

발 간 등 록 번 호

11-1543000-004194-01

2022. 4.

공익직불제 중장기 발전방안 마련을 위한 심층 연구

연구기관
한국농촌경제연구원

KREI



농림축산식품부

연구 담당

김태훈 | 선임연구위원 | 연구 총괄, 제1장, 제4장, 제6장 집필

유찬희 | 연구위원 | 제4장, 제5장 집필

김종인 | 연구위원 | 제3장, 제4장, 제5장, 제6장 집필

임준혁 | 연구원 | 제2장, 제3장, 제4장 집필

김현정 | 연구원 | 제4장 집필

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 「공익직불제 중장기 발전방안 마련을 위한 심층 연구」 과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2022년 4월

연구 기관: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 김 태 훈 (선임연구위원)

연구참여자: 유 찬 희 (연구위원)

김 종 인 (연구위원)

임 준 혁 (연구위원)

김 현 정 (연구위원)

연구 목적

- 2020년 개편된 공익직불제 시행 결과, 논·밭 간, 규모 간 형평성이 개선된 것으로 나타났으며 농가들의 만족도도 높게 나타남. 하지만 제도 시행과정에서 기본직불금 지급 대상 농지 조건, 예산 규모, 단가 체계의 적정성 등 다양한 제도 개선 요구가 있었으며, 농업의 공익기능 증진 목표를 이루는 데 핵심이 되는 선택직불 개편이 미흡하다는 지적도 중요하게 제기됨.
- 공익직불제 증장기 발전방안을 마련하기 위해서는 단기적으로 제도를 보완하는 방안에 대한 종합적인 검토와 증장기 발전에 대한 다양한 이해관계자의 의견을 공론화할 필요가 있음. 본 연구의 목적은 현장 의견을 심층 분석하여 공익직불제를 지속적·안정적으로 운영하는 데 필요한 과제를 발굴하고 발전 방향을 제시하는 데 있음.

연구 방법

- 본 연구는 공익직불제 보완 요구 사항들을 발굴하고 살펴보되 공익직불제 제도 개편 취지에 부합하도록 선택직불의 개편에 초점을 둠. 연구목적을 달성하기 위해 연구진을 중심으로 다양한 문헌 연구, 통계자료 분석 등을 수행하고 일부 분야는 전문가 원고를 의뢰함. 공익직불제 발전 방향 및 방안에 대한 공감대 형성, 현장 의견수렴을 위해 ‘공익직불제 연구포럼’을 운영함.

연구 결과

- 농업인 단체, 전문가 등 이해관계자와의 소통체계 구축을 통해 공익직불제 개선과제 발굴 및 발전방안을 모색하기 위해 「공익직불제 증장기 발전방안 연구포럼」을 운영함. 농업인 단체, 환경 및 소비자 단체, 정책 관계자, 학계 전문가 등 총 22명으로 포럼을 구성하여 다양한 이해집단과 관계자 의견을 수렴함. 총 5회의 대면회의를 개최하였으며, 회당 2

개 주제 발제를 하였고, 주제와 관련한 폭넓은 논의가 이루어졌음.

- 포럼은 선택직불의 개편 필요성과 방향, 미국·EU 직불제 사례, 농업환경보전프로그램 으로부터 농업·농촌 공익 증진 활동 지역의 경험과 시사점, 농업환경, 탄소중립, 식량안 보 등 관련 분야에 대한 선택직불 확대 방향, 공익직불제 중장기 발전 방향과 관련된 주 제 발표와 논의가 이루어 짐.
- 선택직불의 개편은 농업·농촌의 공익적 기능 확충의 관점, 공익직불제 예산 확보의 관점, 농업·농촌을 둘러싼 여건 변화에 대응 측면에 필요성이 부각됨. 이러한 선택직불 개편의 필요성에 따라 제도 개편 논의도 크게 환경·생태중심의 선택직불을 어떻게 개편할 것인 가와 이외 공익적 기능 제고를 위한 새로운 형태의 직불 도입 여부로 나누어 짐.
- 공익직불제가 시행된 이후 선택직불의 개편에 관한 논의와 연구는 대부분 기존의 선택직 불과 연계선 상에서 환경·생태 측면의 개편방안임. 그동안 연구된 선택직불 개편방안은 현행 유지형, 세부활동형, 활동묶음형, 포괄보조형으로 구분할 수 있으며 이들 유형은 상호 배타적이라기보다는 세부내용과 방식이 중첩되거나 보완적일 수 있음. 선택직불 개편의 방향 설정에 있어서 어디에 무게의 중심을 두느냐에 따른 구분이라 볼 수 있음.
- 환경생태 중심의 선택직불은 보다 적극적인 공익 증진을 도모하기 위해서 활동중심의 제 도 개편을 통해 선택직불 범위와 대상을 확대하고 자발적 협약을 바탕으로 한 공동활동 중심 운영을 통해 지역성을 반영하여 공익기능 증진 효과를 높이는 방향으로 개편이 필 요함. 선택직불 세부활동의 목적에 따라 유기 인증, 토양기능증진, 용수관리, 저탄소 농 업, 경관보전 프로그램으로 유형화하는 방안을 고려할 수 있음. 선택직불을 구성하는 프 로그램들은 각 프로그램의 성격에 부합하는 세부활동으로 구성되어 지역에 필요한 활동 들을 자율적으로 선택하도록 운용하도록 함. 선택직불을 구성하는 프로그램들을 지역단

위협약체가 자체적으로 선택하여 이행하는 방식으로 운용하면 지역성을 반영하여 공익 기능을 효과적으로 증진시킬 수 있음.

- 새로운 선택직불의 유형은 의원 발의 법안을 중심으로 제기되고 있음. 대표적인 것으로는 ‘청년 농업인공익직접직불제’, ‘식량안보직불제’, ‘탄소중립직불제’, ‘경작조건불리지역 직불제’ 등이 있음. 신규 요구 직불은 필요성만 제기된 상황이고 구체적인 방안에 대한 연구나 논의는 미진한 상황임. 선택직불 추가 유형은 선택직불의 범위와 역할, 기본직불과 선택직불의 구분, 공익직불제 범위, 공익과 공익기능의 개념 등을 어떻게 생각하느냐에 따라 달라짐. 추가 요구 직불의 필요성은 공감하지만, 해당 목적을 직불로 추진해야 할지 직불로 추진한다면 공익직불로, 아니면 별도의 직불로 할 것인지, 공익직불로 추진한다면 어디에 어떻게, 어떤 논리와 명분으로 분류하고 추진할 것인지 생각이 다를 수 있음.

- 대표적 추가 요구 직불인 청년농 직불제는 농업 종사자의 고령화 추세가 심각한 상황에 대응해야 한다는 점에서 필요성이 있음. 청년농 직불제의 목적, 지원대상, 시행방법 등에 대한 세부 검토가 필요함. 청년 농업인 양성과 청년 농업인의 안정적 농촌 정주 지원이라는 두 가지 목적 중 어디에 중점을 두느냐에 따라 지원방법, 대상자 선정기준 등이 달라짐. 지원대상을 검토하기 위해서 연령, 영농경력 여부(교육과정 이수 포함), 신규 창농 여부, 후계농 여부, 소득 수준, 자산 보유 수준(농지 보유 여부), 지역별 차이, 농업 수행 형태 등이 고려되어야 함. 아울러 청년농 직불금은 현재의 공익형 직불제에 추가하여 실시하는 방안과 별도의 정책으로 시행하는 방안을 검토하여야 함.

제1장 서론

1. 연구 배경과 목적 1
2. 선행연구 검토 5
3. 연구 방법과 추진체계 9

제2장 공익직불제 시행과 성과

1. 공익직불제 시행 13
2. 공익직불제 시행 성과 19

제3장 국내외 사례

1. EU 25
2. 미국 45
3. 일본 66
4. 국내 사례: 농업환경보전 프로그램 83

제4장 공익직불제 단기 개선과제와 개선방향

1. 주요 이슈별 실태 99
2. 개선 방향 104

제5장 선택직불 개편 필요성과 논의 동향

1. 선택직불 개편 필요성 109
2. 환경·생태 중심의 선택직불 개편 논의 동향 117
3. 환경·생태 외 공익기능증진을 위한 직불 도입 논의 동향 124

제6장 환경 생태 중심의 선택직불 개편

1. 기본 방향 129
 2. 환경·생태 중심의 선택직불 개편안 136

제7장 청년농 지원을 위한 직불제 도입과 검토과제

1. 청년 농업인 현황과 관련 정책 141
 2. 해외 청년농 직불제 사례 146
 3. 도입 관련 검토 과제 161

제8장 요약과 마무리

1. 요약 169
 2. 선택직불 개편을 위한 제언 179

부록: 공익직불제 중장기 발전방안 연구 포럼 운영 결과

1. 제1차 회의결과 183
 1주제: 여건 변화에 따른 선택직불제의 확충 필요성(김정호) 186
 2주제: 선택형 공익직불제 개편 연구동향과 고려사항(김태훈) 196
 2. 제2차 회의결과 211
 1주제: 미국 직불제 체계 및 운영방식과 시사점(임정빈) 214
 2주제: EU 직불제 내용과 운영체계(김태연) 234
 3. 제3차 회의결과 256
 1주제: 농업환경보전프로그램의 소개와 향후 과제(이승헌) 259
 2주제: 농업·농촌 공익 증진 활동 지역 사례 -보령시 장현마을-(김문한) 278
 4. 제4차 회의결과 285
 1주제: 환경 생태 중심의 선택직불 개편(김태훈) 289
 2주제: 선택직불 범위: 최근 동향과 검토 사항(유찬희) 302

5. 제5차 회의결과	311
1주제: 공익직불제 증장기 발전방향(김기환)	314
참고문헌	325

제1장

〈표 1-1〉 공익직불제 기본 구조 2

제2장

〈표 2-1〉 공익직불제 기본직불 금액 현황 12

〈표 2-2〉 직불금 유형별 특성 비교 14

〈표 2-3〉 직불금 유형별 연령 비교 14

〈표 2-4〉 2015~2020년 선택직불 지급액 15

〈표 2-5〉 경영주 연령별 농업 공적보조금 변화 18

〈표 2-6〉 기본직불금 면적구간별 지급 현황 20

〈표 2-7〉 공익직불제 개편 전후의 직불금 수령액의 불평등도 변화 21

〈표 2-8〉 공익직불제 개편 전후의 논·밭 직불금 수령단가 22

제3장

〈표 3-1〉 EU 직불제 구성 26

〈표 3-2〉 EU 농촌개발정책의 직불제 사업 27

〈표 3-3〉 자연 및 특정한 어려움에 처한 지역 농민에 대한 보상금 내역 32

〈표 3-4〉 농업환경기후 시책 직불금 상한액 34

〈표 3-5〉 Natura 2000과 물관리지침 직불금 상한액 35

〈표 3-6〉 담당기관별 소관 환경보전프로그램 유형 52

〈표 3-7〉 주요 프로그램별 보전 활동 이행 면적 53

〈표 3-8〉 프로그램별 면적기준 상위 5개 보전활동 및 이행 면적: 토양의 질 관련 53

〈표 3-9〉 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책 54

〈표 3-10〉 농업자원 및 환경보전을 위한 정책 유형별 재정지출 상황(2017년 기준) .. 56

〈표 3-11〉 일본 밭작물 직불 단가 69

〈표 3-12〉 일본 논활용직불 지원단가	71
〈표 3-13〉 일본형 직불 참여 현황	74
〈표 3-14〉 일본형 직불제 지원 단가 및 준수사항 개요	75
〈표 3-15〉 일본형 직불의 지급단가	76
〈표 3-16〉 중산간지역등직불 지급단가	76
〈표 3-17〉 일본의 농업 직불 관련 예산 추이	77
〈표 3-18〉 사료용 쌀과 주식용 쌀의 소득 차이	81
〈표 3-19〉 2022년도 적용 농업환경보전프로그램 세부활동	86
〈표 3-20〉 연차별 지원 한도	87
〈표 3-21〉 농업환경보전 프로그램과 공익직불제와 비교	88
〈표 3-22〉 농업 생태환경 프로그램의 기준 단가	91
〈표 3-23〉 장현마을 농업 생태환경 프로그램별 신청 금액	92
〈표 3-24〉 장현마을 농업환경보전 프로그램 참여 현황(2021년)	93

제4장

〈표 4-1〉 공익직불제 사업추진 단계별 언론보도	100
〈표 4-2〉 공익직불제 준수사항	103

제5장

〈표 5-1〉 농업의 다원적기능 가치	111
〈표 5-2〉 직불제 예산 추이(2016~2020년)	112
〈표 5-3〉 농식품 온실가스 감축 수단별 감축량 및 감축률	116
〈표 5-4〉 선택직불 세부 활동(예시)	117
〈표 5-5〉 선택형 공익직불 세부 활동 묶음(예시)	119

제6장

〈표 6-1〉 응답자 거주지역별 개선 필요 부분	133
〈표 6-2〉 선택직불 프로그램별 세부 활동 예시	138
〈표 6-3〉 경종 분야 저탄소농업 기술	139

제7장

〈표 7-1〉 연령별 농가 인구 변화	142
〈표 7-2〉 청년농 창농 초기 어려움	143
〈표 7-3〉 청년 농업인 육성정책과 개정안의 주요 내용	144
〈표 7-4〉 EU 연령별 농민 비중의 변화(2007-2013년)	147
〈표 7-5〉 국가별 44세 이하 청년 농민 수의 변화(2007-2013)	148
〈표 7-6〉 EU 회원국별 청년 농업인 예산 내역	152
〈표 7-7〉 일본 농가인구 등 동향	154
〈표 7-8〉 준비형 지급대상자 속성(2019년)	160
〈표 7-9〉 지급대상자 속성: 경영개시형	160

제1장

〈그림 1-1〉 농업인 대상 공익직불제 만족도 조사 결과	3
〈그림 1-2〉 연구추진체계	11

제3장

〈그림 3-1〉 주요 인센티브형 환경보전 정책 예산 집행 현황(2014~2020년)	50
〈그림 3-2〉 미국 농무부 조직도	51
〈그림 3-3〉 일본의 농업 분야 직불 개편 경과	67
〈그림 3-4〉 일본의 밭작물 직불 개념도	68
〈그림 3-5〉 일본의 밭작물 수입감소영향완화대책	70
〈그림 3-6〉 사료용 쌀·가루용 쌀의 지원단가	71
〈그림 3-7〉 일본 수입보장보험제도	72
〈그림 3-8〉 다면적기능 직불제의 추진 체계	78
〈그림 3-9〉 중산간지역 등 직불제의 추진체계	79
〈그림 3-10〉 환경보전형농업 직불제의 추진 체계	80
〈그림 3-11〉 농업환경보전 프로그램 25개 참여마을(2020년 기준)	84
〈그림 3-12〉 농업환경보전 프로그램의 연차별 추진 내용	85
〈그림 3-13〉 농업환경보전 프로그램의 사업 평가지표 체계도	87
〈그림 3-14〉 장현마을 농업환경보전 프로그램 세부 활동 실천 모습	93
〈그림 3-15〉 농업 생태환경 프로그램 성과 평가	94
〈그림 3-16〉 농업환경 관리 정책 개선 기본 방향	96

제5장

〈그림 5-1〉 기후변화와 환경오염에 대한 대응	114
〈그림 5-2〉 선택형직불제 중장기 로드맵	122

〈그림 5-3〉 39세 미만 농가 수와 비중 변화 125
 〈그림 5-4〉 식량자급률 추이 125
 〈그림 5-5〉 2050 탄소중립 시나리오 최종안 126

제6장

〈그림 6-1〉 선형과 비선형 공공재 모형화 134
 〈그림 6-2〉 선택직불 개편안 137

제7장

〈그림 7-1〉 EU 농업인의 연령 구조(2013년) 146
 〈그림 7-2〉 EU 농민의 회원국별 평균 연령(2013년) 149
 〈그림 7-3〉 EU 연령별 농가소득에서 직불금의 비중(2013) 151
 〈그림 7-4〉 회원국별 기본직불금 수령자 중 청년농 직불금 수령자의 비중 153
 〈그림 7-5〉 회원국별 ha당 평균 청년 농업인 직불금액(2015-2016년) 154

1

서론

1. 연구 배경과 목적

1.1. 연구 배경

- 문재인 정부 출범 후, 기존 직불제가 안고 있던 한계를 해소하고 지속가능한 농업·농촌으로 패러다임 전환의 핵심 수단으로 공익직불제 개편을 추진함.
 - 기존 직불제는 예산 대부분이 쌀에 집중되어 타 작목과 형평성 문제가 제기되었고, 쌀의 공급과잉 기조를 심화시킨다는 비판이 제기되었음.
 - 면적비례 방식의 직불금 지급으로 농가의 영농규모 간 형평성 문제 역시 제기되었음.
 - 농업 부문의 공익기능에 대한 사회 전반의 수요가 늘어나고 있지만, 기존 직불제 체제하에서 공익기능을 증진할 수 있는 수단은 미흡하였음.
 - 이에 문재인 정부는 생산주의 농정에서 지속가능한 농업·농촌으로 농정의 패러다임을 전환하고, 이 과정에서 직불제 개편을 추진 동력으로 삼음.

○ 공익직불제는 농업·농촌의 환경적, 사회적 지속성을 높이는 데 기여할 수 있도록 기존 직불제를 통합적 관점에서 개편함.

- 공익직불제 시행의 근간이 되는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 「공익증진직불법」)이 국회를 통과하고 공포(2019.12.31.)됨.
- 「공익증진직불법」이 마련된 후 농식품부는 ‘공익직불시행추진단’을 운영하고(’20.1~4) 소비자·전문가·지자체 등의 의견수렴을 거쳐 세부 시행방안을 담은 시행령, 시행규칙 등 하위 법령을 2020년 4월에 개정 완료함.
- 공익직불제는 쌀소득보전직불(고정·변동)과 밭고정직불, 조건불리직불을 ‘기본직불’로 통합하고, 기존 3개 직불(친환경·경관보전·논활용직불)을 ‘선택직불’로 구분하는 형태로 개편되었음.

〈표 1-1〉 공익직불제 기본 구조

개편 전		개편 후		
친환경직불제, 경관보전직불제	⇒	선택 직불	친환경직불제, 경관보전직불제, 논활용직불제	
조건불리지역직불제		공익 직불제	면적직불금(역진적 단가체계)	
쌀소득보전직불제 : 고정, 변동			기본 직불	소농직불금(정액)
밭농업직불제 : 고정, 논이모작				

자료: 농식품부 보도자료(2020.5.1.)

○ 공익직불제 제도 시행 결과, 형평성이 개선되었음.

- 2020년 121만 농가에게 2조 3,564억 원(기본직불금 112.1만 농가, 2조 2,769억 원; 선택직불금 9.8만 농가, 795억 원)을 지급하였음. 개편 전인 2019년과 비교하면 1조 4백억여 원이 증액되었음.¹⁾
- 지급액 분포를 보면 밭 지급단가 인상으로 밭에 지급되는 직불금이 약 3배로 증대됨에 따라, 전체 직불금 중 밭에 지급된 금액의 비중이 16.2%에서 28.3% 수준으로 큰 폭으로 상승하여 논·밭 간 형평성이 제고되었음.

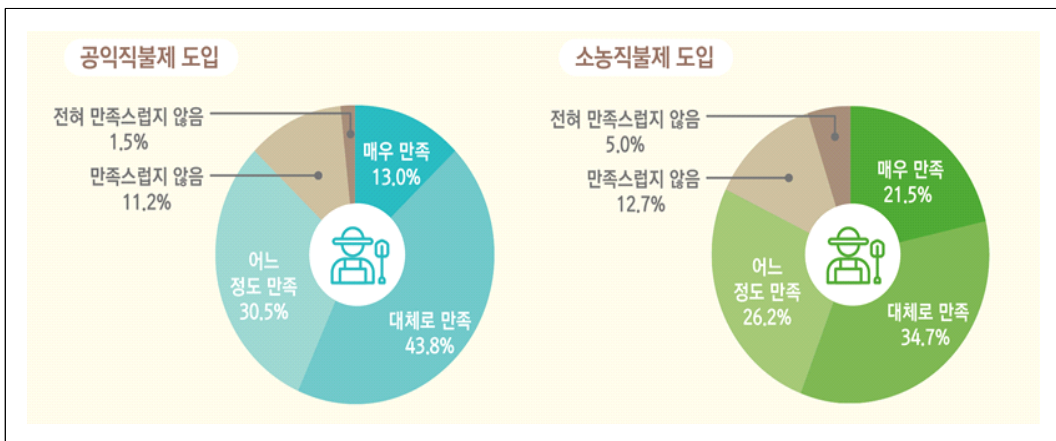
¹⁾ 농식품부 보도자료. “공익직불금(기본형, 선택형) 총 2조 3,564억 원 지급 완료”. 2020.12.30.

- 소농직불 도입과 역진적 단가 적용으로 규모 간 형평성 또한 크게 제고됨. 0.1ha 이상부터 0.5ha 이하 규모 농가의 직불금 수령액은 전년 대비 4배에 가까운 5,091억 원으로 늘어났고, 전체 지급액 증 비중도 11.8%p 상승함(2019년 10.6% → 2020년 22.4%).

○ 농업인을 대상으로 조사한 결과에서도 공익직불제의 만족도가 높게 나타남<그림 1-1>.

- 한국농촌경제연구원 이 기본직불금 지급 효과를 파악하기 위해 조사한 결과(20.12.16~22, 유효응답자 600명), 공익직불제를 도입한 것에 대해 전체 응답자의 87.3%가 '만족한다'라고 응답함.

<그림 1-1> 농업인 대상 공익직불제 만족도 조사 결과



자료: 농식품부 보도자료(2020.12.30.)

○ 한편, 2020년 기본직불금 신청접수 과정에서 다양한 제도개선 요구가 제기되었음. 주요 내용은 지급 대상 농지 조건, 예산 규모, 단가 체계 적정성 등임.

- 특히 대상 농지 요건 중 2017~2019년 기간 중 1회 이상 직불금을 정당하게 받은 실적이 있어야 한다는 농지 요건에 대한 개선 요구가 많음.
- 과거 직불제에서도 제기되었던 실경작자 증명과 부정수급 문제도 제기됨. 임차농의 실경작 증명의 어려움을 지적하면서 실경작 사실 확인에 행정력을 집중할 것을 요구함.

- 이외에도 공익직불제로의 개편이 되었으나 친환경농업 농가들의 동기부여가 부족하고 장기적 안목에서 예산 증액 필요하다는 의견도 제기됨.
- 이와 함께 농업의 공익기능 증진 목표를 이루는 데 핵심이 되는 선택직불 개편이 미흡하다는 지적도 제기됨.
 - 기본직불은 농업 부문의 부정적 외부효과 감축에 중점을 두고 있기 때문에, 긍정적 외부효과를 추가로 늘리려는 선택직불을 적극적으로 시행해야 공익기능 증진이라는 궁극적인 목표를 이룰 수 있음.
- 따라서 공익직불제 중장기 발전방안을 마련하려면 제도를 보완하는 방안을 종합적으로 검토함과 동시에, 중장기 발전에 대한 다양한 이해관계자의 의견을 공론화하여야 함.

1.2. 연구목적

- 이 연구의 목적은 현장 의견을 심층 분석하여 공익직불제를 지속적·안정적으로 운용하는 데 필요한 과제를 발굴하고 발전 방향을 제시하는 데 있음.
 - 구체적으로 1) 공익직불제를 처음 시행한 2020년 성과와 한계를 진단하여 개선과제를 발굴하고, 2) 선택직불을 중심으로 다양한 관계자가 참여하는 공론의 장을 형성하여, 3) 공익직불제 중장기 발전 방향을 도출하는 데 있음.

2. 선행연구 검토

2.1. 공익직불제 개편 관련 연구

- 정학균 외(2014)는 친환경농업직불제가 친환경 농업육성을 위해 가장 효과적인 정책임을 강조하며 친환경농업 활성화를 위한 친환경농업직불제 지급단가 및 지급기간에 대한 개선방안 모색을 제안함. 이와 관련하여 지급단가에 품목별 차별을 두고 지급 기간을 연장하는 방법 등을 통해 직불제 참여 농가들이 수혜 기간 종료 후 일반 농업으로 회귀하는 것을 막는 방안을 제시함.
- 김태연 외(2017)는 공익적인 직불인 조건불리직불, 경관보전직불, 친환경농업직불 등 공익적 직불과 관련된 예산이 충분치 않다는 점을 지적하며 경관보전 및 환경 등과 같은 다원적 기능을 확산하기 위해 공익적 직불제가 더 필요함을 언급함.
- 이정환(2019)은 이정환 외(2017)의 논의를 심화시켜 공익기능 및 공익직불제의 의미와 성격을 분명히 하여 정당성을 확보할 필요성을 강조하였음. 구체적으로 공익적 기능 범주를 긍정적 외부 효과로 제한하고, 공익형 직불제가 “공익적 가치를 생성하기 위한 농업생산자의 특별한 노력에 대한 보상”이거나 “부정적 외부효과를 줄이는 행동을 할 때 수반되는 손실을 보상”하는 성격을 지닌다고 주장하였음.
- 국회예산정책처(2019)는 공익직불제 개편안을 토대로 주요 쟁점을 크게 4가지(농가소득 안정 효과, 직불금 부당수령 문제, 쌀 공급 과잉 문제 해소, 공익기능 증진)로 구분하고 이들 쟁점이 목적인 바를 달성할 수 있는지 그리고 추진상의 문제와 개선 방향을 제시함.
- 유찬희 외(2018)는 농업의 다원적 기능 확충 방향을 설정하기 위한 연구를 진행하며 충청남도가 추진한 농업생태환경 프로그램의 내용과 성과를 조사·분석하였고 이를 통해 새로운 농업·농촌 정책 도입의 기본 전제와 향후 과제를 제안함. 이 연구는 사전 교육을

통한 공감대 형성, 사업 추진을 위한 마을조직체 구성, 사업 내용에 대한 지역 및 농업인의 의견 반영 등 세 가지를 농업·농촌의 다원적 기능 확충을 위한 지원의 기본 조건으로 제시함.

2.2. 공익직불제에 대한 연구

- 임정빈(2020)은 미국, EU, 스위스, 일본 등 선진국을 중심으로 각 국가별 직불제의 도입배경, 체계, 특징과 한계 등을 분석하고 이를 바탕으로 공익직불제에 적용할 수 있는 정책시사점을 도출하였음. 연구 결과 정책적 시사점으로는 환경, 생태, 경관, 문화, 공동체 보전 및 유지 등을 포괄하는 공익 지원 프로그램 확대, 성과지표 개발, 합리적 이행조건(cross compliance) 설정 및 정당한 지불단가 제공, 이행점검 및 제도 운용을 위한 시스템 구축 등을 제시하였음.
- 김태훈 외(2020)는 공익직불제 근거 법률이 국회를 통과 상태에서 연구가 진행되어 공익직불제의 보완 과제와 운용 방향 제시에 초점을 둠. 특히 기본직불 중심으로 개편된 공익직불제의 보완점을 지적하며 선택직불의 체계 정립과 확충 방안을 중점적으로 제안함.
- 김태훈 외(2021b)는 기본직불을 중심으로 공익직불제 시행 첫해 직불금 지급 성과를 분석하고 시행과정에서 나타난 개선과제를 도출하고 개선방향을 제시하였음. 공익직불제 시행과정에서 나타난 단기과제로 17~19년 직불금 수령조건, 의무준수사항 개선 등이 있었고 직불금 지급 조건 조정, 준수사항 지원을 위한 시스템 개선 등 개선방안을 제시하였음.
- 이외 연구자료는 아니지만 사업지침서와 교육자료 등이 발간됨.
 - 농림축산식품부(2020)는 공익직불제의 효과적 추진을 위해 기본형 공익직불 시행지침, 준수사항 이행점검, 서식, AGRIX 시스템 매뉴얼 등을 수록한 사업시행지침서

를 마련함.

- 농산물품질관리원(2020a)은 공익직불제도와 관련한 농업인들의 이해를 높이고 원활한 참여를 위해 공익직불제도 소개 및 세부 시행과 부정수급 방지 교육 내용을 실은 ‘공익직불제 농업인 의무교육’ 소책자를 발간함.
- 농산물품질관리원(2020b)은 업무 담당 공무원, 농업인, 이해관계자의 공익직불제도 관련 업무 이해도 제고를 위해 ‘공익직불제 종합지침서’를 발간함. 해당 자료는 농업·농촌의 공익가치에 대한 설명과 기본직불 및 선택직불 구조, 지원 자격 및 요건, 부정수급 사례 등을 안내함.

2.3. 선택직불 개편에 대한 연구

- 김기흥 외(2020)는 현행 선택직불의 현황과 문제점, 국내외 선택직불 유사 제도 등을 분석하고 이를 바탕으로 신규 선택직불 체계와 확대 방안을 제시하였음. 구체적으로 현행 선택직불을 실천활동 중심으로 개편하고 공익증진직불, 중점지역직불 등 신규직불을 추가하는 개편방안을 제시함.
- 채흥기 외(2021)는 AHP와 ANP 분석을 통해 선택직불 추진체계와 정책방향을 제시하였음. AHP, ANP 분석 결과 정책효과성, 실행 가능성, 농가수용성 중 선택직불에서 가장 중요한 요소는 효과성으로 나타났고 세부활동형, 묶음형, 포괄보조형 중에서 최적의 추진체계는 묶음형으로 나타남.
- 김태훈 외(2021a)는 선행연구 검토, 직불제 관련 전문가·업무담당자·농업인 설문조사, 국내외 사례 연구 분석 등을 통해 선택직불의 문제점과 개선과제를 도출하고 이를 바탕으로 선택직불 개편 시 고려사항, 운용방향, 개편안, 추진체계를 제시하였음. 이 연구에서는 공익직불제의 공익기능 증진을 위해 지역성을 반영하고 활동중심으로 선택직불을 개편하는 방안을 제시하고 제도의 원활한 운용을 위해 지자체 중심의 추진체계 개편, 중간지원조직 육성, 지원체계 확보 등을 강조하였음.

2.4. 선행연구와의 차별성

- 직불제 관련 연구가 많이 수행됐으나 공익직불제 시행 이후 중장기 발전 방향 연구는 많지 않으며 특정 개별직불이나 기본직불 혹은 선택직불에 국한된 연구가 수행되었음. 본 연구는 선택직불을 중심으로 기본직불을 포함하여 공익직불제 시행 이후 중장기 개선 방향을 제시하는 데에 차별성이 있음.
 - 공익직불제의 체계가 수립된 후(근거 법안 마련) 김태훈 외(2020) 연구와 김기흥 외(2020) 연구 정도가 수행됨. 김태훈 외(2020), 김기흥 외(2020) 연구는 공익직불제 전반이 아닌 선택직불 확충 방안에 초점을 둔 연구임.

- 본 연구에서는 농림축산식품부, 농업인, 소비자, 학계 등 각계각층의 직불제 관련자들이 참여하는 포럼을 개최하고 이들의 의견을 종합적으로 검토 및 반영하는 등 연구 방법에서도 기존 직불제 연구와 차별성이 있음.

3. 연구 방법과 추진체계

- 본 연구는 공익직불제 개편 이후 중장기 발전 방향을 설정하고자 수행됨. 공익직불제 보완 요구 사항들을 발굴하고 살펴보되 공익직불제 제도 개편 취지에 부합하도록 선택직불의 개편에 초점을 둠.
- 연구목적을 달성하기 위해 다양한 문헌 연구, 통계자료 분석 등을 수행하고 일부 분야는 전문가 원고를 의뢰함.
- 공익직불제 발전 방향 및 방안에 대한 공감대 형성, 현장 의견수렴을 위해 ‘공익직불제 연구포럼’을 운영함.

참고: 「공익직불제 중장기 발전방안 연구 포럼」 개요

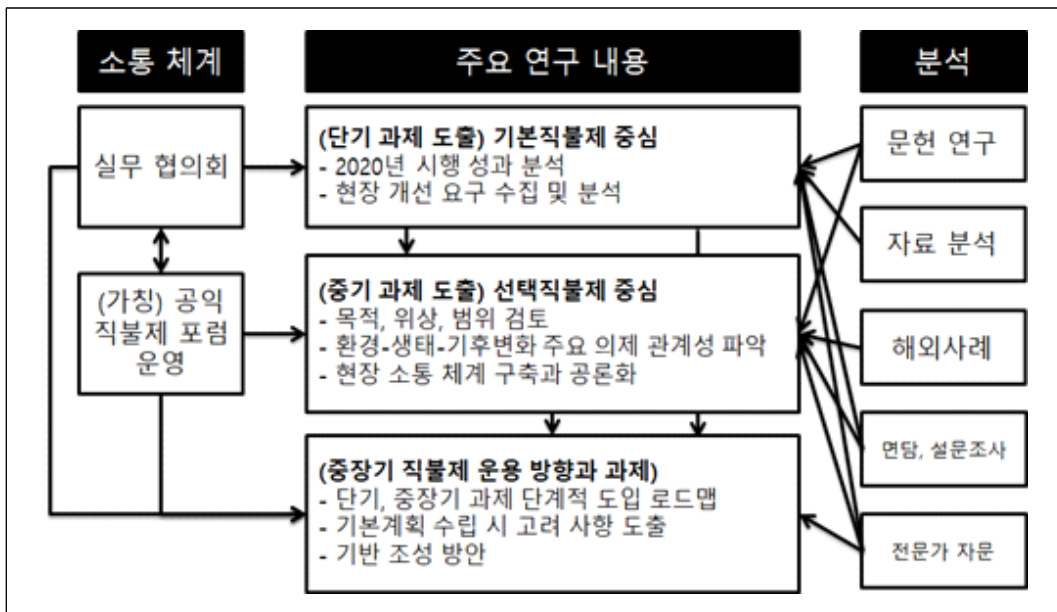
- 목적 : 농업인 단체, 전문가 등 이해관계자와의 소통체계 구축을 통해 공익직불제 개선과제 발굴 및 발전방안 모색
- 주최 : 농림축산식품부, 한국농촌경제연구원(주관)
- 운용 : 격월로 오프라인으로 개최하되 코로나 상황을 고려하여 탄력적 운용(총 5회 개최), 회당 2개 주제 발제와 논의
- 구성 : 농업인 단체, 환경 및 소비자 단체, 정책 관계자, 학계 등 다양한 이해집단 참여
- 위원명단(총 22명)

분야	소속	직위
위원장(1명)	서울대	이태호 교수
정부(2명)	농식품부	박수진 국장
	농어업농어촌특별위원회	안인숙 사무국장
농업인 단체 (9명)	한국농업경영인중앙연합회	이학구 회장
	한국농촌지도자중앙연합회	박대조 회장
	한국농축산연합회 (한국농업인 단체연합, 한국쌀전업농중앙연합회)	이은만 회장
	전국농민회총연맹(농민의길)	박흥식 의장
	가톨릭농민회	정한길 회장
	전국쌀생산자협회	김영동 회장
	전국여성농민회총연합	양옥희 회장
	한국여성농업인중앙연합회	이숙원 회장
	한국친환경농업협회	김영재 회장
학계(농업, 6명)	서울대 농경제사회학부	임정빈 교수
	고려대 식품자원경제학과	안병일 교수
	단국대 환경자원경제학과	김태연 교수
	인천대 경제학과	이명헌 교수
	한국농촌경제연구원	김태훈 선임연구위원
	충남연구원	강마야 연구위원
학계(환경 등, 2명)	환경농업연구원	김정호 원장
	환경정책평가연구원	이상엽 박사
소비자단체 (2명)	한국소비자단체협의회	원영희 회장
	소비자공익네트워크	김연화 회장

○ 연구와 현장의 소통채널은 ‘공익직불제 연구포럼’을 중심으로 하고 필요 시 농업인 단체 실무급으로 구성된 ‘실무협의회’를 운영함.

- 주요 연구내용인 단기과제는 실무협의회를 중심으로, 중장기 과제는 포럼을 통해 도출하고 문헌 연구와 기초통계자료 분석, 해외 사례, 전문가 자문 등을 통해 중장기 발전방향을 마련함.

〈그림 1-2〉 연구추진체계



자료: 저자 작성.

2

공익직불제 시행과 성과

1. 공익직불제 시행

1.1. 2020년 공익직불제 시행 경과

- 2019년 12월 「공익증진직불법」이 국회를 통과하여 다수의 기존 직불제가 공익직불제로 개편되었음. 2020년 4월 말까지 하위법령 개정 및 시행준비를 완료하고 5월 1일 공익직불제가 처음 시행되었음.
- ①직불제 신청 및 접수 ②준수사항 이행점검 ③직불금 지급 대상 확정 과정을 거쳐 직불금이 지급되었음.
 - 2020년 5월 1일 공익직불제 시행 이후 6월까지 직불금 신청을 받았고 7월 신청자 정보를 바탕으로 대상농지, 농업인, 경작사실 등 자격 요건을 검증하여 직불금 대상 농가를 등록하였음.
 - 7~9월 기간에 준수사항 이행점검을 실시하고 이행점검 결과를 바탕으로 직불금 지급대상자와 지급금액을 확정하였음.
 - 11월 15일~12월 30일까지 직불금 지급을 위한 행정절차를 진행하고 직불금 지급을

완료하였음.

- 2020년 공익직불제 중 기본직불에 총 116만 개 농가가 신청하였고 신청면적은 119만 7천 ha였음. 전년도 대비 직불금 신청 농가 수와 신청면적이 각각 2.2%, 3% 증가하였음.
 - 소농직불금은 약 62만 농가가 신청하였고 신청면적은 21.9만 ha였음. 면적직불금은 약 51만 농가가 신청하였고 신청면적은 97.8만 ha였음.

- 기본직불금 신청대상자를 대상으로 지급요건을 점검한 결과 신청자격을 갖추지 못한 농가를 제외하고 최종적으로 112.1만 호 농가, 농지 112.8 ha가 직불금 대상으로 확정되었음.

- 기본직불금 지급 대상 농가의 준수사항 이행점검을 실시한 결과, 총 1만 2,212 농가가 감액 조치를 받았음<표 2-1>. 이는 전체 기본직불금 대상 농가(약 112만 호) 대비 1.09% 수준임.
 - 감액 조치를 받은 소농직불금 대상 농가는 2,767호, 면적직불 해당 농가는 9,445호였고 감액 농가의 비율(= 감액 해당농가/직불금 대상 농가)은 소농직불금이 0.64%, 면적직불금이 1.37%로, 소농직불금에 비해 면적직불금 대상 농가의 감액 비율이 높았음.

<표 2-1> 공익직불제 기본직불 감액 현황

	소농직불	면적직불	전체
감액 농가(농업인)	2,767	9,445	12,212
감액 농가(농업인) 비율	0.64%	1.37%	1.09%
감액 금액 총액(억 원)	3.3	45.6	48.9
감액 평균 금액(천 원)	120	483	400

자료: 농림축산식품부 내부자료; 김태훈 외(2021:36)에서 재인용.

○ 2020년에는 직불제 개편 이후 제도 첫 시행임을 감안하여 17개의 기본직불 준수사항 중 6개 항목²⁾에 대해서만 이행점검을 실시하였음. 이행점검 결과 ‘농지의 형상 및 기능 유지’을 위반하여 감액 조치를 받은 비율이 97.8%로, 대부분의 준수이행 위반 농가가 농지형상 유지 항목으로 인해 감액 조치를 받은 것으로 나타남.

- 전체 준수사항 위반 항목 중 ‘농지 형상 및 기능 유지’ 위반 비율은 소농직불금이 97.8%, 면적직불금이 97.7%로 소농직불금과 면적직불금 모두 ‘농지 형상 및 기능 유지’ 항목을 위반한 것으로 나타남.

1.2. 2020년 공익직불제 기본형 공익직불금 지급 결과

○ 2020년 공익직불제 기본직불금은 이행점검 결과를 반영하여 총 112.1만 농가에 2조 2,769억 원이 지급되었음. 이 중 소농직불금이 약 43만 농가에 5,163억 원(전체 기본직불금 대비 22.7%), 면적직불금이 69만 농가에 1조 7,606억 원(전체 기본직불금 대비 77.3%)이 지급되었음.

○ 개편 전 직불제에서 기본직불에 해당하는 쌀농업직불제(이하 쌀직불), 밭농업직불제(이하 밭직불), 조건불리직불제(이하 조건불리직불)로 직불금 1조 2,356억 원이 지급된 반면 공익직불제에서는 기본직불금으로 2조 2,769억 원이 지급되어 개편 전 직불제에 비해 직불금이 84.3% 증가했음.

○ 지급면적 기준으로는 전체 기본직불금 신청면적 112만 8천 ha 중 소농직불금 지급면적이 14만 3천 ha로 12.7%, 면적직불금 지급 면적이 98만 5천 ha로 87.3%였음.

- 소농직불금 수령 농가의 81.5%는 경지면적이 0.5ha 미만이었고 18.5%는 경지면적이 0.5 ha를 초과하였지만 면적직불금이 소농직불금 보다 적어 소농직불금을 수령하였음.

2) ①농지의 형상 및 기능 유지 ②농약안전사용 준수 ③안전성 조사결과 부적합 농산물 출하제한 명령 준수 ④공공수역농약, 가축분뇨 배출금지 ⑤지하수 이용기준 준수 ⑥가축분뇨 퇴비, 액비화 및 살포기준 준수

- 면적직불금 수령 농가 중 경지면적이 1ha를 초과하는 농가는 31.3%였음.

○ 소농직불금 수령 농가는 밭을 경작하는 비율이 높았고 면적직불금 수령 농가는 논을 경작하는 비율이 높았음<표 2-2>.

- 소농직불금 수령 농가 중 밭만 경작하는 농가 비율이 42.9%로 면적직불금 수령 농가 중 밭만 경작하는 농가 비율(20.9%)보다 높았음.

- 논을 경작하는 농가(논만 경작, 논밭 모두 경작 포함)의 비율은 소농직불금이 50.4%, 면적직불금이 72.1%로, 면적직불금 수령 농가의 논 경작 비율이 높은 것으로 나타남.

<표 2-2> 직불금 유형별 특성 비교

	논농가	밭농가	논밭혼합농가	논비율
소농직불	38.8%	42.9%	18.4%	50.4%
면적직불	38.3%	20.9%	40.9%	72.1%

주: '논농가'는 모든 경지가 논으로만 구성된 것을 의미하며, '밭농가'는 모든 경지가 밭으로만 구성된 경우를 의미함.
 자료: 농림사업정보시스템(Agrix); 김태훈 외(2021:41)의 <표 3-9>를 수정하였음.

○ 소농직불금 수령 농가의 경영주 평균 연령은 70.6세, 면적직불금 수령 농가의 경영주 평균 연령은 65.6세로 소농직불금 수령 농가 중 고령농가 비율이 더 높았음<표 2-3>.

- 소농직불금 수령 농가 중 경영주의 연령이 70세 이상인 농가가 차지하는 비율이 53.5%로 면적직불금 수령 농가 중 고령농가 비율(35.8%)보다 높았음.

- 경영주 연령이 50대 이하인 농가 비율은 소농직불금이 18.2%, 면적직불금이 31.4%이었음.

<표 2-3> 직불금 유형별 연령 비교

	평균연령	30대 미만	40대	50대	60대	70대 이상
소농직불	70.6세	0.8%	3.8%	13.6%	28.4%	53.5%
면적직불	65.6세	2.5%	7.5%	21.4%	32.8%	35.8%

자료: 농림사업정보시스템(Agrix); 김태훈 외(2021:41)의 <표 3-10>을 수정하였음.

1.3. 2020년 공익직불제 선택형 공익직불금 지급 결과

○ 2020년 선택직불금으로 총 795억 원이 지급되었음. 이는 전체 공익직불금 지급액 약 2조 3,564억 원의 3.3% 수준이었음.

- 선택직불금 중에서는 논활용직불금이 약 466억 원으로 지급액이 가장 많았고 친환경농업직불금이 약 240억 원, 경관보전직불금이 약 89억 원 지급되었음³⁾.

○ 2020년 공익직불제 시행 이후 친환경농업직불금과 경관보전직불금이 각각 7억 원, 6억 원 증가하였지만 전체 선택직불금 지급액은 감소하였음(표 2-4).

- 개편 전 직불제에서 선택직불금이 전체 직불금에서 차지하는 비중이 평균(2015~2019년) 5.9%였는데 공익직불제 시행 이후에는 3.3%로 감소하였음. 이는 공익직불제 개편으로 전체 직불금 규모가 증가하는데 반해 선택직불 예산이 감소하였기 때문임.

〈표 2-4〉 2015~2020년 선택직불 지급액

단위: 억 원, (%)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
친환경농업	213	185	179	227	225	240
경관보전	139	123	92	82	82	89
친환경축산	177	177	157	139	130	-
논활용	461	482	372	505	486	466
합계	990 (7.8)	967 (5.3)	800 (3.1)	953 (5.8)	923 (7.6)	795 (3.3)

주: ()은 전체 직불금 지급액에서 선택직불금 지급액이 차지하는 비중을 의미함.

자료: 2015~2019년 선택직불 지급액

농림축산식품부 내부자료; 2020년 회계연도 결산 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회)에서 재인용.

2020년 선택직불 지급액, 농민신문(2020.12.31.)

3) 농민신문. “사상 첫 공익직불금 2조 3564억원 지급 완료…수령 영세농민 92% “만족””. 2020. 12. 31.

1.4. 2021년 공익직불제 시행 결과

- 2021년에는 4월~5월 신청접수, 7~9월 자격 검증 및 이행점검, 10월 지급대상 및 금액 확정 과정을 거쳐 12월 공익직불금이 지급되었음.
 - 2021년은 2020년 직불금 지급실적, 경영체, 농지 등 각종 행정정보에 기반하여 직불금 자격검증을 할 수 있는 데이터 분석시스템(Data Warehouse) 구축하였고 이를 통해 직불금 신청 단계에서 자격요건의 상당 부분을 사전적으로 검증하였음.
 - 직불금 신청 완료 이후엔 농관원·지자체와 함께 현장점검을 실시하여 사전검증을 보완함.

- 직불제 신청·접수 결과 기본직불에 약 114만 건이 접수되었음. 이는 2020년 공익직불제의 약 116만 건에 비해 2만여 건 감소한 수치임.

- 7월 1일부터 9월 30일까지 3개월 간 준수사항 이행점검을 실시하였음.
 - 2020, 2021년 공익직불제까지는 계도기간으로, 기본직불의 총 17개 준수사항 중 영농 폐기물 적정 처리, 영농일지 작성, 마을공동체 활동 참여 3개 준수사항을 제외한 14개 준수사항에 대하여 감액을 적용하고 제외된 3개 준수사항은 주의 처분하였음.
 - 2022년에는 3개 준수사항을 포함하여 17개 준수사항을 전면 시행함.

- 2021년 공익직불제 기본직불 이행점검 결과 112만 3천 농업인·농가가 자격요건이 검증되었고, 총 2조 2,300억 원이 기본직불금으로 지급되었음⁴⁾.

⁴⁾ 농식품부 보도자료. “공익직불제 시행 2년.대농 편중 완화, 지역경제 활성화 등 성과”. 2021.12.20.

2. 공익직불제 시행 성과

2.1. 농가소득 증진

- 공익직불제 개편 이후 기존 직불제와 비교해 기본직불금 예산 규모가 1조 413억 원 증가하여 농가소득 증대에 기여한 것으로 판단됨.
 - 2020년 『농가경제조사』 분석 결과 농가소득이 4,503만 원으로 역대 최고를 기록했고, 이는 2019년 농가소득(4,118만 원)보다 385만 원 증가한 수치임.
- 농가소득 증가분이 모두 공익직불제 개편의 결과로 볼 수 없음. 다만, 1인당(농가당) 직불금 수령액이 2019년 109만 원에서 2020년 203만 원으로 94만 원 증가하였음을 감안하면 공익직불제 개편 이후 증가한 직불금이 농업소득 증가에 영향을 미쳤다고 해석할 수 있음.
- 공익직불금 소득증대 효과를 보다 구체적으로 분석하기 위해 직불금이 이전소득에 미친 영향을 분석하였음.⁵⁾ 분석 결과 2020년 농가당 농업 공적보조금 평균 수령액은 375.9만 원으로 2019년 평균 268.8만 원에 비해 39.8%(107만 원) 증가하였음.
 - 영농 형태별로는 과수(53.1%), 논벼(43.9%), 전작(71.4%), 특작(70.1%) 농가의 평균 농업 공적보조금이 크게 증가하였음.
 - 공익직불금 대상에 포함되지 않은 축산농가의 2020년 공적보조금 증가율이 2019년 대비 6.9% 증가하였음을 고려하면 공익직불금이 농업 공적보조금 증가에 큰 영향을 미친것으로 볼 수 있음.
- 경영주 연령별 전년 대비 농업 공적보조금 증가율은 30~39세가 75.7%로 가장 높았고 다음으로 70세 이상이 55.1%로 높았음(표 2-6).

⁵⁾ 김태훈 외(2021b)에서는 공익직불제가 농업이전소득 증대에 미친 효과를 분석하기 위해 2019~2020년 『농가경제조사』 원자료의 농업 공적보조금을 이용하여 분석을 수행함. 본 연구에서는 김태훈 외(2021b)의 분석결과를 참조하였음.

- 경영주 연령이 70세 이상인 농가의 소농직불금 수령 비율이 높아(표 2-6) 공익직불금이 해당 농가의 농업 공적보조금 증가에 영향을 미쳤다고 해석할 수 있음.
- 반면 소농직불금 수령 농가 중 경영주 연령이 39세 미만인 농가의 비중이 0.8%로 낮아 경영주 연령 30~39세 농가의 농업 공적보조금 증가는 공익직불제 이외 영농 정착 지원사업 등 다양한 정책효과도 포함된 것으로 볼 수 있음.

〈표 2-5〉 경영주 연령별 농업 공적보조금 변화

단위: 만 원

연도	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70세 이상	평균
2019년 평균	451.5	603.3	373.8	312.8	181.8	268.8
2020년 평균	793.2	707.1	488.3	440.0	281.9	375.9
증감률(%)	75.7	17.2	30.6	40.7	55.1	39.8

주: 30~39세는 표본 수가 10호 내외이므로 해석에 유의하여야 함.

자료: 통계청, 『농가경제조사』 원자료; 김태훈 외(2021b:45)에서 재인용(표 4-4).

2.2. 경지 규모 간 형평성 개선

○ 공익직불제에서는 개편 전 직불제의 문제로 지적된 경지 규모 간 형평성 문제를 개선하기 위해 소농직불을 도입하고 면적직불에 역진적 단가 체계를 적용했음.

- 개편 전 직불제에서는 경지면적에 상관없이 동일한 직불금 단가를 적용하여 경지면적이 클수록 비례적으로 더 많은 직불금을 받을 수 있어 직불금의 대농편중 문제가 발생하였음. 더불어 농가소득 지원 필요성이 더 높은 소규모 농가가 더 적은 지원을 받게 됨.
- 이에 공익직불제에서는 소농직불금을 도입하여 0.5 ha 미만 소농에게 일정한 직불금을 지급하도록 설정하여 소규모 농가소득 안정을, 면적직불금은 면적에 역진적인 단가 체계를 적용하여 경지 규모 간 형평성 개선을 도모하였음.

○ 공익직불제 시행 이후 농가 규모에 따른 직불금 편중 현상이 완화되었음<표 2-7>.

- 2019년 직불제에서는 기본직불금으로 0.5 ha 이하 소규모 농가에 1,306억 원이 지급되었는데 6 ha 초과 농가에 지급된 직불금 2,414억 원의 54.5% 수준에 그침. 전체 기본직불금에서 0.5 ha 이하 농가에 지급된 직불금 비중도 10.6% 수준으로 낮았음.
- 공익직불제 개편 이후 2020년, 2021년 기본직불금 지급 결과 0.5 ha 이하 소규모 농가에는 각각 5,084억 원, 5,391억 원이 지급되었음. 개편 전 직불제에서 0.5 ha 이하 농가에 지급된 직불금 1,306억 원과 비교하면 2020년, 2021년 모두 기본직불금이 약 4배 증액된 수치임.
- 전체 기본직불금에서 0.5 ha 이하 농가에 지급된 직불금이 차지하는 비중도 2019년 10.6%에서 2020년, 2021년 각각 22.3%, 24.2%로 증가했음.
- 경지규모가 작은 농가일수록 전년 대비 직불금 증가 폭이 컸음. 경지규모가 6ha를 초과하는 농가에게 지급된 직불금은 3,472억 원으로 전년도(2,414억 원) 대비 43.8% 증가한 반면 0.5 ha 이하 소규모 농가에게 지급된 직불금은 5,084억 원으로 전년도 대비 289.3% 증가하여 소규모 농가에 대한 직불금 지원이 크게 증가한 것으로 나타남(2019년 대비 2020년 증감율).
- 경지규모 6 ha 이상 농가에 지급된 직불금도 2019년 대비 2020년, 2021년에 각각 1,058억 원, 883억 원이 증가하였으나 전체 직불금에서 6 ha 이상 농가에 지급한 직불금 비중은 오히려 줄어들었음(2019년 19.5%, 2020년 15.2%, 2021년 14.8%). 이는 공익직불금 규모가 확대되면서 전체 농가 수령 직불금이 상승하였고 특히 소규모 농가에 대한 지원이 강화된 것으로 해석할 수 있음.
- 결과적으로 공익직불제 개편 이후 기본직불금 규모 확대로 전체 농가에게 지급된 직불금이 증가했는데 특히 0.5 ha 이하 농가에 지급된 직불금이 크게 증가했고 이에 따라 0.5 ha 이하 농가가 수령한 직불금 비중도 전체 기본직불금의 약 1/4 수준으로 확대되었음.

〈표 2-6〉 기본직불금 면적 구간별 지급 현황

단위: 억 원, %

	0.1ha 이상 ~ 0.5ha 이하	0.5ha 초과 ~ 2ha 이하	2ha 초과 ~ 6ha 이하	6ha 초과	합계
2019년	1,306 (10.6%)	4,642 (37.6%)	3,994 (32.3%)	2,414 (19.5%)	12,356 (100%)
2020년	5,084 (22.3%)	8,043 (35.3%)	6,170 (27.1%)	3,472 (15.2%)	22,769 (100%)
2021년	5,391 (24.2%)	7,723 (34.6%)	5,890 (26.4%)	3,297 (14.8%)	22,300 (100%)
공익직불제 개편 이후 증감율 (2019~2020년)	289.3%	73.3%	54.5%	43.8%	81.8%

주: ()는 전체 기본직불금에서 해당 구간에 지급된 직불금 비중을 의미함.

전년 대비 증감율은 2019년 대비 2020년의 증가율을 의미함.

자료: 농림축산식품부 보도자료(2021.12.20.)의 자료와 농림사업정보시스템(Agrix); 김태훈 외(2021:50)의 〈표 4-8〉을 수정하였음.

○ 십분위율⁶⁾과 지니계수⁷⁾를 이용한 분석결과에서도 공익직불금 지급 이후 농가소득불평 등도가 완화된 것으로 나타남〈표 2-8〉.

- 2016~2019년 동안 십분위율은 22 이상이었는데 2020년, 2021년에는 각각 8.5, 8.4로 낮아졌음.
- 2016~2019년 기간 동안 지니계수가 모두 0.6 이상이었는데 2020년, 2021년에는 각각 0.46, 0.45로 낮아짐.
- 십분위율과 지니계수 값이 낮아진 것은 농가소득의 불평등도가 완화되었다는 것을 의미함. 농가소득의 불평등도 완화가 모두 공익직불제의 영향이라고 해석할 수는 없지만 일정 부분 공익직불제가 영향을 미쳤다고 볼 수 있음.

6) 소득을 기준으로 전체 집단을 10개 구간으로 나눴을 때 상위 10%에 위치한 표본의 수치를 하위 10%에 위치한 표본의 수치로 나눈 값을 의미함. 값이 클수록 불평등도가 높은 것으로 해석할 수 있음.

7) 소득분배 정도를 수치로 표현한 지수로 0에 가까울수록 평등함, 1에 가까울수록 불평등함을 의미함.

〈표 2-7〉 공익직불제 개편 전후의 직불금 수령액의 불평등도 변화

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
십분위율 (P90/P10)	57.926	31.954	21.989	22.722	8.513	8.426
지니계수 (Gini Coefficient)	0.672	0.643	0.616	0.623	0.463	0.459

주1): 직불금 수령액은 2020년은 기본직불을 의미하고, 그 이전년도들의 경우에는 쌀직불(고정직불, 변동직불), 밭고정직불, 조건불리직불(초지 제외)의 합계액을 의미함.

주2): 십분위율은 직불금 수령액을 크기대로 나열한 후 상위 10%에 위치하는 수령액을 하위 10%에 위치하는 수령액으로 나눈 값을 의미함.

자료: 농림축산식품부 보도자료(2021.12.30.)의 자료와 농림사업정보시스템(Agrix); 김태훈 외(2021b)의 〈표 4-10〉을 수정하여 작성함.

2.3. 품목 간 형평성 개선

○ 개편 전 직불제에서는 직불제별 단가 차이 등으로 인해 쌀 농가에 직불금이 편중되는 문제가 있었음. 이에 공익직불제에서는 소농직불금, 면적직불금에 품목과 상관없이 동일한 단가를 적용하여 품목 간 형평성을 개선하고자 하였음.

- 2019년 쌀고정직불(논고정직불) 단가는 진흥지역이 107만 원/ha, 비진흥지역이 80만 원/ha인데 반해 밭농업직불금 단가는 진흥지역이 70만 원/ha, 비진흥지역이 52만 원/ha로 쌀 단가 대비 밭농업직불금 단가가 낮았음.

○ 공익직불제를 도입하면서 소농직불금, 면적직불금에 품목·지목에 관계없이 동일 단가를 설정하여 품목·지목에 따른 단가 차이를 완화하였음(표 2-9).

- 소농직불금은 지목에 관계없이 경지면적 0.5ha 이하 농가에 120만 원을 지급하여 품목·지목에 따른 직불금 차이가 없었음.

- 면적직불금은 농업진흥지역에는 논·밭 구분 없이 205만 원/ha의 단가를 설정함. 다만, 비진흥지역에서는 논·밭의 직불금 단가가 다소 높게 설정되었음.

- 기존 직불제(2019년 기준)에서는 논·밭의 직불금 단가를 100으로 두었을 때 진흥지역에서 밭의 직불금 단가가 논·밭의 65.4%, 비진흥지역에서 65.0% 수준이었음. 반면 공익직불제에서는 진흥지역에서 단가 차이가 없었고 비진흥지역에서는 밭의 직불금 단

가 차이가 전반적으로 완화되었음.

- 공익직불제에서 비진흥지역 밭직불금 단가는 규모에 따라 다르게 설정되었음. 2 ha 이하 구간은 논직불금 대비 75.3%, 2ha 초과 6ha 이하 구간에서는 68.8%로 논·밭 간 직불금 단가 차이가 완화되었음. 6ha 초과 구간에서는 논직불금 대비 밭직불금 단가가 61.7% 수준으로 2019년보다 격차가 커졌지만 밭직불금 단가 자체는 약 2배 증가하였음.

〈표 2-8〉 공익직불제 개편 전후의 논·밭 직불금 수령단가

단위: 만 원/ha, (%)

구분	2019년		2020년			
	진흥	비진흥	진흥	비진흥		
				2ha 이하	2ha-6ha	6ha 이상
논 직불금	107 (100)	80 (100)	205 (100)	178 (100)	170 (100)	162 (100)
밭 직불금	70 (65.4)	52 (65.0)	205 (100)	134 (75.3)	117 (68.8)	100 (61.7)

주1): 괄호 안의 수치는 각 년도의 '논 직불금'을 100이라고 했을 때 '밭 직불금'을 비율로 표현한 것임.

주2): 각 직불제 사업시행지침 상 지급단가를 이용하여 계산하였음. 저자 작성.

자료: 농림축산식품부(2019a:6), 농림축산식품부(2019b:6), 농림축산식품부(2021a:28); 김태훈 외(2021a)에서 재인용.

○ 공익직불제 개편 이후 밭에 지급된 직불금도 증가한 것으로 나타남.

- 개편 전 직불제(2019년 기준)에서 밭에 지급된 직불금이 1,996억 원이었으나 공익 직불제에서는 6,436억 원이 지급되어 약 4,500억 원이 증가한 것으로 나타남.
- 따라서 전체 직불금에서 밭에 지급된 직불금의 비중도 증가하였는데 개편 전 직불제 (2019년 기준)에서 밭에 지급된 직불금 비중이 12.1%였고 공익직불제(2020년 기준)에서는 16.2%로 4.1% 증가하였음.

3

국내외 사례

1. EU⁸⁾

1.1. 직불제 체계

○ 2014년 개정된 EU의 직불제는 제1축인 시장정책에서 총 10가지로 구성됨. 이 중 특정 회원국(주로 동유럽 국가)에만 적용되는 제도를 제외하면 7가지로 구성됨<표 3-1>.

- 기본직불금(Basic payment scheme)
- 기후와 환경에 유익한 농법을 도입하는 농민을 대상으로 한 직불금(Payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment)(일명 녹색직불금⁹⁾, 이하 녹색직불금으로 표기)
- 청년농직불금(Payment for young farmers commencing their agricultural activity)

⁸⁾ 단국대학교 김태연 교수에게 위탁한 원고 내용을 참고하여 작성하였음.

⁹⁾ 규정 1307/2013에서는 '녹색지불(green payment)'이라는 용어를 사용하지 않음

- 재분배직불금(Redistributive payment)
- 자연제약지역 직불금(Payment for areas with natural constraints)
- 생산연계지원시책(Voluntary coupled support)
- 소농직불금(Small farmers scheme)

〈표 3-1〉 EU 직불제 구성

(Cross Compliance) 의무준수사항	생산연계 지원제도²⁾ (Coupled support) - 특정 작물생산유지 지원	자연제약지역 직불금²⁾ (Natural Constrain support) - 기후·토양 조건이 열악한 지역의 농민 지원	(Small Farmer Scheme) 소농 직불금 ²⁾
	재분배직불금(Redistributive Payment)²⁾ - 30ha까지 추가 직불 지급 - 중소농가의 소득 지원		
	청년농직불금(Young Farmers Scheme)¹⁾ - 40세 이하 창업농에게 지급		
	녹색지불금(Green Payment)¹⁾ - 농지에 대한 환경보전 활동의 대가로 지급		
	기본지불금(Basic Payment Scheme)¹⁾ - 경작면적을 기준으로 지급		

주1): 의무시행(모든 회원국이 시행해야만 하는 정책)

주2): 선택시행(회원국 재량에 따라 시행하는 정책)

자료: DG Agriculture and Rural Development

○ EU는 제2축인 농촌개발정책에서도 농업인의 환경보전 활동을 지원하는 제도(농업환경 지불제)를 시행하고 있는데, 여기서도 직불금으로 간주될 수 있는 8가지 제도를 도입하였음〈표 3-2〉.

- 농업환경기후 시책, 유기농업 시책, Natura 2000 및 수질관리법규에 따른 보상금 지급, 자연 및 특정한 어려움에 처한 지역에 대한 보상금 지급, 임업환경기후 서비스 및 임지 보존

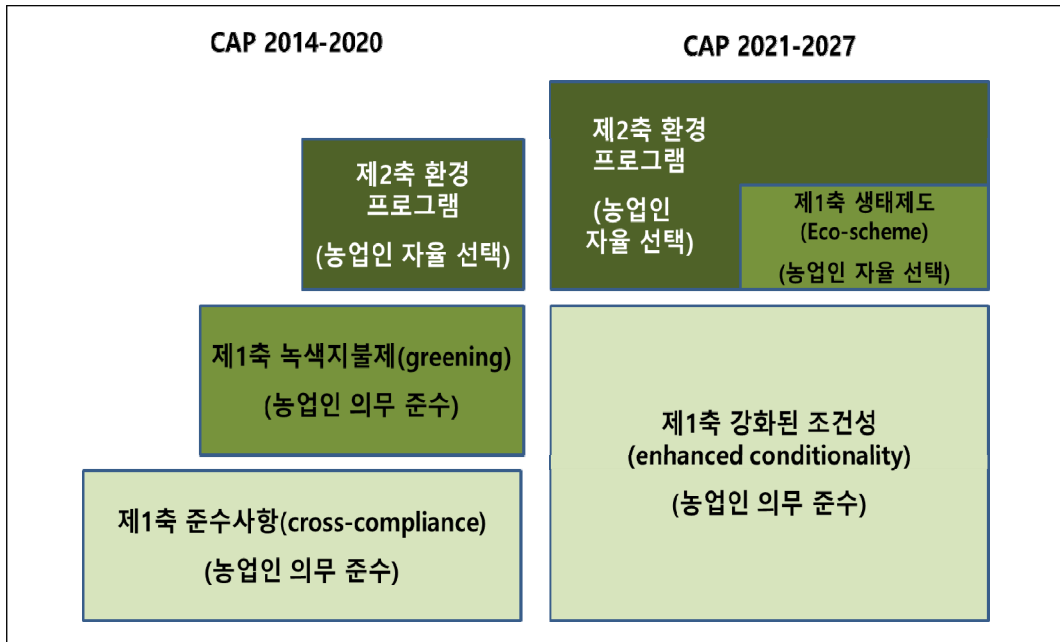
〈표 3-2〉 EU 농촌개발정책의 직불제 사업

조항	사업내용
제28조	- 농업환경기후 시책
제29조	- 유기농업 시책
제30조	- Natura 2000 및 수질관리법규에 따른 보상금 지급
제31-32조	- 자연 및 특정한 어려움에 처한 지역에 대한 보상금 지급
제34조	- 임업환경기후 서비스 및 임지 보존

자료 : CEC(2013a).

〈참고〉 2023~2027년 공동농업정책과 직불제 변화

- 2018년부터 2021년 이후 공동농업정책 개혁을 준비해 왔음. 최종적으로 새로운 공동농업정책은 2023~2027년 동안 시행하기로 하였음.
 - 이전 개혁과 가장 달라진 점은 새로운 공동농업정책을 유럽 그린 딜 및 ‘농장에서 식탁까지 전략(Farm to Fork Strategy)’에 기여하도록 구성하는 것임.
 - * 유럽 그린 딜 목표에 맞추어 농업 부문 역시 기후중립 달성, 자연 서식지 보호, 지속가능한 생산 방식 및 소비 확대 등을 목표로 반영하기로 하였음. 회원국별로 수립해야 하는 국가 전략 계획(national strategic plan)에 기후 변화 관련 목표를 반영하도록 권고하기로 하였음.
 - * ‘농장에서 식탁까지 전략’에서는 2030년까지 화학 살충제 사용량 감축(최대 50%), 유기농업 면적 비중 최소 25% 확보, 항균제 판매량 감축, 양분 유출량 감축, 화학비료 사용량 20% 감축하겠다는 목표를 제시하였음.
- 기본직불제 관련 주요 변화 사항은 다음과 같음.
 - 기본직불제 최소 요건에 속하는 ‘실제 농업인(active farmer)’ 정의를 개선하기로 하였음. 최소 영농 활동 기준을 보다 객관적으로 바꾸고, 겸업농을 지원 대상에서 제외하지 않는 방향으로 조정함.
 - 소득 지원 재분배를 강화하여 형평성을 개선함. 재분배 직불제 등에 할당하는 예산 비중을 높이도록 함.
 - 소득 지원을 받으려면 유럽연합 노동법 조항 일부를 준수하도록 함. 예를 들어 고용주는 근로 조건 등을 서면으로 알려야 하며, 안전 및 보건 조치를 강화해야 함.
 - 청년농업인 직불제를 강화해, 회원국 직불제 예산 중 3% 이상을 할당하도록 함.
 - 기존의 녹색지불 조건(greening)과 준수사항(cross compliance)을 통합하여 강화된 조건성(enhanced conditionality)으로 강화함. 이와 함께 생태제도(Eco-scheme)를 도입하고, 직불제 예산 중 25%를 이에 할당하도록 함.
 - * 생태제도에 참여하는 사람은 1년 또는 여러 해 동안 계약을 맺을 수 있음(다년 계약을 하려면 Green Box 조건 충족 필요).
 - * 2023~2024년은 시범 사업 성격으로 운영하여 참여자들이 역량을 키우고 경험을 쌓을 수 있도록 함. 이는 정책 사업 참여율을 높이려는 의도도 있음.



○ EU 자체에서 제1축 직불금은 ‘직불제’라고 명명하고 있으며, 예산 항목에서도 직불제로 간주하고 있음.

- 그러나 농업환경지불금에는 ‘직불금(Direct Payment)’이라는 명칭을 공식적으로 사용하고 있지 않으며, 따라서 직불제 예산에도 포함되지 않음.
- 즉, EU에서 공식적으로 발행되는 예산 관련 문헌이나 직불금의 효과, 즉 직불금이 농가소득에 미치는 효과를 분석할 때 모두 제1축의 직불금만을 포함한다는 점을 명확히 하고 있음.

○ 이러한 EU의 직불제를 기본형, 부가형, 선택형 직불금의 세 가지로 구분하여 살펴봄.

1.1.1. 기본형 직불금

- EU에서 일정한 기준을 제시하고 그 범위 내에서 각 회원국이 자국의 모든 농민에게 동일한 기준을 적용해서 지급하는 기본형 직불금은 기본직불금, 녹색직불금, 소농직불금으로 구성됨.

- 이들 세 가지 직불금은 다른 모든 직불금에 우선한다는 공통점이 있지만 몇 가지 중요한 차이점도 있음.
 - 첫째, 기본과 녹색직불금은 의무준수사항과 환경보전 활동 준수 의무가 있지만, 소농직불금은 준수조건이 전혀 없음.
 - 둘째, 기본 및 녹색직불금은 다른 직불금을 수령하는 전제 조건이지만, 소농직불금은 다른 직불금을 수령할 수 없는 제한조건이 적용됨.
 - 셋째, 기본 및 녹색직불금은 모든 EU 회원국이 반드시 적용해야 하는 정책이지만, 소농직불금은 회원국이 적용 여부를 선택할 수 있는 정책임.

- 이러한 차이점에도 불구하고 세 가지 직불금은 모든 농민에게 동일한 기준으로 적용되면서도 상호배타적인 직불금이라는 공통점이 있음. 따라서 EU에서는 이들을 기본형 직불금으로 구분할 수 있음.

- 기본직불금(Basic payment scheme)은 모든 회원국에 적용되며, 각 국가별로 EU에서 할당된 예산의 범위 내에서 다른 직불금과의 비중을 고려하여 사용하도록 하고 있음.
 - 기본직불금을 받으려면 회원국별로 적용되는 ‘법정관리 기준(Statutory Management Requirements: SMR)’과 토지에 관한 ‘기본농업 환경조건(Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC)’을 준수해야 함.
 - 각 회원국에서는 지역별 차등 지급을 할 수 있으며, 이는 해당 지역의 농업의 성격과 환경 기준 등에 따라서 매년 조정할 수 있음.
 - 직불금 수준은 총예산(국가별이나 지역별 상한액)을 해당 지역의 신청농지 면적으로 나누어서 ha당 평균 지급액을 산정하고 이를 각 농민들의 경작면적에 적용함.

$$ha당 기본직불금 = \frac{\text{기본직불금 할당 총 예산}}{\text{회원국 또는 지역의 대상 농지면적}}$$

○ 녹색직불금은 농업활동의 환경보전 효과를 강화하기 위해서 도입하는 직불금으로 모든 회원국이 의무적으로 도입해야 하고, 총직불금 예산의 30%를 반드시 할당하도록 규정하고 있음.

- 녹색직불금을 받기 위해서는 작물 다양화(crop diversification), 영구초지 유지(maintenance of permanent grassland), 생태중시지역 설정(establishment of ecological focus areas)¹⁰⁾ 등의 세 가지 활동을 수행해야 함.
- 세부적인 대상 면적과 활동이 구체적으로 제시되어 있으며, 이를 수행하지 않으면 위반 정도(경이, 심각), 고의성 여부, 동일 위반 반복 여부 등에 따라 기본직불금이 감액되거나 취소되는 체계임.
- 즉, 기본직불금과 녹색직불금은 준수사항 등이 서로 연계된 직불금이기 때문에 이들 두 가지를 모두 기본형 직불금으로 구분함.

$$ha당 녹색직불금 = \frac{\text{녹색직불금에 할당된 총 예산}}{\text{회원국 또는 지역의 대상 농지면적}}$$

○ 소농직불금은 형평성 차원의 고려가 아니라 직불금 관리를 위한 행정 비용을 줄이기 위한 목적에서 도입한다는 것을 명확하게 밝히고 있음¹¹⁾.

- 소농직불금의 대상은 5 ha 이하의 면적을 경작하는 농민으로 이들에게 총액 500~1,250유로 범위에서 회원국이 재량껏 금액을 결정해 직불금을 지급함. 동시에 이들이 받는 직불금 총액이 기본직불금을 받는 농가 평균 수령액의 25%를 초과할 수 없다고 규정하고 있음(EU 규정 1307/2013 63조(2항)).
- 이들의 의무준수사항 준수 여부를 확인하는 데 큰 비용이 소요되기 때문에 직불금의 기본적인 준수의무가 이들에게는 부과되지 않고, 대신 이들은 다른 직불금 신청 자격

10) 역자에 따라서는 생태초점지역, 생태중점지역, 생태보호지역 등으로 표현함.

11) EU 규정 1307/2013의 서문 (12), 609p.

도 박탈됨.

- 한편, 0.1ha 미만의 농지를 경작하는 농민들은 소농직불금에서도 제외되는데, 이들은 실질적으로 농민이 아니라는 규정에 따른 것임(64조 1항).

1.1.2. 부가형 직불금

- 부가형 직불금은 기본형 직불금에 부가해서 일정한 자격을 유지하면 지급받을 수 있음. 부가형 직불금은 제1축의 청년농직불금, 재분배직불금, 자연제약지역 직불금과 제2축의 자연 및 특정한 어려움에 처한 지역에 대한 보상금 지급의 4가지로 이루어짐.
- EU에서 부가형 직불금을 받기 위해서는 기본직불금과 녹색직불금을 받고 있어야만 함.
 - 의무준수사항과 환경보전 활동이 직불금 수급의 기본 전제조건이기 때문임.
 - 부가형 직불금의 지급액은 각 농민이 받는 기본직불금 대비 일정 비율로 정해짐.
 - 규정된 자격 기준에서 벗어나면 지급이 중단됨.
- 청년농직불금은 모든 회원국들이 반드시 도입해야 하는 정책이며 처음 농장을 시작한 (본인의 이름으로 처음 농장을 등록한) 40세 이하의 청년들에게 지급함. 청년들의 초기 정착 과정에서의 어려움을 덜어주기 위한 목적을 가지고 시행함.
 - 신청서 제출 당시 영농을 시작한 지 5년 이내이고, 40세 이하여야 함.
 - 최대 5년간 지급하는 것이며, 나이가 45세가 넘으면 지급이 중단됨.
 - 지급액은 기본직불금의 25%이며, 지급 상한은 최대 90 ha임.
 - 각 국가 총직불금 예산의 2% 이내에서 시행하도록 하고 있음.
- 재분배직불금은 농가 간 직불금 지급액의 형평성을 개선하기 위해서 도입되었음. 회원국들은 자국 상황을 고려하여 도입 여부를 결정할 수 있음.
 - 지급액은 기본직불금의 65% 이내이며, 대상 면적은 30ha 이내거나 각 국가의 농가당 평균 경작면적을 초과하지 못하도록 하고 있음.

- 해당 국가 총 직불금 예산의 30% 이내에서 사용하도록 하고 있음.

○ 자연계약지역 직불금은 농민의 농지가 자연 조건이 불리한 지역에 위치한 경우에 지급 함. 적용 지역이 조건불리지역과 동일하기 때문에 기존의 조건불리지역직불금이 변경 된 것이라고 할 수 있음.

- 해당 국가 총 직불금 예산의 5% 이내에서 사용하도록 하고 있음. 할당된 예산을 신청 면적으로 나누어서 지급하고 있음.

○ 제1축의 자연계약지역직불금에 대한 보충으로 제2축에서 '자연 및 특정한 어려움에 처한 지역에 대한 보상금'을 지급하고 있음(제31~32조, <표 3-3>).

- 전체적인 지역에 대한 선정 기준은 자연계약지역직불금과 동일하지만 실제 직불금 계산에 있어서는 제1축에서 고려된 기준 이외의 조건에 대한 보상을 실시할 수 있도록 하고 있음.

- 이 제도는 농촌개발정책의 일환으로 시행되는 것이기 때문에 정책으로서의 도입 권한은 전적으로 회원국의 자율에 맡기고 있음. 지출되는 예산도 직불금 예산이 아니라 농촌개발예산에서 지급하도록 하고 있음.

<표 3-3> 자연 및 특정한 어려움에 처한 지역 농민에 대한 보상금 내역

내용	지불금액
수혜자의 토지 대상 연평균 최소 금액	25 유로/ha
수혜자의 토지 대상 연평균 최대 금액	250 유로/ha
산지 지역 수혜자의 토지 대상 연평균 최대 금액	450 유로/ha

주: 회원국 간 공통단가 적용함.

자료 : CEC(2013b: 539).

○ 부가형 직불금은 EU 전체 농업의 안정성과 지속성을 강화하기 위해서 도입된 구조적 목적의 직불금이라고 할 수 있음.

- 즉, 토지면적을 기준으로 하는 직불금이 기본적으로 대규모 농가들에게 많은 금액의 직불금을 지급하는 결과를 초래하여 대규모 농가들과 중소규모 농가들 간의 소득격

차가 발생하고 농촌지역에서의 계층 간 격차가 확대될 것이기 때문임.

- 따라서 청년, 가난한 농가, 원격지 농가들에게 부가적인 지원을 제공함으로써 농업구조가 대농 중심으로 전환되는 것을 방지하고 농촌지역에서 다양한 농가들이 정주하도록 유도함으로써 농촌사회와 경제의 다양성을 유도하는 것이라고 할 수 있음.

1.1.3. 선택형 직불금

○ 선택형 직불금은 기본형·부가형 직불금과는 달리 EU의 포괄적인 규정에 따라 회원국에서 제시한 여러 활동 중에서 농업인이 자신이 원하는 활동을 선택하고 그 수행에 대한 보상으로 받는 직불금임. 2014년에 도입된 EU 정책에서는 총 6가지가 해당됨.

- 자발적 생산연계지원(Voluntary coupled support), 농업환경기후 시책, 유기농업 시책, Natura 2000 및 수질관리법규에 따른 보상금 지급, 동물복지 지원금, 임업환경기후 서비스 및 산림 보존

○ 선택형 직불금의 대부분은 제2축 정책의 농업환경정책에서 시행됨. 예외적으로 제1축의 직불금으로 시행되고 있는 자발적 생산연계지원(Voluntary coupled support)이 포함될 수 있음.

- 한국의 논활용직불금처럼 특정 농산물의 생산을 지속하는 행위를 조건으로 지급하는 것이기 때문에 선택형 직불금이라고 할 수 있음.

