

발 간 등 록 번 호

11-1543000-000040-01

농림수산식품분야 재정지원체계 개편방안 연구

연구기관
GS&J 인스티튜트
www.gsnj.re.kr

농림축산식품부
www.mifaff.go.kr

제 출 문

농림축산식품부장관 귀하

본 보고서를 ‘농림수산식품분야 재정지원체계 개편방안 연구’ 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2013년 4월 1일

연구책임자 : GS&J 인스티튜트 이사장 이정환

<차례>

제1장. 연구목적 및 필요성	1
1. 농림식품재정지원체계 개선의 필요성	1
2. 연구내용	2
제2장 농림식품재정지원 실적 및 특성 분석	3
1. 농림식품재정지원구조 분석을 위한 코드 분류	3
2. 농림식품재정지원의 구조(1): 지원분야별 분석	7
3. 농림식품재정지원의 구조(2): 대상별 기능별 분석	20
4. 농림식품재정지원의 구조(3): 기능별 대상별 분석	23
5. 농림식품재정지원 구조(4): 회계와 기금의 비중 분석	27
제3장 농정재정지원의 효과 분석	43
1. 농정재정지원이 농업과 국민경제에 미친 효과	43
(1) 분석방법 및 자료설명	43
(2) 개별방정식 추정결과 및 모형 예측력 평가	49
(3) 농림업부문 재정투융자의 거시경제 파급영향	56
(4) 요약 및 결론	64

제4장 농정제정지원체계의 문제와 개편방안67

1. 주요 선진국의 농정예산 시스템과 우리나라의 개선 방향 67	
(1) 미국의 농정 67	
1) 수권법(授權法) 입법 67	
2) 예산법률주의에 따른 농정추진 70	
3) 농무성의 연간 사업계획서 확정 74	
(2) 뉴질랜드 77	
1) 농무부(MPI: Ministry of Primary Industry) 77	
2) 예산제도로 본 뉴질랜드 정책수립과 이행 79	
3) 뉴질랜드 농무부 예산 현황 81	
(3) 영국 예산 시스템 개요 및 분석 83	
1) 英 예산 개요 83	
2) 英 예산의 구성 84	
2. 회계 및 기금별 역할 분석과 개선방안 94	
(1) 존치평가 결과를 통해 본 기금 현황 94	
1) 자유무역협정이행지원기금(FTA기금) 94	
2) 축산발전기금 96	
3) 농산물가격안정기금 98	
4) 농지관리기금 99	
5) 쌀소득보전변동직접지불기금 100	
6) 농작물재해재보험기금 102	
7) 양곡증권정리기금 103	
(2) 기금제도 개선 논의 동향 105	
1) 기금 개념 적합성 문제 105	
2) 기금통제의 범위 문제 106	
3) 기금계획 및 운용 관련 문제 107	

4) 기금 존치평가 관련 문제	108
(3) 농식품 관련 기금의 존치평가 결과와 평가	108
1) 기금목적의 유효성 및 기금형태 유지필요성	109
2) 기금목적 사업과 재원조성의 연계성 및 재원의 안정성	110
3) 예산 혹은 타기금사업과의 중복성	112
(4) 농식품분야 기금의 개혁 방향	114
1) 자유무역협정이행지원기금(FTA기금)	114
2) 축산발전기금	117
3) 농안기금	118
4) 농지기금	119
5) 쌀소득보전변동직불기금	120
6) 농작물재해재보험	121
7) 양곡증권정리기금	122
3. 농정예산지원 절차의 문제와 개선방안	124
(1) 재정지원 절차	124
(2) 재정지원 방법	128
(3) 재정지원체계의 문제점	130
(4) 재정지원체계 개선방안	136
1) 포괄보조 방식의 확대	136
2) 포괄보조 방식 확대를 위한 개선방안	137
제5장 지자체 자율 농정을 위한 포괄보조금 도입방안	143
1 포괄보조금제도 이론적 고찰	143
(1) 포괄보조금의 개념과 특징	143
(2) 포괄보조금의 효과와 한계	147

2. 광특회계 포괄보조금 운용 실태와 과제	149
(1) 광특회계 포괄보조금 운용 체계	149
(2) 광특회계내 포괄보조금 운용 실태 및 과제	157
3 농림업 포괄보조금제도 도입 방안	165
(1) 농림업 포괄보조사업 도입 필요성	165
(2) 농림업 포괄보조사업 선정 방법	166
(3) 농림업 포괄보조사업 선정 결과	175
(4) 농림업 포괄보조사업 운용 방안	182
제 6장 농림식품재정지원 방향과 지원체계 개편	187
1. 선진국 농정 경험이 주는 교훈	187
2. 정부의 역할에 대한 인식전환	188
3. 농정의 목표와 전략	191
4. 핵심 10대 지원 분야	197
5. 지원의 구조조정	209
6. 재정지원방식의 전환	211
<참 고 문 헌>	215
<부 록 1> 뉴질랜드 예산편성 과정	217
<부 록 2> 기금 일반	220

제1장. 연구목적 및 필요성

1. 농림식품재정지원체계 개선의 필요성

- UR 이후 많은 재정을 투입하고도 지원효과가 부족하다는 비판이 농업 내외로부터 지속적으로 제기되었다.
 - UR 이후 농업 농촌 부문에 대규모 투융자지원이 반복적으로 이루어졌으나 농가경제는 어렵고 농업계는 지원이 부족하다고 주장한다.
 - 따라서 농업 농촌문제는 항상 시장개방의 걸림돌이 되고 정치쟁점화 될 뿐만 아니라 물가 등 경제정책의 문제가 되고 있다.
 - 이러한 현상은 비농업계와 정책담당자에게 농정 피로현상과 농업과 농정에 대한 좌절감을 불러오고 있다.
- 한·미 FTA 대책 등 다양해진 정책 수요에 효율적으로 대응하기 위해 현 재정지원 체계를 종합적으로 분석하여 합리적으로 개선할 필요가 있다.
 - 먼저 이제까지 이루어진 농림식품재정지원에 대한 효과와 문제를 분석하여 재정지원의 목적과 방법을 재검토할 필요가 있다.
 - 현재 농업부분에 대한 지원은 6개 회계와 8개 기금으로 구성되어 체계가 복잡하므로 유사사업을 통합하여 재정시스템을 개선할 필요가 있다.

- 재정지원의 운영방식과 절차 등에 있어서의 효율성과 실효성 등을 재검토하여 운영방식과 절차를 개선할 필요가 있다.

2. 연구내용

- 먼저, 농림식품재정지원의 규모와 구조를 분석하여 그 특성을 파악함으로써 재정지원 방향의 적절성을 검토한다.
- 둘째로 농림식품재정지원이 농업과 국민경제에 미친 효과를 계량적으로 분석하여 그 동안 이루어진 농림식품재정지원의 경제적 효율성을 검토한다.
- 셋째로 농림식품재정지원 절차와 체계에 대한 선진국 실태를 분석하여 우리나라 지원체계의 개편방향에 대한 시사점을 도출한다.
- 넷째로 회계 및 기금의 역할과 문제를 분석하고 농정예산 지원 및 집행절차에 대한 실태분석을 통해 개선 방향을 도출한다.
- 다섯째로 지자체 농정의 자율성을 높여 재정지원의 효과성을 향상시키기 위해 포괄보조금 제도를 도입하는 방안을 검토한다.
- 여섯째로 이상의 분석을 토대로 농림식품재정지원의 방향과 지원방식에 대한 개편방안을 제시한다.

제2장 농림식품재정지원 실적 및 특성 분석

1. 농림식품재정지원구조 분석을 위한 코드 분류

- 농림식품재정지원의 특성을 파악하기 위해 예산 항목을 몇 가지 기준에 따라 분류하였다(표 2-1).
 - 먼저 예산의 특성을 농업, 농촌, 쌀, 축산 등과 같이 지원분야별로 분류하였다.
 - 두 번째로는 생산, 소비, 복지 등과 같이 기능적 특성에 따라 분류하였다.
 - 세 번째로는 그 성격이 경상적 지원인가 자본적 지원인가에 따라 분류하고, 네 번째로 지원대상이 농업인 개인인가 생산자 단체인가 등에 따라 분류하였다.
 - 다섯 번째로는 지원방식에 따라 용자, 이차보전, 보조 등으로 분류하고 끝으로 재원에 따라 분류하였다.
- 지원대상 분야별 분류는 농업 등 네 가지 분야로 분류하되 농업은 다시 6가지로 소분류하였다.
 - 먼저 지원 대상을 농업, 식품, 농촌, 농정 일반으로 대분류하고, 농정 일반이란 농업, 식품, 농어촌에 공통적으로 해당하는 것을 분류하였다.
 - 농업은 생산기반정비, 직불, 농산물유통, 농업인 컨설팅, 경영체 육

성 등의 사업, 식품은 농식품안전, 농식품산업육성 등의 사업, 농어촌은 복지, 농어촌 개발 등의 사업, 농정 일반은 행정비 등이 해당된다.

○ 대분류의 농업은 다시 소 분야별로 쌀, 채소·과수, 기타 경종, 경종일반, 축산, 농업일반으로 소분류하였다.

－ 쌀은 수리시설개선, 쌀직불, 정부추하곡수매 등의 사업, 채소·과수는 유통활성화, 과실 브랜드 육성, 과실전문 생산단지 기반조성 등의 사업, 축산은 축산물 검사, 방역, 분뇨처리 시설, 조사료 생산기반 확충 등의 사업이 해당된다.

－ 경종일반은 쌀, 채소·과수, 기타 경종에 공통적으로 해당하는 것으로 재해보험, 농기계임대, 생산기반정비, 경관보전·조건불리지역직불, 농작물병해충방제 등의 사업이 포함 된다.

－ 농업일반은 경종과 축산에 공통적으로 해당하는 것으로 재해대책비, 경영컨설팅, 기술개발 등의 사업이 해당된다.

□ 기능적으로 생산, 소비·가공·유통, 교육·인력, 재해, 자원·환경, 식품안전, 방역, 복지, 농촌개발 등 13개로 분류하였다.

○ 생산은 농업생산기반정비, 수리시설, 축사시설현대화, 과실전문생산단지기반조성 등의 사업, 소비·가공·유통은 농산물규격출하, 고품질 쌀유통활성화, 농산물유통개선, 브랜드육성, 거점산지유통센터 등의 사업, 교육·인력은 박람회 지원, 한국농수산대학 운영비, 경영컨설팅, 농업인 교육훈련 등의 사업, 재해는 재해보험, 재해대책비 등의 사업, 자원·환경은 친환경비료 공급, 경관직불, 친환경직불, 축산분뇨처리시설 등의 사업이 해당된다.

<표 2-1> 농림식품재정지원사업의 코드 분류

분야 (대분류)	농업 1	식품 2	농촌 3	농정 일반 4				
분야 농업 (소분류)	쌀 1	채소 과수 2	기타 경종 3	경종 일반 4	축산 5	농업 일반 6		
기능	생산 01	소비 가공 유통 02	교육 인력 03	재해 04	자원 환경 05	식품 안전 06	방역 07	복지 08
	농촌 개발 09	가격 소득 보전 10	수출 지원 11	수급 조절 12	행정 일반 13			
성격	경상적 지원 1	자본적 지원 2						
대상	농업인 개인 1	생산자 단체 및 조직 2	자재 및 식품 업체 3	지자체 4	정부 및 공기업 5			
방식 (대분류)	보조 1	융자 2	정부 사업 지출 3					
보조 (소분류)	일반 보조 1	이차 보전 2	직불 3	공공 투자 4				
재원	일반 1	농특 2	광특 3	양특 4	기타 9			
	농안 5	농지 6	축발 7	FTA 8	기타 9			

○ 식품안전은 축산물HACCP인증, 식품표준화, 축산물 검사 등의 사업, 방역은 살처분 보상금, 가축방역, 농작물병해충방제 등의 사업, 복지는 농어민건강연금보험료, 취약농가인력지원, 농촌출신대학생학자금 융자 등의 사업, 농촌개발은 농어촌 뉴타운조성, 농산어촌지역 종합 개발지원, 도농교류 활성화 등의 사업이 해당된다.

○ 가격소득보전은 이차보전, 적자보전, 직불 등의 사업, 수출지원은 농식품 수출전문단지 조성, 농식품수출해외전진기지구축 등의 사업, 수급조절은 정부추하곡수매, 비축지원 등의 사업, 행정일반은 농식품부 및 산하기관 등의 인건비 및 운영비 등이 해당된다.

□ 지원성격은 두 가지로 지원대상 주제는 다섯 가지로 분류하였다.

○ 지원성격은 당년에 소모되는 성격의 경상적 지원과 고정자본투자와 관련된 자본형성 지원으로 구분하였다.

○ 지원 대상주체는 농업인 개인, 생산자 단체 및 조직, 자재 및 식품 산업, 지자체, 정부 및 공기업으로 분류하였다.

－ 생산자 단체 및 조직은 농협, RPC, 영농법인 등을 의미하고, 정부 및 공기업은 농식품부 및 산하기관인 농어촌공사, 한국농수산식품 유통공사 등을 의미한다.

□ 지원방식은 정부가 지원하여 재원이 소모되는 보조, 지출 후 다시 회수되는 융자, 그리고 정부사업에 대한 지출로 구분하였다.

○ 보조는 다시 일반보조, 이차보전, 직불, 공공투자로 소분류 하였다.

－ 일반보조는 융자, 이차보전, 직불이 아닌 형태로 농가 또는 생산자

단체의 사업을 지원하기 위해 지급되는 금액을 의미한다.

- 이차보전은 농업자금이차보전, 부채대책자금이차보전 등의 사업이 해당하며 직불은 쌀소득고정직불금, 쌀소득변동직불금, 경관직불금, 친환경직불금이 해당된다.
- 정부사업지출은 농식품부 및 산하기관, 공사, 식품연구원, 한국농촌경제연구원 등이 직접 수행하는 사업 및 행정비가 해당된다.

□ 재원은 회계와 기금으로 분류하였다.

- 회계는 일반, 농특, 광특, 양특 등 네 가지로 분류되고, 기금은 농안, 농지, 축발, FTA로 분류하였고 나머지는 기타로 분류하였다.
- 기타에서 회계는 에너지자원 및 자원사업 특별회계, 혁신도시건설 특별회계, 기금은 쌀소득보전변동직접지불기금, 농어업재해재보험기금이 포함된다.

2. 농림식품재정지원의 구조(1): 지원분야별 분석

□ 농림식품재정지원은 2004년 이후 17% 증가하였다(표 2-2).

- 총 예산은 2004년에 11조 5천억원에서 꾸준히 증가하여 2011년에는 13조 4천억원으로 2004년보다 1조 9천억원(17%)가 늘었다.
- 이중 회계 예산은 2004년에 7조 3천억원에서 2011년에는 8조 6천억원으로 1조 3천억원이(18%) 증가하였다.
- 그러나 2009년~2011년 사이에는 약 8조 6,500억원으로 비슷한 수

준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-2> 농림식품 분야 총 예산

단위: 억원

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
회계	73,120	80,257	81,730	86,307	78,591	86,529	86,418	86,483
기금	41,831	38,600	45,537	43,967	44,973	43,403	45,375	47,732
계	114,951	118,857	127,267	130,274	123,564	129,932	131,793	134,215

주 1) 기금에서 수발기금은 포함하지 않음.

2) 2008년~2011년 사이에 수산예산은 제외함.

자료: 농림수산물식품 주요통계

○ 기금에서 지원된 규모는 2004년 4조 2천억에서 2011년 4조 8천억으로 6천억원이(14%) 증가하였다.

○ 따라서 2011년 농림식품 예산이 2004년보다 1조 9천억원이 늘어난 것은 회계가 주도하여 늘어난 것이다.

□ 농업분야 지원비중은 감소하고 농촌분야 지원비중은 증가하였다 (표 2-3).

○ 농림식품예산 중에서 농업분야 지출액 비중이 2004년 83.4%에서 2009년에는 75.2%까지 감소 후 2011년에는 81.3% 수준으로 증가하였으나 2004년보다 6.7%p 감소하였다.

○ 농촌분야의 지출액 비중은 2004년 2.8%였으나 2005년 8.8%, 2011년에는 11.6% 수준으로 2004년보다 8.8%p가 증가하였다.

○ 농정일반 분야의 지출액 비중은 2004년 5.7% 수준이었으나 2009년

에는 10.0% 수준까지 증가 후 2010년에는 4.3%, 2011년에는 3.0% 수준으로 감소하였다.

- 농정일반 분야의 비중이 2009년에 특별히 높았던 것은 농림수산업자신용보증기금 출연금의 지출액이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다.
- 식품분야는 전체 지출액에서 차지하는 비중이 2004년 4.5% 수준에서 2006년에 3.0% 수준까지 감소 후 2011년에 4.1% 수준까지 증가한 것으로 나타났으나 전체 기간 동안 3.0~4.0% 내외 수준을 유지하였다.

<표 2-3> 농림식품계정지원사업 분야별 지출비중

단위: %

분야(대분류)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
농업	87.0	81.9	80.9	74.4	78.3	75.2	78.3	81.3
식품	4.5	3.1	3.0	3.2	3.2	3.7	4.1	4.1
농촌	2.8	8.8	9.2	13.8	10.8	11.1	13.3	11.6
농정일반	5.7	6.2	6.9	8.6	7.8	10.0	4.3	3.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 농업분야 지원액 중 40% 이상이 쌀에 대한 지원이다(표 2-4).

- 농업분야 지원을 쌀, 채소·과수, 기타경종 등으로 분류한 결과 2004년~2011년 사이에 쌀은 38%~44% 수준으로 가장 높고, 다음으로 경종일반이 19~24% 수준으로 높았다.
- 쌀 분야에 지원된 금액의 비중은 2006년과 2007년에는 쌀소득보전 변동직불금 지급으로 각각 44.1%, 44.3% 수준으로 증가하였고,

2011년에는 수리시설관련 사업의 지원금 감소로 37.6% 수준까지 감소하였다.

- 기타경종은 전체 지출액에서 차지하는 비중이 2011년 1.4%를 제외하고 1% 이내 수준에 머물고 있어 농업분야 지원에서 쌀 채소 과일 이외 분야에 대한 지원은 미미하다고 할 수 있다.

<표 2-4> 농업지원의 분야별 지출비중

단위: %

농업 (소분야)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
쌀	40.3	38.9	44.1	44.3	39.5	39.8	43.4	37.6
채소 과수	17.2	17.4	14.2	14.9	16.0	13.9	14.5	12.4
기타경종	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.7	0.7	1.4
경종일반	22.1	21.8	19.0	19.8	20.5	24.4	21.6	18.9
축산	9.8	9.0	8.7	8.6	10.9	11.3	11.9	22.4
농업일반	10.2	12.5	13.7	11.9	12.4	9.8	8.1	7.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 1) 쌀 분야에서 2010년 비중이 2009년보다 높아진 것은 쌀소득보전변동직불금이 지급되었기 때문이다.

2) 2011년 축산분야의 비중이 다른 연도보다 높은 것은 구제역 살처분 보상금이 지급되었기 때문이다.

- 채소·과수분야의 지출비중은 2004~2010년 사이에 16% 내외 수준이었으나 2011년에는 12.4% 수준으로 2004년보다 4.8%p 감소하였

다.

- 이것은 축산 분야의 2011년 지출액이 급증한데 따른 상대적인 비중 감소인 것으로 판단된다.
- 농업일반은 2004년~2010년 사이에 12% 내외 수준이었으나 2010년과 2011년은 부채대책자금이차보전이 지출되지 않아 7~8% 수준까지 감소하였다.
- 축산은 구제역으로 살처분 보상금이 지급되었던 2011년에 22.4%까지 급증하였던 것을 제외하면 10% 내외 수준인 것으로 나타났다(표 2-5).
- 축산분야에서 구제역 살처분 보상금을 제외할 경우 지출비중은 2004년~2011년 사이에 9% 내외 수준인 것으로 나타나 살처분 보상금이 포함된 지출비중보다 1%p 낮은 수준에 그쳤다.
- 그러나 구제역 살처분 보상금을 제외한 2011년 축산분야의 지출비중은 11.2%로 포함된 지출비중보다 11.2%p나 낮은 수준인 것으로 나타났다.

<표 2-5> 구제역 살처분 보상금을 제외한 축산분야 지출비중

단위: %

농업 소분야	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
축산	9.2	7.8	7.0	7.6	9.8	10.7	9.2	11.2

주 1) 2004년~2011년 사이 살처분 보상금을 제외하고 계산한 축산분야의 비중임.

□ 기능별로는 아직도 농림식품재정지원이 생산분야 지원에 치우쳐

있고 환경과 안전 분야에 대한 지원비중은 미미하다(표 2-6).

- 생산기능의 지출비중이 2004년 32.2%였으나 2011년에는 23.6%로 8.6%p 감소하였으나 아직도 농업지원 분야에서 가장 비중이 높은 것으로 나타났다.

<표 2-6> 농림식품계정지원사업 기능별 지출비중

단위: %

기능분류	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
생산	32.2	33.1	28.7	30.0	29.2	34.2	27.7	23.6
소비가공유통	16.8	13.3	13.7	13.3	14.8	16.0	15.2	13.4
교육인력	1.7	1.7	1.1	1.1	1.4	2.0	2.4	1.9
재해	0.6	0.8	3.2	1.0	1.5	1.1	1.6	1.6
자원환경	2.0	2.0	2.0	1.8	2.9	3.3	3.6	3.0
식품안전	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.5	0.5	0.5
방역	1.1	1.6	2.0	1.4	2.2	1.2	3.3	12.6
복지	1.2	1.7	2.5	2.9	2.9	3.0	2.9	2.8
농촌개발	1.6	7.1	6.7	10.9	7.8	9.1	10.5	8.8
가격소득보전	14.0	15.6	21.2	18.1	16.4	12.2	14.7	14.2
수출지원	3.0	3.3	3.2	3.3	3.3	3.6	3.6	3.4
수급조절	23.6	17.2	13.5	13.8	14.9	11.5	11.6	11.6
행정일반	2.1	2.2	2.1	2.3	2.2	2.2	2.5	2.5
계	100	100	100	100	100	100	100	100

- 주 1) 생산에서 2009년 지출비중이 2008년보다 늘어난 것은 생산기반시설정비의 일부사업과 농림수산업자신용보증기금 지출액이 증가하였기 때문이다.
- 2) 방역에서 2011년 비중이 다른 연도보다 높은 것은 구제역 살처분 보상금이 지급되었기 때문이다.

- 두 번째로 지출비중이 높은 분야는 가격소득보전기능으로 지출비중이 2006년, 2007년, 2009년을 제외하면 14~16% 수준인 것으로 나타났다.
- * 2006년과 2007년에는 쌀소득보전변동직불금 지급으로 지출비중이 다른 연도보다 높고 2009년에는 쌀소득보전변동직불금이 지급되지 않아 다른 연도보다 낮았다.
- 세 번째로 지출비중이 높은 분야는 소비가공유통기능으로 지출비중이 15% 내외 수준을 유지한 것으로 나타났다.
- 수급조절기능의 지출비중이 쌀 수매로 2004년에는 23.6%를 차지하였으나 쌀 수매가 공공비축제로 전환된 이후에는 수매량이 감소하여 2011년에는 11.6%로 2004년보다 12%p나 감소하였다.
- 농촌개발기능의 지출비중은 2004년 1.6%로 미미한 수준에서 그쳤으나 이후 지출비중이 늘어나 2011년에는 8.8%인 것으로 나타났다.
- 교육인력 분야의 지출비중은 한 때 1% 수준으로 감소하였으나 최근에 다시 2%수준으로 증가하였고, 복지 분야 지원은 2% 이하에서 3% 수준으로, 재해지원 분야도 1% 미만 수준에서 1.6%까지 증가하였으나 아직도 지원 비중은 매우 낮다.
- 자원 환경 분야 비중은 2%에서 3%로 증가하였고, 식품안전 분야는 0.1%에서 0.5%로 늘어나기는 했으나 미미한 수준에 그치고 있다.
- 농림식품재정지원의 성격별 비중을 보면 고정자본 투자와 관련된 지원 비중이 30% 수준을 유지하여 왔다(표 2-7).

- 경상적 지원이 전체지출액의 70%내외, 자본적 지원이 30%내외 수준으로 7 : 3의 비율을 유지하는 것으로 나타났다.
- 명확한 추세 변화를 발견하기는 어려우나 경상적 지원이 70% 이하로 감소하고 자본적 지원이 30% 이상으로 증가하는 추세인 것으로 판단된다.

<표 2-7> 농림식품재정지원사업의 성격별 비중

단위: %

성격분류	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
경상적	74.6	72.6	74.5	73.0	71.7	64.5	66.7	71.3
자본적	25.4	27.4	25.5	27.0	28.3	35.5	33.3	28.7
계	100	100	100	100	100	100	100	100

- 지원대상 주체별로 보면 농림식품재정지원의 40% 정도가 농업인 개인에 대한 직접 지원이다(표 2-8).
 - 농림식품재정지원의 30~43% 정도는 농업인 개인에게 직접 지원되어 가장 많았고, 정부 및 공기업의 사업에 지출된 것이 전체 지출액의 28~36% 정도를 차지하여 그 뒤를 이었다.
 - 2011년에 농업인 개인에 대한 직접지원비중이 43.1%, 정부 및 공기업의 사업에 대한 지원이 29.6%인 것으로 나타났다.
 - 생산자 단체 및 조직에 대한 지원이 2004년~2009년까지는 전체 지원액에서 21~25% 수준이었으나 2010년에는 14.2%, 2011년에는

11%까지 감소하여 14%P나 낮아졌다.

- 2010년과 2011년의 지출비중 감소는 농림수산업자신용보증기금 출연금이 2008년에는 7천억원, 2009년에는 9천억원 지출되었으나 2010년에는 1천 2백억으로 줄었고 2011년은 지출되지 않았기 때문으로 판단된다.

- 지자체에게는 2004년을 제외하고 전체 지출액에서 9% 내외가 지출되었고 자재 및 식품업체는 2~5% 정도가 지출된 것으로 나타났다.

<표 2-8> 농림식품재정지원사업 대상별 지출비중

단위: %

대상분류	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
농업인 개인	34.7	36.5	40.7	33.6	33.9	29.5	34.6	43.1
생산자단체 및 조직	24.9	23.3	21.2	23.9	24.5	21.7	14.2	11.0
자재 및 식품업체	4.8	2.6	2.5	2.3	2.5	3.5	3.7	3.1
지자체	1.8	7.0	7.1	11.9	8.7	9.9	14.7	13.3
정부 및 공기업	33.9	30.6	28.5	28.4	30.5	35.5	32.9	29.6
계	100	100	100	100	100	100	100	100

주 1) 농업인 개인에서 2009년 지출비중이 다른 연도에 비해 낮은 이유는 쌀소득보전변동직불금이 지급되지 않았고 부채대책자금이자보전금 지출이 줄었기 때문이다.

□ 용자지원방식이 감소하고 보조금 방식이 증가하였다(표 2-9).

- 농림식품재정지원에서 보조금 방식으로 지출된 비중은 2004년 47.6% 수준에서 꾸준히 증가하여 2011년에는 61.8%로 14.2%P 높아

졌다.

- 반대로 용자방식은 2004년 27.4% 수준에서 꾸준히 감소하여 2011년에는 17.3%로 10.1%p 낮아졌다.
- 정부사업지출 방식은 2005년에 25.0%였으나 이후에는 20% 내외 수준을 유지하여 2011년에는 보조 다음으로 비중이 높은 것으로 나타났다.

<표 2-9> 농림식품재정지원사업 지원방식별 지출비중(3)

단위: %

대상분류	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
보조	47.6	54.7	60.4	60.4	56.3	59.1	59.5	61.8
용자	27.4	25.3	21.6	21.2	23.1	19.6	19.3	17.3
정부사업지출	25.0	20.0	18.0	18.4	20.6	21.3	21.2	20.9
계	100	100	100	100	100	100	100	100

□ 일반보조방식의 지출비중이 2011년 27%로 가장 많았다(표 2-10).

- 농림식품재정지원에서 보조방식을 일반보조, 이차보전, 직불, 공공투자, 정부사업지출로 소분류하여 용자방식과 비교하였다.
- 그 결과 농업인 개인, 생산자단체 및 조직에게 지원하는 일반보조방식의 지출비중은 2004년 15.3%에서 2011년에는 27.1%까지 증가하여 가장 비중이 큰 지원방식이 되었다.
- 반면 용자방식은 2004년에 27.4%로 지원방식 중에서 가장 높았으나 2011년에는 17.3%로 감소하여 지원방식 중 비중이 네 번째로 떨어

□ 농림식품재정지원의 65% 정도는 회계에서 지원되고 35% 수준은 기금에서 지원되었다(표 2-11).

- 회계의 비중이 2004년에는 63.0%였으나 2011년에는 67.0%를 차지하여 다소 증가한 것으로 보인다.
- 반면 기금의 비중은 같은 기간 37%에서 33.0%로 감소하여 재정지원의 기금의존도는 다소 감소하고 있는 것으로 판단된다.

<표 2-11> 농림식품재정지원의 회계와 기금의 비중

단위: %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
회계	63.0	65.5	63.6	67.5	67.1	68.2	65.1	67.0
기금	37.0	34.5	36.4	32.5	32.9	31.8	34.9	33.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 회계 중에서는 농특회계의 비중이 50% 수준을 차지한다(표 2-12).

- 회계 중에서는 농특회계를 통한 지출비중이 압도적으로 높은데, 2004년 42%수준에서 2011년에는 51% 정도로 증가하여 그 비중이 현저히 높아지고 있다.
- 일반회계는 지출비중이 15~20% 수준으로 큰 변화 추세는 없고, 광특은 2004년 14%에서 2005년~2010년 사이에 20% 내외 수준으로 증가하였으나 2011년에는 16.4%로 낮아졌다.
- 양특회계는 지출비중이 2004년에는 25%나 차지하여 농특에 이어

두 번째로 비중이 컸으나 양정개혁으로 정부수매량이 감소함에 따라 최근에는 14%로 낮아져 2004 양정개혁이 농업재정 운용의 신축성을 대폭 확대하였다고 판단된다.

<표 2-12> 농림식품재정지원의 재원별 지출비중

단위: %

재원분류		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
회 계	일반	19.6	20.6	17.3	16.5	18.5	15.2	15.5	16.8
	농특	41.7	41.7	45.9	44.4	46.8	47.8	48.9	50.5
	광특	14.1	20.3	20.2	23.7	20.2	21.2	19.8	16.4
	양특	24.6	17.5	16.6	15.5	14.5	15.8	14.4	14.2
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	2.1
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기 금	농안	57.8	51.9	41.4	47.2	51.4	51.0	47.3	46.9
	농지	20.7	26.9	20.0	21.9	19.4	23.9	19.6	18.0
	축발	18.7	15.9	13.3	14.5	17.7	18.1	12.9	11.8
	FTA	2.7	5.1	4.6	4.7	4.4	6.8	6.4	6.8
	기타	0.0	0.1	20.8	11.7	7.0	0.1	13.8	16.5
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 기금 중에서는 농안기금의 비중이 가장 크고 축발기금 비중은 감소하고 있다.

○ 기금에서는 농안기금의 지출비중이 항상 40% 이상을 차지하여 농안기금이 가장 큰 역할을 하는 것으로 나타났다.

○ 농지기금은 두 번째로 지출 비중이 큰 기금으로 2004~2011년 사이

에 대체로 20% 내외를 차지한 것으로 나타났다.

- 축발기금은 2004년에 지출비중이 18.7%였으나 2011년에는 11.8% 수준으로 감소하였고, FTA기금의 지출비중은 5%내외 수준을 유지하였다.

3. 농림식품정지원의 구조(2): 대상별 기능별 분석

□ 농업인 개인에 대한 지원은 가격소득보전을 위한 것이 가장 많다 (표 2-13).

- 농업인 개인에게 지원되는 것은 30% 이상이 가격소득보전을 위하여 지원된 것으로 2004년에 33.6%, 2011년에는 31.9%를 차지하는 것으로 나타났다.
- 농업인 개인에게 지원된 금액 중 수급조절을 위하여 지출된 비중은 2004년에는 36.3%였으나 2011년에는 15.0%로 21.3%p가 감소하였다.
- 또한 생산기능은 지출비중이 19.7%에서 17.5%로 2.2%p 감소하였고 교육인력기능도 2004년 2.5%에서 2.4%p 감소하여 2011년에 0.1%에 머물렀다.

□ 생산자단체 및 조직, 자재 및 식품업체에게 지원된 금액은 대부분은 소비가공유통을 위한 것으로 나타났다.

- 생산자단체 및 조직에게 지출된 금액 중에서 소비가공유통기능으로 지출된 비중은 2004년 42.4%에서 2011년 56.8%로 증가하였다.
- 또한 수출지원을 위한 지출비중이 10.8%에서 23.7%로 증가하였고 재해지원기능도 2.2%에서 9.7%로 증가하였다.

<표 2-13> 농림식품재정지원의 대상별 기능별 비중

단위: %

	농업인 개인		생산자단 체 및 조직		자재 및 식품업체		지자체		정부 및 공기업	
	2004	2011	2004	2011	2004	2011	2004	2011	2004	2011
생산	19.7	17.5	15.4	2.5	0.0	0.1	13.2	20.2	62.8	44.2
소비가공유통	0.0	0.4	42.4	56.8	94.3	86.3	8.9	3.7	4.5	13.1
교육인력	2.5	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	2.2	0.9	2.3	6.0
재해	0.0	1.2	2.2	9.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
자원환경	5.5	6.3	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.4
식품안전	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	1.6
방역	1.8	25.9	0.0	0.0	0.0	0.0	12.0	8.7	0.9	1.1
복지	0.6	1.6	0.4	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5	6.4
농촌개발	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	62.4	65.4	1.5	0.4
가격소득보전	33.6	31.9	9.5	3.1	0.0	0.0	0.4	0.7	0.0	0.0
수출지원	0.0	0.0	10.8	23.7	5.7	13.6	0.0	0.0	0.0	1.4
수급조절	36.3	15.0	19.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.5	17.4
행정일반	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.9	0.5	6.3	8.1
계	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

주 1) 농업인 개인에서 방역으로 지출된 비중이 2011년에 높은 것은 구제역 살처분 보상금이 지급되었기 때문이다.

- 반면 생산은 2004년에 지출비중이 15.4%였으나 2011년에는 2.5%로 감소하였고 수급조절기능도 2004년 19.1% 지출하였으나 2011년에는 지출하지 않은 것으로 나타났다.
 - － 이것은 생산자 단체의 생산 및 수급조절 기능이 축소되고 소비가공유통 분야로 기능이 집중되고 있음을 의미한다.
 - 자재 및 식품업체에게 지출된 금액은 거의 대부분 소비가공유통기능이지만 지출 비중은 2004년 94.3%에서 2011년 86.3%로 감소하였다.
 - 반면 수출지원 기능으로 지출된 비중은 2004년 5.7%에서 2011년 13.6%로 증가하였다.
- 지자체에 지원된 금액 중 가장 많은 부분이 농촌개발을 위해 지출된 것으로 나타났다.
- 지자체에 지원된 금액은 대부분이 농촌개발 분야로 지출되어 2004년에는 62.4%, 2011년에는 65.5%를 차지하는 것으로 나타났다.
 - 또한 생산기능의 지출비중은 13.2%에서 20.2%로 증가한 반면 소비가공유통기능으로 지출된 비중은 8.9%에서 3.7%로 감소하였다.
- 정부 및 공기업 사업을 위해 지출되는 금액은 생산지원을 위한 것이 가장 많다.
- 정부 및 공기업 사업 지출은 생산을 지원하기 위한 것이 가장 많지만 지출비중은 2004년 62.8%에서 2011년에는 44.2%로 감소하였다.
 - 반면 소비가공유통 지원의 지출비중은 2004년에 4.5%에서 2011년에

는 13.1%로 증가하였고, 교육인력과 복지를 위한 지출비중도 2% 수준에서 6%로 수준으로 증가하였다.

- 즉 정부 및 공기업의 사업구조가 생산자중심에서 소비가공유통 및 교육 인력 복지 관련 분야로 이동 되고 있음을 의미한다.

4. 농림식품재정지원의 구조(3): 기능별 대상별 분석

□ 생산지원을 위한 지출은 대부분은 정부 및 공기업을 통해 지출된다(표 2-14).

- 정부 및 공기업을 통해 지출되는 비중이 2004년 66.1%에서 2011년에는 55.5%로 감소하였고, 생산자단체 및 조직에게 지원된 비중도 2004년 11.9%였으나 2011년에는 1.2%로 감소하였다.

- 반면 농업인 개인에게 지출되는 비중은 2004년에는 21.2%에서 2011년에는 31.9%로 10.7%p가 증가하였는데, 이것은 과거에는 생산 지원이 기반조성 중심으로 이루어졌으나 최근에는 개별 농가의 생산 능력 강화로 이동되고 있음을 나타낸다.

□ 식품안전, 복지를 위한 지원도 정부 및 공기업 사업에 대한 지원이 중심이다.

- 식품안전을 위한 지원은 2004년과 2011년에 전액 정부 및 공기업 사업에 지원되는 것으로 나타났다.

- 복지 지원을 위해 지출되는 금액 중 정부 및 공기업에게 지출되는 비중이 2004년 73.8%에서 2011년에는 66.5%로 감소하였으나 3/2이상을 차지하고 있다.

- 농업인 개인은 지출비중이 2004년 17.1%에서 2011년 24.3%로 증가하였고 생산자단체 및 조직은 2004년 9.1%, 2011년 9.2%로 인 것으로 나타났다.

<표 2-14> 농림식품제정지원의 기능별 대상별 비율

단위: %

		농업인 개인	생산자 단체 및 조직	자재 및 식품업 체	지자체	정부 및 공기업	계
생산	2004	21.2	11.9	0.0	0.7	66.1	100.0
	2011	31.9	1.2	0.0	11.4	55.5	100.0
소비가공 유통	2004	0.1	63.0	27.0	0.9	9.0	100.0
	2011	1.4	46.5	19.6	3.7	28.8	100.0
교육인력	2004	50.5	1.0	0.0	2.3	46.2	100.0
	2011	1.9	0.8	0.0	6.0	91.3	100.0
재해	2004	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	2011	32.1	67.9	0.0	0.0	0.0	100.0
자원환경	2004	96.1	0.0	0.0	0.0	3.9	100.0
	2011	90.2	5.6	0.0	0.0	4.2	100.0
식품안전	2004	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
	2011	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
방역	2004	55.2	0.0	0.0	18.7	26.1	100.0
	2011	88.3	0.0	0.0	9.1	2.5	100.0
복지	2004	17.1	9.1	0.0	0.0	73.8	100.0
	2011	24.3	9.2	0.0	0.0	66.5	100.0
농촌개발	2004	0.0	0.0	0.0	68.6	31.4	100.0
	2011	0.0	0.0	0.0	98.7	1.3	100.0
가격소득 보전	2004	83.1	16.8	0.0	0.0	0.0	100.0
	2011	97.0	2.4	0.0	0.6	0.0	100.0
수출지원	2004	0.0	90.7	9.3	0.0	0.1	100.0
	2011	0.0	76.2	12.1	0.0	11.8	100.0
수급조절	2004	53.3	20.1	0.0	0.0	26.5	100.0
	2011	55.7	0.0	0.0	0.0	44.3	100.0
행정일반	2004	0.0	0.6	0.0	0.7	98.6	100.0
	2011	0.0	0.1	0.0	2.8	97.1	100.0

- 교육 및 인력개발 등을 위한 지원은 농업인 개인에 대한 지원 중심에서 정부 및 공기업 사업에 대한 지원으로 전환된 것으로 나타났다.
- 농업인 개인에 대한 지원 비중이 2004년에는 51%였으나 2011년에는 1.9%로 대폭 감소한 반면 정부 및 공기업 사업에 대한 지원은 46.2%에서 91.3%로 증가하였다.
- 그 결과 현재 교육 및 인력개발 지원은 거의 대부분 정부 및 공기업을 통해 이루어지고 지자체나 생산자단체 등을 통한 지원은 미미한 수준이다.
- 재해지원, 소비가공유통, 수출지원을 위해 지출되는 금액은 생산자단체 및 조직에게 지원된 것이 가장 많았다.
- 2004년에는 재해지원 전액이 생산자단체 및 조직에 대한 지원이었으나 2011년에는 2011년에는 67.9%로 감소하였다.
 - － 2004년에는 농업인 개인에게 지출되는 것이 없었으나 2011년에는 32.1%가 지출된 것으로 나타나 재해지원이 생산자 단체 중심에서 농업인 개인에 대한 지원 중심으로 전환되었음을 알 수 있다.
- 소비가공유통 분야 지원 중 생산자 단체와 조직에 2004년에는 63.0%가 지원되었으나 2011년에는 46.5%로 감소하였다.
 - － 자재 및 식품업체에게 지출되는 금액은 2004년 27.0%에서 2011년 19.6%로 감소하였다.

- 반면 정부 및 공기업에 대한 지출된 금액은 2004년 9.0%에서 2011년 28.8%로 증가하여 소비가공유통 분야에서 정부 및 공기업의 역할이 증대되었음을 나타낸다.
 - 수출지원으로 지출되는 금액의 대부분이 생산자단체 및 조직에게 지출되고 있으나 지출비중이 2004년 90.7%에서 2011년에는 76.2%로 감소하였다.
 - 그 결과 정부 및 공기업에 대한 수출지원은 2004년에 0.1%가 지원되었으나 2011년에는 11.8%로 증가하였고, 자재 및 식품업체에 대한 지원은 9.3%에서 12.1%로 증가하였다.
- 자원 환경 분야, 가격소득보전, 방역을 위한 지원은 농업인 개인에 대한 지출이 가장 많았다.
- 자원 환경분야 지출은 중 농업인 개인에 대한 지원이 대부분으로 2004년에 96.1%, 2011년에 90.2%가 지출된 것으로 나타났다.
 - 방역을 위한 지원은 농업인 개인에 대한 지출이 2004년 55.2%에서 2011년에는 88.3%로 증가하였다.
 - － 반면 지자체는 지출비중이 2004년 18.7%에서 9.1%로 감소하였고, 정부 및 공기업도 지출비중이 26.1%에서 2.4%로 감소하였는데 이는 방역지원의 대부분이 살처분 보상으로 지출되었기 때문이다.
 - 가격소득보전을 위해 지출되는 금액 중 농업인 개인에게 지출되는 비중이 2004년 83.1%에서 2011년에는 97.0%로 증가하였다.
 - － 반면 생산자단체에게 지원된 비중이 2004년에 16.8%였으나 2011년

에는 2.4%로 축소되었다.

- 농촌개발을 위해 지출되는 지원은 대부분 지자체에 대한 지원이고 수급조절은 농업인 개인과 정부 및 공기업 사업 지출이 거의 대부분을 차지한다.
- 농촌개발을 위한 지원액 중에서 지자체에 대한 지원 비중이 2004년 68.6%, 2011년에 98.7%를 기록하였다.
 - － 반면 정부 및 공기업에 대한 지출비중은 2004년 31.4%에서 1.3%로 감소하였다.
 - － 이것은 농촌개발 지원에서 정부 및 공기업의 기능이 축소되고 지자체 역할이 증대되고 있음을 의미한다.
- 수급조절기능으로 지출되는 금액의 대부분은 농업인 개인에게 2004년 53.3%, 2011년에 55.7%를 지출하였다.
 - － 생산자단체 및 조직에게 2004년에 20.1% 지출되었으나 2011년에는 지출되지 않는 것으로 나타난 반면 정부 및 공기업은 지출비중이 26.5%에서 44.3%로 증가하였다.

5. 농림식품재정지원 구조(4): 회계와 기금의 비중 분석

- 회계는 생산과 농촌개발에 가장 많은 부분이 투입되었고, 기금은 생산과 소비가공유통에 가장 많이 투입되었다(표 2-15).
- 회계는 22%와 13%가 각각 생산과 농촌개발에 투입되었고, 가격소득보전에 12%, 수급조절에 11%, 구제역 살처분 보상으로 방역에도

19%가 투입되었다.

- 반면 기금은 생산과 소비가공유통에 각각 27%, 29%가 투입되고 가격소득보전에 18%, 수급조절에 12%가 투입되었다.
- 회계와 기금이 다 같이 생산, 수급조절, 가격소득보전 기능에 많은 부분을 투입하여 역할이 중복되고 있을 가능성이 있는 것으로 보인다.

<표 2-15> 회계와 기금의 기능별 비중(2011)

단위: %

	회계	기금
생산	21.8	27.3
소비가공유통	5.7	29.1
교육인력	2.8	0.2
재해	2.1	0.5
자원환경	4.3	0.5
식품안전	0.5	0.3
방역	18.7	0.3
복지	4.2	0.2
농촌개발	13.1	0.0
가격소득보전	12.3	17.9
수출지원	0.0	10.4
수급조절	11.3	12.3
행정일반	3.2	0.9
계	100.0	100.0

□ 회계는 정부 및 공기업과 지자체에 대한 지원이 많고 기금은 생산 자단체에 많이 지원되는 것으로 나타났다(2-16).

- 2011년의 경우 회계는 45%를 농업인 개인에 지원하고 기금은 농업

인 개인에게 40%를 지원하였다.

- 회계는 농업인 개인 다음으로 정부 및 공기업에게 33.4%, 지자체에게 18.6% 순으로 지원하고 생산자 단체 및 조직에 대한 지원은 3.3%에 지나지 않았다.
- 반면 기금은 생산자단체 및 조직에게 26.6%, 정부 및 공기업에게 22.0% 순으로 지원하였고 지자체에 대한 지원이 2.5%에 그친 것으로 나타났다.

<표 2-16 > 회계와 기금의 지원대상별 비중(2011)

단위: %

	농업인 개인	생산자 단체 및 조직	자재 및 식품업 체	지자체	정부 및 공기업	합계
회계	44.7	3.3	0.0	18.6	33.4	100.0
기금	39.7	26.6	9.2	2.5	22.0	100.0

- 농업인 개인, 정부 및 공기업, 지자체에 대한 지출은 대부분 회계에서 지원되고 생산자 단체와 자재 및 식품업체 지원은 대부분 기금에서 지원된다(2-17).
- 농업인 개인에 대한 지원에서는 회계의 비중이 70%, 정부 및 공기업은 76%, 지자체는 94%를 차지한다.
- 반면 기금은 생산자 단체 및 조직, 자재 및 식품산업 지원 분야에서 압도적 비중을 차지한다.

<표2-17> 지원대상별 회계와 기금의 비중(2011년)

단위: %

	농업인 개인	생산자 단체 및 조직	자재 및 식품업체	지자체	정부 및 공기업	합계
회계	69.6	20.1	0.1	93.9	75.5	67.0
기금	30.4	79.9	99.9	6.1	24.5	33.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 농업인 개인에 대한 지원에서 회계는 방역에, 기금은 생산과 가격 소득보전에 가장 많은 부분을 지출하였다(표 2-18).

- 농업인 개인에 대한 지원 중 회계는 방역에 37.3% > 가격소득보전에 26.1% > 수급조절에 20.7% 순으로 지출되었다.
- 반면 농업인 개인에 지원된 기금은 대부분 생산기능에 50.9%, 가격 소득보전기능에 45.2%를 지출하였다.

