

발 간 등 록 번 호

11-1541000-000680-01

공익형직불제 세부실시
프로그램 연구

| | |
|-------|----------|
| 김 태 곤 | 연 구 위 원 |
| 채 광 석 | 부 연구 위원 |
| 허 주 념 | 전 문 연구 원 |

한국농촌경제연구원

| 연구 담당 | | |
|-------|-------|---------------------------|
| 김태곤 | 연구위원 | 연구 총괄, 제 1장, 제 2, 제 5장 집필 |
| 채광석 | 부연구위원 | 제 4장 집필 |
| 허주녕 | 전문연구원 | 제 3장 집필 |

머 리 말

직접지불제가 농정에서 중요한 위치를 차지하면서 정부를 비롯하여 생산자와 소비자의 관심을 끌고 있다. 농업 여건이나 정책과제 변화에 따라 직불제는 가격지지를 대체하는 단순한 정책수단을 넘어서 환경편익 증진, 농업자원 보전, 공익적기능 확산 등을 위한 중요한 수단으로 활용되기 때문이다.

직불제는 특히 납세자 부담에 의해 추진되는 정책이다. 향후 직불제가 확대되기 위해서는 납세자의 이해가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 직불제에 의해 공익적기능이 발휘되고 농산물가격이 인하되는 등 소비자가 실질적으로 수혜하는 효과가 충분히 나타나야 한다.

이러한 문제의식에서 우리나라 직불제는 경영리스크를 완화하는 경영안정형 직불제와 공익적기능을 확산하는 공익형 직불제로의 개편을 검토하고 있다. 이 보고서는 우리나라 직불제가 이와 같은 두 가지 유형으로 개편되는 것을 전제로 하여 공익형 직불제에 관한 세부적인 실시프로그램을 제시하였다.

공익형 직불제는 농업이 가지는 공익적 기능을 제고하는 것을 조건으로 직불금을 지불함으로써 농가에 대한 소득보전과 공익적 기능 확산이라는 두 가지 효과를 기대한다. 국가와 지방자치단체가 필요에 따라 다양한 형태의 공익적기능을 발휘하는 직불제 도입을 검토할 수 있다.

따라서 공익형 직불제는 기존의 관련 직불제에 대한 개편에 그치는 것이 아니라 새로운 공익적 기능을 확충하는 것도 포함한다. 이 보고서가 관계자 여러분의 정책 설계에 활용되어 우리나라 농업 진흥에 기여하기를 기대한다.

2010. 10.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구의 주요 목적은 글로벌화에 따른 관세인하나 정부재정 부담문제 등의 농업여건이나 농정과제의 변화를 반영하고, 기존 직불제를 ‘공익형 직불제’로의 개편을 전제로 공익형 직불제의 세부 실시 프로그램을 제시하는 것이 목적이다. 공익형 직불제의 다양한 기능을 확산하기 위해 통합방식, 대상농가, 대상농지, 지불방식, 지불단가, 이행조건 설정, 소요예산 추정 등 구체적인 프로그램을 제시하는 것이 목적이다.

주요 내용은 ① 현행 우리나라의 직접지불제의 실태와 핵심과제 및 직접지불제 개편의 주요 쟁점 도출, ② 우리나라 직접지불제의 개편방향, ③ 주요 국가의 공익형 직불제 실시 사례, ④ 공익형 직접지불제의 세부 실시 프로그램 제시 등이다.

직불제는 농업을 둘러싼 여건이나 정책과제의 변화에 따라 그 역할이 진화하고 있다. 미국이나 EU, 일본 등 주요 선진국에서도 직불제가 농정의 중요한 수단으로 정착하고 있다. 직불제는 가격지지를 대체하는 정책수단에 그치는 것이 아니라, 최근 환경편익 증진을 비롯하여, 농업자원 보전, 농업의 공익적 기능 확산 등을 위한 중요한 수단으로 활용되는 방향으로 진화하고 있다.

현행 직불제는 농업구조 개선과 소득보전, 친환경농업 확산, 경관 형성, 조건불리지역 농업보호 등 개별적 목적으로 도입되어 실시되고 있다. 중장기적으로 직불제는 공익적 기능을 제고하기 위한 ‘공익형 직불제’와 시장개방이나 기상이변 등에 기인하는 농가의 소득 불안정 등 경영 리스크를 완화하는 ‘경영안정형 직불제’로 개편되어야 한다.

공익형 직불제는 농업의 공익적 기능 제고를 조건으로 직불금을 지불하여 농가에 대한 소득을 보전하고 공익적 기능을 확산하는 것이 목적이다. 현행 직불제를 공익형 직불제로 개편하는 경우 몇 가지 쟁점이 있다. 대상농가, 지불방식 및 단가, 통합방식, 추진체제 등이다.

먼저 대상농가는 판매농가이면서, 개별 프로그램별 공익적 기능의 이행조건을 준수하는 농가를 대상으로 한다. 공익형 직불제는 공익적 기능의 발휘 여부가 지불의 근거가 된다. 그래서 농지규모에 따른 제외보다는 기본적으로 판매농가를 대상으로 하되, 대규모 농가에 대한 보조금 집중 등의 문제에 대해서는 보조금 지급상한 등을 설정하는 것이 국제규율이다.

둘째 지불방식은 기본적인 이행조건을 준수를 조건으로 지불하는 ‘기본지불’을 공통으로 하고, 개별 프로그램별 이행조건을 준수하는 경우 ‘가산지불’을 추가하는 방식으로 구상한다. 기본지불과 가산지불의 구분은 이행조건의 공통성과도 관련이 있으며, 개별 직불제가 가지고 있는 이행조건에 대해 공통적인 부분을 통합하여 기본지불로 지불하고, 이행조건이 특수성이 강한 부분에 대해서는 개별적인 이행조건 준수와 연계하여 가산지불을 실시하는 방식이다.

기본지불은 현행 쌀 고정지불을 밭·초지 등 전체농지로 확대하되, 기본적인 수준의 이행조건 준수를 조건으로 지불한다. 가산지불은 기본지불에 추가하여 개별 이행조건 준수를 조건으로 지불하며, 기존의 친환경 직불, 경관보전 직불, 조건불리 직불 및 추가적인 공익적 기능 직불 등을 메뉴방식으로 도입하여 실시할 수 있다.

지불단가 설정은 기본지불은 논밭 등 면적단위로 이행조건의 강도에 따라 금액을 설정하고 가산지불은 기존의 단가로 한다.

셋째 통합방식은 개편의 강도나 기간에 따라 다양한 대안이 제시될 수 있다. 그래서 여기서는 여러 가지 시나리오로 제시하였다. 단기적인 관점에서 통합기준이 되는 기본적인 원칙은 이행조건에의 공통성을 가지고 통합의 기준으로 할 수 있다. 환경부하 경감 등과 같은 친환경이 공익형 직불제에 공통적으로 존재하는 이행조건이다. 이행조건에의 공통성을 가지는 직불제를 통합하여 기본지불로 지급하고, 여기에서 제외되는 공익형 직불제는 개별적으로 실시하되 가산지불이라는 형식으로 유지한다.

우리나라 직불제가 농가 소득지지, 식량안보 확보, 쌀 과잉방지, 다원적 기능 확산 등 정책과제를 해결하기 위해서는 몇가지 과정을 거쳐야 한다. 우선 현행 직불제에 대해 목적에 따른 유형화, 밭농업 또는 밭작물로의 확대, 쌀 소득보전

직불제의 개편 또는 확대 등의 단계적인 개편이 필요하다.

직불제를 목적에 따라 공익형 직불제와 경영안정형 직불제로 개편되기 위해서는 우선 현재 공백으로 남아있는 밭농업 또는 밭작물을 대상으로 하는 직불제로 확대하여 논밭간 균형적인 발전이나 밭농업의 농업진흥을 도모해야 한다. 밭농업으로의 확대는 시장개방이 확대됨에 따라 발생하는 민감품목에 대응하는 동시에, 농가단위 직불제로 전환하는 과정으로서의 성격을 가진다. 논밭 전체를 대상으로 하는 기반 위에서 소득 또는 판매수입 변동의 영향을 완화하는 ‘농가단위 소득안정제’가 도입되어야 한다.

또한 쌀을 대상으로 하는 쌀소득보전 직불제를 논밭을 포함하는 농가단위로 전환하는 것이 최종적인 직불제 체제이다. 현행 고정지불은 밭으로 확대하여 논밭 지목별로 차등단가를 설정한다. 한편, 변동지불은 쌀 이외의 곡물·대두·채소·과수 등을 포함하여 농가단위 소득안정제로 확대할 수 있다. 이렇게 되면 현행 쌀 중심의 쌀소득보전 직불제는 밭으로 확대되는 동시에 다수의 품목을 포함하는 농가단위 소득안정제로 확대된다.

중장기적으로 우리나라 직불제는 공익형 직불제와 농가단위 소득안정제로 구성된다. 공익형 직불제는 농업의 공익적 기능을 확산하는 것이 목적이며, 농가단위 소득안정제는 시장개방 등에 대응한 가격하락의 영향을 완화하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.

영세 농업구조에서 농가소득이 감소하는 문제에 대응하여 농지 규모화·단지화 등의 구조개선, 다양한 소득활동 등과 연계한 소득증대에 기여하는 직불제 개발이 필요하다. 다양한 직불제를 공익형으로 개발하여 농가소득문제를 해결과 동시에 다원적 기능의 확산에 기여해야 할 것이다.

현행 쌀에 대한 집중적인 직불제를 논농업과 밭작물로 확대하여 쌀 과잉을 해소하고, 다양한 작물 도입을 통한 논농업의 건전한 발전을 도모해야 한다. 논에서 수요 증대가 예상되는 대두를 비롯하여, 사료작물, 연료작물 등의 생산과 연계한 직불제를 도입하여 쌀 문제를 해결하는 동시에 자급률 향상을 도모할 수 있다.

직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 제도적인 인프라도 정비되어야 한

다. 즉 직불제와 관련한 농지제도 정비, 이행조건 준수여부에 대한 점검 강화, 국가와 지방단계의 추진체제 개편, 직불제 관련 통계자료 정비, 직불제에 대한 실무자 이해 증진 등의 조건이 갖추어져야 한다.

ABSTRACT

A Study on the Detailed Implementation of a Public-purpose Direct Payment Program

The direct payment system is emerging as a major means of agricultural policy. Because, various effects may result from the policy, such as the spread of eco-friendly agriculture, promotion of agriculture in the regions of inferior agricultural conditions, shaping of rural landscape, etc. along with supporting the income of farm houses or stable management. The direct payment system is a taxpayer's payment policy based on the government finance rather than a consumer's payment policy like price support policy.

The direct payment system is being spread over major developed countries like the U.S., EU, Japan, etc. As the direct payment system is a policy stipulated by the WTO agricultural agreement that prohibits any type of manipulation of the agricultural trading and market, while playing various roles like triggering the expansion of agricultural products and other diverse functions.

The shrinking income of farmhouses caused by the transition of financial aid such as tariff reduction and financial stress will be major concerns of agricultural policy. The reformation of the direct payment system is necessary in the direction of opening the market and protecting agriculture at the same time.

The direct payment system has to be properly reorganized according to the changes in agricultural conditions and the tasks of agricultural policies. The goal of this research is to propose an implementation program of a public-purpose direct payment system under assumption that Korea's direct payment system would be reorganized as a 'direct payment system for management stability (income-stability system per each farmhouse)' that controls management risks and a 'public-purpose direct payment system' intended to spread the diverse functions of agriculture in the future.

The detailed implementation plan of the public-purpose direct payment system has been taken concrete shape with respect to the direction of reformation, the public-purpose direct payment implementation program, etc. by means of the study of literature and actual conditions, the survey of domestic and overseas cases, the review of reformation plan of the direct payment system of the Ministry of Agriculture, Forestry and fisheries, etc. In order to achieve the purpose of this study, the current conditions of Korea's direct payment system and its problems have been derived from conducting the study of literature and

the survey on actual circumstances of corresponding local countries. On the basis of this, the key concerns of the current direct payment system and the major issues of discussion for the reformation of the direct payment system has been withdrawn.

In the contents of this report, the chapter 2 mainly deals with the direction of reorganizing Korea's direct payment system. In the chapter 3, the cases of the foreign countries are investigated. The chapter 4 explains the implementation program of the public-purpose direct payment system, suggesting the report of current conditions and alternatives like the way of integration, target farmhouses, target farmland, payment method, the unit payment price, and terms and conditions.

Researchers: Kim, Tae-Gon, Chae, Gwang-Seok and Heo, Joo-Nyung

Research period: 2010. 4. - 2010. 10.

E-mail address: taegon@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구 필요성과 목적 1
- 2. 연구방법 3
- 3. 보고서 구성 4

제2장 직접지불제 개편방향

- 1. 농업문제와 정책과제 5
- 2. 직접지불제 개편방향 9
- 3. 공익형 직불제의 쟁점 16

제3장 주요국가의 직불제 실시사례와 시사점

- 1. 직접지불제의 진화 21
- 2. 주요국가의 직접지불제 실시사례 23
- 3. 특징 및 시사점 47

제4장 공익형 직접지불제 실시프로그램

- 1. 제도설계의 원칙 50
- 2. 제도 설계 54
- 3. 공익형 직불제 실시프로그램(시안) 86

제5장 요약 및 결론

1. 직접지불제의 역할변화 93
2. 직접지불제 개편방향 94
3. 공익형 직불제의 쟁점 95
4. 직불제의 기대효과와 과제 98

참고 문헌 100

표 차 례

제2장

| | |
|----------------------------|----|
| 표 2-1. 쌀소득보전 직불제의 개편 | 14 |
|----------------------------|----|

제3장

| | |
|-----------------------------|----|
| 표 3-1. 주요국가의 직불제 실시동향 | 22 |
| 표 3-2. 환경관련 직불제의 비교 | 26 |
| 표 3-3. 지불단가 | 40 |
| 표 3-4. 대상작물별 지불단가 | 42 |
| 표 3-5. 쌀과 대체작물의 소득비교 | 43 |

제4장

| | |
|--------------------------------|----|
| 표 4-1. 대안별 장·단별 비교 | 64 |
| 표 4-2. 기본지불의 이행조건 | 84 |
| 표 4-3. 시나리오별 대상면적 및 소요예산 | 91 |

그림 차례

제2장

- 그림 2-1. 쌀소득보전 직불제 개편방향 14
- 그림 2-2. 중장기 직불제 개편방향 15
- 그림 2-3. 공익형 직불제의 개념 17

제3장

- 그림 3-1. 단일직불제와 환경관련 직불제의 관계 27
- 그림 3-2. 캐나다 경영안정제도 변화 29
- 그림 3-3. 농업안정계정의 정부와 농가의 부담비율, 2008년 30
- 그림 3-4. 미국 수입보전 직접지불(ACRE) 개념도 33
- 그림 3-5. 지불단가 설정방법, 쌀의 경우 40

제4장

- 그림 4-1. 공익형 직불제 통합안(1안) 59
- 그림 4-2. 공익형 직불제 통합안(2안) 60
- 그림 4-3. 공익형 직불제 통합안(3안) 62
- 그림 4-4. 공익형 직불제 통합안(4안) 63

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성과 목적

□ 직접지불제의 역할 변화

- 직접지불제가 농정의 주요 수단으로 등장하고 있다. 농가에 대한 소득지지 또는 경영안정을 비롯하여, 친환경농업 확산, 조건불리지역 농업진흥, 농촌 경관 형성 등 다양한 정책효과를 기대할 수 있기 때문이다.
- 직불제는 가격지지정책과 같은 소비자부담형 정책과는 달리 정부 재정에 의해 실시되는 납세자부담형 정책이다. 때문에 지불조건이 되는 이행조건을 명확히 설정하고 엄격하게 점검하여 정책효과를 제고하고 소비자의 이해가 전제되어야 한다.

□ 주요 선진국에서의 직불제 동향

- 미국, EU, 일본 등 주요 선진국에서도 직불제가 확대되고 있다. 직불제는

농산물 무역이나 시장을 왜곡하지 않는 WTO 농업협정에서 허용하는 정책 이면서, 농산물 수요확대를 유발하고 다원적 기능 등 다양한 역할을 수행하고 있기 때문이다.

- 주요 국가의 직불제는 기격이나 소득 변동 등 경영리스크에 대응하는 경영안정 목적의 직불제와 친환경 직불제, 경관 직불제, 농업자원보전 등을 목적으로 한 공익형 직불제도 분화하면서 최근 확충되고 있다. 또한 생산조건의 불리성을 직접지불로 보전하는 조건불리지역 직불제도 더와 일본에서 강화되고 있다.

□ 글로벌화에 대응한 직불제 강화

- WTO나 FTA 등에 의한 글로벌화가 진전되면서 수입농산물에 의한 가격하락을 비롯하여, 기상재해나 가축질병 등과 같은 리스크가 확대되는 상황에서 경영안정대책의 필요성이 높아지고 있다. 이에 대한 대응이 농가소득안정제이다.
- 향후 글로벌화에 따른 관세인하와 재정압박에 의한 보조방식 전환에 의한 농가소득 감소문제가 농정의 중요한 과제로 등장할 것이다. 그래서 시장개방과 농업보호를 양립하는 방향으로 직불제를 개편할 필요성이 높아지고 있다.

□ 직불제 개편과 연구 과제

- 직불제는 농업여건이나 농정과제의 변화에 따라 적절하게 개편될 필요가 있다. 이 연구는 향후 우리나라 직불제가 농업이 가진 다원적 기능을 확산하기 위한 ‘공익형 직불제’와 경영리스크를 관리하는 ‘경영안정형 직불제’(농가소득안정제)로의 개편을 전제로 하여 공익형 직불제의 실시프로그램

을 제시하는 것이 목적이다.

- 농업이 가지는 다원적 기능은 다양한 형태로 발휘된다. 공익형 직불제는 다원적 기능을 확산하는 것이 목적이다. 이를 위해 제도설계의 원칙을 제시하고, 이러한 원칙에 입각하여 통합방식, 대상농가, 대상농지, 지불방식, 지불단가, 이행조건 설정, 소요예산 추정 등 구체적인 프로그램을 설계하는 것이 과제이다.

2. 연구방법

- 공익형 직불제 세부실시 프로그램은 농림수산식품부가 농어업선진화위원회에서 보고한 내용을 기본으로 문헌조사, 실태조사, 국외 사례조사, 농림수산식품부의 직불제 개편방안 등을 통하여 개편방향, 공익형 직접지불제 실시프로그램 등에 대해 구체화하였다.
- 연구 목적을 달성하기 위하여 문헌연구와 현지 사례조사 등을 통하여 현행 우리나라의 직불제의 실태를 파악하고 문제점을 도출하였다. 이를 바탕으로 현행 직불제의 핵심과제 및 직불제 개편의 주요 쟁점을 도출하였다.
- 또한 전문적인 견해를 요구하는 사항에 대해서는 관련 전문가 회의 등을 통하여 정보를 수집하였고, 전문가의 의견 등을 반영하여 현행 직불제의 세부 실시 프로그램을 제시하였다.
- 그리고 공익형 직불제는 현행 다양한 직불제의 개편이나 통합을 비롯하여, 친환경, 경관, 조건불리성 보완 등 다양한 기능을 발휘하고, 그리고 현장에서의 다양한 지역적 특성 등을 감안하였다.

3. 보고서 구성

- 직불제는 농업여건이나 농정과제의 변화에 따라 적절하게 개편될 필요가 있다. 이 연구는 향후 우리나라 직불제가 농업이 가진 다원적 기능을 확산하기 위한 ‘공익형 직불제’와 경영리스크를 관리하는 ‘경영안정형 직불제’ (농가소득안정제)로의 개편을 전제로 공익형 직불제의 실시프로그램을 제시하였다.
- 2장에서는 우리나라 직불제의 개편방향에 대해 다루었다. 농업생산 축소, 식량자급률 하락, 쌀의 구조적 과잉문제, 글로벌화 등 시장개방에 대한 대응, 다원적 기능 확산 등을 고려하여 직불제의 개편방향을 제시하였다.
- 3장에서는 외국 사례를 연구하였다. 직불제는 고정적인 제도가 아니라 여건 변화에 따라 단기적으로 빈번한 제도 개정이 이루어지고 있는 것이 일반적인 현상이다. 외국 사례는 EU와 개별국가로서 미국, 일본, 캐나다의 사례를 검토하였다. 이를 통해 공통적인 변화와 각국의 특수한 사정을 반영한 제도의 특징 등을 정리하고 시사점을 제시하였다.
- 4장에서는 공익형 직접지불제의 실시프로그램을 설계하였다. 제도설계의 원칙을 제시한 후 이 원칙에 입각하여 구체적인 쟁점별로 다양한 대안을 마련하였다. 구체적으로 공익적 직불제의 기본적인 틀은 기본지불과 가산지불로 설정하고, 통합방식을 비롯하여, 대상농가, 대상농지, 지불방식, 지불단가, 이행조건에 관하여 현황과 문제점에 근거하여 대안을 제시하였다.

제 2 장

직접지불제 개편방향

1. 농업문제와 정책과제

1.1. 주요 농정과제

□ 농업생산 축소와 농가소득 감소

- 시장개방이나 농업취업자의 고령화와 감소, 농지면적 감소 등과 같은 국내 생산기반 축소로 농업부문 생산액이 2004년 이후 정체와 축소를 반복하는 경향이 나타나고 있다.
- 이에 따라 호당 농가소득도 2006년 이후 감소하고 있다. 이러한 가운데 도시·농촌간 소득격차는 계속 확대되는 가운데, 농가 계층간 소득격차도 확대

되는 소득문제가 발생하고 있다. 도·농간 소득격차는 WTO 체제가 출범한 1995년 이후 확대되면서 2009년 농가소득은 도시근로자의 66.0% 수준으로 떨어지고 있다.

- 도농간 소득격차가 확대되면서 더구나 농가소득이 축소되는 가운데 농가의 소득계층간 격차가 확대되고 있다. 농가소득의 하위 20%와 상위 20%간의 소득을 비교하는 5분위 배율을 보면 1998년 7.2배에서 2008년 11.2배로 벌어지고 있다.
- 농업생산이 축소하는 것은 WTO/FTA 등에 의한 시장개방 확대에 따른 수입 농산물의 영향, 고령화와 농지감소 등 국내 생산기반 약화, 그리고 기상 이변이나 가축질병 빈발 등이 주된 요인이다.
- 소득대책이 긴급 과제이다. 이를 해결하기 위해서는 구조개혁에 의한 생산성 향상, 복합경영이나 다각경영과 같은 경영개선, 그리고 직접지불 확대 등이 효과적인 수단이 될 수 있다. 즉 소득보전과 경영안정을 도모하는 ‘리스크 관리형’ 농정이 중요한 역할을 할 수 있다.

□ 식량자급률 하락

- 농산물 수요증가와 생산 제약으로 인하여 세계 식량위기의 가능성은 잠복하고 있다. 세계 식량수급의 불균형은 신흥 개도국을 중심으로 한 소득증가에 의한 수요 증가를 비롯하여 사료용 수요와 바이오 연료용 수요도 늘어나는 반면에 지구온난화와 사막화 등에 의한 농지감소와 생산제약이 주요 요인이다.
- 농산물 수입국은 시장개방이 확대될수록 국내생산이 축소된다. 국내 자급률 하락은 생산면에서 논농업에서의 쌀 집중, 생산기반 약화, 이와 관련한 옥

수수·소맥·대두 등의 생산 감소, 수요면에서 사료용·유지용 수요 증가에 의한 생산과 수요간의 괴리가 발생하고 있기 때문이다. 우리나라의 식량자급률은 1970년 81%에서 2009년 27%로 하락하여, OECD 회원국 30개국 중에서 26위에 불과하다.

- 특정 품목의 생산증대는 국제규범 상의 제약이 있기는 하지만, 수요가 증대하는 품목에 대하여 국내 생산여건을 고려하여 자급력을 향상하는 생산대책이 필요하다. 직불제는 현행 ‘품목중심’에서 ‘농가단위’로 전환하여 생산의 자유도를 높이는 방향으로 개편되어야 한다.