○ 자발적 생산연계지원(Voluntary coupled support) 직불금은 특정 지역에서 특정 품목에 대해 현재 수준의 생산을 유지할 필요가 있는 경우에 지급함. 시행 조건은 다음 중 하나를 만족하면 됨. 총 직불금 예산의 8% 이내에서 시행할 수 있도록 하고 있음.

- 특정한 수준의 생산 규모를 지속할 필요가 있을 경우
- 지역 가공산업에 대한 원료 공급의 필요성이 증명되는 경우
- 특정 품목에 대한 경영 불안정을 보상하기 위한 경우
- 기타 생산개입의 필요성이 인정되는 경우

○ 제2축 선택형 직불금 중 농업환경기후시책(Agri-environment-climate, 제28조)은 환경과 기후변화에 따른 피해를 완화하는 방향으로 농업생산 방식을 변경하는 것을 목적으로 설정하고 있음. 세부적인 직불금 상한액은 <표 3-4>와 같음.

- 이 시책에는 모든 농업인이나 단체 그리고 토지관리자나 단체가 참여할 수 있음.
- 해당 직불금을 받으려면 기본적으로 의무준수사항을 준수해야 하고 각 회원국에서 정한 활동을 최소 1가지 이상 수행해야 함.
- 또한 이 사업에 참여하는 농민은 협약기간(5~7년이 최소 기간)을 설정해서 이행해야 함. 협약 이행을 위한 비용과 이 과정에서의 소득 손실분, 이와 함께 20% 이내의 거래비용¹²⁾을 보상받을 수 있도록 하고 있음.

<표 3-4> 농업환경기후 시책 직불금 상한액

대상 활동	직불금 상한액
일반적인 단년생 작물	600유로/ha
특수한 다년생 작물	900유로/ha
기타 토지 이용	450유로/ha
위험에 처한 희귀종 사육	200유로/LU

자료 : CEC(2013b: 539).

○ 유기농업시책(Organic Farming)(제29조)은 유기농업의 환경보전 효과를 강화하기 위해서 시행하고 있음. 현재 농업환경 관련 정책의 중심적인 역할을 수행하고 있음.

- 이 시책은 일반 관행농업에서 유기농업으로의 전환 기간 종료 이후에도 유기농업 유지를 위한 보상금을 지급함.
- 여기에 기존 인증과는 다른 추가적인 조건이 부가됨. 우선 해당 국가의 농촌개발프로그램에 유기농업의 유지 의무기간을 명시하여야 하고, 이를 근거로 농민과 협약이 체결되어야 한다는 것임.

12) 거래비용이란 협약의 내용을 이행하기 위해서 소요되는 비용이지만 직접적으로 비용으로 계산되거나 또는 소득손실분으로 계산하기 어려운 부분을 지칭함(제2조 2항(e)). 이 거래비용에 대한 보상이 생산자 단체가 대상이 될 경우는 30%로 인상됨.

- 지불금액은 기본적으로 농업환경기후시책에서 제시한 수준에서 회원국이 자율적으로 시행하도록 하고 있음.

○ Natura 2000 및 물관리 시책(Natura 2000 and Water Framework)(제30조)은 EU의 환경보전 규정이나 물 관리지침 때문에 토지를 농업 용도로 사용할 수 없는 농민들에게 보상하는 제도임.

- 즉, 환경조치에 따른 소득손실이나 비용을 보상하며 이 조치는 회원국이 각국 재량에 따라 자율적으로 도입하도록 규정하고 있음. 이 시책의 지불금은 <표 3-5>와 같음.

<표 3-5> Natura 2000과 물관리지침 지불금 상한액

내용	상한액
초기 5년 간의 연간 지급 최고액	500 유로/ha
5년 이후의 연간 지급 최고액	200 유로/ha
물관리지침에 따른 연간 지급 보상금 최고액	50 유로/ha

자료 : CEC(2013b: 539).

○ 동물복지 지원금은 동물복지 시책(Animal Welfare)(제33조)을 실시하고 있으며, 의무 준수사항 기준에서 제시하고 있는 것 이상으로 동물복지를 실현하는 협약을 체결한 농업인에게 지급됨.

- 협약은 1~7년 간의 기간으로 체결하며, 동물복지 활동을 수행하는 데 따른 비용과 소득 감소분, 그리고 거래비용에 대한 보상으로 지불금의 20%까지 추가로 회원국에서 보상금을 책정할 수 있도록 하고 있음. 가축 단위당 보상금의 상한은 500 유로/LU¹³⁾로 책정하고 있음.

○ 임업-환경-기후 서비스와 산림 보존(제34조)은 산림 소유자 및 기타 민간 법인들이 임업-환경-기후 협약의 활동을 수행하는 것에 대해 보상금을 지급하는 제도임.

- 국유림에 대해서는 해당 산림의 관리기관이 민간단체일 경우에 한해서 지급함. 협약은 5~7년 간 지속되고 필요할 경우 회원국의 결정에 따라 보다 장기간의 협약을 체결

¹³⁾ LU(Livestock unit): 가축 마릿수를 세는 일종의 표준단위임.

할 수 있도록 하고 있음.

- 보상금은 소유자의 산림관리에 따른 추가 비용과 소득손실분 그리고 총 수혜 보조금의 20% 이하의 거래비용을 보상함. 연간 ha당 최대 200유로를 지급할 수 있음.

1.2. 직불제 운영 체계

1.2.1. 직불제 운영 기관

○ EU는 회원국에서 원활하게 직불제가 이행되도록 공통 제도운영 틀을 제시하고 있음.

가. 전담 운영 기관의 설치(Payment Agency)

○ EU 집행위원회는 직불제를 시행하기 위해 전담 기관을 설립 운영하도록 하고 있음.

- 직불제의 행정 집행과 감시를 원활하게 하기 위해 설치해야 함. 전담 운영 기관의 담당 업무는 주로 지급 연기 관련 사항, 회원국이 제출한 자료가 미비했을 경우 직불금 지급 유예 관련 사항, 직불금 이행에 대한 벌금 등 직불금의 필수 조건 준수에 관한 사항, 시장조치 관련 사항, 지급액의 조정 관련 사항, 특정한 상황이나 환율의 문제 등에 관한 사항 등임.

나. 종합적 농장자문기구(Comprehensive farm advisory system) 설치

○ 농업인이 농사와 농장관리 및 기타 환경 관련 영향에 대해 인식할 수 있도록 '종합적 농장자문시스템'을 운영하도록 하고 있음.

- 농민들이 농사와 농장관리의 관계에 관해서 인식할 수 있도록 지원함.
- 농사와 각종 기준(기후 변화, 환경, 토지의 기본 영농 조건, 식품 안정성, 공공 건강, 동물 건강, 식품 건강, 동물복지)과의 관계에 대해 인식할 수 있도록 도움.
- 자문관은 특정한 자격을 획득해야 하고, 정기적으로 교육을 받도록 하고 있음.

○ 농장자문시스템은 1) 환경과 기후에 도움이 되는 농법에 관한 사항, 2) 직불금에 따라 농지에서 수행해야 하는 활동에 관한 사항, 3) 농촌개발프로그램에 따라 농장 근대화, 경쟁력 제고, 혁신, 사회적 통합, 시장 지향 및 기업가정신 함양 등과 관련된 사항을 다루고 있음.

- 이외에 「물 관리 시책에 따른 활동(지침 2000/60/EC)」, 「식물보호에 따른 활동 (규정 1107/2009)」 제55조, 「제초제 사용에 관한 활동(지침 2009/128/EC)」 제14조 등 환경 관련 사항도 자문함.

○ 그러나 이 자문시스템은 특정 기준에 대한 의무와 책임을 수행하는 것에 영향을 미쳐서는 안 되고 자문하는 것에 그쳐야 함.

- 즉, 자문과 점검(검사)는 명백히 분리되도록 하고 있으며, 농장자문시스템의 이용은 농업인의 자발적인 선택에 따름. CAP 보조금을 받지 않는 농업인도 활용할 수 있음.

1.2.2. 직불제 관리 시스템

가. 통합행정통제시스템 설치 (Integrated Administration and Control System: IACS)

○ EU 차원 지원과 모니터링 효과를 향상시키기 위해서 회원국은 통합행정통제시스템을 설치해야 함.

- 통합행정통제시스템은 “전산 DB(computerised database), 농지 증명 시스템 (Identification system for agricultural parcels), 지원 또는 지불 신청 및 확인 시스템(aid applications or payment claims and a system for the identification), 직불금 수급권 기록 (recording of payment entitlements)” 등의 요소들을 갖추어야 함(김태연 외 2020).

○ 직불금을 보다 신속적으로 관리하기 위해 EU 차원에서 중앙문서관리 시스템을 구축해야 함. 이는 회원국 간 협력을 위해서도 필요하며, 제3국으로 직불금이 지급되는 경우를 위해서도 필요함¹⁴⁾.

- EU와 회원국은 이 시스템을 통해서 행정부담을 완화하고, 효과적으로 통제하는 데 활용할 수 있도록 해야 함.

○ 통합행정통제시스템의 주요 기능은 다음과 같음.

- 첫째, 전산 DB를 활용하여 관련 기관들의 컨설팅이 이루어질 수 있도록 관리해야 함. 최소한 과거 4년간의 기록을 갖추고 있어야 하고, 이를 컨설팅 과정에서 즉시 확인할 수 있도록 해야 함. 지역적인 DB를 만들 수도 있으며, 이것이 다른 지역에서도 서로 호환 및 상호 검증될 수 있도록 하고 있음.
- 둘째, 농지증명시스템은 지도, 토지대장 등과 같은 방식으로 만들어져야 함. 이를 위해서는 GIS기술을 포함한 항공제작기술을 적용해야 하며, 1:10,000과 1:5,000의 축적으로 지도를 제작하고, 생태중시지역(Ecological Focus Area)에 대한 기본적인 요소들을 포함해야 함.
- 셋째, 직불금 수급권 확인과 기록 시스템과 관련하여 직불금 수급권 검증 시스템을 구축하도록 함. 이 시스템에서는 즉각적인 사업 컨설팅을 할 수 있도록 사업신청서·농지증명 간 상호 검증 체계를 갖추어야함. 이를 위해 최소 이전 4년간의 통계자료를 보유해야 함.
- 넷째, 지원/지불 신청 시스템에는 (1) 농가의 모든 농지, (2) 활용하려는 직불금 수급권, (3) 기타 법적으로 필요한 정보 등이 갖추어져 있어야 함. 즉, 회원국은 한 번 신청을 통하여 다른 사업에 관련된 것을 모두 대응할 수 있는 시스템을 갖추어야 함.
 - * 직불금과 관련하여 회원국은 농지 필지의 최소면적 기준을 결정해야 하는데, 이 때 최소면적 기준은 0.3 ha 이상이어야 함.
 - * 0.1 ha 미만의 농지는 대상에서 제외됨을 알려야 하고 필요할 경우, 이를 처분하는 방법에 대해서도 알려주어야 함.
- 다섯째, 수혜자 확인 시스템을 도입하여 모든 사업과 지불 신청 관련 기록을 유지하도록 하고 있음.

14) CEC, 2013, Regulation (EU) No 1306/2013 Official Journal of the European Union, L347, pp. 549-607, 20.12.2013, Brussels. 서문 p. 555.

- 자격 및 감액 검증 시스템을 도입하여 회원국이 시행하는 사업지원의 자격조건에 대해서 검증하도록 하고 있음. 한편, 현장검사를 통하여 보완되어야 하며, 이를 위한 표본추출계획을 수립하도록 하고 있음. 회원국은 GNSS(Global Navigation Satellite System) 기술을 적용하여 농지 필지에 대한 현장검사 수단으로 활용할 수 있음.
- 일곱째, 직불금 지급(Payment to beneficiaries) 기능을 수행함. EU 사업에 대한 지불은 12월 1일부터 6월 30일 사이에 지급됨. “직불금은 이 기간에 최대 2회 분할 지급되는데, 예외 규정으로 11월 16일 이후에 직불금의 50% 또는 농촌개발지원금의 75%를 선지급할 수 있도록 하고 있음”. 직불금은 자격조건 검증 후에 지급되도록 해야 하며, 농촌개발지원금의 선금 지급은 신청서에 대한 행정검토가 완료된 후에 시행함(김태연 외 2020).
- 여덟째, 행정벌칙(Application of administrative penalties)도 이 시스템을 통해서 이루어짐. 자격 기준, 협약, 기타 의무 미이행에 대한 벌칙을 부과함.
 - * 행정벌칙의 금액은 연도별로 1) 직불금 초기 2년간(2015와 2016년)은 0%, 2) 직불금 초기 3년 차(2017년)는 20%를 넘지 않도록 하며, 3) 직불금 4년 차(2018년)에는 25%를 넘지 않도록 부과하고 있음.

1.2.3. EU의 이행점검 및 벌칙 규정

가. 일반적 검사 규정 (General principles of check)

- 회원국에서 시행하는 사업 이행검사는 현장검사(on-the-spot)를 보완적으로 시행할 수 있음.
 - 검사는 전체 신청자 중 일부 표본을 추출해서 시행하며, 표본추출은 임의추출(random) 방식, 또는 위험기반추출(risk-based) 방식을 채택함.
 - 검사기관은 각각의 검사에 대한 보고서를 작성하는데, 필요한 경우 모든 사업에 대한 현장검사를 동시에 시행할 수도 있음.

- 최소 수준의 현장검사는 위험관리를 위해서 반드시 필요함. 사업 신청이나 직불금 신청 이후에 수혜자나 대표자가 현장검사를 거부하면 사업 신청 및 직불금 신청은 거부됨.
- 검사와 관련하여 EU 집행위원회는 일반적인 적용 규칙(62조)을 설정하여 회원국에 제시하고 있음. 세부 사항은 다음과 같음.
 - 현장검사에 관한 행정절차 규정
 - 현장검사 최소 수준에 관한 규정
 - 검사와 검증 보고에 관한 규칙과 방법
 - 검사를 수행하는 기관에 관한 규정
 - 신청서 제출 후 수정 및 교정이 가능한 경우에 관한 규정
 - 공공개입이나 민간 저장이 필요한 품목에 적용되는 점검과 방법에 관한 규정 등

나. 벌칙 규정

- 수혜자가 자격기준에 미달되거나 협약 및 기타 의무사항을 준수하지 못했을 때 지원금의 일부 또는 전액을 환수하는 벌칙을 부과함.
- 벌칙 적용 방식은 다음과 같음.
 - 첫째, 농촌개발사업의 경우 일정한 기간내 수혜자가 준수하지 못했던 내용을 수정할 수 있을 경우에는 그 준수가 이루어질 때까지 지원을 유예함.
 - 둘째, 참여자가 신청한 기간 또는 수량에 따라 지급을 유예함.
 - 셋째, 인가나 허가 또는 지정을 유예하거나 취소함.
 - 넷째, 사업 신청 자격을 박탈함.
- 벌칙은 미준수한 내역의 심각한 정도, 범위, 기간, 재발 여부 등을 기준으로 비율적 그리고 점진적으로 적용함. 행정벌칙은 최대 지원 신청 및 지급액의 200%를 넘지 않도록 규정하고 있음(64조 5항).

- 그러나 위 규정에도 불구하고, 농촌개발사업의 행정벌칙은 지원예정액의 100%를 넘지 않도록 설정함. 허가 및 사업신청 자격의 유예와 철회 및 박탈은 최대 3년을 기한으로 적용함(64조 5항).

○ 특히, 의무준수사항을 위반하더라도 ‘태만(negligence)’에 해당하면 5% 미만 범위에서 감액함. 동일한 위반을 반복하면 15% 미만을 적용함. “‘의도적(Intentional)’ 미이행의 경우는 20% 미만의 감액을 적용하고, 이후에 관련 사업으로부터의 퇴출 및 1년 이상의 신청 금지 조치를 적용할 수” 있음(김태연 외 2020).

- 그러나 어떠한 경우든 감액 또는 철회 시 벌칙 금액이 총수혜금액을 초과하지 않도록 하고 있음.

○ 한편, 벌칙 적용의 예외로 인정하는 경우는 다음과 같음.

- 미준수가 불가항력적인 경우
- 기관의 실수 혹은 수혜자가 의도치 않은 실수로 인해 미준수가 발생한 경우
- 수혜자가 준수하지 못하는 이유에 대해서 기관에 충분히 납득할 수 있을 정도로 설명했을 경우
- 미준수가 매우 사소한 것일 경우
- 벌칙 예외가 인정되는 경우 등

○ 회원국에서는 미준수 사항의 심각성, 범위, 지속 기간 등에 대해 수혜자에게 이를 공지하는 ‘조기경보시스템(Early warning system)’을 수립할 수 있음.

- 수혜자에게 벌칙이 부과되는 것을 예방할 수 있고, 또 수혜자에게 의무이행이 필요하다는 것을 고지하고 이후 이행 여부 검사에 활용할 수 있음. 이후에도 이를 이행하지 않으면 이전의 사항을 소급하여 벌칙을 적용할 수 있음.
- 조기경보시스템에도 불구하고, 의무준수사항의 미이행으로 공공 혹은 동물 건강에 심각한 위협을 가져올 경우 즉각 감액 혹은 벌칙을 적용함.

- 또한 회원국은 처음으로 조기경보를 받은 수혜자를 대상으로 농장자문시스템을 우선적으로 활용할 수 있도록 하고 있음.

1.3. 한국-EU 직불제 체계 비교 및 시사점

1.3.1. 한국-EU 직불제 내용 비교

- 직불제 중심 정책으로 전환된 EU와 비교하면, 한국은 전반적으로 직불제를 적용하고 있는 정책이 부족함.
 - 기본형 직불제는 모든 농업인에게 동일하게 적용되고 있지만, EU에서는 단순히 소득보전 효과뿐만 아니라 환경지향성을 강화하기 위한 녹색직불금을 모든 농업인에게 적용하고 있다는 점이 다름.
 - 따라서 한국에서도 농업의 공익기능을 전반적으로 강화하기 위해 기본형 직불금을 추가적으로 도입하는 것도 고려할 필요가 있음.
- EU는 직불제를 통해서 청년의 농업 진입과 영농조건이 불리한 지역에서의 농업 유지를 장려하고 있음. 동시에 직불금이 소수 대농에게 집중되는 문제에 대처하는 정책을 시행하고 있음.
 - 특히 영농조건이 불리한 지역에 대해서는 환경준수 의무를 강화하는 조건하에 추가적인 보상을 농촌개발정책을 통해서도 지급할 수 있도록 하고 있음. 이는 원격지 또는 조건불리지역에서 농업 활동의 유지를 통한 인구 유지 효과를 고려한 것이라고 할 수 있음. 그러나 한국에서는 농업구조 문제나 직불제 부작용을 해소하기 위한 별도의 부가형 직불금 정책을 시행하지 않고 있음.
- 선택형 직불제와 관련해서는 EU가 제1축에서 직불금으로 도입한 생산연계지원제도를 한국에서는 논활용직불제로 도입하고 있음. 세부적인 내용은 다소 차이가 있더라도 유기농업이나 유기축산에 대한 지원과 경관보전을 위한 활동에 대한 지원도 도입하고 있

다는 공통점이 있음.

- 그러나 실제 농촌지역의 환경보전을 위한 적극적인 노력을 지원하는 생물다양성, 수질보전 등에 대한 지원이 EU에서는 선택형 직불금의 핵심적인 내용을 차지하고 있는 반면에 한국에서는 도입하고 있지 않음. 동물복지와 관련해서도 국내에서는 인증제도로만 운영하고 있을 뿐 선택형 직불제에서의 지원하고 있지 않음.
- 따라서 농촌환경보전에 중요한 생물다양성, 수질보전 그리고 축산업의 환경보전 효과를 강화하기 위한 직불제의 도입이 필요하다고 할 수 있음.

1.3.2. EU 직불제 이행체계의 시사점

- 한국보다 먼저 공익직불제를 도입한 EU의 사례를 참고하여 국내 실정에 적합한 새로운 추진 체계의 구축을 고려할 필요가 있음.
 - 단순히 행정 담당자들의 역할을 규정하는 것으로 해결될 사안이 아니며 해당 분야에 대한 전문적인 지식을 갖춘 인력을 양성하고 배치하는 것이 필요함.
- 한국형 공익직불제를 시행하기 위해 별도의 공익직불제 전담 기관(가칭 ‘농업직불관리청’)을 설립하여 직불금의 신청, 이행점검, 지급 등 전반적인 직불제 관련 업무를 전담하도록 하는 방안을 적용할 수 있음.
 - 신설된 전담 기관이 직불제 관련 모든 업무를 전담할 수도 있지만, 업무 부담을 고려하여 다른 기관들과의 협력도 고려할 수 있음. 그러나 다른 기관과 협력할 경우에도 직불제 관련 모든 행정의 집행은 ‘농업직불관리청’에서 주관하는 방식으로 추진하는 것이 필요함.
 - 이러한 전담기관의 설립을 통한 운영을 위해서는 전국적인 ICT 통신망을 형성하여 운영하는 것이 필수적임.

- 이 방식은 현재 EU에서 대부분의 회원국에 적용하고 있는 방식으로, 각 회원국은 지불청(Payment Agency)을 설치하여 직불제 업무를 담당하도록 하고 있음.
 - 다만, EU 회원국이 운영하는 지불청은 단순히 직불제 업무만을 담당하는 것이 아니라 EU에서 시행하고 있는 농산물 시장 관련 정책을 대부분 담당하고 있음.

- 이러한 별도의 전담기관을 설치하는 경우 다음과 같은 장점을 기대할 수 있음.
 - ICT 시스템을 이용한 방식이므로 간편하고 신속한 신청 및 관리가 이루어질 수 있음.
 - 전국적으로 부정 신청 및 수급 문제를 예방할 수 있음.
 - 직불제 관련 전문인력을 지속적으로 양성할 수 있음.
 - 직불제 관련 통계를 수월하게 확보할 수 있음.
 - 정책 당국에서 전국적인 농업활동 시행 상황이나 변화를 즉각적으로 파악할 수 있음.
 - 고령 농민들의 ICT 이용을 도와주기 위한 인력 고용으로 농촌지역 일자리 창출에 기여할 수 있음.

- 단점으로는 다음과 같은 것을 예상할 수 있음.
 - 새로운 기관의 설립에 따른 예산 부담이 크고, 다른 기관과의 업무분장에 대한 혼란이 야기될 수 있음.
 - 초기에 새로운 기관을 이용해야 하는 농민들에게 직불제 신청 절차와 방식에 대한 혼란을 야기할 수 있음.
 - 전국적인 ICT 통신망이 형성되어 있지 않으면 사업관리 비용이 많이 소요될 수 있고, ICT 통신기기 사용이 어려운 고령 농민들의 참여를 저조하게 할 가능성이 있으며, 이들의 직불제 신청을 지원하기 위한 예산의 추가 부담이 있을 수 있음.

2. 미국¹⁵⁾

2.1. 미국 농업정책에서 직불제의 위치

- 미국은 전통적으로 농업경영 및 소득을 안정시키기 위해 기초 농산물을 대상으로 직접적인 가격 및 소득지지 정책을 추진해 왔음.
 - 직불제도 다양한 형태로 개편되어왔지만, 여전히 중요한 가격 및 소득지지 정책 수단으로 기능하고 있음.

- 한편 미국은 1985년 농업법 이래 농업법에 의해 시행되는 연방정부의 품목별 농가지원(가격손실보상 혹은 수입손실보상), 농업재해지원, 용가지원 등의 농정 수혜를 받는 농가에게 침식성이 높은 경작지보호, 습지보전과 초지보전 등의 의무준수사항(Cross compliance) 이행을 요구하고 있음.
 - 2014년 농업법부터는 작물보험에서도 습지보존, 경작지보호, 토양보존 등과 같은 의무사항을 이행하도록 개정됨.

- 이는 농가가 정부의 다양한 정책 수혜를 받기위해 의무준수사항을 이행하도록 하고 이를 바탕으로 농가 지원에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위한 것으로 판단됨.
 - 생산자가 직불금 등 정부의 지원과 수혜를 받기 위해 의무준수사항 이행을 전제로 하는 것은 정책효과를 높이려는 일차적 이유와 함께 정부지원에 대한 국민적 공감대 형성이라는 전략적 측면도 고려된 것임.

- 또한 미 농무부(USDA)는 비옥한 토양, 깨끗한 물과 공기, 생물다양성 유지 등은 농업생산과 농촌경제 유지에 매우 필수적 조건인 동시에 지역민과 국민의 삶의 질에도 큰 영향을 미친다는 측면에서 자연 자원 및 환경보전 측면에서 다양한 형태의 공익형 환경보전 프로그램(Conservation Programs)을 시행하고 있음.

¹⁵⁾ 서울대학교 임정빈 교수에게 위탁한 원고를 참고하여 작성하였음.

- 특히 1985년 농업법에서 보전(Conservation)이라는 독립적 장(Title II)을 마련한 이후 자연 자원 및 환경보전을 위한 다양한 공익형 프로그램을 계속 확충해 왔음.

2.2. 공익형 환경보전(Conservation) 프로그램 운영 현황

2.2.1. 개요

- 미국은 농무부(USDA) 주관 프로그램으로 농업자원 및 환경보전을 목적으로 다양한 환경보전 프로그램(Conservation Programs)을 시행하고 있으며¹⁶⁾ 주기적인 농업법 개정을 통해 재승인·수정·신설·폐지·통합해 왔음.
- 미국에서 농업법에 의한 환경보전 정책은 1980년대 초반까지는 농업생산성 증진을 위한 토양침식의 방지와 농업용수의 원활한 공급에 초점을 두어왔음. 최근에는 농업생산 과정에서 친환경 생태적 관행과 지역별 천연자원의 보전과 보호를 강조하는 방향으로 진화되고 있음.
- 과거 농업생산성 향상 측면의 농업자원 보전정책이 환경보전문제를 충분히 다루지 못한다는 인식하에 1985년 농업법에서 처음으로 보전(Conservation)이라는 장(Title II)을 독립시켜 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster) 규정, 그리고 장기 휴경에 대한 보상정책인 보전유보제도(Conservation Reserve Program, CRP)를 도입한 이후 자연자원 및 환경보전 프로그램을 계속 강화해 왔음.
 - 먼저 1985년 농업법은 환경적으로 민감한 농지를 10~15년간 휴경하면 농가에 보조금을 지급하는 보전유보제도(CRP)를 도입하였음. 이후 이 제도는 미국 환경보전정

¹⁶⁾ 미국 농무부(USDA) 내에서 농업자원관리 및 환경보전 업무는 자연자원보전국(Natural Resources Conservation Service: NRCS)에 의해 대부분의 프로그램이 운영되고 있으며, 농가지원국(Farm Service Agency)은 가장 큰 보전정책인 보전유보제도(CRP)를 담당함. 이외에 환경보전을 위한 연구 및 교육을 위해 농업연구청(Agricultural Research Service: ARS), 농업경제연구소(Economic Research Service: ERS), 그리고 산림청(Forest Service: FS) 등이 관여함.

책의 핵심이 되었음(임정빈 2014).

- 1990년 농업법에서는 습지보전제도(Wetlands Reserve Program: WRP)을 도입하였고, 1996년 농업법에서는 “경작농지를 대상으로 하는 환경개선지원제도(Environmental Quality Incentives Program: EQIP)와 야생동식물서식지장려제도(Wildlife Habitat Incentive Program: WHIP)”를 신설하였음(임정빈 2014).
- 1996년 농업법은 농지가 비농업용지로 쉽게 전환되는 것을 막기 위해 지방정부와 비정부 단체가 농지를 구매하여 휴경할 경우 이를 지원하는 농축지보호제도(Farm and Ranch Lands Protection Program: FPP)를 마련하였음.
- 2002년 농업법은 농업생산자들의 생산 및 유통방식의 다양화(관행농법 혹은 친환경농법)와 자연자원 보존 관행의 조화를 통해 재무 리스크를 관리하도록 지원하기 위해 작물보험가입이 적은 16개 주의 농업생산자들의 환경보전 관리비용의 75%까지 지원해 주는 농업관리지원제도(Agricultural Management Assistance Program: AMA)를 신설하였음. 또한 피복작물 식재 및 윤작 등 별도의 환경보전 활동을 수행하는 농가를 지원하는 보전보장지원제도(Conservation Security Program: CSP)와 초지보전계획(Grassland Reserve Program: GRP)을 새롭게 도입하였음.
- 2008년 농업법은 보전보장지원제도(CSP)를 보전책무제도(Conservation Stewardship Program: CSP)로 대체하여 경작 중인 토지에 대한 환경보전정책을 더욱 강화했음. 특히 2008년 농업법은 지금까지 농업법 중에서 환경보전(Conservation) 관련 정부 지출 예산을 가장 크게 확충하였음. 구체적으로 2008년 40억 달러 수준에서 2012년 65억 불 수준으로 환경보전 관련 지원예산을 대폭 증액하여 환경보호 프로그램을 강화하는 조치를 시행했음.
- 2014년 농업법은 미국의 재정지출 절감이라는 국가적 과제에 직면하여 기존 농업법에 의해 수행되던 20개가 넘는 개별 환경보전프로그램을 병합하거나 축소하고, 일부 지원예산을 감액하였음. 그럼에도 환경보전 관련 지출은 국민영양(Nutrition), 작물보험(Crop Insurance)에 이어 세 번째로 많은 연간 평균 57억 달러 수준으로 재정지출을 승인하였음.

* 환경보전 프로그램 중 재정지출 규모가 가장 큰 보전유보제도(CRP), 환경개선지원제도

(EQIP), 보전책임제도(CSP)를 재승인하였음. 중복되거나 유사한 기존 보존 정책을 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program: ACEP)과 지역보전협동 프로그램(Regional Conservation Partnership Program: RCPP)으로 통합하여 정책운영의 신속성과 자율성을 제고하였음.

* 또한 초지보호 의무(sodsaver)조항을 신설하여 초지 보전이 요구되는 특정지역(미네소타, 아이오아, 노스다코타, 사우스다코타, 몬태나, 네브래스카)에 적용하기로 하였음.

* 특히 작물보험료 지원을 받기 위해 그전에 없었던 침식 가능성이 큰 토양 및 습지 보전 의무 이행 준수를 요구하였음.

- 2018년 농업법은 2014년 농업법에 의해 추진된 환경보전 관련 프로그램을 대부분 그대로 재승인하였음. 물, 공기, 토양의 보전과 야생동물의 서식지 보호 등에 대한 지원을 확충하는 방향으로 개정되었음.

* 2018년 농업법은 2014년 농업법에 비해 환경보전 관련 법정무지출 예산을 약 2%(5억 5천만 달러) 증가시켰음. 농업생산에 있어 환경보전의 중요성을 고려하여 농업생산과 환경보전(Farm Production and Conservation: FPC) 업무를 연계하여 관장하는 차관급 직제를 통합 신설하였음.

* 앞으로 농업생산과 환경보전 차관실은 농가지원국(FSA), 위험관리국(RMA), 자연자원보존국(NRCS)을 총괄하면서 농업생산과정에서 환경보전의 중요성을 강조하며 상호 정책 간 유기적 연계를 도모할 예정임.

○ 이렇게 미국 농정에서 농업자원 및 환경보전 프로그램의 중요성이 증가하는 것은 미국 내 환경보호 단체와 비농업부문 등 국민들의 자연 자원 및 환경 보전에 대한 목소리 증가를 반영한 것임.

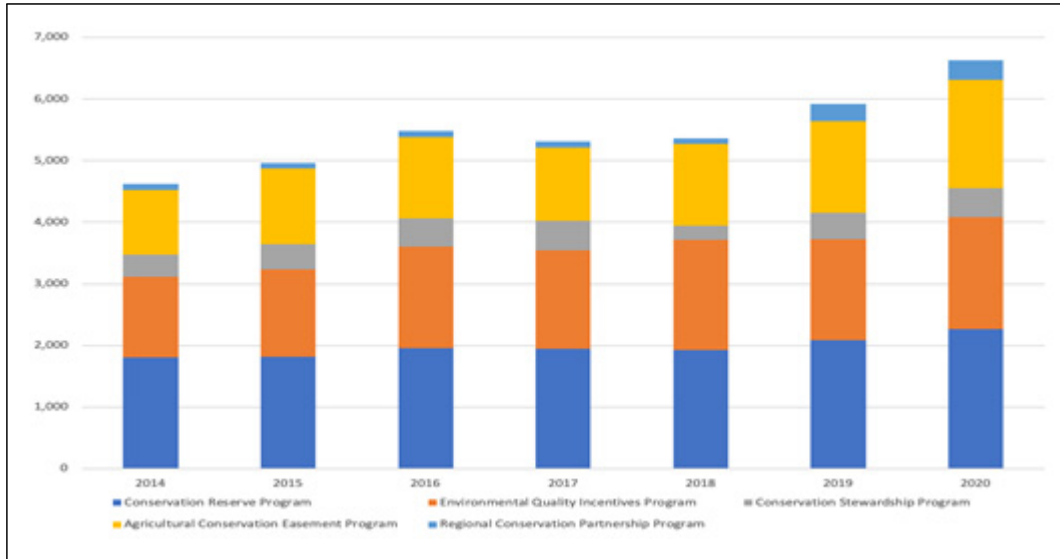
2.2.2. 환경보전 프로그램(Title II, Conservation) 운영 현황

가. 예산지출 동향

- 2018년 농업법은 2014년 농업법에 의해 추진된 환경보전관련 프로그램의 골격을 대부분 그대로 유지하면서 물, 공기, 토양의 보전과 질 향상, 야생동물 서식지 보호 등을 위한 사업을 위해 재정지출을 증가시켰음.
 - 2014년 농업법에 비해 농업환경보전관련 법정 의무지출 예산을 약 2%(555백만 달러) 증액하여 향후 5년(2019~2023년) 동안 총 292억 7천만 달러(연간 약 59억 달러) 수준의 재정지출을 승인하였음.
 - 2018년 농업법에 따른 환경보전정책(Title II, Conservation) 관련 예산은 전체 농업법 지출예산의 6.8% 수준에 이룸. 이는 국민영양지원제도(76.1%), 작물보험료지원(8.9%), 품목별농가지원(7.3%)에 이어 4번째로 규모가 큼.

- 미국 농무부의 주요 인센티브형 농업환경보전 프로그램 예산 집행 현황은 <그림 3-1>과 같음. 프로그램별로 살펴보면, 중장기 농지 휴경제도인 보전유보제도(CRP) 지출액이 가장 많으며, 환경개선지원제도(EQIP) 및 농업보전지역권제도(ACEP)가 그 뒤를 따름.
 - 인센티브형 환경보전 정책의 재정지출은 2014년 이후 꾸준히 증가하고 있음. 2019년 예상 지출액은 약 59억 달러로 2014년 대비 약 28% 증가하였음. 2019년 기준 예상 지출액은 보전유보제도가 약 21억 달러이며, 환경개선지원제도와 농업보전지역권제도가 각각 16억 달러와 15억 달러 수준임.
 - 환경개선지원제도와 농업보전지역권제도 지출액은 꾸준히 증가하고 있음. 특히 지역보전협동제도(RCPP) 예산은 2018년부터 주목할 만한 증가세를 보이는데 이는 2018년 농업법이 해당 제도의 독자적인 예산 사용을 승인하였기 때문임.

〈그림 3-1〉 주요 인센티브형 환경보전 정책 예산 집행 현황(2014~2020년)



주 1) 2019년은 예상 지출, 2020년은 예산안임.

2) Bureau of Labor Statistics의 Producer Price Index를 이용하여 2019년 실질 달러로 환산함.

자료: USDA Budget Summary, FY2014~2020 (USDA 2020)를 재가공.

○ 보전유보제도 관련 예산집행은 농가지원국이 주관하며, 나머지 네 가지 프로그램의 예산집행은 자연자원보전국이 담당함.

- 2019년 기준 전체 농업환경보전 프로그램 관련 재정지출의 약 35%는 농가지원국 관할이며, 나머지 65%는 자연자원보전국의 소관 프로그램 관련 지출임.

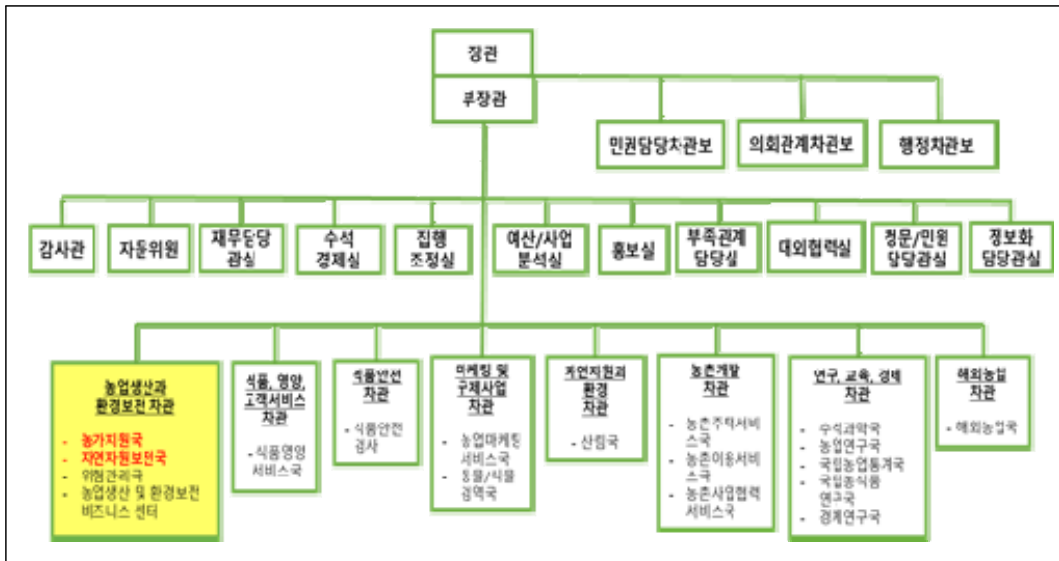
나. 환경보전 프로그램 주관기관

○ 미국 농무부는 농업생산 부문에서 환경보전의 중요성을 고려하여 농업생산과 환경보전 업무를 총괄하는 차관실을 운영하고 있음. 그 산하 소속 기관으로 환경보전 프로그램 운영을 주관하는 농가지원국과 자연자원보전국을 두고 있음(그림 3-2).

- 2018년 농업법 개정에 따라 농업생산 부문에서 환경보전의 중요성을 고려하여 농업생산과 환경보전(Farm Production and Conservation: FPC) 업무를 연계하여 관장하는 차관급(Under Secretary for Farm Production and Conservation) 직제가 신설되어 통합되었음.

- 농업생산과 환경보전 차관실은 농가지원국, 위험관리국, 자연자원보전국, 농업생산 및 환경보전 비즈니스 센터를 총괄하면서 농업생산 과정에서 환경보전의 중요성을 강조하며 상호 정책 간 유기적 연계를 도모함.

〈그림 3-2〉 미국 농무부 조직도



자료: 미국 농무부 홈페이지(<http://www.usda.gov>).

- 농가지원국과 자연자원보전국은 미국 환경보전프로그램을 관장하는 주요 핵심 기관임.
 - 농가지원국은 보전유보제도, 긴급보전지원제도 등을 관리하고, 그 외의 대부분의 인센티브형 환경보전프로그램은 자연자원보전국에서 관리함(표 3-6).
 - 농무부는 지역별 농가지원 서비스센터를 운영하고 있으며, 농가는 서비스센터에서 농가지원국, 자연자원보전국, 농촌개발관련국(Rural Development Agencies)이 제공하는 정책서비스를 이용할 수 있음.
 - * 농가지원국은 전국에 51개 주 사무소와 2,124 카운티 사무소가 있으며, 자연자원보전국은 2,900개의 지역사무소가 있음.

〈표 3-6〉 담당기관별 소관 환경보전프로그램 유형

농가지원국(FSA)		자연자원보전국(NRCS)	
휴경농지 대상	보전유보제도(CRP) ¹⁾	휴경농지대상	농업보전지역권제도(ACEP)
긴급보전지원	긴급보전지원제도(ECP) ³⁾		건강산지보전제도(HFRP)
-		활용(경작)농지 대상	환경개선지원제도(EQIP)
			보전책무제도(CSP)
			농업관리지원제도(AMA) ²⁾
		보전기술지원	의무준수 및 기술지원제도(CTA)
		긴급보전지원	긴급수계지역보호제도(EWP) ⁴⁾
	기타지원정책	지역보전협동제도(RCPP) 등	

주 1) 농가지원국 소관 프로그램이며, 자연자원보전국이 기술지원을 제공함.

2) 자연자원보전국, 농업마케팅서비스국과 위험관리국은 각각 농업환경보전 지원, 유기농 인증, 위험관리 부문을 관리함.

3) 농가지원국 소관 프로그램이며, 자연자원보전국이 기술지원을 제공함.

4) 자연자원보전국과 산림국이 각각 사유지와 국립산림지에 대하여 관리함.

자료: Stubbs, 2020, Agricultural Conservation: A Guide to Programs.

다. 자연자원보전국 관할 주요 환경보전 프로그램 이행 현황

○ 대부분의 인센티브형 공익 환경보전프로그램을 주관하는 USDA 자연자원보전국은 주요 환경보전(Conservation) 프로그램별로 매년 이행 상황을 보고하고 있음.

- 자연자원보전국(NRCS)이 보고하는 환경보전 활동은 크게 (1) 경작지 토양의 질(Cropland Soil Quality), (2) 경작지 토양건강(Cropland Soil Health), (3) 어류 및 야생생물 서식지(Fish & Wildlife Habitat), (4) 산림지 보전(Forest Land Conservation), (5) 목초지 보전(Grazing Land Conservation), (6) 관배수 효율성(Irrigation Efficiency), (7) 수질(Water Quality), (8) 습지(Wetlands) 관련 활동으로 구분됨(USDA NRCS 2020).¹⁷⁾

○ 자연자원 및 환경보전활동이 이행되고 있는 주요 프로그램별로 토지면적을 기준으로 이행 상황을 살펴보면, 경작지 토질향상 관련 보전 활동은 보전책무제도(CSP)와 환경개선지원제도(EQIP)의 순이며, 목초지 및 수질 관련 보전 활동은 환경개선지원제도(EQIP)와 보전책무제도(CSP)의 순으로 사업면적이 큼(표 3-7).

17) 이 연구에서는 프로그램 적용 면적 규모가 가장 큰 경작지 토양의 질, 목초지 보전, 수질보전 관련 활동 등을 집중해서 살펴보고, 농지에 대한 특정 보전활동을 요구하지 않는 농업보전지역권 프로그램을 제외한 자연자원보전국의 주요 인센티브형 환경보전 프로그램에 대해 살펴보았음.

〈표 3-7〉 주요 프로그램별 보전 활동 이행 면적

단위: 에이커

구분	2018	2019
경작지 토질 향상 관련		
환경개선지원제도(EQIP)	3,097,951	3,347,390
보전책무제도(CSP)	3,148,198	3,622,049
지역보전협동제도(RCPP)	326,430	378,826
목초지 보전 관련		
환경개선지원제도(EQIP)	10,157,568	11,265,978
보전책임제도(CSP)	2,175,851	3,178,119
지역보전협동제도(RCPP)	488,359	755,210
수질 보전 관련		
환경개선지원제도(EQIP)	7,721,432	10,454,380
보전책무제도(CSP)	5,198,983	6,774,395
지역보전협동제도(RCPP)	398,587	1,030,713

자료: USDA NRCS, 2020b,c,d, USDA NRCS EQIP, CSP, RCPP Data.

○ 경작지 토질 관련하여 보전활동을 구체적으로 살펴보면, 피복 작물, 토양 영양 관리, 관수 관리, 작물 잔해 및 경운 관리, 병충해 종합 관리 등의 활동이 추가 됨. 환경개선지원제도와 지역보전협동제도의 경우 피복작물 관련 면적이 가장 크며, 보전책무제도는 병충해 종합관리(Enhancement)가 가장 많은 면적을 차지함〈표 3-8〉.

〈표 3-8〉 프로그램별 면적기준 상위 5개 보전활동 및 이행 면적: 토양의 질 관련

활동명	NRCS 코드	2019 면적(에이커)
(1) 환경개선지원제도(EQIP)		
피복 작물	340	1,950,571
영양 관리	590	654,581
관수 관리	449	434,874
작물 잔해 및 경운 관리(무경운/대상경운/직파)	329	348,448
작물 잔해 및 경운 관리(부초경운)	345	241,137
(2) 보전책무제도(CSP)		
병충해 종합 관리 - Enhancement	E595	2,033,489
영양 관리 - Enhancement	E590	1,648,385
병충해 종합 관리	E595	796,721
작물잔해/경운 관리(부초경운) - Enhancement	E345	596,092
피복 작물 - Enhancement	E340	447,475
(3) 지역보전협동제도(RCPP)		
피복 작물	340	187,319
관수 관리	449	87,388
영양 관리	590	54,724
병충해 종합 관리 - Enhancement	595	43,381
작물 잔해 및 경운 관리(무경운/대상경운/직파)	329	25,818

자료: USDA NRCS, 2020 EQIP, CSP, RCPP Data

2.2.3. 환경보전 프로그램 주요 골격

○ 미 농업법에 근거하여 농무부(USDA)에 의해 시행되고 있는 농업자원 및 환경보전 관련 정책은 크게 농가지원정책의 수혜를 받기 위한 의무준수사항 차원의 규제 정책과 함께 농업 및 자연자원 보호, 그리고 환경보전을 독려하기 위한 개별 지원정책으로 구분됨 <표 3-9>.

<표 3-9> 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책

정책 유형		정책 종류
규제정책 (의무준수)	- 토양침식 방지	- 경작지 보호제도(Sodbuster)
	- 습지 보전	- 습지 보호제도(Swampbuster)
지원정책	- 휴경농지 대상	- 보전 유보제도(CRP) - 습지 보전제도(WRP) - 건강 산지보전제도(HFRP)
	- 활용(경작)농지 대상	- 환경개선지원제도(EQIP) - 보전책무제도(CStP) - 농업관리지원제도(AMA)
	- 보전기술지원	의무준수 및 기술지원제도(CTA)
	- 긴급보전지원	- 긴급보전지원제도(ECP: Emergency Conservation Program) - 긴급수계지역보호제도(EWP: Emergency Watershed Protection Program)
	- 기타 지원정책	- 지역협동적환경보전지원제도(RCPP) 등

자료: Megan Stubbs(2018)을 재구성.

○ 농업자원 및 환경보전을 위한 규제 정책은 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster)제도로 이루어짐.

- 1985년 농업법 이후 미국 정부가 시행하는 농업정책의 지원을 받기 위한 환경보전 의무준수사항(Conservation Compliance) 조항을 설정하고 경작지보호와 습지보호를 의무화하고 있으며, 지금까지 시행되고 있음.
- 미국 농무부가 시행하는 정책 지원 대상이 되고자 하는 모든 농가는 USDA 농가지원국(FAS)에 침식 가능성이 높은 토양보전(HELC, 일명 sodbuster)과 습지보전(WC, 일명 Swampbuster)과 관련한 증명서(AD-1026)를 제출해야 함.
- 침식 가능성이 높은 토지에 농산물을 생산하기 위해서는 보전 계획이나 보전 시스템이 마련되어야 하고, 전환된 습지에 농산물을 생산하지 않고 농업생산을 위해 습지를

전환하지 않는다는 데 동의하고 검증을 받아야 함.

- 만일 토양보전과 습지보전 의무이행을 준수하지 않는 경우 해당 내용의 경중에 따라 다양한 벌칙이 부과됨. 위반했던 사항을 교정할 수 있는 시간을 주는 잠정적 유예(temporary exemption)부터 지금까지 지급받은 금액을 상환하거나 향후 정책 대상에서 배제되는 경우도 있음.

○ 개별 프로그램별 지원정책은 규제정책과는 다르게 농가 혹은 단체가 자의의사에 따른 정부와의 협약을 통해 결정됨. 대상 토지의 경작 여부와 정책 목적에 따라 경작농지지원제도(Working-land programs), 농지은퇴지원제도(Land-retirement and easement programs), 기술지원프로그램(Technical Assistance Programs), 긴급보전지원제도(Emergency Programs)와 기타 환경보전지원제도(Other Conservation Program) 등과 같이 크게 5개 유형으로 구분됨.

- 첫째, 경작농지지원제도(Working-land programs)는 생산에 활용되는 경작농지에 친환경적인 영농활동을 수행하는 농민에게 비용 보전과 기술 및 금융 지원을 제공함.
 - * 토지를 경작하면서도 친환경적 방식으로 토지를 관리하는 경우 그 소요경비의 일부를 지원하거나 보상금을 제공해 주는 제도로 환경개선지원제도(EQIP), 보전책무제도(CSP)가 있음. 최근 미국 농무부 전체 환경보전 프로그램에서 차지하는 비중이 증가하는 추세임.
- 둘째, 농지은퇴지원제도(Land-retirement programs)는 농지를 농업생산으로부터 최소 10년 이상 장기간 배제하기 위한 조치인데, 어떤 경우에는 영구히 은퇴시키는 경우도 있음.
 - * 농경지를 경작하는 대신 보전하면 농가에게 임대료에 준하는 수준의 직불금을 지급하는 대표적인 제도로 보전유보사업(CRP)과 습지보전사업(WRP)이 있음. 또한 농지를 농업용으로만 유지하기 위한 목적으로 구입하는 경우 자금을 지원하는 농축지보호제도(FPP)와 목초지를 보전하기 위해 고안된 초지유보제도(GRP) 등도 포함됨.
- 셋째, 농업자원과 환경보전을 위한 기술지원프로그램(CTA)은 농민들이 지원을 받기 위해 의무적으로 준수해야 하는 사항을 이행하도록 지원하는 기술적 지원을 포함하여 토지 소유주들에게 지역 특성 및 토지 사용 유형에 적합한 과학 기술과 정보 지원, 전문가 지원(토양, 생물학, 공학 등) 등으로 이루어짐.

- 넷째, 긴급보전지원제도는 자연재해로 인해 파괴된 농지를 복구하는 것을 지원하는 긴급농지보전지원제도(Emergency Conservation Program: ECP)와 자연재해로부터 수계지역 거주자의 생명과 재산에 대한 위협을 줄이기 위해 지원하는 긴급수계지역보호제도(Emergency Watershed Protection Program: EWP)가 있음.
- 다섯째, 주요 유역에 대한 보전·보호를 위한 제도와 주요 지역별 자원보전을 위한 제도로 지역보전협동제도(Regional Conservation Partnership Program: RCPP) 등이 있음. 주요 수계지역에서의 홍수보호, 물 공급, 수질보전이나 지역 공동체를 지원하는 것을 목적으로 하는 제도임.

○ 2017년 기준 전체 환경보전관련 사업비에서 차지하는 정책 유형별 비중은 농지은퇴제도(36.4%), 경작농지제도(35.9%), 기술지원제도(21.6%), 수계지역지원(3.8%), 긴급재해지원(2.3%)의 순임<표 3-10>.

- 개별 정책별로는 보전유보제도, 환경개선지원제도, 보전책무제도, 환경보전 의무준수 및 기술지원사업 등의 순으로 규모가 컸음.
- 이외에도 환경보전을 수행하는 자원빈약 및 저소득 농가의 자금 조달을 용이하게 하기 위해 농무부가 시행하는 농업대출 및 신용보증프로그램 예산으로 매년 1억 5,000만 달러의 예산을 할당하고 있음.

〈표 3-10〉 농업자원 및 환경보전을 위한 정책 유형별 재정지출 상황(2017년 기준)

단위 : 백만 달러, %

전체	농지은퇴 지원	경작농지 지원	의무준수 및 기술지원	긴급재해 지원	수계지역 지원
4,520	1,644	1,623	976	103	174
비중	36.4	35.9	21.6	2.3	3.8

자료 : USDA. FY 2019 Budget Summary 등을 재가공.

2.2.4. 환경보전 주요 프로그램 내용과 특징

가. 보전유보제도

- 미국은 1985년 농업법(Food Security Act)에서 농경지를 중장기적으로 휴경할 경우 임대료 수준에 준하는 금액을 직접 지원하는 보전유보제도를 도입하였음.
 - 이는 농가가 자발적으로 참여하는 것을 전제로 하며 침식 가능성이 크고 환경 측면에서 중요한 농지를 장기간(10~15년) 휴경할 경우에 그에 대한 대가로 농업인에게 임대료(rental payment)에 준하는 금액을 지급하는 제도임. 이 때문에 중장기 휴경제도라고 부르기도 함.

- 최근 미 농무부가 농업자원 및 환경보전 정책의 중심을 보전유보제도와 같은 농지은퇴 제도보다는 환경개선지원사업과 보전책무제도와 같은 경작농지에 대한 보전제도를 강화하고 있음. 그럼에도 중장기 휴경을 목적으로 한 보전유보제도(CRP)는 여전히 미국 농업자원 및 환경보전 정책 중에서도 가장 중요한 성격을 지니고 있음.

- 이 제도의 목적은 ①토양유실 저감, ② 농업 생산능력의 장기적인 보전, ③퇴적 방지, ④ 수질 개선, ⑤야생생물 서식지 증대, ⑥과잉생산 억제, ⑦ 농산물 가격 및 생산자 소득 지지 등 7가지로 요약할 수 있음.

- 이 제도의 주요 사업내용은 침식이 우려되는 토지 등 환경적으로 취약한 농지 등에 작물을 재배하는 대신 영구 초지, 나무 등 피복작물을 심도록 유도하여 토양과 수자원, 야생동물 등을 보전하도록 하는 것임.
 - 농가가 계약 체결 시 참여 농지에 대해 연간 임대료에 준하는 금액을 지급하고, 이에 더해 초지 조성 및 피복작물 식재, 침식방지를 위한 조치 및 습지 복원을 수행할 경우 소요되는 비용의 50%까지 지원함.
 - 농가의 신청이 통과되면 농가지원국(FSA)과 휴경 계약(10~15년 기간)을 체결하게 되며, 농가는 휴경하되 토지를 식물로 피복할 것과 해당 지역의 '토양 및 수자원 보전 사업소(local soil and water conservation districts)로부터 보전 계획에 대한 승

인을 받아야 함.

* 프로그램 참가 농가는 매년 임대료를 지급받기 전에 CRP-817U라는 서류를 작성하여 지역의 농가지원국에 제출하며, 이때 농가번호, 보전유보 프로그램 계약번호, 피복활동 내용 및 면적 등을 보고하고, 농무부 지역 사무소는 프로그램 참가 농가의 이행준수 여부를 하기 점검하기 위해 방문 조사를 할 수 있음.

* 농가지원국 지역사무소는 자연자원보전국(NRCS)의 협력하에 참가 농가와 함께 해당 농지의 보전활동 여부 등을 검토(status review)하는데, 필요에 따라 프로그램 이행준수를 점검하기 위해 방문 조사를 시행함.

* 계약 위반 시 정부는 계약을 파기시키고 임대료 반환을 요구하는 등의 조치를 취할 수 있음.

- 보전유보제도 총 등록 면적 상한을 2019년 기준 2억 4천만 에이커(9천 600만 ha)에서 2023년까지 2억 7천만 에이커(1억 800만 ha)로 늘려나가는 동시에 계약농가에게 지급하는 임대료 상한을 낮추도록 하는 점이 주목할 만한 변화임.

나. 환경개선지원제도

○ 환경개선지원제도는 농가가 영농을 하면서 환경보전 활동(conservation practice)을 할 수 있게 도움을 주는 프로그램임.

- 참여 농가는 보전활동을 이행하는 대가로 기술적 또는 재정적 지원을 받으며, 미국 정부가 지속적으로 재원을 증가시키는 핵심적 농업자원 및 환경보전을 위한 프로그램으로 자리매김하였음.

○ 경작농지에 대한 대표적인 보전정책인 환경개선지원제도는 1996년 농업법(Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996)에서 처음으로 법제화된 농업인 자율참여 프로그램임.

- 1990년 이후 농산물 가격의 상승으로 휴경농지를 경작할 필요성이 대두되었고, 생산이 재개된 농경지의 경우 환경보전의 편익을 유지하기 위한 지원조치가 필요해졌음. 그 결과 1996년 농업법에서 경작농지를 대상으로 친환경적 영농행위를 지원하는 환경개선지원제도가 도입되었음.

- 제도의 목적은 농가가 친환경적으로 농업(임업, 축산업 포함)을 수행하는데 필요한 지원(기술 및 재정 지원)을 통하여 경작지의 토양과 수질 등 자연 자원을 보전하기 위함임.
- 환경개선지원제도에 참여를 희망하는 농가(축산·임업 농가 포함)는 영농활동 등에 관한 환경개선사업 계획을 수립하여 신청할 수 있으며 정부와의 협약을 통해 사업이 시행됨.
 - 이 사업에 참여하는 농가는 우선적으로 자연자원보전국이 규정하고 있는 지역별 기준에 합치하여야 함. 자연자원보전국은 농가가 제출한 사업계획을 검토하여 비용 효율적이고, 국가 전체 차원에서 보전 가치가 높고 환경적 편익이 큰 계획인지 여부를 평가하여 지원의 우선순위를 결정함.
 - 자연자원보전국에서는 보전활동을 약 170개로 세분화하여 분류하고 있음. 각 지역 사무소에서는 이를 기준으로 지역 상황과 참여 농가의 농장 특성에 적합한 보전활동을 농가와 협의하에 설계하고, 사업이 확정되면 선정된 농가에게 기술적, 재정적 지원을 실시함.
 - “양분관리, 관개 수질 관리, IPM, 야생동물서식지 관리, 종합영양관리(Comprehensive Nutrient Management Plan)” 등과 같은 활동을 채택하는 농가에 추가적 혜택을 제공함(임정빈 2014).
- 환경개선지원제도는 기본적으로 계획된 환경보전을 위한 소요비용의 일부를 지원하는 형태(Cost sharing)로 운영됨.
 - 소요비용 지원 비율은 전체 사업비 대비 75%를 초과하지 못하나, 신규농이나 영세한 농가의 경우에는 90%까지 지원받을 수 있음.
 - 협약기간은 최소 1년에서 최대 10년까지이며, 계약기간 내 지원받을 수 있는 사업비 및 인센티브의 총액은 농가당 30만 달러가 상한임.
 - 지금까지 환경개선지원제도의 최대 수혜자는 축산농가였는데, 전체 지출의 60%는 축산업자에 대한 비용분담형 환경개선사업으로 지출하도록 하고 있기 때문임.¹⁸⁾

¹⁸⁾ 2018년 농업법에서는 환경개선지원제도의 축산 관련 보전활동에 사용되는 예산을 전체예산의 60%에서 50%로 낮추는 대신 야생생물 보호에 사용되는 예산을 전체 예산의 5%에서 10%로 늘렸음. 유기농 생산자에 대한 지원금

다. 보전책무제도

○ 농업생산자가 경작지에 대한 자연자원 및 환경보전 계획을 마련하고, 특정적 환경보전 행위를 추가적으로 시행할 경우 정부가 인센티브(장려금)를 지원하는 정책임. 기존에 이미 상당 수준의 환경보전 활동을 수행하고 있는 농가들을 대상으로 하며, 이 농가들이 보전 활동을 지속할뿐만 아니라 보전 활동을 추가로 시행하는 것을 장려하는 것을 목적으로 함.

- 2008년 농업법을 통해 본격 시행된 보전책무제도는 2002년 농업법에서 도입된 보전보장제도를 대체하여 경작 중인 토지에 대한 환경보전정책을 강화하였음.

- 환경개선지원사업과 마찬가지로 농가의 추가적 자원 및 환경보전 노력에 대한 책무 이행지불금(stewardship payments) 형태로 보상함.

- 환경개선지원사업과의 차이점은 생산자가 이 프로그램에 참가하기 이전에 이미 상당한 수준의 환경적 책무를 먼저 수행할 것을 전제로 하고, 농가의 자발적이고 추가적인 자원 및 환경보전 노력에 대하여 책무이행지불금(stewardship payments)을 지원하는 것임. 즉, 환경개선지원사업은 농가의 기본적 환경 및 생태 보전노력(basic conservation effort)에 대해 비용을 부담하는 성격인 반면 보전책무제도는 생산자로 하여금 그러한 기본적 환경 및 생태 보전 노력을 초과하도록 유도하는 장려 지원(enhancement)의 형태로 EU형 환경직불제와 같은 직접지불의 성격을 지님.

* 예컨대 CSP 참여계약에 등록하기 이전에 해당 경작지의 토질과 수질이 농무부자연자원 보전국이 설정한 최소 기준에 부합해야 함. 이에 더하여 보전책무제도에 참여하여 추가적인 환경개선 이행이 이루어질 경우에 책무이행지불금(stewardship payments)이 지원됨.

○ 보전책무제도는 높은 수준의 자연자원 및 환경보전 행위를 수행할수록 지원액이 커지고, 그에 따라 요구되는 보전조치의 수준과 강도도 높아짐. 농가의 친환경 영농행위의 채택과 이행, 그리고 유지 등을 위해 소요되는 시설 설치비용의 일부도 지원하고 있음(cost sharing payments).

상한도 상향 조정하였음(2019~2023년 동안 총 120,000달러).

- 농가에 지급하는 금액은 경작지 내 자원 및 환경 보전 활동과 관련한 비용(설치, 유지 등) 이외에 소득 감소분 및 환경개선 기대 이익 등을 토대로 하여 산출함.

○ 보전책무제도에 참여하는 농가가 실시하는 친환경적 영농 및 환경보전 조치 중에서 중요한 사항은 병해충종합관리, 토양 양분관리, 수자원보전 및 수질관리, 토양자원관리, 초지관리, 야생생물 서식지 보전 및 복원 관리, 에너지 보전, 대기관리, 생물자원 보전 및 복원, 피복식물 재배, 완충지 조성, 자원보전형 윤작, 자연초지 보호 및 보전 등임.¹⁹⁾

○ 자연자원보전국이 평가²⁰⁾하여 토지, 물, 목초지 및 임야, 야생동물 서식지 등 관련 두 가지 이상의 자연자원 및 환경보호 분야에 대해 책임관리 기준(stewardship threshold)을 통과한 농가만 지원할 수 있음.

- 프로그램 협약 기간은 5년이며, 이 기간 중 참여 농가는 보전 활동 지속 및 새로운 보전 활동을 추가하는 대가로 지원금을 받게 됨. 자연 및 환경보전 친화적 윤작(crop rotation)을 시행할 경우 추가적인 지원금을 받을 수 있음. 지원금은 지역과 활동 수준마다 차이가 있음.

라. 농업보전지역권제도

○ 농업보전지역권제도는 자연 자원과 농지, 습지 등의 보전을 위해 정부(주 정부·지방 정부), 원주민 부족 혹은 비정부 단체나 개인 등이 농지 또는 습지를 구매하거나 보전 조치를 시행했을 경우 재정적으로 지원·보상하는 프로그램임. 지원 프로그램의 성격상 30년 이상의 장기적(혹은 영구적)인 농업용지 및 자연 자원 보전을 목적으로 함.

19) 축산 관련 추가적 환경보전계획 수행도 보전책무제도 대상이 될 수 있지만 기본적으로 이 제도는 토지 관련 경종농업 행위에 초점을 맞추고 있음. 따라서 환경개선지원사업과 달리 축산폐기물 관리구조와 처리설비는 지원 대상에서 제외됨.

20) 핵심적 환경자원보호 관심분야(Resource Concerns)는 토양의 질(soil quality), 수질(water quality), 목초지 및 임야의 질(range and forest quality) 및 야생생물 서식지(wildlife habitat)이지만 보전책무제도 목적으로 자연자원보전국이 주나 지역 단위로 핵심적 환경자원보호 분야를 자체적으로 설정할 수도 있음.

○ 농업보전지역권제도는 2014년 농업법을 통해 기존의 습지보전제도(WRP), 농축지보호제도(FPP), 그리고 초지유보제도(GRP)를 통합한 형태로 도입되었음.

- 지역 단위에서 협력적으로 지역 특성을 반영하여 제안된 수자원 및 환경보전프로그램을 USDA가 경쟁 베이스로 선정하여 지원함.
- 2014년 농업법 시행기간(2014~2018년) 동안 농업보전지역제도 관련 재정지출은 연평균 4억 달러 수준이었음. 2018년 농업법에서는 연평균 4억 5천만 달러로 증액되어 운영되고 있음.
- 2019년 기준 농업보전지역권제도 참여 면적은 약 37만 에이커(15만 ha), 정부지원 확약액은 약 4억 달러임.

○ 농업보전지역권제도는 크게 농지지역권(Agricultural Land Easement)과 습지유보지역권(Wetland Reserve Easement) 프로그램으로 구성됨.

- 농지지역권은 농지의 비농업적 이용을 금하는 대신 농지 시장가격의 50%(특별한 환경적 의미가 있는 초지의 경우 최대 75%)를 자연자원보전국에서 지급함.
- 습지유보지역권은 습지를 복원하여 유지하는 대가로 재정적 보상 및 복원하는 데 필요한 기술적 지원을 하는 제도임. 계약기간은 30년, 영구, 또는 주법에 따른 계약 기간으로 정할 수 있음. 재정 보상은 계약기간에 따라 지역권 농지 가치의 50~100%까지 지원함.

마. 지역보전협동제도

○ 지역보전협동제도는 비영리기구, 지방정부, 인디언부족, 협동조합, 혹은 여타 보전단체 등이 협력협정(partnership agreements)을 통하여 지역 수계의 보전 활동을 추진하는 경우 연방정부로부터 재원을 지원하는 프로그램임.

○ 이 제도는 2014년 농업법을 통해 기존의 농업용수 품질 향상 프로그램(Agricultural Water Enhancement Program: AWEP), 체사픽크만 수계프로그램(Chesapeake Bay Watershed program), 협력적보전프로그램(Cooperative Conservation Partnership

Initiative: CCPI), 그리고 오대호 지역보전 프로그램(Great Lakes basin program) 등을 통합하는 형태로 도입되었음.

- 2018년 농업법은 기존 2014년 농업법과 달리 지역보전협동제도를 독자적인 예산을 가지고 운영하는 독립된 프로그램으로 발전시키고 예산도 확대시켰음(Stubbs 2020, USDA NRCS).

* 2014년 농업법 시행기간(2014~2018년) 동안 지역보전협동제도 관련 재정지출은 연평균 1억 5천만 달러 이내였으나 2018년 농업법에서는 연평균 3억 달러로 증액되었음. 또한 전체 사업예산의 50%를 주(State)와 여러 주가 연합하는 프로젝트에 투입하도록 하였음.

- 지역 단위에서 협력적으로 지역 특성을 반영하여 제안된 수자원 및 환경보전 계획을 미 농무부(USDA)가 경쟁베이스로 선정하여 지원함.

○ 지역보전협동제도의 수혜를 받기 위해서는 미 농무부가 선정한 중점보전지역(Critical Conservation Area: CCA)에서 협력협정(partnership agreements)을 맺고 지역과 수계의 보전활동을 추진해야 함.

- 협약기간은 5년이며, 기간을 1년 연장하거나 5년 단위로 갱신할 수 있음.

- 주로 프로젝트 지역에 대해 공공 수계(watershed) 관련 보전, 토양 및 수질 관리, 개선, 재생 등 다양한 보전활동이 협약에 의해 수행됨.

○ 주 단위에서 시행하고 있는 지역보전협동제도 사례는 다음과 같음(USDA NRCS 2019).

- 아칸소주에서는 논의 관배수 효율성 개선 사업을 시행하고 있음. USDA 자연자원보전국과 USA Rice 협회의 협력사업 형태로 2017년부터 시작되었음. 자연자원보전국이 약 7백만 달러, USA Rice가 약 8.6백만 달러를 출자하여, 아칸소, 루이지애나, 미주리, 미시시피 등지의 논 농사에 사용되는 수자원과 수질 개선을 목표로 함.

- 캘리포니아주에서는 삼색검은새(Tricolored Blackbirds) 보호 사업을 시행하고 있음. USDA 자연자원보전국과 California Audubon(조류협회)의 협력사업으로 2016년에 시작되었음. 자연자원보전국이 약 1.1백만 달러, California Audubon과 기타 파트너들이 약 0.9백만 달러를 출자하였음. 삼색검은새를 보호하는 대가로 농

가나 목장주에 대가를 지불함.

- 조지아 주에서는 땅거북(Gopher Tortoise) 보호를 위한 임야 보전 사업을 2015년에 시작하였음. U.S. Endowment for Forestry and Communities가 주도하는 사업으로 USDA 자연자원보전국 예산 약 12백만 달러가 투입되었음. 땅거북 서식지 보호 차원에서 조지아 주 해변에 위치한 임지 보전을 목표로 함.

바. 보전기술지원제도

- 보전기술지원제도는 고객(개인 및 단체, 지역사회, 보전지구 및 지방정부, 부족 및 기타 연방 기관)의 요청과 협력을 기반으로 지속 가능한 자연 및 환경보전 시스템을 구축하기 위해 시행되는 프로그램임.
 - 자연자원보전국은 보전기술지원제도를 통해 농업인, 목축업자, 지방 정부 기관, 시민 단체, 레크리에이션 그룹, 부족, 컨설턴트 등 자연자원 및 환경을 보전하는 데 관심이 있는 사람과 주체들에게 기술지원을 제공함.
 - 자연자원보전국은 환경보전계획(Conservation Planning) 차원에서 토지 소유주, 보전 지역, 부족 및 기타 단체들에게 보전기술지원 프로그램을 제공함. 자연자원보전국의 책임하에 환경보전지구, 주(州) 보전 기관 및 사유지 소유자 간의 파트너십을 촉진하는 자발적 네트워크를 통해 운영되고 있음.
- 사업목적은 지속적인 농업 생산성 향상, 안전하고 깨끗하며 신뢰할만한 물 공급, 풍부한 야생동물, 깨끗한 공기, 아름다운 경관 보전, 자연재해 피해 저감, 자연자원 보전 강화, 지속적인 경제발전과 삶의 질 향상을 도모하는 것임.
- 보전기술지원제도는 기본적으로 재정 지원이 포함되어 있지 않지만, 다른 연방, 주 및 지역의 보전 프로그램에서 제공되는 재정적 지원과 연계하여 지원할 수 있음.
 - 보전기술지원제도 이용자들은 정부의 기술지원하에 자신의 특성에 맞는 보전계획을 수립할 수 있으며, 이를 바탕으로 향후 농무부 재정지원 프로그램에 참여할 수 있음.

- 보전기술지원제도에 대한 정보가 필요하거나 보전계획의 수립과 실천을 원하는 경우, 농무부 지역서비스 센터 또는 자연자원보전국 지역사무소로 연락하여 관련 정보와 지원 프로그램을 제공받을 수 있음.

2.3. 한국-미국 직불제 체계 비교 및 시사점

○ 미국 환경보전 프로그램 개편 및 운용 실태에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음.

- 다양한 형태의 공익형 환경보전프로그램(Conservation Programs)을 시행하여 농가소득 안정에 기여하면서 동시에 농업지원 정당성에 대한 공감대를 형성하고 있음. 이는 공익직불제, 특히 선택직불을 구체화하는 과정에서 지향할 방향이라고 볼 수 있음.
 - * 농업법에서 보전(Conservation)을 독립된 장으로 편성하는 한편, 이에 속하는 여러 프로그램을 신설·통합하는 과정을 꾸준히 시행하고 있음. 동시에 재원을 늘려가면서 여건 변화에 맞추어 재정 지출과 사업 성격을 바꾸어 가고 있음.
- 농업생산과 환경보전 업무를 연계하여 관장하는 차관급 직제를 신설한 이유는 관련 업무를 가장 효과적으로 운영하는 데 있음. 따라서 박준기 외(2021)²¹⁾ 등의 논의에 서처럼 농식품부 내 관련 부서와 유관기관 업무를 가장 효율적으로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 인센티브형 환경보전 프로그램 사례는 1) 선택직불 구성, 2) 선택직불과 농업환경보전 프로그램 등의 관계를 조정할 때 참고할 수 있음. 필요하다면 농업환경보전 프로그램을 선택직불의 한 형태로 통합하는 방식도 검토할 필요가 있음.

21) 박준기·이명기·김미복·김상호·심재현·허정희·김현중·김재현·원은승. 2021. 『농식품 정책환경변화 대응 조직 발전 방안』. 한국농촌경제연구원.

3. 일본²²⁾

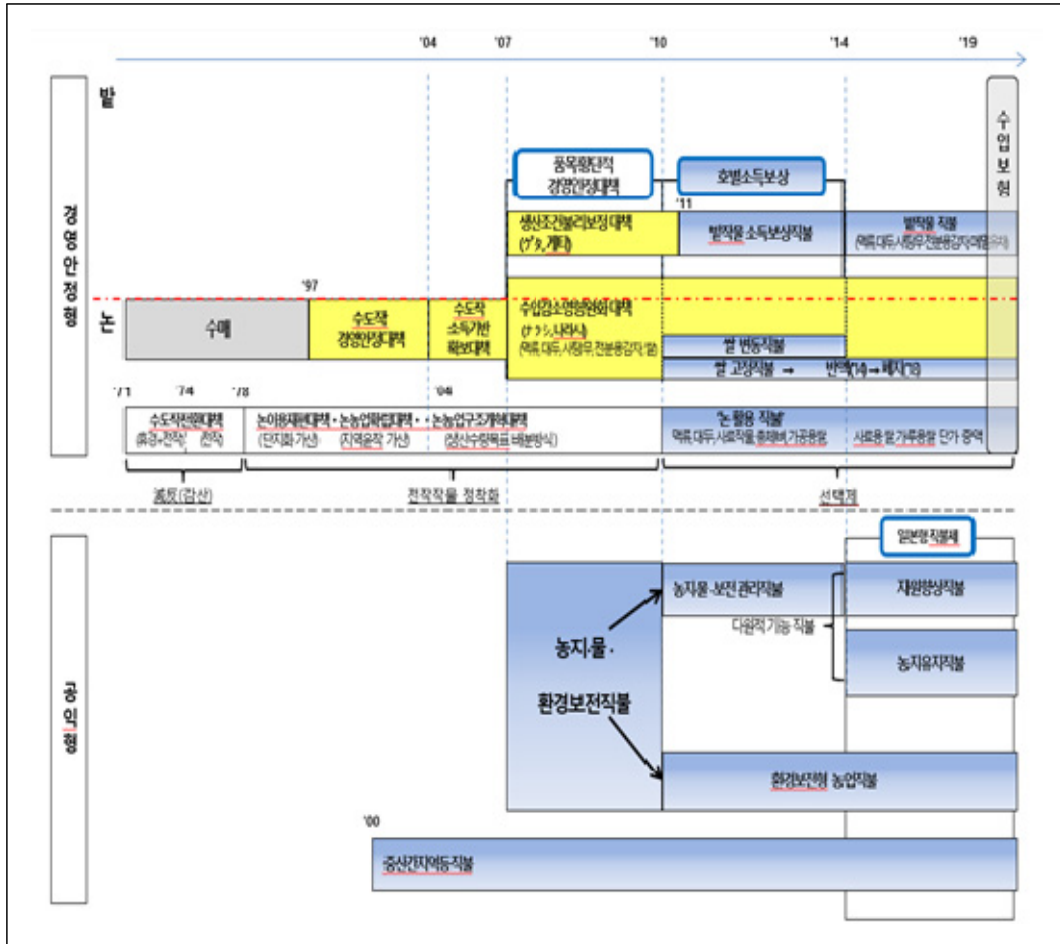
3.1. 일본 직불제 개관

- 일본은 농업 분야에서 경영안정형 직불(이하 경영소득안정 대책)과 공익형 직불(이하 일본형 직불)를 실시하고 있음.
- 최근 품목 불특정적인 방향으로 경영소득안정 대책을 개편하고, 일본형 직불도 2014년 이후 ‘농지유지 직불’을 신설하는 등 확대 개편하고 있음.
 - 일본도 우리나라와 마찬가지로 장기간 쌀 공급과잉에 직면하고 있었음. 이 문제를 해소하기 위한 목적으로 직불제를 포함한 경영안정대책을 쌀 등의 특정 품목과 연계되지 않도록 하는 방향으로 개편해 왔음.
 - 2007년에 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 새로 도입하여 주요 품목들의 수입 합계를 보전 대상으로 설정하였는데, 이는 농가들의 품목 선택 자율성을 제고하고자 한 것임.
 - 수입보험(수입보장보험)을 2019년에 전격적으로 도입하였는데, 이는 경영안정대책의 대상품목을 원칙적으로 모든 품목으로 확대하는 조치였음. 이를 통하여 경영안정 대책 대상 품목 여부에 따른 특정 품목 쏠림 현상을 억제하고자 하였음.
- 경영안정 대책으로는 밭작물 직불, 수입감소영향완화 대책, 논활용직불, 수입보험 제도 등을 실시하고 있으며, 일본형 직불로 다면적기능 직불(자원향상직불, 농지유지 직불), 중산간지역등직불, 환경보전형농업 직불을 운영하고 있음.
- 농업 분야에서 1970년대부터 다양한 경영안정 대책을 운용해 왔으며, 이른바 공익형으로 분류할 수 있는 직불제는 2000년대부터 도입하기 시작하였음<그림 3-3>.²³⁾

22) 김태훈 외(2021) 보고서(농업·농촌의 공익증진을 위한 선택형공익직불제 운용방향)를 참고하여 작성하였음.

23) 여기서 ‘경영안정형’과 ‘공익형’은 이해를 돕고자 편의상 분류한 것임.

〈그림 3-3〉 일본의 농업 분야 직불 개편 경과



자료: 일본 농림수산성 보도자료 등을 토대로 저자 작성

3.2. 경영안정형 직불제

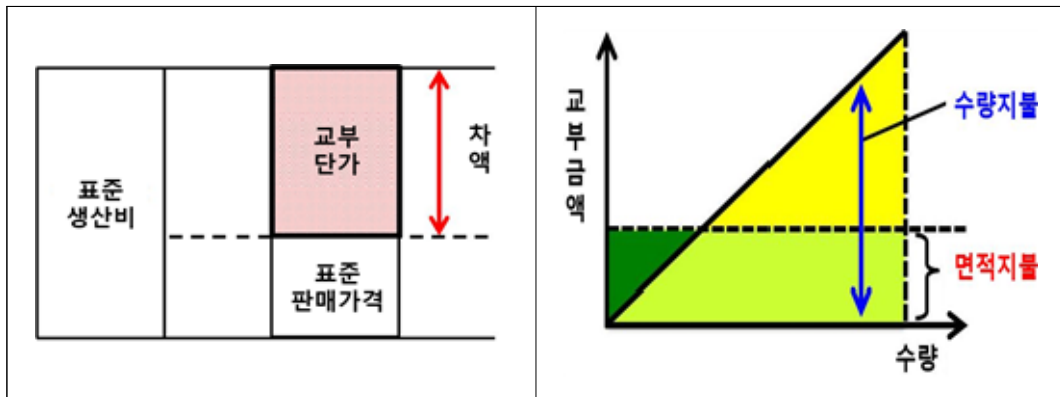
○ 일본의 농업 분야 경영안정 정책은 '밭작물 직불'과 '수입감소영향완화대책', '논활용직불', 수입보험 등이 있음.²⁴⁾

²⁴⁾ 각 직불제는 원어로는 다음과 같음. '밭작물 직불(畑作物の直接支払交付金)'과 '수입감소영향완화대책(収入減少影響緩和対策交付金)', '논활용직불(水田活用の直接支払交付金)'

3.2.1. 발작물 직불

- ‘발작물 직불(ゲタ, 통칭 게타)’은 농산물 수출국과 생산 여건 측면에서 격차가 있는 품목을 대상으로 시장 판매가격과 생산비 간 차액을 기준으로 직불금을 지급하여 해당 작물의 지속적인 생산을 지원함<그림 3-4>.