<표 2-18> 회계 및 기금의 지원 대상별 기능별 비중(2011년)

단위: %

	농업인 개인		생산자단 체 및 조직		자재 및 식품업체		지자체		정부 및 공기업	
	회계	기금	회계	기금	회계	기금	회계	기금	회계	기금
생산	2.9	50.9	0.3	3.1	100.0	0.0	19.0	38.8	50.7	24.2
소비가공유통	0.0	1.5	31.5	63.2	0.0	86.4	0.6	51.4	13.7	11.1
교육인력	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.8	1.5	7.7	0.7
재해	1.7	0.0	40.8	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

<표 2-18> 회계 및 기금의 지원 대상별 기능별 비중(2011년, 계속)

단위: %

	농업인 개인		생산자단 체 및 조직		자재 및 식품업체		지자체		정부 및 공기업	
	회계	기금	회계	기금	회계	기금	회계	기금	회계	기금
자원환경	9.1	0.0	0.0	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0
식품안전	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	1.5
방역	37.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1	0.0	1.1	1.3
복지	2.1	0.4	11.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.4	0.0
농촌개발	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	69.7	0.0	0.5	0.0
가격소득보전	26.1	45.2	15.5	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0
수출지원	0.0	0.0	0.0	29.7	0.0	13.6	0.0	0.0	0.0	5.4
수급조절	20.7	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.1	52.4
행정일반	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	8.4	9.6	3.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 생산자단체 및 조직에 대한 지원 중 회계는 주로 재해에, 기금은 소비가공유통에 지출되었다.

○ 회계는 재해지원을 위해 40.8%를 지출하였고, 소비가공유통에 31.5%, 가격소득보전에 15.5%, 복지 11.8% 순으로 지출하였다.

○ 기금은 대부분 소비가공유통 분야에 지출되어 63.2%를 지출하였고

다음으로 수출지원에 29.7%를 지출하였다.

- 지자체에 대한 지원에서 회계는 대부분 농촌개발에 지출되고 정부 및 공기업 사업에 대한 지원은 대부분 생산지원에 지출되었다.
 - 지자체에 대한 지원 중 회계에서 지원된 금액의 69.7%를 농촌개발에 지출하였고, 기금은 소비가공유통지원에 51.4%를 지출하였다.
 - 정부 및 공기업 사업에 대한 지원 중 회계에서 지원된 금액의 50.7%를 생산지원을 위해 지출하였고 기금은 52.4%를 수급조절에 지출하였다.
- 재정지원의 기능적 분야에 따라 회계와 기금의 지원 대상에 현저한 차이가 있었다(표 2-19).
 - 생산에 대한 지원 중 회계는 정부 및 공기업 사업에 77.8%를 지출하고, 기금은 농업인 개인에게 74.0%를 지출하였다.
 - 소비가공유통을 위한 지원 중 회계는 정부 및 공기업 사업에 79.8%를 지출하였고, 기금은 생산자단체 및 조직에게 57.8%를 지출하였다.
 - 교육인력을 위한 지원 중 회계는 정부 및 공기업 사업에 92.5%를 지출하고 기금도 정부 및 공기업에게 65.3%를 지출하였으나 생산자단체에게는 19.8%가 지출되었다.
 - 재해지원을 위한 지출 중 회계는 생산자단체 및 조직에게 64.1%를 지원하였고 기금도 생산자단체 및 조직에게 전액을 지출한 것으로 나타났다.

<표 2-19> 회계 및 기금의 기능별 대상별 비중(2011년)

단위: %

		농업인 개인	생산자 단체 및 조직	자재 및 식품업체	지자체	정부 및 공기업	계
생산	회계	5.9	0.0	0.0	16.2	77.8	100.0
	기금	74.0	3.0	0.0	3.5	19.5	100.0
소비가공 유통	회계	0.0	18.2	0.0	2.1	79.8	100.0
	기금	2.0	57.8	27.4	4.3	8.4	100.0
교육인력 홍보R&D	회계	2.0	0.0	0.0	5.6	92.5	100.0
	기금	0.0	19.8	0.0	14.9	65.3	100.0
재해	회계	35.9	64.1	0.0	0.0	0.0	100.0
	기금	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
자원환경	회계	95.6	0.0	0.0	0.0	4.4	100.0
	기금	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
식품안전	회계	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
	기금	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
방역	회계	89.0	0.0	0.0	9.1	1.9	100.0
	기금	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
복지	회계	22.9	9.3	0.0	0.0	67.7	100.0
	기금	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
농촌개발	회계	0.0	0.0	0.0	98.7	1.3	100.0
	기금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
가격소득 보전	회계	94.8	4.1	0.0	1.1	0.0	100.0
	기금	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
수출지원	회계	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
	기금	0.0	76.3	12.1	0.0	11.6	100.0
수급조절	회계	82.1	0.0	0.0	0.0	17.9	100.0
	기금	6.6	0.0	0.0	0.0	93.4	100.0
행정일반	회계	0.0	0.1	0.0	0.0	99.9	100.0
	기금	0.0	0.0	0.0	21.8	78.2	100.0

- 자원환경을 위한 지원 중 회계는 농업인 개인에게 95.6%를 지출하였고, 기금은 생산자단체 및 조직에게 전액을 지출한 것으로 나타났다.
 - 식품안전기능으로 회계는 정부 및 공기업에게 전액 지출하였고 기금도 정부 및 공기업에게 전액 지출하였다.
 - 방역기능으로 회계는 농업인 개인에게 89.0%를 지출하였고 기금은 정부 및 공기업에게 전액을 지출한 것으로 나타났다.
 - 복지지원 중 회계는 정부 및 공기업에게 67.7%를 지출하였고 기금은 농업인 개인에게 전액을 지출한 것으로 나타났다.
 - 농촌개발을 지원 중 회계는 지자체에게 98.7%를 지출하였고 기금에서 지출된 것은 없는 것으로 나타났다.
 - 가격소득보전을 위한 지원 중 회계는 농업인 개인에게 94.8%를 지출하였고 기금도 농업인 개인에게 전액을 지출하였다.
 - 수출지원 중 회계는 정부 및 공기업에게 전액을 지출하였고, 기금은 생산자 단체 및 조직에게 76.3%를 지출하였다.
 - 수급조절을 위한 지출 중 회계는 농업인 개인에게 82.1% 지출한 반면 기금은 정부 및 공기업에게 93.4%를 지출하였다.
- 요컨대 자원 환경, 방역, 가격 및 소득보전, 수급조절 분야에 대한 지원에서 회계는 대부분 농업인 개인에 대한 지원으로 실행되었다.

- 반면, 소비가공유통, 교육인력R&D, 식품안전, 복지, 수출지원 분야에서는 회계가 정부 및 공기업에 대한 지원에 중점을 두었다.
 - 기금은, 소비가공유통, 재해, 자원 환경, 수출지원 분야에서는 생산자 단체에 대한 지원이 거의 대부분을 차지하였고, 방역, 수급조절에서는 정부 및 공기업에 대한 지출을 통해 이루어졌다.
 - 반면 생산, 복지, 가격소득보전 분야에서는 기금이 대부분 농업인 개인에 대한 지원에 중점을 두었다.
- 회계는 일반보조와 공공투자 방식이 가장 많고, 기금은 용자방식에 의한 지원이 가장 높은 비중을 차지하였다(표 2-20).
- 회계는 일반보조방식으로 지출한 비중이 34.9%로 가장 높았고, 두 번째로 높은 비중은 공공투자를 위한 지출로 29.3%, 세 번째는 정부사업지출 21.8% 순으로 나타났다.
 - 용자방식으로 지원한 지출비중은 1.5%로 가장 낮은 비중을 차지하였다.

<표 2-20> 회계 및 기금의 지원방식별 비중(2011년)

단위: %

	회계	기금
일반보조	34.9	11.5
용자	1.5	49.1
이차보전	3.9	0.0
직불	8.7	15.8
공공투자	29.3	4.3
정부사업지출	21.8	19.3
계	100.0	100.0

○ 반면 기금은 용자방식으로 지원한 지출비중이 49.1%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

– 다음으로 정부사업지출 비중이 19.3%, 직접지불방식 15.8%, 일반보조방식 11.5% 순으로 나타났다.

□ 회계별로 보면 일반회계와 농특회계는 일반보조, 양특은 정부사업지출, 광특은 공공투자를 위한 지출방식이 대부분이었다(표 2-21).

○ 일반회계는 대부분 일반보조방식으로 지출되어 전체 지출의 56.5%인 것으로 나타났고 다음으로 이차보전 방식이 23.1% 지출하였다.

– 일반회계 정부사업지출의 지출비중은 19.1%로 지출의 대부분은 농식품부 및 산하기관의 행정비로 지출하였다.

<표 2-21> 농림식품제정지원의 회계별 지원방식별 비중(2011년)

단위: %

	일반	농특	광특	양특	기타
일반보조	56.6	40.1	24.5	0.0	53.8
용자	0.0	2.7	0.0	0.0	7.9
이차보전	23.1	0.0	0.0	0.0	0.0
직불	0.0	17.2	0.0	0.0	0.0
공공투자	1.2	33.1	75.3	0.0	0.0
정부사업지출	19.1	6.9	0.2	100.0	38.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 농특회계도 일반보조방식이 전체 지출액에서 40.1%로 가장 많이 차지하였고 다음으로 공공투자를 위한 지원이 33.1%, 직접지불방식이 17.2% 순으로 나타났다.
- 광특회계는 공공투자를 위한 지출비중이 75.3%로 압도적으로 높았고, 일반보조방식이 24.5%로 나타났다.
 - － 양특회계는 쌀수매를 정부가 직접 수행하므로 정부사업지출방식으로 전액 지출하였다.
- 농안기금, 농지기금, FTA기금은 용자방식으로 지출한 비중이 가장 높았으나 축발기금은 일반보조방식으로 지출한 비중이 가장 높았다.
 - 농안기금은 전체 지출 중에서 용자방식으로 지출되는 것이 60.6%를 차지하여 비중이 가장 높은 것으로 나타났다.
 - － 정부사업지출의 비중은 34.9%로 두 번째로 지출비중이 높는데 이것은 비축사업이 포함되었기 때문이다.
 - 농지기금도 대부분은 용자방식으로 69.2%가 지출되었고 다음으로 공공투자를 위한 지출이 23.6%로 나타났다.
 - FTA기금은 용자방식 지출비중이 53.0% 가장 높았고, 다음으로 일반보조방식이 46.3%였다.
 - 그러나 축발기금은 일반보조 방식으로 지출되는 비중이 48.5%로 가장 많은 비중을 차지하였고 용자방식은 39.3%로 두 번째로 높은 것

으로 나타났다.

<표 2-22> 농림식품제정지원의 기금별 지원방식별 비중(2011년)

단위: %

	농안	농지	축발	FTA	기타
일반보조	4.5	0.0	48.5	46.3	3.0
융자	60.6	69.2	39.3	53.0	0.0
이차보전	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
직불	0.0	0.0	0.0	0.0	96.0
공공투자	0.0	23.6	0.0	0.0	0.0
정부사업지출	34.9	7.2	12.2	0.7	1.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 회계는 쌀, 기금은 쌀과 채소과수에 가장 많이 지출하였다(표 2-23).

- 회계는 쌀분야에 대한 지출비중이 33.7%로 가장 많았고, 다음으로 축산분야 19.6%, 농촌분야 17.3%, 경종일반 14.9%, 농업일반 7.4% 순으로 나타났다.
- 기금은 채소과수분야가 27.6%로 지출비중이 가장 높고, 다음으로 쌀 분야 24.4%, 경종일반분야 16.3%, 축산분야 15.3%, 식품분야 10.7% 순으로 것으로 나타났다.
- 쌀, 축산, 경종일반 분야에 대한 지원은 회계와 기금이 공통적으로 많이 지원하는 분야인 것으로 나타났다.
- 회계에서는 채소과수 및 식품분야에 대한 지출비중은 1%내외 수준

으로 미미하지만 기금은 식품분야에 11%를 지출하는 것으로 나타났다.

- 또한 농촌분야에 대한 지출비중이 회계는 17.3%였으나 기금은 지출 비중이 0.2%에 그쳤다.

<표 2-23> 회계와 기금의 지원분야별 비중(2011년)

단위: %

	회계	기금
쌀	33.7	24.4
채소과수	1.5	27.6
기타경종	1.3	0.9
경종일반	14.9	16.3
축산	19.6	15.3
농업일반	7.4	2.8
식품	0.8	10.7
농촌	17.3	0.2
농정일반	3.6	1.7
계	100.0	100.0

- 회계별로 보면 일반회계는 축산분야, 농특회계는 쌀분야, 광특회계는 농촌분야에 대한 지원이 가장 많았다(표 2-24).

- 일반회계는 전체 지출 중에서 축산분야에 42.0%를 지출하여 비중이 가장 높았고, 농업일반분야에 24.7%, 경종일반분야에 18.6%를 지출하였다.

* 일반회계에서 축산분야 지출비중이 높은 것은 2011년 살처분 보상금이 일반회계에서 6,000억원이 지출되었기 때문이다.

<표 2-24> 농림식품제정지원의 회계별 지원분야별 비중(2011년)

단위: %

	일반	농특	광특	양특	기타
쌀	0.0	38.5	0.0	100.0	0.0
채소과수	0.0	0.4	0.0	0.0	61.8
기타경종	0.0	2.5	0.0	0.0	0.0
경종일반	18.6	15.8	23.2	0.0	0.0
축산	42.0	24.9	0.0	0.0	0.0
농업일반	24.7	6.4	0.2	0.0	0.0
식품	0.0	1.6	0.0	0.0	0.0
농촌	0.0	9.3	76.5	0.0	0.0
농정일반	14.7	0.7	0.0	0.0	38.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 1) 기타에서 채소과수분야 지출비중이 높은 것은 예특회계에 시설원에너지이용효율화 사업 때문이다.

○ 농특회계는 쌀분야에 대한 지출비중이 38.5%로 가장 높았고 축산분야 24.9%, 경종일반분야 15.8%, 농촌분야 9.3%, 농업일반 분야 6.4% 순인 것으로 나타났다.

－ 농특회계에서 쌀분야 지출비중이 가장 높은 것은 쌀소득보전고정직불금, 수리시설개보수, 농업용수개발 사업 지출금이 많기 때문이다.

* 축산분야 지출비중이 두 번째로 높은 것은 2004년~2010년 사이에 500~3,000억원 지출되던 것이 2011년에는 8,000억원이나 지출되었기 때문이다.

- 광특회계는 농촌분야에 대한 지출비중이 76.5%로 압도적으로 높았고, 다음으로 경종일반분야에 23.2%를 지출하였다.
- 농안기금은 채소과수, 농지기금은 쌀과 경종일반, 축발기금은 축산, FTA기금은 채소과수와 축산분야에 대한 지원이 가장 많았다 (표 2-25).
- 농안 기금은 채소과수분야에 대한 지출비중이 52.8%로 가장 높았고, 다음으로 식품분야에 대한 지출비중이 22.9%, 경종 일반이 15.6%로 나타났다.
- 농지기금은 대부분 쌀분야와 경종일반분야에 47.0%, 48.5%를 지출하였고 축발기금은 축산분야에 거의 대부분인 99.8%를 지출하였다.
- FTA기금은 축산분야에 대한 지출비중이 52.3%로 가장 높았고 다음으로 채소과수분야가 42.7%인 것으로 나타났다.

<표 2-25> 농림식품재정지원의 기금별 지원분야별 비중(2011년)

단위: %

	농안	농지	축발	FTA	기타
쌀	0.0	47.0	0.0	0.0	96.9
채소과수	52.8	0.0	0.0	42.7	0.0
기타경종	1.9	0.0	0.0	0.7	0.0
경종일반	15.6	48.5	0.0	3.7	0.0
축산	0.0	0.0	99.8	52.3	0.0
농업일반	4.6	0.4	0.0	0.6	3.1
식품	22.9	0.0	0.0	0.0	0.0
농촌	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0
농정일반	2.3	3.2	0.2	0.0	0.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 1) 기타에서 쌀분야 지출비중이 높은 것은 쌀기금의 쌀소득보전변동직불금 때문이다.

□ 축산분야에 대한 지출은 축발기금과 농특회계가 대부분을 차지한다(표 2-26).

○ 축산분야에 대한 지출을 살처분 보상금은 제외하고 재원별로 보면 축발기금에서 지출비중이 48.8%로 가장 높은 것으로 나타났다.

○ 다음으로 농특회계는 지출비중이 32.5%, FTA기금은 14.6%, 일반회계 4.1% 순인 것으로 나타났다.

<표 2-26> 축산분야 지원의 재원별 비중(2011년)

단위: %

일반	농특	광특	양특	농안	농지	축발	FTA	기타	계
4.1	32.5	0.0	0.0	0.0	0.0	48.8	14.6	0.0	100.0
(25.9)	(46.2)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(21.4)	(6.4)	(0.0)	(1000)

주 1) ()는 일반회계와 농특회계에 살처분 보상금을 포함한 비중임.

제3장 농정재정지원의 효과 분석

1. 농정재정지원이 농업과 국민경제에 미친 효과

(1) 분석방법 및 자료설명

□ 농림업부문 투자 및 자본스톡 증대효과

- 먼저 농림업부문 재정투융자 확대에 따른 농림업부문 투자 증대효과를 아래와 같은 투자함수를 이용하여 계측하였다.

$$(식 1) \quad ID_{ag} = f(G_{ag}, R_{ag}, GDP_{ag}(-1))$$

- 여기서 ID_{ag} 는 농림업부문 실질 투자액, G_{ag} 는 농림업부문 실질 재정투융자 총액, R_{ag} 는 농림업부문 실질 금리(농협 융자대출 이자율), $GDP_{ag}(-1)$ 는 전기 농림업부문 실질 GDP를 의미하며, G_{ag} 와 R_{ag} 는 각각 농림업부문 GDP디플레이터로 디플레이트하여 이용하였다.
- 세부적으로 정부의 지출을 경상적 지출과 자본적 지출로 구분하여 투자 변화효과를 계측하는 것이 합리적인 것으로 사료되나 자료의 제약으로 통합하여 분석하였다.
- 또한 농림업부문 정부지출은 농가소득, 경영안정, 유통개선, 양곡관리, 농업 체질강화, 생산기반확충, 농촌개발, 복지증진 분야로 구분될 수 있는데, 농업생산 및 투자에 직접영향을 미치는 농가소득, 경영안정, 농업 체질강화, 생산기반확충 분야만을 통합한 자료를 이용하여 분석하였다.

- 한편 농림업부문 자본스톡은 전기 농림업부문 자본스톡과 농림업부문 투자액을 합한 것에서 농림업부문 고정자본 소모액을 제하여 계산한다.

(식 2)
$$CPS_{ag} = CPS_{ag}(-1) + ID_{ag} - DV_{ag}$$
 단,
$$DV_{ag} = CPS_{ag}(-1) \cdot DVR_{ag}$$

- 여기서 CPSag는 농림업부문 자본스톡, DVag와 DVRag은 각각 농림업부문 고정자본 소모액과 고정자본 감가상각률(%)을 의미하며 농림업부문 투자액과 고정자본 소모액은 한국은행 통계자료를 이용하였고, 자본스톡 초기값(1983자료)은 권오상(2010)의 자료를 이용하였다.

- 또한 고정자본 감가상각률은 고정자본 소모액과 자본스톡 자료를 이용하여 도출하였고, 기준상황(baseline)과 시나리오에 동일한 수치를 적용하였다.

□ 농림업부문 고용 창출효과

- 농림업부문 재정투융자 확대에 의한 고용 창출의 효과는 고용이라는 투입요소의 수요 증대효과라는 점 고려하여 다음과 같은 함수를 이용하여 계측하였다.

(식 3)
$$EM_{ag} = f(EM_{ag}(-1), WAGE_{ag}, ID_{ag})$$

- 여기서 EMag는 농림업부문 취업자 수, WAGEag는 농림업부문 실질임금, IDag는 농림업부문 실질 투자액을 의미하며 WAGEag는 GDP디플레이트로 디플레이트하여 이용하였다.

- 또한 농림업부문 임금은 전기 농림업부문 임금, 전기 농림업부문 취

업자 수, 전기 농림업부문 생산(GDP)의 함수로 구성하여 계측하였다.

$$(식 4) \quad WAGE_{ag} = f(EM_{ag}(-1), GDP_{ag}(-1))$$

- 여기서 WAGE_{ag}는 농림업부문 실질임금, GDP_{ag}는 전기 농림업부문 생산(GDP)을 의미한다.

□ 농림업부문 생산 (GDP) 증대 효과

- 농림업부문 재정투용자 확대가 실질 생산에 미친 영향을 파악하기 위해 생산함수가 구성되어야 하므로 다음과 같이 농림업부문 생산 함수를 구성하였다.

$$(식 5) \quad GDP_{ag} = f(EM_{ag}, CPS_{ag}, ACR, TECH)$$

- 여기서 GDP_{ag}는 농림업부문 실질 총생산을 의미하고, 앞서 살펴본 바와 같이 EM_{ag}와 CPS_{ag}는 각각 농림업부문 취업자 수와 자본스톡, ACR은 경지면적을 의미한다.

- TECH는 농림업부문 기술변화를 의미하는 변수로 이 연구에서는 시간변수를 대리변수로 이용하였고 자본스톡은 GDP디플레이터로 디플레이트하여 이용하였다.

- 그러나 실제 추정방정식에는 모형의 적합도 및 개별계수의 유의도를 높이기 위해, EM_{ag} 대신 농가 고용률(REM_{ag}) 변수를 이용하였고, ACR 대신 경지이용률 변수를 도입하였다.

- 농가 고용률은 농가 15세 이상인구에 대한 농가취업자의 비율을 의미하며 농림업취업자 변수의 대리변수(proxy variable)로 농가

고용률 변수를 사용한 것은 보다 나은 추정결과를 찾고, 농림업부문 재정 투입이 직간접적으로 농가 고용률을 높이는데 기여하고 있는 상황을 반영하기 위함이다.

- 이에 따라 농림업취업자가 농림업부문 GDP에 미치는 영향을 파악하기 위해서 다음과 같은 농림업취업자 변수와 농가 고용률 변수와의 관계를 이용하였다.

$$(식 6) \quad EM_{frm} = f(EM_{ag})$$

- 여기서 EM_{frm} 은 농가 취업자수, EM_{ag} 은 농림업 취업자 수를 의미한다.

□ 농산물 가격 및 물가 하락 효과

$$(식 7) \quad P_{ag} = f(GDP_{ag}, IM_{ag}, NDINC)$$

- 여기서 P_{ag} 는 농산물 농가 판매가격지수, GDP_{ag} 는 농림업부문 실질 총생산, IM_{ag} 는 농산물 수입액, $NDINC$ 는 국민처분가능소득을 의미한다.
 - 농산물 농가 판매가격지수, 국민처분가능소득은 GDP디플레이터를 이용하여 디플레이트하였고, 농산물 수입액은 농산물 수입가격지수로 디플레이트하여 이용하였다.

□ 비농림업부문 GDP 및 물가 파급효과

- 농림업부문 재정투융자로 인한 농림업부문의 GDP 및 가격의 변화가 비농림업부문에 미치는 영향을 분석하기 위해 산업연관모형을 이용하였으며 이를 위해 통상적인 산업연관모형에서 농림업부문을

외생화한 균형생산량 및 균형가격의 결정모형을 이용하였다.

- 산업연관모형에서 산업별 단위당 생산가격은 국산중간재와 수입중간재의 가격, 그리고 농림업 생산물의 판매가격 및 부가가치부문의 단위당 가격을 더한 것이 된다.

– 이러한 관계에 기초하면 산업별 균형가격의 결정모형은 다음과 같은 행렬식으로 표현될 수 있다.

(식 8)
$$P_{nag}^d = A^{d'} P_{nag}^d + A^{m'} P^m + A_{ag}^d P_{ag}^d + A^v P^v$$
 (가격균형식)

(식 9)
$$P_{nag}^d = (I - A^{d'})^{-1} (A^{m'} P^m + A_{ag}^d P_{ag}^d + A^v P^v)$$
 (균형가격 결정식)

- 여기서 P_{nag}^d 와 P_{ag}^d 는 각각 비농림업과 농림업의 국내 생산자가격, P^m 는 비농림업의 수입재가격, P^v 는 각 산업의 부가가치 단위당 가격을 각각 나타내는 벡터이고, $A^{d'}$ 와 $A^{m'}$ 는 각각 국내생산 중간재와 수입중간재의 투입계수의 전치행렬이며, 나머지는 앞에서 정의한 바와 같다.

- (식 9)의 균형가격 결정식으로부터 수입재가격과 부가가치 부문의 가격이 불변일 경우 농림업 생산자가격이 비농림업의 생산자가격에 미치는 파급영향은 다음의 식으로부터 산출될 수 있다.

(식 10)
$$\Delta P_{nag}^d = (I - A^{d'})^{-1} A_{ag}^d \Delta P_{ag}^d$$

- 이와 같은 모형에 포함된 계수들은 한국은행의 2005년 산업연관표를 농림업, 수산업, 광업, 제조업, SOC(전력수도가스 및 건설업) 및 서비스업의 6개 부문으로 통합하여 산출하였다.

<표 3-1> 비농림업 부가가치 유발효과 계수값

	$(I - A^d)^{-1}$					A_{ag}^d	A^v
광업	0.002	1.001	0.005	0.005	0.001	0.001	0.582
제조업	0.534	0.334	1.676	0.559	0.248	0.020	0.254
SOC	0.027	0.044	0.033	1.052	0.040	0.002	0.442
서비스업	0.356	0.357	0.256	0.247	1.380	0.004	0.013

<표 3-2> 비농림업 생산가격에 대한 파급효과 계수값

	$(I - A^{d'})^{-1}$					A_{ag}^d
광업	0.001	1.001	0.334	0.044	0.357	0.001
제조업	0.004	0.005	1.676	0.033	0.256	0.020
SOC	0.001	0.005	0.559	1.052	0.247	0.002
서비스업	0.002	0.001	0.248	0.040	1.380	0.004

- 이는 계량경제모형에서 2005년을 기준년도로 설정하여 농림업의 실질 GDP와 농가판매가격을 분석한 것과 통일시키기 위한 것이며, 또한 농림업과 비농림업간의 상호의존관계를 2005년의 구조로 가정한 것을 의미한다.

□ 자료설명 (1983~2010)

<표 3-3> 계측에 이용된 자료

추정시 변수명	변수내역	자료설명 및 출처
ACR	경지면적 (천ha)	통계청 경지면적 통계
UACR	경지이용면적 (천ha)	통계청 경지면적 통계
G_ag	농업부문 재정지출 (10억원)	예산자료 이용 산출 (이태호교수 정리자료 이용)
NP_ag	농가판매가격지수 ('05=100)	통계청 물가지수

<표 3-3> 계측에 이용된 자료(계속)

추정시 변수명	변수내역	자료설명 및 출처
CPI	소비자물가지수 ('10=100)	통계청 물가지수
PPI	생산자물가지수 ('10=100)	통계청 물가지수
R_ag	농림업 정책자금 금리 (%)	농협 용자 이자율 자료
NDINC	국민처분가능소득 (명목, 10억원)	한국은행 국민계정
EM_ag	농림어업 취업자 (천명)	통계청 취업자 통계
EM_frm	농가 취업자 (천명)	통계청 취업자 통계
IDR_ag	농림어업 투자액 ('05불변, 10억원)	한국은행 산업별 자본형성 통계
IDN_ag	농림어업 투자액 (명목, 10억원)	한국은행 산업별 자본형성 통계
DV_ag	농림어업 감가상각액 (명목, 10억원)	한국은행 국민계정 자본손모충당금
DVR_ag	농림어업 감가상각률 (명목, 10억원)	계산 (전기자본스톡/감가상각액×100)
CPS_ag	농업 자본스톡 (명목, 10억원)	계산
RGDP_ag	농림업 GDP ('05불변, 10억원)	한국은행 국민계정
RGDP	국내총생산(GDP), ('05불변, 10억원)	한국은행 국민계정
RGDP_nag	비농림업 GDP ('05불변, 10억원)	한국은행 국민계정
GDPDEF	GDP디플레이터 ('05=100)	한국은행 국민계정
GDPDEF_ag	농업 GDP디플레이터 ('05=100)	계산
GDPDEF_afg	농림어업 GDP디플레이터 ('05=100)	계산
IM_ag	농산물 수입액 (명목, 10억원)	통계청 물가지수 통계
IMP_ag	농산물 수입물가지수 ('10=100)	통계청 물가지수 통계
n	생산유발계수	한국은행 산업연관표

(2) 개별방정식 추정결과 및 모형 예측력 평가

□ 개별방정식 추정결과 및 추적력(tracking power) 검토1)

○ 농림업부문 투자함수

$$\begin{aligned} \text{LOG}(\text{IDR_AG}) = & -22.209 + 0.341*\text{LOG}(\text{G_AG}/\text{GDPDEF_AG}*100) \\ & (-0.146) \quad (2.262)** \\ & -0.490*\text{LOG}(\text{R_AG}/\text{GDPDEF_AG}*100) + 1.584*\text{LOG}(\text{RGDP_AG}(-1)) \\ & (-3.076)*** \quad (2.887)*** \\ & -0.340*\text{DUM_ID}('97-'98,'08-'10) + [\text{AR}(1)=0.996] \\ & (-3.653)*** \quad (20.177)*** \end{aligned}$$

R^2 0.874, Adj R^2 0.842, D-W 1.89, SAMPLE 1985-2010

○ 농림업부문 고용함수

$$\begin{aligned} \text{LOG}(\text{EM_AG}) = & 3.973 + 0.619*\text{LOG}(\text{EM_AG}(-1)) \\ & (4.976)*** (8.300)*** \\ & -0.350*\text{LOG}(\text{WAGE_AG}/\text{GDPDEF}*100) + 0.058*\text{LOG}(\text{IDR_AG}) \\ & (-4.772)*** \quad (2.719)*** \end{aligned}$$

R^2 0.992, Adj R^2 0.991, D-W 2.05, SAMPLE 1984-2010

○ 농업노임함수

$$\begin{aligned} \text{LOG}(\text{WAGE_AG}/\text{GDPDEF}*100) = & 2.443 - 0.245*\text{LOG}(\text{EM_AG}(-1)) \\ & (0.940) \quad (-2.229)** \\ & +0.396*\text{LOG}(\text{RGDP_AG}(-1)) - 0.193*\text{DUM_WAGE}('97,'98) + [\text{AR}(1)=-0.451] \\ & (2.120)* \quad (-7.725)*** \quad (-2.444)** \end{aligned}$$

R^2 0.941, Adj R^2 0.915, D-W 1.90, SAMPLE 1997-2010

1) 추정결과에서 *, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 나타냄.

○ 농림업부문 GDP함수

$$\begin{aligned} \text{LOG(RGDP_AG)} &= 0.147 + 0.918*\text{LOG(REM_AG)} \\ &\quad (0.043) \quad (1.667)* \\ &+ 0.378*\text{LOG(CPS_AG/GDPDEF_AG*100)} + 0.352*\text{LOG(UACR/ACR(-1)*100)} \\ &\quad (5.376)*** \quad (1.148) \\ &+ 0.041*\text{LOG(TECH-1982)} + 0.047*\text{DUM_GDP('92, '97, '99, '09-'10)} \\ &\quad (0.738) \quad (2.912)*** \end{aligned}$$

R² 0.941, Adj R² 0.924, D-W 1.70, SAMPLE 1988-2010

○ 농가취업함수

$$\begin{aligned} \text{LOG(EM_FRM)} &= 1.534 + 0.816*\text{LOG(EM_AG)} + [\text{AR}(1)=0.401] \\ &\quad (12.225)*** (50.461)*** \quad (2.262)** \end{aligned}$$

R² 0.997, Adj R² 0.997, D-W 1.09, SAMPLE 1984-2010

○ 농산물 농가판매가격함수

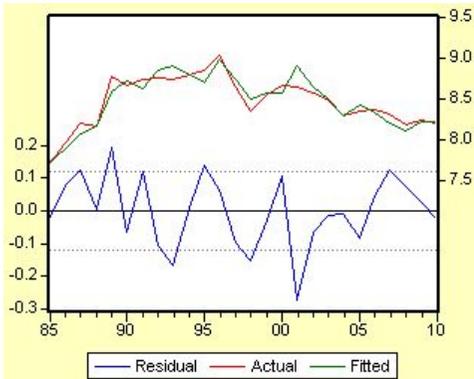
$$\begin{aligned} \text{LOG(NP_AG/GDPDEF*100)} &= 11.953 - 0.948*\text{LOG(RGDP_AG)} \\ &\quad (11.806)*** (-6.139)*** \\ &- 0.191*\text{LOG(IM_AG(-1)/IMP_AG(-1)*100)} \\ &\quad (-2.039)** \\ &+ 0.314*\text{LOG(NDINC/GDPDEF*100)} + [\text{AR}(2)=-0.435] \\ &\quad (3.148)*** \quad (-1.805)* \end{aligned}$$

R² 0.800, Adj R² 0.727, D-W 1.73, SAMPLE 1995-2010

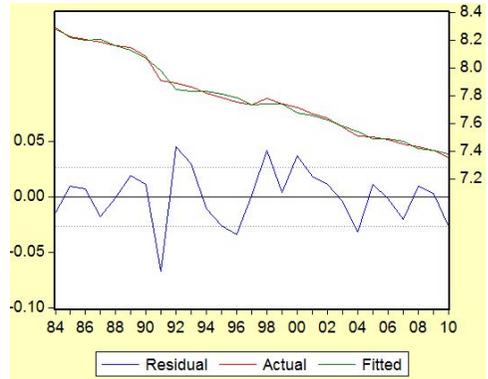
○ 추적력 검토

<그림 3-1> 개별방정식 추정결과

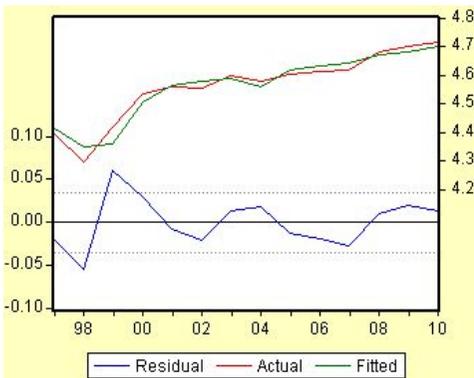
<농림업 투자>



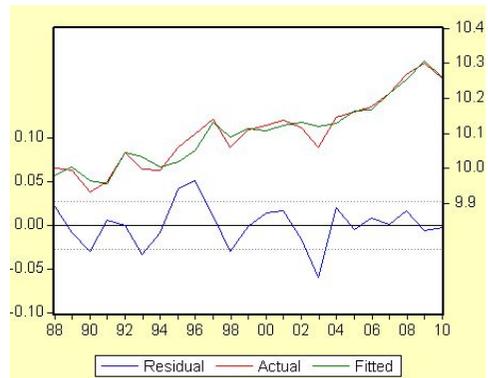
<농림업 취업자>



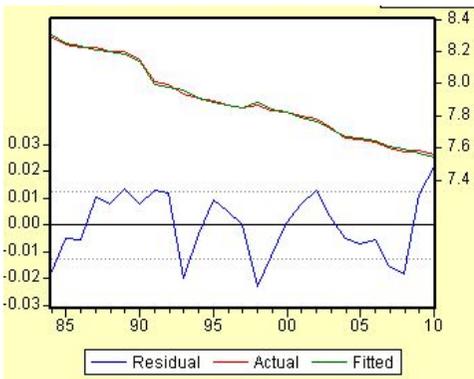
<농업 노임>



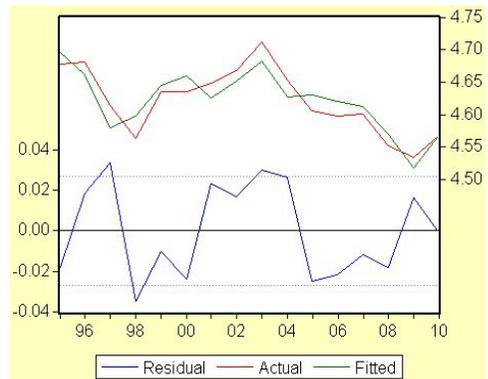
<농림업 GDP>



<농가취업자>



<농산물 농가판매가격>



- 농림업 투자함수에 대한 추정결과에서 보는 바와 같이, 농림업 정책자금 실질 금리, 전기 농림업부문 실질 GDP 변수는 모두 1% 유의수준 이내에서 유의하게 계측되었고, 농림업부문 재정 투융자 변수는 4% 유의수준 이내에서 유의한 것으로 추정되었다.
 - － 모형의 적합도도 양호한 것으로 나타났고, 자기상관 문제도 야기하지 않는 것으로 평가되었고 예측치가 실측치를 추세적으로 양호하게 추적하고 있는 것으로 판단된다.
 - － 농림업부문 투자는 재정투융자보다 정책자금 금리와 전기 농림업부문 실질GDP에 많은 영향을 받는 것으로 나타났고 전기 농림업부문 실질GDP(총수요)에 대한 영향이 특히 큰 것으로 나타났다.
- 농림업부문 고용함수 추정결과, 모형의 적합도가 매우 높게 나타났고(R² 0.99), 개별 변수들에 대한 유의성 또한 전기 농림업 취업자, 실질 농업노임, 농림업부문 실질 투자액에 대해 모두 유의수준 1% 이내에서 유의한 것으로 추정되었으며 자기상관 문제도 야기하지 않는 것으로 평가된다.
- '84~'10년 동안 예측치가 실측치를 양호하게 추적하는 것으로 평가되며 농림업부문 고용은 농림업부문 투자 보다 전기 농림업 취업상황과 실질 농업노임에 대한 영향이 컸던 것으로 나타났다.
- 농업노임함수는 전기 농림업취업자 및 농림업부문 실질GDP변수에 대해 모두 5~6% 유의수준에서 유의한 것으로 추정되었다.
 - － 또한 모형의 적합도가 높고 및 자기상관 문제가 야기되지 않는 것으로 추정되었고, 그림에서 보는 바와 같이 예측치가 실측치를 매우 양호하게 추적하고 있는 것으로 나타났다.

- 농림업부문 GDP함수 추정결과, 고용률 변수는 유의수준 10% 수준, 자본스톡 변수는 유의수준 1% 이내에서 유의한 것으로 추정되었고, R^2 가 0.94로 모형의 적합도가 매우 양호하며 자기상관 문제도 야기하지 않은 것으로 보인다.
- 농가취업함수 추정결과, 농림업 취업자 변수가 유의수준 1%이내에서 유의한 것으로 추정되었고, 모형의 적합도가 매우 높은 것으로 나타났다.
 - 모형 추정과정에서 자기상관 문제가 있는 것으로 보여 이를 개선하기 위한 추정방법을 이용하였으나, 위의 추정결과보다 추가적으로 개선된 추정결과를 찾지 못하였다.
- 농산물 농가판매가격함수 추정결과, 농림업부문 실질GDP, 전기 농림수산물 실질수입액, 그리고 국민처분가능소득 변수에 대해 모두 5% 유의수준 이내에서 유의한 것으로 추정되었다.
 - 또한 모형의 적합도가 높고, 자기상관 문제를 야기하지 않은 것으로 나타났으며 예측치가 실측치를 양호하게 추적하고 있는 것으로 평가된다.
- 추정결과에서 농산물 농가판매가격은 실질 국민처분가능소득의 상승시 상승하지만, 농림수산물 실질 수입액의 증가 및 농림업부문 실질GDP의 증가시 하락하는 것으로 추정되었고, 특히 수입액보다 국내 총생산(GDP)에 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다.

□ 시뮬레이션 모형 예측력 평가

- 추정된 개별방정식을 이용하여 축차적인 형태(recursive form)의

시뮬레이션 모형을 구성하였다.

- 그러나 전체 시뮬레이션 모형의 구조는 축차적인 형태의 연립방정식 체계를 이루며 각 개별방정식은 상호 독립적이므로 개별방정식 추정기법(OLS)을 이용하여 추정하였다.

- 예측력 검토를 위한 평가기준으로는 RMSPE(root mean square percent error), MAPE(mean absolute percent error), 그리고 테일의 불균등계수(Theil's inequality coefficient) 등이 이용하였다.

$$(식 10) \quad RMSPE = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \left(\frac{Y_t^s - Y_t}{Y_t} \right)^2} \times 100,$$

여기서 Y_t^s 는 예측치, Y_t 는 실측치.

$$(식 11) \quad MAPE = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \left| \frac{Y_t^s - Y_t}{Y_t} \right| \times 100$$

$$(식 12) \quad Theil's \ U \ coefficient = \frac{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (Y_t^s - Y_t)^2}}{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (Y_t^s)^2 + \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (Y_t)^2}}$$

- 여기서, Theil's U 계수는 0과 1사이의 값을 가지게 되는데, 예측치와 실측치가 정확히 일치하는 경우 0이 된다(표 3-1).
- 모형에 대한 예측력 평가는 표본기간 중 2005~2010년에 대해 시행되어 RMSPE기준으로 볼 때 각 내생변수에 대한 예측력 오차가 4%이내에 속해 예측력이 매우 높은 것으로 평가된다.

- 특히, 농림업 GDP, 고용, 농가고용률 변수에 대한 예측력이 매우 양호한 것으로 나타났다.

<표 3-4> 농림업부문 재정투융자 영향분석 모형의 예측력 평가

OBS	자본스톡 (’05불변)	고용 (농림업 취업자)	농업노임 (’05=100)	농가고용률 (%)	농림업GDP (’05불변)	농판가격 (’05=100)
RMSPE	2.29	1.32	2.62	1.35	0.91	3.86
MAPE	2.28	1.23	2.24	1.14	0.76	3.43
Theil’sU	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.02

(3) 농림업부문 재정투융자의 거시경제 파급영향

- 이 연구는 농림업부문 재정투융자가 농림업부문 투자, 고용, 자본스톡, GDP, 농산물 농가판매가격 및 전체 국민총생산과 물가에 미치는 영향을 측정하기 위해서 재정투융자가 지불된 경우와 지불되지 않는 경우를 비교·분석하였다.
- 구체적으로 설명하면, 1983~2010년에 대한 표본기간 중 농림업부문 재정투융자 파급영향 분석기간을 1995~2010년으로 설정하고, 농림업부문 재정투융자가 매년 1,000억원(명목)이 감축된 상황(기준, baseline)과 현행과 같이 재정투융자가 지불된 상황을 비교하였다.
- 앞서 설명하였듯이 농림업부문 재정투융자는 농가소득, 경영안정, 유통개선, 양곡관리, 농업 체질강화, 생산기반확충, 농촌개발, 복지증진 분야로 구분될 수 있는데, 이 연구는 농림업부문 생산활동과 연관이 높은 농가소득, 경영안정, 농업 체질강화, 생산기반 확충 분야에 대한 재정지원 효과를 분석하였다.

- 분석대상 기간으로 1995년 이후를 설정한 것은 1993년 WTO체제 출범이후 농림업부문 재정투용자가 본격적으로 투입된 이후 시기에 대해 분석하기 위함이다.

<표 3-5> 농림업부문 재정투용자 영향분석을 위한 시나리오설정

단위: 10억원, 명목

구분	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	평균
투용자 이전	3670.1	5477.1	4042.5	4326.3	4635.9	4890.0	3350.0	5043.2	4488.9	4529.2
투용자 이후	3770.1	5577.1	4142.5	4426.3	4735.9	4990.0	3450.0	5143.2	4588.9	4629.2
증가분	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 투자 증대효과

- 먼저, 연간 1,000억원 재정투용자에 따른 투자 증대효과는 연평균 644억원(1.32%)으로 나타났고 1995년 511억원에서 2007년 844억원으로 지속해서 증가하였다(표 3-6).
- 본 연구의 검토결과, 농림업부문 투자증대 효과 창출을 위해 생산부문에 대한 재정지출과 더불어 농림업부문 정책자금 금리에도 각별히 초점을 두어야 할 것으로 사료된다.
- 김용택 외(2003)는 1992~2000년 기간에 대한 농림예산이 연평균 2조 6,330억원 추가 투입될 때, 농림업부문 투자가 1조 6,910억원 증가, 예산지출 대비 투자 증가분이 64.2% 수준임을 보고한 바 있어, 이 연구의 예산지출 대비 투자 증가분 64.4%와 거의 유사한 수준임을 알 수 있다.

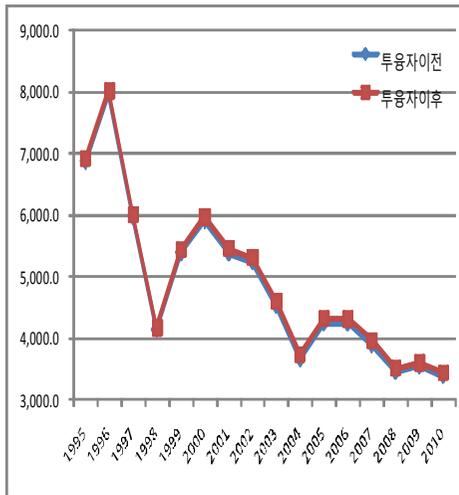
- 또한 전체 농림업부문 재정투융자 중 농가소득, 경영안정, 농업체질 강화, 생산기반 확충 분야 등 생산과 투자에 연계된 재정지원 효과를 1,000억원 지원에 대해 640억원의 투자 증가에 그친 것은 재정지원 효과가 높지 않음을 나타낸다고 할 수 있다.

<표 3-6> 농림업부문 투자 증대효과 ('05분변, 10억원)

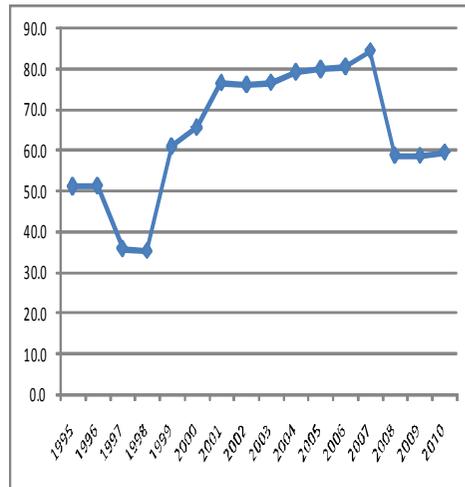
구분	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	평균
투융자이전	6,862.0	5,967.2	5,375.6	5,379.0	4,518.0	4,239.2	3,880.6	3,537.7	3,387.0	4,857.0
투융자이후	6,913.1	6,003.1	5,436.4	5,455.5	4,594.6	4,319.0	3,965.0	3,596.4	3,446.5	4,921.4
증가분	51.1	35.9	60.8	76.5	76.6	79.8	84.4	58.6	59.5	64.4
증가율(%)	0.74	0.60	1.13	1.42	1.70	1.88	2.18	1.66	1.76	1.32

<그림 3-2> 농림업 투자액 및 투자 증가분

<농림업 투자액('05분변, 10억원)>



<투융자 이후 투자 증가분('05분변, 10억원)>



□ 자본스톡 증대효과

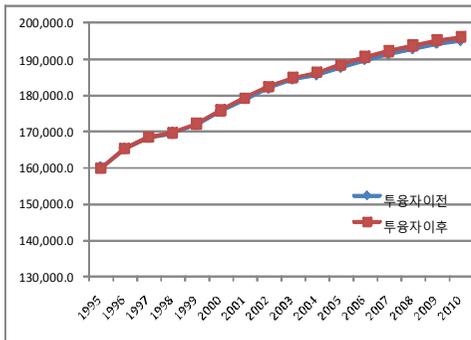
- 농업부문 자본스톡은 2010년에 9,473억원이 증대된 것으로 나타나 연평균 598억원 증가된 것으로 나타났다(표 3-7)

<표 3-7> 농업부문 자본스톡 증대효과 ('05분변, 10억원)

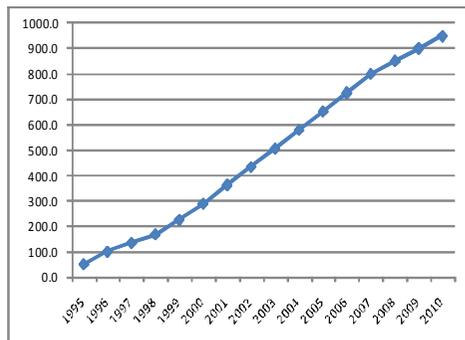
구분	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	평균
투융자 이전	159,813.2	168,336.8	171,857.9	178,873.8	184,334.3	187,748.2	191,465.8	194,331.5	195,176.3	180,784.4
투융자 이후	159,864.3	168,462.4	172,084.1	179,235.6	184,839.4	188,399.2	192,265.7	195,231.1	196,123.6	181,257.0
증가분	51.1	135.6	226.2	361.8	505.1	650.9	799.9	899.6	947.3	482.6
증가분 (당해연도)	-	34.1	57.8	73.0	71.6	73.0	76.1	49.7	47.7	59.8

<그림 3-3> 농업부문 자본스톡 및 증가분

<농업부문 자본스톡('05분변, 10억원)>



<투융자 이후 증가분('05분변, 10억원)>



- 김용택 외(2003)는 1992~2000년 기간에 대한 농림예산이 연평균 2조 6,330억원 추가 투입될 때, 농림업부문 자본스톡이 1조 5,650억원 증가, 예산지출 대비 자본스톡 증가분이 59.4% 수준임을 보고한 바 있어, 이 연구의 예산지출 대비 연평균 자본스톡 증가분 59.8%와 거의 유사한 수준임을 알 수 있다.

