

지자체 공무원 특성에 따른 폐업지원제도 인식 차이 연구

이현근*, 채상현, 최미라
한국농촌경제연구원

A Study on the Perception Difference of the Farm-Closure Assistance Program by Local Government Officials' Characteristics

Hyun-Keun Lee*, Sang-Hyen Chai, Mira Choi
Korea Rural Economic Institute(KREI)

요 약 폐업지원제도는 경쟁력이 낮은 한계농가의 소득보전 및 경영안정과 해당 품목의 전반적인 경쟁력을 제고하기 위해 운용되고 있다. 이러한 폐업지원제도는 풍선효과와 부정수급 등 여러 가지 문제를 가지고 있다. 본 연구의 목적은 폐업지원제도의 실제 업무를 최일선에서 담당하는 지자체 담당 공무원의 시각을 반영하여 폐업지원제도에서 나타나는 전반적인 문제점과 개선 방향을 분석하는 것이다. 특히, 공무원 특성별로 폐업지원제도 상한액 설정과 연장 여부에 관해 차이가 있는지, 이러한 차이에는 공무원의 어떤 특성이 영향을 미치는지를 분석하였다. 폐업지원제 상한액 설정 필요성에 영향을 미치는 요인은 농업부문 업무경력, 농축산업의 중요성에 관한 인식, FTA가 우리나라 농축산업에 미친 영향에 관한 인식, 성별과 지역 변수인 것으로 나타났다. 한편, 폐업지원제 연장 여부에 영향을 미치는 요인은 소속기관 단위, FTA 직접피해보전제도에 관한 업무 지식 수준, FTA 피해보전직불제 및 폐업지원제도의 효과에 관한 인식, 농축산업 보조금 지원 방향에 관한 인식인 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 정부가 폐업지원제도를 개선하고자 할 때, 제도개선 방향을 설정할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

Abstract The Farm-Closure Assistance (FCA) program is operated to compensate for lost farm income, to stabilize the management of low-competitive farms, and to enhance competitiveness of target items. The FCA, however, has several problems, such as the balloon effect and fraudulent receipts. Therefore, it is important to examine the operational problems of the FCA, establish improvement plans, and settle the measures. The objectives of this study are to analyze problems and suggest solutions for FCA, reflecting the viewpoints of local government officials who are in charge of actual tasks on the FCA front lines. The study analyzes whether characteristics of government officials lead to differences in setting the maximum amounts and extensions to FCA. Factors influencing the necessity of setting ceilings on FCA were work experience, recognition of agriculture's importance, and the FTA's impact on domestic agriculture, gender, and regions. Factors affecting the extension of FCA were the agency unit, work experience on the FTA, recognition of the effects of FTA direct payments and FCA, and recognition of the subsidy's direction. The results can be employed as a fundamental background that can set the direction for institutional improvement when the government tries to improve FCA.

Keywords : Perception, Local Government Officials, Farm-Closure Assistance, Characteristics, Ordered Logit Model

본 논문은 한국농촌경제연구원 2019년 수시연구과제로 수행되었음.

*Corresponding Author : Hyun-Keun Lee(KREI)

email: hkleee@krei.re.kr

Received August 26, 2020

Revised September 16, 2020

Accepted October 5, 2020

Published October 31, 2020

1. 서론

2004년 한·칠레 FTA를 계기로 처음 도입된 사전지정 방식의 폐업지원제도는 2007년 이후 사후지정 방식 등 큰 폭의 제도개선 이후 2013년도부터 폐업지원제도라는 이름으로 실질적으로 운용되고 있다. 특히, 2015년 한·중 FTA를 앞두고 이루어진 마지막 제도 개선에서 동 제도의 운용 기간이 한·중 FTA 발효일로부터 5년간으로 정해졌다. 이에 따라 현재 폐업지원제도는 2021년도 제도 시행 후 일몰을 앞두고 있으며, 그에 앞서 동 제도의 연장 또는 폐지에 관한 사회적 합의가 필요한 시점이다.

한편, 폐업지원제도는 FTA 피해보전직불금 지급 대상 품목으로 선정된 품목¹⁾에서 투자비용이 커서 폐업시 투자비용 회수가 어렵거나, 재배·사육기간이 2년 이상이어서 단기간에 소득을 얻기 어려운 품목이라고 인정된 품목에 대해 연간 순수익²⁾의 3년치를 일시에 지급하는 제도이다. 정부는 폐업지원제도를 운영하면서 2013년부터 폐업지원금 지급이 완료된 2018년까지 총 14개 품목에 대해 5,647억 원을 지급한 바 있다³⁾.

