

<설명자료>

농업부문 재정투융자 성과분석

연구자: 김미복, 박성재, 임지은

연구의 배경

- 농림수산물식품분야의 재정이 국가 전체 예산에서 차지하는 비중은 2001년의 8.3%에서 꾸준히 감소하여 2012년 5.6%이지만 절대금액은 증가하고 있음. 그에 따라 농업부문에 재정투입이 과도하게 이루어지고 있고, 농림어업부문의 실질성장률이 1% 성장에 머무르고 있어 그 효과가 낮다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음.
- 농업·농촌의 현실은 시장개방으로 어려움에 직면하고 있어 토지, 노동 등 투입요소 감소로 생산이 감소할 수밖에 없으므로 정부의 재정지원이 줄어들 경우 농업 성장 하락으로 이어질 수 있음.
- 이런 배경에서 이 연구에서는 농업부문 재정투입의 적절성과 효과에 대한 총량적인 평가를 분석하였음. 농업부문 재정투입이 농업생산증대에 미치는 효과인 재정지출승수효과를 분석하고 재정투입의 적정수준에 대한 국제적 비교분석을 수행함.

연구방법

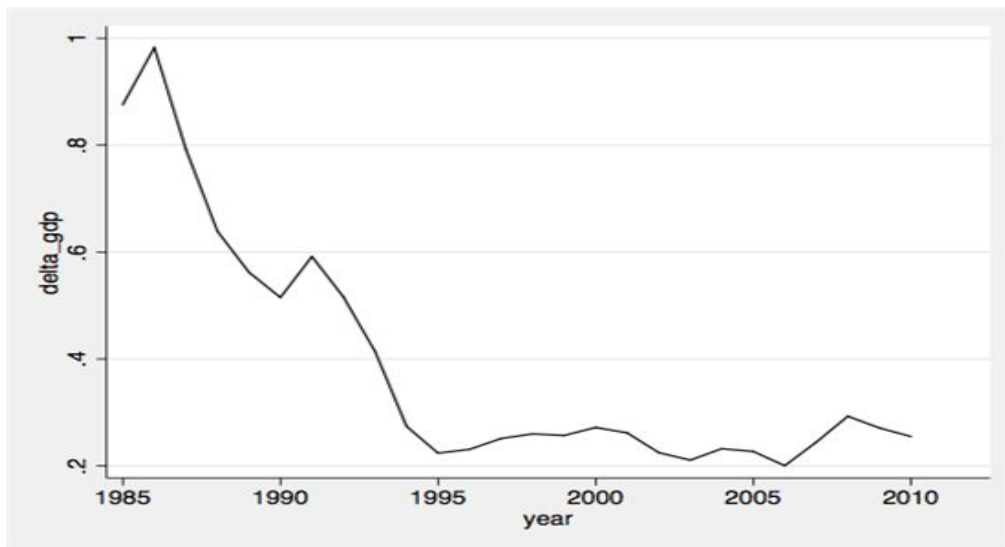
- 이 연구를 수행하기 위한 방법은 크게 세 가지로 지표제시와 통계분석, 재정분야 별 심층성과분석임.
- 농업부문 재정투융자 총량에 대해 성과를 분석하기 위하여 계량분석방법을 적용하여 지출승수를 구하였음.
- 농업부문 재정투융자 규모가 적정한가에 대한 판단을 위해 국제비교를 할 수 있는 지표를 제시함.
- 분야별 재정투융자 성과평가를 위하여 각 분야와 관련 있는 개괄적 성과평가 및 쟁점을 도출하였고 투입, 산출, 결과지표를 이용한 심층성과평가 방법을 적용함.

□ 농업 재정투융자 총량성과평가 분석

- 재정투입의 농업생산 증대효과에 대한 총량분석을 더욱 엄밀하게 살펴보기 위해서 ECM(error correction model)모형을 이용하여 계량 분석한 결과 2000년 이후 점차 개선되고 있는 것으로 나타남.

- 80년대에는 농어업부문 재정지출 1원 투자 시 0.6~2원을 얻었지만 시장개방이 확대되기 시작한 90년대에는 크게 감소하여서 0.26원대까지 하락하였다가 2000년부터 현재까지 0.30~0.35원 사이에서 등락을 거듭하고 있음.
- 특히 90년대 중반의 큰 폭 하락은 생산 측면에서 외부충격이 매우 컸었기 때문인 것으로 판단되고 실제로 90년대 중반부터 농업에의 투자를 크게 확대하면서 반등효과가 있었던 것으로 보임.
- 2000년대 이후에도 IMF충격의 여파로 지출효과가 낮아졌지만, 부채대책 등의 정부지출을 확대하며 반등하는 모습을 보임.

<농업부문 지출승수 추이>



- 1원 투자 했을 때 1원 이하의 효과를 얻는 이유는 수입개방 확대, 고령화 등 대내외 환경이 변함에 따라 지출확대가 성장효과만을 기대하는 것이 아니라 복지, 농촌개발, 수출확대, 소득보전 등의 다양한 측면을 고려하는 것으로 평가됨.
- 국가 전체로 보더라도 최근의 지출승수 하락세는 명확하게 나타나고 있음. 국가 전체로 보았을 때 2000년 이후에는 단기승수가 0.27로 낮은 편임(최진호 외, 2013).
 - 이와 비교하면 농업부문의 지출승수는 오히려 높게 나타났고 농업부문 재정지출이 비효율적이지 않다는 것을 의미함.

