

발 간 등 록 번 호

11-1543000-004195-01

2021. 11.

# 공익직불제 이행분석 및 중장기 발전방향 연구

연구기관  
한국농촌경제연구원

The logo for KREI (Korea Rural Economic Institute) is centered within a circular graphic. The graphic consists of several concentric circles and a partial outer ring, all rendered in shades of blue and white. The text 'KREI' is written in a bold, blue, sans-serif font in the center of the innermost circle.

## 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 이행분석 및 증장기 발전방향 연구」 과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2021년 11월

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)



**제1장 서론**

1. 연구 배경과 목적 .....	1
2. 선행연구 검토 .....	5
3. 연구범위와 추진체계 .....	10

**제2장 공익직불제 개편과 시행 경과**

1. 공익직불제 개편 .....	13
2. 공익직불제 시행 .....	30

**제3장 2020년 공익직불제 시행 결과**

1. 공익직불제 시행 절차 .....	33
2. 기본직불금 신청 및 자격검증 .....	37
3. 준수사항 이행점검 .....	39
4. 기본직불금 지급 .....	41

**제4장 공익직불제의 성과와 개선 검토과제**

1. 공익직불제 시행 성과 .....	45
2. 시행과정의 개선 검토과제 .....	69
3. 중장기 개선 검토과제 .....	92

**제5장 직불제 해외사례**

1. EU 직불제 개혁 사례와 시사점 .....	95
2. 일본의 농업 분야 직불제 현황과 시사점 .....	112

---

## 제6장 공익직불제 중장기 발전방향

- 1. 공익직불제 정착을 위한 개선방향 ..... 131
- 2. 선택직불 확충방향 ..... 140

## 부록

- EU 농촌개발 프로그램 사례 ..... 149
- 소농직불 농가 사전 추정 ..... 155

- 참고문헌 ..... 155

**제2장**

〈표 2-1〉 2017-2019년 직불제 예산 ..... 15

〈표 2-2〉 2016~2020년 직불제 개편안 관련 연구 ..... 19

〈표 2-3〉 2012~2019년 국회 의원실 주관 정책세미나 ..... 20

〈표 2-4〉 기존 직불제와 공익직불제 직불금 단가 비교 ..... 23

〈표 2-5〉 기본직불 지급농지 및 농업인 조건 ..... 25

〈표 2-6〉 기본직불 지급요건 ..... 26

〈표 2-7〉 기본직불금 준수사항 ..... 27

**제3장**

〈표 3-1〉 2021년 기본직불 추진 절차 ..... 36

〈표 3-2〉 공익직불제 기본직불 신청대상 ..... 37

〈표 3-3〉 소농직불의 자격검증 결과 ..... 38

〈표 3-4〉 공익직불제 기본직불 감액 현황(소농직불과 면적직불로 구분) ..... 39

〈표 3-5〉 기본직불 준수사항별 감액 현황 ..... 40

〈표 3-6〉 직불금(논고정·밭고정·조건불리) 지급실적 추이 ..... 41

〈표 3-7〉 공익직불제 기본직불 지급 내역 ..... 42

〈표 3-8〉 공익직불제 기본직불 사전 추정 ..... 43

〈표 3-9〉 직불금 유형별 특성 비교 ..... 44

〈표 3-10〉 직불금 유형별 연령 비교 ..... 44

**제4장**

〈표 4-1〉 공익직불제 개편 이전 직불금 변화 ..... 46

〈표 4-2〉 경지 규모별 농업 공적 보조금 변화 ..... 47

〈표 4-3〉 영농 형태별 농업 공적 보조금 변화 ..... 47

〈표 4-4〉	경영주 연령별 농업 공적 보조금 변화	48
〈표 4-5〉	농림축산식품부 예산 및 기금 총괄 내역(2020년)	49
〈표 4-6〉	공익직불제 개편 전후의 논·밭 비진흥지역 지급단가 변화	51
〈표 4-7〉	공익직불제 개편 전후의 논·밭 직불금 수령단가	52
〈표 4-8〉	공익직불(기본직불) 면적구간별 지급 현황	53
〈표 4-9〉	연도별 면적구간별 지급 현황(평균)	53
〈표 4-10〉	공익직불제 개편 전후의 직불금 수령액의 불평등도 변화	54
〈표 4-11〉	공익직불제 도입에 따른 농가소득 형평성 개선 효과(지니계수)	54
〈표 4-12〉	10a 당 논벼 농가 투입 물량 및 시간	56
〈표 4-13〉	농업인 설문조사 응답자의 특성 분포	58
〈표 4-14〉	경영주연령별·농지면적별 면적직불금 수령액(2020년)	59
〈표 4-15〉	영농 형태별 면적직불금 수령액(2020년)	59
〈표 4-16〉	직불금 주요 사용 용도(2020년)	60
〈표 4-17〉	직불금 사용 방식(2020년)	60
〈표 4-18〉	직불금을 받아 영농 활동 또는 가계에 도움이 되었다고 인지한 비중	61
〈표 4-19〉	공익직불제 인지도	62
〈표 4-20〉	공익직불제 최초 인지 경로	62
〈표 4-21〉	공익직불제 도입 만족도	63
〈표 4-22〉	공익직불제 만족/불만족 집단 특성 비교	64
〈표 4-23〉	공익직불제 불만족 집단이 제시한 개선 사항	64
〈표 4-24〉	만족·불만족 집단의 공익직불제 인지도	65
〈표 4-25〉	만족·불만족 집단의 준수사항 인지도	65
〈표 4-26〉	만족·불만족 집단의 준수사항 난이도 인지도	65
〈표 4-27〉	만족·불만족 집단의 공익직불제 효과 인식	66
〈표 4-28〉	준수사항 인지도와 공익직불제 전체 만족도 간 관계	67
〈표 4-29〉	준수사항 난이도와 공익직불제 전체 만족도 간 관계	67

〈표 4-30〉 사업추진 단계별 언론보도 현황 .....	70
〈표 4-31〉 농관원 설문조사 응답자의 특성 분포 .....	74
〈표 4-32〉 농관원 직불제 이행점검 담당자 규모 분포 .....	75
〈표 4-33〉 농관원 직불제 이행점검 담당자가 인지하는 적정 인원 규모 분포 .....	76
〈표 4-34〉 농관원 직불제 이행점검 담당자의 담당 농가 수 분포 .....	76
〈표 4-35〉 농관원 직불제 이행점검 기간제 인원 채용 규모 분포 .....	77
〈표 4-36〉 농관원 이행점검 담당자의 이행점검 난이도 인식 .....	78
〈표 4-37〉 농관원 이행점검 담당자의 공익직불제 개편 이후 이행점검 난이도 변화 인식 ..	78
〈표 4-38〉 경영체 등록 관련 어려운 점 .....	78
〈표 4-39〉 이행점검 관련 어려운 점 .....	79
〈표 4-40〉 이행점검이 어려운 이유 .....	80
〈표 4-41〉 농업인의 민원 제기가 많은 준수사항 .....	80
〈표 4-42〉 이행점검 담당자들의 개선 요구사항 .....	81
〈표 4-43〉 지자체 설문조사 응답자의 특성 분포 .....	83
〈표 4-44〉 지자체 직불제 담당자 규모 분포 .....	84
〈표 4-45〉 지자체 직불제 담당자가 인지하는 적정 인원 규모 분포 .....	84
〈표 4-46〉 지자체 직불제 업무담당자의 담당 농가 수 분포 .....	85
〈표 4-47〉 지자체 직불제 업무 단계별 기간제 직원 채용 규모 및 기간 .....	85
〈표 4-48〉 지자체 직불제 업무 단계별 난이도 인식 .....	86
〈표 4-49〉 지자체 직불제 담당자의 공익직불제 개편 이후 업무 난이도 변화 인식 .....	86
〈표 4-50〉 직불제 업무가 어려워진 이유 .....	86
〈표 4-51〉 가장 먼저 개선해야 하는 공익직불제 관련 민원 .....	87
〈표 4-52〉 직불금 신청·등록 단계에서 업무의 어려움 .....	87
〈표 4-53〉 직불금 자격검증 단계에서 업무의 어려움 .....	87
〈표 4-54〉 지역에서 빈번하게 발생하는 부정수급 유형(담당자 인식) .....	88
〈표 4-55〉 공익직불제 준수사항 .....	91

## 제5장

〈표 5-1〉 2018년 개혁안에서 생태제도와 제2축 환경 및 기후 프로그램 비교 .....	107
〈표 5-2〉 2018년 개혁안의 직불제 장단점 비교 .....	108
〈표 5-3〉 일본형 직불 참여 현황 .....	122
〈표 5-4〉 일본형 직불제 지원 단가 및 준수사항 개요 .....	123
〈표 5-5〉 일본형 직불제의 지급단가 .....	123
〈표 5-6〉 일본의 농업직불제 관련 예산 추이 .....	124
〈표 5-7〉 미국의 소득안정 및 공익 기능 증진 관련 주요 정책 변화 연혁 .....	125
〈표 5-8〉 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책 .....	128
〈표 5-9〉 사료용 쌀과 주식용 쌀의 소득 차이(2018년 기준, 10a) .....	129

## 제6장

〈표 6-1〉 선택직불 추진체계 최종 분석 결과 .....	142
〈표 6-2〉 응답자 거주지역별 개선 필요 부분 .....	147
〈표 6-3〉 선택직불 연관 농업·농촌환경 정책사업 예시 .....	148

**제1장**

〈그림 1-1〉 공익직불제 기본 구조 ..... 2  
 〈그림 1-2〉 연구추진체계 ..... 11

**제2장**

〈그림 2-1〉 기존직불제 도입 경과 ..... 14

**제4장**

〈그림 4-1〉 투입재 사용 행태 변화에 영향을 미칠 수 있는 요인 ..... 55

**제5장**

〈그림 5-1〉 2014~2020년 공동농업정책의 일반 및 세부 목표 ..... 96  
 〈그림 5-2〉 2014~2020년 공동농업정책: 제1축(직불제) 체계 ..... 97  
 〈그림 5-3〉 2014~2020년 제1축 직불제 체계 ..... 97  
 〈그림 5-4〉 2014~2020년 제2축 직불제 체계 ..... 98  
 〈그림 5-5〉 공동농업정책 예산 배분 및 EU GDP 중 비중(1980~2019년) ..... 99  
 〈그림 5-6〉 공동농업정책 예산 배분(2019년) ..... 99  
 〈그림 5-7〉 공동농업정책 유럽농업구조기금(EAGF) 배분(2019년) ..... 100  
 〈그림 5-8〉 2021~2027년 공동농업정책 예산 배분 ..... 101  
 〈그림 5-9〉 2021~2027년 공동농업정책(안)의 일반 및 세부 목표 ..... 104  
 〈그림 5-10〉 2018년 개혁안의 생태제도와 녹색화 체계(green architecture) ..... 106  
 〈그림 5-11〉 ‘새로운 정책 추진 모델’ ..... 109  
 〈그림 5-12〉 일본의 직불제 개편 경과 ..... 112  
 〈그림 5-13〉 일본의 발작물직불 개념도 ..... 114  
 〈그림 5-14〉 일본의 발작물 수입감소영향완화대책 개념도 ..... 116

〈그림 5-15〉 사료용 쌀·가루용 쌀의 단수에 따른 지원 단가 .....	117
〈그림 5-16〉 일본 수입보장보험제도 .....	118
〈그림 5-17〉 2018년 농업환경보전프로그램 의무재정지출(FY 2002-F2029) .....	127

## 제6장

〈그림 6-1〉 선택직불의 목적별 유형화 .....	141
〈그림 6-2〉 선택직불 모식도 .....	143
〈그림 6-3〉 선형과 비선형 공공재 모형화 .....	146

# 1

## 서론

### 1. 연구 배경과 목적

#### 1.1. 연구 배경

- 공익직불제로의 개편은 기존 직불제의 제도적 한계를 해결할 뿐만 아니라 문재인 정부의 농정패러다임 전환에 부합하는 전환동력을 얻기 위함임.
  - 기존 직불제는 쌀에 집중되어 쌀 공급과잉 및 타작목과의 형평성 문제가 지적되고 국민의 농업·농촌 공익적 기능에 대한 관심과 기대에 부응하는 데 제도적 한계를 가짐.
  - 문재인 정부는 생산주의 농정에서 지속가능한 농업·농촌으로 농정의 패러다임을 전환하고 핵심 농정수단인 직불제를 농업·농촌의 공익 증진을 위한 공익직불제로 개편을 추진함.
  
- 문재인 정부 출범 이후 직불제 개편을 추진하여 근거 법률과 세부 시행령 개정 등 공익직불제 개편 작업이 2020년 4월에 마무리됨.
  - 산재되어 있던 직불제 근거 법률은 공익 증진을 주목적으로 하는 새로운 근거 법률로 통합함. 공익직불제 시행의 근간이 되는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접직불제도 운

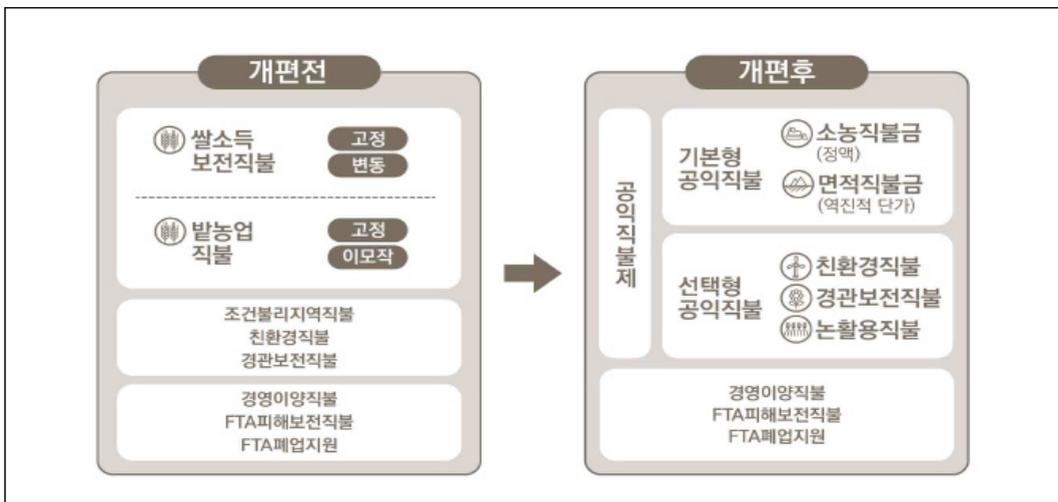
영에 관한 법률」(이하 공익증진직불법)이 2019년 말 국회를 통과하였음.

- 「공익증진직불법」이 마련된 후 농식품부는 ‘공익직불시행추진단’을 운영하고(’20.1~4) 소비자·전문가·지자체 등의 의견수렴을 거쳐 시행령, 시행규칙 등 하위 법령을 2020년 4월까지 개정 완료하였음.

○ 공익직불제는 기존의 6개 직불제를 ‘기본형 공익직불(이하 기본직불)’과 ‘선택형 공익직불(이하 선택직불)’로 통합하여 공익직불제로 개편함.

- 구조 개선 목적으로 운용 중인 ‘경영이양직불’, ‘FTA피해보전 직불’, ‘FTA 폐업지원’은 별도로 유지함.

〈그림 1-1〉 공익직불제 기본 구조



자료: 국립농산물품질관리원(2020:12).

○ 기본직불은 다시 ‘소규모 농가직불금’(이하 소농직불금)과 ‘면적직불금’으로 구분됨. 소농직불금은 0.1~0.5ha 농가에게 120만 원을 정액으로 지급하고 면적직불금은 면적에 연동하여 지급하되 역진적 단가를 적용하여 지급함.

○ 선택직불은 과거 공익형으로 분류되었던 친환경농업직불제(이하 친환경농업직불), 친환경안전축산직불제(이하 친환경축산직불), 경관보전직불제(이하 경관직불)가 유지되고

밭직불제(이하 밭직불) 중 논이모작직불이 논활용직불로 바뀌어서 선택직불에 포함됨.  
선택직불에 포함된 개별 직불제의 주요 내용은 기존과 큰 변화가 없음.

- 직불금 수령을 위해서 농업인들이 반드시 지켜야 하는 준수사항이 도입되었음.
  - 과거에는 주로 농지 형상 유지 정도의 준수 의무가 있었으나 공익직불제로 개편되면서 환경보호, 생태계 보전, 마을공동체 활성화, 먹거리 안전, 영농활동 준수 등 5개 분야 17개 의무로 강화됨.
- 공익직불제 시행 과정을 보면, 본격적인 시행에 앞서 농업경영체 등록정보를 변경('20.2~4월)하고 2020년 5월 1일부터 직불금 신청접수를 시작함.
- 신청접수 이후 직불금 지급대상자 확정과 준수사항 이행점검을 거쳐 2020년 11월부터 소농직불금 43만 1천 농가와 면적직불금 69만 농업인에게 총 2조 2,769억 원의 직불금을 지급함.
- 직불금 지급이 형평성 개선에 도움이 되고 농가의 호응이 높게 나타났으나 신청단계를 포함한 이행 과정에서 다양한 문제 제기와 제도 개편 이후 미흡한 점들이 지적됨.
  - 기본직불금 신청접수가 시작된 이후 언론을 통해 나타난 현장의 요구사항은 지급대상 농지 조건, 예산 등 다양함. 특히 대상농지 요건 중 2017~2019년 3년 중 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농지 요건에 대한 지적이 많음.
  - 공익직불제 기준 완화 등 법령 개정 요구가 있으나(농수축산신문 20.4.10) 일부에서는 기준 완화에 따른 예산증가 문제, 설정된 기준의 취지 등을 고려하여 신중한 접근이 필요하다는 주장도 있음.
  - 또한 공익직불제 개편 취지에 부합되기 위해서는 선택직불에 대한 보완이 필요하다는 지적도 제기됨.

○ 따라서 공익직불제 안착을 위해서는 시행현황을 종합적으로 분석하고 검토할 필요가 있음.

- 공익직불제 시행 과정과 결과에 대한 객관적 분석이 선행되어야 하며, 세부 시행 기준 마련 취지, 기준 완화 시 예상되는 부작용, 미진한 부분에 대한 단기와 중장기 대응 과제 구분 등 종합적 검토가 필요함.

## 1.2. 연구 목적

○ 이 연구의 목적은 공익직불제 이행 실태를 분석하여 공익직불제 발전 방향을 제시하는 데 있음.

- 구체적으로 공익직불제 시행 첫해인 2020년 신청 및 지급, 준수사항 위반 여부 등을 분석하고 제도 안착과 선택직불 개편 등 공익직불제 중장기 발전 방향을 제시하는 데 있음.

## 2. 선행연구 검토

### 2.1. 기존의 특정(개별) 직불제 개선방안 연구

- 개별 직불제 개선방안 연구들이 다수 존재하며 쌀직불제 관련 연구들이 상대적으로 많이 수행됨(박동규 외 2004, 서세욱 2008, 정학균 외 2014, 김한호 외 2014, 서세욱 2016, 김종진 외 2019 등).
- 박동규 외(2004)는 논과 밭의 소득안정을 목표로 하는 직접지불제 체계를 제시함. 생산 중립 성격의 논농업직불제를 밭농업까지 확대하고 소득 불안정 해소를 위해 수입보험 방식인 소득안정계정제도 도입을 제안함.
- 서세욱(2008)은 부정수급자, 농가간 예산편중, 운영주체 이원화 등 쌀소득직접지불제의 운영상 문제점을 지적하고 부정수급 처벌강화, 농지원부 작성 의무화, 지급상한 설정 등의 개선방안을 제시함.
- 정학균 외(2014)는 친환경농업직불제의 문제점을 도출하고 품목별 단가차등화와 유기 재배에 대한 지속직불금 도입을 개선방안으로 제안함.
- 김한호 외(2014)는 쌀직불제의 문제점으로 농가규모별 형평성, 쌀생산연계로 인한 생산과잉, 영농규모화 저해 등을 지적함. 중장기 개선방안으로 규모별 차등지급방안, 소농지원 직불제 도입, 소득차액보상제 및 전작보상을 통한 생산비연계 방안, 들녘경영체 농가를 위한 가산직불도입과 수입보장보험제도 도입을 제안함.
- 서세욱(2016)은 현행 쌀소득보전직접지불제의 문제점을 지적하고 개선방안으로 변동 직불제의 목표가격 인하, 농가단위직불제 도입, 농가도 부담하는 적립금 조성 및 보전, 이행조건 강화 등을 제시함.

- 김종진 외(2019)는 변동직불제 대안들의 검토를 토대로 현행 쌀직불제와 밭직불제를 통합하여 고정직불화하고 적정 벼 재배면적 유도 정책을 함께 추진하는 방안이 가장 효과적인 개선안이라고 주장함.

## 2.2. 전체 직불제 체계 개편 연구

- 몇 차례 직불제 개편 시도와 더불어 전체 직불제 구조 개편과 관련된 연구가 다수 수행됨 (김태곤 외 2010, 허남혁 2013, 박준기 외 2016, 김태연 외 2017, 이정환 외 2017, 김태훈 외 2018, 대통령직속정책기획위원회 2018, 이정환 2019등).
- 김태곤 외(2010)는 직불제를 ‘기본직불’, ‘가산직불’, ‘농가단위 직불’로 개편을 제안함. 기본직불은 기본적인 이행조건을 충족하면 지급하고 가산직불은 개별추가 이행조건을 수행하면 지급하도록 함. 농가단위 직불은 경영안정을 위해 농가소득의 하락을 보전하도록 함.
- 허남혁 외(2013)는 농업과 관련된 1축(희망농업직불), 환경과 관련된 2축(생태경관직불), 농촌과 관련된 3축(행복농촌직불)으로 구성된 직불제 개편안을 제시함.
  - 각 축에는 두 가지 프로그램이 포함되어 있는데 식량자급 프로그램, 젊은 농부 프로그램, 농업생태 프로그램, 농촌경관 프로그램, 농촌공동체 프로그램, 농촌안전망 프로그램 등 6가지를 제시함.
- 박준기 외(2016)는 정책목표(소득 보전과 공익적 역할 강화)의 명확화, 품목 단위에서 농지 단위로 접근, 형평성 강화, 준수 의무 강화 등을 개편방향으로 제시하고 농업직불제 증장기 개편방안과 변동직불제 개선방안을 제안함.

- 김태연 외(2017)는 현행 직불제를 가격변동대응형직불과, 공익형(친환경 장려금)직불로 나누고 공익형직불은 공익형 기본직불과 목적특정형직불(환경, 생태, 경관, 문화보전 등)으로 구분하는 개편을 제안함.
  - 아울러 공익형 직불제의 실행을 위해 공익적 기능을 관리하고 운영할 수 있는 인력양성과 지역주민의 역량제고 필요성을 강조함.
  
- 이정환 외(2017)는 쌀변동직불제와 FTA피해보전직불제를 통합한 가격변동대응직불제 도입 필요성을 강조하며 김태연 외(2017)와 마찬가지로 크게 공익형, 가격변동대응형으로 나누어 개편하는 방안을 제시함.
  
- 김태훈 외(2018)는 공익형직불제의 개편방향을 제시하고 교차준수 도입, 기본공익형직불과 부가공익형 직불의 추진체계를 제시함.
  - 이 연구에서는 공익형직불의 구체적 추진에서 중요한 교차준수의 도입근거를 제시하고 준수내용을 과도기안 및 장기안으로 구분하여 제안함.
  
- 대통령직속 정책기획위원회(2018)는 쌀고정, 쌀변동, 밭농업직불제를 기본형으로, 친환경, 경관보전, 조건불리지역직불제를 가산형으로 통합하는 방안을 제시함.
  - 직불제 확대방안은 먼저 기본직불을 대폭 확충한 후 지자체의 정책기획능력을 제고하면서 가산형 직불을 다양화하는 단계적 접근을 제안함.
  
- 국회예산정책처(2019)는 공익직불제 개편안을 토대로 주요 쟁점을 크게 4가지(농가소득 안정 효과, 쌀 과잉문제 해소, 직불금 부당수령 문제, 공익기능 증진)로 구분하고 이들 쟁점들이 목적인 바를 달성할 수 있는지 그리고 추진상의 문제와 개선방향을 제시함.

## 2.3. 공익직불제에 대한 연구

- 정학균 외(2014)는 친환경농업 직불제가 친환경농업육성을 위해 가장 효과적인 정책임을 강조하며 친환경농업 활성화를 위하여 친환경농업직불제 지급단가 및 지급기간에 대한 개선방안을 제안함.
  - 지급단가에 품목별 차별을 두고 지급 기간을 연장하는 방법 등을 통해 농가들이 수혜기간 종료 후 일반 농업으로 회귀하는 것을 방지하는 방안을 제시함.
- 유찬희 외(2018)는 충청남도가 추진한 농업 생태환경 프로그램의 내용과 성과를 조사·분석하여 새로운 농업·농촌 정책 도입의 기본 전제와 향후 과제를 제안함.
  - 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.
- 김태훈 외(2020)는 공익직불제 근거 법률이 국회를 통과한 상황 하에서 연구가 진행되었으며 공익직불제의 보완 과제와 운용 방향을 제시함.
  - 특히 개편된 공익직불제에서 미흡했던 선택직불의 체계 정립과 확충 방안을 중점적으로 제안함.
- 이외 연구보고서는 아니나 공익직불제 사업지침서와 교육자료 등이 발간됨.
  - 농림축산식품부(2020)는 공익직불제의 효과적 추진을 위해 기본직불 시행 지침, 준수 사항 이행점검, 서식, Agrix 시스템 매뉴얼 등을 수록한 사업시행지침서를 마련함.
  - 농산물품질관리원(2020a)은 공익직불제도와 관련한 농업인들의 이해를 높이고 원활한 참여를 위해 공익직불제 소개, 세부시행과 부정수급 방지 교육 내용을 실은 '공익직불제 농업인 의무교육' 소책자를 발간함.
  - 농산물품질관리원(2020)은 업무담당 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, 부정 수급 사례 등을 안내함.

## 2.4. 선행연구와 차별성

- 위와 같이 직불제 관련 연구는 다양하게 존재하지만, 2020년 5월 1일부터 시행에 들어간 공익직불제 이행실태에 관해 수행된 연구가 아직 없으므로 연구내용과 시기상 선행 연구와의 차별성이 존재함.

### 3. 연구범위와 추진체계

#### 3.1. 연구범위

- 본 연구는 개편된 공익직불제의 이행과정에서 나타난 문제점과 성과 등을 종합적이고 객관적으로 분석하여 새로운 제도가 안정적으로 정착될 수 있도록 하고 제도의 발전 방향을 제시하고자 함.
- 이러한 연구 목적에 따라 기존 직불제와 크게 변화가 없는 선택직불의 실태 분석은 연구의 범위에서 제외하고 새롭게 도입된 기본직불의 이행실태 분석에 초점을 둬م.
  - 다만, 공익직불제의 발전방향 제시를 위해 선택직불의 개편 필요성과 방향을 검토함.

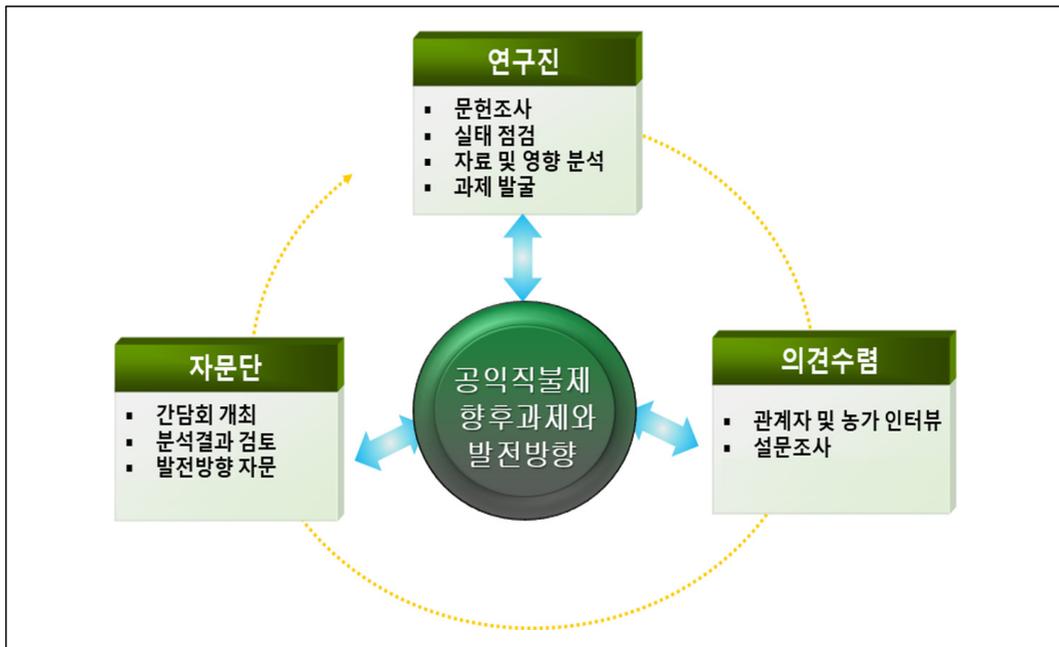
#### 3.2. 연구추진체계

- 연구진은 기초자료 및 영향분석, 실태 점검 등을 통해 공익직불제 개선과제와 방향을 제시함.
  - 공익직불제 콜센터에 접수된 민원 사례 내용을 구득하여 유형, 사유 등을 분석하고, 현행 제도 상 규정과 비교하여 시사점을 도출함.
  - 해외 직불제 사례 조사 및 분석을 실시함.
  - Agrix(농림사업정보시스템) 자료와 농업경영체DB자료를 활용하여 공익직불제 지급 결과와 농업인별 특성을 확인하고, 이를 토대로 공익직불제 개편 전후의 행태 변화를 분석함.
- 실태파악과 의견수렴을 위해 업무담당자, 농가 설문조사를 실시함.
  - 다양한 이해 관계자(농업인, 정책 관계자, 농관원 공익직불과 담당자 등) 면담조사를 실시함.

- 농가 설문조사를 실시하여 공익직불제 개편에 대한 인식과 만족도 등을 조사함.
- 정책담당자 설문조사를 통해 시행과정의 문제 등을 파악함.

○ 자문단은 연구진의 분석결과와 연구방향에 대한 자문을 실시함.

〈그림 1-2〉 연구추진체계



자료: 저자 작성.



# 2

## 공익직불제 개편과 시행 경과

### 1. 공익직불제 개편

#### 1.1. 공익직불제 개편 배경

##### 1.1.1. 기존 직불제 성과와 제도적 한계

- 1980년대 농정여건의 변화에 따라 우리나라의 직접지불제(이하 직불제)가 도입됨.
  - 1980년대까지의 우리나라 농업정책은 쌀자급률 향상과 농가소득 증대를 목적으로 하였음. 그러나 1994년 UR협상이 타결되며 가격지지정책과 같이 생산에 영향을 미치고 시장을 왜곡하는 정책이 감축대상보조금(Aggregate measurement of support: AMS)으로 지정되고 지급 한도가 설정되었음(유찬희 외 2016).
  - 1980년대부터 농산물 수출국의 시장개방 압력이 본격화 되었고 1990년대에는 우루과이라운드(UR) 협상이 타결되고 세계무역기구(World trade organization; 이하 WTO)가 출범하며 기존 농업지원정책의 변화가 불가피하였음(유찬희 외 2020).<sup>1)</sup>

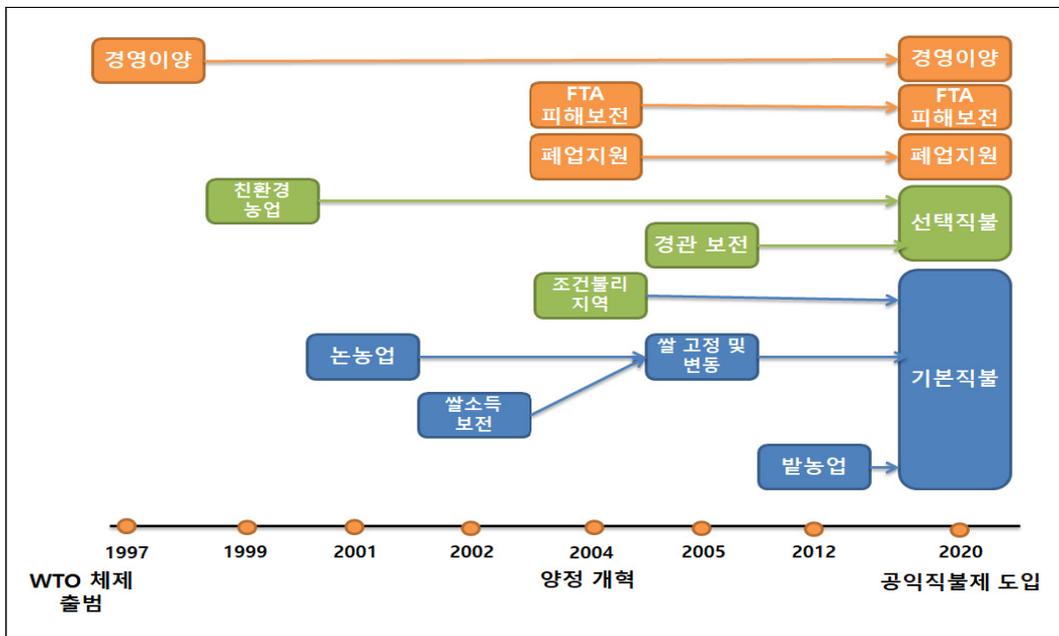
<sup>1)</sup> 박동규 외(2004)를 참고하여 작성; 유찬희 외(2020)에서 재인용.

- 따라서 1990년대에는 농산물 시장개방에 대응하여 농업구조조정과 생산중립적인 정책의 도입 필요성이 부각되었고 시장개방에 따른 농가소득 보전까지 고려해야 했음.

○ 1997년 경영이양직불제가 처음 도입되었고 점차 다양한 목적의 직불제가 추가되어 총 8개의 직불제가 운용되었음.

- 8개 직불제는 목적에 따라 공익형(친환경농업, 조건불리지역, 경관보전직불), 구조개선형(경영이양, FTA피해보전, FTA폐업지원직불), 소득안정형(쌀 고정 및 변동, 발농업직불)으로 유형화할 수 있음.

〈그림 2-1〉 기존직불제 도입 경과



자료: 유찬희 외(2020).

○ 기존 직불제는 1997년 도입 이후 지속적으로 발전하여 농업·농촌 분야의 주요 정책으로 자리를 잡음. 2019년 직불제 예산은 약 1조 6천억 원으로 이는 농림수산물분야 전체 예산(약 14조 원)의 약 11%를 수준임.

- 변동직불금 지급이 많았던 2017년과 2018년에는 직불제 예산이 농림수산물분야 전체 예산에서 차지하는 비중이 각각 약 19%, 16%임.

〈표 2-1〉 2017-2019년 직불제 예산

단위: 억 원, %

구분	2017년 예산		2018년 예산		2019년 예산	
		비중		비중		비중
직불제 예산	28,542	100.0	24,390	100.0	16,142	100.0
쌀소득보전 고정직불제	8,160	28.6	8,090	33.2	8,028	49.7
쌀소득보전 변동직불제	14,900	52.2	10,800	44.3	2,533	15.7
경영이양직접제	545	1.9	497	2.0	472	2.9
조건불리지역직불제	472	1.7	506	2.1	546	3.4
발농업직불제	1,906	6.7	1,937	7.9	2,078	12.9
경관보전직불제	116	0.4	93	0.4	84	0.5
친환경농업직불제	411	1.4	435	1.8	381	2.4
FTA피해보전직불제	1,005	3.5	1,005	4.1	1,000	6.2
FTA폐업지원	1,027	3.6	1,027	4.2	1,020	6.3
농림수산식품분야 예산	144,887	-	144,996	-	146,596	-

자료: e-나라지표(<http://index.go.kr>); 농림축산식품부 직접지불금 현황. 박준기 외(2020)에서 재인용.

○ 기존 직불제는 농가 소득증대, 농가 경영안정, 영세농가 소득 안전망 제공, 친환경 농업 확산, 환경 부하 경감 등의 성과가 있었음(유찬희 외 2016).

- 직불제 성과 분석 결과, 쌀소득보전직불금은 2003~2015년 동안 논벼 농가소득을 평균 4.2% 증가시킨 것으로 나타났음. 농가 경영안정 측면에서도 경영 위험 농가를 감소시키는 것으로 분석되어 농가 경영안정 효과가 있는 것으로 나타났고 저소득 농가의 소득을 지지하는 효과가 있는 것으로 나타남.
- 친환경직접지불금은 친환경농업을 확산시키는 효과와 친환경농가의 경영을 지원하는 효과가 있는 것으로 나타남. 또한 친환경농업 확산의 파급효과로 환경 부하를 일으키는 농약 및 비료 사용량도 2005~2013년 평균 5.83%, 0.48% 감소시키는 효과도 존재하는 것으로 추정됨.

○ 기존 직불제는 소득보전 및 공익기능제고 등 성과에도 불구하고 다음과 같은 제도적 한계가 있었음. 첫째, 특정 품목에 지원이 집중되어 품목간 지원 형평성 문제가 있었음.

- 기존 직불제에서는 직불제 예산이 쌀소득보전직불제에 집중되었음. 2017~2019년 전체 직불제 예산에서 쌀소득보전직불제가 차지하는 비중은 각각 80.8%, 77.5%,

65.4%로 쌀 품목에 예산 집중도가 높은 것으로 나타남. 이는 타 품목과의 형평성 문제를 유발함.

- 직불제의 성과 부분에서도 쌀 농가의 경우 유의미한 소득보전·증대 효과가 있었지만 타 품목 농가의 경우에는 소득보전 효과가 크지 않은 것으로 나타남. 이로 인해 쌀과 잉생산을 유발하고 농업구조조정을 저해한다는 비판이 지속적으로 제기되어 옴.

○ 둘째, 직불제가 수혜성 정책으로 인식되는 문제가 있음.

- 기존 직불제에서도 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제 등 농업의 공익기능에 대한 보상 개념의 직불제가 있었지만 직불제 예산이 쌀·밭소득보전 직불제에 집중되어 공익기능보다는 소득보전에 초점이 맞춰져 있었음. 이는 농업인·국민 모두에게 직불제가 수혜적 성격의 정책으로 인식되는 실마리가 되었음.

○ 셋째, 면적에 비례하여 더 많은 직불금을 수령하는 구조는 중소규모 농가에 대한 소득보전 기능이 미흡한 측면이 있음.

- 기존 직불제에서는 면적에 따라 직불금 단가에 차이가 없어 넓은 면적을 경영하는 대규모 농가일수록 더 많은 직불금을 수령할 수 있었음. 그 결과 직불금 지급에 따라 전체 농가의 소득 수준은 향상되었지만 소득 형평성은 악화되는 것으로 나타남(유찬희 외 2016).

### 1.1.2. 공익직불제 개편 필요성과 목적

○ 농업을 둘러싼 대내외적 여건이 변했고 기존 직불제도는 변화하는 농업 여건에 적절히 대응하기에 한계가 있었음.

- 내부적으로는 농업소득이 정체되고 다른 산업부문과 소득격차가 커지는 등 생산성, 효율성을 강조하는 생산주의 농정이 한계에 직면했음.

- 가축전염병, 농산물 안전, 농업 환경 등 농업 활동에서 발생하는 부정적 외부효과가 증가하고 있었지만 기존 직불제도로는 해결이 어려워 농업의 지속가능성에 대한 우려가 제기됨.
- 농업의 공익기능에 대한 국민의 관심과 기대가 증대하였지만(송성환·박혜진 2018), 직불제가 이에 부응하지 못했고 농업소득을 지원하는 수혜성 정책으로 인식됨.
- 외부적으로는 개도국 지위를 유지하지 않기로 함에 따라 AMS 지급 상한이 더욱 낮아질 것으로 예측되었음(김태훈 외 2020).

○ 따라서 농업·농촌의 공익기능을 증진하고 이를 바탕으로 농업의 가치를 인정받을 수 있도록 농정 틀을 전환하고, 품목 간·규모 간 형평성을 제고하여 쌀 공급 과잉 문제를 해소하고 농업소득을 보전할 수 있도록 공익직불제로의 제도 개편이 필요했음.

○ 공익직불제의 목적은 다음과 같음. 첫째, 농업·농촌의 공익기능을 증진하여 사회적·환경적 측면에서 농업의 지속가능성을 제고함. 공익직불제에서는 준수사항을 직불금 수령의 전제조건으로 설정하여 농업의 공익기능을 증진하도록 설정하였음. 이를 통해 직불제가 단순 수혜성 정책이라는 인식에서 농업의 공익적 기능을 증진하고 공익적 가치에 대한 보상이라는 인식으로 전환하여 사회적 측면에서 농업의 지속가능성을 제고함. 또한 준수사항 이행과정에서 토양, 수질 오염등을 방지하는 등 환경적 측면에서의 지속가능성도 제고함.

○ 둘째, 쌀 품목에 집중된 지원을 개편하여 쌀 과잉공급문제를 해소함. 기존 직불제는 쌀 품목에 지원이 편중되어 직불금이 쌀 생산과 연계되는 문제가 발생하였음. 쌀 직불금 단가는 다른 품목 직불금보다 높고 쌀 가격 하락 시 가격 하락분의 일정 부분을 보전하여 쌀공급 과잉상태에서도 농가가 다른 품목으로 전환하지 않고 쌀 농사를 지속할 유인을 제공하였음. 따라서 공익직불제에서는 논·밭 간 직불금에 동일한 단가를 적용하여 품목 간 형평성을 제고하였고 이를 통해 쌀 편중 및 공급과잉 문제를 해소하고자 함.

○ 셋째, 농지 규모 간 형평성을 확보하여 소득보전 기능을 강화함. 공익직불제로의 개편 이후에도 직불제의 주요 목적 중 하나는 농가 소득보전임. 그러나 기존 직불제에서는 영농규모가 클수록 비례적으로 더 많은 직불금을 수령할 수 있어 소득보전 필요성이 높은 소규모 농가에 대한 소득보전 효과가 낮다는 문제가 있었음. 따라서 공익직불제에서는 경영규모에 역진적 단가체계를 구축하여(면적직불) 규모 간 형평성을 확보하고 소득보전 효과를 강화함.

## 1.2. 공익직불제 개편 과정

### 1.2.1. 직불제 개편 논의

○ 1997년 직불제가 처음 도입된 이후 20년 이상 시행되어 왔으며 필요에 따라 여러 직불제가 추가되면서 농정의 핵심수단으로 자리잡음. 그러나 직불제가 확대되면서 품목 간 형평성 문제, 직불제 간 상충성 문제, 중소규모 농가 소득보전 미흡 등의 문제가 나타났고 이에 따라 직불제 개편 필요성이 지속적으로 제기되었음.

