



토론주제 1: 농림수산물분야 재정운용

## 2010~2014 국가재정운용계획 수립사업 공개토론회

June 16, 2010

작성자: 이태호, 석현덕, 주문배, 박재홍

Korea's Leading Think Tank



# CONTENTS



**배경**

**비전과 효율성**

**농업농촌분야 국가재정 운용방향**

**임업산촌분야 국가재정 운용방향**

**어업어촌분야 국가재정 운용방향**

**식품산업분야 국가재정 운용방향**

Part-01 | 배 경

# 배경

중기 재정운용의 목적 :  
중장기적 효율성과 비전으로 균형재정 달성



농식품부의 비전과 재정효율성 제고 방향\* :

◆재정효율성 : 농어업 보조금 개편, 유사사업 통폐합 등 세출구조조정을 통해 재정운용의 효율성과 탄력성을 높임.

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

\*농림수산식품부, 2010 농림수산식품 예산개요, 2009

Part-02 | **비전과 효율성**

# 비전과 효율성

## 비전의 충돌

### ◆비전 A

농림수산물 분야가 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

농림수산물 분야가 하나의 산업으로서 미래성장동력이 될 수 있도록 시장경쟁을 통하여 성장시켜야 한다. 주로 사회과학적(정치적, 경제적, 사회적) 방법으로 문제를 해결하려 노력.



## 비전의 조화

◆경영체 계층별로 차별화 되고 작목·업종별로 세분화 된 정책

◆비전 A와 B 간의 갈등을 해소할 수 있는 기술 개발(자연과학적 방법)

# 비전과 효율성

## 재정효율성

- ◆성과지표에 따른 평가, 재정의 통합관리

비전의 조화

## 농림수산식품 부문의 효율성

- ◆기술 개발 : 산업적 기술개발 기반 마련
- ◆범위의 확장과 융복합 : 농림어업식품과 다른 산업의 연관관계 재정립
- ◆농가경영 개선 : 벤치마킹, 경영진단과 컨설팅

Part-03

농업농촌부문 국가재정 운용방향

# 농업농촌부문 국가재정 운용방향

## 1. 평가와 반성

- ◆ 생산기반예산 비중 축소: 1998년 농림부문지출 7.8조 중 2.3조, 2009년 14.6조 중 2.2조.
- ◆ 2004년 복지증진, 지역개발 개념 등장:
- ◆ 2005년 쌀직불제 시행:
- ◆ 2009년 식품업 예산 등장(약 4,700억)
- ◆ 높은 기금비중: 2000년대에 들어와 계속 총예산의 30%

90년대 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. Ex) 쌀에 대한 불균형적 지원

미래 성장의 잠재력을 축적하기 위해서는 당분간 지원정책을 재정비하고 효율성을 높이는 구조를 정착시키는 노력을 기울일 필요가 있음.

## 농업농촌부문 국가재정 운용방향

### 2. 향후 재정운용 방향 : 비전 A와 B를 조화 시키되, B에 중점을 두는 정책을 견지

- ◆ 농업의 미래를 위한 성장동력이 연구·개발될 수 있는 환경 조성.
- ◆ 시장화 : 특히 농식품 모태펀드, 농지 유동화 등을 추진하여 농업생산요소 (농업자본, 농지) 시장 활성화.
- ◆ 세계화 : 쌀 관세화, 농림수산물 수출, FTA, ODA 등을 추진.
- ◆ 직불제의 효율화: 현행 직불제를 농가단위 직불제로 전환할 필요 있음.
- ◆ 초초고령화 사회에 대비: 노인복지와 노인연금 정책 정비
- ◆ 특별세와 기금으로 칸막이가 되어 있는 예산을 통합하여 예산의 신축성 제고.
- ◆ 쌀 정책의 개선

# 농업농촌부문 국가재정 운용방향

## 3. 고용친화적 재정운용 방향

### ◆ 매력적인 일자리 제공

농업농촌은 이미 많은 고령 인구를 고용하고 있고 사실상 인력이 부족한 형편. 문제는 도시의 젊고 능력 있는 유휴 노동인구에게 매력 있는 일자리 제공할 수 있느냐 하는 것. 적당한 소득을 얻을 수 있는 기회를 제공하는 것 뿐만 아니라

- 노동의 자본장비율과 기술집약도를 높여 노동생산성 향상
- 자녀교육환경 개선
- 문화적 환경 조성 등이 필요.

### ◆ 단기적 고용 증대책

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.

# 농업농촌부문 국가재정 운용방향

## 4. 성과지표

◆농업농촌 분야 예산 5개 항목(농업체질강화, 농가소득·경영안정, 농촌개발·복지증진, 양곡관리·농산물유통, 농업생산기반)에 대한 성과지표는 다음과 같음.

◆농업체질강화 : 판매액 3,000만원 이상 농가 비율(%)

단위: 호, %

	100만원 미만 (%)	100만-500만원 (%)	500만-1천만원 (%)	1천만-2천만원 (%)	2천만-3천만원 (%)	3천만-5천만원 (%)	5천만-1억원 (%)	1억-2억원 (%)	2억원 이상 (%)	총농가수 (호)	3천만원 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

# 농업농촌부문 국가재정 운용방향

## 4. 성과지표

### ◆ 농가소득·경영안정 : 농가의 부채-자기자본 비율(%)

	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: 농림수산물부

### ◆ 농촌개발·복지증진 : 농가인구 중 49세 이하 인구 비중(%)

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: 농림수산물부

# 농업농촌부문 국가재정 운용방향

## 4. 성과지표

### ◆양곡관리: 식량쌀 초과생산량(천톤)

연도	공급(천 톤)			수요(천 톤)						재배면적 (천ha)	1인당 식량소비 (kg/1년)	식량 쌀 초과생산 (A-B)
	생산 (A)	수입	이월	식량 (B)	종자	가공	감모, 기타	대북지원, 수출	기말재고			
1990	5898	0	1572	5127	45	80	192	1	2025	1244	119.6	771
1995	5060	0	1156	4777	38	228	364	150	659	1056	106.5	283
2000	5263	107	722	4425	46	175	468	0	978	1072	93.6	838
2005	5000	192	850	3815	42	324	720	309	832	980	80.7	1185
2010	4916	307	995	3622	39	620	656	3	1278	-	-	1294

자료: 농림수산식품부

### ◆농산물유통: 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

# 농업농촌부문 국가재정 운용방향

## 4. 성과지표

### ◆ 농업생산기반: 노동생산성(원/시간)

	토지생산성 (원/ha)	자본생산성	노동생산성 (원/시간)	노동생산성 증가율 (%)
1990	6,248,927	0.700	4,932	-
1995	9,541,709	0.606	9,387	90.3
2000	10,506,765	0.470	11,778	25.5
2005	11,403,951	0.364	12,297	4.4