□ 농업 취업자 증가효과

○ 연간 1,000억원의 재정투융자에 따라 농림업부문 취업자는 연평균 2,500명이 증가한 것으로 나타났다.

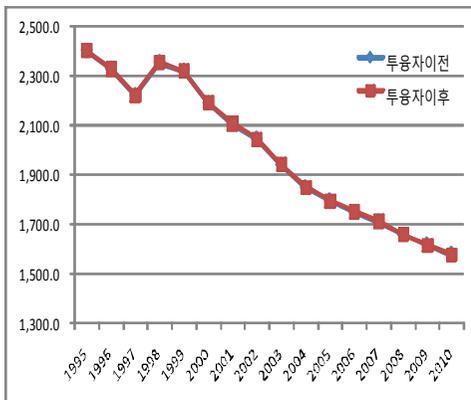
- 농림업부문 재정투융자 초기연도인 1995년 1,100명 수준이던 고용 창출효과는 2007년 3,400명 수준까지 지속해서 증대되었으나, 2008년 이후 2,500~2,600여명 수준으로 감소된 것으로 나타났다(표 3-8).

<표 3-8> 농림업부문 고용 창출효과(천명)

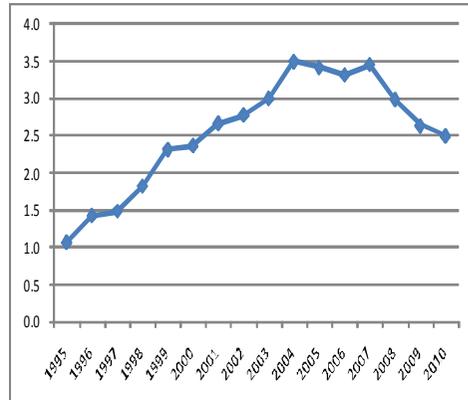
구분	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	평균
투융자 이전	2,401.9	2,220.2	2,318.8	2,103.9	1,939.4	1,792.1	1,709.3	1,614.5	1,575.4	1,990.1
투융자 이후	2,403.0	2,221.7	2,321.1	2,106.6	1,942.4	1,795.5	1,712.7	1,617.1	1,577.8	1,992.6
증가분	1.1	1.5	2.3	2.7	3.0	3.4	3.4	2.6	2.5	2.5

<그림 3-4> 농림업 취업자 및 증가분

<농림업 취업자(천명)>



<투융자 이후 증가분(천명)>



□ 농업생산 증대효과

○ 연간 1,000억원의 재정지원으로 농림업부문 GDP는 연평균 772억원 (0.29%) 증대된 것으로 나타났으며 연도별 GDP 증대효과는 재정투입 초기연도인 1995년에 139억원에서 2009년 1,290억원까지 지속해서 증가하다 2010년 54억원 감소한 1,236억원인 것으로 나타났다.

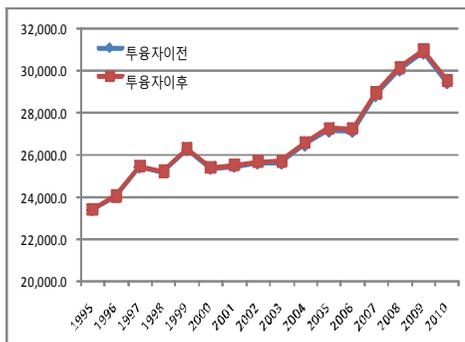
<표 3-9> 농림업부문 총생산(GDP) 증대효과 ('05불변, 10억원)

구분	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	평균
투용자 이전	23,391.9	25,439.4	26,247.5	25,457.5	25,618.3	27,159.8	28,836.9	30,817.0	29,410.1	26,634.8
투용자 이후	23,405.8	25,468.5	26,294.1	25,500.3	25,669.5	27,265.8	28,952.5	30,945.9	29,533.7	26,712.0
증가분	13.9	29.1	46.6	62.8	81.2	106.0	125.6	129.0	123.6	77.2
증가분 (김용택 외)	14.4	33.1	68.3	69.3*	-	-	-	-	-	-
증가율 (%)	0.06	0.11	0.18	0.25	0.32	0.39	0.44	0.42	0.42	0.29

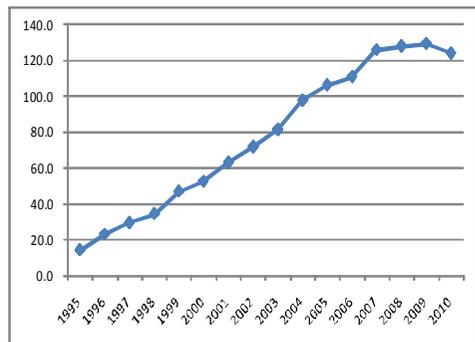
주 1. 김용택 외 수치는 이 연구결과와 비교하기 위해서 정부지출 증가분에 대한 GDP 증가분 비중을 계산한 것임.
 2. *는 김용택 외 연구의 2000년 자료기준으로 산출된 수치임.

<그림 3-5> 농림업 GDP 및 증가분

<농림업 GDP('05불변, 10억원)>



<투용자 이후 증가분('05불변, 10억원)>



- 농림업부문 재정투융자 1,000억원 증투에 의한 자본스톡 증가로 GDP 증가 효과가 1995년 이후 지속해서 증가하였으나 연평균 증가액은 772억원에 머물렀다(표 3-10)
- 한편, 상기 보고한 농림업부문 GDP 증대효과와 더불어 식 (9)의 산업연관모형을 이용하여 농림업부문 재정투융자가 연 1,000억원이 투입될 때 비농림업부문 GDP는 연평균 15억 4천만원이 증대되어, 경제전체 총 786억 9천만원이 증대되는 효과를 가져오는 것으로 나타났다. 비농림업부문 GDP 증대효과는 농림업부문 효과의 약 2% 수준인 것으로 나타났다.

<표 3-10> 농림업 및 비농림업 GDP 증대효과 ('05불변, 10억원)

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	평균
농림업 효과	13.86	29.11	46.62	62.80	81.24	106.01	125.59	128.97	123.61	77.15
비농림업 효과	0.28	0.58	0.93	1.26	1.62	2.12	2.51	2.58	2.47	1.54
전체	14.13	29.69	47.55	64.06	82.87	108.13	128.10	131.55	126.08	78.69

- 김필현(2010)은 국가별 재정승수를 계측, 비교한 연구에서 미국 1.596~1.266, 영국 1.071~0.814, 일본 1.101~0.905, 독일 1.376~1.140, 캐나다 1.382~1.218, 한국 1.192~0.552 등으로 보고한 바 있다.

— 또한, 최근 최진호 외(2013)는 우리나라 정부지출 승수가 1986~2011년 0.63으로 2000년 이전에는 0.78이고, 2000년 이후에는 0.44

로 낮아지고 있음을 보고하여, 재정정책의 효과가 지속해서 저하하고 있음을 보였다.

- 본 연구결과에 의하면 농림업재정지원의 승수가 0.79인 것으로 추정되어 높다고 할 수는 없으나 우리나라 예산 전체의 승수효과보다는 높은 것으로 생각된다.

□ 물가에 미친영향

- 농림업부분 재정투입자에 따른 농산물 농가판매가격은 연평균 0.25포인트 하락한 것으로 나타났고 재정투입에 따른 가격 인하효과는 꾸준히 증대되고 있는 것으로 나타났다(표 3-11).

<표 3-11> 농산물 농가판매가격 하락 효과 ('05=100 지수)

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	평균
투입자 이전	81.6	80.5	85.4	90.4	96.9	98.5	96.1	96.2	104.5	92.0
투입자 이후	81.6	80.4	85.3	90.2	96.6	98.1	95.7	95.9	104.1	91.7
하락분	-0.05	-0.09	-0.14	-0.21	-0.29	-0.36	-0.40	-0.38	-0.41	-0.25

- 농가판매가격 하락 효과와 함께 식 (10)의 산업연관모형을 통해 도출된 비농업부분 생산자가격 과급효과를 보면, 농림업부분 재정투입자가 연 1,000억원이 투입될 때, 비농림업부분 생산자가격은 연평균 0.021포인트 하락하는 것으로 나타났다.
- 농산물 농가판매가격 하락효과와 마찬가지로 비농업부분 생산자가

격 파급효과도 적지만 꾸준히 증대되는 것으로 나타났다(표 3-12).

**<표 3-12> 농산물 농가판매가격 및 비농림업부문 생산자가격 파급효과
(’05=100 지수)**

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	평균
농림업 효과	-0.046	-0.087	-0.144	-0.211	-0.290	-0.363	-0.395	-0.380	-0.415	-0.253
비농림업 효과	-0.004	-0.007	-0.012	-0.018	-0.025	-0.031	-0.034	-0.032	-0.035	-0.021
전체	-0.050	-0.095	-0.156	-0.229	-0.315	-0.394	-0.429	-0.413	-0.450	-0.274

(4) 요약 및 결론

- 농림업부문 재정투융자는 농림업부문 투자를 증대시키고, 이는 자본스톡 및 고용을 증대시키는 효과를 가져오고, 이에 따라 GDP를 증대시키며, 농산물 가격을 하락시키는 효과를 가져오게 된다.
- 본 연구는 계량경제학적 방법을 응용하여 농림업부문 투자함수, 고용함수, GDP함수, 농산물 농가판매가격 함수를 추정하고, 이를 기반으로 재정투융자에 따른 효과계측을 위해 시뮬레이션 모형을 구축하였다.
- 각 개별방정식 추정결과는 결정계수(R²)가 0.80~0.99 수준으로 적합도가 높고, 개별 추정계수가 유의수준 1%~10%에서 모두 유의하게 추정되었고, 추적력 검토결과도 예측치가 실측치를 양호하게 추적하고 있는 것으로 나타났다.

- 또한 시뮬레이션 결과에 대한 예측력 평가 결과, RMSPE기준으로 예측 오차율이 모두 4% 이내에 속해 예측력이 양호한 것으로 나타났다.
- 농림업부문 재정투융자 효과측정을 위해 농림업부문 재정투융자가 매년 1,000억원이 감축된 상황(재정투융자 이전)과 재정투융자가 지불된 상황(재정투융자 이후)을 비교, 검토하였다.
- 농림업부문 재정투융자는 농가소득, 경영안정, 유통개선, 양곡관리, 농업 체질강화, 생산기반확충, 농촌개발, 복지증진 분야로 구분될 수 있는데, 농림업부문 생산활동과 연관이 있는 농가소득, 경영안정, 농업 체질강화, 생산기반확충 분야만을 통합한 자료를 이용하여 분석하였다.
- 먼저 연 1,000억원 재정투융자에 따른 투자 증대효과는 연평균 644억원(1.32%), 자본스톡 증대효과는 연평균 598억원인 것으로 나타났고, 농림업 취업자는 연평균 2,500여명 증대된 것으로 나타났다.
- 또한 농림업부문 GDP는 연평균 772억원 증대된 것으로 나타났으며, 농산물 농가판매가격은 연평균 0.25포인트 하락시킨 것으로 나타났다.
- 식 (9)와 (10)의 산업연관모형을 이용하여 비농림업부문의 GDP 증대효과와 생산자가격 파급효과가 도출되었다. 농림업부문 재정투융자가 연 1,000억원이 투입될 때 비농림업부문 GDP는 연평균 15억 4천만원이 증대되고, 생산자가격은 연평균 0.021포인트 하락하는 것으로 나타났다.
- 농산물 농가판매가격 하락효과와 마찬가지로 비농업부문 생산자가격 파급효과도 적지만 꾸준히 증대되는 것으로 나타났다.

제4장 농정재정지원체계의 문제와 개편방안

1. 주요 선진국의 농정예산 시스템과 우리나라의 개선 방향

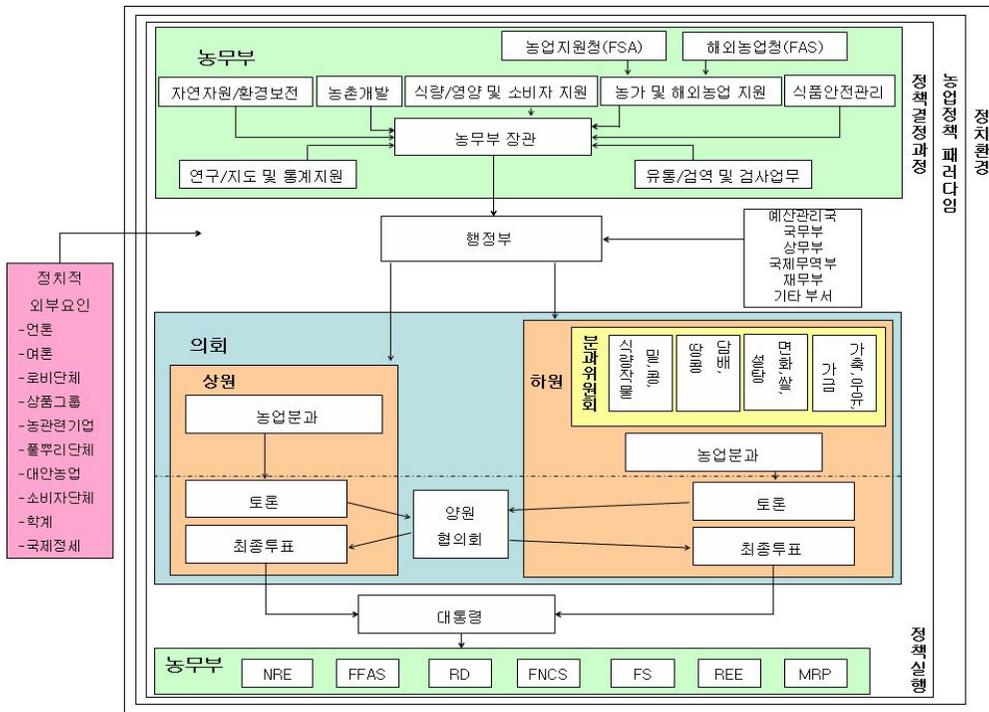
(1) 미국의 농정

1) 수권법(授權法) 입법

- 미국 농정은 수권법 제도를 채택하고 있는 국가 예산 시스템에 따라 먼저 수권적 성격의 농업정책 기본법에 해당하는 ‘농업법 (Farm Bill)’ 입법에서 농정은 출발한다.
- 미국 농업법의 결정과정은 의회 주도하에 행정부, 농업인과 농민단체, 농관련기업가, 소비자 및 환경단체, 전문가 등이 참여하는 지역별, 분야별 토론, 그리고 서면 혹은 구두의 의견수렴과 다수의 청문회 등을 통해 매우 복잡하고 오랜 시간을 투입하여 이루어진다.
- 일반적으로 새로운 농업법의 검토는 현행 농업법의 기한 만료 2년 전에 농무부나 의회의 상하원 농업위원회 및 소위원회 또는 민간으로부터 현행 농업정책을 검토하고 다양한 제안을 담은 다양한 보고서들이 제출되면서 시작된다.
- 미국 농업정책은 형식적으로 보면 <행정부의 의견, 지역별, 분야별 순회 공청회를 바탕으로 상원과 하원법안의 개별 농업법안 제출 → 상하의원 단일안 확정 입법 → 대통령의 재가와 서명>이라는 과정을 거쳐 형성되며, 그 후 USDA는 확정된 농업법에 기초해서 농업정책을 집행한다.

- 의회가 농업법을 개정할 때가 되면 농무부는 국가재정상태, 농업정책의 패러다임 등을 모두 고려하여 다양한 방법으로 의회에 의견을 제시한다.
- 의회는 하원과 상원이 개별 농업위원회에서 안을 결정하면 이를 전체회의를 통해 하원과 상원 안을 제안한다. 이후 상하원 합동회의에서 두 안을 조정하여 단일안을 만든 다음 대통령에게 제안한다.
- 의회 측 최종 법안에 대해 대통령이 서명을 하면 그때부터 새로운 농업법은 효력을 가지기 시작하며, 이를 토대로 법안의 유효기간 동안 (보통 5년간) USDA는 의회로부터 받은 수권에 따라 정책들을 집행한다.

<그림 4-1> 미국 농업정책 및 농업법 결정체계



자료: Moyer and Josling(2002), Agricultural Policy Reform: Politics and process in the EU and US in 1990s 로부터 수정

- 다년간 시행되는 농업법이 행정부, 의회(정치권), 관련 이익집단들 간의 갈등관계를 흡수함으로써 정책집행에 따른 수시 반복적이며 소모적인 충돌을 막는다.
- 이러한 과정을 통해서 수립되는 미국 농업법은 다음 표에서 보는 것처럼 농업, 농촌, 환경, 식품 분야를 포괄하는 종합법이 되며 농무성에게 집행권을 부여하게 된다.

<표 4-1> 미국 2008년 농업법 포함범위

항목(Title)
I. Commodity
II. Conservation
III. Trade/Food Aid
IV. Nutrition
V. Credit
VI. Rural Development
VII. Research
VIII. Forestry
IX. Energy
X. Horticulture/Organic
XI. Livestock
XII. Crop Insurance
XIII. Commodity Futures
XIV. Miscellaneous Provisions
XV. Disaster Assistance
XV. Tax/Other

- 그런데 정책집행에는 예산의 뒷받침이 필수적이므로 연방예산 시스템과 상호작용이 불가피하다.
- 미국은 예산 법률주의를 채택함으로써 모든 예산은 법률로 처리된다.
- * 예산법률주의: 예산의 세입 및 세출을 모두 법률로 규정하는 財政시스템을 말한다.

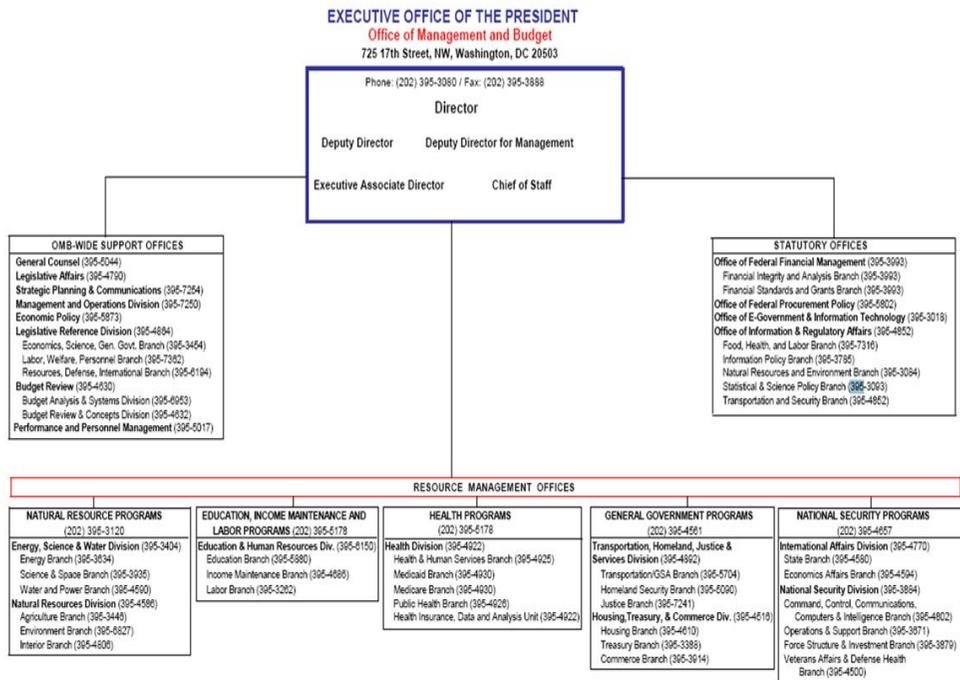
2) 예산법률주의에 따른 농정추진

□ 미국 연방 예산 집행절차 개요를 보면 행정부에 의한 예산편성과 의회의 승인절차를 거쳐 예산이 집행, 운영되며 결산을 통해 예산회기가 종료된다.

○ 미국 연방정부의 예산은 행정부에 의한 예산편성과 의회의 승인절차를 거쳐 예산이 집행, 운영되며 결산을 통해 예산회기가 종료된다.

－ 회계연도(fiscal year)는 매년 10월 1일부터 익년 9월 30일(참고: 농업법 만료 일자)

<그림 4-2> 美 연방예산관리국 조직도



출처 : <http://www.whitehouse.gov/omb>

- 행정부는 각 부처 및 산하기관의 자체 예산 계획을 수립한 다음 이를 연방예산관리국(OMB)에 예산요구서형식으로 제출한다.
- 연방예산관리국(OMB)은 대통령의 정책 우선순위에 따라 각 부처의 예산 계획을 검토, 대통령 예산안을 작성한 후 의회에 제출한다.
 - * 연방예산관리국(OMB)은 1970년 제2차 조직개편에 의해 대통령실에 설치되어 효율적인 행정발전 및 유지계획의 수립과 행정부 조직과 예산의 관리, 감독, 통제 역할을 담당한다.
- 예산법률주의에 따라 의회는 크게 예산승인(Authorization) 절차와 세출승인(Appropriation) 절차를 통해 정책 집행을 통제한다.
 - 미 의회는 예산관련 절차를 통해 농업정책 시행에 개입하게 되는데 예산승인(Authorization) 절차와 세출승인(Appropriation) 절차로 구분한다.
 - * 예산승인 절차: 상·하원의 예산위원회는 행정부 운영이나 개별사업을 검토·승인하고 예산평가 보고서를 제출한다.
 - * 세출승인 절차: 상·하원의 세출위원회는 행정부의 정기적인 지출, 긴급구호나 재난지원 등의 추가경정, 회계연도 개시일이 경과된 사업 지원 등에 대한 세출을 검토·승인한다.
- 연방예산은 크게 재량적 지출(discretionary spending)과 의무적 지출(mandatory spending)로 구분된다.
 - 재량적 지출: 매년 세출 승인절차를 거쳐야 집행이 가능한 예산으로 상원과 하원의 세출위원회(Appropriations Committees)가 매년 재량적 사업에 대해 자금 배정과 사업수행을 명시하는 법안을 만들어

재량적 지출을 승인한다.

- 의무적 지출: 세출위원회의 관할이 아닌 수권법(authorizing laws)에 의해 자동적으로 지출되는 예산으로 의회는 수권 위원회(authorizing committees)를 통해 자격기준, 수혜방식, 여타 정책변수 등에 대한 규정을 정함으로써 의무적 프로그램과 지출을 통제한다.

□ 농업부문의 2011 회계연도의 경우 약 16%가 재량적 지출이었고 나머지 84%가 의무적 지출에 해당된다.

- 재량적 프로그램에 대한 재량적 지출은 매년 예산지출법(annual appropriations bills)에 따라 결정되는 것에 반해 의무적 프로그램과 지출은 이행 기간 동안 반드시 세부 정책별로 집행해야 하는 정책과 예산을 의미한다.

— 따라서 정부가 보이는 장기적 농업정책별 관심의 우선순위는 입법 당시 의무적 프로그램에 대한 예산 배정에 반영된다고 할 수 있을 것이다.

* 재량적 프로그램의 예: 일부 보전정책, 대부분의 농촌개발정책, 연구교육사업, 농업신용사업, 여성유아아동을 위한 특별 영양보충사업(Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children (WIC)), 평화를 위한 국제식량지원사업(Food for Peace international food aid program), 육류 및 가금류검역, 식품유통 및 규제사업 등.

* 의무적 프로그램의 예: 영양지원사업(Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP, 종전의 푸드스탬프), 어린이 영양(학교급식 관련 사업), 농산물 가격 및 소득 지원사업, 연방작물보험사업, 각종농업보전사업, 농산물 품목사업(highly variable and driven by program participation rates, economic and price conditions, and weather patterns).

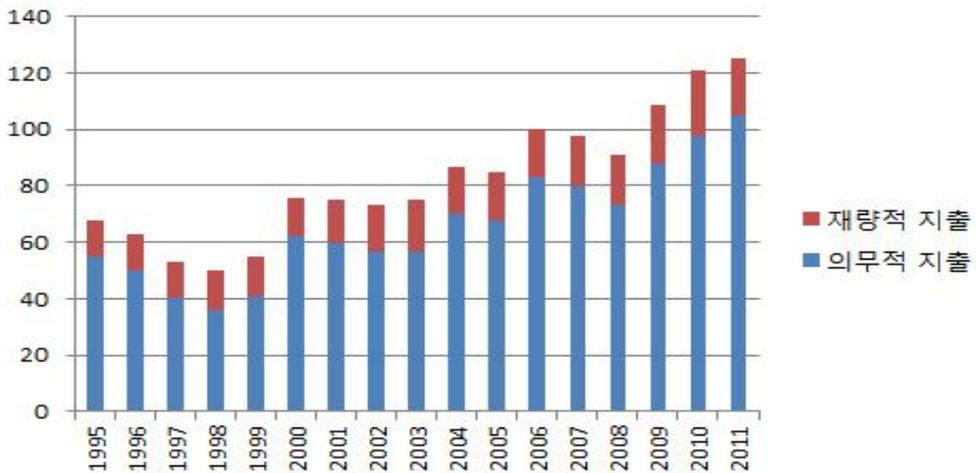
<표 4-2> USDA에 대한 재량적 지출과 의무적 지출액 추이

단위: 10억 달러

연도	의무적 지출	재량적 지출	의무적 지출 비중 (%)
1995	55	13	81
1996	50	13	79
1997	40	13	75
1998	36	14	72
1999	41	14	75
2000	62	14	82
2001	60	15	80
2002	57	16	78
2003	57	18	76
2004	70	17	80
2005	68	17	80
2006	83	17	83
2007	80	18	82
2008	73	18	80
2009	88	21	81
2010	98	23	81
2011	105	20	84

<그림 4-3> USDA에 대한 재량적 지출과 의무적 지출액 추이

단위: 10억 달러



3) 농무성의 연간 사업계획서 확정

□ 농무성은 의회로부터 재량적 지출에 대한 세출승인이 확정되면 거기에 의무적 지출을 포함하여 매년 ‘연간사업계획서(Annual Performance Plan)’를 확정하여 발표하고 당해 연도 정책 집행에 들어간다.

○ 미 농무성은 「전략계획 기본원칙」 하에 4가지 전략목표(Strategic Goal)를 수립하여 두고 있는데 연간사업계획서를 작성할 때 이를 기준으로 한다.

- － 전략목표 : 1. 지역경제 활성화를 위한 농촌지역 번영 지원 2. 수자원·산림자원 보호 및 기후변화 대응역량 강화 3. 농업 생산성 강화 및 바이오산업 수출 지원 4. 안전하고 균형 잡힌 아동 영양지원 및 식품안전 확보

□ 전략목표 1: 지역경제 활성화를 위한 농촌지역 번영 지원

○ 추진배경

- － 미국의 대다수의 중소기업들이 농촌지역에 기반함으로 국가 고용 창출의 근원
- － 농업부문은 미국 내 180만개의 일자리 창출효과를 가진 것으로 분석
- － 미국의 막대한 재정적자 속에서도 농업부문은 무역흑자를 기록

○ 추진계획

- － 긴축재정에 부합하는 농촌지역 사회안전망(safety net) 구축
- － 작물보험 적용 대상 130개 작물로 확대

- 시설 및 운영자금 융자 사업 강화
- 백악관 지역 위원회(White House Rural Council)의 현안 사업 지원 (신재생에너지 지원·기반 투자·자본시설 대여·친환경 사업 지원)
- 농촌지역 정주환경 개선 위한 시설자금융자 (facility direct loans) 강화
- 농식품 연구단(Agriculture and Food Research Initiative) 지원

□ 전략목표 2: 수자원·산림자원 보호 및 기후변화 대응역량 강화

○ 추진배경

- 지속적인 성장을 위한 자연자원 보호 필요성 대두
- 여가선용 및 친환경 일자리 창출을 위한 산림자원 중요성 부각

○ 추진계획

- 산림, 목지, 초지를 포함한 국가 자연자원의 복구 및 보존 지원
- 수자원 보호 및 수질강화 지원
- 대규모 산불(wildfire) 방지 및 산림복원 사업 지원

□ 전략목표 3: 농업 생산성 강화 및 바이오산업 수출 지원

○ 추진배경

- 전 세계 만성적 기아인구 9억2500만 명 육박
- 개도국의 열악한 농업 시스템 및 식량 부족이 경제발전을 저해하는 실정
- 식량안보 강화 및 해외 농업 수출을 위한 농업 생산성 강화 및 기술 지원의 필요성 대두

○ 추진계획

- 국제 식량 지원(international food assistance program) 위한 재량 기금 설치
- 아프가니스탄 재건 및 안정 위한 미 농무부 지원
- 지속농업연구교육(SARE: Sustainable Agriculture Research and Education) 연방정부 재정보조금

□ 전략목표 4: 안전하고 균형 잡힌 아동 영양지원 및 식품안전 확보

○ 추진배경

- 2011. 9. 발표된 ERS 보고에 따르면 미국 내 1700만 가구가 충분한 식량공급을 받지 못한 것으로 조사
- 질병통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention) 자료에 따르면, 1970년대 초부터 미국 내 비만인구 급증
- 『결식아동지원법(Health, Hunger-Free Kids Act of 2010)』에 따른 학교급식 지원 효과가 큰 것으로 나타남으로써 이에 대한 지속적인 관심이 요구
- 식품매개질병(foodborne disease)에 대한 공중우려가 증가

○ 추진계획

- 특별영양지원계획(Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children) 지속적 추진
- 『결식아동지원법(Health, Hunger-Free Kids Act of 2010)』 지속적 추진
- 2014. 3. 까지 SNAP(foodstamp) 수혜 강화위한 예산 재추진
- 가축살처분검사(poultry slaughter inspection) 현대화 추진 통한 식품매개질병 방지 (검사절차진단 및 규제요건 강화)
- 가축질병 추적시스템(animal disease traceability) 정비

(2) 뉴질랜드

1) 농무부(MPI: Ministry of Primary Industry)

□ 농정목표 수립과 집행의 중심은 농무부인데, 2012. 4. 30. 부터 종전의 수산부(Ministry of Fisheries)와 농림부(Ministry of Agriculture and Forestry)가 통합되어 현재의 농무부(Ministry of Primary Industry)가 통합 출범하였다.

○ 농무부(Ministry of Primary Industries)의 주요 기능은 다음과 같다.

- 뉴질랜드 농업의 지속가능한 발전을 위한 정책
- 수산 및 양식업에 대한 건설한 정책
- 생물보안(bio-security)에 대한 입체적이고 종합적인 시스템 제공
- 뉴질랜드산 식품의 식품안전성 확보

○ 이를 위해 농무부는 각종 공법적·규제적 업무를 담당하고 있는데 현재 이러한 주요 업무를 규정하고 있는 법률을 보면 다음과 같다.

- Aquaculture Reform 2004
- Animal Product Act 1993
- Bio-security Act 1993
- Fisheries Act 1996
- Food Act 1949
- Forests Act 2000 등이 대표적이다.

□ MPI의 조직을 보면 다음의 8개 부서를 운영하고 있는데 기준설정 및 집행, 규정준수, 자원관리, 인증제도 등과 같은 기준을 설정하

고 기준의 준수를 검증하는 기능을 강화하고 있다.

1. 정책국(Policy Branch) : 농무부의 정책과 관련된 전반적인 업무를 담당하며, 농업과 관련된 장기전망, 정책개발 등의 업무를 진행한다.
2. 자원관리국(Resource Management and Programmes branch) : 정책 프로그램, 기금 프로그램 및 연구 기금을 관리하며 배출권 거래 제도를 주관한다.
3. 기준국(Standards branch) : 농산물의 수입 및 수출을 검토하며, 생물보안, 동물복지, 식품안전의 업무를 주관한다.
4. 규정준수 및 대응국(Compliance and Response branch) : 질병 통제, 동물복지, 식품안전 등의 정책 부합확보, 조사, 진단을 주관한다.
5. 인증제도국(Verifications and Systems branch) : 수확물 검역, 통관, 수입 농수산물·동물 검역을 담당한다.
6. 모라이족 협력국(Maori Primary Sector Partnerships branch) : 마오리족과 관련된 현안을 다루며, 주로 마오리족의 농업관련 문제를 주관한다.
7. 총무국(Office of the Director General branch) : 농무부의 부처 전략과 계획을 관장하며, 위험, 평가, 내부 감사의 기능을 수행한다.
8. 사업국(Corporate Services branch) : 재정, 정보, 인적자원, 법적

지원, 사업지원 등을 포괄하는 사업관련 기능을 담당한다.

2) 예산제도로 본 뉴질랜드 정책수립과 이행

□ 사전예산제도

- ‘1994 재정책임법’은 예산정책서(BPS: Budget Policy Statement)의 의회 제출을 규정함으로써 사전예산제도를 도입하였다.
 - * 예산정책서: 1993년 제정된 「재정책임법(Fiscal Responsibility Act)」에 의해 재무부는 국회에 사전예산에 관하여 예산정책서를 발간하도록 의무화하였다. 의회 재정지출위원회(Finance and Expenditure Committee)는 이를 심의하고, 그 결과를 본회의에 제출한다. 예산정책서에는 향후 3년간의 예산정책의 목표가 명시되며, 내각은 정부가 추진하는 사업의 중요도를 평가하고, 예산안의 중점사항을 결정한다.
- 사전예산제도의 도입은 행정부의 예산 편성안 대강(大綱)을 의회에 보고하게 함으로써, 의회는 예산검토 기간을 실질적으로 확보할 수 있게 되었다(국회예산정책실, 국회의 예산편성권과 예산정책처의 새로운 위상 확보 방안 연구, 2009, p. 135)
- 시간을 확보한 의회는 예산심의 과정에서 미시적 사업의 예산배정 논의에 치중하는 것으로부터, 거시적 경제 및 재정운용 전반에 대해 논의가 이루어질 수 있게 되었고 행정 부처의 입장에서 보면 對의회 예산 활동기간 증가로 예산 확보를 위한 시간적 여유를 확보하게 된다.
- 무엇보다도 행정 부처는 예산확보 과정에 정치적 논리로부터 상대적으로 자유로워 질 수 있어 장기 지속적인 사업의 예산확보에 유

리하게 되었다.

□ 산출물 예산제도

- ‘1989 재정법(Public Finance Act)’에서 부처별로 ‘일반적으로 인정된 회계원칙(Generally Accepted Accounting Principle: GAAP)에 따라 발생주의 회계(Accrual Accounting)와 산출예산제도(Output Budgeting)를 규정하였다.
- 정부부문에서 생산되는 산출물을 수량·품질·생산기한·생산비용 등 세목별로 가능한 한 구체적으로 그리고 명확하게 파악하고, 그 산출물 중심으로 정부조직을 관리하고 통제하는 것을 목표로 한다 (박성진, 《결과지향 예산개혁의 비교연구 : 신제도주의적 분석》, 연세대학교, 2000, p66).
- 이는 투입(Input) 중심의 예산제도에서 성과 지향적인 예산제도로의 변화를 의미하며, 1980년대 중반 농정을 포함한 국가 경제의 대대적인 개혁을 단행하고 농림수산 행정을 포함하여 모든 부처의 예산을 성과 위주로 파악, 편성, 배정하게 된 것이다.

□ 의미

- 사전예산제도를 통해 각 부처는 사업을 장기 지속적 관점에서 파악하고 그에 따라 예산 편성 및 확보역량을 강화시킬 수 있었던 것으로 판단된다. 이는 국가 경제의 장기적 운용 방향에서 각 부처의 사업을 수립하고 예산을 편성하게 함으로 단기적 집중적 예산 편성을 하는 경우보다 정치적 독립성을 크게 제고 할 수 있다.
- 예산 편성과 확보에서 정치적 독립성을 크게 제고 할 수 있었다는

점에서 보면 미국의 수권법적 접근과 유사한 효과를 거두고 있다고 판단된다.

- 산출물 예산제도는 사업별로 산출물을 구체적으로 명시함으로써, 사업 수행에 따른 행정부의 책임성을 강화하였다.

3) 뉴질랜드 농무부 예산 현황

□ 뉴질랜드 예산은 크게 부처가 직접 사업을 수행하는 부처예산 (Departmental Transactions Budget), 책임운영기관이나 NGO등에게 위탁해서 사업을 수행하는 부처외 예산(Non-Departmental Transactions Budget)으로 나뉜다.

- 이를 통해서 보면 사업을 외부에 위탁 수행하는 비중이 약 31%에 달한다.

<표 4-3> 뉴질랜드 예산

	Departmental Transactions Budget	Non-Departmental Transactions Budget	Total Budget
금액(천달러)	321,930	145,672	467,602
비중(%)	68.8	31.2	100

□ 뉴질랜드 농무부 부처예산(Departmental Transactions Budget)을 보면 일반적 정책 개발과 이행 목적 이외에 국내 및 국경 생물 안전위험관리(bio-security risk management)에 매우 큰 비중을 둔다.

○ 2012/13년 농무부 부처 예산(Departmental Transactions Budget)은 다음과 같다.

* 부처 예산(Departmental Transactions Budget): 부처의 직접사업예산

<표 4-4> 뉴질랜드 농무부 부처 분야별 예산

분야	세부사업	예산 (천 달러)	비중 (%)
정책 개발	농립정책	17,974	5.6
	생물안전 정책	3,823	1.2
	수산정책	49,678	15.4
	합계	71,475	22.2
정책 이행	수산업, 양식업	58,805	18.3
	농립정책	14,423	4.5
	생물안전 정책	3,551	1.1
	합계	76,779	23.8
생물안전 (bio-security) 위험관리	국경 생물안전위험관리	91,339	28.4
	국내 생물안전위험관리	50,876	15.8
	합계	142,215	44.2
기 타	산림자산관리,	1,877	0.6
	경종부문 보조 및 지원,	10,158	3.2
	동물복지,	5,136	1.6
	탄소배출거래 및 자생림	13,244	4.1
	기 타	1,046	0.3
	합계	31,461	9.8
	총계	321,930	100.0

○ 부처 외 예산지출(Non-departmental Output Expenses)은 다음과 같다.

* 부처외 예산: 책임운영기관이나 NGO등에게 위탁해서 수행하는 사업예산

<표 4-5> 뉴질랜드 농무부 부처외 분야별 예산

분야	예산 (천 달러)	비중(%)
기후변화 연구	9,200	6.3
결핵 국가 질병 관리 전략 계획 실행	30,850	21.2
산림 관리(구매, 관리, 연구 용역)	103,833	71.3
도보 접근 위원회(Walking Access Commission) 정책 시행	1,789	1.2
	145,672	100.0

(3) 영국 예산 시스템 개요 및 분석

1) 英 예산 개요

- 영국 정부의 예산은 행정부에 의한 예산편성과 의회의 승인절차를 거쳐 예산이 집행, 운영되며 결산을 통해 예산회기가 종료된다.
 - － 회계연도(fiscal year)는 매년 4월 1일부터 익년 3월 30일까지 이다.
- 행정부 예산편성은 총액배분자율편성(Top-Down) 제도를 기본으로 하는데 행정부 각 부처는 자율적으로 세출예산안을 편성하고, 이를 재무성(Her Majesty's Treasury)이 감독한다.
 - * 재무성: 1866년 국고 및 감사부처법(Excheque and Audit Department Act 1866)을 시초로 상당한 예산편성권이 재무성에 부여됨. 재무성은 정부의 예산 편성·공공재정 관리·경제정책 수행 등 거시경제와 재정정책을 총괄하는 정부부처이다.
 - － 재무성 산하에 예산책임처(Office for Budget Responsibility)가 설

치되어, 영국 재정의 독립적이고 객관적인 분석을 제공한다.

- 영국은 예산법률주의를 채택하고 있어 예산을 세입예산안과 세출예산안의 법률로 처리한다.
 - * 예산법률주의 : 예산의 세입 및 세출을 모두 법률로 규정하는 재정방식이다.
- 영국 의회의 예산관련 권한은 대부분 하원(House of Commons)이 가지고 있으며, 하원의 다수당이 수상이 되고 수상이 내각위원들을 임명하게 되는 내각책임제적 요소로 인해 행정부가 제출한 예산안이 수정되거나 거부되는 경우가 거의 없는 것이 특징이다.
- 부처별 지출 권한을 부여하는 세출예산법(Appropriation Act)과 별도로 매해 12월에 지출 총액을 제한하는 통합국고법(Consolidated Fund Act)을 제정한다.
- 세입예산과 세출예산을 별도로 처리하기 때문에 의회의 예산 심의 과정 역시 세입예산과정(Budget Cycle)과 세출예산과정(Estimates cycle)로 구분된다.

2) 영 예산의 구성

□ 세입예산과정(Budget cycle)

- 행정부로부터 재정법안(Finance Bill)이 제출되면 이를 하원과 상원의 순으로 심의하여, 7월에 재정법(Finance Act)으로 제정되며 의회의 세입예산과정은 11월과 12월 사이에 발간되는 사전예산보고서(Pre-Budget Report)로부터 시작된다.
 - * 사전예산보고서 : 다음 회계연도를 포함한 향후 5년간의 세입에 대한 계획

을 포함하며, 하원의 재무위원회(Treasury Committee)는 이를 검토한다.

□ **세출예산과정(Estimates cycle)**

- 의회가 연간 지출할 부처별 자원과 현금을 승인하는 과정이며, 일반 회계에 해당하는 통합국고기금(Consolidate Fund)으로부터 지출권한 총액을 승인하는 과정이다.
- 정부는 세출예산을 1년에 4번까지 요구할 수 있으며, 본 세출예산안(Main Supply Estimates), 추가경정예산안(Supplementary Estimates), 잠정예산(Votes on Account) 등의 과정이 있다.

<표 4-6> 미국의 세출예산과정

	자원(resource)지출	자본(capital)지출
부처 지출한도 (DEL)	<ul style="list-style-type: none"> · 현금성(near-cash) DEL - 중앙정부(부처 및 정부기관)의 서비스 제공 비용 - 공기업, 사적부분에 대한 보조금 · 비현금 DEL - 감가상각 - 자본부담금 감손비용 - 지급준비금 	<ul style="list-style-type: none"> · 부처 및 비부처공공기구(NDPBs)의 고정자산에 대한 지출 · 지방정부에 대한 자본보조금 등
연간 관리지출 (AME)	<ul style="list-style-type: none"> · 사회보장급여 · 세액급여 및 순공공서비스 연금 · 중앙정부 채무 이자 · EU 분담금 · BBC 내국 서비스 · 지방정부 자체재원 지출 · 복권 및 기타 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부 자체재원 지출 · 공기업 자체재원 자본지출 · 공공부문 은행에 대한 자본보조금 · 복권 및 기타

- * 세출예산안 : 부처별지출한도(DEL)와 연간지출계획(AME)에 대한 자산과 현금 지출의 한도, 수입한도(income limits), 비예산지출(non-budget expenditure) 등을 포함한다.

□ 부처별지출한도(DEL)

- 부처의 사업비 성격의 지출로 중기 지출 계획서인 지출 계획서(SR)에서 결정되며, 천재지변이나 국가적 위기 등 통제가 불가능한 경우를 제외하고는 증액되지 않고 유지(DEL budgets cover spending that is within a department's control and are negotiated with HM Treasury via Spending Reviews).

□ 연간관리지출(AME)

- 법정지출로서 단년도 지출항목들, 예컨대 사회보장지출, 세액공제, 지방자치단체의 재정지출, 이자지출 등이 포함됨(AME budgets are usually demand-led and not easily controllable by departments, so are set at the beginning of each year via the Parliamentary Main Estimate.).

○ 주요 예산 제도

- 재정안정화 준칙 : 1998년 재정법(Finance Act 1998)을 통해 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)을 도입, 공공투자 지출에 한해 정부차입을 허용하는 1) 차입준칙과 GDP 대비 공공부문의 순부채 비중이 안정적 수준으로 유지되어야 한다는 2) 지속가능한 투자 준칙으로 구성된다.

- 사전예산제도 : 1975년 산업법(Industry Act)에 의해 영국 정부는 1976년부터 매년 두 차례 경제전망을 발간하는데, 한번은 봄 예산안(Budget)에 다른 하나는 가을보고서(Autumn Statement)에 포함된다.

□ 英 예산 현황

- 영국 일반정부의 재정수지는(financial balance)는 2002년부터 2007년까지 GDP 대비 2%대의 적자를 유지하였으나, 글로벌 금융위기를 기점으로 2008년 5%, 2009년 11%, 2010년 10.4%의 적자를 기록하였다.
- 현 영국 정부는 재정정책 구조를 개혁함으로써 2009년 기준 GDP 대비 11%에 달하는 재정적자를 5년 이내에 해소하고 재정건정성을 확보하고자 하고 있다.
 - 이를 위해서 2010년 지출계획서에 재정 긴축 계획을 발표, 부처별 평균 19%의 예산 삭감을 명시한 바 있다.

□ 영국 환경식품농무부(Defra)의 주요 기능 및 예산

- 환경식품농무부(Department for Environment, Food and Rural Affairs)의 주요 기능은 다음과 같다.
 - 1) 영국 농업을 지원하고, 지속가능한 먹거리 생산을 확보 : 농수산업에서의 품질 경쟁력 확보, 동물 복지 기준의 확립을 통한 안전한 먹거리 확보.
 - 2) 종 다양성을 포괄한 환경자생력 강화 지원 : 해양자원을 포함한

광범위한 종 다양성 확보, 온실가스 감축 및 오염원 통제 강화, 자연동물 서식지 보호 및 개체 수 감소 감시.

- 3) 지속가능하며 건설한 녹색 경제 건설 통한 기후 변화 극복 : 산업과 민간의 자원 재사용을 지원, 영국 경제가 기후변화에 효과적으로 대응하기 위한 정책 설계, 지역 공동체 결집 강화
 - 4) 동물원(原)성 질병 및 식물원(原)성 질병에 대한 대비 역량 강화 : 동물원성 및 식물원성 질병에 대한 폭넓고 지속적인 감시를 통해 환경과 사회를 보호
 - 5) 홍수 등의 자연재해로부터의 위기관리 능력 강화 : 홍수 및 지각변동에 대한 효과적인 대응을 통한 위기상황 대처
- * 영국은 우리나라의 농식품부와 환경부에 해당하는 부처가 하나의 부처로 통합되어 운영되는 것이 특징으로 현재의 환경식품농무부(Defra)는 2001년 6월, 기존의 농림식품부(the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)와 환경운송지역부(Department of Environment, Transport and the Regions)가 통합되어 출범하였다.

○ 자원이출 / 부처별지출한도 (Resource Budget DEL) : [표 4-7]

- 1) 영국 농업을 지원하고, 지속가능한 먹거리 생산을 확보 (Section A)
 - 2011~12에서의 지출감소는 CAP(Common Agriculture Policy) disallowance payments의 감소에 기인한 것이다.
- 2) 종 다양성을 포괄한 환경자생력 강화 지원 (Section B)
 - 2009~10에서의 지출증가는 영국 지역개발프로그램(Rural Development

Programme for England)와 관련된 것이다.

- 영국 지역개발프로그램에 대한 EU 분담분 증가에 따라 2012~13년에는 큰 폭의 감소가 예상된다.

