

# 농업보조사업의 효율적인 운영방안

(장수군 5·3프로젝트를 중심으로)

제12기 핵심리더반

교번 10번 / 성명 송경숙

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구방법과 범위 .....	3
제2장 농업보조금 지원정책의 배경과 내용 .....	3
제1절 농업이 가진 특수성 .....	3
제2절 농업보조금 지원정책의 배경 .....	4
제3절 농업보조금제도에 대한 법적근거 .....	5
제4절 농업보조금의 개념 .....	6
제5절 농업보조사업의 현황 및 문제점 .....	7
1. 농업보조사업 현황 .....	7
2. 농업보조사업의 문제점 .....	8
제3장 장수군 5·3프로젝트 사례분석 .....	8
제1절 장수군 농업현황 .....	9
1. 장수군 일반현황 .....	9
2. 2003년도 장수지역 농업의 실상 .....	9
제2절 5·3프로젝트 사업 추진전략 .....	10
제3절 5·3프로젝트 사업 성과 및 시사점 .....	13
1. 성과 .....	13
2. 시사점 .....	15
제4장 농업보조사업의 효율적인 운영방안 .....	16
제5장 결론 및 제언 .....	18

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경 및 목적

열악한 농업환경이 농업소득 감소의 주원인으로 작용하고 있는데, 첫 번째 원인은 지속되고 있는 농산물 수입개방이라 할 수 있다. 수입개방으로 인해 농산물 가격은 하락하는데 반하여 비료, 농기계 등 영농비용은 증가하고 있기 때문이다. 두 번째 원인은 농촌인구의 고령화와 농촌인구의 감소로 농업환경이 더욱 어려워지고 있음에 따라 농업소득의 감소가 가속화 되고 있다고 할 수 있겠다. 국가통계포털 KOSIS에 따르면 2003년 농가당 농업소득이 10,572천원에서 2012년 9,127천원으로 큰 폭으로 감소하였고 2014년에는 10,303천원으로 다소 상승은 하였으나 11년전인 2003년보다도 오히려 감소한 것으로 나타났다. 정부는 해마다 농업에 많은 예산을 투입하여 왔지만 농업소득은 매년 감소하고 있다. 정부가 지출한 농업예산이 역할수행을 제대로 했는지 점검해볼 필요성이 있다.

지난 10년간의 우리나라의 대표적인 농업소득정책은 농가의 직접보조 정책인 직접지불제도이다. 2001년 논농업직불제의 도입과 함께 직접지불제도가 농가소득지원의 주요수단으로 활용되고 있다.(박준기, 2012) 그러나 농업소득의 감소 현상으로 보았을 때 농업소득에 있어 직불제가 농가에 많은 도움을 주고 있다고 보기는 어렵다. 또한, 직불제는 재배면적에 비례하여 지원되기 때문에 대농과 소농의 소득편차가 클 수밖에 없다.

최근 농업소득과 관련된 주요 정책으로는 2011년 농진청의 강소농 육성정책이 본격화 되면서 1억이상 고소득 농가 육성에 집중하고 있다. 농진청은 2011년부터 시작된 강소농 정책으로 2015년까지 10만호의 강소농을 육성하고 매년 10%의 소득증대를 목표로 하고 있다. 농식품부도 2017년까지 소득 1억원 이상 경영체 3만개 육성을 목표로 하겠다는 계획을 발표하였다.(농식품부 보도자료, 2013.1.22.) 여기에서도 정부의 농업소득정책은 일부 대농육성에 집중하고 있다.

이처럼 정부의 정책이 일부 1억이상 고소득 농가에 집중되고 있고 농민의 대다

수를 이루는 영세소농, 고령농은 방치되어 양극화가 심화되고 있다. 해마다 고소득 농가는 증가하는 반면 평균농업소득은 감소하고 있어 영세농가와 소득편차는 더욱 커지고 있다.

농업과 농민의 보호는 생산농가의 소득보장뿐만 아니라 안전하고 안정적인 식량자급률 확보 차원에서 그 무엇보다도 중요하다.

따라서 상위 1%의 고소득자 창출이 아닌 농업인 전체를 대상으로 소득을 올릴 수 있는 정책이 필요하다. 지역주민 전체의 소득이 향상되고 살기좋은 지역으로 활성화 하고자 전 농가를 대상으로 실시한 장수군의 5·3프로젝트 사례를 살펴보고 앞으로 나아가야 할 농업보조금 지원 방향을 제시해 보고자 한다.

## 제2절 연구방법과 범위

본 연구는 장수군에서 2007년도부터 2013년도까지 실시한 5·3프로젝트 사업을 집중 분석해보고 잘사는 농촌 행복한 농촌 건설을 위한 보다 효율적인 보조금 집행방안을 마련해 보고자 한다.

고소득을 올릴수 있는 작목개발 및 농가집중육성, 농가 상호간의 기술공유와 협업을 위한 작목반 구성, 농가 전수조사자료를 토대로 한 농가 수준별 맞춤형 농정 지원 등 5·3 프로젝트 사업의 전반을 살펴보고 성과분석을 통하여 앞으로 나아가야 할 방향을 제시해보고자 한다.

## 제2장 농업보조금 지원정책의 배경과 내용

### 제1절 농업이 가진 특수성

농업정책의 개념과 내용을 이해하기 위해서는 우선, 농업의 특수성에 대해 먼저 이해하여야 한다. 농업이 가진 특수성은 생산주체나 생산과정, 생산물의 측면에서 살펴볼 수가 있다.<sup>1)</sup> 농업에서의 생산 주체는 농업인으로 우리나라의 경우는 기업

농업보다 개개의 농가에 대한 비중이 높으며, 특히 경작 규모가 영세한 가족농이 생산의 대부분을 차지하며 농업인 연령층도 고령화 되어있다. 그러나 가족농업의 경우라도 생산 활동의 목적을 이윤극대화 혹은 소득극대화에 초점을 맞춘 대규모 경영방식의 가족농이 아닌 생산 활동과 소비활동을 명확히 구분하지 않고, 목적 역시 경제 발전에 맞추어 설정하지 않는 방식의 가족농이 대부분이다. 따라서 농가의 농산물 판매 역시 일정한 판매의 형태를 가지고 있지 않다.

