

# 농업보조금 집행 실태와 정상화 방안 연구

## - 자본보조사업을 중심으로 -

박 준 기 연구 위원  
허 주 녕 전문 연구원



## 머 리 말

---

농업부문 보조금 지원에 대하여 지원대상자 선정의 문제, 보조금 누수 문제, 집행체계상의 문제 등 비정상적 행태에 대한 비판이 제기되고 있다. 특히, 농식품 재정에서 보조금으로 지원되는 비중이 다른 부문에 비해 높아 보조금 정상화의 필요성이 제기되고 있다.

농업보조금은 소득보전 방식의 경상보조와 농업용 자산 취득을 위한 자본보조로 구분할 수 있다. 자본보조는 중앙정부가 기획하여 예산을 편성하고, 집행은 지자체를 통해서 추진하는 방식이다. 즉, 중앙정부는 점검 및 제도개선을 담당하며, 지자체는 집행 및 사후관리 업무를 담당한다. 이 과정에서 제도적 문제점과 보조금 지원 시설에 대한 사후관리 한계, 중복 및 편중지원, 보조금 누수 등의 문제가 발생하고 있다.

본 연구는 자본보조를 중심으로 보조금 집행 및 관리상의 비정상 실태를 파악하고, 제도적 측면과 운영 측면에서 정상화할 수 있는 방안 제시를 목적으로 수행되었다. 영농시설 등 자본보조지원사업 중심으로 보조금 집행 실태와 현장의견 수렴을 실시하여 보조금 집행상의 비정상적 행태 등 문제점을 도출하고, 자본보조사업 집행의 투명성 및 효율성 제고를 위한 지원체계 및 제도개선 방안을 제시하였다.

이 연구의 원활한 추진을 위해 협조해 주신 정책담당자와 전문가, 그리고 설문조사에서 충실한 답변을 주신 농업인 여러분께 감사의 말씀을 드린다. 이 연구의 결과가 농업보조금사업의 정상화와 효율성 제고, 더 나아가 농업경쟁력 향상을 위한 예산 집행의 기초 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

2015. 1.

한국농촌경제연구원장 최 세 균



## 요 약

---

### □ 농업부문 보조사업의 정상화 필요성

- 이 연구는 농업부문 보조금 중에서 자본보조사업 중심으로 지원대상자 선정 및 보조사업 시행과정에서 발생하고 있는 비정상 실태를 분석하고, 자본보조사업의 정상화와 예산 집행의 효율성 제고, 더 나아가 농업의 경쟁력에 기여할 수 있는 보조사업 집행의 정상화 방안을 제시하는 데 목적이 있음.
- 자본보조사업의 운영 실태 분석을 위하여 주요 사업별 운영 실적, 농업보조금 지원체계 분석, 중앙정부와 지자체의 역할 관계, 농업보조금의 비정상적 집행 사례 분석을 실시하고, 보조금사업의 정상화를 위한 개선 방향을 제시하였음.
- 자본보조사업의 정상화를 위해서는 보조금사업의 효과적 관리를 위한 통합정보시스템 측면, 현장에서 보조금사업 운영을 담당하고 있는 지자체 공무원의 역량 측면, 중앙정부의 모니터링 충분성 여부 및 운영 방식, 보조금 부정 수급 사례 및 비정상적 이용자에 대한 처벌 측면에서 검토가 이루어져야 할 것임.

### □ 자본보조사업의 비정상 운영실태

- 농식품분야 정부보조금사업의 비정상 운영 사례는 ① 사업대상자 선정, ② 사업추진 검토, ③ 사업비 집행 및 정산, ④ 보조시설 사후관리 등 주요 네 가지 분야에서 찾을 수 있음. 농업보조금에서 자본보조는 주요 사업별 보조금에 대해 지자체에서 집행, 사후관리 등을 맡고, 중앙정부(농림축산식품부)는 점검과 제도개선 등의 역할을 담당하고 있음.

- 최근 농업 보조금의 사후관리, 보조금 편중 및 중복지원과 관련한 비정상 운영에 대한 문제가 제기되고 있음. 농업부문 보조금 비정상 집행 사례의 실태 점검 결과, 보조금 집행 단계별 부실 유형에서 ‘사업비 집행 및 정산’이 37.1%로 가장 높았고, 다음으로 ‘사후관리’(34.3%), ‘사업추진 검토’(17.1%) 및 ‘사업대상자 선정’(11.4%)으로 나타남.
- 농림축산식품부에서 지원한 국고 보조시설에 대한 점검 결과 ‘사업비 집행 및 정산’과 ‘사후관리’ 부문이 가장 취약하게 운영되고 있는 것으로 나타남. 농업보조금 20개 사업에서 35건의 비정상 집행사례가 조사되었고, 시·도 자율사업(광특회계)의 비정상 운영이 다른 농업보조금사업에 비해 높게 조사되었음. 보조금사업의 비정상 운영을 최소화하기 위해서는 광특회계사업에 대한 사전교육과 감사의 강화가 필요한 것으로 판단됨.

#### □ 자본보조사업 정상화 기본방향

- 첫째, 국민 전체의 후생을 증대하는 방향으로 개편되어야 함. 이를 위해서는 보조사업의 공공성을 증대시키며, 공공재에 우선 배분할 필요가 있음.
- 둘째, 시장경제를 보완하는 방향으로 개편되어야 함. 즉, 정부개입은 시장실패 보완에 한정하고, 경쟁 환경 조성을 통한 효율성 증대를 목적으로 지원해야 함.
- 셋째, 농업의 지속적 성장을 고려한 투자가 이루어져야 함. 이를 위해서는 신성장 동력 확보와 이를 위한 기초 인프라 조성에 투자를 집중할 필요가 있음.

## □ 자본보조사업 집행 및 관리체계 개편방향

- 대상자 선정단계: 농업경영체 DB와 AgriX 사업관리프로그램을 연계·통합함으로써 부정수급 및 중복지원을 원천적으로 방지하고 지원절차를 간소화할 필요가 있음. 통합정보관리시스템에 기반한 경영체별 경영정보, 지원이력 조회 등으로 지원대상 적격 여부 판단하여 중복·편중지원 사전에 방지할 수 있는 체계 구축이 필요함.
- 보조금 집행단계: 통합정보관리시스템에 지원제한 대상, 기계·장비 가격정보 등 보조사업 관리에 필요한 다양한 정보의 등록·조회 시스템 구축이 필요함. 현재 지자체의 관리대상 보조재산 건수 과다로 정상적 사후관리에 어려움이 있음. 보조금 지원 자산 중 소모성 기자재 등은 사후관리 대상(중요자산)에서 제외하고, 관리 방식도 오프라인 형태의 관리대장 작성·비치 방식에서 통합정보관리시스템을 통한 관리로 개편할 필요가 있음. 한편 중요 자산에 대해서는 등기서류에 보조금 지원사실을 ‘부기등기’함으로써 매매, 담보제공 시 거래상대방인 매수자·금융기관이 부기등기 내용 확인으로 국고지원시설의 임의 사용을 사전에 방지할 필요가 있음.
- 성과평가 의무화: 성과평가를 의무화하여 재정사업의 목표를 설정·관리하고 집행 사항을 항상 모니터링할 수 있는 체계를 구축해야 함. 보조사업 및 재산의 목적 외 사용을 사후적으로 차단할 수 있는 장치를 마련하고, 환류체계를 통해 당해 연도의 성과를 차기 연도에 반영하는 인센티브 시스템을 도입해야 함.
- 보조금 부당 사용자의 책임 강화: 보조금 부당사용이 반복되는 경우 지원대상에서 영구 제외(삼진아웃제)하여 책임성을 강화하는 방안 마련이 필요함.

ABSTRACT

The Current Status and Improvement Plans of Agricultural Subsidization

**A need to normalize the subsidy program in the agricultural sector**

This study aims to analyze the abnormal situation in the process of carrying out the capital aid project in the agricultural sector and selecting beneficiaries and to present ways to normalize the program and improve the efficiency of budget execution.

To normalize the capital aid project, an approach from the following aspects is necessary: the integrated information system for the effective management of the subsidy program; capabilities of public officials in local governments in charge of the program in the field; the central government's monitoring and operation methods, the cases of illegal receipt of subsidies, and the strengthening of the responsibility of those who illegally receive subsidies.

**The basic direction for normalization of the capital aid project**

First, the project should be reformed to enhance the people's welfare. For this, the publicness of the subsidy program should increase, and the subsidies should be first distributed to public goods.

Second, the project needs to be reformed to complement the market economy. That is, government intervention should be limited to supplementing market failures, and support should aim to improve efficiency by creating the competitive environment.

Third, investment should be made in consideration of the sustainable growth of agriculture. For this, investment needs to be focused on securing new growth engines and creating basic infrastructures for it.

**Strategies to reform the implementation and management system of the capital aid project**

At the stage of selecting beneficiaries, it is necessary to fundamentally prevent illegal receipt and overlapping application by utilizing the agricultural enterprises DB and to simplify the application procedure.

At the subsidization stage, it is needed to establish a registration/search system of information regarding subsidy program management, and system improvement is required to prevent arbitrary use of government-supported facilities for important assets.

It is necessary to regularly check through mandatory performance evaluation and monitoring whether the policy goals of the capital aid program are achieved, and to create an incentive system that reflects the relevant year's performance in the next year through the feedback system.

The responsibility of illegal users of subsidies should be strengthened. A system should be established to permanently exclude those who repeat illegal use of subsidies from beneficiaries (three-strike-out system).

Researchers: Park Joonkee and Heo Joonyung

Research period: 2014. 8. ~ 2015. 1.

E-mail address: jkpark@krei.re.kr

## 차 례

---

### 제1장 서 론

- 1. 연구 필요성 및 목적 ..... 1
- 2. 선행연구 검토 ..... 3
- 3. 연구방법 및 범위 ..... 4

### 제2장 농업보조금 지원 실태와 문제

- 1. 농식품 재정에서 보조금의 위치 ..... 6
- 2. 자본보조사업의 성격별 지원 실태 ..... 10
- 3. 자본보조사업의 특성과 문제 ..... 18

### 제3장 자본보조사업 운용 실태와 개선과제

- 1. 자본보조사업 실태조사 개요 ..... 20
- 2. 실태조사 주요 결과 ..... 21
- 3. 요약 및 개선과제 ..... 30

### 제4장 자본보조사업 수요자 및 정책담당자 조사 결과

- 1. 농업법인경영체 ..... 33
- 2. 지방자치단체 정책담당자 ..... 42
- 3. 요약 및 시사점 ..... 48

**제5장 자본보조사업 정상화를 위한 정책 개편방안**

1. 기본방향 .....	51
2. 자본보조사업 집행 및 관리체계 개선 방안 .....	53
3. 자본보조사업 정상화 기반조성 방안 .....	60
부록: 농업법인경영체·지자체 정책담당자 조사표 .....	67
참고 문헌 .....	75

## 표 차례

---

### 제2장

표 2- 1.	농업보조금 비율 추이 .....	8
표 2- 2.	농식품부 세부사업별 재정지출 변화 .....	9
표 2- 3.	발농업 관련 주요 사업 실적 현황(2013) .....	14
표 2- 4.	유형별 농업보조사업 집행 현황 .....	15
표 2- 5.	2014년 원예시설현대화사업 집행 현황 .....	16
표 2- 6.	조사료생산기반확충사업 예산 집행률 .....	18

### 제3장

표 3- 1.	2014년 농업분야 보조금 운영실태 조사 지역 .....	21
표 3- 2.	보조금 부실 유형 .....	22
표 3- 3.	지자체별 보조금 부실 유형 .....	25
표 3- 4.	주요 사업별 보조금 부실 유형 .....	27
표 3- 5.	주요 사업별 보조금 부실 문제점 .....	28

### 제4장

표 4- 1.	농업보조금 실태 관련 농업법인경영체 현황 .....	34
표 4- 2.	보조금 지원 실적 .....	35
표 4- 3.	보조금 활용 용도 .....	35
표 4- 4.	보조금 지원 금액 .....	36
표 4- 5.	보조금 상환 잔액 .....	36
표 4- 6.	보조금 지원 만족도 .....	37
표 4- 7.	농업보조금을 신청하지 않은 이유 .....	37

표 4- 8.	세부항목별 농업보조금 만족도 .....	38
표 4- 9.	농업보조금에서 자부담 비율 적정성 .....	39
표 4-10.	보조금 지원 후 사후관리 방식 .....	39
표 4-11.	사후관리 횟수 .....	40
표 4-12.	보조금 시설에 대한 임의 담보제공 의향 .....	40
표 4-13.	보조금 제도 개선의 과제 .....	41
표 4-14.	조사대상 지자체 현황 .....	42
표 4-15.	농업보조금 편중에 대한 인식 .....	43
표 4-16.	농업보조금 지원대상자 선정 공정성 .....	43
표 4-17.	사업대상자선정위원회 운영에 대한 선호결과 .....	44
표 4-18.	보조시설에 대한 사후관리 실태 .....	44
표 4-19.	보조시설에 대한 사후관리 애로사항 .....	45
표 4-20.	보조시설물의 임의 처분 및 담보제공 실태 .....	46
표 4-21.	보조시설물 관리시스템의 운영실태 .....	46
표 4-22.	농업보조금 부정행위에 대한 제재 수준의 강도 .....	47

## 제5장

표 5- 1.	중앙관서장의 사전승인 없이 시설이 담보로 제공된 사례 조사 결과 ...	58
표 5- 2.	중요 재산 범위 및 사후관리기간 적용 기준 .....	61

## 그림 차례

---

### 제1장

그림 1-1. 연구 추진체계 .....	5
-----------------------	---

### 제2장

그림 2-1. 보조금(subsidy)의 포함 범위 .....	7
그림 2-2. 보조금 지원 실적 추이(교부액) .....	13

# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구 필요성 및 목적<sup>1</sup>

- UR 협상이 타결된 1990년대 중반 이후 농업부문에 대한 정부의 대규모 투 용자가 실시되었음. 이 과정에서 일부 보조금에 대하여 지급 대상 선정의 적정성 여부, 보조금 누수문제, 지급방식 등에 대한 개편의 필요성이 제기되 어 왔음.
- 농업부문에 대한 보조금 지원(조세 지출 제외)은 경상보조와 자본보조의 두 가지 방식으로 이루어지고 있음.
  - 경상보조는 농업부문의 공익적 기능에 대한 소득보전(고정직불금) 혹은 가격 하락에 따른 보전(변동직불금)을 목적으로 하는 보조금을 의미함.
  - 자본보조는 농업생산·가공·유통 관련 시설물 설치, 농업생산에 필요한 자산 취득 등을 목적으로 지원되는 보조금을 의미함.

---

1 「경제혁신 3개년 계획(2014. 3. 5.)」 후속 조치로 농업보조금 집행 실태 및 효율성 제 고 방안 등에 대해 경제인문사회연구회의 요청으로 추진하였음.