<표 4-7> DEFRA 예산내역(1)

Table 1 – Defra’s Resource and Capital Budget

	2006-07 Outturn £000	2007-08 Outturn £000	2008-09 Outturn £000	2009-10 Outturn £000	2010-11 Outturn £000	2011-12 Outturn £000	2012-13 Plans £000	2013-14 Plans £000	2014-15 Plans £000
Resource DEL									
Section A: Support and develop British farming	434,568	500,807	463,676	475,098	476,836	333,041	391,981	392,529	364,264
Section B: Help to enhance the environment and biodiversity	466,492	461,213	472,957	496,436	465,561	453,698	374,064	366,289	346,152
Section C: Support a strong and sustainable green economy	258,229	282,122	140,668	165,795	142,329	195,618	172,129	162,780	175,894
Section D: Prepare for and manage risk from animal and plant diseases	248,571	256,745	256,047	258,488	226,426	189,537	223,473	110,510	97,930
Section E: Prepare for and manage risk from environmental emergencies	6,203	4,119	3,333	14,173	16,447	9,733	33,120	35,364	47,966
Section F: Departmental operating costs	264,658	314,309	288,393	261,507	213,356	172,327	216,784	229,400	199,699
Section G: Support and develop British farming (NDPB)(net)	6,149	7,214	12,341	(314)	12	409	1,418	1,376	1,291
Section H: Help to enhance the environment and biodiversity (NDPB)(net)	438,409	448,485	477,247	489,110	489,243	513,775	489,337	446,462	423,340
Section I: Support a strong and sustainable green economy (NDPB)(net)	8,266	7,660	6,589	9,774	9,336	628	500	-	-
Section J: Prepare for and manage risk from environmental emergencies (NDPB)(net)	283,771	284,254	290,400	291,198	336,278	350,458	331,446	316,886	302,386
Total Resource DEL	2,415,316	2,566,928	2,411,651	2,461,265	2,375,824	2,219,224	2,234,262	2,061,596	1,958,922
<i>Of which:</i>									
-Pay ¹	995,019	1,074,405	1,073,425	1,158,288	1,154,885	1,010,555	-	-	-
-Net current procurement ²	802,171	724,374	678,696	661,065	536,969	471,118	690,256	622,683	539,610
-Current grants and subsidies to the private sector and abroad	352,537	380,742	335,932	323,859	331,798	399,438	322,418	283,405	270,835
-Current grants to local government	34,962	23,527	48,894	33,675	49,803	92,595	55,134	54,952	48,313
-Depreciation ³	155,711	211,033	192,928	200,689	200,730	217,510	192,000	190,000	191,000

- 3) 지속가능하며 건설한 녹색 경제 건설 통한 기후 변화 극복 (Section C)
 - 2008~09에서의 지출감소는 사업자원효율 및 폐기물 프로그램 (Business Resource Efficiency and Waste Programme)의 종료에 따른 것이다.
 - 또한 탄소라벨(Carbon Trust)제도 시행부처가 에너지 및 기후변화 부(the Department of Energy and Climate Change)로 이관됨에 따라 지출액이 감소하였다.
 - 4) 동물원(原)성 질병 및 식물원(原)성 질병에 대한 대비 역량 강화 (Section D)
 - 2011~12에서의 지출감소는 Animal Health와 Veterinary Laboratories Agency가 Animal Health and Veterinary Laboratories Agency로 통합된 것에 기인한다.
 - 5) 홍수 등의 자연재해로부터의 위기관리 능력 강화 (Section E)
- 자본지출 / 부처별지출한도 (Capital Budget DEL) : [표 4-8]
- 1) 영국 농업을 지원하고, 지속가능한 먹거리 생산을 확보 (Section A)
 - 2010~11에서의 지출감소는 RPA(Rural Payments Agency)의 자본 지출 감소에 기인한 것이다.
 - 2) 종 다양성을 포괄한 환경자생력 강화 지원 (Section B)

- 2010~11에서의 지출감소는 Contaminated Land Capital Grant Scheme의 시행부처가 환경청(EA)으로 이관된 것에 기인한다.
- 2008~09에서의 지출증가는 British Waterways Board의 사업시행을 위한 추가자본 확보에 기인한 것이다.

<표 4-8> DEFRA 예산내역(2)

	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
	Outturn	Outturn	Outturn	Outturn	Outturn	Outturn	Plans	Plans	Plans
	£000	£000	£000	£000	£000	£000	£000	£000	£000
Capital DEL									
Section B: Help to enhance the environment and biodiversity	39,393	38,323	64,699	47,855	28,501	27,663	14,500	17,000	19,000
Section C: Support a strong and sustainable green economy	80,073	83,086	93,408	127,037	53,806	8,343	19,974	30,260	41,860
Section E: Prepare for and manage risk from environmental emergencies	67,187	39,588	1,124	1,886	4,856	(10,850)	(9,476)	(9,476)	(9,476)
Section F: Departmental operating costs	67,058	31,120	(6,860)	6,848	3,794	(995)	79,790	64,290	85,290
Section H: Help to enhance the environment and biodiversity (NDPB)(net)	65,254	43,276	55,706	56,137	57,126	43,416	3,000	3,000	3,000
Section J: Prepare for and manage risk from environmental emergencies (NDPB)(net)	201,500	249,626	339,898	392,676	386,959	301,709	273,186	273,186	273,186
Section A: Support and develop British farming	28,263	22,219	23,929	25,106	11,963	6,232	-	-	-
Section D: Prepare for and manage risk from animal and plant diseases	33,266	49,652	37,797	35,522	21,232	7,572	-	-	-
Section G: Support and develop British farming (NDPB)(net)	961	26	5	86	-	16	-	-	-
Section I: Support a strong and sustainable green economy (NDPB)(net)	88	7	5	-	-	(5)	-	-	-
Total Capital DEL	583,043	556,923	609,711	692,953	568,237	383,101	380,974	378,260	412,860
<i>Of which:</i>									
-Net capital procurement	199,483	185,919	178,008	201,143	187,209	114,602	142,573	127,073	148,073
-Capital grants to the private sector and abroad	221,851	204,620	220,881	278,368	248,714	229,751	200,951	210,951	220,951
-Capital support for local government	140,189	67,707	170,100	169,477	44,471	48,631	32,452	32,452	32,452
-Capital support for public corporations	7,640	15,618	28,459	24,614	18,048	18,240	14,500	17,000	19,000

3) 지속가능하며 건설한 녹색 경제 건설 통한 기후 변화 극복
(Section C)

- 2008~09에서의 지출증가는 London Waste and Recycling Board의 투자증대에 기인한 것이다.
- Waste 프로그램이 포괄적지출계획 2007(CSR07)의 종료와 함께 마무리됨에 따라 2011~12에서는 지출이 감소하였다.

4) 동물원(原)성 질병 및 식물원(原)성 질병에 대한 대비 역량 강화 (Section D)

- 2008~09에서의 지출증가는 지방정부에 대한 자본 양여금(Capital grants)의 관리권한이 Core-Department로부터 EA로 이관된 것에 기인한다.

5) 홍수 등의 자연재해로부터의 위기관리 능력 강화 (Section E)

- 2008~09에서의 지출감소는 지방정부에 지급하는 홍수대응보조금의 관리 및 Internal Drainage Boards의 EA로의 이관에 따른 것이다.
- 또한 농무부는 홍수 대응 관리를 위해 EA에 대한 자본지출을 2008~09에 증가시킨 바 있다.

□ 한국 농업 예산 시스템과의 비교

- 거시적 예산 시스템의 차이로 양국 간의 직접적인 예산 시스템 비

교는 무리가 있다고 판단되나, 농업(농산물) 경쟁력 강화 및 농업 체질 개선, 농가 소득 증진 등 전략목표는 양국 간에 공통적으로 발견된다고 판단된다.

- 한국의 농업 예산 시스템의 중점 편성방향이 FTA 체결에 따른 농어업 부문의 경쟁력 강화 및 피해보전에 맞춰진 것과 달리, 영국의 농업 예산 시스템의 중점 편성방향은 안전한 먹거리 생산, 기후변화 및 각종 자연재해에 대한 대응력 강화, 녹색산업으로서의 농업의 경쟁력 강화에 초점이 맞춰졌다.

- 2011~12년 기준으로 사업비적 성격을 띠는 자리지출/부처별 지출 한도를 살펴보면, 중 다양성을 포괄한 환경자생력 강화 지원 (Section B)와 영국 농업을 지원하고, 지속가능한 먹거리 생산을 확보 (Section A), 지속가능하며 건실한 녹색 경제 건설 통한 기후변화 극복 (Section C)순으로 가장 많은 예산을 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

* Section B (453,698 천유로) > Section A (333,041 천유로) > Section C (195,618 천 유로) 순임

- 영국의 예산 시스템이 한국 농업 예산 시스템에 시사하는 바로는 다음과 같다.

- 첫째, 자리지출과 자본지출의 구분으로, 장기계속적인 지출과 경상적인 사업비의 지출을 명확히 구분할 수 있게 되어 對 재정부 및 對 국회 예산 활동 시 부처의 장기계속적인 예산확보에 도움이 될 것으로 판단된다.

- 둘째, 부처별 지출한도와 연관 관리지출의 구분으로, 긴급한 필요

를 제외하고는 부처의 사업의 지속성을 담보할 수 있으며 이차지급을 포함한 단년도 지출과 사업비를 구분함으로써 예산의 가시성을 확보할 수 있다고 판단된다.

2. 회계 및 기금별 역할 분석과 개선방안

(1) 존치평가 결과를 통해 본 기금 현황

1) 자유무역협정이행지원기금(FTA기금)

□ 동시다발적 자유무역협정 체결에 의한 시장개방 확대에 대한 농업부문의 부정적 반응에 대응한 정치적 목적이 반영되었다.

○ 한·칠레FTA 체결 당시에는 시장개방에 따른 피해는 과수분야에 국한되었으나 한·미 FTA를 계기로 기존 과수분야에서 축산, 식량·원예 분야로 사업구조를 대폭 확대 개편하였다.

* 2008년부터 한·칠레 FTA 보완대책 1.2조원을 한·미 FTA 보완대책 4.1조원과 통합 운영 하고 있다.

○ 정부와 정치권은 FTA 기금을 일반예산으로 대체할 경우 FTA에 대응한 정부 및 정치권의 의지에 대해 농업인(단체) 등의 불신을 우려하는 측면이 있다.

□ 정부 출연금 의존비율이 점차 완화되고 있지만 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다.

○ FTA기금은 피해분야 지원의 특성상 자체수입원 개발이 곤란함에 따라 정부 재정 의존도가 높다.

* 정부출연금비중추이: ('04) 99.6% -> ('08) 90.7 -> ('09) 85.5 -> ('11) 66.2

○ 그런데 한·미 FTA, 한·EU FTA 등 FTA체결이 가속화되고 있으므로 향후 수입권 공매납입금이 증가되고 용자사업의 규모증가에 따른 용자원리금회수 등이 점진적으로 증가하여 정부출연금 의존비율이 낮아질 가능성은 있다.

□ 예산 및 다른 기금 사업과 중복성·유사성이 제기될 소지가 있다.

○ FTA기금사업은 한·칠레 FTA 체결에 따라 피해가 예상되었던 과수 분야에 한정 지원함으로 예산사업과의 차별성 유지를 시도하였으나 한·미, 한·EU FTA를 계기로 축산, 원예 등 대상품목을 확대해 감으로 일부사업이 예산사업과 유사한 면을 피할 수 없게 되었다.

－ 물론 축산 및 식량·원예 분야 중 피해가 큰 품목을 선정함으로써 가능한대로 예산사업과 사업 중복을 피하려는 노력을 하여 왔다.

－ 그러나 일부사업이 예산사업과 일부 유사한 면이 있는데 'FTA기금 과실생산기반조정 사업'과 '농어업기반정비사업', 'FTA기금 거점산지유통센터건설사업'과 '농산물산지유통센터건설지원사업' 등이 예이다.

□ 기금 목적과 사업구조 불일치, 중복 문제가 있다.

○ 기금의 근본적 목적인 FTA 체결에 따른 직접피해 보전보다는 사업구조가 품목별 경쟁력 강화에 집중되고 있어 기금의 목적을 확대하거나 변경하지 않는 한 일반적인 재정투자로서의 예산사업으로 집행할 필요성이 지속적으로 제기될 가능성이 있다.

- 본 기금은 FTA체결에 따른 피해농업분야에 대한 지원이라는 설치 목적에서 타 기금과 차별성이 있으나, 현재 사업구조를 보면 기능 면에서 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 축산발전기금, 수산발전기금 등의 일부 사업과 유사성 논란이 있다.
- 아울러 농업분야 피해보전 및 선제적 경쟁력제고 사업들은 재원의 규모가 매우 클 뿐만 아니라 타 예산·기금과 혼재될 가능성이 매우 높기 때문에, 본 기금의 사업들과 예산 및 다른 기금 사업들과의 중복성·유사성 논란을 회피하기 어려울 것으로 판단된다.

2) 축산발전기금

- 축산업이 지니고 있는 특성에 따라 기금의 필요성이 분명하고 거기에 부합하는 기금 목적이 정립되어 왔다.
- 우리나라 축산업은 외부환경 의존도가 높아 외부변수에 민감하여 유사시 신속한 대응이 필요한 부문이다.
 - 축산물 생산의 주요 요소인 사료의 해외 의존도가 매우 높아 해외 변수에 민감하고, 구제역·조류인플루엔자 등 악성가축 질병 발생 시 수급에 큰 영향을 받는 특성에 따라 신속한 대응이 필수적이다.
 - 따라서, 신속적이고 탄력적인 운용이 가능한 현재의 축산발전기금 필요성이 부각된다.
- FTA 등으로 인한 축산업 시장개방의 가속화, 악성 가축질병, 국제 곡물시장에서의 사료 가격 급등 등의 변화된 축산여건을 감안해 볼 때, 기금 설치목적은 현재에도 유효한 것으로 판단된다.

□ 자체 자원 조성이 상대적으로 확보되어 있다.

○ 축산물수입이익금과 “마사 진흥과 축산발전”을 설립 목적으로 하는 한국마사회의 납입금과 기금운용수익금의 비중이 절대적으로 높기 때문에 본 기금의 재원조성 적절성이 보장되고 있다.

－ 2011년도 기금 수입구조를 보면 총 8,268.74억 원 가운데 자체수입이 6,144.96억 원이고 여유자금회수 분이 2,123.78억 원으로 정부출연금이 없는 상태이다.

* 본 기금에는 1974년부터 2009년 말 까지 총 5조 9,782억 원의 자금이 조성되었으며, 이 중 축산물 수입이익금이 2조 6,776억 원으로 45%, 한국마사회납입금이 1조 3,506억 원으로 23%, 기금운용 수익금이 1조 8,301억 원으로 31%의 비중을 나타내고 있어 기금 재원이 대부분을 차지하고 있다. 반면에 정부출연금은 910억 원으로 1%에 지나지 않아 타 기금 대비 정부출연금에 대한 의존도는 매우 낮은 것으로 나타났다.

○ 특히 타농산물에 비해 개방 폭이 컸던 축산물의 수입 이익금으로 조성된 자금이 축산업의 지속적인 발전을 위한 사업에 활용되고 있어 재원과 시행 사업 간의 연계성이 높다.

－ 기금의 수입부문에는 연간 7,000~8,000억 원 수준이 향후에도 안정적으로 조달될 전망이기 때문에 수입 측면에서 기금재원의 안정성은 확보되어 있는 것으로 평가된다.

□ 축산관련 정책 사업에서 기금이 담당하여야 할 부분과 회계 및 다른 기금이 담당하여야 할 부분에 대한 기준이 불분명하여 중복성 문제가 있다.

○ 기금이 담당해야 할 사업과 예산에서 지원될 수 있는 사업의 효율

적인 역할 분담을 통한 중복성 배제 노력과 기금 지원사업의 구조 조정 노력이 필요하다.

- 2011년의 경우 축산분야 지원액 중 축발기금이 49% 차지하고 농특과 일반회계가 37%, FTA 기금이 14.6%를 차지하고 있다(표 2-26).

3) 농산물가격안정기금

□ 농산물 수급이 지니고 있는 특수성에 따라 기금의 필요성이 분명하고 거기에 부합하는 기금 목적이 정립되어 왔다.

- 국내 농업을 둘러싼 유통환경 변화(시장개방 확대, 유통구조변화, 식품안전성 강조, 국제 농산물 가격 변동성 심화 등)에 대응한다는 기금의 목적이 분명하고 향후에도 지속적으로 농안기금의 역할과 필요성은 더욱 증대될 것이다.

□ 자체 재원 조성이 상대적으로 확보되어 있다.

- 2007~2009년 동안 기금의 주요 수입에서 용자원금 회수, 비축농산물 판매수입, 여유자금 회수, 수입권공매 부담금 등이 대부분을 차지하고 있고 정부출연금의 전무하여 기금재원의 안정성은 확보되어 있다고 판단된다.

* 2011년도 기금 수입구조를 보면 총 2조 8,661.71억 원 가운데 자체수입이 2조 3,803.86억 원이고 여유자금회수 분이 4,851.69억 원으로 정부출연금은 거의 없는 상태이다.

- 물론 향후 DDA 협상타결 등으로 관세가 감축된다면 그에 따라 기금 수입 감소가 예상되므로 따라서 기금의 안정적인 운용을 위해서는 지속적으로 대체 수입원의 발굴이 필요할 것으로 보인다.

- 농산물 수급 불균형에 대한 대응을 주목적으로 하고 있기 때문에 예산 및 다른 기금 사업과의 중복·유사성은 크지 않다.
- 비축, 출하조절 사업 등 주요 가격안정사업은 농산물 수급 불균형이 발생할 경우 신속한 대응을 주목적으로 하고 있기 때문에 예산사업과의 중복 및 유사성은 크지 않은 것으로 판단된다.
- 다만 본 기금의 유통시설 현대화 사업과 광역·지역발전특별회계의 농산물유통시설개선 사업, 그리고 본 기금의 운영활성화 사업과 농어촌구조개선특별회계의 농산물판매촉진 사업은 지원대상의 중복성이 발생될 소지가 있다.

4) 농지관리기금

- 기금 목적을 시대적 상황에 맞추어 정립하면서 정체성을 유지하고 있다.
- 농지의 전용에 따른 대체농지 조성을 목적으로 출발한 기금이었는데, 농업환경 변화와 더불어 기금 목적을 조정하여 영농규모의 적정화, 농지의 집산화, 농지의 조성 및 농지의 효율적 관리와 해외농업 개발에 필요한 자금의 조달·공급을 목적으로 운영하고 있다.
- 농지관련 주요 사업 목적(농지의 조성, 농지의 이용·관리, 농지의 보전)은 최근의 농업을 둘러싼 국내외 환경을 감안할 때 여전히 유효하다고 판단되고 아울러 최근 대두되고 있는 식량안보문제와 연계해 볼 때 우량농지 보전 등 종합적인 농지 관리가 필요한 상황이다.
- 공공자금관리기금 차입에 의존하던 재원을 2007년 이후 자체수입 증가로 현재 공공자금관리기금을 조기상환 하였고 안정적인 기금 운용 기반이 마련되었다.

- 2000년도에 95%이상이던 기금부채 비율이 현재 조기 상환된 상태이고 2007~2009년 기간 평균을 보면 자체수입만으로 총지출을 168.3%이상 초과 충당하고 있다.
 - － 2011년도 기금 수입구조를 보면 총 1조 8592.18억 원 가운데 자체 수입이 1조 2,719.45억 원이고 여유자금회수 분이 3,915.18억 원으로 정부출연금이나 차입금은 없는 상태이다.
- 농지를 매개체로 농지의 조성, 이용관리, 보전기능에 집중함으로써 예산 및 다른 기금 사업과의 중복·유사성은 크지 않다.
 - 농지관리기금사업은 “농지의 조성”, “농지의 이용·관리”, “농지의 보전 기능”을 중심으로 생산적·효율적·안정적 농지관리라는 뚜렷한 목적을 가지고 있다.
 - － 아울러 농지를 매개로 농가의 경영안정 및 경영회생과 농지의 수급조절 기능(농지은행제도, 해외농업개발사업 및 농지매입비축사업)을 수행하고 있으므로 정책 수단의 명확한 차별화로 예산사업과의 중복성·유사성은 없다.
 - 농지와 연관된 사업을 중심으로 추진하여 농지의 이용 및 관리, 농지 보전 및 조성 촉진 등의 사업에 대한 지원이어서 다른 기금사업과는 차별성이 뚜렷하여 중복성과 유사성이 없다.

5) 쌀소득보전변동직접지불기금

- 쌀생산 농업인의 소득 안정을 목적으로 하는 기금인데, 쌀 관세화를 앞두고 있는 시점에서 더욱 기금의 필요성이 크게 제기될 것이다.

- 쌀 가격 변동을 기준으로 사업 지출규모가 결정되는 구조이며, 그동안 쌀 시장의 불안정성이 반영되어 지급규모의 변동 폭이 크게 나타났다.
 - － 이러한 사업비의 불확정성 때문에 일반 예산사업으로 수행하기에는 부적합하다.
- 아울러 쌀 관세화 여부 협상을 앞두고 있는 시점에서 정치적으로도 기금 유지의 필요성이 크게 제기될 것으로 보인다.
- 기금의 주요재원이 정부출연금이며, 기금 지출규모의 변동성이 크다.
 - 2011년도 기금 수입구조를 보면 총 7,708.59억 원 가운데 자체수입이 15.56억 원(0.2%)이고 그 대부분이 과거 수년간 행해졌던 부당수령금을 회수함으로써 이루어진 것이다.
 - 또한 변동직접지불금은 WTO 규정 상 감축대상보조총액(AMS)에 해당함으로 장기적 관점에서 사업의 자연적 축소가 예견된다.
- 쌀 가격 변동을 기준으로 소득을 보전해 줌으로 예산 및 다른 기금 사업과의 중복·유사성은 크지 않다.
 - 쌀 농업인 대상의 소득지원사업은 친환경농업직불제(예산사업), 쌀 소득보전고정직불제(농특회계)가 있다.
 - － 친환경농업직불제는 친환경농업을 실천하는 농업인에게 초기 소득 감소분과 생산비 차이를 보전하기 위해 인증농가 또는 법인에게 보조금을 지급하는 제도이다.

- 쌀값 하락에 따른 쌀 생산 농가의 소득을 보전하는 사업은 본 기금에서 지급되는 변동직불금 밖에 없기 때문에 예산사업과의 중복 및 유사성은 없다.
- 여타 기금 사업 가운데 농산물가격안정기금은 쌀 이외 농산물에 대한 수급과 가격안정, 농산물재해보험기금은 경영안정지원을 목적으로 하고 있으므로 기금사업간 중복 및 유사성도 없는 것으로 판단된다.

6) 농작물재해보험기금

- 농업이 직면하는 불가피한 자연재해에 대해 발생하는 시장실패를 정부가 개입하는데 필요한 기금으로서 농업분야의 고유 목적성이 크다.
- 농업은 자연재해와 불가분의 관계에 있고 안정적 위험관리 체계 구축이 필수적이다.
 - － 보험제도는 중요한 위험관리 시장기구인데 농작물 재해보험은 거대재해의 가능성 때문에 재해보험회사들이 참여를 꺼려 시장실패가 크게 나타나는 분야이다.
- 이 경우 정부가 거대재해에 대해 재보험을 인수하여주는 것이 재해보험사업의 효율성을 제고하기 때문에 기금 설치목적은 매우 타당하다.
 - － 아울러 재해발생 가능성, 손실 규모 등을 사전적으로 확정하기가 어려워 예산사업으로 추진하는 것은 효과적이지 않고, 재해보험회사로부터 재보험료를 징수하여 지급여력을 높여야 하므로 기금방

식으로 대응하는 것이 효율적이다.

□ **사업의 성격상 정부 출연금 의존을 피할 수 없는데 이는 주요국가의 경우도 마찬가지이다.**

○ 기금의 수입재원은 정부출연금, 재보험료 수입, 기타수입으로 구성되는데 '09년의 경우 정부 출연금이 200억원으로 전체 수입 1,222억원의 16%이지만 이는 여유자금 회수를 포함한 비중이고, 여유자금 회수를 제외하였을 경우에는 전체 재원의 64.3%를 점유했다.

○ 2011년의 경우에는 정부 출연금이 68억원으로 전체 수입 1,888.60억원의 3.6%이지만 여유자금 회수를 제외하였을 경우에는 전체 재원의 35% 이다.

○ 2011년에는 이처럼 자체 수입비중(65%)이 컸는데 이는 국가재보험료 수입, 이자수입금 등이 증가하였기 때문이다.

□ **분명한 목적 기금사업이기 때문에 예산사업 또는 다른 기금사업과 중복 및 유사성은 없는 사업이다.**

○ 농가경영안정이라는 목적 유사성을 가진 쌀소득보전변동직불기금이 있으나 이는 가격변동위험에 대한 경영안정이므로 자연재해 위험흡수를 목적으로 하는 이 기금 사업과는 차이가 있고, 재해보상제도도 유사성은 있지만 지원범위가 한정되어 있어 차이가 있다.

7) 양곡증권정리기금

□ 본 기금은 기금의 부채 정리를 위해 설치된 청산 계정적 성격의 기금으로 정리대상 가운데 양곡증권원금, 대일차관양곡원리금은

상환 완료되었고 공자기금예수금만 남아 있어 부채 정리라는 기금 설치 목적은 여전히 유효하다고 판단되나 달성정도가 너무 낮다는 평이다.

- 그동안 일반회계 지원과 공자기금 차입을 통해 양곡증권원금, 차관 양곡원리금, 공자기금 이자, 공자기금 예수금을 상환하였으며 현재는 모두 상환완료 되고, 공자기금예수금만 남은 상태이다.
- 이처럼 본 기금의 수입(자금조달) 구조를 보면 공자기금원금 상환을 위해 다시 공자기금 차입에 크게 의존하고 있는 구조이다.
 - － 부채 상환목적의 청산 계정적 기금으로서 공자기금과의 연계를 통해 부채가 감소되어 왔지만 잔존함으로 여전히 설치목적은 유효하다.
- 2010년 기금준치평가에서 양곡증권정리기금은 기능이 유사한 양곡관리특별회계나 쌀소득보전변동직불기금과 통합할 것을 권고하였으나 아직 이행되지 않고 있다.
- 2010년 기금준치 평가에서 공자기금과의 강한 연계성에도 불구하고 운용부처의 책임 있는 행정 등을 이유로 농식품부가 운용하고 있는 기금과 통합할 것을 권고 받았다.
 - － 따라서 기금의 성격을 고려하여 쌀 관련 농민지원 기능을 수행하는 양곡관리특별회계 또는 쌀소득보전변동직불기금과 통합되어야 한다는 권고를 받았다.
- 부채 청산용 기금이라는 특수성 때문에 정부내부 수입(일반회계전입, 공자기금예수금)을 제외하고 다른 재원마련 방안이 없다.

- 농식품부가 운용하고 있는 기금과 통합을 한다고 하더라도 재원 확보를 위한 구체적인 방안을 마련하고, 기금부채를 청산하기 위한 계획이 먼저 수립되어야 할 것이다.
- 기금통합이 거론될 때 책임 행정을 강조하며 해당부처의 적극적인 부채상환을 위한 재원마련 노력을 크게 요구할 것으로 판단된다.

(2) 기금제도 개선 논의 동향

- 지금까지 정부의 기금 존치평가, 국회 기금관련 보고서 등에서 제기되는 기금제도의 문제점은 크게 ‘효율성’과 ‘재정건전성’ 저해로 요약되는데 이런 문제점이 발생하는 요인은 대체로 기금개념 적합성, 기금통제 범위, 기금계획 및 운용, 기금평가제도와 관련하여 나타난다.

1) 기금 개념 적합성 문제

- 기금개념에 부합하지 않는 기금이 존재하나 농림식품 분야 기금은 해당사항이 없는 것으로 평가되었다.
- 국가재정법 제5조 제1항에서는 ‘기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하도록’ 규정하고 있으나 현실적으로는 이러한 기금 개념에 부합하지 않은 사례들이 존재하고 있다.
- 참여정부에서는 2004년 기금운용평가단이 제출한 기금존치평가결과를 바탕으로 ‘특별회계 및 기금 정비방안’을 발표하였으나 이후 폐지 내지 통합하기로 했던 기금들은 존속됨으로써 결국 의도한 기

금개혁 목표는 달성되지 못했다.

- * 당시 문화산업진흥기금, 방위산업육성기금, 청소년 육성기금, 국민체육진흥기금 등 18개의 기금이 정비 대상으로 선정되었다.

2) 기금통제의 범위 문제

□ 국가재정법 별표2에 규정되지 않은 기금이 존재한다.

- 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금을 설치하는 경우에는 설치근거를 개별 법률에 규정하고, ‘국가재정법’ 별표2에 그 근거법률을 규정하도록 하였는데 이는 기금 설치를 통제함으로써 재정의 칸막이식 운용으로 인한 재정운용의 비효율을 미연에 방지하려는 목적이다.
- 그러나 정부의 출연금을 재원으로 하는 기금임에도 불구하고 ‘국가재정법’ 별표2에 규정하지 아니하고 개별 법률에만 설치근거를 마련하여 설치된 기금들이 있다.

□ 기금이 아닌 자금으로 운용하는 문제가 있다.

- 자금은 ‘국가는 법률로 정하는 경우에 한하여’ 특별한 자금을 보유할 수 있다고 규정되어 있어서 자금을 보유할 수 있는 경우가 기금보다 오히려 더 포괄적이고 제한이 없다.
- 기금과는 달리 기금운용계획안 및 기금결산의 국회 심사를 받지 않는 특별한 자금을 설정함으로써 재정 효율성과 건전성을 저해한다.

□ 특수법인 등의 적립금을 실제 정부가 관리하는 경우가 있다.

- 현재 한국마사회 특별적립금은 「한국마사회법」 제42조 및 동법

시행령 제23조에 의거하여 적립한 금액으로 80%를 축산발전기금에 출연하고, 나머지 20%는 농식품부 장관이 정하는 바에 따라 말산업 발전, 농어업인 장학·복지사업, 농업·농촌 이해증진 등에 사용된다.

- 이러한 적립금은 실제 해당 부처가 예산이나 기금처럼 사용하고 있음에도 불구하고 편성이나 집행과정에서 범제도적 통제가 제대로 이루어지지 아니하여 자의적이고 방만하게 운영될 우려가 있으며, 재정부운용의 비효율을 초래하는 측면이 있다.

3) 기금계획 및 운용 관련 문제

□ 기금운용계획 변경의 국회 심의·의결 예외 인정이 있다.

- 모든 기금운용계획 변경은 원칙적으로 국회의 심의·의결을 받아야 하지만 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 30%, 그 외 기금은 20%이내의 범위에서 국회 의결 없이 변경할 수 있도록 예외를 인정하고 있다(「국가재정법」 제70조).
- 이는 당초 지출계획액의 일정 비율 기준임으로 변경 금액의 규모와는 상관없이 변경 가능하여 기금운용 효율성과 건전성을 저해한다.

□ 기금운용계획 변경으로 신규 사업을 추진하는 문제가 있다.

- 현재 기획재정부장관과 협의하여 ‘주요항목’ 지출금액 범위 내에서 세부항목 변경으로 사업을 신설(세항, 세세항 및 세세항내에서의 세부사업 신설을 포함)하는 것이 허용된다.
- 이는 입법부 통제 없이 세부항목 신규 사업을 추진할 수 있기 때문에 기금의 자의적 운용을 초래할 수 있다.

□ 기금의 소관부처와 사용부처 불일치의 문제가 있다.

- 기금의 소관부처와 기금의 사용부처가 불일치하고 있어 기금 사용에 따른 책임성 문제가 발생할 여지가 있다.

4) 기금 존치평가 관련 문제

□ 기금 평가와 관련된 문제로는 평가단 평가위원 선정상의 문제, 평가방법 및 평가대상 선정의 자의성 문제, 존치평가의 소극성 문제 등이 제기되고 있다.

- 현재의 기금존치평가가 ‘존치’에 비중을 두는 ‘현상유지 지향적 평가’라는 비판을 받고 있어 많은 경우 여러 문제에도 불구하고 정책적 고려에 의해 존치되고 있다.
- 2010년 기금존치평가에서 농식품부 8대기금 중 양곡증권정리기금은 쌀소득보전변동직불기금과 통합이 결정됐다.
 - － 한편 자유무역이행지원기금의 경우 기금재원 조성방법의 적정성, 기금재원의 안정성에 문제가 있으나 FTA협정의 원활한 정착을 위한 정책적 고려에 의해 존치 판정이 내려진 경우이다.

(3) 농식품 관련 기금의 존치평가 결과와 평가

□ 현재 다양한 차원에서 기금개혁이 논의되고 있는데 일반적으로 기금 목적 사업과 재원조성의 연계성, 기금목적의 유효성 및 기금 형태 유지 필요성, 예산 혹은 타기금사업과의 중복성, 기금재원의 안정성 등이 크게 고려사항이 된다.

- 이러한 기준의 적용결과 지금까지 대체로 존치결정을 무난히 받았는데 다만 양곡증권정리기금은 쌀소득보전변동직불기금과 통합할 것을 요구받았다.
- 아울러 자유무역이행지원기금의 경우 기금재원 조성방법의 적정성과 기금재원의 안정성에 문제가 있으나 FTA협정의 원활한 정착을 위한 정책적 고려에 의해 존치 판정이 내려졌다.

<표 4-9> 2010년 존치평가 결과

기금명	판정	기금설치 목적 유효성 (민간사업전환가능성)	기금형태 유지 필요성 (예산사업전환가능성)	예산 혹은 타기금 사업과 중복성	재원조성 적정성 (목적과 연계성)	재원 안정성
농산물가격안정기금	존치					
농작물재해재보험기금	존치					
농지관리기금	존치					
수산발전기금	존치					
쌀소득보전변동직불기금	존치					
양곡증권정리기금	통합			×	×	×
자유무역이행지원기금	존치				×	×
축산발전기금	존치					

자료: 국회예산정책처, 국회의 재정통제권 강화를 위한 기금제도 개편 방안에 관한 연구 (2012. 11.)에서 재인용

1) 기금목적의 유효성 및 기금형태 유지필요성

- 농식품부 관할 기금에 대한 목적 유효성과 기금형태의 유지 필요성에 대해서는 대체로 인정되고 있다.
 - 국가재정법 제5조 제1항에서는 기금은 국가가 ‘특정한 목적’을 위하여 ‘특정한 자금’을 ‘신축적으로 운용’할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하도록 규정하고 있다.
 - 2010년도에 수행된 기금준치평가에서 농식품부 관할 기금의 경우 기금목적의 유효성 및 기금형태 유지 필요성이라는 기본적인 요건은 대체로 충족하고 있음을 인정받았다.
 - 그런데 현시점에서 볼 때 자유무역이행지원기금의 경우 목적 유효성과 관련되어 문제가 제기될 소지를 가지고 있다.
 - － FTA의 확장과 더불어 기금의 근본적 목적인 FTA 체결에 따른 직접피해 보전보다는 사업구조가 품목별 경쟁력강화에 집중되고 있어 기금의 직접적 목적을 벗어나고 있다.
 - － 본 기금은 FTA체결에 따른 피해농업분야에 대한 지원이라는 설치 목적에서 타 기금과 차별성을 두었으나, 현재 사업구조를 보면 기능 면에서 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 축산발전기금, 수산발전기금 등의 일부 사업과 유사성 논란이 있다.

2) 기금목적 사업과 재원조성의 연계성 및 재원의 안정성

- 예산 출연금 및 운용규모 현황을 보면 쌀소득보전변동직불기금, 자유무역협정이행지원기금, 양곡증권정리기금, 농어업재해보험기금 등이 정부 예산출연금 의존도가 높고 그 외 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 축산발전기금 등은 목적 사업 수행에서 들어

오는 자체수입 비중이 높아 정부 예산출연으로부터 벗어났다.

- 쌀소득보전변동직불기금, 자유무역협정이행지원기금, 양곡증권정리기금, 농어업재해재보험기금은 경영안정 지원, 수입피해보상, 부채청산, 재해보험지원 등의 사업 목적상 본질적으로 자체수입이 어려운 기금임을 감안할 때 재원조성에서 불가피하게 예산출연금 의존도가 높을 수밖에 없다.
- 이 가운데 양곡증권정리기금과 자유무역이행지원기금은 2010년 준치평가에서 기금목적 사업과 재원조성의 연계성 및 재원의 안정성 면에서 문제가 있다는 평가를 받았다.
- 농안기금, 농지관리기금, 축산발전기금 등은 자체수입비중이 높고 여유자금 회수를 포함하면 자립기반이 마련되어 있고 기금의 설치 목적 역시 유효함을 감안할 때 기금목적과 재원의 연계성은 확보되었다고 판단된다.
 - * 농안기금의 경우 부담금(수입권 구매), 농산물판매수입, 융자금회수, 이자수입 등으로 구성되는 자체수입 비중이 약 87% 정도로 계획(2012년)되어 있다. 여기에 여유자금회수를 포함하면 예산출연은 거의 필요 없다.
 - * 농지관리기금은 자체수입이 부담금(농지보전), 융자원금회수, 조성토지매각대, 토지임대료, 일시사용료, 이자수입 등으로 구성되는데 2012년 전체수입 계획의 약 66%이다. 여기에 여유자금회수를 포함하면 역시 예산출연은 거의 필요 없다.
 - * 축산발전기금은 자체수입이 마사회납입금, 이자수입, 융자원금회수 등으로 구성되고 2012년 전체 수입 계획의 94%에 달한다. 여기에 여유자금회수를 포함하면 역시 예산출연은 필요 없다. 다만 마사회납입금 비율이 자체수입의 30% 정도를 차지하고 있는데 이는 부채 보유 자금 통제 문제와 관련된 비판과 연계되어 검토될 여지가 있다.

□ 다만 축산발전기금의 경우 기금통제의 범위 문제와 관련하여 특수법인 적립금 수입이 쟁점이 될 소지가 있다.

○ 현재 기금 개혁과 관련되어 특수법인 등의 적립금 중 실제 정부가 관리하는 자금에 대한 통제권 강화가 논의 중이다. 이 경우 한국마사회 특별적립금이 대상이 될 수 있다.

－ 한국마사회 특별적립금(한국마사회법 제42조 및 동법 시행령 제23조)은 80%를 축산발전기금에 출연하고, 나머지 20%는 농식품부 장관이 정하는 바에 따라 말산업 발전, 농어업인 장학·복지사업, 농업·농촌 이해증진 등에 사용되고 있다

○ 마사회 특별적립금의 경우 자금 관리주체는 특수법인인 한국마사회지만, 실제 자금의 사용은 농식품부장관이 정하도록 되어 있다.

－ 이러한 적립금을 실제 해당 부처가 예산이나 기금처럼 사용하고 있음에도 불구하고 편성이나 집행과정에서 법제도적 통제가 제대로 이루어지지 아니하여 자의적이고 방만하게 운영될 우려가 있으며, 재정운용의 비효율을 초래하는 측면이 있다고 문제를 제기하고 있다.

3) 예산 혹은 타기금사업과의 중복성

○ 축발기금은 기금이 담당해야 할 사업과 예산에서 지원될 수 있는 사업의 효율적인 역할 분담을 통한 중복성 배제 노력과 기금 지원 사업의 구조조정 노력이 요청될 것으로 판단된다.

○ FTA기금사업은 한·칠레 FTA 체결에 따라 피해가 예상되었던 과수

분야에 한정 지원함으로써 예산사업과의 차별성 유지를 시도하였다.

- 그러나 한·미, 한·EU FTA를 계기로 축산, 원예 등 대상품목을 확대함에 따라 일부사업이 예산사업과 유사한 면을 피할 수 없게 되었다.
- 물론 축산 및 식량·원예 분야 중 피해가 큰 품목을 선정함으로써 예산사업과 사업 중복을 피하려는 노력을 하여 왔다.
- 그러나 일부사업이 예산사업과 유사한 면이 있는데 ‘FTA기금 과실 생산기반조정 사업’과 ‘농어업기반정비사업’, ‘FTA기금 거점산지유통센터건설사업’과 ‘농산물산지유통센터건설지원사업’ 등이 예이다.

□ 기금의 근본적 목적과 사업구조를 재정립할 필요성이 있다.

- 기금의 근본적 목적인 FTA 체결에 따른 직접피해보전 보다는 사업구조가 품목별 경쟁력강화에 집중되고 있어 기금의 목적을 확대하거나 변경하지 않는 한 일반적인 재정투자로서의 예산사업으로 집행할 필요성이 지속적으로 제기될 가능성이 있다.
- 본 기금은 FTA체결에 따른 피해농업분야에 대한 지원이라는 설치목적에서 타 기금과 차별성이 있으나, 현재 사업구조를 보면 기능면에서 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 축산발전기금, 수산발전기금 등의 일부 사업과 유사성 논란이 있다.
- 아울러 농업분야 피해보전 및 선제적 경쟁력제고 사업들은 재원의 규모가 매우 클 뿐만 아니라 타 예산·기금 사업과 혼재될 가능성이 매우 높기 때문에, 본 기금의 사업들과 예산 및 다른 기금 사업

들과의 중복성·유사성 논란을 회피하기 어려울 것으로 판단된다.

- 농산물가격안정기금은 비축, 출하조절 사업 등 주요 가격안정사업에 사용되어 농산물 수급 불균형이 발생할 경우 신속한 대응을 주목적으로 하고 있기 때문에 예산사업과의 중복 및 유사성은 크지 않은 것으로 판단된다.
- 다만 본 기금의 유통시설 현대화 사업과 광역·지역발전특별회계의 농산물유통시설개선 사업, 그리고 본 기금의 운영활성화 사업과 농어촌구조개선특별회계의 농산물판매촉진 사업은 지원대상의 중복성이 발생될 소지가 있다.
- 자유무역협정이행지원기금의 경우 기능 중심으로 예산화 및 기금 통합을 전제로 검토해 볼 만하다.
 - 우선적 검토를 요구하는 부분은 자유무역협정이행지원기금 사업 가운데 직접피해 보상이 아닌 경쟁력 제고 사업이다.
 - － 과수, 축산, 원예·식량경쟁력제고 사업으로 구분되어 다양한 선제적 경쟁력 제고 사업이 수행 중인데 이들 사업은 자유무역협정이행지원기금의 기본적 취지와 결부되어 비판의 소지가 있다.
 - － 이들 사업에 대한 예산화 및 타기금사업과의 조정을 검토해 볼 필요가 있다.

(4) 농식품분야 기금의 개혁 방향

1) 자유무역협정이행지원기금(FTA기금)

□ 기금 목적과 사업구조를 일치시키고 재원의 자체 수입비중을 확대할 수 있는 방향으로 조정할 필요가 있다.

○ FTA 체결에 따른 직접 피해보전에 목적을 두고 거기에 부합되는 사업구조를 정립함으로써 기금의 정체성을 확보해야 할 것이다.

— 일반 경쟁력 강화 관련 사업은 예산 및 다른 기금사업과 조정할 필요성이 있다.

○ 농어업인 등의 피해에 대한 지원이 이루어지도록 수익자 부담원칙의 수용성을 제고하는 사업발굴과 재원발굴을 선제적으로 유도할 필요가 있다.

□ 보조 사업과 용자 사업 간의 지출 비중이 다른 기금의 일반적 지출 구조와 크게 다르며, 이들 간의 조정 필요성이 있다.

○ 일반적으로 회계는 보조사업에 치중하며, 기금은 용자사업에 치중한다. 이는 기금의 자체자금 조성과 건전한 기금 재원 기반 확보라는 차원에서 볼 때 바람직한 방향이다.

* 2011년의 경우 일반 및 특별회계 등의 지출구조를 보면 보조사업에 34.9%, 용자사업에 1.5%가 지출되었다. 반면에 기금의 지출구조를 보면 보조사업에 11.5%, 용자사업에 49.1%가 지출되었다.

○ 그러나 자유무역협정이행지원기금(FTA기금)의 경우 보조사업에 46.3%, 용자사업에 53.0%를 지출함으로써 일반적 기금 지출구조와 크게 다르다.

— 이러한 사업구조는 기금의 재원 건전성을 악화시키고 기금의 예산

출연 비중을 높이는 요인이 되고 있다.

- * 2011년 정부 예산 출연비중이 가장 높은 기금은 쌀소득보전변동직불기금으로 95%를 차지하고 그 다음이 자유무역협정이행지원기금으로서 66%이다.

<표 4-11> 기금별 예산출연 및 운용규모 현황

단위 억원

기금명	2006년 (결산)	2007 (결산)	2008년 (결산)	2009년 (결산)	2010년 (결산)	2011년 (결산)	2012년 (예산)	2012년 (예산출연누계)
농산물가격안정기금	- 19,550 (0)	- 20,795 (0)	- 23,695 (0)	- 23,613 (0)	- 25,58 (0)	- 28,662 (0)	- 26,157 (0)	1,656
농어업재해재보험기금	200 440 (45)	150 647 (23)	200 858 (23)	250 1,273 (20)	350 1,728 (20)	350 1,889 (19)	350 2,629 (13)	1,728
농지관리기금	800 16,651 (5)	400 14,538 (3)	400 23,281 (2)	380 24,411 (1)	380 26,527 (1)	- 18,592 (0)	- 16,645 (0)	17,004
쌀소득보전변동직불기금	3,482 9,389 (37)	2,564 4,953 (52)	2,636 3,485 (76)	1,071 1,436 (74)	10,384 11,457 (91)	7,335 7,709 (95)	2,137 2,185 (98)	31,040
양곡증권정리기금	2,613 24,726 (10)	2,690 8,070 (33)	2,622 7,949 (33)	2,677 8,154 (33)	2,928 22,191 (13)	2,574 6,093 (42)	2,300 4,383 (52)	88,413
자유무역협정이행지원기금	1,445 2,408 (60)	1,600 2,306 (69)	1,763 2,562 (69)	3,001 4,161 (72)	1,488 3,460 (43)	2,423 3,660 (66)	5,323 6,270 (85)	20,243
축산발전기금	- 9,343 (0)	- 9,678 (0)	- 8,645 (0)	- 7,138 (0)	- 7,836 (0)	- 8,269 (0)	- 7,370 (0)	910

주 1) 표 위 숫자는 예산출연금, 중간 숫자는 운용실적, 괄호안 숫자는 예산출연금 비율

□ 품목간 지출구조에서도 보면 축산업에 대한 지원규모가 매우 크므로 축산발전기금과 연계하여 개편할 여지가 있다.

○ 2011년도 FTA 기금의 품목간 지출 구조를 보면 채소과수 분야에 427%가 지출되었고, 축산분야에는 이를 훨씬 능가하는 52.3%가 지출되었는데 이는 축산발전기금과의 사업구조 조정의 여지를 보여준

다.

- 2011년도 축산분야에 투입된 회계(일반, 특별) 및 기금 총액 가운데 FTA 기금 비중이 14.6%인데 이는 축산발전기금의 48.6%와 비교해 볼 때 결코 작은 금액이 아니다.
- 따라서 현재 FTA 기금의 세부사업내역 가운데 축산업경쟁력제고 사업은 축산발전기금과 통폐합을 고려해 볼만하다.
- * 2011년도 축산부문의 일반 및 특별회계 투입비중은 36.6%(일반 4.1, 농특 32.5%)이다.

2) 축산발전기금

- 보조 사업과 융자 사업 간의 지출 비중이 다른 기금의 일반적 지출 구조와 크게 다르며, 이들 간의 조정 여지를 검토할 필요성이 있다.
- 앞서서도 보았듯이 일반적으로 회계는 보조 사업에 치중하고 기금은 융자사업에 치중하는데 이는 기금의 자체자금 조성과 건전한 기금 재원 기반 확보라는 차원에서 볼 때 바람직한 방향이다.
- 그러나 축산발전기금의 경우 2011년 보조사업에 48.5%, 융자사업에 39.3%를 지출함으로 일반적 기금 지출구조와 크게 다르다.
- 따라서 축산업 분야의 고유 사업에 집중함으로 예산사업과의 효율적인 역할분담을 시도할 필요성이 있다.
- 축산분야의 2011년도 재정 투입 구조를 보면 기금 전체의 15.3%,

일반 및 특별회계 전체의 19.6%가 투입됨으로 기금사업과 예산 사업이 광범위하게 혼재된 대표적 부문이므로 사업 구조의 제조 정을 통한 기금과 예산 사업 간의 효율적인 제조정이 요구된다.

