

## 농정예산 실태 분석과 개편 방안

강 마 야

충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원

kmaya@cni.re.kr

본 연구는 충청남도를 비롯한 우리나라 농정예산 실태 파악과 지속가능한 농업·농촌을 위해 주제별 역할에 맞는 농정예산 구조 개편방안을 제안 하는데 있음.

### CONTENTS

1. 농정예산 문제인식
2. 농정예산 지출근거
3. 농정예산 실태분석
4. 농정예산 구조 개편방안
5. 정책 제언

### 요약

- ◀ 현재 우리나라의 농업·농촌 문제 원인을 예산 측면에서 보면, 농정 예산 규모가 작아서 생긴 문제라기보다는 농정목표를 달성하는 수단인 예산 배분이 제대로 되지 않는 구조에 있음.
- ◀ 2014 회계연도 기준, 농림축산식품부 예산 규모는 약 14.5조 원(국가 전체 예산 중 4.1%)이고 충남도 농정 예산 규모는 8,100억 원(15.8%), 사례지역으로서 도시지역인 천안시는 1,191억 원(11.1%), 농촌지역인 홍성군은 1,281억 원(29.1%)을 차지함.
- ◀ 농정예산 실태분석 결과, 산업중심적 예산, 농업과 농촌을 보조하고 육성할 대상으로 보는 예산, 정책목표와 정책수단 간 불일치, 보조사업 중심의 지원방식, 개별 경영체 역할 부여 부족, 중앙정부의 불균형적인 재원배분과 과도한 정책개입, 지방정부 농정의 취약한 재량권과 자율성 등이 문제점으로 나타남.
- ◀ 농정 방향의 키워드는 “농업과 농촌의 지속가능성, 다원적 기능 함양”으로 설정, 이에 맞춘 구조 개편방안을 다음과 같이 제시함.
  - 첫째, 개별 경영체에게 직접적 이익으로 연결되는 사업, 생산량 증대에 영향을 미치는 사업 등은 단계적 감축 혹은 일몰하도록 함.
  - 둘째, 일반 기업자본이 정책수혜를 받는 사업, 시장가격을 왜곡하는 사업 등은 단계적 감축 혹은 일몰하도록 함.
  - 셋째, 분배정의 실현을 저해하는 사업은 단계적 감축 혹은 일몰하되 다원적·공익적 기능을 강화하는 사업은 단계적으로 확대함.



# 01

## 농정예산 문제인식

### 1. 문제인식

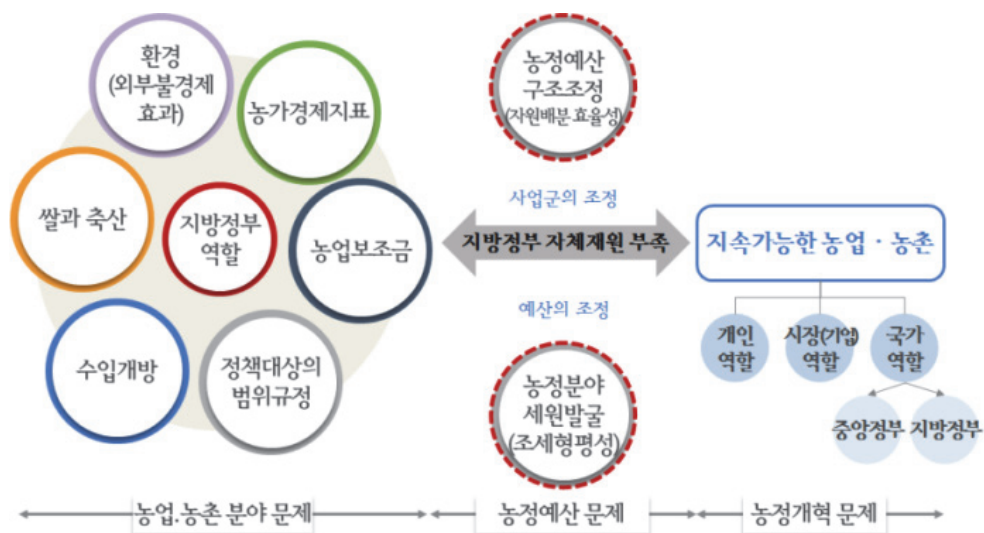
- 농정개혁 요구가 높아지고 있는 현 시점에서 두 가지 질문을 던져볼 수 있음.
  - “국가 전체 예산 대비 농정예산 규모가 과연 작은 것인가?”와 “지금의 농업·농촌 문제가 농정 예산이 적어서 발생한 문제인가?”에 대해 질문해 볼 수 있음.
  - 이 두 가지 질문 중 두 번째 질문에 답을 찾아가는 것이 본 연구의 문제인식이자 출발 지점임.
- 첫째, 농정 목표를 달성하였는가? 만약 달성하지 못했다면 무엇이 문제인가?
  - 도농 간 소득격차(도시 임금 근로자 가구 소득 대비 농가 소득 비율)는 2003년 76.4%에서 2014년 61.5%로 격차 심화, 농가소득 중 농업소득 비중인 농업의존도는 2003년 39.3%에서 2014년 29.5%로 하락
  - 농가교역조건지수(농가판매가격지수 / 농가구입가격지수 X 100)도 2005년 113.1에서 2014년 102.7로 악화
  - 사료용 작물을 포함(제외)한 식량자급률은 1997년 30.4%(58.0), 2014년 24.0%(49.7)로 하락
- 둘째, 지금과 같은 상황이 계속된다면 농업·농촌은 지속가능할 것인가?
  - 사회 측면의 지표 : 65세 이상의 경영주 비중은 전국 평균 2005년 43.2%에서 2015년 55.7%로 증가, 특히 충청남도는 42.7%에서 58.7%로서 빠른 속도로 증가
  - 환경 측면의 지표 : 면적 당 화학비료 소비량은 1990년 1.9톤/ha에서 2010년 4.1톤/ha으로 증가, 면적 당 농약소비량은 1990년대 12kg/ha 미만, 2012년에는 10kg/ha 수준