농업을 통해 생산되는 농작물은 기후조건에 큰 영향을 받고, 이러한 영향은 수량 변동에 큰 영향을 미친다. 또한 생산과정을 인위적으로 조절하기 어려워 생산의 계절성이 뚜렷하게 나타난다. 이러한 영향들은 농산물 가격의 연차, 계절 변동이 심한 농업생산의 특수성을 뒷받침하는 증거가 된다. 그리고 생산과정에서 농산물은 노동 대상인 토지와 작물은 제자리에 있고, 노동주체와 수단이 이동하여 생산을 해야 한다. 이러한 점은 농업에서 노동력을 표준화하기 어렵고, 노동성과를 즉시 평가하기 어려운 측면이기도 하다.

이러한 농업의 특수성을 극복하고 안정성을 찾기 위해서는 농산물의 품질향상으로 상품가치를 높이고, 친환경 제품의 새로운 농약, 신소재 개발등을 통한 토지생산성 제고, 그리고 농업시설의 현대화 및 자동화로 농산물이 기후조건에 최대한 영향을 받지 않도록 하여야 하며 농촌의 인력 해소와 투자비 절감을 위하여 인력을 최소화하여야 한다. 또한 농업소득을 극대화하기 위해서는 경영기술이 필요하다. 경영기술은 농업생산이 점차 상품적 측면을 강조하는 형태로 발전하고, 개방시장의 형태로 되어감에 따라 더 중요해지고 있다.

농산물시장의 개방은 품질향상등을 위한 생물·화학적 기술과 농업시설의 현대화 자동화를 위한 기계적 기술의 혁신은 물론 경영기술 까지도 크게 요구하고 있기 때문에 국가나 공공단체, 생산단체, 기업이 모두 참여하여 우리의 농업이 세계시장에서 경쟁력을 가질수 있도록 지원을 해야만 한다.

## 제2절 농업보조금 지원정책의 배경

---

1) 김병택(2002) 「한국의 농업정책」, 한울 22

농업보조금 제도의 도입배경은 “WTO(World Trade Organization):세계무역기구”의 등장과 함께 시작되었다. 국가 간 자유로운 무역을 위해 관세와 수출입 제한 등에 관한 것들을 제거하자는 내용으로 1947년부터 시작된 관세 및 무역에 관한 일반협정인 GATT에서 출발하여 WTO기구 설립에 이르렀다. 이것은 1986년 우루과이에서 있었던 8번째 GATT협상으로 이러한 추세를 좀 더 구체화하고 체계적으로 하기위한 노력의 결과로 약 7년에 걸쳐 여러 의제들에 대한 합의점을 찾아 1993년에 협상이 정식으로 타결되었다.(이때 협상을 우루과이라운드라고 한다.) 즉 “GATT(General Agreement on Tariffs and Trade):관세 및 무역에 관한 일반 협정”에서 타결된 내용 중에는 자유무역기능을 강화하기 위한 기구를 두자는 내용도 있었는데, 이를 근거로 1995년에 설립된 것이 바로 WTO라는 세계무역기구이다. WTO는 기존의 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)을 흡수·통합해 세계무역질서를 세우고 UR협정의 이행을 감시하는 역할을 하는 국제기구이다. GATT는 정식 국제기구가 아닐 뿐더러 권한도 극히 제한돼 있는 점을 고려, 국제무역분쟁에 대한 중재권과 세계무역자유화 역할을 강화시켜 정식 국제기구로 탄생한 것이 바로 WTO이다. 2015년 10월 현재 시점으로 회원국이 161개국이다.

WTO협상으로 인해 세계가 하나의 동일 시장권역으로 형성되기 시작하였으며 기존의 자국 산업을 보호하기 위한 관세나 지원정책들이 더 이상 국제적으로 보호 받지 못하게 되었다. 그에 따라 각 국가의 취약 산업분야들이 경쟁에서 뒤처지게 되어 상황이 더욱 악화되는 실정이며, 특히 우리나라의 경우는 공산품 등 제조업의 수출은 증가하지만 농산물이나 자원 분야에 있어서는 큰 타격을 입을 수밖에 없다. 더욱이 현재 식량자급률이 30%도 안 되는데 그나마도 쌀을 제외 할 경우 5%에 불과한 시점에서 식량안보를 걱정할 수밖에 없다.

농업보조금 지원정책은 공익적 기능의 유지를 위한 공공지원의 관점에서 필요하다. 국제적인 분쟁 소지를 피하면서 적극적으로 농업 관련 산업에 새로운 시각으로 접근하여 지원, 육성할 방법을 찾아야 한다. 현재 정부는 이런 위협에 대비하기 위해 특별법을 제정하여 취약 산업 분야에 대한 지원책 중 하나의 수단으로 보조금·융자 지원을 하고 있으나 운영면으로 과연 성공적인 지원책이었는지 살펴 볼 필요가 있다.

### 제3절 농업보조금제도에 대한 법적근거

국고보조금에 관한 최초의 근거법령은 1949년에 제정·공포된 「지방자치법」 제 131조 규정이라고 할 수 있다. 그 후 1963년에 「지방재정법」을 제정해 부담금, 교부금, 보조금의 세가지의 형태로 중앙정부가 지방자치단체에게 그 일부 또는 전부를 부담토록 규정하였다. 특히, 1963년에 제정된 「보조금 관리법」이 1986년 12월 31일에 「보조금 예산 및 관리에 관한 법률」로 전문 개정되면서 지금과 같은 골격이 기본적으로 마련되었다. 농업관련 규정은 「농산장려 보조금 교부규칙」에서 목적과 범위에 맞게 국고 보조금을 교부하도록 규정하고 있다.

농업보조금 제도의 도입배경은 “WTO(World Trade Organization):세계무역기구”의 등장과 함께 시작되었다. 농업보조금제도는 1995년 1월 3일에 제정된 “세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법”에 기초하여 자유무역체제(FTA)에 있어서 우리나라의 피해를 최소화함을 목적으로 하고 있다.