□ 쌀 구조적 과잉문제 발생

- 쌀은 그동안 주식의 안정적인 공급, 농농업의 다원적 기능 발휘, 생산자의 소득원으로 중요한 역할을 해 왔다. 최근 쌀 과잉은 가격하락으로 인한 경영불안을 가중하고 농농업의 건전한 발전을 제약하는 요인으로 작용한다.
- 쌀 과잉의 요인은 생산기반 등 기술진보에 의한 생산의 안정성, 고령화에 따른 농작업 편의성, 국민 1인당 소비량 감소, 농농업에서의 쌀에 대한 지원 집중 등이다. 이와 같은 생산요인과 소비요인을 고려하는 경우 향후 수급 불일치는 더욱 악화될 것으로 전망된다.
- 직불제는 ‘쌀농업 안정’에서 ‘농농업 진흥’ 또는 ‘밭작물 육성’ 등으로 확대하여 쌀 과잉문제 해소와 수요가 늘어나는 품목의 생산 증대를 통한 자급률 향상에 기여하는 방향으로 개편되어야 한다. 쌀소득보전 직불제는 수요가 증가하면서 국내생산가 가능한 다수의 품목을 포함하는 농가단위 직불제로의 전환이 필요하다.

□ 다원적 기능 확산

- 농업은 생산과 함께 국토·환경 보전, 수자원 함양, 경관 형성, 생물다양성 보전 등 다원적 기능을 가지고 있다. 다원적 기능은 농산물 가격에 반영되지 않고, 수혜자는 일반 국민이다. 이러한 기능을 확산하기 위해서는 수혜자에서 생산자로의 적절한 소득이전이 필요하다.
- 다원적 기능은 인구가 과밀하고 고령화 사회일수록 더욱 가치가 증가하는 동시에 수요가 늘어날 것이다. 또한 농업은 이산화탄소 흡수와 발생 저감 등을 통하여 지구온난화에 대응한 저탄소사회 실현에 공헌할 수 있다.
- 공익형 직불제는 다원적 기능을 확대하는 것이 목적이다. 다원적 기능과 관련하는 현행 직불제는 친환경 직불제, 경관보전 직불제, 조건불리지역 직불제 등이 있지만, 향후 생물다양성 유지, 이산화탄소 저감·흡수, 농업자원 보전 등에 이르기까지 이행조건 준수를 전제로 한 확충이 필요하다.

□ 시장개방에 대한 대응

- 직불제는 WTO/FTA 등에 의한 급격한 시장개방에 대한 피해를 보전하는 역할을 한다. 또한 추가적인 시장개방을 위해서는 직불제라는 안전장치(safety net)가 전제되어야 한다. 현행 대책은 한·칠레 FTA, 한·미 FTA 등 개별적인 FTA 대응으로 접근하고 있다.
- 향후 한·일 FTA, 한·중 FTA, 한·중·일 FTA, 그리고 DDA 타결 등에 의한 시장개방 확대에 대비하여, 개별적인 FTA 대응보다는 전방향 시장개방에 대응한 종합적 안전망 장치로 개편하여 안정적인 농업경영 기반을 구축해야 한다.

- 향후 직불제 개편은 시장개방에 대응한 농업보호의 수단으로 활용해야 한다. 고율 관세가 인하하면 농산물 수입이 늘어나고 국산 농산물의 가격이 하락하는 동시에 국내생산이 축소하여 자급률이 낮아지게 된다. 시장개방과 농업보호를 양립하는 안전장치를 마련해야 한다.
- 현행 FTA 피해보전 직불제 등은 시장개방에 의한 가격 하락에 따른 손실을 보전하는 장치이기는 하지만 국내생산을 유지하여 자급률 하락을 방지하는 기능은 갖지 못한다. 따라서 개별적인 품목이나 개방사례에 대한 대응보다는 중요 품목 등 다수의 품목을 포함하는 ‘농가단위’로 전환하여 시장개방에 따른 가격 또는 판매수입의 하락에 대응하는 것이 효과적이다.

2. 직접지불제 개편방향

2.1. 개편방향

□ ‘공익형’과 ‘경영안정형’으로 유형화

- 직불제가 농가 소득보전, 쌀 과잉해소와 식량안보 확보, 다원적 기능 확산 등의 효과를 기대하기 위해서는 현행 직불제에 대해 목적에 따른 유형화, 밭작물로의 확대, 경영안정형 직불제 도입 등 단계적인 개편이 필요하다.

- 직불제의 단순화 관점에서 현행 개별 직불제를 도입목적에 따라 유형화하면, ① ‘공익형’ 직불제와 ② ‘경영안정형’ 직불제로 구분할 수 있다. (2009 선진위 결정)
 - 공익형은 쌀소득보전직불(고정지불), 친환경농업직불, 경관직불, 조건불리직불 등이 포함되며 농지면적이 지불단위가 된다.
 - 경영안정형은 쌀소득보전직불(변동지불), FTA 피해보전 직불 등이며, 품목별의 현행 제도를 농가단위로 통합한 형태이며, 가격이나 소득하락분의 일정비율을 보전하는 방식이다.

직접지불제 개편 추진경과

- DDA/FTA 시장개방에 대비하여 마련된 ‘농업·농촌종합대책’에서 농가단위 소득안정제 도입 검토 발표(2004.2)
- 한·미FTA 대책으로 농가단위 소득안정제 도입 발표(2007. 6)
 - 일정연령 미만, 일정규모 이상 주업농에 대해 당해연도 농업소득이 기준소득보다 낮아질 경우 그 격차의 일부를 보전
- 농가단위 소득안정제 도입방안 보고(2009.5. 장관)
 - 지원대상을 주업 농가로 한정, 품목별 지원을 농가단위 지원으로 전환, 책임경영 유도를 위해 농가에 일정 의무 부담
- 농어업선진화위원회에서 직불제 개편방향에 합의(2009.7)
 - 현행 직불제를 공익형과 경영안정형으로 통합·개편
 - 중소농과 규모화된 농가의 여건이 다른 점을 감안, 직불제 개편을 통하여 각각의 상황에 맞는 소득안정망 확충
- 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제정(2009.10 시행)
 - 농업경영정보 등록에 관한 사항 및 소득안정을 위한 직불제 도입(지급대상, 기준, 절차 등)을 위한 법률적 근거 마련
- 2010년 농림수산식품부 업무보고시 공익형 직불제 기본계획 마련 및 농가단위 소득안정제 도상연습 실시계획을 보고(2009.12)
 - 농가단위 소득안정제 도상연습 실시(2010년 예산 5억원, 2010.6~10)

- 이와 같은 단순화를 통해 혼재되어 있는 목적이 명확하게 부각되어 직불제에 대한 국민의 이해를 높일 수 있다. 국가 또는 지방단계에서 업무분장을 통한 효율적인 추진이 가능해진다. 또한 여건변화나 정책목적에 따라 새로운 공익형 직불제의 신축적인 확충도 가능하다.

□ 논농업에서 밭작물로의 확대

- 농가단위 직불제로 개편되기 위해서는 우선 현재 공백으로 남아있는 밭작물을 대상으로 하는 직불제가 선행되어야 한다. 현행 논농업 중심에서 밭농업으로 확대하여 논밭간 균형적인 발전이나 밭농업지역에서의 농업진흥을 도모해야 한다.
- 밭작물로의 확대는 WTO 및 FTA 등에 의해 시장개방이 확대됨에 따라 발생하는 민감품목의 가격하락에 적절하게 대응하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이며, 농가단위의 경영안정형 직불제로 전환하는 과정으로서의 성격을 가진다.
- 밭농업 또는 밭작물은 현행 논농업의 쌀에 집중하는 농가에게 작목선택의 자유도를 높여서 쌀 과잉문제 해소와 직불제의 논밭 균형 확보에도 기여할 수 있고, 동시에 밭농업 구조개혁을 실현할 수 있다. 따라서 밭농업에 대한 직불제는 이러한 효과를 실현할 수 있도록 설계되어야 한다.

□ 경영안정형 직불제 도입

- 최근 시장개방이 확대됨에 따라 수입농산물에 의한 가격하락이나 기상재해에 의한 수량변동, 그리고 가격 또는 수량 변동으로 인한 경영리스크가 높아지는 현상이 있다. 이에 따른 경영불안에 대응하기 위해 소득변동의 영향을 완화하는 농가단위의 ‘경영안정형 직불제’의 필요성이 높아지고 있다.

- 경영안정형 직불제는 논이나 밭작물을 대상으로 함으로써 농가의 작목선택의 자유도를 높여 쌀 집중을 방지하며, 공익형 직불제의 기반 위에서 가격이나 소득 변동의 영향을 완화하는 것이 목적이다.
- 경영안정형은 농산물 가격이나 수량의 변화에 의해 경영위험이 큰 일정규모 이상의 주업농이 대상이 되며, 품목별보다는 농가단위로 실시하는 것이 바람직하다. 따라서 곡물·채소·과수·축산 등 대상품목의 한정, 대상농가의 제한, 가격·소득·판매수입 등 보전기준 등이 주요 쟁점이 된다.

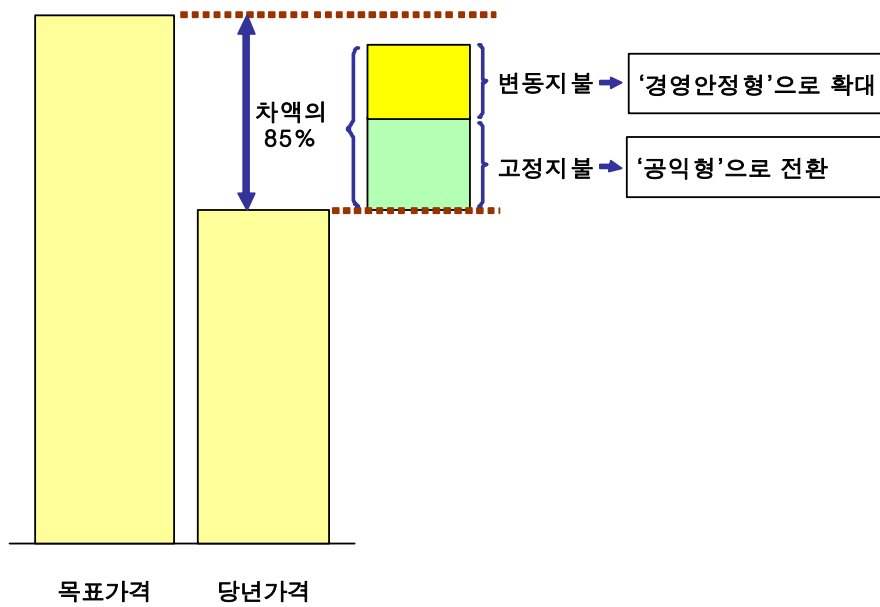
□ 쌀소득보전 직불제 개편

- 직불제 개편을 논의하는 경우 공익형과 경영안정형 성격을 함께 가지고 있는 현행 쌀소득보전 직불제를 어떠한 방향으로 개편할 것인가가 중요한 포인트이다.
- 쌀소득보전 직불제의 고정지불은 논이 가지는 다원적 기능을 평가하여 보전하는 직불로서 면적기준으로 지불하는 공익형 직불이며, 변동지불은 목표가격을 보장하여 쌀농가의 경영안정을 도모하는 것이 목적이며, 목표가격과 당해연도 시장가격과의 차액에 대해 일정비율을 보전하는 경영안정형 직불이다.
- 따라서 기본적으로는 쌀소득보전 직불제는 현행 직불제의 개편방향에 따라서 공익형과 경영안정형으로 개편되어야 한다. 이 경우 고정지불은 밭으로 확대하여 논밭 지목별로 차등단가를 설정하는 공익형 직불제로 개편하고, 변동지불은 쌀 이외의 밭작물, 예를 들면 곡물·대두·채소·과수 등을 포함하는 경영안정형 직불제로 확대하는 방향이 바람직하다<그림 2-1>.

- 이러한 방향으로 개편하는 경우 쌀소득보전 직불제의 개편 전후 차이점은 다음과 같다.
 - 고정지불(공익형)은 대상농가는 차이가 없다. 대상농지는 종전의 논에서 논·밭으로 확대된다. 지불단가는 논 단일단가에서 논과 밭 두가지 단가로 하여 농지면적 기준으로 지불된다.
 - 변동지불(경영안정형)은 대상농가는 일정규모 이상의 주업농으로 한정하는 경우 종전보다 축소될 가능성은 있다. 그러나 대상품목은 쌀을 포함한 다수의 품목으로 확대된다. 보전기준은 종전의 가격기준(목표가격)에서 소득(또는 판매수입)기준으로 전환함으로써 리스크관리의 정도가 높아지는 효과를 기대할 수 있다<표 2-1>.

- 특히 쌀소득보전 직불제를 현행대로 유지하는 방안에 대해서는 다음과 같이 쌀소득보전 직불제의 틀을 쌀을 포함하여 밭작물에 까지 확대 적용하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.
 - 쌀소득보전 직불제를 현행대로 유지하되, 대상 밭작물에 대해 개별 품목별로 쌀직불제와 유사한 고정지불과 변동지불 방식의 직불제로 설계하여 농가단위로 운영하는 방안이다.
 - 이 경우 고정지불 단가는 쌀과 밭작물로 2단계로 설정하고, 변동지불은 작물별로 목표가격을 달리 설정할 수 있다.
 - 대상 밭작물은 경향적으로 가격이 하락하면서 변동이 심한 작물, 농가소득 구성이나 식량안보 확보에 중요한 작물, 그리고 논에서 쌀을 대체하는 작물 중에서 선정하는 것이 바람직하다.
 - 밭작물의 목표가격은 종전에 가격지지가 없었기 때문에 가격이 하락하는 작물은 과거 일정기간 평균 판매가격 또는 평균 생산비를 보전하는 수준으로 설정할 수 있다.
 - 그리고 보전기준은 현행 쌀 목표가격과 같이 가격기준으로 하는 방안, 또는 쌀과는 별도로 가격과 수량 양면의 리스크를 관리하는 판매수입기준 또는 소득기준도 검토할 필요가 있다.

그림 2-1. 쌀소득보전 직불제 개편방향



자료 : 김태곤 외(2009)

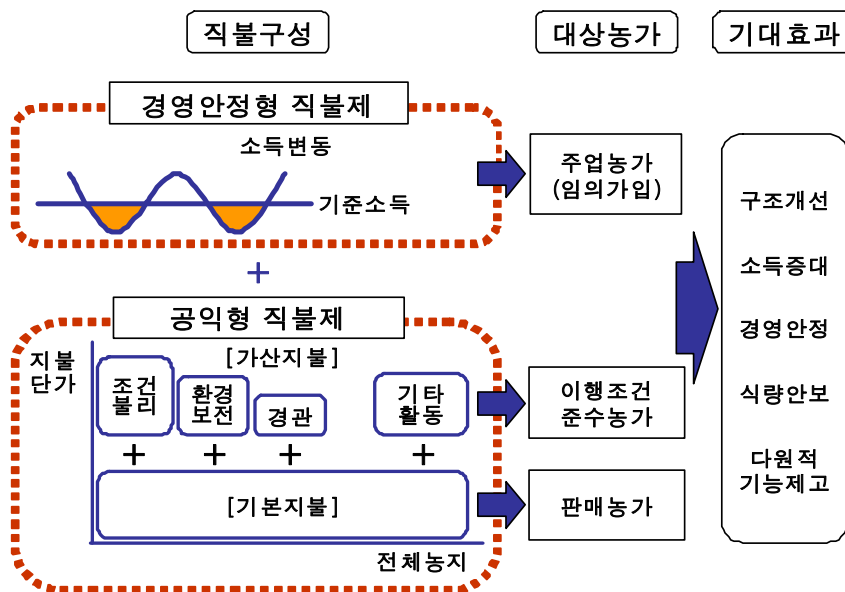
표 2-1. 쌀소득보전 직불제의 개편

| | 고정지불 → 공익형 | 변동지불 → 경영안정형 |
|------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| 대상농가 | 0.1ha 이상 → 0.1ha 이상 | 0.1ha 이상 → 일정규모 이상 |
| 대상농지 또는 작물 | 논 → 논·밭·과수원 | 쌀 → 쌀 포함 다수품목 |
| 지불단가 | 논 70만원/ha → 논 70만원 밭 () | 가격하락분의 85% → 소득(판매수입) 하락분의 일정비율 |
| 지불기준 | 농지면적 기준 → 농지면적 기준 | 가격 기준 → 소득(판매수입) 기준 |

2.2. 중장기 직불제 개편

- 개편이후 우리나라 직불제 체제는 논·밭을 대상으로 하는 ‘공익형’의 ‘기본지불’을 기본으로 하고, 여기에 이행조건 준수를 전제로 다원적 기능을 확산하는 ‘가산지불’이 추가된다. 가산지불은 다원적 기능에 대한 수요에 따라 현행 조건불리, 친환경, 경관 직불제 등을 비롯하여, 앞으로 이산화탄소 감축, 지력증진, 자원보전 등 다양한 프로그램을 설계할 수 있다.
- 그리고 공익형 직불제를 기본으로 하여, 일정규모 이상의 주업농의 경영리스크를 완화하여 농업의 지속적인 발전을 도모하는 ‘경영안정형 직불제’(농가단위 소득안정제) 체제로 구성된다. 이러한 직불제에 의하여 경영안정과 구조개선, 식량안보, 다원적기능 확산 등을 기대할 수 있다<그림 2-2>.

그림 2-2. 중장기 직불제 개편방향



3. 공익형 직불제의 쟁점

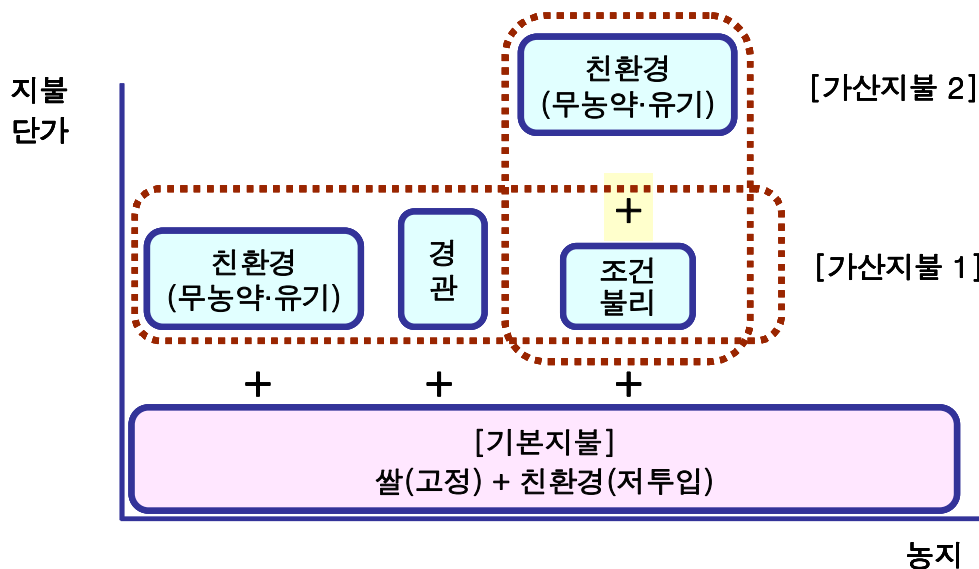
3.1. 공익형 직불제의 기본구조

- 공익형 직불제란 생산자가 이행조건으로 공익적 기능을 수행하는 것을 전제로 직불금을 지불하는 것이며, 이를 통하여 다원적 기능의 확산이라는 직접적인 효과와 소득보상이라는 간접적인 효과를 기대한다.
- 선진국에서 EU는 다원적 기능의 확산을 중시하는 방향으로 직불제를 개편하고 있다. 현행 단일 직불제의 수급요건으로 친환경농업을 비롯하여, 농지관리, 경관형성, 동물복지 등의 다원적 기능의 이행을 요구하고 있다. 여기에 추가하여 친환경 직불제나 조건불리 직불제는 당연히 다원적 기능의 준수를 이행조건으로 하고 있다.
- 일본의 직불제도 공익형과 경영안정형으로 구분된다. 품목횡단적 경영안정 대책이나 호별소득보상을 경영안정형이라고 한다면, 농지·물·환경보전 직불제와 중산간 직불제는 공익형에 속한다. 공익형 직불제는 농지유휴화 방지, 농업생산 유지, 농업자원 보전 등이 주요 목적이다.
- 즉 공익형 직불제를 통하여 일부 품목의 과잉문제 해결과 수요 증가가 예상되는 품목의 생산증대, 생산비 절감, 환경부하 경감 등의 과제 해결에 기대할 수 있다.
 - 공익형 직불제는 다원적 기능의 발휘와 연계를 하면서도 친환경농업 확산

이나 지역단위로 소득작물 도입, 농업자원 보전, 이산화탄소 흡수 등의 수단으로도 활용할 수 있다.

- 직불제는 특정 품목의 생산을 자극하지 않으면서 가격과 연계하지 않아야 허용대상정책으로 분류된다. 공익형 직불제는 다원적 기능 제고를 이행조건으로 소득보전을 하는 것이 목적이다.
- 지불방식은 복수의 공익형 직불제 통합을 고려하여 공통의 이행조건 준수를 전제로 한 ‘기본지불’과 개별 직불제 고유의 기능을 제고하기 위한 이행조건 준수를 근거로 한 ‘가산지불’로 구성한다.
 - 기본지불 : 공통의 이행조건 준수를 요건으로 지불, 논·밭 등 농지 지목별로 단가를 설정
 - 가산지불 : 개별 직불제 고유의 이행조건 준수를 요건으로 기본지불에 추가하여 지불

그림 2-3 공익형 직불제의 개념



3.2. 주요 쟁점

3.2.1. 통합대상 공익형 직불제

- 현행 직불제 중에서 공익형 직불제로 분류되는 것은 다음과 같다. 쌀소득보전 직불제(변동지불)와 FTA 피해보전 직불제는 당년가격이 목표가격을 하회하는 경우 그 차액에 대해 보전하는 경영안정형 직불제이다.
 - 쌀소득보전 직불제(고정지불)
 - 조건불리지역 직불제
 - 경관보전 직불제
 - 친환경농업 직불제(저농약·무농약·유기)
 - 친환경안전축산물 직불제

3.2.2. 주요 쟁점

(1) 통합대상

- 현행 직불제의 효과를 유지하고, 공익적 기능 확산이라는 제도 목적을 달성하기 위해 영농활동에 수반되는 공익성에 대한 보수라는 원칙에서,
 - 기본지불은 논·밭 등 다원적 기능을 평가하여 농지면적에 따라 공통적으로 지불단가를 설정하고,
 - 가산지불은 특정 공익적 기능을 수행하는 것을 전제로 지불한다.
- 현행 개별 직불제를 통합하는 것이 제도설계의 기본이 된다. 통합원칙은 유사한 성격을 가지고 있는 직불제는 기본지불로 통합하고, 나머지 직불제는

가산지불로 추진하는 것이 원칙이나 구체적으로는 많은 검토가 필요하다.

- 중장기적으로는 저탄소(이산화탄소 흡수 또는 저감 등), 농업자원 보전, 기타 환경편익 증진에 관련된 정책 수요에 신속적으로 대응하기 위해 공동으로 이러한 활동을 실천하는 농가나 지역에 대해 가산지불 확충에 대해서도 검토가 필요하다.

(2) 이행조건 설정

- 공익형 직불제에서 이행조건은 직불금의 지급요건에 해당한다. 이행조건의 수준은 통합방식 또는 통합대상에 따라 달라지며, 반대로 이행조건의 수준에 따라 지불단가도 차이가 있다. 이행조건의 강도가 높을수록 정책효과도 제고되는 것이지만 농가의 실천가능성을 넘어선 이행조건은 제도의 파행을 초래할 수 있다.
- 이행조건은 기본지불과 가산지불에 대해 각각 설정되어야 하며, 직불제의 지불근거가 되는 동시에 정책효과를 결정하는 기준이 되기 때문에 공익적 기능제고, 농가의 실천가능성, 사후 점검 가능성 등을 종합적으로 검토하여 합리적인 기준설정이 필요하다.