- 축산분야의 재원별 투입비중(2011년)을 보면 일반회계(4.1%), 농특 회계(32.5%), 축산발전기금(48.8%), FTA 기금(14.6%) 등으로 재원이 다양하므로 우선 FTA 기금과 연계하여 사업구조 조정을 함으로 기금간 사업 중복성을 피할 필요성이 있다.
- 한편 축산발전기금 사업내역을 크게 보면 위생안전 및 방역, 친환경 축산, 경쟁력제고, 기술보급, 수급관리 관련 사업으로 구성되어 있다.
 - － 이들 가운데 위생안전 및 방역과 같은 전문성과 긴급대응이 요구되고 사전적으로 예산 편성이 어려운 주요 사업들을 축산발전 기금사업으로 집중함으로 기금사업 비중 제조정이 가능할 수 있을 것이다.
- * 축산관련 정책 사업에서 기금사업 비중이 너무 높다는 점은 이전의 존치 보고서(2004, 2007, 2010년 존치보고서)에서 지속적으로 지적되었다.

3) 농안기금

- 용자사업위주로 사업내역이 편성되어 있는 점은 바람직하나 대상 사업의 범위가 광범위하여 회계 및 여타 기금 사업 간의 중복성 여지를 검토할 필요성이 있다.
 - * 2011년의 경우 농안기금 지출구성을 보면 용자사업(60.6%), 보조사업(4.5%), 정부사업지출(34.9%)로 구성되어 있다.

- 농안기금의 주요 세부사업 내역을 보면 농어업경영체 육성, 가격안정 및 수급조절, 유통개선, 산지유통활성화, 소비지유통활성화, 수출촉진, 식품산업육성, 인삼·약용작물계열화지원 등 범위가 광범위하다.
- 따라서 예산사업으로 대응하기 어려운 긴급대응 필요 사업 중심체제로 전환할 필요성이 있다.
 - － 기금 목적 달성에 적합한 유통환경 변화에 대한 긴급 대응 사업 중심으로 선택 집중하고, 긴급 대응성이 크지 않은 사업, 매년 확정 집행사업 등은 폐지 및 축소하여 예산사업으로 하는 것이 효율적인 것으로 판단된다.
- 특히 본 기금의 유통시설 현대화 사업과 광역·지역발전특별회계의 농산물유통시설개선 사업, 그리고 본 기금의 운영활성화 사업과 농어촌구조개선특별회계의 농산물판매촉진 사업은 지원대상의 중복성이 발생될 소지가 있다.

4) 농지기금

- 용자사업위주로 사업내역이 편성되어 있는 점은 바람직하나 사업의 시의성에 따라 구조변화를 요구받고 있다.

* 2011년의 경우 농지기금 지출구성을 보면 용자사업(69.2%), 공공투자(23.6%), 정부사업지출(7.2%)로 구성되어 있다.

- 주요사업구조를 보면 농지은행(경영회생지원농지매입, 농지규모화, 농지매입비축, 농지연금), 경쟁력제고(해외농업개발, 간척농지활용지

원력제고, 간척농지활용지원), 대단위농업개발, 농지관리지원(농지종합정보화) 등으로 구성되어 있다.

- 이 가운데 경쟁력제고, 대단위농업개발 사업 등이 시대적 요구 측면에서 재검토가 요구되고 있는데, 이들 중 일부 사업의 경우는 예산사업으로의 전환 가능성도 검토해 볼 필요가 있다.
- 신규 농지조성사업 등은 한계에 달한 사업으로 판단되고 쌀 전업농의 영농규모화사업도 시간의 경과와 함께 적용 대상이 축소될 것이다.
 - － 이러한 상황 속에서 농지를 매개로하는 신사업 발굴을 통한 기금의 효율성을 제고해야 할 것이다.

5) 쌀소득보전변동직불기금

- 2011년 정부 예산 출연비중이 95%로서 가장 높은 기금이고 아울러 WTO 감축대상 사업이어서 시간의 경과와 함께 축소가 불가피한 사업이며, 재원의 정부 출연금 의존도가 크기 때문에 일정시점 이후 예산사업으로 통합을 검토하거나 혹은 단기적으로 운용의 효율성 측면에서 여타 기금, 예를 들면 농안기금과의 통합을 검토해볼 필요성은 있다.
- 쌀 가격 변동을 기준으로 사업 지출규모가 결정되는 구조인데 그동안 쌀 시장의 불안정성이 반영되어 지급규모의 변동 폭이 크게 나타났다.
 - － 이러한 사업비의 불확정성 때문에 일반 예산사업으로 수행하기에는 부적합하다는 주장도 있으나 쌀 산업 규모가 한정적임을 감안

할 때 큰 설득력은 없다.

- 그러나 기금방식이 타당하다고 하더라도 운용의 효율성 측면에서 여타 기금과의 통합을 검토해볼 필요성은 있다.
 - － 예를 들어 운용측면에서 상당한 규모의 경제성을 가지고 있다고 판단되는 농안기금과 통합 운용하는 방안을 모색할 수 있다.

6) 농작물재해보험

- 목적성이 뚜렷하고 예산 보다 기금사업으로서 추진하는 것이 타당한 요소를 갖추고 있다고 하더라도 운용의 효율성 측면에서 여타 기금, 예를 들면 농안기금과의 통합을 검토해볼 필요성은 있다.
- 재해보험사업은 다른 수입원이 없기 때문에 정부 출연금이 절대적으로 중요하고, 이는 정부의 역할이기도 하여 다른 나라에서도 정부지원이 많다.
 - － 거대재해에 의해 손실이 크게 발생할 수 있으므로 민간보험회사로의 전환이 어려운 사업이어서 정부 출연금이 확대되어야 할 것이다.
- 아울러 예산보다 기금사업으로서 추진하는 것이 타당한 요소를 갖추고 있다.
 - － 즉, 재해발생 가능성, 손실 규모 등을 사전적으로 확정하기가 어려워 예산사업으로 추진하는 것은 효과적이지 않다.
 - － 또한 재해보험회사로부터 재보험료를 징수하여 지급여력을 높여야

하므로 기금방식으로 대응하는 것이 효율적이다.

- 그러나 기금방식이 타당하다고 하더라도 운용의 효율성 측면에서 여타 기금과의 통합을 검토해볼 필요성은 있다.
- 예를 들어 운용측면에서 상당한 규모의 경제성을 가지고 있다고 판단되는 농안기금과 통합 운용하는 방안을 모색할 수 있다.

7) 양곡증권정리기금

- 2010년 준차평가에서 이미 다른 기금과 통합을 권고 받은 기금이다. 따라서 향후 기금통합을 통한 개혁 요구가 크게 제기될 것으로 보인다.
- 아울러 통합을 하더라도 책임 행정을 강조하며 해당부처의 적극적인 부채상환을 위한 재원마련 노력을 크게 요구할 것으로 판단된다.

<표 4-11> 기금운용계획 세부사업내역(2012)

농산물가격안정기금	농지관리기금	축산발전기금
<ul style="list-style-type: none"> □ 농어업경영체육성 <ul style="list-style-type: none"> ○ 농식품전문투자펀드 출자 □ 농산물가격안정 및 수급조절 <ul style="list-style-type: none"> ○ 비축지원 ○ 자조금지원 ○ 유통협약·명령제 지원 ○ 종자수매·공급 ○ 일반보리매입지원 	<ul style="list-style-type: none"> □ 농지은행 <ul style="list-style-type: none"> ○ 경영회생지원농지매입 ○ 농지규모화 ○ 농지매입비축 ○ 농지연금 □ 경쟁력제고 <ul style="list-style-type: none"> ○ 해외농업개발 ○ 간척농지활용지원력 제고 ○ 간척농지활용지원 	<ul style="list-style-type: none"> □ 축산물수급관리 <ul style="list-style-type: none"> ○ 축산자조금 ○ 축산물수급관리 <ul style="list-style-type: none"> — 축산물수급안정 — 송아지생산안정 — 생계 및 소득안정지원 ○ 원유수급안정지원 <ul style="list-style-type: none"> — 원유수급조절 — 학교우유급식 — 낙농체험관광

<표 4-11> 기금운용계획 세부사업내역(2012, 계속)

농산물가격안정기금	농지관리기금	축산발전기금
<ul style="list-style-type: none"> □ 농산물유통개선 <ul style="list-style-type: none"> ○ 저온유통체계구축 ○ 공영도매시장시설현대화 ○ 농축산물판매촉진 ○ 친환경농산물유통활성화 ○ 거점산지화훼유통센터 건립지원 □ 산지유통활성화 <ul style="list-style-type: none"> ○ 산지유통종합자급 ○ 농산물브랜드육성 □ 민간가격안정지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 인삼·약용작물계열화지원 □ 소비자유통활성화 <ul style="list-style-type: none"> ○ 소비자유통활성화지원 ○ 농식품소비지·산지협력사업 □ 농산물수출촉진 <ul style="list-style-type: none"> ○ 해외시장개척지원 ○ 한식세계화지원 ○ 농식품운영활성화지원 ○ 농식품수출해외전진기지구축 □ 식품산업육성 <ul style="list-style-type: none"> ○ 식품외식정보분석 ○ 전통발효식품육성 ○ 세계김치연구소건립 ○ 식품·외식종합자급 	<ul style="list-style-type: none"> □ 대단위농업개발 <ul style="list-style-type: none"> ○ 화옹지구 ○ 영산강지구(III-1, III-2) ○ 시화지구 ○ 새만금지구(내부개발) □ 농지관리지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 농지종합정보화 □ 기금운영비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 기금관리비 ○ 농지은행사업관리비 ○ <u>쌀전업농교육훈련</u> ○ 농지이용관리지원 ○ 조성토지관리·처분비 	<ul style="list-style-type: none"> □ 축산기술보급 <ul style="list-style-type: none"> ○ 종축장전문화지원 ○ 가축개량지원 <ul style="list-style-type: none"> - 가축개량사업소지원 - 돼지경제능력검정 - 닭경제능력검정 - 종축등록사업지원 - 우수품종꿀벌개량보급 ○ 축산물위생전문인력양성 ○ 축산종합지도지원 □ 축산업경쟁력제고 <ul style="list-style-type: none"> ○ 마필육성사업 ○ 쇠고기생산성향상 ○ 도축장구조조정 ○ 축산경영종합자금 <ul style="list-style-type: none"> - 브랜드경영체종합지원 - 한우농가조직화 ○ 사료산업종합지원 ○ 송아지경매시장현대화 ○ 가축 및 계란수송차량지원 ○ 농축산전시체험홍보관 □ 친환경축산지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 조사료생산기반확충 ○ 자연순환농업활성화 □ 축산물위생안전성 <ul style="list-style-type: none"> ○ 축산물등급판정지원 ○ 축산물이력제 ○ 도축검사원운영 ○ 축산물HACCP컨설팅 □ 가축방역 <ul style="list-style-type: none"> ○ 가축위생방역본부지원 ○ 가축질병근절 ○ 살처분보상금

<표 4-11> 기금운용계획 세부사업내역(2012, 계속)

쌀소득보전 변동직불기금	자유무역협정 이행지원기금	농어업 재해재보험 기금	양곡증권 정리기금
<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀소득보전변 동직불금 	<ul style="list-style-type: none"> □ 직접피해보전 <ul style="list-style-type: none"> ○ 피해보전직불 ○ 폐업지원 ○ FTA이행지원센터운영 □ 과수경쟁력제고 <ul style="list-style-type: none"> ○ 과수고품질시설현대화 ○ 과실생산단지기반조성 ○ 거점산지유통센터건설 ○ 과실브랜드육성 ○ 과수우량묘목생산 ○ 과원규모화 □ 축산경쟁력제고 <ul style="list-style-type: none"> ○ 축사시설현대화 ○ 가공원료유지원 ○ 한우농가조직화사업(축발 기금으로 이관) □ 원예·식량경쟁력제고 <ul style="list-style-type: none"> ○ 종자산업기반구축 ○ 인삼생산유통시설현대화 ○ 시설원예품질개선 ○ 친환경농업연구센터 ○ 고랭지감자명품화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재보험금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공자기금원 리금상환

3. 농정예산지원 절차의 문제와 개선방안

(1) 재정지원 절차

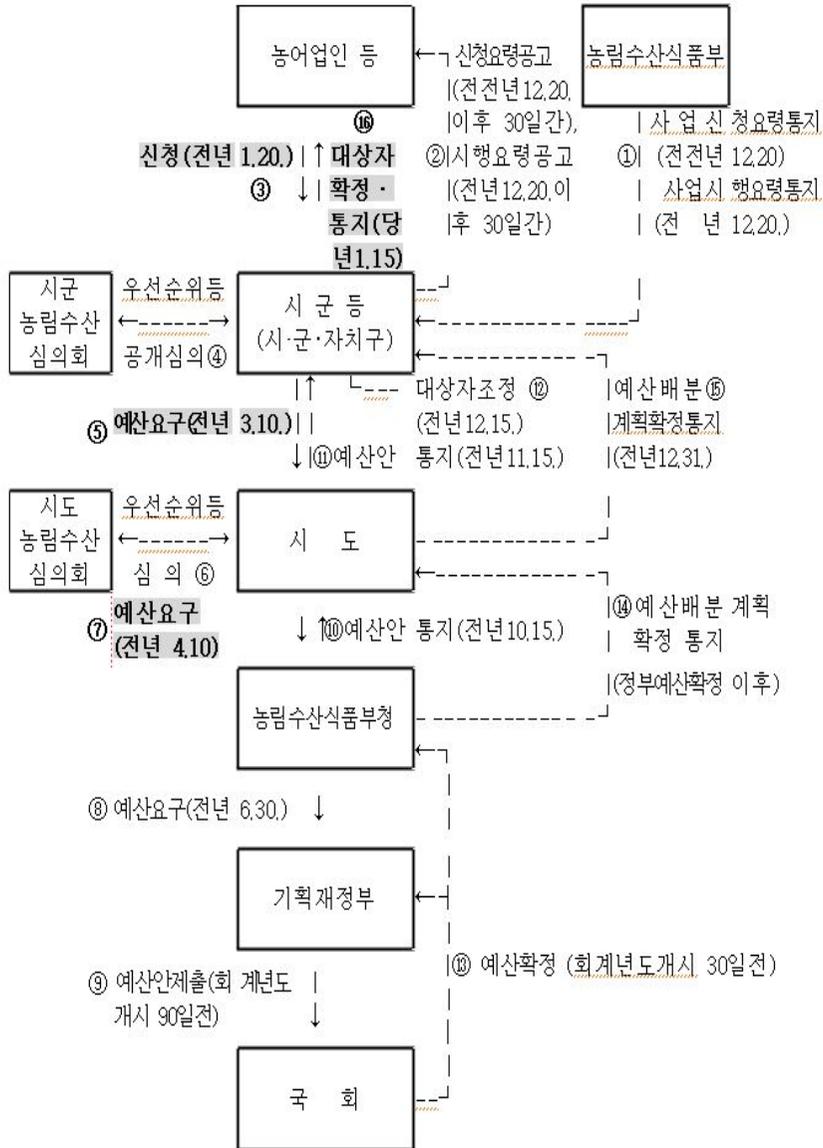
□ 농림사업 지원 절차

- 농식품부는 사업시행지침안을 확정하여 시군 등의 관련 기관에 사업예정년도의 전전년 12월 20일까지 통지한다.

- 시군 등은 통지받은 사업시행지침안을 홈페이지, 게시판 등에 30일 동안 공고하고 농어업인 등으로부터 사업별로 신청을 받는다.
- 시군의 총괄부서는 접수받은 사업신청서를 해당 사업부서로 보내고, 사업부서는 사업대상자의 신용조사, 사업성검토서 등을 고려하여 심사 후 자금지원 우선순위안을 작성한다.
- 시군의 사업부서는 자금지원 우선순위안을 총괄부서로 보내고, 자금지원 우선순위안 등은 시군의 농림수산심의회에서 심의를 받는다.
- 총괄부서는 심의결과에 따라 자금지원 우선순위안을 조정하여 사업계획서 및 예산 요구서를 사업예정년도의 전년 3월 10일까지 시도에 통지한다.
- 통지받은 시도의 총괄부서는 시군의 예산신청서를 해당 사업부서에 송부하고, 사업부서는 시군의 예산신청서를 심사 후 결과를 총괄부서에 제출한다.
- 총괄부서는 시도 농림수산심의회에서 심의 후 조정하여 농식품부에 사업계획서 및 예산 요구서를 사업예정년도의 전년 4월 10일까지 통지한다.
- 농식품부의 총괄부서(기획재정담당관)는 시도로부터 받은 예산신청서를 해당 사업부서에 송부한다.
 - － 사업부서는 해당 사업의 사업량 및 소요 예산을 조정하여 총괄부서에 제출한다.
- 총괄부서는 조정된 사업별 예산을 취합한 예산안을 기획재정부에 사업예정년도 전년 6월 30일까지 제출 한다.

- 기획재정부는 농식품부의 예산안을 검토 후 조정하고 다른 부의 예산안과 취합하여 국회에 제출한다.

<그림 4-4> 농림사업 신청 및 지원 절차



출처: 2013년 농림수산사업시행지침서(2012).

- 농식품부는 국회에 제출된 예산안에 따른 정부예산안 배분계획을 각 시도에 사업예정년도 전년 10월 15일까지 통지한다.
- 시도는 정부예산안 배분계획에 따라 시도예산안을 조정하여 시군에 배분하고 사업예정년도의 전년 11월 15일까지 통보한다.
- 시군은 우선순위에 따라 자금지원대상자를 선정하고 당초 사업신청자의 사업포기 등의 변동사항을 반영하여 사업예정년도의 전년 12월 15일까지 자금지원대상자를 확정한다.
- 한편, 국회에서 예산이 확정되면 농식품부는 정부예산 배분계획을 확정하여 시도에 통지 한다.
- 시도는 확정된 정부예산 배분계획에 따라 시도예산의 배분계획을 확정하여 사업예정년도의 전년 12월 31일까지 시군에 통지한다.
- 이에 따라 시군은 사업계획 및 자금지원대상자를 확정하여 이 사실을 사업예정년도 1월 15일까지 시군 등의 홈페이지, 홍보지 등에 공지하여야 한다.

□ 신규사업의 선정절차

- 시도 또는 시군은 신규사업을 타당성 분석 결과를 토대로 농식품부에 제안할 수 있다.
 - － 농어업인 또는 생산자단체 등은 신규사업을 시군 등의 사업부서에 제안할 수 있다.
- 농식품부의 사업부서는 사업부서가 신규사업을 추진하거나 시도 또

는 시군 등의 제안이 있을 때 타당성 분석 후 필요성이 인정되면 전문가위원회의 심의를 받아야 한다.

- 전문가위원회에서 신규사업이 필요하다고 인정되면 사업부서는 사업시행기관의 의견수렴과 수요자를 대상으로 설문조사를 실시하여 추가로 타당성을 평가하여야 한다.
- 사업부서는 앞의 평가에서 필요성이 인정되면 신규사업의 타당성 분석자료, 성과평가체계 등을 반영한 사업제안서를 총괄부서에 제출한다.
- 총괄부서는 신규사업을 농림수산사업심의위원회에 상정하여 선정여부를 결정토록 한다.

□ 농림사업 점검 및 평가

- 농식품부의 사업부서는 농림수산사업시행지침의 표준 프로세스에 따라 해당 사업이 잘 이행되는지를 연 2회 이상 실시하여 모니터링하여야 한다.
- 농식품부의 사업부서는 기획재정부의 재정사업자율평가지침에 따라 사업별로 자체평가를 실시하고 그 결과를 정리한 보고서를 기획재정부에 제출하여야 한다.
- 기획재정부는 평가 보고서를 다시 확인·점검하고 그 결과를 다음 예산 편성에 반영한다.

(2) 재정지원 방법

□ 메뉴방식

- 메뉴방식은 중앙정부가 하고자 하는 사업들 목록을 지자체에 제시하면 지자체는 사업을 선택하고 필요한 사업량에 따른 예산을 신청하는 방식이다.
- 지자체가 자율적으로 사업을 선택하고 신청하나 사업은 제시된 메뉴 내에서 선택해야하고 정부에서 제공하는 표준지침에 따라 사업을 집행해야 하는 한계가 있다.
- 따라서 사업이 지자체와의 관련성이 낮아 정부가 사업의 주체가 되고 사업대상이 전국적인 성격을 지닌 사업에는 메뉴방식이 적합하다.

□ 공모방식

- 공모방식은 특정사업에 대하여 지자체, 농어업인 또는 생산자단체 등을 대상으로 공모하여 모집하고, 사업 대상자 선정은 정해진 절차에 따라 심사하여 선정한다.
 - 각 주체가 사업에 공모하면 전문가가 포함된 평가단이 서면·현장·공개발표 평가를 통해 사업대상자를 선정한다.
- 공모사업에 관심있는 주체는 그 사업에 맞는 사업계획서를 세워 제출하므로 메뉴 방식보다 더 자율적이고 공모에 지원한 주체들 간 경쟁을 통해 대상자가 선정되므로 사업 수행 능력이 뛰어난 주체가 선정되어 사업의 효율성을 제고 시킬 수 있다.
- 공모방식은 사업대상이 전국적이면서 사업의 효과가 해당 지역 또는 국지적으로 나타나는 사업에 적합하다.

□ 포괄보조 방식

- 포괄보조방식은 중앙정부에서 특정 분야를 지정하고 그 분야 내에서 지자체가 자율적으로 계획을 세워 용도에 맞게 사업을 운용하는 방식이다.
 - 농어업에서 포괄보조 방식에 의한 사업은 농어촌자원복합산업화지원사업, 농어업기반정비사업, 일반농산어촌개발사업이 해당된다.
- 지자체가 주체가 되어 지역에서 필요로 하고 지역실정에 맞는 사업을 계획하고 운용하여 지역주민의 만족도를 높일 수 있어 사업의 효율성을 높일 수 있으나 포괄보조 사업의 목적과 다른 용도로 지자체가 집행할 수 있다.

(3) 재정지원체계의 문제점

□ 농림사업 예산배정의 문제

- 농림사업 재정지원 절차에서 시도는 시군의 예산 수요를 파악하여 사업예정년도에 소요되는 예산안을 농식품부에 통지하고 농식품부는 사업예정년도에 배정받을 수 있는 예산 한도 내에서 시도가 요청한 예산을 조정 후 기획재정부에 통보한다.
- 기획재정부는 통보받은 예산안을 검토 후 농식품부와 협의하여 예산안을 조정을 하고 그 안을 국회에 제출한다.
- 농식품부가 국회에 제출된 예산을 시도에 배분하여 통보하면 시도는 배분된 예산을 시군에 배분한다.

- 국회에 제출된 예산안은 국회의 심의를 거치며 당초 예산안이 변경되어 예산이 확정이 된다.
- 농식품부는 국회에서 확정된 예산안에 맞게 시도에 배분하여 다시 통보하면 시도도 다시 수정하여 배분된 예산을 시군에 배분한다.
- 이러한 과정을 거치면서 당초 시군이 필요해서 요청한 예산과 확정된 예산 사이에는 괴리가 생겨 시군의 여건상 꼭 필요한 사업의 예산이 큰 폭으로 변경되는 경우가 발생한다.
- 시군 담당공무원의 설문조사 결과에서도 농림사업 신청내용의 50% 이상이 반영되지 않는다는 의견이 34%인 것에 반해 제대로 반영되고 있다는 의견은 14.7%인 것으로 나타나 시군은 농림사업의 예산 배정이 제대로 되지 않는 것으로 판단하고 있다(박준기 외, 2011).

<표 4-11> 농림사업 신청과 배정의 불일치²⁾

단위: 명, %

구 분	응답 수	응답 비율
90% 이상 반영되지 않음.	3	2.8
70~80% 반영되지 않음.	10	9.2
50~60% 반영되지 않음.	24	22.0
30~50% 반영되지 않음.	31	28.4
30% 미만 반영되지 않음.	25	22.9
제대로 반영되고 있음.	16	14.7
합 계	109	100.0

출처: 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, KREI, 2011.

- 제대로 반영이 되지 않는 이유에 대해서는 35.3%가 현행 예산 배정에 대한 제도에 문제가 있다고 응답하여 예산 배정 절차의 공정성

2) 시군 농정 담당공무원(113명)을 대상으로 전화조사를 실시하였다.

에 불신을 하고 있는 것으로 나타났다(박준기 외, 2011).

<표 4-12> 농림사업 신청 내용 미반영 이유(복수응답)

단위: 명, %

구 분	응답 수	응답 비율
중앙정부가 지자체의 예산 및 자금 흐름을 잘 모름.	39	25.5
지자체의 기획능력 부족으로 중앙정부의 신뢰를 받지 못함.	7	4.6
현행 예산 배정 및 지원방식에 대한 법, 규정 등 제도에 문제가 있음.	54	35.3
지자체의 예산 확보 노력이 부족함(리더십 부족).	8	5.2
제도를 무시한 예산 로비(기획재정부, 국회 등)의 영향력이 너무 큼.	14	9.2
기 타	31	20.3
합 계	153	100.0

출처: 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, KREI, 2011.

□ 농림사업의 지연

- 농림사업의 재정지원 절차에서 농식품부는 예산안이 국회에 제출되면 그 예산안에 따른 정부예산안 배분계획안을 사업예정년도 전년 10월 15일까지 시도에 통보하고, 시도는 그 안에 따라 시도예산의 배분계획안을 세워 시군에 통보한다.
- 또한 시도의 도의회는 사업예정년도 전년 11월초에 개최되어 지방 예산을 심의하고 편성을 하므로 시도는 농식품부가 통보한 예산안을 고려한 시도예산안을 도의회에 제출하여 매칭 펀드를 확보하여야 한다.
- 농식품부는 국회에서 예산이 확정되면 시도에 확정된 정부예산안 배분계획안을 사업예정년도의 전년 12월 31일 이전에 통보하여야 하고, 시도는 확정된 예산안에 변동이 없다면 당초 예산안에 따라

국비 교부를 신청하여 사업을 진행하면 된다.

- 그러나 확정된 정부예산안에서 국비의 변동이 있다면 사업예정년도의 전반기와 후반기에 각각 1차 추경, 2차 추경이 개최될 때 매칭펀드를 증액 또는 삭감하는 과정을 거쳐야 한다.
- 공모과제의 경우 사업예정년도의 전년에 공모하여 사업 대상자를 확정 후 시도에 통보하여야 시도는 이를 지방예산에 반영하여 예정대로 사업을 진행할 수 있다.
- 그러나 일부 공모과제의 경우 농식품부가 당해년도 사업을 당해년도에 공모함으로써 사업이 지연되고 당해연도의 사업량을 채우지 못해 이월되는 문제가 발생한다.

□ 신규사업 선정의 문제

- 시군 및 시도는 신규사업을 계획하여 농식품부에 신청할 수 있으나 신청한 사업이 선정되는 것은 어렵다.
- 신규 사업은 시급한 사안으로 필요한 사업이거나 정치적 또는 정책적인 필요에 의한 경우가 아니라면 선정되기가 어렵다.
 - 박준기 외(2011)의 담당 공무원 인터뷰 내용에서도 신규사업을 발굴·신청하지만 담당 실국 차원에서 검토되지 않는 사례가 있으며, 농림수산사업시행지침의 틀이 있어 신규사업 추진에 한계가 있음을 언급하였다.
- 지자체에서 필요한 신규사업이 선정되지 않는다면 국비 지원 없이 지방재정으로 그 사업을 추진하여야 하나 재정이 열악한 지자체가 자체적으로 사업을 추진하는 것은 어렵다.

<신규사업 관련 담당공무원 인터뷰>

- A 지자체: 시·군, 도 지자체에서 상당한 노력을 기울여 신규사업을 발굴·신청하지만 농식품부는 공지만 할 뿐 신규사업들이 실제로 담당 실국 차원에서 검토되지 않는 사례가 많다.
- B 지자체: 농림수산업시행지침의 틀이 있기 때문에 지자체 여건에 맞는 신규사업을 추가하는 데 한계가 있다. 지자체에서 사업 계획을 작성하여 농식품부의 해당 실·과와 협의를 거치는데, 기존 농림사업 중 성격이 맞는 사업이 있는 경우에는 기존 매뉴얼에 추가하여 사업을 만들기도 하지만 그런 사례는 매우 제한적이다.

출처: 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, KREI, 2011.

□ 중앙정부와 지방정부와의 농업정책의 목표 차이

- 중앙정부는 농업을 경쟁력강화, 규모화 등과 같이 농업을 획일적인 목표로 바라보지만 지자체는 지역사회 유지라는 목표로 농업을 바라본다(박준기 외, 2011).
 - 특히, 2차, 3차 산업이 발달하지 않은 지자체는 지역사회 유지 및 발전을 위해서는 농업이 매우 중요할 것이다.
- 이러한 목표 차이로 중앙정부의 농림사업 지원 경향은 투입제 및 개별 경영체 보조 지원은 지양하고 농산물 유통이나 가공 부문 등 인프라 구축을 지향하는 위주의 정책이 실시되고 있다.
- 그러나 이러한 경향의 지원은 일선 시군의 영농현장에서 유통·가공 사업에 참여하지 못하는 다수의 농어업인은 혜택을 받지 못하는 문

제가 있다.

- 그 결과 지역사회 유지를 목표로 하는 지자체는 시도비 또는 시군비를 추가하여 농업인에게 보조 규모를 늘리는 사례가 있다.

< 농림사업의 중앙정부-지방정부 간 입장 차이 >

- D 지자체: 지역내에 60ha 규모로 방울토마토를 재배하고 있다. 시설이 노후화하여 기초시설에 대한 개보수나 투자가 이루어져야 하는데 현재 중앙정부 지원 방향이 유통 및 가공에 치우쳐 있어서 시설 개보수 지원의 한계로 실제 농민에게 도움이 되지 못하고 있다. 첨단 유리온실은 국고 지원을 받을 수 있지만, 현실적으로 농지를 집단화하기 어려울 뿐만 아니라 보조율이 높다고 하더라도 자부담을 해결하지 못해 추진하는 데 한계가 있다. 그러다 보니 실제 지역 현실을 반영하여 중앙정부에 신청할 만한 사업이 제한적이다.
- E 지자체: 중앙정부는 투입재 보조 지원을 억제하고 있으나 지방정부는 지역적·정치적 특수성으로 인해 투입재 보조 지원의 불가피한 측면이 있다. 특히 중앙정부는 유통·판매에 초점을 두고 있으나 영세농의 경우 중앙정부 정책의 혜택에서 배제되므로 실제 농업 현장에서는 투입재 보조를 실시하게 된다.

출처: 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, KREI, 2011.

< 중앙정부의 목적에서 벗어나는 지원 사례 >

- A 지자체: 재해보험, 안전공제 등은 국비 지원이 50%이지만 농민들의 가입률이 낮아 가입 독려를 위해 지자체에서 국비 50%+지방비 25%를 지원해주고 있다.
- C 지자체: 쌀직불제에 추가하여 200억 원(도비 100억원, 시군비 100억원)을 지원하고 있다. 2008년부터 지원하고 있으며 2010년에는 벼재배농가 경영안정자금 조례를 제정하여 지원 근거도 마련하였다.

출처: 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, KREI, 2011.

(4) 재정지원체계 개선방안

1) 포괄보조 방식의 확대

□ 포괄보조 방식 확대의 필요성

- 시도나 시군이 신규사업을 신청하면 선정되기 어려운 문제가 있고, 이러한 문제를 해결방안으로 시군 공무원의 설문조사에서 지자체가 기획·집행할 수 있는 예산 범위를 확대해야한다는 응답이 73.5%인 것으로 나타났다.
- 지자체가 지역의 지리적, 경제적, 사회적 여건을 고려한 신규사업 추진은 메뉴방식에 의한 획일적인 방식보다 사업의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

<표 4-13> 신규사업 도입을 위한 개선과제

단위: 명, %

구 분	응답 수	응답 비율
중앙정부의 신규사업 선정 방식 개선	7	6.2
지자체가 자유롭게 기획·집행할 수 있는 예산 범위 확대	83	73.5
지자체의 기획능력 제고	4	3.5
자치단체장의 신규사업에 대한 관심과 예산 확보 노력	5	4.4
기 타	14	12.4
합 계	113	100.0

출처: 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, KREI, 2011.

- 따라서 지자체가 지역에 맞는 사업을 개발하고 계획하여 자율적으로 추진하기 위해서는 현재 포괄보조 사업을 확대하여야 한다.

- 또한 시군의 공무원은 배정받은 예산이 당초에 신청한 사업예산을 잘 반영 하지 않음을 지적하였고 농림사업 예산배정 절차에 대하여 불신하는 측면이 있었다.
 - 이러한 문제는 시군의 여건상 꼭 필요한 사업의 예산이 큰 폭으로 변경되어 사업집행에 어려움이 발생할 수 있다.
- 지자체가 해당지역에 꼭 필요한 사업에 대한 예산확보는 지방재정이 충분하지 않은 지자체 입장에서 매우 중요하고, 예산이 충분히 확보되지 않은 상태에서 사업의 진행은 사업 효율성이 떨어질 것이다.
- 따라서 지자체가 꼭 필요로 하는 사업을 포괄보조사업으로 진행하여 자금조달이 원활이 되도록 할 필요가 있다.
- 또한 포괄보조사업의 예산 배정이 법정 공식에 의해 배정되도록 제도를 확립하여 시행하면 지자체의 예산배정에 대한 불신이 해소 될 수 있을 것이다.

2) 포괄보조 방식 확대를 위한 개선방안

- 포괄보조사업 확대 전에 지자체 역량강화가 필요하다.
 - 현재 광특사업 중 포괄보조로 진행되는 사업은 농어촌자원복합산업 화지원사업, 농어업기반정비사업, 일반농산어촌개발사업이 진행되고 있다.
 - 박준기 외(2011)는 시군 담당 공무원 설문조사에서 광특회계 사업들을 지자체 중심으로 개선하기 위해서는 당장 모든 사업을 지자체의

기획에 맡겨야 한다는 응답이 26.8%로 나타났다.

- 한편, 지자체의 기획능력 제고와 전문인력 양성이 중요하다고 36.6%가 응답하였다.
- 이것은 지자체가 포괄보조사업이 확대되어야 한다고 생각하고 있으나 모든 사업을 지자체에서 기획하여 추진하기 위해서는 먼저 그만큼의 역량을 지자체가 갖춰야 함을 의미한다.

<표 4-14> 광특회계 개선사항

단위: 명, %

구 분	응답 수	응답 비율
당장 모든 사업을 지자체의 기획에 맡겨야 한다.	30	26.8
지자체의 기획능력이 향상될 때까지 현재 방식을 점진적으로 개선해야 함.	20	17.9
지자체의 기획능력 향상과 중앙정부 지역사업 모니터링을 강화하기 위한 제도 개선과 전문 인력 양성에 투자해야 함.	41	36.6
현실적으로 작동하지 않는 다른 지자체와의 공동사업 추진과 같은 사업은 없어야 함(지자체 간 협력은 기대하기 어려움).	2	1.8
지자체 예산 편성 시기에 맞추지 못하는 공모사업을 없애야 함.	9	8.0
기 타	10	8.9
합 계	112	100.0

출처: 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, KREI, 2011.

- 즉, 지역의 특색과 필요성을 갖춘 창의적인 사업을 개발할 수 있는 능력이 있어야 지자체의 사업이 효과적으로 추진될 것이다.
- 따라서 기존의 농림사업을 포괄보조사업으로 확대하기 전에 지자체의 사업 기획 등의 역량을 갖추 수 있도록 전문인력 양성과 투자가 필요하겠다.

□ 포괄보조사업의 지자체 자율성도 확대되어야 한다.

- 포괄보조사업 중 농어촌자원복합산업화지원사업에서는 사업유형별 집행 가이드라인을 6가지 유형으로 제시하여 유형별로 사업내용, 지원내용을 서술하고 있다.
 - － 지자체의 자율성을 높이기 위해 6가지 유형별 가이드라인을 참고로 유형별 가이드라인이 혼합되게 사업을 추진할 수 있고, 추진유형이 농어촌자원복합산업화지원사업의 목적, 추진방향 등에 부합하면 6가지 유형이 아닌 새로운 유형으로 추진할 수 있도록 되어있다.
- * 6가지 유형은 시도단위 농어촌산업화 기획·평가체제 구축, 농수산물 생산·유통 기반구축 지원, 농수산물 제조·가공지원, 농수산물 등 체험·전시 지원, 농어촌체험·관광 지원, 특화농공단지 조성 및 노후단지 개보수 지원이다.
- 그러나 박준기 외(2011)는 시군 담당 공무원 설문조사에서 포괄보조사업 시행으로 지자체의 자율성이 높아졌는지에 대하여 물었고 높아지지 않았다는 의견이 67.9%인 것으로 나타났다(표 4-15).

<표 4-15> 포괄보조사업 도입으로 인한 성과

단위: 명, %

구 분	응답 수	응답 비율
자율성이 높아짐.	30	26.8
기대만큼 높아지지 않았지만 곧 좋아질 것임.	47	42.0
자율성이 높아지지 않았고, 앞으로도 기대하기 어려움.	29	25.9
기 타	6	5.4
합 계	112	100.1

출처: 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, KREL, 2011.

- 포괄보조사업이 지자체에서 자율적으로 계획하여 추진할 수 있도록 되어있으나 사업별로 가이드라인에 사업내용, 지원내용 등이 구체적으로 서술되어 있어 이것이 지자체의 자율성을 제약하는 것으로 판단된다.
- 농어촌자원복합산업화지원사업 6가지 가이드라인 중에서 농어촌체험·관광지원 유형에 속한 농어촌 테마공원 조성의 사업내용과 지원내용은 아래와 같다.

<농어촌체험·관광지원 유형>

□ 농어촌 테마공원 조성

- 사업내용
 - 테마공원의 기반시설, 체험·휴양시설 지원
 - 경관시설·진입도로·상하수도·화장실 등과 같은 기반시설
 - 학습전시관·산책로·탐방로·주말농원 등과 같은 체험·휴양시설
- 지원내용
 - 기반시설: 생태공원, 경관시설, 진입도로, 상하수도, 전기·통신 공중화장실, 관리실, 무료 편의시설 등
 - 체험·휴양시설: 학습전시관, 산책로, 탐방로, 공연장, 주말농원 등
- 지원기준: 지구당 50~100억원, 시·군·구 당 1개 지구 지원

- 따라서 포괄보조사업을 확대하는 것은 좋으나 구체적인 사업내용, 지원내용 등은 지자체의 재량에 맡기고 구체적이면서 자율성을 현재 수준보다 확대해야 될 것이다.
- 지자체의 자율성 확대에 따른 목적 외 사용을 방지해야한다.

- 포괄보조사업의 자율성 확대로 일부 지자체는 사업의 목적에 벗어나게 사업을 추진하는 문제가 발생할 수 있다.
 - － 특히, 포괄보조사업이 중앙정부가 지양하는 투입제 보조나 개별 경영체 보조 형식으로 지원될 수 있는 문제가 발생할 수 있다.
- 따라서 중앙정부는 해당 포괄구조 사업의 목적에 따라 지자체가 사업 수행하는 과정에서 목적과 부합하지 않아 지양해야하는 목록을 구체적으로 제시하여 사업 목적 취지에 맞게 사업이 진행되도록 하여야 한다.

제5장 지자체 자율 농정을 위한 포괄보조금 도입방안

1 포괄보조금제도 이론적 고찰

(1) 포괄보조금의 개념과 특징

□ 포괄보조금의 개념

- 미국의 정부관계위원회(ACIR : Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1977)에 의하면 포괄보조금은 ‘중앙정부가 포괄적으로 규정한 사업을 대상으로 법정 공식을 이용하여 지방정부에게 보조금을 배분함으로써 지방정부의 예산 편성권과 집행권을 확대한 재원’으로 규정하고 있다.
- Fisher(1996)는 정부간 재정관계측면에서 보조금을 크게 용도의 자율성을 보장하면서 동시에 지방비 부담을 요구하지 않는 일반정액보조금(lump sum general grants)과 특정 용도를 지정하면서 동시에 일정한 지방비부담을 요구하는 특정정률보조금(specific matching grants)으로 구분하고 있다.
 - － 포괄보조금(block grants)은 이 두 보조금의 중간영역에 위치하며, 유사한 내역사업을 공통의 사업군으로 묶고, 사업군내에서 내역사업에 대한 자치단체의 선택권이 허용되는 보조금이다(Zeikate, 2002 ; 조기현, 2012).
- 이재원(2009)은 포괄보조제도는 사업단위별로 관리감독이 이루어지는 개별 보조금제도와 지방정부의 자주재원 사이에 존재하는 정부

간 이전 재정 장치로서 구체적인 형태와 내용은 제도의 설계구조에 따라 다양하다는 점을 강조하고 있다.

- 따라서 포괄보조는 이론모형에서 제시된 재정관리 수단이 아니라 정책 현실에서 다양하게 등장하는 재정수단들을 포괄적으로 유형화하기 때문에, 개념규정에서 특별한 논리체계를 뒷받침하기 어렵다고 주장하고 있다.

□ 포괄보조금의 주요 특징

- 미국 회계감사원(GAO, General Accounting Office, 1982)은 1960, 70년대 포괄보조금 운용사례들에서 공통적으로 관찰한 특징을 크게 5가지로 요약하고 있다.
 - 첫째, 연방정부가 폭넓게 지정한 세출기능 내에서 지방정부의 자유로운 활동이 보장되고, 둘째 지방정부는 사업선정과 자원배분 등에서 실질적인 재량권을 갖으며, 셋째 연방정부는 지방정부에게 예산사업의 실적보고, 계획수립 등 행정적 조건을 최소한으로 요구하고 있다.
 - 또한 넷째로 지방정부별 자원배분은 연방정부의 정책적 재량이 아니라 법정 공식에 근거하여 세출한도가 산정되며, 마지막으로 주요 의사결정권은 선출직 공무원과 일반 지방공무원에 부여되는 것으로 밝히고 있다.
 - 미국은 1966년에 보건부문의 9개 특정보조금을 종합해서 최초의 포괄보조금 제도인 종합보건보조금(Comprehensive Health Grants) 제도를 도입하였다.

- 1970~80년대에는 고용·인력훈련, 주택·지역개발, 사회서비스 등 다양한 포괄보조금제도를 실시함으로써 거시경제 정책효과는 물론 행정비용 절감, 의사결정 분권, 재정자율 증진 등의 성과를 얻기도 하였다.
- 1990년대 이후부터는 포괄보조금제도가 15개로 확대되어 이에 투입되는 재원이 연방보조금의 15.5%를 차지하였으며, 체계적인 성과관리와 도덕적 해이 방지를 위한 제도 마련에 주력하고 있다.
- 조기현(2012)은 우리나라의 포괄보조금제도가 발전하기 위해서는 ① 유사한 단위사업을 동일 사업군에 편성하고, ② 사업군내에서는 지방정부의 선택권과 예산편성권을 보장하며, ③ 지방정부별 세출한도액은 법정 공식주의에 입각하여 산정하되, ④ 용도의 포괄적 자율성을 보장하고, 지방비 부담이 없는 정액보조금이어야 하며 ⑤ 상급정부는 최소한의 수준에서 개입을 해야 한다는 점을 이론적인 측면에서 주장하고 있다.
- 반면에 野呂昭郎(2000)은 포괄보조금에 대한 개념은 상대적이며, 미국의 회계감사원이 정리한 포괄보조금의 공통적인 특징을 모두 충족할 필요는 없으며, 현실을 감안하여 포괄보조금제도를 탄력적으로 운용할 수 있다고 주장하고 있다.

□ 포괄보조금의 유형

- Mosteanu and Lacob(2007)에 따르면 특정 사업에 대한 최소 지출수준이나 지방비 부담을 상급정부가 하급정부에게 요구할 경우 조건부 포괄보조금에 해당되며, 일반보조금같이 용도나 지출수준의 제한이나 지방비 부담 등의 구속이 없을 경우 비조건부 포괄보조금에 해당되는 것으로 구분하고 있다.

- 비조건부 포괄보조금의 경우 일반보조금과 달리 블록내에서 자율성을 부여받을 뿐 블록을 벗어나서 무제한적으로 자율성을 보장받지 않는다.
- 조건부 포괄보조금의 경우 자치단체가 실질적인 정책결정 주체로 기능을 할 수 있어야 하며, 단지 블록내에서 부분적으로 보조금 용도를 제한받거나 또는 지방비 부담 조건이 부과된다.
- 조건부 포괄보조에 따른 정부간 역할
 - 중앙정부와 지방정부가 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서, 중앙정부는 사업에 대한 전략기획을 담당하고, 지방정부는 집행 재량을 보장받는다.
 - 중앙정부는 중범위수준의 특정 정책영역과 재원배분, 그리고 구체적인 지출방식 등 포괄적인 정책 지침을 설계하며, 지방정부의 경우 포괄적인 지침하에서 자유재량으로 집행계획을 담당한다.

<표 5-1> 포괄보조금의 유형구분

유 형	주 요 특 징
비조건부포괄보조금	<ul style="list-style-type: none"> · 배분방법 : 법정 공식주의 · 정책결정의 주체 : 지방자치단체 · 용도조건 : 블록내에서 용도의 자율성 허용 · 지방비 부담 : 금지
조건부포괄보조금	<ul style="list-style-type: none"> · 배분방법 : 법정 공식주의 · 정책결정의 주체 : 지방자치단체 · 용도조건 : 부분적으로 용도 제한 가능 · 지방비 부담 : 가능

자료출처 : 조기현(2012)

- 중앙정부와 지방정부간에 수평적이고 협력적인 파트너십이 구축되는 새로운 형태의 재정 거버넌스로서 집권과 분권의 중간선상에서 사업에 대한 권한과 책임을 공유한다.
- 중앙정부와 지방정부간에 성과책임을 공유하기 때문에 재정재량과 결과 지향적 성과를 매개로 하는 성과계약방식이 적용되기도 한다.

(2) 포괄보조금의 효과와 한계

□ 특정보조금과 일반보조금

- 특정보조금은 이론적으로 일반보조금에 비해 특정 세출을 더 자극함으로써 외부효과를 교정하거나 정책목표를 효율적으로 달성하는 이전재원으로 특히 지방분권에 수반되는 비효율과 지역간 불균형을 시정하는 효과를 발휘할 수 있다.
 - 赤井伸郎외(2003)에 따르면 중앙정부의 관료화, 부처이기주의, 사업간 횡적 연계성 미흡, 유사 중복사업의 남발, 지방재정의 자율성 억제 등의 폐해는 특정보조금의 이론적 측면보다는 제도운용 측면에서 파생되는 현상으로 보고 있다(조기현 2012.)
- 일반보조금의 경우 상급정부의 관료화를 예방함으로써 행정비용을 절감하고, 하급정부에 자주성과 혁신성을 조장하며, 지역발전수요에 적기에 대응하거나, 부처별 횡적 협력을 촉진하고 유사 중복사업을 해소할 수 있는 장점이 있다.
 - 일반보조금의 근본적인 문제는 예산낭비, 성과부진, 정부간 정책목

표의 공유나 외부효과의 교정의 어려움 등이 있으며, 이 같은 문제들은 비조건부포괄보조금의 한계이기도 하다.

□ 포괄보조금의 기대 효과

- 포괄보조금은 특정보조금과 일반보조금의 중간에서 자기 정체성이 모호한 이전재원이지만 특정보조금에 비하여 자치단체의 예산편성 자율성은 물론 사업발굴이나 계획수립과 같은 자치계획권의 자율성이 크게 확대된다.
- 포괄보조금은 상향식 지역발전을 지원함으로써 자치단체의 창조성과 혁신성을 조장하며, 재정사업의 성과창출을 통하여 지방예산의 생산성과 효율성을 기대할 수 있다(조기현, 2012).
- 미국 회계감사원(GAO,1995)는 지역발전 정책의 분권화를 포괄보조금의 장점으로 인식하고 있으며, 유사 중복사업의 피해를 예방하며, 부처별 연계·협력을 촉진하는 것으로 평가하고 있다.

