

표지와 동일한 면지 사용합니다

발 간 등 록 번 호

11-1543000-000287-01

농업보조사업 관리 효율화 방안

2013. 12.

연구기관 / 농협경제연구소



희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민

농림축산식품부

Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs

제출문

농림축산식품부장관 귀하

본 보고서를 「농업보조사업 관리 효율화 방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 12.

연구기관명 : 농협경제연구소

연구책임자 : 송두한 실장

연구원 : 김유섭 부연구위원

연구원 : 최성종 책임연구원

연구원 : 범지인 책임연구원

연구보조원 : 강이원 연구원

목 차

I 연구 개요 · 1

- 1. 연구의 목적 및 필요성 3
- 2. 연구의 내용 및 범위 6

II 현황 분석 · 9

- 1. 농림축산식품분야 정부지출 현황 11
- 2. 농업관련 주요 경제지표 현황 14
- 3. 농업보조사업 현황 18

III 농업보조사업 관련 법 및 규정 점검 · 27

- 1. 농업보조사업 관련 법 및 규정 29
- 2. 법 및 규정 관련 문제점 도출 37

목 차

IV 농업보조사업 관리 효율화 방안 · 39

- 1. 부기등기제도 도입 방안 41
- 2. 보조사업 취득재산의 담보제공 승인 기준 마련 57
- 3. 기타 효율화 방안 83

V 제언 · 85

VI 참고 · 91

- 참고1. 농식품부 재정사업자율평가 결과(2012년 실적) 93
 - 참고2. 농식품부 재정사업자율평가 결과(2011년 실적) 94
 - 참고3. 농식품부 재정사업자율평가 결과(2010년 실적) 95
 - 참고4. 재정사업자율평가 일반재정사업 평가지표 및 배점 96
 - 참고5. 도·시·군, 보조사업 담당자, 금융기관 의견 97
 - 참고6. 농신보 약식/정식 신용조사 심사항목 104
- 참고문헌 105

표 목 차

(표1) 농림수산분야 정부지출 현황	12
(표2) 농림축산분야 정부지출 현황	13
(표3) 농림어업 부가가치 추이	14
(표4) 농가 경제현황(호당 평균)	15
(표5) 농가경제 생산성 지표	16
(표6) 농림축산식품부 보조 및 융자 사업비 현황	20
(표7) 전라남도 근저당 설정 미승인 시설물 사례	22
(표8) 2012 재정사업자율평가 중 보조사업 평가 결과	24
(표9) 담보제공 승인 절차	57
(표10) 과별 담보제공 승인 내용 비교	58
(표11) 농촌산업과 담보제공 승인 사례	61
(표12) 원예경영과 담보제공 승인 사례	62
(표13) 유통정책과 담보제공 승인 사례	63
(표14) 원예산업과 담보제공 승인 사례	64
(표15) 중소기업진흥공단 융자 절차	68
(표16) 담보제공 승인 심사 항목	71
(표17) 담보설정금액 예시	74
(표18) 과별 담보제공 승인 내용 비교	78
(표19) 농림축산사업 보조율 현황	80

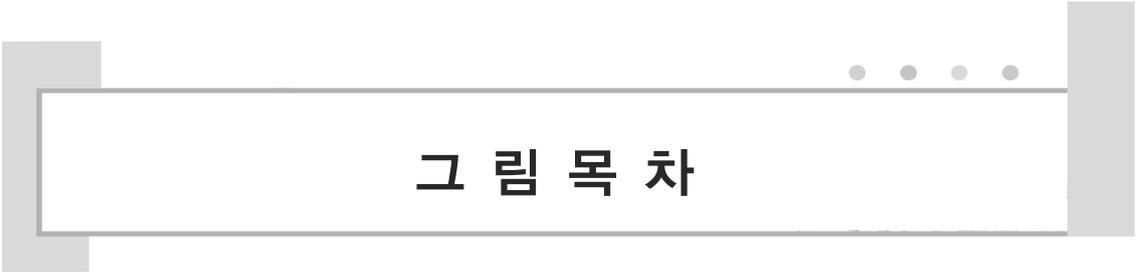


그림 목 차

(그림1) 총지출 증감율 추이	11
(그림2) 농가경제 자본생산성 지표 추이	17
(그림3) 담보제공 승인 업무흐름도	70

I

연구 개요

- ■ 농업보조사업 관리 효율화 방안

I. 연구 개요

1 연구의 목적 및 필요성

(1) 연구 필요성

- 최근 국비 농업보조사업자의 법규정 위반 사례가 발생함에 따라 보조사업 시설에 대한 효율적 관리 체계 도입 필요성이 대두
 - 기존의 농업보조금 관리 규정 아래 국비보조사업 시설이 부당하게 운영될 가능성을 차단하기 어려운 실정
 - 국비보조시설 임의처분 등 국비로 지원받은 보조시설이 정부의 승인없이 담보로 제공되거나 처분되는 사례가 발생
 - 이러한 법규정 위반 사례를 제도적 절차를 통해 방지하지 못할 경우, 국비 농업보조금 운영에 대한 효율성 문제로 확산될 우려
 - 농업보조금의 효율적 운영뿐만 아니라 보조사업의 경영 부실을 초래하는 요인으로 작용
 - 특히, 법규정 위반 등 민간사업자의 도덕적 해이가 농업보조사업 전반에 걸친 부실 문제로 확산될 수 있음
- 농업보조사업의 경영효율성 제고를 위해 사전적 지원체계와 사후적 관리체계 등이 면밀히 검토될 필요
 - 보조금 관리에 관한 법률 등 보조금 관리규정 운영상의 문제점을 점검
 - 기존 보조금 관리규정 운영상의 한계 및 현실적 제약 조건을 점검

- 보조금 관리 규정에 대한 자의적인 해석으로 인한 이해 상충의 문제 등
- 농업보조사업의 사후관리 강화를 위한 방안 검토가 필요
- 즉, 기존 농업보조사업 관리 체계 전반에 걸친 검토가 이루어질 필요가 있는 것으로 판단

(2) 연구 목적

- 이 연구의 목적은 농업보조사업 관리 체계를 분석해 보조사업의 효율성을 저하시키는 원인과 문제점을 진단하고, 이에 기초해 효율적인 관리 방안을 강구하는 데 있음
- 농업보조사업의 관리 현황과 문제점
 - 농업보조사업 유형별 관리체계 및 관리 실태 분석
 - 농업보조사업 유형 분석을 통한 문제점 발굴
- 사업자 선정의 투명성 제고를 위한 선정 방식 타당성 분석 수행
 - 기존 사업자 선정 방식에 대한 유형 분석
 - 편중 및 이중 지원 등의 방지를 위한 투명성 제고 방안
- 보조사업 취득 재산에 대한 부기등기 제도 도입을 통한 사후관리 방안 마련
 - 농업보조사업 취득재산에 대한 부기등기 제도 도입 시 운영 방안 (절차 및 방법)
 - 부기등기 제도 도입을 위한 관계 법령 제·개정 수요
 - 부기등기 대상 농업보조사업 분석

- 국비·지방비 분담 사업의 효율적인 부기등기 방안
- 농업보조사업 지원 시설 등에 대한 사후관리 강화 방안
- 보조사업자의 중요 재산에 대한 목적 외 사용, 담보제공 등 승인 요청 시 중앙관서 장의 승인 기준(원칙) 마련
 - 국고 보조사업 취득 중요재산에 대한 통일된 승인 기준과 운영 방안(절차 및 방법) 마련
 - 국고 보조율, 지방비 부담, 사후관리 존속 기간, 보조사업자의 신용 상태 등을 감안한 승인 기준 마련
 - 담보 제공의 경우 국고 보조율 등 특성에 따른 담보한도액 설정 검토
- 농업보조사업 관리 효율화를 위한 종합적인 개선 방안을 마련
 - 체계적인 농업보조사업 관리시스템 구축에 필요한 기초자료 제공
 - 농업보조사업의 투명성 및 경영효율성 제고에 기여
 - 농업보조금이 적합한 사업과 필요한 대상에 투입됨에 따라, 자원 배분의 효율성 제고와 이로 인한 국비보조사업의 경영성과 증대 기대

2 연구의 내용 및 범위

- 농업보조사업 현황 분석을 통해 운영 효율성 저하를 초래하는 원인과 문제점을 파악
 - 농업보조사업 관련 선행 연구, 기존 연구보고서 등을 분석하여 이들 문헌에서 제시되는 문제점과 개선방안 등을 정리
 - 현장 방문 조사를 통해 농업보조시설 운영 및 관리 체계에 대한 실태평가를 수행
 - 이를 토대로 보조사업 관련 사후관리 상의 문제점을 분석
- 농업보조사업 취득 재산에 대한 부기등기제도 도입 및 사업자 선정 방식 등에 대한 타당성 검토
 - 현행 보조금 관리에 관한 법률 등 관련 규정을 분석하여 제도적, 법률적 검토를 수행
 - 부기등기제도 도입을 위한 관계법령 제·개정 여부, 운영 방안(절차 및 방법), 부기등기 대상 사업 등을 검토
- 보조사업자의 중요 재산에 대한 목적 외 사용, 담보제공 등 승인 요청시 중앙관서 장의 승인 기준(원칙) 마련
 - 국고 보조사업 취득 중요재산에 대한 통일된 승인 기준과 운영 방안(절차 및 방법) 마련
 - 국고 보조율, 지방비 부담, 사후관리 존속기간, 보조사업자의 신용상태 등을 감안한 승인 기준 마련

- 담보 제공의 경우 국고 보조율 등 특성에 따른 담보한도액 설정 검토

- 위의 정성적, 정량적 분석을 통해 농업보조사업 관리 효율화를 위한 종합적인 개선 방안을 마련

II

현황 분석

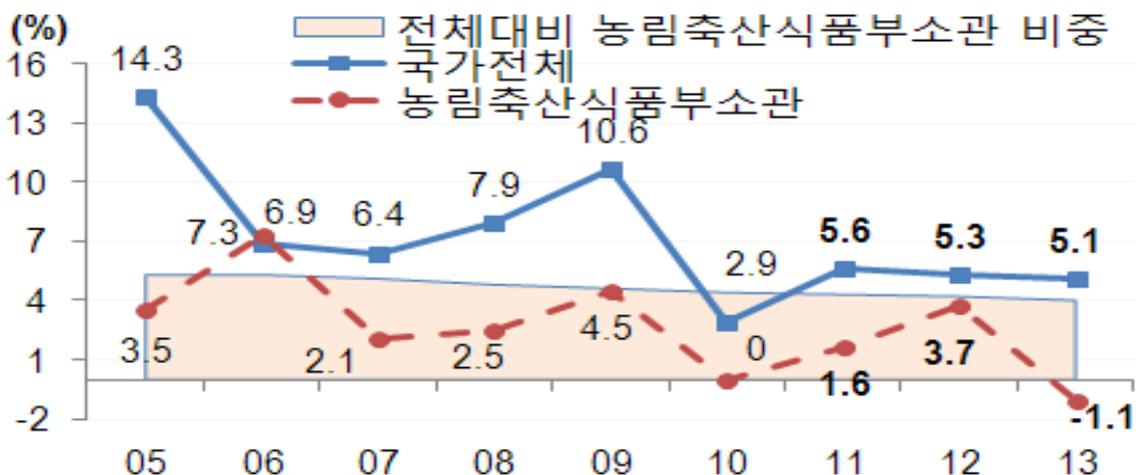
- ■ 농업보조사업 관리 효율화 방안

II. 현황 분석

1 농림축산식품분야 정부지출 현황

- 국가전체 총지출 대비 농식품 분야 비중은 점차 감소하는 추세
 - 국가전체 총지출은 2005년 210조원에서 2013년 342조원으로 연평균 6.3%씩 증가한 반면, 농림수산분야 지출은 2005년 13.8조원에서 2013년 18.4조원으로 연평균 3.7% 증가
 - 농림축산식품부소관 총지출은 동기간에 11.1조원에서 13.5조원으로 연평균 2.5% 증가
 - 총지출에서 농림수산분야가 차지하는 비중은 2005년 6.6%에서 2013년 5.4%로 감소
 - 농림축산식품부소관 총지출의 비중도 2005년 5.3%에서 2013년 4.0%로 감소

(그림1) 총지출 증감률 추이



자료 : 농림축산식품부 2013년도 예산 및 기금운용계획 설명자료

(표1) 농림수산분야 정부지출 현황

(단위 : 조원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총지출규모(A)	210	224	238	257	285	293	309	325	342
(증감율)	14.3	6.9	6.4	7.9	10.6	2.9	5.6	5.3	5.1
농림수산분야(B)	13.8	14.8	15.6	16.0	16.9	17.3	17.6	18.1	18.4
(증감율)	6.9	7.2	5.5	2.4	5.6	2.4	2.2	2.8	1.4
(비중=B/A*100)	6.6	6.6	6.5	6.2	5.9	5.9	5.7	5.6	5.4
농림축산식품부소관(C)	11.1	11.9	12.1	12.4	13.0	13.0	13.2	13.7	13.5
(증감율)	3.5	7.3	2.1	2.5	4.5	0.0	1.6	3.7	△1.1
(비중=C/A*100)	5.3	5.3	5.1	4.8	4.6	4.4	4.3	4.2	4.0

자료: 농림축산식품부 2013년도 예산 및 기금운용계획 설명자료

주 1) 농림수산분야에는 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청, 산림청, 식품의약품안전처의 관련 사업 예산이 모두 포함되어 있음

2) 2013년부터 농림축산식품부와 해양수산부 분리로 농림축산식품부소관만 비교

□ 2013년 농림축산분야 총지출 중 예산 비중은 약 61%이며, 농업·농촌 분야에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 양곡관리·농산물유통 분야임

○ 2013년 농림축산식품부소관 총지출 13.5조원 중 예산은 8.2조원 (61%)이며, 기금은 5.3조원으로 39% 차지

- 기금에는 농산물가격안정기금, 축산발전기금, 농지관리기금, FTA 이행기금, 쌀소득보전기금, 농어업재해보험기금이 있음

○ 농업·농촌 부문에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 양곡관리·농산물유통으로 2013년 예산이 약 3.5조원이며 전체 지출 중 26%를 차지

- 다음으로는 농업체질강화 분야가 3.1조원으로 23%를 차지

(표2) 농림축산분야 정부지출 현황

(단위 : 조원)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	
					금액	비중
◆ 총지출(예산 + 기금)	14.6	14.7	14.9	13.7	13.5	100
◇ 예산 일반지출	9.7	9.6	9.5	9.1	8.2	61
◇ 기금 일반지출	4.9	5.1	5.3	4.6	5.3	39
I. 농림수산	14.2	14.2	14.4	13.3	13.2	97
□ 농업·농촌	12.3	12.1	12.2	12.5	12.4	92
○ 농업체질강화	2.5	2.4	2.3	2.8	3.1	23
○ 농가소득·경영안정	2.7	2.5	2.5	2.0	2.1	15
○ 농촌개발·복지증진	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	12
○ 양곡관리·농산물유통	3.2	3.1	3.1	3.2	3.5	26
○ 농업생산기반	2.2	2.4	2.6	3.0	2.1	15
□ 수산업·어촌	1.3	1.4	1.3	-	-	-
□ 식품업	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	5
□ 기타사업비	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.3
II. 기본적경비	0.4	0.4	0.5	0.3	0.4	3

자료: 농림축산식품부 2013년도 예산 및 기금운용계획 설명자료

주: 농림축산식품부와 해양수산부 분리로 2012, 2013년은 농림축산식품부소관만 해당

2 농업관련 주요 경제지표 현황

□ 농림어업의 GDP 비중은 1990년대 이후 지속 감소하여 2007년부터 3% 이하 수준을 유지하고 있음

○ 2012년 GDP의 총부가가치는 1,146조원이며, 이중 농림어업의 부가가치는 30.2조원으로 총부가가치 중 2.6% 차지

- 농림어업부가가치/총부가가치(%) 추이 : 8.7%('90) ⇒ 6.2%('95) ⇒ 4.6%('00) ⇒ 3.3%('05) ⇒ 2.6%('10) ⇒ 2.6%('12)

(표3) 농림어업 부가가치 추이

(단위 : 조원, %)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
○ 국내총생산(GDP)	191	410	603	865	1,173	1,235	1,272
○ 총부가가치(GVA)	173	370	539	776	1,054	1,113	1,146
- 농림어업 (구성비) ¹⁾	15.0 (8.7)	22.8 (6.2)	24.9 (4.6)	25.9 (3.3)	27.8 (2.6)	29.8 (2.7)	30.2 (2.6)
- 농업 ²⁾ (구성비)	13.7 (7.9)	20.8 (5.6)	22.8 (4.2)	23.8 (3.1)	24.6 (2.3)	26.4 (2.4)	26.7 (2.3)
- 어업 (구성비)	1.3 (0.8)	2.0 (0.5)	2.1 (0.4)	2.1 (0.3)	3.2 (0.3)	3.3 (0.3)	3.5 (0.3)
○ 국민총소득(GNI)	191	408	600	864	1,175	1,238	1,280

자료: 한국은행경제통계

주 1) 구성비는 국내총생산(GDP)에서 순생산물세를 제외한 기초가격 기준의 총부가가치 중에서 차지하는 비중임

2) 농업에는 재배업, 축산업, 농림어업서비스가 포함

□ 농가소득은 2006년까지 증가하였으나, 이후 정체되고 있음

- 2012년 농가의 호당 평균소득은 3,103만원으로 2006년 3,230만원 대비 4% 감소
 - 농업소득은 호당 평균 2006년 1,209만원에서 2012년 913만원으로 24% 감소한 반면, 농외소득은 2003년 1,004만원에서 2012년 1,359만원으로 35% 증가
- 농가소득 감소에도 불구하고, 농가처분가능소득은 증가하는 추세

(표4) 농가 경제현황(호당 평균)

(단위 : 천원)

