작업료 절감이 466억 원에 이르고 있음.

○ 직영농기계 임작업의 경우에는 이앙작업 신청이 3월초에 이루어지고 이를 바탕으로 효율적인 작업계획 수립이 가능하게 되어 적정 작업면적 분배로 농작업의 효율적 추진이 가능함.

- 마을별, 들녘별 단위작업이 가능함으로써 농작업의 효율성이 제고됨.

□ 문제점

○ 농협중앙회 농기계은행 분사는 농기계구입 및 운영자금 지원 비용 등으로 적자구조를 형성하고 있음.

- '09년의 경우 투입자금의 이자비용 330억 원, 수리비 및 부대비용으로 50억 원, 인건비로 20억 원을 순수 부담하고 있어 농협중앙회는 400억 원의 적자를 봄.

○ 지역농협의 경우에도 낮은 임작업료 수준책정으로 인하여 연간 23백만 원의 적자를 시현하고 있어 사업적으로 접근하기보다는 농가에 편리한 서비스를 제공하는 차원에서 접근하고 있음.

○ 사업추진방식이 대부분 장기임대방식이어서 농작업의 효율성을 제고하기 위한 농작업 조정 등의 기능은 부족한 실정임.

- 농기계의 공동이용 못지않게 농기계 이용률을 제고하기 위해서는 농작업을 조정하여(Scheduling) 1회의 작업면적을 높이고, 농기계 이동거리를 최소화하여야 비용이 절감됨.

〈표 4-11〉 지역농협 평균 농기계영농센터 손익구조

단위: 백만 원

수입		지출	
항목	금액	항목	금액
임작업료	266	감가상각비	134
		인건비	113
운영자금 이자수입	28	운영비	70
		손익	- 23
합계	294		294

자료 : 농협중앙회

- 장기임대방식은 임대농가 개별로 농작업을 관리하기 때문에 기존 전업농가가 경쟁적으로 위탁 작업을 하는 것과 큰 차이가 없음.

○ 농협 농기계은행사업은 대부분 장기임대방식 및 책임운영체제이므로 개별 농가가 농기계를 관리하고 있어 농업기술센터와는 달리 조합별로 농기계 보관창고가 없고, 그에 따라 집중적인 농기계사후관리가 이루어지지 않고 있음.

- 반면 보관창고 설치, 농기계 이동차량 구입, 호이스트 구입비용, 관리 인력의 최소화 등 적은 비용으로 농기계임대사업을 운영할 수 있는 효과가 있음.

- 그러나 전체농기계를 통합적으로 관리함으로써 한 지역에 집중적인 작업이 가능하게 되고, 여유 농기계를 비축하여 둠으로써 농기계 고장에 의해 작업이 중단되는 시간을 최소화하는 작업효율성을 제고하는 등의 효과를 얻기는 어려움.

○ 지역농협이 읍면별로 분할되어 있어 농업기술센터보다도 규모의 경제효과를 실현하지 못하여 관리비용이 증대함.

3. B군 농업기술센터의 농기계임대사업 사례

□ 추진현황

○ B군의 농업기술센터는 정부의 농기계임대사업과는 달리 지자체 자체 예산을 가지고 지역에 적합한 농기계임대사업을 자율적으로 추진하고 있어 정책추진방식과는 다른 형태의 사업방식을 적용하고 있음.

- 정부 농기계임대사업에서는 밭작업기 및 부속작업기 중심으로 임대사업을 추진하도록 규정하고 있는데 반해 B군은 트랙터 등 본체 농기계를 중심으로 하면서 부속된 작업기까지 일괄 임대하여주는 방식을 선택하고 있음.

- 정부 임대농기계사업의 지침과 다른 방식의 운영으로 정부 국고지원을 받지 않고 자체자금으로만 추진하고 있음.

○ 농기계 본체를 일괄임대를 하면서 마을별로 농작업을 신청하도록 하여 5호 농가 정도가 농기계 1대의 작업면적을 충분히 확보하도록 공동 작업을 유도한 후 임대하여주는 방식임.

- 농가가 임대하여 농작업을 수행한 후 3일 이내에 반납하는 단기 임대방식을 선택하고 있음.

- 농가가 농작업 후에는 농기계임대센터에 반납하면 신속히 수리보관함으로써 효과적인 관리가 이루어지고 있어 고장으로 인하여 장기간 방치되지 않음.