□ 포괄보조금의 한계

- 포괄보조금은 지방재정의 책임성을 저하시키거나 도덕적 해이를 유발하며, 예산 낭비를 조장하는 위험성이 있다.
- 국가보조금의 삭감수단으로 포괄보조금을 도입하면 공공서비스가 적정수준이하로 공급되는 폐단이 있다. 또한 이를 해결하기 위해 지방채를 발행함으로써 재정건전성을 훼손할 우려도 있다.
- 지방공공재의 외부효과를 제어할 수 없으며, 자치단체의 최우선 투자사업을 자극하는 유인 기능이 약하다. 또한 보조금 산정공식의 적

합성이나 객관성을 보장하기 어렵다.

- 재원배분의 효율성이나 정책성과가 개선된다고 보장할 수 없으며, 국가차원의 정책목적을 효과적으로 구현하기 어렵다는 주장이 있다 (미국 농무부, 1994).

2. 광특회계 포괄보조금 운용 실태와 과제

(1) 광특회계 포괄보조금 운용 체계

□ 광특회계 설치 배경

- 각 부처에서 추진되었던 지역균형발전 관련 예산사업들은 국가균형발전특별회계로 통합되었으나 부처간, 지역간 중복 투자와 소모적인 경쟁으로 성과창출이 미흡한 것으로 평가되었다.
- 균특회계 지역개발사업들은 재원의 용도 제한, 지방비 부담, 행정구역 단위의 분산투자 등에서 기존 국고보조금 운용방식을 답습함으로써 지자체 자율성을 제한하였다.
- 정부는 지역발전정책의 핵심가치인 ‘광역화’, ‘효율화’, ‘자율화’를 꾀하기 위하여 2009년에 국가균형발전특별회계(균특회계)를 광역·지역발전특별회계(광특회계)로 개편하였다.

□ 광특회계 기본구조

- 광특회계는 광역발전계정, 지역개발계정, 제주특별자치도계정 등 3개 계정으로 구분된다.

- 그중 광역발전계정에서는 선도산업 육성, 인력양성, 광역권 연계 및 협력 등 광역경제권 핵심사업을 추진하기 위하여 부처 직접편성방식으로 운용된다.
 - 또한 제주특별자치도계정에서는 제주특별자치도가 직접 사업계획을 수립하고 예산을 집행한다.
- 광특회계 중 지역개발계정은 포괄보조금제도에 의해 운용되고 있다.
- 지역개발계정에 속하는 사업은 재정 배분단위에 따라 <표 5-2>과 같이 시·도 자율편성사업과 시·군 자율편성사업으로 구분된다.
 - 시·도 자율편성사업은 중앙 부처에서 개별적으로 추진되었던 200여개 이상의 지역개발사업들이 19개 사업으로 통합된 사업으로 포괄보조방식에 의해 지원되고 있다.
 - 시·군·구 자율편성사업은 기존의 시·군·구 지역개발 내역사업들이 폐지되는 대신에 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화 등 4개 기능중심의 지역개발사업으로 재편되면서 포괄보조방식에 의해 지원되고 있다.

□ 광특회계 포괄보조금사업 운용체계

- 시·도 자율편성사업에서 포괄보조금제도는 시·도 자치단체가 자율에 의해 중앙 부처가 제시한 사업들을 순차적으로 선택하여 세출한도를 채워나가는 방식으로 운용된다.

<표 5-2> 부처별 포괄보조사업

구분	부처	포괄보조 사업명	사업개편 이전 세부사업
시도 자율 편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영	· 박물관, 문예회관 등(18개)
		② 관광자원 개발	· 문화도시, 관광지 개발(8개)
		③ 체육진흥시설 지원	· 운동장, 수영장 등 (11개)
		④ 지역문화산업 육성지원	· 문화컨텐츠센터 등 (8개)
	문화재청	⑤ 관광자원화	· 지역문화유산개발 등(5개)
	농식품부	⑥ 농어촌자원복합산업화지원	· 도농교류활성화 등(13개)
		⑦ 농어업기반장비	· 밭기반 정비 등(13개)
	농진청	⑧ 지역농촌지도사업 활성화	· 농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑨ 산림경영지원 육성	· 임산물 수출촉진 등(3개)
		⑩ 산림휴양·녹생공간조성	· 휴양림, 수목원 등(4개)
	지경부	⑪ 지역특성화산업 육성	· 섬유패션산업 등(10개)
	중기청	⑫ 전통시장 및 중소기업물류 기반지원	· 전통시장 시설현대화 등(2개)
	복지부	⑬ 청소년시설 확충	· 공부방, 수련시설 등(2개)
	환경부	⑭ 상수도시설 확충 및 관리	· 생활용수공급 등 (4개)
		⑮ 자연환경 보전 및 관리	· 자연환경보전 등(2개)
국토부	⑯ 해양 및 수자원 관리	· 연안정비 등(3개)	
	⑰ 대중교통 지원	· 물류단지 지원 등(5개)	
	⑱ 민자유치접속도로 지원	· 가덕대교 건설 등(6개)	
	⑲ 지역거점 조성지원	· 국민임대산단 조성 등(2개)	
시군 구 자율 편성 사업	국토부	① 성장촉진지역 개발	· 개축지구 지원 등(3개)
	행안부	② 특수상황지역 개발	· 접경지역 지원 등(15개)
	국토부	③ 도시활력증진지역 개발	· 주거환경 개선 등(16개)
	농식품부	④ 일반농산어촌 개발	· 전원마을 조성 등(15개)
	환경부	⑤ 도서지역식수원 개발	· 도서지역 식수원 개발(1개)

주 : 도서지역식수원개발사업은 '11년부터 상수도시설확충 및 관리사업에 통합

- 시·도자율편성사업은 외부효과가 광역적으로 발생하는 사회기반시설사업과 지역의 특화자원을 활용한 소득창출사업, 그리고 농어업생산기반시설사업 등으로 구성된다.
 - 사회기반시설확충과 관련된 사업으로는 상수도시설확충·관리, 지역거점 조성·지원, 지역문화산업육성지원 등이 있다.
 - 소득창출사업으로는 지역특성화산업육성, 농어촌자원복합산업화지원, 지역문화산업육성, 전통시장육성 및 중소유통물류지원 등이 있다.
 - 관광자원개발, 문화유산관광자원화, 산림경영자원육성 등은 사회기반시설확충과 소득창출이 결합된 사업이며, 농어업기반정비 및 해양 및 수자원 관리사업 등은 농어업생산기반시설사업과 관련된다.
- 시·군·구 자율편성사업의 경우 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 특수상황지역, 성장촉진지역에 속한 시·군·구 자치단체가 세출한도내에서 차별화된 지역발전계획을 수립하고 또한 이에 필요한 예산 편성과 집행을 자율에 의해 추진하는 포괄보조방식으로 지원된다.
- 일반농산어촌지역에는 군 지역과 도농복합시가 속해 있으며, 소관 부처는 농식품부가 된다.
 - 도시활력증진지역은 50만 이상의 일반시와 자치구가 해당되며, 성장촉진지역은 일반농산어촌지역과 도시활력증진지역 중 재정력, 인구증감률, 도시와의 접근성 등에서 조건이 불리한 70개 시·군이 해당된다.

- 특수상황지역은 접경지역 15개 시·군과 성장촉진지역에 포함되지 않는 도서가 포함되며, 행안부가 소관부처가 된다.

□ 광특회계 포괄보조금 지원체계

○ 재원배분 기준

- 시·군·구 자율편성사업의 경우 자치단체 포괄보조금 한도액은 계속사업 기준으로 산정되며, 신규사업은 종전과 마찬가지로 중앙 정부의 승인을 받아야 한다.
- 따라서 신규 사업의 경우 예산 용도의 자율성이 극도로 제약되며, 일반 국고보조금과 동일한 방식으로 예산편성절차가 요구된다.
- 시·도 자율편성사업의 경우 시·도는 자체 세출한도액내에서 사업계획 및 예산편성을 자율적으로 할 수 있다.
- 시·도 예산부서는 자체 세출한도액 내에서 18개 포괄보조사업별 예산, 본청과 시·군·구 예산을 배정하며, 사업부서의 의견을 감안하여 시·도가 수행할 사업, 시·군·구가 수행할 사업을 자체적으로 판단한다.
- 특히 사업주체가 시·군·구일 경우에도 시·도가 재원을 자율적으로 배분할 수 있기 때문에 시·도 자율편성사업에 대한 재원배분 기준은 시·도에 따라 각기 다를 수 있다.

○ 예산신청 절차

- 예산신청절차상 포괄보조금의 경우 국고보조금과 구분되며, 또한 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업, 계속사업과 신규

사업에 따라 구분된다.

- 국고보조금과 달리 포괄보조금의 경우 소관 부처는 기초자치단체의 사업계획을 사전에 점검한 후 검토의견만을 제시할 뿐, 사업 승인권을 행사할 수 없다.
- 시·도 자율편성사업의 경우 시·도는 자율적으로 사업계획서를 작성하여 소관 부처에 제출하고 소관 부처는 계획서상 사전 이행 사항을 점검하며, 사업예산 요구의 적정성 등에 대해 검토의견을 작성하여 기획재정부에 제출한다.
- 단, 시·도 자율편성사업에서 속하지만 사업주체가 시·군·구일 경우 시·도는 지방비 부담 등을 사전에 기초자치단체와 협의한 후 시·도 자율편성사업계획서를 작성하여 소관 부처에 제출한다.
- 시·군·구 자율편성사업의 경우 시·도는 기초자치단체가 작성한 사업계획서를 취합하여 소관 부처에 전달하는 중개기능만 담당하며, 소관 부처는 검토의견을 첨부하여 기획재정부에 제출한다.
- 포괄보조 계속사업은 소관 부처가 예산신청 금액을 조정할 수 없으며, 사업예산 요구내용의 적정여부나 조정방향 등에 대한 검토의견만 기획재정부에 제출한다.
- 그러나 포괄보조 신규사업의 경우 소관 부처의 예산한도 내에서 지원되어야 하기 때문에 사업내용이나 국비지원액 등이 조정되는 등 사실상 소관 부처가 승인권을 행사한다고 볼 수 있다.

○ 국고보조율

- 국비 및 지방비 부담과 관련하여 현행 포괄보조금제도는 정률보조

방식으로 운용되고 있다.

- <표 5-3>에 의하면 시·도 자율편성사업 18개 중 지역거점 조성 지원사업의 국고보조율은 100%이며, 그 밖의 나머지 사업들은 30~90%의 통합보조율이 적용된다. 농어촌자원복합산업화지원사업의 경우 국고보조율은 41~42%이며, 농어업기반정비사업의 경우 국고보조율이 77~80%이다.

<표 5-3> 시·도 자율편성사업의 재원분담 현황

단위: 억원, %

세 부 사 업	2010년				2011년			
	합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
합 계	3,376 (100)	1,982 (545)	497 (137)	965 (265)	3,761 (100)	2,487 (544)	488 (130)	1,002 (272)
문화시설 확충 및 운영	3,461 (100)	1,116 (322)	65 (186)	1,577 (455)	3,623 (100)	1,140 (315)	730 (201)	1,752 (484)
관광자원개발	3,981 (100)	1,858 (467)	497 (125)	1,426 (358)	4,547 (100)	2,289 (503)	388 (85)	1,689 (372)
체육진흥시설지원	3,023 (100)	797 (264)	373 (124)	1,782 (589)	2,781 (100)	767 (276)	407 (146)	1,485 (534)
지방문화산업기반조성	411 (100)	217 (49.3)	183 (41.4)	40 (9.1)	280 (100)	145 (51.7)	93 (33.4)	12 (42)
문화유산관광자원화	487 (100)	266 (54.6)	172 (35.4)	49 (10.1)	233 (100)	140 (60.2)	22 (9.2)	71 (30.5)
농어촌자원복합산업화지원	5,281 (100)	2,225 (42.1)	265 (5.0)	1,378 (26.1)	5,617 (100)	2,309 (41.1)	320 (5.7)	1,214 (21.6)
농어업기반정비	3,461 (100)	2,661 (76.9)	491 (14.2)	294 (8.5)	3,448 (100)	2,759 (80.0)	366 (11.5)	279 (8.1)
지역농촌지도사업 활성화	615 (100)	318 (51.7)	117 (19.0)	180 (29.3)	858 (100)	417 (48.6)	149 (17.4)	288 (34.1)
산림경영자원육성	533 (100)	401 (67.6)	47 (7.9)	124 (20.9)	286 (100)	417 (48.6)	149 (17.4)	238 (34.1)

<표 5-3> 시·도 자유편성사업의 재원분담 현황

단위: 억원, %

세 부 사 업	2010년				2011년			
	합계	국비	시도비	시군 구비	합계	국비	시도비	시군 구비
산림휴양녹색공간 조성	2508 (100)	1,282 (51.1)	655 (26.1)	568 (22.6)	2,579 (100)	1,335 (51.8)	587 (22.8)	657 (25.5)
지역특성화산업 육성	1,237 (100)	576 (46.6)	584 (47.2)	77 (6.2)	1,981 (100)	964 (48.4)	852 (43.0)	130 (6.6)
전통시장및중소유통물류지원	2,131 (100)	1,317 (61.8)	230 (12.2)	521 (24.5)	2,542 (100)	1,576 (62.0)	237 (9.3)	684 (26.9)
청소년시설확충	508 (100)	236 (58.2)	76 (14.9)	122 (23.9)	801 (100)	432 (54.0)	59 (7.4)	309 (38.6)
상수도시설확충 및 관리	3,433 (100)	2,337 (74.1)	202 (5.8)	704 (20.1)	4,281 (100)	3,186 (74.4)	201 (4.7)	884 (20.6)
자연환경 보전및 관리	1,480 (100)	787 (53.1)	271 (18.3)	422 (28.5)	1,073 (100)	596 (55.6)	255 (23.7)	222 (20.7)
해양 및 수자원 관리	582 (100)	339 (61.7)	45 (7.7)	178 (30.6)	543 (100)	326 (60.0)	47 (8.6)	170 (31.3)
대중교통 지원	582 (100)	332 (67.4)	48 (8.2)	142 (24.5)	635 (100)	457 (72.2)	110 (17.2)	68 (10.8)
민자유치접속도로 지원	1,435 (100)	1,405 (97.9)	30 (2.1)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)
지역거점조성지원	1,072 (100)	970 (90.5)	15 (1.4)	61 (5.7)	1,522 (100)	1,479 (97.2)	12 (0.8)	17 (1.1)

자료출처 : 조기현(2012)

- 시·군·구 자유편성사업의 경우 기초자치단체가 속한 지역공간에 따라 국고보조율이 다르게 적용된다.
- <표 5-4>에 의하면 기초자치단체가 도시활력증진지역으로 지정된 경우 사업비의 50%가 국비로 지원되며, 기초자치단체가 일반농산 어촌지역 속할 경우 사업비의 70%가 국비로 지원된다.
- 그 밖에 특수상황지역과 성장촉진지역은 국고보조율이 80%와

100%이다.

<표 5-4> 시·군·구 자율편성사업의 자원분담 현황

		2010년				2011년			
		합계	국비	시도비	시군 구비	합계	국비	시도비	시군 구비
합계(억원)		15,522 (100.0)	10,719 (69.1)	967 (6.2)	3,980 (25.3)	15,653 (100.0)	10,565 (67.5)	1,073 (6.9)	4,022 (25.7)
성장촉진지역		2,164 (100.0)	1,807 (83.5)	117 (5.4)	236 (10.9)	1,770 (100.0)	1,549 (87.5)	108 (6.1)	113 (6.4)
일반 농산	당 초	10,177 (100.0)	6,959 (68.4)	523 (5.1)	2,664 (26.2)	10,527 (100.0)	6,972 (66.2)	688 (6.6)	2,864 (27.2)
	어촌 지역	성장촉진 지역 제외	3,388 (100.0)	2,149 (63.3)	235 (6.9)	1,012 (29.8)	4,079 (100.0)	2,679 (65.7)	300 (7.5)
도시 활력	당초	1,580 (100.0)	820 (51.5)	230 (14.4)	540 (33.9)	1,494 (100.0)	700 (46.9)	174 (11.6)	624 (41.8)
	증진 지역	자치구 제외	1,572 (100.0)	1,127 (71.7)	95 (6.0)	350 (22.3)	1,730 (100.0)	1,239 (71.6)	95 (5.5)
특수상황지역		1,572 (100.0)	1,127 (71.7)	95 (6.0)	350 (22.3)	1,730 (100.0)	1,239 (71.6)	95 (5.5)	396 (22.9)

자료출처 : 조기현(2011)

(2) 광특회계내 포괄보조금 운용 실태 및 과제

□ 포괄보조금제도의 성격과 특징

- 이론적으로 비조건부 포괄보조금제도의 기본 요건으로는 법정공식주의, 용도의 포괄적 자율성, 지방비부담이 없는 정액보조금이 충족되어야 한다.
 - 이 같은 측면에서 볼 때 우리나라의 광특회계 포괄보조금제도는 세출한도 결정방식, 예산편성절차, 용도의 자율성 측면에서 볼 때 중

양정부가 지방정부에게 ‘제약과 조건을 부과한 포괄보조금제도’이라고 할 수 있다.

- 그러나 기초자치단체가 지역 현실에 맞는 사업계획을 자율적으로 수립하여 추진할 가능성이 커졌다는 점에서 볼 때 과거 균특회계의 경우보다 진전된 형태로 간주된다.
- ‘제약과 조건이 부과된 포괄보조금제도’의 실례를 구체적으로 살펴보면 시·군·구 자율편성사업의 경우 신규사업은 여전히 중앙정부에 승인을 받아야 한다는 점을 들 수 있다.
 - 실례로 2011년에 시·군·구 자율편성사업의 내역을 폐지하고 기능별로 재편하였음에도 불구하고 시·군·구 자율편성사업 중 신규사업은 중앙정부의 예산승인권 행사로 용도의 자율성이 제약되고 있다.
 - 이 점에서 볼 때 시·군·구 자율편성사업은 일반국고보조금과 거의 차이가 없다고 할 수 있다.
- 시·도 자율편성사업의 경우 세출한도내에서 지방정부가 자율적으로 사업을 선택할 수 있다는 점에서 시·군·구 자율편성 신규사업과는 다르다고 할 수 있다.
- 그러나 시·도 자율편성사업의 경우 사업별로 국고보조율이 30~100%로 큰 차이를 보이고 있다. 따라서 사업규모가 크고 또한 국고보조율이 낮은 경우 사업의 경우 시·도 자치단체 세출한도액을 크게 잠식하기 때문에 시·도 자치단체가 이 사업을 자율적으로 선택하는 데에는 상당한 제약이 있게 된다.
 - 이런 점에서 볼 때 시·도 자율편성사업은 ‘용도의 포괄적 자율성

이 제한되는 조건부 포괄보조금제도'로 분류할 수 있다.

- 법정 공식주의와 관련해서는 볼 때 시·도 세출한도액 결정은 기획재정부 광특회계 예산편성기준, 지역발전위원회 광특회계 사업평가 결과, 국정과제 및 지역현안사업의 우선순위 등이 종합적으로 고려되어 비공개로 이루어지고 있으며, 이 경우 재원배분 공식보다는 정책환경 등이 고려되고 있다.
- 이 같은 측면에서 볼 때 미국의 포괄보조금에서 보장하고 있는 재원배분 기준에 대한 객관성이나 재원배분 과정에 대한 투명성을 보장하는 법정공식주의는 우리나라의 경우 적용되지 않고 있다.

□ 포괄보조금제도의 제반 문제점

- 지방자치단체 일선 공무원(시군기획, 농정기획, 농촌개발, 지역개발, 도시계획, 농업기반, 포괄보조사업 담당 등)을 대상으로 시·군·구 자율편성사업 도입 이후 가장 크게 달라진 점을 설문조사한 결과에 따르면 '지역 현실에 맞는 필요한 사업계획을 추진할 수 있는 가능성이 이전보다 커졌다'는 점에서 일선 공무원들은 긍정적인 태도를 엿 볼 수 있다.
- 그러나 시·도 자율편성사업의 경우 세출한도액 범위내에서 자치단체의 자율성이 신장되었다는 점에서 외형상 포괄보조금 운용방식을 갖추고 있지만, 배분기준의 합리성 결여, 비포괄보조사업의 배치, 과도한 지방비 부담, 용도자율의 지나친 구속 등으로 인해 포괄보조금이 개선되어야 한다는 점을 자치단체나 학계 일각에서 주장하고 있다.
- 시·군 자율편성사업이 실시된 이후 지금까지 자치단체 일선 공무원들이 제기하고 있는 문제를 예산, 제도, 운영 등 3개 부분으로 요

약·정리하면 <표 5-5>과 같다(송미령, 2010).

<표 5-5> 포괄보조금제도 시·군 자율편성사업 운용상 문제점

지 방 자 치 단 체 주 요 애 로 사 항	
예산	<ul style="list-style-type: none"> · 자율편성 포괄보조금 규모가 확대되어야 한다. · 지방자치단체 재정여건을 감안한 차등보조율을 적용해야 한다. · 포괄보조계획 수립시 연차별로 국비지원이 어느 정도 되는지 예측하기 어렵다.
제도	<ul style="list-style-type: none"> · 계획수립, 예산안 작성, 세부계획 수립, 평가 등 체계와 절차가 복잡하다. · 포괄보조사업 가이드라인, 사업예산 상한과 지원제외사업 등 제한이 많다.
운영	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 특성화 전략과 성과칭출 제고를 위하여 사업추진체계가 잘 가동되지 않고 있다. · 기획부서가 사업계획을 총괄하고 행정부서가 사업을 추진하는 업무협조가 부족하다.

- 포괄보조금제도의 적합성을 지방재정의 건전성 측면에서 규명하기 위하여 조기현(2012)의 경우 지방자치단체 일선공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 바에 따르면 이관 대상 사업들은 주로 시·도 자율편성사업들이며, 그 중 시·군·구 자율편성이나 광특회계 광역계정, 또는 일반회계에 이관되어야 할 것이라고 조사된 사업들은 <표 5-6>과 같다.
- <표 5-6>에 따르면 시·도 자율편성사업 중 다른 예산 사업과 통합적 연계가 필요하며, 국가계획에 따라 추진되어야 하는 사업은 광역계정이나 또는 일반회계에 이관되어 소관부처가 직접 추진해야 한다는 점을 지적하고 있다.
- 반면에 시·도 자율편성사업 중 사업규모가 크고, 장기간에 걸쳐 지방비 부담이 과중한 사업의 경우 일반회계로 이관되어야 하며, 문화시설확충과 관광자원개발 등 지역 고유특성에 부합하는 사업의 경우 시·군·구 자율편성으로 이관하는 것이 바람직하다는 점을 지

적하고 있다.

<표 5-6> 포괄보조금제 이관 방식과 대상사업

이 관 방 식		이 관 대 상 사 업	이 관 사 유
광 특 회 계 내 조 정	시·도 자율편성 → 광역 계 정	해양맞수자원관리 중 연안정비사업(국토부)	국토보전을 위한 대규모 국 가사업
	시·도 자율편성 → 시·군·구 자율편성	문화시설확충및운영(문화부) 관광자원개발(문화부)	지역특색이 있는 관광자원 개발 지역특색이 있는 관광자원 개발
일 반 회 계 로	시·도 자율편성 → 일 반 회 계	농어촌자원복합산업화(농식품부)	사업비가 30~70억으로 지 방비 부담과다
		상수도시설확충및관리(환경부)	개소당 사업비가 50~100 억으로 지방비 부담 과다
이 관	시·군·구자율편성 → 일 반 회 계	지표수보강개발	시·군에서 예산확보 애로
		소도읍 육성 등 읍·면단위 종합개발사업	대규모 예산과 장기간 사 업 추진으로 지방재정 부 담 과다

자료출처 : 조기현(2012)

□ 포괄보조금제도의 개선 과제

- 현재 운용중인 포괄보조금제도에 초점을 맞추어서 지방자치단체의 고충과 애로사항을 적출하고 예산지원, 자율성보장, 운영체계 측면에서 개선 과제를 도출하면 다음과 같다.
- 포괄보조사업 예산지원 : 국고지원이 계속 늘면서 사업을 지속적으로 확대할 수 있는가?
 - 지방자치단체 일선 공무원을 대상으로 포괄보조금제도 도입 이후

국고 예산지원에 대한 불만이나 애로 사항을 정리하면 <표 5-7>와 같으며, 이에 상응하여 지방자치단체 입장에서 향후 개선 과제를 도출하면 예산 한도의 확대, 지방자치단체별 차등보조 지원, 예산확보의 안정성 보장 등으로 구분할 수 있다.

<표 5-7> 광특회계 포괄보조금제도 예산지원에 대한 불만 및 애로 사항

<p>① 예산 한도의 확대 시 광특 예산은 전체 예산의 5%에 불과한 반면, 시 전체를 대상으로 하는 기초생활권발전계획을 세우고, 이를 기초로 포괄보조사업계획을 수립하기에는 무리이다. 기반정비사업(지표수보강개발사업) 사업비가 크기 때문에 광특회계 시·군 자율편성에서 예산배정을 해주지 않아 사업기간이 장기화되고 있다.</p> <p>② 차등 보조지원 지방비 매칭펀드 부담으로 신규사업 신청을 자제하고 있다. 일부 특수지역에 대한 고려가 미흡하여, 산촌생태마을사업의 경우 포괄보조사업이 되면서 기존의 소득원지원사업을 하지 못하게 되고 자부담이 늘었다.</p> <p>③ 법정 공식주의 도비에 대해 정해진 보조율이 제시되어 있지 않아서 준비 매칭에도 어려움이 있다. 가이드라인에는 일반보조사업, 시군자체사업 등도 포함 가능한 것으로 되어 있으나, 임의 계획인데다, 예산구속력이 없다는 점 때문에 포괄보조금 예산규모에 신뢰가 떨어진다. 예산을 편성하는 시기는 4~5월인데 전년도 사업평가 결과는 5월말에 발표됨으로 예산편성시 대응이 어렵다.</p>

— 광특회계 자율편성사업의 포괄보조금제도가 정착되기 위해서는 ① 자율편성 포괄보조금 규모가 확대되어야 하고, ② 지방자치단체 재정여건을 감안한 차등보조율을 적용해야 하며, ③ 포괄보조계획 수립시 연차별로 국비지원이 어느 정도 되는지를 예측할 수 있도록 법정 공식주의가 도입되어야 할 것이다.

○ 포괄보조사업에 대한 자율성 보장 : 지방자치단체가 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 법과 규정이 이를 잘 보장할 수 있을까?

- 지방자치단체에게 자율성을 보장한다는 측면에서 기존 포괄보조금 제도에 대한 불만이나 애로사항은 <표 5-8>와 같으며, 이에 대응해서 개선방안을 도출하면 포괄보조사업계획의 간소화, 사업유형의 다양화 추진, 예산사용의 재량권 확대 등으로 열거할 수 있다.
- 지방자치단체의 자율성을 보장하기 위해서는 ① 포괄보조사업계획이 간소화되어야 하고, ② 창의적인 사업기획이 이루어 질 수 있도록 사업예산 상한과 지원제외사업 등 제한을 최소화해야 하며, ③ 내역사업간의 예산경계를 일정 범위내에서 지방의 필요에 따라 넘나들 수 있도록 예산사용 재량권을 확대할 필요가 있다.

<표 5-8> 광특회계 포괄보조금제도 자율성 보장에 대한 불만 및 애로 사항

<p>① 사업계획의 간소화</p> <p>포괄보조 세부사업마다 성과지표를 제시하도록 하고 있으나, 과연 이 지표들이 장기적인 지역발전 정도를 반영하고 있는지 의문이 간다.</p> <p>자체 평가, 소관부처 평가, 모니터링 등 평가업무가 중복되어있다.</p> <p>일반농산어촌에 해당하여 농식품부가 포괄보조사업 관할 부처이지만, 개축지구사업을 하면서 국토부에서 예산을 일부 확보하고 있으며, 앞으로 사업계획 변경 등 사업추진과 관련해서 어느 부처와 상대해야 할지 잘 모르겠다.</p> <p>기존 사업소관부처와 포괄보조사업 소관부처가 상이함으로 원활한 사업진행이 어렵다.</p> <p>② 사업유형의 다양화 추진</p> <p>포괄보조사업 가이드라인, 사업예산 상한과 지원제외사업 등 제한이 너무 많다.</p> <p>신규사업 선정시 부처에서 예시하는 세부 내역사업을 탈피하지 못한 채 창의적인 사업기획이 이루어지지 않고 있다.</p> <p>③ 예산사용 재량권 확대</p> <p>예산한도 이외의 신규사업은 중앙 정부 소관부처의 심사를 통해 예산이 결정되고 있다.</p> <p>내역사업간 예산경계를 지방의 필요에 따라 허물지 못하고 있다.</p>

- 포괄보조금사업의 효율적인 운영체계 : 포괄보조금제도 도입 취지에 맞게 지방자치단체가 효과적으로 운영을 잘 할 수 있는가?
 - 포괄보조금제도 운용체계측면에서 애로 사항은 <표 5-9>와 같다. 이에 대해 개선 방안을 도출하면 포괄보조사업의 성과관리방식의 강화와 사업추진체계 정비 등으로 요약할 수 있다.
 - 예산낭비, 성과부진, 국가정책과의 충돌 등 포괄보조금에 대한 우려는 성과관리제로 대응할 필요가 있으며, 이를 위하여 포괄보조사업의 성과측정이 가능한 사업위주로 운용될 필요가 있다.
 - 또한 신규사업을 발굴하는 기획부서의 역량을 강화하고, 사업시행 부서 및 지역 거버넌스와의 긴밀한 협조하에서 포괄보조사업이 수행될 수 있도록 사업추진체계 정비가 필요하다.

<표 5-9> 광특회계 포괄보조금제도 운영체계에 대한 불만 및 애로 사항

① 성과관리제 강화

시·도에 배정된 예산을 국별로 나누고, 국에서 과, 계, 사업별로 나눈 후 시·군에 배정함으로써 나뉘먹기 예산이 이루어지고 있다.

기초생활권 발전계획과 포괄보조금 계획이 연계되어 추진되지 않고 있다. 시장, 군수, 의회위원 의도하에 선심성 및 나뉘먹기식 사업이 추진되고 있다. 신규사업을 발굴하기보다는 사업 대상지를 바꾸어서 농촌마을종합개발사업이나 소도읍육성사업 등 기존사업이 추진되고 있다.

② 역량강화 및 사업추진체계 정비

실, 과, 소간에 원활한 업무협조가 이루어지지 않고 있다.

농어촌지역개발 정책 추진을 위하여 팀이나 계를 신설하거나 또는 최소한 담당자가 지속적으로 이에 대한 업무를 계속적으로 할 수 있도록 하는 것도 사실상 어렵다.

지자체 일선 담당자가 포괄보조사업에 대해 이해를 하지 못하였거나 또는 정보 부족 등으로 포괄보조사업계획이 어렵다.

3 농림업 포괄보조금제도 도입 방안

(1) 농림업 포괄보조사업 도입 필요성

□ 농림업 포괄보조금제도 도입 필요성

- 우리나라 국고보조금은 중앙정부와 지방정부간의 일방적인 재정통
로로 간주되어 중앙정부의 정책목표를 지방정부에 전달하는 집행적
차원에서 이루어져 왔다.
- 농식품부 국고보조금 역시 특정보조금으로 일반보조금에 비해 특
정 세출을 더 자극함으로써 외부효과를 교정하거나 국가정책목표
를 효율적으로 달성하는데 기여를 하였으나 다음과 같은 다양한
문제들이 노출되고 있다(이원희, 2003).
- 중앙정부가 추진해야할 사업임에도 불구하고 지방자치단체에 재원
부담을 강요하거나 또는 지방자치단체 고유기능임에도 불구하고
국고보조를 통하여 사업을 추진하는 사례가 적지 않았다.
- 보조사업의 선정이나 기준 보조율 산정에 있어서 지방자치단체의
의사가 제대로 반영되지 못하고 있다.
- 국고보조의 대상이 되는 사업 수가 지나치게 많고 보조금 규모도
지나치게 영세하여 실효성이 있는 사업 추진에 어려움이 제기되고
있다.

□ 농림업 포괄보조금제도 기대 효과

- 농식품부와 지방정부가 농림사업에 대한 권한과 책임을 공유할 수

있도록 하면서, 농식품부는 사업에 대한 기획을 담당하고, 지방정부는 사업에 대한 집행 재량을 보장함으로써 재정분권을 확대시킬 수 있다.

- 농식품부가 운영하고 있는 국고보조금사업 중 특정 사업영역에 블록을 지정하고, 자원배분 및 지출 방식 등 포괄적인 운용지침을 중앙정부가 설계하며, 지자체의 경우 주체적으로 사업계획을 수립하고, 자유재량으로 예산을 집행할 수 있다.

(2) 농림업 포괄보조사업 선정 방법

□ 농림업 국고보조금의 포괄보조 전환 범위

- 농식품부 사업예산체계는 정책사업 하위에 단위사업이 설계되어 있고, 이어서 단위사업 하위에 세부사업이 설계되어 있다.
 - 이 중 정책사업은 예산조정이 불가능한 입법과목이며, 단위사업이나 세부사업의 경우 소관 부처 재량으로 예산전용이 가능한 행정과목이다.
 - 따라서 국고보조금 예산체계상 행정과목 내에 속한 사업을 대상으로 포괄보조 지원방식을 채택할 수 있다. 반면 예산회계와 기금간에 칸막이가 있는 경우 대상사업을 포괄하기 위해서는 추가적인 입법과정이 요구된다.
- 농림업 국고보조금사업 중 포괄보조금사업으로 전환할 경우 보조금 사용용도를 제한하거나 또는 지방비 부담을 부과하는 경우와 그렇지 않은 경우 기대 효과는 큰 차이가 있다.

- 비조건부 포괄보조방식보다 조건부 포괄보조방식을 채택할 경우 농식품부의 정책목표 달성은 보다 더 효과적일 수 있다.
- 조건부 포괄보조금으로의 전환시 중앙정부와 지방정부간에 성과책임을 공유할 수 있기 때문에 재정재량과 사업성과를 매개로 하는 성과계약방식이 포괄보조방식에 병행될 수 있다.

□ 포괄보조 적합성 판별 기준(1): 규모가 비교적 작은 사업

- 농식품부 국고보조금사업 중 특정 사업을 포괄보조방식으로 전환하기 위해서는 먼저 관련 부서들 간의 합의가 전제되어야 한다.
- 또한 지방분권의 확대, 지방재정의 효율성과 성과창출 관점에서도 포괄보조방식에 대한 적합성여부가 <표 5-10>과 같이 논의되어야 한다.

<표 5-10> 포괄보조 대상사업의 적합성 기준

기 준	내 용
소규모 유사·중복사업	· 소관 부처내 부서간 저항을 조정하기가 쉬운 영세 보조금사업 · 사업성격이 유사하거나 중복되는 사업으로 통합효과가 높은 사업
자치단체 자율성 보장	· 자치단체 고유 업무성격이 강한 사업 · 자치단체가 실질적인 주체로 활동하는 사업
사업 시행효과 범위	· 편익범위나 외부성이 자치단체 지역에 한정되는 국지적인 사업
성과지표 산출 가능성	· 고용, 소득, 생산성, 주민 만족도 등 성과측정이 용이한 사업
법정 공식주의 적용	· 법적 공식주의 운용 및 이에 필요한 통계자료의 이용가능성

- 소액의 국고보조금사업 중 사업성격이 유사하거나 중복되는 사업들은 포괄보조금으로 전환이 가장 용이한 사업들로서 중앙정부의 관

런 부서간 조정이 용이하며, 포괄보조방식으로서의 전환에 대해 지방 정부의 저항 또한 가장 적을 수 있다.

□ 포괄보조 적합성 판별 기준(2): 지자체 교유업무 성격이 강한 사업

- 농식품부가 주도하고 있는 국고보조금사업 중 지방자치단체 교유업무적 성격이 강한 사업일수록, 그리고 지자체가 주체가 되어 사업을 추진하려는 유인이 큰 사업일수록 포괄보조금 지원방식으로서의 전환은 자치단체의 자율성을 높일 수 있다.
 - － 국고보조금사업들의 시행효과가 자치단체 지역에 한정될 경우 이들 사업들을 대상으로 포괄보조금제도를 운영할 경우 자치단체의 예산편성 자율성은 물론 사업발굴이나 계획수립과 같은 자치계획권의 자율성을 크게 확대된다.
 - － 포괄보조금으로서의 전환은 상향식 지역발전을 지원함으로써 자치단체의 창조성과 혁신성을 조장하며, 재정사업의 성과창출을 통하여 지방예산의 생산성과 효율성을 기대할 수 있다.

□ 포괄보조 적합성 판별 기준(3): 성과 평가가 용이한 사업

- 최근 정부의 재정운용방식은 투입중심의 통제지향에서 산출중심의 성과지향으로 바뀌고 있으므로 포괄보조금지원방식에 적합한 사업은 성과측정이 가능한 사업부터 우선적으로 고려해야 한다.
 - － 포괄보조금으로 전환은 지방재정의 책임성을 저하시키거나 도덕적 해이를 유발하며, 예산 낭비를 조장할 우려가 있고 자원배분의 효율성이나 정책성고가 개선된다고 보장할 수 없으며, 국가차원의 정책목적을 효과적으로 구현하기 어려울 수도 있다.

- 농림업 특정보조금을 포괄보조금으로 전환할 경우 투입에 대한 재량권을 허용하는 대신 산출(output)과 결과(outcome)를 통제할 수 있는 성과중심의 예산체계가 구축되어야 한다.
- 현행 광특회계 포괄보조금사업은 투입중심의 평가체제로 운용되고 있으므로 예산낭비, 성과부진, 국가정책과 충돌 등 포괄보조금에 대한 우려를 불식시키기 위해서 소득창출이나 고용촉진 등과 같은 성과측정이 가능한 사업위주로 성과관리제도를 병행해야 할 것이다.
- 성과계약방식의 포괄보조금 운용 성공사례로는 미국의 ‘한시적 취약계층지원(Temporary Assistance to Needy Family; TANF)제도’를 들 수 있다.
- * 기존의 ‘여성 가장의 생계유지를 지원(Aid to Families with Dependent Children ; AFDC)제도’는 수혜요건만 충족되면 기간에 제한이 없이 연방정부의 지원을 받을 수 있는 의무적 지출경비였으나 TANF체제에서는 수급자의 수혜기간이 5년으로 제한되고, 2년부터는 근로를 의무화했으며, 서비스 관리주체가 연방정부에서 포괄보조를 통한 주정부로 전환되었다. 그 결과 복지 수급자 수가 줄어들고, 여성가장 취업률이 증가되었다(이재원, 2011).

□ 포괄보조 적합성 판별 기준(4): 법정공식 적용이 용이한 사업

- 농림업 국고보조금사업 중 법정 공식에 따라 재원을 배분할 수 있는 사업들을 대상으로 해서 포괄보조 방식을 고려할 필요가 있다.
 - 지방정부별로 포괄보조금 재원을 배분하고 또한 세출한도액을 결정하는 일련의 과정이 투명하고 예측 가능할수록 자치단체의 재정 자율성을 확대할 수 있기 때문이다.

- 농식품부는 블록으로 통합된 포괄보조사업에 대해 지원기준과 원칙을 기획예산처와 협의한 후 확정·고시해야 하며, 농식품부는 고시된 지원기준과 원칙이 충족될 경우 법정 공식주의에 입각하여 산출된 보조금을 자동적으로 지방정부에 교부해야 한다.
- 이때 법적 공식주의에 의해 산출된 포괄보조금은 연차별로 예측 가능하기 때문에 재정운용의 불확실성을 사전에 제거해 줄 수 있다.
- 미국의 지역사회개발포괄보조프로그램(Community Development Block Grant ; CDBG)에서는 지역사회의 재정수요를 측정하기 위하여 빈곤정도, 인구, 주택혼잡, 주택연수, 인구성장률 등 일정 공식에 투입하여 교부금 규모를 산출하고 있다.

□ 농림업 포괄보조 대상 사업 범위

- 지방자치단체와 관련된 농림업 국고보조금사업은 중앙정부대리사업과 지역혁신사업으로 분류된다.
- 송미령외(2006)과 황의식외(2009)에 의하면 중앙정부대리사업은 주로 지방정부 신청이나 중앙정부 지침에 의해 지원되며, 지방정부에서 자율적인 사업계획이나 조정 등이 필요하지 않는 사업이다.
- 지역혁신사업은 지방정부가 자율적인 사업계획을 수립하여 공모방식이나 또는 포괄보조지원방식에 의해 중앙정부로부터 예산을 지원받는 국고지원사업이다.
- 그 중 지역혁신형사업의 경우 지방자치단체뿐만 아니라 민간조직, 개인 등과 네트워크를 형성하여 추진하는 사업인 반면, 지역특화형사업의 경우 사업 참여자들간의 네트워크를 형성하지 않고 지원대

상자가 개별적으로 추진하는 사업이다.

- 농식품부가 지방자치단체에게 지원하는 국고보조금사업 중 중앙정부대리사업으로서 자치단체 고유 업무성격이 강한 사업을 신규 포괄보조 대상으로 선정한다.
 - － 농식품부가 사업시행 주체이고, 사업대상이 개별농가나 생산자단체 일지라도, 지방자치단체가 사업집행 주체일 경우 신규 포괄보조 대상에 포함한다.
- 농식품부가 지방자치단체에게 지원하는 국고보조금사업 중 지역혁신사업을 중심으로 자치단체 고유 업무성격이 강한 사업을 신규 포괄보조 대상으로 선정한다.

□ 농림업 포괄보조 제외 사업 범위

- 국가사무 성격이 강하고, 사업시행 효과가 전국에 걸쳐 발생하는 경우 포괄보조사업 대상에서 제외한다.
 - － 농산물 수급 및 가격 안정 : 비축지원, 자조금지원, 농축산물판매촉진(수출),유통협약·명령제지원, 일반보리매입지원, 소비자유통활성화지원, 축산물수급관리, 원유수급안정지원, 송아지생산안정, 농수산물사이버거래소운용(농산물유통공사), 산지유통종합자금, 인삼약용작물계열화지원(농협중앙회, 계약재배·수매사업)
 - － 농산물 수출지원 : 해외시장개척지원, 한식세계화지원, 농식품운영활성화지원, 농식품해외진진기지구축
 - － R&D지원 사업 : 종축장전문화지원, 가축개량지원, 도축장구조조정, 원예·특용작물 종자산업기반구축, 과수우량묘목생산, 종자수매공

급(우량종자 벼) 등

- 안전성 및 품질관리 : 축산식품안전관리, 가축위생방역, 살처분보상, 농산물안전성조사, 농축산물검역검사
 - 생산이력·품질인증 : 이력추적제, HACCP인증지원, 유기가공식품인증, 농산물우수관리제도운영, 친환경우수농식품인증
 - 기타 사업 : 국제협력협상, 농업농촌정보화, 농업경영체등록, 일반행정지원사업
- 대규모 예산과 장기간 사업 추진으로 지방정부의 재정 건전성을 위협할 수 있는 경우 현행 국고보조금 지원 방식이 더 적합하므로 이들 사업을 포괄보조사업 대상에서 제외한다.
- 대단위 농업시설정비 : 간척지, 만, 강유역 등 대단위 농업시설정비사업
 - 농지관리기금사업 : 농지규모화, 농지매입비축, 농지연금, 해외농업개발, 간척농지활용지원, 대단위농업 개발 등
- 국토 환경 및 자원 보전을 위한 대규모 사업에 해당하는 경우 포괄보조사업 대상에서 제외한다.
- 농촌 환경 및 자원보전 : 축산분뇨처리시설, 폐비닐수거비지원
- 광특회계 지역계정에 속해 있는 포괄보조사업은 분석 대상에서 제외한다.
- 농어업기반정비 : 다목적 농촌용수자원개발, 수리시설관리, 배수개선, 지하수자원관리, 기계화경작로 확장 및 포장, 농어업기반정비 등

- 농어촌자원복합산업화지원 : 지역전략식품산업육성, 전통발효식품육성, 광역클러스터활성화, 생산자융복합형식품제조기업육성, 향토산업육성사업
 - 일반농산어촌개발 : 농산어촌지역종합개발지원, 도농교류활성화, 농어촌관광활성화, 낙농체험관광, 농어촌테마공원조성, 농어촌뉴타운조성, 농어촌활력정착지원, 농촌형에너지자립녹색마을조성, 농어촌주택개량, 전원마을조성, 농공단지조성
- 광특회계 광역계정에 속하는 농림업 국고보조금사업 중 친환경농업 기반구축사업을 제외한 기타 사업은 분석 대상에서 제외한다.
- 국제농업박람회, 친환경농산물종합물류센터
- 농림업 국고보조금사업 중 일차적으로 선정된 포괄보조 대상 사업은 <표 5-11>과 같다.

<표 5-11> 농림업 국고보조금 중 포괄보조대상 사업 범위

사업분야	사업부문	세 부 예 산 사 업
농가 경영안정 및 복지증진	농가소득직불	쌀소득보전고정직불, 쌀소득보전변동직불, 밭농업직불, 경관보전직불, 조건불리지역직불, 논소득기반다양화, 경영이양직불, 친환경농업직불, 피해보전직불, 폐업지원
	농업재해보험	재해대책비, 농어업재해보험, 생계 및 소득안정지원, 농어업인재해공제
	농가복지증진	농어민건강연금보험료, 취약농가인력지원, 농어촌보육여건개선, 농촌출신대학생학자금융자
농업 생산기반 구축	농업투입재보조	농기계임대사업, 녹비작물종자대지원, 농어업에너지이용효율화, 친환경비료지원, 조사료생산기반확충(종자,초지,가공), 들녘별쌀경영체육성

<표 5-11> 농림업 국고보조금 중 포괄보조대상 사업 범위(계속)

사업분야	사업부문	세부예산사업
농업 생산기반 구축	농업생산시설투자	과수고품질시설현대화, 축사시설현대화, 과수우량묘목생산
	생산전문단지조성	과원규모화, 마필육성사업, 축산경영종합자금, 친환경농업기반구축
	농업인교육훈련	농어업인교육훈련, 농어업경영컨설팅, 후계농어업경영인육성 쌀전업농교육훈련, 축산관련종사자교육, 농어업정보이용활성화, 어업인교육훈련및기술지원
	생산자단체지원	한우농가조직화, 품목별 대표조직육성
농업 유통개선	소비자유��시설투자	공영도매시장시설현대화, 친환경농산물판매종합물류센터건립
	산지유통시설투자	거점산지화훼유통센터건립지원, 거점산지유통센터건설, 인삼생산유통시설현대화, 저온유통체계구축, 시군유통회사설립지원
	유통효율화 지원	물류표준화, 농산물표준규격출하, 농산물브랜드육성, 과실브랜드육성
	농산물품질개선	고품질쌀 유통활성화, 시설원예품질개선

□ 농림업 포괄보조사업 선정 방법

- <표 5-11>에서와 같이 선정된 포괄보조가 가능한 국고보조금사업들 중 ① 소규모 예산의 유사·중복사업 분포, ② 법정 공식주의의 적용 가능성 ③ 성과지표 산출 가능성 측면에서 포괄보조사업의 적합성여부(<표 5-10>참조)를 판별한 후 최종적으로 농림업 포괄보조금사업을 선정한다.
- 농어가 소득안정 및 복지증진 분야, 농어가 경영안정 및 생산지원 분야, 농수산물 유통개선 분야 등 3개 분야로 구분한 후 각 분야에 속해 있는 세부사업들을 중심으로 포괄보조방식이 적용 가능한 범

위를 선정한다.

