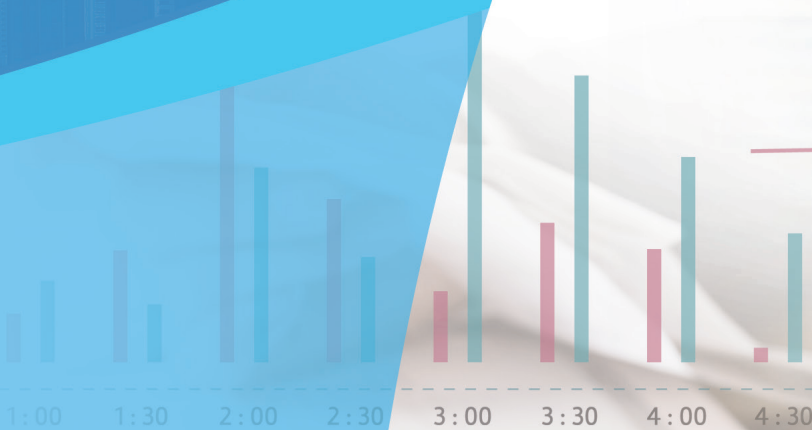


2019. 11

2019~2023 국가재정운용계획

농림·수산·식품 분야 보고서



2019~2023 국가재정운용계획

- 농림 · 수산 · 식품 분야 보고서 -

2019. 11

국가재정운용계획
농림 · 수산 · 식품 분과위원회

농림·수산·식품 분과위원회

분과위원장 한국농촌경제연구원 : 박준기 선임연구위원

기획재정부 : 양충모 경제예산심의관

분과위원 기획재정부 : 정창길 농림해양예산과장

한국농촌경제연구원 : 김종진 연구위원

유찬희 연구위원

원은송 연구원

한국해양수산개발원 : 임경희 연구위원

서울대학교 : 이태호 교수

건국대학교 : 장재봉 교수

전남대학교 : 김윤형 교수

목 차

<1부> 2019~2023년 농림·수산·식품 분야 재정운용 방향

제1장 농림·수산·식품 분야 재정투자의 평가와 방향	5
제1절 재정투자의 현황과 추이	5
1. 농림·수산·식품예산 현황	5
2. 재원배분의 추이와 특징	8
제2절 재정투자의 성과와 한계	10
1. 재정투자 성과	10
2. 재정투자 한계	13
제3절 재정운용 방향	15
1. 여건 전망	15
2. 중기재정운용 방향	15
제2장 축산부문 재정투자의 평가와 방향	17
제1절 재정투자의 현황과 추이	17
1. 재정지원 현황	17
2. 사업별 재정지원 현황	18
제2절 재정투자의 성과와 한계	20
1. 재정투자 성과	20
2. 재정투자 한계	31
제3절 재정운용 방향	32
1. 여건 전망	32
2. 중기재정운용 방향	32
제3장 식품산업부문 재정투자의 평가와 방향	36
제1절 재정투자의 현황과 추이	36
1. 재정지원 현황	36
2. 사업별 재정지원 현황	37

제2절 재정투자의 성과와 한계	39
1. 재정투자 성과	39
2. 재정투자 한계	44
제3절 재정운용 방향	45
1. 여건 전망	45
2. 중기재정운용 방향	45
제4장 임업부문 재정투자의 평가와 방향	48
제1절 재정투자의 현황과 추이	48
1. 재정지원 현황	48
2. 사업별 재정지원 현황	49
제2절 재정투자의 성과와 한계	52
1. 재정투자 성과	52
2. 재정투자 한계	54
제3절 재정운용 방향	55
1. 여건 전망	55
2. 중기재정운용 방향	58
제5장 수산 분야 재정운용 성과 및 방향	60
제1절 재정투자의 현황과 추이	60
1. 재정투자 개요	60
2. 사업별 재정지원 현황	61
제2절 재정투자의 성과와 한계	67
1. 재정투자 평가	67
제3절 재정운용 방향	77
1. 여건 전망	77
2. 중기재정운용 방향	80

<2부> 농림·수산·식품 분야 중점 검토과제

제1장 쌀소득보전직불제 개편방향과 검토과제	87
제1절 논의 배경	87

1. 쌀 직불제 주요 내용	87
2. 쌀 직불금 지급실적	89
제2절 쌀 직불제 평가 및 환경 변화	90
1. 쌀 직불제 평가	90
2. 농업환경 변화	93
제3절 쌀 직불제 개편 방안	95
1. 기본방향	95
2. 개편 방안	96
3. 영향 분석	97
제4절 쌀 직불제 개편 주요 이슈 검토	101
1. 개편 시 고려 사항	101
2. 규모별 직불금 단가	102
3. 적정 벼 재배면적 유도 정책	103
제5절 소농지불방식에 대한 검토	106
1. 직불제의 기본 방향	106
2. 제도 설계(Mechanism Design)	107
3. 농가의 비용함수	108
4. 직불제 설계	109
제2장 농촌의 다원적 기능과 공익형 직불제 도입 방안	112
제1절 논의 배경	112
1. 농정비전과 공익형 직불제 논의 필요성	112
2. 공익형 직불제 논의 필요성	114
제2절 주요국 직불제 사례와 시사점	115
1. 일본	115
2. EU	116
제3절 공익형 직불제 체계화 방안	118
1. 체계화 방안	118
2. 검토과제	120
제4절 쟁점 사항	121
1. 농업의 다원적 기능 논의 동향	121

2. 다원적 기능에 대한 주요 쟁점	125
〈부록〉 농업의 다원적 기능과 사회적 수요	130
참고문헌	133

표 목 차

〈1부〉 2019~2023년 농림·수산·식품 분야 재정운용 방향

〈표 1-1〉 농림·수산·식품 분야의 부문 및 소관 부처	5
〈표 1-2〉 국가예산 대비 농림·수산·식품 분야 예산 비중 추이	6
〈표 1-3〉 농림·수산·식품 분야 부처별 예산 현황	7
〈표 1-4〉 부문별 예산 현황	8
〈표 1-5〉 농림축산식품부 예산 및 기금 운용 현황	8
〈표 1-6〉 농림·수산·식품 분야 부문별 예산 추이	9
〈표 1-7〉 농림축산식품부 부문별 예산 운용 변화	10
〈표 1-8〉 농가경제 관련 하위 단위사업 지원규모	10
〈표 1-9〉 농촌복지 관련 하위 단위사업 지원규모	12
〈표 1-10〉 농가소득 항목별 추이	13
〈표 2-1〉 농림축산식품부 축산부문 재정지원	17
〈표 2-2〉 축산부문 예산 회계별 현황	18
〈표 2-3〉 농림축산식품부 축산관련 세부 사업별 예산	19
〈표 2-4〉 축산물 수급관리 사업 지원규모	21
〈표 2-5〉 축산기술보급 사업 지원규모	22
〈표 2-6〉 축산업 경쟁력 제고 사업 지원규모	24
〈표 2-7〉 축사시설현대화 사업 지원규모	25
〈표 2-8〉 친환경축산 사업 지원규모	26
〈표 2-9〉 동축산물검역검사 사업 지원규모	27
〈표 2-10〉 가축검역(농특) 사업 지원규모	28
〈표 2-11〉 검역검사정보화 사업 지원규모	28
〈표 2-12〉 검역검사(R&D) 사업 지원규모	29
〈표 2-13〉 가축방역 사업 지원규모	30
〈표 2-14〉 축산물위생안전성 사업 지원규모	31

〈표 3-1〉 농림축산식품부 식품부문 재정지원	36
〈표 3-2〉 식품부문 예산 회계별 현황	36
〈표 3-3〉 농림축산식품부 식품관련 세부 사업별 예산	38
〈표 3-4〉 식품산업육성(농특회계) 사업 지원규모	41
〈표 3-5〉 식품산업육성(농안기금) 사업 지원규모	41
〈표 3-6〉 식품안전 및 규격(농특) 사업 지원규모	42
〈표 3-7〉 지역전략식품산업육성 사업 지원규모	43
〈표 3-8〉 농산물수출촉진 사업 지원규모	44
〈표 3-9〉 농식품수출촉진 사업 지원규모	44
〈표 4-1〉 산림예산 투자규모	48
〈표 4-2〉 부문별 산림예산 투자규모	49
〈표 4-3〉 임업 생산액 추이(2013~2017)	52
〈표 4-4〉 목재수급 실적	52
〈표 4-5〉 산림휴양 시설 및 이용자 현황	53
〈표 4-6〉 주요 산림재해 발생현황	53
〈표 4-7〉 주요 선진국과 임업 비교(2017년)	54
〈표 4-8〉 현행 직불제 개요	56
〈표 4-9〉 소멸위험지수	57
〈표 5-1〉 수산업·어촌부문 예산 추이	60
〈표 5-2〉 수산업·어촌 예산 종류별 예산 현황	61
〈표 5-3〉 수산업·어촌 프로그램별 예산 현황	62
〈표 5-4〉 수산업·어촌 부문별 예산 현황	63
〈표 5-5〉 수산업·어촌 관련 주요 증기계획	69
〈표 5-6〉 수산물 어업별 생산량 추이	72
〈표 5-7〉 어가소득 추이	72
〈표 5-8〉 수산물 생산액 및 어업부가가치 추이	73
〈표 5-9〉 수산물 수출액 및 수출가격 추이	74
〈표 5-10〉 연령별 어선척수 추이	75
〈표 5-11〉 수산물 소비량(1인 연간 공급량 기준) 및 자급률 추이	75

〈표 5-12〉 어업가구 및 어가인구 추이(해면어업)	76
〈표 5-13〉 귀어가구 및 귀어인구 추이	77

〈2부〉 농림·수산·식품 분야 중점 검토과제

〈표 1-1〉 농지 규모별 쌀 직불금 수령 비중	92
〈표 1-2〉 작물별 직불금 수령액	93
〈표 1-3〉 영농 형태 및 쌀 직불금 수령 농가 수	93
〈표 1-4〉 농가소득 중 쌀소득 비중 추이	94
〈표 1-5〉 고정직불화에 따른 0.5ha 미만 농가 지급액	98
〈표 1-6〉 고정직불화 시 소요예산별 단가	99
〈표 1-7〉 고정직불화에 따른 직불금 수령액 증감 농가 수	99
〈표 1-8〉 고정직불화에 따른 농가 직불금 총수령액 변화(1.9조원 기준)	100
〈표 1-9〉 고정직불화에 따른 농가 규모별 총수령액 변화(1.9조원 기준)	100
〈표 1-10〉 고정형 직불제 이론 개념	108
〈표 2-1〉 농정비전과 직불제의 역할	113
〈표 2-2〉 시차적 접근에서 제도 원인 변수 간 관계	125
〈표 2-3〉 한국 여건을 고려한 다원적 기능 범위(순기능)	126
〈표 2-4〉 한국 여건을 고려한 다원적 기능 범위(역기능)	126

그림 목 차

〈1부〉 2019~2023년 농림·수산·식품 분야 재정운용 방향

[그림 1-1] 농림·수산·식품 분야 지출규모 추이(2014~2022년)	7
[그림 4-1] 4차 산업혁명의 최종 실행 프로그램	55
[그림 4-2] 연령별·성별 농가인구구조 변화(2000~2015년)	57

〈2부〉 농림·수산·식품 분야 중점 검토과제

[그림 1-1] 2004년 양정개혁 내용	88
[그림 1-2] 연산별 쌀 직불금 지급실적	89
[그림 1-3] 쌀 농가 수취 금액 추이	90
[그림 1-4] 연도별 쌀 공급량과 수요량 변화	91
[그림 1-5] 쌀 소비량 및 소비지출액 추이	94
[그림 1-6] 쌀 직불제 개편 기본방향	95
[그림 1-7] 직불제 개편 방안	97
[그림 1-8] 쌀 직불제 개편 세부 방안	101
[그림 1-9] 경지(논+밭) 규모별 농가 및 농업 소득	102
[그림 1-10] 0.5ha 이하 농가의 농가소득 및 농업소득	103
[그림 1-11] 면적당 공익적 가치 함양 비용과 면적당 정부 지불	109
[그림 1-12] 공익형 직불제 개념도	110
[그림 2-1] EU 직불제의 구조(2015~2020)	118
[그림 2-2] 농정방향과 공익형직불제 도입(안)	120
[그림 2-3] 경제·사회·환경 측면 지속가능성 간 상충 가능성	123
[그림 2-4] 경제 발전 단계별 농업에 대한 사회적 수요 변화	127
[그림 2-5] 일반 국민이 증시하는 농업의 현재 및 미래 기능	128
[그림 2-6] 2013~2017년 유형별 농가경제 이행 경로 요약	129
[부도 1] 농촌·농촌의 구조·기능·가치 모형	131

제 1 부

2019 ~ 2023년 농림 · 수산 · 식품 분야 재정운용 방향

< 2019~2023년 농림·수산·식품 분야 재정운용 방향(요약) >

□ 농림·수산·식품 분야 재정투자 평가

○ 농가소득 및 농업체질 측면

- 쌀 고정직불금 단가 인상, 밭직불제 확대 등을 추진하고, 농기계임대사업 확충 등을 통해 농가소득 보전과 경영비 부담 완화 성과
- 농가소득 보전 및 경영안정을 위한 재정지원에도 불구하고, 농가소득은 도시근로자가구소득에 비해 여전히 낮은 수준이며, 농업후계인력 부족, 경영불안정에 따른 농업투자 부진 등의 문제가 지속되고 있음

○ 농식품 공급체계 측면

- 식량작물 생산기반 확충, 농식품 유통·수급체계 개선, 로컬푸드 확대 및 식품·의식산업 육성 지원
- 주요 농산물의 가격 및 수급불안정 지속, 농식품 안전사고 발생 등으로 소비자 신뢰 확보 노력 필요

○ 농어업인 삶의 질 측면

- 농지연금, 농민 대상 복지제도 등 농촌 맞춤형 사회안전망 강화, 농업의 6차산업화와 농촌관광 육성 등 농촌경제 활성화를 위한 다각적 노력
- 도시와 농촌 간 복지 격차가 여전하고, 정주 공간의 편의성 측면에서 체계적 농촌공간정책이 미흡

□ 농림·수산·식품 분야 정책환경 변화 및 전망

○ 대외 정책여건 변화와 전망

- 저출산으로 출생아 수와 생산가능인구는 지속적으로 감소하는 반면, 기대수명의 증가로 고령사회 본격 진입
- 경제가 2~3%의 저성장 속에서 부의 양극화 심화로 정의·형평성 등에 대한 사회적 요구 증대
- 자치분권, 주민참여 확대, 재정분권 등 중앙정부 주도의 농수산식품정책 추진으로부터 지방분권화 방향으로의 점진적 전환
- 안전한 농수산식품, 안전한 생산, 자연환경 보전, 농촌다움 등 농업·농촌의 역할에 대한 국민의 인식 고양
- 4차 산업혁명 기술(사물인터넷, 인공지능, 빅데이터 등)이 농어업·농어촌 부문에도 접목되면서 융복합으로 인한 경제·사회구조의 변화 전망

- 기후변화 대응, 환경보전 필요성이 높아지는 한편, 참여, 연대, 포용 등 가치의 다양성을 추구하는 다원화 사회로 전환

○ 대내 정책여건 변화와 전망

- 농업통상환경의 불확실성, 국산 농산물 소비 정체 등으로 농가교역조건 악화, 농업성장 및 소득 정체 가능성
- 농가인구 감소 및 고령화로 농업인력 확보 문제의 지속 가능성
- 반려동물, 바이오 소재, 농기자재 등 농식품 신성장산업에서의 고부가가치 창출 전망
- 농업부문 환경보전 문제와 식품안전성 문제 등에 따라 건강 및 안전 추구형 소비 패턴이 확산되고, 윤리적 소비에 대한 관심 증가로 먹거리 산업의 통합관리 필요성 증대

□ 농림·수산·식품 분야 '19~'23년 재정운용 방향

<기본방향>

- ◇ 포용·지속가능성·혁신을 통해 지속가능한 농어업·농어촌 실현
- ◇ 농림·수산·식품 분야 재정투자 성과 및 효율성 제고

○ 사람·환경 중심 포용 농정

- 공익 증진 기여 방식으로 직불제 개편, 중소농 경영안정 대책 강화
- 국민에 대한 안전한 농수산식품의 안정적 공급 역할 강화
- 농어업·농어촌의 환경적 지속가능성 확보

○ 지속가능한 농어촌 구현

- 농어촌 공동체 활성화
- 농어촌 경제 다각화 및 지역순환경제 활성화
- 농어촌다움 증진과 농어촌 주민 삶의 질 향상

○ 농수산식품산업의 혁신

- 농수산물 수급안정을 위한 근본적 대책 마련
- 농어업의 스마트화를 위한 전략 마련 및 지원
- 식품산업을 신성장동력 창출 산업으로 견인

제1장

농림·수산·식품 분야 재정투자의 평가와 방향

제1절 재정투자의 현황과 추이

1. 농림·수산·식품예산 현황

농림·수산·식품 분야는 농업·임업·축산업·수산업 외에도 식품업, 농어촌 개발 및 농산물 유통에 대한 업무를 다루며 식량의 안정적 공급과 농산물 품질관리, 농·임·어업인 소득 및 경영안정, 농어촌 복지증진, 농림수산업 경쟁력 향상과 식품산업의 진흥 등을 목표로 한다. 해당 분야는 4개 부문으로 나뉘지며 농업·농촌부문, 수산·어촌부문, 임업·산촌부문, 식품업부문으로 구분된다. 그 중 농업·농촌부문은 농림축산식품부와 농촌진흥청, 수산·어촌부문은 해양수산부, 임업·산촌부문은 산림청의 예산으로 구성되며 식품업부문은 농림축산식품부 식품업부문과 식품의약품안전처 식품안전부문 예산 및 기금으로 구성된다(한국개발연구원, 2015).

농림축산식품부는 2019년도 예산·기금을 사람 중심 농정개혁을 본격화하면서 6대 중점 과제를 추진하여 성과를 창출할 계획을 발표했다. 6대 과제로 ① 농업·농촌 일자리 창출 ② 스마트(첨단) 농업 확산 ③ 공익형 직불제도의 개편 ④ 신재생에너지 확대 ⑤ 로컬 푸드(지역 먹거리)로 지역경제 활성화 ⑥ 농축산업 안전 및 환경 관리를 제시하였다.

한편 해양수산부는 ① 해양공간 환경·안전 관리 ② 연안·어촌을 혁신성장 거점으로 육성 ③ 수산업 혁신 ④ 해운산업 재건 본격화로 해외 진출 ⑤ 새로운 해양 산업 생태계 구축 ⑥ 글로벌 해양리더의 위상 강화를 중심으로 정책 방향을 설정하였다.

〈표 1-1〉 농림·수산·식품 분야의 부문 및 소관 부처

부문	소관부처	주요내용
농업·농촌	- 농림축산식품부(식품업 제외) - 농촌진흥청	- 식량의 안정적 공급 - 농업인 소득, 경영안정, 복지증진 - 농촌증진 - 농업기술의 연구개발, 보급, 교육훈련
수산·어촌	- 해양수산부(수산어촌부문)	- 수산업 진흥, 어촌개발

〈표 1-1〉의 계속

부문	소관부처	주요내용
임업·산촌	- 산림청	- 산림자원 보호, 육성 - 임업 진흥 및 산촌개발
식품업	- 농림축산식품부 식품업부문 - 식품의약품안전처 식품안전부문	- 식품산업 진흥 - 식품의 안전

자료: 한국개발연구원, 『국가재정운용계획 농림·수산·식품분야 보고서』, 2015.

2019년도 예산안에서 농림·수산·식품 분야 예산은 20조 303억원으로 전년 대비 3,047억 원 증액되었으며 1.5% 증가하였다. 그러나 국가 총지출에서 농림·수산·식품 분야 예산 비중은 2010년부터 꾸준히 감소하고 있으며 2019년에는 4.3% 수준으로 편성되었다.

〈표 1-2〉 국가예산 대비 농림·수산·식품 분야 예산 비중 추이

(단위: 억원, %)

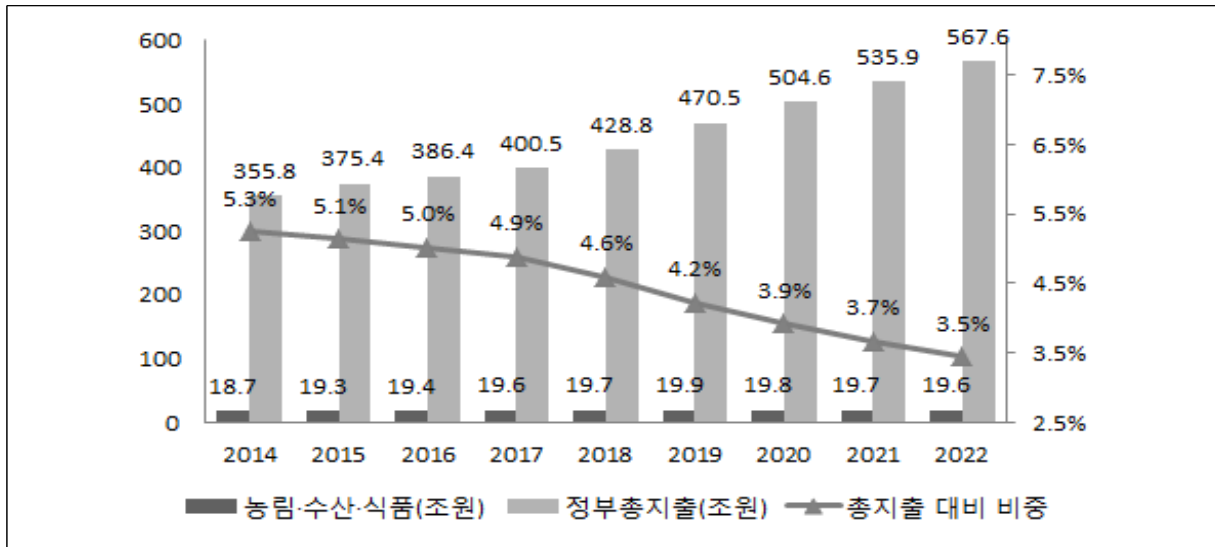
연도	국가전체	전년대비 증가율	농림·수산·식품 분야	전년대비		농식품부	전년대비	
				증감률	비중		증감률	비중
'10	2,928,000	2.9	172,571	2.4	5.9	146,738	0.3	5.0
'11	3,091,000	5.7	176,354	2.2	5.7	148,644	1.3	4.8
'12	3,254,000	5.3	181,322	2.8	5.6	154,083	3.7	4.7
'13	3,420,000	5.1	183,862	1.4	5.4	135,268	△1.1	4.0
'14	3,558,000	4.0	187,334	1.9	5.3	136,371	0.8	3.8
'15	3,754,000	5.5	193,065	3.1	5.1	140,431	3.0	3.7
'16	3,864,000	2.9	193,947	0.5	5	143,681	2.3	3.7
'17	4,005,000	3.7	196,221	1.2	4.9	144,887	0.8	3.6
'18	4,288,000	7.1	197,256	0.5	4.6	144,996	0.08	3.4
'19	4,696,000	9.5	200,303	1.5	4.3	146,596	1.1	3.1

자료: 농림축산식품부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 각 연도.

2019년도 정부 예산 469.6조원 중 농림·수산·식품 분야 비중은 4.3% 수준으로 보건·복지·고용(34.3%), 일반·지방행정(16.3%), 교육(15.0%), 국방(9.9%) 분야 순으로 높은 비중을 차지하고 있다. 전년 대비 증액 규모가 가장 큰 분야는 보건·복지·고용 분야로 17.6조원 증가하였으며 산업·중소기업·에너지 분야의 증가율은 14.3%로 가장 높았다. 반면에 농림·수산·식품 분야의 비중은 2014년부터 매년 0.1~0.4%p 감소하는 추세이며 2018~2022년 동안의 연평균 증가율은 음(-)일 것으로 전망된다.

[그림 1-1] 농림·수산·식품 분야 지출규모 추이(2014~2022년)

(단위: 조원)



자료: 국회예산정책처, 「2019년도 예산안 총괄분석」.

[그림 1-1]에서 정부 총지출 예산 대비 농림·수산·식품분야 예산은 늘어나고 있으나 비중은 지속적으로 낮아지고 있음을 볼 수 있다. 농림·수산·식품분야의 재정규모는 2018년 19조 7,256억원에서 2019년 20조 303억원으로 1.5% 증가하였다. 농림·수산·식품분야 부처별 예산을 살펴보면 농림축산식품부의 증액이 가장 크지만 전년 대비 증가율은 해양수산부(수산어촌부문)와 산림청의 증가율이 높았다. 반면 식품의약품안전처의 예산은 축소되어 전년 대비 4.0% 감소하였다.

<표 1-3> 농림·수산·식품 분야 부처별 예산 현황

(단위: 억원, %)

구 분	'16예산	'17예산	'18예산(A)	'19예산(B)	전년대비	
					(B-A)	%
국 가 전 체	386.4조원	400.5조원	428.8조원	469.6조원	40.8조원	9.5
◆ 농림·수산·식품 분야	193,946	196,221	197,256	200,303	3,047	1.5
○ 농림축산식품부	143,681	144,887	144,996	146,596	1,600	1.1
○ 해양수산부(수산어촌)	20,321	21,209	21,573	22,448	875	4.1
○ 산림청	19,841	20,111	20,456	21,240	784	3.8
○ 농촌진흥청	9,272	9,161	9,381	9,404	23	0.2
○ 기획재정부	592	677	824	591	△233	△28.3
○ 식약처(식품안전)	240	176	25	24	△1	△4.0

자료: 농림축산식품부, 「2019년도 예산 및 기금운용계획 개요」.

농림·수산·식품 분야 내 부문별 예산 현황을 살펴보면 농업·농촌부문이 14조 9,143억원으로 가장 컸으며 다음으로 수산·어촌부문이 2조 2,448억원, 임업·산촌부문이 2조 1,743억원, 식품업부문이 6,970억원 순으로 나타났다. 전년 대비 예산 변화를 보면 식품업부문을 제외한 모든 부문들에서 예산이 증가하였으나 식품업부문은 1.7% 감소하였다. 또, 농업·농촌부문의 예산 비중은 감소한 반면, 수산·어촌, 임업·산촌부문의 예산 비중은 늘어났는데, 이는 소관부처의 예산 증액에 따른 영향으로 보인다. 농림축산식품부의 총지출 규모 중 예산지출 규모는 9조 4,757억원으로 전년 대비 10.4% 증가하였고 반면 기금지출 규모는 5조 1,839억원으로 12.4% 감소하였다.

〈표 1-4〉 부문별 예산 현황

(단위: 억원, %)

구 분	'18예산(A)	'19예산(B)	B-A	(B-A)/A
농림·수산·식품	197,256 (100.0)	200,303 (100.0)	3,047	1.5
- 농업·농촌	147,652 (74.9)	149,143 (74.5)	1,491	1.0
- 수산·어촌	21,573 (10.9)	22,448 (11.2)	875	4.1
- 임업·산촌	20,943 (10.6)	21,743 (10.9)	800	3.8
- 식품업	7,088 (3.6)	6,970 (3.5)	△118	△1.7

주: 1) 괄호 안의 숫자는 비중을 의미함
 자료: 기획재정부, 「2019년도 예산」.

〈표 1-5〉 농림축산식품부 예산 및 기금 운용 현황

(단위: 억원)

구 분	2016(A)	2017(B)	전년대비	
			(B-A)	%
▣ 예산+기금(총지출)	144,996	146,596	1,600	1.1
○ 예산	85,794	94,757	8,963	10.4
○ 기금	59,202	51,839	△7,363	△12.4

자료: 농림축산식품부, 「2019년도 예산 및 기금운용계획 개요」.

2. 재원배분의 추이와 특징

농림·수산·식품 분야 재정규모는 2015년 19조 6,065억원에서 2019년 20조 303억원으로

연평균 0.9% 정도 증가하고 있으며 동일한 기간에 대한 국가 전체 지출규모의 연평균 증가율 5.8%보다 4.9%p 낮게 나타났다. 이와 더불어 정부 총지출 대비 농림·수산·식품 분야의 비중은 2015년 5.1%에서 2019년 4.3%로 감소하였다. 2015년 농림·수산·식품 분야의 전년 대비 예산 증가율은 3.1% 수준으로 예년에 비해 높은 증가율을 보였으나 그 이후로는 0.5~1.5% 정도의 증가율을 보였다.

부문별 예산을 살펴보면 농업·농촌부문은 2015년 14조 4,862억원에서 2019년 14조 9,143억원으로 연평균 0.7% 증가하였으나 농림·수산·식품 분야에서의 비중은 74.5%로 다소 줄어들었다. 동기간에 수산·어촌부문 예산은 1조 9,952억원에서 2조 2,448억원으로 증가하였으며 임업·산촌부문 예산도 1조 9,854억원에서 2조 1,743억원으로 증가하였다. 또한 수산·어촌과 임업·산촌의 연평균 증가율을 각각 3.0%, 2.3%를 상회하며 상대적으로 높은 예산 증가율을 보였다. 반면 식품업부문은 2015년 8,397억원에서 2019년 6,970억원으로 1,427억원이 감소하여 연평균 4.5% 정도 감소하였다.

2019년에는 농림·수산·식품 산업의 혁신성장동력 확충을 위해 스마트팜, 스마트영농을 추진할 계획이며 청년 창업농 육성 확대를 통해 농업·농촌 활력을 제고하고자 한다.

〈표 1-6〉 농림·수산·식품 분야 부문별 예산 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
농림·수산·식품	193,065 (100.0)	193,947 (100.0)	196,221 (100.0)	197,256 (100.0)	200,303 (100.0)	0.9
- 농업·농촌	144,862 (75.0)	145,182 (74.9)	147,062 (74.9)	147,652 (74.9)	149,143 (74.5)	0.7
- 수산·어촌	19,952 (10.3)	20,321 (10.5)	21,209 (10.8)	21,573 (10.9)	22,448 (11.2)	3.0
- 임업·산촌	19,854 (10.3)	20,240 (10.4)	20,499 (10.4)	20,943 (10.6)	21,743 (10.9)	2.3
- 식품업	8,397 (4.3)	8,203 (4.2)	7,451 (3.8)	7,088 (3.6)	6,970 (3.5)	△4.5

자료: 열린재정

농림축산식품부의 2019년 예산 운용 계획을 살펴보면 농업·농촌부문에서는 양곡관리·유통혁신(24.7%), 농가소득·경영안정(21.1%), 혁신성장·체질강화(20.9%) 순으로 예산이 편성되어 있다. 양곡관리·유통혁신 예산은 전년대비 9.5%, 농촌복지·지역개발은 5.1%, 혁신성장·체질강화는 5.0% 증가하였으나 농가소득·경영안정 예산은 전년대비 4,317억원 감소하여 12.3%로 대폭 감소하였다.

〈표 1-7〉 농림축산식품부 부문별 예산 운용 변화

(단위: 억원, %)

구 분	'18예산(A)		'19예산(B)		전년대비		
	금액	비중	금액	비중	B-A	%	
총 지출	144,996	100.0	146,596	100.0	1,600	1.1	
부 문 별	◇ 사업비	140,917	97.2	142,321	97.1	1,404	1.0
	▣ 농업·농촌	133,613	92.1	135,048	92.1	1,435	1.1
	• 혁신성장·체질강화	29,126	20.1	30,587	20.9	1,461	5.0
	• 농가소득·경영안정	35,176	24.3	30,859	21.1	△4,317	△12.3
	• 농촌복지·지역개발	16,538	11.4	17,389	11.9	851	5.1
	• 양곡관리·유통혁신	33,101	22.8	36,249	24.7	3,148	9.5
	• 재해대비·기반정비	19,672	13.6	19,964	13.6	292	1.5
	▣ 식품	6,954	4.8	6,924	4.7	△30	△0.4
	▣ 기타 사업비	350	0.2	349	0.2	△1	△0.3
◇ 기본적인 경비	4,079	2.8	4,275	2.9	196	4.8	

자료: 농림축산식품부, 「2019년도 예산 및 기금운용계획 개요」.

제2절 재정투자의 성과와 한계

1. 재정투자 성과

가. 농가경제 안정화

‘농가경제 안정화’ 달성을 위한 사업으로는 농업재해보험, 농가소득보전, 쌀소득변동직불, 농업기반정비 4가지 단위사업으로 구분할 수 있다.

〈표 1-8〉 농가경제 관련 하위 단위사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

전략목표	프로그램	단위사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
농가경제 안정화	농가 경영안전망 확충	농업재해보험	338,225	338,225	100.0
		농가소득보전	1,168,674	1,160,958	99.3
		쌀소득변동직불	1,080,000	539,331	49.9
		농업 생산기반 확충	농업기반정비	191,159	159,849

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

농업재해보험 사업은 재해에 의한 농가 피해, 가격하락에 따른 수입 감소를 보험제도를 통해 보상하는 사업이며 이를 통해 농가소득·경영안정을 도모하고 안정적인 농업 생산활동을 지원하고 있다. 농업재해보험의 예산은 2016년 이후 꾸준히 증가하고 있으며 최근 5개년 가입률을 살펴보면, 농작물은 평균 22.9%, 가축은 88.5%이다. 또한, 농작물재해보험 경영안정지수¹⁾는 55.2%이며 전년대비 18.7%p 증가하였다.

- 농작물: ('13) 19.1% → ('14) 16.2 → ('15) 21.8 → ('16) 27.5 → ('17) 30.1
- 가축: ('13) 77.3% → ('14) 89.1 → ('15) 90.7 → ('16) 92.4 → ('17) 92.9

농가소득보전 사업에는 쌀소득보전고정직불금, 경영이양직불금, 조건불리지역직불금, 경관보전직불금, 친환경직불금, 발농업직불금, 청년농업인영농정착지원금을 지원하고 있으며 이를 통해 작물의 자급률 제고, 농업인의 소득보조, 농업의 공익적 기능 제고를 달성하고자 한다. 특히 청년농업인영농정착지원금은 2018년 신규 지원사업으로 청년농의 조기 영농창업을 활성화하기 위해 지원금과 농지·영농기술 등 종합적으로 지원하고 있다. 청년창업형 후계농 중 영농경력이 1년 이하인 경우가 83.2%(1,305명)로 청년층 유입 효과를 달성하였다고 볼 수 있다.

쌀소득변동직불금은 쌀 과잉공급으로 쌀값 하락 시 농업인의 소득 안정을 위해 지급되는 직불금이다. 2018년 집행률이 저조한 원인은 '17년산 쌀 가격 상승으로 인해 '18년 변동직불금 지급액이 감소하게 되었다. 변동직불금 지급액은 감소하였으나 쌀값 상승으로 쌀 생산 농업인의 소득은 증가하여 농가의 소득안정망 확충 및 농업 생산기반 유지를 이루었다고 판단된다.

농업기반정비 사업은 농업생산성 향상, 영농 편의성을 위해 농업 생산활동에 필요한 생산기반시설을 정비하는 사업이다. 사업의 균특회계 세수부족으로 예산보다 낮게 집행되어 집행률은 다소 낮게 나타났다. 그러나 목표면적(180천ha) 중 65.8%에 대해 받기반 정비가 이루어졌으며 용수개발, 농로 정비 등을 통해 용수공급이 안정화되고 영농의 기계화를 통해 생산성이 향상되었다.

나. 활력 넘치는 복지농촌 건설

‘활력 넘치는 복지농촌 건설’ 달성을 위한 사업으로는 농촌복지증진, 농촌지역개발, 농산어촌개발, 복합산업화지원 단위사업으로 구분할 수 있다.

1) 농작물재해보험 경영안정지수=(보험가입금액/전년도 농업재해보험 대상품목의 농림업 생산액)

〈표 1-9〉 농촌복지 관련 하위 단위사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

전략목표	프로그램	단위사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
활력 넘치는 복지농촌 건설	농업인의 안정적인 노후생활 지원	농촌복지증진	430,755	430,736	100.0
		농촌지역개발	91,398	83,494	91.4
	농업인의 삶의 질 향상	일반농산어촌개발	1,178,599	999,763	84.8
		농촌자원 복합산업화지원	160,278	135,092	84.3

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

농촌복지증진 사업은 농업인의 노후생활 안정 및 복지증진, 농가경영안정을 위해 건강·연금보험료, 영농자녀 및 후계농 장학금, 농촌 취약계층 맞춤형 복지서비스 등을 지원하고 있다. 또한, 사회적농업 활성화를 위하여 2018년부터 사회적농업 지원이 이루어지고 있으며 현재 9개의 사회적농업 실천조직을 육성 중이다. 뿐만 아니라 농촌 취약지역을 대상으로 ‘찾아가는 무료 보건서비스’를 197회 시행하였으며 저소득 농업인 지원 확대를 위해 보험료 지원액 인상을 추진 중이다.

농촌지역개발 사업은 농촌의 정주환경 개선, 농촌인구 유입, 지역공동체 육성으로 농촌의 활력을 제고시키고 지역경제를 활성화하는 것이 목적이다. 해당 사업에서는 농촌공동체 활성화 지원, 귀농귀촌 활성화 지원, 농촌의 다원적 기능 활용, 농업의 역사문화전시체험관 건립 등에 대한 지원을 하고 있다. 2016년부터 사업 예산은 꾸준히 증가하고 있으며 농어업 역사문화전시체험관 건립, 농촌의 다원적 기능 활용, 농촌공동체 활성화 지원에 대한 예산이 증가하고 있다. 특히 농촌공동체 활성화 지원에서 2018년 농촌재능나눔 활동인원은 22,535명이며 농촌재능나눔에 대한 인지도 및 만족도는 꾸준히 향상되고 있다.

일반농산어촌개발 사업은 농산어촌지역 주민의 소득 및 기초생활수준 향상, 농산어촌 인구 유지 및 지역별 특화개발을 목적으로 농촌중심지 활성화, 기초생활인프라 정비 등을 지원한다. 사업 예산은 전년도와 비슷한 수준이지만 농어촌 중심지 거점을 2018년 기준 119개소를 조성하였으며 이를 통해 마을 거점을 도입하고 주민들의 생활 서비스 접근성을 제고할 계획이다.

농촌자원 복합산업화지원 사업은 농업의 복합산업화 촉진, 창업 활성화를 통해 농촌의 고용창출 및 소득 증대를 목적으로 시행된다. 사업에서 농산물 체험전시 및 관광, 농산물제조가공, 노후농공단지 개보수, 농촌공동체회사우수사업 등을 지원하고 있다. 예산은 2016년 203,029백만원에서 매년 감소하고 있으나 농촌형교통모델 보급 확대로 농촌 특화형 복지서비스를 제공함으로써 삶의 질 향상을 도모하고 있다.

2. 재정투자 한계

가. 농업 수익성 악화와 소득 정체

평균 농가소득은 2017년 38,239천원으로 전년 대비 2.8% 증가하였으며, 농가지출은 30,640천원으로 전년 대비 1.3% 감소한 것으로 나타났다. 농업소득은 농작물 수입과 축산물 수입 감소로 전년 대비 0.2% 감소하였으며 농업외소득은 겸업소득이 늘어나 전년 대비 6.7% 증가하였다. 이로 인해 농업소득 감소분을 농업외소득에서 충당하여 농가소득은 증가한 것으로 나타났다. 정부의 지원이 포함된 이전소득은 기초연금 및 농업 보조금 등의 영향으로 전년 대비 1.35% 증가하였으나 비경상소득은 전년 대비 2.36% 감소하였다.

최근 10년간 농가소득의 연평균 증가율은 1.8%이나 농가경제가 전반적으로 개선되고 있다고 보기에는 어렵다. 원인으로 농산물 무역자유화 및 가속화, 국내 농산물의 낮은 시장경쟁력, 농업투입재 가격 상승, 농촌인구 고령화 등을 들 수 있다. 그에 따라 농가 수익성은 악화되고 농업성장이 정체되어 있으며 국내총생산에서 농업의 비중은 축소되고 있는 실정이다. 즉, 농가교역조건이 지속적으로 악화되었고 농업부가가치는 정체되어 농업의 수익성을 악화시키고 있다.

〈표 1-10〉 농가소득 항목별 추이

(단위: 천원)

구 분	농가 소득	경상소득							비경상 소득	
		(A+B+C)	농업소득(A)			농업외소득(B)		이전소득 (C)		
			총수입	경영비	겸업 소득	사업외 소득				
2007	31,967	26,462	10,406	26,102	15,696	11,097	2,959	8,138	4,959	5,506
2008	30,523	26,296	9,654	25,843	16,189	11,353	2,900	8,453	5,289	4,227
2009	30,814	27,307	9,698	26,621	16,924	12,128	3,296	8,832	5,481	3,507
2010	32,121	28,654	10,098	27,221	17,123	12,946	3,467	9,480	5,610	3,467
2011	30,148	27,155	8,753	26,457	17,704	12,949	3,653	9,296	5,453	2,993
2012	31,031	28,326	9,127	27,589	18,461	13,585	3,966	9,619	5,614	2,705
2013	34,524	31,584	10,035	30,648	20,613	15,705	4,182	11,523	5,844	2,940
2014	34,950	31,922	10,303	32,179	21,875	14,799	3,751	11,048	6,819	3,029
2015	37,215	34,101	11,257	33,654	22,398	14,939	3,733	11,206	7,906	3,114
2016	37,197	34,103	10,068	31,279	21,211	15,252	3,855	11,397	8,783	3,095
2017	38,239	35,218	10,047	30,580	20,533	16,269	4,406	11,863	8,902	3,022

자료: 농림축산식품부, 「농림축산식품 주요통계」, 각 연도.

나. 청년농 유입·정착의 한계

현재 농가 중 60세 이상의 고령 농가 비중은 증가하고 있으나 40세 미만의 청장년 농가 비중은 감소하고 있어 농업인의 고령화와 청년농 부족 문제가 심화되고 있다. 고령 농가 비중은 2000년 40%대에서 꾸준히 증가하여 2015년 62.2%에 도달하였으며 청년 농가 수는 2000년 9만명대에서 지속적으로 감소하여 2015년 1만명대에 이르렀다. 청년 농가 비중은 전체 농가 중 1.3% 정도밖에 되지 않는다.

이에 따라 정부에서는 2019년 예산 편성 시 청년창업농을 육성하기 위한 방향을 고려하여 재정투입이 이루어졌으며 청년농의 정착을 위해 ‘청년농업인영농정착지원 사업’, ‘귀농귀촌활성화지원 사업’, ‘청년농촌보급자리조성 사업’ 등의 사업에 예산 편성이 이루어졌다. 뿐만 아니라 최근 강조되고 있는 스마트팜과 관련하여 스마트팜 청년창업보육센터, 임대형 스마트팜 사업을 운영하여 초기 영농진입 시 자본 등 경제적 어려움을 해소시키고 안정적인 정착이 가능할 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 정부에서 청년창업농의 유입을 위한 지원 사업을 다양하게 확대하고 있으나 아직 지역 단위에서 농업인력 육성체계를 구축하는 데 부족함이 있다.

다. 농촌복지서비스 부족

농어촌주민을 위하여 체감형 복지서비스가 지원되고 있으며 예산투입이 전년 대비 9.8% 증가하였다. 농번기 주말돌봄방, 아이돌봄센터, 100원 택시, 영농도우미 등 보육 및 주거, 교통, 인력 등 다양한 분야에 대한 복지가 이루어지고 있다. 주말돌봄방 19개소, 아이돌봄센터 39개소로 확대, 군지역 100원 택시 확대 등 체감형 농촌복지를 확충하기 위해 예산이 증액되었다.

그러나 실질적인 서비스 체감도는 낮다는 문제가 있다. 복지 및 보건의료서비스 등 전달체계상 농업·농촌의 특성을 제대로 반영하지 못하여 농촌주민의 서비스 체감도가 떨어진 다. 현재 농촌 인구의 고령화, 농가경제 악화, 다문화가정, 마을공동체의 사회복지 기능 약화 등으로 복지 수요는 급증하고 있다. 그러나 노령인구, 다문화가정에 대한 정책과제는 부족한 실정이며 이는 향후 사회문제로 큰 영향을 미칠 가능성이 높다. 농촌 거주 다문화가정 학생 수는 7세부터 18세까지 28,622명으로 전체 다문화가정 학생 수의 3분의 1 수준이나 정부 지원의 사각지대에 놓여있다. 또한 농촌 보건의료 서비스와 관련하여 의료기관의 90% 이상이 도시에 편중되어 있으며 공중보건의사의 급감으로 대안 마련이 필요하다.

제3절 재정운용 방향

1. 여건 전망

최근 사회에서 저출산 및 고령화, 고용부진, 양극화 등의 구조적인 문제가 심화되고 있으며 대외적으로도 불확실성이 커지고 있다. 이와 같은 대내외적 어려움을 해결하기 위하여 재정의 역할이 강화될 필요가 있다. 이러한 재정여건 변화를 반영하여 정부 예산이 편성되었다. 2019년도 나라살림에 따르면 예산은 ① 일자리 창출, ② 경제 제고 및 성장동력 확충, ③ 소득분배 개선 및 사회안전망 확충, ④ 국민의 삶의 질 개선, ⑤ 안심사회 구현 및 평화통일 기반 구축에 대하여 중점적으로 배분되었다.

또한, 농림·수산·식품분야의 재정지원방향은 시장개방, 농어촌인구 감소, 고령화 등 환경변화에 대응하기 위하여 일자리 창출, 농촌공동체 활력 제고, 안전한 먹거리 공급에 집중적으로 지원하고 있다. 농림축산식품 정책은 사람·환경 중심의 포용 농정, 지속가능한 농촌 실현, 농식품산업의 혁신을 추구하는 방향으로 나아가야 하며, 이를 위한 중장기 재정 운용 방향이 설정되어야 할 것이다.

2. 중기재정운용 방향

첫째, 사람·환경 중심의 포용농정 실현을 위해서는 현행 직불제를 정책 전환으로 인한 소득 손실을 보전하는 방식에서 농가의 공익증진 역할에 대한 기여 방식으로 전환하여야 한다. 또한 규모가 작은 농가 비중이 높은 농업 현실에서 중소농의 경영안정대책을 강화할 필요가 있다. 다음으로 국민들에게 안전한 농산물을 안정적으로 공급하기 위한 방안 마련이 필요하다. 이를 위해서는 국가 및 지역 단위의 먹거리기본계획을 수립할 필요가 있다. 농업·농촌의 환경 및 자원 보전 측면에서 지속가능성 제고를 위한 방안 마련도 필요하다. 자율적 농업·농촌환경프로그램을 도입하고, 친환경농업 및 동물 친화적 축산업 육성을 위한 재정 투자도 뒷받침되어야 할 것이다.

둘째, 지속가능한 농촌 구현을 위해서는 사회적경제 중심의 농촌사회 혁신 활동을 촉진하고, 청년일자리 창출과 귀농귀촌을 통합 관리할 수 있는 플랫폼 구축도 필요하다. 농촌경제 다각화 차원에서 농어촌 재생에너지 활성화와 로컬푸드, 농촌융복합산업 육성을 통한 지역순환경제 활성화 방안도 마련되어야 할 것이다. 또한 고령화에 대응하여 농촌 생활서비스 및 복지 혁신을 위한 재정투자도 이루어져야 할 것이다.

셋째, 농식품산업의 성장을 견인할 수 있는 농식품산업의 혁신을 위한 재정투자가 필요하다. 생산, 유통, 소비를 연계하는 데이터 기반의 수급관리를 강화하고, 스마트·데이터 인

프라 확충을 위한 R&D 투자와 인력 양성을 위한 재정 투입이 필요하다. 농업의 스마트화를 위한 투자와 식품산업을 신성장동력 창출 산업으로 견인하기 위해서는 기능성식품, 특수식품, 간편식품, 펫푸드, 친환경식품 등 소비자의 수요에 맞는 유망식품분야 육성을 위한 투자와 기반 조성이 뒷받침되어야 할 것이다.

제2장 축산부문 재정투자의 평가와 방향

제1절 재정투자의 현황과 추이

1. 재정지원 현황

우리나라 축산업은 2017년 기준 생산액이 19.2조원으로 전체 농업생산액 48.2조원의 41.8%를 차지하는 주요 산업이다. 이와 같은 농업 내 축산업의 위치에도 불구하고 농림축산식품부의 축산부문 예산은 2019년에 1조 7,234억원으로 농림축산식품부 전체 예산의 11.8%의 비중을 차지하고 있다. 우리나라 농업생산액 중 축산업이 차지하는 부분은 꾸준히 증가하는 추세이며 2019년 축산 관련 예산은 전년대비 1,839억원이 증가하여 농림축산식품부의 예산 증가액 1,600억원을 상회하여 농림축산식품부 예산에서 축산과 관련된 예산이 차지하는 비중은 전년대비 10.7% 증가하였다.