- 인근지역은 농가가 직접 수령하는 것을 원칙으로 하지만 먼 거리 농가에게는 수송차량으로 농장까지 직접배달하여주고, 작업 시 고장이 발생하면 필요시 대체농기계를 신속히 공급하

여 줌으로써 농작업 중단을 최소화하고 있음.

○ 농기계 보관창고 1,360㎡(400평), 수송차량 2대, 호이스트 2대, 농기계 13종에 72대, 작업기류 32종 112대를 가지고 '09년 임대대수가 2,072일에 이름.

- 이는 군 전체 농가의 23% 농가에게 임대한 것으로 매우 높은 비율 실적임.

<표 4-12> 임대대수 및 임대료 수입

단위: 천원

구분	2005	2006	2007	2008	2009
임대대수	1,093	1,234	1,811	1,741	2,072
임대수입	32,691	31,765	58,289	61,832	79,375

자료 : 군 내부 자료

- 임대료 수입도 '05년 32,691천원에서 '09년에는 79,375천원으로 크게 증대하고 있음.

□ 추진성과

○ 단순히 농기계를 임대하여주는 방식에서 벗어나 마을단위 공동작업을 추진하도록 하는 농작업 조정을 먼저 실시하고 이후 농기계 임대를 하여 농기계 이용의 효율성을 제고하고 있음.

- 이장, 전업농가가 중심이 된 공동작업 추진을 목표로 하여 1개월 전부터 사전에 작업신청을 받아 작업스케쥴에 따라 농기계를 임대하여 주고 있기 때문에 농작업의 효율성을 증대시키고 있음. 예약이 일찍이 끝나고 재임작업 비율도 10% 이하로 유지하고 있어 공동작업 중심으로 추진되고 있음.

- 23% 농가에게 농기계임대작업을 실시하는 바와 같이 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 임대작업비율을 보이고 있음.

○ 농업기술센터가 군 전체 임대농기계를 집중관리함으로써 효율적 수리, 사후관리 등이 보다 효과적으로 이루어져 수리비용이 상대적으로 적게 소요됨.

- 분산관리할 경우 이동비용은 절감되지만 관리인력 비용 등 다른 비용이 더 많이 소요되고, 농기계조작교육에서도 비효율적이게 되어 집중관리를 선택함.

○ 집중관리를 함으로써 항상 1대의 농기계를 임대하여주지 않고 예비로 보유하고 있어 농기계가 고장이 날 경우 수리에 많은 시간이 소요되면 신속하게 대체하여 줌으로써 농작업이 중단 없이 이루어지도록 하는 효과를 얻음.

□ 문제점

○ 낮은 임대료 수준으로 인하여 임대수입이 신규 농기계구입비용 및 직접경비의 합계에 40.0% 수준에 불과함.

- 인건비 136백만 원 등 관리비용을 고려할 경우에는 수입비중이 더 낮음.

○ 그 결과 감가상각 충당금이 적립되지 않아 자체적으로 재투자자금 조성이 부족하여 점차적으로 신규구입 농기계 대수가 축소될 우려가 있음.

- 낮은 임대료 수준 설정으로 수입이 부족하여 임대사업의 지속가능성이 낮음.

○ 농기계임대센터와 임대농가간 단기임대 계약관계가 명확하지 않아 파손에 대한 책임소재를 명확히 구분하기 어려워 보다 많은 수리비용을 부담하게 됨.

- 파손의 원인이 노후화에서 오는 것인지 작업관리 잘못에서 발

생한 것인지를 명확히 구분하기 어려워 파손에 대한 자체 수리비용 부담이 증가함.

〈표 4-13〉 B군 농업기술센터 농기계임대사업 수지현황

단위: 천원

	임대 수입(A)	농기계 구입	수리비	직접 인건비	부속품 구입	유류비	비용 합계(B)	(A/B)
2005	32,691	-	3,128		4,518	215	7,861	415.9
2006	31,765	3,300	9,290			345	12,935	245.6
2007	58,289	31,877	24,985				56,862	102.5
2008	61,832	189,219	28,090	4,414	4,655		226,378	27.3
2009	79,375	154,914	36,335	2,365	4,925		198,539	40.0

Ⅲ. 농협 농기계은행사업과 통합방안 검토

1. 통합 배경

○ 농협이 농기계은행사업을 수행하고 있으므로 같은 성격을 가진 정부의 농기계임대사업도 농협사업과 통합운영하는 것이 효율적이라는 방안이 제시됨.