자료: 농림수산식품부

### ◆ 성과지표 운용 방향

- 실적 지표 지양 : 내생변수 사용
- 평균적 지표 지양: 계층별, 부문별 지표 사용

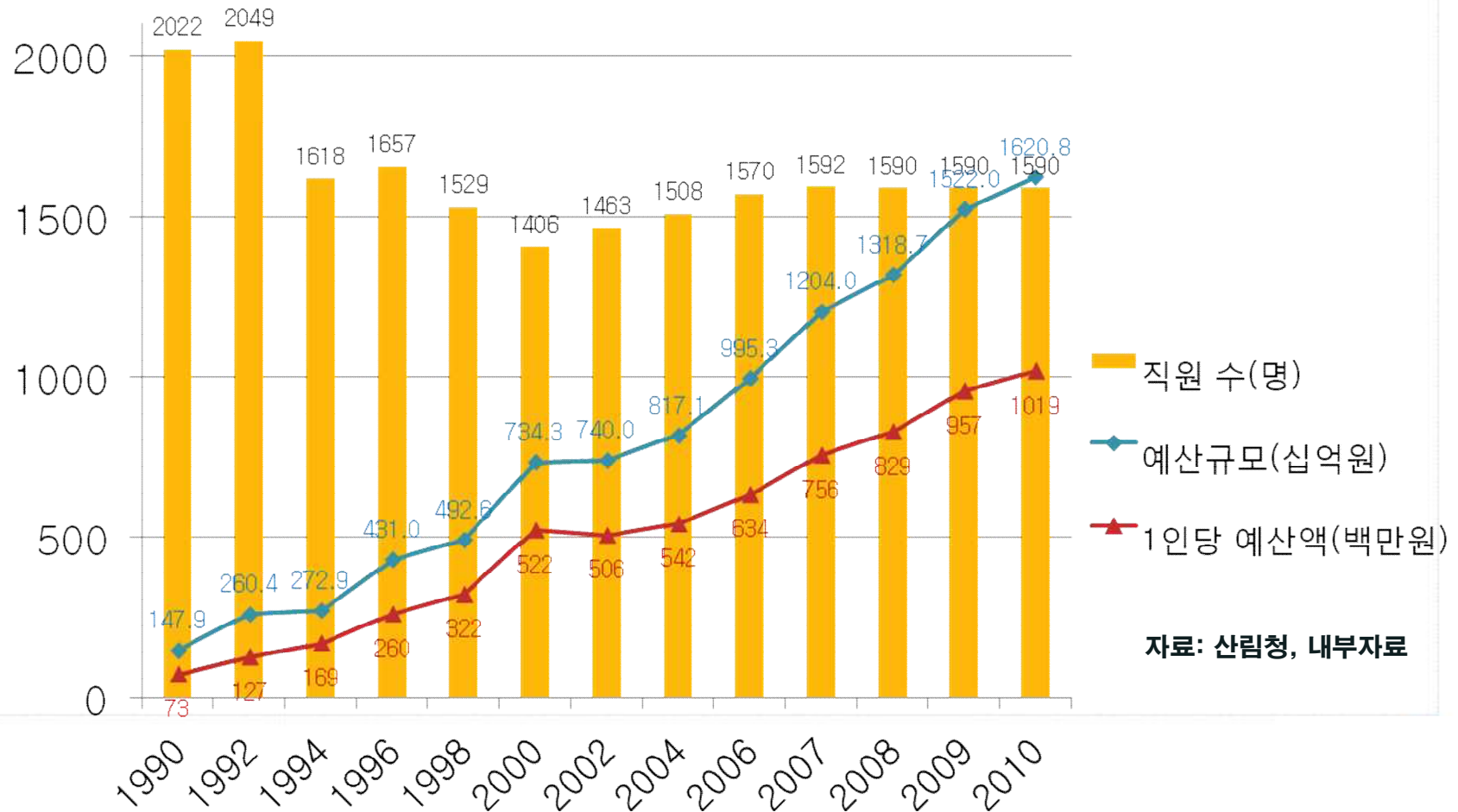
Part-04

임업산촌부문 국가재정 운용방향

# 임업산촌부문 국가재정운용방향

## 1. 그 동안의 재정운용 평가와 반성

### \* 재정운용 추이



# 임업산촌부문 국가재정운용방향

## 1. 그 동안의 재정운용 평가와 반성

### \* 재정운용 성과

- 1~2차 계획기간('73~ '87) : 국토의 치산녹화 달성
- 3차 계획기간('88~ '97) : 녹화기반 위에 산지자원화 추진
- 4차 계획기간('98~ '07) : 지속가능한 산림경영기반 구축

### \* 재정운용 반성

기후변화 대응 기반  
강화를 위한 투자 부족

산림재해방지 및 대응  
체계의 재정비 필요

임업산촌부문 경쟁력 및  
체질 강화 성과 미흡

# 임업산촌부문 국가재정운용방향

## 2. 향후 재정운용 방향

### \* 임업·산촌부문의 중기('10~'14) 재정운용 방향



탄소흡수원 확충 및 산림바이오매스 활용 투자 확대



산림재해 및 재난 현장 대응력 강화, 통합대응체계 정비



녹색일자리 지속 창출 및 산림복지서비스 기반 확충



국책사업 완료 소요의 안정적 지원, 정책환경 변화를 반영한 사업구조의 효율화

# 임업산촌부문 국가재정운용방향

## 3. 고용친화적 재정운용 방향

평 가

운영방향

그간  
일자리  
사업  
재정운용  
평가

### 직접 고용 방식의 일자리 지원

97년 IMF, 08년 금융위기 등 경제난 극복을 위한 숲가꾸기 사업 중심의 일  
- 작업현장 중심의 노동집약적

### 전문임업인 육성 기반

임업기능인 양성 기반 미흡  
전문경영 지원체계의 효율성

### 사업규모의 영세성 및 낮은

사유림 경영의 영세성 및 인프라 부족  
산약초 특화단지 등 특성화 사업 육성

고용친화적  
재정운영방향

### 일자리 재정운용 방식 개선

- 재원 범위내에서 일자리 확충  
\* 산림SOC, R&D 등

### 임업부문의 사회적 기업 육성

### 전문임업인 육성 및 지원 강화

### 대단위 산림복합경영단지 육성

- 영세성 탈피, 경쟁력 강화  
- 임업의 고부가가치화 촉진

# 임업산촌부문 국가재정운용방향

## 4. 임업 · 산촌부문 성과평가지표

구분	'09(실적)	'10	'11	'12	'13	'14
국산목재자급률(%)	11.9	13.0	14.0	15.0	16.0	17.0
임목축적증가율(m³)	103	109	116	125	133	140
산림탄소흡수율(%)	6.0	6.0	6.5	7.0	8.0	9.0

1	국산목재자급률	('10) 13.0% -> ('14) 17.0%
2	임목축적증가율	('10) 109m³ -> ('14) 140m³
3	산림탄소흡수율	('10) 6.0% -> ('14) 9.0%

국산재 자급률 향상  
기후변화 대응 기반  
강화

Part-05

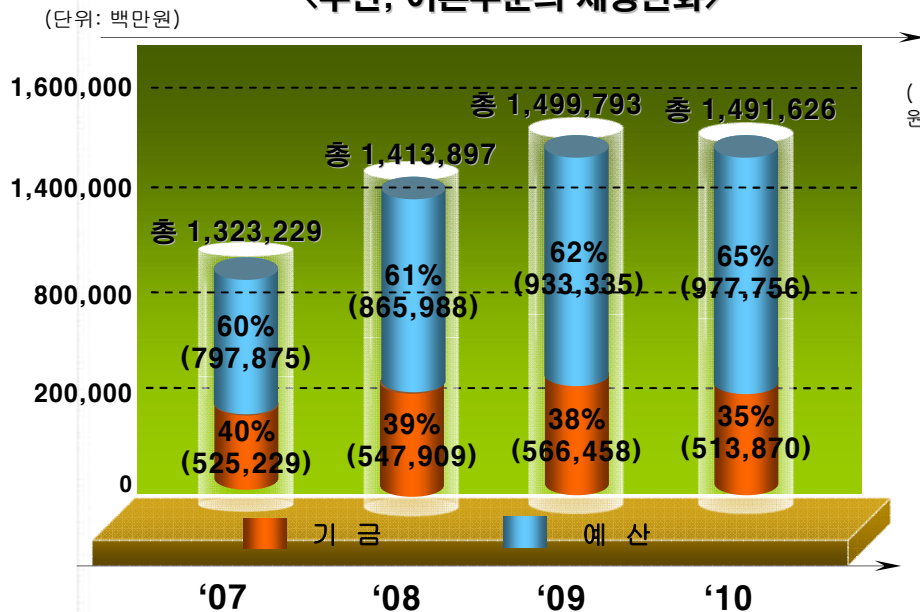
어업어촌부문 국가재정 운용방향

# 어업어촌부문 국가재정 운용방향

## 1. 그 동안의 재정운용 평가와 반성

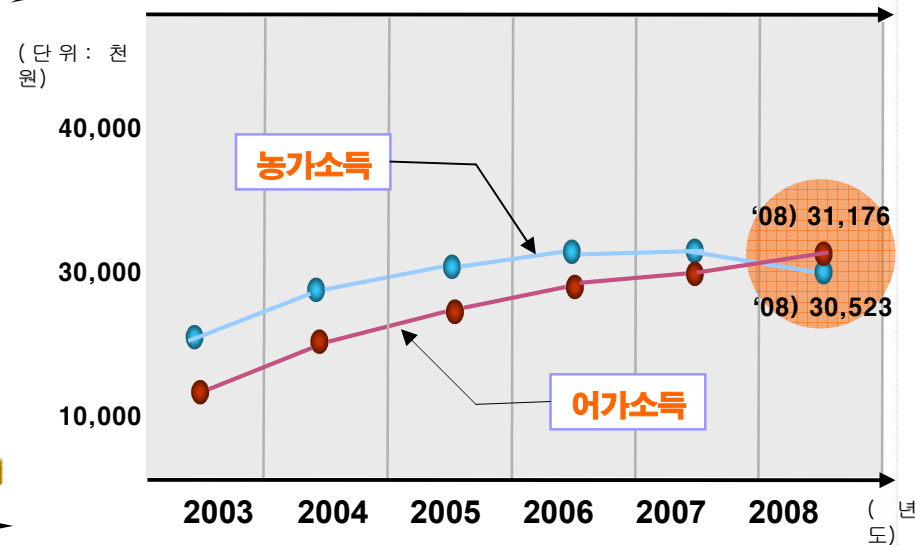
### \* 재정운용 평가

〈수산, 어촌부문의 재정변화〉



자료: 농림수산식품부, 내부자료

〈어가 소득 추이〉



자료: 통계청, 국가통계포털(www.kosis.kr)

