

국내대학원 석사과정 위탁교육 훈련과제

농업농촌의 지속가능한 발전을 위한 공익형 직불금제 제도화 방안 연구

2020. 9

소속: 농림축산식품부

부서: 기획재정담당관실

학교: 충남대학교

성명: 박 해청

머 리 말

내가 대학원을 시작하고, 이 논문을 준비할 시점에는 공익형직불금이 시행되기 전이었다. 우리나라 대표적 국민적 품목인 쌀은 1993년 UR 개방 시점부터 관세화 유예를 두 번이나 연장하였다. WTO 농업협정상 농산물의 관세화 유예는 끝나는 시점의 의무수입량 (TRQ) 만큼을 이후에도 계속 수입해야 한다는 의무가 발생한다. 결국 우리나라는 경기도 쌀생산량과 비슷한 양인 40만톤이 넘는 쌀을 매년 의무수입해야 하는 상황이 되어서야, 관세화 유예를 멈추게 되었다. 하지만 이후에도 쌀가격, 수급 등 여러가지 이유로 우리나라의 주식인 쌀에 대한 정책적 문제는 항상 생겨나고 있다.

수입자유화의 댓가로 쌀은 과다 생산 등으로 가격이 떨어지면 기준가의 80%를 보전해주는 소득보전 방식인 쌀 소득보전 직접지불제를 시행해 왔다. 그동안 쌀 소득보전 직접지불제가 농업 소득의 일정 부분을 지지주는 측면이 분명히 있었지만, 2016년과 2017년 쌀 가격 폭락으로 쌀 소득보전 직접지불제의 지급 한도(AMS)를 초과하는 등 문제점들이 드러나기 시작했다. 쌀 소득보전 직접지불제로 인하여 일정 부분 소득이 보장되었음에도 농민들은 정부의 잘못된 양곡 정책으로 인해 쌀 가격이 하락했다며 정부의 정책을 문제 삼았다. 이 시기 정부는 그동안의 직불제도에 대한 근본적인 고민을 하지 않을 수 없었다. 근본적으로 쌀 소비량에 감소에도 불구하고, 변동직불금 등의 영향으로 쌀 재배면적이 줄어들지 않는 제도적 모순이 나타났다.

기존의 농업직불금은 여러 가지 한계점을 노출하였다. 무엇보다 쌀에 편중된 직불금 운영으로 해마다 쌀 생산 과잉 생산을 우려하게 되었다. 논농업 직불금은 면적으로 지급되기 때문에 농지 면적이 크면 더 많이 받는 제도로 대농이 유리한 제도이다. 그래서 중소농이 대부분인 일반 농가의 소득 증진에는 근본적인 한계가 있었다. 2017년 기준, 쌀 직불금의 경우 전체 농가의 71.6%를 차지하는 1ha 미만 농가의 평균 직불금은 40만 원에 불과했다. 또한 쌀은 자급률이 80% 수준이지만, 우리나라 곡물 자급율은 23.4%에 불과하다. 직불금이 쌀에 편중되어 있다보니, 농작물 시장의 상황에 따른 작목 전환이 쉽게 이루어지지 않는 등 정책적 노력과 현실은 괴리가 있었다.

2017년 새로운 정부가 출범하면서 그동안의 농정에 대한 평가와 새로운 방향에 대한 모색이 활발히 이루어졌다. 문재인 정부는 농정개혁위원회를 구성하여, 전국적으로 농정 개혁에 대한 현장의 목소리를 청취하기도 하였다. 이와 더불어 농업 학계와 농업단체를

중심으로 유럽 등에서 행해지는 농업직불금에 대한 논의가 활발하였다. 주로 EU와 일본의 농정개혁과 직불금에 대한 사례가 주로 다루어졌다.

선진국이 주도하고 있는 기후변화 대응과 환경 규제의 강화 등은 우리나라도 관행 농업에서 탈피한 새로운 농업 제도의 필요성은 점점 가중시키고 있다. 국민들의 생활 수준이 향상되면서 농업지역과 인근한 지역주민들의 비환경적 농업에 대한 거부감이 높아지고 있다. 화학비료 사용으로 인한 토질 악화, 질소의 과다로 인한 수질오염, 축산시설의 악취, 미세먼지 등 농업이 국민들의 공감대를 형성할 수 없는 요소가 부각되고 있다.

쌀 가격 폭락으로 인한 정책 방향 개선 필요성과 개혁, 변화를 지향하는 신정부의 출범으로 그동안 묵은 농정과제를 꺼내어 새로운 논쟁을 펼치게 되었다. UR협상 결과에 따른 농업에 대한 지원방식은 정부 보조를 통한 경쟁력 강화였다. 그동안 정부의 지원 정책은 농산물의 급격한 수입을 적절히 막으면서, 내부적으로 규모화, 기계화를 이루어낼 수 있었다. 하지만, 개방의 폭이 확대되면서 농업의 경쟁력은 한계에 봉착한 듯하다. 이런 시대적 요구와 정책 방향의 변화가 적절히 조화되어 공익형직불금이 시행되었다. 공익형직불금의 시행은 우리 농업정책의 큰 변곡점이 될 것이라 개인적으로 평가한다.

하지만, 이제 시작한 공익형 직불금 제도가 농업의 모든 문제를 해결해주지는 못한다. 새로운 제도가 농업인들의 인식과 생활에 제대로 정착되고, 국민들이 공감대를 형성하기 위해서는 적절한 시간이 필요할 것으로 생각된다. 지금 시행하는 공익형직불금 제도는 당사자인 농업인들을 제외한 국민들은 잘 알지 못하고 있다. 이전 농민단체, 농업 학계를 중심으로 논의는 있었지만, 제도 변경을 위한 본격적 논의는 2018년, 2019년에 시작되었다고 할 수 있다. 2019년 상반기 연구기관과 농업인단체를 중심으로 실제 시행을 위한 토론회가 이어졌다. 2019년 하반기에는 2020년 예산수립 과정에서 정부, 국회 등 나서면서 본격적인 제도화가 준비 되었다. 국회에서 찬반에 대한 논쟁을 거쳐 우여곡절 끝에 2019년 12월 예산부수 법안으로 통과가 되었다. 공익형직불금은 2020년 상반기 시행령과 시행규칙, 세부 지침과 시행계획 마련하여 첫 시행을 맞이했다. 정부는 제도 시행에 대하여 각종 설명회와 교육, 홍보를 시행했다고 하지만, 일반 농업인들이 제도를 이해하기에는 매우 짧은 기간이었다. 하물며 일반 국민들은 공익형직불금을 얼마나 이해하고, 제도 취지에 대하여 얼마나 공감할지에 대해서는 의문을 가질 수 밖에 없다.

금년 첫 시행되는 공익형직불금은 지급 대상이 2017년부터 2019년까지 직불금을 수령한 농지만을 대상으로 한다. 이에 농업을 하고 있지만 공익형직불금을 수령없는 농민들

의 불만으로 한차례 홍역을 치루고 있다. 기존 직불금을 수령하던 농업인들은 목소리를 낮추고 있지만, 농외소득 농가, 귀농인, 소액으로 신청을 하지 않았던 농가 등 주로 소농들 중심으로 불만의 목소리가 터져 나오면서, 제도 시행과 더불어 국회 등 제도권에서 개선을 요구하고 형편이다.

이에 본 보고서에서는 해외사례, 우리나라의 직불금 역사, 새로운 공익형직불금의 내용, 농업인들의 인식도 등을 연구하였다. 이를 통하여 공익형 직불금에 대한 이해도를 높이고, 2020년부터 시행하는 공익형직불금의 성공적 정착을 위한 내용을 살펴보고자 한다. 이에 대하여 필요한 공익형직불금 시행과 관련한 농업인들의 인식도와 만족도를 조사하려고 한다. 본 조사는 현재 제도 시행에 따른 문제점과 급격한 제도 시행으로 인한 부족한 점들이 부각될 것이다. 추가적으로 비농업인 즉 일반 국민들의 공익형직불금에 대한 인식도 조사가 필요하다고 본다. 이는 공익형 직불금이 과세를 하는 국민들에게 그 정당성을 인정받는 행위로 지속가능한 공익형직불금의 제도화를 이해 받드시 필요할 것이다. 다만 한정된 시간과 조사를 위한 제반 문제로 인해 일반 국민에 대한 인식도 조사는 추가로 필요한 연구과제로 남긴다.

아울러, 본 보고서 작성을 위해 농업인 인식도 조사를 도와주신, 한국농촌지도자중앙연합회 강정현 정책실장을 비롯한 직원들에게 감사를 드립니다.

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성	1
2. 연구 목적	3
3. 선행연구	3

제2장 농업 직접직불금

1. 우리나라의 농업직불금	8
2. 성과와 문제점	10

제3장 국내외 사례

1. EU	14
2. 일본	17
3. 미국	19
4. 스위스	22
5. 충청남도	24

제4장 공익형직불금 주요 내용

1. 시행전 쟁점	27
2. 정부의 기대	29
3. 추진 경과	30
4. 주요 내용	31

제5장 농업인 인식조사

1. 조사 결과	36
2. 항목별 인식조사 결과	38

제6장 결론	53
--------------	----

<참고> 인지도조사 설문문항	56
-----------------------	----

제1장 서론

1. 연구의 필요성

GATT체제 하에서의 국가간 농산물 거래는 주로 관세에 의해 규제되었다. 하지만, 국가간 농산물 거래는 세계화라는 물결 속에서 지속적으로 확대될 수 밖에 없었다. 우리나라는 1993년 UR 농산물시장 개방협상 타결로 쌀을 제외한 모든 농산물은 개방이 되었다. WTO체제가 출범한 후 농업시장 개방을 위한 다자간 무역협상이 빠르게 진행되었다. 하지만 농업강국의 이해득실과 개도국의 반발로 인해 다자간 농업협상은 난관에 봉착하게 된다. 참여국 전체의 동의가 있어야 하는 WTO 협상이 어렵게 되자, 이후 양자간 자유무역 협상(FTA), 경제권역별 무역협상이 급속하게 확산되었다.

우리나라는 2004년 한·칠레 자유무역협정, 2008년 한·미 자유무역협정, 2015년 한·중 자유무역협정을 체결했다. 현재까지 우리나라는 총 15건, 전체 54개국과 자유무역협정을 체결했다. 문제는 우리나라 농업은 경쟁할 수 없는 농업대국 즉, 미국, 캐나다, 호주, 중국, 뉴질랜드, EU 등 거의 모든 농업선진국 내지 농업대국과 자유무역협정을 체결했다.

오랜기간 동안 농업의 기반을 충실히 다져온 서구와 달리 농업의 기본적인 산업구조가 취약한 상태에서 무분별한 농산물 시장 개방은 농가경제와 농촌사회의 붕괴를 가져왔다. 농촌사회의 붕괴를 단적으로 보여주는 사례는 인구 변화라고 할 수 있다. UR 농산물협상 이전인 1980년 농가인구는 1,083만 명이었으나 2018년에는 231만 명으로 약 1/5로 감소했다.

농가인구의 고령화도 빠르게 진행됐다. 1980년 농가인구의 고령화 비중은 6.7%에 불과했지만 2018년에는 44.7%로 현재 농촌은 초초고령화 사회라고 할 수 있다. 이러한 수치도 통계상의 수치뿐 실제 농촌마을의 고령화 비중은 60~70%에 이를 것으로 추측이 된다. 현재 농촌마을은 거대한 양로원, 요양원이라고 해도 과언이 아닐 정도로 농촌 고령화는 심각한 상태이다. 농촌의 인구감소는 최근 농촌의 인구절벽, 나아가 농촌소멸까지 언급되면서 지자체에서는 공포의 대상이 되고 있다. 도농간, 지역균형 발전 차원에서 인구감소 문제는 매우 심각하다. 학교없는 마을, 병원없는 지역, 아이 울음소리가 없는 농촌이 현실화 되고 있다.

농촌사회가 붕괴되어 가면서 도시와 농촌 간 소득 격차는 본격화되었다. UR 이전만 해도 도농 간 소득 격차는 약 90%(도시 대비 농가소득 비율)이었으나 2017년에는 약 63.5%로 하락했다. 문제는 앞으로는 도농 간 소득 격차는 더욱 확대될 전망이다. 2018년 한국농촌경제연구원 농업전망 대회 발표에 따르면 2027년 도농 간 소득격차는 57%로까지 하락할 것으로 전망했다.

WTO 다자간 농업협상이 진행되는 동안 EU, 스위스, 일본 등을 중심으로 ‘농촌 어머니’라는 신조어가 협상을 이끌어가는 중요한 단초가 되었다. 농업농촌은 식량 안보, 인간의 먹을거리를 지원하는 동시에 문화, 환경, 역사적 다양한 공익적 가치가 있다. 세계 무역질서를 만들어가는 협상이지만, 나라마다 각각의 국가의 틀을 유지하는 차원의 농업농촌은 예외를 두었다. 이에 대한 국가의 지원은 감축 또는 개방의 대상이 아니고, 유지·보전해야 한다라고 정의하고 있다. EU와 스위스, 일본은 법률 제정을 통하여 명시화하고 있다. 우리나라도 역시 2018년 헌법 개정 논의시 농업농촌의 공익적 기능에 대한 부분이 국민적 지지로 헌법 개정 정부안에 삽입이 되었었다. 국회의 문턱을 넘어서지는 못했지만, 그 시점을 계기로 국민들이 농업의 공익적 다원적 기능에 대한 관심을 촉발하는 계기가 되었다고 본다.

농업·농촌의 다원적 기능, 공익적 가치에 대한 평가의 편차는 크다. 오세익 외(2001)는 우리나라 농업의 다원적 기능에 대해 총 10조 673억원으로 평가했다. 식량안보 가치가 1조 7,084억원, 경관기능 1조 1,214억원, 농촌 활력 8,165억원이고 가장 큰 부분을 차지한 것은 환경보전 가치로 6조 4,210억원으로 평가했다.

양승룡 외(2011)의 연구에서는 농업의 다원적 가치를 총 86조 2,907억원으로 오세익 외(2001)의 결과보다 훨씬 높게 평가했다. 세부적으로 보면, 환경보전 가치가 79조 6,178억원으로 가장 높았고 다음으로 문화경관 3조 6,173억원, 식량안보 2조 550억원, 농촌 활력 9,822억원으로 평가됐다. 농업 이외에도 임업의 다원적 가치는 75조 6,913억원, 어업의 다원적 가치는 3조 7,130억원으로 평가됐다.

농진청(2012)의 연구에 따르면, 농업·농촌의 다원적 가치는 총 252조원에 이르는 것으로 평가되었다. 이중 산업적 가치는 86조원이고 공익적 가치는 166조원으로 평가됐다. 공익적 가치 중에서는 환경보전이 146조 5천억원으로 가장 높았고, 경관문화는 16조 원, 농촌 활력은 9,800억원, 식량안보는 2조원으로 평가됐다. 이외에도 공기서 외(2013)는 논 농업의 다원적 기능에 한정해 평가한 결과 논 농업의 가치는 4조 4,715억원인 것으로 나

타났다.

이런 농업농촌의 공익적 가치에 대한 다양한 연구는 농업농촌을 재인식하게 되는 계기가 되었고, 공익형 직불금 등의 제도적 기반이 되었다. 이런 농업농촌의 공익적 가치를 정책에 반영하기 위해서는 사회적 합의와 이를 실현할 수 있는 시스템이 필요하다.

2. 연구 목적

농업농촌의 공익적 가치를 실현, 보상하는 대표적 제도가 농업 직접지불금이 있다. 우리나라도 EU 등 다른 선진국에 비해 규모는 작지만, 직불금이 시행되고 있다. 쌀 고정·변동 직불금, 밭농업 직불금, 친환경농업 직불금 등 10여개 직불금 제도를 시행하고 있다. 농업 직접지불금 예산은 2001년 2천억원, 2006년 1조7천억원, 2017년 2조 8천억원으로 꾸준히 증가했다. 농업인들에게 직접 지불되는 직불금은 우리나라 쌀 자급율 80% 유지와 농가소득 안정에 기여를 하였다. 하지만, 쌀에 편중된 직불금으로 인해 쌀산업 구조개선 지연, 경지면적 기준에 따른 농업 양극화를 심화시켰다는 비판도 있었다.

정부는 이런 농업직불금의 개편 필요성으로 ‘공익형직불금’ 제도를 도입했다. 그동안 개별 직불금의 성과, 제도 개선점에 주안점을 두고 연구 활동이 이어졌다. 2019년 공익형 직불금은 쌀직불제와 밭농업직불제를 통합하고, 선택형 직불금을 도입하는 등 전면적인 직불금 제도의 개편이 이루어졌다. 현재 공익형직불금은 제도의 기초를 마련하고, 시행 초기에 있다. 이 시점에서 그동안의 직불금에 대하여 성과를 고찰하고, 앞으로 공익형직불금의 농업인과 국민들의 삶에 어떤 영향을 미칠 것인지, 어떻게 안정적으로 제도를 정착시킬 것인지에 대한 고민이 필요하다.

3. 선행 연구

농업직불금 제도의 문제점과 개선방안을 주제로 하는 연구는 다양하게 있었다. 현행 우리나라의 농업직불금 제도와 관련한 선행연구들을 검토한 결과, 몇 가지 이슈가 되는 쟁점사항과 선진국 정책방향을 검토하여 시사점을 도출하였다. 그리고 제도 개선방안의 기본원칙과 정책방향을 제안하고 있다. 주요 연구 내용은 농가소득 기여도, 농가별 형평성, 경영안정 역할 보완, 수입보장보험 등 농업직불금 제도 확대를 제시하고 있다. 현재

시행되고 있는 주요 농업직불금 제도의 종합적인 정책 문제점을 제시하고, 정책 대안을 접근한 통합적인 연구는 부족한 실정이다.

김태훈 외(2017)는 변동직불제 개편의 불가피성을 언급하며 생산비연계, 품목 비연계, 고정직불화 등을 통해 쌀 생산에 대한 유인을 제거하고, 농가의 경영안정을 위한 자구노력으로 수입보장보험, 자조금 도입 등이 병행되어야 함을 강조하였다.

유찬희 외(2016)는 농가경제조사를 활용하여 쌀 소득보전직불제로 인한 논벼농가의 소득 증대효과(2003~2015년)가 4.2%이었고, 경영상태를 측정하는 ‘자산 대비 수익(ROA)’, ‘운영 수익 마진(OPM)’ 등의 지표에서도 쌀소득보전직불제가 경영안정에 기여하였다는 점을 실증 분석을 통해 보여주었다.

박준기 외(2016)는 쌀 수급안정이라는 전제 조건 하에서 대규모 농가에 대한 수입보장보험 도입을 방안으로 제시하였다.

서세욱(2016)은 변동직불제의 문제점을 지적하며 변동직불제의 목표가격 인하, 농가단위 직불제도 전환, 이행조건 강화 등을 개선방안으로 제시하였다. 또한 2017년 연구에서는 수입보험 성격의 수입·소득 안정계정과 고정직불 성격의 생산중립계정으로 이루어진 개편안 마련이 필요하다는 점을 주장하였다.

안병일(2015)은 벼 재배면적에 영향을 미치는 요인이 쌀 가격과 쌀 소득보전 직접지불제 수령액이라는 점을 강조하였고, 쌀 소득보전 직접지불제가 재배면적 증가에 일정 정도 기여한다고 분석하였다.

김관수 외(2014)는 쌀 직불금이 농가소득 제고뿐만 아니라 안정화에도 크게 기여하였다고 주장하였다. 실제 농가규모별 쌀 직불금 효과는 다소 상이한 것으로 나타났으나 가격하락 시에도 쌀 소득보전 직접지불제 수령으로 농가소득이 일정 수준을 유지하는 것으로 분석되었다.

김한호·이태호(2014)는 쌀소득보전직접지불제의 주요 쟁점사항을 중심으로 개선방안, 정책목적 및 효과를 제안하고 있다. 즉, 면적별 지급에 따른 형평성 문제, 생산연계로 인한 과잉생산 결과 초래를 쌀고정 및 변동직불의 가장 큰 문제점으로 보고 재배규모별 차등지급 방안, 새로운 소농지원 직불제 도입, 생산비연계 변동직불제 도입, 들녘별경영체 농가 참여를 위한 가산직불 도입, 쌀직불제 지급대상 이외의 농가에 대한 수입보장보험

도입으로 소득보전 추가 장치 마련을 개선방안으로 제시하고 있다.

박동규 외(2013)의 연구에서는 쌀 소득보전 직접지불제 생산 비연계, 고정직불금 확대에 따른 쌀 산업영향 분석을 바탕으로 쌀 목표가격의 안정적 운용, 경영안정 대상품목 확대 등의 중장기 개선방안을 제시하였다.

박성재·박준기·송주호·채광석·문한필(2011)은 농업보조금의 문제와 주요 국 농업보조금 정책동향을 소개하고 시사점 도출을 통해 직불제 등 농업보조금 개편방안을 제시하고 있다. 개편방안에서도 쌀직불제 개편을 1차적으로 초점을 두는 게 바람직하고 쌀 소득보전 직접지불제의 생산비연계를 주장하고 있다. 공익형 직불제 도입에 대해서는 현실적으로 어려움이 있는 것으로 보고 있다.

김태곤·정호근·채광석(2009)은 국내 직접지불제들의 각 문제점들을 핵심사항 중심으로 언급하고 이에 대한 개편방향으로써 밭농업직불제 및 농가단위 직불제 도입을 새롭게 제안하였다. 이를 위해서 농어업경영체등록, 통계자료의 확충, 농지제도의 정비, 지방단위 행정조직개편 등을 관련제도 정비사항으로 제시하고 있다.

김태곤·채광석·허주녕(2010)에서는 직접지불제 개편방향으로써 공익형과 경영안정형으로 유형화하자는 제안을 하였다. 공익형 직불제는 쌀고정직불 친환경농업직불 경관직불 조건불리직불을, 경영안정형 직불제는 쌀변동직불, FTA피해보전직불로 유형화하였다. 논농업에서 밭농업으로 확대하고 중장기직불제 개편으로 공익형 직불제를 기본으로 하며 상호준수의무조건을 추가하여 가산지불을 추가하는 방식을 제안하였다.

오내원 외(2008)는 미국, EU, 캐나다 등의 해외 사례를 통하여 직불제의 개편방향과 농가단위소득안정직불제의 도입방안을 제시하였다.

이용기(2009)에서는 연구논문 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석에서는 한국의 직불제 현황과 평가, 정부의 개편방안에 대한 검토, 한국형 직불제를 모색하기 위한 고려요소, 기본방향, 쌀소득보전직불제 개편방향을 담고 있다. 분석내용에는 직불제 유형별 성격, 직불제 예산, 구조 및 성격,경제적 효과 등을 소개하면서 제도개선 방안의 전제 사항을 제시하고 있다.

서세욱(2008)은 현행 직접지불제의 문제점으로 쌀 특정작목에 편중된 구조, 직불제와 농

업정책 간 상충문제, 농가소득지지 효과 미미, WTO기준에 부합성 부족을 들면서 개선 방안으로는 형평성 문제의 해결, 농가단위 직불제 도입, 농가등록제 시행을 제시하고 있다.

이춘수 외(2008)는 ‘몬테카를로 시뮬레이션’을 통해 변동직불제의 농가소득 안정성 기여 여부를 분석하였다. 연구에 따르면 시장가격이 30% 하락 시 농업소득은 82% 감소하지만 쌀 소득보전 직접직불제가 지급될 경우, 농가소득 감소폭은 11%로 축소되는 것으로 나타나 변동직불제도가 실질 농가소득 안정에 기여한다고 주장하였다.

김태균 외(2005)는 쌀 소득안정 정책에 대한 효과분석을 통하여 현행 “고정직불, 변동직불, 재해보험”을 혼합한 방식보다는 “고정직불, 수입보장보험”을 혼합한 방식이 농업인 선호도와 생산자 후생 측면에서 더욱 효율적이라고 주장하였다.

박동규 김창길 임송수 송미령 김배성 박경철(2004)에서는 중장기 관점에서 직접지불제 확충방안에 대한 연구를 진행하였다. 직불제의 필요성과 의의, 외국의 동향과 시사점, 직접지불제 추진방안 및 준비사항 고려사항 기본방향 등을 제안하고 있다. 소득안정을 위한 직접지불로 논농업직접지불제, 소득보전직불제, 다원적기능 제고 직접지불제, 친환경 농업직불제, 조건불리지역 직접지불제, 구조조정 지원 직접지불제 등 제도별 도입배경과 필요성, 문제점, 개선방안 내용을 담고 있다.

