

KREI

# FTA 직접피해보전제도 운용실태 분석과 개선방안 연구

문한필 · 이현근 · 채상현 · 명수환 · 최미라



**KREI**

# FTA 직접피해보전제도 운용실태 분석과 개선방안 연구

문한필·이현근·채상현·명수환·최미라



## 연구 담당

---

**문한필** | 연구위원 | 연구 총괄, 제3장, 제6장 집필

**이현근** | 전문연구원 | 제1~6장 집필

**채상현** | 연구원 | 제4~5장 집필

**명수환** | 연구원 | 제2장, 제4장 집필

**최미라** | 연구원 | 제3장, 제5장 집필

정책연구보고 P258

**FTA 직접피해보전제도 운용실태 분석과 개선방안 연구**

---

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2020. 3.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션

I S B N | 979-11-6149-388-6 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.

우리나라의 FTA 추진에 따른 국내보완대책은 크게 농업부문 체질 개선과 경쟁력 제고로 구분된다. FTA 직접피해보전제도는 FTA 피해보전직불제와 폐업지원제로 구성되는데, 농업인의 단기적 피해를 보전하기 위해 보완적으로 운영하고 있다. 특히 폐업지원제도는 영세농이나 한계농의 폐업을 지원함으로써 해당 산업의 구조조정을 도모하는 한편, 폐업농가에는 작목전환을 위한 착수자금을 지원하여 농업경영을 안정시켜주는 역할을 하고 있다.

폐업지원제도는 2013년부터 현재까지 다수의 품목에 대한 폐업을 지원하면서 해당 품목의 가격이 상승하거나 생산성이 높아지는 등의 긍정적 효과와 폐업지원금 부정수급과 풍선효과 등의 문제점을 동시에 가지고 있다. 또한, 한·중 FTA 발효일로부터 5년간 한시적으로 운영되는 폐업지원제도는 조만간 일몰을 앞두고 있다. 따라서 이 연구는 동 제도에 대한 폐지 또는 연장 여부에 대한 논의를 위해 그간 운영된 폐업지원제도의 정책성과들을 객관적으로 평가하고, 폐업지원제도 연장을 대비한 제도 개선방안을 마련하고자 수행되었다.

이 연구를 위해 아낌없는 조언을 해주신 원내외 자문위원들은 물론, 지자체 간담회와 설문조사에 적극적으로 협조해 주신 지자체의 사업담당자들과 면담조사에 응해 주신 농업인들께 감사를 드린다. 아무쪼록 이 연구의 결과가 시장개방 확대에 대응하여 농업인의 경영안정과 구조개선을 지원하는 FTA 피해보전대책의 효과적인 운영과 개선방안 마련에 유용한 자료로 활용되기를 진심으로 기대한다.

2020. 3.

한국농촌경제연구원장 김홍상



## 연구의 필요성과 목적

FTA 직접피해보전제도는 한·미 FTA 대책을 수립하는 과정에서 농업인을 포함한 이해당사자의 의견수렴을 거쳐 발동기준 완화, 보전비율 상향조정, 대상 품목을 전체 농축산물로 확대 등과 같은 개선이 이루어졌다. 특히 폐업지원제는 지원대상 품목의 선정방식이 변경되고, 폐업지원금 지급액 산출기준도 재설정된 바 있다.

이러한 제도개선에도 불구하고 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금은 사업 시행연도 내에 모두 지급되지 못하거나, 일부 예산은 불용되거나 다음 해로 이월되는 경우도 많아 예산 대비 실제 집행률은 매우 낮다는 지적을 받고 있다. 한편으로는 사업 담당 공무원이 타인 명의의 토지를 이용해 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금을 부정으로 수급하거나, 폐업지원금 신청자격을 충족하지 못한 농업인에게 폐업지원금을 지급하는 사례가 빈번하게 적발되고 있다. 더욱이 폐업 후 5년 이내에 같은 작목을 다시 재배하는 것을 금지하였지만 이를 어기는 경우도 작지 않은 실정이다.

특히, 한·중 FTA 발효(2015년)를 기점으로 5년 동안만 운영될 예정이었던 폐업지원제도는 향후 예상되는 양자 간 신규 FTA 협상과 기체결 FTA의 개선 협상을 고려해 시행기간의 연장 여부 및 개편 방향에 대한 논의가 필요한 상황이다. 이를 위해서는 동 제도의 성과에 관한 객관적인 평가가 선행되어야 하며, 이해당사자와 사업담당자, 전문가들로부터 제도개선 및 정책대안에 관한 다양한 의견수렴이 필요하다.

## 연구내용 및 방법

농림사업정보시스템(AgriX)의 FTA 피해보전직불사업 및 폐업지원사업의 집행실적, 농림축산식품부의 내부 정책자료와 농업경영체 데이터베이스를 통합하여 FTA 직접피해보전제도의 추진 경과를 품목별로 재점검하고, 폐업지원에 따른 작목전환 실태를 구체적으로 조사했다.

FTA 직접피해보전제도 평가와 폐업지원 품목별 성과분석을 위해 품목별 구조조정, 수급 여건, 가격 및 소득 변화(직접효과)를 검토했고, 폐업지원 대상 이외 품목의 수급구조 변화(간접효과)를 파악했다. 실증분석에서는 패널 확률효과모형을 활용하여 폐업지원의 정책적 효과(생산성 개선, 규모화 증진, 가격 및 소득지지)를 계측했다.

또한, 전문가 자문회의를 통해 FTA 직접피해보전제도의 법·제도적 쟁점을 파악하고, 지자체 실무담당자 간담회 및 설문조사, 폐업지원금 수혜농가 심층조사 등을 통해 FTA 직접피해보전제도의 운영상 문제점 및 개선방안에 대한 의견을 수렴했다.

국내 무역조정지원제도를 통한 제조업 및 서비스산업 피해구제 사례, 미국의 농업인 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance for Farmers; TAAF)와 호주의 감귤(Citrus)·낙농(Dairy) 구조조정 지원사업 사례 등을 검토하여 현행 피해보전제도의 개선을 위한 시사점을 도출하였다.

이러한 조사·분석 결과를 토대로 관련 예산의 이월·불용 방지를 위한 개선사항, 해당 보조금의 부정수급 방지를 위한 해결방안, 폐업지원제도를 대체할 수 있는 새로운 정책대안 등도 모색하였다.

## 주요 연구 결과

### ▶ 폐업지원 품목별 작목전환 실태

농업경영체 등록번호를 기준으로 살펴보면 2013년 한우 폐업지원 수혜농가와 사육두수는 각각 14,239호와 17만 5천 마리였으나, 폐업 후 사후관리 기간(2014년~2018년)이 지난 2019년에는 이들 농가 중 851호가 한우를 사육하고 있으며, 이들 농가의 사육두수는 총 5,141마리인 것으로 나타났다. 한우 폐업농가가 폐업 이후에 사육을 전환한 것으로 추정되는 가축으로는 2019년 기준 별과 염소이며 각각 14.8%와 14.4%로 가장 큰 비중을 차지한다. 양봉은 2015년 109호에서 2019년 254호로 133.3% 증가했고, 염소는 같은 기간 190호에서 248호로 30.5% 증가했다.

노지포도에 대한 폐업지원금을 받은 농가의 폐업대상 포도 재배 필지 수는 2016년 7,673개였으며, 이들 필지에서 2019년에도 농업경영체 등록정보에 여전히 재배작목이 '포도'로 등록된 필지는 1,195개인 것으로 조사되었다. 2016년도에 노지포도 폐업지원을 받은 농가를 기준으로 2019년도에 포도로 등록된 필지의 재배면적은 182ha로 조사되었다. 2016년도에도 포도로 등록되어 있던 면적인 169ha를 제외하면, 7.2%에 해당하는 13ha는 2017년 이후 노지포도 재배를 새롭게 시작한 것으로 추정된다. 노지포도 폐업 농가는 과실류(33.0%)로 가장 많이 전환했고, 그다음으로 식량 작물 32.2%, 채소 11.9% 등의 순으로 전환한 것으로 나타났다. 세부 품목별로는 벼가 119ha로 가장 큰 비중(14.7%)을 차지했고, 복숭아와 콩으로 전환된 면적은 각각 116ha(14.3%)와 104ha(12.8%)인 것으로 집계되었다.

시설포도에 대한 폐업지원금을 받은 농가의 폐업대상 포도 재배 필지 수는 2016년 1,258개였으며, 이들 필지에서 2019년에도 농업경영체 등록정보에 여전히 재배작목이 '포도'로 등록된 필지는 312개인 것으로 조사되었다. 2016년도에 시설포도 폐업지원금을 받은 농가를 기준으로 2019년도에 포도로 등록된 필지의 재배면적은 27ha로 조사되었다. 2016년도에도 포도로 등록되어 있던 면적인 24ha를 제외하면 10.9%에 해당하는 3ha는 2017년 이후 시설포도 재배가 새롭게 시작된 것으로 추정된다. 시설포도 폐업 농가는 채소류(40.3%)로 가장 많이 전환했고, 그다음으로 과실류 39.0%, 식량 작물 11.9% 등의 순으로 전환한 것으로 나타났다. 세부적으로 복숭아로 전환된 면적이 12ha(17.8%)로 가장 큰 비중을 차지한 것으로 나타났고, 과일·과채류에서 복숭아 외에도 자두, 토마토, 딸기, 호박, 양파와 체리 순으로 전환된 면적이 많은 것으로 조사되었다.

블루베리에 대한 폐업지원금을 받은 농가의 폐업대상 블루베리 재배 필지 수는 2016년 2,819개였으며, 이들 필지에서 2019년에도 농업경영체 등록정보에서 재배작목이 여전히 '블루베리'로 등록된 필지는 541개인 것으로 조사되었다. 2016년도에 블루베리 폐업지원금을 받은 농가를 기준으로 2019년도에 블루베리로 등록된 필지의 재배면적은 87ha로 조사되었다. 2016년도에도 블루베리로 등록되어 있던 면적인 76ha를 제외하면 12.7%에 해당하는 11ha는 2017년 이후 블루베리 재배가 새롭게 시작된 것으로 추정된다. 블루베리 폐업 농가는 과실류(31.6%)로 가장 많이 전환했고, 그다음으로 채소 20.2%, 식량 작물이 19.6%를 차지했다. 세부 품목별로 보면 아로니아로 전환된 면적이 47ha(12.5%)로 가장 큰 비중을 차지했고, 콩과 벼로 전환된 면적도 각각 28ha(7.4%)와 25ha(6.6%)인 것으로 집계되었다.

## ▶ 폐업지원 품목별 성과분석

FTA 국내보완대책의 하나로 추진된 과수농가에 대한 폐업지원은 대상 품목의 평균 생산성 향상과 규모화 진전에 이바지한 것으로 평가되지만, 해당 품목의 시장가격이나 농업소득에 미친 영향에 대해서는 명확하게 판단할 수 없는 것으로 나타났다. 폐업지원을 통해 생산성이 낮거나 영세한 농가의 이탈은 남아있는 농가의 생산성과 호당 경지면적의 평균치를 끌어 올린 것으로 나타났다. 또한, 폐업지원은 적어도 단기적으로 공급과잉 상태에 직면한(수입증가와 이로 인한 가격 하락) 해당 품목의 수급에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 해당 품목의 가격과 소득을 지지하는 장기적인 영향은 미미한 것으로 평가된다. 이는 현행 폐업지원 사업이 탈농보다는 단기적인 작목전환을 유인하는 제도적 틀(5년 이후부터 해당 품목에 재진입 가능, 과원이나 시설에 대한 미보상, 교육·훈련 및 컨설팅 부재 등)을 유지하고 있기 때문으로 보인다. 공급과잉이 발생한 품목의 단기적인 공급량 조절(축소)에는 효과가 존재하지만, 품목 전체의 구조조정, 수급 안정, 경쟁력 제고 등과 같은 장기적인 성과를 기대하기는 어려운 한계를 지니고 있다.

한편, 폐업지원으로 인한 간접적인 파급영향인 풍선효과는 생산성이나 시장가격 측면에서는 통계적으로 유의했지만, 규모화나 소득증대 측면에서는 그다지 유의하지 않았다. 과일을 포함하여, 시설채소, 축산과 같이 폐업지원제도의 대상이 되는 품목군은 다른 품목군과 비교해서 특화된 생산자원(과수원, 온실, 축사 등)을 활용하며, 품목군 내에서는 생산전환이 상대적으로 쉬운 품목이 한정되기 때문에(많은 농가가 동일한 의사결정을 할 확률이 높음), 풍선효과의 발생 가능성이 크다고 할 수 있다. 이렇게 폐업농가의 작목 전환으로 인해 단기적으로 생산 및 소비에서 경합 관계에 있는 다른 과일의 생산량 증가와 시장가격 하락이 발생하

지만, 이것이 다른 과일의 규모화와 소득증대로 이어지는 장기적인 효과는 확인되지 않았다. 폐업지원제도를 개별 품목이 아닌 품목군 전체의 구조개선 관점에서 운영하게끔 재설계하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히, 폐업지원을 통해 해당 품목군에 특화된 희소한 생산자원의 유희화를 방지하면서도, 이들 자원이 생산성이 높은 농가로 재분배가 이루어지도록 유도하는 유인책을 제공하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

#### ▶ FTA 직접피해보전제도의 문제점과 개선과제

FTA 직접피해보전제도는 현재까지 5차례의 법·제도적 변화를 겪어 왔으며, 대부분 신규 FTA를 체결하거나 거대경제권과의 FTA를 추진하면서 제도개선을 추진해 왔다. 향후 새로운 거대경제권과의 FTA 협상이 타결되거나 발효되는 경우 농업계에서는 해당 FTA가 우리 농업에 미치는 영향에 대한 높은 우려와 함께 FTA 국내보완대책을 요구할 수 있으며 이는 단기대책인 FTA 직접피해보전제도가 또다시 연장되는 결과를 초래할 수 있다.

정부에서 예산을 편성하는 과정을 보면 부처안은 5월 말, 정부안은 6~8월 사이에 결정되며, 이후 국무회의, 국회 상임위 및 예결위의 검토와 본회의 의결을 거쳐 확정된다. FTA 직접피해보전제도는 다른 일반 농정사업과 달리 연초에 다음연도 사업의 지원 대상 품목이 정해지지 않고, 다음연도에 결정되는 차이가 있을 뿐만 아니라 해당연도에 다음연도 예산을 편성할 수 없는 구조적인 문제점을 가지고 있다.

FTA 피해보전직불금 산정 시 논란의 소지가 있는 부분은 'FTA 수입기여도'라고 할 수 있다. 이는 FTA 직접피해보전제도가 유지되는 상황에서 언제든지 문제

가 될 수 있는 사안이므로 향후 수입기여도의 개념과 추정 식에 대해 명시적인 규정을 마련하는 것이 필요하다. FTA 피해보전직불금 지급 상한액은 「FTA 농어업법」 제8조 제4항에 농업인 3,500만 원, 농업법인 5,000만 원으로 규정되어 있으나, 이는 품목별 특성을 고려하지 않았다는 주장이 제기되고 있다. FTA 직접피해보전제도의 낮은 예산 집행률을 제고하고 동시다발적인 FTA의 이행으로 인한 농가의 직간접적인 피해를 적극적으로 보전할 필요가 있어 현재의 가격요건을 완화하는(90%→95%) 방안을 검토할 필요가 있다. 한편, 'FTA 농업인등 지원위원회'는 「FTA 농어업법」 제19조에 따라 농림축산식품부 소속으로 구성되는데, 이를 독립된 행정위원회로 승격시켜 그 기능과 권한을 강화해야 할 필요성이 있다.

현재 쌀소득보전직불제를 비롯한 다수의 직불제가 공익형 직불제로 통합·개편이 추진 중인 가운데, FTA 직접피해보전제도가 새로운 농업직불체계에서 어떤 위치와 역할을 할 것인지를 숙고할 필요성이 있다.

폐업지원제도의 구조조정 효과는 품목의 특성에 따라 다르게 미치는 것으로 나타났다. 사후관리 기간(5년)이 지나간 이후에는 폐업농가의 재진입이 가능해 구조조정 효과가 퇴색될 수도 있다는 한계가 존재한다.

## FTA 직접피해보전제도 개선방안 및 정책대안

### ▶ FTA 직접피해보전제도 개선 기본방향

FTA 피해보전직불제도는 시행기간이 5년 남짓 남아있는 만큼, 현행 제도를 당분간 유지한다는 전제하에서 운용방식의 개선을 도모하는 것이 바람직하다. FTA 수입개방에 대비하여 취약품목이나 한계농의 구조조정을 지원하기 위해 도

입된 폐업지원제도는 시행기간이 5년이 지나면 종료되는 것으로 설정된 바 있다. 따라서 한시적 시행기간의 마지막 해인 올해는 애초의 도입 취지와 정책목표의 달성 여부, 실행과정에서의 한계점과 개선 및 보완 필요성 등을 검토하여 ① 종료, ② 유지(개선·보완), ③ 새로운 정책대안 마련 중에서 하나를 선택해야 하는 시점이다. 정부의 통상정책 기조에 따라 FTA 등 무역자유화가 진전되고 있는 상황에서 단기적 수입피해 대책의 하나인 폐업지원제도를 대체할 수 있는 정책 수단을 제시하지 않은 채 단순히 시행기간이 만료되었다는 이유로 이를 폐지할 경우 농업계의 반발이 작지 않으리라고 예상된다. 따라서 현행 폐업지원제도의 문제점을 개선하고 미흡한 부분을 보완한 다음 시행기간을 연장하는 방안이나, 지급 요건을 갖춘 품목을 재배하는 농가가 폐업을 신청할 경우 현재와 같이 현금 보상을 추진하는 방식이 아닌 새로운 방식으로 제도 자체를 개편하는 방안을 모색하는 것이 현실적인 대응책일 것으로 판단된다.

현재 FTA 피해보전직불제도의 경우 농업인 3,500만 원, 농업법인 5,000만 원의 지급 상한액이 존재하지만, 폐업지원제도의 경우 지급 상한액 규정이 없어 일부 농가에 과도한 폐업지원금이 지급되어 농가 간 형평성 문제가 제기되고 있다. 구조개선이 주목적인 폐업지원제도의 경우 정책대상을 취약농과 영세농으로 한정할 필요가 있기 때문에 오히려 지급액의 상한을 설정하는 것이 합리적이지만, 피해보전직불제는 수입증가에 따른 가격하락으로 인한 피해를 보전한다는 취지에 부합하도록, 품목군별로 지급액 상한을 상이하게 설정하는 것이 바람직할 수 있다.

FTA 피해보전직불금과 폐업지원금의 부정수급을 방지하기 위해서 가장 필요한 것은 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 신청 요건이나 기준(대상 농업인)을

좀 더 엄격하게 유지하면서, 증빙은 신뢰도를 보증할 수 있는 객관적인 서류만으로 제한하는 것이라고 할 수 있다. 두 번째는 원활한 현지조사를 위한 단기고용 인력채용 지원과 광역시도간 교차점검 등 신청서 등을 접수한 이후에 지자체 담당 공무원이 확인하는 절차를 보다 강화하여 부정수급 시도를 미연에 방지하는 것이 필요하다.

### ▶ 폐업지원제 개선방안

폐업농가들이 유사품목으로 동시에 생산을 전환함으로써 발생할 수 있는 풍선효과를 최소화하기 위해서는 폐업지원 대상농가 수를 특정하거나(가령, 전체 해당 품목 생산농가의 10/20%), 해당 품목의 재배면적 평균보다 작거나 평균의 50% 미만인 규모의 농가만이 폐업을 신청할 수 있도록 제한하고, 이를 심사해서 선정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 새로운 규제로 받아들일 수 있지만, 과도한 폐업신청으로 인한 특정 품목의 생산기반이 급격하게 축소되는 부작용도 방지할 수 있다. 나아가 규모나 나이 등을 심사기준으로 설정할 경우, 취약농이나 영세농을 중심으로 폐업지원이 이루어짐으로써 정책성과를 제고할 수 있는 계기도 마련할 수 있다. 또한, 폐업농가들 대상으로 탈농 후 이직을 지원하기 위한 교육이나, 작목전환 시 특정 품목으로 몰리는 현상을 방지하기 위한 지도 및 컨설팅을 병행하여 실시하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

지자체의 사업담당자는 폐업지원자에 대해 5년 동안 사후관리를 해야 하는데, 사후관리 카드 등이 오프라인으로 관리되고 있어, 사업담당자 변경 시 사후관리의 연속성과 효율성이 담보되지 못하는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리가 오프라인으로 이루어지던 것을 현행 행정정보시스

템을 최대한 활용하여 사후관리의 연속성과 효율성을 높일 필요가 있다.

### ▶ 폐업지원제 개편 방향

국내외 FTA 피해를 보전하는 정책수단을 참고하여, 현금지원을 통해 일시적인 작목전환을 유도하는 데 그치고 있는 현행 폐업지원제도를 개방피해가 큰 품목의 실질적인 구조조정과 수입개방에 대응해 경영개선이 필요한 농가에 맞춤형 교육 및 컨설팅 및 교육을 제공(일부 현금지원도 포함)하는 사업으로 전환할 필요가 있다.

폐업지원제도의 정책목표를 보다 구체적으로 재설정할 필요가 있으며, 이를 위해선 우선 ‘폐업지원’이라는 사업명을 ‘시장개방 대응 구조조정지원(임시 안)’으로 바꿀 필요가 있다.

현재와 같은 ‘폐업 후 5년간 동일 품목 재배·사육 금지’는 타작목의 풍선효과를 초래할 수 있으며, 해당 품목의 일시적인 구조조정 효과만을 창출할 수밖에 없다. 정책목표도 ① 탈농(영농은퇴), ② 휴경(일시적인 생산 중지), ③ 작목전환으로 구분하여, 분야별로 세부사업을 추진하는 것이 실질적인 구조조정과 경영개선을 도모하는 데 효과적이라고 판단된다.

한편, FTA 피해보전직불제와 같은 발동요건(수입량 증가, FTA 체결국 수입량 증가, 가격하락)을 충족한 품목 중에서 시설투자가 있는 품목을 지원대상으로 선정하는 현재의 품목 기준의 선정방식 대신에 농가 기준의 새로운 선정방식을 마련할 수도 있다. 즉, 품목 기준이 아닌 농가 기준으로 탈농/휴경/작목전환 분야별 선정 기준을 별도로 수립하는 방안도 고려할 수 있다.

**제1장 서론**

1. 연구의 필요성과 목적 ..... 3  
 2. 연구내용 및 방법 ..... 7  
 3. 선행연구 검토 및 차별성 ..... 11

**제2장 FTA 직접피해보전제도 추진 실적**

1. FTA 직접피해보전제도 추진 개요 ..... 17  
 2. FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 지급실적 ..... 23

**제3장 폐업지원에 따른 작목전환 실태 및 성과**

1. 폐업지원에 따른 작목전환 실태 ..... 37  
 2. 폐업지원 품목별 성과분석 ..... 56

**제4장 FTA 직접피해보전제도의 개선과제**

1. FTA 직접피해보전제도 개선과제 도출 ..... 95  
 2. 지자체 사업담당자 현장간담회 결과 ..... 98  
 3. 지자체 사업담당자 설문조사 결과 ..... 107  
 4. 폐업지원 수혜농업인 면담조사 결과 ..... 127  
 5. FTA 직접피해보전제도의 문제점과 개선과제 ..... 129

**제5장 FTA 직접피해보전제도 관련 국내·외 사례**

1. 우리나라 무역조정지원제도 ..... 147  
 2. 미국 농업인을 위한 무역조정지원제도(TAAF) ..... 155

3. 호주 감귤 및 낙농 구조조정 .....	166
4. 국내·외 사례의 시사점 .....	178

## 제6장 FTA 직접피해보전제도 개선방안 및 정책대안

1. FTA 직접피해보전제도 개선 방향 .....	185
2. FTA 직접피해보전제도 제도개선(공통) .....	191
3. 폐업지원제의 개선방안 .....	205
4. 폐업지원제도 개편 방향 .....	212

## 부록

1. 지자체 사업담당자 설문조사표 .....	217
2. 폐업지원 수혜농가 심층(면담) 조사표 .....	231

참고문헌 .....	233
------------	-----

## 표 차례

### 제1장

〈표 1-1〉 지자체별 사업담당자 간담회 개최 .....	10
---------------------------------	----

### 제2장

〈표 2-1〉 FTA 피해보전직접지불제도의 변화 .....	21
〈표 2-2〉 폐업지원제도의 변화 .....	23
〈표 2-3〉 연도별 FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 지원 현황 .....	24
〈표 2-4〉 연도별 품목별 FTA 피해보전직불금 지급 현황 .....	26
〈표 2-5〉 연도·품목별 폐업지원금 지급 현황 .....	28
〈표 2-6〉 연도·품목별 농가당 폐업지원금 지급액과 지급면적 기초통계량 .....	29

### 제3장

〈표 3-1〉 폐업지원 품목별 수혜농가의 농업경영체 등록정보 연계 현황 .....	39
〈표 3-2〉 2016년 노지포도 폐업지원 농가의 노지포도 재배면적과 필지 수 변화 .....	43
〈표 3-3〉 노지포도 폐업지원 농가의 작목전환과 경영체 삭제 현황 .....	44
〈표 3-4〉 노지포도 폐업지원 농가의 2019년 노지포도 재배 현황 .....	45
〈표 3-5〉 2016년 시설포도 폐업지원 농가의 시설포도 재배면적과 필지 수 변화 .....	48
〈표 3-6〉 시설포도 폐업지원 농가의 작목전환과 경영체 삭제 현황 .....	48
〈표 3-7〉 시설포도 폐업지원 농가의 2019년 시설포도 재배 현황 .....	49
〈표 3-8〉 2016년 블루베리 폐업지원 농가의 블루베리 재배면적과 필지 수 변화 .....	52
〈표 3-9〉 블루베리 폐업지원 농가의 작목전환과 경영체 삭제 현황 .....	53
〈표 3-10〉 블루베리 폐업지원 농가의 2019년 블루베리 재배 현황 .....	54
〈표 3-11〉 한우 사육·도축 마릿수와 가격 변화 .....	61

〈표 3-12〉 염소 사육·도축 마릿수와 가격 추이 .....	62
〈표 3-13〉 한우 사육농가의 소득 변화 .....	63
〈표 3-14〉 한우 폐업지원 성과지표 .....	64
〈표 3-15〉 포도 작형별 재배면적, 생산량과 가격 변화 .....	66
〈표 3-16〉 복숭아와 자두의 재배면적과 생산량 변화 .....	66
〈표 3-17〉 작형별 포도 소득 변화 .....	67
〈표 3-18〉 포도 폐업지원 성과지표 .....	68
〈표 3-19〉 블루베리 재배면적, 생산량과 가격 변화 .....	69
〈표 3-20〉 블루베리 소득 변화 .....	70
〈표 3-21〉 블루베리 폐업지원 성과지표 .....	71
〈표 3-22〉 과수 분야 FTA 대응 폐원·폐업 지원 실적 .....	76
〈표 3-23〉 종속변수와 독립변수의 기초통계량 .....	81
〈표 3-24〉 폐업지원의 생산성 개선 효과 추정 결과(확률효과모형) .....	83
〈표 3-25〉 폐업지원의 규모화 증진 효과 추정 결과(확률효과모형) .....	85
〈표 3-26〉 폐업지원의 가격지지 효과 추정 결과(확률효과모형) .....	88
〈표 3-27〉 폐업지원의 소득지지 효과 추정 결과(확률효과모형) .....	90

## 제4장

〈표 4-1〉 지자체별 사업담당자 현장간담회 주요 내용 .....	96
〈표 4-2〉 FTA 직접피해보전제도 관련 전문가 자문회의 주요 내용 .....	97
〈표 4-3〉 설문조사 응답자의 인구통계학적 분포 .....	108
〈표 4-4〉 직불금 조사·분석 신청 단계에서 가장 큰 문제점 .....	109
〈표 4-5〉 직불금 조사·분석 신청 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것 .....	109

〈표 4-6〉 직불금 및 폐업지원금 신청(지자체 홍보 계획 수립·실시) 단계에서 가장 큰 문제점 .....	110
〈표 4-7〉 직불금 및 폐업지원금 신청(지자체 홍보 계획 수립·실시) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것 .....	111
〈표 4-8〉 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계에서 가장 큰 문제점 ...	112
〈표 4-9〉 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것 .....	113
〈표 4-10〉 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계에서 가장 큰 문제점 ·	113
〈표 4-11〉 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것 .....	114
〈표 4-12〉 지자체별 심사위원회 구성 방식 .....	114
〈표 4-13〉 지자체별 심사위원회 심사 과정의 가장 큰 문제점 .....	115
〈표 4-14〉 자금요청, 자금 배정과 집행단계에서 가장 큰 문제점 .....	115
〈표 4-15〉 자금요청, 자금 배정과 집행단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것 ...	116
〈표 4-16〉 이행점검(사후관리) 단계에서 현장점검은 주로 언제 어떻게 실시하는지 .....	116
〈표 4-17〉 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리에서 가장 큰 문제점 .....	117
〈표 4-18〉 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리를 개선하기 위해 가장 필요한 것 ...	117
〈표 4-19〉 폐업지원금의 지급기준의 적절성 .....	118
〈표 4-20〉 폐업지원 이후 재식재(재사육) 제한 기간의 적절성 .....	118
〈표 4-21〉 폐업지원 이후 재식재(재사육) 제한 기간 .....	119
〈표 4-22〉 폐업지원금 지급 시 상한액 설정의 필요성 .....	120
〈표 4-23〉 폐업지원금 지급 시 상한액을 설정하는 것이 필요하지 않다고 응답한 이유 .....	120

〈표 4-24〉 폐업지원금 지급 시 상한액을 설정하는 것이 필요하다고 응답하신 가장 큰 이유 .....	121
〈표 4-25〉 동일 품목에서 부분폐업의 적절성 .....	122
〈표 4-26〉 폐업지원제도의 가장 근본적인 문제점 .....	122
〈표 4-27〉 폐업지원제도의 연장 필요성 .....	123
〈표 4-28〉 폐업지원제도의 연장이 필요하지 않다고 응답한 이유 .....	124
〈표 4-29〉 폐업지원제도의 연장이 필요하다고 응답한 이유 .....	124
〈표 4-30〉 FTA 피해보전직불제도가 농업인의 경영안정과 피해보전에 얼마나 효과적인지 .....	125
〈표 4-31〉 폐업지원제도가 농업인의 경영안정과 구조조정에 얼마나 효과적인지 .....	126
〈표 4-32〉 FTA직접피해보전제도를 근본적으로 개편하기 위한 방향 .....	126
〈표 4-33〉 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 부정수급 사례 유형 .....	143

## 제5장

〈표 5-1〉 미국과 우리나라의 법적 근거 비교 .....	156
〈표 5-2〉 미국 TAAF 지원내역 .....	157
〈표 5-3〉 미국과 우리나라의 지원요건 비교 .....	160
〈표 5-4〉 미국과 우리나라의 농산물 범위 비교 .....	161
〈표 5-5〉 미국과 우리나라의 농업인 수혜자격 비교 .....	162
〈표 5-6〉 미국과 우리나라의 지원내용 비교 .....	164
〈표 5-7〉 감귤시장 발전 프로그램(CMDP)의 사업별 예산 .....	169
〈표 5-8〉 감귤산업이 지원 가능한 농촌파트너십 프로그램 .....	170
〈표 5-9〉 호주의 낙농 부문 지원제도별 비교 .....	173

〈표 5-10〉 낙농 부문 조정지원 총비용 .....	176
〈표 5-11〉 정책개혁 이후 낙농산업의 구조조정 .....	178

## 제6장

〈표 6-1〉 FTA 농어업법 제8조의 피해보전직불금 산출 방법 개정(안) .....	193
〈표 6-2〉 FTA 농어업법 제7조의 피해보전직불금의 지급기준 개정(안) .....	194
〈표 6-3〉 FTA 농업인등 지원위원회와 무역위원회의 비교 .....	195
〈표 6-4〉 연간 기준과 반기(1~6월) 기준 지급요건 분석결과 비교(최근 3개년) ...	197
〈표 6-5〉 2017년 반기 기준 지급요건 분석결과 .....	198
〈표 6-6〉 2018년 반기 기준 지급요건 분석결과 .....	199
〈표 6-7〉 2019년 반기 기준 지급요건 분석결과 .....	200
〈표 6-8〉 행정비와 사업비 편성 및 교부 개선(안) .....	202
〈표 6-9〉 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 부정수급 방지 방안 .....	205

제2장

<그림 2-1> 농업 분야 FTA 국내보완대책 추진 현황 ..... 19

<그림 2-2> FTA 직접피해보전제도 예산액 비중과 집행률 추이 ..... 25

<그림 2-3> 연도·품목별 FTA 피해보전직불금 지급 현황 ..... 27

<그림 2-4> 연도·품목별 폐업지원 수혜농가의 연령대 비중 현황 ..... 29

<그림 2-5> 과수 전체 농가와 폐업지원 수혜농가의 연령대 분포 비교 ..... 30

<그림 2-6> 축산 전체 농가와 폐업지원 수혜농가의 연령대 분포 비교 ..... 31

<그림 2-7> 과수 전체 농가와 폐업지원 수혜농가의 경영규모 분포 비교 ..... 32

제3장

<그림 3-1> 한우 폐업농가의 연도별 한우사육 추이 ..... 41

<그림 3-2> 한우 폐업농가(2013년)의 축종 전환(2019년 기준) 현황 ..... 41

<그림 3-3> 2016년 노지포도 폐업 농가의 작목전환과 2019년 포도 재배 필지 구성 ..... 45

<그림 3-4> 2016년 노지포도 폐업지원 농가의 2019년 부류별 작목전환 현황 .. 46

<그림 3-5> 2016년 노지포도 폐업지원 농가의 2019년 품목별 작목전환 현황 .. 46

<그림 3-6> 2016년 시설포도 폐업 농가의 작목 전환과 2019년 포도 재배 필지 구성 현황 .. 49

<그림 3-7> 2016년 시설포도 폐업지원 농가의 2019년 부류별 작목전환 현황 .. 50

<그림 3-8> 2016년 시설포도 폐업지원 농가의 2019년 품목별 작목전환 현황 .. 50

<그림 3-9> 2016년 블루베리 폐업 농가의 작목전환과 2019년 블루베리 재배 필지 구성 현황 .. 54

<그림 3-10> 2016년 블루베리 폐업지원 농가의 2019년 부류별 작목전환 현황 .. 55

<그림 3-11> 2016년 블루베리 폐업지원 농가의 2019년 품목별 작목전환 현황 .. 55

<그림 3-12> FTA 이행과 폐업지원의 경제적 파급효과 ..... 56

<그림 3-13> 폐업지원 대상 품목의 평균 생산성 증대 효과 ..... 58

<그림 3-14> 한우 사육·도축 마릿수와 가격 추이 ..... 60

〈그림 3-15〉 염소 사육·도축 마릿수와 가격 추이 .....	61
〈그림 3-16〉 포도 작형별 재배면적과 가격 추이 .....	65
〈그림 3-17〉 블루베리 생산량, 재배면적과 가격 추이 .....	69
〈그림 3-18〉 폐업지원 품목별 생산성 변화 .....	72
〈그림 3-19〉 폐업지원 품목별 규모화 변화 .....	73
〈그림 3-20〉 축산 폐업지원 품목별 실질가격 변화 .....	74
〈그림 3-21〉 과수 폐업지원 품목별 실질가격 변화 .....	74
〈그림 3-22〉 축산 폐업지원 품목별 실질소득 변화 .....	75
〈그림 3-23〉 과수 폐업지원 품목별 실질소득 변화 .....	75

## 제4장

〈그림 4-1〉 정부의 예산 편성 절차 .....	131
-----------------------------	-----

## 제5장

〈그림 5-1〉 기업 무역조정지원제도 절차 .....	150
〈그림 5-2〉 경영안정 경쟁력 확보를 한 상담제도 절차 .....	152
〈그림 5-3〉 미국 TAAF 추진 체계(2009년 이후) .....	159



제1장

서론





# 1

## 서론

### 1. 연구의 필요성과 목적

#### 1.1. 연구 배경과 필요성

##### 1.1.1. 연구 배경

- 우리나라는 최초의 FTA인 한·칠레 FTA의 발효(2004.4.)를 계기로 FTA로 인한 피해가 예상되는 농업부문을 지원하기 위한 특별법을 제정하고 관련 기금을 설치함. 또한, 정부는 2006년부터 협상을 시작한 한·미 FTA 체결을 대비해 농업인의 피해보전과 농업부문 경쟁력 제고를 위한 FTA 국내보완대책을 수립하여 추진함.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> 한·칠레 FTA 체결 이후 정부는 6차례의 FTA 국내보완대책을 수립하여 추진하고 있음. 그중 가장 큰 규모는 10년 동안 23조 1천억 원의 투융자계획이 수립된 한·미 FTA 국내보완대책(2008~2017)이며, 여기에는 1조 5천억 원 규모의 직접피해보전대책이 포함됨.

- FTA 국내보완대책의 핵심은 농업부문 체질 개선과 경쟁력 제고 등을 목적으로 한 중장기 투·융자 사업이며, FTA 피해보전직불제도와 폐업지원제도는 농업인의 단기적 피해를 보전하기 위해 보완적으로 운용하고 있음(FTA 이행지원센터 2019).
- 정부는 FTA 직접피해보전제도(FTA 피해보전직불제도와 폐업지원제도)를 위해 2008~2018년까지 1조 6천억 원의 예산을 편성하였으며, 그중 46.1%인 7,590억 원을 집행함.<sup>2)</sup>

- 이러한 FTA 직접피해보전제도는 한·미 FTA 대책을 수립하는 과정에서 농업인을 포함한 이해당사자의 의견수렴을 거쳐 발동기준 완화, 보전비율 상향조정, 대상 품목을 전체 농축산물로 확대 등의 개선이 이루어진 바 있음.
  - 폐업지원제의 경우 지원 대상 품목 선정방식이 변경되고, 폐업지원금 지급액 산출기준이 변경된 바 있음.

- 2019년도 지자체 감사와 경찰청 조사 결과, FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금과 관련한 다수의 부정수급 사례가 발생하고 있음.
  - 지자체 감사 결과, 사업 담당 공무원이 부인 명의 또는 타인 명의의 토지를 이용해 피해보전직불금 369만 원, 폐업지원금 1억 5,459만 원(합계 1억 5,828만 원)을 부정으로 수급한 사례가 적발됨(경북 영천시청 내부자료, 2019.8.12.).
  - 경찰청 조사 결과, 폐업지원금 신청 자격을 충족하지 못한 농업인에게 폐업지원금을 지급하거나, 폐업 이후 같은 작목을 다시 재배하는 등 19건의 부정수급 사례가 적발됨(경찰청 내부자료, 2019.8.28.).

---

<sup>2)</sup> 해당 금액은 행정비용을 포함한 국회 결산액 기준이며, 해당 기간에 FTA 피해보전직불금으로 25개 품목, 폐업지원금으로 17개 품목에 대해 직접피해보전이 이루어짐.

- 최근 국회 등에서는 FTA 직접피해보전제도에 대한 설명과 감사 요구가 증가하고 있어 이에 적극적으로 대응할 필요가 있음.
  - FTA 피해보전직불금과 폐업지원금이 사업 시행연도 내에 모두 지급되지 못하고, 일부 예산이 불용 되거나 다음 해로 이월되는 사례가 많음.
  - 한편, FTA 피해보전직불금과 폐업지원금의 예산 대비 실제 집행률이 매우 낮은 것도 거듭 지적된 바 있음.
  
- 한편, 폐업지원제도는 한·중 FTA 발효(2015년)를 기점으로 한시적으로(5년) 운영될 예정임.<sup>3)</sup>
  - 우리나라는 최근까지 58개국과 17건의 FTA를 체결하여 상당한 수준의 농산물 시장개방을 경험한 상태이지만, RCEP(역내포괄적경제동반자협정), 한·MERCOSUR(남미공동시장) FTA, 한·중·일 FTA 등 메가 FTA 협상이 현재 진행 중임. 향후, 양자 간 신규 FTA 협상과 기체결 FTA의 개선 협상도 지속될 것으로 예상되기 때문에 폐업지원제도의 연장 여부 및 개편 방향에 대한 논의가 필요한 상황임.
  
- 한·미 FTA 이후 FTA 직접피해보전제도를 운영한 지 만 7년이 지난 시점에서 동 제도에 대한 평가와 개선방안 마련이 필요함.
  - 2013년 한우와 한우송아지에 대한 FTA 직접피해보전을 시작으로 2019년까지 27개 품목에 대해 FTA 피해보전직불금을, 17개 품목에 대해 폐업지원금을 지원하였음.
  - 한편, 폐업지원제도는 법적으로 한·중 FTA 발효일로부터 5년 후에 종료될

---

<sup>3)</sup> 2020년도 수입피해 조사·분석을 토대로 폐업지원 대상의 요건을 충족한 품목에 대해서 2021년에 신청한 농가에 지원금을 지급한 다음 폐업지원사업은 종료될 예정임.

예정이기 때문에 동 제도에 대한 연장 여부나 개편 가능성 등을 판단하기 위한 평가와 의견수렴이 필요한 시점임.

## 1.2. 연구 목적

○ 본 연구의 목적은 최근 국회 요구 및 지적사항과 사회적 논란 등을 고려하여 FTA 직접피해보전제도의 운영과 실적을 점검·평가하고, 동 제도의 개선방향을 모색하는 것임.

- 예산 수립 및 집행의 효율화와 보조금 부정수급 방지방안 모색(지자체 실무 담당자 간담회 및 설문조사 추진)
- FTA 피해보전직불사업의 개선방안 제시

○ 특히, 본 연구에서는 2020년까지 운영 예정인 폐업지원사업의 성과평가를 통해 지속 여부 또는 개편 필요성을 검토하고, 동 제도를 개편할 경우 정책대안을 모색하고자 함.

- 폐업지원사업 추진 실적 검토 및 정책성과 평가
- 폐업지원제도 개선과제 도출 및 개편방안 제시

## 2. 연구내용 및 방법

### 2.1. 연구내용

- FTA 직접피해보전제도의 추진 실적 및 폐업지원에 따른 작목전환 실태 분석
  - FTA 피해보전직불사업 및 폐업지원사업 추진 경과 검토
  - 농림사업정보시스템(AgriX)을 통한 FTA 피해보전직불사업 및 폐업지원사업의 집행 실적 분석
  - 농업경영체 데이터베이스를 통한 폐업지원 수혜농가별 작목전환 실태 분석
  
- FTA 직접피해보전제도 평가와 폐업지원 품목별 성과분석
  - 품목별 구조조정, 수 급여건, 가격 및 소득 변화 검토(직접효과)
  - 폐업지원 대상 이외 품목의 수급구조 변화 파악(간접효과)
  - 계량경제모형을 활용한 폐업지원의 정책적 효과(생산성 개선, 규모화 증진, 가격 및 소득지지) 계측
  
- FTA 직접피해보전제도의 법·제도 및 운영상 문제점 분석
  - 전문가 자문회의를 통한 법·제도적 쟁점 파악
  - 지자체 실무 담당자 간담회, 폐업지원금 수혜농가 심층 조사 등을 통한 운영상 문제점·개선방안 의견수렴
  
- FTA 직접피해보전제도 관련 해외 및 국내 유사 사례 분석
  - 국내 무역조정지원제도를 통한 제조업 및 서비스산업 피해구제 사례 검토

- 미국의 농업인 무역조정지원제도(TAAF; Trade Adjustment Assistance for Farmers), 호주의 감귤(Citrus)·낙농(Dairy) 구조조정 지원사업 사례 분석

#### ○ FTA 직접피해보전제도 개선방안 및 정책대안 강구

- FTA 직접피해보전제도 예산의 이월·불용 방지를 위한 개선방안
- FTA 직접피해보전제도 보조금 부정수급 방지를 위한 개선방안
- 폐업지원제도를 대체할 수 있는 새로운 정책대안 모색

## 2.2. 연구 방법

#### ○ 문헌 연구

- 선행연구, 정부 행정자료, 언론 보도 등을 기초로 FTA 직접피해보전제도의 쟁점 및 개선과제 파악
- 해외사례 분석을 통한 제도개선 시사점 도출

#### ○ 통계자료 분석

- 농림축산식품부 내부자료(품목별, 지역별, 지원대상 농업인별 지원 실적)와 농림사업정보시스템(AgriX)을 이용한 FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 지원 실태 분석
- 농업경영체 데이터베이스를 이용한 폐업지원 수혜자의 폐업 이후 작목전환 실태 분석
- 폐업지원 품목별 생산량, 재배면적, 농가 수, 가격 및 소득 관련 통계 분석

- 계량경제모형(패널 확률효과)을 통한 폐업지원 정책효과 계측
  - 과수 품목별 주요 성과지표(생산성, 규모화, 가격, 소득)와 폐업지원을 나타내는 정책변수를 포함한 패널데이터(2000~2018년, 8개 과일)를 구축하여 폐업지원이 각각의 성과지표에 미치는 영향을 계량경제모형을 통해 추정
  
- 전문가 자문회의 개최
  - 농업통상 또는 FTA 피해보전제도를 연구한 경험이 있는 외부 전문가, 농림축산식품부 정책담당자, 농업인 단체 대표, FTA 이행지원센터 연구진 등으로 구성
  - 전문가 자문회의를 개최하여 FTA 직접피해보전제도의 개선 방향을 심도 있게 논의하고, 현실적인 정책대안을 모색<sup>4)</sup>
  
- 지자체별 간담회는 전국 행정구역을 8개 권역으로 구분하고, 각 권역별로 FTA 직접피해보전제도의 실무를 담당하거나 경험한 지자체 공무원 30인 내외로 구성하여 개최함.
  - 간담회 내용은 직접피해보전제도 운영 시 불필요한 절차 및 간소화 방안, 직무수행 중 애로사항, 직불금 및 폐업지원 대상 농지(사업장) 현장 확인 애로사항, 사후관리 방법 및 실태, 심사위원회 운영 실태 및 문제점, 농업경영체 데이터베이스 또는 Agrix 시스템 이용실태 및 애로사항 등 제도 운영과 관련된 제반 사항과 개선과제에 대해서 논의

---

<sup>4)</sup> 전문가 자문회의는 2020년 2월 14일에 개최하였으며, FTA 직접피해보전제도의 법·제도 측면의 문제점과 개선방안을 중점적으로 논의함. 현재 FTA 수입기여도 검증위원인 임정빈(서울대), 이병훈(강원대), 유시용(중앙대) 교수와 과거 FTA 이행지원사업을 운영한 경험이 있는 정민국(KREI) 박사, 지성태(서울대) 교수 등 10인의 전문가가 참여함.

**표 1-1** 지자체별 사업담당자 간담회 개최

지역	일자	장소	참석 기관 및 인원
전남	19.12.12.(목)	전남도청(무안) 수리채	13개 기관, 22명
전북	20.01.07.(화)	전북도청(전주) 공연장동 세미나실	14개 기관, 32명
충남	20.01.08.(수)	충남도청(홍성) 문예관 1층	15개 기관, 28명
충북	20.01.10.(금)	충북연구원(청주) 대강당	11개 기관, 35명
경기	20.01.14.(화)	경기도(수원) 업사이클플라자 세미나실	12개 기관, 20명
경남	20.01.16.(목)	경남도 서부청사(진주) 중강당회의실	14개 기관, 22명
경북	20.01.17.(금)	경북도청(안동) 동락관 1층 세미나실	19개 기관, 64명
강원*	20.02.04.(화)	강원도청(춘천)	COVID-19로 취소
소계			98개 기관, 223명

○ 지자체 사업담당자 설문조사

- 지자체 간담회 시 논의된 내용을 토대로 설문 문항을 작성한 다음, FTA 직접피해보전제도 업무를 담당하는 지자체 사업담당자 1,222명에 대해 설문 조사를 실시했으며, 총 304명(과수 123명, 산림 36명, 식량·특작 51명, 축산 94명)이 응답함.<sup>5)</sup>

○ FTA 폐업지원사업 수혜 농업인 심층 면담 조사

- FTA 폐업지원금 수혜농가를 대상으로 심층 면담을 통해 보조금 신청과 수급, 사후관리 문제점과 개선과제에 관한 의견을 수렴함.
- 폐업지원 수혜농가 심층(면담) 조사는 2019년 12월부터 2020년 2월까지 약 3개월간 진행했으며, 폐업지원 규모가 상대적으로 컸던 한우, 포도, 블루베리 재배 농가를 중심으로 조사함.

<sup>5)</sup> 설문조사 전문기관에 의뢰해 웹과 모바일을 병행하는 온라인 조사 방식으로 이루어졌으며, 설문조사는 2020년 2월 5일부터 17일까지 13일간 진행함.

- 심층 면담조사는 품목별로 폐업지원 수혜규모가 큰 농가를 위주로 선정하였으며, 품목별로 한우 2농가(경북 1, 충남 1), 포도 4농가(경북 2, 충북 2), 블루베리 4농가(전남 2, 전북2) 등 총 16농가를 대상으로 진행함(염소, 아로니아 등 타작물 포함).

### 3. 선행연구 검토 및 차별성

○ 한·칠레 FTA에 대응하여 시설포도와 복숭아, 키위(참다래)에 대한 소득보전 직접지불제와 폐업지원제가 도입되면서 이들 제도에 대한 설계와 평가 등의 연구를 시작으로 FTA 피해보전대책에 관한 다수의 연구가 수행됨. 한·미 FTA를 계기로 새롭게 개정된 FTA 피해보전직불제와 폐업지원제가 2012년부터 시행되면서 발생하게 된 다양한 문제점과 이에 대한 해결방안이 주요 이슈로 다루어져 왔음.

- 최지현(2003)은 DDA(Doha Development Agenda) 협상 타결, 쌀시장 개방 및 FTA 급진전 등 농산물 개방 확대에 의한 농가 피해에 효과적으로 대응하기 위해 수입피해구제제도 도입의 필요성을 제기함. 나아가 대만의 농산물 수입피해구제제도와 미국의 무역조정지원제도(TAA)를 벤치마킹하여, 국내 여건에 맞는 피해구제 시스템의 구축 방향을 제시함.
- 최지현·김민정(2004)은 한·칠레 FTA에 따른 과수 산업의 시장개방으로 과일 가격하락이 예상되는 과수농가의 급격한 소득하락 충격을 완화하여 경영안정을 도모하기 위한 소득보전직불제의 도입을 전제로 국내외 소득보전제도의 운영 실태를 평가하였으며, 소득보전직불제의 시행방안을 제시함
- 권오복 외(2005)는 동시다발적 FTA가 우리나라 농업부문에 미칠 파급영향을 분석하고 그에 따른 대응으로서 산업별로 구조조정, 가격 및 품질 경

쟁력 제고, 소득보전 방안 등을 제시함. 특히, 구조조정 방안에서 폐업지원 방식과 지원금 산정방안을 제안하였음.

- 이기환(2008a, 2008b)은 한국, 미국과 대만의 농어업분야 무역조정지원에 관한 비교연구를 수행함. 우리나라의 한·칠레 FTA 투·용자 내역을 검토하여 미국과 대만의 무역조정지원제도와 비교하여 평가를 하였으며, 이를 바탕으로 우리나라 무역조정지원에 대한 시사점을 도출함.
- 이용기(2008)는 FTA 소득보전직접지불제의 구조와 효과를 이론적으로 분석하여, 이 제도의 FTA 피해 농가에 대한 실질적인 도움 여부를 분석함. 또한, 한·미 FTA 비준을 앞두고 있는 시점에서 향후 바람직한 운용 방향과 제도적 개선점을 제시함.
- 정호근·오내원(2008)은 시장개방에 대응한 우리나라 농업부문 보상체계를 직접보상을 중심으로 검토·평가함.
- 김경필 외(2009)는 한·미 FTA 비준에 따라 연장 및 재추진하게 되는 소득보전직불사업과 폐업지원사업을 객관적이고 합리적으로 추진하기 위한 세부 시행방안을 도출함.
- 최세균 외(2009)는 국가별 FTA 이행에 따른 농업부문 영향 및 보완대책을 평가함. 특히, 폐업지원의 가격지지 효과와 생산성 효과를 평가했으며, 피해보전제도의 개선방안을 제시함.
- 이정환 외(2010)는 과수 폐원사업의 사회적 후생감소 효과를 계측하였으며, 소득보전직불사업의 개선방안을 제시함.
- 임정빈 외(2011)는 FTA 피해보전직불제의 소득 보전율과 생산 연계성 연구를 통해 시나리오별 소득 보전율을 비교하고, 가격 기준과 조수입 기준에 따른 생산 연계성 여부를 분석함.
- 문한필 외(2012a)는 한·칠레 FTA 대책이었던 폐원지원제의 정책효과를

계측하기 위해 균형대체모형(EDM)을 활용한 과일시장의 비교정태분석을 실시함. 분석결과, 폐업지원은 국내 생산량 감소를 유발하여 국내 과일이격이 상승하고 농가 판매수입은 소폭 상승하였으나, 생산자잉여는 감소함.

- 문한필 외(2012b)는 한·EU 및 한·미 FTA가 체결되는 과정에서 수입피해 발동기준과 보상수준, 지원대상 품목 등이 변경된 FTA 피해보전직불제도와 폐업지원제도의 사업시행방안을 제시함. 실제 사업을 시행할 경우 직면할 수 있는 다양한 문제들에 대해 중앙정부의 정책담당자, 지방자치단체의 실무자, 주요 품목의 생산자 단체 대표들의 의견을 수렴하여 공통, 과수, 축산, 수산 네 가지 분야별 특성을 고려한 사업시행지침(안)을 마련함.
- 손용정(2012)은 FTA 국내보완대책을 직접적 피해보전, 산업별 경쟁력 강화, 소득기반 확충으로 계층을 구분하여 AHP 분석을 시도함. 분석 결과 직접적 피해보전 대책보다는 산업경쟁력 강화와 소득기반확충을 위한 대책의 중요도가 높게 나타남.
- 조재환·윤승원(2012)은 한우 정책실험모형 개발을 통해 FTA 피해보전직불제와 폐업지원제의 효과를 분석함. 또한, FTA 피해보전직불제와 폐업지원제의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시함.
- 임정빈 외(2013)는 FTA 직접피해보전제도 개선방안 연구를 통해 피해보전직불제와 폐업지원제의 주요 쟁점에 대한 분석을 제시하고, 쟁점별로 개선방안을 제시함.
- 심영규(2013)는 FTA 피해보전대책제도 개선에 관한 법정정책학적 고찰을 통해 현행 법령 체계상 피해보전대책 제도의 주요 문제점을 분석하고, 제도의 실효성 제고를 위한 법적·제도적 보완과 개선방안을 제시함.
- 전상곤(2014)은 폐업지원에 따른 국내 한우산업 영향분석 연구를 통해 한우 폐업지원으로 암소 도축률을 증가시키고 출생률을 다소 떨어뜨려 전체 사육두수가 감소하는 방향으로 영향을 미쳤음을 증명함. 또한, 한우산업을

중심으로 폐업지원제도의 개선방향을 제시함.

- 이용기(2016)는 FTA 피해보전을 위한 수입기여도 측정의 타당성 연구를 통해 기존 수입기여도 측정방식을 비판하고, 대안적 추정모형을 구축하여 시나리오별 수입기여도를 추정함. 또한, 분석결과를 바탕으로 수입기여도 추정을 위한 개선방안을 제시함.
- 지성태 외(2017)는 FTA 직접피해보전제도와 폐업지원제도와 관련하여 국내 쟁점과 해외사례 검토를 통해 법·제도·운영 측면의 개선방안을 제시함. 특히, 수혜자 만족도 제고를 위한 피해보전직불금 하한액과 과도한 폐업지원금 지급을 방지하기 위한 폐업지원금 상한액 설정을 제안함.

#### ○ 선행연구와의 차별성

- 선행연구 대부분은 FTA 직접피해보전제도를 본격적으로 추진한 2013년 이전에 수행된 연구이거나 한우 등 특정 품목에 국한된 연구임. 또한, 수입기여도라는 특정 사안만 다루거나, 직불금 규모나 발동기준, 폐업지원금 산정기준 등 재정여건 및 보전수준에 중점을 두고 추진된 측면이 있음. 이들 연구는 최근 발생하고 있는 FTA 피해보전제도의 부정수급이나 예산 수립 및 집행의 비효율성 문제는 다루지 못하였음.
- 반면, 본 연구에서는 그동안 FTA 피해지원제도를 추진하면서 발생한 법적·제도적 쟁점들을 검토하고 개선방안을 모색하고자 함. 나아가 사업 기간이 만료될 예정인 폐업지원사업의 실적과 폐업농가의 작목전환 실태를 구체적으로 파악함과 동시에 정량적인 분석을 통해 폐업지원의 성과와 한계를 계측한다는 점에서 본 연구는 차별성을 지니고 있음. 본 연구는 객관적인 통계분석, 계량경제모형 추정과 설문·면담조사 등의 방법을 통해 정부가 당면한 폐업지원제도의 종료 또는 유지·개선, 개편 관련 의사결정에 필요한 기초자료를 제시하기 위해 수행됨.

## 제2장

# FTA 직접피해보전제도 추진 실적





# 2

## FTA 직접피해보전제도 추진 실적

### 1. FTA 직접피해보전제도 추진 개요<sup>6)</sup>

#### 1.1. FTA 직접피해보전제도의 도입

- 정부는 2004년 한·칠레 FTA 체결에 따른 수입 농산물 시장개방 확대에 대응하여 농업인의 피해보전과 농업경쟁력 제고를 목적으로 국내보완대책을 수립하여 시행함.
  - 2004년 4월 1일에 발효된 한·칠레 FTA의 국내보완대책으로 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」이 제정됨.
  - 정부는 이 법에 기초하여 2004년부터 2010년까지 총 1조 4,800억 원<sup>7)</sup>을

<sup>6)</sup> 본 절의 내용은 농림축산식품부(2019a)의 내용을 발췌하여 작성하였음.

<sup>7)</sup> 정부는 2004~2010년까지 총 1조 2천억 원의 FTA 기금을 조성하였으며, 지방비 2,800억 원을 추가하여 총 1조 4,800억 원의 FTA 기금을 조성함.

FTA 기금으로 조성하고 FTA 피해보전직접지불제와 폐업지원제를 포함하는 FTA 직접피해보전제도를 운영함.

○ 미국과의 FTA 협상이 타결된 2007년 4월 이후에는 농업인의 피해보전 및 농업의 체질 개선과 경쟁력 강화를 위해 20조 4천억 원 규모의 ‘한·미 FTA 체결에 따른 국내보완대책’을 마련함(2007.6.).

- 한·미 FTA 국내보완대책의 기본방향은 한·미 FTA로 인한 농업인의 불안감 해소 및 소득기반 확충으로 농업의 지속 가능한 발전을 도모하는 것임.
- 2007년 한·미 FTA 협상 타결 당시 정부가 발표한 농업 분야 보완대책에 제시된 투자·용자 규모는 10년간(2008~2017년) 20조 4천억 원<sup>8)</sup>이었으며, 경쟁력 강화를 위해 조속한 추진이 필요한 사업은 2008년부터 시행함.

○ 2011년과 2012년에는 변화된 경제 여건을 반영하여 국내보완대책을 추가로 수립하였으며, 한·미 FTA 관련 농업분야 투·용자 규모는 23조 1천억 원임.

- 2011년 한·미 FTA 파급영향을 재추정한 결과 피해규모는 12조 2천억 원으로 나타났으며, 이에 1조 원의 투·용자계획을 발표함(2011.8.).
- 2012년 1월에는 한·미 FTA 비준에 앞서 2조 7천억 원의 국내보완대책을 추가로 수립함(2012.1.).

○ 한편, 정부는 한·EU FTA의 발효에 앞서 집중적 피해가 예상되는 축산분야에 대해 기존 ‘축산업발전대책’ 등 기재정된 지원 규모에 2조 원을 추가한 10조 8천억 원 규모의 ‘한·EU FTA 국내보완대책’을 마련함(2010.11.).

---

<sup>8)</sup> 이는 수산분야 7천억 원을 제외한 규모로, 2007년에 한국농촌경제연구원이 추정한 15년간의 농업부문 생산감소액 10조 470억 원에 기초한 것임.

○ 이외에도 한·호주/캐나다 FTA, 한·뉴질랜드 FTA, 한·중 FTA, 한·베트남 FTA를 계기로 부문별 국내보완대책 투·용자계획을 마련함.

- 한·호주/캐나다 FTA 보완대책으로 피해가 예상되는 축산과 발작물 분야의 경쟁력 제고를 위해 기존의 경쟁력 사업에 2조 원을 증액한 11조 6천억 원 규모의 투·용자계획을 마련함(2014.9.).
- 한·뉴질랜드 FTA 보완대책으로 9년간(2016~2024년) 1조 793억 원 규모의 투·용자 계획을 마련함(2014.9.).
- 한·중, 한·베트남 FTA 발효와 관련해서는 각각 1조 5,545억 원, 1,654억 원 규모(2016~2025년)의 발농업경쟁력강화, 양봉산업발전 등을 위한 투·용자계획을 마련함(2015.6.).

**그림 2-1** 농업 분야 FTA 국내보완대책 추진 현황

법적근거	「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」				
국내대책 (수립시기)	한·칠레 보완대책 (04.3)	한·미 보완대책 (07.6, '11.8, '12.1)	한·티모 보완대책 (11.7)	한·영연방 보완대책 (14.9, '15.11)	한·중/베트남 보완대책('15.11)
추진기간	7년('04~'10) *08년부터 한미FTA 대책에 통합	10년 ('08~'17)	10년 ('11~'20)	10년 ('15~'24)	10년 ('16~'25)
투용자규모	1.4조 원	23.1조 원	10.8조 원	12.7조 원 (한·뉴 1.1조 원)	1.8조 원
영향분석결과 (생산액 감소)	10년간 5,860억 원	15년간 12.2조 원	15년간 2.3조 원	15년간 2.5조 원	20년간 2,245억 원
주요재원	FTA기금	FTA·축발 기금 농특회계 등	FTA·축발 기금 농특회계 등	FTA·축발 기금 농특회계 등	FTA·축발 기금 농특회계 등

주 1) 한·미 보완대책은 '07. 6월 수립되었으며, '11년 변화된 경제 여건에 대응하여 1조 원의 추가적인 투용자계획 발표('11. 8월), 이후 한·미 FTA 비준에 앞서 2조 원 규모의 추가 보완대책 수립함('12.1월).