(3) 농림업 포괄보조사업 선정 결과

□ 농가 소득안정 및 복지증진 분야

- 중앙정부 고유 업무성격이 강하고, 또한 사업지원 대상이 전국에 거주하는 농민의 대부분일 경우 자치단체 재정자율과 거리가 멀기 때문에 포괄보조대상에서 제외한다.
 - － 농가소득지원사업 : 쌀소득보전 고정 및 변동직불, FTA 피해보전 및 폐업지원, 밭농업직불, 경영이양직불 등
 - － 농어가재해보상지원사업 : 재해대책비, 농어업재해보험, 농어업인재해공제, 가축질병피해에 따른 생계 및 소득안정지원, 농어민건강연금보험료, 농촌출신대학생학자금융자
- 자치단체 고유 업무성격이 강하고, 자치단체 지역에 한정되는 국지적인 사업으로, 사업지원 대상이 명확한 경우 포괄보조사업으로 적합하다.
- 조건불리지역 포괄보조사업
 - － 포괄보조사업 대상 : 조건불리지역직불, 취약농가인력지원, 농어촌보육여건개선
 - － 포괄보조사업 예산 규모 : 79,195백만원(2012년 기준, 명목)
 - － 농어촌특별세사업계정에 속하는 소규모 예산사업들로서, 사업성격이 과소지역에 해당되므로, 이들 개별사업들을 유기적으로 연계하

여 포괄보조방식으로의 지원이 용이하다.

- 지역 농가인구, 소득, 취약농가계층, 농어촌보육상황 등에 관한 기초자료를 활용할 경우 포괄보조사업계획을 지방자치단체가 독자적으로 수립할 수 있으며, 중앙정부는 법정 공식주의에 입각하여 산출된 예산을 지방정부에 지원할 수 있다.
- 지자체의 자율성 제고와 함께 사업 운영의 책임성을 높이기 위하여 사업 운영관리 기준 준수여부를 확인하고, 성과지표 산출과 함께 사후 평가체계를 도입할 수 있다.

<표 5-12> 농가 소득안정 및 복지증진 분야 국고보조사업

사업 분야	국고보조금 세부사업	2012년 예산 (백만원)	회계·기금 구분	비 고
농가 소득 직불	쌀소득보전고정직불	618,100	농특	쌀 생산농가 대상 지원
	쌀소득보전변동직불	62,030	쌀직불기금	쌀 생산농가 대상 지원
	피해보전직불	60,000	FTA기금	과수, 축산농가 대상 지원
	폐업지원	30,000	FTA기금	과수, 축산농가 대상 지원
	밭농업직불	62,365	농특	밭 40만원/ha 지급
	경관보전직불	7,579	농특	경관 170만원/ha, 준경관 100만원/ha 지급
	논소득기반다양화	120,200	농특	논 타작물 전환시 ha당 300만원 지급
	친환경농업직불	50,595	농특	논, 밭, 축산 친환경농가 소득감소 지원
	경영이양직불	65,907	농특	농지 매도, 임대: 월25만원/ha(6~10년
		조건불리지역직불	43,588	농특
농가 복지 증진	취약농가인력지원	6,300	농특	사고질병 농가, 고령취약 농가 도우미 지원
	농어촌보육여건개선	27,495	농특	농어촌 소규모 보육시설 및 보육교사지원
	농촌출신대학생학자금융자	35,507	농특	융자, 학국장학재단(사업시행주체)
	농어민건강연금보험료	259,289	농특	농어민 건강·연금 보험가입 대상자 지원

<표 5-12> 농가 소득안정 및 복지증진 분야 국고보조사업(계속)

사업 분야	국고보조금 세부사업	2012년 예산 (백만원)	회계·기금 구분	비 고
농가 재해 보상	재해대책비	155,642	농특	지사체 재해피해 복구 보조, 보전, 용자
	생계 및 소득안정지원	100	축발	가축질병 피해농가 대상 지원
	농어업재해보험	156,753	농특	농작물·가축수산양식 농수협중앙회 사업차
	농어업인재해공제	37,104	농특	농어업인 농기계 재해 농수협중앙회(사업차)

□ 농가 경영안정 및 생산지원 분야

- 농가 경영안정과 생산지원을 위한 국고보조금사업 중 자치단체 지역 범위를 벗어나는 전국적인 사업이거나 또는 사업지원 대상이 전국에 거주하는 과수, 축산, 시설원에 농가나 또는 생산자단체 중 공모지원방식에 의존하여 지원하는 경우 포괄보조대상에서 제외한다.
 - － 생산자단체지원사업 : 한우농가조직화, 품목별 대표조직육성
 - － 농업생산시설투자사업 : 과원규모화, 마필육성사업, 축산경영종합자금, 과수고품질시설현대화, 축사시설현대화, 시설원예품질개선
- 농가 생산지원 국고보조금사업 중 개별 사업들이 이질적인 경우 포괄보조대상에서 제외한다.
 - － 농기계임대사업, 농어업에너지이용효율화
- 지역농업 특성에 부합하는 국지적인 사업으로, 사업대상이 친환경농업이나 또는 농민 교육훈련과 관련된 국고보조금사업의 경우 포괄보조방식으로의 지원이 가능하다.
- 친환경농업 포괄보조사업

- 포괄보조사업대상 : 녹비작물종자대지원, 친환경비료지원, 조사료생산기반확충, 자연순환농업활성화, 친환경농업기반구축
- 포괄보조사업 예산 규모 : 444,203백만원(2012년 기준, 명목)
- 포괄보조사업에 속하는 소규모 예산 사업들은 광특계정, 농특계정, 축발기금에 속하는 국고보조사업이므로 포괄보조가 가능하도록 예산체계의 변경이 필요하다.
- 지역 농업환경개선과 친환경농어업육성을 위하여 경종과 축산을 연계한 친환경농업지구를 지정하고, 각 지구별로 참여 농가수, 녹비작물 및 조사료 재배면적, 친환경비료생산량 등에 관한 기초자료를 활용할 경우 법정 공식주의 적용이나 성과지표 산출이 가능하다.

<표 5-13> 농가 경영안정 및 생산지원 분야 국고보조사업

사업 분야	국고보조금 세부사업	2012년예산 (백만원)	회계·기금 구분	비 고
농가 경영비 지원	농기계임대사업	15,000	농특	고추마늘 농기계 임대지원
	농어업에너지이용효율화	132,275	에특	시설원예농가 에너지절감시설 지원
	고효율어선유류질감정비지원	3,000	농특	에너지절감형 LED, 노후기관설비장비지원
	들녘별쌀경영체육성	1,000	농특	대규모 쌀 생산농가 지원
	녹비작물종자대지원	10,400	농특	동계 유희농경지 녹비작물재배 농가 지원
	친환경비료지원	230,712	농특	친환경 맞춤형비료, 유기질비료, 토양개량제지원
	조사료생산기반확충	123,964	축발	친환경 축산농가대상 지원
농업 생산 시설 투자	자연순환농업활성화	24,234	축발	친환경 축산농가 대상 지원
	친환경농업기반구축	26,700	광특직접편성	친환경농업지구 조성 및 시설 지원
	과원규모화	27,500	FTA기금	과수재배농가 대상 지원, 용자 100%
	마필육성사업	6,745	축발	승마시설 지원
	축산경영종합자금	129,600	축발	가축계열화 사업, 우수브랜드 경영체 지원
	과수고품질시설현대화	62,724	FTA기금	과수농가지원, 국고보조20%
	축사시설현대화	276,000	FTA기금	축산농가지원, 국고보조30%
시설원예품질개선	72,150	FTA기금	시설원예농가 현대화시설 지원, 국고보조30%	

<표 5-13> 농가 경영안정 및 생산지원 분야 국고보조사업(계속)

사업 분야	국고보조금 세부사업	2012년예산 (백만원)	회계·기금 구분	비 고
농업인 교육훈련	농업인교육훈련	35,754	농특	농업인, 잠재농업인력 교육훈련 지원
	농업경영컨설팅지원	1,735	농특	농업경영체 육성 지원
	후계농어업경영인육성	31,600	농특	후계농어업경영인 창업 지원
	쌀전업농교육훈련	280	농지가금	대규모 쌀 생산농가 지도자교육과정 지원
	축산관련종사자교육	2,209	농특	축산농가 질병 및 생산성 향상 교육지원
	농어업정보이용활성화	7,994	농특	농어업인 및 경영체 IT활용 확산 지원
생산자 단체 지원	한우농가조직화	10,000	축발	한우 사업단 지원
	품목별 대표조직육성	3,000	농특	품목별 대표조직 운영비 지원

○ 농업인 교육훈련 포괄보조사업

- 포괄보조사업대상 : 농업인교육훈련, 농업경영컨설팅지원, 후계농어업경영인육성, 쌀전업농교육훈련, 축산관련종사자교육, 농어업정보이용활성화
- 포괄보조사업 예산 규모 : 89,221백만원(2012년 기준, 명목)
- 쌀전업농교육훈련의 경우를 제외하고는 대부분의 사업 예산이 농어촌특별세사업계정에 속하므로 포괄보조를 위하여 사업통합이 용이하다.
- 지역내 대학, 연구기관, 농업기술센터 등과 연계하여 지역 농업인(귀농인, 후계자, 전업농 등)대상으로 교육훈련계획을 지방자치단체가 독자적으로 수립할 수 있으며, 중앙정부는 농업경영체정보 통합관리와 함께 법정 공식주의에 입각하여 지방정부에게 포괄적으로 예산을 지원할 수 있다.

- 중앙정부는 지자체의 자율성 제고와 함께 사업 운영의 책임성을 높이기 위하여 사업 운영관리 기준 준수 여부를 확인하고, 성과지표 산출과 함께 사후 평가체계를 도입할 수 있다.

□ 농산물 유통개선 지원분야

- 농산물 유통개선을 위하여 지방자치단체에게 지원하는 국고보조금 사업 중 사업시행주체가 지방자치단체일지라도 공모방식에 의해 추진되는 국가사업이나 또는 준국가사업의 경우 포괄보조대상으로 적합하지 않다.
 - 사업 대상 : 공영도매시장시설현대화, 친환경농산물관종합물류센터 건립, 거점산지유통센터건설, 시군유통회사설립지원 등
 - 지방자치단체간 사업 유치 경쟁이 치열하여 행정력의 소모가 클 수 있으나, 심사과정에서 경쟁력이 있는 소수 지방자치단체를 선정하여 예산을 지원함으로써 사업의 효율성을 제고시킬 수 있다.
 - 반면에 지원기간이 공모계획에 의해 특정 기간에 한정되고, 소수 지방자치단체만이 제한적으로 공모사업을 유치할 수 있다는 점에서 포괄보조대상으로 적합하지 않다.
- 농산물 유통개선을 위하여 지방자치단체에게 지원하는 국고보조금 사업 중 사업시행주체가 농협중앙회 또는 농산물유통공사이며, 사업 대상이 전국에 산재하는 지역농협이나 생산자단체일 경우 국가사업이나 또는 준국가사업에 해당됨으로 포괄보조대상으로 적합하지 않다.
 - 사업 대상 : 거점산지유통센터건설, 저온유통체계구축, 농산물표준규격출하, 농산물브랜드육성, 과실브랜드육성, 고품질쌀유통활성화,

물류표준화 등

- 전국 단위사업으로 공공성이 높은 사업으로 농협중앙회나 또는 농산물유통공사가 주도적으로 사업을 추진한다는 점에서 포괄보조대상으로 적합하지 않다.
- 농산물 유통개선을 위하여 지방자치단체에게 지원하는 국고보조금 사업은 포괄보조방식보다는 공모지원방식이나 개별사업지원방식이 더 적합하다.
 - 농산물 유통개선과 관련된 국고보조사업의 경우 <표 5-14>와 같이 가격안정기금, 광특계정, FTA기금, 농특계정 등 속해 있다. 따라서 소규모 유관사업들을 통합하여 하나의 예산사업으로 개편하는 방식(통합보조)이나 또는 특정 단위사업 블록에 이들 사업들을 배정하고, 블록내 세부사업간 자원배분 및 지출에 대해서 지방정부가 자율적으로 결정하는 방식(포괄보조)은 사실상 불가능하다.

<표 5-14> 농산물 유통개선 부분 국고보조사업

사업 분야	국고보조금 세부사업	'12년예산 (백만원)	회계·기금 구분	비 고
도소매 유통시설 투자	공영도매시장시설현대화 친환경농산물관중합물류센터건립	54,961 4,968	가격안정기금 광특작접편성	사업시행주체 지자체, 국고 30%보조 사업시행주체 지자체, 국고 50%보조
산지유통시설 투자	거점산지화훼유통센터건립지원 거점산지유통센터건설 인삼생산유통시설현대화 저온유통체계구축 시군유통회사설립지원	755 8,182 1,200 7,132 4,080	가격안정기금 FTA기금 FTA기금 가격안정기금 농특	사업시행주체 지자체, 국고 40%보조 AFC보완 계속사업, 국고 40~50%보조 인삼주산지 시설 마케팅 컨설팅 지원 사업시행주체 유통공사, 국고보조 30% 사업시행주체 지자체, 지자체 80%보조
농산물 품질개선	농산물표준규격출하 농산물브랜드육성 과실브랜드육성 고품질쌀유통활성화 물류표준화	17,612 13,975 1,335 23,625 13,844	농특 가격안정기금 FTA기금 농특 농특	포장, 공동선별, 당도표시 등 지원 생산자조직화, 마케팅비용 지원 파일 생산자단체 지원 REC 비 매입 용자, 시설현대화 지원 사업시행주체 농협중앙, 물류기가지원

(4) 농림업 포괄보조사업 운용 방안

□ 농림업 포괄보조금 운용 목표는 지자체 자율성과 효과성 제고

- 농림업 포괄보조금제도 도입은 농식품부와 지방정부가 농림사업에 대한 권한과 책임을 공유할 수 있도록 하면서, 농식품부는 사업에 대한 기획을 담당하고, 지방정부는 사업에 대한 집행 재량을 보장받음으로써 재정 분권을 확대시키는데 있다.
 - 동시에 지역의 특성과 필요를 반영한 분야, 방식으로 지원됨으로서 재정지원의 효과성을 높이게 될 것이다.
- 농림업부분 국고보조사업들 중 포괄보조가 가능한 유사·중복 세부 사업들을 동일 사업군에 편성하고, 사업군내에서는 지방정부의 자율적인 예산편성 및 집행을 보장한다.
 - 지방정부 세출한도액은 법정 공식주의에 입각하여 산정하되, 지방비 부담이 없는 정액보조금이어야 하며, 중앙정부는 최소한의 수준에서 개입을 해야 한다.

□ 농림업 포괄보조금의 단계적 확대

- 농림업 포괄보조금제도는 농식품부 국고보조금 사업의 기본 특성을 유지하면서 동시에 ‘지역 농정의 재정자율’을 확대할 수 있는 포괄보조금제도이어야 한다.
- 농림업 국고보조금 사업 중 자치단체 고유 업무성격이 강하고, 자치

단체 지역에 한정되는 국지적인 사업은 모두 포괄보조 방식으로 전환하는 것을 목표로 한다.

- 그러나 농식품부의 관리능력, 지자체의 역량 등이 아직 검증되지 못한 상황이므로 부작용이 적을 것으로 보이는 소규모 사업을 통합하여 3개정도를 포괄보조금사업으로 시범실시하고, 그 결과를 평가하여 단계적으로 확대한다.
- 농림업 국고보조금사업 중 포괄보조 방식에 적합한 사업 분야는 조건불리지역 포괄보조사업, 친환경농업, 농업인 교육훈련 사업들이다.
 - － 조건불리지역 포괄보조사업 통합대상 : 조건불리지역직불, 취약농가인력지원, 농어촌보육여건개선
 - － 농업인 교육훈련 포괄보조사업 통합대상 : 농업인교육훈련, 농업경영컨설팅지원, 후계농어업경영인육성, 쌀전업농교육훈련, 축산관련종사자교육, 농어업정보이용활성화
 - － 친환경농업 포괄보조사업 통합대상 : 녹비작물종자대지원, 친환경비료지원, 조사료생산기반확충, 자연순환농업활성화, 친환경농업기반구축
- 기초자치단체가 지역농업 현실에 맞는 사업계획을 자율적으로 수립하여 추진할 수 있도록 지방재정의 자율을 확대하는 쪽으로 포괄보조금제도가 도입되어야 한다.
 - － 농림업 포괄보조금제도가 도입되기 위해서는 지방자치단체의 포괄보조 사업계획의 타당성, 사업목적의 명확성과 구체성, 사업목적과 성과목표와의 연계성, 재정지원의 필요성 등이 충족되어야 한다.

- 중앙-지방농정의 연계 및 지역의 특수성을 반영한 차별화된 지역 농정을 실현하기 위하여 실효성이 있는 중장기 종합계획체계 확립이 필요하다. 이를 위해 5년 단위로 기초자치단체가 농업·농촌 종합발전계획을 수립할 수 있도록 계획적인 지방농정체계를 구축해야 한다.
 - 지역 주민 주도형 상향식 계획수립 및 사업추진, 농촌공동체 활성화를 위하여 시·군 역량강화를 위한 체계를 마련해야 한다.
 - 광특회계 지역계정 시·군·구 자율편성사업의 경우에도 신규사업은 여전히 중앙정부에 승인을 받고 있다는 점에서 농림업 포괄보조 신규사업의 경우에도 주무 부처의 예산승인권 행사는 일정한 간 전제되어야 한다.
- 농림업 포괄보조사업 자율편성권을 지방정부에 이양할 경우 재정분권의 효과를 극대화할 수 있는 제도 운영단위가 설계되어야 한다.
- 포괄보조 재원의 배분을 광역자치단체 단위로 할 것인지 아니면 기초자치단체 단위로 설정할 것인지에 대한 사전 검토가 필요하다.
 - 광역자치단체 시·도 자율편성사업의 운용체계를 채택할 경우 기초자치단체의 체계적인 사업관리 및 성과관리 측면에서 효과적일 수 있는 반면에 지역 농정의 재정자율을 확대하기 위해서는 기초자치단체 시·군·구 자율편성사업 쪽으로 운용체계를 전환할 필요가 있다.
- 새로운 농림업 포괄보조금제도가 소기의 성과를 내기 위해서는 새로운 법과 제도를 제정하여 지원해야 한다.

- 예산회계와 기금내 포괄보조 대상사업을 포괄하기 위한 추과적인 입법과정, 지방비 부담방식(사업별 매칭이 아닌 총액 매칭), 사업별 기준보조율과 차등보조율 구조, 보조사업의 성과관리와 성과계약, 성과 평가에 대한 인센티브와 벌칙 등에 대한 규정이 새롭게 마련 되어야 한다.

□ 농식품부 포괄보조금사업 운용 방안

- 농식품부는 지자체 자율과 책임이 필요한 농어업 및 지역개발 예산을 통합하여 포괄보조 지원방식과 유사한 지방자치단체 예산지원체계를 도입하고 있다(농림축산식품부 농어촌정책과, 2013)
 - 2013년 4월에 9개도 9개군 종합계획수립 시범사업과 연계하여 지방 자율사업 추진제를 시범적으로 실시하고 있으며, 2015년부터는 모든 시·도, 시·군으로 적용을 확대할 계획에 있다.
- 정부는 지방 자율사업군 중 포괄보조금 지원이 가능한 사업을 지속적으로 발굴하고 또한 지방 농정의 자율성과 책임성을 최대한 보장할 수 있도록 지방자치단체 예산지원체계를 발전시켜야 할 것이다.
 - 농림업 포괄보조사업 발굴시 사업계획은 간소화되어야 하고, 창의적인 사업기획이 이루어 질 수 있도록 내역사업예산 상한에 대한 제한을 철폐하고, 내역사업간 예산사용의 재량권을 확대해야 한다.
- 포괄보조예산 낭비, 성과 부진, 국가정책과의 충돌 등 포괄보조금에 대한 우려는 성과관리제로 대응할 필요가 있으며, 이를 위하여 포괄보조사업의 성과측정이 가능한 사업위주로 선정할 필요가 있다.

- － 세부내역에 대한 사전 간섭을 최소화하고, 사후적인 평가 관리를 통하여 지자체 재정운영의 책임성을 제고시킨다.
- 지방자치단체 농정 기획부서의 역량을 강화하고, 사업시행부서 및 지역 거버넌스와의 긴밀한 협조하에서 사업이 원만히 수행될 수 있도록 지역역량강화를 위한 사업추진체계가 정비되어야 한다.
 - － 시·군의 종합계획수립 및 자율 예산편성을 지원할 수 있도록 지방농정지원센터를 설립해야 할 것이다.
 - － 지자체 공무원의 기획능력을 제고하기 위하여 교육과정을 상설화하고, 농식품부 및 관계전문가 등이 지역순회 설명회 개최 및 자문 등으로 지역역량강화에 일조할 수 있도록 한다.
- 장기적으로 지방농정의 자율성이 보장되기 위해서는 농림업 포괄보조금의 지방자치단체 세입 확보가 매년 안정적이어야 하며, 법정 공식주의에 의해 재원 배분과정이 투명하게 이루어져야 한다.

제6장 농림식품재정지원 방향과 지원체계 개편

1. 선진국 농정 경험이 주는 교훈

- 선진국의 농정은 대부분 다원적 기능을 핵심적 가치로 두고 식량 안보, 식료의 품질과 안전성 확보, 농업의 환경적 기여 보장, 활력 있는 농촌발전을 그 목표로 하고 있다.
- 미국은 건국 이래 가족농을 보호하고 국토를 보전하여 모든 국민에게 안전하고 충분한 식품을 공급하는 데 농정의 목표를 두고, 이를 위해 농가소득 보호에 최대의 역점을 두었다.
- EU는 1960년대 이래 생산성, 1992년 개혁 이후 경쟁력, 2003년 개혁 이후 지속가능성에 중점을 두며 농정을 개혁해 왔다.
- 네덜란드는 식료의 안정적 공급, 생태친화적 푸드시스템, 활력 있는 푸드체인 등을 추구하였고, 덴마크는 농정의 미션과 비전을 성장, 자원, 안전을 중심으로 정의하고 있다.
- 스위스는 연방정부의 농정목표를 식량안보, 자연자원 유지와 농촌보전, 농촌지역 인구의 분산분포에 두고 있다.
- 각국 농정은 그 수단으로 생산중립적 직접지불제가 가장 중요한 지위를 차지하고 있으며, 동시에 혁신의 추진과 지원, 민간주체들의 네트워킹 지원에 중점을 두고 있다.

- 경쟁력은 정부의 인위적 구조정책이나 선별적 지원을 통해서가 아니라, 경쟁조건의 공정화, R&D 및 혁신지원, 식료의 안전성 강화 등을 통해 추구된다.
- 농업담당 부처의 조직도 이러한 기능을 중심으로 편성되어 네덜란드의 경우 식료안전, 농업지식이 농정담당 조직의 핵심 조직이고, 스위스의 경우는 직불제, 농업생산 관련 규제, 농업연구 등을 중심으로 농정조직이 편성되어 있다.

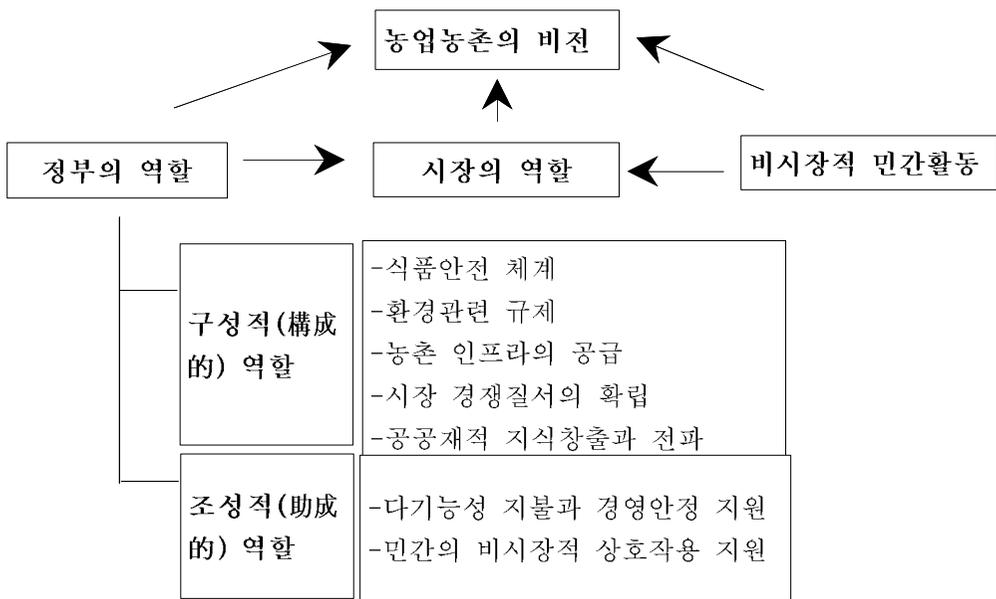
2. 정부의 역할에 대한 인식전환

- 우리 농업, 농촌에 대해서 사회가 기대하는 비전은 정부가 독립적으로 달성할 수 있는 것이 아니다.
- 무엇보다 먼저 비전의 달성은 정부의 지원이 아니라 시장, 정부, 그리고 비시장적 민간 활동이 각자의 역할을 다하고 조화를 이루어야 가능하다는 인식이 필요하다 (그림 6-3).
- 소비자 가치가 높고 그래서 지불의사가 높은 상품, 그런 상품을 효율적으로 생산할 수 있는 주체는 시장경쟁을 통해 가장 효과적으로 선별될 수 있다.
- 따라서 작목과 생산량 및 생산방식의 결정, 새로운 상품과 브랜드의 창출, 생산 및 유통 관련 투자의 결정 등은 기본적으로 시장과 민간의 결정에 맡기는 것이 효과적이다.
- 정부의 역할을, 이제까지 사업을 만들고 자금을 지원하는 기능에서 조력자(facilitator)역할, 승차장(platform) 정비 역할을 통해 시장이

공정하고 활발하게 작동하도록 하는 역할로 전환할 필요가 있다.

- 그러나 시장이 공급할 수 없거나 역기능을 나타내는 부분이 있고, 또 정부와 시장기능만으로도 공급될 수 없는 부분이 있다.
- 따라서 정부의 역할은 ① 민간과 시장이 공급할 수 없는 서비스를 직접 공급하는 것(構成的 역할), ② 민간과 시장이 그 역할을 잘 할 수 있도록 돕는 것(助成的 역할), 그리고 ③ 민간의 비시장적 활동을 지원하는 것이다.

<그림 6-1> 농업의 비전과 정부의 역할



- 먼저, 정부가 직접 서비스를 공급해야 하는 영역은 시장이 그런 역할을 할 수 없거나 도리어 위해할 우려가 있는 분야이다.
- 식품안전체계를 구축하고 운용하는데 중점을 두어 소비자를 안심시키고 이를 통해 국내산 농산물에 대한 수요가 창출되도록 한다.

- 농업의 환경부하가 우리 국토가 감당할 수 있는 범위가 되도록 농업생산 활동의 기준을 정하고 그 준수를 모니터링하며, 필요한 경우 조세와 보조금 등을 통해 사회적 요구와 농가의 이익을 조화시킨다.
 - 농업 투입재 시장과 농산물 시장에서 담합이나 경제력 남용이 발생하지 않도록 감시하고, 새롭게 출현하는 형태의 거래(계열화, 계약재배, 선도, 선물)에서 공정한 계약과 거래가 자리 잡도록 기준을 설정하고 감시한다.
 - 생활공간으로서 농촌의 불리점이 지역 사회 및 경제 기반의 결정적 낙후로 이어지지 않도록 정보, 교육, 사회적 서비스 등의 인프라를 제공한다.
- 두 번째는 민간과 시장이 그 역할을 잘 할 수 있도록 돕기 위해 농업의 다기능성의 발휘에 대한 지불, 경영안정의 지원 등의 역할을 한다.
- 농업생산자의 사회적 기본요구 수준 이상의 환경기여, 농업생산을 통한 농촌적 쾌적성의 공급, 자연자원의 유지 등은 사회적 가치가 있지만 시장을 통해 지불이 이루어지기 어려우므로 정부가 직접지불제 등을 통해서 적절한 공급이 이루어지도록 한다.
 - 농업생산의 특성상 발생하는 보험시장을 통해서 회피하기 어려운 위험, 국민경제 내 다른 주체들에게는 이익을 주지만 농업생산자에게는 피해를 줄 수 있는 대외개방 때문에 발생하는 소득의 감소 등에 대해서 안정장치를 제공한다.
- 세 번째로 시장과 정부의 이분법적 구분에 의해서 농업의 비전 달성을 위한 역할을 모두 나눌 수 없으므로 민간의 자주적 조직체들

의 비시장적 활동을 지원한다.

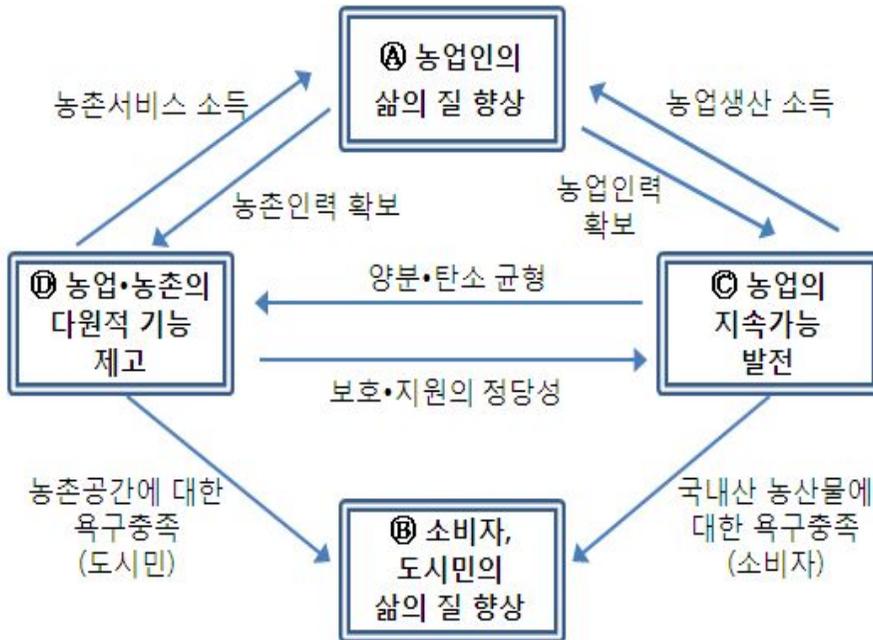
- 선진국의 참여적 농정의 예에서 보듯이 이해를 같이 하는 지역, 품목 및 기타 이해관계를 같이하는 민간 주체들이 단체를 구성하여 정부에 대해 자신의 이해를 대변하고, 상호 협조하고, 갈등을 조정하는 구조를 만드는 것이 필요하다.
- R&D를 포함한 국가 또는 지역 단위의 혁신체계의 형성, 지역단위의 거버넌스 체계의 수립 등 민간과 민간 또는 민간과 공적 조직들이 상호 작용을 할 수 있는 틀을 마련해 준다.
- 또한 덴마크, 네덜란드의 R&D 및 지도, 교육 조직의 예에서 보이듯이 농업생산자들의 결사체가 공동의 이익을 위해 필요한 서비스를 스스로 창출하는 주체로 성장하는 것이 중요하다.

3. 농정의 목표와 전략

- 농정의 목표는 농업의 지속가능발전과 농업 농촌의 다원적 기능제고를 통해 농가는 물론 소비자와 도시민의 삶의 질을 향상시키는 것이다(그림 6-2).
- 농정의 최종 목표는 농업인은 물론 소비자와 도시민의 삶의 질을 높이는 것이고(목표 A, 목표 B), 거기에 농정의 필요성과 정당성이 있다.
- 이를 위해 농업은 지속가능발전을 이루고(목표 C), 농업과 농촌의 다원적 기능을 제고하는 것(목표 D)을 목표로 한다.
- 농업이 지속가능 발전을 이루면(목표 C), 이를 통해 농가는 소득을 얻어 삶의 질이 향상되고(목표 A), 소비자는 수입농산물로 대체될

수 없는 국내산 농산물에 대한 욕구를 충족할 수 있다(목표 B).

<그림 6-2> 농정의 네 가지 목표와 상호연관관계



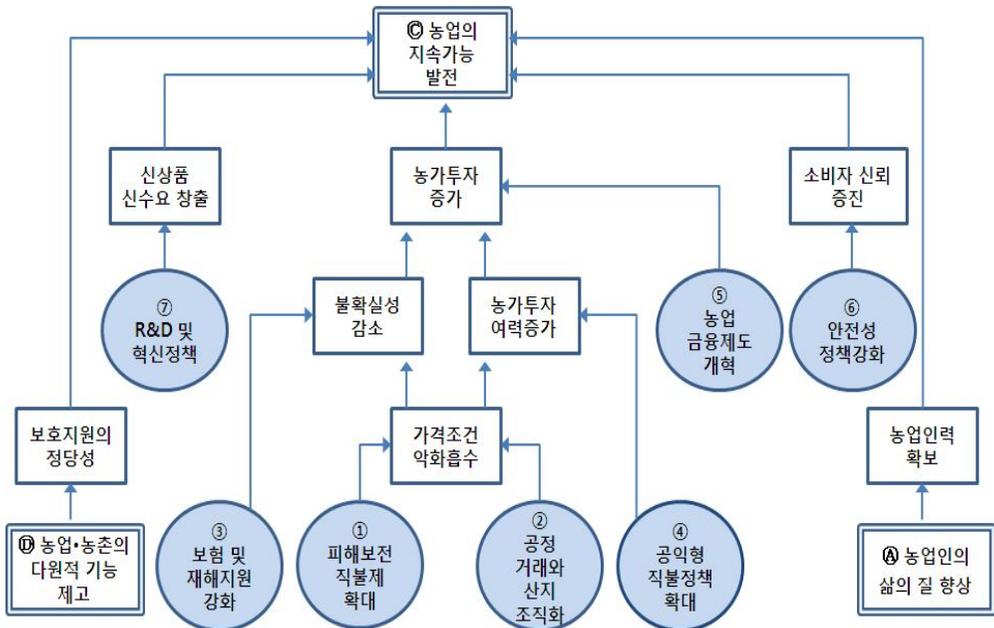
- 또한 농업의 지속가능발전이란 목표(목표 C)를 달성하면 양분 및 탄소의 균형을 이루어 농업과 농촌이 다원적 기능을 발휘할 수 있게 된다(목표 D).
- 농업 농촌의 다원적 기능이 제고되어야(목표 D) 농업에 대한 보호와 지원의 정당성이 확보되어 농정이 지속가능해 지고(목표 C), 농촌의 공간가치가 높아져 다른 것으로 충족될 수 없는 국민의 욕구를 충족시킬 수 있다(목표 B).
- 한편, 농업 농촌의 다원적 기능이 증진되면(목표 D) 농업인은 농촌공간과 농업을 이용한 서비스사업을 통해 소득을 얻을 수 있다(목표 A).

- 농업인의 삶의 질 향상이란 농정목표(목표 A)가 이루어지면 지역사회가 활성화되어 농업 농촌의 다원적 기능(목표 D)과 농업의 지속가능한 발전을 (목표 C) 담당할 인력이 확보될 수 있다.
- 그런 의미에서 네 가지 농정의 목표는 다음과 같이 각각의 목표를 위한 정책에 의해 달성되지만, 하나의 목표가 다른 목표 달성을 위한 수단이 되는 연관관계를 갖는다.
- 첫째 농정목표인 농업의 지속가능발전을 이루기 위해서는 먼저 농업의 투자여건을 조성하여 농업경영체의 자발적 투자가 활발히 이루어질 수 있도록 하는 것이 관건이다(그림 6-3).
- 이를 위해 피해보전직불제(정책 1)를 확장하고, 동시에 공정거래와 생산자 조직화를 통해 농산물 유통의 선진화를 이루어(정책 2) 시장 개방으로 인한 가격조건의 악화를 흡수해 주어야 한다.
- 가격조건의 악화를 흡수하여 가격리스크를 감축함과 동시에 보험과 재해지원 제도(정책 3)를 통해 생산리스크를 흡수하여 불확실성을 낮추는 것이 투자여건 개선의 핵심이다.
- 한편, 가격조건의 악화를 차단함과 동시에 공익형 직불제를 통해 환경보전 활동에 대한 보상이 이루어지면(정책 4) 농가의 소득이 증가할 뿐만 아니라 안정되어 투자여력이 늘어날 수 있으므로 농업경영체의 자발적 투자가 증가할 것이다.
- 단, 이 때 농업금융제도와 부채대책을 개혁하여(정책 5) 농업경영체가 필요한 자금을 필요한 때에 원활히 공급받을 수 있도록 하는 것이 필수적이다.
- 한편, 농업의 지속가능발전을 위해서는 국내농산물에 대한 소비자

신뢰를 확보하고 신상품과 신수요를 지속적으로 창출하는 것이 중요하다.

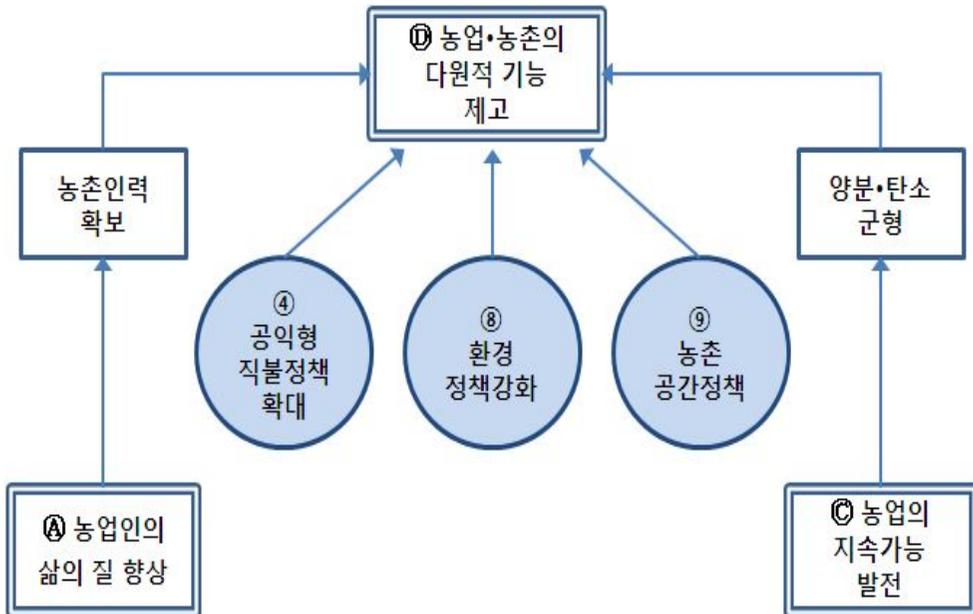
- 국내산 농산물의 안전성 관리 및 소비자와의 커뮤니케이션을 강화하여(정책 6) 소비자 신뢰를 확보하는 것이 국내산 농산물에 대한 수요를 증대시키는 가장 강력한 요소가 된다.
- 동시에 R&D 및 혁신지원(정책 7)을 통해 소비자 트렌드에 맞는 신상품을 개발하고 신시장을 창출하여 국내산 농산물에 대한 수요를 증대시킨다.
- 한편, 농업과 농촌의 다원적 기능이 제고되어야(목표 D) 농업에 대한 보호와 지원의 정당성이 확보되고, 농업인의 삶의 질이 향상되어야(목표 A) 농업 인력이 확보되어 농업의 지속가능발전이 이루어진다.

<그림 6-3> 농업의 지속가능 발전을 위한 정책체계



- 두 번째 농정목표인 농업 농촌의 다원적 기능 증진을 위해서는 환경보전적 활동을 조건으로 지급하는 공익형 직불을 확대하고 환경정책을 강화한다(그림 6-4).
- 모든 환경보전을 위한 특별한 활동 혹은 제약 이행을 지급조건으로 공익형 직불제(정책 4)를 확대함으로써 시장기능으로 확보될 수 없는 다원적 기능이 증진되도록 한다.
- 동시에 농산물은 수입할 수 있어도 환경은 수입할 수 없다는 인식으로 가축총량제와 같이 농업생산 활동이 환경과 경관을 위해하지 않도록 엄격히 관리하는 환경정책(정책 8)을 강화한다.
- 농촌공간과 산업에 대한 정책(정책 9)을 합리화 하여 농촌주민의 생활여건을 개선하고 도시민의 여가 공간으로서의 가치를 높인다.

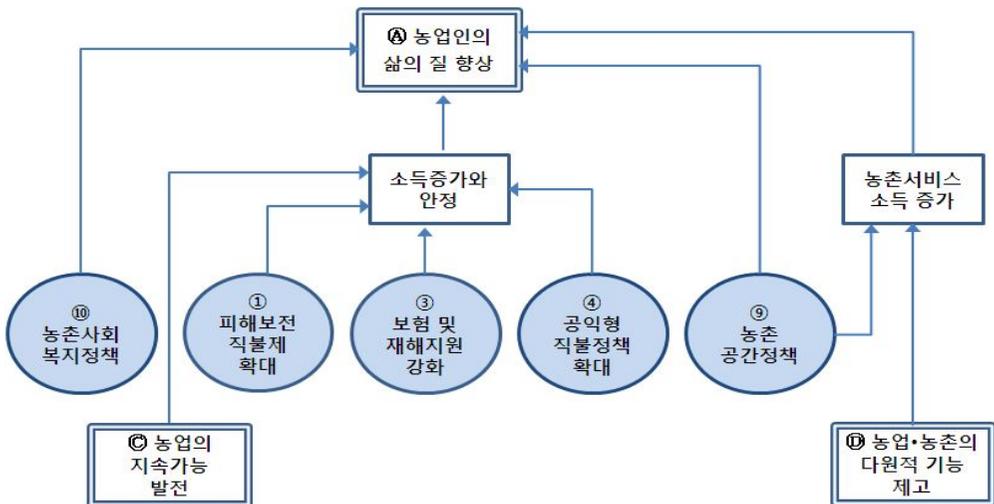
<그림 6-4> 농업과 농촌의 다원적 기능 제고를 위한 정책 체계



□ 세 번째 농정목표인 농업인의 삶의 질 향상은 기본적으로 이 모든 정책의 결과로서 이루어진다(그림 6-5).

- 농업의 지속가능발전(목표 C)을 통해 농업소득이 증가하고, 농업 농촌의 다원적 기능(목표 D)을 활용한 농촌서비스 사업을 통해 새로운 소득기회가 늘어난다.
- 동시에 피해보전직불(정책 1)과 재해지원 정책(정책 3)으로 농업경영체는 소득의 안정성을 확보하고, 공익형직불제(정책 4)를 통해 추가소득을 확보할 수 있다.
- 한편, 사회복지정책(정책 10)으로 도시지역과 같은 수준의 복지서비스를 제공받고, 농촌정책(정책 9)과 환경정책(정책 8)을 통해 쾌적한 삶의 공간을 확보한다.
- 이상의 네 가지 농정목표를 위해 다음과 같은 10대 정책에 농정의 인력과 예산을 집중한다.

<그림 6-5> 농업인의 삶의 질 향상을 위한 정책체계



4. 핵심 10대 지원 분야

□ 지원 1: 중요 농산물에 대한 피해보전직불제를 실효성 있게 개편하고 재해지원체도를 정착시킨다.

○ UR 이후 현재까지 진행된 것과 같이 가격조건이 악화되면 농가의 모든 노력과 성과는 떠나려가고 농업과 농가경제, 그리고 농촌은 급격히 쇠락할 것이다.

○ 따라서 중요 농축산물에 대해 쌀 소득보전직불제 수준의 소득보전 직불제를 다음과 같이 실시한다.

－ 이 때 소득보전직불제도는 생산중립적인 방식이 되도록 하여 시장을 왜곡하지 않도록 하는 것이 필수적이다.

* 생산 중립적이란 지급대상 면적을 당년 특정 작물 재배 여부와 관계없이 기준연도에 해당 농산물을 재배하였던 농지로 하여 당년의 재배 작물 선택에 영향을 주지 않도록 하는 것을 뜻한다. 현재의 쌀 소득보전직불제는 생산중립성을 상실하여 상당한 증산 효과를 나타낸 것으로 나타났다.

－ 이 제도는 가격하락의 충격을 감소시키고 미래가격에 대한 불확실성을 감축시켜 농업경영체가 시장개방 속에서도 투자와 혁신을 자발적으로 할 수 있도록 여건을 만들어 주려는 것으로 단순한 소득보전이 목적이 아니다(그림 2).

○ 현재의 FTA 피해보전직불제를 ‘농업의 안정과 다원적 기능 함양을 위한 직불제’로 개편하여 쌀변동직불제를 흡수한다.

- 단, 수입증가로 인한 가격하락분에 대해서만 보전하도록 하여, 이 제도가 농가의 증산유인이 되지 않도록 한다.
- * 예를 들면, 보전액 = $0.9 \times (\text{기준가격} - \text{당년 가격}) \times (\text{수입증가량} / (\text{생산증가량} + \text{수입증가량})) \times \text{기준연도 면적}$, 단 수입 및 생산 증가량 ≥ 0
- 또한, 이 직불금을 받기 위해서는 농지의 다원적 기능을 유지하기 위한 최소한도의 관리 및 보전 의무를 이행토록 함으로서 재정지원의 정당성을 확보한다.
- 물가상승률이 높은 경우 실질 목표가격이 현저히 낮아져 소득보전 목적이 실종되므로 목표가격을 직전 5개년 올림픽 평균에 물가상승률을 고려하여 조정한다.
- 예를 들면, 목표가격을 매년 (물가상승률 - 2% 포인트) 만큼 인상하여 물가상승을 고려하되 연간 2%의 가격 하락은 농가가 자구적 노력으로 흡수하는 것으로 한다.
- * 쌀의 경우, 2005년부터 소득보전직불제가 시행되어 명목 수취가격은 감소하지 않았으나 2011년 실질 수취가격은 2003/4년에 비해 19% 감소하였다.
- 지원 2: 공정한 거래제도를 확립하고 조합이 농산물 유통을 장악하도록 하여 농산물 유통의 선진화를 지원한다.
- '95년 이후, 농가판매가격은 47.3% 상승한데 비해 생산자가격은 80.7%, 소비자 가격은 113% 상승하여 소비자 가격과 농가판매가격의 상승률 격차가 65.7%p 로 확대되었다.
- 따라서 농산물 가격에 대한 농가의 입장과 소비자 및 물가관리 당국의 이해에 현격한 괴리가 있을 수밖에 없었고, 이것이 농가와 정

부 그리고 소비자 사이의 불신과 갈등의 원인의 하나가 되었다.

- 이제까지 유통정책은 유통단계의 축소와 유통담당 조직과 업체에 대한 자금지원 중심이었으나, 공정한 거래가 이루어지지 않는다면 지원의 이익이 누구에게 귀속될 지 알 수 없다.
 - － 예를 들면 2012년의 경우 유통정책 예산 8,664억원 중 4,336억원은 산지유통조직, 1,296억원은 소비자 유통업체 대한 저리의 금융자금 지원으로 전체의 65%를 차지했다.
- 따라서 유통정책의 핵심은 공정한 거래와 상품정보의 확산 등으로 경쟁을 통해 유통비용이 절감되도록 유도하고, 산지조직화를 통해 유통과정의 부가가치가 농가에게 귀속되도록 하는데 중점을 둔다.
- 특히 농업생산과 유통이 위험분산과 규모화를 위해 계열화, 계약재배, 선도거래 중심으로 발전할 수밖에 없으므로 공정한 계약과 거래에 관한 규칙을 수립하고 감시하는 역할을 강화하여 공정한 거래가 이루어지도록 해야 한다.
 - － 대형 유통업체, 계열화 업체와의 거래에서 공정한 거래를 할 수 있도록 하는 제도와 감시, 자재 수입과 거래에서 독과점 등을 방지하고 감시할 수 있는 체계를 정비한다.
- 산지조직화의 중심이 되는 농협의 문제는 중앙회가 스스로를 독자 사업을 하는 경영체로 인식하여 조합원을 위한다는 명분으로 자체 사업을 확장하여 회원조합 사업과 충돌할 뿐만 아니라 만성적 적자에서 벗어나지 못하는데 있었다.
- 한편, 중앙회는 조합원과 직접 관계가 없는 은행업을 지속적으로 확

장하고, 그 수익금을 이용하여 부실 회원조합을 지원함으로써 부실 조합이 온존하면서 통합은 물론 조합간 협력을 통한 판매사업의 규모화와 효율화에 저항하였다.