- 셋째, 사회가 요구하는 시대의 변화에 맞춰서 농정목표와 정책수단이 일치하고 있는가?
  - 주요 선진국의 사회적 수요는 농업과 농촌의 다원적 기능 향상에 가치를 두고 있고 농정 패러다임도 이에 맞춰서 미래 투자개념으로 전환
  - 우리나라는 외형상 사회적 수요에 맞춰 가고 있는 것처럼 보이나 내용상 추세에 맞추지 못함.
- 넷째, 연간 약 15조 원인 농정예산의 쓰임은 효율적, 효과적인가?
  - 총량 측면에서 국가 전체 예산 대비 약 5% 이내의 농림수산물분야 예산 비중은 낮은 편이 아님.
  - 내용 측면에서 특정영역 중 생산 및 기반확충 등에 40% 지원, 특정품목인 쌀과 축산 등에 48% 지원, 개별 경영체에게 분산적·시혜적인 농업보조금 지원
- 다섯째, 중앙정부의 역할만으로 지금의 농업·농촌 문제를 해결할 수 있는가?
  - 중앙정부 보조금 매칭 비중은 60~80%인 반면, 지방정부 자체재원은 3~10% 수준
  - 여전히 중앙집권적 농정이자 지방정부의 재량권 및 자율성을 저해하는 구조
- 그렇다면, 지금의 농업·농촌 문제가 농정예산이 적어서 발생한 문제인가?
  - 문제의 원인은 여러 가지가 복합적으로 작용하고 있으나 예산규모가 작아서 생긴 결과라기보다 농정방향에 맞는 합리적 자원 배분, 정책 집행방식 등이 제대로 작동하지 못하면서 발생한 결과로 보임.
  - 사회 수요에 부합하는 농정패러다임으로의 전환, 중장기 농정방향과 목표 재설정, 자원배분의 우선순위 결정을 위한 기본원칙 수립, 예산구조 개편과 올바른 정책의 집행방식 모색 등이 중요함.
- 이 연구는 농정예산 실태를 파악하고, 지속가능한 농업·농촌을 구현하기 위하여 새로운 자원배분 관점인 주체별 역할에 맞는 농정분야의 예산구조 개편방안을 제안하는데 있음.
  - 정부의 정책개입 영역에 대한 농정예산 지출근거, 농정예산의 쟁점사항별 실태분석, 주체별 역할에 맞는 농정예산 구조 개편방안 등을 제시함.
  - 농정예산의 쟁점사항별 실태분석을 위해서 농림축산식품부, 충청남도, 천안시 및 홍성군을 사례로 분석하고, 개인·시장(기업)·정부 등 주체별 역할에 따른 예산 구조 개편을 제안함.