<그림 3-4> 일본의 발작물 직불 개념도



자료: 농림수산성(2021), 「경영소득안정대책 등의 개요」.

- 대상품목은 밀, 기타 맥류, 대두, 메밀, 유채, 사탕무, 전분용 감자이며, 품질 고급화를 유도하기 위해 품질 등(등급·당도·품종별)에 따라 단가를 차등하여 지급함<표 3-11>.
 - 생산량과 품질을 기준으로 지급하는 수량지불과, 당년산 재배면적을 기준으로 지급하는 면적지불(선지불)로 운용하고 있음. 면적지불을 받은 경우 해당 금액을 수량지불에서 공제하고 지급하는 구조임.
 - 면적지불은 당년 재배면적을 기준으로 지급되며 10a당 20,000엔(메밀은 13,000엔)을 지급함. 면적지불은 대상작물의 단수가 지역별 기준단수의 2분의 1 미만일 경우 단수 감소의 사유와 증빙 서류를 제출해야 하며, 자연재해 등 합리적인 사유가 해명되지 않을 경우 지급되지 않거나 반환해야 함.
 - 수량지불의 단가는 품질 등에 따라 차등을 두어 품질 고급화를 유도함.
 - 대상농가는 인정농업인²⁵⁾·집락영농·인정신규취농자이며 경지규모의 제한은 없음.

〈표 3-11〉 일본 발작물 직불 단가

품목	밀	기타 맥류	대두	메밀	유채	사탕무	전분용 감자
차등 근거	등급(품질)				품종	당도	
단가 (엔)	4,640~ 8,810 /60kg	맥주보리 (5,380~6,840엔 /50kg), 겉보리 (4,350~5,970엔 /50kg), 쌀보리 (7,680~9,980엔 /60kg)	9,460~10,830 엔/60kg(특정 가공용 대두는 8,780엔/60kg)	11,690~1 3,800엔 /45kg)	7,280, 8020엔 /60kg	6,840엔/ton, 당도 16.6도를 기준으로 0.1도 당 62엔을 가감	13,560엔 /ton, 당도 19.7%를 기준 으로 0.1%당 64엔을 가감
평균단가 (엔)	6,710	맥주보리(6,780), 겉보리(5,660), 쌀보리(9,560)	9,930	13,170	8,000	6,840	13,560

자료: 농림수산성(2021), 「경영소득안정대책 등의 개요」.

3.2.2. 수입감소영향완화 대책

- ‘수입감소영향완화 대책(ならし, 통칭 나라시)’은 농가의 적립금 각출을 전제로 하는 경영 안정장치로 주요 농산물(주식용 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)의 수입 감소에 따른 영향을 완화하기 위한 제도임.
- 대상 농산물의 당년산 판매수입의 합계(당년산 수입액)가 과거 평균 수입(표준수입액, 과거 5년 수입의 절단평균) 보다 적으면 차액의 90%를 보전함. 단, 보전금 지급 시 농업공제²⁶⁾ 가입을 전제로 하고 보전금액에서 농업공제 상당액을 차감함.²⁷⁾
- 재원은 농업인과 국가가 1대 3의 비율로 부담하기 때문에 농업인의 적립금 각출이 요구됨. 적립금은 농업인별 생산계획 면적과 농업인이 속한 지역의 표준 수입액을 통해 산출된 예상 수입액(적립기준 수입액이라고 칭함)을 바탕으로 책정되며, 농업인은 이와 같은 예상 적립금을 당해연도에 납부해야 함²⁸⁾. 다음해 실수확량을 이용한 실제 수입액을

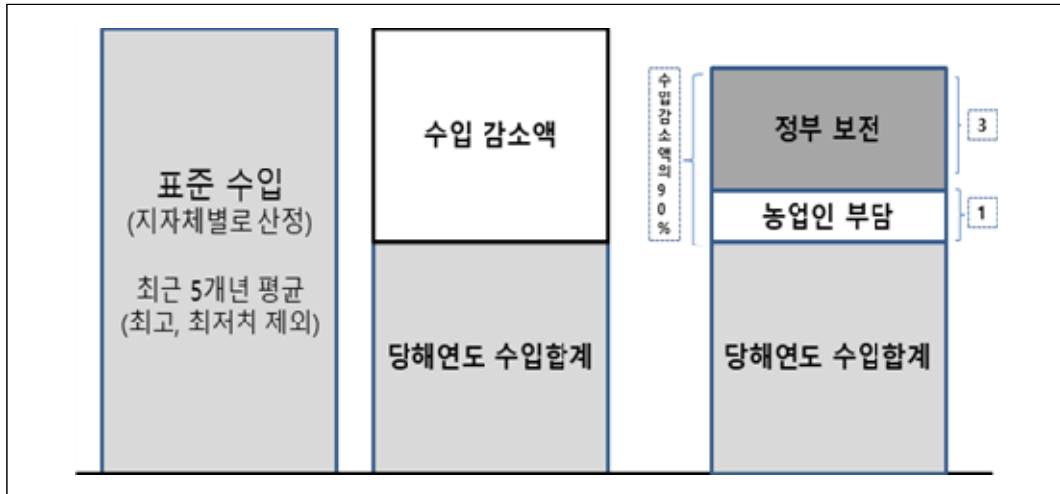
25) 농업경영 개선계획을 제출하여 인증 받은 자와 특정농업법인(지역의 농지규모화를 주도할 주체로 지역에서 인정 받은 농업법인)

26) 농업공제는 쌀, 발작물, 과수 등 대상품목에 대해 자연재해, 화재, 병충해 등으로 인한 피해를 보상하는 제도로 품목마다 보상방식이 다름.

27) 표준수입 산정 시 개별 농가별 단수 산정이 어려워 지역별 단수를 기준으로 산정함.

기준으로 적립금을 확정하고 정산하며 보전금 지급 시, 농업인 부담금(1/4)은 적립금을 통해 지불되고 잔액은 익년으로 이월되는 방식임<그림 3-5>.

<그림 3-5> 일본의 발작물 수입감소영향완화대책



자료: 일본 중의원(2014) 「경영소득안정대책 개정(経営所得安定対策の見直し)」

3.2.3. 논활용 직불제

- ‘논활용 직불’은 논에서 주식용 쌀이 아닌 타작물(맥류, 콩, 사료용 쌀 등) 재배를 지원함으로써 논 활용을 촉진하고 식량자급률 향상을 도모하는 제도임.
 - 주식용 쌀과 대상작물 간의 소득격차를 보전하여 쌀 이외의 타작물로 전작하도록 지원하는 것을 목적으로 함.
 - 전작작물별 지원단가는 가공용 쌀(2만 엔/10a), 대두·사료작물·맥류(3.5만 엔/10a), 총체벼(8만 엔/10a), 사료용 쌀·가루용 쌀(5.5만~10.5만 엔/10a) 등임.
 - 사료용 쌀·가루용 쌀의 지원단가는 단수가 증가하면 할수록 상승하는 구조로 설계하여 생산성 향상을 통한 가격경쟁력 강화를 유도함<그림 3-6>.

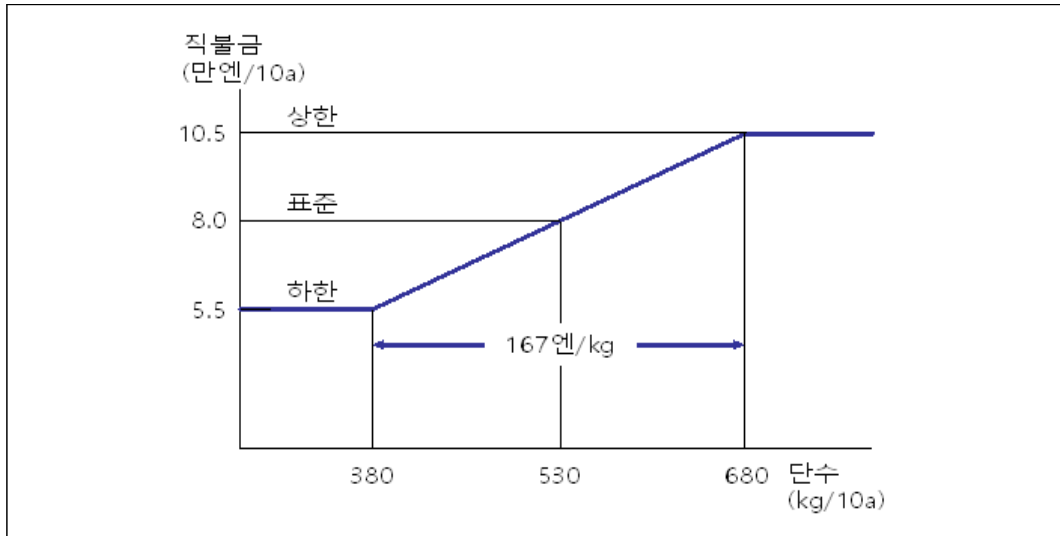
28) 농업인은 적립금 납부 시, 10% 코스와 20% 코스 중 하나를 선택하여 납부할 수 있음. 예컨대, 20% 코스를 선택할 경우 납부해야 할 적립금은 「예상 수입액(해당 농가의 생산계획 면적*지역의 표준 수입액)*4.5%(20%*90%*1/4)」로 계산됨.

〈표 3-12〉 일본 논활용직불 지원단가

품목	대두·사료작물·맥류	총채벌	가공용 쌀	사료용·쌀가루용
단가 (천엔/10a)	35	80	20	55~105천 엔, 표준단수(지역별로 설정)인 경우 80천 엔, 단수 1kg 증감에 따라 167엔씩 차등

자료: 농림수산업성(2021), 「경영소득안정대책 등의 개요」.

〈그림 3-6〉 사료용 쌀·가루용 쌀의 지원단가



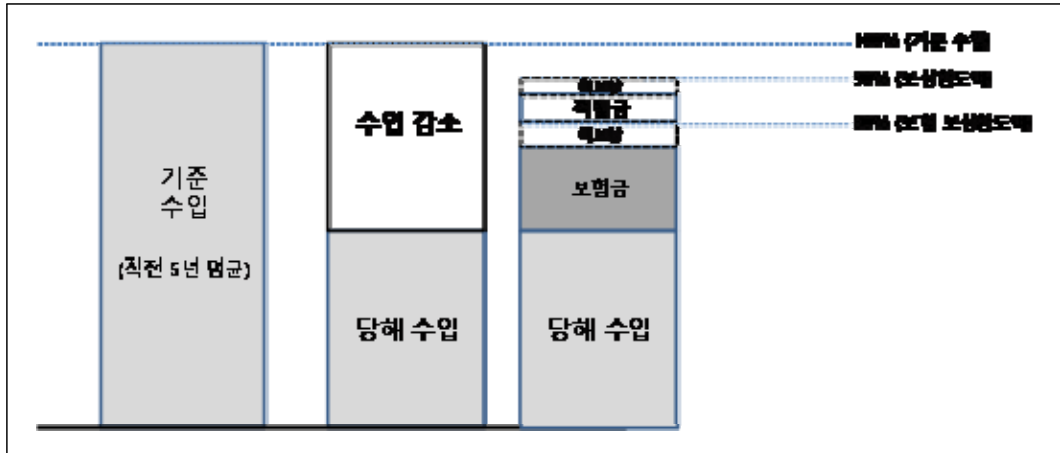
자료: 일본 중의원(2014) 「경영소득안정대책 개정(経営所得安定対策の見直し)」

3.2.4. 수입보험 제도

○ 일본 정부는 기존의 농업 경영안정 대책이 소수의 품목에 한정되어 재배작물 선택의 자율성을 제약하는 문제를 개선하기 위해 농업경영체의 수입(收入) 전체를 기준으로 경영안정을 도모하는 수입보험 제도를 2019년에 도입하였음.

- 농업재해보험은 재해 등에 따른 수량 감소만을 대상으로 하므로 가격 하락 위험에 대응하지 못하고, 대상품목도 한정된다는 한계가 분명했음.
- 농업경영체가 농산물 판매를 통하여 얻은 전체 수입을 기준으로 하며, 품목은 원칙적으로 모든 품목을 대상으로 하되 경영안정대책이 이미 구축되어 있는 축산 분야(육용우, 돼지, 산란계 등) 품목은 대상에서 제외하였음.

〈그림 3-7〉 일본 수입보장보험제도



자료: 농림수산성의 보도자료 등을 토대로 하여 저자 작성

○ 농산물 판매수입을 객관적으로 증빙할 수 있어야 하므로 청색신고²⁹⁾를 5년간 계속한 농업인을 대상으로 하되, 도입을 촉진하기 위해 청색신고 기간이 1년 이상인 농업인까지로 가입조건을 완화하였음.

- 단, 청색신고 기간이 길수록 보상한도액의 기준을 높게 설정하는 방식으로 청색신고를 지속적으로 한 농업인을 우대하는 방식을 적용하였음.³⁰⁾

○ ‘과거 5년간 농산물 판매수입 평균(5년 산술평균)’을 기준수입으로 설정하고, 당해 수입이 보상한도액보다 낮아지면 보상한도액과 당해 수입의 차액 중 일정 비율(지급률)을 보전함(그림 3-7).

- 농업인이 지급률(보상한도액과 당해 수입의 차액 중 일정 비율)을 선택할 수 있으며 50~90% 범위에서 선택할 수 있음.

29) 청색신고란 소득세를 납부해야 하는 납세자가 자진해서 소득 금액을 계산하여 신고하고 납부하는 신고납세 제도를 의미함. 청색신고는 복식부기 방식에 따라 기장하는 것이 원칙이나, 모든 거래내역을 상세히 기재한다는 것을 조건으로 간이 기장 방식도 일부 허용됨. 청색신고를 하는 납세자에게는 세액공제 등의 혜택이 주어짐.

30) 수입보험 신청 시점에서 이미 청색신고를 5년 이상 실시했던 농가에 대해서는 보상한도액을 기준수입의 90% 수준까지 인정해 주나 청색신고 기간이 4,3,2,1년으로 짧아지는 것에 따라 보상한도액 비율도 기준수입의 80,78,75,70%로 낮아지는 방식을 적용함.

- 기존의 유사 경영안정 제도(수입감소영향완화 대책, 야채 가격 안정 제도 등)와의 중복 가입은 불가한데, 이는 정부 재정이 이중으로 지원되는 것을 막기 위함임.
- 실시 주체는 전국 규모의 민간 보험사가 맡는 것을 원칙으로 하고, 정부는 재보험을 제공하여 민간 보험사의 위험을 최소화하는 구조임.

3.3. 공익형 직불제(일본형 직불제)

3.3.1. 도입

- 일본은 농업·농촌이 국토 보존, 경관 형성과 같은 다양한 공익적 기능을 제공하는 반면, 농촌 지역의 고령화 및 이에 따른 인구 감소 등에 의해 지역 공동활동이 위축되고 있어 다원적 기능 제공에 지장이 발생하는 것을 최소화하기 위해 공익적 기능 제고를 위하여 다양한 공익형 직불제를 2000년 들어 도입하였음.
 - 중산간지역등직불은 중산간지역의 영농 조건이 불리하여 경작포기지가 증가하고 이에 따라 이들 지역에 공익적 기능 제공이 약화되는 것을 막기 위해 2000년에 도입되었음.
 - 자원향상직불(도입 당시 명칭은 농지·물·환경보전향상대책)은 농지와 농업용수의 보전 및 질적 향상에 도움을 주는 지역 공동활동과 화학비료 및 농약 저감 실천 영농활동을 지원하기 위한 목적으로 2007년에 도입되었고, 2014년에 현재의 명칭(자원향상직불)으로 변경되었음.
 - 환경보전형 농업직불(도입 당시는 농지·물·환경보전향상대책)은 자연환경 보전에 도움을 주는 영농 방식으로 전환하는데 추가적으로 필요한 비용을 지원하기 위해 2007년에 도입되었고, 2010년에 현재의 명칭(환경보전형 농업직불)으로 변경되었음.
 - 농지유지 직불은 농업의 공익적 기능 제공에 대한 사회적 요구가 점차 늘어나고 있는 현실을 고려하여 다원적 기능을 제공하는 공동활동을 지원하기 위하여 2014년에 도입되었음.

3.3.2. 일본형 직불제 일반 현황

- 2000년 중산간지역등직불이 처음 도입된 후 농지·물·환경보전향상대책(이후 자원향상 직불과 환경보전형농업직불로 분리), 농지유지 직불이 순차적으로 도입되었으며, 2014년 이전까지는 매년 예산 사업 형태로 운영하던 것을 2014년부터는 관련 법³¹⁾이 제정되었음.
- 다면적기능 직불(농지유지 직불과 자원향상 직불로 세분)은 농수로 관리 및 보수, 잡초 제거, 논둑 정리와 같은 일상적인 영농 활동을 대상으로 하고, 지급대상도 농업인뿐만 아니라 지역 주민까지 포함하는 것이 특징임.
 - 농업인(지역주민 포함) 등이 조직을 설립하고 구체적인 활동계획서를 작성한 후 지자체에 활동을 신청하고, 활동 내용을 기록·보고하여야 함.
- 일본형 직불은 정부가 기본계획을 확정하면 이를 토대로 농업인 단체 등이 사업계획을 제출하고, 심사를 통과한 단체에게 직불금이 지급되는 구조임.
 - 대다수 지역에서 일본형 직불제에 참여하고 있으며, 특히 농지유지직불은 전국 대다수 시정촌(기초 지자체)에서 참여하고 있음<표 3-13>.

〈표 3-13〉 일본형 직불 참여 현황

구분	농지유지 직불	자원향상직불 (공동)	자원향상 직불 (장수명화)	중산간지역 등 직불	환경보전형농업 직불
기초 지자체	1,437	1,295	885	1,002	887
대상조직	26,618	20,923	11,134	26,013	3,479
면적(ha)	2,274,027	2,013,793	741,169	665,394	79,839

자료: 일본 농림수산물성 홈페이지(2021).

- 농업인 및 참여단체는 사업계획에 기초한 활동을 실시한 후 활동내역을 지자체에 제출하여야 하고, 지자체는 이를 일차적으로 서면검토한 후 필요 시 현장조사를 통해 준수사항 이행 여부 등을 확인할 수 있음.

31) 농업이 지니는 공익적 기능 발휘 촉진에 관한 법률, ‘農業の有する多面的機能の發揮の促進に関する法律’

- 2014년까지는 모든 수령자를 대상으로 현장조사를 실시하였으나, 과도한 행정 수요로 인한 부실 점검 문제 등이 지적되었고, 2015년 이후부터는 수령자 중 일부만을 대상으로 현장조사를 실시하는 것으로 변경됨.³²⁾
- 현장조사를 실시할 때 지자체는 사전에 이를 수령자에게 공지하여야 하며, 대상자는 필요 서류 등을 제출해야 하는 의무가 있음. 현장조사 시 농업인이 현장에 반드시 동행해야 하는 것은 아니나 지자체가 요구 시 현장에 동행하여야 함. 이행점검 결과에 따라 지급된 금액의 일부 또는 전액을 환급할 수 있음.

○ 각 직분별 지원단가 및 준수사항은 <표 3-14>, <표 3-15>와 같음.

<표 3-14> 일본형 직분제 지원 단가 및 준수사항 개요

구분	지원 단가(엔/10a)	준수사항	모니터링	비고
농지유지 직분 자원향상 직분	<표 3-15> 참조	- 농수로·농도 관리 및 보수, 잡초 제거, 논둑·밭둑 정리	지급대상자 중 일부에 대하여 현장 점검	모니터링 결과에 따라 지원금 환급 조치 시행(지원금의 일부 또는 전액 대상)
중산간지역등 직분	<표 3-15> 참조	- 주변 임지 관리, 경관작물 재배 - 사업계획서, 금전출납부, 영수증, 활동일지를 구비		
환경보전형 농업 직분	뜻거름작물: 8,000 퇴비: 4,400 유기농업: 8,000	- 농가는 Eco Farmer ³³⁾ 인증을 획득하고 화학합성농약, 화학비료 사용량을 해당 광역자치단체 내 관행농 영농활동 수준의 50% 이하로 저감. - 뜻거름(뜻거름)작물 재배, 퇴비 시비 등의 활동도 함께 실시 - 매년 비료 시비 및 농약 살포 내역 등을 지자체장에게 서면으로 제출		

자료: 김태훈 외(2017: 152-153)의 내용 등을 토대로 재구성함.

32) 일본의 회계검조원은 중산간지역등직분에 대한 감사를 2013년도에 실시하였는데, 상당 수의 기초 지자체(26개 광역지자체에 걸쳐 163개 기초 지자체)가 현장 조사와 관련된 서류가 부실하며, 활동내역을 객관적으로 점검하고 있지 못하다고 지적하였음.

33) 재배 작물별로 농지 조성 기술, 화학비료·화학합성농약 저감기술 등을 활용하여 친환경적인 농업을 실시하겠다는 구체적인 계획을 지자체에 제출하여 인증을 받은 농가를 의미함.

〈표 3-15〉 일본형 직불의 지급단가

단위: 엔/10a

구분	①농지유지 직불	②자원향상 직불 (공동)	①+②	③자원향상 직불 (장수명화)	①+②+③
논	3,000	2,400	5,400	4,400	9,800
밭 (과수원 포함)	2,000	1,440	3,440	2,000	5,440
초지	250	240	490	400	890

- 주 1) 위의 단가는 중앙정부와 지자체의 보조 비율이 각각 50%, 50%임.
 2) 위의 단가는 북해도(홋카이도)를 제외한 지역의 단가로 홋카이도의 단가는 이보다 약간 낮게 설정됨
 3) ②자원향상 직불(공동)은 지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동을 의미하며, 농지유지 직불과 함께 실시하는 것을 전제로 함.
 4) ③자원향상직불(장수명화, 長壽命化)은 농로나 수로 등의 시설 보수 및 갱신을 의미함.
 5) ①+②+③ 활동을 한꺼번에 실시하는 경우에는 ②자원향상직불(공동)의 단가를 75% 수준으로 지급함.
 자료: 일본 농림수산성(2018), 『多面的機能支払い交付金のあらまし』

〈표 3-16〉 중산간지역등직불 지급단가

지목	구분	교부 단가(엔/10a)
논	급경사지	21,000
	완경사지	8,000
밭	급경사지	11,500
	완경사지	3,500
초지	급경사지	10,500
	완경사지	3,000
	초지 비율이 높은 초지(한랭지)	1,500
채초방목지	급경사지	1,000
	완경사지	300

자료: 농림수산성(2021), 「중산간지역 등 직불, 제5기 대책」.

○ 일본의 직불제 예산 구성을 보면 경영안정형 직불제에 집중되어 있어 공익형 직불 예산 비중이 매우 낮은 특징이 있으며, 공익형 직불제(일본형 직불제) 내에서는 다면적기능 직불의 비중이 상대적으로 높음(표 3-17).

〈표 3-17〉 일본의 농업 직불 관련 예산 추이

단위: 억 엔, %

연도	2013	2015	201	2019	2020	2021
일본 정부 전체 예산총액	926,115	963,420	974,547	1,014,571	1,026,580	1,066,097
-농림수산업예산 총액	22,976	23,090	23,071	23,108	23,109	23,050
(전체 예산 중 농림수산업예산 비중)	2.5%	2.4%	2.4%	2.3%	2.3%	2.2%
직불제 예산 합계	7,778	7,675	7,412	7,019	6,926	6,724
농림수산업예산총액 대비 직불제 예산 비중	33.9	33.2	32.1	30.4	30.0	29.2
경영소득안정(경영안정형)	7,186	6,877	6,642	6,245	6,154	5,952
발작물 직불(개타)	2,123	2,072	1,950	1,998	2,163	1,986
수입감소영향완화대책(나라시)	724	802	746	740	645	655
-수입감소영향완화 이행원활화 대책	-	385	-	-	-	-
수입보험제도	-	-	-	206	211	177
쌀직불	1,697	760	714	-	-	-
-직접지불금(고정직불)	1,613	760	714	-	-	-
-가격변동보전교부금(변동직불)	84	-	-	-	-	-
논활용 직불	2,517	2,770	3,150	3,215	3,050	3,050
기타(사업운영비 등)	124	87	83	85	85	84
일본형 직불제(공익형 직불제)	593	799	770	774	772	772
다면적 기능직불						
자원향상 직불	282	282	483	487	487	487
농지유지 직불	-	201				
환경보전형농업 직불	26	26	24	25	25	25
중산간지역등직불	285	290	263	263	261	261

주 1) 모든 예산은 당초예산 기준임.

2) 금액은 억 엔 기준으로 반올림했으므로 합계가 일치하지 않는 경우도 있음.

3) 농림수산업 산하기구인 농축산업진흥기구(ALIC)를 통해 지원하는 직불금은 대상으로 하지 않았음. ALIC의 예산은 대부분 농축산물 수입 시 조정금 부과 등을 통해 충당함.

4) 일본형 직불제는 2014년부터의 명칭임.

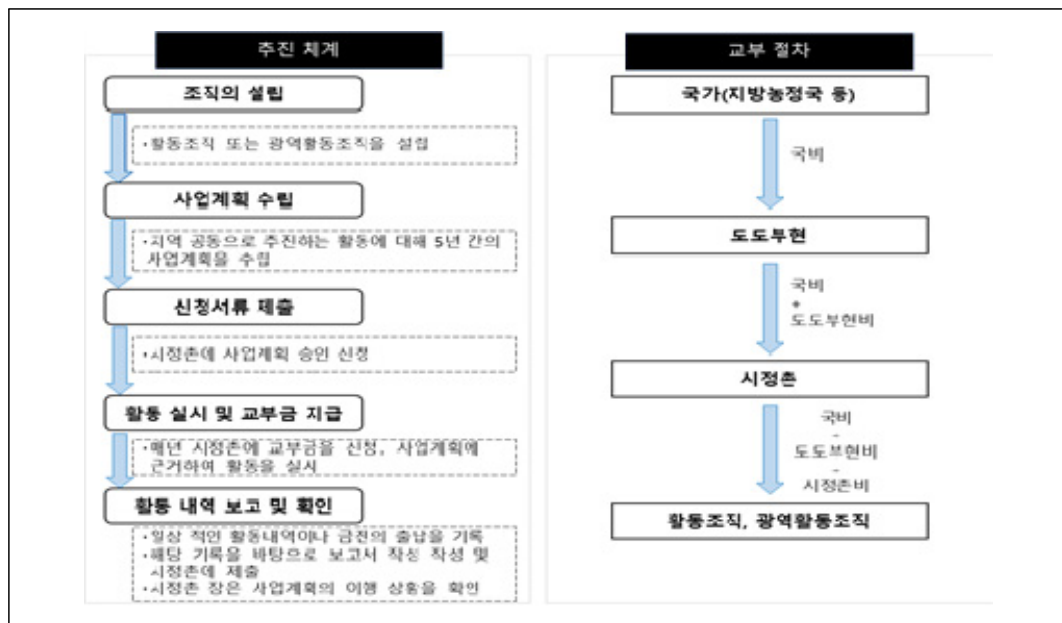
자료: 일본 정부 전체 예산총액은 재무성(예산서·결산서 데이터베이스, 予算書 決算書データベース), 농림수산업예산총액은 농림수산업성 홈페이지(www.maff.go.jp/j/budget)

3.3.3. 추진체계 및 모니터링 절차

가. 다면적기능 직불

- 정부는 지자체, 관련 단체, 농업인, 지역주민 등이 각각의 역할 분담 아래 사업의 추진이 적절하고 효율적으로 이루어지도록 지원 및 지도를 담당하는데 직불금의 지급이 계획적이고 효과적으로 실시되도록 교부 상황점검 및 직불금 효과의 평가를 실시하여 시책에 반영함.
- 기초지자체(시정촌장)는 실시 요강에 근거하여 제3자위원회를 설치하고, 교부 상황을 점검해, 그 결과를 토대로 사업의 효과를 평가하고 있음.

〈그림 3-8〉 다면적기능 직불제의 추진 체계



자료: 농림수산성(2021), 「다면적기능직불제의 대강」.

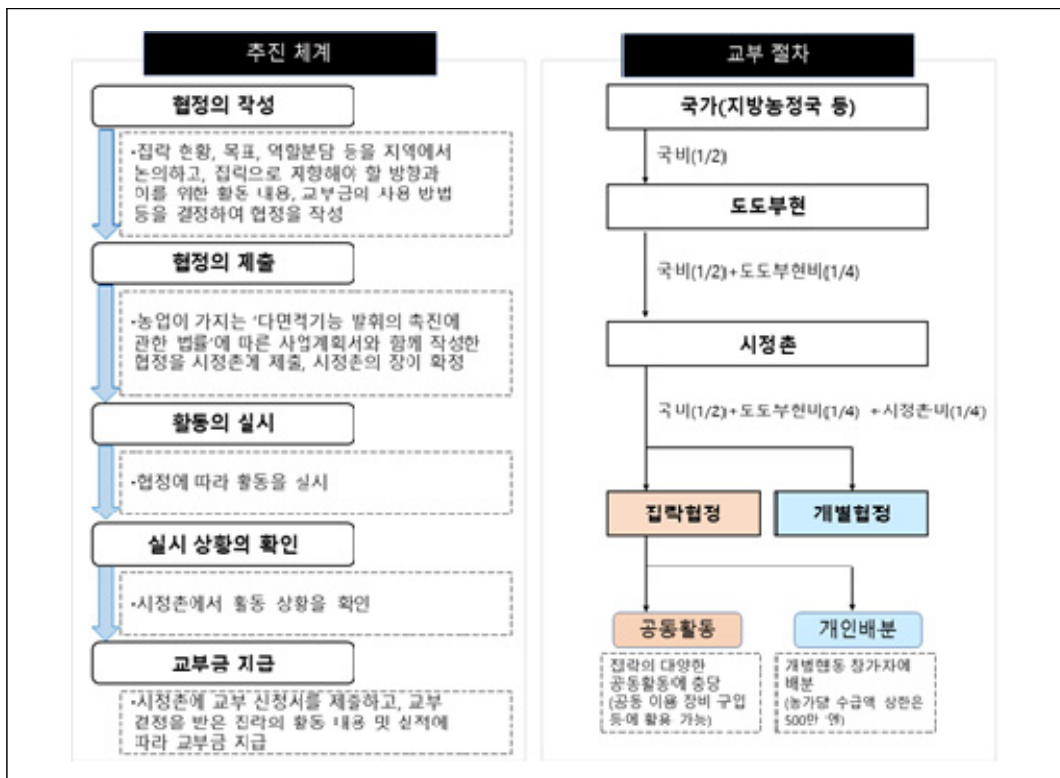
나. 중산간지역등직불

○ 광역지자체(도도부현)는 시정촌 장의 보고 내용을 제3자기관을 통해 검토·평가하고, 그 결과를 중앙정부(농촌진흥국장)에 보고하여야 함.

- 광역지자체(도도부현)는 교부금의 지급이 계획적이고 효과적으로 추진될 수 있도록 기초지자체(시정촌) 및 관련 단체에 통보하고, 사업에 대한 심사, 검토 등을 실시하는 중립적인 제3자 기관을 설치하여 중간 및 최종 평가를 실시함.

○ 중앙정부(농촌진흥국장)는 도도부현 지사의 보고를 받고 중립적인 제3자기관을 통해 직불제의 효과를 검토·평가함. 이를 통해 중산간지역 농업을 둘러싼 정세 변화, 농지의 유지·관리의 전반적인 활동 등을 고려하여 5년 후 제도 전체의 재검토를 실시함.

〈그림 3-9〉 중산간지역 등 직불제의 추진체계

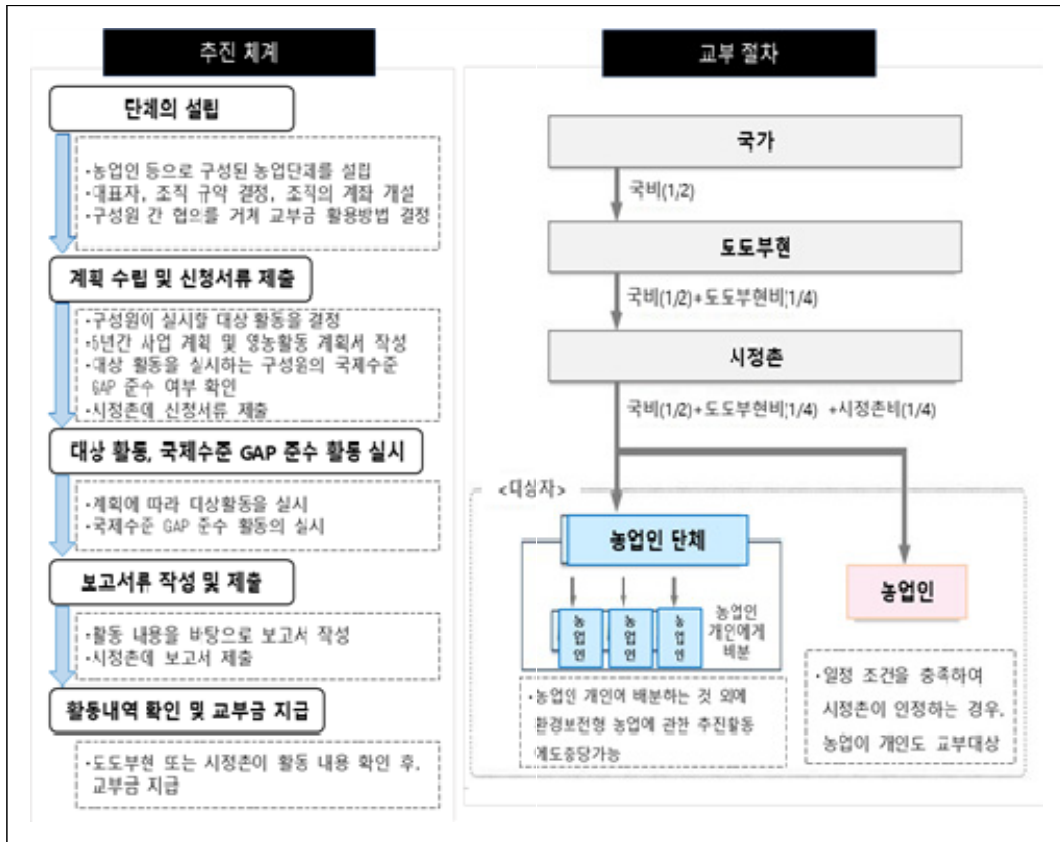


자료: 농림수산성(2021), 「중산간지역 등 직불제, 제5기 대책」.

다. 환경보전형농업 직불

○ 기초지자체(시정촌)는 실시 상황을 모니터링하고, 사업의 대상 단체의 보고 내용을 정리하여 광역지자체(도도부현)에 보고하고, 광역지자체는 다시 중앙정부(지방농정국)에 보고함. 광역지자체는 기초지자체의 협력을 받아 중립적인 제3자기관을 통해 사업 평가를 시행하고, 그 결과를 중앙정부에 보고함.

〈그림 3-10〉 환경보전형농업 직불제의 추진 체계



자료: 농림수산성(2021), 「환경보전형농업 직불제, 2020년 활동 지침서」.

3.4. 일본 직불제의 과제와 시사점

○ 사료용 쌀·가루용 쌀 등 전작 지원대상 작물의 수익성이 지나치게 직불금에 의존하는 구조여서 재정부담도 크고, 지속가능성도 높지 않아 생산성 향상 등을 통하여 직불금 의존도를 낮추어 나갈 필요가 있음.

- 사료용 쌀 소득 중 시장판매를 통한 수입 비율은 10%에도 미치지 못하고 있으며, 직불금이 차지하는 비율이 최대 50%에 육박함.
- 한편, 사료용 쌀 판매가격은 경합작물인 수입 옥수수 가격 수준에서 결정되므로 판매 단가가 크게 상승할 여지도 없어 생산성 향상을 통한 가격경쟁력 향상 노력이 요구됨.

〈표 3-18〉 사료용 쌀과 주식용 쌀의 소득 차이

단위: 천 엔

구분	판매수입	직불금	수입 합계	경영비	소득
주식용 쌀	104	0	104	71	33
사료용 쌀 (평균 단수 가정)	7	80	87	56	31
사료용 쌀 (최대 단수 가정)	9	117	126	68	58

주: 사료용 쌀에 대한 직불금은 105천 엔/10a이 최대 한도이나, 지자체가 추가로 지급할 수 있는 직불금(산지교부금)이 12천 엔/10a 수준이므로, 사료용 쌀을 재배하고 받을 수 있는 직불금 최대 수령 가능액은 117천 엔/10a이 됨.

자료: 일본 재무성(2018), 農林水産 (米政策)

○ 유럽과 미국 등에서는 공익형 직불금 지급 시 상호준수의무(Cross Compliance)를 강조하는 등 환경에 부하를 주는 영농활동을 제한하는 방식으로 환경을 보전하기 위한 노력을 기울이는데 반해, 일본형 직불제는 표면적으로는 공익적 기능 제고를 목표로 하나 대부분이 일상적인 영농활동을 대상으로 지급되고 있음.

○ 일본 정부는 일본형 직불이 지역 자원의 적절한 보전 관리, 농촌 환경보전 등의 측면에서 효과를 나타내고 있는 것으로 판단하고 있음.

- 다면적기능 직불은 2014~2017년 총 725 ha의 유휴농지 억제 효과가 있었고, 사업 대상자 설문조사에서 85%가 경관형성 및 생활환경 보전에 효과가 있다고 응답하였음³⁴⁾.

- 중산지역등 직불 실시로 인한 농지 감소 억제 효과는 약 7.5만 ha, 이 가운데 경작포기 방지 효과가 약 3.9만 ha로 추정되었음.³⁵⁾

○ 다만, 일본형 직불의 경우 이행점검(서류 검토 및 현장조사) 과정에서의 행정 수요가 커 사업신청 양식 간편화, 순찰용 무인항공기 도입 등의 노력이 꾸준히 진행되어야 할 것으로 판단됨.

- 사업신청 양식의 간편화(기술방식에서 선택방식으로의 변경), 현장조사 시 경비행기나 드론 등을 이용해 현장조사의 부담을 경감하는 등의 행정 수요 부담을 줄일 수 있는 방안을 지속적으로 강구해 나갈 필요가 있음.

³⁴⁾ 농림수산성(2019), 「다면적기능 직불제 대책평가」.

³⁵⁾ 농림수산성(2019), 「중산간지역 등 직불제 제4기 대책의 최종 평가」.

4. 국내 사례: 농업환경보전 프로그램³⁶⁾

4.1. 농업환경보전프로그램 개요

4.1.1. 도입 배경

○ 도시화, 국민소득 증대 등으로 인해 농업·농촌의 환경 서비스 공급 기능에 대한 국민적 관심이 늘어남에 따라 농업의 공익기능 증진을 위한 농업환경 지원·관리정책의 도입 필요성이 증가함. 그러나 기존 친환경 인증 확대 중심의 정책 외에 일반적인 농업 활동으로 발생한 환경오염 문제 등을 지원하는 정책은 미흡하였고 농업인 및 농촌 주민의 환경보전 기능 증진과 확산 체계 마련을 위해 농업환경보전 프로그램을 도입함.

- 「친환경농어업법」 제9조(농어업으로 인한 환경오염방지) 및 동 법 제10조(농어업 자원 보전 및 환경개선)를 근거로 하며, 농업인의 환경보전 인식 제고와 지역단위 농업환경 관리방안 마련 등을 통해 농업환경 보전 및 개선 도모를 목적으로 함.

○ “제4차 친환경농업 육성 5개년 계획(‘16~’20)”에 농업환경보전 프로그램의 기본방향과 주요 모델(안), 단계별 도입방안, 확산 방안을 포함함. 농업환경보전 프로그램의 기본 방향은 다음과 같음.

- 1) 협약을 통한 농업인의 자발적 참여, 2) 농업환경보전 활동의 이행에 대한 충분한 인센티브 부여, 3) 상호준수의무(cross-compliance), 4) 프로그램 운영 및 활동에 참여 지역 특성 반영, 5) 개별 농가를 대상으로 한 교육과 컨설팅 및 연구개발 지원

○ 관련 정책연구와 시범사업을 통해 농업환경보전 프로그램의 모델을 마련함. 주로 참여의지가 높고 사업효과가 높은 수계 상류 인근 9개소를 대상으로 시범사업을 운영하였으며, 중앙정부와 마을, 지자체 간 협약으로 운영방식을 결정하고 활동의 이행 여부에 따라 보조금을 지급함. 활동은 농가가 공동으로 수행하는 기본 관리사항과 지역 여건에 따라 선택하는 추가 이행사항으로 구성함.

³⁶⁾ 한국농어촌공사 이승헌 박사에게 위탁한 원고를 참고하여 작성하였음.

- 이후 프로그램의 확산을 위해 추가 이행사항은 지속하여 발굴 및 검증하고 기본 관리 사항은 친환경 인증 농가가 의무적으로 이행할 수 있도록 개편을 검토함.

4.1.2. 농업환경보전 프로그램 추진방식

○ 2019년부터 5개 대상지를 중심으로 사업을 도입 및 시행하여, 2020년 20개소로 확대 하였음<그림 3-11>.

<그림 3-11> 농업환경보전 프로그램 25개 참여마을(2020년 기준)



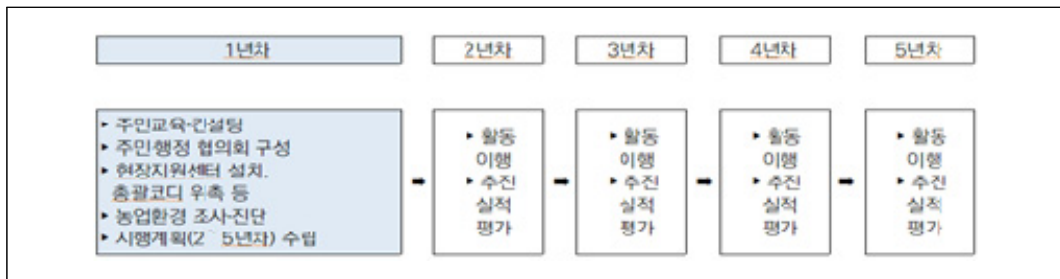
자료: 농림축산식품부(2020:3) '21년도 농업환경보전프로그램 사업신청 가이드라인.

- 주로 농업환경개선이 시급한 지역의 농업인과 일반 주민을 대상으로 하며, 사업 시행 주체는 해당 대상지의 시장/군수임.
 - 농업환경 범위는 농업생산 활동에 투입되는 토양, 물 등의 요소와 농업 생산활동으로 인해 인위적으로 조성되는 유무형의 요소 전반으로 정의됨.
 - 대상지는 행정리 또는 법정리 단위의 마을이며, 인원은 20인 이상으로 한정함.
 - 신규 사업대상지는 해당 마을이 보유한 농업환경 및 조직 등을 기록한 사업 신청서를 제출하고 신청서를 바탕으로 지자체 자체평가와 농림축산식품부에서 추진하는 외부 전문가 심의를 통하여 확정됨.

○ 사업은 총 5년간 진행되며, 1년 차는 대상지의 농업환경진단, 마을주민을 대상으로 교육·컨설팅, 시행계획 수립 등을 중심으로 운영됨. 2년 차부터 수립된 계획에 따라 농업환경보전 활동의 이행과 추진실적을 평가함.

- 사업 도입 초기 이해관계자인 지자체 담당자와 주민 간 협력적 관계와 상호작용을 유도하기 위해 행정협의회를 중심으로 한 사업기반체계를 마련함. 행정협의회는 사업 추진부서, 유관 기관, 현장 지원조직, 총괄코디로 구성됨.
- 현장 지원조직은 해당 대상지의 농업환경보전 프로그램 전반에 대한 지원기능을 수행함.
- 총괄코디는 사업에 참여하는 농업인 및 주민들과 협조하여 사업계획 등을 총괄하고 조정하는 역할을 수행함.

〈그림 3-12〉 농업환경보전 프로그램의 연차별 추진 내용



자료: 농림축산식품부(2020:11) '21년도 농업환경보전프로그램 사업신청 가이드라인.

○ 농업환경보전 활동은 토양, 생태, 대기, 용수, 생활, 생태, 경관, 유산 7개 분야의 총 28개의 활동이 포함되며, 개인 활동과 공동활동으로 구분됨. 활동별로 인센티브 지급단가에 차이가 있으며, 2022년도 적용될 농업환경보전 활동은 다음과 같음(표 3-19).

- 2020년 5월 공익직불제의 시행으로 활동 중 비료사용처방서 준수, 퇴비 사용기준 준수, 액비 사용기준 준수가 제외됨.
- 일부 활동으로의 쓸림 현상과 사업성과 유도를 위해 필수와 선택 활동을 구분하여 제시하고 개인 및 공동활동 모두 필수 활동 중 2개 이상을 의무 참여하도록 공지함.

〈표 3-19〉 2022년도 적용 농업환경보전프로그램 세부활동

구분	분야	단위과제	세부활동	구분
개인	토양	적정 양분 투입	①완효성 비료 사용	필수
		외부 양분 투입 감축	①농사 후 남은 농업 부산물을 잘라 농지에 환원	
			②휴경기 풋거름작물 재배 및 토양환원	선택
		토양침식 및 양분유출 방지	①벼짚 등 농업부산물로 경사진 발 덮기	
	②경사진 발 둘레에 빗물이 돌아가는 이랑 만들기			
	③경사진 발 끝에 초생대 설치하기		필수	
	생태	농약사용 저감	①천적으로 해충 방지하기	선택
			②제초제 없이 잡초 제거하기	필수
			③과수원에서 초생 재배하기	선택
			④태양열로 토양 소독하기	
⑤시설하우스에 방충망 설치하기				
대기	온실가스 감축	①경운 최소화	선택	
	축산악취 저감	①축산악취 저감을 위해 미생물 제제 사용하기		
공동	용수	농업용수 수질개선	①오염된 하천·저수지 청소 및 수생식물 식재	필수
		양분유출 방지 등	①논 배수물고 설치 및 물관리	
	생활	생활환경개선 * 농촌비점 발생 최소화	①영농폐기물 공동수거 및 분리배출	선택
			②생활폐기물 공동수거 및 분리배출	
	생태	농업생태계 보호	①생태계에 유해한 생물 제거	필수
			②덤벙(물웅덩이) 조성 및 관리 *개인활동 가능	
			③농경지 이용 멸종위기종 조류 먹이공급	
	경관	농촌경관 개선	①공동공간 관리 및 청소	선택
			②공동공간에 꽃과 나무 심기	
			③빈집 및 불량시설 경관 정비	
유산	농업유산 보전	①농경의례 및 공동체문화 전승	선택	
		②전통적 농업기술의 유지 및 계승		
		③전통적 토지이용 경관의 보전		
		④전통적 수리관개시설의 활용 및 보전		

자료: 농림축산식품부(2020:12) '21년도 농업환경보전프로그램 사업신청 가이드라인

- 예산은 1개 마을당 5년 동안 6.5억 원을 지원하며 국비와 지방비 비율은 각각 50%임.
- 1차년도는 사업비의 100%를 사업관리·운영비(농업환경진단, 교육·컨설팅, 계획수립 등 절차에 필요한 비용)로 편성 가능하며 2~5차년도는 0.5억 원으로 제한되며, 1억 원은 주민 활동 지원비로 운영됨.

〈표 3-20〉 연차별 지원 한도

단위: 억 원

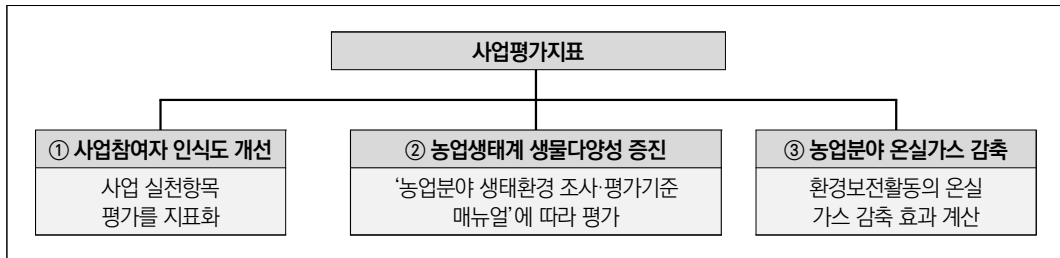
구분	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	총사업비
지원액	0.5	1.5	1.5	1.5	1.5	6.5

자료: 농림축산식품부(2020:11) '21년도 농업환경보전프로그램 사업신청 가이드라인

○ 사업성과 평가는 사업분야별 개선 정도를 모니터링하고 미흡한 사항에 대해서는 활동 강화를 유도하기 위해 실시됨. 평가지표는 1) 농업환경보전 인식 개선, 2) 농업생태계 생물다양성 증진, 3) 농업분야 온실가스 감축임〈그림 3-13〉.

- 사업참여자 인식도 조사는 새만금 유역의 농업비점사업에서 획득한 인식조사 기법을 이용하여 4개 분야 29개 항목 조사지표에 따라 참여자의 농업환경에 대한 인식 정도 및 개선된 정도를 평가함.
- 농업 분야 생태환경 조사 평가는 환경보전형 농업이 생태환경 보전·개선 등에 미치는 영향을 조사하고 평가함. 지표생물 분류군 수와 각 지표생물별 평가점수 합산 결과를 토대로 생태환경 및 생물다양성 양호도를 등급화(5단계)로 평가함.
- 농업 분야 온실가스 감축은 환경보전형 영농활동이 농경지의 온실가스(CO₂) 감축에 미치는 영향을 평가할 계획임.

〈그림 3-13〉 농업환경보전 프로그램의 사업 평가지표 체계도



자료: 이승현(2021).

4.1.3. 농업환경보전 프로그램 운영 성과 및 평가

- 사업 신청 단계에서부터 참여원들의 동의를 전제로 하며 지구 선정 이후에도 1년간 현장 지원조직을 통한 학습과 인식 제고 과정을 거쳐 사업의 이해를 바탕으로 시행되는 사업임. 농업환경을 보전하기 위해 마을 주민들이 주체적으로 실행하여 공동체 정신이 발현됨.
- 활동에 대한 인센티브는 참여자들에게 의미 있는 소득으로 인식되고 있으며, 참여자 스스로 환경과 전통을 보전하고 유지하는데 일조한다는 자긍심을 가질 수 있는 사업으로 평가됨.
 - 의무조항의 이행에 대한 대가를 지급하는 기본형 직불제와 달리, 스스로 적극적인 참여에 대한 대가 지급이라는 인식을 형성하여 사업추진에 긍정적인 요인으로 작용하고 있음.

〈표 3-21〉 농업환경보전 프로그램과 공익직불제와 비교

구분	농업환경보전프로그램	공익직접지불제
지원성격	◦농업환경보전 활동에 대한 대가	◦농지소유 및 경작에 대한 기본소득
사업목적	◦농업의 공익기능 증진 및 친환경농업 확산 기반 조성	◦농업·농촌 공익기능 증진 및 농업인 소득안정
법적근거	◦「친환경농어업법」	◦「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」
담당부서	◦친환경농업과	◦농가소득안정추진단
지원대상	◦마을공동체 및 구성원 (농업인 포함 20인 이상 참여 필수)	◦농민기준 : 농업경영정보가 등록된 농업인 ◦농지기준 : 등록된 농지 또는 초지
적용공간	◦사업을 신청하고 선정된 마을	◦전국의 농가·농지
지원예산	◦지구 : 650백만 원/5년 (국비50% / 지방비50%)	◦농민 : 120만 원/농가·년(소농직불) ◦농지 : 면적에 따라 차등(면적직불, 국비 등 100%)
지급기준	◦실적 및 평가에 따른 지급	◦사전 등록 후 연말 지급
주요사업 및 활동내용	◦농촌지역 마을의 환경개선 필요에 따른 맞춤형 농업환경보전프로그램 계획 및 주도적 마을 공동체 활동(토양, 수질, 생태, 경관보전 등)	◦17개 세부실천사항 의무 준수 (비료사용기준 준수, 생태교란 금지, 영농 폐기물의 적정 처리 등)

자료: 농림축산식품부(2021), 2021년 농림축산식품사업 시행지침서

- 누구나 참여할 수 있고 개별 활동을 선택할 수 있는 현장의 다양성과 특수성이 반영된 맞춤형 사업체계를 갖추고 있음. 활동 선정에 있어 주민공동체가 개인이 받을 수 있는 인센티브의 상한선을 조정하여 혜택이 일부에게 편중되지 않도록 유도함.

- 지원조직 체계를 확립하여 사업 자체의 생소함과 세부 활동의 어려움 등을 극복할 수 있음.
 - 현장 지원조직은 지자체·담당자의 사업 이해에 대한 부족한 점이나 관리에 필요한 시간적 어려움을 해결해주고 있으며, 총괄코디는 농업환경에 대한 전문적인 지식이 부족한 현장 지원조직에 대해 기술적인 자문과 참여 주민들의 문의 사항을 해결해주는 역할을 하고 있음.
- 구체적인 성과평가 지표를 사업 초기에 확정 및 배포하여 매뉴얼을 보급하고 연차 계획을 수립하는 데 그 방향을 명확히 제시하고 있어 사업의 효과성을 제고시킴.

4.1.4. 농업환경보전 프로그램의 개선과제³⁷⁾

- 농업환경보전 프로그램은 공익직불제와 연계하여 농업환경보전과 전통지식 및 유산을 유지하여야 함.
 - 농업환경보전 프로그램의 사업 목적은 “농업환경보전·개선 도모”로 공익직불제의 목적인 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정 도모와 맥락을 같이 한다고 볼 수 있음.
 - 낮은 수준의 의무이행 사항은 기본형 공익직불제의 사항으로 배치하고 추가적인 대가 지급이 필요한 수준의 다양한 활동을 개발하여 선택형 공익직불제로 사업을 연계해가는 것이 사업의 목적과 확장성을 가질 수 있음.
- 사업 시행 초기임을 고려하고 완성도 제고를 위해 이행활동 구성 및 성과관리 등의 보완이 필요하지만 현 사업의 시행체계는 유지하여야 함.
 - 이행활동이 다양한 분야를 포괄하고 있어 현재 지자체 담당자가 관련 행정업무(주민 교육 및 계획수립, 이행점검·확인, 자금교부 등)에 더해 전문지식이 필요한 분야까지 담당하는 것은 현실적으로 어려움이 있음.

³⁷⁾ 단독사업으로서 농업환경보전 프로그램 사업의 내부적인 문제점과 대책을 논하기 보다 공익직불제와의 상호 보완적인 관계로서의 개선방향을 제시하는 관점에서 접근함.

- 사업에 대한 이해 부족에 따른 왜곡을 방지하고 전국적으로 확산·정착되도록 사업 전반에 걸쳐 지원하는 전문지원기구의 운영이 필요함.
 - 전문지원기구의 주요기능은 사업시행계획 수립 지원, 전문가 육성 네트워크 구축 지원, 전문지식기술 연구 및 현장지원, 성과확산을 위한 모니터링 평가 등임.
- 친환경농업을 통한 유기인증이나 농산물관리를 통한 GAP인증과 같이 농업환경 보전 프로그램을 시행한 마을에 대해 명소화 지원, 생산물에 대한 마크 표기, 소비자 인증제 등을 통한 가치 부여를 위한 활동도 필요함.

4.2. 보령시 장현마을 사례³⁸⁾

- 충남 보령시 청라면 장현마을은 2016년 5월부터 2018년 2월까지 충청남도의 ‘농업 생태환경 프로그램’에 참여하였고, 이어서 2018년 농림축산식품부의 농업환경보전 프로그램 시범사업 대상 마을에 선정되었음. 2019년부터 현재까지 농업환경보전 프로그램에 참여하고 있음.
 - 두 사업의 성격이 일부 다르지만, 공통적으로 농업·농촌 공익 증진에 필요한 활동을 수행하도록 장려하였음. 이런 점에서 장현마을은 현행 공익직불제에서 규정한 의무 준수사항이나 공익 증진 활동과 관련된 경험을 오랜 기간 축적하였다고 볼 수 있음.

4.2.1. 사업별 활동 실천 경과

- 농업 생태환경 프로그램은 개별 농가가 협약을 맺은 뒤 사전에 정한 활동을 실천하여 이에 해당하는 지원을 하는 사업이었음.
 - 세부 활동은 식량자급, 농업생태, 농촌경관 부문으로 구분되었음. 매년 지급 상한은 부문별로 식량자급 150만 원, 농업생태 200만 원, 농촌경관 100만 원이었고, 개별

³⁸⁾ 유찬희·심영규·이관률(2018)과 김문한(2021)을 참고하여 작성하였음.

농가는 매년 최대 400만 원까지 받을 수 있게 설계되었음.

- 부문별 활동과 단가는 <표 3-22>과 같음.

<표 3-22> 농업 생태환경 프로그램의 기준 단가

부문	세부 프로그램	기준 단가
식량 자급	토종 씨앗 재배 및 채종	곡물류: 168만 원 (140만 원/10a × 120%) 채소류: 252만 원 (140만 원/10a × 180%)
	환경친화적 농업 실천	18만 원 (60만 원/10a × 30%)
	작물다양화	2개 작물: 140만 원 (140만 원/10a × 100%) 3~4개 작물: 168만 원 (140만 원/10a × 120%) 5~6개 작물: 196만 원 (140만 원/10a × 140%) 7개 이상 작물: 224만 원 (140만 원/10a × 160%)
	이모작	35만 원/10a
농업 생태	벗짚 환원	6만 원/10a
	농지 내 수목 유지 및 식재 (휴경 보상 별도 시행)	기존: 유지 비용 15.6만 원 (1.3만 원/월 × 12개월) 손실 보상 3만 원/주 (60만 원 × 5%) 신규: 조성비 추가 (2만 원/주) 유지 비용 15.6만 원 (1.3만 원/월 × 12개월) 손실 보상 3만 원/주 (60만 원 × 5%)
	논 휴경	70만 원/10a (손실보상 60만 원 + 변동직불보상 10만 원)
	겨울철 논 습지 유지	51.2만 원 (조성 비용 20만 원 + 유지비용 31.2만 원 (5.2만 원 × 6개월))
	둠병 조성 및 관리	기존: 31.2만 원 (유지 비용 31.2만 원 (2.6만 원 × 12개월)) 신규: 51.2만 원 (조성비 20만 원 + 유지 비용 31.2만 원 (2.6만 원 × 12개월)) ※ 휴경 논 습지는 둠병 조성 단가 적용
농업 생태	둠병 조성 및 관리	기존: 31.2만 원 (유지 비용 31.2만 원 (2.6만 원 × 12개월)) 신규: 51.2만 원 (조성비 20만 원 + 유지 비용 31.2만 원 (2.6만 원 × 12개월)) ※ 휴경 논 습지는 둠병 조성 단가 적용
	논두렁 풀 안 베기	풀 안 베기: 31.2만 원/다량 (유지 비용 31.2만 원 (2.6만 원 × 12개월)) 40cm 남기고 제초: 15.6만 원/다량 (유지 비용 31.2만 원 × 50%)
	논두렁 식재 (초목, 야생화)	기존: 유지 비용 15.6만 원 (1.3만 원/월 × 12개월) 손실 보상 1.8만 원/주 (60만 원 × 3%) 신규: 조성비 1만 원/주 유지 비용 15.6만 원 (1.3만 원/월 × 12개월) 손실 보상 1.8만 원/주 (60만 원 × 3%) ※ 초목이 아닌 경우 손실 보상 50% 삭감
	화분 매개 곤충 작물 재배	논: 35만 원/10a (140만 원/10a × 25%) 밭: 140만 원 (140만 원/10a × 100%) 임야: 35만 원/10a (140만 원/10a × 25%)

자료: 유찬희·심영규·이관률(2018: 147-148)을 참고하여 작성

○ 장현마을은 2016~2017년 동안 주로 식량자급과 농업생태 부문 활동을 주로 선택하여 참여하였음(표 3-23). 같은 기간 참여 활동 이행률은 87.5~92.4%였음.

- 협약 체결이 늦어져 화분 매개 곤충 작물 재배 시기를 놓쳤고, 겨울철 이상기후 때문에 이모작과 겨울철 논 습지 유지 활동 이행률이 낮았음.

〈표 3-23〉 장현마을 농업 생태환경 프로그램별 신청 금액

단위: 만 원, %

구분	2016		2017	
	조정 금액	이행률	조정 금액	이행률
지급액 합계/평균 이행률	13,385.5	87.5	16,196.6	92.4
식량지급	6,441.3		7,438.5	
토종 씨앗 재배 및 채종	1,524.1	91.7	1,103.7	100.0
환경친화적 농업 실천	2,717.2	99.8	4,131.9	100.0
작물다양화	3,415.0	90.3	2,882.2	92.6
이모작	1,534.0	50.0	1,579.2	73.3
농업생태	7,486.5		9,532.2	
벗짚 환원	841.7	92.5	1,261.6	100.0
농지 내 수목 유지 및 식재	0.0	-	0.0	-
논 휴경	1,516.5	100.0	1,940.3	94.7
겨울철 논 습지 유지	819.2	75.0	972.8	60.0
둠벌 조성 및 관리	578.5	85.0	400.8	70.0
논두렁 풀 안 베기	3,135.6	91.5	4,867.2	100.0
논두렁 식재	856.4	100.0	718.4	71.4
화분매개 곤충작물 재배	981.3	66.7	760.2	87.5

자료: 유찬희·심영규·이관률(2018: 149-150)을 참고하여 작성.

○ 2018년부터 농업환경보전 프로그램에 참여하면서 사업 목표를 1) 농업환경 관리를 선도하는 지구, 2) 농업환경에 대한 주민 의식 제고, 3) 관목류 식재를 통한 농촌 경관 가꾸기로 설정하였음.

○ 2021년에는 마을 농업인과 주민 81명이 개인 활동 7종류 및 공동 활동 5종류에 참여하였음(표 3-24, 그림 3-14).

- 이전 활동 결과를 점검하여 개인 활동 비중이 과도하게 높고, 농지가 있는 사람에게 지원금이 집중되는 문제를 해결해야 한다고 판단하였음. 이에 개인활동비 상한을 200만 원/년에서 150만 원/년으로 낮추어 공동활동 참여 증대를 유도하였음.

〈표 3-24〉 장현마을 농업환경보전 프로그램 참여 현황(2021년)

개인 활동(51명 참여)	공동 활동(30명 참여)
완효성비료사용	논 배수 물꼬 설치 및 물관리
농업부산물 논밭 환원	공동공간 관리 및 청소
휴경기 풋거름작물 재배	공동공간 꽃과 나무 심기
제초제 미사용	빈집 및 불량시설 경관 정비
과수원 초생재배	농경의례 및 공동체 문화 전승
시설하우스 방충망 설치	-
둠병 조성 및 관리	-

자료: 김문한(2021).

〈그림 3-14〉 장현마을 농업환경보전 프로그램 세부 활동 실천 모습



자료: 김문한(2021).

4.2.2. 사업 성과

○ 농업 생태환경 프로그램에 참여하여 얻은 성과는 다음과 같이 요약할 수 있음.

- 식량자급 부문: 친환경 농업 참여 의식 제고, 작물 다양화, 토종 씨앗 재배 농가 증가
- 농업생태 부문: 농지 내 수목을 유지하여 생물 서식지 증가, 휴경 및 습지 조성으로 생물다양성 개선, 논두렁 풀 안 베기를 실시하여 노동력 절감 및 논두렁 생태계 개선
- 농촌경관: 마을 내 쓰레기 분리수거 증가 및 소각 행위 감소, 마을안길 가꾸기로 경관 개선
- 특히 공동활동 결과 나타난 공동체 활성화 효과를 긍정적으로 평가하고 있음<그림 3-15>.

<그림 3-15> 농업 생태환경 프로그램 성과 평가

[06. 총평]

- 마을공동체가 본 사업 후 사담사는 마을이 되었다. 공동사업을 추진하면서 마을 규약으로 작업 후에는 함께 식사하는 것을 마을 규약으로 정했다.
- 마을사람들이 서로 서로 배려하는 관계가 회복되었다.
- 일제로 노인1분이 몸이 아픈 적이 있는데 다른 노인 3분이 노인회관에서 함께 지내며 돌봄. 감동적이었다.
- 노인회관에 외지 자식들이 보내준 음식들이 쌓이고 있다. 노인회관이 풍족해져서 사명방이 되었다. 현재는 40-50 명의 노인들이 꾸준하게 모여 계신다.
- 40여년 전에 맥이 끊어진 지신밭기를 다시 하게 되었다.
- 마을에 귀농귀촌 한 20호가 있다. 귀농인들과 함께 마을사업을 진행하니 귀농자들의 지식과 현지인들의 경험이 합쳐져 좋은 시너지 효과가 났다.(부녀회 회장, 부회장, 총무가 귀농인으로 느령화된 마을의 새로운 활력소가 됨)
- 친환경농업도 중요하지만 환경보존프로그램을 통해 마을이 살아난 것을 느낀다.

자료: 김문환(2019).³⁹⁾

³⁹⁾ 김문환. 2019. “충남의 농업직불금 제도개선 시범사업: 농업생태환경 프로그램 추진 사례.” 『충남, 친환경농업직불제 개편 토론회』 발제 자료(2019.7.19.).

○ 농업환경보전 프로그램에 참여하면서 환경개선 효과 측면에서 농업 생태환경 프로그램과 비슷한 성과를 거두었고, 추가적으로 다음과 같은 성과가 나타나고 있음.

- 귀농·귀촌이 프로그램 활동에 우선 참여하고 필요한 역할을 수행하면서 기존 주민과의 유대 관계 형성
- 공동체가 활성화되면서 상호 모니터링이 가능해진 결과 환경 보전 효과가 배가 됨.

4.2.3. 개선 과제

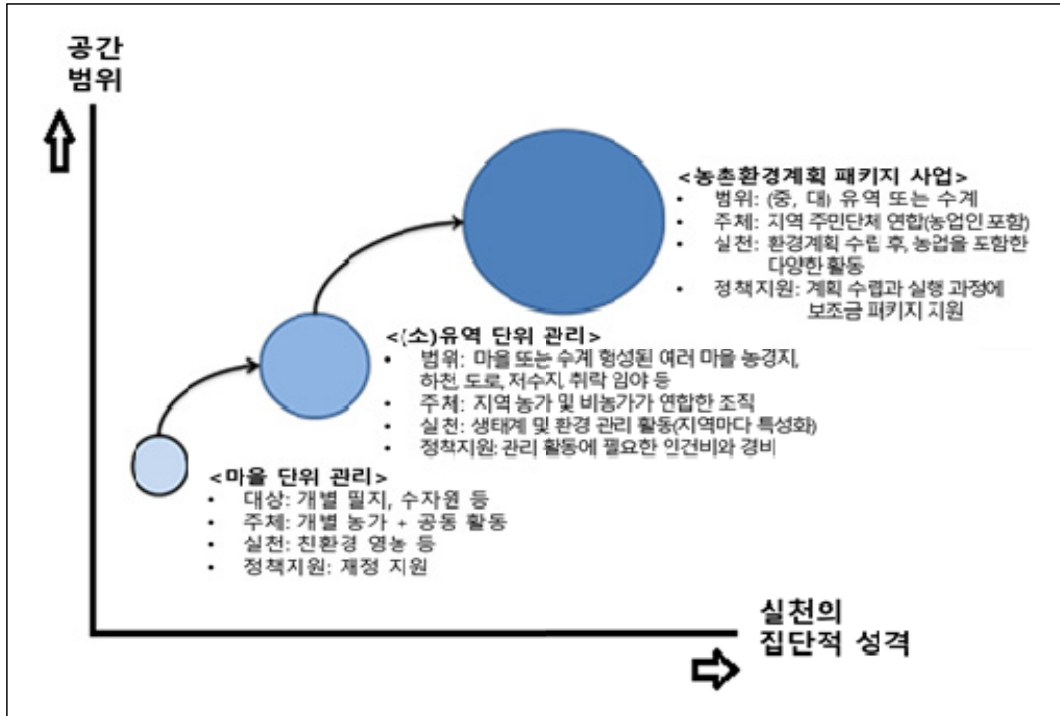
○ 교육 방식 및 역량 강화 노력을 계속 기울여야 함.

- 참여자를 대상으로 한 교육은 필요하지만, 교육 방식을 ‘눈높이 교육’으로 바꾸어 효과를 높일 필요가 있음.
 - * 참여자 다수가 고령임을 고려할 필요가 있음. 즉, 현장에서 많이 쓰이는 용어를 사용해야 참여자가 쉽게 이해할 수 있음. 예를 들어 ha, 관개, 제초제 등의 용어보다는 마지기/평, 물꼬, 풀약 등의 용어를 쉽게 이해함. 또한 고령층이 많으므로 집체 교육이나 장시간 교육은 효과가 떨어진다는 의견이 개진되었음.
- 중간지원조직의 역할을 강화할 필요가 있음.
 - * 교육 등을 비롯해 마을 참여자가 필요로 하고 이들의 역량을 강화할 수 있는 활동을 개발해야 함. 그러나 개별 참여자의 참여 의지나 관심사가 다르기 때문에 이들 모두를 만족시킬 수 있는 활동을 단기간에 개발하기는 쉽지 않음.

○ 사업 공간 범위 확대가 필요함.

- 인접한 마을과 연계하여 활동을 실천해야 환경보전 효과를 높일 수 있음. 특히 하천 수질 관리를 하려면 상류 지역 마을과 연계가 필수적임. 현재는 마을 주민 1명이 행정 업무를 담당하고 있지만 부담이 크므로 주변 마을 주민과 업무 분담 검토가 필요함.
- 이런 점에서 <그림 3-16>과 같이 공간 범위와 실천 주체 범위를 확대해 가는 방안을 검토할 필요가 있음.

〈그림 3-16〉 농업환경 관리 정책 개선 기본 방향



주: 유찬희 외(2021)는 농업용수 비점오염 관리를 주제로 하였으나, 기본 방향은 농업환경 관리 전반에 적용될 수 있음.
 자료: 유찬희 외(2021: 181).⁴⁰⁾

○ 사업 운영 측면에서는 지역 참여자의 자율성을 믿고 재량권을 늘리는 한편, 지역 특성에 적합한 사업 발굴이 필요함.

○ 모니터링 및 성과 평가 단계의 과제는 다음과 같음.

- 장현마을에서는 마을 반장이 모니터링을 담당하고 있음. 그러나 지역 주민의 활동을 관리하는 것이기 때문에 공정성 문제가 제기될 수 있고 이행 구속력도 떨어지는 한계가 있음. 따라서 지자체 역할을 강화하거나 중간지원조직 등이 역할을 분담하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 연차별 또는 일정 기간이 지난 후에 성과를 보여주면 주민들이 효과를 체감하고 성취감을 느낄 수 있을 것이고, 사업 홍보 효과도 늘어날 것임. 그럼에도 현재는 이러한 과

40) 유찬희·최진용·김원경·김주마·정재운. 2021. 『농업용수 비점오염 관리 실태와 개선 방향』. R926, 한국농촌경제연구원.

정이 포함되어 있지 않음. 아직 농업환경보전 프로그램 시행 초기이므로 향후에 사업 내용에 반영하는 방안을 검토할 수 있음.

- 중앙 정부나 지자체의 담당자가 자주 교체되면 사업 연속성이 떨어질 수밖에 없음. 사업 참여자는 세부 활동이 변경되면 다시 적응하는 데 어려움을 겪으므로 제도적인 측면에서 사업 지속성과 연속성을 강화할 필요가 있음.

○ 관련 기반 조성 지원을 강화할 필요가 있음. 기반 시설이 부족하면 세부 활동 실천을 저해할 수 있음.

- 예를 들어 마을 공동집하장이 없으면 분리 수거, 농작물 부산물, 고독성 농약 등의 처리가 어려워짐.

4

공익직불제 단기 개선과제와 개선방향

1. 주요 이슈별 실태

1.1. 공익직불제 관련 언론 보도

- 2020년 공익직불제 개편이 이루어지면서 농업 현장에서는 직불제 대상 농지와 대상자 조건, 준수사항과 이행점검 체계 등에 대한 다양한 보완 요구가 나타남.
- 공익직불제 주요 쟁점 및 요구사항과 관련하여 제도 시행 직후 1년 기간(2020년 4월~2021년 3월) 중 신문, 방송 등 언론에 보도된 내용⁴¹⁾을 추진 단계별로 살펴보면 다음과 같음.
 - 공익직불제 관련 보도는 2017년부터 2019년까지 직불금을 1회 이상 받은 농지로 한정하는 것에 관한 보완 요청이 주를 이루었음.
 - 시기적으로 나누어보면 4~7월 기간에는 지급 대상 자격 요건 완화에 대한 보도가 주를 이루었고, 직불금이 지급된 11월 이후부터는 연구기관 또는 농업인 단체가 주최한

41) 자료 수집을 위해서 네이버, 구글의 뉴스 검색엔진과 빅카인즈(BIG KINDS) 뉴스 빅데이터 분석시스템을 이용하였음.

토론회를 중심으로 준수사항과 이행점검 등에 대한 요구사항을 담은 보도가 주를 이루었음.

〈표 4-1〉 공익직불제 사업추진 단계별 언론보도

단위: 건

구분	사업 추진 단계					유형별 건수(%)
	지침수립 및 공고	신청접수	이행점검	지급 및 사후관리	기타	
추진 단계별 건수	5	46	13	13	31	108(100)
지급대상 농지조건						42(38.9)
- '17년~'19년조건	-	22	-	-	-	22
- 임차농경작사실증명	-	11	-	-	-	11
- 농업인조건	-	9	-	-	-	9
선택직불 및 예산 확대						21(19.4)
- 선택직불 확대	-	-	-	-	12	12
- 예산및법률 개정	-	-	-	-	9	9
준수사항 이행						10(9.3)
- 영농폐기물적정처리	-	-	4	-	-	4
- 영농일지작성	-	-	2	-	-	2
- 의무교육이수	-	-	1	-	-	1
- 재배면적조정업무	-	-	-	-	3	3
부정수급	-	2	-	8	-	10(9.3)
형평성 위배	-	-	1	4	-	5(4.6)
업무일원화						4(3.7)
- 전담기구설치	-	-	1	-	1	2
- 인력부족	-	1	1	-	-	2
기타	5	1	3	1	6	16(14.8)

자료: 김태훈 외(2021)에서 〈표 4-30〉 재인용.

1.2. 주요 이슈별 요구 과제

1.2.1. 지급대상 농지와 농업인 조건

○ 기본직불 대상 농지 요건으로 '2017년에서 2019년 기간 중 직불금을 1회 이상 수령한 이력이 있는 농지'로 지급대상이 한정된 것과 관련한 보도가 가장 많았으며, 국회를 중심으로 지급대상 농지 한정 조치에 대한 위헌 가능성을 문제로 제기하였음.

- 직불금 수령 이력의 대상은 쌀·밭·조건불리직불이었으며, 구체적으로는 ① 1998~2000년 기간 중 논 농업에 이용된 농지(쌀직불제) ② 2012~2014년 기간 중 밭 농업에 이용된 농지(밭직불) ③ 2003~2005년 기간 중 조건불리지역에서 농업에 활용되고 있는 농지(조건불리직불제) 중 하나에 해당하는 농지를 의미함.
- 국회에서는 입법조사처 검토 결과 등을 근거로 지급대상 농지 한정 조치가 '직불금을 받을 수 있을 것이라는 해당자들의 신뢰를 저해함으로써 헌법상 신뢰보호원칙과 평등원칙에 위반될 수 있음'을 지적하였음.

○ 농업인 조건과 관련해서는 귀농인 등 신규 농업인 신청 제한 및 일정 농외소득 이상(3,700만 원) 신청 제외에 대한 개선 요구가 있었음.

- 쌀 고정직불제와 밭농업직불제의 경우 해당 농업에 이용된 영농실적이 있는 농지를 대상으로 지급 여부를 결정하기 때문에 신규 농업인이라도 직불금 신청이 가능했으나, 공익직불제 개편 후 농지 요건에 더해 지급대상자도 직불금 수령 실적이 요구됨에 따라 개편 이후 귀농한 신규 농업인의 신청이 제한되면서 정부의 귀농·귀촌을 장려하는 지원정책과 상반됨을 지적함.
- 농외소득 기준(3,700만 원 이상 시 대상에서 제외)은 기존 직불제하에서도 동일하였고, 공익직불제 개편 이후에도 변동되진 않았으나 이 기준이 2007년 전국 가구 평균 소득을 기준으로 제정된 것이어서 국민연금 등 현금성 지원이 확대된 현실과 괴리가 커 기준을 상향해야 한다는 요구가 제기됨.

1.2.2. 임대차계약 증빙 의무화

○ 공익직불제 개편 이후 임차농의 자경 증빙이 엄격해졌고, 2021년부터는 임차농의 자경 사실 증빙을 위해 농지 임대차계약서 제출이 의무화됨에 따라 서류 구비의 어려움에 관한 보도가 증가함.

- 임차농들은 임차를 통해 실제 영농을 하고 있음에도 불구하고 부재지주, 문중 소유 농지 등으로 인한 계약서 작성 어려움, 이외 요인으로는 지주가 노령연금 수령을 위

해 임대소득 노출을 회피하기 위해 계약서 작성 기피, 수수료나 복잡한 절차 등으로 농어촌공사를 통한 임대차 절차 기피 등이 지적됨.

- 최근 한국토지주택공사(LH)발 부동산 투기가 크게 이슈화됨으로써 농지 소유주가 임대차 관계를 더욱 음성화할 가능성이 커져 임차농의 피해를 막기 위한 정부의 대책을 요구하는 보도가 증가하였음.

1.2.3. 논·밭 합산 0.1 ha 조건

○ 농지 최소면적 기준(0.1 ha)이 논과 밭을 통합하여 산정되는 방식으로 개편되면서 기존에 지급대상에서 제외되었던 농지와 농업인이 새롭게 추가되었으나 2017~2019년 직불금 수령 조건으로 지급대상이 되지 못하는 문제가 발생하였음.

- 지급대상 농지를 2017~2019년 직불금 수령 농지로 한정된 것은 실제 영농에 활용된 농지를 선별하기 위한 것이었음. 다시 말해 직불금 신청 자격이 있는 농지임에도 불구하고 3년 연속 직불금을 신청하지 않았다는 것은 실제로 경작에 활용되지 않고 있을 가능성이 크다는 것임.
- 반면, 논과 밭이 각각 0.1 ha 미만이었던 경우는 실제 영농에 활용되고 있더라도 기존 직불제 수령 조건에서는 직불금을 신청할 수 없어 실제 경작 여부와 무관하게 직불금 수령실적이 없어 실제로 경작한 경우 피해를 보는 상황이 발생할 수 있음.