〈표 2-1〉 농림축산식품부 축산부문 재정지원

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	전년대비
농림축산식품부	143,681	144,887	144,996	146,596	1,600
축산부문	14,811	13,590	15,396	17,234	1,839
축산부문 비중	10.2	9.4	10.6	11.8	

주: 축산부문 예산은 일반회계, 특별회계, 기금의 축산관련 세부사업 예산의 합계액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2018.

「2019년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2019.

국가재정운용계획 농림·수산·식품분과위원회, 『2017~2021 국가재정운용계획 - 농림·수산·식품 분야 보고서』, 2017.

축산부문의 재정지원은 예산일반지출과 기금일반지출로 구분할 수 있으며, 예산일반지출은 다시 일반회계, 농어촌구조개선특별회계(농특회계), 국가균형발전특별회계(균특회계)로, 기금지출은 축산발전기금과 자유무역협정이행지원기금으로 구성되어 있다.

2019년 농림축산식품부의 축산 관련 예산 중에서 축산발전기금 예산은 8,746억원으로 전체 예산의 50.7%를 차지하며, 농특회계 예산이 4,088억원으로 23.7%, 자유무역협정이행지원기금 예산이 3,931억원으로 22.8% 비중이다. 2019년 축산부문 예산은 축산발전기금 예

산이 전년대비 631억원이 감소하였으나, 자유무역협정이행지원기금 예산은 1,585억원, 농어촌구조개선특별회계 예산이 797억원 증가하였다.

〈표 2-2〉 축산부문 예산 회계별 현황

(단위: 백만원, %)

구분	프로그램	2018	2019	전년대비	
				금액	%
일반회계	농림축산검역검사	38,090	37,440	△650	△1.7
농어촌구조개선 특별회계	농가경영안정	74,730	132,895	58,165	77.8
	농업인력육성 및 창업지원	1,816	1,816	0	0.0
	농업신산업육성	30,500	33,496	2,996	9.8
	축산업진흥	7,364	4,109	△3,255	△44.2
	가축방역 및 축산물안전관리	194,726	217,622	22,896	11.8
	농산물품질관리	746	746	0	0.0
	농림축산검역검사	19,263	18,147	△1,116	△5.8
국가균형발전특별회계	축산업진흥	-	9,480	9,480	순증
축산발전기금	축산업진흥	864,569	803,353	△61,216	△7.1
	가축방역 및 축산물안전관리	73,092	71,219	△1,873	△2.6
자유무역협정 이행지원기금	농가경영안정	7,431	159,946	152,515	2,052.4
	축산업진흥	227,223	233,169	5,946	2.6
계		1,539,550	1,723,428	183,888	11.9

주: 축산부문 예산은 일반회계, 특별회계, 기금의 축산관련 세부사업 예산의 합계액임.
 자료: 농림축산식품부, 「2019년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2019.

2. 사업별 재정지원 현황

축산 관련 예산 및 기금의 지출은 축산업 진흥과 가축방역 및 축산물 안전관리 프로그램에 많은 비중을 두고 있다. 회계 및 기금의 세부사업별 재정 현황을 살펴보면, 일반예산 지출은 농림축산검역검사 사업만으로 구성되었으며, 농특회계는 농가경영안정, 농업인력육성 및 창업지원, 농업신산업육성, 축산업진흥, 가축방역 및 축산물 안전관리, 농산물품질관리, 농림축산검역검사 사업으로 구성되어 있다. 농특회계 가운데 2019년 신규 사업으로는 ‘통제초소운영 및 소독비용지원 사업(139억원)’과 ‘1세대 스마트애니멀팜 산업화기술개발(R&D)(42.5억원)’ 사업이 포함되어 있다.

균특회계에는 축산업진흥 사업으로 ‘반려동물산업육성’ 세부사업이 포함되었다. 이 가운데 반려동물지원센터 건립과 반려동물놀이시설 지원이 내역사업으로 신설되었다.

축산발전기금의 예산은 2012년 이후 지속적으로 증가되었으나 2017년 이후 계속 감소하여 2019년의 사업비 지출 총액은 8,746억원으로, 전년대비 6.7% 감소하였다. 축산발전기금

을 구성하는 축산업진흥 프로그램의 예산이 8,034억원으로 전년 대비 7.1% 감소하고, 가축 방역 및 축산물안전관리 프로그램은 전년 대비 2.6% 감소한 712억원으로 계획되었다. 축산 발전기금 회계 예산액의 감소에서도 축산물수급관리, 축산물유통 및 소비촉진제고, 말산업 육성지원, 축산물품질관리사업의 예산은 증가하였다.

〈표 2-3〉 농림축산식품부 축산관련 세부 사업별 예산

(단위: 백만원, %)

회계	프로그램	세부사업	2018	2019	증감률
일반회계	농림축산 검역검사	· 검역본부정보화	4,842	3,269	△32.5
		· 동축산물검역검사	9,210	9,748	5.8
		· 축산식품안전관리	2,540	1,910	△24.8
		· 농림축산식품검역검사기술 개발(R&D)	21,498	22,513	4.7
농어촌 구조개선 특별회계	농가경영안정	· 농업재해보험	65,125	122,325	87.8
		· 농업자금이차보전	9,605	10,570	10.0
	농업인력육성 및 창업지원	· 농업농촌교육훈련지원	1,816	1,816	0.0
		농업신산업 육성	· 친환경농업직불	17,153	15,665
	· 가축질병대응기술		13,347	13,581	1.8
	· 1세대스마트에니멀팜산업화기술개발		0	4,250	신설
	축산업진흥	· 동물보호 및 복지대책	7,364	4,109	△44.2
	가축방역 및 축산물 안전관리	· 살처분보상금	40,000	60,000	50.0
		· 시도가축방역	132,603	130,891	△1.3
		· 통제초소운영 및 소독비용지원	0	13,700	신설
		· 동물용의약품산업종합지원	22,123	13,031	41.1
	농산물 품질관리	· 농산물원산지관리	746	746	0.0
	농림축산검역검사	· 가축방역	19,263	18,147	△5.8
국가균형 발전특별 회계	축산업진흥	· 반려동물산업육성	0	9,450	신설
		· 반려동물산업육성(제주)	0	30	신설
축산발전 기금	축산업진흥	· 축산자조금	26,000	26,000	0.0
		· 축산물수급관리	78,340	80,150	2.3
		· 축산물유통정보실용화	3,879	1,731	△55.4
		· 축산물유통 및 소비촉진제고	860	1,666	93.7
		· 가축개량지원	53,699	52,369	△2.5
		· 사료산업종합지원	56,957	53,850	△5.5
		· 농가사료직거래활성화지원	380,000	336,150	△11.5
		· 축산물직거래활성화 지원	3,000	3,000	0.0
		· 말산업육성지원	31,384	33,590	7.0
		· 소규모도계장설치지원	1,040	1,040	0.0
		· 조사료생산기반확충	96,828	87,384	△9.8
		· 가축분뇨처리지원	92,618	83,345	△10.0
		· 축산물품질관리	40,964	43,078	5.2

〈표 2-3〉의 계속

(단위: 백만원, %)

회계	프로그램	세부사업	2018	2019	증감률
축산발전 기금	가축방역 및 축산물 안전관리	· 도축검사운영	20,408	17,941	△12.1
		· 축산물HACCP지원	1,650	1,650	0.0
		· 가축위생방역지원	51,034	51,628	1.2
FTA이행 지원기금	농가경영안정	· 피해보전직불	6,745	71,151	2,052.4
		· 폐업지원	686	88,795	12,843.9
	축산업진흥	· 원유소비절감우수조합지원	10,000	10,000	0.0
		· 원유소비활성화	10,000	10,000	0.0
		· 축사시설현대화	207,223	213,169	2.9

자료: 농림축산식품부, 「2019년도 예산 및 기금 운용계획 개요」, 2019.

자유무역협정이행기금은 농가경영안정과 축산업진흥으로 구분되는데, 2019년 예산은 3,931억원으로 전년 대비 67.5%나 증가하였다. 이는 FTA 이행으로 해당사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정하는 품목에 대하여 농가가 폐업을 희망하는 경우 지급하는 폐업지원사업의 예산이 크게 증가하였기 때문이다. 2018년의 경우 오리 축종에 국한되었으나 2019년에는 한육우, 돼지, 젓소로 확대되었다. 또한, 축사시설현대화사업을 통해 ‘스마트축산 ICT 시범단지조성’ 사업에 78.8억원이 신규로 추진되었다.

제2절 재정투자의 성과와 한계

1. 재정투자 성과

농림축산식품부의 5가지 전략목표 가운데 축산업과 관련된 목표는 ‘농가경제 안정화’와 ‘안전농식품의 안정적 공급’이다. ‘농가경제 안정화’ 목표 달성을 위한 축산정책은 ‘소득증대 및 경영안정화 기여’ 프로그램이, ‘안전농식품의 안정적 공급’ 목표를 위해서는 ‘고품질 농축산물 공급’ 프로그램목표와 ‘안전한 축산물의 안정 공급’ 프로그램목표가 설정되어 있다. 프로그램목표별로 하위 단위사업이 존재하며 개별 단위사업마다 세부사업들이 시행되고 있다.

먼저 ‘농가경제 안정화’ 전략목표의 하위 프로그램목표 가운데 ‘축산업 진흥을 통해 농축산인의 소득 증대 및 경영안정화에 기여한다’라는 프로그램목표 달성을 위해서는 5가지 단위사업(축산물수급관리, 축산기술보급, 축산업경쟁력제고, 축사시설현대화, 친환경축산)으로 구분할 수 있다.

가. 축산물수급관리

‘축산물수급관리’는 축산물의 수급관리를 통하여 농가의 경영안정과 수급안정을 도모하고자 ① 축산물수급관리, ② 축산물유통 및 소비촉진 제고, ③ 축산물유통정보 실용화, ④ 축산자조금 등의 세부사업들을 추진하였다.

우선, 축산물수급관리 사업은 가축질병 등으로 발생한 축산물 수급불균형을 해소하기 위해 수매, 송아지생산안정보전금 지원, 원유수급조절, 학교우유급식지원 등 수급조절을 위한 자금 지원 등으로 구분된다. 2018년도에는 AI 등 가축전염병으로 인한 생계 및 소득안정자금 등의 수요 발생으로 기금이 변경되었으며 수급조절을 위한 예비비인 축산물수급안정자금의 집행사유가 발생되지 않아 97.0%의 집행률을 기록하였다.

〈표 2-4〉 축산물 수급관리 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
축산물 수급관리	축산물수급관리	78,340	75,999	97.0
	축산물유통 및 소비촉진 제고	860	860	100.0
	축산물유통정보 실용화	3,879	3,820	98.5
	축산자조금	26,000	24,442	94.0
	계	109,079	105,121	96.4

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 2018년도 성과보고서, 2019.

송아지생산안정 사업은 안정적인 한우사육기반 유지를 위해 매년 적정두수의 송아지 생산이 필요하여 7억원으로 편성되어 농가보전금과 관리수수료 등으로 집행되었다. 2018년 목표 생산두수 86.5만두를 초과한 90.1만두를 기록하였다.

원유수급안정지원 사업은 대·내외 수급불안 요인에 대응하여 낙농산업의 생산기반 유지를 위해 국산분유를 적정하게 생산하고 사용할 수 있는 여건마련을 위해 적정한 분유재고량 수준을 유지를 목적으로, 2016년 말부터 7천~10천 톤의 적정 분유량을 관리하고 있으며 2018년에는 당초 목표수준인 10,000톤 대비 134% 달성한 6,600톤을 달성하였다.

축산물유통 및 소비촉진제고 사업은 생산자-소비자단체 협력사업으로 2018년도 신설된 사업으로, 협력사업에 참여한 소비자들의 만족도(%)를 통해 사업의 성과를 평가한 결과 목표 만족도 70.0%를 초과한 83.4%를 기록하였다.

축산물유통정보실용화 사업은 조사료를 포함한 축산물의 생산, 유통, 소비 실태조사 및 분석을 통해 산업 경쟁력 강화를 위한 기초적인 자료로 활용하기 위해 축산물유통실태조사, 조사료통계관측조사, 축산물가격조사, 육류유통수출입조사, 온라인가격플랫폼 구축 등의 사업으로 구성되었다. 축산물유통실태조사의 결과는 축산물의 유통실태와 관련된 정보를 제공하고 있으며 유통단계 또는 유통경로별 유통량, 유통비용, 거래형태 등 전국 단위

축산물 유통실태 정보의 이용자가 지속적으로 확대되고 있어 2018년에는 목표 방문자를 초과한 5.4백만명이 정보 제공 홈페이지(축산유통종합정보센터)를 방문한 것으로 나타났다.

축산자조금은 축산업자 및 소비자의 권익 보호, 축산업의 안정적인 발전을 도모하며 축산물 소비 촉진, 관련 교육과 정보 제공, 조사 및 연구사업 등을 통해 생산자단체의 수급조절 능력을 강화하기 위한 사업이다. 2018년 사업 예산은 전년 대비 6.0% 감소한 244.2억원이 편성되어 94% 집행률을 기록하였다. 이는 자조금 내역을 변경하고 2018년 계란가격 하락 등으로 농가 거출금이 부진하여 닭고기 자조금 불용 예산을 재배분한 것이 원인으로 분석된다. 축산자조금 활동에 대한 생산자 만족도(%)를 조사하여 사업 성과를 분석한 결과, 목표 만족도인 80%를 초과한 90.3%를 기록하여 생산자단체의 자율적 홍보, 판로 확대, 축산물 수급조절 및 가격안정에 기여한 것으로 평가된다. 자조금위원회의 사업별 만족도는 양돈자조금사업의 만족도가 93.2%로 가장 높게 나타났으며 한우자조금 91.8%, 우유자조금은 86.0%로 나타났다.

나. 축산기술보급

‘축산기술보급’ 사업은 가축 혈통 등록, 능력 검정, 유전 평가, 계획 교배의 과정을 거친 후 유전능력이 우수한 개체를 선발하여 해당 개체를 보급하고, FTA 등 대외여건에 대비 가축의 생산성을 향상시켜 농가소득 증대와 경쟁력을 강화하기 위한 것이다.

주요 사업내용은 한우와 젖소 검정을 통한 보증씨수소의 선발과 정액공급, 한우 및 젖소 암소검정과 선형검사, 돼지 농장검정을 통한 우수개체 선발, 저능력 가축의 도태 지원, 국가단위유정평가체계 마련이 이루어진다. 뿐만 아니라 우수종돈 선발 가속화를 위한 종돈장간의 개량네트워크구축 지원, 종축 혈통 등록, 선형심사 지원을 통한 근친에 따른 생산성 저하 예방, 토종별 지원 및 우수여왕별 지원을 통한 양봉산업 안정화 및 농가소득 증대, 수정란이식을 통한 우수암소의 농가보급, 지역축협의 한우개량 지원 등이 포함되어 있다.

2018년 축산기술보급 사업의 예산은 551억원이 배정되어 96.4%의 집행률을 기록하였다. 이는 보조사업자 자부담확보 부족과 경쟁입찰에 따른 낙찰차액 등의 불용액이 발생하였고 한돈혁신센터의 설계 변경으로 인한 이월액이 발생하였기 때문이다.

〈표 2-5〉 축산기술보급 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
축산기술 보급	가축개량지원	46,054	44,096	95.7
	가축개량지원(용자)	9,000	9,000	100.0
	계	55,054	53,096	96.4

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

가축개량지원 사업을 통해 국내산 축산물의 품질이 향상되고 생산성도 지속적으로 증대되어 축산업의 경쟁력 강화에 큰 기여를 한 것이 사실이다. 대표적으로 한우의 1등급 출현율은 매년 증가되는 추세로 2015년에 67.9%, 2016년 69.3%, 2017년 72.0%, 2018년에 72.7%로 지속적으로 증가하였다. 육질 1등급 이상 출현율 증가량은 2010년 이후 평균 1.2%씩 증가하였고, 이를 가축개량척도인 유전능력으로 환산하면 0.6% 증가하는 것으로 추정된다.

젖소 한 마리가 1년 동안 생산하는 원유량(산유량)은 최근 10년간(2008~17) 연간 산유량은 75kg 증가하였고, 이 중 유전적 요인에 따른 증가량은 0.28로 유전적 개량으로 인한 산유량 증가는 연간 21kg으로 계산된다. 돼지의 경우, 최근의 산자수 증가추세 0.1889두/년을 반영하여 2018년 12.3두로 목표치를 설정하였으나 실제로는 12.7두를 기록하였다. 농촌진흥청 국립축산과학원(2018)은 이러한 가축개량지원사업의 성과를 경제적 가치로 평가하여 국가적으로 연간 5,451억원의 소득증대 효과가 있는 것으로 분석하였다.

다. 축산업 경쟁력 제고

축산발전기금을 통한 ‘축산업 경쟁력 제고’ 사업은 FTA 체결 확대에 따른 시장개방화에 대응하고 축산농가의 경쟁력을 제고시키는 것을 목적으로 하며 사료가격 절감 등 생산비용 부담을 완화하고 축산물 브랜드화, 유통구조 개선, 축산물 등급제 등으로 생산성 향상을 추진한다. 또한, 말 산업에 대하여 경마 중심에서 승마 중심으로 패러다임 전환 등을 통해 축산업의 새로운 분야로 외연을 확대하여 농어촌의 새로운 소득원 산업으로 육성하기 위해 추진하는 사업이다.

사료산업종합지원사업은 용자 70~80%로 농가사료직거래 활성화 지원 사업은 100% 용자로 구성되었다. 말산업육성지원 사업의 경우 보조와 용자로 지원이 되며 축산물직거래활성화지원 사업은 보조, 용자 그리고 자부담으로 구성되었다. 이에 따라 사료산업종합지원사업의 경우 사업에 선정된 업체의 원료 구매계획이 변경되거나 담보 부족 등으로 불용액이 발생하고, 말산업육성지원 사업의 경우 2018년에 사업신청이 미달되는 등의 이유로 불용액이 발생하여 사업별로 집행률이 차이를 보였다.

사료비용이 축산농가 경영비의 40~60%를 차지하는 현실에서 사료가격의 안정은 축산농가 및 축산업 전체의 경쟁력 제고에 필수 조건이다. 2018년의 경우 연중 월별 최고가격과 최저가격 간의 차이가 목표치 35원보다 낮은 20원으로 변동폭이 낮았다.

승마산업 활성화를 위한 말산업육성지원사업의 경우, 정기승마 인구의 확대가 직접적으로 사업의 성과를 파악할 수 있는 지표로 2017년 49,312명에서 2018년에는 51,074명으로 전년 대비 예산 감소에도 불구하고 목표치를 달성하였다.

축산물의 직거래를 활성화하기 위한 사업의 경우에는 직거래판매장 설치 신청이 감소하고 기존의 선정 업체가 중도에 사업을 포기하는 등의 이유로 목표치를 달성하지 못하였다.

FTA 이행지원기금에 의한 축산업경쟁력제고 사업은 원유 생산비 절감, FTA 체결 확대 등 시장개방에 따른 국내산 원유의 가격경쟁력 제고를 통해 국내 낙농산업의 보호 및 육성을 목적으로 한다. 이를 위해 낙농우수조합에 대한 지원과 국산 유제품(치즈) 생산에 소요되는 원유구입비, 유통, 판매비, 시장개척비용, 제품 및 브랜드 개발비 등을 지원하는 사업으로, 100% 용자사업이다.

2018년 낙농우수조합 지원의 경우, 원유생산비절감우수조합을 대상으로 2개 조합을 지원하며, 국내산 원유소비 활성화를 위해서는 6개 업체에 대해 지원하였다. 이를 통해 2016~17년 원유생산비절감우수조합으로 선정되어 4개 조합이 자금을 지원받았으며 이들의 평균 원유생산비가 전국 평균 생산비보다 리터당 14원이 낮았으며 이는 원유의 기본가격을 18원 인하시켜 소비자가격 인하로 연계되는 효과로 나타났다.

〈표 2-6〉 축산업 경쟁력 제고 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
축산업 경쟁력제고 (축발)	농가사료직거래 활성화 지원(용자)	380,000	380,000	100.0
	말산업육성지원	29,434	29,386	99.8
	말산업육성지원(용자)	1,950	1,363	69.9
	사료산업종합지원(용자)	57,154	56,982	99.7
	축산물직거래활성화 지원	1,500	1,200	80.0
	축산물직거래활성화 지원(용자)	1,500	1,200	80.0
	계	471,538	470,132	99.7
축산업 경쟁력제고 (FTA)	원유생산비절감 우수조합지원(용자)	10,000	10,000	100.0
	원유소비활성화(용자)	10,000	10,000	100.0
	계	20,000	20,000	100.0

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

라. 축사시설현대화

‘축사시설현대화’사업은 대외 개방 확대에 대응하기 위하여 축사시설 개선을 통해 가축의 폐사를 감소시키고 생산성을 향상시켜 축산농가의 소득증대를 꾀하고 국제경쟁력을 도모하기 위한 사업으로, 축사시설의 개보수 및 시설, 장비 설치 비용을 지원한다.

2018년 축사시설현대화 사업의 예산 2,072억원 가운데 1,935억원이 집행되어 집행률은 93.4%를 기록하였다. 2016년 98.1%, 2017년에 99.9%를 기록하였던 예산집행률에 비해 2018년의 집행률이 낮아진 원인으로는 방역인프라를 위한 CCTV와 후계축산농육성 사업의 수요 부족으로 인해 불용액이 발생하였기 때문이다.

축사시설현대화 사업은 대상축종에 따라 성과지표를 구분하여 사용한다. 양돈의 경우에

는 ‘지원농가 연간 모돈 두당 출하두수(MSY)’를, 산란계의 경우에는 ‘지원농가의 산란계 산란율(%)’, 낙농가는 ‘지원농가 연간 농가 두당 우유생산량(kg)’을 지표로 사용하고 있다.

2018년의 사업 지원농가의 연간 모돈 두당 출하두수는 18.7두로 목표치인 18.7두를 달성하였다. 이는 전년대비 0.1마리 증가에 그쳤으나 전국 평균 연간 모돈 두당 출하두수 17.7두에 비해서는 높았다. 더불어 2008년의 전국 평균 모돈 두당 출하두수는 14.8두에 불과하였으며 축사시설현대화사업 시행 직전이었다. 축사시설현대화 사업을 통해 지원받은 산란계 농가는 시설현대화, ICT 도입 등을 통해 사육환경이 개선됨에 따라 산란율은 지속적으로 증가하여 2018년에 85.7%를 기록하여 목표치인 79.8%를 크게 상회하였으며 전년 산란율 79.7% 보다 6.0%p 증가하였다. 낙농부분에서는 지원 농가 두당 우유생산량이 9,376kg을 기록하여 목표치 8,807kg 대비 106.5%의 달성률을 기록하였다.

축사시설현대화 사업을 통해 지원받은 농가의 생산성이 일반 농가에 비해 높은 것으로 나타나 사업의 효과성을 확인할 수 있으며, 무엇보다 단순한 생산성 증가에 그치지 않고 방역시설 지원을 통한 방역 강화로 가축질병 발생 가능성의 감소 측면에서도 사업의 중요성을 평가할 수 있다.

〈표 2-7〉 축사시설현대화 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
축사시설현대화 (FTA)	축사시설현대화	49,035	43,356	88.4
	축사시설현대화(융자)	158,188	150,104	94.9
	계	207,223	193,461	93.4

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

마. 친환경축산

‘친환경축산’ 사업은 가축분뇨처리 시설 및 장비 지원을 통해 가축분뇨를 퇴비, 액비 등으로 자원화하여 농업의 자연순환 기능을 활성화하고 적정처리를 통한 수질, 토양 등의 환경오염을 방지하며, 축산농가 사료비 절감을 통한 경쟁력 강화와 품질 고급화를 위한 사업으로, 가축분뇨처리지원사업과 조사료생산기반확충사업이 세부사업으로 구성되어 있다.

2018년 사업예산의 집행실적은 가축분뇨처리지원사업은 예산액이 모두 집행되었으나 조사료생산기반확충사업의 경우 산지생태목장조성사업 사업자 선정이 지연되고 수요가 부족하였고, 조사료의 가공·유통시설 운영비 용자 수요의 부족으로 인해 집행이 부진하여 집행률이 상대적으로 저조하였다. 일반적으로 가축분뇨처리지원사업(공동자원화사업)이 사업자 선정 이후 추진과정에서 민원발생과 환경영향평가 등으로 인해 인허가 행정절차가 지연

되어 예산 집행이 부진하였다. 이에 따라, 사업자를 인허가 절차가 완료된 곳을 우선적으로 선정하고 예산을 배정하여 집행률을 제고하고 있다. 조사료생산기반확충사업 역시 연례적으로 예산 집행이 부진한 사업으로 차기년도 예비사업자를 조기에 선정하여 예산을 조기에 집행하고 예산 계획 수립 시 실행을 반영하여 조정이 필요할 것으로 판단된다.

가축분뇨처리지원사업은 가축분뇨 자원화율을, 조사료생산기반확충사업은 조사료의 자급률로 사업의 성과를 가늠하고 있다. 발생한 가축분뇨는 정화처리로 6.1%가 처리되고 증발 등의 자연감소가 발생하여 2018년의 자원화율 91.2%는 상대적으로 매우 높은 수준이다. 조사료의 자급률은 2018년에 80%를 기록하여 목표치 83% 수준을 달성하지 못하였다. 이는 외부 환경요인에 의한 국내 조사료 생산의 변동성이 높고 환율 등의 대외적인 요인에 의해 서도 크게 영향을 받는 사업의 성격과 2018년의 목표치 수준이 다소 적극적으로 설정된 요인으로 설명된다.

〈표 2-8〉 친환경축산 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018 결산	집행률
친환경축산 (축발)	가축분뇨처리지원	36,908	36,908	100.0
	가축분뇨처리지원(육자)	55,710	55,710	100.0
	조사료생산기반확충	80,435	78,296	97.3
	조사료생산기반확충(육자)	16,393	14,464	88.2
	계	189,446	185,378	97.9

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

한편, 전략목표 ‘안전 농식품의 안정적인 공급’의 하위 프로그램은 ‘소비자에게 안전한 고품질의 농축산물 공급을 위해 동식품 검역검사를 강화한다’는 프로그램목표와 ‘안전한 축산물의 안정 공급을 위해 가축방역 및 축산물 안전관리를 강화한다’는 프로그램목표를 설정하고 있다. 이 가운데 ‘소비자에게 안전한 고품질의 농축산물 공급을 위해 동식품 검역검사를 강화한다’는 프로그램목표 달성을 위해 축산과 관련된 단위사업은 동축산물검역검사, 가축검역, 검역검사정보화, 검역검사 등이 포함되어 있다. ‘안전한 축산물의 안정 공급을 위해 가축방역 및 축산물 안전관리를 강화한다’라는 프로그램목표 달성을 위해서는 두 개의 단위사업, 가축방역과 축산물위생안전성이 포함되어 있다.

바. 동축산물검역검사

‘동축산물검역검사’ 사업은 수입 동물 및 축산물의 철저한 검역으로 전염병 유입을 방지하고 공중위생 향상을 꾀하며, 이를 위한 선진 검역시스템을 운영하고, 생산단계부터의 축

산식품의 안전관리를 통해 안전성을 확보하고 수입축산물에 대한 이력관리를 목적으로 한다. 이를 위해서 수입위험평가, 해외 위해정보 승인, 공항에서의 검역, 수출검역지원, 축산물 생산단계에서의 위생, 질병, 품질관리 및 안전성 검사, 수입축산물 유통이력제 관리 등의 사업을 수행한다.

2018년 동축산물검역검사 사업의 예산은 117억원으로 110억원이 집행되어 94.0%의 집행률을 기록하였다. 이처럼 집행률이 다소 저조한 원인은 국경검역 보조인력에 대한 상용임금과 고용부담금 등의 운영예산이 불용되었기 때문으로, 기존의 용역계약에서 직접 고용으로의 전환에 따른 채용 지원 및 결원으로 인한 잔액이 발생하였기 때문이었다.

동축산물검역검사 사업은 수입 동축산물 검역 불합격품 검색 비율, 도축장과 집유장 감시 단속 비율, 수입축산물 이력정보 활용 증가율 등으로 사업의 성과달성 여부를 판단하고 있다. 먼저 수입 동축산물 검역 불합격품의 검색 비율은 전체 동축산물 검역건수에서 불합격 건수의 비중으로 2018년에 44.0%를 기록하여 목표치 43.2%를 상회하였다. 또한, 감시 및 단속 대상이 된 도축장과 집유장의 비율은 전체 도축장과 집유장에서 42.7%로 목표치 42.6%를 달성하였으며, 수입축산물 이력 정보 활용 증가율은 전년 10.5%에서 1.0%p 하락한 9.5%를 기록하였으나 목표치 9.0%보다는 높은 수준을 기록하였다. 그러나 2017년의 경우에는 대상 업종 및 품목 확대로의 법 개정이 이루어짐에 따라 영업자가 급증한 특수한 상황을 고려할 때 국내시장에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하는 수입축산물에 대한 이력정보 활용 역시 증가하고 있다.

〈표 2-9〉 동축산물검역검사 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
동축산물 검역검사	동축산물검역검사	9,135	8,528	93.4
	축산식품안전관리	2,540	2,446	96.3
	계	11,675	10,974	94.0

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

사. 가축검역(농특)

‘가축검역’ 사업은 구제역, 고병원성 AI 등 빈번하게 발생하는 가축질병의 청정화를 위한 방역대책의 추진과 동물용 의약품의 국가경쟁력을 제고하고 동물보호 및 복지 향상을 목적으로 한다. 이를 위한 구체적인 사업들로는 주요 가축전염병 청정화 유지를 위한 방역대책의 추진, 가축방역사업 추진을 위한 각종 검사실시, 인수공통전염병 예방 및 발생 최소화를 위한 방역사업 추진, 우수하고 경쟁력 높은 동물용의약품의 생산 및 공급, 동물복지

향상 등이 포함된다.

2018년 가축검역 사업은 203억원의 예산(현액)이 배정되어 183억원이 집행되어 90.1%의 집행률을 기록하였다. 이는 집행 잔액 등의 불용액이 발생하였고 사업 지연, 사업 유찰, 검수 기간 소요 사업 등으로 이월금액이 발생하였기 때문이다.

가축검역 사업의 성과지표는 진단액 공급 가축 전염병의 감소율로 최근 5년간 보급 진단액을 통한 가축전염병의 평균 발생 건수 대비 당해 연도 발생 건수를 2% 이상 감소시킬 수 있도록 목표치를 설정하고 있으며, 2018년에는 3.3%의 감소율을 기록하여 초과 달성하였다.

〈표 2-10〉 가축검역(농특) 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
가축검역 (농특)	가축방역	20,326	18,320	90.1
	계	20,326	18,320	90.1

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

아. 검역검사정보화

농축산 식품의 안전성 확보를 위한 정보화 사업을 추진하기 위한 ‘검역검사정보화’ 사업은 농림축산검역본부 및 지역본부, 사무소 간 국가정보통신망을 운영하고 확대·구축하는 사업이다.

2018년 사업예산은 101억원이 배정되어 96.9%의 집행률을 기록하였다. 집행잔액과 낙찰차액이 발생하고 세부 사업 지연에 따른 이월액이 발생하였기 때문이다.

검역검사정보화 사업의 성과는 검역본부 정보시스템 이용자의 만족도 점수와 시스템 활용률로 평가하고 있다. 2018년에는 정보시스템 이용자 만족도가 74.1점으로 목표치 74.9점에 미치지 못하였다. 반면, 시스템 활용률은 83.9%로 목표치 83.3% 대비 100.7%의 달성률을 기록하였다.

〈표 2-11〉 검역검사정보화 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
검역검사정보화	검역본부정보화(정보화)	10,107	9,791	96.9
	계	10,107	9,791	96.9

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

자. 검역검사(R&D)

‘검역검사(R&D)’ 사업은 국가재난형, 산업동물질병, 인수공통전염병, 식물병해충 유입 대책을 수립하기 위한 기반기술개발과 축산물 위생관리 기술개발로 관련 산업 발전 및 국민 보건 향상을 목적으로 한다. 이를 위해 질병의 진단, 예방, 방역기술의 연구개발, 축산물 위생 확보 기술 연구개발, 동물복지 향상 기술 연구개발 등의 사업을 수행하였다.

2018년 검역검사(R&D) 사업예산액은 216억원으로 97.8%의 집행률을 기록하였다. 이는 상용임금, 고용부담금 등의 집행잔액이 발생하였기 때문이다.

검역검사(R&D) 사업은 모두 다섯 가지 지표를 활용하여 성과 달성 여부를 판단하고 있다. 이들 성과지표는 농림축산검역검사정책 채택률, 국가 재난형 질병의 관리역량 기술자립도, 특허등록지수, OIE 표준실험실 품질보증 인증률, 논문지수(SCI)로 2018년에는 특허등록지수 외에는 모두 목표치를 달성하였다.

〈표 2-12〉 검역검사(R&D) 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
검역검사(R&D)	농림축산검역검사기술개발(R&D)	21,630	21,155	97.8
	계	21,630	21,155	97.8

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

차. 가축방역

‘가축방역’ 사업은 ‘프로그램목표 V-5: 안전한 축산물의 안정 공급을 위해 가축방역 및 축산물 안전관리를 강화한다’에 포함된 단위사업으로, 농특회계와 축발기금으로 구분된다. 먼저 농특회계 지출의 가축방역 사업의 목적은 가축전염병 발생 및 확산 방지를 통해 축산농가의 경제적 손실을 예방하고 경쟁력을 제고하기 위한 것으로, 주로 가축질병 예방을 위한 백신 및 약품과 장비 지원, 질병으로 인한 폐사축 살처분 보상금 지원, 동물용의약품 제조시설 개보수 및 수출지원, 그리고 유기동물 보호시설 지원, 관련 교육 및 홍보 지원 등으로 구성되어 있다.

한편, 축발기금 지출의 가축방역 사업은 민·관 공동방역체계를 확립하고 가축전염병 방역, 소규모 도계장 설치지원을 통한 방역 사각지대 해소를 목적으로 소규모 축산농가 소득지원, 상시 방역체계 구축, 초동방역 조치, 소규모 도계장 설치 지원 등이 포함되어 있다.

2018년 가축방역(농특) 사업에 배상된 예산 2,806억원 가운데 2,592억원이 집행되어 92.4%의 집행률을 기록하였다. 이는 시도가축방역 사업 예산의 불용액 발생과 용자사업인

동물의약품산업종합지원의 내역사업 중 사업자 선정이 지연되어 사업비가 전액 이월되었기 때문이다.

한편, 가축방역(축발) 사업예산은 521억원이 배정되어 509억원이 집행되었다. 세부사업 가운데 가축위생방역지원 사업의 예산집행률은 99.5%였으나, 소규모도계장설치지원 사업을 위한 전통시장 등 시장 상인 등의 법인 및 조합 구성이 원활하지 않아 예산집행이 상대적으로 저조하였기 때문이다.

가축방역(농특) 사업의 성과는 주요 가축전염병 발생률로 평가하고 있다. 이는 방역개선 대책의 효율적 추진과 이행을 통해 가축질병의 발생률을 낮추고 이에 따라 보상금 등 관련 재원의 집행 역시 최소화할 수 있기 때문이다. 2018년에는 목표치 0.38%보다 낮은 0.35%를 달성하였다.

가축방역(축발) 사업은 구제역(소) 항체형성률과 산닭 유통 감축물량을 성과지표로 활용하고 있다. 구제역의 재발방지를 위해 소에서의 항체형성률을 95% 이상 유지를 목표로 하여 2018년에는 97.4%를 기록하였다. 그러나, 2018년 성과지표로 신규 도입된 산닭 유통 감축물량의 경우에는 사업 대상자 법인 미설립 등 사업 신청지연으로 실적이 없었다.

〈표 2-13〉 가축방역 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
가축방역 (농특)	동물보호 및 복지대책	7,364	7,364	100.0
	동물용의약품산업종합지원	720	720	100.0
	동물용의약품산업종합지원(용자)	22,596	3,782	16.7
	살처분보상금	86,741	86,741	100.0
	시도가축방역	163,190	160,584	98.4
	계	280,611	259,191	92.4
가축방역 (축발)	가축위생방역지원	51,034	50,786	99.5
	소규모도계장설치지원	1,040	104	10.0
	계	52,074	50,890	97.7

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

카. 축산물위생안전성

‘축산물위생안전성’ 사업은 축산물품질관리를 위해 국내산 축산물에 대한 이력제 시행과 등급판정, 도축검사운영을 통한 축산물 안전성검사, 생산단계 HACCP 인증 확대를 위한 지원이 포함되어 있다.

2018년 축산물위생안전성 사업은 630억원의 예산에서 629억원이 집행되어 99.8%의 높

은 집행률을 기록하였다.

축산물위생안전성 사업은 세부 내역사업과 관련된 지표들을 활용하여 사업성과를 측정하고 있다. 이력제를 통한 축산물품질관리 세부사업은 돼지고기 이력정보 활용률과 육우이동신고 체결률을 성과지표로 설정하고 2018년에는 모두 목표치를 달성하였다. 도축검사운영 세부사업의 성과지표는 축산물 부적합지수로 2018년에는 AI와 구제역 등 가축전염병 발생에 따른 항생제 등 약품 사용량이 증가하였고 2017년 8월 살충제 계란사태 발생에 따른 생산단계 안전성 검사가 강화되면서 부적합 건수가 증가하여 목표치를 달성하지 못하였다. 축산물HACCP지원사업은 HACCP 컨설팅 인증률로 성과를 평가하고 있으며 2018년에는 90% 목표치를 상회한 95.0%를 기록하였다.

〈표 2-14〉 축산물위생안전성 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
축산물 위생안전성 (축발)	도축검사운영	20,408	20,348	99.7
	축산물HACCP지원	1,650	1,650	100.0
	축산물품질관리	40,964	40,884	99.8
	계	63,022	62,882	99.8

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

2. 재정투자 한계

그동안의 축산부문에 대한 재정투자를 통해 축산농가의 소득안정, 국내 축산업 경쟁력 제고, 안전한 축산물의 안정적 공급 등의 성과가 있었다. 그러나 축산업은 가축분뇨에 의한 악취 및 환경오염 문제가 지속되면서 친환경 축산에 대한 사회적인 요구가 높아지고 있다. 또한 구제역, 조류인플루엔자 등 가축전염병의 빈번한 발생으로 막대한 정부 예산이 투입되었으며 축산업 및 연관산업에 큰 피해를 입혔다.

이에 정부는 관련된 제도를 도입하거나 개정하여 환경문제와 가축질병 문제에 적극적으로 대응하고 있다. 그러나 관련 용자사업의 경우에는 금리부담과 신규사업에 대한 수요부족 등의 이유로 불용액이 발생하고 있다. 지속적인 모니터링과 사업 참여를 독려할 수 있는 노력이 필요하다.

사양관리와 환경관리를 동시에 가능하게 하는 스마트축사를 보다 확대하고 동물복지형 축산 확대를 통해 축산 사육환경의 근본적 개선 노력이 더욱 필요하다. 이외에도 가축방역의 사각지대를 지속적으로 발굴하여 해소하고 사전 예방조치와 초동 방역체계를 더욱 강화하여 가축질병 예방 노력을 더욱 강화해야 한다.

제3절 재정운용 방향²⁾

1. 여건 전망

축산부문의 중기재정 운용방향을 제시하기 위해서는 축산업을 둘러싼 대내외 여건 변화와 함께 축산업에 제기되는 문제들에 대한 검토가 필요하다. 정부는 시대별로 축산업 관련 문제들을 해결하고 사회적 요구를 반영하여 대책을 마련하고 재정을 투입해 왔다.

2000년 이후 구제역, AI 등 가축 전염병 발생, 광우병, 살충제 계란 등 여러 사건들로 인한 축산물 안전성 강화와 가축분뇨의 악취 및 환경오염 문제로 친환경 축산에 대한 요구가 더욱 심화됨에 따라 여러 제도가 도입되고 규제가 강화되었다. 또한, 다양한 FTA 체결 등 시장 개방이 확대됨에 따라 국내 축산업 경쟁력 강화를 위한 보완대책들이 추진되었다.

과거 축산물 공급 부족 문제를 겪었던 상황에서는 가축분뇨로 인한 악취, 환경오염, 축산물 안전성 등에 대한 문제가 심각하게 생각되지 않았다. 그러나 소득 수준 향상, 도시화 진행으로 친환경 축산, 축산물 안전성 확보, 가축 방역체계 강화 등에 대한 요구와 함께 공장형 밀식 사육에서 벗어난 동물복지를 고려한 축사 환경 변화가 필요하다는 목소리도 커지고 있다.

가축전염병 발생은 축산물 수급 불안정 및 축산물 안전성 문제와 밀접하게 연관되어 있을 뿐만 아니라 국가 경제 전반에 걸쳐 방대한 피해를 입히고 있어 사회적 관심도가 매우 높은 문제이다. 환경 관련 이슈와 축산물 안전성 관련 이슈 역시 근래 들어 언론에 등장하는 빈도가 높아지고 있다. 앞서 말한 축산 관련 이슈에 대한 사회적 관심이 높아지고 있기 때문에 축산정책은 이러한 사회적 관심에 초점을 두고 대응하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

최근 정부에서 추진하고 있는 대책은 축산 농장 및 분뇨처리시설의 여건 개선, 청결한 축산환경 조성, 친환경 농업구조를 확립하기 위한 경축순환 활성화와 살충제 계란 과동 이후 안전한 먹거리 환경 구축, 사전 예방을 중심으로 고병원성 AI 및 구제역 방역체계 개선, 축산에서의 동물복지 실현 등을 중점으로 두고 있다. 특히 그중에서도 가축 방역, 친환경 축산, 축산물 안전성, 동물복지에 대한 이슈는 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

2. 중기재정운용 방향

가. 안전하고 우수한 축산물 공급

축산업의 가장 근본적인 역할은 국민에게 동물성 단백질을 공급하는 것이다. 최근에는

2) 우병준 외(2018)의 『축산업의 사회적 책임 이행 실태와 정책과제(1/2차년도)』 보고서의 내용을 인용하거나 참고하여 작성함.

단순한 단백질의 공급이 아닌 안전하고 품질이 우수한 축산물의 공급이 요구되고 있다. 농식품의 안전관리를 담당하는 식품의약품안전처는 축산물의 경우 유통판매단계에서 식육포장 및 판매 과정과 관련된 미생물 검사업무를 집행한다. 반면 축산물의 생산단계 안전관리 업무는 농림축산식품부와 협력하여 진행하고 있다.

기술진보와 함께 각종 신종위해물질이 증가하고 있으나 지자체 수준에서 발견 및 검사하고 이에 대한 신속한 대응은 현실적으로 불가능하다. 식품의약품안전처와 농림축산식품부의 이원적 관리체계에 대한 문제제기가 꾸준히 있었음에도 특별한 변화가 없는 여건을 감안하여 현재의 조건하에서 가장 효과적인 방안을 고려할 필요가 있다.

우선적으로 동물용 의약품 관리체계 구축, 수의사 처방제 도입, 농가의 무허가 약품 사용 금지, 동물용 의약외품 사용 관리 개선, 농가의 축사시설 위생 및 환경 개선, 축산물 이력관리제 확대, 유통단계에서의 식품안전관리 강화는 필수적으로 요구된다.

현재 유기축산과 무항생제축산인증으로 구성된 우리나라의 친환경 축산인증제도는 2017년 8월 무항생제 계란의 살충제 검출 사태로 친환경 축산물에 대한 관리 강화 및 관리체계 개선의 필요성이 대두되었다. 개편 결과에 따라 현재 정부의 인증을 받는 친환경 축산물은 유기축산물에 국한될 가능성이 있다. 그러나 유기축산 인증을 받은 농가는 매우 제한되어 친환경 축산물 시장의 급격한 감소를 야기할 수 있다. 축산부문에서 신규 친환경 요소의 발굴 등으로 친환경 축산에 대한 기준을 재설정하고 이를 도입할 필요가 있다.

나. 가축질병 근절

오늘날 우리나라 축산업에 가장 큰 영향을 주는 가축질병은 고병원성 AI와 구제역이다. 구제역은 예방적 살처분을 통한 확산 방지 및 소, 돼지 전체 대상으로 백신 접종을 통한 추가적인 질병 발생을 통제하고 있다. 고병원성 AI는 백신접종보다는 예방적 살처분과 동시에 지자체별로 ‘가축 사육제한’ 명령을 내려 지자체 관할구역 내 위험지역에 위치한 농가 중 발생 위험이 높은 농가 순으로 육용오리 입식을 제한하고 있다.

고병원성 AI 방역대책으로서 오리 등 사육 축종 제한은 꽤 강력한 조치이며 긍정적인 효과가 있으나 방역문제를 해결하기 위한 근본적인 조치는 될 수 없다. 11~2월의 집중방역 기간을 제외한 시기에도 질병이 발생할 수 있으므로 근본적인 질병 방역대책으로는 농장 및 주요 축산용 시설에 대한 철저한 소독점검과 차단방역의 상시화가 가장 중요하다.

보다 효과적인 가축질병 방역을 위해서는 현재와 같이 축산시설에의 방역시설 설치의무에 대한 법령 명시에 그치지 말고 시설에 대한 관리 및 유지·보수 의무를 함께 부여하여 제도운용의 효과를 제고할 필요가 있다. 또한 가축사육단계 위생수준에 대한 관리기준을 보다 구체적으로 마련하여 법령에 명시하고 규정준수를 의무화하는 등의 보다 강력한 실천 유도를 고려해야 한다.

다. 축사시설 및 환경 개선

축사시설 및 사육환경을 개선하기 위해 농장동물복지 실천이 확대되어야 한다는 주장이 있다. 우리나라는 2012년에 산란계에 대한 동물복지인증을 최초로 부여한 이후, 돼지(2013년), 육계(2014년), 염소, 한육우, 젓소(2015년), 오리(2016년) 등 주요 축종을 대상으로 인증 범위를 확대하고 있다. 현행 「동물보호법」상 동물복지에 관한 규정은 존재하나 농가에 이의 이행을 강제하는 규정은 없는 실정이다. 축사시설 및 사육환경 개선을 위해 농장의 동물복지 적용 의무화 주장도 있으나 현재 공장식 축산업 사육방식이 일반화된 상황에서 동물복지의 전면 도입은 불가능하다.

친환경 축산인증과는 달리 동물복지인증은 직불금 등 지원체계가 없고 소비자의 낮은 인식정도로 인증 축산물의 시장가격도 그리 높지 않다. 무엇보다 농가면적 대비 생산성 하락, 축산물 판로 확보 및 개척의 어려움, 생산비용의 급격한 증가 등 현실적인 어려움으로 인해 기존 축산 농가들의 단기간의 동물복지 전환은 현실적인 제약이 많다. 따라서 동물복지 실천 확대를 유도하기 위해서는 신규 진입 농가에 동물복지 실천을 조건으로 하는 한편 입지 제한 완화, 각종 정책자금 우선 지원 등 재정지원을 고려할 필요가 있다. 또한, 장기적으로 적정 사육밀도 및 사육시설에 대한 기준을 점차 강화하고, 축산물을 이용한 가공식품 업계의 인증 제품 사용을 적극 유도하고 인증 제품에 대한 소비자 인식 개선 노력이 필요하다. 이를 통해 축산농가들이 자발적으로 동물복지 사육방식으로 전환하도록 유도할 필요가 있다.

라. 환경부하 저감

축산농가와 밀접한 지역 내에서 발생하는 민원의 대부분은 축사 악취에 대한 문제이다. 축산농장, 가축분뇨 자원화 시설이 증가됨과 함께 혁신도시 조성, 택지 개발 등으로 농촌지역의 개발 및 도시화가 급격하게 진행되면서 축산시설에 대한 민원은 매년 증가하고 있다. 가축을 사육하면서 악취, 폐수, 먼지, 소음 등 다양한 문제들이 발생하고 있으며 이에 따라 국민 생활환경과 자연환경에 악영향을 주지 않도록 환경부하 저감 노력은 축산업의 최대 당면과제로 고려되고 있다.