- 동일한 성격의 사업에 대해 서로 다른 사업추진방식이 있는 것은 잘못된 것이 있음.

- 정부의 농기계임대사업은 밭농사 중심의 부속작업기 임대사업이 주를 이루고 있는 반면 농협의 농기계은행사업은 수도작 농기계 중심이라는 차이는 있지만 농기계 임대사업이라는 관점에서 유사성을 가지고 있음.

- 또 농기계 본체를 임대하는 사업과 부속작업기를 임대하는 사업이 서로 분리되어 추진하는 것은 오히려 비효율적이게 됨.

○ 정부의 농기계임대사업을 농협의 농기계은행사업과 통합하여 농협이 담당하는 방안에 대한 검토가 필요함.

- 농기계은행사업의 본체 임대사업과 정부 농기계임대사업의 부속 작업기 임대사업이 연계성을 가지는 것은 효과적임.

2. 통합방안에 대한 검토

□ 농협의 농기계은행사업도 적자구조를 형성

○ 농협중앙회 농기계은행분사의 09년도 사업손익을 보면 연간 400억 원의 손실이 발생하고 있는데 정부 자금지원 없이 농협이 자체적으로 추가로 밭작물 농기계은행사업까지 부담을 안은 것은 손실규모가 더 확대됨.

- 과거 농기계임대사업 초기에 농협이 담당하기를 요구하였으나 농협이 기피하게 되어 농업기술센터가 사업주체로 참여하게 된 것도 적자부담 때문임.

- 개소 당 지역농협 농기계임대사업이 연간 약 23백만 원 적자를 시현하고 있고, 밭농사 농기계임대사업 266백만 원의 적자를 추가하면 적자규모가 확대됨.

○ 농협의 농기계은행사업 손실이 있는 상태에서 보조지원 없이 정부 농기계임대사업을 통합하는 것은 어려울 것임.

- 최소한 현재의 소요예산인 국고 250억 원, 지자체 부담금 250억 원 등 연간 500억 원의 부담을 요구하게 됨.

□ 농협에서는 통합을 위해서는 연간 1,470억 원의 국고지원을 요구

○ 농협에서는 농기계임대사업 통합에 필요한 자금지원과 제도개선이 뒷받침된다면 통합을 수용한다는 입장임.

- 농협이 추정하고 있는 밭농사 농기계임대사업 통합소요비용으로 추정한 것은 '12년까지 4,214억 원임. 고정투자비 3,044억 원과 운영비 1,170억 원을 고려한 것임.

- 이는 현재 정부가 농기계임대사업을 추진하는 예산 250억 원보다 더 많음.

- 그러나 정부가 현재와 같이 밭농사 농기계에 대해 지원을 한다면 비용은 축소될 수 있음. 현재의 사업규모에서 사업운영

에 따른 운영비(인건비, 수리비, 기타관리비 등 개소 당 2억 원의 운영비 적자를 부담하여주어야 할 것임.

○ 정부가 임대사업 운영 손실액을 농협에 지원할 경우에는 정부부담이 지속적으로 증가하여 예산운영에서 부담이 증대할 수 있음.

- 밭농사 농기계임대사업에 대해 보조지원을 하게 되면 현재 자체적으로 추진하고 있는 논농사 농기계은행사업에 대해서도 보조지원을 요구하게 되면서 정부부담이 증대할 수 있음.

- 현재 연간 250억 원 수준으로 추진하고 있는 농기계 임대사업의 재정 부담이 더 가중될 수 있음.

□ 농협의 농기계보관창고 설치지원 요구가 증대

○ 농협의 농기계은행사업은 장기임대방식이나 책임운영자 지정방식이어서 농협은 농업기술센터와 같은 농기계보관창고를 소유하고 있지 않음.

- 부속작업기를 관리하기 위해서는 농기계보관창고가 절대적으로 필요하기 때문에 새로이 농기계보관창고를 설치하여야 함.

○ 농기계임대사업을 농협의 농기계은행사업과 통합할 경우 새롭게 농기계보관창고를 설치하여야 한다는 부담이 있음.

- 기존에 농업기술센터에 농기계보관창고를 설치하였지만 별도 독립된 건물이 아니라 농업기술센터 내에 부속되어 있으면 자유로운 이용이 어려우므로 이 경우에도 새롭게 보관창고를 설치하여야 함.