(3) 지불단가

- 단가결정의 원칙은 기본지불의 경우 다원적 기능 평가액 또는 이행조건 준수에 따른 경제적 손실액을 근거로 결정하되, 지목별 단가는 논, 밭 별로, 다시 농업진흥지역 안팎으로 구분하여 설정할 수 있다.
- 특히 가산지불의 경우 단가를 현행 단가를 기준으로 설정한다고 해도, 두가지 또는 세가지 가산지불이 중복되는 경우 적절한 합산 원칙에 대한 검토가 필요하다.

(4) 국가·지자체간 비용분담

- 직불제는 일반적으로 전국 일률적으로 적용되는 것이 원칙이다. 즉 지불단가, 이행조건, 대상농가 등의 면에서 전국 공통적으로 적용되는 것이다. 공익형 직불제도 전국 일률적으로 적용하는 것이 원칙이다. 그러나 가산지불은 지역별 특성에서 따라 다양한 프로그램 개발이 가능하다.

- 따라서 기본지불은 이행조건과 연계하여 국가가 전액 지원하고, 가산지불은 지자체가 지역여건에 맞추어 다양한 프로그램 개발이 가능하기 때문에 일부 지방비 부담에 대해 검토할 필요가 있다. 가산지불은 지방비 부담으로 이행조건에 추가 설정, 단가 가산, 또는 지방의 필요에 의한 추가 프로그램 도입 등 지역의 필요에 따른 정책개발이 가능해진다.

제 3 장

주요국가의 직접지불제 실시사례와 시사점

1. 직접지불제의 진화

- 세계의 직불제는 그 내용이 심화되고 있다. 주요 국가의 직불제 실시과정을 보면, 각국의 정책과제나 여건변화 등에 따라 직불제는 개선과 개편이 반복되고 있다. 농산물 수출국은 국내가격을 국제가격 수준으로 인하하되 인하분을 직불제로 보전하여 수출 확대를 시도하고 있고, 수입국은 수입에 의한 가격하락을 보전하기 위해 직불제를 확충하는 경향이 있다.
- 주요 국가의 직불제 실시 동향을 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다. 영국은 EU 공통적으로 적용되고 있지만 품목별로 실시하던 소득보상직불제를 농가단위의 단일직불제(SFP)로 전환하되, 이행조건을 강화하여 다원적 기능을 제고하는 방향으로 직불제를 실시하고 있다.
- 미국은 목표가격을 보장하는 ‘가격보전 직접지불’(CCP)에서 2008년 농업법에서 ‘수입보전 직접지불’(ACRE)을 도입하는 등 경영안정형 직불제를 강

화하고 있다. 경영안정형은 보전기준을 ‘가격’에서 ‘판매수입’으로 전환하여 가격하락과 수량감소에 대해 대응하는 방식으로 개선하고 있다. 이 외에도 토양유실 방지, 습지 보전 등 공익형 직불은 종전대로 실시하고 있다.

- 캐나다는 경영안정형 직불제를 확충, 강화하고 있다. 종전의 CAIS를 소득안정계정과 농업투자계정으로 개편하고, 동시에 보험제도를 확충하는 등 재해와 가격변동 등 경영불안에 대한 대응을 강화하고 있다.
- 일본은 그동안의 품목별 대책중심에서 2011년부터 호별소득보상제도를 전면적으로 실시하며, 다원적 기능을 확산하기 위해 종전의 농지·물·환경보전 직불제를 농지·물보전관리 직불제와 환경보전형농업 직불제로 분리하고 중산간직불제는 대상지역을 확대하고 있다. 전체 직불제 예산은 2010년 6,236억엔에서 2011년 9,185억엔 규모로 대폭 확충하고 있다.

표 3-1. 주요국가의 직불제 실시동향

| | 구조개선 | 경영안정·소득보전 | 다원적기능 발휘 | 조건불리보전 |
|-----|----------------------------|---|--|---------|
| EU | | 단일직불(SFP) | 환경농업직불 | 조건불리직불 |
| 미국 | | 고정직불(DP) 가격보전직불(CCP) 수입보전직불(ACRE) | 보전유보계획(CRP) 환경증진계획(EQIP) 보전보증계획(CSP) | |
| 캐나다 | | 소득안정계정(AgriSta.) 농업투자계정(AgriInv.) | | |
| 일본 | (논활용소득보상직불) (밭작물소득보상직불) | 쌀소득보상직불 논활용소득보상직불 밭작물소득보상직불 | 농지물보전관리직불 환경보전형농업직불 | 중산간지역직불 |
| 한국 | 경영이양직불 | 쌀소득보전직불 | 친환경농업직불 경관직불 | 조건불리직불 |

자료 : 김태곤 외(2009)에서 보완

2. 주요국가의 직접지불제 실시사례

2.1. 영국

2.1.1. 농업정책의 변화와 직접지불제

- EU의 직불제는 1975년의 조건불리지역 직불제로 시작하였다. 이어서 1985년 환경농업 직불제, 1992년 소득보상 직불제 등이 추가로 도입되었다. 품목별로 실시되던 소득보상 직불제는 2003년 농가단위의 단일직불제로 전환되어 EU 공동농업정책(CAP)의 중심축으로 기능하고 있다.
- 공동농업정책의 1축(pillar 1)은 가격소득정책이고, 2축은 농촌개발정책이다. 1축은 EU 재정으로 100% 충당하고, 2축의 재정은 EU와 실시 국가가 공동으로 부담을 한다. 재정이 충분치 않은 가맹국에서 2축으로의 이행은 정제될 수 있다. 그래서 최근 1축의 단일직불제 예산의 일부를 농촌개발로 전환하거나, 1축 그 자체에서 이행조건 강화나 다원적 기능을 중시하는 등 환경지향형(greening) 농업으로 전환하는 등의 정책변화가 나타나고 있다.

2.1.2. 단일직불제(SPS)

- EU의 소득보상직불제는 곡물, 쌀, 쇠고기, 양, 낙농제품, 두류, 조사료, 감자 등 품목별로 실시해왔다. 이것이 생산과잉과 재정부담 과중을 초래하게 되자 이를 개선하기 위해 2003년 CAP 개혁에서 농가단위의 단일직불제로 개편하였다.

- 보조금을 수급하기 위해서는 반드시 농작물을 재배하거나 가축을 사양할 필요는 없지만 우수농업·환경기준(Good Agricultural and Environmental Condition)에 적합하게 농지를 유지해야 하고, 또한 환경보호, 식품품질, 노동안전기준, 동식물 위생 및 복지기준 등의 이행조건을 준수해야 한다.
- 보조금 신청자격을 유지하기 위해서는 최소한 1ha 이상의 보조금 수령 적합 농지를 10개월 이상 소유 또는 임차하고 있어야 한다. 휴경지와 관련한 보조금 신청 자격을 가지기 위해서는 매년 1월 15일에서 8월 31일까지는 경작을 하지 않아야 하며, 해당농지의 수급권(entitlement)을 보유해야 한다.
 - 보조금 수급 적합농지에는 경작 가능한 토지, 영구 목초지, 잡목이나 갈대가 자라는 토지, 과수원 또는 방목을 위한 삼림재배지역 등이 포함된다. 가축은 6개월 이하 또는 24개월 이상의 소, 젓먹이 송아지와 젓소, 양과 염소 등이 해당된다.
- 수급권은 기본적으로 손실된 소득(income foregone)을 보상해 준다는 개념으로 3~5년의 경제적 생산가치를 가지고 산정하게 된다. 농가별로 과거 소득에 기준하여 필지별로 면적당(ha) 단가가 정해진다.
 - 영국에서 단일직불제는 별도의 시범사업 없이 2005년에 전국적으로 일시에 시작되었기 때문에 많은 문제점이 노출되었다. 이에 영국정부는 점진적으로 현재의 단가산정 방식에서 모든 농가의 필지에 같은 단가를 적용하는 일괄단가(flat rate) 방식으로 직불권 산정 방식을 전환하고 있다.
 - 영국은 2014년까지 독일, 핀란드와 함께 현재의 농가 개별단가 산정방식을 단일 단가방식으로 변경을 계획하고 있다.

2.1.3. 환경관련 직불제

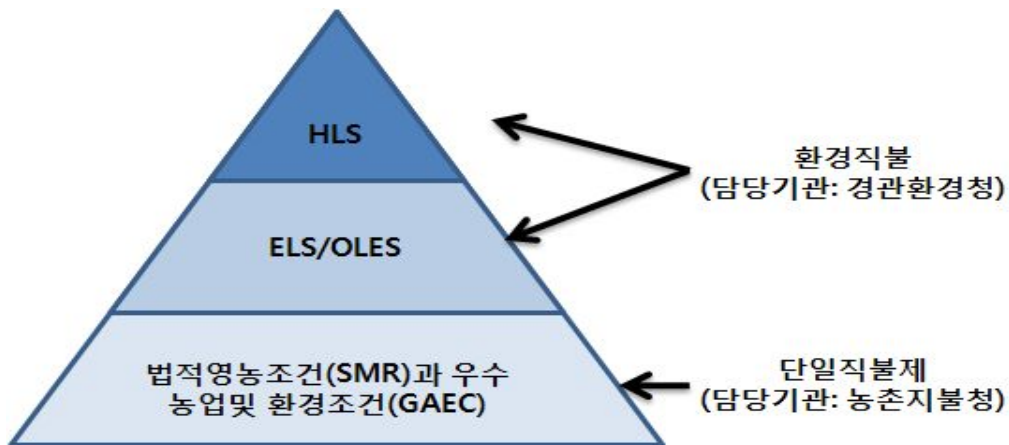
- 영국의 환경관련 직불제는 2001년 전국적으로 발생한 광우병으로 인해 크게 변화하였다. 당시 광우병 발생이 진정된 후 영국 농업과 농촌정책의 향후 전개방향을 다룬 커리 보고서(Curry Report)에 의해 2005년 전면적으로 개편이 단행되었다. 우선적으로 영국의 농촌발전 프로그램 중 농지기준 지원정책인 환경민감지역직불(ESA)과 전원보존직불(CSS)을 통합하여 환경직불(Environmental Stewardship : ES)로 개편하였다.
- 이는 기존의 환경민감지역직불과 전원보존직불이 농지의 환경가치를 제고하기 위해 특정 지역의 농민들에게 매우 높은 환경관리 기준을 설정하고 있다고 지적하면서, 좀 더 낮은 기준을 넓은 지역에 적용함으로써, 전반적인 환경보전의 효과를 제고할 필요가 있다는 판단에 따른 것이다.
- 환경직불제는 다음의 세 가지 세부 직불로 구분된다.
 - 기초수준 환경직불(Entry Level Stewardship : ELS)
 - 기초유기수준 환경직불(Organic Entry Level Stewardship : OELS)
 - 상위수준 환경직불(Higher Level Stewardship : HLS)
- 또한 환경직불제는 2단계로 실시된다.
 - 1단계는 토지를 전통적인 목적으로 유지 관리하는 자에게 지급되는 기초수준 환경직불(ELS)과 토지를 유기적으로 유지 관리하는 자에게 5년 계약으로 지급되는 기초수준 유기환경직불(OELS)로 구성된다.
 - 2단계는 환경보호의 최우선 고려사항에 해당하는 토지를 관리하는 자에게 10년 계약으로 직불금을 지급하는 상위수준 환경직불(HLS)이다.
- 2010년부터 환경직불제와 연계할 수 있도록 조건불리직불(Hill Farm Allowance : HFA)을 대체하는 고지대기초수준환경직불(Upland Entry Level Stewardship : UELS)이 도입되었다.

표 3-2. 환경관련 직불제의 비교

| | 기초수준 환경직불 (ELS) | 기초유기수준 환경직불(OLES) | 상위수준 환경직불 (HLS) |
|------|---|---|--|
| 수준 | 환경직불제 중 가장 단순한 형태 | 기초수준 환경직불의 친 환경(유기)형태 | 보다 높은 수준의 이 행조건 설정 |
| 대상 | 모든 농가 | 모든 유기농가 | 환경민감지역, 보존 필요성이 높은 지역 |
| 계약기간 | 5년 | 5년 | 10년 |
| 지불단가 | £ 30/ha(단, 농가소 유농지 중에서 황무 지가 15ha 이상일 경우 연간 £ 30/ha) | £ 60/ha(단, 유기농으로 전환한 농지는 첫 2년차 까지 £ 175/ha, 과수원 3 년차까지 £ 600/ha) | 계약수준에 따라 다 름(상위수준 환경직 불 수준을 이행하는 데 드는 관리비용과 자본비용 지원) |

- 보조금은 기본적인 면적당 지급액, 시설 등의 설치에 소요되는 자본투자에 대한 보상금, 연간 보조금을 상회하는 비용지출(묘목심기, 울타리 쌓기, 담벽보수 등)에 대한 추가보조금 등으로 구성되어 있다.
 - 기초수준의 지급은 토지관리에 대해서만 이루어진다. 상위수준의 지급은 토지관리뿐만 아니라 자본지출(생산이 아닌 보전을 목적으로), 농가건물보수(경관이나 역사적으로 중요성 인정), 농가환경계획(farm environment plan)에 대해서도 이루어진다.
- 경관환경청(Natural England)은 2006년에 새로 설립된 기관으로 과거 자연청(English Nature)와 전원청(Countyside Agency)의 경관 관련 부서, 그리고 농촌개발서비스(RDS)의 환경적 토지관리 부서 등이 통합된 기구이다.
- 이 기구의 주요 임무는 환경직불(ES) 행정업무와 이를 위한 농가 신청정보 관리를 담당한다.

그림 3-1. 단일직불제와 환경관련 직불제의 관계



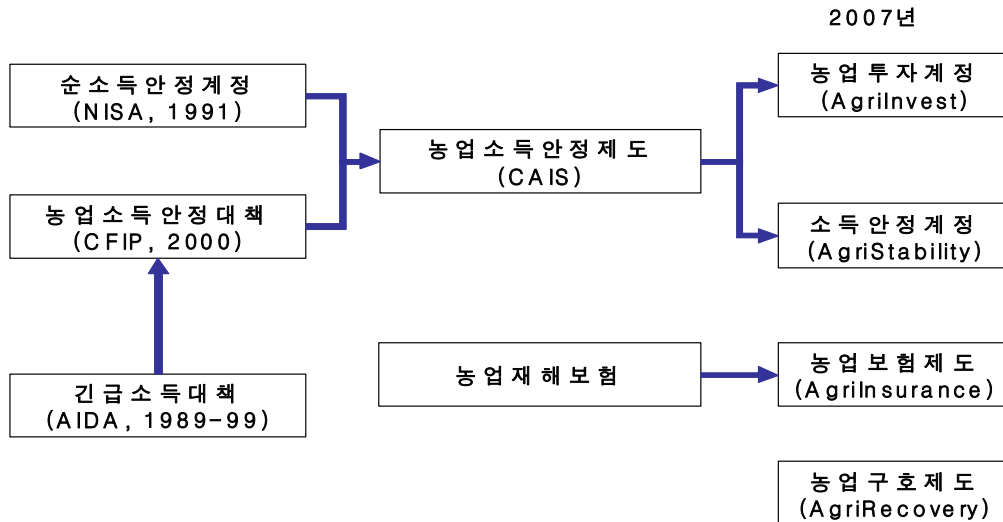
- 참고로 법적영농조건(SMR)은 직불금의 수령여부에 상관없이 모든 농가들에게 적용되고 있는 질산지침(Nitrate Directive)과 같은 기존의 EU 지침이나 규정에 기초하고 있다. 우수농업 및 환경조건(GAEC)은 직불금을 수령하는 농가에게만 적용되는 새로이 만들어진 규정이다.

2.2. 캐나다

- 캐나다는 농가소득 안정을 농정의 주요 과제로 추진하고 있다. 1991년에는 농가가 소득안정을 위한 계정에 일정액을 예치하면 이에 대응하여 정부가 보조금액을 예치하였다가 소득감소 시에 인출하게 하는 순소득안정계정(Net Income Stabilization Account : NISA)을 도입하였다.

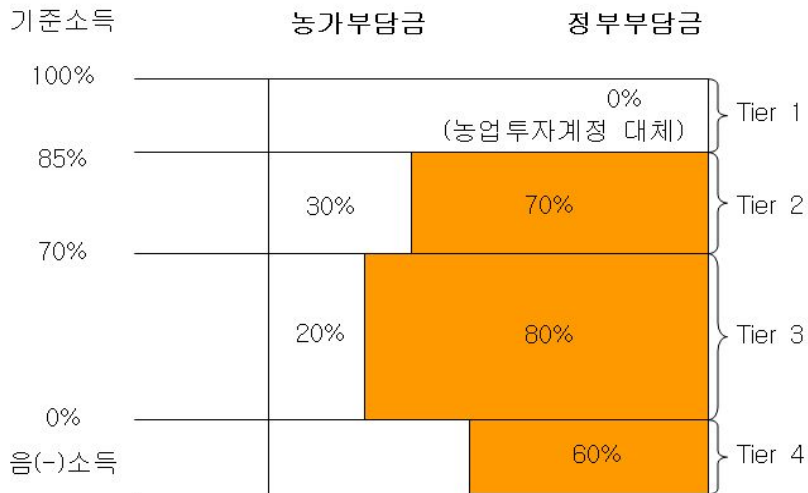
- 캐나다 정부는 NISA가 기대한 만큼의 소득안정 효과를 거두지 못하고 제도적 미비로 인한 부작용이 나타나자 2000년에 농업소득안정대책(Canadian Farm Income Program : CFIP)을 도입하여 NISA의 보완제도로 운영하였다. CFIP는 NISA의 적립금(농가예치금+정부보조) 인출로도 기준소득의 70%를 충당할 수 없을 경우가 있기 때문에 이를 보완하는 제도로 도입되었다.
- 2002년 캐나다 농정의 새로운 틀을 제시한 ‘농업정책구상(Agricultural Policy Framework : APF)’은 크게 과학과 혁신, 환경, 식품안전, 리스크관리, 대외업무 등 5대 분야를 중심으로 개혁을 시도하고 있다. 이에 의해 농정의 중심인 경영안정대책도 2003년도부터 2007년도까지 5년에 걸친 새로운 틀이 결정되었다.
- 캐나다 정부는 AFP를 근거로 새로운 제도 개편을 단행하였다. 2003년 NISA와 CFIP를 통합하여 농업소득안정제도(Canadian Agricultural Income Stabilization : CAIS)로 전환하였다.
 - CAIS는 소득불안정의 원인(가격, 비용, 생산)에 관계없이 소득안정을 기할 수 있다는 장점이 있으나, 제도 운영에 있어 소득을 정밀하게 계산해야 하기 때문에 많은 행정비용을 요구한다. 따라서 농가의 대폭적인 소득감소에는 효과적이지만 소폭적인 소득감소에는 비용대비 편익이 크지 않다.
- 캐나다 정부는 기존의 CAIS를 보다 차별적이고, 단순하고, 민감하게 반응할 수 있도록 하기 위하여 2007년부터 농업투자계정(AgriInvest)과 소득안정계정(AgriStability)으로 대체하여 시행하고 있다.
 - 15% 이하의 농업소득 변동에 대해서는 농업투자계정으로, 15% 이상의 농업소득 변동에 대해서는 농업소득안정계정으로 시행하고 있다.
 - 또한 여기에 추가하여 자연재해에 대한 생산보험에 해당하는 농업보험제도(AgriInsurance), 재난에 대한 구조 프로그램에 해당하는 농업구호제도(AgriRecovery) 등을 도입하였다.

그림 3-2. 캐나다 경영안정제도 변화



- 소득안정계정은 기존의 CAIS와 같이 보호수준에 따라 농가 예치금과 정부 보조금의 분담비율은 3단계로 나뉜다.
 - 2009년 현재 캐나다 전체 25만 농가 중에 대략 10만여 농가가 참여하고 있다. 농가판매금액이 1만달러 이상인 농가가 전체 18.9만 농가이며, 이 중 약 55%를 차지하고 있다.
 - 소득안정계정은 총 정부보조비율이 66.5%로 감축대상 면제(green box) 형태로 설계되어 있다.
 - 2005년 이후 농가의 경영악화로 기준소득이 계속 감소하면서 농가의 소득안정계정 참여 유인이 점차 작아지고 있다. 실례로 2005년 캐나다에서 광우병이 발생하여, 쇠고기 농가의 기준소득이 계속적으로 하락하여 지금은 거의 마이너스 수준이고, 양돈농가는 최근 경영비(사료비) 상승으로 인해 기준소득이 급격히 하락하여 거의 제로수준이다.

그림 3-3. 농업안정계정의 정부와 농가의 부담비율, 2008년



- 농업투자계정은 과거 NISA와 유사하다. 총판매액에서 제도가 허용하는 변동비용을 제외한 인정소득(Allowable Net Sales)의 1.5%까지 금융기관에 예치하면 정부는 그 금액만큼 보조로 별도의 기금(펀드 2)을 예치하고, 생산자는 이 펀드를 이용하여 소득변동 완화나 새로운 투자에 활용할 수 있다.
 - 현재 농업투자계정에 참여하고 있는 농가는 대략 16만여 농가로 소득안정계정보다 참여자가 많은 편이다. 이는 소득안정계정보다 제도 자체가 단순하고 큰 비용이 들지 않기 때문에 규모가 작은 농가들도 간단하게 참여가 가능하기 때문이다.

- 농업보험제도는 보험을 운영하고 있는 주마다 생산되고 있는 작물의 종류에 따라 보장수준을 다양하게 운영하고 있다.
 - 통상적으로 보장수준은 기준수확량의 60%를 기본으로 하고 있으나 보험가입자가 자율적으로 선택할 수 있도록 80%, 90%로 다양하게 운영하고 있다. 상당수의 농가가 70%와 80%를 선택하고 있다.
 - 브리티시 콜롬비아 주의 경우 Basic package(보상수준이 60%)와 Plus op-

tion(보장수준이 70%, 80%) 두 종류를 운영하고 있다.

- 전체 가입률은 전체 농가의 50~55% 정도이지만, 전체 농산물 판매액의 90% 이상이 농업보험제도에 가입하고 있는 상황임.

- 캐나다의 경영안정정책은 소득안정계정이나 농업투자계정과 같은 직불제와 농업보험제도(Agrinsurance) 등 양대 축으로 구성되어 있으며, 경영안정정책의 기본구상은 우선 자연재해 등 손해액이 큰 것에 대해서는 1차적으로 ‘농업보험제도’로 대응하고, 이것으로 부족한 부분은 소득안정계정과 같은 직불제를 통해 보완하는 2단계 대응전략이다.
- 또한 농업보험제도와 직불제가 연계하여 제도가 운용되고 있다. 보험금은 직불제 대상 수입에 포함되어 기준마진을 높게 유지할 수 있는 장점이 있기 때문에 규모가 큰 농가들은 연계하여 가입하고 있다.

2.3. 미국

2.3.1. 가격보전 직접지불(CCP)

- 미국의 직불제 시초는 1973년 농업법에서 도입된 부족불제도이다. 이것이 1996년 농업법에서 폐지되는 대신 고정직불이 도입되었다. 부족불제도는 2002년 농업법에서 가격보전 직접지불(CCP)로 부활되었다.
- CCP는 생산량과 단수는 과거의 실적을 기준으로 하고, 단가는 현재 가격에 연계하고 있다. 즉, ‘과거’의 생산량에 ‘현재’의 단가를 곱하여 계산하기 때문에 감축대상정책(amber box)에 해당된다. 미국은 지불금액이 농업생산액의 5%를 하회하는 이유로 최소허용보조(de-minimis)로 분류한다.

- CCP는 목표가격에 연계되어 생산자의 경영안정을 도모하는 것이 목적이다. 단지 재해 등에 의한 생산감소로 가격이 상승하는 경우 실제 생산자는 소득이 감소하였음에도 불구하고 가격상승이라는 요인으로 직불금을 수령하지 못하는 사례가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2008년 농업법에서 수입(판매수입) 기준의 수입보전 직접지불(ACRE)이 도입되었다.