축산악취 문제 해결을 위해서는 발생 전 사전예방 노력이 우선되어야 하며 축종, 규모별 악취발생 정도 차이에 대한 과학적 원인규명 노력이 필요하다. 일정 사육규모 이상의 농가를 대상으로 악취저감시설 설치를 의무화하고 퇴비장, 공공처리시설 등에 관해서는 시설관리 규정을 보완하고 강화할 필요가 있다.

이러한 사전 예방대책과 함께 시설 개선 등의 사후적인 조치 역시 필요하다. 축사시설에서 적정 사육두수 수준으로 관리하고 축사에서 발생하는 가축분뇨를 신속하게 수거하여 처리하는 과정이 요구된다. 분뇨 처리비용의 부담으로 농가에서 처리를 제때 하지 않아서 발

생하는 악취문제 방지를 위해서 축종별로 분뇨처리 장비와 시설에 대한 기준과 규격을 설정할 필요가 있다.

이와 함께 축산농가의 자발적인 환경 개선 노력을 유도하기 위해 진행 중인 ‘깨끗한 축산농장 조성사업’의 활성화를 위해서 현재의 자조금 등 지원과 컨설팅 혜택 이외에도 선정 농가에 대한 보다 현실적인 지원 강화가 필요하다.

제3장

식품산업부문 재정투자의 평가와 방향

제1절 재정투자의 현황과 추이

1. 재정지원 현황

2019년 농림축산식품부의 식품부문 예산 및 기금은 7,175억원으로 2018년 7,354억원 대비 179억원이 감소하여 전년대비 2.4% 하락하였다. 2018년 대비 2019년 농림축산식품부의 예산이 1.1% 증가한 것에 비해 식품부문 예산은 감소하여 전체 농림축산식품부 예산에서 식품부문 예산이 차지하는 비중은 4.9%로 전년 5.1%보다 0.2%p 하락하였다.

〈표 3-1〉 농림축산식품부 식품부문 재정지원

(단위: 억원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	전년대비
농림축산식품부	143,681	144,887	144,996	146,596	1,600
식품부문	8,208	8,516	7,354	7,175	△179
식품부문비중	5.7	5.9	5.1	4.9	

주: 식품부문 예산은 일반회계, 특별회계, 기금의 축산관련 세부사업 예산의 합계액임.
 자료: 농림축산식품부, 「2018년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2018.
 「2019년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2019.
 국가재정운용계획 농림·수산·식품분과위원회, 『2017~2021 국가재정운용계획 - 농림·수산·식품 분야 보고서』, 2017.

〈표 3-2〉 식품부문 예산 회계별 현황

(단위: 백만원, %)

구분	프로그램	2018	2019	전년대비	
				금액	%
농어촌구조개선특별회계	식품외식산업육성	128,866	115,458	△13,408	△10.4
	농산물수급안정 및 유통효율화	10,249	20,459	10,210	99.6
국가균형발전특별회계	식품외식산업육성	23,477	22,137	△1,340	△5.7
농산물가격안정기금	식품외식산업육성	572,778	559,423	△13,355	△2.3
계		735,370	717,477	△17,893	△2.4

주: 식품부문 예산은 일반회계, 특별회계, 기금의 식품업 관련 세부사업 예산의 합계액임.
 자료: 농림축산식품부, 「2018년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2018.
 「2019년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2019.

식품부문 재정지원은 예산일반지출과 기금일반지출로 구분할 수 있으며, 예산일반지출은 농어촌구조개선특별회계(농특회계)와 국가균형발전특별회계(균특회계)로, 기금일반지출은 농산물가격안정기금으로 구성되었다.

2019년 식품부문 재정지원 7,175억원 가운데 1,359억원은 예산일반지출이며 5,594억원은 기금일반지출(농산물가격안정기금)로 전체 식품부문 재정지원의 78.0%를 차지하고 있다. 회계별로는 농어촌구조개선특별회계 지출이 전년대비 320억원이 감소한 1,359억원이, 국가균형발전특별회계 지출이 전년대비 13억원 감소한 221억원이 배정되었다.

2. 사업별 재정지원 현황

2019년 식품부문 재정지원을 사업별로 구분하면 크게 식품외식산업육성 프로그램과 농산물수급안정화 및 유통효율화 프로그램으로 구분된다. 식품관련 예산 및 기금의 세부 사업별 현황을 보면, 농어촌구조개선특별회계는 식품외식산업육성과 농산물수급안정화 및 유통효율화 프로그램으로 구분되어 있으며, 국가균형발전특별회계와 농산물가격안정화기금은 식품외식산업육성 프로그램으로 통합되어 운영되고 있다.

농특회계 가운데 2019년 신규 산업으로는 첨단 식품가공기술을 적용한 미래형 혁신 식품과 소비트렌드를 고려한 맞춤형 식품 개발을 위하여 ‘미래형 혁신 식품기술 개발(R&D)’ 사업이 56.3억원의 예산으로 편성되었다. 반면, ‘중소식품기업경쟁력강화’ 사업과 ‘할랄식품산업육성’ 사업은 2018년에 종료되었다. 농특회계 예산사업 가운데 내역사업으로는 ‘식품소비 및 산업인프라 강화’ 세부사업에서 식품기술거래이전지원이 10억원의 예산으로 신규로 편성되었으며, ‘국가식품산업클러스터’ 세부사업에서 농식품원재료 중계·공급기반구축과 기능성식품 제형기술 기반 구축이 각각 10억원의 예산으로 신규 사업으로 포함되었다. 또한, ‘지역단위푸드플랜 구축지원’사업에 푸드플랜 운영지원(원물구매지원)의 내역이 40억원의 예산으로 신규로 편성되었다.

국가균형발전특별회계에는 지역 농·산·학·연·관 네트워크 및 지원체계를 구축하여 지역의 특성에 맞는 차별화된 전략품목 육성을 통한 지역 농정활성화 및 농가 소득 증대를 목적으로 식품외식산업육성 프로그램에 ‘지역전략식품산업육성’ 세부사업이 포함되었다. 이 사업은 지역전략식품산업육성과 향토산업육성 등의 세부 내역이 포함되어 있다.

〈표 3-3〉 농림축산식품부 식품관련 세부 사업별 예산

(단위: 백만원, %)

회계	프로그램	세부사업	2018	2019	증감률
농어촌 구조개선 특별회계	식품외식 산업육성	· 기능성식품산업육성	2,636	2,806	6.4
		· 식품소비 및 산업인프라 강화	13,231	9,928	△25.0
		· 검역해소품목 및 대중국전략품목육성지원	3,000	2,700	△10.0
		· 수출인프라강화	47,896	43,106	△10.0
		· 농식품수출시장다변화	8,420	7,578	△10.0
		· 국가식품산업클러스터	12,056	21,378	77.3
		· 푸드서비스 선진화	1,450	1,350	△6.9
		· 고부가가치식품기술개발	32,508	20,981	△35.5
		· 미래형혁신 식품기술개발	-	5,631	신설
		· 중소식품기업경쟁력강화	5,535	-	△100.0
		· 농식품바우처지원	500	-	△100.0
	· 할랄식품산업육성	1,634	-	△100.0	
	농산물수급안정 및 유통효율화	· 지역단위푸드플랜구축지원	1,150	4,500	291.3
· 농식품소비정책 및 건전한 식생활확산		-	6,781	순증	
· 국가인증농식품지원		9,099	-	△100.0	
국가균형 발전특별 회계	식품외식 산업육성	· 지역전략식품산업육성	20,896	20,636	△1.2
		· 지역전략식품산업육성(제주)	2,581	1,501	△41.8
농산물 가격안정기금	식품외식 산업육성	· 한식진흥 및 음식관광활성화	12,106	9,858	△18.6
		· 농식품글로벌육성지원자금(융자)	338,642	338,642	0.0
		· 농식품글로벌경쟁력강화	71,364	72,523	1.6
		· 전통발효식품육성	7,026	8,400	19.6
		· 식품외식종합자금(융자)	135,280	130,000	△3.9
		· 학교급식지원센터운영활성화	8,360	-	△100.0

자료: 농림축산식품부, 「2019년도 예산 및 기금 운용계획 개요」, 2019.

제2절 재정투자의 성과와 한계

1. 재정투자 성과

2018년도 농림축산식품부의 전략목표 가운데 식품부문과 관련된 목표는 ‘식품산업 선진화 및 유통구조 개선’으로, 이를 위한 세 가지 프로그램목표 가운데 ‘식품의 고부가가치화’와 직접적으로 연관된다.

‘식품산업의 선진화와 농식품 유통구조개선을 통해 농식품산업의 글로벌 경쟁력을 확충한다’라는 전략목표 아래 ‘식품의 고부가가치화’ 프로그램은 식품산업육성, 식품안전 및 규격, 지역전략식품산업육성, 농산물수출촉진, 농식품수출촉진 등의 단위사업으로 구성되어 있다.

가. 식품산업육성

‘식품산업육성’은 크게 농어촌구조개선특별회계 지출과 농산물가격안정기금 지출로 구분할 수 있다. 먼저 농특회계 지출을 통해서는 식품산업을 육성하여 국내 농산물 사용을 확대하고 식품기업의 경쟁력 제고를 목적으로, 주요 사업내용은 ① 국가식품산업클러스터, ② 기능성식품산업육성, ③ 농식품바우처지원, ④ 식품소비 및 산업인프라강화, ⑤ 중소기업경쟁력 강화, ⑥ 지역단위 푸드플랜구축지원, ⑦ 푸드서비스 선진화 등이 포함되어 있다. 2018년도 예산집행률은 모든 세부사업에서 100%의 집행률을 기록하였다.

국가식품산업클러스터 사업은 식품기업 및 연구기관 등이 집적된 식품전문 국가산업단지 조성하고 H/W 시설을 구축하여 지원센터를 설립하고 운영하는 사업으로, 121억원의 예산이 집행되었다. 이를 통해 국가식품클러스터에 입주하거나 예정인 기업 또는 관심기업의 R&D 지원 건수(개소수)가 목표치인 20개를 넘은 21개소를 기록하였다. 국가식품산업클러스터 사업예산은 꾸준히 증가하여 2018년에 전년대비 2.3% 증가한 이후, 2019년에는 77.3%가 증가하였다.

○ 국가식품산업클러스터(농특) 예산 변화

117억 3,500만원(2017) → 120억 5,600만원(2018) → 213억 7,800만원(2019)

기능성식품산업육성 사업은 농업과 식품산업간의 연계성 제고 및 고부가가치 식품산업 육성을 위하여 국내 농산물로부터 유래된 우수 소재의 기능에 대한 과학적 연구 및 기능성 원료 등록을 위한 컨설팅 지원을 주요 내용으로 한다. 식품기능성평가 수혜 기업의 책임을 강화하기 위하여 2017년에 30%였던 기업의 자부담 비율을 2018년도에는 40%까지 상향하여 국고 지원비율을 축소하였다.

○ 기능성식품산업육성(농특) 예산 변화

26억 3,600만원(2017) → 26억 3,600만원(2018) → 28억 600만원(2019)

농식품바우처지원 사업은 농식품 바우처 지원제도를 도입하고 실행하기 위한 사전 연구 용역 사업비로 2019년 2월에 종료되었다.

식품소비 및 산업인프라 강화 사업은 식품 및 외식정보의 분석, 식품 표준화, 농업과 기업간 연계, 인력양성을 통한 식품 산업의 기초 인프라 강화 및 식생활 교육, 소비정보 교류 등 농식품 소비의 기반을 강화하기 위해 추진되었으며, 식품산업육성 단위사업에서는 가장 큰 비중을 차지하였다. 식품표준규격 제·개정 건수(누적), 식생활교육 프로그램 참가자 수, 외식업 종사자 교육인원 수 등의 2018년 사업 성과지표에서 모두 목표치를 초과 달성하였다. 특히, 현금이 상대적으로 부족한 중소식품기업이 보증보험 가입을 통해 국내산 농축산물을 신용으로 구매할 수 있도록 ‘보증보험지원사업’을 개발하여 실행하여 적은 예산을 투입하여 많은 양의 국산 농축산물의 거래를 창출하였다.

○ 식품소비 및 산업인프라 강화(농특) 예산 변화

144억 3,100만원(2017) → 132억 3,100만원(2018) → 99억 2,800만원(2019)

중소식품기업경쟁력강화 사업은 식품산업의 경쟁력 제고와 수출산업으로 발전할 수 있는 기반을 마련하기 위해 중소기업간의 협력 유도 및 조직화, 농업과 중소기업의 융합 활성화, 기업 인프라 및 서비스 지원 등을 주요 내용으로 한다. 주로 중소기업의 박람회 참가를 지원하였다. 그러나 이 사업은 2019년에 종료되었다.

○ 중소기업기업경쟁력강화(농특) 예산 변화

77억 800만원(2017) → 55억 3,500만원(2018)

지역단위푸드플랜구축지원 사업은 지역 내 생산과 소비를 효율적으로 연계하고, 안전성, 영양 등을 종합적으로 관리하는 푸드플랜을 구축하는 내용으로 이루어져 있다. 이를 통해 농업인에게 안정적인 판로를 제공하고 국민건강증진 및 환경개선의 기반을 마련하기 위한 사업으로 2018년 신규사업이었다.

○ 지역단위 푸드플랜 구축지원(농특) 예산 변화

11억 5,000만원(2018) → 45억원(2019)

푸드서비스선진화 사업은 외식창업 인큐베이팅, 식재료 공동구매를 통한 조직화, 외식업주의 역량강화를 위한 교육 등을 통해 우수 식자재 소비확대 기반 조성 및 외식업체의 경영 안정을 지원하기 위한 사업이다. 외식업체의 식재료 공동구매 조직화를 위해 조직당 5백만 원을 지원하고 외식업체-산지 직거래를 지원(1.3억원) 등 상대적으로 소액의 지원을 통해 총 93억원의 국산 농산물의 거래를 창출하였다.

○ 푸드서비스선진화(농특) 예산 변화

18억원(2017) → 14억 5,000만원(2018) → 13억 5,000만원(2019)

〈표 3-4〉 식품산업육성(농특회계) 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
식품산업 육성	국가식품산업클러스터	12,056	12,056	100.0
	기능성식품산업육성	2,636	2,636	100.0
	농식품마우처지원	500	315	63.0
	식품소비 및 산업인프라 강화	13,231	13,231	100.0
	중소식품기업경쟁력 강화	5,535	5,535	100.0
	지역단위푸드플랜구축지원	1,150	1,118	97.2
	푸드서비스 선진화	2,950	2,950	100.0
	계	38,058	37,841	99.4

주: 1. 2018년 예산금액은 예산현액임.

2. 세부사업 가운데 농식품마우처지원사업과 지역단위푸드플랜구축지원사업의 종료시점은 각각 2019년 2월과 3월로 성과보고서 작성 시점 이후임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

〈표 3-5〉 식품산업육성(농안기금) 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
식품산업 육성	식품외식종합자금(융자)	135,280	131,238	97.0
	전통발효식품육성	7,026	7,026	100.0
	학교급식 지원센터 운영활성화(융자)	8,360	8,330	99.6
	계	150,666	146,594	97.3

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

농산물가격안정기금 지출을 통한 식품산업육성 사업은 김치, 장류, 전통주 등 전통발효 식품의 고부가 산업화를 위한 기반을 조성하고 대국민 홍보, 마케팅, 관련 전문인력 양성 등의 생산소비 확대, 식품제조업체의 가공원료 매입지원, 시설현대화 등의 지원을 통해 국내산 농산물 수급조절과 농식품의 품질개선 등 경쟁력 강화, 학교급식에 공급하는 농산물 구매자금 융자지원을 통한 국산 농산물 소비촉진 및 안정적인 판로 확대를 주요 목적으로 한다. 이를 위해 ① 식품외식종합자금(융자) 사업, ② 전통발효식품육성 사업, ③ 학교급식 지원센터 운영 활성화(융자) 사업 등의 세부사업을 시행하였다.

식품외식종합자금사업은 융자사업으로 지원 업체의 사정으로 인한 미집행액이 발생하여 97.0%의 집행률을 기록하였으며, 학교급식지원센터 운영활성화 사업 역시 사업 대상자

의 담보능력 부족으로 인해 집행이 미흡하여 99.6%의 집행률을 기록하였다. 해당 사업들로 인해 원료매입자금 지원업체들의 국산원료 사용이 증가하여 목표치 5% 증가율을 달성하였으며, 학교급식 용자지원액 대비 농산물 구매율 역시 목표치를 달성하였다.

전통발효식품육성사업은 전통발효식품의 산업활성화 및 세계화 지원을 위해 2018년에 70.3억원의 예산이 집행되었다. 이를 통해 전통발효식품업체들의 생산액이 2016년까지 최근 5개년 연평균 증가율을 감안한 목표치 2조 1,900억원을 초과한 2조 2,400억원을 기록하였다.

나. 식품안전 및 규격

단위사업 ‘식품안전 및 규격’은 농산물우수관리(GAP), 친환경, 지리적표시 등 농식품 인증제도의 발전 및 육성을 통해 국산 농식품의 대내외적 경쟁력 제고를 목적으로 한다. 이를 위해 GAP 농산물의 수확 후 관리시설 보완 지원, 전문인력 교육 및 주산지 단위 토양 및 용수의 안전성 분석 지원, 농식품 국가인증제도에 대한 통합 홍보를 통한 소비자 인지도 제고, 지리적표시 농식품의 판로지원 등 활성화 지원을 통해 부가가치 제고 및 지역특화산업 육성, 유기식품의 운영활성화를 위한 인증제도 운영 및 외국과의 동등성 대응 연구 등의 세부사업을 지원한다.

이를 통해 국가인증농식품에 대한 소비자들의 인지도가 지속적으로 증가하여 2015년 평균 인지도 66.0%에서 2018년에는 72.3%로 증가하였다. 또한 GAP 인증농가의 비율도 2015년 4.8%에서 2018년에는 8.3%로 증가하였다. 다만, 최근 GAP 인증 농가 비율이 정체 현상을 보이고 있어 생산, 유통, 소비단계에서 교육 및 홍보 강화로 제도에 대한 인지도를 제고하고 GAP 농산물 취급이 확대될 수 있는 유인책을 강구할 필요가 있다.

〈표 3-6〉 식품안전 및 규격(농특) 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
식품안전 및 규격	국가인증 농식품 지원	9,099	9,072	99.7
	계	9,099	9,072	99.7

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

다. 지역전략식품산업육성

농어촌의 다양한 향토자원을 발굴하고 1·2·3차 산업이 융복합된 지역의 핵심전략산업을 육성하여 지역경제의 활성화를 도모하기 위한 ‘지역전략식품산업육성’ 사업은 지역 농산업을 융복합 산업으로 육성하여 농업·농촌의 고부가 가치도모, 일자리 창출 등 지역경제 활성화를 위해서 네트워크 구축 및 R&D, 홍보 및 마케팅, 가공설비 등을 지원한다.

2018년도에는 내역사업 가운데 향토산업육성사업 대상자 중 1개소 업체가 중도에 사업을 포기함에 따라 사업비 미집행이 발생하여 100%의 집행률을 달성하지 못하였다. 2014~15년도에 선정된 10개 사업단의 매출액 증가율을 통해 사업의 성과를 평가하고 있으며 2018년도의 목표치를 달성하였으나 사업단별로 편차가 크고 사업 종료 이후에도 지속가능한 자립화 실현에는 부족한 실정으로 판단된다. 다만, 제주의 경우에는 2017년 이후 공동이용시설이 준공되어 본격적으로 생산이 가능하여 매출이 증가하고 유통업체 납품으로 인해 괄목할만한 성과를 달성하였다.

○ 지역전략식품산업육성 예산 변화

253억 9,300만원(2017) → 208억 9,600만원(2018) → 206억 3,600만원(2019)

〈표 3-7〉 지역전략식품산업육성 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
지역전략 식품산업육성	지역전략식품산업육성(생활)	20,896	20,414	97.7
	지역전략식품산업육성(제주)	2,581	2,581	100.0
	계	23,477	22,995	98.2

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 2018년도 성과보고서, 2019.

라. 농산물수출촉진

‘농산물수출촉진’ 단위사업은 FTA 등 개방화에 대응하여 수출비중이 높은 가공식품 수출 업체에 대해 생산부터 운송, 검역, 통관, 해외마케팅까지 모든 과정에 일괄적인 지원을 통해 해외 시장에서의 경쟁력을 강화하고, 한식을 전 세계에서 세계인이 즐길 수 있는 음식으로 확산시켜 농식품 수출을 지원하고 국가 이미지 제고를 목적으로 한다.

사업내용은 신선농산물 외에도 가공식품 수출확대를 위한 우량 내수기업을 발굴하여 수출기업으로 육성하고 업체 규모에 따라 원료구매자금, 물류비, 검역·통관, 보험 및 마케팅 등 수출 시 도움이 필요한 부분에 대해 맞춤형 지원을 추진하였다. 한식세계화를 위해서 국내 기반을 정립하고 음식관광을 활성화, 관련 전문인력 양성, 한식 해외 확산 등을 지원하였다.

2018년에는 4,221억원의 예산이 배정되어 4,110억원이 집행되어 97.4%의 집행률을 기록하였는데, 이는 융자사업에서 지원대상 수출업체의 자체 계획이 변경됨에 따라 예산 불용이 발생하였기 때문이었다. 그러나 융자사업 예산의 집행률은 2016년 56.2%, 2017년 76.2%를 기록한 이후 크게 증가하였다.

농산물수출촉진 사업을 통해 해외진출 한식기업 점포수는 2015년 480개에서 732개(2016년), 912개(2017년)로 지속적으로 증가하여 2018년에는 1,071개까지 늘어났다. 백만달러 이상의 수출실적이 있는 농식품업체는 2016년 662개에서 2017년에는 602개까지 감소하였다가

2018년에는 638개로 증가하였으나 목표 수준인 650개에는 미치지 못하였다.

〈표 3-8〉 농산물수출촉진 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
농산물수출 촉진	농식품글로벌경쟁력강화	71,364	71,364	100.0
	농식품글로벌육성지원자금(융자)	338,642	327,542	96.7
	한식진흥 및 음식관광활성화	12,106	12,106	100.0
	계	422,112	411,012	97.4

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

마. 농식품수출촉진

‘농식품수출촉진’ 사업은 중국, 신남방, 신북방 지역 등 농식품의 해외시장 진출을 위해 체계적인 수출 인프라 지원으로 생산부터 유통, 마케팅, 판매에 이르는 전 과정을 지원하여 농식품 수출을 확대하고 농가소득 증대 및 식품산업의 성장을 도모하기 위한 사업으로 대중국 수출 확대를 위한 검역해소품목 및 대중국전략품목육성지원, 수출인프라강화, 할랄식품산업육성, 농식품수출시장 다변화 등을 주요 사업내용으로 포함하고 있다.

2018년도 농식품수출촉진 사업의 예산은 609.5억원이 배정되어 100%의 집행률을 기록하였다. 2017년까지 예산집행이 상대적으로 부진하였던 할랄식품산업육성 세부사업은 2019년부터 농식품수출시장다변화 사업으로 통합되어 운영되고 있다.

〈표 3-9〉 농식품수출촉진 사업 지원규모

(단위: 백만원, %)

단위사업	세부사업	2018 예산	2018년 결산	집행률
농식품수출 촉진	검역해소품목 및 대중국전략품목육성지원	3,000	3,000	100.0
	농식품 수출시장 다변화	8,420	8,420	100.0
	수출인프라강화	47,896	47,896	100.0
	할랄식품산업육성	1,634	1,634	100.0
	계	60,950	60,950	100.0

주: 2018년 예산금액은 예산현액임.

자료: 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」, 2019.

2. 재정투자 한계

그동안의 식품부문에 대한 재정투자로 농업과 식품기업 간 상생협력의 사례가 증가하고 수출시장 다변화를 위한 노력과 규제 개선으로 농식품 수출은 꾸준히 확대되는 성과가 있었다.

그러나, 여전히 국내 농업과의 연계가 상대적으로 만족할 만한 수준은 아니다. 단기적인 원료이용 측면에서의 국내 농업과의 연계강화와 함께 중장기적으로는 식품산업 전반의 성장을 통한 국내 농업의 수요 확대 측면에서의 긍정적인 영향을 확대해 나갈 수 있는 방향에서 재원배분을 고려할 필요가 있다. 또한, 식품산업의 육성은 협의의 식품기업만이 아닌 식품 연관산업의 육성과 인프라 등 체질강화를 지속적으로 추진해야 한다. 이와 함께 국민들의 건강하고 건전한 식생활을 확보하고 지원하는 방향으로 강화해 나갈 필요가 있다.

제3절 재정운용 방향

1. 여건 전망

식품분야 재정운용의 기본 방향은 효율성과 건전성을 제고하는 것이다. 단기적으로 식품산업의 성장 목표 달성을 위한 재정 투융자와 함께 지속가능성 강화 측면에서의 예산 편성의 우선순위와 비중을 조정할 필요가 있다. 전반적으로 농림·수산·식품 예산의 비중이 감소하는 추세에서 식품부문 예산 규모 역시 증가 둔화 또는 감소 추세에 대응할 필요가 있다. 예산 구조를 개편하여 정책방향성에 적합한 사업을 먼저 수행할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

그동안의 식품 관련 재정사업은 주로 산업정책 측면에서 접근하였다. 그러나 최근 수입 농식품 증가에 따른 먹거리 주권이 위협받고 있으며 사회 양극화로 인한 고품질 먹거리 접근성 약화, 비만 등 서구화된 식습관에 의한 관련 질환 증가 등 사회적 비용이 급증하고 있다. 식품 정책은 모든 국민의 삶과 건강, 안전, 즐거움과 밀접한 관계에 있으며 가치 지향, 접근 방향, 정책 대상 등 농정패러다임 전환에 있어 핵심적인 정책이다.

종합적으로 식품산업에 대한 직접 지원보다는 기반 조성에 중점을 둔 재정지원 방식이 중장기적 관점에서 더욱 중요하다. 특히 보조 지원은 정부의 재정 부담과 정책 효과성, 식품업체의 역량 강화 등을 고려할 때, 그 비중의 조절에 대한 면밀한 고려가 필요하다.

2. 중기재정운용 방향

가. 식품기업 경쟁력 강화

소비트렌드가 변화함에 따라 간단·간편식, 고령친화식품, 기능성식품 등 향후 유망식품 분야와 고부가가치 식품분야에 대한 사전적인 성장기반 조성을 지속적으로 추진해야 한다. 정책의 성과를 제고하고 연관 산업에 미치는 파급효과를 극대화하기 위해 기초 R&D는 물

론이고 비즈니스모델 기반의 R&D 추진을 통한 식품기업 중점 육성 정책 추진이 필요하다.

특히 대부분이 영세한 식품기업의 현실을 감안하여 중소기업의 수요가 많은 분야를 중심으로 수요자 맞춤형 인력교육, 중소기업 현장 애로해소를 위한 R&D 확대, 종합 진단을 통한 맞춤형 지원 등 세밀하고 단기적으로 필요한 정책과제를 발굴하고 우선적으로 시행할 필요가 있다.

나. 수출 경쟁력 제고

일본, 미국, 중국 등 기존 우리 농식품의 수출주력시장에서 잠재적 성장 가능성이 높은 아세안 등을 중심으로 신시장을 적극적으로 개척하고 선택과 집중을 통한 효율성과 효과성을 고려하는 수출촉진 정책의 시행과 관련 예산 투자가 필요하다.

수출업체의 경쟁력 제고를 위해 시장 맞춤형 상품개발 등 업체의 자율성과 책임성을 동시에 강화한 사업을 발굴·확대하고 통관 등 외부 위험요인 해소 등의 여건 조성에 집중할 필요가 있다.

농식품 수출에 기여하는 효과가 상대적으로 큰 현지화사업 등에 대해서는 체계적인 수요관리, 비금전적 마케팅 및 컨설팅 지원서비스, 일관성 있는 성과관리가 필요하다. 또한, 정책 사업별로 실적 및 기여도의 지속적인 비교 및 분석으로 향후 사업계획 수립에 연계하는 노력이 필요하다.

다. 안전하고 건강한 식생활 확산과 식품 소비정책 연계 강화

국민의 식생활은 식품산업의 수요측면으로서 식생활 트렌드에 따라 식품소비 트렌드가 변화한다. 따라서, 식생활 교육 및 우수한 식생활 환경을 조성하여 바른 식문화와 지속가능한 소비기반을 확보하고 맞춤형 소비자 교육과 홍보를 강화하여 식품 소비를 촉진하는 방향으로 정립할 필요가 있다. 나아가 음식물쓰레기 절감, 식단 간소화, 친환경 농산물 소비 촉진 등을 통해 환경 개선에 기여하며 웰빙 음식인 한식의 확산을 통한 국민 건강증진에 기여할 수도 있다. 따라서 학교에서부터의 식생활교육 강화로 국산 농산물 소비 확대가 농식품 산업에 미치는 긍정적 효과를 제고하여 안전하고 건강한 식생활에 대한 국민적 공감대를 확산하고 관련 정책을 개선해 나가는 것이 매우 중요하다.

이와 함께 식품안전을 중시하는 식품소비 트렌드에 지속적으로 부응하고 소비자의 식품 안전에 대한 관심과 기대수준에 부응하기 위하여 식품 안전에 대한 소비자의 신뢰 확보 강화와 이를 바탕으로 건강한 식생활은 우리 농식품의 경쟁력 향상과 수요증가를 창출하는 가장 중요한 요소이다.

이를 위해서 위험평가를 통한 안전성 기준 설정, 농장에서 식탁까지의 안전성 관리, 소비자와의 커뮤니케이션을 함께 강화해 나갈 필요가 있다.

라. 정책의 성과평가 결과를 반영한 재정운용계획 수립

식품분야의 정책과 개별 사업의 성과에 대한 공정한 평가를 통해 합리적인 방향으로의 중기 국가재정운용계획을 수립할 필요가 있다. 사업불용액 및 이월액이 과다하게 발생하거나 용자금의 조기 상환 등이 발생한 정책사업은 필연적인 한계가 있는지 집행과정에서의 비효율성의 존재 여부 등을 면밀히 파악하고 관련한 성과를 평가하여 중기재정계획에 반영할 필요가 있다.

또한, 재정운용의 실효성을 높이기 위해서 식품분야의 중장기적 운용계획과 단기 예산간의 자원 배분의 연계가 강화되어야 한다. 단년 또는 다년도 예산과 관련하여 전략적인 자원 배분의 연계를 통해 단년도 자원 배분을 중기계획의 틀 안에서 이해하고 조정할 필요가 있다.

제4장 임업부문 재정투자의 평가와 방향

제1절 재정투자의 현황과 추이

1. 재정지원 현황

산림은 우리나라 국토의 64%를 차지하고 있으며 수원함양, 생활환경보전, 자연환경보전, 산림 휴양 등 다양한 공익적 기능에 머무르지 않고 최근에는 다양한 경제적 기능을 수행하고 있다. 산림정책은 이러한 산림의 기능을 반영하여 산림생태계 보전 및 복원, 숲 기반 국민복지 공간과 기능 확대, 생태계서비스 기반 구축, 남북한 산림협력 강화, 목재 생산 및 이용 원천기술 활용 산업 활성화 등을 추진하고 있다.

산림부문 예산은 1997년 외환위기로 인한 경제난을 대응하기 위하여 숲가꾸기 공공근로 사업을 시작하였으며, 2009년 국제 금융위기 대응과 정부의 저탄소 녹색성장 정책 시행으로 숲가꾸기 분야 예산이 크게 증대되었다. 2010년부터 2012년은 녹색성장 정책 시행으로 바이오매스 에너지 사업을 추진하였으며 국립백두대간수목원 등 대형 국책사업도 추진되면서 예산이 증액되었다. 2013년부터 2014년까지는 산림복지 서비스 공급을 중요하게 다루면서 백두대간산림치유단지 조성 사업과 같이 대형 국책사업이 추진되었다. 2015년부터 2019년까지 연평균 증가율은 5.8%로 이러한 경향은 최근까지 계속되고 있다. 2017년부터 산림부문 예산은 2조원을 넘었고 2019년에는 정부 예산액에서 0.45%를 차지한다.

〈표 4-1〉 산림예산 투자규모

(단위: 조원, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	'18년 대비 '19년 증가율	'15년~'19년 연평균 증가율
정부예산액	375.4	386.7	400.5	428.8	469.6	9.5%	5.8%
산림청예산액 (산림예산 비중)	1.95 (0.52)	1.98 (0.51)	2.01 (0.50)	2.04 (0.48)	2.12 (0.45)	3.8%	2.1%

자료: 농림축산식품부, 「예산 및 기금운용계획 개요」.

2. 사업별 재정지원 현황

산림부문의 재정지출을 산림자원 육성·관리, 산림산업경쟁력 강화, 산림복지 활성화, 산림재해의 재난안전 대응체계 확립, 산림생태계 보전·복원, 국제협력 강화 및 산림분야 R&D 투자확충, 산림행정 성과 관리 등으로 구분하여 분석하였다. 2018년도 산림부문 예산 내역을 세부 부문별로 나누어보면 산림자원 육성·관리 27.9%, 산림산업 경쟁력 강화 12.3%, 산림복지 활성화 14.9%, 산림재해의 재난 안전 대응체계 확립 25.2%, 기타 19.7%로 구성되었다. 가장 큰 비중을 차지하는 것은 산림자원 육성·관리 부문과 산림재해의 재난 안전 대응체계 확립 부문이다. 산림자원 육성·관리 부문은 2017년 대비 4.6% 감소하였으며, 이 중 숲가꾸기 사업 예산은 2017년 대비 18.0% 감소한 반면 조림 사업 예산은 12.4% 증가하였다. 산림경쟁력 강화 부문은 2017년 대비 5.8% 증가하였으며, 이 중 귀산촌인 창업 자금 지원 예산이 41.7% 증가하였으며, 임업인 경영자금 지원 예산이 신설되었다. 산림복지 활성화 부문은 2017년 대비 8.4% 증가하였으며, 산림서비스도우미 사업, 산림복지활성화, 산림휴양녹색공간 조성(생활, 제주, 세종) 사업의 예산이 크게 증가하였다. 산림재해의 재난 안전 대응체계 확립 부문은 2017년 대비 1.7% 감소하였으며, 이 중 사방사업 예산은 22.9% 감소한 반면 산사태재난·경계피난 관련 예산은 큰 폭으로 증가하였다. 산림생태계보전·복원 부문은 수목원 조성 사업 관련 예산 증액으로 2017년 대비 40.0% 증가하였다. 국제산림협력 강화 및 산림분야 R&D 투자 확충 부문은 2017년 대비 2.9% 증가하였으며, 이 중 융복합기반 임산업의 신산업화 기술개발(R&D) 사업 예산이 크게 증가하였으며, 기후영향 적응연구(R&D)와 자연재해 대응 영향예보 생산기술 개발(R&D) 사업이 신설되었다.

〈표 4-2〉 부문별 산림예산 투자규모

(단위: 백만원)

사 업 명		2016	2017	2018
합 계		1,984,099	2,011,118	2,045,642
산림자원 육성·관리	계	563,959	597,598	570,235
	묘목생산	10,915	9,990	10,604
	조 립	93,178	99,890	112,240
	숲가꾸기	225,447	255,051	209,030
	산림품종보호·채종원 관리	6,366	7,587	7,918
	남북산림협력	842	360	360
	산림경영계획작성	2,438	2,209	2,099
	국유재산관리	73,410	63,668	63,668
	산림탄소관리 및 활용기반 구축	1,294	1,179	1,179
	임업기능인 양성	8,174	7,332	7,332
	임도시설(경제, 생활, 제주, 세종)	141,895	150,332	155,805

〈표 4-2〉의 계속

(단위: 백만원)

사 업 명		2016	2017	2018
산림산업 경쟁력 강화	계	221,995	238,305	252,164
	임업인부채대책이차보전	877	491	358
	목재생산·품질관리	5,815	5,119	5,603
	한국임업진흥원 지원	22,171	21,015	22,920
	임산물수출 촉진	7,154	6,745	6,750
	목재이용 및 산업육성	17,109	13,402	15,292
	청정임산물이용증진	55,462	62,129	60,152
	산림사업종합자금(융자금)	64,364	61,464	54,000
	산림사업종합자금(이차보전)	6,005	5,705	6,534
	산림경영지도	19,227	18,721	18,724
	임업인재해복구(보상비 등)	2,005	869	435
	귀산촌인 창업자금 지원(융자금)	-	24,000	34,000
	산림경영자원 육성(생활, 제주)	21,806	18,645	17,396
	(신규) 임업인 경영자금 지원(융자금)	-	-	10,000
산림복지 활성화	계	272,847	281,885	305,638
	산림교육치유허성화(구 산림휴양교육활성화)	29,004	35,303	19,306
	산림서비스도우미	9,971	10,619	26,247
	산림휴양등산증진(구 등산문화개선)	4,269	5,852	4,035
	산림바이오휴양벨리 조성(충북)	6,000	4,746	3,700
	산림복지활성화	14,150	15,530	24,724
	생활림조성관리	6,405	5,455	4,685
	산림휴양녹색공간 조성(생활, 제주, 세종)	152,348	154,836	171,513
	숲길네트워크구축	3,461	3,461	4,497
	국립자연휴양림 운영(손익)	14,323	15,343	15,936
	국립자연휴양림 조성(자본)	20,680	30,740	25,795
	(완료) 저탄소녹색시범도시	841	-	-
	(완료) 국립백두대간산림치유단지조성	6,395	-	-
	(신규) 지덕권 산림치유원 조성	5,000	-	4,900
(신규) 노령산맥권 휴양·치유벨트 조성	-	-	300	
산림재해의 재난 안전 대응체계 확립	계	546,055	524,699	515,559
	사방사업	286,407	232,872	179,547
	산불방지대책	60,869	15,011	15,475
	산림재해대책비	35,000	35,000	35,000
	산사태재난·경계피난	-	968	6,267
	산림재해일자리	-	68,850	86,749
	산림헬기 운영	61,642	58,702	68,502
	산림병해충방제	102,137	113,296	110,715
	(신규) 지진·해일 대응	-	-	13,304

〈표 4-2〉의 계속

(단위: 백만원)

사 업 명		2016	2017	2018
산림생태계 보전·복원	계	84,704	64,771	90,662
	산지관리	4,044	4,227	4,650
	산림복원	14,944	14,650	14,654
	산림생물다양성증진	19,427	14,374	20,214
	국립수목원 운영	4,734	3,532	3,551
	국립세종수목원 조성(구 국립중앙수목원조성)	28,831	11,966	24,900
	한국수목원관리원 지원(구 국립백두대간수목원 운영)	12,724	16,022	20,993
	(신규) 새만금수목원 조성	-	-	1,700
국제산림 협력 강화 및 산림분야 R&D투자 확충	계	103,575	104,058	107,084
	국제산림협력	6,035	6,147	5,963
	국제산림협력 공적개발원조(ODA)	12,754	13,766	12,758
	REDD+탄소배출권 확보 기반구축	1,183	1,194	1,183
	산림과학연구(R&D)	42,803	42,786	41,786
	산림과학연구 공적개발원조(R&D,ODA)	224	224	244
	산림분야 기후변화 대응연구(R&D)	6,602	6,602	2,506
	Golden Seed 프로젝트(R&D)	1,100	1,000	1,000
	산림생명자원 소재 발굴연구(R&D)	-	3,900	5,202
	신기후체제 대응 연구(R&D)	-	3,000	4,679
	생물다양성 위협 외래생물관리 기술 개발(R&D)	-	200	300
	산림생물종연구(R&D)	19,549	14,998	14,810
	임업기술연구개발(R&D)	10,325	4,612	2,911
	융복합기반 임산업의 신산업화 기술개발(R&D)	3,000	5,629	8,410
(신규) 기후영향 적응연구(R&D)	-	-	3,982	
(신규) 자연재해 대응 영향예보 생산기술 개발(R&D)	-	-	1,350	
산림행정 성과관리	계	190,965	199,802	204,300
	산림과학원정보화(정보화)	843	1,158	1,043
	산림정책개발	3,119	3,290	3,740
	국립백두대간 운영관리시스템 구축(정보화)	2,645	1,368	-
	행정효율성증진 능력개발	249	249	246
	산림행정성과관리	1,475	1,525	1,525
	산림인력개발	1,211	1,172	1,131
	청사시설관리	1,218	3,772	3,184
	사회서비스분야 인력경비	1,763	1,696	2,655
	산림자원정보화(정보화)	7,794	9,559	10,201
	국가산림통계	2,750	2,750	2,723
	산림공간정보기반조성	8,374	7,778	7,455
	임업통계조사	3,569	3,955	3,566
	건강보험부담금	331	343	358
	인건비·기본경비	155,624	161,187	166,473

주: 산림청 자료를 이용하여 재작성

제2절 재정투자의 성과와 한계

1. 재정투자 성과

임업 생산액도 증가하였다. 우리나라 임업 생산은 단기임산물이 주도해왔으며 주요 단기임산물 생산액은 2017년 2조 9,136억원에 이른다. 이와 더불어 목재 생산도 증가하였고 용재 생산액은 높지 않지만 높은 성장률을 보인다. 국산재 생산량은 2009년 3,179㎥에서 2018년 4,577㎥로 증가하였고 목재자급률도 15.2%로 상승하였다.

〈표 4-3〉 임업 생산액 추이(2013~2017)

(단위: 억원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 성장률
총 계	69,100	78,159	83,378	92,032	89,652	6.7%
순임목	25,118	25,118	21,405	21,700	19,503	-6.1%
토석류	11,514	19,214	27,370	36,619	34,601	31.7%
용재	3,900	4,842	4,676	4,906	5,111	7.0%
조립	839	970	994	909	993	4.3%
양묘	228	215	231	234	308	7.8%
단기소득임산물	27,501	27,800	28,704	27,664	29,136	1.5%
조경재	7,636	6,379	7,360	6,537	6,714	-3.2%
수실류	7,179	8,599	7,246	7,077	6,854	-1.2%
버섯류	1,969	2,042	2,441	2,379	2,481	5.9%
산나물	3,707	3,685	3,832	4,060	4,119	2.7%
약용식물	4,932	5,104	5,622	5,387	5,900	4.6%
기 타	2,078	1,991	2,203	2,224	3,070	10.2%

자료: 산림청, 「2017 임산물생산조사」.

〈표 4-4〉 목재수급 실적

(단위: 천㎥, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
목재수급량	26,607	27,612	27,608	27,819	27,978	30,788	30,597	31,772	29,754	30,056
(목재자급률)	(11.9)	(13.5)	(15.2)	(16.2)	(17.5)	(16.8)	(16.1)	(16.2)	(16.3)	(15.2)
원목수급량	8,190	7,942	8,240	8,192	8,654	8,854	8,691	9,003	8,446	7,607
- 국내재	3,176	3,715	4,210	4,506	4,897	5,179	4,914	5,151	4,845	4,577
- 수입재	5,014	4,227	4,030	3,686	3,757	3,675	3,777	3,852	3,601	3,030
(원목자급률)	(38.8)	(46.8)	(51.1)	(54.8)	(56.6)	(58.5)	(56.5)	(57.2)	(57.4)	(60.2)
목제품수입	18,417	19,670	19,368	19,627	19,324	21,934	21,906	22,769	21,308	22,449

자료: 산림청, 「목재수급실적」.

산림복지 서비스에 대한 국민 수요가 증가하여 해당 부문의 인프라 구축에 대한 투자가 꾸준히 이루어졌다. 자연휴양림 및 산림욕장, 치유의 숲에 대한 국민들의 반응은 좋았으며 자연휴양림 이용자 수는 2007년 626만명이었으나 2017년 1,671만명에 이르렀다. 산림복지 서비스 공급에 대한 투자는 모든 국민의 삶의 질 향상에 기여할 뿐만 아니라 관련 산업의 성장을 유도한다. 예를 들어 삼성패션연구소에서 2014년 아웃도어 시장 규모를 7.4조원으로 추산하였다. 또한, 숲해설사, 산림치유지도사 등 산림복지 관련 일자리 창출에도 기여하였다.

〈표 4-5〉 산림휴양 시설 및 이용자 현황

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
자연휴양림 시설(개소)	152	156	162	165	165	166
산림욕장 시설(개소)	173	179	184	194	194	195
산림휴양림 이용자 수(천명)	11,614	12,780	13,954	15,629	15,240	16,713
수목원(개소)	64	66	69	70	72	73

자료: 산림청, 『임업통계연보』.

다음으로 산림재해 예방을 위해 산불 및 산사태, 산림병해충 모니터링과 대응에 투자가 이루어졌다. 우선 산림헬기, 산불진화장비를 보충하여 산불 현장의 대응체계를 구축하고, 사방사업과 산림병해충 방제 부분에도 예산을 많이 투자하였다. 진화헬기가 30분 내 출동하는 골든타임제를 강화하여 2015~2016년 ‘대형 산불 없는 해’를 달성하였고, 2011년 우면산 산사태 이후 생활권 산사태 취약지역을 집중적으로 관리하여 2015년 ‘산사태 없는 해’를 달성하였다.

또, 산림생태계 보전을 위해 산림생물다양성 증진사업과 수목원 2개소 조성에 투자하였다. 수목원은 멸종위기 자생식물 보전과 산림생물다양성 증진에 기여할 것이다.

〈표 4-6〉 주요 산림재해 발생현황

산림재해	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
산불피해면적(ha)	297	1,090	72	552	137	420	378	1,480	894
산사태 발생면적(ha)	206	824	491	312	70	-	54	94	56
산림병해충 피해면적(천ha)	225	167	137	122	110	101	94	77	81

자료: 산림청, 『임업통계연보』.

2. 재정투자 한계

앞서 얘기하였듯이 산림부문에 지속적인 투자를 통해 외관상 풍부한 산림자원을 조성하였으나 여전히 많은 문제점이 남아 있다.

먼저, 산림 및 산지의 경제적 자원으로써의 활용도는 여전히 낮다. 산림자원 미성숙이라는 한계는 있지만 국내재는 주로 펄프나 보드류 제조원료 등의 저급재로 제공되며 제재목 공급 비율은 17%에 불과하다. 또, 임목 가격이 낮아 임업 수익성이 떨어지며 산주들의 산림경영 의욕도 낮은 편이다. 임업 수익성을 향상시키려면 국내재가 고급재로 쓰일 수 있도록 국내 임업과 제재업의 연계성이 강화되어야 한다. 현재 우리나라의 임업생산 수준은 우리나라보다 국토 및 산림면적이 좁은 국가들보다 적으며 그만큼 아직까지 산림자원이 성숙되지 못했다는 의미이다. 십수년 내에 산림자원이 성숙을 이룰 것으로 예상되기 때문에 이에 대비하여 인프라 구축에 투자해야 한다. 특히 임도의 경우 산림경영에서 중요한 기반시설임에도 불구하고 지자체 예산에서 타 계정에 포함되어 다른 용도로 사용되는 경우가 많아 임도 신설이 원활히 이루어지지 않고 있다.

우리나라 임업의 수익성 저하 요인에는 산림자원의 미성숙도 있지만 임업 방식상 문제도 있다. 기준 면적 1ha에 대해 표준 시업을 가정하면 조림비용으로 약 650만원, 몇 차례 육림비용으로 300만~500만원이 필요하지만 50년 벌기령의 임목을 벌목·판매하였을 때 산림경영인이 실질적으로 얻게되는 수익은 약 500만원에 미치지 못한다. 현실에서 500만원보다 훨씬 낮은 100만~300만원을 수취하는 경우도 많다. 높은 수준의 조림·육림 보조금 지원으로 임업을 유지하고 있지만 지속가능하다고 볼 수 없다. 지속가능한 성장을 위해 단벌기(短伐期) 개별(皆伐) 방식의 임업은 산림경영주에게나 사회적으로도 바람직한 형태가 아니다. 현행 시업체계는 40~50년 임령에서 개별하는 형태로 이상(理想)으로 생각하는 유럽의 숲으로 조성하는 것은 불가능하다. 이에 따라 임업 방식의 전환도 검토되어야 할 시기이다.