## 02 농정예산 지출근거

### 1. 농업·농촌 내외부 환경

- 농업·농촌 분야 문제는 쌀의 수급불균형, 축산의 규모화에 따른 폐해, 투입재 등으로 인한 환경 문제, 농가경제지표 악화, 수입개방, 불명확한 정책대상, 농업보조금 문제, 지방정부 역할 부족 등임.
- 농정예산의 쟁점사항으로는 자원배분의 효율성 측면에서 농정예산 구조조정 문제, 도시민과의 조세형평성 측면에서 농정분야 세원 발굴 문제 등이 있음.
- 농정개혁의 화두는 “지속가능한 농업·농촌(Sustainable Agriculture and Rural)을 어떻게 구현할 것인가?”이고 해결 과정에서 사업군 및 예산 조정과정이 예상됨([그림 1] 참고).



[그림 1] 농업·농촌을 둘러싼 내외부 환경 : 쟁점사항 중심으로

- 사회적 수요에 부합하는 농정패러다임 변화 및 정책변화 특징을 비교해보면 다음과 같음.
  - 주요 선진국은 점차 ‘다기능성과 지역성’을 강조하는 추세로 전환.
  - 농업중심 정책에서 농촌지역개발정책으로 확대하는 동시에 다원적 기능의 농정을 추구하고 있음.

## 2. 정부의 정책개입 영역 : 왜 정부는 농업·농촌 분야에 개입하는가?

- OECD·WTO·NTC·EU·한국(농어업선진화위원회)에서 제시하고 있는 정부의 정책개입 영역은 ‘환경, 경영 및 소득, 위생(지도, 검사, 방역), R&D 및 정보, 지역개발’ 등임([표 1] 참고).

[표 1] 정부의 정책개입 영역에 대한 이론적 근거

구분	생산	유통 (내수, 수출)	가공	판매 · 소비	R&D · 정보	위생 (지도, 검사, 방역)	식품	경영· 소득	교육· 인력	기반 확충	사회 복지	환경	지역 개발 (체험 관광)	금융	구조 조정· 제도 기반
OECD		◎ (통상)		●	●			●	●	●		●		●	
WTO					●	●		●	●	●		●	●		●
NTC	●					●					●	●	●		
EU						●		●			●	●	●		
한국		●			●			●				●		●	

출처 : OECD(2014), WTO(2000), 송유철외(2002), 이재옥(2002), EU(2011), 박성재외(2011) 순

- 정부의 정책개입에 대한 정당성 여부는 재정사업 공식평가 기준을 적용하여 판단하는데, 대표적으로 타당성·적절성·효율성·효과성·집행과정·집행성과 등임([표 2] 참고).

[표 2] 국가의 재정사업에 대한 공식평가 기준

구분	명확성	효용성	타당성	필요성	집행과정 집행성과	적절성	효율성	효과성	성과달성	지속 가능성
국고보조사업 운용평가 기준(기획재정부)			●	●		●				
재정사업 자율평가 기준(기획재정부)	●		●		●	●	●		●	
재정사업 사업군 심층평가 기준(기획재정부)		●				●	●	●		●
예산안 편성지침 (기획재정부)	●	●	●	●	●		●			
공공투자 (한국개발연구원)					●	●		●		

# 03

## 농정예산 실태분석

### 1. 분석개요

○ 분석 범위 : 중앙정부(농림축산식품부), 광역자치단체(충청남도), 기초자치단체(천안시와 홍성군)

- 농림축산식품부(농촌진흥청, 산림청 제외)
- 충청남도(농업기술원, 각종 시험장 및 연구소 포함)
- 천안시(충남 내 대표적인 도시 사례지역), 홍성군(충남 내 대표적인 농촌 사례지역)

○ 시간 범위 : 2014 회계연도 기준

- 기본적으로 단연도 자료, 필요에 따라 시계열 자료

○ 대상 범위 : 재정지출(예산 및 결산 기준), 세부사업 및 내역사업(일명 부기명 사업)

