농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄 주제발표 자료(2015. 2. 2)

농업직불금 제도의 개선방안

강마야(충남발전연구원 책임연구원)

Ⅰ. 추진경위 및 목적

1. 추진배경

○ 왜 농가에게 국가가 현금을 “직접지불”정책수단으로 지원하는가에 대한 고민
- 현재의 농업직불금 제도 수혜자는 직불금을 국가가 왜 주고 있는지에 대한 명확한 인식과 개념 부족한 게 사실

○ 구조적 문제해결을 위한 농업직불금 제도개선을 현 농정개혁 첫걸음 중 하나로서 제안
- 농업.농촌의 구조적 모순을 극복하기 위하여 농정패러다임의 전환에 맞춘 농정개혁 필요시기가 도래함에 따라 이에 대한 첫 번째 시도로서 농업직불금 제도개선을 제안

○ 기존 농업보조금의 집행방식 및 성과의 한계 등 제도개선 논의하고자 하는 의도
- 농정예산이 선진국에 비해 결코 적은 비중은 아니나 실질적으로 농업인에게 직접적인 체감도가 낮은 현실, 기존 농업보조금의 성과평가를 통해서 재편과정 필요

○ 농업보조금 전달율을 향상시키기 위한 직접적인 정책수단으로서 제도개선 문제제기
- 국민의 세금으로 모아진 농정예산을 수혜자인 농업인에게 돌아가는 혜택을 키우고 결과적으로 지속가능한 농업.농촌이 유지되기 위한 방안 모색 필요

○ 농업내.외부 격차(도시와 농가간, 농가계층)에 따른 분배정의 실현방안 모색
- 도농 간 소득격차, 소농과 대농 간 소득격차 등 농업계 내외부 양극화 현상에 대하여 국가의 안정적인 성장과 지속적인 농업.농촌의 유지할 수 있는 구체적 대안 필요

☞ **농정패러다임 전환, 농정개혁 필요성, 충남 3농혁신과 맞물린 고민에서 도출된 결과물**

2. 추진경위

○ 내외부 다양한 활동전개 ([표 1] 참고)

- 내부활동 : 전문가 간담회, 자문가 회의, 농업직불금TF 토론회, 도지사 간담회 등
- 외부활동 : 충청권 정책토론회, 농정연구센터 월례세미나, 대안농정대토론회, 정부건의 등 다수

[표 1] 2014년 추진일정

행사	일시	장소	참석대상
전문가 간담회	14.03.19.	국회예산정책처	국회기관, 전문가 등 10명
농업직불금TF 토론회	14.05.15.	충남도청	농업인, 학계, 연구계 등 20명
對정부 사전설명	14.06.05.	농림축산식품부	공무원 및 연구계 등 5명
對정부 건의 및 의견청취	14.08.18.	농림축산식품부	공무원 및 연구계 등 10명
월례세미나	14.08.20.	농정연구센터	학계, 연구계, 국회기관 등 30명
충청권 정책토론회	14.09.01.	충남도청	충청권 농업인, 공무원, 학계, 연구계 등 200명
도지사 간담회	14.09.02.	충남도청	충남도지사, 담당공무원, 원장 및 연구진 등 10명
자문가 회의(1차)	14.09.23.	충남발전연구원	공무원 및 연구계 등 10명
자문가 회의(2차)	14.09.15.	충남발전연구원	연구계 10명
자문가 회의(3차)	14.10.06.	충남발전연구원	연구계 10명
대안농정대토론회	14.11.27	서울여성플라자 (대안농정조직위원회 조직위원회)	광역자치단체장, 농업인, 학계, 연구계 등 300명

3. 논의목적

○ **공감대 확산**

- 농정 패러다임 전환과 농정개혁 필요성, 직불금 제도 개선에 대한 공감대 확산

○ **담론구조의 전환**

- 담론구조의 확대 및 전환, 논의주체와 논의영역의 확대전환

○ **대안 도출**

- 제도개선에 대한 구체적이고 실천적 대안 도출을 위한 비판과 토론

Ⅱ. 성과와 한계

1. 성과

○ 농업직불금 제도개선 필요성에 대한 공감대 확산 기회
- 기존 농업직불금 제도에 대한 사회적 인식구조는 오해와 불신이 있음을 공감

○ 농업직불금 명분과 타당성에 대한 사회적 합의 확인
- 수입개방시대에 따른 농업직불금을 통한 농가소득보전장치 필요성에 대한 공감

○ 제도자체의 미흡한 설계구조 파악과 재인식 계기
- 기존 제도에 대한 불합리한 구조설계로 인한 각종 문제에 대한 비판

○ 직불금 제도 등 농정전반에 대한 평가과정이 선행되어야 함에 공감
- 새로운 제도를 논의하기보다는 기존 제도에 대한 개선과정 중요

2. 한계

○ 제도 자체를 협의 개념(소득보전 혹은 소득향상)으로만 인식하는 한계
- 소득보전 및 향상은 정책을 시행한 결과이기 때문에 정책목적으로 강조함은 부적절
- '직불'이라는 것은 정책수단이지 정책명칭으로 사용하는 것은 오류

○ 광의의 개선방안임에도 불구하고, 논의 영역과 주체의 한계
- 다양한 사회구성원을 포함시키지 못한 농업관련 주체(농업인, 연구계, 학계)만의 논의
- 농가소득보전(협의개념)에 국한되어 있기 때문에 산업적 관점으로만 보는 영역 한계

○ 개선방안 논의구조와 지역내 담론구조만으로 한계
- 현재의 농정이 중앙집권이기에 지방차원에서 구체적 논의수준에 한계
- 공공재 측면에서 국가 및 중앙차원에서 수용하고 검토할 단계에 이름

○ 실현가능성, 농정예산 재편가능성에 대한 의문 제기
- 사회구성원들로부터 설득력 확보를 위한 사회적 합의와 공감대 확산 노력 필요
- 개선방안의 추상성, 농정예산 재편에 대한 실현가능성과 실효성 의문, 동의여부

3. 과제

○ 정당성의 강화
- 특정집단에 직접 소득지원이 사회적 분배정의 실현에 합당한지 여부

○ 효율성의 제고
- 제도자체의 구조적 모순과 비효율성에 대한 비판

○ 형평성의 확보
- 도시민 저소득층.취약계층과 농업인 간, 농가 간에서의 불평등 문제

○ 협소성의 극복
- 협소한 논의주체(농업계), 협소한 논의영역(농가소득보전) 등

☞ **키워드에 맞는 논리를 함께 찾아가는 과정이 제도개선이자 농정혁신의 과정**

Ⅲ. 개선방안의 구조와 세부내용

1. 전제조건

○ 제도성격
- 농업.농촌 다원적.공익적 기능에 대한 **국가차원 보상(비용지불) 정책**(新 농업.농촌정책)
- 농가소득보전정책, 복지정책, 산업정책이 아니라 **환경 및 지역사회정책**으로 관점 전환