- 농가는 소비 주체로서의 가계 성격과 영농 주체로서의 기업 특성을 동시에 갖고 있음. 따라서 국가 혹은 지자체 차원에서 정책적·지역적으로 필요하다고 판단되는 경우, 농가의 생산 활동에 필요한 자산 취득 등을 목적으로 정부의 보조금 지원이 실시되고 있음.
- 농업부문에 대한 자본보조 방식의 보조금 지원은 기본적으로 농가의 수익성 향상, 비용절감 효과 등을 통해 농업부문의 경쟁력을 제고시키는 데 일차적 목적이 있으며, 그 결과로 소비자 후생 향상과 대외 경쟁력 제고를 도모하는 데 목적이 있음.
- 농식품부의 2014년 재정지원 세부사업은 총 329개이며, 13조 6,371억 원을 지원하고 있음.
  - 지원 방식별로는 융자 3조 1,030억 원(22.8%), 보조 6조 2,255억 원(45.7%), 농식품부 직접수행 4조 3,086억 원(31.5%)임.
  - 농업보조금 6조 2,255억 원 중 경상보조(쌀고정 등 직불금, 복지지원, 면세유 지원 등)는 3조 764억 원, 자본보조(과실전문단지기반, 에너지효율화 등)는 3조 1,491억 원임.
- 특히, 자본보조는 주로 자산 취득 및 설치에 활용되므로 경상보조와 달리 일회성 지원이 아닌 특징이 있음. 자본보조의 집행방식은 중앙정부가 기획하여 지자체를 통해 예산을 집행하게 됨. 지자체는 보조금사업의 집행, 사후관리 등을 추진하고, 중앙정부는 점검 및 제도개선 등의 역할을 담당함. 이 과정에서 농업부문 자본보조 지원 관련 보조금 지원 시설에 대한 사후관리 문제, 중복 및 편중지원, 보조금 누수 등의 문제가 제기되고 있음.
- 농업보조금 중에서 영농시설과 같은 자본보조지원사업을 중심으로 보조금 집행 실태 점검과 현장 의견 수렴을 통해 개선과제를 도출하고, 이에 근거

하여 농업보조금의 투명성 및 효율성 제고를 위한 지원체계 정비 및 제도 개선 방안 모색을 위한 연구가 필요함.

- 이 연구의 목적은 첫째, 농업부문 자본보조지원사업을 중심으로 비정상적 보조금 집행 실태를 분석하여 농업보조금의 부정수급, 보조금 누수 등 비정상적인 보조사업 집행 사례를 정리하고, 둘째, 자본보조의 정상적 집행을 위한 지원체계 개편 및 기반조성 방향을 제시하는 데 있음.

## 2. 선행연구 검토

- 농업부문 보조금 지원 실태 파악은 정부에서 발행하는 국가재정운용계획(2013~2017)과 농림축산식품부 관련 예산자료를 활용하였음. 특히 국가통계포털에서 제공하고 있는 농식품재정 현황 정리에 활용하였음.
- 농식품부(2014)에서 추진한 보조금사업 추진 및 시설운영 실태 감사결과는 자본보조사업의 비정상 실태 파악과 문제점 도출에 활용하였음. 자본보조사업 집행 단계별로 나타난 운영상의 문제점과 개선과제들은 비정상 실태 정리에서 중요한 참고자료로 활용하였음.
- 박성재 외(2011) 및 김병률 외(2009)의 연구는 농업보조금 개념과 보조금 지원체계 개편 방향을 제시하고 있어서 본 연구에서는 보조금 개념, 연구범위 설정을 위한 참고자료로 활용하였음.
- 농업부문 보조금 실태와 문제점에 대한 연구는 최근에 국가예산정책처를 중심으로 추진되어 오고 있음. 국가예산정책처(2014)와 서세욱(2012)은 농업부문 보조사업 전반에 대한 이해와 개선과제 도출의 참고자료로 활용하였음.

- 박준기 외(2014)의 연구와 김미복 외(2013b, 2014)의 연구는 자본보조사업이 주로 시행되고 있는 밭농업 중심의 시설지원사업 등에 대한 성과평가 보고서로, 관련 사업 실태와 성과 파악의 기초자료로 활용하였음.
- 이외에도 송주호 외(2010), 박성재 외(2008), 한국농촌경제연구원(2009, 2010) 등의 연구에서 농업부문 보조사업의 실태, 개선과제, 정상화를 위한 방향 설정의 참고자료로 활용하였음.
- 이 연구의 특성상 다른 연구와의 차별성 확보보다는 농업부문 보조금 관련 기존 연구 및 실태분석 결과를 기초로 실현 가능한 보조금 지원 및 운용의 정상화 방안을 제시하기 위하여 선행연구 결과를 활용하였음.

### 3. 연구방법 및 범위

#### □ 연구방법

- 문헌연구 및 자료 분석
  - 국내외 선행연구 검토
  - 농업보조금 실태조사 자료 검토
- 농가조사 및 현지 조사출장 실시
  - 농업보조금 관련 농업인(법인체)의 참여 실태 및 인식 조사
  - 농업보조금사업 집행 담당자 운영실태 등 조사
  - 농업보조금 집행 실태 파악 위한 현지 조사출장 실시

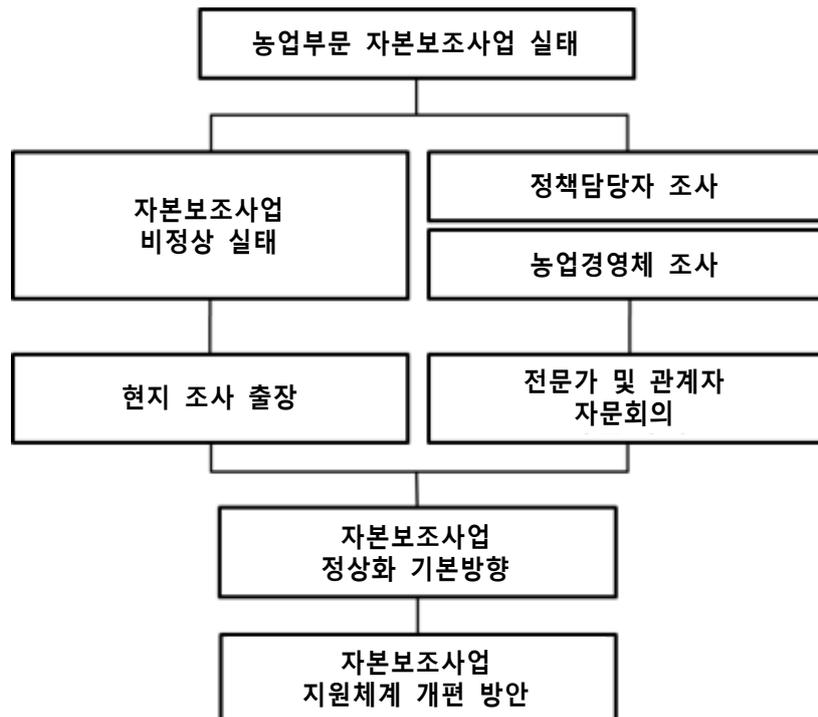
## ○ 전문가 자문회의

- 농업보조금 효율화 방안 모색 위한 전문가 간담회 실시

## □ 연구범위

- 농업부문에 지원되는 보조사업 중 **자본보조 중심(경상보조 제외)**으로 지원 및 집행 실태와 정상화 방안을 제시함.

그림 1-1. 연구 추진체계



## 제 2 장

### 농업보조금 지원 실태와 문제

#### 1. 농식품 재정에서 보조금의 위치

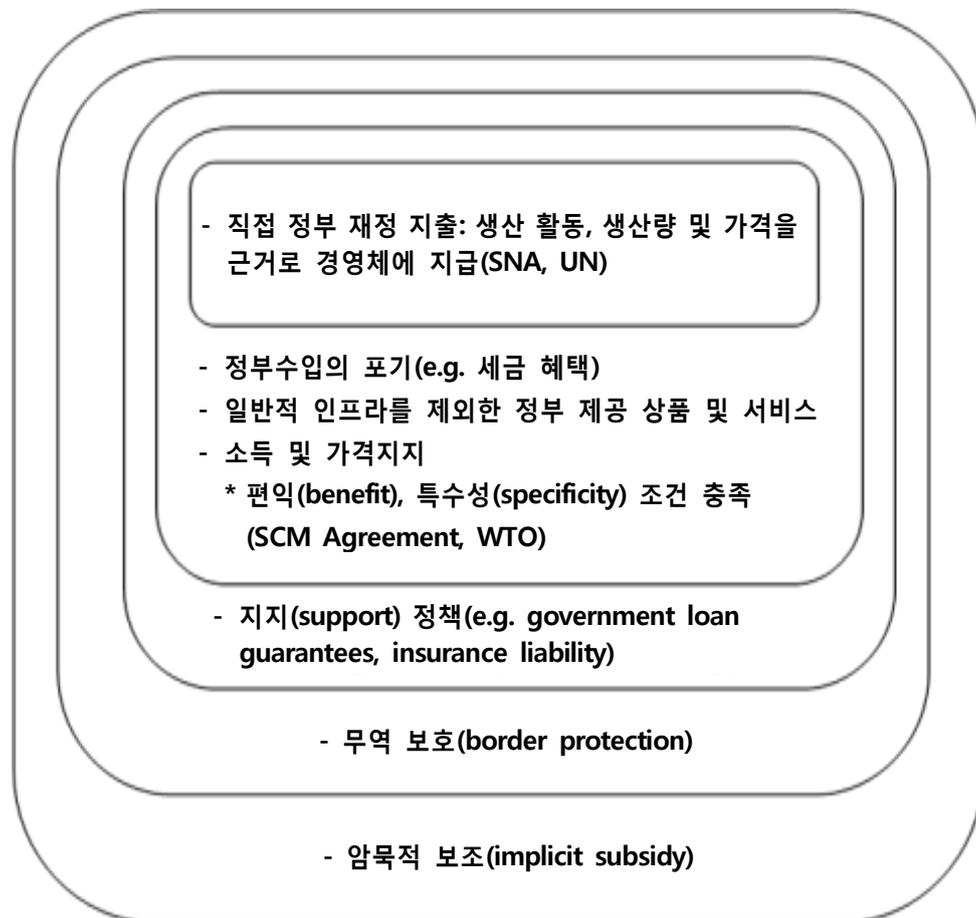
##### 1.1. 농업보조금의 개념<sup>2</sup>

- 농업보조금은 일반적 보조금에서 농업분야에 지원되는 보조금을 의미하며, 보조금의 정의는 국제기구나 기관마다 달라 보편적 개념으로 정의하기 어려움(박성재 외 2011; 국회예산정책처 2014).
- 「보조금 관리에 관한 법률」(법률 제12844호)에서 “보조금”이란 ‘국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다’라고 정의하고 있음.

<sup>2</sup> 농업부문 보조금 누수 및 비정상적 운영 문제 제기에 대하여 자본보조를 중심으로 실태 및 개선방안을 제시하였으며, 경상보조는 연구범위에 포함시키지 않았음.

- UN의 국민계정 체계에서의 보조금은 정부가 기업의 생산활동 수준, 기업이 생산·판매·수입한 재화나 서비스의 양 또는 가치를 근거로 기업에게 지불하는 금액을 의미함. 따라서 생산자에게 이전되는 예산의 지출(budgetary payments)만을 포함하기 때문에 가장 좁은 의미의 정의 중 하나임(박성재 외 2011). 농업보조금은 정부가 농업분야에 투입하는 각종 보조사업 지원금을 포괄적으로 의미함.

그림 2-1. 보조금(subsidy)의 포함 범위



자료: 김병률 외(2009: 114).

- OECD에서 농업 관련 보조를 측정하기 위해 다양한 지표를 활용하고 있으며, 대표적인 것이 생산자지지추정치(Producer Support Estimate: PSE)임. 재정적 지지(정부 서비스, 직접지불, 수출보조 등)와 시장가격지지(Market Price Support)를 포함하므로 WTO의 보조금 정의보다 더 포괄적임(박성재 외 2011).

## 1.2. 농업보조금 구조와 지원 현황

- 중앙정부에서 지난 30년 동안 다양한 농업정책을 추진하였으며, 각각의 정부별 ‘문민정부’ 42조 원(1992~1998년), ‘국민의 정부’ 45조 원(1999~2004년), ‘참여정부’ 119조 원(2004~2013년)의 투융자를 계획함. MB 정부와 박근혜 정부는 지난 정부와 같은 새로운 투융자 계획을 수립하지 않았으나 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 따라 5개년 계획을 수립하여 집행하고 있음(국회예산정책처 2015).
- 국고보조금은 중앙정부가 민간 및 지방자치단체를 대상으로 구체적인 용도나 교부조건 등을 명시하여 교부하며, 국가 전체 예산에서 보조금 예산이 차지하는 비중이 2011년 14.1%에서 2014년 14.8%로 점점 확대되고 있음.

표 2-1. 농업보조금 비율 추이

단위: 억 원, %

구 분	국가 예산	전체 보조금			
		보조금	비율 1	농업 보조금	비율 2
2011	3,091,000	436,899	14.1	67,357	2.2
2012	3,254,000	464,724	14.3	68,313	2.1
2013	3,420,000	491,692	14.4	60,853	1.8
2014	3,558,000	525,392	14.8	62,255	1.7

자료: 디지털예산회계시스템(2015); 국회예산정책처(2015).

- 농림축산식품부 보조금 예산은 2011년 6조 7,357억 원(수산분야 포함), 2014년은 6조 2,255억 원으로 매년 등락은 있지만 감소 추세임. 국가 전체 예산에서 국고보조금의 비율은 증가추세이지만, 농업분야 보조금의 비율은 2011년 2.2%에서 2014년 1.7%로 감소하는 추세를 보임.
- 농식품부의 재정지출 총액은 최근(2010~2014년) 5년 동안 세부사업별 등락을 반복하며 감소 추세임. 경상보조는 2012년 26,025억 원에서 2014년 30,764억 원으로 증가 추세를 보이고 있지만, 자본보조는 동 기간 42,288억 원에서 31,491억 원으로 감소 추세를 보이고 있음.
- 2014년 농식품부의 세부사업별 재정지출에서 전체 보조지출액은 62,255억 원이며, 그중 경상보조는 30,764억 원(22.6%), 자본보조는 31,491억 원(23.1%)임.
  - 특히, 자본보조의 경우 중앙정부가 기획 및 예산 배정하며, 지자체가 집행, 관리하는 방식으로 운용되고 있음. 이 과정에서 관련 제도의 불합리성, 점점 미흡 등으로 보조금 누수, 중복지원 등의 문제가 제기되고 있음.

표 2-2. 농식품부 세부사업별 재정지출 변화

단위: 억 원, %

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
총지출	146,738	148,644	136,778	135,628	136,371
보조금 소계	65,146 (44.4)	67,357	68,313	60,853	62,255 (45.7)
경상보조	28,636 (19.5)	27,316	26,025	27,342	30,764 (22.6)
자본보조	36,510 (24.9)	40,041	42,288	33,511	31,491 (23.1)
융자	28,918 (19.7)	29,882	27,708	33,047	31,030 (22.8)
직접지출	52,674 (35.9)	51,405	40,757	41,368	43,086 (31.6)

주: 총지출은 농식품부소관 예산이며, 직접지출은 농식품부가 직접 수행하는 예산임.

자료: 농림축산식품부 예산 및 기금운영계획 재구성.

## 2. 자본보조사업의 성격별 지원 실태<sup>3</sup>

### 2.1. 주요 부문별 지원 현황

- 농식품 분야에서 농업경쟁력 강화를 위한 지원 사업은 9개의 분야로 진행되고 있음. 세부적으로 9개의 분야에는 맞춤형 농정원칙 및 추진시스템 구축, 고령농 경영이양 촉진, 농업인 교육훈련 지원 강화, 영농규모화사업, 시설장비 현대화 지원, 생산기반 정비 사업규모 현실화, 수출확대지원, 성장동력 확충, 산림자원 육성 등이 있음.
- 농식품 분야에서 ‘농업경쟁력 강화’와 관련된 재정 투입규모는 2004년 4조 9,922억 원에서 2009년 7조 5,805억 원까지 51.8% 증가, 2011년 6조 3,411억 원으로 다소 감소, 2013년에는 7조 4,456억 원으로 2009년 수준과 비슷한 수준임. 지난 10년간 ‘농업경쟁력 강화’를 위한 재정 투입규모는 약 5조 원에서 7조 5천원 억으로 49% 증가하였음.
  - 전체 재정투입에서 차지하는 비율은 2004년 64.1%에서 2011년 43.9%까지 낮아졌으나, 2013년에는 57.0%로 높아짐(김미복 외 2014).
- 농업경쟁력강화 부문은 생산기반정비를 포함하여 규모화 등 농업 경쟁력을 강화하기 위한 장기투자들이 포함되며, 119조 투융자계획 이전부터 투자 비중이 높았던 부문임.
  - 특히, 농식품 기술개발사업을 포함하는 신성장 동력 확충 분야의 투자가 최근에 증가하고 있음.
  - 농업경쟁력강화 부문의 투융자는 2004~2013년 누적 집행액 기준으로

<sup>3</sup> 농업보조금 지원 및 운영 실태와 관련하여 자료의 한계상 사전 연구 결과인 김미복 외(2014)의 『119조 투융자계획 분야별 성과평가』 자료를 인용함.