2) 한·영연방 FTA 국내보완대책은 한·호주 FTA와 한·캐나다 FTA에 대응하여 '14.9월에 수립되었으며, 이후 한·뉴 FTA 타결에 따라 예상되는 피해에 대한 추가 보완대책을 '15.11월에 수립함.

자료: 농림축산식품부(2019a) 재인용.

## 1.2. FTA 피해보전직접지불제도

○ FTA 피해보전직접지불제는 FTA 이행으로 수입이 급격히 증가해 가격하락의 피해를 본 품목의 생산자에게 가격하락의 일정 부분을 지원하는 제도임.

- FTA 피해보전직불금 지급 요건은 당해연도 총수입량이 기준총수입량<sup>9)</sup>보다 많고, FTA 체결국 수입량이 기준수입량<sup>10)</sup>보다 많고, 수입 농산물과 직접 대체되는 국산 농산물의 당해연도 평균가격이 기준가격<sup>11)</sup> 미만으로 하락했는지 여부임.

- 3가지 지급요건을 모두 충족한 품목에 대해 당해연도 평균가격과 기준가격 간 차액의 95%를 FTA 피해보전직불금으로 지급하게 됨.

○ 「FTA 농어업법」 개정에 따라 2004년 한·칠레 FTA 보완대책 이후 대상품목이 확대되었으며, 발동기준이 완화되고 보전비율이 강화됨<표 2-1>.

- 대상품목은 키위, 시설포도와 같이 피해가 예상되는 품목을 사전적으로 결정하였으나, 2007년 개정안에서는 피해가 실제로 발생한 품목을 사후 지정하는 방식으로 변경됨.

- 발동기준은 '당해연도의 국내 시장가격(연중 평균가격)이 과거 5년간의 시장가격 중 최댓값·최솟값을 제외한 평균값의 85% 이하'에서 2012년 '90% 이하'로 완화됨. 즉, 가격 발동기준이 과거 5년 올림픽평균의 85%에서 90%로 상향조정되면서 피해보전 대상 품목으로 선정될 가능성이 그만큼 높아지게 됨.

9) 기준총수입량은 직전 5개년간 총수입량에서 최고·최저치를 제외한 3개년 평균값을 의미함.

10) 기준수입량은 직전 5개년간 FTA 체결국 수입량에서 최고·최저치를 제외한 3개년 평균값에 수입피해 발동계수를 곱한 값을 의미함. 한편 수입피해발동계수는 시장점유율(FTA 체결국 수입량/(총수입량+생산량-총수출량))에 따라 1.05, 1.1과 1.15의 값이 적용됨.

11) 기준가격은 해당 연도 직전 5개년간의 평균가격 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균가격에 100분의 90을 곱하여 산출한 값임.

- 보전비율은 당해연도 가격과 기준가격 간 차액의 85%에서 2011년 90%, 2015년 한·중 FTA 여·야·정 합의를 통해 95%로 다시 상향 조정됨.
- 지급한도는 애초 규제가 없었으나, 2012년부터 법인은 5천만 원, 개인은 3천 5백만 원 내에서 지급하도록 제한함.
- 사업 시행기간은 기존 ‘한·칠레 FTA 발효 후 7년’에서 ‘한·EU FTA 발효 후 10년간’으로 연장되었고, ‘한·중 FTA 발효 후 10년간’으로 재연장됨.

표 2-1 FTA 피해보전직접지불제도의 변화

구분	한·칠레 FTA 대책 ('04)	한·미 FTA 대책 ('07. 11.)	한·미 FTA 종합대책 ('11. 8.)	한·미 FTA 추가대책 ('12. 1.)	한·중 대책 ('15. 6.)
발동기준	•성출하기 평균가격이 평년 대비 80% 이하로 하락	•조수입이 평년 대비 80% 이하로 하락	•해당연도 평균가격이 평년 대비 85% 이하로 하락	•해당연도 평균가격이 평년 대비 90% 이하로 하락	
	•생산량 대비 수입량 비율 10% 이상이면서 전년보다 증가 •(또는) 10% 미만인 경우 전년보다 수입량 비율이 5%p 증가	•총수입량과 FTA 체결국 수입량이 기준수입량을 초과			
보전비율	차액의 80%	차액의 85%	차액의 90%		차액의 95%
보전기준	가격	조수입	가격		가격
지급한도	-			법인 : 5천만 원, 개인 : 3.5천만 원	
대상품목	사전지정 (키위, 시설포도)	사후지정(모든 품목 대상)			
시행기간	7년 (2010. 12. 31. 종료)	7년 (2017. 12. 31.까지)	10년 (2021. 6. 30.까지)		10년 (2015. 12. ~ 2025. 12.)

주 : 2007년 한·미 FTA 대책은 실제 법·령이나 사업시행지침에 반영되지는 못했고, 2004년 체제에서 2011년 체제로 바로 변경됨.

자료 : 이현근 외(2019) 수정 후 재인용.

### 1.3. 폐업지원제도

- 폐업지원제도는 FTA 이행으로 과수·시설원예·축산·수산 등의 품목을 재배·사육 또는 포획·채취·양식하는 사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정되는 품목에 대해 농어업인 등이 폐업하는 경우 지원금을 지급하는 제도임.
  - 폐업지원제는 농업의 구조조정을 촉진하여 경쟁력을 높이고, 폐업농가의 안정적인 경제활동과 생활기반을 보장하는 정책적 목표를 가짐.
  
- 한·미 FTA 체결을 계기로 폐업지원 대상 품목은 모든 농수산물을 대상으로 하는 피해보전직불제와는 달리 과수, 축산 등 초기 투자 비용이 커서 폐업 시 시설 투자비 회수가 어렵거나 재배·사육 기간이 2년 이상 소요되어 단기간에 수익을 얻기 어려운 품목으로 한정됨.
  
- 폐업지원금 지급기준은 기존 순수입(조수입-경영비-자가노력비) 기준에서 2007년 이후 순수익(순수입-토지·자본 용역비) 기준으로 변경되었으며, 그 배경은 다음과 같음.
  - 2004년 한·칠레 FTA 국내대책의 일환인 폐업지원금 시행과정에서 일부 품목(복숭아)의 과도한 폐업신청으로 재배면적 감소 폭이 약 20%에 달했고, 동 기간 약 2천 ha의 새로운 복숭아 과원이 조성됨으로써 폐업지원 효과가 감퇴되는 부작용이 나타남(최세균 외 2009: 108).
  - 또한, 과원·축사 시설 등을 철거하더라도 다른 용도로 사용할 수 있으므로 순수입에서 토지·자본 용역비를 뺀 순수익을 지급기준으로 함.
  
- 폐업지원제도의 시행기간은 기존 제도(2004년)에서는 2008년 12월에 종료하는 것이었으나, 한·EU FTA(2011.7.1.) 발효 후 5년간으로 연장되었고,

한·중 FTA(2015.12.20.) 발효 후 5년간으로 재 연장됨<표 2-2>.

- 2011년 개정안에서 폐업지원을 받은 농가는 5년간 동일 품목이나 축종의 생산에 참여하지 못하고, 정부에서 시행하고 있는 경쟁력 제고 사업을 지원받을 수 없도록 규정함.

**표 2-2** 폐업지원제도의 변화

구분	기존제도 ('04)	'07년 대책 ('07. 11.)	종합대책 ('11. 8.)	추가대책 ('12. 1.)	한·중 대책 ('15. 6.)
지급액	3개년분 순수입	3개년분 순수익			
대상 품목	사전지정 (키위, 시설포도, 복숭아)	사후지정 (모든 시설 투자 품목)			
시행기간	'08.12.31. 종료	한·EU FTA 발효 후 5년 (2016. 6. 30.까지)		한·중 FTA 발효 후 5년 (2015.12.~2020.12.)	

자료: 문한필 등(2012) 수정 후 재인용.

## 2. FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 지급실적

### 2.1. FTA 직접피해보전제도 예산 규모 및 집행률

○ FTA 직접피해보전제도 관련 예산은 2013년 1,080억 원에서 2016년 2,368억 원으로 증가했다가 2018년 2,077억 원으로 감소함.

- FTA 직접피해보전제도 예산이 감소한 이유는 FTA 피해보전직불금 지원 대상 품목이 감소한 데 기인함.<sup>12)</sup>

<sup>12)</sup> 2015년에 FTA피해보전직불금 지원 대상 품목이 9개로 증가하면서 2016년도 예산이 증가했으나, 2016년 이후 다시 감소하면서 관련 예산도 감소 추세를 보임. 2018년도 경우, 예산은 전년도에 수립된 것으로 피해보전직불금 지원대상 품목이 당해연도 5월쯤에 결정되는 결과와는 구분해서 봐야 함.

○ FTA 피해보전직불금은 2013~2018년간 1,577억 원, 폐업지원금은 같은 기간 5,646억 원을 집행하였음<표 2-3>.

- FTA 피해보전직불금 지원대상 품목은 2015년에 9개로 가장 많았고, 지원금액도 495억 원으로 가장 많았음.
- 폐업지원금 지원대상 품목도 2015년에 5개로 가장 많았고, 폐업지원금액은 1,150억 원으로 2016년보다 적었음.

**표 2-3 연도별 FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 지원 현황**

구분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'13~'18년 소계
피해보전직불 품목(개)	2	4	9	4	1	5	25
피해보전직불금(억 원)	194	403	495	401	33	51	1,577
폐업지원 품목(개)	2	1	5	3	-	3	14
폐업지원금(억 원)	816	1,345	1,150	1,967	-	368	5,646

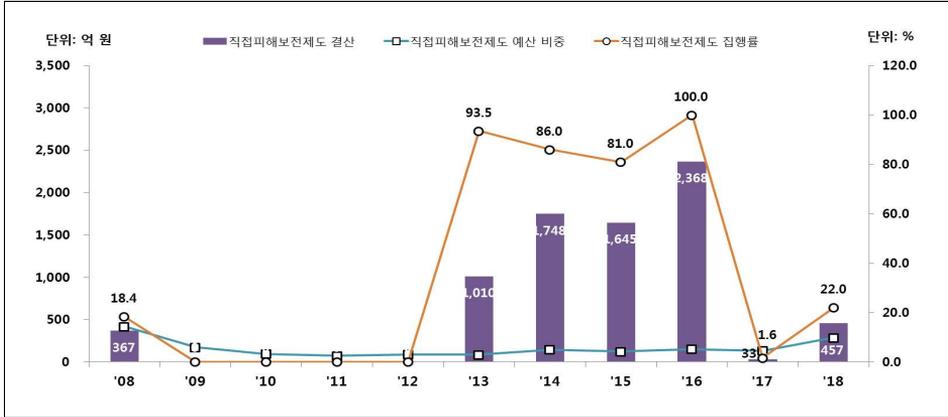
주: 피해보전직불과 폐업지원금액은 행정비를 포함한 국회 결산액 기준이며, 폐업지원 품목 수는 피해보전직불금 지원 품목에 포함됨.

자료: 농림축산식품부(2019a) 수정 후 재인용.

○ 따라서 FTA 직접피해보전제도의 예산 집행률은 2013년부터 2018년까지 평균 64.0%인 것으로 나타남<그림 2-2>.

- FTA 직접피해보전제도 예산 집행률은 지원대상 품목 수와 폐업지원 품목 선정 여부에 따라 크게 차이가 나고 있음.
- 2013년부터 2016년까지 FTA 직접피해보전제도 결산액은 예산액과 비슷한 수준(90.1%)에서 이루어졌으나, 2017년과 2018년에는 예산액의 각각 1.6%와 22.0%인 33억 원과 457억 원에 그침.

그림 2-2 FTA 직접피해보전제도 예산액 비중과 집행률 추이



자료: 농림축산식품부(2019a) 자료를 바탕으로 저자 작성.

## 2.2. 연도·품목별 FTA 피해보전직불금 지원 실적

○ 2012년 한·미 FTA 발효와 함께 수입피해 품목이 나타나면서 국내 농업부문의 피해가 가시화됨. 수입피해는 수입증가에 따른 국산 농산물 가격하락으로 나타남. 이로써 2013~2018년 동안 총 25개 품목에 대해 1,480억 원의 FTA 피해보전직불금이 지급됨<표 2-4>.13)

- FTA 피해보전직불제 발동요건을 충족한 품목은 증가하는 추세를 보이다가 2016년 감소하였고, 2015년 피해보전직불금 지급액이 471억 원으로 가장 큰 금액이 지원됨.
- 품목별로 보면 2013년에 비육우와 번식우 90만 2,050마리를 기준으로 254억 원의 피해보전직불금이 지급되었으며, 그 외 단일 품목으로는 2015년 감자에 가장 많은 피해보전직불금(233억 원)이 지급되었음.

13) 실제 FTA 피해보전직불금 지급액은 행정비 등이 포함된 국회 결산액과 차이가 있을 수 있음에 주의해야 함.

표 2-4 연도별 품목별 FTA 피해보전직불금 지급 현황

구분	지급단가 (원/마리, 원/ha, 원/톤)	농가 수(호)	지원 규모 (마리, ha, 톤)	지급액(천 원)	농가당 평균 지급액(원/호)	
'13년	송아지	57,343	-	300,404	17,226,067	-
	한우	13,545	-	601,646	8,149,295	-
'14년	감자	1,270,814	27,938	11,329	15,903,836	569,255
	고구마	8,570	1,165	508	4,628	3,973
	송아지	46,923	87,106	345,480	16,370,778	187,941
	수수	127,474	1,264	610	80,312	63,538
'15년	감자	2,142,850	24,435	10,827	23,314,430	954,141
	고구마	45,300	1,316	624	32,443	24,653
	노지포도	1,133,670	19,867	9,670	10,974,753	552,411
	닭고기	19,090	191	45,523	842,886	4,413,016
	대두	469,200	24,548	13,130	6,161,049	250,980
	멜론	141,300	1,325	758	107,498	81,131
	밤	419	585	1,867	783	1,338
	시설포도	3,512,600	3,309	1,573	5,521,624	1,668,668
	체리	2,600,640	98	55	144,658	1,476,102
'16년	노지포도	1,166,530	20,320	9,831	11,127,366	547,607
	당근	98,970	849	1,054	104,589	123,191
	블루베리	15,671,600	3,443	8,664	22,160,736	6,436,461
	시설포도	3,236,280	3,693	1,560	5,113,407	1,384,621
'17년	도라지	1,730,300	1,480	838	1,450,230	979,885
'18년	호두	1,022,741	2,213	1,643	1,680,254	759,265
	도라지	63,855	118	68	4,372	37,051
	귀리	1,957,878	188	628	1,228,908	6,536,745
	양송이	5,810,218	366	33	195,020	532,842
	염소	1,062	843	122	129,507	153,626

주 1) 2015년 닭고기의 지급단가 단위는 원/톤, 지원 규모 단위는 톤임.

2) 2018년 염소의 지원 규모 단위는 천 마리임.

자료: 농림축산식품부 내부자료.

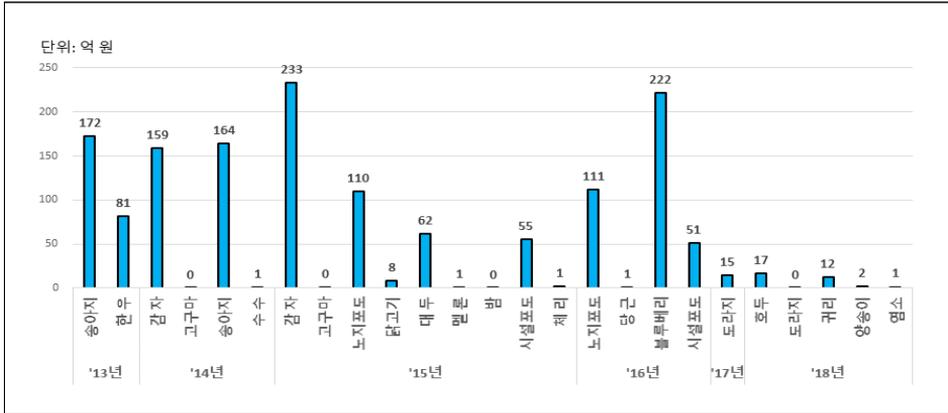
○ FTA 피해보전직불금 지급 농가별 평균 지급액을 보면 닭고기, 시설포도, 체리, 블루베리와 귀리 농가는 상대적으로 고액을 지원받았지만, 고구마와 밤의 경우 상대적으로 매우 낮은 금액이 지원되었음(표 2-4).

- 닭고기(2015년)와 귀리(2018년) 농가의 평균 지급액은 각각 441만 3천 원과 653만 7천 원, 2015년도 시설포도와 체리는 각각 166만 9천 원과 147만

6천 원, 2016년도 블루베리와 시설포도는 각각 643만 6천 원과 138만 5천 원이 지급됨.

- 2014년도 고구마와 2015년도 밤에 각각 3,973원과 1,338원이 지급되었음.

**그림 2-3** 연도·품목별 FTA 피해보전직불금 지급 현황



자료: 농림축산식품부 내부자료.

### 2.3. 연도·품목별 폐업지원금 지원 실적

○ FTA 피해보전직불금 지원대상 품목 중에서 폐업지원 요건을 충족한 품목은 2013~2018년 동안 총 14개 품목이며, 이에 대해 5,647억 원이 지급됨(표 2-5).

- 폐업지원금 지원대상 품목 수는 2015년에 5개로 가장 많았고, 이후에는 3 품목이 매년 지원되고 있음.
- 연도별로 보면 2016년에 1,967억 원으로 가장 많이 지급되었고, 2013년에 1,965억 원으로 두번째로 많은 금액이 지급되었음.
- 품목별로 보면 2013년 번식우에 대해 1,454억 원, 2016년 블루베리와 노지포도에 각각 911억 원과 873억 원이 지급됨.

표 2-5 연도·품목별 폐업지원금 지급 현황

구분	지급단가 (원/ha, 원/마리)	전체 재배(사육) 현황		폐업지원 현황			
		농가 수 (천 호)	규모(ha, 천 마리)	농가 수 (호)	지원 규모 (마리, ha)	지급액 (천 원)	
'13년	번식우(암)	899,430	141.5	2,933	14,652	162,000	145,436,000
	비육우(수)	811,161				63,000	51,093,000
'14년	번식우(암)	886,938	119.1	2,811	3,010	22,828	19,601,145
'15년	노지포도	58,976,610	27.6	13,538	3,702	1,406	83,062,060
	시설포도	87,411,480	7.3	2,810	681	269	23,863,720
	닭고기	561	3.0	156,410	70	12,884	7,236,065
	밤	2,496,420	8.7	16,899	144	283	708,372
	체리	33,140,100	0.144	299	13	3	111,091
'16년	노지포도	58,353,210	37.7	12,690	3,903	1,439	87,261,979
	시설포도	90,145,080	5.6	2,240	507	201	18,353,173
	블루베리	165,704,880	18.6	4,178	1,451	529	91,108,722
'18년	양송이버섯	1,091,607,712	0.553	236	133	13	14,229,703
	염소	159,000	7.2	462	1,053	115	18,314,763
	호두	12,070,380	20.7	5,870	494	355	4,280,309

- 주 1) 품목별 전체 재배(사육) 현황은 폐업지원 직전 연도의 통계치를 제시함.  
 2) 염소의 전체 사육 마릿수는 농림축산식품부 경영체 등록정보에 존재하는 산양의 사육 마릿수임.  
 3) 2015년 닭고기와 2018년 염소의 지원 규모 단위는 천 마리임.

자료: 통계청 가축동향(한우·닭의 농가 수·사육 마릿수), 농림축산식품부 원예경영과 행정조사(2014년 노지·시설포도 농가 수, 2014년 체리 농가 수·재배면적), 통계청 농업면적조사(노지·시설포도 재배면적), 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 조회 서비스(2015년 노지·시설포도 농가 수, 2015년 블루베리 농가 수·재배면적, 2017년 양송이버섯·호두·염소 농가 수·재배면적·사육 마릿수).

○ <표 2-5>를 활용하여 전체 생산규모 대비 폐업규모를 품목별로 살펴보면, 2018년 양송이버섯이 전체 재배농가 중 24.1%에 달하는 농가가 폐업지원을 받아 폐업규모가 가장 컸던 품목이었음을 알 수 있음. 재배면적(사육두수)으로는 2018년 염소가 24.9%로 가장 큰 폐업규모를 기록함.

- 2018년 양송이버섯 다음으로, 농가호수 기준 폐업규모가 컸던 품목은 2018년 염소(14.6%), 2015년 노지포도(13.4%), 2016년 노지포도(10.4%), 2013년 한우(10.4%), 2015년 시설포도(9.3%)였음.
- 2018년 염소 다음으로, 재배면적(사육두수) 기준 폐업규모가 컸던 품목은 2016년 블루베리(12.7%), 2016년 노지포도(11.3%), 2015년 노지포도(10.4%), 2015년 시설포도(9.6%)였음.

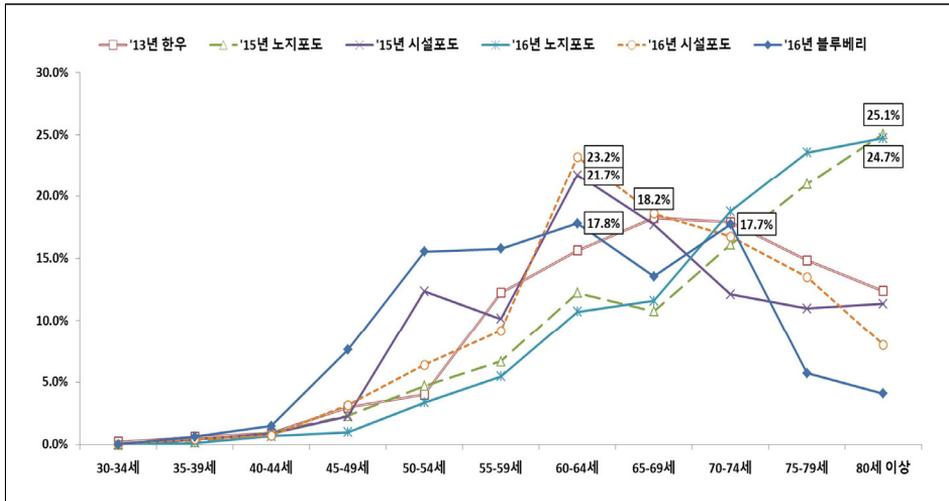
표 2-6 연도·품목별 농가당 폐업지원금 지급액과 지급면적 기초통계량

구분	농가당 지급액(천 원)				농가당 지급면적(m <sup>2</sup> )		
	최소	최대	평균	표준편차	최소	최대	
'13년	한우	811	244,366	11,429	14,792	1	282
'14년	한우	886	117,838	4,955	6,869	26	133
'15년	노지포도	5,898	138,772	20,552	14,242	4,000	23,530
	시설포도	8,741	173,975	31,704	21,045	2,000	19,903
	밤	3,745	5,842	4,793	1,483	15,000	23,400
	육용계(닭)	44,616	87,589	66,550	21,500	2,880	2,925
	체리	6,628	25,627	16,051	9,131	2,000	7,733
'16년	노지포도	2,533	142,574	19,429	13,041	434	24,433
	시설포도	8,113	166,128	35,242	23,344	1,130	18,429
	블루베리	9,560	418,173	56,322	49,147	1,000	26,836
'18년	양송이	47,157	204,349	108,910	44,161	432	1,872
	염소	2,414	19,902	7,495	5,202	17	599
	호두	2,703	95,241	16,954	18,394	2,000	16,488

주: 본 자료는 농가별 지급액 분포를 확인하기 위해 제시한 것으로, 농림축산식품부 농림사업정보시스템(AgriX) 내부자료에서 농가별 지급액이 실제로 입력된 농가를 대상으로 계산한 값임. 따라서, 본 자료가 폐업지원금이 실제로 지급된 전체 농가를 대상으로 집계한 것이 아니므로 해석에 유의할 필요가 있음.

자료: 농림축산식품부 농림사업정보시스템(AgriX) 내부자료.

그림 2-4 연도·품목별 폐업지원 수혜농가의 연령대 비중 현황



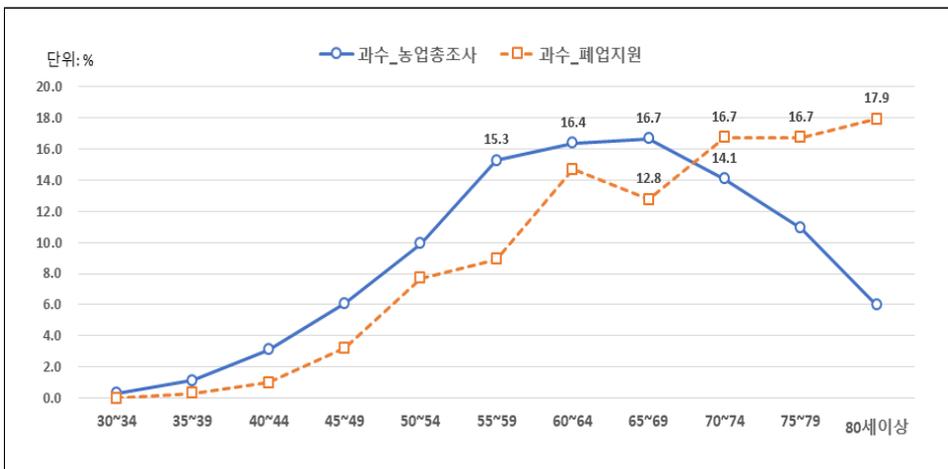
자료: 농림축산식품부 농림사업정보시스템(AgriX) 내부자료.

○ 농림사업정보시스템(AgriX) 자료에 따르면, 농가당 지급액 최고치를 기록한 품목은 2016년 블루베리, 최저치에 해당하는 품목은 2013년 한우였으며, 농가당 평균지급액이 가장 큰 품목은 2018년 양송이버섯이었음<표 2-6>.

○ 연도·품목별 폐업지원 수혜농가의 연령대 분포를 보면 노지포도의 경우 2015년과 2016년에 80세 이상 비중이 각각 25.1%와 24.7%로 가장 많았지만, 나머지 품목은 60~64세의 비중이 높은 것으로 나타남<그림 2-4>.

- 시설포도의 경우 2015년과 2016년에 60~64세의 비중이 각각 21.7%와 23.2%를 차지함.
- 2016년 블루베리는 60~64세와 70~74세의 비중이 각각 17.8%와 17.7%로 많았고, 2013년 한우는 65~69세와 70~74세 비중이 각각 18.2%와 17.9%로 많았음.

**그림 2-5** 과수 전체 농가와 폐업지원 수혜농가의 연령대 분포 비교



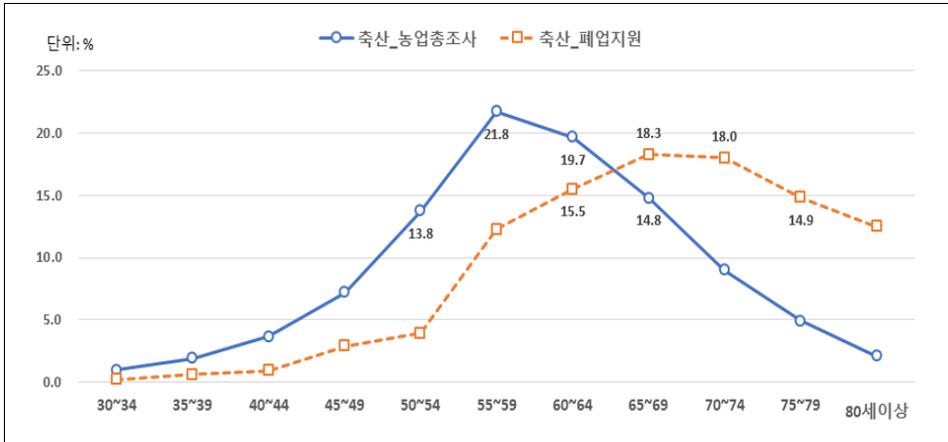
주: 과수 부문 폐업지원 농가의 연령대 분포는 2015년 노지·시설포도, 2016년 노지·시설포도와 2016년 블루베리 폐업농가 전체를 대상으로 제시한 것임.

자료: 통계청 농업총조사(2015), 농림축산식품부 농림사업정보시스템(AgriX) 내부자료.

○ 2015년 농업총조사의 과수농가 경영주의 연령대 분포와 과수부문 폐업지원 수혜농가의 연령대 분포를 비교해 보면 폐업지원 수혜농가의 나이가 더 많은 편인 것을 알 수 있음<그림 2-5>.

- 농업총조사에 나타난 과수농가의 경우 65~69세의 비중이 16.7%로 가장 높았고, 그다음은 60~64세의 비중이 16.4%로 높게 나타남.
- 반면에, 과수 폐업농가는 80세 이상이 17.9%로 가장 높게 나타났고, 70~74세와 75~79세가 각각 16.7%, 65~69세가 12.8%로 나타남.<sup>14)</sup>

**그림 2-6** 축산 전체 농가와 폐업지원 수혜농가의 연령대 분포 비교



주: 축산 부문 폐업지원 농가의 연령대 분포는 2013년 한우 폐업농가를 대상으로 제시한 것임.  
 자료: 통계청 농업총조사(2015), 농림축산식품부 농림사업정보시스템(AgriX) 내부자료.

○ 축산부문도 폐업지원 농가의 연령대가 2015년 농업총조사의 축산농가 경영주 연령대보다 더 높은 편인 것을 알 수 있음<그림 2-6>.

- 농업총조사의 축산농가는 55~59세의 비중이 21.8%로 가장 많고, 다음으로 60~64세의 비중이 19.7%로 나타남.

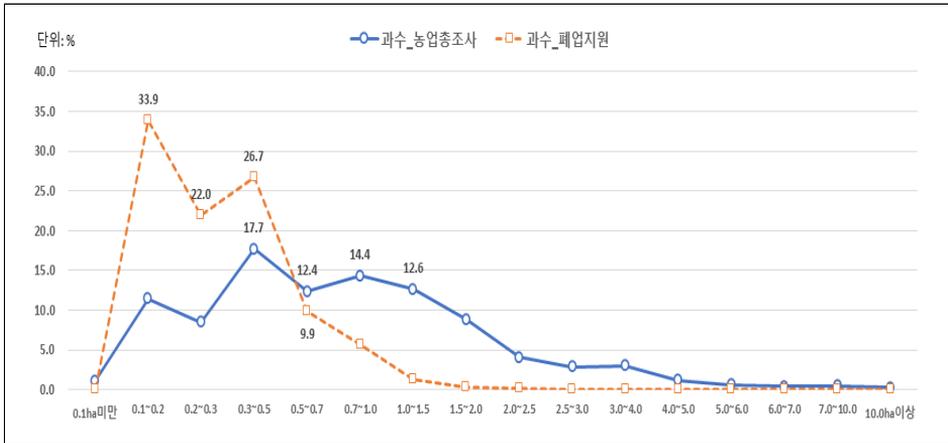
<sup>14)</sup> 과수 폐업농가의 연령분포는 2015년 노지·시설포도, 2016년 노지·시설포도와 블루베리 폐업농가 전체를 대상으로 산출한 것임.

- 반면, 축산부문 폐업농가의 경우 65~69세의 비중이 18.3%로 가장 많고, 다음으로 70~74세의 비중이 18.0%임.<sup>15)</sup>

○ 한편, 재배면적을 통해 과수부문 전체 농가와 과수 폐업농가의 경영규모를 비교해 보면 폐업농가의 경영규모가 더 작은 것으로 나타남<그림 2-7>.

- 농업총조사에서 과수농가의 영농규모는 0.3~0.5ha가 17.7%로 가장 많고, 0.7~1.0ha 14.4%, 1.0~1.5ha 12.6%, 0.5~0.7ha 12.4% 등의 순임.
- 과수 폐업농가의 영농규모는 0.1~0.2ha가 33.9%로 가장 많은 것으로 나타났고, 0.3~0.5ha 26.7%, 0.2~0.3ha 22.0% 등의 순으로 조사됨.

**그림 2-7** 과수 전체 농가와 폐업지원 수혜농가의 경영규모 분포 비교



주 1) 과수 부문 폐업지원 농가의 경영 규모 분포는 2015년 노지·시설포도, 2016년 노지·시설포도와 2016년 블루베리 폐업농가 전체를 대상으로 제시한 것임.

2) 과수 부문 폐업지원 농가의 경영 규모는 실제 폐업지원을 받은 면적에 대한 경영 규모로, 실제 경영 규모와는 다를 수 있음.

자료: 통계청 농업총조사(2015), 농림축산식품부 농림사업정보시스템(AgriX) 내부자료.

<sup>15)</sup> 축산 폐업농가의 연령분포는 2013년과 2014년 한우 폐업농가를 대상으로 산출한 것임.

○ 종합하면, 경영성과가 상대적으로 낮을 것으로 예상되는 고령농이나 영세농이 폐업지원을 더 많이 활용했다는 것을 확인할 수 있음.

- 다만, 경영주 나이와 재배면적 외에도 경영성과에 영향을 미치는 다른 요인들이 많기 때문에 이를 일반화하여 해석하는 것은 주의할 필요가 있음.

○ 고령농이나 영세농이 노동력이나 생산자원의 제약으로 인해 생산성이나 수익률이 낮다는 점을 고려하면, 이러한 한계 농가(생산자원의 효율적인 배분이 어려우며, 이로 인해 생산성·수익률이 낮은 농가) 위주로 실제 폐업지원이 이루어진 것으로 판단할 수 있음. 한계농 중심의 폐업지원은 특정 품목의 자발적인 구조조정을 촉진함으로써 해당 품목의 경쟁력 제고에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가할 수 있음.

- 그러나 폐업 후 탈농보다는 생산대체가 쉬운 작목으로의 전환이 더 많이 이루어진 것으로 조사되었기 때문에, 애초 기대한 정책효과에는 미치지 못했을 가능성이 큼.

- 전체 농업부문에서 판단할 때, 특정 품목에서 한계농가의 탈농이 아닌 작목전환은 전반적인 산업의 구조개선 및 생산성 향상에는 제한적이거나 일시적인 영향을 미칠 것이며, 단기적인 수급조절의 효과만을 창출하는 데 그칠 수 있음.



## 제3장

# 폐업지원에 따른 작목전환 실태 및 성과





# 3

## 폐업지원에 따른 작목전환 실태 및 성과

### 1. 폐업지원에 따른 작목전환 실태

#### 1.1. 폐업지원에 따른 작목전환 실태조사 개요

- 폐업지원에 따른 작목전환 실태조사를 통해 품목별로 해당 농업인이 폐업 후 어느 작목으로 전환을 많이 했는지, 폐업농가 중 탈농 비율은 어느 정도인지, 사후관리 기간(폐업 이후 5년)이 지난 후 동일 품목을 재식재(사육)하는 농업인이 얼마나 많은지 등을 분석하고자 함.
- 폐업지원에 따른 작목전환 실태조사는 농림사업정보시스템(AgriX)에 등록된 폐업지원 신청자료, 농림축산식품부 각 품목과의 지급대상자 명단과 농업경영체 등록정보를 활용하여 다음의 3단계 과정을 거쳐 진행함.
  - AgriX에는 폐업지원 신청자에 대한 정보<sup>16)</sup>가 있으나 확인면적 또는 지급금액이 입력되어 있지 않은 자료가 많아, 해당 농업인이 최종적으로 폐업

지원금을 수령했는지를 파악할 수 없음.

- 이에 농림축산식품부의 각 품목 담당과에서 보유하고 있는 폐업지원 지급 대상자 자료와 폐업지원 농가의 농업경영체 등록정보가 일치하는 농업인을 추출하는 방안을 모색함.
- 한편, 각 품목과의 폐업지원 지급대상자 자료에 포함된 농업인의 성명, 주소와 재배 품목과 농업경영체 등록정보의 성명, 주소와 재배 품목이 일치하는 농업인을 식별하고 추출함.
- 위 단계에서 추출된 농업인 정보를 이용해 해당 농업인의 각 연도 말 기준 농업경영체 등록정보에 등록된 모든 필지 정보를 재추출함.<sup>17)</sup> 이후부터는 폐업대상 면적의 필지 정보를 이용해서 품목별 작목전환 실태를 조사함.

○ 폐업지원에 따른 작목전환 실태조사 대상 품목으로는 폐업지원 사후관리 기간이 종료되었거나, 사후 기간이 남아있고 폐업지원 규모가 큰 품목에서 각 품목과의 폐업지원 자료와 농업경영체 등록정보 사이의 매칭 및 연도·필지별 자료추출을 위한 시간과 비용을 고려해 한우, 포도, 블루베리를 선정함.

- 2013년에 폐업지원 대상으로 선정된 한우의 경우, 폐업지원액이 1,965억 원에 달했으며, 사후관리 기간(2014년~2018년)도 2018년도에 종료되었기 때문에 시기적으로 적절하다고 할 수 있음. 한우 폐업 이후 사육 규모가 증가한 대표적인 품목은 염소인데, 이에 대한 실증확인이 필요하고, 2019년에 한우를 재사육하는 농가가 얼마나 존재하는지에 대한 검증도 가능할

<sup>16)</sup> 농림사업정보시스템(Agrix)의 신청자 관련 정보는 성명, 생년월일, 주소(지번/도로명), 연락처(유선/무선), 농지 주소, 공부상 면적, 신청 규모, 확인면적, 지급금액 등이 있음.

<sup>17)</sup> 2단계에서 추출한 필지는 폐업지원 대상 농업인 이름으로 등록된 모든 필지를 의미하는 것으로, 각 필지는 폐업지원을 받은 필지만이 아닌 해당 품목 전체 필지를 의미하는 것에 주의해야 함. 따라서, 3장 3절에서 5절까지의 분석 결과는 실제 폐업지원 대상 필지의 작목전환 실태를 정확하게 반영하지는 못한다는 한계를 가짐. 그러나, 이런 방법은 폐업지원 대상 농업인 정보와 농업경영체 등록정보가 유기적으로 관리되지 못한 점을 고려할 때, 불가피하지만 가장 최선이라고 판단됨.

것으로 판단됨.

- 과수의 경우에는 2015년과 2016년, 2년 연속으로 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 지급대상이 된 포도를 선정함. 포도는 두 해 모두 기존 재배면적의 약 10%에 해당하는 면적이 폐업했기 때문에 다른 과일의 생산 및 가격에 미친 영향도 비교적 클 것으로 예상됨.
- 마지막으로 6대 과수가 아닌 과수에서 폐업지원 규모가 컸던 블루베리를 선정함. 2016년 블루베리 폐업지원액은 약 911억 원으로 2013년 한우에 이어 2위를 차지했으며, 농가당 지급액도 평균 6,279만 원으로 매우 높은 수준이었음.

**표 3-1** 폐업지원 품목별 수혜농가의 농업경영체 등록정보 연계 현황

단위: 농가 수, %

구분	폐업지원 실적 (농식품부 품목과)	경영체 DB 비 연계	경영체 DB 연계	연계 비율	
한우	16,041	1,742	14,302	89.2	
포도	노지	3,934	883	3,051	77.6
	시설	503	114	389	77.3
블루베리	1,470	383	1,087	73.9	

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 한우, 포도와 블루베리 폐업지원금 수혜농가 정보를 농업경영체 등록정보와 연계하여 추출한 현황은 <표 3-1>과 같음.

- 한우의 경우, 전체 폐업지원 수혜자의 89.2%가 농업경영체 등록정보에서 식별 가능해 가장 높은 연계율을 나타내었으나, 폐업대상 선정연도(2013년) 이후인 2015년부터 농업경영체 등록정보시스템이 변경되어 기존 폐업 수혜농가의 해당 필지 정보는 추출할 수 없다는 한계가 있음.
- 노지포도와 시설포도는 폐업지원 수혜자의 각각 77.6%와 77.3%가 농업

경영체 등록정보에서 관련 정보를 추출할 수 있으며, 블루베리도 73.9%의 연계율을 보였음.

## 1.2. 2013년 한우

○ 농업경영체 등록정보가 갱신되기 전인 2013년 한우 폐업농가 정보에서는 해당 수혜자의 성명과 거주지 주소, 폐업대상 가축 수만 알 수 있고, 2015년부터는 변경된 농업경영체 등록정보에 따라 해당 농가의 모든 가축 사육 필지와 사육 품목에 대한 정보만 확보할 수 있었음.

- 이에 따라 한우 폐업농가의 해당 사육 필지가 정확히 어느 품목으로 전환을 했는지, 계속 사육하고 있는지는 2013년 필지 정보가 없으므로 확인할 수가 없음.
- 다만, 2015년부터 연도별 한우 사육 농가 수와 규모에 대한 추세 변화와 연도별 축종별 사육 농가 수에 대한 추세 변화를 통해 간접적으로만 평가할 수 있음.
- 한우는 10마리 이하 사육농가가 큰 비중을 차지했었는데, 2013년과 2014년의 폐업지원에 따라 이러한 소규모 농가는 축종 전환 대신 완전 폐업(한우 사육 포기)을 더 많이 선택한 것으로 알려짐.<sup>18)</sup>

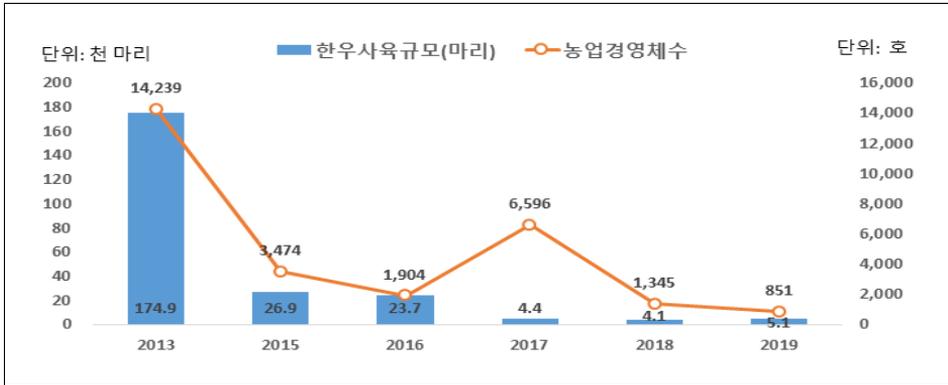
○ 농업경영체 등록번호를 기준으로 보면 2013년 한우 폐업지원 수혜농가와 사육두수는 각각 14,239호와 17만 5천 마리였으나, 폐업 후 사후관리 기간(2014~2018년)이 지난 2019년에는 이들 농가 중 851호가 한우를 사육하고 있으며, 이들 농가의 사육두수는 총 5,141마리인 것으로 나타남<그림 3-1>.

- 연차별 폐업지원과 부분폐업을 고려하더라도 폐업지원을 받은 농가 중 일부는 사후관리 기간에도 여전히 한우를 사육하고 있는 것을 알 수 있음.

---

<sup>18)</sup> 통계청에 따르면 20두 이하 한우 사육 농가 수는 2013년 1분기 99,364호에서 2015년 1분기 65,185호로 34.4% 감소했으며, 전체 농가 수에서 차지하는 비중도 같은 기간 72.8%에서 67.1%로 5.7%p 감소함.

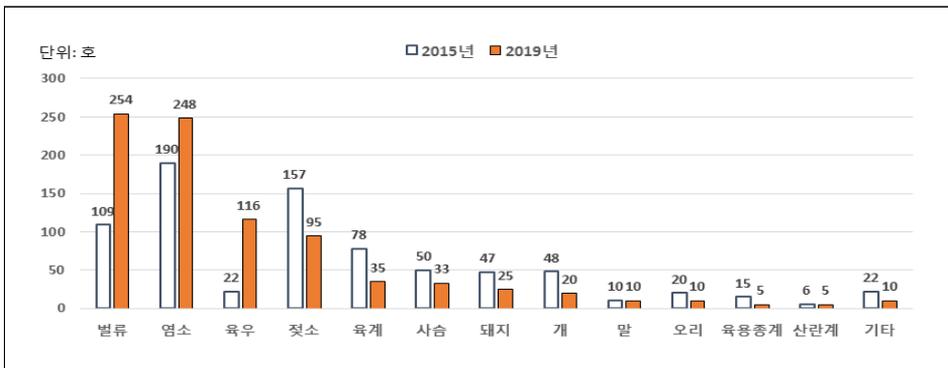
그림 3-1 한우 폐업농가의 연도별 한우사육 추이



주: 2013년 한우 폐업농가(농업경영체) 수는 2013년 농업경영체등록정보 기준 14,302건에서 농업경영체등록번호가 중복된 경영체를 제외한 수치임.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

그림 3-2 한우 폐업농가(2013년)의 축종 전환(2019년 기준) 현황



자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

- 한우 폐업농가가 폐업 이후에 사육을 전환한 것으로 추정되는 가축으로는 2019년 기준 별과 염소가 각각 14.8%와 14.4%로 가장 큰 비중을 차지함<그림 3-2>.
- 양봉은 2015년 109호에서 2019년 254호로 133.3% 증가했고, 염소는 같은 기간 190호에서 248호로 30.5% 증가함.
- 육우를 사육하는 농가도 많이 증가했는데, 2015년 22호에서 2019년 116호로 증가함.

### 1.3. 2016년 노지포도

○ 노지포도 폐업지원금을 받은 농가의 폐업대상 포도재배 필지 수는 2016년 7,673개였으며, 이들 필지에서 2019년에도 농업경영체 등록정보에 여전히 재배작목이 '포도'로 등록된 필지는 1,195개인 것으로 조사됨<표 3-2>.<sup>19)</sup>

- 2016년도에 포도가 재배되던 필지에서 84.4%에 해당하는 필지는 포도 재배가 중단되었으며, 나머지 15.6%의 필지는 여전히 포도가 재배되는 것을 의미함.
- 이때, 재배 필지 수 기준 15.6%(재배면적 기준 14.4%)에 해당하는 노지포도 재배 필지는 현지조사에 따르면, 대체로 ① 실제 재배품목은 변경되었으나, 농업경영체 등록정보를 변경하지 않은 경우,<sup>20)</sup> ② 폐업지원을 신청했으나 폐업지원을 포기한 경우, ③ 폐업지원 대상 필지가 아닌 경우<sup>21)</sup>인 것으로 사료됨.
- 2016년 7,673개 필지에서 노지로 등록된 필지의 재배면적은 1,173ha였고, 2019년에는 169ha(14.4%)가 여전히 노지포도를 재배하는 것으로 나타났다.

---

19) 농업경영체 등록정보는 재배작목이 노지포도와 시설포도로 구분되지는 않고, 재배면적 유형에서 노지와 시설면적이 별도로 기재되어 있음. 따라서, 농가는 노지포도로 폐업지원을 받은 농업인을 의미하지만, 필지는 해당 농업인이 보유한 노지포도와 시설포도 필지가 모두 포함됨.

20) 실제 재배품목은 변경되었으나 농업경영체 등록정보를 변경하지 않은 것은 FTA 직접피해보전제도 사업시행지침서에서 폐업지원 자격으로 농업경영체 등록을 요구하지만, 폐업지원 이후에는 농업경영체 등록정보 변경이 의무화되어 있지 않기 때문에 나타나는 현상으로 판단됨.

21) 이 연구에서는 농림축산식품부에서 보유한 농업인 정보만을 이용해 해당 농업인이 농업경영체 등록정보에 등록된 모든 필지 정보를 활용하였음. 따라서, 농업경영체 등록정보에서 실제 폐업지원을 받은 필지가 무엇인지는 특정할 수 없으므로 2016년도 기준 포도 재배 필지에는 실제 폐업지원 대상 필지가 아닌 필지도 다수 포함되어 있을 수 있음.

**표 3-2** 2016년 노지포도 폐업지원 농가의 노지포도 재배면적과 필지 수 변화

구분	노지포도 재배면적(ha)			노지포도 재배 필지 수(개)		
	2016년	2019년	변화율(%)	2016년	2019년	변화율(%)
경기도	78.3	7.8	-90.0	406	37	-90.9
인천	3.2	0.1	-96.1	26	2	-92.3
강원도	17.9	1.5	-91.4	75	14	-81.3
충청북도	233.2	27.5	-88.2	1,666	264	-84.2
충청남도	74.9	2.2	-97.1	454	18	-96.0
세종	7.2	0.3	-95.8	44	3	-93.2
대전	5.8	0.2	-95.7	39	5	-87.2
전라북도	36.0	2.6	-92.6	310	36	-88.4
전라남도	16.1	2.8	-82.5	119	18	-84.9
광주	1.4	0.3	-77.1	7	1	-85.7
경상북도	660.2	112.5	-83.0	4,259	720	-83.1
경상남도	30.2	9.7	-67.7	201	69	-65.7
대구	9.1	0.8	-91.0	67	8	-88.1
총합계	1,173.3	168.6	-85.6	7,673	1,195	-84.4

주 1) 각 년도 노지포도 재배면적과 필지 수는 폐업지원 대상이 아닌 재배면적과 필지도 포함하고 있다는 것에 유의해야 함.

2) 2019년 노지포도 재배면적과 재배 필지는 2016년도에 포도로 등록된 재배면적과 필지가 2019년에도 재배 품목이 포도로 등록된 것을 의미함.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 2016년 노지포도 폐업 농가의 노지포도 재배면적에서 작목전환을 한 면적은 814ha로 전체 재배면적에서 69.4%를 차지하는 것으로 나타남<표 3-3>.

- 지역별로 보면 경북의 작목전환 면적이 453ha로 가장 많았고, 충북(163ha)과 충남(55ha) 등이 그 뒤를 이음.
- 한편, 폐업지원 이후 포도 재배를 포기하거나 임대차 계약내용 변경 등으로 농업경영체 등록정보에서 제외된 면적은 191ha로 전체 재배면적에서 16.3%를 차지하는 것으로 나타남. 경영체 삭제 등의 면적은 경북이 95ha로 가장 많았고, 그다음으로 많은 지역은 충북(43ha)과 경기도(23ha) 등인 것으로 나타남.

표 3-3 노지포도 폐업지원 농가의 작목전환과 경영체 삭제 현황

단위: ha, %

구분	노지포도 재배면적		작목전환		경영체 삭제 등	
	2016년(A)	2019년(B)	면적(C)	비중(C/A)	면적(D:A-B-C)	비중(D/A)
경기도	78.3	7.8	47.4	60.6	23.0	29.4
인천	3.2	0.1	2.9	90.7	0.2	5.4
강원도	17.9	1.5	14.1	79.0	2.2	12.4
충청북도	233.2	27.5	162.5	69.7	43.2	18.5
충청남도	74.9	2.2	55.3	73.9	17.4	23.2
세종	7.2	0.3	4.9	68.4	2.0	27.3
대전	5.8	0.2	5.2	90.5	0.3	5.3
전라북도	36.0	2.6	32.6	90.6	0.7	2.0
전라남도	16.1	2.8	12.4	76.9	0.9	5.7
광주	1.4	0.3	0.5	32.9	0.6	44.3
경상북도	660.2	112.5	452.5	68.5	95.2	14.4
경상남도	30.2	9.7	16.6	55.1	3.8	12.6
대구	9.1	0.8	6.9	76.3	1.3	14.8
총합계	1,173.3	168.6	813.8	69.4	190.9	16.3

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 한편, 2016년도에 노지포도 폐업지원을 받은 농가를 기준으로 2019년도에 포도로 등록된 필지의 재배면적은 182ha로 조사됨. 2016년도에도 포도로 등록되어 있던 면적인 169ha를 제외하면, 7.2%에 해당하는 13ha는 2017년 이후 노지포도 재배를 새롭게 시작한 것으로 추정됨(표 3-4).<sup>22)</sup>

- 지역별로는 경북(9ha)과 충북(3ha)을 중심으로 노지포도 신규등록이 이루어진 것으로 나타남.

<sup>22)</sup> 현지조사 결과에 따르면, 당시 사업시행지침상 폐업지원과 사후관리가 경영체별로 이루어지는 점을 고려할 때 가족(배우자 또는 직계존속 등) 명의로 재배하거나, 소유권을 이전받은 제3자가 해당 품목에 이용하던 시설 등을 철거·폐기한 후 재식재한 것으로 조사됨.

**표 3-4** 노지포도 폐업지원 농가의 2019년 노지포도 재배 현황

단위: ha

구분	2016년 노지포도 필지 기준	2016년 폐업 농가 기준	농업경영체 등록정보 신규등록	
	2019년 재배면적(A)	2019년 재배면적(B)	면적(C: B-A)	비중(C/B, %)
경기도	7.8	8.1	0.2	3.0
강원도	1.5	1.9	0.3	18.0
충청북도	27.5	30.2	2.7	9.1
충청남도	2.2	2.3	0.1	2.7
전라북도	2.6	2.7	0.1	2.0
전라남도	2.8	2.9	0.1	4.6
경상북도	112.5	121.5	9.0	7.4
경상남도	9.7	10.2	0.5	4.6
소계	168.6	181.6	13.1	7.2

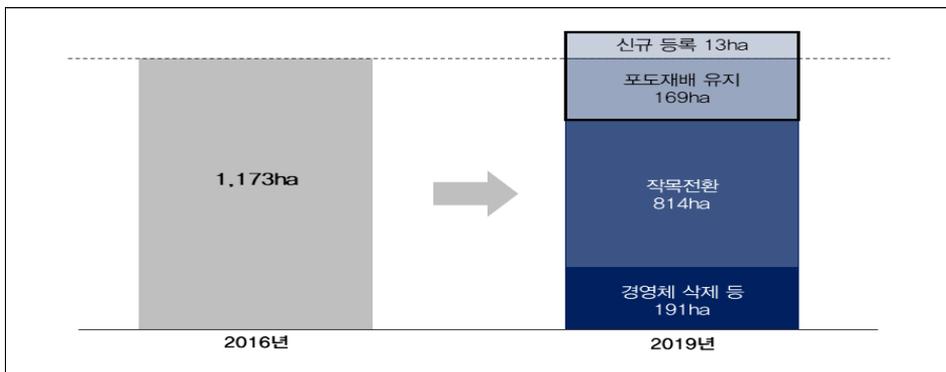
주 1) 지자체는 노지포도 신규등록 면적이 있는 지자체만 표시함.

2) 2019년 재배면적(A)는 2016년도에 포도로 등록된 필지에서 2019년도에도 포도로 등록된 필지의 면적을 의미하고, 2019년 재배면적(B)는 2016년도 노지포도 폐업지원 농가를 기준으로 2019년도에 포도로 등록된 필지의 면적을 의미함.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 이상의 조사 결과를 종합하면, 2016년 노지포도 폐업지원 농가의 노지포도 재배면적 1,173ha는 2019년 현재 ① 포도 재배, ② 작목전환, ③ 재배포기로 분화된 것으로 볼 수 있으며, 2017년 이후 기존에 노지포도 재배가 이루어지지 않던 필지에서 포도가 새롭게 재배된 면적은 13ha로 추정됨.

**그림 3-3** 2016년 노지포도 폐업 농가의 작목전환과 2019년 포도 재배 필지 구성



주: 2019년도에서 굵은 실선 내부 면적의 합(182ha)은 2016년 노지포도 폐업 농가 기준으로 볼 때 2019년도에 포도로 등록된 필지의 전체 재배면적을 의미함.

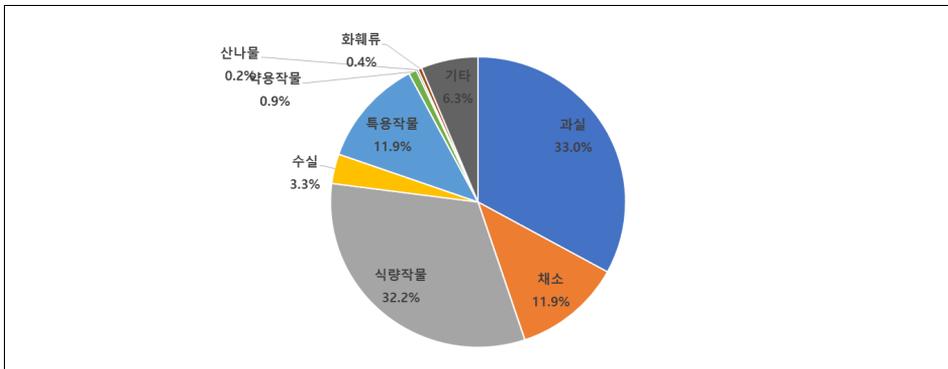
자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 노지포도 폐업 농가는 과실류(33.0%)로 가장 많이 전환했고, 그다음으로 식량 작물 32.2%, 채소 11.9% 등의 순으로 전환한 것으로 나타남<그림 3-4>.

- 세부 품목별로는 벼가 119ha로 가장 큰 비중(14.7%)을 차지했고, 복숭아와 콩으로 전환된 면적은 각각 116ha(14.3%)와 104ha(12.8%)인 것으로 집계됨.

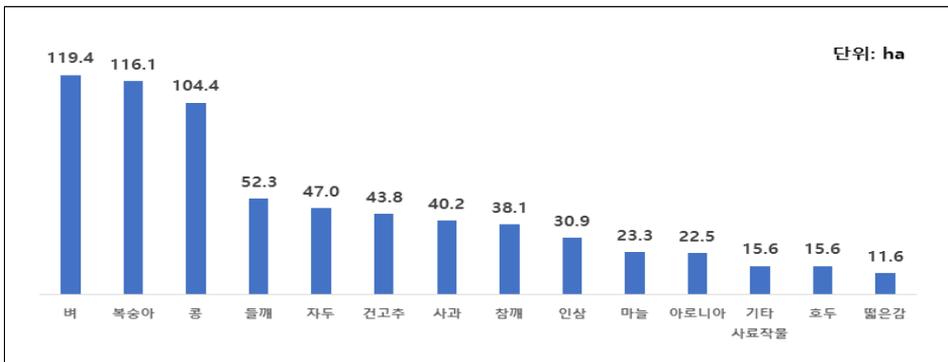
- 특히, 과실류에서는 복숭아 외에도 자두, 사과와 아로니아 순으로 전환된 면적이 많은 것으로 조사됨<그림 3-5>.

**그림 3-4** 2016년 노지포도 폐업지원 농가의 2019년 부류별 작목전환 현황



자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

**그림 3-5** 2016년 노지포도 폐업지원 농가의 2019년 품목별 작목전환 현황



주: 품목별 작목전환 그래프에서 기타 품목으로 전환된 133ha는 제외된 값임.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

## 1.4. 2016년 시설포도

○ 시설포도 폐업지원금을 받은 농가의 폐업대상 포도재배 필지 수는 2016년 1,258개였으며, 이들 필지에서 2019년에도 농업경영체 등록정보에 여전히 재배작목이 '포도'로 등록된 필지는 312개인 것으로 조사됨<표 3-5>.<sup>23)</sup>

- 2016년도에 포도가 재배되던 필지에서 75.2%에 해당하는 필지는 포도 재배가 중단되었으며, 나머지 24.8%의 필지는 여전히 포도가 재배되고 있음을 의미함.

- 2016년 1,258개 필지에서 시설로 등록된 필지의 재배면적은 150ha였고, 2019년에 24ha(15.7%)가 여전히 시설포도를 재배하는 것으로 나타남.<sup>24)</sup>

○ 2016년 시설포도 폐업 농가의 시설포도 재배면적에서 작목전환을 한 면적은 66ha로 전체 재배면적에서 44.1%를 차지하는 것으로 나타남<표 3-6>.

- 지역별로 보면 충북이 23ha로 가장 많은 면적이 전환되었고, 전북(19ha)과 경북(11ha)이 그 뒤를 이었음.

- 2016년 시설포도 폐업지원 이후 포도 재배를 포기하거나 임대차 계약내용 변경 등으로 농업경영체 등록정보에서 제외된 면적은 60ha로 전체 재배면적에서 40.2%를 차지하는 것으로 나타남. 경영체 삭제 등의 면적은 전북이 28ha로 가장 많았고, 그다음으로 많은 지역은 충북(16ha)과 경북(12ha) 등인 것으로 나타남.

---

<sup>23)</sup> 농업경영체 등록정보는 재배작목이 노지포도와 시설포도로 구분되지는 않고, 재배면적 유형에서 노지면적과 시설면적이 별도로 기재되어 있음. 따라서, 농가는 시설포도로 폐업지원을 받은 농업인을 의미하지만, 필지는 해당 농업인이 보유한 노지포도와 시설포도 필지가 모두 포함됨.

<sup>24)</sup> 노지포도 사례와 같이 재배필지 수 기준 24.8%(재배면적 기준 15.7%)에 해당하는 시설포도 재배 필지는 실제 재배품목은 변경되었으나 농업경영체 등록정보를 변경하지 않았거나, 폐업지원 신청 후 폐업을 포기했거나 폐업지원 대상 필지가 아닌 경우로 나눌 수 있음.

**표 3-5** 2016년 시설포도 폐업지원 농가의 시설포도 재배면적과 필지 수 변화

단위: %

구분	시설포도 재배면적(ha)			시설포도 재배 필지 수(개)		
	2016년	2019년	변화율(%)	2016년	2019년	변화율(%)
경기도	2.2	0.0	-100.0	19	2	-89.5
충청북도	44.5	5.2	-88.3	374	93	-75.1
충청남도	5.8	0.0	-100.0	52	0	-100.0
대전	1.2	0.0	-100.0	7	0	-100.0
전라북도	59.1	12.4	-79.0	405	88	-78.3
전라남도	4.8	0.4	-92.2	41	4	-90.2
경상북도	28.1	5.0	-82.2	300	114	-62.0
경상남도	4.1	0.6	-85.6	42	11	-73.8
대구	0.7	0.0	-100.0	17	0	-100.0
소계	150.4	23.6	-84.3	1,258	312	-75.2

주 1) 각 년도 시설포도 재배면적과 필지 수는 폐업지원 대상이 아닌 재배면적과 필지도 포함하고 있다는 것에 유의해야 함.

