

# 농업보조금 제도 개선 논의와 지자체의 보조금 정책 접근 방향

박 성 재(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

## 1. 서 론

- 보조금은 시장에서 보상받지 못하는 경제행위(공공재 생산)에 대한 보상의 차원, 아직 경쟁력을 갖지 못한 유치산업의 지원, 사회적 약자의 생활안정 지원 등의 목적으로 지불
- 문제는 보조금이 의도한 목적 달성을 위한 유효한 수단인지에 대한 의문과 약자이기 때문에 지원하는 것이 항상 옳은 것인가에 대한 찬반 논쟁
  - 보조금이 실제로 목표로 하는 대상 그룹에 정확하게 전달된 것은 보조금 총액의 일부에 지나지 않는다는 실증 연구나
  - 보조금을 지급하는 것이 오히려 의타심을 키워 경쟁력을 약화시킨다거나
  - 보조금의 지급으로 비효율적인 기업 등을 유지시켜 사회적 생산성을 떨어뜨리고 자원배분을 왜곡시킨다는 부정적 평가가 존재하는가 하면(뉴질랜드의 농정개혁 성공 사례)
  - 독일, 일본, 한국 등의 빠른 경제성장은 국가의 보호와 보조금의 역할이 크게 작용했다는 긍정적 평가도 존재
- 보조금 논쟁은 UR 이후 국내의 정책문제의 수준을 넘어 공정한 무역경쟁을 방해하고 자원배분을 왜곡시킨다는 논리로 국제적인 규제의 대상이 됨.
- 우리의 경우 그동안의 보조금 정책이 효과보다는 부작용이 많았다는 시각이 늘어나고 있으며, 보조금정책의 개선이 주요 정책과제로 논의 중임.
  - 농업보조금과 관련한 보조금의 유용 등 도덕적 해이 사례가 국민에게 부정적 정서를 심어줌.
- 농가에 대한 직접보조 정책인 직접지불제는 2001년 논농업직불제의 도입과 함께 농가소득 지원(보전)의 주요 수단으로 정착
  - 2002년 쌀소득보전직접지불('02~'04) 도입, 2005년 논농업직불과 쌀소득보전직불을 통합 새로운 쌀소득보전직불제(이하 쌀직불제)로 개편 시행 중