102.1%의 높은 집행률을 나타내고 있음. 관련 지원 사업에서 고령농 경영이양 촉진, 영농규모화 사업, 시설장비현대화사업 분야를 제외한 6개 분야는 집행률이 100% 이상임.

- 정부의 보조예산에서 자본보조 성격의 사업은 주로 시설장비 현대화 관련 사업으로 다음과 같이 다양한 사업이 포함되어 있음.
  - 시설장비 현대화 부문에는 농업종합자금, 후계농업인육성, 후계농 추가 지원, 인삼·과수 고품질 시설현대화, 과수농기계 임대지원, 농기계구입 자금 등 농기계 관련 사업, 경주마, 송아지, 친환경축사시설, 축산분뇨시설, 축사시설현대화, 생축 수송차량지원, 원예작물브랜드 육성, 인삼계열화, 저온유통체계 구축, 신선편이가공시설, 시설원예 에너지이용효율화, 공영도매시장, 침단온실신축, 수출전문단지조성, 농신보 출연 등이 있음.
  - 2013년 기준 2조 5,674억 원이 계획되어 전체의 자본보조 사업의 38.8%를 담당하고 있고, 집행액은 2조 9,827억 원(40.1%)으로 집행률은 116.2%로 계획대비 초과 집행되었음. 2010년, 2011년 과수고품질시설현대화, 비닐하우스 재해경감대책, 양념채소 브랜드 육성, 경주마 관련 사업, 농기계 구입자금 사업의 집행은 상대적으로 저조함(김미복 외 2014).
- 생산기반 정비 및 사업규모 현실화 부문은 영농규모화 사업을 제외한 생산기반정비 단위사업에 포함되는 항목이 주된 사업임. 받기반정비, 기계화경작로포장, 과수생산단지, 대단위농업개발, 간척지, 용수개발, 배수개선, 수리시설개보수, 저수지 준설, 지하수, 용수관리, 방조제, 용수관리 자동화사업 등이 포함됨(김미복 외 2014).
  - 2013년 기준 1조 5,377억 원이 계획, 1조 8,937억 원이 집행되어 123.2%의 집행률을 나타남. 계획 금액 기준으로 2013년에는 전체에서 23.2%를 차지하여 점차 감소하고 있음.
  - 집행률 기준으로 보면, 39.6%(2004년)에서 25.4%(2013년)로 10년 동안 SOC 관련 투자는 감소하였음. 또한, 2011년을 제외하고는 집행률이

100% 내외이거나 초과 되고 있음. 2011년에는 배수개선, 수리시설개보  
수사업의 집행이 저조하였음.

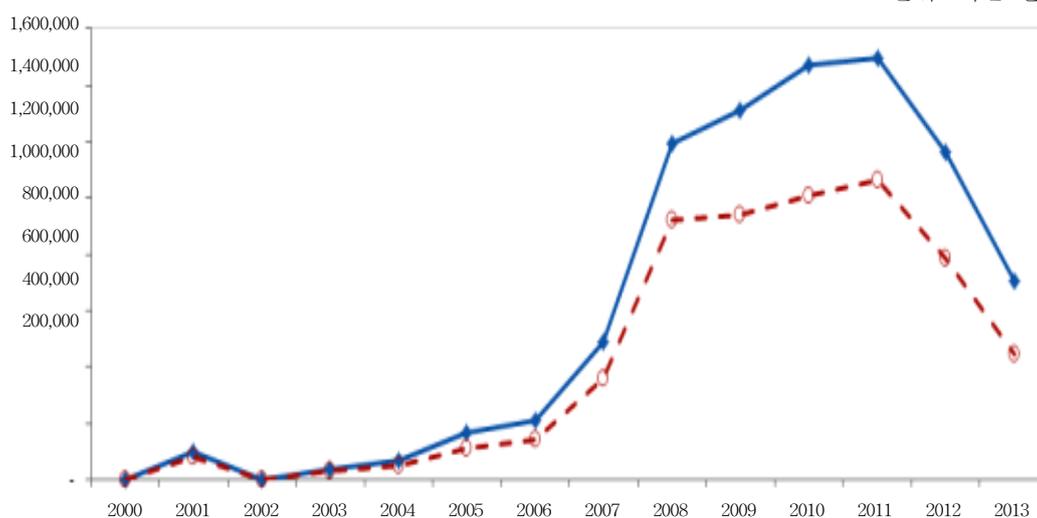
- 수출확대지원 부문에는 농산물 해외시장개척, 농축산물 판매촉진, 수출물류  
센터 건설, 국제박람회, 시설원예 품질개선사업, 농식품 해외전진기지 구축,  
K-food 프로젝트 등 식품산업육성, 농산물 수출촉진(농안기금) 관련 사업이  
포함됨.
  - 2013년 1,092억 원 계획, 1,762억 원 집행으로 집행률은 161.4%로 높은  
편임. 2004년 집행률은 91.9%였으나 점차 확대되어 2010년, 2011년 400%  
를 초과하였음.
- 전체 경쟁력강화 부문에서는 2004년 0.7%를 차지하였으나 점차 증가하여  
2013년 기준 비중은 2.4%임. 누적 집행 금액 9,012억 원은 전체의 1.4%에  
해당하는 금액임(김미복 외 2014).
  - 성장동력확충 부문에는 주로 기술개발, R&D 관련 사업이 포함됨. 기술  
농업육성, 기술협력, 고품질 쌀 및 발작물 생산기술 개발, 친환경농업기  
술 등 농진청사업 및 종자개발, 가축개량, 농식품 전문투자펀드, 녹색마  
을, 종자산업 육성, Golden Seed 프로젝트 등이 포함되었음.
  - 2013년 계획된 금액은 7,161억 원으로 전체의 10.8%를 차지함. 집행 기  
준으로는 7,782억 원으로 전체의 10.5%를 차지함. 2004년에는 계획 금액  
이 불과 3,751억 원으로 7.6%를 차지하였음. 농업부문 R&D 중요성이 강  
조되면서 예산 금액이 점차 증가하였음.
  - 집행기관은 주로 농진청인데 집행률은 2004~2009년까지 95% 이상의 매  
우 높은 집행률을 보였고 2010년 이후부터는 초과 집행되었음. 누적 금  
액으로는 5조 4,643억 원이 계획되었고 5조 7,016억 원이 집행되었음.
- 시장개방이 진행됨에 따라 보완대책으로 과수, 시설원예, 축산 부문에 보조

금이 크게 확대되었음. 2000년대 중반 농촌정책을 포함한 농업에의 투자가 크게 확대되며 전체 금액은 크게 증가하였음.

- 농업경쟁력 제고를 위한 사업이 확대되면서 2004년 667.4억 원에서 2008년 1.19조 원으로 크게 확대되었다가 2011년 1.49조 원을 기점으로 2012년 1.16조 원, 2013년 7,000억 원으로 감소하고 있는 추세임.

그림 2-2. 보조금 지원 실적 추이(교부액)

단위: 백만 원



자료: 박준기 외(2014).

- 발농업 관련 보조금사업은 원예시설현대화, 농업에너지이용효율화, 농산물산지유통센터설치 지원, 주요곡물산업육성, 농기계임대사업 등이 있음. 발농업 관련 사업은 전체 실적 중에서 건수로는 63%를 차지하고 사업비 기준으로는 36%(2.9조 원)임.
- 원예시설현대화사업은 발농업 관련 보조금사업 실적(건수) 중에서 2/3를 차

지하지만 금액 면에서는 22% 비중에 불과함. 농업에너지이용효율화사업도 마찬가지로 단가가 낮은 사업으로 건수로는 26%, 금액으로는 10%만을 차지하고 있음.

- 반면, 농산물산지유통센터설치 지원사업의 경우에는 건수로는 2% 실적이지만, 금액으로는 64%를 차지하고 있음.

표 2-3. 발농업 관련 주요 사업 실적 현황(2013)

단위: 건, 백만 원

구 분	실적(건수)(A)	사업비(B)	평균 사업비(B/A)
원예시설현대화	27,735	670,935	24
농업에너지이용효율화	9,949	312,074	31
농산물산지유통센터설치	745	1,906,827	2,559
주요 곡물산업육성사업	122	106,067	869
농기계임대사업	97	1,410	15
계	38,648	2,997,313	78

자료: 박준기 외(2014), 김미복 외(2014)

- 생산비지원사업 중 조사료생산기반확충사업은 사일리지 제조, 기계장비의 지방비 및 자부담 증가 등의 이유로 사업수요가 감소하고 있음. 또한 지방비 및 자부담률 상향 조정 등 지원조건 변경도 사업수요 감소에 영향을 미쳐 2014년 사업집행률이 52%로 저조함.
- 자본보조와 관련된 농업보조사업의 집행 현황에서 생산비지원사업인 ‘조사료생산기반확충’ 사업의 집행률은 52.2%이고, ‘고품질쌀유통활성화’ 사업의 집행률은 46%로 낮음. 반면 ‘친환경농자재지원’ 사업의 집행률은 97.2%, ‘과수고품질시설현대화’ 사업의 집행률은 97%로 상대적으로 높음.

표 2-4. 유형별 농업보조사업 집행 현황

단위: 백만 원, %

구분	사업명	2014			
		예산액	실집행액	불용액	집행률
생산비 지원	조사료생산기반확충	157,707	82,313	35,358	52.2
	농기계임대	20,000	17,575	-	87.9
	친환경농자재지원	227,169	220,902	442	97.2
혁신 지원	고품질쌀유통활성화	12,105	5,565	25	46.0
	과수고품질시설현대화	59,441	57,635	1,806	97.0
	시설원예품질개선	86,420	77,526	8,894	89.9
	들녘경영체사업	2,500	1,949	48	78.0

자료: 농림축산식품부(2015); 국회예산정책처(2015).

## 2.2. 원예시설현대화사업

- 원예시설현대화사업은 시설원예 및 과수농가 등의 시설현대화를 통하여 감귤 등 과수산업 경쟁력 확보와 고품질 안전과실 생산기반 구축으로 수입개방에 대응하기 위하여 실시되는 사업임.
- 과수고품질시설현대화사업은 과수생산농가에게 고품질 생산 및 재해예방 등 경쟁력 강화에 필요한 과수관비시설, 관정개발, 무인방제시설, 배수시설 등을 지원하는 사업임. 지원기준은 국고 20%, 지방비 30%, 용자 30% 및 자부담 20%임.
- 원예시설현대화사업은 2008년 이후로 한·미 FTA 체결에 따른 국내보완대책 시행으로 급속히 증가하여 2012년 2,000억 원을 최고로 2013년에는 다시 감소함.

- 원예시설현대화사업의 2014년 예산내역 1,458억 6,100만 원 중 과수고품질 시설현대화에 594억 4,100만 원, 시설원예품질개선에 864억 2,000만 원이 집행되었음.
- 2005년 기준으로 불과 6개 시·군(안성, 공주, 완주, 순천, 함평, 밀양)에 지원되었지만, 2010년 기준으로는 56개 시·군·구로 전체 지역의 36.8%에 지원되었음. 2013년 기준 83개 시·군·구로 전체 지역의 절반 이상인 56.8%에 원예시설현대화사업 보조금이 지급되었음(김미복 외 2014).

표 2-5. 2014년 원예시설현대화사업 집행 현황

단위: 백만 원, %

	예산액	실집행액	불용액	집행률
원예시설현대화	145,861	135,861	10,700	93.1
과수고품질시설현대화	59,441	57,635	1,806	97.0
시설원예품질개선	86,420	77,526	8,894	89.7

자료: 농림축산식품부(2015); 국회예산정책처(2015).

### 2.3. 농산물산지유통센터 설치

- 농산물유통센터 설치 지원에 대한 보조금 실적은 2013년까지 총 1.9조 원가량 투자되었음. 2004년 344억 원에서 증가하여 2008년 6,137억 원을 정점으로 2013년 1,087억 원이 투자되었음.
- 농산물유통센터 설치 지원사업은 다른 사업과 달리 보조금을 받은 시·군의 수가 큰 변화를 보이지 않음. 약 20~25개 시·군에 보조금 실적이 있음.
  - 시·군의 평균 보조금 실적은 2009년 80억 원 이후 점차 증가하여 2011년 121억 원까지 증가하였다가 감소하여 2013년 49억 원 수준임.

- 자금 규모화 측면에서 원예시설현대화사업과 마찬가지로 2010년 10억 이상의 지원을 받은 시·군·구는 23개였던 반면, 2013년에 10억 이상의 지원을 받은 지역은 7개 지역에 불과함.

#### 2.4. 농업에너지이용효율화

- 농업에너지이용효율화사업의 보조금은 2008년 이후 급속히 증가하여 2009년 195억 원에서 2011년 884억 원으로 증가하지만, 2013년 638억 원으로 감소 추세를 보임.
- 2009년 예산 금액이 확대됨에 따라 광역시를 포함한 전국 각지에 보조금이 지원되고 있음. 그리고 사업의 보조금은 2009년 65개 시·군에서 점차 증가하여 2013년 83개 시·군에 실적이 있음.

#### 2.4. 조사료생산기반확충사업

- 조사료생산기반확충사업은 국제곡물가격 상승과 FTA 등 개방화에 대비하여 양질의 조사료 생산을 확대하여 축산물의 생산비를 절감하고 품질을 고급화하기 위한 사업임(국회예산정책처 2015).
- 2014년도 본사업 예산은 1,577억 700만 원이고, 집행액은 823억 1,300만 원임. 최근 3년간 동 사업의 실집행률 추이를 살펴보면, 2012년 64.3%, 2013년 50.1%, 2014년 52.2%로 낮은 집행률을 보이고 있음.

표 2-6. 조사료생산기반확충사업 예산 집행률

단위: 백만 원, %

구 분	예산액	실집행액	이월액	불용액	집행률
2012	123,964	79,698	11,850	32,416	64.3
2013	153,984	77,197	13,628	55,388	50.1
2014	157,707	82,313	7,739	46,742	52.2

자료: 농림축산식품부(2015); 국회예산정책처(2015).

### 3. 자본보조사업의 특성과 문제

- 농업보조금은 농업부문의 시장실패를 극복하기 위한 정책목표 달성수단 또는 농업부문의 지속 가능한 발전 등을 위해 지원되고 있음. 그러나 정부의 보조금 지원으로 농업부문이 자발적 선순환 구조를 구축할 수 있는 자생력이 약화될 수 있다는 문제점이 지적되고 있음(박성재 외 2011).
- 농업부문 보조금이 정책수단으로 활용되면서 한편으로 보조금 운영과 관리 측면에서 보조금 중복지원, 누수 등 비정상적 문제가 발생하여 농업부문 재정투융자사업의 효율성과 효과성에 대한 신뢰도가 하락할 우려가 제기되고 있음.
  - 정부 보조를 통한 경쟁력과 자생력 강화라는 본래의 취지는 퇴색되고, 정부의 공짜 지원으로 무임승차와 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있음.
- 특히, 농업부문 재정지출에서 자본보조의 경우 최근 중복지원, 누수문제, 정부지원시설의 불법 거래와 이용, 사후관리의 한계, 운영 등을 체계적으로 모니터링할 수 있는 종합적 매뉴얼 및 제도의 미비 문제가 제기됨.