2) 2019년 시설포도 재배면적과 재배 필지는 2016년도에 포도로 등록된 재배면적과 필지가 2019년에도 재배 품목이 포도로 등록된 것을 의미함.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

**표 3-6** 시설포도 폐업지원 농가의 작목전환과 경영체 삭제 현황

단위: ha, %

구분	시설포도 재배면적		작목전환		경영체 삭제 등	
	2016년(A)	2019년(B)	면적(C)	비중(C/A)	면적(D: A-B-C)	비중(D/A)
경기도	2.2	0.0	2.2	100.0	-	-
충청북도	44.5	5.2	23.0	51.7	16.3	36.6
충청남도	5.8	0.0	3.0	52.8	2.7	47.2
대전	1.2	0.0	1.0	82.8	0.2	17.2
전라북도	59.1	12.4	18.5	31.2	28.2	47.7
전라남도	4.8	0.4	4.8	100.0	-0.4	-7.7
경상북도	28.1	5.0	10.9	38.7	12.2	43.6
경상남도	4.1	0.6	1.5	37.6	1.9	48.0
대구	0.7	0.0	0.7	100.0	0.0	0.0
소계	150.4	23.6	66.4	44.1	60.4	40.2

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 한편, 2016년도에 시설포도 폐업지원을 받은 농가를 기준으로 2019년도에 포도로 등록된 필지의 재배면적은 27ha로 조사되었음. 2016년도에도 포도로 등록되어 있던 면적인 24ha를 제외하면 10.9%에 해당하는 3ha는 2017

년 이후 시설포도 재배가 새롭게 시작된 것으로 추정됨<표 3-7>.

- 지역별로는 충청과 전남이 각각 0.8ha씩, 경북이 0.7ha, 전북이 0.6ha 등을 중심으로 시설포도 신규등록이 이루어진 것으로 나타남.

**표 3-7** 시설포도 폐업지원 농가의 2019년 시설포도 재배 현황

단위: ha

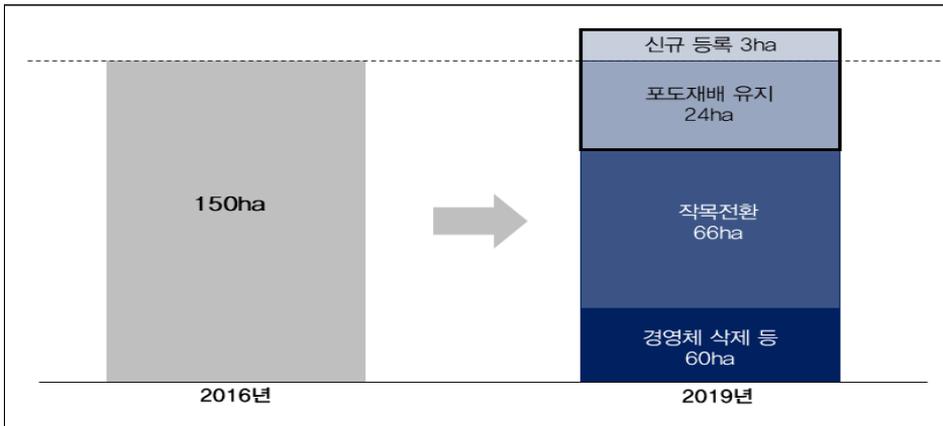
구분	2016년 시설포도 필지 기준	2016년 폐업 농가 기준	농업경영체 등록정보 신규등록	
	2019년 재배면적(A)	2019년 재배면적(B)	면적(C: B-A)	비중(C/B, %)
충청북도	5.2	6.0	0.8	13.3
전라북도	12.4	13.1	0.6	4.8
전라남도	0.4	1.1	0.8	67.2
경상북도	5.0	5.7	0.7	12.4
소계	23.6	26.5	2.9	10.9

주 1) 지자체는 신규등록 면적이 있는 지자체만 표시함.

2) 2019년 재배면적(A)는 2016년도에 포도로 등록된 필지에서 2019년도에도 포도로 등록된 필지의 면적을 의미하고, 2019년 재배면적(B)는 2016년도 시설포도 폐업지원 농가를 기준으로 2019년도에 포도로 등록된 필지의 면적을 의미함.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

**그림 3-6** 2016년 시설포도 폐업 농가의 작목 전환과 2019년 포도 재배 필지 구성 현황

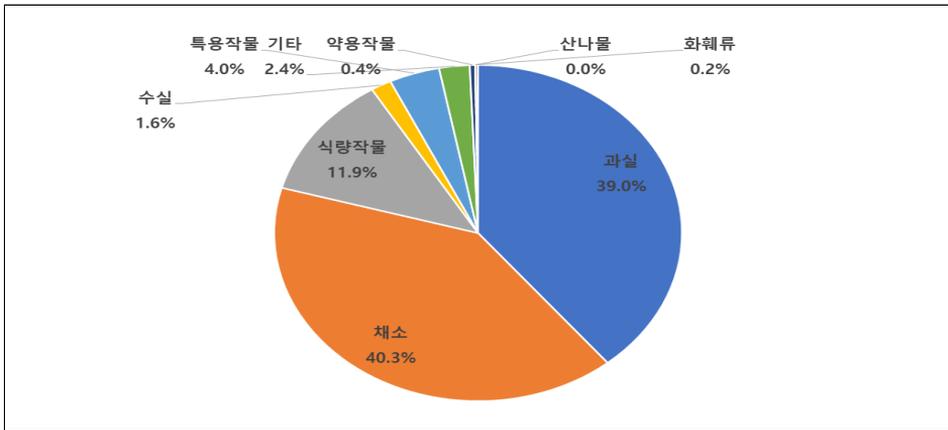


주: 2019년도에서 굵은 실선 내부 면적의 합(27ha)은 2016년 폐업 농가 기준으로 볼 때 2019년도에 포도로 등록된 필지의 전체 재배면적을 의미함.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

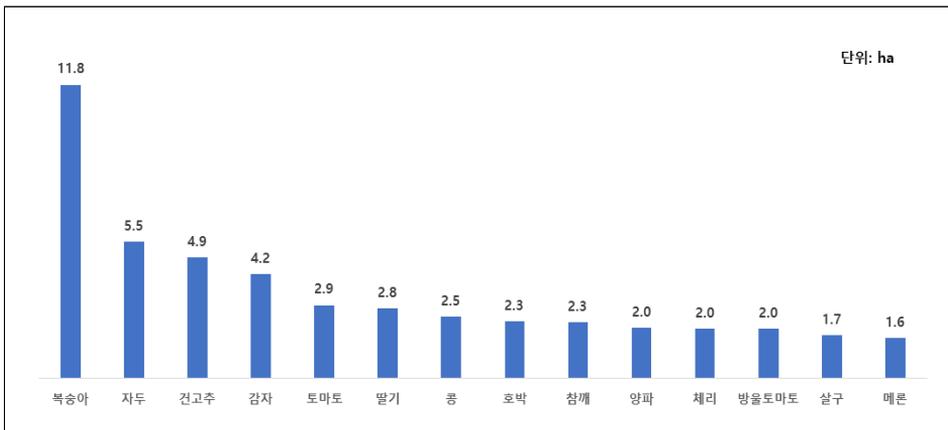
○ 이상의 조사 결과를 종합하면, 2016년 시설포도 폐업 농가의 시설포도 재배 면적 150ha는 2019년 현재 ① 포도 재배, ② 작목전환, ③ 재배포기로 분화된 것을 알 수 있으며, 2017년 이후 기준에 시설포도 재배가 이루어지지 않던 필지에서 포도가 새롭게 재배된 면적은 3ha로 추정됨<그림 3-6>.

**그림 3-7** 2016년 시설포도 폐업지원 농가의 2019년 부류별 작목전환 현황



자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

**그림 3-8** 2016년 시설포도 폐업지원 농가의 2019년 품목별 작목전환 현황



주: 품목별 작목 전환 그래프에서 기타 품목으로 전환된 18ha는 제외된 값임.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 시설포도 폐업 농가는 채소류(40.3%)로 가장 많이 전환했고, 그다음으로 과실류 39.0%, 식량 작물 11.9% 등의 순으로 전환한 것으로 나타남<그림 3-7>.

- 세부적으로 복숭아로 전환된 면적이 12ha(17.8%)로 가장 큰 비중을 차지한 것으로 나타났고, 과일·과채류에서 복숭아 외에도 자두, 토마토, 딸기, 호박, 양파와 체리 순으로 전환된 면적이 많은 것으로 조사됨<그림 3-8>.

### 1.5. 2016년 블루베리

○ 블루베리 폐업지원금을 받은 농가의 폐업대상 블루베리 재배 필지 수는 2016년 2,819개였으며, 이 필지에서 2019년에도 농업경영체 등록정보에서 재배작목이 여전히 '블루베리'로 등록된 필지는 541개인 것으로 조사됨<표 3-8>.<sup>25)</sup>

- 2016년도에 블루베리가 재배되던 필지에서 84.4%에 해당하는 필지는 블루베리 재배가 중단되었으며, 나머지 15.6%에서는 여전히 블루베리가 재배되고 있음을 의미함.
- 2016년 2,819개 필지의 재배면적은 490ha였고, 2019년에는 76ha가 블루베리를 지속해서 재배하고 있는 것으로 나타남.<sup>26)</sup>

---

25) 블루베리는 포도와 같이 노지와 시설재배를 구분하지 않고 분석함.

26) 포도 사례와 같이 재배필지 수 기준 18.2%(재배면적 기준 15.6%)에 해당하는 블루베리 재배 필지는 실제 재배품목은 변경되었으나 농업경영체 등록정보를 변경하지 않았거나, 폐업지원 신청 후 폐업을 포기했거나 폐업지원 대상 필지가 아닌 경우로 나뉠 수 있음.

**표 3-8** 2016년 블루베리 폐업지원 농가의 블루베리 재배면적과 필지 수 변화

구분	블루베리 재배면적(ha)			블루베리 재배 필지 수(개)		
	2016년	2019년	변화율(%)	2016년	2019년	변화율(%)
경기도	32.4	2.2	-93.2	168	18	-89.3
인천	2.4	0.1	-97.8	13	1	-92.3
강원도	32.2	3.5	-89.2	117	21	-82.1
충청북도	35.0	6.8	-80.6	255	49	-80.8
충청남도	36.5	2.8	-92.4	229	25	-89.1
세종	0.5	0.1	-84.1	3	1	-66.7
대전	6.7	0.2	-97.8	42	1	-97.6
전라북도	177.6	29.7	-83.3	1,029	207	-79.9
전라남도	94.3	21.1	-77.6	557	154	-72.4
광주	2.5	0.4	-85.6	12	3	-75.0
경상북도	51.9	6.1	-88.2	297	40	-86.5
경상남도	16.3	3.4	-79.1	88	19	-78.4
대구	0.3	0.0	-83.5	4	2	-50.0
부산	0.1	0.0	-100.0	1	0	-100.0
제주	1.1	0.0	-100.0	4	0	-100.0
소계	489.9	76.3	-84.4	2,819	541	-80.8

주 1) 각 년도 블루베리 재배면적과 필지 수는 폐업지원 대상이 아닌 재배면적과 필지도 포함하고 있다는 것에 유의해야 함.

2) 2019년 블루베리 재배면적과 재배 필지는 2016년도에 블루베리로 등록된 재배면적과 필지가 2019년에도 재배 품목이 블루베리로 등록된 것을 의미함.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 한편, 2016년 블루베리 폐업 농가의 블루베리 재배면적에서 작목전환을 한 면적은 374ha로 전체 재배면적에서 76.4%를 차지하는 것으로 나타남<표 3-9>.

- 지역별로 전북이 144ha로 가장 많은 면적이 전환되었고, 전남(64ha)과 충남·경북(42ha)이 그 뒤를 이었음.
- 폐업지원 이후 블루베리 재배를 포기하거나 임대차 계약내용 변경 등으로 농업경영체 등록정보에서 제외된 면적은 40ha로 전체 재배면적에서 8.1%를 차지함. 지역별로 보면 경기도에서 12ha의 면적이 삭제되었고, 전남(10ha)이 그다음으로 많이 삭제됨.

표 3-9 블루베리 폐업지원 농가의 작목전환과 경영체 삭제 현황

단위: ha, %

구 분	블루베리 재배면적		작목전환		경영체 삭제 등 재배포기	
	2016년(A)	2019년(B)	면적(C)	비중(% C/A)	면적(D)	비중(% D/A)
경기도	32.4	2.2	18.5	57.1	11.7	36.1
인천	2.4	0.1	2.2	92.9	0.1	4.9
강원도	32.2	3.5	21.8	67.6	7.0	21.6
충청북도	35.0	6.8	25.4	72.6	2.8	8.0
충청남도	36.5	2.8	42.0	-	-	-
세종	0.5	0.1	0.4	84.1	0.0	0.0
대전	6.7	0.2	3.0	45.3	3.5	52.5
전라북도	177.6	29.7	144.1	81.1	3.8	2.2
전라남도	94.3	21.1	63.5	67.4	9.7	10.3
광주	2.5	0.4	0.1	3.9	2.1	81.7
경상북도	51.9	6.1	42.4	81.8	3.3	6.4
경상남도	16.3	3.4	9.2	56.7	3.7	22.4
대구	0.3	0.0	0.2	83.5	0.0	0.0
부산	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	100.0
제주	1.1	0.0	1.1	100.0	0.0	0.0
소계	489.9	76.3	374.1	76.4	39.6	8.1

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 한편, 2016년도에 블루베리 폐업지원을 받은 농가를 기준으로 2019년도에 블루베리로 등록된 필지의 재배면적은 87ha로 조사됨. 2016년도에도 블루베리로 등록되어 있던 면적인 76ha를 제외하면 12.7%에 해당하는 11ha는 2017년 이후 블루베리 재배가 새롭게 시작된 것으로 추정됨<표 3-10>.

- 지역별로는 전북이 6ha로 가장 많고, 전남이 2ha, 경북이 1ha 등을 중심으로 블루베리 신규등록이 이루어진 것으로 나타남.

**표 3-10** 블루베리 폐업지원 농가의 2019년 블루베리 재배 현황

단위: ha

구분	2016년 블루베리 필지 기준	2016년 폐업 농가 기준	농업경영체 등록정보 신규등록	
	2019년 재배면적(A)	2019년 재배면적(B)	면적(C: B-A)	비중(C/B, %)
경기도	2.2	2.3	0.1	3.8
강원도	3.5	3.8	0.4	9.1
충청북도	6.8	7.1	0.3	4.2
충청남도	2.8	3.6	0.8	22.4
전라북도	29.7	36.1	6.4	17.6
전라남도	21.1	23.0	2.0	8.5
경상북도	6.1	7.3	1.1	15.6
경상남도	3.4	3.5	0.1	3.4
소계	76.3	87.4	11.1	12.7

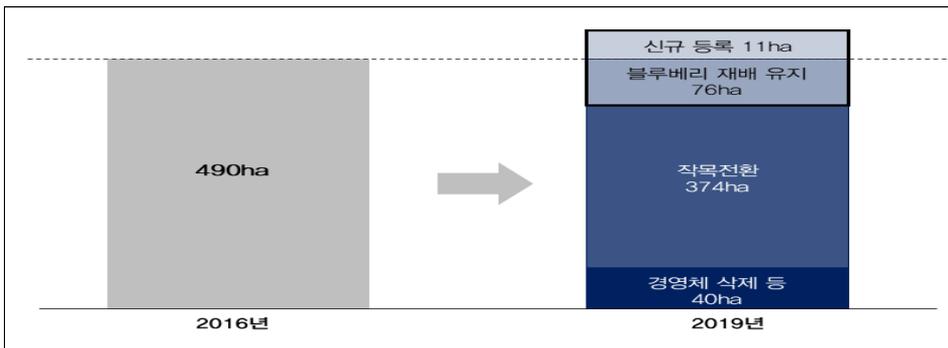
주 1) 지자체는 신규등록 면적이 있는 지자체만 표시함.

2) 2019년 재배면적(A)는 2016년도에 블루베리로 등록된 필지에서 2019년도에도 블루베리로 등록된 필지의 면적을 의미하고, 2019년 재배면적(B)는 2016년도 블루베리 폐업지원 농가를 기준으로 2019년도에 블루베리로 등록된 필지의 면적을 의미함.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

○ 이상의 조사 결과를 종합하면, 2016년 블루베리 폐업 농가의 블루베리 재배 면적 490ha는 2019년 현재 ① 블루베리 재배, ② 작목전환, ③ 재배포기로 분화된 것을 알 수 있으며, 2017년 이후 기존에 블루베리 재배가 이루어지지 않던 필지에서 블루베리 재배가 새롭게 시작된 면적은 11ha로 추정됨.

**그림 3-9** 2016년 블루베리 폐업 농가의 작목전환과 2019년 블루베리 재배 필지 구성 현황



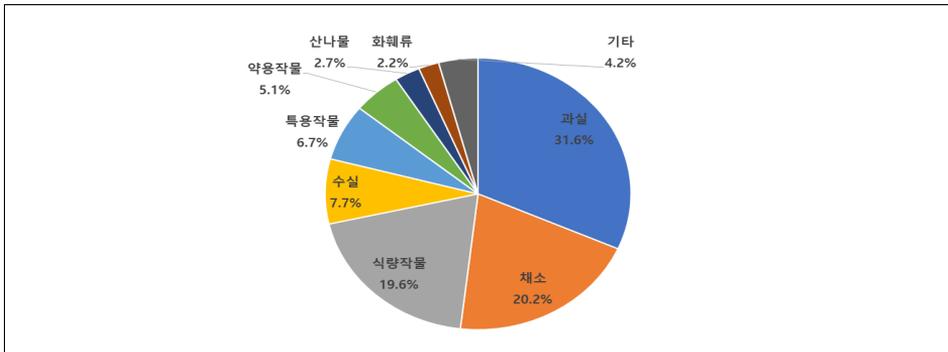
주: 2019년도에서 굵은 실선 내부 면적의 합(87ha)은 2016년 블루베리 폐업 농가 기준으로 볼 때 2019년도에 블루베리로 등록된 필지의 전체 재배면적을 의미함.

자료: 농림축산식품부(농업경영체등록정보) 내부자료 재가공.

○ 블루베리 폐업 농가는 과실류(31.6%)로 가장 많이 전환했고, 그다음으로 채소 20.2%, 식량 작물이 19.6%를 차지함<그림 3-10>.

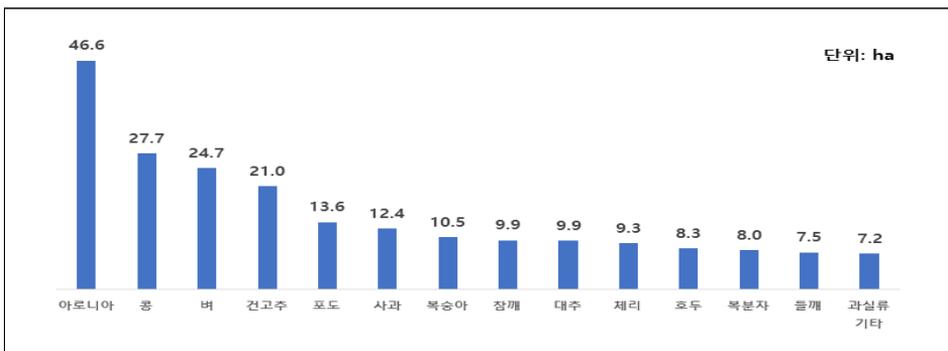
- 세부 품목별로 보면 아로니아로 전환된 면적이 47ha(12.5%)로 가장 큰 비중을 차지했고, 콩과 벼로 전환된 면적도 각각 28ha(7.4%)와 25ha(6.6%)인 것으로 집계되었음.
- 과일류 중에서는 아로니아 외에도 포도(14ha, 3.6%), 사과(12ha, 3.3%), 복숭아(11ha, 2.8%), 체리(9.3ha, 2.5%) 순으로 전환된 면적이 많은 것으로 나타남<그림 3-11>.

**그림 3-10** 2016년 블루베리 폐업지원 농가의 2019년 부류별 작목전환 현황



자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

**그림 3-11** 2016년 블루베리 폐업지원 농가의 2019년 품목별 작목전환 현황



주: 품목별 작목 전환 그래프에서 기타 품목으로 전환된 157ha는 제외된 값임.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료 재가공.

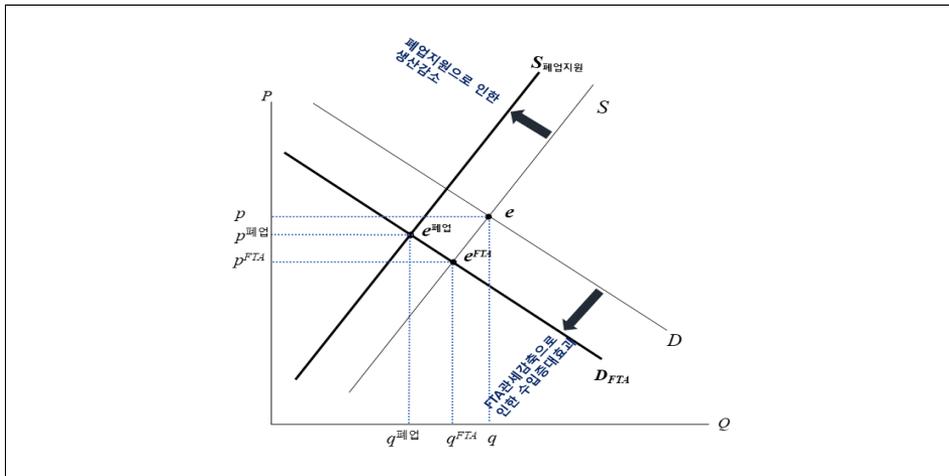
## 2. 폐업지원 품목별 성과분석

### 2.1. 폐업지원의 정책효과(이론적 고찰)

○ FTA 개방 이전 국내 농산물시장의 초기균형점은  $e$  인 상태에서 FTA 발효와 이에 대응한 폐업지원이 순차적으로 이루어질 때 변화하는 시장균형을 통해 폐업지원의 정책효과를 <그림 3-12>와 같이 도식화할 수 있음.

- FTA 발효로 관세가 인하된 외국산 농산물이 대거 수입되면서 소비 대체 관계에 있는 국산 농산물의 수요가 감소함에 따라(수요곡선의 좌하향 이동) 시장균형점은  $e^{FTA}$ 로 이동
- 큰 폭의 가격하락과 이에 따른 국내 생산자의 피해를 줄이기 위해 정부는 공급물량을 인위적으로 감소시키고자 농산물 생산자를 대상으로 폐업지원을 하면, 국산 농산물의 공급곡선은 좌상향으로 이동(생산비용 증가와 같은 효과)하고 새로운 시장균형점은  $e^{폐업}$ 이 됨.

그림 3-12 FTA 이행과 폐업지원의 경제적 파급효과



자료: 저자 작성.

○ 이렇게 폐업지원은 해당 품목의 공급물량을 감소시킴으로써 시장가격을 지지하기 때문에 폐업하지 않은 농가의 소득 또한 지지하게 됨.

- 다만, 이러한 정책효과는 단기적일 수 있는데, FTA와 폐업으로 인한 수급 변화가 시장에서 조정되는 과정을 거치면서 다시 상승한 시장가격은 시간이 지남에 따라 새로운 생산자의 진입을 초래하거나 기존 생산자의 규모 확대를 초래할 수 있기 때문임. 이 경우 장기적으로 공급곡선은 다시 우측으로 이동하게 되며, 균형 물량은 증가하는 대신 균형가격은 하락할 것임.

- 물론, 폐업 후 사후관리가 부실할 경우 폐업했던 농가가 5년 이내에 생산을 재개하는 도덕적 해이가 발생할 수 있으며, 이는 애초 기대했던 정책효과를 줄이는 요인으로 작용할 것임. 한편, 사후관리 기간(5년)이 지나면 폐업했던 농가가 해당 품목에 재진입할 수 있으므로 현행 폐업지원제도 아래에서는 가격지지 및 소득지지 효과는 한시적일 수밖에 없음.

- 그러나 폐업지원 대상 품목이 기본적으로 시설 투자를 수반하고 식재 또는 사육 기간이 2년 이상 소요되는 과수나 축산에 한정되기 때문에, 적어도 단기적으로는 시장을 안정시키고 남아있는 농가의 소득을 보전하는 정책효과를 어느 정도 달성할 수 있을 것임. 또한, 현장에서의 사후관리가 일정 수준으로 지속된다면 폐업농가의 도덕적 해이는 발생하기 쉽지 않은 여건이라고 판단됨.

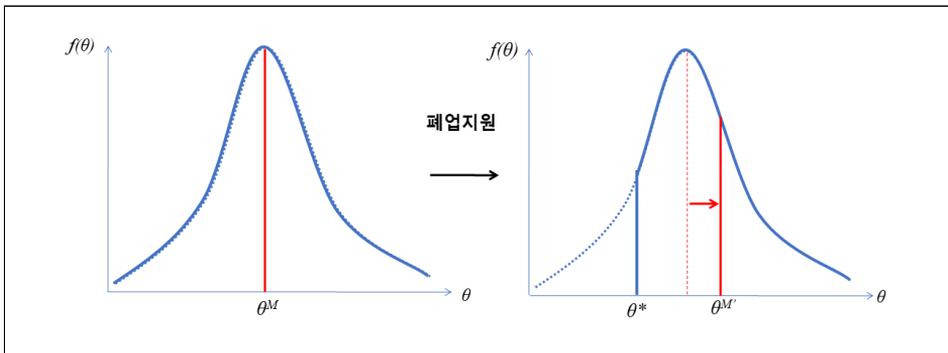
○ 다른 한편으로 생산성(또는 경영주 나이나 영농규모)이 다른 다수의 농가가 특정 품목 생산에 종사할 때, 폐업지원을 통해 기대할 수 있는 해당 품목 전체의 생산성 증대 또는 규모화 촉진의 효과가 존재함.

- 특정 품목을 생산하는 이질적인 농가들의 생산성 분포는 <그림 3-13>과 같이 정규분포라고 가정하면, 생산성을 나타내는  $\theta$  축의 오른쪽으로 갈수록 농가들의 생산성이 높고, 왼쪽으로 갈수록 농가들의 생산성이 낮아짐. 즉, 해당 품목의 생산성 분포상에서 왼쪽에 있는 농가일수록 한계생산비용은 높고,

오른쪽에 있는 기업들일수록 한계생산비용은 낮는데, 이러한 생산성의 차이는 경영주 나이나 영농규모의 차이에 의해 발생한다고 가정할 수 있음.

- 시장개방은 외국 농산물의 수입증가를 초래해 국내시장에서 대체 관계에 있는 국산 농산물의 생산자 간 경쟁을 심화시켜, 생산성이 낮은 농가를 퇴출시키는 압력으로 작용하게 됨. 폐업지원은 FTA 이행으로 해당 품목에서 발생할 수밖에 없는 생산성이 낮은 농가의 퇴출을 촉진함으로써 산업의 구조조정과 생산자원의 재분배가 원활하게 이루어지게끔 유도하는 역할을 수행함.
- 만약, FTA에 따른 시장개방으로 인한 경쟁압력에서 살아남기 어려운 농가의 생산성 상한이  $\theta^*$  이며, 생산성이  $\theta^*$  이하인 농가들이 폐업지원을 통해 해당 품목에서 퇴출했다면, 해당 품목의 평균 생산성은  $\theta^{M'}$  로 높아지게 됨.

**그림 3-13** 폐업지원 대상 품목의 평균 생산성 증대 효과



주: 생산성이 낮은 농가부터 차례로 폐업한다고 가정함.  
 자료: 저자 작성.

○ 다만, 폐업지원의 정책효과는 시장개방이라는 경쟁압력이 존재할 때만이 지속 가능할 수 있음.<sup>27)</sup> 만약, 이 품목에 진입할 수 있는 농가의 생산성 수준이

<sup>27)</sup> Melitz(2003)는 이질적 기업 모형(heterogeneous Firm Model)을 통해 개별 기업들의 생산성 변화가 없어도 무역자유화로 인해 수출에서 자기선택(self-selection)이 일어나고, 수입으로 인한 경쟁압력으로 인해 해당 산업의 평균 생산성이 증가하게 된다는 점을 증명함. 따라서 본 고에서 제시하고 있는 생산성 증대 및 규모화 촉진 효과는 엄밀한 의미에서 무역정책과 폐업지원정책이 동시에 작용할 때 기대되는 효과라고 할 수 있음.

$\theta^{M'}$  으로 상향되지 않는다면, 한쪽에서는 폐업하고 다른 한쪽에서는 신규 진입이 동시에 발생함으로써 정책효과는 상쇄될 것임.

- 실제로 한·칠레 FTA를 계기로 도입된 폐원지원제도 아래에서 사전에 지원 대상으로 지정된 복숭아의 경우, 식물 검역으로 인해 칠레로부터 수입이 전혀 이루어지지 않은 상태에서, 5년 동안 폐원면적은 5,225ha에 달했지만, 동기간 2,276ha의 새로운 복숭아 과원이 조성된 바 있음.<sup>28)</sup>

○ 폐업지원은 개별 농가의 생산성 향상 없이도, 해당 품목 전체의 평균 생산성 향상을 유발할 수 있다는 점을 상기할 필요가 있음. 즉, 폐업지원이 한계 농가들의 폐업을 유도함으로써 남아있는 농가들의 평균 생산성을 상승시킴. 마찬가지로 생산성 대신에 경영주 나이나 영농규모를 상정한다고 할 때, 폐업은 해당 품목 생산자의 평균연령을 낮추거나 규모화를 증대시키는 효과를 기대할 수 있음.

- 현행 폐업지원제도는 시설이나 토지에 대한 보상은 제외하고 있지만, 폐업 농가들은 자신의 이러한 고정 생산요소를 영농규모를 확대하고자 하는 생산성이 높은(더 젊은 또는 더 규모가 큰) 농가에 이전할 수 있으므로, 폐업지원 제도는 농업부문에서 생산자원의 재분배를 촉진하는 기능도 수행함.

○ 한편, 폐업지원은 수혜농가에 순수익의 3년 치를 일시금으로 지급함으로써 폐업 농가의 단기적인 소득보전뿐만 아니라 다른 작목으로의 전환(또는 다른 비농업으로의 전직)에 드는 착수자금을 제공한다는 직접적인 정책효과도 지니고 있음.

- 다만, 폐업농가들이 대부분 탈농(전업) 대신에 작목전환을 선택함에 따라 다른 작목에서 공급과잉과 가격하락 등이 발생할 수 있는데, 상대적으로

---

<sup>28)</sup> 당시 복숭아는 금지병해충(과실굴파리)으로 인해 칠레로부터 수입이 전혀 이루어지지 않았는데도 전체 면적의 1/3에 가까운 면적이 폐원된 결과 시장가격이 상승했으며, 이후 폐원면적의 절반에 가까운 신규과원이 조성되면서 복숭아에 대한 폐원지원사업은 비효율적이고 무의미한 정부의 시장개입 사례로 자주 언급되어왔음(문한필 외 2012a).

시장개방 수준이 낮거나 국내에서 생산 경험이 많지 않은 품목들에서 실제로 이러한 풍선효과가 나타나는 경향이 있음.

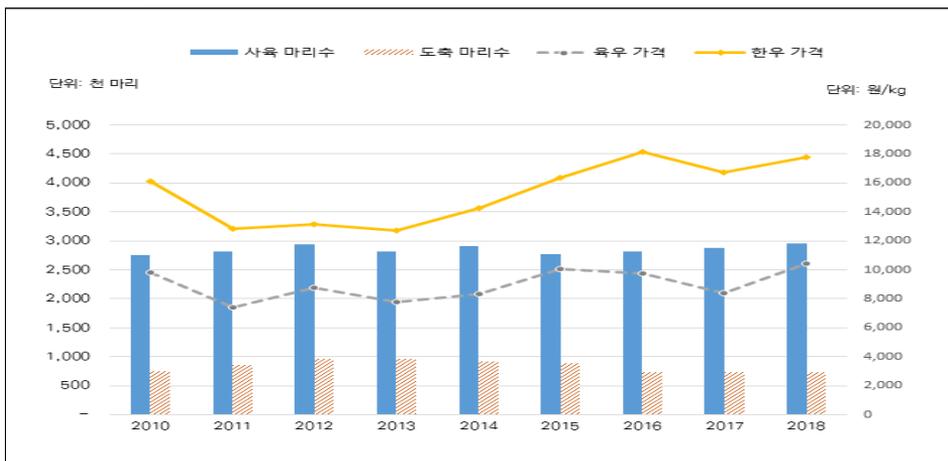
## 2.2. 품목별 폐업지원 정책성과

### 2.2.1. 한우

○ (생산) 한우 사육두수는 2010년 이후 평균 약 280만 마리 정도이며, 도축두수는 2012년 97만 두까지 증가한 이후 지속적인 감소세를 보임.

- 2018년 사육두수와 도축두수를 한우 폐업지원이 이루어진 2013년과 비교하면, 사육두수는 5.4% 증가했지만, 도축두수는 23.0% 감소함.
- 한우 도축 두수는 한우 도매가격과 송아지 가격 상승 등의 영향에 따른 번식우 농가의 소득과 번식의향이 증가하면서 암소 도축률이 많이 감소함.

그림 3-14 한우 사육·도축 마릿수와 가격 추이



자료: 통계청; 농림축산검역본부; 축산물품질평가원.

○ (가격) 쇠고기 가격은 폐업지원 연도를 변곡점으로 하여 가격이 지속해서 상승하는 경향을 보임.

- 2018년 한우 가격은 kg당 17,772원으로 2013년(12,814원/kg) 대비 38.7% 상승했으며, 육우 가격은 kg당 10,368원으로 32.7% 상승함.

**표 3-11** 한우 사육·도축 마릿수와 가격 변화

단위: 천 두, 원/kg

구분	2010	2011	2012	2013 (A)	2014	2015	2016	2017	2018 (B)	(B-A)/A (%)
사육두수	2,762	2,820	2,933	2,931	2,904	2,769	2,810	2,871	2,962	5.4
도축두수	753	853	970	962	921	882	739	742	741	-23.0
가격	한우	16,036	12,782	13,121	12,814	14,283	16,284	18,116	17,772	38.7
	육우	9,748	7,311	8,713	7,815	8,311	10,060	9,629	10,368	32.7

자료: 통계청; 농림축산검역본부; 축산물품질평가원.

○ (생산 전환) 염소 사육두수와 도축 두수는 2010년 이후 꾸준히 증가함.

- 2018년 염소 사육두수는 54만 마리로 2013년(24.3만 마리) 대비 123.5% 증가했으며, 염소 도축두수는 2013년 5만 7천 마리에서 2018년 10만 7천 마리로 급격하게 증가함.

**그림 3-15** 염소 사육·도축 마릿수와 가격 추이



자료: 농림축산식품부; 농림축산검역본부; 염소 주요 도축장(녹색흑염소·산성식품·충청실업) 내부자료.

○ (생산 전환) 염소 가격은 2012년 이후 상승하다 2014년부터는 하락하는 추세를 보임.

- 염소 가격은 2014년에 kg당 12,326원으로 최고치를 기록했으며, 염소 폐업지원이 이루어진 2018년에는 2014년 대비 43.1% 하락한 kg당 7,011원을 기록함.

**표 3-12** 염소 사육·도축 마릿수와 가격 추이

단위: 천 두, 원/kg

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
사육두수	243.5	247.9	257.3	242.8	250.7	284.1	348.8	393.4	542.7
도축 두수	1.2	2.5	7.9	57.4	70.0	55.3	68.6	81.4	106.6
염소 가격	-	-	8,212	8,843	12,326	11,461	9,061	8,756	7,011

주 1) 도축 두수는 농림축산검역본부 산양 도축 두수임.

2) 염소 가격은 주요 도축장 거래실적을 조사한 것으로, 2012년부터 존재함.

자료: 농림축산식품부(2018); 농림축산검역본부; 염소 주요 도축장(녹색흑염소·산성식품·충청실업) 내부 자료.

○ (소득) 번식우와 비육우의 소득은 2012~2013년에 최저치를 기록했으며, 폐업지원이 이루어진 후로는 소득과 순수익이 양의 값으로 전환됨.

- 번식우의 소득은 2013년 마리당 56만 4천 원 적자에서 2018년 108만 원으로 3배 가까이 증가했으며, 순수익은 2016년부터 개선되기 시작해 2013년 대비 114.6% 증가함.
- 비육우의 경우, 경영비가 큰 폭으로 증가하면서 소득과 순수익은 2013년 대비 각각 84.1%와 90.1% 증가에 그침.

○ (영농성과) 각 항목을 살펴보면 조수입, 경영비, 자가노동비는 증가하고 있으며, 토지자본액은 감소하는 양상을 보임.

- 경영비와 자가노동비는 시간이 흐르며 증가하고 있지만, 토지자본액은 감

소하는 추세를 보임. 이는 농장 규모의 증가로 인해 고정비용이 감소한 현상이라고 해석할 수 있음.

- 번식우의 경우, 2013년 대비 2018년 조수입 증가율에 비해 경영비와 자가 노동비는 상대적으로 소폭 증가에 그쳤으며, 토지자본액이 많이 감소함에 따라 소득과 순수익이 크게 개선됨.
- 비육우의 경우, 조수입과 경영비가 비슷한 증가율을 보여 소득이 개선되는 추세이지만 순수익의 경우 2016년까지 개선된 이후 수익 악화가 나타남.

**표 3-13** 한우 사육농가의 소득 변화

단위: 천 원/마리

구분	2010	2011	2012	2013 (A)	2014	2015	2016	2017	2018 (B)	(B-A)/A (%)	
번식우	조수입	1,731	1,175	965	987	1,801	2,162	2,617	2,563	179.9	
	경영비	1,304	1,451	1,501	1,551	1,561	1,534	1,593	1,682	8.5	
	소득	427	-276	-536	-564	241	628	1,025	998	291.6	
	자가 노동비	372	375	607	625	654	663	610	627	698	11.7
	토지·자본 용역비	-	-	281	276	172	157	149	137	167	-39.3
	순수익	-	-	-1,424	-1,465	-585	-192	266	234	214	114.6
비육우	조수입	6,806	5,658	5,997	5,936	6,414	7,183	8,458	7,805	40.7	
	경영비	4,858	5,468	5,558	5,345	5,726	5,887	6,496	6,629	35.9	
	소득	1,948	189	438	591	688	1,296	1,962	1,176	1,088	84.1
	자가 노동비	410	425	708	729	721	753	756	825	891	22.2
	토지·자본 용역비	-	-	647	435	260	228	218	218	254	-41.7
	순수익	-	-	-916	-573	-293	316	988	133	-57	90.1

주: 2010년과 2011년에는 토지·자본용역비의 부재로 순수익을 제시하지 않음.

자료: 통계청.

○ (성과지표) 폐업지원 이후 사육농가 수는 크게 줄고, 사육 마릿수는 증가함에 따라 농가당 한우 사육두수는 매년 증가하는 추세를 보임.

- 2018년 사육농가 수는 폐업지원이 집행되기 직전인 2013년 3분기 대비 27.1% 감소했고, 사육 마릿수는 같은 기간 1.0% 증가해 농가당 사육두수는 38.7% 증가함.
- 2019년 사육농가 수는 2013년 대비 29.2% 감소했고, 사육 마릿수는 4.2% 증가해 농가당 사육두수는 47.3% 증가함.

**표 3-14** 한우 폐업지원 성과지표

단위: 천 호, 천 마리, 마리/호

구분	2013 (A)	2014	2015	2016	2017	2018 (B)	2019 (C)	(B-A)/A (%)	(C-A)/A (%)	
사육 농가 수	126.6	111.9	101.7	97.5	94.1	92.2	89.6	-27.1	-29.2	
사육 마릿수	2,931	2,904	2,769	2,810	2,871	2,962	3,055	1.0	4.2	
농가당 사육두수	23.6	26.0	27.2	28.8	30.5	32.1	34.1	38.7	47.3	
실질가격 (원/kg)	한우	13,069	14,383	16,284	17,942	16,243	17,015	16,624	30.2	27.2
	육우	7,971	8,370	10,060	9,537	8,151	9,927	9,342	24.5	17.2
실질소득 (천 원/마리)	번식우	-575	242	628	1,015	970	1,034	-	-279.8	-
	비육우	603	693	1,296	1,943	1,142	1,042	-	72.8	-

주 1) 2013년 사육 농가 수와 사육 마릿수는 폐업지원이 이루어지기 전인 3분기 기준이며, 2019년 자료는 잠정치  
 2) 한우와 육우의 실질 가격과 실질소득은 최고기 생산자물가지수(2015=100)을 이용하여 산출함.  
 자료: 통계청; 축산물품질평가원.

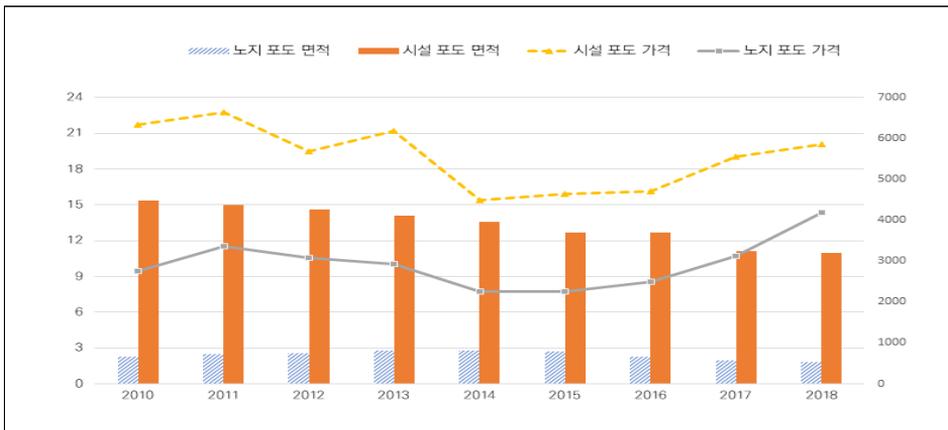
### 2.2.2. 포도

○ (생산) 시설포도와 노지포도의 재배면적과 생산량은 폐업지원 대상품목으로 선정된 2015년 이후 지속적인 감소 추세를 보임.

- 2014년까지 꾸준히 증가한 시설포도의 재배면적은 2015년 이후 지속해서 감소했으며, 2018년 재배면적은 2015년 대비 31.4% 감소함.

- 노지포도의 재배면적도 2010년 이후 지속해서 감소하고 있으며, 2018년 재배면적은 2015년 대비 13.8% 감소함.
- 포도 재배면적의 감소에 따라 포도 생산량 또한 지속적인 감소 추세에 있음. 2018년 노지포도 생산량은 포도 폐업지원이 이루어진 2015년 대비 27.7% 감소했고, 시설포도 생산량은 같은 기간 23.2% 감소함.

그림 3-16 포도 작형별 재배면적과 가격 추이



자료: 통계청; 농림축산식품부 행정조사; 서울시농수산물공사(가락시장) 내부자료.

○ (가격) 노지포도와 시설포도의 도매가격은 2014년에 가장 낮은 수준을 기록했으며, 2015년부터 가격이 상승세를 유지함.

- 2018년 노지포도와 시설포도 가격은 2015년 대비 각각 26.0%와 85.5% 상승한 kg당 5,856원과 4,190원을 기록함.

**표 3-15 포도 작형별 재배면적, 생산량과 가격 변화**

단위: 천 ha, 천 톤, 원/kg

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015 (A)	2016	2017	2018 (B)	(B-A)/A (%)
재배 면적	노지	15.3	15.0	14.6	14.1	13.5	12.7	12.7	11.1	10.9	-13.8
	시설	2.2	2.5	2.6	2.8	2.8	2.7	2.2	2.0	1.9	-31.4
생산량	노지	-	224.8	240.1	213.9	232.6	234.2	211.1	193.8	169.4	-27.7
	시설	-	57.9	58.2	58.6	64.0	59.7	49.5	45.3	45.9	-23.2
가격	노지	6,342	6,639	5,692	6,187	4,499	4,648	4,714	5,554	5,856	26.0
	시설	2,751	3,361	3,072	2,935	2,257	2,258	2,493	3,123	4,190	85.5

주: 4월~7월에 출하된 포도는 시설 포도로, 8월~12월에 출하된 포도는 노지 포도로 구분함.  
 자료: 농림축산식품부 원예경영과 행정조사; 통계청 서울농수산식품공사(가락시장) 내부자료.

○ (생산 전환) 노지포도와 시설포도 폐업지원 이후 복숭아와 자두의 재배면적이 증가추세를 보임.

- 2018년 복숭아의 재배면적은 2015년 대비 26.2% 증가한 21.1천 ha이며, 자두 재배면적은 7.3천 ha로 2015년 대비 22.7% 증가함.
- 복숭아와 자두 생산량은 재배면적과 함께 증가추세를 보이는 가운데, 2018년 복숭아와 자두 생산량은 2015년 대비 각각 34.4%와 8.9% 증가함.

**표 3-16 복숭아와 자두의 재배면적과 생산량 변화**

단위: 천 ha, 천 톤, 원/kg

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015 (A)	2016	2017	2018 (B)	(B-A)/A (%)
재배 면적	복숭아	13.9	13.8	14.3	14.6	15.5	16.7	19.9	21.0	21.1	26.2
	자두	5.9	5.7	5.7	5.7	5.7	5.9	7.0	7.3	7.3	22.7
생산량	복숭아	134.7	127.8	134.9	127.4	133.1	153.9	207.5	222.3	206.9	34.4
	자두	46.5	40.6	40.7	41.1	44.1	49.4	63.8	62.8	53.8	8.9
가격	복숭아	2,884	2,606	2,913	3,626	2,470	2,777	2,442	2,565	3,159	13.8
	자두	3,116	2,498	2,549	3,366	2,829	3,242	2,553	3,126	3,761	-2.5

자료: 통계청; 농림축산식품부 원예경영과 행정조사; 서울시농수산식품공사(가락시장) 내부자료.

○ (소득) 노지포도와 시설포도의 소득은 2012년 이후 감소 추세를 보이다가 2017년 또는 2018년부터 증가세로 돌아서고 있음.

- 노지포도 조수입은 2013년부터 감소하다가 2017년부터 증가세를 보이며, 2018년 노지포도 소득은 10a당 492만 원으로 2015년 대비 37.1% 증가함. 반면에, 순수익은 자가노력비의 상승으로 14.0% 증가에 그침.
- 시설포도 조수입은 2018년부터 증가세로 전환되었으며, 경영비의 감소로 2018년 소득은 10a당 689만 원으로 2015년 대비 48.7%의 비교적 큰 폭으로 증가함. 시설포도 순수익은 자가노력비 증가 폭은 상대적으로 적고, 토지·자본용역비 감소로 2015년 대비 86.8% 증가함.

**표 3-17** 작형별 포도 소득 변화

단위: 천 원/10a

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015 (A)	2016	2017	2018 (B)	(B-A)/A(%)
노지 포도	조수입	5,122	5,688	6,158	6,156	5,491	5,521	5,378	5,414	7,109	28.8
	경영비	1,640	1,804	1,805	1,886	1,832	1,932	2,071	2,171	2,188	13.3
	소득	3,481	3,884	4,352	4,270	3,659	3,590	3,308	3,243	4,921	37.1
	자가 노동비	1,416	1,382	1,429	2,385	1,685	1,380	2,889	2,696	3,129	126.8
	토지·자본 용역비	-	-	-	356	438	454	993	540	474	4.5
	순수익	-	-	-	1,529	1,536	1,156	-574	8	1,319	14.0
시설 포도	조수입	11,017	12,176	12,816	10,683	10,005	9,516	8,825	8,699	11,042	16.0
	경영비	5,522	5,920	6,446	5,025	4,705	4,881	4,139	3,971	4,152	-14.9
	소득	5,495	6,256	6,371	5,657	5,300	4,635	4,687	4,729	6,891	48.7
	자가 노동비	1,647	1,838	1,882	2,455	1,764	1,891	2,581	2,500	2,748	45.3
	토지·자본 용역비	-	-	-	835	764	896	438	499	691	-22.9
	순수익	-	-	-	2,368	2,772	1,848	1,667	1,730	3,452	86.8

주: 2010~2012년에는 토지·자본용역비의 부재로 순수익을 제시하지 않음.

자료: 농촌진흥청 농사로.

○ (성과지표) 포도 재배농가 수는 폐업지원 이후 감소추세고, 이에 따라 농가당 포도 재배면적은 증가세를 보임.

- 2018년 포도재배 농가 수는 2015년 대비 29.5% 감소했으며, 농가당 포도 재배면적은 17.9% 증가함.
- 2018년 포도 재배농가 수와 농가당 재배면적은 2016년 대비 각각 14.3%와 0.2% 감소함.

**표 3-18 포도 폐업지원 성과지표**

구분	2010	2015 (A)	2016 (B)	2017	2018 (C)	(C-A)/A (%)	(C-B)/B (%)	
포도 농가 수(호)	34,001	27,907	22,945	21,337	19,674	-29.5	-14.3	
포도 재배면적(천 ha)	17.57	15.40	14.95	13.11	12.80	-16.9	-14.4	
포도 생산량(천 톤)	257	224	229	190	175	-21.6	-23.5	
농가당 재배면적(ha/호)	0.52	0.55	0.65	0.61	0.65	17.9	-0.2	
면적당 생산량(톤/ha)	14.63	14.53	15.34	14.52	13.71	-5.6	-10.6	
실질가격 (원/kg)	노지포도	2,819	2,314	2,554	3,199	4,293	26.0	24.2
	시설포도	6,498	4,762	4,830	5,690	5,999	85.5	68.0
실질소득 (원/10a)	노지포도	3,567	3,590	3,086	2,537	4,469	35.0	43.1
	시설포도	5,629	4,635	4,373	3,700	6,257	24.5	44.8

주: 실질소득은 과실류 생산자물가지수를 반영하여 산출함.

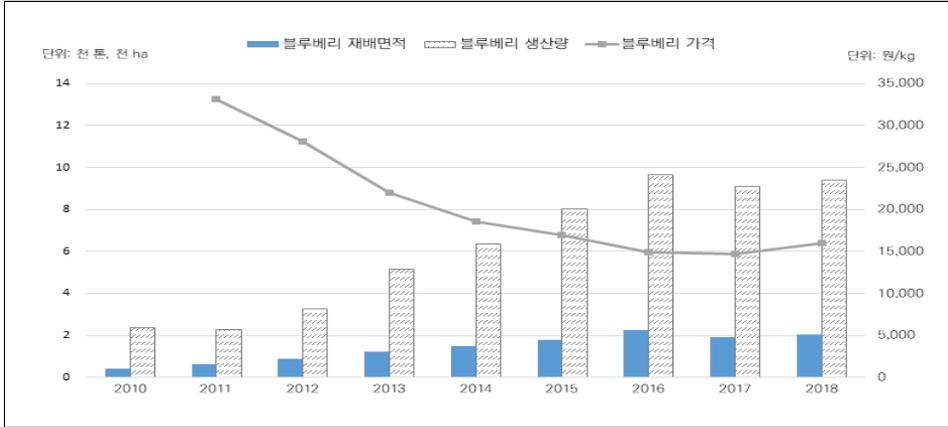
자료: 통계청; 농림축산식품부 원예경영과 행정조사; 서울시농수산물공사(가락시장) 내부자료; 농촌진흥청 농사로.

### 2.2.3. 블루베리

○ (생산) 블루베리의 재배면적과 생산량은 2016년까지 가파른 증가세를 보이다가 폐업지원이 이루어진 이후인 2017년에 소폭 감소하다가 다시 증가세를 보임.

- 2018년 블루베리 재배면적은 2016년 대비 9.4% 증가했고, 생산량은 2.8% 감소함.

그림 3-17 블루베리 생산량, 재배면적과 가격 추이



자료: 농림축산식품부 원예경영과 행정조사; 서울시농수산물공사(가락시장) 내부자료.

○ (가격) 블루베리 도매가격은 2011년 이후 가파른 내림세를 보이다가, 폐업지원 이후 상승세로 전환된 것으로 나타남.

- 블루베리 가격은 2011년 kg당 33,199원에서 2017년 14,668원으로 하락했지만, 2018년에는 15,984원으로 2016년 대비 7.2% 상승함.

표 3-19 블루베리 재배면적, 생산량과 가격 변화

단위: ha, 톤, 원/kg

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (A)	2017	2018 (B)	(B-A)/A (%)
재배면적	426	623	865	1,242	1,491	1,768	2,267	1,911	2,054	-9.4
생산량	2,376	2,279	3,273	5,139	6,357	8,017	9,672	9,119	9,396	-2.8
가격	-	33,199	28,149	22,039	18,531	16,919	14,917	14,668	15,984	7.2

자료: 농림축산식품부 원예경영과 행정조사; 서울시농수산물공사(가락시장) 내부자료.

○ (소득) 블루베리 농가의 소득은 폐업지원 이후에도 매년 감소세를 보임.

- 2018년 블루베리 조수입, 소득과 순수익은 2016년 대비 각각 28.2%, 22.7%와 116.9% 감소함.

- 생산비 항목에서 경영비와 자가노동비는 감소추세를 보이는 가운데, 토지·자본용역비는 증가세를 보임.

**표 3-20** 블루베리 소득 변화

단위: 천 원/10a

구분	2012	2013	2014	2015	2016 (A)	2017	2018 (B)	(B-A)/A (%)
조수입	21,770	13,670	11,902	13,690	10,344	8,411	7,431	-28.2
경영비	8,509	5,139	4,157	6,445	5,145	4,029	3,410	-33.7
소득	13,261	8,530	7,745	7,245	5,199	4,382	4,021	-22.7
자가 노동비	2,173	2,175	2,004	3,639	3,622	4,281	3,591	-0.9
토지·자본 용역비	-	552	498	572	520	566	608	16.9
순수익	-	5,804	5,242	3,034	1,057	-466	-178	-116.9

주: 2012년도에는 토지·자본용역비 부재로 순수익을 제시하지 않음.

자료: 농촌진흥청 농사로.

- (성과지표) 블루베리 재배농가 수는 폐업지원 이후에도 지속해서 증가추세를 보이고, 재배면적은 2017년에 잠시 감소했지만, 전체적으로 증가세를 보임.
  - 2018년 블루베리 재배농가 수는 2015년 대비 12.3% 증가했으며, 농가당 블루베리 재배면적은 3.5% 증가함.

**표 3-21 블루베리 폐업지원 성과지표**

구분	2015 (A)	2016 (B)	2017	2018 (C)	(C-A)/A (%)	(C-B)/B (%)
농가 수(호)	18,489	20,001	20,615	20,759	12.3	3.8
재배면적(ha)	1,768	2,267	1,911	2,054	16.2	-9.4
생산량(톤)	8,017	9,672	9,119	9,396	17.2	-2.8
농가당 재배면적(ha/호)	0.1	0.1	0.1	0.1	3.5	-12.7
면적당 생산량(톤/ha)	4.5	4.3	4.8	4.6	0.9	7.2
실질가격(원/kg)	16,919	13,918	11,476	14,515	-14.2	4.3
실질소득(천 원/10a)	7,245	4,851	3,428	3,651	-49.6	-24.7

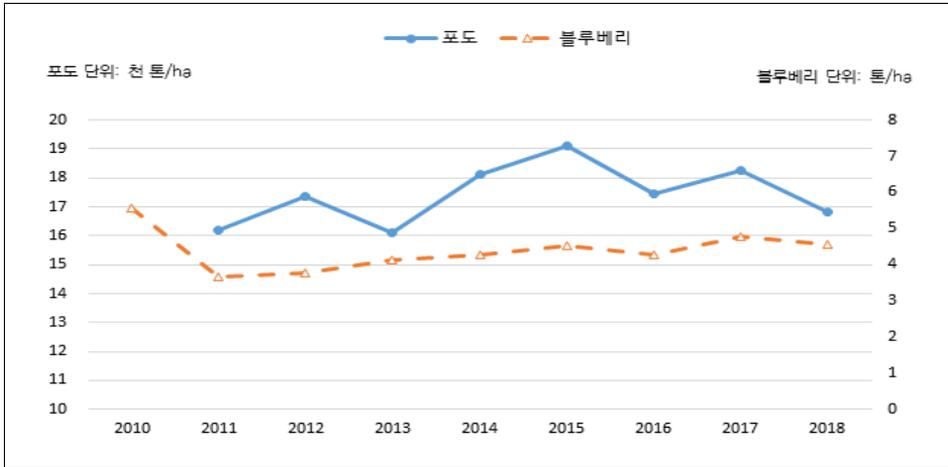
주: 실질가격과 실질소득은 과실류 생산자물가지수(2015=100)를 반영하여 산출함.

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 조회 서비스 내부자료; 농림축산식품부 원예경영과 행정조사; 서울시농수산식품공사(가락시장) 내부자료; 농촌진흥청 농사로.

### 2.3. 성과지표별 평가

- (생산성) 품목별 재배면적당 생산량을 보면 포도는 2~3년 주기로 증감을 반복하는 반면, 블루베리는 2011년 이후 소폭이지만 지속적인 증가 추세를 보임.
  - 포도의 재배면적당 생산량은 2015년 이후 감소추세를 보이는데, 2018년 재배면적당 생산량은 2015년 대비 11.9% 감소한 것으로 나타났음.
  - 2018년 블루베리의 ha당 생산량은 4.6톤으로 2011년 이후 연평균 3.2%, 2016년 대비 7.2% 증가했음.

그림 3-18 폐업지원 품목별 생산성 변화

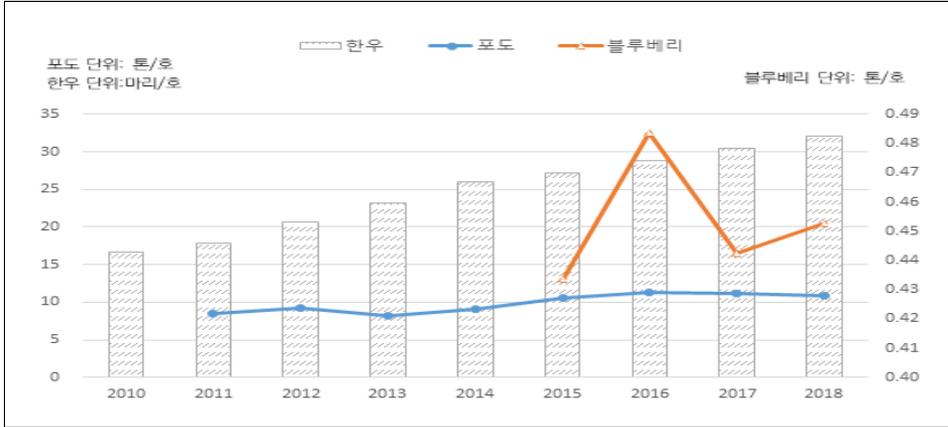


자료: 통계청; 농림축산식품부 원예경영과 행정자료.

○ (규모화) 농가당 재배면적과 사육규모를 보면 한우의 경우 지속적인 증가 추세를 보이고, 포도는 정체 상태, 블루베리는 2017년에 감소 후 다시 증가 추세를 보임.

- 2019년 농가당 한우 사육두수는 32마리로 2010년 이후 연평균 8.6% 증가했으며, 폐업지원이 이루어진 2013년과 비교하면 38.7% 증가함.
- 포도 농가당 생산량은 2015년 10.5톤에서 2016년 11.4톤으로 7.9% 증가했으나, 2018년에는 10.9톤으로 2016년 대비 3.7% 감소한 것으로 나타남.
- 블루베리 농가당 생산량은 2016년 0.48톤에서 폐업지원 직후인 2017년 0.44톤으로 8.5% 감소했으나, 2018년에 다시 0.45톤으로 증가함.

그림 3-19 폐업지원 품목별 규모화 변화

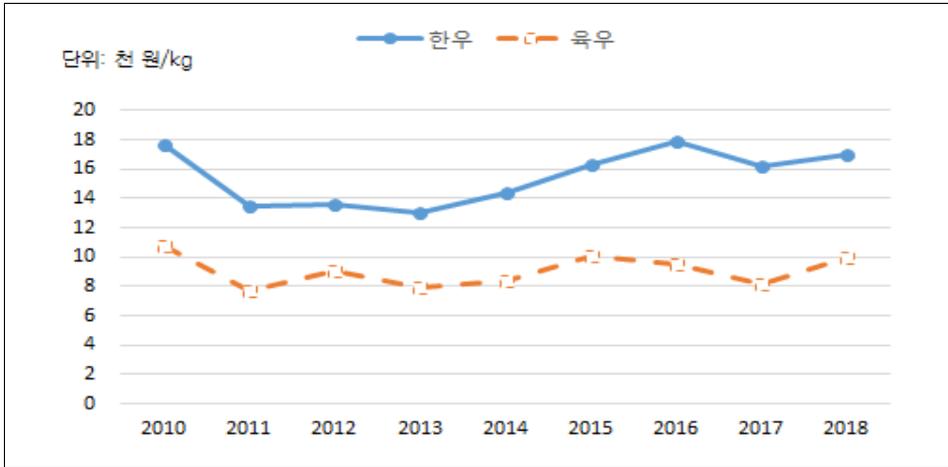


자료: 통계청; 농림축산식품부 원예경영과 행정조사.

○ (실질가격) 한우 실질가격은 2013년 이후 2016년까지 상승추세를 보이다가 하락했으며, 노지포도와 시설포도의 실질가격은 큰 변화가 없고, 블루베리는 매년 하락 추세를 보임.