○ 정책대상
- 모든 농업인, 농촌주민을 대상으로 공공재 보호행위에 대한 대가. 비용지불 기본
  . 대농은 농업 지속성 차원에서 기본소득 수준 유지, 추가부분은 산업정책으로 접근
  . 영세소농은 농촌안전망 차원에서 기본소득 수준 유지, 추가부분은 복지정책으로 접근
- 농업.농촌의 현실상 상호준수조건 이행가능한 농가계층(중농층)을 대상으로 하여 농업.농촌의 허리부분을 강화하도록 함

○ 기본원칙

- 목적의 명확화 : 공익의 목적에 맞는 설계
- 영역의 확장 : 쌀 중심이 아닌 공익형 제도로 확대
- 제도의 통합화 : 다양한 제도간 가산방식의 통합관리
- 운영의 종합화 : 제도를 뒷받침하는 종합적 지원정책
- 예산의 확대 : 농정예산 뿐만 아니라 기타 관련예산 발굴을 통한 규모 확대
- 상호준수조건 이행 의무화 : 농업인의 상호준수조건 이행을 의무화 및 강화
- 사람중심의 제도 : 면적 중심의 기준에서 사람 중심의 기준으로 변경
- 지역의 강조 : 지역의 특성을 반영하고 지역의 역할 강조

2. 개선방안의 구조와 논거

1) 개선방안의 구조

○ 신농정패러다임의 목표 설정

- 농업.농촌이 생산하는 공공재로서 다원적 기능을 유지하고 증진하기 위함

○ 신농정 패러다임 영역별 목표에 따른 제도 개선방안의 구상

- 농업,환경,농촌 영역으로 나누고 이에 따른 국가차원의 신농정 패러다임 전환 구상
- 그에 따른 제도 개선방안을 1축 희망농업 제도, 2축 생태경관 제도, 3축 행복농촌 제도로 구분하였음(세부내용은 [표 2] 참고).

☞ **제도설계 주안점은 농업직불금 제도가 더이상 농가소득보전 목적이 아님에 초점을 둠**

[표 2] 정책패러다임에 따른 제도 개선방안의 구조

신농정 패러다임 영역별 목표		근거	영역 및 프로그램	소요예산
농업	식량의 안정적 생산과 공급	식량자급률 제고 후계인력 육성	제1축(희망농업 제도) - 식량자급 프로그램 - 젊은농부 프로그램	2.1조 원
환경	자연환경과 농촌경관의 보전.유지.관리	농업생태 유지 농촌경관 보전	제2축(생태경관 제도) - 농업생태 프로그램 - 농촌경관 프로그램	5천억 원
농촌	활력있는 농촌지역	국토.지역균형발전 농촌삶의질향상	제3축(행복농촌 제도) - 농촌공동체 프로그램 - 농촌안전망 프로그램	1.6조 원 ~ 2.5조 원
총합계				4.2조 원 ~5.1조 원

* 최근 5년간 농업직불금 관련 예산 규모 : 1조 원~1.5조 원
* 제도개선으로 추가예상 예산 규모 : 최소 2.8조 원 ~ 최대 3.7조 원

2) 개선방안의 논거

○ 시장 관점의 논리적 근거

- 시장 관점에서 정부의 정책개입 당위성을 공공재, 시장실패, 외부효과, 배분정의 등으로 설명할 수 있고 그에 따른 정책방향과 개선방안을 도출함([표 3] 참고).

[표 3] 시장 관점의 논리적 근거에 따른 정책방향과 개선방안

근거	주요 내용	정책방향&개선방안
공공재	식량, 물, 토양, 공기(필수재)	모든 것의 기본전제가 되는 사항
시장실패&시장불완전성	농업.농촌의 특수성	1축:농업의 기초를 다지는 제도
외부효과	환경 및 생태서비스	2축:환경.경관을 복원하는 제도
배분정의&공공선	사회손실 보상, 사회정의 실현	3축:농촌지역사회 균형.유지 제도

주 : 농업경제학(2012), 강마야 외(2013), 이관률 외(2014)를 토대로 재구성함

○ 비시장 관점의 논리적 근거

- 비시장 관점에서 농업.농촌이 공공재로서 여러 가지 다원적.공익적 기능과 가치에 입각하여 그에 따른 정책방향과 개선방안을 도출함([표 4] 참고).

[표 4] 비시장 관점의 논리적 근거에 따른 정책방향과 개선방안

기능	주요 내용		정책방향	개선방안
식량안보기능	국내식량공급 국가전략적 요청	→	식량주권 회복 식량자급율 유지	1축 (농업의 기초를 다지는 제도)
환경적기능	수질(홍수방지,수자원함양, 물이용) 대기질(온실효과) 토양질(경지보전) 생물다양성	→	환경,생태보전 생물다양성증진	2축 (환경.경관을 복원하는 제도)
문화적기능	전통문화계승 농촌경관제공	→	일자리창출 경관창출	2축&3축 (환경.경관을 복원하는 제도, 농촌지역사회 균형.유지 제도)
사회적기능	도시화 완화 공동체 활력 피난처 역할	→	농촌공동체활력화 일자리창출	3축 (농촌지역사회 균형.유지 제도)

주 : FAO 및 OECD을 토대로 재구성함

3. 개선방안의 세부내용

○ 제1축 희망농업 제도([표 5] 참고)

- 개념 : 1차 산업이 타산업과 균형적인 성장축으로서 기여하는 측면 부각
- 주안점 : 기존 면적중심이 아니라 사람중심으로 제도 기준 자체의 변경
- 구성
  ① 국가식량자급률 향상 및 유지와 식량주권 확보를 위한 식량자급 프로그램
  ② 농업·농촌의 신규인력 유입과 농촌사회 유지를 위한 젊은농부 프로그램
- 소요예산 : 약 2.1조 원(식량자급 프로그램 1조 6천억 원, 젊은농부 프로그램 5천억 원)

[표 5] 제1축 희망농업 제도의 주요내용

구분	식량자급 프로그램	젊은농부 프로그램
배경	· 기후변화, 곡물가 급등으로 세계 식량안보위기 · 국내 식량작물 생산기반 약화로 자급률 문제	· 농가인구감소 및 고령화로 생산가능인구 부족 · 후계농업인력 부재로 농업생산 기초기반 위축
목적	· 국가 식량안보 및 식량자급율 유지	· 한국농업을 이끌어갈 차세대 신규농업인 양성
기존 제도	· 쌀소득보전직불, 밭농업직불, 조건불리직불 등의 통합 운영 필요 . 쌀변동직불은 작물확대 및 현행유지, 발동조건의 완화 필요	. 창업후계농어업경영인 육성, 농업경영컨설팅지원사업, 농업농촌교육훈련지원사업, 농촌활력정착지원사업 등 . 농업인자녀 학자금무이자&장학금 지원사업
선진국 사례	. 일본 : 호별소득보상제도, 중산간지역 직접지불교부금	. 일본 : 청년취농급부금, 후계자농지종합대책, 인정농업인제도