〈표 4-7〉 주요 선진국과 임업 비교(2017년)

(단위: 천ha, %)

	산림면적 (천ha)	산림비율 (%)	원목생산량 (천m ³)	면적당 원목 생산량(m ³ /ha)	임도밀도 ¹⁾ (m/ha)	사유림면적 (천ha)	임목축적 (m ³ /ha)
한국	6,184	63.7	4,913	148.0	3.3	4,250	148.4
일본	24,958	68.5	21,328	170.1	13	14,790	170.1
오스트리아	3,869	46.9	17,550	299.0	45	3,137	298.5
독일	11,419	32.8	55,613	321.0	46	5,487	320.8

주: 1. 2017년 말을 기준으로 함
자료: 산림청, 『2018 임업통계연보』.

제3절 재정운용 방향

1. 여건 전망

가. 제4차 산업혁명 시대에 대비한 산림·임업 역할

4차 산업혁명은 디지털 혁명을 바탕으로 21세기의 시작과 함께 출현하고 있다. 제46차 세계경제포럼 연차총회(2016. 1.)에서는 핵심 주제로 “제4차 산업혁명의 이해”를 다루었으며 글로벌 위기의 극복 대안으로 대두되었다. 우리나라도 경제 활력 제고 및 미래 대비를 위해 “산업혁신”과 “사회문제 해결” 두 가지를 동시에 달성하고자 「혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획」을 발표하였다(2017. 11. 30.). 4차 산업혁명과 관련하여 그동안 총론 위주의 접근을 넘어, 국민이 체감하는 성과와 새로운 변화를 창출하기 위한 구체적인 청사진을 정부 각 부처와 4차 산업혁명위원회가 협의를 통해 산업혁신과 사회적 문제 해결 방안을 제시하였다(김연중 외 2018).

[그림 4-1] 4차 산업혁명의 최종 실행 프로그램



자료: 김연중 외(2018)

이러한 4차 산업혁명 진전에 따라 농업분야도 기존의 전통 생산방식에서 벗어나 6차 산업으로 산업 범위를 확대하고 있으며 IT(정보통신기술), BT(바이오통신기술), ET(환경기술), NT(나노기술) 등 융합기술과의 결합을 통해 고부가가치 융합산업 형태로 발전하고 있다. 특히 농업과 ICT 기술의 융합은 농림업의 생산부터 유통, 소비까지 전 과정에 ICT 기술을 적용하여 신성장동력을 확충하고 새로운 가치를 만들어 가는 과정이다. 이는 고령화로 인한 노동력 부족, 기상이변 심화, 복잡한 유통단계에 따른 고비용 구조, 소비자 기호도 급변 등 농업이 직면한 문제를 해결하기 위한 방안으로 떠오르고 있으며 중요성도 커지고 있다. 산림 경영에서도 예외가 아니며 각종 기술과 다양한 정보, 프로그램을 활용하여 스마트한 산림 경영이 가능하게 되었다. 산림의 특성을 나타내는 많은 도면이 디지털화되어 컴퓨터에 저

장할 수 있게 되었고, 실시간으로 정보를 수집하는 것이 가능하게 되었다. 또 이러한 정보들을 스마트폰과 같은 소형기기에서 열람하고 분석하는 것이 가능하게 되었다(김연중 외 2013).

나. 직불제 개편과 임업직불제

우리나라에서는 1997년 경영이양직불제가 처음 시행되었으며 현재 8가지 직접직불제(직불제)를 도입하여 운영하고 있다. 직불제의 주요 목적은 개방 확대에 의한 농업인의 소득 감소 보전 및 농업의 다원적 기능에 대한 보상 지원이다. 하지만 국토의 64%가 산지인 우리나라의 경우 산림의 공익적 가치는 갈수록 커져가고 있지만 다원적 기능 보상 차원의 산림 직불제는 아직 논의 단계인 실정이다.

〈표 4-8〉 현행 직불제 개요

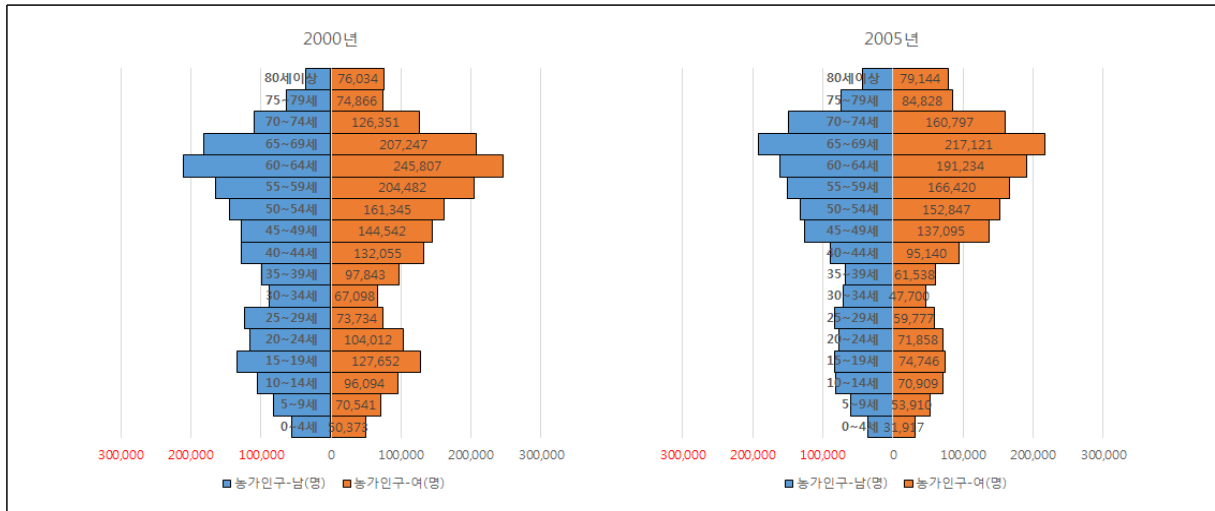
직불제	내용
쌀소득보전직불제	· 쌀값 하락으로부터 농업인들의 소득안정 도모 · 농지의 기능과 형상 유지로 농지의 사회적 편익을 확보하고, 식량자급률 제고에 기여
경영이양직불제	· 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득안정도모 · 전업농 중심의 영농규모화 촉진 등 농업구조개선
친환경농업직불제	· 친환경농업 확산을 도모 · 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능 제고
조건불리지역직불제	· 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 거주하는 농업인들의 소득보전 및 지역 활성화 도모
경관보전직불제	· 농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모
FTA피해보전직불제	· 자유무역협정의 이행으로 수입량이 급격히 증가하여 가격 하락 피해를 입은 품목의 생산자의 경영안정을 도모하고 피해를 보전
밭농업직불제	· 밭작물 재배농가의 소득안정 도모 · 주요 밭작물의 자급률 제고

자료: 유찬희 외(2018) 재구성.

다. 지방소멸위험을 감소시키는 산촌발전 역할

농촌의 고령화가 심화되면서 고령층은 계속 잔존하고 청장년층의 전입 없이 전출이 지속된다면 향후 농가인구구조는 60대 이상 고령층이 대다수를 차지하는 구조가 될 것이며 고령층 인구가 사망하게 되는 시기에 새로운 청장년층 인구가 전입되지 않을 경우 농촌사회 자체가 사라지거나 기존 농업 중심의 농촌이 다른 형태의 사회로 대체될 것으로 전망된다.

[그림 4-2] 연령별·성별 농가인구구조 변화(2000~2015년)



자료: 통계청, 농림어업총조사.

특히, 젊은 여성인구의 전입 없는 전출이 지속된다면 지방소멸을 가져올 수 있음을 나타내는 지방소멸위험지수³⁾는 농촌지역의 적정 여성인구 유지의 필요성을 보여주고 있다. 지방소멸위험지수는 ‘20~39세 여성인구 수/ 65세 이상 고령인구 수’로 정의하며, 소멸위험지수 값이 1.0 이하로 하락하는 경우, 그 공동체는 인구학적 쇠퇴위험 단계에 진입하게 되었음을 의미하고, 이 지수가 0.5 이하일 경우 극적인 전환 계기가 없는 경우 소멸위험이 큼을 의미한다.

<표 4-9> 소멸위험지수

구분	소멸위험지수	
소멸위험 매우 낮음	1.5 이상	
소멸위험 보통	1.0~1.5 미만	
주의단계	0.5 ~1.0 미만	
소멸위험지역	소멸위험진입단계	0.2~0.5 미만
	소멸고위험지역	0.2 미만

연령별 성별 농가인구총조사 통계자료를 이용하여, 농가인구 소멸위험지수를 계산한 결과, 시간이 지남에 따라 소멸위험이 증가하는 것으로 나타났다. 이와 같은 지방인구소멸을 막기 위해서는 지속가능한 산촌 발전과 일자리 창출이 시급하며 산림분야에서도 산림자원

3) 지방소멸위험지수는 젊은 여성인구의 수도권 유출이 지방소멸을 가져올 수 있다는 마스다 히로야(2014)의 방법을 적용하여 이상호(2015)의 『한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석』에서 처음으로 개발하여 사용하였음.

을 이용한 지역 순환형 산촌경제 활성화로 소득 및 일자리 창출이 시급한 실정이다.

2. 중기재정운용 방향

가. 임업분야 세제지원 확대를 통한 임가소득 향상

2018년 기준 임가소득은 약 3,468만원으로 농가 대비 86.7%, 어가 대비 70.4% 수준이며, 임가소득 중 임업소득이 차지하는 비율은 34%로 낮다. 농어업인은 직불제·보조사업과 같은 직접적인 보조수단 이외에 세제혜택을 통해 간접적으로 보조를 받고 있다. 다양한 세제혜택이 운영되고 있는 농업분야에 비해, 임업분야는 세제 혜택의 수준이 없거나 낮아 농업과 임업간 형평성 문제가 발생하고 있으며 특히, 산림은 규제가 많은 것에 반해 임업 육성을 위한 세제혜택은 부족한 현실이다. 따라서 농업분야와 비교하여 임업분야 과세조항의 개선이 필요하며 임업인들에게 세제 혜택을 부여함으로써 경영여건이 어려운 산주의 임업 경영 활성화를 유도할 수 있다.

나. 산림자원을 이용한 일자리 확대

기존 휴양림, 치유의 숲, 숲길, 산림레포츠시설 등 산림여가서비스는 새로운 수요 창출을 위한 타 분야와의 연계가 미흡하며 양질의 일자리 창출을 위해서는 고객 니즈에 부합하는 통합정보·예약 플랫폼 지원 등 다양한 산림관광 콘텐츠 개발 및 지원이 필요하다. 특히 지역별 산림관광 및 서비스 특화발전전략 수립 및 거버넌스 구축이 필요하며 산림휴양·관광 포털 및 통합플랫폼을 통한 서비스 접근 개선이 요구되며, 타 분야 정책사업과의 연계 강화 및 산림관광 전문가 양성 등을 통한 일자리 확산 등이 요구된다. 한편 석재산업은 각종 건설·건축·토목사업 등 국가 기간산업에 원자재를 공급하고 있지만 2015년 12월 한·중FTA 체결 등에 따라 국내 가격의 70~80% 수준인 저가의외국 석재 유입이 계속 증가되고 있는 추세이다. 국가기간산업의 중요 원자재를 공급하면서도 지역에서는 기피시설로 인식 및 국가의 제도적 지원은 없는 실정이므로, 석재산업을 환경피해가 적으면서 지역주민과 상생·발전하도록 전환할 필요가 있다.

다. 4차산업 혁명 연계 임업산업 육성

우리나라 농업소득 정체, 식량자급률 하락, 농가인구 감소와 고령화와 같은 농업·농촌의 문제를 해결하기 위한 방안으로 제4차 산업혁명 기술 도입방안이 농업의 다양한 분야에서 논의되고 있다. 농업부문에 제4차 산업혁명 핵심기술을 적용할 경우 긍정적 영향과 부정적 영향이 공존할 수 있다. 이에 따라 신중하게 살펴보고 미리 대응책을 마련할 필요가 있으며

우리나라만의 발전 전략 및 4차 산업 생태계 조성을 위한 전략을 세우는 것이 중요하다. 특히 임업분야에서는 빅데이터, IoT 등을 활용한 재해관리 등 기초 정책 및 R&D를 추진 중이나 아직 초기 단계로 고차원 기술 적용에는 미흡한 분야가 많으며, 임가인구 감소 및 고령화, 영세한 임가소득 규모 등을 극복하기 위해서는 임업을 노동집약 산업에서 기술집약 산업으로 전환할 필요가 있다. 예를 들어 산림분야 빅데이터 생산·분석·유통서비스 체계를 갖추고, 관련 정보와 현장 임업경영지원과 결합한 산림 일자리 창출과 드론 IoT 등을 이용한 스마트 산림재해 예방·대응체계 구축 등 4차 사업혁명 기술을 적극 활용하여 산림분야의 약점을 극복하고 경쟁력을 강화하여 새로운 가치 창출이 가능하며 임업 분야에 청년 인구 유입을 통해 지방인구소멸 감소에 기여할 것으로 예상된다. 한편 바이오경제시대⁴⁾ 도래로 각국에서는 바이오 산업 선정 및 육성 중이며 우리나라의 경우 산림자원의 산업화를 위한 원료생산 기반은 충분한 실정이다. 다만 의약품, 화장품, 기능성식품 등 바이오산업계의 산림바이오 원료 수요는 높으나, 국내생산·공급체계가 미약하여 천연물질의 67% 이상을 수입에 의존하고 있기 때문에 임가인구의 감소와 고령화, 영세한 임가소득 규모 등을 극복하기 위해서 첨단기술을 활용한 재배·관리기술의 개발·보급으로 임업 생산성 향상이 필요하다.

라. 국내 산림경영 활성화를 통한 산림의 탄소흡수기능 증진

우리나라는 파리협정('21년 발효)에 대비하여 2030년 배출전망치(BAU) 대비 37%(314.8백만톤)를 감축하는 온실가스 감축목표를 수립하였으며, 2030 국가 온실가스 감축목표 314.8백만톤(배출전망치 850.8백만톤의 37%) 중 22.1백만톤(목표치의 7%)을 산림흡수원에 기여 예정할 예정이다. 산림흡수원 22.1백만톤 달성을 위해 적극적 산림경영이 필수이지만, 현재 사유림 경영률은 32%에 불과(산림경영계획 작성률 기준)하며 목표달성을 위해서는 산림경영률의 지속적인 확대가 필요하다. 국가 감축목표상 16백만톤의 배출권을 국외에서 구입해야 하는 실정이며 해외 배출권 확보를 위한 재정 부담과 국부 유출에 대한 우려가 있는바, 산림분야를 활용한 추가 감축 대안 마련이 필요하다. 따라서 산림경영 활성화를 통한 탄소 흡수원 증진정책 추진이 필요하며 사유림의 산림경영률 제고를 위해 다양한 제도적 방안 마련이 필요하다.

4) 고령화, 질병 극복 등 건강한 삶의 유지와 풍요롭고 안전한 먹거리 및 쾌적한 환경 제공으로 인류복지와 경제성장을 동시에 달성하는 새로운 세계 경제 패러다임

제5장 수산 분야 재정운용 성과 및 방향

제1절 재정투자의 현황과 추이

1. 재정투자 개요

〈표 5-1〉 수산업·어촌부문 예산 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증가율
해양수산	45,753	46,173	51,045	51,796	4.2
수산업·어촌 (비중)	19,480 (42.6)	19,719 (42.7)	21,703 (42.5)	22,448 (43.3)	4.8

자료: 해양수산부

2019년 수산업·어촌부문 예산은 전체 해양수산부문 예산 중 43.3%인 2조 2,448억원으로, 전년 대비 3.4% 증가했다. 최근 4년간 해양수산부문 재정투자 중 수산업·어촌이 차지하는 비중은 40% 수준에서 유지되고 있는 가운데, 2016년 이후 연평균 증가율은 4.8%로 해양수산부문 평균(4.2%)보다도 높았다.

수산업·어촌 예산은 예산과 기금으로 크게 구분된다. 예산은 일반회계, 농어촌구조개선특별회계(이하 ‘농특회계’), 에너지 및 자원사업특별회계(이하 ‘에특회계’), 국가균형발전특별회계(이하 ‘균특회계’)로, 기금은 수산발전기금(이하 ‘수발기금’)으로 구성된다. 최근 4년간 예산이 차지하는 비중은 꾸준히 증가해 2019년 수산업·어촌 전체의 78.7%를 차지한 반면, 특정목적 달성을 위해 사용범위가 정해진 수발기금의 구성비는 감소세로 21.3%의 비중으로 나타났다.

2019년 기준 예산은 농특회계가 가장 많은 절반 이상으로 1조 1,284억원에 이르며, 다음으로 수발기금 4,772억원(21.3%), 일반회계 3,503억원(15.6%), 균특회계 2,628억원(11.7%), 에특회계 261억원(1.2%)을 차지하고 있다. 농특회계의 경우 예산이 꾸준히 늘어 2016년 이후 2019년까지 연평균 10.2%의 증가율을 보인 반면, 두 번째 규모인 수발기금은 -1.9%의 감소율을 나타냈다. 2019년 수산업·어촌 재정투자는 전년도에 비해 약 7백억원이 늘어났는데 이는 규모가 가장 큰 농특회계의 확대에 따른 것이며, 수발기금과 일반회계 등의 예산은 2018년에 비해 감소하였다.

〈표 5-2〉 수산업·어촌 예산 종류별 예산 현황

(단위: 억원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증감률	
합계	19,480	19,719	21,703	22,448	4.8%	
예산	소계	14,428	15,113	16,569	17,676	7.0%
	일반회계	2,805	3,515	4,335	3,503	7.7%
	농어촌구조개선 특별회계	8,426	8,540	9,244	11,284	10.2%
	에너지 및 자원사업특별회계	187	181	211	261	11.8%
	국가균형발전 특별회계	3,011	2,876	2,778	2,628	△4.4%
기금	수산발전기금	5,052	4,606	5,135	4,772	△1.9%

자료: 해양수산부

2. 사업별 재정지원 현황

수산업·어촌부문의 재정투자 프로그램은 수산물 유통 및 안전 관리, 수산식품 고부가가치화, 수산자원 관리 및 조성, 어촌어항 활성화, 어업인 소득 안정 지원, 원양 협력 등으로 구분된다. 2019년 기준으로 보면 어촌어항 활성화에 대한 재정투자가 6,632억원으로 수산업·어촌 재정투자의 가장 많은 29.5%를 차지한다. 다음은 수산자원 관리 및 조성이 4,046억원(18.0%), 어업인 소득 안정 지원 3,858억원(17.2%), 수산물 유통 및 안전 관리 3,478억원(15.5%), 수산식품 고부가가치화 1,867억원(8.3%) 등의 순이다.

2016년 이후 2019년까지 수산업·어촌 재정사업 중 가장 많은 비중을 차지하는 어촌어항 활성화에 대한 예산은 꾸준히 늘어나 연평균 약 9.9%의 높은 증가율을 기록했다. 2016년 이후 2018년까지 3년간 해당 사업에 대한 재정은 오히려 소폭 감소했으나, 2019년 어촌뉴딜 300 사업이 본격적으로 착수한 데 따른 영향으로 예산이 큰 폭으로 편성되면서 사업 중 가장 높은 증가율을 보였다.

다음으로 최근 4년간 재정투자가 증가한 것은 수산자원 관리 및 조성, 수산물 유통 및 안전 관리 프로그램으로 동기간 각각 연평균 7.4%, 2.2%씩 늘어났다. 2019년 원양협력에 대한 재정투자는 271억원으로 타 분야 대비 규모는 작은 편이나, 2016년 이후 2019년까지 연평균 29.2%의 가장 높은 증가율을 기록했다. 반면 어업인 소득 안정 지원과 수산식품 고부가가치화 사업에 대한 재정투자는 오히려 줄어들어 연평균 -0.7%, -2.8%씩 감소했다.

2018년 대비 2019년 예산은 어촌어항 활성화 프로그램, 어업인 소득 안정 지원 프로그램, 원양협력 프로그램에서 증가하였다. 반면 수산자원 관리 및 조성, 수산물 유통 및 안전 관리, 수산식품 고부가가치화 프로그램의 2019년 예산은 전년도에 비해 줄어들었다.

〈표 5-3〉 수산업·어촌 프로그램별 예산 현황

(단위: 억원)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증감률
합 계	19,480	19,719	21,703	22,448	4.8%
어촌어항 활성화	4,999	4,854	4,873	6,632	9.9%
수산자원관리 및 조성	3,263	4,141	4,744	4,046	7.4%
어업인 소득 안정 지원	3,945	3,363	3,792	3,858	△0.7%
수산물 유통 및 안전 관리	3,255	3,290	3,793	3,478	2.2%
수산식품 고부가가치화	2,030	2,057	2,105	1,867	△2.8%
원양협력	126	176	242	271	29.2%
기타	1,862	1,837	2,154	2,295	7.2%

주: 기타에는 인건비, 기본경비, R&D, 정보화 등이 포함됨
 자료: 해양수산부

해양수산부는 2019년을 수산업 혁신원년으로 삼는다는 기치하에 주요 중점 사업으로 어촌뉴딜 300 사업 착수, 지속가능한 자원관리제도 정착, 친환경·스마트 양식 확산, 수산식품의 고부가가치 수출 및 가공 산업화, 소비자 중심의 수산물 유통체계 구축, 귀어·귀촌 지원 및 어촌 복지향상 확충 등의 사업을 선정하였다. 수산업의 미래산업화를 위한 기반 구축과 어촌의 활력 증진, 그리고 환경 변화에 따른 어업인 소득 및 경영 안정화, 수산물 유통의 선진화에 주력키로 한 것이다. 미래산업화를 위한 기반 구축에는 수산자원 관리형 생산 체제 구축과 함께 첨단 양식 산업화 및 수산식품산업 육성·수출 지원이 포함된다.

재정투자 사업은 크게 6개 분야, 수산자원, 양식어업, 수산식품산업 및 유통, 국제협력 및 원양산업, 어촌 및 어항, 어업소득 및 경영 분야로 보다 세분화해 살펴볼 수 있다. 6개 분야 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 어촌 및 어항 분야로 2019년 6,629억원(29.5%)의 재정투자가 이루어지고 있다. 다음은 수산식품산업 및 유통 분야에 5,070억원(22.6%), 어업소득 및 경영 분야 3,607억원(16.1%), 수산자원 분야 2,622억원(11.7%), 양식어업 분야 1,364억원(6.1%), 국제협력 및 원양산업 분야에 279억원(1.2%)의 예산이 각각 집행되고 있다.

6개 분야 중 최근 중점 정책으로 추진되고 있는 어촌 활성화(어촌 및 어항)와 첨단기술과의 접목을 통한 스마트 양식(양식어업)에 대한 재정투자는 4년간(2016~2019년) 증가세로, 연평균 증가율이 각각 9.9%, 15.4%에 이른다. 수산자원 부문도 동기간 연평균 5.1%의 증가율을 기록했다. 반면 수산식품산업 및 유통, 어업소득 및 경영의 경우 2016년 이후 2019년까지의 연평균 증감률이 0.1%, -0.8%로, 보합세이거나 소폭 감소하였다.

최근 2년간의 예산 변화를 보면 2019년 어촌 및 어항 분야 예산은 전년에 비해 36.1% 늘어나 가장 높은 비중을 차지했다. 다음으로 양식어업, 그리고 국제협력 및 원양 분야의

2019년 예산도 전년 대비 16.1%, 11.5%씩 증가했다. 이에 비해 수산자원, 수산식품산업 및 유통 분야 예산은 2018년에 비해 각각 26.3%, 9.2% 감소하였다.

〈표 5-4〉 수산업·어촌 부문별 예산 현황

(단위: 억원)

분야	세부사업	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증감률
	합 계	19,480	19,719	21,703	22,448	4.8%
수산자원	소 계	2,259	2,882	3,559	2,622	5.1%
	어업협정이행	32	32	32	32	0.2%
	연근해어선감척(지자체)	226	223	193	333	13.7%
	자율관리어업육성	77	70	73	102	10.0%
	안전복지형연근해어선기반구축	0	3	8	8	370.5%
	어선거래제도운영	-	-	4	4	
	어업정보통신지원	127	164	169	173	10.8%
	어업지도관리	283	850	1,211	231	△6.5%
	수산자원조성사업지원	850	768	759	781	△2.8%
	어선사고예방시스템구축	12	11	11	11	△3.2%
	어업지도선관리및운영	284	294	338	371	9.3%
	수산자원조사선건조	109	105	314	150	11.3%
	연근해위치확인시스템구축	-	-	100	71	
	낙시산업선진화	32	20	20	20	△14.5%
	연안어장환경개선	55	73	79	79	12.6%
	대체어장자원동향조사	-	-	-	21	
	친환경에너지절감장비보급	-	65	57	51	
	연근해특정해역수산자원정밀관리	-	31	25	26	
	수산자원회복프로그램운영	33	30	25	20	△14.6%
	지속가능한어업생산체계구축	15	18	22	19	6.4%
유류피해지역지원	124	124	119	119	△1.4%	
양식어업	소 계	888	1,146	1,174	1,364	15.4%
	수산관측	32	32	33	35	3.1%
	수산물자조금지원	40	43	43	39	△1.1%
	수산물위생관리	134	140	149	169	8.2%
	수산물안전검사체계구축(지역자율)	-	-	56	12	
	수산물안전검사체계구축(제주)	-	-	10	2	
	환경친화형양식배합사료지원	110	95	88	101	△2.8%
	친환경양식어업육성	229	337	310	404	20.9%
	내수면자원조성	63	87	62	102	17.3%
	친환경어구보급	93	93	94	104	3.8%
	수산종자산업육성	-	-	-	33	
	양식수산물전략품목육성	-	123	92	72	
	관상어산업육성	-	13	25	28	
	양식장친환경에너지보급 및 용수관리	187	181	211	261	11.8%

〈표 5-4〉의 계속

(단위: 억원)

분야	세부사업	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증감률
수산식품 산업 및 유통	소 계	5,060	5,109	5,584	5,070	0.1%
	수산물해외시장개척	249	269	316	295	5.9%
	수산물가공산업육성(지역자율)	200	223	175	174	△4.5%
	수산식품수출단지조성	-	-	25	-	
	수산물가공산업육성(제주)	25	16	5	2	△60.9%
	수산식품글로벌강소기업집중육성	-	-	-	-	
	수산식품산업거점단지조성	125	138	133	101	△7.0%
	우수수산물지원(유자)	1,302	1,296	1,330	1,181	△3.2%
	서남권친환경수산종합지원단지조성	37	35	39	20	△18.7%
	천일염산업육성	91	80	82	94	1.2%
	산지및소비지유통자금(유자)	1,377	1,238	1,300	1,259	△2.9%
	수산물검역검사	79	81	86	83	1.6%
	수산물수매지원(유자)	796	869	869	782	△0.6%
	수산물산지거점유통센터(FPC)지원	-	-	36	51	
	수산물품질관리	53	54	56	68	8.8%
	비축사업	649	734	872	785	6.5%
	수산물이력제	22	16	22	22	0.7%
	수산물유통정보조사	-	-	1	1	
	수산물물류표준화	5	6	9	11	30.8%
	노량진수산시장건립	-	-	-	12	
소비지분산물류센터지원	7	15	69	70	116.7%	
부산공동어시장현대화	18	10	127	30	18.6%	
수산업가치 및 소비촉진제고	25	28	31	29	4.9%	
국제 협력 및 원양 산업	소 계	135	184	250	279	27.3%
	해외수산시설투자(유자)	9	8	8	7	△7.2%
	원양어업활성화	35	42	49	46	9.7%
	국제수산기구협상및대응	28	31	45	39	12.3%
	원양어선안전관리	1	17	24	50	229.3%
	연안국과의협력(ODA)	32	54	91	105	48.6%
	원양어선감독관리체계구축(FMC)	11	10	10	10	△2.7%
	국제수산기구분담금	19	21	23	21	3.8%
어촌 및 어항	소 계	4,995	4,852	4,870	6,629	9.9%
	어업기반정비	1,758	1,420	1,205	1,231	△11.2%
	어업기반정비(제주)	179	248	239	242	10.5%
	어촌자원복합산업화지원	184	279	308	283	15.5%
	어촌자원복합산업화지원(제주)	43	44	73	107	35.6%

〈표 5-4〉의 계속

(단위: 억원)

분야	세부사업	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증감률
어촌 및 어항	국가어항(제주)	223	219	270	144	△13.6%
	어촌6차산업화지원	70	77	95	79	4.5%
	국가어항관리	243	414	230	255	1.7%
	국가어항	1,847	1,911	2,092	2,088	4.2%
	귀어귀촌활성화	34	36	44	38	3.8%
	어촌발전기반조성지원	-	-	8	3	
	가거도항복구	413	204	300	415	0.1%
	어촌뉴딜300	-	-	-	1,729	
	청년어촌정착지원	-	-	6	15	
	소 계	3,691	3,106	3,573	3,607	△0.8%
어업소득 및 경영	TAC참여어업인경영개선자금(융자)	78	83	83	83	1.8%
	수산산업창업투자지원	20	31	41	49	34.4%
	양식어업재해보험	222	296	328	396	21.3%
	어업인교육훈련및기술지원	135	191	212	76	△17.4%
	피해보전직불금	18	22	30	27	14.2%
	수산금융자금이차보전	979	855	824	1,035	1.9%
	수협지도경제사업활성화	35	140	130	131	56.0%
	양식어업지원(융자)	18	28	28	22	7.6%
	어선원및어선재해보상보험	1,127	1,057	1,133	1,057	△2.1%
	폐업지원금	50	-	12	11	△39.8%
	수산장비구입지원(융자)	19	22	30	30	17.3%
	양식등재해대책비	201	40	100	100	△20.8%
	어업인교육훈련(제주)	0.1	0.1	0.1	0.1	△2.9%
	자유무역협정이행	10	19	12	11	2.5%
	재해등대응긴급경영안정자금(융자)	8	41	300	300	235.3%
	조건불리지역수산직불제(지자체)	78	90	102	110	11.9%
	수산장비(임대)활용(지자체)	14	14	14	14	0.0%
	어업인삶의질향상	24	27	31	25	2.3%
	어업경영체등록	28	33	44	39	12.6%
	어업인안전보험	19	18	18	21	3.6%
수산모태펀드출자	100	100	100	70	△11.2%	
영어자금(융자)	510	-	-	-	△100.0%	
	기 타	2,453	2,440	2,693	2,877	5.5%

주: 기타에는 인건비, 기본경비, R&D, 정보화 등이 포함됨
 자료: 해양수산부

세부 분야별로 보면 수산자원의 2019년 예산은 수산자원조성사업 지원, 어업지도선 관리 및 운영, 연근해어선감척, 어업지도관리 등과 같은 기반 조성 및 관리나 어획노력량 감축에 관련된 예산이 높은 비중을 차지한다. 2018년에 비해 2019년 연근해어선감척(지자체) 예산은 늘어난 반면, 어업지도관리 사업, 수산자원조사선 건조 사업 예산이 크게 줄어들면서 수산자원 분야의 2019년 예산이 감소하였다. 2019년 연근해어선감척사업 예산은 연근해 어업의 지속가능성 확보를 위해 전년도에 비해 늘어났다. 어업지도관리 사업은 국가어업지도선 건조, IUU(불법·비보고·비규제(Illegal, Unreported, Unregulated Fishing))시스템 구축 사업, 그리고 수산자원조사선 건조 사업의 2018년 사업 완료로 2019년 예산은 줄어들었다.

양식어업 분야의 경우 중점 사업인 친환경 양식어업 육성, 양식장 친환경 에너지 보급 및 용수 관리와 같은 환경 친화형 양식기반 조성 사업에 대한 재정투자 비중이 높은 편이다. 세부 사업 대부분의 예산이 증가세인 가운데, 특히 환경 친화형 양식어업 구조 구축과 관련된 2개 사업 및 어업소득 증대의 측면에서 발전이 모색되고 있는 내수면 어업에 대한 2019년 예산이 전년보다 증가하였다. 양식생산 효율 극대화 및 규모화·친환경화가 강조되면서 스마트양식, 친환경 설비 사업 등의 2019년 예산 증가가 이루어졌다. 이에 비해 수산물안전검사체계구축(지역자율)의 2019년 예산은 지자체에 대한 분석장비 구축이 2018년에 완료되면서 감소하였다.

수산식품산업 및 유통은 산지 및 소비지 유통자금, 우수수산물지원, 수산물수매지원 등의 융자사업이 중심적이며, 이외에도 비축·수매사업의 비중이 높다. 세부 사업별로는 우수수산물지원(융자), 수산물수매지원(융자), 산지 및 소비지 유통자금(융자)과 같은 재정투자 비중이 높은 사업, 그리고 부산공동어시장 현대화, 비축사업, 수산식품산업거점단지조성 등 인프라 구축과 관련된 2019년 예산이 국내외 여건 변화 등으로 전년에 비해 줄어든 가운데, 2019년 수산식품산업 및 유통 부문의 전체 예산이 감소하였다.

국제협력 및 원양산업 분야의 재정투자는 연안국과의 ODA 협력, 원양어업 안전관리, 원양어업 활성화 등 원양어업 발전에 관한 세부 사업을 중심으로 구성되어 있다. 연안국과의 ODA 협력, 원양어업 안전관리 사업의 2019년 예산은 전년 대비 확대되었다.

어촌 및 어항 분야의 경우 국가어항과 지역 SOC 개발 사업인 어촌뉴딜 300, 어업기반정비 사업에 대한 재정투자가 중심적이다. 어촌 거주지역과 어업 생산기반인 어항(국가·지자체), 인공어초사업, 수산종묘관리 등의 정비·구축으로 어가 거주 안정화와 소득 증대를 도모하고 있다. 어항과 관련된 2019년 예산이 지역 상황에 따라 각기 다른 양상을 보인 가운데, 어촌뉴딜 300에 대한 예산이 신규 편성되었다.

어업소득 및 경영에서는 어선원 및 어선재해보상보험, 수산금융자금 이차보전, 양식어업 재해보험, 재해대응 긴급경영안정자금(융자)에 대한 재정투입이 중심으로, 경영 안전망인 보험, 그리고 이차보전 사업의 비중이 높다. 수산금융자금이차보전, 양식어업재해보험에 대한 2019년 예산이 전년에 비해 큰 폭으로 늘어난 반면, 어업인교육훈련 및 기술지원, 어

선원 및 어선재해보상보험 예산은 2018년에 비해 줄어들었다. 어업인교육훈련 및 기술지원 예산의 감소는 수산계 학교에 대한 어선건조가 완료된 데 따른 것으로, 일자리 창출, 어업인 역량 강화 등의 세부사업은 소폭 줄거나 전년 수준으로 유지되었다.

제2절 재정투자의 성과와 한계

1. 재정투자 평가

가. 주요 정책 동향

수산업은 1960년대 동물성 단백질의 공급원과 수출 산업으로서 각광받아 왔으나, 이후 우리나라 산업구조가 고도화되면서 산업 내에서의 비중이 감소하였다. 1970년대 GDP 중 수산업이 차지하는 비중은 1.6%였으나 2010년대 중반 이후에는 0.2%로 크게 줄어들었다.⁵⁾

국가 산업 구조의 변화와 함께 수산업의 정책 목표도 시대에 따라 변화되어 왔다. 1960~1980년대에는 식량 자급과 수출 드라이브, 1990년대에는 세계의 배타적 경제수역(EEZ) 선포에 따른 어업구조조정, 2000년대에는 어촌 개발과 어업인의 삶의 질 향상이 중심 정책으로 추진되었다. 이후 2000년대 후반에는 수산물 전략품목 육성과 수출이, 2010년대 초반에는 수산업의 미래 산업화가 본격적으로 모색되었다.⁶⁾ 2010년 중반에 접어들면서 수산업·어촌의 중기 정책 방향은 전체적으로 수산업 기반의 안정화와 미래 성장동력 발굴을 지향하고 있다. 즉, 수산업 생산의 지속성 확보와 어업인의 생활기반인 어촌지역의 재생, 수산업의 미래를 위한 새로운 산업 동력 발굴, 생산자와 소비자가 상생하는 체계 구축에 정책의 목표를 두고 있다.

해양수산부의 수산업·어촌과 관련된 중기 계획을 살펴보면 「수산업·어촌 발전 기본법」에 의한 ‘제1차 수산업·어촌 발전 기본계획’에서는 ‘꿈이 있는 어촌, 미래를 여는 수산업’의 실현을 위해 생산의 안정성 확보, 수산식품의 안전성 제고, 어촌 지역의 활력 제고, 미래 성장동력의 확보 그리고 시장 개방화에 대응한 수산부문의 글로벌 네트워크를 주요 목표로 설정하였다. ‘안정적인 수산물 생산’을 위한 주요 전략으로는 자원관리 선진화, 지속가능한 어업생산, 양식산업 규모화 및 첨단화, 해외 생산기반 확대를 추진키로 하였다. ‘안전한 수산물 공급’을 위해 수산물 생산 안전성 제고, 수산물 수급관리 강화, 수산물 유통 인프라 확충, 수산식품산업의 경쟁력 제고를, ‘어촌·활력 제고’와 관련해서는 어촌 산업 활성화, 깨끗하고 안전한 어항 조성, 어촌문화 육성, 어업인의 삶의 질 향상을 주요 전략으로 계획하였다. ‘미래 성장동력 확보’는 신수산업 육성, 수산업 투자 활성화, 차세대 수산인력

5) 해양수산부, 「2016~2020 제1차 수산업·어촌 발전 기본계획」, 2016. 4., p. 50.

6) 해양수산부, 「2016~2020 제1차 수산업·어촌 발전 기본계획」, 2016. 4., p. 50. 참조 작성

양성, 수산 융복합 산업화를 통해, ‘글로벌 네트워크 강화’와 관련해서는 수출 경쟁력 제고, 글로벌 협력 강화, 해외시장 진출 확대, 남북 수산협력 활성화를 주요 전략으로 도입하였다.

「수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률」에 따른 기본계획인 ‘수산물 유통혁신 로드맵은’은 안전한 수산물 공급과 유통산업의 경쟁력 제고를 지향하고 있다. ‘국민이 체감할 수 있는 보다 나은 수산물 유통체계 구축’을 비전으로, 안심하고 소비할 수 있는 유통기반 조성, 수산물 유통단계의 고부가가치화, 수산물 수급조절을 통한 가격 안정 도모, 수산물 유통산업의 도약기반 마련을 주요 전략으로 채택하였다.

중점추진과제를 보면 안심하고 소비할 수 있는 유통기반 조성을 위해 거점형 청정 위판장 조성 등 산지-소비지 수산물 위생 개선, 원산지 표시제도 강화, 이력추적관리 의무화 시범사업을 통해 수산물 유통의 안전·신뢰성 확보를 추진한다. 유통단계의 고부가가치화 실현을 위해 거점유통센터(산지), 소비지분산물류센터 등의 新유통경로를 확산시키고, 저온유통체계 구축을 강화한다. 수급조절을 통한 가격안정을 도모하기 위해 가격안정 관리대상 품목 지정, 민간의 수급관리 능력 제고로 수급정책을 강화하는 동시에 유통종합정보시스템 등의 수급관리 정보기반을 확충한다. 그리고 물류 기자재 표준화·정보화 등을 통해 스마트 수산물 유통 여건을 조성하고, 유통인력의 역량 강화·경영 지원을 통해 수산물 유통산업의 도약기반을 마련한다.

2019년에 발표된 ‘수산혁신 2030 계획’에서는 ‘시장 개방화에 대응한 수산부문의 글로벌 네트워킹’을 위해 선진화된 자원관리형 어업구조의 정착, 소비자 신뢰 확보를 위한 유통 혁신과 함께 어촌을 지역 경제 발전 및 신규·청년 인력 유입의 주요 수단으로 삼는 한편, 수산분야의 신성장동력으로서 첨단 스마트 양식 육성에 대한 집중적인 투자를 계획하고, 동시에 전문화된 기업 육성도 모색하고 있다.

세부적으로 보면 ‘TAC(총허용어획량) 기반 자원관리형 어업구조 정착’을 위한 추진과제로 TAC 중심 자원관리시스템 혁신, 자원관리형 어업구조 및 지원체제로 전환, 고질적 불법 어업 근절 및 어린물고기 보호, 바다 생태계 회복 및 어선 안전망 확충을 계획하였다. ‘친환경·고부가가치 스마트양식 체계 구축’을 위해서는 양식기업의 규모화 및 기업화 지원, 스마트양식 확산, 친환경재해 대비 예방양식 강화를, ‘어촌뉴딜 300 사업 등을 통한 어촌재생 본격화’는 어촌 및 어항의 현대화 추진, 어촌경제 혁신을 통한 새로운 소득원 창출, 청년 귀어정착 기반시설 확충으로 달성키로 했다. ‘창업·투자 확대로 우수 강소기업 육성’에서는 수산기업 스타트업 성공사례 100개 창출, 수산기업 성장 플랫폼 구축, 수산기업의 세계시장 진출 역량 강화를 추진하고, ‘수산물 유통혁신으로 소비자 신뢰 확보’는 부가가치 창출형 수산물 유통구조체계 구축, 안심하고 소비할 수 있는 수산물 유통환경 조성, 생산자-소비자가 상생하는 유통체계 확산이 세부 과제로 추진된다.

이처럼 2016년 이후 수산업·어촌 부문 재정 정책의 주안점은 생산 기반인 어촌의 활력 제고와 수산업의 지속성 확보 및 성장동력 발굴에 두고 있다. 이를 위해 2019년에는 SOC 관련 재정투자가 확대되는 특징을 보이고 있다.

〈표 5-5〉 수산업·어촌 관련 주요 중기계획

구 분	제1차 수산업·어촌 발전 기본계획	수산물 유통혁신 로드맵	수산혁신 2030 계획
사업기간	2016~2020년	2018~2022년	2019~2022년
비전	꿈이 있는 어촌, 미래를 여는 수산업	국민이 체감할 수 있는 보다 나은 유통체계 구축	지속가능한 젊은 수산업, 함께 잘 사는 어촌 실현
목표/전략	<ul style="list-style-type: none"> · 안정적인 수산물 생산 · 안전한 수산식품 공급 · 글로벌 네트워크 강화 · 어촌·활력 제고 · 미래 성장동력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 안심하고 소비할 수 있는 유통기반 조성 · 수산물 유통단계의 고부가가치화 · 수산물 수급조절을 통한 가격 안정 도모 · 수산물 유통산업의 도약기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · TAC 기반 자원관리형 어업구조 정착 · 친환경·고부가가치 스마트양식 체계 구축 · 어촌뉴딜 300사업 등을 통한 어촌재생 본격화 · 창업·투자 확대로 우수 강소기업 육성 · 수산유통 혁신으로 소비자 신뢰 확보
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> · 자원관리 선진화 · 지속가능한 어업생산 · 양식산업 규모화 및 첨단화 · 해외 생산기반 확대 · 수산물 생산 안전성 제고 · 수산물 수급관리 강화 · 수산물 유통 인프라 확충 · 수산식품산업 경쟁력 제고 · 수출 경쟁력 제고 · 글로벌 협력 강화 · 해외시장 진출 확대 · 남북 수산협력 활성화 · 어촌 산업 활성화 · 깨끗하고 안전한 어항 조성 · 어촌문화 육성 · 어업인의 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · 산지-소비자 수산물 위생 개선 · 수산물 유통의 안전·신뢰성 확보 · 수산물 신(新)유통경로 확산 · 수산물 저온유통체계 구축 · 수산물 수급정책 강화 · 수산물 수급관리 정보기반 확충 · 스마트 수산물 유통 여건 조성 · 수산물 유통인력 역량 강화 및 업계 경영 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · TAC 중심 자원관리시스템 혁신 · 자원관리형 어업구조 및 지원체제로 전환 · 고질적 불법어업 근절 및 어린물고기 보호 · 바다 생태계 회복 및 어선 안전망 확충 · 양식기업의 규모화·기업화 지원 · 첨단 스마트양식 확산 · 친환경·재해 대응 예방양식 강화 · 어촌 및 어항의 혁신적 현대화 · 어촌경제 혁신을 통한 새 소득원 창출 · 청년 귀어·정착 기반 확충 · 수산기업 스타트업 성공모델 100개 창출 · 수산기업 성장 플랫폼 구축 · 수산기업의 글로벌 진출 역량 강화 · 부가가치 창출형 수산물 유통구조 구축 · 안심할 수 있는 수산물 유통환경 조성 · 생산자-소비자가 상생하는 유통체계 확산

〈표 5-5〉의 계속

구 분	제1차 수산업·어촌 발전 기본계획	수산물 유통혁신 로드맵	수산혁신 2030 계획
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> · 신 수산업 육성 · 수산업 투자 활성화 · 차세대 수산인력 양성 · 수산 융복합 산업화 		

자료: 해양수산부, 「2016~2020 제1차 수산업·어촌 발전 기본계획」, 2016.4.

관계부처 합동, 「수산업 혁신성장과 일자리 창출을 위한 수산혁신 2030 계획」, 2019.02.13.

나. 수산물 생산

2018년 우리나라의 수산물 총생산량은 379만톤으로, 2010년 이후 300만톤 이상의 안정적인 추세를 보이고 있다. 2010년 이후 수산물 생산구조는 과거와 다른 양상을 보이고 있다. 과거 절대적으로 높은 비중을 차지한 어선어업 생산(일반해면 및 원양)량은 2018년 151만톤으로 수산물 전체 생산량의 39.7%를 차지했다. 2014년까지만 해도 일반해면과 어선어업 생산량은 173만톤으로 총생산량의 절반 이상을 차지했으나, 이후 꾸준히 감소하면서 생산량과 비중이 모두 감소세를 보였다.

어선어업 중에서도 일반해면어업 생산은 2016년과 2017년에 처음으로 100만톤 이하까지 떨어지기도 해 위기감이 고조되기도 했다. 일반해면어업은 1986년에 생산량이 173만톤에 이르기도 했으나 1990년대 중반에 접어들면서 꾸준히 감소하였다. 2016년 및 2017년의 위기 이후 2018년에 생산이 다시 100만톤대로 회복되었으나, 어업 생산의 중심축을 담당해 온 일반해면어업의 생산 감소세에 대한 우려는 계속되고 있다. 1990년대 초반까지 성장세를 나타낸 원양어업의 생산량도 EEZ 선포, 주요 수산국 및 수산기구의 수산자원 관리 강화 등의 영향으로 감소 경향을 나타내고 있다.

이에 비해 수산업 발전의 새로운 원동력이 될 것으로 기대되고 있는 양식어업 생산량은 2018년 225만톤으로, 총생산의 절반 이상인 59.4%를 차지했다. 양식어업 생산은 정부의 꾸준한 투자가 이루어지는 가운데 꾸준한 증가세를 보이면서 우리나라 전체 수산물 생산을 견인하고 있다.

수산물 생산 기조는 과거 물량 중심의 증산 정책으로부터 현재는 어업 종류별로 달리 추진되고 있다. 어선어업의 경우 지속가능하고 안정적인 생산구조 구축으로 전환되면서 정책의 초점이 산출물 관리에 맞추어져 있다. 해양수산 환경 변화, 과도한 어획노력량 투입에 따른 수산자원 감소 등으로 어선어업 생산이 과거에 비해 큰 폭으로 감소하기에 이르자 정부는 수산자원 방류, 바다목장 및 서식·산란장 조성으로 수산자원의 회복을 유도하는 한편, 연근해어선 구조조정, 금어기·금지체장 설정, TAC 제도 등 어획노력량 투입과 산출물을 관리하는 정책을 추진하고 있다. 그 결과 어선어업 생산량의 감소세도 2017년을 기점으로 현재까지 줄어드는 성과를 보이고 있다.

양식어업은 규모화·첨단화를 통한 증산과 품질 제고가 동시 추진되고 있다. 그 결과 수산물 생산구조는 2015년을 기점으로 양식어업 중심으로 재편되고 있다. 양식어업의 발전 기조가 첨단 양식어업으로 이행된 가운데, 우리나라의 양식 생산 비중은 세계의 양식어업 생산 비중보다 높은 비중을 나타냈다.⁷⁾

7) FAO에 따르면 세계 양식 생산량은 2010년 7천 8백만톤(46.9%)이던 것이 이후 꾸준히 증가해 2017년에는 112억톤이 생산되면서 전체의 54.5%를 차지함(FAO, FishstatJ(2019.04.16. 검색 기준))

〈표 5-6〉 수산물 어업별 생산량 추이

(단위: 천톤)

구 분	2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률
합 계	3,111	3,337	3,269	3,725	3,791	2.5%
일반해면어업	1,133	1,058	908	927	1,013	△1.4%
원양어업	592	578	454	446	493	△2.3%
양식어업	1,355	1,668	1,872	2,316	2,251	6.5%
내수면어업	31	33	35	36	35	1.6%

자료: 통계청, 「어업생산동향조사」, 각 연도.

