

최종보고서

분야별 재정효율화 방안 연구: 농업

2012. 6. 15

<요약 및 정책적 시사점>

1. 요약

먼저 농업 재정 전반을 살펴보자면, 부가가치기준 농업생산액으로 전체 GDP 대비 2.4%수준인 농업 관련 예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 2009년 5.9%, 2010년 5.5%에 이른다. 이와 같은 농업 관련 예산을 1990년 이후 농가경영안정, 농업구조개선, 농가경영안정, 농촌사회개발 순으로 변화해 온 농정목표와 연계시켜보면, WTO 출범을 전후하여 농가경영안정 예산은 5조원에서 4조 수준으로 감소, 농업구조개선예산은 1997년을 기점으로 증가하다가 감소하여 현재 2조 수준, 농촌사회개발예산은 2008년에 1조를 넘어선 후 지속적인 증가추세를 보여주고 있다. 이와 같이 대규모 예산이 투입되고 있는 농업재정사업에 대한 정부개입의 타당성을 농가경영정책 중 농가소득경영안정사업(축사시설 현대화사업), 농산물유통개선사업(농산물단지 유통센터 건립지원사업), 농업구조정책 중 농업체질강화(인력양성사업 등의 농어업경영컨설팅사업)과 농업생산기반확충사업(대단위농업개발 및 방조제 축조사업), 농촌사회정책 중 농촌개발복지증진사업(농어민건강보험료 지원사업) 등 모두 6개 사업에 적용하여 평가하였다. 평가결과, 일부 사업(대단위농업개발 및 방조제 축조사업, 농산물산지 유통센터 건립지원사업)은 정부개입이 적절하고, 농어업경영컨설팅사업은 사업방향 재검토 필요, 축사시설 현대화사업은 용자제도 폐지와 함께 자부담 전환을 통한 사업중지 필요, 농어민건강·연금보험료 지원사업은 복지차원의 적절성 확보 등으로 귀결되었다.

다음으로 농수산물 유통은 생산자, 소비자, 유통 상인들 모두에게 관련되는 것으로 유통효율화를 위한 정부 개입은 필요하며 사회경제적으로 매우 타당한 정책목표라 할 수 있다. 그러나 유통정책의 내용이 유통시설 확충과 운영자금 위주이며, 유통주체의 역량강화나 유통조성 기능에 대한 관심이 미흡하다. 또한 경합되는 시설에 대한 지원을 하고 비슷한 내용의 사업을 중복 지원하는 등 사업간 중복 문제도 있으며, 산지유통개선과 소비지 유통개선 사업의 연계성이 부족한 문제점을 보이고 있다.

유통정책의 효과성은 물적효율성(physical efficiency), 가격효율성(pricing efficiency), 형평성(유통기관에 대한 접근성), 거래비용(transaction cost) 절감, 발전성(품질 및 식품안전성), 안정성(가격의 안정화) 등으로 평가 가능하다. 다양한 유통개선 프로그램을 시행한 결과 물적 효율성, 가격효율성, 접근성, 품질 및 식품안전성 등은 과거보다 높아졌으나 여전히 거래비용 절감, 가격 안정성 등에서는 뚜렷한 성과를 내고 있지 못한 것으로 평가된다.

수급안정사업은 대상품목의 계약재배 참여율이 10%대에 불과하여 가격안정 효과가 매우 미흡한 문제점을 보이고 있다. 정부 지원에 의해 건립된 산지유통센터의 가동율이 낮고 운영이 활성화되지 못하고 있으며, 산지유통조직 육성 시책이 자금지원 위주로 되어 있어 실질적인 유통조직 육성이 미흡하다. 조합공동사업법인 등에 의한 연합마케팅사업도 사업모델이 정립되어 있지 않고 참여조합 유통사업과의 경합으로 광역유통조직으로서의 기능이 제약되고 있다. 2011년 7월 말 농축수산물 브랜드 수는 모두 5,291개로 집계되나 광역 브랜드 체계가 구축되어 있지 않고, 종합적 마케팅 전략이 미흡하다.

도매시장에 시장도매인제도 등이 도입되었으나 도매시장이 여전히 고비용, 저효율 구조를 보이고 있으며, 변화하는 유통환경에 대한 대응력이 취약한 문제점을 보이고 있다. 물류표준화에 대한 투자 확대의 결과 포장규격화 수준은 획기적으로 높아졌으나 효율적인 품질관리시스템이 확립되지 않아 소비자의 신뢰도 구축이 미흡하다.

마지막으로 농업소득 향상을 위한 재정지출에 대한 연구에 있어서는, 정부 예산 지출이 농가의 규모에 따라 다른 효과를 얻게 되는 것임에도 불구하고 모든 농가에 대하여 동일한 정책을 적용하는 것이 정부예산지출의 효율성을 저해하는 중요한 원인이 된다고 보고, 농가를 농지규모에 따라 0.5ha 미만의 농가와 2.0-5.0ha의 농가로 나누어 정부 예산지출의 효과를 분석하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 0.5ha 미만의 농가와 2.0-5.0ha의 농가의 정부예산 지출에 대한 반응은 상당한 차이가 있다. 그리고 규모가 작은 농가의 경우에는 농외소득, 규모가 큰 농가의 경우에는 농업소득이 중요하다.