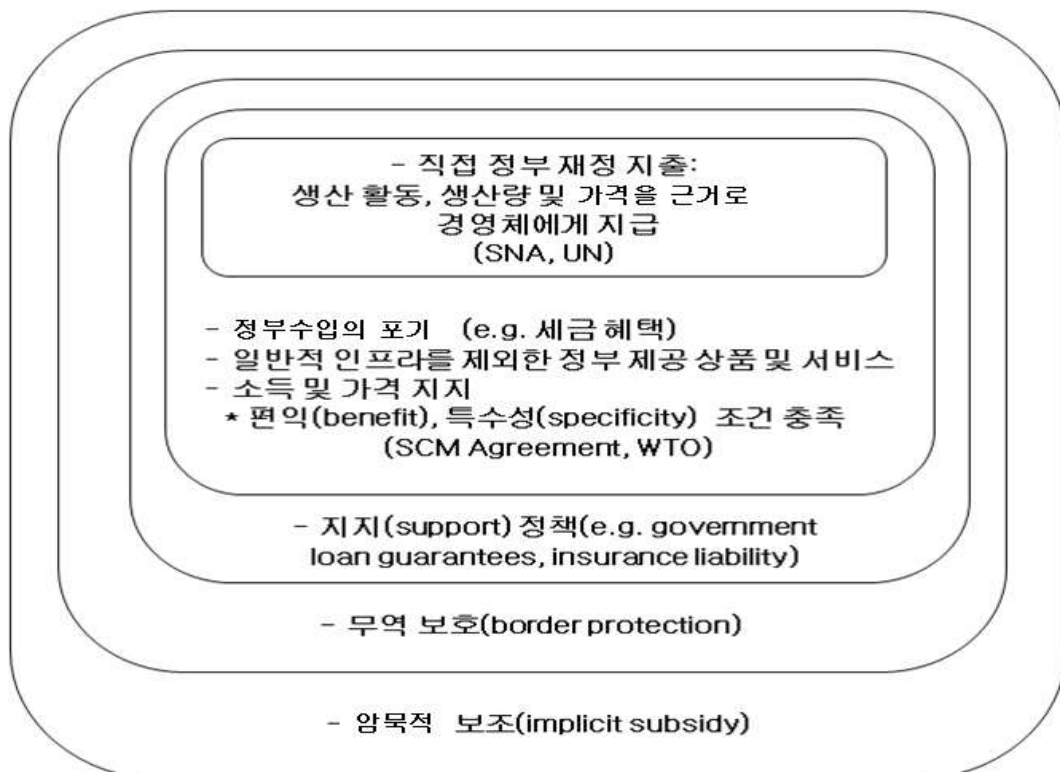
- 이 외에도 현재 시행 중인 직불은 경영이양(1997), 친환경농업(1999), 조건 불리지역(2004), FTA피해보전(2004), 경관보전(2005) 등 총 6가지의 직불제 시행
- 농업의 다원적 기능 유지와 농가소득 보전 등 각각의 목적에 따른 직불제가 사업별로 추진되면서 종류가 늘어 제도의 단순화와 효율화 필요성이 제기
  - 2006년부터 장기적인 직불제의 로드맵이 논의되었고, 2007년 쌀직불제의 제도적 문제에 대한 감사원의 지적에 따른 제도개선 추진
  - 직불제의 기능을 소득보전 뿐만 아니라 경영리스크 감소까지 감안하여 공익형직불과 경영안정형직불체제로의 전환을 제안(김태곤 외, 2009; 선진화위원회, 2009; 농업정책과, 2010. 12)
- 쌀소비 감소와 재고증가 → 쌀가격 하락 → 변동직불의 증가 → AMS 한도 초과 가능성이 우려되면서 쌀직불제의 근본적 개편 필요성 제기
  - 2005 양정개혁의 평가와 쌀소득보전직불 개선 논의(박동규 외, 2010; 식량정책과 2010. 12)
- 농업보조금의 부정적인 영향에 대한 비판이 높아지면서 뉴질랜드형 농정개혁이 관심을 끌게 되었음.
  - 1984년 재정개혁으로 농업보조금을 폐지한 이후 농업의 건전한 성장 패턴을 회복한 뉴질랜드 개혁을 배우자는 주장이 높아짐.
- 농어업선진화위원회에서 보조금 제도의 개선을 논의하여 복잡한 직불제도를 공익형과 경영안정형 직불로 단순화하기로 합의(2009. 7)
- 직불제의 개편논의는 쌀정책 개선에 초점을 둔 ‘쌀직불의 개선 방안’과 ‘직불제의 제도적 틀 개편’ 논의가 별도로 추진되면서, 정책의 목표와 방향, 제도개선 사항, 정책결합 방식(policy mix), 정책의 우선순위 등이 확실하게 전달되지 않고 혼란스러워 의사결정을 어렵게 하고 있음
  - 직불제 개혁의 필요성에 대응한 정책방향의 선택
  - 미비한 제도의 개선을 통한 정책효과의 극대화 문제
  - 관련 정책의 결합 또는 연계를 통한 정책효과의 극대화와 예산의 효율적 운용 등에 관한 문제의 정리 및 서열화 필요
- 이 자료는 농업보조금 문제를 둘러싸고 진행되고 있는 최근의 논의 동향을 살펴보고 지방자치단체의 보조금 정책 방향을 논의하고자 작성된 것임

## 2. 농업보조금 현황과 문제

### 2.1. 보조금의 개념

- 보조금은 좁게는 "정부가 기업의 생산활동 수준, 기업이 생산·판매·수입한 재화나 서비스의 양 또는 가치를 근거로 기업에게 지불하는 금액"(UN)만을 의미하고 넓게는 세금감면, 저리의 융자, 신용보증 등까지 포함하여 정의
- WTO는 정부의 직접적 지출 외에 세금 감면과 같은 간접적인 지원을 포함하여 넓게 정의하고, 이를 국제적으로 허용되는 보조와 WTO 회원국이면 줄여가야 할 감축대상 보조로 나누어 규제를 함.
  - ① 자금의 이전을 포함하는 정부 정책: 보조금, 융자
  - ② 거두어들이지 않은 정부 수입: 세금 감면
  - ③ 일반적인 기반시설을 제외한 정부가 제공하는 재화나 서비스 또는 정부 조달품
  - ④ 가격 및 소득지지

그림 1. 보조금(subsidy)의 포함 범위



자료: 김병률 외(2009), p.114

표 1. WTO의 허용 보조(Green Box) 및 감축대상보조의 유형

허용 보조	정부서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반서비스(연구, 방제, 교육·훈련, 검사, 시장정보, 하부구조사업 등)</li> <li>· 식량안보목적의 공공비축</li> <li>· 국내식량원조</li> </ul>
	생산자에 대한 직접지불	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산중립적 소득보조</li> <li>· 소득보험 및 소득안정 계획에 대한 지원</li> <li>· 자연재해 구호, 탈농지원, 휴경지원, 구조조정 투자지원</li> <li>· 환경보전지원, 낙후지역 지원, 기타 생산자에 대한 직접보조</li> </ul>
감축대상 보조 유형	시장가격지지	· 정부가 개입하여 국내농산물 가격을 국제가격보다 높게 유지되도록 시장에 직접 개입하는 형태의 보조
	비면제 직접지불	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가격 또는 생산량과 연계시켜 직접 보조금을 주는 제도로서 목표 가격을 정해 놓고 시장가격이 목표가격보다 낮게 형성될 때 그 차액을 보전해 주는 보조</li> </ul>
	투입재 보조 및 기타 감축대상보조	· 시장가격지지, 비면제 직접지불을 제외한 감축대상 보조로서 농업생산, 가공, 유통에 수반되는 비용 절감을 도모하기 위해 지원되는 보조