이 제도의 목적은 FTA로 인한 수입피해에 대응하여 경쟁력이 낮은 영세농 또는 고령농 등 한계농가의 폐업을 지원하여 소득보전과 경영안정을 지원하고, 해당 품목의 구조조정을 촉진하여 산업 전반적인 경쟁력을 제고하는데 있다. 그러나 한계농이 아닌 경쟁력을 일정 수준 갖춘 농가들도 폐업지원에 참여하여 폐업지원제도의 본래 목적이 퇴색되고 있다. 예를 들어, 2016년도에 폐업이 지원된 블루베리의 경우 농가당 평균 6천여만 원이 지급되었지만, 일부 농가는 9억 원이 넘는 폐업지원금이 지급되면서 농가 간 형평성 문제가 불거진 바 있다. 블루베리 폐업지원 이후 농가 수가 오히려 증가하면서 2018년 기준 농가당 재배면적과 생산량은 폐업지원이 시행된 2016년 대비 각각 12.7%와 6.4% 감소해 실질적인 구조조정 효과도 미미한 것으로 나타났다³⁾.

- 1) FTA 피해보전직불금 지급 대상 품목은 ① 해당 연도 총수입량이 직전 5개년간의 총수입량 중 최대·최소값을 제외한 3개년 평균값보다 크고, ② 해당 연도 FTA 체결국으로부터의 수입량이 직전 5개년간의 총수입량 중 최대·최소값을 제외한 3개년 평균값에 수입피해발동계수(1.05 ~ 1.1)를 곱한 값보다 크고, ③ 해당 연도 평균가격이 직전 5개년간의 총수입량 중 최고·최저값을 제외한 3개년 평균값에 90%를 곱한 값보다 낮아야 하는 조건을 모두 충족시키는 품목임.
- 2) 연간 순수익은 해당 연도 직전 5개년간의 단위면적당 평균 순수익(또는 마리당 평균 순수익)에서 최고·최저값을 제외한 3개년 평균값을 의미함.

우리나라가 FTA를 추진하면서 일종의 반대급부 성격으로 만들어진 폐업지원제도는 전적으로 국민의 세금으로 지원되는 만큼 제도의 목적이 충실히 달성되어야 농업과 농업정책에 관한 국민의 지속적인 신뢰를 담보할 수 있다. 최근 지자체 감사와 경찰청 조사에 따르면 동 제도의 허점을 이용해 보조금을 부정한 방법으로 수령한 사례도 발생한 바 있다. 따라서, 폐업지원제도의 문제점이 발생하는 구조적 원인을 분석하고, 이에 관한 개선방안을 마련하여 정착시키는 것이 중요한 과제이다.³⁾

폐업지원제도와 관련된 기존 연구는 폐업지원 품목별 가격지지 효과나 사회후생 감소를 계측하는 등 정책적 효과를 평가하는 연구가 주로 이루어졌다^{4,5,6,8,9)}. 또한, 폐업지원제도의 정책대상자인 농업인을 대상으로 개선방안을 도출한 연구가 일부 이루어졌다²⁾⁴⁾. 그러나, 폐업지원제도의 현장 실무자인 지자체 공무원을 대상으로 제도 개선방안을 분석한 연구는 없는 실정이다. 이에 본 연구는 지자체 담당 공무원의 시각을 반영하는 데에 초점을 맞추고자 한다. 지자체 담당 공무원은 현장에서 농업인과 대면하여 업무를 처리하기 때문에 이 제도의 내용과 문제점을 가장 잘 알 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 공무원은 공직자로서 동 제도에 관한 가장 객관적인 입장을 견지할 것이기 때문이다. 따라서, 본 논문은 지자체 공무원 특성별로 폐업지원제도 개선 방향에 관한 인식의 차이가 있는지, 차이가 있다면 그에 미치는 요인이 무엇인지를 분석하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 지자체 공무원을 대상으로 폐업지원제도에 관한 인식과 개선 방향에 관한 설문조사 결과를 제시하고, 제3장에서는 분석 모형과 자료에 관해 설명한다. 제4장에서는 분석 결과를 제시하고 제5장에서는 결론 및 시사점을 제시한다.

2. 지자체 공무원의 폐업지원제도에 관한 인식

2.1 지자체 공무원 설문조사 개요

지자체 사업담당자 설문조사는 중앙부처의 공문을 통

- 3) 최근 논의되고 있는 폐업지원제도 개선방향의 한 가지는 농가 간 형평성 또는 품목간 형평성 제고를 위해 폐업지원금 상한액을 설정하는 것임.
- 4) 일반적으로 정책의 개선방향은 정책수혜자를 대상으로 조사하여 분석할 수도 있으나, 폐업지원제도의 경우 정책수혜자를 대상으로 제도의 구조적인 문제점을 분석하기에는 한계가 있다고 판단됨.