- 그동안 직불제 개편 시도는 몇 차례 있었으며 기존 직불제를 통합·재편하는 연구와 논의가 2015년을 기점으로 다시 시작되었음.
- 직불제 개편 관련 연구들은 큰 틀에서 기존 직불제를 기본형과 선택형으로 통합하는 방식을 제시하였고 각 연구마다 현안 해결에 초점을 맞출 경우 기본형 직불제 개편을, 공익 증진에 초점을 맞출 경우 선택직불 개편을 중점 연구하였음(김태훈 외 2020).
- 2019년에는 공익직불제로 개편을 위한 움직임이 본격화되었고 관련하여 공익직불제 체계, 개편 후 운용방향, 농가 준수사항 등 직불제 개편을 위한 세부 방안을 도출하는 연구가 수행되었음.

〈표 2-2〉 2016~2020년 직불제 개편안 관련 연구

구분	체계(안)	주요 내용
박준기 외(2016)	기본형 +선택형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀고정 발농업직불제를 (가칭)농지관리직불제로 통합하여 품목 단위에서 농지 단위로 전환</li> <li>• 준수사항 강화</li> </ul>
김태연 외(2017)	기본형 +목적 특정형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공재 성격을 지니는 환경 및 생태 보전 활동과 관련 규제를 보상하는 공익형 직접지불제 도입</li> <li>• 지역별 차이를 반영한 포괄지원 및 자치 관리 방식 도입, 주민 협력체 중심 운용, 가시적인 평가 지표 적용</li> <li>• 농지 형상 및 기능 보전·농약 및 비료 투입량 감축 등 이행조건 준수 전제</li> </ul>
이정환 외(2017)	공익형직불 (기본+목적특정형) +가격변동 대응직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀변동직불제와 FTA피해보전직불제를 통합한 가격변동대응직불제 도입 필요성 강조</li> <li>• 농지 형상 유지, 토양 침식 방지, 비료 및 농약 적정 사용 등의 조건 부과</li> <li>• 생산중립성 강화, 시장 격리 원천적 차단</li> </ul>
강마야(2017)	기본형 +선택형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적은 소득 보전, 식량 주권 등(기본형), 공공재 서비스 대가 지급(선택형)으로 설정</li> <li>• 일정경지면적 이상부터 단가 차감</li> <li>• 상호준수조건 적용</li> </ul>
김태훈 외(2018)	기본형 +선택형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀고정·쌀변동·조건불리지역직불제를 기본 공익형 직불로, 친환경농업·경관보전직불 그리고 농업환경보전프로그램 내의 직불성 활동들을 부가 공익형 직불로 통합.</li> <li>• 교차준수 설정 근거와 구체적 내용(안) 제시</li> </ul>
대통령 직속 정책 기획위원회(2018)	기본형 +선택형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀고정, 쌀변동, 발농업직불제를 기본형으로, 친환경, 경관보전, 조건불리지역직불제를 선택형으로 통합</li> <li>• 생산비연계 방식으로 전환, 쌀변동직불제 단계적 폐지</li> <li>• 의무준수사항 이행</li> </ul>
김태훈 외(2020)	기본형 +선택형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀고정, 쌀변동, 발농업직불제를 기본직불제로, 친환경, 경관보전, 조건불리지역직불제를 선택직불제로 하는 공익직불제 체계 제시</li> <li>• 선택직불제 확대방안 제시</li> </ul>
박준기 외(2020)	기본형 +선택형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익직불제(기본직불, 선택직불) 체계 제시</li> <li>• 농가 준수사항 검토 및 제시</li> </ul>

자료: 김태훈 외(2020)을 참고하여 저자 작성.

○ 연구 이외에도 국회, 학계 등 농업정책 관련 기관 및 정부 부처 주도의 세미나, 토론회 등이 개최되어 직불제 개선 및 개편방안에 관한 논의가 활발히 진행되었음.

- 국회의원실 주관으로 개최된 공익직불제와 관련한 공식적 정책세미나는 2012년부터 2019년까지 총 15회 수행되었음.

〈표 2-3〉 2012~2019년 국회 의원실 주관 정책세미나

구분	주제
2012년	국내 식량자급률 향상과 우리밀 소비촉진을 위한 공익형 직접지불제 도입방안
	농가소득 보전과 식량자급률 향상을 위한 쌀 소득 직불제 개편 토론회
2015년	대한민국 농업직불금의 새로운 길 : 농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄
2016년	농어촌 자원의 공익적 가치와 효율적 관리 방안 정책토론회
	(농업의 지속가능성을 위한) 직접지불제도 직불금, 행복한 미래를 위한 변화
2017년	직불금 중심의 농정전환과 예산구조 개편을 위한 정책 토론회
	직불제 중심 농정전환, 어떻게 추진할 것인가? : 문재인 대통령 농정공약 실천을 위한 제2차 전략 세미나
2018년	(농업·농촌의 지속가능한 발전을 위한) 농업의 공익적 가치 헌법반영 정책토론회
	농업직불금 개편 어떻게 할 것인가? : 국회토론회
	쌀 농업과 직불제 개편: 국회토론회
	직불제 개혁, 농민안 마련을 위한 국회토론회
2019년	농가 소득안정과 농업 공익증진을 위한 '공익형직불제' 도입 토론회
	농업 농촌 공익기능 활성화 직접보상기본법 토론회
	직불금 부당수령고발대회 : 직불금 부당수령자 감옥으로

자료: 온나라정책연구시스템. 강마야(2020)에서 재인용.

### 1.2.2. 공익직불제 법령 개정

○ 기존 직불제를 농업의 다원적 기능을 반영하는 공익직불제로 확대 개편하는 방안이 19대 대선공약으로 제시되었음. 이후 문재인 정부가 출범하고 100대 국정과제에서 친환경농업직불·밭고정 및 조건불리직불 단가 인상과 생태·환경보전 방향의 직불제 개편 등 계획이 제시됨(김규호 2020).

- 2018년 5월에는 대통령 직속 정책기획 위원회 산하 농정개혁 TF가 발족하고 공익직불제 개편방안이 본격적으로 논의되기 시작하였음. 농정개혁 TF에서는 기존 직불제를 기본형직불제와 가산형직불제로 체계로 개편하는 방안이 제시됨(김규호 2020).

○ 기본직불과 선택직불 체계의 개편안 논의 결과를 바탕으로 2018년 11월 15일 「농업소득의 보전에 관한 법률」(이하 농업소득법) 일부 개정 법률안이 제출되었고 2019년 9월 7일 「농업소득법 전부 개정 법률안」이 제출되었음(김태훈 외 2020).

- 2019년 12월 10일에는 공익직불제 개편 관련 예산을 포함한 2020년 정부 예산안이 확정되었고 12월 27일 농업소득보전법 전부개정법률안이 국회에서 통과되어 공익직불제로의 개편이 확정됨. 이후 2020년 4월 말까지 하위 법령 및 시행령 개정과정을 거쳐 2020년 5월 1일 공익직불제가 시행됨.

### 1.2.3. 공익직불제 주요 내용

#### 가) 공익직불제 체계

- 공익직불제는 기본직불과 선택직불로 구성되며 농업·농촌의 공익기능 증진과 농가의 소득안정을 목적으로 함.
  - 공익직불제는 기존 9개의 직불제 중 경영이양직불제, FTA 피해보전직불제, FTA 폐업지원사업을 제외한 6개 직불제를 각각 기본직불(쌀고·면동직불, 밭직불, 조건불리직불)과 선택직불(친환경농업·축산직불, 경관보전직불, 논활용직불)로 개편하였음.
  - 기본직불은 소규모 농가의 소득보전을 목적으로 하는 소농직불금과 면적에 따라 직불금을 지원하는 면적직불금으로 구성됨. 선택직불은 기존 직불제의 친환경농업직불, 친환경축산직불, 경관보전직불과 새롭게 도입된 논활용직불을 통합하여 구성됨.

#### 나) 소농직불금과 역진적 단가 체계 적용

- 공익직불제는 직불금 지급단가 인상, 소규모 농가에 일정액의 동일한 직불금 지급, 면적에 역진적인 단가체계 적용 등의 특징을 가짐.
- 공익직불제에서는 여러 직불제를 기본직불로 통합하면서 소농직불금과 면적직불금 체계를 도입하였음.
- 먼저 소농직불금은 경지면적이 0.5ha 이하인 농가에 면적과 비례하지 않는 일정한 직불금을 지급하여 소규모 농업인의 소득안정 기능을 강화하고자 함.

- 기존 직불제에서는 직불금 단가가 면적에 비례하여 경지면적이 클수록 더 많은 직불금을 받게 되어 소득보전 필요성이 높은 소규모 농가의 소득보전 효과가 낮다는 문제가 있었음.
  - 공익직불제에서는 기본직불에 소농직불금을 도입하여 경지면적과 관계없이 일정한 금액의 직불금을 지급함. 현행 공익직불제에서는(2021년 기준) 경지면적이 0.1ha~0.5ha 미만인 농가에게 120만 원의 직불금을 지급하고 있음.
  - 이는 소규모 농가의 소득안정 효과를 강화한 것으로, 예를 들어 2019년 기준 직불금 단가가 가장 높은 쌀고정직불금의 경우 0.5ha 농가가 수령하는 직불금이 최대 50만 원이나 공익직불제에서는 직불금 수령 조건 충족 시 120만 원을 수령할 수 있음.
- 면적직불금은 기존 직불제와 유사하게 경지면적에 따라 직불금을 지급하지만, 면적이 클수록 단가가 낮아지는 역진적 단가체계를 적용하여 규모 간 형평성을 제고하였음.
- 농업진흥지역의 면적직불금은 2ha 이하 구간에서 205만 원(ha당), 2ha 초과-6ha 이하 구간에서 197만 원(ha당), 6ha 이상 구간에서 189만 원(ha당)으로 설정하여 면적이 클수록 직불금 단가가 낮아지게 설계되었음.
- 공익직불제로 개편되면서 품목과 상관없이 동일한 직불금 단가가 적용되었고 기존 직불제 단가에 비해 인상되었음.
- 공익직불제에서는 역진적 단가를 적용하여 경지규모가 큰 농가에 낮은 단가를 적용하였지만 기존 직불제보다 직불금 수준이 낮아지지 않도록 설계되었음. 예를 들어 면적직불금 중 단가 수준이 가장 낮은 비진흥지역 밭직불금(6ha이상 농가)의 단가가 1ha당 100만 원으로 기존 직불제에서 단가 수준이 가장 높은 쌀고정직불직불금과 동일한 단가가 설정됨.

〈표 2-4〉 기존 직불제와 공익직불제 직불금 단가 비교

단위: 만 원/ha

	2017	2018	2019	2020	2021																			
쌀고정	100			〈기본직불〉 소농직불: 120																				
쌀변동	79	17	37	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">단계 \ 구간</th> <th colspan="3">면적직불금 (만원/ha)</th> </tr> <tr> <th>0.1~2ha</th> <th>2~6ha</th> <th>6ha~</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>진흥 논·밭</td> <td>205</td> <td>197</td> <td>189</td> </tr> <tr> <td>비진흥 논</td> <td>178</td> <td>170</td> <td>162</td> </tr> <tr> <td>비진흥 밭</td> <td>134</td> <td>117</td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table>	단계 \ 구간	면적직불금 (만원/ha)			0.1~2ha	2~6ha	6ha~	진흥 논·밭	205	197	189	비진흥 논	178	170	162	비진흥 밭	134	117	100	
단계 \ 구간	면적직불금 (만원/ha)																							
	0.1~2ha	2~6ha	6ha~																					
진흥 논·밭	205	197	189																					
비진흥 논	178	170	162																					
비진흥 밭	134	117	100																					
밭고정	45	50	55																					
조건불리	농지: 55 초지: 30	농지: 60 초지: 35	농지: 65 초지: 40																					
경관보전	경관작물: 170 준경관작물: 100			〈선택직불〉 경관작물: 170 준경관작물: 100 준경관초지: 45																				
논활용				50																				

자료: 농림축산식품부(2021). 2021년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

다) 직불금 지급 대상 및 요건

- 직불금 지급농지와 농업인 대상은 제도의 안정적 도입을 위해 기존 직불제의 대상 조건을 바탕으로 일부 조건을 추가함.
- 직불금 지급은 기본적으로 「농어업경영체육성 및 지원에 관한 법률(이하 농업경영체 육성법)」 제4조제1항제1호에 따라 등록된 농지에서 다음과 같은 조건을 충족하는 농지를 대상으로 함.
  - 공익직불제 중 기본직불은 ①1998~2000년 동안 논농업에 이용된 농지(쌀직불제) ②2012~2014년 동안 밭농업에 이용된 농지(밭직불제) ③2003~2005년 동안 농업에 이용된 조건불리지역에 있는 농지(조건불리직불제) 중 하나에 해당하는 농지이며 2017~2019년까지 3년 중 1회 이상 쌀·밭·조건불리직불금을 지급받은 농지를 직불금 지급 대상 농지로 설정함.
- 직불금 지급 대상 농업인은 「농업경영체육성법」 제4조제1항제1호에 따라 농업경영정보를 등록한 농업인 및 농업법인 중 다음과 같은 조건을 충족하는 농업인을 직불금 지급

대상으로 함.

- 기존 직불금 수령자의 경우 2016~2019년 기간 중 1회 이상 정당하게 직불금(쌀·밭·조건불리)을 지급받은 실적이 있는 자에 한함.
- 신규신청자의 경우 후계농업경영인, 전업농업인, 신규농업인, 농업승계자, 임대 또는 위탁하였던 농지를 회수하여 농업에 종사하는 자 중 하나의 요건에 해당하는 농업인을 대상으로 함.
- 후계농업경영인은 「농업경영체육성법」 제10조에 따라 선정된 후계농업경영인을 의미함. 전업농업인의 경우 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제2조제6호에 따른 전업농업인 혹은 동법 제18조에 따른 전업농육성대상자로 선정된 농업인을 의미함.
- 신규농업인은 기본직불금 신청 연도의 직전 3년 중 1년 이상 직불금 지급대상 농지에서 농업에 종사하는 농업인을 의미하며 신규농업인은 직불금 신청 대상 농지를 농업경영정보에 등록 유지한 경우에만 직불금 신청, 등록이 가능함.
- 농업승계자는 기존 직불금 수령자가 고령, 질병 등 불가피한 사유로 농업에 종사할 수 없다는 것을 시장·군수·구청장이 인정하여 농업을 승계받은 농업인을 의미함.
- 임대 또는 위탁하였던 농지를 회수하여 농업에 종사하는 자는 2004년 12월 31일 이전에 1년 이상 논농업에 종사한 자로 「농어촌공사법」 제19조 또는 제24조의4에 따라 임대 또는 위탁하였던 농지를 회수하여 농업에 종사하는 자를 의미함.

○ 공익직불제의 직불금 지급 대상 농지 및 농업인 조건 중 '2017~2019년 3년 중 1회 이상 직불금을 수령한 농지', '2016~2019년 3년 중 1회 이상 직불금을 수령한 농업인' 조건은 공익직불제로 개편되며 추가된 조건으로 이는 공익직불금을 실제 영농에 종사하는 농가와 영농을 지속해온 농가에 우선 지급하기 위해 도입됐음.

〈표 2-5〉 기본직불 지급농지 및 농업인 조건

	농지	농업인
지급대상	<p>□ 농업경영체육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 등록된 농지 중 다음 요건을 모두 충족하는 농지</p> <p>① 2017~2019년까지 3년 중 1회 이상 쌀·밭·조건불리직불금을 지급 받은 농지</p> <p>② 기존 직불제 지급대상 농지</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1998~2000년 동안 논농업에 이용된 농지</li> <li>- 2012~2014년 동안 밭농업에 이용된 농지</li> <li>- 2003~2005년 동안 농업에 이용된 조건불리지역에 있는 농지</li> </ul>	<p>□ 농업경영체육성법」 제4조제1항제1호에 따라 농업경영정보를 등록한 농업인 및 농업법인 중 다음과 같은 조건에 해당하는 농업인</p> <p>① 기존 직불금 수령자: 2016~2019년 중 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 자</p> <p>② 신규 직불금 수령자:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 후계농업인, 전업농업인 혹은 전업농육성대상자, 신규농업인, 농업승계자, 임대 또는 위탁 농지를 회수하여 농업에 종사하는 자 중 하나에 해당하는 자</li> </ul>
지급제외 대상	<p>① 하천구역에 있는 농지등</p> <p>② 농지전용허가를 받거나 농지 전용신고를 한 농지와 농지전용협의를 거친 농지</p> <p>③ 농지의 타용도 일시사용허가를 받거나 농지의 타용도 일시사용 협의를 거친 농지</p> <p>④ 산지전용허가를 받지 않은 임야</p> <p>⑤ 등록제한 기간 중에 있는 자가 소유한 농지</p> <p>⑥ 주거, 상업, 공업지역 내 농지</p> <p>⑦ 산업단지, 농공단지, 택지개발지구 내 농지</p> <p>⑧ 농지처분 명령을 받은 농지</p> <p>⑨ 자기소유가 아닌 농지를 무단으로 점유한 농지</p> <p>⑩ 임대차 계약 기간이 종료된 농지 등</p>	<p>① 등록신청 전년도 '농업 외 종합소득' 3,700만원 이상인 자</p> <p>② 지급대상 농지에서 농업에 이용하는 농지면적이 1,000㎡ 미만인 자</p> <p>③ 직전연도보다 직불금 등록신청 면적이 감소한 자</p> <p>④ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 직불금 등록신청 또는 수령한 자</p> <p>⑤ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지등을 분할하여 직불금 등록신청 또는 수령한 자</p> <p>⑥ 농지법 제11조제1항에 따라 농지처분 명령을 받은 자</p> <p>⑦ 자기소유가 아닌 농지를 무단으로 점유한 자</p> <p>⑧ 지급대상자 등록제한기간 중인 자</p>

자료: 농림축산식품부(2021). 『2021 기본형 공익직접지불사업 시행지침서』를 참조하여 저자 작성.

○ 직불금 지급 요건은 대상농지와 농업인 조건을 갖추고 준수사항을 이행하는 것을 기본적인 요건으로 하여 면적직불금을 지급하고 해당 농업인이 소농직불금 지급요건을 충족할 시 소농직불금을 지급함.

- 소농직불금의 경우 직불금 지급 대상이 소농임을 확인하여야 하기 때문에 경작면적, 농업소득 등 7가지로 지급요건이 구성되어 있음.
- 소농직불금의 7가지 지급요건 중 어느 하나라도 충족하지 않는 경우 면적직불금을 지급함.

〈표 2-6〉 기본직불 지급요건

지급요건	
소농직불	① 농지 경작면적: 0.1~0.5ha 이하 ② 농지 소유면적(농가): 1.55ha 미만 ③ 농촌지역 거주기간: 등록신청연도 직전에 계속해서 3년 이상 거주 ④ 영농 종사기간: 등록신청연도 직전에 계속해서 3년 이상 영농에 종사 ⑤ 농업외 종합소득금액(개인): 등록신청 전년도에 2,000만 원 미만 ⑥ 농업외 종합소득금액(가구): 4,500만 원 미만 ⑦ 기타 소득금액: 축산업 5,600만 원 미만, 시설재배업 3,800만 원 미만 *직불금 지급 대상농지와 농업인, 준수사항 이행 등 기본적인 직불금 지급 조건을 모두 갖추고 소농직불 지급요건을 충족할 때 소농직불 지급
면적직불	직불금 지급 대상농지와 농업인 조건을 갖추고 준수사항을 이행하였지만 소농에 해당하지 않을 경우 면적직불금 지급

자료: 농림축산식품부(2021). 『2021 기본형 공익직접지불사업 시행지침서』를 참조하여 저자 작성.

라) 준수사항 및 이행점검

○ 기존 직불제가 공익직불제로 개편되면서 가장 큰 변화 중 하나는 직불금 수령을 위해 농가 준수사항을 이행해야 한다는 것임.

- 기존 직불제에서는 친환경직불이나 경관보전직불 등 ‘공익형 직불제’로 분류된 직불제 이외에는 농지형상 유지 등 몇가지 수령조건만 충족하면 직불금을 수령할 수 있었음.
- 그러나 개편된 공익직불제는 농업의 공익기능을 증진하고 농업이 수행한 공익기능에 합당한 보상을 지급하는 것으로 제도틀을 전환하였음.
- 따라서 공익직불제에서는 기본직불에서도 농가 준수사항을 도입하고 이행점검을 통해 농업의 공익기능에 대한 평가 및 보상을 수행함.

○ 농업의 공익증진을 위해 기본직불금 수령 농업이 이행해야하는 준수사항은 환경보호, 생태계보전, 마을공동체 활성화, 먹거리안전, 영농활동준수 5개 분야의 17개 준수사항으로 구성되어 있음.

〈표 2-7〉 기본직불금 준수사항

분야	준수사항	내용
환경보호	화학비료 사용기준 준수	농경지 토양화학성분 및 비료량 기준 준수
	비료 적정 보관·관리	비료의 적절한 보관과 관리
	가축분뇨 퇴비·액비화 및 살포기준 준수	퇴비액비화기준에 적합한 퇴비액비 사용, 액비 살포기준 준수
	공공수역 농약·가축분뇨 배출금지	농약 및 가축분뇨 유출 및 방치 금지
	하천수 이용기준 준수	적정한 하천수 관리(법 제도 준수)
	지하수 이용기준 준수	적정한 지하수 관리(법 제도 준수)
생태계보전	농지의 형상 및 기능 유지	농작물 생산이 가능하도록 토양 유지·관리
	생태교란 생물의 반입·사육·재배 금지	생태계교란 생물의 반입·사육·재배 금지 준수
	방제대상 병해충 발생 시 신고	농지 주변 규제병해충, 방제대상 병해충 등 발견 시 신고
마을공동체 활성화	마을공동체 공동활동 실시	마을에서 자율적으로 자치회를 구성하여 공동활동
	영농폐기물의 적정처리	영농폐기물 방치 금지 및 공동보관 등 적정 처리
먹거리안전	농약 안전사용 및 잔류허용기준 준수	농약관리법 등 농약관리 관련법 기준 준수
	기타 유해물질 잔류허용기준 준수	이산화황 등 기타 유해물질 관련법 기준 준수
	농산물 출하제한 명령준수	출하연기, 폐기 등 출하제한 명령 준수
영농활동 준수	영농기록·작성 및 보관	영농활동과 관련하여 재배기간 동안 매월 1회 이상 기록하고 2년 이상 보관할 것
	농업·농촌 공익증진 교육 이수	농업·농촌의 공익기능 관련 교육 2시간 이상 이수
	경영체 등록·변경 신고	농업경영정보 변경 발생 시 14일 이내 변경신고

자료: 농림축산식품부(2021), 『2021 기본형 공익직접지불사업 시행지침서』를 참조하여 저자 작성.

○ 기본직불은 직불금 수령을 위해 준수사항 이행을 의무로 하였는데 농업인의 준수사항 이행 여부를 확인하고 직불금을 지급함.

- 준수사항 미이행 시 위반 건수에 따라 총 직불금의 일정액을 감액하여 지급하고 최대 직불금 전액을 감액하도록 하여 농업인이 농업활동 과정에서 공익기능을 강화하도록 함.

마) 부정수급 관리강화

○ 공익직불제로 개편되면서 직불금 단가가 인상되었고 이에 따라 직불금 부정수급이 증가할 것으로 예상됨. 특히 소농직불금의 경우 소규모 농가가 수령하는 직불금이 크게 늘어남에 따라 비농업인의 직불금 수령뿐만 아니라 속칭 ‘농가 쪼개기’ 등 다양한 유형의 부정수급 형태가 나타날 것으로 예상됨.

○ 공익직불제에서는 부정수급을 방지하기 위해 사전예방적 감시체계를 도입하고 신고포상제 및 부정수급 신고센터 활성화, 특별사법관리경찰(농관원)제도 도입 등 부정수급 적발 체계를 강화하였음.

- 먼저 공익직불제에서는 사전예방적 감시체계를 도입하여 상시적으로 직불금 수령 자격검증을 수행하고 있음. 사전예방적 감시체계는 각종 행정자료와 직불금 신청자료를 바탕으로 빅데이터를 구축하고 사전적으로 상시 자격요건 검증을 할 수 있는 검증 시스템(DW, DataWare House)과 현장조사 및 팜맵(농경지 전자지도), 드론 등을 활용한 농관원 조사, 지자체 현장 점검으로 구성됨. 이를 통해 연중 상시적으로 직불금 신청 농가 자격요건을 검증하여 부정수급을 방지하고 있음.
- 다음으로 신고포상제 및 부정수급 신고센터와 특별사법관리경찰제도를 도입하여 부정수급 적발 체계를 강화하였음. 농촌에서 암묵적 혹은 관행적으로 이뤄지는 부정사례의 경우 전산자료 혹은 행정자료로 검증하여 적발하는 데에 한계가 있음. 농촌에서 지역의 정보를 파악하기 용이한 측면이 있어 부당 신고센터 및 콜센터 운영, 특별사법관리경찰제도 및 명예감시원 도입 등 부정수급 적발 체계를 강화하였음.
- 공익직불제에서는 부정수급 방지 및 적발 체계를 구축했을 뿐만 아니라 적발 시 처벌 규정 또한 강화하여 부정수급 방지 효과를 높이고자 하였음. 기존 직불제에서는 적발 시 직불금 수령액의 2배를 몰수하고 5년 이내로 등록을 제한하였음. 공익직불제에서는 처벌 수준을 높여 적발 시 직불금 징수액을 5배 이내로, 등록 제한기간을 8년으로 확대하였음.

#### 바) 농업의 공익기능 강화

○ 공익직불제의 공익증진 효과는 농업의 부정적 외부효과 감축과 긍정적 외부효과 확산으로 분류할 수 있는데 기본직불에 준수사항을 적용하여 농업의 부정적 외부효과를 감축하고 선택직불을 통해 긍정적 외부효과를 확산하고자 하였음.

○ 기본직불을 통해 직불제 규모가 확대되었고 기본직불에 준수사항을 이행하도록 하여 향후 농업의 부정적 외부효과 감축이 수행될 것으로 예상됨. 다만 현행 선택직불은 기존 직불제에서 ‘공익증진형’으로 분류된 친환경농업직불, 경관보전직불, 친환경축산직불

과 논활용직불(기존 논이모작직불)을 묶어 4개 직불제 체계로 구성되었고 직불금 예산 또한 기존 직불제에서 크게 증가하지 않아 농업의 긍정적 외부효과 확산을 위해 선택직불의 확대·개편이 필요함.

## 2. 공익직불제 시행

- 2019년 12월 공익증진직불법이 국회를 통과하여 공익직불제 시행을 위한 법안이 마련되었고 하위법령 개정을 마친 후, 2020년 5월 1일 본격적으로 시행됨.
- 농림축산식품부는 공익직불제 시행을 위해 2020년 1월 ‘공익직불제 시행 추진단’을 발족하였음.
  - 공익직불제 시행 추진단은 공익직불제 도입과 시행을 위한 실무 준비를 목적으로 농식품부와 유관기관 및 지자체 인력을 포함하여 총 5개 팀(총괄, 준수 의무, 교육·홍보, 시스템개발, 현장준비)으로 구성됨.
  - 공익직불제 시행 추진단은 17개 시도의 공익직불제 시행 전담 기구들과 연계체계를 구축하고 “공익증진직불법 세부시행방안 및 하위법령 마련, 준수 의무 및 이행점검 체계 마련, 운영시스템 개발, 공익직불기금관리, 교육 강사진 운영·관리”<sup>2)</sup> 등 업무를 수행함.
- 2020년 2월부터는 세부시행방안을 마련하고 이를 바탕으로 공익증진직불법 시행령과 시행규칙을 개정함. 또한 공익직불금 신청접수에 대비하여 업무담당자를 대상으로 사전 현장교육을 수행함.
  - 농업인·소비자단체, 지자체, 학계 등을 포함한 ‘직불제 개편협의회 및 T/F’를 발족하고 토론회 개최 등 협의를 거쳐 각계각층의 의견을 수렴하고 세부시행방안을 마련하였음.
  - 직불금 신청접수에 대비하여 읍면동(3,234개) 신청접수 인력 배치 계획을 수립하고 직불금 업무담당자 교육을 수행하였음.
- 2020년 5월 1일부터 농업·농촌공익직불법이 시행되었고 6월 30일까지 기본직불금 신청·접수 업무가 이루어 짐.

---

<sup>2)</sup> 농림축산식품부 보도자료(20.1.3.). “「공익직불제 시행 추진단」 발족으로 사람·환경 중심 농정을 빈틈없이 추진”

- 직불금 신청·접수 업무를 지원하기 위해 농식품부의 ‘공익직불 시행 추진단’은 ‘공익 직불제 신청접수 상황반’으로 전환하여 신청·접수의 어려움과 문제 등을 모니터링하였음.
- 국립농산물품질관리원(이하 농관원)은 제도의 안정적 정착을 돕기 위해 직불제 관련 전담 조직을 설치·운영하였음.
- 직불금 신청·접수하는 농업인들의 편의를 위해 ‘공익직불제 상담·부정수급 신고 전담 콜센터’(이하 전담 콜센터)를 운영하였음.<sup>3)</sup>
  - 전담 콜센터에서는 공익직불제 신청 업무(요건, 절차, 방법, 필요서류 등) 안내, 농업 경영체 등록·변경·신고 업무 안내, 직불금 부정수급 신고 방법 및 신고 접수 등 업무를 수행하였음.
  - 9월 공익직불제 효율적 운영과 관리를 위해 직불관리과를 신설했고 12월에는 도 단위 9개 지원에 경영직불팀을 신설하였음.<sup>4)</sup>
- 2020년 7월부터 10월까지의 직불금 지급에 앞서 직불금 신청·접수 농가의 자격요건 검증과 준수사항 이행여부 검증을 실시함.
- 농림축산식품부는 농관원, 지자체 등 유관기관과 국세청, 국토부 등 관련기관 정보를 연계하고 기본직불금 자격요건을 검증함.
  - 농관원을 중심으로 준수사항 이행점검을 실시하여 농가별 직불금 지급액을 확정함.<sup>5)</sup>
- 자격검증과 이행점검을 통해 각 농가에게 지급할 직불금을 2020년 10월까지 확인·확정하고 11월 5일부터 12월 30일까지 각 지자체를 통해 총 2조 3,564억 원의 직불금 지급을 완료하였음.

3) 농림축산식품부 보도자료(20.5.7.). “사람·환경 중심의 공익직불제, 전담 콜센터 출범!”.

4) 농림축산식품부 보도자료(20.12.14.). “농관원 9개 지원, 「경영직불팀」 신설로 현장 농정 강화”.

5) 농림축산식품부 보도자료(20.7.16.). “기본형 공익직불제 신청·접수 종료, 이제는 준수사항 실천이 중요!”.



# 3

## 2020년 공익직불제 시행 결과

### 1. 공익직불제 시행 절차

- 공익직불제 시행 절차는 ①지침 수립 및 사전검증 ②직불금 신청·등록 ③준수사항 이행 점검 및 등록대상자 확정 ④지급금액 산정 ⑤직불금 지급 ⑥사후관리 6단계로 나눌 수 있음.
  - 농식품부, 지자체, 농관원, 농업기술센터 등 관련 기관들은 각 단계별로 업무를 분담하여 수행하고 있음.
  
- 지침수립 및 사전검증 단계에서는 농업경영체정보 접수계획, 준수사항 점검계획 등 공익직불제 당해년도 계획·지침을 수립하고 농업경영체 정보변경, 업무담당자 사전교육 등 공익직불제 시행을 위한 준비작업을 수행함.
  - 농림축산식품부는 지급대상 농지, 농업인 요건 등 점검 및 조사가 필요한 항목에 대하여 행정자료를 통해 사전검증을 실시함(사전검증은 직불금 신청·등록단계, 지급요건 검증 단계 등에서 지속적으로 활용함).
  - 지자체는 농관원과 협의하여 경영체 등록 및 변경 계획을 수립하고 농업인에게 안내 자료 배부 등 홍보 업무를 수행함. 또 업무담당자 대상 직불제 업무교육 등 직불제 시

행을 위한 사전준비 작업을 수행함.

- 농관원은 농업경영정보 등록·변경 신청서를 배부하고 신규 등록 신청을 접수하고 전년도 이행점검 결과, 임대차계약서 갱신, 재배 품목 변경 여부 등 농업경영정보 현황화를 실시함. 이는 각종 행정정보와 연계하여 기본직불 대상자 사전검증에 활용됨.

○ 직불금 신청·등록 단계에서는 농업인이 직불금 신청서를 작성하고 제출하여 직불금 지급대상자로 등록하고 신청자격 여부 등 검증 과정을 거쳐 최종적으로 직불금 신청을 등록하는 단계임. 직불금 등록 이후에는 직불금을 신청·등록한 농업인의 정보를 홈페이지 혹은 사무소 게시판에 공개함.

- 직불금 신청 농업인은 필요서류를 구비하고 직불금 신청서를 작성하여 읍면동 사무소에 직불금 신청서를 접수함. 읍면동 사무소는 1차적으로 사전점검 결과자료를 이용하여 신청자 자격 여부를 검증하고 신청정보를 시스템에 기입함. 이후 시스템에서 농지소재지별로 서류를 해당 지자체로 이송함.<sup>6)</sup>
- 지자체는 신청정보 구득 후 이를 전산시스템에 등록하고 실경작 확인, 신규대상자, 임차농업인, 소농요건 등 모니터링 필요항목에 대하여 읍면동 사무소 업무담당자와 협업하여 변경·보완 여부를 지속적으로 확인함.
- 신규신청자, 관외경작자, 실경작 의심자 등 실경작 여부 확인이 필요한 대상자에 대해 ① 마을단위 경작사실심사(자율) ② 읍면동장 현장조사 ③ 읍면동 등록관리위원회 심사 과정을 추가로 수행하고 실경작 여부를 판단함.
- 최종적으로 모든 요건을 충족하는 직불금 신청자를 대상으로 기본직불금 지급대상자로 등록 후 등록증을 발급함.

○ 준수사항 이행점검 및 등록대상자 확정 단계에서는 직불금 신청 농업인의 직불금 지급요건 검증·준수사항 이행점검을 수행하고 그 결과를 바탕으로 직불금 등록대상자를 확정함.

---

<sup>6)</sup> 입력된 자료의 농지소재지가 분산되어 있다면 가장 넓은 농지의 소재지로 자동 지정되어 이송됨.

- 준수사항 이행점검은 농관원과 지자체가 중심이 되어 점검을 실시함. 먼저 농관원은 농지의 형상 및 기능 유지, 농약 안전사용, 공익기능 관련 교육, 농업경영정보 변경 및 신고, 공동활동, 영농 폐기물, 영농일지 작성 등 준수사항을 점검함
- 지자체는 비료적정 관리 및 처리, 가축분뇨 퇴비·액비화 및 살포기준 준수, 공공수역 농약·가축분뇨 배출금지, 하천수·지하수 이용기준 준수, 생태교란 생물의 반입·사육·재배 금지 등 준수사항을 점검함.
- 화학비료 사용기준 준수, 방제대상 병해충 발생 시 신고, 기타 유해물질 잔류허용 기준 준수, 농약 안전사용 및 잔류허용 기준 준수 등 준수사항의 경우 식약청, 도농업기술원, 농축산검역본부 등 관련 기관과 협조하여 이행점검을 수행함.
- 이행점검은 현지조사를 원칙으로 하나 지하수·하천수 이용기준 준수와 같이 벌금, 벌칙 등 행정·행정처분 자료를 이용할 수 있는 경우에는 서면 자료를 활용하여 점검을 실시함.
- 대부분 준수사항은 연중 수시점검을 실시하나 농지의 형상 및 기능 유지는 7~9월에 집중적으로 점검함.
- 준수사항 점검 결과 미이행자에게는 적발 후 10일 이내에 부적합 내용, 기본직불금 감액 관련 정보 등을 통지하고 미이행 사안에 대한 소명을 청취함. 점검 결과는 최종적으로 10월 31일까지 AGRIX에 등록하여 관리함.

○ 지급금액 산정 단계는 이행점검 결과를 바탕으로 감액을 적용하여 직불금 지급액을 산정하고 교부 및 지급하는 단계임.

- 농식품부는 지급요건 검증, 준수사항 이행점검 결과를 바탕으로 직불금을 산정하고 최종확정된 직불금 금액을 지자체에 교부함. 지자체는 이를 농업인에게 지급함.
- 9월 말 지급대상자를 확정하고 10월 중으로 미이행 및 감액 대상자 소명의견 청취 후 최종적으로 지급대상자와 지급액을 확정하고 11~12월에 직불금을 지급함.

○ 사후관리는 부정수급 방지 및 적발하는 단계로 연중 실시함.

- 기존 직불제가 공익직불제로 개편되면서 소농직불금 지급, 직불금 단가 인상 등 부정수급 유인이 증가하였음. 따라서 정부는 직불금 신청자 및 수령자 정보공개, 농관원 부정수급 전담조직 및 명예감시원 등 감시체계 확대, 부정수급 신고센터 운영 등 직불금 지급 후 사후관리를 강화함.

〈표 3-1〉 2021년 기본직불 추진 절차

업무	일정	지자체 담당 업무 주요내용	농관원 담당 업무 주요내용
지침 수립 및 사전검증	1~3월	농업경영체정보 접수계획 수립(농관원 등 기관간 협업) 지급대상 농지, 농업인 요건 등 행정자료를 통해 사전검증 실시(농림축산식품부) 직불금 신청서 출력·배부 보조원 및 조사원 채용	농업경영정보 변경등록 신청서 배부 및 홍보자료 배포 경영체 신규 등록 및 변경사항 수정 보조원 및 조사원 채용
직불금 신청·등록	4~5월	직불금 사전검증 결과를 기반으로 농업인에 문자 등을 이용하여 정보 제공 신청등록·접수(신청서는 농업인이 작성·제출)	지자체 요청 자료 제공
지자체 신청사항 조사 및 등록증 발급	6월	서류 및 현지조사 지급대상자 등록증 발급 및 이의 신청 접수	
준수사항 이행점검 및 등록대상자 확정	3~6월 (사전조사) 7~9월 (본조사)	지급요건 검증(소농여부, 실경작여부 등) 등록사항 변경(등록 농지의 이용정보 변경 사유 발생 시) 및 등록대상자 확정	농식품부, 지자체, 농업기술센터 등 유관기관과 협동하여 준수사항 이행점검
지급금액 산정	10월	농식품부는 직불금 등록대상자 확정 이후 직불금 지급액 확인 후 교부결정 통보	-
직불금 지급	11~12월	지자체는 자체 집행계획을 수립하고 직불금 지급 집행 추진	-
사후관리	연중	직불금 부정수급과 관련하여 농관원과 협동하여 현장조사 등 실시	부정수급 방지 및 부정수급자 적발

자료: 농림축산식품부(2021). 『2021 기본형 공익직접지불사업 시행지침서』를 참조하여 저자 작성.

## 2. 기본직불금 신청 및 자격검증

### 2.1. 2020년 공익직불제 기본직불 신청대상자

- 2020년 공익직불제로 개편되면서 새롭게 설정된 농지조건과 농업인 조건에 따른 기본직불 신청대상자와 대상 면적은 과거 대비 증가하였음.
  - 정부는 새롭게 설정된 농지 조건, 농업인 조건 등을 토대로 신청대상자와 대상면적을 선정(2020.4.22. 기준)하였음.
  - 신청대상 경영체는 116만 개, 신청대상 면적은 119만 7천 ha로 전년 대비 각각 2.2%와 3% 증가하였음.
  - ‘소농직불 후보자’<sup>7)</sup>는 면적 조건 또는 역전현상이 발생하는 농업인 중 농업에 종사한 지 3년 이상인 경우로 한정하였으며, 이 경우 대상후보자는 약 64만 2천 명이었고, 대상면적은 21.9만 ha였음.
  - 면적직불 대상자는 ‘소농직불 후보자’가 아닌 농업인을 의미하며, 총 51만 9천 명 수준이었고, 대상면적은 97.8만 ha였음.

〈표 3-2〉 공익직불제 기본직불 신청대상

	최종 출력대상	소농직불 후보자	면적직불
경영체(천 개)	1,160	642	519
면적(천 ha)	1,197	219	978

자료: 농림축산식품부 내부자료

7) ‘소농직불 후보자’는 경작면적이 0.5ha 이하(557,806개)이거나, 0.5ha를 초과해도 기본직불 예상액이 120만 원 이하(139,719개)인 경영체(농업에 종사한 지 3년 미만인 55,872개 제외)를 의미하며, 소농직불 자격조건 검증결과에 따라서는 소농직불이 아닌 면적직불을 받을 가능성도 있으므로 ‘소농직불 후보자’로 지칭하였음.

## 2.2. 2020년 공익직불제 기본직불 자격검증 결과

- 기본직불 신청대상자를 대상으로 하여 신청을 받은 후 소농직불 요건 등을 점검한 결과, 자격을 갖춘 경영체 수는 112.1만 개로 신청 대비 3.4% 감소하였고, 면적은 112.8만 ha으로 신청 대비 5.8% 감소하였음.
  - 2019년 직불금(논고정·밭고정·조건불리) 지급 결과와 비교하면 경영체 수가 1.2%, 지급면적이 2.9% 감소하였음.
  - 최근 5년 동안은 지급대상자가 증가하고, 지급면적이 감소하는 추세(연평균 1.3% 감소)였지만 공익직불제 개편 이후 지급대상자가 감소하였고 지급면적 감소 폭이 확대되었음.
  - 이는 고령화에 따른 영농 은퇴 및 경지면적 감소가 주요한 요인이겠으나, 농업인 조건과 농지 조건을 새롭게 설정한 것과도 일정 부분 연관이 있을 것으로 판단됨.
- ‘소농직불 후보자’ 중 21만 1천 명은 소농 조건을 충족하지 못하여 최종적으로 면적직불을 지급받았음.
  - 이 중 면적직불로 전환된 사례(5만 3천여 건)를 대상으로 조사한 결과 소농직불금 조건을 충족하지 못한 경우는 농외소득 조건(77.9%), 영농종사 3년 조건(10.3%), 농가 소유 농지면적 1.55ha 조건(10.2%), 축산업 소득(0.7%), 농촌 거주기간 3년 조건(0.5%), 시설재배업 소득(0.3%) 등으로 나타났음.

〈표 3-3〉 소농직불의 자격검증 결과

	농외소득	영농종사	농지면적	축산업 소득	농촌거주	시설재배업 소득
경영체(백 개)	420	55	55	4	3	2
비중(%)	77.9	10.3	10.2	0.7	0.5	0.3

자료: 농림축산식품부 내부자료

### 3. 준수사항 이행점검

#### 3.1. 준수사항 미이행으로 인한 감액 처분 현황

○ 2020년 기본직불 이행점검 과정에서 감액 조치를 받은 경영체는 총 1만 2천여 경영체 이고, 평균 감액 금액은 40만 원 수준임.

- 감액 조치를 받은 경영체는 총 12,212개였으며, 직불금 평균 수령액은 400만 7천 원 이고, 평균 감액 금액은 40만 7백 원(소농직불: 12만 원, 면적직불: 48만 3천 원)으로 평균적으로 직불금 수령액의 10%를 감액받았음.
- 감액 조치를 받은 경영체 중 소농직불 수령자는 전체 감액자 중 22.7%였는데, 이는 2020년 기본직불 전체 수령자 중 소농직불 수령자가 차지하는 비율(38.4%)과 비교 하면 상대적으로 낮은 비율이어서 소농직불 수령자는 전체 평균 대비 감액 당하는 비율이 낮게 나타났음.