- 기본적으로 예산 기준의 내역사업, 필요에 따라 결산 기준의 세부사업

○ 분석자료 : 나라 전체, 농림축산식품부, 충청남도, 천안시 및 홍성군의 예·결산 자료 및 설명자료 등

구분	분석자료	포함내용
국가 전체	· 국회예산정책처(각연도), 나라살림 예산개요 · 기획재정부(각연도), 나라살림 예산개요	일반회계 예산 기준
농림축산식품부	· 농림축산식품부(각연도), 농식품부 예산 및 기금운용계획 개요 · 농림축산식품부(2015), 2014 회계연도 예결산 내역 원자료 · 농림축산식품부(2014), 농림사업시행지침서 ※ 농촌진흥청, 산림청 제외	(본예산, 추경예산 등 모두 포함)
충청남도	· 충청남도(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서 · 충청남도(2015), 3농혁신 자체집계자료 ※ 농업기술원, 각종 시험장 및 연구소 포함	(본예산, 추경예산 등 모두 포함)
천안시	· 천안시(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서 ※ 충남 내 대표적인 도시 사례지역 선정	(본예산, 추경예산 등 모두 포함)
홍성군	· 홍성군(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서 ※ 충남 내 대표적인 농촌 사례지역 선정	(본예산, 추경예산 등 모두 포함)

○ 분석내용 : 농정예산 관련 쟁점사항(총괄 현황, 농정예산 비중변화와 위상, 부문별 현황, 세부사업의 내용과 성격, 정책개입 영역의 일관성, 일치성, 균형성, 지원방식, 지방정부의 재량권 및 자율성 여부)



## 2. 분석결과

### ● 농정예산의 주요 특징

- 농산촌 부문보다 농림업 부문에 집중하는 산업중심적 예산, 농업과 농촌을 보조하고 육성할 대상으로 보는 시각, 농정목표와 정책수단의 불일치, 자원배분의 균형성 부족, 보조사업 중심의 지원 방식 등
- 개별 경영체에게 역할 부여 부족, 시장(기업)참여자의 공정성을 훼손하는 제도적 기반, 중앙정부의 불균형적인 자원배분과 과도한 정책개입, 지방정부 농정의 취약한 재량권과 자율성 등

### ● 농정예산의 쟁점사항별 실태

#### ① 총괄 현황

구분	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
총괄 현황	14.5조 원	8,100억 원	1,191억 원	1,281억 원
농정예산 규모	4.1%	15.8%	11.1%	29.1%
상위 3순위 세부 정책영역	(농림업)농산촌) 기반확충→ 경영·소득→생산 순	(농림업)농산촌) 기반확충→ 경영·소득→생산 순	(농림업)농산촌) 판매·소비→생산→ 위생 순	(농림업)농산촌) 기반확충→ 경영·소득→생산 순

#### ② 농정예산 비중 변화와 위상

구분	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
농정예산 비중 변화와 위상	2009년 5.9% → 2014년 5.2%	2009년 18.8% → 2014년 18.3%	2009년 5.4% → 2014년 7.1%	2009년 16.8% → 2014년 17.2%
	· 농림수산업은 전체 산업 대비 종사자 고용 비중 약 6.1%, 부가가치 비중 약 2.3%			

#### ③ 부문별 현황

구분	농식품부		충청남도		천안시		홍성군	
농업·농촌 부문별 예산	농림업	농산촌	농업	농촌	농업	농촌	농업	농촌
	69.1%	29.0%	71.8%	28.2%	96.1%	3.9%	72.0%	28.0%

- 농식품부 상위 사업 : ① 정부양곡매입비, ② 일반농산어촌개발, ③ 쌀소득보전고정직불
- 충청남도 상위 사업 : ① 쌀소득보전고정직불, ② FTA한우폐업지원금, ③ 초중학생무상급식지원

- 천안시 상위 사업 : ① 친환경무상급식지원, ② 가축전염병사전예방, ③ 농기계수출지원센터 건립지원
- 홍성군 상위 사업 : ① 쌀소득보전고정직불, ② 학교급식지원, ③ 천수만권역단위종합정비
- 전체 농정예산 중 농림업 부문에 70%를, 농산촌 부문에 30%를 편성함으로써 농림업 부문에 보다 많은 재원을 배분하는 산업중심적 예산 구조

#### ④ 농업과 농촌을 보조하고 육성할 대상으로 보는 시각

- 키워드 분석결과 : 지원, 보조, 육성, 활성화, 고품질, 관리, 조성, 구축, 농식품 ([그림 2] 참고)