해 수집된 2019년 11월 기준 FTA 직접피해보전제도 담당 공무원을 대상으로 2019년 12월 3일부터 12월 17일 까지 약 15일간 진행되었다. 설문조사는 이메일과 모바일을 동시에 활용한 온라인 조사방식으로 진행되었으며, 1,222명의 조사 대상 공무원 중 304명이 응답하였다.

Table 1. General characteristics of the Subjects

(n=304)			
Spec.		n	%
Area	Seoul/Gyeonggi/Incheon	23	7.6
	Gangwon	29	9.5
	Daejeon/Sejong/Chungcheong	119	39.1
	Gwangju/Jeolla/Jeju	60	19.7
	Daegu/Gyeongbuk	50	16.4
Busan/Ulsan/Gyeongnam	23	7.6	
Gender	man	175	57.6
	woman	129	42.4
Age	20s	87	28.6
	30s	107	35.2
	40s	70	23.0
	50s	39	12.8
	60s and older	1	0.3
Work Experience on FTA	Less than a year	90	29.6
	More than a year	214	70.4
Agency unit	a provincial official	5	1.6
	city and county officials	112	36.8
	town official	187	61.5
Item	Grain	51	16.8
	Livestock	94	30.9
	Fruit	123	40.5
	Forest	36	11.8
Total		304	100.0

먼저 설문조사 응답자의 인구통계학적 분포는 Table 1과 같다. 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%) 순이다. 성별 구성은 남성이 57.6%, 여성이 42.4%를 차지했으며, 나이는 30대가 35.2%로 가장 많고, 20대(28.6%), 40대(23.0%), 50대(12.8%), 60대 이상(0.3%) 순이다. FTA 직접피해보전제도 업무경력은 1년 이상이 70.4%, 1년 미만이 29.6%로 나타났다. 소속기관 단위는 읍면동 담당자가 61.5%로 가장 많고, 시군구 담당자가 36.8%, 도 담당자가 1.6%로 나타났다. 담당 품목은 과수가 40.5%로 가장 많고, 그다음으로 축산 30.9%, 식량 16.8%, 산림이 11.8%로 나타났다.

2.2 폐업지원제도의 문제점에 관한 인식

폐업지원제도의 문제점은 신청서 접수와 지급대상자 선정, 자금요청 및 배정 단계, 사후관리 등 표준프로세스(SP)에 따른 단계별로 조사했으며, 마지막으로 폐업지원제도의 근본적인 문제점을 조사하였다.

Table 2. The biggest problem in receiving applications

Unit: %					
Spec.	Total	Grain	Live stock	Fruit	Forest
Num. of Resp.(n)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
Low reliability and objectivity	36.5	27.5	44.7	35.8	30.6
Complexity and uncertainty	36.8	49.0	31.9	35.8	36.1
Low payment	8.2	7.8	7.4	8.1	11.1
Low understanding of officials	14.1	9.8	13.8	14.6	19.4
Non-cooperation of other public institutions	3.9	5.9	2.1	5.7	-
Etc	0.3	-	-	-	2.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 2에서 보는 바와 같이 직불금 및 폐업지원금 신청서 접수(전산 입력) 단계에서 가장 큰 문제점으로 전체 응답자의 36.8%가 “제출할 서류의 복잡성과 명확한 기준 부재”라고 응답했다. 식량 특작과 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 나타났다.

Table 3. The biggest problem in the selection process of the recipient

Unit: %					
Spec.	Total	Grain	Live stock	Fruit	Forest
Num. of Resp.(n)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
Lack of time and manpower	51.0	39.2	57.4	50.4	52.8
Conflict between farmers and officials	14.8	13.7	14.9	15.4	13.9
Impossibility of item identification	20.4	39.2	13.8	21.1	8.3
Lack of legal basis and specific guidelines	13.5	7.8	13.8	12.2	25.0
Etc	0.3	-	-	0.8	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3에서 보는 바와 같이 지급대상자 선정(신청서의 현지 및 서면조사) 단계의 가장 큰 문제점으로 전체 응답자의 51.0%가 “현지 조사를 위한 시간과 인력 부족”이라고 응답하였다. 그다음으로 “재배 및 수확 시기에 따른 현장 확인 시 품목 확인 불가”가 20.4%로 나타났다.

Table 5에서 보는 바와 같이 폐업지원 수혜자에 대한 사후관리에서 가장 큰 문제점은 “폐업한 필지 외 다른 필지 확인 등 사후관리를 위한 시간과 인력 부족”(49.0%)이며, 그다음으로 “사후관리카드 분실 및 인수인계 미흡”이 21.1%로 나타났다.