김태연·임정빈·이정환(2017)은 가격변동대응형 직불과 공익형 직불(친환경 장려금), 목적 특정형 친환경직불(환경, 생태, 경관, 문화보전 등 특정한 목적을 위한 직불)을 분리하여 운용하는 안을 제시하였다. 개편안은 현행 논 및 밭고정직불제를 ‘친환경 기본직불’로 하여 농지로서의 형상과 기능을 보전하면서 농약 및 비료의 권장수준을 준수하는 등 기초적인 환경·생태 보전적인 영농활동을 이행하는 조건으로 지급. ‘목적 특정형 직불’은 목적과 단가에 대한 이행협약을 체결하고 이행협약에 따른 활동을 실시하면 직불금을 지급하는 방식임. 예를 들어 4년간 협약을 체결하고 비료 농약 등의 투입량을 감축하는 농가에 ‘저투입 직불금’을 지급하는 곳을 골자로 하였다.

허남혁 외(2013)는 농업, 환경, 농촌 세 가지 부문을 포함하는 포괄적인 직불제 개편안을 제시하였다. 이 연구에서는 농업과 관련된 1축(희망농업직불), 환경과 관련된 2축(생태경관 직불), 농촌과 관련된 3축(행복농촌직불)을 제시하며, 각 축의 목표에 대해 각각 두 가지 프로그램을 제시하고 있다. 이 중 환경과 관련된 농업생태프로그램은 세부 선택 메뉴에 따라

단가가 다르게 설정되며, 이행조건으로는 유기농업, 토종종자 육성, 동물복지, 윤작, 생물다양성, 완충지 조성 등이 있다.

김태연·임정빈·이정환(2017)은 직접지불제 개편안과 함께 추진해야 할 요건을 제시하였다. 공익형 직불제 개편안을 실행하기 위해서는 공익적 기능(생물다양성, 생태계, 수질관리, 경관, 농촌문화 보전 등)의 관리계획을 수행하고 관리할 수 있는 인력의 양성이 필요하며, 이런 인력을 양성하는 교육과정을 도입하고 지원할 것을 주장하였다. 또한 농촌환경생태 보전사업은 중앙부처중심의 하달식 정책으로 효과를 이룰 수 없고, 그 효과의 판정 또한 지역적 특성에 대한 지식을 요구하여 중앙부처와 지자체에서 일괄적으로 평가하기 어렵기 때문에 지역주민들의 협력과 역량제고가 선결되어야 한다고 보았다.

차주영(2015)은 경관보전직접지불제 경관협정의 활성화 방안을 제시하였다. 경관협정을 실질적으로 추진하기 위해서는 기존 사례에서 알 수 있듯 초기비용과 사업예산 등의 지원이 전제되어야 함. 이는 보통 경관협정과 관련 사업을 연계하는 방식으로 해결되어야 함을 주장하였다. 경관협정을 활성화하기 위해서 참여를 희망하는 주체(지역주민, 관련전문가, 지역활동가 등)를 위한 교육 프로그램과 매뉴얼을 제작하고 홍보할 것을 제시하였다.

제2장 농업 직접직불금

1. 우리나라의 농업직불금

농업부문 직접지불제는 양정개혁으로 대표되는 농정개혁과 시장개방에 대응하기 위한 방안으로 도입되었다. 1997년 경영이양직불제를 시작으로 다양한 직접지불제가 운영되고 있으며, 대부분 직접지불제가 정책 전환과 시장개방 등 여건 변화에 대응하기 위함이다. 기존 농업지원 정책은 농산물 가격지지 혹은 투입재 보조 위주로 시행되어 시장을 왜곡 시키고, 공정경쟁을 저해하는 측면이 있었다. 이런 간접지원의 부작용을 완화하고, 시장 환경이 변화하더라도 농가가 지속적인 농업을 영위할 수 있도록 지원하는 것이 직접지불금의 목적이다. 직접지불제의 또 다른 중요한 목적은 영농활동 과정에서 농산물 생산뿐만 아니라 식량안보, 환경 및 경관보전 등의 공익적 기능이 제공되므로 이에 대한 적절한 보상을 통해 공익적 기능 제공을 확대하는 것이다.

< 현행 직불제별 목적 및 근거법령 >

구분	목적	근거 법령
쌀소득보전 직불제	1) 쌀값 하락으로부터 농업인들의 소득안정 도모 2) 농지의 기능과 형상 유지로 농지의 사회적 편익을 확보하고, 식량자급률 제고에 기여	- 「농업소득법」 제3조
경영이양 직불제	1) 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득안정 도모 2) 전업농 중심의 영농규모화 촉진 등 농업구조 개선	- 「무역특별법」 제11조 제2항 제5 - 「기본법」 제39조 제3항 제3호 및 제5호 - 「시행규정」 제4조 등
친환경농업 직불제	1) 친환경농업 확산을 도모 2) 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능 제고	- 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「시행 규정」 제16조, 제23조
조건불리지역 직불제	농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 거주하는 농업인 등의 소득보전 및 지역 활성화 도모	- 「무역특별법」 제11조제2항 - 「기본법」 제39조 제3항 - 「삶의 질 특별법」 제40조 - 「WTO 농업협정문 부속서」 2의 13 - 「시행규정」 제4장
경관보전 직불제	농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모	- 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「시행규정」 제5장 - 「삶의 질 특별법」 제30조 - 「기본법」 제44조
FTA피해보전 직불제	자유무역협정의 이행으로 수입량이 급격히 증가하여 가격 하락 피해를 입은 품목의 생산자의 경영안정을 도모하고 피해를 보전	- 「무역특별법」 제6조
밭농업직불제	1) 밭작물 재배농가의 소득안정 도모	- 「기본법」 제17조

	2) 주요 발작물의 자금률 제고	- 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「농업소득법」 제4조 - 「시행규정」 제5장의 2
--	-------------------	--

주1) 직불제별 사업 대상자 제외 규정은 표시하지 않았음.

2) 「농업소득법」은 「농업소득의 보전에 관한 법률」, 「무역특별법」은 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」, 「기본법」은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「시행규정」은 「농산물의 생산자를 위한 직접 지불제도 시행규정」, 「삶의 질 특별법」은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「경영체육성법」은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」, 「소득보전법」은 「농업소득의 보전에 관한 법률」, 「친환경법」은 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」을 의미함.

자료: 유찬희 외(2016). 농림축산식품부 『농림사업시행지침서』

직접지불제 예산은 2001년 2,221억원에서 2006년 1조 6,900억원, 2017년 2조 8,542억원으로 늘어났다. 농림축산식품부 예산 총액 중 농업직불금 예산 비중을 살펴보면 2015년에는 11.2%, 2016년에는 14.7%, 2017년에는 19.7%로 높아졌다. 이처럼 직불금 예산이 높아진 것은 쌀 가격이 하락하면서 쌀 쌀 소득보전 직접지불제가 크게 증액되었기 때문이다. 직불금의 가장 큰 부분을 차지하는 쌀소득보전직접지불제 외에도 친환경농업직불제(1999년), 조건불리지역직불제(2004년), FTA 피해보전직불제(2004년), 경관보전직불제(2005년), 밭농업직불제(2012년), 폐업지원 등이 시행중에 있다.

< 현행 농업직불제 개요 >

종류(도입년도)		유형	대상 농지 및 대상자	지원 단가
쌀 소득보전 직접지불 제 (’05)	고정 직불	공익형	’98~’00년 사이에 논농업에 이용된 농지의 경작자	90만원/ha (’14년 기준) 100만원/ha (’16년 기준)
	변동 직불	소득 안정형	벼 재배농가	목표가격과 수확기 쌀값과 차액의 85%보전하되 고정직불금으로 보전하고 부족한 금액을 지원
경영이양직접지 불제 (’97)		구조 개선형	- 대상자:65~74세, 영농경력 10 년 이상인 농업인 - 대상농지: 진흥지역 내 전·답· 과수원, 진흥지역 밖 경지 정 리된 전·답·과수원 등으로 경영 이양 이전 3년 이상 소유한 농 지	월 25만원/ha 지급 (2~10년 지급)
친환경농업 직접지불제 (’99, 축산 ’09)		공익형	친환경농·축산물 인증 농가 (축산의 경우 HACCP 지정 농가에 한함)	<농업> 논: 유기 60만원/ha, 무농약 40, 유기지속 30 밭: 유기 120만원/ha, 무농약 100, 유기지속 60

			<축산> 한우: 유기 170천원/두, 무항생제 65 돼지: 유기 16천원/두, 무항생제 6
조건불리지역 직접지불제('04)	공익형	대상지역은 읍·면의 경지율이 22%이하이면서 경지경사도 14%이상인 농지면적이 50%이상인 법정리, 도서지역(제주도 포함)은 읍·면의 모든 법정리 '03~'05년간 농업에 이용된 농지 또는 초지(단, 쌀 고정직불제 대상 농지 제외)	농지: 55만원/ha 초지: 30만원/ha (국고 80%, 지방비 20%)
경관보전 직접지불제 ('05)	공익형	협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가	경관작물: 170만원/ha 준경관작물: 100만원/ha 마을경관보전활동비: 15만원/ha (국고 50%, 지방비 50%)
FTA피해보전 직접지불제 ('04)	소득 안정형	지원대상 품목을 생산하는 농업인(사후지정으로 수입량 기준과 가격 기준을 만족하는 경우 대상품목으로 선정)	해당 연도 평균가격이 기준가격(해당 연도 직전 5년간의 평균 가격 중 최저치와 최고치를 제외한 3년간의 평균가격의 90%) 미만으로 하락하는 경우 차액의 90%를 보전
FTA폐업지원 ('04)	구조 개선형	사후지정으로 수입량 기준과 가격 기준을 만족하는 경우 대상품목으로 선정	과수, 축산 등 농가가 폐업을 희망하는 경우 3년간의 순수익을 폐업지원금으로 지원
밭농업 직접지불제 ('12)	소득 안정형	밭고정: 지목과 상관없이 '12~'14년까지 연속하여 밭농업에 이용된 농지 논이모작: 겨울철 논에 식량·사료작물 재배한 농지	45만원(밭고정), 50만원(논이모작)

자료: 농림축산식품부(2018), 『농림사업시행지침서』를 참고하여 작성.

2. 그동안 성과 및 과제

농업 직접지불금제도는 농업인들에게 최소한의 삶을 지탱해주는 제도이다. 직접지불제는 농산물 가격지지, 농업보조와 간접지원 방식에서 나타난 시장 왜곡을 최소화 하고, 농업경쟁력을 제고시키기 위해 도입한 제도이다. 1997년 경영이양직불제를 시작으로 2015년 밭농업직불제 등 20여 년간 다양한 직불제도가 시행되고 있다. 직불금은 농업인들에게 소득증대, 경영안정과 공익적 역할하고 있다. 다양한 형태의 직불금은 우리의 주식인 쌀에 대한 자급률을 80% 이상 유지하는데도 기여를 했다. 우량 농지에 대한 보존을 통하여 미래 식량 안보에 대한 대비에도 기여를 한 것으로 평가할 수 있다.

반면에 직불금이 쌀 농업에 대한 편중, 면적 기준에 따른 지급으로 대농 지원효과와 그에 따른 농가 소득 양극화, 공익적 기능에 대한 농업인의 인식이나 정부의 관리 부실 등 아직 미흡한 부분도 많다는 평이다.

그래서, 농업직불금은 소득 보전과 공익적 역할 강화의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 농업인 단체는 쌀에 대한 직불금 편중을 해소하고, 농업인 수당과 같이 사람에 대한 직불금으로 지원체계를 전환할 필요가 있다고 한다.

정부에서 최근 귀농귀촌, 청년 일자리 등을 통하여 후계농업인 양성, 농가인구 감소에 대한 제도를 펼치고 있다. 농촌개발, 지역중심지 정책을 통해 농촌에 사람이 사는 공간을 만드는 데도 다양한 시도를 하고 있다. 하지만, 농촌이 사람사는 공간으로 되기 위해 가장 먼저 소득 문제의 해결이 필요하다고 본다. 농촌과 농업의 지속적인 발전을 위해 기초 소득이 보장이 필연적인 것으로 보인다.

그동안 직불금이 주식인 쌀의 생산과 농지를 유지하는 데는 분명히 기여를 했다. 지금 국회 등에서는 이루어지고 있는 헌법 개정 논의에서, 농업농촌의 공익적 기능에 대한 헌법조항 마련에 국민적 공감을 얻고 있다. 농업농촌의 공익적 기능이 헌법에 명시된다면, 농업농촌을 구성하는 농민과 자연환경에 대한 직불금 마련에 대한 근거가 될 것이다. 공익적 가치에 대한 직불금은 현재의 직불금 제도에 대한 전면적인 개편을 의미하는 것이기도 할 것이다.

유찬희 외(2016년)에 따르면 쌀소득보전 직접지불제는 2003년부터~2015년 기간 논벼 농가소득을 평균 4.2% 증가시킨 것으로 나타났다. 또한 2008년 이후 쌀 고정직불금 지급단가 인상으로 직불금 수령 유무에 따른 농가소득 격차가 확대되었다. 한편, 직불금 지급에 따른 전체 농가소득은 평균 1.3% 증가하는데 그쳐 직불금 지원이 쌀에 집중되었음을 시사한다.

< 쌀소득보전직불금의 농업소득 증가효과 비교 >

단위: 천 원, %

구 분	논벼 농가			전체 농가		
	쌀직불금 포함(A)	쌀직불금 제외(B)	증가율	쌀직불금 포함(A)	쌀직불금 제외(B)	증가율

구 분	논벼 농가			전체 농가		
	쌀직불금 포함(A)	쌀직불금 제외(B)	증가율	쌀직불금 포함(A)	쌀직불금 제외(B)	증가율
2003	9,928	9,789	1.4	9,630	9,561	0.7
2004	11,127	10,983	1.3	10,934	10,862	0.7
2005	10,568	9,878	7.0	11,608	11,269	3.0
2006	12,364	11,868	4.2	12,106	11,870	2.0
2007	11,138	10,705	4.0	11,062	10,862	1.8
2008	12,106	11,256	7.6	11,068	10,688	3.6
2009	10,768	8,632	24.7	10,610	9,757	8.7
2010	8,830	6,273	40.7	10,098	9,173	10.1
2011	6,972	6,207	12.3	7,974	7,677	3.9
2012	7,945	7,158	11.0	8,158	7,880	3.5
2013	8,121	7,327	10.8	9,349	9,075	3.0
2014	7,517	6,309	19.1	9,591	9,153	4.8
2015	9,112	6,777	34.5	9,954	9,181	8.4
평균	9,730	8,705	11.8	10,165	9,770	4.0

주: 경제활동별 국내총생산 디플레이터(농림어업)를 이용하여 실질화하였음.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.70.

원자료: 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』 원자료.

동기간 동안 쌀직불금이 논벼농가의 농업소득에서 차지하는 비중은 평균 11.8%이었다. 직불금 유무에 따른 농업소득 변동 양상은 농가 소득과 비슷하지만, 2009부터 2010년, 2014부터 2015년에는 변동 폭이 훨씬 컸다. 이는 수확기 산지 평균 쌀값이 목표가격보다 낮아 쌀 소득보전 직접지불제가 발동한 해이기 때문이다.

쌀소득직불금 수령농가의 특성을 보면, 경지규모가 커질수록, 상대적으로 낮은 연령일수록 임차지 비중이 높았다. 이는 대규모 농가들이 임차를 통해 규모화를 추진하는 현상을 반영한다. 전체농가 호수대비 1.5ha 이상 농가 비중은 18.2%에 불과하지만, 쌀 고정직불금은 58.6%, 쌀 소득보전 직접지불제는 60.9%를 수령하였다. 또한 3ha이상 농가수 비중은 6.7%이지만, 고정직불금 전체에서 36.7%, 쌀 소득보전 직접지불제는 38.9%를 수령하였다. 한편 1.0ha 미만의 소규모 농가수 비중은 69.9%인 반면 직불금 수령액은 각각 28.2%와 26.4%에 불과하였다.

2016년 쌀 고정직불 지급 현황을 살펴보면, 543천명에게 1,085억원이 지급되었는데, 기존 26개 품목에 한정하여 지급하던 것을 2016년부터 품목 제한 없이 지급하고, 지급

단가도 ha당 45만원으로 인상하여 신청농가와 지급총액이 증가하였다. 쌀 직불금 신청농가는 1ha 미만의 작은 규모 농가가 대부분으로 전체의 88.7%를 차지하였다. 이중 0.5ha이 차지하는 비율이 70.9%로 대다수 였다.

소득보전 목적의 직접지불제는 목적과 역할을 명확히 할 필요가 있다. 쌀소득 직불금은 고정직불(농지보전), 변동직불(소득보전)이 혼재되고, 밭직불은 소득보전 목적으로 도입이 되었으나, 식량안보, 이모작 지원 등 모호한 역할을 수행하고 있다. 쌀에 대한 직불금 편중은 과잉생산으로 가격하락이 왔음에도 농가는 품목 전환에 소극적이다. 현행 면적에 비례하여 직불금이 지급되어 경지 규모가 큰 농가일수록 많은 직불금을 받는 구조이다. 소규모 농가는 직불금도 소규모이기 때문에 소득에 기여하는 바가 적고, 오히려 소득 격차를 확대시키는 요인으로 작용하는 측면이 있다. 현행 직접지불제는 농가 이행조건이 명확하지 않고, 농가의 인식도 낮은 수준이다.

제3장 외국의 사례

1. 유럽(EU)

1992년 EU는 공동농업정책(CAP) 개혁으로 도입된 직불제는 EU 농업정책의 가장 주요한 정책수단이다. 개혁이전까지 유럽의 각 나라들은 가격지지, 수출보조 등이 전체 예산의 90% 이상을 차지할 정도였으나, 현재는 5%미만으로 축소되었다. 반면 직불제는 점진적으로 늘어나 2014-2020년 CAP 예산비중의 72%를 차지할 정도가 되었다.

1999년, 2003년, 2013년 이루어지 CAP 개혁을 거치면서 농업농촌의 단순한 소득보전 차원을 넘어서 공익적 기능에 대한 사회적 보상 체계가 강화되었다. 직불제는 농업 활동으로 인한 환경과 기후에 대한 기여(경관, 생물다양성, 기후안정성)에 대해 보상하여 유럽이 지속가능한 사회가 되기 위한 정책적 수단이 되었다. 2013년 개혁에서 직불제의 녹색화(Greening)를 추진하여 환경과 기후변화에 대응한 농업 생산활동의 변화를 촉진하였다.

< 유럽 공동농업정책(CAP) 개혁 변천 >

연도	주요 내용
1957	<ul style="list-style-type: none"> ○ 로마조약으로 유럽공동체(EEC) 창설 *프랑스, 독일 등 6개국 - EEC의 유럽공동농업정책 예정 - 목적: 유럽시민들에게 적정가격으로 농산물 공급, 농민들에게 균형적 생활 수준 담보
1962 (1세대 CAP)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동농업정책의 탄생 - 기본목표: 생산자에겐 적정 수준의 농산물 가격보장, 소비자에게는 합리적 가격으로 농산물 공급, 식량안보 달성
1970-1980	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산의 억제 - 농산물 생산 공급 과잉, 잉여비축 문제 발생 - 생산을 시장 수요에 맞게 조절하기 위해 특수수단 도입
1992 (2세대 CAP)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동농업 정책, 시장 지원에서 생산자 지원으로 전환 - 가격지지 축소, 농민에 대한 직접적 재정지원, 간접지원 조건으로 환경을 중시하는 농업으로 유도 - 지속가능개발의 원년이된 브라질 리오 정상회담 같은해 CAP 개혁
1990년대 중반	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동농업정책, 품지리에 방점을 둠 - 농업투자, 교육훈련, 가공 및 상품화 기술의 개선 정책 도입 - 전통, 지역특산물 보호규정 도입, EU최초 유기농에 대한 법 도입
2000 (3세대)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌개발이 공동농업정책의 중요 과제로 부상함 - 유럽 농촌의 경제적, 사회적, 문화적 발전 정책, 시장의 요구에 보다

CAP)	민감한 방향으로 개혁이 이루어짐
2003	○ 공동농업정책 개혁: 조조금과 생산과의 비연계, 디커플링, 상호준수의무
2004-2006	○ EU 농업시장에 대한 개발도상국들의 시장접근 자유화
2007	○ 2004-07년 EU회원국 확대로 EU 농민수가 도배 증가 - 베를린장벽 붕괴이후 12개국 회원가입, EU인구 5억명이상 증가
2011	○ 공동농업정책 개혁 - 농업부문의 경제적, 생태적 경쟁력 강화, 협신의 촉구, 기후변화 대응, 농촌지역의 고용창출과 성장 촉진

2010년 EU의 차기(2014-2020) CAP ‘2020년을 향한 공동농업정책’ 구상을 발표한다. 여기에서 유럽농업은 식량안보, 환경과 기후변화, 지역균형발전이라는 세가지 도전과제에 직면한다고 평가하고, 새로운 CAP 개혁 필요성과 방향을 제시한다. 직불제를 분배형평성, 녹색화(Greening)를 통한 목적성 개선과 행정의 단순화를 추진하는 방향으로 개편안을 마련하였다. 이를 위해 단일직불제를 기본직불과 녹색직불, 소농직불로 3원화하고, 소농 및 청년직불을 통해 직불제가 농촌 지역에서 가는 고용효과와 지역균형 발전효과를 촉진하는 한편, 농가가 부과하는 상호준수 의무도 예전보다 단순화 하였다.

< 2013년 CAP 개혁의 직불제 주요 내용 >

구 분	주 요 내 용
직불제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단일직불제를 3원화 <ul style="list-style-type: none"> - 단일직불을 기본직불, 녹색직불, 단순지불로 삼원화 1) 기본직불(Basic Payment Scheme) : 지역간, 농민간 직불금 분배형평성 개선, 편차가 큰 단위 면적당 지불단가를 균등화하는 방향으로 조정, 직불금의 분배형평성 개선을 위해 소득세와 유사한 형태의 누진적 감액제(Capping) 도입 2) 녹색지불(Green Pyament) : 기본지불에 추가해 기후와 환경에 기여하는 활동에 대해 추가적으로 면적당 일정액 지급. 회원국은 제1지주 예산의 30%를 녹색지불 프로그램에 할당해야 함 3) 소농 단순지불(Simplified scheme) : 소농을 배려한 지불로서 면적과 무관하게 500~1,000 유로 범위 내에서 정액지불금 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 직불제의 고용효과 및 지역균형발전 촉진 : 직불제의 고용효과 촉진을 위해 회원국은 배정된 직불예산의 2% ○;냉[사 40세이하 청년창업농에 대해 최장 5년에 걸쳐 지원함. 지역균형발전 촉진을 위해 직불 예산의 5% 이내에서 산악이나 기타 자연적 제약을 가진 지역에서 농업활동을 지원할 수 있음
상호준수	○ 기본지불 : 단일직불 보다 완화된 상호준수의무를 이행, 기본지불에

의무이행	<p>대해서는 기존의 18개 법적 이행의무와 15개 우수농업환경조건을 각각 13개와 8개로 단순화하여 적용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 녹색지불 : 지원대상 활동은 작물다양화, 영구 초지 유지, 생태초점 구역 (Ecological focus area)의 관리 등 세가지임. 작물다양화는 농가가 재배하는 작물이 3가지 이상이 되도록 다양화 하는 것으로 단작화된 유럽의 농업을 보다 환경 친화적이고, 지속가능하게 하기 위한 것임. 영구초지 유지는 초지가 생물학적 다양성 역사적 관점, 기후변화, 자원보호 측면에서 중요하기 때문임. 생태초점 구역은 휴경지, 계단식 농지(Terrace), 경관중시 토지이용, 완충대(Buffer strip), 조림 등이 이루어진 지역으로서 기본지불 대상 농지의 최소 7%를 이러한 용도로 사용할 경우, 녹색지불의 대상이 되도록 함 ○ 단순지불 : 단순화된 상호준수 의무를 이행
------	--

유럽환경정책기구 연구원을 맡고 있는 알란 버크웰 교수(임페리얼 칼리지 런던 명예교수)는 2019년 11월 양재 엘타워에서 있었던 농어업농어촌의 새로운 가치와 정책전환을 위한 국제심포지엄에 참석하여 아래와 같이 역설하였다.