자료: 김병률 외(2009), p.118

## 2.2. 농업투융자 지원과 보조금

### ☐ 1992년 이후 지원된 농림투융자

○ 1992~2008년 동안 3단계에 걸쳐 농업·농촌에 지원된 농림투융자는 국고기준으로 총 118.5조 원

① 1단계: 1992~1998간 UR타결에 대응하여 농업 경쟁력 향상에 필요한 생산기반 확충 등을 위해 36.2조 원 지원

② 2단계: 1999~2003간 외환위기에 대응하여 농가 경영안정, 농축산물 유통효율화를 위해 32.6조 원 지원

③ 3단계: 2004~2008간 FTA 등 개방 확대에 대비, 농촌지역개발, 경영·소득안정을 위해 49.6조 원 지원

○ 법인·단체를 포함한 농업인에게 직접 지원된 금액은 59.4조 원(50%)이며, 나머지 59.1조 원(50%)은 SOC·R&D 분야 등에 지원됨

- 농업인에게 자금은 융자 31.9조 원(53.7%), 보조 27.5조 원(46.3%)

- 분야별로는 농업경쟁력 강화 77.1조 원(65%), 경영 및 소득안정 18.3조 원(16%), 식품안전·유통 11.1조 원(9%), 지역개발·복지 12.0조 원(10%) 순임
- 농업경쟁력 강화의 77.1조 원은 시설현대화 20.3조 원(보조 2.6조 원, 융자 17.7조 원), 생산기반정비 31.1조 원, 교육 훈련·수출확대·R&D 등 25.7조 원

□ 2011 예산으로 본 농업보조금

- 2011년 농업예산 14.9조원 중 농어가 등 개별경영체에 대한 보조는 2조원(13%), 직불금 2.2조원(15%), 융자 3조원(20%), 투자 4.2조원(28%), 기타 3.5조원(24%) 임.
- 개별경영체 보조는 농어가·생산자조직·개별업체 등에 지원되는 보조금으로 이차보전, 시설장비 지원, 투입재 지원 등을 포함
- 직불금은 쌀고정직불 등 9종의 직불제가 1조 6,277억원, 재해보험, 연금보험료 지원 등 기타 직불성이 5,439억원 수준
- 직불제 지원금(1조 6,277억원) 중 쌀 관련 직불제가 1조 4,188억원, 87%를 차지, 특정품목 편중지원·재정 과다소요 등 논란 야기

표 2. 주요 개별경영체 보조

(단위 : 억원)

농업자금이차보전	(3,690)	가축개량지원 <sup>FTA</sup>	(344)
농어촌자원 복합산업화(시도자율)	(2,435)	과수고품질생산시설현대화(보조) <sup>FTA</sup>	(314)
친환경비료지원	(2,372)	재해대책비(보조)	(300)
농어업에너지 이용효율화(보조)	(1,255)	농산물유통개선	(271)
논소득기반다양화	(1,200)	축산자조금사업 <sup>FTA</sup>	(248)
수산자금이차보전	(824)	물류표준화	(181)
조사료생산기반확충(보조) <sup>FTA</sup>	(717)	농산물규격출하	(180)
지역전략식품산업육성	(694)	농산물브랜드육성(보조) <sup>FTA</sup>	(158)
축사시설현대화(보조) <sup>FTA</sup>	(610)	고품질쌀유통활성화(보조)	(139)
원유수급안정지원 <sup>FTA</sup>	(546)	자율관리어업육성 <sup>FTA</sup>	(128)
축산분뇨처리시설(보조) <sup>FTA</sup>	(505)	녹비작물 종자대지원	(122)
살처분보상금 <sup>FTA</sup>	(500)	농어촌 뉴타운조성(보조)	(120)
연근해어선감척	(412)	시설원예품질개선(보조) <sup>FTA</sup>	(117)
농축산물판매촉진	(395)	가공원료유지원(보조) <sup>FTA</sup>	(100)
농업인교육훈련 <sup>FTA</sup>	(350)		

\* FTA : 한미 FTA 및 한EU FTA 보완대책으로 반영된 사업

자료: 농식품부 내부자료

표 3. 직불금 예산

(단위 : 억원)