**〈표 3-4〉 공익직불제 기본직불 감액 현황(소농직불과 면적직불로 구분)**

	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

○ 감액 현황을 소농직불 수령 농가와 면적직불 수령 농가로 구분하여 살펴보면, 면적직불 수령 농가의 감액 처분 비율(1.37%)이 소농직불 감액 처분 비율(0.64%) 대비 높았으며 감액 평균 금액 또한 4배 수준이었음.

- 감액 총액을 소농직불 수령 농가와 면적직불 수령 농가로 각각 구분하면 3.3억 원과 45.6억 원으로 면적직불이 약 14배에 달했음.

○ 기본직불 준수사항(총 17개) 중 6개 항목에 대해서만 감액 조치가 시행되었으며, ‘농지의 형상 및 기능 유지’가 전체의 97.8%를 차지하였음.

- 소농직불과 면적직불을 수령한 농가 모두 ‘농지의 형상 및 기능 유지’ 항목에서 98% 이상 감액되었으며, 그 다음으로는 ‘농약 안전사용 준수’항목이 약 2% 내외였음.
- 영농기록, 공동활동 등 일부 준수사항은 이행여건을 고려하여 2020년에는 주의장 발부 등 완화된 제재를 적용함.

〈표 3-5〉 기본직불 준수사항별 감액 현황

구분	경영체수	면적	
		소농	면적
01-1. 농지의 형상 및 기능 유지(농지의 형상, 폐경제외, 감액조치)	10,879 (89.1)	2,407 (87.0)	8,472 (89.7)
01-2. 농지의 형상 및 기능 유지(농지의 기능, 경계·휴경 수로)	1,059 (8.7)	300 (10.8)	759 (8.0)
02. 농약 안전사용(잔류허용기준) 준수	219 (1.8)	53 (1.9)	166 (1.8)
05. 안전성 조사결과 부적합 농산물 출하제한 명령 준수	5 (0.0)	1 (0.0)	4 (0.0)
08. 공공수역 농약, 가축분뇨 배출금지	17 (0.1)	1 (0.0)	16 (0.2)
10. 지하수 이용기준 준수	3 (0.0)	0 (0.0)	3 (0.0)
11. 가축분뇨 퇴비, 액비화 및 살포기준 준수	30 (0.3)	5 (0.2)	25 (0.3)
합계	12,212	2,767	9,445

주: 괄호 안은 전체에서 차지하는 각 항목의 비중을 나타냄.

자료: 농림축산식품부 내부자료

○ 준수사항 점검기관은 국립농산물품질관리원이 전체 감액 건수 중 99.1%를 차지하였고, 나머지 0.9%는 지자체 점검을 통해 감액된 것으로 나타나 대부분의 준수사항 점검이 국립농산물품질관리원을 통하여 시행되고 있는 것을 확인할 수 있었음.

- 지자체 평균 감액 건수는 평균 13개로 매우 미미하였음.

## 4. 기본직불금 지급

### 4.1. 과거의 직불금 지급실적 추이

○ 과거의 직불금 지급실적 추이를 살펴보면, 지급대상 경영체는 점차 증가하는 반면, 지급면적은 2016년을 기점으로 점차 감소하는 추세였음.

- 지급대상 경영체 수는 세대 간 경영분리 등으로 증가하는 추세를 보였음.
- 지급면적이 감소하는 추세를 보이는 것은 경지면적이 감소하고 있기 때문임(2016년부터 2019년까지 연평균 1.3%씩 감소).

〈표 3-6〉 직불금(논고정·밭고정·조건불리) 지급실적 추이

단위: 만 개, 만 ha

연도	2015	2016	2017	2018	2019
지급대상 수	105.9	109.4	112.1	113.2	113.5
지급면적	119.4	120.8	120.1	118.9	116.2

주: '지급대상 수'와 '지급면적'은 논 고정직불, 밭고정직불, 조건불리직불을 합계한 것이며, 조건불리직불은 초지를 제외한 것임.

자료: 농림사업정보시스템(Agrix)

### 4.2. 공익직불제 기본직불금 지급 결과

○ 2020년 공익직불제 기본직불금은 112만 1천 경영체를 대상으로 2조 2,769억 원의 직불금이 지급되어 제도 개편 직전인 2019년과 비교하면 직불금 총액이 84.3% 증가(1조 4백억 원 상당)하였음.<sup>8)</sup>

- 기본직불금의 전체 지급대상 경영체수는 112만 1천 개 수준이었고, 이 중 소농직불 수령자는 43만 개(38.4%), 면적직불 수령자는 69만 개(61.6%)였음. 지급액 기준으로는 소농직불금이 5,163억 원, 면적직불금이 1조 7,606억 원이었음.

<sup>8)</sup> 기존 직불제에서 기본직불금에 해당하는 쌀·밭고정직불금과 비교하였음(2019년 기준).

- 기본직불금 지급면적은 112만 8천ha 수준이었으며, 이 중 소농직불 수령자의 면적합계는 14만 3천 ha로 전체면적의 12.7% 규모였고, 면적직불 수령자의 면적합계는 98만 5천 ha로 전체면적의 대부분인 87.3%를 차지하였음.
- 전체 지급면적 중 임차농지는 59만 2천 ha로 52.5%에 달해 절반 이상을 차지하였음.
- 농지유형별로 지급면적을 구분하면 진흥지역 면적이 60만 3천 ha로 53.5%로 가장 높은 비중을 차지했고, 논비진흥지역 면적이 22만 3천 ha(19.8%), 발비진흥지역 면적이 30만 1천 ha(26.7%)였음.
- 농지유형별 지급액 비중을 살펴보면 진흥지역의 직불금이 전체의 56.7%, 발비진흥지역의 직불금이 23.7%, 논비진흥지역의 직불금이 19.6%를 차지하였음).

〈표 3-7〉 공익직불제 기본직불 지급 내역

	최종 지급 합계	소농직불	면적직불
경영체(만 개)	112.1	43.1	69.0
0.5ha 이하	54.7 (100.0%)	35.1 (64.1%)	19.6 (35.9%)
0.5ha 초과 ~ 1ha 이하	26.1 (100.0%)	8.0 (30.6%)	18.1 (69.4%)
1ha 초과	31.3	0	31.3
면적(만 ha)	112.8	14.3	98.5

자료: 농림사업정보시스템(Agrix)

○ 소농직불 수령 경영체는 43.1만 개였고, 이는 사전 추정치인 39.3만 개에 비해 더 많았는데, 이는 사전 추정치 대비 농외소득 조건에 의한 탈락자가 예상보다 적었기 때문으로 판단됨.

- 사전 추정 시에는 농가경제조사 자료를 토대로 1.55ha 이하 농가 중 농외소득이 전국 가구평균<sup>10)</sup>보다 적은 농가를 77.8%로 가정<sup>11)</sup>하였음.

9) 지급액 2조 2,802억 원 기준의 비중임.

10) 2014~2018년 평균 4,500만 원임.

11) 농가경제조사 자료 기준으로는 73.2%였으나 추정 오차 등을 고려하여 77.8%로 가정하였음.

〈표 3-8〉 공익직불제 기본직불 사전 추정

	최종 지급 합계	소농직불	면적직불
경영체(만 개)	113.5	39.3	74.2
0.5ha 이하	53.9 (100.0%)	30.0 (55.7%)	23.9 (44.3%)
0.5ha 초과 ~ 1ha 이하	26.7 (100.0%)	9.2 (34.6%)	17.5 (65.4%)
1ha 초과	32,884.1	0	32,884.1

자료: 농림사업정보시스템(Agrix)

### 4.3. 소농직불금 및 면적직불금 수령 농업인의 특성

○ 소농직불 수령 농가의 평균 경지면적은 0.33ha였으며 면적직불 수령 농가의 경우에는 1.43ha로 소농직불 대비 약 4배 수준이었음.

- 소농직불 수령 농가는 경작면적이 0.5ha 이하인 경우가 대부분(81.5%)이었으나, 0.5ha를 초과하더라도 직불금 총액이 120만 원 이하인 경우(역전현상<sup>12)</sup>)도 전체의 18.5%(약 8만 농가)에 해당하였음.

○ 소농직불 수령 농가는 면적직불 수령 농가 대비 밭을 경작하는 비율이 높게 나타났음.

- 소농직불 수령 농가의 경지 중 약 50%는 밭으로 면적직불 수령 농가의 밭 비율 (27.9%)대비 높았으며, 밭만 경작하는 경우가 전체의 42.9%로 밭 위주로 경작하는 특성이 나타남.
- 반면 면적직불 수령 농가의 경우 경작면적 중 72.1%가 논이었고, 대다수가 논만을 경작하거나 논과 밭을 함께 경작하는 ‘논밭 혼합’ 형태의 특성이 강함.

12) 부록 참조

〈표 3-9〉 직불금 유형별 특성 비교

	평균면적	논비율	진흥 비율	논농가	밭농가	논밭혼합농가
소농직불	0.33ha	50.4%	32.7%	38.8%	42.9%	18.4%
면적직불	1.43ha	72.1%	56.6%	38.3%	20.9%	40.9%

주: '논농가'는 모든 경지가 논으로만 구성된 것을 의미하며, '밭농가'는 모든 경지가 밭으로만 구성된 경우를 의미함.

자료: 농림사업정보시스템(Agrix)

○ 소농직불 수령 농가의 평균연령은 70.6세로 면적직불 수령 농가 대비 고령화되어 있으며 경영주의 연령 구성에서도 60~70대의 비율이 면적직불 수령 농가 대비 월등히 높았음.

- 소농직불 수령 농가 중 50대 이하의 비율은 18.1%에 불과했으나, 면적직불 수령 농가의 경우에는 그 비율이 31.4%로 소농직불 수령 농가와 비교해 상대적으로 젊은 농가가 많았음.

- 소농직불이 영세 고령농 소득보전에 많은 기여를 하고 있는 것으로 판단됨.

〈표 3-10〉 직불금 유형별 연령 비교

	평균연령	30대미만	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)

# 4

## 공익직불제의 성과와 개선 검토과제

### 1. 공익직불제 시행 성과

#### 1.1. 기본직불금 지급 영향

##### 1.1.1. 농가소득 증대 기여

○ 공익직불제 개편으로 농가의 준수사항이 늘어나고, 제도 개편으로 인한 농가의 소득감소를 최소화하기 위한 목적으로 직불제 예산 총액이 크게 확대되어 농가소득 증대에 기여하였음.

- 기본직불 개편 직전인 2019년 직불 예산 총액(1조 2,356억 원)과 비교해 2020년 기본직불 예산(2조 2,769억 원)은 84.3% 증액되었고, 평년 직불 예산 총액(1조 4,871억 원) 대비로도 53.1% 증가하였음.

〈표 4-1〉 공익직불제 개편 이전 직불금 변화

단위: 억 원

	2015	2016	2017	2018	2019	평년
쌀직불	15,643	23,253	13,677	9,282	10,360	13,227
고정	8,388	8,367	8,286	8,171	8,026	8,275
변동	7,255	14,886	5,391	1,114	2,334	4,993
밭고정	631	1,085	1,280	1,410	1,523	1,258
조건불리	507	499	519	454	473	493
직불금 합계	16,782	24,838	15,475	11,145	12,356	14,871

주1: 평년은 2015~2019년의 최대와 최소를 제외한 평균을 의미함.

주2: '직불금 합계'는 각 연도별 직불금 합계의 절단평균(최대와 최소를 제외한 평균)을 나타내므로 항목별 합계와 총액의 합계가 일치하지 않음.

자료: 농림사업정보시스템(Agrix)

○ 2020년 5월 공익직불제 도입으로 농가 이전소득에 변화가 생겼음. 이에 공익직불제 전 후인 2019년과 2020년 『농가경제조사』 원자료를 분석하여 공익직불제 도입이 농업 공적 보조금<sup>13)</sup> 증가에 미친 효과를 분석하였음.<sup>14)</sup>

- 공익직불금은 이전소득-공적 보조금-농업 공적보조금으로 분류되기 때문에 해당 부류 효과를 중심으로 분석함.
- 『농가경제조사』에서 제공하는 변수 중 농가 특성을 잘 반영하는 경지 규모, 경영주 연령, 영농 형태(주요 품목)을 중심으로 효과를 분석하였음.

○ 먼저 경지 규모를 기준으로 공익직불제 도입에 따른 농업보조금 증대 효과를 살펴봄(표 4-2). 경지 규모를 기준으로 했을 때, 2020년 농업 공적 보조금 평균 수령액은 2019년 보다 107.1만 원(39.8%) 증가하였음.

- 경지 규모별로는 0.5 ha 미만 농가의 농업 공적 보조금 수령액이 평균 54.2만 원 (100.0%) 늘어나 가장 큰 증가율을 보였음. 이는 소농직불제 도입에 따라 소규모 농가가 기존보다 직불금을 많이 받은 결과로 해석할 수 있음.

13) 이전소득은 공적 보조금과 사적 보조금으로 구분됨. 공적 보조금은 다시 농업 공적 보조금과 농업외 보조금으로 구분됨. 공익직불금은 농업 공적 보조금 세부 항목으로 분류되기 때문에, 농업 공적 보조금 증가에 미친 효과를 분석하였음.

14) 2018~2020년 표본이 모두 유지된 2,935호를 분석하였음. 전체 3,000농가와 기초 통계량 차이는 미미함. 가령 평균 농가소득은 1.7% 차이가 남.

- 반면 경지 규모 5.0 ha 이상 농가의 2020년 평균 수령액은 2019년보다 17.0~30.0% 늘어나, 전체 평균 증감률 39.8%보다 낮았음. 경지 규모가 5.0 ha 이상인 농가가 대부분 논벼 농가라는 점을 고려하면, 역진적 단가체계 도입이 영향을 미쳤다고 판단됨.

〈표 4-2〉 경지 규모별 농업 공적 보조금 변화

단위: 만 원

구분	0.5ha 미만	0.5~1.0 ha 미만	1.0~1.5 ha 미만	1.5~2.0 ha 미만	2.0~3.0 ha 미만	3.0~5.0 ha 미만	5.0~7.0 ha 미만	7.0~10.0 ha 미만	10.0ha 이상	평균
2019년 평균	54.2	152.9	214.3	326.5	506.0	650.1	996.0	1,056.7	1,856.6	268.8
2020년 평균	108.4	197.0	298.5	522.8	578.2	980.7	1,242.1	1,373.3	2,172.0	375.9
증감률(%)	100.0	28.8	39.3	60.1	14.3	50.9	24.7	30.0	17.0	39.8

자료: 통계청, 『농가경제조사』 원자료

- 영농 형태를 기준으로 했을 때, 전작(71.4%), 특작(70.0%), 과수(53.1%), 논벼(43.9%) 농가 순으로 2020년 농업 공적 보조금 평균 수령액이 2019년보다 증가하였음(표 4-3).
  - 기본직불금 지급 대상에 포함되지 않은 축산 농가의 농업 공적 보조금 규모는 전년보다 6.9% 증가하였음.
  - 이는 기존에 논·밭직불금을 별도로 운영하는 대신, 지목과 관계없이 기본직불금을 지급한 결과로 판단됨.

〈표 4-3〉 영농 형태별 농업 공적 보조금 변화

단위: 만 원

구분	과수	논벼	전작	채소	축산	특작	화훼	평균
2019년 평균	350.3	394.8	209.1	241.9	708.8	154.1	380.3	268.8
2020년 평균	536.4	568.1	358.5	314.6	758.0	262.0	425.3	375.9
증감률(%)	53.1	43.9	71.4	30.1	6.9	70.0	11.8	39.8

주: 영농 형태 중 기타와 2종 겸업은 표시하지 않음.

자료: 통계청, 『농가경제조사』 원자료.

- 경영주 연령대를 기준으로 하면, 30~39세 및 70세 이상 농가의 농업 공적 보조금이 전년보다 각각 75.7%, 55.1% 증가하였음(표 4-4).

- 해당 연령대의 경지 규모가 상대적으로 작기 때문에 소농직불금을 받은 농가 비율이 크기 때문으로 판단됨. 39세 이하는 영농정착 지원 사업 등의 정책 효과가 배가되었을 수 있음.

〈표 4-4〉 경영주 연령별 농업 공적 보조금 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

- 종합하면, 공익직불제 도입 결과 경지 규모별·경영주 연령대별로도 농업 공적 보조금이 모두 증가하였음. 특히 경지 규모 0.5 ha 미만의 소규모 농가 중 1) 신규 취농 가능성이 높은 경영주 39세 이하 농가와 2) 경영주가 70세 이상인 고령농의 농업 관련 이전소득이 두드러지게 증가하였음.
- 그러나 분석 결과에 나타나는 농업 보조금 변화를 오로지 공익직불제 도입의 효과를 볼 수는 없음.
  - 공익직불제 도입이 농업 공적 보조금 증대에 미친 효과를 보다 정확하게 계측하려면 ‘농업 공적 보조금 중 공익직불금’ 비중을 파악하여야 자료의 한계 상 공익직불금만의 구분하기 어려움.<sup>15)</sup>
- 따라서 농림축산식품부 정책 사업 중 농업 공적 보조금에 해당한다고 볼 수 있는 사업 예산 총액과 비교하여 공익직불금 예산 비중을 시산하였음(표 4-5).
  - ‘농업 공적 보조금’에 해당하는 정책 범위를 〈표 4-5〉의 ‘농가소득·경영안정’ 부문 예산으로 잡았음. 해당 분야 정책 사업 특성이 공익직불제와 가장 비슷하기 때문임.

15) 농업 공적 보조금 항목은 개별 농가가 한 해 동안 받은 보조금을 합산하여 제공됨. 세부 정책 사업 별로 받은 보조금 금액은 별도로 제공되지 않음.

이 방식으로 계산했을 때 '농업 공적 보조금 중 공익직불금' 비중은 53.8%임. 2019년 '농업 공적 보조금 중 공익직불금'<sup>16)</sup> 비중 37.6%보다 43.2% 늘어났음.

〈표 4-5〉 농림축산식품부 예산 및 기금 총괄 내역(2020년)

단위: 억 원

구 분	'19예산 (A)	비중(%)	'20예산 (B)	비중(%)	전년대비	
					(B-A)	%
총 지출	146,596	100.0	157,743	100.0	11,147	7.6
◇ 사업비	142,321	97.1	153,284	97.2	10,963	7.7
▣ 농업·농촌	135,048	92.1	145,379	92.2	10,331	7.6
• 혁신성장·체질강화	30,587	20.9	33,908	21.5	3,321	10.9
• 농가소득·경영안정	30,859	21.1	43,858	27.8	12,999	42.1
• 농촌복지·지역개발	17,389	11.9	11,976	7.6	△5,413①	△31.1
• 양곡관리·유통혁신	36,249	24.7	36,324	23.0	75	0.2
• 재해대비·기반정비	19,964	13.6	19,314	12.2	△650②	△3.3
▣ 식품	6,924	4.7	7,515	4.8	591	8.5
▣ 기타 사업비	349	0.2	390	0.2	41	11.7
◇ 기본적인 경비	4,275	2.9	4,459	2.8	184	4.3

주: 농촌사업 일부(5,655억 원) 및 농업기반정비사업(1,788억 원) 등이 지방 이양되었음.

자료: 농림축산식품부(2020) 『예산 및 기금운용개요』.

○ 농업 공적 보조금 중 공익직불금 비중과 농가가 수령한 평균 농업 공적 보조금 규모는 모두 2019~2020년 동안 증가하였음. 즉, 공익직불제를 도입하면서 농업 공적 보조금 규모와 비중을 늘린 효과가 상당 부분 농가의 농업 공적 보조금 수령 규모 증가로 이어졌다고 판단할 수 있음.

16) 2019년 직불금 예산은 쌀소득보전고정직불제, 경영이양직불제, 조건불리지역직불제, 밭농업직불제, 경관보전직불제, 친환경농업직불제 예산을 합산하였고, 1조 1,589억 원임.

**〈참고〉 '농가경영안정' 프로그램 중 공익직불금 예산 비중**

○ 농업 공적 보조금은 농업 투자 보조금(농기계 보조, 농업 관련 시설 보조 등), 직불금, 농업 관련 보조금(농약, 비료, 친환경 보조 등)으로 이루어짐. 따라서 농업 공적 보조금에 영향을 줄 수 있는 정책 프로그램에 한정하여 비교하는 것이 바람직함.

- 공익직불제가 해당되는 프로그램 코드(1000)에 속하는 사업 프로그램 예산을 기준으로 '농업 공적 보조금 중 공익직불금'을 시산하였음.
- '농업 공적 보조금'에 해당하는 정책 범위를 아래 표의 (A), (C), (D)와 (B) 중 경영이양직불로 잡았음. (B)에서 피해보전직불 및 폐업지원을 제외한 이유는 해당 보조금이 농업 공적 보조금이 아닌 농업소득(피해보상금)으로 계상되기 때문임. 이 방식으로 계산했을 때 '농업 공적 보조금 중 공익직불금' 비중은 56.9%임.
- 즉, '농가소득·경영안정' 분야 예산 대비 비중을 계산했을 때와 큰 차이가 없음.

구분	예산/기금	프로그램 코드	해당 사업	예산(억 원)
(A) 공익 직불제	농업농촌공익기능 증진직접지불기금	1000(농가경영안정)	공익기능증진직불	23,609.8
(B) 기타 직불제	농어촌구조개선특별회계	1000(농가경영안정)	경영이양직불	389.8
	자유무역협정이행지원기금	1000(농가경영안정)	피해보전직불 폐업지원	200.0 720.0
(C) 농가 경영안정 프로그램 <sup>1)</sup>	농어촌구조개선특별회계 농지기금 자유무역협정이행지원기금	1000(농가경영안정) <sup>2)</sup>	해당 사업 소계	15,513.8
(D) 기타 관련 사업	농어촌구조개선특별회계	2200(농업신산업육성)	친환경농자재지원	1,995.7

주 1) (C)에 농업농촌공익기능증진직접지불기금은 포함하지 않았음.

2) 공익직불제 기금 중 대부분을 차지하는 사업 코드인 농가경영안정(1000)에 해당하는 사업은 농업재해보험(농특), 재해대책비 및 재해대책비(용자)(농특), 농업자금이차보전(농특), 농기계임대(농특), 경영이양직불(농특) (이상 일 반 예산), 경영회생지원 농지 매입(용자, 농지관리기금), 피해보전직불, 피해보전(이상 자유무역협정이행지원기 금), 재보험금(농어업재해재보험기금) 등임.

자료: 농림축산식품부(2020) 『예산 및 기금운용개요』를 참고하여 작성.

### 1.1.2. 쌀 농가 편중 지원 개선 효과

- 공익직불제 지급 내역을 살펴보면, 논·밭 간 지급단가 차이를 최소화하는 등의 조치로 인하여 논·밭 간 형평성이 개선되었고, 이는 쌀 중심이었던 기존 직불제의 특성이 완화된 것임.
- 농업진흥지역의 경우에는 논·밭 간 차이가 없도록 지급단가를 동일하게 설정하였고, 비진흥지역의 경우에도 과거와 비교하여 논·밭 간 지급단가 차이를 축소하였음.
  - 공익직불제 개편 후 비진흥지역의 지급단가(0.1~2ha 구간 기준)는 개편 이전인 2019년과 비교하면 논이 120.5%, 밭이 154.2% 증액되었음.
  - 단위면적당(ha) 논·밭의 지급단가를 100이라 할 때 밭의 단가 비율은 2019년에 65.3%였던 것이 2020년에는 75.3%까지 상승하여 논과 밭의 상대적인 단가 수준의 차이가 축소됨.

〈표 4-6〉 공익직불제 개편 전후의 논·밭 비진흥지역 지급단가 변화

구분	단위: 원/ha, %		
	2019년	2020년	증감률(%)
비진흥 논	807,312	1,780,000	120.5
비진흥 밭	527,204	1,340,000	154.2

자료: 농림축산식품부 『공익직불제 사업시행지침서』, 각 연도.

- 밭 직불금 지급단가가 전체적으로 인상되며 밭에 지급되는 직불금 규모가 2020년에 2019년 대비 3배 규모로 늘어났고, 이에 따라 직불금 총액 중 밭에 지급된 금액의 비중은 28.3%로 이전년도(16.2%) 대비 12.1%p 상승하였음.
- 공익직불제로 개편된 2020년 전후의 논·밭 간 직불금 평균 수령액을 비교하면 ‘밭 직불금’이 ‘논 직불금’의 43.1% 수준에 그쳤으나, 공익직불제로 개편된 이후인 2020년에는 ha당 186만 원으로 이전보다 크게 인상이며, ‘논 직불금’ 대비 비율도 89.2%까지 상승하였음.

- 2020년의 논과 밭 직불금 평균 수령액이 농지유형별 최고단가(진흥지역의 경우 205만 원)보다도 더 높게 나타난 것은 전체 경영체의 38.5%에 해당하는 43만 1천 경영체가 소농직불금을 수령하였고, 소농직불금을 수령한 경영체의 직불금 평균 수령단가가 ha당 360만 원에 달했기 때문임.

〈표 4-7〉 공익직불제 개편 전후의 논·밭 직불금 수령단가

단위: 만 원/ha, %

구분	2019년	2020년	증감률
논 직불금	129(100)	209(100)	61.7
밭 직불금	56(43.1)	186(89.2)	234.3

주1: 2020년 직불금 중 진흥지역에 대한 직불금과 소농직불금은 논과 밭이 구분되어 있지 않으나, 이를 논과 밭으로 분리하기 위해 해당 직불금 수령 시 논과 밭 면적의 비율로 논·밭 직불금을 구분하였음.

주2: 2019년 직불금은 쌀직불(고정직불, 변동직불), 밭고정직불, 조건불리직불(초지 제외)

주3: 괄호 안의 수치는 각 년도의 '논 직불금'을 100이라고 했을 때 '밭 직불금'을 비율로 표현한 것임.

자료: 농림사업정보시스템(Agrix)

### 1.1.3. 대농 편중 지원 개선 효과

○ 소농직불을 도입하고, 면적직불도 역진적 단가체계를 적용함으로써 농가별 규모에 따른 직불금 편중 현상도 크게 개선되었음.

- 소농직불금 도입으로 0.5ha 이하 규모 농가에 대한 직불금 지급액이 전년 대비 4배에 가까운 5,084억 원으로 늘어났고, 전체 지급액 중 차지하는 비중도 2019년 10.6%에 그쳤던 것이 2020년에는 22.3%까지 상승하며 공익직불제 개편으로 11.7%p 높아졌음.
- 반면, 6ha를 초과하는 대규모 농가가 수령하는 직불금은 총액 기준으로는 전년 대비 1,044억 증액된 3,472억 원에 달했으나, 전체 기본직불 지급액 중 차지하는 비중은 19.5%에서 15.2%로 4.3%p 하락했음.

〈표 4-8〉 공익직불(기본직불) 면적구간별 지급 현황

단위: 억 원, %

	0.1ha 이상 ~0.5ha 이하	0.5ha 초과 ~ 2ha 이하	2ha 초과 ~ 6ha 이하	6ha 초과	계
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)

자료: 농림사업정보시스템(Agrix)

○ 공익직불제 도입을 기점으로 모든 규모의 농가소득이 증가하였으나, 특히 중소규모 농가의 소득 증가 정도가 두드러졌음.

- 소농직불 도입 및 역진적 단가체계 도입으로 0.5ha 이하의 2020년 농가당 평균 수령액은 전년 대비 3배 가까이 증가하였음.
- 전반적으로 면적규모가 작을수록 직불금 수령액이 크게 증가하였음.

〈표 4-9〉 연도별 면적구간별 지급 현황(평균)

단위: 원, %

구분	~0.5ha 이하	0.5 ~ 1ha	1 ~ 2ha 이하	2 ~ 4ha 이하	4 ~ 6ha 이하	6ha 초과
2019년	242,479	704,407	1,421,794	2,921,386	5,620,498	12,306,917
2020년	929,954	1,322,045	2,483,165	4,883,091	8,704,975	17,552,445
2019년 대비 2020년 증감률	283.5%	87.7%	74.7%	67.1%	54.9%	42.6%

자료: 농림사업정보시스템(Agrix)

○ 소득 등의 불평등도를 계측할 때 폭넓게 활용되는 십분위율(decimal ratio)과 지니계수를 기준으로 분석(기본직불 기준)해보면, 공익직불제 개편을 통하여 실제로 소득 불평등도가 상당히 완화된 것을 확인할 수 있음.

- 십분위율(P90/P10, 상위 10%에 위치하는 수치를 하위 10%에 위치하는 수치로 나눈 값)은 직불제 개편 이전 최소 22 내외이었던 것이 2020년에 8대로 크게 감소한 것을 확인할 수 있음.
- 소득 분배의 불평등 정도를 계측하는 지니계수(0이면 완전 평등, 1이면 완전 불평등) 기준으로는 최소 0.62 내외이었던 것이 2020년에 0.46 수준까지 감소하였음.

〈표 4-10〉 공익직불제 개편 전후의 직불금 수령액의 불평등도 변화

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

주1: 직불금 수령액은 2020년은 기본직불을 의미하고, 그 이전년도의 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: 농림사업정보시스템(Agrix)

○ 2019~2020년 농가경제조사 자료를 이용하여 지니계수를 계측한 결과는 〈표 4-11〉과 같음. 농업보조금을 포함하였을 때 농가소득 지니계수는 농업보조금을 제외했을 때보다 0.010(2019년), 0.015(2020년) 줄어들었음. 즉, 농업보조금의 농가소득 형평성 개선 효과는 2020년이 2019년보다 컸고, 이는 일정 부분 공익직불제 개편 효과로 볼 수 있음.

○ 또한 2019~2020년 농가소득 지니계수는 0.420에서 0.396으로 개선되었음. 농가 표본 교체 비율이 매우 낮은 점 등을 고려하면(즉, 다른 변인이 크게 변하지 않았기 때문에) 공익직불제 도입이 형평성 개선이 기여했다고 볼 수 있음.

- 단, 2020년 단년도 결과만으로 파악하기는 어려우므로, 향후 자료가 축적되면 계속 분석할 필요가 있음.

〈표 4-11〉 공익직불제 도입에 따른 농가소득 형평성 개선 효과(지니계수)

구분	2019년(A)	2020년(B)	A-B
농업보조금 포함(C)	0.420	0.396	0.024
농업보조금 제외(D)	0.430	0.411	0.019
C-D	-0.010	-0.015	0.005

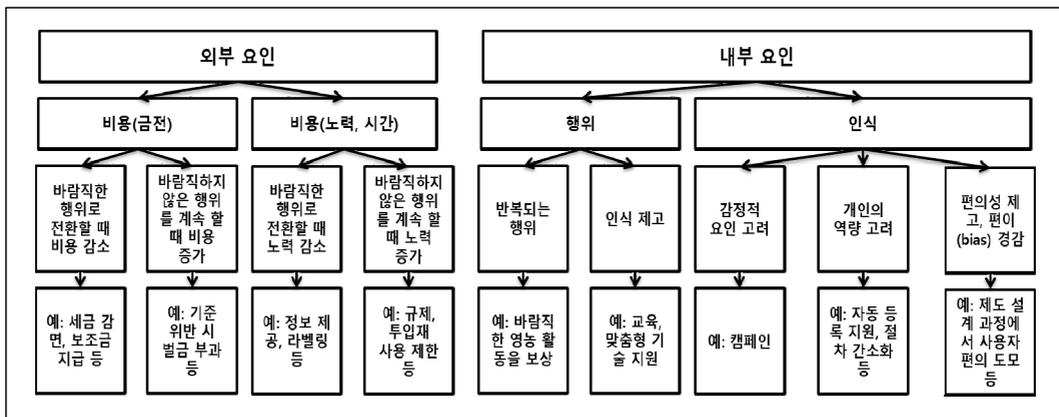
자료: 저자 작성

### 1.1.4. 공익직불제 도입에 따른 투입재 사용 행태 변화

○ 공익직불제를 도입하면서 의무준수사항을 17가지로 강화하였음. 이 중 상당수는 투입재 관리와 관련되었기 때문에, 준수 의무 강화에 따라 농업인의 투입재 사용 행위에도 변화가 생겼을 것이라고 추론할 수 있음.

- 투입재 사용량에 영향을 미치는 변수는 다양함. 가령 토질, 기상 조건이나 질병 발생 여부 등 물리적 조건은 중요한 변수임. 그러나 통계청에서 제공하는 자료는 토질이나 기상 여건 등을 포함하고 있지 않으므로 이 변수의 효과를 분리하기는 어려움.
- 물리적인 요소 외에도 다양한 제도적·인지적·사회적 요인과 내적 동기(Dessart et al. 2019)가 농업인의 의사 결정에 영향을 미침(그림4-1). 즉, 앞서 분석한 농업인의 공익직불제 도입에 대한 만족도나 인지도 역시 투입재 사용 행위에 영향을 미칠 수 있음(〈그림 4-1〉의 내부 요인에 해당). 이와 함께 직불금 단가 인상과 의무준수사항강화(〈그림 4-1〉의 외부 요인 중 비용(금전) 및 비용(노력, 시간)에 해당)은 외부 요인으로 작용함.

〈그림 4-1〉 투입재 사용 행태 변화에 영향을 미칠 수 있는 요인



자료: OECD(2012), p. 42를 수정.

○ 이에 통계청에서 제공하는 논벼 농가의 투입 물량 및 시간 자료를 활용하여 행위 변화를 가늠하였음(표 4-12).

- 종자 및 종묘 사용량이 1.5% 줄어드는 데 그쳤음에도 질소질(-11.2%)과 유기질(-7.3%) 비료 사용량이 크게 줄어들었다는 점에서 의무준수사항 강화가 어느 정도 효과를 거두었다고 추론할 수 있음.

〈표 4-12〉 10a 당 논벼 농가 투입 물량 및 시간

투입 물량 및 시간	2019년	2020년	증감률
종자·종묘 (kg)	6.64	6.54	-1.5%
무기질 비료 (kg)	69.19	71.05	2.7%
- 질소질	4.01	3.56	-11.2%
- 인산질	0.19	0.27	42.1%
- 가리질	0.11	0.04	-63.6%
- 복합비료	52.09	50.43	-3.2%
- 토양개량제	12.36	15.99	29.4%
- 기타 무기질	0.44	0.76	72.7%
유기질 비료 (kg)	235.27	218.15	-7.3%
노동력 투입 시간 (시간)	10.59	9.90	-6.5%
- 자가	9.32	8.68	-6.9%
- 남자	7.71	7.21	-6.5%
- 여자	1.61	1.47	-8.7%
- 고용	1.27	1.23	-3.1%
- 남자	1.11	1.06	-4.5%
- 여자	0.17	0.17	0.0%
동력 사용 시간 (시간)	6.15	5.41	-12.0%

자료: 통계청, 『농산물생산비조사』.

○ 2019~2020년 동안 논벼 농가의 무기질 비료 사용량은 2.7% 증가한 반면, 유기질 비료 사용량은 7.3% 감소하였음.

- 무기질 비료 평균 사용량이 늘어난 가장 큰 이유는 토양 개량제 시비량이 평균 3.63kg/10a 증가했기 때문임. 환경 부하에 직접 영향을 미칠 수 있는 질소질과 복합 비료 사용량은 오히려 11.2%, 3.2% 줄어들었음.

- 유기질 비료 사용량이 줄어든 또 다른 이유는 퇴비부숙도 검사 의무화 때문일 수 있음. 해당 제도는 2021년 3월 25일부터 시행되었으나, 5년 동안 유예 기한을 두었기 때문에, 농가가 사전에 대비하는 차원에서 유기질 비료 사용량을 줄였을 수 있음.

## 1.2. 농업인 인식과 만족도

○ 농업인을 대상으로 설문조사를 실시하여 공익직불제 전반에 대한 인식도와 만족도 등을 평가하였음. 설문조사 개요는 다음과 같음.

- 조사 기간: 2020.12.17. ~ 2020.12.31.(15일)
- 조사 대상: 농업인 600명(응답자 기준)
- 조사 방식: 구조화된 설문지를 이용한 우편조사

### 1.2.1. 설문 응답자 특성

○ 농업인 응답자의 특성을 2015년 『농림어업총조사』<sup>17)</sup> 응답자와 비교한 결과, 연령과 농지면적 분포는 다소 차이가 있고 영농경력은 비슷함(표 4-13).

- 이 연구의 설문조사 응답자 중 초고령층이라 할 수 있는 70세 이상 비중은 25.5%로 『농림어업총조사』의 37.8%보다 적었음.
- 농지 면적 비중도 0.5 ha 미만과 0.5~1.0ha 미만 농가 비중이 상대적으로 작았음. 고령 농가의 영농규모가 작은 편이기 때문에, 고령 농가 응답 비중이 작아서 영농규모가 작은 농가 비중도 작게 집계되었음.
- 영농 경력은 40년 이상의 비중이 높게 나타났으며 이는 농림어업총조사와 비슷함.
- 주 소득 작목 분포는 과수 농가 분포가 많고, 미곡 비중이 작음. 이는 부분적으로 이 연구의 설문조사와 『농림어업총조사』의 품목 분류가 다르다는 점에서 기인함.

<sup>17)</sup> 2020년에 『농림어업총조사』를 실시하였으나 결과가 아직 공표되지 않아 2015년 조사 결과를 이용하였음.

〈표 4-13〉 농업인 설문조사 응답자의 특성 분포

단위: %

구분		설문조사	2015년 『농림어업총조사』
응답자/경영주 연령	49세 이하	11.0	9.0
	50~59세	20.7	22.7
	60~69세	42.8	30.5
	70세 이상	25.5	37.8
농지 면적	0.5 ha 미만	20.8	45.1
	0.5~1 ha 미만	19.7	23.7
	1~3 ha 미만	33.0	23.0
	3~6 ha 미만	15.0	5.5
	6 ha 이상	11.5	2.7
영농 경력	10년 미만	12.0	12.9
	10~19년	19.5	21.8
	20~29년	11.7	14.1
	30~39년	16.2	16.3
	40년 이상	40.7	35.0
주 소득 작목	과수	34.3	15.8
	두류	1.5	12.6
	미곡	26.5	41.7
	채소	17.0	21.8
	축산	7.0	4.9
	기타	13.7	3.2

자료: 설문조사 결과 및 통계청, 『농림어업총조사』(2015년) 원자료.

### 1.2.2. 농가 특성별 직불금 수령 및 사용 실태

○ 설문 응답자 600명 중 136명(22.7%)이 소농직불금을 받았다고 응답하였음.

- 2020년 소농직불금 및 면적직불금 지급 건수는 각각 43만 1,000건(38.4%), 69만 건(61.6%)이었음(농식품부). 따라서 설문조사에서는 소농직불금 수령 농가가 다소 적게 집계되었음.

○ 설문 응답자 600명 중 464명(75.1%)이 면적직불금을 받았다고 응답하였고, 평균 수령액은 443만 원이었음.

- 연령대별로 비교하면 60대 농업인은 평균과 비슷하게 면적직불금을 받았고, 70세 이

상 농업인의 수령액은 감소하는 경향을 보였음. 농지 면적 1.0 ha 미만과 6.0 ha 이상 농가에서는 60대 이상의 면적직불금 평균 수령액이 감소했음.

- 농지 면적이 클수록 면적직불금을 더 많이 받았으나, 격차는 이전보다 줄어들었음. 면적직불금을 받은 농가만을 대상으로 했을 때, 농지 면적(논과 밭 면적 합계)과 면적직불금 상관관계는 0.85로 공익직불 개편 이전인 2019년 수치(0.98) 대비 감소하였음. 역진적 단가체계를 설정하여 형평성이 제고된 것을 확인할 수 있음.
- 주소득 작목을 기준으로 한 영농 형태별로 면적직불금 수령 실태를 보면, 미곡 농가의 면적직불금 수령액(712만 원)이 가장 많고, 축산(436만 원), 과수(287만 원)순이었음. 이는 미곡 농가의 평균 경지면적이 가장 많기 때문인 것으로 보임.

〈표 4-14〉 경영주연령별·농지면적별 면적직불금 수령액(2020년)

단위: 만 원

구분	-0.5ha미만	0.5-1.0ha 미만	1.0-3.0ha 미만	3.0-6.0ha 미만	6.0ha이상	연령대별 평균
49세이하	52.3	231.0	331.6	558.5	1,240.0	439.8
50-59세	54.4	121.3	277.9	503.1	1,560.6	511.3
60-69세	39.8	155.5	296.2	570.9	1,133.2	454.8
70세이상	39.0	120.5	340.9	578.9	958.2	366.7
농지면적 구간별평균	45.3	143.2	308.7	557.9	1,222.5	442.9

자료: 설문조사결과.

〈표 4-15〉 영농 형태별 면적직불금 수령액(2020년)

단위: 만 원

구분	과수	두류	미곡	채소	축산	기타
평균 수령액	287.4	216.7	711.8	270.6	435.7	428.2

자료: 설문조사 결과.

○ 직불금 사용처 1순위는 영농 분야(62.3%), 생활비(35.4%) 순이었음. 이는 생활비와 용돈(54%), 벼 재배 영농 활동비(40%)에 쌀소득보전직불금을 주로 사용하였다는 과거 조사 결과(김태곤·채광석·허주녕, 2011: 76-77)와 상당히 다름.

- 직불금이 생활비 사용 비중이 줄어들고 영농에 활용하는 비중이 높아져 농업에 재투자되는 것으로 해석할 수 있음.

〈표 4-16〉 직불금 주요 사용 용도(2020년)

단위: %

구분	생활비 (마트, 식료품 등)	영농 분야 (자재 구입 등)	문화생활	저축	기타
49세 이하	39.0	59.3	0.0	1.7	0.0
50-59세	35.1	62.2	0.0	0.0	2.7
60-69세	33.3	64.4	1.8	0.0	0.4
70세 이상	37.5	60.3	0.0	0.7	1.5
전체	35.4	62.3	0.8	0.4	1.1

주: 영농 분야 지출은 '외상으로 구매했던 영농자재 대금 지불'을 포함함.

자료: 설문조사 결과.

○ 또한 응답자 중 78%가 직불금을 거주지역에서 사용하였기 때문에 지역 경제 활성화에 이바지할 수 있을 것으로 기대됨〈표 4-17〉. 이는 직불금을 받은 결과 영농 활동이나 가계에 도움이 되었다고 응답이 높은 점과도 상통함〈표 4-18〉.

〈표 4-17〉 직불금 사용 방식(2020년)

단위: %

구분	거주하는 지역에서 사용	타 시·군에서 사용	온라인에서 물품 구매 또는 기타 금융 거래 (송금, 대출상환 등)	아직 사용하지 않았음
49세 이하	78.8	0.0	10.6	10.6
50-59세	79.0	0.0	10.5	10.5
60-69세	77.0	.4	10.1	12.5
70세 이상	78.4	1.3	9.2	11.1
전체	78.0	0.5	10.0	11.5

자료: 설문조사 결과.