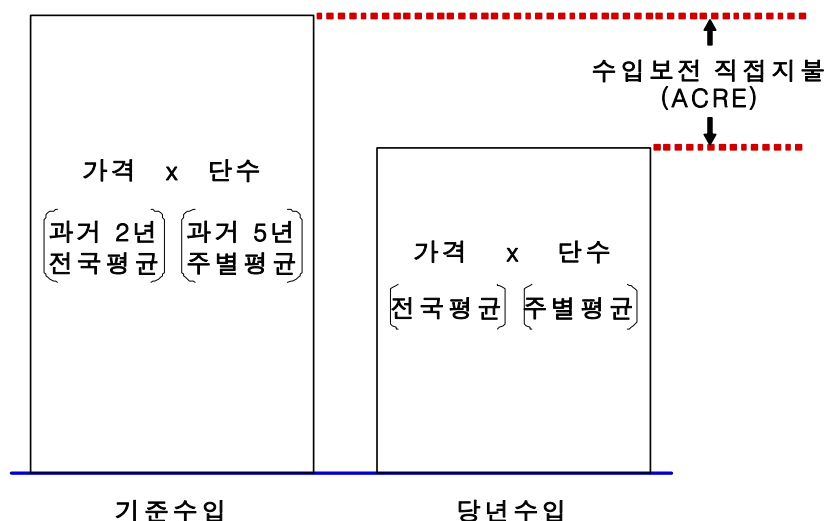
2.3.2. 수입보전 직접지불(ACRE)

- ACRE는 2008년 농업법에서 도입되어 2009년부터 시행된다. CCP의 한계를 보완한 제도로써 가격하락이나 생산감소에 대응한 생산자의 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.
- ACRE는 CCP의 현행 ‘가격기준’ 보전방식에서 ‘수입기준(판매금액)’ 보전방식을 추가하여 생산자가 CCP나 ACRE 중에서 선택할 수 있도록 하였다. ACRE는 2009년부터 실시되며 일단 선택한 경우는 2012년까지 계속 적용된다.
- 보전방법은 당해 작물의 ‘주별 수입’이 ‘주별 기준수입’을 하회하는 경우 그 차액의 90%를 보전한다. 단지 기준수입은 ‘최근 5년간 올림픽 평균단수’×‘최근 2년간 전국평균가격’×0.9로서 계산하며, 당년수입은 ‘작물별 주의 평균단수’×‘전국 평균가격’으로 계산한다.
- 보전기준은 개별 농장에서 당해 작물의 농장수입이 농장의 기준수입에 미달하면 당해농장에 대한 지불이 행해진다.
 - 지불금액은, ① (주의 보증액 - 주의 실수입),
 - ② 상기 보증액의 25%, 중 적은 금액이며, 대상면적은 2009~2011년은 식부면적의 83.3%, 2012년은 동 85%에 상당하는 면적이다. 생산자가 이를

선택하는 경우 당해 작물의 고정 직불을 20% 삭감하고, 동 용자단가를 30% 인하한다.

- ACRE는 지금까지의 보조금과는 달리 ‘가격’만이 아니라 ‘단수’의 변동에도 대응하는 제도이다. 즉 ‘가격’과 ‘단수’로 결정되는 ‘수입’을 일정수준으로 보증한다. 기준액을 주의 기준수입으로 하고, 수입보증기준의 가격은 전국 평균가격으로 하고 있다.
- 2006년 가을이후 곡물의 시장가격이 상승하여 목표가격을 상회하고 있다. 그래서 현행 CCP는 지급되지 않았다. 그러나 ACRE는 높은 시장가격을 기준으로 한 보증으로 바뀌게 된다. 이것은 보증수준의 실질적인 현저한 상승을 의미한다. 즉 2007/08년에서 2008/09년에 걸쳐 세계 곡물가격이 대폭 폭등한 결과가 반영된 높은 수준의 농업수입을 2008년 농업법에서 유지하는 내용이었다.

그림 3-4. 미국 수입보전 직접지불(ACRE) 개념도



- 그러나 현실적으로는 2008년 농업법이 제정된 이후 세계 곡물가격은 폭락하였다. 따라서 ACRE 프로그램의 메리트는 소멸하였다. 이 외에도 제도가 매우 복잡하다는 점을 비롯하여, 융자단가나 고정직불이 감액된다는 점, 남부지방의 면화나 쌀 농가가 상대적으로 불리한 점 등이 복합적으로 작용하여 이 제도에 참가하는 농가는 예상하였던 것 보다 적었고 대체로 CCP에 그대로 남아있다.

2.3.3. 공익형 직불제의 확충

(1) 환경농업정책의 추진

- 미국이 환경농업정책을 본격적으로 시작한 것은 1985년 농업법부터이다. 환경보전정책은 85년 농업법에서 도입된 후, 90년 농업법, 96년 농업법에서 정비되었고, 그리고 2002년 농업법과 현행 농업기본법인 2008년 농업법에서 대폭 확충되었다.
- 2002년부터 10년간의 예산규모는 환경보전관계의 지출만으로 386억 달러가 계상되고 있다. 이것은 96년 농업법의 예산규모보다 8할 증액된 금액이다. 예산면에서 보면 미국 농정은 환경정책에 중점을 두었다고 할 수 있다.

(2) 휴경장려에서 환경대책으로

- 휴경과 연계하여 환경농업정책의 시작이 1985년 농업법에서 창설된 ‘보전유보계획’(CRP)이다. 토양유출 방지, 하천·호수·늪의 수질개선, 야생생물 서식지 보전 등을 목적으로 하여 10년에서 15년간 영농을 휴지하고 농지를 초지나 수림지로 돌리는 계약을 농무부와 맺은 농가에 토지의 임차료 및 초지나 임지로의 전환에 소요되는 비용의 일부를 지원하는 일종의 환경

직접지불제도이다.

- 1990년 농업법에서는 ‘습지복원계획’(WRP)이 창설되었다. 이전에 습지를 매립해서 농지로 한 토지를 다시 습지로 복원하는 것이 목적이다. CRP와 같이 농무부와 계약한 농가에 농지의 임차료 상당과 농지를 습지로 복원하는 비용의 일부를 지원한다. WRP와 CRP는 일종의 ‘휴경장려책’으로 과잉생산대책과 환경대책을 겸비한 정책이다.
- 또한 1996년 농업법에서는 생산조정을 폐지하면서 휴경과 환경보전이 분리되었다. 신규로 도입된 것이 ‘환경개선장려계획’(Environmental Quality Incentive Program : EQIP)과 ‘야생생물 서식지 회복 장려계획’(Wildlife Habitat Incentive Program : WHIP)이다. 이것은 농지를 다른 용도로 사용하기 위하여 전용이나 휴경을 전제로 하는 것이 아니라 농업생산활동을 계속하는 것을 전제로 한 환경보전정책이다.
- EQIP는 환경에 배려한 농업생산을 장려하기 위한 기술, 교육, 경제적 지원 사업으로 특히 축산경영에 후한 내용으로 되어 있다. 예를 들면 가축의 배설물처리를 위한 시설, 목장 울타리 설치 등의 비용의 75%까지를 지원한다. 배경에는 축산으로 인한 하천 수질오염이 심각해진 사정이 있다.
- WHIP는 육상·수생·습지 등의 야생생물, 절멸위험종의 서식지를 회복하는 것이 목적이다. WHIP는 재래하는 야생생물의 생식환경을 파괴하지 않고 오히려 생식환경을 좋게 하는 농가에 장려하는 정책이다. 구체적으로는 관련 비용을 지원한다.

(3) 환경보전보장계획(CSP) 도입

- 2002년에 도입된 ‘환경보전보장계획’(Conservation Security Program : CSP)은 보다 순수한 환경정책에 가깝다. WHIP와 같이 농업생산에 있어서 야생

생물의 생식환경을 보전하는 농가를 대상으로 보전활동을 도입하고 있는 레벨이 높아지면 높아질수록 장려금의 금액을 늘어나는 방식이다.

- 토양, 물, 대기, 야생생물의 서식지 보전 등 환경에 배려해야 하는 작업의 몇 개의 사항에 대해서 3 단계로 나눈다. 농장의 일부에서 하나의 보전활동을 실천하고 있는 경우가 1단계이며, 2단계는 농장의 전 부문에서 하나의 활동을 하고 있는 경우, 가장 높은 레벨인 3단계는 농장의 모든 부문에서 모든 활동을 하고 있는 경우이다. 1단계는 농지임차료의 5% 상당을 지원한다. 이것이 2단계에서는 10% 상당, 3단계에는 15% 상당을 지불한다.
- 또한 보전대책을 실시하는데 소요되는 비용의 75%를 보전한다. 2003년 1월부터 실시되어 처음 5년간 3억 7,000만 달러, 10년간 총액 10억 달러의 예산을 확보하였다.

(4) 공익형 직불제의 확대

- 환경보전에 대한 직접지불은 농업생산에 직결된 것이 아니라는 이유로 WTO 농업협정상 ‘허용대상정책’(Green Box)에 해당된다.
- 미국의 환경농업정책은 농업법이 개정될 때마다 계속 확충되어 왔다. 동시에 당초의 ‘휴경장려책’에서 ‘농업생산과정에서의 환경보전대책’ 및 농가의 ‘수입보상대책’으로 그 성격이 변화되어 왔다. 배경에는 환경단체의 역할이 컸다고 할 수 있다.
- 또한, 직접지불에 차지하는 환경지불의 비중은 높아지는 경향에 있다. 2010년의 환경지불 관련지출은 54억 달러로 예상되고 있다. 향후 미국의 직접지불에서 환경보전지불이 유력한 위치를 차지할 것으로 예상된다.
- 미국에서도 농업이라는 산업은 농산물 생산이라는 역할뿐 아니라 재해를

방지하는 국토 보전, 풍요로운 자연생태계, 아름다운 농촌경관과 전통문화 등 다원적 기능을 가지고 있다는 점이 인정되기 때문이다. 미국에서 직접지불정책은 ‘시장의 실패’를 보완하는 중요한 역할을 하고 있다.

2.4. 일본

2.4.1. 직불제 개편

- 일본의 직불제는 2011년부터 대폭 확대 실시된다. 일본의 직불제도 공익형과 경영안정형으로 구분되며, 직불제를 통하여 만성적인 쌀 과잉문제를 해소하고, 자급률을 향상하는 것이 목적이다. 2011년 직불제 예산(9,185억엔)은 농림수산부문예산(2조 2,712억엔)의 40.4%로 대폭 확대된다.
- 공익형 직불제는 다음과 같다.
 - 중산간지역 직불제(2000)는 2011년부터 도서지역도 대상으로 포함되었으며, 단가 상향조정하여 실시한다.
 - 농지·물·환경보전 직불제(2007)는 2011년부터 ‘농지·물보전관리 직불제’, ‘환경보전형농업 직불제’로 개편하여 실시된다.
 - 쌀생산조정제(1970)는 2010년 논자급력향상 직불제, 2011년에는 호득보상 직불제의 일부이며, 논활용소득보상 직불제로 확대 개편된다.
- 경영안정형은 쌀을 대상으로 한 도작경영안정대책(1998)을 비롯하여, 이것이 2007년 품목횡단적 경영안정대책으로, 다시 호별소득보상 직불제 전면적인 실시에 앞서 2010년 쌀호별소득보상모델사업으로 조기 실시되었으며, 2011년 쌀소득보상 직불제와 밭작물소득보상 직불제로 확대된다.

- 즉 2011년부터 본격적으로 실시되는 ‘호별소득보상제도’는 상기의 ① 쌀소득보상 직불제와 ② 논활용소득보상 직불제, 그리고 ③ 밭작물소득보상 직불제 등 세가지 직불제로 확충되어 실시되며, 예산면에서 보면 8,003억엔에 달하는 등 농정의 중심으로 자리잡고 있다.

2.4.2. 호별소득보상 직불제

(1) 도입 배경

- 일본 농업은 소득감소, 농업취업인구의 감소와 고령화 등 위기적인 상황에 있다. 특히 논농업에서 쌀 소비감소에 따른 생산과잉문제가 발생하여 가격 하락과 소득감소가 농정의 긴급과제로 작용하고 있다.
- 한편 세계적인 인구증가, 개도국의 경제발전, 지구 전체의 기상변동에 의한 농산물 생산의 불안정 등 세계 식량사정은 불안정성이 높아지는 현상에 대비하여 국내 생산력을 확보하는 것도 또한 중요한 과제이다.
- 이러한 상황에서 안전하고 안심할 수 있는 국산 농산물의 안정적인 공급을 위해서도 산업으로서 지속성을 신속하게 회복하여 농촌의 재생을 도모하기 위해 호별소득보상 직불제를 도입하기로 하였다.
- 호별소득보상 직불제는 판매가격이 생산비를 항상적으로 하회하는 작물을 대상으로 그 차액을 직접지불로 보전함으로써 농업경영의 안정과 국내 생산력의 확보를 도모하고, 또한 전략작물로 식부전환을 촉진하여 식량자급률을 향상하고 농업의 다원적 기능을 유지하는 것을 목적으로 도입한다.
- 논뿐만 아니라 밭작물에 대해 직접지불로서 소득을 보전하여 증산을 도모하고 자급률을 향상하는 등 정책의 방향성이 명확하다. 현재 과잉생산으로

문제가 되는 쌀과는 달리 밭작물은 자급률을 향상하기 위해 증산이 바람직하다. 또한 주식용 쌀에서 밭작물로 전환하는 것은 주식용 쌀의 가격하락을 방지하면서 자급률을 향상할 수 있어 바람직한 정책대안이라 할 수 있다.

(2) 쌀 및 밭작물 소득보상 직불제¹⁾

- 논이나 밭에서 생산수량목표에 따라 생산을 하는 농가를 대상으로 판매가격과 생산비와의 차액에 상당하는 보조금을 직접지불한다.

□ 대상자

- 작물별 생산수량목표에 따라 생산하는 ‘판매농가’, ‘마을영농’

□ 대상작물

- 대상작물은
 - ① 농가의 농업경영안정을 도모하기 위해 항상적으로 판매가격이 생산비를 하회하는 작물,
 - ② 식량자급률 유지·향상하기 위해 국민의 식생활에서 특히 중요한 작물,
 - ③ 다원적 기능을 유지하기 위해 농지의 효율적인 이용과 농업 생산력의 유지가 중요하다는 관점에서 다른 작물과 조합하여 생산이 널리 행해지는 작물 등을 대상으로 한다.

- 구체적으로는 쌀과 맥류(보리, 밀), 대두, 사탕무, 전분용 감자, 메밀, 유채 등 7대 품목이다.

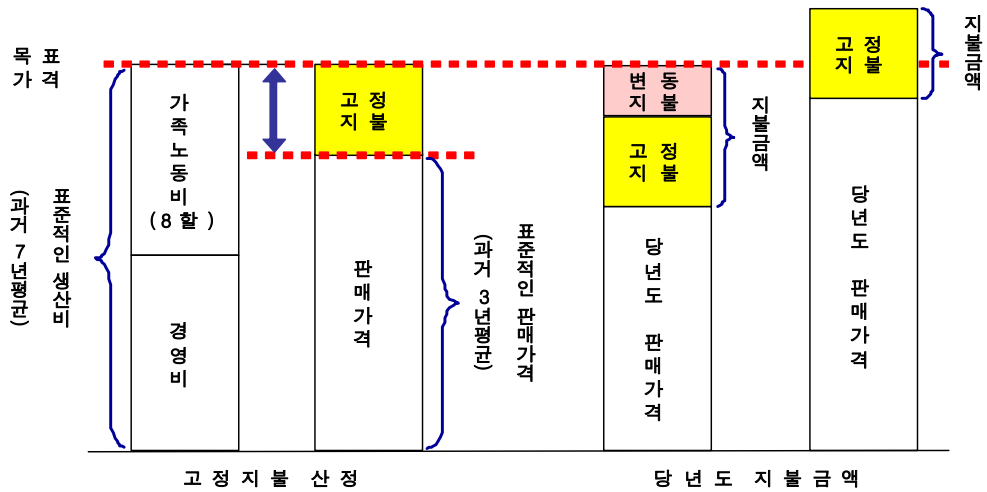
□ 지불단가

- 지불단가는 판매가격과 생산비간의 차액을 근거로 결정한다. 생산비 산정시

¹⁾ 쌀소득보상 직불제와 밭작물소득보상 직불제는 2010년의 ‘쌀호별소득보상모델사업’을 쌀과 6대 밭작물까지 확대한 직불제 형태이다.

쌀의 경우는 가족노동비의 8할을 기준으로 산정하며, 나머지 밭작물은 전체 생산비를 기준으로 하여 쌀에 비해 유리하게 설정한다. 이것은 쌀에서 밭작물로 생산을 전환하기 위한 유인책이다.

그림 3-5 지불단가 설정방법, 쌀의 경우



자료 : 김태곤. 2009. 10.

표 3-3. 지불단가

단위 : 천엔/10엔

| 품목 | | 단가(면적단가) | 단가(수량단가) |
|-----|--------|----------|----------------|
| 쌀 | | 15,000 | |
| 밭작물 | 소맥 | 43,700 | 6,360(엔/60kg) |
| | 대두 | 38,300 | 11,310(엔/60kg) |
| | 사탕무 | 40,300 | 6,410(엔/t) |
| | 전분용 감자 | 51,500 | 11,600(엔/t) |
| | 메밀 | 22,600 | 15,200(엔/45kg) |
| | 유채 | 32,000 | 8,470(엔/60kg) |

주 : 밭작물에 대한 지불은 수량지불과 면적지불을 병행하며, 10a당 2만엔까지는 면적지불, 수량이 이를 초과하면 수량지불을 함.

□ 가산지불

○ 면적기준의 기본지불에 추가하여 가산지불을 실시한다.

① 품질가산

- 발작물에 대해 품질 차이가 존재하기 때문에 수량지불 단가에 품질에 따라 단가의 차이를 설정하여 품질향상의 인센티브를 제공한다.

② 재생이용가산

- 유희농지 해소계획에 따라 유희농지에 자급률 향상효과가 높은 맥류, 대두, 메밀, 유채 등 발작물을 식부한 경우 영농조건에 따라 일정액을 5년간 가산지불한다.

③ 마을영농 법인화가산

- 마을영농이 6차산업화 등을 통해 지역농업에서 중요한 역할을 하고 있다는 점에서 법인화하는 경우 사무비 등으로 1년간 기한으로 가산지불을 한다.

④ 녹비윤작가산

- 두류 재배가 불가능하여 3년 윤작 밖에 할 수 없는 지역에서 윤작작물 사이에 1년간 휴한하여 지력을 유지·증진하는 작물을 재배하는 경우(휴한녹비) 가산지불을 한다.

(3) 논활용소득보상 직불제²

○ 논에서 맥류, 대두, 가루용 쌀, 사료용 쌀 등 전락작물을 생산하는 농가에 대해 주식용 쌀 수준의 소득을 확보할 수 있는 수준의 직접지불을 면적단위로 지불한다.

² 이것은 종전의 쌀생산조정제도인 2010년의 논자급력향상 직불제를 명칭만 변경하여 실시하는 직불제다. 단지 쌀생산조정과 연계하지 않는 점이 종전과의 차이점이다.

□ 대상농가

- 판매목적으로 대상작물을 생산하는 판매농가, 마을영농

□ 대상작물 및 지불단가

- 수요가 증가하는 작물로서 국내생산이 가능한 품목을 대상으로 쌀을 대체하는 전략품목으로 육성하는 것이 목적이다. 작물별 단가는 <표 3-4>와 같으며, 특히 논에서 주식용 이외의 신규수요미, 즉 가루용 쌀, 사료용 쌀, 연료용 쌀, 청벼용 쌀 등의 생산을 유도하기 위하여 높은 단가를 설정하고 있다.
 - 맥류, 대두, 사료작물
 - 신규수요미(가루용 쌀, 사료용 쌀, 연료용 쌀, 청벼용 쌀)
 - 메밀, 유채, 가공용 쌀

표 3-4. 대상작물별 지불단가

| 작물 | 단가(엔/10a) | 비고 |
|-------------------------------|-----------|-----------|
| ① 맥류, 대두, 사료작물 | 35,000 | |
| ② 신규수요미 미분용, 사료용, 연료용, 청벼용 | 80,000 | |
| ③ 메밀, 유채, 가공용 쌀 | 20,000 | |
| ④ 지역 특산물 | 10,000 | 도도부현별로 결정 |

주 : ①, ②, ③이 전략작물
자료 : 농림수산성

○ 2모작 지원

- 상기 작물별 단가 이외에 경지이용율을 제고하기 위해 답리작 등 2모작을 실시하는 경우 추가지불을 한다.
- 15,000엔/10a

○ 경축연대지원

- 볏짚을 가축사료로 활용하는 등 경종축산 순환형 농업을 실시하는 경우 추가 지지를 한다.
- 13,000엔/10a

표 3-5. 쌀과 대체작물의 소득비교

단위 : 천엔/10a

| | 판매 수입 | 판매 수입 (유통비 제외) ① | 호별소득보상직불금 | | | 수입 합계 ③ = ①+② | 경영비 ④ | 소득 ③-④ |
|-------|----------|------------------------------|-----------|---------|-------------|------------------------|----------|-----------|
| | | | ② | 밭 작물 | 논 활 용 | | | |
| 소맥(논) | | 12 | 79 | 44 | 35 | 91 | 45 | 46 |
| 대두(논) | | 21 | 74 | 39 | 35 | 95 | 42 | 53 |
| 가루용 쌀 | 42 | 25 | 80 | - | 80 | 105 | 62 | 43 |
| 사료용 쌀 | 20 | 9 | 80 | - | 80 | 89 | 62 | 28 |
| | 볍짚이용경우 | 20 | 93 | - | 93 | 102 | 62 | 41 |
| 가공용 쌀 | | 65 | 20 | - | 20 | 85 | 62 | 23 |
| 주식용 쌀 | 수급조정참가 | 106 | 15 | - | - | 121 | 80 | 41 |
| | 수급조정불참 | 106 | - | - | - | 106 | 80 | 26 |

자료 : 농림수산성

(4) 다른 직불제와의 관계

- 중산간지역 직불제는 도서지역은 평지도 대상으로 하여 면적을 확대하였으며, 지불단가도 인상하여 호별소득보상 직불제와는 별도로 실시한다.
- 농지·물·환경보전 직불제는 환경보전형농업에 대한 지원을 분리하여 환경보전형농업 직불제를 신규 도입하고, 마을공동의 자원보전에 특화하여 ‘농지·물보전관리 직불제’로 변경하여 실시한다.

- 환경보전형농업 직불제는 지구온난화 방지나 생물다양성 보전 등에 효과가 높은 영농활동을 실시하는 개별 농가를 대상으로 하며, 활동면적에 따라 지불한다.
- 마을공동의 농지·물 보전활동 여부에 관계없이 화학비료와 농약을 원칙적으로 5할 이상 저감하는 농가가 지구온난화 방지나 생물다양성 보전 등에 효과가 높은 다음과 같은 영농활동을 실시하는 경우 활동면적에 따라 지불한다.
 - 피복작물 식재
 - 멀칭·초생재배 실시
 - 동계담수관리
 - 유기재배 등
- 지불단가는 환경보전형 영농활동을 실시하는데 소요되는 추가적 비용을 근거로 하여 결정하며, 비용은 국가와 지방자치단체가 1 : 1 비율로 부담하는 것을 원칙으로 하여 단가를 설정한다.
 - 국가 4,000엔/10a

2.4.3. 추진 체제

(1) 생산수량목표 설정

- 기본계획에 정해진 2020년 생산수량 목표를 달성하기 위해 국가, 도도부현, 시정촌이 연대하여 행정의 주체가 되어 추진하는 체제로 개편된다.
- 대상작물의 생산동향, 수요동향 등을 반영한 생산수량목표가 되도록 도도부현, 시정촌이 농업단체, 실수요자 등 관계기관이 참가한 ‘농업재생협의회’

(재생협)를 도도부현, 시정촌 단위로 설치하여 의견을 청취한다.

- 종전의 지역별농업추진협의회(추진협)는 폐지된다. 현재 추진협은 도도부현·시정촌별로 전국에 1,600여개가 설치되어 있으며, 운영은 지역농협 주도하고 있다. 다양한 사업이나 품목별로 설치되어 있는 이러한 추진협은 앞으로 재생협에 정리·통합되며, 재생협은 도도부현·시정촌 등 행정 주도로 운영된다.

(2) 신청·교부사무(신청접수, 식부면적 확인, 교부금 지불)

- 이 제도는 국가에 의한 직접지불이다. 그래서 농가의 신청서류 접수, 식부면적 등 확인사무에 대해서는 국가가 시정촌에 위탁하고, 시정촌에 설치되는 재생협 멤버가 협력하여 사무를 행하는 체제로 한다.