구분	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
□ 농가소득	26,878	32,303	31,967	30,523	30,814	32,121	30,148	31,031
○ 농업소득	10,572	12,092	10,406	9,654	9,698	10,098	8,753	9,127
- 농업총수입	23,611	27,322	26,102	25,843	26,621	27,221	26,457	27,589
- 농업경영비	13,039	15,231	15,696	16,189	16,924	17,123	17,704	18,461
○ 농외소득	9,397	10,037	11,097	11,353	12,128	12,946	12,949	13,585
- 겸업소득	2,266	2,690	2,959	2,900	3,296	3,467	3,653	3,966
- 사업외소득	7,131	7,347	8,138	8,453	8,832	9,480	9,296	9,619
○ 이전소득	2,031	4,886	4,959	5,289	5,481	5,610	5,453	5,614
○ 비경상소득	4,878	5,289	5,506	4,227	3,507	3,467	2,993	2,705
□ 가계지출	24,063	28,461	28,048	27,102	26,574	27,672	27,906	27,490
○ 소비지출(가계비)	18,162	19,891	20,510	20,328	20,017	21,264	22,156	22,315
○ 비소비지출	5,901	8,571	7,538	6,773	6,557	6,408	5,750	5,176
□ 농가처분가능소득	20,976	23,733	24,429	23,749	24,257	25,712	24,398	25,855
□ 농가경제잉여	2,815	3,842	3,919	3,421	4,240	4,449	2,242	3,541

자료: 통계청 농가경제조사

주 : 2008년 결과는 표본개편에 의한 시계열 단층이 발생하여 연속성이 단절되므로 전년도와의 직접 비교, 분석은 주의

□ 농가의 노동생산성은 증가하고 자본생산성은 낮아지고 있음

- 단위면적당 노동투입시간은 감소한 반면, 자본투입량은 대폭 증가
 - 단위면적당 노동투입시간인 노동집약도¹⁾는 2003년 92.4시간/10a에서 2012년 78.1시간/10a로 감소
 - 단위면적당 자본투입량인 자본집약도²⁾는 2003년 2,763,000원/10a에서 2012년 4,126,000원/10a로 증가
- 이로 인해 노동생산성은 증가하고 자본생산성은 낮아지는 경향이 나타남
 - 노동생산성³⁾은 2003년 11,000원에서 2012년 17,000원으로 55% 증가
 - 자본생산성⁴⁾은 2003년 371,000원에서 2012년 314,000원으로 15% 감소

(표5) 농가경제 생산성 지표

(단위 : 천원, 시간)

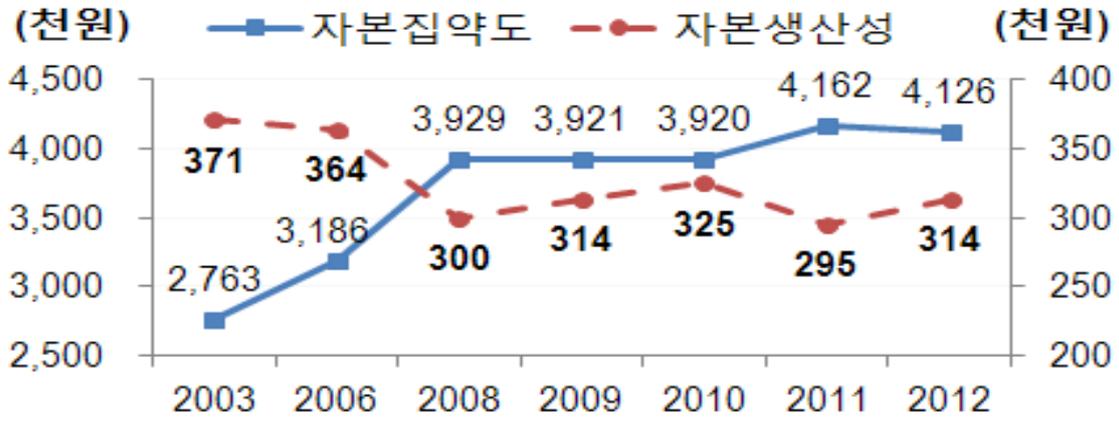
구분	2003	2006	2008	2009	2010	2011	2012
노동집약도(천원)	92.4	86.7	89.6	87.4	81.1	82.6	78.1
자본집약도(천원)	2,763	3,186	3,929	3,921	3,920	4,162	4,126
노동생산성(시간)	11	13	13	14	16	15	17
자본생산성(천원)	371	364	300	314	325	295	314

자료: 통계청 농가경제조사

주 : 2008년 결과는 표본개편에 의한 시계열 단층이 발생하여 연속성이 단절되므로 전년도와의 직접 비교, 분석은 주의

- 1) 노동집약도 = 영농시간/경지면적(10a)
- 2) 자본집약도 = 농업자본액/경지면적(10a)
- 3) 노동생산성 = 농업부가가치/영농시간
- 4) 자본생산성 = 농업부가가치/농업자본액(백만원)

(그림2) 농가경제 자본생산성 지표 추이



자료 : 통계청 농가경제조사

3 농업보조사업 현황

(1) 예산 현황

- 농업보조사업은 농업 생산, 유통시설, 장비 등 개별 농민(영농조합 법인, 농업회사법인 포함)의 자산 취득 지원을 위하여 농업인에게 투입재와 시설 보조금을 지원하는 사업
 - 우루과이라운드, WTO체제 출범에 따른 개방·경쟁시대에 농업 부문의 경쟁력 강화를 위하여 1992년부터 지원
 - 매년 농업인이 0%~70%의 자부담을 이행하는 조건으로 보조사업을 추진
 - 농업보조사업은 시장개방에 따른 농업부문의 수익성 저하에 대한 보상과 개방경제에 대응한 경쟁력 강화, 농촌취약계층에 대한 복지 및 농촌개발을 위한 목적으로 지원
 - 보조사업은 산업의 경쟁력을 키우거나 원만한 구조조정을 추진하는 산업정책의 수단
 - 사회적 약자를 지원하여 사회적 안정과 복지사회를 구현하는 복지정책의 수단으로 활용
- 농림축산식품부의 총지출 중 보조금 예산 비중은 지속적으로 증가하다가 2013년 용자 비중이 크게 증가하면서 감소
 - 총지출 중 보조금 비중은 2012년 50%에서 2013년 45%로 감소하였으며, 용자 비중은 동기간에 20%에서 24%로 증가
 - 금액을 보면, 보조금 예산은 2012년 6.8조원에서 2013년 6.1조원으로 11%가 감소한 반면, 용자 예산은 2012년 2.8조원에서 2013년 3.3조원으로 19% 증가

- 농림수산업 비중이 높은 전라남도의 경우 2012년부터 농업예산의 효율성 제고와 농림사업 구조 개편 차원으로 보조사업은 축소하고 용자사업은 확대하는 쪽으로 예산 운영
- 2013년 보조금 예산 6조원 중 민간보조는 2.2조원(37%)이며, 지자체보조는 3.9조원(63%)으로 지자체보조 사업이 큰 비중을 차지
 - 민간보조 사업 중 경상보조 사업은 1.2조원으로 52%, 자본보조 사업은 1.1조원으로 48%를 차지
 - 지자체보조 사업은 경상보조 사업이 1.6조원으로 41%, 자본보조 사업은 2.3조원으로 59%를 차지
- 인건비, 기본경비, 출연금, 이보전금 등으로 구성된 기타 예산 비중은 2012년 이후 감소
 - 기타 예산의 구성비는 2009년 39%에서 2012년 30%로 감소 하였으며, 2013년에는 31% 수준
 - 기타 예산 규모: 4.1조원('12) ⇒ 4.1조원('13)

(표6) 농림축산식품부 보조 및 융자 사업비 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2009	2010	2011	2012 ¹⁾	2013 ¹⁾	
총지출(A)	146,363	146,738	148,644	136,778	135,268	
보조금합계(B+C)	59,607	65,146	67,357	68,313	60,853	
□ 민간보조 계(B)	21,804	24,732	28,586	31,066	22,287	
○ 경상보조	소계	13,027	12,412	11,582	10,737	11,682
	예산	9,446	9,374	7,934	7,179	8,245
	기금	3,581	3,038	3,648	3,558	3,437
○ 자본보조	소계	8,777	12,320	17,004	20,329	10,605
	예산	7,899	11,987	16,928	20,325	10,539
	기금	878	333	76	4	66
□ 지자체보조 계(C)	37,803	40,414	38,771	37,247	38,566	
○ 경상보조	소계	15,467	16,224	15,734	15,288	15,660
	예산	13,891	13,897	13,603	12,847	13,003
	기금	1,576	2,327	2,131	2,441	2,657
○ 자본보조	소계	22,336	24,190	23,037	21,959	22,906
	예산	20,685	22,580	21,225	19,527	19,998
	기금	1,651	1,610	1,812	2,432	2,908
□ 융자금(D)	소계	29,208	28,918	29,882	27,708	33,047
	예산	1,191	1,198	1,205	1,978	1,459
	기금	28,017	27,720	28,677	25,730	31,588
□ 기타²⁾(E)	57,548	52,674	51,405	40,757	41,368	
<구성비(%)>						
□ 보조금구성비((B+C)/A)	40.7	44.4	45.3	49.9	45.0	
○ 민간보조구성비(B/A)	14.9	16.9	19.2	22.7	16.5	
○ 지자체보조구성비(C/A)	25.8	27.5	26.1	27.2	28.5	
□ 융자금구성비(D/A)	20.0	19.7	20.1	20.3	24.4	
□ 기타구성비(E/A)	39.3	35.9	34.6	29.8	30.6	

자료: 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획 설명자료 재구성

주 1) 2012, 2013년은 해양수산부 소관 사업은 제외한 예산

2) 기타: 인건비, 기본경비, 연구개발비, 출연금, 이보전금, 건설비 등

(2) 감사 현황

- 2013년 감사원의 국고보조사업 진행실태 감사 결과, 보조금으로 취득한 시설물에 대한 채권보전 방안 미흡 등 관련 문제점들이 지적됨
 - 2008년부터 2012년까지 전라남도에서 민간보조금으로 취득한 시설물 907개의 사후관리 실태를 표본조사한 결과, 총 88개의 시설물이 중앙관서장 승인 없이 담보로 제공되었음을 발견함
 - 보조금으로 취득한 중요재산을 금융기관 등에 담보로 제공하고 대출을 받은 후 부도가 나거나 파산하여 금융기관의 선순위 담보권 실행으로 보조금을 회수하기가 불가능해진 경우도 다수 발견
 - 일부 사업은 근저당권 설정액이 자부담분 뿐만 아니라 총사업비보다도 크게 설정되어 보조금 보전이 어려운 상황인 것으로 나타남
 - 또한 용도외로 사용되고 있는 시설물에 대해 사후관리 주체인 시·군에서 보조금 반환 조치 등의 사후관리를 철저히 수행하지 않고 있는 사례도 발견
- 중앙관서장 승인 없이 용도외 사용, 담보제공, 임의처분 되는 사례가 지속 발생하여 이에 대한 관리방안 필요성 대두
 - 승인 없이 처분할 수 없도록 시설물에 대한 부기등기 도입, 보조금에 대한 근저당권 설정 등의 사전적 관리 수단 필요
 - 임의 담보 제공에 대한 담보권 해제 가능 방안, 용도외 사용 시설물에 대한 시·군의 사후조치 방안 마련 필요

(표7) 전라남도 근거당 설정 미승인 시설물 사례

(단위 : 천원)

시군	사업연도	사업명	총사업비	국비	채권최고액	
				도비 시·군비 자부담		
계		88건	47,886,925	16,329,975	34,015,980	
				1,720,589		
				10,425,627		
				19,410,734		
사 례	순천시	2009	갈대전시 가공공장 설치	277,750	108,000	360,000
					13,000	
					51,000	
					105,750	
	나주시	2009	친환경 퇴비사 설치	20,000	10,000	130,000
					400	
					1,600	
					8,000	
	담양군	2010	신기술 보급사업	50,000	25,000	195,000
					25,000	
	곡성군	2010	마필산업육성	1,302,400	231,400	1,680,000
					46,280	
					185,120	
					839,600	
	구례군	2009	오이 가공공장설치	1,334,000	400,000	300,300
					80,000	
					320,000	
					534,000	
	보성군	2009	지역특화사업	143,330	71,640	585,000
					2,866	
					11,462	
					57,362	
	강진군	2011	시설원에 품질개선사업	6,212,616	1,205,747	1,800,000
					197,557	
1,610,804						
3,198,508						

자료: 감사원, “대규모 국고보조사업 등 집행실태 감사결과”, 2013.9

(3) 성과관리 현황

- 농업보조사업의 성과관리 평가 결과 모니터링 체계와 문제점 해결을 위한 사업관리 방안 강화 필요성 제기
 - 해마다 각 부처 재정사업의 1/3을 평가하는 재정사업자율평가에서는 재정사업의 계획, 관리, 성과/환류 과정을 평가하고 있으며, 이 중 관리 단계에서 모니터링 및 문제점 해결 실적을 평가함
 - 2012년 농림축산식품부의 평가 대상인 25개 일반재정사업 중 18개 보조사업이 평가를 받았으며, 평균 점수는 65.7점(100점 만점)이고 3개 사업이 미흡(60점 미만)으로 평가됨
 - 모니터링 항목에서는 4.3점(5점 만점), 문제점 해결 항목에서는 6.7점(10점 만점)을 받음
 - 일부 사업에서 연내에 문제점을 발견하고 개선 여부를 확인할 수 있는 모니터링 체계가 구축되어 있지 않았으며, 발견된 문제점도 해결되지 않은 사업이 존재
 - 보조사업의 효율적 관리를 위해서는 사업추진상황에 대한 모니터링 강화와 추진 과정 중 발생한 문제점의 적절한 해결이 중요

(표8) 2012 재정사업자율평가 중 보조사업 평가 결과

과제(사업명)	'12예산(억원)	사업유형	점수	등급	모니터링	문제점 해결
도농교류활성화	158	민간·지자체보조	69.5	보통	2.5	5
친환경농업인프라	104	지자체보조	65	보통	5	10
가축방역지원	1,489	민간·지자체보조	65	보통	5	5
농산물유통개선(농특)	429	민간·지자체보조	57	미흡	5	10
양곡유통지원	246	지자체보조·용자	77.5	보통	2.5	5
농어업·농어촌알리기	73	직접수행·민간보조	67.5	보통	5	10
대단위농업개발	736	민간보조	67	보통	5	5
재해예방	3,265	지자체보조	67	보통	5	10
종자관리	129	직접수행·지자체보조	77.5	보통	2.5	5
농가소득보전	8,495	직접수행·민간보조·지자체보조	65	보통	5	5
농촌지역개발	437	지자체보조	64.5	보통	2.5	5
수리시설개보수	3,700	민간보조	67	보통	5	5
농업시설개선	368	민간보조	62.5	보통	2.5	5
농산물유통개선(예특)	1,322	지자체보조	57	미흡	5	5
소م지유통활성화	1,556	민간보조·용자	62	보통	5	5
농산물수출촉진	533	민간보조·지자체보조	62	보통	5	10
해외농업개발(농지)	320	민간보조·용자	72	보통	5	10
대단위농업개발(농지)	2,573	민간보조	57	미흡	5	5
점수 평균			65.7		4.3	6.7

(4) 쟁점 및 문제점 도출

- 농업보조사업과 관련된 쟁점 사항은 다음과 같음
- (쟁점1) 정책사업에 대한 이해 부족 및 인력 부족
 - 정책사업에 대한 관리자와 사업대상자의 이해 부족
 - 정책사업 집행인력 부족 등으로 관리 부실
- (쟁점2) 사업대상자 선정 검토 미흡
 - 사업대상자 선정 시 자격요건, 사업계획, 사업성 등에 대한 사업신청기관의 검토 미흡(형식적인 검토)
 - 중복선정, 기존 사업자만 지속 선정되는 문제 발생
- (쟁점3) 시스템 기능 미흡
 - 농업보조사업의 총괄, 관리하는 시스템 기능 미흡
 - 신청자에 대한 정보 부족으로 부적격자 및 중복지원 등에 대한 점검이 제대로 이루어지지 않음
- (쟁점4) 부정행위에 대한 법적 제재 미약
 - 보조금 부정수령자 등 보조사업과 관련한 부정행위에 대해서 법적으로 제재할 수 있는 방안 미흡
- 이에 따라 농업보조사업 관리를 효율적으로 할 수 있는 방안을 부기등기제도 도입과 담보제공 승인기준 수립 등을 중심으로 모색하고자 함
 - 이를 위해 농업보조사업과 관련된 법과 규정 등을 점검

Ⅲ

농업보조사업 관련 법 및 규정 점검

- ■ 농업보조사업 관리 효율화 방안

Ⅲ. 농업보조사업 관련 법 및 규정 점검

1 농업보조사업 관련 법 및 규정

(1) 「보조금 관리에 관한 법률」 제35조(재산 처분의 제한)

- 법률 제35조에 따르면 재산 처분의 제한은 중앙관서의 장으로 하여금 보조금으로 취득한 재산의 사후관리를 원활히 함으로써 보조금 교부목적 달성하기 위한 목적을 가짐
 - 중요 재산에 대한 처분의 제한을 규정하고 있으나, 이러한 제한을 등기할 수 있는 법적 근거 미비
 - 일부 사업에서 문제점을 발견하고 개선 여부를 확인할 수 있는 모니터링 체계 미구축
 - 위반 사항에 대한 벌칙 조항(사법상의 효력) 미비
 - 임의 담보 제공 자체만으로 보조금을 다른 용도에 사용한 경우라고 볼 수 없어 보조금에 대한 취소 및 환수가 어려움
 - ‘이를 위반하여 이루어진 거래를 무효로 한다’ 등의 사법상의 효력 미규정
- 법률 제35조 관련 대법원 판례(대법원 2004.10.28. 선고, 2004다5556, 판결)에 따르면 해당 조항은 단속규정이 아닌 효력규정으로 해석됨
 - 국가예산으로 교부된 보조금으로 취득한 재산이 그 교부목적과 다른 용도로 사용되거나 처분되는 것을 막음

- 보조사업에 대한 국가의 적절한 관리와 보조금의 실효성을 지속적으로 확보하기 위한 데에 그 입법 취지가 있음
 - 효력규정 : 국가의 형벌권으로 민법 상 두 당사자 간의 계약까지 무효로 함((예) 반사회적 법률행위 등)
 - 단속규정 : 민법상 두 당사자간의 계약에는 아무런 해를 입히지 않음((예) 명의신탁, 무허가 건물의 매매 등)
- 처분이 제한된 재산을 취득한 자 또는 담보권을 설정하는 담보권자 등은 자신의 권리를 침해당할 우려
- 거래안전에도 문제가 발생할 여지가 있음
 - 매도인은 스스로 동조항에 위반된 거래라는 점을 들어 처분이 제한된 재산을 양수한 상대방에게 계약의 무효를 주장, 계약이 무효인 이상 상대방은 자신의 권리를 주장하지 못함
- 따라서 처분이 제한된 재산임을 상대방이 사전에 알 수 있도록 하는 것이 거래안전을 위하여 필요

「보조금 관리에 관한 법률 제35조」

- ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금 또는 간접보조금으로 취득하거나 그 효용이 증가된 것으로서 대통령령으로 정하는 중요한 재산에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 현재액과 증감을 명백히 하여야 하고, 그 현황을 중앙관서의 장 또는 해당 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.
- ② 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 보조사업자 또는 간접보조사업자로부터 보고받은 중요재산의 현황을 컴퓨터 통신 등을 이용하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.
- ③ **보조사업자 또는 간접보조사업자는 해당 보조사업을 완료한 후에도 중앙관서의 장의 승인 없이 중요재산에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.** 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 중앙관서의 장의 승인을 받지 아니하고도 다음 각 호의 행위를 할 수 있다.
 - 1. 보조금의 교부 목적에 위배되는 용도에 사용
 - 2. 양도, 교환, 대여
 - 3. 담보의 제공

(2) 「보조금 관리에 관한 법률」 제18조(보조금의 교부 조건)

- 법률 제18조에 따르면 보조금 교부시 교부조건으로 부여한 경우에는 보조금의 범위내에서 근저당 등 담보권 설정이 가능(기획재정부 의견)
- 또한, 근저당 등 담보권 설정을 보조금 교부조건으로 붙이지 않은 경우에도 보조금 교부권자(중앙관서의 장)와 보조사업자의 합의가 있을 경우 소유권 이전 담보 가등기 등의 행위는 가능
- 근저당 설정기간 등 보조금으로 취득한 재산처분 제한기간은 개별 보조사업의 목적, 사업기간 및 내용년수 등을 종합적으로 고려하여 설정

「보조금 관리에 관한 법률 제18조」

- ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부를 결정할 때 법령과 예산에서 정하는 보조금의 교부 목적을 달성하는 데에 필요한 조건을 붙일 수 있다.
- ② 중앙관서의 장은 보조금의 교부를 결정할 때 보조사업이 완료된 때에 그 보조사업자에게 상당한 수익이 발생하는 경우에는 그 보조금의 교부 목적에 위배되지 아니하는 범위에서 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부에 해당하는 금액을 국가에 반환하게 하는 조건을 붙일 수 있다.