- 이와 같은 문제는 지주사 체제로 개편된 이후 더욱 심화될 우려가 있으므로 지주사의 소유 및 지배구조를 회원조합 중심으로 전면 재편되도록 한다.
 - － 자회사를 포함한 중앙회의 모든 경제사업체는 회원조합 또는 회원조합의 유통조직(연합사업체, 공동사업법인, 조합 자회사 등)이 각각의 능력에 따라 출자하여 공동으로 인수토록 한다.
- 한편, 현재의 조합은 조합원의 이질화로 판매사업에 집중할 수 없는 구조이므로 공동 출자로 공동사업법인을 설립하여 독립성을 가지고 판매사업을 담당하도록 한다.
 - － 이 법인은 이용고 중심의 지배구조를 갖도록 한다(유춘권, “조합 연합 공동사업을 위해 규범과 제도를 어떻게 정비할 것인가?” 『농업 농촌의 길 2012』, pp. 267-292).
- 지원 3: 보험과 재해지원을 강화하여 작황과 질병 등에 의한 위험으로부터 보호될 수 있게 한다.

- 2011년 기준 보험대상 품목은 25개 품목이나 가입률이 10% 가 안 되는 것이 10개 품목, 10-20%인 것이 7개 품목이나 되어 실효성이 거의 없는 것으로 나타났다.
 - － 따라서 품목에 따라 보험상품을 지역과 농가의 특성에 맞게 다양화 하고 피해보전직불과 연계시켜 가입률을 높인다.

○ 농업은 재해에 특히 취약하여 보험만으로 경영리스크를 회피하기 어려우므로 재해가 특별히 심각한 경우 농업특별재해지역으로 지정하고, 보험으로 보전되지 못하는 손실을 직접 보전하는 제도(미국의 SADA 및 SURE 제도 참조)를 도입한다.

— 이에 필요한 재원은 농산물 수입관세를 재원으로 하는 기금을 설치하는 방안을 검토한다.

* SADA는 특별피해지역으로 선포되면 가축, 목초지, 시설 등의 피해에 대해 긴급 지원하는 제도이며, SURE는 그러한 지역에서 보험금 수령액과 다른 정부지원금을 포함하더라도 평년 수입의 50%에 미치지 못하는 경우, 그 차액의 60%를 직접 지원하는 제도이다(김한호 외, “미국의 새로운 농가지원 제도: 더 충분히, 더 엄격히,” 『시선집중 GSNJ』 68, 2008 참조).

○ 이상과 같은 피해보전직불과 재해보전제도의 확충으로 농가는 가격 하락과 재해의 충격으로부터 보호되고 미래에 대한 불확실성이 감소하여 자발적 투자선택을 할 수 있게 될 것이다.

□ 지원4: 공익형 직불제도를 확충하여 농업의 다원적 기능을 함양한다.

○ 먼저, 논농업 직불과 밭농업 직불을 통합하여 농업의 ‘기초 공익형’ 직불제로 하고, 우리 사회가 요구할 농지관리의 기준을 준수하는 조건으로 지급한다.

— 생산연계성을 최소화한다는 원칙에 따라서 논밭별 단가 차이를 원칙적으로 두지 않는 것이 바람직하나 논과 밭의 공익성의 차이를 검토하여 단가는 차별화할 수 있을 것이다.

- 또한 환경이나 경관등과 관련된 특정한 다원적기능이 사회적으로 필요한 경우, 그 다기능성의 발휘를 위해 발생하는 비용을 ‘특정 공익형’ 직불로 하여 지불해준다.
 - 예를 들면 기존의 친환경직불, 경관보전직불, 조건불리지역직불의 대응의무(Cross Compliance)를 강화하면서 지급단가를 인상하여 참여확대를 유도한다.
 - 프랑스의 국토계약제도(CTE)와 지속가능농업 계약(CAD), 영국의 전원보전사업(CSS)과 같이 지역단위의 환경보전사업을 기획하고, 이에 참여하는 지역이나 농가에게 일정한 금액을 지급하는 방식도 도입한다.
 - 이러한 다원적 기능은 지역성을 강하게 가지고 있다는 점을 반영하여 지자체가 주도하고 정부가 매칭 펀드 형식으로 지원한다.
- 이 제도는 농업의 다원적 기능을 높일 뿐만 아니라 농촌 주민이 환경보전활동을 통해 소득을 얻는 수단이 될 수도 있다.
 - * 미국, EU, 스위스 등 선진국은 이상과 같은 세가지 유형의 직접지불에 농정예산의 30-70%를 투입하고 있고, 이것이 농업에 대한 정부의 가장 중요한 역할이 되고 있다.
- 지원 5: 농업정책금융체계를 신용보증 중심으로 개편하고 농협금융을 상호금융 중심으로 재편한다.
 - 정부의 설계주의적 사업지원이 정리되어 농가의 자발적 투자 결정이 중요해 짐에 따라 이를 위한 자금조달이 원활히 이루어지는 것

이 필수적이다.

- 따라서 농업금융체계의 개편은 농정개혁을 위한 필수적 요소라고 할 수 있다.
- 정책금융은 정부가 직접 저리의 금융자금을 공급하는 역할보다 신용보증 기능을 강화하여 농가가 민간 금융시장을 통해 필요한 자금을 조달할 수 있는 체계를 구축하는데 중점을 둔다.
 - * 농업정책금융의 개혁에 대해서는 이정환 등, 『농업정책금융의 선진화 방안』, GS&J, 미공개 보고서, 2010에 상세히 제시되어 있다.
- 또한 지역조합이 신용사업연합회를 결성하여 회원조합의 상호금융에 대한 중앙은행 기능을 담당하면서, 금융지주회사와 통합한 후 상호금융과 업무적 통합체제를 구축하도록 한다.
 - 이렇게 탄생한 통합 농협금융지주의 상호금융이 충분한 자금동원 능력을 갖추어 농업부문의 일상적 자금 수요에 대응하도록 한다.
- 지원 6: 식품안전성 정책에 농정의 중점을 두어 소비자를 안심시키고 이를 통해 국내산 농산물에 대한 수요가 창출되도록 한다.
 - 식품의 안전성에 대한 불안감이 국민의 가장 큰 두려움이므로(내일신문 2010. 2. 1일자) 국내산 농산물의 안전성을 보장하는 것은 소비자들에 대한 정부의 가장 중요한 역할이다.
 - 또한 소비자의 신뢰를 확보하는 것이 국내산 농산물의 경쟁력 향상과 수요증가를 이끌어내는 가장 중요한 요소이므로(송양훈, ‘친환경 농산물, 어디에 문제가 있는가?’ 『시선집중 GS&J』 54, 2008 참조), 엄격한 안전성관리는 농업과 농가를 위한 것이기도 하다.

○ 위험평가(Risk Assessment)를 통해 안전성 기준을 설정하는 일과 농장에서 식탁까지의 안전성을 관리하고 소비자와의 커뮤니케이션 기능을 분담하는 분업체계를 확립하고, 농정 담당 부서는 안정성관리와 커뮤니케이션에 부서의 역량을 집중한다.

* 2000년대 들어 유럽 각국에서 농업담당부서가 식품을 담당하도록 한 것은 식품의 안정성 관리를 농장에서부터 식탁까지 일관성 있게 관리하려는 것이었으나, 우리나라 농식품부의 식품정책은 식품산업 육성에 초점을 맞추고 있다.

○ 특히 안전성 정책은 과학적 절차를 넘어 위험 평가, 관리에 관한 모든 과정을 투명하고 신속하게 공개하여 소비자의 신의와 신뢰를 확보하는 데 중점을 둔다.

○ 생산이력제는 역추적기능에 중점을 두도록 개편하고 대상 품목을 점진적으로 확장한다.

— 유럽의 역추적제도는 농장에서 식탁까지의 유통과정에서 위해요인이 발견되면 즉시 역추적이 이루어져 그 원인이 규명되고, 리콜·폐기·퇴출이 이루어지도록 하기 위한 제도이다.

— 반면, 우리나라 생산이력제는 품질을 인증하고 상세한 생산이력을 제공하는데 중점을 두어 비용은 많이 들고 본래 기능은 위축되고 있다(이계임 등, “농식품 이력추적제도의 운영 평가분석,” 『농촌경제』 35-3, 2012).

□ 지원 7: 기술개발과 혁신에 대한 지원을 강화한다.

○ 농업기술개발이 정부가 농업의 경쟁력 향상을 위해 할 수 있는 거

의 유일한 수단임을 인식하여 기술개발 조직체계를 혁신하고 민간과 지역의 기술개발과 혁신을 지원하는 체계를 수립한다.

- 현재 공공 농업 R&D에서 가장 중요한 기관인 농촌진흥청은 농정을 담당하는 농식품부와 별도의 중앙관서로 조직되어 있어 농정목표와 R&D가 일체화되어 있지 못하다.
 - － 앞으로는 공공의 농업 R&D는 농정목표를 달성하기 위한 수단으로서의 성격을 명확히 하고, 이에 맞게 조직과 운용방식을 개편한다.
- 연구 중심 조직인 농촌진흥청과 지도보급 중심 조직인 농업기술원 및 농업기술센터가 중앙정부와 지방정부의 조직으로 분리된 상태에서 양자를 유기적으로 연계하는 체제가 미비하다.
 - － 연구와 지도가 효과적으로 연계될 수 있도록 조직을 창출하고 그 활동을 강화한다.
 - － 예를 들면, 스위스의 Agridea와 같이 기술개발과 보급 주체 간에 지식을 매개하는 조직을 활성화시킨다.
- 푸드시스템 내의 여러 주체들이 혁신적인 아이디어를 매개로 상호작용을 할 수 있는 네트워크를 구축하도록 지원한다.
 - － 예를 들면, 네덜란드의 혁신 네트워크와 같이 농업투입재 공급자, 농업생산자, 가공업자 및 관련 및 인접분야의 연구자들이 혁신적 아이디어를 매개로 하여 상호 아이디어를 교류하고 이를 현실화할 수 있는 틀을 제공한다.

□ 지원 8: 농촌 환경과 경관을 보전하고 관리하는 기능을 대폭 강화

한다.

- 정부는 농촌경관과 환경보전을 위한 엄격한 규제와 보상시스템을 확립하여 탄소순환 및 양분순환 사이클이 구축되도록 관리하는 역할을 담당한다.
 - 환경보전은 시장에서 그 가치가 평가되고 보상되지 않기 때문에 정부가 개입하지 않으면 농촌환경은 보전되기 어렵기 때문이다.
 - * 탄소와 양분순환 사이클에 대해서는 이정환, “농정, 반란의 길 (1)”, 『시선집중 GSnJ』 146, 2012 참조
- 수계별로 양분균형을 이룰 수 있도록 가축 및 양분총량제를 도입하고 하천별로 수질을 감시하는 체계를 확립한다.
 - 과도한 양분 유출이나 농약성분이 검출되는 경우 해당 지역에 경보를 발령하고, 필요한 경우 사육두수 감축이나 비료 및 농약의 사용제한을 명령한다.
 - * 가축총량제와 양분순환시스템에 대해서는 송주호 외, 『가축 사육두수 총량제 도입방안에 관한 연구』, KREI, 2004 및 김창길 외, 『지역단위 양분총량제 도입 세부 시행방안 연구』, KREI, 2004 참고)
- 또한 경관을 아름답게 유지할 수 있는 토지이용제도를 확립하고 감시하는 역할을 강화한다.
 - 난개발이 이루어지면 농촌은 더 이상 국민에게 여가와 휴양의 공간이 될 수 없고, 반대로 환경과 경관이 보전되면 올레길과 둘레길, 지역 축제에서 보는 바와 같은 다양한 기능이 언제라도 창출될 수 있다

□ 지원 9: 농촌공간정책을 통해 농업인과 농촌주민의 생활여건을 개선하고 농촌의 다원적 기능이 발휘될 수 있는 여건을 만든다.

- 미래 농촌은 새로운 정주공간, 산업공간, 휴양공간으로 국민의 일상 생활 중심지로 새롭게 부각될 것이므로 농촌정책의 관점을 변화시켜야 한다.
- 따라서 지역산업구조 다각화와 일자리 창출, 깨끗한 환경과 아름다운 경관 창출, 주민 대상의 사회교육과 역량 강화를 위한 지원을 대폭 강화한다.
- 인구감소와 고령화 심화, 도시민의 전원지향 주거수요 증가 등에 대응해 안전하고 편리한, 그리고 다양한 유형의 주택 및 주거단지가 조성될 수 있도록 기반정비 등을 지원한다.
 - － 마을은 그 특성에 따라 유지보전형(역사, 문화, 경관, 생태적 가치가 있는 마을), 개조발전형(집합형, 분산형) 등으로 정비하되, 소멸이 예상되거나 조건이 불리한 마을은 이전·통합하는 방안을 검토한다.
- 주거단지, 마을정비에 맞추어 교통, 교육, 사회·복지, 보건·의료, 문화·여가 등 기초 생활서비스에 대한 공급도 유연한 방식으로 확대될 수 있도록 한다.
- 농촌 중심지의 전통시장·정기시장과 중심상점가를 포괄하는 중심시가지 활성화 사업을 추진하고, 향토산업의 재생과 전문화, 주변 농촌·도시와 연관된 커뮤니티 비즈니스 등의 신사업 육성을 확대한다.

- 농촌의 환경, 경관, 문화 등의 어메니티 자원, 문화유산 발굴을 위한 지속적인 자원 조사 및 목록화 작업과 함께 이를 보전하기 위해 민간의 활동을 장려한다.
 - 지역 특화산업이 발전하고 지역 내 보건 의료 복지 수요를 충족시키는 과정에서 일자리가 창출되도록 한다.
 - 이상의 지역사업은 지역의 여건과 수요에 따라 다양한 내용과 유형으로 이루어지도록 지자체에 대한 포괄보조방식으로 지원한다.
- 지원 10: 농업인과 농촌주민에 대한 복지정책의 사각지대를 없애고 불이익을 해소한다.
- 농민을 위한 별도의 지원제도를 만들려고 하기보다 농촌지역과 농업인이 모든 지역개발정책과 사회복지제도에서 불이익을 받지 않도록 세심히 관리하는데 중점을 둔다.
 - － 기초생활보장제, 기초노령연금제, 보육, 교육, 의료 등이 도시민 중심으로 구축되어 농가는 불이익을 받는 경우가 많으므로 농가에 대한 별도의 시책을 도입하려 하기보다 차별과 불이익을 해소하는 일이 우선 중요하다.
 - － 가령, 기초생활보장제의 경우 대도시는 빈곤농가의 60%, 중소도시는 47%가 기초생활보장제의 수혜 대상이 되고 있으나 농촌지역은 28%만이 수혜를 받을 만큼 농가에게 분명히 불리하게 되어있다.
 - 농가는 국민연금 미가입 비율이 44%나 되고, 노인장기요양보험에서 경제력에 비해 부담이 너무 큰 경우가 많으므로 농가가 직면한 경제지리적 불리성을 고려하여 제도를 조정함으로써 대부분 농민이 가입할 수 있는 여건을 만든다.

5. 지원의 구조조정

□ 앞에서 제시한 재정수요는 원칙적으로 농정의 구조조정을 통해 현재의 규모 내에서 해결한다.

○ 앞에서 제시한 10대 핵심 지원사업을 추진하기 위해서는 새로운 재정수요가 발생한다.

○ 이러한 새로운 정부역할과 재정수요는 원칙적으로 축소 제거되는 역할과 사업에 투입되었던 부분을 조정하여 충당함으로써 원칙적으로 추가적인 재정수요가 발생하지 않도록 한다.

○ 이와 같은 인식에 기초하여 기존의 모든 시책과 새로운 시책을 중단할 것(Red Box), 축소할 것(Yellow Box), 늘릴 것(Green Box), 새롭게 확대할 것(Gold Box) 등 네 가지 프레임워크에 따라 분류한다(그림 6-9).

— 정부가 설계주의적 구조조정농정의 프레임을 청산함에 따라 정부 주도의 구조개선과 경쟁력 향상을 위한 제로 프로젝트(Zero Project) 원칙에 모두 중단 혹은 감축 대상으로 한다.

○ 제거 혹은 축소하여 할 지원 사업은 3년의 목표연도를 설정하고, 그 시한 내에 폐지하거나 축소 목표를 설정하여 추진하고, 그에 따라 늘릴 것과 새롭게 확대할 역할에 대한 지원을 증가시킨다.

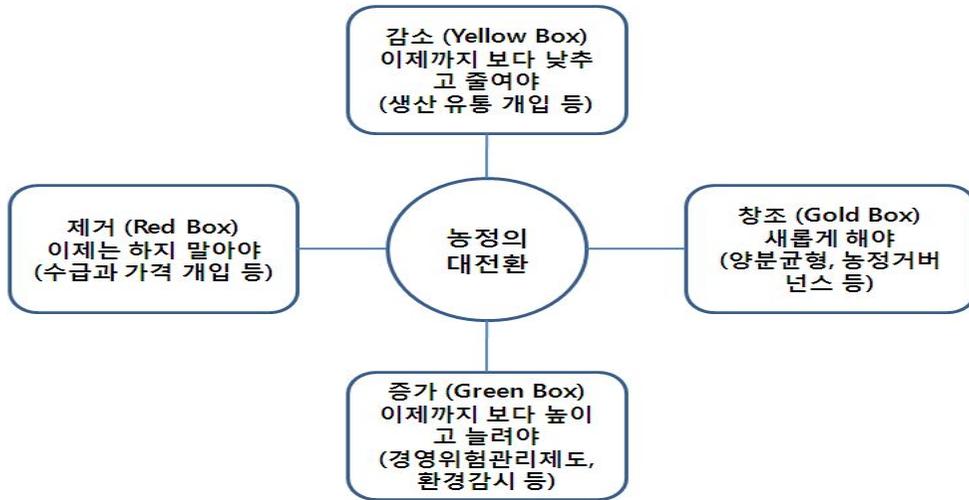
□ 먼저, 정부역할 중 제거하여야 할 것을 찾아 중단한다(Red Box).

○ 먼저, 생산조정과 같이 수급조절과 가격결정에 직접 개입하는 일은

중단되어야 하며, 다음과 사업을 예로 들 수 있다.

- 쌀 생산을 감축하고 이른바 국내생산 부족 농산물 생산을 장려하기 위한 논소득기반다양화 사업(2012년 예산 1,202억원)은 중단한다.
- 쌀 생산조정은 쌀가격 지지를 위한 시장격리정책을 특별히 대푯인 해로 한하고 소득보전직불을 생산중립적 방식으로 개편하여 달성해야 한다.

<그림 6-6> 정부역할의 구조조정 프레임워크



- 소비지 유통활성화를 위한 유통업체 자금지원(2012년 예산 1,296억원)은 중단한다.
- 소비지 유통업체의 농산물 구매는 순전히 각 업체의 상업적 판단에 의하므로 구매자금 지원이 신수요를 창출한다고 보기 어려워 업체에 대한 특혜가 될 우려가 있다.
- 농촌 뉴타운 사업지원은 기반조성비 지원에 한하고, 분양보조금

(2012년 예산 210억원)은 중단한다.

- 뉴타운을 분양받는 받는 개인은 충분히 구입능력이 있을 수 있음에도 분양대금을 보조하는 것은 형평성 맞지 않는다.

□ 둘째, 이제까지의 정부역할 중 감소시켜야 할 것을 찾아 조정한다 (Yellow Box).

- 생산과 유통, 수출입은 시장에 맡기고 보조금과 정책자금을 매개로 한 정부의 개입은 최소 필요 수준으로 정리하여야 한다.

□ 셋째, 정부역할 중 더 증대하여 할 것을 찾아 더욱 확장한다 (Green Box).

- 앞 절에서 제시한 10대 핵심 정책 중 피해보전직불제도, 보험제도와 같은 경영의 위험관리제도, 식품 안전감시 활동, 농가등록 및 농지 관리 등은 더욱 강화되어야 한다.

□ 넷째, 필요한 정부역할을 찾아내 새로운 정부역할로 설정한다 (Gold Box).

- 10대 핵심 정책 중 양분균형을 위한 양분 및 가축 총량제, 공정한 거래와 계약에 대한 규범제정과 감시, 민간주도의 농정거버넌스 수립과 관리, 식량안보를 위한 중요 식량의 비축관리 등은 새로운 정부역할로 설정하여야 할 것이다.

6. 재정지원방식의 전환

- 농정을 미국의 농업법, EU의 CAP과 같이 중기계획 제도로 전환

하여 농정의 불확실성을 제거한다.

- 대통령이나 장관, 담당 공무원이 교체될 때마다 정책방향과 사업이 바뀌어 정책이 경영의 불확실성을 도리어 증폭시키고 정책에 대한 신뢰도를 떨어뜨린다.
 - － 예를 들면, 어렵게 도입된 송아지생산안정제가 정책 담당자의 판단에 의해 불시에 중단되고, 쌀 생산조정제, 쌀의 수매와 방출 등 농정의 핵심 사항이 담당자의 임의적 판단에 의해 이루어져 시장을 교란시키는 역기능을 할 위험이 높았다.
- 따라서 충분한 논의과정을 거쳐 5-7년 단위의 농정방향과 수단을 정하고 정부는 이를 충실히 집행하도록 하는 농정시스템을 확립한다(농업기본법에 규정하여 제도화, 의무화한다).
- 전국 공통적으로 시행해야 할 정책은 정부가 직접 집행까지 책임을 지고, 지역 특성을 존중하여야 하는 사업은 포괄보조금 방식으로 지자체에 위임한다.
 - 소득보전직불, 재해지원, 안전성 및 표준 관리 등과 같이 전국적으로 동일한 내용, 기준과 방식으로 이루어져야 할 부분은 정부가 사업을 직접 집행한다.
 - － 정부가 전국을 대상으로 책임을 지고 집행할 사업은 지자체에 위탁하지 않고 지방에 농정집행기구를 두어 직접 집행 관리한다(다음 절의 농정조직 개혁 참조).
 - 그러나 지역 사회 및 경제 인프라 구축, 지역 특화 품목개발, 지역 특정적 환경직불 등과 같이 지역의 특성을 반영하는 것이 필수적인 사업은 지자체에 포괄보조금 방식으로 지원하여 지자체가 자율적으로

로 집행하도록 한다.

- 정부와 지자체는 포괄보조금을 자금의 목적에 맞도록 사용하고 그 결과를 평가하여 위반시에는 엄격한 벌칙을 적용한다는 이행각서를 교환한다.

□ 민간의 조직화를 지원하되 독립성을 보장하고 책임을 분담하는 파트너십 체계를 구축한다.

- 농업정책의 수립과 집행, 유통과 생산조절 등의 분야에서 협동조합, 협회, 회의소, 생산자 및 소비자 단체와 파트너십을 이루어 새로운 농정거버넌스를 구축한다.

- 예를 들면, 한우협회, 양돈협회, 낙농육우협회 등은 자체적으로 사유두수를 조절하는 책임을 맡고, 관련된 정책을 수립하는데 참여하도록 한다.

- 또한, 품목별, 지역별로 생산자, 가공업자, 유통업자, 소비자 조직 등이 사업자 연합체를 구성하여 수급조절과 소비자 교육 등을 담당하고, 정책수립에 참여한다.

- 정부는 이러한 농민조직과 생산자 단체의 자조금사업을 적극 지원하여, 이들 조직의 활동이 활성화 되도록 하되, 정부가 이들 조직의 의사결정에 개입하는 것을 엄격히 금지하여 독립성을 보장하도록 한다.

□ 끝으로 지방에서 농정업무를 책임지고 집행할 체계를 구축한다.

- 직불제, 농가등록, 환경감시, 식품안전성 관리, 정책금융 관리 등의 업무는 행정수요가 많고 현장에서 세밀한 업무추진이 필요하다.

- 지자체의 독립성이 높아질수록 이러한 업무를 지자체에 의존하는 것은 한계가 있으므로 지방조직을 마련하여 중앙 정부가 스스로 책임을 지고 일관성 있게 집행해 나가야 한다.
 - － 지방에 중앙 부서의 조직을 두는 것은 지방자치에 역행하는 것이 아니라 도리어 중앙 부서의 업무에 지자체가 속박되지 않게 함으로써 지자체의 독립적 업무를 보장하는 것이다.
 - － 선진국도 대부분 지방에 농정업무를 담당하는 조직을 두고 있음에 유의할 필요가 있다.
- 현재의 품질관리원이 관련 기관과 조직의 인력을 흡수하여 미국의 농가지원청(Farm Service Agency: FSA)과 같이 직불제 및 농업정책금융 관리, 식품안전성 및 환경 감시 등 정부의 핵심 기능을 현장에서 담당하도록 확대 개편한다.
- 이상에서 제안한 새로운 기능과 조직을 위한 인력수요는 기존의 조직과 인력을 재정비 조정하여 충당하는 것을 원칙으로 한다.
 - 현재의 농식품부와 양청, 그리고 산하 기관, 각 공사의 조직과 기능을 재정비하고 인원을 재배치함으로써 추가적인 인력충원 없이 새로운 조직을 설립하고 기능을 수행하도록 한다.

<참 고 문 헌>

- 김용택, 황의식, 박준기, 문한필, 권오상, 「농림투융자 성과분석 및 향후 투융자 방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고(C2003-14), 2003. 7.
- 권오상, “한국 농업의 생산성 변화에 있어 규모효과와 R&D 투자효과”, 「농업경제연구」, Vol. 51, No. 2, 2010.
- 농림수산식품부, 「세입세출 및 기금결산 사업설명자료」, 2007, 2008, 2011.
- 농림수산식품부, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2012.
- 농림수산식품부, 「농업·농촌 발전기본계획」,
- 박준기 외, 「지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제」, R650. 한국농촌경제연구원, 2011.
- 송미령 외, 「농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립」, 한국농촌경제연구원, 2010.
- 송미령·권인혜, 「포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향」, 한국농촌경제연구원, 2011
- 서세욱, “농업·농촌 종합대책 분석과 향후과제”, 「nabo 재정브리프」, 2007
- _____, 「농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제」, 국회예산정책처, 2012. 2.
- 오은환, “포괄보조금의 의의와 방향”, 한국보건간호학회, 한국보건간호학회 춘계학술발표논문집, 2012.
- 윤석환, “지방의 재정사업 관리실태와 개선방안: 전라북도자체사업 평가를 중심으로”, 「지방재정과 지방세」, 한국지방재정공제회, 통권 제22호 : 3~19, 2009.

- 이원희, “국고보조금 어떻게 정비할 것인가 : 포괄보조금제도 도입을 중심으로”, 한국정책지식센터 제45회 「정책&지식」 포럼, 2003.
- 이정환, 권태진, 김은순, 「농업부문의 투융자 동향과 효과」, 한국농촌경제연구원 연구보고(141), 1987. 6.
- 이재원, “포괄보조 방식을 통한 분권지향적 국고보조금 운용 과제 : 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스투자사업을 중심으로”, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 제14권 제1호 : 57~89, 2009.
- 조기현, “포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향: 광역·지역발전특별회계를 중심으로”, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 제17권 제 1호 : 41~73, 2012
- 황의식·박준기, 「지방자치단체의 농림투융자 국고보조금 운영 효율화 방안」, 한국농촌경제연구원 R604. 2009

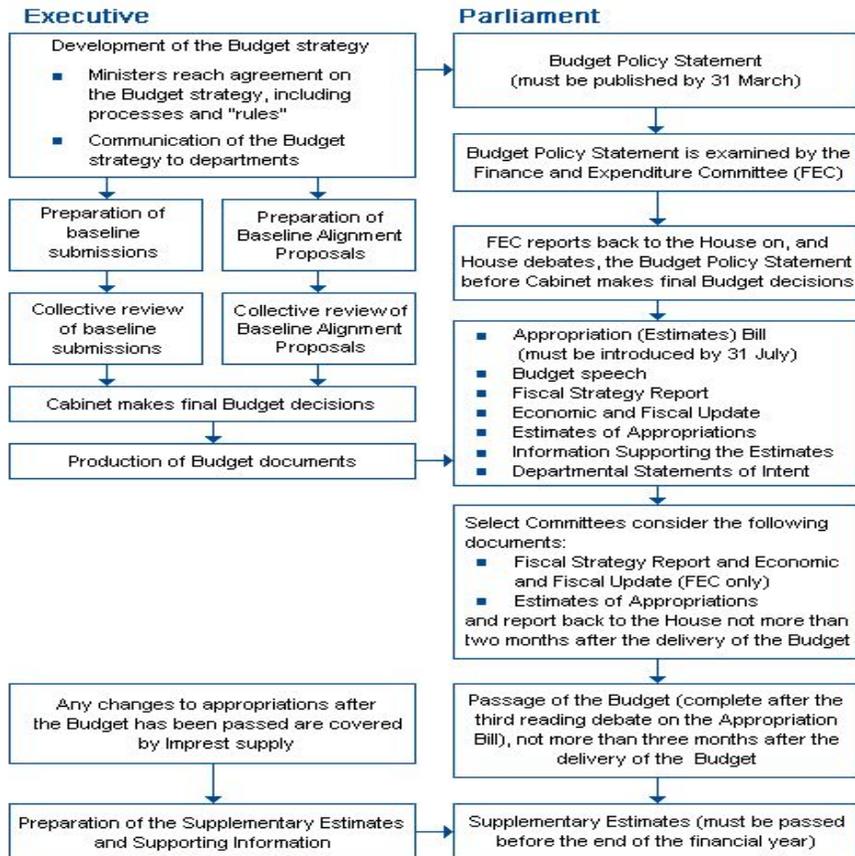
Fisher, R.(1996), *State and Local Government Finance*, second edition, Irwin.

GAO(1982), *Lessons Learned from Past Block Grants : Implications for Congressional Oversight*, GAO/IPE-82-8

Mosteanu T. and M. Lacob(2007), "Fiscal Federalism", *Theoretical and Applied Economics*, 6(6), Editura University: 21~26.

<부 록 1> 뉴질랜드 예산편성 과정

<그림 1> 뉴질랜드 예산편성 과정 흐름도



자료: 뉴질랜드 정부 홈페이지

<뉴질랜드 예산 편성 과정>

- 전략구성 단계 (Strategic Phase): 뉴질랜드 예산 편성 과정을 보면 우선 재무부의 전략구성 단계에서 출발한다.
- 재무부(Treasury)는 전반적인 예산전략을 구성한다. 이때 예산전략

에는 전략 우선순위, 예산지출, 세수, 재정수지, 국가채무에 관한 내용을 포함한다.

- 정부는 전략구성 단계에서 사전예산을 담은 예산정책서(BPS: Budget Policy Statement)를 매 회기년도 3월 31일 이전에 의회로 제출한다.
- **재정 기준선 조정 단계 (Baseline Alignment Phase):** 재정에 대한 기준선 평가를 통해 예산의 대강(大綱)에 대한 최종결정을 내리는 단계이다.
 - 내각(Cabinet)은 예산의 대강(大綱)에 대한 최종결정을 내리게 된다. 이 과정에서 예산 기준안(Budget Baseline submissions)과 기준선 조정 제안서(Baseline Alignment Proposals)를 제출한다.
 - * 예산 기준안(BBs) : 부처별로 제출한 예산정책 목표를 향후 3년간 시행할 경우 요구되는 예산안을 의미한다.
 - * 기준선 조정 제안서(BAPs) : 각 소관 항목별로 개별 부처들의 지출이 정부의 우선순위와 부합하도록 제안한 조정내용을 의미한다.
- **최종 예산 결정 및 예산문서 제출 단계:** 예산기준안과 기준선 조정 제안서를 반영하여 내각은 최종예산을 결정한다.
 - 예산 기준선안과 기준선 조정 제안서를 반영하여 내각은 최종적인 예산을 결정하고 예산 관련 문서를 하원에 제출한다.
- **의회(Parliamentary Phase):** 이제 예산과정은 의회단계로 넘어 오는데 행정부가 제출한 예산정책서(BPS)를 재정지출위원회

(FEC)가 검토하며, 동 위원회는 검토결과를 하원에 보고한다.

- 하원은 재정지출위원회(Finance and Expenditure Committee: FEC)의 검토결과(보고서)를 바탕으로, 내각이 최종 예산결정을 내리기 전에 예산정책서에 대해 심의한다.
- 이와 함께 상임위원회(Select Committees)는 예산 관련 문서를 검토하여 의안을 상정한다.
- 하원에서 재무부 장관의 예산연설과 함께 행정부가 제출한 주세출법안(Main Appropriation Bill)의 독회가 이루어지는데 제3독회 이후, 예산안은 승인된다.

<부 록 2> 기금 일반

1) 자유무역협정이행지원기금(FTA기금)

□ 연혁

- 2002. 10. 24: 한·칠레FTA 협상타결('03. 7. 16 한·칠레FTA대책발표)
- 2004. 2. 16: 한·칠레FTA 비준동의안 국회통과
- 2004. 3. 22: 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(법률제7207호)을 제정, 기금설치 근거 마련
- 2004. 4. 1: 동법 시행령 제13조 규정에 의하여 기금의 운용·관리 사무를 『농수산물유통공사』에 위탁, 관세할당물량 수입관리요령(농림부고시 제 2004-13호) 마련
- 2004. 6. 23: 농특회계에서 전입된 정부출연금으로 기금운용 개시

□ 설치근거 및 목적

설치근거	○자유무역협정체결에 따른 농어업인등의 지원에 관한 특별법
설치목적	○자유무역협정(FTA)의 이행으로 인하여 피해를 입거나 피해가 예상되는 농업인등에 대한 지원대책

□ 조성제원 및 용도 (동법 제 11조 및 12조)

구성재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출연금 : 정부, 정부외의 자, 마사회특별적립금 ○ 차입금 : 한국은행, 다른 기금 및 회계 ○ 수입이익금 : 관세할당물량(TRQ) 수입자 부담금 ○ 기타 기금운용 수입금
------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 등의 경쟁력 제고 ○ 농업인 등의 경영안전 및 폐업지원 ○ 생산자단체 및 농산물가공업 지원 ○ 차입금의 원리금 상환 ○ 농산물 수입 이익금 등의 부과징수에 필요한 비용 ○ 기금의 관리운용에 필요한 경비 등
----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

□ 기능 및 주요사업

기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 경영안정 및 농업의 경쟁력 제고 지원
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직접 피해보전 (소득보전직불사업, 폐업지원사업) ○ 과수 경쟁력 제고 (고품질생산시설 현대화, 과실전문 생산단지 기반 조성, 감귤부산물건조처리시설, 거점산지 유통센터건설, 과수우량묘목생산, 과실브랜드 육성지원, 과원규모화) ○ 축산 경쟁력 제고 (축산시설 현대화, 브랜드육타운 지원) ○ 식량·원예 경쟁력 제고 (친환경농업연구센터, 고랭지감자 명품화, 우수품종 증식보급, 인삼생산유통시설 현대화, 시설원예 품질개선)

□ 기금의 운용·관리주체

주무부처	농림수산식품부 농업정책과
위탁관리기관	농수산물유통공사

2) 축산발전기금

□ 연혁

- 1974 : 축산진흥기금 설치
- 1975 : 사료가격 안정적립금 설치
- 1976 : 축산법 개정 <기금설치 및 재원추가>
- 1977 : 축산법시행규칙 개정으로 축산진흥기금 조성 및 운용업무 개시

- 1978 : 축산진흥회 설립으로 기금관리자 변경(농협중앙회장->축산진흥회장)
 - 사료안정적립금 -> 축산진흥기금에 통합
 - 관광호텔용 육류수입 시 CIF의 2/100 해당액을 기금에 납입(고시 제 2995호 '78.6.1)

- 1979 : 농협 가축개량사무소 인수로 환특자산 634백만원을 출연금으로 납입

- 1981 : 축산업협동조합중앙회 설립('81.1.1)
 - 축산법 개정으로 기금운용관리자 변경('81.3.7 축산진흥회장->축협중앙회장)

- 1985 : 축산법('84.8.2), 동법시행령('85.4.24) 개정으로 재원 추가

- － 초과사육부과금, 수입가축의 국내가격차액납입금
- 1992 : 초지법('91.5.31), 동법시행령('92.1.30), 동법시행규칙('92.2.7) 개정으로 재원 추가
 - － 대체초지조성비
- 1993 : 축산법('93.6.11), 동법시행령('93.12.14) 개정
 - － 축산진흥기금을 축산발전기금으로 명칭 변경
 - － 축산물판매부가금을 납입금으로 명칭 변경
 - － 사료원료수입가격차액납입금 폐지
- 1994 : 축산법('94.12.31), 동법시행규칙('95.1.19) 개정
- 기금의 사용용도 변경
 - － 수입가축 국내가격차액납입금 폐지
 - － 수입축산물판매수입납입금을 축산물수입이익금으로 명칭 변경
- 1999 : 축산법 전문개정('99.1.29)
 - － 기금사업의 원활한 추진을 위해 축산발전기금대손보전에 관한 계정을 설치·운영
 - － 축산법시행령 전문개정('99.7.29) 축산법시행규칙 개정('99.9.7)
 - － 축산법 개정('99.12.31)
 - － 기금의 운용·관리에 대한 농림부장관 승인사항 변경
- 2000 : 축산법시행규칙 개정('00.12.15)
 - － 축산발전기금 사업의 종류 변경
- 2001 : 축산법 개정('01.1.26)
 - － 축산발전기금 관리주체 변경(농협중앙회장->농림부장관)

- 2001 : 축산법시행령 개정('01.4.21)
 - 한국은행에 축산발전기금계정 설치
 - 기금의 운용 및 관리에 관한 위탁 범위
- 2001 : 한국마사회법 개정('01.12.6)
 - 축발기금 납입의 근거가 되는 특별적립비율 인상(50% -> 60%)
- 2002 : 전통소싸움경기에 관한 법률 제정('02.8.26)
 - 축발기금 신규재원 확보근거 마련
- 2004 : 축발기금 용자취급기관을 시중은행으로 확대('04.8.22)
 - 가축제열화사업 등 일부사업을 개방
- 2006 : 축발기금 용자취급기관을 시중은행으로 전면 개방('06.1.3)
 - 모든 용자사업을 대상으로 전면개방 실시
- 2009 : 축산법 개정('09.5.27)
 - 낙농업의 발전과 원활한 수급조절을 위해 기금의 사용용도에 낙농진흥법에 따른 낙농진흥계획의 추진·지원 추가
- 2009 : 한국마사회법 개정('09.5.27)
 - 축발기금 납입의 근거가 되는 특별적립비율 인상(60% ->70%)

□ 설치근거 및 목적

설치근거	○ 축산법 제 43조(축산발전기금의 설치)
설치목적	○ 축산업의 발전과 축산물의 원활한 수급 및 가격 안정에 필요한 재원 확보

□ 조성재원 및 용도 (동법 제 44조 및 47조)

조성재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부의 보조금 또는 출연금 ○ 한국마사회납입금 ○ 축산물수입이익금 ○ 다른 기금 또는 회계로부터 차입금 ○ 대체초지조성비 ○ 기금운용수익금 ○ 전통소싸움수익금
용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산업의 구조개선 및 생산성 향상 ○ 가축과 축산물의 수급 및 가격 안정 ○ 가축과 축산물의 유통 개선 ○ 사료 수급 안정 및 사료자원의 개발 ○ 축산분뇨의 자원화·처리 및 이용 ○ 가축위생 및 방역 등

□ 기능 및 주요사업

기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가축과 축산물의 수급 안정 및 기술 보급 ○ 축산업의 구조개선 및 생산성 향상 ○ 가축과 축산물의 유통 개선 ○ 분뇨의 자원화·처리 및 이용 등 친환경축산 구현 ○ 가축위생 및 방역 등
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산물수급관리(원유수급 조절, 학교우유급식, 축산자조사업, 축산물수급안정, 송아지생산안정, 긴급경영안정이차보전) ○ 축산물 기술보급(가축개량사업, 종축시설현대화, 축산종합지도지원, 축산물위생전문인력 양성) ○ 축산물 생산구조개선(가축공제, 마필산업 육성, 양봉산업 육성, 품질고급화지원)

주요사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산물 유통구조개선(도축가공업체지원, 브랜드경영체지원, 사료산업종합지원, 농축산체험홍보관, 낙농체험관광사업, 송아지경매시장현대화, 가축수송특장차량, 도축장구조조정 지원, 사료구매이차보전, 직거래이동차량) ○ 친환경축산 지원(조사료생산기반확충, 자연순환농업활성화) ○ 축산물 위생 안전성(축산물등급판정, 쇠고기이력추진제도축검사원운영) ○ 가축방역(가축방역본부지원, 가축질병근절 생계안정자금지원)
------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

□ 기금의 운용·관리주체

주무부처	농림수산식품부 축산정책과
위탁 관리기관	농협중앙회 축산발전기금사무국

3) 농산물가격안정기금

□ 연혁

- 1966. 8. 3 : 농산물가격안정기금법을 제정하여 기금설치의 법적근거를 마련하고 1968년부터 정부출연으로 기금운용
- 1970. 8. 4 : 농수산물가격안정기금법으로 법률 제명 개정
- 1976. 12. 31 : 농수산물가격안정기금법을 통합한 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률을 제정하여 농수산물가격안정기금 운용

- 2000. 6. 1 : 종자산업법 개정 및 인삼산업법 개정으로 종자기금 및 인삼산업진흥기금을 흡수 통합
- 2000. 6. 7 : 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제 56조 및 동법 시행령 제22조의 규정에 의하여 농수산물가격안정기금의 운용·관리 사무를 국립종자관리원장과 농수산물유통공사장에게 위임·위탁
- 2004. 12. 31: 농수산물유통 및 가격에 관한 법률에 의거 수산분야에 지원된 기금은 2005.1.1.부터 수산발전기금으로 이관 및 명칭변경(농수산물가격안정기금)

□ 설치근거 및 목적

설치근거	○ 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제 54조
목적	○ 농산물의 원활한 공급과 가격안정을 도모하고 유통구조의 개선을 촉진하기 위한 재원 확보

□ 조성재원 및 용도 (동법 제 55조 및 57조)

조성재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부 출연금 ○ 기금운용 수익금(농산물 수입이익금 등)
용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 융자(대출) <ul style="list-style-type: none"> - 농산물의 가격조절과 생산·출하의 장려 또는 조절 - 농산물의 수출촉진, 식품산업 육성 - 산지 및 소비지유통활성화 지원 등 ○ 지출 : 자조금, 유통협약·명령, 비축사업의 관리

□ 기능 및 주요사업

기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물가격안정 ○ 농산물유통효율화 ○ 식품산업 육성
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물가격안정 및 수급조절(비축지원사업, 출하조절사업, 종자수매·공급 사업) ○ 민간가격안정지원(인삼계열화지원) ○ 산지유통활성화 ○ 소비자유통활성화 ○ 농산물유통개선 ○ 농산물수출촉진(해외시장개척지원, 운영활성화지원, 한식 세계화) ○ 식품산업육성

□ 기금의 운용·관리주체

주무부처	농림수산식품부 유통정책과
위탁관리기관	농수산물유통공사

4) 농지관리기금

□ 연혁

- 1981. 4. 1 : 농지기금 설치(농지의 보전 및 이용에 관한 법률)
 - － 대체농지조성비 징수 및 농지조성사업 추진
- 1986. 3. 5 : 「농어촌종합대책」 발표 시 농지구입자금 지원 약속
- 1990. 4. 7 : 농지관리기금 설치(농어촌진흥공사 및 농지관리기금법)
- 1990. 7. 2 : 농어촌진흥공사에 농지관리기금 업무 위탁

- 2000. 1. 1 : 농업기반공사 및 농지관리기금법 개정 시행
- 2005. 12. 29 : 한국농촌공사 및 농지관리기금법 개정 공포
- 2006. 4. 30 : 농지관리기금 농지관리계정과 농지조성계정 통합 운용
- 2008. 12. 29 : 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 개정 공포
 - － 현재까지 한국농어촌공사에 기금운용관리 업무 일부 위탁

□ 설치근거 및 목적

설치근거	○ 한국농어촌공사및농지관리기금법 제 31조
목적	○ 영농규모적정화, 농지의 집단화, 농지의 조성 및 농지의 효율적 관리와 해외농업개발에 필요한 자금의 조달·공급

□ 조성재원 및 용도 (동법 제 32조 및 34조)

조성재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지보전부담금 납입금 ○ 매립지등의 매각대금 및 임대료 ○ 해외농업개발 수익금 ○ 기금운용수익금 ○ 정부 출연금 ○ 특별회계·금융기관·다른 기금으로부터 차입금 ○ 공공자금관리기금으로부터의 예수금 ○ 다른 기금으로부터의 출연금
용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자사업 ○ 투자사업 ○ 보조사업 ○ 기금 및 사업에 필요한 운영비 등

□ 기능 및 주요사업

기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지의 이용·관리 ○ 농지의 보전 ○ 농지의 조성
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지의 이용·관리(영농규모화, 농지종합정보화, 쌀전업농 교육훈련, 농지 이용관리지원) ○ 농지의 보전(경영회생지원농지매입, 농지매입비축, 농지연금, 영농여건불리 농지자원조사) ○ 농지의 조성(농지조성사업, 해외농업개발)

□ 기금의 운용·관리주체

주무부처	○ 농림수산식품부 농지과
위탁관리기관	○ 한국농어촌공사

5) 쌀소득보전변동직접지불기금

□ 설치근거 및 목적

설치근거	○ 쌀소득 등의 보전에 관한 법률
목적	○ 농업인등의 소득안정을 위한 변동직접지불금의 지급에 필요한 재원을 확보

□ 조성재원 및 용도

조성재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부 출연금 ○ 양곡관리법 상 수입이익금 ○ 기금 운용수익금
용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 변동직접지불금의 지급 ○ 기금의 관리·운용에 필요한 경비 ○ 사업운영경비 ○ 차입금의 원리금 상환

□ 기능 및 주요사업

기능	○ 쌀소득보전
주요사업	○ 쌀소득변동직불

□ 기금의 운용·관리주체

주무부처	○ 농림수산물부
위탁관리기관	○ 농협중앙회

6) 농작물재해보험기금

□ 설치근거 및 목적

설치근거	○ 농어업재해보험법
목적	○ 재보험사업에 관한 재보험사업에 필요한 재원을 충당

□ 조성재원 및 용도

조성재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재보험료 ○ 정부 및 타 기금으로부터의 출연금
용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보험료(재보험금)의 지급 ○ 차입금의 원리금 상환 ○ 기금 관리운영경비

□ 기능 및 주요사업

기능	○ 농가경영안정, 농업금융
주요사업	○ 농작물재해보험금

□ 기금의 운용·관리주체

주무부처	○ 농림수산식품부
위탁관리기관	○ 농림수산식품부 농업정책자금관리단

7) 양곡증권정리기금

□ 설치근거 및 목적

설치근거	○ 양곡관리법
목적	○ 양곡의 효율적 수급관리와 양곡증권정리기금의 설치 등을 통하여 식량을 안정적으로 확보함으로써 국민경제에 이바지함

□ 조성재원 및 용도

조성재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공자금관리기금으로부터의 예수금 ○ 정부로부터의 전입금 ○ 기금의 결산 상 잉여금
용도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공자금관리기금예수금 원리금 상환

□ 기능 및 주요사업

기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기금 간 거래
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공자기금 원리금 상환

□ 기금의 운용·관리주체

주무부처	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농림수산식품부
기금관리주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농림수산식품부

농림수산물식품분야 재정지원체계 개편방안 연구

인 쇄 2013. 08.

발 행 2013. 08.

인쇄처 (주)더스토리이미지웍스 전화 02-6084-7317 팩스 02-562-7319

ISBN 978-89-93118-25-4 93520