유럽의 공동농업정책(CAP)의 직불금 제도도 시대를 흐름에 따라서 변천해 왔다. 현재 농업정책의 큰 두 축은 시장지지와 직불금(예산의 75%), 농촌개발(25%)이다. 그러나 그는 유럽의 CAP의 중요한 수단인 직불제 제도가 실패했다고 한다. 동유럽, 중앙유럽 국가의 가입으로 농민 직불금 예산수요 급증에 따른 예산부족 문제, 높은 직불금을 수령하고도 의무 이행을 하지 않는 문제, 현대식 농업으로 인한 환경 피해 문제 등 직불금 제도의 목적에 대한 논란이 현재도 진행 중이라고 한다. 그러면서 집약화 또는 팽창화에 대한 논의도 있다고 한다. 새로운 혁신 농업(정밀농업, GSP, 빅데이터, 로봇, 신규 육종기술, 수직(vertical) 식품, 배양육)을 주장하는 쪽과 농업생태학 시스템(유기농, 바이오 생산)으로 전환을 주장하는 쪽이 팽팽히 맞서고 있다고 한다. 그는 한국의 공익형직불금 제도 도입시 정책적 도구와 목표가 분명하고 일치해야 한다는 것을 강조했다.

EU의 직접지불제는 직불제의 도입 초기부터 우리나라 농업정책 수립에 많은 영향을 주었고 주요 참고대상이었다. 특히 시장개방 상황에서 농업생산자가 받게 되는 농업소득 감소의 충격을 직불제를 통해 완화시켜 준다는 개념은 우리나라 직불제 구축에 큰 영향을 주었다. 농업생산자에 대한 정부의 직접적인 정책 지원을 타당화하는 논리에서 농업정책이 소득손실에 대한 보상에서 농업의 공공재 공급기능으로 이동시킨 것 또한 우리나라 농업정책에 많은 영향을 끼쳤다. 하지만 EU의 직접지불제 역시 많은 문제점을 가지고 있고, 이를 해결하려는 개혁안이 지금도 추진되고 있는 상황이다.

EU 집행부에서는 농업의 환경적 기여 촉진을 정책목표로 제시하고, 정책의 정당성을 확보하려 하고 있다. 장기적으로 봤을 때 농업생산 활동에 대한 공공의 지원을 정당화할 수 있는 대안으로 적합할 것이다. EU 집행부에서는 직불제의 녹색화 즉, 녹색지불을 통해 친환경적 농업활동에 대한 지원규모를 늘리려는 시도를 계속하고 있다. 이는 직불제 정책체계의 중심을 농업의 공공재 공급기능 촉진으로 이동시키는 것을 의미한다. 즉, 현재 직불체계 중 생산연계 되고, 가격변동으로부터 생산자를 보호하는 기능은 축소하고, 공공재 공급을 지원하는 정책의 비중을 증가하는 변화가 나타나고 있다. EU의 직접지불제 개혁안이 나타나게 된 이유 중 하나가 바로 직불제도의 복잡함 때문이다. 오랜 기간 동안 직불제가 시행되어 오면서 제도가 점점 복잡해지고, 그로 인한 사회적 비용이 높아졌다. 적절한 규모 구분 기준을 만들고, 소규모 농가를 위한 단순한 운용방식 개발이 필요하다고 보여진다.

2. 일본 사례

현재 일본은 농가주 및 경지 면적의 감소, 농업 노동력의 고령화, 농업 생산액의 상대적·절대적 감소가 문제로 부각되고 있는데, 이것은 우리와 다를 바가 없을 것이다. 또한 농촌 과소화가 진행되면서 농촌마을이 붕괴되고, 환경 파괴가 심화되고 있다. 직접지불제도는 농업농촌의 발전, 식량수급의 안정적 공급을 목표로 도입되어, 일정 역할을 담당하고 있지만, 사태는 심화되고 있다. 일본 정부는 2013~2014년 ‘농림 수산업·지역 활성화 창조 플랜’을 수립하여 대책을 강구하고 있지만, 그 이념과 정책 방향에 문제가 있다는 지적도 있다.

일본 농업 농민 소득보장 정책의 특징은 생산 비용이 아니라, 시장에서 형성된 가격·소득이 보장 기준이 된다는 것이다. 그리고, 농업인뿐 만 아니라 집락조직, 공동조직도 교부대상이 된다. 일본은 소규모 농업인이 많고, 농업농촌의 발전을 위해서는 지역 주민을 포함한 다양한 조직의 활동이 필수적인지만, 개별 농업인에게 소득의 유지·증가로 직접 연결되지 않는 문제점이 있다.

직접지불제도는 경영소득 안정대책, 논 완전활용 대책, 일본형 직접지불제도 3가지로 구분할 수 있다. 이와 별도로 농산물가격안정법 등이 있다.

‘경영소득 안정대책’ 중에서 ①‘밭작물의 직접지불 교부금’은 외국과의 생산조건 격차로 인해 불리한 농산물에 대해 생산 비용과 판매가격 차이에 상당하는 금액을 직접 교부하는 것이다. kg 단위로 지불하는 ‘수량지불’과 당해년도 경작면적에 따라 지불하는 면적지불이 있는데, 면적 지불(2.0만엔 / 10a) 은 수량지불금의 선불금 형태이다.

② 쌀 및 밭작물의 수입 감소 영향 완화대책은 쌀, 보리, 콩, 사탕무, 감자의 연간 소득 합계가 표준 소득에 못 미치는 경우, 그 수입 감소액의 90%를 보전하는 제도이다. 모든 작물이 지정되어 있고, 쌀 직접지불교부금은 전국 일률적으로 10a당 7,500엔을 교부하고 있다.

‘논 완전활용 대책’은 주식용 쌀 대신 논에 보리, 콩, 사료용쌀, 가공용쌀을 생산하고, 논을 완전 가용하여 식량 생산 확대와 이모작 촉진을 위한 대책이다. 대상 작물을 판매 목적으로 재배하는 농가와 집락영농지가 대상이다. 지원 내용에는 ①전략작물 조성, ②이모작 조성, ③경축연계 조성, ④산지 교부금이 있다. 이중 산지교부금은 지역에서 만든 ‘논 완전 활용 비전’에 근거하여 논에서 재배하는 보리, 콩, 지역진흥 작물, 비축미 생산 등을 생산하는 것이다. 작부 후에 재배지 관리를 하지 않으면 교부하지 않는다.

‘일본형 직접지불 제도’는 농업과 농촌의 다원적 기능, 중산간 지역의 진흥, 환경 보전을 위한 정책이다. ① 다원적기능 직불은 교부금은 농업농촌의 다원적 기능 유지를 위한 지역의 공동 활동을 지원한다. 농지유지 지불교부금과 자원향상 지불교부금으로 나뉜다. 농지유지는 농지법에 따른 풀베기, 수로 치기, 농로의 노면 유지 등이고, 자원향상은 농촌의 구조 변화에 대응한 체계의 확충과 보전관리 구상 등에 대한 교부금이다.

② 중산간지역 등 직불금은 농업 생산이 불리한 지역의 농업생산 활동을 위해 국가 및 지방자치 단체에서 지원을 하고 있다. 마을단위로 협정을 체결하고, 5년간 농업 생산 활동을 계속하는 농민에게 교부가 된다. ③ 친환경농업 직접지불 교부금은 농업의 지속적 발전과 농업이 가지는 다원적 가치의 건전한 발전을 도모하기 위해 환경 보전 효과를 높이는 영농 활동을 지원하고 있다. ‘농업이 가지는 다면적 기능의 발취 촉진에 관한 법률(2014.6월)’에 따라 농업인과 지역 주민에 의해 구성된 조직에 지급된다. 대상 활동으로는 커버크롭 (간작) 재배, 퇴비의 시비, 유기농업, 메밀 등 잡곡, 사료작물 재배시 해당이 된다. 지원 단가는 국가와 지방을 합하여 10a당 3,000엔 ~8,000엔 수준으로 지역에 따라 상이다.

일본의 경영안정직불제는 미국과 EU 등과 같은 농산물 수출국과는 다른 형태를 보이

고 있다. 농산물 수입국의 입장에서 생산과 연계된 직불제를 통해 농가경영안정을 유도하고, 동시에 식량자급률 향상을 도모한다. 미국의 고정형 직불제와 유럽의 단일형 직불제와 같은 생산중립적(decoupled) 직불제의 경우 과잉생산을 억제하는 효과는 있지만, 실제 농산물의 가격이나 농가의 소득수준에 관계없이 지급된다는 점에서 국민들의 정서에 반하는 부정적 여론이 형성될 수 있다.

반면 일본의 경영안정직불제의 경우 시장개방에 따른 농산물의 국내생산 감소 추세인 상황에서 식량안보와 연계된 직불제를 시행함으로써 국민들의 지지를 얻을 수 있다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다. 이전의 쌀 생산조정제도와 같은 ‘쌀 감산정책’에서 호별소득보상 제도와 같은 ‘전략작물 증산정책’으로 쌀 과잉문제 해결을 위한 정책적 전환이 이뤄진 것이다. 쌀 생산조정을 폐지하고, 작물선택의 자율성을 제고하는 호별소득보상제를 실시함으로써 기존 논 농업의 높은 생산력을 그대로 활용하되, 전략작물의 생산을 장려할 수 있도록 하였다.

3. 미국 사례

미국의 농업법(Farm Bill)은 미국의 농업정책의 기본방향과 농가소득지원정책을 구체적으로 규정하는 법으로써, 미국 농업정책의 근간이자 지침서이다. 1933년 미국 농업법이 최초로 제정된 이후 약 5년을 주기로 개정되고 있다. 미국은 내부의 정치·재정적 현안과 맞물려 난항을 거듭하다 2014년 새로운 농업법(Agriculture Act of 2014)이 발표되었다.

미국 내에서 농업법 개정과 관련된 가장 큰 정치적 쟁점이 식품보조지원제도(Food Stamp)였으나, 농업정책적인 측면에서 국내외에서 가장 관심을 받은 것은 품목별 농가소득지원정책(Commodity Program) 이었다. 미국 농업법 중 주요 농산물에 직접적으로 가격과 소득을 지지하는 품목별 농가소득지원정책(Commodity Program)은 미국의 대표적인 농가소득 및 경영안정 정책이다.

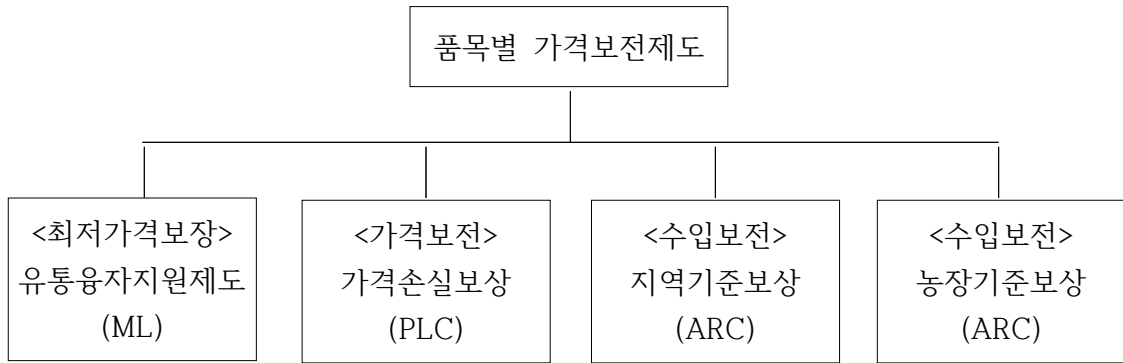
개정된 2014년 농업법에서 직접지불제가 폐지되고, 보전프로그램이 통합되는 등 많은 변화가 있었다. 2002년 농업법의 근간이 된 고정직불제(Direct Payment)는 밀, 옥수수, 보리, 수수, 귀리, 목화, 쌀, 콩 등의 주요 품목 생산농가에 농산물 가격이나 생산량에 관계없이 보조금을 지급하는 제도이다. 그러나 매년 50억 달러에 이르는 보조금이 농산물 가격변화나 농업소득과는 전혀 관계없이 지불되는 것에 대한 부정적 여론이 형성되었다.

결국 이번 개정된 2014년 농업법을 통해 납세자의 부담을 줄이는 대신 농업인이 비용을 직접 부담하는 작물보험이나 가격손실보상 및 수입손실보상 프로그램으로 전환이 이루어졌다. 고정직불제는 폐지하는 대신 기존 유통용자지원제도(ML)은 유지, 경기변동대응직불(CCP), 수입보전직불제(ACRE)를 폐지하고, 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage; PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage; ARC) 도입한 것이다.

< 미국의 농업법 변화 >

항목	2008년 농업법	2014년 농업법
제1조 품목별 정책	<ul style="list-style-type: none"> 직접지불금 : 재배면적 기준으로 적용 (밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화, 쌀, 콩, 오일씨, 땅콩), 쌀은 종류별(단립, 중립, 장립)로 구분하여 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 직접지불금 폐지
	<ul style="list-style-type: none"> 경기변동대응직불(CCP) : 실효가격이 목표가격보다 낮은 대상상품의 재배면적을 기준으로 지원 자격 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 경기변동대응직불(CCP) 폐지 가격손실보상(PLC) 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 경기변동대응직불 대체, 다년간 가격저하 피해가 지속되는 경우 지원
	<ul style="list-style-type: none"> 수입보전직불제(ACRE) : 2009년 새로 도입, 농가가 속해 있는 주(state)의 수입수준으로 농가수입을 보전 	<ul style="list-style-type: none"> 수입보전직불제(ACRE) 폐지 수입손실보상(ARC) 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 수입보전직불의 대체, 농장수준 또는 카운티 수준에서 선택가능
	<ul style="list-style-type: none"> 5개 재해 프로그램 <ol style="list-style-type: none"> 수입보충지원(SURE) 가축배상프로그램(LIP) 가축마초재난프로그램(LFP) 가축, 벌, 양식물고기 긴급지원(ELAP) 나무지원프로그램(TAP) 	<ul style="list-style-type: none"> 2008년 농업법의 작물재해프로그램 중 수입보충지원(SURE)은 지속되지 못함, 나머지 4개의 재난프로그램은 지속
	<ul style="list-style-type: none"> 낙농제품생산가격보조(DPPSP) <ul style="list-style-type: none"> - 직접지불금지급 대신 상품선용공사(CCC)를 통해 특정가격으로 낙농제품 구매 우유소득손실계약(MILC) <ul style="list-style-type: none"> - 시장가격이 목표가격보다 낮을 경우 그 차이의 45% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 낙농제품생산가격보조 폐지, 우유소득손실계약은 일시 연장후 폐지 (단, 우유소득손실계약은 마진보호프로그램 시행일 또는 2014년 9월 1일 중 빠른 날짜에 폐지됨) 마진보호프로그램(Margin Protection Program) 신설

2014년 농업법의 품목별 가격 및 소득보전 제도는 유통용자지원제도(ML), 가격손실보상(PLC), 지역기준보상(ARC), 농장기준보상(ARC) 등 4개의 주요 프로그램으로 구성되어 있다.



(1) 유통용자지원제도(ML)

유통용자지원제도는 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 최저 가격지지정책으로 1933년 이래 현재까지 유지되어 온 농가소득 및 경영안정망 제도의 시초이다. 대상품목으로 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종·중립종), 대두, 기타 유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS면화(ELS cotton), 땅콩 등 총 20개 품목이다.

유통용자지원제도의 주요 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지하여 농가소득을 안정시키는 것임. 시장가격이 용자단가보다 낮으면 그 차액을 지원하기 때문에 용자단가가 사실상 최저보장가격이 된다.

(2) 가격손실보상(PLC)

가격손실보상(PLC)은 기존 2008년 농업법의 경기변동대응직불(CCP)과 유사한 개념으로, 정책대상 품목을 미리 설정하고 이들 품목의 평균 시장가격이 정부 설정의 기준가격보다 낮을 때 그 차액을 보전해주는 것이다. 2008년 농업법의 목표가격에 해당하는 기준가격이 기존보다 최대 121%나 증가하여 보전금 한도액이 사실상 확대된다.

(3) 수입손실보상제도(ARC)

수입손실보상제도(ARC)는 2008년 농업법의 수입보전직접지불제(ACRE)와 동일한 개념으로 수입(revenue) 기준 보조금 지급정책임. 2008년 농업법의 수입손실보상제도(ARC)는 주(state) 수준에서 평균수입을 기준으로 보장해주었다면, 2014년 농업법의 수입손실보상제도(ARC)는 지역단위(country level) 혹은 농장단위(farm level)의 평균수입에 근거하여 농가가 직접 하나를 선택할 수 있도록 하였다. 즉, 기본방향에는 변화가 없으며, 2014년 농업법이 더욱 농업 보호적인 방향으로 개편이 이뤄졌다.

(4) 추가보상보험제도(SCO)

2014년 농업법에서는 보험제도를 중심으로 농가경제의 안정정책의 방향이 설정됨. 관

런 예산이 10년간 57억 달러가 증액되었고, 기존 보험제도가 보상하지 않는 부분까지 보전해주는 추가보상보험제도(Supplemental Coverage Option; SCO)가 새롭게 도입되었다. 추가보상보험제도(SCO) 보상범위는 농가가 선택한 지역보험의 유형과 자기부담률(deductible) 수준, 그리고 수입손실보상제도(ARC)의 선택여부에 따라 달라진다. 수입손실보상제도(ARC)를 선택한 농가는 기존수입의 79~89%를 보장받으므로 추가보상보험제도(SCO)를 통해 21% 손실금액과 농가가 가입한 작물보험의 자기부담금(deductible) 범위에서 추가로 보상된다. 수입손실보상제도(ARC)를 선택하지 않은 농가는 가입한 작물보험의 자기부담금 수준에서 보상하게 된다.

이렇듯 미국의 2014년 농업법의 특징으로 경손정책(shallow loss policy)의 등장의 출현을 들 수 있다. 이전까지 농가의 손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준일 때 농가는 이러한 손실에 대해 지원받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 25~30% 정도는 농가에서 직접 부담할 수밖에 없었다. 그러나 경손보상 정책을 통해 회복 불가능한 손실에 대해서는 농가에서 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 작물보험을 통해 농가소득 안전망과 경영위험 관리를 수행해 나가도록 하였다. 우리나라는 미국과 비슷한 형태의 품목별 농업직불제, 농업보험, 그리고 긴급재해 지원을 시행하고 있으므로, 이들 주요 정책수단 간의 조화를 이룰 수 있도록 정책적인 접근이 필요하다.

4. 스위스 사례

스위스는 1980년대에 우루과이라운드협상을 비롯한 수없이 많은 상호교역합의를 통해 우리나라와 같은 농산물 순수입국으로 농업의 다원적 기능과 소규모 가족농의 중요성을 강조하였다. 1992년 곡물, 우유, 육류 등의 가격 인하와 농가소득안정 및 환경·경관 보전형 농업활성화를 위해 농업직불제 강화 등을 중심으로 하는 농업개혁에 착수하였다. 영농조건이 열악한 지역의 농가소득 보전에 초점을 맞추었다.

그리고 1993년 생산과 연계되지 않은 새로운 생태적 직불제(Ecological direct payment)를 도입하였다. 기존 농업직불제가 농가의 소득보전에 중점을 두었다면 생태적 직불제는 생태계와 환경 및 경관보전을 위한 노력에 대해 가산적 보상 개념으로 도입한 것이다. 스위스의 상호준수형 농업직불제는 생태환경 보존을 통한 지속가능성을 제시하였고, 농업 지원에 대한 정당성을 부여하고, 국민적 공감대 형성하게 되었다. 이후 스위스는 시장가격지지는 감축하는 대신 농업직불제를 통해 농가소득보전과 생태환경 보존에

노력하고 있다. 스위스의 농업정책은 아래와 같이 나누어 볼 수 있다.

(1) 시장가격보조

스위스는 기존에 진행되었던 다양한 농산품의 가격지지 제도를 1999년을 마지막으로 폐지하였다. 그러나 품목별 가격 보조는 현재까지 많은 농산품에 적용되고 있다. 품목별 가격보조는 크게는 통관시 보호조치(border production)과 작게는 시장가격보조 (market price support) 방식에 의해 이행되고 있다.

(2) 직접지불제

스위스는 농업·농촌이 가지는 공익적 가치를 국민투표를 통해 인정(1996년 6월 9일)하였다. 연방헌법에 농업·농촌이 역할을 명확히 명시하고 있다. 연방헌법을 통해 농업의 역할을 고품질, 안전 농산물 공급, 자연경관제공, 지역사회유지, 전통문화계승 등을 유지하고 개선하는 것을 명시한 것이다.

스위스는 연방헌법과 농업법에 규정된 농업의 역할과 보상원칙을 근거로 1999년에 강력한 농업직불제를 운영하게 되었다. 농가는 직불금을 수혜받는 대가로 상호준수의무 (Cross Compliance)라는 다양한 이행조건을 준수해야 하고, 이행상황을 점검받아야 하는 의무를 가진다. 스위스의 직불제는 소득보전을 목표로 하는 일반 직불제와 환경과 생태계 보전을 목표로 하는 공익형 직불제로 두가지로 나누어진다.

하지만, 최근에는 농업의 다원적 기능과 생태적 보호와 매우 밀접하게 연계된 공익형 직불제의 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 최근 직불제 전체 금액이 증가하는 속도에 비해 공익형 직불제의 규모가 더 빠르게 증가하고 있다.

< 스위스의 시장보조 및 직접지불제 현황 >

단위: 백만 스위스 프랑

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2014~2017 평균
시장보조지출액	493.2	481.4	434.0	372.2	385.4	381.0
낙농 부문	366.0	349.7	616.7	291.9	295.3	296.0
치즈가공용 우유 보조	255.1	261.0	247.8	256.3	259.5	-
축산 부문	18.2	18.3	18.3	10.2	12.4	13.0
경작 부문	109.0	113.4	99.0	70.1	77.4	69.8

작물 보험료	46.3	47.7	69.6	65.9	68.8	-
직접지불제	2,575.0	2,505.0	2,741.7	2,789.2	2,799.2	2,814.0

자료: OECD(2013), 'The Agri-food Situation and Policies in Switzerland'

< 스위스의 직접지불제 유형 >

소득 및 경영안정 직불제	공익형 직불제
<ul style="list-style-type: none"> ■ 면적: 경작면적당 지급 ■ 방목: 가축 초지방목 ■ 조건불리축산: 산악지역 방목 ■ 경사: 경사지 50a 이상 경작 ■ 경사지포도: 경사도에 따라 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생태보상: 비료·살충제 등 제한 ■ 조방적 곡물생산: 추천곡물 재배 ■ 유기농: 유기농 작물재배 ■ 환경규정이행: 생태 네트워크 구축 ■ 동물친화적 사육: 동물보호 사육장 ■ 정기적 방목: 5~10월 월 26회, 11~4월 월 13회 방목 ■ 여름 방목: 여름철 산중 방목

스위스는 직불제를 통해 농업생산 활동의 급격한 쇠퇴를 방지하고, 농가소득의 안정과 농업생산 활동으로 창출되는 환경보전, 생태적 경관유지, 인구의 분산적 정착이라는 정책 목표를 동시에 달성하였다. 특히, 소득안정형이라는 협의의 직불금 개념을 벗어나 국민 공감대를 얻기 위해 농업·농촌의 공익적 기능 보상 차원이라는 광의의 직불금 개념으로 확대해 나가는 것을 주목할 필요 있다. 우리나라의 경우도 WTO, FTA 등 대외적인 여건 변화로 시장개방이 가속화 되고, 농업유지를 통한 고품질 국산 농산물의 공급, 식량안보, 농촌경관 및 지역사회유지 등 공익적, 경제적 가치를 유지하는 데 어려움이 있을 것으로 예상된다. 공익형 직불금 비중을 확대하고 생산에 기반을 둔 직불제를 감소시킨 스위스의 사례를 적극 검토할 필요 있다. 특히, 유기농업 등에 대한 직불제 강화와 곡물자급률 향상을 위해 밀, 보리, 콩 등의 발작물에 대한 직불제 도입을 고려해볼 필요 있다.