1.2.4. 준수사항 및 이행점검 강화

○ 농업인 준수사항은 환경보호, 마을공동체 활성화, 먹거리 안전, 생태계 보전, 영농활동 준수 등 5개 분야로 나누어지고, 세부 항목으로는 영농기록 작성 및 보관, 영농폐기물의 적정 처리 등 총 17가지가 있음.

- 공익직불제는 농업 활동으로 인한 공익기능에 합당한 보상을 지급하는 것을 제도 시행의 명분으로 제시하였기 때문에 기본직불 지급 시에도 농업인 준수사항을 도입하고 이행점검을 통해 농업의 공익기능에 대한 평가 및 보상을 수행하도록 설계하였음.

○ 준수사항 및 이행점검과 관련해서는 준수사항 이행의 어려움과 현장의 여건을 반영한 개선을 주장하는 내용이 가장 많았음.

- 농업인 단체 등은 준수사항의 수가 너무 많을 뿐만 아니라 고령화와 인프라 구축 부족으로 영농기록 작성과 영농폐기물 적정 처리 등에 어려움이 있다는 점을 호소하며, 준수사항 이행의 난이도가 농가·지역별로 다를 수밖에 없기 때문에 이를 고려한 준수사항 및 이행점검 체계를 구축할 것을 요구함.
- 반면, 일부에서는 농업의 공익 기능을 전제로 직불 예산이 대폭 확충된 만큼 농가가 준수사항을 성실히 수행하여 사회적 책임을 다해야 한다는 점을 강조하는 보도들도 있었음.

○ 재배면적 조정 의무와 관련해서는 이 조치가 농산물 가격안정을 위한 실질적인 대책으로 한계가 있고, 농업인의 작목 선택권을 침해한다는 점을 지적함.

- 이러한 보도는 공익직불제 시행 이전에 집중되었으며, 일본과 EU, 미국 등에서도 생산조정정책이 한계를 명확하게 드러냈다는 것을 근거로 제시함.

〈표 4-2〉 공익직불제 준수사항

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	
영농활동준수	영농기록 작성 및 보관	경영체 역량 강화
	농업·농촌 공익증진 교육 이수	
	경영체 등록 변경 신고	

자료: 농림축산식품부 보도자료

2. 개선 방향

- 공익직불제가 개편의 본래 목적인 공익적 기능 제고로 이어지기 위해서는 시행과정에서 나타난 현장의 개선 요구사항에 대한 면밀한 검토를 토대로 제도적으로 개선이 필요한 사항에 대한 개선 방향 설정이 요구됨.

2.1. 지급대상 농지 조건

- 기본직불 대상 농지 요건 중 직불금 수령 이력이 있는 농지(2017~2019년 기간 중 직불금을 1회 이상 받은 이력이 있는 농지)로 한정된 것은 영농활동이 실질적으로 이루어지고 있는 농지를 선별하려는 목적 외에도 지급대상 농지면적의 예측 가능성을 높이기 위한 것으로서 제도 도입 초기에 제도를 안정적으로 정착시키기 위하여 불가피하게 적용된 측면이 있었음.
- 공익직불제 시행 이후 직불금 수령 이력 농지 조건에 대한 민원이 다수 발생하는 등 제도 개선에 대한 요구가 지속해서 제기되었음.
 - 농업인들은 실제 영농에 활용되었음에도 다양한 요인에 의해 직불금을 신청하지 않은 경우가 있어 이를 구제하는 방안이 마련되어야 한다고 주장함.
 - 국회에서도 해당 농지가 실제 영농에 활용된 사실이 확인되면 직불금 수령 이력 농지 조건(2017~2019년 기간 중 직불금을 1회 이상 받은 이력이 있는 농지)에 대해 예외를 인정해 주는 취지의 직불법 개정안을 다수 발의하였음.
- 공익직불제 개편 이후 2년에 걸쳐 기본직불이 예산 한도 내에서 안정적으로 지급되는 등 공익직불제가 안정적으로 정착되어가고 있으므로 단계적으로 직불금 수령 이력 농지 조건에 대한 보완책을 마련해 나갈 필요가 있음.

- 직불금 수령 이력 농지 조건을 설정한 근본적인 목적은 실제 영농에 활용되지 않으면서 지급대상이 되는 경우를 차단하는 것이었으므로, 보완책을 마련할 때도 실제 영농에 활용되었다는 점을 객관적으로 증빙할 수 있는 농지를 대상으로 농지 조건의 예외를 인정해 주는 방향이 되어야 할 것임.
- 정부도 최근 2017~2019년 직불금 미수령 사유, 농지 규모, 필요 예산 등을 파악하기 위한 실태조사를 시행하고 이를 토대로 보완책을 마련하겠다는 계획을 발표한 바 있음 (2022년 1월).
 - 정부는 실태조사 결과를 토대로 관련 데이터베이스를 구축하고 이를 토대로 제도 개선 방향 및 확대 면적 및 소요 예산 등을 추정할 계획임. 실태조사의 대상 농지는 32만 1천 ha 규모임.
- 2017~2019년 직불금 수령 조건에 대한 보완책은 정부의 실태조사 결과를 토대로 마련되어야 하나, 조사 대상 농지의 규모가 큰 만큼 조건을 완화하는 경우 직불금 소요 예산이 매우 증가할 가능성이 큼. 지급대상 농지 조건을 단계적으로 완화하는 방안을 검토하고, 기본직불 예산의 증액이 사전적으로 이행되어야 할 것임.

2.2. 임대차계약 증빙 의무화

- 소농직불 도입 등으로 소규모 농가의 직불금 수령액이 증가하여 농지를 불법적으로 분할하거나 타인의 농지를 무단 경작하고 직불금을 받는 등 제도를 악용하는 사례가 발생할 가능성이 존재하므로 임대차계약 관계 증빙 의무화는 필요한 조치라고 판단됨.
- 다만, 실제 농지를 임차하여 영농한 경우에도 지주가 사망하는 등의 이유로 임대차계약서 제출이 현실적으로 어려운 경우가 있을 수 있어 간접적으로라도 임대차계약을 증빙하는 방안을 허용하는 것을 검토해 볼 수 있을 것임.
 - 예를 들어 지주가 사망한 이후 상속이 명확하게 이루어지지 않은 경우에도 농지에 부

과된 재산세를 지속해서 납부한 당사자가 있으면 해당 농지를 실질적으로 상속한 것으로 간주하고 재산세 납부자와 경작자 간 임대차계약을 체결하는 것을 허용하는 등의 방안을 고려해 볼 수 있음.

2.3. 논·밭 합산 0.1 ha 조건

- 공익직불제 개편 이전에는 논·밭 면적이 각각 0.1 ha 이하여서 직불금을 신청할 수 없었으나, 논·밭 합산면적 기준으로는 0.1 ha 이상이어서 개편 이후 신청이 가능해진 경우에는 2017~2019년 직불금 수령 조건을 요구하지 않도록 개정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 2019년에 최소면적 기준(0.1 ha)에 의해 기존 직불금(쌀·밭·조건불리) 대상이 아니었으나, 논과 밭을 합한 면적이 0.1 ha 이상인 면적을 농업경영체 DB 자료를 토대로 추정하면 그 규모는 1천 ha 미만임.
 - 대상 기간을 2019년으로 하면 743 ha이고, 2017~2019년 기간 중으로 늘리면 면적 합계는 935 ha로 증가함.⁴²⁾
- 2019년에 최소면적 기준에 부합하지 않아 직불금을 신청하지 못했으나, 논·밭 합산 0.1 ha 이상인 경영체에게 기본직불금을 지급한다고 가정하는 경우 추가 재정 소요액은 면적직불 가정 시 10억 원, 소농직불 가정 시 36억 원 내외가 될 것으로 추정됨.
- 논·밭 합산하여 0.1 ha 이상인 경영체 중 과거 경작하고도 직불금 신청조건에 부합하지 않아 기본직불 대상에서 배제되는 경우 당사자의 과실에 따른 것이 아니고 추가 예산 소요액도 크지 않으므로 지급대상에 포함하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

⁴²⁾ 다만, 위의 면적합계는 최소면적 기준을 충족하지 못한 논과 밭 모두 최소면적 기준 이외의 직불금 수령 조건(예를 들어, 논은 1998~2000년 논 농업 이용 농지, 밭은 2012~2014년 밭 농업 이용 농지)을 충족한다고 가정한 것임. 한편, 농식품부는 현행화된 농업경영체 DB를 기준으로 동일 조건을 부과하여 대상 농지를 산출하는 경우 면적합계가 2,030 ha 수준이라고 추정하였음.

2.4. 준수사항 및 이행점검 강화

- 이행점검을 수행하는 농산물품질관리원의 담당자를 대상으로 한 설문조사 결과, 준수 사항 이행과 관련하여 농업인은 ‘농지의 형상 및 기능 유지’, ‘경영체 등록·변경 신고’, ‘공익 증진 교육 이수’ 등의 사항이 이행하기 어렵다고 느끼고 있는 것으로 조사되었음.⁴³⁾
 - 농업인의 민원 제기가 많았던 준수사항(복수 응답 허용)을 순서대로 나열하면 ‘농지의 형상 및 기능 유지(78.0%)’, ‘경영체 등록·변경 신고(44.0%)’, ‘공익 증진 교육 이수(38.0%)’ 순이었음.
- 농관원 이행점검 업무 담당자들은 점검이 어려운 항목으로 ‘농지의 형상 및 기능 유지(48.0%)’, ‘마을공동체 공동활동 실시(46.0%)’, 영농기록 작성 및 보관(40.0%), ‘지자체·농식품부 등 유관기관과의 연계 및 협업(38.0%)’, ‘공익증진 교육 이수(34.0%)’ ‘경영체 등록·변경 신고(32.0%)’ 등을 뽑았음.
- 이행점검에 어려움을 겪는 이유로는 ‘고령농의 경우 준수사항 이해가 어려워서(72.0%)’라는 응답이 가장 많았고, ‘특정 시기 업무 집중(36.0%)’, ‘점검대상 농가의 협력 부족(24.0%)’, ‘이행점검 담당 인력 부족(18.0%)’ 등의 순이었음.
 - ‘농지의 형상 및 기능 유지’ 조건을 판단하는 기준과 관련하여 농업인이 정확히 인지하지 못하거나, 기준 자체가 정성적이어서 그 해석을 놓고 이행점검 담당자와 농업인 간 마찰이 발생할 소지가 있을 것으로 판단됨.
 - 또한, 농지가 여러 필지로 분산된 경우가 많아 이행점검 인력 부족 문제가 발생하고 있는 것으로 보임.
- 농관원 담당자는 1인당 평균 7,740 농가를 대상으로 이행점검을 하면서도 92%가 업무를 단독으로 담당하고 있었으며, 업무가 집중되는 시기에 기간제 인력을 채용(평균 5.5

43) “공익직불제 이행실태 인식조사”를 농산물품질관리원 담당자 50명을 대상으로 설문을 시행(2021년 4월)하였으며, 문항 중 ‘이행점검 과정에서 농업인의 민원 제기가 많은 사항’을 조사하였음.

명)하는 방식으로 인력 부족 문제에 대응하고 있었음.

- 이행점검 담당자들은 이행점검 적정 인력 규모를 1.86명으로 응답하였으나, 실제 평균 담당자 수는 1.1명이었음.

○ 준수사항 이행점검 업무 개선을 위해서는 이행점검 기준 명확화에 따른 사전적인 마찰 최소화와 점검인력 부족 문제를 완화하는 방안 마련, 농업인이 준수사항을 이행할 수 있는 기반조성 등의 노력이 함께 필요할 것임.

- 준수사항 중 '영농폐기물 적정처리'는 농가의 개선 의지가 있다 하더라도 해당 지역 인근에 영농폐기물 처리시설이 구비되지 않은 경우 이행이 용이하지 않은 구조적인 문제가 있으므로 이와 같은 기반 시설 현황을 점검하고 이를 확대해 나가는 방안을 검토할 필요가 있음.

5

선택직불 개편 필요성과 논의 동향

1. 선택직불 개편 필요성⁴⁴⁾

○ 「공익증진직불법」제1조에서 규정하였듯이 이 제도는 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정을 위한 목적이며, 두 가지 목적이 병렬적이지만 공익기능에 우선을 두는 것임.

- 최근의 몇몇 연구(김태훈 외(2020), 김기홍 외(2020) 등)에서도 공익직불제의 주요 내용이 농가소득 안정을 위한 기본직불 중심이며, 선택직불은 기존의 친환경직불 및 경관보전직불을 승계한 수준으로서 당초 취지에 미흡하다는 지적임.
- 공익직불제가 농가소득 보전 차원의 접근보다는 농업·농촌의 공익적 기능을 증진하기 위한 선택직불을 확충해야 한다는 의견이 많음.

⁴⁴⁾ 환경농업연구원 김정호 원장에게 위탁한 원고를 참고하여 작성함.

1.1. 농업·농촌의 공익적 기능 확충의 관점

- 농업의 공익기능과 가치에 대해서는 1990년대 UR협상을 통해 국제적으로 공감대가 형성되었으며, 나라마다 명칭을 다르지만 “농업의 다원적 기능(multi functionality)”을 선언하였음.
 - 농업이 단순히 식량을 생산하는 기능만이 아니라, 환경생태계 및 전통과 문화를 보전하고, 지역사회 공동체를 유지하며, 식품 안전성과 국민의 생존권을 보장하는 등 다원적 기능을 수행하는 것을 의미함.

- 우리나라는 2007년 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(약칭 ‘농업식품기본법’)을 전면 개정하면서 제3조(정의) 9항에서 농업·농촌의 공익기능에 대하여 6개 분야로 규정하였음.
 - 구체적으로 ① 식량의 안정적 공급, ② 국토환경 및 자연경관의 보전, ③ 수자원의 형성과 함양, ④ 토양유실 및 홍수의 방지, ⑤ 생태계의 보전, ⑥ 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전임.

- 최근 학계에서도 농업의 공익적 기능⁴⁵⁾을 분류하고 이에 대한 가치평가가 시도되었으며, 농식품부는 공익직불제 도입을 계기로 농업·농촌의 공익기능에 대하여 국민에게 홍보하기 위해 노력하고 있음.
 - 현병근 외(2018)가 수행한 “농업의 다원적 기능 및 토양자원 가치 설정 연구”에 따르면, 국내 농업의 다원적 기능을 화폐가치로 환산하면 연간 약 27조 8,993억 원으로 평가되었음(표5-1).

45) 농업의 다원적 기능과 공익적 기능은 일반적으로 혼용하여 사용하고 있으며 최근 국내에서는 공익적 기능이라는 용어를 더 많이 사용하고 있음. 하지만 김태연 교수(단국대) 등은 다원적 기능 중 긍정적 효과를 발생하는 부분이 공익적 기능으로 두 가지 용어를 구분하여 사용할 필요성을 제기하기도 함.

〈표 5-1〉 농업의 다원적기능 가치

단위: 억 원, 2016년 불변가격 기준

구분		논	밭	농업일반	농업전체	점유비
		124,341	46,323	108,329	278,993	100.0%
환경 보전	홍수 조절	13,552	3,300	15,679	32,531	11.7%
	지하수 함양	23,000	976	-	23,976	8.6%
	기온 순화	28,103	9,619	-	37,722	13.5%
	대기 정화	32,079	26,780	-	58,859	21.1%
	토양유실 저감	2,120	-	-	2,120	0.8%
	축산분뇨 소화	6,765	5,648	-	12,413	4.4%
	수질 정화	18,722	-	-	18,722	6.7%
	소계	124,341	46,323	15,679	186,343	66.8%
농업경관		-	-	20,452	20,452	7.3%
사회·문화 기능 (농촌활력 포함)		-	-	41,040	41,040	14.7%
식량안보		-	-	31,158	31,158	11.2%

자료: 현병근 외(2018)

○ 이러한 공익적 기능과 가치의 확충은 두 가지 방식을 통해 이룰 수 있음.

- 첫째는 농업·농촌의 공익적 기능 자체를 증대시키는 것으로 공익적 기능의 개념과 범위를 명확히 설정하고 계량화하는 작업이 필요함.
- 둘째, 농업·농촌이 발휘하는 공익적 기능과 가치에 대하여 국민적 공감대를 증대시키는 것임. 즉 국민이 생각하는 농업의 공익적 가치를 높이는 것을 의미함.

○ 또한, 농업·농촌이 가진 공익적 기능을 충분히 발휘하기 위해서는 농업·농촌의 긍정적 외부효과(순기능)를 증대시키는 동시에 부정적 외부효과(역기능)를 감축시키는 노력이 중요함.

- 농업의 순기능 영역에는 식량안보, 홍수 조절, 지하수 함양, 기온 순화, 대기 정화, 토양 유실 저감, 축산분뇨 소화, 농촌 경관 유지, 농촌 활력 증진, 어메니티 제공 등이 있음.
- 농업의 역기능으로는 토양 침식, 토양 양분 과잉, 수질 오염, 농업용수 수요관리 부족, 폐영농자재의 부적절한 처리, 농촌 경관 훼손, 축산분뇨 악취 발생 등이 있음.

○ 농업·농촌의 공익적 기능 중 긍정적 외부효과(순기능)를 높이기 위해서는 선택직불의 확대가 필요함.

1.2. 공익직불제 예산 확보의 관점

- 농식품부는 2019년에 공익직불제 도입을 검토하면서 소요 예산을 2조 4,000억 원 수준으로 설계하였음<표 5-2>.
- 공익직불제 예산은 기존 쌀 직불금을 주축으로 한 예산을 합산한 수준이며, 정부의 중장기 재정운용계획에는 공익직불제 예산 2조 4,000억 원을 2024년까지 5년간 동결한다는 계획이 포함된 것으로 알려짐.
- 2020년 집행된 공익직불금은 총 2조 3,564억 원이며, 농업예산 비중은 2016년 이후 대략 15% 내외 수준을 유지하고 있음.
- 선택직불금은 795억 원이 집행되었으며 세부적으로 친환경직불이 240억 원, 경관보전 직불이 89억 원, 논활용직불이 466억 원 지급되었음⁴⁶⁾. 2020년 선택직불의 비중은 직불금 총액 대비 3.3%, 농업예산 대비 0.5%에 불과함.

<표 5-2> 직불제 예산 추이(2016~2020년)

단위: 억 원, %

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
직불 예산액(억 원)	21,124	28,543	24,390	16,142	23,564
농업예산 비중(%)	14.7	19.7	16.8	11.0	14.9

자료: 농림축산식품부.

- 따라서 공익직불제 예산의 증액을 위해서는 선택직불을 확충하는 것이 우선 과제임. 여기에는 예산 당국의 이해와 국민적 요구 및 현장 실천이라는 세 가지 측면에서 의의가 있음.
 - 첫째, 공익직불제 예산 지원에 소극적인 예산 당국을 설득하기 위한 수단이라는 점임. 즉, 기획재정부가 공익직불제의 본래 목적대로 농업의 공익적 가치 실현을 위한

⁴⁶⁾ 농림축산식품부 보도자료(2020.12.31.). “공익직불금 총 2조 3,564억 원 지급 완료”

선택직불 예산을 확대한다는데 반대할 이유가 없으며, 국회예산정책처에서도 환경·생태 관련 다양한 공익적 가치 확보를 위한 선택직불의 비중이 감소하고 있는 현실에 대해 문제를 제기한 바 있음⁴⁷⁾.

- 둘째, 농업·농촌 환경개선 기능 강화 등 공익적 기능에 대한 국민적 요구에 부응하기 위해서는 선택형직불의 확대가 필요함. 2020년 연말에 실시한 한국농촌경제연구원의 국민의식조사⁴⁸⁾에서도 농업의 공익적 기능을 실현하고 농업·농촌의 지속가능성이 확보될 수 있도록 정책 지원이 확충되어야 한다는 의견이 국민적 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타남.
- 셋째, 농업·농촌 현장에서 실질적으로 공익적 기능 실천프로그램이 작동할 수 있도록 정책 지원을 강화해야 한다는 것임. 특히 농업환경보전프로그램⁴⁹⁾은 마을공동체 단위로 추진되는 집단적인 실천 활동이 매우 중요한 사업으로, 농경지에서 이뤄지는 농업생산 활동뿐만이 아니라, 오염된 하천·저수지 청소 등 농촌 경관·생활환경개선을 위한 공동체 활동이 포함되며, 이를 통해 마을 환경보전과 주민 조직화 등의 성과가 축적되면 선택직불의 실천모델로 발전할 수 있음.

1.3. 농업·농촌을 둘러싼 여건 변화에 대응

○ 2020년에 팬데믹(pandemic)으로 나타난 코로나19 사태는 세계적으로 기후변화와 환경오염의 심각성을 재인식하게 하였고, 농업 분야에도 환경과 생태계 보전을 위한 노력이 매우 절박한 과제로 대두되었음.

- 전문가들은 코로나19 팬데믹의 원인이 그동안 누적된 지구촌의 환경오염 때문이라는데 이의를 제기하지 않으며, 한편 역설적으로는, 코로나 사태로 공장이 폐쇄되는 등 세계 경제 위축으로 인해 향후의 지구 환경에는 당분간 긍정적으로 작용할 것으로

47) 국회예산정책처(2018), '공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석'

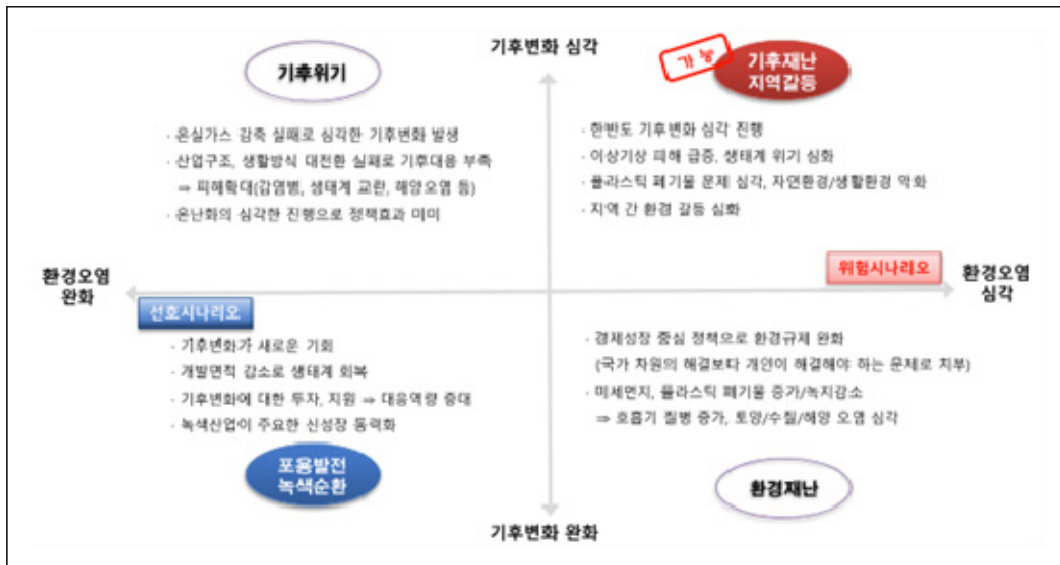
48) 우병준외(2020), '농업·농촌에 대한 2020년 국민의식조사 결과'

49) 농업환경보전프로그램은 2018년 현장 실증 연구를 거쳐 2019년 5개 마을, 2020년 20개 마을을 선정해 연속사업을 진행 중이며, 마을 단위로 5년간 총 6억 5,000만 원의 사업비를 지원하는 정책사업임.

전망하기도 함.

- 따라서 OECD 가맹국을 중심으로 포스트 코로나 시대의 대응 방안의 하나로 친환경 뉴딜 정책이 수립되어 시행되고 있음. 기후변화를 초래한 현재의 경제사회구조를 근본적으로 바꾸지 않고서는 작금의 기후 위기에 대응하기 어렵다는 위기의식에서 나온 것이 그린뉴딜(Green New Deal) 정책임.
- 그린뉴딜 정책은 환경과 사람이 중심이 되는 지속가능한 발전을 지향하며, 주요 내용으로 이산화탄소(CO₂) 순 배출량을 제로(0)로 만들기 위해 대체 에너지원 활용 등을 통하여 이산화탄소 발생을 감축하거나 막는 것은 물론, 온실가스(GHG) 배출 저감까지 포함하는 탈탄소화(decarbonization) 목표를 제시함.

〈그림 5-1〉 기후변화와 환경오염에 대한 대응



자료: 김유빈(2020).

○ 세계 각국의 탄소중립 선언과 감축 노력에 맞추어 우리 정부도 2020년 12월 7일 ‘2050 탄소중립 추진전략’을 발표함.

- 탄소중립은 온실가스 배출량을 제로(0)로 만들겠다는 것으로서 2016년 발효된 파리 협정 이후 121개 국가가 ‘2050 탄소중립 목표 기후동맹’에 가입하였음. 2020년 코로나19 사태로 기후변화의 심각성이 대두되면서 각국은 ‘2050 장기저탄소발전전

략(LEDs)'을 2020년 말까지 유엔에 제출하도록 하였음.

- 정부는 '2050 탄소중립 추진전략'으로 '경제구조의 저탄소화', '신유망 저탄소 산업 생태계 조성', '탄소중립 사회로의 공정 전환' 등의 3대 정책 방향에 '탄소중립을 위한 제도적 기반 강화'를 더하여 '3+1' 전략을 제시했음⁵⁰⁾. 그리고 10대 중점과제로 '에너지 전환 가속화', '고탄소 산업구조 혁신', '미래 모빌리티로 전환', '도시·국토 저탄소화', '신유망산업 육성', '혁신 생태계 저변 구축', '순환경제 활성화', '취약산업·계층 보호', '지역 중심의 탄소중립 실현', '탄소중립 사회에 대한 국민인식 제고' 등을 추진하기로 함⁵¹⁾.

○ 2021년 10월 정부는 2050 탄소중립 시나리오를 발표하였으며 농축산분야도 탄소감축 목표치가 설정되었으며 2021년 12월 농식품부는 농식품 탄소중립 추진전략을 발표함.

- 2050 국가 탄소중립 시나리오를 보면 농축산부문은 온실가스 배출량을 2018년 22.2백만 톤 CO₂eq에서 2050년 15.3백만 톤 CO₂eq으로 30.9% 감축하여야 함.

○ 농축산부문 감축 목표량(15.3백만 톤 CO₂eq)의 대부분은 비에너지 분야(98.9%)이며 이 중 58.1%는 경종(8.8백만 톤 CO₂eq)이고 축산은 6.4백만 톤 CO₂eq으로 41.9%를 차지함.

○ 따라서 기후환경 변화에 대응하고 온실가스 감축 목표를 달성하기 위해서는 저탄소농업의 활성화가 필요함. 이를 위해서는 농업인의 적극적인 참여가 필수적이며, 기존의 영농방식을 변화시키는 정책 수단으로 선택직불을 적극적으로 고려할 필요가 있음.

⁵⁰⁾ 환경부(2021). "[대한민국 탄소중립 3+1] 전략 경제구조의 저탄소화".

⁵¹⁾ 동아사이언스(2020). "2050 탄소중립 실현 위한 탄소다이어트 추진 전략 나왔다"

〈표 5-3〉 농식품 온실가스 감축 수단별 감축량 및 감축률

단위: 천 톤 CO₂eq

구분 (단위: 천톤)	'18년 배출량 (A)	2050년 감축목표				'18년 대비 감축률 (A-D/A) ×100			
		'50년 BAU (B)	수단	감축량 (C)	감축후 배출량 (D=B-C)				
2050 시나리오(농축산 + 수산)	24,725	24,450		8,996	15,453	37.5			
농축산 합계 (A + B)	22,187	23,582		8,243	15,338	30.9			
비 에 너 지	비에너지 계 (A)	21,191	23,188		8,012	15,176	28.4		
	경 종	소 계	11,784	11,629		2,809	8,820	25.2	
		벼 재배	6,297	4,847	소 계	540	4,307	31.6	
					간단관개	474			
					논물알게대기	66			
		농경지	5,472	6,765	소 계	2,269	4,496	17.8	
					질소비료 저감	268			
					바이오차 보급	65			
					농경지 투입 분뇨량 저감	1,936			
		작물잔사소각	15	17	-	-	17	-	
		축 산	소 계	9,407	11,559		5,203	6,356	32.4
			가축분뇨	4,936	6,729	비농업계 이동	2,355	4,374	11.4
			장내발효 및 생산성 향상	4,471	4,830	소 계	2,848	1,982	55.7
						저메탄사로 보급	402		
						분뇨내 질소 저감	673		
축산생산성 향상 등	1,773								
에너지(B)	996	393	고효율 에너지설비 등	231	162	83.7			

자료: 농림축산식품부, 2021. 2050 농식품 탄소중립 추진 전략.

2. 환경·생태 중심의 선택직불 개편 논의 동향

2.1. 기존 연구의 선택직불 개편방안⁵²⁾

- 공익직불제로 개편된 이후 수행된 연구가 많지 않고 선택직불의 개편을 다루는 연구도 많지 않음. 그동안 수행된 연구는 대부분 기존의 선택직불과 연계선 상에서 환경·생태 측면의 개편방안을 검토함.
- 공익직불제 개편의 근간이 되는 「공익증진직불법」이 통과된 후 수행된 연구에서 제시된 선택직불 개편방안은 ① 현행 유지형, ② 세부 활동형, ③ 활동 묶음형, ④ 포괄 보조형으로 요약할 수 있음.
 - ‘현행 유지형’은 현재 선택직불로 분류되어있는 친환경직불, 경관보전직불 등의 예산이나 사업 범위를 일부 조정하거나 운용방식의 변화를 통해 확대하는 방식임.
 - ‘세부 활동형’은 중앙정부가 가이드라인을 제시하고 지방자치단체가 세부 계획, 협약 및 성과평가를 주도하는 형태임. 중앙정부는 농가들이 선택하고 실천할 세부 활동과 단가 등을 제시하고 농가 혹은 지역단위에서는 희망하는 세부 활동들을 선택하고 지자체와 실천 협약을 맺는 방식임.

〈표 5-4〉 선택직불 세부 활동(예시)

선택직불 대분류	선택직불 중분류	선택직불 소분류	세부 활동
농업환경보전	환경 서비스 제공형	토양-양분관리	처방에 따른 속효성 화학비료 사용
			처방에 따른 완효성 화학비료 사용
			처방에 따른 가축분뇨 퇴비 사용
			처방에 따른 가축분뇨 액비 사용
			농업부산물 절단·파쇄 후 경운을 통한 농지 환원
			휴경기 풋거름 작물 재배 및 토양 환원
			회분과 작물(보리, 수수 등)과 콩과 작물을 중심으로 윤작·간작·혼작 시행
			초지 조성 ↔ 축산 사료 공급 연계
			(경종농가) 조사료 생산을 통한 양분 흡수 증가
			(축산농가) 조사료 생산을 통한 양분 흡수 증가

52) 김태훈 외(2021: 140-144)를 요약 정리함.

(계속)

선택직물 대분류	선택직물 중분류	선택직물 소분류	세부 활동		
		토양-침식방지	경사진 밭 끝에 초생대 설치 벗짚 등 농업 부산물로 밭 덮기 경사진 밭 돌레에 빗물이 돌아나갈 수 있는 이랑 설치		
		토양-저투입	천적으로 해충 방지 과수원에서 초생 재배 태양열로 토양 소독 시설하우스에 방충망 설치 제초제 없이 잡초 제거		
		용수-수질관리	논 말단부 경작 금지(부분 경작) 오염된 하천/저수지 청소 및 수생식물 식재 밭 침사구 조성·관리(경사 농경지 말단부 또는 수계 유입부) 농지와 수계 경계에 식생 여과대 설치·관리		
		용수-수량관리	논 배수 물꼬 설치 및 물 관리 밭 용수 사용 절감		
		대기-온실가스 저감	논물 얇게 대기 경운 최소화 토지 이용 전환 (논밭 전환)		
		생태계(생물다양성) -농지	(경종) 재래종·토종 품종 재배 농경지 이용 멸종위기종 조류 먹이 공급 둠벌(생태 물 웅덩이) 조성 및 관리		
		생태계(생물다양성) -농지 외	생태계에 유해한 생물 제거		
		농지 경관 보전형	농지 경관	경관보전직물 활동 확장(휴경농지 유지, 경관 작물 및 준경관 작물 식재 등)	
	농촌 환경보전	농촌경관 보전형	생활환경	공동공간에 꽃과 나무 심기 빈집 및 불량시설 정비(생울타리 등 차폐 혹은 철거) 공동공간 관리 및 청소 축사 및 분뇨 저장시설에 생 울타리 설치 생활폐기물 공동 수거 및 분리 배출	
				농촌 경관	농업부산물(생산 잔여물) 공동 분리수거
문화유산 보전형				문화유산-무형	전통적 농업기술의 유지 및 계승 농경의례 및 공동체 문화 전승 전통적 토지이용 경관의 보전
					문화유산-유형

- ‘활동 묶음형’은 중앙정부가 세부 활동들을 나열하여 선택하도록 하는 것이 아니라 세부 활동 및 단가를 그룹화하여 제시하고 지방자치단체가 주도적으로 세부 계획, 협약 및 성과평가를 하는 방식임. 이는 세부 활동 간 상충관계, 동반 편익 및 농가 수용성 등을 고려하기 위함임.

〈표 5-5〉 선택형 공익직불 세부 활동 묶음(예시)

세부 활동 묶음	세부 활동
묶음 A	처방에 따른 속효성 화학비료 사용
	경사진 밭 끝에 초생대 설치하기
	농지와 수계 경계에 식생 여과대 설치·관리
	경관보전직불활동 확장(휴경농지 유지, 경관 작물 및 준경관 작물 식재 등)
묶음 B	처방에 따른 안효성 화학비료 사용
	벼집 등 농업부산물로 밭 덮기
	논 배수 물꼬 설치 및 물 관리
	농업부산물(생산잔여물) 공동 분리수거
묶음 C	처방에 따른 가축분뇨 퇴비 사용
	경사진 밭 둘레에 빗물이 돌아가는 이랑(우회수로) 만들기
	경운 최소화
	전통적 농업기술의 유지 및 계승
묶음 D	처방에 따른 가축분뇨 액비 사용
	천적으로 해충 방지하기
	(경종) 재래종·토종 품종 재배
	농경의례 및 공동체 문화 전승
묶음 E	농업부산물 절단·파쇄 후 경운을 통한 농지 환원
	과수원에서 초생 재배하기
	농경지 이용 멸종위기종 조류 먹이 공급
	전통적 토지이용 경관의 보전

자료: 현병근 외(2020)

- ‘포괄 보조형’은 중앙정부는 총액과 범위만 지정하며, 지방자치단체가 포괄적인 재량권을 가지고 계획 수립 및 사업을 운용하는 형태임.

○ ‘현행 유지형’의 대표적 예로는 이유직 외(2020) 연구가 있음. 이 연구는 전체 선택직불 개편을 연구한 것은 아니라 공익형 직불제 개편의 정책 취지에 부응한 경관보전직불제 개선방안을 연구한 것임.

- 이 연구에서는 경관보전직불제의 사업 목적의 재정립의 필요성을 강조함. 경관보전 직불제의 목적을 “농촌이 지닌 다원적 가치 제고를 위하여 농촌의 경관을 아름답게 보전·관리·형성함으로써 공공의 이익을 창출한다”로 조정할 것을 제안함. 현재의 단순한 작물 재배 행태에서 벗어나서 농촌 경관이 지닌 다원적 가치를 증진하고 농촌 경관 개선을 위하여 자발적 행위 규제와 이를 통한 공익성 창출을 유도할 수 있도록 개선해야 함을 의미함.
- 구체적 개선방안으로 의무 이행사항 설정, 지급 대상과 단가 조정, 이행점검 개선 및 기반 조성을 제안함. ‘마을경관보전활동비’를 되살려 지원 대상에서 제외된 ‘마을경관보전활동’ 복원 및 ‘마을경관보전협약’에 관련 내용을 추가하고 이에 기반한 이행점검이 이루어져야 함을 주장함. 사업 시행지침에 명시된 경관 활동을 의무적으로 따르는 것이 아니라 지역(마을)단위에 적합한 마을경관보전활동계획을 자체적으로 수립하고 이것을 토대로 마을경관보전협약을 맺고 추진하는 방식임.
- 사업의 주체는 농가에서 비농업인, 귀촌인, 지역 주민, 도시민 등으로 단계적 확대할 것을 제안함.

○ 김태훈 외(2020) 연구는 세부 활동 중심의 개편안을 제시함.

- 친환경인증, 경관작물 식재, 개별 농가, 개별 필지 중심으로 설계된 현재 선택직불을 농업·농촌의 공익기능 증진을 위한 다양한 활동 중심으로 전환을 제안함. 현행 선택직불은 범위와 예산에 제약이 존재하기 때문에 농가나 지역(마을)단위에서 실천할 수 있는 다양한 활동을 발굴하여 사업의 범위와 대상을 확대하자는 것임.
- 이 연구에서는 활동 중심의 선택직불과 유사한 농업환경보전프로그램의 활동, 전문가 제안, 해외 사례, 농가의 제안 등을 취합 및 검토함.
- 사업추진은 예산제약, 사업추진 기반 부족 등이 있으므로 영농활동 대상, 환경적 시급성, 이행 및 평가가 용이한 활동부터 시작하여 단계적으로 확대하는 방안을 제안함.

- ‘활동 묶음형’의 방식을 제안한 연구로는 현병근 외(2020)가 있음.
 - 이 연구는 농업의 공익적 가치 제고를 위한 선택형 공익직불 추진체계(안)으로 “세부 활동형”, “묶음형”, “포괄 보조형” 3가지 방식을 검토하고 계층화 분석적 의사결정법 (Analytic Hierarchy Process; AHP)과 네트워크 분석적 의사결정법(Analytic Network Process; ANP)을 적용하여 적합한 개편안으로 “묶음형”을 제시함.
 - 구체적 분석 결과를 보면, AHP에서는 “묶음형”의 가중치가 0.4050, ANP에서는 0.4102로 두 가지 분석 모두에서 가장 높게 나타남.

- 2020년에 수행된 김기홍 외 연구는 단기적으로 현행 선택직불의 개선을 제안하면서 중장기적으로 활동 중심의 선택직불로 개편을 제안함.
 - 단기적으로 현재의 4가지 선택직불을 각각 개선하고 신규로 ‘공익증진직불’과 ‘중점 지역직불’을 제안함. 제안한 공익증진직불은 개인 단위에서 공익 증진을 위한 활동을 선택하는 ‘공익 증진 개인 프로그램’과 단체 단위에서 공동으로 진행하는 활동을 정하도록 하는 ‘공익 증진 단체 프로그램’으로 구분됨. 중점지역직불은 공익 증진이 필요한 지역선정을 대상으로 관리 활동을 하도록 장려하는 ‘중점지역 관리 프로그램’ (예. 지하수 보전 프로그램, 축산밀집 지역의 마을환경개선 프로그램 등)과 지역의 보전 활동을 더욱 촉진하도록 장려하는 ‘중점지역 보전 프로그램’(예. 다랑논 보전 프로그램, 농어업유산보전 프로그램 등)으로 나누어짐.
 - 공익기능 증진을 위한 실천 활동 중심으로 현행 선택형 직불제를 개편하고 장기적으로 신규로 제시된 선택형 직불제를 편입하여 통합하는 방식을 제안함.

- ‘활동 묶음형’의 장점은 현행체계에 비해 넓은 범위의 공익적 기능을 포괄하며, ‘세부 활동형’에서 일어날 수 있는 활동 선택의 편중 현상을 완화할 수 있다는 것임. 반면 여전히 사업관리 및 성과평가가 어려우며, 각 지역의 특성을 모두 고려한 묶음 구성이 어렵다는 단점이 있음.
- 포괄 보조형은 지역 실정에 맞는 사업을 자율적으로 기획·설계할 수 있다는 장점이 있음. 단점으로는 사업관리와 성과평가뿐만 아니라 사업계획 수립 자체도 어려우며, 지자체별 자원 배분의 기준이 모호하다는 것임.
- 이 유형들은 상호 배타적이라기보다는 세부 내용과 방식이 중첩되거나 보완적일 수 있음. 선택지불 개편의 방향 설정에 있어서 어디에 무게중심을 두느냐에 따른 구분이라 볼 수 있음.
- 기존에 수행된 연구들도 대체로 활동 중심으로 개편하고 지역성을 고려하는 방식을 제안함. 이유직 외 연구(2020)나 김기홍 외 연구(2020)의 단기 개선방안과 같이 현행 선택지불을 보완하는 방식도 사업 범위와 참여 주체 등을 확대하고 활동 계획수립과 협약 방식을 제안하여 활동 중심으로의 개편 방향은 비슷함.
 - 지금까지 제안된 방식은 결국 활동 중심으로 선택지불을 개선하되 어떻게 그룹화할 것이며 이렇게 유형화된 제도를 새로운 선택지불의 이름으로 구성할 것이냐의 차이로 보임.

3. 환경·생태 외 공익기능증진을 위한 직불 도입 논의 동향

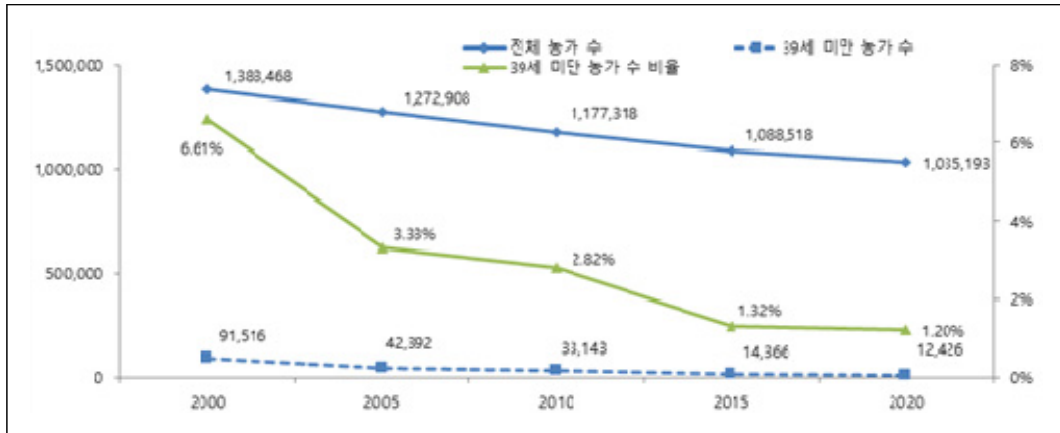
3.1. 새로운 선택직불 유형 도입 요구 동향

- 현재 선택직불 개편 요구는 환경과 생태 보전 기능 증진 필요성 증가에 따라 현행 선택직불의 연장선에 있는 환경생태 중심의 선택직불 개편과 더불어 새로운 선택직불 형태 추가 요구가 존재함.

- 새로운 선택직불의 유형은 의원 발의 법안을 중심으로 제기되고 있음.
 - 위성곤 위원 대표 발의 법안은 선택직불에 ‘운송조건불리지역직불제’ 및 ‘경작조건불리지역직불제’ 신설을 요구함(2020. 10. 26.).
 - 장경태 의원 대표 발의 법안은 ‘청년 농업인공익직불제’ 신설을 제안함(2021. 6. 7.).
 - 위성곤 의원 대표 발의(2021. 9. 2.) 법안은 선택직불제 ‘식량안보직불제’ 및 ‘탄소중립직불제’ 신설을 담고 있음.

- 청년 농업인직불은 청년 농업인공익직접지불제도의 법적 근거를 명확히 하여 청년 농업인의 소득을 보전해줌으로써 미래농업인력 육성과 농촌의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 필요하다는 주장임(의안 번호 10641 장경태 의원 대표 발의).
 - 법안에서 “청년 농업인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인으로서 15세 이상 39세 이하에 해당하는 사람으로 규정하고 있음.
 - 실제 경영주 연령이 39세 이하 농가 수 비중은 지속해서 감소하고 있으며, 2020년 현재 1만 2,426 농가로 전체 농가 대비 1.2%임.
 - 제안 법안에서는 공익직불을 기본직불, 선택직불, 청년 농업인직불로 구성을 제시함.

〈그림 5-3〉 39세 미만 농가 수와 비중 변화

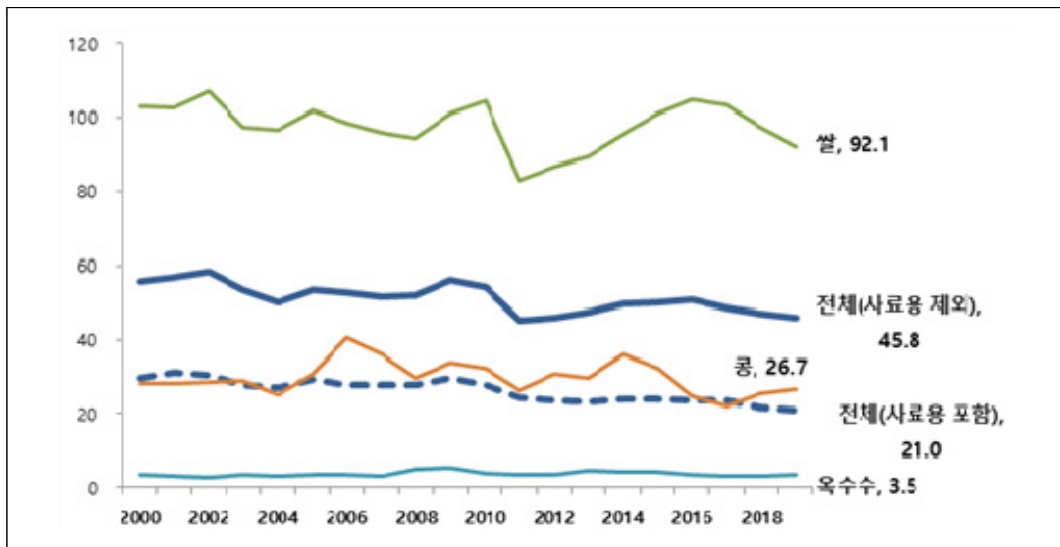


자료: 통계청(각 연도), 농림어업총조사.

○ 식량안보직불은 식량안보 확보에 기여하는 밀과 콩 등 식량작물 재배, 토종 종자 재배 및 채종 등에 대한 지원으로 식량안보형 농업으로 나아가기 위해 필요하다는 주장임(의안 번호 12375 위성곤 의원 대표 발의).

- 2019 양곡연도 식량자급률(사료용 제외)은 21.0%, 사료용을 포함하면 45.8% 수준이며, 쌀을 제외한 식량작물의 자급률은 낮은 수준이 지속되고 있음.

〈그림 5-4〉 식량자급률 추이



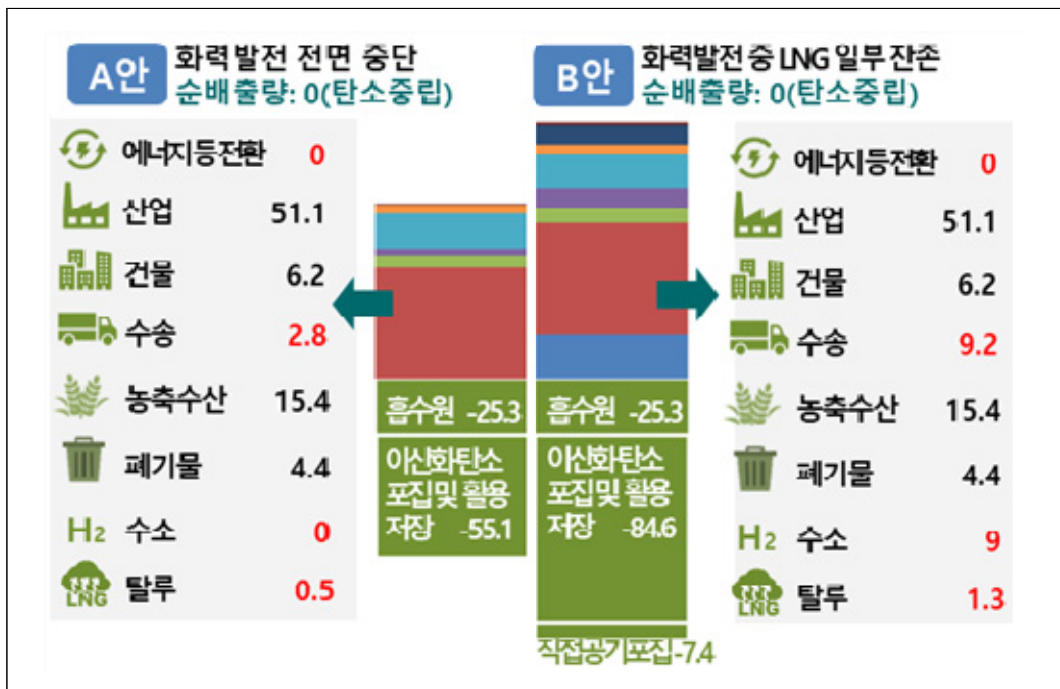
자료: 농림축산식품부(각 연도), 양정자료.

○ 저탄소농업직불은 온실가스 감축과 탄소 흡수력 증진을 위한 농가의 실천 행위, 다시 말해 무경운 등 탄소 저감과 경축순환농업 등 탄소 저장 증진, 보존농업·혼농임업 등 다양한 활동에 대한 지원으로 탄소중립형 농업으로의 전환을 유도하기 위해 신규 도입이 필요함을 강조함(의안 번호 12375 위성곤 의원 대표 발의).

- 「탄소중립기본법」이 제정되고(2021. 9. 24) 2021년 10월에는 2050 탄소중립 시나리오 최종안이 제시됨.

- 농림축산식품부는 2021년 말 ‘2050 농식품 탄소중립 추진전략’을 발표함.

〈그림 5-5〉 2050 탄소중립 시나리오 최종안



자료: 관계부처 합동(2021)

○ 경작조건불리지역직불은 경지율 및 경지 경사도 등을 고려한 경작조건불리지역에 대한 직접지불제도를 포함함으로써 농업·농촌의 공익기능 증진 및 활성화에 이바지하기 위해 필요하다고 명시하고 있음(의안 번호 4638 위성곤 의원 대표 발의).

3.2. 검토사항

- 선택직불 추가 유형은 선택직불의 범위와 역할, 기본직불과 선택직불의 구분, 공익직불제 범위, 공익과 공익기능의 개념 등을 어떻게 생각하느냐에 따라 달라짐.
- 추가 요구 직불의 필요성은 공감하지만, 1) 해당 목적을 직불로 추진해야 할지, 2) 직불로 추진한다면 공익직불로 포함할 것인지, 아니면 별도의 직불을 도입할 것인지, 3) 공익직불로 추진한다면 어디에, 어떻게, 어떤 논리와 명분으로 분류하고 추진할 것인지 생각이 다를 수 있음.
- 청년 농업인직불은 직불제로 추진할 것인가 아니면 종합적인 청년 농업인 지원 프로그램의 일환으로 추진할 것인지, 직불제로 추진한다면 기본직불과 선택직불 중 어디에 포함하는지 등에 대한 검토가 필요함.
- 현재 식량안보 기반 유지를 위해 농지와 사람을 대상으로 직불금을 지급하는 기본직불이 지급되고 있으나, 기본직불만으로는 국가 차원에서의 주요 식량작물 육성에 한계가 있을 수밖에 없음. 따라서 국가식량계획 등과 연계하여 주요 식량작물 중 자급률이 낮은 품목 육성을 위해 이와 관련한 직불제의 확대 및 개편이 필요함.
 - 국가식량계획에서는 쌀 다음으로 소비가 많은 밀과 콩의 자급률을 2025년까지 각각 5%, 33%까지 높여 나갈 계획임을 밝히고 있으나, 공급 측면에서의 인센티브가 충분하지 못한 한계가 존재함.
 - 또한, 식량안보를 위한 직불제를 별도로 개설하는 과정에서 기본직불이나 선택직불(논활용직불, 경관보전직불)의 단가 조정 방식과의 비교 검토가 이루어져야 할 것임.
- 경작조건불리직불은 과거 조건불리지역직불과 유사하며 공익직불제로 개편 시 쌀 고정, 밭농업, 조건불리직불을 통합하여 기본직불로 개편하였기 때문에 경작조건불리직불 재도입에 대한 명분과 논리가 필요함.

- 저탄소농업직불의 필요성은 대부분 동의하지만, 별도의 직불유형으로 추진할 것인지, 환경생태 관련 선택직불의 한 유형이나 활동으로 추가하여 추진할 것인지에 대한 검토가 필요함.

6

환경 생태 중심의 선택직불 개편

1. 기본 방향

- 현행 선택직불은 개편 전 직불제에서 환경보전형으로 분류된 친환경농업직불, 친환경축산직불, 경관보전직불과 공익직불제에서 새로 도입된 논활용직불을 단순 통합한 형태로 농업의 긍정적 외부효과 증진에 한계가 있음. 따라서 농업을 둘러싼 여건 변화에 대응하고 농업·농촌의 공익 증진을 도모하기 위해 선택직불 확대 개편 필요성이 제기됨.

1.1. 현행 선택직불 한계

- 현행 선택직불(친환경농업·축산직불, 경관보전직불)은 인증 중심 제도 운용으로 제도 확대에 한계가 있음.
 - 현행 선택직불은 인증 중심으로 제도가 설계되어 많은 농가의 참여가 어렵고 이는 선택직불의 확대를 저해하는 요인으로 작용함. 예를 들어 친환경농업직불과 친환경축산직불은 참여 농가의 친환경농산물(축산물) 인증 결과를 바탕으로 직불금을 지급하는데 친환경 인증을 위한 초기 설비 필요, 인증과정의 어려움 등을 고려하면 소규모 농가, 고령농 등의 참여는 제한적이라고 볼 수 있음.

○ 각 직불제는 제도 목적에 부합하는 성과를 달성했지만, 농업·농촌의 다양한 공익기능을 포괄하지는 못했음.

- 현행 선택직불은 친환경농축산물 생산과 그 과정에서 농업환경 보전하는 역할을 수행하였음. 또 경관보전직불을 통해 농촌 경관을 함양하였음. 그러나 생물다양성 및 생태계 보전, 수질 개선 및 수자원 함양 등 농업·농촌의 다양한 공익기능을 다루지는 못함.

- 예를 들어 경관보전직불은 작물 식재 중심으로 운영되어 농업·농촌의 경관을 이루는 다양한 요소를 포괄하지 못함. 그뿐만 아니라 농사에 유리한 작물 혹은 관리가 쉬운 작물 위주로 선택하게 되어 각 지역 특성을 반영하지 못하는 문제가 발생함.

○ 현행 선택직불은 개별·필지 중심으로 운영되어 농업·농촌의 공익기능이 효과적으로 이행되지 못함.

- 농업·농촌의 공익은 개별 활동보다는 공동활동으로 이행할 때 더 효과적임. 예를 들어 영농폐기물 적절 처리 활동 수행 시 마을의 한 농가만 활동을 수행해도 공익은 증가하겠지만 효과성은 떨어진다고 볼 수 있음. 반면 해당 마을 전체가 참여하여 공동으로 활동을 수행하면 활동 시 발생하는 긍정적 외부효과가 활동 수행 농가의 단순 합 이상으로 증가할 수 있음.

- 현행 선택직불의 친환경농업직불과 친환경축산직불은 각 농가가 개별적으로 직불제에 참여하는 방식임. 따라서 친환경농산물(축산물) 생산과정에서 이행되는 농업환경 보전의 기능이 효과적으로 수행되고 있지 않다고 볼 수 있음.

○ 현행 선택직불은 중앙정부 중심의 하향식 제도이기 때문에 농업·농촌의 다양한 공익기능을 수행하지 못하는 문제뿐만 아니라 지역성 반영에도 어려움이 있음.

- 지역별로 농업 과정에서 겪는 문제가 다르고 개선 우선순위도 다름. 따라서 각 지역의 문제 해결에 알맞은 활동이 수행되었을 때 농업·농촌의 공익기능이 효과적으로 수행될 것임.

- 그러나 현행 선택직불이 다루는 농업·농촌의 공익기능은 친환경농산물(축산물) 생산,

경관 보전 등 몇 가지 기능에 한정되어 있어 지역의 시급하고 중요한 문제를 해결하는데 효과성이 떨어짐.

1.2. 선택직불 개편 고려사항

1.2.1. 활동 중심 제도 개편

- 선택직불의 범위와 대상을 확대하기 위해서 활동 중심으로 제도를 개편할 필요가 있음.
 - 농업·농촌의 공익과 관련된 다양한 활동을 포함할 경우, 더 많은 농가가 선택직불에 참여할 수 있음. 현행 선택직불의 경우 인증 중심으로 운영되고 있는데 인증 이행의 어려움 등으로 인해 많은 농가가 참여하기는 어려움. 따라서 선택직불이 농업·농촌의 다양한 활동을 포괄했을 때 진입장벽을 낮춰 더 많은 농가 참여를 유도할 수 있음.
- 농업·농촌의 공익기능 증진 측면에서 다양한 활동을 포함하였을 때 효과가 더 높아질 수 있음.
 - 현행 선택직불의 범위가 제한적이기 때문에 활동 중심으로 개편하여 더 많은 활동을 포괄하면 농업·농촌의 더 많은 공익기능을 창출할 수 있음.
 - 또, 지역의 시급하고 필요성이 높은 문제 해결에 적합한 활동을 이행함으로써 공익 증진의 효율성을 높일 수도 있음.
- 세계 각국이 탄소중립을 선언하고 온실가스 저감에 노력을 기울이고 있는 상황에서 농업 부문의 역할도 부각되고 있음. 활동 중심의 선택직불 운용은 저탄소농업 등 탄소중립에 적합한 활동을 포함할 수 있음.
- 해외 농업환경지불 정책 등은 농업의 공익기능을 수행할 수 있는 활동 중심의 제도가 다수임. 선택직불의 활동 중심 개편을 위해 국내외 유사 제도를 참고할 수 있음.
 - 국내 제도 중 농업환경보전프로그램은 활동 중심 제도로서 다양한 활동을 농가가 선

택하여 이행하는 방식으로 제도가 설계되어 있다는 점에서 참고할 수 있음.

- 농업환경보전프로그램은 개인활동과 공동활동으로 나뉘어있는데 개인활동은 토양, 생태, 대기 분야의 14개 세부 활동으로 구성되어 있음. 공동활동은 용수, 생활, 생태, 경관, 유산 분야의 14개 세부 활동으로 구성되어 있음.

○ 활동 중심으로 선택직불 개편 시 직불제에 포함되는 세부 활동은 공익기능과 효과가 검증되어야 함.

1.2.2. 지역성 반영

○ 선택직불이 지역의 특이성을 반영할 수 있는 체계로 개편되면 공익기능 증진이 효과적으로 수행될 수 있음.

- 지역별로 농업·농촌이 보유한 자원과 환경 다르고 그에 따라 필요한 활동 및 기능이 다를 수 있음.
- 농업·농촌의 공익기능을 증진할 수 있는 다양한 활동을 제시하고 지역에서 해결이 시급한 문제에 적합한 활동을 선택하고 이행하도록 하는 방식으로, 지역성을 반영하도록 선택직불 체계를 개편하면 공익 증진 효과가 높아질 것으로 기대됨.

○ 실제 지역 농가에 대한 설문조사 결과 개선이 필요한 문제가 지역별로 상이하였음(표 6-1).

〈표 6-1〉 응답자 거주지역별 개선 필요 부분

지역	식량공급 불안정	국토환경, 자연 경관 훼손	수자원 이용합량 과 수질관리 부족	토양침식과 유실	생태계 및 생물다양성 훼손	농촌사회 고유전통, 문화 훼손
충남보령	5%	29%	67%	-	-	-
충남홍성	-	84%	16%	-	-	-
전남함평	10%	45%	5%	5%	20%	15%
경북상주	11%	42%	32%	-	16%	-
경북문경	11%	39%	-	6%	28%	17%
충남예산	-	11%	89%	-	-	-
충남서산	-	5%	95%	-	-	-
전남무안	5%	42%	21%	5%	26%	-
경북김천	6%	11%	6%	11%	67%	-
경북예천	-	37%	63%	-	-	-

자료: 김태훈 외 (2020: 109) 〈표 4-14〉 인용

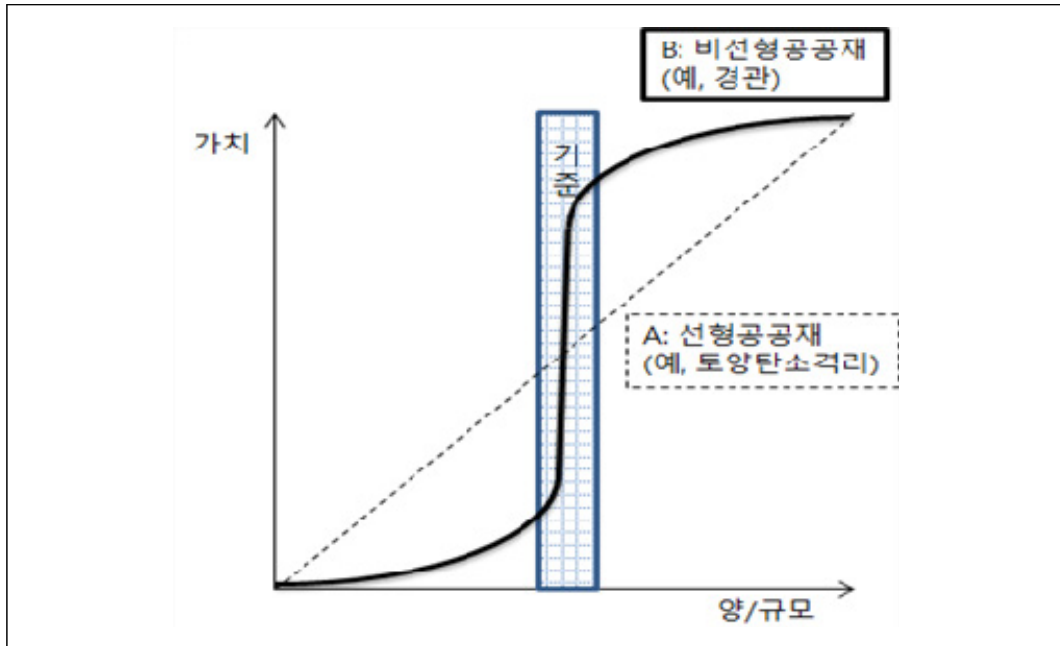
○ 현행 선택직불은 중앙정부 중심의 일률적 제도 운영으로 지역성 반영이 어렵고 특히 선택직불의 활동이 몇몇 공익기능에 한정되어 있어 농가 선택의 자율성이 높아지더라도 지역성 반영의 어려움이 있음. 따라서 지역성 반영을 위해 선택직불에 다양한 활동을 포괄하고 지역의 자율성을 높이기 위해 지자체 역할을 확대하는 방향으로 개편이 필요함.

1.2.3. 공동활동 중심 제도 운영

○ 공익 증진을 위한 활동은 개별농가가 각각 이행하기보다 여러 농가가 공동으로 활동을 이행했을 때 효과적임. 농업·농촌의 활동과 그에 따라 창출되는 공익은 비선형 공공재라는 특성이 있어 일정 수준 이상 활동이 모였을 때 가치를 가지고 공익기능을 더 효과적으로 수행할 수 있음. 따라서 선택직불을 활동 중심으로 개편하고 공동활동을 이행하는 방식으로 운영해야 함.

- 예를 들어, 마을에서 수질관리 활동을 이행할 때 상류 지역 농가 참여 없이 활동이 이행되기보다는 공동으로 함께 활동 이행 시 효과가 높음.

〈그림 6-1〉 선형과 비선형 공공재 모형화



자료: 김태훈 외(2020:85) 〈그림 4-2〉 인용

- 공동활동은 직불금 배분문제, 농업인 간 합의 도출의 어려움, 활동 중 갈등 발생, 무임승차 등이 단점으로 지적됨. 그러나 공동활동의 단점에도 불구하고 공동활동 시 발생하는 공익 증진 효과, 규모의 경제, 비용 절감 등을 고려하면 농가 개별 활동보다 공동활동이 선택지불에 적합함.

1.2.4. 기타 고려사항

- 현행 선택지불은 개편 전 직불제의 친환경농업(축산)직불과 경관보전직불이 공익직불제에서 새로 도입된 논활용직불과 통합되어 구성되어 있음. 개편 전 직불제 중 발농업직불제의 논이모작직불이 논활용직불로 개편되었음을 고려하면 현행 선택지불은 모두 기존 직불제를 승계하여 연속성을 가짐. 따라서 선택지불 개편 시 기존 직불제의 큰 틀에 변화를 줄 경우, 농가 혼란을 초래할 수 있어 현행 선택지불을 유지하며 활동 중심·지역성 반영·공동활동 중심으로 개편하는 방안을 고려해야 함.

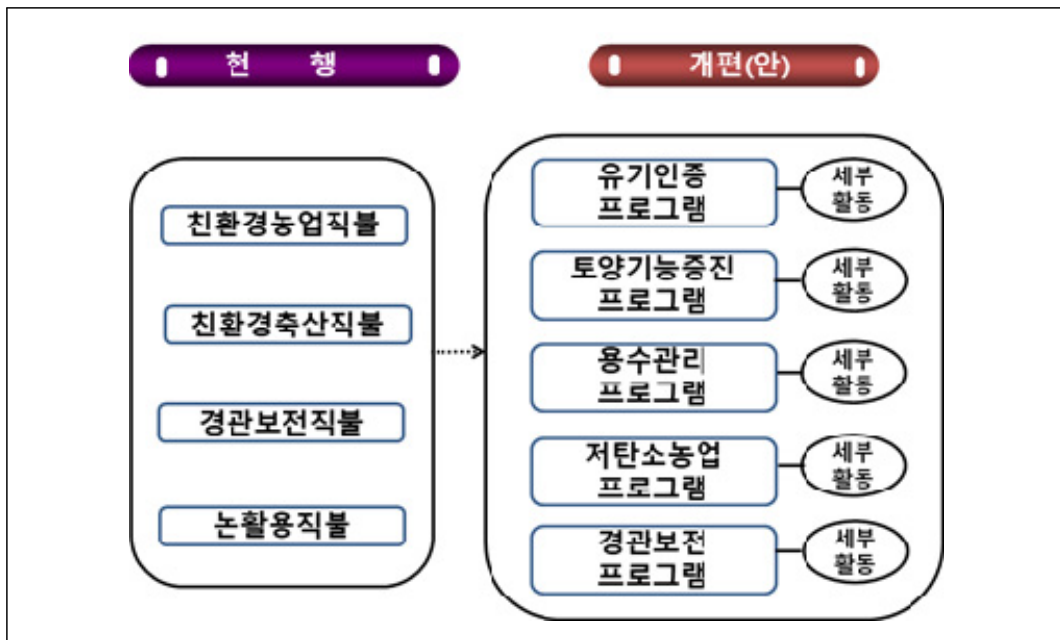
- 논활용직불은 기존 밭농업직불제의 논이모작직불을 승계한 직불제로 볼 수 있음. 밭농업직불제는 공익직불제에서 기본직불로 통합되었고 논활용직불의 식량안보 기능이 기본직불의 목적 및 취지에 부합함을 고려하면 선택직불 개편 시 논활용직불을 선택직불에 포함할 것인지에 대한 논의가 필요함.
- 기후변화 대응 요구가 증가에 따라 농업 부문에서도 탄소 감축 및 기후변화 적응 관련 정책 필요성이 높아지고 있음. 농업 부문도 기후변화에 대응한 정책 필요성이 증가하고 있는데 저탄소농업직불과 같은 새로운 형태의 직불 도입 요구가 있음. 따라서 선택직불 확대 개편 시 저탄소농업 기술을 반영한 저탄소농업직불 도입을 고려해야 함.
- 현행 선택직불은 중앙정부 중심의 하향식 제도로 설계되어 있고 이에 맞춰 중앙정부 주도의 추진체계를 갖고 있음. 활동 중심·지역성 반영·공동활동 중심의 선택직불 개편 시 중앙정부 주도의 추진체계가 적합하지 않을 수 있음.
 - 활동 중심으로 지역성을 반영하여 직불제를 운용하기 위해서는 지역의 자발적 협약을 통한 자율성을 보장해야 함. 따라서 선택직불 개편 시 적합한 추진체계에 대한 논의도 필요함.

2. 환경·생태 중심의 선택직불 개편안

- 공익직불제 개편 취지와 선택직불의 역할을 고려했을 때 현행 선택직불은 범위와 역할에 한계가 있고 따라서 공익기능을 효과적으로 수행하는 방향으로 확대 개편해야 한다는 데에 이견이 없음.
- 앞서 논의한 바와 같이 더 적극적인 공익 증진을 도모하기 위해서 활동 중심의 제도 개편을 통해 선택직불 범위와 대상을 확대하고 자발적 협약을 바탕으로 한 공동활동 중심 운영을 통해 지역성을 반영하고 공익기능 증진 효과를 높이는 방향으로 개편이 필요함.
- 구체적으로는 선택직불의 역할, 기본 방향, 개편 논의 동향 등을 종합적으로 고려하여 환경생태 관련 활동을 중심으로 선택직불을 개편하는 것이 적절하다고 판단됨.
 - 세부 활동을 단순 나열하여 제시할 경우, 자발적인 농가 협약 과정에서 활동 구성에 어려움이 있음. 따라서 각 활동이 어떤 공익기능을 증진하는지 등 세부 활동에 대한 이해도를 높이고 이행 효과를 높이기 위해 세부 활동 유형화가 필요함.
- 본 연구에서는 김태훈 외(2020)에서 제시한 농업·농촌의 공익 증진 관련 세부 활동(표 5-3)을 바탕으로 활동 목적에 따라 유형화하여 환경생태 중심의 선택직불 개편안을 도출하였음.
- 환경생태 중심의 선택직불은 세부 활동의 목적에 따라 유기 인증, 토양 기능 증진, 용수 관리, 저탄소농업, 경관 보전 프로그램으로 유형화함.
 - 유기농산물(축산물) 인증은 환경생태 관점에서 최상위 영농행위로서 선택직불로 유지할 필요가 있음. 따라서 친환경농산물(축산물) 인증은 유기 인증 프로그램의 세부 활동으로 선택직불에 포함하여 유지함.
 - 유기 인증 프로그램을 제외한 친환경적 농업 활동은 목적에 따라 토양 기능 증진 프로그램과 용수관리 프로그램으로 분류함.

- 탄소중립 등 기후변화 대응 관련 활동들은 저탄소농업 프로그램으로 유형화함.
- 경관 보전 프로그램은 현행 선택직불의 경관(준)작물 식재에 더하여 전통적 농업 경관과 같은 농업·농촌의 다양한 활동을 포함하여 구성함.
- 환경생태 중심 선택직불 개편 시 친환경농업직불과 친환경축산직불은 유기 인증 프로그램에 포함하고 경관보전직불은 경관 보전 프로그램에 포함하는 방식으로 제도를 승계하여 제도 개편으로 인해 발생하는 기존 직불제 참여자들의 혼란을 최소화할 수 있음.

〈그림 6-2〉 선택직불 개편안



자료: 김태훈 외(2021a:107) 〈그림 5-6〉 인용.

○ 세부 활동 유형화를 통해 제시한 프로그램은 다음과 같이 구성됨〈표 6-2〉.

- 유기 인증 프로그램은 현행 선택직불의 유기농산물, 유기축산물 인증제도를 중심으로 구성할 수 있음.
- 토양 기능 증진 프로그램은 화학비료 저투입, 농업부산물의 환원, 윤작·간작·혼작 등 토양을 보존하고 기능을 증진하는 세부 활동으로 구성할 수 있음.

- 용수관리 프로그램은 논 말단부 경작 금지, 오염된 하천·저수지 청소 등 수질 정화와 용수 사용 절감 관련 세부 활동을 포함할 수 있음.
- 저탄소농업 프로그램은 논물 얇게 대기, 경운 최소화 등 농업 분야 탄소 저감 기술 관련 활동들로 구성할 수 있음.
- 경관 보전 프로그램은 현행 선택직불의 경관보전직불을 승계하여 연속성을 갖고 휴경농지 유지, 국가 농업유산 관리 등 세부 활동을 추가하여 다양한 측면에서 농촌 경관을 보전할 수 있는 프로그램을 구성할 수 있음.

〈표 6-2〉 선택직불 프로그램별 세부 활동 예시

선택직불 프로그램	세부 활동 예시
유기인증 프로그램	유기농업(축산업) 인증
토양기능증진 프로그램	화학비료 저투입, 농업부산물 절단·파쇄 후 경운을 통한 농지 환원, 윤작·간작·혼작 시행, 경사진 밭 끝에 초생대 설치, 천적으로 해충 방지하기 등
용수관리 프로그램	논 말단부 경작 금지(부분 경작), 오염된 하천/저수지 청소 및 수생식물 식재, 밭 침사구 조성·관리, 농지와 수계 경계에 식생 여과대 설치 관리, 논 배수 물꼬 설치 및 물 관리, 밭 용수 사용 절감 등
저탄소농업 프로그램	논물 얇게 걸러대기, 경운 최소화, 토지 이용 전환(논밭 전환) 등
경관보전 프로그램	경관보전직불 활동 확장(휴경농지 유지, 경관작물 및 준경관작물 식재 등), 전통적 토지 이용 경관의 보전, 재래종 토종 품종 재배, 농업 및 농촌 유형 유산 관리 등

자료: 김태훈 외(2021a:108) 〈표 5-4〉 인용.

○ 각 직불 프로그램은 개별 선택직불이나 프로그램으로 독립하여 운용할 수 있음. 예를 들어 탄소중립 등 기후변화 대응 중요도가 높아짐에 따라 저탄소농업직불 등 새로운 직불 요구가 제기됨. 따라서 본 연구에서 제시한 선택직불의 저탄소농업 프로그램을 확장하여 독립된 직불체제로 운영할 수 있음.

- 현재 논의되고 있는 경종 분야 탄소농업기술은 〈표 6-3〉과 같음. 저탄소농업 프로그램에 저탄소농업 기술을 추가하여 ‘저탄소농업직불’과 같은 새로운 형태의 직불제를 운용할 수 있음.

〈표 6-3〉 경종 분야 저탄소농업 기술

적용 분야	적용 기술	기대 효과
시비 관리	NPK 균형 시비	균형 시비에 의한 작물 바이오매스 증가
	가축분퇴비 사용	난분해성 유기물 공급에 의한 토양 성질 개선 및 탄소 저장
	뜻거름 활용	질소 비료 사용량 감축에 의한 N ₂ O저감
	완효성비료 사용	질소 비료 시비 횟수 및 시비량감축에 따른 N ₂ O저감
작물 잔사관리	잔사환원	토양 유기물 공급에 의한 탄소 저장
논 물관리	논물 얇게 대기, 간단 관개	산소 공급으로 CH ₄ 발생 저감
경운 관리	최소경운	토양교란 최소화에 의한 CO ₂ 저감 및 탄소 저장
토양 유실 방지	지표피복	토양 유실에 의한 탄소 손실 저감
토지이용	혼농임업	수목에 의한 심토층 유기물 저장
	답전 전환	CH ₄ 발생 저감
토양개량제	바이오차	온실가스 배출 저감, 토양 개량, Black carbon 저장
	무기광물질	CaCO ₃ 등 탄산 침전을 통한 무기탄소 격리

자료: 최우정(2021: 12) 〈표 2〉 인용.

- 친환경농업(축산)직불과 경관보전직불은 환경생태 중심 선택직불 개편안에서 각각 유기 인증 프로그램, 경관 보전 프로그램에 포함하여 제도 연속성을 가짐. 그러나 논활용 직불은 대상 작물이 경관보전직불과 중복되고 논활용직불의 식량안보 기능이 기본직불의 명분과 부합하기 때문에 선택직불보다는 기본직불에 포함하는 것이 적절함.

7

청년농 지원을 위한 직불제 도입과 검토과제⁵³⁾

1. 청년 농업인 현황과 관련 정책

1.1. 농업 인구 고령화와 청년 인구 감소

- 농가 인구는 2000년 403만 명에서 2020년 231만 명으로 42.6% 줄어들었음<표 7-1>. 농가 인구가 줄어드는 가운데 고령화가 빠르게 이루어져 전체 농가 인구에서 65세 이상이 차지하는 비율은 2000년 21.7%에서 2020년 42.4%로 높아졌음. 반면에 50세 미만 인구 비율은 2000년 50.2%에서 2020년 24.6%로 낮아졌음.

⁵³⁾ 단국대학교 김태연 교수와 배민식 박사에게 위탁한 원고를 참고하여 작성하였음

〈표 7-1〉 연령별 농가 인구 변화

단위: 천 명, (%)

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년
농가인구	4,031(100)	3,434(100)	3,063(100)	2,569(100)	2,314(100)
14세 이하	459(11.4)	335(9.8)	270(8.8)	150(5.8)	100(4.3)
15~19세	262(6.5)	158(4.6)	133(4.3)	90(3.5)	59(2.5)
20~49세	1,301(32.3)	989(28.8)	793(25.9)	520(20.2)	412(17.8)
50~59세	676(16.8)	601(17.5)	587(19.2)	517(20.1)	422(18.2)
60세 이상	1,333(33.1)	1,351(39.3)	1,279(41.8)	1,293(50.3)	1,320(57.0)
65세 이상	876(21.7)	1,000(29.1)	973(31.8)	987(38.4)	980(42.4)

자료: 농림축산식품부(2021: 52-53). 『농림축산식품 주요통계』.

○ 이와 같은 극심한 농업 노동력 및 농촌인구의 고령화와 청년 인구 감소는 다양한 문제를 일으키고 있음.

- 농업 노동력의 부족, 농지의 황폐화, 농업생산 기반의 약화를 초래하고 농업경영이 다음 세대로 이어지지 못하는 상황을 발생시킴.
- 또한 농지, 농업용 배수로 등을 비롯한 각종 지역자원의 유지·관리가 곤란함.
- 지역 전통·문화 등의 계승에 어려움이 있으며, 농촌사회의 활력 감소 등 문제가 나타날 수 있음.

○ 따라서 청년 농업인의 확충 문제는 농업생산 유지·발전 및 농촌사회 활성화 측면에서 매우 중요한 현안임.

○ 한편 청년 농업인 확충은 국내 청년 실업문제 해결에도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대됨.

- 실업난이 심각해지는 가운데 신규 일자리로 농업에 대한 젊은 층의 관심이 커지고 있어(마상진 외, 2017), 이들을 농업 부문으로 유인하는 정책은 신규 일자리 창출 측면에서도 매우 유효한 정책이라고 판단됨.