소득보전직불(FTA)	(265)	농어업인재해공제	(372)
폐업지원(FTA)	(350)	농어업재해보험	(1,367)
경영이양직접지불(의무)	(623)	농어민건강 연금보험료 지원(의무)	(2,413)
농가단위소득안정직불	(10)	취약농가인력지원	(65)
쌀소득보전고정직불(의무)	(6,195)	영유아양육비지원	(310)
쌀소득보전변동직불금(의무)	(7,993)	어선원 및 어선보험	(677)
조건불리지역직접지불(의무)	(388)	친환경어구보급	(50)
경관보전직접지불(의무)	(139)	송아지생산안정	(68)
친환경농업직접지불(의무)	(379)	환경친화형배합사료지원	(50)
직접지불제 합계	1조 6,277	기타 직불성 합계	5,439

자료: 농식품부 내부자료

### 2.3. 농업보조금의 문제점

- 정부 의존적 경향이 심화되면서 농업의 자생력 약화를 초래
- 구조조정의 지연, 과잉생산 유발, 쌀에 편중된 직불
- 영농규모를 기준으로 지불하는 직불은 영세고령농 등에 대한 소득지지 효과 미약
- 쌀변동직불은 WTO가 허용하는 지원한도(AMS 한도, 1조 4,900억 원)를 초과할 수 있음.
- 보조금과 관련한 도덕적 해이의 문제가 농정불신의 요인으로 작용
  - 보조금이 목표그룹에 도달되지 못하고 자금의 유용, 횡령, 부자격자에게 지급 등으로 당초의 정책목표와는 다른 용도로 지출
- 예산·기금 집행 및 관리체계에 비효율적 요인이 존재

### 3. 농업보조금 제도개선 논의 동향

#### 3.1. 논의 배경과 정책 목표

##### □ 쌀 공급과잉 해소

- 생산량 감소폭보다 소비량 감소폭이 더 커 재고량 증가(박동규 외, 2009. 12)
  - 변동직불금 지급조건 완화하면 수급안정 기여, 일시적 생산과잉 대비 시장격리 제도화, 다양한 소비촉진대책 병행 필요
- 현행 변동직불제는 쌀의 구조적 과잉생산을 유발하지만 실질소득 보전에는 취약(농식품부, 2010.12)
  - 쌀 공급과잉 완화 방안으로 변동직불금 생산비연계와 고정직불금 상향 조정 방안 제시

##### □ 구조조정의 촉진

- 경영이양직불제(1997년 도입)는 고령 농업인의 은퇴 유도를 통한 쌀 농업구조 개선을 목적으로 도입
  - 변동직불제의 목표가격 상향 조정과 경영이양직불제 운영 간 상충 문제

##### □ 농가의 소득 안정

- 개방화에 대비, 쌀 산업의 경쟁력 강화와 농가 소득안정을 위하여 2005년 쌀 소득보전직불제 도입(농식품부, 2010.12)
  - 가격지지정책 축소·폐지 → 직접지불제 도입
- 경영이양직불제를 제외한 직불제(조건불리직불, 경관보전직불, 친환경농업직불, FTA 피해보전직불)는 기본적으로 농가의 소득 안정을 기본 목표로 함.
  - 공익적 기능에 대한 시장실패 보전 역시 소득보전이 목적임.

##### □ 정책의 합리성

- 정책목표와 방향의 합리성 및 국민적 합의에 근거한 직불제도 개편
- 농어업선진화 위원회에서 직불제 개편방안 합의(2009년)
  - 공익형과 경영안정형 2가지 유형으로 통합·개편으로 방향 설정
  - 공익형: 농업의 공익적 기능(공공재)에 대한 시장실패 보완 목적
  - 경영안정형: 농가의 소득안정 및 경영위험 관리 목적

## □ 예산배분의 효율성

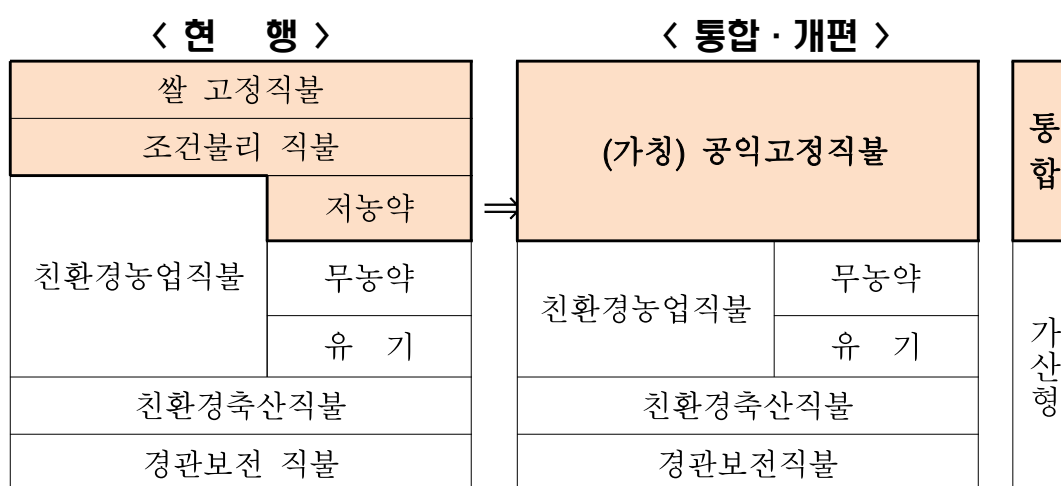
- 예산 제약 하에서 자원배분의 효율성 제고 목적
  - 변동직불금 지급 ha 당 기준생산량을 61가마/ha → 63가마/ha로 상향 조정(농식품부, 2010.12)
  - 쌀 직불금 지급 품목기준을 정곡 기준 → 조곡 기준으로 변경
  - 지역별 쌀 가격 차이를 반영할 수 있는 지급기준 개선방안 검토(경기지역 지원 수준 상승, 전북지역 하락)(박동규, 2011.1)