다. 어가 경제 및 경영

우리나라 어가 1가구당 소득은 2018년 기준 5천 2백만원으로 집계되었다. 2010년 3천 6백만원에서부터 증가해 연평균 4.8%의 증가율을 보이면서 5천만원대에 진입한 것이다.

이는 어업소득의 증가에 따른 것으로, 어가소득 중 어업소득이 차지하는 비중은 2010년 46.5%이던 것이 2018년에는 49.5%로 절반 가까이로 늘어난 반면 어업외 소득은 감소하였다. 어가소득이 꾸준한 증가세를 보이면서 도시근로자 가구 소득 대비 어가소득의 비중도 2010년 74.2%이던 것이 2018년에는 80%로 증가했으나, 이 같은 추세는 최근 3년간 보합세를 보였다.

어업경영의 성과는 어업소득률⁸⁾ 추이로 살펴볼 수 있는데, 2010년 44.1%에서 시작해 이후 48% 수준까지 상승했으나, 2018년에는 35.3%로 감소하였다. 이는 2018년 어가소득의 증가에도 불구하고 어업소득이 소폭 감소한 데 따른 영향이다.

〈표 5-7〉 어가소득 추이

(단위: 백만원)

구 분	2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률
어가소득	35.7	43.9	47.1	49.0	51.8	4.8%
- 어업소득 (어업소득률)	16.6 (44.1%)	23.1 (45.6%)	26.6 (48.6%)	26.7 (48.5%)	25.7 (35.3%)	5.6%
- 어업이외소득	19.1	11.7	11.6	12.6	13.5	△4.2%
도시근로자가구 대비 비중	74.2%	76.0%	80.0%	82.3%	80.0%	

자료: 해양수산부 통계시스템, 「어가 소득현황」, e-나라지표(2019. 9. 30. 검색 기준)

8) 어업소득률은 어업총수입에서 어업소득이 차지하는 비중을 의미함

라. 고부가가치화 및 경쟁력

우리나라 수산물 생산액은 2018년 8조 6천억원으로 2010년 이후 연평균 1.9%씩 증가했다. 생산액 증가의 대부분은 양식어업 생산액 증가에 따른 것으로, 동 기간 어선어업 생산액은 보합 또는 소폭 감소하였다.

수산물 생산액은 최근 9년간 꾸준히 증가해왔으나 이는 생산량의 증가율(4.8%)에 미치지 못하는 결과이다. 어선어업의 경우 2010년 이후 2018년까지 생산량이 연평균 -1.7%의 감소를 보인 가운데, 생산액은 0.1% 증가하였다. 생산량이 뚜렷이 늘어난 양식어업의 경우 동 기간 생산가격(kg 기준)이 1,340원에서 1,280원으로 연평균 -0.6%씩 하락하였다.

〈표 5-8〉 수산물 생산액 및 어업부가가치 추이

(단위: 십억원)

구 분		2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률
어업 생산액	소 계	7,426	7,258	7,477	8,567	8,642	1.9%
	일반해면어업	3,912	3,702	3,636	4,014	4,136	0.7%
	원양어업	1,365	1,024	1,078	1,134	1,164	△2.0%
	양식어업	1,816	2,124	2,346	2,960	2,881	5.9%
	내수면어업	334	408	418	459	461	4.1%
수산물가공품 생산액 ¹⁾		6,875	7,097	5,963	5,917	6,202	△1.3%
부가 가치 ²⁾	어업부가가치	3,426	3,300	3,150	3,417	3,462	0.1%
	GDP 대비 부가가치 비중	0.27%	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%	

주: 1) 통계청, 수산물가공업통계, 2010&2018; 한국해양수산개발원, 『2019 해양수산 전망과 과제, 제2부 수산』, 2019. 1. 10., p. 56.

2) 해양수산부 통계시스템, 「어업 생산액 및 GDP 대비 부가가치 비중」, e-나라지표(2019.09.30. 검색 기준) 자료: 통계청, 「어업생산동향조사」, 각 연도.

어업부가가치는 2018년 3조 5천억원으로 절대규모는 늘었으나, 2010년 이후 연평균 0.1%의 증가율에 그쳤다. 동 기간 GDP 대비 어업의 부가가치 비중도 2010년 0.27%이던 것이 2015년 이후에는 0.20%에 머물고 있다. 이는 원자재, 서비스 등의 생산 원가 상승, 실질 생산자 가격 하락 등이 원인으로 지적된다.

수산물가공품 생산액은 2018년 6조 2천억원에 이르렀다. 이는 2010년 이후 2015년에 정점에 이르렀다가 이후 감소세를 보인 것으로, 2010년 이후 2018년까지 연평균 -1.3%의 감소세를 나타낸 것이다.

수산업의 고부가가치화 측면에서 전방산업인 수출 활성화가 추진되고 있다. 수산물 수출 동향을 보면 2018년 수산물 수출액은 23.8억달러로 2010년 이후 연평균 3.5%의 증가율을 보였다. 세부적으로 보면 최근 3년간 수출가격이 높은 수산물가공품(활신냉 제외)의 수

출 비중이 꾸준히 증가해 2018년에는 39.6%를 차지하였다.

처리유형별 수출액을 보면 여전히 냉동원물의 수출액이 2018년에도 가장 높으나 2010년 이후 연평균 0.3%의 증가율을 나타낸 반면, 동 기간 수산물가공품 수출액은 연평균 9.8%의 높은 수치를 기록했다. 물론 수출가격이 상대적으로 낮은 냉동원물의 수출액 비중이 전체의 46.2%로 여전히 상당 비중을 차지하고 있으나 총수출액 중 차지하는 비중은 2010년 60%에 육박하던 것에서 감소세를 보이고 있으며, 이를 가공품이 대체하고 있다.

〈표 5-9〉 수산물 수출액 및 수출가격 추이

(단위: 억달러, 달러/kg)

구분		2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률
수출액	소계	18.0	19.2	21.3	23.3	23.8	3.5%
	활신냉	2.8	2.5	3.1	3.0	3.4	2.4%
	냉동품	10.7	10.1	10.9	11.3	11.0	0.3%
	가공품	4.5	6.7	7.3	9.0	9.4	9.8%
수출 가격	소계	2.3	3.0	3.5	4.3	3.8	6.5%
	활신냉	7.6	9.1	9.5	9.5	10.5	4.1%
	냉동품	1.8	2.2	2.6	3.3	2.7	5.4%
	가공품	3.0	4.2	4.7	5.5	4.9	6.4%

주: 가공품에는 건조, 염장염수장, 훈제, 밀폐용기 등의 가공형태가 포함됨
 자료: 한국무역통계진흥원, 「수산물 수출통계」, 각 연도.

한편 어선어업 생산의 기초가 지속가능한 관리구조로 전환된 가운데, 2010년 이후 우리나라 어선의 전체 척수는 2018년까지 연평균 1.9%씩 감소한 6만 6천척으로 조사되었다. 이 중 선령 21년 이상의 노후 어선척수는 2018년 1만 6천척으로 전체 어선의 23.5%를 차지했다. 전체 어선척수의 감소와 노후어선의 증가세는 신규 건조 어선의 유입이 줄어든 데 따른 영향으로, 21년 이상 노후화된 어선척수는 동기간 가장 높은 4.9%대의 연평균 증가율을 기록했다.

세부 어업별로는 일반해면어업의 노후어선(21년 이상) 척수가 2018년 9천 7백척으로 일반해면 어선의 23.5%를, 원양어업의 경우 180여 척으로 원양어선의 87.5%에 육박했다.⁹⁾ 원양노후어선은 최근까지 현대화 사업으로 척수가 줄어들었음에도 불구하고 여전히 전체의 90% 가까이를 차지했다. 일반해면의 경우 노후어선 척수와 일반해면어업 내 비중이 증가세를 나타내고 있다.

최근 어선 정책은 어선원 안전 및 조업 효율성 제고를 위해 어획노력량이 과다한 어선 및 노후화된 어선은 감축시키고 차세대 안전복지형 어선으로 대체되고 있다. 그러나 최근 까지도 노후화된 어선이 계속 조업현장에 투입되고 있는 것으로 나타나 어선어업 경쟁력이라는 측면에서 한계를 노정하고 있다.

9) 통계청, 「등록어선통계」, 각 연도.

〈표 5-10〉 연령별 어선척수 추이

(단위: 천척)

구 분	2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률
합 계	77.0	67.2	67.0	66.7	65.9	△1.9%
6년 미만	14.6	11.9	12.0	12.3	12.6	△1.9%
6~10년 이하	18.2	11.8	11.2	10.9	10.3	△6.9%
11~15년 이하	20.9	15.8	14.6	12.8	12.4	△6.4%
16~20년 이하	12.6	16.1	16.0	16.4	15.2	2.4%
21~25년 이하	10.6	7.9	9.0	9.5	10.4	4.9% ¹⁾
26년 이상		3.8	4.1	4.8	5.1	

주: 1) 21년 이상 연령 어선에 대한 연평균 증감률임
 자료: 통계청, 등록어선통계, 각 연도.

마. 소비 및 자급률

2010년 우리나라의 국민 1인당 연간 수산물 소비량은 51.2kg이었으나 2017년에는 65.9kg으로 연평균 3.7%의 높은 증가세를 보였다. 부류별로 보면 2017년 기준으로 1인당 어패류 소비량이 38.2kg으로 전체의 58.0%를, 해조류는 27.7kg으로 42.0%를 차지했다. 수산물 소비의 절반 이상은 어패류가 담당하고 있으나, 2010년 이후 2017년까지 어패류 소비량은 연평균 0.7% 증가한 데 비해, 해조류는 9.5%씩 큰 폭으로 늘어났다.

단백질 공급원의 측면에서 어패류와 육류 소비를 함께 살펴보면 2010년대 이후 육류 소비량은 어패류를 상회하고 있는데, 2017년 1인당 연간 소비량은 어패류가 38.2kg, 육류는 56.7kg으로 집계되었다. 2010년 이후 2017년까지 어패류의 소비 증가세는 연도별로 소폭 증가하거나 감소하면서 대체로 보합세에 머무른 반면, 육류는 매년 꾸준한 증가세를 나타냈다.

〈표 5-11〉 수산물 소비량(1인 연간 공급량 기준) 및 자급률 추이

(단위: kg, %)

구분	2010년	2015년	2016년	2017년	연평균 증감률	
소비량	수산물	51.2	57.1	57.4	65.9	3.7%
	(어패류)	(36.5)	(38.5)	(36.3)	(38.2)	0.7%
	(해조류)	(14.7)	(18.6)	(21.1)	(27.7)	9.5%
	육류	43.5	53.5	56.1	56.7	3.9%
자급률	어패류	68.1	57.9	50.5	53.7	△3.3%
	해조류	119.8	121.5	121.9	118.1	△0.2%
	육류	78.6	76.3	73.9	72.9	△1.1%

자료: 한국농촌경제연구원, 「2017 식품수급표」, 2018. 12.

2017년 수산물 자급률은 어패류 53.7%, 해조류 118.1%로 나타났다. 2010년 이후 2017년 까지 어선어업 중심으로 생산이 위축된 어패류의 국내 자급률은 연평균 -3.3%, 해조류는 -0.2%의 감소세를 보였다. 물론 과거에 비해 생산이 큰 폭으로 증가한 해조류의 경우 2010년 이후 최근까지 자급률이 소폭 감소했으나, 그럼에도 불구하고 자급률은 100% 이상의 안정적인 수준에서 유지되고 있다.

참고로 육류의 2017년 자급률은 72.9%로 어패류에 비해 상대적으로 높은 수준이며, 2010년 이후 2017년까지의 연평균 감소율도 -1.1%로 어패류의 -3.3%에 비해 낮은 것으로 조사되었다.

바. 어업인구 및 어촌

수산업의 근간인 어업가구(해면)는 2018년 기준 5만 1천가구로, 2010년 이후 연평균 -3.0%씩의 감소세를 나타냈다. 동 기간 어가인구(해면)는 연평균 -4.7%의 높은 감소세를 보이면서 2018년 12만명으로 집계되었으며, 어가당 가구원 수도 2.3명으로 2010년과 비교해 0.3명이 감소하였다.

〈표 5-12〉 어업가구 및 어가인구 추이(해면어업)

구 분		2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률
어업가구	어가수(천가구)	65.8	54.8	53.2	52.8	51.5	△3.0%
	전업어가수(천가구)	19.3	16	18.4	19.8	20.1	0.5%
어가인구	어가당 가구원수(명)	2.6	2.3	2.4	2.3	2.3	△1.5%
	어가인구(천명)	171.2	128.4	125.7	121.7	116.9	△4.7%
	65세 이상 비중	23.1%	30.5%	32.5%	35.2%	36.8%	

자료: 해양수산부 통계시스템, 「어가 및 어가 인구」, e-나라지표(2019. 9. 30. 검색 기준)

수산업 신규 인력 확보의 다양한 방안 중 최근 본격적으로 지원되고 있는 귀어 동향을 살펴보면 귀어인구는 2018년 986명으로, 2013년 이후 꾸준히 늘어나 연평균 7.4%의 증가율을 나타냈다. 연령대별로 보면 40세 미만 청년층의 귀어 비중은 20% 내외에 머무른 반면, 60세 이상의 귀어인구 비중은 최근 3년간 25% 수준까지 증가하였다.

우리나라가 인구절벽의 시대에 접어든 가운데 수산부문의 어업가구 및 어가인구의 감소세와 고령화는 현재까지도 빠른 속도로 진행되고, 신규 유입은 보합세를 보이고 있다. 이에 수산업과 어촌사회 기반 안정화를 위한 정책과 재정의 꾸준한 투자가 요구된다.

〈표 5-13〉 귀어가구 및 귀어인구 추이

(단위: 명)

구 분	2013년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률
귀어가구원수	914	1,446	1,338	1,359	1,285	7.1%
귀어인구 (60세 이상 비중)	690 (18.7%)	1,073 (20.0%)	1,005 (25.9%)	991 (22.2%)	986 (24.7%)	7.4%

자료: 통계청, 「귀농어·귀촌인 통계」, 각 연도.

제3절 재정운용 방향

1. 여건 전망

오늘날 수산업을 둘러싼 대내외 환경 변화는 자연 환경 측면, 사회·경제 측면 등에서 전방위적으로 진행되고 있다. 지구온난화는 수산자원의 서식환경에 영향을 미치며 생산 구조의 변화를 야기하고 있다. 사회·경제적으로는 미·중 무역갈등, 브렉시트(Brexit) 등과 같이 국가 간 또는 경제권과의 충돌로 보호무역주의가 확산되며 소비를 유발하는 경제심리가 위축되는 것은 물론, 글로벌 교역을 둔화시켜 성장 모멘텀 약화가 우려되고 있는 상황이다. 글로벌 경제·사회의 위축으로 수산업을 둘러싼 하방 리스크도 높아지고 있어 세심한 대비가 요구되는 시점이다.

가. 수산자원 관리 규범의 정착

국제사회는 수산자원의 지속가능성에 대한 위기가 현실화되기에 이르자 수산자원관리형 생산체제로의 전환에 적극적 행보를 보이고 있다. 이미 FAO 수산위원회는 불법·비보고·비규제(Illegal, Unreported, Unregulated Fishing, 이하‘IUU’) 어업 근절을 위해 책임 있는 어업의 이행에 관한 국제행동계획(IPOA-IUU)을 권고 조항으로 채택한 바 있다. 이에 EU, 미국 등은 수산자원의 지속가능성을 저해하는 IUU 어업 근절에 가세하고 있다.¹⁰⁾

특히 WTO는 물론이고 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP), 미국·멕시코·캐나다협정(USMCA)과 같은 무역협정에서도 IUU 어업을 지원하거나 과잉어획을 유발해 수

10) EU는 IUU통제법('10년 1월) 및 IUU 관련 제3국 통제규정('12년 9월)을 발효해 미이행 국가는 비협력 제3국으로 지정해 해당 국가의 모든 수산물 수입을 불허하고 있음. 미국은 매그너슨-스티븐스법(MSRA) 609조를 개정('06년), IUU 규정을 도입해 형사적·민사적 책임을 질 수 있도록(Lacey Act)함. 또한 수입수산물에 대해서는 생산 이후 자국에 이르기까지의 전 과정에 대한 정보를 관리해야 하는 제도(Seafood Import Monitoring Program, SIMP)를 도입('18년 1월)해 운영하고 있음

산자원의 지속성에 부정적 영향을 미치는 수산보조금 폐지 논의가 가속화되고 있다.

이러한 가운데 우리나라도 과거 수산물 생산의 중심을 담당해 온 일반해면어업 생산이 2016년과 2017년에 100만톤 이하로 떨어지게 되면서, 수산자원 관리형 생산 구조로의 전환이 당위성을 얻고 있다. 참고로 세계의 어선어업 생산량은 2010년 이후 2016년까지 연평균 0.9%씩 증가한 반면, 우리나라의 어선어업 생산량은 동기간 -3.4%의 감소세를 기록했다.¹¹⁾

수산자원이 지속가능한 수준에서 이루어지는 어업생산에 대한 필요성과 공감대 마련은 소비자 측면에서도 이루어지고 있다. 식품 간 경합 가속화로 소비자의 선택이 다양화되고 있는 가운데, 지속가능한 수산물 인증 및 라벨을 통해 소비자의 영향력이 생산 측면으로까지 확산되고 있는 추세이다. 공유자원인 수산자원을 지속가능한 수준으로 생산·이용해야 한다는 것이 생산자와 소비자 측 모두가 당연한 명제로 수용해야 하는 시대에 접어든 것이다.

나. 어촌지역 소멸과 초고령화의 위기

인구절벽의 시대에 접어들면서 수산업의 근간을 이루고 있는 지역사회의 붕괴에 대한 우려가 현실화되고 있다. 현재도 어업생산의 주체인 어업가구와 어가인구의 빠른 감소와 초고령화로 수산업과 어촌지역의 쇠퇴가 진행되고 있다.

귀어, 수산부문 창업 지원 등을 통해 신규인력·지역민의 수산업 및 어촌지역 유입이 모색되고 있다. 그러나 귀어의 경우 규모가 최근 몇 년간 1천여 명 수준에 머물러 있고, 또한 40세 미만 청년 어업인의 귀어 비중은 20% 내외인 반면 고령자의 귀어 비중이 오히려 높은 상황이다.

어업소득의 증가로 어가소득과 도시 근로자가구소득 간 격차가 20%까지 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 주요 7개 부문(보건·복지, 교육, 정주생활 기반, 경제활동 및 일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전)에 대한 어촌·어업인의 삶의 질 만족도는 도시와 농촌 지역에 비해 현저히 낮은 수준으로 조사¹²⁾되면서, 어촌지역의 위축과 어가 고령화 문제는 개선되지 않고 있다.

이러한 가운데 한국해양수산개발원(2019.1.10)은 2010년 어촌지역의 지역소멸위험지수는 0.8이었으나 2040년에는 0.21까지 낮아져 우리나라 어촌지역의 대부분이 지역소멸 고위험 지역에 해당할 것으로 전망한 바 있다.¹³⁾ 초저출산, 고령화의 영향이 어촌지역에서 보다 빠르게 확산되고 있어, 이 같은 상황을 타개하기 위한 정책사업의 전향적인 개입이 요구되는 시점이다.

11) FAO, FishstatJ(2019. 4. 16. 검색 기준)

12) 한국해양수산개발원, 『2019 해양수산 전망과 과제, 제2부 수산』, 2019. 1. 10., p. 179.

13) 한국해양수산개발원, 『2019 해양수산 전망과 과제, 제2부 수산』, 2019. 1. 10., p. 157.

다. 수산업 발전 모델의 다양화

글로벌 시장에서 수산업의 발전이 다양한 양상으로 전개되고 있다. 과거 어선어업에 의한 증산 중심의 생산에서 양식어업과 수산물가공산업, 수산업연관산업을 통해 발전하는 국가가 등장한 것이다.

글로벌 수산강국은 생산을 적극 관리(양식)하거나 또는 수산물의 부가가치를 획기적으로 제고함으로써 두각을 나타내고 있다. 연어로 세계 시장에서 잘 알려진 노르웨이의 경우 정부의 제도 정비, 민간투자 확대 등을 바탕으로 양식의 규모화·첨단화를 실현해 수산업을 국가 기간산업으로 성장시키고, 자국 수산기업을 글로벌 기업으로 육성해냈다.

어선어업 생산의 한계에 봉착한 아시아 국가도 양식어업의 규모화·첨단화에 박차를 가하고 있다. 중국, 일본 등이 해외국가와의 자본·기술 합작 또는 자국의 산학협력을 바탕으로 양식어업의 고도·첨단기술 개발과 양산체제 구축에 나서고 있는 것이다. 이처럼 세계적으로 양식어업이 지식산업화, 플랜트산업화되고 있는 가운데, 우리나라는 스마트양식 발전을 위한 재정투자를 시작한 단계이다.

중국을 위시한 태국, 베트남 등은 해외 수요자에 의한 수산물 위탁가공 단지에서 시작해 현재는 이를 체계적인 산업 형태로까지 발전시켰다. 이들 국가는 대체로 국가 차원에서 클러스터를 조성하고, 이를 바탕으로 수산물가공업과 전후방 산업이 동반 성장하면서 수산업의 전체의 발전을 이루어내는 성과를 거두고 있다.

라. 가치·규범 소비의 시대

수산물에 대한 글로벌 수요 증가로 수산물 교역이 빠른 속도로 성장하고 있다. 이에 수산물이 부가가치를 창출하는 재화로서 인기를 얻고 있다. 그러나 이와 함께 수산물 교역을 둘러싼 비관세장벽이 강화되고 있다.

비관세장벽은 크게 수입국 정부에 의한 것과 소비의 중심축을 담당하는 유통·가공업체(이하 ‘수입수요자’)에 의한 것으로 구분해 볼 수 있다. 식품으로서 리스크가 높아 관리·통제가 요구되는 특성으로 인해 수입국 정부의 비관세장벽은 대체로 수산식품의 위생·안전 관리에 초점을 둔다.

이에 비해 수입수요자의 경우 위생·안전에서 나아가 생산·제조된 수산물·수산식품의 친환경성, 자연친화성, 윤리까지 강조하는 추세이다.¹⁴⁾ 참고로 2016년부터 시행되고 있는 UN의 지속가능개발목표 제14조에서는 지속가능개발을 위한 대양, 바다, 해양자원보존 및 지속가능한 사용을 천명한 바 있다.

한편 기업의 사회적책임 경영 이슈(Corporate Social Responsibility, CSR)가 국제사회의 주

14) 대체로 관련 인증의 획득을 요구하는 형태로 추진됨

요 이슈로 대두되면서 수산부문에 이행 필요성이 제기되고 있다. 특히 공해 및 연안개발 도상국 어장의 수산자원을 이용하는 원양산업에 대한 도입 요구가 확대되고 있다. 원양산업의 특성상 국제사회 규범에 대한 순응은 전제조건이기도 하다.

포식(飽食)과 개방화 시대를 맞이해 친환경성, 윤리 등의 가치·규범이 국제사회뿐만 아니라 국내에서도 강조되기 시작했다. 소비자가 양적인 충족에 더해 지향하는 가치·규범을 실현한 제품을 소비함으로써 효용을 찾기 시작한 시대로, 수산부문의 제품 차별화 및 경쟁력 강화의 측면에서 생산·유통·제조 등 전 과정에서 가치·규범의 이행이 중요한 요소가 될 것으로 전망된다.

2. 중기재정운용 방향

가. 수산자원관리형 어업 생산구조 정착

지속가능한 수산업 영위라는 난제를 해결하기 위해서는 생산의 체질 개선에 대한 투자 확대가 바람직하다. 국정과제인 ‘깨끗한 바다, 풍요로운 어장’ 실현을 위해 재정투자는 지속가능한 수산업 실현, 자원관리형 생산구조 조성에 집중적으로 이루어지고 있다. WTO, CPTPP 등에서의 수산보조금 논의도 IUU 어업과 과잉어획 상태에 있는 수산자원에 부정적 영향을 미치는 보조금을 제한하는 방향으로 추진되고 있는 실정으로, 미래 세대와 공유할 수 있는 수산자원관리형 어업생산 구조에 대한 재정 지원은 계속적으로 확대될 필요가 있다.

따라서 TAC 등과 같은 적극적인 수산자원관리제도의 집행력 제고 및 내실화를 위한 재정투자는 확장 기초를 유지하는 것이 적절하다. 수산자원의 과학적 평가 및 통계 관리를 강화하고 TAC 확대를 위한 의무화, 전담조직 신설 검토 등 TAC 기반을 강화해야 한다. 동시에 자율휴어 등 민간의 자율적 참여도 적극 유도하되, 이때 참여 어업인을 대상으로 한 경영 안전장치를 마련해 지원하고, 동시에 철저한 점검·관리 방식을 도입함으로써 제도의 정착·확산을 도모해야 할 것이다.

물론 노후화된 어선의 지속적인 감척과 함께 불법어업 근절, 어린물고기 보호, 해양 생태계 회복, 어선 안전망 확충에 대한 재정투자도 안정적으로 유지되어야 할 것이다.

나아가 현재 공급자 측을 중심으로 하는 홍보를 소비자 영역으로까지 확대해 지속가능한 방식으로 생산된 수산물에 대한 소비 선호를 확대·강화함으로써 생산자의 참여를 보다 자발적으로 이끌어내야 할 것이다.

나. 수산업·어촌의 사회적 기능 강화

수산업·어촌은 산업적 기능 이외에도 정주·여가 공간으로 국민의 삶과 밀접하게 관련되어 있다. 수산업·어촌은 해양생태·환경·사회문화·국토보전 등 다양한 유무형의 공익적 기

능과 역할을 수행하고 있는 만큼 사회적·공익적 기능의 유지·강화라는 측면에서 재정투자가 요구된다.

어업인에 대한 영어자금 지원, 어가 및 어업종사자의 경제·생활 기반인 어항 및 어촌에 대한 재정투자는 2016년부터 2018년까지 보합세를 보였으나, 초고령화, 지역개발 격차 확산 등에 따른 수산업 및 어촌지역의 소멸 위기가 현실화되면서 2019년 어촌지역의 생활 SOC 확충 사업이 도입되었다. 정부가 지역 소멸의 위기 타개는 물론, 나아가 어촌을 지역 균형발전의 원동력으로 삼는다는 구상하에 어촌지역을 대상으로 한 생활형 SOC 확충 사업(어촌뉴딜 300)을 2019년부터 본격 도입한 것이다. 어촌·어업인의 삶의 질 만족도를 제고하기 위해 생활형 SOC 확충 사업은 유지하되, 공모사업의 한계를 최소화하고 성과를 거두기 위해서는 생활 SOC 등에 대한 합리적 수준의 공통기준을 마련하고 필요한 경우 관련 예산의 편성이 이루어져야 할 것이다. 나아가 어촌지역이 어업인과 국민이 공존하며 협력하는 개방적 공간으로 자리매김할 수 있도록 사회적·공익적 기능을 활용한 다양한 지역사회 유지 프로그램의 개발이 병행되는 것이 바람직하다.

또한 단기적으로 어촌지역의 고령화를 지연시키고, 중장기적으로는 청년 그리고 신규 어업인의 유입과 안정적 정착으로 지역과 산업의 활력을 제고하기 위해서는 수산업 및 다양한 전후방 산업에 차세대 수산인력이 유입될 수 있도록 새로운 사업 발굴과 재정투자가 요구된다.

특히 수산업·어촌의 지속가능성과 다기능성의 보전·강화, 수산부문의 균형 있는 발전 모델을 유지하기 위해서는 생계형 어업인, 낙후되거나 소멸 위기에 처한 어촌지역 등에 대해서도 포용정책이 필요하다. 이를 위해 수산부문에서도 공익형 직불제의 도입과 투자가 이루어져야 할 것이다. 현행 조건불리지역에 한정된 직불제를 농업부문과 같이 공익형 가치 보전에 대한 직불제로까지 확대·다양화하는 것이 바람직하다.

다. 수산업의 스마트화 실현

국제사회에서는 수산업 전반에 걸쳐 스마트화가 추진되고 있다. 글로벌 수산물 가치 사슬의 절반 이상을 양식 수산물이 차지하면서 현재 양식부문의 스마트화가 두각을 나타내고 있다.

우리나라도 양식어업에 대한 재정투자가 꾸준히 확대된 가운데, 양식 생산은 빠른 성장세를 보여 왔다. 첨단양식산업화의 주요 대상 품종에 대한 생산성 제고가 본격화되기 시작한 시점으로, 양식은 국제사회의 방향성과 마찬가지로 4차 산업혁명 등의 첨단기술과 자본 투자 축진을 바탕으로 스마트화를 실현하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다.

동시에 양식에서 집중적으로 조명되고 있는 국제규범인 친환경성 및 생산 윤리 실현을 위해 친환경 정책 프로그램과 함께, 기후변화의 영향으로 빠르게 증가하고 있는 재해·재난

리스크에 대응하기 위한 안전망 지원 사업의 재정투자도 확대되어야 할 것이다. 이를 통해 친환경적인 첨단양식의 발전과 재해·재난에 대응한 예방적 양식이 가능할 것으로 기대된다.

한편 오늘날 수산업은 전통·생명산업인 1차 산업에서 전후방 산업으로 영역과 범위가 확장되고 있다. 이 중 수산식품산업은 전방산업으로서 수산업의 성장을 견인할 수 있는 고부가가치 산업이나, 그동안 법률적 근거 제약과 한정적 재정투자로 성장에 제약이 있었다. 식품산업이 법률을 바탕으로 비약적으로 성장한 반면, 수산식품산업은 경영체의 영세성, 생산성 정체 및 기술 담보로 정체되어 왔다. 실제 4년간 수산식품산업에 대한 재정은 규모도 작고 또한 투자액도 감소세를 보였다.

이 같은 제약에도 불구하고 수산식품산업은 김 가공품, 어묵 가공품 등을 통해 국내의 새로운 식품 트렌드를 창출하고, 나아가 단일식품으로서는 기록적인 수출실적을 달성한 만큼 향후 발전 전망은 매우 높다. 미래에 대비하기 위한 혁신성장 분야로 발전 잠재력이 높은 수산식품의 산업적 발전을 위해서는 법률·제도적 정비를 바탕으로 재정투자의 집중이 수반되어야 할 시점이다. 국내 여건을 고려할 때 스마트 기술에 의한 종합계획 수립과 이에 기반한 규모화·첨단화를 위한 재정투자가 요구된다.

한편 수산물 유통은 지금껏 경험해보지 못한 소비 다양화 시대를 맞이해 전통적 유통기구의 기능과 역할에 대한 변화 요구가 확대되며, 공급자와 생산자의 동시 만족도 제고가 모색되고 있다. 새로운 유통망이 확산되는 가운데 빠르게 변화하는 소비 기호에 적절하게 대응하고, 안전하고 우수한 품질의 수산물을 안정적으로 공급하기 위해서는 낙후된 유통 인프라 개선 사업과 함께 유통기구가 자생력을 갖출 수 있는 스마트 유통 구조로의 전환을 위한 신규 사업의 발굴과 투자가 필요하다.

라. 수산업의 글로벌 네트워킹 강화

수산업은 국내는 물론 글로벌 시장의 동향에 큰 영향을 받는 산업으로, 국제사회에서 우리 수산업의 역할 확대를 통해 실익을 챙기는 동시에 산업의 업그레이드가 요구되는 시점이다.

수산자원 감소가 심화됨에 따라 지속가능한 어업을 위해 연안국, 공해 등에서 이루어지는 어업에 대한 국제사회의 모니터링 및 관리가 강화되면서 국내 원양어업은 위축되고 있다. 뿐만 아니라 WTO와 다국가가 참여한 자유무역협정에서는 국내 수산업과 직결된 수산보조금의 허용 범위에 대한 검토가 계속되고 있다.

이처럼 해외의 수산자원을 안정적으로 확보하고 국내 수산업에도 큰 영향을 미치는 글로벌 수산규범 논의에서 의미 있는 역할과 성과를 도출하기 위해서는 수산분야의 국제협력에 대한 재정투자를 보다 전략적으로 계획·추진해 국제사회에서 우리 수산업의 위상을 강

화할 필요가 있다. 수산업의 글로벌화, 시장 진출과 관련된 재정투자는 총예산의 1.2%에 불과하다(2019년 기준). 최근 예산규모가 빠른 속도로 증가하고 있으나 규모가 작은 편임은 분명하다.

중국 등 후발국가의 원양어업 진출이 본격화되면서 해외어장을 둘러싼 경합이 본격화되고 있는 가운데, 주요 수산자원 쿼터 등의 원활한 확보를 위해 ODA의 확대 및 지역수산기구와의 협력 강화, 원양기업의 해외진출 신규 모델 발굴 지원을 확대함으로써 수산 분야의 국제협력 네트워크를 강화해야 한다. 물론 국제사회의 수산규범 논의와 관련해서도 우리 수산부문의 입장과 의견을 효과적으로 반영하고 나아가 주도하기 위해 국제수산기구를 중심으로 하는 사업의 다양화와 관련 사업에 대한 재정투자가 확대되어야 할 것이다.

마. 수산식품의 국제 경쟁력 제고

수산물·수산식품은 시장 개방화가 이루어지면서 글로벌 시장의 경계를 넘는 재화로 자리매김했다. 최근 국내 수산물 소비 성장세가 둔화되는 양상을 보이는 가운데, 수산물 수출은 글로벌 시장을 대상으로 한 부가가치 창출로 국내 수산업의 발전을 견인한다는 측면에서 신성장동력사업으로 주목받고 있다. UN에 따르면 2010년부터 2016년까지 세계 수산물 수출액의 연평균 증가율은 4.2%, 우리나라는 5.8%로 높은 성장률을 기록했다.¹⁵⁾

오늘날 국제사회에서 수산 선도국으로 평가받고 있는 국가들은 자국시장에 한정되지 않고 해외시장을 대상으로 수산업과 연관산업을 발전시킨 경우가 대부분이다. 글로벌 시장을 대상으로 한 지속적이고 안정적인 수요 창출은 수산업 발전의 필수 불가결한 요소로, 해외 시장개척 사업의 재정 확대가 필요하다. 영세·중소 수출경영체의 경쟁력 강화를 뒷받침하기 위해 수출 원료의 안정적 조달 체계 구축, 신규 품목 발굴·시장 맞춤형 상품 개발 등을 위한 R&D 확대, 한국 수산물의 인지도 확산을 위한 글로벌 프로모션 확대, 해외 소비자 선호·비관세장벽 분석과 같은 해외시장 정보 인프라 등의 공공사업에 대한 재정투자가 특히 강화되어야 할 것이다.

15) HS code 03류, 0508류, 0511류, 1212류, 1302류, 1604류, 1605류, 230120, 250100 기준임(UN COMTRADE(2019. 4. 16. 기준))

제 2 부

농림 · 수산 · 식품 분야 중점 검토과제

제1장

쌀소득보전직불제 개편방향과 검토과제

제1절 논의 배경

1. 쌀 직불제 주요 내용

WTO 협정에서 모든 농산물을 관세화하겠다는 원칙을 세웠지만, 한국은 쌀의 특수성을 인정받아 1995~2004년 동안 관세화를 유예받았다. 이 기간을 비롯하여 지속적으로 농산물 경쟁력을 갖추고자 노력하였지만 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다. 이후 DDA 농업 협상 등 후속 논의가 결렬되었지만, 농산물 관세를 큰 폭으로 낮추겠다는 목표는 유지되었다. 이러한 상황 속에서 한국은 2004년 WTO 쌀 재협상에서 이해 당사국으로부터 추가로 수용 가능한 양허(Concession) 조건을 제공하여 쌀 관세화를 한 번 더 유예하려고 노력했다.

한편, 감축대상보조(AMS)가 계속 축소되면서 대표적인 쌀 수급안정·가격지지 정책이었던 약정수매제를 계속 운영하기 어려워졌다. 한국은 UR 협상 결과에 따라 감축대상보조 규모를 1995년 2조 1,825억원에서 2004년 1조 4,900억원까지 줄였다. 이 기간 약정수매제 운영에 투입한 재정 규모는 연간 1조 2,000억~1조 8,000억원 수준이었다. 재정 규모 자체도 컸지만, 재정 소요액 대비 농가소득 직접 지지 효과가 10%에도 이르지 못하면서 가격지지 정책의 실효성 문제가 제기되었다.¹⁾

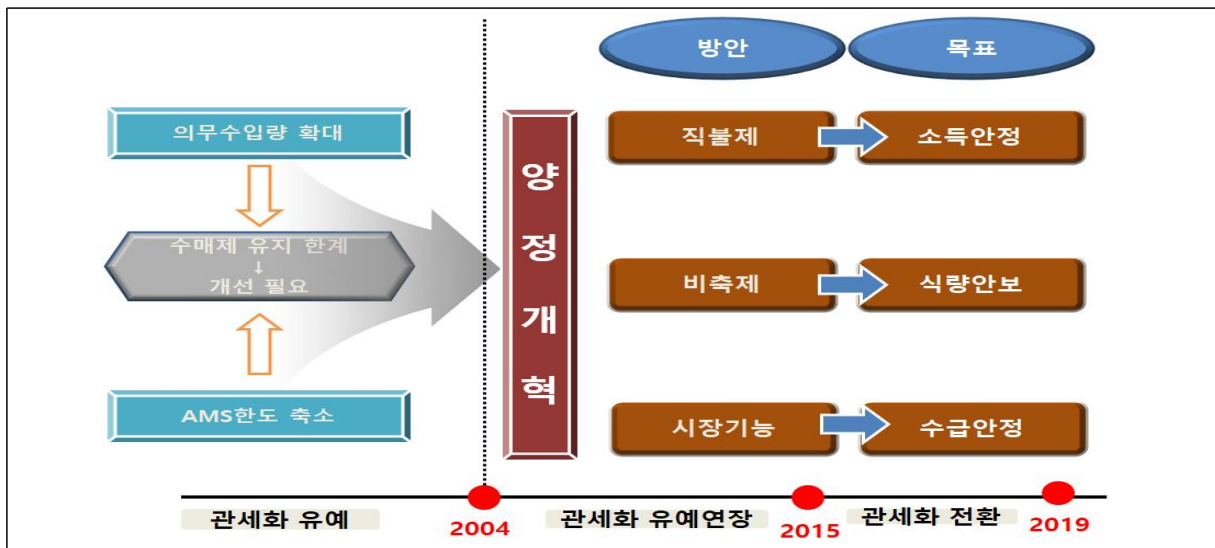
또한 한국은 2000년 이후 기상 악화 등으로 국제 쌀 가격이 크게 오르면서 식량의 안정적인 확보가 중요하다는 주장이 힘을 얻었다. 한 예로 한국에서 주로 소비하는 중립종 쌀 국제 가격은 2003년 5월 300달러/톤 내외에서 2004년 1월 521달러/톤까지 급등하였다.²⁾

이에 정부는 쌀 농가 소득을 안정시키는 한편, 쌀 관세화 재협상 과정에서 유리한 위치를 선점하고, 나아가 쌀산업 경쟁력을 높이면서 식량안보까지 강화할 수 있는 정책을 마련하고자 하였다. 이에 2005년 양정개혁을 추진하면서 기존 쌀직불제를 개편하였다([그림 1-1]). 구체적으로 살펴보면 가격지지 방식으로 운영하던 기존 수매제도를 폐지하는 대신 ‘공공비축제’를 도입하였고, 기존 쌀소득보전직불제와 논농업직접지불제를 ‘쌀소득 등 보전 직접지불제’(이하 쌀 직불제)로 통합하였다.

1) 박동규(2004), 『쌀농가 소득안정방안 연구』

2) 한국농촌경제연구원(2004), 『쌀 협상관련 이해당사국의 쌀산업 현황』

[그림 1-1] 2004년 양정개혁 내용



자료: 김태훈 외(2015)에서 재인용.

쌀 직불제를 설계하면서 쌀 농가 피해를 보상하고, 쌀 산업에 시장 기능을 도입하며, 농가의 자구 노력을 강화하는 장치를 마련하는 등 사회적 논의를 반영하였다. 쌀 직불제의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 쌀 목표가격을 설정하여 농가 피해를 최소화하려고 하였다. 구체적으로 당해연도 수확기 산지 쌀 가격과 목표가격 차액 중 85%에서 고정직불금을 차감한 금액을 변동직불금으로 지급하기로 하였다. 즉, 고정직불제와 변동직불제를 운영하여 쌀 시장 여건 변화에 탄력적으로 대응하고자 하였다. 당시 쌀값, 약정수매제 소득 효과, 논농업직불금 단가 등을 고려하여 목표가격을 설정함으로써 쌀 농가가 기존에 보전받았던 수준의 소득을 보장하고자 하였다. 둘째, 가격 추이를 반영하여 목표가격을 3년마다 다시 설정하기로 하였다. 이는 가격 추이를 목표가격에 반영하여 시장 수급 조절 기능을 강화하려는 시도였다. 셋째, 소득 보전율을 85%로 설정하여 쌀값 하락 영향 일부를 농가가 책임지고 자구 노력을 강화하는 내용을 반영하였다. 넷째, 고정직불제는 시장을 왜곡시키지 않는 성격의 허용 보조(Green Box), 변동직불제는 생산과 연계되는(coupled) 감축대상보조(Amber Box)로 분류되었다.

쌀 직불제 도입 이후에도 제도 운영 방향을 놓고 이견이 계속 개진되었다. 예를 들어 목표가격 수준을 재설정할 때 일부는 생산비 증가와 물가 인상분을 반영하여야 한다고 주장하였다. 다른 측에서는 쌀 생산 과잉 문제 해소에 무게를 두었다. 이러한 이유 때문에 목표가격은 시행령에 산식이 정해져 있었지만, 정치적으로 결정되곤 했다. 예를 들어, 2008년 목표가격을 산식에 따라 정하면 80kg당 16만 1,265원이 되어야 했으나, 최종적으로는 기존 목표가격(17만 83원/80kg)을 5년 동안 유지하기로 하였다. 2013년 목표가격을 재설정할 때도 산식 가격(17만 4,083원/80kg)보다 높은 18만 8,000원/80kg을 최종 가격으로 확정하였다.

[쌀소득보전직불제 주요 내용]

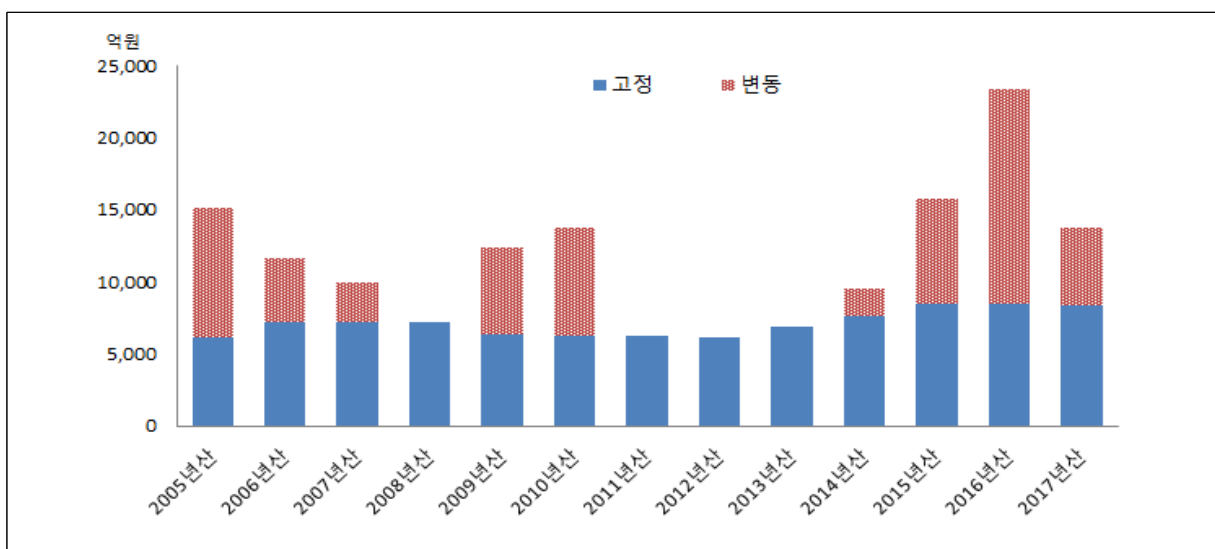
- 직접지불금액 = (목표가격 - 수확기 쌀값) × 보전율
 - 목표가격은 17만 83원/80kg으로 정하며 3년마다 재설정
 - 보전율은 85%로 설정
- 지불형태는 고정직불금과 변동직불금
 - 고정직불금은 ha당 평균 60만원을 지급하며 농업진흥지역과 비농업진흥지역 간 차이를 두었음.
 - 변동직불금은 (목표가격 - 수확기 쌀값) × 보전율에서 고정직불금을 차감한 금액을 지급

자료: 대통령자문정책기획위원회(2008), 「쌀 협상과 양정개혁의 완성」.

2. 쌀 직불금 지급실적

2005년 쌀 직불제 도입 이후 2017년산까지 고정직불금을 총 13차례, 변동직불금을 9차례 지급하였다(그림 1-2). 수확기 쌀값이 높았던 2008년산, 2011~2013년산 쌀을 대상으로는 변동직불제가 발동하지 않았다. 13년 동안 지급한 총지급액은 15조 937억원(고정직불금 9조 1,837억원, 변동직불금 5조 9,100억원)이었다. 연평균 지급액은 1조 3,631억원(고정직불금 7,064억원, 변동직불금 6,567억원)이었다. 목표가격이 18만 8천원/80kg으로 인상된 2013년산 이후 직불금 총지급액은 연평균 1조 3,807억원(고정직불금 7,910억원, 변동직불금 5,897억원)

[그림 1-2] 연산별 쌀 직불금 지급실적



자료: 농림축산식품부, 양정자료, 각 연도

고정직불금 단가는 2006년산, 2013년산, 2014년산, 2015년산을 대상으로 각각 70만원/80kg, 80만원/80kg, 90만원/80kg, 100만원/80kg으로 인상되었다. 대상 면적은 줄어들었지만 지급 단가가 인상되면서 고정직불금 지급 총액은 증가 추세이다.

변동직불금은 연도별 수확기 쌀값에 따라 변동 폭이 컸다. 특히 2016년산 쌀 가격이 크게 하락하면서 지급액이 AMS 한도인 1조 4,894억원에 근접했다. 이에 2016년산 쌀을 대상으로 지급한 직불금 총액은 2조 3,277억원으로 역대 최대 규모였다.

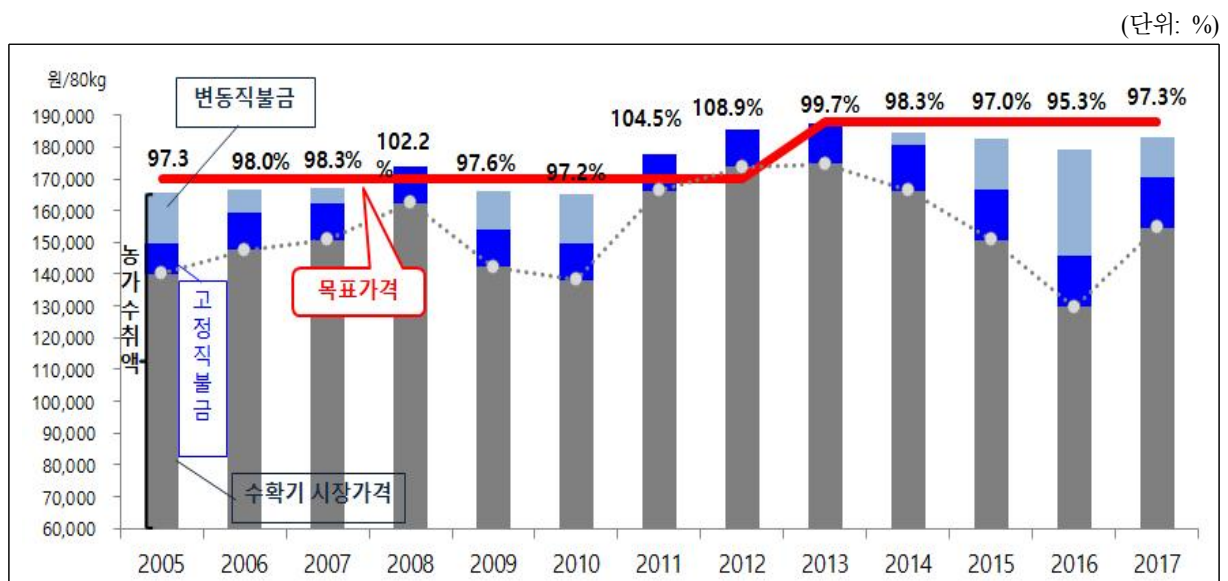
제2절 쌀 직불제 평가 및 환경 변화

1. 쌀 직불제 평가

쌀 직불제에 대한 평가는 농가 경영안정에 기여하였으나, 변동직불금의 생산 연계성으로 인해 쌀 과잉공급 구조를 심화시켰다는 것으로 요약할 수 있다. 농가 규모 농가 및 작물에 직불금이 집중 지급되었다는 형평성 문제도 제기되고 있다.