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 7,285 억 원을 투자함

# 어업어촌부문 국가재정 운용방향

## 1. 그 동안의 재정운용 평가와 반성

### \* 재정운용 반성

미래의 신 성장  
동력으로 육성  
노력 미흡

친환경 수산업으  
로의 전환을 위한  
정책적 노력 부족

어업인 · 어촌의 자립  
능력을 위한 정책  
결과 미흡

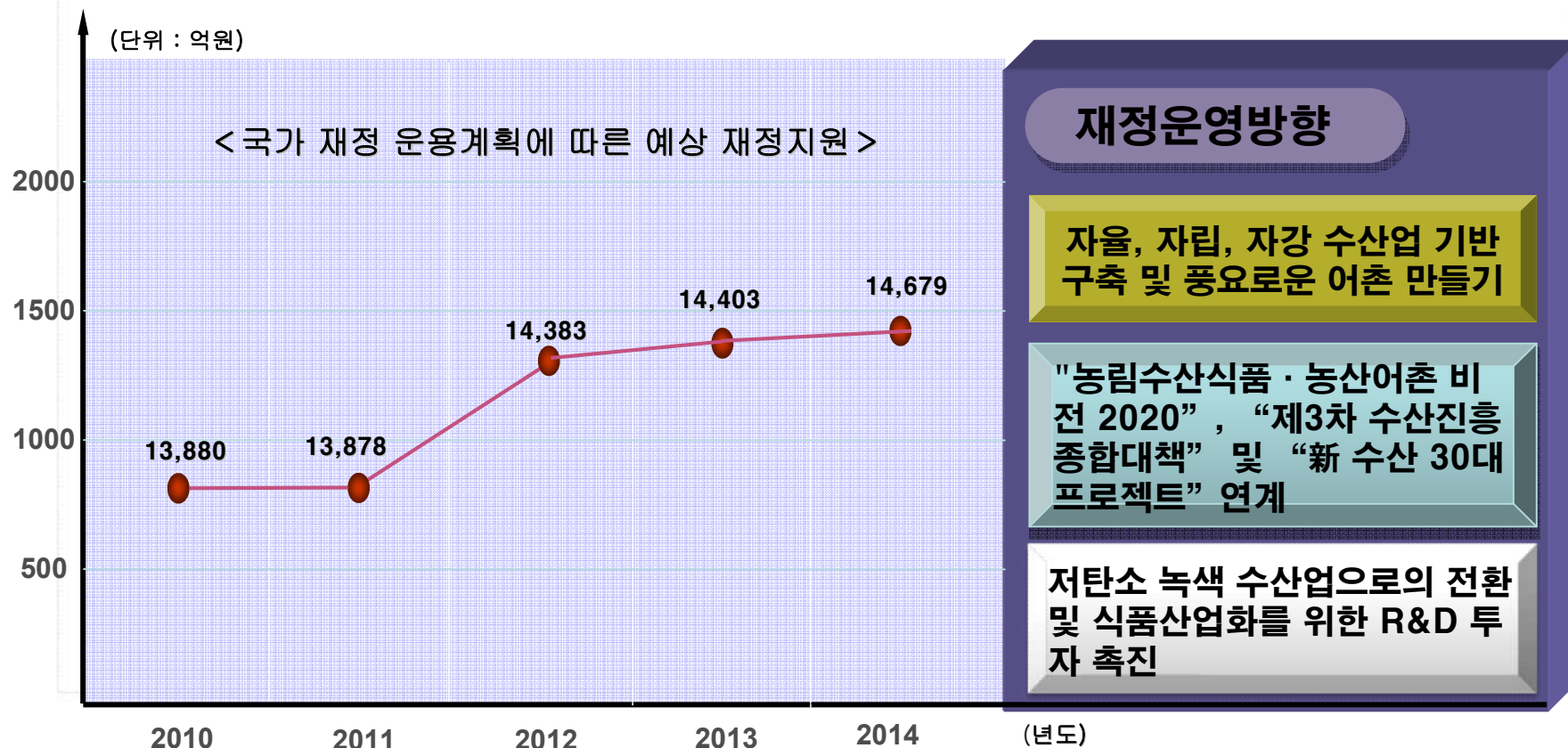
**결 과**

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

# 어업어촌부문 국가재정 운용방향

## 2. 향후 재정운용 방향

\* 수산·어촌부문의 증기( '10~14) 재정운용 방향



자료: 농림수산식품부, 『제3차 수산진흥종합대책』, 2010

# 어업어촌부문 국가재정 운용방향

## 3. 수산·어촌부문의 「고용친화적」 재정운용 방향

평가

운영방향

고용친화적 재정운영의 문제점

어업인, 어촌 자립능력 지원 미흡

EEZ시대의 어장축소에 따른 충격 흡수  
시장개방에 따른 보완대책  
현안문제 해결에 치중

어가인구감소 및 고령

어려운 상황속에 수산업은  
위축되면서 어가인구감소  
고령화와 후계인력이 부족

고용문제 및 인력육성 기

고용지원 미비 및 수산전문·핵심  
인력 육성을 위한 기반이 없음

고용친화적  
재정운영방향

전문기관 및 후계인력 양성

어가소득 및 어업경영 안정

어촌 복지 서비스 향상

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

# 어업어촌부문 국가재정 운용방향

## 4. 수산부문 성과평가지표

구분	'09(추정)	'10	'11	'12	'13	'14
어업생산량(만톤)	338	341	343	346	357	380
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)

1	어업 생산량	('10) 341만톤 -> ('14) 380만톤
2	어가소득(만원)	('10) 3,156만원 -> ('14) 3,472만원
3	수산물수출액(억불)	('10) 17.1억불-> ('14) 25.0억불

생산, 소득, 수출  
증가 전망

Part-06

식품산업부문 국가재정 운용방향

# 식품산업부문 국가재정 운용방향

## 1. 최근 재정운용 추이 및 특징

◆ '08 이후에는 전체 농림수산물식품부문 정부재정 증가율과 비슷하게 투자가 이루어지고 있으나 산업규모에 비하여 상대적으로 낮은 투자액 유지.

### <농림식품예산 추이>

구분	'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

단위: 억 원, %

자료: 농식품부 업무보고, 각년도.

# 식품산업부문 국가재정 운용방향

## 2. 평가와 반성

◆ 시장개방에 공세적으로 대응할 수 있는 체제 구축하려 노력

- 식품산업 발전을 위한 인프라 조성
- 식재료 가공을 통한 농수산물의 부가가치 향상
- 지역의 농어업과 식품산업의 연계 확대 지원
- GAP(우수농산물관리제도), HACCP 등 선진 안전관리시스템 확대 및 안전성 검사 강화로 사전 예방적 안전관리 강화
- '08.2월 농림수산식품부 출범 이후, 1·2·3차 산업과 소비자 및 식품가공업체 포함하는 농정의 패러다임 전환 등

◆ 그러나

- 소비자와 생산자가 신뢰하는 푸드시스템 구축 미흡
- 막걸리·천일염 등 일부 품목 부각되었으나, 규모화·산업화에 한계
- 고부가가치를 실현할 수 있는 식품부문에 보다 많은 재원을 편성하여 환경 변화에 대응할 수 있는 신규 사업의 발굴·육성이 필요

# 식품산업부문 국가재정 운용방향

## 3. 향후 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 추진하는 것이 필요

- 국가식품시스템의 선진화
- 전략품목 개발을 통한 고부가가치 식품산업화
- 한식의 글로벌 브랜드 가치 제고
- 농식품 수출 증대

# 식품산업부문 국가재정 운용방향

## 4. 고용친화적 재정운용 방향

◆재정투자 효율성, 재원건전성 등과 상충되지 않으면서 기존의 재원운용방식을 일자리 창출·유지, 인력양성 등에 기여하는 고용친화적 방식으로 개선

- 식품산업전문인력 양성교육사업: 기업의 요구를 선조사하고 참여의향이 있는 기업맞춤형 교육으로 식품기업 실무자를 양성하여 기업에 고용
- 농식품안전정보관리 사업: 각종 정보를 전문적으로 관리할 수 있는 관리원을 운영하여 지역의 일자리 창출로 연계

# 식품산업부문 국가재정 운용방향

## 5. 성과지표

### ◆성과지표 예측

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
농수산물 수출실적(억 달러)	48	53	120

자료: 농림수산물부, 한국농촌경제연구원

국가재정운용계획공개토론회  
2010. 6. 16

# 직접지불제 개편방향

김 태 곤

**KREI** 한국농촌경제연구원  
Korea Rural Economic Institute

# 목 차

1. 주요국가의 직접지불제 동향
2. 글로벌과 한국 농정과제
3. 직접지불제 개편의 필요성
4. 직접지불제 개편방향
5. 공익형 직불제의 개요 및 쟁점
6. 경영안정형 직불제의 개요 및 쟁점
7. 중장기 직접지불제 기대효과

# 1. 주요국가의 직접지불제 동향

---

## ■ 직접지불제

- 정부의 생산자에 대한 ‘직접적’ ‘금전적’ 지원방식
  - 지불대가는 ‘이행조건’의 준수
- 직불제 확산의 배경
  - WTO 체제에서 국제규범 : 시장왜곡 방지
  - 다양한 정책효과 : 소득지지, 경영안정, 다원적기능 등
- 직불제에 대한 쟁점
  - “직불제는 구조개혁을 저해한다”
  - “지불 금액·단가 설정이 주관적이다”
  - “직불제는 소비자 보조금이다”
  - “직불제는 농산물 수요를 확대한다”

# 1. 주요국가의 직접지불제 동향

## 주요 국가의 직접지불제 동향

	구조개선	경영안정 소득보전	다원적기능	조건불리보전
EU		단일직불(SFP)	환경농업직불	조건불리직불
미국		고정직불(DP) 가격보전직불(CCP) 수입보전직불(ACRE)	보전유보계획(CRP) 환경증진계획(EQIP) 보전보증계획(CSP)	
캐나다		소득안정계정(AgriSta.) 농업투자계정(Agrilnv.)		
일본	자급력향상직불 품목횡단직불	품목횡단직불 호별소득보상제도	농지물환경보전직불	중산간직불
한국	경영이양직불	쌀소득보전직불	친환경농업직불 경관보전직불	조건불리발직불