둘째, 소득·경영안정, 유통개선, 체질개선 지출은 긍정적인 영향을 미치나, 생산기반 지출은 단기적으로는 2.0-5.0ha의 농가의 소득 향상에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 양곡관리 지출과 복지증진 지출은 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이것은 양곡관리 예산지출의 대부분을 차지하는 쌀소득보전직불제 지출과 복지증진 지출의 지불 기준이 농가의 생산성과 직접 관련이 없기 때문이라고 생각된다.

또 0.5ha 미만의 농가와 2.0-5.0ha의 농가에 대하여 농가 구성원 1인당 실질농업소득과 실질 순소득을 10년간 30% 증가시키는 시뮬레이션을 각각 시행한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농업소득만 증가시킬 경우, 농업규모가 작은 농가의 농업소득을 증가시키는 것이 농업규모가 큰 농가의 소득을 증가시키는 것보다 약 50% 더 많은 비용이 필요한 것으로 나타났다.

둘째, 농업소득과 농외소득을 같이 증가시킬 경우(즉 순소득을 증가시킬 경우), 농업규모가 큰 농가의 농업소득을 증가시키는 것이 농업규모가 작은 농가의 소득을 증가시키는 것보다 더 많은 예산이 필요한 것으로 나타났다. 또 농업규모가 작은 농가의 경우, 농업소득만 증가시키는 것보다 농업소득과 농외

소득을 함께 증가시키는 것이 오히려 더 적은 예산을 필요로 하는 것으로 나타났다.

2. 정책적 시사점

전반적인 농업재정지출에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 농업 관련 환경변화에 부응한 농정목표의 변화에 맞춘 예산 규모와 배정 노력이 요구된다.

둘째, 농민들의 농지보유규모와 소득 등의 경제 상태에 대한 명확한 파악을 통한 농정방향 재설정이 필요하다. 즉, 체질개선정책과 소득경영안정정책은 고령농업인구가 현 추세를 유지하는 한 당분간 계속 시행하고, 향후 농민들의 경제상황에 대한 실태 파악을 통해 농정 대상을 구분한 뒤 그에 맞는 특화된 정책을 추진할 필요가 있다.

이와 같은 정책 방향은 농업부문의 자생적인 자본축적과 수익성 제고로 이어져 궁극적으로 농업의 정부 의존도를 완화시킴으로써 농업 관련 예산의 효율성과 농업경쟁력 제고에 크게 기여할 것이다.

재정지출 효율화를 위한 농산물 유통정책 개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 산지유통 분야에서는 현실적으로 농산물 유통의 상당 부분을 담당하는 수집상을 제도권에 흡수하여 투명성을 높이고, 농협의 산지유통사업을 활성화시켜야 한다.

둘째, 수급안정 측면에서는 현행 실효성이 없는 수급안정제도를 전면적으로 개편하여 생산자의 자율적 수급조절 체계를 강화시키며, 주요 채소에 대한 농가 소득 안정 제도를 도입해야 한다.

셋째, 도매시장 분야에서는 현재 공정성 확보를 위한 규제 위주의 정책 패러다임을 효율성 및 가격 안정성을 높이는 경쟁촉진 패러다임으로 전환시키며 도매시장의 산지 지원 기능을 강화시킬 필요가 있다.

넷째, 물류 측면에서는 로컬푸드시스템을 확대하고 포장비 절감 등을 통해 저비용 유통체계를 구축해야 한다.

다섯째, 유통조성 기능 측면에서는 농산물 유통관련 법체계 정비와 농협의 역할 강화로 소비자 유통업체의 공정거래 시스템 정착시키고, 품질관리 체계 확립 및 유통정보 확충을 통해 농산물 유통의 효율성을 높여야 한다.

농업소득 향상을 위한 농업예산지출의 방향에 대해서는 다음과 같은 제안을 할 수 있다.

첫째, 규모가 작은 농가와 규모가 큰 농가를 분리하여 정책을 시행하는 것이 재정지출의 효율성을 높일 것이다.

둘째, 생산기반정책에 대한 지출은, 단기적 효과가 불투명하므로, 장기적 효과를 고려하여 시행하되 신중하게 진행할 필요가 있다.

셋째, 농가의 생산성과 직접 관련이 없는 지출(예를 들어 쌀소득보전직불제 지출과 복지증진 지출)의 경우, 생산성 향상을 위한 일반 농업정책과 구분하여 운용함으로써 효율성을 높이는 방안을 연구해 볼 필요가 있다.

넷째, 장기적으로 농가소득을 증가시키는 정책을 펼 경우, 농업소득만 증가시키는 것보다 농가소득과 농외소득을 같이 증가시키는 것이 더 효율적이고, 특히 농업규모가 작은 농가의 경우는 농업소득만 증가시키는 것보다 농업소득과 농외소득을 같이 증가시키는 것이 더 효율적이다.