- 농업보조금 문제에서 보조사업을 통합적으로 관리, 환류할 수 있는 종합관리시스템의 구축에 대한 요구가 높아지고 있음. 또한 보조금사업에서 비정상적 집행 및 관리에 따른 제재 조항이 불명확한 문제도 지적되고 있음.
  
- 농업보조금 통계자료의 한계
  - 원예시설현대화사업의 경우 2013년까지 과수 5,373억 원, 시설원예 3,381억 원이 투입된 사업이지만, 보조금 실적자료에 의하면 6,710억 원으로 약 76% 정도 설명하고 있어 자료의 불일치 문제가 발생함.
  - 또한, 광역·도단위, 시·군·구 단위로 세분할 경우 보조금 실적자료를 제공하고 있지 않은 지자체가 있기 때문에 보조금 투입 실태를 왜곡할 가능성이 있음.

## 제 3 장

---

### 자본보조사업 운영 실태와 개선과제

#### 1. 자본보조사업 실태조사 개요<sup>4</sup>

- 농림축산식품부는 농업분야 자본보조사업 운영 주체인 지방자치단체(이하 지자체)를 대상으로 보조사업의 집행 관리체계, 예산집행 내역 및 애로사항, 자본보조사업 정상화를 위한 개선의견 등을 파악하고자 조사를 실시하였음.
- 농업분야 보조금 실태조사 대상 지자체는 6개 도, 12개 시·군이며, 2014년 지자체 보조시설 일제 조사 누락 또는 농업정책사업이 많은 지방자치단체를 대상으로 하였음.
  - 보조금 운영실태 조사 범위는 2011~2013년 농림축산식품부에서 지원한 국고 보조시설임.

---

4 농업분야 보조금사업 운영 실태에 대한 지방자치단체 감사결과는 농림축산식품부가 추진한 『2014년 지자체 보조금 사업추진 및 시설운영실태 감사 결과』 보고서의 내용을 참조하여 작성하였음.

- 지자체에 지원한 국고 보조시설 지원사업의 ① 사업대상자 선정, ② 사업추진 검토, ③ 사업비 집행 및 정산, ④ 보조시설 사후관리 등 주요 4개 분야로 구분하여 운영 실태를 조사하였음.
- 농림축산식품부의 농업정책사업이 상대적으로 많은 주요 지방자치단체를 대상으로 실시되었고, 대상은 강원, 경기, 경남, 전남, 전북, 충북 등임.

표 3-1. 2014년 농업분야 보조금 운영실태 조사 지역

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
강 원	2	5.7
경 기	3	8.6
경 남	6	17.1
전 남	12	34.3
전 북	6	17.1
충 북	6	17.1
계	35	100.0

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014).

## 2. 실태조사 주요 결과

- 6개 지자체별로 농업정책사업의 대상자 선정, 사업추진 과정, 보조금 집행과 정산 및 사후관리 부문에서 다수의 부실한 사례가 발견되었음.
- 농업보조금 집행 단계별 부실 유형에서 ‘사업비 집행 및 정산’이 전체 35건 중 13건(37.1%)로 가장 높고, 다음으로 ‘사후관리’(12건, 34.3%), ‘사업추진 검토’(6건, 17.1%) 및 ‘사업대상자 선정’(4건, 11.4%)으로 나타남.

표 3-2. 보조금 부실 유형

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
사업대상자 선정	4	11.4
사업비 집행 및 정산	13	37.1
사업추진 검토	6	17.1
사후관리	12	34.3
계	35	100.0

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014).

- 농업보조금의 집행 단계별 부실 유형에서 ‘사업대상자 선정’은 사업 신청 시 사업성 검토, 신용조사, 대출신청 자료 및 보조사업 이력서 등의 사전 서류 검토가 미흡하거나 형식적으로 진행하여 선정한 경우를 의미함.
- ‘사업비 집행 및 정산’의 문제점에는 ① 사업의 착공도 없이 보조금 집행, ② 자부담 투자 이전에 보조금 집행과 사업추진과 관계없이 보조금 과다 교부, ③ 홍보비, 철거비 등 사업비에 포함되지 않아야 할 비용 정산 등이 있음.
- ‘사업추진 검토’는 일정 규모 이상 사업계획 변경에 대해 사전승인 없이 기초지자체에서 변경한 것 등이 포함됨.
- ‘사후관리’는 보조금 사업으로 완료된 시설물 등에 대한 정기점검, 안내표지판이 미흡하거나 규정에 제시된 각종 경영일지 등의 작성 미흡과 당초 계획과 다른 시설물의 활용, 보조시설의 임의 양도 등이 포함됨.

### <보조사업 시행 단계별 주요 문제점>

#### 1. 사업대상자 선정 단계

- 사업내용이 동일한 유사사업(농식품부와 농촌진흥청 등)을 중복하여 지원, 지자체 담당자 업무처리 미숙
- 특정 사업, 농어촌자원복합산업지원사업은 사업대상자가 아닌 개별 농가를 선정하여 사업추진
- 농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정은 사업자금을 지원받고자 할 경우, 사업성 검토 등 관련 사업계획서를 검토한 후 지원대상자를 선정해야 하지만 구비서류 미흡한 상태로 사업추진

#### 2. 사업추진 검토 단계

- 사업대상자로부터 부가가치세 환급금에 대한 재투자 사업계획변경신청을 받을 경우 검토하여 문서로 승인해야 함에도 구두로 사업추진을 통보하는 등 행정처리 미숙
- 연도 말까지 사업이 완료되지 않을 경우 사업자로부터 사업비를 반납받아 다음 연도로 이월 처리해야 함에도 미집행된 사업비만 이월 처리
- 향토산업육성사업의 경우 사업변경 시 시·도 변경승인을 받아 추진되어 함에도 지자체 자체에서 세부사업계획을 변경 승인하여 추진
- 연도 말까지 사업이 완료되지 않을 경우 사업자로부터 사업비를 반납받아 차년도로 이월 처리하여 진행해야 하지만, 미집행된 사업비만 이월 처리한 사례

### 3. 사업비 집행 및 정산분야

- 보조사업을 추진하면서 지원대상자의 자부담 능력을 확인하지 않고 대상자 선정 및 자부담 투자 이전에 보조금 집행
- 광역친환경 농업단지 조성사업으로 설치한 보관창고 등을 타 용도로 전용하여 당초 사업목적과 다르게 활용
- 일반농산어촌개발사업을 추진하면서 사업추진 상황에 따라 자금이 배정되어야 함에도 사업추진상황과 무관하게 자금을 배정
- 축사시설현대화사업 정산 부적정 사례에서는 지원대상이 아닌 기존 축사 철거비까지 지원 대상에 포함하여 정산

### 4. 보조시설 사후관리 분야

- 정부지원시설의 경우 지원안내문, 경영장부 등 구비서류 미흡
- 농업보조시설에 대한 사전승인 없이 담보 제공 활용

표 3-3. 지자체별 보조금 부실 유형

단위: 건, %

구 분	보조금 부실 유형				계 (건, 비율)
	사업대상자 선정	사업비 집행 및 정산	사업추진 검토	사후관리	
강원	-	1	-	1	2
	-	2.9%	-	2.9%	5.7%
경기	-	-	1	2	3
	-	-	2.9%	5.7%	8.6%
경남	1	3	-	2	6
	2.9%	8.6%	-	5.7%	17.1%
전남	2	5	2	3	12
	5.7%	14.3%	5.7%	8.6%	34.3%
전북	1	1	1	3	6
	2.9%	2.9%	2.9%	8.6%	17.1%
충북	-	3	2	1	6
	-	8.6%	5.7%	2.9%	17.1%
전체	4	13	6	12	35
	11.4%	37.1%	17.1%	34.3%	100.0%

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014).

- 최근 3년간 농림축산식품부에서 지원한 국고 보조시설에 대한 점검 결과 ‘사업비 집행 및 정산’과 ‘사후관리’ 부문이 가장 취약하게 운영되고 있음. 따라서 향후 보조금의 정상적 운영을 위해서는 보조금 집행과 운영을 담당하는 지자체 담당공무원 교육과 이해에 대한 역량을 강화할 필요가 있음.
- 특히, 보조금사업에서 세부적으로 ① 사업의 착공도 없이 보조금 집행, ② 자부담 투자 이전에 보조금 집행과 사업추진과 관계없이 보조금 과다 교부, ③ 홍보비, 철거비 등 사업비에 포함되지 않아야 할 부분에 대한 사전 인지와 주의로 보조금사업의 실효성을 높여야 함.

- 농업보조금 20개 사업 중에서 35건의 비정상 집행사례가 조사되었고, 그중에서도 ‘일반농산어촌개발사업’의 사업비 집행 및 정산 부문에서 비정상 집행이 가장 높게 나타남. 특히, 시·도 자율사업(광특회계)이 다른 농업보조금 사업에 비해 비정상 운영이 높게 조사되었음. 향후 농업보조금사업의 비정상 운영을 줄이기 위해서는 광특회계사업에 대한 사전교육과 감사의 강화가 필요함.
- 농업보조금사업의 비정상 운영사례는 사업대상자 선정분야, 사업추진 검토분야, 사업비 집행 및 정산분야 및 사후관리 분야로 세분하여 볼 수 있음.
- 사업대상자 선정분야에서는 동일 사업에 대한 자세한 검토 없이 중복 지원하는 문제와 특정 보조사업자로 농업인 조직 및 법인이 대상이지만 개별 농가를 사업대상자로 선정하는 문제 및 사업신청 서류에 대한 사업계획서 검토가 부실하게 진행된 문제 등이 있음.
- 사업추진 검토분야의 문제점으로 농업보조금 지원사업의 중간점검 및 마무리 미흡 사례와 사업비 관리 운영 부실 등이 있음. 보조시설에 공정한 자재의 투입과 확인이 미흡한 사례와 준공검사를 실시하지 않고 보조금이 집행되는 사례가 있음. 그리고 광특회계에 속하는 향토산업육성사업 등에서는 사업추진 과정에서 당초 계획을 변경할 경우 시·도 승인이 필요하지만, 군 자체적으로 세부사업계획을 변경하여 운영하는 문제가 지적되었음.
- 마지막으로 사업비 집행 및 정산분야에서는 보조금 집행이 비정상적으로 진행되거나 사업비 정산의 부적정한 문제가 지적되었음. 사업추진 상황별 보조금이 집행되어야 하지만 일괄 교부하는 문제와 자부담 투자 이전에 보조금이 집행되는 사례, 보조사업 착공 전에 보조금이 집행되는 문제 및 보조사업을 별도 계좌로 운영하지 않는 문제점 등이 있음.

표 3-4. 주요 사업별 보조금 부실 유형

단위: 건, %

	보조금 부실 유형				계 (건, 비율)
	사업대상자 선정	사업비 집행 및 정산	사업추진 검토	사후관리	
가축분뇨처리시설지원사업	-	-	-	1	1
	-	-	-	2.9	2.9
고품질쌀최적경영체육성 지원사업	-	1	-	-	1
	-	2.9	-	-	2.9
광역친환경농업단지조성사업	-	1	-	-	1
	-	2.9	-	-	2.9
기타 지원사업	-	-	-	1	1
	-	-	-	2.9	2.9
농산물산지유통센터건립 지원사업	-	-	1	-	1
	-	-	-	-	2.9
농산물특화품목육성사업	-	1	-	-	1
	-	2.9	-	-	2.9
농어촌자원복합산업화 지원사업	1	1	-	1	3
	2.9	2.9	-	2.9	8.6
농업보조시설지원사업	-	-	-	4	4
	-	-	-	11.4	11.4
농업보조용자사업	2	-	-	-	2
	5.7	-	-	-	5.7
농업에너지이용효율화사업	-	-	1	1	2
	-	-	2.9	2.9	5.7
고추비가림재배시설사업	-	-	-	1	1
	-	-	-	2.9	2.9
민간보조사업	-	1	-	-	1
	-	2.9	-	-	2.9
벼 건조저장시설 증설사업	-	-	1	-	1
	-	-	2.9	-	2.9
부가가치세 환급금사업	-	-	1	-	1
	-	-	2.9	-	2.9
시설원예 에너지이용효율화사업	-	-	1	-	1
	-	-	2.9	-	2.9
시설원예 품질개선사업	1	-	-	-	1
	2.9	-	-	-	2.9
일반농산어촌개발사업	-	4	-	1	5
	-	11.4	-	2.9	14.3
축사시설현대화사업	-	3	-	-	3
	-	8.6	-	-	8.6
향토산업마을조성사업	-	-	-	1	1
	-	-	-	2.9	2.9
향토산업육성사업	-	1	1	1	3
	-	2.9	2.9	2.9	8.6
전체	4	13	6	12	35
	11.4	37.1	17.1	34.3	100.0

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014).

표 3-5. 주요 사업별 보조금 부실 문제점

보조금 부실 유형	사업명	문제점
사업대상자 선정	시설원예 품질개선사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별 농업경영체가 아닌 지역농협 선정하여 부가세환급금 처리 미흡발생</li> <li>· 농림부와 농촌진흥청 지원사업 중복지원</li> </ul>
	농어촌자원복합산업화지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업인 조직과 법인화 된 생산자조직을 선정해야 하나 개별농가를 사업자로 선정</li> </ul>
	농업보조용자사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업자금지원에 필요한 구비서류 미흡한 대상자 선정</li> <li>· 사업성 검토를 관행적으로 의뢰</li> </ul>
사업추진 검토	농업에너지이용효율화사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 설비 선정 시 지침의 규정을 무시하고 사업 추진</li> </ul>
	시설원예 에너지이용효율화사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책자금 지원시설에 대한 표시 미흡</li> </ul>
	벼 건조저장시설 증설사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업점검과 정산 및 준공검사 업무 소홀</li> </ul>
	부가가치세 환급금사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부가가치세 환급금 사업 재투자 절차 이행 부적정</li> </ul>
	농산물산지유통센터건설지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업보조시설 표기 미흡과 미집행 사업비 추진 미흡</li> </ul>
	향토산업육성사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본사업 변경은 시도 승인이 필요하지만 군자체 사업변경 정책자금 지원시설 표기 미흡</li> </ul>

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014).

표 3-5. 주요 사업별 보조금 부실 문제점(계속)

보조금 부실 유형	사업명	문제점
사업비 집행 및 정산	농산물특화품목육성사업	· 대상 사업자 부담확인 미흡 · 자부담 투자 이전 보조금 집행
	일반농산어촌개발사업	· 사업추진 상황별 보조금 집행 없이 일괄 교부 · 정산업무 부적절 처리
	광역친환경농업단지조성사업	· 농자재 보관창고 타용도 이용 · 사업비 정산 부적절
	향토산업육성사업	· 향토산업과 관련 없는 사업에 예산사용 · 부가가치세 환급금 미확인 정산처리
	농어촌자원복합산업화지원사업	· 지원사업 관련 정산서류 검정 없이 정산 및 교부
	일반농산어촌개발사업	· 보조사업 경비 검정 및 집행 미흡 · 사업비 집행 및 관리 미흡
	고품질쌀최적경영체육성지원사업	· 공동생산 유류비 대신 일반유류비 정산 처리
	민간보조사업	· 민간보조사업 별도 계좌 미설정 · 발생이자 미반납
	일반농산어촌개발사업	· 자금집행 부적절
	축사시설현대화사업	· 부가가치세 환급 품목 정산 부적절
사후관리	축사시설현대화사업	· 지원대상 아닌 기존축사 철거비 정산 등 부적절
	농업에너지이용효율화사업	· 보조시설 관리대장 및 표지판 관리미흡 · 사후관리미흡
	기타 지원사업	· 정부지원시설 관리미흡 · 지원시설 공시 관리미흡
	농업에너지이용효율화사업 고추비가림재배시설사업	· 지원시설 안내문 미표지
	향토산업육성사업	· 보조금 교부 및 사후관리 부적절
	일반농산어촌개발사업	· 사후관리 부적절
	가축분뇨처리시설지원사업	· 액비저장조 관리 부실 및 양도
	향토산업마을조성사업	· 경영장부 및 사후관리 미이행
농어촌자원복합산업화지원사업	· 보조시설 목적 외 사용 및 운영부실	
농업보조시설지원사업	· 보조시설에 대한 사전승인 없이 채권담보로 사용	

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014).