### 제4절 농업보조금의 개념

보조금의 정의는 국제기구나 기관마다 다르며 연구자들도 서로 다른 정의를 사용하기 때문에 보편적 개념으로 정의하기가 어렵다. 주요국제 기구의 보조에 대한 개념과 범위를 살펴보는 것은 보조의 규모와 보조대상을 결정하는데 도움이 될 것이다.

UN의 국민계정 체계에서의 보조금이란 기업의 생산 활동수준 및 기업이 생산·판매·수입한 재화나 서비스의 양 또는 가치를 근거로 정부의 예산에서 기업에게 지불하는 금액을 의미한다. 생산자에게 이전되는 예산의 지출(Budgetary payments)만을 포함하기 때문에 가장 좁은 의미의 정의 중 하나다.

WTO의 보조에 대한 정의는 정부의 직접적 지출 외에 세금감면과 같은 간접적인 지원을 포함하기 때문에 UN의 정의보다 포괄적이다.

첫째, 자금의 이전을 포함하는 정부정책 즉, 보조금·융자정책을 말한다.

둘째, 거두어들이지 않는 정부의 수입 즉, 세금감면을 말한다.

셋째, 일반적인 기반시설을 제외한 정부가 제공하는 재화나 서비스 또는 정부조달품을 말한다. 그리고 가격 및 소득지지정책을 포함하는 포괄적인 보조이다.<sup>2)</sup> OECD는 농업보조를 측정하기 위한 다양한 지표를 이용하고 있는데 대표적인 것이 생산자지지추정치(PSE : Producer Support Estimate)이다. 이것은 농업에 대한 총 지지를 계측하기 위한 것으로 재정적지지(정부서비스, 직접지불, 수출보조 등)와 시장가격지지(Market Price Support)를 포함하므로 WTO의 정의보다 더 포괄적 개념이다.

우리나라는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에서 ‘보조금’을 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조정하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금 및 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금이라고 정의하고 있다. 정부예산 중에서는 보조금 법률에 기준하여 용자를 제외한 부분을 보조로 정의하고 있다.<sup>3)</sup> 농업보조금은 농업인들의 소득보전과 농업생산성 제고와 소득향상을 돕기 위한 정부의 예산지출이라 할 수 있다. 우리나라에서는 농업에 대한 보조금 정책이 국고, 도비, 시(군)비에 의해 각종 사업이 시행되고 있으며, 직불금 형태로 지원하는 정부정책과 정부, 도, 시(군)에서 보조금 비율을 나눠서 또는 도, 시(군)별로 자체 예산에서 각종 보조금지원 사업이 이뤄지고 있다.

## 제5절 농업보조사업의 현황 및 문제점

### 1. 농업보조사업 현황

우리나라의 대표적인 농업소득보전을 위한 보조사업은 직접지불제이다. 2001년 논농업직불제 도입과 함께 농가소득 보전의 주요 수단으로 활용되고 있다. 2003년 참여정부가 들어서면서 농업소득정책으로 직불제를 확충하였고, 보험 및 경영회생지원자금 지원 등의 경영안정화를 위한 정책들이 시행되었다. 농가소득안정을 위해 수매 등의 가격지지방식에서 WTO 협정으로 보조금 감축을 고려하여 직

2) 김병률 외(2009), 박성재(2011), “농업보조금 개편방안 연구”, 한국농촌경제연구원 : 7~9

3) 박성재 외(2011), “농업보조금 개편방안 연구”, 한국농촌경제연구원 : 7~9

접지불제 및 각종 보험등을 통한 소득보전 방식으로 변경하였다.

경영안정화를 위한 농작물 재해보험은 2001년 사과와 배 2개 품목에서 2012년 현재 35개 품목으로 확대되었다(박준기, 2012). 그리고 2006년부터 시행한 농지은행의 경영회생지원을 위한 농지매입사업 등이 주요 농업소득정책으로 현재까지 이어지고 있다. 특히, 2003년 농업농촌종합대책으로 향후 10년간 119조 중장기 투융자 계획에서 농가소득 및 경영 안정에 32조원의 예산을 투자하였다(이태호외 6, 2011).

목표농업소득정책이라고 할 수 있는 정책으로 정부와 지자체가 앞다투어 실시하고 있는 고소득농가육성정책을 들 수 있다. 정부가 2011년부터 본격화한 강소농육성정책과 지자체의 경우 <표 1>과 같이 2003년부터 현재까지 다양한 부농육성 프로젝트를 추진하고 있다.

<표 1> 주요 지자체 농업소득 지원정책 현황

지자체		농업소득정책	목표기간	내 용	성 과
충남	청양군 (2013년)	부자농촌만들기 운동	2013~2015	농가평균소득 20%향상 및 역대부농 200호 육성	
전북	무주군 (2013년)	200강소농육성 프로젝트	2013~2020	1억이상 500농가 육성	
	장수군 (2007년)	5·3프로젝트	2007~2014	5천만원이상 소득농가 3천농가 육성	
	임실군 (2011년)	114프로젝트	2011~2015	1억이상 1천농가 4년안에 달성	
전남	강진군 (2008년)	2010-200 부농프로젝트	2008~2010	1억이상 200농가 육성	2011년 223명 달 성
	나주시 (2009년)	생명의 땅 1억농 CEO만들기	2009~2012	매출액 1억원, 순소득 5천만원이상, 1천농가 육성	2012년 212명 미 달성
	신안군 (2011년)	부자프로젝트	2011~2015	1억원이상 농가 400명 육성	
	곡성군 (2013년)	1억부농	2013~2014	1억이상 220농가 육성	