	. 스위스 : 식량안보직불 . 유럽연합 : 기초지불(구 SPS), 생산지원제도	· 유럽연합 : 청년농지원제도
대상 및 자격요건	· 최소한 논과 밭을 이용하는 실제 경작자 · 농업인 및 농지 기준 충족하는 자	· 신규농업인.신규취농인, 귀농.귀향인(농사목적) 포함 · 적정수준 농업생산능력/기술/농지 보유
상호준수 조건	· 농어업경영체 경영정보 등록 · 연간 영농계획서 제출 · 농가조직화 및 규모화 관련 활동 동참 · GAP 실천 및 3년 이내 GAP 인증 · 5년 이상 영농활동 지속	· 연차별 영농계획서 제출 · 영농교육 프로그램 혹은 교육과정 이수 · 영농컨설팅 이행 · 지역 내 영농조직 활동 · 지역사회기여 활동
지급단가	· 농가당 최저 영농/생활비 수준 지급 *2014년 현재 은퇴부부의 월 생활비 수준 : 최소 130만원, 적정 184만원(국민연금연구원)	· 신규농업인.신규취농인, 귀농.귀향인 무이자 지원 - 각종 토지임대료, 농기계임대 등 생산활동
사업내용	· 농가당 안정적인 영농기반유지를 위한 최소한의 비용지원 - 논.밭, 품목, 면적, 지역, 연령에 상관없이 농업인에게 지급 *추가로 기초농산물 수매제, 국가단위 식품계획, 공공조달 프로그램과 연계	· 신규농업인 등을 대상으로 영농정착비 명목으로 최대 5년간 무이자 지원 -영농정착 위한 각종 정보제공과 지도기술 집중 -농업기반 및 시설투자 자금 무이자 융자 · 영농경영컨설팅 및 교육사업 간접지원 방식
소요예산	· 약 1조 5천억 원 - 2013년 현재 농가수 : 1,142,029가구 - 농가당 약 1,300,000원 - 총 지급금액은 약 1조 6천억 원으로 추정 *기존 관련 직불제 예산 : 약 8천억 원	· 약 5천억 원 -2010년 기준, 45세 이하 농업인은 대략 399천 명으로 추정 (30대 217천 명 + 40대 364천 명의 1/2인 182천 명) -신규농업인 유입 11%로 가정, 약 41.6천 명 -농가당 연간 지급액은 12,000천 원 가정 -총 지급금액은 약 5천억 원으로 추정 *기존 농업농촌 인력관련 예산 : 약 1천억 원
기대효과	· 전세계 식량위기 대비한 식량자급률 안정화 · 다양한 품목생산으로 안정적 식량자급률 달성 · 한국 농업 지속성 확보할 수 있는 기반 구축	· 농업.농촌에 신규인력 유입기회 · 초기 안정적인 농업경영활동 토대 마련 · 한국 농업 지속성 확보할 수 있는 기반 구축
사례적용 (구상)	· 단일직불SPS	· 농업인(농부) 월급제 · 후계농업경영인육성지원사업 · 귀농창업 및 주택구입지원사업

○ 제2축 생태경관 제도([표 6] 참고)

- 개념 : 농업인이 참여할 수 있는 개별 수준 및 단체.지역 수준의 프로그램 제공, 지역실정에 맞게 지방자치단체 수준에서 자체 프로그램 적용 가능
- 주안점 : 지역현실.특성.여건에 맞는 프로그램으로서 지역별 차별화된 내용으로 집행
- 구성 : 2개 프로그램 간, 개인과 집단 간 중복 수혜 가능
  ① 농업자연자원(물, 토양, 생물다양성) 보전을 중심으로 하는 농업생태 프로그램
  ② 농촌의 문화적·자연적 경관 보전을 중심으로 하는 농촌경관 프로그램
- 소요예산 : 약 5천억 원(농업생태 프로그램 및 농촌경관 프로그램 각 2.5천억 원)

[표 6] 제2축 생태경관 제도의 주요내용

구분	농업생태 프로그램	농촌경관 프로그램
배경	. 농약 및 비료 과다사용으로 인한 생태오염 심각 . 품목재배의 단작화/특작화로 인한 생물다양성 축소	. 산업지향 농업으로 인한 문화,자연,역사경관 관심 부족 . 미흡한 경관보전으로 인한 농촌주민 삶의 질 저하
목적	. 농업과 농촌의 환경 측면에서 다원적 기능 극대화	. 소비자에게 쾌적한 농촌경관 및 환경 어메니티 제공
기존 제도	. 친환경농업직불 한계점 극복 및 보완 . 환경부의 자연생태우수마을지정제도와 생물다양성관리계약제도 등 타부처의 관련 세부프로그램 통합 시행	. 경관보전직불 한계점 극복 및 보완 . 기타 타부처에서 시행 중인 다양한 세부프로그램 통합 연계 필요
선진국 사례	. 일본 : 농지.물 보전관리 직접지불교부금 . 스위스 : 생물다양성지불, 생산체계지불 . 유럽연합 : 녹색지불	. 일본 : 산림관리 환경보전 직불 . 스위스 : 농업경관지불, 경관질지불 . 유럽연합 : 녹색지불
대상 및 자격요건	· 농업생태 보전할 수 있는 환경친화적 영농활동 실천하는 희망 농가·단체·지역 · 희망농업 제도 수혜농가도 대상으로 포함	· 농촌경관 보전활동 실천하는 희망 농가·단체·지역 · 희망농업 제도 수혜농가도 대상으로 포함
상호준수 조건	· 영농활동계획서 제출(토지이용계획, 농업생태 활동 등) · 농업생태활동 관련 의무교육 프로그램 이수 · 상시적 모니터링에 협조	· 영농활동계획서 제출(토지이용계획, 경관보전 활동 등) · 희망 농가·단체·지역과 중앙정부 간 계약 · 농촌경관 보전활동 의무교육 프로그램 이수
지급단가	· 옵션 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정금액 가산 · 추가옵션 이행정도 감안, 추가 가산 · 옵션별 가산단가는 가변적으로 정함(소요비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조) · 평균 참여농가의 ha당 100만원(최대한도 200만원선)	· 옵션 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정금액 가산 · 추가옵션 이행정도 감안하여 추가 가산 · 옵션별 가산단가는 가변적으로 정함(소요비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조) · 평균 참여농가의 ha당 100만원(최대한도 200만원선)
사업내용	· 개인 : 면적당 일정금액 부가 - 친환경농업, 토종종자, 동물복지축산, 동계작물, 윤작.혼작, 토양보전 활동 등 · 개인 및 집단 : 면적당 일정금액 부가 - 기후변화대응, 생물다양성, 완충지 조성	· 개인 : 면적당 일정금액 부가 - 경관작물 식재 · 개인 및 집단의 경우 길이당 일정금액 부가 - 경관개선 조성활동(관목, 돌담, 가로수 등) · 집단 : 유형별 집단프로그램 세부옵션 제공 - 문화경관, 자연보호지역, 농업유산제도 연계
소요예산	· 약 2.5천억 원 - 2012년 무농약 이상 친환경 농가 10만 농가, 면적 12만 ha, 전체농가 10% 참여 - 25만 ha x 100만원/ha = 2,500억원 추정	· 약 2.5천억 원 - 2012년 무농약 이상 친환경 농가 10만 농가, 면적 12만 ha, 전체농가 10% 참여 - 25만 ha x 100만원/ha = 2,500억원 추정
기대효과	. 토양,물,숲 등 국토환경 보전과 유지, 개선 . 농업생물다양성 및 토종종자 자연자원 보호	. 농촌경관 개선으로 농촌주민 삶의 질 향상 . 도시민에게 쾌적한 농촌경관 제공
사례적용 (구상)	· 충청남도 둠벙사업 · 남해군 다랭이논 . 갯벌복원 사업	· 서천군 경관직불제 (브랜드사업 연계운영) · 청산도 구들장논(농업유산지정) · 제주도 밭돌담길(농업유산지정)