Table 4. The biggest problem in requests, allocation and execution if Funding

Unit: %

Spec.	Total	Grain	Live stock	Fruit	Forest
Num. of Resp.(n)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
Late allocation of funds	35.5	37.3	37.2	30.1	47.2
Complaints by different closure time	23.7	19.6	23.4	26.8	19.4
Late notice of adjustment factors and payment	22.7	27.5	14.9	28.5	16.7
Difficulty in spot check	16.8	11.8	23.4	13.8	16.7
Etc	1.3	3.9	1.1	.8	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 4에서 보는 바와 같이 자금요청, 자금 배정과 집행단계에서 가장 큰 문제점이 무엇이라는 질문에 전체 응답자의 35.5%가 “늦은 자금 배정(행정비 포함)에 따른 당해연도 지자체 추경편성 어려움”이라고 응답하였으며, 그다음으로 “폐업지원 대상 선정 이후 농가별로 다른 폐업 시기에 따른 형평성 문제 제기 민원”이 23.7%로 나타났다.

Table 6. The Fundamental Problems of the Farm-Closure Assistance

Unit: %

Spec.	Total	Grain	Live stock	Fruit	Forest
Num. of Resp.(n)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
Balloon effects and price drops	16.8	19.6	16.0	17.1	13.9
Insignificant restructuring effect	36.2	25.5	41.5	35.0	41.7
Lack of efforts to enhance the competitiveness and moral hazard	27.0	27.5	25.5	28.5	25.0
Equivalence Problems due to Absence of ceiling	7.6	7.8	7.4	6.5	11.1
Inefficiency due to lack of administrative systems	12.2	17.6	9.6	13.0	8.3
Etc	.3	2.0			
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 5. The biggest problem in follow-up management of the beneficiaries of the Farm-Closure Assistance

Unit: %

Spec.	Total	Grain	Live stock	Fruit	Forest
Num. of Resp.(n)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
Loss of post-management card	21.1	27.5	23.4	16.3	22.2
Lack of time and manpower	49.0	41.2	48.9	55.3	38.9
Difficulty in spot check	15.8	21.6	13.8	12.2	25.0
Unclear criteria for return	5.9	3.9	5.3	5.7	11.1
Unclear post management entity	7.2	3.9	7.4	9.8	2.8
Etc	1.0	2.0	1.1	.8	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 6에서 보는 바와 같이 폐업지원제도의 가장 큰 본적인 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 나타났다. 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 나타났다.

2.3 폐업지원제도의 쟁점에 관한 인식

Table 7에서 보는 바와 같이 폐업지원금 지급 시 상한액 설정의 필요성을 묻는 질문에 전체 응답자의 62.2%가 “필요하다”라고 응답했지만, 16.4%가 “필요하지 않다”라고 응답했다. 문헌필 외(2020)[3]의 연구에 따르면, 폐업지원금 상한액 설정이 필요 없다고 생각하는 이유로

해당 폐업지원이 현 제도하에서는 정당한 폐업이기 때문이라는 응답이 40.0%로 가장 높게 나타났다.

Table 7. Necessity of setting the ceiling

Spec.	Unit: %				
	Total	Grain	Live stock	Fruit	Forest
Num. of Resp.(n)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
Not necessary (BOT3)	16.4	11.8	17.0	19.5	11.1
So So	21.4	25.5	23.4	16.3	27.8
Need(TOP3)	62.2	62.7	59.6	64.2	61.1

Table 8. Necessity for extension of FCA

Spec.	Unit: %				
	Total	Grain	Live stock	Fruit	Forest
Num. of Resp.(n)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
Not necessary (BOT3)	52.3	47.1	56.4	55.3	38.9
So So	29.6	31.4	25.5	26.8	47.2
Need(TOP3)	18.1	21.6	18.1	17.9	13.9

Table 8에서 보는 바와 같이 2020년 12월 20일에 종료되는 폐업지원제도의 연장 필요성에 관한 질문에는 전체 응답자의 52.3%가 “필요하지 않다”라고 응답했지만, 18.1%가 “필요하다”라고 응답했다. 문헌필 외(2020)[3]의 연구에 따르면, 폐업지원제도 연장이 필요 없다고 생각하는 이유로 농업인의 폐업지원 목적이 불분명하기 때문이라는 응답이 42.8%로 가장 높게 나타났다.