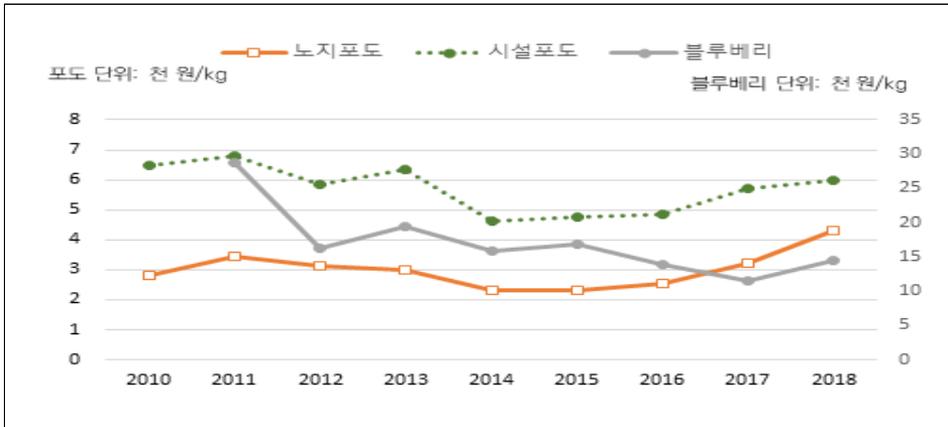
- 2018년 한우 실질가격은 kg당 17,015원으로 2013년 대비 30.2% 상승했고, 육우 가격(9,927원/kg)은 같은 기간 24.5% 상승에 그침.
- 2018년 노지포도와 시설포도의 실질가격은 kg당 각각 4,293원과 5,999원으로 2015년 대비 각각 85.5%와 26.0% 상승했고, 2016년에 비해서는 각각 68.0%와 24.2% 상승한 것으로 나타남.
- 블루베리의 실질가격은 2016년 kg당 13,918원에서 2017년 11,476원으로 17.5% 하락했지만, 2018년에는 2016년 대비 4.3% 상승한 14,515원을 기록함.

그림 3-20 축산 폐업지원 품목별 실질가격 변화



자료: 축산물품질평가원.

그림 3-21 과수 폐업지원 품목별 실질가격 변화

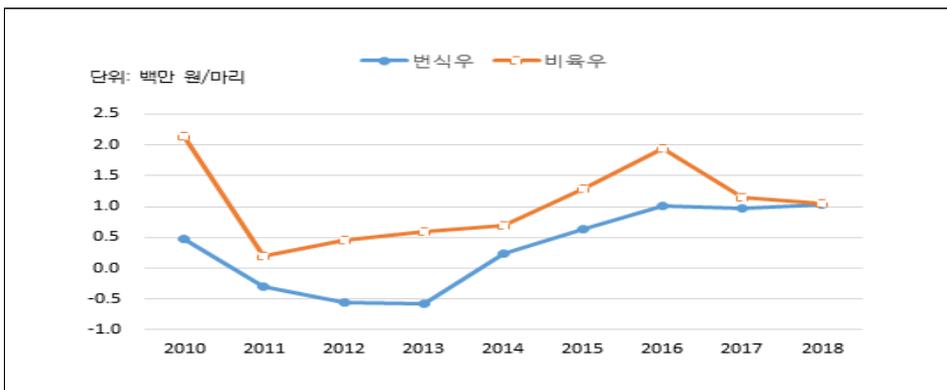


자료: 서울시농수산식품공사(가락시장) 내부자료.

- (실질소득) 번식우와 비육우의 실질소득은 폐업지원이 이루어진 2013년 이후 반등해서 상승추세를 보이다가 2016년 이후 정체되거나 하락한 상황을 보이고, 과실류의 실질소득은 매년 감소 추세를 보이다 2018년에 반등했음.
  - 번식우와 비육우의 실질소득은 2013년 마리당 각각 -57만 5천 원과 60만 3

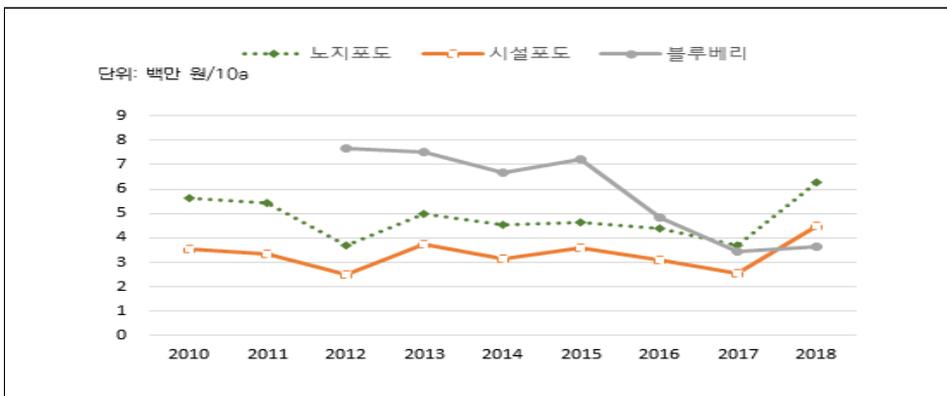
- 천 원에서 2018년 103만 4천 원과 104만 2천 원으로 280%와 73% 증가함.
- 2018년 노지포도와 시설포도의 실질소득은 10a당 각각 446만 9천 원과 625만 7천 원으로 2015년 대비 각각 24.5%와 35.0% 증가함.
  - 2018년 블루베리의 실질소득은 10a당 365만 1천 원으로 2016년 대비 24.7% 감소했지만, 전년보다는 6.5% 증가함.

**그림 3-22** 축산 폐업지원 품목별 실질소득 변화



자료: 통계청.

**그림 3-23** 과수 폐업지원 품목별 실질소득 변화



자료: 농촌진흥청 농사로.

## 2.4. 폐업지원 정책효과 분석

- 본 절에서는 과수 분야에 국한하여 폐업지원제도의 정책효과를 정량적으로 계측함. 이를 위해 폐업지원을 나타내는 독립변수를 설정하고, 과수 품목별 주요 성과지표의 시계열 자료를 활용하여 폐업지원이 각각의 성과에 미치는 영향을 계량경제모형을 통해 추정함.
- 과일의 경우 생산과 소비 모두에서 품목별로 광범위한 대체 관계가 존재할 수 있으므로, 폐업지원의 효과가 대상 품목 외에도 다른 품목에 간접적으로 발생할 수 있다는 점을 고려하여 8개 주요 과일을 포괄한 패널 자료를 구축하여 실증분석을 시행함.
- 본 실증분석에서 활용한 시계열 자료의 범위는 과수 품목별 주요 성과지표의 가용성을 고려하고 폐업지원사업의 전신인 과원폐원지원사업이 처음으로 도입된 시점이 2004년인 점을 고려하여 2000년부터 2018년까지로 설정함 (t=1~19).

**표 3-22** 과수 분야 FTA 대응 폐원·폐업 지원 실적

단위: ha, 억 원

구분	시설포도		노지포도		복숭아		키위		합계	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액
2004	69	72	-	-	490	169	14	6	573	247
2005	106	109	-	-	1,202	406	30	15	1,338	530
2006	146	150	-	-	1,516	501	36	17	1,698	668
2007	99	106	-	-	1,335	450	18	8	1,452	564
2008	62	93	-	-	682	269	7	5	751	367
2015	269	239	1,406	831	-	-	-	-	1,675	1,069
2016	201	184	1,439	873	-	-	-	-	1,640	1,056
합계	952	952	2,845	1,703	5,225	1,795	105	51	9,127	4,501

자료: 농림축산식품부 내부자료.

- 패널자료에 포함된 과일은 폐원지원(2004~2008년) 및 폐업지원(2015년, 2016년)의 대상이었던 포도, 복숭아, 참다래뿐만 아니라 사과, 배, 감귤, 자두, 감 8개 품목임( $c=1\sim 8$ ).
- 품목별 성과지표의 경우, 생산성을 나타내는 '재배면적당 생산량(YPA)', 규모화를 나타내는 '농가당 재배면적(APF)', 산출물 가격 수준을 나타내는 '실질 도매가격(RP)', 재배 농가의 소득 수준을 나타내는 '실질 농가소득(RI)'을 선택함.
- 폐업지원을 나타내는 독립변수로서 다음과 같은 대리변수를 선택함.
  - 먼저, 해당 품목의 폐업지원이 시행된 해는 1, 시행되지 않은 해는 0의 값을 갖는 더미변수(D1)를 고려할 수 있는데, 특정년도에 폐업지원 대상 품목으로 선정되면 해당 농가는 실제로 다음 해부터 폐업한다는 점을 고려하여 변수값을 부여함. 예를 들어, 2004년부터 2008년까지 운영된 폐업지원제도의 사전지정 품목이었고, 2015년과 2016년에 연달아 폐업지원 대상으로 선정된 포도의 경우, D1 변수는 2005년부터 2009년까지, 그리고 2016년과 2017년에만 1의 값을 가지고 나머지 해는 0의 값을 가짐.
  - 다음으로, 특정년도에 폐업지원 대상 품목으로 선정되면 해당 농가는 다음 해부터 5년 동안 동일 품목을 재배할 수 없다는 제약조건이 부과되는 점을 고려하여, D1 외에도 해당 품목의 폐업시행 2차연도, 3차연도, 4차연도, 5차연도에 각각 1의 값을 갖는 4개의 더미변수(D2, D3, D4, D5)를 추가로 생성하였음. 이는 폐업지원을 받은 농가를 제외하고는, 언제든지 해당 품목으로 신규 진입이 가능한 상황에서 폐업지원의 성과가 일정 기간 지속 가능한지, 또는 과수의 경우 식재 이후 성목이 될 때까지 일정한 시간이 소요된다는 점을 고려하여 폐업시행 및 관리 기간에 따른 성과 유무를 식별하기 위해 고안하였음. 즉, D1~D5의 더미변수를 통해 폐업지원 정책성과의 연차별 차이 여부를 파악할 수 있음.

- 마지막으로, 더미 방식이 아닌 수치로 폐업지원을 변수화하는 방안을 모색 하였음. 연도별로 해당 품목에 대한 폐업지원 실적은 ‘면적’, ‘농가 수’, ‘전 체 보조금’으로 집계되는데, 이 중에서 ‘면적’을 활용하여 품목별로 해당 품목의 각 년도 폐업지원 면적( $A_{ct}^{own}$ )과 자신을 제외한 다른 품목에 대한 폐업지원 면적의 합계( $A_{ct}^{others}$ )를 정책변수로 설정하였음.  $A_{ct}^{others}$ 는 특정 품목에 대한 폐업지원으로 인해 다른 품목에서 발생할 수 있는 풍선효과를 검정하기 위한 변수임. 또한, 폐업지원 면적에 부과되는 5년 동안의 제약조 건을 반영하기 위하여 상기와 유사한 방식으로 품목별로 각 년도 폐업지원 신규면적 및 관리면적의 합계( $CA_{ct}^{own}$ )와 자신을 제외한 다른 품목에 대한 폐업지원 신규면적 및 관리면적의 합계( $CA_{ct}^{others}$ )를 변수로 설정함.

○ 마지막으로 성과지표에 영향을 줄 수 있는 요인들을 통제변수로 고려하여 실 증분석에 활용함.

- 과수 생산에 직접적인 영향을 미치는 기후변수, 과수 분야에 투입된 정부 의 재정지원액, 신선과일 수입액 또는 수입 의존도(수입액/(생산액-수출액 +수입액)) 등의 통제변수를 선택함.
- 일부 통제변수들은 생산 및 소비 의사결정의 시차나 누적효과 등을 고려하 여 시차 변수 또는 누적변수를 활용함. 다만, 이들 통제변수는 품목별로 가용 한 자료의 제약으로 인해 연도별 변동만 있을 뿐, 품목별로는 같이 적용됨.

○ 8개 과일 품목별 2000~2018년 성과지표와 상기에 제시한 다양한 폐업지원 정책변수, 그리고 여타 통제변수로 이루어진 패널데이터를 가지고 실증분석 에 활용한 계량경제모형은 다음과 같음.

- 폐업지원 정책변수로 어떤 변수를 사용하였는지에 따라 아래와 같은 4개

의 패널 확률효과모형<sup>29)</sup>을 선택하였으며, 이 외에도 각각의 모형에 통제변수를 독립변수로 추가한 4개의 모형을 강건성(Robustness) 검토를 위해 추가로 추정함.<sup>30)</sup>

$$\ln Y_{ct} = \beta_0 + \beta_1 D1_{ct} + u_c + \epsilon_{ct} \quad (1)$$

$$\ln Y_{ct} = \beta_0 + \beta_1 D1_{ct} + \beta_2 D2_{ct} + \beta_3 D3_{ct} + \beta_4 D4_{ct} + \beta_5 D5_{ct} + u_c + \epsilon_{ct} \quad (2)$$

$$\ln Y_{ct} = \beta_0 + \beta_1 A_{ct}^{own} + \beta_2 A_{ct}^{others} + u_c + \epsilon_{ct} \quad (3)$$

$$\ln Y_{ct} = \beta_0 + \beta_1 CA_{ct}^{own} + \beta_2 CA_{ct}^{others} + u_c + \epsilon_{ct} \quad (4)$$

○ 각 변수의 자료 출처와 기초통계량은 아래의 <표 3-23>과 같음.

- 4가지 성과지표인 ha당 생산량(YPA), 농가당 재배면적(APF), 실질 도매가격(RP), 실질소득(RI)은 각 추정 식의 종속변수로 사용되는데, 과일별 생산량과 재배면적은 통계청(KOSIS) 자료를 이용했지만, 참다래와 자두의 경우는 농림축산식품부의 행정통계를 활용함. 한편, 과수 재배작물별 농가수는 2010년부터 사과, 배, 복숭아, 감, 포도, 감귤만 집계되고 있으므로 농가당 재배면적(APF)의 경우 상대적으로 관찰치 개수가 작음. 과일별 도매가격은 서울시농수산물공사(가락시장)의 출하가격이며, 과일별 실질소득은 농촌진흥청의 ‘농산물 소득자료’에 제시된 10a당 소득임.<sup>31)</sup> 가격은 소비자물가지수를, 소득은 GDP디플레이터를 각각 활용하여 실질화하였음. 포도의 경우, 생산량, 재배면적, 농가 수 등이 시설포도와 노지포도로 구분되어 집계되지 않는 점을 고려하였으며, 도매가격은 노지포도와 시

<sup>29)</sup> Hausman 검정 결과, 확률효과모형이 고정효과모형보다 더 적합하다는 귀무가설이 기각되지 못함.

<sup>30)</sup> 성과지표(종속변수)별로 기본 독립변수를 포함한 4개 모형과 여기에 통제변수를 추가한 4개 모형을 비교하여 강건성을 검토함. 본 절에서는 32개의 개별방정식을 추정함.

<sup>31)</sup> 단, 감귤은 대표 품종인 노지온주(출하기: 10월~익년 3월)의 평균 출하가격(제주특별자치도 감귤출하연합회 제공)을 사용함.

설포도의 가중평균을 사용함. 모든 성과지표는 로그변환을 하여 종속변수로 사용함.

- 폐업 연차별 더비변수(D1~D5) 외에도 과일별로 집계된 폐업면적을 활용한 4개의 정책변수를 실증분석에 활용하여 해당 과일에 미치는 직접적인 영향뿐만 아니라 간접적인 영향인 ‘풍선효과’도 검증함.<sup>32)</sup>
- 여타 통제변수들은 과일 생산에 지대한 영향을 미치는 기후, 과일 수요에 영향을 미치는 소비자의 소득, 폐업지원 외에도 FTA 보완대책으로 투입된 과일분야의 재정투융자 예산, 대체관계에 있는 수입된 신선과일 물량임. 재정투융자의 경우 당해연도 지원액뿐만 아니라 직전 5개년 동안 누적된 지원액을 함께 고려하여 연차별로 축적된 생산시설이나 가공·유통 인프라에 의한 장기적인 정책효과의 유무도 살펴보고자 함. 정책변수인 폐업지원이 종속변수인 성과지표에 미친 영향을 여타 요인들로 인한 영향과 분리해서 파악하고자 이들 통제변수를 로그변환하여 독립변수에 추가하였음. 다만, 상기 통제변수들은 모두 시계열 변동만 있을 뿐 품목별로 동일한 수치가 적용된다는 한계가 있음.

---

32) 풍선효과를 보다 정밀하게 파악하기 위해서는 종속변수에 타작물 재배면적/생산량/가격/소득 등을 선택하고, 독립변수에 폐업대상 품목의 정책변수를 포함하여 회귀분석을 실시하는 방안이 더 효과적일 수 있음.

**표 3-23** 종속변수와 독립변수의 기초통계량

변수명		평균	표준편차	최소	최대	관찰치
<i>YPA</i>	단위면적당 생산량(kg/ha)	15,892	6,368	7,099	36,205	152
<i>APF</i>	농기당 재배면적(ha/호)	0.64	0.20	0.29	1.05	54
<i>RP</i>	실질도매가격(원/kg, 소비자물가지수), 서울도매시장 출하가격	2,441	756	863	4,385	152
<i>RI</i>	실질소득(천 원/10a GDP 디플레이터), 농산물 소득자료(농촌진흥청)	3,775	1,895	1,125	10,959	152
<i>D1</i>	폐업 1차년도 더미	0.11	0.32	0	1	152
<i>D2</i>	폐업 2차년도 더미	0.11	0.32	0	1	152
<i>D3</i>	폐업 3차년도 더미	0.11	0.31	0	1	152
<i>D4</i>	폐업 4차년도 더미	0.10	0.30	0	1	152
<i>D5</i>	폐업 5차년도 더미	0.10	0.30	0	1	152
<i>A<sup>own</sup></i>	폐업면적(ha, 신규)	60	273	0	1,675	152
<i>A<sup>other</sup></i>	다른 과수 폐업면적(ha, 신규)	420	651	0	1,698	152
<i>CA<sup>own</sup></i>	폐업관리대상면적(ha, 신규+직전 5년)	246	881	0	5,225	152
<i>CA<sup>other</sup></i>	다른 과수 폐업관리대상면적(ha, 신규+직전 5년)	1,721	1,946	0	5,812	152
<i>TEM</i>	연평균 기온(°C)	12.9	0.4	12.3	13.6	152
<i>GDP</i>	1인당 GDP(만 원, 실질)	2,445	409	1,746	3,094	152
<i>G</i>	과수분야 재정지원액(백만 원, 실질)	114,413	51,986	15,560	204,418	152
<i>G<sub>c5</sub></i>	직전 5년 누적 과수분야 재정지원액(백만 원, 실질)	616,694	156,737	323,582	896,509	152
<i>IM<sub>d1</sub></i>	전년도 신선과일 수입액(억 원, 실질)	6,926	3,532	2,119	13,261	152

주: 1인당 GDP, 재정지원액, 수입액은 모두 GDP 디플레이터를 활용하여 실질변수로 전환함.  
 자료: 통계청(KOSIS) 농산물 생산조사; 농촌진흥청(농사로) 농산물 소득자료; 농림축산식품부 원예경영과 행정조사, 농림축산식품부 연도별 예산 및 기금운용계획 개요; 농식품수출정보(KATI); 제주특별자치도 감귤출하연합회.

○ 폐업지원이 해당 과일의 생산성에 미치는 영향을 파악하기 위해 ha당 생산량(*YPA*)을 종속변수로 삼고, 각각의 정책변수(폐업지원 대리변수)와 통제변수를 독립변수로 설정한 8개의 회귀모형을 추정한 결과, 과수농가에 대한 폐업 지원은 대상 품목의 평균 생산성 개선에 이바지한 것으로 평가됨(표 3-24).

- 폐업 시행연도를 나타내는 *D1*이 정책변수로 사용된 모형1과 모형5에서 *D1*의 추정계수가 모두 양의 값(0.158, 0.090)을 가지며 통계적으로 유의한 것으로 나타남. 즉, 폐업지원의 대상이 된 품목은 그렇지 않은 품목보다 단위면적당 생산량이 9.4~17.1% 높음<sup>33)</sup>. 이는 기존 농가(폐업하지 않은 농가)의 생산성 증대가 없는 상태에서 폐업지원을 통해 생산성이 낮은 농가

의 이탈로 인해 해당 품목의 평균 생산성이 상승한 효과로 해석할 수 있음.

- 폐업 시행연도뿐만 아니라 이후 5년 동안 동일 품목 생산이 제한되는 관리 기간을 연도별로 더미변수로 포함한 모형2와 모형6에서도 폐업지원의 생산성 증대 효과를 확인할 수 있음. 단, 모형2에서는 1차연도와 4차연도에 생산성 증대 효과가 유의하게 나타났지만, 통제변수를 포함한 모형6에서는 2차연도에 음의 값을, 4차연도에 양의 값을 가진 추정치가 유의하게 나타남.<sup>34)</sup> 이렇게 폐업시행 및 관리 시기에 따라 정책효과가 다른 것은 폐업 이후 해당 품목에 신규 농가의 진입이 가능하고(2차연도의 경우), 기존 재배 농가의 규모화로 새로 식재된 과수가 성목이 되기까지 일정 시간이 소요되는 점(4차연도의 경우) 등이 원인일 수 있음.
- 당해연도 신규 폐업면적을 정책변수로 활용한 모형3과 모형7에서는 특정 과일의 폐업면적( $A^{own}$ )이 늘어나면 해당 과일의 단위면적당 생산량이 통계적으로 유의하게 증가하는 것으로 나타남. 즉, 폐업면적이 1,000ha 늘어나면 해당 과일의 단위면적당 생산량은 9.9~13.3% 증가함. 또한, 다른 과일의 폐업면적( $A^{other}$ ) 증가도 해당 과일의 생산성 증대를 견인하는 것으로 나타남. 다른 과일들의 폐업면적이 1,000ha 늘어날 경우, 폐업지원 대상이 아닌 과일의 생산량은 ha당 6.8~10.2% 증가함. 이는 대체 관계에 있는 다른 과일의 폐업으로 특정 과수농가의 생산 의사결정에 변화가 발생했거나(생산량 증대 방향으로), 폐업한 과원(농가)에 투입된 생산자원이 일정 부분 다른 과일을 재배하는 보다 생산성이 높은 과원(농가)으로 전환 또는 재분배됨으로써 나타나는 효과인 것으로 추정됨.

33) 만약, 알고자 하는 변화량이 크지 않을 경우, 로그-선형 모형의 추정계수( $\hat{\beta}$ )에 대한 근사적 해석은 '해당 설명변수( $x_i$ )가 한 단위 증가할 때 기대되는  $100 \times \hat{\beta}$ 만큼의 종속변수( $y$ )의 %변화'임. 다만, 관심을 가지는 변화량( $\hat{\beta}_i \Delta x_i$ )이 크거나 설명변수가 더미변수처럼 연속적이지 않은 질적 변수일 경우에는 상기와 같은 근사치를 활용한 해석은 적절하지 않음. 특히, 더미변수에 대해서는 보다 정확하게 '해당 설명변수의 질적 변화는 종속변수의  $(e^{\hat{\beta}} - 1) \times 100$  % 증감을 초래'한다고 해석해야 함.

34) 모형6의 경우, 2차연도 더미변수 추정치와 비교해 4차연도 더미변수 추정치의 절댓값이 더 크기 때문에 전반적으로 생산성 증대 효과가 존재한다고 평가할 수 있음.

**표 3-24** 폐업지원의 생산성 개선 효과 추정 결과(확률효과모형)

종속변수 : ln(YPA) (단위 면적당 생산량)								
설명변수	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차
D1	<b>0.158 ***</b>	<b>(0.048)</b>	<b>0.118 **</b>	<b>(0.051)</b>				
D2			0.003	(0.012)				
D3			0.051	(0.052)				
D4			<b>0.054 *</b>	<b>(0.028)</b>				
D5			-0.104	(0.093)				
<i>A<sup>own</sup></i>					<b>0.000125 **</b>	<b>(0.00005)</b>		
<i>A<sup>other</sup></i>					<b>0.000097 ***</b>	<b>(0.00002)</b>		
<i>CA<sup>own</sup></i>							0.000002	(0.00002)
<i>CA<sup>other</sup></i>							<b>0.000015 **</b>	<b>(0.00001)</b>
상수항	9.583 ***	(0.137)	9.587 ***	(0.149)	9.553	(0.134)	9.574 ***	(0.133)
Wald	$\chi^2(1)=11.2$ (0.0009)		$\chi^2(5)=13.52$ (0.0189)		$\chi^2(2)=29.46$ (0.0000)		$\chi^2(2)=4.44$ (0.1084)	
$\sigma_u$	0.387		0.421		0.377		0.372	
$\sigma_\epsilon$	0.164		0.165		0.156		0.168	
$\rho$	0.848		0.867		0.854		0.830	
설명변수	모형 5		모형 6		모형 7		모형 8	
	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차
D1	<b>0.090 *</b>	<b>(0.049)</b>	0.086	(0.059)				
D2			<b>-0.043 **</b>	<b>(0.020)</b>				
D3			0.019	(0.058)				
D4			<b>0.107 ***</b>	<b>(0.028)</b>				
D5			-0.092	(0.101)				
<i>A<sup>own</sup></i>					<b>0.000094 **</b>	<b>(0.00005)</b>		
<i>A<sup>other</sup></i>					<b>0.000066 ***</b>	<b>(0.00002)</b>		
<i>CA<sup>own</sup></i>							0.000002	(0.00002)
<i>CA<sup>other</sup></i>							0.000016	(0.00001)
ln(TEM)	1.678 ***	(0.535)	1.730 ***	(0.514)	0.935	(0.591)	1.777 ***	(0.538)
ln(GDP)	0.116	(0.749)	0.005	(0.374)	-0.313	(0.745)	-0.328	(0.823)
ln(G)	0.066 **	(0.026)	0.068 ***	(0.022)	0.061 **	(0.025)	0.067 **	(0.028)
ln(Gc5)	0.024	(0.066)	0.023	(0.065)	0.027	(0.065)	-0.013	(0.081)
ln(IMd1)	-0.110	(0.230)	-0.075	(0.142)	0.027	(0.230)	0.006	(0.250)
상수항	4.280	(3.593)	4.702 **	(1.888)	8.324 **	(3.792)	6.931	(4.359)
Wald	$\chi^2(6)=33.17$ (0.0000)		$\chi^2(10)=35.37$ (0.0001)		$\chi^2(7)=40.33$ (0.0000)		$\chi^2(7)=31.07$ (0.0001)	
$\sigma_u$	0.387		0.421		0.377		0.372	
$\sigma_\epsilon$	0.156		0.157		0.153		0.157	
$\rho$	0.861		0.878		0.858		0.848	

주: 모든 추정모형의 관찰치는 152개이며, \*는 유의수준 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1%에서 추정계수가 통계적으로 유의함을 나타냄.

- 한편, 수해 직후 5년 동안 관리·점검 중인 폐업면적의 합계를 정책변수로 활용한 모형4에서는 다른 과일의 폐업관리대상 면적이 증가할수록 해당 과일의 평균 생산성이 개선된다는 것이 유의하게 나타남. 그러나 추정계수의 크기는 모형3과 비교해 상대적으로 작으며, 통제변수를 포함할 경우(모형8) 유의하지 않게 됨.
  - 과수농가의 생산성에 영향을 줄 수 있어 포함한 통제변수 중에서는 평균기온과 과수 분야 재정투용자(당해년도)가 대체로 양의 값을 가지며 유의한 것으로 추정됨. 반면, 수요 측면의 요인인 1인당 GDP와 신선과일 수입량은 생산성 향상에는 직접적인 영향을 미치지 않은 것으로 나타남.
- 폐업지원으로 인한 규모화 증진 여부를 파악하기 위해 과수농가당 재배면적(APF)을 종속변수로 삼고, 폐업지원 대리변수 및 통제변수를 독립변수로 설정한 8개의 회귀모형을 추정한 결과, 과수농가에 대한 폐업지원은 대상 품목의 규모화를 견인한 것으로 평가됨<표 3-25>.
- 폐업 시행연도를 나타내는 D1이 정책변수로 사용된 모형1과 모형5에서 D1의 계수가 모두 통계적으로 유의한 양의 값(0.160, 0.140)을 가지는 것으로 추정됨. 폐업지원의 대상이 된 품목은 그렇지 않은 품목보다 농가당 평균 재배면적이 15~17.4% 넓음. 이는 폐업지원이 상대적으로 규모가 작은 농가들을 위주로 진행되었다는 것을 의미함.
  - 폐업 시행연도를 포함한 5년 동안 동일 품목으로의 재진입이 제한되는 관리 기간을 연도별 더미변수로 분리해서 반영한 모형2와 모형6에서도 폐업지원의 규모화 증진 효과를 확인할 수 있음. 다만, 폐업 관리 기간이 길어질수록 규모화 증진 효과는 약화하는 경향이 있거나 마지막 연도에는 오히려 규모화에 역행하는 현상도 나타날 수 있는 것으로 추정됨(모형 2의 경우). 이는 폐업 후 해당 품목의 수급이 안정을 찾아감에 따라 기존 농가가 점차 재배 규모를 확대해 나가는 측면이 우세하지만, 이후에는 규모가 작은 신규 농가의 진입이 더 크게 작용하기 때문으로 판단됨.

**표 3-25** 폐업지원의 규모화 증진 효과 추정 결과(확률효과모형)

종속변수 : ln(APF) (농기당 재배면적)								
설명변수	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차
D1	<b>0.160 **</b>	(0.070)	<b>0.113 ***</b>	(0.032)				
D2			<b>0.028 *</b>	(0.015)				
D3			<b>0.051 **</b>	(0.026)				
D4			-0.012	(0.017)				
D5			<b>-0.102 ***</b>	(0.036)				
<i>A<sup>own</sup></i>					<b>0.000097 **</b>	(0.00004)		
<i>A<sup>other</sup></i>					-0.000005	(0.00002)		
<i>CA<sup>own</sup></i>							0.000015	(0.00001)
<i>CA<sup>other</sup></i>							0.000003	(0.00001)
상수항	-0.496 ***	(0.156)	-0.484 ***	(0.132)	0.207 ***	(0.753)	0.605 ***	(5.530)
Wald	$\chi^2(1)=5.18$ (0.0229)		$\chi^2(5)=11.76$ (0.0382)		$\chi^2(2)=5.17$ (0.0756)		$\chi^2(2)=1.12$ (0.57)	
$\sigma_u$	0.383		0.428		0.383		0.371	
$\sigma_\epsilon$	0.089		0.087		0.090		0.093	
$\rho$	0.949		0.960		0.948		0.940	
설명변수	모형 5		모형 6		모형 7		모형 8	
	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차
D1	<b>0.140 **</b>	(0.071)	0.075	(0.090)				
D2			<b>0.064 **</b>	(0.028)				
D3			-0.014	(0.053)				
D4			-0.013	(0.039)				
D5			-0.107	(0.126)				
<i>A<sup>own</sup></i>					<b>0.000076 *</b>	(0.00004)		
<i>A<sup>other</sup></i>					-0.000026	(0.00002)		
<i>CA<sup>own</sup></i>							-0.000013	(0.00004)
<i>CA<sup>other</sup></i>							-0.000026	(0.00004)
ln(TEM)	1.869 **	(0.800)	1.879 ***	(0.338)	2.167 **	(0.840)	2.185 **	(0.856)
ln(GDP)	0.171	(0.839)	-0.583	(0.830)	0.250	(0.838)	1.405	(1.982)
ln(G)	-0.332	(0.234)	-0.337	(0.220)	-0.301	(0.235)	-0.168	(0.327)
ln(Gc5)	1.277 *	(0.656)	1.603 ***	(0.593)	1.366 **	(0.658)	1.768 *	(0.949)
ln(IMd1)	0.655	(0.527)	1.002 **	(0.481)	0.704	(0.527)	0.624	(0.558)
상수항	-25.818 **	(10.964)	-27.318 ***	(9.640)	-29.190 **	(11.321)	-44.519	(27.480)
Wald	$\chi^2(6)=13.01$ (0.0429)		$\chi^2(10)=20.38$ (0.0259)		$\chi^2(7)=14.42$ (0.0441)		$\chi^2(7)=9.51$ (0.218)	
$\sigma_u$	0.383		0.428		0.371		0.371	
$\sigma_\epsilon$	0.086		0.084		0.090		0.089	
$\rho$	0.952		0.963		0.945		0.945	

주: 추정모형의 관찰치는 54개이며, \*는 유의수준 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1%에서 추정계수가 통계적으로 유의함을 나타냄.

- 당해연도 신규 폐업면적을 정책변수로 활용한 모형3과 모형7에서는 해당 과일의 폐업면적( $A^{own}$ )이 늘어나면 해당 과일 농가의 평균 재배면적이 통계적으로 유의하게 증가하는 것으로 나타남. 즉, 폐업면적이 1,000ha 늘어나면 해당 과일의 호당 재배면적이 7.9~10.2ha 증가함. 반면, 다른 과일의 폐업면적( $A^{other}$ ) 증가는 해당 과일의 호당 재배면적 증가를 감소시키는 경향이 있지만, 통계적으로 유의하지는 않음. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 폐업농가들이 전통적인 과일(8개 품목)이 아닌 기타 과일을 재배하거나, 밭작물(식량 작물, 채소, 과채)로 생산을 전환하는 예도 많기 때문임.<sup>35)</sup>
- 한편, 폐업 이후 5년 동안 관리되고 있는 모든 면적( $CA^{other}$ )을 정책변수로 활용한 모형4와 모형6은 유의미한 추정 결과를 도출하지 못함.
- 과수농가의 규모화에 통계적으로 유의미하게 영향을 주는 통제변수는 평균기온, 과수 분야 누적 투융자 지원액, 신선과일 수입액이며, 모두 양의 값을 갖는 것으로 추정됨.

○ 폐업지원이 해당 과일의 가격이나 소득을 지지하는 효과를 창출하는지를 파악하기 위해 실질 도매가격(RP)과 실질 단위면적당 소득(RI)을 각각 종속변수로 삼고, 다양한 폐업지원 대리변수와 통제변수를 독립변수로 조합한 8개 회귀모형의 추정 결과는 <표 3-26>과 <표 3-27>에 제시되어 있음.<sup>36)</sup>

- 가격지지 효과에 대한 추정결과, 과수농가에 대한 폐업지원은 대상 품목의 가격을 지지한다고 단정할 수는 없는 것으로 판단됨. 다만, 모형 6의 경우,

35) 2008년 과원폐업지원 사업(시설포도, 복숭아, 참다래 대상)에 참여한 농가의 대체작목 선택 실태를 파악한 결과, 전체 1만 4,980 농가 중 13.2%에 해당하는 농가가 6대 과일(사과, 감, 자두, 배, 감귤)로 전환했지만, 기타 과일로는 17%의 농가가 전환하였음. 채소류로의 전환은 전체의 25.5% 수준으로 고추가 가장 많았으며, 식량 작물은 22.0%로 두류의 비중이 가장 컸음(문한필 외, 2012. p60).

36) 도매가격과 농가소득의 경우, 생산성이나 재배면적과 달리 수요의 변화에 더 민감하게 반응하기 때문에, 과일별 소비패턴이 구체적으로 고려되지 않은 상태에서는 폐업지원의 정책효과를 정확하게 식별하기가 쉽지 않음.

폐업 2차연도에는 폐업으로 인해 해당 과일의 가격이 상승하지만, 폐업 4차연도에는 가격이 하락하는 것으로 나타나, 폐업 초기에는 공급감소에 의한 가격인상 효과가 있으나 이후에는 신규 진입(식재 후 2~3년 지나서 수확 시작)이나 기존 농가의 생산량 증가로 인해 도매가격이 오히려 하락하는 패턴을 보이는 것으로 추정됨. 또한, 모형 7의 경우 다른 과일의 폐업면적( $A^{other}$ ) 증가는 해당 과일의 실질가격 인하를 초래하는 것으로 나타나, 제한적이지만 폐업지원으로 인한 간접적인 ‘풍선효과’를 실증적으로 확인할 수 있었음. 즉, 다른 과일들의 폐업면적이 1,000ha 늘어날 경우, 폐업지원 대상이 아닌 과일의 실질가격은 5.3% 하락함. 이는 생산 대체가 가능한 과일의 폐업 시 폐업농가의 작목전환으로 인해 전환이 많이 이루어진 과일의 생산량 증가와 가격하락이 연쇄적으로 발생할 수 있음을 의미함<sup>37)</sup>. 한편, 과일 가격에 통계적으로 유의미하게 영향을 주는 통제변수는 평균기온(-)과 과수 분야 누적 투융자 지원액(-)으로, 이들 변수의 값이 커질수록 과일 수확량 증가를 초래함으로써 가격을 낮추는 것을 알 수 있음.

- 폐업지원의 소득지지 효과에 대한 추정결과 또한 명료하게 해석하기는 쉽지 않음. 모형2와 모형6에서는 폐업 2년차에 국한하여 소득이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났지만, 모형7에서는 해당 과일의 폐업면적( $A^{own}$ )이 늘어나면 해당 과일의 단위면적당 실질소득은 감소하는 것으로 나타남. 소득의 경우 시장가격 외에도 생산비용에 대한 고려 또한 요구되기 때문에 폐업지원의 효과를 정치하게 분리하기가 더 쉽지 않을 수 있음. 다만, 모형4의 추정결과를 보면 다른 과일의 폐업관리대상 면적( $CA^{other}$ )이 증가할수록 해당 과일의 단위면적당 소득이 통계적으로 유의미하게 증가하는 것으로 나타남. 즉, 다른 과일들의 폐업면적이 1,000ha 늘어날 경우, 폐업지원 대상이 아닌 과일의 단위면적당 소득은 2.5% 증가함. 이는 폐업으로 인한 대체과일의 공급 감소와 이에 따른 가격 상승은 다른 과일의 수요를 증

---

37) 2015년 포도 폐업지원으로 2018년 복숭아와 자두의 재배면적이 2015년 대비 각각 26.2%와 22.7% 증가한 바 있음.

표 3-26 폐업지원의 가격지지 효과 추정 결과(확률효과모형)

종속변수 : ln(RP) (실질 도매가격)								
설명변수	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차
D1	0.022	(0.051)	-0.039	(0.055)				
D2			0.107	(0.090)				
D3			0.041	(0.112)				
D4			<b>-0.078 ***</b>	<b>(0.025)</b>				
D5			0.131 **	(0.056)				
$A^{own}$					-0.000005	(0.00006)		
$A^{other}$					-0.000031	(0.00002)		
$CA^{own}$							0.000030	(0.00002)
$CA^{other}$							0.000008	(0.00001)
상수항	7.746 ***	(0.088)	7.731 ***	(0.098)	7.762 ***	(0.108)	7.728 ***	(0.111)
Wald	$\chi^2(1)=0.18$ (0.6675)		$\chi^2(5)=8.57$ (0.1277)		$\chi^2(2)=2.03$ (0.3623)		$\chi^2(2)=3.59$ (0.1657)	
$\sigma_u$	0.241		0.261		0.302		0.310	
$\sigma_\epsilon$	0.173		0.171		0.172		0.171	
$\rho$	0.661		0.701		0.755		0.765	
설명변수	모형 5		모형 6		모형 7		모형 8	
	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차
D1	0.009	(0.050)	-0.088	(0.076)				
D2			<b>0.156 ***</b>	<b>(0.057)</b>				
D3			0.079	(0.073)				
D4			<b>-0.093 ***</b>	<b>(0.017)</b>				
D5			0.089	(0.083)				
$A^{own}$					-0.000029	(0.00005)		
$A^{other}$					<b>-0.000054 **</b>	<b>(0.00002)</b>		
$CA^{own}$							0.000024	(0.00002)
$CA^{other}$							0.000002	(0.00001)
ln(TEM)	-1.800 ***	(0.552)	-2.003 ***	(0.379)	-1.179 *	(0.604)	-1.787 ***	(0.541)
ln(GDP)	1.160	(0.774)	0.650	(0.549)	1.417 *	(0.762)	1.020	(0.827)
ln(G)	0.029	(0.027)	0.024	(0.043)	0.046 *	(0.026)	0.026	(0.028)
ln(Gc5)	-0.148 **	(0.068)	-0.193 *	(0.112)	-0.137 **	(0.066)	-0.165 **	(0.081)
ln(IMd1)	-0.265	(0.237)	-0.105	(0.164)	-0.359	(0.235)	-0.226	(0.252)
상수항	7.255 **	(3.709)	10.995 ***	(2.910)	4.161	(3.873)	8.225 *	(4.382)
Wald	$\chi^2(6)=31.58$ (0.0000)		$\chi^2(10)=44.62$ (0.0000)		$\chi^2(7)=38.33$ (0.0000)		$\chi^2(7)=34.22$ (0.0000)	
$\sigma_u$	0.242		0.261		0.303		0.310	
$\sigma_\epsilon$	0.158		0.155		0.156		0.158	
$\rho$	0.700		0.740		0.790		0.794	

주: 관찰치는 152개이며, \*는 유의수준 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1%에서 추정계수가 통계적으로 유의함을 나타냄.

가시켜 이를 생산하는 농가의 소득을 높이는 간접효과도 존재할 수 있음을 의미함. 한편, 과수농가의 실질소득에 통계적으로 유의미하게 양(+)의 영향을 주는 통제변수는 당해연도 투융자 지원액과 수입액이지만, 음(-)의 영향을 주는 통제변수는 평균기온과 1인당 GDP인 것으로 나타남. 이는 풍년 시 가격하락 폭이 커 농가소득이 오히려 감소하는 경향과 1인가구 증가 및 식생활 변화로 전통 과일에 대한 수요가 감소하는 추세를 반영하고 있음.

○ 이상의 분석결과를 요약하면, FTA 국내보완대책의 하나로 추진된 과수농가에 대한 폐업지원은 대상 품목의 평균 생산성 향상과 규모화 진전에 이바지한 것으로 평가되지만, 해당 품목의 시장가격이나 농업소득에 미친 영향에 대해서는 명확하게 판단할 수 없음.

- 폐업지원을 통해 생산성이 낮거나 영세한 농가의 이탈은 남아있는 농가의 생산성과 호당 경지면적의 평균치를 끌어 올림. 또한, 폐업지원은 적어도 단기적으로 공급과잉 상태에 직면한(수입증가와 이로 인한 가격하락) 해당 품목의 수급에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 해당 품목의 가격과 소득을 지지하는 장기적인 영향은 미미한 것으로 평가됨.
- 이는 현행 폐업지원사업이 탈농보다는 단기적인 작목전환을 유인하는 제도적 틀(5년 이후부터 해당 품목에 재진입 가능, 과원이나 시설에 대한 미보상, 교육·훈련 및 컨설팅 부재 등)을 유지하고 있기 때문임. 공급과잉이 발생한 품목의 단기적인 공급량 조절(축소)에는 효과가 존재하지만, 품목 전체의 구조조정, 수급 안정, 경쟁력 제고 등과 같은 장기적인 성과를 기대하기는 어려운 한계를 지니고 있음.

○ 한편, 폐업지원으로 인한 간접적인 파급영향인 풍선효과는 생산성이나 시장 가격 측면에서는 통계적으로 유의했지만, 규모화나 소득증대 측면에서는 그다지 유의하지 않았음.

표 3-27 폐업지원의 소득지지 효과 추정 결과(확률효과모형)

종속변수 : ln(RI) (10a당 실질소득)								
설명변수	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차
D1	0.070	(0.060)	0.011	(0.099)				
D2			<b>0.098 **</b>	<b>(0.041)</b>				
D3			-0.042	(0.090)				
D4			0.084	(0.091)				
D5			0.020	(0.057)				
$A^{own}$					-0.000092	(0.00007)		
$A^{other}$					0.000016	(0.00003)		
$CA^{own}$							-0.000007	(0.00002)
$CA^{other}$							<b>0.000025 ***</b>	<b>(0.00001)</b>
상수항	15.039 ***	(0.148)	15.029 ***	(0.120)	15.046 ***	(0.151)	15.006 ***	(0.152)
Wald	$\chi^2(1)=1.36$ (0.2433)		$\chi^2(5)=4.99$ (0.4166)		$\chi^2(2)=2.33$ (0.3119)		$\chi^2(2)=8.16$ (0.0169)	
$\sigma_u$	0.418		0.438		0.425		0.427	
$\sigma_\epsilon$	0.206		0.207		0.206		0.202	
$\rho$	0.804		0.818		0.809		0.817	
설명변수	모형 5		모형 6		모형 7		모형 8	
	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차	추정치	예측오차
D1	0.031	(0.062)	-0.051	(0.088)				
D2			<b>0.119 **</b>	<b>(0.056)</b>				
D3			-0.030	(0.103)				
D4			0.071	(0.075)				
D5			-0.068	(0.073)				
$A^{own}$					<b>-0.000131 **</b>	<b>(0.00007)</b>		
$A^{other}$					-0.000023	(0.00003)		
$CA^{own}$							-0.000029	(0.00002)
$CA^{other}$							0.000003	(0.00002)
ln(TEM)	-0.982	(0.676)	-1.168 ***	(0.381)	-0.512	(0.750)	-0.953	(0.671)
ln(GDP)	-0.461	(0.946)	-0.895 *	(0.538)	-0.294	(0.947)	-0.449	(1.025)
ln(G)	0.077 **	(0.033)	0.081 *	(0.043)	0.094 **	(0.032)	0.084 **	(0.035)
ln(Gc5)	0.095	(0.083)	0.091	(0.078)	0.108	(0.082)	0.106	(0.100)
ln(IMd1)	0.221	(0.290)	0.360 ***	(0.129)	0.156	(0.292)	0.213	(0.312)
상수항	17.065 ***	(4.537)	19.720 ***	(3.144)	14.799 ***	(4.814)	16.747 ***	(5.428)
Wald	$\chi^2(6)=21.05$ (0.0018)		$\chi^2(10)=22.98$ (0.0108)		$\chi^2(7)=25.49$ (0.0006)		$\chi^2(7)=22.91$ (0.0018)	
$\sigma_u$	0.418		0.439		0.425		0.427	
$\sigma_\epsilon$	0.197		0.198		0.195		0.196	
$\rho$	0.819		0.831		0.827		0.826	

주: 관찰치 152개이며, \*는 유의수준 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1%에서 추정계수가 통계적으로 유의함을 나타냄.

- 과일을 포함하여, 시설채소, 축산과 같이 폐업지원제도의 대상이 되는 품목군은 다른 품목군과 비교해서 특화된 생산자원(과수원, 온실, 축사 등)을 활용하며, 품목군 내에서는 생산전환이 상대적으로 쉬운 품목은 한정되어 있기 때문에(많은 농가가 동일한 의사결정을 할 확률이 높음), 풍선효과의 발생 가능성이 크다고 할 수 있음.
- 이렇게 폐업농가의 작목전환으로 인해 단기적으로 생산 및 소비에서 경합 관계에 있는 다른 과일의 생산량 증가와 시장가격 하락이 발생하지만, 이것이 다른 과일의 규모화와 소득증대로 이어지는 장기적인 효과는 확인되지 않음.
- 따라서, 폐업지원제도를 개별 품목이 아닌 품목군 전체의 구조개선 관점에서 운영하게끔 재설계하는 방안을 검토할 필요가 있음. 특히, 폐업지원을 통해 해당 품목군에 특화된 희소한 생산자원의 유희화를 방지하면서도, 이들 자원이 생산성이 높은 농가로 재분배가 이루어지도록 유도하는 유인책을 제공하는 것도 고려할 수 있음.



## 제4장

# FTA 직접피해보전제도의 개선과제





# 4

## FTA 직접피해보전제도의 개선과제

### 1. FTA 직접피해보전제도 개선과제 도출

- FTA 직접피해보전제도의 문제점을 파악하고 개선과제를 도출하는 작업은 크게 i) 법·제도 검토 및 사업실적·성과지표 분석, ii) 지자체 사업담당자 간담회 및 설문조사, iii) 폐업지원 수혜농가 면담 조사, iv) 전문가 자문회의의 네 가지 방법을 통해 이루어짐.<sup>38)</sup>
  - 제2장과 제3장에서 살펴본 법·제도 및 실적·성과지표 관련 정성·정량적 성과분석과 함께 다음의 세 가지 조사 결과를 토대로 문제점과 개선과제를 파악함.
  - 지자체 사업담당자 조사는 현장간담회<표 4-1>와 온라인(웹/모바일 병행) 설문조사의 두 가지 방식으로 이루어짐.

<sup>38)</sup> 다만, 지자체 사업담당자가 제시한 개선과제 중 일부는 행정편의 차원에서 제기한 측면도 있으며, 폐업농가 또한 이해당사자의 입장에서 의견을 개진한 사안도 존재함. 본 장의 해당 절에서는 현장에서 수렴된 의견을 가감없이 전달하되, 이러한 문제제기를 종합하여 정리하고 연구진의 판단하에 취사선택한 결과는 본 장의 마지막 절과 제6장에서 제시함.

- 폐업지원 수혜농가 조사는 주요 품목별 폐업지원금을 받은 농가를 대상으로 지역과 품목을 고려하여 심층(면담)조사 방식으로 진행함.
- 전문가 자문회의를 통해 직불제 및 FTA 피해보전제도와 관련된 연구 또는 사업을 수행한 경험이 있는 학계 연구자들의 검토의견을 수렴함<표 4-2>.

**표 4-1** 지자체별 사업담당자 현장간담회 주요 내용

구분	주요 내용
대상 품목 선정 및 신청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업인이 피해 발생 내용을 증빙하기 어려움(별도의 조사·분석 기관에서 일괄 선정 요청)</li> <li>• 품목 선정 신청이 곧 직불금 지원 대상 품목 신청이라는 농업인의 오해</li> <li>• FTA 체결국 및 국가별 주요 수입 농축산물 정보, 선정 및 미선정 사유 등의 제공 요청</li> </ul>
지자체의 홍보 계획 수립·실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍보비용 지급 시기가 늦고, 사용처도 '사무관리비'로 매우 제한적임</li> <li>• 홍보 수단 다양화와 직불금 신청 이전에 홍보물 지급 요청</li> </ul>
신청서 접수 및 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직거래 농가의 경우 취미·자급농을 제외하기 위한 최소거래액 설정 필요</li> <li>• FTA 협정발효일 이전 생산 사실 확인을 위한 영상정보시스템 구축 필요</li> <li>• 공신력 있는 객관적 증빙서류만 허용, 행정정보공공이용 근거 마련 필요</li> <li>• 농업경영체 등록정보의 생산 이력이 실시간 또는 월별로 반영될 필요</li> <li>• 직불금 지급 시기를 통일해서 직불금 신청 시 안내할 필요</li> </ul>
현지 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규담당자의 경우 토지대장과 실제 현장의 일치 여부 확인 어려움</li> <li>• 농업경영체 등록정보의 개방과 실제 재배작물과 일치하도록 갱신 필요</li> <li>• 재배면적 확인을 위한 전자시스템(GPS, 항공사진, 스마트폰 앱 등) 필요</li> </ul>
심사위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존에 구성된 농정심의위원회 활용으로 전문성 부족</li> <li>• 심사위원회를 지자체 소속으로 구성하여 심사 효율성 및 전문성 강화 필요</li> </ul>
자금요청·배정·집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자금 배정 시기를 지자체 추경편성 시기 이전으로 앞당길 필요</li> <li>• 행정비 등 자금 배정 시 지자체 단위별 자금 배정 주체에 관한 규정 필요</li> <li>• FTA 피해보전직불금 지급 하한액 설정 필요</li> <li>• 폐업지원금 상한액 설정, 폐업지원금 폐지 대신 직불금 지급단가 상향 필요</li> </ul>
폐업지원금 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후관리카드를 필지 중심이 아닌 사람 중심으로 구성 필요</li> <li>• 폐업지원금 환수기준 구체화 필요(자가소비용으로 재식재 하는 경우 등)</li> <li>• 일부 경종작물의 경우 묘목 처리 방안 등 폐기에 대한 구체적 지침 필요</li> <li>• 폐업지원 시 동일 부류의 품목으로 작목 전환 금지 규정 마련 필요</li> <li>• 폐업지원 농지 거래 시 폐업지원 여부 기재 필요(농지취득자격증명서 등)</li> <li>• 사후관리 기간 축소 또는 사후관리 업무를 농관원으로 이관할 필요</li> <li>• 업무담당자 변경 시에도 활용할 수 있는 온라인 사후관리시스템 구축 필요</li> <li>• 농업인의 폐업지원금 자진 환수 시 부정수급자 인정 여부 확인 필요</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 담당자 대상 실무 교육 필요</li> <li>• 폐업지원금에 대한 농업인 인식 개선 필요</li> </ul>

**표 4-2** FTA 직접피해보전제도 관련 전문가 자문회의 주요 내용

구분	주요 내용
자문위원 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입기여도의 개념에 대해 강제성을 지니도록 지침서나 법령 보완 필요</li> <li>- 품목별 특성을 고려한 FTA 피해보전직불금 지급 상한액 차별화 필요</li> <li>- 폐업지원금 지급 시 시설 투자 비용이 큰 품목의 경우 기회비용에 대한 보상이나 원활한 퇴로 지원을 위해 충분한 보상 필요</li> <li>- 수입에 대한 피해분만이 아니라 농가소득 안정화를 위한 방향성 제시 필요</li> </ul>
자문위원 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FTA 직접피해보전제도의 객관적인 평가에 기반한 개선방안 마련 필요</li> <li>- 발동요건 완화 검토 필요(가격요건에 물가상승률 반영 등)</li> <li>- 미국의 사례와 같이 지급 품목 범위를 정하는 방안 고려 필요</li> <li>- 공익형직불제와의 관계 고민 필요</li> <li>- 농업계의 이익 배분 차원에서 폐업지원제의 연장 필요성 제기</li> <li>- 폐업지원제의 명칭을 “피해구조조정지원금(안)”으로 수정 제안</li> </ul>
자문위원 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대농 재편과정에서 농가의 규모화를 고려한 지급 상한액 설정 필요</li> <li>- 품목 범위 설정은 바람직하지 않음</li> </ul>
자문위원 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익형직불제 등 농정의 틀에서 FTA 직접피해보전제도의 위치 설정 필요</li> <li>- 미국의 사례와 같이 보험제도와 농가소득안정제도로의 전환 필요</li> <li>- 농업인등 지원위원회를 행정위원회로 개편하여 결정력 부여 필요</li> </ul>
자문위원 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산 집행률 제고를 위해 발동요건을 완화하고 피해보전비율을 100%로 상향하는 방안 제안</li> <li>- 지급 상한액 설정 필요성 없음</li> </ul>

○ 지자체 사업담당자 설문조사는 중앙부처의 공문을 통해 수집된 2019년 11월 기준 FTA 피해보전제도 업무를 담당하는 1,222명을 대상으로 실시했으며, 그중 304명이 응답함.

- FTA 피해보전직불사업과 폐업지원사업의 실제 집행단계에서의 문제점, 보조금 부정수급 방지, 제도운영 효율성 제고 등을 중심으로 조사함.

○ 폐업지원 수혜농가 심층(면담) 조사는 폐업지원금 신청과 지급을 위한 과정에서 농업인이 직접 관여하는 부분에 대한 불편사항과 만족도를 중심으로 조사함.

- 조사내용은 증빙서류 제출과정의 불편사항과 만족도, 폐업 이후 작목(사육) 전환 품목과 규모, 작목(사육) 전환 품목 선정 사유, 폐업 전·후 소득 수준 변화 정도, 사후관리 기간 경과 후 재식재(사육) 의향, 폐업지원제도에 대한 만족도, 개선방안과 건의 사항 등임.

## 2. 지자체 사업담당자 현장간담회 결과

- 지자체 사업담당자 현장간담회에서는 사업시행지침의 표준프로세스를 대상으로 문제점과 개선방안을 논의했으며, 표준프로세스는 크게 농업인등의 품목 선정 신청, 지자체의 홍보 계획 수립 및 실시, 신청서 접수 및 확인(전산 입력), 현지 조사, 심사위원회, 자금요청·배정·집행, 사후관리 등 7단계로 나누어짐. 이와 함께 폐업지원제도에 초점을 두고 현장에서 제기되는 다양한 요구 사항과 사업담당자들이 생각하는 정책대안에 대한 의견을 수렴함.

### 2.1. 조사·분석 단계(농업인의 지원대상 품목 신청)

- (지원 대상 품목 선정 신청 절차의 필요성) 농업인에게 FTA 피해보전직불금 지원 대상 품목 선정 신청을 받고 있는데, 농업인이 신청서 양식의 피해 발생 내용을 증빙하기 어렵다는 의견이 있었음.
  - 개별 농업인이 신청하지 않고 특정 조사·분석 기관에서 조사·분석 대상 품목을 선정하는 것이 필요하다는 의견을 제시함. 또한, 고령 농업인의 경우 지자체 담당자를 통해 지원 대상 품목 선정 신청서를 대리 작성하는 경우가 많아 지자체 담당자의 업무가 과중하다는 의견이 제시됨.
  - 이 외에도 농업인은 FTA 피해보전직불금 지원 대상 품목 선정 신청을 FTA 피해보전직불금 지급 신청으로 혼동하고 있어 정확한 안내가 필요하다는 의견이 제시됨.
- (지원 대상 품목 선정 신청 결과에 대한 후속 조치 필요성) FTA 피해보전직불금 신청 품목의 선정 여부와 그 근거 자료에 대한 안내가 필요함.

- 지자체 담당자는 지원 대상 품목 선정 여부에 대한 상세한 내용을 알지 못하기 때문에 농업인에게 설명하기 곤란한 점이 있음.

## 2.2. 사업 신청 단계(지자체의 홍보 계획 수립 및 실시)

○ (홍보비 배정 시기와 사용 용도 확대 필요성) FTA 직접피해보전제도 관련 홍보비가 FTA 피해보전직불금 신청 이후에 배정되고, 홍보비 사용 용도가 사무관리비 등으로 매우 제한적이라는 의견이 제시됨.

- FTA 직접피해보전제도와 지원대상 품목 신청에 대한 다양한 홍보가 가능하도록 홍보비를 조기에 배정해 줄 것과 도서(島嶼)지역의 경우 홍보비를 여비로 활용할 수 있는 방안을 건의함.<sup>39)</sup>
- 중앙부처에서 배정한 행정비가 도→시·군→시·군 내 해당 부서로 이관되는 시간이 많이 소요되기 때문에, 해당 품목 부서가 행정비 등을 신속하게 집행 할 수 있도록 예산 배정 과정을 줄일 필요가 있음.

○ (홍보 방안 개선 및 홍보물 지급 시기에 대한 건의) 정부나 지자체가 FTA 피해보전직불금 신청 관련 홍보 수단 다양화와 오프라인 홍보물을 FTA 피해보전직불금 신청 기간 이전에 배포할 필요가 있다는 의견을 제시함.

- 지자체에서는 보도자료 배포, 홈페이지 게시, 이·통장 회의 안건 상정, 문자메시지 발송 등 다양한 방법으로 홍보를 하고 있음에도 불구하고 고령농의 경우 안내를 못 받았다는 농업인이 다수임.

<sup>39)</sup> 농림축산식품부 내부자료(2019)에 따르면 행정비의 용도는 현지 조사 여비, 홍보비, 심사위원회 운영, 행정 서식 준비비로 명시되어 있음. 지자체 간담회 시 제기된 의견은 행정비 배정계획(안)의 세부 내용에 대한 인지 수준이 낮은 데서 발생한 것으로 판단됨.

- 또한, 홍보물(전단) 배포가 FTA 피해보전직불금 신청 기간에 이루어져 홍보물의 활용도가 낮다는 의견이 있었음.

○ (농업경영체 등록정보 개방·공유 건의) 지자체 공무원은 농업경영체 등록정보에서 개별 농업인의 재배작물을 조회할 수 없으므로 홍보 대상 명단을 수집하기 어려운 상황임.

- 현재 농업경영체 등록정보 또는 농림사업정보시스템(AgriX)의 농가 정보를 개방하여 재배작목을 조회할 수 있다면 신청 누락 등의 문제가 해결 가능함.

### 2.3. 사업 신청서 접수(전산 입력) 단계

○ 이 단계에서 지자체 사업담당자는 농업인의 생산 사실 확인서, 해당연도 판매 기록, 해당 협정발효일 이전부터 생산했는지 여부, 타인 소유 농지를 무단으로 점유하지 않았음을 증명하는 서류 등을 확인함.

○ (영농규모에 따른 판매금액 범위 설정 제안) 농산물을 직거래하는 농업인의 경우 판매기록을 확인할 수 있는 증빙서류를 확보하기가 어려움.

- 직거래 농가의 경우 판매기록을 부풀리는 일도 있고, 취미농이나 자가소비용 농산물을 재배하는 농가는 FTA 직접피해보전제도에서 배제할 필요가 있으므로 영농규모에 따른 판매금액 하한선 범위 설정을 제안함.

○ (FTA 발효 이전 생산 사실 확인을 위한 시스템 구축 건의) FTA 발효 이전 생산 사실 확인서를 이·통장 확인서로 대체하는 것은 신뢰도 측면에서 한계를 가

질 수밖에 없으며, 이를 객관적으로 증명할 수 있는 시스템 구축이 필요함.

- FTA 발효 이전 생산 사실 확인을 위해 행정정보 공동이용 또는 전산 조회로 확인 가능한 서류로 제한하는 등 신뢰성 제고 방안 마련이 필요함.
- 국토지리정보원의 항공사진과 위성영상 등을 지자체 담당자가 쉽게 활용할 수 있는 시스템이 구축될 필요성 제기됨.<sup>40)</sup>
- 농업경영체 등록정보의 경우 특정 연도에서 최초 등록한 날짜와 마지막 수정 날짜는 표기되지만 그 중간에 변경된 이력은 조회할 수 없음. 따라서, 농업경영체 등록정보의 모든 변경 이력을 공개하는 방안이 필요함.

○ (생산 사실 확인 서류의 신뢰도 문제) 일부 품목의 경우 유통경로가 명확하지 않거나 직거래하는 경우가 많아 자료의 신뢰성 문제가 제기됨.

- 소비자와 직거래하는 농가는 판매 사실 증빙이 어려움. 사료 영수증, 입출금 기록, 이장 확인서 등은 신뢰도가 낮고, 일부 농가의 경우 생산(출하) 규모를 부풀려 신청하는 사례도 있음.

○ (직불금 신청 단계에서 직불금 지급 시기 안내 필요) FTA 피해보전직불금 또는 폐업지원금 지급 시기를 알 수 없어 농업인의 영농 의사결정에 장애 요인으로 작용하고 있음.