- 농기계보관창고를 모두 설립한다면 350개(이관사업 134개소 포함) 목표에 대해 400평 기준으로 하면 총 1,604억 원의 지원이 필요하게 됨. 여기에는 토지구입비용은 별도로 한 것임.

○ 따라서 기존 설치의 중복투자에 의한 정부지원 부담분이 약 884억 원이 발생할 것으로 전망됨.

□ 지역농협은 읍면별로 세분화되어 있어 규모의 경제효과가 부족

○ 정부의 농기계임대사업은 하나의 시군 전체를 대상으로 하여 가장 효율적인 사업 체제를 구축하고자 한 것임.

- 지역별로 분산배치를 요구할 수 있지만 수송차량에 의한 이동비용이 분리된 보관창고의 인력 등 관리비용보다 적은 경우 한 곳에서 규모화된 보관창고를 설치하여 하나로 운영하는 것이 더 효과적임.

○ 시군별로 1개의 농기계보관창고 유지가 효과적이라면 시군 내 어떤 지역농협과 농기계임대사업을 통합시킬 것인가를 선택하여야 하는 어려움도 있음.

- 사업을 통합한 읍면의 지역농협은 관할구역 중심으로 밭농사 농기계임대사업을 많이 적용하게 되어 다른 읍면지역이 소외되는 문제가 발생하게 됨.

○ 따라서 읍면별로 세분화된 지역농협체제에서는 시군단위로 추진하고 있는 농기계임대사업을 수용하기는 어려운 구조이고, 운영효과도 낮아짐.

□ 따라서 정부의 농기계임대사업을 농협의 농기계은행사업과 통합하는 것은 신중하게 판단해야 함.

○ 사업추진방식의 유사성을 볼 때 사업을 통합하는 것이 필요하지만, 장기적으로 정부의 과도한 재정부담을 초래할 가능성이 있음.

- 정부가 농기계임대사업을 통합시켜도 현재의 국고보조비용인 연간 250억 원의 재정부담이 있을 수 있음.

Ⅳ. 정부 농기계임대사업의 개편방향

□ 농기계임대사업 개편의 기본방향

○ 농가의 농기계관련 비용부담을 완화하여 농가부채를 축소하고, 농기계이용의 효율성을 제고하기 위해서는 농기계공동이용조직을 육성하는 것이 필요함.

○ 국고 지원한 농기계임대사업은 개별농가의 농기계구입비용 부담을 완화한다는 것보다는 농기계 이용률을 제고하고, 효율적 농작업으로 농업경영비를 절감하도록 하는 농기계공동이용을 촉진하는 것을 목적으로 추진하여야 함.

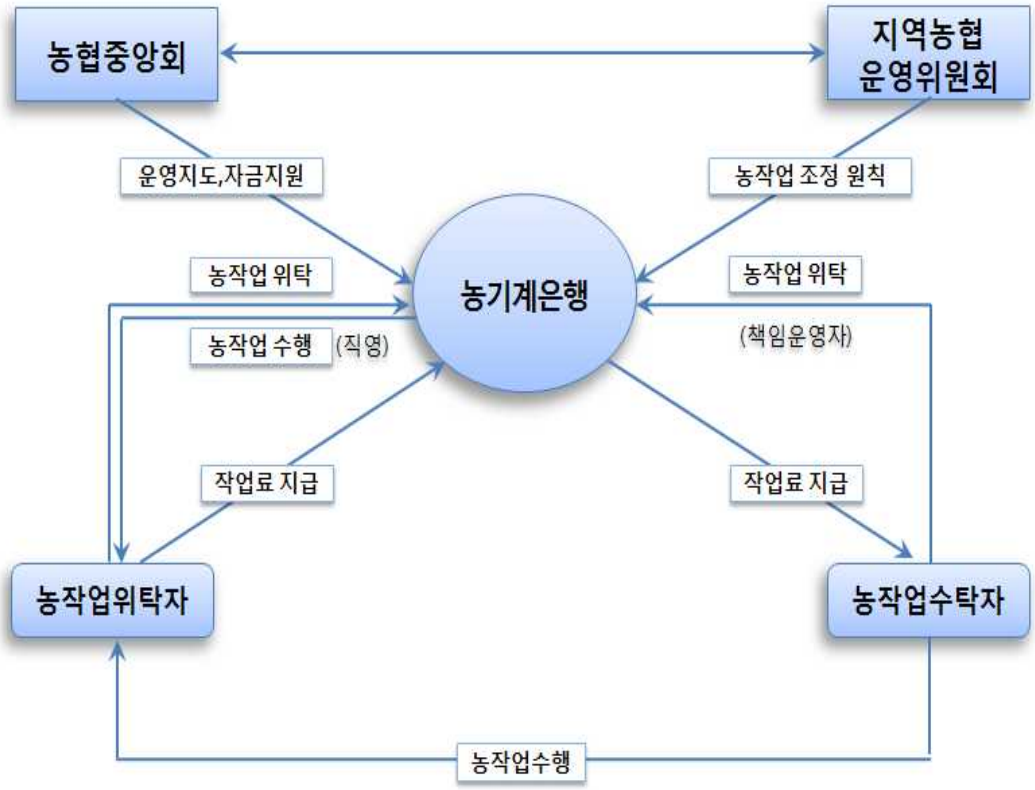
- 농기계 이용률을 제고하여야 하는 면에서 보면 농협 농기계은행사업의 장기임대방식이나 농업기술센터의 낮은 임대료로 단기임대방식은 국고지원의 타당성이 부족함.