(3) 「보조금 관리에 관한 법률」 기타조항 및 시행령

- 법률 제30조에 따르면 중앙관서의 장은 법령 위반 등에 따른 교부 결정을 취소할 수 있음
- 법률 제31조에서는 보조금의 반환 관련 내용을 언급하고 있음
 - 중앙관서의 장은 보조사업자가 법령, 보조금 교부 결정의 내용을 위반한 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소 가능
 - 그리고 보조금 교부 결정을 취소한 경우 그 취소한 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명할 수 있음

「보조금 관리에 관한 법률 제30조」

- ① 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.
 - 1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우
 - 2. 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우
 - 3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우
- ② 중앙관서의 장은 간접보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조사업자에 대하여 그 간접보조금에 관련된 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.
 - 1. 간접보조금을 다른 용도에 사용한 경우
 - 2. 법령을 위반한 경우
 - 3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 간접보조금을 교부받은 경우

「보조금 관리에 관한 법률 제31조」

- ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부 결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소한 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다.
- ② 중앙관서의 장은 보조사업자에게 교부하여야 할 보조금의 금액을 제28조에 따라 확정된 경우에 이미 교부된 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야 한다. 다만, 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 중앙관서의 장으로부터 보조금을 지급받은 후 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 발생한 이자는 그러하지 아니한다.

□ 시행령 제15조에 따르면 처분을 제한하는 재산에 대해 정의하고 보조사업자와 중앙관서의 장이 중요재산의 관리를 해야 함을 명시

- 중요재산에 대해서는 보조사업의 완료 후에도 사후관리 기간 동안 농림축산식품부장관의 승인 없이 담보제공 금지
 - 중요재산 : 농수산물가공공장, 미곡종합처리장(RPC), 농산물산지유통센터(APC), 저온저장고, 공동작업장, 농업기계 등
 - 통상 건축물 등 부동산의 사후관리 기간은 준공일로부터 10년, 농업기계 등 동산은 구입일로부터 5년(농림수산사업실시규정)
- 행정상의 관리를 위한 측면이 강하며, 제3자가 해당 재산에 대한 거래를 함에 있어 이를 확인하기는 어려움
- 2011년 10월 26일 전문을 개정하였으나, 이후에도 보조사업 처분 제한과 관련한 사건·사고가 지속적으로 발생
 - 선의의 제3자 보호를 위하여 보조금으로 취득한 중요재산 및 그 증감 현황에 대한 보고 및 공시 방법 등을 규정하였으나, 사법적 효력 미비

「보조금 관리에 관한 법률 시행령 제15조」

- ① 법 제35조제1항에서 "대통령령으로 정하는 중요한 재산"이란 다음 각 호의 재산을 말한다.
 - 1. 부동산과 그 종물
 - 2. 선박, 부표, 부잔교 및 부선거와 그 종물
 - 3. 항공기
 - 4. 그 밖에 중앙관서의 장이 보조금의 교부 목적을 달성하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 재산
- ② 보조사업자 또는 간접보조사업자는 법 제35조제1항에 따라 장부를 갖추어 두고 중요재산에 대하여 기획재정부장관이 정하는 현재액과 수량의 증감을 기록하고, 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장이 정하는 해당 보조사업 관련 서류를 첨부하여 반기별로 해당 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.
- ③ 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장은 법 제35조제2항에 따라 중요재산의 현황을 해당 기관의 인터넷 홈페이지 등을 통하여 항상 공시하여야 한다.

(4) 농림수산사업실시규정 등 기타규정

- 「농림수산사업실시규정」 제37조에서는 사업의 관리책임에 대한 내용을 담고 있음
- 「농림수산업 자금집행관리 기본규정」 제15조에서는 대여금 등의 반납에 대해 규정하고 있음
 - 규정에 따르면 보조금으로 설치한 시설물 등에 대한 관리 책임은 시장·군수에게 일임
 - 그러나 시장·군수가 사업의 관리책임이 있음에도 불구하고 보조사업자 선정 및 사후관리 등이 부적정한 상황임
 - 현재 각 지방 자치단체에서는 민간 보조사업자가 중앙관서장의 승인 없이 담보 제공하는 행위를 사전에는 알 수 없음

- 보조사업자 선정시 법인 구성원에 대한 면밀한 검토가 미흡함
- 목적 이외의 용도로 사용되는 중요재산에 대한 관리 감독이 미흡하며 보조금이 용도외 사용됨을 발견해도 원상복구 명령 조치만 이루어질 뿐 보조금 회수 조치 등이 미흡함

「농림수산사업 실시규정 제37조」

- ① 농림수산사업의 관리책임은 법령 또는 농림수산사업시행지침에 정한 경우를 제외하고는 시장·군수 등에게 있다.
- ② 시군등의 사업부서는 정부의 자금지원을 받아 설치한 시설·설비·장비 등을 효율적으로 관리하기 위하여 관리책임자를 지정하고 시도의 총괄부서가 정하는 형식에 따라 관리대장을 비치하여야 한다. 다만, 농림수산식품부 또는 청의 사업부서는 사업비가 5억원 이상인 사업장에 대하여 일반현황, 자금집행상황, 사회추진진도 운영상황 등의 내용이 포함된 관리카드를 비치하여야 하고 사업담당자는 사업추진상황을 확인·점검하여 의견을 기재할 수 있다.
- ⑥ 농림수산사업의 계획과 집행 및 사후관리 업무에 참여한 농림수산식품부, 청, 시도, 시군등의 공무원과 농업협동조합·수산업협동조합 등(중앙회를 포함한다.)의 임직원은 모든 관련자료에 실명을 표기한 기록을 유지하여야 한다.

「농림수산사업 자금집행관리 기본규정 제15조」

- ④ 보조금집행자는 지원대상자의 보조금(보조금으로 취득한 재산을 포함한다.) 사용실태를 년 1회 이상 확인하여야 하며, 부당사용 사유 등을 확인한 때에는 확인일자·사유·금액 및 회수기한 등을 명기한 확인서를 당해인에게 통지하고 당해 보조금을 회수하여 사업자금 관리자에게 반납하여야 하며, 그 사실을 지체 없이 사업주관기관에 통지하여야 한다.

2 법 및 규정 관련 문제점 도출

- 관련 법 및 규정을 점검한 결과, 다음 3가지 문제점이 도출됨
- 보조금으로 취득한 재산 처분 제한과 관련하여 법적 제재 사항 미비로 인해 금융기관이 선순위 담보권을 실행했을 때 보조금을 회수하기 불가능해지는 경우가 발생
 - (사례) 구례군에서 2008년 ‘지역특화사업(13억 3,400만원)’으로 건립된 오이가공공장(감사원 감사결과)
 - 국비: 4억원(30%), 도비: 8,000만원(6%), 군비: 3억 2,000만원(24%), 자부담:5억 3,400만원(40%)
 - (舊)농림수산식품부 장관의 승인 없이 중소기업중앙회에 담보로 제공(2010.6.8)된 후 소유권이 제3자에게 변동됨(2013.3.26)에 따라 보조금 8억원 회수 불가능
 - (사례) 무안군에서 2008년에 보조금 15억 6,815만원이 지원되어 준공된 저온창고 등 시설물(신문기사 발취)
 - 국비: 7억 9,400만원, 도비: 1억 7,865만원, 군비: 5억 9,550만원
 - A법인은 2009년 12억 6,000만원, 2012년 추가로 3억 6,000만원 등 총 16억 2,000만원의 농산물구매정책자금을 연리 2%, 10년 상환 조건으로 대출
 - A법인의 대출금은 보조금보다 많은 것으로 나타났으며, 이 과정에서 중앙관서장의 승인을 받지 않음
- 담보제공에 대한 중앙관서장 승인에 대한 농식품부의 통일된 기준이 없음

- 금융권의 담보취득 업무방법서 명시에도 불구하고, 강제성이나 위반 시 법적 조치가 미비함
 - 금융기관의 담보취득 업무방법서 상에는 보조금 취득 시설물 담보 취득 시 중앙관서장의 담보제공 승인 문서를 확인해야 한다는 내용이 명시되어 있음
 - 확인절차가 번거롭고 강제성이나 위반 시 법적 조치가 없어 승인문서 확인이 이루어지지 않는 경우 발생
 - 실제 지역 금융기관 방문 인터뷰 결과, 사업자가 보조금 취득 시설물임을 알리지 않는 한 별도로 확인하지 않고 있음

[보조금지원대상 물건 담보 취득 시 유의사항(금융기관 담보취득 업무방법서)]

- 가. 담보취득 시 해당 물건이 보조금지원 대상 사업에 관련된 경우에는 소유자가 비치하는 장부 또는 지방자치단체에 확인하여 보조시설인 경우에는 행정관서의 장(시·도지사에게 그 권한이 위임된 경우에는 시·도지사)이 발행한 담보제공 승인 문서를 받은 후 취급한다.
- 나. 정책자금대출의 경우에는 당해 시설에 대하여 담보취득 하도록 하는 해당 중앙관서의 대출취급지침 등이 있으므로 별도의 담보제공 승인서가 필요한지 여부는 정책자금 담당부서에 질의한 후 취급한다.

- 이러한 문제점을 해결하기 위해 ① 부기등기제도 도입방안, ② 담보설정 승인 기준 마련, ③ 그 외 효율화 방안에 대해서 검토

IV

농업보조사업 관리 효율화 방안

- ■ 농업보조사업 관리 효율화 방안

IV. 농업보조사업 관리 효율화 방안

1 부기등기제도 도입 방안

(1) 부기등기제도의 정의 및 필요성

- 부기등기(附記登記)란 그 자체로서는 독립된 번호가 없고 기존의 주등기의 번호를 그대로 사용하며, 주등기번호의 아래에 부기○호라는 번호기재를 붙여서 행하여지는 등기
 - 부기등기는 어떤 등기로 하여금 다른 기존의 등기(주등기)가 보유하는 순위와 동일한 순위, 또는 그것을 기초로 한 순위를 보유시킬 필요가 있는 경우를 대비하기 위함임
 - 예) 변경등기·경정등기·소유권 이외에 권리의 이전등기 등
 - 기존 등기와의 동일성 내지 그 연장임을 표시하려고 할 때
 - 표시도리 등기가 이미 존재하고 있는 등기에 표시되어 있는 권리와 동일한 순위나 효력을 가진다는 것을 등기부상 명백히 하려고 할 때
 - 그러나 부기등기는 법률이 특히 부기할 것을 규정하고 있는 예외적인 경우에 한하여 인정됨

「부동산등기법 제5조(부기등기의 순위)」

부기등기(附記登記)의 순위는 주등기(主登記)의 순위에 따른다. 다만, 같은 주등기에 관한 부기등기 상호간의 순위는 그 등기 순서에 따른다.

「부동산등기법 제52조(부기로 하는 등기)」

등기관이 다음 각 호의 등기를 할 때에는 부기로 하여야 한다. 다만, 제5호의 등기는 등기상 이해관계 있는 제3자의 승낙이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 등기명의인표시의 변경이나 경정의 등기
2. 소유권 외의 권리의 이전등기
3. 소유권 외의 권리를 목적으로 하는 권리에 관한 등기
4. 소유권 외의 권리에 대한 처분제한 등기
5. 권리의 변경이나 경정의 등기
6. 제53조의 환매특약등기
7. 제54조의 권리소멸약정등기
8. 제67조제1항 후단의 공유물 분할금지의 약정등기
9. 그 밖에 대법원규칙으로 정하는 등기

□ 보조금 취득 재산 처분 제한을 위해 부기등기 제도 도입 필요

- 보조금 관리에 관한 법률에서 중요재산에 대한 처분제한을 규정하고 있으나, 이러한 제한을 등기할 수 있는 법적 근거가 없음
 - 이에 따라 ‘특별법에 의한 특약사항 등의 등기에 관한 예규’에서는 보조금 관리에 관한 법률 제35조와 관련된 처분 제한에 대해 ‘등기할 수 없는 경우’로 예시하고 있음
 - 따라서 보조금 관리에 관한 법률 제35조를 위반하여 거래된 재산은 사법상 무효임에도 불구하고 처분이 제한된 재산임을 제3자가 파악할 수 있는 공시방법이 존재하지 않는다는 점이 문제점으로 지적
- 보조금으로 취득하거나 효용이 증가된 중요재산에 대하여 소유권 등기에 양도·교환 또는 대여나 담보물 제공이 제한되는 사항을 부기등기를 통하여 공시하도록 하여 국민의 재산권 및 사적자치권 침해를 사전에 방지해야 함

- 국고보조금이 투입된 사적재산에 대한 권리보전의 필요성과 선의를 가진 제3자의 손해를 미연에 방지
- 중앙관서장의 동의를 받지 않고서는 제한물권을 설정하거나 압류·가압류·가처분 및 임대차 등 소유권을 제한하는 어떤 행위도 할 수 없음을 명시
- 제한물권의 설정 또는 압류 등 강제집행을 하려는 채권자들의 채권에 우선하여 국가 보조금 보호
- 2010년 4월 중요재산 취득 제한과 관련하여 소유권등기에 부기등기할 수 있도록 입법 제한을 한 적이 있으나 부결
 - 등기는 사적자치 제약의 강도가 과도하다는 점, 등기해제의 절차를 분명하게 적용하기가 곤란하다는 점, 등기 신청 및 해제(말소) 등을 관리하기 위해서는 적지 않은 비용과 노력이 소요된다는 점 등으로 부결
 - 부기등기 방식이 아닌 인터넷을 통한 공시방식을 제안하여 개정
 - 법률 및 시행령 개정에도 불구하고 이후에도 취득 재산 처분 제한과 관련한 사건·사고가 발생함으로써 인터넷을 통한 공시 방식의 한계가 지적됨
 - 더 이상의 문제 발생 여지를 없애기 위해서 부기등기제도 도입이 필요
- 부기등기 제도 도입을 위해서는 다음과 같은 사항에 대해 검토 필요
 - 사적재산에 대한 제약이 될 수 있고, 등기해제에 관한 절차나 요건 규정이 복잡함

- 계약을 체결하여 채권을 취득하고서도 문제 발생 시 강제집행이 불가능해지기 때문에 계약의 자유나 재산권에 대한 제한이 될 가능성 존재
- 그러나 농업보조사업은 공공복리를 위한 사업으로 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 대한 기본권 제한에 해당되어 헌법에 위배되지 않는다고 할 수 있음

(2) ‘특별법에 의한 특약사항 등의 등기에 관한 예규’에 적용

1) 예규 원칙

- 특별법에 의한 특약사항, 금지사항 등은 그러한 사항을 등기할 수 있다는 법령상의 근거가 있어야만 이를 등기할 수 있음
- 그러나 동 예규에서 「보조금 관리에 관한 법률」 제35조의 규정에 의한 재산처분 제한에 관한 사항을 특별법에 의한 특약사항 등을 등기할 수 없는 경우로 예시하고 있음
- 법령상의 근거를 마련하면 ‘특별법에 의한 특약사항 등의 등기에 관한 예규’에 적용하여 등기 도입이 가능
- 동 예규에 따라 특별법에 의한 특약사항 등을 등기할 수 있는 경우는 아래와 같음
 - 「국유재산법」에 의한 국유재산 양여 등에 따른 특약등기
 - 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조제2항 및 같은 법 제35조 제5항의 규정에 의하여 매립지에 대한 소유권보존 등기시 소유권행사의 제한의 부기등기

- 「주택법」 제40조 제3항에 따른 금지사항의 부기등기
- 「주택법」 제41조의2 제4항에 따른 금지사항의 부기등기
- 「임대주택법」 제18조제2항에 따른 금지사항의 부기등기
- 「한국주택금융공사법」 제43조의7 제2항에 따른 금지사항의 부기등기

2) 특별법에 의한 특약사항 등을 등기할 수 있는 경우

가. 「국유재산법⁵⁾」에 의한 국유재산 양여 등에 따른 특약등기

- 「국유재산법시행령⁶⁾」 제53조제3항에 따르면 용도를 지정하여 매각된 국유재산의 매수자가 지정된 날짜가 지나도 그 용도에 사용하지 아니하거나 지정된 용도에 제공한 후 지정된 기간에 그 용도를 폐지한 경우 해당 매매계약을 해제한다는 내용의 특약등기를 하여야 함
- 1976.12.31일 「국유재산법」 전부개정에 따라 ‘매각계약의 해제 조항(구 제41조)’이 신설
- 1977.6.13일 시행령 전부개정으로 ‘매각시의 특약등기 조항(구 제45조)’ 신설
- (배경) 1972년 4월에 국가가 국유재산을 매각한 계약을 해제하려면 당사자 사이의 특약이나 기타 사법상의 근거에 의하지 않으면 안된다는 대법원 판결이 있었음(대법원 1972.4.20. 선고 72다281 판결)

5) 1950.4.8. 제정

6) 1950.6.10. 제정

○ 국가가 국유 재산을 매각하는 행위는 사법상의 법률행위이므로 매도인인 국가가 국유 재산에 대한 매매계약을 해제하려면, 국유 재산법에 특별한 규정이 있다면 모르거니와, 그렇지 아니하는 한 당사자사이의 특약이나 기타 사법상의 근거에 의하지 아니하고서는 함부로 해제할 수 없다 할 것이라는 판결

□ (사례) 2007년 6월 국유지를 용도 지정하여 매각하면서 특약등기한 사항에 대해 매수자가 금융지원을 받기 위한 조건으로 특약등기의 말소를 요청한 경우 말소 가능 여부에 대한 유권해석 사례

○ 기획재정부 국유재산 유권해석에 따르면 용도지정 매각시 부기 등기한 특약사항은 등기의 원인이 되는 매매계약의 갱신 또는 해제가 전제되므로 매매계약의 갱신이나 해제를 하지 않는 상태로 특약등기를 취소할 수는 없을 것이라는 해석

「국유재산법 제49조(용도를 지정한 매각)」

일반재산을 매각하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매수자에게 그 재산의 용도와 그 용도에 사용하여야 할 기간을 정하여 매각할 수 있다.