- 사업비 정산분야에서는 보조사업과 관련성 없이 집행된(홍보비, 업무추진비 등) 비용을 정산하거나 부가가치세 환급 품목이 아닌 것을 적용하여 정산 및 본 사업 대상이 아닌 시설물을 포함하여 정산하는 문제점이 지적되었음.
- 마지막으로 보조시설 사후관리 분야의 문제로는 정기 점검 미흡, 보조시설의 목적과 달리 운영 및 사전승인 없이 담보물로 활용하는 사례가 있음.
- 농업보조 시설물의 경우 지원안내문을 표시해야 하지만 미흡하게 운영하거나 애초 지원시설의 용도와 다르게 운영하는 문제점이 지적되었음. 그리고 보조시설물을 사전승인 없이 담보로 제공하여 운영하는 사례도 지적되었음.
- 농업보조금의 단계별 비정상 운영 사례에서 보면 지자체 담당 공무원의 역량 또는 해당 사업에 대한 사전지식이 부족한 문제, 농업보조사업의 운영과 관련한 일선 지자체의 안일한 운영, 다양한 사업에 대한 종합정보시스템(D/B) 활용 미흡, 상위기관의 관리·감독의 미흡 및 비정상 운영에 대한 담당자 및 보조사업자에 대한 처벌 미흡 등이 발생하고 있음.

### 3. 요약 및 개선과제

#### 3.1. 요약

- 농식품분야 정부보조금 사업의 비정상 운영 사례는 ① 사업대상자 선정, ② 사업추진 검토, ③ 사업비 집행 및 정산, ④ 보조시설 사후관리 등 4개 분야에서 찾을 수 있음.
- 농업보조금에서 자본보조는 주요 사업별 보조금을 지자체에서 집행, 사후관

리 등을 맡고, 중앙정부(농림축산식품부)는 점검과 제도개선 등의 역할을 담당하고 있음.

- 최근 농업 보조금의 사후관리, 보조금 편중 및 중복지원과 관련해 비정상 운영의 문제가 제기되고 있음. 농업부문 보조금 비정상집행 사례의 실태를 분석하면 농업보조금 집행 단계별 부실 유형에서 ‘사업비 집행 및 정산’이 전체 부실건수 35건 중 13건(37.1%)으로 가장 높고, 다음으로 ‘사후관리’(12건, 34.3%), ‘사업추진 검토’(6건, 17.1%) 및 ‘사업대상자 선정’(4건, 11.4%)으로 나타남.
  - 농림축산식품부에서 지원한 국고 보조시설에 대한 점검 결과 ‘사업비 집행 및 정산’과 ‘사후관리’ 부문이 가장 취약하게 운영되고 있음.
- 농업보조금 20개 사업에서 35건의 비정상 집행사례가 조사되었고, 특히 시도 자율사업(광특회계)이 다른 농업보조금 사업보다 비정상 운영이 높게 조사되었음. 향후 농업보조금 사업의 비정상 운영을 줄이기 위해서는 광특회계 사업에 대한 사전교육과 감사의 강화가 필요함.

### 3.2. 개선과제

- 농업보조금의 단계별 비정상 운영 사례에서 드러난 개선과제로 ① 지자체 담당 공무원의 역량강화, ② 농업보조금 운영의 효율성 제고를 위한 통합정보시스템 구축, ③ 중앙정부의 점검 강화, ④ 농업보조금 운영매뉴얼 정비를 통한 업무효율화 강화, ⑤ 보조금 부정수급자에 대한 처벌 강화 등이 있음.
- 일선 지자체에서 농업보조금(자본보조금)의 운영을 담당하는 담당 공무원의 역량강화가 필수 요소임. 개별 보조사업에 대한 사업자 선정, 사업추진 검토, 사업비 집행 및 정산 및 사후관리 등 종합적인 업무를 현장에서 담당

하기에 보조금의 효율적 운영을 위해서는 농업보조금 운영매뉴얼과 통합정보시스템 등에 대한 교육이 강화되어야 함.

- 농업보조금의 운영과 점검의 효율성 제고와 누수 등 보조금의 비정상 사례를 사전에 예방하기 위해서는 기존 농업경영체 DB와 재정지원 관련 시스템 등을 종합하여 보조금 운영에 필요한 업무관리시스템의 구축이 필요함.
- 농업보조금 사업에서 특히, 광특회계 부문 사업에 대한 중앙정부의 현장점검과 교육이 강화되어야 함. 그리고 다양한 농업보조금 사업의 매뉴얼에 대한 현실성과 업무효율화 제고를 위한 매뉴얼 보급이 필요함.
- 농업보조금의 부정수급자에 대한 처벌 강화 및 보조금 집행 우수사례에 대한 인센티브 지원수단이 강화되어야 함.

## 제 4 장

### 자본보조사업 수요자·정책담당자 조사 결과

#### 1. 농업법인경영체

##### 1.1. 조사 개요

- 농업법인경영체를 대상으로 자본보조사업 활용 실태와 정상화를 위한 개선 과제를 도출하기 위해 설문조사를 실시하였음. 전국의 농업법인경영체 98개를 대상으로 농업보조금 지원 현황, 농업보조금 지원방식, 농업보조금 제도 개선 과제 등에 대한 설문조사를 2015년 1월 실시, 조사전문기관에 위탁 조사 실시함(전화 및 팩스).
- 농업보조금 수급실태 조사에 응답한 법인경영체는 영농조합법인이 66개(67%), 농업회사법인 32개(33%)이며, 2010년 이후 설립한 업체는 91개(92.8%)를 차지하고 있음. 그리고 2014년 응답 경영체의 평균 매출액은 10억 원 수준이며, 매출액 구간은 1~5억 원이 26개(38.8%), 1억 원 이하가 23개(34.5%)이며, 주요 사업 분야는 ‘농축산물 생산’이 78개(51.7%)로 가장 많고, 그 외 유통(23.2%), 가공(19.2%) 순임.

표 4-1. 농업보조금 실태 관련 농업법인경영체 현황

단위: 명, 건, %

구 분	구분	응답수	비율
법인 형태	영농조합법인	66	67.3
	농업회사법인	32	32.7
	소 계	98	100.0
법인 설립 연도	2009년 이전	7	7.2
	2010년 이후	91	92.8
	소 계	98	100.0
2014년 매출액	1억 이하	23	34.5
	1억~5억	26	38.8
	5억~10억	8	11.9
	10억 초과	10	14.8
	소 계	67	100.0
주요 사업 분야	농축산물 생산	78	51.6
	가공	29	19.2
	유통	35	23.2
	영농대행	3	2.0
	농촌관광	3	2.0
	기타	3	2.0
	소 계	151	100.0
조사 지역	강원	7	7.3
	경기	4	4.2
	인천	1	1.0
	충남	16	16.8
	충북	3	3.1
	세종	3	3.1
	광주	2	2.1
	전남	22	22.9
	전북	10	10.5
	부산	1	1.0
	경남	6	6.3
	경북	8	8.3
	제주	13	13.4
	소 계	96	100.0

주: 주요 사업 분야는 해당 법인이 참여하는 사업 분야의 복수 응답결과임.

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업보조금 실태에 대한 농업법인경영체 조사결과.

## 1.2. 농업보조금 수급 실태

- 농업법인경영체의 최근 3년간(2012~14년) 농업 관련 보조금(직불금, 면세유 등 제외) 지원 실적은 ‘1회’는 25개(25.8%), ‘2회’는 16개(16.5%), ‘3회 이상’은 14개(14.5%)이며, 보조금 수혜 실적이 없는 업체는 42개(43.3%) 정도임.

표 4-2. 보조금 지원 실적

단위: 개, %

구 분	빈도	비율
1회	25	25.7
2회	16	16.5
3~4회	9	9.3
5회 이상	5	5.2
없음	42	43.3
계	97	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 농업보조금의 활용 용도에서 ‘신규 시설 설치’가 40.9%로 가장 높고, ‘농기계 구입’ 28.8%, ‘운영자금 이용’ 13.6% 등으로 나타남. 농업법인경영체가 정부의 보조금을 대부분 신규시설 설치와 장비구입 및 운영자금으로 활용하고 있음.

표 4-3. 보조금 활용 용도

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
신규 시설 설치	27	40.9
운영자금	9	13.6
농지 구입	3	4.5
농기계 구입	19	28.9
기타	8	12.1
합계	66	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

표 4-4. 보조금 지원 금액

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
5천만 원 미만	12	21.8
5천~1억 원	13	23.6
1억~2억 원	15	27.3
2억~3억 원	3	5.5
3억 원 이상	12	21.8
합계	55	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 최근 3년간 지원받은 농업보조금 규모는 ‘1억~2억 원’이 27.3%(15개)로 가장 높고, ‘5천~1억 원’이 23.6%, ‘5천만 원 미만’과 ‘3억 원 이상’이 각각 21.8%임. 농업경영의 규모화와 조직화로 농업보조금 지원금액에서 상대적으로 양극화가 진행되고 있음.

표 4-5. 보조금 상환 잔액

단위: 개, %

구 분	빈도	비율
3천만 원 미만	6	11.3
3천~5천만 원	4	7.5
5천만~1억 원	3	5.7
1억 원~2억 원	3	5.7
2억 원 이상	1	1.9
없음	36	67.9
합계	53	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 정부에서 지원받은 보조금 중 상환하고 현재 남은 잔액은 ‘3천만 원 미만’이 11.3%로 가장 높고, ‘3천~5천만 원’이 7.5%, ‘1억 원~2억 원’이 5.7%, ‘2억 원 이상’은 1.9% 그리고 보조금을 상환하고 잔액이 없는 경영체가 37.9% 차지하고 있음.

표 4-6. 보조금 지원 만족도

단위: 개, %

구 분	빈도	비율
매우 만족	6	10.7
만족	19	33.9
보통	14	25.1
불만	11	19.6
매우 불만	6	10.7
합계	56	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 농업보조금에 대한 지원규모, 이자율, 지원방식 등 전반에 대한 만족도에서 ‘만족’이 33.9%로 가장 높고, ‘보통’이 25%, ‘불만’이 19.6%를 나타냄. 그리고 농업보조금에 대한 전반적인 만족도는 양극화되어 있는 실정임.

표 4-7. 농업보조금을 신청하지 않은 이유

단위: 개, %

구 분	1순위		구 분	2순위	
	빈도	비율		빈도	비율
알지 못해서	12	35.3	알지 못해서	1	20.0
자부담 높아서	2	5.9	자부담 높아서	-	-
담보 부족	-	-	담보 부족	3	60.0
대상자 탈락	3	8.8	대상자 탈락	-	-
구비서류 복잡	2	5.9	구비서류 부족	1	20.0
기타	15	44.1	기타	-	-
합계	34	100.0	합계	5	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 농업보조금을 신청하지 못하는 이유로 ‘알지 못해서’가 35.3%로 1순위에서 가장 높고, ‘담보 부족’이 60%로 2순위에서 가장 높음. 정보 부족 혹은 담보 부족으로 농업보조금을 신청하지 못하는 사례가 높음.

### 1.3. 농업보조금 지원 만족도 및 선호

- 농업보조금 세부항목별 보조금 지원규모, 지원방식, 구비서류, 이자율, 사후 관리 등 지원방식별 만족도에서 ‘지원 후 관리’가 세부항목에서 가장 만족도(51%)가 높게 나타남.
- 보조금 지원규모에서 ‘만족’은 30.4%이고, ‘불만’은 26.7%임. 지원방식(심사)에서 ‘만족’은 37.5%, ‘불만’은 14.3%이며, 구비서류 제출에서 ‘만족’은 33.9%, ‘불만’은 17.9%임. 이자율 수준에서 ‘만족’은 27.3%, ‘불만’은 29.5%이고, 지원 후 관리에서 ‘만족’은 43.6%, ‘불만’은 16.4%임.
- 농업보조금 세부항목에서 불만족이 높은 부문은 이자율 수준이고, 만족도가 높은 부문은 지원 후 관리임.

표 4-8. 세부항목별 농업보조금 만족도

단위: 건(%)

구 분	매우 만족	만 족	보 통	불 만	매우 불만	합계
보조금 지원규모	3 (5.4)	17 (30.4)	14 (25.0)	15 (26.7)	7 (12.5)	56 (100.0)
지원방식(심사)	3 (5.4)	21 (37.5)	22 (39.2)	8 (14.3)	2 (3.6)	56 (100.0)
구비서류 제출	2 (3.6)	19 (33.9)	18 (32.1)	10 (17.9)	7 (12.5)	56 (100.0)
이자율 수준	1 (2.3)	12 (27.3)	12 (27.3)	13 (29.5)	6 (13.6)	54 (100.0)
지원 후 관리	4 (7.3)	24 (43.6)	16 (29.1)	9 (16.4)	2 (3.6)	55 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

표 4-9. 농업보조금에서 자부담 비율 적정성

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
적절	12	22.2
보통	11	20.4
미흡	23	42.6
매우 미흡	8	14.8
합계	54	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 현재 지원하고 있는 농업보조금 금액과 보조사업자 자부담 비율의 적정성에 대한 만족도는 ‘적절’이 22.2%이고, ‘미흡’이 42.6%로 가장 높으며, ‘매우 미흡’도 14.8%를 나타냄. 농업보조금액에 대한 자부담 비율이 높다고 인식하고 있음.

표 4-10. 보조금 지원 후 사후관리 방식

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
담당 공무원의 농업경영체 방문	43	81.1
마을이장이 조사 대행	1	1.9
농가가 직접 시·군청 방문	7	13.2
기타	2	3.8
합계	53	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 농업보조금 지원 시설에 대한 사후 관리방식으로 ‘담당 공무원의 방문’이 81.1%로 가장 높고, ‘농가가 직접 시·군청 방문’이 13.2%, ‘마을이장이 조사 대행’이 1.9%로 나타남. 보조금 지원 시설에 대한 사후 관리는 담당공무원이 대부분 수행하고 있음.

표 4-11. 사후관리 횟수

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
월 1회	4	7.8
2~3개월 1회	17	33.4
연 1회	22	43.1
거의 없음	8	15.7
합계	51	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 보조금으로 설치된 각종 농업용 시설물에 대한 사후관리 횟수에서 ‘연 1회’가 43.1%로 가장 높고, ‘2~3개월 1회’가 33.4%로 나타남. 그리고 ‘거의 없음’도 15.7%임.

표 4-12. 보조금 시설에 대한 임의 담보제공 의향

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
농가 부담금도 있기 때문에 농가가 임의로 처분할 수 있음	5	9.3
정부 보조금 시설물은 양도 및 담보 제공이 불가능	36	66.6
잘 모름	13	24.1
합계	54	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

- 보조금 지원시설에 대한 의향에서 ‘정부 보조금 시설물은 양도 및 담보 제공이 불가능’하다고 인식하는 비율은 66.6% 정도이고, ‘자부담도 있기에 임의 양도 또는 담보 제공이 가능’하다는 응답자는 9.3%로 나타남.