[그림 2] 농식품부 및 충청남도의 세부 사업명 키워드 분석

#### ⑤ 정책개입 영역의 일관성 여부

- 충남의 경우 세부 정책영역은 14개, 세부사업은 518개, 내역사업(부기명 사업)은 1,179개
- 다양한 영역, 많은 사업개수, 사업 당 적은 평균예산, 집행자 및 수혜자가 만족할 수 없는 구조
- \* 세부 정책영역 : 생산(소모성 자재·시설), 유통(내수·수출), 가공, 판매·소비, R&D·정보, 위생(지도·검사·방역), 식품, 경영·소득, 기타(금융지원, 구조조정, 제도기반), 교육·인력, 기반확충(농업용 SOC·농촌지역개발), 사회·복지, 환경, 체험관광 등으로 구분

#### ⑥ 농정목표와 정책수단의 불일치

- 증가군 : 농업체질강화(2009년 20.1% → 2014년 23.5%), 농촌개발·복지증진(11.3% → 12.4%)
- 감소군 : 농가소득·경영안정(2009년 21.4% → 2014년 17.6%), 농업생산기반(17.5% → 15.2%)
- 유지군 : 양곡관리·농산물유통(2009년 25.9% → 2014년 25.4%)

→ 농정목표는 ‘농가소득 향상 및 안정적 식량공급’으로 설정되어 있으나 이를 뒷받침하는 정책수단으로서의 관련 부문 예산은 감소 추세, 정책목표와 정책수단(예산) 간 불일치하는 구조

## ⑦ 재원배분의 균형성 부족

– 농촌 정책보다 농업 정책 중심 농정, 특정영역 및 특정품목에 높은 재원배분

→ 특정영역(기반확충을 포함한 농업생산 영역) 및 특정품목(쌀과 축산) 중심 농정으로 인한 재원 배분의 균형성 부족

구분	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
특정영역 농정 (농업생산)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 30.6%</li> <li>· 예산규모 기준 : 38.6%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 29.3%</li> <li>· 예산규모 기준 : 34.3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 36.6%</li> <li>· 예산규모 기준 : 35.1%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 29.3%</li> <li>· 예산규모 기준 : 20%</li> </ul>
특정품목 농정 (쌀)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 18.5%</li> <li>· 예산규모 기준 : 37.8%</li> <li>– 생산직간접 지원 : 17.9%</li> <li>– 기반확충 : 19.9%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 15.7%</li> <li>· 예산규모 기준 : 29.4%</li> <li>– 생산직간접 지원 : 28.7%</li> <li>– 기반확충 0.7%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 26.8%</li> <li>· 예산규모 기준 : 15.0%</li> <li>– 생산직간접 지원 : 15.0%</li> <li>– 기반확충 : 0.0%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 14.1%</li> <li>· 예산규모 기준 : 28.2%</li> <li>– 생산직간접 지원 : 28.2%</li> <li>– 기반확충 : 0.0%</li> </ul>
· 특정품목 농정 (축산)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 17.7%</li> <li>· 예산규모 기준 : 11.0%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 41.0%</li> <li>· 예산규모 기준 : 18.6%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 34.8%</li> <li>· 예산규모 기준 : 28.4%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업개수 기준 : 33.2%</li> <li>· 예산규모 기준 : 24.7%</li> </ul>

## ⑧ 보조사업 중심의 지원방식

– 민간보조금 : 국가 전체적으로 총 688개 단위사업에 12.9조 원 예산액인 반면, 농림축산식품부는 총 58개 단위사업에 2.5조 원 예산액(국가 전체 예산 대비 19.4% 차지)

– 자치단체보조금 : 국가 전체적으로 총 523개 단위사업에 43조 원 예산액인 반면, 농림축산식품부는 총 50개 단위사업에 4.7조 원 예산액(국가 전체 예산 대비 11.1% 차지)

→ 타 부처 대비 농식품부의 보조사업 개수 및 예산 규모 1-2위 차지, 보조사업 중심의 지원방식 구조

## ⑨ 정책영역과 주체별 역할 간 일치성 여부

– 생산·경영·소득·기반확충(농업용 SOC, 농촌지역개발) 영역 : 국비 > 지방비 (중앙정부 역할 중심)