「국유재산법 제52조(매각계약의 해제)」

일반재산을 매각한 경우에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 그 계약을 해제할 수 있다.

- 3. 제49조에 따라 용도를 지정하여 매각한 경우에 매수자가 지정된 날짜가 지나도 그 용도에 사용하지 아니하거나 지정된 용도에 제공한 후 지정된 기간에 그 용도를 폐지한 경우

「국유재산법시행령 제53조(용도를 지정한 매각)」

③ 법 제49조에 따라 용도를 지정하여 매각하는 경우에는 법 제52조제3호의 사유가 발생하면 해당 매매계약을 해제한다는 내용의 특약등기를 하여야 한다.

- 「국유재산법시행령」 제59조에 따르면 공용이나 공공용으로 사용하려는 지방자치단체에 양여된 국유재산이 10년 내에 양여목적과 달리 사용된 때에는 그 양여계약을 해제한다는 내용의 특약등기를 하여야 함
- 1965.12.30일 「국유재산법」 일부개정예 따라 ‘양여 재산의 양여 목적 이외 목적으로 사용시 취소 조항(구 제29조제5항)’이 신설
- 1977.6.13일 시행령 전부개정예로 ‘양여시의 특약등기 조항(구 제48조)’ 신설

「국유재산법 제55조(양여)」

- ① 일반재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 양여할 수 있다.
 - 1. 대통령령으로 정하는 일반재산을 직접 공용이나 공공용으로 사용하려는 지방자치단체에 양여하는 경우
- ② 제1항제1호에 따라 양여한 재산이 10년 내에 양여목적과 달리 사용된 때에는 그 양여를 취소할 수 있다.

「국유재산법시행령 제59조(양여 시의 특약등기)」

법 제55조제1항제1호에 따라 양여하는 경우에는 법 제55조제2항의 사유가 발생하면 그 양여계약을 해제한다는 내용의 특약등기를 하여야 한다.

나. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률⁷⁾」에 의한 매립지 소유권 보존등기시 소유권행사 제한의 부기등기

- 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행령⁸⁾」 제52조에 따르면 매립면허취득자가 취득한 매립지 또는 국가 등이 취득하고 난 잔여매립지를 취득한 자는 소유권보존등기를 신청할 때 신청서에 소유권행사의 제한에 관한 사항을 기재

7) 2010.4.15. 제정

8) 2010.10.14. 제정

□ 등기관은 소유권보존등기를 할 때 직권으로 소유권행사 제한 사항을 부기(附記)하여야 함

○ 소유권 행사의 제한에 관한 사항은 다음과 같음

- 이 매립지는 법 제48조제1항 단서에 따라 매립목적은 변경하거나 법 제49조에 따라 매립면허관청의 승인을 받아 매립목적은 변경하는 경우 외에는 준공검사일(검사 연월일을 적는다)부터 10년 이내에는 매립목적(준공검사 시의 매립목적 또는 매립목적변경승인 시의 변경된 매립목적을 적는다)을 변경하여 사용할 수 없다.

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제46조(매립지의 소유권 취득 등)

- ① 매립면허취득자가 제45조제2항에 따른 준공검사확인증을 받은 경우 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자는 다음 각 호의 구분에 따라 매립지의 소유권을 취득한다.
1. 대통령령으로 정하는 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 매립지: 국가 또는 지방자치단체
 2. 매립된 바닷가에 상당하는 면적(매립된 바닷가 중 매립공사로 새로 설치된 공용시설 또는 공공시설 용지에 포함된 바닷가의 면적은 제외한다)의 매립지: 국가. 이 경우 국가가 소유권을 취득하는 매립지의 위치는 매립면허취득자가 정한 매립지가 아닌 곳으로 한다.
 3. 제1호와 제2호에 따라 국가나 지방자치단체가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지 중 해당 매립공사에 든 총사업비(조사비, 설계비, 준공사비, 보상비 등 대통령령으로 정하는 비용을 합산한 금액으로 한다)에 상당하는 매립지: 매립면허취득자
 4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지(이하 "잔여 매립지"라 한다): 국가
- ② 제1항제3호 및 제4호에 해당하는 매립지의 소유권을 취득한 자는 그 매립지의 소유권보존등기를 신청할 때 그 신청서에 소유권행사의 제한에 관한 대통령령으로 정하는 사항(이하 "소유권행사 제한사항"이라 한다)을 적어야 하며, 등기관은 소유권보존등기를 할 때 직권으로 소유권행사 제한사항을 부기(附記)하여야 한다.

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행령 제52조(매립지의 소유권행사 제한사항의 부기등기)」

법 제46조제1항제3호 및 제4호에 해당하는 매립지의 소유권을 취득한 자는 법 제46조제2항에 따라 다음의 소유권 행사 제한사항을 부기하여야 한다. 이 매립지는 법 제48조제1항 단서에 따라 매립목적(변경)하거나 법 제49조에 따라 매립면허관청의 승인을 받아 매립목적(변경)하는 경우 외에는 준공검사일(검사 연월일을 적는다)부터 10년 이내에는 매립목적(준공검사 시의 매립목적 또는 매립목적변경승인 시의 변경된 매립목적)을 변경하여 사용할 수 없다.

다. 「주택법⁹⁾」 제40조 제3항에 따른 금지사항의 부기등기

- 「주택법」 규정에 의한 사업주체는 동법 제16조 제1항의 규정에 의한 사업계획승인을 얻어 시행하는 주택건설사업에 의하여 건설된 주택 및 대지에 대하여 입주예정자의 동의 없이는 양도하거나 제한물권을 설정하거나 압류·가압류·가처분 등의 목적물이 될 수 없는 재산임을 소유권등기에 부기등기하여야 함

「주택법 제16조(사업계획의 승인)」

- ① 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성 사업을 시행하려는 자는 사업계획승인신청서에 주택과 그 부대시설 및 복리시설의 배치도, 대지조성공사 설계도서 등 대통령령으로 정하는 서류를 첨부하여 다음 각 호의 사업계획승인권자에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 한다. 다만, 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「주택법 제40조(저당권설정 등의 제한)」

- ③ 제1항에 따른 저당권설정 등의 제한을 할 때 사업주체는 해당 주택 또는 대지가 입주예정자의 동의 없이는 양도하거나 제한물권을 설정하거나 압류·가압류·가처분 등의 목적물이 될 수 없는 재산임을 소유권등기에 부기등기(附記登記)하여야 한다. 다만, 사업주체가 국·지방자치단체 및 한국토지주택공사 등 공공기관이거나 해당 대지가 사업주체의 소유가 아닌 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 제3항에 따른 부기등기는 주택건설대지에 대하여는 입주자 모집공고 승인신청(주택건설대지 중 주택조합이 사업계획승인 신청일까지 소유권을 확보하지 못한 부분이 있는 경우에는 그 부분에 대한 소유권 이전등기를 말한다)과 동시에 하여야 하고, 건설된 주택에 대하여는 소유권보존등기와 동시에 하여야 한다. 이 경우 부기등기의 내용 및 말소에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

9) 1973.1.15. 「주택건설촉진법」 제정, 2003.11.30. 「주택법」 으로 개정

라. 「주택법」 제41조의2 제4항에 따른 금지사항의 부기등기

- 「주택법」 규정에 의한 사업주체가 동법 제41조의2 제1항 제2호 또는 제3호에 해당하는 주택을 공급하는 경우에는 당해 주택의 소유권을 제3자에게 이전할 수 없음을 소유권에 관한 등기에 부기등기하여야 함

「주택법 제41조의 2(주택의 전매행위 제한 등)」

- ① 사업주체가 건설·공급하는 주택 또는 주택의 입주자로 선정된 지위로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지나기 전에는 그 주택 또는 지위를 전매하거나 이의 전매를 알선할 수 없다. 이 경우 전매제한기간은 주택의 수급 상황 및 투기 우려 등을 고려하여 대통령령으로 지역별로 달리 정할 수 있다.
 2. 분양가상한제 적용주택 및 그 주택의 입주자로 선정된 지위. 다만, "수도권정비계획법" 제2조제1호에 따른 수도권 외의 지역으로서 투기과열 지구가 지정되지 아니하거나 제41조에 따라 지정 해제된 지역 중 공공택지 외의 택지에서 건설·공급되는 분양가상한제 적용주택 및 그 주택의 입주자로 선정된 지위에 대하여는 그러하지 아니하다.
 3. 제41조의3에 따라 지정된 주택공영개발지구에서 제38조의2에 따른 분양가격의 제한을 받지 아니하고 제41조의3제2항에 따른 공공기관이 건설·공급하는 공동주택 및 그 주택의 입주자로 선정된 지위
- ④ 사업주체가 제1항제2호 또는 제3호에 해당하는 주택을 공급하는 경우에는 그 주택의 소유권을 제3자에게 이전할 수 없음을 소유권에 관한 등기에 부기등기하여야 한다.

마. 「임대주택법¹⁰⁾」 제18조 제2항에 따른 금지사항의 부기등기

- 「임대주택법」 규정에 의한 임대사업자는 「주택법」 제16조 제1항의 규정에 의한 사업계획의 승인을 얻어 시행하는 주택 건설사업에 의하여 건설된 임대주택에 대하여 소유권보존 등기 신청과 동시에 분양전환 이전까지 제한물권의 설정이나 압류·가압류·가처분 등이 될 수 없는 재산임을 부기등기 신청하여야 함

「주택법 제16조(사업계획의 승인)」

- ① 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성 사업을 시행하려는 자는 사업계획승인신청서에 주택과 그 부대시설 및 복리시설의 배치도, 대지조성공사 설계도서 등 대통령령으로 정하는 서류를 첨부하여 다음 각 호의 사업계획승인권자에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 한다. 다만, 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「임대주택법 제18조(저당권 설정 등의 제한)」

- ② 임대사업자는 소유권보존등기 신청과 동시에 제1항에 따른 임대주택(토지 임대부 임대주택의 경우에는 해당 주택이 건설된 토지에 대한 지상권을 포함한다)에 대하여는 분양전환 이전까지 제한물권의 설정이나 압류·가압류·가처분 등을 할 수 없는 재산임을 부기등기(附記登記) 신청하여야 한다. 다만, 임대사업자가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사이거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 제2항에 따른 부기등기일 후에 해당 임대주택에 제한물권을 설정하거나 압류·가압류·가처분 등을 하면 그 효력이 없다.

10) 1985.1.31. 「임대주택건설촉진법」 제정, 1994.4.1. 「임대주택법」 으로 개정

바. 「한국주택금융공사법¹¹⁾」 제43조의7 제2항에 따른 금지사항의 부기등기

- 「한국주택금융공사법」 규정에 의하여 주택담보노후연금 보증을 받은 자는 그 담보주택에 대하여 저당권설정과 동시에 한국주택금융공사의 동의없이는 제한물권을 설정하거나 압류·가압류·가처분 및 임대차 등의 목적물이 될 수 없는 재산임을 소유권등기에 부기등기 하여야 함
- 금지사항의 부기등기 신청서에는 당해 주택이 주택담보노후연금보증의 담보주택임을 증명하는 한국주택금융공사의 서면을 첨부하여야 함
- 부기등기를 말소하기 위해서는 그 말소등기 신청서에 한국주택금융공사의 동의가 있음을 증명하는 서면을 첨부
 - 다만, 주택담보노후연금대출의 원리금을 모두 상환하여 이를 이유로 말소하는 경우에는 이러한 사실을 증명하는 금융기관의 서면을 첨부하여야 함

11) 2004.3.1. 「한국주택금융공사법」 제정

「한국주택금융공사법 제43조의7(저당권 설정 등의 제한)」

- ① 주택담보노후연금보증을 받은 사람은 담보주택에 대하여 채권 확보에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.
 - 1. 담보주택에 저당권 또는 가등기담보권 등 담보물권을 설정하는 행위
 - 2. 담보주택에 전세권을 설정하는 행위
 - 3. 담보주택을 임대하는 행위
- ② 주택담보노후연금보증을 받은 사람은 공사의 동의 없이는 제한물권을 설정하거나 압류·가압류·가처분 및 임대차 등의 목적물이 될 수 없는 재산임을 담보주택의 소유권등기에 부기등기(附記登記)하여야 한다. 이 경우 부기등기의 시기·내용 및 말소에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제2항에 따른 부기등기일 이후에 담보주택에 제한물권이 설정된 경우 또는 담보주택이 압류·가압류·가처분·임대차 등의 목적물로 된 경우에는 그 효력을 무효로 한다.

(3) 부기등기제도 등의 법률 도입 방안 도출

- 특별법에 의한 특약사항 등의 등기가 되어 있는 부동산에 대해서는 관련기관 등의 동의, 허가, 승인 없이는 양도, 담보 제공 등 불가
- 부기등기일 후에 「보조금 관리에 관한 법률」 제35조를 위반한 행위는 무효임을 규정
 - 위반행위의 사법상 효과를 법률에서 규정함으로써 법률관계를 명확화
 - 제한사항을 부기등기를 통하여 공시함으로써 거래 안전에 도움
- 부기등기제도 도입을 위해서는 다음의 절차를 통하여 법률에 명시

- 국회 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위원회 회부 등을 거쳐 제안
 - 단, 보조금 관리에 관한 법률을 적용받는 부처가 농림축산식품부만이 아니기 때문에 법률 개정을 위해서는 관련 부처와의 협의가 선행되어야 함
 - 또는 농식품부 소관 법률인 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 적용
- 단, 부기등기 도입과 관련하여 행정기관과 금융기관의 인식 차이가 있기 때문에 문구 설정에 주의
 - 행정기관은 부기등기 도입이 회수할 금액이 아니라 혹시 모를 사건·사고에 대비하는 안전장치로 인식
 - 금융기관에서는 금융권의 리스크 관리 개념으로 인식

「보조금 관리에 관한 법률 제35조(재산 처분의 제한)」 추가 조항 예시

- ③ 중앙관서의 장이 정하는 경우 보조사업자는 제3항에 따른 재산에 대하여 양도·교환 또는 대여나 담보물 제공이 제한되는 재산임을 그 재산의 소유권 등기에 부기등기(附記登記)하여야 한다. 이 경우 부기등기의 시기·내용 및 말소에 관한 사항은 중앙관서의 장이 정한다.
- ④ 제4항에 따른 부기등기일 후에 제3항을 위반하여 보조금에 의하여 취득하거나 그 효용이 증가된 부동산을 양도·교환 또는 대여하거나 담보물로 제공한 경우에는 그 효력을 무효로 한다.

- 부기등기제도를 도입하지 못할 경우 차선택으로는 「농림수산사업실시규정」을 변경할 수 있음
 - 제37조 사업의 관리책임 등에 관한 조항에 부기등기 관련 항을 신설할 수 있음

- 보조사업자와의 합의를 통해 부기등기하기 때문에 추후 법적 분쟁 가능성은 적을 것으로 예상
 - 상위법(보조금 관리에 관한 법률)에 없는 내용이기 때문에 법적 효력에 대해서 의문 제기시 대응 방도 미비

「농림수산사업실시규정 제37조(사업의 관리책임 등)」 추가 조항 예시

- ⑦ 정부의 자금지원을 받아 취득한 시설에 대해서는 해당 보조사업자와 합의하여 양도·교환 또는 대여나 담보물 제공이 제한되는 재산임을 그 재산의 소유권등기에 부기등기하여야 한다. 이 경우 부기등기의 시기·내용 및 말소에 관한 사항은 농림축산식품부장관이 정한다.