5. 충청남도 사례

충남도는 2013년부터 농업직불제도의 문제 지적과 선진국의 사례를 들어 산업정책을 지역정책으로, 직불금 예산 확대, 농가소득 중 직불금 비중 확대 등 제도 개선을 주장하였다. 여기에서 제시한 개선방향이 ① 농업직불금의 명확한 목표설정 - 공익목적에 부합하도록 직불제 설계 ② 직불 영역의 확대와 제도의 통합 ③ 직불금과 다양한 농업지원 정책을 통합한 패키지 프로그램 마련 ④ 농민은 직불금 수령에 따른 의무조건 강화하는 것이었다. 이런 방향을 바탕으로 2014년 농업직불금 제도 개선 방안을 발표하였다.

◇ 개선방안 : 농업·환경·농촌 3개 직불 재편 확대(4.2~5.1조원)

- 희망농업직불 : 식량자급률 향상과 후계인력 양성
- 생태경관직불 : 농업생태, 농촌 경관 보전 유지
- 행복농촌직불 : 농촌공동체, 일자리 창출 등 안전망 구축

◇ 재원 확보 방안

- 기존 농정예산 확대(0.3조) : 농특세 관리, FTA 무역이득공유제
- 농정예산 재편(1.3조) : 사업성 평가·정리 및 FTA 이행지원기금 이자수익
- 농업농촌 관련 타부처 예산 및 지방매칭 예산 통합(1.3조)

충남도는 이를 바탕으로 2016년부터 2017년 시범사업을 실시하였다. 2016년 9월 공모를 통해 보령시와 청양군 2개 시범마을을 선정하여, 농촌생태, 농촌경관, 식량자급 프로그램을 도입하였다. 이를 위해 주민간담회, 교육 등을 통해 농가의 인식 전환을 모색하고, 농가별 컨설팅을 통해 프로그램을 정하고, 협약을 체결하였다.

농가별 최대 300만원 내에서 식량작물, 농업생태 분야 협약을 체결하고, 농촌경관 분야는 농가별 최대 100만원 한도 내에서 진행하였다. 세부 프로그램으로 토종씨앗 재배, 작물 다양화, 이모작, 환경 친화적 농업실천, 겨울철 논 습지 유지, 둠벙, 벚짚 환원, 논 두렁 풀 안 베기, 휴경 등이 있었다.

2년간 추진결과 마을공동체 형성과 친환경 농업에 대한 거부감이 눈에 띄게 감소하였다. 마을 공동사업을 통해 공동체가 형성되고, 제초제, 화학비료 사용 감소로 친환경 농업이 쉽게 정착할 수 있음을 보여주었다. 또한 휴경을 하더라도 논에 물을 가두고, 둠벙 조성으로 생태환경이 급속히 개선되고, 해충보다 천적, 익충이 많아져 해충방제 효과도 좋은 것으로 나타났다. 하지만 농촌 환경 개선 등 효과에도 불구하고, 농촌내 거주하는 비농가의 소외감, 도시에 거주하는 출입경작자들의 사업 참여문제, 하양식 사업에 익숙한 농가들의 자율 프로그램 창의력 부족, 상호준수조건 협약이라는 사업 방식에 대한 거부감으로 문제점도 발생하였다.

그래서 충남도는 2017년과 2018년 ‘농업환경실천사업’으로 토양환경 개선과제를 선정하여 추진하고 있다. 협약 내용은 ‘질소질비료 적정시비’, ‘벚짚환원’ 사업을 추가하였다. 2002년부터 충남도에서는 맞춤형 비료 지원사업을 통해 농가별 2ha까지 무상으로 비료를 공급하였다. 당시에는 농가의 경영안정과 적정시비를 통한 고품질쌀 생산을 목표로 시행하였으나, 이는 화학비료 과다시비로 이어졌다. 이를 개선하기 위해 전년도 쌀·밭 직불금 수령자와 필지를 대상으로 질소질 비료 표준시비량(10a 9kg) 살포와 3년 1주기 벚짚 환원을 추진하고 있다. 이를 통해 2017년 ‘16년 대비 화학비료 판매 감소량이

12,133톤, 8.6% 감소했다. 전국적으로 화학비료 판매량이 0.7% 증가한 것에 비하여 상당한 수량이 감소된 것이다.

충청남도에서의 실험적 농업정책 성공여부를 떠나 공익형직불금 개념을 도입한 지자체의 첫 번째 새로운 시도였다. 실험적 정책이었지만, 공익형직불금에 따른 정책적 효과를 표본적으로 본 사례라고 생각된다. 지금 도입되는 공익형직불제에서 여기에서의 사례를 면밀히 분석하여 전체 정책에 필요한 부분을 찾아내는 노력이 절실하다. 직불금을 통해 농촌 환경을 유지하고, 농가 소득도 일정부분 유지하는 농업정책의 새로운 패러다임이 전환으로 판단된다.

제4장 공익형직불금

1. 시행전 쟁점

정부에서는 농업활동을 통해 식품안전, 환경보전, 농촌유지 등 공익을 창출하도록 농업인에게 보조금을 지원하는 제도 일명 공익직접지불제도를 도입하였다. 가장 큰 초점은 안전 농산물의 안정적 공급, 쉼터로서의 농촌, 환경 및 생태보전 등 국민 눈높이에 맞는 농업으로 발전시키고자 하는 것이며, 중소농규모 농가에 대한 소득안정 기능 강화로 농가간 형평성을 제고하는 것이며, 공익직불제도가 생산과 가격에 연계되지 않는 '생산 비연계 허용보조'로 AMS한도에 상관없이 지급, 제도의 지속적인 운영이 가능하게 함으로써 대외환경 변화에 적극적으로 대처해 나갈수 있는 힘을 키워내는 것이다.

농업과 농촌의 다원적이고 공익적 가치를 기반으로 하는 사회적 합의가 이루어져야 함에 불구하고 충분한 논의와 설득에는 부족하지 않았나 하는 생각이 든다. 특히 국민들은 직불금을 농민들에 대한 시혜적 보조로 인식하고 있을 가능성이 높다. 농업의 다원적, 공익적 기능을 지키고 보전해 오고 있는 농민들에 대한 사회적이고 국가적 책무로 정당한 국가적 보상임을 알려내야 한다. 지금까지 농정의 기본 단위가 농가를 중심으로 설계되고 이행되고 있으나 이제 개별 농민의 개념을 도입할 필요가 있으며, 이를 위해 '농업인 또는 농민'에 대한 명확한 규정을 재정비하여 정책대상을 분명히 할 필요가 있다.

직간접적으로 농가의 60% 정도는 자가소비를 포함하여 벼농사를 하고 있으며, 쌀 가격의 변동에 대해 대부분 농가들이 일희일비 하는 구조이다. 쌀 목표가격 및 직불제는 2004년 쌀 재협상 등 시장개방에 따른 쌀값 하락시 쌀 농가의 소득피해 보전을 위해 도입하였다. 이 부분에서 쌀 소득보전 직접지불제는 농가 수취액을 일정 부분 보전하여 농가의 소득유지 또는 향상에 충분한 역할을 수행하였다.

하지만 쌀은 가격을 어느 정도 보전해 주었지만, 다른 농산물에 대해서는 그렇지 못했다. 이것은 농업에 있어 형평성 문제를 발생시켰다. 지급방식인 면적기준 방식도 대규모 농가에 직불금이 편중된다는 점에서 비판의 목소리가 있었다. 농업인들은 전반적으로 제도 개편에 대한 공감대가 형성되고 있으나, 쌀 소득보전 직접지불제 폐지로 수급에 따른 쌀 가격 하락에 대한 막연한 불안감을 가지고 있다. 그래서 농업인단체들은 제도 개편의 선결 조건으로 쌀 시장 수급안정을 위한 시장격리제도 등 양곡관리법 개정을 통한 장치 마련을 요구하였다. 정부는 가격하락에 따른 보완정책을 만들고 있지만, 기존의 기준가격

과 같은 농민단체의 요구는 수용하기는 어려울 것이다. 일부 과도한 농민단체는 공익형 직불금과 더불어 가격하락시 무조건 적인 쌀 매입, 시장격리 조치를 요구한다. 이러한 요구들은 과도한 비용 소요와 농민들의 도덕적 불감증을 유발할 것으로 우려가 된다.

현행 제도 설계시 공익직불제도를 크게 2가지로 기본직불제(면적직불금(역진적단가), 소농직불금(정액)), 선택직불제로 구분하였다. 단 기본형 공익직불금을 신청하려면 공익직불법에 규정된 지급대상 농지 요건과 지급대상자 요건을 동시에 충족하는 경우에만 기본형 공익직불금을 신청할 수 있다. 처음 시행에 따른 예산 확보 문제(확보 2조4천억원)에 따른 전제조건들이 현장에서는 민원으로 이어지고 있었다. 특히 대상농지와 대상농민의 문제가 이슈가 되었다. 개편 논의시 기존 직불금제도 상의 대상농지 규정에 더해서 17년부터 19년까지 3년중 1회이상 정당하게 지급된 실적이 있는 대상농지와 16년부터 19년까지 1회이상 정당하게 직불금을 지급 받는자로 제한하였다. 이것은 기존 직불금 개상자에 대한 형편성, 예산의 한계, 농가의 도덕적 해이를 막는 방법이었다. 정부와 국회, 농민단체 등 제도 개편에 참여한 모든 주체들은 이 문제에 대하여 당연히 우려를 하고 있었다. 이로 인하여 직불금을 받지 못하는 농가들은 불만이 뻗었기 때문이다. 실제 금년 제도를 시행하면서 신청을 받는 과정에서 본인과 농지가 공익형직불금에서 제외된 것을 확인하고, 큰 불만을 표출되고 있다. 이는 새롭게 도입된 면적직불금 지급단가가 기존 단가에 비해 많이 인상되었고, 특히 소농직불은 그동안 농사를 포기했던 사람을 농터로 다시 내보내게 될 것이라는 소리까지 나올 정도이다.

또한 진흥지역과 비진흥지역을 구분하고 지급단가 차별화에 대한 쟁점이 많다. 공익직불제 도입의 목적이 공익활동에 따른 보상이라면 진흥지역과 비진흥지역 차별을 둘 필요가 없다는 의견이 많았다. 하지만 일부에서는 진흥지역으로 묶음으로서 기본적으로 재산상의 규제를 받고 있기에 차별화가 필요하다는 의견도 있었다.

공익형직불금 직불금 시행시 가장 우려되는 부분 중의 하나가 부당수령 문제이다. 그동안 직불금에서도 부당수령 문제가 있었다. 이전 부당수령 문제가 사회적으로 대두되면서 농업외 종합소득금액 37백만원 이상일 경우, 직불금 지급대상자에서 제외된 것에 대해 과도하게 낮게 설정되어 있다는 의견이 있다. 또한 비농업인의 농지소유 비율이 높은 지역의 경우는 임대차 계약이 제대로 이루어지지 않아 실제 경작을 하면서도 직불금 혜택에서 소외되는 경우도 있다. 이를 위해 궁극적으로 농지의 소유와 이용에 대한 명확한 조사가 제도 정착에 앞서 선행되어야 과제라는 의견이 있다.

2. 정부의 기대

정부는 쌀 중심의 농정 패러다임을 전환하고 작물 간의 금액 차이에 따른 형평성을 맞추기 위해 이번 공익형직불금으로 개편하였음을 설명하고 있다. 그동안 정부는 쌀에 대한 농가의 수취 가격을 안정적으로 유지하고, 쌀 자급률 제고를 위한 생산을 조건으로 직불금을 지급하였다. 2017년 기준 전체 농가의 55%를 차지하는 쌀 농가가 전체 직불금의 80.7%를 수령한 것으로 파악되었다. 이것은 직불금이 일부 농민에게 편중되어 있음을 시사한다. 정부의 쌀 소득보전 직접지불제 정책은 농민들이 농사를 지어도 손해 볼 필요가 없고, 규모화, 기계화로 농사가 편한 쌀을 지속적으로 생산하도록 장려하는 모양이 되었다. 이것은 곧 쌀에 대한 수급 불균형을 초래하고, 우리 농업의 다양성을 막는 장벽이 되고 있었다. 이번 개편에는 그동안 논과 밭의 직불금 차이를 해소하고, 논과 밭 직불금을 통합하였다. 이것은 콩과 사료작물 등 타 작물 재배면적을 확대하여 식량작물 자급률 향상에 도움이 될 것으로 기대하고 있다.

우리나라에서 사용하는 비료와 농약은 점진적으로 낮아지고 있지만, 아직 선진국에 비하여 매우 높은 편이다. 연간 농지에 뿌려지는 비료 사용량은 2016년 기준 ha당 268kg이다. 이것은 미국의 136kg, 캐나다의 79kg/ha에 비하여 매우 많은 양이 사용됨을 알 수 있다. 농약 사용량도 2011년부터 2015까지 ha당 평균 우리나라는 10.9kg인 반면, 미국은 1.0kg, 영국 1.2kg 수준이다. 우리와 거의 열 배 수준의 차이를 보이고 있다. 정부는 이번 공익형 직불금 의무사항을 통하여 일정 부분 개선될 것으로 판단하고 있다.

이번 개편안에는 의무조항에 농약 안전사용과 더불어 마을공동체를 위한 노력이 포함되어 있다. 그동안 농촌 어메니티는 그것을 평가하는 정부나 학계의 목표 수준이었지, 농민들이 실제 그것을 위해 노력했다고는 볼 수 없었다. 농업과 농촌 식량안보, 환경보전, 생태보전, 문화보전 등 다양한 역할을 한다고 한다. 국민들은 농업농촌의 다양한 어메니티를 원하고 있다. 하지만 그동안 농업농촌은 국민 쉼터로서의 국민의 눈높이를 맞추지 못했다. 이번 공익형직불금은 농업인들이 직불금을 받는 대신, 농업농촌의 어메니티를 지키기 위한 노력을 댓가를 지불해야 한다는 것이다. 농업인들은 ‘공익형’이라는 이름에 걸맞는 역할을 해야하고, 그것을 의무조항에 넣은 것이다. 이는 농업인들이 공익형 직불금을 훨씬 더 체험적으로 느끼게 만들 것이며, 국민들에게는 이해와 공감의 폭을 넓혀 줄 것이다. 이런 의무조항 이행을 통해서 전 국민의 쉼터로서의 농촌이 국민들의 기대수준 만큼 농촌이 깨끗하게 개선되길 기대한다.

쌀 소득보전 직접지불제는 면적기준에 따라 직불금을 지급함으로써 인해 농업인들의 소득 양극화를 초래한다는 비판을 받아왔다. 공익형직불금 개편 내용에는 소규모 농가에게는 면적에 관계없이 일정금액을 지급하고, 이외 농가에게는 역진적 단가 체계를 적용하여 면적 직불금을 지급한다고 한다. 소농직불 신설을 제외하고, 역진적 단가 체계를 둔 것은 기존의 농업인의 반발을 염두한 것일 것이다. 정부는 이번 개편을 통해 중·소규모 농가에 대한 소득안정 기능이 강화할 것으로 기대하고, 전체적인 형평성을 제고하려 한다는 점을 강조하고 있다.

우리나라는 WTO 농업협정상 농업보조에 대한 한계치(감축대상보조, AMS: 1조4,900 억원)를 적용받고 있다. 2016년에는 쌀 가격 폭락으로 AMS 한도가 초과되었다. 그래서 기존에 지급했던 쌀 직불금을 환불하는 사태가 발생하기도 했다. 하지만, 공익직불제는 생산과 가격에 연계되지 않는 ‘생산 비연계 허용보조’로 AMS 한도에 상관없이 지급할 수 있다. 그래서 공익형직불금으로의 전환은 WTO 허용보조(Green Box)로의 변화를 통해 대외환경 변화에 대응하여 지속적으로 운영될 전망이다.

3. 추진 경과

정부에서의 직불제 개편 시작은 2015년 11월 한·중 FTA 체결 과정에서 국회(여·야)와 정부가 “직불제 전반의 성과 평가 및 제도개선 방안을 마련”에 합의한 것이 그 시발점이 될 것이다. 이후 기획재정부가 2016년 5월부터 2017년 2월까지 시리시한 재정사업 심층평가 실시하였다. 이런 배경에는 정부와 국회 등에서 농업 직불제에 대한 한계점을 지적하고, 지속적으로 제도 개선에 대한 요구가 있었기 때문이다.

이에 정부는 2016년 ‘농업직불제 운영현황 및 발전방안 연구’, 2019년 ‘쌀 변동직불제 개편방안 연구’ 등 연구용역과 심포지엄, 토론회 등 의견수렴을 통하여 직불제 개편에 대한 기본방향을 마련하였다. 이런 과정 속에서 직불제 운영 현황과 문제점이 분석되고, 개편 시 필요사항, 개편시 여러 대안, 대안별 효과 등에 대한 분석이 이루어졌다.

정부는 이런 과정을 거쳐 2018년 11월 차기 쌀 목표가격 변경을 위한 동의안을 국회에 제출하면서, 직불제의 근본적인 개편 논의가 급물살을 타게 되었다. 정부와 여당은 당정 협의를 통해 목표가격 인상(196,000원/80kg)과 함께 공익형 직불제의 개편 방향을 발표

하였다. 농민단체와 야당은 목표가격 24만원을 주장하는 등 개편안에 반발하였다. 1년여 논의가 거듭된 이후, 목표가격 수준 및 공익직불제 재정 규모에 대한 여·야 합의를 추진하였다. 드디어 2019년 11월 27일 2020년 시행을 위해 「농업소득보전법」을 세입예산안 부수법률안으로 지정하고, 사실상 공익형직불금을 확정지었다. 이후 2019년 12월 27일 ‘농업소득보전법 전부개정법률안’이 국회를 통과하여 공익직불제 추진 근거가 마련되었다. 이과정에서 2020년 예산은 2.4조원으로 확정되었다. 2019년 대비 예산은 70% 인상된 규모였다.

4. 주요 내용

공익형직불제로의 가장 큰 틀은 기존의 직불금의 통합과 농업인의 의무조항이 대폭 강화되었다는 것이 큰 특징이다. 그동안 9개 직접지불제 중에서 쌀소득보전직불제, 밭농업직불제, 조건불리지역직불제, 친환경직불제, 경관보전직불제 이상 6개 직불제는 ‘농업농촌공익증진직불제(공익직불제)’로 통합하였다. 그동안 중복 지급이 불가능하고 농지를 기준으로 지급되는 쌀소득보전직불, 밭농업 고정직불, 조건불리지역직불을 ‘기본형 공익직불제(기본직불제)’로 통합하였다. 그리고, 친환경직불, 경관보전직불은 ‘선택형 공익직불제(선택직불제)’로 유지하여, 현재와 같이 기본직불제와 중복 지급이 가능하도록 하였다. 농업 구조개선 목적의 경영이양직불과 FTA 폐업지원 및 FTA피해보전 직불은 별도로 운영하기로 하였다.

< 개편 전·후 비교 >

개 편 전		개 편 후	
경관보전직불, 친환경직불	⇒	선택형 공익직불	경관보전직불, 친환경직불, 논활용직불
조건불리지역직불		기본형 공익직불	면적직불금(역진적 단가)
쌀소득보전직불 : 고정, 변동			소농직불금(정액)
밭농업직불 : 고정, 논이모작			

이번 개편안의 가장 눈에 띄는 부분이 농업·농촌의 공익적 기능 강화를 위한 농업인들의 의무조항 일 것이다. 정부는 직불제 개편에 대한 국민적 공감대 형성을 위해서 농업인의 준수사항을 기존 3개에서 17개로 대폭 확대하였다.

농민들의 가장 큰 관심사항은 아마 공익형직불금의 대상 농지일 것이다. 여기에서 제외되면 공익형직불금에 수령이 불가하기 때문이다. 개편안을 보면 그동안 쌀·밭·조건불리 직불의 대상농지를 대상으로 2017년부터 2019년 기간동안 3년 중 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농지가 공익형직불금의 대상으로 법률에 규정하였다. 세부적으로 보면 쌀직불은 1998년부터 2000년 사이에 논농업에 이용된 농지. 밭직불은 2012년부터 2014년 기간 동안 밭농업에 이용된 농지. 조건불리제는 2003년부터 2005년 기간 동안 농업에 이용된 조건불리지역에 있는 농지가 여기에 대항한다. 또한 농지가 전용과 처분된 곳, 불법 임야, 무단 점유 농지, 임대차 계약이 종료된 농지, 등록제한자가 소유한 농지 등은 지원에서 제외하도록 하고 있다.

직불금을 수령하는 대상자자는 과거 쌀소득직불, 밭직불, 조건불리지역직불제의 지급대상자 기준과 기본적으로 동일하다. 대상자는 농외소득이 37백만원 미만인면서 이하의 일정 요건을 충족하는 농업인(법인) 이어야 한다.

<공익형직불금 수령 대상 조건>

- ① 후계·전업농, 전업농육성대상자
 - ② 기존 직불금 수령자(쌀·밭고정·조건불리직불 '16~'19년 중 1회 이상)
 - ③ 신규자(등록신청 직전 3년중 1년이상 0.1ha/법인:5ha 이상 경작 또는 연간 판매액 120만원/법인 45백만원 이상)
- * 다만, ②, ③의 농업인·법인 중 농촌외 거주자인 경우 농업을 주업으로 하는 요건 (동일 시·군·구 소재 농지 1ha이상 실경작, 농산물 연간 판매액 9백만원 이상, 직전 1년 이상 주소를 도시지역에 두고, 동일 주소지 소재 농지 0.1ha 이상 경작) 추가로 충족
- ** 최소 경작면적 기준이 변경*되는 한편, 직불금 등록신청 시 신청농지 면적이 줄어든 경우 정당한 감소**임을 신청자가 증명할 필요
- (기존) 논·밭 각각 0.1ha 이상 → (변경) 논·밭 합산 0.1ha 이상 경작
 - 매매·증여·상속 등에 의한 소유권 이전, 임차계약 종료 등

아마, 금번 개편안의 가장 관심사안 중 하나가 소규모 농가 직불금일 것이다. 농업인이 아닌 '농가'를 대상으로 지급하며, 일정 요건을 충족하는 농가에게 지급대상 농지 등의

면적에 관계없이 120만원 지급하는 것이다. 농가의 범위는 거주·생계 등을 감안하며, 농업인의 일부 또는 전부로 구성된 주민등록표 상에 세대를 같이하는 세대주와 세대원 포함. 다만, 직불금 수급 목적의 세대분리를 최소화하기 위해 가족관계증명서 상의 배우자 및 미혼인 19세 미만 직계비속, 혼인 외 사유로 세대 분리 기간이 3년 이내인 자는 동일 세대로 간주한다. 지급 요건은 아래와 같다.

<소농직불금 지급요건 및 수준>

소농직불금 지급 요건	기준
① 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자의 지급대상 농지등의 면적의 합	0.5ha 이하
② 농가 내 모든 구성원이 소유한 농지등의 면적의 합	1.55ha 미만
③ 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 영농 종사기간	3년 이상
④ 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 농촌 거주기간	3년 이상
⑤ 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 농업외 종합소득	2,000만원 미만
⑥ 농가 내 모든 구성원의 농업외 종합소득의 합	4,500만원 미만
⑦ 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 축산업 소득	5,600만원 미만
⑧ 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 시설재배업 소득	3,800만원 미만

소농 요건을 충족하지 않고, 기본적인 지급 요건을 충족하는 경우, 면적직불금 지급대상이 된다. 면적직불금의 기준면적 구간은 ①농업진흥지역 내 논·밭, ②농업진흥지역 밖의 논, ③농업진흥지역 밖의 밭 각각에 대해 「1구간(2ha 이하), 2구간(2ha 초과~6ha 이하), 3구간(6ha 초과)」으로 구분하고, 지급 상한면적은 30ha(농업법인의 경우 50ha)로 정하였다. 또한 농업진흥지역 내 논과 밭, 농업진흥지역 밖의 논, 농업진흥지역 밖의 밭으로 3단계로 차등화 하였다. 지급단가는 위의 각 기준면적 구간별로 적용될 지급단가는 구간별로 100만원 이상으로 하되, 지급대상 농지 등의 기준면적이 커질수록 지급단가가 적어지는 방식을 적용하였다.