- FTA 피해보전직불금 또는 폐업지원금 지급 시기를 사전에 지정하면 농업인의 불확실성과 영농 의사결정에 도움이 될 것으로 판단됨.
- 지역·농가별로 폐업지원금 지급 시기가 서로 다른 경우 지자체 담당자의 사후관리가 매우 혼란스러울 것으로 예상됨.

---

<sup>40)</sup> 전라남도를 비롯한 일부 지자체 경우 지자체 전용 항공영상시스템을 갖추고 있는 것으로 조사됨.

## 2.4. 지급대상자 선정 단계( 현지(서면)조사 및 심사위원회 심사)

- (면적 산정을 위한 현장실사 애로사항) 지자체 업무담당자가 신규로 임용되거나 배치된 경우, 재배면적 확인을 위한 현지 조사에서 토지대장 등의 정보와 실제 면적이나 입목 수가 맞지 않을 때 대처하기 어려움.
  - 재배면적 확인 시 농업인과의 갈등을 유발하는 사례도 많이 발생하고 있음.
  
- (현지 조사 시 재배면적 확인을 위한 시스템 필요) GPS 자료, 항공사진, 스마트 국토정보 앱 등 지리 정보와 경영체 등록정보의 실제 재배면적을 확인하여 서로 일치하면 인정하고 있음.
  
- 기존에 구성된 농정심의회를 FTA 피해보전직불금 심사위원으로 구성하는 지자체가 다수이며, 대부분 농정심의회 안건으로 처리하고 있음.
  - 심사위원 구성은 시의원, 농업인, 농협 조합장들처럼 관련 종사자로 구성하거나, 생산자 단체장 추천 임직원과 기술센터 직원, 회계사, 농협지점장, 이장단장, 해당 작목반장 등으로 다양하게 구성됨.
  - 실무자가 직불금 지원 적합성 여부를 먼저 판단하고 이의 제기한 농가에 대한 심의를 심사위원회에서 다루는 방식으로 진행하기도 하며, 일부 지자체의 경우 실무자가 판단하여 심사위원회는 의결만 하는 수준임.
  - 해당 읍면에서 자체적으로 행정기관, 이장대표, 해당 폐업 품목 생산자 농가 대표, 농협 수준으로 심사위원회를 구성하고, 실무자가 명단, 규모, 필지 등 기본적인 심사를 거쳐 심사위원회에 부치는 지자체도 있음.
  
- FTA 직접피해보전제도 사업시행지침에는 심사위원회 위원장을 시장 또는 읍면동 기관장 위촉이 원칙이라고 되어있는데, 이를 해당과의 과장에게 위임할 수 있도록 사업지침 개정을 요구하기도 함.

## 2.5. 자금요청, 자금배정 및 집행단계

- (자금배정과 집행시기) 지자체에서 폐업지원금 배정이 조기에 이루어지지 않고, 지급 시기도 늦은 경우가 많은데, 이를 개선할 필요가 있음.
  - 예를 들어 지자체가 7~8월에 폐업지원금 신청을 받고 10월경에 폐업지원금 지급결정서를 통보하면 10~12월 사이에 농업인에게 폐업지원금을 지급하게 됨. 폐업지원금 지급 결정과 지급이 늦어질수록 다음 해 영농을 위한 준비가 늦어질 수 있는 상황임.
  
- (FTA 피해보전직불금 지급액 하한선 설정 필요) FTA 피해보전직불금을 수혜 받을 수 있는 최소 경작면적이나 최소금액 지정이 필요함.
  - FTA 피해보전직불금 지원액이 직불금 신청을 위한 비용보다 적을 때 농업인 만족도가 낮은 편임.

## 2.6. 이행점검 단계

- 시·도 및 시·군·구, 농림축산식품부는 연 1회 현장점검을 실시함.
  
- (사후관리 주체 변경 건의) 다른 직불제에서는 사후관리 주체가 농업경영체 등록정보를 관리하는 농산물품질관리원인데, FTA 직접피해보전제도에서도 사후관리 기관을 농산물품질관리원으로 이관할 필요가 있음.
  - 지자체 담당자가 신규로 임용되거나 배정된 경우 현장 확인이 어렵고, 농가와의 민원을 효과적으로 해결하기가 어려운 상황임.
  - 특정 전산 프로그램에 재배면적 정보를 입력하여 관리하거나 농산물품질

관리원에 등록된 경영체의 재배면적을 그대로 인정해주는 등 사후관리에 대한 구체적인 지침 마련이 필요함.

○ (폐업지원 농지에 별도의 표식 건의) 지자체 담당자의 인사이동이 잦아 사후 관리 및 이행점검에 애로사항이 있음.

- 폐업지원관리카드만으로는 재배 필지 확인이 어렵기 때문에, 해당 필지에 특정 표식을 설치하는 것을 건의함.

○ (사후관리를 위한 온라인 시스템 필요성) 지자체에서는 폐업지원 후 5년의 사후관리 기간 폐업지원 관리명세를 엑셀로 정리해서 보관하는 수준이어서 업무의 연속성이 저하됨.

- 지자체 담당자가 바뀌면 업무가 연속적으로 이어지지 않기 때문에 AgriX 시스템에 새로운 메뉴를 구축하는 등 온라인 사후관리 시스템 구축이 필요함.

○ (폐업지원금 환수기준 설정) 폐업지원금 환수기준에 대한 보다 구체적인 지침이 필요하다는 의견이 제시됨.

- 폐업지원 이후 자가소비를 위해 소규모 면적에 대해 동일 품목을 재배하는 경우, 폐업지원 환수의 타당성과 적절성에 대해 논란이 있을 수 있음.

- 농업인이 폐업지원금을 자진 환수하는 경우, 자진 환수가 부정수급으로 분류되면 여타 보조사업에서 5년간 지원이 제외되기 때문에 자진 환수가 부정수급에 해당하는지가 중요함.

○ (폐업지원시 묘목 처리 기준 명시) 블루베리의 경우 화분에 재배하는 경우가 많으므로 묘목 처리에 대한 구체적인 지침이 필요함.

- 성목 수준의 묘목을 판매용이라 주장하는 농가도 있고, 묘목을 폐기하지 않고 다른 농업인에게 판매하는 사례도 다수 발생하고 있음.

## 2.7. 폐업지원 관련 현장 의견수렴

가. 폐업지원 이후 재식재·재사육 제한 기간(5년) 적절성 여부

○ (축산업의 경우 축산업 허가 취소 문제) 축산의 경우 3년간 축사를 정당한 사유 없이 비워두거나 사용하지 않을 때 환경부에서 가축분뇨 배출시설 허가를 취소함.

- 폐업지원제의 경우 폐업 이후 5년 동안 동일 축종을 재사육할 수 없으므로 원치 않게 축산업 관련 허가를 재취득해야 하는 문제가 있음.

○ (사후관리 기간 변경 및 폐업지원 단가 변경) 농업인이 폐업 이후 다른 작목으로 진입하면 해당 품목의 수급불균형이 발생하기 때문에 이를 원천적으로 차단하는 방안이 필요함.

- 폐업지원 사후관리 기간을 10년 정도 장기간으로 설정하는 대신 보상 규모를 늘리는 방안이 제시됨.

- 한편, 사후관리 기간이 길어지면 행정력 낭비 등의 이유로 사후관리 기간을 줄여야 한다는 의견이 제시됨.

나. 폐업지원금 상한액 설정의 적절성 여부

○ (폐업지원금 상한액 설정 필요성과 차등 지급 안 건의) 폐업지원금 상한액을 설정하는 것이 필요하다는 의견이 있지만, 휴업과 폐업을 구분해 폐업지원금 지급액에 차이를 두자는 의견이 있었음.

- 영구적 폐업의 경우 현실적으로 사후관리가 어려운 측면이 있음.

다. FTA 협정발효일 기준 부분폐업의 적절성 여부

○ (부분폐업의 경우 재배시설 확장 금지) 폐업지원제의 경우 폐업 이후 동일 품

목의 재배를 확장하거나 신규로 재배할 수 없으나, 폐업지원 신청과 폐업지원금 수령 시기 사이에 확장하는 사례가 있음.

- 관련 서류 및 항공사진 등의 부재로 재배시설 확장 시기를 증명할 수 없는 경우가 발생한 바 있음.

라. 폐업지원 이외에 농가의 영농은퇴와 경영안정을 돕는 방법(정책대안)

○ (정부 정책의 목표와 농가 인식 간의 괴리 문제) 일부 농업인은 폐업지원금을 구조조정과 경쟁력 제고라는 폐업지원제도의 목적과 다르게 인식하는 경향이 있음.

- 폐업지원금을 받은 농가는 폐업지원금을 받지 못한 농가의 의욕을 떨어뜨리고 있음.
- 폐업 후 교육 지원 또는 폐업지원금보다는 FTA 피해보전직불금 지급단가를 높이는 방안, 폐업이 아닌 완전 폐원을 하도록 하는 방안 등의 의견을 제시함.

○ (지자체 담당자 대상 실무순회교육 필요성 제기) 지자체 담당자들은 1년 단위로 인사이동을 하므로 FTA 직접피해보전제도에 대한 교육이 필요하다는 의견이 제시됨.

- FTA 직접피해보전제도의 개요보다 실무적으로 필요한 상세한 내용에 대한 교육이 필요하다는 의견임.

○ (폐업지원 농지의 매매에 따른 문제점) 폐업지원을 받은 필지에 대한 매매 시 관련 서류에 폐업지원 여부를 기재할 수 있도록 제도개선이 필요하다는 의견이 제시됨.

- 농지 구매 시 폐업지원 여부를 알 수 없는 매수인의 작목 재배를 통제하기 어려우므로 농지취득자격증명서에 폐업지원 여부 확인란 마련이 필요함.

- 상속이나 증여의 경우, 농지취득자격증명이 필요하지 않기 때문에 이 경우에 대한 조치도 필요함.

### 3. 지자체 사업담당자 설문조사 결과

○ 지자체 사업담당자 설문조사에 304명이 응답했으며, 응답자 인구통계학적 분포를 살펴보면 다음 <표 4-3>과 같음.

- 지역적 분포는 대전/세종/충청지역이 39.1%로 가장 많고, 광주/전라/제주(19.7%), 대구/경북(16.4%), 강원(9.5%), 서울/경기/인천(7.6%), 부산/울산/경남(7.6%) 순임.
- 성별은 남성이 57.6%, 여성이 42.4%이며, 나이는 30대가 35.2%로 가장 많고, 20대, 40대, 50대, 60대 이상 순임.
- FTA 직접피해보전제도 업무경력은 1년 이상이 70.4%, 1년 미만이 29.6%임.
- 소속기관 단위는 읍면동 담당자가 61.5%, 시군구 담당자가 36.8%, 도 담당자가 1.6%임.
- 담당 품목은 과수 40.5%, 축산 30.9%, 식량·특작 16.8%, 산림이 11.8%임.

**표 4-3** 설문조사 응답자의 인구통계학적 분포

단위: 명, %

구분	빈도	비중	
지역	서울/경기/인천	23	7.6
	강원	29	9.5
	대전/세종/충청	119	39.1
	광주/전라/제주	60	19.7
	대구/경북	50	16.4
	부산/울산/경남	23	7.6
성별	남성	175	57.6
	여성	129	42.4
나이	20대	87	28.6
	30대	107	35.2
	40대	70	23.0
	50대	39	12.8
	60대 이상	1	0.3
FTA 직접피해보전제도 업무경력	1년 미만	90	29.6
	1년 이상	214	70.4
소속기관 단위	도 담당자	5	1.6
	시군구 담당자	112	36.8
	읍면동 담당자	187	61.5
담당 품목	식량·특작	51	16.8
	축산	94	30.9
	과수	123	40.5
	산림	36	11.8
소계	304	100.0	

○ 직불금 지원대상 품목 선정을 위한 조사·분석 신청 단계에서 가장 큰 문제점이 무엇인지 묻는 질문에 전체 응답자의 25.3%가 “조사·분석 신청서의 피해 내용과 주요 수입국 등에 대한 정보 부족”이라고 응답하였고, 다음으로 “조사·분석 신청을 위한 홍보 부족”이 21.1%로 나타남<표 4-4>.

- 식량·특작과 산림 담당자는 “조사·분석 신청을 위한 홍보 부족”을 가장 큰 문제점으로 지적했지만, 축산과 과수 담당자의 경우는 “조사·분석 신청서의 피해 내용과 주요 수입국 등에 대한 정보 부족”을 가장 큰 문제점으로 지적함.

**표 4-4** 직불금 조사·분석 신청 단계에서 가장 큰 문제점

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 조사·분석 신청을 위한 홍보 부족	21.1	<b>29.4</b>	13.8	18.7	<b>36.1</b>
2) 조사·분석 신청 서류를 관리하기 어려움	10.5	13.7	11.7	7.3	13.9
3) 조사·분석 신청 이후 지원 대상 선정 여부에 대한 민원 제기	16.4	11.8	14.9	19.5	16.7
4) 조사·분석 신청서의 피해 내용과 주요 수입국 등에 대한 정보 부족	<b>25.3</b>	23.5	<b>27.7</b>	<b>26.8</b>	16.7
5) 매년 신청이 반복되는 품목이 많음	11.8	15.7	11.7	13.0	2.8
6) 조사·분석 전 사업시행지침 미비	13.2	3.9	17.0	13.8	13.9
7) 기타	1.6	2.0	3.2	.8	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 직불금 지원대상 품목 선정을 위한 조사·분석 신청 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것을 묻는 질문에는 전체 응답자의 29.9%가 “생산자 단체를 통해서 중앙부처로 바로 신청”이라고 응답하였고, 다음으로 “정부 관련 기관에서 품목을 일괄 선정”이 19.7%로 나타남<표 4-5>.

- 식량·특작 담당자의 경우는 “온라인 조사·분석 신청 시스템 개발”이 25.5%로 가장 높게 나타났지만, 축산, 과수, 산림 담당자는 “생산자 단체를 통해서 중앙부처로 바로 신청”이 가장 높게 나타남.

**표 4-5** 직불금 조사·분석 신청 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 온라인 조사·분석 신청 시스템 개발	16.8	<b>25.5</b>	18.1	13.0	13.9
2) 정부 관련 기관에서 품목을 일괄 선정	19.7	21.6	14.9	22.8	19.4
3) 생산자 단체를 통해서 중앙부처로 바로 신청	<b>29.9</b>	21.6	<b>29.8</b>	<b>29.3</b>	<b>44.4</b>
4) 국가별 수입 농축산물 목록에 대한 정보(자료) 제공	12.8	5.9	16.0	15.4	5.6
5) 기존 신청 품목은 모니터링 품목에 반영	12.5	23.5	8.5	10.6	13.9
6) 조사·분석 전 사업시행지침 구비	7.6	2.0	10.6	8.9	2.8
7) 기타	.7		2.1		
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 직불금 및 폐업지원금 신청(지자체 홍보 계획 수립·실시) 단계에서 가장 큰 문제점을 묻는 질문에는 전체 응답자의 46.1%가 “사업담당자의 잦은 변경에 따른 낮은 업무이해도”라고 응답하였고, 다음으로 “농업경영체 등록정보와 농림사업정보시스템(AgriX)의 제한적인 자료 연계”가 19.4%로 나타남<표 4-6>.

**표 4-6** 직불금 및 폐업지원금 신청(지자체 홍보 계획 수립·실시) 단계에서 가장 큰 문제점

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 홍보 기간 부족(기준 약 2개월)	16.4	17.6	13.8	17.1	19.4
2) 낮은 홍보 비용 지급 시기와 행정비 배분의 명시적 주관부서 부재	16.8	33.3	14.9	9.8	22.2
3) 사업담당자의 잦은 변경에 따른 낮은 업무이해도	<b>46.1</b>	<b>35.3</b>	<b>44.7</b>	<b>51.2</b>	<b>47.2</b>
4) 농업경영체 등록정보와 농림사업정보시스템(AgriX)의 제한적인 자료 연계	19.4	13.7	23.4	21.1	11.1
5) 기타	1.3		3.2	.8	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 직불금 및 폐업지원금 신청(지자체 홍보 계획 수립·실시) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것을 묻는 질문에는 전체 응답자의 31.6%가 “농업경영체등록 정보 등을 활용한 중앙정부 주도의 다각적 홍보 방안 마련”이라고 응답하였고, 다음으로 “사업담당자 간 철저한 업무인수인계와 지자체 담당자 사전 교육”이 23.7%로 나타남<표 4-7>.

- 식량·특작, 과수, 산림 담당자의 경우 “농업경영체등록정보 등을 활용한 중앙정부 주도의 다각적 홍보 방안 마련”이 가장 높게 나타난 반면, 축산 담당자는 “사업담당자 간 철저한 업무인수인계와 지자체 담당자 사전 교육”이 가장 높게 나타남.

**표 4-7** 직불금 및 폐업지원금 신청(지자체 홍보 계획 수립·실시) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 농업경영체등록정보 등을 활용한 중앙정부 주도의 다각적 홍보 방안 마련	<b>31.6</b>	<b>45.1</b>	23.4	<b>29.3</b>	<b>41.7</b>
2) 광고지 등 공통 홍보물과 홍보비를 지자체에 조기 발송·지급	9.5	11.8	12.8	6.5	8.3
3) 직불금 및 폐업지원금 신청 기간 연장(기존 약 2개월)	11.5	3.9	10.6	14.6	13.9
4) 농업경영체등록정보와 농림사업정보시스템 (AgriX)간의 충분한 자료 연계와 권한 부여	23.0	17.6	20.2	28.5	19.4
5) 사업담당자 간 철저한 업무인수인계와 지자체 담당자 사전 교육	23.7	21.6	<b>31.9</b>	20.3	16.7
6) 기타	.7		1.1	.8	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계에서 가장 큰 문제점을 묻는 질문에는 전체 응답자의 36.8%가 “제출할 서류의 복잡성과 명확한 기준 부재”라고 응답하였으며, 그다음으로 “직거래 및 협정발효일 기준 등에 따른 농업인이 제출한 서류 등의 낮은 신뢰성과 객관성”이 36.5%로 나타남<표 4-8>.

- 식량·특작, 산림 담당자의 경우 “제출할 서류의 복잡성과 명확한 기준 부재”가 가장 높게 나타났지만, 축산 담당자는 “직거래 및 협정발효일 기준 등에 따른 농업인이 제출한 서류 등의 낮은 신뢰성과 객관성”이 가장 높게 나타났음.
- 과수 담당자는 “직거래 및 협정발효일 기준 등에 따른 농업인이 제출한 서류 등의 낮은 신뢰성과 객관성”과 “제출할 서류의 복잡성과 명확한 기준 부재”가 같은 비율(35.8%)로 나타남.

**표 4-8** 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계에서 가장 큰 문제점

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 직거래 및 협정발효일 기준 등에 따른 농업인이 제출한 서류 등의 낮은 신뢰성과 객관성	36.5	27.5	<b>44.7</b>	<b>35.8</b>	30.6
2) 제출할 서류의 복잡성과 명확한 기준 부재	<b>36.8</b>	<b>49.0</b>	31.9	<b>35.8</b>	<b>36.1</b>
3) 낮은 지급단가 또는 낮은 총수령액에 따른 지원금 신청 포기	8.2	7.8	7.4	8.1	11.1
4) 사업담당자의 해당 사업에 대한 낮은 이해도	14.1	9.8	13.8	14.6	19.4
5) 농업 외소득증명 서류 등 타 공공기관의 비협조	3.9	5.9	2.1	5.7	
6) 기타	.3				2.8
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것은 전체의 33.9%가 “제출서류 종류의 간소화”라고 응답했고, 그다음은 “공공기관 등의 기관에서 발급받은 서류만 허용”이 22.4%로 나타남<표 4-9>.

○ 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계에서 가장 큰 문제점을 묻는 질문에는 전체 응답자의 51.0%가 “현지 조사를 위한 시간과 인력 부족”이라고 응답하였으며, 그다음으로 “재배 및 수확 시기에 따른 현장 확인 시 품목 확인 불가”가 20.4%로 나타남<표 4-10>.

- 식량·특작 담당자의 경우 “재배 및 수확 시기에 따른 현장 확인 시 품목 확인 불가”도 39.2%로 높게 나타남.

**표 4-9** 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 공공기관 등의 기관에서 발급받은 서류만 허용	22.4	11.8	29.8	23.6	13.9
2) 제출서류 종류의 간소화	<b>33.9</b>	<b>33.3</b>	<b>30.9</b>	<b>35.0</b>	<b>38.9</b>
3) 행정정보 공동이용 등 타 공공기관의 협조를 받을 수 있는 지침 명문화	9.5	9.8	6.4	11.4	11.1
4) 농업인의 농업경영체등록정보 변경사항 연중 수시신고 의무화 및 기록 관리	11.8	13.7	11.7	11.4	11.1
5) 사업담당자 대상 사업추진 절차 및 방법 등 교육	13.8	17.6	13.8	10.6	19.4
6) 현재 해당 품목을 재배·사육 중인 농업인 등 신청 자격 완화	3.3	3.9	1.1	4.9	2.8
7) 최소 면적 또는 최소 총지급액 설정 등으로 제도 효율성 제고	5.3	9.8	6.4	3.3	2.8
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**표 4-10** 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계에서 가장 큰 문제점

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 현지 조사를 위한 시간과 인력 부족	<b>51.0</b>	<b>39.2</b>	<b>57.4</b>	<b>50.4</b>	<b>52.8</b>
2) 농가와 지자체 담당자 간 의견 충돌	14.8	13.7	14.9	15.4	13.9
3) 재배 및 수확 시기에 따른 현장 확인 시 품목 확인 불가	20.4	<b>39.2</b>	13.8	21.1	8.3
4) 현장점검에 대한 법적 근거와 구체적 지침(조사 양식 등) 미비	13.5	7.8	13.8	12.2	25.0
5) 기타	.3	.	.	.8	.
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것을 묻는 질문에는 전체 응답자의 40.5%가 “현지 및 서면조사 기관을 농산물품질관리원 등으로 일원화”라고 응답하였으며, 그다음으로 “현지 및 서면조사 방법을 구체화하여 논란을 사전에 방지”가 28.3%로 나타남(표 4-11).

- 축산과 과수 담당자의 경우 “현지 및 서면조사 기관을 농산물품질관리원 등으로 일원화”가 가장 높게 나타났지만, 산림 담당자의 경우 “현지 및 서면조사 방법을 구체화하여 논란을 사전에 방지”가 가장 높게 나타남.
- 식량·특작 담당자의 경우는 “현지 및 서면조사 방법을 구체화하여 논란을 사전에 방지”와 “현지 및 서면조사 기관을 농산물품질관리원 등으로 일원화”가 같은 비율(35.3%)로 나타남.

**표 4-11** 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 현지 조사를 위한 단기고용 인력 채용	23.4	17.6	25.5	23.6	25.0
2) 현지 조사 기간 연장	7.9	11.8	5.3	6.5	13.9
3) 현지 및 서면조사 방법을 구체화하여 논란을 사전에 방지	28.3	<b>35.3</b>	27.7	24.4	<b>33.3</b>
4) 현지 및 서면조사 기관을 농관원 등으로 일원화	<b>40.5</b>	<b>35.3</b>	<b>41.5</b>	<b>45.5</b>	27.8
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 지자체별 심사위원회 구성 방식을 묻는 질문에 전체 응답자의 64.8%가 “기존에 구성된 농정심의위원회 활용”이라고 응답하였으며, 그다음으로 “사업시행 지침에 맞게 새로운 심사위원회 구성”이 31.9%로 나타남<표 4-12>.

**표 4-12** 지자체별 심사위원회 구성 방식

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 기존에 구성된 농정심의위원회 활용	<b>64.8</b>	<b>58.8</b>	<b>66.0</b>	<b>64.2</b>	<b>72.2</b>
2) 사업시행지침에 맞게 새로운 심사위원회 구성	31.9	35.3	31.9	32.5	25.0
3) 기타	3.3	5.9	2.1	3.3	2.8
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 지자체별 심사위원회 심사 과정의 가장 큰 문제점에 관한 질문에 전체 응답자의 56.3%가 “기존에 구성된 분과별 심의위원회 활용에 따른 전문성 부족과 낮은 업무 효율성”이라고 응답하였으며, 그다음으로 “지원대상 품목의 변경에 따른 심사위원회 구성의 번거로움”이 36.8%로 나타남<표 4-13>.

**표 4-13** 지자체별 심사위원회 심사 과정의 가장 큰 문제점

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 기존에 구성된 분과별 심의위원회 활용에 따른 전문성 부족과 낮은 업무 효율성	56.3	51.0	62.8	52.0	61.1
2) 지원 대상 품목의 변경에 따른 심사위원회 구성의 번거로움	36.8	41.2	27.7	44.7	27.8
3) 회의록 보관 및 관리가 어려움	4.9	3.9	6.4	2.4	11.1
4) 기타	2.0	3.9	3.2	.8	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 자금요청, 자금 배정과 집행단계에서 가장 큰 문제점이 무엇인냐는 질문에 전체 응답자의 35.5%가 “늦은 자금 배정(행정비 포함)에 따른 당해연도 지자체 추경편성 어려움”이라고 응답하였으며, 그다음으로 “폐업지원 대상 선정 이후 농가별 다른 폐업 시기에 따른 형평성 제기 민원”이 23.7%로 나타남<표 4-14>.

**표 4-14** 자금요청, 자금 배정과 집행단계에서 가장 큰 문제점

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 늦은 자금 배정(행정비 포함)에 따른 당해연도 지자체 추경편성 어려움	35.5	37.3	37.2	30.1	47.2
2) 폐업지원 대상 선정 이후 농가별 다른 폐업 시기에 따른 형평성 제기 민원	23.7	19.6	23.4	26.8	19.4
3) 명확하지 않은 조정계수와 지급단계에 대한 늦은 공지	22.7	27.5	14.9	28.5	16.7
4) 산림 작물, 이력제 미대상 축종과 같이 현장 확인이 어려운 점	16.8	11.8	23.4	13.8	16.7
5) 기타	1.3	3.9	1.1	.8	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 자금요청, 자금 배정과 집행단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것이 무엇이나  
는 질문에 전체 응답자의 44.7%가 “전체적인 사업추진 절차 단축”이라고 응  
답하였으며, 그다음으로 “직불금 및 폐업지원금(홍보비 포함)을 지자체 추경  
편성 이전(9~10월) 조기 집행”이 42.8%로 나타남<표 4-15>.

- 식량·특작, 과수, 산림 담당자의 경우 “전체적인 사업추진 절차 단축”이 가  
장 높게 나타났지만, 축산 담당자의 경우 “직불금 및 폐업지원금(홍보비 포  
함)을 지자체 추경편성 이전(9~10월) 조기 집행”이 가장 높게 나타남.

**표 4-15** 자금요청, 자금 배정과 집행단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 직불금 및 폐업지원금(홍보비 포함)을 지자체 추경편성 이전(9~10월) 조기 집행	42.8	41.2	<b>45.7</b>	43.1	36.1
2) 전체적인 사업추진 절차 단축	<b>44.7</b>	<b>45.1</b>	43.6	<b>46.3</b>	<b>41.7</b>
3) 디브리엔 등을 통한 예산 편성 및 배정 시스템 활용	10.5	11.8	7.4	8.9	22.2
4) 기타	2.0	2.0	3.2	1.6	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 이행점검(사후관리) 단계에서 현장점검 시기에 관한 질문에 전체 응답자의  
59.9%가 “상위 기관에서 공문으로 이행점검 통보 시 실시”라고 응답했으며,  
그다음으로 “특정 월(주로 10월)에 실시”가 18.8%로 나타남<표 4-16>.

**표 4-16** 이행점검(사후관리) 단계에서 현장점검은 주로 언제 어떻게 실시하는지

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 특정 월(주로 10월)에 실시	18.8	7.8	23.4	21.1	13.9
2) 반기별 1회 실시	11.8	13.7	11.7	10.6	13.9
3) 상위 기관에서 공문으로 이행점검 통보 시 실시	<b>59.9</b>	<b>58.8</b>	<b>61.7</b>	<b>58.5</b>	<b>61.1</b>
4) 이행점검 미실시	6.9	13.7	2.1	6.5	11.1
5) 기타	2.6	5.9	1.1	3.3	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리에서 가장 큰 문제점은 전체 응답자의 49.0%가 “폐업한 필지 외 다른 필지 확인 등 사후관리를 위한 시간과 인력 부족”, 그다음으로 “사후관리카드 분실 및 인수인계 미흡”이 21.1%로 나타남<표 4-17>.

**표 4-17** 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리에서 가장 큰 문제점

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 사후관리카드 분실 및 인수인계 미흡	21.1	27.5	23.4	16.3	22.2
2) 폐업한 필지 외 다른 필지 확인 등 사후관리를 위한 시간과 인력 부족	<b>49.0</b>	<b>41.2</b>	<b>48.9</b>	<b>55.3</b>	<b>38.9</b>
3) 산림 작물, 이력제 미대상 축종과 같이 현장 확인 자체가 어려운 점	15.8	21.6	13.8	12.2	25.0
4) 불명확한 폐업지원금 환수기준에 따른 민원	5.9	3.9	5.3	5.7	11.1
5) 폐업지원금 수령자의 관외 전출 시 사후관리 주체 불분명	7.2	3.9	7.4	9.8	2.8
6) 기타	1.0	2.0	1.1	.8	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리를 개선하기 위해 가장 필요한 것은 전체 응답자의 38.2%가 “사후관리 업무를 농산물품질관리원 등으로 일원화”라고 응답했으며, 그다음으로 “사후관리 내용을 새울행정정보시스템 또는 AgriX 시스템 등에서 관리할 수 있도록 기존 시스템 기능 개선”이 31.9%로 나타남<표 4-18>.

**표 4-18** 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리를 개선하기 위해 가장 필요한 것

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 사후관리 내용을 새울행정정보시스템 또는 AgriX 시스템 등에서 관리할 수 있도록 기존 시스템 기능 개선	31.9	33.3	33.0	32.5	25.0
2) 단기고용 인력 채용 지원	11.2	9.8	8.5	13.8	11.1
3) 사후관리 기간 단축	8.9	5.9	9.6	8.1	13.9
4) 사후관리 업무를 농산물품질관리원 등으로 일원화	<b>38.2</b>	<b>35.3</b>	<b>38.3</b>	<b>38.2</b>	<b>41.7</b>
5) 폐업지원 농가의 해당 품목 재배·사육 원천 차단 방안 마련	8.2	13.7	8.5	5.7	8.3
6) 기타	1.6	2.0	2.1	1.6	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 폐업지원금의 지급기준의 적절성에 대해 전체 응답자의 33.9%가 “적절하다”라고 응답했지만, 15.8%가 “적절하지 않다”라고 응답함<표 4-19>.

○ 폐업지원 이후 재식재(재사육) 제한 기간의 적절성에 대해 전체 응답자의 43.5%가 “적절하다”라고 응답했지만, 21.1%가 “적절하지 않다”라고 응답함<표 4-20>.

- 식량·특작, 축산, 과수 담당자의 경우 “적절하다”라는 응답이 높았지만, 산림의 경우는 “적절하지 않다”라는 응답이 더 높게 나타남.

**표 4-19** 폐업지원금의 지급기준의 적절성

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 전혀 적절하지 않다	2.0		3.2	1.6	2.8
2) 적절하지 않다	5.3	3.9	6.4	5.7	2.8
3) 약간 적절하지 않다	8.6	5.9	10.6	7.3	11.1
4) 반반이다	50.3	64.7	40.4	48.8	61.1
5) 약간 적절하다	14.1	13.7	14.9	13.8	13.9
6) 적절하다	18.8	11.8	23.4	22.0	5.6
7) 매우 적절하다	1.0		1.1	.8	2.8
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
【BOT3】적절하지 않다	15.8	9.8	20.2	14.6	16.7
【SoSo】반반이다	50.3	64.7	40.4	48.8	61.1
【TOP3】적절하다	<b>33.9</b>	<b>25.5</b>	<b>39.4</b>	<b>36.6</b>	<b>22.3</b>
[7점 평균]	4.30	4.24	4.32	4.37	4.08

**표 4-20** 폐업지원 이후 재식재(재사육) 제한 기간의 적절성

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 전혀 적절하지 않다	3.3		3.2	4.1	5.6
2) 적절하지 않다	8.2	5.9	10.6	8.1	5.6
3) 약간 적절하지 않다	9.5	7.8	13.8	7.3	8.3
4) 반반이다	35.5	39.2	22.3	35.8	63.9
5) 약간 적절하다	13.5	21.6	9.6	13.0	13.9
6) 적절하다	25.7	21.6	34.0	27.6	2.8
7) 매우 적절하다	4.3	3.9	6.4	4.1	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
【BOT3】적절하지 않다	21.1	13.7	27.7	19.5	<b>19.4</b>
【SoSo】반반이다	35.5	39.2	22.3	35.8	63.9
【TOP3】적절하다	<b>43.4</b>	<b>47.1</b>	<b>50.0</b>	<b>44.7</b>	16.7
[7점 평균]	4.42	4.57	4.52	4.45	3.83

○ 폐업지원 이후 재식재(재사육) 기간이 적절하지 않다고 응답한 사람에게 재식재 제한 기간으로 몇 년을 제한하는 것이 적절하다고 생각하는지를 묻는 질문에 전체 응답자의 42.2%가 “10년 이상”이라고 응답하였으며, 그다음으로 “3년”이 23.4%로 나타남<표 4-21>.

- 식량·특작, 축산, 과수 담당자는 “10년 이상”이라고 응답한 비율이 가장 높았지만, 산림 담당자는 “3년”이라고 응답한 비율이 가장 높게 나타남.

**표 4-21** 폐업지원 이후 재식재(재사육) 제한 기간

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(64)	(7)	(26)	(24)	(7)
1) 1년	3.1		3.8	4.2	
2) 2년	9.4	14.3	3.8	8.3	28.6
3) 3년	23.4	14.3	26.9	16.7	<b>42.9</b>
4) 4년	3.1	14.3		4.2	
5) 5년	3.1	14.3	3.8		
6) 6년	1.6		3.8		
7) 7년	7.8		7.7	4.2	28.6
8) 8년	4.7		7.7	4.2	
9) 9년	1.6		3.8		
10) 10년 이상	<b>42.2</b>	<b>42.9</b>	<b>38.5</b>	<b>58.3</b>	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 폐업지원금 지급 시 상한액 설정의 필요성을 묻는 질문에 전체 응답자의 62.2%가 “필요하다”라고 응답했지만, 16.4%가 “필요하지 않다”라고 응답함 <표 4-22>.

○ 폐업지원금 지급 시 상한액을 설정하는 것이 필요하지 않다고 응답한 응답자에게 그 이유를 묻는 질문에 40.0%의 응답자가 “해당 품목을 정당하게 폐업하는 것이므로 상한액 설정이 불필요하다”라고 응답하였으며, 그다음으로 “지급 상한이 없어야 작목전환이 가능하다”가 30.0%로 나타남<표 4-23>.

- 식량·특작과 과수 담당자의 경우 “해당 품목을 정당하게 폐업하는 것이므로

로 상한액 설정 불필요하다”라는 응답이 가장 높았지만, 축산 담당자는 “지급 상한이 없어야 작목전환이 가능하다”라는 응답이, 산림 담당자는 “농업인의 생계와 관련되어 있으므로 상한액 설정 불필요하다”라고 응답한 비율이 가장 높게 나타남.

**표 4-22** 폐업지원금 지급 시 상한액 설정의 필요성

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 전혀 필요하지 않다	2.6	2.0	3.2	2.4	2.8
2) 필요하지 않다	8.9	5.9	11.7	10.6	
3) 약간 필요하지 않다	4.9	3.9	2.1	6.5	8.3
4) 반반이다	21.4	25.5	23.4	16.3	27.8
5) 약간 필요하다	26.0	31.4	24.5	24.4	27.8
6) 필요하다	27.3	19.6	25.5	30.9	30.6
7) 매우 필요하다	8.9	11.8	9.6	8.9	2.8
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
【BOT3】필요하지 않다	16.4	11.8	17.0	19.5	11.1
【SoSo】반반이다	21.4	25.5	23.4	16.3	27.8
【TOP3】필요하다	<b>62.2</b>	<b>62.7</b>	<b>59.6</b>	<b>64.2</b>	<b>61.1</b>
[7점 평균]	4.77	4.84	4.69	4.78	4.81

**표 4-23** 폐업지원금 지급 시 상한액을 설정하는 것이 필요하지 않다고 응답한 이유

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(50)	(6)	(16)	(24)	(4)
1) 지급 상한이 없어야 작목전환이 가능	30.0	33.3	<b>43.8</b>	25.0	
2) 해당 품목을 정당하게 폐업하는 것이므로 상한액 설정 불필요	<b>40.0</b>	<b>50.0</b>	31.3	<b>45.8</b>	25.0
3) 재배면적은 제한하지 않으면서 지원금은 제한하는 것은 서로 상충	16.0	16.7	12.5	16.7	25.0
4) 농업인의 생계와 관련되어 있으므로 상한액 설정 불필요	14.0		12.5	12.5	<b>50.0</b>
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 한편 폐업지원금 지급 시 상한액을 설정하는 것이 필요하다고 응답한 응답자에게 그 이유를 묻는 질문에는 응답자의 43.4%가 “제도 악용 등 부정수급 발생 가능성 차단 필요”라고 응답하였으며, 그다음으로 “면적이 클수록 많이 받기 때문에 피해보전직불금과 같이 형평성 제고 필요”가 31.7%로 나타남<표 4-24>.

**표 4-24** 폐업지원금 지급 시 상한액을 설정하는 것이 필요하다고 응답하신 가장 큰 이유

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(189)	(32)	(56)	(79)	(22)
1) 면적이 클수록 많이 받기 때문에 피해보전직불금과 같이 형평성 제고 필요	31.7	37.5	30.4	29.1	36.4
2) 제도 악용 등 부정수급 발생 가능성 차단 필요	<b>43.4</b>	<b>40.6</b>	<b>48.2</b>	<b>39.2</b>	<b>50.0</b>
3) 주요 FTA 체결 후 상당기간이 지나사업주로서의 책임성 강화 필요	7.9	3.1	8.9	10.1	4.5
4) 폐업 이후 다른 품목 식재(사육)로 단기간에 소득 창출 가능	7.9	6.3	3.6	12.7	4.5
5) 5년 후 동일 품목 재식재(사육)가 가능하므로	8.5	12.5	7.1	8.9	4.5
6) 기타	.5		1.8		
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 동일 품목에서 해당 FTA 협정발효일 이전부터 생산한 필지만 폐업하는 부분 폐업의 적절성을 묻는 질문에 응답자의 33.6%가 “적절하지 않다”라고 응답했지만, 31.3%는 “적절하다”라고 응답함<표 4-25>.

- 식량·특작과 축산 담당자의 경우 “적절하지 않다”라는 응답이 높았지만, 과수와 산림 담당자는 “적절하다”라는 응답이 높게 나타남.

- 폐업지원제도의 가장 근본적인 문제점은 무엇이라고 생각하느냐의 질문에 전체 응답자의 36.2%가 “5년 후 동일 품목 재식재(재사육)에 따른 실질적 구조조정 효과 미미”라고 응답하였으며, 그다음으로 “수혜 농업인의 경쟁력 제고 노력 부족과 부정수급 등 도덕적 해이 문제 발생”이 27.0%로 나타남<표 4-26>.

- 축산, 과수, 산림 담당자는 “5년 후 동일 품목 재식재(재사육)에 따른 실질적 구조조정 효과 미미”라고 응답한 비율이 높았지만, 식량·특작 담당자는 “수혜 농업인의 경쟁력 제고 노력 부족과 부정수급 등 도덕적 해이 문제 발생”이 가장 높게 나타남.

**표 4-25** 동일 품목에서 부분폐업의 적절성

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 전혀 적절하지 않다	9.9	5.9	11.7	11.4	5.6
2) 적절하지 않다	12.2	17.6	13.8	10.6	5.6
3) 약간 적절하지 않다	11.5	15.7	11.7	11.4	5.6
4) 반반이다	35.2	39.2	27.7	32.5	58.3
5) 약간 적절하다	11.5	5.9	12.8	13.0	11.1
6) 적절하다	16.4	11.8	19.1	17.9	11.1
7) 매우 적절하다	3.3	3.9	3.2	3.3	2.8
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
【BOT3】적절하지 않다	<b>33.6</b>	<b>39.2</b>	<b>37.2</b>	33.3	16.7
【SoSo】반반이다	35.2	39.2	27.7	32.5	58.3
【TOP3】적절하다	31.3	21.6	35.1	<b>34.1</b>	<b>25.0</b>
[7점 평균]	3.89	3.73	3.86	3.92	4.08

**표 4-26** 폐업지원제도의 가장 근본적인 문제점

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 동일 부류 품목으로 전환하는 데 따른 풍선효과와 해당 품목의 가격하락	16.8	19.6	16.0	17.1	13.9
2) 5년 후 동일 품목 재식재(재사육)에 따른 실질적 구조조정 효과 미미	<b>36.2</b>	25.5	<b>41.5</b>	<b>35.0</b>	<b>41.7</b>
3) 수혜 농업인의 경쟁력 제고 노력 부족과 부정수급 등 도덕적 해이 문제 발생	27.0	<b>27.5</b>	25.5	28.5	25.0
4) 상한액 설정 부재 등에 따른 규모별 농가 간 형평성 문제	7.6	7.8	7.4	6.5	11.1
5) 서류 및 현지 조사, 사후관리 등을 위한 구체적인 규정과 제반 행정 시스템 미비에 따른 업무 비효율성	12.2	17.6	9.6	13.0	8.3
6) 기타	.3	2.0			
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 2020년 12월 20일에 종료되는 폐업지원제도의 연장 필요성에 관한 질문에  
 는 전체 응답자의 52.3%가 “필요하지 않다”라고 응답했지만, 18.1%가 “필요  
 하다”라고 응답함<표 4-27>.

**표 4-27** 폐업지원제도의 연장 필요성

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 전혀 필요하지 않다	16.8	15.7	21.3	15.4	11.1
2) 필요하지 않다	23.0	21.6	23.4	24.4	19.4
3) 약간 필요하지 않다	12.5	9.8	11.7	15.4	8.3
4) 반반이다	29.6	31.4	25.5	26.8	47.2
5) 약간 필요하다	10.5	13.7	8.5	9.8	13.9
6) 필요하다	7.2	7.8	8.5	8.1	
7) 매우 필요하다	.3		1.1		
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
【BOT3】필요하지 않다	<b>52.3</b>	<b>47.1</b>	<b>56.4</b>	<b>55.3</b>	<b>38.9</b>
【SoSo】반반이다	29.6	31.4	25.5	26.8	47.2
【TOP3】필요하다	18.1	21.6	18.1	17.9	13.9
[7점 평균]	3.17	3.29	3.06	3.15	3.33

○ 폐업지원제도의 연장이 필요하지 않다고 응답한 159명의 응답자 중 폐업지  
 원제도의 연장이 필요하지 않은 이유로는 “농업인의 폐업지원 신청목적이 불  
 분명하고, 실질적인 농업경쟁력 제고 정책이 필요하다”라는 응답이 42.8%로  
 나타났으며, 그다음으로 “도덕적 해이 방지 및 사업주로서의 본인 책임성 강  
 화”가 24.5%로 나타남<표 4-28>.

- 식량·특작, 축산, 과수 담당자의 경우 “농업인의 폐업지원 신청목적이 불  
 분명하고, 실질적인 농업경쟁력 제고 정책이 필요하다”가 가장 높게 나타  
 났지만, 산림 담당자는 “폐업지원을 위한 기간이 이미 충분히 주어졌다고  
 판단한다”라는 이유가 가장 높게 나타남.

**표 4-28** 폐업지원제도의 연장이 필요하지 않다고 응답한 이유

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(159)	(24)	(53)	(68)	(14)
1) 도덕적 해이 방지 및 사업주로서의 본인 책임성 강화	24.5	20.8	22.6	27.9	21.4
2) 농업인의 폐업지원 신청목적이 불분명하고, 실질적인 농업경쟁력 제고 정책 필요	<b>42.8</b>	<b>54.2</b>	<b>35.8</b>	<b>47.1</b>	28.6
3) 폐업지원을 위한 기간이 이미 충분히 주어졌다고 판단	15.7	12.5	18.9	10.3	<b>35.7</b>
4) 폐업지원에 따른 사후관리의 어려움	4.4	4.2	3.8	5.9	
5) 폐업지원 효과가 미미하고 피해보전직불금으로 충분	11.3	8.3	15.1	8.8	14.3
6) 기타	1.3		3.8		
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 폐업지원제도의 연장이 필요하다고 응답한 사람 중에 폐업지원제도의 연장이 필요하다고 응답한 이유로는 “농업인의 소득보전 차원에서 지속적 필요”가 50.9%로 나타났으며, 그다음으로 “폐업지원제도 자체와 제도 일몰에 대한 농업인 대상 홍보 부족”이 27.3%로 나타남<표 4-29>.

- 식량·특작, 축산, 과수 담당자는 “농업인의 소득보전 차원에서 지속적 필요”라고 응답이 높았지만 산림은 “폐업지원제도 자체와 제도 일몰에 대한 농업인 대상 홍보 부족”이 높게 나타남.

**표 4-29** 폐업지원제도의 연장이 필요하다고 응답한 이유

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(55)	(11)	(17)	(22)	(5)
1) 신청 기간을 놓친 농가 다수	21.8	27.3	23.5	22.7	
2) 폐업지원제도 자체와 제도 일몰에 대한 농업인 대상 홍보 부족	27.3	9.1	17.6	31.8	<b>80.0</b>
3) 농업인의 소득보전 차원에서 지속적 필요	<b>50.9</b>	<b>63.6</b>	<b>58.8</b>	<b>45.5</b>	20.0
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ FTA 피해보전직불제도가 농업인의 경영안정과 피해보전에 얼마나 효과적인지 묻는 질문에 전체 응답자의 33.9%가 “효과적이지 않다”라고 응답했지만, 32.2%는 “효과적이다”라고 응답함<표 4-30>.

- 축산과 과수 담당자의 경우 “효과적이지 않다”라고 응답한 비율이 높았지만, 산림 담당자는 “효과적이다”라고 응답한 비율이 높음.
- 식량·특작 담당자는 “효과적이다”라고 응답한 비율과 “효과적이지 않다”라고 응답한 비율이 37.3%로 같게 나타남.

○ 폐업지원제도가 농업인의 경영안정과 구조조정에 얼마나 효과적인지 묻는 질문에 전체 응답자의 34.9%가 “효과적이지 않다”라고 응답했지만, 32.6%가 “효과적이다”라고 응답함<표 4-31>.

- 식량·특작, 축산, 과수 담당자의 경우 “효과적이지 않다”라고 응답한 비율이 높았지만, 산림 담당자는 “효과적이다”라고 응답한 비율이 높음.

**표 4-30** FTA 피해보전직불제도가 농업인의 경영안정과 피해보전에 얼마나 효과적인지

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 전혀 효과적이지 않다	6.9	2.0	10.6	8.1	
2) 효과적이지 않다	16.8	21.6	14.9	16.3	16.7
3) 약간 효과적이지 않다	10.2	13.7	10.6	9.8	5.6
4) 반반이다	33.9	25.5	30.9	34.1	52.8
5) 약간 효과적이다	23.4	27.5	25.5	21.1	19.4
6) 효과적이다	8.2	9.8	6.4	9.8	5.6
7) 매우 효과적이다	.7		1.1	.8	
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>【BOT3】효과적이지 않다</b>	<b>33.9</b>	<b>37.3</b>	<b>36.2</b>	<b>34.1</b>	22.2
<b>【SoSo】반반이다</b>	33.9	25.5	30.9	34.1	52.8
<b>【TOP3】효과적이다</b>	32.2	<b>37.3</b>	33.0	31.7	<b>25.0</b>
[7점 평균]	3.77	3.84	3.69	3.76	3.92

**표 4-31** 폐업지원제도가 농업인의 경영안정과 구조조정에 얼마나 효과적인지

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) 전혀 효과적이지 않다	7.6	3.9	9.6	9.8	
2) 효과적이지 않다	15.1	13.7	18.1	13.0	16.7
3) 약간 효과적이지 않다	12.2	19.6	8.5	13.8	5.6
4) 반반이다	32.6	29.4	29.8	31.7	47.2
5) 약간 효과적이다	22.4	23.5	24.5	20.3	22.2
6) 효과적이다	9.5	9.8	9.6	10.6	5.6
7) 매우 효과적이다	.7			.8	2.8
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
【BOT3】효과적이지 않다	<b>34.9</b>	<b>37.3</b>	<b>36.2</b>	<b>36.6</b>	22.2
【SoSo】반반이다	32.6	29.4	29.8	31.7	47.2
【TOP3】효과적이다	32.6	33.3	34.0	31.7	<b>30.6</b>
[7점 평균]	3.78	3.84	3.70	3.75	4.03

- FTA 직접피해보전제도를 근본적으로 개편하기 위한 방향에 관한 질문에 전체 응답자의 35.5%가 “FTA 직불제와 폐업지원제를 이행 기간 종료 후 모두 폐지”라고 응답했으며, 그다음으로 “FTA 직불제는 현행 유지, 폐업지원제도는 교육·훈련·컨설팅 등 영농구조개선자금 지원방식으로 대전환”이 31.9%로 나타남<표 4-32>.
- 식량, 특작과 축산 담당자의 경우 “FTA 직불제와 폐업지원제를 이행기 간 종료 후 모두 폐지”라고 응답한 비율이 높았지만, 과수와 산림 담당자는 “FTA 직불제는 현행 유지, 폐업지원제도는 교육·훈련·컨설팅 등 영농구조 개선자금 지원방식으로 대전환”이라고 응답한 비율이 높게 나타남.

**표 4-32** FTA직접피해보전제도를 근본적으로 개편하기 위한 방향

단위: %

구분	전체	식량·특작	축산	과수	산림
응답자 수(명)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
1) FTA 직불제와 폐업지원제 모두 현행 유지	14.8	17.6	19.1	9.8	16.7
2) FTA 직불제는 현행 유지, 폐업지원제도는 교육·훈련·컨설팅 등 영농구조개선자금 지원방식으로 대전환	31.9	17.6	31.9	<b>36.6</b>	<b>36.1</b>
3) FTA 직불제는 현행 유지, 폐업지원제도는 폐지	17.8	23.5	10.6	18.7	25.0
4) FTA 직불제와 폐업지원제를 이행기 간 종료 후 모두 폐지	<b>35.5</b>	<b>41.2</b>	<b>38.3</b>	35.0	22.2
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## 4. 폐업지원 수혜농업인 면담조사 결과

### 4.1. 한우

- (한우) 폐업지원 금액을 산출할 때 출하 마릿수 산정 기준에 대한 불만족이 가장 큰 것으로 조사됨.
  - 폐업지원금 지급액 산출 시 해당 농업인의 출하 마릿수를 기준으로 하는데, 이때 출하 마릿수는 사업 시행 직전연도 출하 마릿수가 기준이 됨.
  - 중·소규모의 가축을 사육하는 농가의 경우 출하실적에 대한 증빙서류가 잘 갖춰져 있지 않기 때문에 정확한 출하 마릿수를 증명하기가 어려운 상황이며, 출하 마릿수 실적을 왜곡할 수 있는 빌미가 될 수 있음.
  - 이 경우 또 하나의 문제점은 사료구매 영수증 또는 출하실적 관리가 비교적 잘 이루어지는 대규모 농가의 경우 상대적 박탈감을 느낄 수 있다는 것임.
- (한우) 폐업지원제도에 대한 지자체별 사업담당자의 사업시행지침에 대한 해석이 다른 경우가 많은 것이 지적됨.
- (한우) 폐업 이후 사육을 전환한 품목은 염소가 가장 많은 것으로 조사되었지만, 고령농가의 경우 별도로 사육 품목을 전환하지는 않은 것으로 조사됨.
  - 고령인 염소 사육농가의 경우 사후관리 기간(5년)이 지난 이후 소규모로 염소 사육을 재개하겠다는 의향을 가지고 있음.

### 4.2. 포도

- (포도) 시설포도와 노지포도의 경우 신청과정에서 개별 시군마다 사업시행지

침상의 해석이 달라 관련 서류 미제출 처리 등의 애로사항이 가장 큰 것으로 조사됨.

○ (포도) 폐업 후 전환할 수 있는 작목에 대한 충분한 정보가 없으므로 지역/마을 간 동일 품목으로 전환하여 또 다른 공급과잉이 예상됨.

- 면담 농가의 경우, 포도와 재배 사양이 비슷한 복숭아로의 작목전환을 하였으나, 지역 내 다른 농가들은 복숭아 외에 아로니아 품목으로의 작목전환이 많았다고 응답함.

- 당시 아로니아는 고소득 품목으로 유행이었기 때문에 전환 농가가 많았고, 2018년 전후로 가격하락 피해를 본 농가 또한 많다고 응답함.

- 따라서 폐업지원사업 운영 시, 대체작목에 대한 지자체의 충분한 교육이 필요하다고 응답함.

#### 4.3. 블루베리

○ (블루베리) 포도와 마찬가지로 폐업지원 서류 제출 시 읍면동 단위와 시군구 단위 지자체의 사업시행지침에 대한 해석 차이를 가장 큰 애로사항으로 응답함.

- 또한, 이장 확인서의 경우, 협정발효일 이전(블루베리의 경우 한미 FTA 발효일인 '12년 3월 15일) 생산 사실이 확인되지 않은 농가도 이장과 친밀한 관계를 유지하고 있으면 확인서를 발급해 주는 문제점이 존재함.

○ (블루베리) 폐업지원 사후관리가 제대로 이루어지지 않아 폐업지원금 부당수령 문제가 발생함.

- 블루베리를 화분에 옮겨 심은 뒤 폐업지원금을 수령하고 이후 다시 재배하는 형식의 부정수급 농가가 존재하며, 이는 지자체의 현장점검이 주기적으

로 이루어지지 않기 때문이라고 응답함.

- 면담 농가 지역에서 블루베리 폐업지원금 부당수령 문제가 이웃 농가의 신고로 적발된 사례가 있다고 응답함.

○ (블루베리) 면담 농가는 블루베리 폐업 후 재배가 쉽고 고소득 작목으로 전망되던 아로니아로 소규모 면적에 대해서만 작목을 전환하였으나, 가격하락 및 소득 감소 등으로 현재는 재배하지 않고 있다고 응답함.

- 지원 품목의 폐업 이후 타 작목으로 전환할 경우, 참고할 수 있는 품목에 대한 생산 및 가격 정보를 제시한다면 도움이 될 것이라고 응답함.

## 5. FTA 직접피해보전제도의 문제점과 개선과제

### 5.1. 잦은 제도 변경

○ FTA 직접피해보전제도는 현재까지 5차례의 법·제도적 변화를 겪어 왔으며, 대부분 신규 FTA를 체결하거나 거대경제권과의 FTA를 추진하면서 제도개선을 추진해 왔음.

- 우리나라가 처음으로 칠레와 FTA를 체결한 2004년에 FTA 직접피해보전 제도가 도입됨.
- 그다음으로 한·미 FTA를 추진하면서 제도개선이 이루어졌으며 특히, 한·미 FTA의 경우 국내 농업부문에 미치는 영향과 농업계의 우려가 매우 컸기 때문에 3차례에 걸쳐 제도가 변경됨.
- 마지막으로 우리나라와 지리적으로 가깝고, 생산 품목이 유사할 뿐만 아니라 가격경쟁력도 높은 중국과의 FTA를 추진하면서 제도를 개선함.

- FTA 직접피해보전제도는 FTA 국내보완대책 체계에서 단기적 수입피해를 지원하는 성격이 강한데, 실제로 제도가 운영되는 기간은 21년에 달함.<sup>41)</sup>
  - FTA 피해보전직불금의 경우 한·칠레 FTA 대책 수립 시에는 7년간 운영하는 것으로 설계되었지만, 한·미 FTA 대책을 추진하면서 7년과 10년으로 연장한 후 한·중 FTA를 추진하면서 한·중 FTA 발효일부터 10년간으로 추가 연장됨.
  
- 최근 우리 정부는 한·중·일 FTA를 비롯해 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership)과 MERCOSUR(Mercado Común del Sur) 등 거대경제권과의 FTA를 추진하고 있으며, 일부 협상은 2020년도 내에 타결될 가능성도 있음.
  - 한·중·일 FTA는 지난 2019년 4월에 제15차 협상이 진행되었으며, 포괄적이고 높은 수준의 FTA를 지향하고 있음. 그뿐만 아니라 3국 모두 RCEP에 포함되는 점을 고려해 RCEP이 조기 발효될 수 있도록 노력하기로 3개국 통상장관이 합의(2019.12.22)한 상황임.
  - RCEP은 지난 2019년 9월에 제28차 협상이 진행되었으며, 각국은 '20년도 협상 타결과 정식서명을 위해 본격적인 준비에 들어간 상황임.
  
- 거대경제권과의 FTA 협상이 타결되거나 발효될 상황을 앞두고 해당 FTA가 우리 농업에 미치는 영향에 대한 높은 우려와 함께 FTA 국내보완대책의 요구로 이어질 수 있음.
  - FTA 국내보완대책에서는 FTA 피해보전직불제와 폐업지원제의 연장을 요구할 가능성이 가장 크고, 이는 단기대책인 FTA 직접피해보전제도가 또다시 연장되는 결과를 초래할 수 있음.

---

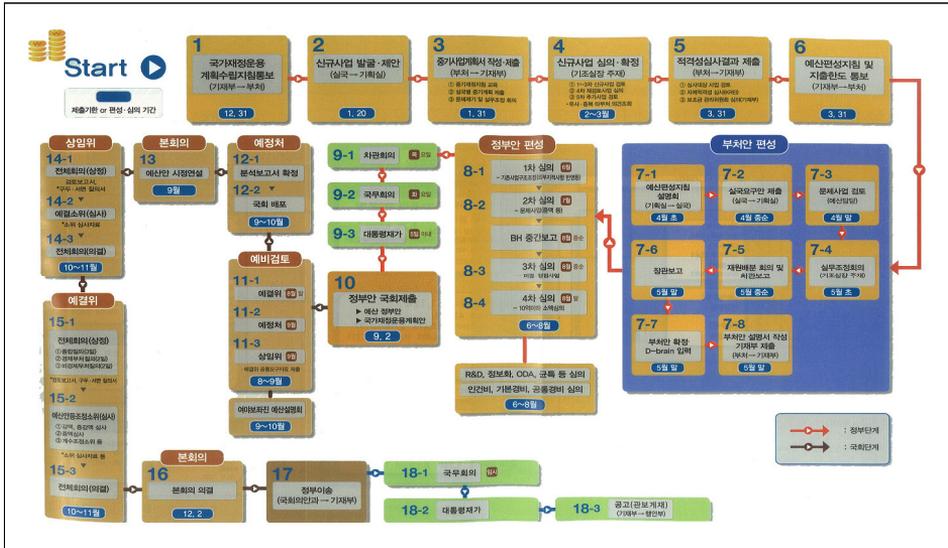
<sup>41)</sup> FTA 직접피해보전제도 운영 기간은 2020년 4월 기준으로 한·칠레 FTA 발효 이후 만 16년에 이룸.

## 5.2. 예산 축소와 예산 불용

○ 정부에서 예산을 편성하는 과정을 보면 부처안은 5월 말, 정부안은 6~8월 사이에 결정되며, 이후 국무회의, 국회 상임위 및 예결위의 검토와 본회의 의결을 거쳐 확정하게 됨<그림 4-1>.

- 부처안을 작성하기 위한 예산 편성 지침이 3월 말에 결정된 이후 4월 중순까지 해당 부처의 실·국 요구안을 부처 내 기획실로 제출하고, 5월 말 장관 보고를 거친 다음 부처안을 확정하여 기재부로 제출함.

그림 4-1 정부의 예산 편성 절차



자료: 농림축산식품부 내부자료.

○ FTA 직접피해보전제도는 다른 일반 농정사업과 달리 연초에 다음연도 사업의 지원대상 품목이 정해지지 않고, 다음 연도에 결정되는 차이점이 있음.

- FTA 이행에 따른 농업인등 지원센터는 다음 연도 3월 말까지 FTA 피해보전직불금 지원대상 품목에 대한 조사·분석 결과를 정부로 제출하고, 5~6월 이에 대한 심의를 거친 후 지원대상 품목을 최종적으로 확정하게 됨.

- 따라서, 해당연도에 다음 연도 예산을 편성할 수 없는 구조적인 문제점을 가지고 있음.

○ 이에 따라 FTA 직접피해보전제도 예산은 일반적으로 전년도 예산 확정액 및 실제 집행실적을 기준으로 편성되고 있음.

- FTA 피해보전직불금 지원대상 품목과 폐업지원 품목이 다수 선정된 경우에는 편성된 예산의 80% 이상을 집행하지만, 그렇지 못한 경우에는 예산을 다 소진하지 못하고 불용 되는 사례가 발생함.<sup>42)</sup>

### 5.3. 법·령·시행규칙 등의 불완비성

○ FTA 피해보전직불금 산정 시 논란의 소지가 있는 부분은 ‘FTA 수입기여도’라고 할 수 있으며, 이에 대한 개념과 산출방법 등을 법·령에 구체화하는 것이 필요함.

- 수입기여도는 FTA 직접피해보전제도가 유지되는 상황에서 언제든지 문제가 될 수 있는 사안이므로 향후 수입기여도의 개념과 추정식에 대해 명시적인 규정을 마련하는 것이 필요함.
- ‘FTA 수입기여도’는 2013년 ‘FTA 농업인등지원위원회’에서 심의·의결한 사항이지만, 현재도 여전히 논란이 지속되고 있는 문제임.
- 또한, 일반적인 경종작물의 ‘FTA 수입기여도’가 10% 이하의 매우 낮은 수치로 추정될 경우, FTA 피해보전직불금 지급단가도 낮아질 가능성이 높기 때문에 행정의 비효율성 문제가 대두될 수도 있음.<sup>43)</sup>

<sup>42)</sup> FTA 직접피해보전제도 예산 집행률은 FTA 피해보전직불금 지원대상 품목이 많았던 2016년에는 100%, 지원 대상 품목 수가 적었던 2017년과 2018년에는 각각 1.6%와 22.0%를 기록함.