1.2. 청년 농업인 관련 지원정책

- 현재 정부는 청년 농업인 육성을 위해 각종 지원정책을 실시하고 있음.
 - 주요 정책으로 청년 귀농 장기교육지원, 귀촌인 농산업 창업지원, 귀농 농업창업 및 주택 구입 지원사업, 청년 농업인 육성정책, 농신보 신용지원, 귀농인에 대한 농지 취득세 감면, 농어촌 주택개량에 대한 취득세 감면 및 귀농 주택 양도세 면제 등이 있음.
- 청년 농업인의 자금 지원과 관련해 담보 제공, 복잡한 서류와 절차, 짧은 거치기간, 높은 금리 등의 제도상 문제점이 지적되고 있으며(마상진 외, 2017), 정부는 청년 농업인에 대한 정책지원을 강화하기 위해 이러한 정책의 문제점을 지속해서 개선, 보완하고 있음.
- 또한 청년 농업인이 창농하고, 영농 정착하는 데에도 적지 않은 애로 사항이 있는 것으로 조사되고 있음<표 7-2>.
 - 청년 농업인에 관한 연구조사(마상진 외, 2017)에 따르면 청년 농업인이 창농 초기에 겪는 어려움 중 경영자금 확보가 68.0%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 그다음은 농지확보 46.7%, 기본 생활비 확보 37.7%, 영농기술 획득 32.9% 등의 순으로 나타나 청년 농업인에 대한 경제적 지원이 절실한 상황임.
 - 일반적으로 영농 초기 2~3년간은 소득이 불안정한 시기이므로 영농 초기 생활자금 지원에 대한 요구가 높음(마상진 외, 2017: 78).

<표 7-2> 청년농 창농 초기 어려움

단위: %

창농 초기 어려움	비율
경영자금 확보	68.0
농지확보	46.7
기본 생활비 확보	37.7
영농기술 습득	32.9
가족의 이해	24.3
멘토 부족	13.6
기본 상담 창구 찾기	7.9
주택확보	7.7

자료: 마상진 외(2017: 49).

○ 이런 상황 속에서 일부 농민단체 등에서 청년 창업농 직불제 도입을 주장하고 있고⁵⁴⁾, 국회에서도 관련 입법이 이루어지고 있음<표 7-3>.

- 국회 농림축산식품해양수산위원회에는 청년 농업인 공익직불제 신설에 관한 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」의 개정안(이하 개정안)이 제안되어 심사중임.
- 이 개정안은 기본형 및 선택형 공익직불제도 외에 추가로 청년 농업인에게 보조금을 지급하는 청년 농업인 공익직불제도를 신설하고 청년 농업인 직불금 지급대상자 및 지급 절차 등에 대한 법적 근거를 마련하려는 것임.

<표 7-3> 청년 농업인 육성정책과 개정안의 주요 내용

구분	청년 농업인 육성정책	개정안 내용
시행 목적	영농 창업 자금, 기술 경영 교육과 컨설팅, 농지은행 매입비 축 농지 임대 및 농지 매매를 연계 지원하여 건실한 농업경영체로 성장을 유도 영농 초기 소득이 불안정한 청년후계농에게는 영농 정착 지원금을 지급	청년 농업인의 소득안정과 농촌의 지속가능한 발전
대상자	만 18세~40세 미만	15~39세 이하 후계농업경영인, 전업농업인 등 귀농인
지원금	독립경영 1년차는 월 100만 원, 2년차 월 90만 원, 3년차 월 80만 원 지급	지급단가는 대통령령으로 정함
지급방법	농협 신용 체크카드를 발급하여 바우처 방식으로 금액 지급	직접지불금 지급 지급방법은 대통령령으로 정함
자금용도	농가 경영비 및 일반 가계자금으로 사용 가능	지급사항은 대통령령으로 정함

자료: 농림축산식품부(2021)

○ 한편 김해시, 산청군 등 일부 지자체에서는 청년 창업농의 영농 정착지원을 위해 직불제 명칭을 사용하여 지원사업을 실시 중임. 산청군(2021)에서 실시 중인 「청년 농업인 취농직불제」의 주요 내용은 다음과 같음.

- 만 40세 이상~만 45세 미만, 독립경영 5년 이하인 청년 농업인(독립경영 예정자 포함)을 대상으로 하며, 1인당 1년간 1,200만 원을 지원함.

54) 「농축유통신문」

- 영농자금 및 일반 가계 자금으로 활용할 수 있으며, 농협 직불카드를 발급하여 바우처 방식으로 지급함.
- 지원을 받은 농업인은 교육 이수, 전업적 영농 유지, 경영 장부 기록 및 제출 등의 의무 사항을 준수하여야 함.

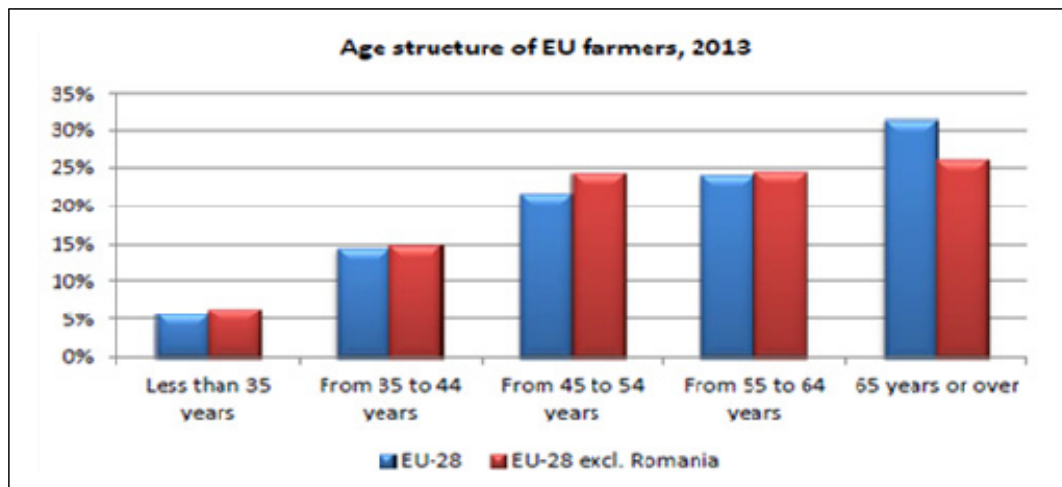
2. 해외 청년농 직불제 사례

2.1. EU의 청년농직불제 사례

2.1.1. EU의 청년 농업인 현황

○ EU에서 35세 이하 농민이 전체 농민의 5.6%에 불과하지만 65세 이상 농민은 31%를 차지하고 있음<그림 7-1>.

<그림 7-1> EU 농업인의 연령 구조(2013년)



자료: EU Commission, 2018. Direct Payment.

○ EU 회원국의 연령별 농업인의 비중은 35세 이하 청년 농업인의 비중이 낮고, 고령 농가의 비중이 증가하는 경향을 보임<표 7-4>.

- 다만, 독일, 프랑스, 오스트리아, 핀란드, 룩셈부르크에서는 65세 농민의 비중이 매우 낮은 것으로 나타나고 있음. 반면, 동유럽 국가에서 고령농업인의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있음.

〈표 7-4〉 EU 연령별 농민 비중의 변화(2007-2013년)

단위: %

회원국	35세 이하		35-44세		45-54세		55-64세		65세 이상	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
벨기에	6.1	4.0	22.2	15.2	28.6	32.9	22.7	26.8	20.5	21.2
불가리아	3.1	6.4	9.4	13.2	17.5	18.5	25.1	25.2	45.0	36.7
체코	9.7	4.6	17.4	14.8	27.2	23.8	28.5	33.9	17.2	23.0
덴마크	5.9	2.5	21.4	14.7	29.1	31.2	23.9	27.6	19.6	24.0
독일	7.7	6.8	28.2	19.7	33.9	37.2	22.6	29.8	7.5	6.5
에스토니아	6.2	7.5	15.8	16.8	23.1	23.4	23.8	21.8	31.1	30.4
아일랜드	8.1	6.3	18.3	16.7	24.6	25.1	25.5	25.5	23.5	26.5
그리스	6.9	5.2	15.1	14.7	21.6	23.9	20.2	24.9	36.3	31.3
스페인	5.2	3.7	15.6	12.7	23.3	25.0	24.5	25.2	31.4	33.3
프랑스	8.1	8.8	23.6	19.1	31.5	32.7	23.9	27.0	12.9	12.4
이태리	3.1	4.5	10.7	10.8	19.4	21.6	23.9	23.3	42.9	39.7
사이프러스	2.4	1.7	12.0	6.9	26.7	21.4	29.1	30.1	29.8	40.0
라트비아	7.1	5.0	18.1	14.5	25.0	26.3	20.7	24.1	29.2	30.1
리투아니아	4.4	5.6	16.9	13.9	21.4	25.6	18.2	20.9	39.1	34.0
룩셈부르크	7.4	8.7	22.5	17.3	33.8	32.2	22.5	27.4	13.9	14.4
헝가리	7.6	6.1	14.6	14.9	23.2	19.4	27.1	29.2	27.5	30.3
몰타	4.9	3.8	10.3	12.9	29.3	24.8	32.4	33.4	23.0	25.1
네덜란드	4.0	3.1	23.5	16.3	28.7	32.7	26.1	26.9	17.7	21.0
오스트리아	11.0	10.9	29.7	24.4	33.3	36.5	16.5	19.6	9.4	8.6
폴란드	12.2	12.1	21.6	23.7	31.1	30.2	19.3	24.3	15.8	9.6
포르투갈	2.2	2.5	8.2	7.2	17.6	16.6	25.4	23.6	46.7	50.1
루마니아	4.4	4.7	11.9	13.9	17.0	16.9	22.6	23.5	44.2	41.0
슬로베니아	4.0	4.8	13.0	14.4	24.6	26.4	23.5	29.1	34.9	25.3
슬로바키아	3.8	8.1	12.0	15.4	25.2	24.9	27.3	30.0	31.7	21.6
핀란드	9.2	8.5	22.8	22.0	32.0	30.1	29.8	29.1	6.2	10.2
스웨덴	6.0	4.4	17.4	12.8	26.7	24.8	29.3	28.0	20.6	30.0
영국	3.9	3.9	15.0	11.0	25.0	26.6	28.6	27.9	27.6	30.6
EU-27	6.3	6.0	15.5	15.3	22.8	22.9	22.7	24.7	32.7	31.1

주: 크로아티아는 자료가 없어 제외했음.

자료: Eurostat, Farm Structure Survey 2007 and 2013.

○ 2007~2013년간 EU 회원국들의 44세 이하 청년 농업인의 수는 모두 감소하고 있음

〈표 7-5〉.

〈표 7-5〉 국가별 44세 이하 청년 농민 수의 변화(2007-2013)

단위: 명

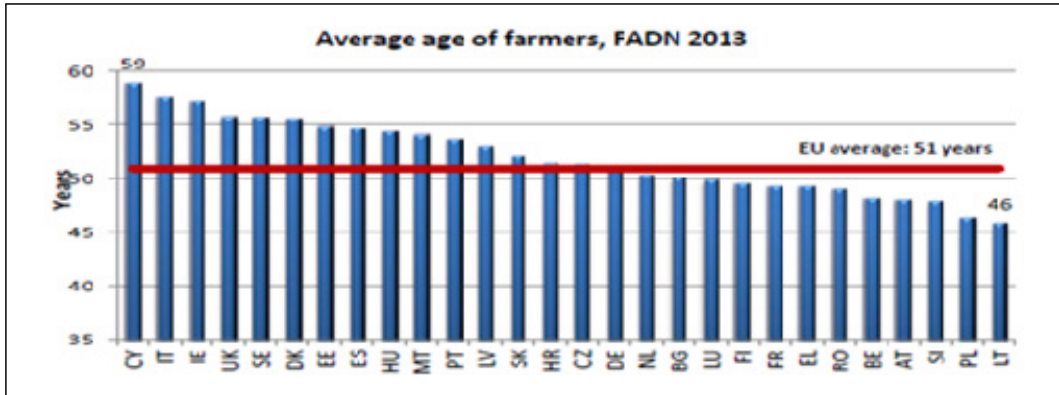
회원국	44세 이하 농민의 수		2007-2013년 44세 이하 농민 수 변화
	2007	2013	
벨기에	13,580	7,240	-6,340
불가리아	61,540	49,980	-11,560
체코	10,660	5,080	-5,580
덴마크	12,190	6,700	-5,490
독일	133,080	75,570	-57,510
에스토니아	5,120	4,670	-450
아일랜드	33,770	32,020	-1,750
그리스	188,470	141,220	-47,250
스페인	216,810	158,620	-58,190
프랑스	167,220	131,970	-35,250
이태리	231,970	155,270	-76,700
사이프러스	5,780	3,020	-2,760
라트비아	27,090	15,990	-11,100
리투아니아	48,990	33,460	-15,530
룩셈부르크	690	540	-150
헝가리	139,150	103,330	-35,820
몰타	1,680	1,570	-110
네덜란드	21,080	13,090	-7,990
오스트리아	67,480	49,680	-17,800
폴란드	808,330	512,690	-295,640
포르투갈	28,450	25,640	-2,810
루마니아	638,490	676,770	38,280
슬로베니아	12,810	13,860	1,050
슬로바키아	10,940	5,550	-5,390
핀란드	21,850	16,620	-5,230
스웨덴	16,980	11,510	-5,470
영국	42,740	27,650	-15,090
EU-27	2,966,940	2,279,310	-687,630

주: 크로아티아는 자료가 없어 제외했음.

자료: Eurostat, Farm Structure Survey 2007 and 2013.

○ EU 농민들의 평균 연령은 51세로 조사되었으나 국가별 차이가 있음(그림 7-2).

〈그림 7-2〉 EU 농민의 회원국별 평균 연령(2013년)



자료: EU Commission(2018). Direct Payment.

○ EU에서 청년 농업인은 다음과 같은 특성을 지니는 것으로 조사됨.

- 총 농가 수, 농지 면적, 판매액에서 차지하는 비중이 작음.
- 평균 규모의 농장 경영을 하고 있으나 소득 수준, 자본 투자 수준 및 농지 소유 규모는 평균 이하임.
- 고령농업인보다 높은 수준의 자격증을 보유하고 있음.
- 순 투자의 수준이 높음.
- 농가 내 평균 이하의 현금 유동성을 갖고 있음.
- 평균 수준의 자산 대비 부채 비율을 갖고 있음.
- 자산 대비 수익이 높음.

2.1.2. EU의 청년 농업인 직불금 지급 현황

가. 청년 농업인 직불제(Payment for young farmers) 구조

○ 청년 농업인 직불금은 기본직불금의 수령 자격이 있는 농민 중 청년 농업인에게 지급함. 이는 회원국이 반드시 도입해야 하는 의무조항임. 국가별 직불금 상한액의 2% 이내에서 청년 농업인 직불제 예산을 설정함.

- 만약, 청년 농업인 직불금이 2%를 넘는 상황이 발생하면, 해당연도의 평균 지급액을 2% 이내에 맞도록 감소시켜야 함.

○ 관련 규정 제51조 2항에서는 청년 농업인의 개념을 다루고 있음.

- 청년 농업인은 자연인이며, 1) 가구주로서 처음으로 농가를 구성한 사람이거나 기본 직불금이나 단일직불금 신청서를 처음으로 제출하기 5년 이내에 농가를 구성한 사람을 대상으로 하며, 2) 기본직불금이나 단일직불금 신청서 제출 당시에 40세 이하인 경우에 해당하며, 3) 제3항에서 회원국이 청년 농업인의 자격 기준에 추가적인 목적과 적절한 기술 수준에 관한 규정이나 교육훈련 필수 이수 규정 등의 기준을 적용할 수 있도록 하고 있음.
- 법인이체가 청년 농업인 직불금을 받을 수 있는 조건에 대해서는 EU 집행위원회가 추가적인 조치를 취할 수 있도록 권한을 70조에 근거하여 EU 집행위원회에 이양한다는 것을 11항에서 규정하고 있음.

○ 청년 농업인 직불금은 직불금 수급권에 따른 계산으로 연간 지급하며 최대 5년까지 지급함. 이 기간은 신청서를 제출한 기간과 나이를 고려해서 단축할 수 있음.⁵⁵⁾

○ 직불금 액수는 매년 해당 농업인이 가진 직불금 수급권의 수를 기초로 산정함. 해당 농업인이 가진 직불금 수급권의 평균 가치의 25%를 지급하거나 2019년 국가 상한액의 특정 비율을 설정한 후 그것의 25%를 지급함.

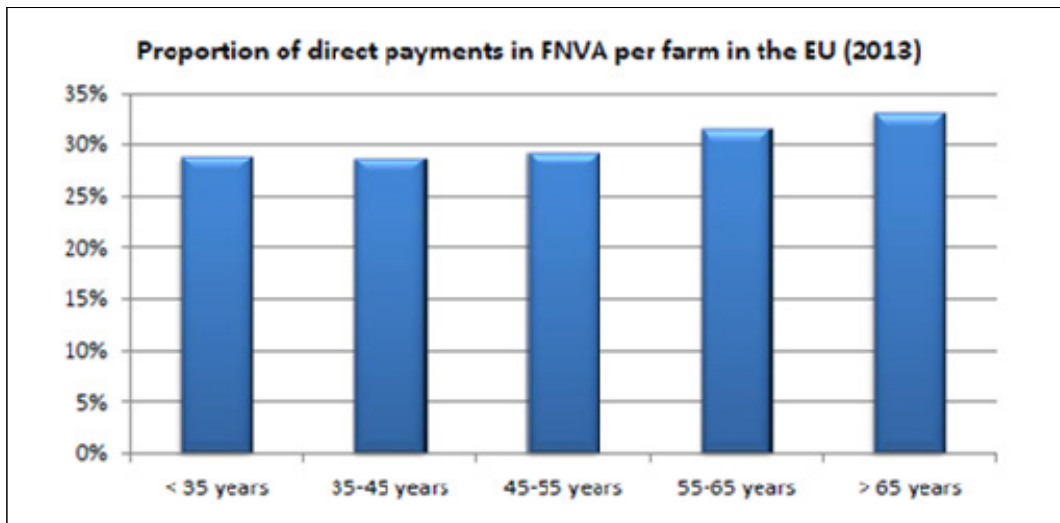
- 국가별 평균 ha당 지급액의 25%를 해당 농민의 직불금 수급권 수와 곱해서 계산함.
- 직불금 수급권의 수 또는 면적의 상한을 25~90% 사이임에서 설정함.

⁵⁵⁾ 즉, 농가를 구성하고 초기 5년간만 지급하기 때문에 농가를 구성하고 3년이 지났다면 나머지 2년만 지급하는 방식으로 계산하는 것임

나. 지급 현황

- EU 농업인의 연령별 농장의 순 부가가치액에서 직불금이 차지하는 비중은 평균 30%이며 연령별로 약간의 차이가 나타나고 있음<그림 7-3>.

<그림 7-3> EU 연령별 농가소득에서 직불금의 비중(2013)



자료: EU Commission(2018). Direct Payment.

- EU 회원국별 청년 농업인 직불제 예산을 보면 기존 농촌개발정책에서 지출하던 청년 농업인 지원 예산에 추가하여 2014년부터는 청년 농업인 직불금의 예산을 적극적으로 편성하였음을 보여주고 있음<표 7-6>.

〈표 7-6〉 EU 회원국별 청년 농업인 예산 내역

회원국	2007-2013년 정책 기간 (예산지출액)		2014-2020년 정책기간 (할당예산액)	
	제2축 112사업 지원 청년농 수	제2축 112사업의 청년농 지원 사업 금액 (유로)	제2축 6.1사업의 청년농 지원 정책 예산 (유로)	제1축 청년농직불제 예 산 (유로)
벨기에	2,152	32,563,695	46,833,607	42,897,688
불가리아	5,808	92,325,533	68,861,719	18,576,263
체코	320	4,504,895	7,000,000	1,891,663
덴마크	1,364	41,734,186	24,750,000	8,511,002
독일		3,811,130		44,088,268
에스토니아	846	24,253,253	18,164,000	1,891,635
아일랜드	2,966	41,510,603	33,088,500	26,189,410
그리스	34,629	631,741,559	902,843,886	362,156,470
스페인	325	2,254,554		242,542,160
프랑스	19,128	246,270,288	276,800,000	187,750,920
크로아티아	8,411	219,299,316	108,867,861	16,127,358
이태리	862	6,504,938		121,258,400
사이프러스	21,925	335,322,041	460,259,594	190,086,580
라트비아	407	11,168,738	9,452,635	15,515,660
리투아니아	2,668	77,645,851	55,000,000	31,296,288
룩셈부르크	267	1,612,973	2,209,200	2,512,935
헝가리			3,225,000	104,844
몰타				72,480,060
네덜란드	9,375	59,831,898	46,704,425	69,214,480
오스트리아	38,857	570,569,560	456,849,802	170,675,060
폴란드	8,595	226,807,119	194,263,175	58,237,760
포르투갈	12,770	260,504,741	400,355,600	102,773,360
루마니아			22,302,000	7,796,253
슬로베니아	2,652	41,500,643	48,520,000	9,516,155
슬로바키아	17,603	305,951,740	542,330,984	486,689,740
핀란드	1,796	19,928,329	6,564,399	55,839,760
스웨덴	102	883,508	27,832,582	250,504,493

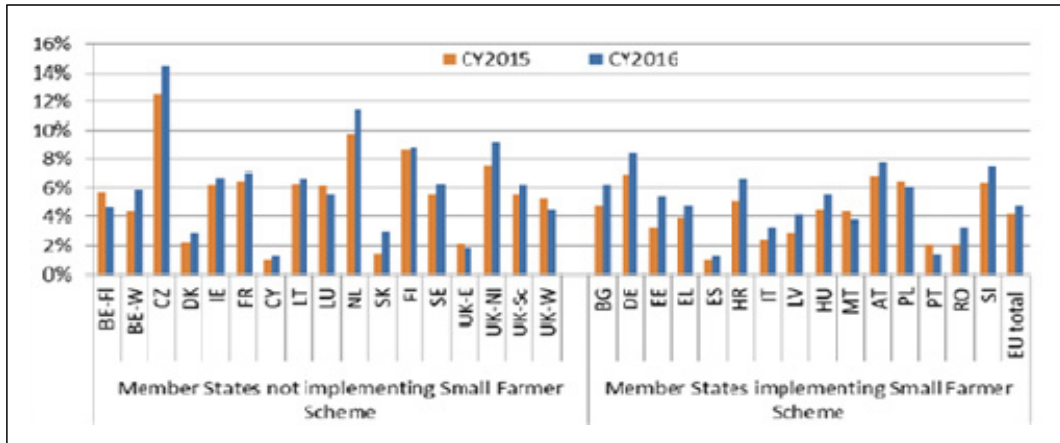
자료 : ECA based on Commission's data.

○ 회원국별 청년 농업인 직불금 실행 계획을 살펴보면 다음과 같음.

- 2015년에 기본직불금 수령자의 4.2%가 청년 농업인 직불금을 수령하였고 이 비율은 2016년 4.8%로 증가하였음.

- 국가별 편차가 있어서 체코에서는 그 비중이 14.4%이고 네덜란드가 11.4%로 높은 비중을 차지하고 있으며, 사이프러스(CY), 슬로바키아(SK), 잉글랜드(UK-E), 스페인(ES), 포르투갈(PT), 루마니아(RO) 등이 2% 이하의 낮은 비중을 보이고 있음<그림 7-4>.

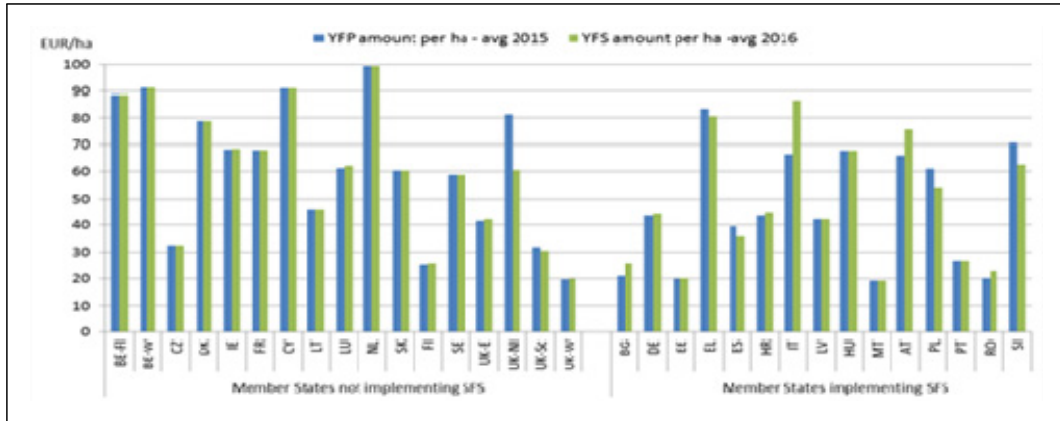
<그림 7-4> 회원국별 기본직불금 수령자 중 청년농 직불금 수령자의 비중



자료: EU Commission(2018). Direct Payment.

- 청년 농업인 직불금 총 지급액은 2015년 약 3억 3,700만 유로였고, 이는 전체 직불금 상한액의 0.84%임. 이는 당초 예상(1.23%)에 미치지 못하였음. 2016년에 지급된 총 청년 농업인 직불금액은 약 3억 6,500만 유로로 총 직불금 상한액의 0.9%를 차지하였음.
- 청년 농업인 직불금의 ha당 지급액은 회원국별로 20유로에서 100유로까지 차이가 남. 벨기에, 덴마크, 사이프러스, 네덜란드 등이 많은 금액을 지급하고 있음<그림 7-5>.

〈그림 7-5〉 회원국별 ha당 평균 청년 농업인 직불금액(2015-2016년)



자료: EU Commission(2018). Direct Payment.

2.2. 일본의 농업 차세대 인재 투자사업(구 청년취농교부금사업)

2.2.1. 실시 배경 및 근거

○ 일본 농가 인구는 2010년 650만 명에서 2019년 398만 명으로 10년간 무려 252만 명 (38.7%)이 줄어들었음<표 7-7>.

- “자영 농업에 주로 종사하는 세대원(농업취업인구) 가운데 평소 주된 상태가 ‘주로 농업’인 사람”을 뜻하는 기간적 농업 종사자 수도 2010년 205.1만 명에서 2019년 140.4만 명(31.5%)으로 줄어들었음.

〈표 7-7〉 일본 농가인구 등 동향

단위: 만 명, %

구분	2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총농가인구(a)	650.3	488.0	465.3	437.5	418.6	398.4
65세 이상(b)	223.1	188.3	184.7	182.3	182.1	180.1
고령화율(b/a×100)	34.3	38.6	39.7	41.7	43.5	45.2
기간적 농업종사자(c)	205.1	175.4	158.6	150.7	145.1	140.4
65세 이상(d)	125.3	113.2	103.1	100.1	98.7	97.9
고령화율(d/c×100)	61.1	64.5	65.0	66.4	68.0	69.7

자료: 농림수산성 통계정보(<http://www.maff.go.jp>)

- 농촌 인구 고령화는 도시보다 빠르게 이루어져 2019년 농가 인구 중 65세 이상이 차지하는 비율은 45.2%였음. 기간적 농업 종사자의 경우는 고령화가 더욱 심하여 2019년 65세 이상 비율이 69.7%를 기록하였음.
- 이와 같은 극심한 농업노동력 및 농촌인구의 과소화·고령화는 다음과 같은 다양한 문제를 일으키고 있음.
 - 핵심 경영체(担い手)의 부족, 농지의 황폐화 등으로 농업생산기반의 약화를 초래함.
 - 농업경영이 다음 세대로 이어지지 못하는 상황이 발생함.
 - 농지, 농업용 배수로 등을 비롯한 각종 지역자원의 유지·관리가 곤란함.
 - 지역 전통·문화 등의 계승이 어려움
 - 정부의 각종 생활 서비스 등의 제공에 지장을 초래함.
- 이런 상황 속에서 농업노동력을 확보하여 안정적인 농업 활동을 유지해 가려는 방안의 하나로 농업차세대인재투자사업이 추진됨.
 - 청년취농교부금은 2012년에 도입되어 2017년도부터 농업차세대인재투자사업이라는 이름으로 실시되고 있음.
 - 법적 근거는 「농업 인재력 강화 종합지원사업 실시요강(農業人材力強化総合支援事業 実施要綱)」 별기1, 「농업차세대인재투자사업(農業次世代人材投資事業)」임.

2.2.2. 주요 내용

- 농업차세대인재투자사업은 차세대의 농업인을 지향하는 자에게 ① 취농 전의 연수 단계 및 ② 취농 직후의 경영 확립을 지원하는 사업임.
 - 농업차세대인재투자사업은 1) 준비형과 2) 경영개시형으로 나누어 실시되고 있음

가. 준비형

- 취농에 필요한 기술을 습득하기 위해 연수를 받는 자에 대해 자금을 지원함.
 - 대상자는 취농 예정 시에 49세 이하인 자임.

- 지원액은 최대 150만 엔/년(최대 2년간)이고, 해외연수를 실시할 경우, 지원 기간을 최대 3년까지 연장함.

- 지원 주체는 도도부현, 청년 농업인 등 육성센터,⁵⁶⁾ 시정촌, 농업위원회 네트워크기구(구 농업회의소) 등임.

- 지원 조건은 다음과 같음.
 - 취농 예정 시 원칙 50세 미만으로 차세대 농업인이 되는 것에 강한 의욕을 가지고 있을 것
 - 독립·자영 취농⁵⁷⁾, 고용 취농 또는 부모에게 취농⁵⁸⁾하는 것을 목표로 할 것
 - 도도부현 등이 인정한 연수기관 등에서 대략 1년 이상, 그리고 연간 1,200시간 이상 연수를 받을 것
 - 상근 고용계약이 없을 것
 - 원칙적으로 전년도 세대(부모와 자녀 및 배우자 범위)소득이 600만 엔 이하일 것
 - 생활보호, 구직자지원제도 등 생활비를 지원하는 정부의 다른 사업과 중복해서 받지 않을 것
 - 연수 중에 발생하는 부상 등에 대비한 상해보험에 가입할 것

56) 「청년 등의 취농 촉진을 위한 자금대부 등에 관한 특별조치법」에 근거하여 도도부현지사가 지정한 공익법인을 말함.

57) 취농 후 5년 이내에 인정신규취농자 또는 인정농업자가 되는 것

58) 취농 후 5년 이내에 경영을 계승할 것(법인의 경우에는 공동경영자 될 것)

○ 다음 경우에는 지원금을 반환하도록 함.

- 연수를 실시하지 않는 경우
- 연수 수료 후 1년 이내, 49세 때까지 취농하지 않은 경우
- 지원 기간의 1.5배 기간(최저 2년간) 동안 농업을 계속하지 않는 경우
- 독립·자영 취농자에 대해 취농 후 5년 이내 인정 신규 취농자 또는 인정농업자가 안 된 경우
- 부모 밑에서 취농하는 경우 취농 후 5년 이내에 경영을 승계하지 않은 경우(법인의 경우에는 공동경영자가 안 된 경우)

〈글상자 1〉 인정농업자, 인정신규취농자 용어 설명

○ 인정농업자의 뜻은 다음과 같음.

- 농업자가 스스로 5년 후의 농업목표와 목표 달성을 위한 조치 등을 내용으로 하는 「농업경영 개선계획」을 작성하고, 그 계획을 시정촌에 제출하여 인정받은 농업인(2019년 3월 현재 23만 9,043개 경영체가 있음.).
- 지역의 핵심 경영체(担い手)로서 기대되고, 농지의 집적·집약화 촉진과 경영소득안정대책, 저리용자, 세제특례 등의 지원 대상이 됨.
- 스스로 경영개선을 추진할 의지가 있는 사람이면 연령이나 경영규모에 관계 없이 누구라도 인정받을 수 있음.

○ 인정 신규 취농자의 뜻은 다음과 같음.

- 농업경영을 새로 시작하는 청년 등은 경영개시 5년 후의 목표와 목표 달성을 위한 조치 등을 내용으로 하는 「청년 등 취농계획」을 작성하여 시정촌에 신청하고, 시정촌은 계획 내용을 심사하여 인정받은 자를 말함.

자료: 저자 정리.

나. 경영개시형

○ 차세대 농업인을 목표로 독립·자영 취농하는 인정 신규취농자에 대해 시정촌에서 자금을 지원함.

- 대상자는 독립·자영취농 시에 49세 이하인 자임.

○ 지원액은 경영개시 1~3년 차까지는 150만 엔/년, 경영개시 4~5년 차까지는 120만 엔/년을 지원함. 최대 5년 동안 지급되며 소득과 관계없이 일정 금액을 지급함.

- 부부가 함께 경영을 시작할 경우, 다음과 같은 조건 하에 부부 합쳐 1.5인분을 지급함.
 - * 가족경영협정을 체결하고, 부부가 공동경영인 것을 규정할 것
 - * 주요 경영자산을 부부공동으로 소유 또는 임대할 것
 - * 부부가 함께 「사람·농지플랜」⁵⁹⁾에 참여할 것
- 복수의 청년 취농자가 농업법인을 설립하여 공동경영을 할 경우, 청년 취농자 각자에게 위의 지원금을 지원함.

○ 다음 지원 조건을 모두 충족해야 함.

- 독립·자영 취농 시 연령이 원칙 50세 미만으로 인정 신규 취농자일 것
- 다음의 요건을 충족하는 독립·자영 취농일 것
 - * 농지의 소유권 또는 이용권을 사업지원 대상자가 가지고 있을 것
 - * 주요 농업기계·시설을 사업지원 대상자가 소유 또는 임차하고 있을 것
 - * 생산물이나 생산 자재 등을 사업지원 대상자 명의로 출하·거래할 것
 - * 농산물 등의 판매, 경비 지출 등과 같은 경영수지를 사업지원 대상자 명의의 통장 및 장부를 관리할 것
 - * 사업지원 대상자가 농업경영에 관한 주도권을 가지고 있을 것
- 「청년 등 취농계획」을 인정받을 것
- 경영개시 5년 차까지 농업(농업생산 이외에 농산물 가공, 직접판매, 농가식당, 농가민박 등 관련 사업 포함)으로 생계를 유지할 수 있는 실현 가능한 계획을 수립할 것
- 경영을 승계하는 경우 신규 참가자와 동등한 경영리스크(신규작물 도입 등)를 짊어지고 있다고 시정촌으로부터 인정받을 것
- 「사람·농지플랜」에서 중심경영체가 되어 있거나 농지 중간 관리기구(농지은행)에서 농지를 임대할 것

⁵⁹⁾ 농업 인구의 고령화 과소화 등 여러 가지 어려운 상황에 직면하고 있는 농업 상황에서 농업인들이 자신들 지역의 미래 농업상에 대해 서로 논의하여 만드는 계획으로 시정촌이 공표함. 2012년에 시작하여 2018년도 말 현재 1,583개 촌에서 15,444개 구역에서 작성하였음

- 생활보호, 생활비 지원 등 정부의 다른 사업지원을 중복해서 받지 않을 것
- 원예시설공제 가입 대상인 시설을 소유하는 경우 원예시설공제 등에 가입할 것
- 원칙적으로 전년의 세대 소득이 600만 엔 이하일 것
- 지역 커뮤니티에 적극적으로 참가하고, 지역농업 유지발전을 위한 활동에 협력할 것

○ 시정촌은 지원 체제를 정비하고, 지원 계획을 수립함.

- 경영개시 3년 차가 끝난 후에 소득 수준 등을 포함한 공통의 평가 기준에 따라 중간평가를 실시하고 지원방침을 결정함.

○ 다음과 같은 경우에는 교부를 중지함.

- 원칙적으로 전년의 세대 소득이 600만 엔(차세대자금 포함)을 초과할 때 적절한 경영을 하지 않는 경우
- 중간 경영에서 경영 의욕이 없고, 소득목표 달성이 어렵다고 시정촌이 판단한 경우

○ 교부 기간 종료 후 교부 기간과 동일한 기간 이상 동일한 수준의 영농을 계속하지 않으면 교부금을 반환해야 함.

2.2.3. 2019년도 농업차세대인재투자사업 실적

○ 2019년 12,509명을 지원하였고, 준비형이 1,756명, 경영개시형이 10,753명이었음.

○ 준비형에 속한 지급대상자 1,756명의 특성은 <표 7-8>과 같음.

- 연령별로는 30대가 33%로 가장 많고, 10대 29%, 20대 22%, 40대 15% 순이었음.
- 성별로는 남성이 83%, 여성이 17%이었음. 출신별로는 비농가 출신이 64%, 농가 출신이 36%이었음.
- 연수기관별로는 농업대학교 등 교육기관이 49%, 선진농가나 농업생산법인이 22%, 기타 시정촌이나 공사 등이 29%이었음.

〈표 7-8〉 준비형 지급대상자 속성(2019년)

연령별	성별	출신별	연수 기간별
10대 503명(29%) 20대 395명(22%) 30대 587명(33%) 40대 271명(15%)	남성 1,450명(83%) 여성 306명(17%)	비농가 1,131명(64%) 농가 625명(36%)	농업대학교 등 교육기관 861명(49%) 선진농가 381명(22%) 기타 514명(29%)

주: 연령은 2019년 4월 기준임.

자료: 농림수산성(www.maff.go.jp)

○ 경영개시형에 속한 지급대상자 10,753명의 특성은 〈표 7-9〉와 같음.

- 연령별로는 30대가 5,021명(47%)으로 가장 많고, 다음은 40대 3,662명(34%), 20대 2,057(19%), 10대 13명(0.1%)의 순이었음.
- 성별로는 남성이 8,751명(81%), 여성이 2,002명(19%)이었음. 개인/부부별로는 개인이 8,445명(79%), 부부가 2,308명(21%)이었음.
- 출신별로는 비농가 출신이 6,156명(57%), 농가 출신이 4,597명(43%)이었음.
- 영농유형별로는 시설채소가 연수기관별로는 농업대학교 등 교육기관이 49%, 선진농가나 농업생산법인이 22%, 기타 시정촌이나 공사 등이 29%이었음.

〈표 7-9〉 지급대상자 속성: 경영개시형

연령별	성별	개인/부부별	출신별
10대 13명(0.1%) 20대 2,057(19%) 30대가 5,021명(47%) 40대 3,662명(34%)	남성 8,751명(81%) 여성 2,002명(19%)	개인 8,445명(79%) 부부 2,308명(21%)	비농가 출신 6,156명(57%) 농가 출신 4,597명(43%)
영농유형별			
수도·맥류 등 314명(3%) 노지채소 2,974명(28%) 시설채소 3,142명(29%) (노지·시설)과수 1,645명(15%)		(노지·시설)화훼·화목 400명(4%) 축산 499명(5%) 복합경영 986(9%) 기타 793명(7%)	

주: 연령은 2019년 4월 기준임.

자료: 농림수산성(www.maff.go.jp)

3. 도입 관련 검토 과제

3.1. 도입 필요성 검토

- 청년 농업인 직불제의 도입 필요성은 농업 종사자의 고령화 추세가 심각한 상황에 대응해야 한다는 점에서 찾을 수 있음.
 - 농업 종사자의 고령화에 따라 후계 농업 종사자를 양성하는 것이 중요한 과제로 대두되었음. 즉, 장기적인 농업구조의 유지를 위해서는 청년농업인의 창농 또는 후계농으로의 유입이 필요한 상황임.
 - 농업노동을 수행한 인력이 전반적으로 부족한 상황에서 청년 인력의 부족은 노동력 부족 문제를 더욱 심화시키는 요인으로 작용함.
 - EU는 청년 농업인의 비중이 낮고, 고령농의 비중이 증가하는 추세를 완화하기 위해 EU CAP(공동농업정책, 2014~2020년)에서 ‘청년농 직불제(Payment for young farmers)’를 도입하였으며, 일본도 농업의 지속가능성을 담보하기 위해 청년농의 신규 취농을 촉진하기 위한 직불제를 2012년부터 도입(농업차세대인재투자사업, 도입 당시 사업명은 청년취농급부금)하였음.

- 비농업적인 측면에서는 전반적인 농촌 인구 감소에 따라서 농촌의 사회경제적 활력이 저하되고, 이에 따른 농촌소멸의 가능성에 대한 우려가 제기되는 것에 관한 대응도 필요하다는 것임.
 - 청년층의 농촌으로의 이주와 정주를 지원하기 위한 대책이 필요하다는 주장이 제기되고 있음. 또한 농촌지역의 다양한 사회경제적 활동을 수행할 인력의 유입이 필요하다는 주장도 있음.
 - 한편, 도시에서의 청년실업을 해소하려는 방안의 하나로 도시 청년의 귀농·귀촌을 장려하는 것이 필요하다는 주장도 있음.

- 그러나 비농업인 청년층의 유입과 관련하여 다른 부처에서의 지원도 많기 때문에 이에 대해서 농식품부 예산으로의 지원이 필요한지 추가로 논의할 필요가 있음.
 - 현재 농식품부의 예산을 비농업인을 대상으로 한 지급에 대해 농식품부 자체에서 용인할 수 있는 인식이 있는지 의문임.
 - 또한 이런 지원이 타 부처 업무영역을 침해할 수도 있는 점을 고려할 필요가 있음.
- 결국 농식품부에서 정책적으로 고려하고 있는 청년 문제는 농촌 지역에서 농업을 수행하고 있는 청년 농업인이 부족하다는 것에 중점을 둘 수밖에 없음.
 - 즉, 농업구조의 장기적인 개선을 위해서 청년 농업인을 지속해서 양성하는 것이 필요하다는 것임.
 - 따라서 신규 청년 농업인 유입 장려 지원 필요성, 후계 농업인 육성의 필요성, 청년 농업인 농촌 정주 및 정착의 어려움 해소 등이 정책 도입의 필요성으로 강조될 수 있음.

3.2. 목적 검토

- 필요성과 연계하면, 청년 농업인 직불제의 목적은 농식품부의 입장에서 청년들의 일반적인 삶의 문제가 아니라 청년 농업인 부족 문제를 해결하고 농업 부분에 청년 인력을 신규 유입, 양성하거나 후계 인력의 안정적인 유지를 도모하기 위한 것임.
- 농업인의 농업 활동에 대한 지원과 함께 비농업 활동에 대한 지원을 포함함으로써 청년 농업인의 농촌 정착을 안정적으로 수행하도록 하는 데 필요한 생활비를 지원하는 것도 목적에 포함될 수 있음.
- 결국, 1) 청년 농업인 양성과 2) 청년 농업인의 안정적 농촌 정주 지원이라는 두 가지 목적을 동시에 설정하거나, 하나만 대표적으로 설정할 수 있음.

○ 두 가지 중 어떤 목적을 설정하느냐에 따라서 이후의 지원 방법, 대상자 선정 기준 등이 모두 달라질 수 있음.

- 첫 번째 목적에 따른다면 세부 목표는 1) 신규 청년 농업인 양성, 2) 신규와 후계 농업인을 포함한 청년층 전체 농업인의 양성, 3) 이들에 대해서는 세부적인 농업 활동에 대한 기준이 적용 등이 될 것임.

- 두 번째 목적에 따른다면 세부 목표는 1) 신규 청년 농업인 중 농업소득으로 안정적인 정주를 할 수 있도록 지원, 2) 신규 청년 농업인 중 농업소득은 낮아도 농촌에 정주하면서 다양한 농촌지역의 사회경제적 활동을 수행하는 것이 농촌지역 경제와 농업발전에 도움이 된다는 가정하에 일정 기준 소득 수준 이하의 금액에 대해서 보조하는 정도가 될 수 있음.

○ 다만, 앞서 필요성에서 검토한 것처럼, 농업 부문에서의 활동에 국한되는 청년을 고려한다면, 신규 또는 후계 농업인들이 안정적인 농업생산 활동을 추진할 수 있도록 지원하는 것이 타당한 목적 설정으로 생각됨.

3.3. 지원 대상 검토

○ 지원 대상을 검토하는 것은 필요성과 목적에서 제시한 다양한 가능성을 모두 검토한다면, 좀 더 복잡하게 전개됨.

- 우선 청년들의 농업과 상관없는 귀촌은 대상에서 제외하는 것으로 가정하고 검토하고자 함.

○ 지원 대상을 검토하기 위해 필요한 기준은 다음과 같음.

- 연령, 영농경력 여부(교육과정 이수 포함), 신규 창농 여부, 후계농 여부, 소득 수준, 자산 보유 수준(농지 보유 여부), 지역별 차이, 농업 수행 형태 등이 고려되어야 함.

○ 첫째, 청년의 연령기준은 다음과 같은 점을 검토해야 함.

- 연령기준의 도입은 단지 외국의 사례나 국내 다른 정책의 기준을 고려할 수도 있으나 이는 우리나라 농업의 특성을 전혀 고려하지 않는 행위이므로 지양할 필요가 있음.
- 농업구조의 장기적인 전망, 농업 노동력의 필요 정도, 농업 인구의 지역적 격차에 대한 고려 및 해소 방안 등에 관한 연구가 추진되고 이를 토대로 적용방안을 고려할 필요가 있음.
- 또한 농촌 지역별로 필요 연령이 다를 수도 있음을 고려할 필요가 있고, 지가 상승이나 도시 생활의 편리성 등을 고려하여 도시 근교 농촌지역에 집중됨에 따라 또 다른 부작용이 초래될 우려가 있음도 염두에 둘 필요가 있음.

○ 둘째, 영농 경력과 신규, 후계농업인 기준에 관한 검토사항은 다음과 같음.

- 이 기준은 단지 청년의 유입만이 아니라 농업 생산 활동의 지속이 중요함을 강조하기 위해서 고려하는 기준임.
- 즉, 개별 농업경영체로서 농업을 시작하기에 앞서 일정한 영농 교육을 이수하거나 다른 농업경영체에서 고용되어서 일한 경험을 고려함으로써 신규 창농에 따른 위험성이 낮은 청년 농가를 육성하고자 할 때 적용할 수 있는 기준임.
- 이는 신규농과 후계농에 대한 기준도 마찬가지로 임.
- 즉, 농업생산 활동의 지속을 고려한다면 신규농도 지속적 농업 생산활동을 수행할 수 있는 능력 보유 여부를 고려해야 하며, 후계농도 동일한 기준을 적용하는 것임.
- 따라서 정책의 목표가 유입 청년 농업인의 지속적 생산을 강조하는 것이라면, 신규 또는 후계 농업인이라도 개별적인 농업경영체로서의 창업 능력을 갖추고 있는지를 판단하고 지원하도록 하는 것이 필요함.

○ 다만, 신규농과 후계농으로 구분할 경우, 이들이 농촌 정착 과정에서 서로 다른 어려움에 봉착할 가능성이 있다는 것도 고려해야 함.

- 다만, 신규농은 모두 소농으로, 후계농은 모두 대농으로 치부하는 인식은 바람직하지

않음.

- 따라서 신규농과 후계농이 구체적으로 어떤 서로 다른 어려움에 직면하고 있는지에 대한 설문조사와 구체적인 사례조사 연구를 통해서 파악하고 이를 토대로 적용방안을 고려하는 것이 필요함.

○ 셋째, 소득 수준과 자산 보유 수준에 대한 기준은 다음과 같이 검토할 수 있음.

- 이 기준은 청년 농업인 직불제의 지급 대상을 선별하는 기준으로는 부적합함.
- 청년 농업인 직불금은 농민들의 정착 자금이 아니라 농업 활동을 처음 수행함에 따라 나타날 수 있는 낮은 소득의 결과를 보상하는 것이기 때문에 진입한 청년들이 보유한 기존 소득과 자산 수준이 지급 대상 예외 요건으로 적용되면 형평성 논란이 야기될 가능성이 큼.
- 또한 농업 진입 이전에 소득이 높거나 자산이 많은 청년의 진입은 오히려 장려해야 하고 청년 농업인 직불금으로 역차별하는 것은 바람직하지 않음.
- 기존에 높은 소득을 가진 청년 농업인들과 낮은 소득을 가진 청년들의 위화감이나 갈등 문제는 청년 농업인 직불제에서 해결할 수 있는 부분이 아니며 다른 농업정책을 통해서 해결할 문제임.

○ 넷째, 청년들의 농업 수행 형태에 대한 기준은 다음과 같음.

- 청년들의 농업 수행 형태는 기본적으로 농업인 자격은 유지하고 있으면서도 다음과 같은 세 가지 형태로 구분할 수 있음.
 - * 농업생산을 전업으로 하는 청년
 - * 농업을 겸업으로 하면서 농업 관련 농외 활동을 수행하는 청년
 - * 농업을 겸업으로 하면서 비농업 관련 농외 활동을 수행하는 청년
- 이들에 대해서 동일한 지원을 제공할 것인지, 아니면 각각의 상황에 맞는 차별적인 지원을 제공할 것인지 고려할 필요가 있음.
- 그리고 농업인 자격을 갖추지 못했지만, 농업 활동을 일부 수행하는 청년에 대해서는 청년 농업인 직불제의 대상에서 제외한다는 것을 명확히 제시해야 함.

○ 다섯째, 직불금 지급 단위에 대한 검토사항은 다음과 같음.

- 농업인과 농가 단위 지급 여부를 검토할 필요가 있음.
- 청년 농업인 직불제의 특성상 청년 부부가 한 농가로 계산되는 농가 단위보다는 각각에 대해 별도로 지급하는 개별 농업인 단위 지급이 타당할 것으로 판단됨.
- 이는 개별 지급이 농촌에서 청년농업인들이 한 가정을 구성하여 마을 활동 등에 다양한 방식으로 조기 정착하도록 유도하는 방안일 수 있음.
- 즉, 청년 농업인들이 부부로서 가정을 구성하면 오히려 불이익을 받는 상황을 초래하면 안 됨.
- 또한 농업 경력과 관련해서 여성농업인들의 경력을 정책적으로 고려하는 방안을 도입하는 것도 필요함.

○ 여섯째, 기타 고려사항은 다음과 같음.

- 직불금 지급 기간에 대한 검토가 필요함.
- 직불금 지급 기간과 관련해서는 외부의 사례를 검토하고 우리나라의 특수성을 고려하여 적용할 필요가 있음.
- 또한 별도의 협약을 통해서 직불금 지급 종료 이후 농업생산 유지 의무기간을 설정하는 것도 검토할 필요가 있음.

3.4. 시행 방법 검토

○ 청년 농업인 직불금은 현재의 공익직불제에 추가하여 실시하는 방안과 별도의 정책으로 시행하는 방안을 검토할 필요가 있으며 검토 시 주요 고려사항은 다음과 같음.

- 기재부의 공익직불제 예산 총액 확정 방침의 변화 가능성 유무
- 청년 농업인의 '공익기능' 수행에 대한 정의 여부

- 기타 정책과의 연계성 여부

- 행정 편의성 여부

○ 첫째, 현행 직불제 예산을 기재부에서 2조 4천억 원으로 4년간 고정했기 때문에 이를 극복할 수 있는 현실적인 방안을 농식품부가 마련하지 못한다면 청년 농업인 직불제는 별도의 정책으로 추진할 필요가 있음.

- 여기서는 청년 농업인의 '공익기능' 수행 여부가 큰 쟁점이 될 것으로 판단됨.

- 다만, 현재 청년층에 대한 다양한 정책 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있기 때문에 공익직불제 예산을 증액하여 실시할 가능성도 있다고 판단됨.

○ 둘째, 청년 농업인 직불제를 공익직불제의 일종으로 추진하는 경우 청년 농업인이 기여하는 '공익'을 명확히 설정해야 할 필요가 있음.

- 청년 농업인이 단지 농업생산을 유지하는 것만으로도 공익을 충족하는 것으로 판단할 것인지를 검토할 필요가 있음.

- 그리고 실제 기본직불에서 추가 지급하는 형태로 도입된다면 별도의 부담을 요구하는 것이 불필요함.

- 다만, 이러한 경우에도 청년 농업인을 어떤 의미에서 공익으로 판단하는지에 대한 명확한 근거를 제시해야 할 것임.

- 한편, 청년 농업인 직불제가 농업구조를 개선하기 위한 대책으로 도입되는 것이라면 공익직불제와 별도로 실시되어야 함.

○ 셋째, 기타 청년 농업인 관련 정책과의 연계성 여부

- 현재 정부는 청년 농업인 육성을 위해 각종 지원 정책을 실시 중임.

- 청년 귀농 장기교육지원, 귀촌인 농산업 창업지원, 귀농 농업창업 및 주택 구입 지원 사업, 청년 농업인 육성정책, 농신보 신용지원, 귀농인에 대한 농지 취득세 감면, 농어촌 주택개량에 대한 취득세 감면 및 귀농 주택 양도세 면제 등

- 이들 정책 중 청년 농업인 육성 정책에서 지급하는 바우처 제도를 제외하면 청년농직 불제와는 다소 차별적인 성격의 정책이라고 판단됨.
- 따라서 청년농직불제는 현행 청년 농업인 지원사업과는 별도로 추진되어도 가능할 것으로 생각됨.

8

요약과 마무리

1. 요약

1.1. 공익직불제 시행과 성과

- 2019년 12월 「공익증진직불법」이 국회를 통과하여 다수의 개별 직불제 형태로 운영되던 기존 직불제가 공익직불제로 통합·개편되었고 공익직불제는 2020년 5월 1일 첫 시행되었음.
- 공익직불제 개편 이후 기본직불금이 크게 증액되었고 농가소득 또한 증대되었음. 직불금이 이전소득에 미치는 효과를 분석한 결과, 2020년 농가당 농업 공적보조금 평균 수령액은 375.9만 원으로 2019년 평균(268.8만 원)에 비해 약 107만 원 증가하였음. 이는 예년에 비해 39.8% 증가한 수치임.
- 기본직불에 소농직불을 도입하여 소규모 농가에 경지 규모와 상관없이 일정한 직불금을 지급하고 규모에 역진적인 단가 체계가 적용된 면적직불금을 통해 경지 규모 간 형평

성이 개선되고, 논·밭 간 직불금 단가를 동일하게 적용하는 것 등을 통해 품목 간 형평성도 개선되었음.

- 공익직불제 개편 이후 경지 규모로 분류하였을 때 모든 구간에서 직불금이 증액되었는데 2 ha 이하 농가에 지급된 직불금 증가 폭이 큰 것으로 나타남. 특히 0.5 ha 이하 소규모 농가에 지급된 직불금이 약 4배 증액되어 공익직불제 개편 이후 소규모 농가에 대한 직불금 지원이 강화되었음.
- 면적직불금은 농업진흥지역에서 논·밭에 동일한 직불금 단가를 설정했고 비진흥지역에서 논에 더 높은 직불금 단가를 설정했지만 기존 직불제보다는 논·밭 간 직불금 단가 차이를 줄였음.
- 1 ha당 논 농가가 받는 직불금을 기준(100)으로 밭 농가가 받는 직불금 수준을 분석함. 2019년에는 밭 농가 수령 금액이 논 농가 수령 금액의 43.1% 수준이었으나 2020년, 2021년에 각각 89.2%, 91.8%까지 상승하였음.

1.2. 국내외 사례 및 시사점

○ EU는 2014년 공동농업정책(CAP, Common Agricultural Policy) 개혁을 통해 직불제 체계를 정비하였음. 직불제 중심 정책으로 전환된 EU와 비교하면, 한국은 전반적으로 직불제를 적용하고 있는 정책이 부족함.

- 기본형 직불제는 모든 농업인에게 동일하게 적용되고 있지만, EU에서는 단순히 소득보전 효과뿐만 아니라 환경 지향성을 강화하기 위한 녹색직불금을 모든 농업인에게 적용하고 있다는 점이 다름.
- 따라서 한국에서도 농업의 공익기능을 전반적으로 강화하기 위해 EU의 직불제 체계와 유사하게 다양한 직불제를 추가로 도입하는 것도 고려할 필요가 있음.

○ EU는 2014년 직불제 개편을 통해 직불제를 강화하는 한편, 농가가 직불금 수령을 위해 지켜야 하는 의무준수사항(Cross Compliance)을 설정하였고, 이에 대한 이행점검을

통하여 벌칙 등을 부과하고 있음.

- EU는 최소 수준의 현장검사가 위험관리를 위해서 반드시 필요하다고 판단하여 현장 검사(on-the-spot)를 보완적으로 시행하고 있으며 수혜자가 자격 기준에 미달하거나 의무준수사항을 준수하지 않았을 때 지원금의 일부 또는 전부를 철회하는 벌칙을 부과함.

○ EU는 직불제를 통해서 청년의 농업 진입과 영농 조건이 불리한 지역에서의 농업 유지를 장려하고 있음. 동시에 직불금이 소수의 대규모 농가에게 집중되는 문제에 대처하는 정책을 시행하고 있음.

- 한국에서는 농업구조 문제나 직불제 부작용을 해소하기 위한 별도의 부가형 직불금 정책을 시행하지 않고 있음.

○ 선택형 직불제와 관련해서는 EU가 제1축에서 직불제로 도입한 생산연계지원제도를 한국에서는 논활용직불제로 도입하고 있음. 세부적인 내용은 다소 차이가 있더라도 유기농업이나 유기축산에 대한 지원과 경관 보전을 위한 활동에 대한 지원도 도입하고 있다는 공통점이 있음.

- 그러나 실제 농촌지역의 환경보전을 위한 농업의 적극적인 노력을 지원하는 생물다양성, 수질 보전 등에 대한 지원이 EU에서는 선택형 직불금의 핵심적인 내용을 차지하고 있는 반면에 한국에서는 도입하고 있지 않음. 동물복지와 관련해서도 국내에서는 인증제도로만 운영하고 있을 뿐 선택형 직불제에서 지원하고 있지 않음.

- 따라서 농촌환경 보전에 중요한 생물다양성, 수질 보전 그리고 축산업의 환경보전 효과를 강화하기 위한 직불제의 도입이 필요하다고 할 수 있음.

○ 미국은 농무부(USDA) 주관 프로그램으로 농업자원 및 환경보전을 목적으로 다양한 환경보전프로그램(Conservation Programs)을 시행하고 있으며, 주기적으로 개정되는 일련의 농업법을 통해 재승인·수정·신설·폐지·통합해 왔음.

- 미국 환경보전 프로그램 개편 및 운용 실태에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음.
 - 다양한 형태의 공익형 환경보전 프로그램(Conservation Programs)을 시행하여 농가소득 안정에 기여하면서 동시에 농업지원 정당성에 대한 공감대를 형성하고 있음. 이는 공익직불제, 특히 선택직불을 구체화하는 과정에서 지향할 방향이라고 볼 수 있음.
 - 농업생산과 환경보전 업무를 연계하여 관장하는 차관급 직제를 신설한 이유는 관련 업무를 가장 효과적으로 운영하는 데 있음. 따라서 박준기 외(2021)⁶⁰ 등의 논의에 서처럼 농식품부 내 관련 부서와 유관 기관 업무를 가장 효율적으로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 인센티브형 환경보전 프로그램 사례는 1) 선택직불 구성, 2) 선택직불과 농업환경보전 프로그램 등의 관계를 조정할 때 참고할 수 있음. 필요하다면 농업환경보전 프로그램을 선택직불의 한 형태로 통합하는 방식도 검토할 필요가 있음.

- 일본은 농업 분야에서 경영안정형 직불(이하 경영소득안정 대책)과 공익형 직불(이하 일본형 직불)을 시행하고 있음.

- 일본은 농업·농촌이 국토 보존, 경관 형성과 같은 다양한 공익적 기능을 제공하는 반면, 농촌 지역의 고령화 및 이에 따른 인구 감소 등에 의해 지역 공동활동이 위축되고 있어 다원적 기능 제공에 지장이 발생하는 것을 최소화하기 위해 공익적 기능 제고를 위하여 다양한 공익형 직불제(일본형 직불제)를 2000년 들어 도입하였음.

- 일본형 직불제는 정부가 기본계획을 확정하면 이를 토대로 농업인 단체 등이 사업계획을 제출하고, 심사를 통과한 단체에 직불금이 지급되는 구조임.
 - 대다수 지역에서 일본형 직불제에 참여하고 있으며, 특히 농지유지직불은 전국 대다수 시정촌(기초 지자체)에서 참여하고 있음.

⁶⁰⁾ 박준기·이명기·김미복·김상호·심재현·허정희·김현중·김재현·원은송. 2021. 『농식품 정책환경변화 대응 조직 발전방안』. 한국농촌경제연구원.

- 일본형 직불의 추진체계 및 모니터링 절차의 공통사항을 살펴보면 기초지자체(시정촌)는 실시 상황을 모니터링하고, 사업 내역을 광역지자체(도도부현)에 보고하고, 광역지자체는 다시 중앙정부(지방농정국)에 보고함. 광역지자체는 기초지자체의 협력을 받아 중립적인 제3자기관을 통해 사업 평가를 시행하고, 결과를 중앙정부에 보고함.
- 유럽과 미국 등에서는 공익형 직불금 지급 시 상호준수의무(Cross Compliance)를 강조하는 등 환경에 부하를 주는 영농활동을 제한하는 방식으로 환경을 보전하기 위해 노력하는 데 반해, 일본형 직불제는 표면적으로는 공익적 기능 제고를 목표로 하나 대부분이 일상적인 영농 활동을 대상으로 지급되고 있음.
- 일본형 직불 시행으로 지역자원의 적절한 보전 관리, 농촌 환경보전 등의 측면에서 효과를 나타내고 있는 것으로 나타나, 이행점검 과정에서의 행정 수요가 커 사업 신청 양식 간편화, 순찰용 무인항공기 도입 등의 정책적 노력이 꾸준히 진행되어야 할 것임.
- 우리나라에서는 농업·농촌의 환경 서비스 공급 기능에 대한 국민적 관심이 늘어남에 따라 농업의 공익기능 증진을 위한 농업환경 지원·관리정책의 도입 필요성이 증가함. 이에 농업인 및 농촌 주민의 환경보전 기능 증진과 확산 체계 마련을 위해 농업환경보전 프로그램이 도입되었음.
 - 2019년부터 5개 대상지를 중심으로 사업을 도입 및 시행하여, 2020년 20개소로 확대되었음.
 - 농업환경보전 프로그램에서 지원 대상으로 하는 농업환경보전활동은 토양, 생태, 대기, 용수, 생활, 생태, 경관, 유산 7개 분야의 총 28개의 활동이 포함되며, 개인활동과 공동활동으로 구분됨. 활동별로 인센티브 지급단계에 차이가 있음.
- 농업환경보전 프로그램은 사업 신청 단계에서부터 참여원들의 동의를 전제로 하며 지구 선정 이후에도 1년간 현장 지원조직을 통한 학습과 인식 제고 과정을 거치기 때문에, 마을 주민의 공동체 정신이 발현되는 특징이 있음. 또한 지원조직 체계를 확립하여 사업 자체의 생소함과 세부 활동의 어려움 등을 극복할 수 있음.

○ 농업환경보전 프로그램은 공익직불제와 연계하여 농업환경보전과 전통 지식 및 유산을 유지하여야 할 필요가 있음.

- 낮은 수준의 의무이행 사항은 기본형 공익직불제의 사항으로 배치하고 추가적인 대가 지급이 필요한 수준의 다양한 활동을 개발하여 선택형 공익직불제로 사업을 가져가는 것이 사업의 목적과 확장성을 가질 수 있음.

1.3. 공익직불제 단기 개선 과제와 개선 방향

○ 공익직불제 개편으로 농가소득 증대, 형평성 개선 등의 성과도 나타났지만, 농업 현장에서는 직불제 대상 농지와 대상자 조건, 준수사항과 이행점검 체계 등에 대한 다양한 보완 요구가 나타남.

- 공익직불제 관련 언론보도는 2017년부터 2019년까지 직불금을 1회 이상 받은 농지로 한정하는 것에 관한 보완 요청이 주를 이루었고, 그 외로는 선택직불 확대 요구, 임차농 경작 사실 증명 개선 요구 등이 있었음.

○ 기본직불 대상 농지 요건 중 직불금 수령 이력이 있는 농지(2017~2019년)로 한정하는 것은 영농활동이 실질적으로 이루어지는 농지를 선별하려는 목적 외에도 지급 대상 농지 면적의 예측 가능성을 높이기 위한 것으로서 제도 도입 초기에 제도의 안정적 운영을 위해 불가피하게 도입된 측면이 있었으나, 제도가 안정적으로 정착되어 가고 있으므로 보완책을 마련해 나갈 필요가 있음.

○ 소농직불 도입 등으로 농지를 불법적으로 분할하거나 타인의 농지를 무단 경작하고 직불금을 받는 등 제도를 악용하는 사례가 발생할 가능성이 존재하여 임대차계약 증빙을 의무화한 것은 필요한 조치였으나, 계약서 제출이 현실적으로 어려운 경우에는 간접적으로라도 증빙할 방안을 허용하는 것을 검토해 볼 수 있을 것임.

1.4. 선택직불 개편 필요성과 논의 동향

- 공익직불제가 농업·농촌의 공익적 기능을 증진하기 위한 목적으로 도입된 만큼, 농업·농촌의 공익적 기능 확충을 위해 선택직불의 확대 개편이 필요하다는 지적이 다양하게 제기됨.
- 선택직불 개편의 필요성에 따라 제도 개편 논의도 크게 환경생태 중심의 선택직불을 어떻게 개편할 것인가와 이외 공익적 기능 제고를 위한 새로운 형태의 직불 도입 여부로 나누어짐.
- 공익직불제 개편의 근간이 되는 「공익증진직불법」이 통과된 후 수행된 연구에서 제시된 선택직불 개편방안은 ① 현행 유지형, ② 세부 활동형, ③ 활동 묶음형, ④ 포괄 보조형으로 요약할 수 있음.
 - ‘현행 유지형’은 현재 선택직불로 분류되어있는 친환경직불, 경관보전직불 등의 예산이나 사업 범위를 일부 조정하거나 운용방식의 변화를 통해 확대하는 방식임.
 - ‘세부 활동형’은 중앙정부가 가이드라인을 제시하고 지방자치단체가 세부 계획, 협약 및 성과평가를 주도하는 형태임. 중앙정부는 농가들이 선택하고 실천할 세부 활동과 단가 등을 제시하고 농가 혹은 지역단위에서는 희망하는 세부 활동들을 선택하고 지자체와 실천 협약을 맺는 방식임.
 - ‘활동 묶음형’은 중앙정부가 세부 활동들을 나열하여 선택하도록 하는 것이 아니라 세부 활동 및 단가를 그룹화하여 제시하고 지방자치단체가 주도적으로 세부 계획, 협약 및 성과평가를 하는 방식임. 이는 세부 활동 간 상충관계, 동반 편익 및 농가 수용성 등을 고려하기 위함임.
 - ‘포괄 보조형’은 중앙정부가 총액과 범위만 지정하며, 지방자치단체가 예산 사용과 관련하여 포괄적인 재량권을 가지고 계획수립 및 사업을 운영하는 형태임.

- 이 유형들은 상호 배타적이라기보다는 세부 내용과 방식이 중첩되거나 보완적일 수 있음. 선택직불 개편의 방향 설정에 있어서 어디에 무게의 중심을 두느냐에 따른 구분이라 볼 수 있음.

- 현재 선택직불 개편 요구는 환경과 생태 보전 기능 증진 필요성 증가에 따라 현행 선택직불의 연장선에 있는 환경생태 중심의 선택직불 개편과 더불어 새로운 선택직불 형태 추가 요구가 존재함.
 - 경작조건불리지역직불, 청년 농업인공익직불제, 식량안보직불제, 탄소중립직불제 등이 국회에서 법안으로 제출되었음.

- 신규 요구 직불은 필요성이 제기된 상황이고 구체적인 방안에 대한 연구나 논의는 미진한 상황임, 추가 요구 직불이 구체화 되기 위해서는 다음과 같은 검토사항에 대한 논의가 필요함.
 - 선택직불 추가 유형은 선택직불의 범위와 역할, 기본직불과 선택직불의 구분, 공익직불제 범위, 공익과 공익기능의 개념 등을 어떻게 생각하느냐에 따라 달라짐.
 - 추가 요구 직불의 필요성은 인정되나 해당 목적을 직불로 추진해야 할지 직불로 추진한다면 공익직불로, 아니면 별도의 직불로 할 것인지, 공익직불로 추진한다면 어디에 어떻게, 어떤 논리와 명분으로 분류하고 추진할 것인지 생각이 다를 수 있음.
 - 청년직불은 직불제로 추진할 것인가 아니면 종합적인 청년 농업인 지원 프로그램의 목적으로 추진할 것인지, 직불제로 추진한다면 기본직불과 선택직불 중 어디에 부합하는지 등에 대한 검토가 필요함.
 - 식량안보직불은 현재 식량안보 기반 유지를 위해 농지와 사람을 대상으로 직불금을 지급하는 기본직불의 지급 명분과 논리 확보가 필요하며, 식량안보에 대한 지원을 늘리려면 기본직불이나 선택직불(논활용직불, 경관보전직불)의 단가 조정 방식과 비교 검토가 우선되어야 할 것임.

- 현행 선택직불은 개편 전 직불제에서 환경보전형으로 분류된 친환경농업직불, 친환경 축산직불, 경관보전직불과 공익직불제에서 새로 도입된 논활용직불을 단순 통합한 형태로 농업의 긍정적 외부효과 증진에 한계가 있음. 따라서 농업을 둘러싼 여건 변화에 대응하고 농업·농촌의 공익 증진을 도모하기 위해 환경생태 중심의 선택직불 확대 개편 필요성이 제기됨.
 - 농업·농촌의 공익과 관련된 다양한 활동을 포함하는 경우 더 많은 농가가 선택직불에 참여할 수 있음. 현행 선택직불의 경우 인증 중심으로 운영되고 있는데 인증 이행 어려움 등으로 인해 많은 농가가 참여하기는 어려움. 따라서 선택직불이 농업·농촌의 다양한 활동을 포괄했을 때 선택직불 진입장벽을 낮춰 더 많은 농가 참여를 유도할 수 있음.

- 선택직불이 지역의 특이성을 반영할 수 있는 체계로 개편되면 직불제가 농업·농촌의 효과적으로 공익기능을 증진할 수 있음.
 - 지역별로 농업·농촌이 보유한 자원과 환경 다르고 그에 따라 필요한 활동 및 기능이 다를 수 있음.
 - 농업·농촌의 공익기능을 증진할 수 있는 다양한 활동을 제시하고 지역에서 해결이 시급한 문제에 적합한 활동을 선택하고 이행하도록 하는 방식으로 지역성을 반영하도록 선택직불 체계를 개편하면 공익 증진 효과가 높아질 것으로 기대됨.

- 공익 증진을 위한 활동은 개별농가가 각각 이행하기보다 여러 농가가 공동으로 활동을 이행했을 때 효과적임. 농업·농촌의 활동과 그에 따라 창출되는 공익은 비선형 공공재라는 특성이 있어 일정 수준 이상 활동이 모였을 때 가치를 가지고 공익기능을 더 효과적으로 수행할 수 있음. 따라서 선택직불을 활동 중심으로 개편하고 공동활동을 이행하는 방식으로 운영해야 함.
 - 예를 들어, 마을에서 수질관리 활동을 이행할 때 상류 지역 농가의 참여 없이 활동이 이행되기보다는 공동으로 함께 활동 이행할 때 효과가 높음.

- 공동활동은 직불금 배분문제, 농업인 간 합의 도출의 어려움. 활동 중 갈등 발생, 무임승차 등이 단점으로 지적됨. 그러나 공동활동의 단점에도 불구하고 공동활동 시 발생하는 공익 증진 효과, 규모의 경제, 비용 절감 등을 고려하면 농가 개별 활동보다 공동활동이 선택직불에 적합함.
- 적극적인 공익 증진을 도모하기 위해서 활동 중심의 제도 개편을 통해 선택직불 범위와 대상을 확대하고 자발적 협약을 바탕으로 한 공동활동 중심 운영을 통해 지역성을 반영하고 공익기능 증진 효과를 높이는 방향으로 개편이 필요함.
- 따라서 본 연구에서는 선택직불 세부 활동의 목적에 따라 유기인증, 토양기능증진, 용수관리, 저탄소농업, 경관보전 프로그램으로 유형화하는 선택직불 개편방안을 제시하였음.
- 유기농산물(축산물) 인증은 환경생태 관점에서 최상위 영농행위로서 선택직불로 유지할 필요가 있음. 따라서 친환경농산물(축산물) 인증은 유기인증 프로그램의 세부 활동으로 선택직불에 포함하여 유지함.
 - 유기인증 프로그램을 제외한 친환경적 농업 활동은 목적에 따라 토양기능증진 프로그램과 용수관리 프로그램으로 분류함.
 - 탄소중립 등 기후변화 대응 관련 활동들은 저탄소농업 프로그램으로 유형화함.
 - 경관보전 프로그램은 현행 선택직불의 경관(준)작물 식재에 더하여 전통적 농업 경관과 같은 농업·농촌의 다양한 활동을 포함하여 구성함.
 - 환경생태 중심 선택직불 개편 시 친환경농업직불과 친환경축산직불은 유기인증 프로그램에 포함하고 경관보전직불은 경관보전 프로그램에 포함하는 방식으로 제도를 승계하여 제도 개편으로 인해 발생하는 기존 참여자들의 혼란을 최소화할 수 있음.
- 선택직불을 구성하는 프로그램들은 각 프로그램의 성격에 부합하는 세부 활동으로 구성되어 지역에 필요한 활동들을 자율적으로 선택하도록 운용할 수 있음.

2. 선택직불 개편을 위한 제언⁶¹⁾

- 한국의 농업·농촌이 급격한 경제성장 속에서 발전해 오면서 소임을 다하기 위하여 시설화, 축산화, 집중화, 양극화 과정을 겪지 않을 수 없었고 그 결과 자원, 환경, 효율성의 한계에 직면하게 됨.
- 자원, 환경, 효율성의 한계에 직면한 한국 농업의 지속가능한 성장을 위해서는 공익직불제가 필요함. 공익직불제는 농업·농촌의 공유자원을 이용하여 창출하는 공익적 환경가치에 대한 보상을 해줌으로써 농업소득 배분 문제와 농촌환경 문제를 동시에 해결하려는 시도임.
- 현행 선택직불은 2019년 이전에 시행되고 있었던 친환경농업직불, 친환경축산직불, 경관보전직불, 밭농업직불 중 논이모작직불을 단순 통합한 것으로 기본직불이 농업의 부정적 외부효과를 감소시키기 위한 것이라면, 선택직불은 농업의 긍정적 외부효과를 증가시키기 위한 것이라고 할 수 있음.
- 현행 선택직불이 지니는 제도적 측면에서의 장점으로서는 다음과 같음.
 - 공익적 가치 창출 행위에 대한 유인(incentive) 제공: 농업인이 농업의 긍정적 외부효과를 발현시켜 농업·농촌의 공익적 기능을 높일 수 있도록 하는 유인을 제공함.
 - 표적 지원(targeted subsidy): 구체적으로 성취해야 할 정책적 목적과 목표를 정하고 그 성취도 여하에 따라 지급하는 것이므로 농업인이 능동적으로 공익적 가치 창출을 하는 행위를 하도록 유도할 수 있음.
 - 자본화(capitalization) 억제: 농지 면적에 따라 지급하는 것이 아니라 공익적 가치를 창출하는 행위를 선택한 농업인에게만 보상(remuneration)하는 것이기 때문에 직불금의 자본화가 억제됨.

61) 서울대학교 이태호 교수에게 위탁한 원고를 참고하여 작성하였음.

○ 반면, 현행 선택직불의 단점으로는 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있음.

- 협소한 범위: 과거의 친환경농업직불, 친환경축산직불, 경관보전직불, 밭농업직불 중 논이모작직불을 단순 통합한 것으로 미래의 지속 가능한 농업과 다양한 농업·농촌의 공익적 기능 함양에 관련된 사항을 포괄하지 못하고 있음.
- 개별행동 중심: 농업·농촌의 공공적 가치를 창출하기 위하여 농업·농촌의 공공자원(경관, 토양, 수질, 공기, 문화, 전통 등)을 이용하도록 하는 것이 목적인데도 불구하고 공동행위나 협동작업에 대한 유인이나 보상이 부족함. 특히 한국과 같이 농가당 경작면적이 좁은 나라에서 공공적 가치가 창출될 수 있는 임계면적에 도달하기 위해서는 여러 농가가 공동으로 행동하도록 해야 함.
- 조건 충족 중심: 현재 선택직불(친환경·경관·논이모작)은 기존 제도를 연장한 것으로, 공익적 가치 창출의 효과에 따라 지불받는 것이 아니라, 인증을 받거나 지정된 작물을 재배하는 조건을 충족하면 지급받게 되어 있어서 정책효과를 높이는데 한계가 있음.

○ 따라서 선택형 직불제를 설계할 때 지켜야 할 바람직한 원칙은 다음과 같음.

- ① 목표 지향적(targeted): 지불 조건은 상호준수(cross compliance) 사항과 같은 보편적 기준이 아니라, 목표로 하는 구체적 공익적 가치 창출 성과에 따라 결정되어야 함.
- ② 행위에 대한 보상: 면적에 따른 지불이 아니라 행위에 대한 보상(remuneration)이어야 함.
- ③ 비연계(decoupled): 특정한 생산물, 생산요소와 연계하여 지불함으로써 시장을 왜곡하면 안 됨.
- ④ 선택에 대한 유인(incentive) 제공: 참여하지 않는 농업인에게 규제를 가하는 것이 아니라 자유의사로 선택하여 참여하는 농업인에게 유인을 제공하는 것이어야 함.
- ⑤ 공동행위(collective action) 장려: 농업·농촌 공공 자원을 효과적으로 이용할 수 있도록 개별행위보다 공동행위를 장려해야 함.
- ⑥ 청년 농업인 우대: 농업·농촌의 지속가능성을 높이기 위해 청년 농업인을 우대하

여야 함.

- 선택직불의 세부 유형과 구성 등은 추가적 논의와 합의가 필요하지만, 친환경(인증농가), 환경친화적 영농(비인증농가), 경관보전, 탄소중립, 식량안보(작물 다양성), 동물복지, 청년 농업인 지원 등이 선택직불 대상 영역으로 검토될 수 있음.

- 선택직불 유형은 선택직불의 범위와 역할, 기본직불과 선택직불의 구분, 공익직불제 범위 등에 따라 달라질 수 있고, 선택직불의 세부 유형으로 구체화 되기 위해서 다음과 같이 여러 측면에서 검토가 필요함.
 - 환경생태직불을 경관보전직불과 친환경직불의 보완하는 수준에서 개편할 것인지 추진방식을 전면 개편할 것인지 등에 대한 검토가 필요함.
 - 추가 요구가 있는 부분을 직불이라는 정책 수단으로 추진해야 할지, 직불로 추진한다면 공익직불에 포함할 것인지, 아니면 별도의 직불로 할 것인지, 공익직불로 추진한다면 어디에 어떻게, 어떤 논리와 명분으로 분류하고 추진할 것인지에 대한 검토가 필요함.
 - 청년직불은 현재의 청년 농업인 지원 프로그램을 확대하는 방식이 적합한 것인지, 아니면 새로운 직불로 추진할 것인지 검토하고, 직불로 추진한다면 기본직불과 선택직불 중 어디에 부합하는지 등에 관한 판단이 필요함.
 - 식량안보직불은 기본직불의 지급과 차별화되는 명분이 있어야 함.
 - 탄소중립직불은 비에너지 부분 감축 수단과 관련된 활동들이 중심이 될 수밖에 없는데 별도의 유형으로 추진할 것인지, 환경생태 관련 선택직불의 하나의 유형으로 추진할 것인지 검토가 필요함. 별도의 직불 유형으로 추진 시 현 단계에서 농가에게 제시할 수 있는 구체적 활동이 제한적임.