## 3.2. 직불체제의 개편

### □ 공익형과 경영안정형 체제(농어업선진화위원회, 2009. 7)

- 공익형직불 : 농업의 다원적 기능 제고와 함께, 농가에 대한 기본적인 소득 보전 기능 수행 (대상 : 공익프로그램 참여 농가)
  - 현재 쌀(논)고정직불을 받까지 포함하여 전체농지로 확대
    - i) 기본적인 상호준수의무를 부여한 (가칭) 공익형 기본직불
    - ii) 공익형 기본직불에 상호준수의무 요건을 강화한 가산형 직불(친환경, 경관보전 등)을 메뉴방식으로 운영

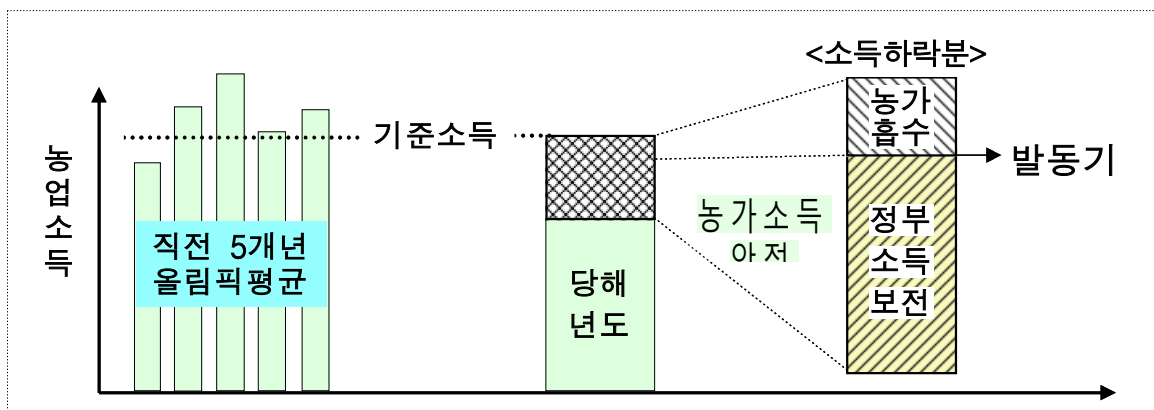
그림 2. 공익형 직불 통합안





- 경영안정형직불 : 공익형 직불의 기본적인 소득보전 바탕 위에 농가별 경영위험까지 관리하며, 원칙적으로 주업농(약 1ha 이상)을 대상으로 하는 소득안정 직불 운용
  - 지원방식 : 가격보전 → 소득보전(예 : 농가별 기준소득 이하 하락 시 지급)
  - 품목연계 여부 : 쌀 → 농가단위 지원(원칙적으로 모든 품목)
  - 대상농가 : 농업경영정보를 등록한 주업 농가

그림 3. 소득안정직불의 개념도



- 농가지급액 :  $(\text{기준 농업소득}^* - \text{당해연도 농업소득}) \times \text{보전비율}$ 
    - \* 기준농업소득 : 직전 5개년 농업소득 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균소득
    - \* 당해연도소득 : 농가등록정보상 면적  $\times$  품목별 표준소득
  - 대상농가 : 일정규모(벼농사기준 1ha) 이상의 주업농 대상(574천호)
  - 대상품목 : 농축산물 전품목 중 일정 규모 이상의 작목
  - 기준 : 쌀변동직불제와 같이 발동기준 100%, 보전비율 85%
- 선진화위원회의 합의에 따라 직불체제를 개편하기 위해서는 현행 쌀변동직불제의 존폐여부, 공익형과 경영안정형의 중복수령 여부, 발직불제의 도입여부 등을 결정해야 하나 아직 선택을 하지 못함.
- 쌀변동직불제를 경영안정형으로 흡수(폐지)하면 쌀과잉 문제와 품목간 형평성 제고 등의 효과는 있으나 정치적 어려움이 예상되고, 현행 제도를 유지하고 다른 품목만 추가할 경우는 재정소요 증가로 어려움 예상
  - 발까지 직불제를 확대하는 것도 재정소요와 구조조정 역행의 문제로 추진이 어려움.