○ 농작업 일정을 조정(Scheduling)하여 농작업의 효율성을 극대화하고, 이를 통해 농기계 이용률을 극대화하는 경우에만 국고지원의 타당성이 있음.

- 즉, 앞서 B군의 사례와 같이 마을단위 혹은 들녘단위 공동농작업체제를 추진하는 방식으로 농작업 일정을 조정하는 것을 유인하는 임대사업이어야 함.

- 정부가 시장에 개입하여 시장의 성과를 제고할 수 있어야만 보조지원의 타당성을 갖게 됨.

[그림 3-1] 농기계 공동이용조직의 주요 체계도



○ 따라서 <그림 1>과 같이 농기계이용 효율성을 제고하기 위해서는 농기계구입비용의 부담을 축소하는 것보다는 농작업의 작업계획을 효율적으로 조정하는 것이 가능한 체제로 농기계임대사업이 추진되어야 함.

- 농기계공동이용조직은 이용주체들의 자율적인 작업일정 조정이 바탕이 되어야 하므로 농가조직인 농협이 담당하는 것이 올바른 방향임.

- 유럽, 북미 등의 농기계공동이용조직인 CUMA도 농민이 조합원으로 참여하고 있고, 일본도 농협이 농작업위탁회사까지 도입하고 있음.

○ 따라서 농기계공동이용조직은 생산자 조직형태로 추진하면서 정

부지원은 현재 농협에서 추진하고 있는 책임운영제방식이든 직영방식이나 혹은 마을단위 공동 작업에 대한 임대방식 등 특정 사업추진방식에 대해 지원하여야 함.

- 장기 혹은 단기의 단순임대방식에 대해 국고보조지원을 하는 것은 부적합함. 농협의 농기계임대사업도 직영방식으로 개편하여야 함.

○ 농기계관리에서 규모의 경제효과를 실현하고 이용률을 제고하기 위해서는 최소한 시군단위 이상의 규모에서 농기계임대사업이 추진되어야 함.

- 읍면단위에서는 한 농기계를 효율적으로 이용할 수 있지만 관리의 효율화, 관리비용의 절감, 농기계 구색의 다양성 등을 위해서는 시군단위 규모로 추진하는 것이 필요함.

○ B군의 사례와 같이 지역의 실정에 적합하게 자율적 선택을 바탕으로 추진하도록 하는 것이 보다 효과적임.

□ 농기계임대사업 개편방안

○ 농기계임대사업은 이용농가에게 적은 비용을 부담하도록 하는 혜택을 주고 있다는 점에서 지자체에서는 쉽게 포기하기 어려운 정치적 요구가 큰 사업임.

- 그러면서도 임대료 수입으로 재투자 재원을 확보하지도 못하고, 수리비도 충당하지 못하여 장기적으로 지속가능하기도 어려운 사업임.

- 국고지원 후 일정기간만 경과되면 또 보조지원을 요구하게 되어 2013년에 완료되는 사업이지만 지자체에서는 국고지원사업 지속을 요구하게 될 것임.