# 1. 주요국가의 직접지불제 동향

---

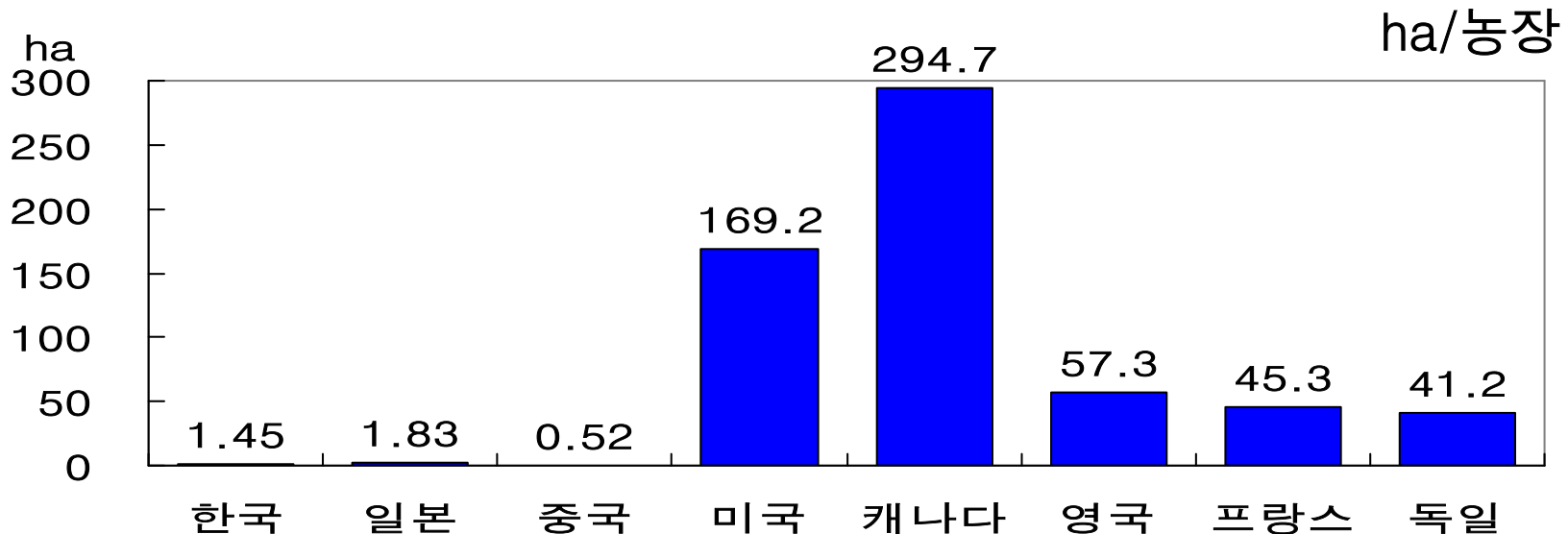
- 주요 국가의 동향에서 특징
  - 여건변화·정책과제에 따라 빈번한 제도 개정
  - 경영안정형 직불제 증가
    - 농업경영 리스크 관리에 직불제 활용(미국, 일본)
    - 보전기준은 ‘가격’에서 ‘수입’(판매수입)으로 전환
  - 다원적 기능확산을 위한 직불제 확충
    - 일본 : 다원적 기능형
    - 미국 : 친환경, 토양보전
    - EU : 소득보상 직불의 ‘다원적 기능화’  
환경농업직불·조건불리직불 추가
  - 정책효과를 제고를 위해 ‘이행조건’ 강화

## 2. 글로벌과 한국 농정과제

### ■ 영세·분산 농업구조

- 시장개방으로 수입증가, 국내 생산 축소
- 소득문제·식량문제 해결이 과제

### 주요 국가의 경영규모 비교



주 : 한국, 일본, 미국은 2007년, 캐나다는 2006년, EU는 2003년, 중국은 2004년임.

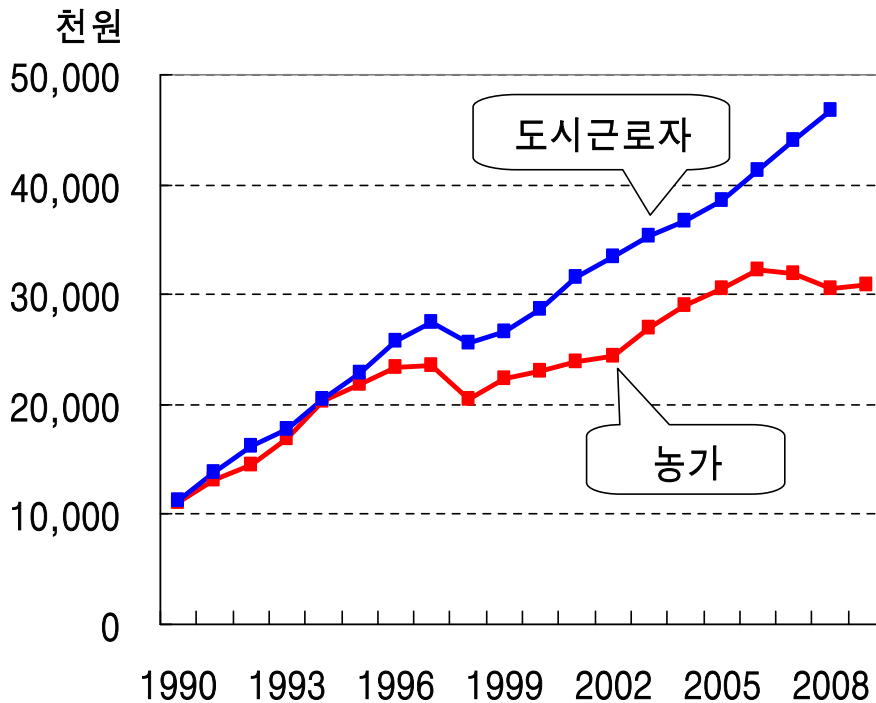
자료 : 한국, 농림수산물주요통계, 2008 / 일본, 식료농업농촌참고통계표, 2008 /  
미국, 2007 Census of Agriculture / 캐나다, 2006 Census of Agriculture, 2007 /  
EU, Agriculture in the EU, 2005 / 중국, 中國統計摘要, 2004

## 2. 글로벌과 한국 농정과제

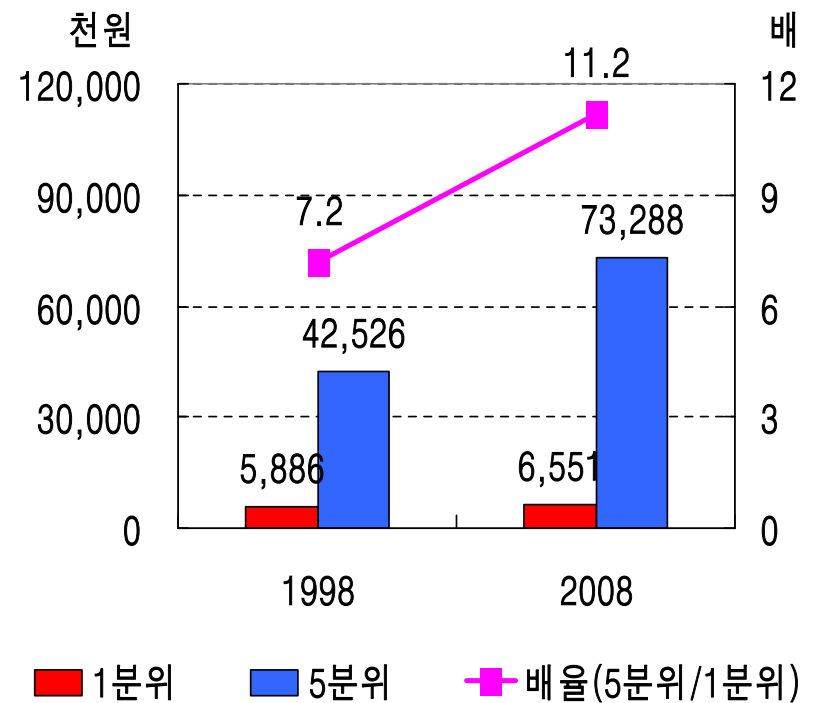
### ■ 농가경제 악화

- 도·농간 소득격차 확대 : 도시근로자 가구의 65.3%
- 농가계층간 소득격차 확대 : 5분위 소득격차 11.2배

도농간 소득격차



농가계층간 소득격차

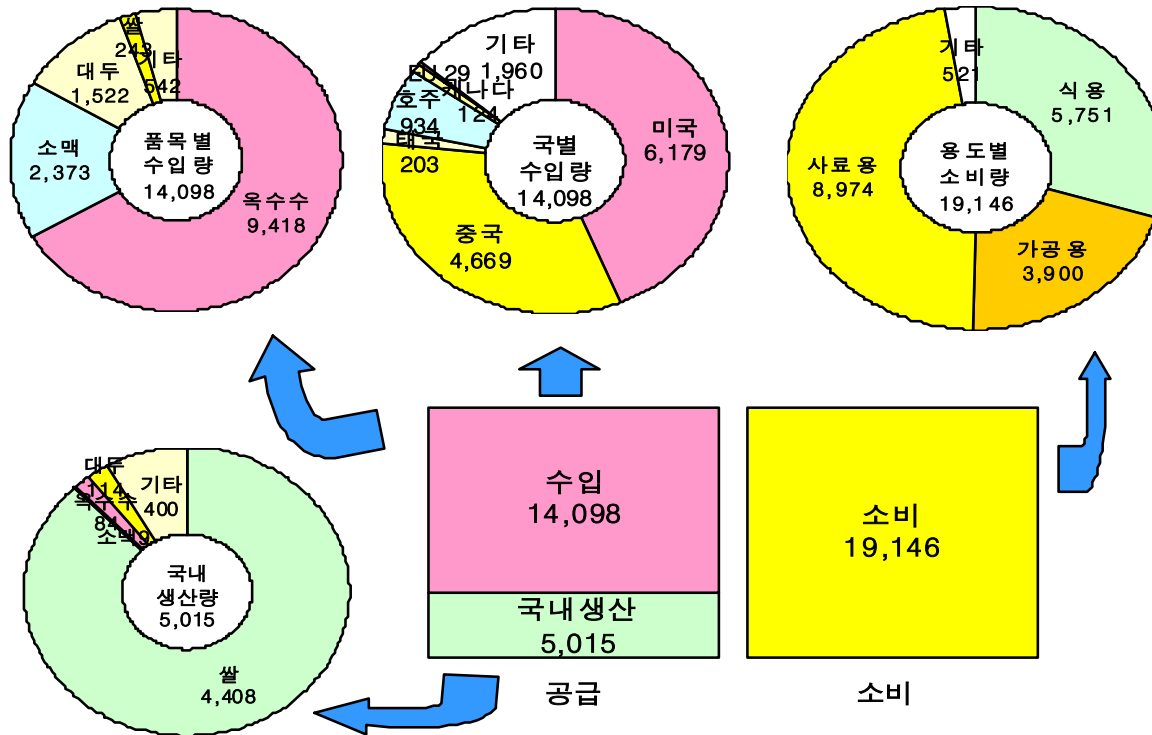


## 2. 글로벌과 한국 농정과제

- 식량자급력 하락, 수입의존도 증가
  - 식량자급률 : 1970년 81%, 2008년 26%
  - 사료용·가공용, 옥수수(0.9%), 밀(0.4%), 대두(7%)