〈표 4-18〉 직불금을 받아 영농 활동 또는 가계에 도움이 되었다고 인지한 비중

단위: %

구분		① 매우 도움이 되었다	② 상당히 도움이 되었다	③ 어느 정도 도움이 되었다	①+②+③	④ 별로 도움이 되지 않았다	⑤ 전혀 도움이 되지 않았다	④+⑤
영농 활동	49세 이하	24.2	19.7	47.0	90.9	4.5	4.5	9.1
	50-59세	21.0	28.2	41.1	90.3	8.1	1.6	9.7
	60-69세	21.8	31.1	37.4	90.3	7.8	1.9	9.7
	70세 이상	31.4	25.5	32.7	89.5	9.2	1.3	10.5
	전체	24.3	27.8	38.0	90.2	7.8	2.0	9.8
가계	49세 이하	16.7	15.2	45.5	77.3	18.2	4.5	22.7
	50-59세	18.5	21.8	41.9	82.3	13.7	4.0	17.7
	60-69세	16.7	24.5	40.5	81.7	15.2	3.1	18.3
	70세 이상	22.2	20.3	45.8	88.2	9.2	2.6	11.8
	전체	18.5	21.8	42.7	83.0	13.7	3.3	17.0

자료: 설문조사 결과.

### 1.2.3. 공익직불제 인지도

○ 공익직불제 인지도는 89%로 높았으나, 〈표 4-19〉 70세 이상, 농지 면적 0.5~1 ha 미만 응답자의 인지도는 상대적으로 낮았음.

- 매우 잘 알고 있음과 잘 알고 있음(①+②)만 보면 49.5%이며, ③ 어느 정도 알고 있다는 응답은 39.5%임.

○ 최초 인지 경로는 응답자 특성별로 차이를 보였음〈표 4-20〉.

- 49세 이하 응답자는 주변 사람/지인이나 담당 공무원 등에게서 ‘직접’ 정보를 얻기보다는 매체나 홍보물에서 ‘간접’적으로 정보를 얻은 비중이 높았음.
- 영농 경력 10년 미만인 응답자는 홍보물 또는 매체, 영농 경력 20년 이상인 응답자는 담당 공무원에게 정보를 얻는 비중이 상대적으로 높았음.
- 농지 면적이 작을수록 주변 사람에게서 정보를 많이 얻는 편이었음.

〈표 4-19〉 공익직불제 인지도

단위: %

구분		① 매우 잘 알고 있다	② 잘 알고 있다	③ 어느 정도 알고 있다	①+②+③	④ 잘 모른다	⑤ 전혀 모른다	④+⑤
연령	49세 이하	16.7	27.3	43.9	87.9	9.1	3.0	12.1
	50-59세	16.1	34.7	39.5	90.3	7.3	2.4	9.7
	60-69세	12.8	37.7	39.3	89.9	9.7	.4	10.1
	70세 이상	17.0	32.0	37.9	86.9	13.1	0.0	13.1
영농경력	10년 미만	15.3	40.3	36.1	91.7	6.9	1.4	8.3
	10~20년 미만	8.5	33.3	46.2	88.0	11.1	.9	12.0
	20~30년 미만	18.6	35.7	38.6	92.9	7.1	0.0	7.1
	30~40년 미만	18.6	28.9	37.1	84.5	12.4	3.1	15.5
	40년 이상	15.6	35.2	38.5	89.3	10.2	.4	10.7
농지면적	0.5 ha 미만	12.8	35.2	41.6	89.6	10.4	0.0	10.4
	0.5~1 ha 미만	16.9	26.3	42.4	85.6	14.4	0.0	14.4
	1~3 ha 미만	12.6	36.9	39.9	89.4	8.6	2.0	10.6
	3~6 ha 미만	15.6	32.2	42.2	90.0	8.9	1.1	10.0
	6 ha 이상	21.7	43.5	26.1	91.3	7.2	1.4	8.7
전체		15.0	34.5	39.5	89.0	10.0	1.0	11.0

자료: 설문조사 결과.

〈표 4-20〉 공익직불제 최초 인지 경로

단위: %

구분		주변 사람/지인	담당 공무원	홍보물	신문, 뉴스	기타
연령	49세 이하	10.7	16.1	41.1	32.1	0.0
	50-59세	9.4	30.2	26.4	34.0	0.0
	60-69세	11.1	24.9	30.7	31.6	1.8
	70세 이상	13.6	34.7	22.0	28.0	1.7
영농경력	10년 미만	15.4	16.9	36.9	30.8	0.0
	10~20년 미만	15.3	26.5	30.6	27.6	0.0
	20~30년 미만	10.0	35.0	28.3	26.7	0.0
	30~40년 미만	6.0	31.3	30.1	31.3	1.2
	40년 이상	10.6	27.1	25.1	34.7	2.5
농지면적	0.5 ha 미만	15.9	28.0	30.8	25.2	0.0
	0.5~1 ha 미만	14.9	27.7	27.7	28.7	1.1
	1~3 ha 미만	10.1	27.0	30.2	30.8	1.9
	3~6 ha 미만	5.1	21.5	24.1	48.1	1.3
	6 ha 이상	9.1	33.3	30.3	25.8	1.5
전체		11.3	27.3	28.9	31.3	1.2

자료: 설문조사 결과.

### 1.2.4. 공익직불제 만족도

○ 공익직불제 도입 전반에 만족한다고 응답한 비중은 87.3%였음<표 4-21>.

- 연령, 농지 규모, 영농경력 등과 관계없이 만족한다는 비중이 고르게 높았음.
- 매우 만족과 대체로 만족(①+②)만 보면 56.8%이며, ③ 어느 정도 만족 30.5%를 포함하면 만족한다는 비중은 87.3%에 달함.

<표 4-21> 공익직불제 도입 만족도

단위: %

구분		① 매우 만족한다	② 대체로 만족한다	③ 어느 정도 만족한다	①+②+③	④ 만족스럽지 않다	⑤ 전혀 만족스럽지 않다	④+⑤	평점 (5점 만점)
연령	49세 이하	7.6	48.5	30.3	86.4	13.6	0.0	13.6	3.50
	50-59세	12.1	44.4	32.3	88.7	9.7	1.6	11.3	3.56
	60-69세	13.6	43.6	28.8	86.0	11.7	2.3	14.0	3.54
	70세 이상	15.0	41.8	32.0	88.9	10.5	.7	11.1	3.60
영농 경력	10년 미만	9.7	47.2	36.1	93.1	4.2	2.8	6.9	3.57
	10~20년 미만	13.7	39.3	33.3	86.3	12.8	.9	13.7	3.52
	20~30년 미만	11.4	50.0	25.7	87.1	12.9	0.0	12.9	3.60
	30~40년 미만	10.3	40.2	28.9	79.4	17.5	3.1	20.6	3.37
	40년 이상	15.2	44.7	29.5	89.3	9.4	1.2	10.7	3.63
농지 면적	0.5 ha 미만	16.0	49.6	26.4	92.0	5.6	2.4	8.0	3.71
	0.5~1 ha 미만	12.7	43.2	33.9	89.8	10.2	0.0	10.2	3.58
	1~3 ha 미만	12.1	38.9	32.8	83.8	15.2	1.0	16.2	3.46
	3~6 ha 미만	10.0	43.3	32.2	85.6	12.2	2.2	14.4	3.47
	6 ha 이상	14.5	49.3	23.2	87.0	10.1	2.9	13.0	3.62
전체		13.0	43.8	30.5	87.3	11.2	1.5	12.7	3.56

자료: 설문조사 결과.

○ 공익직불제 도입에 대한 만족 집단과 불만족 집단<sup>18)</sup>의 영농 관련 특성은, 통계적으로 유의하게 차이가 나지 않았음<표 4-22>. 따라서 영농 또는 경영주 특성과 관련되지 않은 변수가 공익직불제 도입 만족도에 더욱 영향을 주었다고 판단됨.

<sup>18)</sup> 공익직불제 도입에 만족한다고 응답한 집단<표 4-21>에서 ①, ②, ③ 응답, 이하 만족 집단)과 만족하지 않는다고 응답한 집단<표 4-21>에서 ④, ⑤ 응답, 이하 불만족 집단)의 특성을 비교하였음.

〈표 4-22〉 공익직불제 만족/불만족 집단 특성 비교

구분	만족 집단(n=524)	불만족 집단(n=76)	동일성 검정 유의확률(양측)
면적직불금 수령액(만 원)	340.9	353.8	0.823
연령(세)	62.7	62.1	0.618
영농 경력(년)	30.3	29.4	0.658
논 면적(m <sup>2</sup> )	16,288.5	19,975.9	0.469
밭 면적(m <sup>2</sup> )	9,807.2	10,451.4	0.671

주: 등분산을 가정하지 않았음.  
자료: 설문조사 결과.

○ 공익직불제 도입 성과에 불만족 집단은 단가 인상, 공익직불제 관련 정보 제공 및 홍보 강화, 실경작자 대상 지급, 이행점검 체계 개선, 지급 시기 개선 등이 필요하다고 응답하였음(표 4-23).

〈표 4-23〉 공익직불제 불만족 집단이 제시한 개선 사항

구분	주요 내용
다른 경영안정대책 필요	- 농업소득 안정 정책, 농산물 가격 안정, 부채 상환 대책 등이 더 절실
직불금 단가 인상	- 전반적으로 단가 인상 - 면적직불금 단가 인상
실경작자 문제	- 농사짓지 않는 부재지주에게 직불금을 지급하는 문제 해결 필요 - 불법 임대차 문제 해소 - 소유주와 임차인 문제가 빈번한데, 마을 이장 중심으로는 해결 한계
이행점검 체계 개선	- 지급 금액에 비해 준수사항 과다 - 영농폐기물 등을 처리할 수 있는 시설 필요 - 영농일지 작성 등은 현실적으로 시행 매우 어려운 부분
정보 제공 및 홍보 강화	- 면적직불금 단가 체계가 지나치게 복잡 - 농업인 대상 교육 확충 필요
자격 요건 및 지급 시기	- 지원 자격 요건이 불합리 - 기존에 신청하지 않았던 논, 밭을 제외하는 방식은 불합리 - 직불금을 현재보다 빨리 지급할 필요

자료: 설문조사 결과를 재구성.

○ 교차 분석 결과, 불만족 집단은 만족 집단보다 공익직불제 및 준수사항 인지도가 낮았음(〈표 4-24〉, 〈표 4-26〉).

- 특히 불만족 집단에서 공익직불제를 잘 모르거나 전혀 모른다고 응답한 비율은 27.6%로 만족 집단(14.1%)의 두 배에 가까웠음. 준수사항을 잘 모르거나 전혀 모른다고 응답한 비율도 불만족 집단(23.7%)이 만족 집단(9.2%)보다 높았음.

〈표 4-24〉 만족·불만족 집단의 공익직불제 인지도

단위: 명

공익직불제 인지도	만족 집단	불만족 집단
① 매우 잘 알고 있다	45 (-2.2)	9 (2.2)
② 잘 알고 있다	166 (3.6)	20 (-3.6)
③ 어느 정도 알고 있다	239 (7.6)	26 (-7.6)
④ 잘 모른다	59 (-9.1)	19 (9.1)
⑤ 전혀 모른다	15 (0.2)	2 (-0.2)

주1)  $\chi^2 = 13.002$ (Pr. = 0.011), 최소 기대 빈도는 2.15임.

2) ( )는 비표준화된 잔차를 뜻함.

자료: 설문조사 결과.

〈표 4-25〉 만족·불만족 집단의 준수사항 인지도

단위: 명

공익직불제 준수사항 인지도	만족 집단	불만족 집단
① 매우 잘 알고 있다	79 (0.4)	11 (-0.4)
② 잘 알고 있다	187 (6.2)	20 (-6.2)
③ 어느 정도 알고 있다	210 (3.0)	27 (-3.0)
④ 잘 모른다	44 (-8.4)	16 (8.4)
⑤ 전혀 모른다	4 (-1.2)	2 (1.2)

주1)  $\chi^2 = 15.001$ (Pr. = 0.05), 최소 기대 빈도는 0.76임.

2) ( )는 비표준화된 잔차를 뜻함.

자료: 설문조사 결과.

○ 불만족 집단은 준수사항을 지키기가 어렵다고 응답한 비중이 높았음(표 4-26).

- 이는 공익직불제 관련 사항을 잘 모르기 때문에 준수사항을 지키기 어렵다고 느껴지거나 감액 등의 불이익을 받은 결과로 이어졌다고 유추할 수 있음.

〈표 4-26〉 만족·불만족 집단의 준수사항 난이도 인지도

단위: 명

공익직불제 준수사항 난이도	만족 집단	불만족 집단
① 지키기가 전혀 어렵지 않았다	79 (-0.5)	12 (0.5)
② 지키기가 어렵지 않았다	156 (3.2)	19 (-3.2)
③ 지킬 만했다	240 (6.8)	27 (-6.8)
④ 지키기가 어려웠다	47 (-7.1)	15 (7.1)
⑤ 지키기가 매우 어려웠다	2 (-2.4)	3 (2.4)

주1)  $\chi^2 = 19.688$ (Pr. = 0.001), 최소 기대 빈도는 0.63임.

2) ( )는 비표준화된 잔차를 뜻함.

자료: 설문조사 결과.

○ 불만족 집단은 공익직불제를 도입했을 때 공익 증진 및 소득안정 효과 역시 상대적으로 낮게 평가했음<표 4-27>.

- 이는 불만족 집단의 공익직불제 인지 정도가 낮아(표 4-26) 공익 증진의 필요성이나 목표를 제대로 이해 못하고, 준수사항 인지도도 낮아(표 4-27) 체감상 준수사항을 지키기가 더 어렵다고 느낀(표 4-28) 점에 영향을 받았다고 판단됨. 즉, 공익직불제를 왜 도입했는지, 이에 따라 무엇을 해야 하는지 잘 모르는 농업인은 준수사항 지키기가 더 어렵다고 느끼고, 이에 비해 단가 인상이 적었다고 판단하여 불만을 가졌을 수 있음.

<표 4-27> 만족·불만족 집단의 공익직불제 효과 인식

단위: 명

공익직불제 효과 인식도	공익 증진 효과		소득 안정 효과	
	만족 집단	불만족 집단	만족 집단	불만족 집단
① 효과가 매우 크다	115 (12.8)	2 (-12.8)	112 (11.6)	3 (-11.6)
② 효과가 크다	233 (16.4)	15 (-16.4)	204 (16.2)	11 (-16.2)
③ 효과가 보통이다	153 (-5.9)	29 (5.9)	176 (2.2)	23 (-2.2)
④ 효과가 별로 없다	19 (-15.9)	22 (15.9)	30 (-21.5)	29 (21.5)
⑤ 효과가 전혀 없다	4 (-7.4)	9 (7.4)	2 (-8.5)	10 (8.5)

주1) 공익 증진 효과:  $\chi^2 = 119.248$ (Pr. = 0.000), 최소 기대 빈도는 1.65임.

2) 소득 안정 효과:  $\chi^2 = 146.989$ (Pr. = 0.000), 최소 기대 빈도는 1.52임.

3) ()는 비표준화된 잔차를 뜻함.

자료: 설문조사 결과.

### 1.2.5. 시사점

○ 공익직불제 도입 성과에 만족하지 못하는 집단은 직불금 단가 등 ‘권리’보다는 사전 인지도나 준수사항 등 ‘의무’ 때문에 불만을 느꼈다고 판단됨.

- 가령 공익직불제 시행을 몰라 신청에 어려움을 겪었거나, 준수사항을 지켜야 한다는 점을 몰라 영농활동에서 문제를 겪거나 감액 조치를 받았을 가능성이 있음.

○ 집단을 구분하지 않은 경우에도 준수사항을 잘 모르거나 지키기 어려웠다고 느낄수록 공익직불제 전반에 대한 만족도가 낮았음(<표 4-28>, <표 4-29>).

- 이러한 경향은 공익직불제의 공익 증진 기여 및 소득안정 효과에 대한 인식에서도 마찬가지로였음.

〈표 4-28〉 준수사항 인지도와 공익직불제 전체 만족도 간 관계

단위: 명

준수사항 인지도/ 공익직불제 만족도(전체)	① 매우 잘 알고 있다		② 잘 알고 있다		③ 어느 정도 알고 있다		④ 잘 모른다		⑤ 전혀 모른다	
① 매우 만족한다	17	(5.3)	31	(4.1)	22	(-8.8)	8	(0.2)	0	(-0.8)
② 대체로 만족한다	43	(3.5)	97	(6.3)	108	(4.1)	15	(-11.3)	0	(-2.6)
③ 어느 정도 만족한다	19	(-8.4)	59	(-4.1)	80	(7.7)	21	(2.7)	4	(2.2)
④ 만족스럽지 않다	10	(-0.0)	16	(-7.1)	25	(-1.5)	14	(7.3)	2	(1.3)
⑤ 전혀 만족스럽지 않다	1	(-0.3)	4	(0.9)	2	(-1.6)	2	(1.1)	0	(-0.1)

주1)  $\chi^2 = 36.723$ (Pr. = 0.002), 최소 기대 빈도는 0.09임.

2) ( )는 비표준화된 잔차를 뜻함.

자료: 설문조사 결과.

〈표 4-29〉 준수사항 난이도와 공익직불제 전체 만족도 간 관계

단위: 명

준수사항 난이도/ 공익직불제 만족도(전체)	① 지키기가 전혀 어렵지 않았다		② 지키기가 어렵지 않았다		③ 지킬 만했다		④ 지키기가 어려웠다		⑤ 지키기가 매우 어려웠다	
① 매우 만족한다	28	(16.2)	25	(2.3)	21	(-13.7)	4	(-4.1)	0	(-0.6)
② 대체로 만족한다	34	(-5.9)	83	(6.3)	126	(9.0)	18	(-9.2)	2	(-0.2)
③ 어느 정도 만족한다	17	(-10.8)	48	(-5.4)	93	(11.6)	25	(6.1)	0	(-1.5)
④ 만족스럽지 않다	10	(-0.2)	17	(-2.5)	24	(-5.8)	14	(7.1)	2	(1.4)
⑤ 전혀 만족스럽지 않다	2	(0.6)	2	(-0.6)	3	(-1.0)	1	(0.1)	1	(0.9)

주1)  $\chi^2 = 69.993$ (Pr. = 0.000), 최소 기대 빈도는 0.08임.

2) ( )는 비표준화된 잔차를 뜻함.

자료: 설문조사 결과.

○ 위와 같이 직불제 설계 자체보다 신청 과정이나 이행점검에서 불만 사항이 많이 제기된 이유는 코로나19 사태 등으로 2020년에 홍보와 교육이 제한되었기 때문임.

- 한동안 집체 교육 방식이 어렵다면 다른 방식을 활용하여 공익직불제 관련 사항을 알릴 필요가 있음. 특히 공익직불제 시행 2년차에 접어든 만큼, 직불금 신청자격 요건과 준수사항 등을 집중적으로 홍보할 필요가 있음.
- 공익직불제 인지 경로를 고려할 때(표 4-22), 기초 지자체 단위에서 홍보물을 배포하는 방식이 효과적일 것으로 판단됨.

- 또한 2020년 1~2월에 2018년산(1,114억 원), 2019년산 쌀(2,336억 원)에 대한 쌀변동직불금 등이 일괄 지급되었음. 농업인 중 일부는 자연 지급된 쌀변동직불금과 공익직불금을 구분하지 못할 수 있음. 이러한 농업인은 2020년 수령한 전체 직불금을 공익직불금으로 오인하고, 직불금이 많이 지급된다고 ‘착시 효과’를 겪을 수 있음.
  - 따라서 공익직불제 제도에 대한 이해를 높일 수 있도록 지속적으로 홍보를 할 필요가 있음.
  
- 준수사항을 잘 모르거나 지키기가 어렵다고 느낀 농가는 공익직불제 성과를 낮게 평가하는 경향이 있음<표 4-27>. 이러한 농가는 향후 준수사항 이행 등에 적극적으로 참여하지 않을 수 있기 때문에 이행점검이 어려워지고 다시 불만이 늘어나는 악순환으로 이어질 수 있음.
  - 이행점검을 면밀하게 시행하는 것도 중요하지만, 준수사항의 현장 수용성을 평가하고 개선과제를 발굴·반영할 필요가 있음.

## 2. 시행과정의 개선 검토과제

### 2.1. 언론에 제기된 사업추진 단계별 주요 쟁점

- 공익직불제 신청 및 접수가 시작되면서 일선 현장에서는 다양한 개선요구가 제기됨.
  - 대상지와 대상자 조건, 준수사항과 이행점검, 직불금 지급 및 사후관리 등 제도 시행 과정에서 제도보완 요구가 나타남.
  
- 이러한 현장 요구사항들은 언론매체를 통해 보도됨에 따라 공익직불제와 관련하여 신문기사, 칼럼, 방송, 매체 등 언론에서 보도<sup>19)</sup>된 내용을 검토(2020년 4월~ 2021년 3월)하여 기본직불 사업추진 체계별로 주요 쟁점을 간접적으로 살펴 봄.
  
- 공익직불제 관련 언론보도는 신청접수 시기에 가장 많았으며 지급대상 농지조건 중 2017년부터 2019년 직불금 1회 이상 수령조건으로 인한 신청제한에 대한 내용이 주를 이룸.
  - 직불금 지급대상 자격요건의 완화 또는 확대하여야 함을 주장하는 보도가 4~7월에 집중되었음. 기본직불금이 지급된 11월 이후부터 농업인 단체, 연구기관 등이 주최한 토론회를 중심으로 준수사항 이행과 인력의 부족 등 문제에 관한 내용을 담은 보도가 이루어짐.

---

<sup>19)</sup> 자료 수집을 위해서 네이버, 구글의 뉴스 검색엔진과 빅카인즈(BIG KINDS) 뉴스 빅데이터 분석시스템을 이용하였음.

〈표 4-30〉 사업추진 단계별 언론보도 현황

단위: 건

구분	사업 추진 단계					
	지침수립 및 공고	신청접수	이행점검	지급 및 사후관리	기타	유형별 건수(%)
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)
- 선택직불제 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: 저자 작성

### 2.1.1. 지급대상 농지와 농업인 조건

○ 2020년 5~6월 사업 시행 초기는 지급대상 자격요건에 해당하지 않아 신청이 제한된 사례와 함께 자격요건의 완화 및 확대를 요구하는 보도가 지속적으로 이루어짐.

○ 자격요건 중 '2017년에서 2019년 직불금을 1회 이상 수령한 이력이 있는 농지'로 지급 대상이 한정되어 신청을 하지 못한 농가들의 민원을 담은 내용이 22건으로 가장 많았으며, 이와 관련하여 공익직불제의 위헌 가능성에 대한 문제를 제기함.

- 개정 전 직불금 미수령 사유로는 주로 과거 자격이 미충족(예 농외소득 조건 등)하였으나 현재는 충족하는 경우, 직불제를 몰랐던 경우, 건강·시기 농침 등 개인 사정, 과

거 단가가 낮고 번거로워 신청을 포기한 경우, 수령 이력이 없는 농지를 임차·구입한 경우 등으로 나타남.

- 위험가능성에 대한 보도는 개정 전 법에 따라 농업소득보전직불금 또는 조건불리지 역직불금을 받을 수 있었으나 2017년부터 2019년 사이 직불금을 받지 않은 사람들을 지급대상에서 배제하여 헌법상 신뢰보호 원칙과 평등원칙의 위반 가능성에 대한 내용을 전하고 있음.

○ 2021년부터 임차농의 자경 사실 증명서류로 농지 임대차계약서를 의무적으로 제출해야 함에 따라 서류구비의 어려움에 관한 보도가 증가함. 계약서를 갖출 수 없는 사례가 많아 임차농이 직불금 혜택을 받지 못할 가능성에 대한 우려를 제기함. 마을주민 보증 등 대체 방안 마련과 농지법 등 관련 법 개정을 촉구하는 보도가 주로 이루어짐.

- 임대차계약 서류를 구비하지 못한 이유로는 주로 부채지주, 문중 소유인 경우, 노령 연금 수령을 위해 임대소득 노출을 회피하는 경우, 수수료나 복잡한 절차로 농어촌공사를 통한 임대차를 피하는 경우 등으로 나타남.
- 최근 한국토지주택공사(LH)발 신도시 투기 의혹 사태로 비농민의 농지 소유를 엄격히 제한해야 한다는 여론이 힘을 얻으면서 농지 소유자가 임대차 관계를 음성화할 가능성이 커져 농지법 개정과 임차 영세농의 피해를 막기 위한 대책을 요구하는 보도가 증가함.

○ 지급대상 농업인 조건에 대한 보도는 주로 개정 후 귀농인 등 신규농업인의 신청 제한과 지급제외 대상의 농외소득 기준에 대한 개선을 요구함.

- 쌀 고정직불제와 밭농업직불제의 경우 해당 농업에 이용된 영농실적이 있는 농지라면 지급대상이었기 때문에 신청할 수 있었으나 개정 후 귀농인 등 신규농업인의 신청이 제한되면서 정부의 귀농·귀촌 지원정책의 방향과 상반됨을 지적함.
- 가구평균소득이 증가하였고 국민연금 등 현금성 지원이 확대됨에 따라 지급 제외 대상의 농외소득 기준(3,700만 원 이상)의 상향을 주장함.

### 2.1.2. 선택직불과 예산확대

- 선택직불의 확대와 예산 증액, 법률 개정을 요구하는 내용의 보도가 주를 이룸. 사업 이행 초기에는 예산 증액에 대한 보도가 많았으나 9월부터 선택직불 운용방안에 대한 보강을 요구하는 내용이 증가함.
- 선택직불에 대한 보도는 공익직불제가 기본직불 위주로 개편되어 선택직불 운용방안에 대한 보강을 요구하였으며, 지역별 특색을 반영한 가산 프로그램의 설계가 필요하다고 보도함.
  - 현재 선택직불은 지원금에 대한 인식 차이 등으로 농가들의 참여가 저조한 것으로 나타났다음. 예산 확대, 직불금 인상을 통해 수혜 체감도를 높이고 공익적 프로그램의 다양화 등 참여확대 방안 마련을 지적하는 보도가 지속적으로 이루어짐.
  - 조건불리직불이 기본직불로 통합됨에 따라 조건불리 지역에 대한 추가적인 지원 필요성을 제기함.
- 예산과 법률에 대한 보도는 개정 이전의 직불금 수혜 농지만을 추산해 예산을 편성하여 신규 신청에 대한 예산 대비가 부족함을 지적하면서 예산 확대 계획 등 구체적인 시행령을 보완해야 함을 주장함.

### 2.1.3. 준수사항 이행

- 농업인 준수사항은 환경보호, 생태계 보전, 마을공동체 활성화, 먹거리 안전, 영농활동 준수 5개 분야로 영농기록 작성 및 보관, 영농폐기물의 적정처리 등 총 17가지가 있음.
- 이행점검에 관한 보도는 이행의 어려움과 현장의 여건을 반영하여 준수사항 개선을 주장하는 내용이 가장 많았고 11~ 12월에 집중된 경향을 보임.
  - 준수사항의 수가 많고 고령화와 인프라 구축 부족으로 인해 영농기록 작성과 영농폐기물 적정처리 이행에 어려움이 있음. 준수사항 이행의 난이도가 농가, 지역별로 다

를 수 있어 특성을 감안한 프로그램을 개발하고 지원하는 시스템을 제안함.

- 준수사항에 대한 부정적인 보도는 이행점검을 농업활동의 침해로 평가하며 현장의 의견이 반영되지 않은 준수사항에 대해 탁상행정으로 비판함.
  - 마을공동체 공동활동 의무에 대해 미이행으로 판정될 경우 금전적 불이익을 주는 것은 개인의 소극적 자유권을 침해할 가능성이 있음을 제기함.
  - 준수사항의 경우 기존 농업인들이 당연히 지켜야 할 일들로 직불금액이 증가한 만큼 농업활동 있어서 공익성에 대한 부담감과 책임감을 가져야 함을 강조하는 보도도 나타남.
  
- 재배면적 조정의무에 대한 보도는 재배면적의 조정이 실질적인 농산물 가격안정대책이 될 수 없으며 농민들의 작목선택의 자유와 경작권을 침해하는 것에 해당한다고 비판함.
  - 이러한 보도는 공익직불제 시행 이전에 집중되었으며, 일본, 유럽연합(EU), 미국 등 생산조정을 통한 수급 정책 시행의 실패를 근거로 제시함.

#### 2.1.4. 기타

- 기타 사항으로 부정수급 문제, 농업진흥지역과 비진흥지역의 단가차등에 따른 형평성, 제도 및 기반 정비(홍보 확대, 업무 일원화 등) 등을 요구하는 보도 내용이 있음.

## 2.2. 업무담당자 인식 및 개선과제 조사

### 2.2.1. 국립농산물품질관리원 업무담당자

○ 농관원 직불제 업무담당자 대상 직불제 준수사항 이행점검 인식조사

- 조사 기간: 2021.4.12. ~ 2021.4.21.(10일)
- 조사 대상: 지역 사무소 농관원 직불제 담당자 50명(응답자 기준)
- 조사 방식: 구조화된 설문지를 이용한 전화 조사

#### 가) 설문 응답자 특성

○ 국립농산물품질관리원(이하 농관원) 응답자의 특성은 <표 4-31>과 같음.

- 여성 비율이 높고, 응답자 중 절반 가까운 46.0%가 경력이 1년 미만에 그쳤음. 제주 지원을 제외하면 5~7명이 근무하고 있어 지역별 인원 편차는 크지 않음.

<표 4-31> 농관원 설문조사 응답자의 특성 분포

구분		응답자 수(명)	비율(%)
성별	남자	15	30.0
	여자	35	70.0
직불제 업무 담당 경력	1년 미만	23	46.0
	1년 이상	27	54.0
소속 지원	경기	7	14.0
	강원	7	14.0
	충북	5	10.0
	충남	6	12.0
	경북	6	12.0
	경남	5	10.0
	전북	5	10.0
	전남	7	14.0
	제주	2	4.0
전체		50	100.0

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

나) 이행점검 업무 인력 현황

○ 농관원 직불제 담당자 조사 결과, 담당 인력 부족이 가장 큰 애로사항으로 인식하고 있음.

- 응답자 중 92.0%가 단독으로 이행점검 업무를 담당하고 있음<표 4-32>. 담당자 수는 평균 1.1명이었고, 제주 지원을 제외하면 편차가 크지 않음.

<표 4-32> 농관원 직불제 이행점검 담당자 규모 분포

단위: %

구분		1명	2명	3명	평균(명)
소속 지원	경기	100.0	0.0	0.0	1.00
	강원	100.0	0.0	0.0	1.00
	충북	80.0	20.0	0.0	1.20
	충남	83.3	16.7	0.0	1.17
	경북	100.0	0.0	0.0	1.00
	경남	100.0	0.0	0.0	1.00
	전북	100.0	0.0	0.0	1.00
	전남	100.0	0.0	0.0	1.00
	제주	0.0	50.0	50.0	2.50
전체		92.0	6.0	2.0	1.10

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

○ 전체 응답자 중 64%는 2명 이상의 담당자가 필요하다고 응답함.

- 강원 지원을 제외하면 모두 담당 인력이 최소 1명 이상 필요하다고 인식하고 있음<표 4-33>.

〈표 4-33〉 농관원 직불제 이행점검 담당자가 인지하는 적정 인원 규모 분포

단위: %

구분		1명	2명	3명	4명
소속 지원	경기	14.3	57.1	28.6	0.0
	강원	71.4	28.6	0.0	0.0
	충북	0.0	60.0	40.0	0.0
	충남	33.3	50.0	16.7	0.0
	경북	50.0	50.0	0.0	0.0
	경남	20.0	60.0	0.0	20.0
	전북	60.0	20.0	20.0	0.0
	전남	42.9	57.1	0.0	0.0
	제주	0.0	0.0	50.0	50.0
전체		36.0	46.0	14.0	4.0

자료: 국립농산물관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

○ 농관원 이행점검 업무담당자는 평균 7,740 농가를 맡고 있음〈표 4-34〉.<sup>20)</sup>

- 경기 지원(4,513호/명), 강원 지원(4,754호/명)부터 전북 지원(9,500호/명), 제주 지원(16,200호/명)에 이르기까지 지역별 편차가 컸음.

〈표 4-34〉 농관원 직불제 이행점검 담당자의 담당 농가 수 분포

단위: %

구분		5,000 가구 미만	5,000 - 10,000 가구 미만	10,000가구 이상	평균 가구 수	담당자 1인당 가구 수
소속 지원	경기	71.4	0.0	28.6	4,512.7	4,513
	강원	57.1	42.9	0.0	4,754.0	4,754
	충북	20.0	60.0	20.0	6,900.0	5,750
	충남	0.0	50.0	50.0	10,216.7	8,757
	경북	50.0	16.7	33.3	6,618.0	6,618
	경남	20.0	60.0	20.0	7,700.0	7,700
	전북	0.0	40.0	60.0	9,500.0	9,500
	전남	0.0	85.7	14.3	8,314.3	8,314
	제주	0.0	0.0	100.0	40,550.0	16,220
전체		28.0	42.0	30.0	8,513.5	7,740

자료: 국립농산물관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

<sup>20)</sup> 지원에서 모든 업무를 수행하지는 않고, 지소에서 분담할 것이기에 실제 담당 농가 수는 응답 결과보다 줄어들 수 있음.

○ 현재 이행점검 담당자 수가 적정 인원보다 적기 때문에 기간제 인원을 채용하여 업무를 분담하고 있음.

- 평균 채용 인원은 5.5명이었으며 지역별로는 제주가 평균 9명을 채용하여 가장 많았으며 경기·강원 지역이 3.57명을 채용하여 가장 적은 수를 나타냈음<표 4-35>.
- 6명 이상의 기간제 직원을 채용한 비중이 전체의 40%로 가장 많았으며 4명 이하인 비중이 32%, 5명인 경우가 28%였음.

<표 4-35> 농관원 직불제 이행점검 기간제 인원 채용 규모 분포

단위: %

구분		2~4명	5명	6명 이상	평균(명)
소속 지원	경기	57.1	28.6	14.3	3.57
	강원	71.4	28.6	0.0	3.57
	충북	40.0	60.0	0.0	4.40
	충남	16.7	33.3	50.0	5.83
	경북	16.7	16.7	66.7	6.83
	경남	60.0	20.0	20.0	4.20
	전북	0.0	40.0	60.0	7.40
	전남	0.0	14.3	85.7	7.29
	제주	0.0	0.0	100.0	9.00
전체		32.0	28.0	40.0	5.50

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

다) 이행점검 업무 관련 인식

○ 응답자 중 86.0%가 이행점검 업무에 어려움을 겪고 있다고 응답하였음<표 4-36>. 공익 직불제 개편 이후 이행점검이 더 어려워졌다고 응답한 비중은 94.0%였음<표 4-37>.

- 업무 경력 1년 미만 응답자는 어렵다고 응답한 비중이 더 높았음.
- 직불금 신청 농가 수 증가, 이행점검 사항 증가 등이 주요 원인이라고 추론할 수 있음.

〈표 4-36〉 농관원 이행점검 담당자의 이행점검 난이도 인식

단위: %

구분		전혀 어렵지 않음	그다지 어렵지 않음	보통	어려움	매우 어려움
직불제 업무 담당 경력	1년 미만	0.0	0.0	4.3	34.8	60.9
	1년 이상	3.7	14.8	3.7	59.3	18.5
전체		2.0	8.0	4.0	48.0	38.0

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

〈표 4-37〉 농관원 이행점검 담당자의 공익직불제 개편 이후 이행점검 난이도 변화 인식

단위: %

구분		전혀 어려워지지 않음	그다지 어려워지지 않음	약간 어려워짐	어려워짐	매우 어려워짐
직불제 업무 담당 경력	1년 미만	0.0	4.3	8.7	47.8	39.1
	1년 이상	0.0	7.4	18.5	51.9	22.2
전체		0.0	6.0	14.0	50.0	30.0

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

○ 직불금을 받으려면 농업경영체 DB에 등록해야 함. 그럼에도 응답자 중 40.0%가 신청자가 임대차계약서 등 등록에 필요한 구비 서류를 제출하는 데 어려움을 겪는 문제가 가장 큰 애로사항이라고 응답하였음〈표 4-38〉.

- 고령 농업인이 서류 작성에 어려움을 겪어 보조해야 하는 과정(26.0%), 농업경영체가 임의 등록 방식으로 운영되어 신규 등록이나 정보 변경이 원활하게 이루어지지 못하는 점(20.0%)도 어려움으로 지적되었음.

〈표 4-38〉 경영체 등록 관련 어려운 점

단위: %

구분		임대차계약서 제출 필요하나 제출 어려움	농업인이 경영체 등록/변경 필요성 못 느낌	농업인 대상 교육/홍보 미흡	고령농업인 등의 행정처리 보조 필요	직불제 업무 담당 인력 부족	기타
직불제 업무 담당 경력	1년 미만	34.8	21.7	4.3	26.1	13.0	0.0
	1년 이상	44.4	18.5	7.4	25.9	0.0	3.7
전체		40.0	20.0	6.0	26.0	6.0	2.0

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

○ 준수사항 전반에 걸쳐 이행점검이 쉽지 않다고 응답하였음<표 4-39>.

- 영농폐기물의 적정 처리는 점검의 어려움을 느끼는 비율이 16%로 가장 낮게 나타났고 농지 형상 및 기능 유지 점검에 대해 어려움을 느끼는 비율이 48%로 가장 높음.
- 이행점검을 원활히 수행할 때 필요한 경영체 등록·변경 신고와 유관기관과의 협력에 어려움을 느끼는 비율도 각각 32.0%, 38.0%였음.

<표 4-39> 이행점검 관련 어려운 점

단위: %

구분		농지의 형상 및 기능 유지	마을공동체 공동 활동 실시	영농 기록 작성 및 보관	지자체, 농식품부 등 유관기관과 연계·협업	농업·농촌 공익증진 교육 이수	경영체 등록·변경 신고	영농폐기물의 적정처리
직불제 업무 담당 경력	1년 미만	52.2	47.8	30.4	34.8	34.8	26.1	8.7
	1년 이상	44.4	44.4	48.1	40.7	33.3	37.0	22.2
전체		48.0	46.0	40.0	38.0	34.0	32.0	16.0

주: 복수 응답임.

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

○ 이행점검이 어려운 대표적인 이유는 농가 수용성과 담당 인력 부족이었음<표 4-40>.

- 공익직불제를 시행으로 고령 농업인 신청자 수가 늘었지만, 신청 단계에서 서류를 준비할 때와 마찬가지로 준수사항을 이해하는 데 어려움을 겪고 있다고 함(72%). 이에 따라 현장에서 이행점검의 필요성이나 절차, 준수사항을 내용을 설명하고 설득하는 데 어려움을 겪었다고 판단됨. 점검 대상 농가의 협력 부족 역시 이러한 문제에서 비롯되었을 수 있음.
- 담당 인력 수가 적정 규모보다 적은데(표 4-34), 이행점검은 특정 시기에 집중적으로 실시해야 하므로 업무가 가중되고 있음. 기간제 인력을 활용하고 있음에도 업무 부담을 줄이는 데 한계가 있다고 느끼고 있음.

〈표 4-40〉 이행점검이 어려운 이유

단위: %

구분		고령농가의 경우 준수사항 이해 어려움	상시 점검이지만 특정 시기에 업무 집중	점검대상 농가의 협력 부족	이행점검 담당 인력 부족	공무 수행 시 강제력 부족	이행점검 업무 속지의 어려움	준수사항 이행 점검을 위한 인프라 부족
직불제 업무 담당 경력	1년 미만	65.2	47.8	30.4	21.7	21.7	21.7	4.3
	1년 이상	77.8	25.9	18.5	14.8	7.4	3.7	11.1
전체		72.0	36.0	24.0	18.0	14.0	12.0	8.0

주: 복수 응답임.

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

○ 한편 농업인이 어렵다고 느껴 민원을 제기하는 준수사항은 주로 농지의 형상 및 기능 유지에 집중되어 있음(표 4-41). 농지나 농업인 요건 때문에 직불금을 받지 못한 농업인이 준수사항과 연계하여 민원을 많이 제기하였을 수 있음.

- 경영체 등록·변경 신고 영농기록 작성 및 보관, 농업·농촌 공익 증진 교육 이수 등은 서류 작성이나 증빙자료 구비에 어려움을 겪었기 때문이라고 판단됨.

〈표 4-41〉 농업인의 민원 제기가 많은 준수사항

단위: %

구분		농지의 형상 및 기능 유지	경영체등록·변경 신고	농업·농촌 공익증진 교육 이수	영농기록 작성 및 보관	마을공동체 공동활동 실시	영농폐기물의 적정처리
직불제 업무 담당 경력	1년 미만	73.9	73.9	26.1	4.3	13.0	8.7
	1년 이상	81.5	18.5	48.1	33.3	11.1	3.7
전체		78.0	44.0	38.0	20.0	12.0	6.0

주: 복수 응답임.

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

○ 위와 같은 업무상 부담 때문에 농관원 이행점검 담당자는 준수사항을 간소화·축소하거나 업무를 전담할 기관을 설립하여 업무량을 경감할 필요가 있다고 인식하고 있음(표 4-42).

〈표 4-42〉 이행점검 담당자들의 개선 요구사항

단위: %

구분		준수사항의 수정 혹은 축소	준수사항 이행점검 담당 인력 총원	이행점검 전문 기관/센터 도입	준수사항에 대한 교육 확대
직불제 업무 담당 경력	1년 미만	47.8	8.7	39.1	4.3
	1년 이상	48.1	11.1	29.6	11.1
전체		48.0	10.0	34.0	8.0

자료: 국립농산물품질관리원 직불제 업무담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.21.).

라) 시사점

○ 농관원 직불제 담당자 대상 설문조사 결과, 담당 인력이 충분하지 않은 문제를 가장 큰 애로사항으로 인식하고 있음.

- 전체 응답자 중 92.0%가 현재 지역사무소에서 1명의 직원이 직불제 업무를 담당한다고 응답하고 있는 반면, 전체 응답자 중 64%는 2명 이상의 담당자가 필요하다고 응답하였음.
- 기간제 직원을 채용하여 대응하고 있으나, 이행점검과 관련하여 숙지하여야 하는 사항이 많아 원활한 업무 수행에 어려움을 겪고 있는 것으로 보임.

○ 경영체 등록 및 이행점검 과정에서 고령농 지원 업무 부담이 크다고 느끼고 있음. 고령 농업인이 서류 작업과 준수사항 이해에 어려움을 겪기 때문에 직접 보조를 해야 하기 때문임.

- 농업 인구 고령화가 심화되고 있기 때문에 이 문제는 지속될 것으로 전망됨. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 직불제 담당 인력 증원, 전담기관 설치 등을 희망하였음.

○ 농업인이 준수사항을 제대로 이해하고 수용할 수 있도록 할 필요가 있음.

- 농관원 직불제 담당자 중 72.0%(복수 응답)가 고령 농업인이 준수사항을 이해하기 어려워하는 점을 애로사항으로 선택하였음.
- 준수사항을 제대로 이해하지 못하면 공익 증진 효과가 반감될 수 있고, 농업인 입장에서 직불금 감액 등의 불이익을 당할 수 있음. 이 과정에서 농업인과의 갈등 문제 역시 불거질 수 있음.