<면적직접지불금의 기준면적 구간별 단가>

구간	1구간 (2ha 이하)	2구간 (2ha초과~6ha이하)	3구간 (6ha 초과)
단계			
①농업진흥지역 안에서 논농업·밭농업에 이용된 농지등	205	197	189

② 농업진흥지역 밖에서 논농업에 이용된 농지등	178	170	162
③ 농업진흥지역 밖에서 밭농업에 이용된 농지등	134	117	100

(단위: 만원/ha)

면적직불금을 신청한 농업인은 신청한 지급대상농지 총 면적에 대해 위 구간별로 지급 단가 적용한 금액의 합계액을 지급한다. 농업진흥지역과 비진흥지역에서 모두 경작하는 농업인은 「농업진흥지역 논·밭 → 농업진흥지역 밖의 논 → 농업진흥지역 밖의 밭」의 순서대로 구간별 지급단가를 적용하여 직불금 지급하게 된다.

<사례별 면적직불 수령액(예시)>

	지급대상 농지	산출식	수령액
사례①	농업진흥지역의 논 3ha를 경작	$(2ha \times 205\text{만원}) + (1ha \times 197\text{만원})$	607만원
사례②	농업진흥지역의 논 3ha와 농업진흥지역 밖의 논 1ha를 모두 경작(총4ha)	$(2ha \times 205\text{만원}) + (1ha \times 197\text{만원})$ + $(1ha \times 170\text{만원})$	777만원
사례③	농업진흥지역 밖의 논 1ha와 농업진흥지역 밖의 밭 3ha를 모두 경작(총4ha)	$(1ha \times 178\text{만원})$ + $(1ha \times 134\text{만원}) + (2ha \times 117\text{만원})$	546만원

한편, 지급상한 면적은 농업인은 30ha, 농업법인은 50ha로 하게된다. 기존에는 농업인은 논 30ha, 밭 4ha, 농업법인은 논 50ha, 밭 10ha 였다. 과거 정당하게 직불금을 수령한 자의 기대이익 보호를 위해, '19년에 지급상한 면적을 초과하여 지급받은 경우 초과 면적까지 인정하였다.

< 지급상한 면적 >

		농업인	농업법인	들녘경영체
기존 직불	쌀직불	30ha	50ha	400ha(25인 이상)
	밭고정	4ha	10ha	-
	조건불리	논·초지 30ha, 밭 4ha	논·초지 50ha, 밭 10ha	-
공익직불 (논밭 합산)		30ha * 30ha 초과시 '19년 직불 금 수령 면적에 한해 인정	50ha * 50ha 초과시 '19년 직불 금 수령 면적에 한해 인정	400ha

농업인들의 가장 큰 관심 사항 중 하나인 공익증진을 위한 농업인 활동(준수사항)일 것이다. 공익직불제 도입에 따라 환경·생태보호, 공동체 활성화 등을 위한 농업인들의 준수사항을 확대하였다. ‘농업농촌공익직불법’에는 농지의 형상 및 기능 유지, 농약 및 화학비료 기준, 교육 이수 4개 준수사항이 법에 규정되어 있다. 이 밖에 공동체 활동, 영농폐기물 수거, 영농기록 작성 등 13개 준수사항을 시행령에 신규 반영하고 그 이행에 관한 세부사항을 규정하였다. 이에 따라 환경보호, 생태보전, 공동체 활성화, 먹거리 안전 등 분야별로 총 17개 사항이 농업인 준수사항으로 규정되어 있다.

<준수사항 분야 및 기대효과>

분야	준수사항	기대효과
환경	화학비료 사용기준 준수	물과 땅의 건강 회복
	비료 적정 보관·관리	
	가축분뇨 퇴비·액비화 및 살포기준 준수	
	공공수역 농약·가축분뇨 배출금지	
	하천수 이용기준 준수	
지하수 이용기준 준수		
생태	농지의 형상 및 기능 유지	농업 생태계의 지속가능성 제고
	생태교란 생물의 반입·사육·재배 금지	
	방제대상 병해충 발생 시 신고	
공동체	마을공동체 공동활동 실시	농촌 공동체 활성화
	영농폐기물의 적정처리	
먹거리 안전	농약 안전사용 및 잔류허용기준 준수	안전·안심 먹거리 공급
	기타 유해물질 잔류허용기준 준수	
	농산물 출하제한 명령 준수	
제도 기반	영농기록 작성 및 보관	경영체 역량 강화
	농업·농촌 공익증진 교육 이수	
	경영체 등록·변경 신고	

농업인이 의무사항을 준수하지 않을 때는 공익형직불에 대한 감액 기준을 별도로 마련하였다. 기본적으로 준수사항 미이행 시 각 사항별로 기본직불금 총액의 10%를 감액하도록 하였다. 여러 의무를 동시에 위반할 시에는 각 감액률을 합산하며, 최대 100%까지 감액할 수 있도록 하였다. 동일 의무를 다음해에 반복하여 위반한 경우 2차 20%, 3차 이상 40% 감액한다는 방침이다. 다만, 준수사항이 기존보다 확대됨에 따라, 현장의 여건과 농업인들의 준비 기간 등을 감안하여 신규 도입되는 일부 준수사항은 그 활동 수준과 위반시 감액수준을 단계적으로 높여나갈 계획이다.

제도 시행을 앞두고 정부의 가장 큰 고민은 아마 부정수급 문제 일 것이다. 만약 부정

수급이 곳곳에서 불거진다면 국민들의 공감을 얻기 어려울 것이기 때문이다. 그렇다고, 제도 감시를 위해 엄청난 인력과 체계를 갖추는 것이 쉽지는 않기 때문이다. 그래서 정부는 부정수급 방지를 위한 사후 관리와 제도적 보완이 지속적으로 필요할 것이다.

정부의 부정수급 방지를 위한 기본방향은 비농업인의 부정수급 증가에 대한 우려를 감안하여 신청단계, 이행점검단계, 사후관리 단계로 3단계로 나누어 관리감독을 강화한다는 것이다. 신청단계에서는 전산시스템 상 실경작자 점검 기능을 강화하고, 현장 검증을 추가 보완하여 부정수급을 사전 차단할 계획이다. 직불금 등 신청 시 필요한 주소, 농지 등 기본 경영정보를 경영체 등록제로 일원화하고, 각종 농업사업 관련 신청 시 일관되게 경영체 등록 정보를 적용할 계획이다. 농산물의 판매이력, 농약 구매이력 등 실경작 증명 관련 정보를 연계하여 전산시스템 상의 실경작 검증 기능을 강화하였다. 읍·면·동 단위로 “조사위원회”를 구성하여, 지역 단위에서 직불금 신청자의 실경작 여부를 확인할 계획이다. 이행점검 단계에서는 농산물품질관리원을 집행·이행점검·사후관리 전담 기관으로 지정하였다. 이를 위해 농산물품질관리원의 현장점검 인력 또한 확충할 계획이다.

사후관리 단계에서는 부정수급 적발시 처벌을 강화한다. 부정수급 신고 포상금 또한 상향 조정했다. 과거 부정수급시 2배 추가징수, 5년 이내에 직불금 수령을 위한 등록을 제한하였다. 이것을 추가징수금액을 5배, 8년 이내 등록을 못하도록 제한하였다. 또한 과건 건당 50만원 연간 200만원 한도였던 과징금을 최소 50만원, 환수액의 30%로 확대하였고, 연간 한도는 폐지하였다.

제5장 농업인의 인식조사 결과

1. 조사 결과

본 농업인 인식조사는 공익형직불금이 확정되기 전인, 2019년 9월부터 12월 사이에 이루어졌다. 당시에는 공익형직불금에 대한 찬반 여론 등 각종 토론회를 통해 제도화에 대한 쟁점들이 부각될 시점이다. 정부에서 기본적인 실행방안이 연구용역 발표 형태로 나오기는 했지만, 일반 농업인들에게 전달이 되지 않았기 때문에 세부적인 내용을 알기는 쉽지않은 시기였다.

공익형직불금에 대한 일반인들의 인식이 낮은 편이었지만, 농민단체를 중심으로 제도 개편에 대한 유불리와 미래 상황을 집중적으로 논의하는 시점이기도 했다. 그러면서 공익형 직불금 시행에 대한 핵심 쟁점들이 서서히 나타나기 시작했다. 기본적으로 공익형 직불금이 지속적인 정책이 될 수 있는지, 국민들의 합의가 있을지, 농가 또는 농민 지급 대상을 어떻게 할 것인지, 농업인에 대한 재정의, 변동직불금 폐지에 따른 쌀 값 폭락과 선결 대책은 무엇인지, 논밭의 지급단가는 얼마나 되는지 등 공익형 직불금 지급대상과 향후 쌀 가격에 관한 정책이 주된 내용이였다. 본 연구는 이런 시기 농업인 전반의 인식도 조사를 통해 쟁점들을 구체화 할 수 있었고, 이후 제도 시행을 위한 시행령, 시행규칙, 세부지침을 마련하는데 기초 자료에도 활용되기도 하였다.

본 인식도 조사는 기본적으로 전국의 현장 농업인을 대상으로 하였다. 조사 기간은 2019년 9월부터 12월까지 3개월 이었다. 주로 농촌지도자 중앙연합회가 농민들을 대상으로 실시하는 교육과정에 참여하는 전체 교육생을 설문 대상으로 삼았다. 실제 설문이 이루어지 곳은 서울을 포함한 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도(대전 포함), 전라북도, 전라남도(광주 포함), 경상북도(대구 포함), 경상남도에서 실시하였다. 제주도는 교육일정의 조사기간과 불일치하여 실시하지 못하였다. 설문조사에 참여한 사람들은 대부분 현장 농업인이었고, 이부 사람들도 일부 있었다. 대부분이 농업에 종사 하거나 농업과 관련된 사람들이었다.

조사항목은 농업과 관련된 기본 문항, 공익형직불금 제도와 관련된 문항, 노후 설계 문항, 일반현황 4가지로 구분하였다. 기본 문항에서는 농업에 대한 만족도, 농촌의 생활환경, 현장 애로사항, 경영 여건 등 농업 전반적인 내용이였다. 총 문항수는 13개 문항이였다. 이것은 현재의 농업실태를 통해 농업 정책에 대한 전반적인 인식도를 알 수 있고, 이

를 통해 새로운 제도 도입에 대한 수용성 정도를 가늠할 수 있을 것으로 생각했다.

공익형직불금에 대한 질문 분야는 그동안 쟁점이 되고 있는 공익형직불금에 대한 세부적인 사안에 대하여 직접 물어보는 문항들이다. 현재 직불제도에 대한 만족도, 공익형 직불제 인지여부, 개편방향에 세부적 만족도, 의무사항 및 준수사항, 쌀 시장 격리제 및 목표가격, 중소농 직불금 지급 적정금액, 농업인 자격규정 강화, 쌀시장 격리제도 방안 등을 세부내용으로 하였다. 이 시기 농업인들은 공익형직불금에 대한 인식도 낮은 편이었지만, 향후 추구할 방향에 대한 농민들의 실질적 의사를 타진하는 질문들이 될 것이라 판단했다.

농업인들의 노후 설계 문항은 실제 농업인들의 노후 삶에 대한 준비 부분을 얻고자 하였다. 공익형직불금의 궁극적으로 농업인의 안정적 삶에 목표가 있다고 생각한다. 그렇다면 농업인들의 안정적인 소득 또는 삶에 대한 기대가 공익형직불금에도 일정 부분 포함될 것이라 판단한다. 현재 또는 노후에 대한 준비가 얼마나 되어있느냐? 또는 준비가 된 사람과 그렇지 않은 사람에 따라서 직불금에 대한 만족도가 다를 수 있을 것이다. 그래서 공익형직불금이 어느 정도 되었을 농업인들은 소득과 생활에서 만족할 수 있을지가 중요한 잣대가 될 것으로 보여진다. 질문 문항의 내용은 예상 농업 퇴직 연령, 노후 생활 비용, 노후 준비 여부, 자금 마련 대책, 재해 등 비용지출 등의 포함되었다.

설문 조사는 농업인 교육에 참여한 농업인 총 790명을 대상으로 하였다. 일부 무응답자를 제외하고, 설문서를 작성한 인원은 698명이었다. 남자 454명, 여성 244명이었다. 평균 연령은 65세 였고, 30대 이하 2명(0.3%), 40대 8명(1.2%), 50대 101명(15.4%), 60대 350명(53.6%), 70대 이상 193명(29.5%) 였 다. 농촌지도자회는 한국농업경영인연합 등을 거친 후 참여하는 단체의 특성상 비교적 연령이 높은 편이다. 하지만 실제 이분들이 현장에서 가장 활발히 농업 활동을 하는 분들이다. 실제 2019년 농업경영체 평균 연령이 68.2세인 것을 감안하며, 적당한 수준이라 판단이 된다.

2. 항목별 인식도 결과

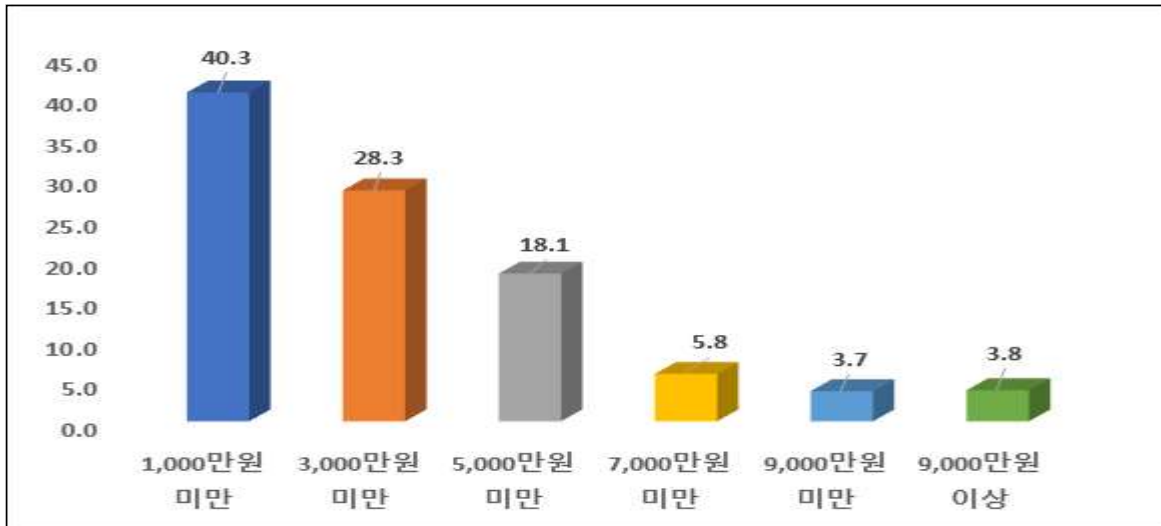
1) 일반현황

- ① 성별(N=698) : 남 454명(65.0%), 여성 244명(35.0%)
- ② 연령대 : 평균연령 65세,

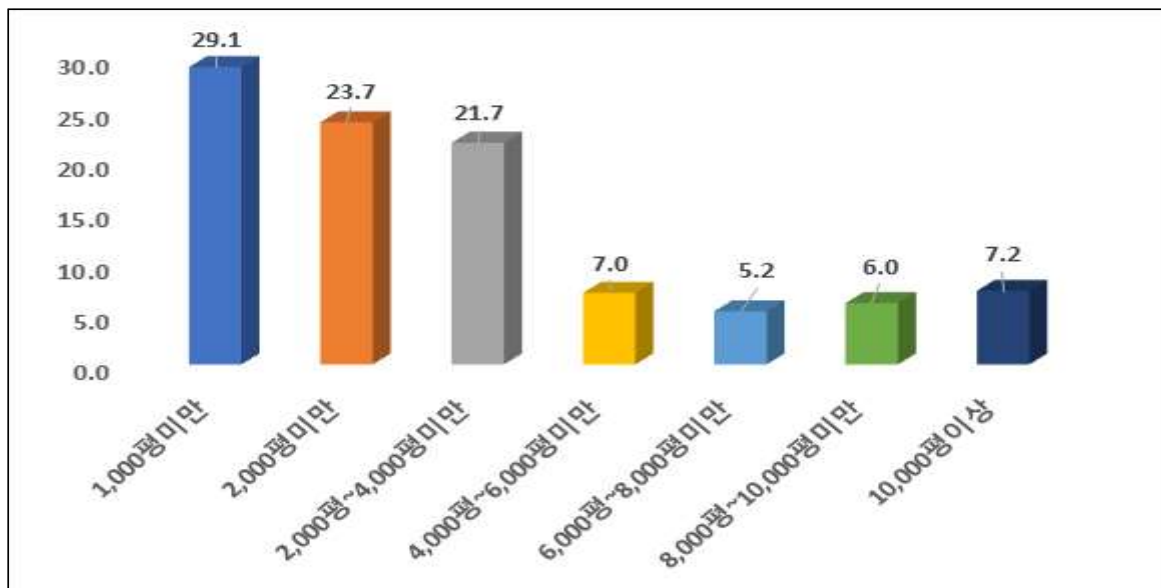
③ 영농기간 : 평균 19년(최소1년, 최대 70년)

④ 주작목 : 수도작(35.3%), 전작(11.4%), 과일(23.3%), 과채(12.0%), 화훼(1.5%), 축산(4.8%), 약용작물(1.6%), 특용작물(4.2%), 기타(6.0%)

⑤ 연소득(N=635) :

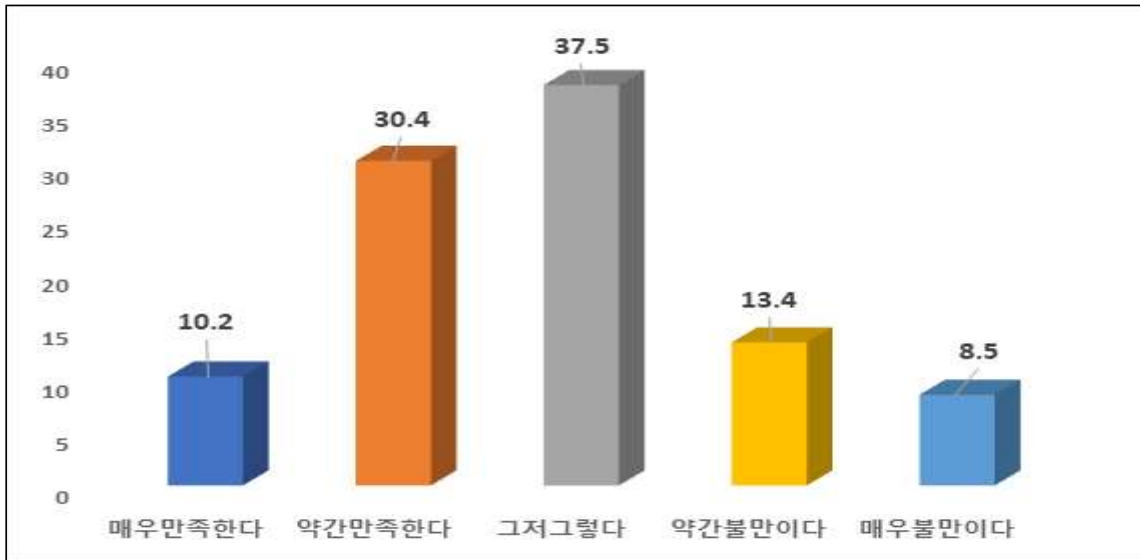


⑥ 영농규모(N=653)



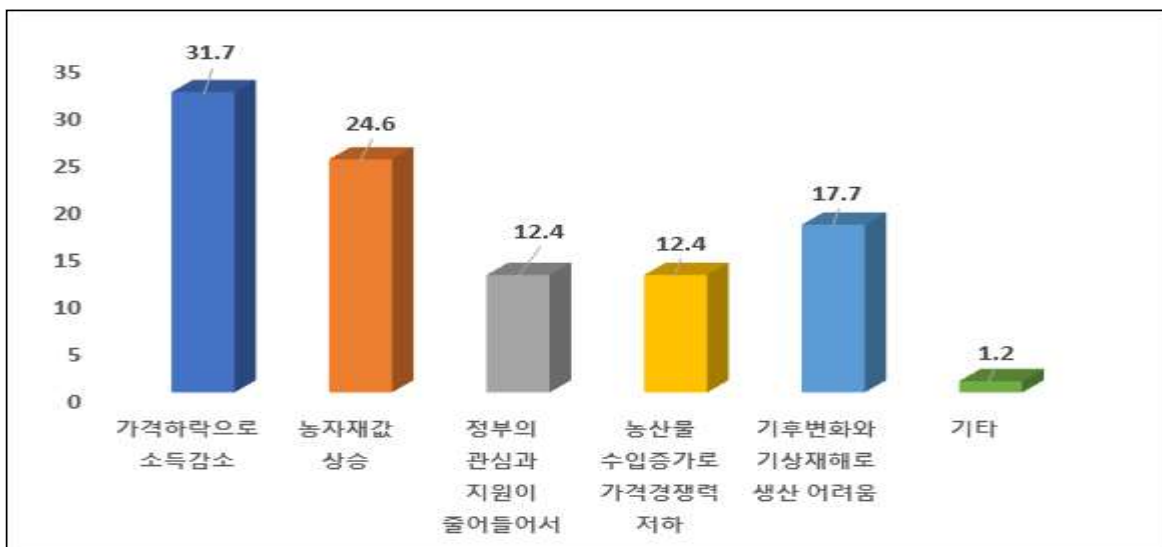
2. 농업인 인식조사 결과

- ① 올해 진행되고 있는 농사에 어느 정도 만족하십니까라는 질문에 ‘그저 그렇다’라는 응답이 37.5%로 가장 높게 나타났으며, ‘약간 만족한다’ 30.4%, ‘약간 불만이다’ 13.4% 순으로 나타났다.



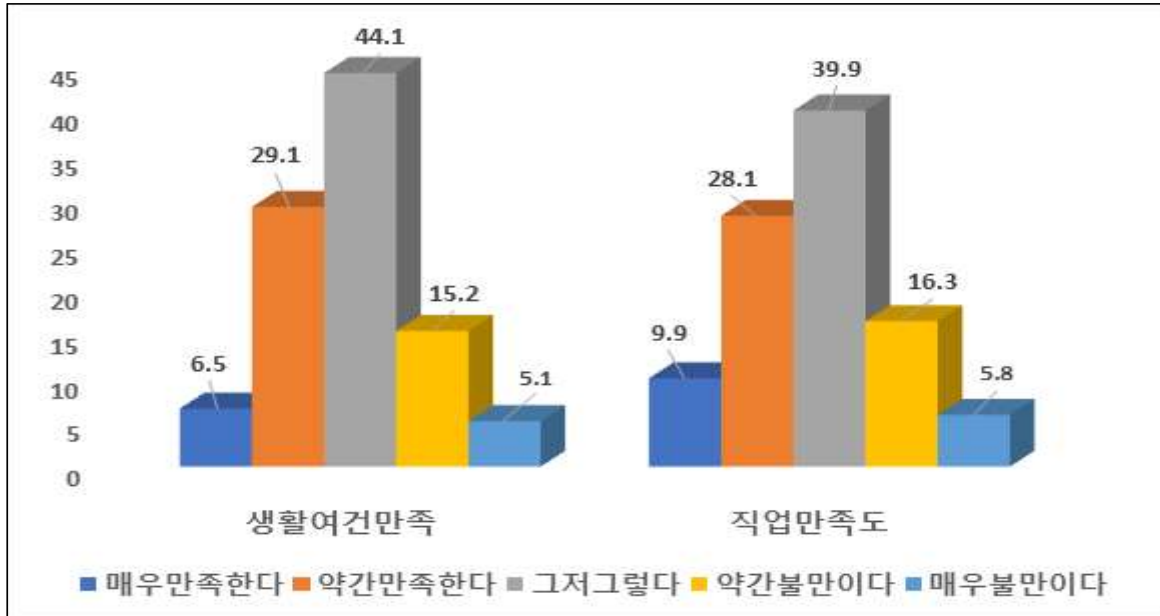
<그림1> 한 해 농사에 대한 만족도 (N=753)

- ② 불만족스럽게 생각하는 이유에 대해서는 ‘가격하락으로 소득 감소’ 31.7%로 가장 높게 나타났고, ‘농자재값 상승’ 24.6%, ‘기후변화와 기상재해로 생산 어려움’ 17.7%, ‘농산물 수입증가로 가격경쟁력 저하’ 12.4%, ‘정부의 관심과 지원이 줄어들어서’ 12.4% 순으로 나타났다.