한국의 식량수급 현황, 2008년

단위: 천톤



자료 : 한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 2009년

### 3. 직접지불제 개편의 필요성

---

- 쌀 과잉 해소와 식량자급력 향상
  - 구조적인 쌀 과잉, 논농업 성장을 제약
  - 쌀에서 수요증가 작물로 생산전환 유도
- 농업자원 보전과 다원적 기능확충
  - 다원적 기능의 수혜자는 소비자
  - 이행조건과 연계한 ‘공익형’ 확충, 농업보호의 수단
- 경영리스크 관리와 농업경영안정 도모
  - 기상이변·가격변동 등 리스크 증가
  - 위험회피형(risk aversion) 정책수단으로서 ‘경영안정형’ 직불제 역할 증대
- DDA·FTA 등 시장개방에 대응한 안전망(safety net) 구축
  - 농업부문은 시장개방의 피해자
  - ‘선대책’의 일환으로 ‘경영안정형’ 직불제 도입 필요

## 4. 직접지불제 개편방향

---

### ■ 개편 원칙

- 국제규범(WTO농업협정)과의 정합성 유지
  - 수입국·영세소농의 한국적 특수성 고려
- 생산왜곡 방지와 농업의 건전한 발전
  - 소득증대·자급률 향상에 기여
- 구조개혁 촉진과 다원적기능 확산 양립
  - ‘경영안정형’과 ‘공익형’으로 유형화
- 이행조건 강화와 정책효과 제고
  - 다원적 기능 증대를 이행조건으로 설정

## 4. 직접지불제 개편방향

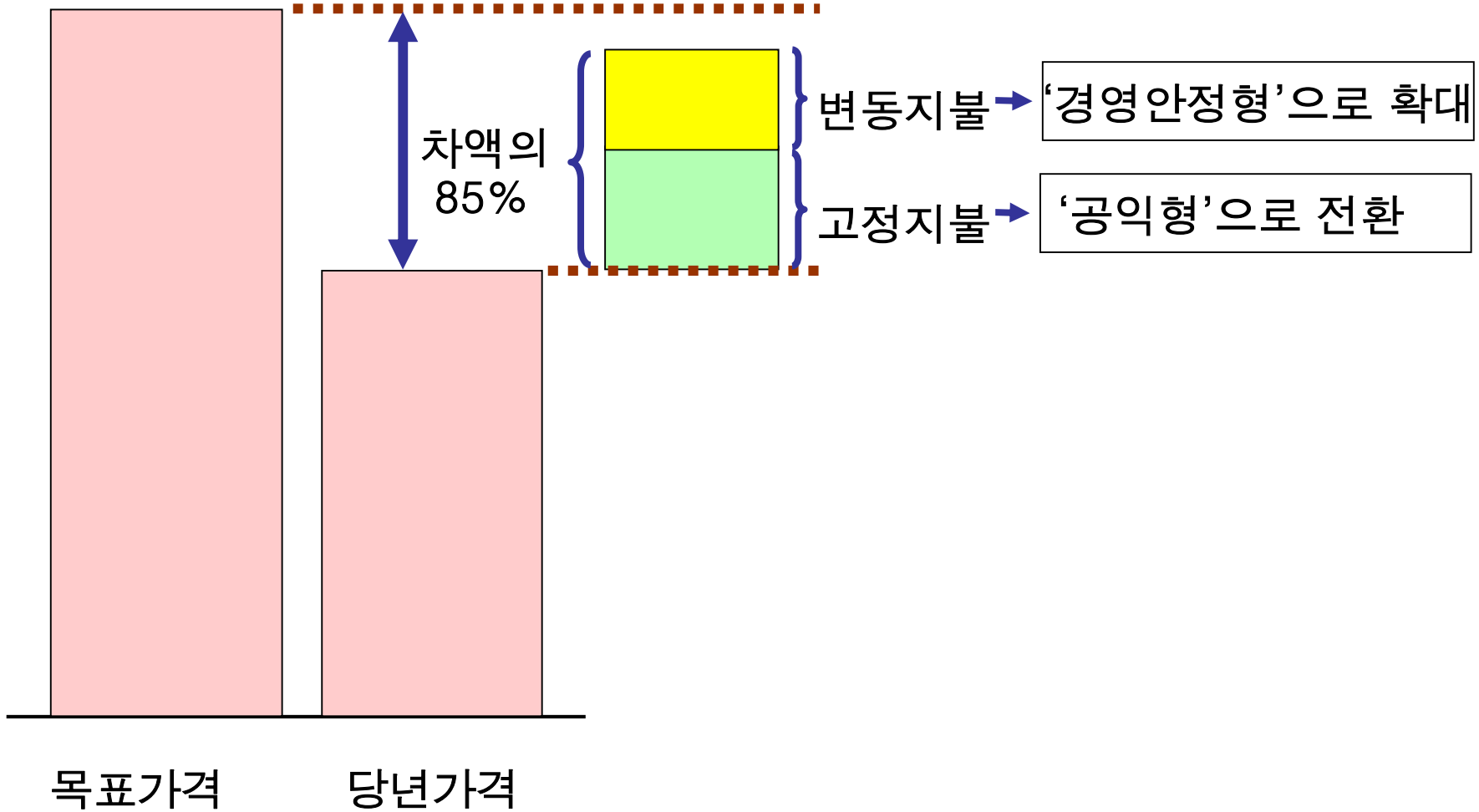
---

### ■ 개편 방향

- 공익형과 경영안정형으로 유형화
  - 공익형은 다원적 기능 확산
  - 경영안정형은 리스크관리를 통한 경영안정
- 논(쌀) 중심에서 밭농업으로 확대
  - 쌀 과잉 해소
  - 밭농업의 건전한 발전 유도
- 쌀 소득보전 직불제 개편
  - 고정지불은 공익형으로 전환
  - 변동지불은 경영안정형으로 확대

# 4. 직접지불제 개편방향

## 쌀소득보전 직불제의 개편



## 4. 직접지불제 개편방향

### 쌀소득보전 직불제의 개편·확대

	고정지불 → 공익형	변동지불 → 경영안정형
대상농가	0.1ha 이상 → 0.1ha 이상	0.1ha 이상 → 일정규모 이상
대상농지 또는 작물	논 → 논·밭	쌀 → 쌀 포함한 다수 품목
지불단가	논 70만원/ha → 논 70만원, 밭 ( )	
보전기준		가격기준 → 판매수입기준

## 4. 직접지불제 개편방향

### 공익형과 경영안정형의 비교

	공익형 직불제	경영안정형 직불제
목적	다원적 기능 제고, 소득지지	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	기본지불, 가산지불	변동지불
외국사례	EU, 일본	미국, 일본

자료 : 농림수산식품부(2009. 6)