- 따라서 단기적으로는 교육 및 홍보를 강화하는 한편, 중장기적으로는 경영체 등록, 직불제 신청 및 지급 과정에서의 업무를 최대한 전산화하는 등 직불제 관련 정보 체계를 고도화하고, 이행점검 업무도 항공 영상 및 무인 비행장치(드론) 활용도 제고 등을 통하여 행정인력 수요를 최소화하는 방향으로 개선할 필요가 있음.

### 2.2.2. 지자체 공익직불제 업무담당자

- 지자체 직불제 업무담당자 대상 직불제 이행 인식조사
  - 조사 기간: 2021.4.12. ~ 2021.4.22.(11일)
  - 조사 대상: 기초 지자체(읍·면·동) 직불제 담당자 100명(응답자 기준)
  - 조사 방식: 구조화된 설문지를 이용한 인식조사

가) 설문 응답자 특성

○ 지자체 응답자의 특성은 <표 4-43>과 같음.

- 담당자 중 68.5%가 관련 업무 경력이 1년 미만임. 이는 후술할 업무 난이도가 높다고 인지하는 현상(표 4-48)과도 관련이 있다고 판단됨.

<표 4-43> 지자체 설문조사 응답자의 특성 분포

구분		응답자 수(명)	비율(%)
성별	남자	58	54.7
	여자	48	45.3
직불제 업무 담당 경력	6개월 미만	45	42.5
	6개월~1년 미만	17	16.0
	1년~2년 미만	17	16.0
	2년 이상	27	25.5
소속 지원	경기	11	10.4
	강원	18	17.0
	충북	12	11.3
	충남	12	11.3
	경북	11	10.4
	경남	11	10.4
	전북	13	12.3
	전남	12	11.3
	제주	6	5.7
전체		106	100.0

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

나) 직불제 관련 업무 담당 인력 현황

○ 응답자 중 93.4%가 단독으로 직불제 관련 업무를 담당하고 있음<표 4-44>.

- 담당자 수는 평균 1.1명이었고, 지역별 편차가 크지 않음. 모든 지역에서 담당 인력이 2~3명은 필요하다고 인식하고 있음<표 4-45>.

<표 4-44> 지자체 직불제 담당자 규모 분포

단위: %

구분	1명	2명	3명	평균(명)
경기	100.0	0.0	0.0	1.00
강원	88.9	11.1	0.0	1.11
충북	100.0	0.0	0.0	1.00
충남	91.7	8.3	0.0	1.08
경북	90.9	9.1	0.0	1.09
경남	90.9	0.0	9.1	1.18
전북	92.3	7.7	0.0	1.08
전남	91.7	8.3	0.0	1.08
제주	100.0	0.0	0.0	1.00
전체	93.4	5.7	.9	1.08

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

<표 4-45> 지자체 직불제 담당자가 인지하는 적정 인원 규모 분포

단위: %

구분	1명	2명	3명	4명	5명	평균(명)
경기	18.2	63.6	18.2	0.0	0.0	2.00
강원	16.7	38.9	38.9	5.6	0.0	2.33
충북	8.3	75.0	16.7	0.0	0.0	2.08
충남	8.3	58.3	25.0	0.0	8.3	2.42
경북	9.1	72.7	18.2	0.0	0.0	2.09
경남	9.1	63.6	27.3	0.0	0.0	2.18
전북	15.4	46.2	30.8	0.0	7.7	2.38
전남	16.7	50.0	16.7	0.0	16.7	2.50
제주	16.7	33.3	50.0	0.0	0.0	2.33
전체	13.2	55.7	26.4	0.9	3.8	2.26

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

○ 지자체 직불제 업무담당자는 평균 954 농가를 맡고 있음<표 4-48>. 강원(559호/명)부터 경기(2,343호/명)에 이르기까지 지역별 편차가 컸음.

<표 4-46> 지자체 직불제 업무담당자의 담당 농가 수 분포

단위: %

구분	500 가구 미만	500~750가구 미만	750~1,000가구 미만	1,000가구 이상	평균 가구 수	담당자 1인당 가수 수
경기	9.1	45.5	18.2	27.3	2,342.7	2,343
강원	38.9	27.8	5.6	27.8	620.9	559
충북	41.7	25.0	16.7	16.7	652.0	652
충남	8.3	16.7	25.0	50.0	1,099.8	1,015
경북	9.1	27.3	45.5	18.2	778.1	713
경남	0.0	27.3	9.1	63.6	1,145.5	969
전북	15.4	46.2	15.4	23.1	785.4	729
전남	25.0	50.0	16.7	8.3	667.5	616
제주	16.7	0.0	0.0	83.3	1,908.3	1,908
전체	19.8	31.1	17.0	32.1	1,026.4	954

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

○ 현재 직불제 담당자 수가 적정 인원보다 적기 때문에 기간제 인원을 채용하여 업무를 분담하고 있음<표 4-47>.

- 업무 단계별로 평균 채용 규모는 크게 다르지 않았으나, 자격검증 단계에서 가장 오래 기간제 인력을 활용하였음. 연중 인력 수요가 있다고 유추할 수 있음.

<표 4-47> 지자체 직불제 업무 단계별 기간제 직원 채용 규모 및 기간

단위: %

구분	없음	1명	2명	3명	4명 이상	평균 채용 인원(명)	평균 채용 기간(개월)
신청-등록	17.0	69.8	9.4	1.9	1.8	1.25	2.85
자격검증	68.9	25.5	3.8	0.9	0.9	1.30	5.03
직불금 지급	82.1	15.1	1.9	0.9	0.0	1.21	3.58

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

다) 이행점검 업무 관련 인식

- 응답자 중 51.9~89.6%가 직불제 관련 업무에 어려움을 겪고 있다고 응답하였음<표 4-48>. 특히 신청 및 등록 과정이 어렵다고 응답한 비율이 89.6%로 가장 높았음<표 4-49>.
  - 공익직불제 개편 이후 업무가 더욱 어려워졌다고 응답한 비율도 75.5였음<표 4-49>.
  - 직불금 신청 농가 수 증가, 검증 사항 증가 등이 주요 원인이라고 추론할 수 있음.

<표 4-48> 지자체 직불제 업무 단계별 난이도 인식

단위: %

구분	전혀 어렵지 않음.	그다지 어렵지 않음.	보통	어려움.	매우 어려움.
신청-등록	0.0	1.9	8.5	31.1	58.5
자격검증	0.0	1.9	19.8	38.7	39.6
직불금 지급	2.8	9.4	35.8	30.2	21.7

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

<표 4-49> 지자체 직불제 담당자의 공익직불제 개편 이후 업무 난이도 변화 인식

단위: %

구분	전혀 어려워지지 않음	그다지 어려워지지 않음	약간 어려워짐	어려워짐	매우 어려워짐
전체	1.9	7.5	15.1	26.4	49.1

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

- 응답자가 업무 수행 중 어려움을 겪는 가장 큰 이유는 민원 문제(40.6%)였음<표 4-50>. 유관 기관과 협력 부족, 인력 부족, 숙지 사항 증가 등이 원인이라고 응답한 비율은 비슷했음.

<표 4-50> 직불제 업무가 어려워진 이유

단위: %

구분	농관원, 농식품부 등 유관기관과의 연계·협업이 잘 안되어 필요	직불제 업무 담당 인력 부족하여 업무 과중함	농업인의 민원 강도 높아 농업인을 설득하기 어려움	숙지해야 할 업무 내용 많아 변경사항이나 결정 사유를 충분히 설명하기 어려움	현장 여건과 맞지 않은 지침과 기준
전체	19.8	19.8	40.6	18.9	0.9

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

○ 민원이 생기는 가장 큰 이유는 임대차 계약서 등 직불금 신청에 필요한 서류 제출 또는 농지 자격 조건 문제였음(표 4-51).

- 특히 농지 자격 조건 민원을 가장 먼저 해결해야 한다는 응답 비율이 58.5%에 달했음.

〈표 4-51〉 가장 먼저 개선해야 하는 공익직불제 관련 민원

단위: %

구분	17-19 조건으로 인한 직불금 수령 자격 미달	임대차계약서등 직불금신청. 등록을위한 서류 제출의 어려움	부정수급 방지 실효성	농업인 조건 충족 어려움	준수사항 이행 어려움
1순위	58.5	34.9	1.9	3.8	0.9
전체	23.6	46.2	6.6	10.4	13.2

주: 전체는 중복 응답 결과임.

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

○ 업무 단계별로 어려움이 가중된 이유는 차이를 보임.

- 신청·등록 단계에서는 인력 부족 및 민원 문제가 주요 애로사항이었음(표 4-52).

- 자격검증 단계에서는 정보 관리, 시스템 미흡 혹은 부재가 중요한 문제였음. 준수사항 등 숙지해야 할 사항이 늘어난 점도 부담을 주고 있다고 응답하였음(표 4-53).

〈표 4-52〉 직불금 신청·등록 단계에서 업무의 어려움

단위: %

구분	고령농업인은 신청·등록에 많은 보조 필요	농업인 대상 직불제 교육·홍보 미흡	공익직불제 개편으로 업무 숙지의 어려움	업무 담당 인력 부족	직불금 신청 가능 여부에 관한 민원 많음	직불금 신청에 필요한 서류에 관한 민원 많음	없음
전체	78.3	19.8	25.5	59.4	61.3	50.0	0.9

주: 중복 응답 결과임.

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

〈표 4-53〉 직불금 자격검증 단계에서 업무의 어려움

단위: %

구분	농업인 정보를 확인·검증 하는 정보(전산) 시스템의 미흡 혹은 부재	현장점검 수행 업무 인력 부족	현장점검 업무에서 농업인 민원 많음	자격검증 관련 절차가 복잡함	자격검증 업무를 위해 숙지해야 할 내용 많음
전체	52.8	34.9	24.5	44.3	50.9

주: 중복 응답 결과임.

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

- 직불금 지급 단계에서는 고의로 부정 수급을 하는 문제, 농지(재촌·부재지주) 또는 경영체 정보(경영체 분리 등록) 관련 문제가 많았음(표 4-54).

〈표 4-54〉 지역에서 빈번하게 발생하는 부정수급 유형(담당자 인식)

단위: %

구분	재촌지주, 부재지주의 부정수령	경영체 분리등록 (일명 '쪼개기')	관행적(고의)	무단 점유자 문제 해결	모름/없음
전체	30.2	23.6	40.6	0.9	4.7

주: 중복 응답 결과임.

자료: 기초 지자체 직불제 담당자 대상 설문조사 결과(2021.4.12.~2021.4.22.).

#### 라) 시사점

- 지자체 직불제 담당자는 직불금 신청 단계에서 행정 처리 부담이 크다고 인식하고 있음. 자격 검증 단계에서는 정보 시스템 미흡·부재, 숙지해야 할 내용이 많다는 점 등이 애로 사항이라고 응답하였음.
- 지자체 담당자는 직불제 업무가 어려워진 이유로 숙지해야 할 업무내용이 많아 결격사유 등 자격검증을 충분히 하지 못하고 있음을 꼽았음. 이는 과중한 업무가 직불금 신청·직불금 자격검증·부정수급 방지 등 직불제 운영에 영향을 끼칠 수 있음을 의미함.
- 공익직불제 도입 초기라는 점을 고려하면 숙지 사항 문제 등은 점차 개선될 것으로 기대됨. 그러나 중장기적으로는 적정 규모 인력 확보나 이를 보완할 수 있는 정보 체계 고도화 등이 수반되어야 직불제 관련 업무를 원활하게 수행할 수 있을 것임.

### 2.3. 단기개선 검토과제

- 공익직불제를 처음 시행하면서 언론과 업무담당자(지자체, 농관원) 등에서 제기한 단기적으로 개선을 주요 요구한 사항은 17~19년 직불금 수령조건, 논·밭 합산 0.1ha 조건, 임대차계약서 제출 의무화, 준수 의무사항 개선 등임.

- 공익직불제로 개편되면서 지급대상 농지에 대한 조건 추가(2017~2019년 직불금 수령 실적), 임대차계약서 등의 증빙서류 제출 의무 강화 등이 시행되었음.
- 기존에는 논과 밭이 각각 기준연도에 논농업 또는 밭농업으로 활용되었는지 여부가 지급요건<sup>21)</sup>이었으나, 공익직불제 개편 이후 해당 농지가 기준연도 조건을 충족하더라도 2017~2019년 기간 중 직불금 수령 실적이 있어야 직불금 지급대상이 되도록 수령조건이 개정되었음.<sup>22)</sup>
- 기존에도 해당 농지의 경작자임을 증명하기 위해 임대차계약서 등을 제출하여야 했으나, 다양한 형태의 대체방안(읍장·면장·동장이 농지원부, 토지대장, 농업경영체 등록정보 등으로 확인할 수 있는 경우에는 제출 생략 가능)이 인정되었음.

○ 지급대상 선정 과정에서 농지에 부과되는 조건에 대한 문제제기가 가장 활발히 이루어졌음.

- 지급대상 농지 조건에 해당하는 2017~2019년 직불금 수령 조건(신규 귀농인 배제 문제 포함), 임차농지에 대한 임대차계약서 증빙 의무 준수의 어려움 등이 농업 현장에서 주된 개선 요구사항이었음.
- 2019년 이후에 신규로 귀농한 농업인 중 2017~2019년 기간 중 직불금을 수령한 실적이 없는 농지를 매매 또는 임차하여 경작하는 경우 공익직불제 개편 이후 해당 농지에 대해 직불금 수령이 영구적으로 제한되게 됨.
- 최근 1년(2020.4~2021.3월) 동안 공익직불제와 관련하여 언론에서 보도된 주요 쟁점 중 지급대상 농지 선정과 관련된 사안이 전체의 38.9%를 차지하여 가장 높은 비율을 차지하였음. 그중에서도 2017~2019년 조건이 전체의 20.4%를 차지하였음.

21) 쌀직불은 '98.1.1부터 '00.12.31까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골 재배), 밭직불은 '12.1.1부터 '14.12.31까지 밭농업(벼, 연근, 미나리, 왕골이외 작물 재배), 조건불리직불은 '03.1.1일부터 '05.12.31.까지 농업에 이용되거나 초지로 관리되어야 하는 조건이 부과되었음.

22) 2017~2019년 기간 중 '쌀 고정직불', '밭 고정직불', '조건불리직불' 중 하나를 수령한 이력이 있는 농지를 기본직불 대상 농지로 하는 조건을 의미함.

- 자자체 업무담당자 조사에서도 17~19년 직불금 수령조건과 임대차 계약서 제출 등이 가장 먼저 해결해야 할 관련 민원으로 응답함.

○ 또한, 공익직불제의 농지 최소면적 조건(0.1ha)이 논과 밭을 통합하여 부과되는 방식으로 개편되면서 기존에 지급대상에서 제외되었던 농지와 농업인이 새롭게 지급대상에 포함되었으나 2017~2019년 직불금 수령조건으로 인하여 지급대상이 되지 못하는 문제가 발생하게 되었음.

- 지급대상 농지를 2017~2019년 직불금 수령 농지로 한정된 이유는 직불금 신청자격이 있는 농지임에도 불구하고 3년 연속 직불금을 신청하지 않았다면 실제로 경작하지 않을 가능성이 높다는 것을 전제로 한 것임. 그런데 논과 밭이 각각 0.1ha 미만이었던 경우는 기존 직불제하에서는 신청조건에 부합하지 않아 실제 경작하고 있었더라도 직불금 수령실적이 존재하지 않아 실경작자가 피해를 보는 상황이 발생할 수 있음.

○ 공익직불제로 개편되면서 직불금 수령을 위한 준수사항이 개편 전 3개에서 총 17개로 증가하였고, 준수사항 미이행 시 감액하도록 하여 공익적 기능 제고에 기여하도록 하였음.

- 준수사항은 환경보호, 생태보전, 공동체 활성화, 먹거리 안전 등 5개 분야로 구분되어 총 17개임. 이 중 '화학비료 사용기준 준수', '농지의 형상 및 기능 유지', '농약 안전사용 및 잔류허용기준 준수' 의무는 기존 직불제의 준수사항으로 공익직불제에서도 그대로 유지되었음.
- 준수사항 이행하지 않을 시 준수사항별로 기본직불 총액의 10%를 감액하는 것을 원칙으로 하고 동일 준수사항을 반복 위반하면 감액 비율을 2배로 적용하도록 하였음.
- 다만, 제도적 기반 마련이 원활하지 못한 일부 준수사항('영농폐기물의 적정처리', '마을공동체 공동활동 실시', '영농기록 작성 및 보관')에 대해서는 농업현장의 여건을 고려하여 감액조치를 단계적으로 실시할 계획임.<sup>23)</sup>

<sup>23)</sup> 1단계(2020~2021년): 주의장 발부, 2단계(2022~2023년): 5% 감액, 3단계(2024년 이후): 10% 감액

〈표 4-55〉 공익직불제 준수사항

분야	준수사항	기대효과
환경	화학비료 사용기준 준수 <sup>1)</sup>	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 <sup>2)</sup>	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 <sup>3)</sup>	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(2020.7.16)

○ 준수사항이 기존 3개에서 17개로 크게 확대되고, 위반할 시 감액 조치가 공익직불제 개편 첫해부터 도입되면서 농업 현장에서는 준수사항이 급격하게 늘어나고 감액 조치까지 더해져 농업인의 부담이 가중된다는 의견들이 제기되고 있음.

- 농관원 업무담당자의 86.0%가 이행점검의 어려움을 겪고 있다고 응답하였으며 이행 점검과정에서 고령 농업인에게 준수사항을 설명하고 설득하는 것이 어렵다고 응답한 비율이 72%임.
- 언론보도에서도 고령화와 인프라 구축 부족으로 영농기록과 영농폐기물 적정처리 이행 등의 어려움이 제기됨.

### 3. 중장기 개선 검토과제

- 공익직불제 개편과 초기 시행과정에서 제기된 단기적, 운용상 개선 검토과제뿐만 아니라 논의와 협의가 필요하거나 타 분야와 종합적으로 검토가 필요한 과제, 개선에 시간이 필요한 과제 등 중장기적으로 검토가 필요한 과제가 있음.
- 공익직불제의 발전을 위한 중장기 개선 검토과제로는 크게 공익기능 개념 정립, 선택적 불 확대, 부정수급 방지, 기반 조성 등이 있음.

#### 3.1. 공익기능 개념 정립

- 공익직불제로 개편이 되었으나 ‘공익’, ‘공익기능’ 개념이 아직 명확히 정립되지 못했다는 지적이 존재함.
  - 공익직불제로의 전환이 되었음에도 그 근간이 되는 ‘공익’ 개념이 명확하게 정립되지 않았고, 용어 사용도 혼재되고 있음. 농정 차원에서 공익 개념을 심도 있게 발전시키면서, 관련 법상 정의를 개정하여 근거를 마련할 필요성이 있음(김태훈 외 2020: 35).
  - 농업·농촌의 공익기능이라는 표현 자체를 관행적으로 사용해 왔으며 공익기능 개념에 대한 부정확성으로 지역과 현장에서 받아들이는 준수사항의 온도차가 심한 편임(강마야 2020: 189)
  - 언론에서도 공익, 공익기능을 중심으로 관련 개념을 명확하게 정의하고 통일성을 갖출 필요가 있음을 지적하고 있음(한국농어민신문 2020.7.14)
- 현재 농업과 농촌의 공익에 대한 개념정의는 없는 상황이며 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 「기본법」)에서 공익기능의 범주만 제시함.
  - 「기본법」 제3조 제9호를 보면 "농업·농촌의 공익 기능"이란 농업·농촌이 가지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기능을 의미하는 것으로 적시되어 있음.

- 세부적으로는 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양 유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전으로 6개 범주가 제시됨.

○ 공익이나 공익기능의 개념은 공익직불제의 밑바탕으로 공익직불제의 범위를 어디까지 볼 것인가 그리고 준수사항의 명분과 내용과도 직접적으로 연계되기 때문에 관련 개념 정립과 관련법 개정이 필요함.

### 3.2. 선택직불 확대

○ 선택직불 확대는 가장 중요하게 제기된 중장기 검토과제이며 논의와 공론화 요구가 높음.

○ 개편된 공익직불제의 내용을 보면 기본직불 중심의 개편이며, 농업·농촌의 공익 증진과 보다 직접적으로 연계된 선택직불은 기존 체계가 유지됨.

- 공익직불제의 한축을 형성하는 선택직불은 친환경농업·축산직불, 경관보전직불, 논활용직불로 구성됨.
- 친환경농업(축산물)과 경관직불은 기존의 개별 직불제 틀을 대부분 유지하고 있으며 예산에서도 큰 변화가 없음.
- 논활용직불은 식량자급률 증진과 농산물의 품목별 수급안정 등을 위해 논활용작물을 재배하는 등 논을 활용·관리하는 농업인 등에게 지급하도록 명시되어 있는데 기존의 밭농업직불제(논이모작)의 확대 형태로 볼 수 있음.

○ 언론에서도 선택직불의 미흡을 다수 지적하였으며 확대 필요성을 제기함.

- 개정된 선택직불과 관련 내용이 미비하고 지원대상을 확대가 필요하다는 지적함.
- 경관보전직불 등 현행 직불제 개선에 대한 필요성도 언급됨.

- 농정 패러다임 전환과 공익직불제 개편의 취지를 고려하여 선택직불의 확대가 필요하며, 확대 방향 제시 및 공론화 필요함(김기홍 외 2020:3, 김태훈외 2020:39)

### 3.3. 부정수급 개선

- 직불금 부정수급 문제 개선요구는 과거 직불제하에서도 제기된 것으로 공익직불제 개편 이후에도 지속됨.
- 언론보도를 보면 부정수급의 가능성에 대한 우려와 이를 방지하기 위한 대책 마련을 요구하는 내용이 많았고, 전 기간에 걸쳐 지속적으로 보도됨.
  - 부재지주의 직불금 부당수령과 임대 농지의 회수에 관한 내용이 지속적으로 보도됨. 특히 밭 농업의 경우 농지 임대료보다 직불금이 더 높아져 고령의 지주가 임대했던 농지를 회수해 영농현장으로 복귀하는 등 문제가 발생하여 검토 필요성을 제기함.
  - 비농업인의 농지 소유에 대한 문제가 지속적으로 제기되면서 부재지주의 부당수령을 막기 위해 전국 농지를 대상으로 한 강도 높은 실태조사와 농지법 개정을 주문함.

### 3.4 기반 조성

- 공익직불제를 시행하면서 인력의 부족으로 인한 업무의 과부하와 신청, 이행점검 기관이 읍·면사무소와 농관원으로 이원화되어 업무가 충분히 연계되지 않아 발생할 혼란을 우려하며 이를 관리할 전담기구 설치에 대한 요구가 있음.
- 아울러 공익직불제가 확대 발전하기 위해서는 국민적 공감과 지지가 필수임. 공익직불제의 성과를 계측하고 홍보할 수 있도록 성과지표 관련 기반 조성 과 자료축적 등이 지속적으로 이루어져야 할 것임.

# 5

## 직불제 해외사례

### 1. EU 직불제 개혁 사례와 시사점<sup>24)</sup>

#### 1.1. 2014~2020년 공동농업정책 및 직불제 개관

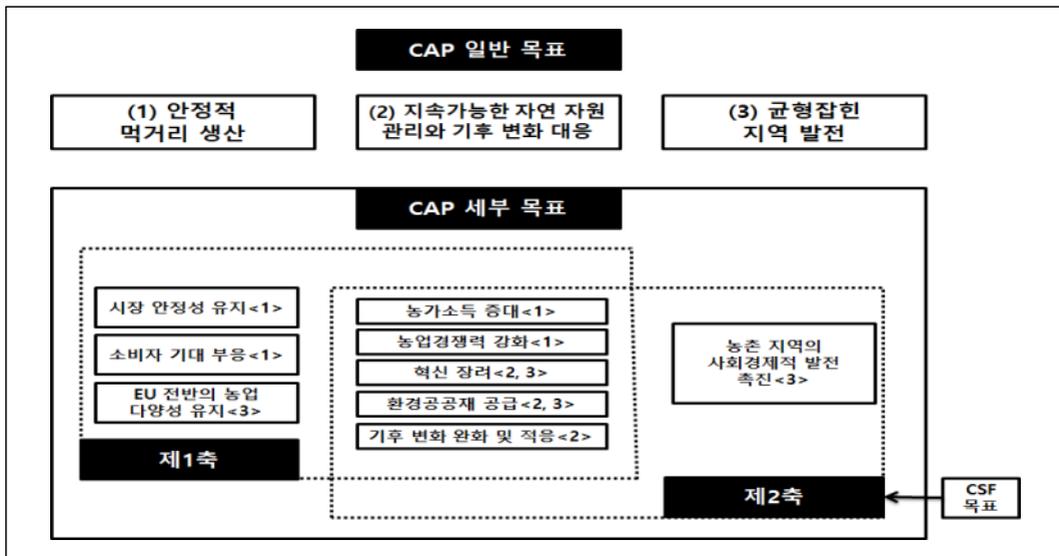
○ 2014~2020년 공동농업정책은 일반 목표 3가지를 설정했음(그림 5-1). 일반 목표는 다시 세부 목표로 나누어짐(제2축 세부 목표를 통상 '농촌개발 우선순위(rural development priorities)'라고 부름.).

- 안정적인 먹거리 생산: EU 농업 부문의 경쟁력을 높여 먹거리 보장 기능을 유지함과 동시에, 시장 왜곡에 대응하고 식품 사슬 내에서 제대로 기능할 수 있도록 함.
- 자연 자원의 지속가능한 관리와 기후 변화 대응: 농업 생산에 필요한 자연 자원을 효과적으로 관리하여 장기적으로 농업이 지속될 수 있도록 함.
- 균형 잡힌 지역(territorial) 개발: 농촌지역의 사회-경제 발전에 이바지하면서, EU 전반에 걸쳐 구조적으로 다양한 형태가 유지될 수 있는 기반을 마련함.

<sup>24)</sup> 유찬희·박혜진(2021)을 요약·정리하였음.

- 공동농업정책은 크게 제1축(Pillar 1)과 제2축(Pillar 2)로 이루어져 있음<그림 5-1>.
  - 제1축 핵심은 소득 지지(직불제)와 시장 지원 수단(market measures)임.
  - 제2축은 보통 농촌개발이라고 일컫지만, 한국과 달리 농업 경쟁력 강화, 혁신 촉진, 지속가능한 자연 관리, 기후변화 대응 등의 정책사업을 담고 있음.
  - 제1, 2축 정책 프로그램은 모두 일반 목표 달성에 이바지하도록 설계해야 하고, 모니터링 및 과정에서도 달성 여부를 고려함.

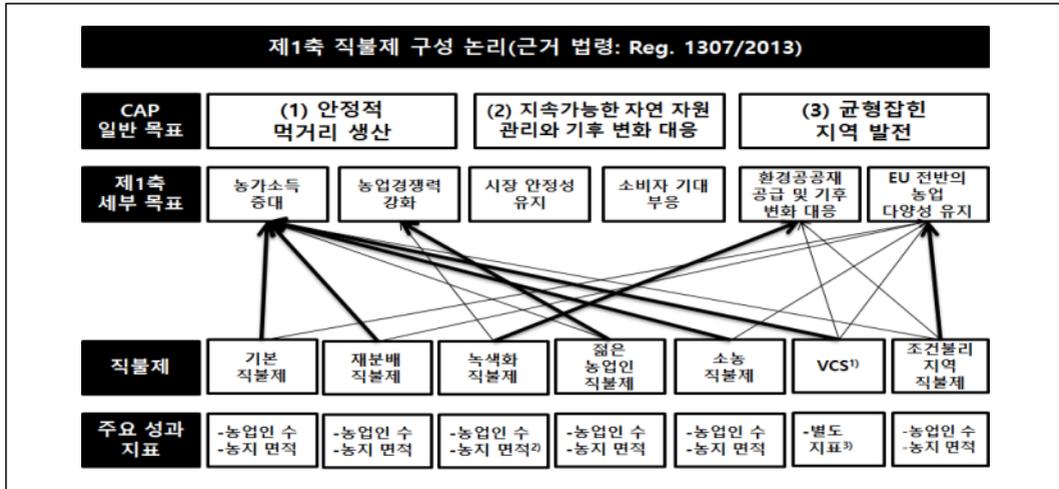
<그림 5-1> 2014~2020년 공동농업정책의 일반 및 세부 목표



주 1) 공동 전략 틀(Common Strategic Framework)은 'Europe 2020 전략'을 5가지 자원(유럽지역개발기금, 유럽사회기금, 유럽농촌개발기금, 유럽해양수산기금, 통합기금)과 연계하는 계획임. 자세한 내용은 AER(2012) 참고.  
 2) (#)는 세부 목표의 상위 목표를 뜻함. 가령 '시장 안정성 유지<1>'는 상위 목표가 '(1) 안정적 먹거리 생산'이라는 뜻임.  
 자료: European Commission(2015: 11) 수정.

- 2014~2020년 동안 제1축에서는 직불제 7종류를 운영하였음<그림 5-2>.
  - 개별 직불제는 공동농업정책과 제1축의 목표를 달성하게끔 설계되었음. 개별 직불제마다 성과지표를 계측함.

〈그림 5-2〉 2014~2020년 공동농업정책: 제1축(직불제) 체계



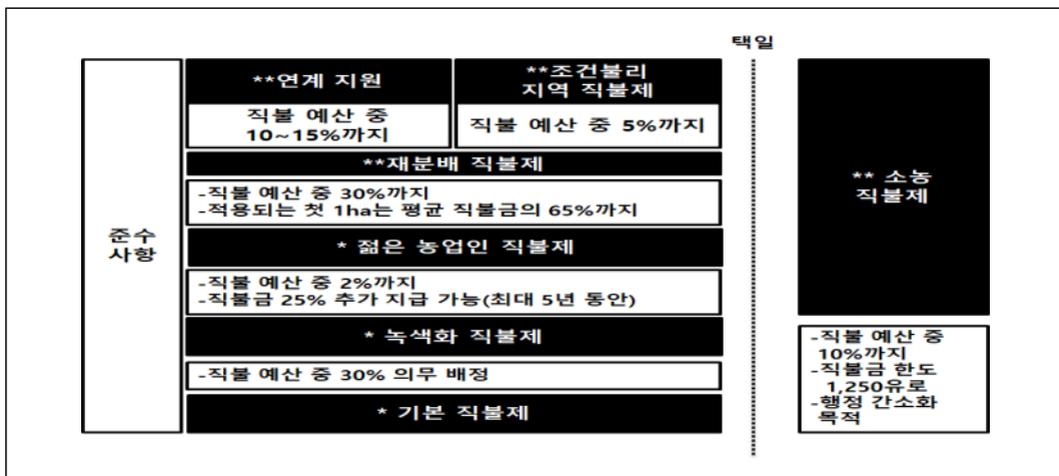
주 1) 자율연계보조(voluntary coupled support)로 2018년 개혁안에서는 연계소득보조(coupled income support)라고 이름을 바꾸었음. 자세한 내용은 Matthew(2020)를 참고하기 바람.

- 2) 환경초점구역, 영구초지 등과 연관된 별도 지표를 사용함.
- 3) 수혜자 수, 수혜 면적, 자격을 갖춘 면적 및 가축 두수 등임.

자료: European Commission(2015: 12).

○ 제1축 중 직불제는 기본직불제(Basic Payments Scheme)를 위시하여 녹색화 지불(Greening Payments), 청년농업인 지불(Young Farmers Scheme), 소규모 농가 지불(Small Farmers Scheme) 등을 도입하였음(그림 5-3).

〈그림 5-3〉 2014~2020년 제1축 직불제 체계



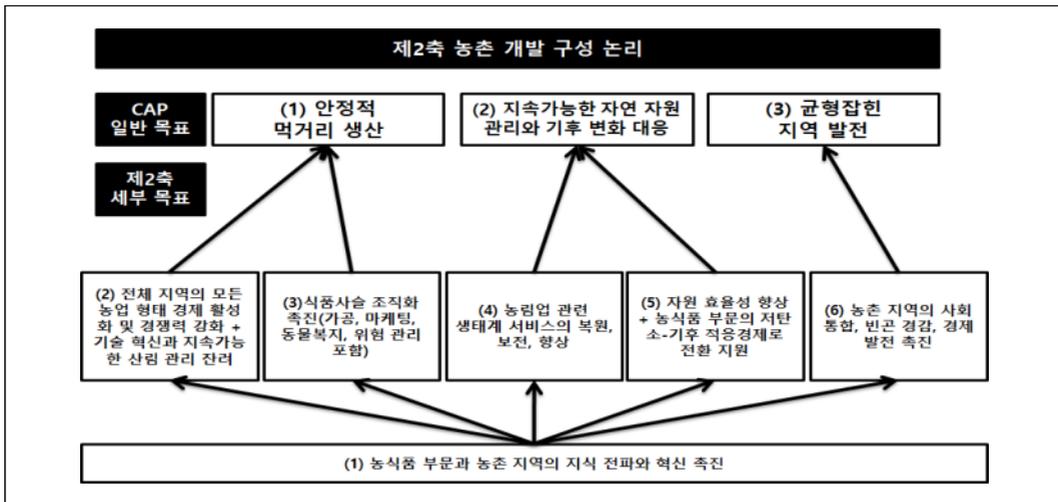
주: \*는 의무, \*\*는 자율형임.

자료: EU Commission(2013: 8).

○ 제2축은 6가지 우선순위(세부 목표)에 맞추어 농촌개발 프로그램(Rural Development Program: RDP)를 설계하도록 함(그림 5-4).

- 각 회원국은 우선순위 6가지 중 4가지 이상을 달성하도록 프로그램을 설계해야 함.
- 2014~2020년 농촌개발 프로그램 118개를 시행하였음(부록 3).

〈그림 5-4〉 2014~2020년 제2축 직불제 체계



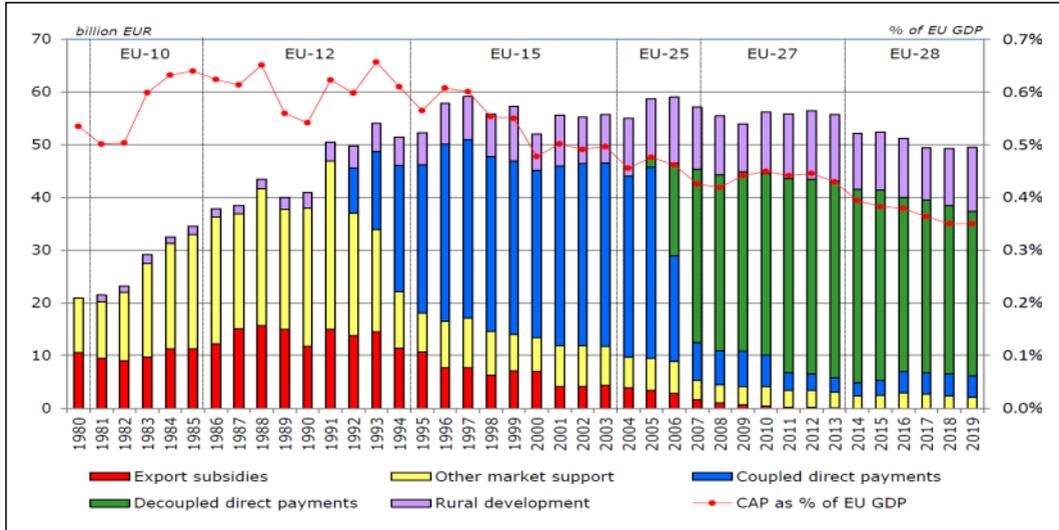
자료: European Commission(2015: 13).

○ 공동농업정책 예산은 유럽농업구조기금(EAGF)과 유럽농촌개발기금(EAFRD)으로 이루어짐. 제1축 예산은 EU에서 부담하고, 제2축 예산은 EU와 회원국이 분담함.

- 유럽농업구조기금은 주로 제1축에, 유럽농촌개발기금은 주로 제2축에 쓰임(그림 5-5).
- 2019년 기준으로 제1축 예산이 전체 예산의 약 75%를 차지하였음(그림 5-6). 이 중에서도 기본지불금과 녹색화 지불금의 비중이 컸음(그림 5-7).

〈그림 5-5〉 공동농업정책 예산 배분 및 EU GDP 중 비중(1980~2019년)

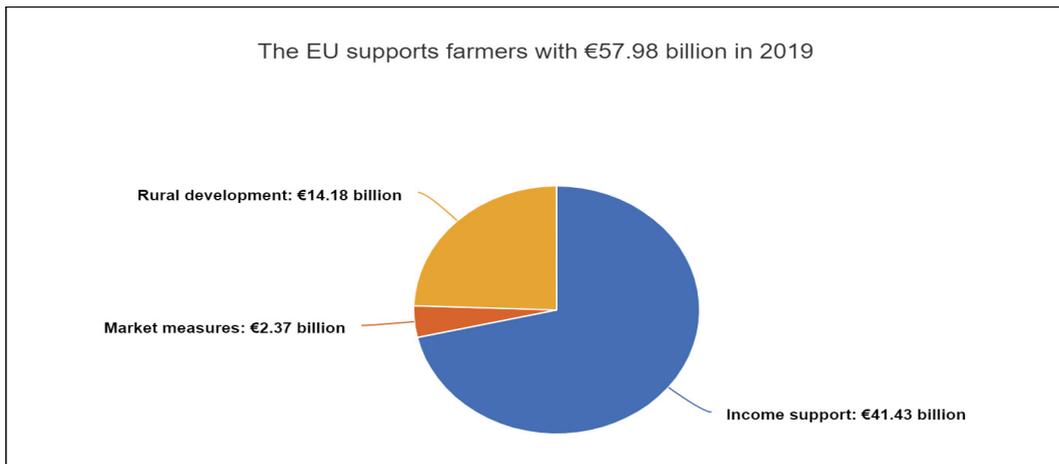
단위: 십억 유로, %



주: 2011년 불변가격을 기준으로 매년 2%씩 인플레이트/디플레이트 하였음.

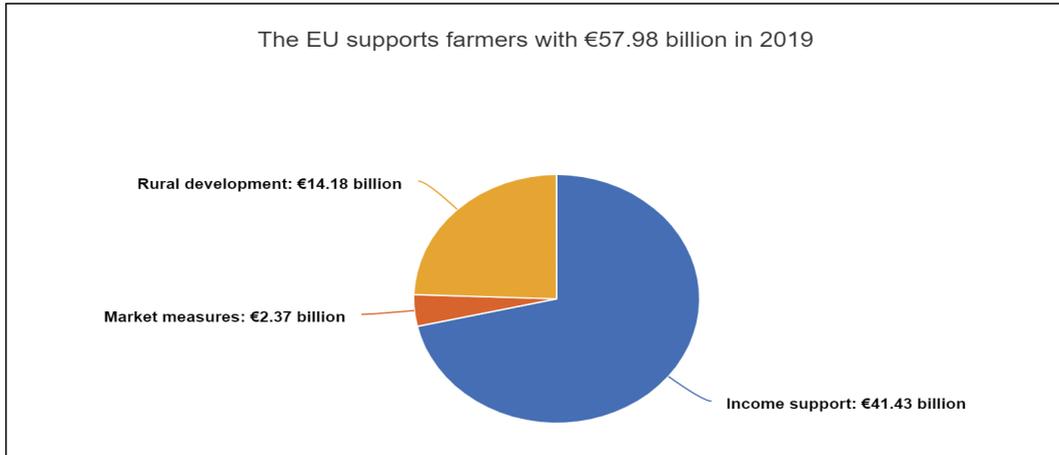
자료: European Commission(2020).

〈그림 5-6〉 공동농업정책 예산 배분(2019년)



자료: EU 집행위원회 홈페이지<[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en)> (검색일: 2021.3.17.)

〈그림 5-7〉 공동농업정책 유럽농업구조기금(EAGF) 배분(2019년)

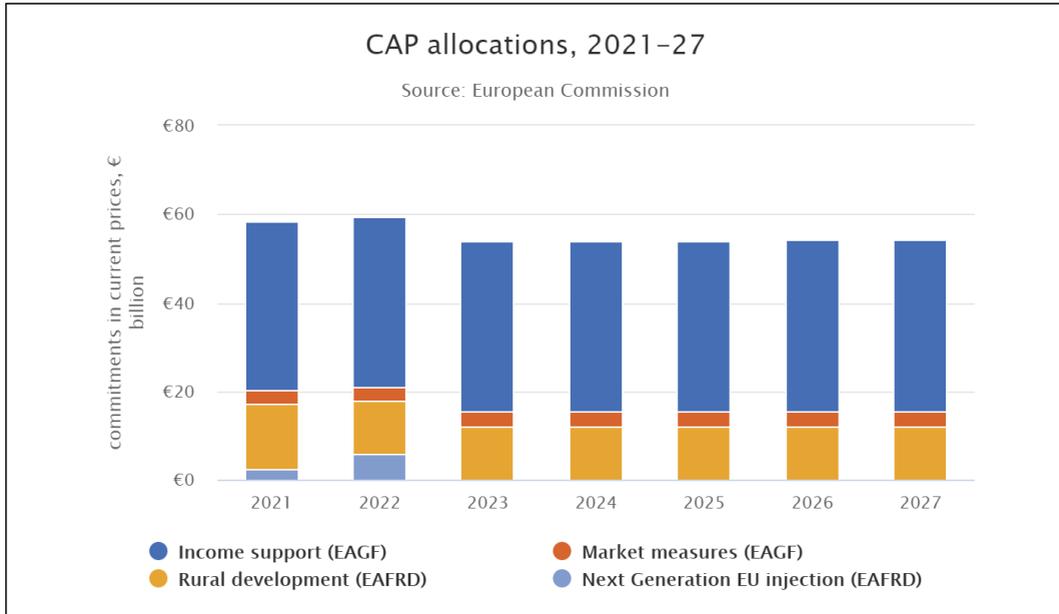


자료: EU 집행위원회 홈페이지([https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en)) (검색일: 2021.3.17.)

○ 공동농업정책 예산은 다년차 재정 기본계획(Multiannual Financial Framework)에 따라 사전에 결정됨. 유럽연합은 2020년 12월 17일 『2021~2027 다년차 재정 기본계획 2021~27』을 채택했음.

- 이 기간 중 공동농업정책 예산은 3,866억 유로이고, 유럽농업보증기금(European agricultural guarantee fund: EAGF, 제1축)과 유럽농촌개발기금(European agricultural fund for rural development: EAFRD, 제2축)에 배정됨〈그림 5-8〉.
- 제1축 예산은 2,911억 유로이고, 이 중 최대 2,700억 유로를 직접 소득지원에 할당하고, 나머지 예산은 농산물 시장 지원에 활용함.
- 제2축 예산은 955억 유로이고, 이 중 81억 유로는 코로나19 사태에 대응하고자 도입한 차세대 유럽연합 회복 수단(the next generation EU recovery instrument) 예산임.

〈그림 5-8〉 2021~2027년 공동농업정책 예산 배분



자료: EU 집행위원회 홈페이지([https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en)) (검색일: 2021.3.17.)