3. 분석 모형 및 자료

3.1 분석 모형

자체 공무원의 폐업지원제도 인식의 차이에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위한 모형으로 순서형 로짓 모형(Ordered Logit Model)을 설정하고자 한다. 폐업지원제도 인식에 관한 쟁점은 크게 2가지를 설정하였는데, 첫째는 폐업지원금 지급상한액 설정 필요성이고, 두 번째는 폐업지원제도의 연장 필요성이다. 폐업지원금 상한액 설정은 서론에서 제기한 농가간 형평성 제고와 부정수급을 방지하기 위한 대안으로서 의미를 가지고, 폐업지원제도 연장 여부는 폐업지원제도의 순기능과 역기능을 모두 고려했을 때 제도를 연장할 필요성이 있는지를 검토하는 점에서 의미가 있다. 각각의 응답은 1부터 7까지의 순서형 응답으로 주어졌다. 즉, 본 연구의 종속변수는 매우 필

요없다는 1에서 매우 필요하다는 7까지 존재한다. 이때, 각 등급이 의미하는 바는 개인별로 다르기 때문에 이들 등급은 순위로서의 의미만 가지지 어떤 절대적인 의미를 가지는 것은 아니다[1].

순서화된 자료를 다루는 확률모형은 순위 프로빗 모형과 순위 로짓 모형이 있다. 프로빗 모형은 표준누적정규 분포를 가정하고, 로짓 모형은 일반적인 누적분포함수 형태를 띈다[1,8]. 이 연구에서는 일반적인 누적분포함수를 가정하는 순위 로짓 모형을 이용하였으며, 이를 설명변수와 잔차항의 함수로 나타내면 다음 Eq. (1)과 같다.

$$Y^* = \sum_{i=1}^n \beta_i X_i + \epsilon_i \quad (1)$$

$$\begin{aligned}
 Y &= 1 \text{ if } Y^* \leq \mu_1 \\
 &= 2 \text{ if } \mu_1 < Y^* \leq \mu_2 \\
 &= 3 \text{ if } \mu_2 < Y^* \leq \mu_3 \\
 &\vdots \\
 &= J \text{ if } Y^* > \mu_{J-1}
 \end{aligned}$$

순위 로짓 모형에서 1부터 J까지 J개의 확률값은 다음 Eq. (2)와 같다. 이때, μ_i 는 폐업지원금 상한액 설정 필요성이나 폐업지원제 연장 필요성에 관한 임계값(threshold parameter)을 나타낸다.

$$\begin{aligned}
 P(Y=1) &= F(\mu_1 - \sum_{i=1}^n \beta_i X_i) = F(-\sum_{i=1}^n \beta_i X_i) (\because \mu_1 = 0) \quad (2) \\
 P(Y=2) &= F(\mu_2 - \sum_{i=1}^n \beta_i X_i) - F(-\sum_{i=1}^n \beta_i X_i) \\
 P(Y=3) &= F(\mu_3 - \sum_{i=1}^n \beta_i X_i) - F(\mu_2 - \sum_{i=1}^n \beta_i X_i) \\
 &\vdots \\
 P(Y=J) &= 1 - F(\mu_{J-1} - \sum_{i=1}^n \beta_i X_i)
 \end{aligned}$$

3.2 분석 자료 및 변수 설정

자체 공무원 특성별 폐업지원제도 개선 방향에 관한 인식의 차이에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 응답자별 인구사회학적 특성 및 근무환경 등에 관한 변수들을 설정하였다. 즉, 응답자의 소속기관 단위(Organization), 농업부문 업무경력(q3), FTA 직접피해보전제도에 관한 업무 지식 수준(q5), FTA 피해보전직불제 효과에 관한 인식(q32), 폐업지원제도 효과에 관한 인식(q33), 부모 및 지인 중 농축산업 종사 여부(q37), 농축산업의 중요성에 관한 인식(q38), FTA가 우리나라 농축산업에 미친 영향에 관한 인식(q39), 농축산업 보조금

지원 방향에 관한 인식(q40), 성별(Gender), 연령(Age), 담당 품목(Item), 근무 지역(Area) 등의 변수를 사용하였다.5) 특히, 담당 품목(Item)과 근무 지역(Area) 변수는 그 순서자체가 의미가 없고, 각 응답별 효과를 살펴보기 위해 더미변수로 취급했다. Table 9는 분석대상 변수별 기초통계량을 나타낸 것이다. 응답자의 농업부문 업무경력은 평균 63개월(5.3년)이고, 성별은 0.42로 남성의 비중이 여성에 비해 소폭 크고, 평균연령은 36.7세이다.