지자체		농업소득정책	목표기간	내 용	성 과
경북	영주시 (2011년)	억대소득 2천 농가 프로젝트	2011~2014	억대농 2천농가 육성	
	김천시 (2012년)	억대농 500호 육성 프로젝트	2012~2014	억대농 500호 육성	민선5기 공약사업
경남	함양군 (2003년)	100+100운동	2003~2008	1억이상 100호 이상육성 2020년까지 1,000농가 육성	2007년 256농가
	하동군 (2007년)	천부농·만부농 그린 하동	2007~2013	억대농가 1,000명	
	밀양시 (2011년)	JEMP미르피아 부농 만들기	2011~2015	1억이상 농가 1,000호 만들기	2012년 589농가
	의령군 (2008년)	부농만들기 프 로젝트	2008~2010	1억이상 고소득농가 300 농가, 농가소득 20%증대	
제주	농업기술원 (2011년)	부농프로젝트	2011~2015	1억이상 농가 1,000호 육성	

출처 : 지방자치단체의 목표농업소득정책에 대한 고찰(김용자, 황태규, 2013)

## 2. 농업보조사업의 문제점

정부의 직불제 중심의 농업보조사업은 농업소득을 높이기 위한 수단으로는 한계가 들어났다. 소득을 높이기보다는 약화된 농업경쟁력으로 인한 피해를 최소화하는 정책에 머물고 있다.

지자체의 부농육성 프로젝트는 재정지원과 체계적인 지원이 없어 성과달성이 미흡하며 구호성에 그치고 있다. 강소농 등 부농육성정책으로 농가계층간 소득격차를 더욱 심화시키는 결과를 낳고 있다.

개방으로 인한 피해를 최소화하고 부채로 어려운 농가를 지원해 주는 일회성, 단순지원정책에서 벗어나 실질적인 농업소득을 높이기 위한 정책발굴이 미흡한 실정이다.

## 제3장 장수군 5·3프로젝트 사례분석

장수군의 농업소득정책의 출발은 2003년 민선3기의 출범과 함께 장수군 차별화 시책 5개년 계획(2003~2007년)을 수립하면서 부터이다. 전국 최초 민관협력기관인 농촌발전기획단을 구성·운영하고, 농가소득증대를 위한 농가경영실태 기초조사, 소득작목 만들기 등을 추진하였고, 전국 최초로 농업경영회생제도를 실시하였다.

민선4기를 출범하면서 농가경영 실태조사자료 및 소득작목 만들기를 기반으로 하는 전국 최초의 농업소득정책인 5·3프로젝트 사업을 추진하였다. 5·3프로젝트란 좁은 경지면적에서(0.5~0.7ha) 농가별 영농규모별 지역별 특성에 맞는 영농계획 수립 및 컨설팅 지원으로 호당 소득 5,000만원 이상 농가 3,000호 육성을 목표로 하는 차별화된 전략이다. 본 장에서는 이러한 장수군의 농업현황과 농업소득정책인 5·3프로젝트 사례를 분석해 보고자 한다.

### 제1절 장수군 농업현황

#### 1. 장수군 일반현황

장수군은 1읍 6면 10,307가구, 23,243명(2013년말 현재)의 인구가 살고 있는 작은 도시이며, 금강과 섬진강의 발원지로 백두대간에서 호남, 금남정맥이 분기되는 곳이며, 타 지역으로부터 유입되는 물이 없는 청정지역이다.

인구 23,243명중 농가인구는 6,239호 17,647명으로 전체 인구의 76%를 차지하고 있으며, 65세 이상 노인인구가 6,468명으로 전체 인구의 45%를 차지하고 있는 초고령지역이다.

경지면적은 9,140ha로 전체 면적의 17%에 불과하며 산림이 78%를 차지하고 있다.

#### 2. 2003년도 장수지역 농업의 실상

2003년당시 장수지역의 주요 재배작물은 벼, 고추, 담배, 콩, 고랭지 채소 등 소득이 불안정한 관행 농업을 답습하고 있었다. 농가소득은 25,432천원으로 전국 29,001천원보다 3,569천원이 낮았으며, 반대로 농가부채는 27,275천원으로 전국 19,898천원보다 7,377천원이나 높은 상황이었다. 특히, 영농 핵심세대인 30~50대의 부채가 월등히 많아 대책마련이 시급한 상황이었다. 게다가 농축산물 가격은 하락하는데 반해 농자재 값은 상승하고, ‘농사짓는 사람 따로 돈버는 사람 따로’라는 말이 나올 정도로 유통비용이 많이 들어 농사를 잘 지어도 농가소득으로 이어지기가 쉽지 않은 상황이었다.

문화, 복지, 교육 등 생활여건이 열악하다보니 젊은층은 정주하기를 기피하여 인구는 감소하고 자연스럽게 상대적으로 노인인구는 많아지고 다문화가족도 증가하였다. 이렇게 도·농간의 격차가 점점더 커져만 가고 있는 현실이 장수군의 실상이었다.

또한, 장수군은 전형적인 산간 고랭지지역임에도 불구하고 관광자원이 부족한 실정이다. 인근 무주군은 리조트와 구천동, 진안군은 마이산과 용담댐, 남원시는 지리산과 광한루등 전국적인 관광자원이 있는 반면, 장수군은 높은 산과 깨끗한 물, 그 아래에서 인구의 76%가 먹고 살기 위해서 농업에 종사하고 있는 실정이다.

대부분의 주민이 농업에 종사하며 노인인구가 많고 특이한 관광자원이 없는 지역여건을 고려해보았을 때 장수의 살길은 농업, 장수발전의 핵심은 바로 농업문제의 해결에 있었다.

## 제2절 5·3프로젝트 사업 추진전략

장수군 5·3프로젝트는 보조사업 위주의 획일화된 농업정책의 한계에서 시작되었다. 과다한 보조금 위주의 획일적 농정으로 오히려 농가의 경쟁력을 약화시켰고, 열악한 농가소득으로 생존을 위해 탈농·이농 현상이 가속화 되었다. 이에 장수군은 장수군 소득 중 농업이 75% 이상을 차지하고 있다는 점을 감안하여 농업소득을 높이고, 젊고 유능한 농업인구를 확보하여 농촌에서의 삶의 질을 높이하고자 5·3프로젝트를 시작하게 되었다. 민선3기가 시작되던 2003년에 시작한 소득작목 만들기 사업을 2007년에 5·3프로젝트로 통합하여 보다 체계화한 것이므로 5·3프로

젝트는 2003년부터 추진되었다고 해도 무방할 것이다.