○ FTA 피해보전직불금 지급 상한액은 「FTA 농어업법」 제8조 제4항에 농업인 3,500만 원, 농업법인 5,000만 원으로 규정되어 있으나, 이는 품목별 특성을 고려하지 않았다는 주장이 제기됨.

- FTA 피해보전직불제도가 포괄하는 품목이 일부 경종품목에 한정되어 있다면 지급 상한액을 품목별로 구분할 필요가 없지만, 축산과 같이 단위가 격이 높거나 시설투자가 많이 이루어지는 품목의 경우 경종작물과 지급 상한액을 같이 취급하는 것은 제도의 한계로 여겨짐.
- 다만, FTA 피해보전직불금 지급 상한액을 품목별로 달리하기 위해서는 품목 분류 기준의 객관성과 타당성에 대한 논란이 있을 수는 있음.

○ 현재 FTA 피해보전직불금은 수입량 요건 이외에도 당해연도 평균가격(명목 기준)이 기준가격(직전 5개 연도 올림픽 평균가격의 90%)보다 하락해야 하는 요건을 가지고 있으며, 피해 보전비율은 차액의 95%임.

- FTA 직접피해보전제도의 낮은 예산 집행률을 제고하고 농가의 피해를 적극적으로 보전해주는 등 FTA 이행에 따른 산업간 형평성 제고를 위해 가격 발동요건을 완화(90%→95%)해야 한다는 견해가 있음.
- 동시다발적인 FTA 체결로 인해 주요 농축산물의 평균가격 자체가 매년 하락하고 있으므로, 발동요건인 ‘과거 5개년도 올림픽 평균가격의 90%’는 사실 급격한 가격하락이 발생하지 않을 시에는 충족하기 쉽지 않은 요건이며, 이는 FTA 직접피해보전제도의 낮은 예산 집행률의 주요 원인으로도 지목됨.

---

43) 2014년과 2015년 고구마의 FTA 수입기여도가 각각 0.55%와 1.92%, 2015년 멜론과 밤이 각각 4.75%와 0.98%, 2016년 당근이 1.26%로 추정되었음에도, FTA 피해보전직불금이 지급된 사례가 있음.

- 따라서 FTA 전후 주요 품목의 가격 변화 추이를 분석한 결과를 토대로 가격 발동요건을 상향조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

○ 순수익의 3년치를 지급하는 폐업지원제도에서 시설투자가 많이 이루어진 장치산업의 경우 투자 비용이 크기 때문에 이를 고려할 필요가 있음.

- 투자 비용이 큰 장치산업에서 폐업지원금을 순수익의 3년치만 지급하는 것은 실제로 폐업이 원활하게 이루어지지 않고 문제만 커질 소지가 있음. 따라서, 기회비용에 대한 보상이나 원활한 퇴로를 위한 지원이 필요함.

○ 현재 'FTA 농업인등 지원위원회'는 「FTA 농어업법」 제19조에 따라 농림축산식품부 소속으로 구성되는데, 이를 독립된 행정위원회로 승격시켜 그 기능과 권한을 강화해야 할 필요성이 있음.

- 농식품부 소속의 'FTA 농업인등 지원위원회'는 주어진 안전에 대한 심의·의결 기능만 가지고 있을 뿐 자체 논의를 위한 조사·분석 권한이나 결정사항에 대한 법적인 결정 권한이 없는 것이 한계로 지적됨.

#### 5.4. 새로운 농정의 틀 속에서 FTA 직접피해보전제도의 역할 모색

○ 현재 쌀소득보전직불제를 비롯한 다수의 직불제가 하나의 직불제로 통합되는 공익형 직불제에 대한 논의가 진행 중인 가운데, FTA 직접피해보전제도가 공익형 직불제에서 어떤 위치와 역할을 할 것인지에 대한 준비가 필요함.

- 공익형 직불제는 기본형과 가산형이 복합적으로 운영되는 것으로, 2020년 상반기 내 사업시행지침이 마련될 것으로 예상되고, 하반기부터는 사업이 본격적으로 이루어질 예정임.

- FTA 직접피해보전제도는 장기적으로 공익형 직불제와 별도의 사업으로 유지할 것인지 아니면 공익형 직불제로 통합할 것인지에 대한 논의가 필요한 시점임.
- FTA 직접피해보전제도는 국내보완대책과 맞물려 경쟁력 제고 과정에서 피해가 있을 수 있으니 이를 보완하자는 취지인데, 개방화가 마무리되지 않은 상태에서는 농업의 지속가능성 차원에서도 계속 유지하는 것이 불가피함.
- 동 제도를 개선해서 지속하는 방법은 수입에 대한 피해뿐만 아니라 가격보험, 소득보장장치, 가격안정화장치 등과 같이 농가소득 안정화를 위한 방향성을 제시하는 것이 필요함.
  - FTA 직접피해보전제도는 한·칠레 FTA 대책의 일부로 약 15년간 시행되었기 때문에, 장기적으로는 제도의 취지와 목적을 재조정하고, 이에 따라 전면 개편하는 것도 생각해 볼 수 있는 시점임.
  - 미국의 경우, 직불금 지급대상 품목을 20개 내외의 품목으로 한정하고 있음. 우리나라도 점차 대부분 품목을 보험제도를 통해서 가격 및 경영위험을 대처해 나간다면, FTA 피해보전직불금은 비보험작물을 대상으로 운영하는 방안도 검토할 필요가 있음.
  - 폐업지원제의 운영도 구조조정의 틀 속에서 검토하는 것이 필요하며, 이 경우 ‘폐업지원제’라는 용어도 수입피해구조조정지원제(안)와 같이 변경할 필요가 있음.
- FTA 직접피해보전제도의 개선방향을 마련하기 위해서는 지금까지의 사업실적에 대한 평가가 필요함.
- 동 제도가 소득안정과 구조조정의 목적을 달성하지 못했다고 하면 폐지하는 방향으로 나아가야 할 것이고, 성과가 있었다면 개선하는 방향으로 나아가야 함.

## 5.5. 사업 시행단계에서의 문제점과 개선과제

가) 농업인들의 FTA 피해보전직불금 선정 신청 시 관련 정보 부족

○ 농업인들이 FTA 피해보전직불금 선정 신청서를 제출하면서 해당 품목의 피해 발생 내용과 주요 수입국에 대한 정보를 구체적으로 작성하기 어렵다는 문제점이 지적됨.

- 고령 농업인의 경우 선정 신청서 자체를 담당 공무원에게 위임하면서 담당 공무원의 업무량이 가중되는 문제점을 야기하기도 함.
- 1건이라도 접수된 경우에 FTA 피해보전직불금 지원 대상 품목 선정을 위한 조사·분석이 이루어진다면, 개별 농업인이 아닌 생산자 단체가 중앙부처로 일괄신청하는 방안이 제시됨.

나) 신청서 접수 및 현지 조사 등의 낮은 객관성과 구체적 지침 미비

○ FTA 직접피해보전제도 신청을 위해 가장 중요한 서류는 크게 직전 연도 생산 사실 확인을 위한 증빙자료와 해당 협정발효일 이전에 생산했음을 증명하는 서류의 두 가지인데, 현실적으로 이를 객관적으로 증빙할 수 있는 자료가 부족한 상황임.

- 생산 사실 확인 서류의 경우 일체의 서류 증빙이 불가능할 경우 이장과 거주자 2인의 확인서로 대체하는데, 이에 대한 객관성과 신뢰성을 담보하기가 어려움.<sup>44)</sup>
- 해당 협정발효일 이전 생산을 증명하는 서류는 직전 연도 생산 사실 확인보

---

<sup>44)</sup> 생산 사실 확인 서류를 이장과 거주자의 확인서로 대체하는 것이 보조금 부정수급을 위해 악용되는 사례가 다수 발생한 바 있음.

다 더 어려운 것이 현실이며, 증빙서류의 날짜와 해당 협정발효일의 불일치에 따른 농업인의 민원도 다수 제기되고 있음.

- 지자체 사업담당자의 설문조사 결과에 의하면 제출서류의 복잡성과 명확한 기준 부재가 가장 큰 문제점으로 지적되었고, 이를 개선하기 위해 제출서류의 간소화와 공공기관 발급 서류만 허용해야 한다는 의견이 있었음.

○ 생산 사실 확인을 위한 현지조사에서 재배면적을 확인하는 방법이 지자체 또는 사업담당자마다 다른 데에 따른 일관성 부족이 문제점으로 제기됨.

- 업무경력이 많은 사업담당자의 경우 토지대장뿐만 아니라 항공사진, 위성영상과 GPS 등을 활용해 재배면적을 최대한 정확히 산출하는 반면, 신규 사업담당자의 경우 업무 숙련도가 낮으므로 재배면적 산출에 어려움을 겪고 있음.<sup>45)</sup>
- 항공사진이나 위성영상을 활용할 수 있는 시스템이 지자체마다 다르므로 지역적으로도 일관성이 없는 현지조사가 이루어질 가능성이 크다고 볼 수 있음.
- 한편, FTA 피해보전직불금 또는 폐업지원금 신청농가가 많을 때 제한적인 기간 내에 현지조사를 할 수 있는 인력이 부족한 점이 문제로 지적되었으며, 이를 개선하기 위해 현지조사 기관을 농산물품질관리원으로 일원화하는 방안도 제안되었음.

다) 자금 배정 및 집행 시기(예산 이월)와 행정비 용도 제한

○ FTA 피해보전직불금과 폐업지원금은 통상 11월경에 중앙정부에서 지자체로 배정된 이후에 11~12월 사이에 농업인에게 지급되고 있어, 관련 예산 배

---

<sup>45)</sup> 신규 사업담당자의 경우 재배면적 산출 결과에 대한 농업인의 민원이나 갈등 상황에 제대로 대처하기 어렵다는 문제점도 제기되고 있음.

정이 조기에 이루어져야 할 필요성이 있음.

- FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 신청은 6~7월에 이루어지고, 지급대상자는 10월 중순에 확정, 조정계수 및 지급단가가 10월 말에 확정됨.
- 시·도 및 시·군·구에서는 배정받은 예산을 집행하기 위해서 자체적으로 추경편성이 필요한데, 지자체가 자금을 배정받는 11월은 추경편성이 대부분 끝난 시점임.<sup>46)</sup>
- 일부 지자체에서는 중앙정부로부터 자금을 배정받기 전에 예산을 편성하여 당해연도 내에 지급하고 있으나, 그렇지 못한 지자체에서는 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 지급을 다음 해로 이월하는 불가피한 상황에 직면하는 경우가 종종 발생
- 지자체 사업담당자 설문조사 결과, 전체적인 사업절차를 단축하는 것이 가장 필요하다고 응답한 바 있음.

○ FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 신청서 접수를 홍보하기 위한 다양한 수단과 비용이 필요한데, 이를 위한 자금 배정이 효율적으로 이루어지지 못하고 있음.

- 일반적으로 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 신청이 시작되는 6월쯤에 행정비 목적의 예산이 지자체로 배정되는데, 품목에 따라 충분한 농가 수가 존재하지 않는 경우 지자체의 행정비 배정과 반납 절차로 인해 행정비 수령을 선호하지 않는 경향을 보임.
- 중앙정부에서 행정비 지급 시 행정비의 용도를 사무관리비로만 사용할 수 있도록 지정하고 있는데, 도서(島嶼) 지역의 경우 필요에 따라 출장 여비 등으로 활용하는 방안도 고려할 필요가 있음.<sup>47)</sup>

---

46) 지자체의 추경편성 시기는 지자체의 재정 여건에 따라 모두 다른 것으로 조사되었으며, 추경편성도 2~3회에 걸쳐 나누어 편성하고 있음. 지자체의 추경편성은 일반적으로 2월, 7~8월, 9~10월에 이루어지고 있으며, 심지어 12월 중순에 편성하는 지자체도 있는 것으로 조사됨.

라) 사후관리의 구체적 기준 및 체계적인 사후관리 시스템 부재

- 사후관리에서 가장 중요한 문제점은 폐업지원을 받은 농가와 해당 필지에 대한 사후관리 인력과 시간 부족, 사후관리 자료의 객관성과 연속성을 담보할 전산시스템 부재라고 할 수 있음.
  - 폐업지원 품목별 농가의 분포가 특정 지역에 집중된 경우 해당 농가뿐만 아니라 해당 농가가 보유하거나 임대한 다른 필지도 확인해야 하는 등 많은 시간과 인력이 소모되지만, 그에 따른 대책이 없는 상황임.
  - 타 직불제와 같이 사후관리 업무는 농업경영체 등록정보에 쉽게 접근할 수 있는 농산물품질관리원으로 이관하여 일관되고 효율적인 사후관리가 필요하다는 의견이 제시됨.
  
- 지자체 사업담당자는 1년 주기로 변경되는 가운데 폐업지원 농가의 사후관리 업무와 관련 자료의 인수인계가 담당자에 따라 상이하여 사후관리가 부실해질 가능성이 크다고 판단됨.
  - 사후관리카드를 비롯한 사후관리 업무 자료를 오프라인이 아닌 온라인에서 일괄적으로 관리할 수 있는 시스템 마련이 필요한 상황임.
  - 현재 행정정보시스템으로 사용되고 있는 새울 또는 농림사업정보시스템을 이용하여 사후관리가 가능하도록 개편할 필요성이 제기됨.
  
- 폐업지원제의 경우 사업장·토지·입목(立木)을 철거·폐기하는 경우에 폐업지원금을 지급하고 있는데, 일부 품목의 경우 철거·폐기에 대한 구체적 지침이 부족하다고 판단됨.

---

47) 농림축산식품부 내부자료(2019)에 따르면 행정비의 용도는 현지 조사 여비, 홍보비, 심사위원회 운영, 행정 서식 준비비로 명시되어 있음. 지자체 간담회 시 제기된 의견은 행정비 배정계획(안)의 세부 내용에 대한 인지 수준이 낮은 데서 발생한 것으로 판단됨.

- 원예·특작 품목의 경우 입목을 폐기하는 것을 원칙으로 하지만, 폐기의 범위에 대한 명확한 규정이 없는 상황임. 묘목과 성목의 구분이 뚜렷하지 않은 품목의 경우 해당 토지에서 잠시 옮겨 놓는 것만으로도 폐기로 인정될 수 있는 상황임.
- 폐업지원금을 지원받기 위한 자격에서 다른 경쟁력 제고 사업을 지원받았으면 보조금 환수 규정이 있지만, 사후관리에 따른 폐업지원금 환수에 대한 구체적인 기준이 없음.
- 폐업지원금 사업시행지침에 규정된 폐업지원금 환수를 위한 요건이 있으나 그 요건이 더 구체적이지 않고, 폐업지원금 환수 시에도 환수 금액에 대한 기준이 없음.
  - 폐업지원 이후 동일품목을 5년간 재배할 수 없지만, 소규모 농가의 경우 자가소비용으로 다시 재배하는 경우도 있는 것으로 조사됨.

## 5.6. 폐업지원의 풍선효과와 미흡한 구조조정 효과

- 폐업지원제도의 구조조정 효과는 품목의 특성에 따라 다르게 미치는 것으로 나타났고, 사후관리 기간(5년)이 지난 이후에는 품목의 수급 및 가격 동향에 따라 구조조정 효과가 퇴색될 수도 있다는 한계가 존재함.
- 한우의 경우 폐업지원 이후 가격과 한우 사육 농가의 소득이 상승하는 효과가 뚜렷했으며,<sup>48)</sup> 최근 지속적인 가격 상승으로 인해 한우를 재사육하고자 하는 농가가 많은 것으로 알려짐.
  - 반면, 포도의 경우 지속적인 수요 감소로 인해 포도 재배면적이 감소하던 상황에서 이루어진 폐업지원이었기 때문에 구조조정 효과가 오히려 반감

---

<sup>48)</sup> 2013~2014년 한우 폐업지원 당시에 한우 암소 감축 사업이 동시에 진행되었기 때문에 한우 산업의 구조조정 효과가 전적으로 폐업지원제의 효과라고 볼 수는 없음.

되는 결과가 나타난 바 있음.<sup>49)</sup>

○ 폐업지원 농가의 연령대는 대부분 60대 이상으로 고령이지만, 현실적으로 60대 농가일지라도 농가 경영안정을 위해서 영농을 포기하기가 쉽지 않기 때문에 작목을 전환하는 경우가 많음.

- 폐업농가들은 작목을 전환할 때 재배가 쉽거나 기존 작물과 재배방식이 유사한 품목을 선호하기 때문에 동일 부류로의 작목전환이 다수 발생하고 있음.

- 2016년 노지·시설포도와 블루베리 폐업지원 농가의 농업경영체등록정보를 분석한 결과, 같은 부류인 과실류로 작목을 전환한 비중은 노지포도 33.1%, 시설포도 33.9%, 블루베리는 31.6%로 나타남.

○ 폐업지원 수혜농가는 폐업 이후 대부분 타 작목으로 재배작목을 전환하지만, 현실적인 농가소득 창출이 필요함. 또한, 소수의 지자체 담당 공무원이 다수의 농업인에 대해 사후관리를 하고 있어, 사후관리가 어려운 점을 이용해 폐업지원 품목을 다시 재배하는 사례가 발생하고 있음.

- 노지포도와 시설포도의 경우 각각 81.9%와 72.6%의 재배면적이 폐업하였고, 그중 영농 포기 면적을 제외하면 신규로 포도를 재배하는 면적의 비중은 각각 7.6%와 10.3%에 이르는 것으로 나타남.

○ 폐업지원제는 폐업 이후 해당 농업인이 5년 동안 동일 품목을 재배하지 못하고, 동일 필지에서도 같은 기간 동안 동일 품목 재배가 제한됨.

- 지자체 담당 공무원은 해당 농업인과 필지에 대해 사후관리를 지속하여야 하지만, 인력과 시간 등의 부족으로 사후관리가 제대로 이루어지지 못할 가능성이 큰 것으로 판단됨.

---

<sup>49)</sup> 최근 샤인머스켓 품종의 수요 증가로 시설포도 재배면적은 유지되면서 생산량은 소폭 증가하는 추세를 보임.

## 5.7. FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 부정수급

- FTA 피해보전직불금과 폐업지원금을 신청하는 과정에서 FTA 이행에 따른 피해를 폭넓게 보전한다는 취지와 제출서류 등의 기준이 명확하지 않다는 점을 이용해 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금을 부정하게 수령한 사례가 다수 발생한 바 있음.
  - FTA 피해보전직불금과 폐업지원금을 부정한 방법으로 받은 사례는 실제 수혜 대상자인 농업인뿐만 아니라 담당 공무원을 대상으로도 나타나고 있어 제도운영의 투명성과 신뢰도 저하의 문제를 일으키고 있음.
  
- FTA 피해보전직불금과 폐업지원금을 부정한 방법으로 수령한 사례는 크게 다음의 4가지 유형으로 구분됨<표 4-43>.
  - 첫 번째, FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 신청이 공공기관에서 발급한 서류가 아니어도 생산지 소재 이장과 거주민의 확인만으로도 가능한 점을 이용해 제출서류를 허위로 작성한 사례가 있음.
  - 두 번째, FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 지급대상 면적을 실제 면적이 아닌 전체 면적으로 신청해 보조금을 과다 산정한 사례가 있음.
  - 세 번째, 폐업지원제에서 지원대상 품목을 완전히 폐기하지 않거나, 폐기 자체를 하지 않고서도 폐업지원금을 지원받은 사례가 있음.
  - 네 번째, 협정발효일 이전부터 생산에 이용된 필지만 폐업해야 하는 부분 폐업 금지 기준을 위반한 사례가 있음.

**표 4-33** FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 부정수급 사례 유형

구분		내용	비고
공통	협정발효일 이전 생산 기준 위반	· 생산지 소재 이장 및 거주자들로부터 '협정발효일 이전 생산사실확인서'를 허위로 작성	농업인
		· 생산 사실 자체가 없음에도 불구하고, 본인 또는 타인 명의의 농지를 이용해 '협정발효일 이전 생산사실확인서'를 허위로 작성해 피해보전직불금과 폐업지원금을 신청	농업인 공무원
	지급 대상 면적 과다 산정	· 지원 대상 품목의 실제 재배면적이 아닌 농지(필지) 전체 면적으로 신청서 작성	농업인
폐업지원제	폐업지원 품목의 불안 전 폐기 및 미이행	· 폐업지원금 신청 이후 폐업 지원 대상 품목을 그대로 재배하거나, 뿌리 윗부분만 제거하여 흙으로 덮어 완전 굴취하지 않음	농업인
		· 가족 명의의 농지(필지)에 대해 폐업지원 대상 품목을 폐업하지 않고 폐업지원금 수령	공무원
	부분폐업 기준 위반	· 협정발효일 이전부터 생산에 이용된 필지만 신청해야 함에도 불구하고, 지원 대상 품목이 식재된 전체 면적을 신청	농업인

자료: 농림축산식품부 내부자료.



## 제5장

# FTA 직접피해보전제도 관련 국내·외 사례





# 5

## FTA 직접피해보전제도 관련 국내·외 사례

### 1. 우리나라 무역조정지원제도<sup>67)</sup>

#### 1.1. 무역조정지원제도의 개요

○ 무역조정지원제도는 FTA로 인하여 피해를 입었거나 피해가 예상되는 기업 및 근로자를 지원하기 위한 FTA 국내보완대책의 하나로 2007년에 도입함.

- 근거법인 「자유무역협정 체결에 따른 무역조정지원에 관한 법률」(이하 ‘무역조정법’)은 애초 2006년 제정 당시 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」이었으나, 제조업뿐만 아니라 서비스업까지 지원대상을 확대하면서 법명을 변경함.

○ 도입 당시 산업통상자원부는 동 제도의 도입 배경으로 한·칠레 FTA 추진 과

<sup>67)</sup> 본 장의 내용은 최혜선·문기선(2014)을 발췌하여 작성함.

정에서 심각한 피해가 우려되었던 농수산업을 지원하기 위하여 2004년에 농림축산식품부가 「자유무역협정체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법」을 제정·시행하고 있음에 반하여 제조업 등의 분야에 관한 지원 법령은 부재한 상황임을 주장하였음.

- 자유무역협정의 이행으로 인하여 피해를 입었거나 입을 것이 확실한 제조업이나 서비스업을 경영하는 기업과 그 소속 근로자를 지원하기 위하여 산업통상자원부와 고용노동부가 공동으로 동 제도를 운영하고 있음.
- 산업통상자원부는 기업의 무역조정지원을 위해 2007년부터 2014년까지 총 1,575억 원의 예산을 마련하였으며 예산의 집행은 중소기업진흥공단의 무역조정지원센터에서 담당하고 있음.

## 1.2. 무역조정지원제도의 신청요건

- 산업통상자원부가 시행하는 무역조정지원사업은 융자 및 상담지원으로 이루어진 무역조정지원(무역조정법 제6조, 제8조, 제9조)과 경영안정 및 경쟁력 확보를 위한 상담지원(무역조정법 제5조의2)의 두 가지로 운영되고 있으며, 각 사업에 대한 신청요건은 상이함.
- 무역조정지원은 무역조정법 제6조의 아래 요건을 충족한 무역조정지원기업으로 지정된 기업에 대하여 행해짐.
  - ① 무역피해를 입었거나 입을 것이 확실할 것<sup>68)</sup>
  - ② 기업이 생산하는 상품 및 서비스와 같은 종류의 상품 및 서비스의 수입이나

---

<sup>68)</sup> 무역피해란 자유무역협정 상대국으로부터 수입증가로 인하여 심각한 피해를 입었거나 피해를 입을 것이 확실한 경우를 의미함.

- 그와 직접적으로 경쟁하는 상품 및 서비스의 수입(자유무역협정의 상대국으로부터의 수입으로 한정함)의 증가가 ① 요건(무역피해)의 주된 원인일 것
- ③ 해당 기업이 수립한 무역조정을 위한 계획이 기업의 경쟁력 확보에 적합한 것일 것
- 경영안정 및 경쟁력 확보를 위한 상담지원은 무역조정법 제5조의2에 따른 아래의 요건을 충족한 기업에 대하여 이루어짐.
- ① 무역피해를 입었거나 입을 것이 확실할 것
- ② 기업이 생산하는 상품 및 서비스와 같은 종류의 상품 및 서비스의 수입이나 그와 직접적으로 경쟁하는 상품 및 서비스의 수입(자유무역협정의 상대국으로부터의 수입으로 한정)의 증가가 ① 요건(무역피해)의 주된 원인일 것

### 1.3. 무역조정지원제도의 지원 절차

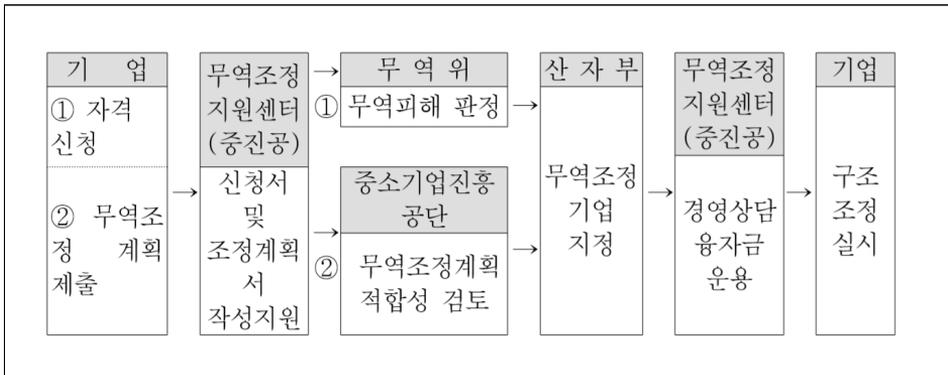
- 무역조정기업에 대한 지원을 위해 중소기업진흥공단에 무역조정지원센터를 두고 지정신청과 상담접수 등 실제 지원내용 집행을 담당토록 하고 있음.
- 무역조정지원기업으로 지정받으려는 자는 무역조정지원기업지정신청서에 무역피해사실입증서, 무역조정계획서를 첨부하여 제출하여야 함(신청기업의 요청이 있는 경우, 중진공이 제출서류 작성지원).
- 무역피해사실입증서에는 다음과 같은 사항이 자세하게 기재되어야 함.
- 기업개황 : 개요, 연혁, 관계회사, 경영진, 주주 현황
  - 무역피해에 관한 사항 : ① 무역피해 품목이 같은 종류의 상품인지 또는 직

접적 경쟁 상품인지에 대한 구체적인 내용 기재, ② 수입증가는 절대적 증가의 경우와 상대적 증가의 경우(국내 생산에 비하여 자유무역협정 상대국으로부터의 수입이 상대적으로 증가한 경우)를 나누어 기재, ③ 기업의 심각한 피해에 대한 증빙은 매출에 관한 사항, 생산에 관한 사항, 영업이익에 관한 사항, 가동률에 관한 사항, 고용에 관한 사항, 재고에 관한 사항으로 나누어 기재, ④ 수입과 기업의 심각한 피해와의 인과관계는 판매가격 현황, 기업의 경영지표 현황, 주요 거래처에 대한 납품현황, 수입 외의 요인이 기업 매출 및 생산에 미친 영향

- 최근 3년간 재무제표 : 감사보고서 또는 세무 신고한 재무제표

- 무역피해 유무에 대한 심의는 무역위원회가 담당하며, 피해가 입증된 기업에 대해서는 중소기업진흥공단이 무역조정 계획서의 적합성을 검토하고 최종적으로 산업통상자원부장관이 무역조정기업으로 지정함.

**그림 5-1** 기업 무역조정지원제도 절차



자료: 최혜선 외(2014).

## 글상자 1 우리나라 무역위원회와 무역조정지원제도에서의 심의 사항

### ◆ 연혁과 조직

- 1987년 7월, 대외무역법 제38조에 의거 설립(상공부 소속)
- 1989년 12월, 합의체 행정기관으로 변경
- 1990년 4월, 무역조사실 신설
- 2001년 5월, 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률(제35조)로 근거법 변경
- 무역조사실에는 무역구제정책과, 산업피해조사과, 덤핑조사과, 불공정무역조사과의 4개 과로 구성되어 있으며, 무역위원회는 총 9명(위원장 1명, 위원 8명)의 위원으로 구성

### ◆ 무역피해 심의 기간

- 무역피해 심의 기간은 30일이지만, 심의내용이 복잡하거나 신청인이 정당한 사유를 제시하여 심의 기간의 연장이 필요하다고 인정되는 경우에는 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있음.

### ◆ 무역피해 대상 기간

- 무역조정지원기업 지정 신청일 이전 2년의 범위에서 심각한 피해를 입었다고 주장하는 6개월의 기간 또는 무역조정지원기업 지정 신청일 이후 1년의 범위에서 심각한 피해를 입을 것으로 예상된다고 주장하는 6개월의 기간(피해발생기간)과 그 직전 연도의 동일 기간을 심의 대상 기간으로 함.
- 다만, 자유무역협정 상대국으로부터의 수입증가 여부 또는 그 수입증가와 신청기업이 입은 피해의 인과관계 여부를 심의하기 위하여 필요한 경우에는 피해발생 기간이 있는 연도로부터 소급하여 3년(피해발생기간이 있는 연도를 포함)의 기간을 심의대상 기간으로 할 수 있음.

### ◆ 무역피해 내용

- ① 피해발생 기간이 있는 연도로부터 소급하여 일정기간 동안 자유무역협정 상대국으로부터의 수입 금액 또는 물량이 절대적으로 증가한 경우 또는
- ② 피해발생 기간이 있는 연도로부터 소급하여 일정기간 동안 자유무역협정 상대국으로부터의 수입 금액 또는 물량이 같은 기간 국내 기업의 생산(서비스 공급) 금액 또는 물량과 비교하여 상대적으로 증가한 경우

### ◆ 수입증가와 무역피해의 인과성 판단

- ① 자유무역협정 상대국으로부터의 무역피해 품목 수입가격이 신청기업의 같은 종류 또는 직접적 경쟁 품목의 판매가격에 영향을 미쳤는지 또는 미칠것인지 여부
- ② 신청기업의 수요자 또는 거래처가 신청기업이 생산하는 무역피해 품목이 아닌 자유무역협정 상대국으로부터 수입되는 무역피해 품목을 대체함으로써 신청기업의 수요자 또는 거래처에 대한 납품물량 또는 서비스 제공횟수, 납품가격 또는 서비스 판매액에 변동이 있는지 또는 있을 것인지 여부
- ③ 자유무역협정 상대국으로부터의 무역피해 품목의 수입증가가 신청기업이 생산하는 무역피해 품목의 내수 판매에 영향을 미쳤는지 또는 미칠 것인지 여부

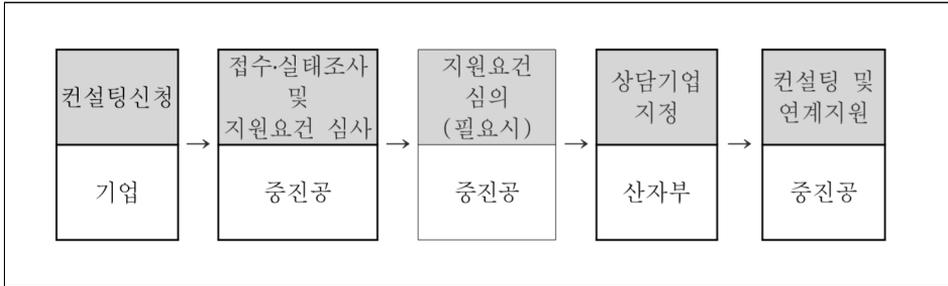
### ◆ 무역피해 조사단 구성

- 조사단은 ① 위원회의 소속 공무원, ② 해당 산업을 관장하는 관계중앙행정기관의 소속공무원, ③ 기업회계 분야의 분석에 공인된 자격을 가진 자, ④ 국제 통상관계나 해당 산업에 대한 연구 실적이 있는 정부출연연구기관(산업연구원), 무역조정지원센터 등의 임직원, ⑤ 기타 전문가로 구성
- 무역피해조사가 완료된 때에는 무역피해 조사보고서를 작성하여 위원회 회의에 상정함. 위원회는 무역피해 조사보고서를 심의하여 신청기업이 입은 피해가 무역피해에 해당하는지 여부 결정

자료: 산업통상자원부 무역위원회와 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 저자 작성.

- 경영안정 및 경쟁력 확보를 위한 상담 지원을 받으려는 자는 경영안정 및 경쟁력 확보를 위한 상담 지원 신청서에 피해사실 증명서를 첨부하여 무역조정 지원센터에 제출하여야 함.

**그림 5-2** 경영안정 경쟁력 확보를 한 상담제도 절차



자료: 최혜선 외(2014).

#### 1.4. 무역조정지원제도의 지원내용

- 무역조정법 제7조에 따라 무역조정지원기업에 대하여 무역조정에 필요한 자금·인력·기술·판로 및 입지 등에 관한 정보를 제공함.
- 무역조정법 제8조에 따라 무역조정지원기업에 대하여 중소기업창업 및 진흥 기금에서 다음의 자금을 융자할 수 있음.
  - 생산시설의 가동유지에 필요한 원자재 및 부자재의 구입자금, 사업전환 등 무역조정계획의 이행에 필요한 기술개발, 설비투자, 입지확보 및 인력훈련 등에 드는 자금, 구조조정 등으로 인한 일시적 자금수급 불균형을 해소하기 위한 경영안정화 자금, 정보화 관련 시스템 및 설비의 구입 또는 대체에 필요한 자금, 기술 사업화에 필요한 자금, 국내와 판로 개척에 필요한 자금
  - 무역조정지원기업으로 지정받은 자가 자금을 융자받으려는 경우 무역조정

지원기업으로 지정받은 후 3년 이내에 용자지원신청서에 조직인사재무현황 등 기업현황에 관한 자료, 최근 3년간 재무제표, 용자금의 사용계획서를 첨부하여 무역조정지원센터에 제출하여야 함.

- 무역조정지원센터는 용자지원의 타당성 평가 및 용자지원심의위원회의 심의를 거쳐 해당 기업에 대한 용자지원여부 및 금액, 지원조건 등을 결정함.

○ 무역조정법 제9조에 따라 해당 기업의 사업전환 등 무역조정계획을 이행하는데 필요한 경영·회계·법률·기술 및 생산 등의 상담에 관한 지원을 할 수 있음.

○ 경영안정 및 경쟁력 확보를 위한 상담지원과 무역조정지원 상담지원을 통합 운영하여 지원규모는 4억 원임.

- 상담지원은 상담지원신청서를 제출하여 증진공 심의위원회로부터 상담지원결정을 받은 기업에 해당되며, 지원내용은 무역조정계획 실행 및 무역피해 극복에 필요한 경영·기술 컨설팅비용으로 업체당 4,000만원 이내(소요비용의 80% 이내)를 지원함.

- 상담지원 분야는 경영·기술 소 분야 경영 및 기술(생산) 전반을 대상으로 문제가 되는 특정 분야(요소)에 대한 개선방안 도출 및 실행방안 제시, 생산관리, 품질관리, R&D, 영업, 마케팅, CRM, 인사관리, 재무관리, 원가관리, 유통·물류, 정보화, 각종 인증 등임.

○ 무역조정법 제10조에 의하면 기업구조조정조합 및 기업구조개선 사모투자전문회사가 무역조정지원기업에 투자하려는 경우에는 기업구조조정조합 및 기업구조개선 사모투자전문회사 출자금의 100분의 50 이내에서 자금을 출자 할 수 있음.

- 기업구조조정조합 및 기업구조개선 사모투자전문회사의 출자금 중 무역조

정지원기업에 대한 투자비율에 따라 자금 출자 비율을 달리함.

- 투자비율이 100분의 50 이상인 경우 출자금의 100분의 50이내, 투자비율이 100분의 30 이상 100분의 50 미만인 경우 출자금의 100분의 30 이내, 투자비율이 100분의 30 미만인 경우 출자금의 100분의 10 이내임.

○ 산자부장관은 다음의 경우에 무역조정지원기업의 지정을 취소하거나 지원을 중단할 수 있으며, 지원된 금액의 전부 또는 일부의 반환을 명하거나 100분의 10 이하의 금액을 추가하여 징수할 수 있음.

- ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 무역조정지원기업으로 지정을 받은 경우(필요적 지정취소)
- ② 지정요건에 적합하지 아니한 경우(필요적 지정취소)
- ③ 무역조정지원기업으로 지정받은 후 6개월 내에 무역조정계획을 실행하지 아니하는 경우
- ④ 3개월 이상 영업을 하지 아니하는 경우
- ⑤ 정당한 사유 없이 무역조정계획서, 무역조정계획의 완료보고서를 제출하지 않거나 산자부장관이 지시한 사항을 보고하지 않는 경우

○ 무역조정지원기업은 지정을 받은 날로부터 1년이 지난 후부터 3개월 이내에 산자부장관에게 무역조정계획의 착수보고서를 제출하여야 하고, 무역조정계획의 이행기간이 끝난 후 3개월 이내에 무역조정계획의 완료보고서를 제출하여야 함.

- 산자부장관은 무역조정지원기업에 대하여 무역조정지원기업의 무역조정계획의 이행상황 등 필요한 상황을 보고하게 할 수 있음.

- 무역조정지원기업은 무역조정계획의 이행기간(5년 이내의 기간) 동안 무

역조정계획 이행상황에 관한 보고서를 매 회계 연도 종료 후 3월 이내에 산자부장관에게 제출하여야 함.

○ 산자부장관은 무역조정계획의 이행상황을 확인하기 위하여 필요하면 소속 공무원으로 하여금 무역조정지원기업의 사무소, 영업소, 사업장, 공장, 창고, 그 밖에 필요한 장소에 출입하여 무역조정에 관한 서류, 장부, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 관계인에게 질문할 수 있음.

- 출입·검사 등을 할 때에는 검사일 7일전에 검사일시·검사이유 및 검사내용 등을 포함한 검사계획서를 검사대상자에게 알려야 함. 다만, 사전통지를 할 경우 그 목적을 달성할 수 없거나 긴급한 사정이 있다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니함.

○ 무역조정지원기업으로 지정받은 이후 6개월 이내에 무역조정계획을 실행하지 아니하는 경우, 보고명령에 따라 필요한 보고를 하지 아니한 경우, 허위로 보고한 경우 산자부장관은 무역조정지원기업에 대하여 이행촉구 또는 경고를 할 수 있음.

## 2. 미국 농업인을 위한 무역조정지원제도(TAAF)<sup>69)</sup>

### 2.1. 법적 근거와 예산

○ 미국의 TAAF는 북미자유무역협정(NAFTA) 체결을 앞두고 멕시코와 캐나다로부터의 수입증가가 과수·채소·축산농가에 피해를 줄 것으로 예측되는 상

---

<sup>69)</sup> 본 절의 내용은 이현근 외(2019)의 내용을 인용하여 작성함.

황에서 수입증가에 따른 농산물가격 하락 및 농가소득 감소의 피해를 보전하기 위해 도입됨.

- 미국은 입법을 통해 TAAF 운영을 위한 근거와 예산(2~5년)을 규정하고, 매 기간마다 TAAF의 효과를 점검하고 연장 여부(예산 승인 포함)를 논의하는 과정을 거치고 있음.

**표 5-1** 미국과 우리나라의 법적 근거 비교

구분	'02년	'04년	'07년	'09년	'11년	'12년	'15년
미국	무역조정 지원개혁법	-	-	미국경제회생 및 재투자법	무역조정 지원확장법	-	무역특혜확장법
	9천만 달러('02.10~'07.9), 9백만 달러('07.10~'07.12)			9천만 달러 ( '08.10~'10.9), 9백만 달러 ( '10.10~'10.12)	9천만 달러 ( '11.10~'13.9), 2,250만 달러 ( '13.10~'13.12)		9천만 달러 ( '14.10~'21.9)
한국	-	자유무역협정 이행에 따른 농업인등 지원에 관한 특별법(예산안 미제시)					

자료 : CFR; McMinimy(2016); 국가법령정보센터.

○ 미국 TAAF의 법률 제정 역사를 보면 다음과 같음<표 5-1>.

- 무역조정지원제도(TAA)는 1962년 무역확대법(Trade Expansion Act)이 제정되는 과정에서 처음 도입되었으며, 1974년 무역법(Trade Act)을 통해 현재의 무역조정지원제도와 유사한 틀이 마련되었음.
- 2002년에는 무역조정지원개혁법(Trade Adjustment Assistance Reform Act, TAARA) 제정으로 농업인을 위한 무역조정지원제도가 운용되었음.
- 2009년에는 미국경제회생·재투자법(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)에 따라 주요 내용이 대폭 개정되었음.

○ 미국 TAAF에서는 예산법률주의에 따라 각 법에서 예산규모와 적용시한을 정함으로써 예산 집행의 불확실성을 제거하고 있음.

- 2002년 무역조정지원개혁법(TAARA), 2009년 미국경제회생·재투자법(ARRA), 2011년 무역조정지원확장법(Trade Adjustment Assistance Extension Act, TAAEA), 2015년 무역특혜확장법(Trade Preferences Extension Act, TPEA)으로 매년 9천만 달러를 집행할 수 있도록 근거를 마련함.
- 2002년 무역조정지원개혁법에 따라 2003 회계연도부터 2007 회계연도까지 연간 9,000만 달러를 승인하였으나 집행률은 평균 10.4%로 낮았음.

표 5-2 미국 TAAF 지원내역

단위 : 명, 백만 달러

회계연도	TAAF 수혜자	예산	지원액				집행률 (%)
			현금지원	기술교육	행정비용	소계	
FY 2003	-	90	0.0	3.6	2.6	6.2	6.9
FY 2004	4,512	90	12.6	0.8	2.9	16.3	18.1
FY 2005	3,686	90	14.4	4.1	2.4	20.9	23.2
FY 2006	208	90	0.7	1.0	1.6	3.3	3.7
FY 2007	-	90	0.0	0.0	1.0	1.0	1.1
FY 2008	-	9	-	-	-	-	-
소계	8,406	459	27.7	9.5	10.5	47.7	10.4
FY 2009	-	90	0.0	17.6	7.5	25.1	27.9
FY 2010	4,529	90	61.5	16.4	1.7	79.6	88.4
FY 2011	5,713	22.5	19.6	0.0	2.9	22.5	100.0
소계	10,242	202.5	81.1	34.0	12.0	127.2	62.8
총계	18,648	661.5	108.8	43.5	22.5	174.9	26.4

자료: Jurenas(2012), McMinimy(2016).

○ 이렇게 낮은 예산 집행률은 2009년 TAAF 개정(지원방식 변경) 근거의 하나로 작용하였음.

- 2009년 미국경제회생·재투자법(ARRA)에 따라 2009년과 2010년에 각각 9,000만 달러, 2011년 1/4분기에 2,250만 달러의 예산이 승인되었으며, 2009년부터 2011년 1/4분기까지 TAAF 예산 2억 250만 달러 중 1억 2,720만 달러가 집행되어 개정전보다 예산 집행률이 대폭 상승했음(10.4% → 62.8%).

- 그러나 이 과정에서 예산법률주의의 또 다른 특성이 나타나기도 했음.
  - 즉, 2011년에 제정된 법은 2012~2014년 1/4분기(회계연도)까지 적용되지만 의회의 세출법 미승인으로 TAAF를 실행하지 못했고, 행정부의 TAAF 운영 권한도 2013년 12월 31일에 만료되었음.
  - 마찬가지로 2015년에 제정된 법은 2015~2021년(회계연도 기준)까지 적용되지만, 의회의 세출법 미승인으로 TAAF가 운용되지 못하고 있음.
- 미국은 행정부가 「FTA 농어업법」에 근거해 투자 계획을 수립하고 의회에 승인을 받는 구조를 가지고 있으나, 우리나라는 미국과 같이 매년 일정 규모의 FTA 직접피해보전제도 예산이 보장되는 것이 아니라, 그 당시 상황과 재정 여건에 따라 매년 변동될 가능성이 있음.

## 2.2. 제도 운영기관

- 미국의 경우 많은 권한을 다양한 소속기관에 이양하여 역할을 분담하는 동시에 일관된 업무 처리시스템을 유지하고 있는 것이 장점이라고 판단됨. 특히, 미국 농무성 소속기관이 아닌 대학 소속기관 및 지역별 교육센터와의 협력을 통해 농업인의 교육·훈련을 통한 사업 재기에 큰 방점을 두고 있음.
  - 먼저, 미국 TAAF는 농무성 산하 해외농업청(FAS)을 중심으로 경제연구소(ERS), 신청심의위원회(PRC),<sup>70)</sup> 농업지원청(FSA), 국립식품농업연구소

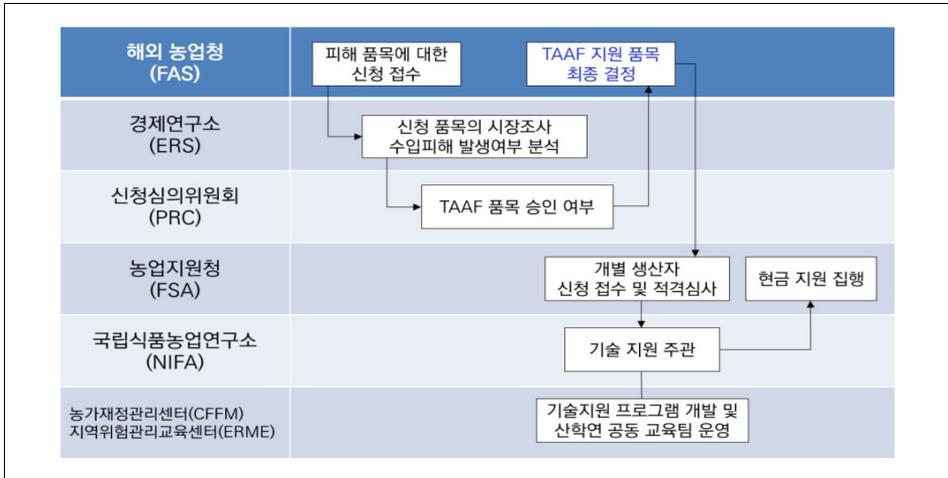
---

<sup>70)</sup> 신청심의위원회(Petition Review Committee, PRC)는 미국 농무부 최고 경제담당관(representatives of The Office of the Chief Economist), 농업 진흥청 대표자(Representative of The Farm Service Agency), 농업 마케팅 서비스 대표자(Representative of The Agricultural Marketing Service)와 해외농업지원청 대표자(Representatives of Foreign Agricultural Service)로 구성됨(한석호 외 2015).

(NIFA) 등이 참여하여 각자의 역할을 수행하는 방식으로 운영됨.

- 해외농업청(FAS)은 TAAF 신청서의 접수, 지원 적격 여부의 심사 및 판정 업무를 수행하는 등 TAAF 사업시행 전반을 총괄하고 있음.
- 경제연구소(ERS)는 시장조사를 통해 청원 품목의 가격이 실제로 하락했는지를 분석한 결과를 신청심의위원회(PRC)에 제공하고, 신청심의위원회(PRC)는 경제연구소(ERS)의 분석 결과와 생산자그룹의 청원신청서 내용 및 면담내용을 통합적으로 심사해 해외농업청(FAS)에 심의의견을 제출함.

**그림 5-3** 미국 TAAF 추진 체계(2009년 이후)



자료: GAO(2012); Shannon et al.(2015) 수정 후 재인용.

○ 해외농업청(FAS)이 신청심의위원회(PRC)의 심의의견을 바탕으로 생산자그룹의 청원서 인증 여부를 공고하면, TAAF 지원품목(생산자그룹의 청원이 인정된 품목)을 생산한 농업인은 농업지원청(FSA)에 현금지원을 신청하고 적격 여부를 판정받은 후 교육·훈련의 기술지원과 현금지원을 받게 됨.

## 2.3. 지원요건 및 수혜자격

### 2.3.1. 지원요건

○ 미국은 소규모 생산자 단체 주도로 TAAF 제도가 운영되는 동시에 지원 품목 선정 기준을 완화해 농업인의 수혜 가능성을 높였지만, 우리나라는 정부 주도로 FTA 직접피해보전제도를 운영하면서 엄격한 지원요건을 유지하고 있음.

- 먼저 미국 TAAF에서는 세 명 이상의 생산자(생산자그룹)가 수입증가로 자신들이 생산한 농수산물 가격이 하락했다고 판단되면 해외농업청에 현금 지급을 받기 위한 청원서를 제출(신청)할 수 있음.
- 해외농업청은 청원 품목의 가격(국가 평균), 생산량, 생산액, 현금수입(이상 그룹 평균) 중 어느 하나가 과거 3개년 평균 대비 15% 이상 감소했는지, 수입량은 과거 3개년 평균보다 증가해서 가격·생산량·생산액·현금수입 감소에 중대한 영향을 끼쳤는지를 검토함.

**표 5-3** 미국과 우리나라의 지원요건 비교

구분	요건 1	요건 2	요건 3	요건 4	
미국	2009년 이전	가격이 과거 5개년 평균의 80%보다 하락	수입량 증가가 가격하락에 중요하게 영향	-	
	2009년 이후	가격이 과거 3개년 평균의 85%보다 하락	(또는) 생산량이 과거 3개년 평균의 85%보다 감소	(또는) 생산액이 과거 3개년 평균의 85%보다 하락	수입량 증가가 가격 등의 하락(감소)에 중요하게 영향
한국	직불금	총수입량이 직전 5개년 올림픽 평균보다 증가	FTA 체결국 전체 수입량이 직전 5개년 올림픽 평균 (수입피해발동계수 고려)보다 증가	가격이 직전 5개년 올림픽 평균의 일정 비율보다 하락	-
	폐업 지원금	재배·사육 기간이 2년 이상	(또는) 투자 비용이 커서 단기에 회수 불가능한 경우	-	-

자료: CFR; McMinimy(2016); 국가법령정보센터.

### 2.3.2. 지원대상 농산물 범위

- 지원대상 농산물의 범위에서 미국은 2단위 HS code로 제한하지만, 해당 2단위 HS code 내의 모든 유형을 포함함.
- 무역법에 따른 미국연방규정집은 TAAF 지원대상 농수산물의 범위를 15개 2단위 HS code(01, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 10, 12, 14, 23, 24, 41, 51, 52)에 속하는 모든 유형의 상품으로 정하고 있음.
  - 다만, 수입량 요건을 검토하기 위해 농업인(생산자그룹)이 신청한 품목과 동종(동일한 HS code; 본질적으로 동일하거나 고유한 특성을 보유) 또는 직접경쟁(상업적 목적하에 동등; 용도가 같으며 교환이 가능)이 가능한 수입 품목으로 한정하고 있으며, 실제로도 이들 15개 code는 신선 및 자연 상태, 또는 단순처리된 농수산물만을 포함하고 있음.

표 5-4 미국과 우리나라의 농산물 범위 비교

구분	미국(2009년 개정 이후)	한국
〈법〉	이 절에서 (1) 농산물의 개념은 다음을 포함한다. ㉠ 낱 것 또는 자연 상태의 농산물(가축 포함) ㉡ 농산물 내의 모든 상품 유형 ㉢ 야생에서 포획하여 양식하는 수산물	「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」 부속서 1.가.의 「농업에 관한 협정」 제2조에 따른 품목으로서 제10호의 수산물이 아닌 것
〈시행령·사업시행지침〉	농산물은 미국 HTS(Harmonized Tariff Schedule)의 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 14, 23, 24, 41, 51, 52의 낱 것 또는 자연 상태의 상품을 의미한다.	- 농업인 등 및 생산자 단체가 농림축산식품부장관이 정하는 기간 내에 피해보전직접지불금 지원대상 품목으로 선정해 줄 것을 농림축산식품부 장관에게 신청하여 농림축산식품부장관이 조사·분석을 지시한 품목 - 농림축산식품부장관이 정한 모니터링 품목

주: 미국의 법 조항은 'U.S. Code Title19, Chap.12. SubchapII, Part 6 § 2401', 시행령·사업시행지침 규정은 'CFR Title 7, Subtitle B. Chap. XV, Part 1580§ 1580.102'에 제시되어 있음.

자료: CFR; McMinimy(2016); 국가법령정보센터; 농림축산식품부(2019b).

### 2.3.3. 농업인 수혜자격

○ 농업인 수혜자격에 있어서 미국의 경우는 지원대상 품목 선정 기준과 별도로 농업인 수혜 자격을 구분해 실질적인 가격하락의 피해를 입은 농업인을 지원하는 반면, 우리나라는 지원대상 요건을 충족하는 품목을 관련 FTA 발효 이전부터 생산한 모든 농업인에게 수혜자격을 부여하고 있음.

- 미국의 TAAF에서 농업인 수혜자격은 과거 1년 이상 TAAF 지원대상 품목을 생산했으며, 해당 품목의 농가 생산량이 감소하거나 농가판매가격(또는 해당 지역의 평균가격)이 하락했음을 증명한 농업인으로 한정함. 또한, 여타 TAA의 혜택을 받지 않았음을 증명하는 등 중복지원을 배제하고 있음.
- 2009년 TAAF의 수혜자격에는 전년 대비 순농업소득 감소에 대한 증명이 제외된 대신, 과거 3년 평균 조정총소득이 농업소득 75만 달러, 비농업소득 50만 달러를 초과할 경우 TAAF 지원자격이 상실됨.

표 5-5 미국과 우리나라의 농업인 수혜자격 비교

구분	미국(2009년 개정 이후)	한국
지원 자격 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청자는 품목이 발동되기 이전의 3년간의 유통연도 기간 중 적어도 1년 이상 발동 품목을 생산함을 증명</li> <li>- 해당 품목의 생산량(유통연도 기준)이 발동되기 전 가장 최근 유통연도의 생산량에 비해 감소하였거나 해당 품목의 가격이 최근 3년의 유통연도 기간 동안의 생산자 판매가격 또는 그 지역의 평균가격보다 낮음을 증명</li> <li>- 농업 관련 다른 품목에 대해 TAAF 혜택을 받지 않았거나 기업, 근로자 TAA 현금보조를 받은 경험이 없는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업경영체로 등록한 자</li> <li>- 지원대상 품목을 해당 협정발효일 이전부터 생산한 자</li> <li>- 자기의 비용과 책임으로 지원대상 품목의 재배·사육 등을 직접 수행한 자</li> <li>- 해당 연도에 지원대상 품목을 판매하여 가격하락의 피해를 입은 자</li> </ul>
소득 제한 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직전 3개년 평균 조정총소득(Total Adjusted Gross Income)이 농업소득으로 75만 달러 또는 비농업소득으로 50만 달러를 초과한 경우는 농업인 TAAF 신청자격 상실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FTA 피해보전직불금 : 없음</li> <li>- 폐업지원금 : 신청연도 직전 5년간 전국 가구소득 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균치 이상이면 지원 자격 상실</li> </ul>

자료: GAO(2006, 2012); 한석호 외(2015).

○ 농업인 수혜자격에서 두 번째 큰 차이점은 미국 TAAF에서는 지원대상으로 선정된 품목이 다음 해에 다시 선정될 경우 기존 수혜농가는 재신청할 수 없도록 변경됐지만, 우리나라는 피해보전직불금의 경우 매년 신청하여 지원받을 수 있도록 제한을 두지 않고 있음.

- 미국은 2009년 이전에는 생산량과 연계된 현금지원 방식이었기 때문에 전년도 지원대상 품목이 다시 선정되더라도 해당 품목을 생산한 농가는 재차 신청할 수 있었으나<sup>71)</sup>, 2009년 이후에는 기초기술지원과 집중기술지원을 평생 한 번만 지원하도록 규정하였음.

- 반면, 우리나라는 해당연도의 지원대상 품목을 생산하고 일정한 지원자격을 갖춘 농가라면 매년 FTA 피해보전직불금을 지원받을 수 있음.

## 2.4. 지원내용과 사업평가

### 2.4.1. 지원내용

○ 미국 TAAF와 우리나라 FTA 직접피해보전제도의 지원내용을 비교해 보면, 미국은 현금지원(cash benefit) 중심에서 기술지원(technical assistance)과 사업계획(business plan) 수립 중심으로 변경해 농가의 실질적인 영농재기과 성장을 도모하는 반면, 우리나라는 직불금과 폐업지원금을 통한 단기적 피해보상 위주의 현금지원 방식을 유지하고 있음.

- 미국은 2009년 이전에는 기술교육 지원과 가격차 보상방식의 현금 지급을 병행하였음.<sup>72)</sup> 현금지원을 받고자 하는 신청인은 의무적으로 국제교역과

---

71) 여지·연어(FY '04~'05), 포도(콩코드종, FY '05~'06), 새우(FY '04~'05, FY '10~'11)가 연속해서 TAAF 지원대상 품목으로 선정된 바 있음.

72) 미국의 현금지급액은 우리나라 FTA 피해보전직불금 산출방식과 비슷하게 다음의 가격차 방식인

사업개선에 대한 기초교육(basic curriculum)을 받았고, 집중교육(intensive curriculum)은 선택사항이었음.<sup>73)</sup>

- 2009년 이후에는 농산물 수입증가에 대응하기 위한 경쟁력 제고를 목적으로 품목별로 더욱 전문화된 기술교육을 지원하며, 초기 사업계획(initial business plan)과 장기 사업계획(long-term business plan)을 수립해 정부로부터 승인받도록 하였음.<sup>74)</sup>

표 5-6 미국과 우리나라의 지원내용 비교

구분	미국(2009년 개정 이후)	한국
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초기(initial) 오리엔테이션 및 집중(intensive) 기술지원</li> <li>- 농업인이 품목 생산 경쟁력을 갖추기 위한 수강 과정을 제공(선정된 품목별 맞춤형 과정 수립, 강좌는 온·오프라인을 통해 수강 가능)</li> <li>- 초기 사업계획이 승인되기 위해서는 농업인이 수강 과정을 통해 얻은 기술을 사업계획에 반영하고, 그러한 기술이 농업인의 상황에 어떻게 적용되는지 입증 필요</li> <li>- 장기 사업계획의 승인기준 명시, 장기 사업조정계획 개발이 승인된 농업인만 일대일 비즈니스 계획 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피해보전직불금 : 재배면적 × 전국평균단수 × (5개년평균 가격 × 90%) × 95% × 조정계수 (지원한도 : 농업인 3.5천만원, 법인 5천만원)</li> <li>- 폐업지원금 : 순수익 × 3년</li> </ul>
현금 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초기 사업계획 자금으로 최대 4천 달러 지원</li> <li>- 장기 사업조정계획 자금으로 최대 8천 달러 추가 지원</li> </ul>	

자료: GAO(2006, 2012); 한석호 외(2015).

[연간 실제생산량 × 0.5 × {(0.8 × 5개년 평균가격) - 당해연도 평균가격}]으로 산출되며, 현금지원 한도액은 최대 1만 달러로 제한됨.

- 73) 대면, 온라인 등 워크숍을 통해 이루어지는 기초교육(초기 6개월 이내)과 일대일 컨설팅을 중심으로 한 집중교육을 포함한 전체 기술교육 지원 기간은 총 2년으로 한정됨. 전체 신청인 1만 3천 명 중에서 8천 명이 현금지원(기초교육 이수)을 받았고, 그중에서 2/3 정도의 수혜자가 집중 교육을 수료함. 한편, 농가당 평균 현금지원액은 2004 회계연도에 1,605달러, 2005 회계연도에 2,520달러 수준에 그쳤는데, 현금지원을 받은 8천 명 중에서 1천여 명만 최대치인 1만 달러를 지원받음.
- 74) 기술교육은 초기기술지원과 집중기술지원으로 구분되는데, 초기기술지원(6개월 이내)은 생산 및 마케팅 개선과 작목 선택에 관한 내용이 주를 이루고, 집중기술지원은 경쟁력 강화를 위한 연속적인 강의와 일대일 컨설팅 중심으로 이루어짐. 초기사업계획에는 초기 기술지원을 통해 익힌 기술과 그것이 실제 생산 환경에 어떻게 적용될 수 있는지를 반드시 포함해야 하며, 장기 사업계획에는 변화하는 시장 여건에 적응하기 위한 단계, 농업노동력 고용과 장기 사업계획 실행을 위한 충분한 자원에 대한 설명이 포함되어야 함.

- 특정 품목의 생산량과 연계된 가격 차 보상을 폐지하는 대신 사업계획 수립·승인과 영농개선 목적을 위한 착수자금(seed money)<sup>75)</sup>의 현금지원 방식으로 변경됨에 따라, 재정지원의 타당성과 효율성이 제고됨과 동시에 농가당 보상 수준(수혜실적)도 높아졌음.<sup>76)</sup> 이뿐만 아니라 WTO 농업협정의 감축대상 보조 유형인 특정 품목의 생산량을 기반으로 한 보조금 지급 대신 농업인의 경영 활동 전반에 대한 개선계획을 지원하는 허용보조 유형으로 변경되어 WTO 규정에도 자유로울 수 있게 되었음.

#### 2.4.2. 사업평가

- 미국은 TAAF 사업 종료 후에 성과지표 측정과 수혜자 설문조사를 통해 다면적인 사업평가를 시행하는 반면, 우리나라는 성과지표 측정만 이루어짐.
  - 미국은 2006년 USDA의 위험관리교육센터(Western Center for Risk Management Education)와 워싱턴 주립대학교, 2012년 국가식량농업연구소(NIFA)와 미네소타 대학의 농가경영관리센터 주관으로 설문조사를 실시했음.
  - 2006년 설문조사에 따르면 응답자의 60~85%가 기술교육 수준에 만족한다고 했으며,<sup>77)</sup> 절반 이상의 농가가 기술교육이 의미 있었다고 응답했음. 또한, 응답자의 80%는 현금지원 수준에 대해 만족한 것으로 나타났음.
  - 2012년 설문조사에서는 응답자의 56%가 기술교육 내용에 만족한다고 응

<sup>75)</sup> 미국의 착수자금(seed money) 성격의 현금지원은 우리나라의 작목전환 기간 동안 농가소득을 보전해주기 위한 폐업지원제도와 비슷한 성격이라고 볼 수 있음.