– 유통·가공 영역 : 국비 < 지방비 및 자부담 포함 (지방정부 및 민간 역할 중심)

– 사회·복지 영역 : 국비 < 지방비 (지방정부 역할 중심)

→ 생산 영역에 개별 농어업인 다수를 집중 지원하는 구조

- 국비 보조사업은 생산 및 농촌지역개발 영역에, 도 자체사업은 생산 및 유통 영역에 집중 지원
- 분담 주체별로 자부담(민간)의 매칭비율보다 중앙정부 및 지방정부(공공)의 매칭비율이 높은 구조

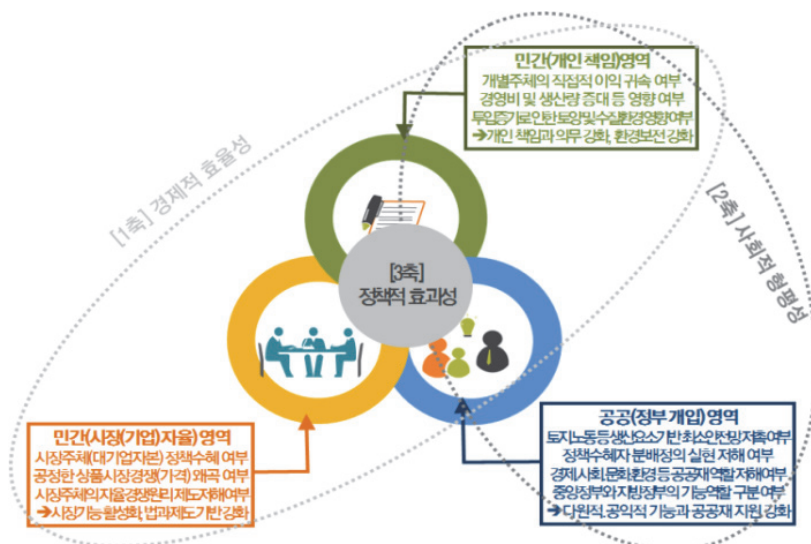
#### ⑩ 지방정부의 재량권 및 자율성

- 충청남도 : 보조금 매칭비율 72.5%, 자체재원 비율 24.6% 미만
- 천안시와 홍성군 : 보조금 매칭비율 56.7%~60.1%, 자체재원 비율 39.3~43.0%
- 충청남도의 자체재원 규모는 약 3%~10% 수준(집계자료에 따라 수치 차이 발생)
- 지방정부의 자체재원 부족으로 재량권과 자율성 제약, 독자적 정책 전개가 취약한 구조

# 04

## 농정예산 구조 개편방안

- 농정 방향 구상을 위한 비전 키워드는 “농업과 농촌의 지속가능성, 다원적 기능 함양”으로 설정함.
  - 후대에게 물려줄 수 있는, 환경을 생각하는, 지속가능한 농업과 농촌을 만들기 위하여 생산주의 농업에서 다원적 기능을 함양한 농업으로의 전환을 농정 방향과 목표로 재설정
- 농정 방향과 목표에 맞춘 농정예산 구조 개편을 위하여 다음과 같이 세 개의 영역으로 구분함.
  - 개인의 책임성을 강조하는 영역(개인책임 영역), 시장(기업)의 자율성을 확보하는 영역(시장(기업) 자율 영역), 정부가 공공재 분야에 중점적으로 개입하는 영역(정부개입 영역)으로 구분([그림 3] 참고)
  - 1축을 경제적 효율성으로, 2축을 사회적 형평성으로 하고 공통분모인 3축은 정책적 효과성으로 설정



[그림 3] 농정예산 구조개편의 기본원칙

- 첫째, 개인책임 영역은 개별 경영체에게 직접적 이익 귀속 여부, 경영비 및 생산량 증대 영향 여부, 투입 증가로 인한 환경 피해 영향 여부 등을 개편의 기본원칙으로 삼음([표 3] 참고).