장수군의 목표농업소득정책인 5·3프로젝트는 전국 최초로 실시하는 기획·맞춤식 농업경영 프로젝트로, 농가가 자발적으로 작목반을 결성하여 농업인 스스로 자율성과 창의성으로 급변하는 농업환경에 능동적으로 대응하게 하며, 전산시스템을 활용하여 농업정책을 피드백하여 2007년부터 2013년까지 7년 동안 “연5천만원 이상 소득을 올리는 농가 3,000호 육성”을 목표로 하는 정책이다. 농가 3,000호는 2006년당시 실태조사에 의한 장수군 전체 농가 4,328호중 고령·건강상의 이유로 노동력을 상실한 농가 1,201농가를 제외한 3,127농가의 96% 달하며, 노동의지가 없는 농가 등을 고려하면 농가 전체를 대상으로 한 정책이라고 볼 수 있다. 따라서, 일부 농가를 대상으로 하는 강소농 정책과 타 지자체의 부농육성정책과는 차별화되는 정책이라 할 수 있다.

5·3프로젝트는 달성 목표 연도를 2007년~2013년도(7개년)로 하여, 작목간 소득보완으로 좁은 경지면적 내에서 고소득을 창출하며, 장수군 10대 전략작목 중심의 기획·생산체계를 구축하고, 순환농업을 통해 경종과 축산간 물질순환으로 생산비를 절감하고, 작목과 작목간 소득보완 및 기술집약으로 고소득 농가를 만들도록 지원함으로써 연5천만원 이상 소득을 올리는 농가 3,000호를 육성하고자 하는 전국 최초의 프로젝트이다. 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 차별화 농정의 단계별 목표 설정

장수군의 농업소득정책의 출발은 2003년 민선3기의 출범과 함께 장수군 차별화시책 5개년 계획(2003~2007년)을 수립하면서 부터이다. 전국 최초 민관협력기관인 농촌발전기획단을 구성·운영하고, 농가소득증대를 위한 농가경영실태 기초조사 자료를 토대로 하여 5,000만원이상 소득 3,000호 육성이란 5·3프로젝트의 성공을 위하여 단계별 목표를 설정하여 추진하였다.

<표 2> 단계별 목표 설정

준비기(2003~2006)	성장기(2007~2010)	완성기(2011~2013)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영조사와 농가교육</li> <li>• 10대 전략작목 선정</li> <li>• 순환농업 기반구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5·3프로젝트 시행</li> <li>• 작목별 농가 조직화</li> <li>• 유통체계 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표소득 달성관리</li> <li>• 식품가공 및 관광산업</li> <li>• 주5일 영농, 문화취미생활</li> </ul>

## 나. 농가별 수준별 맞춤형 지원

5·3프로젝트의 가장 큰 특징은 일방적이고 획일적인 지원이 아닌 농가 전수조사를 통해 참여 작목반 및 농가별 영농 현황과 5·3프로젝트 참여 신청 내용 등 기초 자료 전산관리로 농가별 특성에 맞는 맞춤형 지원을 하고 있다는 점이다. 이러한 기초 자료를 토대로 전체 농가를 목표달성농가, 목표달성가능농가, 현수준 유지대상 농가, 부채가 많은 농가, 영세고령농가로 구분하여 그에 적합한 지원을 하고 있다. 목표달성농가는 지역의 핵심리더 역할을 할 수 있도록 하며, 역대 소득의 기업농으로 육성하기 위해 경영운영을 지원한다. 목표달성가능농가는 1:1 밀착 컨설팅을 통해 소득을 높이기 위한 농업생산기반 조성사업을 지원한다. 현 수준 유지대상 농가는 기술지도와 경영비 절감 등 경영개선에 중점지원하며 부채가 많은 농가는 경영회생 컨설팅에 의한 농업생산자금을 지원하여 경영회생관리에 집중한다. 영세고령농가는 복지지원이나 자활훈련을 통한 영농활동을 지원한다.

<표 3> 농가수준별 맞춤형 농정

농가구분	맞춤형 농정	
목표소득 달성농가	핵심리더 역할, 역대소득 모델설정 기업농으로 육성	유통구조 개선, 저장기술 지도, 경영비 절감 사업 등 경영운영 지원
목표달성 가능농가	1:1밀착 컨설팅 등 맞춤형 농정 지원	사과재배단지, 인삼재배단지, 오미자특화사업, 일반원예작물재배시설, 청정한우단지 조성 등 농업생산기반 조성사업 지원
현 수준 유지대상	기술향상, 경영개선 중점 지원	기술지도, 경영비 절감 등 경영개선 지원
영세고령농가	유형별 관리체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영세농 : 사회복지 및 자활훈련을 통한 영농활동 지원</li> <li>- 고령농 : 텃밭 가꾸기,노인생활문화 지원</li> <li>- 노동력 상실 농가 : 의료,사회복지 지원</li> </ul>
부채가 많은 농가	경영회생 사업지원	무이자 3년거치 7년 균분상환의 융자금 지원

출처 : 장수군 내부자료, 2013.

#### 다. 농가 조직화(작목별 5농가 이상 작목반 구성)

장수군의 5·3프로젝트에 참여하기 위해서는 반드시 품목별 5농가 이상씩 조직화하여 농업인 스스로 영농설계를 해야 한다. 작목반들이 모여서 면단위, 군단위 조직을 만들어 행정과 유기적인 관계를 유지하며 품질향상과 유통문제, 정책방향 등을 협의하며 발전적인 방안을 모색해 나가도록 하였다. 이러한 조직화는 농가 상호 간 노동력을 보완하고, 상호간 기술정보력 공유, 자재 공동구매로 생산비 절감 등 농업경쟁력을 확보할 수 있고, 또한 재배기술지도, 교육, 컨설팅 등도 효과적으로 추진할 수 있는 장점이 있다. 즉, 이러한 농가 조직화의 궁극적인 목표는 첫째, 생산에서 마케팅까지 경영능력이 있는 상업농을 육성하는 것이고, 둘째, 5농가의 협업을 통하여 주5일 근무제, 휴가와 같은 직장개념을 농업인에게 도입하여 예측 가능한 여가 제도를 만들어 농민들의 삶의 질을 높이자는 것이다.