○ 정부의 농기계임대사업은 임대료 수입으로 수리비용도 충당하기 어려운 지속가능한 사업방식이 아니므로 국고보조지원 방식을 전환하는 것이 바람직한 방향임.

- B군 사례에서와 같이 시군 자율사업으로 추진하도록 하고 지자체 자체자금으로 추진하도록 하면서 사업방식도 스스로 선택하도록 하는 것이 더 효과적임.

- 안성시와 같이 지자체가 자체자금으로 농기계를 구입하여 농협의 농기계은행사업에 재임대하여 사업규모를 확대하는 것도 필요함.

○ 현재와 같이 농기계구입에 대해 국고지원을 하는 것은 재투자재원이 확보되지 않으므로 대체구입에 대해서도 보조지원을 지속적으로 요구하게 되는 문제가 있기 때문임.

- 2013년에 일몰할 사업이면 기존 지원의 농기계임대사업도 빠른 시간 내에 없어지게 될 것이므로 현재 국고보조지원을 계속 유지하는 것은 의미가 낮음.

○ 당장 농기계임대사업을 폐지하기 어려우면 2013년까지만 유지하고 이후에는 일몰제로 폐지한다는 원칙을 분명히 제시하는 것이 바람직함.

- 이는 사업의 효율성 측면보다는 정부가 밭농사 농기계임대사업을 ‘12년까지 350개소로 확대하는 계획을 발표한 것에 대한 정책신뢰도를 유지하기 위한 것에 불과함.

○ 농기계공동이용사업은 생산자조직인 농협이 자율적으로 선택하여 추진하도록 하고, 자율적 선택에 의해 현재 농기계임대사업의 일부를 흡수하도록 유인책을 제공함.

- 정부의 농기계임대사업과 농협의 농기계은행사업을 통합하는 것이 아니라 농협이 주도적으로 추진하도록 하는 것임.

○ 농기계임대사업을 폐지하더라도 직영방식의 농기계은행(임대)사업을 촉진하기 위하여 400평 규모의 농기계보관창고 설치에 대해서는 국고지원을 도입하는 것이 필요함.

- 직영방식의 농기계이용사업을 촉진하기 위해서는 농협 농기계은행사업에 대해서도 적정규모의 농기계보관창고 설치에 대해 국고지원을 함.

○ 정부의 농기계임대사업을 폐지하게 되면 밭농사 기계화가 위축될 수 있음. 논농사는 기계화가 충분히 이루어졌으므로 정부지원 효과가 낮음.

- 밭농사 기계화를 촉진하도록 하기 위하여 농협의 농기계은행사업에 대해서도 밭농사 농기계 및 부속작업기 구입 등에 대해 정부의 농기계구입자금을 활용할 수 있도록 허용함.

- 현재 지역농협은 3%의 저리정책자금인 농기계구입자금의 지원대상이 아님.

○ 농기계임대사업과 농협의 농기계은행사업을 통합하고, 시군단위 이상의 규모의 경제를 실현하고, 농기계공동이용사업의 적자구조를 지원하기 위해서는 지자체와 농협들이 공동출자에 의해 별도의 제3섹터방식인 농기계조합 공동법인을 도입하는 것이 가장 바람직한 방향임.

- 일본의 경우에서도 지자체와 지역농협이 공동으로 출자한 제3섹터방식으로 농작업 대행조직 및 농기계은행사업을 결성하는 사례가 많음.

- 제3섹터방식으로 농기계은행사업을 추진하는 지역에 대해 한정하여 현재의 농기계임대사업 수준의 국고지원에 의한 농기계구입자금을 지원하는 방안을 선택할 수 있음.

- 이를 통하여 읍면단위로 분산된 농협의 농기계은행사업을 통합하고, 지속가능성이 낮은 시군 농기계임대사업과 농협 농기계은행사업의 통합을 촉진할 수 있을 것임.

○ 농기계공동이용조합으로 발전할 수 있도록 지자체, 농협이 출자한 제3섹터방식의 농기계조합이 시군 단위로 규모화하고, 나아가서는 농작업 대행까지 담당함으로써 농업생산의 효율성을 제고하는 것이 필요함.

참고문헌

강창용 외,「농기계임대사업의 활성화 방안연구」, 한국농촌경제연구원, 2003.
농협중앙회,「농기계은행사업 실무교재」, 2009.