## 5. 공익형 직불제의 개요 및 쟁점

---

### ■ 목적

- 다원적 기능 제고를 이행조건으로 소득보전

### ■ 대상농가

- 개별 프로그램 이행조건 준수
- 0.1ha 이상의 판매농가

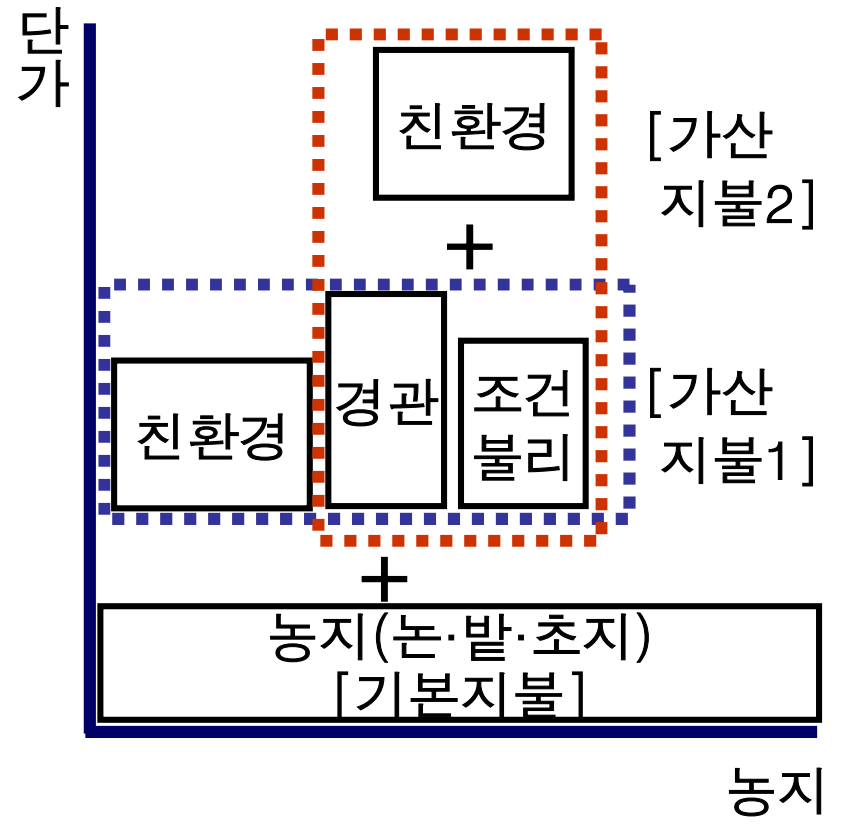
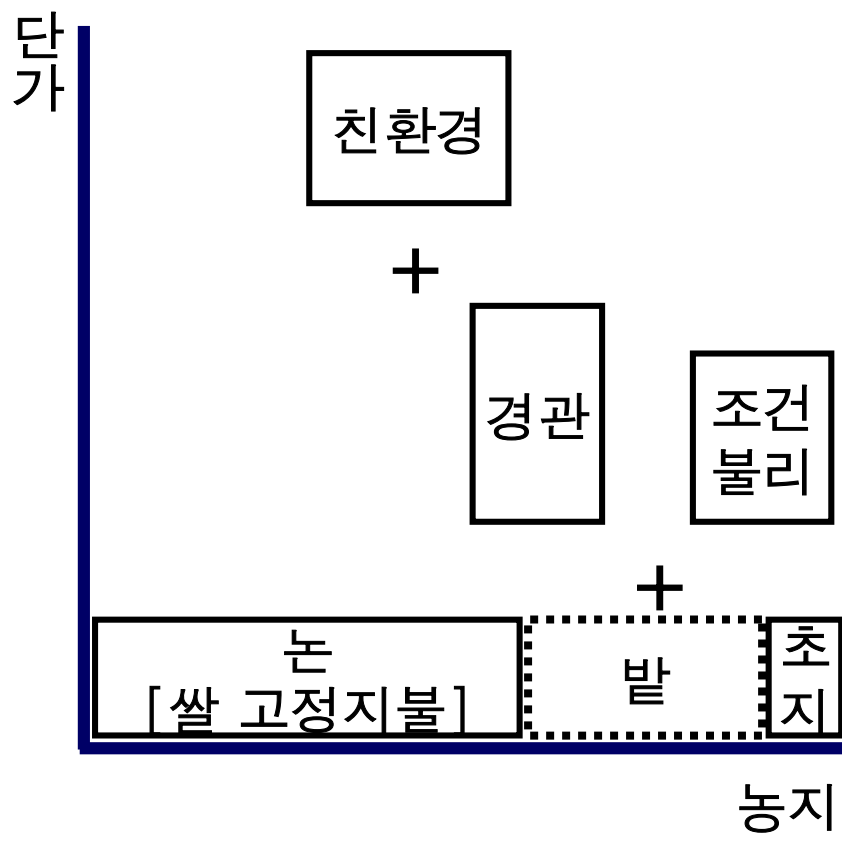
### ■ 지불방식

- 기본지불 : 기본적인 이행조건 준수를 요건으로,  
논·밭별로 단가 설정
- 가산지불 : 기본지불에 추가하여,  
개별 이행조건 준수를 전제로 지불

# 5. 공익형 직불제의 개요 및 쟁점

## 공익형 직불제 개념

[현행] → [개편]



## 5. 공익형 직불제의 개요 및 쟁점

---

### ■ 통합대상

- 기본지불 : 쌀(고정), 친환경(저농약)
- 가산지불 : 친환경(무농약·유기), 경관, 조건불리, 친환경축산, 기타(생물다양성, 이탄화탄소 흡수·저감, 자원 보전 등)

### ■ 이행조건

- 기본지불
  - 최저수준 : 논밭형상 유지, 농약·화학비료 권장수준
  - 최고수준 : 최저수준 + 저농약
- 가산지불 : 현행 개별 직불제 수준

## 5. 공익형 직불제의 개요 및 쟁점

---

### ■ 지불단가

- 기본지불 : 다원적 기능 평가액을 근거, 논·밭 별로 설정

- 논 : 현행 쌀소득보전직불의 고정지불(70만원/ha)

- 밭 : 논 단가의 1/2 수준

(농진청 평가결과, 논의 49%, 2002)

- 가산지불

- 현행 프로그램 : 현행 단가 유지

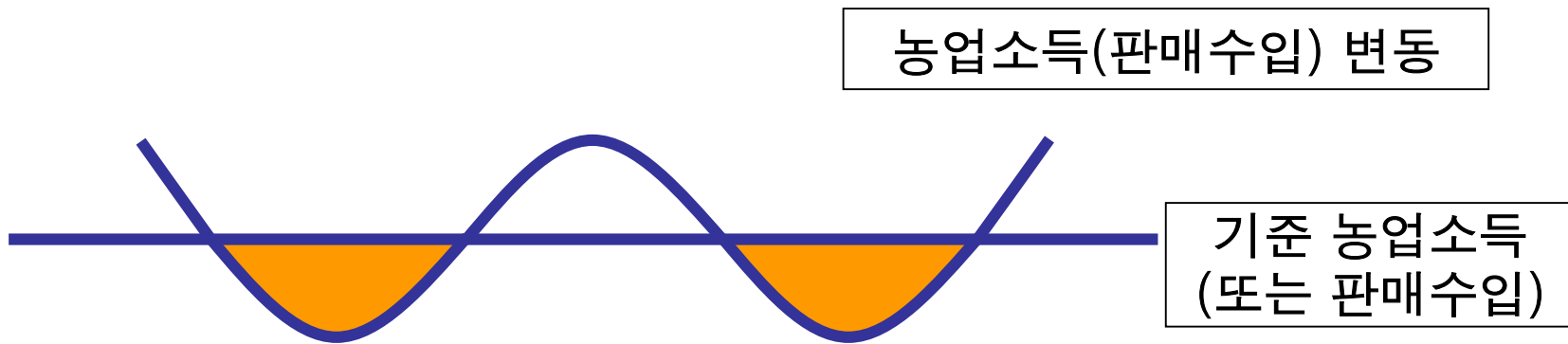
- 추가 프로그램 : 이행조건 준수에 따른 소득 손실분, 또는 다원적 기능 평가액 근거, 산정

## 6. 경영안정형 직불제의 개요 및 쟁점

### ■ 목적

- 공익형 직불제의 기본적인 소득보전 위에서
- 소득변동 등 경영리스크를 관리, 경영안정 도모

### 경영안정형 직불제 개념



- 대상농가 : 경영리스크가 큰 일정규모 이상
- 대상품목 : '단일품목'에서 '주요품목'으로 확대
- 보전기준 : 농업소득 또는 판매수입
- 보전방법 : 기준소득과 당년소득의 차액보전

## 6. 경영안정형 직불제의 개요 및 쟁점

---

### ■ 대상농가

- 가격·수량 변동의 리스크가 큰 일정규모 이상 주업농
  - 2008년 주업농가
    - 75만호(전체의 72%)
  - 경지면적
    - 0.3ha 이상 76%
    - 0.5ha 이상 60%
    - 1.0ha 이상 44%
- 경지면적 요건에 미달인 경우, '규모확대의 의욕있는 농가' 등

## 6. 경영안정형 직불제의 개요 및 쟁점

---

### ■ 대상품목

- 농가소득은 구성하는 주요 품목
- 동질성이 높은 품목을 대상으로 하는 것이 실효
- 대상품목
  - 1안 : 쌀, 기타곡물, 두류, 서류, 채소, 과수  
(축산은 품목별 시행)
  - 2안 : 쌀, 기타곡물, 서류, 두류  
(채소, 과수, 축산은 품목별 시행)

## 6. 경영안정형 직불제의 개요 및 쟁점

---

### ■ 보전기준

- 경영리스크의 파악지표

- 가격, 수량, 소득, 판매수입 등

- 보전기준

- 1안 : 농업소득

(리스크 관리에 적합, 소득파악이 곤란)

- 2안 : 판매수입

(생산비 고려가 제외, 산정이 용이하고  
농가의 생산비 절감노력 유인)