#### 1.4. 농업보조금 개선

- 농업보조금 제도의 개선에 필요한 내용에서 ‘보조금 신청 서류의 간소화’가 1순위에서 23.1%로 가장 높고, 2순위에서는 ‘지역사정에 부합한 보조금 사업의 처리를 위한 지자체 재량권 확대’가 27.9%로 가장 높게 나타남.
- ‘정부보조 비율 인상’과 ‘보조금 선정과 사업의 신속한 처리’ 등도 농업보조금 개선에 필요한 내용으로 인식하고 있음.
- 농업보조금의 투명성과 농가경영의 실질적 혜택에 필요한 과제로는 ‘담보조건 완화’, ‘자부담 비율을 낮추고 융자액 기간 확대’, ‘지자체의 적극적 지원과 처리’ 등이 제시되었음.

표 4-13. 보조금 제도 개선의 과제

단위: 건, %

구 분	1 순위		2 순위	
	빈도	비율	빈도	비율
대상자 선정 투명성 확보	11	14.1	6	9.8
대상자 의견 적극 반영	11	14.1	7	11.5
<b>보조금 신청 서류의 간소화</b>	<b>18</b>	<b>23.1</b>	10	16.4
보조금 선정과 사업의 신속한 처리	11	14.1	9	14.8
<b>지역사정에 부합한 보조금 재량권 확대</b>	12	15.4	<b>17</b>	<b>27.9</b>
정부보조 비율 인상	13	16.6	11	18.0
보조사업 관련 정보의 신속 제공	2	2.6	-	-
기타	-	-	1	1.6
합계	78	100.0	61	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업법인경영체 조사결과.

## 2. 지방자치단체 정책담당자

### 2.1. 조사 개요

- 합리적 보조금 운영과 관리방안을 모색하고자 지자체 담당 공무원을 대상으로 농업보조금 운영 관련 조사를 진행하였음. 농업보조금 담당 공무원이 대상이고, 우편을 통한 조사를 실시하였음.
  - 전국의 9개 지자체 대상이며, 응답자는 100명임.

표 4-14. 조사대상 지자체 현황

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
강원	10	10.0
경기	7	7.0
경남	9	9.0
경북	12	12.0
전남	17	17.0
전북	8	8.0
제주	6	6.0
충남	17	17.0
충북	14	14.0
합계	100	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업보조금 담당 공무원 조사결과.

## 2.2. 농업보조금 운영 실태

- 농업보조금이 시설물 및 농업인단체 등에 편중해서 지원된다는 지적에 ‘일부 발생하나 불가피’하다고 생각하는 업무 담당자가 37%로 가장 높고, ‘일부 사례에 불과’하다고 인식하는 응답자는 28%, ‘거의 발생하지 않는다’는 33%로 나타남. 실제 지자체에서 농업보조금이 일부 편중되어 지원되고 있는 현실임.

표 4-15. 농업보조금 편중에 대한 인식

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
일부 발생하나 불가피함	37	37.0
일부 사례에 불과함	28	28.0
대체로 자주 발생하고 있음	2	2.0
거의 발생하지 않음	33	33.0
합계	100	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업보조금 담당 공무원 조사결과.

- 농업보조금 지원대상자 선정의 공정성에 대해 ‘대체로 적합’하다가 91%이고, ‘일부 부적합한 대상자 및 중복 선정 사례도 있음’이 8%로 나타남. 지자체 보조금 대상자 선정 과정은 비교적 공정하게 진행되고 있음.

표 4-16. 농업보조금 지원대상자 선정 공정성

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
일부 부적합한 대상자도 선정	2	2.0
중복 선정되는 사례도 있음	6	6.0
대체로 적합함	91	91.0
잘 모름	1	1.0
합계	100	100.0

표 4-17. 사업대상자선정위원회 운영에 대한 선호결과

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
대체로 적절한 방식	69	69.0
중복, 편중지원 문제 해결에 한계 있음	16	16.0
오히려 편중지원이 심화될 수 있음	1	1.0
현재 판단 어려움	14	14.0
합계	100	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업보조금 담당 공무원 조사결과.

- 농업보조금 대상자 선정을 위해 현재 사업대상선정위원회를 운영하는 것에 대한 의견으로 ‘대체로 적절한 방식’이 69%로 가장 높고, ‘중복, 편중지원 문제 해결에 한계’가 있다는 16%, 그리고 ‘현재 판단 어려움’이 14%로 나타남. ‘사업대상선정위원회’가 현재 보조금 대상자 선정에 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 판단됨.

표 4-18. 보조시설에 대한 사후관리 실태

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
문제 발생 시만 점검	3	3.1
다른 업무 과중으로 거의 못함	13	13.4
월 1~2회 정도	13	13.4
연 1~2회 정도	68	70.1
합계	97	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업보조금 담당 공무원 조사결과.

- 각종 보조 시설물에 대한 사후관리 실태에서 담당공무원의 빈도는 ‘연 1~2회 정도’가 70.1%로 가장 높지만, ‘다른 업무 과중으로 거의 못함’도 13.4%, ‘문제 발생 시만 점검’도 3.1%로 나타남. 해당 지자체별 특성에 따라 농업보조 시설물에 대한 현장점검 빈도에 많은 차이가 발생할 수 있음.

- 농업보조 시설물에 대한 현장점검을 통한 사후관리가 어려운 이유로 ‘전담 인력 부족’이 59%로 가장 높고, ‘다른 업무 과중’이 34%, ‘중앙정부 사업이 많으므로 중앙정부에서 관리’가 4%, ‘보조금 지원 대상자가 직접 관리’가 3%로 나타남.
- 농업보조시설에 대한 사후관리는, 현재 보조금 운영 체계에서 중앙정부가 관리·감독하고 실제로 지자체에서 운영 전반을 책임지고 있는 상황에서는 인력 부족과 업무 과중으로 효율적 수행이 어려운 상황임. 따라서 농업보조금 관련 사후관리는 전산화와 행정간소화 등의 효율적인 운영방안의 마련이 필요함.

표 4-19. 보조시설에 대한 사후관리 애로사항

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
농가 및 법인체에 관리 책임이 있음	3	3.0
다른 업무 과중	34	34.0
전담 인력 부족	59	59.0
중앙정부 사업이 많아 중앙정부 관리 필요	4	4.0
합계	100	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업보조금 담당 공무원 조사결과.

### 2.3. 농업보조금 관리 개선

- 농업보조 시설물에 대한 임의 매각, 양도 및 담보 제공은 보조금 관리법으로 제도화되어 있음. 그러나 실제 지자체에서 불법으로 운영되는 실태와 관련하여 ‘거의 없음’이 76.3%이지만, ‘연간 1~2건’이 19.6%, ‘연간 3~5건’이 2.1%로 나타남.

- 매년 농업보조금 실태 점검에서 보조시설물의 불법적인 매각, 양도 및 담보 제공이 발생하고 있음. 따라서 현장점검을 통한 불법적 사례를 예방하고, 법을 위반한 보조금 대상자에 대한 처벌을 강하게 집행하여 보조금의 비정상 운영을 근절할 필요가 있음.

표 4-20. 보조시설물의 임의 처분 및 담보 제공 실태

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
연간 1~2건	19	19.6
연간 3~5건	2	2.1
연간 5~10건	1	1.0
연간 10건 이상	1	1.0
거의 없음	74	76.3
합계	97	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업보조금 담당 공무원 조사결과.

- 농업보조 시설물의 관리를 위한 관리시스템의 운영실태에서 ‘현행 시스템으로 충분히 운영’된다가 41.5%이지만, ‘관리시스템의 불충분’이 34% 및 ‘관리시스템이 있지만 활용되지 못함’이 23.4%로 나타남. 따라서 농업보조 사업의 운영과 관련하여 지자체에서 업무의 효율성과 재정투융자 사업의 효과성을 극대화하기 위해서는 보조시설물 관리시스템의 개선과 적극 활용을 유도할 수 있는 교육 및 홍보가 필요함.

표 4-21. 보조시설물 관리시스템의 운영실태

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
갖추어져 있으나 제대로 활용되지 못함	22	23.4
관리시스템이 갖추어져 있지 못함	32	34.0
현행 시스템으로 충분히 운영됨	39	41.5
기타	1	1.1
합계	94	100.0

- 농업보조금의 부당 수령, 보조시설물의 임의 처분 등 부정행위에 대한 법적 제재 수준과 관련하여 ‘현행 유지’가 42.4%이지만, ‘현행 수준이 미흡하여 보다 강력한 처벌 수준으로 강화가 필요’가 37.4%로 나타남.
- 그리고 ‘처벌을 강화하더라도 효과에 대한 의문’이 20.2%로 조사됨. 따라서 농업보조금 부정행위에 대한 법적 제재 수준을 현재보다 강화하는 것이 현실적으로 필요하며, 실제 지자체에서 운영할 경우 효과성이 극대화될 수 있는 방향으로 제재 수준의 현실화가 필요함.

표 4-22. 농업보조금 부정행위에 대한 제재 수준의 강도

단위: 건, %

구 분	빈도	비율
크게 부족하며, 보다 강력한 처벌 등 제재 강화 필요	37	37.4
적절한 수준으로 현행 유지	42	42.4
처벌을 강화하더라도 효과는 의문	20	20.2
합계	99	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2015). 농업보조금 담당 공무원 조사결과.

### 3. 요약 및 시사점

#### 3.1. 조사결과

##### 가. 농업법인경영체

- 농업법인경영체의 최근 3년간(2012~14년) 농업 관련 보조금(직불금, 면세유 등 제외) 자원 실적은 ‘3회 이상’(14개, 14.5%)이지만, 보조금 수혜 실적이 없는 업체는 42개(43.3%) 정도임. 따라서 보조금의 편중지원을 사전에 보완할 수 있는 종합관리시스템의 마련이 필요함.
- 농업보조금 세부항목별 만족도를 보면 보조금 지원규모에서 ‘만족’은 30.4%, ‘지원방식(심사)’에서 ‘만족’은 37.5%, 구비서류 제출에서 ‘만족’은 33.9%, 이자율 수준에서 ‘만족’은 27.3%, 지원 후 관리에서 ‘만족’은 43.6%임. 농업보조금 세부항목에서 불만족이 높은 부문은 이자율 수준이고, 만족도가 높은 부문은 지원 후 관리임.
- 현재 지원하는 농업보조금 액수와 보조사업자 자부담 비율의 적정성에 대한 만족도에서 농업보조금액에 대한 자부담 비율이 높다고 인식하고 있음. 그리고 농업보조금 지원 시설에 대한 사후 관리는 담당공무원이 대부분 수행하고 있음. 보조금으로 설치된 각종 농업용 시설물에 대한 사후관리 횟수에서 ‘연 1회’가 가장 높음.
- 농업보조금 제도의 개선에 필요한 내용에서 ‘보조금 신청 서류의 간소화’를 가장 선호하고 있고, 농업보조금의 투명성과 농가경영의 실질적 혜택에 필요한 과제로는 ‘담보조건 완화’, ‘자부담 비율을 낮추고 융자액 기간 확대’, ‘지자체의 적극적 지원과 처리’ 등이 제시되었음.

### 나. 지방자치단체 농업보조금 운영 및 관리

- 농업보조금 대상자 선정을 위해 현재 사업대상선정위원회를 운영하는 것에 대해 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 인식함. 각종 보조 시설물에 대한 사후관리 실태에서 ‘연 1~2회 정도’가 가장 높음.
- 농업보조 시설물에 대한 현장점검을 통한 사후관리가 어려운 이유로 ‘전담 인력 부족’과 ‘다른 업무 과중’을 지적하고 있음. 따라서 농업보조금 관련 사후관리는 전산화와 행정간소화 등의 효율적인 운영방안의 마련이 필요함.
- 매년 농업보조금 실태 점검에서 보조시설물의 불법적인 매각, 양도 및 담보 제공이 발생하고 있기에 현장점검을 통한 불법적 사례를 예방하고, 법을 위반한 보조금 대상자에 대한 제재를 강화하여 보조금의 비정상 운영을 근절할 필요가 있음.
- 농업보조사업 업무의 효율성과 재정투융자 사업의 효과성을 극대화하기 위해 보조시설물 관리시스템의 개선과 적극 활용을 유도할 수 있는 교육 및 홍보가 필요함.

### 3.2. 시사점

- 농업보조금 수급대상자는 농업보조금 지원에서 최종 활용단계까지 공정하고 합리적인 제도가 요구됨. 따라서 ① 대상자 선정시 투명성 확보, ② 대상자 의견 반영, ③ 보조금 신청 서류의 간소화, ④ 보조금 선정과 사업의 신속한 처리, ⑤ 지역사정에 부합한 보조금 사업의 처리를 위한 자치단체 재량권 확대, ⑥ 정부보조 비율 인상, ⑦ 보조사업의 사업계획서 관련 정보의 신속한 제공 등의 제도개선을 희망함.

- 보조금 대상자 선정 투명성과 서류 간소화 및 신속처리 등을 위해서는 행정의 전산화를 통해 지자체와 중앙정부 간 환류를 원활히 진행하고, 지자체 담당공무원이 적극적으로 활용할 수 있는 종합관리시스템의 구축이 필요함. 그리고 농업보조금 운영과 관련하여 보조금 집행과 운영에 대한 명확한 규정과 지침 마련이 필요하고, 현실성이 결여된 규제 개혁이 수반되어야 함.
- 그리고 보조금사업의 부정행위에 대한 제재 수준의 강화로 보조금사업의 비정상 운영을 사전에 방지하여 국민세금으로 운영되는 사업의 투명성과 정당성을 확보해야 함. 따라서 농업보조금의 부정수급자에 대한 처벌 강화 및 보조금 우수사례에 대한 인센티브 지원수단이 필요함.
- 지자체 보조금 담당 업무의 효율성을 제고하기 위해서는 담당 공무원의 전문성 강화와 통합정보시스템의 적극 활용 등이 요구됨. 중앙정부는 관리와 감독의 기능을 극대화하고 보조금사업의 효율적 운영을 위한 통합정보시스템 구축 및 기존 DB 연계, 농업보조금 운영매뉴얼 정비와 운영에 현실성이 결여된 규제의 개혁, 보조금 부정수급자에 대한 제재 방안 등을 마련할 필요가 있음.

## 제 5 장

### 자본보조사업 정상화를 위한 정책 개편방안

#### 1. 기본방향

- 농업보조금 정상화의 기본 방향은 다음과 같이 정리할 수 있음.
  - 첫째, 국민 전체의 후생을 증대하는 방향으로 개편되어야 함. 이를 위해서는 보조사업의 공공성을 증대시키며, 공공재에 우선 배분하고, 소득 분배 측면을 고려해야 함.
  - 둘째, 시장경제를 보완하는 방향으로 개편되어야 함. 즉, 정부개입은 시장실패 보완과 경쟁 환경 조성을 통한 효율성 증대를 목적으로 해야 함.
  - 셋째, 농업의 지속적 성장을 위해 개편되어야 함. 이를 위해서는 신성장동력 확보를 위한 무형·유형의 기초 인프라 조성을 주요 목적으로 해야 함.
  
- 위의 기본방향에 기초하여 본 연구의 대상으로 하는 시설보조의 경우 보조금 집행 사업이 부실하거나 누수가 발생하는 등 문제가 있는 부문은 과감하게 정리하여 정상화하는 한편, 미래성장동력 발굴을 위한 사업은 초기 집중투자(일몰제 방식) 등을 통해 목적에 부합하게 집행될 수 있도록 지원 체계를 정비해야 함.