□ 재정투융자 성과로서 농업경쟁력 개선

- 농업생산액 성장률이 낮은 것은 시장개방으로 토지, 노동 투입이 크게 감소한 것에 기인한 것이고, 재정투융자의 증가가 농업의 성장기반을 유지시키고 있음.
 - 즉, 농업부문 예산투입에 기인한 총요소생산성의 기여를 통해 농업부문의 산출인 생산액 증가를 유지시키고 있음.

- 재정투융자의 성과로서 농업경쟁력을 판단하기 위한 지표로 총요소생산성을 이용하였음. 전산업대비 농업의 총요소생산성 비율 국제비교는 농업경쟁력 비교로 통상적으로 해석됨.
 - 전산업 대비 농림어업 총요소생산성 증가율을 살펴보면, 한국은 4.64로 중간 수준임.
 - 전산업 총요소생산성 증가율에 비해 농림어업 총요소생산성 증가율이 다소 높기 때문에 나온 결과임.
- FAO 자료를 이용한 자본축적량 비교에서는 한국은 외국에 비해 자본축적당 생산성(1.94)이 매우 높은 것으로 나타남. 이는 자본축적 이외 구조조정, 시장효율화 등 다른 요소의 생산성 증가를 통해 생산이 증가하여 온 것으로 나타남.
- 결국 농업부문 재정지출은 개방 등 내·외부충격으로 인한 노동, 토지 투입이 감소하는 가운데 그간 생산기반정비 투자, 규모화 등 구조개선 관련 투자, 농업부문 기술개발 투자의 효과로 이어져 총요소생산성을 증대시키는 역할을 했다고 볼 수 있음.

<국가별 농림어업 및 전산업의 총요소생산성(TFP)평균증가율(1981~2005년)>

국가	총요소생산성 증가율(단위:%)		A/B
	농림어업(A)	전산업(B)	
이탈리아	2.81	0.17	16.53
벨기에	1.16	0.11	10.55
덴마크	1.88	0.28	6.71
EU10	1.97	0.34	5.79
독일	2.34	0.43	5.44
미국	2.01	0.4	5.03
한국	1.16	0.25	4.64
네덜란드	0.82	0.19	4.32
오스트리아	1.67	0.42	3.98
프랑스	2.00	0.52	3.85
영국	0.95	0.36	2.64
일본	0.28	0.17	1.65
핀란드	1.35	0.84	1.61
스페인	1.63	-0.02	-81.5
평균	1.573	0.315	4.984

주: 1) 국가별 전산업 총요소생산성 증가율 집계(aggregation) 시 30개 개별업종의 부가가치를 가중치로 적용함.

2) EU10은 위 표에서 오스트리아부터 영국까지의 10개국을 포함함.

3) 네덜란드의 분석기간은 1988-2005년임.

자료: 총요소생산성 국제비교(2011) <표 V-6> 및 <부표 115>, 한국생산성본부

□ 농업 재정투융자 분야별 성과평가

- 분야별로 개괄적인 성과평가(집행수준, 목표달성도, 정책수단의 유효성, 종합)를 진행 하고 체질강화분야에 대해서는 심층성과평가를 통해 재정투입의 분배 방향에 참고할 수 있는 성과평가 방법을 모색하였음.
 - 소득보전·경영안정의 성과평가 결과 정부의 정책추진은 계획대로 진행되었고 부분적으로 성공을 거두기도 하였지만 개방의 영향과 교역조건 악화 등 시장여건 변화의 충격을 이겨내지는 못하였음.
 - 생산기반정비사업은 가장 많은 재정이 투입된 사업부문이기 때문에 그 성과 역시 확실하지만, 쌀농업에서 원예·과수·축산 등 다양화된 고부가가치 농업으로의 전환, 농촌 생태계의 지속가능성을 확보하고, 기후변화 등의 영향에 대응한 미래 농업의 구축이라는 관점에서 재정투입 수준에 대한 심도 있는 평가와 연구가 필요함.
 - 유통개선 성과평가에서 정책추진 정도를 평가하는 단기평가(정부의 성과관리평가)는 연도별로 평가결과가 큰 차이를 보이고 있음. 즉, 농산물 유통개선사업은 사업부문별로 상당한 성과를 나타내고 있으나 전반적인 면에서 미흡한 것으로 판단됨.
 - 농촌개발·복지증진에서는 비록 내실적 성과 측면에서는 과잉투자가 지적되고 있고, 한편에서는 막대한 자금을 들인 시설이 활용되지 못하고 방치되는 등 자원낭비가 심각하다는 지적이 있지만 전체적으로 농촌의 삶의 질을 향상시키려는 재정투입자의 효과는 상당하였다고 할 수 있음.

- 체질강화 분야에서 투입·산출·결과지표를 이용한 심층성과평가 결과 산출지표의 결과가 오히려 전반적으로 목표를 달성하지 못한 것으로 나타났으나 체질강화와 연결되는 결과지표들의 성과가 좋은 것으로 나타남.
 - 체질강화분야에는 과수·축산 경쟁력제고, 농지규모화, 농산물 수출촉진, 친환경농자재 지원, 농식품 기술개발 등의 정책이 포함되었음.
 - 2011년 기준 체질강화 지출액은 4.27조원으로 1995년 대비 2.7배 이상 증가한 금액이고, 전체 농업지출액 대비 비중은 9.9%에서 17.9%정도로 증가하는 등 농정에서 차지하는 비중이 높아지고 있음.
 - 평가 기간인 2011년, 2007년에는 종합적으로 체질강화분야의 성과가 있었던 것으로 나타남.