## 6. 경영안정형 직불제의 개요 및 쟁점

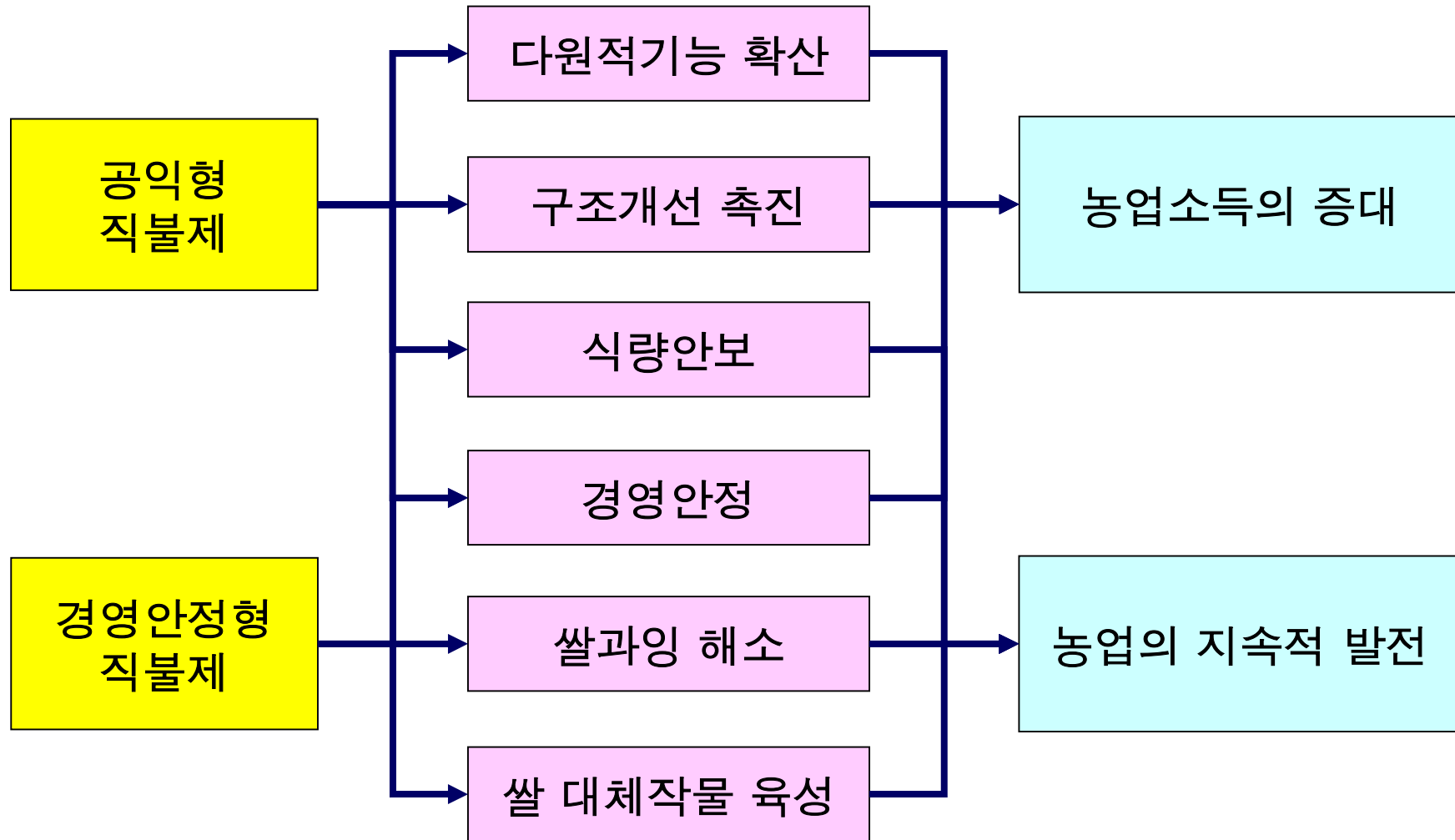
---

### ■ 보전방법 및 수준

- 대상품목별 당년도 소득과 기준소득의 차액을 합산
- 합산 차액이 기준소득을 하회하는 경우, 그 차액의 일정비율(85%)을 보전

※ 미국·일본의 경우, 차액의 100% 보전  
단지, 기준소득이 생산비 보상수준으로 설정

# 7. 중장기 직접지불제 기대효과



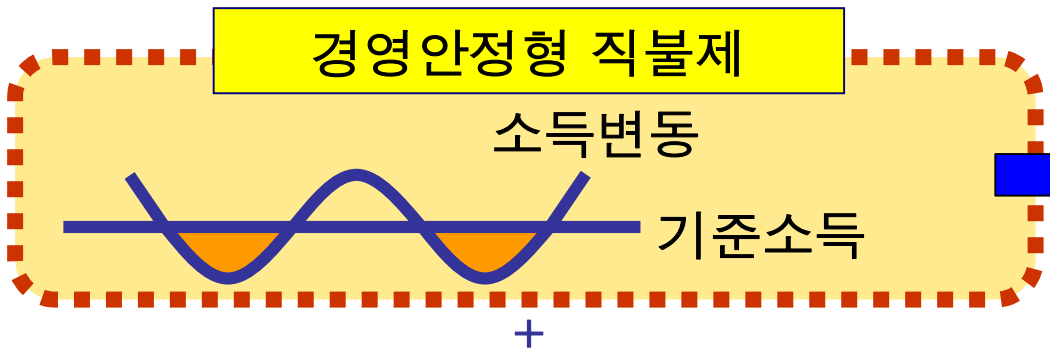
# 7. 중장기 직접지불제 기대효과

## 중장기 직불제 구성과 기대효과

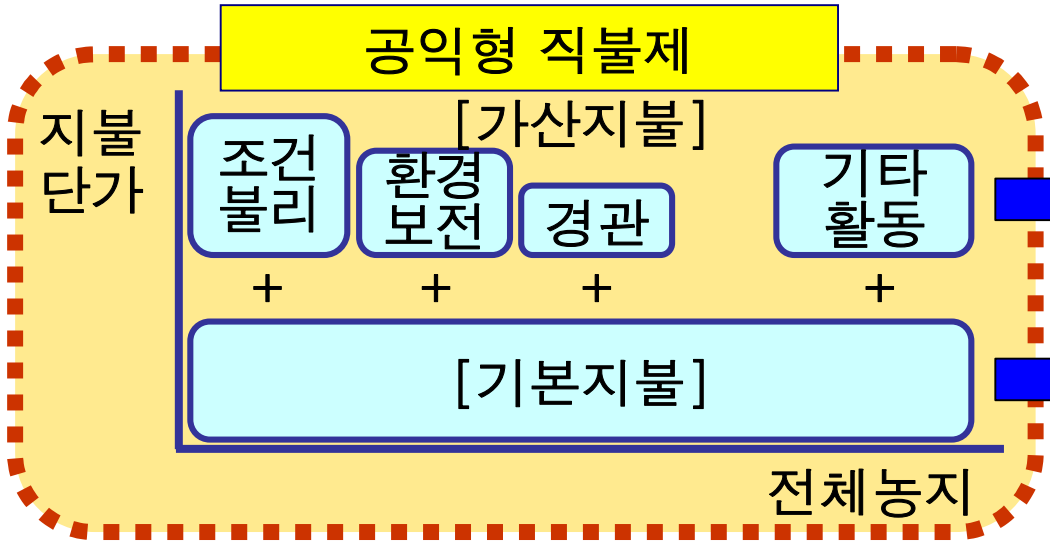
직불구성

대상농가

기대효과



•주업농가  
(임의가입)



•이행조건  
준수농가

•판매농가

구조개선  
촉진

소득증대

경영안정

식량안보

다원적  
기능제고

Part-03

농기계 임대지원사업 개편방안

# 발 표 순 서

1. 농기계 공동이용조직 육성의 필요성
2. 농기계 공동이용사업 현황
3. 농협 농기계은행사업과 통합방안 검토
4. 정부의 농기계임대사업 개편방향

## 1. 농기계 공동이용조직 육성의 필요성

- **농기계의 과잉 공급 ⇒ 농가부채 누증의 원인**
  - 2007년말 농기계 과잉 공급대수는 42.3천대,  
전체 농기계부채규모는 3,340억원 수준
  - 농기계 보유농가의 호당 농기계 부채 8,249천원,  
농업용 부채 21,389천원의 38.5%를 점유
- **농기계 이용의 효율성을 제고하고, 농업경영비 절감을 위해 공동사업조직 육성이 필요**

## 1. 농기계 공동이용조직 육성의 필요성 - 계속

- **외국도 농기계 공동이용조직, 농기계협동조합이 활성화**

- 일본 농협의 농업기계은행, 독일의 농기계조합(MR), 프랑스, 캐나다의 농기계조합(CUMA) 등
- 농기계 공동소유-공동이용 뿐만 아니라 **작업일정 (Scheduling)**을 보다 효율적으로 계획하고 조정

- **농기계 이용률 제고와 농가 부담 경감을 위한 농기계 공동이용조직 육성 및 활성화 필요**

## II. 농기계 공동이용사업 현황

### < 농기계 공동이용사업 비교 >

구 분	농기계 임대사업(정부)	농기계 은행사업(농협)
시행주체	농업기술센터(시장·군수)	지역농협
추진계획	2013년 - 350개소 목표	719개소(농작업 대행면적 10%)
자금지원	정부 50%, 지방비 50% - 2008까지 248억원(국고)	농협중앙회 100% - 5년간 총 1조원
사업방식	단기임대 (1~3일)	농작업대행, 임대(장·단기) 농작업 대행 + 임대
대상 농기계	발농사용 중소형 농기계 및 부속 작업기 중심 - 관리기, 파종기, 제초기 등	벼농사용 농기계 - 트랙터, 이앙기, 콤바인 등

## II. 농기계 공동이용사업 현황 - 계속

- 임대료 수입으로 감가상각비, 수리비 조달 한계, 국고보조지원이 없으면 지속하기 어려운 사업

〈지자체 농기계 임대사업 손익구조(추정)〉

단위: 백만원

〈지역농협 평균 농기계영농센터 손익구조〉

단위: 백만원

수 입(백만원)		지 출	
항목	금액	항목	금액
임대료수입	16	감가상각비	72
		인건비	136
		운영비	74
		<b>손익 (적자)</b>	<b>-266</b>
합계	16		16

수 입		지 출	
항목	금액	항목	금액
임작업료	266	감가상각비	134
		인건비	113
운영자금 이자수입	28	운영비	70
		<b>손익 (적자)</b>	<b>-23</b>
합계	294		294