- 소모성·일회성 보조금은 감축하고, 교육, 금융 등 기반 조성을 위한 인프라 확대에 집중할 필요가 있음. AgriX, 농업경영체 DB 등 기존 인프라와 보조금 관리를 위해 운영되고 있는 각종 DB의 연계를 통해 선정, 집행, 사후관리가 일관되게 추진될 수 있도록 기반조성이 이루어질 필요가 있음.
- 또한 개별 경영체 시설 및 투입재 보조 등에 대해서는 공동이용시설로 전환하여 보조금 집행의 투명성과 목적의 명확성은 물론, 규모의 경제 효과를 통한 비용절감의 효과도 도모할 수 있음.
- 보조금 집행 체계를 단순화하고, 지원 사업들도 사업 목적이 명확히 드러날 수 있도록 유형화하여 보조금 사업의 신청, 집행, 관리가 효과적으로 이루어질 수 있도록 정비할 필요가 있음(박준기 외 2013, 2012).
- 특히, 일부 시설보조의 경우 관리주체의 불명확, 사후관리 부족 등으로 보조금 투입 이후 방치되거나 가동률이 낮은 시설물 사례가 발생하고 있음. 이러한 문제점의 개선을 위해서는 평가 및 환류 체계의 강화가 수반되어야 함.

## 2. 자본보조사업 집행 및 관리체계 개선 방안

### 2.1. 선정단계 정상화 방안

- 선정단계에서는 농업경영체 DB와 AgriX 사업관리프로그램을 연계·통합함으로써 부정수급 및 중복지원을 원천적으로 방지하고 지원절차를 간소화해 효율성을 추구할 필요가 있음.
- 현재 농업경영체 DB와 AgriX의 4대 직불제(쌀고정·변동, 쌀, 조건불리) 및 농업면세유지원사업 프로그램을 통합하여 운영하고 있음. 경영체 등록·경영정보 일제갱신 및 4대 직불사업 통합신청에 따라 직불사업 간 중복수령 및 비농업인 부당수령 등 보조금 부정수급이 근본적으로 차단됨.
  - 중복수령: 직불사업 간 중복지원 가능성 시스템을 통해 사전 방지
  - 비농업인 부당수령: 농업경영체 등록이 되지 않은 경우에는 보조금 지급 불가(실경작을 하지 않는 지주는 경영체 등록대상이 아님)
- 농업경영체 등록정보를 공동으로 활용하고 4대 직불 사업 통합 신청함으로써 절차 간소화에 따라 농업인 편의가 증진되고 행정수요가 경감할 것으로 기대됨.
- 2014년 12월까지 AgriX의 22개 사업을 농업경영체 DB와 추가통합할 계획이며, 2016년까지 전체 사업을 통합함으로써 모든 사업에 대해 시스템을 통한 근본적 부정수급 방지가 가능하도록 추진함.
- 통합정보관리시스템에 기반한 경영체별 경영정보, 지원이력 조회 등으로 지원대상 적격 여부를 판단하여 중복·편중지원을 사전에 방지할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요함. 중복·편중지원 방지를 위해서는 대상자 선정단계

에서 적격 여부 검토 기능을 강화할 필요가 있음. 보조사업 신청 시 보조금 지원이력을 의무적으로 첨부하거나, 동일 경영체에 유사자금을 반복 지원하고자 할 경우에는 반드시 지원성과 평가 후 결과를 반영하고 최대 지원 횟수를 제한하는 것이 필요함.

## 2.2. 집행단계 정상화 방안

- 집행단계의 정상화를 위해서는 통합정보관리시스템에 지원제한 대상, 기계·장비 가격정보 등 보조사업 관리에 필요한 다양한 정보의 등록·조회 시스템 구축이 필요함.
  - 보조금 지원 기관별로 보조금 부당사용에 따른 지원제한 대상자 결정과 관련 정보를 통합정보관리시스템에 등록하면 관련 기관 간에 등록정보 조회를 통해 공유 가능
  - 지자체 입찰, 농협의 계통구매 등을 통한 농업기계·장비 거래가격 정보를 통합정보관리시스템에서 등록·조회할 수 있도록 함으로써 적정가격 거래를 유도하여 고가 구매 및 보조금 편취·횡령 등 예방
- 농업용 기계·장비·시설 적정가격 거래 유도방안 마련·시행으로 고가구매 및 보조금 편취·횡령 예방
  - 일정 금액 이상의 기계·장비·시설 등에 대해서는 정해진 단가 내에서 보조금을 지원하는 표준단가제 대상 확대
  - 일정 금액 이상의 기계·장비·시설 등에 대해 입찰을 통한 구매 확대로 경쟁을 통한 적정 가격 형성 유도
    - 입찰의 공정계약 장점과 구매자 의향이 반영되지 않는 단점을 동시에 고려하여 추진

### <참고 1> 보조금 부정수급사건 처리 현황(2008-2013)

- (5년간의 보조금 부정수급사건 처리 현황을 국민권익위원회가 조사한 결과, 농수축산분야는 45건으로 전체의 18.2%를 차지하는 것으로 나타남.

구 분	합계	복지 고용	농수축산	문화 체육	산업	교통	기타
사건수(건)	247	69	45	23	16	13	81
구성비(%)	100.0	27.9	18.2	9.3	6.5	5.3	32.8

### <참고 2> 보조금 부당 집행 사례

- (편취·횡령) 해외농업개발기금 940억 원이 집행된 30개 업체 집행내역을 전수조사('13. 12. 검·경 공조수사)
  - 해외농업개발기금 104억 원 상당을 편취·횡령하여 사적용도로 사용한 6개 업체 적발, 관련 업체대표 3명 구속, 6명 불구속
- (자부담 대납) 농업보조금으로 지원되는 광역방제기를 구입하면서 업체에게 자부담을 대납케 하여 31억 원 상당을 부정수급한 농협조합장 등 45명 적발('13. 12. 검·경 공조수사)
- (허위 수령) 건강한 소를 병든 소처럼 위장한 후 가축재해보험금을 불법수령한 축산농민·축협직원·수의사 등 154명 불구속, 2명 구속 입건('13. 12. 언론보도)

- (미자격 보조사업자 선정) 보조금 지원이 제한되는 운영실적 1년 미만인 영농조합법인에 지역특화사업의 일환으로 오이가공공장 건립 보조지원 ('13. 12. 언론보도)
  - 해당 농업법인 대표는 은행권에 12억 원의 근저당권을 설정, 공장운영 자금 용도로 7억 원 대출 후 4억 원을 개인채무변제
- (중복 지원) 동일한 보조사업자에게 유사사업인 시설원예품질개선사업(국고보조)과 수출인프라구축사업(지자체보조)을 중복지원('14. 7. 국회 예산정책처 2013회계연도 재정사업 성과평가)
- (보조재산 임의처분)
  - 관광산업 등 지역경제 활성화를 위해 지원하는 민박사업 보조금을 받아 민박집을 지어 별장이나 개인 주택으로 사용한 3명을 불구속 입건 ('13. 12. 언론보도)
  - 지역특화사업으로 영농조합법인에 1,334백만 원을 지원(국비 400, 도비 80, 군비 320, 자부담 534)하여 건립된 가구공장이 중소기업중앙회에 담보로 제공된 후 소유권이 제3자에게 변동되어 보조금 800백만 원 회수 불가능

## 2.3. 사후관리 강화 방안

### 2.3.1. 보조재산 사후관리 개선

- 현재 지자체의 관리대상 보조재산이 총 85천 건 수준으로, 관리대상 건수 과다로 정상적 사후관리에 어려움이 있음.
  - 보조재산 중 소모성 기자재 등은 사후관리 대상(중요재산)에서 제외하고, 관리 방식도 오프라인 형태의 관리대장 작성·비치 방식을 통합정보관리시스템을 통한 관리방식으로 개편하는 것이 필요
  - 통합정보관리시스템에 중요 재산 정보를 등록하고, 주기적인 모니터링 실시 후 결과 입력
    - 중요 재산 외 자본보조로 취득한 시설·장비 등은 보조금 지원이력만 관리하는 방향으로 추진
  
- 보조사업으로 취득한 재산에 대한 안내표지판(건축물) 및 스티커(기계, 장비) 표시문구를 개선하여 보조재산임을 명시하고 사후관리에 대한 책임 의식을 제고할 수 있는 방향으로 추진
  - 보조사업 내용에 관한 사항 외에 사후관리기간 동안에는 재산의 임의처분이 제한된다는 사항을 명시
  
- 등기서류에 보조금 지원사실을 ‘부기등기’함으로써 매매, 담보제공시 거래 상대방인 매수자·금융기관이 부기등기 내용 확인
  - 재산이 개인시설인지, 보조금이 지원된 시설인지 불명확하여 보조시설 임의처분 사례가 다수 발생하고 있어, 보조시설 임의처분 사례가 나타나고 있음.
  - 실제로 국고 보조금이 지원된 농업시설을 중앙관서장의 사전승인 없이 금융기관에 담보로 제공되는 사례가 다수 발생되고 있으며, 4개의 시·군을 감사원이 조사한 결과 축사시설현대화사업의 비중이 다소 높은 것으로 조사됨.

- 보조시설 등기서류에 국고보조금 지원 재산 명시하여 승인 없는 개인 거래 사전 예방
- 보조사업 지원 시 성과평가 실시를 의무화함으로써 재정사업의 목표를 설정·관리하고 집행 사항을 항상 모니터링할 수 있는 체계를 구축
  - 보조사업 및 재산의 목적 외 사용을 사후적으로 차단할 수 있는 장치를 마련하고, 환류체계를 통해 당해 연도의 성과를 차기 연도에 반영하는 인센티브 시스템을 구축

표 5-1. 중앙관서장의 사전승인 없이 시설이 담보로 제공된 사례 조사 결과

시·군	대상사업 개소수			무승인 담보 제공			비율(%) (B/A)
	소계 (A)	축사시설 현대화	기타 농업시설	소계	축사시설 현대화 (B)	기타 농업시설	
A군	8	5	3	6	5	1	62.5
B군	41	14	27	19	12	7	29.2
C군	22	15	7	12	12	-	54.5
D군	76	55	21	35	32	3	42

자료: 농림축산식품부(2014). 2014년 지자체 보조금 사업추진 및 시설운영실태 감사 결과.

### 2.3.2. 보조금 부당사용자 관리 강화

- 보조금 부당사용이 자주 반복되는 경우에는 지원대상에서 영구 제외(삼진아웃제)하여 책임을 강화하는 방향을 모색하는 것이 필요함.
  - 보조금 부당사용 2회 반복 시에는 지원제한기간 경감(현행 기여도 등에 따라 최대 50% 경감 가능) 대상에서 제외 등의 조치
  - 지원제한 기간이 만료된 경우라도 부정사용금액에 대한 반환이 이뤄지지 않은 경우는 지원제한을 유지하여 도덕적 해이 방지

- 또한, 자부담 대납 등을 조장하는 부정행위업자(예컨대 농기계 판매상 등)에 대한 제제를 강화할 수 있도록 통합정보관리시스템에 부정당업자 정보 등록·조회 시스템 구축하고 보조사업 참여를 제한하는 방식을 마련

### 2.3.3. 보조자산 임의처분 방지

- 등기서류에 보조금 지원 사실을 명시하도록 하는 부기등기(附記登記) 제도 도입 추진하여 매매, 담보 제공 시 등 거래 상대방인 매수자, 금융기관이 부기등기 내용을 사전 확인하게 되어 승인 없는 재산처분 사전 예방
- 중앙관서장 승인 없이 목적 외 사용, 양도·교환·대여, 담보제공 등이 이루어진 경우라도 신청을 받아 승인 여부를 검토함으로써 선량한 제3자의 권리 보호

### 2.3.4. 보조금 지원이력 관리체계 정비

- AgriX의 사업관리프로그램은 직불금 위주로 활용되고 있어 기타 사업은 활용이 미흡하고, 산림청·농진청·지자체 자체사업은 포함되어 있지 않아 안전행정부의 집행시스템과의 연계 미흡
- 보조사업 지원이력 관리 등에 대한 누수방지를 위해 AgriX 통합관리시스템상의 사업관리프로그램 사용을 의무화
  - 산림청, 농진청, 지자체 자체사업의 AgriX 통합관리시스템 연계로 농식품분야 보조금사업 전체에 대한 통합 관리 실현
  - 안전행정부의 시스템과도 연계하여 보조금 집행 결과가 AgriX에 보조금 지원내역(국고·지방비)과 연동되도록 조치하여 AgriX에 지원정보를 별도 입력하도록 하는 데 따른 부담 완화

### 3. 자본보조사업 정상화 기반조성 방안

#### 3.1. 보조사업 관리 제도 정비: 보조금 관리법, 시행령 등

- 보조재산 사후관리 강화를 위한 부기등기 제도를 도입하여 보조재산의 임의처분 사례 등 예방 및 선량한 제3자의 권리 보호하기 위한 법안 마련이 필요한 실정임.
  - 등기서류에 국고보조금 지원 사실을 명시하도록 제도화함으로써 보조시설 등기서류에 국고보조금 지원 재산을 명시하여 승인 없는 개인거래를 사전에 예방하는 것이 중요
  - 매매, 담보제공 시 거래상대방인 매수자·금융기관이 부기등기 내용 확인
  - 소모성 기자재(멀칭비닐, 보온자재, 과수지주대 등)에 대해서는 중요 재산(보조금관리법 시행령 제 15조)에서 제외하고 사후관리기간을 합리적으로 재조정<표 5-2>.
  
- 표준단가제, 입찰을 통한 구매를 확대하는 등 농업용 기계·시설의 적정가격 거래 유도 방안을 마련하고 시행
  - 일정금액 이상의 기계·장비류 등은 표준단가제를 확대('14년 10개 사업 적용)하여 가격 부풀리기 방지
    - 표준단가가 구매가의 하한으로 작용하여 구매가를 인상하는 부작용 방지를 위해 도입여건이 형성된 사업부터 단계적 확대하고 입찰을 통한 구매 시 구매자의 선호를 충분히 반영하기 어려운 점을 고려하여 보완 대책을 마련하는 것이 필요

- 보조사업 안내표지판(건축물) 및 스티커(기계, 장비) 표시문구 개선  
 - 현행 보조금 지원사업 내용에 관한 사항 외에 사후관리기간 동안에 보조  
 재산의 임의처분 제한 사항 등 추가 기재

표 5-2. 중요 재산 범위 및 사후관리기간 적용 기준

중요 재산		사후관리기간
현행	개선	
부동산(토지, 건물 등)	동일	10년 (개별특성 및 사용·관리환경 등 고려 ±5년)
부동산의 종물(건물 내 기계설비, 비닐하우스 등)	동일	5년 (개별특성 및 사용·관리환경 등 고려 ±2년)
부동산의 종물이 아닌 기계·장비	부동산의 종물이 아닌 기계·장비(이동식 5백만 원, 고정식 10백만 원 이상)	5년 (개별특성 및 사용·관리환경 등 고려 ±2년)
부동산이 아닌 시설	동일	5년 (개별특성 및 사용·관리환경 등 고려 ±2년) *다만, 유리온실은 10년
기자재 등(보온커튼, 지주대, 미니스프링클러 등)	제외	

자료: 농림축산식품부(2014). 농업 보조금 정상화 추진 보완대책 보도자료.