<sup>76)</sup> 2009년 이전에는 지원 대상자의 실제 생산량과 연계한 공식을 통해 1만 달러의 한도 내에서 현금을 지원했으나, 2009년 이후에는 초기 및 장기 사업계획 수립과 승인 여부에 따라 최대 1만 2천 달러의 현금을 지원함.

<sup>77)</sup> 응답자의 20~40%는 타작목 선택을 위한 평가방법과 사업을 개선하기 위한 창의적이고 혁신적인 전략마련 방법 등에 대한 기술교육 수준이 부적절하다고 응답함.

답했고, 초기사업계획에 대해서는 57%의 농가가 실제 사업 운영에 도움이 되었다고 응답하였음.<sup>78)</sup>

○ 성과지표는 미국의 경우 2009년부터 각 사업 추진단계별 참여 농가 수와 품목별 지원액을 측정하며, 구체적으로 ① 초기 오리엔테이션 참여 농가 수, ② 기초기술지원 참여 농가 수, ③ 초기사업계획 승인 농가 수, ④ 장기사업계획 승인 농가 수와 ⑤ 품목별 지원액임.

- 우리나라 피해보전직불금의 성과지표는 [(당해연도 평균가격 + 지급단가) / 기준가격]으로 산출되는 가격지지율, 폐업지원제의 경우 폐업 전 농가당 평균 재배면적 대비 폐업 후 농가당 평균 재배면적으로 산출되는 규모화 효과 증감률을 측정하고 있음. 이는 폐업지원제도 목적의 하나인 경영안정 효과를 측정하지는 못하고 있으므로, 앞으로는 품목별 또는 농가별 소득안정 효과를 측정할 수 있는 지표 개발이 필요함.

### 3. 호주 감귤 및 낙농 구조조정<sup>79)</sup>

#### 3.1. 감귤산업 농정개혁과 지원

○ 호주의 감귤산업은 냉동농축오렌지주스 부분을 무역장벽(높은 관세 등) 및 세금감면 등의 정책을 활용하여 보호함으로써 고소득을 보장해 왔음.

- 그러나 1988년부터 관세를 8년에 걸쳐 점차 낮추어 왔고, 이에 따른 농축

---

<sup>78)</sup> 농업인 무역조정지원제도를 개선하면서 지원대상 품목을 선정하기 위한 요건은 완화되었음에도, 초기 및 집중기술지원과 초기 및 장기사업계획 수립 등 실제 현금지원을 받기 위한 조건이 이전보다 까다로워졌기 때문에 2009년 이전보다 만족도가 소폭 낮아진 것으로 보임.

<sup>79)</sup> 본 절의 내용은 정호근·오내원(2008)의 내용을 발췌하여 작성함.

오렌지주스의 국제가격 하락으로 오렌지 농가와 가공업자의 소득은 큰 위협에 직면하게 되었음.

- 생산자들은 정책개혁이 점차 진행됨에 따라 개혁의 영향을 한꺼번에 받지는 않았지만, 계속되는 소득 감소로 추가대책을 요구하게 되었음. 이에 정부는 840만 호주달러 규모의 지원대책을 8년간의 관세 감축 기간의 후반부에 시행하였음.
- 지원대책은 개별 농가들의 의사결정에 영향을 주어 감귤산업의 경쟁력을 끌어올리기 위한 간접지원방식이며, 소득 보전 등의 직접 지원은 이루어지지 않았음.

○ 감귤산업에 대한 정책개혁의 완성은 1996년에 이루어졌으며, 냉동농축오렌지주스의 계속된 국제가격 하락으로 추가 지원에 대한 필요성이 제기되었으나 시행되지는 않았음.

### 3.1.1. 감귤부문 농정개혁

○ 1988년 7월 정부는 수입규제를 점차 줄여가겠다는 계획을 발표하며 관세율을 35%로 조정하였으며, 정책개혁에 따라 1996년까지 8년 동안 관세율을 5%로 낮추기로 하였음.

- 오랜 기간의 점진적인 개혁은 산업이 필요로 하는 조정 기간을 보장해주는 의미가 있으며, 정책개혁이 발표된 1988년에 감귤산업에 대한 실질 지원율이 22%였고, 1996년에는 3% 이내까지 감소하였음.
- 감귤 부문 농정개혁은 국제무역 협상과는 별개로 정부에 의해 단독적으로 추진되었으나, 추후 UR(Uruguay Round) 협상 결과에 따른 호주 의무 이행사항의 일부로 인정되었음.

### 3.1.2. 감귤산업에 대한 조정지원(Adjustment Assistance)

- 냉동농축오렌지주스 국제가격이 하락하는 시기에 관세율을 낮추는 개혁이 진행됨에 따라 생산자들의 금융 압박에 대한 우려가 더욱 커졌음.
  - 개혁 기간 동안 냉동농축오렌지주스의 수입은 급증하였고, 냉동농축오렌지주스로 사용하는 과일 가격은 수입가격의 하락과 동반 하락하였음.
  - 생산자들은 일련의 진행 상황 속에서 정부의 조정지원을 요구하였지만, 정부는 현재 상황이 생산자에 대한 직접 지원을 정당화할 정도는 아니라고 판단하였음.
  - 정부는 생산자가 장기적인 세계 교역조건과 시장 상황의 변화에 적응하지 못하면서 금융 압박에 직면하게 되었고, 농산업 투자에 있어서 시장 상황의 변화로 초래된 수입 감소는 당연히 수반되는 위험 일부분으로서 정부가 조정지원을 제공할 충분한 이유는 되지 못한다고 보았음.<sup>80)</sup>
  
- 1994년 12월 정부는 지원의 필요성에는 동의하지 않았지만 계속되는 생산자의 지원요청을 일부 수용하여 감귤시장발전프로그램(Citrus Market Development Program: CMDP)을 시행하기 시작하였음.
  - 5년 프로그램으로 원활한 조정과 국제 경쟁력 향상을 도모하여 장기적 성장궤도에 진입하도록 돕는 것을 목적으로 하고 있음. 세부적으로는 신선과일 수출의 증가를 권장하여 감귤산업의 수익률 제고를 달성하고자 하였음.

---

<sup>80)</sup> 다른 산업에서 소규모 자영업자들도 이 정도의 사업위험은 가지고 있으며, 시장 상황이 악화하였다고 해서 지원을 받는 것은 아니기 때문임.

**표 5-7** 감귤시장 발전 프로그램(CMDP)의 사업별 예산

단위: 백만 호주달러

사업	예산
품질개선	0.8
국내 신선주스 소비증대	1.3
수출확대와 시장접근	4.0
생산과 마케팅의 유기적 연계를 통한 공급체인 효율성 제고	2.1

자료: Harris(2005).

○ CMDP는 감귤산업에 간접지원을 제공하는 일시적 프로그램으로 예산은 모두 820만 호주달러며, 지원 대상은 생산자를 포함하여 가공, 포장, 수출업자까지이고, 지원 분야는 수출증대, 국내 신선주스 소비증대, 냉동농축주스 시장 의존율 감소와 관련된 투자에 한함.

- CMDP는 농가 대상의 직접 지원 대신에 컨설턴트나 마케팅전문가와 같은 자문 서비스 공급자를 지원하여 그 혜택이 생산자에게 전해지도록 하였음. 농가가 수종을 발렌시아에서 네이블로 바꾸도록 유도하고, 경쟁이 심한 농축주스시장 의존도를 줄이고, 농장 경영의 선진화 촉진이 주 내용임.

○ 한편 CMDP 시행 전부터 구조조정 목적으로 다른 간접지원제도가 운영되고 있었음. 생산자들은 구조조정 지원을 목적으로 농촌파트너십 프로그램(RPP)에 지원할 수 있었음.

- 1995년에는 지역경제를 증진할 목적으로 12개의 RPP가 운영되었고, 감귤산업은 그중 3개 부문에 지원할 수 있었음. 이 3부문 RPP를 통해 누적된 지원금 2천만 호주달러에서 감귤 농가들이 받은 총 지원금액은 10%에 해당하는 2백만 호주달러 정도임.

**표 5-8** 감귤산업이 지원 가능한 농촌파트너십 프로그램

단위: 백만 호주달러

구분	주요 내용	기간	총액
킵스타트 RPP	- 관개시설 개선, 신규농장 개발, 규모 제한	1999.5.~2001.5.	10.1
리버랜드 RPP	- 관개시설 개선, 신규농장 개발, 규모 제한	1999.3.~2002.12.	5
파워팩트 RPP	- 신규농장 개발, 규모 제한 없음	2001.7.~2004.7.	5

주: 킵스타트는 Kickstart Sunraysia RPP, 리버랜드는 Riverland RPP, 파워팩트는 MIA PowerPACT RPP에 해당함.

자료: 정호근·오내원(2008).

○ 세부내용은 사업별로 달랐지만, 일반적으로 비즈니스 계획 수립, 교육 이수, 농가 구조조정의 활동에 금융지원을 하였음.<sup>81)</sup>

- 비즈니스 계획 수립은 RPP 지원을 위한 선행조건에 해당하여 농장 수익성, 농장경영주의 개인적 능력 수준, 농장 재정 여건 개선 방법 등이 포함됨.
- 세 가지 RPP 모두 생산성과 수익성 제고를 위한 농장개선에 자금을 지원하는데, 감귤 생산자에 대해서는 수종교체나 새로운 수확 기술의 도입에 대해서도 지원을 하였음. 킵스타트와 리버랜드는 관개시설 개선에 대해서도 지원을 하였음.

○ 킵스타트와 파워팩트는 농지구매를 위한 자금도 지원하는데, 킵스타트는 15ha까지 농지구입비의 50%에 해당하는 자금을 융자해 주었고 파워팩트는 농장 규모 제한 없이 2년간 매년 2만 호주달러까지 지원함.

- 킵스타트 RPP는 8~25ha 규모 농가로 자격 제한이 있으며, 처음 2~4ha에 해당하는 농장의 재개발하는 데 소요되는 자금에 대해 2만 호주달러까지 보조를 하였음.
- 파워팩트 RPP는 규모에 대한 자격 제한이 없는 대신 같은 목적에 대해

81) 기본적으로 RPP 지원은 해당 지역에 있는 모든 농가를 대상으로 지원된 제도임.

1,500 호주달러까지 자금 지원을 하였음. 두 경우 모두 지원금이 총 재개발비용의 25%를 초과할 수 없었음.<sup>82)</sup>

- 이외에도 프로그램별로 추가적인 지원이 있어 키스타트는 교육비 지원을, 리버랜드는 수출 마케팅 활동과 관련하여 5천 호주달러까지 전체 비용의 90% 내에서 지원하였음.

○ 프로그램별로 정해진 예산 대비 많은 농가의 지원으로, 프로그램 신청 농가는 자금 지원의 필요성을 설득력 있게 설명하고 RPP 지원을 통해 더욱 수익성 높은 사업으로 이끌고 갈 수 있다는 것을 보여줄 수 있어야 했음.

- RPP는 AAA 프로그램의 일반 지원사업과 유기적으로 연계하여 시행되도록 고안되었음. 예를 들어 감귤 농가가 키스타트를 통해 교육비 지원을 받았으면 팜비스(FarmBis) 교육 보조에 지원할 수 없음.
- 또한, 생산자는 단기적 복지지원이나 은퇴 지원을 위해 농가보조(Farm Help) 프로그램에 지원할 수 있음. 지원 농가는 자산과 소득 등에 대한 일반적인 테스트를 받아야 함. 농가보조 프로그램의 대상일지라도 예외적으로 키스타트를 통해 추가적인 1만 5천 호주달러의 지원을 받는 것이 가능함.

### 3.2. 낙농 정책개혁

○ 호주의 낙농업은 수십 년간 국내시장에서 높은 이익을 얻을 수 있도록 정책 지원을 받아왔으나, 1980년대 중반부터 총 두 단계의 정책개혁이 이루어짐.

- 첫 번째 단계는 수출 부문에 대한 장기적인 지원 축소로 1986년 7월에 착수되었음.

---

<sup>82)</sup> 반면에 리버랜드 RPP는 처음 2ha의 재개발에 5천 호주달러의 자금을 지원하였음.

- 두 번째 단계는 2000년 7월에 시행된 모든 가격지원의 일시적 폐지임.
- 두 단계의 정책개혁은 서로 다른 조정지원의 형식을 포함했음.
- 첫 번째 정책개혁은 단계별 지원 축소를 통해 전환 보조를 제공했고, 생산자들은 정책 변화에 대한 전체의 효과를 즉시 겪지 않았음.
  - 두 번째 개혁은 다수의 낙농업자에게 즉각적이며, 상당한 소득의 손실을 가져왔고, 이에 낙농업자들에게 17.5억 호주달러의 직접 지원을 제공한 전환 보조 법령을 추진하였음.
  - 이 두 개의 서로 다른 개혁과정은 단계적 지원 축소와 시장지원 일시폐지 간의 다른 조정 방법을 보여줌.

### 3.2.1. 낙농부문 정책개혁에 따른 조정지원

- 호주의 낙농 부문 정책개혁에는 12개의 보조 종합대책이 있었는데, 첫 번째 종합대책(DIAP)은 정책개혁이 시행되기 이전에 발표되었음.
- DSAP의 효과가 기대보다 적고 액상우유 가격이 많이 하락하여 두 번째 지원대책이 낙농시장 규제철폐의 첫해 말에 시행되었음. 두 번째 대책의 주요 항목은 추가 낙농 지원(SDA) 프로그램임.

표 5-9 호주의 낙농 부문 지원제도별 비교

단위: 호주달러

구분	DSAP	DEP	DRAP	SDA
성격	피해보상직접지불	은퇴직불	일자리 창출을 통한 간접지원	액상우유 가격하락에 대응한 추가적인 직접지불
지급대상	농업인, 농장소유자를 포함한 낙농경영체	낙농농업인, 농장소유자	지역개발 사업자	농업인, 농장소유자를 포함한 낙농경영체(액상우유가 총생산의 25% 이상)
보상성격	직접보상	직접보상	간접지원	직접보상
보상상한	350,000	48,500	해당없음	60,000
보상방식	8년 분기별 정액지급	일시불	50% 이상 자부담	8년 분기별 정액지급 또는 현재가치로 할인된 일시불
보상단가 (Ac/리터)	액상: 46.23 가공용: 8.96	해당 없음 <sup>1)</sup>	해당 없음	해당 없음 <sup>2)</sup>

주 1) DEP(은퇴직불)의 지급액은 48,500 호주달러에서 순자산 규모가 90,000호주달러보다 큰 경우 초과분 3호주달러마다 2호주달러씩 차감해 나감.

2) SDA(추가직불)은 액상우유 생산 비율에 따라 농가별로 차별적인 보상금을 지불함. 액상우유 비율 25~30%: 10,000호주달러, 30~35%: 15,000호주달러, 35% 이상은 리터당 단가를 높여나가는 방식(신축법)으로 농가는 15,000 호주달러와 신축방식 중 유리한 것을 선택함.

자료: 정호근 외(2008).

○ DSAP(낙농농가 피해보상 직불)는 정책개혁으로 인해 영향을 받은 모든 농민에게 전환 지원을 제공하기 위한 종합대책 중의 하나로 피해 보상 직접지불에 해당함.

- 이 프로그램의 지원 단가는 1999년 초에 1998~1999년 가격을 기반으로 개발되었으며, 가공용 우유는 시장가격의 6~7%, 액상우유는 가공용 우유 가격보다 평균 85~135%가량 높았음.

○ DSAP 지원에는 모두 16.3억 호주달러가 소요되었으며, 규제철폐 이후 산업에 진입한 농가는 이 프로그램에 포함되지 않았음.

- 농가별 보조금 지급단가는 1998~1999년의 우유 생산량을 기초로 한 고정금액이며, 두 개의 금액을 기준으로 계산되었음.

- 액상우유는 리터당 46.23 Ac(호주 센트), 가공용 우유는 리터당 8.96 Ac(호주 센트)였으며, 보조금은 2~3년간 규제로부터 얻었을 소득의 감소분과 같았음.

○ DSAP 보상권은 낙농 경영체에 배분되었으며, 1999년 9월 28일을 기준으로 낙농 기업에 경제적 이권이 있는 자라면 누구나 DSAP 보상에 지원할 수 있었음.

- 두 개의 지원을 없앴으로써 생기는 지원가격의 명목 가치 손실의 예측치를 반영하고 있는 DSAP 보상은 미래 우유 생산 결정과는 관련이 없으며(생산 비연계), 가격지원 계획 아래의 1998~1999년 우유 유통 실적은 각 낙농 경영체의 보상권(entitlement)을 증명하는 데 사용되었음.
- 생산자들은 자신들의 보상이 확정되기 이전에 농장경영평가(FBA)를 작성, 제출해야 했으며, 이는 순자산과 연간 소득 및 지출에 관한 증명서였음.<sup>83)</sup>
- 보상은 2000년부터 분기별로 8년간 총 32회로 나뉘어 분할 지급되었고, 지급금은 농장소유자, 생산자를 포함한 증명 가능한 농장 기업 이권자들에 의해 공유되었음. 당시 13,150개 낙농 농장이 지원 자격이 있었고, DSAP 금액은 29,897명의 농장 관련 이권자들에게 지급되었음.

○ 분기별 전환 지원금액 지급은 농장주들에게 이를 소득지원 금액으로 보게 할 수 있다는 우려가 있었으며, 이는 조정을 장려하려는 프로그램의 목적을 희석시킬 수 있었음.

- 일시 지급이 생산자들이 자신들의 농장 기업을 재편성하는 선택을 하도록 하는 데 더 유리했을 것임.
- 업계의 지원으로 여러 은행이 DSAP 보상을 일괄지급으로 전환할 수 있는

---

<sup>83)</sup> FBA의 목적은 농장주들에게 조정에 대한 선택을 잘 할 수 있도록 돕는 데 있었음.

기관을 설립했으며, 다수의 낙농업자는 자신들의 권리를 은행에 일임하고 전체 보상금을 현재가치로 할인하여 일괄 지급받았음.

○ 낙농 경영체에 대한 보상금은 350,000호주달러로 상한이 설정되었지만, 지원자의 낙농 소득이 특정 기간 총 농가소득의 70%를 초과할 때는 적용되지 않았음.

- 평균 DSAP 보상금은 액상우유 판매가 총 우유 생산에서 높은 비율을 차지하는 주에서 비교적 많았음. 예를 들어, 평균 DSAP 보상금이 NSW주에서는 19.6만 호주달러인 데 비해 빅토리아주에서는 9.7만 호주달러에 불과했음.

### 3.2.2. 낙농 조정지원 기금조성

○ 두 번째 낙농 정책개혁을 위한 총 조정지원 비용은 17.5억 호주달러의 농민 직접지원을 포함하여 모두 20억 호주달러였음. 지원 프로그램 기금은 일반 세금수입으로 조성되지 않고 액상우유 소매 판매에 대한 특별세(11 Ac/리터)로 조성되었음.

- 낙농조정특별세는 생우유 유통업자에게 부과되었음. 이 비용은 소매가격 인상을 통해 소비자에게 전가되었음. 소비자세는 지원 프로그램의 비용이 완전히 채워질 때까지는 유지될 것임. 이는 행정비용, 이자 비용과 낙농 커뮤니티를 위한 DRAP 조정비용을 모두 포함하고 있음.

○ 정부는 기금조성에 이러한 접근법을 적용했는데, 이는 우유 소비자들이 정책개혁의 최대 수혜자일 것이기 때문임. 그간의 낙농제품에 대한 가격지원은 우유 소비자들에게는 일종의 부가적인 세금으로 작용하였는데, 이는 규제철폐가 되면 사라지게 됨.

- 소비자에게 새로이 부과되는 특별세는 함축적 세금과 같은 효과를 가지고 있으며, 소비자가 정책개혁으로 인한 혜택을 누리는 것은 일정 기간 연기되었음.

**표 5-10** 낙농 부문 조정지원 총비용

단위: 백만 호주달러, %

구분	지원비용		프로그램 시작	프로그램 만기
	금액	비율	연도	연도
낙농 구조조정프로그램	1,628	81.1	2000	2008
-DSAP 차등지급	18	0.9	2001	2008
SDA(추가)	102	5.1	2001	2008
DEP(은퇴)	6	0.3	2000	2002
DRAP(지역)	65	3.2	2000	2004
행정비용	189	9.5	2000	2010
총계	2,009			

자료: Harris(2005).

### 3.2.3. 낙농 규제철폐 이후 산업조정

○ 첫 번째 정책개혁 동안 명백했던 산업의 구조조정은 급격한 시장지원의 제거 이후 더욱 빨리 진행되었으며, 규제철폐로 농가 수와 농장성과 측면에서 많은 변화가 일어났음.

- 1999~2000년과 2002~2003년 사이에 17%의 농가 축소가 생겨 모두 2,240여 낙농 가구가 산업을 떠났음. 액상우유, 가공용 우유 모두에서 시기적으로 차이가 있지만, 낙농업을 이탈하는 사람들의 증가는 명백했음.
- 빅토리아주에서는 낙농업을 떠나는 농가 수가 규제철폐 첫해부터 증가하였으나, 그 수는 제한적이었음.
- 가공용 우유 생산자의 경우 정책개혁으로 인한 재정적 효과는 분명하지 않

았음. 왜냐하면, 농가 생산가격이 높은 수출 수익에 힘입어 강하게 상승했기 때문이다.

○ 액상 유제품의 비중이 큰 생산자들의 반응은 즉각적이었는데, NSW주에서는 거의 20%의 낙농업자들이 2000~2001년에 낙농산업을 떠났고, 퀸즐랜드주에서는 15%가 산업을 떠나갔음.

- 규제철폐가 시행되고 3년 후 농가 수는 NSW주에서는 420가구가, 퀸즐랜드주에서는 435가구가 줄었으며, 대부분의 조정은 처음 2년 동안 일어남.

#### 3.2.4. 낙농부문 성과변화

○ 정책개혁은 낙농가와 낙농산업의 성과에 단기간으로는 제한된 영향만을 미쳤음.

- 2000~2001년 우유 생산량이 3% 감소하였는데 이는 1989~1990년 이후 처음 있는 일이었다. 생산량 감소의 가장 큰 원인은 빅토리아주의 가축 생산성 감소로 인한 우유 공급감소임.

- 2001~2002년에 7%의 우유 공급 증가로 산업 산출량을 회복했으며, 산출량의 증가는 수출 부문의 성장으로 이루어졌음.

○ 농장 성과에는 규제철폐 이후 2년간 대다수 낙농업자는 시장의 변화과정 속에서 산출물을 증가시키는 방향으로 반응했음.

- 소 사육 마릿수는 늘어났고, 낙농업자들은 목장의 관리를 개선하고, 보충제 사용을 늘려 우유 생산율을 증가시켰음.

- 농장 당 우유 산출량 변화는 농장 자체적으로 일어난 구조조정의 순 결과를 반영하며, 낙농업자들이 시장 상황에 신속하게 대응했다는 것을 보여줌. 2년 후 농장 당 우유 생산량이 21% 증가했음.

**표 5-11** 정책개혁 이후 낙농산업의 구조조정

구분	단위	1990~2000	2000~2001	2001~2002	2002~2003
농가 수	수	12,896	11,839	11,048	10,654
우유 생산	백만 리터	10,847	10,547	11,271	10,326
농가당 생산량	천 리터	842	892	1,020	969
사육두수	두수/농가	168	184	192	192
젖소 마리당 생산량	리터/마리	4,996	4,847	5,309	5,038

자료: 정호근 외(2008) 재인용.

○ 정책개혁 후 2년 동안 가축 규모는 평균 14% 증가했는데, NSW와 퀸즐랜드 주를 중심으로 낙농업자들은 자신의 재정적 지위를 강화하기 위해 자신들의 낙농 기업 규모를 확대하였음.

- 수익이 감소함에도 생산을 늘리는 것은 산업에 남기로 한 낙농업자들이 시장 상황의 급격한 구조변화에 대응하기 위한 합리적인 결정이라 할 수 있음.
- 정책개혁으로 낙농산업에는 이농과 다각화 결정, 그리고 남아있는 자들의 조정 결정의 순 효과를 가져왔음. 남아있는 생산자들은 적극적인 조정·개선 노력으로 산출량의 초기 축소를 전환하고 기업성과의 개선을 끌어냈음.

## 4. 국내·외 사례의 시사점

### 4.1. 무역위원회의 독립적인 산업피해 조사와 의사결정권

- 우리나라 무역위원회는 합의체 행정위원회로서 산업피해에 대한 독립적인 조사와 그 조사 결과에 따른 무역피해 여부를 심의하는 기능이 있음.
  - 농업인등 지원위원회의 경우 조사기능은 없이 FTA 농업인등 지원센터와 담당 주무부처의 안전을 바탕으로 심의하는 기능만 가지고 있음.

- 농업인등 지원위원회의 자체적인 조사기능이 없으므로 조사 결과에 대한 신뢰성과 투명성을 담보할 수 없다는 것이 한계로 지적됨.
- 미국 TAAF의 신청심의위원회는 우리나라 농업인등 지원위원회와 같이 심의 기능만 가지고 있지만, 심의사항에 관한 결정 권한은 가지고 있지 않다는 것이 우리나라와 차이점이라고 할 수 있음.
- 신청심의위원회는 경제연구소(ERS)의 시장조사 및 수입피해 발생 여부 분석 자료, 청원신청서, 청원 신청자와의 면담자료 등을 종합적으로 검토하여 심의의견을 해외농업지원청(FAS)에 제출하고, 해외농업지원청이 청원서 인증 여부를 결정함.
- 심의 기능을 가진 위원회의 기능과 권한이 많은 경우에는 독립적인 조사와 의사결정이 가능하다는 장점이 있지만, 그 기능과 권한을 견제할 수단이 없을 수도 있음. 반면, 위원회의 기능과 권한이 적은 경우에는 수입피해 분석에 대한 전문성이 없을 수 있으나, 다양한 요소를 고려한 종합적인 판단이 가능하다는 장점이 있을 수도 있음.
- 따라서, 위원회의 법률적 지위 및 기능과 권한 등을 어떻게 정할 것인지에 대한 논의와 사회적 합의가 필요할 것으로 판단됨.

#### 4.2. 직접적 피해보전에서 간접적 경쟁력 지원으로 전환

- 미국 TAAF에서는 2009년 이전까지 수입피해를 입었다고 청원을 신청하고 일정한 자격요건을 갖춘 농업인에게 1만 달러 한도 내에서 가격 차 방식의 현금을 지원했으나, 2009년 이후에는 교육·훈련과 초기 및 장기 사업계획 수립

을 통해 농가의 경쟁력을 스스로 키울 수 있도록 1만 2천 달러 한도 내에서 지원되는 것으로 변경되었음.

- 2009년 이전에는 예산 집행률이 낮았으나, 2009년 이후에는 예산 집행률이 큰 폭으로 증가하는 효과가 나타난 바 있음.

○ 호주의 경우, 감귤산업에 대해서는 컨설턴트나 마케팅전문가와 같은 자문 서비스 지원 등의 감귤시장발전프로그램(CMDP)을 통해 농가의 경쟁력 향상을 도모했으며, 낙농산업에 대해서는 가공용 우유의 수출 확대를 위해 국내 가격 보조를 15년간 단계적으로 감축하는 정책을 추진함.

- 감귤산업의 경우 냉동농축오렌지주스 생산에서 신선오렌지 생산으로 재편되었고, 낙농산업의 경우 농가당 우유 생산량과 젖소 마리당 우유 생산량이 크게 증대되는 효과가 나타남.

○ 미국과 호주의 사례에서 보듯이 농가에 대한 직접적인 피해 보상보다는 농업인이 변화하는 시장 여건에 능동적으로 대응할 수 있도록 정책을 추진하는 것은 우리나라에 주는 시사점이 크다고 할 수 있음.

○ 그뿐만 아니라, 우리나라도 농업 분야 생산 및 가공·유통 분야의 연구개발에 대한 지원을 대폭적이면서도 지속해서 확대할 필요가 있음.

#### 4.3. 농가의 규모화 및 탈농 지원

○ 호주의 경우 농촌파트너십프로그램(RPP)을 통해 영농규모를 규모화하거나 농가 보조(Farm Help)와 낙농 분야 은퇴 직불(DEP) 프로그램을 통해 농가의 탈농 또는 영농은퇴를 지원하기도 했음.

- 우리나라의 경우 폐업지원제도를 운용하고 있으나, 실질적인 폐업이 아니라 휴경에 가까운 제도로 운영되고 있음. 즉, 농가들은 실질적이고 완전한 영농 은퇴가 아니라 단지 해당 품목을 5년간 재배하지 않는 조건으로 보조금을 받고 있으므로 장기적으로 구조조정 효과가 반감되는 한계를 안고 있음.
  
- 우리나라도 농업인의 완전한 영농은퇴를 위한 제도를 도입하는 것을 고려할 필요가 있으며, 영농에서 은퇴하는 농업인의 농지뿐만 아니라 기존 농업인의 농지 거래를 원활히 할 수 있는 정책적인 지원이 필요하다고 판단됨.



## 제6장

# FTA 직접피해보전제도 개선방안 및 정책대안





# 6

## FTA 직접피해보전제도 개선방안 및 정책대안

### 1. FTA 직접피해보전제도 개선 방향

#### 1.1. FTA 직접피해보전제도 개선의 환경 여건

- 우리나라는 57개국과 16건의 FTA를 체결했으며, FTA 이행기간이 짧게는 5년 길게는 15년이 지나고 있음.<sup>84)</sup>
  - 한·칠레 FTA는 2020년 4월 1일부로 발효 16주년이 되고, 거대경제권이 라고 할 수 있는 EU와 미국과의 FTA는 각각 8주년과 7주년이 지났음.
  - 가장 최근에 발효된 한·중 FTA도 발효 4주년이 지난 상황임.
- 정부는 동시다발적 FTA 추진에 따라 국내 농업부문의 단기적 피해보전과 경

<sup>84)</sup> 가장 최근에 체결된 한·중미 FTA는 파나마를 제외하고 4개국에 대해서만 부분 발효가 된 상태임 (FTA 강국, KOREA).

쟁력 제고를 위해 2008년부터 2018년까지 33조 4천억 원의 투·융자 계획을 수립하고, 그중 87.9%에 해당하는 29조 3천억 원을 집행하였음.

- FTA 직접피해보전제도 예산은 같은 기간 1조 7천억 원이 책정되었으며, 그중 46.2%인 7,628억 원이 집행되었음.

- FTA 피해보전직불금은 25개 품목에 대해 1,577억 원이 지급되었고, 폐업 지원금은 17개 품목에 대해 6,013억 원이 지급되었음.

○ 주요 FTA의 이행 기간이 10여 년을 지나고 있고, 농업부문 투·융자 지원도 10년 이상 이루어진 상황에서 단기적 피해보전대책을 지속해서 유지해야 하느냐에 대한 논란이 있음.

- 반면, 최근 RCEP과 한·MERCOSUR 등 새로운 메가 FTA 추진을 대비하고, 기존에 체결한 FTA의 개선 협상이 진행되고 있거나 예상되는 만큼 단기적 피해보전대책을 유지해야 한다는 의견도 제기됨.

○ FTA 직접피해보전제도의 효과 측면에서 보면 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 혼재하여 나타나고 있음.

- 긍정적인 측면은 일부 품목에 있어서 구조조정과 가격 및 소득지지 효과가 나타나고 있음.

- 부정적인 측면은 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 신청과정에서의 혼란과 부정수급, 폐업지원에 따른 풍선효과, 폐업지원제의 사후관리 기간 이후 재진입에 따른 구조조정 효과 미흡 등이 나타나고 있음.

○ 최근에는 특정 품목에 편중된 직불금 지급이 아니라 농업의 공익적 기능에 기초한 공익형 직불제 도입이 추진되는 등 농정의 틀이 전환되는 가운데, FTA 직접피해보전제도의 역할과 운용방식에 대한 전면 재검토가 필요한 시점임.

- 공익형 직불제는 2020년 2월 21일부터 40일간 ‘농업소득의 보전에 관한 법률 시행령·시행규칙 전부 개정령안’이 입법 예고된 상태임.
- 정부는 4월 말까지 시행령과 시행규칙 개정을 마치고 농촌진흥청, 지자체와 농협 등과 함께 공익직불금 신청과 이행점검 시스템 구축을 완료하고, 5월부터 본격 시행에 들어가는 목표를 가지고 있음.

○ 더욱이 5년이라는 한시적인 시행기간이 설정된 폐업지원제도가 2020년에 종료되는 시점을 맞아, 피해보전직불제와 함께 FTA 피해보전제도의 성과와 한계를 평가하고 제도의 지속 여부, 개선방안, 정책대안 등을 종합적으로 점검해 볼 필요가 있음.

## 1.2. FTA 직접피해보전제도 개선 기본방향

### 1.2.1. FTA 피해보전직불제

- FTA 피해보전직불제도는 시행기간이 5년 남짓 남아있는 만큼, 현행 제도를 당분간 유지한다는 전제로 운용방식의 개선을 도모하는 것이 바람직함.
  - FTA 피해보전직불제도는 수입개방으로 인한 특정 품목을 재배하는 농업인의 단기적 피해를 보전하기 위한 수단으로 도입되었지만, 다수의 FTA가 발효됨에 따라 현재의 정책환경은 거의 모든 농축산물에서 직간접적인 피해가 발생할 수밖에 없으며 생산이나 소득에 미치는 효과도 누적되어 나타나게끔 변화된 상황임.
  - 더욱이 우리나라는 농업 분야에서 교역적자가 확대되고 있는 순수입국인 데다 RCEP, 한·MERCOSUR FTA, 한·중·일 FTA 등 다양한 메가 FTA의 체결

뿐만 아니라 기체결 FTA의 개선 협상도 예상되기 때문에 FTA 피해보전직불 제도의 일몰에 따른 폐지보다는 장기적인 정책대안을 생각할 필요가 있음.

- 아울러, FTA 피해보전대책은 특정 협정의 이행으로 피해를 입은 품목을 해당 협정의 발효일 이전부터 생산한 농업인에게만 한정하고 있는데(특별법 6조), 15개의 FTA가 기발효된 현재의 정책여건을 고려하면, 더 이상 유효하지 않거나 무의미한 행정비용을 요구하는 불필요한 조항일 수 있음. 오히려 'FTA 피해보전대책을 신청하기 직전 3년(또는 5년) 동안 해당 품목을 지속적으로 생산한 농업인'으로 변경하는 것이 적절할 수 있음.

○ 문재인 정부 출범 이후, 지속가능한 농업·농촌을 목표로 추진하고 있는 공익형 직불제의 개편과 시행과정을 거치면서 농가의 경영안정이나 위험관리 측면에서 일부 보완점이 필요할 경우, FTA 피해보전직불제도를 전체 농업직불제도와 연계하여 운영하는 방안도 모색해 볼 수 있을 것으로 판단됨.

- 이 경우, WTO 농업협정의 감축대상보조 유형에 해당하는 현재의 가격 차 보상방식을 유지해야 하는지에 대한 검토가 필요할 것임. 정부는 지난해(2019.10.25.) 1995년 WTO 출범 시 인정받았던 우리나라의 개도국 지위를 차기 협상부터는 더 이상 주장하지 않기로 한 바 있으므로 향후 선진국 지위로의 전환을 고려할 때 국내보조 운용에 있어 일정한 제약은 불가피할 것임.

○ FTA 피해보전직불이나 쌀 변동직불과 같이 가격( $P$ )만을 대상으로 소득보전을 하는 방식보다는 수입(Revenue)보장보험과 같이  $P \times Q$ 를 농가에 보장하는 방식이 경영안정이나 위험관리 측면에서 더 효과적일 것임. 농가에는 수입증가에 따른 가격하락 외에도 기후변화나 자연재해에 따른 생산감소 또한 주요 위험요인임. 또한, 풍년으로 인한 가격하락, 수요감소로 인한 가격하락

까지 포함할 수 있으므로 보다 실질적인 경영안정에 이바지할 수 있음.

- 공익형 직불제의 기본직불을 통해 품목 간 직불금의 편차가 줄어들고 발농업의 소득보전 효과가 증대될 것으로 예상되지만, 이러한 소득효과는 예산 상황에 따라 제한적일 수 있음.
- 따라서 수입보장보험이나 재해보험과 같이 보험제도를 통해 농업인 스스로 소득 및 경영 안정과 위험관리를 보강할 수 있도록 보험시장을 활성화할 수 있는 여건을 조성해 나갈 필요가 있음.
- 장기적으로는 공익형 직불제(기본직불+선택직불)와 보험(수입보장보험 및 재해보험)을 통해 주요 농축산물의 소득보전과 위험관리가 가능할 것으로 예상됨. 보완적인 정책수단으로 FTA 피해보전직불제도는 시장규모가 작거나 재배농가가 많지 않아 보험대상에서 제외되는 비보험작물에 대한 피해보전의 기능을 담당할 수 있을 것임.

### 1.2.2. 폐업지원제

- FTA 수입개방에 대비하여 취약품목이나 한계농의 구조조정을 지원하기 위해 도입된 폐업지원제도는 시행기간이 5년이 지나면 종료되는 것으로 설정된 바 있음. 따라서 한시적 시행기간의 마지막 해인 올해는 애초의 도입 취지와 정책목표의 달성 여부, 실행과정에서의 한계점과 개선 및 보완 필요성 등을 검토하여 ① 종료, ② 유지(개선·보완), ③ 새로운 정책대안 마련 중에서 하나를 선택해야 하는 시점임.
- FTA 피해보전직불제와 달리 폐업지원제도는 농업의 구조조정을 촉진하여 경쟁력을 높이고, 폐업 또는 작목전환을 결정한 농가의 안정적인 경제활동과 생활기반을 보장하는 정책적 목표를 가진.
  - 구체적으로 폐업지원제는 과수·시설원예·축산 등 초기 투자비용이 커서

폐업 시 회수가 어렵거나 재배·사육 기간이 장기간 소요되는 품목을 재배·사육하는 농가의 구조조정을 지원하는 목적을 지님.

- 그러나 폐업지원을 받은 농가는 5년을 초과한 다음에는 동일 품목이나 축종의 생산에 다시 참여할 수 있고, 시설물이나 과수원과 같은 주요 생산요소에 대한 보상은 제외되기 때문에 일시적인 폐업지원에 불과하다는 한계를 지님.
- 따라서 폐업농가들은 기존의 시설이나 과수원을 활용해 같은 품목이 아닌 유사한 품목을 생산하는 작목전환으로 영농을 지속해서 유지하는 경우가 대부분이기 때문에 풍선효과와 같은 부작용이 발생함.
- 그러나 폐업지원 품목의 경우 생산감소에 따른 가격 상승과 같은 단기적인 구조조정 효과 또한 발생하는 것으로 나타남. 고령농이나 취약농 위주로 폐업 신청이 이루어질 경우, 해당 품목의 전반적인 생산성 향상(평균 생산성의 향상) 효과도 기대할 수 있음. 다만, 해당 품목에 신규 진입하는 농업인이 존재하고, 폐업지원 후 5년이 지나면 기존 폐업농가도 재진입이 가능함에 따라 이러한 구조조정 및 생산성 개선 효과는 한시적으로만 유효할 수밖에 없음.

○ 재정 당국은 FTA 발효 이후 5년 동안 구조조정이 원활하게 이루어지도록 지원하기 위해 도입된 폐업지원제도의 취지에 맞게 한시적인 운용 기간이 다하는 2020년까지만 운영해야 한다는 의견임.

- 그러나 향후 새로운 FTA 체결과 기존에 체결한 FTA 개선 협상이 남아있어 추가적인 시장개방에 직면하는 품목과 농업인이 존재할 수 있다는 점에서 현행 폐업지원제도를 종료하는 것은 다소 시기상조일 수 있음.
- 현재 발효된 16개의 FTA 중에서 주요 농축산물의 관세감축이 완료된 것은 한·칠레 FTA가 유일하며, 현재 추진 중인 FTA들을 고려할 때 농축산물 수입증가는 앞으로도 지속될 것으로 예상됨.
- 그동안 폐업지원제도의 시행기간은 2008년 12월에 종료(2004년 과수폐원

지원제)되었으나, 한·EU FTA 발효를 계기로 5년이라는 시행기간이 재설정되었고, 한·중 FTA 발효를 기점으로 다시 5년이 재연장된 바가 있음.

○ 정부의 통상정책 기조에 따라 FTA 등 무역자유화가 진전되고 있는 상황에서 단기적 수입피해 대책의 하나인 폐업지원제도를 대체할 수 있는 정책 수단을 제시하지 않은 채 단순히 시행기간이 만료되었다는 이유로 이를 폐지할 경우 농업계의 반발이 작지 않으리라고 예상됨.

- 따라서 현행 폐업지원제도의 문제점을 개선하고 미흡한 부분을 보완한 다음 시행기간을 연장하는 방안이나, 지급 요건을 갖춘 품목을 재배하는 농가가 폐업을 신청할 경우 현재와 같이 현금 보상을 추진하는 방식이 아닌 새로운 방식으로 제도 자체를 개편하는 방안을 모색하는 것이 현실적인 대응책일 것으로 판단됨.

○ 이하에서는 폐업지원제를 종료·폐지하는 것은 논외로 하고, 현행 제도의 틀 안에서 일부 문제점을 개선·보완하는 방안과 완전히 새로운 제도로 개편하는 방안을 중심으로 기술할 것임.

## 2. FTA 직접피해보전제도 제도개선(공통)<sup>85)</sup>

### 2.1. 수입량 산출을 위한 HSK 범위 및 FTA 수입기여도 명문화

○ FTA 피해보전직불금 지원 대상 품목의 총수입량 산출방법은 「FTA 농어업

---

<sup>85)</sup> 이 절에서는 FTA 피해보전직불제의 장기적인 정책대안을 제시하는 것보다는 현행 제도를 일몰 전까지 유지한다는 전제로 운용방식의 개선방안에 초점을 맞추어 기술함.

법」 시행규칙 제3조와 [별표 1]에 명시하고 있으나, 구체적인 방법은 제시되지 못한 상태임.

- [별표 1]에서 수입량 집계 방법에 대해 “무역통계에 따라 수입량이 집계된 품목과 피해보전직접지불금 지원대상품목의 동일 여부의 판단은 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 정하는 바에 따른다”라고 명시되어 있음.
- 과거 사례를 보면 FTA 직접피해보전제도 사업시행지침서에 모니터링 품목과 농업인등 신청 품목별 수입량 산출방법과 해당 HSK 코드를 명시했으나, 2016년 사업시행지침부터는 이를 제시하지 않고 있음.<sup>86)</sup>

○ 따라서 수입량 산출방법에 대한 사회적 논란을 줄이기 위해서 동법 시행규칙에 [별표]를 추가하여 모니터링 품목과 현재까지 접수된 농업인등 신청 품목별 수입량 산출방법과 HSK 목록을 제시하는 것이 필요함.

- 이 경우, 사전적으로 품목별 생산자 단체, 농업인 단체, 학계 등과의 공청회 등을 통한 의견수렴이 이루어져야 할 것임.

○ 수입기여도의 경우 2013년 제1차 FTA 농업인등 지원위원회(2013.1.22.)에서 FTA 피해보전직불금 조정계수 변경(안)을 심의·의결하여 수입기여도 도입의 근거를 마련하였으나 그 법적 권한이 미약하다고 할 수 있음.

- 조정계수가 기존에는 ‘지급가능보조액/지급신청총액’이었으나, 변경된 조정계수는 ‘(지급가능보조액/지급신청총액)×수입기여도’임.

○ 수입기여도에 대한 법적 권한을 보다 강화하기 위해서는 기존 「FTA 농어업법」 제8조 제3항의 피해보전직불금 산출방법을 수정하는 것이 필요함.

---

<sup>86)</sup> 2019년 사업시행지침서에는 42개 모니터링 품목에 대해서만 수입량 산출방법과 품목별 HSK 코드가 제시되어 있음(농림축산식품부 2019b).

표 6-1 FTA 농어업법 제8조의 피해보전직불금 산출 방법 개정(안)

구분	현행	변경(안)
FTA 농어업법 제8조제3항	제1항 각 호에 따른 조정계수는 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에서 허용하는 범위에서 피해보전직접지불금이 지급될 수 있도록 제19조에 따른 농업인등 지원위원회 또는 어업인등 지원위원회의 심의를 거쳐 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 정한다.	제1항 각 호에 따른 조정계수는 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에서 허용하는 범위에서 <b>수입기여도를 반영하여</b> 피해보전직접지불금이 지급될 수 있도록 제19조에 따른 농업인등 지원위원회 또는 어업인등 지원위원회의 심의를 거쳐 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 정한다.

자료: 국가법령정보센터.

## 2.2. FTA 피해보전대책의 가격요건 완화 및 지급 상한 재설정

- FTA 피해보전대책의 가격요건(피해보전직불과 폐업지원에 공통으로 적용)과 보전비율(피해보전직불)이 수차례에 걸쳐 농업인에게 유리하도록 개선되어 왔음에도 불구하고, 연도별 FTA 피해보전대책의 지원대상 품목의 수는 2015년을 제외하고 평균 3~4개 수준에 그침.
  - FTA 피해보전대책의 지원대상 품목 수가 적으면 관련 예산의 집행률이 낮아지고, 예산이 불용 되는 문제가 발생하게 됨.
  - 예산 집행률을 높이면서 농업인의 수입피해를 보다 적극적으로 지원하기 위해서는 가격요건을 현재보다 완화하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.
- 현재 직전 5개년 올림픽 평균가격의 90%인 가격요건을 100%로 완화하여 FTA 피해보전직불금 지원대상 품목의 선정 가능성을 높이되, 보전비율은 농업인이 최소한의 시장 변동성을 인정하고 자발적인 경영개선 노력을 지속하도록 95%를 유지할 필요가 있음.

**표 6-2** FTA 농어업법 제7조의 피해보전직불금의 지급기준 개정(안)

구분	현행	변경(안)
FTA 농어업법 제7조제1항 제1목	1. 협정의 이행에 따라 피해보전직접지불금 지원대상품목의 해당 연도 평균가격이 기준 가격(해당 연도 직전 5년간의 평균가격 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균가격에 100분의 90을 곱하여 산출한 가격을 말한다. 이하 같다) 미만으로 하락한 경우. 다만, 협정의 발효연도의 경우에는 협정의 발효일부터 해당 연도 말일까지 피해보전직접지불금 지원대상품목의 평균가격이 기준 가격 미만으로 하락한 경우	1. 협정의 이행에 따라 피해보전직접지불금 지원대상품목의 해당 연도 평균가격이 기준 가격(해당 연도 직전 5년간의 평균가격 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균가격에 <b>100분의 90을 곱하여 산출한 가격</b> 을 말한다. 이하 같다) 미만으로 하락한 경우. 다만, 협정의 발효연도의 경우에는 협정의 발효일부터 해당 연도 말일까지 피해보전직접지불금 지원대상품목의 평균가격이 기준 가격 미만으로 하락한 경우

자료: 국가법령정보센터.

○ 한편, FTA 피해보전직불금 지급 상한액은 모든 품목에 대해서 동일하게 농업법인 5,000만 원, 농업인 3,500만 원으로 제한하고 있으나, 이를 최소한 품목군별로 차등화하는 방안을 강구할 필요가 있음.

- 쌀, 밭작물, 시설원예, 과수, 축산 등은 생산구조 자체에 큰 차이가 존재하며, 이로 인해 투입재를 포함한 영농비용과 부가가치 규모가 상이함에도 불구하고 일률적인 지급상한을 적용하는 것은 불합리한 측면이 있음.
- FTA로 인한 급격한 가격하락에 대응하기 위한 피해보전직불사업의 경우, 취약농이나 영세농을 타겟으로 운영하는 제도가 아니기 때문에, 전업농이나 대농이 동 제도를 통해 수입피해의 일부만을 보전받게 되는 상황이 적절한 것인지에 대한 재검토가 필요함.

○ 반면, 폐업지원제도의 경우, 지급 상한액을 설정할 필요가 있는데, 이는 폐업 지원의 취지를 고려할 때 정책대상을 취약농이나 영세농으로 한정해서 운영하는 것이 정책성과를 보다 제고할 수 있기 때문임. 현재와 같이 지급 상한액이 부재할 경우 전업농과 대농의 의사결정을 폐업이나 작목전환 등으로 유도할 가능성이 있으며, 이는 해당 품목의 구조개선이나 희소한 생산자원의 효율적인 재분배에 오히려 역행할 우려가 있음.

### 2.3. FTA 농업인등 지원위원회 지위 및 권한 승격

- FTA 농업인등 지원위원회의 기능은 FTA 농어업법 제19조에 따라 “협정의 이행으로 인한 농어업등의 경쟁력을 높이고 피해를 최소화하는 데에 필요한 사항 등을 심의”하는 것으로 제한되고 있으며, 그 소속은 농림축산식품부장관으로 되어있음.
  - FTA 농업인등 지원위원회의 기능이 단순히 ‘심의’ 기능에만 초점을 맞추다 보니 무역위원회와 같이 독립적인 수입피해 조사기능을 갖추지 못하고 있음.
  - 이에 따라, 정부가 제안한 사항에 대한 단순 심의기구로 그 역할이 제한되어 있다고 볼 수 있음.
- FTA 농업인등 지원위원회의 위상을 산업통상자원부에서 설치하는 무역위원회를 참고하여 높일 필요가 있음.
  - 무역위원회는 산업통상자원부 소속이지만, 위원장과 위원은 산업통상자원부 제청으로 대통령이 임명하거나 위촉함.
  - 무역위원회에는 무역위원회의 업무를 처리하기 위해 ‘무역조사실’이라는 별도의 사무기구를 두고 있음.

**표 6-3** FTA 농업인등 지원위원회와 무역위원회의 비교

구분	FTA 농업인등 지원위원회	무역위원회
근거법	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(FTA 농어업법)	불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률(불공정무역조사법)
소속	농림축산식품부	산업통상자원부
위원회 구성	위원장(장관) 1인 포함 20명 이내, 위원은 위원장이 위촉	위원장 1명, 위원 8명(공무원) 위원장과 위원은 대통령이 임명 또는 위촉
위원회 임기	위원은 2년(1회에 한해 연장 가능)	3년(연임 가능) 위원장은 비상임, 위원 중 1명은 상임
소관업무(기능)	농업인등 지원위원회와 어업인등 지원위원회는 다음 각 호의 사항 중 각각 농업등에 관	1. 불공정무역행위의 조사·판정 및 잠정조치의 결정 2. 불공정무역행위를 한 자에 대한 시정조치 및 과징금

구분	FTA 농업인등 지원위원회	무역위원회
	려된 사항과 어업등에 관련된 사항을 심의한다. 1. 농어업인등의 지원에 대한 기본방침 2. 제4조에 따른 농어업인지원 종합대책 3. 농어업인등의 지원을 위한 재원마련대책 4. 농어업등 분야 협정 이행 상황의 점검에 관한 사항 5. 제5조에 따른 농어업등의 경쟁력 향상 지원에 관한 사항 6. 제6조부터 제8조까지에 따른 농어업인등의 피해보전에 관한 사항 7. 제9조에 따른 농어업인등의 폐업 지원에 관한 사항 8. 제10조에 따른 생산자단체에 대한 지원에 관한 사항 9. 제11조에 따른 농산물 또는 수산물 가공업의 지원에 관한 사항	부과 3. 수입 증가로 인한 국내산업 피해의 조사·판정 4. 다음 각 목에 해당하는 조치의 건의, 중간 재검토 또는 연장 검토 가. 셰이프가드조치 및 잠정셰이프가드조치 나. 서비스셰이프가드조치 다. 특별셰이프가드조치 및 잠정특별셰이프가드조치 라. 자유무역협정셰이프가드조치 및 잠정자유무역협정셰이프가드조치 5. 제22조의5에 따른 무역피해의 조사, 판정 및 무역피해지원조치의 건의 6. 제25조에 따른 국내산업의 경쟁력에 미치는 영향 등의 조사 7. 제25조의2에 따른 교역상대국의 국제무역규범 위반으로 인한 국내산업 피해의 조사 8. 「관세법」 제51조부터 제56조까지의 규정에 따른 덤핑방지관세의 부과를 위한 산업피해의 조사 개시 결정, 덤핑사실의 조사, 덤핑으로 인한 산업피해의 조사·판정, 덤핑방지조치의 건의, 재심사 등 9. 「관세법」 제57조부터 제62조까지의 규정에 따른 상계관세(相計關稅)의 부과를 위한 산업피해의 조사 개시 결정, 보조금등의 지급 사실의 조사, 보조금등으로 인한 산업피해의 조사·판정, 상계조치의 건의, 재심사 등 10. 삭제 (2016. 1. 6.) 11. 국제무역에 관한 법규·제도 및 분쟁 사례 등의 조사·연구 12. 다른 법령에 따라 무역위원회의 소관으로 규정된 사항 13. 그 밖에 공정무역의 촉진 등 무역위원회가 필요하다고 인정하는 사항의 조사 및 건의
하부조직	간사 1명(소속 공무원 중 위원장이 지명)	무역조사실(무역구제정책과, 산업피해조사과, 덤핑조사과, 불공정무역조사과) 설치

자료: 국가법령정보센터.

○ FTA 농업인등 지원위원회의 위원장과 위원을 대통령이 임명하거나 위촉할 수 있도록 법을 개정할 필요가 있고, 그 기능도 단순히 심의에 그치는 것이 아니라 전문적인 조사를 근거로 한 의사결정을 할 수 있도록 개선할 필요가 있음.

- FTA 농업인등 지원위원회 하부조직은 무역위원회와 같이 위원회 소속의 조사분석 및 의사결정을 위한 실질적인 사무기구를 구성할 필요가 있음.

## 2.4. 객관적인 예산 편성과 예산 집행절차 단축

### 2.4.1. 객관적인 예산 편성 방안

○ FTA 직접피해보전제도의 예산을 편성하기 위해서는 예산 편성 근거자료를 생성하는 시점이 중요하다고 할 수 있으며, 부처 안(5월 말) 또는 정부안 편성 시점(6~8월)과 실제 수출·입 및 가격자료가 유의미하게 확보되는 시점을 고려할 필요가 있음.

- 농축산물 품목별 수출·입 및 국내 평균가격이 유의미하다고 볼 수 있는 시점은 최소한 6월이 지난 시점이어야 한다고 판단됨.

○ 부처·정부안 편성과 유의미한 통계자료 확보 시점을 고려해 1~6월까지의 수출·입과 국내 가격자료를 기준으로 FTA 피해보전직불금 지급요건을 분석한 결과 기존 분석결과와의 일치율이 최소 50.0%에서 최대 100%로 나타남.<sup>87)</sup>

- 2018년도와 2020년도 반기자료 분석결과에서는 기존 지급요건 충족 품목의 50%와 66.7%가 포함되었음.

- 2019년도에는 기존 지급 요건이 충족된 계란이 반기자료 분석결과에서도 지급요건이 충족된 결과를 나타냄.

**표 6-4** 연간 기준과 반기(1~6월) 기준 지급요건 분석결과 비교(최근 3개년)

구분	지급 요건 충족 품목		일치율(%)
	연간(1~12월)	반기(1~6월)	
2020년도(2019년 실적)	녹두, 밤, 돼지고기	밤, 참깨, 돼지고기, 계란	66.7%
2019년도(2018년 실적)	계란	양파, 계란	100%
2018년도(2017년 실적)	호두, 잣	옥수수, 호두	50%

주: 2018년도 잣(0.03%)과 2019년도 계란(0.01%)은 수입기여도가 매우 낮아 실제 FTA 피해보전직불금 지원 대상 품목에서는 제외되었음. 다만, 지급 요건 일치율은 지급 요건 충족 여부에 대해서만 계산함.

87) 1~6월 기준 FTA 피해보전직불금 지급요건은 월별 수입 자료의 가용성을 고려해 최근 3개년만을 분석했으며, 기준총수입량, 기준수입량과 기준가격도 각 연도 1~6월 기준으로 계산함.

○ 위 분석 결과는 실제 지원 대상 품목과 상당히 높은 수준의 일치율을 보여 객관적인 예산 편성의 근거가 될 수는 있지만, 충분한 예산을 확보하기 위한 근거 자료로 삼기에는 한계가 있음.

- FTA 직접피해보전제도 예산은 평균 2천억 원 수준인데, 소수의 품목으로 2천억 원의 예산을 편성하기는 현실적으로 매우 어려운 상황임.

표 6-5 2017년 반기 기준 지급요건 분석결과

구 분	기존 분석 결과			1-6월 분석 결과						총족 여부
	총수입량	FTA 수입량	가격	총수입량(톤)		FTA 수입량(톤)		가격		
				기준	'17.1-6	기준	'17.1-6	기준	'17.1-6	
보리		★		140,362	115,270	12,022	22,575	1,415	1,645	
밀	★	★		1,198,512	1,202,763	821,401	1,200,243	900	1,050	
옥수수	★	★	★	1,087,994	1,263,862	169,678	403,749	2,059	1,606	총족
조		★		6,959	5,222	1,589	4,914	4,902	5,230	
수수		★	★	2,431	1,119	379	1,118	4,504	2,648	
울무	★		★	6	7	0	0	9,764	8,533	
감자	★	★		31,317	32,063	26,911	30,297	1,017	1,263	
고구마				641	180	157	40	1,553	1,609	
대두		★	★	157,108	111,897	25,906	44,237	3,858	3,416	
녹두		★		2,572	1,633	238	521	9,595	10,315	
팥		★		16,300	10,374	830	4,734	5,556	11,498	
호두	★	★	★	16,295	20,075	17,040	20,065	12,175	9,602	총족
밤	★	★		4,594	4,623	18	21	3,242	3,978	
잣			★	17	3	0	0	32,950	28,571	
은행				83	0	0	0	4,792	6,440	
대추	★			23	351	0	0	6,528	6,895	
참깨		★	★	30,872	27,221	7,025	10,251	34,963	33,067	
체리	★	★		2,371	11,138	7,453	10,838	8,030	8,325	
키위	★	★		12,317	16,020	4,688	16,020	2,820	2,890	
감귤노지	★	★		70,693	77,881	50,259	62,918	1,252	1,950	
감귤시설	★	★		2,151	3,471	2,426	3,444	3,450	4,735	
만감류	★			126,750	127,356	116,963	112,269	4,169	4,532	
포도노지				0	0	0	0	-	-	
포도시설				43,954	27,080	45,062	27,051	6,517	7,136	
상추			★	1,030	983	148	120	1,825	1,694	
당근	★	★		48,724	55,027	3,603	5,068	794	1,381	
오이		★	★	8,479	5,988	688	965	1,322	1,303	
멜론				7	0	9	0	2,872	2,954	
딸기	★	★		4,983	5,884	1,557	1,681	5,310	5,436	
양파	★			29,565	62,346	1,401	1,273	621	1,025	
카네이션	★	★		284	335	13	95	4,034	4,085	
선인장	★	★		45	178	19	118	834	995	
수삼				1	0	0	0	40,020	44,350	
한우	★	★		134,916	199,098	77,747	196,195	12,598	16,195	
육우	★	★		134,916	199,098	77,747	196,195	8,085	8,302	
송아지	★	★		134,916	199,098	77,747	196,195	1,848	3,286	
돼지고기	★	★		211,014	263,154	179,941	255,400	4,028	4,966	
닭고기				54,716	51,710	23,021	11,131	1,480	1,910	
오리고기				2	0	2	0	5,588	7,642	
우유	★	★		509,945	700,072	338,510	567,174	949	1,078	
계란	★			0	4,249	2	0	1,122	1,976	
꿀	★	★		259	270	120	177	2,070	2,700	

주 1) 노지포도 가격은 8~12월 기준으로 산출됨.

2) 밀, 수삼과 꿀의 가격은 생산자 단체에서 구매하는 가격이기 때문에 해당연도 연평균 가격임.

**표 6-6** 2018년 반기 기준 지급요건 분석결과

구분	기존 분석 결과			1~6월 분석 결과						총족 여부
	총수입량	FTA 수입량	가격	총수입량(톤)		FTA 수입량(톤)		가격		
				기준	'18.1-6	기준	'18.1-6	기준	'18.1-6	
보리		★		137,114	128,107	15,715	20,019	1,463	1,579	
밀	★	★		1,209,992	1,270,511	1,050,005	1,268,522	945	975	
옥수수	★	★	★	1,122,733	1,320,076	261,702	333,903	1,615	0	
조		★		6,496	6,378	2,115	6,339	4,591	6,523	
수수	★	★		2,326	43,799	708	43,799	3,503	5,256	
울무	★		★	7	10	0	0	9,300	8,110	
감자				33,809	28,048	31,843	24,446	986	2,089	
고구마				562	215	166	30	1,469	2,480	
대두		★		128,006	94,499	33,494	49,228	3,166	3,823	
녹두		★		2,572	1,424	328	598	8,674	8,970	
팥		★		16,300	10,587	2,030	6,022	6,006	7,328	
호두				17,567	16,126	18,347	16,116	10,709	12,820	
밤	★	★		4,547	6,347	20	20	3,161	4,601	
잣	★			6	77	0	0	33,273	38,948	
은행				83	1	0	0	5,401	5,448	
대추	★		★	23	264	0	0	5,917	5,416	
참깨		★	★	30,872	22,359	9,151	12,509	33,108	32,218	
체리	★	★		8,537	10,067	8,680	9,522	7,695	10,092	
키위	★	★		12,317	15,943	7,806	15,943	2,723	3,102	
감귤노지	★	★		68,532	77,835	61,512	66,970	1,252	2,211	
감귤시설	★	★		2,151	2,885	2,426	2,847	3,450	4,388	
만감류	★			122,205	127,869	119,428	116,918	4,082	4,593	
포도노지				0	0	0	0	-	-	
포도시설				42,227	29,527	43,347	27,601	6,335	7,714	
상추				963	679	153	29	1,735	2,167	
당근		★		51,294	48,702	5,506	5,542	953	1,064	
오이				7,551	5,183	846	618	1,273	1,587	
멜론				5	0	9	0	2,827	3,276	
딸기	★	★		4,983	5,095	1,692	1,694	5,169	6,147	
양파	★	★	★	45,034	60,304	1,430	1,746	766	658	총족
카네이션	★	★		286	513	13	181	4,034	4,847	
선인장	★	★		56	190	20	133	865	960	
수삼				1	0	0	0.000	39,915	46,000	
한우	★	★		153,478	217,319	125,853	214,303	13,429	17,723	
육우	★	★		153,478	217,319	125,853	214,303	7,986	10,106	
송아지	★	★		153,478	217,319	125,853	214,303	2,353	3,593	
돼지고기	★	★		215,151	306,389	213,678	299,548	4,170	4,492	
닭고기	★		★	52,306	66,698	19,554	12,584	1,495	1,316	
오리고기	★	★		0	22	2	10	6,324	7,399	
우유	★	★		557,151	736,225	418,767	592,796	977	1,078	
계란	★	★	★	1	80	1	2	1,172	848	총족
꿀				304	267	175	127	2,100	9,375	

주 1) 노지포도 가격은 8~12월 기준으로 산출됨.