- 선택직불 운영과 관련하여 다음의 사항들을 고려할 필요가 있음.
 - 첫째, 안정적이고 지속적인 제도운영을 위하여 막연한 의견 청취가 아닌 구체적 통계에 의한 피드백(feedback)이 가능해야 함. 빅데이터 베이스를 구축하고 관리하는 것

이 필요함.

- 둘째, 기존 기본직불의 단점을 보완하는 운영을 해야 함. 즉 선택직불의 잠재력을 최대한 활용하여 기본직불이 가지고 있는 분배의 형평성 문제, 직불금의 자본화 문제, 제도의 표적이 불명확한 문제, 수급 자격의 문제 등을 보완하는 방향으로 운영해야 함.
- 셋째, 선택직불의 빠른 정착을 위해서는 관련 조직을 강화할 필요가 있음. 농관원의 단순 사업관리 체제에서 벗어나 관리·지원·연구 등으로 체계화된 조직적 관리를 받을 수 있도록 직불제 관리 전담 기구를 신설하고 중간 지원조직과 연구평가센터 등을 운영해야 할 것임.

공익직불제 중장기 발전방안 연구 포럼 운영 결과

1. 제1차 회의

1.1. 개요

- 일시: 2021. 4. 29.(목) 14:00 ~ 16:00
- 장소: 서울 LW 컨벤션 그랜드볼룸
- 목적: 이해관계자와의 소통체계 구축을 통해 공익직불제 개선과제 발굴 및 발전방안 모색
- 주요 내용
 - 그린뉴딜 등 여건 변화에 따른 선택직불의 역할 및 운영 방향
 - 선택형 공익직불제 개편 연구 동향과 고려사항
- 일정

시 간	내 용
14:00~14:05	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인사 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 인사 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)
14:05~14:55	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주제 발표 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주제 1. 여건 변화에 따른 선택직불의 확충 필요성 김정호 ((사) 환경농업연구원 원장) ▪ 주제 2: 선택직불 논의 동향과 고려 사항 김태훈 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
14:55~15:55	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포럼 검토과제 논의 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 위 원 장: 이태호 (서울대학교 교수) ▪ 참 석 자: 박수진 (농림축산식품부 식량정책관) 이학구 (한국농업경영인중앙연합회 회장) 임정빈 (서울대학교 교수) 박대조 (한국농촌지도자중앙연합회 회장) 김태연 (단국대학교 교수) 이은만 (한국농축산연합회 회장) 이명현 (인천대학교 교수) 전미숙 (가톨릭농민회 부장) 김태훈 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) 김영동 (전국쌀생산자협회 회장) 김정호 ((사) 환경농업연구원 원장) 이숙원 (한국여성농업인중앙연합회 회장) 이상엽 (한국환경연구원 선임연구위원) 전량배 (한국친환경농업협회 부회장)
15:55~16:00	<ul style="list-style-type: none"> ■ 마무리 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 마무리 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)

1.2. 논의내용

가) 선택직불 개편 방향

- 농가, 마을, 지역이 특성에 맞고 실천중심의 활동을 선택하도록 하는 것이 좋으며, 내용(강도)에 따라 차이를 주어야 함. 이를 위해 세밀한 정책디자인이 필요하며, 농업 활동을 하면서 환경, 생태, 경관을 보존하는 활동이 무엇인지 과학적인 핵심 지표를 나열하고 선택하도록 해야 함.

- 현행 예산제약 하에서 국민에게 노출되기 쉬운 구역부터 중점관리지역으로 설정하고 우선 시행하는 것을 고려하여야 함. 예를 들어 미국은 수계지역을 중점관리지역으로 설정하고 관리하고 있음.
 - 국민적 공감대를 쉽게 형성할 수 있는 분야는 수질, 대기질, 탄소 절감이므로 이를 종합적이고 과학적으로 관리할 수 있는 성과 지표 개발과 홍보체계가 갖추어져야 함.

- 해외의 경우 환경보전 프로그램을 중앙정부에서 활동 예시를 제안하고 각 지역에서 농민들이 상황에 맞는 활동을 선택하고 설정된 인센티브를 받는 방식으로 운영하고 있음.

나) 운영단위 관련 논의

- 공익직불제의 순기능을 확대하기 위해서는 운영 단위를 마을이나 영농단체 등 공동체로 설정해야 함. 개인의 경우 개인의 이익을 위해 행동을 하지만 공동체 단위에서는 서로가 관리, 감시하고 공동의 발전을 목표로 하기 때문임
 - 공동체 활동이 환경보전 효과가 높은 것은 사실임. 그러나 개별 농민들이 환경보전 활동에 대해 명확히 인지하지 못한 상태에서 공동활동으로 제시하게 되면 무임승차, 농민 간의 의견충돌과 갈등이 증폭될 가능성이 있음. 개별 중심으로 시행을 하되 향후 공동효과로 증폭시킬 필요가 있을 때 제도개선을 통해 변경하는 것이 바람직함.

다) 공익기능 정의

- 기본법에서 6가지 공익적 기능이 제시되었음. 농업이 환경에 대해 수행하는 역할이 증대하고 환경에 대한 국민의 관심이 높아짐에 따라 농업의 공익적 기능은 확대되는 것이 일반적인 현상임. 그러나 농업의 공익적 기능을 6가지로 한정해놓고 이야기하는 것은 장기적으로 비교해보았을 때 좋지 않아 법률의 개정이 필요함.
 - 제시된 6가지 공익적 기능은 전통적인 개념임. 시간과 환경에 따라서 충분히 변화할 수 있음에도 6가지로 국한하는 것은 문제가 많음. 광의적 기능으로 탄소중립의 기능 등으로 변경하는 방안을 고려해보아야 함.

라) 보완사항

- 국내 부족한 곡물자급률 향상을 위해 콩, 고구마, 옥수수, 보리, 밀 등의 재배를 유도하는 프로그램이 필요함.
- 경관 보전의 경우 마을 단위나 단체가 프로그램을 진행하여야 하나 고령화가 심각하여 주도적으로 진행할 수 있을지 의문이 듦. 청년의 유입을 유도할 방안이 필요하며 농촌 지도자를 양성하는 방법도 마련되어야 함.
- 공익직불금은 농업의 공익성에 대한 보답 형태로 지급되고 있음. 그러나 농지가 점점 축소되고 있는 상황 속에서 정책들이 큰 의미가 있는지 의문이 듦. 이를 위해 농지를 효과적으로 관리, 보존방안이 필요함.

제1주제

여건 변화에 따른 선택직불의 확충 필요성

김 정 호 원장 ((사)환경농업연구원)

목 차

- 직불제 개편과 공익직불제의 기본 틀
- 현행 선택직불의 주요 내용
- 2020년 공익직불제의 실적 평가
- 선택형직불제 재정립의 필요성
- 선택형직불제 추진 방향

공익직불제 연구프럼 (2021. 4. 29)

여건 변화에 따른 선택형직불제의 추진 방향

김정호 ((사)환경농업연구원 일장)

목 차

1. 직불제 개편과 공익직불제의 기본 틀
2. 현행 선택형직불제의 주요 내용
3. 2020년 공익직불제의 실적 평가
4. 선택형직불제 재정립의 필요성
5. 선택형직불제 추진 방향

1. 직불제 개편과 공익직불제의 기본 틀

- 공익직불제는 "농업·농촌의 공익기능 증진 + 농업인 소득안정" 을 위하여 기본형과 선택형으로 구성
 - ✓ 기본형직불제: 소농직불제 도입, 면적직불제는 역진적 단가 적용, 준수사항 확대
 - ✓ 선택형직불제: 공익 기능을 더욱 발휘하도록 하는 추가 지원 조치로 설계 (친환경직불제, 친환경축산직불제, 경관보전직불제, 논활용직불제)
- 기존 농업구조개선 목적의 3개 직불제는 별도 운영

개편 전		개편 후	
쌀소득보전직불	고정	공익직불제	면적직불금 (역진적)
	변동		소농직불금 (정액)
발농업직불	고정		
	논 이모작		
조건불리지역직불		선택형 공익직불제	친환경직불 경관보전직불 논활용직불
친환경직불(농업, 축산) 경관보전직불		경영이양직불 FTA피해보전직불, FTA매업지원	

3 / 15

2. 현행 선택형직불제의 주요내용

- 선택형공익직불제의 운영 근거
 - ✓ 친환경농업직접지불제도: 시행령 제4장 제1절 제20조~제26조
 - ✓ 친환경안전축산물직접지불제도: 시행령 제4장 제2절 제27조~제33조
 - ✓ 경관보전직접지불제도: 시행령 제4장 제3절 제34조~제41조
 - ✓ 논활용직접지불제도: 시행령 제4장 제4절 제42조~제50조

구분	친환경농업직불제	친환경축산직불제	경관보전직불제	논활용직불제
사업 목적	-친환경농업 활성화 도모 -공익 기능 증진	-친환경 축산업의 조기 정착 도모	-경관작물을 재배, 관리하는 농업인을 지원하여 농촌경관 형성 및 개선	-식량자급률 증진 -품목별 수급안정 등
지급 대상	-농식품부 장관이 고시하는 농산물 -유기, 무농약 인증 받은 농업인 등	-HACCP 농장 인증, 친환경축산물 인증 등을 받은 농업인 -유기축산물 인량을 받은 농업인	-농업경영체 등록 -경관보전보조금 대상 농지에서 경관 작물을 재배, 관리 하는 농업인	-지급 대상 농지에서는 활용 작물을 재배하는 농업인 (이모작, 식량 및 사료작물 등)

4 / 15

2. 현행 선택형직불제의 주요 내용: 친환경농업직불제 추진체계

실행과정	시기
① 지침 시달 및 홍보	2019.12. ~ 2020.3.31
↓	
② 사업 신청	2020. 3.1~3.31
↓	
③ 사업대상자 선정 및 결과 보고	4.1~5.10
↓	
④ 사업량 배정 통보	5.11~5.20
↓	
⑤ 이행 점검	5.21~10.31
↓	
⑥ 사업대상자 확정 및 소요예산 신청	11.1~11.10
↓	
⑦ 보조금 지급	11.15~11.30

5 / 15

3. 2020년공익직불제의 실적 평가: 지급 실적

- 2020년 공익직불금 2조 3,564억 원 지급
 - ✓ 기본형직불금 2조 2,769억 원(지급 대상 112.1만 명/개소)
 - ✓ 선택형직불금 795억 원(98천 명)
- 2019년보다 기본형직불금 지급 규모는 크게 증가
 - ✓ 금액 1.8배, ha 당 지급액 1.9배, 농업인 1인당 지급액 1.9배
 - ✓ 0.5 ha 농가 대상 지급액 3.9배 증가(1,306억 원 → 5,083억 원)

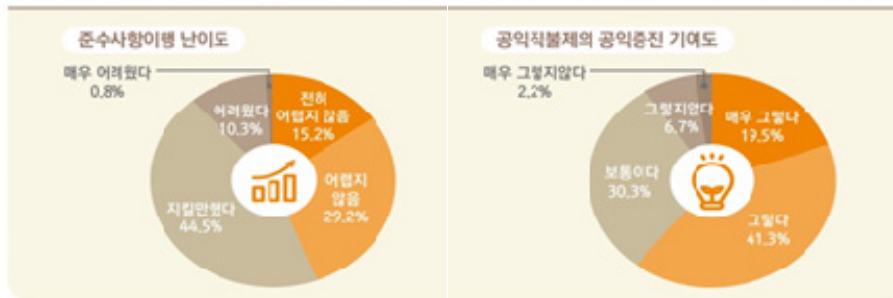
구 분	0.1ha 이상 ~0.5ha 이하	0.5ha 초과 ~2.0ha 이하	2.0ha 초과 ~6.0ha 이하	6.0ha 초과	계
2019년	1,306억 원 (10.6%)	4,642억 원 (37.6%)	3,994억 원 (32.3%)	2,414억 원 (19.5%)	12,356억 원 (100.0%)
2020년	5,083억 원 (22.3%)	8,043억 원 (35.3%)	6,171억 원 (27.1%)	3,472억 원 (15.3%)	22,769억 원 (100.0%)

6 / 15

3. 2020년 공익직불제의 실적 평가: 농업인의견 조사 결과

- 응답자(기본형직불금 수령) 500명 중
- 89.1%가 준수사항 지킬만하다고 평가
- 60.8%가 공익증진 효과 있다고 인식

☑ 준수사항 이행 및 공익증진 평가



9 / 15

4. 선택형직불제 재정립의 필요성: 공익 기능 확충의 관점

- 농업·농촌의 공익 기능에 대한 인식과 가치 평가
 - ✓ 2007년 '농업식품기본법'에서 농업·농촌의 공익 기능을 6가지 규정
 - ✓ 2018년 국내 농업의 공익 기능 가치는 연간 27조 8,993억 원으로 평가

단위: 억 원, 2016년 물변가격 기준

구분	논	밭	농업일반	농업전체	비율	
	124,341	46,323	106,329	278,993	100.0%	
환경 보전	홍수 조절	13,552	3,300	15,679	32,531	11.7%
	지하수 함양	23,000	976	-	23,976	8.6%
	기온 순화	26,103	9,619	-	37,722	13.5%
	대기 정화	32,079	26,730	-	58,859	21.1%
	토양유실 저감	2,120	-	-	2,120	0.6%
	축산분뇨 소화	6,785	5,648	-	12,413	4.4%
	수질 정화	16,722	-	-	16,722	6.7%
소계	124,341	46,323	15,679	166,343	66.0%	
농업정관	-	-	20,452	20,452	7.3%	
사회·문화 기능 (농촌 활력 보충)	-	-	41,040	41,040	14.7%	
식량안보	-	-	31,158	31,158	11.2%	

자료: 농촌진흥청, 농업의 다원적 기능 및 도량사면 가치 측정 연구, 2010.

10 / 15

4. 선택형직불제 재정립의 필요성: 공익 기능 확충의 관점

- 공익직불제가 농업·농촌의 공익 기능 증진에 기여하도록 추진 필요
- 농업·농촌의 공익기능 확충은 두 가지 방식으로 실현 가능
 - ✓ 주체적 노력: 공익 기능 개념과 범위를 명확히 설정하고 계량화
 - ✓ 국민적 공감대 확산의 노력 필요
- 농업·농촌의 긍정적 외부효과(순기능) 증대 및 부정적 외부효과(역기능) 감소 필요
 - ✓ 순기능 영역: 식량 안보, 홍수 조절, 농촌경관 유지 등
 - ✓ 역기능 영역: 토양 양분 과잉, 수질 오염, 축산분뇨 악취 등

11/15

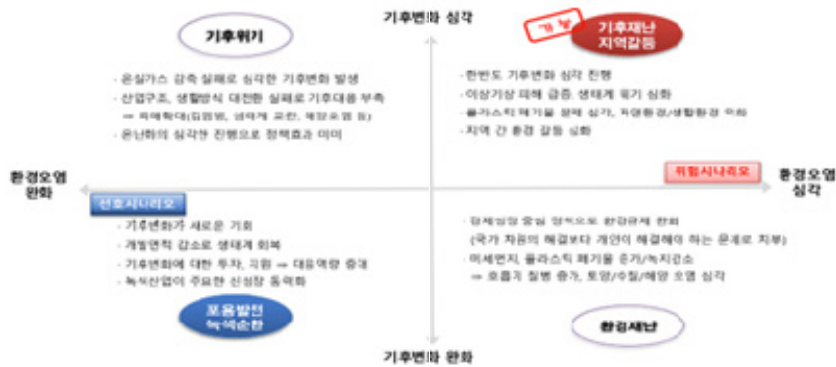
4. 선택형직불제 재정립의 필요성: 공익직불제 예산 확보의 관점

- 공익직불제 예산 증액을 위해서는 선택형직불 확충 필요
- 공익직불제 도입 준비 단계에서 예산을 2조 4,000억 원 규모로 설계
 - ✓ 선택형직불제 예산 비율은 직불 총액 대비 3.4%
- 선택형직불제 예산 확충은 예산 당국의 이해, 국민적 요구, 현장 실천 등 의의
 - ✓ 농업·농촌의 공익 가치 실현을 확대한다는 논리는 예산 당국 설득에 주요한 수단
 - ✓ 농업·농촌의 공익 기능 강화에 대한 국민적 요구에 부응
 - ✓ 농업·농촌 현장에서 실질적으로 공익 기능 증진을 실천할 수 있도록 정책 지원
 - ※ 농업환경보전프로그램은 마을공동체 단위의 집단적 실천이 중요

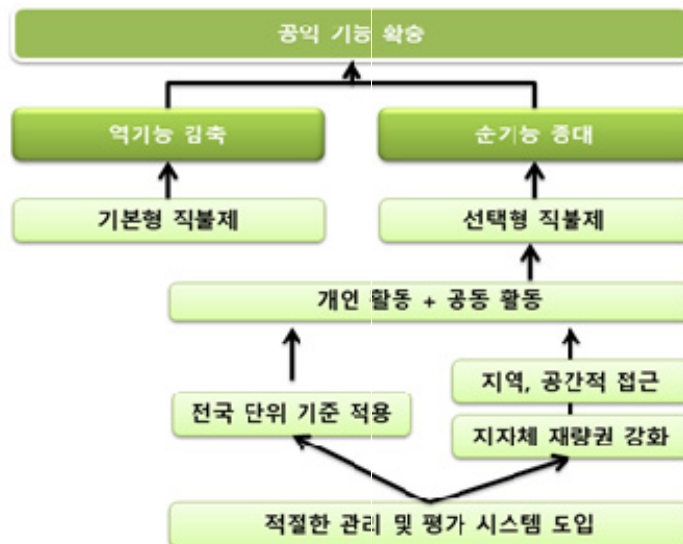
12/15

4. 선택형직불제 재정립의 필요성: 여건 변화 대응

- 코로나 19사태는 기후 변화, 환경 오염 문제를 재인식하는 계기로 작용
 - ✓ 농업 분야에서도 환경 및 생태계 보전 노력에 주요 과제로 대두
- '2050 탄소중립 추진 전략' 등에 농업·농촌 분야의 참여 필수
 - ✓ 농업이 기본적으로 저탄소이지만, 그린 뉴딜을 기회 요인으로 적극 활용
- 농업·농촌의 지속적 발전을 위해서는 '사람과 환경 중심의 농정'으로 패러다임 전환



5. 선택형직불제 추진 방향: 기본 방향



5. 선택형직불제 추진 방향: 세부 추진 방안

- 공익직불제 목적의 명확화
 - ✓ 농업·농촌의 공익 기능 증진에 부합하도록 규정
- 공익직불금 지원 영역이 확대
 - ✓ '농업식품기본법' 상 6가지 공익 기능 + 미래지향적 관점에서 범위 확대
- 공익직불 예산 수준의 상향 조정
 - ✓ 환경 및 지역 관련 예산을 적극적으로 발굴
 - ✓ 공공재 생산에 대한 정당한 보상이라는 사회적 합의 도출
- 준수사항 요건 및 관리 시스템 구축
 - ✓ 공익 기능 증진의 효과에 대한 관리·평가 체계와
- 중앙 정부와 지자체의 역할 분담
 - ✓ 기본 정책(중앙 정부)와 지역 특성 반영 시책(지자체)의 조화
 - ✓ 추진 체계 및 재원 분담 필요

15/15

감사합니다.

제2주제

선택형 공익직불제 개편 연구동향과 고려사항

김 태 훈 선임연구위원 (한국농촌경제연구원)

목 차

- 선택형 공익직불제 확충 필요성
- 선택형 공익직불제 개편 연구동향
- 선택형 공익직불제 개편시 주요 고려사항

공익직불제 포럼
발제자료 (21.4.29)

KREI

Rural

Economic

Institute

선택형 공익직불제 개편 연구동향과 고려사항

김태훈
(한국농촌경제연구원)

Korea

Rural

CONTENTS

목 차

1. 선택형 공익직불제 확충 필요성
2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향
3. 선택형 공익직불제 개편시 주요 고려사항

Institute

1. 선택형 공익직불제 확충 필요성



❖ 제도 개편 취지와 목적에 부합할 필요

- ✓ 생산주의 농정에서 **지속가능한 농업·농촌**으로 농정의 패러다임 전환되면서 **농업·농촌의 공익증진**을 위한 공익직불제로 개편
 - 교차준수(준수사항) 도입과 공익증진 활동 지원을 통해 국민이 바라는 농업·농촌의 모습으로 변모
 - 공익증진의 대가로 직불금을 지급하여 농가의 소득보전에 기여
- ✓ 공익직불제는 **기본직불 중심의 개편**
 - 기본직불의 준수사항 이행만으로 농업·농촌의 공익증진 달성에 한계
 - 국민이 요구하는 농업·농촌의 공익증진은 선택직불이 보다 연관되어 있으나 기존 체계를 유지하는 수준

1. 선택직불 확충 필요성



❖ 현재 선택직불의 제도적 한계 존재

- ✓ 현재 **선택직불의 예산과 사업성과 감소**
 - 친환경농업(축산)직불과 경관보전직불 관련 예산과 사업성과 감소
 - 2020년 선택직불예산 비중 : 3.36%(794억/2조 3,610억 원),
→ 논활용직불 제외 시 1.4%(332억 원)
 - 전체 친환경 인증면적, 2014년 큰 폭으로 감소 후 정체
 - 친환경축산물, 유기축산물 비중 0.1% 이하(2018년 국내생산량기준)
 - 경관보전직불, 2010년 이후 견적, 참여 마을 수, 농가 수 감소
- ✓ 현 선택직불제도의 **범위와 대상의 한계 존재**
 - 현재 친환경 농업의 개념이 **화학투입재 감소** 중심으로 설정
 - 경관보전직불, **농지에서** 경관 및 준경관, 준경관초지작물 식재활동만 포함
 - 환경과 생태계 보전을 위한 다양한 활동을 도괄하지 못함

1. 선택직불 확충 필요성



❖ 탄소중립 등 대내외 여건변화에 농업부문의 능동적 대응 필요

- ✓ 세계 120여 개국에서 **탄소중립 선언**
 - EU: 2050년까지 탄소 순배출량 '0'으로 만드는 탄소중립 목표를 제시
 - 미국: 바이든 대통령 2050 탄소중립 달성 공약, 그린뉴딜 전략 마련
 - 중국: 2060년까지 탄소중립 달성 선언(20.9.22. 유엔총회연설)

- ✓ 우리나라도 **2050년 탄소중립사회를 목표로 제시**
 - 2050 탄소중립 추진전략 발표(20.12.7) 등 대안 마련 착수
 - 농업부문도 온실가스 감축은 피할 수 없는 흐름
 - 저탄소농업 기술에 대한 농가수용성 제고와 영농법 전환에 대한 대가를 지불할 수 있도록 **선택직불과 연계가 필요**

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 제시된 선택형 공익직불제 개편방안

- ✓ 현행유지형, 세부활동형, 활동무음형, 포괄보조형 등

(1) 현행유지형

- 현재 선택직불제(친환경직불, 경관보전 직불 등) 보완하는 방식
 - 예산이나 사업범위를 일부 조정하거나 운용방식의 변화를 통해 확대하는 방식

(2) 포괄보조형

- 중앙정부: 총액과 범위만 지정
- 지방자치단체: 포괄적인 재량을 가지고 계획 수립 및 사업을 운용

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 제시된 선택형 공익직불제 개편방안(계속)

(3) 세부활동형

- 중앙정부가 가이드라인을 제시, 지방자치단체가 세부계획, 협약 및 성과평가 주도

선택직불 소분류	세부활동 예시
토양-영분관리	처방에 따른 속효성영양성 화학비료, 퇴액비 시비, 농업부산물 활용, 윤작간작혼작 등
토양-침식방지	경사밭 끝 초생대, 농업부산물 피복, 우회수로 등
토양-퇴부입	천적, 물리적 제초 등
용수-수질관리	밭 침사구, 농지와 수계 간 식생 여과대 설치 등
용수-수량관리	논 배수물피 설치관리 등
대기-온실가스저감	최소경운, 논농업계대기 등
생태계(생물다양성)-종서	벌중위기종 먹이 제공, 시래종도랑 혼종 재배, 생태 농경 등
생태계(생물다양성)-농지 외	유해생물 제거 등
농지경관	경관준경관작물 식재 등
농촌경관	농업부산물 고품질 수거 등
문화유산-무형	전통 토지이용 경관, 전통적 농업기술 유지·계승, 농경의례 및 공동체 문화 전승 등
문화유산-유형	전통적 수리관개시설의 활용·보전, (관개시설 확) 농업농촌 유형 유산 관리 등

KREI

1121

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 제시된 선택형 공익직불제 개편방안(계속)

(4) 묶음활동형

- 중앙정부가 세부활동 및 단가를 그룹화하여 제시, 지방자치단체가 세부계획, 협약 및 성과평가 방식

묶음	세부활동	묶음	세부활동
묶음 A	처방에 따른 완효성 화학비료 사용	묶음 D	처방에 따른 가축분뇨 퇴비 사용
	벼짚 등 농업부산물로 밭 덮기		경사진 밭 끝단에 빗물이 돌아가는 이랑(우회수로) 만들기
	논 배수물피 설치 및 물 관리		경운 최소화
	농업부산물(생산잔여물) 공동 분리수거		전통적 농업기술의 유지 및 계승
묶음 B	처방에 따른 가축분뇨 액비 사용	묶음 E	처방에 따른 속효성 화학비료 사용
	천적으로 해충 방지하기		경사진 밭 끝에 초생대 설치하기
	(경운) 재래종·도랑 혼종 재배		농지와 수계 경계에 식생 여과대 설치·관리
농경의례 및 공동체 문화 전승	경관보전작물 활동 확장 (휴경농지 유지, 경관 및 준경관작물 식재 등)		
묶음 C	농업부산물 절단·파쇄 후 경운을 통한 농지 환원		
	과수원에서 초생 재배하기		
	농경지 이용 열중위기종 조류 먹이공급		
	전통적 토지이용 경관의 보전		

K

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 각 방안의 장단점

(1) 현행유지형

- 기존에 실행하던 제도이기 때문에 사업관리와 평가가 용이
- 필지/개별농가 중심이기 때문에 지역의 특성이나 공동활동으로 인한 공익증진 제한적
 - 친환경직불은 인증중심, 경관보전직불은 경관작물 식재 중심

(2) 포괄보조형

- 지역 실정에 맞는 사업을 자율적으로 기획·설계 가능
- 사업관리 및 성과평가와 사업계획 수립도 어려우며, 각 지자체별 자원 배분의 기준이 모호.

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 각 방안의 장단점

(3) 세부활동형

- 현행유지에 비해 넓은 범위의 공익직 기능을 포함하며, 지역 특성을 고려한 사업추진이 가능
- 사업관리 및 성과평가가 어렵고 지자체별 세부계획 수립 시 농가 수용성이 높은 준수사항의 편중현상이 나타날 수 있음

(4) 활동묶음형

- 현행체계에 비해 넓은 범위의 공익직 기능을 포함
- 세부활동간 상충관계, 동반편익 및 농가수용성(선택항목 편향 완화) 등 고려 가능
- 사업관리 및 성과평가가 어려우며, 각 지역의 특성을 모두 고려한 묶음 구성이 어려움

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안

- ✓ 이유직 외(2020) 연구- **현행 유지형**
 - 공익형직불제 가편의 정책 취지에 부응한 **경관보전직불제 개선방안**을 연구
 - 사업 목적 재정립
 - 사업목적: "농촌이 지닌 다원적 가치 제고를 위하여 농촌의 경관을 아름답게 보전관리·형성함으로써 공공의 이익 창출"로 조정
 - 단순한 작물재배에서 벗어나 농촌경관이 지닌 다원적 가치 증진과 농촌경관의 개선을 위한 자발적 행위 규제 및 공익성 창출 유도
- ※ 현재 목적: 경관작물 재배를 통해 경관을 아름답게 형성, 유지, 개선하고 지역경제의 활성화 도모

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

- ✓ 이유직 외(2020) 연구- **현행 유지형**
 - 개선방안으로 **의무 이행사항 설정, 지급대상과 단가 조정, 이행점검 개선 및 기반조성** 제안
 - 마을경관보전활동비를 되살려 지원 대상에서 제외된 마을경관보전 활동 복원 및 마을경관보전협약어 관련 내용 추가
 - 지구(마을) 단위에서 마을경관보전활동계획을 자체적으로 수립, 마을경관보전협약을 진행하여 활동비 지급 및 활동 수행을 상호 의무화(cross compliance)
 - 장기적인 협약 체결을 통해 공익성 제고의 지속성을 높이고 경관 활동 주체를 농가에서 비농업인, 지역주민 등으로 단계적 확대

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

- ✓ 김태훈 외(2020) 연구- **세부활동중심형**
 - 농업·농촌의 공익 증진 측면에서 현 선택직불은 범위와 예산에 제약이 존재하기 때문에 **확장성에 대한 고민 필요**
 - **선택직불 체계의 방향**: 선택직불을 기존의 필지/개별농가중심에서 **활동중심으로 전환**하고 농가와 지역에서 실천할 수 있는 **다양한 활동을 발굴**하여 범위를 확장
 - 세부활동은 목적에 따라 **'농업환경보전'형과 '농촌환경보전'형** 구분
 - 선택직불 활동에 관한 이해도 제고와 효과적 추진을 위하여 활동의 목적과 특성에 따라서 유형을 구분, 43개 세부활동 검토
 - 향후 선택직불 예산 확충이 필요하며, **영농활동 대상, 환경적 시급성, 이행 및 평가가 쉬운 활동**부터 확대

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

- ✓ 김태훈 외(2020) 연구- **세부활동중심형**

<그림 1> 선택직불 범위 확대와 목적별 유형화



2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

✓ 현병근 외(2020) 연구- **활동무응형**

- "세부활동형", "활동무응형", "포괄보조형"을 고려함
- 분석방법: 계층화 분석적 의사결정법(AHP)과 네트워크 분석적 의사결정법(ANP)
- 분석결과, 선택형 공익직불제의 개선 체계로 "**활동무응형**" 선호 높아

순위	AHP		ANP	
	추진체계	가중치	추진체계	가중치
1	활동무응형	0.4050	활동무응형	0.4102
2	세부활동형	0.3333	세부활동형	0.3427
3	포괄보조형	0.2618	포괄보조형	0.2471

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

✓ 현병근 외(2020) 연구- **활동무응형**

- 활동무응형: "효과성" 높고, "실행가능성"과 "농가수용성" 낮게 평가
 - 현행체계 유지, 부족한 부분을 보완할 수 있는 **과도기적 기간이 필요**
 - 과도기 기간동안 농업환경보전프로그램 등을 활용하여 무응형의 시범사업을 진행하고 효과를 분석하는 등 "실행가능성"과 "농가수용성" 제고를 위한 노력 요구
- 세부활동형과 포괄보조형: "실행가능성"이 낮게 평가
 - 세부활동형과 포괄보조형을 운용하기 위해서는 장기적인 관점에서 정부와 지자체의 역량강화 필요

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

- ✓ 김기홍 외(2020) 연구- **4+2체계**
 - 기존 4가지 선택직불을 개선하고 신규로 2가지 직불을 제안
 - 친환경농업직불, 친환경축산직불, 경관보전직불, 논활용직불 개선
 - 신규직불로 **공익증진직불과 중점지역직불 제안**
 - 기존 직불제 개선방안
 - 친환경농업직불: 지속지급, 단가인상, 입산물 포함, 면적제한 삭제
 - 경관보전직불: 마을 혹은 지역단위 실천활동 중심지원, 농업인외 주민 포함, 마을경관, 지역경관으로 확장, 단가인상, 작물 선택시 자율성 확보, 경관과 준경작물 구분 완화
 - 논활용직불: 대상품목 다양화, 지원단가 인상, 국가/지역정책목표에 맞춘 인센티브 강화

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

- ✓ 김기홍 외(2020) 연구- **4+2체계**
 - 신규제안1: **공익증진직불**
 - 공익증진개인프로그램: 개인 단위 공익증진활동 선택
 - 공익증진단체프로그램: 단체 단위에서 공동활동, 기본활동항목(의무)과 지역활동항목(자율)으로 구성
 - 신규제안2: **중점지역직불**
 - 중점지역 관리 프로그램: 공익증진이 필요한 지역선정(hct spot)을 통해 중점적인 관리활동 (예. 지하수 보전프로그램, 축산밀집지역의 마을환경 개선 프로그램 등)
 - 중점지역 보전 프로그램: 공익증진 활동을 수행하고 있는 지역의 보전 활동을 축전(예. 나랑은 보전 프로그램, 농어업유산 보전 프로그램 등)

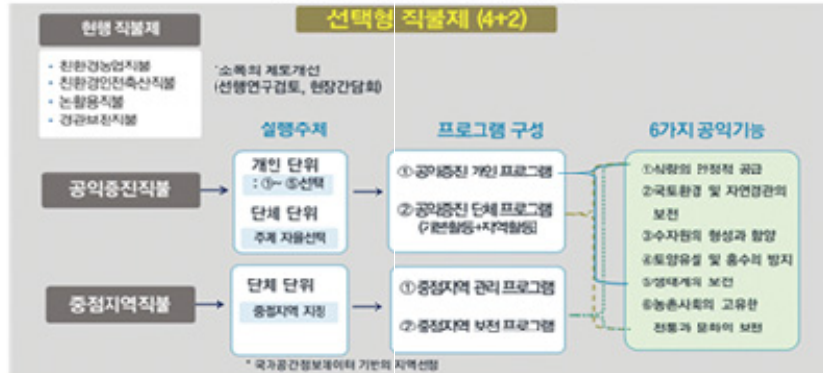
2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

- ✓ 김기홍 외(2020) 연구- **4+2체계**

<그림2> 선택직불제의 틀



2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 선행연구들의 제안(계속)

- ✓ 김기홍 외(2020) 연구- **4+2체계**

➢ 향후 선택형 직불제 개선방향

- **실천활동 중심으로 현행 선택직불제 개편**: 인증중심의 선택직불제에서 실천활동중심으로 전면 개편
- 향후 **신규 선택직불제로 편입**하여 통합: 현행 선택직불제를 실천활동중심으로 개인 프로그램과 단체 프로그램으로 편입

2. 선택형 공익직불제 개편 연구동향



❖ 시사점

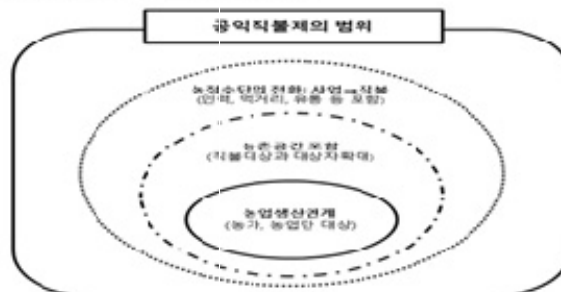
- ✓ 현행 선택직불을 보완하는 방식도 사업 범위와 참여 주체 등을 확대하고 활동계획 수립과 협약 방식으로 추진이 제안됨
- ✓ 김기홍 외(2020) 연구의 선택직불은 공익증진직불과 중점지역직불로 구분하고 다양한 참여주체와 방식을 고려하자는 것이며 기본적인 체계는 **활동베이스로 전환**하는 취지로 이해됨
- ✓ 지금까지 제안된 방식은 활동중심으로 개선하되 **그룹핑 방법**과 이를 **새로운 선택직불의 이름으로 구성**할 것이냐의 차이로 보임

3. 선택형 공익직불제 개편시 주요 고려사항



❖ 공익직불제 범위

- ✓ **공익형 직불제의 범위**에 대한 이견 존재
 - (범위1) 농업생산과 직·간접적으로 연계된 활동으로 설정
 - 지금의 명분이나 활동, 대상구분 논리 등이 보다 명확하다는 장점
 - (범위2) 농업생산과 연계된 활동에서 농촌공간관리까지 포함
 - (범위3) 농업생산연계활동, 농촌공간관리, 사회안전망까지 확대
 - 기존 정책 사업 → 공익형 직불로 포함



3. 선택형 공익직불제 개편시 주요 고려사항



❖ 공익직불제 범위(계속)

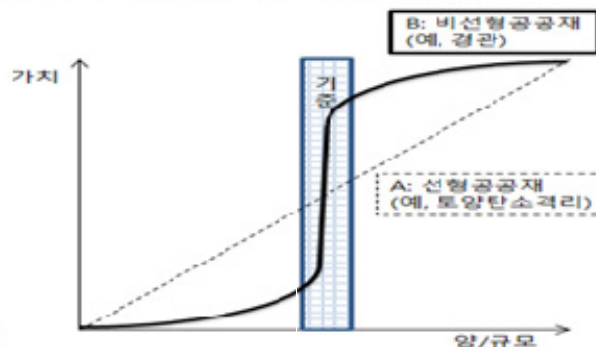
- ✓ **농정개혁에서 직불제의 역할, 공익직불제 체계** 등과 연계됨
 - 청년농지원, 경영안정관련 정책 등 기존 정책을 직불제 체계에 포함 여부와 선택직불의 활동의 포함 범위와 연계됨
- ✓ 공익직불제의 범위는 **농촌공간관리까지 포함**하는 것이 적절
 - 농업·농촌의 환경·생태서비스는 농촌공간에서 제공되어 생산과 명확히 구분하기 어려워 농촌공간까지 확대 필요
 - **협익의 공익형 직불제(농업생산연계활동 중심)**를 우선 시행하고 **중장기적으로 활동 대상을 농촌공간까지 확대**하는 것이 바람직
 - 수급, 인력, 경영안정 등의 사업은 필요시 대상자에게 직접지급방식으로 추진하더라도 공익직불제와 분리하는 것이 적절

3. 선택형 공익직불제 개편시 주요 고려사항



❖ 공동활동 중심으로 구상

- ✓ 농업·농촌의 공익기능 제고를 위해 **공동활동 중심으로 구상 필요**
 - 공익기능은 비선형 공공재(non-linear public goods) 성격이 다수. 비선형 공공재가 가치를 인정받기 위해서는 기준량이 존재, 농가 개별 참여시 기준량을 충족하지 못할 수 있음.



3. 선택형 공익직불제 개편시 주요 고려사항



❖ 공동활동 중심으로 구상(계속)

- ✓ 공동활동은 **무임승차문제, 높은 거래비용, 농업인 간 의사소통과 협력을 이끌어내는데 어려움**이 있다는 한계점 지적
 - 반면, 개별적 참여에 비해 지역적·상태적으로 **규모와 범위의 경제**가 존재할 수 있고, 지역적으로 조율된 접근을 사용하여 **비용 절감 가능**
 - **지식공유, 기술역량 증가**와 해결하기 어려운 **지역문제에 대응할 수** 있는 등 다양한 장점이 있음

3. 선택형 공익직불제 개편시 주요 고려사항



❖ 지역성 반영

- ✓ **지역의 여건과 특성이 달라 지역의 특이성이 반영될 수 있도록** 설계하여야 공익증진의 성과를 제고할 수 있음
 - 지역마다 **농업·농촌 자원과 특성이** 다르고 **공익기능 중대가 시급한 분야나 지역별 니즈(needs)**가 상이
 - 또한 농업인이나 농촌 주민의 특성이 다르기 때문에 지역의 요구와 특이성을 반영하여야 공익기능이 전체적으로 제고
 - 김태훈 외(2020) 연구에서 '개선이 필요한 공익기능 부분'을 조사한 결과 **일반적 환경개선 시급성과 지역적 시급성이 다름**을 보여 줌

3. 선택형 공익직불제 개편시 주요 고려사항



❖ 지역성 반영(계속)

✓ 거주지역별 개선 필요부분 시급성이 다를 수 있음

<표5> 응답자 거주지역별 개선 필요 부분

지역	식량공급 불안정	국토환경, 자연경관 훼손	수자원 이용량당과 수질관리 부족	트양정시과 유실	생태계 및 생물다양성 훼손	농촌사회 고유의 전통, 문화 훼손
충남보령	5%	29%	67%	-	-	-
충남홍성	-	84%	16%	-	-	-
전남함평	10%	45%	5%	5%	20%	15%
경북상주	11%	42%	32%	-	16%	-
경북문경	11%	39%	-	6%	28%	17%
충남예산	-	11%	89%	-	-	-
충남서산	-	5%	95%	-	-	-
전남무안	5%	42%	21%	5%	26%	-
경북김천	6%	11%	6%	11%	67%	-
경북예천	-	37%	63%	-	-	-

자료: 김태훈 외(2020: 109) 표 4-14 인용

27/27



2. 제2차 회의

2.1. 개요

- 일시: 2021. 6. 18.(금) 14:00 ~ 17:00
- 장소: aT센터 세계로룸
- 목적: 이해관계자와의 소통체계 구축을 통해 공익직불제 개선과제 발굴 및 발전방안 모색
- 주요 내용
 - 미국 직불제 체계 및 운용방식과 시사점
 - EU 직불제 체계 및 운용방식과 시사점
- 일정

시 간	내 용
14:00~14:05	■ 인사 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 인사 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)
14:05~14:55	■ 주제 발표 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주제 1: 미국 직불제 체계 및 운용방식과 시사점 임정빈 (서울대학교 교수) ▪ 주제 2: EU 직불제 내용과 운영체계 김태연 (단국대학교 교수)
14:55~16:55	■ 포럼 검토과제 논의 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 위 원 장: 이태호 (서울대학교 교수) ▪ 참 석 자: 박수진 (농림축산식품부 식량정책관) 이학구 (한국농업경영인중앙연합회 회장) 안인숙 (농어업농어촌특별위원회 사무국장) 박대조 (한국농촌지도자중앙연합회 회장) 임정빈 (서울대학교 교수) 이은만 (한국농축산연합회 회장) 김태연 (단국대학교 교수) 박흥식 (전국농민회총연맹 의장) 안병일 (고려대학교 교수) 정한길 (가톨릭농민회 회장) 김태훈 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) 이숙원 (한국여성농업인중앙연합회 회장) 김정호 ((사) 환경농업연구원 원장) 김연화 (소비자공익네트워크 회장) 이상엽 (한국환경연구원 선임연구위원) 오순이 (전국여성농민회총연합 정책위원장) 전량배 (한국친환경농업협회 부회장)
16:55~17:00	■ 마무리 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 마무리 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)

2.2. 논의내용

가) 해외 사례의 국내 도입 및 운용 방안

- 현재 선진국의 직불제가 만들어지는 역사적 과정을 점검하지 않고 단순히 현 단계의 체계만을 보면 모든 내용을 이행하기 어려움. 집행체계에 대해 비교할 때, 표면적인 비교가 아닌 심도 있는 역사적 발전과정에 대한 연계를 통해 비교하여야 창조적으로 적용할 수 있고 우리의 행정에 맞는 절차를 고안할 수 있음

- 환경보전 프로그램(미국)과 유사하게 농가와 지역의 특성에 맞게 프로그램을 개발하여 메뉴형으로 제시하고 농가의 이행 능력이나 특성에 활동이 적합한지 전문가의 평가를 통해 협약을 맺는 것을 지향점으로 보지만, 한국 현실의 상황을 파악하여 접목할 필요가 있음.
 - 다양한 프로그램이 개발될 수 있으며, 여건 변화에 따라 상대적으로 중요도가 낮아진 프로그램은 변경 및 삭제될 수 있음. 도입 전 이미 시행되고 있는 정책사업들과 중복되는 부분을 해소할 방법에 대해서도 생각해보아야 함.

- 영국의 경우 지역 내 전문가와 농가, 행정관료들이 협력하는 체계가 지속해서 작동하고 있고 이러한 체계를 국내에 어떻게 도입하고 만들어갈지 논의가 필요함.
 - 농민이 직불금을 신청할 때, GIS에 어떤 활동을 어느 지역에 할지 표기하고 활동의 이행가능성을 내추럴 잉글랜드의 농업과 환경 관련 전문가들이 지도와 현장을 보면서 평가하는 일련의 과정을 거침.
 - 지역별 전문가 그룹이 형성되어 1년 내내 해당 지역에서 이루어지는 사례를 조사하면서 해당 활동이 환경과 농가소득에 도움이 되는지를 평가하고 있음. 지속가능한 전문인력을 확보하는 것이 가장 중요함.

- 선택형 직불제가 개편 및 확대될 경우, 농가의 수용성과 참여율을 높이기 위한 지원과 컨설팅 방법에 대해 논의가 필요함.

- 국민의 공감대를 형성할 수 있도록 구체적인 로드맵을 제시하여야 하고 이해의 폭을 넓힐 수 있는 자료를 마련하여야 함. 공익직불제 시행 이후 환경적 측면에서 달라진 점은 무엇인지, 농가소득이 보완된 정도는 어느 정도인지 공감할 수 있는 자료가 부족함.

나) 직불제 명칭

- 부정적인 이미지의 직불제라는 정책 명칭 대신 장려금 등 긍정적인 용어 사용이 필요함. 미국의 환경보전 프로그램과 유사하게 장려금, 비용 분담, 기술지원 등 다양한 정책 수단을 활용할 수 있도록 검토하여야 함.
- 도시민들이 생각하는 농업 지원정책의 이미지는 무상으로 지원해준다는 이미지가 강해 상당히 부정적임. 직불제라는 이름보다는 쉽게 이해하고 국민이 공감할 수 있는 이름으로 변경하는 것이 바람직함.

다) 예산 확대

- 예산 확대를 위한 다른 부처와의 논의에 있어서 농업 부문의 세밀한 전략과 논리 개발이 필요함.
 - 예를 들어 국가에서 현재 관심이 있는 환경문제를 농업과 접목하여 논리를 개발하고 이 논리가 사실임을 증명할 수 있도록 구체적인 성공사례를 만들어가면서 예산 확대의 필요성을 제기하여 선택직불을 발전시키는 쪽으로 접근하는 것도 하나의 방법임.
 - 국가 환경보전의 연계선 상에서 농업부문을 접목할 경우, 마을과 공동체를 대상으로 하는 방식이 정부, 국회를 설득하는 데 유용할 것으로 보임.

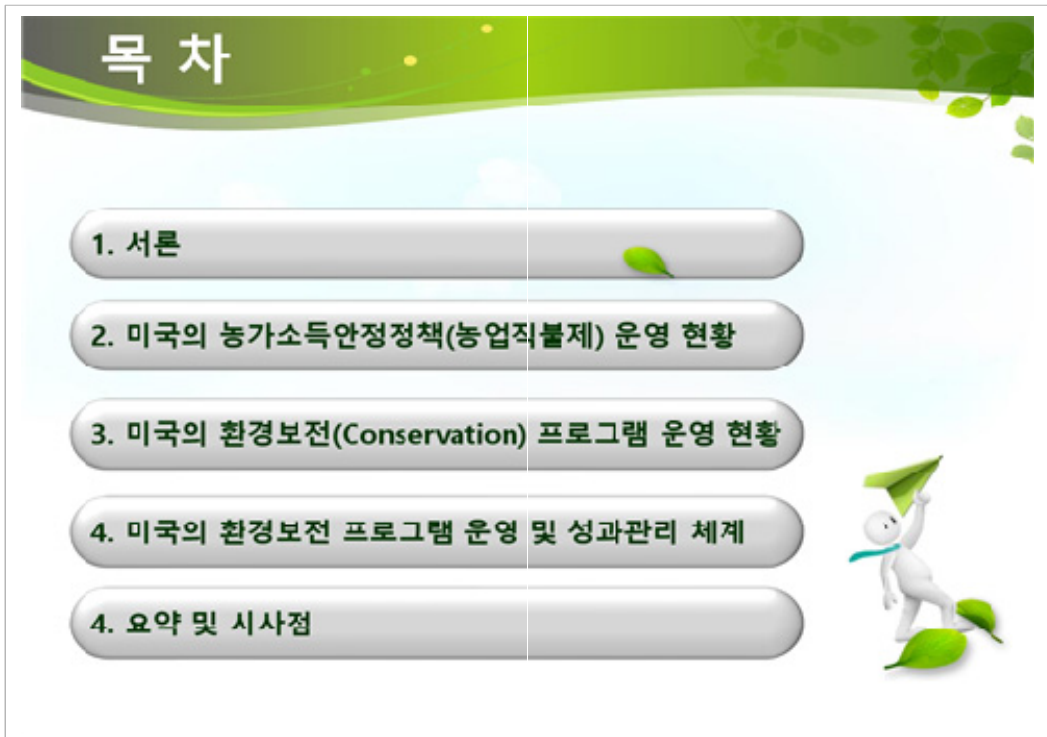
제1주제

미국 직불제 체계 및 운용방식과 시사점

임정빈 교수 (서울대학교)

목 차

1. 서론
2. 미국의 농가소득안정정책(농업직불제) 운영 현황
3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영 현황
4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리 체계
5. 요약 및 시사점



1. 서론

❖ 농가의 경영 및 소득안정은 미국 농정의 전통적 핵심 목표

- 주요 정책 수단: 가격 및 수입하락 대응 직불제
 - 유통용자지원(ML), 가격손실보상(PLC), 수입손실보상(ARC)

❖ 또한 환경 및 생태 보전을 위한 공익형 지원 프로그램도 확충 추세

- 1985년 농업법에서 보전(Conservation)이라는 독립적 장(Title II)을 마련
 - (규제형) 농정수혜를 받는 모든 농가에 기본적 환경보전 준수(Cross compliance) 이행 요구
 - (인센티브형) 자연자원 및 환경보전을 위한 다양한 공익형 지원프로그램 지속적 확충

⇒ 농업과 농촌의 지속가능성 제고, 국민의 삶의 질 향상 차원, 농업재정 지출에 대한 국민적 공감대 형성, 농업지원의 정당성 유지의 전략적 측면의 핵심 농정수단으로 작동

3

1. 서론

❖ 2020년 5월 우리나라 공익직불제 전면 도입 운영 중이나 한계 노출

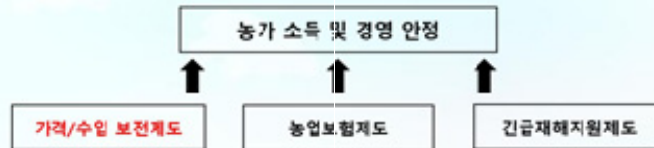
- 농가 소득안정에 초점을 둔 기본형 직불제 중심
 - 공익직불제 명칭과 달리 공익형 프로그램은 예산계약으로 현행 수준 유지
- 농업과 농촌의 지속가능성 제고, 국민의 삶의 질 향상에 기여하기 위한 선택형 공익 직불제 확충 필요
- ⇒ 특히 미국의 농업직불제와 환경보전 정책으로부터 교훈과 시사점 도출

4

2. 미국의 농업직불제 운영 현황

가. 개요

❖ 미국의 농가 경영 및 소득안정 정책의 세 기둥(3 Pillars)



❖ 미국은 오래전부터 주요 농산물(일명, 정책 대상 품목)을 재배하는 농가의 소득안정 차원에서 농산물 가격 혹은 수입하락을 보전하는 직접지원정책을 운영

- 특히, 2018년 농업법은 기존의 유통용자지원제도(ML), 가격손실보상(PLC), 수입손실보상(ARC) 정책을 재승인하면서 가격 및 수입보전 지원제도를 더욱 강화함

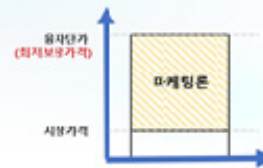


2. 미국의 농업직불제 운영 현황

나. 유통용자지원제도(ML: Marketing Loan)

❖ 유통지원용자제도는 미국이 1933년부터 유지되어 온 대표적인 가격지지정책으로 주요 기초 농산물의 가격하락에 대응하여 일정수준 가격을 지지(최저가격 보장제)

- 유통지원용자제도(ML) : 정책대상 품목의 시장가격이 정부가 설정한 용자단가보다 낮으면, 그 차액을 지원, 즉 용자단가(Loan rate)가 사실상 최저보장가격임
- 정책 대상 품목(21개): 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀, 대두, 기타유지작물, 육지면화, ELS면화, 망종, 양모, 꿀, 병아리콩, 렌즈콩, 원당 등 총 21개 품목



❖ 2018년 농업법은 대부분의 품목에 대해 최저가격지지 역할을 하는 용자단가를 상향 조정함으로써 농가의 경영안정망을 강화

- 21개 대상 품목 중 밀, 보리, 옥수수, 수수, 귀리, 쌀, 콩 등 14개 품목의 용자단가 인상

2. 미국의 농업직불제 운영 현황

다. 가격손실보상제도(PLC: Price Loss Coverage)

- ❖ 가격손실보상제도는 정책대상 품목을 미리 정해두고, 이들 품목의 평균 시장가격이 정부가 설정한 기준가격(목표가격)보다 낮을 때, 그 차액을 보전
- 가격손실보상제도(PLC)는 유통용자지원제도(ML)와는 달리 (1) 15개 정책대상 품목에 대해 (2) 품목별특정 생산비연계 방식으로 지원되고, (3) 같은 정책대상품목의 경우 용자당가보다 2배이상 높은 기준가격(목표가격)이 설정된다는 특성이 있음.
- ❖ 2018년 농업법(2019~23년 유효)은 5년간 고정된 기준(목표)가격과 함께 시장가격 상승을 반영할 수 있도록 실효기준가격을 도입, 농가소득안정장을 강화
- 실효기준가격: 최근 5개년 올림픽평균 가격의 85%(고정된 기준가격의 115% 한도내)와 고정된 품목별 기준 가격 중 큰 것
- (참고) 일명 에스칼레이터 조항(Escalator provision)이라 부르며, 가격손실보상제도 뿐만 아니라 수입손실보상의 기준수입 계산에도 동일하게 적용

7

2. 미국의 농업직불제 운영 현황

다. 가격손실보상제도(PLC: Price Loss Coverage)

<표> 2018년 농업법의 가격손실보상제도(PLC)와 품목별 기준가격

품목	단위	2014년 농업법 기준가격	2018년 농업법 기준가격 (A)	최근 5개년 올림픽 평균가격의 85% (B)	최대실효기준 가격 (기준가격의 115%) (C)
밀	\$/Bushel	5.50	5.50	4.42	6.33
옥수수	\$/Bushel	3.70	3.70	3.02	4.26
수수	\$/Bushel	3.95	3.95	5.34	4.54
보리	\$/Bushel	4.95	4.95	4.47	5.69
귀리	\$/Bushel	2.40	2.40	2.34	2.76
면화중자(음지용)	\$/Pound	0.37	0.37	0.28	0.42
콩(장립콩)	\$/Hundredweight	14.00	14.00	9.80	16.10
황콩단립콩	\$/Hundredweight	14.00	14.00	14.11	16.10
땅콩	\$/Ton	535.00	535.00	368.33	615.25
대두	\$/Bushel	8.40	8.40	8.19	9.66
기타 음지작물	\$/Hundredweight	20.15	20.15	N/A	23.17
건조완두	\$/Hundredweight	11.00	11.00	10.37	12.65
렌즈콩	\$/Hundredweight	19.97	19.97	22.33	22.97
병대리콩(소용)	\$/Hundredweight	19.04	19.04	20.60	21.90
병대리콩(대용)	\$/Hundredweight	21.54	21.54	26.52	24.77

자료: AGRICULTURE IMPROVEMENT ACT OF 2018, CONFERENCE REPORT, USDA-ERS(2015), Agriculture Improvement Act of 2018

Highlights and Implications

8

2. 미국의 농업직불제 운영 현황

라. 수입손실보상(ARC: Agriculture Risk Coverage)

- ❖ 수입손실보상제도는 단위면적당 실제수입(revenue)이 기준수입의 86%이하로 하락하는 경우 그 차액을 농가에 보전해 주는 제도
 - 과도한 재정지출 방지위해 지불금액은 기준수입의 10% 초과 불가
 - 수입손실보상제도(ARC) 정책대상품목: 가격손실보상제도(PLC) 품목과 동일한 15개 품목이며, 농가는 가격손실보상제도(PLC)나 수입손실보상 (ARC) 중 하나를 선택할 수 있음
- ❖ 수입손실보상제도를 선택한 농가는 다시 지역단위 수입손실보상 프로그램(ARC-CO)과 농장단위 수입손실보상 프로그램(ARC-IN) 두가지 방식 중 하나를 선택

<표> 2018년 농업법의 수입손실보상제도(ARC)

구분	농장단위(ARC-IN)	지역단위(ARC-CO)
기준수입	농장의 최근 5개년 평균수입(최고, 최저 지역) (농장평균단수×전국평균가격 혹은 실효기준가격)	지역의 최근 5개년 평균수입(최고, 최저 지역) (지역평균단수×전국평균가격 혹은 실효기준가격)
보상시기	실제 수입에 농장단위 기준수입의 86% 미만일 때	실제 수입에 지역단위 기준수입의 86% 미만일 때
보상범위	농장기준수입의 76%~86%	지역기준수입의 76%~86%
보상면적	기준면적의 65%	기준면적의 85%

자료 : CRS(2019), The 2018 farm Bill (P.L. 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison

9

2. 미국의 농업직불제 운영 현황

라. 수입손실보상(ARC: Agriculture Risk Coverage)

<그림> 정책대상 품목에 대한 가격 및 수입보전제도 개념도



- 실효가격: 최근 5개년 올림피아평균가격의 85%와 목표(기준)가격 중 큰 것, 단 목표(기준)가격의 115%이내

10

2. 미국의 농업직불제 운영 현황

마. 가격 및 수입보전 직불금 수혜의 지급한도

- ❖ 2018년 농업법은 가격 및 수입보전 정책 수혜 지급한도에서 유통용자지원정책(MI)에 의한 수혜금액은 제외함으로써 농가에 지급되는 수혜 한도를 상승시킴
- ❖ 가격 및 수입보전 농가지원 정책은 궁극적으로 미국 농업의 근간을 이루는 가족농을 보호하기 위한 정책
 - 농민 1인당 수혜한도(상한 규정) : 12만 5천불
 - 정액수혜 대상 : 조정된 농가소득(농업소득+농외소득)의 합이 90만 불 미만 농민
 - 수혜한도를 규정하고 지급 내상을 제한하는 이유: 기업적 상업농에 대한 정부지출을 줄이고, 제도의 보호대상인 가족농의 경영 및 소득 안정화를 우선시 하기 위한 것임

11

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

가. 개요

- ❖ 미국은 농업부(USDA) 주관으로 농업자원 및 환경보전을 목적으로 한 다양한 환경보전프로그램(Conservation programs)을 시행
 - **과거:** 농업생산성 증진을 위한 토양침식 방지, 농업용수의 원활한 공급에 초점
 - **현재:** 친환경 농축산물 생산과 자연자원 및 환경보전을 강조하는 방향으로 진화

❖ 미국 농업법의 자연자원 및 환경보전 프로그램 강화 동향

1980~1990s	2000s	2010s
<ul style="list-style-type: none"> · ('85년) 보전유보제도 (CRP) 도입 · ('90년) 습지보전제도(WRP)도입 · ('96년) 환경개선지원제도(ECIP)신설 야생동물서식지장려제도(WHIP) 신설 농축산보호제도(FPP)과면 	<ul style="list-style-type: none"> · ('22년) 농업관리지원제도(AMA)도입 보전보장지원제도(CSP) 도입 초지보전계획(GRP) 도입 · ('78년) 환경보전정책의 강화 * 예산증액: ('08) 40억불 ▶ ('12) 65억불 보전보장지원제도(CSP)를 보전책무제도로 대체 	<ul style="list-style-type: none"> · ('14년) 환경보전프로그램 통합8개편 유사중복 프로그램을 농업보전지역제도(ACEP)와 지역보전협동프로그램(RCPP)으로 통합 초지보호의무(sodsaver)신설 침식가능성이 높은 토지 및 습지보전 의도준수 요구 * 환경보전은 미 농업법의 세번째로 큰 지출분야(57억불) · ('18년) '14년 농업법의 프로그램을 재구성한 환경보전관련 예산 증액(2%, 555백만불) 농업생산과 환경보전업무들 연계, 이를 관장하는 자금금 직제 신설(FPC)

⇒ 농업생산과정에서 자연자원 및 환경보전의 중요성이 더욱 강조

12

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

나. 환경보전프로그램의 주요 골격

❖ 미 농업법에 근거, 농업부(USDA)에서 시행하는 농업자원 및 환경보전 정책유형은 **규제정책**과 **인센티브 정책**으로 구분

- **(규제정책)** 농가자원정책의 수혜를 받기 위한 **기본적 의무준수** 차원의 규제
- **(인센티브정책)** 환경보전형 농축산업 독려를 목적으로 농가/지역대상 지원을 실시, 농가와 지역의 자유의사에 따라 참가하며, 정부와의 협약을 통해 결정

<그림> 미국의 환경보전(Conservation) 정책의 두 기둥(2 pillars)



13

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

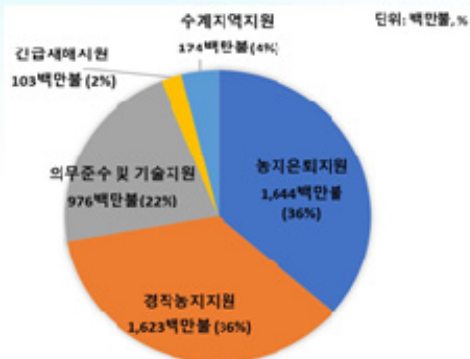
나. 환경보전프로그램의 주요 골격

<미국의 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책 >

정책 유형	정책의 종류
규제정책 (기본의무 준수)	토양침식 방지 - 경작지보호제도(Sodbuster)
	습지 보전 - 습지보호제도(Swampbuster)
인센티브(보형 지원정책)	휴경농지 대상 - 보전유보제도(CRP) - 농업보전지역권제도(ACEP) - 건강신지보전제도(FFRF)
	활용(경작농지 대상) - 환경개선지원제도(EOP) - 보전채무제도(CAP) - 농업관리지원제도(AMV)
	보전기술지원 - 의무준수 및 기술지원제도(CTA)
	간급보전지원 - 간급보전지원제도(EOP) - 간급수계지역보호제도(SVP)
	기타지원정책 - 지역보전협동제도(RCAP) 등

자료 : Hubbs, 2018, Agricultural Conservation: A Guide to Programs 8차 재구성

<정책 유형별 재정지출 (2017) >



자료 : USDA, FY 2019 Budget Summary 등

14

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

다. 농업환경보전 주요 프로그램의 주요내용과 특징

❖ 환경보전을 위한 주요 프로그램으로는 보전유보제도(중장기휴경), 환경개선티원제도, 보전책무제도, 농업보전지역권제도, 지역보전협동제도, 보전기술지원제도 등이 있음

구분	보전유보제도 (Conservation Reserve Program, CRP)	환경개선티원제도 (Environmental Quality Incentives Program, EQIP)	보전책무제도 (Conservation Stewardship Program, CSP)
도입	1985 농업법	1996 농업법	2008년 농업법
주요 내용	침식도기 높고 환경적으로 민감한 농지를 10년~15년 중장기적으로 휴경하는 경우 임대료 수준 지원	농기계 전환용 농업(축산업)과 임업을 영위하는데 필요한 기술 및 재정 지원 (세용분담)	이미 상당한 수준의 환경적 의무를 수행하고 있는 농가를 대상으로 추가적인 환경보전 노력에 대해 책무이행지불금 지원
목적	① 토양유실 감소 ② 농업 생산력 보전 ③ 퇴적방지 ④ 수질개선 ⑤ 야생생물 서식지 보호 ⑥ 과잉생산 억제 ⑦ 생산자 가격 및 소득지지 등 7가지	토양 수질 대기 농 환경보전	토양 수질 대기 농 환경보전
준수 사항	① 약속된 기간(10~15년) 휴경 할 것 ② 휴경지는 식물이 피복할 것 ③ 지역의 토양 및 수자원 보전계획 이행 의무등 요건 준수	사업선정시 협약된 환경개선 이행계획 내용을 준수할 것	토양영분관리 병해충종합관리 수자원보전 및 수질관리 초지관리 토양차원관리 야생생물 서식지 보전 및 복원관리 대가관리 에너지보전 생물자원보전 및 복원 인종킵보전 피복식물 재배 지경보전용 윤작 자연초지보호 및 보전 등 약속된 이행계획을 준수

※ EQIP는 농가의 기본적 환경·생태 보전노력에 대해 지원, CSP는 추가적 환경·생태 보전 노력에 대한 장려 지원(enhancement)의 형태

15

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

다. 농업환경보전 주요 프로그램의 주요내용과 특징

구분	농업보전지역권제도 (Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)	지역보전협동제도 (Regional Conservation Partnership Program, RCPP)	보전기술지원제도 (Conservation Technical Assistance, CTA)
도입	2014년 농업법	2014년 농업법	1996년 이후~
주요 내용	기존 습지보전제도(MRP) 농축지보호제도(RFP) 그리고 초지유보제도(GRP)를 통합한 형태로 도입 30년 이상의 장기적 혹은 영구적인 지역 자연자원 및 환경보전 행위에 대해 지원	기존 농업용수 품질 향상 프로그램(WQEP) 제사치크만보호프로그램 협력적보전프로그램(CCP) 오대호지역보전프로그램 등을 통합한 형태로 도입 여러지역에 걸쳐 있는 지역수계 보호 및 자연환경 보전활동에 대한 지원	자연자원보전국(NRCS)은 보전기술지원제도(CTA)를 통해 자연자원 및 환경을 보전하는 데 관심이 있는 사람과 기술지원을 제공
목적	지역단위의 자연자원 및 환경보전	지역 수자원 및 자연환경보전	지속가능한 자연 및 환경보전 시스템 구축을 위한 기술지원
준수사항	서부 자연자원과 종기 및 습지의 보전을 위해 약속된 이행계획을 준수	지역 수계의 박약원 수사원 및 자연환경보전 이행계획을 준수	재투자율이 포함되어 있지 않지만 연방 주 및 지역의 보전 프로그램에서 제공되는 재정적 지원과 연계가능

16

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

라. 환경보전 프로그램 운영 현황 - 예산

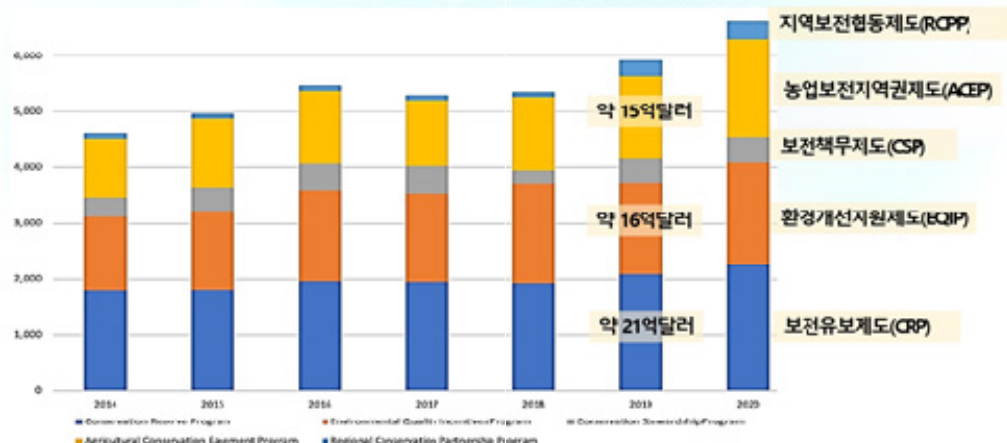
- ❖ 2018년 농업법은 2014년 농업법의 환경보전관련 프로그램의 골격을 대부분 유지, 자연보전 및 야생동물 서식지 보호 등을 위한 사업의 재정지출을 증가
- 2019~2023년 환경보전정책 관련 법정의무지출 예산은 총 293억불(연간 약 59억불 수준)
- 2018년 농업법의 환경보전정책 관련 예산은 전체 농업법 예산의 6.8% 수준
 - ※ 국민영양지원제도(76.1%), 직물보험료지원(8.98%), 품목별 농가지원(7.3%)에 이어 4번째로 큰 비중
- ❖ 주요 인센티브형 환경보전 프로그램에 대한 재정지출은 계속 증가세
- 인센티브형 정책에 대한 지출은 '19년 기준 약 59억 달러, '14년 대비 약 28%증가
- 주요 프로그램 중 보전유보제도(CRP), 환경개선지원제도(EQIP) 지출이 가장 큰 비중을 차지
- 특히 지역보전협동제도(RCPP)의 경우 예산이 2배로 증가(연간 1.5억불에서 3억불)
 - 이는 2018년 농업법이 지역보전협동제도(RCPP)의 독자적 프로그램으로 확충 한것에 기인

17

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

<그림> 주요 인센티브형 환경보전 정책 예산 집행 현황(2014~2020년)

단위 2019년 실질 백만 달러



자료: USDA Budget Summary, FY2014-2020 (USDA, 2020)를 대가공하였으며, 2019년은 예산 지출, 2020년은 예산안임. Bureau of Labor Statistics의 Producer Price Index를 이용하여 2019년 실질 달러로 환산함.

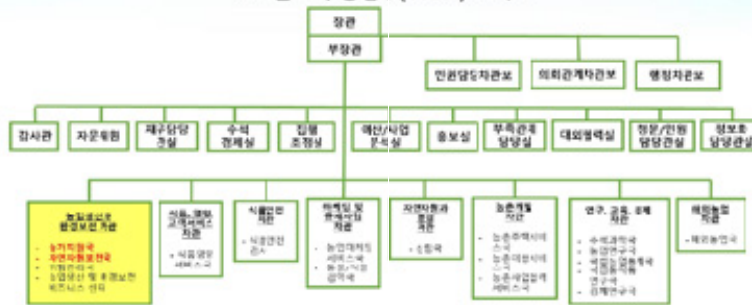
18

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

라. 환경보전 프로그램 운영 현황 - 조직

- ❖ 2018년 농업법 개정으로 USDA내 농업생산, 농가지원, 환경보전 업무를 총괄하는 차관실(Under secretary for Farm Production and Conservation) 직제 신설 및 통합 운영
- 농업생산과 환경보전 차관실(FPC)은 농가지원국(FSA), 위험관리국(RMA), 자연자원보전국(NRCS) 업무를 총괄하며, 농업생산 및 농가지원 과정에서 환경보전 관련 정책간 유기적 연계를 도모

<그림> 미 농업부(USDA) 조직도



(출처: 미국 농업부 홈페이지) 19

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

라. 환경보전 프로그램 운영 현황 - 조직

- ❖ 농업환경보전프로그램 주요 운영 기관: 농가지원국(FSA)과 자연자원보전국(NRCS)
- 농가지원국(FSA) 업무: 보전유보제도, 긴급보전지원제도 관리
- 자연자원보전국(NRCS) 업무: 대부분 인센티브형 환경보전프로그램 관리
- ✓ FSA는 전국 2,124 지역 사무소, NRCS는 2,000개 지역서비스 센터 운영 중

<그림> 주요 기관별 환경보전프로그램 권장업무

농가지원국(FSA)		자연자원보전국(NRCS)	
유경농지 대상	보전유보제도(RFP) ¹⁾	유경농지대상	농업보전지역권제도(ACEP)
긴급보전지원	긴급보전지원제도(CRP) ²⁾		건강산지보전제도(HRP)
		활용(경작농지 대상)	환경개선지원제도(ECP)
			보전책목제도(CSP)
			농업관리지원제도(AMP) ³⁾
		보전기술지원	의무준수 및 기술지원제도(CTA)
		긴급보전지원	간접수계지역보호제도(WP) ⁴⁾
		기타지원정책	지역보전협동제도(RCP) 등

1) 농가지원국 주관 사업 프로그램으로, 파생타입 프로그램 기술지원을 제공한다.
 2) 자연자원보전국, 농업어업서비스국과 위험관리국은 각각 농업환경보전 지원, 유기농 인증, 위험관리 부문을 관리함.
 3) 농가지원국 주관 프로그램이며, 자연자원보전국의 기술지원을 제공한다.
 4) 자연자원보전국과 산림국이 각각 사유지와 국립산림지에 대하여 관리함.
 자료: Stebbins, 2000, Agricultural Conservation: A Guide to Programs

20

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

라. 환경보전 프로그램 운영 현황 - 이행현황

❖ USDA 자연자원보전국(NRCS)은 주요 보전프로그램별 이행 상황을 매년 보고

- 보고되는 프로그램별 환경보전 활동은 크게 (1) 경작지 토양의 질, (2) 경작지 토양 건강, (3) 어류 및 야생생물 서식지, (4) 산림지 보전, (5) 복조지 보전, (6) 관배수 효율성, (7) 수질, (8) 습지관련 활동으로 구분

<경작지 토질향상 관련 주요 프로그램별 보전 활동 이행 면적>
단위: 에이커

구분	2013	2019
	경작지 토질 향상 관련	
환경 개선지원제도(EQIP)	3,097,951	3,347,390
보전책무제도(CSP)	3,148,198	3,622,040
지역보전협동제도(RCPP)	326,430	378,826
	목초지 보전 관련	
환경개선지원제도(EQIP)	10,157,568	11,265,978
보전책무제도(CSP)	2,175,851	3,178,119
지역보전협동제도(RCPP)	488,359	755,210
	수질 보전 관련	
환경개선지원제도(EQIP)	7,721,432	10,454,340
보전책무제도(CSP)	5,198,983	5,774,395
지역보전협동제도(RCPP)	398,387	1,030,713

자료: USDA NRCS, 2020e.c.d, USDA NRCS EQIP, CSP, RCPP Data

<보전책무제도의 환경보전활동 관련 내용 세분화>

활동명	NRCS 코드	2019 면적 단위: 에이커
(2) 보전책무제도(CSP)		
병충해 종합 관리 - Enhancement	E596	2,033,486
양분 관리 - Enhancement	E590	1,648,386
병충해 종합 관리	E596	196,721
작물잔해/경운 관리(부조경운) - Enhancement	E345	596,092
피복 작물 - Enhancement	E343	447,475

자료: USDA NRCS, 2020e.c.d, USDA NRCS EQIP, CSP, RCPP Data

보전책무제도(CSP)에서 지원하는 증진된 보전활동을 증진(Enhancement, E)이라는 표기를 하여 추가적인 분류

- 보전책무제도(CSP) 제도 참여농가는 환경개선지원 프로그램(EQIP) 참여 농가에 비해 보다 증진된(강화된 Enhancement, E) 보전활동을 이행하고 있다는 것을 의미

21

3. 미국의 환경보전(Conservation) 프로그램 운영현황

마. 2018년 농업법의 환경보전 프로그램 관련 주요 변화

❖ 농업자원 및 환경보전을 위한 지원 프로그램을 더욱 강화하는 방향으로 개정

- 환경보전부문의 경우 2014년 농업법 대비 재정지출이 가장 크게 증가한 분야로, 5.5억불이 증액

<표> 2014년 농업법과 2018년 농업법의 주요 정책 부문별 재정소요 추정액 비교

구분	국민영양	작물보험	환경보전	농목지일
2014년 농업법 지출액 (baseline A)	3,259.2 (76.4%)	380.5 (8.9%)	287.2 (6.7%)	313.4 (7.3%)
2018년 농업법 지출액(B)	3,260.2 (76.1%)	380.1 (8.9%)	292.7 (6.8%)	314.4 (7.3%)
증감액(B-A)	1.0	-0.4	5.5	1.0

자료: CBQ(2018), "Direct Spending and Revenue Effects of the Conference Agreement for H.R. 2, the Agriculture Improvement Act of 2018"

- 농업생산(농가지원)과 환경보전 정책의 통합적 수행이 가능한 조직체로 전환
- 농업생산과 환경보전 지원업무를 책임지는 자관급 직제로 신설/통합
 - 핵심적 농정(농업지원, 자원보험 등)을 책임지는 농가지원국, 위험관리국과 자연자원보전국의 업무를 총괄

22

4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리체계

가. 기본적 보전의무준수(Conservation Compliance)의 운영 및 점검체계

- ❖ 1985년 농업법 개정 이후부터 미국 농가는 정부의 농업 정책 수혜를 받기 위해 반드시 이행해야 하는 토양 및 습지보전 관련 보전의무준수(Conservation Compliance) 규정의 적용을 받음.

<표> 기본적 보전의무준수(Cross-Compliance)가 요구되는 주요 프로그램

정책유형	정책의 종류
가격 및 수입허락 대응 직불제 프로그램	- 유통용·지원제도(FM) - 가격손실보상지원제도(PLC) - 수입손실보상지원제도(ARC)
권금농업자지원 프로그램	- 보완적농업자지원 프로그램(GADA) - 비보험적출재해지원제도(NW) - 긴급재해복구지원제도(Emergency loan)
작물보험 프로그램	- 농업보험료 지원제도
농업자원 및 환경보전 프로그램	- 보전유보제도(CRP) - 습지보전제도(WRP) - 긴급신장보전제도(ERP) - 환경개선지원제도(ERCP) - 보전채무제도(CSP) - 농업관리지원제도(NW) 등

자료 : USDA ERS 자료 등을 토대로 저자 정리

23

4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리체계

가. 보전의무준수(Conservation Compliance)의 운영 및 점검체계

- ❖ 기본적 보전준수 의무 점검 기관: 농가지원국(FSA), 자연자원보전국(NRCS)

- 농가지원국(FSA): 기본적 보전의무준수 관련 생산자 적격성 판정 주 책임기관
- 자연자원보전국(NRCS): 기본적 보전의무준수 관련 기술적 점검 및 평가 기관

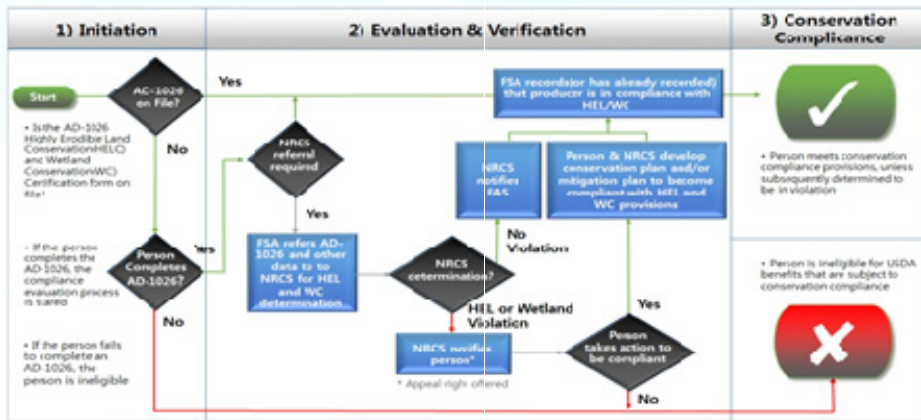
농가지원국(FSA)	자연자원보전국
<ul style="list-style-type: none"> • 자연자원보전국(NRCS)의 기술적 평가에 따른 토양 보전(HELC)과 습지보전(WC)이라는 보전의무준수 이행 혹은 미이행 농업생산자에 대한 다양한 정책 수혜 자격 부여 여부 결정 • 의도하지 않은 경중반 위반에 대한 선의의 구제조치(Good Faith Relief) 적용 요청에 대한 판정 • 기타 보전준수 의무 위반 사항에 대한 벌칙과 제재 조치 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 침식가능성이 높은 토양보전(HELC) 지역과 습지 보전(WC)이 요구되는 지역(지번)이 결정 • 농업생산자와 함께 보전계획과 시스템 개발 • 필요시 환경보전계획과 관련 시스템 하에 경작이 승인되는 침식가능 토지의 결정

24

4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리체계

가. 보전의무준수(Conservation Compliance)의 운영 및 점검체계

<그림> 농가의 기본적 보전의무준수 점검 및 모니터링 절차



25

4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리체계

가. 보전의무준수(Conservation Compliance)의 운영 및 점검체계

❖ 상호의무준수(Conservation Compliance)의 이행을 충족하지 못한 농가의 경우 원칙적으로 미국 농업부가 시행하는 대부분의 농가지원 프로그램의 수혜를 받을 수 없음.