2.4.4. 특징

(1) 쌀 소득감소 방지

- 호별소득보상 직불제는 의무적인 쌀 생산조정에서 자율적인 논 이용이라는 방향으로 정책을 전환하여, 논을 효율적으로 활용하여 수요가 증가하고 국내에서 생산이 가능한 ‘전략작물’의 생산을 확대하여 ‘쌀 과잉 해소’와 ‘자급력 향상’을 동시에 도모하는 것이 목적이다.
- 2010년 3월 결정된 새로운 기본계획에서는 식료·농업·농촌정책을 일본의 국가전략의 하나로 위치 설정하고, 식량의 안정적인 공급은 국가의 가장 기본적인 책무로 위치하여 자급률 목표를 열량기준으로 2009년 40%에서 2020년 50%로 상향 설정하였다.
- 이것을 실현하기 위한 정책의 3대 축으로 ① 호별소득보상제도 도입, ② 품

질, 안전·안심이라는 소비자 니즈에 적합한 생산체제로의 전환, ③ 6차산업화에 의한 활력있는 농산어촌 재생을 일체적으로 추진한다는 중장기 계획을 제시하였다.

- 호별소득보상 직불제는 ‘시장가격 지지’에서 ‘직접지불’로 전환하여, 소비자 부담에서 재정부담을 강화한 것이 특징이다. 즉 농가의 경영이나 소득에 차지하는 직불금의 비중이 높아졌다.³
- 일본에서 쌀 가격은 1998년 이후 하락을 계속하고 있다. 이에 대해 도작경영안정대책이나 쌀 경영소득안정대책으로 대응해 왔으나 보전기준가격이 최근 시장가격의 3년 평균으로 하기 때문에 기준가격 자체가 하락하여 경영안정대책으로서는 불충분한 점이 있었다.
- 새로운 제도는 ‘생산비를 기준으로 한 판매가격과의 차액 보상’을 실시한다. 또한 생산비가 기준가격이 되기 때문에 기준가격이 시장가격에서 분리되고 기준가격과 판매가격과의 차액을 전액을 보상함에 따라 일정 수준의 소득이 보장되는 효과가 있다.

(2) 생산비 기준의 보전

- 보전기준이 ‘생산비’인 것이 특징이다. 종전의 대책에서는 과거 일정기간의 판매가격이 기준이었으나 이것을 생산비로 전환하되, 이것을 고정한 것이 제도적인 개선점이다.
- 생산비 기준이라고 해도 쌀은 가축노동비의 8할을 적용하고, 발작물은 생산

3 2009년도 품목횡단적 경영안정대책의 예산은 1,700억엔이었다. 2010년 쌀모델사업은 3,371억엔으로 2배 증가하였으며, 2011년부터 전면 실시되는 호별소득보상 직불제는 8,003억엔으로 확대된다.

비 전액을 적용함으로써 논농업에서 쌀에서 밭작물로의 전환을 유도하는 것도 특징이다.

(3) 전국평균의 차액 보전

- 보전방식이 ‘전국평균 생산비와 전국평균 판매가격과의 차액’을 보전하는 방식이라는 점이 특징이다.
- 기준을 종전의 도도부현 등 지역평균이 아니라 전국평균으로 함으로써 평균보다도 규모가 큰 농가에게 메리트가 있고, 이것이 규모확대의 인센티브가 된다는 장점이 있다.

(4) 대상농가 확대

- 대상농가를 대폭 확대하였다. 종전의 제도는 일정규모 이상의 전업농을 대상으로 하였으나, 새로운 제도에서는 판매농가를 대상으로 하였다.
- 2008년도 쌀 공제제도 실적은 가입자 180만호, 148만ha로서 쌀 식부면적의 91%에 달한다. 종전의 전업농경영안정대책의 가입자 24만 4천호에 비해 7배 이상 확대되는 효과가 있다.

3. 특징 및 시사점

- 세계의 직불제는 각국의 농정을 둘러싼 여건이나 과제 등의 변화에 따라 그 내용이 심화되고 있다. 주요 국가의 직불제 실시과정을 보면 개선과 개편이 반복되고 있다.
- 주요 국가의 직불제 실시 동향을 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다. EU는

품목별로 실시하던 소득보상 직불제를 농가단위의 단일직불제(SFP)로 전환 하되, 이행조건을 강화하여 다원적 기능을 제고하는 효과를 기대하고 있다. 직불제 등 제도의 단순화를 통하여 정책 효과도 높이고 국민의 이해를 확산 하고 있다.

- 미국은 그동안의 목표가격을 보장하는 ‘가격보전 직접지불’(CCP)에서 2008년 농업법에서 ‘수입보전 직접지불’(ACRE)을 도입하는 등 경영안정형 직불제를 강화하고 있다. 경영안정형은 보전기준을 ‘가격’서 ‘판매수입’으로 전환하여 가격하락과 수량감소에 대해 대응하는 방식으로 개선하고 있다.
- 일본은 그동안의 품목별 대책 중심에서 2007년 농가단위의 품목횡단적 경영안정대책을 도입하였다. 민주당 정부는 2011년부터 호별소득보상 직불제를 전면적으로 실시하되, 직불제 예산을 대폭 확충하고 있다.
- 또한 일본도 EU와 같이 제도의 단순화를 시도하고 있다. 즉 그동안 지역단위의 실시에서 전국 일률적인 실시로, 품목횡단이라는 농가단위에서 개별 품목별로 전환하여 제도를 단순화하고 있다.
- 직불제의 제도 개선 가운데 공통적인 변화를 찾아보면 다음과 같이 요약할 수 있다. 농지면적을 기준으로 지불하는 ‘고정지불’의 경우 주요 품목에 대한 품목별 지불방식에서 ‘농가단위’ 직불제로 전환되고 있다. (EU, 일본)
- 가격변동의 영향을 완화하여 소득안정화를 목적으로 하는 경영안정형의 ‘변동지불’이 확대되고 있다. 지불기준을 보면 미국은 ‘가격보전’에서 ‘수입보전(판매금액)’으로, 그리고 일본은 수입보전에서 다시 가격보전으로 전환하고 있다. 일본에서 가격으로 전환한 것은 단수의 지역차가 크지 않기 때문이다.

- 정책효과를 제고하기 위해 ‘이행조건’(cross compliance)을 강화하고 있다. 이행조건이란 직불제의 실시과정에서 생산자가 일정 조건을 준수하면 일정 금액의 보조금을 지불한다는 의미이다. EU와 일본은 농업생산조건을 불리성을 보전하는 조건불리지역 직불제에 대해서도 이행조건을 엄격하게 설정하여 농업진흥을 도모하고 있다. (EU, 일본, 미국)

- 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 이행조건 수준을 높이고, 준수여부의 점검을 강화하는 방향으로 제도 전환이 필요하다. 특히 공익형 직불제는 이행조건과 연계하여 직불제 단가를 인상하는 등 이행조건 강화가 농업보호의 근거로 활용되고 있다.

제 4 장

공익형 직접지불제 실시프로그램

1. 제도설계의 원칙

□ WTO 농업협정과 의 정합성 유지

- 직접지불은 무역이나 시장을 왜곡하지 않는 방향으로 설계되어야 한다. 이것이 농업의 건전한 성장을 유인하면서 재정부담을 경감하는 역할을 한다. 가격정책이 직접지불로 전환되는 배경에는 이러한 왜곡의 문제가 가격정책의 한계로 작용하고 있기 때문이다. WTO 농업협정에서도 허용대상정책(green box)으로 의무화한 것도 이러한 요인이 있기 때문이다.
- 친환경농업 도입, 경관 형성, 조건불리지역 농업진흥 등을 위한 직불제는 WTO 농업협정에서 허용대상정책으로 인정되고 있다. 특정품목과 연계하지 않는 생산 비연계(디커플링), 농지면적당 단가 설정, 품목별이 아닌 농가 단위 지불 등의 제도는 허용대상정책에 해당된다.

□ 개별 직불제의 문제해결

- 우리나라는 다양한 직불제가 실시되는 과정에서 직불제간의 목적 상충성이나 쌀에 대한 과도한 집중, 농지제도와 관련한 문제 등이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 이행조건 강화를 통한 정책효과 제고 등을 해결하는 방향으로 현행 직불제는 개편되어야 한다.
- 현행 개별 직불제 실시과정에서 나타나는 문제는 직불제를 목적에 따라 유형화하여 이행조건을 점검하고, 현장에서의 점검을 강화하는 방향으로 제도를 개편함으로써 해결할 수 있다.

□ 생산왜곡의 방지와 농업의 건전한 발전

- 특정 품목에 대한 집중적인 지원은 생산을 왜곡하는 문제가 발생한다. 즉 생산과잉을 유발하여 균형적인 농업성장을 저해하는 동시에 재정부담을 가중하게 된다. 현재 쌀 과잉문제가 발생하는 것도 품목간 지원의 불균형으로 나타나는 현상이다.
- 생산자에게 작목선택의 자유도를 높여서 수요가 증가하는 품목으로 전환될 수 있도록 품목단위 정책에서 농가단위 정책으로 전환되어야 한다. 논과 쌀 집중에서 쌀 이외의 밭작물 및 밭농업으로 확대되어야 한다.

□ 농업구조 개혁과 다원적기능 확산의 양립

- 직불제는 일반적으로 구조개혁을 저해한다는 점이 문제로서 자주 지적되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 기본적으로 구조개혁을 촉진하면서 다원적 기능을 확산하는 방향으로 제도가 설계되어야 한다.

- 구조개혁과 다원적 기능 확산을 위해서는 현행 직불제를 목적에 따라 공익형과 소득안정형으로 유형화하여, 친환경 농업을 비롯한 공익형 직불을 확충하여 다원적 기능을 확산하고, 농가단위의 소득안정제를 통하여 농업경영의 안정과 구조개선을 가속화하는 등 양자를 양립하는 제도 체계의 구축이 필요하다. 이것이 농업의 지속적인 발전을 보장한다.

□ 이행조건의 강화와 정책효과 제고

- 직불제는 수급자가 일정조건을 준수하는 것을 전제로 국가가 생산자에게 보조금을 지불하는 제도다. 직불제의 효과 제고와 국민적 공감대 형성을 위해서는 수급조건으로서 식량안보, 환경보전, 경관형성 등 다원적 기능의 수행이라는 이행조건을 강화하여 지불근거를 명확히 할 필요가 있다.
- 이행조건은 직불제 실시효과를 제고하는 동시에 직불제에 대한 국민적 합의를 형성하는 조건이기도 하다. 즉 직불제를 확산하거나 지불단가를 인상할 때에는 이행조건 강화와 연계하는 제도설계가 필요하다. 특히 공익형 직불제를 설계하는 경우 이행조건과의 연계가 중요한 의미가 있다.

□ 제도의 단순화

- 정책효과를 제고하기 위해서는 제도를 단순화할 필요가 있다. 정책이 실시된 이후 점검과 개선을 통하여 효과를 제고할 수 있다. 공익형 직불제의 정책효과는 이행조건의 준수여하에 달려있다.
- EU는 종래의 품목별·축종별로 실시하던 소득보상 직불제를 정책단순화 관점에서 2003년 단일직불제(SPS)로 개편하여 2005년 이후 단계적으로 확대하고 있다. 2010년까지 디커플링으로 완전 전환하고, 지불방식은 ‘실적방

식'에서 '지역방식'으로 단순화 등의 제도개선을 도모하고 있다.

- EU는 직불제 체계에 대해서도 단일직불제의 기본 위에서 간소화, 이행조건 강화, 모듈레이션 확대·누진화 등을 도모하면서 환경농업 직불제, 조건불리 직불제를 가산하는 형식이다.

EU의 직불제 단순화

□ 정책단순화 과정

- 2003년 EU는 품목별·축종별 등으로 실시하던 소득보상 직불제를 정책단순화 관점에서 단일직불제(SPS)로 개편, 2005년 이후 단계적 실시하고 있다.
 - 지급요건 강화 : 환경보전을 비롯하여, 수질관리, 공중위생, 동식물위생, 동물복지 등 농업생산활동 및 농지적정관리 등과 관련한 이행조건(cross compliance)을 확대·강화한다.
 - 모듈레이션(modulation) 의무화 : 일정규모 이상의 직불금에 대한 체감률을 적용하여, 농촌개발정책으로 이전한다. 체감률은 보조금이 5,000 유로를 초과하는 경우, 2005년 3%, 2006년 4%, 2007~13년 5%로 확대 적용한다.
- 2008년 CAP에 대한 검증작업과 정책개선의 일환으로 실시하는 '정책검증'(health check)을 실시하기로 결정하였다.
 - 정책검증은 ① 현행 CAP의 정책수단을 평가·검증하고, ② 정책을 간소화하여 새로운 시장기회와 도전분야에 대한 대응이 목적이다.
 - 2007년 11월 EU 집행위원회(EC)가 제시한 정책개정의 검토방향을 기본으로 하여 가맹국 등의 논의를 거쳐 규칙을 제시하였고, 직불제와 관련한 규칙은 ① 직불제의 간소화, ② 디커플링으로의 전환, ③ 모듈레이션 확대 및 누진화(5,000~300,000유로 10%, 300,000유로이상 14%) 등이다.

□ 단일직불제의 단순화

- 2010년까지 종전의 소득보상 직불제는 단계적으로 단일직불제로 완전 이한다. 동시에 그 동안의 생산과 연계된 커플 보조금, 부분적 디커플 보조금은 모두 단일직불제로 통합된다.
- 직불방식도 단순화라는 관점에서 실적방식 또는 실적방식·지역방식 혼합에서 지역방식으로 전환한다.

- 우리나라의 직불제 개편시에도 직불제 고유의 정책목적 제고, 실시과정 및 이행조건 확인과정에서의 노력 또는 비용 등 절감, 생산자 및 국민의 이해 증진 등의 관점에서 단순화할 필요가 있다.
 - 단순화의 방향은 ‘공익형’과 ‘경영안정형’으로 유형화하고, 공익형은 농지면적당 고정지불방식, 이행조건은 다원적 기능과의 연계 등으로 설계할 수 있다.

2. 제도 설계

2.1. 통합방식

2.1.1. 현황

- 우리나라에서 실시되는 현행 공익적 기능과 관련된 직불제로는 쌀소득보전 직불제(고정지불), 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제, 친환경농업 직불제(저농약·무농약·유기), 친환경안전축산물 직불제 등이 있다. 이러한 직불제는 공익형이라는 관점에서 각각의 이행조건 준수를 조건으로 농가에게 직불금을 지불하고 있다.
- 2005년 개편된 쌀소득보전 직불제는 고정지불과 변동지불로 구분되는데, 고정지불은 과거 논농업직불금을 계승한 것으로 벼 재배유무, 쌀가격 등락과 관계없이 ha당 70만원(농업진흥지역은 74만 6,000원, 진흥지역 밖은 59만 7,000원)을 지급한다.
- 2010년 쌀 고정지불 예산은 6,650억원으로 순직불 예산의 44.5%(쌀 변동지불까지 포함하면 84.3%)를 차지하고 있다. 이와 같이 현행 직불제는 논농업

에 집중되어 품목간 형평성 문제를 일으켜 시장왜곡을 야기하고 있다. 또한 목표가격의 고정으로 과잉생산에 의한 가격하락과 이에 따른 국가 재정부담이 가중되고 있다.

- 현행 쌀 변동지불은 생산과 연계되어 있어 쌀의 과잉생산을 유발하고 있다. 더욱이 농가 입장에서는 쌀고정지불과 쌀변동지불이 같은 제도에서 운영되는 과정에서 착시효과로 두 제도간의 차이를 구분하지 않아 생산 비연계인 쌀 고정지불까지 생산연계효과가 나타나고 있다. 또한 쌀 고정지불은 이행조건 수준이 낮아 직불금의 자본화로 지가 상승을 가져오고 보조금이 비농민 농지소유자에게 귀속되는 문제도 발생한다.
- 조건불리지역직불제는 2004년에 낙후지역의 경사지 밭을 대상으로 도입하였으며, 2006년부터는 낙후지역이 아닌 일시 시·군의 경사지까지 포함하는 것으로 확대되었다. 이 제도의 대상은 우선 경지율과 경사도 등의 지표로 조건이 불리한 농업지역으로 한정하고, 이 지역 내의 농지 중 ‘밭’과 ‘초지’를 대상으로 하고 있다.
- 정책효과를 높이기 위하여 다양한 이행조건을 준수할 전제로 직불금을 지불하며, 특히 마을별 ‘공동기금’을 설치하여 마을주민들에 의한 공동행사나 마을 활성화를 위하여 사용하도록 하여 ‘마을공동체’ 형성에 기여하도록 한 것이 다른 직불제에서 찾아볼 수 없는 특징이다.
- 그러나 조건불리지역을 판단하는 기준으로 ‘경지율’과 ‘경사도’의 두 가지 지표로 사용하고 있는데, 정주조건을 반영하기는 한계가 있다. 또한 다른 직불제에 비해 농지제도를 엄격하게 적용하여 임차농지가 지급대상 농지에서 제외되는 문제가 발생하고 있다.
- 또한 마을공동기금의 사용실적이 저조하고, 사용을 하더라도 마을회관이나

마을안길 조성 등 시설유지나 설치에 편중되는 등 마을공동기금의 활용도 제고를 위한 지도가 필요하다.

- 공익적 기능과 관련하여 1999년 도입된 친환경농업 직불제는 친환경농법을 실천하는 농가를 대상으로 농법 이행으로 인한 소득 감소분을 보전해 주기 위해 직접지불로 지원하고 있다. 직접지불정책의 수혜 대상농가는 보조금을 받는 대가로 이행 조건을 준수해야 한다.
- 친환경농업 직불제의 시행은 ‘세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법’ 제 11조 제2항과 ‘농산물의 생산자를 위한 직접지불제도시행규정’ 제13조와 제23조에 법적 근거를 두고 있다.
- 친환경농업 직불제 단가는 2010년 기준으로 논외의 경우 ha당 유기 392천원, 무농약 307천원, 저농약 217천원이며, 밭의 경우 유기 794천원, 무농약 674천원, 저농약 524천원이다. 다만 2010년부터 저농약 신규인증이 폐지된다.
- 현행 친환경농업 직불제 지원단가는 관행농법과 친환경농법의 소득격차를 보전해주는 방식에 기초를 두고 있어 농업생태계의 건전한 유지·보전 활동에 대한 인센티브가 부족하다는 지적이 있다. 또한 프로그램이 중앙정부의 보조에 지나치게 의존한 결과 프로그램의 다양성이 부족한 한계가 있다.
- 2005년부터 농어촌 경관을 직접적인 정책대상으로 하는 경관보전 직불제가 도입되었다. 경관보전 직불제는 지역별로 특색 있는 경관작물을 재배하여 농어촌 경관을 아름답게 가꾸고 공익적 기능을 증진함으로써 도농교류 및 농어촌경제 활성화에 기여하는 것이 목적이다.
- 이는 농어촌의 경관을 아름답게 가꾸기 위해 지자체와 마을간 협약을 체결하고, 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 등 경관보전 활동을 하는

경우 소득손실 보전 차원에서 당해 농업인에게 보조금을 지급한다.

- 그러나 당초 목적으로 하는 경관 형성보다는 사료작물 식부관련 사업량이 크게 늘면서 정책 취지에 부합되지 않는 결과가 야기되고 있다. 2009년 실적에 따르면, 청보리(5,197ha), 유채(2,485ha), 자운영(2,459ha), 밀(1,605ha), 보리(977ha) 순이다.
- 현재 쌀 고정지불, 친환경 직불제, 조건불리 직불제가 농업의 공익적 기능을 전제로 하고 있고, 미약하기는 하지만 환경의무를 부과하고 있기 때문에 정책간의 공통점을 가지고 있다. 또한 다양한 직불제의 이행조건 준수 확인, 직불제 효과 제고 등에 행정업무가 과중되어 있어 큰 틀에서 조정·통합하는 것이 바람직하다.
- 다만 식부면적 기준으로 지불되고 있는 다른 공익형 직불제와 달리 가축사육두수 기준으로 직불금이 지불되는 친환경축산 직불제는 별도 사업으로 유지할 필요가 있다. 축산에 대한 지원은 가축사육두수를 증가시켜 환경에 부하를 주어 공익형 직불제의 목적인 다원적 기능을 저해할 우려가 있다.

2.1.2. 대안

- 공익형 직불제를 통합하는 방식은 크게 공익적 기능과 관련된 직불제(쌀고정지불, 조건불리직불, 경관보전직불, 친환경농업직불)를 하나의 기본지불로 통합하는 방안과 기능에 따라 2대 유형으로 통합하는 방안을 고려할 수 있다.
- 기본지불 형태로 통합하는 안은 공익형 직불제 개편 취지에 충실하고, 직불제도의 단순화에 따른 사업 운영·관리의 효율성 극대화가 가능하다. 또 기존 직불제를 확대·개편한다는 농업 외부의 비판으로부터 자유로울 수 있으

며 예산제약 문제가 적은 것이 특징이다.

- 그러나 단점으로는 개별 직불제가 가지고 특수성이 충분히 반영되지 못하는 점이다. 기본지불로 통합할 경우 친환경 직불제는 별도사업 형태로 유지해야 하고, 기본지불로만 제도를 설계할 경우 단가설정 및 이행조건 제시에 어려움이 예상된다.
- 기본지불+가산지불 형태는 직불제 개편의 취지를 살리면서, 사업별 정책목적에 따라 운영이 가능하다. 또한 개별사업의 목적성과 특수성 등을 충분히 반영이 가능하다. 그리고 기본지불, 가산지불 모두 이행조건 설정이나 단가 설정이 용이하고 개별 프로그램별 정책효과를 제고하는 효과가 높다.
- 다만 직불제 개편이 농업인에 대한 직접지불을 확대하는 방안으로 단순 통합 활용한다는 비판이 있을 수 있고, 통합대상이 일부 사업에 한정될 경우 통합대상 이외 개별사업 추진체계가 복잡하고 어려워 통합의 의미가 약해질 수 있다.
- 전체 직불제를 기본지불로 흡수·통합하는 것은 사업별 특수성 등을 고려할 경우 현실적으로 불가능하다. 현재 개별 직불제가 가지고 있는 목적을 유지하고, 농업의 다원적 기능 유지라는 제도 목적을 달성하기 위해서는 농업이 가지는 공익성에 대한 보수라는 원칙에서 기본지불과 가산지불이라는 형태로 구분할 필요가 있다.
 - 가산지불은 이행조건과 연계하여 중앙정부가 획일적으로 결정하는 것이 아니라 기본지불이 가지는 원칙 위에 지자체가 지역여건에 맞추어 여러 가지 시책을 설계하고, 농가가 자신의 입장에서 실천하기 쉬운 시책을 선택하게 함으로써 지역농정 활성화에 기여하는 방향으로 설계한다.
- 직불제 개편의 취지를 살리면서 사업별 정책목적과 집행체계를 감안하여

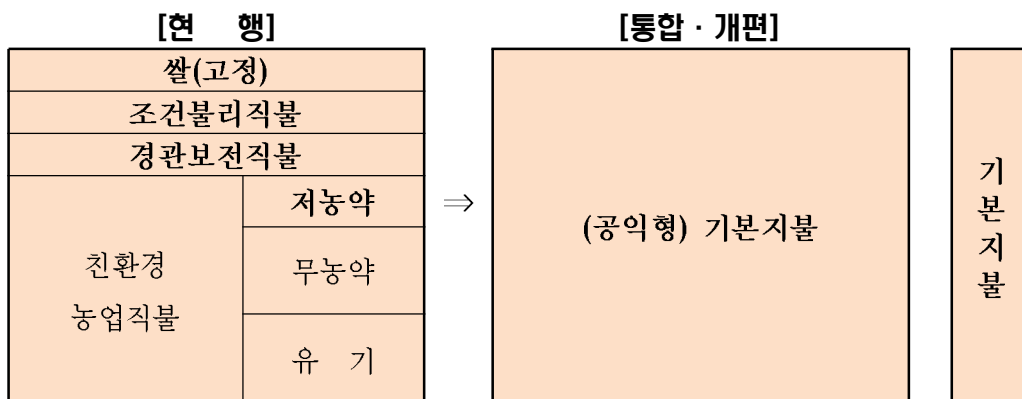
크게 4가지 안을 검토한다.