## 1.2. 공동농업정책 개편 논의 동향 및 주요 쟁점

### 1.2.1. 2014~2020년 공동농업정책 및 직불제 평가

○ 2013년 공동농업정책을 개혁하고 2014~2020년 동안 시행하였음. 이 기간에 개선해야 할 과제가 제시되었고, 이를 개혁안에 반영하였음.

- 다수의 이해관계자는 여전히 불만스러워하고 있음. 1) 농업인은 직불금을 받으려면 지켜야 할 사항은 늘어났지만 저변에 깔린 논리를 이해하기 어려운 반면, 소득안전망 시스템으로 충분하지 않다고 주장함. 2) 환경단체는 2013년 개혁에서 녹색화를 여러 차례 강조하였고 CAP 예산 중 30%를 할당하였지만 실제로 환경 관련 활동이나 편익이 늘어나지 않았다고 비판함. 3) 공공 정책 분석가는 CAP 예산 중 상당 부분이 여전히 일반적이고 대상이 분명하지 않은 보조금 형태로 집행되고 있다고 지적함. 4) 회원국 행정 담당자는 새로운 CAP 규정이 이전보다 훨씬 복잡해져 규정을 위반할 위험이

커졌다고 비판함(Ragonnaud 2016).

- 2013년 개혁에서는 이른바 실제 농업인(active farmers)<sup>25)</sup> 개념을 도입하였음 (European Court of Auditors 2018).<sup>26)</sup> 그러나 회원국 정책담당자가 실제 농업인을 확인하기가 매우 어려움. 주된 이유는 신청서 내용이 충분히 명료하지 않거나, 일부 경우 편법을 썼더라도 충분히 조사하기 어려웠기 때문이었음.
- 이외에도 1) 경작 규모가 큰 농가가 직불금을 더 많이 받아 형평성 개선이 미진하며, 2) 재분배 직불금의 효과성에 대한 의문이 제기되었음(김태연 2021: 7).

○ 2018년 6월 1일 유럽연합 집행위원회는 2021~2027년 동안 시행할 공동농업정책 안을 발표하였음. 그러나 유럽연합 이사회(European Council) 및 의회(European Parliament)와 논의가 길어지면서, 새로운 공동농업정책을 2023년 1월 1일부터 시행하기로 하였음.

- 이에 2021~2022년에는 이행 규정(transitional regulation)을 적용하기로 하였음. 이에 따라 2014~2020년 적용되었던 공동농업정책 규정이 한시적으로 연장됨.

### 1.2.2. 2018년 개혁안의 주요 특징

가) 유럽형 그린 딜과 연계 강화

○ 집행위원회가 2018년 공동농업정책 개혁안을 제출한 이후, 유럽형 그린 딜 논의가 이루어졌음.

- 집행위원회는 새 공동농업정책이 그린 뉴딜 목표<sup>27)</sup> 달성에 핵심 역할을 해야 한다는

---

25) 2018년 개혁안에서는 '진짜 농업인(genuine farmers)'이라는 용어를 쓰고 있음.

26) 이 조항은 1) 방목·경작에 적합한 상태를 자연적으로 유지할 수 있는 농지에서 주로 농사를 짓는 사람이나, 2) 제한 목록에 해당되는 사업을 하는 사람에게 의무적으로 추가 적합 조건을 부과하였음. 2)번 조건에 해당되는 사람이 자신의 영농활동이 미미하지 않다고('not insignificant') 증명할 수 있으면 지원금을 다시 신청할 수 있음.

27) 유럽형 그린 딜의 목표는 1) 2030년까지 화학 살충제 총 사용량과 위험을 50%까지 줄이고, 위험성이 더 높은 살충제 사용량을 50% 감축, 2) 2030년까지 유기농업 면적을 최소 25%까지 늘리고, 유기 양식 비중을 크게 증가, 3) 2030년까지 가축과 양식용 항균제 판매를 50% 감축, 4) 토양 비옥도를 해치지 않으면서 양분 유출(nutrient losses)을 최소한 50% 줄이고, 2030년까지 화학비료 사용량을 최소 20% 감축, 5) 2030년까지 다양한 경관 특

입장을 밝혔음. 구체적으로 농가소득 지지, 기후 변화 대응 및 환경 보전, 지속가능하고 복원력을 지닌 (resilient) 식품 시스템 구축에 기여해야 한다는 점을 역설하였음.

- 개혁안 중 1) 환경 및 기후 관련 의무/자율 정책, 2) 농가소득 및 농촌 경제 활성화를 지속가능한 영농 방식 및 모델 수용과 더욱 긴밀하게 연결, 3) 지식·혁신·(디지털)기술 전파를 촉진하는 수단 등이 위의 목표를 이루는 정책 방안으로 제시되었음.

○ 집행위원회는 공동농업정책이 지속가능한 식품 체계로 전환을 뒷받침하여 유럽 그린 딜에도 기여해야 한다는 입장을 견지함.

- 2018년 6월 집행위원회가 제출한 새로운 공동농업정책 안의 목적은 더욱 결과에 기반한 모델 도입, 데이터 분석 활용 증대, 개선된 의무적인 환경 기준, 새로운 자율적 수단 도입, 녹색 기술 투자 확대 등을 기반으로 환경과 기후 성과를 높이는 것임.
- 동시에 생산자에게 괜찮은 수준의 소득을 보장할 수 있어야 함. 직불제 지급 상한 (capping)과 정책 대상 범위를 개선하여 정책 효율성과 효과성을 높일 수 있음. 그리고 단순히 땅을 소유한 기업보다는 기후 및 환경 개선에 기여하는 농업인에게 보상해야 함.
- 생태제도(Eco-schemes)는 지속가능한 영농 방식(정밀농업, 유기농업 등 농업생태 방식, 탄소 흡수 농법, 혼림농업(agro-forestry))을 더욱 지원할 것임.
- 또한 집행위원회는 회원국에게 공동농업정책의 구체적인 목표 9가지를 준수하도록 권고할 것임(그림 5-9). 즉, 회원국별로 개별 목표에 상응하는 국가 목표 수준을 설정하도록 권고할 것임.

---

성을 지닌 농경지(agricultural are under high-diversity landscape features) 면적을 최소한 10% 회복하는 것임(European Commission 2021).

〈그림 5-9〉 2021~2027년 공동농업정책(안)의 일반 및 세부 목표

1. 스마트하고 복원력 있으며, 다양한 농업 부문을 강화하여 먹거리 보장		
(1) 안정적 농가소득과 복원력을 강화하여 EU 전역의 먹거리 보장 강화	(2) 시장지향성 강화, 농업 경쟁력 강화 (연구 개발 및 디지털화 강조)	(3) 가치사슬에서 농업인 지위 향상
2. 환경 돌봄 및 기후 변화 대응 강화, EU 전체의 환경 및 기후 목표에 기여		
(4) 기후 변화 적응 및 완화, 지속가능한 에너지에 기여	(5) 지속가능한 개발과 자연 자원의 효율적 관리 강화	(6) 생물다양성 보호, 생태계 서비스 향상, 서식지 및 경관 보전 기여
3. 농촌 지역의 사회경제 구조(fabric) 강화		
(7) 젊은 농업인 유입, 농촌 지역 사업 활성화 및 발전	(8) 농촌 지역 고용·성장·사회 통합 지역(local) 발전 촉진(바이오 경제 및 지속가능한 임업 포함)	(9) 건강, 안전성, 지속가능성, 식품 폐기물, 동물복지 등과 관련된 사회 수요에 부응
4. 농업 부문과 농촌 지역의 지식 창출 및 공유, 혁신과 디지털화(cross-cutting)		

자료: Meredith and Hart(2019: 7).

나) 『농장에서 식탁까지 전략(Farm to Fork Strategy)』과 연계<sup>28)</sup>

○ 2020년 5월 집행위원회는 ‘유럽연합 의회와 이사회가 새로운 목표를 유지하고 개혁안 중 핵심 요소를 보다 강화하여 개혁안이 Farm to Fork 전략과 생물다양성 전략에 보다 부합하도록 한다면, 새로운 개혁안이 그린 딜 목표에 기여할 수 있다고’ 결론 내렸음. 의회와 이사회는 2020년 10월에 집행위원회 개혁안에 대한 입장을 정리하였음. 의회와 이사회 모두 개혁안의 핵심 요소를 수용했지만, 개혁안 내 ‘green architecture’의 중요한 내용을 상당히 수정했음.

○ Farm to Fork 전략은 유럽 시민이 식품 지속가능성을 어떻게 평가하는지를 확인하고 대응하는 새롭고 포괄적인 접근 방식으로, 주요 내용은 다음과 같음.<sup>29)</sup>

- 목표는 식품 체계의 환경과 기후 발자국을 줄이고, 복원력을 늘리며, 경쟁력과 지속가능성을 동시에 갖추는 쪽으로 이행하면서, 새로운 기회를 만들어 내는 것임.<sup>30)</sup>

\* 생산, 수송, 유통, 판매, 소비에 이르는 식품 사슬 과정이 환경에 피해를 미치지 않거나 긍정적인 영향을 주도록 함. 예를 들어, 땅과 수자원을 보전·회복하고, 기후 변화 영향을 완화하

28) European Commission(2020b)을 참고하여 작성하였음.

29) European Commission(2020a)을 참고하여 작성하였음.

30) 유럽연합 집행위원회는 2023년 말까지 Framework for a sustainable food system 입법안을 발의하여, 이러한 전환을 촉진할 계획임.

고 이 변화에 적응하며, 땅·물·대기·동식물 건강 및 복지를 개선하고, 생물다양성 감소를 반전시킴.

\* 먹거리 보장, 영양, 건강을 보장함. 누구나 영양가 많고 지속가능한 식품을 충분히 얻을 수 있어야 함.

\* 먹거리를 적절한 가격에 구매(affordability)할 수 있도록 하면서, 생산자 등에게도 더욱 공정하게 이윤을 돌려주어야 함. 즉, 지속가능한 방식으로 생산한 먹거리를 가장 적절한 가격에 살 수 있도록 함.

- 생산자도 생산 방식을 신속하게 바꾸어야 하고, 가능한 모든 방법을 써서 기후 복원력을 늘리고 투입재 사용을 최적 수준으로 줄이는 등 기후 및 환경 성과를 개선해야 함. 이렇게 하려면 인적 자원과 재정 투자가 반드시 필요하고, 생산자 입장에서도 비용을 줄이고 부가가치를 늘려 소득을 더 많이 얻을 수 있어야 함.

\* 예를 들어 농림업 부문에서 탄소를 감축하는 새로운 녹색 사업 모델을 도입하고, 공동농업정책 사업이나 탄소 시장을 활용하여 지원함. 바이오 기반 순환 경제도 검토할 수 있음.

- 화학 살충제 사용량과 위험 수준을 2030년까지 50% 감축함. 주요 수단은 Sustainable Use of Pesticide Directive 개정, 통합질병관리(IPM) 조항 개선 및 다른 안전한 방제 방식 사용 권장, 살충제의 환경 위험 평가 강화, 회원국의 살충제 승인 절차 기간 단축 등임.

- 토양 비옥도는 유지하면서 양분 유출(losses)을 최소 50% 줄이려고 함. 주요 수단은 회원국별로 통합양분관리 실천 계획(integrated nutrient management action plan) 수립, 정밀 시비 기술과 지속가능한 영농 방식을 확산 등임.

#### 다) 환경·기후 변화 대응 강화

○ 2018년 개혁안은 환경 및 기후 대응 수준을 높이는 데 주안점을 두었음. 또한 공동농업 정책에서 정한 공통 규율을 따라기보다는 국가나 지역 수준에서 환경 및 기후 성과를 높이는 방향을 강조하고 있음(Meredith and Hart 2019:7).

- 이는 9가지 '세부' 목표(그림 5-8) 및 뒤에 소개할 '새로운 정책 추진 모델'(그림 5-11)과 연동됨.

○ 2018년 개혁안은 2013년 개혁안과 마찬가지로 제1, 2축에서 모두 환경 및 기후 지원 정책을 포함하도록 하였음<그림 5-10>.

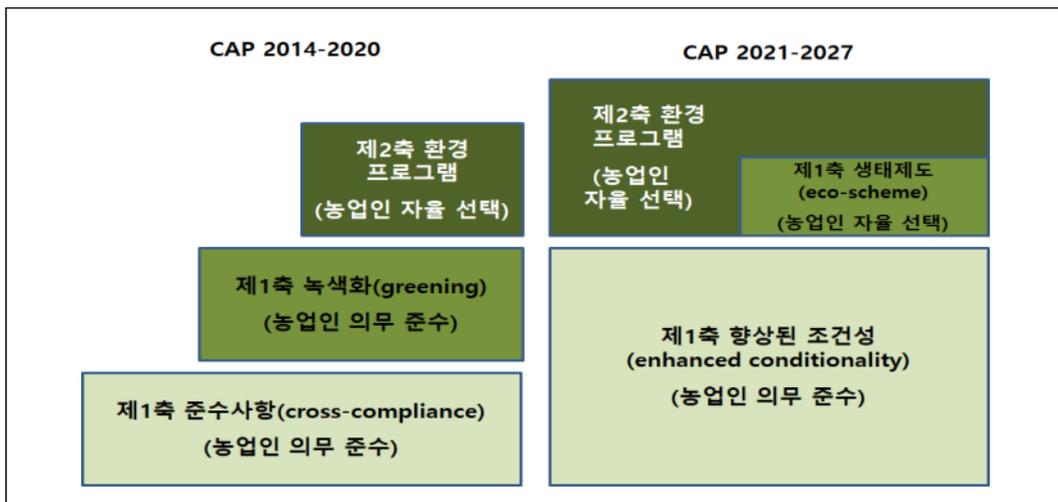
- 제1, 2축 프로그램에서 공통으로 지켜야 할 환경 조건을 규정하고, 추가로 농업인이 자율적으로 참여할 수 있는 기준을 설정하였음(제1축: 생태제도, 제2축: AECM).

○ 특히 주목할 만한 변화는 생태제도(Eco-schemes)와 향상된 조건성(Enhanced conditionality)를 도입했다는 점임<그림 5-9>.<sup>31)</sup>

- 생태제도는 기존 녹색화 직불금을 폐지하고 새로 도입하는 제도임(Meredith and Hart 2019: 8). 이 제도는 준수사항(cross-compliance) 이상의 활동을 실천할 때 지급하고, 농업인은 자율적으로 참여 여부를 결정할 수 있음(김태연 2021: 13).

- 이에 맞추어 기존 준수사항과 녹색화 의무를 향상된 조건성으로 통합하였음.

<그림 5-10> 2018년 개혁안의 생태제도와 녹색화 체계(green architecture)



자료: Guyomard et al. (2020: 101).

<sup>31)</sup> European Commission(2021)을 참고하여 작성하였음.

○ 회원국은 CAP 전략 계획 내에서 각자 생태제도를 설계해야 함.

- 공동농업정책 전략 계획에서는 영농 방식에 향상된 조건성(enhanced conditionality), 생태제도, 농가 자문 서비스, 농업-환경-기후 정책(AECM), 그리고 유럽형 그린 딜 목표 달성에 필요한 수단을 포함해야 함.
- 특히 Farm to Fork 전략, 생물다양성 전략 그리고 공동농업정책의 기후 및 환경 세부 목표(specific objectives)<sup>32)</sup>와 관련된 정책 수단을 포함시켜야 함.

○ 생태제도는 제2축 농업-환경-기후 정책 등과 <표 5-1>과 같은 점에서 다름.

<표 5-1> 2018년 개혁안에서 생태제도와 제2축 환경 및 기후 프로그램 비교

구분	생태제도(개혁안 제28조)	제2축 프로그램(개혁안 제65조)
재원	제1축에서 매년 예산 지원	제2축에서 다년차 예산 지원, 회원국과 예산 부담
지급 대상	'진짜 농업인'에게 지급	농업인과 다른 수혜자(토지 관리자)
지급 단가	직불금 지급 요건을 갖춘 농지 면적 기준	농지 면적 기준(직불금 수령조건 갖추지 않아도 가능)
지급 주기	1년(가능하면 다년), 계약 의무 없음.	5~7년 이상, 계약 의무 있음.
지급 근거	준수사항 이행에 따른 소득 감소나 비용 증가 보상, 기본직불금에 경제적 유인 추가	준수사항 이행에 따른 소득 감소나 비용 증가 보상
공통 사항	- 준수 수준(baseline)은 향상된 조건성, 회원국별 입법, 농지 관리를 함께 고려하여 설정 - 공동 활동과 성과 기반 접근 지원 가능 - 회원국은 1) 계획제도를 제2축 프로그램의 기초 단계 프로그램(entry-level scheme) 조건으로 설정하거나 2) 2단계 프로그램(예: 제2축 프로그램을 활용하여 유기농업 전환을 유도하고, 환경제도로 유기농업을 계속 하도록 유인 제공) 활용 가능	

자료: Jongeneel(2018: 24).

○ 2018년 개혁안에 담긴 직불제 변화가 미칠 수 있는 영향은 <표 5-2>와 같이 요약할 수 있음.

<sup>32)</sup> 세부 목표 4: 기후 변화 완화 및 적응과 지속가능한 에너지에 기여, 세부 목표 5: 지속가능한 개발 및 자연 자원의 효율적 관리를 강화. 세부 목표 6: 생물다양성 보호, 생태계 서비스 향상 그리고 서식지 및 경관 보전에 기여, 세부 목표 9: 동물복지를 개선하고 항균제 내생성 문제를 해결

〈표 5-2〉 2018년 개혁안의 직불제 장단점 비교

정책 수단	장점	단점
향상된 조건성 (Enhanced conditionality)	- 영농 과정에서 의무적으로 지켜야 하는 최소한의 기준을 명확하게 정의 - 기존의 녹색화 정책을 통합	- 회원국 별로 자체 기준 설정 의무 - 녹색화 지불 예산의 30%를 의무 할당하던 규정 삭제
생태 제도 (Eco-scheme)	- 농업인이 의무적으로 지켜야 하는 기준 (향상된 조건성) 이상으로 환경 및 기후 대응 활동을 하면, 미리 정해진 정액에 추가로 지원 가능	- 면적 이외 다른 결과를 기준 삼아 행위에 따라 지원하는 방식(action-based payments)을 신중적으로 운용하지 못하게 되어 있어, 동물 복지 등이 배제될 가능성
지급 상한 (compulsory capping)	- 이전부터 제기되어 온 농가 간 수령액 불균형 완화 가능성	- 효과성 검토 필요
재분배 지불(Redistributive income support)	- 재분배 지불 의무화	- 회원국이 재량권을 가지고 있어, 할당하는 예산 규모에 따라 재분배 효과 감소 가능
생산연계 지원 (Coupled income support)	- 특정 지역에서 필요한 특정 작목 생산을 지속시키는 기능	- 필요한 지역 밖에서도 생산연계 지원을 할 가능성
젊은 농업인 직불 (Young farmers support)	- 제1, 2축에서 모두 젊은 농업인 지원 가능	- 회원국 자율 선택으로 변경
소농 직불 (Small farmers support)	- 행정 부담 경감	- 구조조정 저해 가능성

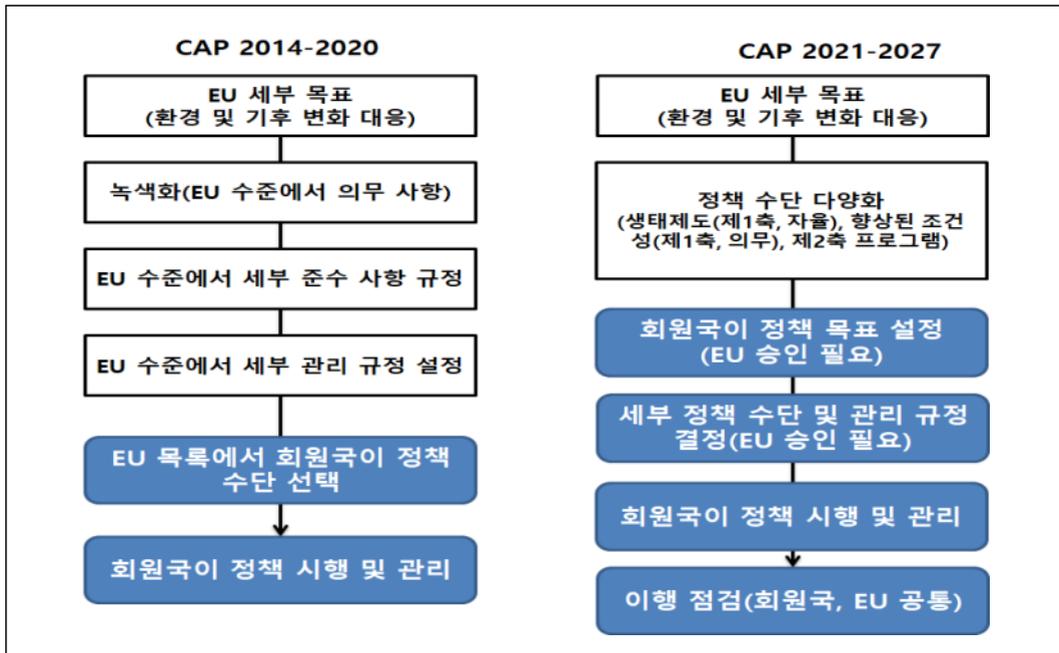
자료: Jongeneel(2018: 32-33).

라) 회원국의 재량권 강화

○ 2018년 개혁안에 따라 회원국은 자국 여건에 맞추어 공동농업정책 프로그램 일부를 신중적으로 운용할 수 있음. 즉, 회원국은 공동농업정책 전략 계획(CAP strategic plan)을 토대로 하되 탄력적으로 운용할 수 있게 될 것임(그림 5-11).

- 취지는 회원국이 여건에 맞추어, 결과 기반 정책을 보다 탄력적으로 운용할 수 있도록 하는 것임. 집행위원회는 CAP 전략 계획 전반에 걸쳐 회원국을 지원함.
- 이러한 변화는 회원국 주도로 정책을 실행하면서 EU 차원에서 이를 지원하는 보충성(subsidiarity) 원리, 정책 대상자가 더욱 쉽게 정책에 참여할 수 있도록 하는 간소화(simplification) 원리를 따르면서, 동시에 회원국의 책임을 강조하는 방식임(김태연 2021: 12).

〈그림 5-11〉 '새로운 정책 추진 모델'



자료: Meredith and Hart(2019: 9).

마) '진짜 농업인(Genuine farmer)' 개념 도입

○ '활동 농업인(Active farmers)' 개념은 2013년 개혁 때 도입되었음.<sup>33)</sup> 이 개념을 도입한 이유는 자격을 갖추지 못한 수혜자가 지원금을 받는 사례를 차단하는 데 있음.

- 2013년 법령에서는 당초 제한 목록(negative list)을 만들었고, 회원국이 지원금을 받을 수 없는 대상을 추가할 수 있도록 하였음.
- 그러나 2018년 감사원은 기본지불제 평가 결과에서 제한 목록을 도입해도 실효는 적은 반면 행정 부담은 크다고 지적하였음. Omnibus Regulation 2017을 따라, 회원국은 제한 목록 적용 여부를 스스로 결정할 수 있게 되었음. 2018년 이후 제한 목록을 활용한 회원국은 9개뿐이었음.

<sup>33)</sup> <http://capreform.eu/understanding-the-active-farmer-debate/>

- 2018년 개혁안은 농사를 주업으로 하는 농업인을 대상으로 소득 지원을 하려고 함. 이에 전체 경제 활동 중 영농 활동 비중이 낮은 이들은 대상에서 제외하려고 함.
  - 집행위원회 안에서는 기존 active farmer를 genuine farmer라고 다시 이름 붙였음. 기존 선택지 방식을 다시 의무화하도록 규정하였음. 따라서 회원국은 1) 전체 경제 활동에서 영농 활동 비중이 미미(insignificant part)하거나, 2) 본업이 농업이 아닌 사람은 지원을 받지 못하도록 하였음. 단, 다중경제활동을 하는 농업인(pluri-active farmers)을 원칙적으로 배제하지는 않음. 제한 목록을 적용하지는 않지만, 여기에 포함되었던 공항, 운동장, 철도 등은 원칙적으로 지원 대상에서 제외함.
  - 의회 안은 집행위원회 안을 수용하였음. 다만, 제한 목록에 해당되는 자연인이나 법인은 지원을 받지 못하도록 하였음. 반면 이사회 안은 genuine farmers 개념을 완전히 자발적으로 정의할 수 있도록 하였음. 이사회 안에서 중시한 점은 대규모 농지 소유주와 농기업이 직불금 중 상당 부분을 수령한다는 점임. 그러나 genuine farmer 정의를 바꾼다고 이 문제를 해결하기는 어려움.

### 1.2.3. 시사점

- 첫째, 공동농업정책의 핵심을 이루는 소득지원 정책(직불제)은 오랜 기간 시행착오를 거치면서 단계적으로 완성되어 왔음.
  - 식량 안보 중심에서 경쟁력 강화로 전환하고, 다시 지속가능성을 강조하면서, 정책 효율성을 높이는 방향을 꾀하는 변화는 하루아침에 이룰 수 없다는 점을 새길 필요가 있음.
  - 2013년 개혁의 핵심이었던 녹색화 직불제가 소기의 성과를 거두지 못하고 이를 인정하고 새로운 시도를 하고 있는 점도 눈여겨 볼만함.
- 둘째, 공동농업정책을 개혁하는 과정에서 다양한 이해관계자의 참여를 공식적으로 보장하고, 소통을 활성화시키고 있음.

- 특히 2013년과 2018년 개혁안을 마련하는 과정에서는 집행위원회-이사회-의회가 함께 작업을 하였고, 이해관계자 의견을 적극적으로 반영하고자 하였음.

○ 셋째, '새로운 정책 추진 모델' 등의 방식으로 보충성의 원리<sup>34)</sup>를 강화하고 있는 점은 선택직불을 구체적으로 설계할 때 참고할 필요가 있음.

- 선택직불은 전국이 아닌 지역에서 중요한 문제를 다루어야 하므로, 중앙 정부에서 일률적으로 지침을 제시하고 관리하기가 매우 어려울 것임.

- 더욱이 지역의 문제는 지역 이해관계자들이 가장 잘 알고, 공익 증진에 필요한 활동 역시 이들이 수행할 것이므로 지역 또는 지자체 차원의 자율성을 보장할 필요가 있음.

---

<sup>34)</sup> 보충성(subsidiarity)의 원리는 상위 단위의 개입을 최소화하고 최소 단위의 의사결정권을 존중하는 것으로 각 회원국과 EU간 권한 배분 원칙임. 즉 회원국 주도로 정책을 실행하면서 EU 차원에서 이를 지원하는 것을 의미함.



## 2.2. 경영안정형 직불제 도입 배경 및 현황

### 2.2.1. 도입 배경 및 추진 경과

- 일본도 한국과 마찬가지로 장기간 쌀 공급과잉에 직면하고 있었음. 이 문제를 해소하려고 직불제를 포함한 경영안정대책을 특정 품목과 연계되지 않는 방향으로 개편해 왔음 <그림 5-12>.
  - 2007년에 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 신설하며 주요 품목의 수입 합계를 보전 대상으로 설정함으로써 농가들의 품목 선택 자율성을 제고하고자 하였음.
  - 2019년 수입보험 도입을 통하여 경영안정대책의 대상품목을 원칙적으로 모든 품목으로 확대함으로써 직불제 등 경영안정대책으로 인한 특정 품목 쏠림 현상을 최대한 억제하고자 하였음.
  
- 경영안정대책이 특정 품목에 유리하지 않도록 제도를 개편하는 것과 함께 타작물 전환을 유도하는 지원 정책을 지속적으로 실시하여 왔음. 이에 따라 주식용 쌀 집중도가 낮아지고 맥류와 두류 등의 식량작물 재배 비중이 상승하였음.
  - 직불제 등을 개편하는 것만으로는 쌀 등으로의 집중 현상을 완전히 해소하기 어렵다는 판단하에 타작물 전환을 지원하는 ‘논활용직불’ 예산을 지속적으로 늘려 나가고 있음.
  - 전체 논 경작면적 중 주식용 쌀 재배면적 비중은 1970년대 중반 80% 후반 수준으로 매우 높았고 맥류와 두류는 3% 내외로 낮았으나, 2016년 기준으로 주식용 쌀 면적 비율이 65.5%, 맥류가 7.7%, 두류가 5.5% 수준으로 변화하였음.
  
- 2014년 이후 주식용 쌀로의 집중 및 과잉을 막기 위한 사료용 쌀 지원 정책을 적극적으로 펼친 결과, 사료용 쌀의 재배면적이 크게 늘어나고 이에 따라 주식용 쌀 가격이 지속적으로 상승하였음.
  - 사료용 쌀 재배면적은 2013년에 2만 2천 ha 수준이었던 것이 2017년에는 9만 2천

ha 수준으로 크게 증가하였음. 다만, 생산조정제의 구속력이 약화된 2018년에는 8만 ha 수준으로 오히려 감소하였음.

- 주식용 쌀 가격은 2014년에 60kg당 11,967엔까지 하락하였으나, 사료용 쌀 재배면적 증대 등으로 2018년에는 15,686엔으로 31.1% 상승하였음.

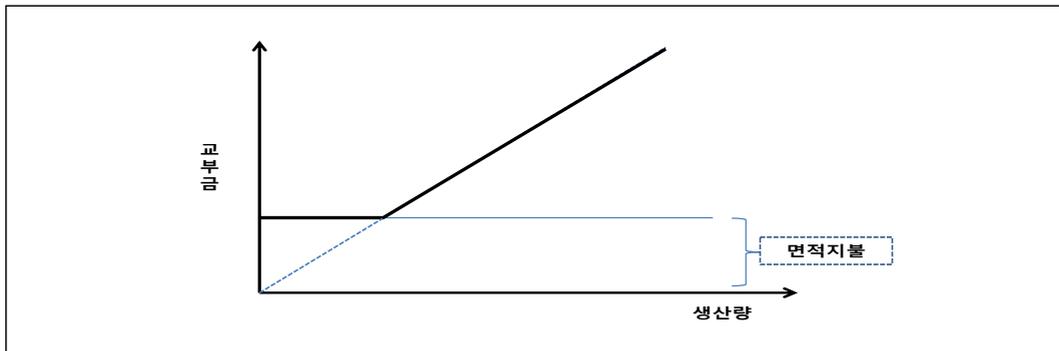
### 2.2.2. 주요 경영안정 정책 현황

- 일본의 농업 분야 경영안정 정책은 ‘밭작물 직불’과 ‘수입감소영향완화대책’, ‘논활용직불’, 수입보험 등이 있음.<sup>36)</sup>

#### 가) 밭작물 직불

- ‘밭작물 직불(ゲタ, 통칭 게타)’은 외국과 생산조건의 격차가 있는 품목을 대상으로 판매가격과 생산비의 차액을 지급하여 지속적인 생산을 지원하는 것을 목적으로 함<그림 5-13>.

<그림 5-13> 일본의 밭작물직불 개념도



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

<sup>36)</sup> 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)’

○ 또한, 품질 고급화를 유도하기 위해 품질에 따라 단가에 차등을 두고 있으며 대상품목은 밀, 맥류, 대두, 메밀, 유채, 사탕무, 전분용 감자임.

- ‘밭작물 직불’은 재배면적을 기준으로 지급하는 면적지불과 생산 수량에 따라 지급하는 수량지불로 구성됨. 그러나 지급총액은 생산 수량에 따라 결정되고 면적지불은 선지급금 성격으로 지급되는 것임.
- 재배면적에 따라 지급하는 ‘면적지불’을 수확 전에 먼저 지급하고, 수확 후 생산량에 따라 수량지불을 지급하는데, 이때 먼저 지급된 면적지불 금액을 제외한 나머지 금액을 지급함.
- 면적지불은 당년 재배면적을 기준으로 지급되며 10a당 20,000엔(메밀은 13,000엔/10a)을 지급함.
- 수량지불의 단가<sup>37)</sup>는 단수·당도·품종별 차등을 두어 품질 고급화를 유도하고 이를 통하여 시장에서의 경쟁력을 강화하고자 하였음.
- 대상 농가는 인정농업인<sup>38)</sup>·집락영농·인정신규취농자이며 경지규모의 제한은 없음.

#### 나) 수입감소영향완화대책

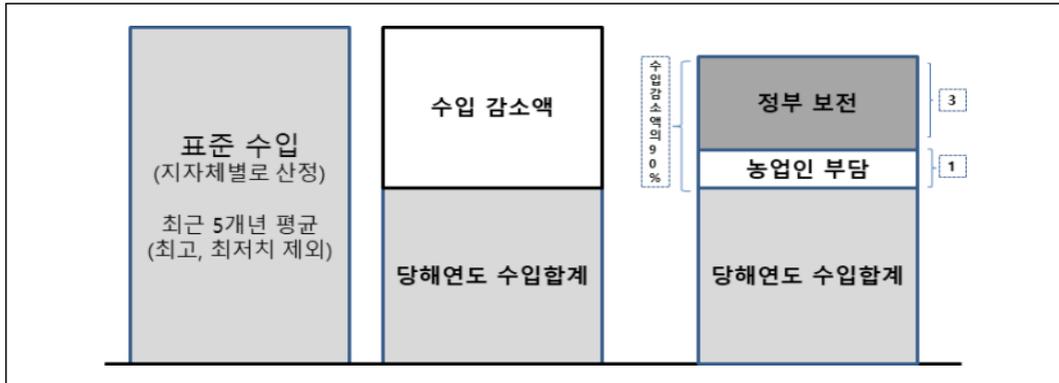
○ ‘수입감소영향완화대책’은 농가가 생산하는 주요 농산물의 수입 합계(주식용 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)를 기준으로 하여 소득을 보전하는 경영안정대책임(그림 5-14).

---

37) 밀(평균 6,710엔, 4,640~8,810/60kg), 맥주보리(평균 6,780엔, 5,380~6,840엔/50kg),겉보리(평균 5,660엔, 4,350~5,970엔/50kg), 쌀보리(평균 9,560엔, 7,680~9,980엔/60kg), 대두(평균 9,930엔, 9,460~10,830엔/60kg(특정 가공용대두는 8,780엔/60kg)), 메밀(평균 13,170엔, 11,690~13,800엔/45kg), 유채(평균 8,000엔, 품종별로 7,280엔 또는 8020엔/60kg), 사탕무(평균 6,840엔/ton, 당도 16.6도를 기준으로 0.1도 상승 시 62엔을 증액, 0.1도 하락 시 62엔을 감액), 전분용 감자(평균 13,560엔/ton, 전분 함유율 19.7%를 기준으로 0.1%당 64엔을 가감)

38) 농업경영 개선계획을 지자체에 제출하여 인증받은 자와 특정농업법인(지역의 농지규모화를 주도할 주체로 지역에서 인정받은 농업법인)

〈그림 5-14〉 일본의 발작물 수입감소영향완화대책 개념도



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

- 농가의 주요품목 수입 합계가 표준수입(과거 5년 수입의 절단평균)보다 낮으면 수입 감소액의 90%를 보전함.<sup>39)</sup>

#### 다) 논활용직불

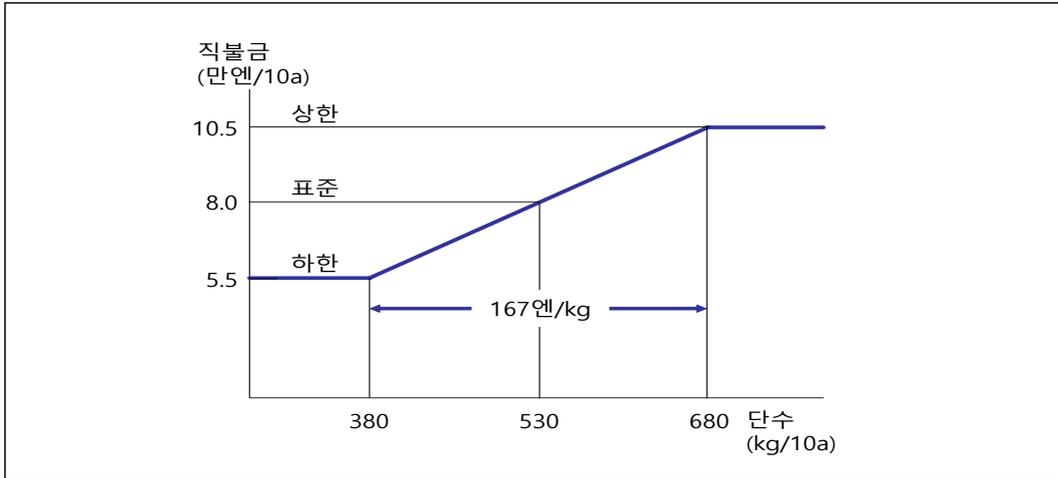
○ ‘논활용직불’은 논에서 쌀 이외의 타작물을 재배하는 것을 지원하는 보조금으로 ‘전략작물 보조’, ‘산지교부금’, ‘논농업고수익화추진 보조’로 구분됨.

- (전략작물 보조) 주식용 쌀과 전환작물 간 소득격차를 지원금으로 보전하고, 품목별 지원단가는 콩·사료작물·맥류(3.5만엔/10a), 가공용 쌀(2), 총채벼(8), 사료용 쌀·가루용 쌀(5.5~10.5, 단수에 따라 단가 변동)
- (산지교부금) 지자체가 선정한 특산작물을 대상으로 지원하며, 대상작물(전략작물 보조 대상 품목도 포함 가능)과 지급단가는 중앙정부의 지원예산 한도내에서 지자체가 설정 가능(단, 중앙정부로부터의 승인 절차 필요)함. 한편, 메밀·유채·수출용쌀·지력증진작물을 이모작이 아닌 기간작물로 재배 시 지자체에 추가 자금을 배분하여 지원(지원단가 2만 엔/10a)
- (논농업고수익화추진 보조) 지자체의 ‘논농업고수익화추진계획’에 근거한 고수익작물 도입 및 정착을 지원함. 채소 등의 고수익작물(1~3만엔/10a, 품목 따라 차등), 고수익작물발단지화지원(17.5만엔/10a)<sup>40)</sup>을 실시함.

<sup>39)</sup> 표준수입 산정 시 개별 농가별 단수 산정이 어려워 지역별 단수를 기준으로 산정함.

- 사료용 쌀·가루용 쌀의 지원단가는 단수가 증가할수록 증가하도록 설계되어 단수 증대를 통한 가격경쟁력 강화를 유도함<그림 5-15>.

<그림 5-15> 사료용 쌀·가루용 쌀의 단수에 따른 지원 단가



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

## 라) 수입보험제도

### 1) 배경

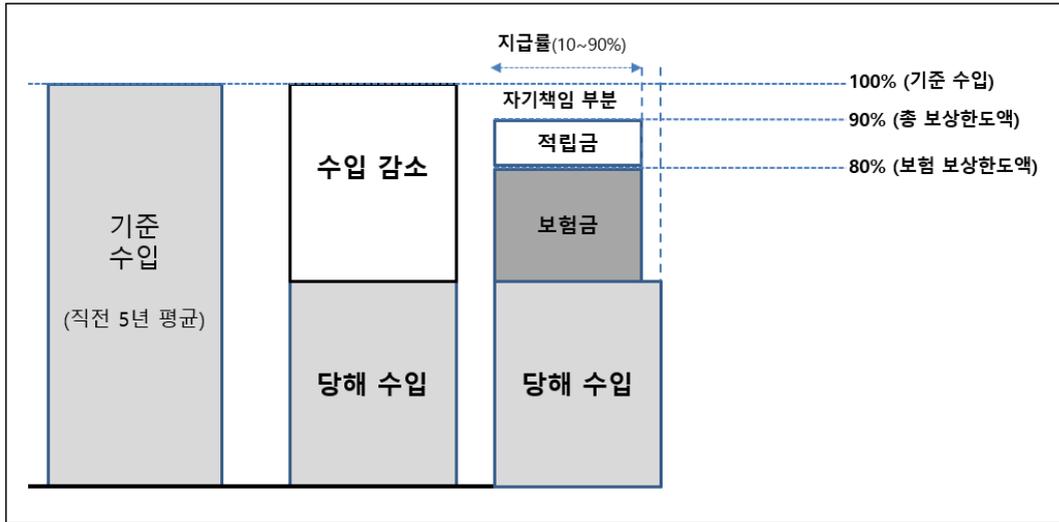
○ 일본은 기존의 경영안정제도가 특정 품목에 한정되고, 자유로운 품목 선택의 제약 요인으로 작용한다는 지적이 있어 농업경영체의 수입(收入) 전체를 대상으로 하는 수입보험제도를 2019년부터 도입함<그림 5-16>.

- 기존의 농업재해보험은 수량 감소만을 대상으로 하여 가격 하락 위험에 대비할 수 없고, 대상품목도 한정적이라는 한계점이 존재함.
- 농업경영체의 수입은 「농산물 판매 수입」을 의미하며, 품목은 모든 품목을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하되, 육용우, 돼지, 산란계는 대상 품목에서 제외함.<sup>41)</sup>
- 백미, 떡, 건표고버섯 등 간단한 형태의 농산물 가공품도 가입 대상임.

40) 발단지화는 논에 채소 등을 재배하기 위해 배수 개량, 관개시설 등을 정비하는 것을 의미함.

41) 육용우, 돼지, 산란계에 대해서는 이미 별도의 경영안정대책이 실시되고 있으므로 수입보장보험의 대상에서 제외하였음.

〈그림 5-16〉 일본 수입보장보험제도



자료: 농림수산성의 보도자료 등을 토대로 하여 저자 작성

## 2) 대상

○ 농산물 판매수입을 정확히 파악할 수 있어야 하므로 4년간 청색신고<sup>42)</sup>를 계속한 농업인(농업법인 포함)을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하되, 수입보험의 원활한 도입을 위해 청색신고 기간이 1년 이상인 농업인까지로 그 대상을 확대함.

- 단, 청색신고 기간이 짧을수록 보상한도액의 기준을 낮게 설정하는 방식으로 청색신고를 오랫동안 해 온 농업인을 우대하는 방식을 적용함.<sup>43)</sup>

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

43) 수입보험 신청 시점에서 이미 청색신고를 4년 이상 실시했던 농가에 대해서는 보상한도액을 기준수입의 90% 수준까지 인정해 주나 청색신고 기간이 3,2,1년으로 짧아지는 것에 따라 보상한도액 비율도 기준수입의 88%, 85%, 80%로 낮아지는 방식을 적용함.

### 3) 보장 내용

- 「과거 5년간 농산물 판매수입 평균(5년 산술평균)」을 기준수입으로 하고, 당해수입이 보상한도액보다 낮을 경우, 보상한도액과 당해수입의 차액 중 일정 비율(지급률)을 보전함.
  - 보상한도액은 기준수입에 대한 비율로 정의되는데, 청색신고 가입기간(1~4년)에 따라 기준수입 대비 80~90% 비율임.
  - 보상은 보험금에 의한 부분과 적립금에 의한 부분으로 나누어지는데, 보험금은 모든 가입자가 의무적으로 납입해야 하나 적립금은 가입자가 납입 여부를 선택할 수 있음.
  - 지급률(보상한도액과 당해수입의 차액 중 일정 비율)은 농업인이 선택할 수 있는데, 보험금(50~90%)과 적립금(10~90%)의 선택 범위가 상이함.
  