**부기등기 관련 농어업경영체법 일부 개정 법률안 주요 내용 요약**  
(법률 제12961호, 일부 개정: 2015. 1. 6.)

**<개정 사유>**

- 「보조금 관리에 관한 법률」에서는 보조금으로 취득한 토지 등 재산을 보조금 교부 목적에 위배되는 용도로 사용, 양도, 교환, 대여 및 담보의 제공 등의 행위를 하고자 할 때에는 중앙관서장의 승인을 받아야 함.
  - 일부지자체는 중앙관서장의 승인 없이 근저당 설정·소유권이 이전되어 있었으며, 한편으로는 보조금으로 취득한 토지 등 재산에 대한 사후관리의 어려움 등을 이유로 보조금에 대한 근저당을 설정
  - 일시적 경영난을 겪는 농어업경영체에게는 담보대출 제한 등은 과도한 규제로 작용될 우려가 있음.
- 중앙행정기관장의 승인을 받아야 함을 부기등기(附記登記)하도록 함으로써 지자체의 관리 부담을 덜어주고 농어업경영체에 대한 과도한 규제도 해소하려는 것임.
- 농어업경영체 지원 사업은 타 분야와 달리 자본보조 지원이 많아 투자효율을 높이기 위해서 지속적인 관리, 평가 및 환류가 매우 중요
  - 농업경영체만 120만이 넘고 사후관리기간이 남아있는 농업보조시설도 85천 개에 달하는 등 정부부처 및 지자체의 관리, 평가 및 환류체계 만으로는 일정 부분 한계가 있을 수밖에 없음.

**<법안 주요 내용>**

- 가. 농어업경영체가 농업보조금으로 취득한 토지 등 부동산에 대한 부기등기제도를 도입. 말소사유가 발생 시 즉각 말소(안 제7조의2 신설).
- 나. 부기등기(附記登記)를 이행하지 않은 농어업경영체 등에 각종 지원의 전부 또는 일부를 제한할 수 있도록 함(안 제8조).
- 다. 농어업경영체 지원사업의 기획·관리·평가 및 규제개선 등을 전담할 전담기관을 지정하여 실태조사·관리 등을 전담하도록 함(안 제27조의2 신설).

### 3.2. 통합관리시스템 정비: DB 연계, 추가 개발 가능성 검토

- 통합정보관리시스템 DB에 다양한 보조사업 관련 데이터를 추가 구축하고 경영체(농업인 및 농업법인) DB 일체갱신, 보조금으로 설치된 시설물 일체조사, 농업인의 보조금 수급내역 연계 등 양질의 정확한 DB를 축적하여 직불금, 면세유 지원 등 보조사업의 부당수령 집중관리할 수 있는 체계 구축
- 모든 부정당업자를 정보화하고 등록 관리·감독하여 보조금 부당사용자 관리(지원제한 기준 강화)를 강화하기 위한 구매가격 정보 공유 시스템 구축
  - 보조금 지원으로 구매하는 일정 금액 이상의 기계·장비류 등은 입찰을 통해 구매토록 하여 가격 부풀리기를 방지하고 지자체 입찰구매 등 적정 가격 형성이 가능한 방법으로 구매한 농기계 등의 구매가격 정보를 공유할 수 있는 시스템 구축하여 적정 가격 형성 유도
  - 농기계 공급가격 적정성 여부 판단을 위한 국내뿐만 아니라, 국제시장에서의 농기계 가격 조사·분석 체계 구축 필요
  - 보조금 부당사용이 반복되는 경우에는 보조사업 지원대상에서 영구 제외(삼진아웃제 등)하는 제도를 마련하여 보조사업자 책임성 강화
  - 자부담 대납 등을 조장하는 부정당업자(농기계 판매상 등)에 대한 보조사업 참여제한 등 제제 강화 추진
  - 대부분의 보조금을 집행·위탁관리하는 지역농협 감독 강화하여 합동점검, 담당자 현장 실사 등을 실시
- 통합정보관리시스템에 보조금 부당사용 등에 따른 지원제한 대상자 정보 등록·조회 시스템 구축(통합정보관리시스템 보완 및 「농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정」 개정)
  - 조사된 지원제한 대상자 현황 자료는 농식품부에서 시스템에 일괄 등재
  - 보조금 지원기관에서 지원제한자 결정 시 통합정보관리시스템에 지원제한 정보를 등재하여 기관 간에 정보를 공유할 수 있는 체계 구축 필요

- 경영체 정보의 공동활용 및 부정수급 및 중복지원 차단을 위해 농업경영체 DB와 AgriX 사업관리프로그램 통합을 확대하고 각 농진청, 산림청, 지자체, 안전행정부의 시스템과도 연계
  - 앞으로 전체 농림사업을 통합('16년까지)할 계획이며, 지자체 자체사업의 연계·통합도 추진('15년)
  - 대상자 선정 시 지원이력 확인 의무화, 유사사업 중복지원 제한(2회 이상 지원 시 성과평가 실시 의무화, 최대 3회까지만 지원), 보조재산 담보 제공 승인기준 등의 조치 마련

### 3.3. 자본보조사업 주체 간 협력 강화

- 공무원, 농업인단체, 작목반장, 농가 등을 포함하여 보조사업에 대한 사전교육 시행으로 보조사업에 대한 책임성을 강화하는 방안을 마련할 필요가 있음.
  - 필요에 따라서는 농업인의 영농교육 과목에 포함하여 농업인들이 보조사업 신청에 불이익이 없도록 조치하는 것이 우선시되어야 함.
  - 또한, 보조사업 착수 전 사업 설계 및 사업 추진, 정산 등 추진 요령에 대해 공무원과 사업 관련 업체에 교육을 실시하는 방안 마련
  - 각 지자체의 부서별 부당집행 사건 차단을 위한 관리감독 기능 강화를 위해 부서장 책임제를 시행하는 것도 방법임.
- 농식품부와 지자체에서는 보조사업의 신청 홍보 시 농가에게 공감할 수 있는 기준을 제시할 수 있도록 보조를 받지 않은 농가를 우선 선정하여 지원
  - 신청농가가 많은 품목에 대한 지원 우선순위 및 선정기준에 대한 사전 홍보 강화로 불만 해소 및 사업 가능 연도 예측 가능토록 제시
  - 또한, 보조금사업 안내 홍보 책자를 배부하거나, 홈페이지, SNS 등을 활용하여 시·군 단위의 작목반까지 홍보하는 사업 추진 방안을 마련하여 시행

- 사업대상자 선정의 투명성이 제고될 수 있도록 사업수요조사 및 계획 수립 시 시·군의 품목별 대표, 농업인 단체 대표들로부터 수렴한 의견을 사업 시행 지침에 반영하여 선정할 필요가 있음.
- 사업의 집행 부분에서 사업내용에 맞는 보조 조건을 부여함으로써 보조사업 준공검사 시 부가가치세 환급금 등 사업비 정산 강화하고, 부당사용의 경우 보조금 전부 또는 취소, 일부 반환하는 방안을 마련
- 사업추진기간 중 반기 또는 분기별 1회 이상 현지 점검 및 지도를 실시
  - 보조 사업으로 조성된 재산 처분 제한 기간 동안 감독을 강화하여 보조 시설이 목적 외로 사용되거나 담보로 제공되는지 현지 확인·점검
  - 특히, 시·군 등은 정부지원 시설물 등에 대한 사후관리 강화를 위해 매년 1회 농협·축협 등 관계기관 합동점검 실시 의무화
- 지자체에서는 부당사용이 발생하지 않도록 반드시 「부기등기」 제도를 도입하여 시행해야 하며, 보조금으로 취득한 재산은 안내표지판(시설물), 스티커(기계·장비)를 부착함으로써 보조 재산 명확화(임의처분, 타용도 사용, 담보 등 제한)
  - 안내 표지판과 스티커 등의 경우 농식품부에서 일괄적인 표준을 설정하여 시행함으로써 통일성을 유지
  - 농가별 사후관리대장을 작성 비치(읍면동)하여 사전승인 없이 목적에 어긋나는 용도에 사용하거나 양도, 담보 제공 등의 사례 차단
  - 또한, 하자보수 미이행 피해사례 방지를 위해 일정 금액(5천만 원) 이상 시설 보조금사업(시설하우스 포함)은 하자보증(증권)이행을 의무화하는 방안 마련
- 농식품부는 사업성 검토 강화 및 부실화 방지를 위해 지자체의 사업성 검토 기간을 충분히 제공하고, 일정 지원금액 이상의 사업들에 대해서는 관계기관 합동으로 수시적인 현지 확인 및 조사를 의무화할 필요가 있음.

- 또한, 보조 사업에 대해 정기적인 지역설명회를 개최하고, 시·군에 상담요원 기능을 강화하여 지역주민을 대상으로 하는 설명회 등을 시행하는 방안을 모색할 필요가 있음.

## 부록

### 농업(법인)경영체·지자체 정책담당자 조사표

#### 조사표 1. 농업보조금 실태에 대한 농업(법인)경영체 조사표

안녕하십니까? 우리 연구원의 조사·연구 활동에 변함없이 도움을 주셔서 진심으로 감사드립니다. 올해 저희는 **농업보조금 문제**와 관련된 연구를 수행하고 있습니다.

이 조사는 농정 연구에 소중한 자료가 될 것입니다. 바쁘시더라도 문항을 꼼꼼히 살펴시고 응답해주시면 감사하겠습니다. 기록하신 질문지를 2015년 월 일(요일)까지 메일로 보내주시면 감사하겠습니다.

질문지에 응답하신 내용은 연구 목적으로만 활용할 것이며, 개인 신상정보는 법률에 의해 보호된다는 점을 알려 드립니다. 감사합니다.

2015년 1월  
한국농촌경제연구원

#### 농업보조금

- 농업보조금은 경상보조금과 자본보조금으로 구분할 수 있다.
- 경상보조금: 운영비를 보조, 직불금, 면세유, 복지지원 등이 해당
- 자본보조금: 재산의 구입 보조, 시설물, 자재 지원 등이 해당
- \* 본 설문조사는 자본보조금이 대상입니다.





12. 농업보조금 제도 단계별 만족도 관련 질문입니다. 체크(√)하여 주십시오.

구 분		매우 그렇다	그렇다	보통	안 그렇다	전혀 안그렇다
선정	보조금사업에 대한 사전 계획을 알려준다	⑤	④	③	②	①
	보조금사업 대상자 선정 과정이 투명하다	⑤	④	③	②	①
	사업 선정 과정에서 대상자의 의견이 반영된다	⑤	④	③	②	①
	보조금사업 대상자 선정 과정에 만족한다	⑤	④	③	②	①
운영	관련 업무를 투명하고 공정하게 처리한다	⑤	④	③	②	①
	관련 업무를 신속하게 처리한다	⑤	④	③	②	①
	농업보조금 신청 서류가 복잡하고 어렵다	⑤	④	③	②	①
	보조금 신청 후 이행조건이 까다롭다	⑤	④	③	②	①
관리	보조금 시설에 대한 정기적 관리를 실시한다	⑤	④	③	②	①
	보조금 지급에 대한 이행조건을 점검한다	⑤	④	③	②	①

Ⅲ. 농업보조금 제도의 개선에 대한 질문입니다. 체크(√)와 기입해 주십시오.

13. 농업보조금 제도의 개선에 가장 필요한 내용은 무엇입니까? 두 가지 선택  
(1순위:                   ), (2순위:                   )

- ① 대상자 선정 시 투명성 확보
- ② 대상자 의견 반영
- ③ 보조금 신청 서류의 간소화
- ④ 보조금 선정과 사업의 신속한 처리
- ⑤ 지역사정에 부합한 보조금사업의 처리를 위한 자치단체 재량권 확대
- ⑥ 보조금 비율 인상
- ⑦ 보조사업의 사업계획서 관련 정보의 신속한 전달
- ⑧ 기타(                    )





2. 각종 시설보조(자본보조)에 대하여 현장에서 철저한 관리가 이루어지지 못하고 있다는 문제점이 제기되고 있습니다.

2-1. 실제 농업보조 시설물 관리를 위한 현장 점검은 어느 정도 실시하고 계십니까?

- ① 문제 발생 시만 점검
- ② 다른 업무 과중으로 거의 못함
- ③ 월 1-2회 정도
- ④ 연 1-2회 정도

2-2. 농업보조 시설물에 대한 현장 점검이 어려운 이유는 무엇입니까?

- ① 농가 및 법인에 관리 책임이 있음
- ② 다른 업무 과중
- ③ 전담인력 부족
- ④ 중앙정부 사업이 많으므로 중앙정부 차원의 관리 필요

3. 정부 보조를 받은 시설물은 농가가 임의로 매각, 양도 및 담보 제공을 해서는 안 되도록 보조금 관리법으로 제도화되어 있습니다.

3-1. 관내 농가 및 농업법인체 중에서 보조금 지원 시설물을 임의로 처분하거나 담보로 제공하는 사례가 얼마나 자주 발생합니까?

- ① 연간 1~2건
- ② 연간 3~5건
- ③ 연간 5~10건
- ④ 연간 10건 이상
- ⑤ 거의 없음

3-2. 농업부문 보조 시설물 DB 등 관리시스템은 충분히 갖추어져 있다고 생각하십니까?

- ① 갖추어져 있으나 제대로 활용되지 못하고 있음
- ② 관리시스템이 거의 갖추어져 있지 않음
- ③ 현행 시스템으로 충분함

3-3. 농업 보조금의 부당 수령, 보조 시설물의 임의 처분 등 부정행위에 대한  
현행 법적 제재 수준은 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 크게 부족하며, 보다 강력한 처벌 등 제재 강화 필요
- ② 적절한 수준으로 현행 유지
- ③ 처벌을 강화하더라도 효과는  
의문임

## 참고 문헌

- 국가재정운용계획 농림수산식품 분야 작업반. 『2013~2017 국가재정운용계획』.  
국가통계포털. <<http://kosis.kr>>.
- 국회예산정책처. 2014. 『농업보조금 지원의 개선과제』.
- 농림축산식품부. 2014. 『2014년 지자체 보조금 사업추진 및 시설운영실태 감사 결과』.
- 김미복·박성재. 2014. 『농업구조 변화와 농가소득, 정책적 시사점』. 한국농촌경제연구원.
- 김미복 외. 2014. 『119조 투입자 효과분석』. 한국농촌경제연구원.
- 김미복 외. 2013a. 『농업부문 재정투입자 성과분석』. 한국농촌경제연구원.
- 김미복 외. 2013b. 『농업기반정비사업 총량성과분석 평가지표 개발연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김병률 외. 2009. 『농어업 선진화방안 마련을 위한 세부과제 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산식품부. 2010. 12. “농어업보조금개편 방안(안).” 농업정책국 내부자료.
- 박성재외. 2011. 『농업보조금 개편 방안 연구: 쟁점 및 개선과제를 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 박성재외. 2008. 『선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 『농림투입자사업의 투명화와 농업금융의 안정화 과제』. 한국농촌경제연구원.  
박민선 외. 2014. 『농업보조금 지원의 개선과제』. 국회예산정책처.
- 박준기 외. 2014. 『2014년 농림축산식품사업 성과평가(1), 발농업경쟁력강화사업군 심층평가』.  
농림축산식품부.
- 박준기 외. 2013. 『농어촌특별세 기한 만료에 따른 농식품재정분야의 전략적 대응방안』. 농림축산식품부.
- 박준기 외. 2012. 『농어촌특별세의 운용실태와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 송주호 외. 2010. 『OECD 농업분야 논의동향분석 및 대응전략수립』. 한국농촌경제연구원.
- 서세욱. 2012. 『농업·농촌 중장기 투입자계획 운용 현황과 개선과제』. 국회예산정책처.  
한국농촌경제연구원. 2009. 『신농업 비전과 전략』.
- 한국농촌경제연구원. 2010. 『2020 농어업·농어촌 비전과 전략』.
- 한국농촌경제연구원. 각 연도. 『농업·농촌에 대한 국민의식 조사』.



---

정책연구보고 P209

농업보조금 집행 실태와 정상화 방안 연구

-자본보조사업을 중심으로-

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)

인 쇄 2015. 1.

발 행 2015. 1.

발행인 최세균

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 이호문화사

02-2274-1491~2 <http://www.ihoprinting.co.kr>

---

IBSN 978-89-6013-819-3 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-