## II. 농기계 공동이용사업 현황 - 계속

### < 농기계 공동이용사업 문제점 >

농기계 임대사업(정부)	농기계 은행사업(농협)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임대료가 낮아 비용(감가상각비, 수리비) 조달 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농기계 구입 및 운영자금 지원 비용 등 적자구조</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농기계 파손 등 관리상의 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낮은 임,작업료로 인한 적자 → 농가의 편의 제공 차원으로 접근</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부속기 위주 지원으로 지역실정에 맞는 농기계 지원 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대부분 장기임대사업에 따른 농작업 조정 기능 부족</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적자를 행정기관이 부담함에 따른 농기계 보조 공급의 다른 형태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역농협의 읍면별 세분화로 규모의 경제 실현 못하며, 관리비용 증대</li> </ul>

## II. 농기계공동이용사업 현황 - 계속

### • B군의 농업기술센터 농기계임대사업 사례

- B군은 지자체 자체 예산으로 지역에 적합한 농기계임대사업을 자율적으로 추진
  - 트랙터 등 본체 농기계를 중심으로 하면서 마을별로 공동 농작업을 유도한 후 임대하여 주는 방식
  - 군 전체 농가의 23% 농가에게 임대하여 매우 높은 이용 실적
  - 임대료 수입도 2005년 32,691천원에서 2009년에는 79,375천원으로 상승
- 그러나 앞서 제기한 문제점 극복하지 못하는 한계

### Ⅲ. 농협 농기계은행사업과 통합방안 검토

- **동일한 성격의 농협 농기계은행사업과 정부의 농기계임대사업을 통합 운영하는 것이 효율적**
  - 농기계 본체를 임대하는 사업(농협)과 부속 작업기를 임대하는 사업(정부)의 분리 시행은 비효율적
- **정부의 농기계임대사업을 농협의 농기계은행 사업과 통합하여 농협이 담당하는 방안**에 대한 검토 필요

### Ⅲ. 농협 농기계은행사업과 통합방안 검토 - 계속

- **정부-농협 간 농기계임대사업 통합은 향후 예산 및 운영 측면에서 신중한 접근 필요**
  - 현재 적자구조인 농협의 농기계은행사업에 정부 자금 지원 없이 발작물 농기계은행사업까지 통합할 경우 적자 규모가 확대될 수 있음.
- **농협은 통합 위해 연간 1,470억원의 국고지원 요구**
  - 정부의 농기계임대사업 추진예산(250억원)보다 많음.

### Ⅲ. 농협 농기계은행사업과 통합방안 검토 - 계속

- **농협의 농기계보관창고 설치 지원 요구**

- 사업통합 시 신규로 농기계보관창고를 설치하여야 하는 부담 발생
- 농기계보관창고 350개 설치(이관사업 134개소 포함, 400평 기준)시 1,604억원 소요

- **지역농협의 읍면별 세분화로 규모의 경제효과 미흡 가능성**

- 정부의 농기계임대사업은 하나의 시군 전체를 대상으로 하는 효율적인 사업체제를 구축, 운영

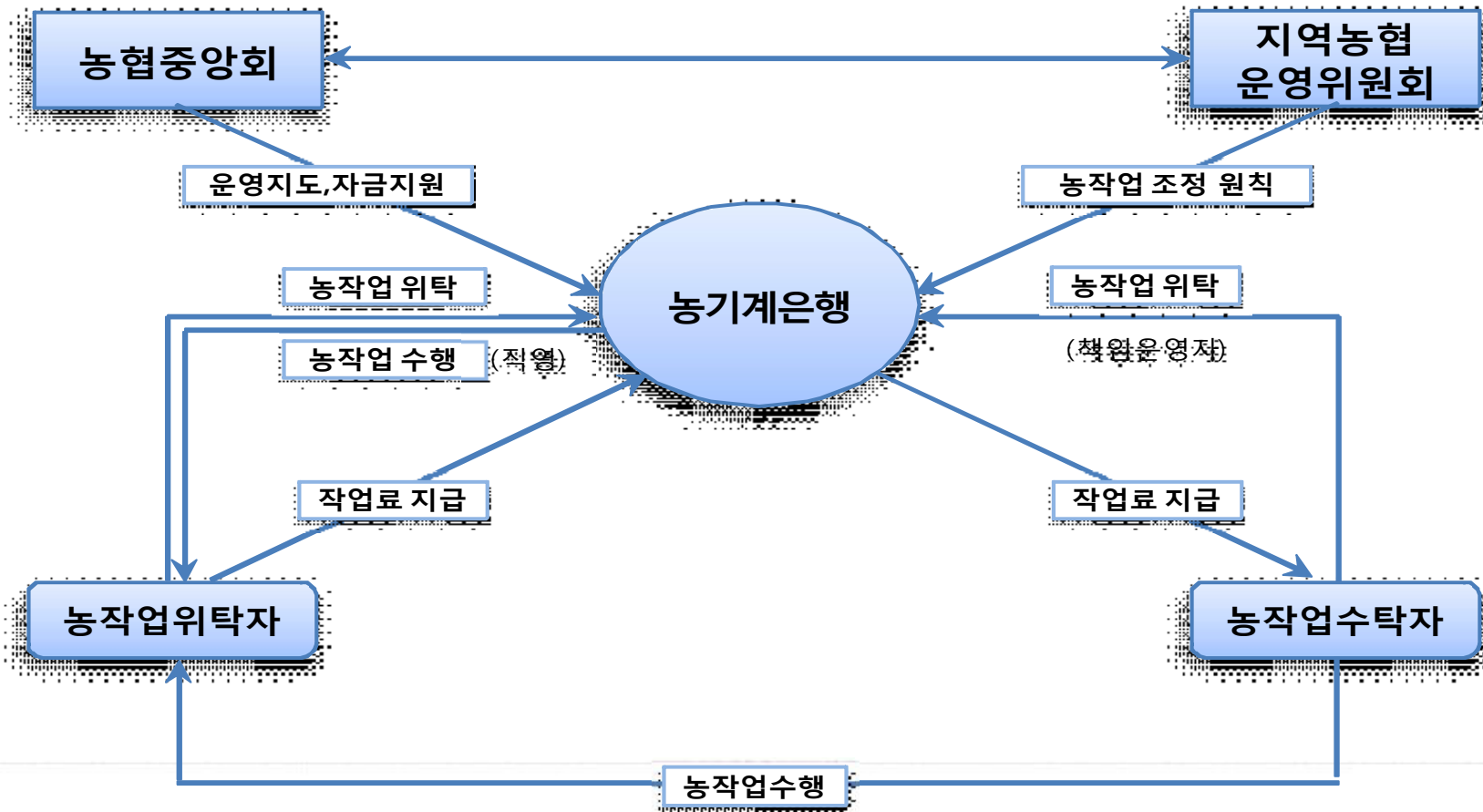
## IV. 정부의 농기계임대사업 개편방향

### • 농기계임대사업 개편의 기본방향

- 개별농가의 농기계구입비용 부담 완화보다는 효율적 농작업으로 농업경영비 절감에 목적
- 농작업 일정을 조정(Scheduling)하여 농작업의 효율화, 농기계 이용률 극대화 달성
- 이용주체들의 자율적 작업일정 조정이 바탕이 되어야 하므로 농가조직인 농협이 담당하는 것이 올바른 방향
- 농기계관리에서 규모의 경제효과를 실현하고 이용률을 제고하기 위해서는 최소한 시군 단위 이상의 규모에서 농기계임대사업 추진 필요

# IV. 정부의 농기계임대사업 개편방향 - 계속

## < 농기계 공동이용조직의 체계도(안) >



## IV. 정부의 농기계임대사업 개편방향 - 계속

### • 농기계임대사업 개편방안

- 정부의 농기계임대사업은 지속할 수 없는 사업으로 국고보조 지원 폐지가 바람직함.
  - 농기계임대사업 폐지가 어려우면 2013년까지만 유지하고 이후에는 일몰제로 폐지한다는 원칙을 분명히 제시
- 생산자조직인 농협 자율적으로 선택 추진하도록 하고, 정부는 농협이 농기계임대사업 중 일부를 흡수하도록 유인책을 제공
  - 정부-농협 농기계은행사업의 획일적 통합이 아닌 농협이 주도적으로 추진하도록 하는 방안 모색

## IV. 정부의 농기계임대사업 개편방향 - 계속

### • 농기계임대사업 개편방안 (계속)

- 다만, 농협 직영방식의 농기계은행(임대)사업을 촉진하기 위한 400평 규모의 농기계보관창고 설치에는 국고지원 도입이 필요
- 정부의 농기계임대사업을 폐지하게 되면 **발농사 부문** 기계화가 위축될 가능성이 있음.
- **발농사 농기계 및 부속작업기 구입 등에** 대해 정부의 농기계구입자금을 활용할 수 있도록 허용
  - 현재 지역농협은 3%의 저리정책자금인 농기계구입자금의 지원대상이 아님.

## IV. 정부의 농기계임대사업 개편방향 - 계속

### • 농기계임대사업 개편방안 (계속)

- 농기계임대사업과 농협 농기계은행사업을 통합하고, 농기계공동이용사업의 적자를 보전하기 위해서는 지자체와 농협의 공동출자에 의한 제3섹터방식인 농기계조합공동법인 도입 검토 필요

- 일본의 경우 지자체와 지역농협이 공동으로 출자한 제3섹터방식으로 농작업 대행조직 및 농기계은행사업을 결성
- 제3섹터방식으로 농기계은행사업을 추진하는 지역에 대하여 현재의 농기계임대사업 수준의 국고지원

**감사합니다.**

**[황의식 · 박준기, [eshwang@krei.re.kr](mailto:eshwang@krei.re.kr)]**