- 보상 방식은 기준수입의 최대 80%까지는 보험금으로 보상하고, 기준수입의 80~90% 구간은 적립금을 통하여 보상함.
  - 보험금 한도의 비율도 선택할 수 있는데 기준수입의 80%를 상한으로 하고, 70%, 60%, 50%를 선택 가능함.
  - 적립금 적립에 의한 보상폭은 기준수입의 10% 혹은 5% 중에 선택함.
  - 정부는 보험금 중 50%, 적립금 중 75% 비율까지 지원함.
  
- 농업인이 보험금과 적립금을 모두 납부하였다고 가정하면, 해당 농업인에 대한 보상 수준은 기준수입 대비 81~90% 수준임.
  - 극단적으로 당해수입이 「0」인 경우 보상 수준은 81%이고, 당해수입이 늘어남에 따라 보상 수준도 높아지는 구조임.
  - 만약 농업인이 지급률(보상한도액과 당해수입의 차액 중 일정 비율)을 90%로 설정하고, 보험 방식과 적립 방식에 모두 가입한다고 가정하면 기준수입이 1,000만 엔인 경우, 보험료가 11.1만 엔 소요되고, 적립금은 22.5만 엔이 필요함.<sup>44)</sup>

44) 이는 보험 방식의 보상한도를 최대한도인 80%로 설정했을 때를 가정한 것이며, 보험요율이 1.23%(2022년 1월 기준) 일 때의 보험료임.

- 적립금은 보험금 지급 없을 시 계속 이월되어 농업인에게 귀속되도록 함.

○ 기존의 유사 경영 안정 제도(수입감소영향완화대책, 야채 가격 안정 제도 등)와의 중복을 막고 이중 지원을 피하기 위해 유사 경영안정제도와 중복가입은 허용하지 않음.

○ 이외에 실시 주체는 전국 규모의 민간 보험사가 맡도록 하되 정부 재보험을 제공하도록 함.

## 2.3. 일본의 공익형 직불제 도입 배경 및 현황

### 2.3.1. 도입 배경 및 추진 경과

○ 농업·농촌은 국토 보존, 경관형성 등의 다원적 기능을 제공하고 있으나, 최근 농촌지역의 고령화 및 인구감소 등에 의해 지역의 공동 활동이 위축되고 농업·농촌의 다원적 기능 제공에 지장이 발생하고 있어 다원적 기능 제고를 촉진하기 위해 다양한 공익형 직불이 도입됨.

- 중산간지역등직불은 경작포기지 등의 증가에 의해 다원적 기능 저하가 특별히 우려되는 중산간 지역 등에 대해 농업생산을 유지하고, 다원적 기능을 확보하기 위해 2000년에 도입됨.

- 자원향상직불(도입 당시는 농지·물·환경보전향상대책)은 농지와 농업용수 등의 보전 및 질적 향상에 기여하는 지역의 공동 활동과 화학비료·농약의 저감을 실천하는 영농 활동을 지원하기 위해 2007년에 도입되었고, 명칭이 현재(자원향상직불)와 같이 변경된 것은 2014년임.

- 환경보전형농업직불(도입 당시는 농지·물·환경보전향상대책)은 자연환경 보전에 이바지하는 농업 생산 활동을 실시하는데 추가적으로 소요되는 비용을 지원하기 위해 2007년에 도입되었고, 현재 명칭으로 바뀐 것은 2010년임.

- 농지유지직불은 농업의 공익적 기능에 대한 사회적 요구가 증대되고 있는 현실을 고려하여 다원적 기능 제공에 기여하는 공동 활동을 지원하기 위해 2014년에 신설됨.
- 한편, 농지유지직불은 표면적으로 공익적 기능을 제고하고자 도입된 것이나, 그와 동시에 쌀직불 폐지에 따른 농가의 소득감소를 보전하기 위한 목적도 있었음.

### 2.3.2. 주요 공익형 직불제 현황

#### 가) 제도 개관

○ 일본의 공익형 직불제는 ‘일본형 직불(日本型 直接支払)’로 통칭되고, 농업의 다원적 기능 유지 및 발휘를 위한 지역 활동과 영농활동에 대하여 지원하는 제도임.<sup>45)</sup> 다원적 기능 직불(농지유지직불, 자원향상직불), 환경보전형 농업 직불, 중산간 지역 등 직불로 구성됨(그림 5-12).

- 다원적 기능 직불에 속하는 농지유지직불과 자원향상직불은 잡초 제거, 농수로 관리 및 보수, 논둑 정리와 같은 일상적 농업활동이 대상이 되며 농업인뿐만 아니라 지역 주민도 지원 대상에 포함된 것이 특징임.<sup>46)</sup>
- 중산간 지역 등 직불은 경작포기지 등의 증가에 의해 다원적 기능 저하가 특별히 우려되는 중산간 지역 등에 대해 농업생산을 유지하고, 다원적 기능을 확보하는 것이 목적임.<sup>47)</sup>
- 환경보전형 농업 직불은 자연환경 보전에 이바지하는 농업 생산 활동을 실시하는 데 추가적으로 소요되는 비용을 지원하는 것을 목적으로 함.

45) 2014년에 관련 법(농업이 지니는 다원적 기능 발휘 촉진에 관한 법률, ‘農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律’)이 제정되었음.

46) 농업인 또는 지역주민 등이 활동조직을 설립하고 활동계획서를 작성한 후 지자체에 신청하고, 활동 내용을 기록·보고하여야 함.

47) 농업생산 조건이 불리한 농지(최소 규모는 1ha)를 대상으로 지급됨.

○ 일본형 직불제는 농업인단체 등이 정부와 지자체의 일본형 직불제 관련 기본계획을 토대로 사업계획을 제출하여 심사를 받는 구조임. 각 직불제에 대한 평가를 5년 단위로 실시하여 지속 여부를 결정함<표 5-3>.

- 한편, 2014년 6월에 관련법(농업이 가지는 다원적 기능 발휘 촉진에 관한 법률<sup>48</sup>)이完비되어 2015년부터는 다원적 기능 제고를 위한 지원이 법률에 근거하여 안정적으로 이루어질 수 있는 토대가 마련됨.
- 농지유지직불 등은 전국 대다수 기초 지자체에서 참여하고 있음.

<표 5-3> 일본형 직불 참여 현황

구분	농지유지직불	자원향상직불 (공동)	자원향상직불 (장수명화)	중산간 지역 등 직불	환경보전형 농업 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 농림수산성 홈페이지(2021).

#### 나) 지원 단가 및 준수사항

○ 농업인 및 참여단체가 사업계획에 기초하여 활동을 실시한 후 이를 지자체장에게 신고하면, 지자체는 서면검토를 거쳐 필요하다고 판단할 시 현지 조사를 통해 준수사항 준수 여부를 확인할 수 있음.

- 2014년까지는 모든 지급대상자에 대하여 현장 점검을 실시하였으나 과도한 행정수요로 인한 현장점검의 부실화 문제 등이 지적되어 2015년부터는 현장점검 대상을 지급대상자 중 일부로 한정하여 실시함.<sup>49)</sup>
- 지자체는 현장 점검을 실시하기 전에 사전에 공지하여야 하며, 점검 대상자는 지자체가 요구하는 서류 등을 제출해야 할 의무가 있음. 현장점검 시 농업인이 반드시 현장

48) 원어로는 '農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律'임.

49) 일본의 회계검조원은 중산간지역등직불에 대한 감사를 2013년도에 실시하였는데, 상당 수의 기초 지자체(26개 광역지자체에 걸쳐 163개 기초 지자체)가 현지 점검과 관련된 서류가 부실하며, 활동내역을 객관적으로 점검하고 있지 못하다고 지적하였음.

에 동행할 의무는 없으나 지자체가 요구할 시에는 현장에 동행하여야 함. 이행점검 결과에 따라서 지원금의 일부 또는 전액을 환급하는 조치가 가능함.

〈표 5-4〉 일본형 직불제 지원 단가 및 준수사항 개요

구분	지원 단가(엔/10a)	준수사항	모니터링	비고
농지유지직불 자원향상직불	〈표 5-5〉 참조	- 잡초 제거, 농수로 농도 관리 및 보수, 논 독·밭독 정리 등 일상적 농업 활동	지급대상자 중 일부에 대하여 현장 점검	모니터링 결과 에 따라 지원금 의 일부 또는 전 액을 환급하는 조치 가능
중산간지역등 직불	〈표 5-5〉 참조	- 주변 임지 관리, 경관작물 재배 - 사업계획서, 금전출납부, 영수증, 활동일 지를 구비		
환경보전형 농업직불	풋거름작물: 8,000엔/10a 퇴비: 4,400엔/10a 유기농업: 8,000엔/10a	- 농가는 Eco Farmer <sup>50)</sup> 인증을 획득하고 화학비료·화학합성농약 사용량을 해당 광 역자치단체 내 관행적인 영농활동 수준의 50% 이하로 저감. - 풋거름(녹비)작물 재배, 퇴비 시비 등의 활 동도 함께 실시 - 매년 비료 시비 및 농약 살포 내역 등을 지 자체장에게 서면으로 제출		

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

〈표 5-5〉 일본형 직불제의 지급단가

단위: 엔/10a

구분	①농지유지직불	②자원향상직불 (공동)	①+②	③자원향상직불 (장수명화)	①+②+③
논	3,000	2,400	5,400	4,400	9,200
밭 (과수원 포함)	2,000	1,440	3,440	2,000	5,080
초지	250	240	490	400	830

주 1) 위의 단가는 중앙정부와 지자체의 보조 비율이 각각 50%, 50%임.

2) 위의 단가는 홋카이도(북해도)를 제외한 지역의 단가이며 홋카이도의 단가는 이보다 약간 낮게 설정됨

3) ②자원향상직불(공동)은 지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동을 의미하며, 농지유지직불과 함께 실시하는 것을 전제로 함.

4) ③자원향상직불(장수명화, 長壽命化)은 수로나 농로 등의 시설 보수 및 갱신을 실시하는 것을 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』

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

다) 예산 규모

- 일본의 직불제 예산 구성 비율은 EU의 제1, 2축과 비슷하게, 경영 안정형 직불제에 집중되어 있음<표 5-6>. 공익형 직불제 예산 규모는 2015년 이후 큰 변화가 없고, 이 중 다원적 기능 직불 비율이 높음.

<표 5-6> 일본의 농업직불제 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	-	-	-	-	-
논활용직불제	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						
자원향상직불	282	282	483	487	487	487
농지유지직불	-	201				
환경보전형농업직불	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) 농림수산업성 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)

## 2.4. 미국의 공익직불제 도입 배경 및 현황<sup>51)</sup>

### 2.4.1. 개관

○ 미국은 WTO 출범 이후 농가소득 안정 및 농업·농촌의 공익 기능에 중점을 두고 직불제를 시행해 왔음.

- 농가소득 안정의 핵심 수단은 전통적으로 기초 농산물 가격 정책과 소득지지 정책이었음. 두 정책 수단의 주요 변화는 <표 5-7>과 같이 요약할 수 있음.

<표 5-7> 미국의 소득안정 및 공익 기능 증진 관련 주요 정책 변화 연혁

구분	소득 안정 관련 정책	공익 기능 관련 정책
1985년 농업법 (Farm Bill)	- 생산과 연계되지 않는 직불제 도입	- 농업법에 '보전(Conservation)'이라는 장을 독립적으로 신설 - 보전유보제도(Conservation and Reserve Program) 도입
1990년 농업법		- 습지보전제도(Wetlands Reserve Program) 도입
1996년 농업법	- 부족분지불제도(Deficiency payment) 폐지 - 생산자유계약직불제(Production Flexibility Contract Payment) 형태의 고정직불제 도입	- 환경개선지원제도(Environmental Quality Incentives Program EQIP) 및 야생동식물서식지장려제도(Wildlife Habitat Incentive Program) 도입 - 농지보호제도(Farmland Protection Program 마련)
2002년 농업법	- 가격하락대응직불제(Counter-Cyclical Payments) 도입	- 보전보장지원제도(Conservation Security Program)와 초지보전제도(Grassland Reserve Program) 신규 도입
2008년 농업법	- 고정직불제(Direct Payment) 등의 대상 품목 확대 - 수입보전직접지불제(ACRE) 및 수입지원직불제(SURE) 신규 도입	- 보전보장지원제도를 보전책임제도(Conservation Stewardship Program: CSP)로 대체
2014년 농업법	- 고정직불제도(DP) 폐지 - 가격보전직불제 및 수입보전직접지불제 폐지 - 가격손실보상(Price Loss Coverage) 및 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage) 신규 도입	- 기존 환경보전프로그램 20여 개를 병합하거나 축소 - 보전유보프로그램, 환경개선지원제도, 보전책임제도는 재승인 - 초지보호 의무(Sodsaver)조항 신설 - 물보험료 지원을 받으려면 환경보전의무를 준수하도록 요구
2018년 농업법	- 2014년 농업법의 큰 틀은 유지하면서, 농가소득 및 경영안정을 위한 정책을 강화하는 방향으로 개정	- 2014년 농업법보다 환경보전관련 법정의무 지출 예산을 약 2%(555백만 달러) 증액 - 농업 생산 및 환경 보전 업무 담당 차관보급 직제 신설

자료: 현병근 외(2020), pp 64-66을 참고하여 저자 작성.

51) 현병근 외(2020) pp. 64-84을 요약·정리하였음.

## 2.4.2. 주요 프로그램 소개

○ 2018년 농업법 내 농업환경보전 프로그램은 경작지 대상 프로그램, 토지휴경 프로그램, 지역권 프로그램(Easement Program), 환경보전 준수규정(Conservation Compliance), 파트너십 및 보조금(Partnership and Grants), 기술지원 프로그램(Technical Assistance Program), 긴급지원 프로그램(Emergency Program), 기타 지원 프로그램으로 구분됨. 세부적으로는 프로그램 수가 20여 개에 이룸.

- 특히 경작지 대상 프로그램, 토지 휴경 프로그램, 지역권 프로그램 등을 중심으로 개편이 이루어졌음.
- 또한 2014년 농업법과 마찬가지로 환경보전 준수규정을 두고, 농가가 침식 가능성이 있는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보전을 위한 습지보호(Swampbuster) 조치를 시행하지 않으면 각종 혜택을 받을 수 없도록 규정하였음.

○ 경작지 대상 프로그램 중 핵심 정책 사업은 환경개선지원제도와 보전책무제도임. 두 사업은 전체 환경보전 예산 지출의 50% 이상을 차지할 정도로 규모가 큼.

- 환경개선지원제도는 생산자가 환경보전에 적합한 방식으로 농사를 짓거나, 농지 소유주가 환경 부하를 줄이고자 구조물 설치, 영농 방식 개선 등을 계획하면 재정 및 기술 지원을 제공하는 사업임.
- 보전책무제도는 민간 농지 소유주가 환경보전 활동을 강화하면 재정 및 기술 지원을 제공하는 사업임. 2018년 농업법에서는 사업 대상 등록 면적을 기존 1,000만 에이커/년에서 880만 에이커/년으로 축소하였음.

○ 토지휴경 프로그램과 지역권 프로그램은 민간 농지 소유주가 농업환경 보전 목적에 따라 장기간 또는 영구히 생산을 포기하거나 휴경하면 보조금을 제공하는 사업임.

- 핵심 사업으로 보전유보제도, 농업보전지역권제도(Agricultural Conservation Easement Program)가 있음.
- 보전유보제도는 침식 위험이 높은 농지에 작물을 재배하지 않고 자원보전용 식물을

장기간 식재하는 조건으로 10~15년 동안 재정 지원을 하는 사업임.

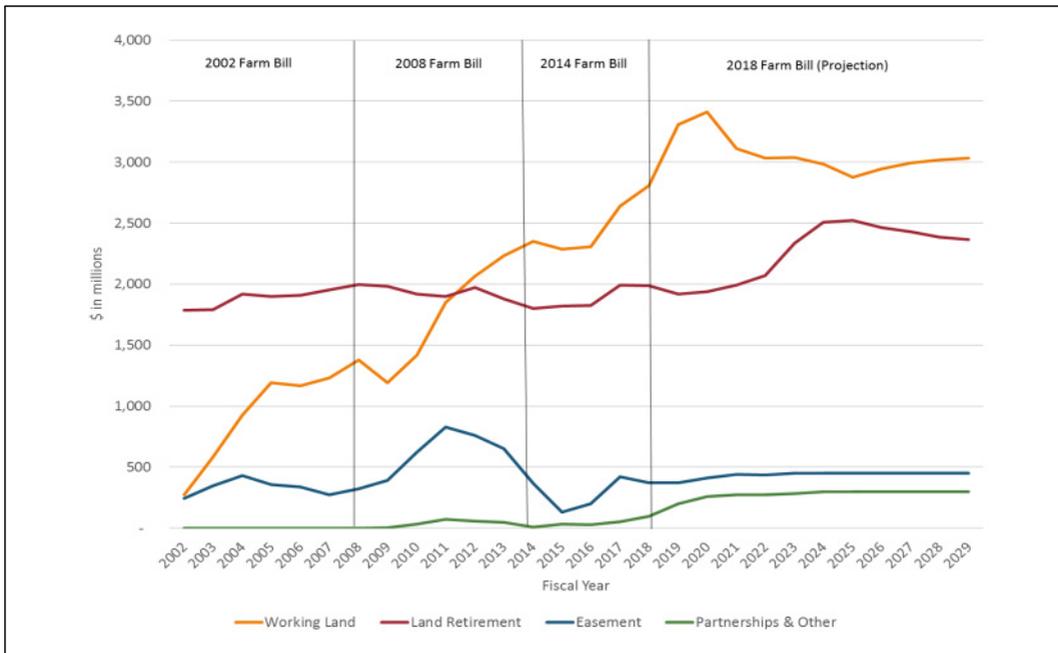
- 농업보전지역권제도는 농사를 지을 수 있는 농지나 초지를 비농업 목적으로 사용하지 못하도록 제한하는 지역권(농경지보호 지역권, 습지보호 지역권)을 설정하고, 이 지역권에 재정 및 기술지원을 제공하는 사업임.

○ 2018년 농업법 내 환경보전 프로그램 의무지출 추이를 살펴보면, 과거보다 경작지대상 프로그램 지출 비중이 크게 늘어났음(그림 5-17).

- 2018년 농업법은 기존 농업법과 달리 농정 방향을 친환경 생태적 관행, 지역 특성별 자연자원의 보전과 보호를 강조하는 방향으로 전환하였기 때문으로 판단됨.

〈그림 5-17〉 2018년 농업환경보전프로그램 의무재정지출(FY 2002-F2029)

단위: 백만 달러



자료: CRS using CBO baseline data, FY2001-FY2019; 현병근 외(2020), p. 70에서 재인용.

### 2.4.3. 농업환경보전 프로그램 정책 유형

- 미국 농업환경보전 프로그램 정책은 1) 농가지원 정책 대상이 되려면 지켜야 하는 기본적인 의무 준수(규제) 정책과 2) 개별적 인센티브형 지원 정책으로 구분됨<표 5-8>.
  - 경작지보호와 습지보호제도 등이 대표적인 기본적인 의무 준수 정책임.
  - 개별적 인센티브형 지원 정책은 경작지 대상 프로그램, 토지 휴경 프로그램, 기술지원 프로그램, 긴급지원 프로그램, 기타 지원 프로그램의 5개 유형으로 구분됨.

〈표 5-8〉 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책

	정책 유형	정책 종류
규제정책 (의무준수)	토양침식 방지	경작지보호제도(Sodbuster)
	습지 보전	습지보호제도(Swampbuster)
인센티브형 지원정책	휴경농지 대상	보전유보제도(CRP) 농업보전지역권제도(ACEP) 건강산지보전제도(HFRP)
	활용(경작)농지 대상	환경개선지원제도(EQIP) 보전책무제도(CSP) 농업관리지원제도(AMA)
	보전기술지원	의무준수 및 기술지원제도(CTA)
	긴급보전지원	긴급보전지원제도(ECP) 긴급수계지역보호제도(EWP)
	기타지원정책	지역보전협동제도(RCPP) 등

자료: Megan Stubbs(2018), Agricultural Conservation: A Guide to Programs 로부터 재구성.

## 2.5. 시사점

- 현재는 사료용 쌀·가루용 쌀 등 전작 대상 작물의 직불금 의존도가 과도하게 높은 수준이어서 재정 부담이 크므로 생산성 향상 등을 통하여 직불금 의존도를 낮추어 나가야 하는 과제가 존재함<표 5-7>.
  - 사료용 쌀 소득 중 판매수입 비율은 10%에도 미치지 못하고, 정부 보조(직불금)가 차지하는 비율이 36~46%에 달할 정도로 과도하게 높음.

- 일본 재무성은 현재의 사료용 쌀 직불단가 체계를 유지할 경우 사료용 쌀에 대한 직불금 지급액이 1,160억~1,660억 엔 수준까지 증가하여 현재의 2배 이상이 될 것으로 예상됨.
- 사료용 쌀 판매단가는 수입 옥수수 가격 수준에서 결정되므로 사료용 쌀의 판매단가가 상승할 여지도 크지 않은 한계점이 존재함

〈표 5-9〉 사료용 쌀과 주식용 쌀의 소득 차이(2018년 기준, 10a)

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(2018년 기준)이므로, 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 등의 환경보전형 직불은 상호준수의무(Cross Compliance)를 강조하며 환경에 부하를 주는 농업 생산 활동을 제한하는 것을 통해 환경을 보전하는 방식을 취하는 데 반해, 일본의 공익형 직불제는 다원적 기능 제고를 표면적으로 내세우고 있기는 하지만 전반적으로 농업 생산 활동을 계속하는 것을 통해 환경보전을 실현하는 것을 목표로 하는 점이 큰 차이점임.

○ 따라서, 일본형 직불제는 보존해야 하는 다원적 기능이 어떠한 것인지, 또 각 다원적 기능은 중요도에서 어떠한 차이점을 보이는지 등에 대한 구체적인 논의가 결여되어 있는 점이 한계점이라 할 수 있음.

- 이처럼 다원적 기능 자체에 대한 사회적 논의가 부족한 것과 함께 농업 유지가 환경보전에 어떻게 기여하고 있는지에 대한 논거 또한 부족하여 일반 국민 입장에서 공익형 직불제에 대한 이해도가 떨어질 수밖에 없는 점은 향후 공익형 직불제 확충에 걸림돌로 작용할 수 있음.



# 6

## 공익직불제 중장기 발전방향

### 1. 공익직불제 정착을 위한 개선방향

- 공익직불제의 안정적 정착을 위해서는 시행과정에 나타난 개선 요구사항에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 개선 필요 여부와 필요 시 개선방향 설정이 요구됨.
- 업무담당자, 선행연구, 언론 등에서 제기한 개선 검토과제는 17~19년 직불금 수령조건, 논·밭 합산 0.1ha 조건, 임대차계약서 제출 의무화, 의무 준수사항 개선, 선택직불 확대, 부정수급 방지, 기반 조성 등임.
  - 특히 선택직불은 공익직불제의 중장기 발전을 위해 중요하게 논의되고 확대 방안이 마련되어야 할 과제로 제기됨.

## 1.1. 지급대상 농지 조건

### 1.1.1. 2017~2019년 직불금 수령 조건

- 정부는 공익직불제 기본직불의 지급대상 농지를 2017~2019년 기간 중 직불금(논고정, 밭고정, 조건불리직불)을 1회 이상 수령한 농지로 한정하였고, 농가는 법 개정으로 직불금 자격 요건을 갖추고 있음에도 2017~2019년 직불금 수령조건에 의해 영구적으로 직불금 수급 자격이 상실되는 것 등을 이유로 개선을 요구하고 있음.
- 해당 기준이 마련된 배경은 제한된 예산하에서 실제 영농에 활용된 농지와 영농활동을 지속해 온 농가를 우선적으로 고려하고, 직불금 단가 조정에 따른 예산 예측 가능성을 제고하기 위함이었음. 아울러 직불금 수령을 위한 농지분할 등을 제한하려는 목적도 내포되어 있었음.
- 2017~2019년에 직불금을 미수령한 농지는 직불금 수령농지와 달리 그간 이행점검 이력이 없어 실제 영농에 활용되고 있는지 확인이 어려우며, 정보 부재 등으로 사전에 농지면적을 추산하기 어려운 문제가 있음.
  - 또한, 직불금을 신청하기 위해서는 농업경영체에 등록되어 있어야 하며 2017~2019년 요건 외에도 농지, 농업인 요건 중 하나의 요건이라도 충족하지 못할 경우에는 직불금 신청이 불가능하므로 직불금 신청 접수 후 검증 및 확인을 통해서만 직불금 지급 여부 판단이 가능한 한계가 존재함.
- 직불금 미수령으로 지급대상에서 제외된 농지 중 해당 기간(2017~2019년) 영농활용 여부가 객관적으로 증빙이 가능한 경우에 한정해서 실경작 여부를 판단한 후 지급대상 추가 여부를 검토할 필요가 있음.
  - 실경작 여부를 확인하기 위해 보조적으로 활용할 수 있는 자료 및 판단 기준으로는 해당 농지의 농업경영체 등록 여부, 팜맵 등의 농지 정보, 대상농가의 직불금 수령농지 보유 여부(직불금 미지급 농지 보유자이나, 소유한 다른 농지에서 직불금 수령하는

경우), 주민정보를 활용한 재촌·관내 거주 여부 등임. 이처럼 농업경영체 등록 정보 및 각종 행정정보 확인 과정 등을 통하여 영농활용 여부를 종합적으로 판단해 볼 수 있을 것임.

○ 구체적인 방안을 살펴보면 첫 번째, 2017~2019년 직불금 수령조건을 설정한 목적이 실제 영농에 활용된 농지를 대상으로 직불금을 지급하기 위한 것이었으므로, 이 기간 중 직불금은 수령하지 않았으나 영농에 활용하였다는 객관적인 증빙이 가능한 경우에 이를 단계적으로 인정하여 주는 방안임.

- 예를 들어 직불금 미수령 농지를 경작하는 농업인 중에서도 다른 농지에서는 직불금을 수령하고 있다면 해당 직불금 미수령 농지를 실제로 경작하고 있을 가능성이 상대적으로 높으므로 이 경우를 우선적으로 추가 대상으로 검토해 볼 수 있음.

- 한편, 관외 경작자와 비교하여 관내 거주자가 해당 농지를 영농에 활용했을 가능성이 높으므로 신청자 주소와 농지소재지를 확인하여 관내 경작자를 우선적으로 고려할 필요가 있음. 관외 경작자는 관내 경작자와 비교해 보다 엄격한 검증 체계(경작지와 주거지 간의 통작 거리 설정 등)를 마련하여 단계적으로 지급조건을 완화할 필요가 있음.

- 대상 농지가 농업진흥지역에 포함되어 있을 경우 실경작할 가능성이 비진흥지역 대비 상대적으로 높음. 농업진흥지역은 비진흥지역에 비해 낮은 지가, 행위 제한 등으로 인해 다른 목적보다는 영농을 주된 목적으로 하는 농업인이 소유, 경작할 가능성이 상대적으로 높음

○ 두 번째 방안은 2017~2019년 기간 중 직불금은 수령하지 않았으나, 농업경영체DB에 등록되어 있었던 농지를 대상으로 일정 기간(예를 들어 2022~2023년) 영농 활용 여부를 조사하여 이 중 일부를 인정하여 주는 것임.

- 농업경영체DB에 등록되어 있던 기간은 2017~2019년 기간 중 3년 연속 등록한 농지를 대상으로 하는 것을 원칙으로 하되, 예산 증액 규모에 따라 2개년, 1개년으로도 확대할 수 있을 것임.

- 이를 위해서는 농지분할, 경영체 분할 방지 조치, 엄격한 이행점검, 실제 농지로 이용되지 않는 땅을 제외하는 등 정비가 수반되어야 함.

○ 2017~2019년 직불금 수령 농지조건을 완화할 경우 직불금 수령 면적이 크게 늘어나 대규모 예산이 소요될 가능성이 크므로 지급대상 농지 조건을 단계적으로 완화하는 동시에 사전에 기본직불 예산 총액을 증액하는 방안이 함께 추진되어야 할 것임.

### 1.1.2. 논·밭 합산 0.1ha 조건

○ 2019년에 논·밭 면적이 각각 0.1ha 이하여서 직불금을 신청하지 못했으나, 논·밭 합산 면적이 0.1ha 이상이어서 공익직불제 개편 이후 직불금 신청이 가능해진 경우는 2017~2019년 기간 중 원천적으로 직불금 신청이 불가능했기 때문에 2017~2019년 직불금 수령조건을 예외적으로 부과하지 않는 방안을 검토할 필요가 있음.

○ 2019년에 최소면적기준에 의해 직불금(논고정, 밭고정, 조건불리) 대상이 아니었으나, 논과 밭을 합한 면적이 0.1ha 이상인 면적합계는 743ha임.<sup>52)</sup>

- 한편, 농식품부는 현행화된 농업경영체DB를 기준으로 동일 조건을 부과하여 대상 농지를 산출하면 면적합계가 2,030ha 수준이라고 추정하였음.

○ 다만, 위의 면적합계는 최소면적 기준을 충족하지 못한 논과 밭 모두 최소면적기준 이외의 직불금 수령 조건(예를 들어 논은 98~00년 논농업 이용 조건, 밭은 12~14년 밭농업 이용 조건)은 충족한 농지라고 가정한 것임.

- 농지유형별로 살펴보면 논진흥(73ha), 논비진흥(311ha), 밭진흥(7ha), 밭비진흥(352ha)로 비진흥 농지가 대부분을 차지함.

- 대상 경영체는 5천 6백여 개고, 평균 면적은 0.13ha임.

<sup>52)</sup> 만약 대상기간을 2019년뿐만이 아니라 2017~2019년 기간 중으로 확장하면 대상농지의 면적합계는 935ha로 증가

○ 2019년에 최소면적기준에 의해 직불금을 신청하지 못했으나, 논과 밭을 합한 면적이 0.1ha 이상인 농가를 대상으로 기본직불 신청을 허용할 경우 추가 재정 소요액은 추가 농지를 면적직불로 가정 시 10억 원, 소농직불 수령을 가정할 경우 36억 원 내외가 필요할 것으로 추정됨.

- 위의 추정 재정 소요액은 최소면적기준을 충족하지 못한 논과 밭 모두 최소면적기준 이외의 직불금 수령 조건(예를 들어 논은 98~00년 논농업 이용 조건, 밭은 12~14년 밭농업 이용 조건) 등은 충족했다고 가정한 것이므로 실제 소요액은 이보다 작을 가능성이 큼.

○ 논과 밭이 각각 0.1ha 미만이나 합산해서 0.1ha 이상인 경영체는 실제 경작을 하고도 과거 직불금 수령실적이 없어서 기본직불 대상에서 배제되는 피해를 받을 가능성이 있고, 추가 예산 소요액도 상대적으로 크지 않으므로 앞으로 지급대상으로 포함하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

### 1.1.3. 임대차계약서 증빙 의무화

○ 이행점검 담당자를 대상으로 한 설문조사 결과에서 '경영체 등록·변경 신고'와 관련해서 어려움을 느끼는 요인을 살펴보면 '임차인이 지주와의 문제로 임대차계약서 제출 어려움(40.0%)'을 가장 중요한 요인으로 보고 있음.<sup>53)</sup>

○ 소농직불 도입 등으로 소규모 농가의 직불금 단가가 증가하여 농지를 불법적으로 분할하거나 타인의 농지를 무단으로 경작하여 직불금을 수령하는 등 제도를 악용하는 사례가 발생할 여지가 있으므로 임대차계약 관계를 더욱 엄격하게 점검하기 위한 임대차계약서 증빙 의무화는 필요한 조치라고 판단됨.

<sup>53)</sup> “공익직불제 이행실태 인식조사”를 국립농산물품질관리원 담당자 50명을 대상으로 실시(2021.4월)

○ 다만, 임대차계약서 제출이 물리적으로 불가능하거나 현실적으로 어려운 경우(지주가 사망한 경우 등)가 존재하므로 임대차계약을 증빙할 우회적인 방안을 허용하는 것을 검토해 볼 수 있을 것임.

- 예를 들어 지주가 사망한 경우에도 농지에 부과된 재산세를 계속하여 납부해 온 당사자가 있다면 재산세 납부자가 실질적으로 농지를 상속한 것으로 간주하고 재산세 납부자와 경작자가 임대차계약을 체결하는 것을 허용하는 등의 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.

## 1.2. 준수사항 이행 조건

○ 준수사항 이행 조건과 관련하여 농업인은 ‘농지의 형상 및 기능 유지’, ‘경영체 등록·변경 신고’, ‘공익증진 교육 이수’ 등을 준수하기 어려운 항목으로 느끼고 있는 것으로 조사되었음.<sup>54)</sup>

- 농업인의 민원 제기가 많은 준수사항(복수응답 허용)으로는 ‘농지의 형상 및 기능 유지(78.0%)’, ‘경영체 등록·변경 신고(44.0%)’, ‘공익증진 교육 이수(38.0%)’ 순이었음.

○ 농관원 이행업무담당자들은 이행점검이 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.

○ 준수사항 이행점검이 어려운 이유로는 ‘고령농의 경우 준수사항 이해가 어렵다(72.0%)’는 요인이 가장 큰 것으로 조사되었고, 이외에 ‘특정 시기 업무 집중(36.0%)’, ‘점검대상 농가의 협력 부족(24.0%)’, ‘이행점검 담당 인력 부족(18.0%)’ 등의 순이었음.

---

<sup>54)</sup> “공익직불제 이행실태 인식조사”를 농관원 담당자 50명을 대상으로 실시(2021.4월)하였으며, 문항 중 ‘이행점검 과정에서 농업인의 민원 제기가 많은 사항’을 조사하였음.

- ‘농지의 현상 및 기능 유지’ 조건을 판단하는 기준에 대하여 농업인들이 정확히 인지하고 있지 못하거나, 정성적 기준으로 인한 이행점검 담당자와 농업인 간 해석 차이 등이 마찰의 요인으로 작용할 가능성이 있음.
- 농지가 규모화, 단지화되어 있지 못하고, 분산되어 있는 경우가 많아 모든 필지를 대상으로 농지의 현상 및 기능 유지 여부를 점검하는데 점검 인력 부족 문제 등이 발생하고 있는 것으로 판단됨.

○ 농관원 이행점검 담당자는 평균 7,740 농가를 점검하면서도 대부분(92.0%) 업무를 단독으로 담당하고 있었음. 기간제 인원 채용(평균 5.5명)을 통하여 인력부족 문제에 대응하고 있으나, 여전히 인력 부족 현상이 발생하고 있는 것으로 판단됨.

- 이행점검 담당자들이 적정 인력규모를 1.86명으로 응답한데 비해 평균 담당자 수는 1.1명에 그쳤음.

○ 준수사항 이행점검 업무를 개선하기 위해서는 이행점검 기준을 보다 명확히 설정하고, 점검인력 부족 문제를 완화할 수 있도록 항공영상과 무인비행장치(드론) 등을 통한 원격 탐사기술 활용도를 제고하는 노력이 병행되어야 할 것으로 판단됨.

- ‘영농폐기물 적정처리’와 관련하여 영농폐기물 처리시설이나 처리 업체 부재로 어려움을 겪는 농가도 있어 이를 지원하는 방안도 검토할 필요가 있음.

### 1.3. 부정수급

○ 지자체 직불제 업무담당자를 한 설문조사에서 빈번하게 발생하는 부정수급 유형은 ‘부채지주 등에 의한 부정 수령(30.2%)’과 ‘경영체 분리 등록(일명 쪼개기)’이 23.6%로 절반 이상을 차지하였음. <sup>55)</sup>

<sup>55)</sup> 조사 기간: 2021.4.12. ~ 2021.4.22.(11일), 조사 대상: 기초 지자체(읍·면·동) 직불제 담당자 100명(응답자 기준)

○ 정부는 직불금 단가 인상 등에 따른 직불금 부정수급 증가 우려에 대비해 사전예방적 감시체계를 도입하고, 특별사법관리경찰 제도 등 부정수급 적발 체계를 강화하였음.

- 각종 행정자료와 직불금 신청자료를 토대로 구축한 자동 검증시스템(DW, DataWare House)을 토대로 하여 현장조사 맵, 드론 활용 농경지 활용 현황 조사 자료 등도 함께 활용할 계획임.

- 부재지주와 경작자 간 암묵적 합의 등에 따라 이루어지는 부정수급 행위는 검증시스템으로도 적발하는 데 한계가 있으므로 부정수급 관련 신고센터 및 콜센터 운영, 특별사법관리경찰제도(농관원), 명예감시원 제도를 도입하였음.

○ 직불금 부정수급은 제도 운영의 비효율성을 초래하는 것에 그치는 것이 아니라 공익적 기능 제고를 목적으로 확대 개편된 공익직불제 전체에 대한 불신으로 이어질 수 있는 만큼 부정수급의 소지를 원칙적으로 봉쇄하는 방향으로 제도를 지속적으로 보완해 나가야 할 것임.

- ‘부재지주 등에 의한 부정 수령’ 행위를 방지하기 위해서는 관외 경작자를 중심으로 실제 경작 여부를 확인하기 위한 다양한 검증이 이루어져야 할 것임.

- ‘경영체 분리 등록(일명 쪼개기)’은 소농직불금 수령을 목적으로 하고, 친·인척 등 가까운 관계를 통해서 발생할 확률이 상대적으로 높으므로 소농직불을 새롭게 신청하는 경우 영농 실시 여부를 엄격하게 검증하는 체계를 갖추어야 할 것임.

- 정부는 이미 공익직불금 부정수급 적발 시 직불금 징수액을 2배 이내에서 5배 이내로 확대하는 등 부정수급자에 대한 처벌을 강화하였으나, 부정수급 이력이 있는 경우는 이를 농업경영체DB에 기록하게 하여 향후 부정수급 심사에 활용하는 방법도 고려할 필요가 있음.

○ 직불금 부정수급 문제는 직불제를 개편하더라도 풀기 어렵고, 오히려 농지 제도를 개편하여 접근할 필요가 있음.

- 단기적으로 2020~2021년 시행 중인 농지원부 일제 정비와 이 후속 사업으로 추진 중인 '농지조사 및 DB 구축 사업'을 활용할 수 있음.<sup>56)</sup> 해당 사업은 2022~2023년 중 농지원부에 등재되지 않은 농지를 조사함. 2023년까지 농지원부가 정비되면 이 정보를 활용하여 부정수급이나 부적격자를 파악해 지원 대상에서 제외하거나 경제적 제재를 가할 수 있을 것임.
  
- 2021년 10월 14일 「농지법」(법률 제18021호) 시행에 따라 농지원부를 농지대장으로 바꾸고, 농지 소재지, 지번, 지목, 면적, 소유자, 임대차 정보, 농업진흥지역 여부 등을 포함하도록 하였음(「농지법」 제 49조 제2항). 또한 임대차 계약 변경 등이 발생하면 농지 소유자가 임차인이 60일 이내에 변경 신고를 하도록 규정하고 있음(「농지법」 제49조의 2).
  - 2021년 10월 14일 「농지법 시행령」(대통령령 제32045호) 에 따라 기존 농업인 기준으로 작성하던 농지원부를 필지별로 작성하도록 하였음(「농지법 시행령」 제70조). 작성대상에 1천 m<sup>2</sup> 미만 농지도 포함시켰으며, 농지원부 관리를 농업인 주소지가 아닌 소재지 행정기관이 담당하도록 하였음.
  
- 위와 같은 제도 정비가 이루어지면 인적 기준이 아닌 필지별로 직불금 수령 자격을 보다 정확하게 파악할 수 있을 것임. 이를 근거로 생산되는 자료와 기존 직불금 수령 자료를 비교하여 부정수급을 줄이는 방식을 검토할 필요가 있음.

---

<sup>56)</sup> 농림축산식품부 농지과 내부 자료를 참고하여 작성하였음.

## 2. 선택직불 확충방향

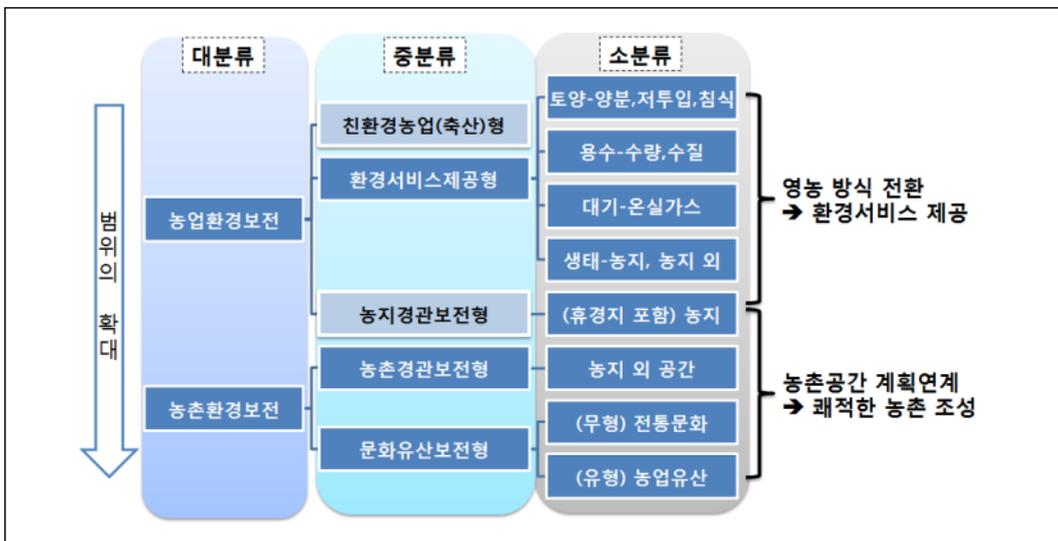
### 2.1. 선택직불 개편안 논의 동향

- 공익직불제로의 개편이 이루어졌으나 농업의 부정적 외부효과 감축을 주 목적으로 하는 기본직불만으로는 공익증진에 한계가 있기 때문에 보다 적극적인 공익증진활동을 장려할 수 있도록 선택직불 개편의 필요성을 제기하는 목소리가 높음.
- 공익직불제 개편을 전후 선택직불의 개편안을 제시한 연구는 많지 않은 실정임. 공익직불 개편 이후 개별 선택직불의 개선방안을 연구한 것과 전체적인 선택직불의 체계를 개편하는 연구로 구분할 수 있음.
- 개별 선택직불의 개선을 연구로는 이유직 외(2020) 연구가 있음. 이 연구는 공익형직불제로 개편이 이루어졌으나 기존 경관직불의 틀을 유지하는 것으로는 제도 개편 취지에 부합되지 못하기 때문에 개선방안을 제시함.
  - 사업의 목적을 농촌 경관의 보전을 위한 공익적 활동의 진작으로 재정립할 것을 제안함.
  - 개선방안으로 작물재배 중심에서 공익형 행위 중심으로 정책기조를 전환하여 공익형 직불제의 선택직불로서 이행사항을 설정하고 이에 상응하는 합리적인 수준의 직불금 책정을 제안함.
  - 또한 지원 대상에서 제외된 <마을경관보전활동> 복원 및 <마을경관보전협약>에 관련 내용 추가하고 이를 기반으로 한 이행점점 방식의 개선을 제안함. 경관활동 주체를 농가에서 비농업인, 귀촌인, 지역주민, 도시민 등으로 단계적으로 확대할 것을 제안함.
- 선택직불 개편안을 제시한 최근의 연구는 김태훈 외(2020), 현병근 외(2020), 그리고 김기흥 외(2020) 연구가 있음.