표 4. 공익형 직불과 경영안정형 직불 내용

구 분	공익형 직불	경영안정형 직불
목 적	농업의 다원적 기능 제고	농가의 경영위험 완화
보조성격	WTO 허용보조	WTO 감축보조
대 상	프로그램 참여 농가	경영위험이 큰 주업농
조건·기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합리적인 이행조건 준수 프로그램 등 필요</li> <li>• 행정수요·비용이 비교적 적게 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가별 소득정보의 체계적 파악이 가능한 시스템 구축 필요</li> <li>• 모니터링 등 많은 행정수요·비용 발생</li> </ul>
대상직불제	쌀고정직불, 조건불리직불, 경관보전직불, 친환경농업(축산)직불	쌀변동직불, FTA피해보전직불

\* 두 가지 유형의 직불제를 상호보완적으로 설계

#### □ 대안 논의 1: 영세농의 소득지원 강화(호당 직불 도입)

- 현행 쌀직불제는 재정소요가 많은 반면 영세농의 소득지지 효과는 미약하여, 지급기준을 경영규모에서 호당으로 변경하고 연금형태로 지급(예: 월 10만원/농가)
- 쌀변동직불제를 소득안정직불로 흡수하고(다른 품목과 함께 소득변동에 따라 직불 지급 조건 발동), 쌀고정직불과 조건불리직불은 호당 직불(고정직불)로 통합
- 호당 직불을 받는 농가는 경영안정형 직불 대상에서 배제되며, 경영안정형과 호당직불(고정직불) 중에서 선택 가능 토록 함.
- 작목과 관계 없이 지불되기 때문에 생산과의 직불조건이 단절되어 쌀생산과잉 등의 문제 해소와 영세농의 생활안정에 기여할 것으로 기대

#### □ 대안 논의 2: 쌀직불제 존치하고 호당 직불 도입

- 현 쌀직불제의 폐지가 현실적으로 어려울 경우 이를 존치하고, 밭작물을 대상으로 소득안정직불을 도입하고, 호당 직불(고정직불) 시행
- 쌀직불(고정+변동)과 소득안정직불에 가입한 농가는 호당직불을 받을 수 없으며, 그 선택은 농가의 자율적 의사에 따름.

□ 대안 논의 3: 다원적 기능의 직불제(친환경 · 친환경축산 · 경관보전)

- 선진화위원회에서는 다원적 기능의 직불은 가산형으로 다원적 기능제고 의무를 준수하는 농가에게 준수활동에 따라 가산하여 보조금을 지급하는 것으로 함.
- 대안 논의 과정 중에서 가산형을 기존의 직불체계에서 완전히 분리시켜 경영안정형직불 수령자나 호당직불(고정직불) 수령자 모두 중복해서 받을 수 있도록 하자는 안과 이를 분리시키자는 안으로 나뉨.

3.3. 쌀직불제 개선 대안

□ 현 제도의 부분적 개선(박동규 외, 2009, 2011)

- 생산중립적 직불제로 개편: '벼 재배' 조건을 완화하여 콩, 옥수수, 사료작물 등 재배작물 전환 유도 함으로써 쌀생산 감소 유인
- 현행 정책을 유지할 경우 변동직불금이 AMS한도를 상회할 가능성이 있음.
- 목표가격을 고정: 목표가격을 고정해도 소득하락세는 피하기 어렵지만 하락폭은 둔화
  - 현행 정책 간 차이 없이 운영 가능하고, 정책의 지속성 유지 가능
- 지급 가격기준을 정곡에서 조곡으로 변경: 최근 생산과잉 현상으로 정곡가격 하락률이 상대적으로 더 크기 때문에 목표가격 대비 지급률은 정곡가격을 기준으로 하는 경우보다 다소 낮음.
- 복합적 수급안정 대책으로 목표가격 안정화 도모: 목표가격 고정, 변동직불금 지급조건 완화, 생산조정제, 공급과잉 물량 시장격리, 소비촉진을 위한 다양한 시도
- 쌀 직불제와 개편직불제를 별도로 운영: 두 직불제로부터 농가 혜택이 달라질 수 있어 정책에 대한 농가 불신감이 가중될 수 있음.
  - 쌀 직불제는 제기된 문제점 해소하는 방식으로 접근