#### 라. 10대 작목 전업농 육성 및 작목간 소득보완 모델 제시

장수의 지역특성에 맞고 고소득을 올릴수 있는 장수군 10대 작목(사과, 한우, 토마토, 쌈채소, 오이, 고추, 인삼, 오미자, 표고버섯, 수박)을 선정하여 전업농으로 육성하고자 하였다. 전업농외에 농가소득 5천만원을 달성하기 위해서 한우와 사과, 한우와 오미자, 시설토마토와 한우, 상추와 표고버섯 등 경지규모와 지역의 특성, 노동력, 기술 등을 고려하여 선택할 수 있도록 작목간 소득보완 모델을 제시해 준다. 또 목표소득 달성을 위해 농가의 영농형태에 따라 경축순환을 통한 소득 보완 모델도 함께 제시해 준다. 예를들어 한우 30두를 사육하여 연간소득 3천만원을 올리고 있는 한우농가가 5천만원 소득을 달성하기 위해 경축순환 소득 보완 모델로 한우 20두와 사과 1,500평(600주)이면 가능하다.

<표 4> 작목간 소득보완 모델 예시

주작목	규 모	소요면적	노동력	소득(천원)
한우	번식우 41두	1,640평	2.2명	50,000
	번식우 20두 사 과 1,500평	2,600평	1.5명	50,300
	번식우 30두 오미자 1,500평	2,600평	2.1명	50,980
	번식우 30두 시설토마토 500평	1,600평	2.1명	50,700

주작목	규 모	소요면적	노동력	소득(천원)
사과	사 과 3,000평	3,000평	0.7명	52,000
	사 과 2,000평 비육우 18두	2,050평	1.2명	50,160
시설토마토	토마토 1,800평	1,800평	1.6명	53,340
	토마토 1,000평 비육우 17두	2,100평	1.8명	50,000

장수군 내부자료 (2007년)

#### 마. 5·3프로젝트 참여농가 전담 컨설턴트 운영

장수군 10대 전략 작목 위주의 컨설턴트를 운영한다. 영농계획, 고품질 안전 농산물 생산기술, 생산비 절감대책, 상품화 및 유통전략 등 밀착 컨설팅의 주기적 시행으로 농가 경영과 작부 체계등을 피드백하여 농업분야 전문인력으로 양성하여 경쟁력을 강화하고자 하였다.

### 제3절 5·3프로젝트 사업 성과 및 시사점

#### 1. 성과

##### 가. 농가소득의 꾸준한 증가 및 5천만원 이상 소득농가 증가

통계청 국가통계포털(KOSIS)에 따르면 2006년 장수군의 농가소득은 27,850천원으로 전국평균 32,303천원보다 낮았지만, 꾸준히 증가하여 2013년 장수군의 농가소득은 38,818천원으로 전국평균 34,524천원보다 4,294천원 높은 것으로 나타났다.

5천만원이상 소득 달성 농가는 2006년 381농가에서 2013년 1,551농가로 1,170농가가 증가 하였으나 당초 계획했던 3,000호의 육성목표와는 다소 부진한 실적이다. 그러나 장수군 총 농가수 6,239농가중 근로능력이 미약한 비관리농가 2,088농가를 제외하면 3,000만원이상 농가는 관리대상농가 4,151농가의 59.8%에 해당한다.

<표 5> 연도별 소득현황

(단위 : 농가)

연도별	계	1천만원이하	1천만원대	2천만원대	3천만원대	4천만원대	5천~1억	1억이상
2006년	4,328	2,104	958	450	268	167	283	98
2009년	6,382	4,331	762	347	264	167	362	149
2010년	6,644	4,195	895	410	284	201	490	169
2011년	6,334	2,460	1,713	693	369	284	592	223
2012년	6,334	1,917	749	949	665	401	1,116	537
2013년	6,239	1,357	1,633	776	527	395	1,125	426

\* 장수군 내부자료 (2014년)

#### 나. 경쟁력있는 5대 작목 중심으로 재편

5·3프로젝트 추진의 주요 성과로 장수군의 농업은 고소득작목 위주의 한우, 사과, 오미자, 토마토, 쌈채소 5대 작목 중심으로 재편되었다. 당초에는 오이, 고추, 인삼, 표고버섯, 수박 5개 품목을 추가하여 10대작목을 육성 하고자 하였으나 장수의 지역역건에 최적합한 5대 작목 중심으로 재편된 것이다. 특히 한우의 경우 소고기 수입이 결정된 이후에도 사육 두수가 증가하여 2003년 12,152두에서 2013년 33,124두로 두배이상 증가하였다. 반면 농가수는 감소한 것으로 호당 사육두수가 증가하여 소규모 축산농가가 줄고 기업형으로 발전했다고 볼 수 있다.

현재 장수군의 주요 소득작목 중의 하나인 사과도 지역의 특화품목으로 자리 잡았다. 전국적으로 사과 재배면적은 감소 추세에 있는 반면 장수군의 사과 재배면적은 꾸준히 증가하여 농가소득 증대에 기여하고 있다.

60~70대 농업인의 주력품목은 오미자로 농기계 사용이나 농법이 수월한데 비해 소득이 높은 편으로 장수군 5대 고소득 작목 중의 하나이다.

연동하우스 등 비가림 시설을 이용한 토마토, 시설채소 등은 젊은 농업인들이 선호하는 농업으로 4계절 내내, 겨울까지도 생산을 할 수 있어서 좁은 면적에서 고소득을 올릴 수 있다.