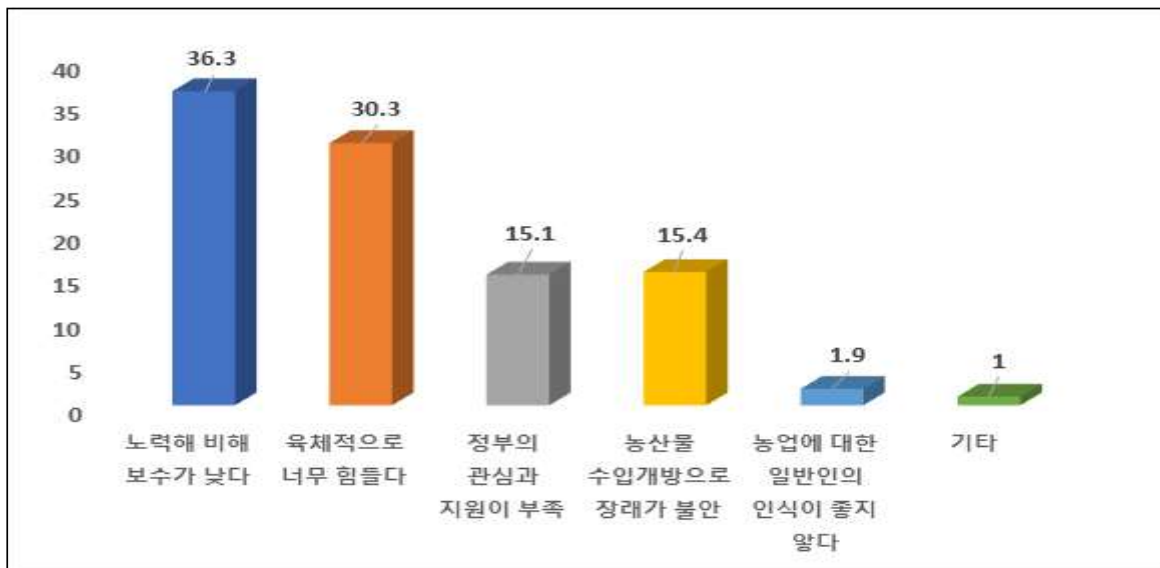
<그림2> 농사 불만족 이유 (N=751)

- ③ 현재 농촌생활여건에 대한 만족도는 ‘그저 그렇다’가 44.1% 가장 높게 나타났으며, ‘약간 만족한다’ 29.1%, ‘약간 불만이다’ 15.2% 순으로 나타났다. 또한 농업이라는 직업에 대한 만족도는 ‘그저 그렇다’ 39.9%로 가장 높게 나타났으며, ‘약간 만족한다’ 28.1%, ‘약간 불만이다’ 16.3%순으로 나타났다.



<그림3> 생활여건 만족 및 직업만족도 (N=769, N=765)

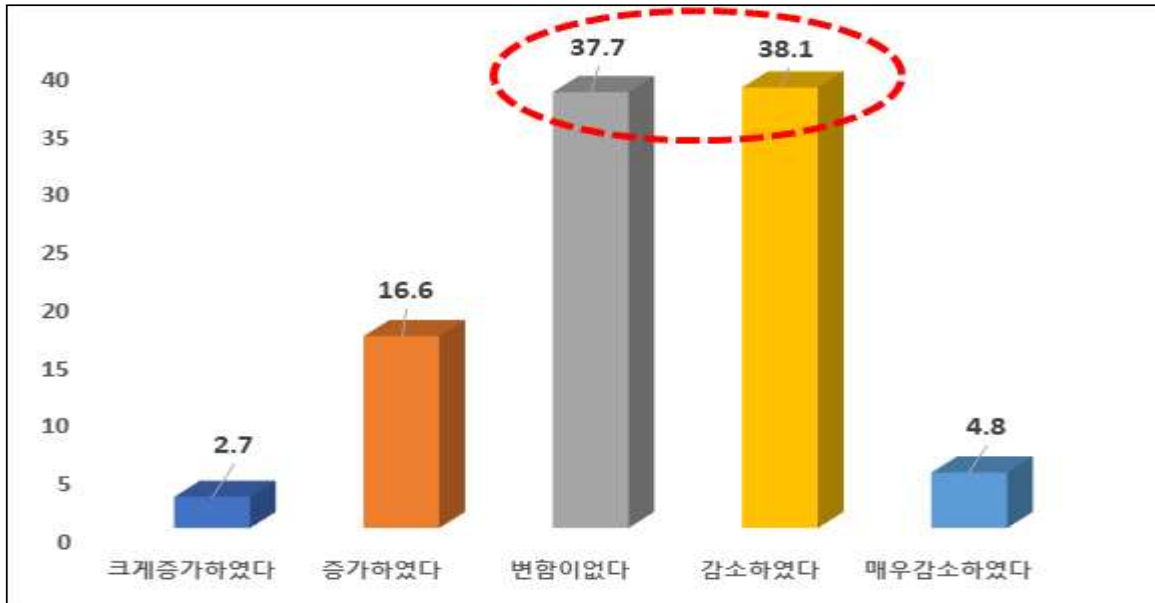
- ④ 농업이라는 직업에 대해서 불만족스럽게 생각하는 가장 큰 이유에 대해 ‘노력에 비해 보수가 낮다’라는 응답이 36.3%를 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘육체적으로 너무 힘들다’ 30.3%, ‘농산물 수입개방으로 장래가 불안’ 15.4%순으로 나타났다.



<그림4> 직업의 만족도가 떨어지는 이유 (N=722)

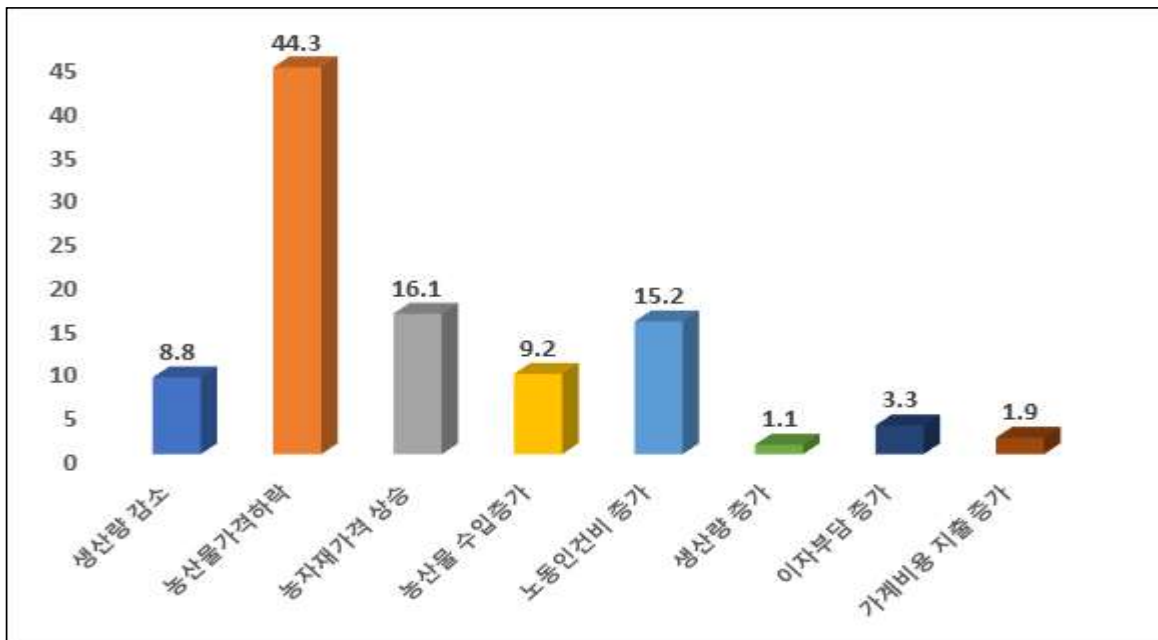
- ⑤ 최근 3년간 농업소득변화에 대한 응답을 살펴보면, ‘감소하였다’가 전체의 38.1%로

가장 높게 나타났고, ‘변함이 없다’ 37.7%, ‘증가하였다’가 16.6% 순으로 나타났다. 현재 농업현장에서는 농업소득은 정체 내지 감소하고 있다는 현실을 확인할 수 있었다.



〈그림5〉 최근 3년간 농업소득 변화(N=764)

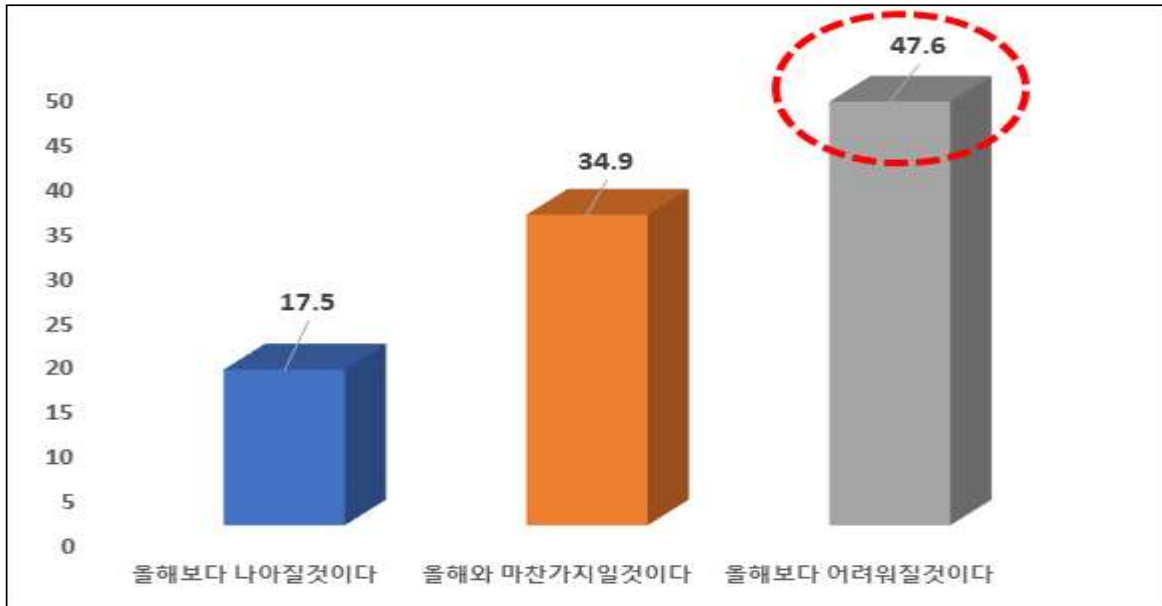
⑥ 농업소득이 감소하게 주된 원인에 대해서는 ‘농산물가격하락’ 44.3%으로 가장 높게 나타났고, ‘농자재가격 상승’ 16.1%, ‘노동인건비 증가’ 15.2%, ‘농산물 수입증가’ 9.2% 순으로 나타났다.



〈그림6〉 소득이 감소하게 된 주된 요인(N=718)

⑦ 올해와 비교해 2020년 농업경영여건은 어떠할 것으로 전망하십니까라는 질문에 ‘올

해보다 어려워질 것이다'라는 응답이 전체의 47.6%로 나타나, '올해보다 나아질 것이다' 17.5%로 부정적 의견이 약 2.8배 높게 나타나 여전히 농업의 불확실성에 대해 우려하고 있음을 알 수 있었다.



〈그림7〉 올해와 비교해서 2020년 농업경영 여건 전망(N=718)

〈표1〉 국내농업의 가장 큰 문제점(N=769)

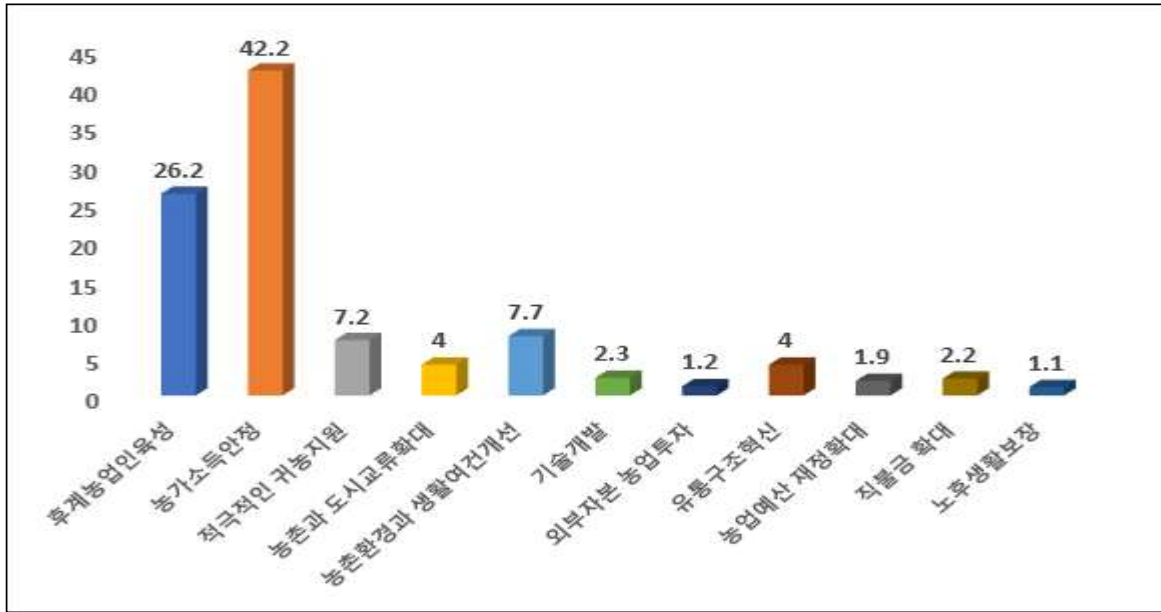
구분	1순위(N,%)	2순위(N,%)
농업인력부족	357(46.4)	14(3.0)
영농규모의 영세성	95(12.4)	34(7.2)
농업생산기반 시설투자 부족	96(12.5)	50(10.6)
비싼 농지가격	52(6.8)	48(10.2)
영농자재 등 생산비 증가	80(10.4)	93(19.7)
농가소득안정장치 미흡	40(5.2)	46(9.8)
복잡한 농산물 유통구조	27(3.5)	65(13.8)
농산물수입증가	13(1.7)	62(13.2)
보조금 위주 지원 정책	4(0.5)	22(4.7)
농업인의 조직화 및 참여의식 부족	3(0.4)	16(3.4)
농협의 역할 미흡	1(0.1)	21(4.5)
기타	1(0.1)	

- ⑧ 국내 농업의 가장 큰 문제는 무엇이라고 생각하십니까?라는 질문에 ‘농업인력 부족’을 가장 큰 문제로 꼽았으며, 다음으로 ‘영농자재 등 생산비 증가’, ‘농업생산기반 시설투자 부족’순으로 응답하였다.
- ⑨ 국내농촌의 가장 큰 문제점에 대해 약 70%의 응답자가 ‘농촌 과소화 및 고령화’를 꼽았으며, ‘농촌일자리 부족’, ‘농촌경관 훼손 및 난개발’, ‘보육 및 교육 여건 미흡’순으로 나타났다. 특히 눈여겨 볼 부분이 ‘귀농 등 새로 유입되는 주민과의 갈등’도 새롭게 등장하는 문제점임을 알 수 있다.

〈표2〉 국내농촌의 가장 큰 문제점(N=731)

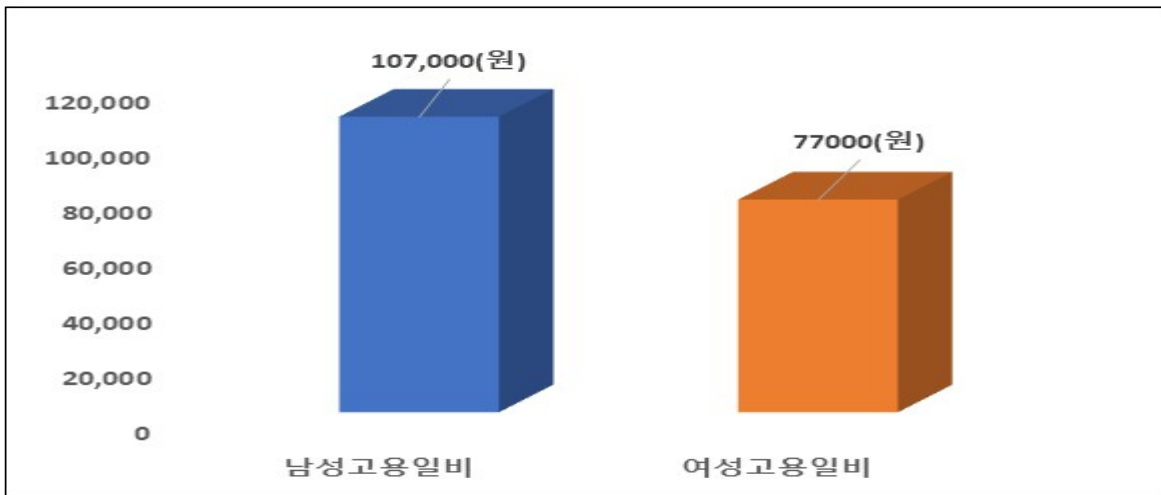
구 분	1순위(N,%)	2순위(N,%)
농촌 과소화 및 고령화	500(68.4)	12(2.6)
주택, 상하수도 등 주거여건 미흡	37(5.1)	26(5.7)
농촌환경오염(축산분뇨)	50(6.8)	38(8.3)
농촌경관 훼손 및 난개발	28(3.8)	51(11.2)
대중교통 및 정보통신 여건 미흡	18(2.5)	21(4.6)
보육 및 교육 여건 미흡	11(1.5)	47(10.3)
보건 및 의료 등 공공서비스 부족	21(2.9)	31(6.8)
문화 및 체육시설 부족	10(1.4)	30(6.6)
농촌일자리 부족	45(6.2)	123(27.0)
귀농 등 새로 유입되는 주민과의 갈등	7(1.0)	46(10.1)
지방자치 미흡	2(0.3)	26(5.7)
기타	2(0.3)	5(1.1)

- ⑩ 중장기 농업과 농촌 유지 발전을 위해 중요한 정책에 대해 ‘농가소득 안정’ 42.2%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘후계농업인 육성’ 26.2%, ‘농촌환경과 생활여건개선’ 7.7%, ‘적극적인 귀농지원’ 7.2% 순으로 나타났다. 이는 여전히 불안정한 농업소득과 고령화, 농업인력 부족 등 농업현실을 고스란히 보여주는 결과이다.



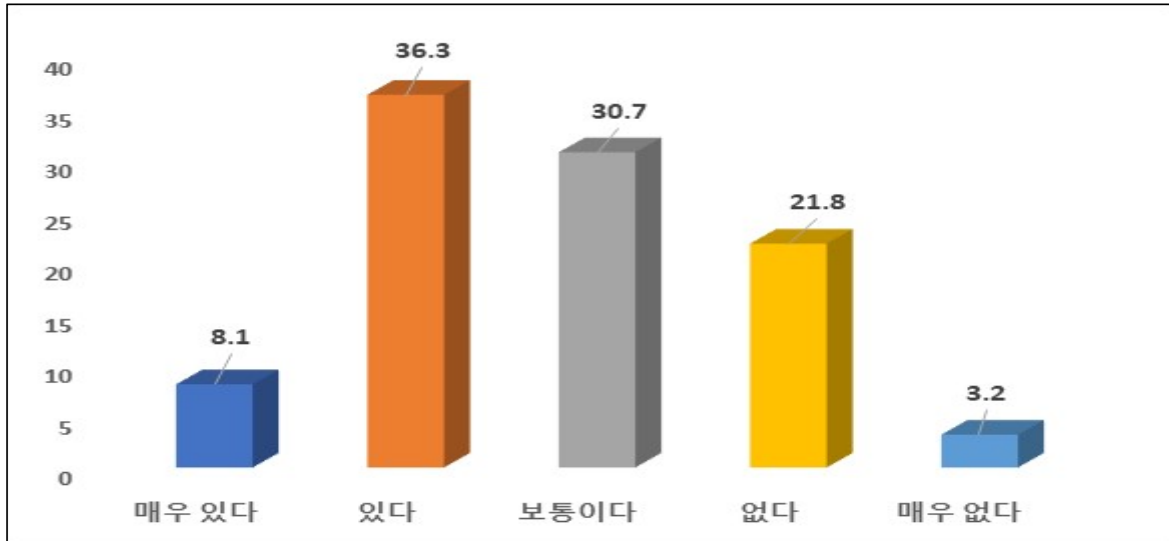
〈그림8〉 중장기 농업과 농촌 유지 발전을 위해 중요한 정책

⑪ 지역마다 일의 종류에 따라 차이는 발생하지만 농업현장에서 1일 고용비용에 대한 평균을 살펴보면, 남자는 107,000원, 여자는 77,000원으로 나타났다. 최근 코로나 19로 인하여 외국 근로자 공급이 어려워진 상황에서 계속적으로 농번기 고용임금이 증가추세에 있어 이 부분에 대한 대책 마련이 무엇보다도 시급한 상황이다.



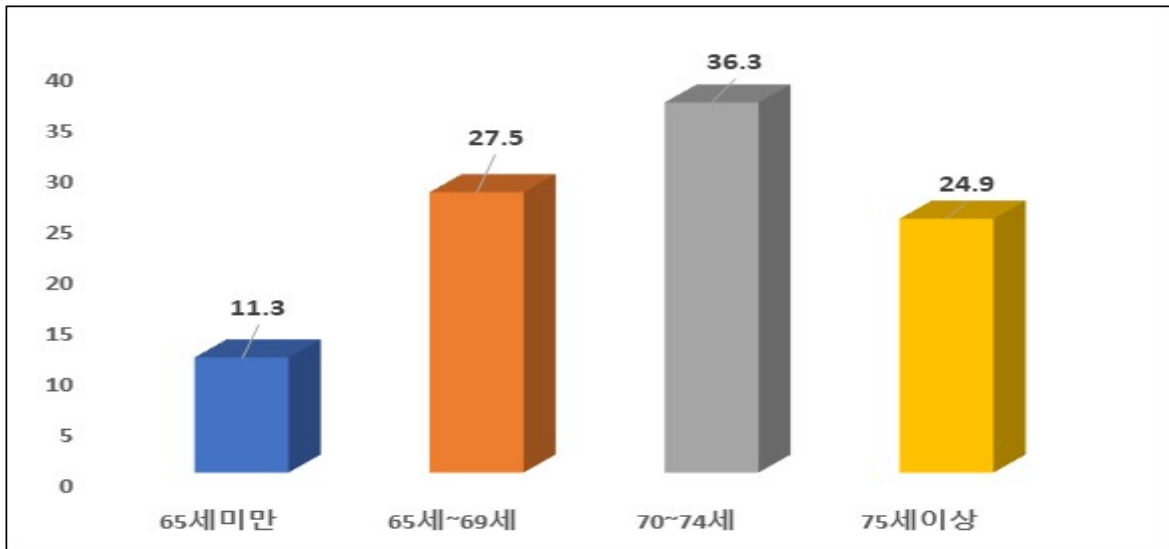
〈그림9〉 남, 녀 1일 평균고용비용(N=540)

⑫ 새로운 신소득 작목 개발시 현재 작목에서 전환하실 의향이 있습니까라는 질문에 ‘의향이 있다’라는 응답이 44.4%로 ‘의향이 없다’ 25.0%보다 높게 나타났다. 연령이 고령대임에도 불구하고 농업소득 향상을 위해서는 현재의 상황을 극복할 수 있음을 보여주는 결과이다.