□ 제1안 : 완전 통합

- 먼저 공익형 직불제의 통합 대상인 모든 직불제를 하나의 기본지불로 통합하는 안이다. 공익형 직불제(기본지불)의 통합대상이 일부사업에 한정되는 경우, 통합 대상 이외 개별사업의 별도 존재로 단순화 효과가 미흡하다.
 - 기본지불 : 쌀(고정), 친환경(저농약), 조건불리, 경관

- 이행조건 준수 의무의 충족여부 확인을 위한 사후 점검 및 관리에 따른 행정비용이 절약되는 효과가 발생하지만, 개별 직불제의 특수성을 충분히 반영하지 못하는 문제가 발생한다.
 - 전체 공익형 직불제를 하나로 통합함으로써 이행조건 준수 의무 기준이 낮아지기 때문에 친환경 직불제(무농약·유기)와 조건불리지역 직불제의 도입 목적을 달성하기 곤란한 점이 예상된다.

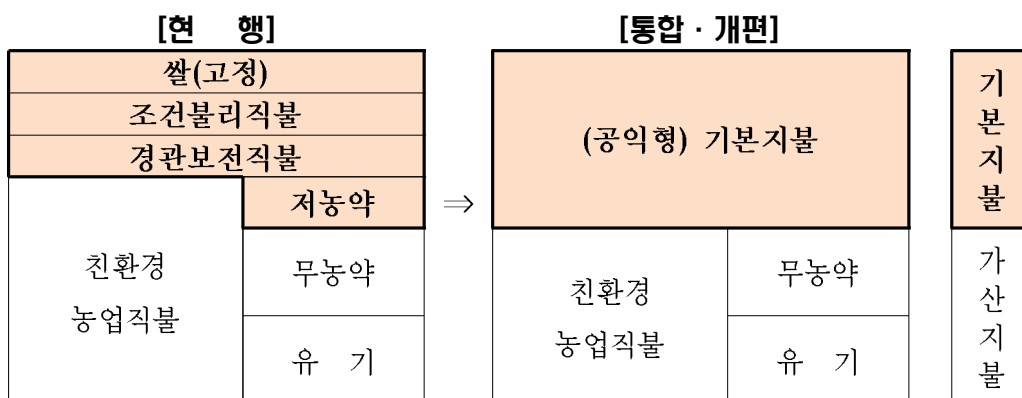
그림 4-1. 공익형 직불제 통합안(1안)



□ 제2안 : 광범위한 통합

- 1안에서 친환경직불(무농약·유기)만을 가산지불로 추진하고, 나머지 통합대상 직불을 기본지불로 통합하는 방안이다.
 - 기본지불 : 쌀(고정), 친환경(저농약), 조건불리, 경관
 - 가산지불 : 친환경(무농약·유기)
- 기본지불로 통합되는 직불제가 확대됨에 따라 개별 직불제의 특수성을 충분히 반영하지 못하는 문제가 있고, 이행조건 준수 의무 기준이 낮아질 경우 조건불리, 경관유지 등 통합대상 사업의 목적달성이 곤란하다.
- 다만 당초 직불제 개편 취지에 충실하고, 직불제도 단순화에 따른 사업 운영·관리의 효율성을 높일 수는 있지만, 1안과 같이 기본지불에서 이행조건 공통점을 찾기가 어려운 점이 단점이다.

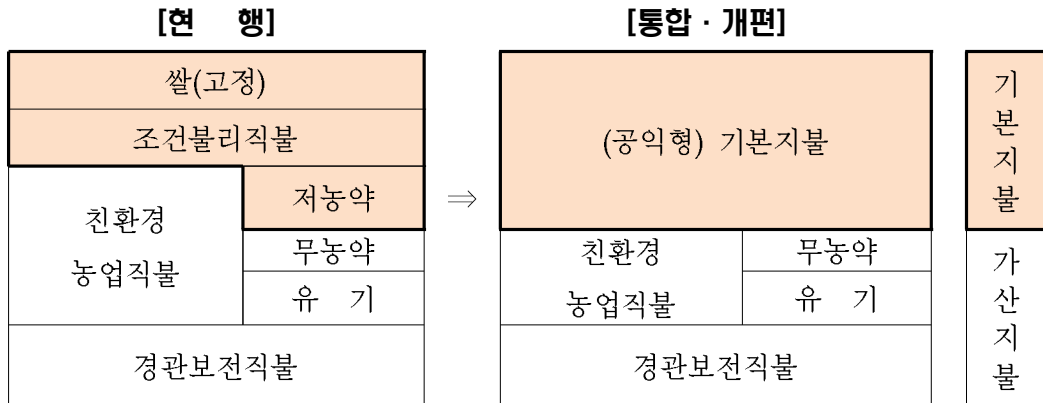
그림 4-2. 공익형 직불제 통합안(2안)



□ 제3안 : 2안에서 경관보전직불을 기본지불에서 제외

- 현행 통합대상 직불제 중 쌀(고정), 조건불리, 친환경(저농약)만 기본지불로 통합하는 방안이다.
 - 기본지불 : 쌀(고정), 친환경(저농약), 조건불리
 - 가산지불 : 친환경(무농약·유기), 경관
- 직불제 개편 방향인 직불제의 발농업으로 확대라는 관점에서 3안은 직불제 개편의 목적성과 특수성 등을 충분히 반영한다고 할 수 있다. 다만, 일반 농업지역을 대상으로 하는 쌀(고정)과 조건불리지역 직불과의 이행조건의 공통점을 찾기 어려운 것이 단점이다.
- 따라서 조건불리직불은 가산지불로서 별도로 실시하는 것도 고려해 볼 수 있다. 조건불리지역 직불의 경우 경사도와 경지율에 의해 대상지역이 결정되기 때문에 기본형으로 설계하는 것이 불가능하며, 조건불리지역 지원이라는 제도 본래의 취지가 사라질 수 있다.
- 다만 3안은 직불제 개편이 농업인에 대한 직접지불을 확대하는 방안으로 단순 통합 활용한다는 비판에 자유로울 수 없고, 통합대상이 일부 사업에 한정되어 기본지불 이외의 개별사업 추진체계가 복잡하고 어려운 점이 남아 있다.

그림 4-3. 공익형 직불제 통합안(3안)



□ 제4안 : 쌀(고정) + 친환경(저농약)

- 이행조건의 유사성이 강한 쌀(고정)과 친환경(저농약)만을 기본지불로 통합하고, 나머지는 이행조건의 특수성을 고려하여 가산지불로 추진한다.
 - 기본지불 : 쌀(고정), 친환경(저농약)
 - 가산지불 : 친환경(무농약·유기), 경관, 조건불리

- 기본지불의 통합대상을 최소화하여 개별사업의 목적과 특수성을 충분히 반영할 수 있는 특징이 있다. 또한 일몰제 적용사업인 친환경(저농약)을 연착륙시키는 긍정적 효과도 있다. 현재 시행중인 친환경 직불 중 저농약 인증농산물에 대한 직불금은 2012년까지 한시적으로 시행 계획이다.
 - 기본지불과 가산지불 모두 이행조건 설정이나 단가 설정이 용이하고, 개별 프로그램별 정책효과를 제고하는 효과가 높다.
 - 또한 친환경(무농약·유기), 경관 등도 배타적인 공익적 기능을 발휘하고 있어 이러한 기능의 통합이나 이에 따른 단가 설정 등도 곤란하다는 점 등이 고려되었다.

- 그러나 통합대상이 일부 직불에 한정되어 통합대상 이외 개별사업 추진 체계가 복잡하고 어려운 점이 단점이다. 또한 가산지불의 이행조건이 복잡해지면서 직불제 집행·관리에 비효율적인 요소가 잠재되어 있을 가능성이 높다.
 - 재정 소요액은 지불단가에 따라 달라질 수 있지만, 다른 (안)보다 기본지불에서 받지역으로 확대에 따른 재정소요 증가는 불가피하다.
- 제도적 실행가능성 측면에서는 개별사업이 제도 통합이후에도 충분히 반영되고 있기 때문에 기존 이해 직불제의 수준을 유지할 수 있다.

그림 4-4. 공익형 직불제 통합안(4안)

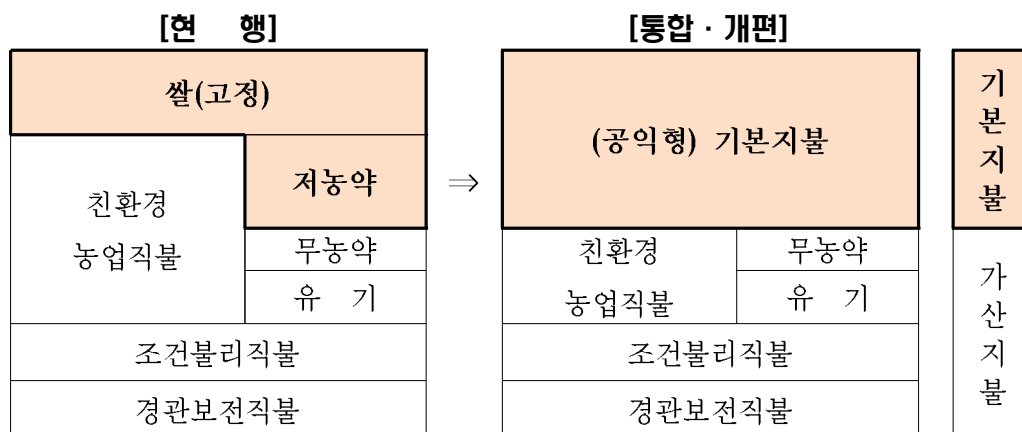


표 4-1. 대안별 장·단별 비교

| | 장점 | 단점 |
|----|--|---|
| 1안 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 정책의 단순화 ○ 이행조건 점검을 위한 행정비용 감소 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 개별 직불제의 특수성 등을 반영하지 못하는 문제 ○ 기본지불 이행조건 설정이 곤란 |
| 2안 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 제도의 단순화로 운영의 효율성 제고 가능 ○ 직불제 개편 취지에 충실 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 개별 직불제의 특수성 등을 반영하지 못하는 문제 ○ 기본지불 이행조건 설정이 곤란 ○ 기본지불 단가설정이 곤란 |
| 3안 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 개별 사업의 목적성·특수성 등을 충분히 반영 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기본지불 이행조건 설정이 곤란 ○ 기본지불 단가 설정이 곤란 |
| 4안 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 프로그램별 이행조건 설계 및 점검이 용이 ○ 기본지불의 단가설정이 용이 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 통합의 의미가 약함. ○ 과도한 행정비용 소요 |

- 단지 농지면적 기준으로 지불되고 있는 다른 공익형 직불제와 달리 가축사육두수 기준으로 직불금이 지불되는 친환경축산 직불제도 별도 사업으로 유지하는 것이 바람직하다. 또한 축산에 대한 지원은 가축사육두수를 증가시켜 환경에 부하를 줌으로써 공익형 직불제의 목적인 농업이 가지는 다원적 기능을 저해할 우려도 있다.
- EU 조건불리지역 직불제의 경우 가축을 대상으로 하는 보상기준을 폐지하고 사육밀도 제한과 함께 사료포 면적을 기준으로 변경하였다.

외국의 친환경축산 직불제 사례

- 영국
 - 가축생산 억제와 저사육 밀도 유지 등을 위해 조방화를 장려하는 보조금을 지급한다.
 - 가축단위는 축종별로 다르게 산정하고 있다.
- 미국
 - 친환경축산 육성을 위해 직접적인 보조금 지원방식보다는 가축분뇨처리 시설 비용과 기술자문 등을 지원하는 환경질개선장려프로그램(EQIP)을 추진한다.
- 프랑스
 - 가축사육지역의 초지 및 경관보전을 위해 단위면적당 지급한다.
 - 초지관리 및 비료사용 여부에 따라 단위면적당 지급수준이 다르다.
- 일본
 - 우리나라와 유사한 제도로 낙농부문 사료기반강화 추진사업이 있다. 두당 사료작물 재배지의 면적기준에 따라 A~D까지 4등급으로 분류하여 단가를 설정한다.

□ 새로운 공익형 가산지불 도입

- 향후 이산화탄소 흡수 또는 저감, 농업자원 보전, 기타 환경편익 증진과 관련된 정책 수요에 신속적으로 대응하기 위해 이러한 활동을 실천하는 농가 또는 지역을 대상으로 가산지불의 신설에 대해 검토할 필요가 있다.
 - 토양 개량은 물론 환경보전과 경관 유지 등 다원적 기능 함양을 위해 겨울철 자운영 등 피복작물(경관작물) 재배지원
 - 저탄소사회의 실현에 기여하는 저탄소농법 실천 농가에 대한 지원
 - 수자원 보호를 위해 수질정화작물 재배농가에 대한 지원
 - 조류 서식지보호활동 지원 등 검토

일본 호별소득보상직불의 가산지불

- 품질가산
 - 직불제를 활용하여밭작물의 품질향상을 도모하는 것이 목적이다.
 - 수량지불 단가에 작물별 품질등급에 따라 지불단가를 가산하여 고품질 생산을 유도한다.
- 재생이용가산
 - 농지의 유희화를 방지하여 식량자급률을 향상하는 것이 목적이다.
 - 논밭 등 유희농지를 대상으로 수요가 증가하는 전략작물을 재배하는 경우 일정금액의 직불금을 지급한다.
- 마을영농 법인화가산
 - 마을영농의 지역사회와 지역농업 활성화 역할을 중시하여 마을영농의 법인화를 촉진하기 위한 직접지불이다.
 - 임의단체인 마을영농의 법인화를 조건으로 직접지불을 행한다.
- 녹비윤작가산
 - 농지의 지력을 유지 증진하기 위한 인센티브로서 직접지불을 행한다.
 - 청예옥수수, 연맥, 이탈리아라이글라스 등 녹비작물을 일반작물과 함께 윤작을 실시하는 경우 직접지불을 행한다.
- 규모확대가산
 - 경영규모의 확대를 도모하는 것이 목적이다.
 - 농지의 임차 등에 의한 규모확대를 추진하는 경우 면적당 일정금액의 직접지불을 행한다.

2.2. 대상농가

2.2.1. 현황

- 현재 공익적 기능과 관련된 직불제 중에서 쌀소득보상 직불제와 조건불리 직불제는 자급농과 취미농에 해당하는 0.1ha미만 농가는 제외한다. 또한 농

- 업의 소득이 3,700만원 이상인 자는 쌀소득보상 직불제 대상에서 제외한다.
- 쌀(고정) : 논농업에 종사하는(휴경포함) 농가
 - 조건불리직불 : 마을협약을 체결하고, 농업에 종사하는 농가
 - 경관보전직불 : 협약에 따라 경관작물을 재배하는 농업인·마을
 - 친환경농업직불 : 친환경농산물 인증 농가
- 공익형 직불제의 대상농가를 모든 농업인을 대상으로 할 것인가, 아니면 특정 계층을 대상으로 할 것인가의 선택 문제가 있다. 원칙적으로 공익형 직불은 농업 생산활동을 통하여 발생하는 공익적 기능에 대한 보상이므로 농지를 경작하는 모든 농가에게 지불하여야 한다. 다만 주업농을 대상으로 하는 경영안정형 직불제와 전체적으로 상호보완적이고 유기적으로 연계되도록 정책 대상이나 수단 등을 차별화 할 필요가 있다.
- 공익적기능 제고를 보조금 수급조건으로 한다면 보조금은 경작자에게 지불되어야 한다. 다만 경작자를 대상으로 하는 경우 우리나라는 임차지가 전체농지의 40% 이상에 달하기 때문에 임차농의 권리보장이 필요하다.
 - EU·일본·미국 등 외국의 직불제 사례에서도 원칙적으로 경작자를 대상으로 하고 있으나 직불금의 일부가 지주나 유통업자 등으로 이전되는 사례가 나타나고 있다.
- 대상 농가의 규모나 연령을 인위적으로 한정하는 것은 바람직하지 않다. 기준 설정이 기술적으로 곤란하고 농가 계층간·부문간 형평성 시비를 일으킬 수 있기 때문이다. 공익형 직불제는 보조금의 수급조건으로 이행조건을 부여하기 때문에 규모나 연령으로 제한하는 것은 부적절하다.
- 단지 행정 비용이나 집행의 편의성이라는 관점에서 자급적 농가나 취미농가 또는 보조금이 일정금액 이하인 경우는 대상에서 제외할 필요가 있다.

2.2.2. 대안

- 대상농가는 기본적으로 ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’에 의한 농업경영정보를 등록하고, 대상농지 또는 초지에서 농업에 종사하거나 초지를 관리하는 농업인 또는 농업법인 모두를 대상으로 한다. 단지 현행 하한규모인 0.1ha 이상의 농가를 대상으로 한다.
 - 멕시코의 경우 PROCAMPO(소득보상직불제)는 행정비용 절약 측면에서 일정규모 이하의 농가에게는 고정금액을 지원하고 있다.
 - 일본의 발작물소득보상 직불제도 단수에 근거한 수량지불과 식부면적에 근거한 면적을 병용하면서, 수량지불을 기본으로 하되 일정 단수 이하의 경우는 면적지불로서 전국 일률적으로 지급하는 방식을 도입하여 업무 편의를 도모하고 있다.

- 현재 대상농가 선정에 있어 농외소득이 높은 농가(3,700만원 이상)는 쌀소득보상 직불제에서 제외하고 있다. 때문에 정책 일관성 측면에서 공익형 직불제에서도 3,700만원 이상의 농외소득을 가지는 농가는 제외하는 것이 바람직하다고 생각된다.
 - 다만 우리나라에서 농가의 농외소득을 정확히 파악하는 것이 쉽지 않고 겸업농의 농외취업 상태가 불안정한 경우도 많으므로 이를 적용하는 것이 현실적으로 어려운 점이 있다는 것도 고려할 필요가 있다.

PROCAMPO

- PROCAMPO는 보조액이 현재의 생산이 아니라 과거의 토지 이용에 연결되게 함으로써 현재 생산되는 농산물과의 연계성을 끊고 농가가 고소득 작물로 전환하도록 설계된 생산중립적 보조프로그램이다.
- ha당 지원액은 생산성과 관계없이 동일하게 지급되며, 다른 작물로 전환한 경우에도 지급된다.
- 지원대상 농지는 1993년 이전 3년동안 9개 작물(보리, 콩, 옥수수, 면화, 쌀, 수수, 대두, 해바라기씨, 밀 등)을 재배하던 농지로 파종기에 ha단위로 지급된다.
- 멕시코 정부는 직접지불을 빈곤농가 지원책으로 활용하고 있는데, 재배면적이 1ha 미만인 농가에게는 1ha에 해당하는 금액이 지급되고, 1~5ha사이의 농가에게는 대규모 농가보다 높은 지원 단가가 적용된다.

2.3. 대상농지

2.3.1. 사실상의 농지

(1) 현황

- 현행 직불제는 모두 공부상 지목에 관계없이 대상기간에 실제 이용된 논이나 밭·과수원·초지를 대상으로 하고 있다.
 - 쌀(고정지불) : 공부상 지목에 관계없이 대상기간에 실제 이용된 논(벼, 연근, 미나리, 왕골재배)
 - 조건불리지역 직불제 : 공부상 지목에 상관없이 대상기간 동안 농업에 이용된 농지와 초지(임야에서 밭작물을 재배하는 경우는 제외)
 - 친환경 직불제 : 쌀소득보전 직불제 대상농지는 논으로, 그 외의 농지는 공부상 지목과 재배작목에 관계없이 밭 단가로 지급한다. 공부상 임야인 경

우는 사실상 논이나 밭의 형태로 재배되는 필지는 지급대상에 포함한다.

- 경관보전직불 : ‘농지법’ 2조 1호에 따른 농지로 하고 있다.
- 현행 농지법상의 농지 정의도 공부상 지목이 아니라 실제 이용되는 농업용으로 이용된 토지를 의미한다.
 - 농지법 2조 1호에 따르면 농지는 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지를 의미(사실상의 농지)한다. 다만 초지법에 따라 조성된 초지는 제외하고 있다.
- 직불금 지급에 있어 공부상 지목으로 지급할 경우 행정비용이 절약되는 장점이 있지만, 실제 이용되는 농지와 지목상의 농지가 다를 경우에 문제가 발생한다.
 - 공부상 지목에 농업용 시설이나 축산시설 등이 들어올 경우 문제가 발생할 우려가 있다.
 - 현재 축사는 농업용 시설로 농지전용 없이 공부상 지목인 논·밭에도 설치가 가능하다.
- 또한 현재 쌀 고정지불은 비닐하우스 시설에 직불금을 지급하고, 유리온실의 경우는 바닥에 농지의 형상이 유지될 경우에만 지급하고 있다. 농업용 시설물은 인공적인 시설물을 통해 농지가 가지고 있는 본래의 기능을 일부 훼손하였다고 볼 수 있기 때문에 제외되는 것이 바람직하다.
 - 공익적 기능은 농지를 영농에 사용함으로써 국토·환경 보전이나 경관 형성 등과 같은 다원적 기능이 발휘된다. 그래서 시설에 의한 다원적 기능의 발휘 여부를 판단하는 기준을 명확하게 설정할 필요가 있다.
 - 그러나 향후 농업용 시설이나 수리시설 등 농업자원 그 자체의 보전이 과제가 되는 경우를 상정하여 추가적인 검토 필요가 필요하다.

(2) 대안

- 대상농지는 특정기간(과거 3년)동안 식량작물·채소·과수 등이 재배된 사실상의 농지를 대상으로 지급하되, 조건불리지역 직불제에서 초지의 경우 정상적인 관리 여부의 판단이 곤란하기 때문에 공부상의 지목을 기준으로 하는 것이 바람직하다.
 - 쌀 고정지불처럼 공부상 지목에 관계없이 대상기간에 실제 이용된 논·밭·과수원을 대상으로 한다. 다만, 이행조건의 점검에 행정비용이 많이 소요되기 때문에 현행 하한규모인 0.1ha 이상의 농가 중에서 대상농지 중 논·밭(과수원 포함)이 각각 0.1ha 이상인 농지만을 포함한다.

2.3.2. 휴경지

(1) 현황

- 현행 직불제는 쌀 고정지불을 제외하고는 모두 휴경농지를 대상농지에서 제외하고 있다.
 - 쌀 고정직불 : 휴경농지도 지급
 - 조건불리지역 직불제 : 지원자격 조건에 보조금 지급대상 농지를 경작하거나 초지를 관리하는 자로 한정
 - 친환경농업 직불제 : 휴경농지는 대상에서 제외
- 공익적 기능은 영농활동을 통하여 발휘되는 것이기 때문에 원칙적으로 농지의 경작을 기본적인 의무사항으로 하는 것이 바람직하다. 특히 논은 논두렁 유지와 담수를 조건으로 다원적 기능의 상당부분이 유지될 수 있지만, 밭(특히 경사지 밭)에서는 작물을 재배하지 않고는 토양유실 방지 등 다원적 기능 발휘가 곤란하다.

쌀 고정지불의 이행조건

- 쌀 고정지불은 다음의 ‘농지의 형상 및 기능유지 요건’을 충족할 경우에는 휴경농지라도 직불금을 지급하고 있다.
 - 농작물의 생산이 가능하도록 토양의 유지 및 관리
 - 이웃농지와 구분이 가능하도록 경계의 설치 및 관리
 - 농지주변 용·배수로 유지 및 관리
 - 이웃농지의 영농에 지장이 없도록 잡초 제거

(2) 대안

- 공익적 기능을 발휘하기 위해서는 경작이 전제되어야 한다. 단지 공익적 활동을 위해 휴한작물을 재배하거나 일시적으로 휴경하는 경우, 경지정리 등을 위해 불가피하게 휴경하는 경우 등은 대상으로 한다. 이 경우 휴경지도 적절한 관리가 이루어지도록 의무화하여야 한다.
- 이행조건 준수에 있어 영농활동을 전통적인 작물에 한정하는 것보다는 녹비작물, 사료작물, 초지조성, 야생화 및 묘목 식재 등 토양을 피복하고 관리하는 등 다양한 작물로 확대하는 것이 바람직하다.
 - 영국의 기초수준 환경직불도 야생조류 보호 등 공익을 위해 휴경할 경우에 인센티브를 제공하고 있다.