- 지역별 목표가격은 신중한 검토: 지역별 목표가격을 도입하면 효과가 일부 발생하지만, 제도 도입에 따른 관리비용이 많이 들고 직불제의 정책방향인 제도의 단순화와도 상치
  - 지역별 목표가격을 도입하여도 시·군별 쌀가격 차이로 인한 차별지원 문제는 여전히 존재
- 문제점: 인위적 생산조정 없이 현재의 쌀 공급과잉 문제가 해결될 수 있는지 의문이며, 현행 제도의 유지를 전제로 소득안정형 직불의 추가 도입에 찬성하고 있어 정부재정이 증가하는 문제가 발생

#### □ 정부개입 수준의 확대(양승룡, 2009)

- 현재 시스템은 물량을 조절할 수 있는 매커니즘을 갖추고 있지 않으며, 시장지향적으로 설계되어 있는 쌀소득보전직불제를 고쳐 정부가 보다 적극적으로 개입 필요
- 쌀소득보전직불제, 생산조정제, 전작보상제 등을 결합한 정책 도입: 쌀 변동직불제의 목표가격의 보장수준을 85%에서 100%로 높이고, 보상조건으로 의무휴경제도를 도입하여 생산 감소를 유도
  - 생산조정제 참여농지는 휴경과 전작 보상을 모두 고려
- 쌀 변동직불제의 생산 비연계성 강화: 재배조건의 완화뿐만 아니라 타 작물 재배 시에도 변동직불금 지급
- 지역별 목표가격 도입: 전국평균가격이 아닌 지역별 가격을 도입하였을 경우, 농가 수취가격이 조금이나마 상승(1%)하고, 수취가격 변동성은 상당정도 감소(10%)
- 문제점: 전작보상까지 도입할 경우, 전작이 이루어지는 작물의 가격이 하락에 대한 별도의 대책 필요할 수 있으며, 생산조정제가 쌀 공급감소를 확실하게 도모할 수 있는지 의문
  - 생산조정제를 실시한 외국의 정책실패 사례와 우리나라도 2003-2005년 간 생산조정제를 운영하였지만 목적인 성과를 거두지 못했다는 평가임.

### 3.4. 보조금 사업의 통폐합 및 보조의 중장기 용자로의 전환

#### ☐ 농림사업의 통폐합

- 농림투융자 사업의 종류가 너무 많고 세분화되어 있어 사업의 효율성이 낮고 지원의 유연성이 떨어진다는 비판을 받아옴.
- 이에 따라 제도개선 논의 시마다 유사사업의 통폐합, 유효성이 없는 사업의 폐지, 사업간 지원조건의 형평성 유지 등이 검토 됨.
- 그러나 정책수요자의 요구, 집행기관의 이해 등의 요인 때문에 논의의 성과는 높지 않았음.
  - 화학비료의 보조는 2007년부터 폐지키로 하였으나 맞춤형 비료 지원으로 부활

#### ☐ 보조금의 중장기 저리용자로의 전환과 종합자금화

- 보조금의 문제를 개선하고 수혜자의 자기책임을 강화하기 위해 보조금을 중장기 저리자금으로 전환이 논의되고 있음.
- 농림투융자사업도 농업종합자금으로 흡수하여 지원함으로써 제도의 단순화와 자금배분의 효율화가 필요하다는 주장이 강해짐.

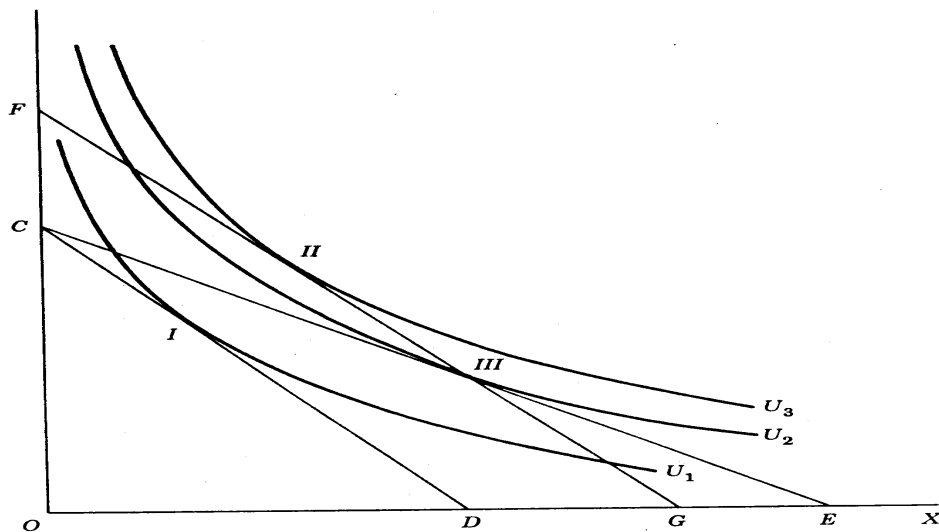
## 4. 지자체 농업보조금 정책의 접근 방향

### 4.1. 농업보조금과 지자체의 역할

#### □ 지역 공공재 지원

- 국가의 지원이 없는 지역공공재의 생산을 촉진하기 위한 지자체 고유의 농업보조금 사업의 추진
- 지역의 향토문화, 경관 등의 유지를 위한 비용보조경관직불은 엄밀한 의미에서 보면 지역공공재로 분류하여 추진하는 것이 타당하다고 할 수 있음.