Table 9. Summary Statistics of Data by Variance

Spec.		Mean	S.E.	Min	Max
Org.	1 Province, 2 City, 3 Town	2.60	0.52	1	3
Area	1 Seoul/Gyeonggi/Incheon, 2 Gangwon, 3 Daejeon/Sejong/Chungcheong, 4 Gwangju/Jeolla/Jeju, 5 Daegu/Gyeongbuk, 6 Busan/Ulsan/Gyeongnam	3.51	1.30	1	6
Item	1 Fruit, 2 Forest, 3 Grain, 4 Livestock	2.38	1.29	1	4
q3	Career for Agriculture(month)	63.02	77.78	0	386
q5	Level of Knowledge for FTA Direct Damage Support	4.11	1.28	1	7
q24	Necessity of Subsidy Ceiling for FCA	4.77	1.49	1	7
q29	Necessity of Extension for FCA	3.17	1.52	1	7
q32	Effect of Direct Payment for FTA	3.77	1.40	1	7
q33	Effect of FCA(1 not effective at all to 7 very effective)	3.78	1.43	1	7
q37	Whether the acquaintance is an agricultural worker(1 yes, 0 no)	0.58	0.49	0	1
q38	Importance of Agriculture in Nation(1 not important at all to 7 very important)	5.86	1.14	1	7
q39	Effect of FTA on Agriculture(1 very negative to 7 very positive)	3.92	1.24	1	7
q40	Direction of Subsidy (1 must be very reduced to 7 must be very enlarged)	3.62	1.65	1	7
Gender	1 woman, 0 man	0.42	0.50	0	1
Age	Age	36.68	9.10	20	60

5) 분석대상 변수들의 내생성을 분석한 결과 평균 VIF 값이 2.09로 나타났고, 개별 변수별로도 1/VIF 값이 0.1보다 작은 변수는 없기 때문에 다중공선성은 없는 것으로 판단됨.

한편, Table 10에서 보는 바와 같이 분석대상 변수들에서 향후 농축산업에 대한 정부 보조금지원 방향을 묻는 질문에서 “축소해야 한다”는 의견의 비율이 45.1%로 “확대해야 한다”는 의견(28.3%)보다 높은 것으로 나타났다.

Table 10. The Direction of Government Subsidies for the Agricultural and Agricultural Industry in the Future

Unit: %

Spec.	Total	Grain	Live stock	Fruit	Forest
Num. of Resp.(n)	(304)	(51)	(94)	(123)	(36)
Need to be very reduced	12.2	13.7	12.8	12.2	8.3
Need to be reduced	16.1	25.5	14.9	17.1	2.8
Need to be reduced a little	16.8	11.8	13.8	20.3	19.4
Neutral	26.6	27.5	24.5	24.4	38.9
Need to be increased a little	13.5	9.8	16.0	12.2	16.7
Need to increased	10.5	11.8	11.7	8.1	13.9
Need to be very increased	4.3	-	6.4	5.7	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4. 분석 결과

폐업지원제도의 상한액 설정 필요성에 영향을 미치는 요인에 관한 순서형 로짓 모형 분석 결과는 다음 Table 11과 같다. 농업부문 업무경력(q3) 변수가 5% 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 이는 업무경력이 많을수록 상한액 설정 필요성을 낮게 인식하는 것으로 볼 수 있다. 실제 설문조사 결과에 따르면, 전체 응답자의 62.2%가 원활한 작목전환과 폐업의 정당성을 근거로 폐업지원금 상한액을 설정할 필요가 있다고 응답했지만(3), 업무경력이 많아서 농업·농촌의 현실을 보다 정확하게 인지하는 경우 그 필요성을 낮게 본다고 볼 수 있다. 반면, 본 제도에 관한 업무 지식 수준(q5)이 높을수록 폐업지원금 상한액 설정 필요성을 높게 인식하지만 통계적으로 유의하지는 않았다.

농축산업의 중요성에 관한 인식(q38) 변수는 1% 수준, FTA가 우리나라 농축산업에 미친 영향에 관한 인식(q39) 변수는 5% 수준에서 유의한데, 우리나라에서 농축산업이 중요하고 FTA가 우리나라 농축산업에 긍정적인 영향을 미쳤다고 생각할수록 폐업지원금 상한액 설정 필요성을 높게 인식하는 것으로 나타났다. 이는 특정 품목의 과도한 폐업이 타품목에 부정적 영향을 끼쳐 전반적

으로 농업경쟁력 저하 또는 농가소득 안정을 해칠 가능성을 높게 판단하기 때문으로 보인다. 한편, 농업부문 업무경력(q3) 변수는 5% 수준에서 유의한 것으로 나타났는데, 업무경력이 많을수록 폐업지원금 상한액 설정 필요성을 낮게 인식하는 것으로 볼 수 있다.

성별(Gender) 변수는 5% 수준에서 유의하게 나타나 여성이 남성에 비해 폐업지원금 상한액 설정 필요성을 높게 보고 있다. 지역별로는 대전/세종과 광주/전라지역 변수가 각각 5%와 1% 수준에서 유의하게 나타나, 해당 지역 공무원이 수도권 공무원보다 폐업지원금 상한액 설정 필요성을 높게 본다고 할 수 있다.