- 또 다른 대안으로는 사업자 대상 선정시 선정 조건이나 보조금 교부시 교부조건에 명시하여 관리하는 방법이 있음
 - 사업자 선정 조건이나 보조금 교부조건에 명시하여 사업자가 사전에 인지하고 사업 신청을 할 수 있도록 함
 - 실시규정 변경과 마찬가지로 상위법(보조금 관리에 관한 법률)에 근거가 없기 때문에 강력한 법적 제재 수단으로 활용하기 어려움

2 보조사업 취득재산의 담보제공 승인 기준 마련

(1) 농림축산식품부 담보제공 승인 업무 현황

- 농촌산업과, 원예경영과, 유통정책과, 원예산업과의 담보제공 승인 기준은 큰 틀에서 유사하나, 승인 금액 기준이 상이
- 담보제공 승인 프로세스는 일반적으로 공문을 통해 신청, 승인 통보가 이루어지며, 승인 기간은 5일~1개월 정도 소요
- 승인 여부 결정시 담보제공 시설물과 대출 자금 용도의 연관성, 자금 목적 적정성 등을 검토하는 기준은 유사

(표9) 담보제공 승인 절차

승인 확인 접수 방법	담보 제공 승인 여부 결정	승인 결과 통보 방법	승인 소요 기간
<p><공문></p> <p>신청자 (경영체) ↓ 시·군 ↓ 도 ↓ 농식품부</p>	<p>○ 담보제공 승인 신청내용 확인</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보조사업 정산결과, 사업내용, 지원년도 - 승인신청서, 사용계획서 검토 (담보제공 시설, 목적, 담보제공 신청액) - 시장·군수 검토의견서 - 금융기관 신용조사서, 검토의견서 - 토지 등에 대한 근저당권 설정 여부 - 기타 신청자 경영상태를 알 수 있는 자료 	<p><공문></p> <p>농식품부 ↓ 도 ↓ 시·군 ↓ 신청자 (경영체)</p>	<p>5일 ~ 1개월</p>

- 담보제공 금액 기준은 각 과별로 상이한 것으로 나타남
 - 농촌산업과 : 자부담액의 50%까지 승인
 - 원예경영과 : 사업계획 상의 용자금액에서 지방비를 차감한 금액에 대해 신용평가 결과에 따라 비율(0, 50%, 90%) 적용

- 유통정책과 : 대출신청금액 전액을 승인
- 원예산업과 : 자부담액 내에서 승인

(표10) 과별 담보제공 승인 내용 비교

	농촌산업과	원예경영과	유통정책과	원예산업과
승인 대상	운영자금	시설·운영자금	시설·운영자금	운영자금
승인 기준	대출목적이 적합하고 '원료구입자금'인 경우만 승인	자금 신청 목적, 부도, 대위변제 여부, 신용평가	보조시설과 필요 자금과의 연관성	원물 확보 및 운영자금에 한하여 승인
승인 금액	자부담의 50% (가치 평가 자료 증빙하면 추가 가능)	(사업계획상 용자금액 - 지방비) * 90% 또는 50%	신청액 전액	자부담 범위내
관련 규정	내부 지침 (업무 편람)	자체 승인 기준		
비고		계획상 용자매칭 사업의 준공시기 미준수 등으로 일반용자로 전환 실행 시 승인기준		

□ [농촌산업과] 담보제공 승인 기준

- 보조사업 정산서, 등기부등본, 해당 도의 검토의견서를 토대로 대출목적이 적합하고 '원료구입자금'인 경우에만 승인
- 담보제공 승인 금액은 내부지침(업무편람) 상에 총사업비 중 자부담분의 50%로 규정
 - 가치 평가 증빙 자료를 제시하면 추가 승인 가능

- 미승인 담보대출이 된 경우가 간혹 있는데, 담보제공 시 중앙 관서장 승인이 필요하다는 사실을 모르는 경우가 대부분
 - 적발시 설정해제를 하고, 이후 승인요청 접수 후 재승인해 주는 것이 일반적
- 담보제공 승인시 조건부로 해당 시·군에게 근저당권 설정을 하게 한 경우가 있으나, 우선 근저당권이 설정되면 실제 대출이 어려워 설정을 하지 않고 일정 기간 내 대출 반환 약정을 함

□ [원예경영과] 담보제공 승인 기준

- 원예경영과의 보조사업은 ‘11년까지 국고보조(20%), 융자(60%, 지자체 예산이 허락되는 경우 지자체에서 부담 가능), 자부담(20%)으로 지원되었으나 ‘11년 이후 국고(20%), 융자(30%), 지방비(30%), 자부담(20%)으로 보조율이 변경됨
 - 2012년에 정부보조시설물 담보제공 승인기준을 자체적으로 마련(‘13년에 일부 수정)하여 이에 따라 담보제공 승인
- 지자체 검토의견, 금융기관 검토의견서(신용조사서)를 토대로 부도, 대위변제 사실, 신용상태 등을 기준으로 국고융자금 한도 내에서 담보제공 비율 차등 승인
 - 기존 총사업비 계획 중 융자액에서 지방비 보조 금액을 제외하고 남은 금액에 대해 신용상태에 따라 90% 또는 50%를 담보제공 금액으로 승인
 - 부도, 대위변제 사실, 신용상태(최하위단계) 중 하나라도 해당되면 미승인
 - 당초 자부담분만 승인하는 것을 고려하였으나, 자부담율이 20% 정도 수준으로 미미하여 융자액을 기준으로 승인

- 모든 신청이 시, 군, 도를 통해 올라오며, 미승인된 건수는 거의 없음

□ [유통정책과] 담보제공 승인 기준

- 보조시설과 신청자금의 연관성을 고려하여 승인
 - 지자체 공문과 함께 제출된 지자체 검토 보고서, 참고 근거 서류를 토대로 결정
- 시설·운영자금에 상관없이 목적에 적합하면 승인하며, 담보 제공 금액은 신청액 그대로 승인
 - 대출금액은 금융기관에서 자체 기준에 따라 결정되므로 해당 과에서는 금액에 대한 승인 기준은 별도로 부여하지 않음

□ [원예산업과] 담보제공 승인 기준

- 원물 매입자금 및 운영자금에 한하여 승인
 - 승인신청서, 시·군수 의견서를 통해 자금 목적 타당성 확인 후 승인 여부 결정
- 담보제공 한도는 자부담 금액 범위 내에서 승인
 - 원예산업과 사업은 국비 30%, 지방비 50%, 자부담 20%로 지원되고 있어 담보제공 승인 한도는 총사업비의 20% 정도라고 볼 수 있음
 - 담보 금융기관 검토의견서, 타 금융기관 담보설정 여부, 등기부등본 등을 확인하며, 타 금융기관 설정액이 있을 경우 잔액과 자부담액을 고려하여 승인 여부 결정

(표11) 농촌산업과 담보제공 승인 사례

사업명 (시설명)	농촌자원복합산업화지원사업(김치공장 건축물)
시군/경영체/ 사업연도	전북 익산 / 큰길농산(주) / 2010~2011년
총사업비	총사업비 1,132백만원 : 국비 470(42%), 시군비 94(8%), 자부담 568(50%)
승인 신청자/ 승인일자	큰길농산(주) / 2013.10.23
근저당권자/ 대출금액/ 채권최고액	신한은행 / 미정 / 284백만원
승인 신청 사유	원료(배추) 구입자금
승인 가부 결정 내용 (타당성)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조건부 승인 ▪ 보조금으로 취득한 재산의 실효적 재산권 확보를 위해 보조 재산에 대한 근저당권 설정 조건 (근저당 설정기간은 소유권 등기일로부터 10년간)
담보제공 승인한도/ 결정 기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 284백만원 ▪ 총사업비 중 자부담 금액의 50% 수준 담보제공 승인
그 외 검토내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 토지 등에 대한 근저당설정 여부 ▪ 신청자의 경영능력, 담보방법 등
확인 서류	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보조사업 정산결과 ▪ 건물 및 토지 등기부등본 ▪ 원료구입자금 사용계획서

(표12) 원예경영과 담보제공 승인 사례

사업명 (시설명)	시설원예품질개선사업(유리온실)
시군/경영체/ 사업연도	전북 김제 / 준현영농법인/ 2011년
총사업비	총사업비 4,000백만원 : 국비 800(20%), 지방비 1,600(40%), 자부담 1,600(40%) * 당초 사업계획 : 총사업비 4,000백만원 : 국비 800(20%), 융자 2,400(60%), 자담 800(20%)
승인 신청자/ 승인일자	준현영농법인 조병운 /2013.7.19
승인 신청 사유	당해 시설물 시설자금 및 운전자금 활용
승인 가부 결정 내용 (타당성)	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 검토의견 및 신용조사서, 영농실적, 담보능력 등을 종합적으로 감안하여, 담보제공 승인기준에 따라 국고융자금 90% 한도 내에서 담보제공 승인 다만, 지자체에서 지원한 보조(1,600백만원)는 융자금에서 제외
담보제공 승인한도/ 결정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 720백만원 - 800백만원(당초 사업계획 융자금-지자체보조)×90%
그 외 검토내용	<ul style="list-style-type: none"> 보조금 지원분에 대한 지자체 선순위 근저당 설정 수정 요구
확인 서류	<ul style="list-style-type: none"> 담보승인 신청서(담보제공 사유 포함), 융자사용계획서(융자상환계획 포함), 지자체(시·군 및 시·도) 검토의견서(지자체 사후관리방안 포함), 금융거래확인서(대출내역 기재), 시설물에 대한 보전등기, 금융기관 검토의견서(부도, 대위변제 사실, 신용상태, 담보물, 대출가능액 등 기재), 정산내역 등

(표13) 유통정책과 담보제공 승인 사례

사업명 (시설명)	농산물유통개선(농산물산지유통센터)
시군/경영체/ 사업연도	전남 장성 / 한마음공동체 영농조합법인 /2009.12월 완공
총사업비	총사업비 1,712백만원 : 국비 553(32%), 지방비 414(24%), 자부담 745(44%)
승인 신청자/ 승인일자	한마음공동체영농조합법인 /2011.8.31.(1차), 2013.4.11.(2차)
승인 신청 사유	친환경농산물 프랜차이즈 지원사업 가맹점 설치
승인 거부 결정 내용 (타당성)	<ul style="list-style-type: none"> 경영체 승인신청서, 기타 서류 등을 종합적으로 검토하여 사업 목적 연관성과 타당성 인정
담보제공 승인한도/ 결정 기준	<ul style="list-style-type: none"> (1차) 300백만원, (2차) 300백만원
그 외 검토내용	<ul style="list-style-type: none"> 융자금 상환즉시 담보 해제 조건 농어촌진흥기금 융자금 지원조건에 따라 전남에서 생산되는 친환경농산물을 60% 이상 입점 판매하도록 함
확인 서류	<ul style="list-style-type: none"> 승인신청서, 토지대장, 건축물 관리대장, 재무제표, 경영체등록증, 금융거래확인서, 건물등기부등본

(표14) 원예산업과 담보제공 승인 사례

사업명 (시설명)	농산물원예브랜드육성(진도청정푸드밸리)
시군/경영체/ 사업연도	전남 진도 / 진도청정푸드밸리 / 2009~2011
총사업비	총사업비 9,268백만원 : 국비 3,707(40%), 도비 3,921(42%), 자부담 1,640(18%)
승인 신청자/ 승인일자	진도청정푸드밸리 / 2012.9.18.(1차), 2013.2.13.(2차)
근저당권자/ 대출금액/ 채권최고액	한국농수산식품유통공사 / 1,360백만원 / 1,768백만원 ('12.9.18) 농협 진도군지부 / 700백만원 / 840백만원 ('13.2.13)
승인 신청 사유	대과 원물 매입자금 실행
승인 가부 결정 내용 (타당성)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보조지원시설물 담보설정 승인신청서(보조경영체) ▪ 시·군수 의견서 ▪ 담보 금융기관 검토의견서
담보제공 승인한도/ 결정 기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자부담 범위내
그 외 검토내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 타 금융기관 담보설정 여부
확인 서류	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 건축물 등기부 등본

(2) 농업보조사업 관련 도, 시, 군 담당자, 금융기관 의견

- 도, 시, 군 농업보조사업 담당자들은 전반적으로 부기등기 제도 도입의 필요성에 대해 동의하는 입장을 나타냄
 - 전라남도에서 보조금 취득 시설물에 보조금 부분에 대한 근저당권 설정을 권장하고 있으나 재산권 제한에 대한 위헌 소지가 있을 수 있으므로, ‘법률’에 넣어서 근거를 마련하는 것이 필요
 - 또는 보조비율로 지분비율을 정하여 공동등기 등을 하여 사후관리 기간이 끝나면 경영체에게 소유권을 이전하는 방안도 고려 필요
 - 근저당권을 설정해야 한다면 보조금액에 대해서 채권최고액으로 설정하는 것이 적절
 - 시·군에서 자체적으로 보조금 관리 조례에 취득시설물에 대한 근저당권 설정에 관한 조항을 마련한 곳이 있으나, 상위법에 법적 근거가 마련되어야 할 필요성을 제기
 - 전북 정읍시의 경우 일부 시설물에 근저당 설정을 했는데, 대출 실행기관에서 근저당권 설정 시설에 대한 담보대출이 어려워 근저당권을 2순위로 변경하였으며, 이후로는 처음부터 2순위로 근저당권을 설정함
 - 전남 영광군은 감사부서, 고문변호사, 상위기관 질의 등을 통해 2010년부터 보조금 교부조건, 상대방 동의하에 준공 후 근저당권을 설정해 옴
 - 단, 채권최고액은 보조금에 대해서만 설정하고 자부담분은 승인 후에 대출받을 수 있도록 하고 있음
 - 2009년 보조금 지원을 받은 백서영농조합법인의 천일염 산지종합 처리장에 대해 건물과 토지에 근저당권을 설정하여 경매로 사업주가 바뀐 후에도 보조금을 회수한 사례가 있음

- 금융기관은 담보 제공 시설물이 보조금 취득 시설물임을 사전에 확인하는 것이 어려워 실질적인 방안이 필요하며, 보조금 취득 시설물의 담보 제공 가부 결정을 위해 중앙관서에서 명확한 승인 기준이 마련되어야 할 것이라고 언급
- 담보대출 신청자가 담보 제공 시설물에 대해 농업보조사업 취득물임을 알려주지 않으면 확인이 어려운 상황이므로 사전에 확인 할 수 있는 방안이 필요
 - 특히 대출 신청 금액이 작거나 담보물 규모가 작은 경우 확인이 어려움
- 정책자금대출 대상자 선정 기준을 보다 강화해야 한다는 의견
 - 대상자 선정시 제출하는 신용조사서 상에는 불량거래나 연체가 없는지 여부만 확인하고 있으며 실제 대출 실행 시에는 더 자세한 조사를 실시하므로 정책자금대출 대상자로 선정이 돼도 담보가 없거나 신용등급이 낮으면 대출이 안됨
- 신용조사는 법인은 시스템에서 신용등급을 산출하고 개인은 시스템에서 '거절'만 아니면 대부분 '양호'나 '보통'으로 처리함
 - 1~10등급 중 9, 10등급이 '거절' 판정이 되나, 농협에서 농업인은 예외적으로 대출이 가능함
 - 따라서 담보 제공 가부에 대한 결정을 위해 중앙관서에서 명확한 승인 기준이 마련되어야 할 것으로 보임
- 중앙관서인 농식품부 승인 과정에서 시간이 지연되는 경우가 많아 농림업자들의 사업 운영에 어려움이 있으므로 승인 업무에 소요되는 기간이 보다 단축되면 좋겠다는 의견

(3) 타 부처 보조사업 운영 현황

- 보건복지부의 경우 보조금 취득 시설물의 목적외사용이나 담보제공 승인이 거의 이루어지지 않음
 - 보조금 지원으로 취득된 시설 중 주요시설에 대해서는 담보 제공이 불가하고, 주요시설을 제외한 시설에 대해서 중앙관서장 승인을 받게 되어 있으나 거의 승인을 해주지 않음
 - 복지부의 보조금 지원 사업은 대부분 장애인 시설이나 보육시설 등 목적외 사용이 어려운 시설이며, 담보로 제공하는 것은 위법으로 인식하여 승인 절차 자체가 무의미하다는 의견
 - 국공립 보육기관 지원은 전국 43,000여개 가량 되는데 이 사업들은 복지부 ‘재무회계규칙’에 따라 사업 안내가 되고 재정이 운영되며, 정기적으로 지도·점검을 하여 유용 현황 적발 시 영업정지 등의 조치가 취해짐
 - 실질적으로 목적외 사용이나 담보제공을 위한 승인 업무를 처리한 적이 없다고 답변
- 중소기업청은 사업의 60% 이상이 용자 사업으로 보조사업이 많지 않으며, 지원된 보조사업에 대해서도 목적외사용이나 담보제공 승인 사례가 없는 것으로 나타남
 - 중소기업청의 지원 사업은 대부분 용자 방식으로 이루어지며, 중소기업진흥공단에서 모든 업무를 위임받아 진행
 - 2013년 관리과제 설정 예산 6조 6,261억원 중 용자사업이 4조 1,900억원으로 63%를 차지하였으며, 출연이 1조 6,800억원으로 25.4%, 보조 포함 사업비가 6,246억원으로 9.4%에 불과

- 중소기업청 국고보조금 취득 중요재산 현황(2012)을 보면 대부분 국비와 시도비로 지원되는 사업이며, 소유자가 중소기업중앙회, 종합지원센터 등으로 담보제공 승인 요청 사례가 없음
 - (재)여성기업종합지원센터(사무실·보육원운영, 소유자 (재)여성기업 종합지원센터), 중소기업DMC타워(중소기업 공동이용시설, 소유자 중소기업중앙회), 장애인기업 지역센터(확대설치, 소유자 (재)장애인 기업종합지원센터)
 - 여성기업종합지원센터 지역센터의 경우 국비 50%, 지방비 50%로 건립되었으며 입주 기업들은 평당 2~3만원 정도의 임대비를 내고 이용하고, 이 센터를 담보 제공하는 경우는 없음

(표15) 중소기업진흥공단 융자 절차

상담 및 신청접수	1. 자금지원 상담신청 2. 시설자금 전자사이트거래 3. 자금신청 및 접수
기업평가	사업타당성평가 및 진단평가 - 신청기업의 현장방문을 통한 실태조사 실시 - 기술성, 사업성, 미래성장성, 경영능력, 사업계획 타당성 등을 종합 진단·평가하여 기업평가등급(Rating)을 산정
지원결정 통보	평가결과 일정 기업평가등급 이상의 업체에 대해 융자여부 결정 및 융자지원 금액 통보
자금대출	융자대상으로 결정된 업체에 대하여 융자약정 체결(필요시 연대보증 입보) 후 중진공 직접대출 혹은 금융기관을 통한 대리대출 실행 - 대출자금의 용도의 사용시는 자금 조기회수 등의 제재조치 실행