농가 경영안정 기여 측면을 살펴보면, 쌀변동직불제가 도입된 2005년 이후 직불금을 포함한 쌀 농가 평균 수취 금액은 목표가격 대비 99.4% 수준이었다([그림 1-3]). 쌀 가격이 크게 하락했던 2016년산(95.3%)을 제외하면 쌀 농가의 수취 금액은 목표가격 대비 97%를 상회하였다. 2008년산, 2011년산, 2012년산은 쌀값이 올라 쌀 농가 수취 금액이 목표가격을 넘어섰다.

[그림 1-3] 쌀 농가 수취 금액 추이

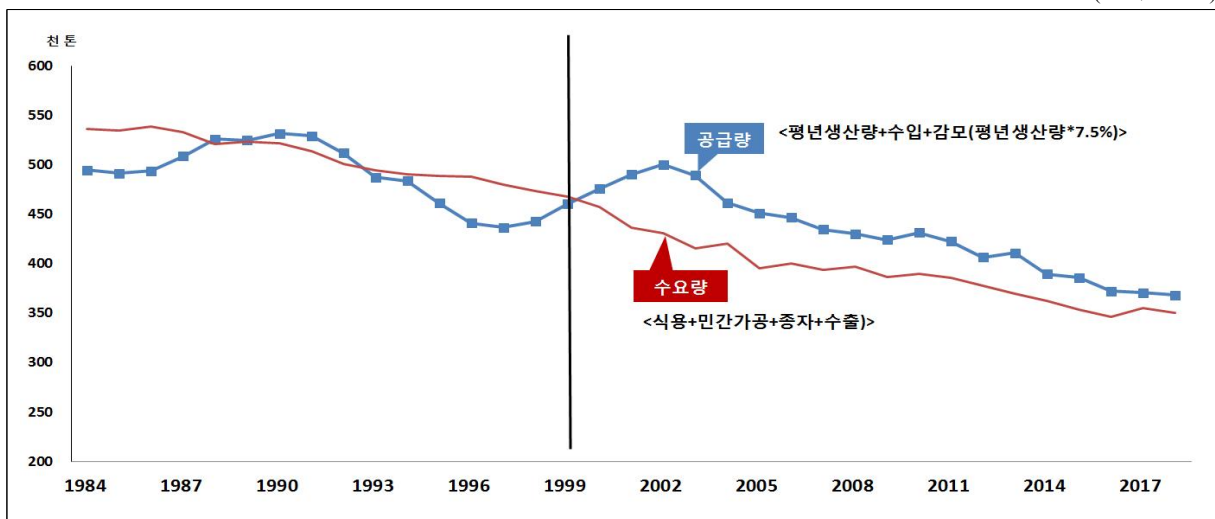


자료: 농림축산식품부, 양정자료.

그러나 변동직불금은 고정직불금³⁾과 달리 “논에 물을 가두어 벼를 재배”해야 지급 요건을 갖추기 때문에, 쌀 과잉생산 구조가 고착된 중요 원인으로 인식되고 있다. 변동직불제의 생산연계성에 대한 대표적인 연구인 이정환(2009), 이용기(2005), 안병일(2015), 박동규(2010), 사공용(2010) 등은 변동직불제가 생산 연계성을 지니고 있다는 점을 공통적으로 지적하였다.⁴⁾ 특히 사공용(2010)은 변동직불제 때문에 늘어나는 경지 면적 규모를 3만 4천ha로 추정하였다. 직불제의 생산 연계성 때문에 2008~2017 양곡연도 동안 초과 공급된 물량은 연평균 약 30만톤으로 추정된다([그림 1-4]).⁵⁾ 쌀 공급 과잉 구조가 이어지면 쌀값이 계속 떨어질 뿐만 아니라, 과잉 재고 관리 비용이 늘어나고,⁶⁾ 쌀을 제외한 곡물 생산 기반이 약해지는 문제가 생긴다. 특히, 2015 양곡연도부터 연말 쌀 재고량이 100만톤을 넘어섰고, 2017 양곡연도 연말에는 재고량이 188만 8천톤에 이르렀다.⁷⁾ 2000년 이후 쌀 자급률은 평균 98%로 완전 자급 수준에 가까운 반면, 식용 콩(약 30%), 밀(0.9%), 옥수수(3.7%) 등 주요 식량 작물 자급률은 매우 낮다.

[그림 1-4] 연도별 쌀 공급량과 수요량 변화

(단위: 천톤)



자료: 김종진 외(2018). 『소비변화에 대응한 식량정책 개선방안』을 재인용함.

형평성 문제는 1) 논벼 재배 농가 경지 규모에 따른 직불금 지급(이하 규모 형평성)과 2) 논벼 및 타 작물 재배 농가 수령액 측면(이하 품목 형평성)에서 분석한다. 규모 형평성은

- 3) 박동규 외(2016)에서는 고정직불금도 농가의 부(wealth)를 증대시키고 간접적으로 농지가격 상승을 통해 생산과 연계될 수 있다는 점을 지적하였음.
- 4) 해외 직불제를 대상으로 한 실증 연구 결과에서도 변동직불제가 고정직불제보다 생산연계 효과가 더 크다는 점을 확인할 수 있음.
- 5) 평년 작황을 가정하고 연도별 초과공급물량을 계산한 결과임.
- 6) 정부양곡 10만톤을 1년 보관하기 위한 비용(보관료+금융비용+가치하락분)은 300억원을 상회하는 것으로 알려져 있음.
- 7) 적정재고 물량은 70만~80만톤임.

이른바 소농·대농이 수령하는 직불금 규모 차이를 뜻하고, 품목 형평성은 직불금 지급 대상 품목 집중 문제와 관련된다. 전자는 논 면적이 넓으면 직불금을 더 받게끔 제도가 설계(면적 비례 지급 방식)되어 나타나는 문제이고, 후자는 작물별 직불금 단가 때문에 비롯된다.

우선 규모 형평성을 살펴보면(<표 1-1>), 2015~2017년 동안 고정직불금 지급 대상 농지 면적이 2ha 미만인 농가 수는 전체 농가 수의 88.2%에 이르렀다. 그러나 2ha 미만 농가가 받은 쌀 직불금(고정 및 변동) 수령액 비중은 49.9%에 그쳤다. 반면 고정직불금 지급 대상 농지 면적이 2ha 이상 농가 수 비중은 11.8%에 불과했지만, 전체 쌀 직불금 중 50.1%를 수령했다. 바꾸어 말하면 면적 기준으로 상위 농가 약 10%가 전체 쌀 직불금 중 절반을 수령했다. 특히, 고정직불금 지급 대상 농지 면적 9ha 이상 농가 수는 전체 농가의 0.9%에 그쳤음에도 전체 쌀 직불금 중 11.6%를 수취하였다.

<표 1-1> 농지 규모별 쌀 직불금 수령 비중

(단위: %)

농지 규모	비중		누적 비중	
	쌀 직불금(고정+변동)	농가 수	쌀 직불금(고정+변동)	농가 수
0.5ha 미만	12.6	46.3	12.6	46.3
0.5~1.0ha	16.2	25.3	28.8	71.6
1.0~1.5ha	12.3	11.1	41.1	82.6
1.5~2.0ha	8.8	5.5	49.9	88.2
2.0~3ha	11.8	5.2	61.7	93.3
3.0~4.0ha	7.9	2.4	69.6	95.7
4.0~5.0ha	5.7	1.3	75.3	97.1
5.0~7.0ha	8.0	1.4	83.3	98.5
7.0~9.0ha	5.1	0.7	88.4	99.1
9.0ha 이상	11.6	0.9	100.0	100.0

주: 2017년 고정직불금 대상면적을 기준으로 최근 3년(2015년~2017년) 직불금 수령액 평균치를 사용하여 계산함.

자료: 「농업경영체 DB」 원자료 분석 결과

작물 형평성에서 보면 논벼와 다른 작물 지급 단가 차이가 크다(<표 1-2>). 2017년 기준으로 진흥 지역 안에서 논벼를 재배하면 ha당 186.5만원을 받지만, 논에서 다른 작물을 키우면 107.6만원/ha(논벼 대비 57.7%)을 받았다. 밭작물을 재배하면 논벼 대비 30.9%에 불과한 57.6만원/ha을 받았다.⁸⁾ 이처럼 작물별로 직불금 단가 차이가 크기 때문에 농가는 벼를 재배할 유인이 늘어나, 농지 이용 효율성이 떨어지고 쌀 과잉 생산 원인이 되어 왔다.

8) 변동직불금 지급액이 증가할 경우 벼와 타 작물 간의 직불금 수령액 차이는 더 커질 수 있음.

〈표 1-2〉 작물별 직불금 수령액

(단위: 만원/ha, %)

	논 벼	논 타 작물	밭 작물
진흥 지역	186.5 (100.0)	107.6 (57.7)	57.6 (30.9)
비진흥 지역	159.6 (85.6)	80.7 (43.3)	43.2 (23.2)

주: 2017년 기준 논 고정직불금, 쌀변동직불금, 밭 고정직불금을 대상으로 계산. 논 이모작 직불금(논 이모작으로 식량·사료 작물 재배 시 50만원/ha 지급) 미반영. 괄호 안은 논벼 직불금(=고정+변동) 대비 비율을 나타냄.

자료: 저자 작성

2. 농업환경 변화

쌀 직불제 도입 이후 쌀 산업을 둘러싼 국내 농업환경은 쌀이 여전히 우리나라 농업에서 중요한 위치를 차지하고 있으나 쌀 농가 수, 농가소득에서 쌀 소득 비중 등의 공급 측면과 가계소비 지출에서의 쌀 지출 비중 등의 수요 측면 모두 그 중요성이 점차 약화되어 왔다. 우선, 쌀 농가 수 비중은 2000년 이후 연평균 3.9%씩 감소하였다. 쌀 농가 수가 빠르게 줄어들면서 전체 농가 대비 쌀 농가 비중은 2000년 56.9%에서 2018년 37.9%로 19%p 감소하였다(<표 1-3>).

〈표 1-3〉 영농 형태 및 쌀 직불금 수령 농가 수

(단위: 천호, %)

연도		2000년	2005년	2010년	2015년	2016년	2017년
총 농가 수		1383	1273	1177	1089	1068	1042
영농 형태	논벼	787	648	523	454	416	399
		(56.9)	(50.9)	(44.4)	(41.7)	(39.0)	(38.3)
	과수	151	145	170	172	182	179
	채소	252	230	224	198	265	246
	축산 기타	72 119	82 167	81 179	53 211	53 152	55 164
쌀 직불금 대상	고정	-	1,033	837	779	794	804
			(81.1)	(71.1)	(71.5)	(74.3)	(77.2)
	변동	-	984	781	685	685	675
			(77.3)	(66.4)	(62.9)	(64.1)	(64.8)

주: 괄호 안은 총농가 대비 해당 형태 농가 수 비중임.

자료: 농림축산식품부, 양정자료

농가소득에서 쌀 소득 비중도 2000년 24.6%에서 2018년 9.3%까지 줄어들었다(<표 1-4>). 같은 기간 농업소득 중 쌀 소득 비중도 52.0%에서 30.3%로 감소하였다.

<표 1-4> 농가소득 중 쌀소득 비중 추이

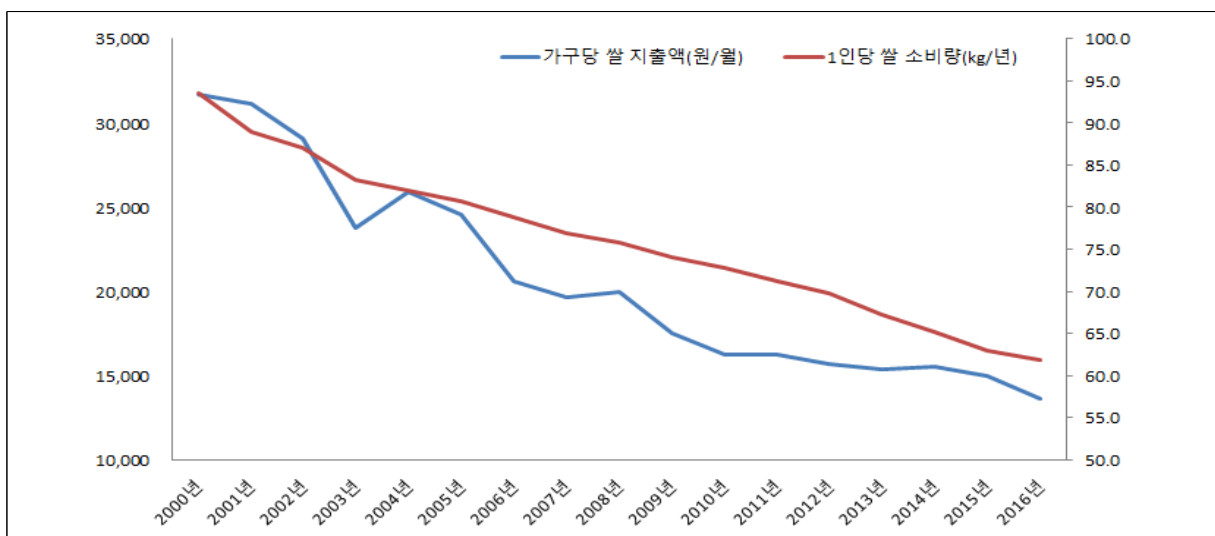
(단위: 천원, %)

	농가소득(A)	농업소득(B)	쌀소득(C)	C/A	C/B	도시근로자 소득
2000년	23,072	10,897	5,671	24.6	52.0	28,643
2005년	30,503	11,815	4,511	14.8	38.2	39,025
2010년	32,121	10,098	2,834	8.8	28.1	48,092
2015년	37,215	11,257	3,606	9.7	32.0	57,800
2016년	37,197	10,068	2,545	6.8	25.3	58,613
2017년	38,239	10,047	3,017	7.9	30.0	59,678
2018년	42,066	12,920	3,918	9.3	30.3	64,187

자료: 농림축산식품부, 양정자료

쌀 직불제 도입 초기에는 전체 농가 중 81.1%가 쌀 직불금 수령 농가였기 때문에 쌀 농가 소득을 보전하면 대다수 농가 소득 보전에 기여할 수 있었다. 그러나 쌀 직불제 도입 시기 이후에도 논벼 및 쌀 직불제 대상 농가 비중이 계속 줄어들었기 때문에 쌀 소득을 보전하더라도 전체 농가소득을 유지하는 데 한계가 있었다. 또한 농가소득에서 쌀 소득 비중이 점차 낮아지고 있어, 쌀 직불제를 시행하더라도 소득 증대 효과는 줄어들 수밖에 없다. 오히려 쌀 직불제 설계 때문에 농가 형평성이 악화되는 구조로 전환되었다.

[그림 1-5] 쌀 소비량 및 소비지출액 추이



주: 쌀 지출액은 실질가격 기준이며 1인당 소비량은 양곡연도 기준임.

자료: 통계청, 양곡소비량조사

수요 측면을 살펴보면, 1인당 쌀 소비량과 가구당 가구원 수가 모두 줄면서 가구당 쌀 소비 지출액이 2000년 이후 빠르게 줄어들었다([그림 1-5]). 1인당 쌀 소비량은 2000년 이후 연평균 2.6%씩 감소하였고, 2016년 양곡연도에는 61.9kg에 불과했다. 같은 기간 가구당 쌀 소비 지출액은 연평균 5.1%씩 빠르게 줄어들었다. 2016년 가구당 쌀 소비 지출액은 월 평균 1만 3,650원(2015년 실질가격 기준)에 그쳤다.

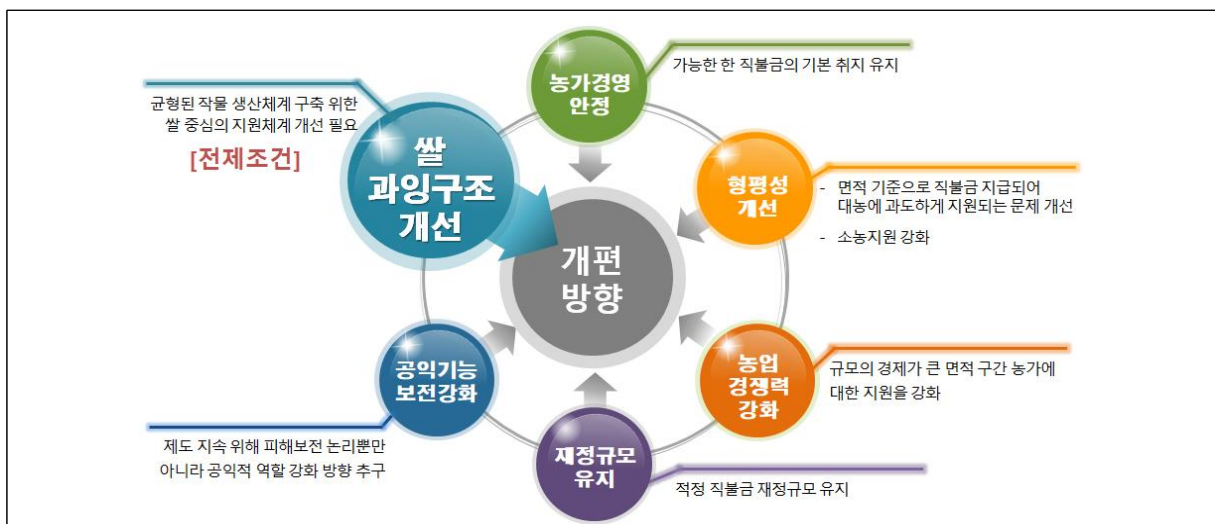
종합하면, 쌀은 국민 식생활에 매우 중요한 필수재 위치를 여전히 차지하고 있지만 상대적 중요성이 점차 약해지고 있다. 소비량과 지출액이 줄어들고, 축산물 등으로 대체되면서 지출액 비중과 규모 모두 급감하고 있다.

제3절 쌀 직불제 개편 방안

1. 기본방향

쌀 직불제는 농가 경영안정에 기여하였으나 생산 연계성으로 인해 쌀 과잉공급 구조고착의 중요한 원인으로 작용하였으며 이로 인해 쌀값 하락에 따른 직불금 소요액 증가, 재고누증 등의 쌀 산업에 많은 문제점을 야기하였다. 또한, 쌀 직불금이 논 면적을 기준으로 지급되면서 농가규모 및 논밭 간의 형평성 문제도 제기되고 있다. 반면, 쌀 농가 수와 쌀 소비량이 줄면서 농업 및 식생활 측면에서 쌀의 중요성은 쌀 직불금이 도입되었던 2000년대 초반에 비해 약화되었다. 이에 더하여 직불제를 계속 운영하려면 기존의 피해 보전 논리를 넘어 농업의 공익적 역할을 강화하는 핵심 수단으로 나가야 한다는 목소리가 힘을 얻고 있다.

[그림 1-6] 쌀 직불제 개편 기본방향



자료: 저자 작성.

따라서 쌀 직불제 개편은 쌀 산업을 둘러싼 환경 변화를 고려할 뿐만 아니라 쌀 과잉공급 구조를 개선하여 쌀 산업의 효율성을 개선하는 방향이 되어야 할 것이다. 즉, 쌀의 구조적 공급과잉 해소, 농가 경영안정 기능 유지·강화, 쌀 산업 경쟁력 제고, 농가 및 품목 형평성 개선, 농업의 공익적 기능 확충, 적정 재정 규모 유지 등이 쌀 직불제 개편의 주요개선 방향으로 고려되어야 할 것이다([그림 1-6]).

2. 개편 방안

쌀 산업의 과잉공급 구조 개선을 위한 쌀 직불제 개편 대안으로 고정직불화, 변동직불제 타작물 확대, 생산조정 의무부과 등의 다양한 대안들이 논의되어 왔으나 최근 고정직불화가 가장 유력한 대안으로 논의되고 있다. 그러나 고정직불화도 장단점이 존재하는 만큼 장점을 유지하면서 단점을 보완할 수 있는 추가적인 대안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해 본 절에서는 바람직한 고정직불화 방안을 도출하기 위한 쌀 산업 영향을 살펴보고자 한다.

구체적으로 쌀변동직불금의 고정직불화에 더하여 밭직불제도를 통합하여 운영되는 방안을 상정하였다. 즉, 지목이나 품목별로 차등화하고 있는 현행 직불금 단가를 조정하거나 통합하여 운영할 필요가 있다.

특히 밭농업직불제는 사업 목적(밭작물 재배 농가 소득 안정, 밭작물 생산 기반 유지 및 자급률 제고)이 쌀 직불제와 비슷하기 때문에 통합하는 것이 적절하다.

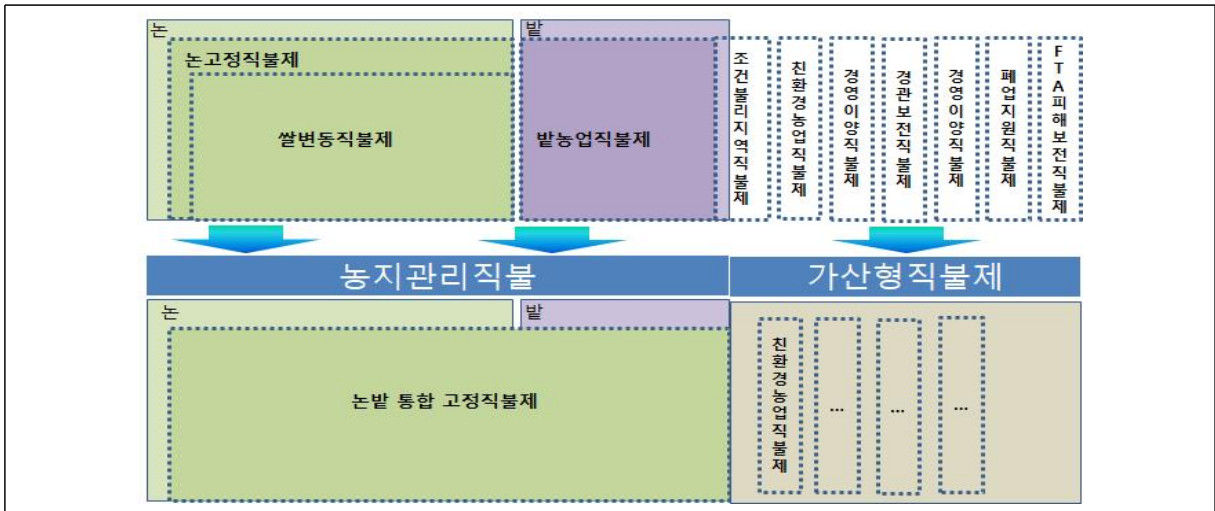
조건불리지역직불제는 “농업 생산성이 낮고 정주 여건이 불리한 농촌 지역”을 대상으로 영농 활동을 유지시켜 농가 소득을 보전하고 지역 사회를 유지하는 데 목적을 둔다. 그럼에도 밭농업직불금과 중복 수령을 할 수 없다(동일 필지 중복 수급 불가). 밭농업직불금 단가가 상대적으로 높아져 조건불리지역직불제 신청이 저조해졌기 때문에 밭농업직불제와 통합 운영해도 무리가 없을 것이다.

반면 경영이양직불제, 친환경농업직불제 및 경관보전직불제, FTA 피해보전직불제 및 폐업지원제는 소득 지지 외에도 정책 목표를 추가로 설정한 만큼 통합 운영은 적절하지 않다고 판단한다.

요약하면 기존 쌀 직불제와 밭농업직불제를 고정직불제로 통합(농지관리직불)하고 농가 소득지지 이외에 추가 정책 목표가 있는 친환경직불제 등은 가산형 직불제로 크게 두 가지 범주로 나누는 방안을 제안한다.

구체적으로 쌀고정직불제와 밭고정직불제를 통합하여 품목 형평성을 개선하면서 농업 부문의 공익적 기능 수행에 대한 보상을 강화하는 방향으로 개편을 추진한다([그림 1-7]).

[그림 1-7] 직불제 개편 방안



자료: 저자 작성.

먼저 쌀변동직불제를 폐지하는 대신 쌀변동직불금 기대 금액(과거 수급 금액을 기준으로 산정)을 쌀고정직불금에 가산 지급하는 식으로 고정직불화한다.

다음으로 쌀고정직불금 단가가 밭고정직불금 단가보다 높아 벼 재배를 유인하는 효과를 제거할 필요가 있다. 지원 단가를 일원화(밭고정직불 단가 인상)하여 이 문제를 완화할 수 있다. 당초 목적 달성이 어려워진 조건불리지역직불제는 밭고정직불제로 통합한다.

더하여 생태·환경 준수 의무를 강화하고, 진흥지역 지원을 확대하여 농업의 공익적 기능 확산을 도모한다.⁹⁾

변동직불제를 고정직불화한다면 현재 논·밭고정직불제처럼 새로운 직불제도 역시 WTO 허용 보조로 분류될 것으로 예상된다.

3. 영향 분석

직불제 개편에 따른 영향 분석을 실시하였다. 먼저 6ha 미만 면적 단가를 6ha 이상 단가보다 높게 설정하여 농가 형평성 문제를 완화하였다.¹⁰⁾ 1안은 0.5ha 이하 농가에 대해 일정 금액(90만원 등)을 면적과 관계없이 지불하는 방식이고, 2안은 0.5ha 이하 농가에 대해서도 6ha 이하 단가를 적용하는 방식이다.

구체적인 가정은 다음과 같다. 첫째, 직불금 기본 단가는 최근 3년 동안 논을 대상으로 지급한 고정 및 변동직불금 단가와 밭(조건불리지역 농지 포함)에 지급한 고정직불금의 평균

9) 진흥·비진흥 지역에 대한 단가를 차등화하여 국가 식량공급 차원에서 중요한 진흥지역에 대한 지원 강화를 유지할 필요성이 존재함.

10) 경지면적 6.0ha 기준으로 단가를 달리한 것은 6.0ha까지는 경지면적 증가에 따른 농가소득 및 농업소득이 비례적으로 증가한다는 점을 반영한 결과임.

값인 159만원/ha으로 설정하였다. 둘째, 전체 예산 규모는 최근 3년 동안 지급한 쌀고정직불금, 쌀변동직불금, 밭고정직불금, 조건불리지역직불금의 평균값인 1조 9천억원으로 가정하였다. 단, 예산을 2.5조원과 3.0조원으로 확대하는 상황을 상정하여 수령액 변화를 함께 분석하였다. 셋째, 쌀고정직불금은 생산 중립적이라고 가정하였다. 기존 연구 결과를 반영하였고, 품목 형평성 측면에서도 타당하다고 판단하였다.

우선 개편안을 적용했을 때 예산 규모를 분석하였다. 1안을 적용하면 소요 예산은 크게 증가하였다(<표 1-5>). 2017년 기준 논이나 밭 경작 면적이 0.5ha 이하인 농가 수가 49만 6천호로 전체 농가의 44.7%나 되기 때문이다. 1안에서 ha당 지급 단가를 80만원, 90만원, 100만원으로 상정하면, 예산 소요액은 각각 3,967억원, 4,462억원, 4,958억원으로 추정된다. 최근 3년 평균 지급액 1,835억원 대비 2.2배, 2.4배, 2.7배에 이른다. 이 결과 전체 예산 대비 비중은 현행 9.6%에서 20.7%, 23.3%, 25.9%로 늘어났다. 2안을 적용하면 면적 비례 방식으로 직불금을 지급하기 때문에 소요액이 기존 예산보다 20.7% 증가하는 데 그쳤다. 전체 예산 대비 비중 역시 11.6%로 추정되어 1안보다 적었다.

<표 1-5> 고정직불화에 따른 0.5ha 미만 농가 지급액

(단위: 억원, %)

	예산규모(B)	증감	
		기존대비(C/A)	전체예산 대비(C/B)
기존(A)	1,835	100.0	9.6
1안(C)	80만원	3,967	216.1
	90만원	4,462	243.1
	100만원	4,958	270.2
2안(C)	2,216	120.7	11.6
전체 예산(B)	19,118		

주: 쌀 고정 및 변동 직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.
 자료: 농업경영체DB 원자료 분석

고정직불화를 도입했을 때 농가 소득 효과를 분석하려면 직불금 단가를 구체적으로 설정해야 한다. 첫째, 1안과 2안에서 6ha 이상 농가가 받는 직불금 단가를 6ha 미만 농가 단가보다 20% 낮게 설정하였다. 둘째, 1안의 경지 면적 0.5ha 이하 농가가 받는 고정 금액이 0.5~6.0ha 농가가 받는 직불금 단가를 적용했을 때보다 많아지도록 설계하였다. 이렇게 가정하면 전체 예산 규모(1.9조원, 2.5조원, 3.0조원)에 따라 개별 농가가 받을 수 있는 직불금 단가가 달라진다(<표 1-6>).

1안 방식으로 개편했을 때, 예산이 1.9조원이면 0.5ha 농가는 고정적으로 80만원/ha, 0.5ha~6.0ha 농가는 139만원/ha, 6.0ha 이상 농가는 111만원/ha(“6ha 이상 농가가 받는 직불금 단가를 6ha 미만 농가 단가보다 20% 낮게 설정” 가정 적용)의 단가를 적용받는다. 예산이 2.5조~3.0조원일 때 단가는 각각 163만원/ha, 213만원/ha, 255만원/ha으로 설정하였다.

〈표 1-6〉 고정직불화 시 소요예산별 단가

(단위: 만원/ha)

소요 예산	1안			2안	
	~0.5ha 고정금액	0.5~6.0ha 단가	6.0ha 이상 단가	6.0ha 이하 단가	6.0ha 이상 단가
1.9조원	80	139	111	163	130
2.5조원	100	189	151	213	170
3.0조원	120	227	182	255	204

2017년 직불금 대상 면적을 기준으로 농가당 직불금 수령액을 계산하였다(〈표 1-7〉). 분석 결과 1, 2안 모두 고정직불화로 전환했을 때, ‘현행보다 직불금을 더 받는’ 농가 수가 ‘현행보다 직불금을 덜 받는’ 농가 수보다 많았다(〈표 1-7〉). 예산 규모가 1.9조원일 때, 직불금 수령액이 늘어나는 농가 비중은 57~65%였다. 예산 규모를 2.5조원, 3.0조원으로 확대 시 비중은 76.5~78.9%, 91.5~95.2%로 늘어났다.

직불금 수령액 증감 양상은 농가 형태별로 달랐다(〈표 1-7〉). 예산을 1.9조원으로 가정하고 고정직불화를 했을 때 직불금 수령액이 늘어나는 비중은 밭만 경작하는 농가(97.1~98.9%), 논과 밭 모두 경작하는 농가(54.1~59.9%), 논만 경작하는 농가(23.6~48.1%) 순으로 컸다.

〈표 1-7〉 고정직불화에 따른 직불금 수령액 증감 농가 수

(단위: 천농가, %)

예산 규모	농가 형태	전체 농가 수	1안				2안			
			증감 농가수		비중		증감 농가수		비중	
			감소	증가	감소	증가	감소	증가	감소	증가
1.9조원	논만 경작	418	217	201	51.9	48.1	319	99	76.4	23.6
	논·밭 모두 경작	360	165	195	45.9	54.1	144	216	40.1	59.9
	밭만 경작	332	4	328	1.1	98.9	10	322	2.9	97.1
	합계	1,110	387	723	34.8	65.2	473	637	42.6	57.4
2.5조원	논만 경작	418	156	261	37.5	62.5	213	204	51.0	49.0
	논·밭 모두 경작	360	76	284	21.0	79.0	41	319	11.3	88.7
	밭만 경작	332	3	329	0.8	99.2	7	325	2.2	97.8
	합계	1,110	235	875	21.1	78.9	261	848	23.5	76.5
3.0조원	논만 경작	418	74	344	17.6	82.4	38	380	9.1	90.9
	논·밭 모두 경작	360	19	341	5.4	94.6	10	350	2.8	97.2
	밭만 경작	332	2	330	0.5	99.5	6	326	1.8	98.2
	합계	1,110	95	1,015	8.5	91.5	54	1,056	4.8	95.2

주: 쌀 고정 및 변동 직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.
 자료: 농업경영체DB 원자료 분석

고정직불화를 도입했을 때 직불금을 더 받는 농가 수는 예산 규모뿐만 아니라 단가 설

계 방식에도 영향을 받았다(<표 1-8>). 예산을 1.9조원으로 가정하고 고정직불화 방식으로 전환했을 때 논만 경작하는 농가가 받는 직불금 수령액 비중은 현행 42.1%에서 31.4~32.7%로 줄어들었다. 반면 밭만 경작하는 농가가 받는 직불금 비중은 현행 4.7%에서 15.4~19.4%까지 늘어났다. 논과 밭을 모두 경작하는 농가가 받는 직불금 비중은 현행 53.2%에서 47.9~53.2%로 변화하여 상대적으로 영향을 덜 받을 것으로 추정되었다.

<표 1-8> 고정직불화에 따른 농가 직불금 총수령액 변화(1.9조원 기준)

(단위: 억원, %, 만원)

	총수령액(억원)			수령액 비중(%)			농가당 수령액(만원)		
	기존	1안	2안	기존	1안	2안	기존	1안	2안
논만 경작 농가	8,048	6,255	6,030	42.1	32.7	31.4	193	150	144
논, 밭 모두 경작 농가	10,177	9,153	10,208	53.2	47.9	53.2	283	254	283
밭만 경작 농가	893	3,702	2,954	4.7	19.4	15.4	27	112	89
계	19,118	19,110	19,191	100.0	100.0	100.0			

주: 쌀 고정 및 변동직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.
 자료: 농업경영체DB 원자료 분석

분석 결과, 고정직불화로 전환하면 농가 형평성은 개선되었다(<표 1-9>). 1안은 1.0~2.0ha 농가 구간, 2안은 5.0~6.0ha 농가 구간부터 현행 방식보다 농가 수령액이 줄어들었다.

<표 1-9> 고정직불화에 따른 농가 규모별 총수령액 변화(1.9조원 기준)

(단위: 천농가, 억원, %)

	농가 수	직불금 수령액(억원)			농가 수 비중	수령액 비중		
		기존	1안	2안		기존	1안	2안
0.5ha 미만	496	1,835	3,967	2,189	44.7	9.6	20.8	11.4
0.5~1.0ha	268	2,766	2,953	3,133	24.1	14.5	15.5	16.3
1.0~2.0ha	204	4,244	4,175	4,645	18.4	22.2	21.8	24.2
2.0~3.0ha	66	2,496	2,297	2,612	6.0	13.1	12.0	13.6
3.0~4.0ha	29	1,652	1,435	1,647	2.6	8.6	7.5	8.6
4.0~5.0ha	17	1,211	1,058	1,220	1.5	6.3	5.5	6.4
5.0~6.0ha	9	896	693	801	0.8	4.7	3.6	4.2
6.0~7.0ha	6	716	524	607	0.5	3.7	2.7	3.2
7.0~9.0ha	7	1,024	710	824	0.6	5.4	3.7	4.3
9.0ha 이상	8	2,277	1,299	1,513	0.7	11.9	6.8	7.9
총계	1,110	19,118	19,110	19,191	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 쌀 고정 및 변동 직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.
 자료: 농업경영체DB 원자료 분석.

제4절 쌀 직불제 개편 주요 이슈 검토

1. 개편 시 고려 사항

논밭 통합 고정직불화 방식으로 전환하면 쌀 생산 유인이 주는 등의 효과로 쌀 수급 불균형 문제를 중장기적으로 해소할 수 있을 것으로 기대한다([그림 1-8]). 그러나 쌀 농가 경영 안정에 기여해 온 쌀변동직불제를 폐지하면 경영 위험이 늘어날 수 있다. 농산물은 연도별 수급 상황에 따라 가격 변동이 크기 때문에 소득안정 장치가 없다면 농가 부담이 늘어날 수밖에 없다. 또한 농지 규모별 직불금 단가 설정 방식에 따라 농가당 수령액 규모와 수령액 증감 농가 분포가 달라지므로 제도를 신중하게 설계하여야 한다.

[그림 1-8] 쌀 직불제 개편 세부 방안

농지면적	기존		개편 안	
	밭	논	농지(논+밭)	
0.1~0.5ha	밭농업 직불 (면적 비례 지급)	고정 + 변동 직불제 (면적 비례 지급)	농가당 고정액 지불 (영세농 배려 및 행정비용 절감)	적정 벼 재배 면적 유도 정책 (쌀 생산조정제 의무 부과 확대를 통한 타작물도 직불제입)
0.5~4.0ha			논밭 통합 고정직불 (역진적 단가 적용, 공익성 (상표수수) 의무 강화)	
6.0~20ha				
20~30ha				

자료: 저자 작성

고정직불화 방안을 도입하면 규모 및 품목 형평성 문제를 해소하고, 장기적으로 논벼 재배면적을 수급 균형 수준까지 줄이는 데 기여할 수 있을 것이다. 그럼에도 단기에는 쌀 생산 과잉 구조가 계속 이어질 수 있고, 변동직불제 폐지에 따른 쌀 농가 소득 불안정 및 변동 폭 확대 문제가 생길 수 있다. 따라서 고정직불화를 기본 방향으로 삼되 보완 조치를 마련하여 단기에 예상되는 문제를 완화할 필요가 있다. 한 예로 직불제 개편 초기에 생길 수 있는 벼 재배 면적 과잉과 수급 불안정에 따른 쌀값 하락을 막을 수 있는 대책을 마련해야 한다. 생산조정제 등의 방식을 한시적으로 시행하여 적정 재배 면적 유도를 꾀할 필요가 있다. 장기적으로 벼 재배 면적이 적정 수준에 이르더라도 작황에 따라 쌀값이 등락할 수 있

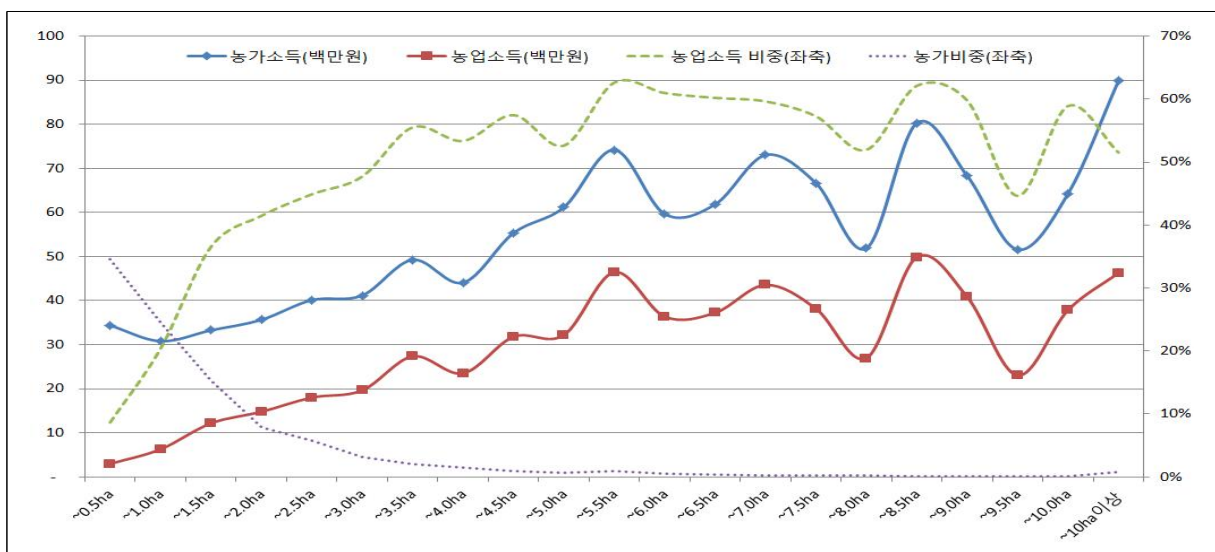
기 때문에 농가소득 변동성 문제는 여전히 남을 것이다. 그러나 벼 재배 면적이 적정 수준에 이른 뒤 생기는 소득 변동성 증가 문제는 다른 품목에서도 발생하는 일반적인 문제로 보아야 한다. 따라서 직불제를 개편하여 장기적으로 생기는 문제까지 해결하기보다는 수급 조절 매뉴얼 도입 등으로 관리하는 것이 바람직하다.

2. 규모별 직불금 단가

현행 직불제는 면적당 동일 단가를 적용하였기 때문에(면적 비례 지급 방식) 소수 대규모 농가에게 직불금 상당 부분이 지급되는 형평성 문제를 일으켰다. 규모 형평성을 개선하려면 일정 규모 이하 농가를 대상으로 보다 높은 단가를 적용하거나, 면적과 관계없이 일정 금액을 지급하는 방식을 도입할 필요가 있다. 제도를 개편하면 불가피하게 일부 농가가 현재보다 손실을 보기 때문에 개편 방식을 신중하게 설계해야 한다. 예를 들어 규모별로 단가를 차등화하면 농가의 규모화 유인을 떨어뜨리거나 개별 농가가 농지를 분할하여 직불금을 더 받으려는 식으로 부작용을 초래할 수 있다.

경지(논+밭) 규모별 농가 및 농업소득 추세를 분석하면, 경지 면적 0.5~6.0ha 구간에서는 경지 면적이 늘어날수록 농가 및 농업소득이 증가하는 경향을 발견할 수 있다.11) 농업소득을 증대시키고 경쟁력을 확보하는 측면에서는 해당 구간 단가를 높게 설정할 필요가 있음을 뜻한다([그림 1-9]).

[그림 1-9] 경지(논+밭) 규모별 농가 및 농업 소득



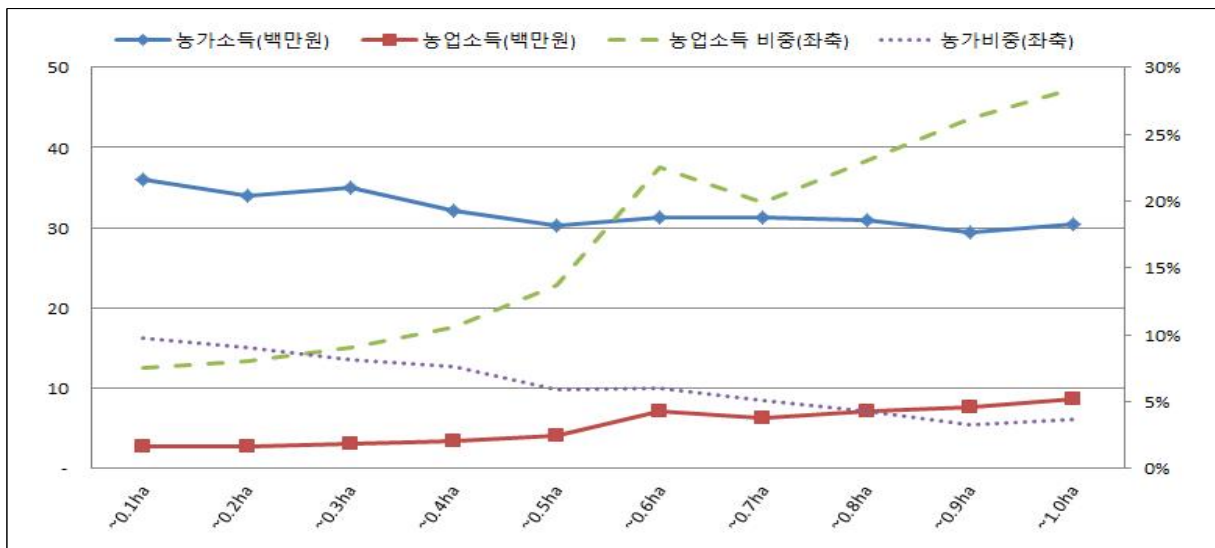
주: 최근 5개년(2013년~2017년) 농가소득 및 농업소득 평균의 추이를 나타냄.
 자료: 농가경제조사 원자료 분석

11) 논벼만을 대상으로 한 분석에서도 비슷한 경향성을 나타내었음.

경지 면적 0.5ha 이하 농가는 경지 면적이 늘어날수록 농외소득이 감소하는 추세를 보였다 ([그림 1-10]). 이 유형 농가는 농가소득 중 농업소득 비중이 20% 미만이고, 농외소득이 중요한 소득원천이다. 농가소득 규모 자체도 경지 규모 0.5~1.0ha 농가에 비해 크게 적지 않다.

행정비용을 절감하고, 규모 형평성을 높이며, 소규모 농가를 배려하는 차원에서 경지 면적 0.5ha 이하 농가를 대상으로 경지 규모에 관계없이 일정 금액을 지급하는 방안을 검토할 수 있다. 그러나 일정 금액을 지급하면 한 농가가 농지를 분할하거나 고령농이 은퇴를 늦출 가능성이 있다.

[그림 1-10] 0.5ha 이하 농가의 농가소득 및 농업소득



주: 최근 5개년(2013년에서 2017년) 평균 농가 및 농업소득 추이를 나타냄.
 자료: 농가경제조사 원자료 분석

3. 적정 벼 재배면적 유도 정책

적정 벼 재배면적 유도 정책은 쌀 생산 과잉 문제 해결에 생산자도 함께 참여하여 기여하도록 한다는 점에서 의의가 있다. 적정 벼 재배 면적을 달성하는 방안으로 직불금 수령 조건에 생산조정 의무를 추가하거나, (가칭) 논 타 작물 직불제(선택형)를 신규 도입하는 방안을 검토할 수 있다.¹²⁾

12) 이 방안 외에도 시장 격리 등 사후 방식으로 시장 공급 물량을 적정 수준으로 유지할 수도 있다. 그러나 사후 관리 방식은 사전 재배 면적 감축 방식보다 시장 격리 비용, 재고 비용 등 비용 부담이 크고, 쌀 이외 식량작물 자급률 제고, 농업 자원 배분 효율성 등을 고려할 때 바람직하지 않다. 다만 위와 같은 사전 관리 방식과 병행하여 논 타작물 생산 및 유통 기반 구축, 수급 안정화 차원에서 논 타작물 수급 안정 매뉴얼 도입 및 강화 등을 추진할 필요가 있다. 특히 쌀에서 타 작목으로 전환하는 과정에서 수급 불균형이 우려되는 품목을 대상으로 수급 매뉴얼을 강화하고 중장기 수요 확대를 꾀할 필요가 있다.

가. 생산조정 의무 부과

생산조정 의무를 부과하더라도 농가 참여가 저조하기 쉽고, 생산조정을 하지 않더라도 쌀값이 올라 혜택을 볼 수 있기 때문에 무임승차 문제가 발생할 수 있다. 따라서 농가 참여를 유도하고 도덕적 해이를 방지할 수 있는 방식으로 제도를 설계하여야 한다. 생산조정 의무는 적정 벼 재배 면적을 달성할 때까지 한시적으로 시행하는 조치라는 점을 설명하고, 농가가 생산 과잉 문제 해결에 동참하는 것이 장기적으로 이득이 된다는 점 등을 근거로 농가를 설득하여야 한다. 동시에 고정직불화로 전환할 때는 농가가 생산조정 의무를 이행하더라도 현재보다 편익이 적게 감소할 것으로 추정되므로, 생산조정 의무 때문에 고정직불금 수령을 포기하는 농가는 매우 적을 것이다.¹³⁾

그럼에도 모든 쌀 농가에 생산조정 의무를 부과하는 것은 현실적으로 어렵고, 행정비용을 과다하게 발생시킬 수 있다. 따라서 일정 규모 이상 쌀 농가 위주로 생산조정 의무를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만, 대규모 농가에 불리한 역진적 단가를 도입하면서 생산조정 의무까지 부과하면 갈등을 일으킬 수 있다. 또한 습답(濕畓) 등 타 작물을 재배하기 어려운 농지를 보유한 농가에 타 작물 재배를 강제하면 생산 효율성마저 낮아질 수 있다.¹⁴⁾

앞서 제기한 문제를 해결하려면 모든 쌀 농가에게 벼 재배 면적에 비례하는 면적만큼을 생산조정 하도록 하되(이하 생산조정 면적), 이 생산조정 면적을 거래하도록 허가하는 방안을 검토할 수 있다. 탄소배출권 거래제 방식을 응용한 방식으로, 시행 단계는 다음과 같다. ① 특정 연도 쌀 수급을 안정시킬 수 있는 적정 재배 면적을 산출하고, 이를 이용하여 감축해야 하는 면적을 산정한다. ② 감축 면적을 토대로 생산조정 면적을 계산한다. ③ 직불금 수령 농가는 생산조정에 참여하거나 생산조정 면적을 거래한다. 농가끼리 생산조정 면적을 거래할 수 있도록 하면 타 작물 재배가 보다 유리한 농가가 더욱 적극적으로 벼 재배면적을 줄일 것이다.