<표 6> 5대작목 소득현황

(단위 : 농가)

작목별	농가수	1천만원이하	1천만원대	2천만원대	3천만원대	4천만원대	5천~1억	1억이상
계	2,438	189	264	291	268	238	837	351
비 울	100%	4%	13%	16%	14%	11%	33%	9%
한 우	819	37	105	128	117	93	269	70
사 과	710	60	29	36	48	42	294	201
토마토	211	6	10	11	13	22	98	51
오미자	519	72	83	85	67	62	132	18
쌈채소	179	14	37	31	23	19	44	11
※ 장수군 전체농가(6,239호) 중 5대작목 농가(2,438호)가 39% 점유 ※ 장수군 5,000만원 이상 소득농가(1,551호) 중 5대작목농가(1,188호)가 77% 차지								

\* 장수군 내부자료 (2014년)

#### 다. 농가의 조직화를 통한 협업체계 구축

작목별 5농가 이상씩 조직화하여 농업인 스스로 영농설계를 할 수 있도록 작목반을 구성·운영하였다. 이들 작목반은 농가 상호간 노동력을 보완하고, 기술과 정보력 공유, 공동자재구매 등으로 생산비를 절감하는 한편 장기출타등 영농현장을 떠나있는 동안 작목반원들이 영농을 대신해 주는 등 협업을 할 수 있도록 하였다. 또한, 작목별로 면단위 군단위 조직을 만들어 지역주민과 행정간의 유기적인 협력체계를 구축하여 현장의 문제가 바로 행정에 반영될 수 있도록 하였다.

#### 라. 농가부채 감소와 저축증가

장수군의 농가 부채는 2003년 27,275천원으로 전국평균 26,619천원보다 조금 높았으나, 2011년 23,145천원으로 감소하였다. 2011년 전국평균 농가부채가 26,035천원으로 정체상태에 있는 것과 비교한다면 장수군 농가부채 감소는 의미가 있는 것이다. 반면 저축액은 2003년 18,351천원에서 32,118천원으로 2배 가까이 크게 증가한 것으로 나타났다. 이는 부채농가의 맞춤형 지원인 농업경영회생기금 지원과 5·3프로젝트등 장수군의 목표소득정책의 직접적인 효과로 볼 수 있을 것이다.

## 2. 시사점

### 가. 일부 부농중심이 아닌 전체 농가의 소득을 높이하고자 하는 정책

장수군 전체 농가의 소득을 5천만원까지 높이겠다는 목표소득 정책으로 2007년 첫 시행당시 3,127농가를 대상으로 하였으나, 고령농, 겸업농, 귀농등이 참여하여 2013년 12월말 현재 6,239농가가 5.3프로젝트 사업을 통하여 소득창출을 하고자 하였다. 일부 부농을 육성하는 농진청의 강소농 정책이나 타 지자체의 부농육성 프로젝트와는 차별화 되는 부분이다.

### 나. 농가의 자율성에 기반한 맞춤형 지원정책

5.3프로젝트가 짧은 기간에도 불구하고 농가소득증대사업으로 성공할 수 있었던 것은 철저한 사전 준비는 물론 자본과 재배면적이 열악한 장수군의 지역여건을 감안해 고부가가치의 핵심작목을 집중 육성한 기획·맞춤형 사업이었기 때문이다.

소득을 높이기 위한 재정의 일방적, 획일적인 지원이 아닌 농가별 맞춤형 정책 지원을 하고 있다. 설비지원이 필요한 농가, 부채 때문에 허덕이는 농가, 경영이 어려운 농가, 농사짓기 어려운 농가 등에 따라 그에 적합한 정책 지원이 이루어 진다.

### 다. 철저한 실태조사와 데이터베이스화로 체계적인 관리시스템 구축

농가에 대한 지원이전에 시행한 농가경영실태조사는 지자체가 시행한 대한민국 유일의 주민소득 실태 전수조사 사례로 그 의의가 매우 크다고 할 수 있다. 6,200여호에 달하는 농가 전수조사 후 데이터베이스를 만들고 경쟁력 있는 품목을 발굴한 점이 높이 평가된다. 타 지원사업과 달리 일방적 지원사업이 아닌 보조사업 통합관리시스템 분석을 바탕으로 피드백 관리에 철저를 기해왔다. 주민소득지원 시스템 구축으로 작목별 연중 생산량 파악이 가능하게 됨에 따라 농가 및 작목별로 연도별 신청 사업량을 근거해 다음연도 사업대상자를 선정, 철저한 컨설팅 결과에 의거 사업량과 사업 예산을 확보하여 체계적이고 안정적인 사업 추진으로 맞춤형농정이 가능하게 되었다.

#### **라. 사업간 연계, 조직, 재정 지원 등 전방위적인 지원정책**

5·3프로젝트는 단일사업이 아닌 사업간 연계와 이를 추진하기 위한 농업기술센터를 중심으로 조직화 되어 있으며, 재정지원도 함께 이루어지고 있어 사업의 실효성을 높이고 있다. 특히 정부 공모사업의 적극적인 참여로 재정을 충당하여 농업예산이 전체 37%로 높을 수 밖에 없는 것이다. 시설지원, 컨설팅, 교육 등 맞춤형 지원과 함께 생산비 절감지원, 작목간 소득보완, 경축간 소득보완 모델을 제시하여 소득을 올리기 위한 전방위적인 지원을 하고 있다. 2011년에는 5·3프로젝트 사업이 기획재정부 지원 창조지역사업으로 선정되어 2012~2016년(5개년) 선정 광역지역발전특별회계사업 약 10억원을 확보하여 지원하고 있다.

#### **마. 민관 교류를 통한 공감대 형성**

군민들과 귀농인들까지 5·3프로젝트에 대한 이해도가 매우 높은 것이 기본적인 성공 요인이라 할 수 있다. 농업이 잘 되어야 다른 인구나 경제 문제 등도 해결될 수 있다는 기본적인 공감대를 가지고 있기 때문에 사업이 성공할 수 있었다. 농가 간담회나 컨설팅 활동 등을 통해 농가 접촉도가 매우 잦은 편이므로 이러한 공감대 형성이 가능했다.