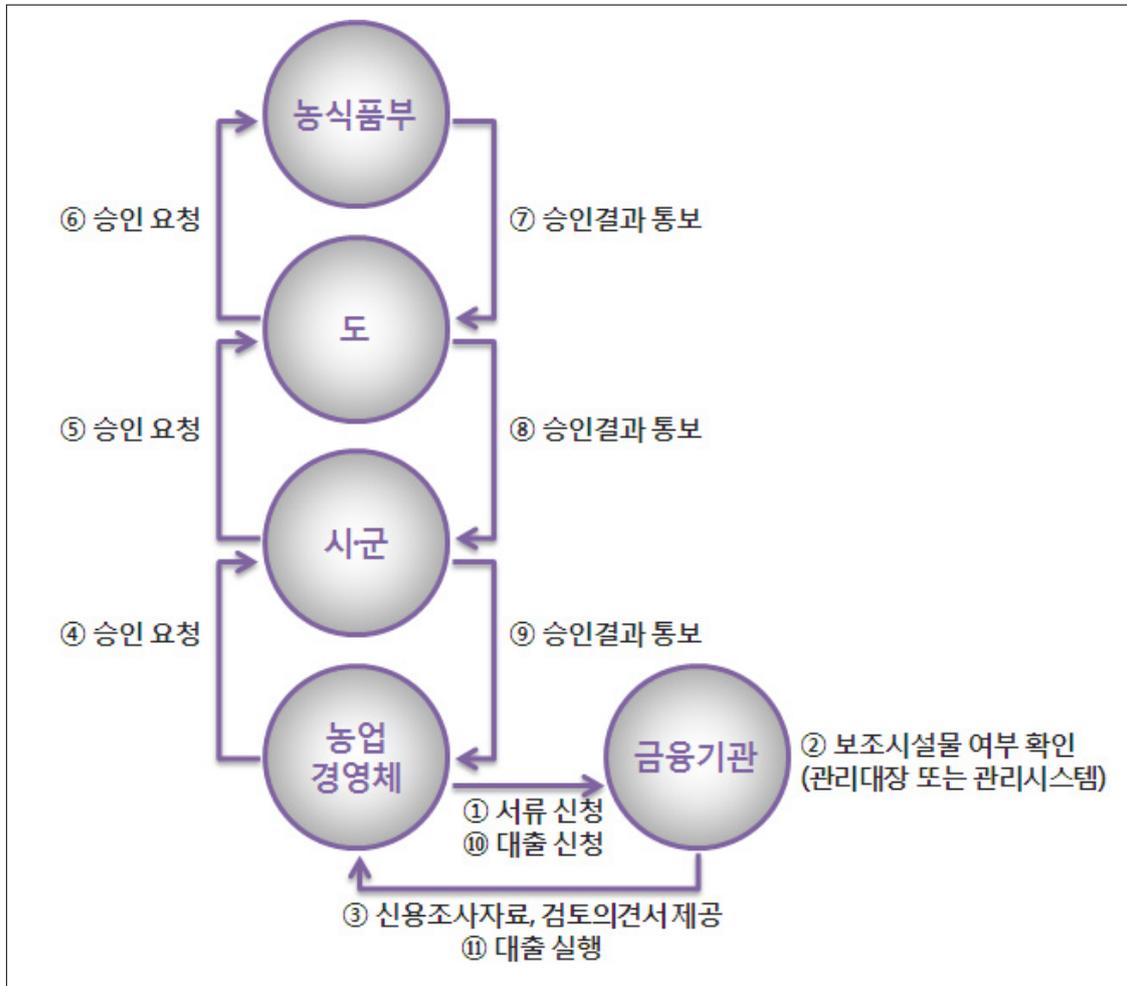
(4) 담보제공 승인 관련 제언

1) 담보제공 승인 절차 관련

- 담보제공 승인 절차는 기존의 업무 절차대로 시행하며, 신용조사서 관련 제출 서류 강화 필요
 - 농업경영체가 시·군에 담보제공 승인을 신청하면 도를 거쳐 농식품부에게 승인 요청이 되고, 농식품부의 최종 승인 결과 또한 도를 거쳐 시·군으로 통보 후 최종적으로 농업경영체에 통보
 - 농업경영체는 금융기관에 담보물의 감정평가액과 대출가능 여부를 판단할 수 있는 신용관련 자료를 신청하여 담보제공 승인신청서와 함께 시·군에 제출
 - 시·군과 도는 농식품부가 승인을 하는 데 참고할 수 있는 검토의견서와 보조사업설명서 등의 참고 자료를 함께 제출
- 금융기관이 담보물의 보조내역을 확인할 수 있도록 보조금 취득 시설물 이력관리시스템을 도입하여 금융기관의 보조 시설물 확인 절차 강화
 - 보조금 취득 시설물 이력관리시스템을 도입하여 금융기관에서 담보물이 보조금 시설물인지 여부를 사전에 확인할 수 있는 여건 마련
 - 금융기관에서 담보물이 보조금 취득물임을 모르고 승인 없이 담보대출을 실행하는 경우를 사전에 방지하기 위함
 - 금융기관은 담보대출 실행 시 기준이 되는 신용평가 자료와 검토의견서를 보조경영체가 시·군에 제출할 수 있도록 제공
 - 현재 금융기관에서 제출하는 신용조사서 및 검토의견서는 실제 대출가능 여부를 판단하기에 부족

- 보다 자세한 신용조사자료를 금융기관으로부터 직접 제출받아 승인 검토자료로 활용

(그림3) 담보제공 승인 업무흐름도



2) 담보제공 승인 결정 기준

- 신청자의 사용계획, 신용상태, 경영상태, 재산상태 등을 체크리스트 방식으로 평가하여 담보제공 승인 여부 결정
 - 담보제공 신청자금의 적정 여부
 - 신청자금의 사용 목적과 지원받은 보조시설물의 목적 적합 여부
 - 신용조사일 현재 신용상태 적정 여부(연체, 대위변제, 부도 등)
 - 타 채권 연체 및 대위변제 이력 여부
 - 신용등급 9, 10등급 해당 여부
 - “신용정보관리규약”에 의한 신용관리대상거래처 해당 여부
 - 경영체의 경영상태 및 재산상태 적정 여부
 - 최근 2년간의 매출 및 손익의 급감이 있었는지 여부
 - 순자산¹²⁾이 음수(-)인 경우

(표16) 담보제공 승인 심사 항목

심사항목	확인서류
1. 담보제공 신청자금의 적정성	자금 사용계획서, 보조사업 내용
2. 신용조사일 현재 신용상태 적정성 1) 연체채권 보유 여부 2) 대위변제 이력 여부 3) 신용등급 9, 10등급 해당 여부 4) 신용관리대상거래처 여부	여신관련조회표 금융거래상황확인서 신용정보조회표
3. 경영상태 및 재산상태 적정 여부 1) 최근 2년간 매출 및 손익 50% 이상 감소 여부 2) 순자산 (-) 여부	재무제표(경영장부) 재산상태표

12) 순자산 : 총자산에서 부채합계 및 우발부채를 차감한 금액

□ 농림수산신용보증기금의 신용조사 방법과 중소기업진흥공단의 용자승인 기준을 참고하여 기준 수립

- 농신보와 증진공은 보증과 용자를 실행하는 기관이므로 기준을 참고하되 담보제공 승인 여부만을 결정하는 농식품부의 상황에 맞춰 필수 검토항목만을 선별하여 적용
- 현재 농식품부 각 과의 승인기준 업무에 추가되는 업무를 최소화 하여 업무의 효율성 제고

[참고] 농신보의 신용조사 방법과 증진공 용자신청 기준 비교

농신보 신용조사 심사항목	증진공 소공인자금 확인항목	증진공 청년자금 확인항목
1. 보증대상 적정성 2. 보증 금액 적정성 3. 금융거래 신뢰도 4. 사업장·주택의 안정성 5. 채권보전 6. 차입규모 7. 부실 가능성 8. 예외보증 지원기준 충족 여부	1. 세금 체납 여부 2. “신용정보관리규약”에 따른 정보 등록 여부 3. 사회적 물의 여부 4. 휴·폐업 여부 5. 우량기업은 제외 6. 업종별 용자제한 부채비율 초과 여부 7. 2년 연속 매출액 50% 이상 감소, 2년 연속 적자 기업 중 자기자본 전액 감식 기업, 최근 3개월 내 연체일수 45일 이상 또는 10일 이상이 4회 이상인 기업 8. 용자심사에서 탈락한 지 6개월 미경과 기업 9. 특정 정책자금 지원실적	1. 신청자 연령 39세 이하 2. 최근 3년 이내 기 창업 여부 3. 업종의 적정성 4. 정책자금 용자제외 대상 5. 세금 체납 여부 10. “신용정보관리규약”에 따른 정보 등록 여부 6. 허위, 부정 용자 신청 또는 목적외 사용 이력 7. 사회적 물의 여부 8. 기존 창업 관련 용자나 보증 지원 여부

자료: 2012 농신보 업무가이드, 증진공 2013년 소공인특화자금 용자신청서, 2013년 청년전용창업자금 용자신청서

주: 농신보는 보증신청금액 5천만원 초과 대상에 대한 약식/정식신용조사 기준임

- 금융기관이 담보대출 실행 시 실제로 조사하는 정보를 제출 받아 담보 제공 승인 기준으로 활용할 필요
 - 정책자금대출 대상 심사시 ‘신용조사서’ 상의 신용상태를 참고하여 대상을 선정하고 있으나, 선정된 경영체를 대상으로 금융기관이 실제 대출 가능 여부를 확인하면 대출 불가인 경우가 발생
 - 신용조사서 상의 신용상태는 ‘양호, 보통, 불량’ 3단계로 나뉘는데, 신용등급 1~10등급을 위 3단계로 구분하는 기준이 금융기관마다 다름
 - 실제 대출 실행시에는 대상자의 재산 상태, 경영 상태, 신용등급 외의 신용 상태 등을 심사하고 있어 이러한 차이 발생
 - 따라서 담보제공 승인 단계에서도 실제 대출 실행시 검토하는 기준을 반영하여 승인 기준을 강화할 필요
- 단, 위 승인 기준은 농식품부 공통 기준으로 사용하되 사업별 미승인 예외 기준을 별도로 마련할 필요
 - 연체채권 보유 여부, 대위변제 이력 여부 등으로 미승인할 경우 회생을 목적으로 하는 선의의 농업경영체에게 기회가 제공되지 않을 가능성 존재
 - 각 과에서는 신청자의 상황과 가능성 등을 고려하여 자격 부적합자에게도 승인을 할 수 있는 별도의 기준 마련 필요
 - 장관이 별도로 정하는 예외 규정 등을 마련

3) 담보제공 승인 금액 기준

- 담보제공 승인 한도는 보조금 취득 시설물의 감정평가액에 총사업비 중 자부담과 융자 금액을 합한 비율을 적용한 금액을 채권최고액으로 제시

담보제공 승인 한도(=채권최고액)
 = (시설물의 감정평가액) × {(자부담액 + 융자액)/총사업비}

- 시설물의 가치는 감가상각에 의해 감소하거나 환경 변화로 인해 상승할 수 있으므로 실제 시설물의 가치를 평가하는 감정평가액을 기준으로 승인 한도를 결정
- 금융기관에서 담보대출 시 담보대출금액의 120% 이상으로 채권최고액을 설정하므로 담보제공 승인 한도를 채권최고액 한도로 승인하는 것이 타당

(표17) 담보설정금액 예시

부동산	주거용 건물 : 담보대출금액의 120%
	기타 부동산 : 담보대출금액의 120% 이상
기타 담보물	담보대출금액의 120% 이상. 단, 예·적금은 불입액, 보험은 해약환급금 범위내

자료: 농협 상호금융 여신 업무방법서 제3절 담보권의 구분운용 및 담보설정금액 등

- 총사업비 중 자부담과 융자에 해당되는 금액에 대해 사유재산으로 인정하여 자부담과 융자 비율에 대한 담보제공 허가
 - 융자액은 경영체가 상환해야 할 부분이므로 자부담의 일부로 봄
 - 단, 담보제공 승인 신청 당시 융자금 상환 일정에 문제가 없을 경우에만 승인

- 단, 위 승인 금액 기준은 농식품부 공통 기준으로 사용하되 사업별(해당 과) 판단에 따라 승인 금액은 가감할 수 있음
 - 예를 들어, 승인 신청액이 승인한도보다 작을 경우 신청액에 대해서만 승인할 수 있음
 - 자부담비율이 작지만 경영체의 재산 상태가 우량하거나 사업의 가능성이 큰 경우 추가 승인할 수 있음
 - 원예경영과의 기존 사업계획상 융자금액 미승인분에 대해 승인을 할 경우에는 자부담비율은 제외하고 융자비율에 대해서만 승인할 수 있음

- 담보제공 승인 조건으로 보조금 부분에 대한 근저당권 설정
 - 담보제공 승인은 금융기관의 1순위 근저당권 설정 후 차액에 대해 국가와 도(시·군)가 근저당권을 설정할 것을 조건부로 함
 - 국가예산으로 교부된 보조금으로 취득한 재산이 지원 목적의 취지와는 다르게 처분되는 것을 방지하여 보조금의 실효성 확보
 - 강제 경매 등으로 인한 소유권 이전시 보조금의 일부를 회수할 수 있는 사후 관리 차원

〈 근저당권 설정 예시 ① 감정평가액이 총사업비보다 작은 경우 〉

2011년 건립된 전남 화순의 파프리카 재배 유리온실

- ① 총사업비 2,290백만원에 대해 보조금과 자부담 비율 각각 50% 투입
(국비 458백만원, 지방비 687백만원, 자담 1,145백만원)
- ② 감정평가액 1,983백만원 (2013.4월 담보제공 신청 시 도곡농협 검토의견)
⇒ 담보제공 승인한도 = 991.5백만원 = 1,983백만원 × 50%(자부담비율)
- ③ 승인한도를 100% 채권최고액으로 설정 시 실제 담보대출금액
= 826백만원 = 991.5백만원 ÷ 120%(채권최고액 비율)
- ④ 국가·도·군 근저당권 설정액 = 991.5백만원 = 1,983백만원 - 991.5백만원

〈 근저당권 설정 예시 ② 감정평가액이 총사업비보다 큰 경우 〉

2011년 건립된 전남 화순의 파프리카 재배 유리온실

- ① 총사업비 2,290백만원에 대해 보조금과 자부담 비율 각각 50% 투입
(국비 458백만원, 지방비 687백만원, 자담 1,145백만원)
- ② 감정평가액 2,400백만원 가정
⇒ 담보제공 승인한도 = 1,200백만원 = 2,400백만원 × 50%(자부담비율)
- ③ 승인한도를 100% 채권최고액으로 설정 시 실제 담보대출금액
= 1,000백만원 = 1,200백만원 ÷ 120%(채권최고액 비율)
- ④ 국가·도·군 근저당권 설정액 = 1,200백만원 = 2,400백만원 - 1,200백만원

□ 1개의 시설물로 2회 이상 담보제공 승인을 요청하는 경우
담보제공 승인 한도에서 기존 융자금 잔액을 제외하고 승인

○ 조건은 기존 융자금 상환에 연체 등의 문제가 없는 정상 상환
중인 경우에만 허가

- 기존 대출의 상환 잔액이 남아있을 경우 담보제공 승인 한도에서 상환 잔액을 제외한 금액에 대해 승인

〈 근거당권 설정 예시 ③ 2회 이상 담보제공 승인 신청 사례 〉

2011년 건립된 전남 진도의 원에브랜드육성사업 시설물

- ① 총사업비 9,268백만원에 대해 보조금과 자부담 비율 각각 82%, 18% 투입
(국비 3,707백만원, 지방비 3,921백만원, 자담 1,640백만원)
- ② 감정평가액 9,000백만원 가정
⇒ 담보제공 승인한도 = 1,620백만원 = 9,000백만원 * 18%(자부담비율)
- ③ 기존 융자금 상환 잔액 800백만원(채권최고액 960백만원)
⇒ 실제 담보제공 승인한도 = 660백만원 = 1,620백만원 - 960백만원
- ④ 승인한도를 100% 채권최고액으로 설정 시 실제 담보대출금액
= 550백만원 = 660백만원 ÷ 120%
- ⑤ 국가·도·군 근거당권 설정액 = 7,380백만원 = 9,000백만원 - 1,620백만원

- 기존 승인 시설물에 대해 감정평가액과 자부담 비율을 적용하여 승인 한도 금액을 도출하여 비교해 본 결과, 3개 시설물에 대한 한도 금액이 기존 승인한도보다 높아짐

- 감정평가액을 총사업비의 85%로 가정하고, 각 사업의 자부담 비율을 곱하여 승인 한도 금액 산출
 - 승인 한도 금액은 채권최고액 기준이며, 대출가능액은 채권최고액 비율 120%를 역으로 곱하여 산출
- 제시한 승인 기준을 적용해 보니 3개 시설물에 대한 승인한도액은 기존 승인한도보다 높은 것으로 나타남
 - 기존에 자부담의 50%를 채권최고액으로 승인하던 농촌산업과의 경우 자부담 비율을 그대로 적용하게 되면 승인한도액 증가

- 기존에 사업계획상 용자액(800백만원)을 기준으로 하던 원예경영과의 경우 감정평가액(3,400백만원)을 기준으로 하게 됨에 따라 승인 한도액 증가
- 기존에 신청금액을 승인해준 유통정책과의 경우 기존 승인액이 총사업비의 18% 정도밖에 되지 않아 자부담비율을 적용하고 난 후 승인한도액은 증가
- 기존에 자부담 범위내에서 승인해준 원예산업과의 경우 감정평가액에 대한 자부담비율을 적용하고 난 후 승인한도액 감소

(표18) 과별 담보제공 승인 내용 비교

(단위 : 백만원)

	농촌산업과	원예경영과	유통정책과	원예산업과
시설물	김치공장 건축물	유리온실	유통센터	푸드밸리
총 사업비	1,132	4,000	1,712	9,268
보조금 (비율)	564 (49.6%)	2,400 (60%)	967 (56.5%)	7,628 (82.3%)
자부담 (비율)	568 (50.4%)	1,600 (40%)	745 (43.5%)	1,640 (17.7%)
감정 평가액 ¹⁾	962	3,400	1,455	7,878
국가 근저당	477	2,040	822	6,484
승인 한도 ²⁾	485	1,360	633	1,394
대출 가능액 ³⁾	404	1,133	528	1,162
기존 승인액	284 (채권최고액)	720 (대출금액)	300 (대출금액)	1,640 (대출금액)
기존 승인기준	자부담의 50%	용자계획금액 × 90%	신청액	자부담 범위내
기존 승인 대비 증감	(+)	(+)	(+)	(-)