2.3.3. 대상농지 내 품목제한

(1) 현황

- 현재 통합대상 공익형 직불제의 대상농지에서 작물의 품목제한은 다음과

같다.

- 쌀 고정지불 : 벼·연근·미나리·왕골 또는 다년생 식물(휴경 포함)
- 조건불리지역 직불제 :
 - ① ‘지적법’상 지목이 임야인 토지로서 그 형질을 변경하지 아니하고 과수·뽕나무·유실수, 그 밖의 생육기간이 2년 이상인 식용 또는 약용으로 이용되는 식물이나 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(조경목적으로 식재한 것은 제외)
 - ② 임야에 밤·잣 등 임산 유실수나 목초, 수목류 재배
 - ③ 초지법상 초지이나 관리가 미흡한 하급초지 또는 목초·사료작물 이외 밭·과수농업에 이용되는 초지

(2) 대안

- 공익형 직불제는 가능한 한 특정 품목과 연계하지 않는 생산중립적인 형태로 설계하는 것이 바람직하다. 단지 밭농업은 일반적 밭작물 외에, 공익적 기능이 높은 사료작물, 녹비작물, 피복작물 등은 대상으로 포함하되, 약초·묘목 등 다년생 작물에 대해서는 추가 검토한다.
- 공부상 임야이면서 밤나무·인삼·묘목 등을 식재한 경우에는 대상지의 정확한 획정이 어렵고, 또 일시적인 이용에 그치는 경우가 많아 행정적으로 이를 포함시키기가 어려울 것으로 예상된다. 공익형 직불제의 목적과도 맞지 않기 때문에 제외하는 것이 바람직하다.

2.3.4. 신규조성 농지

(1) 현황

- ‘WTO 농업협정 부속서 II’에서 허용하는 직접지불은 생산중립적 소득보조, 재해보상 지원, 이탈농지원, 휴경보상, 지역원조계획하의 지불(조건불리), 환경보전지원 등 생산과 연계되지 않는 직불제이다. 국제규범을 충족하기

위해서 현재 시행중인 직불제(쌀 고정지불, 조건불리지역 직불제)는 모두 과거 대상기간에 실제 이용되었던 농업형태를 기준으로 지급하고 있다.

- 쌀 고정지불 : 1998~00년
 - 조건불리지역 직불제 : 2003~05년
- 공익형 직불의 성격을 생산중립적 소득보조형(현재의 쌀 고정지불방식)으로 운영할 경우에는 향후 신규 조성되는 농지(개간·간척지 등)는 지급대상에서 제외되는 문제가 발생한다.
- 소득보조형 직불제로 설계할 경우에는 ‘WTO 농업협정 부속서 II의 6’에 의하여 특정연도의 소득지원은 기준기간 이후의 특정년도에 사용되는 생산요소와 연계되지 않아야 한다.
- 다만 ‘WTO 농업협정 부속서 II의 11’항에 의하면 환경보전지원형 형태로 설계할 경우는 과거 지급대상 면적을 기준으로 지급하지 않고 환경 또는 토양보전 등의 이행조건을 준수하는 모든 농지에 지급이 가능하다.
- 그러나 환경보전형의 지급단가는 이행조건 준수로 발생하는 추가비용 및 소득손실에 한정되기 때문에 지급단가가 낮아지는 단점이 있다.

(2) 대안

- 공익형 직불제는 농업의 다원적 기능을 제고와 함께, 농가에 대한 기본적인 소득보전 기능을 수행하기 때문에 과거 지급대상 면적을 기준으로 하는 생산중립적 소득보조 형태로 설계하는 것이 타당하다.
- 다만 신규 조성되는 농지는 현실적으로 WTO 허용보조 요건에 부합하기 위해서는 공익적 기능 여하로 판단하여 환경정책이나 지역정책의 일환으로 지원하는 것이 필요하다.

2.4. 지불방식

(1) 현황

- 직불제의 지불방식은 크게 품목별 수량에 근거한 지불방식, 농가단위의 통합된 지불방식, 과거 수급실적에 근거한 지불방식, 작물의 식부면적에 근거한 면적단위 지불방식 등으로 구별할 수 있다.
- 우선 농가단위 지불방식은 면적·연령·소득 등을 기준으로 특정 농가를 하여 제도의 목적달성이나 수용성, 이행조건 점검 등의 면에서 용이한 특징이 있다. 특히 농가단위 방식으로 직불제를 설계하는 경우 품목 또는 생산연계성이 완화되고, 직불금 총액은 농가수 감소 추세에 따라 단계적으로 축소되는 효과도 있다.
 - 그러나 공익형 직불제는 전체 농업인을 대상으로 하고 있기 때문에 참여하는 모든 농가에게 동일한 금액을 제시할 경우는 이행조건을 준수하는 영농 규모가 큰 농가에게 오히려 역차별이 존재할 수 있다. 또한 농가단위로 지급할 경우 참여 농가간의 차이를 두기가 어렵다는 단점이 있다.
- 과거 실적으로 지급할 경우에는 기존 직불제 수급 농가의 반발이 적어 제도 수용성이 높고, 제도 통합에 따른 행정비용 감소와 현 수준의 예산 범위 내에서 시행이 가능하다는 장점이 있다. 다만 공익형 직불제를 발농업으로 확대할 경우 받은 과거 지급실적이 없다는 문제가 제기된다.
 - 현재 EU의 단일직불제는 과거 실적을 기준으로 직불금을 지급하고 있고 수급권을 농가간에 거래할 수 있다. 그러나 이 제도의 도입목적이 국제규범과의 합치성을 제고하기 위해 이전까지 생산연계된 직불제(식량작물, 축산 등)들을 생산비연계 직불제로 통합한 것이다. 우리나라의 경우 통합대

상 직불제들은 모두 생산비연계인 허용보조(green box) 직불제이기 때문에 과거 실적으로 지급할 필요성은 적다.

- 현행 공익형 직불제의 지불방식은 면적단위 방식이다. 쌀(고정지불), 친환경 직불제, 경관 직불제, 조건불리 직불제 등 모두 농지면적 기준이다. 공익형 직불제는 일반적으로 면적기준의 고정지불로 설계된다. 때문에 특정품목의 생산이나 가격에 연계한 방식이 아니어서 허용대상정책으로 분류되는 장점을 가지고 있다.

(2) 대안

- 통합대상 직불제는 모두 농지(식부)면적 기준으로 지급되고 있고, 또한 농업의 공익적 기능은 대상농지에서 영농활동을 통하여 발휘되기 때문에 면적단위로 지급하는 것이 바람직하다.
 - 다만 면적단위로 지급할 경우 대규모 농가에게 보조금이 집중되는 격차문제가 발생하는 문제가 있다. 또한 경영안정형 직불제는 주업농만을 대상으로 제도가 설계되어 있기 때문에 영농규모가 큰 농가는 공익형 직불제와 경영안정형 직불제의 직불금을 과다 수급하는 문제가 발생할 수 있다.
 - 따라서 공익형 직불제는 농업의 다원적 기능을 제고와 함께 중소농가에 대한 기본적인 소득보전 취지를 감안하여 보조금의 상한을 설정하여 이러한 문제를 해결하는 방향으로 설계할 필요가 있다.
- 또한 농가단위 지급방식+면적비례를 결합한 방식도 고려해 볼 수 있다. 일정액의 기본지급액을 지원하는 것은 환경친화적인 농업의 유도라는 목적을 실현하는데 도움이 되고, 영세농에 대한 형평성 차원에서의 배려와 환경친화적인 영농방식의 확산을 위한 교육비 지원이라는 장점이 있다.
 - 다만 전체 농가에게 금액을 지원하기 위해 재정소요가 증가할 수 있다는 단점이 있다.

2.5. 지불단가

(1) 현황

- 쌀소득보전 직불제의 목표가격은 제도 시행이전의 쌀의 시장가격, 쌀 수매에 의한 가격지지효과 등을 평가하여 산정한 금액이며, 고정지불과 변동지불 등 두가지 지불로서 목표가격을 보장한다. 이 중에서 고정지불 지급근거는 논농업의 다원적 기능에 대한 보상이다.
 - 지불단가 : 진흥지역 안 746천원/ha, 진흥지역 밖 597천원/ha
 - 직불금의 진흥지역 안과 밖의 차이는 농지보전 및 전용 등 규제로 농지소유자의 재산상 불이익을 보상하기 위한 개념으로 도입되었다.

- 친환경 직불제는 친환경농업 실천농가와 관행농가와의 생산비 또는 소득차이를 보상하여 일반 관행농법 농가가 친환경농법으로 전환하도록 유도하는데 있다.
 - 지불단가는 쌀소득보전 직불제의 대상농지는 논 단가로 지급하며, 이것은 쌀 고정지불을 기본으로 하고 친환경을 가산으로 하는 형태다. 그 외의 농지는 공부상 지목과 재배작목에 관계없이 밭 단가로 지급하고 있다.
 - 논(쌀 고정지불에 가산지불) : 유기 392천원/ha, 무농약 307천원/ha, 저농약 217천원/ha
 - 밭 : 유기 794천원/ha, 무농약 674천원/ha, 저농약 524천원/ha

- WTO 농업협정에 따르면 조건불리지역 직불제의 지원기준은 일반 농업지역에 비교하여 조건불리지역에서 영농함으로써 발생하는 소득의 손실 또는 생산비용의 증가를 근거로 하고 있다.
 - 밭·과수원 : 500천원/ha

- 초지 : 250천원/ha

- 경관보전 직불제는 농촌경관을 아름답게 가꾸기 위해 농지에 경관작물을 재배하는 경우 소득손실액을 지급근거로 하고 있다. 경관보전 직불제는 WTO 농업협정(부속서 2-12)상 환경계획에 따른 지불로 허용보조에 해당한다. 조건불리지역 직불제 또는 쌀 고정직불 대상농지에서 경관작물을 재배하는 경우에도 가산지급이 가능하다.

- 하계작물 : 1,700천원/ha

- 동계작물 : 1,000천원/ha

- 마을경관보전활동비 : 300천원/ha

(2) 대안

- 공익형 직불제의 지불단가는 다원적 기능 평가액 또는 이행조건 준수에 따른 경제적 손실액이 지불단가의 근거가 될 수 있다. 그런데 다원적 기능 평가액이나 이행조건 준수에 따른 경제적 손실액은 논이나 밭 등 지목에 따라 차이가 있다. 지불단가 산정시에는 이러한 요소도 고려되어야 한다.
- 지목별 단가는 논·밭 별로, 다시 농업진흥지역 안팎으로 구분하여 설정하는 것이 필요하다. 원칙적으로 농지가 가지는 공익적 가치에 대한 보상 개념으로 생각할 때 논과 밭에 지급되는 지불단가에 차이를 둘 수 밖에 없다.
 - 만약 밭을 현행 쌀 고정지불 수준으로 지급할 경우에는 정부의 재정부담이 증가할 것이고, 반대로 쌀 고정지불 지급수준을 낮추어서 논과 밭을 동일하게 지급한다면 쌀농가의 반발에 직면하게 될 것이다.
 - 직불금의 진흥지역 안과 밖의 차이는 농지보전 및 전용 등 규제로 농지소유자의 재산상 불이익을 보상하기 위한 개념으로 도입하였기 때문에 공익형 직불을 밭까지 확대할 경우에는 같은 논리 개발이 필요하다. 2008년 기준 전체 밭면적(712천ha) 중에서 약 13.9%(99천ha)가 농업진흥지역이다.

- 농지(논·밭)가 가지는 공익적 기능에 대한 경제적 가치 평가액을 기준으로 지불단가를 산정하면, 공익형 직불 목적에 가장 부합하고 논리적 근거가 명확하다는 것이 장점이 있다.
- 다만 공익적 기능의 경제적 가치 평가액에 대한 신뢰성 문제가 단점으로 지적되고 있다. 공익적 기능 경제적 가치 평가액(2006년기준, 농촌진흥청 농업과학기술원)을 보면 다음과 같다.
 - 논 : 56.4조원(1,084천ha), 52백만원/ha
 - 밭 : 11.3조원(716천ha), 16백만원/ha
- 2010년 기준 통합대상 직불제(쌀 고정지불, 조건불리지역 직불제, 친환경농업 직불제(저농약), 경관보전 직불제)의 총 예산은 7,749억원이며, ha당 논·밭이 가지는 공익적 가치 평가액을 현 예산수준으로 나누어 계산할 경우 논은 약 65만원/ha, 밭은 약 20만원/ha으로 지급이 가능하다.
 - 직불제 통합에 따른 행정비용 절감 등은 고려하지 않았으며, 이 방안은 직불금 총액이 감소하지 않지만, 논에서 쌀 고정지불과 조건불리지역 밭에서 직불금을 수급하고 있는 농민들의 수급액이 감소하는 문제가 있다.
 - 쌀 고정지불 단가조정에 따라 기존 수혜자 보호를 위해서는 소득안정 직불과 동시 시행이 필요하다.
- 다른 대안으로 논에는 기득권을 인정하여 쌀 고정지불 단가(70만원/ha)를 지급하고, 밭(과수원·초지 포함)에는 공익적 기능의 경제적 가치 평가액으로 지불단가를 산정하는 고려해 볼 수 있다. 이는 쌀직불제 대상농가 등 기존 수혜자를 보호한다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다.
 - 밭의 단가를 20만원/ha로 하는 경우 재정소요(401억원)는 다소 늘어나면서 수혜대상이 확대되며, 밭의 단가를 35만원/ha로 하는 경우 1,526억원 정도의 재정소요가 발생한다.

- 밭의 지불단가를 논외 절반수준으로 지급할 경우 기존 조건불리지역 직불(50만원/ha)을 수급하는 농가들이 반발할 수 있기 때문에, 기존 쌀 고정지불과 조건불리지역 직불제의 기득권을 인정하고 밭지역의 농업진흥지역에 대해서 부분적으로 밭직불제를 도입을 고려할 수 있다.
 - 농업진흥지역은 각종 행위제한으로 농업진흥지역 밖의 농지가격보다 낮다. 이러한 농업진흥지역 농지의 가격차손은 진흥지역 지정 및 이용규제로 인한 손실로 볼 수 있다. 현재 쌀 과잉생산 문제를 해결하고, 국토의 효율적 이용 측면에서 밭농업에 대한 적극적인 관리가 필요한 실정이다.
 - 밭은 논과 달리 토양유실 방지 등이 효과적으로 유지되기가 어렵고, 이행 조건 준수 등을 확인하는데 많은 비용이 소요될 수 있다. 따라서 밭작물에 대한 직불제를 전체 밭에 적용하기 보다는 대규모 생산기반 정비가 이루어진 농업진흥지역 내의 밭을 중심으로 지원하는 것도 검토할 필요가 있다. 만약 농업진흥지역 밭에 대한 지원이 이루어질 경우 논농업 중심에서 고소득 작목의 밭농업으로 유도할 수 있다.
 - 진흥지역 밭의 지불단가를 논외 절반 수준(35만원/ha)으로 지급한다고 할 경우, 소요되는 추가예산은 대략 346억원 정도이다. 만약 전체 밭에 직불금(35만원/ha)을 지급한다고 할 경우에 소요되는 추가예산은 대략 2,188억원 정도이다.
- 한편 지급 상한선 설정은 필요하다고 판단된다. 개별 농가의 경영규모가 어느 수준 이상을 키지면 다원적 기능 제고를 위한 세심한 관리가 어려워지는 측면도 있고, 또 농가간 형평성의 문제가 있기 때문이다.
 - 현재 도시근로자 평균소득을 목표로 평균 영농규모 6ha의 쌀전업농 7만호를 육성하고 있다. 도시지역 근로자의 연평균 소득이 약 4,666만원(2009년, 통계청)으로, 쌀전업농이 도시지역 근로자의 연평균 소득 수준을 유지하기 위해서는 현재의 쌀직불금을 포함하여 대략 6ha 이상을 경작하여야 한다(직불금을 포함한 ha당 쌀소득이 700만원으로 가정). 따라서 공익형 직불제도 경지면적을 대상으로 지원하되, 부문간 형평성 시비를 고려하여 상한

면적(6ha)을 설정하여 지급한다. 6ha 규모를 상한으로 지급 절대액을 420만원으로 유지한다(쌀 직불 준용, 70만원/ha). 2008년 기준 영농규모 6ha 이상 농가는 약 22,592호(농업조사, 통계청기준)이다.

- 경영안정형 직불제가 1ha이상의 주업농을 대상으로 할 경우에 1~6ha의 농가는 직불금을 중복 수혜하는 문제가 발생한다. 하지만, 공익형 직불제를 통해 받는 보조금은 경영안정형 직불금 계산시 기준소득에는 포함시키지 않고, 당해연도 농업소득에 포함시킬 경우 1~6ha 농가의 직불금 중복 수혜 문제를 해결할 수 있다.
- EU는 보조금의 일정금액 초과분에 대해 일정비율은 농촌개발 재원으로 전환하고 있다. 또한 영국에서는 2010년부터 조건불리직불(HFA)를 대체하는 고지대기초수준환경직불(Upland Entry Level Stewardship)은 350ha까지는 100%, 700ha까지는 50%를 지급하며, 그 이상 면적에 대해서는 지원하지 않고 있다.
- 만약 논·밭간 지급단가가 상이할 경우 지급단가의 상한은 면적기준보다는 금액 기준이 합리적이다.
- 공익형 직불제에서는 농업인의 지급상한을 420만원으로 설정할 수 있다. 다만 농업경쟁력 강화와 구조개선정책의 기본방향인 법인경영체 육성을 위해서 쌀소득보전 직불제처럼 농업회사법인에 대해서는 지급상한을 높일 필요가 있다. 현재 쌀소득보전 직불제에는 지급상한 면적이 농업인 30ha, 농업회사법인 50ha이다.
 - 기본지불만 상한기준을 두고, 좀 더 엄격한 이행조건을 준수하는 가산지불은 상한기준을 두지 않는 방안을 고려할 수 있다.

2.6. 이행조건

(1) 현황

- 이행조건은 특정 프로그램의 기본사항 이외의 준수사항으로 주로 환경이슈와 관련되어 있다. 현재 EU에서 정의하고 있는 이행조건의 목적은 다음과 같다.
 - 직접지원을 농지, 농업생산활동과 관련한 규칙과 연계함으로써 EU의 환경, 식품안전, 동물복지, 농업조건, 환경조건에 관한 기준을 통합
 - 농지방치 문제를 없애고 농지의 농업, 환경조건을 유지
 - 환경생태적 중요성에 비추어 기존의 영구적인 초지를 유지
 - 농업의 지속성 향상
 - 규정을 준수하는 농가들에게 인센티브를 제공

(2) 직불제별 이행조건 현황

- 쌀 고정직불 : 농지 형상·기능 유지
 - 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것
 - 이웃 농지와 구분 가능하도록 경계를 설치하고 이를 관리할 것
 - 농지 주변의 용수로·배수로를 유지·관리할 것
 - 이웃 농지의 용수로·배수로를 유지·관리 할 것
- ※ 쌀 변동직불 이행조건 수준
 - 농약 사용기준 : 농식품부장관이 고시한 생산단계의 농산물 유해물질 잔류 허용기준
 - 화학비료 사용기준 : 농진청장이 토양검사결과에 따라 권장하는 시비량 기준

- 조건불리지역직불 : 농지관리의무
 - 직불금 지급 농지는 작물재배 또는 당해년도 1회 이상 경운 및 잡초제거 등으로 농지기능 유지
 - 직불금의 30% 이상을 마을공동기금으로 조성하여 마을활성화 실천 비용 등으로 활용
 - 농용지 보전활동(간이기반정비 등), 지역마케팅 활동 등 마을여건과 구성원의 의사에 따라 1개 이상의 마을활성화(사업) 실천

- 친환경농업직불
 - 저투입 : 화학비료 권장량의 1/2, 농약 안전사용기준의 1/2
 - 무농약 : 무농약, 화학비료 권장량의 1/3
 - 유기 : 유기농업 기준

- 경관보전직불 : 경관작물 재배 관리
 - 경관작물 식재
 - 성실한 재배관리(배수로·탐방로 설치, 좋은 경관을 유지를 위한 관리작업, 시비·제초작업, 병해충 방제작업 등 실시)
 - 작물 수확후 농지정비
 - 경관작물 재배 농지 주변 경관개선을 위한 공동작업(수시)

(3) 대안

- 공익형 직불제는 다원적 기능 자체에 대한 보상 측면과 다원적 기능의 제고를 유인하기 위한 지원 측면 등 두가지 성격을 가지고 있다. 정책 효과를 극대화하기 위해서는 다원적 기능을 제고하기 위한 조건을 부여하고 이행 조건을 실천하는 농가와 농지에 대해서 지원하는 것이 효과적이다.

- 이행조건의 적절한 설정과 이에 대한 준수 확인은 납세자의 공감대를 높이는 수단이다. 단지 농가의 실천 가능성의 범위 내에서 설정하여 철저한 이행을 의무화하는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 기본지불의 이행조건의 대안을 제시한 것이 <표 4-2>과 같다.

표 4-2. 기본지불의 이행조건

| | 내용 | 이행조건 |
|----|--|---|
| 1안 | ○기본지불 -쌀(고정)+친환경(저농약 무농약·유기)+조건불리+경관 | ○최저수준 -논·밭 형상·기능 유지 -농약: 잔류허용기준 -화학비료: 권장시비량 ○최고수준 -2안 + () |
| 2안 | ○기본지불 -쌀(고정)+친환경(저농약)조건 불리+경관 ○가산지불 -친환경(무농약·유기) | ○최저수준 -논·밭 형상·기능 유지 -농약: 잔류허용기준 -화학비료: 권장시비량 ○최고수준 -3안 + () |
| 3안 | ○기본지불 -쌀(고정)+친환경(저농약)조건 불리 ○가산지불 -친환경(무농약·유기)+경관 | ○최저수준 -논·밭 형상·기능 유지 -농약: 잔류허용기준 -화학비료: 권장시비량 ○최고수준 -4안 + () |
| 4안 | ○기본지불 -쌀(고정)+친환경(저농약) ○가산지불 -친환경(무농약·유기)+경관 조건 불리 | ○최저수준 -논·밭 형상·기능 유지 -농약: 잔류허용기준 -화학비료: 권장시비량 ○최고수준 -최저수준 + 저농약 |

- 이행조건은 직불제의 지불근거가 되는 동시에 정책효과를 결정하는 기준이 되기 때문에, 공익적 기능제고, 농가의 실천가능성, 사후 점검 가능성 등을 종합적으로 검토하여 합리적인 기준설정이 필요하다.
- 통합대상 직불제의 최대 수준으로 이행조건을 부여할 경우 국토·환경의 유지와 보전에 긍정적으로 작용하는 장점이 있다. 국토환경의 지속가능한 발전, 안전한 농식품 공급이라는 정책기조에도 합치된다.
 - 단지 대부분의 농가가 이행이 어려워 지원 대상에서 제외되거나 선의의 불법자를 양산할 가능성이 있다. 저농약농산물 이행조건 수준을 부여할 경우 논농업은 이행이 비교적 용이하나, 과수 등 밭 농업은 현실적으로 불가능하다.
 - 또한 이행조건 의무기준 대상농지가 증가, 사후 점검·관리가 어려워 사업 부실화가 초래될 것으로 예상되고, 사후 점검·관리에 따른 과도한 행정비용 소요도 큰 단점으로 예상된다.
- 우선 이행조건 수준은 통합대상 직불의 최소수준으로 부여하되 자발적인 노력을 진작시키는 방향으로 하고, 농민들의 이해가 높아짐에 따라 활동수준을 높여 나가도록 유도하는 것이 바람직해 보인다. 이는 상호준수 의무에 대한 점검·관리가 용이하며, 행정비용이 적게 소요되는 장점도 있다.
 - 기본지불의 이행조건으로는 대상농지 필지별 비료·농약 등 영농자재 사용 현황을 기록하고 1년이상 보관하도록 한다.
 - 이행조건 준수 의무가 축소됨에 따라 환경보전 등 공익적 가치 지원이 다소 미흡하다는 단점이 있지만, 이행조건 준수가 용이하여 이행률이 낮을 때보다 환경보전 효과가 클 것이 기대된다.