[표 3] 개인책임 영역 사업군의 개편 내용

구분		세부 내용
기본원칙		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별 경영체에게 직접적 이익 귀속 여부</li> <li>· 경영비 및 생산량 증대 등 영향 여부</li> <li>· 투입 증가로 인한 환경 피해 영향 여부</li> </ul>
방향		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인 책임과 의무 강화</li> <li>· 환경보전 활동 강화</li> </ul>
사업군 조정 예시	단계적 감축 혹은 일몰	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 개별 경영체 지원 중심의 생산 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업 (예. 각종 농자재 지원사업, 시설현대화사업 등)</li> <li>· 특정 개별 경영체 지원 중심의 유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업 (예. 포장재지원사업, 보관창고 및 저온저장고건립지원사업 등)</li> </ul>
	현행 유지	(해당사항 없음)
	단계적 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대규모 경영체 혹은 전업농 지원 중심 경쟁력 강화를 위한 무이자 융자사업 (예. 첨단온실 신축지원사업, 에너지이용효율화사업 등)</li> </ul>

- 둘째, 시장(기업)자율 영역은 시장주체(일반 기업자본)의 정책수혜 여부, 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부, 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부 등을 개편의 기본원칙으로 삼음([표 4] 참고).

[표 4] 시장(기업)자율 영역 사업군의 개편 내용

구분		세부 내용
기본원칙		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장주체(일반 기업자본) 정책수혜 여부</li> <li>· 공정한 상품시장경쟁(가격) 왜곡 여부</li> <li>· 시장주체의 자율경쟁원리 제도 저해 여부</li> </ul>
방향		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장기능 활성화</li> <li>· 법과 제도 기반 강화</li> </ul>
사업군 조정 예시	단계적 감축 혹은 일몰	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국농식품유통공사가 집행하는 일반업체 중심의 보조 및 융자사업(소비지 유통사업) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소비유통활성화자금</li> <li>- 외식산업육성자금</li> <li>- 수출촉진육성자금</li> </ul> </li> </ul>
	현행 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산자 단체·조직, 지역단위 조직체 중심의 보조 및 융자사업(산지유통사업, 농가조직화 등 소프트웨어 중심의 사업 내용) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농식품 유통 및 가공 관련 육성사업</li> <li>- 농산물 브랜드 육성·홍보·판매촉진 사업</li> <li>- 산지유통활성화사업</li> </ul> </li> </ul>
	단계적 확대	(해당사항 없음)

- 셋째, 정부개입 영역은 다원적·공익적 기능 강화, 공공재 지원 강화, 지방정부 역할 강화 등을 개편 기본원칙으로 삼고 중앙정부와 지방정부로 역할을 구분함([표 5] 참고).
- 개인책임 영역과 시장(기업)자율 영역에서 단계적 감축 혹은 일몰로 분류된 사업군의 예산액만큼 정부개입 영역에서 단계적 확대로 분류된 사업군의 예산액으로 이동하는 것이 필요

[표 5] 정부개입 영역 사업군의 개편 내용

구분		세부 내용	
기본원칙		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지·노동·자본 등 생산요소기반 최소안전망 저축 여부</li> <li>· 정책수혜자 분배정의 실현 저해 여부</li> <li>· 경제·사회·문화·환경 등 공공재 역할 저해 여부</li> <li>· 중앙정부와 지방정부의 기능·역할 구분 여부</li> </ul>	
방향		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다원적·공익적 기능 강화</li> <li>· 공공재 지원 강화</li> <li>· 지방정부 역할 강화</li> </ul>	
정부의 역할		중앙정부	지방정부
사업군 조정 예시	단계적 감축 혹은 일몰	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업용 SOC(논농업) 기반정비사업</li> <li>· 하드웨어 중심의 농촌지역개발사업</li> </ul>	
	현행 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농산물 가격안정 및 수급조절사업</li> <li>· 연구개발 R&amp;D</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산자·유통 관련 조직 및 소비자 교육 사업</li> </ul>
	단계적 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농가소득안전망</li> <li>· 농촌사회복지</li> <li>· 식품안전·위생검사·방역 관련 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업용 SOC(밭농업) 기반정비사업</li> <li>· 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업</li> <li>· 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책</li> <li>· 환경·경관·지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책</li> <li>· 학교·공공급식 등 공공조달 관련 정책</li> </ul>