## **제4장 농업보조사업의 효율적인 운영방안**

#### **가. 비전있는 농업인, 목표를 설정하고 실천하는 농업인 육성**

“5천만원 이상 소득을 올리는 농가 3,000호 육성”이라는 5·3프로젝트는 이 사업에 참여하는 농업인들에게 목표의식을 심어 주었다. 목표가 있는 자에게 성공도 있다. 목표를 설정하고 실천해 나가면서 피드백을 통해서 또 새로운 목표를 세우고 도전해 나가면 그러한 삶 자체가 행복이 될 수 있다. 하나 하나의 목표를 달성해 가면서 비전을 가진 농업인으로 거듭난다면 농촌의 미래도 행복이 될 것이다. 해마다 영농교육과 작목반 중심의 컨설팅을 해왔다. 그동안의 교육이나 컨설팅은 영농기술위주로 이루어져 왔다. 여기에 농업인으로서의 자부심과 꿈을 심어줄 수 있는 새로운 형태의 교육도입이 필요하다.

#### **나. 1% 부농육성이 아닌 99%를 위한 소득정책**

연소득 5천만원은 근로능력과 하고자 하는 의지가 있는 농업인 이라면 2~3년 안에 누구든지 달성 가능한 목표이다. 농가보조사업에 농업소득 5천만원이상농가 보다는 5천만원 미만 농가에 우선순위를 두어 사업을 시행하였으며, 기존농가보다는 신규농가에 혜택을 주어 귀농을 유도, 인구유입에도 기여하고자 했다.

1억 이상 농가는 유통구조 개선, 기술지도, 경영비 절감 사업 등 경영운영 지원하는 한편, 선도농가로 육성하여 지역의 핵심리더 역할을 하게 한다. 서로 돕고 상생하는 농촌, 다같이 행복한 마을을 만들기 위한 정책이어야 한다.

#### **다. 경쟁력있는 5대작목의 지속적인 관리 및 새로운 소득작목 개발**

5:3프로젝트를 시행하면서 장수군 고소득 작목으로 주목을 받게 된 한우, 사과, 오미자, 토마토, 쌈채소 5대 작목은 기후변화에 따른 품질관리와 보다 전문화된 유통체계를 구축하여 농가소득에 지속적으로 기여할 수 있도록 해야 겠으며, 기후와 사람들의 기호변화에 따른 능동적인 대체로 변화에 걸맞는 작목 개발에 힘써야 한다. 기후의 온난화에 따라 사과재배 적정지역이 점차 북상하고 있다. 이에 따른 품종개량이 시급한 실정이다.

#### **라. 총 사업비 대비 보조비율의 조정**

농업분야 국가보조사업의 경우 대체로 총 사업비 대비 70%의 보조금을 지급하고 있으며, 장수군의 경우는 60%의 보조금을 지급하고 있다. 보조비율이 높으면 상대적으로 농가의 자부담 비율이 낮아져 농가의 부담이 감소하지만 그만큼 농가의 성공의지도 약해진다. 보조비율을 40~50% 정도로 낮추고 자부담 비율을 높이면 농가는 사업선정시에도 보다 신중을 기할 것이며 성공을 위하여 더 많은 노력을 하게 될 것이다. 또한, 10~20%의 남은 예산은 더 많은 농가에 혜택을 줄수 있다.

## 제5장 결론 및 제언

정부의 농업소득 정책이 한계가 들어난 상황에서 지방자치단체의 농업소득정책의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 지자체의 정책과 지자체장의 의지에 따라 지역 간 농업소득의 편차는 많이 발생한다. 단순 구호, 인기에 영합하기 위한 농업소득 정책은 오래가지 못하고 실패로 돌아가기 쉽다. 장기적인 계획을 수립하여 철저한 실태조사로 정확한 진단과 그에 적합한 목표와 수단을 활용하는 노력이 필요하다.

지역의 특성에 맞는 고소득 작목의 품질 및 유통문제등의 지속적인 관리와 기후와 기호변화에 따른 새로운 소득작목의 개발 또한 중요하다 할 것이다. 대부분의 농업인들은 소외감을 가지고 있다. 이러한 농업인을 대상으로 상위 1%를 위한 정책을 편다면 작은 지역사회에서 또다시 소외감을 받게 된다. 상위 몇몇의 소득증대가 아닌 주민전체가 혜택을 볼 수 있는 내실 있는 정책, 일회성 사업이 아닌 지속적인 사업이 되기 위해 주민 자율성을 보장하고, 지역민과 행정간 유기적인 협력 관계를 유지하면서 변화에 걸맞는 농업정책을 펴나가는 것이 무엇보다 중요하다.

꿈이 있는 자에게 희망이 있다. 비전이 있는 농업인, 목표를 설정하고 실천하는 농업인에게 희망이 있는 것이다. 목표를 설정하고 실천하고자 하는 의지를 가진 농업인의 육성은 그 무엇보다 중요하다. 따라서 농업인을 대상으로 하는 컨설팅이나 교육은 사업장 확장못지않게 필요하다. 지속적인 교육과 컨설팅을 통하여 보조사업을 통하여 1억이상 소득을 올리는 등 어느정도의 위치에 서게되면 지역의 핵심리더로서 다시 지역사회에 환원할 수 있는 상생의 자세가 필요하다. 농업에 성공한, 경쟁력을 갖춘 농가에서는 도시근로자로 일하는 있는 자녀들을 시골로 불러들여 대물림 농업을 시도하고 있다. 농업에 대한 비전이 있고 자긍심이 생긴다면 시골마을에도 아이들의 웃음소리를 기대해 볼 수 있지 않을까 생각한다.

## <참고문헌>

김병택(2002), 「한국의 농업정책」, 한울 22

김현수(2011), “농가단위 농업지원 정책의 실태분석과 개선방향에 관한 연구”

김병률 외(2009), 박성재(2011), “농업보조금 개편방안 연구”, 한국농촌경제연구원

김용자 외(2013) “지방자치단체의 목표농업소득정책에 대한 고찰”

배숙경(2013) 농업보조금 지원정책의 효과에 대한 수혜자인식 실증분석

장수군 내부자료, “5·3프로젝트 세부실천 계획(2007)”, “장수군 농업소득분석 및 목표달성 보고(2014)”

통계청 국가통계포털(KOSIS)