일정 경지 규모 이하 농가나 거래 위탁을 희망하는 농가를 대상으로 정부가 생산조정 면적 거래를 대행하여, 거래 비용과 농가 부담을 줄일 수 있다. 이때 거래 비용을 직불금지급액에서 차감할 수 있다. 다른 예로 일본처럼 생산조정 의무를 지자체에 할당하는 방식도 검토할 수 있다.¹⁵⁾ 두 번째 방식을 도입한다면 지자체 단위에서 논 타작물 단지화나

13) 예를 들어, 2ha 농가에 10%의 생산조정 의무를 부과할 경우 0.2ha를 타 작물로 전환해야 하며 이 경우 소득손실은 현재의 생산조정 단가 340만원/ha 기준을 적용하여 추정하면 68만원으로 계산된다. 이는 현재의 고정직불금액(200만원/2ha)에도 미치지 못하는 수준임.

14) 쌀 농가를 대상으로 논 타작물 재배지원 사업에 참여하지 않는 이유를 조사한 결과, 응답 농가 중 30% 이상이 물리적 조건(습답 등) 때문이라고 답하였다.

15) 일본은 중앙정부가 지역별(현)로 생산수량목표를 일차적으로 할당하는데, 각 지역은 이를 토대로 생산수량목표의 증감에 대한 신청서를 중앙정부에 제출하고, 중앙정부는 이를 조율하여 최종적으로 각 지역의 생산수량 목표를 확정함. 일차적으로 할당된 생산수량목표보다 더욱 많은 물량을 생산하는 지역은 전작

규모화를 피할 수 있다.

<탄소 배출권 거래제>

- (정의) 온실가스 중 배출량이 가장 많은 이산화탄소의 배출 권리를 사고 팔 수 있는 제도임. 즉, 부여받은 할당량 미만으로 탄소를 배출할 경우, 그 여유분을 다른 업체 (혹은 지역)에 팔 수 있고, 반대로 할당량을 초과할 경우에는 다른 지역의 잉여 배출권을 사는 제도임.
- (시행) 탄소 배출권 거래제는 현재 EU, 뉴질랜드 등의 국가에서 시행되고 있으며, 우리나라는 지난 2009년 12월 14개 광역자치단체에서 ‘탄소 배출권거래제도 시범사업’을 이행한 후 2012년 5월 「온실가스 배출가스 거래법」을 제정하였고, 2015년에 본격적으로 시행하였음.

나. (가칭) 논 타 작물 직불제 도입

(가칭) 논 타 작물 직불제는 선택형 직불제를 신설하여 벼 적정 재배 면적 달성을 유도하는 방식이다. 핵심은 쌀 재배면적에 할당되는 전체 직불금(고정직불금+논 타작물 직불금)을 동일하게 설계하는 것이다. 적정 재배 면적을 달성할 때 요구되는 감축 면적이 같을 때, 소요 예산 규모가 생산조정 의무 부과 방식과 동일하도록 단가를 설정한다. 특정 단가 수준을 설정했을 때 타 작물 재배 신청 면적이 충분하지 않다면, 고정직불금 단가를 낮추고 논 타 작물 직불금 단가를 높이는 식으로 적정 재배 면적을 달성하도록 한다. 이 방식은 현행 생산조정제와 달리 쌀변동직불제와 목적이 상충되는 문제를 피할 수 있다. 반면, 타 작물

작물 지원금이 삭감되고, 반대로 생산수량 목표보다 더 적은 물량을 생산하는 지역은 전작물 지원금이 증액되는 구조임. 2008년도부터 도입되었는데, 쌀 주요 생산지인 니이가타현 등이 생산수량 목표를 매년 증가시켰던 것에 반해, 쌀이 상대적으로 주요 품목이 아닌 사가현은 거의 매년 생산수량 목표에 더해 추가로 생산을 감축하였음. 구체적으로는 2008년 사가현이 7,590톤을 추가적으로 감축하였고, 감축된 물량을 니이가타현(3,510톤), 후쿠시마현(1,480톤)을 중심으로 총 7개현이 인도받아 7,590톤이 증량되어 국가 전체적으로는 생산수량 목표가 유지되었음.

전환에 따른 영향, 타 작물 재배가 유리한 농가 위주의 참여, 단가 설정 어려움 등의 과제를 고려하여야 한다.

구체적인 실행방안은 다음과 같다. ① 특정 연도 쌀 수급을 안정시킬 수 있는 적정 재배 면적을 산출하고, 이를 이용하여 감축해야 하는 면적을 산정한다. ② 과거 연도 실적 등을 토대로 논 타 작물 직불금 단가를 설정한다. ③ 쌀 직불금 예산 총액에서 타 작물 직불제 예산을 제외한 금액을 고정직불금으로 지급한다.

제5절 소농지불방식에 대한 검토

1. 직불제의 기본 방향

쌀소득보전직불제는 농가 경영안정에 기여하였지만 생산 연계로 인해 쌀 과잉생산을 심화시켰으며 이에 따른 쌀값 하락, 재고량 누적 등 쌀 산업에 여러 문제를 야기하였다. 또, 논면적 기준으로 직불금이 지급되어 논밭 간의 형평성 문제도 이야기되고 있다. 그러나 쌀의 중요성이 약화되어 가고 직불제의 지속가능성을 위해서 공익적 기능을 강화하는 방향으로 개편되어야 한다는 주장이 늘고 있다.

따라서 직불제 개편 방향은 쌀산업의 환경 변화뿐만 아니라 쌀 과잉생산 구조 개선을 통해 쌀산업의 효율성을 제고시키도록 결정되어야 할 것이다. 직불제 개편과 관련하여 3가지 기준에 따라 살펴보고자 한다.

첫째, 직불제에서 가장 중요한 것은 직불제 설립 및 시행과정에서 5가지 원칙들이 지켜지도록 노력하여야 한다는 것이다. 5가지 원칙들은 다음과 같다.

- ① 특정한 농산물의 생산 또는 생산요소의 투입과 연계하지 않는 비연계 원칙(decoupled)
- ② 규모가 큰 농가에 혜택이 편중되도록 하지 않는 형평성 원칙(equity)
- ③ 농가가 스스로에게 적합한 직불제 프로그램을 선택할 수 있도록 하는 자율성 원칙(voluntary)
- ④ 가능한 한 공익적 기능 함양 활동을 직접 조준하여 지원하는 조준성 원칙(targeted)
- ⑤ 한 번 정해진 정책의 기준을 지속적으로 유지하는 시간일관성 원칙(time consistency)

둘째, 직불제의 원활한 시행을 위하여 농업인별, 경지별 정보를 관리하는 별도의 조직을 설치할 필요가 있다. 예를 들어 ‘직불청’이라는 통합 행정조정 시스템을 설립하여 농업인과 농지에 대한 정보를 관리할 필요가 있다.

셋째, 농업경영체에게 지불되는 직불금은 농업인과 정부가 체결한 상호준수(cross compliance) 약속에 따라 농업인이 일정한 기준을 엄수한 대가로 그 비용을 지불하는 것이다.

따라서 직불금 지급기준을 다음 방법에 따라 설정할 필요가 있다.

- ① 엄정하고 합리적인 기준을 마련할 필요가 있다.
- ② 농가의 비용함수를 파악할 필요가 있다.

2. 제도 설계(Mechanism Design)

현재까지 지속되었던 쌀 변동직불제가 폐지되면 쌀농가의 소득안정 장치가 없어지므로 농가의 경영 위험이 증가할 수 있다. 쌀농가의 수입 중 직불금이 차지하는 비중이 높기 때문에 쌀 직불금 감축이 쌀 생산에 대해 영향을 줄 수 있으며 쌀 생산 유인 저하 문제로 이어질 수도 있다. 따라서 직불제 개편에 따라 농가의 규모화, 제도 개편에 따른 농가의 손해가 달라질 수 있으므로 이에 대하여 신중하게 고려되어야 한다.

제도설계이론은 게임이론의 한 분야로 시장실패를 방지하는 메커니즘에 초점을 맞추어 정보 부족, 정보의 비대칭성 등 완전경쟁시장의 한계를 설명할 수 있다. 이 이론에서 사적 이익을 추구하는 경제적 주체가 공적 이익을 달성하기 위해서는 그에 적합한 구조적 장치를 마련해야 하는 것이 핵심이다. 즉, 구조 설계가 잘 이루어지면 그 구조 속에서 경제적 주체가 활동하면서 공적 이익을 달성시킬 수 있다는 의미이다. 이는 정보의 비대칭성으로 인하여 정책이 실패하는 것을 해결하려는 노력으로 개인의 정보가 밝혀질 수 있도록 동기를 부여하는 제도를 설계하는 것이 필요하다.

농업생산에 대한 지원은 그 성과를 확실한 물량지표로 확인할 수 있으나, 공익적 가치 창출에 대한 지원은 정보의 비대칭성(asymmetry of information) 때문에 그 성과를 확인하기 어렵다. 공익형 직불제를 시행할 경우 엄밀한 경영체 조사(또는 지자체 조사)를 통하여 얻은 정보를 바탕으로 ‘도덕적 해이(moral hazard)’나 ‘역선택(adverse selection)’ 등과 같은 문제가 발생하지 않도록 제도설계(mechanism design)를 할 필요가 있다.

제도설계의 목적은 농업인이 가지고 있는 정보를 정부가 파악하지 못하여 발생하는 정보의 비대칭성 문제 때문에 정부의 자원배분이 합리적으로 실현되지 못하는 것을 방지하는 것이다. 여기서는 농업인이 가지고 있는 정보는 각 농가의 공익적 기능 함양 비용을 의미한다.

여기서는 기초지불, 소농지불, 재분배지불의 세 가지 요소로 이루어지는 고정형 직불제를 이론적으로 설계해 보기로 한다. 이하에서 기초지불, 소농지불, 재분배지불은 다음의 <표 1-10>을 의미한다.

〈표 1-10〉 고정형 직불제 이론 개념

개념	정의
기초지불	논, 밭, 작목에 상관없이 면적에 따라, 정해진 상호준수 기준을 충족(정해진 공익적 가치 창출)할 경우 정해진 금액을 지불하는 것
소농지불	논, 밭, 작목에 상관없이 일정한 면적 이하를 경작하는 소규모 농가에 (면적에 상관없이) 일정한 금액을 지불하는 것. 기초지불의 경우와 같은 상호준수의 의무는 없으나 최소한의 요건(장부기장, 정보제공 등)은 갖추어야 지불된다.
재분배지불	대농에게 직불금이 편중되는 것을 막기 위해 일정면적을 초과하지 않는 농가에게는 면적당 추가금액을 지불한다.

3. 농가의 비용함수

직불제의 기본방향에서 농가의 비용함수를 파악하여 직불금 지급 기준을 설정해야 함을 언급하였다. 여기에서 농가의 비용함수를 파악하고 그에 대한 적절한 직불금 금액을 알아내고자 한다. 농가의 공익적 가치 함양 비용과 정부의 공익적 가치에 대한 지불을 아래 [그림 1-11]¹⁶⁾과 같이 나타낼 수 있다고 하자.

[그림 1-11]에서 $CL(q)$ 는 가장 공익 친화적 농가가 면적당 q 만큼의 공익가치를 달성하기 위한 면적당 비용 함수이다. 가장 공익 친화적 농가란 가장 낮은 비용으로 공익가치 함양할 수 있는 농가를 의미한다. $CH(q)$ 는 가장 공익 비친화적 농가가 면적당 q 만큼의 공익가치를 달성하기 위한 면적당 비용 함수이다. 가장 공익 비친화적 농가란 가장 공익가치 함양 비용이 높은 농가를 말한다.

다음으로 전체 농가 수를 n 이라고 하면 그림의 경계선을 포함한 짙게 칠해진 영역에는 n 개 농가의 개별 비용함수가 존재하며 그 경계선을 넘어서는 비용함수는 존재하지 않는다.

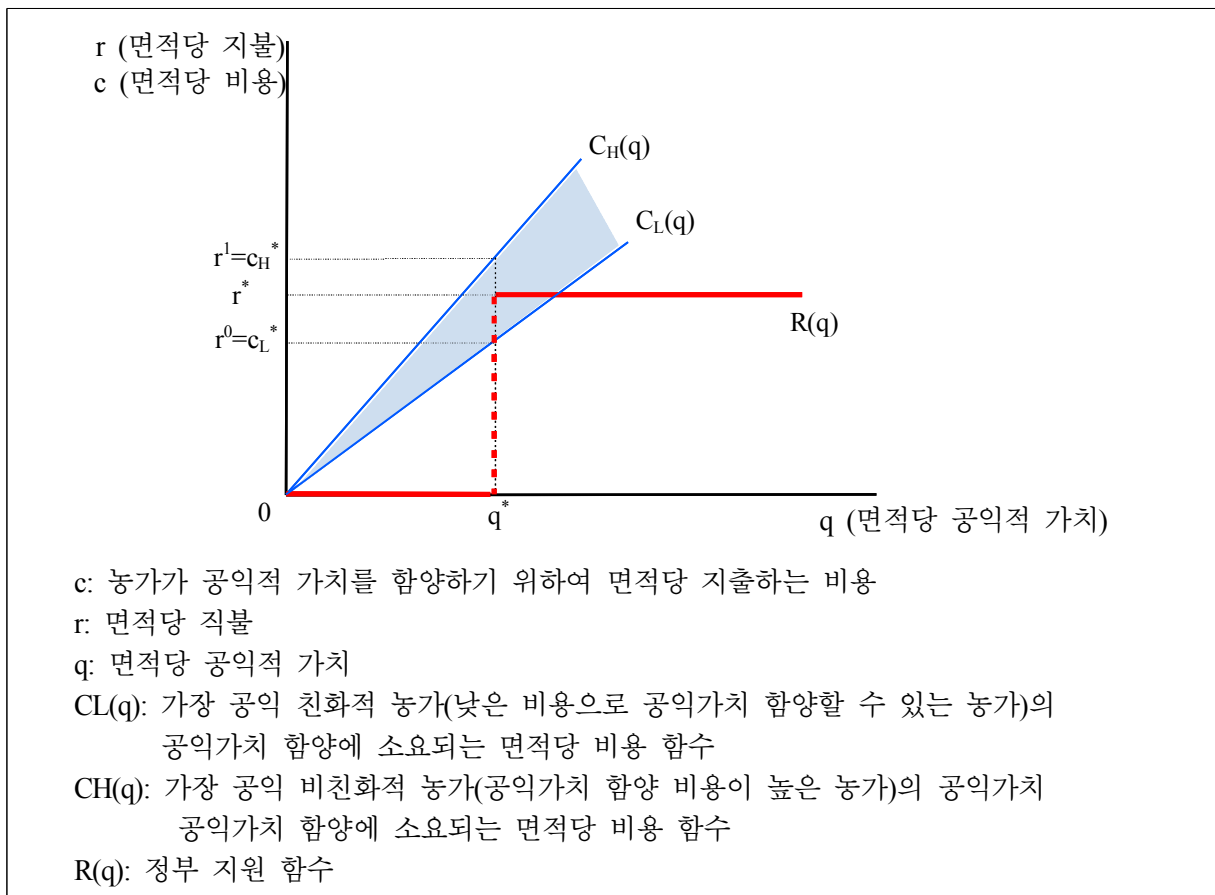
정부의 지불함수 $R(q)$ 은 농가의 공익가치 함양 수준이 q^* 이상이 되는 농가에만 정부가 면적당 r^* 만큼의 직접지불을 해 준다는 것을 의미한다. 그림의 비용함수는 면적당 비용을 나타내는 ‘가변’ 비용함수이다. 그러므로 공익가치를 함양하기 위해 면적에 상관없이 지불해야 하는 ‘고정’ 비용은 그림에 표현되지 않았다.

[그림 1-11]을 이용하여 농가가 함양하는 공익적 가치가 q^* 이상 되어야 정부의 직불제 혜택 r^* 을 받을 수 있게 제도를 설계하는 경우를 생각해 보자. 이때 농가가 자유롭게 직불제 가입 여부를 결정할 수 있다고 하면, 가장 공익 비친화적인 농가와 가장 공익 친화적인 농가가 직불제에 가입함으로써 얻는 손익은 다음과 같다. 가장 공익 비친화적 농가가 직불

16) <그림 1-11>은 펜스(Spence, Michael. “Job Market Signaling.” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87 No. 3, 1973, pp. 355~374)를 참조하였음.

금을 받기 위해 가입할 경우 공익적 가치를 함양하는 비용이 c_H^* 이므로 직불제에 가입하면 $c_H^* \cdot r^*$ 만큼의 금액을 손해보게 된다. 가장 공익 친화적 농가가 직불금을 받기 위해 가입하게 될 경우 정부지원을 받기 위해 공익적 가치를 함양하는 비용이 c_L^* 이므로 직불제를 가입하면 $r^* \cdot c_L^*$ 만큼의 이익을 가지게 된다.

[그림 1-11] 면적당 공익적 가치 함양 비용과 면적당 정부 지불



4. 직불제 설계

이제 위와 같은 농가의 비용과 정부의 지불액의 관계를 고려하여 공익형 직불제를 설계해 보기로 하자. 제도설계 시 3가지 전제조건이 있다.

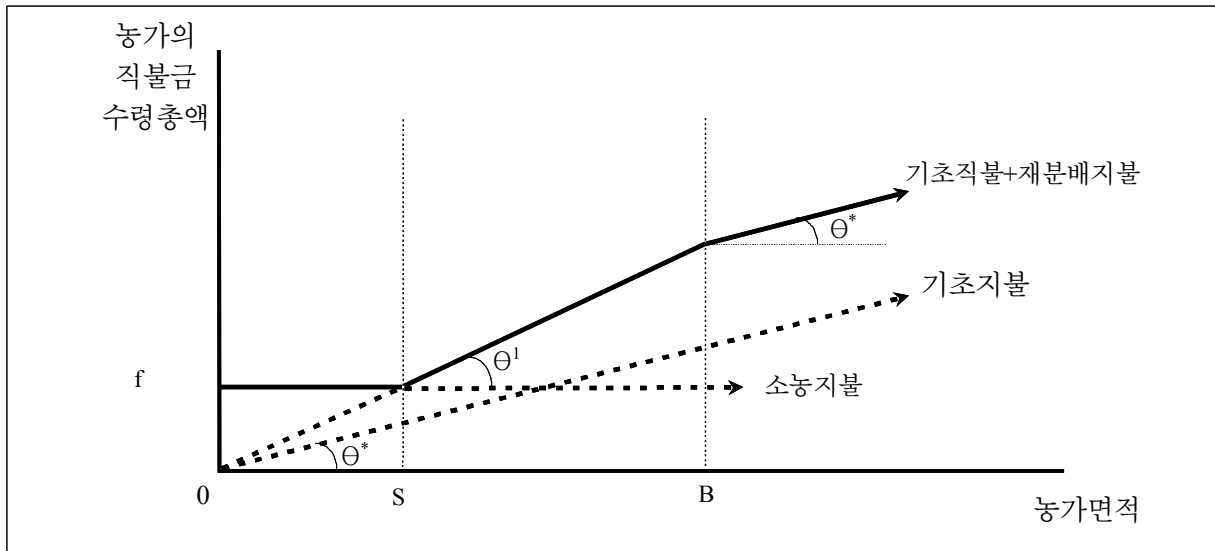
- ① 정부의 목표는 각각의 농가가 생성하는 공익가치 비용에 최대한 상응하는 지불을 받을 수 있도록 하되, 가능한 한 많은 농가가 직불제에 참여할 수 있도록 하는 것이다.
- ② 정부는 정보의 비대칭성 문제를 가지고 있다. 즉, 표본 조사에 의해 농가의 비용함수 분포¹⁷⁾는 알 수 있으나 모든 개별 농가의 비용함수를 일일이 파악할 수는 없다. 반면

에 농가는 자신의 비용함수와 정부의 정책을 모두 알고 있다.

- ③ 농가는 대농, 중농, 소농의 3 그룹으로 나누어 분류한다. 그룹에 속한 농가의 숫자는 대농의 숫자는 중농과 소농을 합친 것보다 적다.

위의 전제조건에 따라 제도 설계를 하고자 한다. 우선 농가의 비용함수와 관련하여 [그림 1-11]의 농가비용-정부지불 관계를 이용하고, 전제조건을 바탕으로 농가면적에 따라 대농, 중농, 소농을 구분하여 직불제 제도를 설계해 볼 수 있다. 대농은 농가면적이 B 이상인 농가, 중농은 면적이 S 이상, B 미만인 농가, 소농은 면적이 S 미만인 농가를 말한다. 아래와 같이 [그림 1-12]를 통해 설계된 공익형 직불제를 살펴보자.

[그림 1-12] 공익형 직불제 개념도



정부가 면적이 B 이하인 농가에는 기초지불에 재분배지불을 더하여 면적당 $r_1=CH^*$ 만큼 지불해 준다면 면적이 B 이하인 모든 농가는 정부지불액이 비용보다 많거나 같게 되므로 거의 모두 가입할 것이다. 그림에서 면적 S에서 B 사이의 직불금 총액을 나타내는 선의 기울기는 이 경우의 면적당 지불액을 나타낸다. 즉 $\tan\theta_1 = r_1$ 이다.

다음으로 정부가 면적이 B보다 큰 농가에는 면적당 r^* 만큼의 기초지불액만을 지급한다면 면적이 B보다 큰 농가 중에서는 공익적 가치 함양 비용이 r^* 보다 같거나 작은 일부 농가만 가입할 것이다. 그림에서 면적이 B보다 큰 영역의 직불금 총액을 나타내는 선의 기울기는 이 경우의 면적당 지불액을 나타낸다. 즉 $\tan\theta^* = r^*$ 이다.

17) 비용함수 분포에는 평균적 농가의 비용함수, 최대비용 농가의 비용함수= $CH(q)$, 최대비용 농가의 비용함수= $CL(q)$ 등이 포함되어 있음.

정부는 면적이 S 이하인 소규모 농가에 면적에 상관없이 농가당 f 만큼의 소농지불을 지급할 수 있다. f 는 소규모 농가의 사회적, 복지적 사정을 감안하여 결정될 수 있다. 이 경우 f 는, 면적에 상관없이 지불되므로, 직불제 가입에 소요되는 고정비용에 대한 보상의 성격을 가지게 된다. 면적에 상관없이 지불되고, 최소한의 요건만 충족할 것을 요구하므로 거의 모든 농가가 가입할 것으로 생각된다.

제2장

농촌의 다원적 기능과 공익형 직불제 도입 방안

제1절 논의 배경

1. 농정비전과 공익형 직불제 논의 필요성

가. 농정비전

전면 개방시대의 불확실성 증가, 농업교역조건 악화에 따른 농업 수익성 저하 가능성, 고령화로 인한 농업인력 확보의 한계 등의 문제들을 극복하기 위한 농업정책 목표를 명확히 제시하고, 농정에서 직접지불제의 역할을 분명하게 설정할 필요가 있다.

농정비전은 첫째, 지속가능한 농업·농촌을 이루기 위해서는 시장개방에 대한 대응과 농업·농촌의 가치 제고를 위한 정책 수립 및 지원이 이루어져야 한다. 여기에서 직접지불제는 시장개방으로 인한 직·간접 피해 보전과 농업·농촌의 다원적 기능 제고에 대응한 소득 보전 역할을 담당해야 할 것이다.

둘째, 안전한 농식품의 안정적 공급은 농업이 존재하는 이유이기도 하다. 농식품의 안전성 확보를 위한 방안으로 내실 있는 친환경농업 추진이 있어야 할 것이며, 이에 따른 관행 농법과의 차이에 대한 직접지불제 방식의 지원방안 모색이 필요하다.

셋째, 농업 내부의 농가 간 양극화의 완화와 생산조건이 불리한 지역에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다. 직접지불제의 지원방식도 정책전환에 따른 피해보전과 함께 농업 내부의 소득격차를 완화할 수 있는 방식으로 개편되어야 한다. 또한 국토자원 관리, 농업자원 보전 및 지역유지 차원에서 조건불리지역에 대한 보다 실효성 있는 직접지불제 지원방식이 모색되어야 할 것이다.

마지막으로 능력 있는 경영체가 안정적으로 영농에 종사하며, 새로운 인력이 농업부문에 유입되기 위해서는 경영안정이 이루어져야 할 것이다. 직접지불제와 보험방식의 연계 등 체계적인 경영위험 관리 수단을 마련하여 우수경영체가 안정적으로 영농에 종사할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

〈표 2-1〉 농정비전과 직불제의 역할

농 정 비 전	직불제 역할
지속가능한 농업·농촌 · 시장개방에 대응 · 농업·농촌의 가치 제고	개방 피해 보전 다원적 기능 제고
안전한 식품의 안정적 공급 · 식품 안전성 제고 · 유통 혁신	친환경농업 농산물 안정적 생산·공급
계층·지역 간 격차 완화 · 저소득층 복지 확대 · 도농 균형발전과 낙후지역 개발	중소농 소득안전망 확충 조건불리지역 지원(농촌지역 유지)
우수 경영체 확보 · 인적자본 제고(교육과 컨설팅, 재정지원) · 경영안정 수단 확충	신규인력 확보(초기정착 지원)

나. 재정립 방향

첫째, 농업부문에 직불금을 지원해야 하는 이유를 재검토하고, 국민적 공감대를 얻을 수 있는 근거와 합리성을 확보해야 한다. 지금까지 우리 농가들은 시장개방 확대와 정부수매제 폐지로 피해를 입은 부분에 대한 소득보전 성격이 강하였으며, 그 기저에는 과거 식량이 부족했던 시기의 경험과 맞물리면서 식량생산 자체가 곧 농업의 공익적 역할이라는 인식이 자리하였다. 그러나 쌀 공급과잉 현상이 수년간 지속됨에 따라 소비자로부터 농업의 공익적 역할에 대한 변화를 요구받고 있다. 기존 농업에서 공익적 역할이 식량 생산 위주였다면, 앞으로 농업·농촌의 공익적 역할은 식량생산뿐만 아니라 농산물 안전성 확보, 환경·자원 보전, 지역사회 유지, 소비자가 찾고 싶은 농촌경관 유지 등이 되어야 할 것이다.

둘째, 농가의 지속가능한 농업·농촌을 위한 역할과 그에 따른 소득보전에 중점을 두는 방향으로 직불제를 전환해야 한다. 농가에 직불금 지원을 통해 소득보전을 실시하는 것은 경쟁력을 높이고, 공익적 역할을 수행할 수 있도록 하기 위함이다. 따라서 가격변동성 등 위험관리를 위한 경영안정 목적의 정책수단은 보험, 자조금 등 별도의 정책에서 담당하도록 하고, 직불제는 농가의 공익적 역할을 지원하는 소득보전으로 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 농가가 실천 가능하고, 정책당국이 모니터링 가능한 교차준수조건을 명확히 제시하여 농업의 공익적 역할과 그에 합당한 직불제 지원이 필요하다는 점에 대한 국민적 공감대를 얻을 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 쌀 편중지원 완화와 구조적 공급과잉 문제를 완화할 수 있는 방안으로 개편되어야 한다. 즉, 쌀 중심의 수급안정 정책으로부터 곡물자급률 차원의 수급안정 방안을 모색할 필

요가 있다. 이를 통해 쌀의 수급안정은 물론, 품목 간 형평성 확보, 곡물자급률 제고를 동시에 이루어낼 있는 합리적 방안 모색이 필요하다.

다섯째, 조건불리지역, 후계인력 부족, 농가 간 형평성 확보 필요성 등 현안으로 제기되고 있는 문제들 중 직불제 개편을 통해 해소 가능하거나 수용할 수 있는 사항들을 적극적으로 반영하여 지속가능한 농업·농촌을 지원할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 공익형 직불제 논의 필요성

한국 농업의 지속가능성 약화를 둘러싼 우려가 늘어나고 있다. 1990년대 중반부터 농업 부문 총생산액은 지속적으로 증가했음에도 농업소득이 같이 늘어나지 못하는 성장과 소득의 괴리'문제가 심화되어 왔다(이정환 외 2012). 실질 농가소득이 상당 기간 정체되는 가운데 농업소득 비중이 낮아지고 있어 농가 지속 가능성이 더욱 위협받고 있다. 농가 채산성을 반영하는 지표인 농가교역조건지수는 2017년 95.3으로 2005년보다 악화되었다. 같은 기간 실질 평균 농가소득은 3,050만원에서 3,439만원으로 늘어났지만, 이 중 농업소득 비중은 계속 감소하고 있고 다수 농가가 '빈곤의 덩'에서 헤어나오지 못하고 있다.

설상가상으로 농업부문을 바라보는 사회 구성원의 시선도 예전과 사뭇 다른 듯하다. 한편으로는 농업부문이 GDP와 고용에서 차지하는 비중이 낮아지면서¹⁸⁾ '사양'(斜陽)산업에 지원을 계속할 필요가 있는냐는 비판이 제기되고 있다. 한 예로 2015년 현재 전국 154개 시·군 중 지역 총생산(GRDP) 중 농림어업 비중이 10% 이상인 시·군은 55개에 불과했고, 평균 비중은 8.5%에 그쳤다. 조류 인플루엔자나 구제역 등 가축질병이 늘어나고 식품 안전 문제에 대한 관심이 높아지면서 농업부문을 둘러싼 부정적 인식 역시 확산되었다.

마지막으로 농업 환경과 관련된 각종 환경 지표도 적신호를 보내고 있다. 한국 관행 농업은 농업 생산량 증대를 목적으로 발전해 왔다. 이에 단위 면적당 생산량은 크게 늘어났지만 영농 활동 과정에서 파생되는 부정적 외부효과(예: 토양 및 수질 악화, 온실가스 배출 증가, 축산 악취 발생 등)도 함께 증가하였다. 바꾸어 말하면 집약적 영농이 점차 퍼지면서 농업부문이 환경의 질에 미치는 부정적 영향도 증대되었다. 한 예로 2015년 기준 한국 농지 내 질소 수지는 222kg/ha이었고, OECD 회원국 중 가장 높았다.

최근 몇 년간 농업계에서 이루어진 굵직한 논의나 개혁 움직임 역시 이러한 위기의식에서 비롯되었다고 생각한다. 개헌 논의 과정에서 '농업·농촌의 공익 기능'을 헌법 조문에 포함시켜야 한다는 논의, 현재 활발하게 논의되고 있는 '공익형 직불제 개편' 그리고 최근 전국적으로 들불처럼 퍼져 나가고 있는 이른바 '농민수당'은 모두 공통분모를 지니고 있다고 볼 수 있다. 요컨대 농업부문과 전체 사회 구성원 간의 공감대를 토대로 필요한 기능과 역

18) 2017년 국가 GDP 대비 농림업 부가가치 비중과 전체 취업자 중 농림어업 종사자 비중은 각각 1.9%, 4.8%였다(농림축산식품부 「농림업생산액 및 생산지수」 및 「농림축산식품 주요 통계」).

할을 제공하면서 어려운 농가경제 문제를 완화하려는 노력의 일환이다.

농업·농촌이 오랫동안 겪어온 문제를 새로운 방식으로 해결하려는 시도는 바람직하다. 그럼에도 첫 술 밥에 배부를 수 없듯이 단기간에 공익형 직불제의 기틀을 마련하고 새로운 시도가 자리 잡기를 바라기는 어렵다. 김태연·배민식(2019)이 주장하듯 “농업의 다원적 기능과 공익적 기능을 강화하는 정책이 우리가 지금까지 경험해 보지 못한 새로운 정책이라는 점을 이해할 필요가 있다.” 이에 더해 왜 농업의 다원적 기능(multifunctionality)을 근거로 농정 방향을 바꾸고, 핵심 정책인 직불제를 개편해야 하는지를 논리적으로 설득할 수 있어야 한다. 마지막으로 공익형 직불제를 추진하는 세부 과정, 예컨대 누구를 대상으로, 어떠한 조건을 준수했을 때, 얼마를 어떠한 식으로 지급할지 등을 결정하는 과정에서 논쟁과 갈등 그리고 시행착오를 피하기 어렵다는 점을 염두에 두어야 한다.

비교적 최근까지의 논의를 보면 농산물 시장 개방 논의가 이루어지던 시기에 정립된 개념을 대체로 준용하고 있다. 이른바 ‘공익적 기능’으로 대변되는 당시의 논의와 논리는 오늘날에도 여전히 의미를 지니지만, 오늘날 현실과 정합하는지 의문을 제기할 수 있다. 이런 점에서 농림축산식품부(2018)에서 ‘직불제로 지원하는 공익의 수준’을 나름대로 정의하려는 시도는 의미가 있었다. 그러나 공익을 “현재 관행농업 방식을 개선함에 따라 발생하는 공적 편익”으로 정의하고 기본공익(환경·안전 등과 관련된 기초 의무)과 부가적 공익(유기농, 경관창출 등 특별한 공익)으로 나눈 안은 여전히 뜻이 모호하다. 박준기·유찬희·김종인(2019)은 기본공익 직불을 “안정적 식량 공급을 위한 농업 유지를 목적으로 하며, 이를 위해 필요한 최소한의 의무교차사항을 교차준수조건으로 부여하는 방식의 직불제”로, 부가공익 직불을 “환경보전, 자원관리, 생물다양성 확보 등 선도적 역할을 위한 추가 활동의 이행을 조건으로 부여하고, 이행 정도에 따라 기본직불에 추가하여 지원하는 직불제”라고 정의하였다. 이 정의는 기본·부가공익을 보다 자세히 개념화하였으나 여전히 미흡하다.

이렇듯 산적한 과제 가운데 이 절에서 다루고자 하는 내용은 다원적 기능의 정의와 의의를 오늘날 한국 농업 여건과 맥락 속에서 재해석하려는 것이다. 현재 논의 중인 공익형 직불제 개편의 기저에 있는 다원적 기능 개념·의미·범위 등을 명료하게 정리하고 이에 대한 공감대가 형성되어야 이론·정책 설계·실천 단계에서 모두 힘을 얻을 수 있기 때문이다.

제2절 주요국 직불제 사례와 시사점

1. 일본

일본의 경우 직불제를 포함한 경영안정대책은 2007년과 2011년, 2014년을 기점으로 큰

쪽으로 개편되었다. 2007년 이후의 공통적인 특징은 기존에는 개별 품목별로 가격을 지지 하던 정책방향이 ‘주요품목을 중심으로 한 농가단위 소득정책(품목횡단적 경영안정대책)’으로 변경되었다는 점이다.

일본의 직불제 및 경영안정대책은 공익형과 경영안정형으로 구분할 수 있다. 공익형직불제 성격인 ‘중산간지역 등 직불’이 2000년에 먼저 도입되었고, 경영안정형은 당초 쌀 중심 지원이었으나 2007년 이후에는 주요 발작물을 포함하는 방향으로 정책을 개편하였다.

일본에서 농업직불제 관련 중요한 고려 요소는 쌀 과잉으로 인한 쌀 소득 감소였으며, 이를 해결하기 위한 방안 모색이 개편 과정에서 중요하게 고려되었다. 농업생산액 중 쌀이 차지하는 비중은 꾸준히 감소하여 왔으나 2013년 기준 21.0%로서 여전히 단일 품목 중에서는 가장 높았다.¹⁹⁾

일본 정부는 이러한 쌀 공급과잉을 해소하기 위해 1971년 이후 생산조정을 실시하여 왔으며, 1978년 이후부터는 대두·밀 등으로의 전작을 중심으로 하는 전작형 생산조정제로 변경되었다. 2004년 이후 전작 보조금의 규모가 증액되는 등 전작 유도정책이 강화되었고, 2014년 이후에는 사료용 쌀·쌀가루용 쌀 등에 대한 지원이 확대되는 방향으로 전환하였다.

2014년 농정개혁에서 직불제 및 경영안정대책이 크게 개편되었다. 특히 쌀직불제는 2018년까지 폐지하고 수요가 늘어날 것으로 전망되는 사료용 쌀 등의 전략작물에 대한 지원을 강화하였다. 쌀직불제(고정직불, 변동직불)는 2018년까지 단계적으로 폐지하여 논농업 작물 중 쌀로 생산이 집중되는 것을 완화하고 이를 통해 쌀 공급과잉 구조를 개선하려는 의도였다.²⁰⁾

쌀직불제 폐지 등에 따른 농가소득 감소를 보전하고, 농업의 공익적 기능 강화를 촉진하기 위해 2014년을 기점으로 농지유지직불을 신설하는 등 공익형 직불제를 강화하였다. 일본의 공익형 직불제는 ‘중산간지역 등 직불’이 2000년에 처음 도입되었으며, 이후 농지·물·보전관리직불, 환경보전형 농업직불이 신설되었고 2014년에 농지유지직불이 새롭게 도입되었다.

2. EU

EU는 2014~2020년 동안 적용할 공동농업정책 개혁을 실시하였다. 핵심 개혁 내용 중 하나는 기존 단일 지불(Single Payment Scheme, SPS; Single Area Payment Scheme, SAPS) 방식을 기초 지불(Basic Payment Scheme, BPS)로 대체, 녹색화 지불(Greening Payment) 도입, 청년농업인 지불(Young Farmers Payment)·소규모 농가 지불(Small Farmers Scheme)·재분배 지

19) 일본의 농업생산액 중 쌀 생산액 비중은 1980년 30.1%였던 것이 점차 하락하여 2000년에 25.4%, 2013년에는 21.0%까지 하락하였다.

20) 사료용 쌀·쌀가루용 쌀의 직불금을 기존의 80,000엔/10a에서 105,000엔/10a으로 인상하였다.

불(Redistribution Payment Scheme), 자연 제약 지원 지불(Naturally Constrained Area Payment) 신설 등이다.

첫째, 기초 지불의 목적은 농가의 소득 안정에 있다. 단일·기초 지불 모두 경지 면적을 토대로 지원을 실시하지만, 기초 지불은 수급 조건을 강화하여 공익적 역할을 강조하였다는 점에서 다르다. 기초 지불을 받고자 하는 농가는 ‘의무 관리 조건’(Statutory Management Requirements)²¹⁾과 ‘우수 농업·환경조건’(Good agricultural and environmental condition)²²⁾ 등 교차준수 조건을 강화하였다. 교차준수 조건을 준수해야 직불금을 받을 수 있고, 이를 어기면 지급액이 삭감되거나 지급 자체를 중단할 수 있다.

둘째, 녹색화 지불은 환경 이슈에 대응하고 기후 변화 적응 능력을 배양하려는 조치의 일환이다. 각 회원국은 전체 직불금 예산(envelope) 중 30%를 의무적으로 녹색화 지불에 할당하여야 한다. 녹색화 지불의 핵심 수단은 생태초점구역(ecological focus areas, EFA), 영구초지 조성 및 유지(maintenance of permanent grassland), 작물 다양성 확보(crop diversification)이다.²³⁾

셋째, EU에서도 문제가 되고 있는 농업 인구 고령화에 대응하는 차원에서 영농후계인력 확보를 위하여 청년농가지불 예산을 의무적으로 배정(직불금 예산의 2%)하여 시행하도록 하였다. 청년농가지불은 영농활동에 진입한 때로부터 최대 5년간 지급되는 직불금으로 신규 농가의 소득을 제고시켜 농업 부문에 진입장벽을 낮추는 역할을 한다.

넷째, 기초 지불에 더해 국가 특성을 반영하여 소규모 농가 지불, 재분배 지불, 자연 제약 지원 지불 등을 선택적으로 시행할 수 있도록 하였다. 이는 국가별 특성을 고려하여 직불제를 탄력적으로 운영할 수 있도록 한 것이다. 소규모 농가 지불을 받기로 결정한 농가는 다른 직불금을 받을 수 없다. 최대 1,250유로를 받는 대신 교차준수 조건 이행 의무에서 면제된다.²⁴⁾ 재분배 지불은 직불 예산 중 30% 이내에서 단가 등을 조정하여 중소 농가에 직불금을 더 많이 분배하여 형평성을 높이는 데 목적이 있다. 자연 제약 지원 지불은 자연적 조건이나 기타 특수한 제약 때문에 농업활동이 불리한 지역에 지원하는 직불금으로, 한국의 조건불리지역직불제와 비슷하다.

21) 환경, 식품안전, 동식물 건강 및 복지와 관련한 18가지 법적 기준을 뜻한다.

22) Good agricultural and environmental condition은 바람직한 농업·환경 조건 유지를 위해 필요한 토양보호, 토양의 유기·생물 유지, 생물서식 훼손 금지, 수질관리 등의 내용을 규정한다.

23) 생태초점구역은 15ha 이상 농가의 경지면적 중 적어도 5%는 생태초점구역으로 설정하여 관리, 영구초지 조성 및 유지는 전체 농지 중 5% 이상을 영구초지로 유지, 작물 다양성 확보는 토양의 질 개선을 목적으로 최소한 2~3가지 품목을 재배해야 한다.

24) EU 회원국 농가의 3/4 이상이 10ha 이하의 소농이며, 이 중에서 5ha 이하 농가가 광범위하게 분포되어 있다. 소규모 농가 직불은 소농을 배려하기 위한 직불로서 일정 규모 이하의 소규모 농가에 면적과 무관하게 일정 금액(상한은 1,250유로)을 지급한다. 또한 소규모 농가 직불을 수령하는 농민들은 일반 직불과 달리 교차준수조건 관리 대상에 제외된다. 소농지불은 소규모 농가 관리에 수반되는 행정 비효율을 최소화하는 목적도 갖고 있다.

다섯째, ‘활동적 농가(active farmer)’ 개념²⁵⁾을 도입하여 실제로 영농 활동에 종사하는 농가 이외 대상이 직불금을 받는 누수(leakage) 문제를 해소하려고 했다. 2014년 개혁 이전에는 농지를 영농 활동 이외 다른 용도로 이용해도(예: 신재생 에너지 생산, 휴양 시설 설치 등) 직불금이 지급되곤 했다. 농지를 계속 지급 기준으로 삼으면서도 활동적 농가 개념을 도입하여 부당 수령 문제를 줄이려 했다.

[그림 2-1] EU 직불제의 구조(2015~2020)

교차 준수 조건	<생산연계지불(선택)>	<조건불리지불(선택)>	<소농지불(선택)>
	· 예산 10~15% 이내	· 5% 이내	
	<재분배지불(선택)>		
	· 예산 30% 이내		
	· 평균 직불금의 65%까지(처음 1ha 대상)		
<청년농가지불(의무)>		· 예산 10% 이내 · 최대 1,250유로 · 행정효율화	
· 예산의 2% 이내			
· 기초지불에 +25% 가산(5년 범위)			
<녹색지불(의무)>			
· 예산 30% 의무 배분			
· 녹색조치 실행 혹은 상응하는 조건			
<기초지불(의무)>			
· 예산 비중 제약 없음.			
· 상한 15만유로(5%씩 차감)			

자료: Beata Kowalczyk(2016), “CHANGES TO THE SYSTEM OF DIRECT PAYMENTS IN THE FRAMEWORK OF THE CAP REFORM FOR THE YEARS 2014~2020,” *Annals of Marketing Management & Economics* Vol. 2, No 1, 2016, pp. 39~51

제3절 공익형 직불제 체계화 방안

1. 체계화 방안

공익형 직불제의 확대·개편은 농정의 방향을 생산 중심(생산성과 소득보전, 농가지원 중심)에서 환경, 생태, 식품안전 등 공익성 확보의 병행으로 전환하고, 이 과정에서 공익형 직불제의 유형을 다양화하여 확대·개편하는 것을 의미한다.

25) 활동적 농가(active farmer)의 제약 요건이란 개인 혹은 회사가 보유한 농지를 공항부지, 부동산임대사업, 스포츠센터 등 비농업 활동에 활용하고, 농업에 활용하지 않거나 극히 제한적으로만 농업에 활용하는 경우 CAP 지원을 받을 수 없게 한다는 것이다. 제약요건의 세부사항은 회원국 여건에 따라 국가별로 설정한다.

정책 전환에 따른 피해에 대한 소득보전을 주목적으로 하던 현행 직불제의 지원 근거를 공익성 확보 방향으로 전환하고, 현재 공익형 직불제를 확대 개편하는 방안이다. 농가가 환경보전과 농산물 안전성 확보를 위하여 일정 수준 이상의 노력을 기울이도록 유도하고, 그 대가로 직불금을 지원하는 방식으로 직불제 지원의 근거를 근본적으로 전환하는 것을 의미한다.

기본공익직불(이하 기본직불)은 안정적 식량 공급을 위한 농업 유지를 목적으로 하며, 이를 위해 필요한 최소한의 의무사항을 교차준수조건으로 부여하는 방식의 직불제이다. 반면, 부가공익직불(이하 부가직불)은 환경보전, 자원관리, 생물다양성 확보 등 선도적 역할을 위한 추가 활동의 이행을 조건으로 부여하고, 이행 정도에 따라 기본직불에 추가하여 지원하는 직불제를 의미한다.

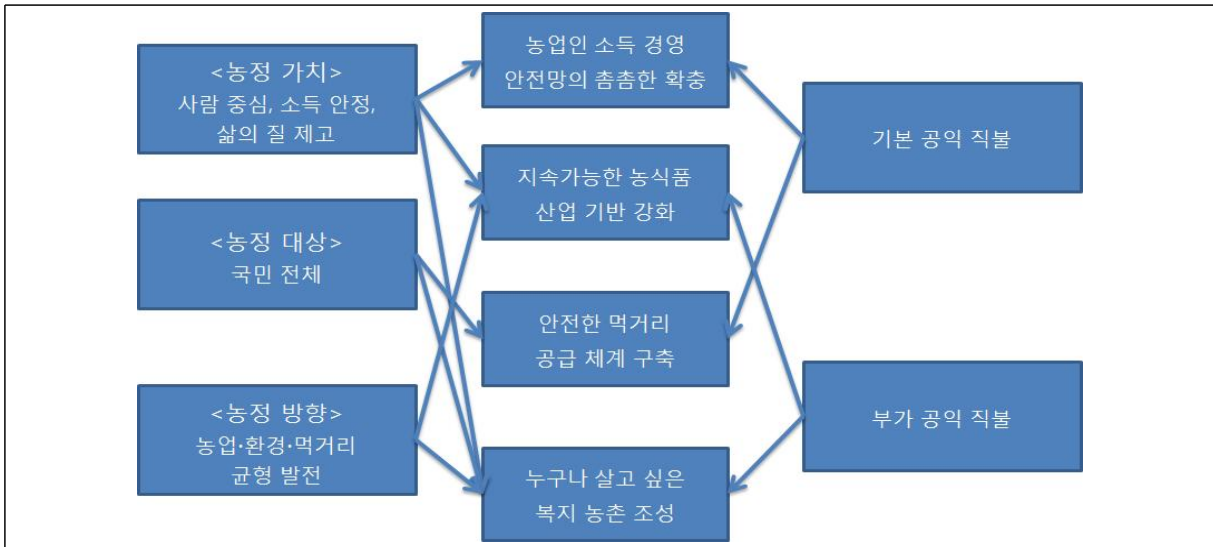
기본직불 추진방향으로는 첫째, 품목 중심의 소득보전보다는 농업 자원을 적절한 방식으로 관리할 수 있도록 하는 기본 의무(교차준수조건)의 이행을 조건으로 지급한다. 둘째, 농업 자원 관리의 중요성이나 규제 정도에 따라 차등 지원(농업진흥지역 등)을 고려한다.²⁶⁾ 셋째, 대상농지와 대상자는 개편 시점에서는 현행 쌀고정직불금과 밭농업직불금 지급 대상으로 하되, 미래 공익적 역할 제고 방안 마련과 연계하여 대상농지를 전체 농지로 확대하는 방안을 마련한다. 넷째, 지급 대상과 방식은 우선 현행 방식과 같이 농지 단위를 기본으로 하되, 형평성 확보 차원에서 지급상한 설정 및 소농 배려 등 지급방식을 조정한다.