미이행 수준과 영향 정도에 따라 다양한 유형의 벌칙과 제재조치

비의도적 경미한 위반 : 경고 및 이행 의무 준수 촉구

일반적 위반 : 보전의무 이행 충족 때까지 정부 수혜 자격 박탈

심각한 위반 : 올해 혹은 이전에 수혜받은 모든 지원금 반환

매우 심각한 위반 : 수혜 받은 모든 지원금 상환+ 추가적 벌칙금 부과 등

26

4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리체계

나. 인센티브형 프로그램의 운영 및 성과관리

❖ 인센티브형 프로그램 핵심 관리기관: 자연자원보전국(NRCS)

- 일부 농가지원국(FSA)이 관리하는 프로그램들도 특성상 자연자원보전국의 과학적 기술과 정보 지원에 의해 운영 중임.

❖ 미 농업부의 인센티브형 환경보전 정책은 계획 및 준비 단계에서부터 농가의 자발적 참여와 지역 협업을 강조함.

출처: NRCS, Handbook: Title 200 Economics

27

4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리체계

나. 인센티브형 프로그램의 운영 및 성과관리

❖ 환경보전 정책의 효과를 높이기 위해 자발적 참여를 전제로 표준메뉴얼에 따라 (사업 지원-선정-집행-점검-평가)가 이루어짐.

- ① 1단계: 자료수집 및 분석, ② 2단계: 의사결정 지원, ③ 3단계: 적용 및 평가의 과정을 통해 농가와 지역 사회의 환경보전계획을 수립하고 실행, 각 단계별로 2~4개의 세부적 절차 단계를 가지고 운영 및 점검

<그림> 인센티브형 농업환경보전 프로그램의 주요 시행절차



출처: NRCS, Handbook: Title 200 Economics

28

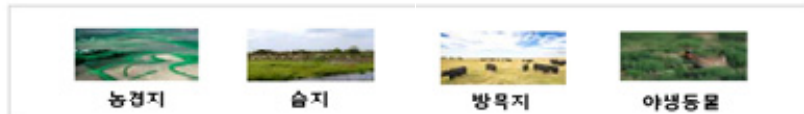
4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리체계

다. 프로그램 성과 및 영향평가 - 환경영향평가(CEAP)

❖ 미 농업부는 환경보전 프로그램의 목적과 특성에 부합하는 환경보전 영향평가 (Conservation Effects Assessment Project, CEAP)를 실시함.

❖ 환경적 영향평가(CEAP): USDA 자연자원보전국(NRCS), 농업연구청(ARS), 국립식량농업연구원(NIFA)에 의해 시작, 현재는 관련 정부기관, 연구소, 학계 등 다양한 기관과의 협력을 통해 농업환경보전 프로그램의 환경적 영향을 평가

- 전국단위의 환경보전 영향평가: 농경지/ 습지/방목지/야생동물서식지 등에 대한 영향평가



- 환경보전영향평가(CEAP)를 통해 파악되는 토양 및 수질 개선, 탄소격리, 온실가스 배출량 등의 데이터는 환경보전 프로그램 관련 USDA 전략계획의 성과지표와 밀접히 연관됨.

29

4. 미국의 환경보전 프로그램 운영 및 성과관리체계

다. 프로그램 성과 및 영향평가 - 경제적영향평가(IMPLAN)

❖ 환경보전 프로그램 실시와 정부 재정지출에 따른 경제적 영향분석(Impact Analysis for Planning, IMPLAN)을 실시함으로써 그 타당성을 입증하는 과정을 거침.

- 경제적 영향분석(IMPLAN)은 기본적으로 사회계정행렬을 바탕으로 한 투입산출모형으로, 70년대 중반 산림청에서 지역사회영향분석을 위해 개발한 소프트웨어임.
- 경제효과분석(IMPLAN)은 지역별 환경보전 프로그램 관련 재정지출이 실질적으로 해당 지역에 어떠한 경제적 영향을 미치는가를 파악함.
- 자연보전국(NRCS) 환경보전프로그램의 기술적이고 과학적 지원을 위해 설립된 국가기술지원센터(National Technical Support Centers)는 IMPLAN 프로그램을 각 주 자연자원보전국에 제공하고 있으며, 1500명의 관계자들이 농가와 지역의여건과 특성을 감안하면서 IMPLAN 모형을 사용 경제적 영향 분석 도구로 사용

30

5. 요약 및 시사점

가. 요약(미국의 농업직불제와 환경보전 프로그램)

❖ 농가경영 및 소득안정 목적의 **가격 및 수입보전 직불제***와 농업의 공공적 착무이행 목적의 **환경보전 프로그램****이 상호 연계하여 **조화롭게 추진 중**

* 가격 및 수입보전 직불제(Commodity Programs, Title I) ** 환경보전 프로그램(Conservation, Title II)

- 기초 농산물(정책대상 품목) 생산농가(가족농)의 경영 및 소득 안전망 장치 강화 추세
 - 가격 및 수입보전 직불정책, 수혜자격 및 지급상한 규정 농가에 유리하게 농업법 개정
- 농정의 수혜를 받는 모든 농가에 대해 침식가능 토지, 토양 및 습지, 초지보전 등 기본적 환경보전의무(Conservation compliance)의 이행 요구
- 친환경적 농축산업과 쾌적한 농촌환경 유지를 위해 다양한 인센티브형 환경보전 프로그램 예산/조직 강화
 - 1985년 농업법에서 보전(Conservation)이라는 장(Title II)을 독립시킨 이후 예산과 조직을 확충하며, 환경보전 프로그램 지속 강화
- (시사점) 정책 수혜를 받는 농가들에게 **기본적 환경보전의무부과 + 다양한 인센티브형 환경보전프로그램**을 통해 지역인과 국민의 삶의 질 향상에 기여

⇒ **농업지원에 대한 정당성 유지와 국민적 지지 형성의 전략적 차원**

31

5. 요약 및 시사점

나. 정책대상 품목에 대한 농업직불정책의 특징과 시사점

(1) 농업경영 및 농가소득 안전망 장치의 강화

- 2018년 농업법은 2014년 농업법보다 농가소득 및 경영안전망 장치를 강화하는 방향으로 개정

(2) 유통용자지원제도(ML)의 주요 품목별 용자단가 인상

- 용자단가(Loan rate)를 대부분의 품목에 걸쳐 인상

(3) 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC)제도를 농가에게 유리하게 개선

- 5년간 고정된 목표(기준)가격 대신 향후 시장가격이 상승할 경우를 반영하는 실효기준가격 개념 도입

(4) 실질적 정책수혜 한도 및 가족농의 범위 확대를 통한 농가 혜택 증대

- 유통용자지원제도의 경우 정책수혜의 지불상한(Payment limit) 적용에서 면제
- 가족농 구성원이 범위를 사촌, 조카까지로 넓혀 가족농이 받을 수 있는 혜택 증가

32

5. 요약 및 시사점

나. 정책대상 품목에 대한 농업직불정책의 특징과 시사점

(5) 우리나라 농정에 주는 교훈과 시사점: 농가 경영 및 소득안정 정책

- 농가 경영 및 소득 안정화 장치 확충을 위한 더 많은 정책적 노력 필요
- 농업의 기반이 되는 핵심적 소득 작목에 대해 가격 및 수입 하락 대응 장치 도입 적극 검토
- 미국의 경우 가격 및 수입 손실보상 대상 품목을 1990년대 초반까지 밀, 옥수수, 쌀, 면화 등 7개 품목에서 방풍, 대두, 유채작물 등 20개까지 꾸준히 증가(난, 생산비면제 방식으로 지원)
- 현재 자동시장 격리제가 시행 중인 쌀 이외 주요 농산물로 소득 및 경영안정 정책대상 품목 확대 필요
- 일반적으로 가격하락율 < 소득하락율: 즉 가격하락의 경우 농업소득이 더 크게 하락하는 현상 발생
- 미국의 수입손실보상제도(ARC)와 같이 농가의 수입 손실을 보상하기 위한 목표 수입보장 프로그램의 개발과 운용 적극 검토

33

5. 요약 및 시사점

다. 환경보전프로그램(Conservation)의 특징과 시사점

(1) 환경보전 프로그램의 정책적 위상 강화

- 환경보전 프로그램의 예산과 조직 지속적 강화
- (예산) 전체 USDA 재정지출액의 6.8%(연평균 59억불)를 차지하면서 국민영양지원(SNAP, 76.1%), 작물보험(8.9%), 품목별 농가지원(7.3%)에 이어 4번째로 큰 지출 규모
- (조직) 농업생산과 환경보전(FPC: Farm Production and Conservation) 입구를 연계하여 관장하는 차관급 직제 통합신설

(2) 환경보전을 위한 기본의무적 규제와 다양한 인센티브 정책의 병행적 추진

(3) 기본적 환경보전 의무준수와 연계한 농업정책의 시행

(4) 농가 및 지역 특성에 따른 메뉴형 포트폴리오적 접근(Portfolio Approach)

(5) 농업의 공공적 책무성을 고려한 성과지표 설정 및 체계적 성과관리

34

5. 요약 및 시사점

다. 환경보전프로그램(Conservation)의 특징과 시사점

(6) 정책효과를 높이기 위한 구체적 운영지침 및 점검 절차의 마련

- 미 농업부(USDA)는 환경보전(Conservation) 프로그램의 정책효과를 높이기 위해 구체적인 운영지침 및 관련 부서 간 협업적 점검절차를 구축
- 환경보전 프로그램 시행을 위한 표준 매뉴얼 마련: 계획단계부터 평가까지 체계적 관리
- 농가지원국(FSA)과 자연자원보전국(NRCS)의 협력적 운영 및 점검체계 구축

(7) 환경적 영향평가와 경제적 영향분석 방법론의 개발과 시행

- (환경보전 영향평가) 환경적 영향평가 프로젝트 운영(Conservation Effects Assessment Project, CEAP)
- 정부 부처, 연구기관, 대학 등과의 협업 등을 통해 환경적 효과계측 및 평가
- (경제효과 분석) 경제효과 및 영향분석 프로그램(IMPLAN) 활용
- 환경보전 프로그램 실시로 인한 지역 경제 및 전후방 관련 산업에 대한 영향 평가

35

5. 요약 및 시사점

다. 환경보전프로그램(Conservation)의 특징과 시사점

(8) 우리나라 농정에 주는 교훈과 시사점: 공익 직불제 프로그램

- (일반 농업정책과 연계) 정책의 수혜를 받는 모든 농가가 준수해야 하는 최소한의 이행조건을 발굴하고, 기본적인 의무준수를 전제로 농가지원 정책을 연계에 나갈 필요
- 공익직불제 + 농업지해보험 보험료 지원 등
- (농가와 지역의 특성을 감안한 다양한 공익형 프로그램 개발) 머뉴형 및 협약형 농가 및 지역 환경보전 프로그램 개발 및 적용
- 농가와 지역 특성을 감안한 협약형의 선택형 공익 프로그램 개발 및 이행 필요
- (직불제 명칭 대신 다른 공익형 정책명 도입 검토) 환경/생태/경관 보전관련 농가 및 지자체 지원 정책 프로그램의 명칭(naming) 사용 신중한 접근
- 부정적 이미지의 직불제라는 정책명 대신 환경·생태·경관 증진 장려금 등 긍정적 용어 사용 필요
- 또한 미국과 같이 장려금, 비용분담, 기술지원 등 다양한 정책수단 검토

36

5. 요약 및 시사점

다. 환경보전프로그램(Conservation: Title II)의 특징과 시사점

(8) 우리나라 농정에 주는 교훈과 시사점: 공익 직불제 프로그램(계속)

- (환경보전 의무이행조건 준수에 대한 효과적인 점검 및 모니터링 시스템 구축)
 - 중앙과 지역, 그리고 관련 기관 간의 유기적 협력체계 구축을 통해 환경보전 의무이행에 대한 정보수집 활동 강화 및 이에 대한 효과적 모니터링 체제구축 필요
- (효과적인 성과관리 체계 구축)
 - 공익형 프로그램 시행 성과의 제고를 위해 국민 혹은 지역민들이 공감할 수 있는 적절한 성과지표를 개발하고, 이를 체계적으로 관리하고, 홍보하는 체제구축 필요
- (환경적 영향과 경제적 영향 평가를 위한 분석방법론 개발과 시행)
 - 공익형 프로그램 시행 이후 토양·물·대기·환경·생태·경관의 질이 얼마나 향상되었는지?, 경제적 파급효과는 얼마인지? 등을 객관적으로 계측하여 다른 부처 및 국민적 공감대 형성의 홍보자료로 활용이 필요

37



38

제2주제

EU 직불제 내용과 운영체계

김태연 교수 (단국대학교)

목 차

1. 서론
2. 우리나라와 EU 직불제 체제 비교 개요
3. EU 직불제 내용과 이행체계
4. 영국의 직불제 운영 사례
5. 맺음말
6. <참고> 영국의 전원관리인 시책 내용

지불보편 2차 회의
2021. 06. 18.

EU 직불제 내용과 운영체계

김태연
단국대학교
환경자원경제학과

 단국대학교

발 표 내 용

1. 서론
2. 우리나라와 EU 직불제 체제 비교 개요
3. EU 직불제 내용과 이행체계
4. 영국의 직불제 운영 사례
5. 맺음말
6. <참고> 영국의 전원관리인 시책 내용

1. 서론

○ 우리나라와 EU의 직불제는 서로 다른 맥락에서 시작된 정책

- 우리나라는 시장개방에 따른 농가소득 감소 대책의 일환으로 시작
 - 농정과 농민의 변화 방향에 대한 관심과 의도는 미흡
 - EU는 1960년대 논의부터 농정 변화를 위한 수단으로 직불제를 고려
 - 1975년 지역우지를 위한 방안으로 조건부리지역 직불제 시작
 - 1985년 환경보전을 강화하기 위한 방안으로 농업환경직불제 도입
 - 1992년 농정의 전반적인 변화를 추진하기 위한 방안으로 소득보상직불제 도입
 - 2013년 환경보전 전체 농업에 적용하기 위한 방안으로 직불제 개혁
- => EU는 소득지원을 '수단'으로 해서 농정목표를 달성하기 위해서 직불제를 활용

○ EU와의 비교를 통해서 우리나라 직불제의 향후 전개 방향에 대한 시사점 제시

- 직불제의 내용을 비교하여 우리 직불제의 미흡한 점을 인식하고자 함.
- 직불제 운영체제와 사례를 살펴봄으로써 향후 직불제 발전에 필요한 논점을 제시하고자 함.

3

2. 한국과 EU 직불제의 체계 비교

1) 개요

○ 우리나라 공익형 직불제의 체계

- 기본형 직불제 : 소농직불제, 면적직불제
- 선택형 직불제 : 친환경농업직불제, 친환경안전축산직불제, 경관보전직불제, 논활용직불제

○ EU의 직불제 체계(2014년 기형)

- 제1축 직불제

교차 준수 의무 (Cross-Compliance)	생산연계 지원제도(Coupled support) ** : 특정 적출생산유지 지원	자연계약지역 지원(Natural Constrain support) ** : 기후, 토양 조건이 열악한 지역 농민 지원	소농 지원 (Small Farmer Scheme)
	재분배지불금(Redistributive Payment)** : 30ha까지 추가 지급, 중소농가 소득 지원 제도		
	청년농지원제도(Young Farmers Scheme)* : 40세 이하 창업농에게 지급		
	녹색지불금(Green Payment)* : 농지에 대한 환경보전 활동의 대가로 지급		
	기초지불금(Basic Payment Scheme)* : 경직면적을 기준으로 지급		

* : 의무사항(모든 회원국이 시행해야만 하는 정책) ** : 선택사항(회원국이 원할 경우 시행하는 정책)

▶ 제2축 : 생태 및 기후변화 대응 시책의 직불제

조항	사업내용
제28 조	- 농업환경기후 시책
제29 조	- 유기농업 시책
제30 조	- Natura 2000 및 수질관리법규에 따른 보상금 지급
제31 - 32조	- 자연 및 특정 어려움에 처한 지역에 대한 보상금 지급
제33조	- 동물복지 지원금
제34조	- 농업환경기후 서비스 및 입지 보존

○ 우리나라와 EU 직불제 비교 기준

- ▶ 교차준수의무의 적용 여부 : 모든 농민들에게 일괄적으로 적용되는 기준 (기본형의 판단 기준)
- ▶ 추가 자격기준 적용 여부 : 연령, 위치, 규모 등 특정 자격 기준 (구조관련 기준) (부가형의 판단 기준)
- ▶ 공익 증진 활동의 자발적 선택 영부 : 제시된 활동 중 농민의 자발적 선택권 기준 (선택형의 판단 기준)

5

2) 우리나라와 EU 직불제 비교

	한국	EU
기본형 직불제	면적직불금, 소농직불금	기본직불금, 녹색직불금, 소농직불금
부가형 직불제	없음	정년농 직불금, 재분배 직불금, 자연제약지역 직불금, 자연/특정 불리지역 직불금(2축)
선택형 직불제	친환경농업직불금 친환경안전축산직불금 경관보전직불금 논활용직불금	농업환경기후시책(2축), 유기농업시책(2축) Natura 2000 및 수질관리 시책(2축), 동물복지 시책(2축) 임업환경기후 시책(2축) 생산연계 직불금

○ EU는 기본형 직불제에서 환경지향성을 강화하고 있음.

○ EU는 부가형 직불제를 도입하여 농업구조 문제에 대응하고 있음.

- ▶ 정년농 농업 진입 장려, 직불제의 소득 불평등 문제 대응, 조건불리지역에 대한 지원 강화(2가지 직불 적용)

○ 선택형 직불제의 공통점과 차이점

- ▶ 생산지원 제도, 유기농업 지원 제도는 유사하게 도입하고 있음.
- ▶ 우리나라는 생물다양성, 수질보전 등 전반적인 환경보전 제도 도입 미흡
- ▶ EU는 동물복지 지불금을 통해 축산 분야에 대한 직불금도 시행하고 있음.

6

3. 2014년 EU 직불제 개편 내용과 운영체계

1) 개요

○ 개혁의 기본 방향

- 경제적, 환경적, 지역적 측면이 문제 해결에 초점
- 정책목표 i) 안정적인 농업생산
 - ii) 자연자원의 지속가능한 관리와 기후변화 대응
 - iii) 균형적인 지역발전

○ 2000년 개혁의 연장선상에서 정책 변화 시도

- '환경(Greening)' 관련 정책의 강화 및 상호준수의무 규정 단순화
- 직불금 제도를 확대 강화함(총 10가지 사업으로 구성)
- 직불금 지급의 최소 기준 도입(연간 100유로 미만, 1ha 미만 농가)
- 국가별로 '활동농가(Active farmer)'에 대한 규정 도입 장려

7

2) 직불금 개혁의 특징

○ CAP의 행정적 부담을 줄이는 것이 개혁의 가장 중요한 문제

- 소규모 농가에게 소액의 직불금을 지급하는데 소요되는 비용 감소
- 연간 2,000유로 이상을 받는 농가를 대상으로 행정을 집행
- 아주 소규모 농가(직불금 100유로 or 1ha 미만)는 지급 제외
- 기타 소규모 농가는 행정적 점검 없이 소액을 지급(소농지원제도)
 - => 소농지원에 따른 농업경쟁력 하락을 가장 경계해야 할 부분으로 제시

○ 직불금의 농가 간, 국가 간 형평성 개선

- 대규모 농가에게 더 많은 직불금을 지급하는 구조 개선
- 연간 150,000유로 이상의 직불금 수혜 농가에게는 감액 지급
- 과거 토지면적 비례 지급에 따른 회원국간 형평성 문제 발생
- 국가간 형평성 개선을 위해 회원국별 연간 직불금 상한액 적용
 - => 즉, 토지면적에 비례해서 지급하기 보다는 예산의 범위 내에서 회원국간에 분배함으로써 형평성 개선 시도

8




○ **‘활동농민(active farmer)’ 규정과 소농지원시책**

- 비농업 또는 농업활동이 미미한 농가에 대한 지원을 최소화하는 것
 - 연간 직불금 신청액 100유로 미만 또는 1ha 미만 농민은 지급 제외
 - 회원국의 특성을 고려하여 적용할 수 있도록 함.
- 비농업, 소농가의 농촌개발의 역할은 인정하기 때문에 직불금 지급
 - 다만, 농업경쟁력을 향상시키는 직불금의 근본 목적에 위배되지 않는 선에서 지급하려고 함.

○ **Greening 관련 의무 조항의 도입**

- 교차준수의무 이상의 활동을 의무사항으로 도입한 것임
- 환경, 기후변화에 대한 의무를 추가하고 추가 직불금을 지급하는 것임.
 - 즉, EU 전체 농민에게 적용되는 환경활동의 기본 수준에 상형된 것으로 판단할 수 있음.
 - 작물다양화, 경구초지 유지 생태중요지역의 형성 및 관리 등 세 가지 사항임.
- 유기농업, 농업환경정책 참여 농민은 Greening 조건 충족한 것으로 간주

9




3) 직불금의 종류와 내용

□ **의무시행 직불금**

○ **기본직불금(Basic payment)**

- 대상 농가의 기본 조건을 준수하는 모든 농가에 지급
- 국가별 지불 상한액이 설정되어 있고 직불금 수급권을 계산하여 지급함.
 - 상한액의 최대 15%를 농촌개발예산으로 전용할 수 있음.
- 15만 유로를 넘는 농가의 경우 5% 감액 지급함.
 - 노동비, 세금, 사회보장비 지출을 고려하여 계산함.

○ **청년농지불금(Young Farmers Scheme)**

- 40세 이하로 처음으로 귀농하는 자에게 최고 5년간 지급
- ha당 기초직불금의 25% 이내에서 지급함.
- 직불금 예산의 2%이내에서 활용해야 함.

10

○ 기후, 환경에 기여하는 농법에 대한 지불(녹색지불금: Green payment)

- 기본지불금 받는 농민은 반드시 준수해야 하는 것 (의무적 추가 지불금)
 - 국가별 지불금 상한액의 30%를 반드시 할당해야 함.
- 작물 다양화, 영구초지관리, 생태중요지역 형성 및 관리 등
 - 농지의 면적별 적용 규정이 세부적으로 제시되어 있음.
- 특히, 15ha 이상 경작농가는 전체 농지의 5%를 생태중요지역으로 설정.
 - 휴경토지 (land lying fallow),
 - 계단식 토지 (terraces),
 - 완충 지역 (buffer strips),
 - 경관 관련 물체가 인근 농지에 있는 경우 (landscape features)
 - 농지조림사업 지원 수혜 농지면적 (hectares of agro-forestry)
 - 산림 주변 토지 (hectares along forest edges)
 - 화학비료나 식물보호제를 사용하지 않은 관목지역, 조림지역 (afforested areas)
 - 간작물 (catch crop), 녹색작물 (green cover),
 - 질소고정작물 재배 지역(areas with nitrogen-fixing crops)

11

□ 회원국 자율시행 지불금

○ 재분배지불금(Redistributive payment)

- 기초지불금이나 단일면적지불금에 추가로 지급
- 지역 또는 국가 평균의 65%를 미만 수준
- 대상면적은 국가 평균 경지면적이나 30ha 미만 수준

○ 자연 제약 지역 지불금(Natural Constrain Support)

- 지리적 및 경제적 여건을 고려하여 설정
- 지불금 예산의 5% 이내에서 사용함

○ 생산연계지불제도(Coupled payment)

- 특정 작물 생산 유지가 경제적, 사회적, 환경적으로 중요한 지역
- EU 다른 정책과 충돌하지 않도록 선정권한을 EU에 위임함.
- 지불금 예산의 8% 이내에서 사용.

○ 소농지원제도(Small farmers Scheme)

- 각종 지불금 지원 의무를 면제 받음.
- 대신, 소농지원금 수령 농민은 다른 지불금 지원 대상에서 배제됨.
- 국가 평균 지불금액의 25% 미만, 또는 5ha까지만 지급
- 수령액이 500~1,250유로 범위 내에서 지급

12

4) 직불제 이행 시스템

□ 농장자문시스템의 형성

○ 목적

- 사업의 수혜자들이 농사와 농장관리의 관계에 대해서 인식할 수 있도록 하기 위해
- 농민들이 농사와 각종 기준 (환경, 기후변화, 토지의 기본영농조건, 식품안전성, 공공건강, 동물건강, 식품건강, 동물복지)과의 관계에 대해 인식할 수 있도록 하기 위해

○ 자문내용

- 환경과 기후에 도움이 되는 농법에 관한 사항
- 직불금에 따라 농지에서 수행해야 하는 것에 관한 사항
- 농촌개발프로그램에 따라 농장근대화, 경쟁력 향상, 사회적 통합, 혁신, 시장지향 및 기업가 정신 함양 등에 관한 사항
- 기타 물관리, 식물보호, 계초제 사용에 관한 자문도 수행

13

□ 통합행정통제 시스템(IACS)

○ 주요 내용

- 컴퓨터화된 DB(computerised database)
- 농지 증명 시스템(identification system for agricultural parcels)
- 지원 또는 지불 신청 및 확인 시스템(aid applications or payment claims and a system for the identification)
- 직불금 수급권 기록 (recording of payment entitlements)
- 이와 함께 기후 및 환경 그리고 경관요소의 생태학적인 효과에 도움이 되는 농법에 대한 지불제도의 도입 등의 정책적 발전 가능성을 고려해야 함.
- 그리고 회원국은 이를 통해서 행정적 부담을 줄이고 효과적이고 효율적인 통제를 하는데 활용할 수 있도록 해야 함.

14

5) 검사 및 벌칙규정

□ 검사 및 벌칙 일반 규정

○ 문서와 기록에 의한 검사 이외에 최소한의 현장 검사를 보완적으로 시행함.

- ▶ 임의추출과 워킹기반추출의 방식을 사용하여 표본검사 수행
- ▶ 현장검사를 거부할 경우 직불금 신청이 거부됨.
- ▶ 사업신청을 위한 인위적인 농장조건 조성을 불허함.

○ 벌칙 규정

- ▶ 지원액의 감액이나 철회 및 단허가의 지정 취소와 유예를 부과함.
- ▶ 지원 신청 및 지급액의 200% 상한으로 부과함(가능한 100% 이내에서 부과).
- ▶ 벌칙 적용 비율은 회원국이 결정하지만 초기 2년간은 0%, 3년차는 20%, 4년차는 25% 이내에서 부과하도록 규정.
- ▶ '태만(negligence)' : 5% 미만 감액(재발 15%)
- ▶ '의도적(intentional)' : 20% 미만 감액, 관련 사업 퇴출 및 1년간 신청금지
- ▶ 감액 및 철회금액이 총 수령액을 초과하지 않도록 함.

15

4. 영국 직불제 운영 사례

1) 기본지불금

□ 신청과정 개요

○ 매년 신청하며 다음의 정보를 제공해야 함.

- ▶ 활동 농민의 자격 여부
- ▶ 농가의 농지 필지와 지역
- ▶ 토지사용 현황 및 포함되지 않는 부분
- ▶ 지불금 수급권을 가진 토지 (최소 5ha 이상이 되어야 함)
- ▶ 기본지불금을 신청하는 지불금 수급권의 수 (최소 5ha 이상이 되어야 함)
- ▶ 원하는 지불 하례 단위 (파운드 또는 유로)

○ 기타 필수 제공 정보

- ▶ 생태중시지역 및 녹색규정 면제여부(유기농 인증 등)
- ▶ 청년농지불금 지원 여부
- ▶ 신규 지불금 수급권 신청 여부
- ▶ 타 지역 농지의 신청 여부

○ 신청서 상의 오류에 대한 벌칙

- ▶ 오류 자진 신고나 명백한 실수에 대해서는 벌칙 없이 수정 가능

□ 신청자격

○ 활동농민규정

- 기본직불금으로 5,000유로(4,261파운드) 이상의 금액을 신청한 경우
- 36ha 이상의 자격이 되는 면적을 갖고 있는 경우
- 최근 3년간 농민의 연간 총 수입의 40%가 농업수입인 경우
- 신청액이 최근 3년간 해당 농민의 총 비농업 수입의 최소 5%에 해당하는 경우
- 총 수입 증명은 '회계사인증서(Accountant Certificate)'을 RPA에 제출

○ 농지의 종류

- 경종작물 재배지,임시 초지와 우경지 포함)
- 영구 초지, 영구 작물재배지
- 위 3가지 이외의 모든 토지는 '비농업적' 토지임.

○ 신청토지의 기준

- 최소 5ha의 토지 및 개별 필지는 0.1ha 이상
- 자신의 모든 농지에 대한 '자신의 처분 권리' 여부를 밝혀야 함.

17

□ 지불금 수급권

○ '지역'의 기준

- 비조건불리지역 (Non-Severely Disadvantaged Area: Non-SDA)
- 조건불리지역 (Severely Disadvantaged Area: SDA)
- 조건불리지역 황무지 (SDA Moorland)

○ 지불금 수급권의 가치

- 지불금 수급권의 가치는 해당 년도 기본직불금 신청 총 편적을 기준으로 계산함.

$$\text{지불금 수급권의 가치} = \frac{\text{해당 지역 총 직불금 예산}}{\text{해당 지역의 총 지불금 수급권의 수}}$$

○ 지불금 수급권의 사용

- 기본직불금에 신청할 때 농민은 최소 신청규모(Minimum claim size)로서 최소 5지불금 수급권 (5ha의 자격대상 토지)을 사용해야 함.
- 보유하고 있는 지불금 수급권의 수가 5이하인 경우, 기본직불금 신청자격에 미달함.
- 농민은 자신이 갖고있는 모든 지불금 수급권을 한 해에 모두 사용하지 않아도 되지만, 만약 이를 2년간 사용하지 않을 경우 두 번째 해에는 그 지불금 수급권을 상실하게 됨.

18

□ 지불금 수급권의 양도

○ 지불금 수급권은 매매, 선물, 임대나 하위 임대, 상속, 통합/분할 등으로 양도될 수 있음

- 양도인이 '활동'농민이 아니라고 할 지라도, 지불금 수급권을 받은 양수인은 양도가 이루어지기 이전에 이미 '활동'농민의 자격을 갖추고 있어야 함.
- 만약, 양도가 발생하기 이전에 활동농민이 아닌 사람에게 토지를 양도하면서 지불금 수급권도 같이 양도하면, 이러한 지불금 수급권의 양도는 무효가 되고 지불금 수급권이 소멸됨.
- 임대한 지불금 수급권은 계약기간이 종료되면 자동적으로 임대인(Lessor)에게 귀속됨.
- 이것은 '양도'의 형태로 간주되지 않기 때문에 임대인은 지불금 수급권을 돌려받을 때 '활동'농민이 아니어도 상관없음.
- RPA는 토지의 양도와 지불금 수급권의 양도를 서로 분리해서 다루고 있음.

□ 지불금 수급권의 가치(2018)

지역	2018	2017	2016
비조건불리지역(Non-SDA)	€111.39	€180.46	€175.27
조건불리지역(Upland SDA)	€110.00	€178.90	€174.01
조건불리지역 황무지 (Upland SDA moorland)	€49.09	€49.63	€45.97

19

2) 영국의 교차준수 의무 규정

○ 기본농업환경준수조건 (Good Agricultural and Environmental Conditions: GAECs)

➢ 총 7가지 11개 규정으로 구성되어 있음.

	규정	내용	점검기관
GAEC 1	물줄기를 따라 완충지대 설정	완충지를 설정하여 농업에 의한 오염으로부터 물줄기를 보호	RPA, EA
GAEC 2	물사용 권한	시표수 또는 지하수 수자원 보호를 위한 것	RPA, EA
GAEC 3	지하수	지표면의 오염으로부터 지하수를 보호하기 위한 것	RPA, EA
GAEC 4	표토의 공급	표토층을 유지함으로써 토양을 보존하는 것	RPA
GAEC 5	토양침식 방지	적절한 활동을 통해서 토양 부식을 방지하는 것	RPA
GAEC 6	토양의 유기성분 일정 수준 유지	적절한 활동을 통해서 토양의 유기 성분을 유지하는 것	RPA, NE
GAEC 7a	경계물	농지 수변의 남명줄, 돌담, 독 등의 경계물 보수를 위한 것	RPA, NE
GAEC 7b	일반인의 접근 허용	일반인들의 접근을 허용하는 길을 유지하기 위한 것	RPA
GAEC 7c	산림보호	산림위원회의 산림관리 규정에 따르는 것	RPA, FC
GAEC 7d	SSI 규정 (과학연구를 위한 농지 관리 규정)	동식물의 변화에 관한 과학적 연구를 위해 특별히 지정된 농지는 해당 규정을 준수하는 농업활동을 수행해야 함.	NE
GAEC 7e	역사문화유적지 보호	역사, 문화, 채굴 등의 이유에서 문화유산체육부의 규정에 따라 법적으로 보호해야 하는 국가적으로 중요한 농지의 보호	HE

○ 법정관리규정 (Statutory Management Requirements: SMRs)

➢ 총 13가지 규정으로 구성되어 있음.

	규정	내용	점검기관
SMR 1	질소오염유역 지역	비료나 퇴비의 사용과 저장에 따른 질소에 의한 수질오염을 줄이기 위한 것	EA
SMR 2	야생조류	야생조류의 유지, 보존, 복원을 위한 공법위반 서식지영양 유지 (이 지역은 특별보호지역 (Special Protection Areas: SPA)로 지정되어 있음.)	NE
SMR 3	서식지와 생물 종	특별보존지역(Special Areas of Conservation: SAC)에서 동식물 종을 보호하는 것	NE
SMR 4	식품과 사료 관련 규정	인간을 위한 식품과 동물을 위한 사료의 안전성을 보장하기 위한 것	FSA, VMD
SMR 5	가축 호르몬, 갑상선, 폐기능에 영향을 주는 물질 사용 제한	이러한 물질의 불법적인 사용을 금지함으로써 인간과 동물의 식품체인을 안전하게 보장하려는 것	VMD
SMR 6	돼지 등록 및 관리	돼지를 등록하고 이들의 이동을 관리함으로써 질병의 확산을 통제하려는 것	RPA, APHA
SMR 7	소 농축 및 관리	소, 들소, 버팔로이 산축, 이동을 등록하고 관리함으로써 질병의 확산을 통제하려는 것	RPA, BCMS
SMR 8	양, 거위, 등록 및 관리	양과 거위를 등록하고 관리함으로써 질병의 확산을 통제하려는 것	RPA, APHA
SMR 9	BSE 질병 통제 및 예방	BSE에 의한 사람과 동물의 건강 위험 예방	RPA, APHA
SMR 10	식물관리규정(PPPs)의 준수	사람, 야생생물 그리고 환경보호를 위한 엄격한 실증제 사용 통제를 위한 '기본식물보호기준(Good Plant Protection Practice)'의 적용	RPA, HAS
SMR 11	송아지 복지	6개월 이하의 송아지 복지를 보호하기 위해 최소한의 축산관리 기준을 적용하는 것	RPA, APHA
SMR 12	돼지 복지	돼지의 복지를 보호하기 위해 최소한의 축산관리 기준을 적용하는 것	RPA, APHA
SMR 13	동물 복지	가축의 복지를 보호하기 위해 최소한의 축산관리 기준을 적용하는 것이며 이것은 농가에서 사육하는 모든 가축에 해당됨.	RPA, APHA

3) RPA의 검사 실시 과정

○ RPA 검사 업무의 범위

- 기본지불제 토지 적격성 및 녹색활동 여부 (BPS Land Eligibility and Greening)
- 교차준수의무 (Cross-Compliance)
- 농업환경 (Agri-environment)
- 가축증명확인 (Livestock ID)
- 유통업자 (Trader)
- 돼지 증명 확인 (Pigs ID)
- 낙농위생 (Dairy Hygiene)

○ 검사 협력 기관

- 내추럴잉글랜드 (NE: Natural England)
- 환경청 (EA: Environment Agency)
- 산림위원회 (FC: Forestry Commission)
- 동식물건강청 (APHA: Animal and Plant Health Agency)
- 식품표준청 (FSA: Food Standard Agency)
- 건강안전청 (HSA: Health and Safety Agency)
- 영국소이동관리소 (BCMS: British Cattle Movement Service)
- 수의학국 (VMD: Veterinary Medicines Directorate)
- Hallmark (수의검사기관)
- 영국소이동관리소 (BCMS: British Cattle Movement Service)

□ 검사 일정 통보

- 현장검사는 일반적으로 통보하지 않고 불시에 방문 점검함.
 - 사전통보는 꼭 필요할 경우에 한정하며, 일반적인 원칙으로는 48시간 이전에 통보함.
 - 특별한 사정이 있는 경우, 14일 이전에 통보하는 경우도 있음.
 - 일단, 검사일정 통보 후에는 이미 제출한 사업 또는 보조금 신청을 철회할 수 없음.

□ 이행의무 검사 개요

- 검사대상은 위험도를 기준으로 선정함 (무작위 추출도 시행함)
 - Greening, EFA 보원 활동, 청년농, 활동농민, 자연보호 지역에 대한 별도의 선정기준 있음.
- 연간 약 6,000건의 검사를 시행함.
 - 이중 약 75%는 위성 이미지를 사용한 '원거리 검사(remote sensed)',
 - 나머지 25%는 실제 현장에 대해 '물리적 검사(physically inspected)' 시행
 - 특정 시기(time window)를 택하여 시행되는 검사도 있고, 또 당해 년도에 재방문 검사를 하는 경우도 있음.

□ 교차 준수 이행 여부 검사

- 검사는 다른 기관과의 협력으로 이루어지지만 모든 정보는 RPA에서 통합함.
 - 총 BPS 신청자 중 최소 1%를 선정하여 검사를 시행
 - 2016년에는 약 800건 검사가 RPA, 약 400건의 검사가 APHA에 의해서 이루어졌음.
- 농장시설 검사
 - 저장시설 검사 : 사료 및 농산물, 제조제, 액비(slurry), 수의약품 보관상태
 - 축사 및 낙농 시설 검사
 - 질소민감지역(NVZ: Nitrate Vulnerable Zones)의 액비 관리 상태
- 농지에 대한 검사
 - 완충지 및 기타 보호지역 검사
 - 농지경계물 검사 : 해지, 수로, 나무, 돌담, 독 등 관리 상태
 - 권리증 및 허가증 보유 여부 검사
 - 농지 내 시설물 검사 : SSSI 지정물, 고대 유적, 접근로 관리 상태
 - 농지관리 검사 : 토양피복, 부식방지 상태, 유기물관리, 폐기물 및 화학약품관리 상태
- 살충제 관련 검사 (SMR 10)
 - 기록, 살포날짜, 살포량, 살포당시 풍속 및 기상조건 검사

□ 벌칙규정

○ '주의태만(negligent)'의 경우

- 정상적으로 시행했어야 하는 것을 시행하지 않은 경우
- 기준을 적절히 이행하지 않은 것에 대해 벌금을 부과함.
- 각각의 경우에 대해 평균 3% (1%-5% 수준)의 보조금 감액이 적용됨.
- 다만, 이것이 인간이나 동물의 건강에 심각한 영향을 주는 수준이 아니어야 함.
- 이 규정을 다시 위반하면, 벌금이 3배씩 증가함.
- 동일한 규정을 3번 위반하거나 벌금으로 인한 감액이 15%에 이르게 될 경우는 '고의적(intentional)' 위반으로 분류됨.

○ '고의(intentional)'의 경우

- 지불금은 20% 감액되며 위반의 중대성에 비추어서 최고 100% 감액 처분까지 적용됨.
- 극단적인 경우는 다음 해 기본 직불금이나 기타 농촌개발정책의 지불금에서 제외됨.

○ 위반 사항 사례

➢ 퇴비퇴적 위반



➢ 허지 부실 관리



> 수로 및 독 부실 관리



> 점근로 부실 관리 사례



27

5. 맺음말

1) 현행 직불제 이행체계의 문제

- 첫째, 현실적으로 농민의 부담과 책임이 신청과정에서 거의 없음
 - > 신청자격의 검토, 경작자 증명 여부, 농업직용 기준의 준수 여부 등이 대부분 신청자의 부담과 참여 하에 이루어지기보다는 행정적으로 읍, 면, 동의 직불금 담당자나 이징에 의해서 이루어지는 체계
 - > 농민의 신청 지원을 위한 일자리를 청년에게 할당하는 방안 적용 필요
- 둘째, 신청자격이나 지급조건 위반에 대한 제재가 매우 약함.
 - > 부정신청에 대한 별다른 제재조항이 없어서 제외 대상 농지도 자신청이 많음.
 - > 이행준수 조건의 미준수도 보조금 환수나 벌금 부과 처벌의 거의 이루어지지 않음
 - > 점검과 실제 처벌 기관이 다르다는 문제점.
- 셋째, 이행조건 점검에 대한 전문성이 부족함
 - > 이행조건 점검원이 일시적 고용에 의해서 이루어짐
 - > 기본적인 점검 내용과 장비 사용 방식에 대한 교육이 주로 이루어짐
 - > 사업시행 상의 문제점을 파악하고 기선에 반영하기 어려운 구조
 - > 점검 및 사업 운영의 전문인력 부족의 문제가 지속되는 상황

2) 공익형 직불제 이행체계 개편 방안

- 첫째, 직불금의 신청접수와 지급은 시군 지자체에서 현지와 같이 담당하고 이행의무 준수 여부에 대한 점검은 농관원 또는 농진청에 추가적인 부서를 신설하여 수행하도록 하는 방안
 - 신규 기관 개설에 대한 부담 없음.
 - 농관원이나 농진청의 담당 인력 부족으로 추가 고용 필요 (신규기관 설치 효과와 동일)
 - 시군 지자체의 전문 인력 부족 문제 해결 안됨.
- 둘째, 별도의 직불제 전담 기관(가칭 '농업직불관리청')을 설립하여 전반적인 직불제 관련 업무를 담당하도록 하는 방안
 - 현재 EU에서 사용하고 있는 방식(직불금 지급 전담기관 설치)
 - 전국의 모든 신청 및 지급과정을 다루어야 함으로 ICT 활용이 반드시 필요함
 - 농민들의 ICT 활용에 대한 추가 교육 필요
 - 신규 기관 설치에 따른 예산 부담 우려 있음.
 - 관련 분야 전문인력을 양성할 수 있다는 장점

3) 선택형 직불제 도입 분야

- 저투입, 저탄소 농업 장려정책 우선 필요
 - 저투입/저탄소 농업 지원 직불금 도입 필요
 - 지역의 생태환경을 복원하고 환경관련 사업을 추진할 수 있는 기반 조성
 - 시비기준보다 30% 이하 투입 또는 저탄소 농법 도입 농가에게 보상을 지급하고 농가 참여 독려
 - 환경보전의 중요성에 대한 농업인 인식 제고 및 농가소득 안정기반 조성
- 수질관리 분야
 - 농지의 수자원 관리
 - 논에 다양한 생물 서식을 유도하는 생물자원 중심 물관리 지표 설정 필요
 - 농수로의 수질관리
 - 콘크리트 농수로의 문제와 전통방식으로의 복원시의 문제점 논의 필요
 - 농수로의 유량, 유속 및 생물종 다양성 중심의 지표 필요
 - BOD, COD 측정 지표는 물관리 상황 파악에 유용하지 않은 지표임.
 - 농촌지역 도랑 유역관리
 - 도랑주변 농업활동에 의한 비점오염 발생 억제 필요
 - 도랑주변 친환경농업이나 저탄소 농업에 대한 보상금 지급 필요




□ 기타 농업의 공익적 가치 제고 역할 강화 정책 분야

- **농촌 생태계보존농업 보상금**
 - 농지와 농수로의 동식물 종다양성에 기여하여 구체적으로 동식물 종다양성의 증가를 확인할 수 있는 결과를 보여주는 농민
- **농촌 유역관리농업 보상금**
 - 비점오염 저감을 위해 도량유역에서 기존 농업 시비 기준의 50% 이하의 투입계를 적용하는 농민
- **농촌 경관관리농업 보상금**
 - 농촌 마을의 경관보존 대상을 사전에 협의하여 설정하고 이를 보존하기 위한 구체적인 경작방법을 제시하고 준수하는 농민
- **농촌 미울환경관리 장려금**
 - 마을 환경정비 (마을숲, 산림, 쓰레기 하천관리)활동에 장려금 지급함.
- **농촌 역사문화보존 농업 보상금**
 - 농업활동과 관련된 역사유적이거나 문화활동을 적시하고 이를 보존하기 위한 구체적인 활동에 대해 사전에 협의하여 설정한 농민

31

4) 공익형 직불제 확대를 위한 전략적 접근이 중요

- **농업예산 확대의 걸림돌은 예산 당국과 비농업계의 동의**
 - 농업의 공익적 가치 개념의 애매한 정립 => 예산 확대 요구 어려움
 - 기본형 직불에서 **농업이 환경에 주는 부정적인 영향**을 줄이는 노력 필요
 - 즉, **농업생산의 부정적 외부효과 감소도 공익으로 정의함.**
- **농업생산의 환경보전 효과 증대를 통해 지속가능한 발전에 기여**
 - 농업의 공익성 증대에 따라서 **부가형과 선택형 직불금 예산 증액 요구 전략**
 - 농민의 변화와 노력을 국민들에게 가시적으로 보여주는 것
 - 농업생산을 통해 국민들이 무료로 농촌의 쾌적함을 즐기도록 함.
 - 직불금은 농업이 공공재 생산을 통해 국가사회에 기여한 것의 정당한 대가
 - 즉, **부가형과 선택형 직불금의 지속적인 증액과 확대를 통해 농가소득 안정에 기여**
- **선택형 직불금에 의한 환경보전 농업의 선도적인 역할 필요**
 - 환경보전 성과를 가시적으로 보여주는 역할 필요 => **농업환경보전 프로그램 확대 필요**
 - 일반 농가들에게 환경보전 활동 방법을 인식시키고, 확산시키는 역할
 - **농업의 환경보전 가치=식동안전성**으로 국민들의 인식 변화 유도

<참고> 영국 전원관리인 시책 (Countryside Stewardship Scheme) 의 사례

○ 개요

- > 이 시책은 자연적인 미관과 야생동식물의 다양성, 그리고 역사적 또는 려저상의 가치 때문에 선정된 특정한 경관의 보존, 강화, 개선을 위한 것
- > 이에 적합하게 토지를 관리 또는 운영할 것을 조건으로 농민에게 보조금을 주는 것

○ 목적

- > '환경친화적인 영농을 장려하고, 간접적으로 일반인들이 전원을 즐기도록 하는 것'
 - 전원의 아름다움과 다양성을 유지하는 것.
 - 야생동식물의 서식지를 확대 개선하는 것.
 - 고고학적 유적지를 보존하는 것.
 - 일반인들이 전원을 즐길 수 있는 기회를 증진시키는 것.
 - 버려진 토지와 유적지를 복원하는 것
 - 새로운 서식지와 경관을 개발하는 것

33

○ 시행방법

- > 영국전역을 대상으로 특정한 환경, 경관요소 역사적 유적을 대상으로 보조금을 지급
- > 또한 각 지역차원에서 독자적으로 선정된 특정한 경관 및 서식지를 보조 대상으로 선정
- > 지역의 독특한 환경 특성을 고려하여 각 지역 관련 단체들이 협의하여 매년 협약 조종
- > 해당 협약을 10년동안 유지하겠다는 농민에게 보조금 지급
- > 보조금액은 소득감소분, 관리비용, 일정한 인센티브를 포함해서 계산함.

○ 다음과 같은 12가지 전원지역 환경 및 경관 요소에 대해서 ha당 보조금 지급.

- > 경종적용 경적지 (arable farmland)
- > 석회질 초지 (chalk and limestone grassland)
- > 해안지대 (coastal areas)
- > 도시인근 전원지역 (countryside around towns)
- > 토지 경계물 (field boundaries)
- > 역사적 유물 및 유적지 (historic features)
- > 평야지대의 히스 (lowland heath)
- > 전원지역의 접근로 (new access)
- > 옛 목초지 (old meadows and pastures)
- > 옛 과수원 (old orchards)
- > 고지대 (uplands)
- > 수변지역 토지 (waterside land)

34

○ 활동 내용	
➢ 경종작물 경작지 (arable farmland)	
대상경관요소	보조금액 (ha당)
경종작물 재배지의 초지전환	£280
전통 종자공급	£250
기존 후경지 (높은 환경가치)의 유지	£50
초지전환 초기단계 작업	£40
6미터 경지 두께 (경계) 조성	£32/100m (£533/ha)
2미터 초지 두께 (경계) 조성	£8/100m (£400/ha)
야생조 종자 파종	£510
화초 식부	£510
봄 작물 식부를 위한 풀동 그루터기	£40
저투입 봄 곡물 식부를 위한 풀동 그루터기	£125
봄/여름 휴경을 위한 풀동 그루터기	£520
경지역 보호 두께 조성	£90
비료를 사용하지 않는 경지의 보호두께 조성	£270

35

➢ 해안지대 (coastal areas)	
대상경관요소	보조금액 (ha당)
조수간만의 서식지 관리	£20
초지에 조수간만의 서식지 조성	£250
작물지배지 조수간만의 서식지 조성	£555
시물여 자라는 모래언덕 관리	£50
해안관리 정책에 대한부가적 보조	£60
➢ 역사적 유물 및 유적지 (historic features)	
대상경관요소	보조금액
역사공원의 조성	계획에 따라 가변적임
저택의 정원수	
- 길변 정원수 식수	£6/tree
- 저택 및 공원 정원수 식수	£30/guard
전통적인 물물의 복원	£225/ha
전통가옥 및 건물의 복원	총 비용의 약 50%

36

> 농지 경계물 (field boundaries)			
대상경관요소	보조금액	대상경관요소	보조금액
울타리 쌓기, 가지치기, 심기	£3/m	담 또는 울타리 두르기	
울타리 조성을 위한 부가적 보조		- 양 울타리	£1.2/m
- 기존 담의 제거	£0.5/m	- 말뚝과 철시	£0.8/m
- 울타리 설치 사전 작업	£1/m	- 토끼 그물	£0.6/m
- 매듭과 말뚝	£1/m	나무 심기 및 관리	
- 주위 흙 복원	£0.5/m	- 나무 심기	£0.65/tree
돌담 복원	£12/m	- 나선형 토끼 보호대	£0.2/guard
돌담 복원을 위한 부가적 보조		배수로 및 기타 돌 복원	£2/m
- 점유지 내에서 돌을 취득	£4/m	완충선 조성	£6/100m (£100/ha)
- 채석장으로부터 돌을 구입	£8/m	야생 식물선 조성	£16/100m (£267/ha)
- 경사등 어려움이 있는 경우	£4/m		
- 상부에 철사전함의 경우	£0.6/m		
제방 복원			
- 제방 보수	£13/m		
- 제방 복원	£25/m		
- 흙제방 복원	£3/m		

37

> 전원지역의 접근로 (new access)			
대상경관요소	보조금액	대상경관요소	보조금액
일반인에 대한 개방 및 도로 설치		개방에 따른 시설물 설치	
- 개방에 따른 연간 보조금	£150/year	- 브리돌문	£100
- 개방지역에 대한 보조금	£35/ha	- 키싱문	£130
산책로의 설치		- 목재문	£30
- 개방에 따른 연간 보조금	£150/year	- 보행자용 다리	£125
- 산책로 길이에 따른 보조금	£0.15/m	- 벤치	£30
승마 및 사이클 도로 설치		주차장 등을 위한 포장	£5/m ²
- 개방에 따른 연간 보조금	£150/year	장애자를 위한 도로 포장	£7/m ²
- 도로 길이에 따른 보조금	£0.30/m		
장애자를 위한 도로 설치			
- 개방에 따른 연간 보조금	£150/year		
- 도로길이에 따른 보조금	£0.30/m		
교육 및 연구목적의 개방			
- 개방에 따른 연간 보조금	£500/year		
- 관련 교육용 책자 제작	£100		

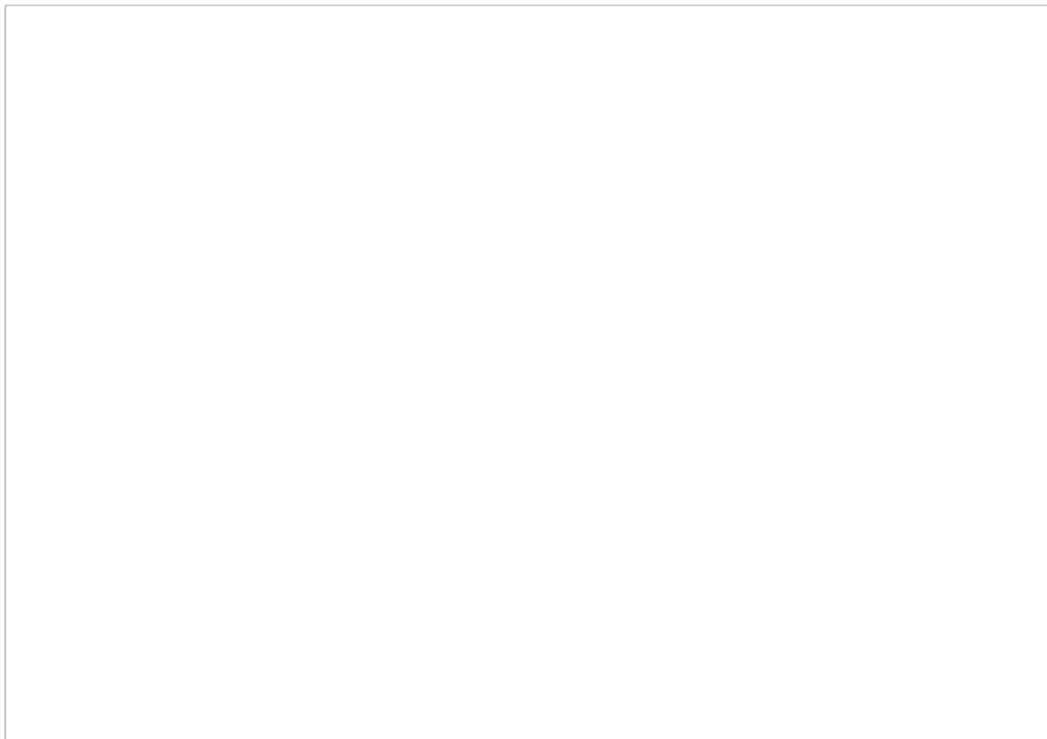
38

<p>➢ 옛 과수원 (old orchards)</p>	
대상경관요소	보조금액
옛 과수의 복원	£250/ha
과수나무 가지치기	£8/tree
과수 심기	£7/tree
<p>➢ 수변지역 농지관리(waterside land)</p>	
대상경관요소	보조금액
습지	£100/ha
일대 밭	£100/ha
수문상승에 대한 추가 보조금	£60/ha
기타 잡목 숲	
- 통나무	£40/holt
- 목재용 나무(chamber)	£125/holt

39

<p>➢ 고지대 농지관리(upland)</p>	
대상경관요소	보조금액
고지대의 건조지	£150/ha
고지대의 방목된 초지	£85/ha
고지대의 조방적 목초지 (20ha 이상)	£45/ha (£20/ha)
고지대의 석회질 목초지	£60/ha
개간 농지에 헤더 복원	£70/ha
헤더 황무지의 복원 (300ha 이상)	£50/ha (£20/ha)
헤더 황무지의 강화	£45/ha
헤더 황무지의 서식지 관리	£4/ha
공동 목초지 관리에 대한 추가 보조금	£5/ha
고지대 역사적 유물 유적의 복원	£100/year
- 복원 면적에 대한 보조금	£200/ha
소규모 고지대 산림의 관리	£100/ha

40



3. 제3차 회의

3.1. 개요

- 일시: 2021. 10. 7.(목) 14:00 ~ 17:00
- 장소: 서울 LW컨벤션 그랜드볼룸
- 목적: 이해관계자와의 소통체계 구축을 통해 공익직불제 개선과제발굴 및 발전방안 모색
- 주요 내용
 - 농업·농촌 공익증진 활동 지역의 경험과 시사점
- 일정

시 간	내 용
14:00~14:05	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인사 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 인사 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)
14:05~14:55	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주제 발표 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주제 1. 농업환경보전프로그램의 소개와 향후 과제 이승현 (한국농어촌공사 박사) ▪ 주제 2. 농업·농촌 공익증진 활동 지역 사례 -충남 보령시 장현마을- 김문한 (충남 보령시 장현마을 이장)
14:55~16:55	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포럼 검토과제 논의 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 위원 장: 이태호 (서울대학교 교수) ▪ 참 석 자: 박수진 (농림축산식품부 식량정책관) 이학구 (한국농업경영인중앙연합회 회장) 안인숙 (농어업농어촌특별위원회 사무국장) 박대조 (한국농촌지도자중앙연합회 회장) 임정빈 (서울대학교 교수) 이은만 (한국농축산연합회 회장) 김태연 (단국대학교 교수) 정한길 (가톨릭농민회 회장) 이명현 (인천대학교 교수) 이숙원 (한국여성농업인중앙연합회 회장) 안병일 (고려대학교 교수) 김연화 (소비자공익네트워크 회장) 김태훈 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) 오순이 (전국여성농민회총연합 정책위원장) 김정호 ((사) 환경농업연구원 원장) 전랑배 (한국친환경농업협회 부회장)
16:55~17:00	<ul style="list-style-type: none"> ■ 마무리 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 마무리 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)

3.2. 논의내용

가) 환경개선 성과 제시 필요성

- 직불제는 수혜성 정책이라는 인식이 있어서 향후 선택직불 확대·개편을 위해 수혜성 정책이라는 인식 타파가 중요함. 농업환경보전 프로그램과 같은 환경·생태 관련 제도는 농업의 공익기능과 보상이라는 인식 확산 역할을 할 수 있음. 이를 위해 국민에게 어필할 수 있는 지표를 바탕으로 성과 제시가 필요함.
- 성과 보여주는 것의 필요성, 중요성 높음. 다만 제도 이행으로 인한 성과를 얻으려면 더 높은 수준의 활동 실천해야 하는데 농가가 이를 수용하고 이행할 수 있는지 검토해야 하며 이때 농업생산과 관련하여 발생하는 생산성 하락, 생산비 상승 등도 고려대상임.
- 성과평가를 위해 더 많은 지표를 적용하는 것도 생각해볼 수 있음(농업의 다양한 가치 고려). 예를 들어 친환경농법으로 인한 효율뿐만 아니라 농업 과정에서 탄소감축 등 다른 여러 가지까지 고려하면 농업의 공익기능과 효과, 성과 증대될 것임.

나) 지원조직 역량 강화 및 후속 연구 지원

- 지역에서 활동에 관한 역량 충분히 있으나 기반시설 및 상황이 미흡하여 활동 실천을 못하는 부분도 있음. 예를 들어 영농폐기물 처리의 경우 폐기물 회수 횟수가 적고 공간도 부족하여 적극적으로 실행하지 못하는 부분이 있음. 행정지원 높인다면 활동과 그에 따른 공익 증가할 수 있음.
- 농업환경보전 프로그램 관련 연구를 수행하면 많은 학문적 성과를 도출할 기회가 될 것임. 이를 통해 향후 유사 제도에도 적용하여 발전할 수 있도록 관련 연구 지원이 필요함. 농업환경보전 프로그램의 사업 현장에서는 활동 계획 등 컨설팅 필요성은 높지만 관련 전문 인력이 부족한 상황으로 지원조직 역량 강화가 필요함.

다) 선택직불 개편 방향

- 농업-환경-관광 등 여러 측면에서 다방면으로 고민하여 정책을 설계하고 개편할 필요가 있음. 또 단기적-장기적 접근 전략을 구분하는 것이 필요함. 예를 들어 단기적으로는 환경, 청년직불, 식량안보 등을 다루고 장기적으로는 환경보전 프로그램을 확대하는 방향으로 정책 설계할 필요가 있음.

- 선택직불 개편 방향과 관련하여 크게 1) 환경·생태 2) 식량자급률 3)청년직불에 대한 요구가 있음. 환경·생태와 관련하여 현행 선택직불 개편 시 체계를 구축하고 이행하는 데 까지 과정이 복잡하고 어려워 많은 논의가 필요함. 식량자급률, 청년직불을 선택직불 범위 안에 넣을 것인지에 대한 논의 필요함. 다만 환경·생태 관련 제도(프로그램) 보다는 비교적 단순하게 설계 가능할 것으로 보임.
 - 선택직불은 기본직불의 의무 이행활동에서 추가적인 공익기능을 수행하는 활동에 대한 보상 개념으로 환경·생태 위주의 개편이 필요함.

- 환경·생태 위주의 개편은 충분한 시간적 여유를 갖고 계획을 수립하고 설계해야 하며, 유연한 제도 운영도 필요함. 예를 들어 현행 농업환경보전 프로그램 같은 경우 예산, 규모, 기간 등 세부사항 등이 모두 정해져 있어 매뉴얼에 없는 활동을 추가적으로 하는 것이나 예산을 나눠서 인접 마을과 함께 활동하는 등 유연하게 대처할 수 없음.
 - 농업환경보전 프로그램은 유럽에서도 선도 농가를 대상으로 계획 및 운영되는 프로그램으로 농가의 이행가능성을 고려해서 난도를 낮춰 많은 농가가 참여하도록 하고 활동 이행을 쉽게 하는 것에 대한 고민이 필요함.

- 선택직불을 얼마나 확장하고 어디까지 포함할 것인지와 같은 공익직불제의 위상과 위치 설정에 대한 고민이 필요하고 이를 위해서는 농업의 공익 범위 검토가 선행되어야 함.
 - 선택직불이 확장성을 갖기 위해 현재 필지 중심으로 운영되고 있는 제도를 활동 중심, 공동활동, 지역성 반영하는 방향으로 개편이 필요함.

제1주제

농업환경보전프로그램의 소개와 향후 과제

이승헌 박사 (한국농어촌공사)

목 차

1. 농프, 왜 해야 하나?
2. 농프, 농업환경보전은 무엇인가?
3. 농프, 무슨 활동이 농프인가?
4. 농프, 어떻게 추진 하나?
5. 농프, 앞으로 어떻게 해야 하나?

농업환경보전 프로그램의 소개와 향후 과제



한국농어촌공사
이 승 현

발표 순서

- I 농프, 왜 해야 하나?
- II 농프, 농업환경보전은 무엇인가?
- III 농프, 무슨 활동이 농프인가?
- IV 농프, 어떻게 추진 하나?
- V 농프, 앞으로 어떻게 해야 하나?



1. 농프, 왜 해야 하나?

우리농업의 변천

50년 전	현재	50년 후	100년 후

출처 : 송종국(2017)

4

1. 농프, 왜 해야 하나?

농업·농촌 분야 환경부담 가중 우려

- ▶ 생산성 중심의 고투입 농업 및 농촌주민 인식무족 등으로
농업·농촌 분야 환경부담 가중 우려
 - 한국의 질소수치는 OECD 평균의 3.1배(1위), 인 수치는 7.7배(2위)('17)
- ▶ 친환경 인증농산물 육성 중심 정책 외 일반 농업생산활동에 따른
환경 과부하 문제 등에 대한 정책적 지원방안 미련 미흡

전통적인 식량생산 공간에서 환경 관련 서비스제공 공간으로 인식 전환

- ▶ 농업활동으로 인한 환경오염을 방지하는 등 농업의 공익적 가치 제고 필요
 - 미래 농업·농촌 역할('18, 국민의식조사) :
식물안전성 향상 53.1%, 안정적 식량 공급 50.3, 환경보전 및 여가공간 43.8, 지역활성화 31.1 등

5

1. 농프, 왜 해야 하나?

추진 배경

농업환경 문제에 대한 종합적 접근

- ▶ 환경보전 확대를 통해 친환경 인증 농산물 중심에서 농업환경전반으로 확대
 - 그간 친환경농업 정책에 따라 비료 농약 사용량은 감소하였으나 여전히 양분과잉
- ▶ 개인공동활동 등 상호준수의무 강화에 따른 기본형 공익직불제와는 차별화

환경보전형 영농방식 유도, 농업·농촌의 지속가능성 제고

농업환경보전 프로그램 도입 필요

6

I. 농프, 왜 해야 하나?

전국 농업환경보전프로그램 사업대상지(25개소)

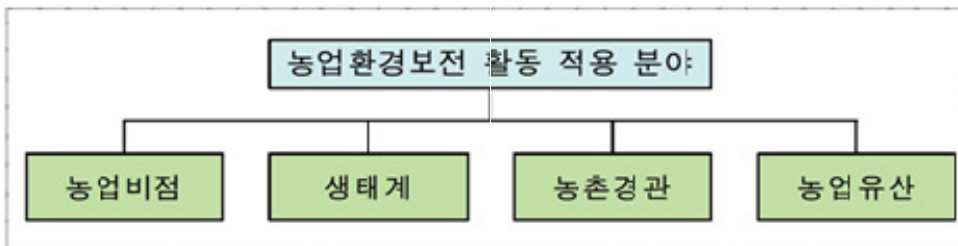
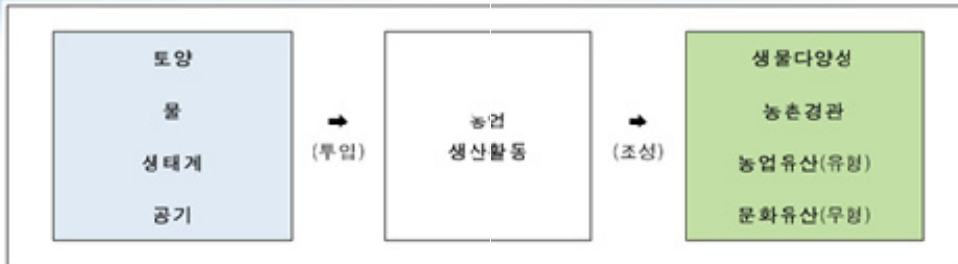


7

II. 농프, 농업환경보전은 무엇인가?

8

II. 농프, 농업환경보전은 무엇인가 ?



9

II. 농프, 농업환경은 무엇인가 ?

토양환경

- ◆ 비료·퇴비 등 적정 양분관리를 통한 양분수지 개선 필요
- ◆ 수계 오염원의 원인이 되는 토양의 침식·유실 방지 노력 필요

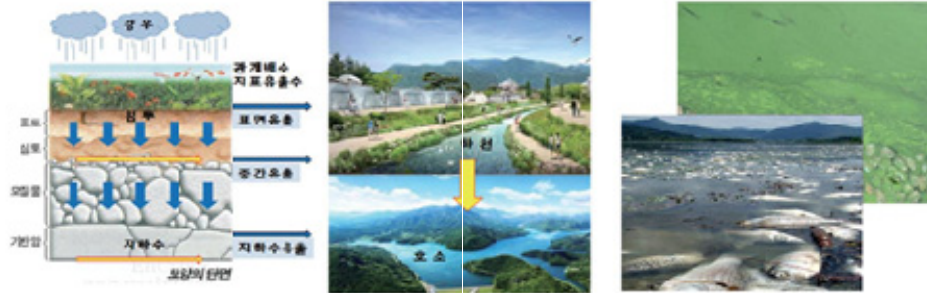


10

II. 농프, 농업환경은 무엇인가?

수질환경

- ◆ 농업용수 사용량 절감 및 토지계 오염원의 유입 차단 필요
- ◆ 수질개선을 위한 지역주민의 인식 개선 및 인프라 확충 필요



11

II. 농프, 농업환경은 무엇인가?

대기환경

- ◆ 농업분야 온실가스 감축을 통한 생태계 보호 및 기후변화 대응 필요
- ◆ 축산분야 악취 저감을 위한 인식 개선 및 인프라 확충 필요



12

II. 농프, 농업환경은 무엇인가?

농업유산과 생태환경

- ◆ 농업유산과 생태보전을 통해 농업·농촌의 환경보전기능강화 필요
- ◆ 세계적인 생물상 모니터링을 통해 생태계 변화 점검, DB 구축 및 효과적인 보호·관리 전략 수립 필요

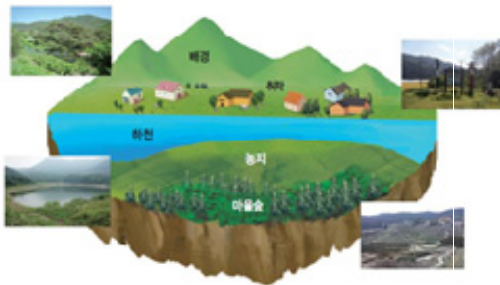


13

II. 농프, 농업환경은 무엇인가?

경관환경

- ◆ 지역별 특색의 농촌 경관 관리를 통해 가치 제고 및 마을 활력 부여
- ◆ 폐기물 처리 체계 구축, 인식 개선 등을 통해 자원순환 촉진



14

Ⅲ. 농프, 무슨 활동이 농프인가?

15

Ⅲ. 농프, 무슨 활동이 농프인가?

개인활동

분야	단위과제	세부활동
토양	1.적정 양분 투입	①완효성 비료 사용하기
	2.외부 양분 투입 감축	①농사 후 남은 농업부산물 잘라 논밭에 환원 ②휴경기 녹비작을 재배 및 토양한탄
	3.토양중식 및 양분유출 방지	①땃짚 등 농업부산물로 경사진 밭 덮기 ②경사진 밭 둘레에 빗물이 들어가는 이랑 만들기 ③경사진 밭 끝에 초생대 설치하기 ④경사진 밭 끝에 침사구 설치하기
생태	1.농약사용 저감	①천적으로 해충 방지하기
		②재초가 없이 잡초 제거하기
		③과수원에서 초생 재배하기
		④태양열로 토양 소독하기
		⑤사생자우스에 방충망 설치하기
대기	1.온실가스 감축	①경운 최소화
	2.축산악취 저감	①축산악취 저감을 위한 미생물 제제 사용하기

16

Ⅲ. 농프, 무슨활동이 농프인가?

공동활동

분야	단위과제	세부활동
물수	1 농업우수 수질개선	①오염원 하천지수지 청소 및 수생식물 식재
	2 양분유출 방지 등	①는 배수물과 설치 및 물관리
생활	1 생활환경 개선 * 농촌비점 발생 최소화	①양농폐기물 공동수거 및 분리배출
		②생활폐기물 공동수거 및 분리배출
생태	1 농업생태계 보호	①생태계에 유해한 생물 제거
		②육생(생태 물 옥덩이) 조성 및 관리
		③농경지 이용 열충위기를 조류 먹이공급
경관	1 농촌경관 개선	①공동공간 관리 및 청소
		②공동공간에 꽃과 나무 심기
		③밭집 및 활랑시설 경관 정비
유산	1 농업유산 보전	①농경의례 및 공동체문화 전승
		②전통적 농업기술의 유지 및 계승
		③전통적 토지이용 경과의 보전
		④전통적 수리권개시설의 활용 및 보전

17

Ⅲ. 농프, 무슨활동이 농프인가?



18

III. 농프, 무슨활동이 농프인가?

공통 활동
01

하천, 저수지 주변 청소 및 수생식물 식재

활동장면

- 농업수원이 수질 보전을 위하여 저수지, 하천 등을 공동으로 청소하고 수생식물을 식재하여 관리하는 활동이다.

활동방법

- 농업수원으로 사용하는 저수지, 하천 등

활동장비

- 수질정수를 초과하는 저수지, 하천 등 농업수원의 수질 보전 관리를 위하여 수변을 청소하고 농수원에 수생식물을 식재하여 관리한다.
 - 저수지의 경우 수생식물 식재는 전체 면적의 10% 내외로 한다.
 - 부애(부애식물: 부애죽초, 물자귀잎, 홍재귀잎, 생지귀대)
 - 중수(중수식물: 부들, 갈대, 갈대, 재가기, 시루)
 - 중수(중수식물: 가래, 물수레, 물가마래, 허랑마래)
- 부애(중수)를 가를 때 고사해 부애(중수) 모양행이 되도록 고사 전에 수확한다.
- 수확한 부애(중수)를 동물 사료, 바이오연료, 바이오가스 등으로 활용할 수 있다.

활동사진



활동효과

- ▶ 영양염류의 제거 등 수질개선에 기여할 수 있다.
 - 10-15리 배양식물 1㎡의 제거율은 질산염 질소(N-NO₃-N) 25mg/L의 농도에 30~50% 제거, 인산염(P_i-P)은 5.00mg/L당에서 80~90% 제거(고령 등, 1996)
- ▶ 부애(중수) 식재 등으로 농수원 주변에 기여할 수 있다.

주의사항

- 모내기 바로 직전에 수생식물 식재시 모내기 당기 시정할 수 있다.

참고문헌

- 나경환 등, 1996, 수생식물을 이용한 수질정화에 관한 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2003, 49-55.

IV. 농프, 어떻게 추진 하나?

IV. 농프, 어떻게 추진하나?

사업체계

	농림축산식품부	사업시행기관	사업대상자
사업신청	기본계획(사업자심) 수렴·시달	세부계획 수립 및 사업신청	사업신청
사업자선정 자금배정	사업대상자 선정 통보	자금배정 요청 및 사업비신청	사업비 수령
이행점검	사업추진실적 및 자금 집행 점검	사업추진 현황, 자금집행 저 참여부 등 확인	사업추진
사업평가 및 환류	평가결과 정책 반영	지원업체 성과측진	사업이행실적 제출

23

IV. 농프, 어떻게 추진하나?

사업개요

- 지원비율 : 국비 50%, 지방비 50%
- 지원기간 : 5년/사업자
- 사업지당/연차별 지원한도(단위 : 백만원)

구분	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	총사업비
지원액	50	150	150	150	150	650

- 지원자금 용도
 - 주민 활동 이행비 : 농업환경보전을 위한 활동 중 개인별 활동과 공동활동 이행 시 활동별 단가에 따라 주민들에게 지급되는 비용
 - 개인활동 분야 지원 한도 : 200만원/년/개인
 - 사업관리·운영비 : 농업환경진단, 마을주민 대상 교육·컨설팅, 사업시행계획 수립 등에 필요한 비용
 - 편성가능 비중 : (1년차) 100%, (2~5년차) 30% 이내(19년도 사업대상지의 경우 50%만원까지 가능)
- ※ 지원제외 : 공익직접지불제 등 각종 직불제, 친환경 농지제, 지역개발 사업 등 타 사업을 통해 기 지원 받는 활동비, 각종 장비 및 시설 등 자산 취득비, 건물 임대비용 등

24

IV. 농프, 어떻게 추진하나?

연차별 내용

구분	1년 차	2년 차	3년 차	4년 차	5년 차
내용	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주연교육·컨설팅 ▶ 주민·행정 협의회 구성 ▶ 현장지원센터 설치, 총괄 코디 위촉 등 ▶ 농업환경 조사·선발 ▶ 시행계획(2~5년차) 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 활동 이행 ▶ 추진 실적 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 활동 이행 ▶ 추진 실적 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 활동 이행 ▶ 추진 실적 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 활동 이행 ▶ 추진 실적 평가



25

IV. 농프, 어떻게 추진하나?

사업시행 절차

주최	절차	일정
시·도, 시·군	행정전담조직 확보(지자체 업무담당자 확정)	1월
시·군	주민협의회 구성	3월
	사업총괄코디 위촉	3월
	현장지원조직 신설, 현장지원사무소 설치	3월
	행정협의회 구성	3월
	사업장예 농업인·주민 대상 교육·컨설팅 계획 수립	3월
	사업장예 농업인·주민 대상 교육·컨설팅 실시	3~4월
	사업시행계획에 대한 주요조사	4~6월
	사업대상지 농업환경 조사	4~6월
	사업시행계획안 수립	7~10월
	사업시행계획안 의견수렴(주민, 관계기관 등)	10월
시·도	시·도 농업환경위원회에서 사업시행계획안 심의·확정	11월
시·군	시·군-사업장예 농업인·주민, 간 협의체결	12월

26

IV. 농프, 어떻게 추진하나?

사업 기반



27

IV. 농프, 어떻게 추진하나?

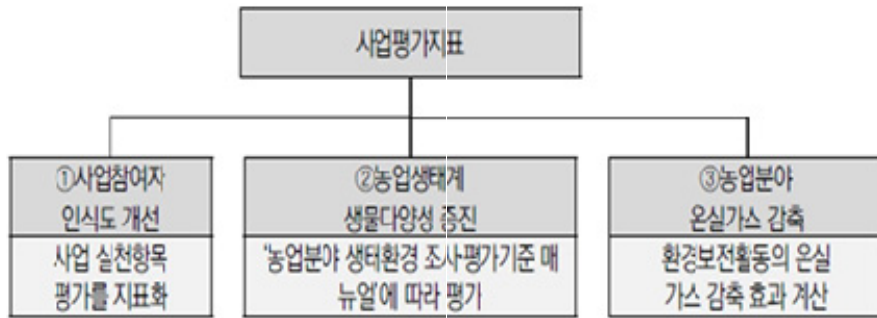
주체별 역할

- **주민 협의회** : 사업추진에 대한 의견수렴, 결정된 사항에 대해서는 적극적으로 준수하고 참여토록 유도, 사업에 대한 이견·갈등 조정
- **사업총괄코디** : 현장지원조직과 함께 주민 의견수렴, 사업방향 제시, 마을환경 진단 및 사업 등에 대한 종합적인 기획·검토·조정 등
- **현장지원조직** : 사업이 현장에서 효과적으로 추진될 수 있도록 지자체 ↔ 주민 간 가교역할 등 수행
- **행정 협의회** : 농업환경 조사·진단, 사업시행계획 수립 및 이행 등과 관련하여 유관기관 간 연계·협력 필요 시 관련 사항을 상정·협의

28

IV. 농프, 어떻게 추진하나?

평가 체계



29

V. 농프, 앞으로 어떻게 해야 하나?

30

V. 농프, 앞으로 어떻게 해야 하나?

농프의 성과 및 의미

- 마을 주민들이 주체적으로 실행하여 **공동체 정신이 발현됨**
- 활동에 대한 대가의 지급은 **의미 있는 소득으로 인식되고 있음**
- 참여와 활동을 선택할 수 있는 **다양성과 특수성이 반영된 사업 체계**
- 사업의 생소함, 활동의 어려움 등을 극복하기 위한 **지원조직 체계 확립**
- **성과평가 지표**를 사업초기에 확정 배포하여 사업의 효과성 제고함

31

V. 농프, 앞으로 어떻게 해야 하나?

농프의 발전 방안 1

- ▶ **공익직불제와 연계하여 농업환경보전과 전통지식 및 유산을 보전하고 유지하여야 함**
 - 농업환경보전 프로그램 사업은 그 사업의 목적과는 조금 상질을 달리하는 “농업·농촌 사회적 가치 확산지원” 사업의 내역 사업임
 - 농업환경보전 프로그램 사업의 목적은 “농업환경 보전·개선 도모” 이므로 기본형 공익직불 사업의 목적인 “농업활동을 통해 환경보전, 농촌유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정 도모” 와 그 맥락을 같이 한다고 할 수 있음
 - 낮은 수준의 의무이행 사항은 기본형 공익직불제의 사항으로 배치하고 추가적 대가 지급이 필요한 수준의 다양한 활동을 개발하여 선택형 공익직불제로 사업을 가져가는 것이 사업의 목적과 확장성을 가질 수 있음

32

V. 농프, 앞으로 어떻게 해야하나?

농프의 발전 방안 2

- ▶ **농업환경보전프로그램 사업의 초기임을 고려하고 사업 완성도 제고를 위해 이행활동 구성, 사업성과 관리 등의 사업체계 보완은 필요하나**

현 사업의 시행체계는 유지가 필요함

- **이행활동이 다양한 분야를 포괄하고 있어 지자체 담당자가 관련 행정업무**

종괄(주민교육 및 계획수립, 이행점검, 확인, 자금교부 등) 외 전문지식(농업환경보전)

분야까지 관할하는 것은 현실적으로 어려움

33

V. 농프, 앞으로 어떻게 해야하나?

농프의 발전 방안 3

- ▶ **사업 이해부족에 따른 왜곡을 방지하고, 전국적으로 확산, 정착되도록 사업 전반에 걸쳐 지원하는 전문지원기구 운영이 필요함**

- **전문기구의 주요 기능은 사업시행계획 수립, 지원, 사업 운영, 관리, 전문가 육성,**

네트워크 구축 지원, 전문지식, 기술 연구 및 현장지원, 주민, 지자체 대상 교육,

컨설팅, 성과확산을 위한 모니터링, 평가, 제도 발전 조사, 연구 등임

34

V. 농프, 앞으로 어떻게 해야하나?

농프의 발전 방안 4

- ▶ 전국에 보편적인 기본형 직불과 추가적인 선택형 사업인 농업환경보전 프로그램에 대한 가치부여를 위한 활동도 필요함
- 친환경농업을 통한 유기인증이나 농산물관리를 통한 GAP인증과 같이 농업환경 보전 프로그램을 실시한 마을에 대한 명소화 지원, 실천마을에 생산물에 대한 마크 표기, 소비자 인증제 등을 통한 가치부여 체계도 필요함

35

가보지 않은 길을 가기는 쉽지 않습니다.