○ 제3축 행복농촌 제도([표 7] 참고)

- 개념 : 농촌지역에 필요한 공동체 유지관리와 사회안전망을 위한 사회서비스를 농촌지역 주민이 스스로 공급하여 해당 서비스의 수준의 질적, 양적 향상, 공급과정에서 농촌주민 소득을 직간접적으로 보전
- 주안점 : 농촌지역 내 일자리창출을 통한 공동체복원, 안전장치를 마련하는 데 중점
- 구성 : 2개 프로그램 중 택일
  ① 농촌공동체에서 필요로 하는 각종 시설 및 기반 관리 위한 농촌공동체 프로그램
  ② 농촌 사회적 약자를 보호하기 위해 필요한 사회서비스를 제공하는 농촌안전망 프로그램
- 소요예산 : 약 1.6조 원~2.5조 원(농촌공동체 프로그램 및 농촌안전망 프로그램 각 8천억 원~1.25조 원)

[표 7] 제3축 행복농촌 제도의 주요내용

구분	농촌공동체 프로그램	농촌안전망 프로그램
배경	. 농촌지역의 다수 일자리에 농촌지역 주민 고용 미흡 . 도시가 농촌지역 제공 서비스 제공하는 모순된 구조	. 농촌의 각종 복지 인적.물적 인프라 부족 . 농촌주민 필요 복지서비스를 외부에서 조달
목적	. 농촌지역의 각종 인프라 관리를 통한 지역 내에서 일자리 창출과 공동체 복원	. 농촌지역 주민에 의한 사회서비스 제공을 통해 최소한의 안전장치 확보
기존 제도	· 지역공동체일자리사업, 지역공동체활성화지원사업 연계 . 공공근로사업 연계	· 노인 및 다문화복지사업 및 지역일자리창출사업 연계 . 농가영농도우미, 가사도우미 사업
선진국 사례	. 일본 : 다면적기능 지불 . 유럽연합 : 농촌개발정책	. 일본 : 다면적기능 지불 . 유럽연합 : 아일랜드의 농촌사회보장제도(RSS)
대상 및 자격요건	. 개별 주체단위, 집단 및 조직, 공동체 단위 지원 가능 · 농어업에 적극 종사하는 농가의 구성원 · 실제 시군의 농촌지역에 거주하고 있는 사람 대상 · 만 19세 이상, 농촌지역 거주, 프로그램 수행가능자 · 희망농업 직불에 참여가능한 농가의 구성원으로 제한 · 1가구당 최대 2명까지 행복농촌 직불에 참여 가능	. 개별 주체단위, 집단 및 조직, 공동체 단위 지원 가능 · 실제 시군에 거주하고 있는 모든 농가, 가구 대상 · 농어업에 직접 종사하지 않아도 됨 · 그 외 요건은 농촌공동체 프로그램과 동일하게 규정
상호준수 조건	· 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공 · 근로시간 1일 최대 4시간, 주당 20시간제한(농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 모두 포함) · 외부전문평가기관 지속적인 모니터링 통해 부조리조치	· 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공 · 근로시간 1일 최대 4시간, 주당 20시간제한(농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 모두 포함) · 외부전문평가기관 지속적인 모니터링 통해 부조리조치 · 관련분야 자격증교육, 취업교육과정 이수

지급단가	· 수당은 시간당으로 지급 · 시간당 단가 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정) · 저소득층의 경우 시간당 단가의 150% 지급	· 수당은 시간당으로 지급 · 시간당 단가 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정) · 저소득층의 경우 시간당 단가의 150% 지급
사업내용	· 마을 및 농촌생활환경 개선 · 농촌지역 수요지향형 대중교통시스템 구축 · 다양한 형태의 도보길 유지 관리 · 노인 및 빈곤층을 위한 에너지 보전 작업 · 커뮤니티 및 스포츠 시설 유지 관리 · 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설 관리 · 기타 해당 지역에서 필요로 하는 농촌기반 사업 등	· 노인층에 대한 사회적 돌봄서비스 · 미취학 및 졸업 후 집단에 대한 커뮤니티 돌봄 · 지역사회의 행정 및 서류작업 지원 · 지역실정에 부합한 취업교육프로그램 운영 · 지역맞춤형 일자리창출 지원 · 해당 지역에서 필요로 하는 농촌사회복지 사업 등 · 연간 가구소득이 4,000만 원 이상인 경우에는 수당의 일정 비율을 지역행복기금에 기부하도록 의무화
소요예산	· 약 8천억 원 ~ 1.25조 원 -참여인원수×주당 근로시간×참여주×근로수당 계상 -만약 전체 농가의 15%가 동 프로그램 참여할 경우 8천억 원에서 1조2.5천억 원 추정	· 약 8천억 원 ~ 1.25조 원 -참여인원수×주당 근로시간×참여 주×근로수당 계상 -만약 전체 농가의 15%가 동 프로그램 참여할 경우 8천억 원에서 1조 2.5천억 원 추정
기대효과	. 농촌일자리 창출을 통한 농촌지역 활력화 . 농촌지역 각종 시설관리 통한 정주환경개선 . 농촌지역에 안정적으로 거주효과	. 농촌지역사회 다양한 서비스시스템 제공 . 농촌주민 소득증진에 직간접 효과 . 농촌지역 사회유지
사례적용 (구상)	· 완주군의 두레농장 (로컬푸드 생산 거점, 노인일거리) · 홍성군 은퇴농장 (고령농민과 도시은퇴자 상생모델) · 영광군 여민동락 할매손(행복일자리사업단)	· 농촌마을주민 맞춤형 헬퍼지원사업 · 홍성군 어린이집 푸드헬퍼 지원사업 · 횡성군 종합사회복지관 손맛사업단 (마을어르신들 참여하여 복지서비스 제공)

Ⅳ. 추진전략

1. 예산의 확보

○ 전제조건

- 제1축의 경우 기존 농정예산의 재편 및 확대를 통해서, 제2축과 제3축은 기존 농업.농촌 관련 타 부처예산을 통합적.협력적 집행방식을 통해서 가능
- 기본원칙으로서 첫째, 현재 세원구조를 활용한 세원구조의 안정화, 둘째, 기존 농업.농촌예산의 재편을 통합한 세출의 효율화, 셋째, 부처 간 연계사업의 통합적 운영으