○ 김태훈 외(2020) 연구는 현재 인증중심, 작물식재 중심, 개별필지 중심의 선택지불을 공익증진을 위한 활동중심으로 개편을 제안함.

- 현행 선택지불은 자발적 협약이라는 측면에서 기본지불과는 차별화됨.
- 선택지불의 확충을 위해 기존의 필지중심, 개별농가중심에서 활동중심으로 전환하고 농가와 지역에서 실천할 수 있는 다양한 활동을 발굴하여 범위를 확장할 것을 제안함.
- 세부활동은 농업환경보전프로그램 활동들, 전문가들의 제안, 해외사례 등을 검토하고 전문가와 농가 의견(설문조사)을 반영하여 약 30개를 선별함.
- 다양한 세부활동에 대한 이해도 제고와 효과적 추진을 위해 세부활동을 단순 나열하기 보다는 활동 목적에 따라 유형을 구분하여 제시함.

〈그림 6-1〉 선택지불의 목적별 유형화



자료: 김태훈 외 (2020: 81) 그림 4-1 인용

- 예산제약으로 일시에 확대하기 어려운 측면이 있기 때문에 영농활동 대상 우선, 환경적 시급성과 이행 및 평가가 쉬운 활동부터 시작하도록 우선순위를 둘 것을 제안함.

○ 현병근 외(2020) 연구는 선택직불 추진체계(안)으로 “세부활동형”, “묶음형”, “포괄보조형”을 검토하고 전문가 조사를 통해 “묶음형”이 보다 적합하다는 의견을 제시함.

- “세부활동형”은 세부활동, 단가 등 가이드라인을 중앙정부가 제시하고 지자체가 세부계획, 협약 및 성과평가를 주도함. “묶음형”은 세부활동형과 비슷하지만 세부활동 간 상충관계, 동반편익 및 농가수용성 등을 고려하여 세부활동 및 단가를 묶어서 제시하는 형태임. 그리고 “포괄보조형”은 중앙정부가 재정을 지원하지만 지자체가 사업 운영에 재량을 가지고 포괄적 기능 영역에 재원을 사용하는 형태임.
- 3가지 대안에 대한 평가 기준을 효과성, 실행가능성, 농가수용성으로 구분하고 전문가 조사를 통해 계층화 분석적 의사결정법(Analytic Hierarchy Process; AHP)과 네트워크 분석적 의사결정법(Analytic Network Process; ANP)의 분석방법을 적용함.
- 분석결과, 두가지 분석방법 모두에서 묶음형이 가장 적합한 것으로 나타남. 묶음형의 가중치는 AHP에서 0.4050, ANP에서는 0.4102로 1위로 평가됨.

〈표 6-1〉 선택직불 추진체계 최종 분석 결과

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

자료: 현병근외 (2020) 표 7-12인용

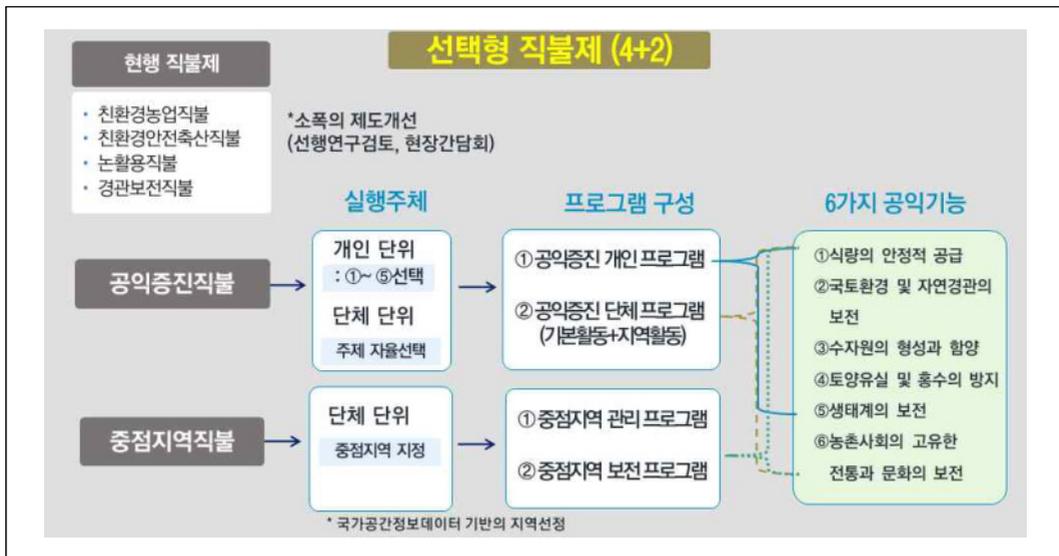
○ 김기흥 외(2020) 연구는 현재 선택직불 4가지의 개선안과 신규직불로 2가지를 제안함.

- 현재 선택직불(친환경농업직불, 친환경안전축산직불, 경관보전직불, 논활용직불)외에 신규로 공익증진직불과 중점지역직불을 제안함.
- 현행 선택직불의 개선방안으로 친환경직불의 경우 지속지급, 단가인상, 임산물 포함, 면적제한 삭제를 제시함. 경관보전직불은 마을 혹은 지역단위 실천활동 중심지원, 농업인의 주민 포함, 마을경관, 지역경관으로 확장, 단가인상, 작물 선택 시 자율성 확보, 경관과 준경작물 구분 완화 등을 개선방안으로 제안함. 그리고 논활용직불의 개

선안으로 대상품목 다양화, 지원단가 인상, 국가정책목표와 지역정책목표에 맞춘 인센티브 강화를 제시함.

- 신규제안 직불 중 공익증진직불은 개인 단위에서 공익증진을 위한 활동을 선택하는 공익증진개인프로그램과 단체 단위에서 공동으로 진행하는 활동을 정하도록 하는 공익증진단체프로그램으로 구분됨.
- 두 번째 제안직불은 중점지역직불도 공익증진이 필요한 지역선정(hot spot)을 통해 중점적인 관리활동을 하도록 장려하는 중점지역 관리 프로그램과 지역의 보전 활동을 더욱 촉진하도록 장려하는 중점지역 보전 프로그램으로 구분됨.
- 장기적으로는 공익기능 증진을 위한 실천활동 중심으로 현행 선택직불 개편하여 신규 선택직불로 편입·통합을 제안함.

〈그림 6-2〉 선택직불 모식도



자료: 김기홍 외 (2020:108) 그림 4-2인용

○ 이상의 선택직불 개편과 관련된 연구에서 제시된 개편안을 정리하면 ① 현행 유지형, ② 세부활동형, ③ 활동 묶음형, ④ 포괄보조형으로 나누어짐.

- 현행 유지형은 기존 제도의 기본 틀을 유지하고 있으므로 시행 주체와 참여 주체 모두에게 익숙하여 사업관리와 평가가 용이한 반면 범위와 대상이 제한적인 단점도 크게

해소되지 못함.

- 세부활동형의 경우 넓은 범위의 공익적 기능을 포함하며, 지역 특성을 고려한 사업추진 가능하다는 장점이 있는 반면 다양한 활동의 조합이 있을 수 있어 사업관리 및 성과평가가 어려우며, 실천이 용이한 활동 중심으로 편중현상이 나타날 수 있음.
- 묶음형은 세부활동형과 마찬가지로 현행 체계에 비해 넓은 범위의 공익적 기능을 포함하고, 세부활동형의 항목 편중 현상을 완화할 수 있으나 각 지역의 특성을 모두 고려한 묶음 구성이 어렵다는 단점이 있음.
- 포괄보조형은 지역성을 가장 많이 반영할 수 있으나 사업계획 수립, 관리 및 성과평가, 참여주체의 실천 등의 역량이 아직은 미흡하고 지자체별로 자원 배분의 기준이 모호하다는 단점이 있음.

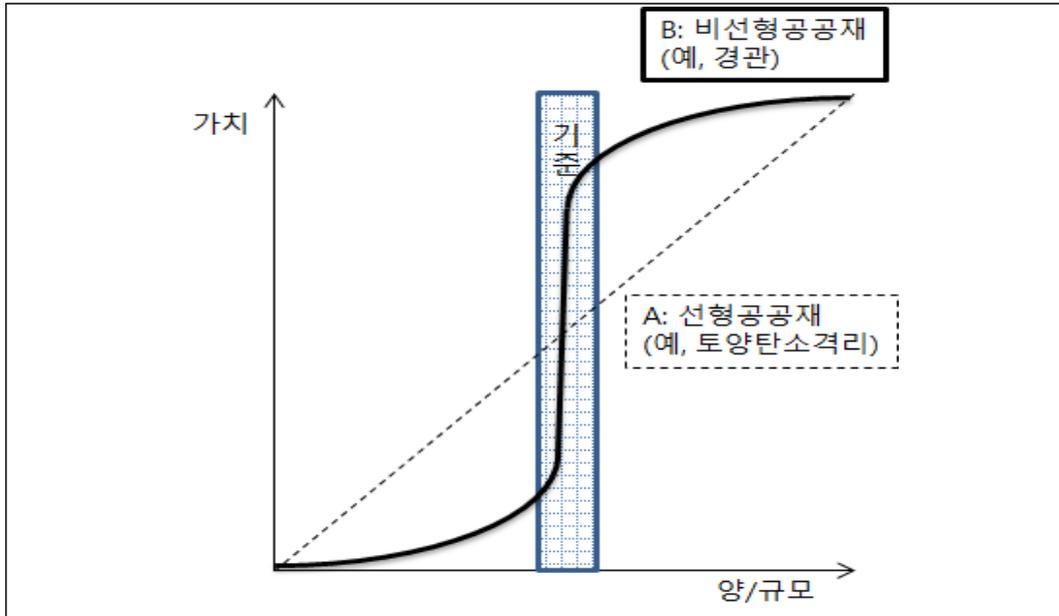
○ 선택직불의 전면 개편안뿐만 아니라 현행 선택직불을 보완하는 방식도 제한적인 범위와 대상에서 벗어나 사업 범위와 참여 주체 등을 확대하고 활동계획 수립과 협약 방식으로 개선을 제안하여 자발적 협약과 활동 중심이라는 개편의 방향성은 대부분 유사함.

## 2.2. 개선 방향과 과제

- 문재인 정부 출범 이후 지속가능한 농업·농촌이라는 농정의 틀 전환이 추진되고 직불제도 이에 부합하도록 공익직불제로 개편됨.
- 그러나 공익직불제 개편이 기본직불 중심으로 이루어졌고 현재 선택직불은 사업범위와 대상, 사업내용이 제한적이기 때문에 공익직불제 개편의 궁극적 목적인 공익기능증진에는 한계가 있음.
  - 친환경농업직불의 경우 인증중심으로 되어 있기 때문에 친환경농업으로의 전환을 위한 다양한 활동을 포괄하지 못하고 개별 필지 중심으로 운용되어 공동활동을 반영하지 못하고 있음.

- 경관보전직불은 작물식재 중심(경관작물, 준경관작물)으로 운용되고 있어 경관개선과 보전을 위한 여러 형태의 활동이 배제됨.
- 최근 우리나라를 비롯해 세계 각국이 탄소중립을 선언하고 온실가스 감축 노력을 기울이고 있는 상황에 농업 부문도 능동적으로 대처할 필요가 있음.
- 이러한 대내외 여건 변화에 대응하고 현재 선택직불의 한계를 넘어설 수 있도록 선택직불의 개편이 불가피함.
- 선택직불의 개편은 현재의 틀을 유지하기보다는 앞서 선행연구들이 제안한 것처럼 활동 중심으로 개편하여 확장성을 높일 필요가 있음.
  - 특정 이행조건을 전제로 한 선택직불(예 경관보전직불-작물식재, 친환경직불-인증, 화학투입재 감소 관점)에서 벗어나 공익증진을 위한 다양한 활동을 포괄할 수 있는 체계로 전환이 필요함.
- 선택직불 대상에 포함되는 활동들은 환경서비스 제공이나 쾌적한 농촌 조성과 같은 공익증진이 검증되어야 하며 농가 등 이행주체들이 이해할 수 있는 가이드라인이 마련되어야 함. 구체적 목적과 세부활동 목록, 이행매뉴얼, 지급단가 등이 구체화되어야 함.
- 선택직불을 활동중심으로 개편하더라도 현재의 개별필지나 농가중심에서 공동활동 중심으로 설계될 필요가 있음.
  - 공동활동이 필요한 이유는 농업·농촌의 공익이 비선형 공공재 성격을 가지기 때문임. 즉 농업·농촌의 공익기능증진이나 환경문제 등의 해결을 위해서는 개별농가의 노력보다는 공동활동이 보다 효과적일 수 있음.
  - 비선형 공공재는 공공재의 가치가 공급량이나 규모에 선형으로 증가하는 것이 아니라 일정한 수준을 넘어서야만 유의미한 가치를 가지는 것을 의미함(김태훈외 2020: 85).

〈그림 6-3〉 선형과 비선형 공공재 모형화



자료: 김태훈 외(2020:85) 그림 4-2 인용

- 일반적으로 공동활동은 무임승차 문제, 높은 거래비용, 그리고 농업인 간 협력과 합의 도출의 어려움이 제기됨. 반면 공동활동을 통해 규모와 범위의 경제를 얻을 수 있고 조율된 접근을 통한 비용절감, 지식 공유와 기술 역량 증가 등 다양한 장점들이 있음(김태훈 외 2020:78).
- 다음으로 선택지불 개편은 지역성 즉 지역의 특이성을 반영할 수 있는 체계로 구상되어야 함.
  - 현재의 중앙정부 중심의 획일적 기준에서 벗어나 지역의 특이성이 반영될 수 있도록 설계되어야 공익증진이 효과적으로 나타날 수 있음.
  - 지역의 특이성은 지역마다 보유하고 있는 농업·농촌 관련 자원과 특성이 다르고 지역이나 마을마다 공익기능 증대가 시급한 분야가 상이하기 때문임.
  - 실제로 농가를 대상으로 '개선이 필요한 공익기능 부분'을 조사한 결과, 지역마다 시급성 있는 분야가 다르게 나타남(김태훈 외 2020).

〈표 6-2〉 응답자 거주지역별 개선 필요 부분

지역	식량공급 불안정	국토환경, 자연경관 훼손	수자원 이용함량과 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

- 따라서 선택직불 개편은 공익기능 증진의 범위와 대상을 확대하기 위해 활동중심으로 전환하고 공동활동을 적극적으로 장려할 수 있고 지역의 특이성을 반영될 수 있도록 중앙정부 주도보다는 지역단위의 역할을 부여하는 체계로 추진되는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 이러한 방향으로 선택직불을 개편하기 위해서는 예산 확대를 포함하여 여러 가지 추진 과제들이 존재함.
- 먼저 선택직불의 범위와 대상에 대한 논의와 합의 필요함.
  - 일부에서는 청년농 지원, 경영안정 관련 정책도 선택직불의 유형으로 포함해야 한다는 주장이 있으므로 선택직불의 범위를 어디까지 설정할 것인가에 대한 논의와 합의가 필요함.
  - 선택직불을 활동 중심으로 개편하더라도 농업생산과 관련된 활동으로 설정할 것인지 아니면 농촌공간관리 활동까지 확대할 것인지 등에 대한 논의가 필요함. 아울러 사업의 대상자를 농업생산자로 한정할 것인지, 농촌거주자까지 확대할 것인지에 대한 범위 설정도 필요함.

○ 다음은 기존의 정책사업과 통합 및 조정이 필요함.

- 환경서비스 제공과 쾌적한 농촌 조성은 선택직불의 지향점일 뿐만 아니라 다른 농업·농촌 환경정책의 목적이기도 함. 사업의 목적과 방식이 유사한 기존 정책들과 선택직불의 통합 조정이 이루어져야 함.
- 이러한 사업의 조정과 통합은 선택직불의 양적 확대와 예산확대를 위해서도 필요함.

〈표 6-3〉 선택직불 연관 농업·농촌환경 정책사업 예시

기존 농업·농촌환경정책(예시)
• 친환경농축산물 인증제도
• 국기중요농업유산 지정
• 친환경농자재 지원 • 가축분뇨관리제도
• 환경친화형 축산 사육(산지생태, 동물복지, 조사료생산)
• 농업환경보전프로그램
• 환경부-생태계서비스지불제
• 기후변화 대응 정책(자발적 온실가스 감축사업, 저탄소농축산물 인증)
• 농업에너지이용 효율화 사업
• 농촌용수 관리
• 농촌환경 관리(일반농산어촌개발, 마을만들기관련사업, 농촌공동체 활성화 지원)

자료: 김태훈 외 (2020: 70) 표 4-1 수정

○ 선택직불이 활동중심으로 전환되기 위해서는 추진체계와 주체들의 역할, 조직과 기반 마련 등이 수반되어야 함.

- 지역 여건을 반영한 활동중심의 선택직불로 개편하려면 중앙정부와 지자체 등 각 관련 주체들의 역할 분담과 협력이 필수적임.
- 기본직불의 활동에 비해 점검사항이 많고 이행점검의 전문성이 필요하며 활동수행의 자문과 지원이 요구되기 때문에 지자체, 관련 중간지원조직의 역할 확대, 추진주체 간 역할 분담 등 추진체계가 잘 수립되어야 할 것임.
- 선택직불의 효과적 추진을 위해 외국의 직불청과 같은 별도의 직불제 추진 조직 신설 여부를 검토하고, 추진실적과 이행성과정보 등을 축적하고 체계화하는 노력도 함께 이루어져야 함.

## EU 농촌개발 프로그램 사례

### 1. 개관

○ 농촌개발 정책(제2축)의 목적은 농촌 공동체 활력을 되살리고 경제적 여건을 개선하는데 있음. 장기 목표는 1) 농업 경쟁력 제고, 2) 자연 자원의 지속가능한 관리와 기후 변화 대응 보장, 3) 균형 잡힌 농촌 지역 발전과 일자리 창출 및 유지임.

- 자연 자원의 지속가능한 관리와 기후 변화 대응 보장과 관련된 다양한 프로젝트는 선택적불을 구체화할 때 참고할 수 있을 것으로 판단됨.

○ 농촌개발 정책은 우선순위를 6가지 설정하였고, 우선순위는 다시 정책 영역(Focus Areas) 18가지로 세분화됨.<sup>57)</sup>

- 각 농촌개발 프로그램은 국가/지역 단위로 설계하되, 이 여섯 가지 우선순위 중 4가지 이상을 충족해야 함. 또한 회원국은 어떠한 정책 수단을 써서 우선순위 목표를 달성할지도 구체적으로 밝혀야 함.

\* 농림업 부문 및 농촌 지역의 지식 이전과 혁신 강화

\* 농업 부문 수익성과 경쟁력 강화

\* 식품사슬 조직화, 동물복지, 위험 관리 강화

\* 자원 이용 효율성 개선, 저탄소 및 기후 복원력을 갖춘 경제로 이행 지원

\* 생태계 회복, 복원, 개선

\* 사회 통합, 빈곤 경감, 농촌 지역 경제 개발 촉진

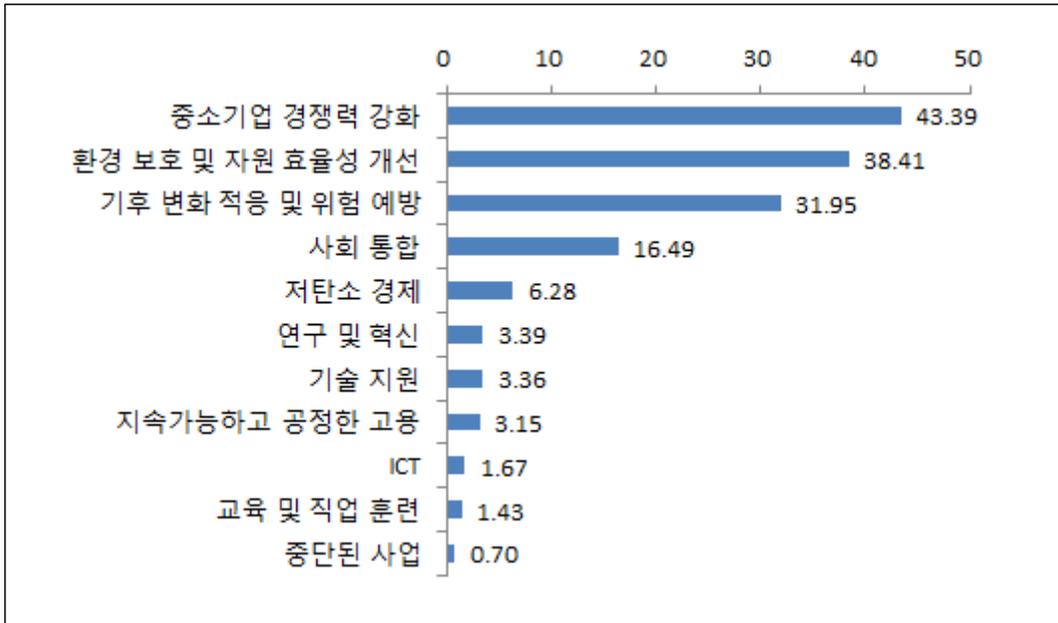
<sup>57)</sup> 상세한 내용은 [https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_en)을 참고하기 바람.

○ 회원국은 이 큰 틀 안에서 농촌개발 프로그램(Rural Development Programmes: RDP)을 설계하고 시행함.

- 2014~2020년 동안 국가/지역 단위에서 농촌개발 프로그램 118개를 시행하였음.

〈부도 2-1〉 농촌개발 항목별 예산 규모(2014-2020)

단위: 10억 유로



주: EAFRD와 회원국 예산을 합산한 금액임.

자료: 유럽연합 집행위원회 홈페이지.

○ 2014~2020년 동안 EAFRD 예산은 약 1,000억 유로가 책정되었음(부도 2-1). 이 예산과 각 회원국이 부담하는 예산을 활용하여 정책 사업을 시행함. 이행 규정을 따라 현행 농촌개발 프로그램을 2023년까지 시행함.

○ 환경 보호 및 자연 효율성 개선 관련 사업 비중은 두 번째로 큼.

## 2. 사례

### 2.1. 독일 농업환경지불제 사례<sup>58)</sup>

○ 이 사례는 ‘생태계 회복, 복원, 개선’에 속함. 예를 들어 농촌 지역의 생물다양성을 복원, 보전, 개선하는 데 중점을 둬. 주요 정책 수단으로 자연 가치가 높은 영농(high nature value farming), 수자원 관리, 비료와 살충제 오염 저감 등을 사용함. 독일 Rheinland-Pfalz 지역에서는 결과 기반 방식의 농업환경 정책(results-based agri-environment methods) 성격을 지닌 PAULa 프로젝트를 시행하여, 다양한 생물이 살기 좋은 초지를 조성하였고 소기의 성과를 거두었음.

- (사업) 결과 기반 방식의 농업환경 정책은 지역 내 농업인이 특정한 환경 성과를 창출 하면 이에 상응하는 금액을 지불하는 사업임.
- (범위) Rheinland-Pfalz 저지대부터 산간 지대에 이르는 약 1,800 ha 지역에서 농사를 짓는 모든 농업인이 참여할 수 있음. 다만 자신이 이용하는 초지에 주요 생물종(key species) 8가지 중 최소 4가지가 서식해야 함.
- (준수사항) 참여하는 농업인은 방목을 하거나 일 년에 최소 한 번 제초(mowing)를 해야 함. 기존과 달리 농업인이 수행해야 하는 의무를 보다 신중적으로 설정하였음. 가령 농업인은 기상 여건 등으로 고려하여 자기 초지의 풀을 언제 깎아야 할지를 결정할 수 있음. 또한 배수나 초지를 갈아엎는 행위 등 자연보호에 위배되는 활동은 금지됨.
- (모니터링) 참여하는 농업인은 관리 활동 내역을 기록해야 하고, 생물다양성이 얼마나 개선되었는지도 확인해야 함. 지역 기관에서 기술 자문과 교육·훈련 역할을 맡지만, 이행 점검은 농업인이 자율적으로 할 수 있도록 허용하였음. 2008/09, 2010, 2012년에 전문가가 성과 평가를 실시하였음.
- (지원) 2007~2013년 동안 위 조건을 충족한 농업인은 매년 ha당 225 유로를 받았음. 2014~2020년에는 주요 생물종이 최소 4종류 서식하면 ha 250유로, 8종이 서

<sup>58)</sup> European Network for Rural Development(2015)를 참고하여 작성함.

식하면 ha 당 300유로를 받을 수 있음.

- (성과) 2008~2012년 동안 이 프로젝트에 참여한 농업인의 초지에서는 생물다양성이 개선되었음. 또한 시간이 흐르면서 참여 농업인이 늘어났고, 이들의 인식도 바뀌었음.
- (성공 요인) 사업을 신축적으로 운영하여 농업인 스스로의 지식과 기술을 활용할 수 있었고, 이해하기 쉬웠으며, 농업인이 필요로 하는 재정과 기술 지원을 충실히 수행하였음.
- (개선과제) 행정 관계자와 기술 자문을 맡은 전문가 역량이 충분해야 함.

## 2.2. 이탈리아 지속가능한 관개 시스템 사례<sup>59)</sup>

○ 이 사례는 ‘자원 이용 효율성 개선, 저탄소 및 기후 복원력을 갖춘 경제로 이행 지원’에 속함. 자원을 효율적으로 이용하여 자연 자원을 보전하는 한편, 경제·환경 비용을 동시에 줄이고자 함.

- (배경) 1980년대 Canale Emiliano Romagnolo는 기후, 강우, 작물의 물 수요량 등의 관계를 파악하여 관개 시스템을 개발하였음. 이후 National Association of Reclamation and Irrigation과 협력하여 농업인에게 기술 지원을 하여 성과를 거두었음. 1990년대 들어 두 기관은 공동으로 ‘irrinet’ 프로젝트를 시작하여, 지역 농업인에게 관개 정보를 효율적으로 제공하기 시작하였음. 2012년에는 새로운 ‘irrinet-irriframe’ 프로젝트를 시작하여 한층 고도화된 관개 정보를 제공하였음. Emilia-Romagna 지자체는 이 과정에서 재정을 지원하였음.
- (사업) ‘irrinet-irriframe’는 웹기반 플랫폼으로 지역 내 수자원 관련 정보(쓸 수 있는 물의 양, 최적 관개 시기, 효과적으로 관개했을 때 생기는 경제적 이익 등)를 실시간으로 제공함. 농업인은 이 정보를 활용하여 영농 계획을 세우고 관개를 언제 얼마

---

<sup>59)</sup> European Network for Rural Development(2017)를 참고하여 작성함.

나 할지 결정함.

- (지원) 2014~2020년에는 이탈리아 지역 농촌개발 프로그램에 편입되어 지원을 받고 있음. 'irrinet-irriframe'을 이용하여 관개를 효율적으로 하는 농업인에게 ha 당 15유로를 지원함.
- (성과) 'irrinet-irriframe' 프로그램에 다수 농업인이 참여하면서 물을 효율적으로 사용하고 비용도 절감할 수 있음.
- (성공 요인) 컴퓨터에 익숙하지 않은 농업인이 이해하기 쉽도록 정보를 제공하고, 비용도 ha 당 0.02유로로 매우 저렴하여 농업인들이 참여할 토대를 마련하였음.

### 2.3. 스웨덴의 지역 공동체 주도형 생태마을(eco-village) 사례

○ 개별 농업인이나 농가만을 대상으로 하지 않고 다양한 이해관계자를 참여시켜 공동의 목표를 이루는 방식도 지역 활성화 차원에서 중요함.

- (사업) 스웨덴 Gotland 섬의 Visby 지역에서는 2009~2013년 LEADER 프로젝트의 일환으로 노후화된 농장을 개수하여 새로운 생태마을을 조성하였음. 이 지역은 도심에서 멀리 떨어져 있어 새로운 물 관리 시설을 시험해 보기 적합했고, 대중교통을 이용하여 접근할 수 있고 폐기물을 집하할 수도 있어 프로젝트를 시행하기 적합했음. 초기에는 나무 수백 그루를 심고 객토를 하는 등 경관을 조성하였음. 또한 태양열을 이용한 조리 기구 등을 설치하여 순환 경제형 모델을 구축하였음. 2017~2018년에는 음식 폐기물을 재활용하여 에너지를 생산하는 에너지 자립 방식을 추진했음.
- (추진 방식) 마을 공동체 구성원은 보통 15~20명 정도였고, 이들이 함께 논의하여 공동체 사업을 결정하였음. 이 과정을 거쳐 스웨덴에서 가장 큰 영속 농업 시스템(permaculture forest food garden)을 조성하였음.
- (성과) 생태마을 모델은 환경친화적인 방식으로 농촌개발을 하면서, 소비 패턴을 바꾸고, 다양한 사회 성원이 참여하는 방식이 가능하다는 인식 전환의 계기가 되었음.

## 2.4. 기타 사례

○ 기타 참고할 만한 사례를 <부표 2-1>에 요약하였음.

<부표 2-1> 제2축 프로젝트 기타 사례 요약<sup>60)</sup>

사례	목적	주요 활동 및 특징
환경협동조합 (네덜란드)	생물 다양성 확보	-정문-후문 원칙(Front Door-Back Door Principle)에 따라 정부와 지역 환경협동조합, 지역 환경협동조합-농가가 계약을 맺고 농업환경보전 활동을 실천 -경관 보전, 환경 보전 등에 필요한 활동과 개별 활동별로 지급하는 보조금 액수 등은 농가별로 계약하여 지역 및 농가 특성을 반영
농업환경 프로그램 (아일랜드)	환경 및 경관 보전을 고려한 영농 방식 도입, 야생 동식물 서식지 보호 등	-구획용 생울타리(hedge) 식재, 새집 설치, 전통 품종 사과나무 식재, 축사 채색 등을 시행하여 경관을 개선하고 서식지를 보호
경관 개선 사업 (벨기에, 폴란드)	지역 경관을 개선하여 농촌 관광과 여가 활동 증진에 기여	-지역별로 실천했던 경관 개선 활동 경험과 효과를 공유하고, 서로 견학을 하며, 농촌 관광 전문가 등과 함께 필요한 활동을 발굴(2013년 5월 공동 컨퍼런스 개최)
전통 돌담 복원 사업 (에스토니아)	주요 농촌 경관을 보전하여 경관 개선	-전통 돌담(dry-stone wall) 복원 및 유지·보수, 돌담 주변 식생 제거 등
Fruitgarden Hedges (네덜란드)	방풍림을 복원하여 지역 경관, 생태계 질 제고	-참여자를 모집·교육하여 7km 구간에 걸쳐 방풍림을 복원, 일부는 현대적 방식으로 개량
Courtyards in Green (네덜란드)	토종 나무와 관목을 식재하여 해안 간척지 경관 복원	-토종 나무와 관목 정보 수집, 참여자 교육, 경관 복원에 필요한 기술 전파, 재정적 지원 등
HNV 초지 복원 (루마니아)	자연적 가치가 높은(HNV) 초지를 유지하고 경관 개선	-해당 초지에 천연 비료만 사용, 땅 일구기·로터리 작업 등 금지 -개선된 경관을 활용하여 농촌 관광 및 전통 육류 유제품 판매 촉진
전통 포도밭 관리 (그리스)	전통 영농 방식 보전, 경관 보전, 토종 포도 보존	-전통 영농 방식 유지, 테라스(terrace) 및 생울타리 조성, 살충제 사용 금지 등

주: 농업환경 프로그램은 농업인뿐만 아니라 관리자(land manager) 역할을 할 수 있는 비농업인까지 대상에 포함함.

자료: 조원주·이두영·차원규(2018), ENRD 홈페이지.

<sup>60)</sup> 보다 다양한 사례는 [https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/enrd-static/policy-in-action/rdp\\_view/en/view\\_projects\\_en.html](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/enrd-static/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.html)를 참고하기 바람.

## 소농직불 농가 사전 추정

○ 0.5ha 이하 농가(481천 여 농가, 44%) 중 300천 농가, 0.5~1.55ha 농가 중 92천 농가 등 총 393천 농가로 추정

- 0.5ha 이하 농가: 농가 단위로 지급 원칙, 0.5ha 이하 농업인(539천 개)을 주소 자료를 활용하여 농가로 변환 시 481천 농가로 변환.
- 영농·농촌거주 조건: 농촌에서 주로 농업에 종사한 농업인을 선별하기 위해 각각 3년 이상으로 설정. 대상농가 중 약 19%(91천 여 농가)가 대상에서 제외
- 영농·농촌거주 기간: 각각 5년으로 설정했을 경우도 검토하였으나, 탈락 비율이 42% 수준까지 상승하여 다른 조건까지 고려 시 소농직불 수급자가 소수에 그치는 문제가 우려됨.
- 축산·시설소득 조건: 경지규모가 작아도 축산 경영, 시설농업으로 소득이 많은 농가 제외(축산소득은 5,600만 원 이상, 시설재배는 0.6ha 이상 기준). 대상농가 중 0.4%(2천 여 농가) 제외<sup>61)</sup>
- 농외소득 조건: 농외소득이 전국 가구평균('14~'18년 평균, 4,500만 원)보다 많은 농가 제외. 농가경제조사의 조건 충족 비율(농지면적이 1.55ha이하이고, 농외소득 4,500만 원 이하 비율: 73.2%)을 적용, 대상농가 중 21.5%(10만 3천 여 농가) 제외

- ▶ 0.5ha 이하 농가 481천 농가 중 영농·농촌거주 기간, 축산·시설 소득 기준, 농외소득 기준 적용 시 282천 농가가 소농직불 지급요건 충족하나 과소 추정 가능성 최소화를 위해 **추정치보다 약 5% 내외 많은 300천 농가**로 가정
- 동일 주소임에도 영농이 분리된 경우(자녀가 세대분리 후 3년 경과 등) 등 과소 추정 가능성
- ▶ 역전현상 수용: 개편 법률에 따라 0.5ha 이상 농가도 면적직불이 소농직불보다 작으면 소농직불 지급 가정, 단, 소농직불 조건 충족할 경우로 한정<sup>62)</sup>. 0.5~1.55ha 이하 농가 중 **92천 농가**가 해당

61) 최근 3년(2016~2018년) 축산농가와 시설재배업의 평균소득이 각각 5,581만 원, 3,747만 원임.

62) 0.5~1.55ha 구간 중 역전현상 발생 농가는 약 9만 2천 농가이고, 이들은 소농직불 수령한다고 가정함.



## 참고문헌

- 강마야. 2017. “직불제 중심의 농정을 위한 예산구조 재편.” 『직불금 중심의 농정전환과 예산구조 개편을 위한 정책 토론회』 발제 자료(2017.9.14.).
- 강마야. 2020. “공익형 직불제, 그린 뉴딜의 중심에 서는 길.” 『농업·농촌의 길 2020』 발제 자료(2020.11.9.).
- 국립농산물품질관리원. 2020. 『공익직불제 종합지침서』.
- 국립농산물품질관리원. 2020a. 『공익직불제 농업인 의무교육』.
- 국회예산정책처. 2019. 『공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석』. 국회예산정책처.
- 김규호. 2020. “농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 도입 의미와 과제.” 『이슈와 논점』. 국회입법조사처.
- 김기홍 외. 2020. 『농업·농촌 공익증진을 위한 선택형 직불확대방안』. 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회.
- 김종진·김종인·조남욱. 2019. 『쌀 변동직불제 개편방안 연구』. C2019-19. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤·채광석·허주녕. 2010. 『공익형직불제 세부실시 프로그램 연구』. C2010-29. 한국농촌경제연구원.
- 김태연. 2021. “CAP 2014년 개혁의 성과와 2021년 개혁 전망.” 『시선집중 GSNJ』, 제288호, GSNJ Institute.
- 김태연·임정민·이정환. 2017. “[신정부의 농정방향 시리즈(5)] 농업의 존재 이유 구현을 위한 대책: 공익형 직불”. 『시선집중 GSNJ』 제234호. GSNJ Institute.
- 김태훈·유찬희·정문수·오내원·박지연. 2018. 『공익형 직불제 확대 개편 —농업직불제개편 세부추진방안』. C2018-23. 한국농촌경제연구원.
- 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』. 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회.
- 김한호·이태호·김창호·이문호·남대희. 2014. 『쌀소득 보전직접지불제 개선방안 연구』. 농림축산식품부.
- \_\_\_\_\_. 2021. 『2021년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서』.
- \_\_\_\_\_. 각 연도. 『공익직불제 사업시행지침서』.
- 농림축산식품부. 각 연도. 『예산 및 기금운용개요』.
- 대통령 직속 정책기획위원회. 2018. “문재인 정부의 농정개혁 방향과 실천 전략”. 『대통령직속 정책기획위원회 농정개혁 TF 활동 결과 발표』 자료집(2018.10.30.).
- 박동규·김창길·임송수·송미령·김배성·박경철. 2004. 『중장기 직접지불제 확충 방안연구』. C2-4-6. 한국농촌경제연구원.

- 박동규·김창길·임송수·송미령·김배성·박경철. 2004. 『증장기 직접지불제 확충 방안연구』. C2—4-6. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·오내원·박동규·김태훈·유찬희·엄진영·채광석·김종인·임영아·정문수·임준혁·조여니·조남욱. 2020. 『2019년 직불제 개편 지원사업』. C2020-22. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·오내원·유찬희·김종인·박지연. 2016. 『농업직접지불제 운영현황 분석 및 발전방안 연구』. C2016-47. 한국농촌경제연구원.
- 서세욱. 2008. “직접지불제의 문제점과 개선방안.” 『예산현안분석』 제23호. 국회예산정책처.
- 서세욱. 2016. 쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안. 예산정책연구 제5권 제1호: 147-176
- 송성환·박혜진. 2018. 『농업·농촌에 대한 2018년 국민의식 조사 결과』. D481. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김태영. 2020. 『농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제』. P261. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·박혜진. 2021. “EU 직불제 개편 동향과 시사점.” 『세계농업』 제241호(2021년 5월). 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·박준기·김종인·박지연. 2016. 『직접지불제 효과 분석과 개선 방안 연구(1/2차년도)』. R800. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·조원주·김선웅. 2018. 『농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제』. R844. 한국농촌경제연구원.
- 이유직·유학열·이승혜·이다영·김진규. 2020. 『공익형 직불제 개편에 따른 경관보전직불제 개선방안 연구』. 농림축산식품부.
- 이정환·권태진·김용택·김윤식·김태균·김태연·김한호·박성재·오현석·임정빈. 2017. “신농업·신농정으로 가는 길”. 『시선집중 GSnJ』 제241호. GSnJ Institute.
- 일본 농림수산성. 2018. 『多面的機能支払い交付金のあらまし』.
- 일본 재무성. 2018. 『農林水産(米政策)』.
- 일본 중의원. 2014. 『경영소득안정대책 개정(経営所得安定対策の見直し)』.
- 일본 중의원. 2014. 『경영소득안정대책 개정(経営所得安定対策の見直し)』.
- 정학균·김창길·한석호·서강철. 2014. “친환경농업 활성화를 위한 직불제 개선방향.” 『농정포커스 99호』. 한국농촌경제연구원.
- 정학균·김창길·한석호·서강철. 2014. “친환경농업 활성화를 위한 직불제 개선방향.” 『농정포커스 99호』. 한국농촌경제연구원.
- 조원주·이두영·차원규. 2018. 『2018년 사전기초연구결과』. W047. 한국농촌경제연구원.
- 통계청. 2015. 『농림어업총조사』.
- \_\_\_\_\_. 각 연도. 『농가경제조사』.
- \_\_\_\_\_. 각 연도. 『농축산물생산비조사』.
- 허남혁·강마야·이관률·김종화·여민수. 2013. 『직불금 제도 개선방안 연구』. 충남발전연구원.
- 현병근 외. 2020. 『농업의 공익가치 규정과 평가』. 농촌진흥청
- European Commission. 2015. Technical handbook on the monitoring and evaluation framework for the Common Agricultural Policy 2014-2020. European Commission
- \_\_\_\_\_. 2020. CAP expenditure and CAP reform path. European Commission.
- \_\_\_\_\_. 2020a. Farm to Fork Strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food

- system. European Commission.
- \_\_\_\_\_. 2020b. Working with Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal. European Commission.
- \_\_\_\_\_. 2021. List of potential Agricultural Practices that Eco-schemes could support. European Court of Auditors. 2018. Basic Payments Scheme for farmers- operationally on track, but limited impact on simplification, targeting and the convergence of aid levels. European Court of Auditors.
- Guyomard, H., J.C., Bureau, V., Chatellier, C., Detang-Dessendre, P. Dupraz, F., Jacquet, X. Reboud, V. Requillart, L.G.G., Soler and M. Tysebaert. 2020. Research for AGRI Committee . The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Jongeneel, R.A. 2018. Research for AGRI Committee . The CAP support beyond 2020: assessing the future structure of direct payments and the rural developments interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Megan Stubbs(2018), Agricultural Conservation: A Guide to Programs, Congressional Research Service, R40763, Washington D.C.
- Meredith, S. and K., Hart. 2019. CAP 2021-27: Using the eco-scheme to maximise environmental and climate benefits. report for IFOAM EU by IEEP.
- Ragonnaud, G. 2016. Research for AGRI Committee - CAP Reform Post-2020 - Challenges in Agriculture. Directorate-General for Internal Policies Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament.

〈보도자료〉

- 농림축산식품부. 2020. 1. 3. “「공익직불제 시행 추진단」 발족으로 사람·환경 중심 농정을 빈틈없이 추진.”
- 농림축산식품부. 2020. 5. 7. “사람·환경 중심의 공익직불제, 전담 콜센터 출범!”
- 농림축산식품부. 2020. 7. 16. “기본형 공익직불제 신청·접수 종료, 이제는 준수사항 실천이 중요!”
- 농림축산식품부. 2020. 12. 14. “농관원 9개 지원, 「경영직불팀」 신설로 현장 농정 강화”
- 농수축산신문 보도 자료. 2020. 4. 10. “공익직불제 취지 살려야...관련 시행령 보완 필요.” <<http://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=169144>>.
- 한국농어민신문 보도 자료. 2020. 7. 14. “농업·농촌 공익가치 명확히 해야.” <<http://www.>>

agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=178112>

<홈페이지>

농림사업정보시스템. <<https://uni.agrix.go.kr>>.

온나라정책연구시스템. <<http://www.prism.go.kr>>.

일본 농림수산성 홈페이지. <[http://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen\\_siharai.html](http://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen_siharai.html)>.

e-나라지표. <<http://www.index.go.kr/main.do>>.

EU 집행위원회 홈페이지<[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/  
key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en)>.

검색일: 2021.3.17.