Table 11. Results of Ordered Logit Model: Ceiling for FCA

Spec.	Coef.	Std. Err.
Org.	-0.205	0.225
q3	-0.005**	0.002
q5	0.103	0.096
q32	0.025	0.162
q33	-0.092	0.163
q37	-0.012	0.224
q38	0.303***	0.106
q39	0.231**	0.095
q40	0.012	0.077
Gender	0.469**	0.222
Age	0.018	0.015
Item_dum2	-0.244	0.338
Item_dum3	-0.086	0.306
Item_dum4	-0.320	0.258
Area_dum2	0.507	0.539
Area_dum3	1.050**	0.426
Area_dum4	1.284***	0.452
Area_dum5	0.568	0.459
Area_dum6	0.284	0.554
/cut1	-0.206	1.095
/cut2	1.415	1.053
/cut3	1.850*	1.052
/cut4	3.081***	1.064
/cut5	4.264***	1.080
/cut6	6.136***	1.104

Note: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

다음으로 공무원의 폐업지원제도 연장 여부에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과는 다음 Table 12와 같다.

소속기관 단위(Org.), FTA 직접피해보전제도에 관한 업무 지식 수준(q5), FTA 피해보전직불제 효과에 관한 인식(q32), 폐업지원제도 효과에 관한 인식(q33) 변수는 1% 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 즉, 농촌과 농업인에게 밀접해 있는 하위기관에 종사할수록 폐업지원 연

장 필요성을 높게 보고 있다. FTA 피해보전직불제도와 폐업지원제도의 효과가 크다고 생각할수록 폐업지원제도 연장 필요성을 높게 인식하는 것으로 나타났다. 반면에, FTA 직접피해보전제도에 관한 내용을 많이 아는 경우에는 폐업지원 연장 필요성을 낮게 보는 것으로 나타났다.

Table 12. Results of Ordered Logit Model: Extension of FCA

Spec.	Coef.	Std. Err.
Org.	1.169***	0.243
q3	0.002	0.002
q5	-0.417***	0.103
q32	0.483***	0.170
q33	0.823***	0.171
q37	-0.199	0.236
q38	-0.102	0.114
q39	-0.008	0.098
q40	0.188**	0.080
Gender	0.032	0.233
Age	0.012	0.016
Item_dum2	0.338	0.361
Item_dum3	0.435	0.322
Item_dum4	0.038	0.268
Area_dum2	-0.625	0.545
Area_dum3	-0.425	0.449
Area_dum4	0.336	0.467
Area_dum5	0.112	0.488
Area_dum6	-0.266	0.552
/cut1	3.998***	1.168
/cut2	6.119***	1.191
/cut3	6.994***	1.201
/cut4	9.194***	1.248
/cut5	10.529***	1.286
/cut6	14.006***	1.634

Note: ***: p<0.01, **: p<0.05, *: p<0.1

한편, 농축산업 보조금 지원 방향에 관한 인식(q40) 변수는 5% 수준에서 유의하게 나타났는데, 보조금 지원을 확대해야 한다고 생각할수록 폐업지원제도를 연장해야 한다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

5. 결론 및 시사점

본 연구에서는 그동안 FTA 직접피해보전제도와 관련 해서 다루어지지 않은 지자체 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 지자체 공무원 특성별 폐업지원제도 인식의 차이점을 분석했다. 특히, 현행 폐업지원제도의 가장 큰 쟁점인 폐업지원제도 상한액 설정과 연장 필요성에

관해 어떤 특성이 영향을 미치는지를 순서형 로짓 모형을 이용해 분석했다.

폐업지원제 상한액 설정 필요성에 영향을 미치는 요인은 농업부문 업무경력, 농축산업의 중요성에 관한 인식, FTA가 우리나라 농축산업에 미친 영향에 관한 인식, 성별과 지역 변수가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 폐업지원제 연장 여부에 영향을 미치는 요인은 소속기관 단위, FTA 직접피해보전제도에 관한 업무 지식 수준, FTA 피해보전직불제 및 폐업지원제도의 효과에 관한 인식, 농축산업 보조금 지원 방향에 관한 인식인 것으로 나타났다. 전체적으로 볼 때, 지자체 공무원은 폐업지원금 상한액 설정 필요성뿐만 아니라 동 제도의 연장 필요성도 높게 인식하는 것을 볼 수 있다. 즉, 농가의 소득안정과 농업부문 경쟁력 제고를 위해 폐업지원제도를 연장하는 대신, 폐업지원금 상한액 설정과 같이 부정수급과 풍선효과 등 부정적 효과를 예방하기 위한 대책 마련에 공감한다고 볼 수 있다.