3. 공익형 직불제 실시프로그램(시안)

(1) 취지

- 이 실시프로그램 시안은 공익형 직불제의 본격적인 실시를 앞두고 도상연습을 위한 시안이다. 공익형 직불제의 제도설계에서 쟁점에 대해 몇가지 시나리오별로 장단점을 분석하였으나 도상연습을 통하여 문제에 대한 확인이나 개선점을 찾아서 본사업을 효과적으로 실시하기 위한 것이 목적이다.
- 농업의 다원적 기능을 제고하기 위한 인센티브로서 직불지불을 실시하여 다원적 기능을 확산하면서 농가에 대한 소득을 지지하고, 쌀 과잉생산을 방지하여, 농업의 지속적인 발전을 도모하는 것이 공익형 직불제의 기개효과이다.

(2) 근거법령

- 공익형 직불제의 근거법령은 WTO 농업협정 부속서 2의 허용대상정책 중에서 생산중립적인 소득지지, 환경정책, 지역정책 등에 근거하여 실시할 수 있다.

(3) 통합대상

- 지불체제는 기본지불과 가산지불 등 2단계 체제로 하며, 기본지불은 공통의 이행조건 준수를 의무화하고, 가산지불은 현행 개별 직불제의 이행조건 준

수를 의무화하여 실시한다.

- 기본지불
 - 쌀(고정)
 - 친환경(저농약)
- 가산지불
 - 친환경(무농약·유기)
 - 조건불리
 - 경관
 - 저탄소(흡수·저감), 토양보전, 녹비작물 등)

(4) 대상농가

- ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’에 의한 농업경영정보를 등록하고, 공익형 직불제 이행조건을 준수하는 농업인 및 법인을 대상으로 한다. 단지 자급농이나 취미농에 해당하는 0.1ha미만 농가는 제외한다.

(5) 대상농지

- 대상농지는 특정기간(과거 3년)동안 식량작물·채소·과수 등이 재배된 사실상의 농지를 대상으로 지급하되, 조건불리지역 직불제의 대상인 초지의 경우는 정상적인 관리 여부의 판단이 곤란하기 때문에 공부상의 지목을 기준으로 한다.
- 단지 초지는 현행 조건불리지역 직불제만의 대상으로 하고, 대상작물에는 공익적 기능이 높은 사료작물, 녹비작물, 피복작물 등을 추가하며, 시설농업은 제외한다.

(6) 지불방식

- WTO 농업협정의 허용대상정책으로 분류되기 위해서는 생산이나 가격과 연계하지 않고 농지면적당 지불단가를 설정하는 방식이 적절하다.
- 지불단가는 논·밭 등 지목별로 설정한다.

(7) 지불단가

□ 기본지불

- 논 : 현행 쌀소득보전직불 고정지불 단가를 기준으로 실시한다.
- 밭 : 다원적 기능의 평가에 근거하여 논의 1/2 수준 이내로 한다.
- 초지 : 현행 조건불리지역 직불제의 단가로 한다.
- 지불상한 설정 : 농가 호당 420만원으로 설정한다.

□ 가산지불 : 대상이 되는 개별 직불제의 현행 수준을 유지한다.

○ 친환경농업 직불제

- 논 : 유기 392천원/ha, 무농약 307천원/ha
- 밭 : 유기 794천원/ha, 무농약 674천원/ha

○ 조건불리지역 직불제

- 단지 조건불리지역 직불제 단가는 EU 등의 실시사례를 감안하여 현행 단가의 1/2 이내로 인하한다.
- 밭·과수원 : 500천원/ha에서 250천원/ha으로 인하한다.

○ 경관보전 직불제

- 하계작물 : 1,700천원/ha

- 동계작물 : 1,000천원/ha
- 마을경관보전활동비 : 300천원/ha

○ 추가적인 가산프로그램 실시

- 토양 개량은 물론 환경보전과 경관 유지 등 다원적 기능 함양을 위해 겨울철 자운영 등 피복작물재배, 저탄소사회의 실현에 기여하는 저탄소농법 실시, 수자원 보호를 위해 수질정화작물 재배, 조류 서식지보호 등과 같은 고익적 활동을 지원하기 위한 추가적인 가산제도를 검토한다.
- 가산제도는 이행조건 준수에 따른 소득손실분 또는 생산비 증가분 또는 공익적 기능의 평가액 등을 근거로 단가를 산정한다.

(8) 이행조건

□ 기본지불

- 이행조건은 기본지불과 가산지불에 따라 별도로 설정하고, 기본지불의 이행조건은 쌀 고정지불 수준의 농지 형상·기능 유지, 쌀 변동지불 수준의 농약 사용기준, 그리고 쌀 변동지불 수준의 화학비료 사용기준 이내의 범위에서 설정한다.
- 농지 형상·기능 유지(쌀고정지불수준)
 - 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것
 - 이웃 농지와의 구분이 가능하도록 경계를 설치하고 이를 관리할 것
 - 농지 주변의 용수로·배수로를 유지·관리할 것
 - 이웃 농지의 용수로·배수로를 유지·관리 할 것
- 농약 사용기준(쌀변동지불수준)
 - 농식품부장관이 고시한 생산단계의 농산물 유해물질 잔류허용기준

- 화학비료 사용기준(쌀변동지불수준)
 - 농진청장이 토양검사결과에 따라 권장하는 시비량 기준
- 가산지불
 - 가산지불 이행조건은 개별 직불제의 현행수준을 유지한다.
- 이행조건 점검강화
 - 공익형 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 이행조건의 적절한 설정과 동시에 이행조건의 준수여부에 대한 점검을 강화할 필요가 있다.
 - 지방단계에서 이행조건을 점검체제를 구축하여 점검을 감화하고, 미이행의 경우 직불금 환수 등의 벌칙조치 강구하여 정책효과를 제고한다.

(9) 소요예산

- WTO 허용대상 정책요건과 합치성을 가지기 위해서는 농지면적 당 지불단가를 설정하는 것이 바람직하다.
- 성실경작을 전제로 지불단가를 설정하되, 다음과 같이 몇가지 가상 시나리오별로 소요예산을 추정하였다.
 - 논·밭 단일 단가 : 1-1안(논 70만원/ha 또는 논·밭 60만원/ha 중 택1),
1-2안(논 70만원/ha 또는 논·밭 50만원/ha 중 택1),
1-3안(논 70만원/ha 또는 논·밭 60만원/ha 중 택1)
 - 논·밭 차등 단가 : 1-4안(논 70만원/ha, 밭 35만원/ha)
- 가상 시나리오별 소요예산은 <표 4-3>과 같다.

표 4-3. 시나리오별 대상면적 및 소요예산

| 구분 | 지불단가 (만원/ha) | 대상면적 (만ha) | 소요예산 (억원) | 2009년대비 (억원) |
|------|------------------------|--------------------|--------------|-----------------|
| 1-1안 | · 논 70, 또는 · 논·밭 60 | · 논 49 · 논·밭 89 | 8,720 | 780 |
| 1-2안 | · 논 70, 또는 · 논·밭 50 | · 논 66 · 논·밭 67 | 7,950 | 10 |
| 1-3안 | · 논 70, 또는 · 논·밭 40 | · 논 75 · 논·밭 53 | 8,950 | 1,010 |
| 1-4안 | · 논 70 · 밭 35 | · 논 95 · 밭 65 | 9,400 | 1,460 |

주 : 2009년 공익형 직불예산(7,940억원)의 농지면적당 환산액 49만원/ha

(10) 경영안정형 직불제와의 관계

- 공익형 직불제는 경영안정형 직불제와 밀접한 관계가 있다. 양자는 상호 보완하는 관계를 유지해야 한다. 경영안정형 직불제는 공익형 직불제의 대상 농지 중에서 일정규모 이상의 주업농을 대상으로 하여 실시함에 따라 공익적 기능의 발휘를 전제로 실시되는 것이다.
- 경영안정형 직불제는 소득 또는 판매수입 감소에 대응하여 그 하락분의 일정수준을 보전하여 농가의 경영안정을 도모한다. 공익형 직불제를 통해 받는 보조금은 경영안정형 직불금 계산시 기준소득에는 포함시키지 않고, 당해연도 농업소득에 포함시키면 농가의 직불금 중복 수급문제는 해결된다.

(11) 집행주체

- 공익형 직불제는 농산물품질관리원의 농업경영정보를 기본으로 하여 실시 하되, 지역별 특성을 살린 공익적 기능을 확산하기 위해서는 시·군의 정책 의지가 중요하게 작용한다.
- 기본지불은 전국 일률적으로 적용하나 가산지불은 지자체가 지역여건에 맞추어 다양한 프로그램 개발이 가능하다. 가산지불에 대해서는 지자체의 비용부담을 전제로 지자체의 참여가 필요하다. 지자체와 농산물품질관리원이 공동으로 집행하는 것이 공익적 기능을 확산하는데 바람직한 체제이다.
- 공익형 직불제 실시에 따른 관련 정보는 다음과 같다.
 - 농업경영정보(농산물품질관리원)
 - 토양검사 및 쌀농업 자료(한국농어촌공사)
 - 지역특성 자료(지자체, 농협 등)
- 농산물품질관리원이 상기 정보에 대해 종합 관리하며, 이러한 정보를 가지고 다원적 기능의 확산을 위한 다양한 프로그램 개발 및 이행조건 점검 등에 활용하는 체제를 구축하여 실시하는 방안을 검토해야 한다.

제 5 장

요약 및 결론

1. 직접지불제의 역할변화

- 직불제는 농업을 둘러싼 여건이나 정책과제의 변화에 따라 그 역할이 진화하고 있다. 또한 직불제는 농정에서 중요한 정책수단으로 위치하고 있다. 미국, EU, 일본 등 주요 선진국에서도 직불제가 농정의 중요한 수단으로 정착하고 있다.
- 직불제는 가격지지를 대체하는 단순한 정책수단을 넘어서 최근 환경편익 증진을 비롯하여, 농업자원 보전, 농업의 공익적 기능 확산 등을 위한 중요한 수단으로 활용되고 있다.
- EU는 기존의 친환경 직불제와 조건불리 직불제에 추가하여, 소득보상직불제를 단일직불제로 통합하여 공익적 기능을 강화하는 방향으로 제도를 개선하고 있다. 일본은 경영안정형의 호별소득보상제도와 공익형의 농지·물보전관리 직불제, 환경보전형농업 직불제, 중산간지역 직불제 등으로 직불

제가 분화하는 동시에 예산도 대폭 증액하고 있다.

2. 직접지불제 개편방향

- 현행 직불제는 농업구조 개선과 소득보전, 친환경농업 확산, 경관 형성, 조 건불리지역 농업보호 등 개별적인 목적으로 도입되어 실시되고 있다. 중장 기적으로 직불제는 공익적 기능을 제고하기 위한 ‘공익형 직불제’와 소득 불안정 등 경영 리스크를 완화하는 ‘경영안정형 직불제’로 개편을 전제로 구체적인 실시방안을 검토하였다.
- 직불제가 농가 소득지지, 식량안보 확보, 쌀 과잉방지, 다원적 기능 확산 등 의 효과를 기대하기 위해서는 현행 직불제에 대해 목적에 따른 유형화, 발 농업으로의 확대 등 단계적인 개편이 필요하다.
- 개편 단계는 먼저 현행 직불제를 목적에 따라 유형화하면 공익형 직불제와 경영안정형 직불제로 구분할 수 있다. 공익형은 고정지불로 통합하고, 경영 안정형은 농가단위 소득안정제로 발전한다.
- 농가단위 직불제로 개편되기 위해서는 우선 현재 공백으로 남아있는 발작 물을 대상으로 하는 직불제로 확대하여 논밭간 균형적인 발전이나 발농업 지역에서 농업진흥을 도모해야 한다. 발작물로의 확대는 WTO 및 FTA 등 에 의해 시장개방이 확대됨에 따라 발생하는 민감품목의 가격하락에 대응 하는 동시에, 농가단위 직불제로 전환하는 과정으로서의 성격을 가진다.
- 논밭 전체를 대상으로 하는 기반 위에서 소득 또는 판매수입 변동의 영향을 완화하는 농가단위 소득안정제가 도입되어야 한다. 농가단위 소득안정제는

가격 및 수량변동의 리스크가 큰 일정규모 이상 농가를 대상으로 하여 경영 안정을 도모하는 것이 목적이다.

- 한편 공익형과 경영안정형 성격을 함께 가지고 있는 쌀소득보전 직불제는 다음과 같이 개편한다. 고정지불은 밭작물로 확대하여 논밭 지목별로 차등 단가를 설정한다. 또한 변동지불은 쌀 이외의 곡물·대두·채소·과수 등을 포함하여 농가단위 소득안정제로 확대한다. 따라서 현행 쌀소득보전 직불제는 밭작물로 확대되는 동시에 다수의 품목을 포함하는 농가단위 소득안정제로 확대된다.

3. 공익형 직불제의 쟁점

3.1. 제도설계 원칙

- 직불제가 장기적으로 존속하기 위해서는 WTO 농업협정상의 허용대상정책 (green box) 또는 ‘새로운 생산계획하의 직접지불(new blue box)’에 해당되는 정책으로 분류되어야 한다. 허용대상정책이 되기 위해서는 무역왜곡효과 또는 증산효과가 전혀 없거나 최소한에 그치면서, 생산자에 대한 가격지지 효과가 없도록 설계되어야 한다.
- 특정 품목에 대한 지원은 생산을 왜곡하는 문제가 발생한다. 현재 쌀 과잉 문제가 발생하는 것도 품목간 지원의 불균형으로 나타나는 현상이다. 생산자에게 작목선택의 자유도를 높여서 수요가 증가하는 품목으로 전환될 수 있도록 농가단위로 전환되어야 한다.

- 직불제는 소득지지와 구조개혁을 동시에 실현하는 제도로 설계되어야 한다. 이를 위해서는 현행 직불제를 공익형과 소득안정형으로 유형화하되, 공익형 직불제를 확충하여 다원적 기능을 확산하고, 농가단위의 소득안정제를 통하여 농업경영의 안정과 구조개선을 가속화하는 등 양자를 양립하는 제도 체계를 구축할 필요가 있다.
- 직불제는 수급자가 일정조건을 준수하는 것을 전제로 국가가 생산자에게 보조금을 지불하는 제도다. 직불제 효과를 제고하고 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 수급조건으로서 식량안보, 환경보전, 경관형성 등 다원적 기능의 수행이라는 이행조건을 강화하여 지불근거를 명확히 할 필요가 있다.

3.2. 쟁점

- 공익형 직불제는 농업이 가지는 공익적 기능을 제고하는 것을 조건으로 직불금을 지불하여 농가에 대한 소득을 보전하고 공익적 기능을 확산하는 두 가지 목적을 가진다.
- 직불제는 제도도입의 목적에 따라 이행조건이 설정된다. 이행조건에 통합여부에 따라 직불제의 유형화가 가능해진다. 이행조건이라는 관점에서 공익형 직불제는 기본지불과 가산지불이라는 기본적인 형태로 구성한다.
- 기본지불은 기초적인 이행조건을 준수하는 대신에 지불하며, 논·밭 등 지목에 따라 단가를 설정하여 생산과 연계하지 않도록 설계한다. 가산지불은 기본지불에 포함되지 않는 특정 이행조건을 준수하는 것을 요건을 지불한다.
- 이러한 원칙에서 현행 직불제를 공익형으로 통합하는 경우 몇가지 시나리

오를 제시하였다. 가장 단순한 것은 전체를 하나의 공익형으로 통합하는 방안이지만 특정 정책목적이 소멸될 우려가 있다.

- 그래서 바람직한 통합방안은 쌀소득보전 직불제의 고정지불을 받으로 확대하는 방식으로 기본지불로 하고, 친환경 직불제와 조건불리지역 직불제, 경관 직불제 등은 가산지불로 설계하는 방안이다.
- 대상농가는 판매농가로 한다. 개별 프로그램별 공익적 기능의 이행조건을 준수하는 농가를 대상으로 한다. 기본지불은 현행 쌀 고정지불을 받·초지 등 전체농지로 확대하되, 기본적인 수준의 이행조건 준수를 조건으로 지불한다.
- 가산지불은 기본지불에 추가하여 개별 이행조건 준수를 조건으로 지불, 기존의 친환경 직불, 경관보전 직불, 조건불리 직불 및 추가적인 공익적 기능 직불 등을 메뉴방식으로 운영한다.
- 집행주체는 농산물품질관리원의 농업경영정보를 기본으로 하여 실시하되, 지역별 특성을 살린 공익적 기능을 확산하기 위해서는 시군의 정책의지가 중요하게 작용한다. 가산지불은 지자체가 지역여건에 맞추어 다양한 프로그램개발이 가능하다. 비용부담을 전제로 지자체와 품관원이 공동으로 집행하는 것이 공익적 기능을 확산하는데 바람직한 체제이다.
- 공익형 직불제와 경영안정형 직불제와의 관계이다. 경영안정형 직불제는 소득 또는 판매수입 감소에 대응하여 그 하락분의 일정수준을 보전하여 농가의 경영안정을 보장한다. 경영안정형 직불제는 공익형 직불제의 대상농지 중에서 일정규모 이상의 주업농을 대상으로 실시함으로써 공익적 기능의 발휘와 연계하여 실시한다.

- 우리나라 직불제는 논밭을 대상으로 하는 ‘공익형’은 고정지불을 기본으로 하고, 여기에 이행조건 준수를 전제로 다원적 기능을 확산하는 가산지불이 추가된다. 가산지불은 다원적 기능에 대한 수요에 따라 다양한 프로그램을 설계할 수 있다. 이와 같은 공익형의 기반 위에서 일정규모 이상의 주업농의 경영리스크를 완화하는 농가단위 소득안정제 체제로 구성된다.

4. 직불제의 기대효과와 과제

- 중장기적으로 우리나라 직불제는 공익형 직불제와 경영안정형의 농가단위 소득안정제로 확립되며, 공익형 직불제는 농업의 공익적 기능을 확산하는 것이 목적이며, 농가단위 소득안정제는 시장개방 등에 대응한 가격하락의 영향을 완화하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.
- 이러한 직불제를 통하여 농업구조 개선, 농가 소득증대와 경영안정화, 그리고 다원적 기능 제고 등의 효과를 기대할 수 있다. 또한 세계적인 식량위기의 가능성이 남아있는 가운데, 식량자급률도 하락하는 추세가 계속되고 있어 자급률 향상을 위한 직불제의 역할이 요구되고 있다.
- 영세 농업구조에서 농가소득이 감소하는 문제에 대응하여 농지 규모화·단지화 등의 구조개선, 다양한 소득활동 등과 연계한 소득증대에 기여하는 직불제 개발이 필요하다. 다양한 직불제를 공익형으로 개발하여 농가소득문제를 해결과 동시에 다원적 기능의 확산에 기여해야 할 것이다.
- 현행 쌀에 대한 집중적인 직불제를 논농업으로 확대하여 쌀 과잉을 해소하고, 다양한 작물 도입을 통한 논농업의 건전한 발전을 도모해야 한다. 논에서 수요 증대가 예상되는 대두를 비롯하여, 사료작물, 연료작물 등의 생산과

연계한 직불제를 도입하여 쌀 문제를 해결하는 동시에 자급률 향상을 도모할 수 있다.

- 직불제에 대한 기대는 매우 높다. 직불제의 정책효과를 제고하기 위해서는 제도적인 인프라도 정비되어야 한다. 즉 직불제와 관련한 농지제도 정비, 이행조건 준수여부에 대한 점검 강화, 추진체제 개편, 관련 통계자료 정비, 직불제에 대한 실무자 이해 증진 등의 조건이 갖추어져야 한다.

참고 문헌

- 김명환 외. 2003. 「쌀 생산조정제 평가 및 개편방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 1999. “농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제”, 「농촌경제」 제22권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2000 “일본의 중산간지역 직접지불제”. 「농촌경제」. 제23권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2002. 「미국과 일본의 농업소득안정정책」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2005. “농가단위 소득지원제도 : 일본의 새로운 시도”. GS&J.
- 김태곤 외. 2005. 「발농업 직접지불제 도입방안」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2008. 「FTA 대응을 위한 제주형 발농업 직접지불제 연구」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2009. 「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제 개편방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태균 외. 2005. “쌀 소득안정 정책수단의 생산자 선호 및 후생효과에 대한 실증분석” 「농업경제연구」. 제46권 제4호.
- 농림수산식품부. 2009. 「직불제 개편, 농가단위 소득안정제 도입방안」.
- 박동규 외. 2004. 「중장기 직접지불제 확충방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2006. 「농가단위 소득안정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 사공용. 1999. “쌀 소득 직접지불제도” 「서강경제논집」. 제28권. 서강대학교 경제학연구원.
- _____. 2007. “소득보전직불제의 생산연계성 계측: 농가별 생산비용 차이를 고려한 시뮬레이션 평가” 「농업경제연구」. 제48권 제1호.
- 서세욱. 2010. “쌀 직불 수급조건 변화에 따른 소요예산 전망과 직불제 개선방안” 「농정연구」 제32호(2009년 겨울호). 농정연구센터.
- 서종혁 외. 1996. 「WTO 체제 하의 농업지원제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 성방욱. 2006. “생산조정정책과 소득안정에 관한 연구- 일본의 사례를 중심으로” 「농업경제연구」. 제47권 제1호.
- 오내원 외. 2001. 「경영체별 소득안정화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2005. 「직접지불제가 농업생산 및 구조변화에 미치는 영향」. 한국농촌경제연구원.

- _____. 2008. 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이명현·양승룡. 2004. 「소득안정계정의 도입 시행방안」. 농림부.
- 이용기. 2006. “쌀 산업 직접지불제의 생산 및 소득효과” 「농업경제연구」. 제47권 제2호.
- _____. 2007a. “쌀 직접지불제 누구의 이익인가?” 「농업경제연구」. 제48권 제2호.
- _____. 2007b. “직접지불을 통한 쌀농가 소득지원정책의 효율성 분석” 「농업경제연구」. 제48권 제4호.
- 이용기. 2010. “우리나라 직불제 현황과 개편방향” 「농정연구」 제32호(2009년 겨울호). 농정연구센터.
- 이정환 외. 1995. 「WTO 출범과 농업부문 직접지불제도」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2003. 「한국농업의 현실과 비전」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환. 2010. “농가경제문제의 현실과 정책쟁점” 이정환·고영곤 편 「농업·농촌, 새로운 소득기회의 탐색」 GS&J 탐구4. 도서출판 해남.
- 이태호. 2002. 「농가위험관리와 소득안정대책의 체계화방안」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2010. “농가소득보전직불제도의 현실과 발전방안” 이정환·고영곤 편 「농업·농촌, 새로운 소득기회의 탐색」. GS&J 탐구4. 도서출판 해남.
- 정호근. 2008. “교차준수의 개념과 적용사례” 농어업특위 제1분과위원회 회의 토론자료.
- 채광석. 2007. “정부직접지불금의 농지임차료 귀속에 관한 연구” 「농업경영·정책연구」. 제34권 제3호.
- 최정섭 외. 1991. 「UR 이후 농가소득 보상방안」. 한국농촌경제연구원.
- 최진식. 2008. “국외출장결과보고“ 영국농촌지불청 출장결과. 한국행정연구원.
- 황연수. 1999. “소득안정직접지불제의 도입방안” 「농촌경제」. 제22권 제1호.
- Emmanuel de Laroche. 2009. “Presentation of CAP Support Payment” Presented at the meeting with KREI researcher in Nov 2009. Natural England. UK.
- James Lepage. 2009. “Agric-Environment Scheme in England”. Presented at the meeting with KREI researcher in Nov 2009. ASP. France.
- Rural Payment Agency. 2009 「Single Payment Scheme Handbook and Guidance for England 2009」 영국 농식품부
- Rural Payment Agency. 2009 「The Inspectorate」 영국 농식품부

정책연구보고

공익형직불제 세부실시 프로그램 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2010. 10.
발 행 2010. 10.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 ○○인쇄사
02-739-3941~5 <http://www.>

-
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-