로 직불제 기능을 수행하도록 지원한다. 이것은 농업직불금에 대한 농업관련 내부주체와 사회구성원 간 공감대 형성과 사회적 합의를 전제(세부내용은 [표 8] 참고)

[표 8] 농업직불금 제도개선에 따른 추가재원 확보방안·전략 요약

전략	확보방안	추가 재원(억 원)
총액		28,590~37,590
농정예산 확대 (2,800)	농어촌특별세의 안정적 세원 관리	1,800
	FTA 무역이득공유제도의 도입	1,000
농정예산 재편 (13,090)	사업성과가 낮은 농정예산의 재편	13,000
	자유무역협정이행기금의 적극 활용	90
타 부처예산 통합운영 (12,700~21,700)	농업.농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영	12,700~21,700
	사업의 통합운영으로 경상비용 절감	

○ 농정예산 확대 전략

- 농어촌특별세의 안정적 세원 관리 : 농어촌특별세 미수납액 조세징수를 강화하여 연평균 100억 원 추가 확보, 농어촌특별세 비과세 및 감면대상 불허로 변경하여 연평균 1,700억 원 추가 확보 (장기적으로 농어촌특별세 한시성 폐지, 농어촌특별세 집행 제도화 전제)
- FTA를 통한 무역이득공유제도의 도입 : 관세인하 효과의 10분의 1만 특목세로 부과하여 추가예산으로 활용하도록 하는데 연간 1,000억 원 재원 확보

○ 농정예산 재편 전략

- 사업성과가 낮은 농정예산의 재편 : 사업타당성이 낮은 사업예산을 재편하여 보다 효율적으로 농정예산을 리모델링하는 작업이 필요, 농업생산기반조성 부문의 예산을 50% 정도 단계적으로 절감할 경우 종국에는 약 13,000억 원 예산 확보
- 자유무역협정이행지원기금의 적극적 활용 : 자유무역협정이행지원기금 이자수익 일부를 활용하도록 하여 연간 90억 원의 추가예산 확보 (장기적으로 농업직불금 재원으로 활용할 수 있도록 현실수준에 맞춘 발동요건 기준마련과 관련법 개정 추진)

○ 타 부처예산 통합운영 전략

- 농업.농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영 : 농림축산식품부 예산과 관련성이 높은 8개 중앙부처 28개 사업의 총 사업비는 약 6,350억 원으로 추정, 지방예산 대응자금을 고려하여 연간 최소 12,700억 원 산출 가능
- 사업 통합운영으로 경상비용 절감 : 8개 부처 28개 사업 통합운영, 경상비용 절감

☞ 본 방안에서 유의할 점은 신규 예산을 마련하는 것이 아닌 기존 농식품부와 타 부처예산의 집행방식 변화, 유사사업을 시행할 경우 예산을 통합·연계운영 방식을 통해 확보

- *아일랜드의 경우 : 농촌사회보장프로그램(RSS)를 검토하도록 하는데 예를 들면 현재의 공공근로사업 및 각종 농촌개발사업의 집행방식을 변경해서 농가소득을 보전*
- *일본의 경우 : 2013년부터 농림수산성은 자체 사업을 추진함에 있어서 타 부처와 사업을 연계하여 추진하도록 제도화하는 작업에 착수함*

2. 법률의 정비

○ 전제조건

- 헌법 명문화를 전제로 상위법 개정 등(농업.농촌의 다원적/공익적 기능에 대한 보상)

○ 현행 법률 검토

- 현행 8개 농업직불금 제도에 대한 근거법률은 직불이라는 명칭이 직접 표현된 것 2개, 그 외 농업농촌 관련 상위법에 포함되어 있는 법률을 포함하면 다수가 있음
- 소득보전을 직접적으로 명시한 법률은 인문.사회 경제분야를 통틀어서 농업 분야에만 있는 특이한 사항(금융분야의 소득세법 등은 제외)
- 개별경영체의 소득보전을 직접적으로 강조하는 분야는 유일하게 농업분야, 협의 개념인 1축만을 강조하고 있기 때문에 세련된 방식으로 표현하지 못하고 있음을 알 수 있고 외형상으로보면 형평성 문제 제기될 수 밖에 없음

○ 헌법 내용 검토

- 농업을 산업적 가치로서만 규정하고 그 외 환경적, 사회적 측면의 가치와 기능 간과

<대한민국 헌법 제9장 경제>
제123조
①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.
②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.
③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.
④국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.
⑤국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

○ 법률 정비

- 우선 “농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정”과 “농업소득의 보전에 관한 법률(농업소득보전법, 2015년1월 시행)” 등 연계.통합
- 다음으로는 현행 8개 농업직불금 제도를 모두 포괄하는 단일근거법 마련 필요
- 세부조항에서는 직불 명칭을 직접 사용하지 말고 2축과 3축 포괄하는 용어로 대체
- 상위법으로서 대한민국 헌법에 구체적인 기능과 역할, 가치를 명시하는 개정작업
- 헌법에 근거한 “(가칭) 농업.농촌의 다원적.공익적기능 유지를 위한 법률” 개정 필요

<사례 : 스위스의 연방헌법 제104조 (농업)>

1. 연방은 농업이 지속가능한 발전 및 시장의 요구에 부합하며 다음 사항과 관련하여 실질적인 기여를 하도록 보장한다.
   a. 국민에 대한 안정적 식량공급
   b. 자연자원의 보존 및 국토경관의 유지
   c. 지역분산적인 인구분포
2. 연방은 농업에 대하여 합리적으로 요구할 수 있는 상호지원조치에 대한 보완책을 위하여 필요한 경우에는 자유경제의 원칙에서 벗어나 농민의 토지경작을 장려한다.
3. 연방은 농업이 다양한 기능을 수행하도록 조치를 강구한다. 연방은 다음과 같은 권한과 임무를 가진다.
   a. 연방은 농민이 생태적 준수요건을 충족하였음을 증빙하는 조건으로 농업활동에 대한 공정한 보상금을 직접 지급함으로써 소득을 보전한다.
   b. 연방은 경제적으로 유익한 장려책을 통하여 자연친화적인 환경 및 가축의 생산을 장려한다.
   c. 연방은 식료품의 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정에 관한 법률을 제정한다.
   d. 연방은 비료, 화학물질 및 기타 첨가물의 남용으로 인한 환경의 파괴를 예방한다.
   e. 연방은 농업의 연구, 지도 및 교육을 장려하고 투자를 지원할 수 있다.
   f. 연방은 농촌지역의 토지소유를 안정화하기 위한 법률을 제정할 수 있다.
4. 연방은 이를 위하여 특별 배정된 농업예산 및 연방의 일반 재원을 투자한다.