지금까지의 분석 결과는 정부가 폐업지원제도를 개선하고자 할 때, 실제 정책 집행자인 지자체 공무원의 인식을 바탕으로 제도개선 방향을 설정할 수 있는 최초의 연구자료가 될 수 있다는 점에서 의의가 있을 것이다. 그러나, 본 연구는 폐업지원 상한액을 농가·품목별로 어떻게 설정하고, 폐업지원제도 연장시 동 제도를 실제로 어떻게 개선할 것인가에 관해서는 구체적으로 제시하지 못한 한계가 있다. 특히, 최근 거대경제권과의 FTA 협상뿐만 아니라 기존 FTA의 개선협상도 진행되는 상황에서 농가소득 안정과 농업부문 경쟁력 제고를 위해 폐업지원제도의 연장 필요성이 제기되는 실정이다. 따라서, 폐업지원제도를 연장할 때, 공무원 설문조사에서 드러난 현실적인 개선방안들을 고려한 제도를 마련하거나 새로운 틀의 폐업지원 정책이 고안될 필요가 있다. 이에 관해서는 좀 더 면밀한 연구가 필요할 것으로 판단되고, 향후 연구과제로 남겨두고자 한다.

References

- [1] H. J. Kang, W. J. Song, "An analysis on the effect of consumer's health concern on the future consumption intentions of origin-specific beefs ", *Korean Journal of Agricultural Economics*, Volume 56, Number 2: 67-88, June 2015.
UCI : G704-000586.2015.56.2.001
- [2] H. K. Lee, T. K. Kim, "Estimating the Willingness to Accept of Grape Farmers' Closing under the

Compensation Program for Closing Orchards", *Korean Journal of Agricultural Management and Policy*, Volume 47, Number 1: 134-154, March 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30805/KJAMP.2020.47.1.134>

- [3] H. P. Moon, H. K. Lee, S. H. Chai, S. H. Myeong, M. R. Choi, Analysis on the Operation Status and Improvement Plan of the Direct Assistance System due to FTA implementation, P258, Korea Rural Economic Institute, Korea, 2020.
- [4] H. P. Moon, M. K. Eor, H. U. Park, S. H. Oh, I. S. Jeon, S. G. Jeon, Strategy in Response to Free Trade Agreement (FTA) in Agricultural Sector: An Economic Effect Analysis of Domestic Measures Related to Korea-Chile FTA, R683, Korea Rural Economic Institute, Korea, 2012.
- [5] J. H. Cho, S. W. Yoon, A Study on the Improvement Measures of the FTA Damage Conservation and Closure Assistance for Cow Farmers in Korea, Hanwoo Board, Korea, 2012.
- [6] J. H. Lee, B. I. Ahn, Y. G. Goo, G. Y. Woo, Development and application of FTA income impact analysis, GS&J Institute, Korea, 2010.
- [7] M. S. Park, B. I. Ahn, "An Analysis on the Determinants of Meal Regularity for Adult People in Korea", *Korean Journal of Agricultural Management and Policy*, Volume 41, Number 4: 722-750, December 2014.
UCI : G704-000650.2014.41.4.001
- [8] S. G. Jeon, A Study on the Impact Analysis of Closure Assistance of Cow Industry in Korea, Hanwoo Board, Korea, 2014.
- [9] S. K. Choi, T. H. Kim, D. H. Chung, Evaluation of Compensation Measures and Impacts of Implemented FTAs on Agricultural Sector, R597, Korea Rural Economic Institute, Korea, 2009.

이 현 근(Hyun-Keun Lee)

[정회원]



- 2009년 2월 : 경북대학교 농업경제학과 (경제학석사)
- 2017년 8월 : 경북대학교 농업경제학과 (경제학박사)
- 2012년 3월 ~ 2015년 3월 : 한국농촌경제연구원 연구원
- 2015년 4월 ~ 현재 : 한국농촌경제연구원 전문연구원

<관심분야>

농업통상, 농업경영

채 상 현(Sang-Hyen Chai)

[정회원]



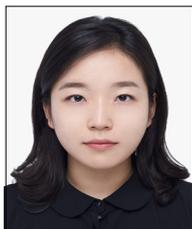
- 2006년 2월 : 건국대학교 축산경영학과 (경영학석사)
- 2006년 3월 ~ 현재 : 한국농촌경제연구원 연구원

<관심분야>

농업통상, 농업경영

최 미 라(Mira Choi)

[정회원]



- 2019년 2월 : 고려대학교 식품자원경제학과 (경제학석사)
- 2020년 1월 ~ 현재 : 한국농촌경제연구원 연구원

<관심분야>

농업경제, 농업통상