자료: 각 과에서 제출한 기존 승인 대상의 총사업비 및 보조금, 자부담 비율로 재구성

주 1) 감정평가액은 총사업비의 85%로 가정

2) 승인한도는 채권최고액 한도를 의미

3) 대출가능액은 승인한도에 채권최고액 비율 120%를 역으로 곱하여 산출

4) 효과 분석

가. 긍정적 효과

- 감정평가액을 기준으로 함으로써 시설물의 실제 가치를 반영한 현실적인 담보제공금액 기준 마련
 - 가치가 하락한 시설물에 대해 자부담액을 100% 승인할 경우 담보물에 비해 대출 비율이 커 부도 리스크 가능성이 존재
 - 경영체가 시설물을 담보로 대출받아서 기존 자부담을 충당하고 고의 부도를 낼 수 있는 도덕적 해이 방지 차원
 - 역으로 가치가 증가한 시설물에 대해서는 경영체가 증빙 없이 소요액을 추가 대출받을 수 있어 절차 간소화
- 자부담 비율을 100% 반영함으로써 자부담 비율이 적은 경영체에게 자금 운용의 융통성을 제공하고, 법적 분쟁 가능성 감소
 - 보조사업의 보조율 현황을 보면 상당수 사업의 자부담 비율이 20~30% 수준으로, 담보제공 한도 승인 시 자부담 비율을 100% 인정하지 않을 경우 실제 대출받을 수 있는 금액이 미미함
 - 또한 자부담 비율을 100% 인정하지 않을 경우 사유재산 권리 침해에 관한 법적 분쟁 가능성 존재
 - 보조금과 자부담의 비율을 정확히 반영함으로써 국가와 사유재산의 권리를 명확히 하고, 소유권자 변경 등의 문제가 발생할 경우 보조금에 대한 권리를 주장할 수 있는 장치를 사전에 마련 가능

(표19) 농림축산사업 보조율 현황

(단위 : %)

사업명	비율			
	국비	지방비	자부담	용자
방조제개보수	70	30		
한밭대비용수개발	80	20		
종자산업기반구축	50	50		
농기계임대	50	50		
고품질쌀유통활성화	30	30	40	
들녘별경영체육성	50	40	10	
병해충 종합진단 기술지원	50	50		
산지유통활성화			20	80
원예농산물 저온유통체계구축	20	20	30	30
인삼생산·유통시설 현대화	30	40	30	
기능성양잠산업 육성지원	50	30	20	
농산물브랜드육성	30	50	20	
시설원예품질개선	20	30	20	30
침단온실 신축지원				100
농어업에너지이용효율화	20	30	30	20
우수농식품 구매지원			20	80
외식산업 육성	50	50		
전통발효식품육성지원	30	30	40	
학교급식지원센터 운영활성화			20	80
농산물우수관리제도운영	30	20	50	
과수고품질시설현대화	20	30	30	20
과실전문생산단지 기반조성	80	20		
과수거점산지유통센터건설	40	30	30	
과실브랜드육성지원	70	30		
거점산지화훼유통센터 건립	40	60		
산림소득증대	50	20	30	
산림바이오매스 확충	30	40	30	
백두대간주민소득지원	70	30		
임산물 수출사업	50~100		0~50	
조림·숲가꾸기	70	20	10	
녹비작물 종자대 지원	40	60		
친환경비료 지원	70	30		
귀농귀촌 활성화 지원	50	50		
농어업경영컨설팅	30	20	50	

쇠고기생산성향상	30	30	40	
사료산업종합지원			30	70
축산분뇨처리시설	20	20		60
말산업 육성사업	20	20	30	30
가축 및 계란수송특장차량			50	50
축사시설 현대화	30		20	50
축산경영종합자금			30	70
동물용의약품산업 종합지원			40	60
축산관련 종사자 교육	50 이상		50 이하	

자료: 2013년도 농림수산사업안내서 참고

주 1) 해양수산부 소관 사업은 제외

2) 세부사업이 다수인 경우 대표적인 사업의 비율 기재

나. 부정적 효과

- 감정평가액이 총사업비보다 작을 경우 보조금액을 100% 담보할 수 없음
 - 감정평가액에 보조금 비율만큼 보조금 근저당권을 설정하게 되므로, 유사시 회수할 수 있는 보조금을 교부 당시 수준으로 보전할 수 없음
 - 이를 해결하기 위한 방법으로 감정평가액에서 총사업비를 제한 금액에 대해 승인하는 방법이 있으나, 이 경우 경영체가 대출 받을 수 있는 금액으로 자부담 비율만큼 보장되지 않아서 재산권 침해의 문제가 있을 수 있음
 - 따라서 감정평가액 정도와 무관하게 보조금과 자부담 비율을 동일하게 적용하는 것이 법적 분쟁을 최소화할 수 있는 방안으로 판단됨
- 일부 사업에 대해 기존 승인 기준보다 확대된 기준을 반영함으로써 기존 승인 신청자의 불만 제기 가능성

- 현재 일부 과에서 자부담액의 50~90%를 승인해주고 있어, 100% 인정 시 기존에 승인받은 경영체의 불만이 제기될 수 있음
- 경영체의 신용상태, 재산상태, 경영상태 등을 미리 확인해야 하는 행정적 절차 강화로 승인 담당자 업무 증가
- 시설물의 감정평가액, 경영체의 신용관리대상거래처등록 여부, 재산 및 경영상태 등을 확인해야 함에 따라 기존 업무 절차보다 시간 및 노동력 추가 소요

3 기타 효율화 방안

(1) 금융기관 대출 실행 절차 강화

- 담보대출 실행 시 금융기관이 중앙관서장 승인문서를 확인할 수 있도록 절차 및 법적 제재 강화
 - 담보제공 신청 접수 시 담당자가 해당 담보물의 보조금 지원 대상 여부를 금융기관이 확인할 수 있도록 금융기관에 보조금 관리대장을 비치
 - 혹은 실시간으로 확인 가능한 “보조금 취득 시설물 이력관리시스템” 도입
 - 농림축산식품부에서 주기적으로 보조금 취득 시설물에 대한 담보대출 실행 현황을 파악하여 상기 절차를 거치지 않은 담보대출이 있을 경우 실행 금융기관에 위반 별칙을 부과하고 근저당권을 즉시 해제할 수 있도록 법조항 신설 검토

(2) 보조금 취득 시설물에 대한 사후관리 방안 마련

- 보조금 취득 시설물 ‘임의 담보 제공’에 대한 규제안 마련
 - 「보조금 관리에 관한 법률」 제35조(재산 처분의 제한) 위반 사항에 대해 동법 제22조(용도의 사용 금지)에 상응하는 별칙 조항과 사후 담보권 해제 조항을 신설하여 임의 담보 제공에 대한 제재 수단 구축
 - 임의 담보 제공된 시설물에 설정된 근저당을 시장과 군수가 해제할 수 있는 조항을 신설하여 임의 담보 제공에 대한 사후 관리 수단 마련

□ 보조금 취득 시설물에 대한 자치단체장의 사후관리 책임 강화

- 보조금집행자의 보조금 사용실태 조사를 연2회 이상 실시하도록 관리감독을 강화하고 실태 조사와 이에 대한 조치 사항을 중앙관서에 보고하도록 규정
- 중앙관서에서는 보조사업에 대한 정기감사를 실시하여 보고 내용과 감사 결과가 다를 경우 익년도 해당 지방자치단체의 보조금을 차감 적용하거나, 보조금 교부를 일시 정지하도록 함

(3) 보조금 사업 책임자 및 사업대상자 의무교육 실시

□ 현재 보조사업이 부서별로 관리되고 있기 때문에 이를 통합하여 교육할 수 있는 프로그램 마련

- 보조사업 담당 책임자 및 예산담당자, 보조사업자를 대상으로 동시에 교육을 진행함으로써 전반적인 사업 운영에 대한 이해도를 높이고 보조사업 운영의 효율성 증대
- 사업대상자 선정 및 보조금 교부 전에 보조사업자를 대상으로 교육을 실시하여 보조사업 재산의 취득 제한 등 사업 수행 관련 주의사항을 사전에 인지할 수 있는 환경 마련

V

제언

- ■ 농업보조사업 관리 효율화 방안

V. 제언

(1) 농업보조사업 관련 전반적인 개선 사항

- 보조사업을 통합적으로 관리하는 체계와 프로그램 구축 필요
 - 보조사업 운영 중에 발생할 수 있는 의사결정 기준이 각 사업 담당 과 별로 상이한 것으로 나타남
 - 보조금 취득 시설물의 목적외사용, 담보제공에 대한 중앙관서장 승인 기준이 사업마다 다르게 적용되고 있으며, 이는 하위 기관인 도청, 시·군청의 업무 수행에도 어려움을 줌
 - 보조사업자 대상 교육도 사업별, 하위 기관별로 각각 이루어지고 있어 보조사업에 대한 사업자의 이해도에 편차가 나타나며, 보조사업 관련 사건·사고도 이러한 원인으로 발생
 - 보조사업 대상자 선정, 보조사업 취득 시설물 관련 중앙관서장 승인, 보조사업자 대상 교육 등을 통합적으로 관리하여 운영할 필요
 - 보조사업 대상자 선정 기준과 중앙관서장 승인 기준에 대해서는 모든 과의 의견 수렴과 조율을 통해 가능한 한 통일된 기준을 마련할 필요
 - 농식품부 - 도청 - 시·군청으로 이어지는 정기적인 보조사업자 대상 교육 프로그램을 만들어 보조사업에 대한 이해도를 높이고 향후에 발생할 수 있는 부정행위, 국가보조금 환수 불가 등의 사건·사고를 미연에 방지

(2) 부기등기제도 도입 시 필요사항

- 「보조금 관리에 관한 법률」 제35조 중요재산 처분 제한에 관한 내용을 등기할 수 있는 법안 제안을 위한 근거 마련
 - 농업보조사업은 공공복리를 위한 사업으로 부기등기제도 도입은 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위한 목적으로 하는 기본권 제한에 해당되므로 헌법에 위배되지 않는다는 점을 근거로 할 수 있음
 - 동법을 위반하여 거래된 재산은 사법상 무효임을 제3자가 거래 전에 파악하여 거래 안전을 보장하기에 현 공시방법으로는 부족하다는 점을 문제점으로 지적
 - 2010년 4월 입법 제한 후 법률 및 시행령 개정에 따라 인터넷 공시가 도입되었음에도 불구하고 이후에도 취득 재산 처분제한과 관련한 사건·사고가 발생함으로써 인터넷 공시방식의 한계 대두
- 「보조금 관리에 관한 법률」 상 부기등기제도 도입 시 타 부처의 의견 수렴 필요
 - 보조금 관리에 관한 법률을 적용받는 부처가 농림축산식품부만이 아니기 때문에 법률 개정을 위해서는 관련 부처와의 협의가 선행되어야 함
- 등기 및 해제에 관한 절차와 요건에 관한 규정 마련
 - 부기등기 수행 주체와 등기에 따른 수수료 등 경제적 비용의 부담 주체에 대해 기준 마련
 - 등기는 각 시설물의 사후관리 기간 동안 설정 후 해제하는 것을 원칙으로 하며, 기타 해제 가능한 예외 기준 수립

(3) 부기등기제도 미도입시 차선 방안

- 법률 상에 부기등기제도를 도입하지 못할 경우 차선택으로는 「농림수산사업실시규정」에 도입
 - 제37조 사업의 관리책임 등에 관한 조항에 부기등기 관련 항을 신설할 수 있음
 - 보조사업자와의 합의를 통해 부기등기하기 때문에 추후 법적 분쟁 가능성은 적을 것으로 예상
 - 상위법(보조금 관리에 관한 법률)에 근거가 없으므로 법적 효력에 대한 의문 제기시 대응할 수 있는 방안 마련 필요

「농림수산사업실시규정 제37조(사업의 관리책임 등)」 추가 조항 예시

- ⑦ 정부의 자금지원을 받아 취득한 시설에 대해서는 해당 보조사업자와 합의하여 양도·교환 또는 대여나 담보물 제공이 제한되는 재산임을 그 재산의 소유권등기에 부기등기하여야 한다. 이 경우 부기등기의 시기·내용 및 말소에 관한 사항은 농림축산식품부장관이 정한다.

- 사업자 대상 선정 조건이나 보조금 교부조건에 재산 처분 제한에 관한 사항을 명시하여 관리하는 방법
 - 사업자 선정 조건이나 보조금 교부조건에 명시하여 사업자가 사전에 인지하고 사업 신청을 할 수 있도록 함
 - 실시규정 변경과 마찬가지로 상위법에 근거가 없기 때문에 강력한 법적 제재 수단으로 활용하기 어려움
- 보조금 교부조건으로 국가와 경영체가 공동명의로 등기할 것을 약정하여 경영체가 일방적으로 시설물을 처분할 수 없도록 제한하는 방법

- 보조금 관리에 관한 법률 제18조에 의하면 보조금의 교부를 결정할 때 보조금의 교부 목적을 달성하는 데에 필요한 조건을 붙일 수 있음
- 공동명의로 등기를 할 경우 담보 제공 시 국가의 동의를 받아야 하므로 승인 없이 담보 제공할 상황을 사전에 차단 가능
 - 신규 보조 사업에 대해서만 가능하며, 기존 취득 시설물에 대해서는 적용 불가능
- **금융기관과 등기소에서 보조사업 취득 시설물 여부를 확인할 수 있는 보조금 취득 시설물 이력관리 시스템 도입**
 - 관리대장이나 공시시스템은 담당자들이 자발적으로 보조금 취득 시설물 여부를 확인하도록 유도하기 어려움
 - 처리해야 할 업무가 많은 상황에서 비치된 관리대장이나 공시 시스템을 확인하는 절차가 번거롭고, 법적 강제성도 없기 때문
 - 담보물의 주소지만으로 보조사업 취득 시설물임을 확인할 수 있는 시스템을 구축하고, 보조금 취득 시설물에 대한 중앙관서장 승인 필요 사항을 인지하도록 협조공문 정기적 발송
 - 보조사업 취득 시설물 이력 확인 시 담보 제공 등 재산 처분의 제한에 관한 사항을 함께 게시하여 부기등기 효과 제공
 - 담보 제공 등의 처분이 제한된 재산임을 금융기관이나 제3자가 사전에 인지하여 담보취득이나 저당권 설정 전에 중앙관서장 승인을 확인하는 절차 강화

VI

참고

- ■ 농업보조사업 관리 효율화 방안

참고 1 농식품부 재정사업자율평가 결과('12년도 실적)

☒ 우수 3개(10%), 보통 21개(72%), 미흡 4개(14%), 매우미흡 1개(3%)

구 분	관리과제 (사업)명	12예산 (억원)	점수	등급
기금사업 (6)	소비지 유통 활성화	1,556	62.00	보통
	농산물 수출 촉진	533	62.00	보통
	농식품 수출 촉진	3,652	77.50	보통
	해외농업개발(농지)	320	72.00	보통
	대단위 농업 개발(농지)	2,573	57.00	미흡
	쌀소득보전변동직불	695	62.50	보통
예산사업 (19)	동축산물검역검사 및 안전관리	122	62.00	보통
	식물검역검사 및 수출지원	104	67.00	보통
	농업기반시설 활용	100	52.00	미흡
	농수산물유통공사출자	442	42.00	매우미흡
	도농교류 활성화	158	69.50	보통
	친환경 농업 인프라	104	65.00	보통
	가축방역 지원	1,489	65.00	보통
	가축방역	106	85.00	우수
	농산물 유통개선	429	57.00	미흡
	양곡유통지원	246	77.50	보통
	농어업·농어촌 알리기	73	67.50	보통
	대단위 농업 개발	736	67.00	보통
	재해예방	3,265	67.00	보통
	종자관리	129	77.50	보통
	농가소득보전	8,495	65.00	보통
	농촌지역 개발	437	64.50	보통
	수리시설 개보수	3,700	67.00	보통
	농업시설 개선	368	62.50	보통
	농산물 유통개선	1,322	57.00	미흡
정보화 (4)	검역검사 정보화	75.0	80.0	우수
	농림행정 정보화	65.0	69.0	보통
	종자원 정보화	14.8	76.0	보통
	농지관리(농지종합정보화)	16	86.0	우수

참고 2 농식품부 재정사업자율평가 결과('11년도 실적)

☒ 우수 1개(7%), 보통 10개(67%), 미흡 2개(13%), 매우미흡 2개(13%)

구 분	관리과제 (사업)명	11예산 (억원)	점수	등급
기금사업 (6)	식품산업육성(농안)	855	70	보통
	농산물유통개선(농안)	1,044	66	보통
	품목별 경쟁력강화	40	30	매우미흡
	과수경쟁력제고(FTA)	589	67	보통
	과수경쟁력제고(FTA,용자)	453	71	보통
	식량및원예 경쟁력제고(FTA)	409	62	보통
예산사업 (9)	친환경비료	2,372	62.5	보통
	식품산업기반 조성(농특)	69	62	보통
	식품산업육성(농특)	160	80	우수
	식품안전및규격(농특)	592	62	보통
	친환경농업 인프라	122	47	매우미흡
	경쟁력제고(농특)	1,262	55	미흡
	전문농어업경영체육성(농특)	517	65	보통
	농어업인 복지증진	3,765	75	보통
	농산물유통개선(예특)	1,422	52	미흡

참고 3 농식품부 재정사업자율평가 결과('10년도 실적)

☒ 우수 2개(6%), 보통 23개(66%), 미흡 8개(23%), 매우미흡 2개(6%)

구 분	관리과제 (사업)명	10예산 (억원)	점수	등급
기금사업 (15)	산지유통활성화(농안,용자)	5,718	81.0	우수
	축산물수급관리	1,153	73.5	보통
	농지은행(농지,용자)	5,268	71.0	보통
	친환경축산지원(축발)	1,245	68.2	보통
	농산물가격안정 및 수급조절	5,597	64.5	보통
	축산물위생안전성(축발)	341	63.5	보통
	종축시설현대화(축발,용자)	136	63.0	보통
	민간가격안정(농안,용자)	490	62.5	보통
	축산경쟁력제고(FTA)	1,243	60.8	보통
	축산물유통구조개선(축발,용자)	1,958	58.5	미흡
	유통·가공시설지원(기금)	312	53.0	미흡
	축산물유통구조개선(축발)	50	50.0	미흡
	축산물생산구조개선(축발)	123	49.8	매우미흡
	농산물유통개선(농안)	615	40.0	매우미흡
	농산물 안전성관리	358	80.0	우수
예산사업 (15)	다목적농촌용수개발	5,966	75.0	보통
	대단위농업시설정비	810	68.5	보통
	축산물위생 안전성(농특)	40	67.0	보통
	농어업재해보험	1,029	66.0	보통
	농업관측	53	65.0	보통
	친환경축산지원(농특)	773	62.0	보통
	광역친환경농업인프라구축(광특)	382	62.0	보통
	전문농업경영체육성(농특)	511	61.5	보통
	농업기계장비지원	288	60.0	보통
	한국농수산대학 교육운영	188	60.0	보통
	전문농어업경영체육성(농특)	904	56.7	미흡
	친환경비료사업	3,045	55.5	미흡
	친환경농업 인프라	206	55.5	미흡
	농산물 안전성	66	55.0	미흡
	농어업인 복지증진	3,843	50.3	미흡
정보화 (5)	농업정보환경지원(농특)	83	79.2	보통
	농산물 품질관리 정보화(농특)	57	77.5	보통
	한국농수산대학정보화교육(일반)	12	72.5	보통
	교육 정보화(일반)	5	65.0	보통
	농식품 안전정보관리(농특)	11	62.6	보통