자료 : 세계법제정보센터 번역 http://newworld.moleg.go.kr/World/WesternEurope/CH/law/29497

3. 조직의 확립

○ 전제조건

- 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 일정수준의 지방분권 이양을 전제로 해야 함
- **농업농촌을 공공재로 본다면 본 제도는 국가업무, 중앙정부가 책임과 권한을 가지고 역할을 수행함이 중요함. 따라서 이를 총괄할 수 있는 “(가칭) 직불청”도 구상가능**
- 지방정부는 분권적 관점에서 본 제도의 권한을 일부 이양 받아서 지역현실과 특성, 조건에 맞게 다양한 방식으로 직접 집행하도록 함

○ 기존 조직에 대한 검토

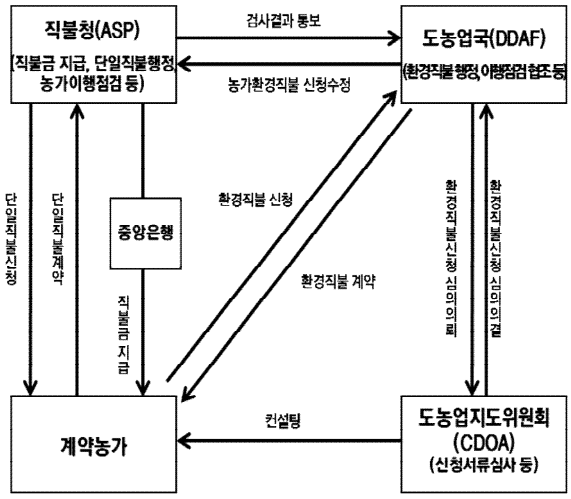
- 기존 기관의 역할과 기능 제고에 주력할 필요
- 한국농어촌공사, 국립농산물품질관리원 등 기능재편, 하지만 지역과 연계성 미흡
- 지자체의 현재 농정관련 조직인 농업기술센터 기능 확대 고려

○ 중앙정부와 지방정부 역할분담(권한 이양 전제)

- 중앙정부는 농업직불금의 제도, 운영기준, 재원확보, 모니터링 등을 담당하도록 함
- 직불청은 농업직불금의 실질적인 집행 및 모니터링을 수행하도록 함
- 직불청은 지역별로 농정거버넌스를 구축하여 해당 지방의 특성을 반영하도록 함.
- 지방정부는 지역직불청의 농정거버넌스에 참여해 지역적 특성과 직불청의 현장모니터링을 수행하도록 함.
- 지방정부 내 통합부서 신설하여 사업계획-신청-집행-관리 및 감독-평가 등 수행
- 지방비 중 자체예산을 통해 매칭펀딩 형태로 기금조성(도비, 시군비 등)

○ (가칭) 직불청 구상

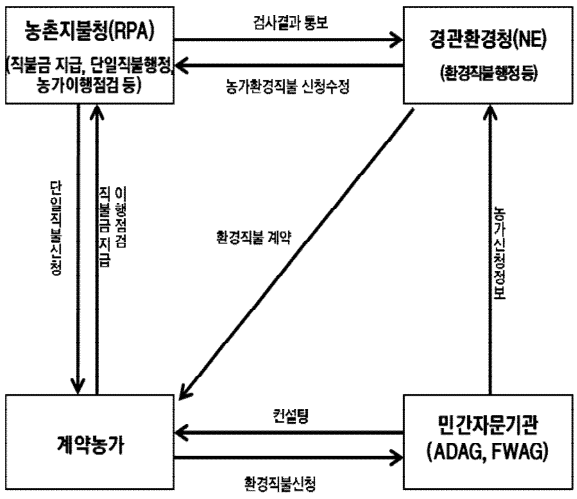
(1) 영국의 농촌직불청(RPA)



<기능 및 운영체계>

○ 경관환경청(ES) : 환경보호직불 행정업무와 농가신청정보관리 담당
○ 농촌지불청(RPA) : EAGGF 시장 및 생산지원 정책 수행, 직불금 지급, 농지등록 관리, 이행점검, 시장관련 정책 운영 담당, 보조금 업무, 통합행정통제시스템
○ 자문기관
- 농업발전자문 ADAG
- 농업야생동식물자문FWAG

(2) 프랑스의 직불청(ASP)



<기능 및 운영체계>

○ 도농업국(DDAF) : 직불제 신청관련 정보제공, 서류접수, 정보관리, 환경업무, 농촌마을 업무 등

○ 직불청(ASP) : 농림부, 경제부, 산업고용부 공동산하 기관으로서 광범위한 분야 개입 / 공적지원금 관리 및 감독, 교육 및 기술지원 업무, 공공지원정책 모니터링 및 평가

○ 도 농업지도위원회(CODA) : 농업기본법을 근거로 설치, 지역농업발전계획 수립과 정책자금 분배 위한 심의기능, 환경직불 실시과정 감시 역할

자료 : 김태곤 외(2009), 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구, 농림수산식품부

Ⅴ. 제언

○ 제도개념의 확장과 제도명칭의 전환
- 더 이상 협의 개념의 농가소득보전을 위한 제도는 아니고 면적중심의 기준도 아님
- 광의개념의 다원적.공익적 기능에 대한 국가차원의 보상/비용지불 성격을 가진 제도
- 정책수단과 정책목적을 정책명칭으로 사용하는 오류를 범하지 말아야 할 것임
- 제도명칭은 농업직불금 제도에서 “(가칭) 희망농업 행복농촌 혁신정책(프로그램)”으로 변경

○ 농업인에 대한 상호준수조건 이행의 의무화 강조
- 정당성 확보를 위한 사회구성원이 요구하는 역할을 이행함을 전제로 함
- 현재 단순히 직불금을 집행하는 형태의 농업직불금 제도에서 탈피해 농업직불금을 수령받는 농가에게 구체적인 의무조건을 이행하도록 함.
- 아무런 대가 없이 단순히 현금을 지불한다는 부정적 측면의 직불금의 명칭을 제한적으로 사용하도록 해야 할 것임.

○ 농업농촌정책의 수단으로써 직불 적용 확대 필요

- 현행 농업농촌정책을 위해서 추진되고 있는 다수의 정책에서 농가에게 직접 현금을 지원하는 형태의 방법을 확대 적용하도록 함.
- 농업농촌정책을 통해서 해당 정책 본원의 목적 달성은 물론이고 농업농촌의 새로운 일자리 창출과 농가소득 증진이라는 부수적인 효과를 제고할 수 있기 때문임.