부가직불은 농지면적 기준으로 지원되는 기본직불의 제약요인을 극복하고, 농업·농촌의 지속가능한 발전을 위해 필요한 공익적 역할에 대한 다양한 지원(지원 방식, 지원 대상 선정 등)이 가능하도록 하는 데 목적이 있다.

부가직불 추진방향으로는 첫째, 부가직불은 특정 목적 달성을 위하여 지원하는 방식인 만큼 미래 농업의 지속가능성을 위해 필요한 정책프로그램을 적극적으로 발굴해야 할 것이다. 둘째, 부가직불이 제 역할을 담당할 수 있도록 충분한 예산 확충이 뒷받침되어야 한다. 현행 공익형직불제 예산은 전체 직불예산의 4.2%(2018년 기준)에 불과하였다. 셋째, 환경 및 자원관리 차원을 넘어서 미래 농업의 발전을 준비하는 측면에서 프로그램을 활발하게 개발할 필요가 있다. 후계농업인력 확보를 위한 청년직불, 직불금 지원의 형평성 확보 차원에서 소득재분배 방식의 직불방안, 농촌지역 유지 및 공동화 방지를 위하여 조건불리지역에 대한 가산형 직불방식 도입 등이 검토되어야 할 것이다.

26) 농업진흥지역과 비진흥지역 간 단가 차등은 농업 자원 관리 측면에서 강한 규제와 약한 규제의 규제 정도를 공익의 차이로 볼 수 있느냐에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 그러나 소유권 침해 여부로 의무준수 기준의 최대치를 설정하고 이를 바탕으로 기본공익과 부가공익의 차이를 구분하는 것을 감안하면 소유권 침해에 대해 차등지급하는 것도 검토 가능할 것이다.

[그림 2-2] 농정방향과 공익형직불제 도입(안)



자료: 김태훈 외(2018), p.56

2. 검토과제

현행 직불제를 공익적 역할에 근거한 공익형직불제로 전환한다는 것은 단지 제도의 개편 수준을 넘어서 농업의 역할이 식량생산 역할로부터 환경 및 자원관리 중심으로 전환되는 것을 의미하며 더 나아가 미래 국토 및 지역사회 유지를 위한 기반을 다지는 의미도 갖는다. 공익형직불제로의 확대 개편을 위해 필요할 것으로 판단되는 검토과제는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 농정의 기본 방향이 생산성 제고 지원 위주에서 공익적 역할 제고 지원 방향으로 옮겨가는 노력이 필요하다. 식량수입국 입장에서 생산성과 효율성을 무시할 수 없는 것이 우리 농업의 현재 위치이다. 그러나 소비자의 요구와 국제적 농정의 흐름은 공익적 역할에서 농업의 경쟁력을 모색하는 방향으로 나아가고 있다.

둘째, 소비자의 입장에서 농업의 공익적 역할을 재인식해야 한다. 농업부문에서는 식량 공급, 환경자원 보전 등 이미 충분한 공공재(공익적 역할)를 생산하고 있다고 인식하는 반면, 소비자들은 가축질병 및 가축분뇨 문제, 농산물 안전성 문제 제기 등 의문을 제기하고 있다.

셋째, 농업·농촌의 공익적 역할에 대한 명확한 인식과 실천 가능한 교차준수조건 마련이 필요하다. 보조금 지원을 위한 선언적 의미를 넘어서 안전한 농산물 생산과 연계하여 소비자가 납득하고, 농가가 실천 가능하며, 정책 측면에서 모니터링이 가능한 교차준수조건이 마련되어야 한다.

넷째, 공익적 역할을 확충하기 위해서는 중앙정부와 지자체 간 역할 분담이 필요하다. 지역 농업·농촌의 특성에 맞는 공익적 역할을 발굴하고, 현장 여건에 부합하는 교차준수조

건을 부여할 수 있어야 실효성을 담보할 수 있다.

다섯째, 농업정책과 농촌개발 정책 간 연계를 강화하여 공익적 역할을 제고시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 농산물 안전성, 품질 제고, 환경자원 보전 등은 농업부문의 역할이지만 지역사회 유지, 경관보전 등은 농촌개발 차원에서 접근하는 것이 더 효과적일 것이다. EU는 자연조건제약지역에 대한 직불을 실시하지만 농촌개발 정책부문에서 더 많은 프로그램을 개발하여 연계 지원하고 있다.

제4절 쟁점 사항²⁷⁾

1. 농업의 다원적 기능 논의 동향

농업의 다기능성을 둘러싼 논쟁이 시작된 것은 1980년대 세계 각국에서 농업 정책 개혁이 본격적으로 이루어진 시점과 비슷하다(Cahill 2001: 36). 1980년대 후반부터 WTO 협정 논의가 진전되면서 다기능성에 대한 논쟁이 본격화되고 개념과 정의도 발전하였다. 당시에는 비교역적 기능(Non-Trade Concerns, NTC)이라는 개념을 주로 썼다. 오늘날 널리 쓰는 다기능성과는 결이 다르다.

다기능성의 정의 또는 개념이 최초로 공식 등장한 것은 1992년 ‘지속가능한 개발에 관한 리우 선언(Rio Declaration on Sustainable Development)’에서였다(Garzon 2005: 2). 이 사례에서도 다기능성과 지속가능성이 연계되어 있다는 점을 확인할 수 있다.

리우 선언 이후 다양한 개념이 등장하였고, OECD에서 2001년 잠정적 정의(working definition)를 제시하였다. OECD(2001: 13)는 다기능성을 ‘① 영농 활동을 하면서 상품 산출물(commodity outputs)과 비상품 산출물(non-commodity)을 결합생산(joint production)하고, ② 비상품 산출물이 외부효과(externalities)나 공공재(public goods) 성격을 지니지만, ③ 비상품 산출물에 대한 시장이 없거나 제대로 기능하지 않는 것’이라고 정의하였다(유찬희 외 2016: 102에서 재인용).

OECD(2001)의 잠정적 정의에서 눈여겨보아야 할 핵심 속성은 공공재, 외부효과, 시장실패(market failure)이다. 첫째, 특정 재화나 서비스가 배제성(excludability, 대가를 지불해야 해당 상품이나 서비스를 이용할 수 있음)과 경쟁성(rivalry, 특정 주체가 해당 재화나 서비스를 사용하면 다른 주체가 사용에 제한을 받음)이 없거나 그 정도가 낮을 때, 공공재적 성격을 지닌다고 한다(Varian 1992: 414). 비배제성과 비경합성 중 하나만을 만족하면 불완전한(impure) 공공재라고 한다(OECD 2015a). 농업부문이 환경에 미치는 외부효과도 불완전한 공공재로 분류할 수 있다. 둘째, 한 주체(agent)의 행동이 다른 주체의 후생이나 효용에 직

27) 유찬희·조원주·김선웅(2018)을 참고하였다.

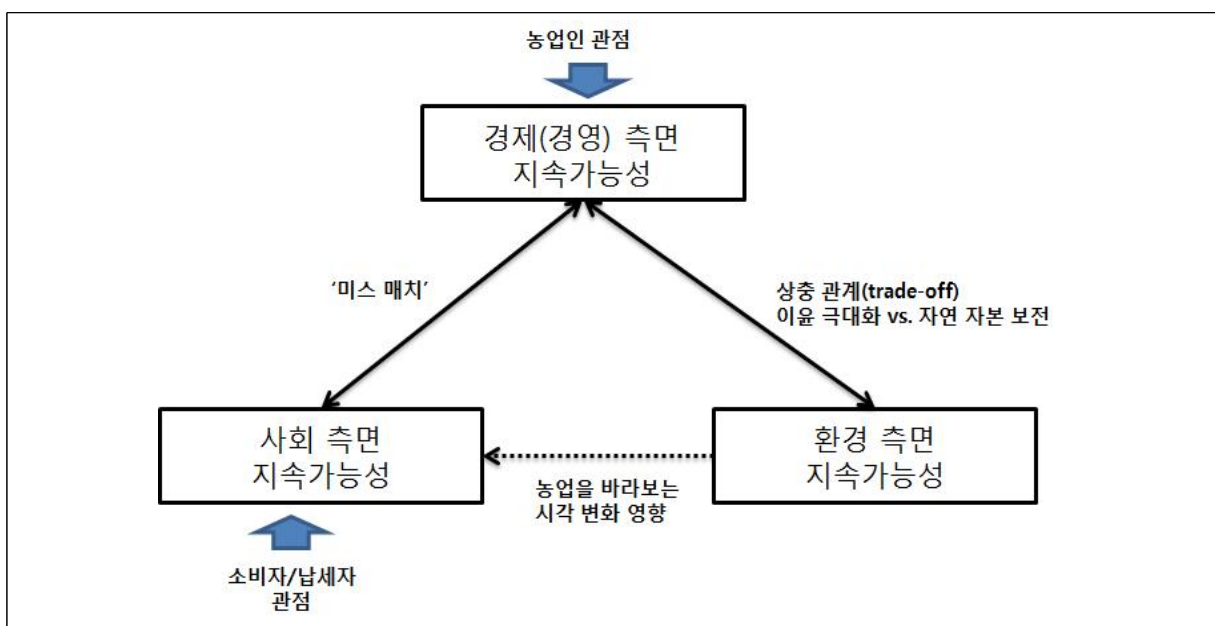
접적 영향을 미치지 않지만, 그 효과가 비용이나 가격에 반영되지 않을 때 외부효과가 있다고 한다(Varian 1992: 432). 농업이 환경이나 경관에 미치는 영향(외부효과)은 긍정적일 수도, 부정적일 수도 있다(Cahill 2001: 37; Miceli 2005: 21; Pretty et al. 2001: 2). 공공재가 사람들이 원하지 않는 피해를 끼치고, 이 부정적 영향이 비경합성(특정인이 부정적 외부효과에 노출되더라도, 다른 사람이 받는 부정적 외부효과 크기가 줄어들지 않는 것)과 비배제성(별도의 노력이나 비용을 투입하지 않으면 의도하지 않은 피해에 노출)을 지닐 때 공공 피해(public bads)라고 한다. 셋째, 시장실패는 ‘시장에 의한 자원 배분이 최선의 상태에 이르지 못하는 현상, 즉 효율적인 자원 배분이 이루어지지 못하는 상태’를 말한다. 다기능성에서 시장실패는 외부효과 때문에 생긴다. 긍정적(부정적) 외부효과에 대한 대가(제재)가 없기 때문에, 긍정적(부정적) 외부효과가 사회에서 원하는 수준보다 적게(많이) 공급된다. 즉, 농업의 다기능성에 대한 시장이 존재하지 않거나 제대로 기능하지 않아 시장실패가 발생한다.

보다 쉽게 말하면 ‘농사를 짓다보면 농산물 말고도 이러저런 기능이 발생한다. 이 다양한 기능은 주변에 순기능을 할 수도 있고, 역기능을 할 수도 있다. 그런데 순기능을 한다고 보상을 주는 것도 아니고, 역기능을 한다고 제재를 가하는 일도 드물다. 그러다보니 가만히 두면 순기능은 사람들이 원하는 것보다 적게 제공되고, 역기능은 필요 이상으로 많이 발생한다. 그래서 어떠한 식으로든 이를 조정해서 사람들이 원하는 바를 제공할 수 있도록 해야 한다.’는 뜻이다.

국내에서는 ‘공익형’ 직불제뿐만 아니라 친환경농업, 또는 농업 전반에 관한 논의에서 ‘(농업의) 다원적 기능’ 또는 ‘공익적’ 기능이라는 표현을 자주 사용한다. ‘다기능성’은 농업 부문의 필요성을 강조하거나 농업부문에 대한 지원을 지속해야 하는 근거, 또는 친환경농업 확산의 필요성을 강조하는 개념으로 종종 사용해 왔다(김용렬·정학균·민자혜 2013; 이홍림·박윤선·권오상 2015; 김광임 2006; 유진채 1999; 오세익·김수석·김차용 2001; 공기서·이충열·이명훈 2013; 유진채 외 2010; 농촌진흥청 2001, 신용광·이상영·김영 2004 등). 그럼에도 ‘농업의 다기능성은 무엇인가’ 또는 ‘다기능성이 시사하는 바는 무엇인가’에 대한 국내 연구는 거의 없다. 한 예로 김태연(2015)은 “정부, 농민단체, 학계에서는 농업보호와 지원의 근거로 농업의 다원적 기능을 주장한다. (중략) 농업에 대한 정부의 지원과 보호가 필요한 이유로 농업의 다원적 기능을 제시하고, 국민들이 이러한 농업과 농촌의 다원적 기능을 잘 인식하지 못하고 있다고도 주장한다. (중략) 또한 농업 관련 연구들을 보면 농업의 다원적 기능이 갖는 가치가 수십조원에 이른다는 계측 결과를 도출하고 이를 정부 지원이 필요한 실증적 근거로 제시하기도 한다. 그러나 실제로는 농가나 정부 모두 다원적 기능에 대해서는 별 관심이 없다. (중략) 요컨대 다원적 기능을 농업 보호와 지원의 결정적 근거로 주장하면서도 그 지원이 농업의 다원적 기능 중에 어떤 것을 실현하려는 것인지, 그 기능을 실제로 발휘되고 있는지, 도리어 역기능을 나타내는 것은 없는지에 관심이 없고, 정책이 어떤 역할을 해야 하는지에 대해서 묻지 않고 있다.”고 비판했다.

앞서 살펴본 것처럼 농업의 다기능성 자체가 국내에서 새로운 개념은 아니다. 그렇다면 왜 최근에 이 개념에 관심을 다시 쏟고 있을까? 필자는 다음과 같은 점이 원인이라고 생각한다. 첫째, 사회 구성원이 농업부문에 기대하는 역할과 수요가 다양해져 왔지만, 농업부문과 정책 변화에 적시에 부응하지 못하면서 간극이 넓어졌다. 농업부문은 다양한 기능과 역할을 수행해 왔지만, 오랜 기간 그 핵심 기능은 식량 생산이었다. 한국에서도 1970년대 초반까지 주곡 자급을 달성하고자 증산(增産)에 주안점을 두었던 이유는 식량 생산을 늘리면 농업인 소득을 올릴 수 있고 나아가 농촌 지역 경제도 살릴 수 있으며(박성재 외 2007: 15) 사회 수요(안정적 식량 자급)도 충족할 수 있다고 판단했기 때문이다. 농업의 역할과 기능 범위가 넓어지면서 기존 기능만으로 다양한 요구를 채우기 어려워지고 있을 뿐만 아니라, 영역 간 불화(不和)가 빚어지기도 한다([그림 2-3]). 예를 들어, 농업인은 자신이 경작하는 땅에서 농산물을 최대한 많이 생산하여 소득을 얻으려고 한다. 이 선택 자체는 농업인 스스로 경제적 지속가능성을 확보하려는 시도이기에 비판하기 어렵다. 그러나 이 과정에서 환경부하가 늘어나거나 식품안전성 문제가 발생할 가능성이 높아진다면 이는 지속가능성의 사회·환경 측면에서 바람직하지 않다. 반대로 환경 보전이나 식품안전성을 강조하여 농업인으로 하여금 영농 방식을 바꾸도록 요구하더라도(예를 들어 유기농업·축산 확대나 동물복지 기준 적용), 농업인이 이를 쉽게 수용하기는 어렵다. 별도로 조치를 취하지 않은 채 영농 방식을 바꾸면 비용이 늘어나거나 수익이 줄어들 수 있기 때문이다. 요컨대 이전과 달리 “농업의 역할과 기능 중 어느 부분에 우선순위에 둘 것인가?”라는 문제가 점차 중요해지고 있다.

[그림 2-3] 경제·사회·환경 측면 지속가능성 간 상충 가능성



자료: 유찬희·조원주·김선웅(2018)를 수정·보완.

둘째, 그럼에도 1980년대 중후반부터 오늘날까지 농정 흐름을 관류하고 있는 기조는 이러한 간극을 좁혔다기보다 오히려 심화시킨 듯하다. 이 시기 농정은 “다원적 기능을 살려 국민의 삶의 터전이 되도록” 농업을 보전하는 방향과 농업을 “시장 경제 속 하나의 산업으로서 미래성장동력이 될 수 있도록 경쟁을 통해 성장”시키려는 방향을 동시에 추구해 왔다(이태호 외 2011: 31). 어느 쪽에 무게중심을 두었는가와 무관하게, (가격) 경쟁력 있는 농산물을 생산하는 농업’을 지향점으로 삼고 핵심 목표로 설정한 구조조정과 경쟁력 강화를 꾸준히 추진해 왔다. 그러나 시차(時差) 접근 방식²⁸⁾을 이 시기 농정 방향에 적용해 보면 몇 가지 한계를 도출할 수 있다.²⁹⁾

- ① 지속적으로 추진해 온 구조조정과 소득 및 경영안정 정책은 내적 정합성³⁰⁾이 부족했다. 두 정책은 선행 관계 또는 보상 관계를 갖추어야 원활하게 작동할 수 있었음에도 실제로는 모순 관계에 가까웠다. 구조 조정을 추진하고자 했다면 주요 대상이었던 소규모 농가가 전직하거나 탈농하도록 유도하고, 이 농가가 경작하던 농지를 다른 농가가 이용할 수 있게끔 집중시키는 것이 핵심이었다.
- ② 개방 농정기 내 시기별로 소득 및 경영 안정 정책과 구조조정 정책의 우선순위가 달랐고 정책 일관성이 낮아 효과도 떨어졌다.
- ③ 구조조정 추진 과정에서 ‘선택과 집중’ 방식을 택하여 다수 정책 대상의 경제적 지속가능성을 끌어올리는 데 한계를 드러냈다.
- ④ 경쟁력을 높이고 농가소득과 경영 안정을 추진하는 과정의 바탕에는 생산주의가 깔려 있었다. 생산성을 높여 가격 경쟁력을 강화하려는 지향점에 이르러자 채택한 주요 수단엔 구조조정과 고투입·집약 농법이었다. 당초 목표를 달성하였는지 여부와 별개로 이러한 정책을 추진하면서 사회와 환경 지속가능성을 훼손하였다.

28) 시차적 접근은 “사회 현상을 발생시키는 주체들의 속성이나 행태가 주체에 따라 시간적 차이를 두고 변화되는 사실을 사회 현상 연구에 적용하는 연구 방법”이다(정정길 2002a). 시차적 접근 방법에서는 제도나 정책을 도입할 때 시간상 선후 관계(sequence)가 제도 성격에 영향을 미친다고 주장한다. 정책 대상 집단 등에 영향을 미칠 수 있는 정책 등의 변인(원인 변수)이 여럿일 수 있고, 각 원인 변수가 서로 어떠한 관계인지, 어떤 순서로 작동하는지에 따라 결과 역시 달라진다고 주장한다(정정길 2002a; 김형성·황성원 2009).

29) 관련 용어는 <표 2-1>를 참고하기 바란다.

30) 시차적 접근 방식에서 정합성은 도를 이루는 요소 사이에 상호 보완적 관계 또는 최소한 중립적 관계를 유지하는 상태를 뜻하는 내적 정합성과 환경 변화에 맞추어 제도를 변화시키는 외적 정합성으로 나눌 수 있다(정정길 2002b). 달라지는 환경에 맞추어 제도와 정책을 설계하되(외적 정합성), 개별 제도나 정책이 서로 충돌하지 않고 효과를 극대화할 수 있도록 설계하였는지(내적 정합성)를 분석·평가해야 한다. 특히 시간이 흐르면서 여건이 다시 변화거나 정책 결정자·대상 집단 등의 속성이나 인식이 변할 수 있다는 점을 고려하여야 한다.

〈표 2-2〉 시차적 접근에서 제도 원인 변수 간 관계

원인 변수 간 관계	세부 관계	특성
상호 보완적	상승 관계	서로 다른 원인 변수가 동시에 작동하여 문제 해결할 때 상승효과 (synergy) 발생
	보상 관계	핵심 원인 변수가 발생시키는 부작용을 다른 원인 변수를 도입하여 완화
	선행 관계	하나의 원인 변수가 먼저 충족되어야(선행 조건) 핵심 원인 변수가 기대 효과를 발생
모순 대립적	상황적 모순	상황에 따라 보상 관계와 선행 관계가 모순이 될 수 있는 경우
	본질적 모순	하나의 원인 변수를 도입·실행하고자 할 때 다른 원인 변수를 희생 시켜야 하는 경우

자료: 정정길(2002a), 김형성·황성원(2009)을 참고하여 저자 작성.

셋째, 외적 정합성 부족은 농업부문과 사회 수요 사이에서 뿐만 아니라 농업부문 내부에서도 나타났다. 다시 말해, 정책 결정자-시행 주체-정책집단 간 소통이 이루어지고, 이에 따라 인식과 태도가 순차적으로 달라지는 데 시간이 걸린다는 점을 충분히 고려하지 못한 채 정책을 추진했다. 즉, 특정 제도를 도입했을 때 당초 기대한 효과가 나타날 수 있을 만큼 일관성을 유지하는 ‘성숙 시간’을 확보하지 못했다.

요컨대 한국 농업의 경제 지속가능성과 사회·환경 지속가능성이 양립하기 어려운 특성을 지니지만 기존 정책 기조가 이러한 불화(不和)를 심화시켰으며, 특정 정책을 시행한 후 그 효과가 나타날 때까지 일관되게 정책을 추진하지 않아서 효과를 반감시켰다는 점이 문제였다. 오늘날 농업의 다기능성을 다시 주목하는 이유는 이러한 교착 상태를 풀 수 있는 하나의 마중물이 될 수 있기 때문이라고 생각한다.

2. 다원적 기능에 대한 주요 쟁점

가. 긍정적·부정적 외부효과 포함 여부

한국에서 논의하는 다원적(공익적) 기능 정의와 범주는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제9항에 기초하고 있다.³¹⁾ 국내에서는 ‘공익형’ 직불제뿐만 아니라 친환경농업,

31) “농업·농촌의 공익기능”이란 농업·농촌이 가지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기능을 말한다.

- 가. 식량의 안정적 공급
- 나. 국토환경 및 자연경관의 보전
- 다. 수자원의 형성과 함양
- 라. 토양유실 및 홍수의 방지
- 마. 생태계의 보전
- 바. 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전

또는 농업 전반에 관한 논의에서 ‘(농업의) 다원적’ 또는 ‘공익적’ 기능이라는 표현을 자주 사용한다. ‘다원적 기능’은 농업부문의 필요성을 강조하거나 농업부문에 대한 지원을 지속해야 하는 근거, 또는 친환경농업 확산의 필요성을 강조하는 개념으로 종종 사용해 왔다.

앞서 살펴본 다원적 기능 등장 이전까지 논의 동향을 고려하면 한국에서 이러한 정의를 받아들이고 유지했던 이유도 근거가 있다. 그러나 오늘날 상황을 생각하면 이러한 정의를 계속 사용하는 것이 적절한지 의문을 제기할 수 있다. 가장 큰 문제는 순기능을 강조한 나머지, 국민이나 다른 집단의 인식 그리고 현실적인 문제를 제대로 반영하지 못한 점이라고 생각한다.

“정부, 농민단체, 학계에서는 농업보호와 지원의 근거로 농업의 다원적 기능을 주장한다. (중략) 농업에 대한 정부의 지원과 보호가 필요한 이유로 농업의 다원적 기능을 제시하고, 국민들이 이러한 농업과 농촌의 다원적 기능을 잘 인식하지 못하고 있다고도 주장한다. (중략) 또한 농업 관련 연구들을 보면 농업의 다원적 기능이 갖는 가치가 수십조원에 이른다는 계측 결과를 도출하고 이를 정부 지원이 필요한 실증적 근거로 제시하기도 한다. 그러나 실제로는 농가나 정부 모두 다원적 기능에 대해서는 별 관심이 없다. (중략) 요컨대 다원적 기능을 농업 보호와 지원의 결정적 근거로 주장하면서도 그 지원이 농업의 다원적 기능 중에 어떤 것을 실현하려는 것인지, 그 기능을 실제로 발휘되고 있는지, 도리어 역기능을 나타내는 것은 없는지에 관심이 없고, 정책이 어떤 역할을 해야 하는지에 대해서 묻지 않고 있다.” (김태연 2015: 3-4)

국내외 연구와 논의를 종합했을 때 한국 농업의 다원적 기능 중 순기능과 역기능은 <표 2-3>, <표 2-4>와 같이 요약할 수 있다.

<표 2-3> 한국 여건을 고려한 다원적 기능 범위(순기능)

구분	경제		사회			환경			
	안정적 식량 공급	농촌 활성화	여가 정서	문화 유산	식품 안전성 향상	환경 보전	경관 보전	생물 다양성 증가	동물복지 개선
포함	○	○	○	○	○	○	○		
향후 포함 가능								○	○

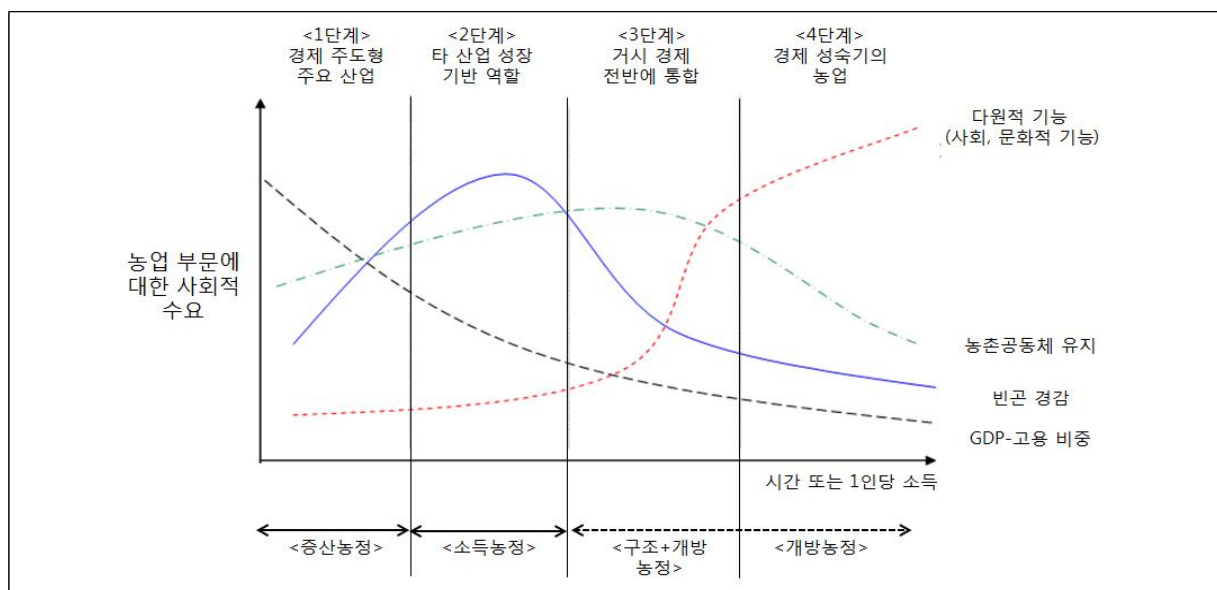
<표 2-4> 한국 여건을 고려한 다원적 기능 범위(역기능)

구분	사회		환경		
	동물복지 악화	식품 안전성 악화	환경오염	축산 악취	생물 다양성 감소
포함		○	○	○	
향후 포함 가능	○				○

나. 소비자 수요와 실제 공급되는 기능·서비스 간 불일치

소비자가 농업부문에서 원하는 기능과 서비스는 시간이 지날수록(또는 경제가 성장할수록) 다양해지고 복잡해진다([그림 2-4]). 1970년대 초까지는 한국 농업이 주로 수행하는 역할과 이에 대한 수요가 대체로 일치하였다. 1970~1980년대를 거치면서 농업의 역할과 사회 수요 간 간극이 벌어지기 시작했고([그림 2-4]의 2단계), 시간이 지나면서 더욱 확대되었다([그림 2-4]의 3~4단계).

[그림 2-4] 경제 발전 단계별 농업에 대한 사회적 수요 변화

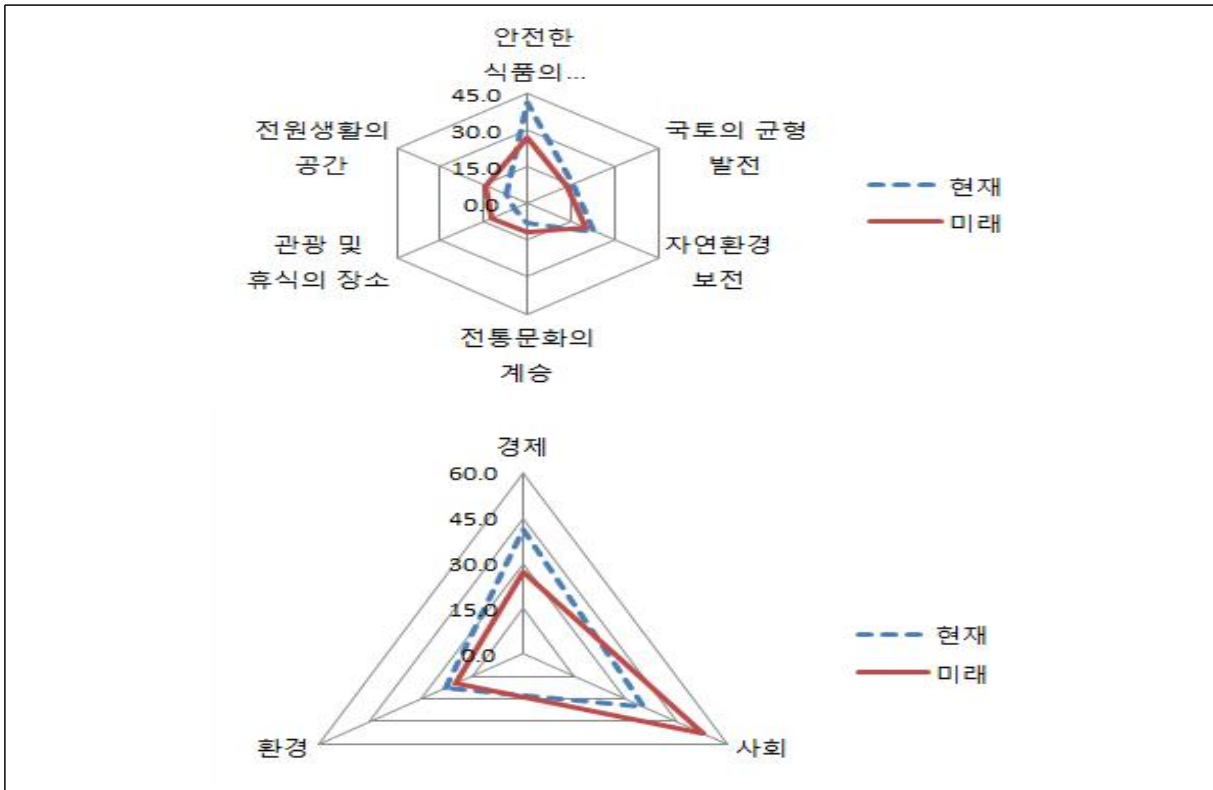


자료: Zawojaska(2013)를 재구성.

여기서 주목할 만한 또 다른 특징은 납세자들이 농업과 농촌을 ‘식량 생산 기능을 담당하는 산업과 공간’을 넘어 식량 생산 이외에 다양한 기능을 제공하고 소비할 수 있는 공급처 및 공간(consuming space)’으로 인지하기 시작했다는 점이다. 이러한 변화는 한국농촌경제연구원의 「농업·농촌에 관한 국민의식조사 결과」에서도 확인할 수 있다. 2006~2016년 조사 결과를 종합해 보면 도시민은 “현재는 식량의 안정적 공급을 가장 중시하지만, 향후에는 관광·휴양·전원생활 등 소비적·사회적 기능을 강조하고 있다. 그 와중에 환경부하를 늘려서는 안 된다고 인식한다.”라고 요약할 수 있다([그림 2-5]).

반면 농업부문이 실제로 제공하는 기능과 서비스 그리고 농정은 사회 수요에 비해 더디게 변화해 왔다. 이 결과 농업부문과 사회 전반의 관계(인식)가 악화되고 농업부문 내부 문제도 심각해졌을 수 있다.

[그림 2-5] 일반 국민이 중시하는 농업의 현재 및 미래 기능

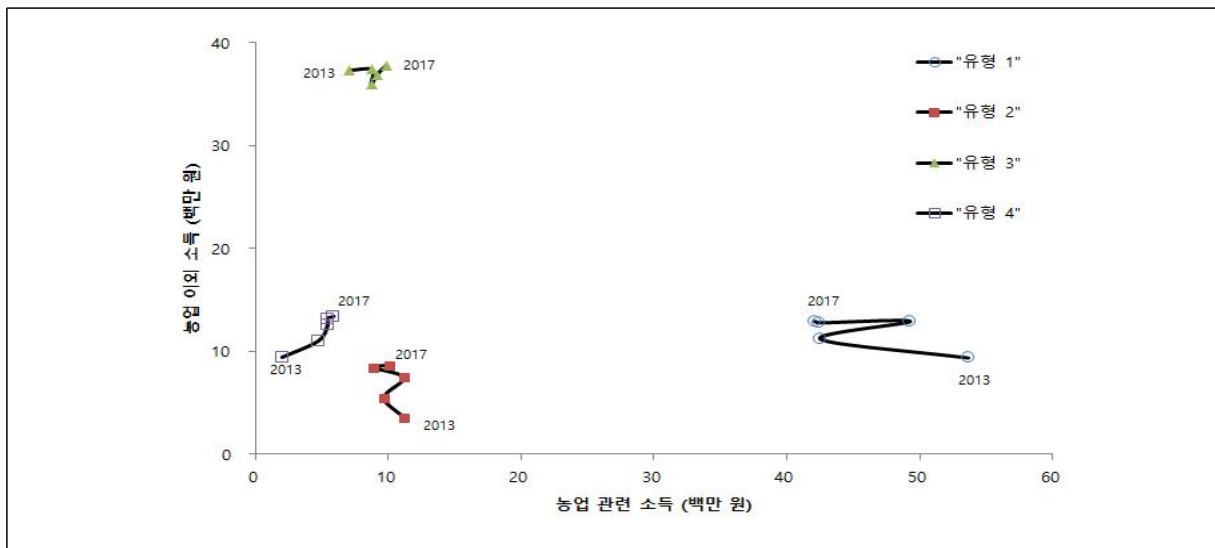


자료: 한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과」, 각 연도.

다. 정책 대상 설정 기준

농업의 다원적 기능을 확충하고 이를 복돋우는 수단으로 공익형 직불제를 쓸 수 있다는 논의에는 대체로 동의가 이루어질 듯하다. 그러나 문제는 현실적으로 모든 농업인(또는 참여 가능 집단)이 이러한 기능을 수행하기는 어렵다는 점이다. 예를 들어, 유찬희·김창호·김윤진(2019)은 농가소득 원천을 기준으로 농가를 유형화하고 2013~2017년 동안 이행 경로를 분석하였다([그림 2-6]). 분석 결과를 바탕으로 “소득이 일정 수준 이상인 농가는 소득원에 관계없이 경로 의존성을 갖는다.”라고 주장하였다. 바꾸어 말하면, 농외소득 활동을 주로 하는 농가나(예를 들어 영농 활동에 투입할 시간 자체가 부족해서) 대규모로 농사를 짓는 농가(예를 들어 영농 방식을 바꾸었을 때 수확량 감소 등으로 생기는 손해가 직불금 수령액보다 커서) 참여 유인이 적다는 것이다. 이러한 결과를 받아들인다면 일정 규모 이상 농사를 짓지만 규모가 너무 크지 않은 농가(예: 1종 겸업농), 새로운 영농 방식을 보다 쉽게 받아들일 수 있는 농가(예: 신규 취업농), 경지 면적은 적지만 다원적 기능 활동에 참여할 수 있는 여력이 있는 농가(예: 장년 또는 고령 농가) 등을 우선적으로 정책 대상으로 삼을 수 있다.

[그림 2-6] 2013~2017년 유형별 농가경제 이행 경로 요약



자료: 한국농촌경제연구원, 『농가경제조사』 원자료.

<부록> 농업의 다원적 기능과 사회적 수요

농업의 다원적 기능 중 사회적 기능(소비적 수요)이 점차 중요해지고 있다. 그럼에도 국내 선행 연구 중 농업의 다원적 기능이 지닌 사회·문화적 가치를 계측한 연구는 상대적으로 제한적이다(김은자·이한기 2001; 안윤수 외 2005; 양승룡 외 2012; 황정임 외 2009). 해당 연구도 농업(·농촌)이 지닌 공익적 기능이 어떻게 사회·문화적 가치를 지니는지를 엄밀하게 논의하기보다는 이전부터 축적되어 온 농업의 공익적 가치 정의와 범주 속에서 정의된 사회·문화적 가치를 평가하고자 시도하였다. 물론 해당 선행연구는 그동안 상대적으로 주목을 받지 못했던 사회·문화적 가치를 평가했다는 점에서 의의를 지닌다. 그럼에도 “어떤 점에서” 사회·문화적 가치를 지닐 수 있는지를 규명하여 논리적 근거를 마련한다는 점에서 일정 부분 한계를 지닌다.

이 연구에서는 OECD(1999)에서 제시한 어메니티(amenity, amenities) 개념을 준용하여 농업의 공익적 기능이 사회·문화적 가치로 이어질 수 있다는 점을 보다 정치하게 다루고자 한다. 어메니티 개념은 단수형과 복수형으로 모두 쓰인다. 이는 어메니티라는 개념 자체가 추상적인 의미(단수형)를 지닐 뿐만 아니라, 구체적인 현상과 대상(복수형)에도 적용될 수 있음을 뜻한다.

농촌 어메니티는 야생지, 경작지 경관, 역사적 기념물, 문화적 전통을 포함해 자연적인 것이든 인위적인 것이든 농촌 지역에 광범위하게 존재하는 모습들을 지칭한다. 농촌 어메니티의 성격을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농촌 어메니티는 즐거움이나 쾌적함을 제공하는 것과 연관된 가치 또는 효용을 지닌다. 또한 자연환경에 큰 영향을 받으며, 주거지로서의 농촌의 가치와 상충될 수 있다. 둘째, 농촌 어메니티의 가치나 효용은 생산적 가치보다는 주로 소비자 가치와 관련되어 있다. 소비자 가치는 농촌경관과 같이 농촌 어메니티가 농업 관련 생산과정의 중간재로 사용되지 않을 뿐만 아니라, 최종적인 산출물로서 소비자에게 소비된다는 의미이다. 셋째, 농촌 어메니티의 가치나 효용은 어메니티가 위치한 바로 그 지역에서 직접적으로 소비될 수 있을 뿐만 아니라 지역 외부에서 매체의 도움을 통해서 또는 매체의 도움 없이도 소비될 수 있다. 넷째, 농촌 어메니티는 독특한 영토적 속성과 긴밀하게 관련되어 있다. 이상의 특징을 종합하면 어메니티를 농업의 다원적 기능 중 결합 생산성과 연계할 수 있다. 영농 활동을 바탕으로 형성된 경관 등 자체가 어메니티에 영향을 미치기 때문이다.

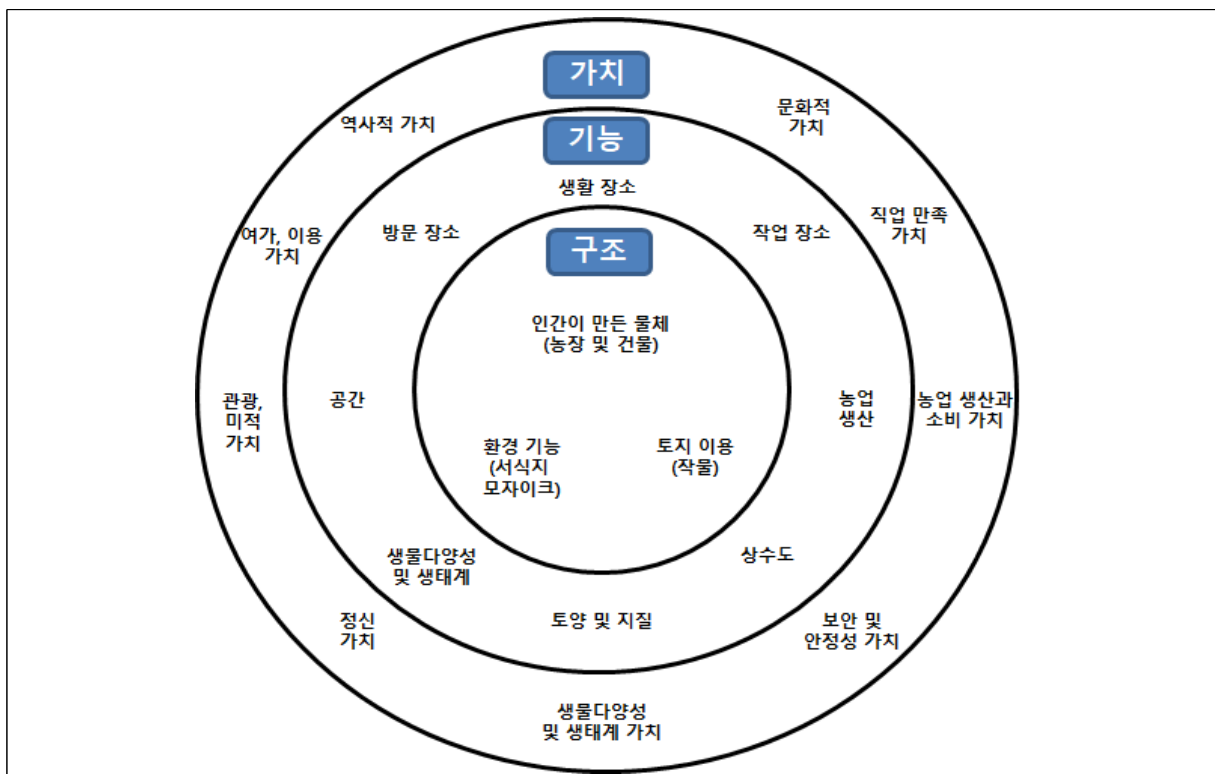
어메니티는 고유성(어메니티 특정 지역에만 존재함. 동일한 어메니티 재생산 불가능), 비가역성(인간 활동으로 훼손된 어메니티의 초기 가치 복원은 불가능), 불확실성(시간 그리고

인간 활동에 따라 어메니티 가치가 변화), 공공재, 긍정적 외부효과 그리고 영토적 외부효과라는 특징을 지닌다. 어메니티의 이와 같은 속성은 농업의 다원적 기능과 합치한다. 특히 다원적 기능이 갖는 공공재 특성과 외부효과(OECD 2001, 2008)를 기준으로 보면 두 개념은 친밀도가 매우 높다. 이상의 논의를 종합하면 ‘추상적 의미’의 어메니티와 농업의 다원적 기능이 밀접한 관계를 지닌다는 점을 뒷받침할 수 있다.

[부도 1]에서 볼 수 있듯이 농촌 지역에 광범위하게 존재하는 모습 자체와 다원적 기능은 농업·농촌의 기본 구조를 토대로 작동하는 다양한 기능이 서로 영향을 미치면서 나타난 결과이다(박종준·김상법·이용철 2013). <부도 1>의 ‘기능’ 중 농업 생산은 토양 및 지질, 생물다양성 및 생태계 등에 직접 영향을 미칠 뿐만 아니라, 공간과 방문·생활 장소의 형상 조형에도 영향을 준다. 이런 점에서 농촌 어메니티와 농업 생산 활동을 분리하기는 어렵고, 결합생산성이 있다고 볼 수 있다.

요컨대 농업의 다원적 기능과 농촌 어메니티는 모두 농업·농촌의 구조적 특성에서 비롯되지만, 농촌 어메니티를 다원적 기능이 나타나는 결과 또는 가치로 볼 수 있다. 이상영·김상법(2005)이 정의한 농촌 공익자원(“농촌 공간에 존재하면서 우리에게 친근감과 쾌적감을 주는 모든 소재들과 그것이 연출하는 이미지”)과 비슷하다고 볼 수 있다.

[부도 1] 농촌·농촌의 구조·기능·가치 모형



자료: Bergstrom(1998); 박종준·김상법·이용철(2013)에서 재인용.

[부도 1]의 논의를 토대로 두 개념 간 관계를 정립하더라도 범위 설정 문제는 여전히 남아 있다. 농촌 어메니티를 좁게 정의·해석한다면 다원적 기능 중 사회·문화적 기능 범위의 일부분으로 포함시킬 수 있다. 예를 들어 정현욱·이동기(2002)가 제안한 농촌자원 개념(“농경을 위한 인간과 자연의 상호작용 과정에서 생성·보전되어 온 문화, 역사, 생태 등 다양한 요소가 누적되어 표출된 것이며, 전통문화 및 역사, 생태 및 자연자원, 향토음식·특산물, 전통가옥, 경관 등을 포함한다.”)을 들 수 있다. 허준(2007)이 정의한 농촌 어메니티 자원(“농촌에 존재하는 특징적 환경과 공동체적 구성 요소를 총칭하는 것으로 농촌 지역의 정체성을 반영하고 있는 요소이면서 각 구성원에게 휴양적, 심미적, 경제적 가치를 제공하는 자원”)처럼 비물리적 요소까지 포함시키면 농촌 어메니티 개념이 다원적 기능과 일부 중첩되거나 오히려 더 큰 범위를 지닐 수 있다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 「수산업 혁신성장과 일자리 창출을 위한 수산혁신 2030 계획」, 2019.
- 국가재정운용계획 농림·수산·식품분과위원회. 『2017~2021 국가재정운용계획-농림·수산·식품 분야 보고서』.
- 국회예산정책처, 「2019년도 예산안 총괄분석」, 2019.
- 기획재정부, 「2019년도 예산」, 2019.
- 김연중·국승용·김용렬·이명기·김종선·김윤형·민경택·지인배·심재현, 『스마트 농업의 현황과 발전방향』, 한국농촌경제연구원, 2013, p. 176.
- 김연중·강창용·이명기·박지연·박영구·추성민, 『제4차 산업혁명 시대의 농업·농촌 대응전략 연구(1/2차년도)』, R862, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 김종진·김종인·조남욱, 『쌀 변동직불제 개편방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 농림축산식품부, 「2018년도 성과보고서」.
- 농림축산식품부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 각 연도.
- 농림축산식품부, 「2018년도 예산 및 기금 운용계획 개요」.
- 농림축산식품부, 「2019년도 예산 및 기금 운용계획 개요」.
- 우병준·김현중·박성진·서강철, 『축산업의 사회적 책임 이행 실태와 정책과제(1/2차년도)』, R864, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 유찬희·박준기·김종인·박지연, 『직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차년도)』, R800, 한국농촌경제연구원, 2016.
- 유찬희·조원주·김선웅, 『농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제』, R844, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 통계청, 「귀농어·귀촌인 통계」, 각 연도.
- 통계청, 「등록어선통계」, 각 연도.
- 통계청, 「수산물가공업통계」, 각 연도.
- 통계청, 「어업생산동향조사」, 각 연도.
- 한국개발연구원, 『국가재정운용계획 농림·수산·식품분야 보고서』, 2015.
- 한국농촌경제연구원, 「2017 식품수급표」, 2018.
- 한국농촌경제연구원, 「농식품 재정사업 리포트: 2018」, 2019.
- 한국농촌경제연구원, 『농업전망 2019: 농업·농촌의 가치와 기회 그리고 미래』, 2019.
- 한국무역통계진흥원, 「수산물 수출통계」, 각 연도.
- 한국해양수산개발원, 『2019 해양수산 전망과 과제(제2부 수산)』, 2019.

해양수산부, 「2016~2020 제1차 수산업·어촌 발전 기본계획」, 2016.

해양수산부, 「제2차 원양산업발전종합계획(안)(2014~2018)」, 2014.

(인터넷 자료)

FAO. FishstatJ

UN COMTRADE

해양수산부 통계시스템 e-나라지표(어가 소득현황, 어업 생산액 및 GDP 대비 부가가치 비중, 어가 및 어가 인구)