참고 4

재정사업자율평가 일반재정사업 평가지표 및 배점

단계	평가항목	평가지표	배점	
			일반재정	정보화
계획 (20)	사업계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2.0	2.0
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	3.0	3.0
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5.0	5.0
		소 계	10.0	10.0
	성과계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5.0	5.0
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5.0	5.0
소 계		10.0	10.0	
관리 (30)	사업관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	15.0	12.0
		3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?	10.0	5.0
		3-3. 사업목적을 달성하는데 있어 효율성을 제고하였는가?	5.0	5.0
		3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가?	-	8.0
		3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?	-	가점 (+3)
		소 계	30.0	30.0
성과 /환류 (50)	성과달성 및 사업평가 결과의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30.0	30.0
		4-2. 사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?	10.0	10.0
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10.0	10.0
		소 계	50.0	50.0
계		100		

참고 5 도, 시, 군 보조사업 담당자, 금융기관 의견

< 전북 정읍시청 담당자 >

- ▷ 정읍시는 보조금 관리 조례 제19조(재산의 관리)에 보조금으로 취득한 토지, 건물, 공작물, 그 밖의 물품 등 등기·등록이 가능한 재산에 대해서 보조금액에 대한 근저당권 설정 등 실효적 재산권 확보 조치를 취하여야 한다고 명시되어 있음
 - 근저당권 설정은 보조금액 5천만원 이하인 경우는 제외할 수 있으며, 설정 기간은 부동산과 종물은 등기일로부터 10년간, 그 밖의 차량 등은 등록일로부터 5년간으로 함
- ▷ ‘수산물 산지가공시설’의 경우 정읍시가 근저당 설정을 했는데, 대출실행 기관에서 근저당권 설정 시설에 대한 담보대출이 어려워서 근저당권을 2순위로 변경
 - 국민권익위원회, 고문변호사 등의 의견을 수렴하여 기존 1순위 근저당권을 해제하고 2순위 근저당권을 재설정
- ▷ 이후로는 처음부터 근저당권 설정 시 2순위로 설정하는 경우가 많음

< 전남도청 예산담당관실 담당자 >

- ▷ 전라남도는 2013년 7월 26일 보조금 관리 조례를 전부개정하여 보조금 관리에 대한 문제점을 개선하기 위한 방안 마련
 - 보조금 예산편성 및 교부에 관한 사항을 규정하고 보조금의 지원 기준과 절차를 명확히 함
 - 보조금 사후 평가 제도를 도입하여 사업의 성과, 사업 유지의 필요성 등을 평가하고 그 결과를 다음 연도 예산에 반영하여 보조사업 지원의 건전성과 효율성을 확보하기로 하였으며, 올해 사업이 완료되면 내년 7월 처음으로 평가 예정
 - 보조금으로 취득한 중요 재산에 대해 양도, 교환, 대여 및 담보의 제공 등 처분을 제한하고 이러한 중요 재산 현황을 인터넷 등에 공시하는 보조금 관리시스템 도입 준비 중

<p>▷ 중요 재산에 대한 부기등기나 근저당권 설정에 대해서는 시·군 등에 권장하고 있으나, 각 지방 보조금 관리 조례의 상위법인 “보조금 관리에 관한 법률”에 근거가 마련되어야 할 것</p>
<p>< 전남 장성군청 친환경농정과 유통담당 ></p>
<p>▷ 친환경농정과 유통 분야에서는 산지유통, 저온저장고(연 100동 건립), 직판장, APC 등의 보조사업을 운영하고 있음</p> <p>▷ 담보제공에 대해서는 1년에 1회 등기를 떼어 담보제공 설정 여부를 확인하고, 시정 명령 또는 처분 조치를 내리고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 200만원 이하 시설에 대해서는 읍·면에서 관리하고 이상 시설에 대해서는 군에서 관리 - APC 등 규모가 큰 사업에 대해서는 담보제공 승인을 받도록 하고 있는데, ‘농산물산지유통시설관리지침’에 따라 규모가 작은 것은 군이나 도에서 위임받아 승인을 함 - 다른 개인, 법인 소유 시설은 자부담분이 있더라도 보조금 교부시 장성군 소유로 하는 것을 미리 설명하고, 근저당 설정을 하지 못하도록 하고 있음 - 산지유통시설은 재산가치의 50%까지 대출받을 수 있게 되어 있음 <p>▷ 중앙관서장 승인 신청 시 검토의견서, 실태확인서, 등기부등본 등을 함께 검토하여 첨부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법인은 중앙관서장 승인이 필요하다는 것을 알고 군에 신청을 하나, 개인은 금융기관을 먼저 방문 <p>▷ 사후관리는 장비, 시설에 따라 5, 10, 20년까지 관리되고 있으나 내용연수를 반영한 사후관리 기간 재검토와 효율성 제고 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 저온저장고는 사후관리 기간이 5년이지만 활용은 10년 이상 가능하므로 ‘경과연수’가 있으면 ‘경과연수’가 끝날 때까지 지속관리하고 있음(관리 대장에는 올리지 않고 별도 관리) - 사후관리 시 읍·면에서 10여명이 조사를 하고 있으나, 금액 기준 없이 조사 내용이 까다롭게 되어 있어 노동력 낭비가 크다고 보므로 보조금 규모에 따라 관리 기준 차등화 필요 - 소모성 사업은 2~3년이면 감가상각 되므로 사후관리 불필요함

▷ **중앙관서장 승인에 대해서는 금액 기준을 두고 농식품부와 도에서 나눠서 하면 좋을 것이라 생각**

- 현재 농식품부에서 승인 건이 많아서 처리 기간이 지연(20~30일)되고 있으며, 상위 관청인 ‘도’에서 승인해주면 경영체에게 이해시키기 편하고 기준을 명확히 알 수 있을 것
- 승인 기준 시설물은 자산가치나 감가상각을 고려하여 5천만원 이상 시설물이면 적당할 것이라고 봄

< 전남 장성군청 재무과 담당자 >

▷ **장성군은 보조사업의 공정·투명한 운용을 위해 보조금 관리체계를 강화하고자 2013년 10월 14일 보조금 관리 조례를 개정**

- 주요 개정 내용은 보조금 예산 계상 신청 및 예외 조치, 보조금의 대상 사업 및 보조율, 보조금 관리시스템 운영, 보조사업의 사후평가, 재산처분의 제한 등임
- 보조금 관리시스템의 경우 “전라남도 농업보조금 시스템”을 일괄적으로 사용하기로 함
- 사후평가는 “보조금 성과관리 평가”를 통해 평가 결과를 내년 예산에 반영하고, “성과관리 카드”를 가지고 사업의 성과를 관리함
- 재산처분의 제한에 양도/담보 제공 금지 조항은 원래 있었으나, 일부 조항에 변경이 있어 개정함

▷ **보조금 관리 조례에 “보조금 취득 중요재산에 대한 근저당권 설정”하는 부분에 대해 고민하여 행안부에 의뢰하였으나, 사업성격이 모두 상이하여 일관된 기준을 세우기가 어렵고 재산권 침해라는 의견 등이 있어 보조금 교부 조건으로 하는 것이 좋겠다는 답변**

- 사업을 하는 입장에서는 보조금 관리에 관한 법률이나 보조금 관리 조례에 근저당권 설정 부분을 넣으면 좋겠다고 생각하고 있으나, 기준이 명확해야 하며 사업별로 타당성과 기준에 대해 검토가 필요할 것으로 보임

< 전남 영광군청 해양수산물 담당자 >

▷ **감사부서, 고문변호사, 상위기관 질의 등을 통해 2010년부터 보조금 교부 조건, 상대방 동의하에 준공 후 근저당권을 설정해 옴**

- 단, 채권최고액은 보조금에 대해서만 설정하고 자부담분은 승인 후에 대출 받을 수 있도록 하고 있음
- 그러나 자부담분을 사전에 확보하는 과정에서 사금융이나 지인을 통해 대출을 받은 경우에 담보대출 받은 자금으로 자부담분을 상환하는 용도로 사용할 우려

▷ **2009년 보조금 지원을 받은 백서영농조합법인의 천일염 산지종합처리장에 대해 건물과 토지에 근저당권을 설정하여 경매로 사업주가 바뀐 후에도 보조금을 회수한 사례가 있음**

- 2009년 사업으로 총사업비 18억원(국비 7억 2천만원(40%), 도비 2억 7천만원(15%), 군비 2억 7천만원(15%), 자부담 5억 4천만원(30%))이 투입되어 2010년 11월에 완공
- 본 시설은 경영체의 동의로 2011년 1월에 보조금 12억 6천만원에 대한 채권최고액에 근저당권을 설정
- 이후 운영비 조달 과정에서 가압류가 발생하여 강제 경매가 진행되었으며 (조합원이 경매 신청) 2012년 7월 경영체가 바뀌었음에도 불구하고 영광군은 보조금의 52%인 6억 5천 124만 4천원을 회수함

▷ **최근에는 도에서 보조사업 취득 시설에 대해 근저당권을 설정할 것을 권장하고 있어 사후관리 기간인 10년 동안 설정하고 있으나 금융기관에서 사후 관리 수단에 대한 이해가 낮아서 어려움이 있음**

- 일반적인 보조율이 60~70%이고 자부담분이 30~40% 정도이며, 근저당권이 설정된 경우 담보대출비율을 낮게 적용하여 총사업비의 10% 수준만 대출이 가능해 경영체 입장에서 운영이 어려움
- 행정기관의 근저당권 설정은 사후 관리를 위한 안전장치이지 회수할 부분이 아니므로, 금융기관이 담보평가액이나 담보가능액 산출시 이를 고려할 수 있도록 방안 마련 필요

- ▷ 사후관리는 반기 1회 ‘사후관리카드’ 점검을 통해서 목적대로 운영되고 있는지, 담보제공 여부 등을 확인
- ▷ 정부 보조부분 근저당권 설정을 조례에 넣는 것은 재산권 제한에 대한 위험 소지가 있으므로, ‘법률’에 넣어서 근거를 마련하는 것이 가장 중요
 - 또는 보조비율로 지분비율을 정하여 ‘공동등기’를 하여 사후관리기간이 끝나면 경영체에게 소유권을 이전하는 방안도 고려. 단, 소유권 이전시 취득세 감면 등의 문제가 있어 복잡

< 전남 순천시청 농업정책과 담당자 >

- ▷ 보조금 지원 시설물 담보제공 승인을 도에서 위임해서 하다가 2011년 8월 31일 이후 중앙관서장이 승인하는 것으로 바뀜
 - 현재 자부담의 50% 선에서 승인이 되고 있음
- ▷ 대부분의 보조금 사업이 보조 60%, 자부담 40%로 지원되고 있으나, 농업인들은 이 외에 토지 매입, 운영자금까지 하면 부담이 상당하여 자부담의 50% 선에서 대출받는 것은 현실적으로 적은 수준이라 생각됨
 - 2010년부터 도에서 보조금 사업에 대해 근저당권을 설정할 것을 권장하고 있으나, 근저당권을 설정할 경우 운영자금 조달에 어려움이 있으며 사유 재산 침해로 소송에 패소할 가능성
- ▷ 근저당 설정은 ‘보조금액’에 대해서만 채권최고액으로 설정하는 것이 적절할 것이라 생각됨
 - 채권최고액은 이자가 포함된 금액으로 통상 120% 설정
- ▷ 5억 이상 보조 시설물에 대해 1년에 2회 실태조사를 하는데, 조사 결과 근저당 설정 미승인 받은 시설물에 대해 근저당권 설정을 해제하도록 하는 것도 현실적으로 어려움
 - 근저당권 설정을 해제한다는 것은 담보대출 원리금을 상환해야 한다는 것인데 농업인들이 매출이 생겨도 대출을 상환하기 보다는 재투자를 하는 경우가 많아 수차례에 걸쳐 공문을 띄워도 설정 해제는 잘 되지 않음
- ▷ 법적으로 보조지원 시설물에 대한 담보 제공을 금지하거나, 근저당권 선순위 설정이 가능하도록 근거를 마련해주어야 함

< NH농협은행 장성군지부 정책자금대출 담당자 >

- ▷ 정책자금대출 대상으로 선정되면 시설 완공 후 1순위로 NH농협은행이 담보를 취득하게 되며, 용자금액이 전액 회수되면 설정을 해지함
- ▷ 담보 감정가액은 1억 이하는 자체감정을 하고, 1억 이상은 BPR센터에 감정의뢰를 하며 2~3일 가량 소요됨
 - 신용등급은 1~10등급으로 나뉘며 이를 기준으로 담보대출 금액 결정
- ▷ 정책자금대출 대상자로 선정이 돼도 담보가 없거나 신용등급이 낮으면 대출이 안됨
 - 대상자 선정시 제출하는 신용조사서(무료) 상에는 불량거래나 연체가 없는지 여부만 확인하고 있으며 실제 대출 실행 시에는 더 자세한 조사를 실시함
 - 정책자금대출 대상자 선정 기준을 더 강화해야 할 듯
- ▷ 운전자금대출은 농신보 보증대출이 많이 이루어지고 있음
 - 한우입식장, 농기계보조사업 등은 연체, 부실화가 많으며 농신보 대위변제가 다수로 이루어짐. 농신보 대위변제로는 80~85% 정도 손실을 메꿀 수 있으며 그 외는 부도처리를 해야 함

< NH농협은행 화순군지부 >

- ▷ 유리온실 지원 사업의 보조비율은 점점 낮아지고 있어서 기존 50% 보조, 50% 용자사업이 올해부터 100% 용자로 전환됨
- ▷ 원예경영과 담보제공 승인은 원래 용자가 매칭된 사업들로 정책자금으로 대출되어야 하는 사업이나 사업기간 내에 완공을 하지 못해서 일반대출로 승인을 받음
- ▷ 신용조사는 법인은 시스템에서 신용등급을 산출하고 개인은 시스템에서 '거절'만 아니면 대부분 '양호'나 '보통'으로 처리함
 - 1~10등급 중 9, 10등급이 '거절' 판정이 되나, 농협에서 농업인은 예외적으로 대출이 가능함

▷ **담보평가는 금액별로 내부평가와 외부감정평가 의뢰**

- 3억 미만의 대출은 중앙본부 내 여신심사부의 광주심사센터에서 처리하며 3일 정도 소요
- 3억 이상 대출은 한국감정원, 미래에셋 등의 외부기관에 감정평가를 의뢰하며 서류점검, 현장점검, 본부심사 등을 통해 1주일 이상 소요

▷ **화순지부는 자체적으로 승인 요청을 군 농정과에 공문을 통해 보내며, 농식품부 승인까지 1~2개월이 소요되고, 승인 후에는 추가 심사를 거쳐 15일~1개월 후에 대출이 실행**

- 행정적으로 처리기간이 너무 길어서 대출 신청자들의 불만이 많음

참고 6

농신보 약식/정식 신용조사¹³⁾ 심사항목

☒ 보증심사항목에 부적정 항목이 없는 경우 보증 지원 가능

- 1. 보증 대상**
 - 1) 보증심사기준 적용의 적정성
 - 2) 보증대상자의 적정성
 - 3) 보증대상자금의 적정성
- 2. 보증 금액**
 - 1) 보증심사기준별
 - 2) 총 보증한도
- 3. 금융거래 신뢰도**
 - 1) 대출금 또는 상거래채무 연체
 - 2) 신용관리대상거래처
 - 3) 대위변제자 또는 그 연대보증인
 - 4) NICE CB평가 결과 9~10등급 해당 여부
- 4. 사업장·주택의 안정성**
 - 1) 부속토지 확보의 적정성(시설자금)
 - 2) 휴·폐업 여부 및 영업중일 것
 - 3) 경영분규 여부
 - 4) 사업장 권리침해 여부
 - 5) 거주주택 권리침해 여부
- 5. 채권보전**
 - 1) 연대보증인 입보의 적정성
 - 2) 시설자금 보증조건 부여의 적정성
 - 3) 기타 보증조건 부여의 적정성
 - 4) 기 부여된 보증조건 이행의 적정성
- 6. 차입규모**
 - 1) 총차입금은 자기자본의 600% 이내
 - 2) 운전자금차입금은 매출액의 1/2 이내(약식신용조사 생략)
- 7. 부실 가능성**
- 8. 예외보증 지원기준 충족 여부**

13) 보증신청금액이 5천만원 초과 2억원 이하이면 약식신용조사, 2억원 초과시 정식신용조사 실시

참 고 문 헌

- 김용택 외, “농가소득보전 및 소득안전망 확립방안”, 한국농촌경제연구원, 2004.12
- 김태곤 외, “농가단위소득지원제도 : 일본의 새로운 시도”, GS&J Institute, 시선집중 제7호, 2005.12
- 박성재 외, “농림투융자사업의 투명화와 농업금융의 안정화 과제”, 한국농촌경제연구원, 2006
- 송주호, “WTO에서의 주요국 국내보조 비교와 시사점”, 농촌경제 제32권, 한국농촌경제연구원, 2009
- Abbott, P. C., Paarlberg, P. L. and Sharples, J. A., “Targeted agricultural export subsidies and social welfare”, American Journal of Agricultural Economics, 69(4) (November), 1987
- OECD, “Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan”, 2009
- WTO, “Members’ Usage of Deomestic Support Categories, Export Subsidies and Export Credits”, TN/AG/S/1, 2002a
- 감사원, “대규모 국고보조사업 등 집행실태”, 2013.9
- 농림수산업자신용보증기금, “2012 농신보 업무 가이드”, 2012.4
- 농림축산식품부, “농림축산식품 주요통계”, 2013
- 농림축산식품부, “농림수산사업시행지침서”, 2012.12
- 농림축산식품부, “2010년도 재정사업 자율평가 보고서(일반재정)”, 2011.8
- 농림축산식품부, “2011년도 재정사업 자율평가 보고서(일반재정)”, 2012.8
- 농림축산식품부, “2012년도 재정사업 자율평가 보고서(일반재정)”, 2013.7
- 기획재정부, “2012년도 재정사업 자율평가 지침”, 2013.1