- 농정예산 구조를 개편하기 위해서 구체적인 세부적인 추진전략이 뒷받침되어야 함.
  - ① 관련 상위 법률의 제정과 개정, ② 농업·농촌 투융자계획 수립 의무화, ③ 주요 재원의 성실한 확보, ④ 집행방식 변화, ⑤ 농업보조금을 비롯한 농정예산 종합관리시스템(DB) 구축, ⑥ 농업의 교육적 가치 기반과 교육과정 제도화 등
- 다음의 몇 가지 핵심사항에 대한 인식전환으로 새로운 접근이 필요함.
  - ① 농정 철학 다시 세우기, ② 농정 철학에 맞춘 농정의 접근관점과 방식 다시 설정하기, ③ 농업 생산의 근본인 농지기반 즉, 농지문제 해결하기, ④ 정책대상인 농업인과 농업회사법인 등 개념 과정 문제 해결하기, ⑤ 지방농정을 활성화하기 위한 구체적인 방안 직접 실천(다양한 시범사업 시행) 등

## 05 정책 제언

- 앞서 제안한 내용은 의의와 한계점이 존재하지만 향후 충청남도를 비롯한 중앙정부 농정 주체들이 개편방안을 실천하기 위하여 지금부터 점진적이고 구체적인 논의가 시작되어야 함.
- 첫째, 민관협력 거버넌스 시스템을 구축하여 농정예산 구조 개편방안을 논의하도록 함. 충청남도 3농혁신위원회·농업인 단체 및 조직·시군별 생산자 단체·농어업회의소 등 민관 협치기구 중심으로 개편방안 합의
- 둘째, 충남연구원을 비롯한 학계, 연구기관 중심으로 의견수렴과 공론화 과정을 거침. 전국적 연구 및 정책 네트워크 형성을 통해 농정예산 구조 개편방안에 대한 공감대 확산 등 사회적 공론화 과정 추진
- 셋째, 충남도와 15개 시군 농정관련 부서 중심으로 농정예산 구조 개편방안 시범사업을 실천하면서 지방농정 역량을 강화하도록 함. 꾸준하게 문제로 지적되는 사업군을 대상으로 평가·반성·집행방식을 모색하고, 충남차원의 시범 사업을 추진하여 경험 축적
- 넷째, 농정예산을 포함한 농업·농촌에 투자되는 모든 부처의 사업과 예산을 총망라하고 기초통계와 연계하면서 집행·관리·평가·환류·모니터링 등 정책관리 체계 구축하도록 함.
- 앞으로 농업·농촌 문제는 예산 규모의 확대 혹은 축소가 아니라 관련 주체 스스로가 주어진 예산 하에서 어떻게 효율적으로, 원칙을 준수하며, 각자 역할에 맞도록 재편할 것인가를 먼저 동의해야 함. 구체적인 액션플랜을 만드는 것이 농정개혁에서 중요한 첫걸음이 될 것임.



강 마 야 책임연구원  
충남연구원 농촌농업연구부  
041-840-1210, kmaya@cni.re.kr

\* 본 연구는 충남연구원 2016년 전략연구과제인 “충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향”을 수정·보완한 것임.

박성재·박준기·송주호·채광석·문한필(2011), 농업보조금 개편 방안 연구 : 쟁점 및 개선 과제를 중심으로, 정책연구보고 P140, 한국농촌경제연구원, p.65.

송유철·박지현·이재옥·임송수(2002), 농업의 비교역적 관심사항\_DDA 농업협상 대응방안, 경제사회연구회 소관기관 WTO협동연구시리즈17, 대외경제정책연구원.

이재옥(2002), 농업의 다원적 기능에 대한 쟁점과 대응.

한국개발연구원 공공투자관리센터(2013), 2012년도 재정사업 심층평가 연구보고서 : 재정 사업 심층평가 지침(사업군 평가).

기획재정부(각연도), 나라살림 예산개요.

기획재정부(각연도), 국고보조사업 운영·연장 평가.

기획재정부 열린재정시스템(각연도), 국고보조금 단위사업별 현황.

농림축산식품부(각연도), 농식품부 예산 및 기금운용계획 개요.

농림축산식품부(2015), 2014 회계연도 예결산 내역 원자료.

농림축산식품부(2014), 농림사업시행지침서.

천안시(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서.

충청남도(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서.

충청남도(2015), 3농혁신 자체집계자료.

홍성군(2015), 2014 회계연도 기준 합본예산서.

EU(2011), CAP Reform : an explanation of the main elements, DG for Agriculture and Rural Development.

OECD(2014), Policy Framework for Investment in Agriculture.

WTO(2000), WTO agreement : The Agriculture Agreement Annex.