○ 현행 1축 중심의 영역에서 2축, 3축으로 제도 영역 확대 필요
- 선진외국은 2축과 3축에 해당하는 직불제도가 시행되고 있으나 우리나라는 여전히 1축 중심으로 직불제가 시행되고 있음
- 농업농촌의 다원적 기능의 강화를 위해서 현행 1축 중심에서 탈피해 2축과 3축에 해당하는 새로운 농업직불금 도입이 요구됨

○ 농업직불금 제도개선을 위한 다각적인 접근방법 필요
- 대안1 : 우리나라 현행 농업직불금 제도의 한계를 극복하기 위한 점진적 노력
- 대안2 : 2축과 3축 중 실현가능한 부문을 중심으로 새로운 제도 도입
- 대안3 : 완전히 새로운 형태의 농업직불금 제도의 도입

※ 대안1, 대안2, 그리고 대안3의 동시적 추진이 필요

○ 주체별 역할
- 중앙정부 : 제도 전반의 방향수정과 제도의 재설계, 개선방안의 단계적 확대, 제도의 프로그램화, 제도의 통합, 정책명칭의 전환, 재원확보, 100% 정보의 공개 등
- 지방정부 : 자체예산(지방비) 확보를 통한 다양한 소규모의 시범사업 시도, 제도시행 착오를 통한 수정 및 보완, 공감대 확산 노력, 농정예산 집행방식의 변화주도, 농정 거버넌스에 의한 모니터링과 중간지원 기능의 강화
- 입법기관 : 기존 법률정비, 헌법내용의 검토, 농정의 지방분권 시행을 위한 법적근거 마련, 추진조직 설치 등 기반 구축, 제도 확대시행을 위한 농정예산 확보, 국가전체 예산 중 농정예산 비중의 유지
- 농업인 : 광의 개념으로의 인식 변화, 상호의무준수조건의 실천과 강화를 통한 정당성 확보의 노력(소명감과 사회정의 실현의식 바탕으로 지속가능한 농업.농촌 지키는 책임과 의무), 효과적이지 못한 농정예산의 재편에 대한 대승적 차원의 합의
- 사회구성원 : 안전한 먹거리 소비, 깨끗한 환경/경관 향유권 누릴 수 있는 권리, 그에 대한 동의표시로서 대가지불 (제도개선으로 인한 가장 큰 수혜자 집단이 됨)

참고문헌

강마야,허남혁,이관률(2013), 농업직불금 제도 개선방안, 충청남도
김태곤.정호근.채광석(2009), 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구, 농림수산식품부
세계법제정보센터
이관률.허남혁.강마야(2014), 농업보조금의 정책구조와 함의, 농촌사회
한국농업경제학회(2012), 농업경제학, 율곡출판사
FAO www.fao.org
OECD www.oecd.org

※ 참고1 : 1축_식량자급 프로그램 해외사례

국가	프로그램명	개요
한국	농가단위소득안정직불(2012년 시범)	. 2012년 시범사업 실시했으나 품목 간 갈등으로 인해 현재 중단된 상태
미국	고정직불제(direct payment)	. 경작면적의 85%에 대해서만 지불 . 생산에 소요된 경비 보전 원칙
	CCP(가격보전직불제:변동직불제)	. 목표 가격보다 상품의 가격이 낮을 경우, 기본 면적에 대해서 지급하는 직불제 . 장기적으로 blue box로 분류
	ACRE(소득안정직불제:변동직불제)	. 기본적으로 가격보전직불제작물과 동일 . 단, ACRE와 CCP 중 택일 . 주(state) 단위 실제수입이 주 단위 보장수입 보다 적고, 농가 실제수입이 농가 보장수입 보다 적은 경우 지급
유럽연합	SP(단일직접지불) (*2014년부터 “기본직불”명칭)	. 품목별 지불단가 차이 축소 지향 . 모든 품목별 보상직불 통합하여 도입연도의 실제 경작자에게 수급권한 부여 . 기준년도의 농가별 보상직불 총액과 경지면적에 따라 수급단가, 규모 결정 . 대응이행의무 강화 . CAP지출의 63% 차지
일본	호별소득보상제도	. 쌀 소득보상직불제 : 논 대상, 마을영농법인화 고려 . 논활용 소득보상직불제 : 논 대상, 전략작물(쌀 대체작물) 증산 도모 . 밭작물 소득보상직불제 : 논과 밭 대상, 밭작물 증산 도모
스위스	식량안보직불 (*2014년부터 실시 예정)	. 생산능력 유지 . 곤란 지원 . 주요 작물 재배 지원
	일반직불(현재)	. 면적직불, 방목직불, 조건불리지역 축산직불, 경사지직불, 급경사지 포도원직불 등 면적기준으로 일정금액 직불 . 노동력 기준 : 최연소자 65세 미만 . 차감기준 적용 : 면적, 가축, 소득, 재산 기준 등 규모별 차감율 적용, 상한선적용 . 생태성과증명(PEP) : 토양보전, 동물복지, 윤작, 농약사용관리 준수 등

자료 : 강마야,허남혁,이관률(2013), 농업직불금 제도 개선방안, 충청남도 (이하 동일)

※ 참고2 : 1축_젊은농부 프로그램 해외사례

국가	프로그램명	개요
한국	전남 순천시 농업인월급제 (2013년 6월부터 시행)	. 벼 재배농민 대상 . 수확기 전까지 5개월간 일정액의 돈을 먼저 지급한 뒤 벼 수매 때 수매자금에서 지급액만큼 상환받는 방식 . 수매 예상물량 중 60%에 해당하는 액수를 6~10월 5개월간 월급형태로 나눠 지급 . 개인당 총액은 연간 최고 490만 원
미국	초보 농부 및 목장주 개발 프로그램(BFRDP:Beginning Farmer and Rancher Development Program)	. 소규모 대출 프로그램 (Microloan program) . 토지 계약 확정 프로그램 (Land Contract Guarantee Program) . 위기관리기관 (Risk Management Agency)
	The Rural Youth Development Grant program	. 3개 단체들과의 연합체로 구성 : 4-H, the National FFA Organization, the Girl Scouts of the United States of America
일본	청년 취농급부금	. 준비형 : 2년간, 연간 150만 엔 지원 . 경영개시형 : 5년간, 연간 150만 엔 지원
	후계자·농지종합대책	. 사람.농지플랜(지역농업마스터플랜)에 따라 지원해주는 관련 제도 . 후계자·농지집적추진사업(규모확대교부금) . 집락영농 법인화 지원 . 집락영농 등의 대표자, 경리담당자 등 육성
	인정농업인제도	. 농업인이 작성한 농업경영개선개획을 인정하는 제도 . 저리융자제도, 농지유동화대책, 후계자 지원을 위한 기반정비사업 등의 각종 시책 실시
유럽연합	젊은 농부 정착 프로그램 (Setting up of young farmers) (*2015년부터 시행 예정) (CEJA참고 (European Council of Young Farmers))	. 40세이하 신규농업인 기본소득 보장 . 처음 농업시작한 자, 시작한 지 5년 이하인 자 . 최대 5년간 지급예정 . 농업전문능력과 역량 보유한 자 . 농업활동 경영계획 제출 . 최대 55,000유로(8,342만 원)
	농촌개발 위한 유럽연합 농업기금 조성 프로그램(EAFRD : European Agricultural Fund for Rural Development) ENRD(European Network for Rural Development)	초기 창업자금 지원 .투자개발비 지원 *프랑스의 청년취농지원금제도(DJA, 1973년 도입) 참고