한번만 가보면 쉽게 갈 수 있습니다.

이승현, shyi@ekr.or.kr 010-3344-2413

36

제2주제

농업·농촌 공익 증진 활동 지역 사례 -충남 보령시 장현마을-

김문한 이장 (충남 보령시 장현마을)

목 차

1. 참여 현황
2. 활동 성과
3. 개선 과제



1 참여 현황

- 농업·농촌 공익증진 공익활동 참여 현황
 - ✓ 2016년~2018년: 충남 농업생태환경 프로그램 참여
 - ✓ 2018년: 농림축산식품부 농업환경보전 프로그램 시범 사업 참여
 - ✓ 2019년~현재: 농업환경보전 프로그램 참여

- 농업환경보전 프로그램 사업 개요
 - ✓ 사업 대상: 보령시 청라면 장현마을
 - ✓ 사업 목표: 1. 농업환경 관리를 선도하는 지구
 2. 농업 환경에 대한 주민 의식 계고
 3. 관목류 식재를 통한 농촌 경관 가꾸기

1 참여 현황

• 2021년 주요 활동 사항

- ✓ 개인활동 7가지, 공동활동 5가지로 구성, 총 81명 참여

구분	활동내용	구분	활동내용
개인 (51명)	완효성비료 사용	공동 (30명)	논 배수 돌고 설치 및 물관리
	농업부산물 논밭 환원		공동공간 관리 및 청소
	휴경기 녹비작물 재배		공동공간 꽃과 나무 심기
	제조제 미사용		빈집 및 불량시설 경관정비
	과수권 조성재배		농경의례 및 공동체 문화 전승
	시설하우스 방충망 설치		
	등형 조성 및 관리		

- ✓ 지역 공동체 활성화 차원에서 공동 활동 확대 노력
 - 개인활동, 농지가 있는 사람에게 집중되는 문제 완화
 - 개인활동비 상한 소정(200만원 → 150만원) → 공동 활동 참여 증대 유도
- ✓ 이행 점검: 반장 모니터링, 현장 모니터링
- ✓ 효과 평가: 토양 환경 조사, 물 환경 조사, 생물상 조사

PAGE
03

1 참여 현황

주요 활동 사항(개인/공동)

<완효성 비료 사용>



<공동공간 꽃과 나무심기>



<공동공간 관리 및 청소>



<빈집 및 불량시설 정비>



PAGE
04

2 활동 성과

✓ 기존 주민과 귀농·귀촌인의 유대 관계 형성

- 귀·농·귀촌인이 프로그램 활동에 우선 참여하면서 필요한 역할 수행

✓ 환경 개선 효과 체감

- 청개구리, 제비 등 생물다양성 회복과 수질 개선 등 성과 체감

✓ 공동체가 활성화되어 상호 모니터링이 가능해져 환경보전 효과 증가

- 농촌 지역 주민들은 주변이 판단과 평가에 상당히 민감
- 위반 행위가 발생하더라도 서로 감독하고 방지 가능
- 서로 배운 내용을 교환하면서 교육 효과가 증가하고 동료 효과도 발생

PAGE
05

3 개선 과제

• 개선 과제(1): 역량 강화

- ✓ 교육은 꼭 필요한 과정이지만, 교육 방식 개편 필요

- 현장에서 '눈높이 교육' 이 매우 중요하고 효과적

- * 전문 용어 대신 현장에서 쓰는 용어 활용
(예시) ha → 마지기/평, 관개 → 물꼬, 제조제 → 풀약 등
- * 현장 시정에 밝은 사람이 교육을 하면 효과 배기(친밀감과 공감대 형성 용이)
(예시) 지역 출신 공무원이 사투리를 사용하여 교육

- ✓ 자치 역량 강화를 지원한 중간지원조직 등 역할 중요

- 마을에서 필요로 하는 활동을 개발하려 했지만, 지역내 세대가 달리 모두가 참여할 수 있는 활동은 제한적

PAGE
06

3 개선 과제

• 개선 과제(2): 사업 공간 범위 확대

✓ 인접한 마을과의 연계 필요

- 환경보전 효과를 높이려면 (유역) 주변 마을이 모두 참여할 필요
- 하천 수질 관리의 경우 상류 지역 마을과의 연계 필수
- 행정 업무를 주던 1명이 담당하여 부담 과다
 - 주변 마을 주민과 업무 분담 검토 필요

PAGE
07

3 개선과제

• 개선과제(3): 사업 운영

✓ 지역 참여자의 자율성을 믿고 맡겨야 실효성 증대

- 농촌 주민도 환경 보전 및 공익 증진에 대한 인식과 역량 구비
- 수혜성 정책보다 활동에 따른 보상 개념으로 접근하여 정책 설계 필요

✓ 지역 특성에 맞는 사업 발굴 필요

- (예시) 오리농법과 외래종 우렁이농법을 친환경 농법에서 제외 검토
 - * 오리농법: 분노와 약취로 하천오염 유발
 - * 외래종 우렁이농법: 하천으로 유입되어 인해 생태계 혼란 야기

PAGE
08

3 개선 과제

• 개선 과제(4): 모니터링 및 성과 관리

- ✓ 활동 및 이행점검 단계에서는 지자체 역할 증대 필요
 - 관리 주체가 이장이면 공정성 문제가 제기되고 이행 강제성도 떨어지는 편
- ✓ 성과 관리 체계 수립과 후속 연구 필요
 - 연차별 성과를 비교 제시해주면, 주민들도 성취감을 느끼고 다른 지자체에 사업 홍보도 될 수 있지만 이 과정이 없어 아쉬움
 - 예산이 배정된 후 방치되는 느낌이 강해 아쉬움이 큼
- ✓ 농식품부·지자체 업무담당자이 잦은 교체는 사업 연속성을 저해
 - 담당자 교체 시, 업무를 재파악해야 하고, 담당자 성향에 따라 사업 방향 변화
 - 농촌 주민은 활동이 변경되면 다시 적응하는데 오랜 기간 필요
 - * (예시) 시범사업 기간 노중작물 재배 활동을 운영하였으나 제외됨

PAGE
09

3 개선 과제

• 개선 과제(5): 관련 기반 조성 지원

- ✓ 프로그램 활동에 필요한 기반 부족으로 활동 효과 반감 우려
 - 농촌 지역 환경오염도 도시만큼 심각할 수 있으나, 관련 기반 시설 부족
 - * 마을 공동집회장 없어 개별적으로 모아서 배출
 - * 밭작물 수확 종료시 폐기물 배출 집중, 처리 곤란
 - * 고독성 농약 보관 농기 많아 폐·기처리 방법 교육 필요

PAGE
010

감사합니다.

4. 제4차 회의

4.1. 개요

- 일시: 2021. 11. 9.(화) 14:00 ~ 16:30
- 장소: 서울스퀘어 중회의실
- 목적: 이해관계자와의 소통체계 구축을 통해 공익직불제 개선과제 발굴 및 발전방안 모색
- 주요 내용
 - 농업환경, 탄소중립, 식량안보 등 관련 분야에 대한 선택직불 확대 방향 및 논의 동향 검토
- 일정

시 간	내 용
14:00~14:05	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인사 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 인사 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)
14:05~14:55	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주제 발표 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주제 1. 환경·생태 중심 선택직불 개편 방향 김태훈 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) ▪ 주제 2: 선택직불 범위: 최근 동향과 검토사항 유찬희 (한국농촌경제연구원 연구위원)
14:55~16:55	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포럼 검토과제 논의 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 위 원 장: 이태호 (서울대학교 교수) ▪ 참 석 자: 박수진 (농림축산식품부 식량정책관) 이학구 (한국농업경영인중앙연합회 회장) 안인숙 (농어업농어촌특별위원회 사무국장) 이은만 (한국농축산연합회 회장) 임정빈 (서울대학교 교수) 정한길 (가톨릭농민회 회장) 이명현 (인천대학교 교수) 이숙원 (한국여성농업인중앙연합회 회장) 안병일 (고려대학교 교수) 김연화 (소비자공익네트워크 회장) 김태훈 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) 오순이 (전국여성농민회총연합 정책위원장) 김정호 ((사) 환경농업연구원 원장) 전량배 (한국친환경농업협회 부회장)
16:55~17:00	<ul style="list-style-type: none"> ■ 마무리 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 마무리 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)

4.2. 논의내용

가) 환경생태 중심 선택직불 개편안

- 주로 경종 중심의 개편안임. 환경생태와 관련하여 부정적 영향은 축산이 차지하는 부분이 큰 편으로 축산이 포함되어야 함. 축산은 선진국에서도 소득이 높은 편에 속하므로 기본형은 부정적 영향을 줄일 수 있도록 축산농가에서 비용을 부담하는, 비용 분담형과 선택형을 함께 검토할 필요가 있음.
- 예산을 중앙정부와 지자체가 부담하는 방식은 찬성하나, 분담 비율을 고정해선 안 됨. 지역과 마을의 특성에 따라서 필요한 예산이 다를 수 있음. 해외 사례에 따르면, 지원사업 신청 시 자체적으로 비용 대비 환경 생태적 공익 증진 효과가 큰 사업을 선정하여 계획을 제출하고 이를 평가하여 선정하는 방식을 사용하고 있음.
- 추진 체계가 명확해야 하는데 제시한 개편안의 추진 체계는 현행법을 그대로 답보하고 있다고 생각됨. 우선 중장기적으로 보았을 때 농식품부 내에서의 조직 개편 구도가 필요함. 과가 나누어져서 이루어지기보다 하나의 큰 국으로 포함되어 운영될 필요가 있음.
- 공모제 방식이 한편으로 의미가 있는 지역이 먼저 나서준다는 점은 좋지만, 이제까지 공모제가 시행되는 과정들을 보면 몇 개의 모범답안을 주고 그 안에서 선택하는 수준을 넘어지지 못함. 이러한 폐해를 넘어설 방안에 대해 논의가 필요함.
- 지역사회의 고유성을 근거한 활동들을 개발하도록 개방되어 있어 이에 대한 평가를 전적으로 외부화하면 자율성이 떨어질 수 있음. 주체적인 평가, 이해관계자나 협의체의 평가를 받는 방식으로 진행되면 좋겠다 생각됨.

나) 선택직불 관련 의제

- 직불제가 중요한 정책 수단이지만 모든 문제를 해결하기에는 한계가 있음.

- 직불제는 예산이 상당히 큰 정책으로 확대할 경우, 국민의 긍정적인 인식과 합의를 도출하는 과정이 필요함. 소비자를 대상으로 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 교육과 설문 시행하였을 때 농업·농촌이 중요하다고 인식하고 있지만, 직불금을 증액한다는 것에는 부정적인 의견이 강함. 제시한 세 의제를 해결하기 위해 선택직불을 다시 보완한다면 소비자의 저항이 크지 않을까 우려스러움. 또한 예산이 2.4조 원으로 한정되어 있고 직불제가 수혜성 정책이라는 인식이 강한 와중에 농업에서 발생하는 모든 문제를 직불제로 해결해야 하는지 판단이 필요함.

- 세 가지 의제 중 청년 농업인이나 식량안보는 환경생태 중심의 선택직불에 담기에 이질적이고 굳이 직불제라는 수단으로 관철할 노력이 필요한지 의문이 듦. 청년 농업인이나 식량안보는 그 자체로 나름의 근거가 있고 다른 수단들이 더 효율적일 수 있어서 직불제로 포함하기에는 효율적이지 않고 예산 증액을 위해 기재부를 설득하기에도 쉽지 않음.

- 탄소중립은 비교적 직불제 영역으로 포함하기에 용이한 의제이지만 마찬가지로 직불제로 굳이 해결하지 않고 오히려 더 큰 프로그램으로 구성할 수 있을 것으로 판단됨. 2030 목표에 있어서 수도작(水稻作)의 메탄 부분이 긴급한 과제로 떠오르면서 모든 수도작에 종사하는 농업인들에게 기본적으로 요구될 수 있는 부분임.

- 식량안보 직불제의 대상 품목은 주로 곡물(쌀, 보리, 콩, 밀) 정도로 매우 한정적임. 쌀은 자급률을 더 높이기 쉽지 않고 식량안보 측면의 접근보다는 EU 사례의 작물 다양화 직불제처럼 대상을 확대한다면 식량작물도 포함할 수 있음.

- 청년 농업인 매년 유입되고 있으나 유입되는 연령이 상대적으로 높음. 현재 청년 기준 연령이 39세 이하로 상당히 낮아 인원을 늘리기 위해서는 상향이 필요함

다) 직불제의 역할과 방향의 적절성

- 개편과 관련하여 농업·농촌의 공익기능에 대한 국민적 합의가 도출 가능한 부분부터 전략적 접근이 필요함. 예를 들면 1단계 농업 생산활동을 통한 공익기능, 2단계 식품과 식량안보, 3단계 농촌사회 유지로 설정하고 단계를 확대해가면서 선택직불과 연계시킨다

면 방향이 명확해질 것임.

- 농식품부의 현재 최상위 목표는 경영안정, 농산업의 지속가능성, 식품 안전성, 농촌 4가지임. 이러한 4가지 전략목표에서 직불제가 수단으로써 어떤 역할을 할 수 있고 어디에 초점을 맞출 것인지 고민해봐야 함. 현재 직불제는 경영안정의 하위에 존재하나 환경생태 중심의 직불로 개편한다는 것에 동의한다면 직불제의 현재 위치가 바람직한지 논의해보아야 함.

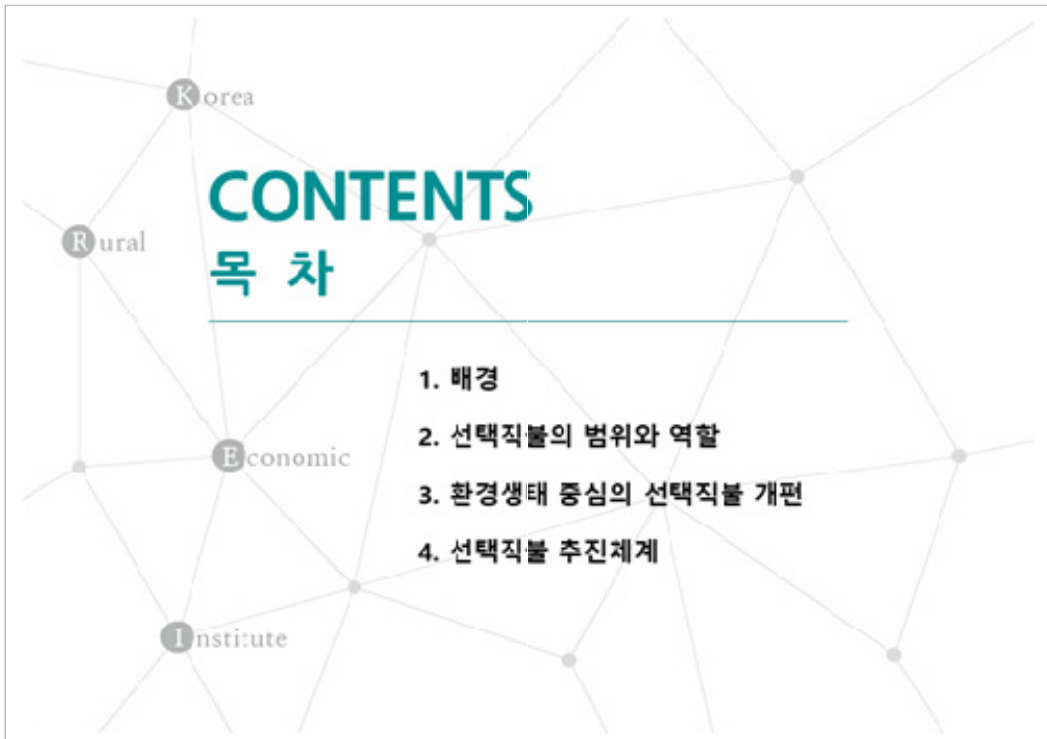
제1주제

환경 생태 중심의 선택직불 개편

김 태 훈 선임연구위원 (한국농촌경제연구원)

목 차

1. 배경
2. 선택직불의 범위와 역할
3. 환경생태 중심의 선택직불 개편
4. 선택직불 추진체계



1. 배경



- ✓ **현행 선택직불의 개편과 확대 요구 다수**
- ✓ **새로운 형태의 직불 추가 요구 존재**
- ✓ **공익직불중 기본직불은 농지와 사람 지원, 선택직불 대부분 환경생태 관련**
- ✓ **현재 선택직불이 환경생태 중심이며, 이것의 연계선상에서
환경생태 중심 선택직불 개편 방안 논의**

2. 선택직불의 범위와 역할



- ✓ **직불제: 재정에서 개별생산자에게 직접지불되는 소득 이전적 보조**
- ✓ **(OECD) 경제적 왜곡이 적은 직접지불 5가지 제시**
 - 구조조정, 소득안정화, 최저소득지지, 공공재에 대한 지불(환경 및 조건불리지역 지원), 보상적 지불 등
- ✓ **(UR 농업 협정문) 생산자에 대한 직접지불 8가지 제시**
 - 생산중립적 소득지지, 자연재해 구호 지원, 탈농지원, 환경보전 지원 등
- ✓ **OECD와 UR 농업협정에서 직접지불의 역할이나 정책대상 비슷**
 - 개념의 차이 존재, 이로 인해 직불 포함 여부나 예산 규모 다소 차이

2. 선택직불의 범위와 역할



- ✓ UR 농업협정상 협의의 직접지불 분야 → 해당 취지에 맞게 관련 정책 시행
 - 선택직불, 환경보전 지원 등을 담당
 - 향후 선택직불도 국내 보조의 종류와 허용분야 부합하는 방향으로 개편
 - 직접지불제와 그 외 정책수단을 적절하게 활용 필요

허용분야	국내 관련 정책
생산중립적 소득지지	기본직불
소득 안정 지원	기본직불 (수입보장)보험, FTA 피해보전직불
환경보전 지원	선택직불 , 농업환경보전프로그램 등 직불성 환경정책
낙후 지역 지원	기본직불
자연재해구호 지원	재해보험 등
휴경 보상	기본직불
탈농 지원	경영이양직불제, FTA 폐업지원
구조조정을 위한 투지지원	

주: 낙후지역지원은 조건불리직불에서 대응하였으나 공익직불개편기 기본직불에 편입
생산조정이 필요한 경우 기본형 직불금 신청농가 등에게 면적조정 의무를 부과할 수 있도록 규정(농업농촌공익직불법 13조)

2. 선택직불의 범위와 역할



❖ 현재 제도 설계

- ✓ (준수기준=reference level) **기본직불**: 부정적 외부효과 감소 역할 담당
선택직불: 긍정적 외부효과 증가 역할 담당

<공익형직불금 내 기본직불과 선택직불의 차이>



2. 선택직불 범위와 역할



- ✓ 선택직불 범위 설정을 위해 공익과 공익기능에 대한 개념 정립 필요
- ✓ 공익 의미: 학제 간(법학, 행정학) 다소 차이가 있으나,
 - 규범 측면에서 “**사회 공동 이익**”으로 정의한다는 공통점
 - 사회 전체의 공동 이익, 규범적으로 타당한 기준, 규범적 기준이 시대와 상황에 따라 변화 가능하다는 점에서 법학적 정의와 행정학의 정의는 연결
- ✓ 경제적에서는 **다원적기능(multifunctionality)**을 중심으로 논의
 - 외부효과와 공공재 특성을 갖는 생산과 결합된(joint) 비시장재
 - 공익직불제가 증진하고자 하는 공익기능도 규범적 관점에서의 다원적 기능
 - ‘농촌의 공익기능이 존재하기 위해 ‘농촌’ 형성에서 ‘농업’ 생산활동이 필요조건

2. 선택직불 범위와 역할



- ✓ 공익직불제가 목적해야 하는 ‘공익’의 범위
 - 외부효과와 공공재 특성 가짐
 - 사회적으로 공공의 이익이라는 가치판단이 이루어진 편익
- ✓ 선택직불 포함 여부 판단 기준 ← 기본/선택직불 역할 배분, 공익/공익기능 개념 등
 - ① 공익이 **농업활동과 결합한 산출물**로 외부효과 및 공공재 특성을 가지는가
 - ② 기본 준수사항보다 **강화 또는 추가된 이행의무**의 성격을 가지는가
 - ③ 활동의 효과를 **일반 국민이 누릴 수 있는가**
 - ④ 활동의 효과가 **사회적으로 가치 있다고 인정**받을 수 있는가

3. 환경생태 중심의 선택직불 개편



❖ 기본방향: 환경생태 중심 선택직불은 **지역·공동·활동 중심**으로 개편

- (1) 범위와 대상 확대를 위해 **활동 중심**으로 개편 검토
- (2) 기본직불과 달리 **지역의 특이성 반영**이 가능한 구성 필요
- (3) 현재 개별 농·가필지중심→**공동활동 중심**으로 개편 필요

- ✓ 현행 선택직불은 단일 행위(활동)을 전제로 직불금 지급
- ✓ 개편되는 직불은 **하나의 유형에 다양한 활동을 포함**하여 확장성 제고
 - 환경친화적 농업은 유기농업인증이나 작물 식재를 통한 경관보전만 있는 것은 아님
- ✓ **활동(노동)시간에 비례**한 직불금 지급⇒ 면적에 따른 형평성 문제완화 기대

3. 환경생태 중심의 선택직불 개편



✓ 다양한 활동 고려 가능(예시)

- 활동의 이해도 증진과 효과적인 추진을 위해 **활동목적에 따라 유형화**함이 바람직

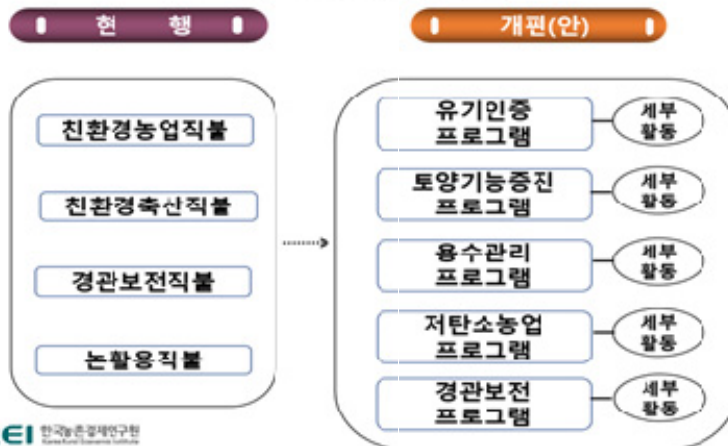
	선택직불 활동 검토 가능 목록
토양·영분관리	저방에 따른 역효성·원효성 화학비료, 퇴·액비 시비, 농업부산물 환원, 윤작·간작·혼작 등
토양·침식방지	경시전밭 골 초생대 설치, 농업부산물로 밭 덮기, 우회수로 만들기 등
토양·저투입	천적으로 해충방지, 태양열로 토양 소독, 시설하우스 방충망 설치, 물리적 제초 등
용수·수질관리	논·밭단부 경직금지, 오염된 하천/저수지 청소 및 수생식물 식재, 농지와 수계 경계에 식생 여과대 설치
용수·수량관리	논 배수물기 설치 및 물관리, 밭 용수 사용 절감 등
대기·온실가스저감	최소경운, 논물알계대기, 토지이용전환(논발전환) 등
생태계(생물다양성) -농지	멸종위기종 먹이 제공, 지래종·토종 품종 재배, 생태동병 조성 및 관리 등
생태계(생물다양성) -농지 외	유해생물 제거 등
농지경관	경관보전직불 활동 확장(휴경농지 유지, 경관작물 및 준경관작물 식재 등)
농업경관	농업부산물 공동 수거 등
생활환경	공동공간에 꽃과 나무 심기, 빈집 및 불량시설 정비(생물타리 등 차폐 혹은 철거), 공동공간 관리 및 청소, 축사 및 분뇨 저장시설에 생물타리 설치, 생활폐기물공동 수거 및 분리배출
문화유산-무형	전통 토지이용 경관, 전통적 농업기술 유지·계승, 농경이레 및 공동체 문화 전승 등
문화유산-유형	전통적 수리관개시설의 활용·보전, (관개시설 외) 농업농촌 유형 유산 관리 등

3. 환경생태 중심의 선택직불 개편



- ✓ 세부유형: 1) 유기인증프로그램, 2) 토양기능증진프로그램, 3) 용수관리프로그램, 4) 저탄소농업프로그램, 5)경관보전프로그램으로 구성

<환경생태직불 개편안>



3. 환경생태 중심의 선택직불 개편



- ✓ 유기농업은 농업환경보전활동의 최상위활동으로 유지
 - 친환경농업이 투입재 저감에 국한한 인증중심이라는 한계를 벗어날 필요
 - 그러나 환경생태 관점에서 최상위 영농행위로 **유기인증프로그램은 세부유형**으로 유지
- ✓ 환경친화적 농업활동(유기농업제외) **토양기능증진, 용수관리** 프로그램으로 구분
- ✓ 기후변화가 중요 의제화, **기후변화완화활동** → **저탄소농업** 프로그램으로 분류
- ✓ **다양한 경관보전활동+농업유산관리** → **경관보전** 프로그램으로 분류
- ✓ 논활용직불은 경관보전직불과 대상작목 중복, 선택직불 범주와 연계성 부족
 - 식량안보 목적은 기본직불의 명분과 부합

3. 환경생태 중심의 선택직불 개편



✓ 각 유형에 포함될 수 있는 주요 세부활동들 예시

<선택직불 유형별 묶음화 예시>

선택직불 프로그램	세부활동 예시
유기인증프로그램	유기농업(축산업) 인증
토양기능증진 프로그램	화학비료 저투입, 농업부산물 절·단파쇄 후 경운을 통한 농지 환원, 운·작간·작후작 시험, 경사진 받 끝에 초생대 설치, 천적으로 해충 방지하기 등
용수관리 프로그램	논 밀도부 경작 금지(부분경작), 오염된 하천/저수지 청소 및 수생식물 식재, 밭 침사구 조성·관리, 농지와 수계 경계에 식생 여과대 설치·관리, 논 배수물고 설치 및 물 관리, 밭 용수 사용 절감 등
저탄소농업 프로그램	논물 일게 걸러대기, 경운 최소화, 토지 이용 전환(논밭전환) 등
경관보전 프로그램	경관보전직불 활동 확장(휴경농지 유지, 경관직불 및 준경관직불 식재 등), 전통적 토지이용 경관의 보전, 재래종·토종 품종 재배, 농업 및 농촌 유형 유산 관리 등

KREI 한국농촌경제연구원

13/24

3. 환경생태 중심의 선택직불 개편



✓ 새로운 직불의 형태로 저탄소농업직불 요구 존재

✓ 탄소저감을 위한 기술이나 활동 예시

- 일부는 다른 유형의 활동과 중복, 축산분야 탄소감축 활동도 존재

<경종분야 대표적 탄소농업기술>

적용 분야	적용 기술	기대 효과
시비 관리	NPK 균형 시비	균형 시비에 의한 작물 바이오매스 증가
	가축분 퇴비 사용	난분해성 유기물 공급에 의한 토양 성질 개선 및 탄소 저장
	녹비 활용	질소 비료 사용량 감축에 의한 N ₂ O 저감
작물 잔사관리	양효성 비료 사용	질소 비료 시비 횟수 및 시비량 감축에 따른 N ₂ O 저감
	잔사 환원	토양 유기물 공급에 의한 탄소 저장
논 물관리	논물 일게 대기·간헐관개	산소 공급으로 CH ₄ 발생 저감
경운 관리	최소경운	토양교란 최소화에 의한 CO ₂ 저감 및 탄소 저장
토양 유실 방지	지표피복	토양 유실에 의한 탄소 손실 저감
토지이용	혼농임업	수목에 의한 심토층 유기물 저장
	답전 전환	CH ₄ 발생 저감
토양개량제	바이오차	온실가스 배출 저감, 토양 개량, black carbon 저장
	무기광물질	CaCO ₃ 등 탄산 침전을 통한 무기탄소 격리

자료: 최우정(2021), 세계농업 10호

14/24

3. 환경생태 중심의 선택직불 개편



- ✓ 지역에서 필요하고 원하는 활동을 자유롭게 선택하고 추진함이 가장 이상적
- ✓ 하지만 참여주체가 활동중심 체계에 익숙하지 않고 지원조직 등 추진체계도 마련되지 않음
- ✓ 세부활동을 일정한 기준으로 묶음화하여 추진하는 방안의 검토 필요
- ✓ 활동묶음을 목적성과 기준으로 분리시, 개별 선택직불이나 프로그램화 가능

4. 선택직불 추진체계: 현황



- ✓ 현재 추진체계와 추진방식은 각 프로그램별 시행지침에 따라 진행
 - 친환경농업직불: **인증기관**이 추진에 참여, **친환경축산직불**: **농관원** 직접 집행

<선택직불 추진과정과 업무 담당 주체 1>



4. 선택직불 추진체계: 현황



- **논활용(이모작) 직불**: 기본직불과 유사한 추진체계
- **경관보전직불**: '마을경관보전추진위원회 및 협약' 방식 도입

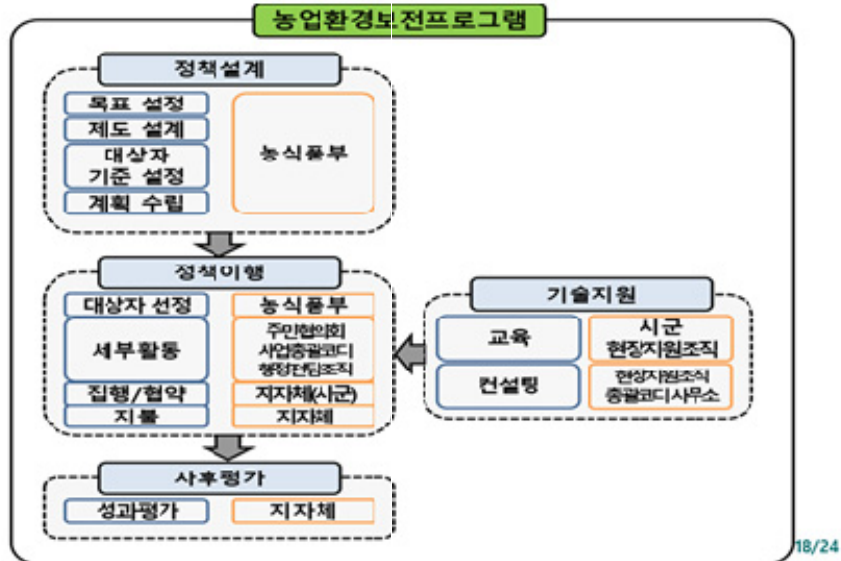
<선택직불 추진과정과 업무 담당 주체 2>



4. 선택직불 추진체계: 유사 사례

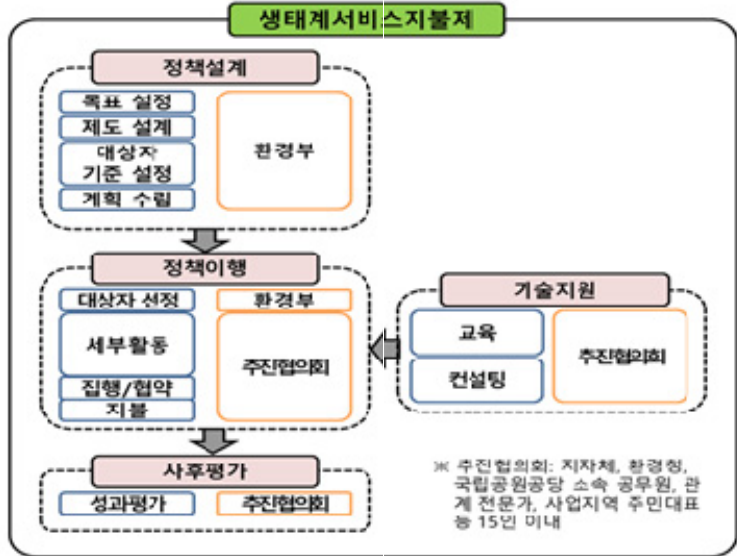


- ✓ 선택직불 유사 직불제 추진체계주체



4. 선택직불 추진체계: 유사 사례

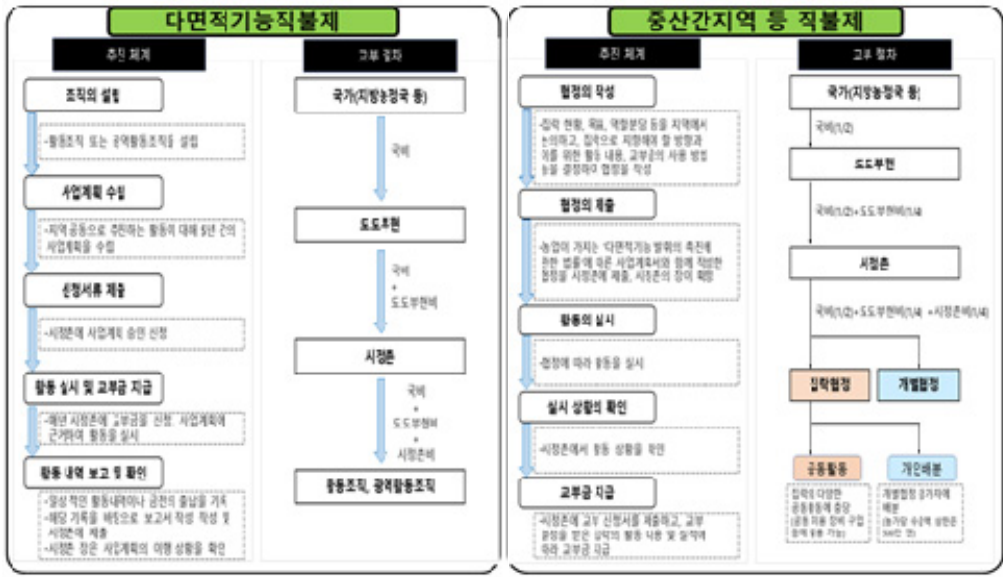
✓ 선택직불 유사 직불제 추진체계



19/24

4. 선택직불 추진체계: 유사 사례

✓ 선택직불 유사 직불제 추진체계: 일본



4. 선택직불 추진체계: 개편



✓ 공익직불제 추진주체 구성 논의 존재, 선택직불 추진체계 논의 부족

- 국가가 직접 운용하는 방안: 이정환(2019), "농식품부 지역사무소"
김태연 외(2019), "농촌지불청" 제시
- 전국적으로 동일한 기준과 집행은 하는 기본직불은 국가 주도 중심
- 선택직불, 지역 역할의 확대 필요, 기본직불과 추진체계를 달리하는 방안 검토

<기존 공익직불 추진주체 구성방안 논의 내용(이명현외 2020)>

구분	추진주체와 역할	필요사항
국가 집행, 국가 점검	<ul style="list-style-type: none"> · 직불사무, 국가조직 직접 담당 · 이행점검, 직불사무와 연계하여 국가조직 담당 	<ul style="list-style-type: none"> · 직불업무, 이행점검업무담당국가조직창설 · 현행 지자체 직불 관련 사무이관, 개편
지자체 집행, 국가 전문기관 점검	<ul style="list-style-type: none"> · 직불사무, 지자체 담당 · 이행점검, 국가조직 혹은 별도 설립한 전문기관 담당 	<ul style="list-style-type: none"> · 직불 확대에 따른 지자체 인력 및 사업 역량 확충 · 이행점검 담당기관 지정 혹은 별도의 전문기관 설립
지자체 집행, 지역 점검 및 상위검토	<ul style="list-style-type: none"> · 직불사무, 지자체 담당 · 이행점검, 지역의 거버넌스 담당하고 국가 및 전문기관이 상위 점검 담당 	<ul style="list-style-type: none"> · 직불 확대에 따른 지자체 인력 및 사업 역량 확충 · 지자체 공통의 전산시스템 등 운영관리 체계 확립

KREI

한국농촌경제연구원

21/24

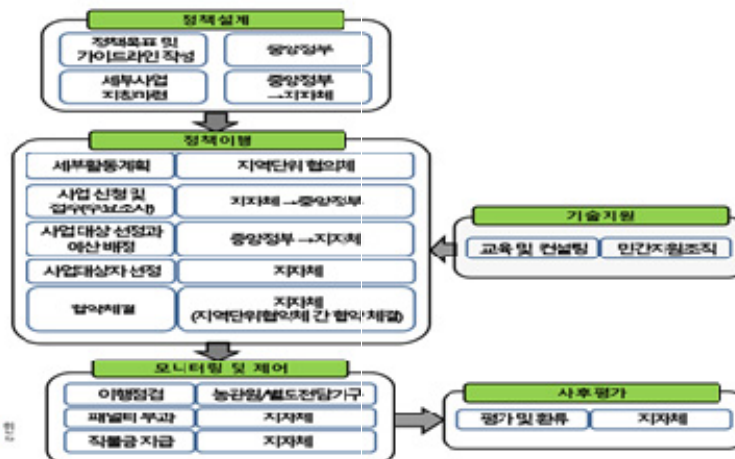
4. 선택직불 추진체계: 개편



✓ 선택직불 추진 체계 제안(전문가 설문 결과, 국내외 유사제도 참고)

- 설계는 중앙정부, 이행은 지자체, 이행점검은 객관적이고 전문성을 갖춘 전담기구 담당
- 사업신청 및 대상 선정 등 준비기간 필요

<선택직불 추진체계>



KREI

22/24

4. 선택직불 추진체계: 개편



- ✓ 선택직불의 운용은 **공모형**으로 이뤄질 수 밖에 없음
 - 예산 충분시, 전국적인 경쟁없이 적정성 검토만으로 실시 가능
 - 예산 제약 존재, **광역단위 지역별로 배분 후 공모** 추진 가능
 - 공모시 공익기능이 필요한 부분과 민감지역 고려는 대상평가지침에 반영 가능
- ✓ 선택직불의 **예산, 중앙정부와 지자체가 함께 분담**하는 방향
 - 지역 중심 선택직불에 부합하도록 지자체 책임과 역할 증대 필요
 - 활동수행으로 인한 공익 증진 성과를 1차로 지역단위도 누리므로 예산 분담 필요
 - 아울러 예산 분담을 통한 국고 예산을 많이 받기 위한 **무분별한 사업 추진 방지**
 - 지역단위에서 **필요한 사업의 선별적 추진**하도록 설계 필요



제2주제

선택직불 범위: 최근 동향과 검토 사항

유 찬 희 연구위원 (한국농촌경제연구원)

목 차

1. 최근 직불제 입법 동향
2. 관련 해외 사례 소개
3. 검토 사항

공익적 불제 포럼
발제 자료
(2021.11.9)

KREI

Rural

Economic

Institute

선택적불제 범위: 최근 동향과 검토 사항

유 잔 희
(한국농촌경제연구원)

Korea

Rural

CONTENTS 목 차

Economic

Institute

1. 최근 직불제 입법 동향
2. 관련 해외 사례 소개
3. 검토 사항

1. 최근 직불제 입법 동향



최근 "공익직불법" 개정안 3건 발의

위성곤 의원 대표 발의('20.10.26.)

선택직불제에 '운송조건불리지역직불제' 및 '경작조건 불리지역직불제' 신설

장경태 의원 대표 발의('21.6.7.)

'청년농업인공익직불제' 신설

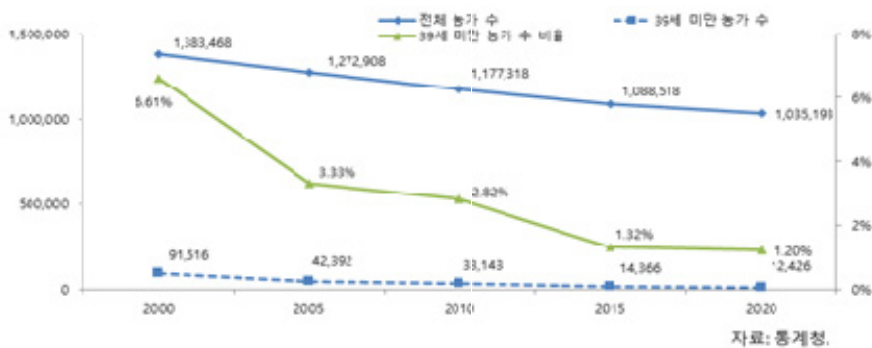
위성곤 의원 대표 발의('21.9.2.)

선택직불제에 '식량안보직불제' 및 '탄소중립직불제' 신설

1. 최근 직불제 입법 동향



청년 농업인

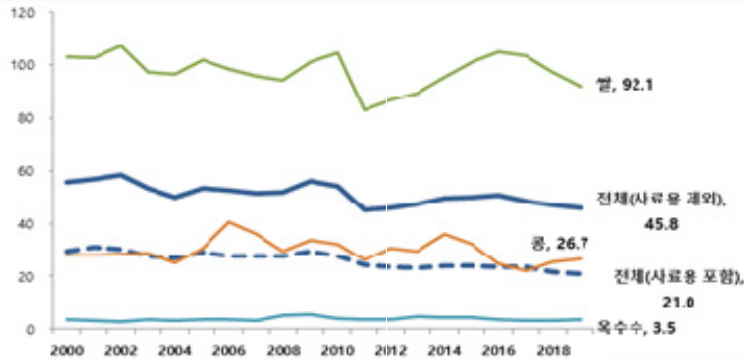


경영주 39세 이하 농가 수와 전체 농가 중 비율은 계속 감소(EU는 약 11%)

1. 최근 직불제 입법 동향



식량안보(식량자급률)



자료: 양정자료(각 연도).

쌀을 제외한 식량(및 사료용) 작물 자급률은 낮은 상태 지속

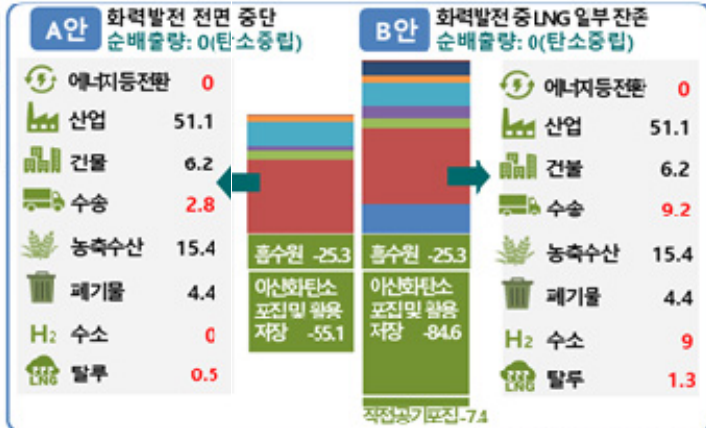
1. 최근 직불제 입법 동향



탄소중립

탄소중립기본법 제정 ('21.09.24.)

2050 탄소중립시나리오 최종안 제시(21.10.18)



자료: 탄소중립위원회(2021).

2. 관련 해외 사례 소개: 일본



농업차세대인재투자사업 (農業次世代人材投資事業)

청년

- 최장 7년 간 정착지원금 지급(신규취농 시 49세 미만 대상, 연간 1,500만 원 이내)
- 농업법인에 취업해도 연수 경비 최장 4년 지급

중산간지역등직불 (中山間地域等直支)

조건불리

- 농업 여건이 불리한 중산간 지역 내 유휴농지 증가 억제 목적(경사도 기준 단가 책정)

환경보전형농업직불 (環境保全型農業直支)

탄소중립

- 유기농·업재생가능에너지 확대, 스마트농업 고도화 등을 통한 탄소 배출 저감

논활용직·불발작물직불 (水田活用直支, 畑作物直支)

식량안보

- 논활용직불: 논에 벼 이외의 식량작물(사료용 쌀 포함) 재배를 지원(품목별 단가 차등)
- 발작물직불: 수입산과의 생산조건 격차 등을 고려, 주요 발작물(품목별 단가 차등)

2. 관련 해외 사례 소개: EU



젊은 농업인 직불 (Young Farmers' Scheme)

청년

- 직불제 예산 중 최대 2%까지 할당 + 최장 5년 동안 지급
- 회원국은 지급 요건으로 기술 보유 여부나 교육 이수 추가 가능

영농조건불리지역 직불 (Areas of Natural or Other Specific Constraints)

조건불리

- 직불제 예산 중 최대 5%를 추가로 추가 지급 가능(엔마크와 슬로베니아만 시행)

탄소 중립 관련

탄소중립

- 유럽형 그린 딜이나 'Farm to Fork' 전략과 연계하여 공동농업정책 개편

자율적 생산연계 지원 (Voluntary Coupled Support)

식량안보

- 특정 품목 대상 생산 제한형 지원, 직불제 예산 중 최대 8~13%(+2%p)까지 지원
- 2015~2020년 동안 독일을 제외한 모든 국가에서 시행

2. 관련 해외 사례 소개: EU



'농장에서 식탁까지' 전략: 생산부터 소비까지 모든 과정에서 환경 영향 개선, 식량안보-영양-공공 건강 보장, 먹거리 적정가격 공급 등 도모

3. 검토 사항



검토 사항: 공통

1. '청년', '식량안보', '저탄소' 등이 '공익' 범위에 포함되는가?

2. 추가 요구 사항을 '직불제' 방식으로 반영하는 것이 가장 적절할까?

2-1. '직불제' 방식이 적절하다면, 공익직불제의 틀 안에 넣을 것인가?

2-2. 이니면 공익직불제 이외 다른 직불제를 만들어야 할까?

3. 검토 사항



검토 사항: 청년

1. 청년농이 중요하나, 직불제에 포함시킬 근거(명분)은 무엇인가?

2. 직불금을 더 주면 청년농 유입이 (획기적으로) 늘어날까?

2-1. 직불제도 농지 확보, 농가 기술 습득, 마을 분들과의 관계 형성 등의 문제까지 해결할 수 있을까?

2-2. 다른 정책(예: 영농정착지원 프로그램, 친환경 청년 농부 사업(충남))으로 접근하는 편이 나을까?

3. 검토 사항



검토 사항: 식량안보

1. 식량안보는 정말 공익 기능일까? (총산출과 식량안보 구별 필요)



2. 기본직불제가 있는데 식량안보 직불제를 신설할 근거는 무엇인가?

3. 식량안보 직불제를 신설하면 논활용직불제와 중복되지는 않는가?

3. 검토 사항



검토 사항: 저탄소

1. 농업 부문의 특수성을 반영할 수 있는가?
- 농업 부문 온실가스 배출은 주로 비에너지 부문에서 발생(김연중 외 2021)
2. 저탄소 직불제를 도입한다면 어떤 '유형'으로 선택직불제에 넣어야 할까,
아니면 독립된 유형으로 신설해야 할까?
3. 다른 선택직불제 활동과 상충되지는 않을까?

3. 검토 사항



(1안) 기본직불제 안에 청년직불제 신설, 저탄소직불제는 선택직불제 활동으로 편성

기본 직불제

소농



면적



청년

선택 직불제

환경생태 관련

저탄소직불제

식량안보직불제

(2안) 기본직불제에 가산하는 형태로 편제

기본 직불제

소농



면적



특정 목적
가산

선택 직불제

환경생태 관련 부문에 저탄소 활동 추가

3. 검토 사항



(3안) 공익직불제 외 별도 직불제 신설

기본 직불제

소농



면적

선택 직불제

환경생태 관련 부문에 저탄소 활동 추가

특정 목적
직불제

청년



식량안보

(4안) 공익직불제(선택직불제) 내 별도 직불제 신설

기본 직불제

소농



면적

선택 직불제

환경생태 관련(저탄소 활동 포함)

청년, 식량안보



5. 제5차 회의

5.1. 개요

- 일시: 2021. 12. 14.(화) 14:00 ~ 16:30
- 장소: 서울 LW 컨벤션 그랜드볼룸
- 목적: 이해관계자와의 소통체계 구축을 통해 공익직불제 개선과제 발굴 및 발전방안 모색
- 주요 내용
 - 공익직불제 증장기 발전 방향 등 논의
- 일정

시 간	내 용
14:00~14:05	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인사 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 인사 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)
14:05~14:55	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주제 발표 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 주제 1. 공익직불제 해외사례 및 증장기 발전 방향 김기환 (농림축산식품부 공익직불정책과장)
14:55~15:55	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포럼 검토과제 논의 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 위 원 장: 이태호 (서울대학교 교수) ▪ 참 석 자: 박수진 (농림축산식품부 식량정책관) 이학구 (한국농업경영인중앙연합회 회장) 김태연 (단국대학교 교수) 박대조 (한국농촌지도자중앙연합회 회장) 이명현 (인천대학교 교수) 정한길 (가톨릭농민회 회장) 안병일 (고려대학교 교수) 이숙원 (한국여성농업인중앙연합회 회장) 김태훈 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) 김연화 (소비자공익네트워크 회장) 김정호 ((사) 환경농업연구원 원장) 임병희 (한국농축산연합회 사무총장) 이상엽 (한국환경연구원 선임연구위원) 오순이 (전국여성농민회총연합 정책위원장) 전광배 (한국친환경농업협회 부회장)
15:55~16:00	<ul style="list-style-type: none"> ■ 마무리 말씀 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 마무리 말씀. 이태호 (서울대학교 교수)

5.2. 논의내용

가) 청년 농업인 및 식량안보 직불(안)

- 농업·농촌을 유지하기 위해 가장 중요한 것은 청년농 유입임. 기존 청년농 지원정책이 큰 효과가 없어 낮은 수준의 지원 시 효과가 있을지 의문스러움. 여러 직불제 대안 중 청년 농업인 직불이 가장 높은 수준의 지원이 되어야 하며, 농업은 경제적 사이클이 더더 1번 실패 시 회복이 어렵다는 한계가 있어 청년농 유입을 위해서는 안정적인 수입원이 필요함.
- 청년 농업인에 대한 지원이 직불제 틀 안에 포함되는 것이 이득인지, 포함되지 않는 것이 이득인지 정리가 필요함. 안정적인 지원 측면에서 보면 포함되는 것이 효과적이겠지만, 농지 등 다양한 문제 중 하나의 해결 수단으로서 양면을 함께 고민해보는 것이 중요함.
- 식량안보직불은 밀과 콩 위주로 운영될 가능성이 큼. 토종작물을 포함하고 대상을 확대하여 작물 다양성에 대한 지원이 공익직불제 성격과 일치함.
- 식량안보에 대한 명확한 정의가 필요함. 식량안보는 정부가 해야 하는 기능이고 농업인은 이를 지원하는 역할임. 생물다양성 증진을 통해 기후변화에 대응하는 것인지, 특정품목으로의 집중인지 구분이 필요함. 식량안보가 증산이라면 고투입, 환경파괴와 연결되어 공익직불제의 성격과 반대됨.

나) 지속가능성

- EU는 Greening 이외에 강조했던 것이 지속가능성이라는 개념임. 우리는 공익형이라는 용어를 사용하면서 지속가능성이 빠지면서 혼란을 가져옴. 앞서 논의한 환경, 농촌, 농업, 지역사회 유지 등 문제는 지속가능성이라는 용어로 모두 다룰 수 있음. 지속가능성이라는 용어를 통해 6가지 공익기능보다 다룰 수 있는 내용이 더 많다고 여겨짐. EU의 초기 논의 내용을 참고할 필요가 있음.

- 농업에 대한 투자는 국가의 지속가능성과 연결됨. 국가를 정상적으로 기능하려면 농업이 제대로 유지가 돼야 함. 농업이 정상적으로 유지가 안 되는 상황에서는 식량 폭동이 일어나고 사회가 마비되고 국가 기능이 멈춰버리기 때문에 일종의 보험금 지급과 유사함. 국가적인 위험 상태를 대비할 수 있는, 이것도 마찬가지로 지속가능성이라는 말로 포장이 가능하므로 국민을 설득할 수 있는 포인트는 거기 있다고 생각됨.
- 성과계획서상 4개의 목표 중 직불제는 경영안정이라는 목표에 해당하므로 직불제의 성과는 경영안정 기능으로 평가될 것임. 하지만 국민적 지지나 재정 당국을 설득하기 위해서는 소득안정, 수익원 창출은 어렵고 지속가능성이 더 적합함. 현재 지속가능성 목표는 산업육성 측면(종자, 인력 등)만 강조되고 장기적인 측면이 포함되지 않음. 직불제의 위치를 변경하고 지속가능성을 확보하기 위한 중요한 정책 수단임을 강조하는 것이 필요함.

다) 보완사항

- 농업소득, 환경, 식량, 청년, 고용까지 너무 많은 부분을 담고 있어 궁극적으로 목표하는 바가 무엇인지 의문이 듦. 기본적으로 공익직불제의 목표를 하나 정해 놓고 이를 위한 중장기 발전 계획을 설계하여야 함.
- 현장에서는 직불제에 대한 이해도가 매우 낮음. 직불제를 수령한 농업인도 자신이 직불금을 왜 받았는지, 계산 방법을 이해하지 못함. 직불제에 대한 설명이 어려워 농가가 이해할 수 있도록 보완이 필요함.

제1주제

공익직불제 중장기 발전방향

김기환 과장 (농림축산식품부 공익직불정책과)

목 차

1. 공익직불제 성과와 과제
2. 정책 여건 및 포럼 결과
3. 공익직불제 발전방향(안)

공익직불제 중장기 발전방향



Contents

- 01** 공익직불제 성과와 과제
- 02** 정책 여건 및 포럼 결과
- 03** 공익직불제 발전방향(안)

I. 공익직불제 도입 성과와 과제

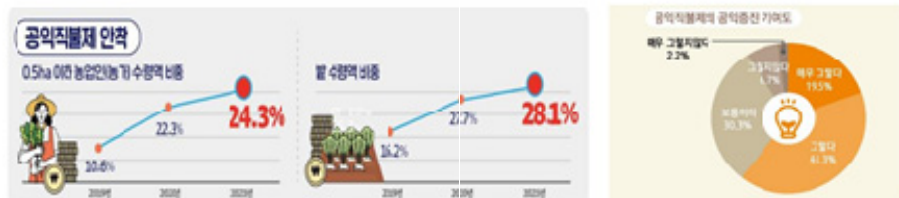


I. 공익직불제 도입성과 및 과제 | 공익직불제 도입 성과

직불금 규모 확대에 따른 농가 소득 향상



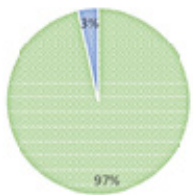
농가 간 형평성 개선 및 공익기능 증진의 토대 마련



선택직불제 확충

- 기존형 직불제 중심 거편
- 선택직불제 비중은 3.4%
- 적극적인 공익증진 필요성

■ 공익직불제 ■ 선택직불제



운영상 보완과제

- 지급대상 농지 요건 개선
- 지급대상자 요건 강화
- 농업인 편의성 제고



현장이행 및 평가체계

- 준수사항 이행 체계 수립
- 통합 검증시스템 고도화
- 성과평가 체계 수립



II.
정책 여건 및
포럼 결과



정책 추진 여건

기후 환경 대응

- ④ 2050 탄소 중립 선언(20.10.)
- ④ 기후변화에 따른 생산 영향, 질병
- ④ 고투입 농업에 따른 환경부담

시장거방 및 공급망 위기

- ④ 미가 FTA와 시장 자유화
- ④ 보호무역, 코로나 등 공급망 교란
- ④ 소비 행태 및 식습관 변화

농업·농촌 구조 변화

- ④ 농업인구의 고령화 심화, 인력부족
- ④ 농업의 디지털화, 혁신역량 강화
- ④ 지방소멸, 농촌사회 유지 필요성

농가 경제

- ④ 농업 소득 정체, 소득 변동성
- ④ 농가 긴, 도농 간 소득 격차
- ④ 경영비 부담 등 교역조건 악화

직불제 포럼 결과(1~4차)

1차 포럼(4.29)

- ④ (발제) 1. 선택직불제 역할 및 운영방향
2. 선택직불제 논의동향과 고려사항
- ④ (논의) 선택직불제 확대 개편 필요성 공감
중앙과 지방의 역할 분담, 지역성 강화
공동활동 중심 vs. 개인활동 중심
식량안보, 청년농, 농지보전 고려 필요

2차 포럼(6.18)

- ④ (발제) 1. 미국 직불제 체계 및 운용방식
2. EU 직불제 체계 및 운용방식
- ④ (논의) 현장 이행수용 가능한 운영체계 마련
지역 전문인력 양성 및 지역특성 반영 필요
긍정적이고 직관적인 명칭 사용 필요
국민 공감대 형성을 위한 로드맵 마련 필요

3차 포럼(10.7)

- ④ (발제) 1. 농업환경보전프로그램 기관 및 향후과제
2. 농업농촌 공익증진 지역 사례
- ④ (논의) 공익기능 정의 범위 확대, 단계별 전략 필요
다양하고 쉬운 성과지표 개발, 성과홍보
지원조직 역량 강화 및 후속 연구지원 필요

4차 포럼(11.9)

- ④ (발제) 1. 환경 생태 중심 선택직불 개편 방향
2. 선택직불 최근 동향과 검토사항
- ④ (논의) 농업 활동과 연계된 선택직불 우선 검토
식량안보, 청년, 농촌사회문화 등 확대
특정목적 직불과 선택직불 구분 접근
지역 활동중심, 계뉴화, 지역중심 추진

[미국] 미국의 농업직불제와 환경보전프로그램(Conservation)

- ④ 농업 정책에서 환경보전 프로그램의 예산 확대(연평균 50억불), 자관보급 직제(RPAC) 통합신설
- ④ 농가와 지역의 특성을 감안해 다양한 메뉴형·협약형 프로그램 개발·적용
 - * 환경개선훈원프로그램(EQIP): 토양, 물, 공기 등 환경보전에 필요한 활동에 대한 재정 및 기술 지원
- ④ 중앙·지역관련 기관 간 유기적 협력체계 구축으로 점검 및 모니터링 체계화, 적절한 성과지표 개발
 - * (중앙) 차관보급 직제 신설 (지역) 지역서비스센터(민간) 농가 기술지원

[EU·영국] EU 공동농업정책(CAP) 직불제 운영 사례

- ④ 2014 CAP에서 녹색직불금 도입 → 2023 자발적인 생태 제도(Eco Scheme), 농업·환경·기후 책무(제2축)
- ④ 직불제 이행 관련 전담기관 설립, 농장자문시스템, 통합행정통제시스템(IACS)으로 체계적인 관리
- ④ 저투입저탄소 농업 장려, 생태계 보전, 유역관리, 경관관리 증을 위한 선택형 직불제 확충 필요

농업농촌의 공익기능 증진을 위한 '선택형 직불제' 확충이 필요

- ④ 공익형 직불제 도입 성과에도, 적극적 공익창출을 위한 선택형 직불제는 다소 미비
- ④ 기후환경 문제 등 당면 과제에 대응하기 위한 환경 분야 선택형 직불제 확대 필요
- ④ 농업농촌의 지속가능성을 담보하기 위한 청년, 식량안보, 농촌 활성화 등의 분야가 포함될 필요

지역의 특성과 자발적인 참여에 기초, 체계적인 지원체계 구축 필요

- ④ 전체적인 기획과 평가는 중앙에서 하되, 지역 및 농가 특성이 반영되도록 메뉴형, 협약형 구성 필요
- ④ 다양한 프로그램 개발, 현장 지원, 모니터링·평가 등을 위한 지원 조직과 성과평가체계 구축 필요

국민적 공감대와 농업인 수용성을 확보해 가며 점진적으로 발전 필요

- ④ 공익의 범위 재정립, 공감할 수 있는 프로그램 명칭과 성과지표 제시, 지속적인 홍보 필요
- ④ 농업인들이 쉽게 이해하고 이행할 수 있도록 사업 설계·운영, 기본형 공익직불제도 보완개선 추진

III. 공익직불제 중장기 발전방향



III 공익직불제 중장기 발전방향 | 선택형 직불제 확산

선택형 직불제 개념 및 목적

◊ 기본형 직불제 준수사항으로 기준수준 달성 → 선택형 직불제로 목표수준(최적수준) 달성



선택형 직불제 중점 추진 분야 및 고려 사항

기후
환경
(+경관)

식량
안보

농업구조

농기경제

농촌사회

- ① 지원 방식 : 직불제, 프로젝트형, 혼합형
- ② 지원기준 : 활동, 성과, 활동+성과 / 인프라 지원
- ③ 이행주체 : 개인, 공동, 개인+공동 / 비농업인
- ④ 지원 평가 체계 : 공공, 민간, 분담 / 지원조직

1. 선택형 직불제 확충

1) 기후환경 분야(Green Scheme)

※ 검토안으로 미확정 내용

(1) 탄소감축

- (필요성) 농업 활동에 따른 환경 부담을 완화하고, 국가 탄소중립 목표달성에 기여
- (개선방향) 농업환경 개선 및 탄소감축 효과가 높은 지역을 중심으로 개인공동활동 지원

(2) 친환경

- (필요성) 친환경직불금 단가 인상, 유기지속직불금 지급 기한 폐지 등으로 최근 소폭 확대, 지난 5년간 다소 정체
- (개선방향) 유기 전환 유도를 위한 인센티브 강화

(3) 경관유산

- (필요성) 기존 경관작물 식재 중심, 사업 물량 한정 등으로 활성화에 한계
- (개선방향) 경관작물 외 농업유산, 전통문화 등으로 지원범위 확대

(4) 기타

- (필요성) 밀집 사육 개선 등 특정 분야별 환경 개선 필요
- (개선방향) 예, 동물복지인증 농가에 대한 인센티브 제공 등

선택형 직불제 확충

2) 식량안보

※ 검토안으로 미확정 내용

- (필요성) 현행 논활용직불제는 경지 활용률을 높이고 농가소득 증대 중심, 국가 식량안보 달성을 위한 직불제로 개편 필요
 - (개선방향) 기존의 논활용직불제를 **식량안보 직불제**로 전환, **밀콩 등 전략작물에 대한 인센티브 강화**
- * 국가식량계획상 밀 콩 자급률 목표(~25년): 밀 0.7% → 5.7, 콩 26.7% → 33.0



3) 청년 농업인

※ 검토안으로 미확정 내용

- (필요성) 농업 농촌의 고령화 대응과 함께 미래 경쟁력 확보를 위해 청년 농업인에 대한 지원 강화 필요
 - (개선방향) **청년 농업인 직불제**를 신설하되 1) 기본형 직불금 지급(별도/가산) 또는 2) 공익직불제가 아닌 별도 농업 직불제로 신설 검토
- * EU는 40세 이하 영농경력 5년 이하 청년농에게 25% 가산 지급, 일본은 신규 청년농에 위농금부금 지원



1) 지급 대상 농지요건 개선

- ◊ (필요성) 공익직불제 도입 시 '17~'19년 직불금 수령 농지로 지급 대상 농지를 한정함에 따라 일부 사각지대 발생
- ◊ (추진방향) '17~'19년 미수령 농지에 대한 추가 현장조사 추진
농지 분할 및 부정수급 방지 등을 위한 제도개선 병행 추진



2) 디지털, 모바일 기반 사업 관리체계 구축

- ◊ (필요성) 빅데이터 기반 검증시스템을 구축, 모바일 서비스 기반 미흡
- ◊ (추진방향) 통합검증시스템 고도화, 모바일 기반 신청 및 점검 체계 마련, 마이 데이터를 활용해 수령 및 이수 정보관리 추진(~'22년)



3) 조기 집행 체계 구축, 공익직불제 성과 및 대국민 홍보 강화 등 추진

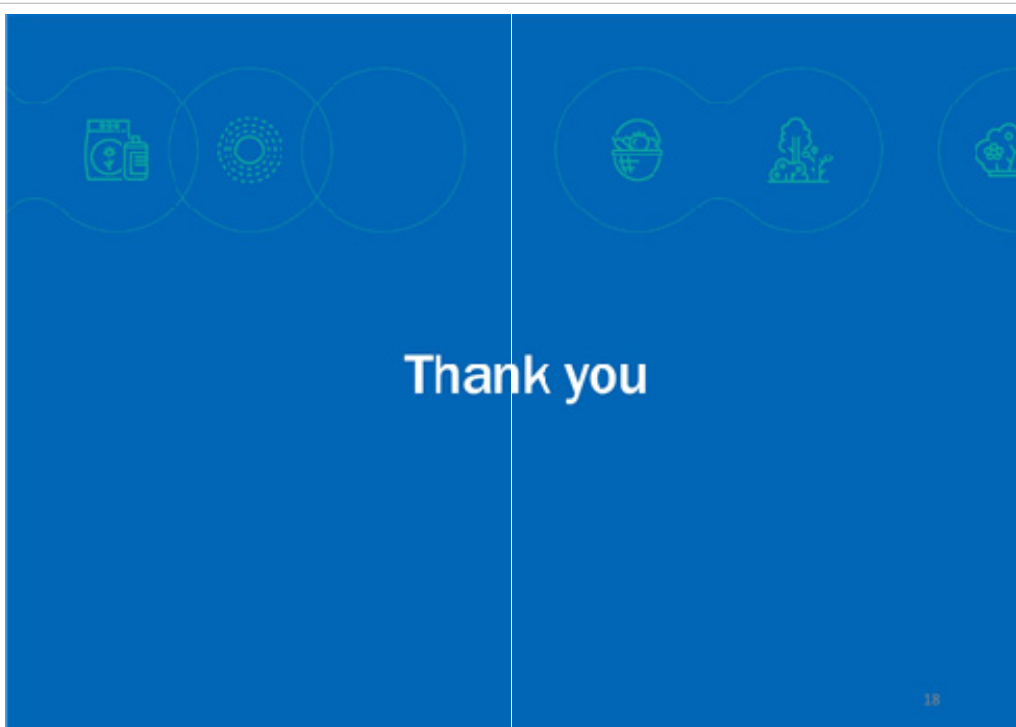
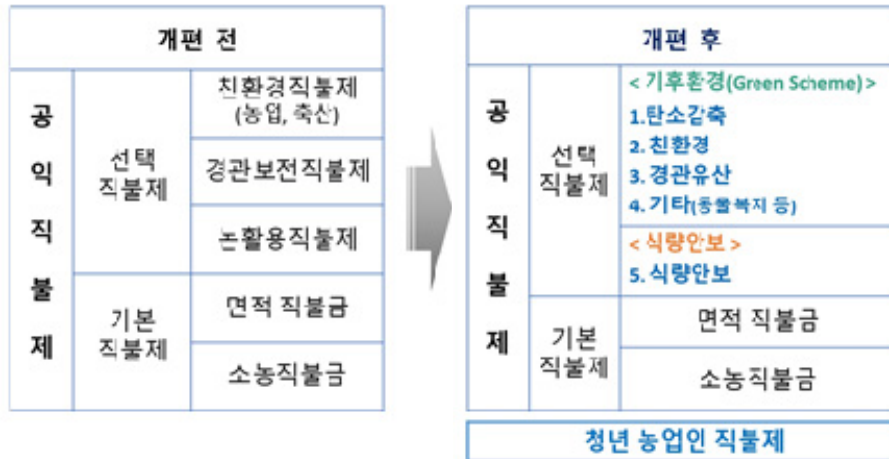
1) 현장 지원 조직 및 시스템 강화

※ 검토안으로 미확정 내용

- ◊ (필요성) 기본직불제 준수사항에 대한 이행 지원 및 점검, 선택직불제 확대에 따른 관리, 연구, 현장 지원 조직이 부족해 정책 목표 달성에 한계
- ◊ (개선방향) 공익직불제 안착과 선택직불제 확대 시행에 대비해 지역 조직을 활충하고, 중간지원조직 육성, 연구기능 강화, 평가전담기관 지정 등

2) 공익직불제 지급 데이터 분석 및 성과관리 체계 마련

- ◊ (필요성) 공익직불금 수령 관련 지급데이터에 대한 체계적 관리와 함께 농업 정책에 활용 필요, 공익직불제 발전을 위한 성과지표 설정 및 매년 평가 필요
- ◊ (개선방향) 매년 지급데이터 분석 및 농업인 인식조사 실시(KREI), 성과관리 지표 개발 및 시범 운용을 토대로 평가 체계 마련, 체계적인 대국민 홍보 실시



참고문헌

- 관계부처 합동. 2021. 『2050 탄소중립 시나리오안』
- 국립농산물관질관리원. 2020a. 『공익직불제 농업인 의무교육』.
_____. 2020b. 『공익직불제 종합지침서』.
- 국회예산정책처. 2019. 『공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석』. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. 2021. 『2020회계연도 결산 위원회별 분석【농림축산식품해양수산위원회】』. 국회 예산정책처.
- 김기흥 외. 2020. 『농업·농촌 공익증진을 위한 선택형 직불 확대방안』. 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회.
- 김문환. 2019. “충남의 농업직불금 제도개선 시범사업: 농업생태환경 프로그램 추진 사례.” 『충남, 친환경농업직불제 개편 토론회』 발제 자료(2019.7.19.).
- 김문환. 2021. “농업·농촌 공익 증진 활동 지역 사례 -충남 보령시 장현마을-.” 『공익직불제 증장기 발전방안 연구 포럼』 발제 자료(2021.10.7.).
- 김유빈, 2020, “13대 분야로 살펴보는 대한민국 2050 미래”(메가트렌드와 농업농촌의 미래 토론회 자료), 농림축산식품부·한국농촌경제연구원.
- 김태연·임정빈·이정환. 2017. 『[신정부의 농정방향 시리즈(5)] 농업의 존재 이유 구현을 위한 대책: 공익형 직불』. GsnJ.
- 김태연·이정환. 2020. “EU 공동농업정책(2014~2020)의 성과와 한계 및 향후 전망에 대한 연구 - 직불제 및 농촌개발정책을 중심으로 -” 국회입법조사처.
- 김태훈·김선웅·김종인·박지연. 2017. 『직접지불제 효과 분석과 개선 방안 연구(2/2차년도)』. R829. 한국농촌경제연구원.
- 김태훈·유찬희·김종인·임영아·오내원·김유나. 2020. 『농업·농촌의 공익적 역할 제고를 위한 직불제 개편과 과제』. 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회.
- 김태훈·유찬희·김종인·임준혁. 2021b(발간예정). 『공익직불제 이행분석 및 증장기 발전방향 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김태훈·임영아·임준혁. 2021a(발간예정). 『농업·농촌의 공익증진을 위한 선택형공익직불제 운용방향』. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 2019a. 『2019 발농업직불제 사업시행지침서』.
_____. 2019b. 『2019 쌀소득보전직불제 사업시행지침서』.
_____. 2020a. 『21년도 농업환경보전프로그램 사업신청 가이드라인』.
_____. 2020b. 『공익직불제 사업시행지침서』.
_____. 2021a. 『2021년 기본형 공익직접지불사업 시행지침서』.
_____. 2021b. 『2021년 농림축산식품사업 시행지침서』.

- _____. 2021c. 『농림축산식품 주요 통계』.
- _____. 2021d. 『2050 농식품 탄소중립 추진전략』.
- _____. 각 연도. 『양정자료』.
- 마상진·정은미·김경인, 2017, 『고령화시대 청년 창업농업인 육성체계 개선방안』, 한국농촌경제연구원.
- 우병준·박혜진. 2020. “2020년 농업·농촌 국민의식 조사.” 『농정포커스 195호』. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·최진용·김원경·김주미·정재운. 2021. 『농업용수 비점오염 관리 실태와 개선 방향』. R926, 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·심영규·이관률. 2018a. 『농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제: 자료집』. R844. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·조원주·김선웅. 2018b. 『농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제』. R844. 한국농촌경제연구원.
- 이승현. 2021. “농업환경보전프로그램의 소개와 향후 과제.” 『공익직불제 증장이 발전방안 연구 포럼』 발제 자료(2021.10.7).
- 이유직·유학열·이승혜·이다영·김진규. 2020. 『공익형 직불제 개편에 따른 경관보전직불제 개선방안 연구』. 농림축산식품부.
- 이정환 외. 2017. “한국농업의 도전과제와 대응전략(상).” 『시선집중 GSnJ』. 229호. GSnJ.
- 이정환. 2019. “농정 논의의 중심, 직불제가 가야 할 길.” 『시선집중 GSnJ』. 260호. GSnJ.
- 일본 농림수산성. 2018. 『多面的機能支払い交付金のあらまし』.
- _____. 2019a. 『다면적기능 직불제 대책평가』.
- _____. 2019b. 『중산간지역 등 직불제 제4기 대책의 최종 평가』.
- _____. 2021a. 『경영소득안정대책 등의 개요』
- _____. 2021b. 『다면적기능직불제의 대강』.
- _____. 2021c. 『중산간지역 등 직불, 제5기 대책』.
- _____. 2021d. 『환경보전형농업 직불제, 2020년 활동 지침서』.
- 일본 재무성. 2018. 『農林水産(米政策)』.
- 일본 중의원. 2014. 『경영소득안정대책 개정(經營所得安定対策の見直し)』.
- 임정빈. 2014. “2014년 미국 농업법 환경보전정책의 주요내용과 시사점”. 해외 농업·농정 포커스.
- 임정빈. 2020. “주요국의 농업직불정책 동향과 우리나라 농업직불제 개편방향.” 『친환경농업연구』 21(1·2호 통합본): 37-68.
- 정학균·김창길·한석호·서강철. 2014. “친환경농업 활성화를 위한 직불제 개선방향.” 『농정포커스 99호』. 한국농촌경제연구원.
- 채홍기·김세혁·김태균. 2021. “선택형 공익직접지불제도의 추진체계 분석,” 『한국산학기술학회논문지』 22(3): 390-397.
- 최우정. 2021. “탄소 농사의 의미와 국제 동향.” 『세계농업』 제243호(2021년 9월). 한국농촌경제연구원.
- 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』.
- 통계청. 각 연도. 『농림어업총조사』.

- 현병근 외. 2018. 『농업의 다원적 기능 및 토양자원 가치 설정 연구』. 농촌진흥청
 _____. 2020. 『농업의 공익가치 규정과 평가』. 농촌진흥청
- CEC, 2013a, Overview of CAP Reform 2014-2020, Agricultural Policy Perspectives Brief, No. 5/ December, 2013, European Commission.
- CEC. 2013b. Regulation (EU) No 1306/2013 of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008. Official Journal of the European Union, L347, p549-607, 20.12.2013, Brussels.
- CEC. 2013c. Regulation (EU) No. 1307/2013 of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009. Official Journal of the European Union, L347, p608-670, 20.12.2013, Brussels.
- European Commission, 2018, Direct Payments, Brussels. European Union.
- Eurostat, 『Farm Structure Survey 2007 and 2013』.
- Megan Stubbs(2018), Agricultural Conservation: A Guide to Programs, Congressional Research Service, R40763, Washington D.C.
- Megan Stubbs(2020), Agricultural Conservation: A Guide to Programs, Congressional Research Service, R40763, Washington D.C.
- USDA (2018/2019), FY2020 Budget Summary and Annual Performance Plan.

〈보도자료〉

- 농림축산식품부. 2020. 5. 1. “5월1일부터 공익직불제 시행, 각 읍·면·동에서 접수 시작”
- 농림축산식품부. 2020. 11. 4. “올해 도입된 기본형 공익직불금, 11월 5일부터 지급”
- 농림축산식품부. 2020. 12. 30. “공익직불금(기본형, 선택형) 총 2조 3,564억 원 지급 완료”
- 동아사이언스. 2020. 12. 7. “2050 탄소중립 실현 위한 탄소다이어트 추진 전략 나왔다”
- 환경부. 2021. 2. 15. “[대한민국 탄소중립 3+1] 전략 경제구조의 저탄소화”.

〈참고 인터넷 사이트〉

- 농림사업정보시스템(Agrix). <<https://uni.agrix.go.kr/>>
- 미국 농무부. <<http://www.usda.gov>>.
- 일본 농림수산성 통계정보. <http://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen_siharai.html>