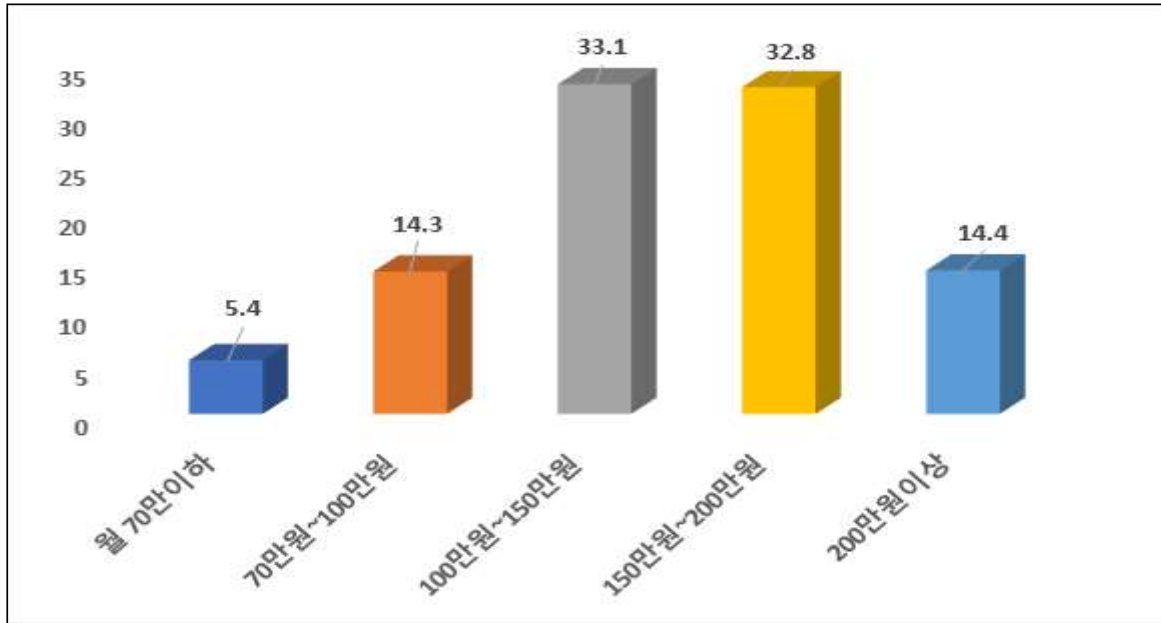
〈그림10〉 신소득 작목 개발시 작목 전환 의향(N=720)

- ⑬ 현 농업을 지속할 의향이 있는가라는 질문에 대해서는 ‘70~74세’라고 응답하는 비율이 36.3%로 가장 높게 나타났고, ‘65세~69세’ 27.5%, ‘75세 이상’ 24.9%로 나타났다. 본 질문에 응답자의 평균 연령이 65세임을 고려 했을 때 향후 5년에서 10년 후에는 급격하게 농업종사인구의 절벽현상을 볼 수 있을 것으로 예측되며, 이를 대비하기 위한 후계농업인력 육성 정책이 만들어 져야 할 것이다.



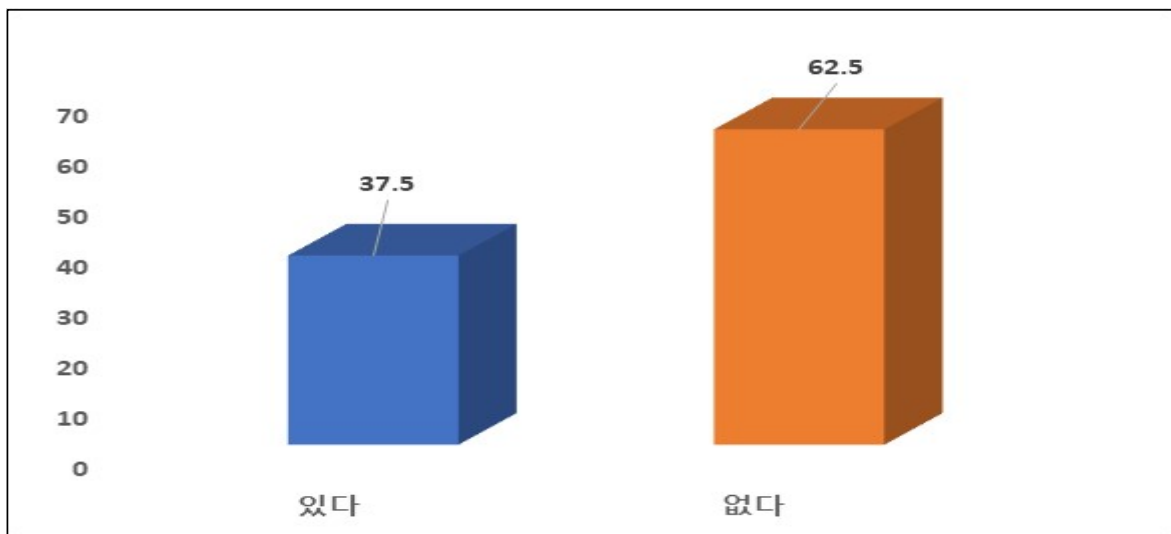
〈그림11〉 현 농업을 지속할 의향(N=731)

- ⑭ 노후에 필요로 하는 월 생활적정비용에 대한 응답결과를 살펴보면 월 ‘100만원~150만원’이라는 응답이 33.1% 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 ‘150만원~200만원’이 응답이 32.8%, ‘200만원 이상’ 14.4% 순으로 나타났다.



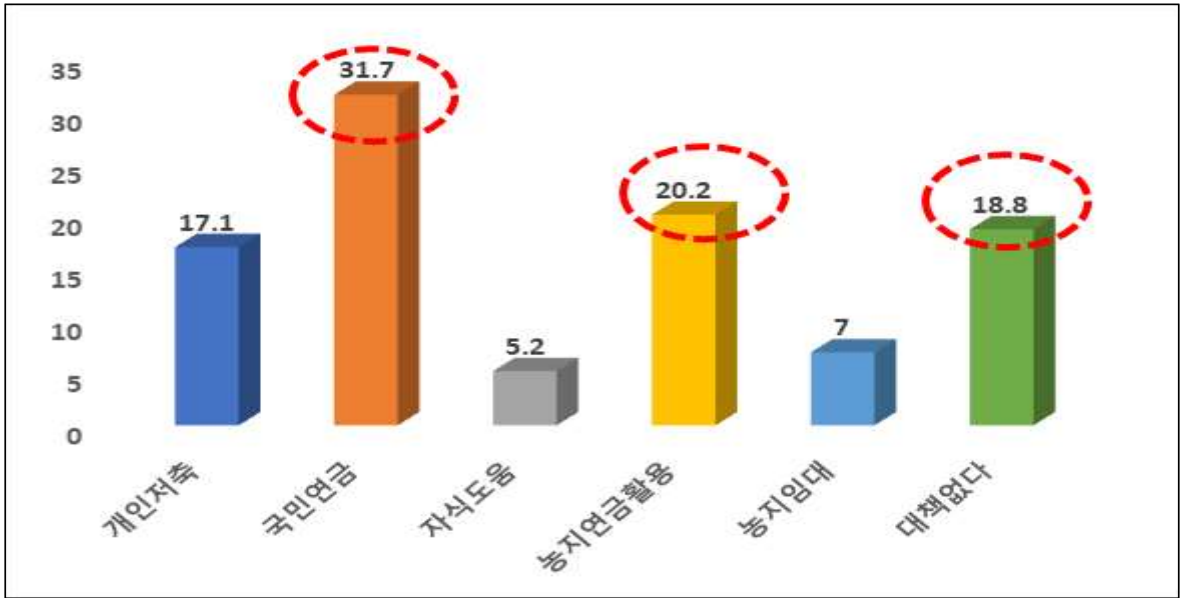
<그림12> 노후에 필요로 하는 월 생활비용 적정금액 (N=728)

⑮ 그렇다면 향후 월 비용금액에 맞는 노후 준비는 되어있는가라는 질문에 '없다'라는 응답이 62.5%로 '있다' 37.5%보다 높게 나타났으며, 결국 10명 중에 6명은 연령이 높음에도 불구하고 노후 준비가 되어 있지 않음을 알 수 있다.



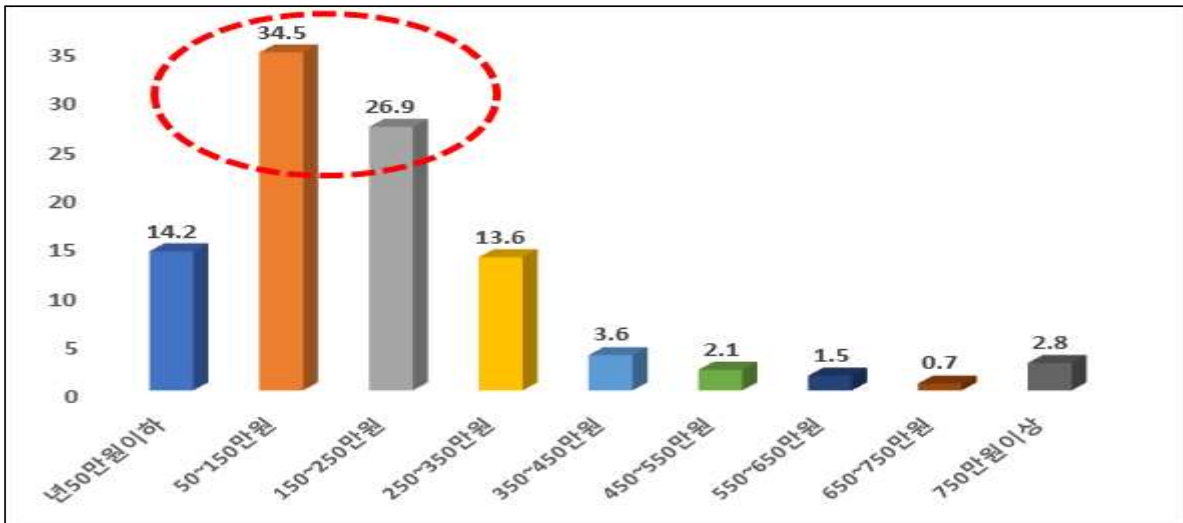
<그림13> 향후 월 비용금액에 맞는 노후 준비 여부 (N=696)

⑯ 향후 은퇴 후 필요비용 조달에 대한 질문에 '국민연금'으로 비용조달 하겠다 라는 질문이 31.7%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '농지연금' 활용이 20.2%, '대책없다'가 18.8%, '개인저축' 17.1% 순으로 나타났다. 눈여겨 볼 결과는 농지연금을 통한 노후를 준비하고 있다는 비중이 높아지고 있음을 알 수 있는데 이를 위한 농지연금제도의 보완작업도 병행되어야 할 것이다.



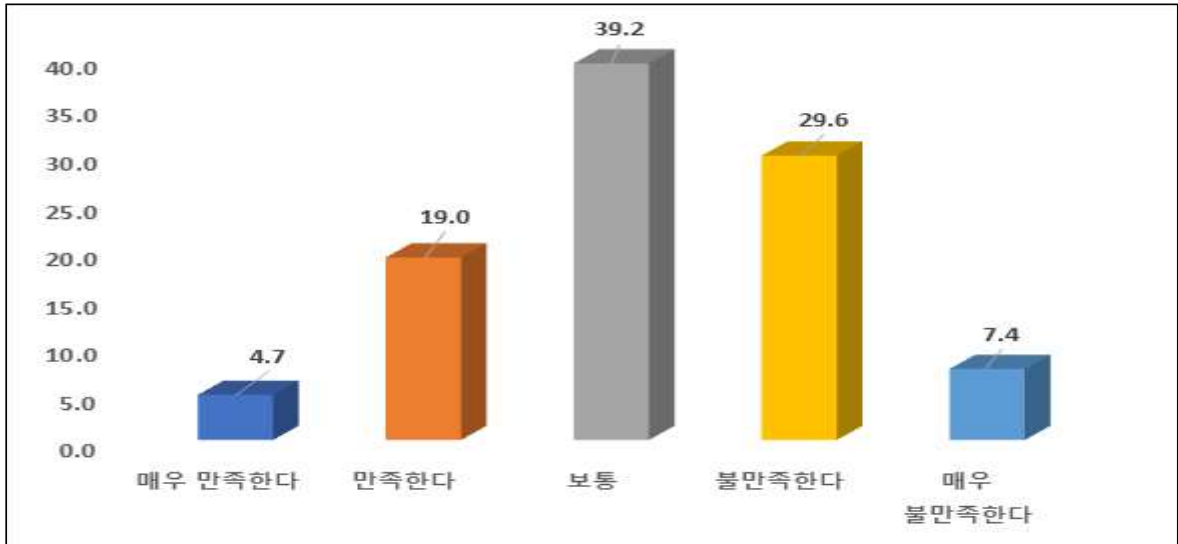
<그림14> 향후 은퇴 후 필요비용 마련 계획(N=717)

⑰ 각종 재해 및 질병으로 인하여 연간 어느정도 비용을 지불하고 있는가에 대해서는 연간 '50만원~150만원'이 34.5%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 연간 '150만원~250만원' 26.9%, 년 '50만원이하' 14.2%, 연간'250만원~350만원' 13.6% 순으로 나타났다.



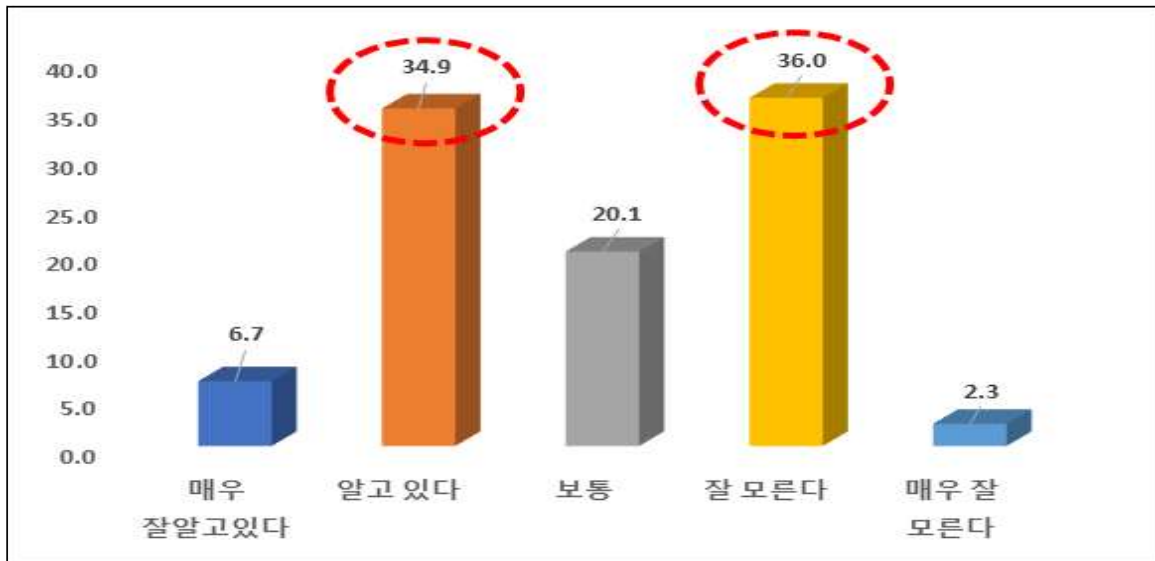
<그림15> 각종 재해 및 질병 연간 소요비용(N=718)

⑱ 현행 직불금 제도에 대한 만족도에 대한 응답을 살펴보면, '보통이다'라는 답이 39.2%로 가장 높게 나타났으며, 불만족한 비율이 37.0%로 만족한다 비율 23.7%로 높게 나타나 전체적으로 현행 직불금 제도에 대해서는 만족도가 높지 않는 것으로 나타났다.



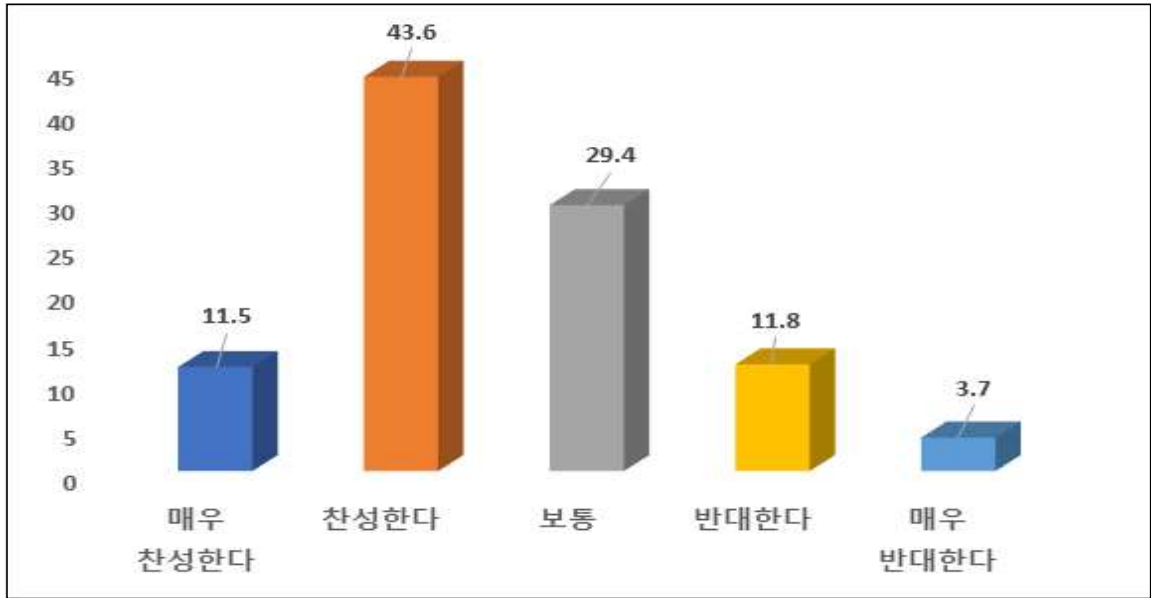
<그림16> 현행 직불금 제도에 대한 만족도(N=742)

①9 현재 논의되고 있는 공익형 직불제에 대해 알고 있는지에 대해 ‘잘 모른다’가 36.0%로 가장 높게 나타났고, ‘알고 있다’가 34.9%로 나타나 과반수 정도의 농업인들은 현재 진행되고 있는 제도변화에 대한 이해가 없는 것으로 나타나 교육 및 홍보활동 강화를 통해 농업인들의 이해를 높여 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.



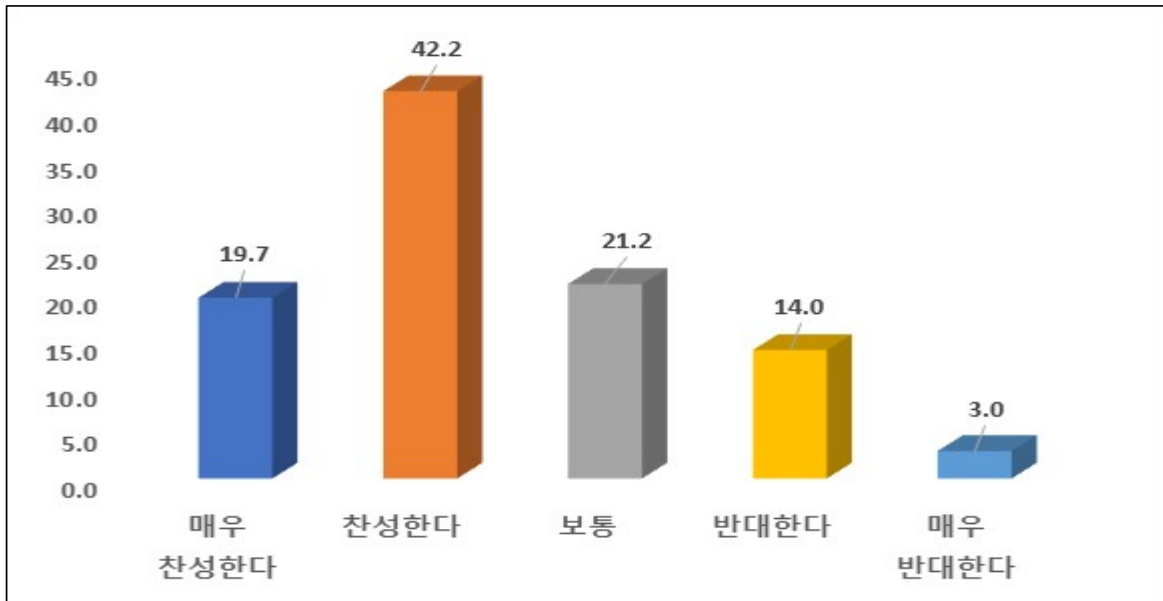
<그림17> 현재 논의되고 있는 공익형 직불제 대해 인지여부(N=731)

②0 특히 현행 제도 변화에서 가장 중요한 변화가 쌀 중심에서 전체 작물의 유형으로 확대되고 기존 논밭 직불금 지급에 차등을 주고 있는 것을 논밭 상관없이 직불금을 동일하게 지급하는 것을 큰 원칙으로 하고 있다. 이에 대한 의견은 ‘찬성’의견이 55.1%로 ‘반대’의견 15.5%보다 매우 높게 나타났다.



<그림18> 논밭 동일 직불금 지급에 대한 의견(N=721)

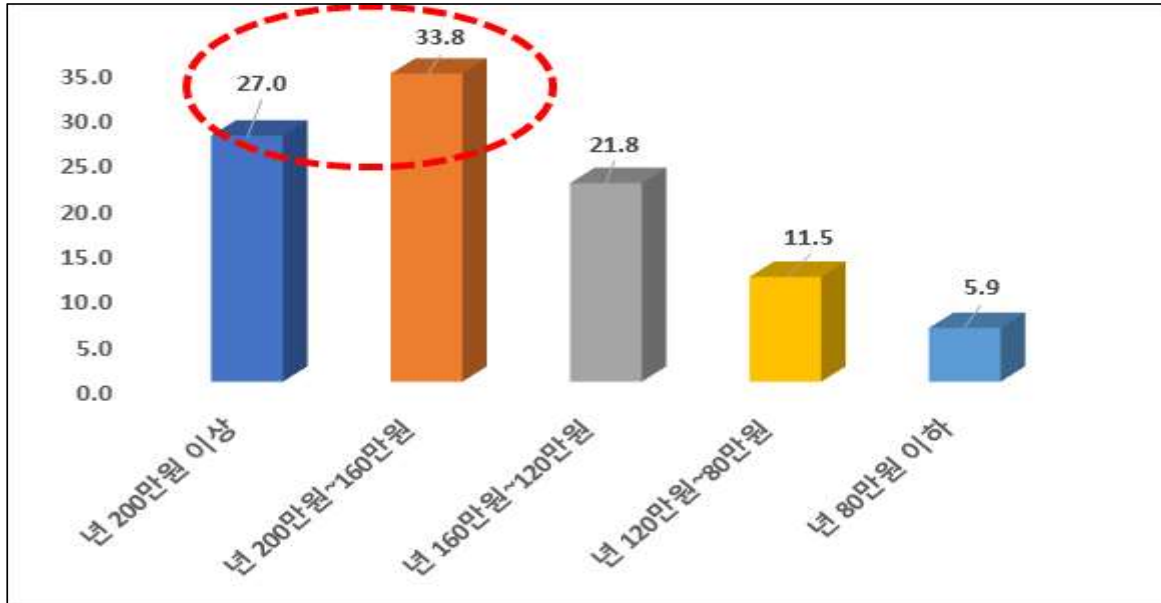
- ㉑ 현재 논의되고 있는 직불금 제도의 가장 큰 핵심이슈인 면적에 상관없이 중소농에게 일정금액의 직불금을 지급하는 것에 대해 ‘찬성한다’ 42.2%로 가장 높게 나타났고, ‘보통’ 21.2%, ‘매우 찬성한다’가 19.7%로 찬성 의견이 전체의 61.9%로 나타났다.