2) 밀, 수삼과 꿀의 가격은 생산자 단체에서 구매하는 가격이기 때문에 해당연도 연평균 가격임.

표 6-7 2019년 반기 기준 지급요건 분석결과

구분	기존 분석 결과			1~6월 분석 결과						충족 여부
	총수입량	FTA 수입량	가격	총수입량		FTA 수입량		가격		
				기준	'19.1-6	기준	'19.1-6	기준	'19.1-6	
보리		★	★	137,853	119,246	19,328	29,396	1,466	1,360	
밀	★	★		1,211,458	1,365,780	1,266,740	1,365,063	945	975	
옥수수	★	★		1,179,850	1,277,806	304,860	531,891	1,340	2,875	
조		★		5,935	5,042	3,743	5,036	5,000	9,344	
수수		★		2,326	1,997	1,261	1,997	3,503	7,038	
울무			★	7	6	0	0	8,273	0	
감자				32,961	29,792	34,117	23,598	1,126	1,322	
고구마				406	53	156	53	1,571	2,277	
대두	★	★		109,918	211,960	41,103	52,289	3,166	4,378	
녹두		★		2,270	1,903	437	622	8,271	8,772	
팥	★	★		14,701	17,599	3,759	9,128	5,166	9,402	
호두			★	17,567	17,506	18,347	17,486	10,921	9,140	
밤	★	★	★	4,547	5,263	22	47	3,161	2,768	발동
잣				28	24	0	0	32,413	46,032	
은행				62	5	0	0	5,472	7,183	
대추	★			91	435	0	0	5,130	8,817	
참깨	★	★	★	27,817	29,543	10,687	12,000	30,936	30,927	발동
체리				9,592	8,298	9,676	8,118	7,769	12,524	
키위	★	★		14,171	18,091	11,890	18,091	2,787	3,686	
감귤노지				69,681	52,153	65,992	45,559	1,455	1,704	
감귤시설				2,519	1,709	2,851	1,664	3,783	4,630	
만감류				118,400	112,830	118,278	106,018	4,082	4,407	
포도노지				0	0	0	0	-	-	
포도시설	★	★		38,241	45,622	40,640	45,053	6,335	8,830	
상추				876	397	106	4	1,783	1,937	
당근	★	★		49,185	54,862	5,852	7,226	858	1,071	
오이				6,709	5,431	871	812	1,273	1,452	
멜론				5	1	9	1	2,827	3,586	
딸기		★		5,042	4,711	1,844	1,923	5,310	5,822	
양파			★	44,354	34,610	1,487	1,239	656	534	
카네이션	★	★		307	617	45	242	4,108	4,972	
선인장				101	53	59	13	879	993	
수삼	★			1	2	0	0.000	40,020	46,000	
한우	★	★		173,804	231,937	176,822	227,637	14,562	17,670	
육우	★	★		173,804	231,937	176,822	227,637	8,545	10,475	
송아지	★	★		173,804	231,937	176,822	227,637	2,731	3,668	
돼지고기	★	★	★	245,094	297,055	250,825	289,715	4,180	4,073	충족
닭고기	★			54,552	70,528	14,662	7,169	1,372	1,458	
오리고기	★	★		2	145	6	27	6,618	6,620	
우유	★	★		623,611	680,991	504,305	546,623	977	1,085	
계란	★	★	★	27	76	2	20	1,098	852	충족
꿀				304	181	171	18	7,708	9,028	

주 1) 노지포도 가격은 8~12월 기준으로 산출됨.

2) 밀, 수삼과 꿀의 가격은 생산자 단체에서 구매하는 가격이기 때문에 해당연도 연평균 가격임.

## 2.4.2. 예산 집행절차 단축 방안

- 예산 집행절차를 단축하기 위해서는 홍보비 등 행정비 지급과 FTA 피해보전 직불금 및 폐업지원금 지급을 별도로 고려할 필요가 있음.
  - 행정비는 현지 조사를 위한 여비, 홍보비, 심사위원회 운영비, 행정 서식 준비비 등으로 구성되며, FTA 피해보전직불금 지원 대상 품목 수와 시·군·구 숫자를 고려해서 배정됨.
  - FTA 피해보전직불금과 폐업지원금은 지자체에서 농업인의 실제 신청과 지원 대상자 선정과정을 거쳐 산정된 금액을 상급 기관에 요청하면 상급 기관이 배정하는 방식으로 운영됨.
  
- 행정비의 경우 지자체의 추경 시기와 맞지 않으면 지자체의 '성립 전 예산'을 활용하여 집행하거나 아예 집행조차 하지 못하는 문제점과 행정비 용도 제한의 문제점이 있음.
  - 우선 행정비 배정 시기는 최소 농림축산식품부의 FTA 피해보전직불금 행정예고 시기(4월 중순 또는 4월 말) 이전으로 정하여, FTA 피해보전직불금과 폐업지원 대상 품목 고시(5월 말~6월 초) 이전에 지자체의 추경편성이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음.
  - 행정비의 용도는 현지 조사 여비의 경우 현지 조사 횟수를 2019년(4회) 대비 3배 이상 확대, 단기고용 인력 채용을 위한 인건비 지원(신규), 홍보비는 기존 시·군·구 단위를 읍·면·동 단위로 확대 및 홍보비 단가 인상 등이 필요하다고 판단됨.
  
- 사업비(FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금)의 경우는 지자체의 추경 시기와 맞지 않으면 예산 집행시기가 늦어지거나 이월되는 문제가 발생하고 있음.
  - 사업비는 과거 품목별 농가 수 대비 실제 신청한 농가 수의 평균 신청률을

기반으로 사업비 예산을 사전에 책정하여 각 지자체에 교부하는 방안을 고려할 필요가 있음.

- 즉, FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 지원 대상 품목을 고시하는 시기(5월 말 ~6월 초)에 맞추어 품목별 농가 수, 품목별 재배면적(사육 규모), 평균 신청률, 지급단가(조정계수 잠정치와 평균 단수 반영)를 고려한 예산을 각 지자체에 사전에 교부함.

**표 6-8** 행정비와 사업비 편성 및 교부 개선(안)

구분	행정비		사업비	
배정 시기	행정예고 이후 (4월 중순 ~ 4월 말)		고시 이후 (5월 말 ~ 6월 초)	
산출 근거	현지 조사 여비	60천 원×품목 수×10회 ×읍면동 수×집행률	피해보전 직불금	지급단가(기준-당해연도)× 수입기여도×지자체별 재배 면적×평균 단수×신청률
	홍보비	300천 원×읍면동 수× 집행률		
	심사위원회	100천 원×7명×읍면동 수×집행률	폐업지원금	지급단가(순수익×3)×지자 체별 재배면적×신청률
	행정 서식	150천 원×읍면동 수× 집행률		
	단기고용 인력 채용 (신규)	1,200천 원×1명×3월× 읍면동 수		
행정사량	별도 사후 정산, 홍보비와 행정서식 비용은 신청자가 없어도 의무 집행		실제 사업비 반영 추가 배정(사업비 신청 결과 보고 이후) 및 사후 정산	

주 1) 행정비의 현지 조사 여비 단가는 공무원 여비 규정에 의거 일비(20천 원), 식비(20천 원)와 교통비(실비, 최소 20천 원) 기준으로 산정함.

2) 행정비 집행률은 과거 일정 기간 동안의 행정비 평균 집행률을 나타내며, 2016~2018년 집행률은 62%임.

3) 사업비 신청률은 품목별 전체 농가 수 대비 실제 FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금을 신청한 농가 수의 비율을 의미함.

자료: 농림축산식품부 내부자료(2019)를 바탕으로 저자 작성.

## 2.5. 항공사진 등 영상자료 공동 활용방안 마련

- FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 신청자격을 얻기 위해서는 품목별 FTA 체결국의 협정발효일 이전부터 해당 품목을 생산하여야 함. 이를 위해서는 협

정발효일 이전부터 해당 품목을 생산하였음을 증명하는 서류를 제출해야 함.

- 실제로 농업인이 제출하는 서류는 이장을 비롯한 마을 주민이 확인해준 생산사실확인서가 대부분이기 때문에, 협정발효일 이전 생산 사실 확인에 대한 객관적 확인이 어려움.

- 협정발효일 이전 생산 사실 확인을 위해 해당연도의 항공사진을 확보할 수 있는 공통적인 방안을 제시하여 지자체 공무원들이 활용할 필요가 있음.

○ 지자체별로 항공사진 관련 데이터베이스나 웹사이트 등을 개발하여 활용하는 곳도 있으나, 그렇지 못한 지자체도 다수이기 때문에 전국 지자체에서 공통으로 활용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.

- 항공사진은 협정발효일 이전뿐만 아니라 전년도 생산 사실 확인을 증명할 수 있는 가장 객관적인 자료가 될 수 있으며, 현장 필지와 대조할 수 있는 근거가 될 수 있음.

○ 현재 항공사진은 국토지리정보원 등에서 관리하고 있는데, FTA 피해보전직불금이나 폐업지원을 신청한 농가의 필지에 대한 해당 연도별 항공사진을 요청하거나 받기 위한 법적 근거 및 지침 마련이 필요함.

## 2.6. FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 부정수급 방지

○ FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 부정수급 사례는 대부분 신청서류의 기준이 명확하지 않거나, 공적인 신뢰도가 낮기 때문에 발생한다고 볼 수 있음. 따라서, FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 신청기준을 좀 더 엄격하게 유지하면서도 신뢰도를 보증할 수 있는 증빙서류만으로 제한하는 것이 바람직함.

- 지자체 공무원을 대상으로 한 설문조사에서도 신청서 접수(전산 입력) 단계에서의 가장 큰 문제점으로 ‘제출할 서류의 복잡성과 명확한 기준 부재’를 꼽은 바 있음.
  - 신청서 접수(전산 입력) 단계를 개선하기 위해 ‘제출서류 종류의 간소화’와 ‘공공기관 등의 기관에서 발급받은 서류만 허용’이 가장 필요한 것으로 나타났다.
- 우선, FTA 이행에 따른 피해를 폭넓게 보전해주기 위해 마련된 신청 서류 등을 객관적인 서류 등을 통해 증빙할 수 없을 때는 FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 신청을 제한하는 것이 필요함.
- 기존 ‘협정발효일 이전 생산사실 확인서’ 양식을 폐지하여, 해당 시점을 기준으로 작성된 객관적인 서류로 대체하는 것을 고려해 볼 수 있음.<sup>88)</sup>
  - 전년도 판매기록을 증명하는 서류의 경우 그 종류만 제시하고 있으나, 증빙서류의 형태를 구체화하여 객관적이고 공신력 있는 서류로 제한하는 것을 고려해 볼 수 있음.
- 한편, 신청서 등을 접수한 이후에 지자체 담당 공무원이 확인하는 절차를 보다 강화하여 부정수급 시도를 미연에 방지할 필요가 있음.
- 현재 담당 공무원 1명이 FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 신청 사실에 관한 현지 조사를 전담하고 있음. 신청농가 수가 많을 경우, 현지조사가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높다고 볼 수 있음. 따라서, 현지조사를 위

---

<sup>88)</sup> ‘협정발효일 이전 생산사실 확인서’의 경우 시간이 지날수록 과거의 사실을 객관적으로 확인하기 어렵고 다수의 FTA가 이미 5년 이상 경과된 점을 고려할 때, 향후에는 해당 자격을 가진 농가 수가 적어 수혜대상이 줄어들 수도 있음. 따라서, 사업 시행연도를 기준으로 사업 시행연도 5개년 전부터 생산한 사실을 증빙하는 것으로 대체하는 것도 고려해 볼 수 있음.

한 단기고용 인력의 채용을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있음.

- 광역시·도 단위로 짝을 짓고, 해당 광역시·도 내의 시·군·구 단위끼리 다시 짝을 지어 교차점검을 의무화하는 방안을 고려해 볼 수 있음. 이 경우, 광역시·도간 신청 및 집행 기준 등을 서로 공유할 수 있을 뿐만 아니라 신청서류의 허위작성 여부 등을 객관적으로 확인할 수 있을 것으로 기대됨.

**표 6-9** FTA 피해보전직불금과 폐업지원금 부정수급 방지 방안

구분	현행	개선안
신청자격 증명서류 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산사실 확인을 위해 이·통장 확인을 받거나, 생산지 소재지 거주자 2명의 확인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이·통장 또는 생산지 소재지 거주자 확인 폐지</li> <li>· 농업경영체 등록정보, 토지 등기부등본 등 공식 서류를 통해 확인</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전년도 판매기록을 증명하는 서류로 5가지 유형을 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직전 연도 지원 대상 품목의 판매를 증명하는 공신력 있는 거래 영수증 등으로 제한</li> <li>· 거래 영수증 등에는 반드시 신청자 본인이거나 동일 경영체 속하는 사람으로 제한</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지급 품목에 해당하는 협정의 발효일이 전부터 해당품목을 생산하였음을 입증하는 서류 제출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지급 품목에 대한 구분 없이 사업 시행 직전 5개년 전부터 생산한 자로 발동요건 완화</li> </ul>
서류 접수 후 지자체 확인 절차 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신청서 접수 기간 종료 후 지자체는 현지조사 및 자체적으로 심사위원회 심사 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현지조사 결과 확인서에 현장방문 사진 등 첨부</li> <li>· 생산사실 확인을 위해 항공사진 첨부 의무화</li> <li>· 시·도 주관하에 시·군·구별 교차점검 의무화</li> <li>· 현지 조사, 사후관리 등을 위한 단기고용 인건비 지원</li> </ul>

자료: 저자 작성.

### 3. 폐업지원제의 개선방안

- RCEP, 한·MERCOSUR 등 메가 FTA 체결과 기체결 FTA의 개선 협상이 예상됨에 따라 추가적인 시장개방 확대에 대응한 정책 수단이 여전히 필요한 상황임.
- 폐업농가의 작목전환에 따른 풍선효과(타 품목 공급증가로 인한 가격하락)가 발생하는 문제점이 있으나, 폐업지원제도는 해당 품목의 규모화와 구조조정

을 견인함으로써 소득안정과 평균 생산성 제고와 같은 성과를 창출함.

- 따라서, 부정적인 영향은 최소화하되 긍정적인 효과를 극대화할 수 있도록 현행 폐업지원제도를 개선하는 것이 바람직함.

### 3.1. 품목별 폐업지원금 지급 상한액 설정

- FTA 피해보전직불제도의 경우 농업인 3,500만 원, 농업법인 5,000만 원의 지급 상한액이 존재하지만 폐업지원제도의 경우 지급 상한액 규정이 없어 일부 농가에 과도한 폐업지원금이 지급되어 농가 간 형평성 문제가 제기되고 있음.
- 연도별 폐업지원금 지급내역이 포함된 농림사업정보시스템(AgriX)에 따르면 2016년 블루베리와 2018년 양송이 농가의 경우 표준편차가 각각 4천 915만 원과 4천 415만 원으로 농가 간 폐업지원금 규모가 매우 큰 차이를 보임.
  - 2016년 블루베리 농가의 평균 폐업지원금은 5천 632만 원인데 비해, 최대 지급액은 4억 1천 817만 원으로 나타남.
  - 2018년 양송이 농가의 평균 폐업지원금은 1억 891만 원인데 비해, 최대 지급액은 2억 435만 원으로 나타남.
- 지자체 사업담당자들을 대상으로 설문 조사한 결과에서도 폐업지원금 상한액 설정 필요성에 대해 전체의 62.2%가 폐업지원금 상한액 설정이 필요하다는 의견을 나타내었음.
  - 상한액 설정이 필요한 가장 큰 이유는 '제도 악용 등 부정수급 발생 가능성 차단 필요'(43.4%)이고, 두 번째 이유는 '면적이 클수록 많이 받기 때문에 피해보전직불금과 같이 형평성 제고 필요'인 것으로 나타남.

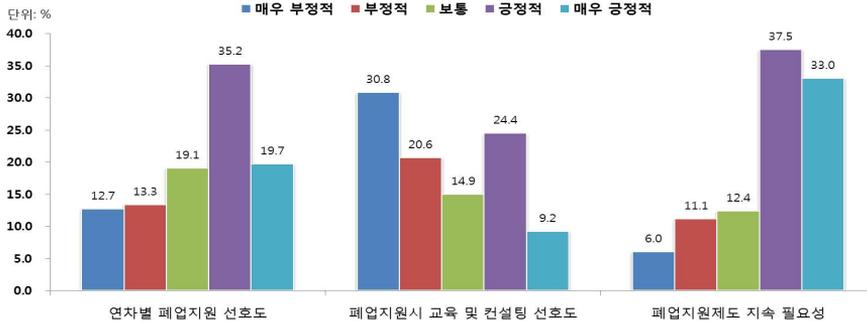
- FTA 농어업법 시행령 제8조 제2항은 폐업지원금을 산출할 때, 위원회의 심의를 거쳐 품목별, 농가별로 지급 상한을 설정할 수 있다고 명시함.
  - 한편, 품목별로 가격 수준 또는 생산액 규모가 다르므로 폐업지원금 상한액을 품목별로 상이하게 설정할 필요가 있음.
  - 이현근·김태균(2020)에 따르면 시설포도 재배농가의 폐업지원 최소수용의사금액(WTA)은 노지포도 재배농가보다 10% 이상 높게 나타남.
  
- 앞서 기술한 바와 같이, 개방에 대응한 품목별 구조개선을 정책목표로 하는 폐업지원제도는 정책대상을 취약농이나 영세농으로 한정해서 운영될 필요가 있기 때문에, 품목에 무관하게(또는 적어도 품목군별 차등해서) 폐업지원금 상한액을 설정하는 것이 보다 합리적일 수 있음.
  - 폐업지원금 지급 상한이 미설정되어 있는 경우, 전업농과 대농의 단기적인 의사결정을 과도하게 폐업이나 작목전환으로 유도할 가능성이 있으며, 이는 해당 품목의 장기적인 구조조정이나 한정된 생산자원의 효율적인 재분배를 저해할 수 있음.
  - 2004~2008년 기간 폐업지원 대상이 되었던 복숭아의 경우나, 2018년 농가 수 기준으로 24.1%의 농가가 폐업한 양송이버섯, 사육두수 기준으로 24.9%가 폐업대상으로 도축된 염소 사례와 같이, 폐업지원이 품목의 구조조정 수준을 넘어 생산기반의 급격한 위축을 야기하는 상황은 바람직하다고 볼 수 없음(재정 및 생산자원의 비효율적인 처분 초래).
  - 또한, 당시 염소의 폐업농가 수는 전체 농가의 14.6%에 불과해 상대적으로 대규모 사육농가들이 많이 폐업한 것으로 추론됨. 이는 2016년 블루베리 폐업의 경우에서도 유사하게 나타남. 즉, 전체 블루베리 면적의 12.7%를 차지하는 7.8%의 블루베리 농가가 폐업지원을 받음. 이러한 대규모 농가의 이탈은 해당 품목의 경쟁력 제고나 구조개선에 역행할 가능성이 큼.

## 글상자 2 폐업지원금 지급 상한액 설정에 대한 농업인 인식과 수용의사금액

### 〈폐업지원제도에 대한 농가 인식〉

- 폐업지원 시 교육 및 컨설팅 선호도를 조사한 결과 '부정적'으로 답한 농가가 전체의 51.4%로 나타났지만, '긍정적'으로 생각하는 농가도 전체의 33.7%로 비교적 높은 비중을 나타내었음.
- 폐업지원제도의 지속 필요성은 전체 설문조사 농가의 70.5%가 '긍정적'으로 생각하는 것으로 나타남.

### 글상자 그림 1 폐업지원제의 가상적 상황에 대한 농가 인식



자료: 이현근(2017) 재인용.

### 〈폐업지원 최소수용의사금액〉

- 포도 재배농가의 최소 수용의사금액은 농가당 최소 7,731만 원에서 최대 9,677만 원으로 나타났고, 실제 최대 지급액과 비교해 보면 노지포도의 경우 42.4~49.1%, 시설포도는 50.9~56.9% 수준임.

### 글상자 표 1 폐업지원금 최소수용의사금액(WTA) 추정

단위: 만 원/농가, %

구 분	과거 지원 내역		이중양분선택형 평균 WTA				개방형 평균 WTA			
	평균 지급액(A) <sup>89)</sup>	최대 지급액 (B) <sup>90)</sup>	개별 추정(C)	C/B	통합 추정(D)	D/B	개별 추정(E)	E/B	통합 추정(F)	F/B
노지포도	2,108	18,250	7,731	42.36	7,759	42.52	8,932	48.94	8,957	49.08
시설포도	3,333	17,000	8,655	50.91	9,030	53.12	9,629	56.64	9,677	56.92

주 1) 개별추정은 노지포도와 시설포도를 각각 추정한 경우이며, 통합추정은 노지포도와 시설포도를 더 미변수로 취급하여 추정한 결과임.

2) 노지·시설포도의 농가당 평균 지급액과 최대 지급액은 2015년과 2016년 지급실적을 기초로 산출한 값임.

자료: 이현근·김태균(2020) 재인용.

89) 2015년과 2016년 노지포도의 농가당 평균 폐업지원금은 각각 2,082만원과 2,134만 원으로 평균 2,108만 원, 시설포도는 각각 3,116만 원과 3,551만 원으로 평균 3,333만 원이 지원됨.

90) 2015년과 2016년 노지포도의 농가당 최대 폐업지원금은 각각 2.2억 원과 1.4억 원, 시설포도는 각각 1.7억 원이었음.

- 따라서, 위원회의 심의를 거쳐서 지급 상한을 설정하는 현행 방식보다는 시행령이나 특별법에 상한액을 명시하는 것이 폐업지원의 정책성과를 도출하고 사업운영 시 논란의 소지를 줄이는 데 있어 보다 효과적일 수 있음.

### 3.2. 폐업지원에 따른 풍선효과 최소화

- 토지, 과수원, 시설(온실 등), 축사 등에 대한 보상은 없이, 5년 동안 해당 품목의 재배·사육만을 금지하고 있기 때문에, 폐업농가들은 탈농보다는 다른 작목·축종으로 생산전환을 대부분 선택함.
  - 5년 동안 동일 품목을 재배·사육만 하지 않으면 기존의 토지(과수원)나 시설(축사)을 활용해 유사한 작목·축종의 생산으로 전환이 가능하고, 폐업농가들의 의사결정 시 선택하는 작목·축종이 유사하기 때문에(동일 품목을 재배하는 농가들은 영농여건에서 큰 차이가 없는 경우가 많음) 폐업지원은 풍선효과를 유발할 가능성이 큼.
- 과도한 재정부담과 농업의 위축을 조장한다는 비판 때문에, 현행 제도의 틀 내에서는 이러한 고정생산요소에 대한 보상을 통해 탈농을 유도하기는 현실적으로 쉽지 않음.
- 따라서, 폐업지원 대상농가 수를 특정하거나(가령, 전체 해당 품목 생산농가의 10/20%), 해당 품목의 재배면적 평균보다 작거나 평균의 50% 미만인 규모의 농가만이 폐업을 신청할 수 있도록 제한하고, 이를 심사해서 선정하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
  - 이는 새로운 규제로 받아들일 수 있지만, 과도한 폐업신청으로 인한 특정 품목의 생산기반이 급격하게 축소되는 부작용을 방지할 수 있고, 폐업농가

의 대규모 생산전환으로 인한 풍선효과를 줄일 수 있음. 나아가 규모나 연령 등을 심사기준으로 설정할 경우, 취약농이나 영세농을 중심으로 폐업지원을 실시할 수 있는 계기도 마련될 수 있음.

- 아울러, 폐업농가들 대상으로 탈농 후 이직을 지원하기 위한 교육이나, 작목 전환 시 특정 품목으로 몰리는 현상을 방지하기 위한 지도 및 컨설팅을 병행하여 실시하는 방안도 검토해 볼 수 있음. 정부가 특정 품목으로의 생산전환을 유도한다는 차원을 넘어 생산전환이 가능한 다양한 품목들을 소개하고 관련 영농기술, 시장전망, 종자와 투입재 등에 대한 정보를 제공하는 것도 풍선효과를 최소화하는 데 도움이 될 것임.

### 3.3. 온라인 시스템을 통한 폐업지원 신청과 사후관리 개선

- 지자체의 사업담당자는 폐업 수혜농가에 대해 5년 동안 사후관리를 해야 하는데, 사후관리카드 등이 오프라인으로 관리되고 있어, 사업담당자 변경 시 사후관리의 연속성과 효율성이 담보되지 못하는 것이 문제점으로 지적되고 있음.
  - 지자체의 사업담당자는 1~2년 단위로 변경되는데, 이러한 담당자 변경에도 폐업지원에 대한 사후관리가 효율적으로 이루어질 수 있어야 함.
- 온·오프라인을 병행하는 방식으로 현행 행정정보시스템을 최대한 활용할 경우, 폐업지원 사후관리의 연속성과 효율성을 제고할 수 있음.
  - 농림사업정보시스템의 경우 단순히 폐업지원금 신청 및 지급에 대한 정보만 관리되고 있는데, 본 시스템에 사후관리 메뉴를 추가하여 온라인으로 사후관리하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
  - 또는, 농업경영체등록정보시스템의 기능을 확장하여 본 시스템에 FTA 피

해보전직불금 및 폐업지원금 신청 메뉴와 폐업지원금 사후관리 메뉴를 추가하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

- 농업경영체등록정보시스템을 활용하는 경우 FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 신청자에 대한 현지조사 업무 등을 농산물품질관리원으로 일원화하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

○ 현행 폐업지원제도하에서 폐업지원을 받은 농가는 5년 동안 해당 품목을 재배하거나 사육할 수 없고, 해당 필지도 같은 규제를 적용받게 되어 있는데, 농가와 필지를 함께 동일한 기준으로 규제하는 것이 적절한 것인지에 대한 재검토가 필요함.

- 폐업지원을 받은 필지를 제3자에게 양도한 다음 양수인이 해당 품목을 재배하거나 사육하려는 경우에는 해당 시설물을 허물고 신축하는 경우에는 동일 품목을 재배하거나 사육하는 것이 가능함.
- 이는 재산권에 대한 과도한 제한이라는 비판 때문에 신축에 한하여 허용된 것이지만, 폐업지원제도의 본래 취지와는 배치되며, 농업 전체적으로 볼 때는 자원의 낭비를 초래할 수 있음.
- 즉, 폐업농가로부터 시설을 인수(구매)한 농가에도 생산 품목을 제약(5년 동안 동일 작목 생산 금지)하는 것은 현행 제도의 지향점(구조조정을 통해 생산성 높은 농가의 생산자원의 재분배)과도 부합하지 않음.
- 오히려 폐업지원사업은 생산시설을 가급적이면 동일 작목의 생산자 간 양수도할 수 있도록 유인하는 것을 목표로 삼아야 할 것임. 따라서 제3자에게 양도된(매매와 임대)에 따라 차이가 존재할 수 있음) 필지에 대해서는 '5년 동안 동일 작목 재배 금지'라는 제약을 해소/완화해 줄 필요가 있음.

○ 한편, 피해보전직불사업과 달리 폐업지원사업은 특정 품목 생산농가 중에서 지원을 받은 농가와 받지 않은 농가가 분리되기 때문에, 농가별 추적조사를

통해 폐업 수혜농가와 생산 지속농가를 비교하는 평가방식도 가능함.

- 폐업지원과 함께 해당 품목의 폐업농가와 미폐업농가 표본을 일정 수 이상 확보하고 이들 농가에 대한 장기적인 추적조사를 수행할 필요가 있음. 폐업 이후 직종의 변화(탈농 시), 작목전환 현황, 농가·농업소득 변화 등을 파악하고, 이를 토대로 정책성과를 평가함과 동시에 개선과제를 도출할 수 있을 것임.

#### 4. 폐업지원제도 개편 방향

- 국내외 FTA 피해를 보전하는 정책 수단을 참고하여, 현금지원을 통해 일시적인 작목전환을 유도하는데 그치고 있는 현행 폐업지원제도를 개방피해가 큰 품목의 실질적인 구조조정과 수입개방에 대응해 경영개선이 필요한 농가에 맞춤형 교육 및 컨설팅 및 교육을 제공(일부 현금지원도 포함)하는 사업으로 전환할 필요가 있음.
- 미국의 농업인 무역조정지원제도, 호주의 감귤산업에 대한 조정지원 등 해외의 개방 확대에 대응한 정책 수단은 농가에 직접 보조금을 지급하는 방식(현금 보조)보다는 농가의 경쟁력 제고를 위한 교육·컨설팅을 위주로 설계됨.
  - 농가가 수입 농산물에 대한 경쟁력을 갖추는 것이 시장개방 확대에 대한 근본적인 해결책이지만, 기업형 영농이 대다수인 미국, 호주 등과 달리 소농이 많은 우리나라는 농가가 사업계획을 수립하고 전반적인 영농 및 경영 활동을 개선하는 데 필요한 교육·컨설팅 서비스를 받을 수 있는 관련 시장이나 여건이 미흡한 상황임.
  - 들녘 경영체 육성, 스마트팜 청년창업 보육센터, GMP 컨설팅, 농업경영체 맞

출형 컨설팅 등 분야별로 컨설팅 지원사업을 추진 중이지만, 폐업(탈농)이나 작목전환과 같은 구조조정을 목적으로 추진되는 교육·컨설팅 지원사업은 없음.

○ 폐업지원제도의 정책목표를 보다 구체적으로 재설정할 필요가 있으며, 이를 위해선 우선 ‘폐업지원’이라는 사업명을 ‘시장개방 대응 구조조정지원(임시안)’으로 바꿀 필요가 있음.

- 현재와 같은 ‘폐업 후 5년간 동일 품목 재배·사육 금지’는 타 작목의 풍선효과를 초래할 수 있으며, 해당 품목의 일시적인 구조조정 효과만을 창출함.
- 정책목표도 ① 탈농(영농은퇴), ② 휴경(일시적인 생산 중지), ③ 작목전환으로 구분하여, 분야별로 세부사업을 추진하는 것이 실질적인 구조조정과 경영개선을 도모하는 데 효과적임.
- 특정 품목이 구조조정 지원 품목 대상으로 선정되면, 분야별로 농가로부터 구조조정 계획이 포함된 신청서를 접수해 심사를 통해 일정 수의 농가를 선정함.
- 특히, 작목전환 프로그램의 경우, 사업 추진 후 구조조정의 효과를 무효화시키는 의사결정(동일 작목으로 회귀)으로 발생하는 농업부문 전체의 한정된 자원과 자원의 낭비 및 남용을 막기 위해선, 현재와 같이 5년 이후에 기존 작목으로 재진입하는 경우를 원천적으로 금지할 필요가 있음.

○ 한편, FTA 피해보전직불제와 같은 발동요건(수입량 증가, FTA 체결국 수입량 증가, 가격하락)을 충족한 품목 중에서 시설투자가 있는 품목을 지원대상으로 선정하는 현재의 품목 기준의 선정방식 대신에 농가 기준의 새로운 선정방식을 마련할 수도 있음

- 즉, 품목 기준이 아닌 농가 기준으로 탈농/휴경/작목전환 분야별 선정 기준을 별도로 수립하는 방안도 고려할 수 있음.

○ 탈농(영농은퇴)의 경우, 영농 자산의 매각이 수반되기 때문에 대규모 재정지

원이 불가피할 수 있지만, 현재 추진되고 있는 경영이양직불제, 농지연금, 농지은행 등과 같은 유사 사업과 연계하는 방안을 모색할 필요가 있음.

- 탈농으로 농업인구가 줄어든다는 우려가 있지만, 보다 생산성이 높은 농가의 생산자원의 재분배와 규모화라는 구조조정의 성과를 도출할 수 있음.
- 고령농이나 취약농의 경우 탈농(은퇴 지원)을 통해 안정적인 노후 소득기반을 마련하거나 다른 산업으로 재취업할 수 있도록 관련 교육과 컨설팅을 지원할 필요가 있음.

○ 휴경의 경우, 기존의 '5년간 동일 품목 재배·사육 금지'와 같은 일시적인 구조조정 효과를 창출하지만, 타 작목에 부정적 영향을 주는 풍선효과는 발생하지 않는 방식임.

- 휴경 지원은 과거 우리나라뿐만 아니라 여러 선진국에서도 시행한 경험이 있으므로, 이를 구조조정 지원의 세부사업으로 추진하는 것은 어렵지 않을 것임.
- 조사료 생산지원과 같이 생산과잉 품목을 수입 대체할 수 있는 품목으로 생산 전환을 유도하는 사업과 연계하여 추진하게 된다면, 재정부담을 줄이고 '과도한 재산권 제약'이라는 반발을 최소화할 수 있을 것임.

○ 작목전환은 현재와 유사한 방식이지만, 개별 농가로부터 작목전환 계획서를 제출받아 이를 심사하여 교육 및 컨설팅뿐만 아니라 일정 한도의 경영개선 보조금을 지급하는 방식으로 개편하는 것이 필요함.

- 미국의 TAAF와 같이 농업인의 사업계획 수립·승인과 영농개선 목적을 위한 착수자금을 현금으로 지원하는 방식을 고려할 수 있음. 재정지원의 타당성과 효율성이 제고됨과 동시에 농가당 보상 수준(수혜실적)도 제고될 가능성이 큼.

- 농가의 작목전환을 자유롭게 방기하기보다는 신청서 심사단계와 교육·컨설팅 단계에서 농가의 작목전환을 다양한 품목으로 분산시킬 필요가 있으며, 동일 품목뿐만 아니라 유사 품목군으로 전환을 제한하는 방식이 풍선 효과를 줄이는 데 보다 효과적일 수 있음.
  - 농업인이 작목전환을 선택한 품목의 경쟁력을 갖추기 위한 맞춤형 교육과정을 개설·제공하고 일부 강좌는 온·오프라인을 통해 수강할 수 있도록 지원(1차 교육 제공)할 필요가 있음.
  - 신청 단계의 초기 사업계획을 바탕으로 농업인이 교육과정을 통해 구체화한 영농계획이나 사업구상을 심층 사업계획에 반영하고, 이를 정부로부터 승인받으면 개별 경영 컨설팅 지원과 함께 영농개선 목적을 위한 착수자금(농가당 한도 설정 필요)을 지원함.
- 지금까지 폐업지원은 단순히 현금지원에만 그치고 품목별 증장기적인 수급 조절이나 구조조정, 가능성이 있는 농가의 경영개선 등에는 정부가 전혀 관여하기 어려운 상황이었음.
- 폐업지원 대상으로 선정된 품목을 재배하는 농가들에 폐업을 허용하고 이들에게 현금을 지원하는 방식이 아니라, 교육 및 컨설팅 등을 이수하면서 명확한 작목전환 계획과 합리적인 경영개선 계획의 수립 및 승인 여부에 따라 일정 한도의 보조금을 지급하는 방식으로 변경할 경우, 국내보조 관련 WTO 규정에서도 자유로워지고 FTA 직접피해보전제도의 실질적인 효과를 기대할 수 있을 것임.



## 1. 지자체 사업담당자 설문조사표

안녕하십니까?

한국농촌경제연구원 FTA 이행지원센터에서는 농업인의 피해보전, FTA 국내보완대책 성과 평가, FTA 이행 관련 교육·홍보 등 농업인을 위한 지원 업무를 수행하고 있습니다. 본 조사는 「FTA 직접피해보전제도 운용실태 분석과 개선방안 연구」의 일환으로 지자체 사업담당자분들을 대상으로 FTA 직접피해보전제도 운영시 실제로 제기된 문제점과 개선방안을 찾기 위한 것입니다. 바쁘시더라도 설문에 성실히 응답해 주시면 큰 도움이 될 것입니다.

본 조사결과는 익명으로 통계 처리되어 관련 제도 개선 등에 활용될 것이며, 통계법에 의거 귀하의 비밀이 외부로 유출될 경우에는 조사자가 처벌을 받게 되어 있습니다. 본 조사와 관련한 의문 사항이 있으시면 다음의 연락처로 문의하시기 바랍니다.

연구 기관 : 한국농촌경제연구원 채상현 연구원(061-820-2177, csh0331@krei.re.kr)  
 조사 회사 : 마크로밀엠브레인 박경미 과장 (02-3440-4007, gomi8838@embrain.com)

Q1. 귀하가 근무하는 지역과 소속기관 단위는 어디입니까?

도·광역시                      시·군·구                      읍·면·동

Q2. 귀하가 담당했던 FTA 직접피해보전제도 관련 품목을 모두 선택해 주십시오. [복수선택]

- ① 귀리
- ② 양송이 버섯
- ③ 도라지
- ④ 염소
- ⑤ 포도
- ⑥ 블루베리
- ⑦ 호두
- ⑧ 목이버섯

Q2-1. 다음 중 FTA 직접피해보전제도 관련 접수를 가장 많이 받은 품목은 무엇입니까? [1개선택]

Q3. 귀하의 농업 관련 업무경력은 얼마나 되십니까?   년   개월

Q4. 귀하의 FTA 직접피해보전제도 관련 업무경력은 얼마나 되십니까? 년 개월

Q5. 귀하는 FTA 직접피해보전제도 관련 업무 지식이 어느 정도 수준이라고 생각하십니까?

전혀 모른다 ①	잘 알지 못한다 ②	별로 알지못한다 ③	그저 그렇다 ④	어느정도 알고있다 ⑤	잘 알고있다 ⑥	매우 잘 알고있다 ⑦
----------------	------------------	------------------	----------------	-------------------	----------------	-------------------

< 사업절차에 관한 설문 >

Q6. 조사·분석(직불금 지원 대상 품목 선정을 위한 조사·분석 신청) 단계에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오.  
[1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 조사·분석 신청을 위한 홍보 부족
- ② 조사·분석 신청 서류를 관리하기 어려움
- ③ 조사·분석 신청 이후 지원 대상 선정 여부에 대한 민원 제기
- ④ 조사·분석 신청서의 피해 내용과 주요 수입국 등에 대한 정보 부족
- ⑤ 매년 신청이 반복되는 품목이 많음
- ⑥ 조사·분석 전 사업시행지침 미비
- ⑦ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q7. 조사·분석(직불금 지원 대상 품목 선정을 위한 조사·분석 신청) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 온라인 조사·분석 신청 시스템 개발
- ② 정부 관련 기관에서 품목을 일괄 선정

- ③ 생산자 단체를 통해서 중앙부처로 바로 신청
- ④ 국가별 수입 농축산물 목록에 대한 정보(자료) 제공
- ⑤ 기존 신청 품목은 모니터링 품목에 반영
- ⑥ 조사·분석 전 사업시행지침 구비
- ⑦ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q8. 직불금 및 폐업지원금 신청(지자체 홍보 계획 수립·실시) 단계에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 홍보기간 부족(기존 약 2개월)
- ② 늦은 홍보 비용 지급 시기와 행정비 배분의 명시적 주관부서 부재
- ③ 사업담당자의 잦은 변경에 따른 낮은 업무이해도
- ④ 농업경영체 등록정보와 농림사업정보시스템(AgriX)의 제한적인 자료 연계
- ⑤ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q9. 직불금 및 폐업지원금 신청(지자체 홍보 계획 수립·실시) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 농업경영체등록정보 등을 활용한 중앙정부 주도의 다각적 홍보 방안 마련
- ② 리플릿 등 공통 홍보물과 홍보비를 지자체에 조기 발송·지급
- ③ 직불금 및 폐업지원금 신청기간 연장(기존 약 2개월)
- ④ 농업경영체등록정보와 농림사업정보시스템(AgriX)간의 충분한 자료 연

계와 권한 부여

- ⑤ 사업담당자간 철저한 업무인수인계와 지자체 담당자 사전 교육
- ⑥ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q10. 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 직거래 및 협정발효일 기준 등에 따른 농업인이 제출한 서류 등의 낮은 신뢰성과 객관성
- ② 제출할 서류의 복잡성과 명확한 기준 부재(입목 소유 증명 등)
- ③ 낮은 지급단가 또는 낮은 총수령액에 따른 지원금 신청 포기
- ④ 사업담당자의 해당 사업에 대한 낮은 이해도
- ⑤ 농업 외 소득증명 서류 등 타 공공기관의 비협조
- ⑥ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

〈참고〉 제도별 접수서류  
직불제: 생산 사실 확인서, 직전연도 판매기록, 협정발효일 이전부터 생산 증명, 기타(임대차계약서 등)  
폐업지원제: 협정발효일 이전부터 계속해서 사업장·토지·입목 등의 소유자 증명, 고시일 직전 1년간 정상적으로 생산하였음을 증명, 농업 외 종합소득 증명, 타인 소유 농지의 합법적 점유를 증명

Q11. 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계를 개선하기 위해 무엇이 가장 필요하다고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 공공기관 등의 기관에서 발급받은 서류만 허용(생산사실 확인서 폐지 등)
- ② 제출 서류 종류의 간소화

- ③ 행정정보 공동이용 등 타 공공기관의 협조를 받을 수 있는 지침 명문화
- ④ 농업인 농업경영체등록정보 변경사항 연중 수시신고 및 기록 관리 의무화
- ⑤ 사업담당자 대상 사업추진 절차 및 방법 등 교육(매뉴얼 제작)
- ⑥ 현재 해당 품목을 재배·사육 중인 농업인 등 신청자격 완화
- ⑦ 최소 면적 또는 최소 총지급액 설정 등으로 제도 효율성 제고
- ⑧ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q12. 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 현지조사를 위한 시간과 인력 부족
- ② 농가와 지자체 담당자간 의견 충돌
- ③ 재배 및 수확시기에 따른 현장 확인시 품목 확인 불가
- ④ 현장점검에 대한 법적 근거와 구체적 지침(조사 양식 등) 미비
- ⑤ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q13. 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 현지조사를 위한 단기고용 인력 채용
- ② 현지조사 기간 연장
- ③ 현지 및 서면조사 방법을 구체화하여 논란을 사전에 방지
- ④ 현지 및 서면조사 기관을 농관원 등으로 일원화

⑤ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q14. 지자체별 심사위원회 구성 방식은 다음 중 주로 어떤 방식이었습니까? [1개선택]

- ① 기존에 구성된 농정심의위원회 활용
- ② 사업시행지침에 맞게 새로운 심사위원회 구성
- ③ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q15. 지자체별 심사위원회 심사 과정의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 기존에 구성된 분과별 심의위원회 활용에 따른 전문성 부족과 낮은 업무 효율성
- ② 지원 대상 품목의 변경에 따른 심사위원회 구성의 번거로움
- ③ 회의록 보관 및 관리가 어려움
- ④ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q16. 자금요청, 자금배정과 집행단계에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 늦은 자금배정(행정비 포함)에 따른 당해연도 지자체 추경 편성 어려움
- ② 폐업지원 대상 선정 이후 농가별 상이한 폐업시기에 따른 형평성 제기 민원
- ③ 명확하지 않은 조정계수와 지급단가에 대한 늦은 공지
- ④ 산림 작물, 이력제 미대상 축종과 같이 현장 확인이 어려운 점
- ⑤ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q17. 자금요청, 자금배정과 집행단계를 개선하기 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 직불금 및 폐업지원금(홍보비 포함)을 지자체 추경 편성 이전(9~10월) 조기 집행
- ② 전체적인 사업추진 절차 단축
- ③ 디브레인 등을 통한 예산 편성 및 배정 시스템 활용
- ④ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

< 폐업지원에 관한 설문 >

Q18. 이행점검(사후관리) 단계에서 현장 점검은 주로 언제 어떻게 실시하고 계십니까? [1개선택]

- ① 특정 월(주로 10월)에 실시
- ② 반기별 1회 실시
- ③ 상위 기관에서 공문으로 이행점검 통보시 실시
- ④ 이행점검 미실시
- ⑤ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q19. 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 사후관리카드 분실 및 인수인계 미흡
- ② 폐업한 필지 외 다른 필지 확인 등 사후관리를 위한 시간과 인력 부족
- ③ 산림 작물, 이력제 미대상 축종과 같이 현장 확인 자체가 어려운 점

- ④ 불명확한 폐업지원금 환수 기준에 따른 민원
- ⑤ 폐업지원금 수령자의 관외 전출시 사후관리 주체 불분명
- ⑥ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q20. 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리를 개선하기 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 사후관리 내용을 새울행정정보시스템 또는 AgriX 시스템 등에서 관리할 수 있도록 기존 시스템 기능 개선
- ② 단기고용 인력 채용 지원
- ③ 사후관리 기간 단축
- ④ 사후관리 업무를 농산물품질관리원 등으로 일원화
- ⑤ 폐업지원 농가의 해당 품목 재배·사육 원천 차단 방안 마련
- ⑥ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q21. 폐업지원금의 지급기준은 현재 ‘철거·폐기면적×평년순수익×3년’입니다. 이 기준이 어느 정도 적절하다고 생각하십니까?[1개선택]

전혀 적절하지 않다					반반이다					매우 적절하다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦				

Q22. 현행 폐업지원제는 폐업지원 이후 재식재(재사육) 제한 기간이 5년입니다. 이 기준이 어느 정도 적절하다고 생각하십니까?[1개선택]

전혀 적절하지 않다			반반이다			매우 적절하다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q23. (Q22=①~③번 응답자) 그렇다면 귀하는 몇 년을 제한하는 것이 적절하다고 생각하십니까? [1개선택]

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년 ④ 4년 ⑤ 5년 ⑥ 6년 ⑦ 7년 ⑧ 8년 ⑨ 9년 ⑩ 10년 이상

Q24. 현재 FTA 피해보전직불금은 농업인은 3,500만원, 농업법인은 5,000만원의 지급 상한을 두고 있으나, 폐업지원제는 지급 상한 규정이 없습니다. 귀하께서는 폐업지원금 지급시 상한액을 설정하는 것이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까? [1개선택]

전혀 필요하지 않다			반반이다			매우 필요하다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q25. (Q24=①~③응답자만) 폐업지원금 지급시 상한액을 설정하는 것이 필요하지 않다고 응답하신 가장 큰 이유는 무엇입니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 지급상한이 없어야 작목전환이 가능
- ② 해당 품목을 정당하게 폐업하는 것이므로 상한액 설정 불필요
- ③ 재배면적은 제한하지 않으면서 지원금은 제한하는 것은 서로 상충
- ④ 농업인의 생계와 관련되어 있기 때문에 상한액 설정 불필요
- ⑤ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_)

Q26. (Q24=⑤~⑦응답자만) 폐업지원금 지급시 상한액을 설정하는 것이 필요

하다고 응답하신 이유는 무엇입니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 면적이 클수록 많이 받기 때문에 피해보전직불금과 같이 형평성 제고 필요
- ② 제도 악용 등 부정수급 발생 가능성 차단 필요
- ③ 주요 FTA 체결 후 상당기간이 경과되어 사업주로서의 책임성 강화 필요
- ④ 폐업 이후 다른 품목 식재(사육)로 단기간내 소득 창출 가능
- ⑤ 5년 후 동일품목 재식재(사육)가 가능하기 때문에
- ⑥ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q27. 동일 품목에서 해당 FTA 협정발효일 이전부터 생산한 필지만 폐업하는 부분폐업이 어느 정도 적절하다고 생각하십니까? [1개선택]

전혀 적절하지 않다						반반이다						매우 적절하다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦						

Q28. 위의 설문응답을 고려할 때, 폐업지원제도의 가장 근본적인 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① 동일부류 품목으로 전환하는데 따른 풍선효과와 해당 품목의 가격 하락
- ② 5년 후 동일 품목 재식재(재사육)에 따른 실질적 구조조정 효과 미미
- ③ 수혜 농업인의 경쟁력 제고 노력 부족과 부정수급 등 도덕적 해이 발생
- ④ 상한액 설정 부재 등에 따른 규모별 농가간 형평성 문제
- ⑤ 서류 및 현지조사, 사후관리 등을 위한 구체적인 규정과 제반 행정시스템 미비에 따른 업무 비효율성

⑥ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q29. 귀하께서는 2020년 12월 20일에 종료되는 폐업지원제도의 연장 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까? [1개선택]

전혀 필요하지 않다			반반이다			매우 필요하다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q30. (Q29=①~③응답자만) 폐업지원제도의 연장이 필요하지 않다고 응답하신 이유는 무엇입니까? [1개선택]

- ① 도덕적 해이 방지 및 사업주로서의 본인 책임성 강화
- ② 농업인의 폐업지원 신청목적이 불분명하고, 실질적인 농업경쟁력 제고 정책 필요
- ③ 폐업지원을 위한 기간이 이미 충분히 주어졌다고 판단
- ④ 폐업지원에 따른 사후관리의 어려움
- ⑤ 폐업지원 효과가 미미하고 피해보전직불금으로 충분
- ⑥ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

Q31. (Q29=⑤~⑦응답자만) 폐업지원제도의 연장이 필요하다고 응답하신 이유는 무엇입니까? [1개선택]

- ① 신청기간을 농친 농가 다수
- ② 폐업지원제도 자체와 제도 일몰에 대한 농업인 대상 홍보 부족
- ③ 농업인의 소득보전 차원에서 지속적 필요
- ④ 기타 (구체적으로 적어 주세요 \_\_\_\_\_ )

〈 FTA 직접피해보전제도 개선방안에 관한 설문 〉

Q32. 지금까지의 설문응답을 고려할 때, FTA 피해보전직불제도가 농업인의 경영안정과 피해보전에 얼마나 효과적이라고 생각하십니까? [1개선택]

전혀 효과적이지 않다	반반이다				매우 효과적이다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q33. 지금까지의 설문응답을 고려할 때, 폐업지원제도가 농업인의 경영안정과 구조조정에 얼마나 효과적이라고 생각하십니까? [1개선택]

전혀 효과적이지 않다	반반이다				매우 효과적이다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q34. FTA 직접피해보전제도를 근본적으로 개선 및 개편하기 위한 방향은 무엇이 가장 적절하다고 보십니까? 순서대로 2개까지 선택해 주십시오. [1순위 필수, 2순위 선택]

- ① FTA 직불제와 폐업지원제 모두 현행 유지(세부사항 개선)
- ② FTA 직불제는 현행 유지, 폐업지원제도는 교육·훈련·컨설팅 등 영농구조 개선자금 지원 방식으로 대전환
- ③ FTA 직불제는 현행 유지, 폐업지원제도는 폐지
- ④ FTA 직불제와 폐업지원제를 이행기간 종료 후 모두 폐지

Q35. FTA 직접피해보전제도 관련하여 앞선 설문에서 언급되지 않았던 문제점이나 제도개선 등에 관한 의견이 있으시면 구체적으로 적어주십시오.

〈 인구사회학적 통계를 위한 설문 〉

Q36. 귀하께서 현재 거주하고 계신 곳의 유형은 무엇입니까? [1개선택]

- ① 광역시(서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주, 울산)
- ② 광역시 제외 도별 중소도시(〇〇도 〇〇시 〇〇동)
- ③ 광역시 제외 도별 군단위(〇〇군 〇〇읍·면) 지역

Q37. 귀하의 부모 및 매우 가까운 지인 중 농축산업에 종사하는 분이 있습니까?  
[1개선택]

- ① 있다
- ② 없다

Q38. 귀하는 우리나라 농축산업이 전반적으로 얼마나 중요하다고 생각하십니까? [1개선택]

전혀 중요하지 않다			반반이다			매우 중요하다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q39. 귀하는 FTA가 우리나라 농축산업에 어떻게 영향을 미쳤다고 생각하십니까? [1개선택]

매우 부정적인 영향을 미쳤다			반반이다			매우 긍정적인 영향을 미쳤다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

Q40. 귀하는 향후 농축산업에 대한 정부 보조금지원 방향을 어떻게 해야 한다고 생각하십니까? [1개선택]

매우 축소해야 한다 ①	②	③	반반이다 ④	⑤	⑥	매우 확대해야 한다 ⑦
-----------------------	---	---	-----------	---	---	-----------------------

Q41. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까? [1개선택]

① 남자

② 여자

Q42. 귀하의 출생년도는 어떻게 되십니까? [직접입력]

\_\_\_\_\_ 년도

## 2. 폐업지원 수혜농가 심층(면담) 조사표

### ○ 일반 현황

성명		전화번호		연령	
품목(축종)		규모(ha, 두수 등)			
폐업지원시기					
주소					

1. 귀하께서는 증빙서류 제출과정에서 겪는 어려움이 있으셨나요?

- 협정발효일 이전부터 계속해서 철거·폐기하려는 사업장·토지·입목 등의 소유자임을 증명하는 서류, 고시일 직전 1년간 정상적으로 생산하였음을 증명하는 서류, 농업 외 종합소득을 증명하는 서류, 타인 소유 농지를 무단으로 점유하지 않았음을 증명하는 서류 등

2. 귀하께서는 폐업지원제 신청과정(증빙서류 제출 포함)에 대해서 어느 정도 만족하십니까?

매우 불만족	불만족			보통		만족			매우 만족	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3. 귀하께서는 사후관리(현장확인)를 받아보셨나요?

4. 귀하는 폐업이후 어느 작목으로 전환하셨으며, 규모는 얼마나 되나요?

4-1. 그 이유는 무엇인가요?

4-2. 작목 전환 후 소득 수준은 그 전에 비해 어떠신가요?

5. 귀하는 사후관리 기한이 지나면 지원 대상 품목을 다시 재배(사육)할 의향이 있으신가요?

6. 귀하께서는 폐업지원제도에 대해서 어느 정도 만족하십니까?

매우 불만족		불만족			보통		만족			매우 만족	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

6-1. (불만족인 경우)불만족하는 원인과 개선방안은 무엇인가요?

7. 건의사항

- 부정수급 해결, 일선 공무원 전문성 제고 등

### 〈국내문헌〉

- 경북 영천시청 내부자료.  
 경찰청 내부자료.  
 권오복·최세균·송주호·김배성·홍승지·김경필·강혜정·허주녕. 2005. 『자유무역협정(FTA) 체결에 따른 농업부문 대응 방안』. 한국농촌경제연구원.  
 김경필·최세균·최지현·한호석. 2009. 『과수분야 소득보전직불·폐업지원사업 개선방안 연구』. 한국농촌경제연구원.  
 농림축산식품부. 2010~2019. 『예산 및 기금운용계획 개요』.  
 농림축산식품부. 2018. 『기타가축통계』.  
 농림축산식품부 원예경영과 행정조사.  
 농림축산식품부 내부자료. 2019. “2019년 FTA직접피해보전사업 행정비 배정계획(안)”.  
 농림축산식품부 내부자료. 2010. “한·칠레 FTA 과원폐업지원사업 결과보고”.  
 농림축산식품부 내부자료.  
 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 내부자료.  
 농림축산식품부 농림사업정보시스템(AgriX) 내부자료.  
 농림축산식품부. 2019a. 『2018년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』.  
 농림축산식품부. 2019b. 『2019년도 FTA 피해보전직불제 사업시행지침』.  
 문한필·어명근·박한울·오승호·전익수·전상근. 2012a. 『자유무역협정(FTA) 체결에 따른 농업부문 대응전략: 한·칠레 FTA 국내대책의 경제적 효과 분석』. 한국농촌경제연구원.  
 문한필·지인배·정명생·장홍석·김봉태·정대희·이현근·임경희. 2012b. 『FTA 직접 피해보전제도 사업시행 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.  
 서울시농수산물공사(가락시장) 내부자료.  
 손용정. 2012. “FTA 체결에 따른 국내지원대책의 평가기준 및 우선순위 선정.” 『통상정보연구』 14(1): 301-314.  
 심영규. 2013. “FTA 체결에 따른 농업부문 피해보전대책제도 개선에 관한 법정정책학적 고찰.” 『법과정책연구』 13(4). 한국법정정책학회.  
 염소 주요 도축장(녹색흑염소·산성식품·충청실업) 내부자료.  
 이기환. 2008a. “농어업분야의 무역조정지원 프로그램과 절차에 관한 연구-한국, 미국 및 대만을 중심으로.” 『국제상학』 23: 147-171. 한국국제상학회.  
 이기환. 2008b. “한국과 미국의 농어업분야 무역조정지원에 관한 연구.” 『무역학회지』

- 33(3): 51-77. 한국무역학회.
- 이용기. 2008. "FTA 농업피해 소득보전 직접지불제: 양악인가 레몬인가?" 『농업경제연구』 49(4): 23-43. 한국농업경제학회.
- 이용기. 2016. "FTA 피해보전을 위한 수입기여도 측정의 타당성 연구." 『농업경영·정책연구』 43(2). 한국농업정책학회.
- 이정환·안병일·고영근·조영득·우가영. 2010. 『FTA 소득영향 분석의 개발과 적용』. GS&J 인스티튜트.
- 이현근. 2017. "FTA 이행에 따른 과수농가의 효율성 및 폐업지원 수용의사 분석." 박사학위논문. 경북대학교.
- 이현근·김태균. 2020. "포도 농가의 폐업지원 수용의사금액 추정." 『농업경영·정책연구』 47(1): 134-154. 한국농업정책학회.
- 이현근·문한필·채상현. 2019. "FTA 직접피해보전제도와 미국 농업인 무역조정지원제도의 법·제도적 비교 연구." 『농업경영·정책연구』 46(3): 668-695. 한국농업정책학회.
- 임정빈. 2011. "FTA 피해보전 지불제의 소득보전율과 생산연계성 분석." 『농업경제연구』 52(4). 한국농업경제학회.
- 임정빈·안병일·심영규·김규호·박미성·김영준. 2013. 『FTA 피해보전대책 제도개선 방안 연구』. 한국농업경제학회.
- 전상근. 2014. 『폐업지원에 따른 국내한우산업 영향분석 연구』. 한우자조금관리위원회.
- 정호근·오내원. 2008. 『시장개방에 따른 농업부문 보상체계 개선방안』. R579. 한국농촌경제연구원.
- 제주특별자치도 감귤출하연합회. 2010~2019. 『감귤유통처리분석』.
- 조재환·윤승원. 2012. 『한우농가의 FTA 피해보전 및 폐업지원 개선방안에 관한 연구』. 한우자조금관리위원회.
- 지성태·한석호·송우진·이현근·유정호. 2017. 『FTA 직접피해보전제도 개선방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 최세균·김태훈·정대회. 2009. 『농업부문 FTA 이행 영향 및 보완대책 평가』. 한국농촌경제연구원.
- 최지현. 2003. 『개방화 확대에 따른 농업분야 대응시스템 구축에 관한 연구: 수입피해구제제도를 중심으로』. 정책기획위원회.
- 최지현·김민정. 2004. 『과수농가 소득안정을 위한 소득보전직불제도 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 최혜선·문기선. 2014. 『무역조정지원제도의 FTA 피해보전지불제 적용방안 연구』. 전남대학교 법학전문대학원 최종연구결과 보고서. 농림축산식품부.

한석호·이수환·정호연. 2015. “미국 농업분야 무역조정지원제도(TAAF) 제도.” 『세계 농업』 제177호. 한국농촌경제연구원.  
FTA이행지원센터. 2019. 『2018년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』. 한국농촌경제연구원.

#### 〈국외문헌〉

GAO(United States Government Accountability Office). 2006. “TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE: New Program for Farmers Provides Some Assistance, but Has Had Limited Participation and Low Program Expenditures.”

GAO(United States Government Accountability Office). 2012. “TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE: USDA Has Enhanced Technical Assistance for Farmers and Fishermen, but Steps Are Needed to Better Evaluate Program Effectiveness.”

Harris, David, 2005. “Rural Industry Adjustment to Trade Related Policy Reform.” RIRDC Publication No 05/173, Rural Industries Research and Development Corporation, Australian Government.

J. Shannon Neibergs, Curtis Mahnken, Danna L. Moore, Nathan P. Kemper, John Glenn Nelson III, Ron Rainey and Patricia Hipple. 2015. “Extension Education Drives Economic Stimulus Through Trade Adjustment Assistance for Farmers.” *Journal of Extension* 53(1).

Mark A. McMinimy. 2016. “Trade Adjustment Assistance for Farmers.” Congressional Research Service.

Melitz, M.J. 2003. “The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity.” *Econometrica* 71(6):1695-1725.

Remy Jurenas. 2012. “Trade Adjustment Assistance for Farmers.” Congressional Research Service.

#### 〈참고 인터넷 사이트〉

국가법령정보센터. <<http://www.law.go.kr>>. 검색일: 2020. 1. 15.

농림축산검역본부. <<http://www.qia.go.kr/listindexWebAction.do>> 검색일: 2020. 1. 15.

농림축산식품부 농업경영체 등록정보 조회 서비스. <<http://uni.agrix.go.kr/docs7/biOlap/dashBoard.do>>. 검색일: 2020. 1. 15.

농식품수출정보. <<http://www.kati.net>>. 검색일: 2020. 1. 15.

농촌진흥청 농사로. <<http://www.nongsaro.go.kr/portal/portalMain.ps?menuId=PS00001>>. 검색일: 2020. 1. 15.

산업통상자원부 무역위원회. <<http://www.ktc.go.kr>>. 검색일: 2020. 1. 15.

축산물품질평가원. <<http://www.ekapepia.com/index.do>>. 검색일: 2020. 1. 15.

통계청. <<http://kosis.kr>>. 검색일: 2020. 1. 15.

CFR(Code of Federal Regulation). <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text>>. 검색일: 2020. 1. 15.

FTA 강국, KOREA. <<http://www.fta.go.kr>>. 검색일: 2020. 1. 15.