그림 4. 보조금 사업의 효과



#### □ 국가보조금사업의 보완

- 국가보조금사업 부문을 보완하기 위하여 지자체 자체의 보조금사업 추진

#### □ 국가보조금사업의 집행 및 지원

- 지역 내에서 이루어지는 국가보조금사업을 집행하거나 자료 및 정보의 제공, 감독 등의 지원 업무 수행

## 4.2. 지자체 농업보조금 정책의 접근 방향

### □ 지역활성화의 기회로 활용

- 국가보조금사업을 지역공공재의 생산, 경쟁력 강화, 취약계층의 생활안정을 위한 기회로 활용하고, 사업에 적극 참여하고 중앙정부와 협력
- 국가보조금사업이 미치지 못하는 부분에 대해서는 자체 보조금사업으로 지역의 경쟁력과 주민의 삶의 질 향상을 도모

### □ 보조금사업의 리스크 평가

- 국가보조금사업이든 자체 보조금사업이든 의도하지 않은 자원 낭비, 도덕적 해이, 의타심 조장 등 부작용이 나타나 목적달성을 저해할 수 있음.
  - 흔히 보조금사업이기 때문에 우선 시행하고 본 다는 사고방식으로 추진된 사업은 대부분이 실패
- 보조금사업 자체에 따르는 실패의 리스크(역기능)를 평가하고, 이를 최소화할 수 있는 수단을 갖춘 후에 최적 규모와 엄정한 집행으로 사업효과를 극대화 해야 할 것임.
  - 자체 조달한 재원이 아닌 보조금이라 하더라도 우리사회의 자원이며 이를 투자할 때는 그에 상응하는 편익이 창출되어야 한다는 인식 필요(사회적 비용과 편익을 고려한 보조금사업의 추진)
  - 국가의 정책방향과 일치하지 않은 지자체 독자의 사업추진으로 사회적 낭비를 초래할 가능성에 대해 경계
- 보조금사업의 정치재화를 경계(승자의 저주 경계)
  - 경제사회적 타당성이 낮음에도 불구하고 정치적 영향 또는 이해관계 때문에 추진하여 다음 세대에 짐이 되는 보조금 사업을 추진하지 않도록 경계

### □ 보조금사업의 집행과 평가, 사후관리 및 이를 위한 기반 구축

- 사업의 추진을 위해 필요한 자료와 정보의 구비, 정확한 대상자의 구분 및 선택, 자금의 전달, 모니터링 등 사후관리, 평가 등의 업무는 대부분 현장에서 이루어져야 하므로 지자체의 역할이 중요
- 이러한 제도적 기반의 구축과 관리 매뉴얼의 시행을 최적화함으로써 사업의 성과를 극대화하는데 역점을 두어야 할 것임.

□ 경쟁력 강화를 위한 개별경영체의 지원은 일몰제 적용

- 경쟁력 강화를 위한 보조금의 지원은 약과 독이 될 수 있는 양면성이 강하므로 최선의 결과를 가져올 수 있도록 관리 원칙 준수 필요
- 개별 경영체에 대한 지원은 사업별로 일정한 기준 적용보다는 경영체별로 일정 기간에 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원하여 졸업시키는 일몰제 적용 필요
- 정부의 지원이 언제든 받을 수 있다는 기대감을 갖고 있는 한 스스로의 역량을 키우기보다는 의타심만 조장할 가능성이 높아짐.

- 참 고 문 헌 -

- 김태곤 외. 2009. 「공익형 직불제 세부실시 프로그램 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2011. “농가소득안정제 도입과 쟁점. 농림수산물식품부 토론회 발표자료
- 농림수산물식품부. 2010. “농가 직접지불제 개편방안(안)”. 농업정책국 내부자료
- \_\_\_\_\_. 2010. “쌀 산업발전 5개년 종합계획(안) 요약과 쟁점”. 쌀 산업발전 선진화 T/F 내부자료
- 박동규 외. 2009. 「쌀 수급안정 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2011, “쌀 직불제 개선방안”, 농림수산물식품부 토론회 발표자료
- 박성재 외, 1997, 「농림부문 국고보조사업의 지방자치단체 차등보조제 도입방안 연구」, 한국 농촌경제연구원
- 오내원 외. 2008. 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」. 한국농촌경제연구원