<그림19> 면적에 상관없이 중소농에게 일정금액 직불금 지급에 대한 의견(N=709)

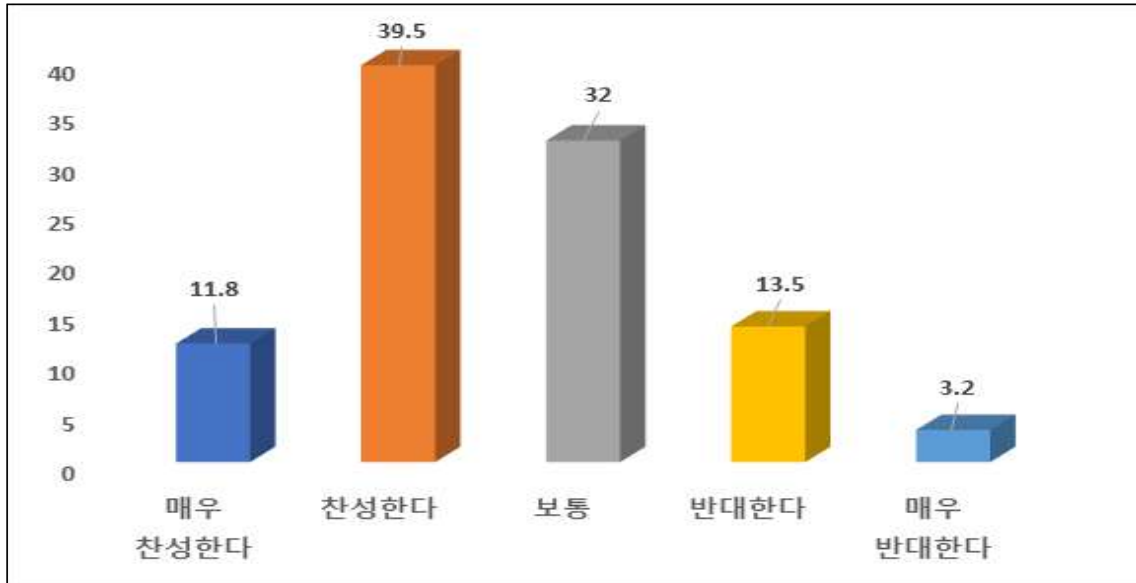
- ㉒ 일정규모 이하의 농가에 지급될 직불금의 적정금액을 물어보는 질문에 ‘년 160만원~200만원’이라는 응답이 33.8%로 가장 높게 나타났고 다음으로 ‘년 200만원 이상’ 27.0%, ‘년120만원~년160만원’ 21.8% 순으로 응답하였다. 2019년도 지급대상자 113만 5000명에게 지급된 1인당 평균 수령액 92만 5000원이 점을 감안하며, 그 이상의 금액으로 직불금 지급금액을 결정할 필요가 있을 것으로

보인다.



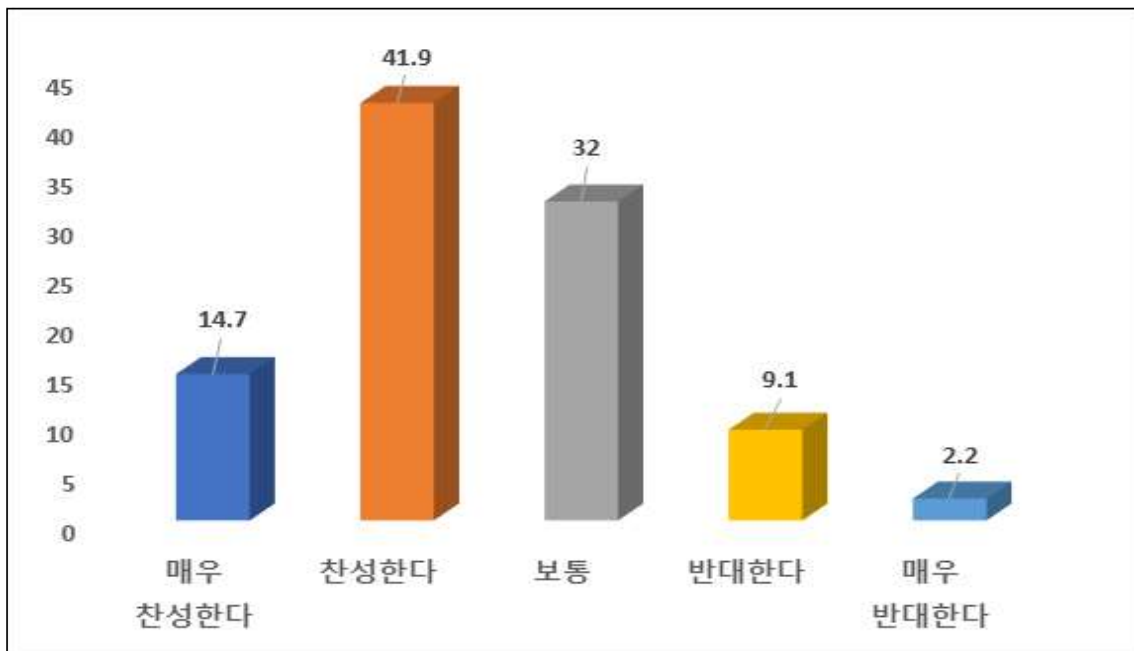
<그림20> 1ha미만 중소농가에 지급될 직불금의 적정금액(N=707)

- ㉓ 직불제가 개편되면 공익적 차원에서 농가에 농약 및 화학비료 사용 저감, 영농폐기물 처리 등 농업환경 보전에 관한 의무가 부여 되는데에 대한 의견에 '찬성한다' 39.5%로 가장 높게 나타났으며, '보통' 32.0%, '매우 찬성한다' 11.8% 순으로 나타났다. 이와 같은 응답은 농업인들 스스로 농업환경을 보전하고 가꿔나가기 위한 강한 의지를 가지고 있음을 확인 할 수 있었다.



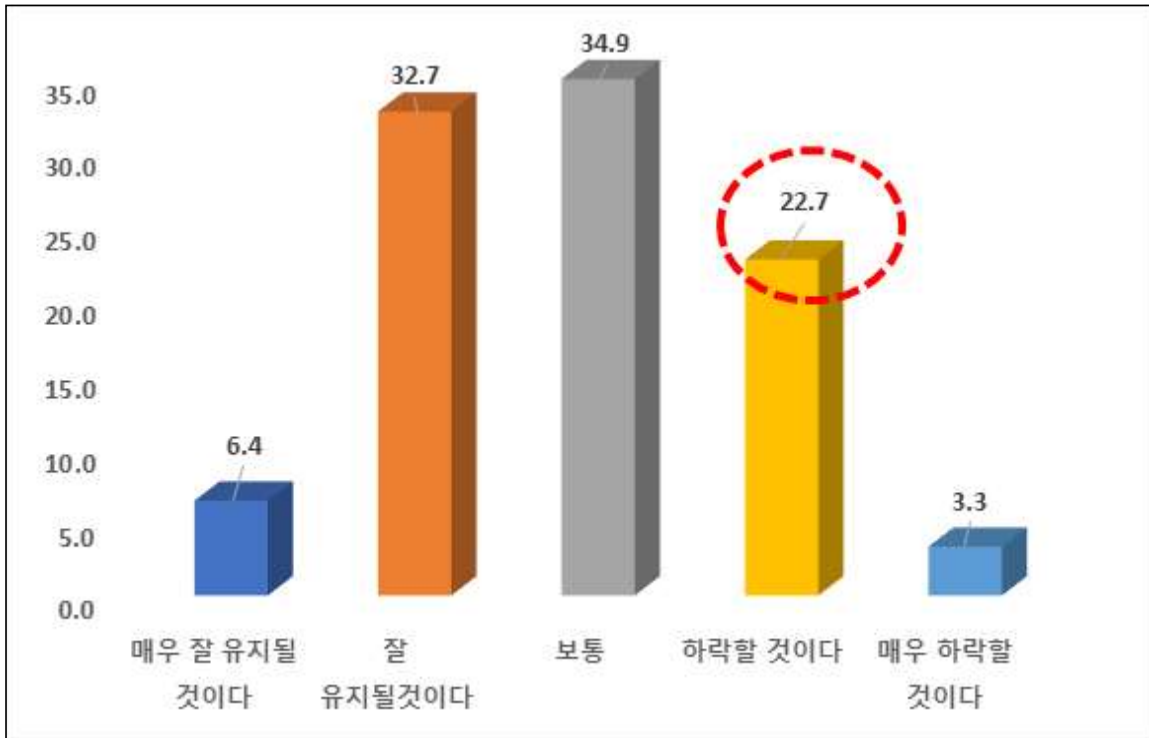
〈그림21〉 공익차원에서 다양한 농업환경 보전 의무에 대한 의견(N=719)

㉔ 직불금 제도 개편 논의시 가장 큰 이슈중에 하나가 직불금 수령 대상에 대한 문제로 많은 논쟁거리가 발생한다. 현재 농업인의 자격규정이 느슨하다는 평가를 받고 있는 상황에서 직불제 개편 수령을 위해 농업인 자격규정을 강화해야 한다는 의견에 ‘찬성한다’ 41.9%으로 가장 높게 나타났으며, ‘보통’ 32.0%, ‘매우 찬성한다’ 14.7% 순으로 나타나 대부분의 농업인이 자격규정 강화에 찬성하고 있음을 알 수 있었다.



〈그림22〉 농업인 자격규정 강화 방안에 대한 의견(N=719)

㉕ 쌀 생산농가의 가장 큰 관심사인 쌀 소득보전 직접지불제 폐지 이후 쌀 가격의 변동인데 정부는 쌀 시장 격리제 도입을 통해 쌀 가격 안정화를 꾀하겠다는 의견을 내놓고 있는 가운데 제도 도입 후의 쌀 가격 대한 의견에 대한 응답을 살펴보면 ‘보통’ 34.9%로 가장 높게 나타났고, ‘잘 유지될 것이다’ 32.7%, ‘하락할 것이다’ 22.7%로 나타났다. 여전히 농가들은 쌀값 하락에 대한 우려를 가지고 있음을 알 수 있다.



<그림23> 쌀 소득보전 직접지불제 폐지이후 쌀 시장 격리제 도입이 논의, 제도도입 후의 쌀 가격 대한 의견(N=673)

제6장 결 론

이제까지 우리나라는 생산성 중심의 농정이었다. 1980년대 쌀이 부족하였고, 채소, 축산물은 꾸준히 소비가 증가하며 생산량도 증가하였다. 1995년 WTO 출범으로 인해 우리나라의 농업은 경쟁력 향상에 집중하였다. 이에 우리 농업이 비료, 농약, 기계 시설 등 기자재를 집중 투입하고, 가축 사육 밀도를 높여 생산성을 높여왔다. 그로인해 농업의 괄목할 만한 생산성 향상을 이루었으나, 지나친 집약화로 환경과 생태에 부담을 초래하였고, 농산물의 안전성도 위협하게 되었다. 반면 국민들은 소득이 향상되면서 농업을 먹거리로만 인식하지 않고, 환경과 생태, 안전성, 농촌 공간이 제공하는 서비스를 중시하게 되었다.

농업은 농산물 생산뿐만 아니라 환경과 생태를 보전하는 방향으로 전환되어지게 되었고, 이런 환경, 생태적 가치는 누구나 아무런 비용을 지불하지 않고, 국민들은 향유할 수 있다. 비용을 지불하지 않는 이런 환경, 생태적 기능은 공공재와 같은 성을 갖고 이를 농업의 공익적 기능이라고 한다. 공익적 가치가 필요한 만큼 생성되도록 하기 위해서는 정부의 지원이 있어야하는데, 이를 공익형 직불금이라 할 수 있다.

현 시점에서 정부가 공익적 기능에 중점을 두고 공익형직불제를 농정개혁의 방향으로 설정한 것은 적절하다고 보여진다. 공익형직불제가 시대적 요구라고 하더라도 지속가능하기 위해서는 수요자와 공급자가 모두 동의하는 내용과 방식의 정당성이 있어야 한다. 어떤 정책이 도입되려면 현실적으로 정치적 노력이 필요하고, 그 정책을 시행하는데, 소요되는 비용을 부담하는 국민들을 설득할 수 있어야 정당성을 가진다. 농업 생산 과정에서 공익적 가치가 생성되더라도, 그 가치가 농업생산자의 특별한 노력없이 자동적으로 생성되는 것이라면, 그것에 대한 댓가를 지불하는 것은 정당성이 부족하다. 따라서 공익형직불금은 직불제가 어떤 공익적 가치를 생성하는지, 이를 위해 농업생산자가 어떤 노력을 얼마나 하는지 입증하고 평가되어야 한다. 공익형직불금 시행안에 농업인의 의무조항이 포함된 것은 이런 정당성을 평가 받는 것이라 할 수 있다.

공익적 가치가 특별한 노력없이 생성되는지, 농산물 수급문제와 환경적 측면에서 미칠 부정적 영향 등도 지속적인 분석이 있어야 한다. 농업의 부정적 영향을 감축하려는 경우, 공익형직불의 대상이 될 수 있는지. 그러한 감축이 환경, 생태적 효과를 얼마나 나타내는지, 농가에 미치는 효과를 검증하고, 평가해야 정당성을 확보할 것이다. 공익형직불금을 제대로 정착되기 위해서는 공익적 가치 생성에 대한 검증, 이를 위한 노력과 비용, 손실에 대한 평가가

필요하고, 이를 위해서는 지속적인 연구와 모니터링이 필요할 것이다. 이를 통해 국민적 지지와 동의, 정당성이 확보되고, 지속가능한 제도로 정착될 것이다.

금번 인식도 조사에서 농업인들은 소득 대체에 대한 기대가 많았다. 그동안 농업인들은 변동직불금을 통한 가격지지 효과를 통해 소득을 유지해 왔기 때문에 직불금을 소득의 일부로 인식하는 경향이 매우 높았다. 그래서 직불금을 통해 안정적 소득을 기대하는 경향이 강하다. 하지만, 이런 농업인들의 소득 대체의 인식은 분명한 한계점이 있다. 현재 농업부문 소득, 연관된 가공 및 서비스 소득을 합하면 25조원 규모로 추정된다. 하지만, 공익형직불금 규모는 2조 5천억원에 불과하다. 공익형직불금은 농업 자체 소득의 1/10 수준에 그치고 있기 때문에 현실적으로 농업소득 문제를 해결하기는 기대하기는 어렵다. 직불제를 농업소득의 수단으로 강조하게 되면, 오히려 직불제는 정당성을 잃고, 농업소득을 대체하지도 못하면서 당초의 농업농촌의 공익적 가치를 실현하는데도 실패할 것이다.

공익형 직불제는 농가소득 수단이 아니라, 시장에서 거래되지 않는 환경, 생태, 경관 등 비시장재가 농업생산 과정에서 적절히 생성되도록 하여, 국민의 삶의 질을 높이는 것임을 명확히 해야한다. 그리고, 그런 기능을 생성하기 위한 행위의 노력에 대한 지속적인 모니터링이 필요할 것이다. 공익형직불제 시행을 지자체에 위임할 수도 있다. 하지만 공익형직불금 의무사항 모니터링은 농업생산자의 행위를 감사, 검증하는 것이기 때문에, 농업인, 주민들에 대한 지지성향이 강한 지자체는 이에 대한 활동에 소홀할 수 있다. 정부와 지자체의 이해가 충돌할 경우 매우 큰 혼란과 위험성도 우려된다. 이를 해소하기 위해서는 정부가 스스로 모니터링하면서 일관성 있게 집행해 나가는 것이 필요할 것으로 사료된다. 이를 위해서는 정부 자체의 전국적인 공익형직불금을 관리할 수 있는 적절한 인력과 예산이 수반되어야 할 것이다.

공익형직불제 시행 첫해를 맞이해, 국민들의 공감대를 확보하는 것이 매우 중요할 것이다. 이것이 공익형직불금의 정당성을 확보해 주기 때문이다. 이를 위한 국민들의 공익형직불금에 대한 인식도 또한 매년 조사할 필요가 있다. 이것은 국민이 농업인들의 의무조항 준수 여부에 대한 감시와 평가의 기능도 하게 될 것이다. 이번 조사에서 국민들의 공익형직불금에 대한 인식도 조사가 빠진 것이 아쉽다. 향후 공익형직불금의 정당성 확보와 국민들의 농업농촌에 대한 인식 제고를 위해서, 이에 대한 연구가 추가적으로 필요할 것으로 사료된다.

<참고자료> 농업인인식도 조사표

1. 올해 농사에 어느 정도 만족하십니까? ()
① 매우 만족한다 ② 약간 만족한다 ③ 그저 그렇다 ④ 약간 불만이다 ⑤ 매우 불만이다

2. 불만족스럽게 생각하는 가장 큰 이유는 무엇입니까? ()
① 가격하락으로 소득 감소 ② 농자재 값 상승 등 농사여건이 나빠졌다
③ 정부의 관심과 지원이 줄었다 ④ 농산물 수입증가로 가격경쟁력 저하
⑤ 기후변화와 기상재해로 생산의 어려움 ⑥ 기타

3. 현재 농촌 생활여건에 어느 정도 만족하십니까? ()
① 매우 만족한다 ② 약간 만족한다 ③ 그저 그렇다 ④ 약간 불만이다 ⑤ 매우 불만이다

4. 현재 농업에 종사하시는 것에 대해 직업으로서의 만족도는 어떻습니까? ()
① 매우 만족한다 ② 약간 만족한다 ③ 그저 그렇다 ④ 약간 불만이다 ⑤ 매우 불만이다

5. (불만족 하시분) 불만족스럽게 생각하는 가장 큰 이유는 무엇입니까? ()
① 노력에 비해 보수가 낮다 ② 육체적으로 너무 힘들다
③ 타 분야에 비해 정부의 관심과 지원이 부족 ④ 농산물 수입개방으로 장래가 불안 ⑤
농업에 대한 일반인의 인식이 좋지 않다 ⑥ 기타

6. 최근 3년간 귀하의 농업소득변화는 어떻습니까? ()
① 크게 증가하였다 ② 증가하였다 ③ 변함이 없다 ④ 감소하였다 ⑤ 매우 감소하였다

7. 감소하셨다면 소득이 감소하게 된 주된 요인은 무엇이라고 생각하십니까? ()
① 생산량 감소 ② 농산물 가격하락 ③ 농자재가격 상승 ④ 농산물 수입 증가 ⑤
노동인건비 증가 ⑥ 생산량 증가 ⑦ 부채로 인한 이자부담 증가 ⑧ 가계비용 지출 증가

8. 올해와 비교해 2020년 농업경영여건은 어떠한 것으로 전망하십니까? ()
① 올해보다 나아질 것이다 ② 올해와 마찬가지로 것이다 ③ 올해보다 어려워질 것이다

9. 국내 농업의 가장 큰 문제는 무엇이라고 생각하십니까? (), ()
① 농업인력부족 ② 영농규모의 영세성 ③ 농업 생산기반 시설 투자 부족
④ 비싼 농지가격 ⑤ 영농자재, 유가 급등에 의한 생산비 증가

- ⑥ 농가 소득안정장치 미흡 ⑦ 복잡한 농산물유통구조(농산물 가격 급등락)세
- ⑧ 시장개방 확대에 의한 농산물 수입증가 ⑨ 보조금 위주 지원 정책
- ⑩ 농업인의 조직화 및 참여의식 부족 ⑪ 농협의 역할 미흡
- ⑫ 기타()

10. 국내 농촌의 가장 큰 문제는 무엇이라고 생각하십니까? (), ()

- ① 농촌 과소화 및 고령화 ② 주택, 상하수도 등 주거여건 미흡
- ③ 농촌환경오염(축산분뇨, 공장폐수) ④ 농촌경관 훼손 및 난개발
- ⑤ 대중교통 및 정보통신 여건 미흡 ⑥ 보육 및 교육 여건 미흡
- ⑦ 보건 및 의료 등 공공서비스 부족 ⑧ 문화 및 체육시설 부족
- ⑨ 농촌일자리 부족 ⑩ 귀농 등 새로 유입되는 주민과의 갈등
- ⑪ 지방자치 미흡 ⑫ 기타()

11. 중장기 농업·농촌의 유지와 발전을 위해 가장 중요한 정책은 무엇입니까? (), ()

- ① 후계농업인 육성 ② 농가 소득안정 ③ 적극적인 귀농지원
- ④ 농촌과 도시교류 확대 ⑤ 농촌지역 환경과 생활여건 개선
- ⑥ 기술개발 등을 통한 생산성 향상 ⑦ 외부 자본의 농업분야 투자 유치
- ⑧ 농산물유통구조혁신 ⑨ 농업예산 등 재정지원 확대
- ⑩ 각종 직불금 확대 ⑪ 노후생활보장

12. 지역마다 일의 종류에 따라 차이는 발생하지만 1일 고용 비용은 어느 정도 됩니까?

- 남자 ()원, 여자 ()원

13. 새로운 신소득 작목 개발시 현재 작목에서 전환하실 의향이 있습니까? ()

- ① 매우 있다 ② 있다 ③ 보통이다 ④ 없다 ⑤ 매우 없다

<노후설계>

14. 현재 농업에 종사하는 연령이 높아지고 있는 언제까지 현 농업을 지속하실 생각이십니까? ()

- ① 65세 미만 ② 65세~69세 ③ 70세~74세 ④ 75세 이상

15. 노후에 월 생활비용으로 적절한 금액은 어느 정도라고 생각하십니까? ()

- ① 월 70만 이하 ② 70만원~100만원 ③ 100~150만원 ④ 150~200만원 ⑤ 200만원 이상

16. 향후 위 금액에 맞는 노후 준비가 되어 있습니까? 있다(), 없다()

17. 향후 은퇴 후 필요한 비용마련은 어떻게 하실 계획이십니까? ()

- ① 개인저축 ② 국민연금 ③ 자식도움 ④ 농지연금활용 ⑤ 농지임대 ⑥ 대책이 없다

18. 각종 재해 및 질병으로 인하여 연간 어느 정도 비용을 지출하십니까? ()

- ① 년 50만원 이하 ② 50~150만원 ③ 150~250만원 ④ 250~350만원
- ⑤ 350~450만원 ⑥ 450~550만원 ⑦ 550~650만원 ⑧ 650~750만원 ⑨ 750만원이상

<직불금 제도개편>

19. 현행 직불금 제도에 대해 어느 정도 만족하십니까? ()

- ① 매우 만족한다 ② 만족한다 ③ 보통 ④ 불만족한다 ⑤ 매우 불만족한다

20. 현재 논의되고 있는 공익형 직불제에 대해 알고 계십니까? ()

- ① 매우 잘 알고 있다 ② 알고 있다 ③ 보통 ④ 잘 모른다 ⑤ 매우 잘 모른다

21. 개편안중 논작물과 밭작물에 대한 동일 직불금 지급에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 매우 찬성한다 ② 찬성한다 ③ 보통 ④ 반대한다 ⑤ 매우 반대한다

22. 면적에 상관없이 중소농에게 일정 금액의 직불금을 지급하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 매우 찬성한다 ② 찬성한다 ③ 보통 ④ 반대한다 ⑤ 매우 반대한다

23. 1ha미만의 중소농가에 지급될 직불금의 적정 금액은 ? ()

- ① 년 200만원이상 ② 년 200만원~160만원사이 ③ 년 160만원~120만원사이
- ④ 년 120만원~80만원사이 ⑤ 80만원 이하

24. 직불제가 개편되면 공익적 차원에서 농가에 농약 및 화학비료 사용 저감, 영농폐기물 처리 등 농업환경 보전에 관한 의무가 부여되는데 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 매우 찬성한다 ② 찬성한다 ③ 보통 ④ 반대한다 ⑤ 매우 반대한다

25. 매년 직불금 지급시 농업인 자격규정에 대해 논쟁이 많습니다. 농업인 자격규정 강화 방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 매우 찬성한다 ② 찬성한다 ③ 보통 ④ 반대한다 ⑤ 매우 반대한다

26. 쌀 소득보전 직접지불제 폐지이후 쌀 값 안정을 위해 쌀 시장 격리제 도입을 이야기 하고 있습니다. 제도도입 이후 쌀 가격에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 매우 잘 유지될 것이다 ② 잘 유지될 것이다 ③ 보통 ④ 하락할 것이다 ⑤ 매우 하락할 것이다

<일반현황>

성별	남(), 여()	연령	()세	영농기간	()년
주작목 (주소득원)	수도작(), 전작(), 과일(), 과채(), 화훼(), 축산(), 약용작물(), 특용작물(), 기타()				
연소득 ()	① 1,000만원 미만 ② 3,000만원 미만 ③ 5,000만원 미만 ④ 7,000만원 미만 ⑤ 9,000만원 미만 ⑥ 9,000만원 이상				
영농규모 ()	① 1,000평 미만 ② 2,000평 미만 ③ 2,000평~4,000평미만 ④ 4,000평~6,000평 미만 ⑤ 6,000평~8,000평 미만 ⑥ 8,000평~10,000평 미만 ⑦ 10,000평 이상				
지역	()시·군				