※ 참고3 : 2축 생태경관직불 해외사례

국가	프로그램명	개요
미국	개별 프로그램(CSP, EQIP, WHIP 등)	개별형/집단형 프로그램
일본	개별 프로그램	
스위스	개별 프로그램	부가형 프로그램
유럽연합	농업환경 조치, Natura 2000	유럽연합-국가-지방정부 매칭
영국	잉글랜드/스코틀랜드/웨일즈/북아일랜드	단계별/부가형 프로그램
독일	주별 프로그램(바이에른주 KULAP/VA)	부가형/집단형 프로그램
오스트리아	OPUL	부가형 프로그램

■ 독일 바이에른주 농업환경직불 사례

-바이에른주 식품농림부가 실시하는 KULAP과, 자연보호계약프로그램(VNP) 등의 농업환경 프로그램 시행: VNP는 형식상으로는 바이에른 주 환경·보건복지부 소관으로 유럽연합와 바이에른 주의 공동부담
-KULAP(바이에른주 농업경관프로그램 Kulturlandschaftsprogramm): 조방적 영농관행과 동물친화적 축산관행의 증진과, 다음과 같은 능동적인 농업환경서비스에 대한 보상
-환경개선과 농업환경정책의 목적 달성에 기여할 수 있도록 문화경관의 복원, 보전, 유지, 설계
-자발적으로 이용하지 않은 농지에 농업환경정책을 시행한데 따른 추가비용과 상실소득의 보전
-수자원 조치의 시행에 대한 기여
-농민들의 지속가능한 서식지 관리로 인한 추가비용과 상실소득의 보전
-농가 가축들에 대하여 동물복지기준을 넘어서는 적절한 수용시설 설치

<VNP / EA: 지속가능하고 환경적으로 건전한 자연적 서식지 관리를 위한 능동적인 서비스에 지불>
-생물다양성의 자연친화적 영농이용의 증진
-유럽생태보전지역네트워크(Natura 2000)의 확립과 바이에른주 비오톱 보전지역(BayernNetz)의 확립
-생태계의 지속가능한 수용능력의 보장
-국민의 삶의 질을 보장하기 위한 자연과 경관의 다양성, 독특성, 미의 유지 관리
-지역 고유의 동식물 서식지와 커뮤니티를 증진하고 멸종위기 종을 보전
-농민들의 지속가능한 서식지 관리로 인한 추가비용과 상실소득의 보전

<KULAP와 VNP의 차이점>
-KULAP은 개별 농가(점)을 대상으로 하는 반면, VNP는 면적인 보호를 필요로 함
-KULAP가 수평인 반면, VNP는 타겟이 명확하고 Natura 2000 등의 습지와 자연보호지역의 보호는 VNP의 범주에 포함(현재 VNP 대상농지는 약 2만 ha로, 독일 농지면적의 2%에 불과)

※ 참고4 : 3축_행복농촌직불 해외사례

■ 아일랜드 농촌사회보장 프로그램(RSS)

<개요>
농촌사회보장 프로그램(RSS)은 2004년 5월 17일 처음 도입되었음. RSS의 목표는 현재 몇 가지 사회보장(Social Welfare) 수당을 받고 있는 농민과 어민들에게 소득 보조를 제공하면서 농촌지역사회에 득이 되는 특정 서비스를 제공하기 위한 것임. 즉 RSS는 농업.어업 활동으로부터 적절한 생계비를 벌지 못하는 저소득 농민과 어민들이 보조소득을 얻을 수 있도록 해 줌. RSS의 운영책임이 중앙정부의 사회보호부(Department of Social Protection)에 있기는 하지만, 실제 운영은 지역수준에서 이루어짐.
사회보호부를 대신하여 지역개발회사(Local Development Companies: LDCs)가 집행을 맡으며, 개별 지역에서는 Údarás na Gaeltachta가 집행기관이 됨.

<성과>
RSS는 농촌지역사회의 어메니티와 시설들을 유지 및 향상시키는데 필요한 추가적인 자원을 제공함. 지역사회들은 지역 농민 및 어민들이 가진 기술과 재능으로부터 혜택을 받게 됨. 참여자들은 기존 기술을 향상시키고, 새로운 기술을 개발하며, 지역사회에서 가치 있는 일을 할 수 있는 기회를 가지게 됨. RSS에 참여하는 사람들은 소득 증대 이외에 자신감 향상, 사회적 접촉 증대, 생활수준 향상, 체계적인 생활 유지, 가족유대 증진, 대인관계 향상, 스트레스 감소 등의 효과를 거두고 있음.
RSS에 대한 아일랜드 정부의 비용편익조사 결과, 실질비용 대비 편익의 비율이 1: 2.89로 추정되었음: 국고에서 실제로 지출된 1유로마다 2.89유로의 계량가능한 편익이 발생한다는 것으로, 효과가 매우 큰 사업이라는 점이 검증되었다고 할 수 있음.

<사업내용>
-지적도 상의 길, 지적도에 나와 있지는 않지만 통상적으로 이용되는 보도 혹은 도보길, 소택지의 길을 유지보수 및 향상시키는 프로젝트.
-노인층과 빈곤층을 위한 에너지 절약 관련 프로젝트
-마을 및 시골 개선 프로젝트
-노인층에 대한 보살핌 혹은 사회적 보살핌(social care), 미취학아동 및 방과 후 아동들에 대한 지역사회 수준의 보살핌 관련 프로젝트
-비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설에 대한 프로젝트
-지역사회의 행정 및 서류작업 지원
-이 프로그램이 진행되는 과정에서 확인된 기타 적절한 지역사회 프로젝트

<참여자격>
-참여자는 매주 19.5시간 일해야 하며, 농어민의 여건에 맞춰 작업 일정이 설정됨.
-참여자의 연간 휴가일수는 관련 노동법(Organisation of Working Time Act, 1997)에 따라 계산됨.
-RSS에 참여할 자격이 되려면 농어민보조(Farm/Fish Assist)나 특정한 사회보장(구직자 수당, 편부모가족수당, 장애인수당 등) 수당 중 하나를 받고 있어야만 함.

<지급규모>
-성인 피부양자가 없는 참여자: 주당 208유로
-성인 피부양자가 있는 참여자: 주당 332.80유로
-각 아동 피부양자 1명당 추가: 29.8유로
-2012년 RSS 예산규모는 4,560만 유로(아일랜드 인구는 450만명)

농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄 주제발표 자료(2014. 02. 02)

농업직불금 제도의 개선방안

충남발전연구원 책임연구원 강마야

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

Contents

01 추진경위 및 목적
02 개선방안의 구조
03 개선방안의 세부내용
04 추진전략
05 제 언

01

추진경위 및 목적

1. 추진경위

- 내 · 외부 다양한 활동전개
  - 내부활동 : 전문가 간담회, 자문가 회의, 농업직불금 TF토론회, 도지사 간담회 등
  - 외부활동 : 충청권 정책토론회, 농정연구센터 월례세미나, 대안농정대토론회, 정부건의 등

일시	행사	장소	참석대상
3월	전문가 간담회	국회예산정책처	국회기관, 전문가 등 10명
5-6월	농업직불금 TF 토론회	충남도청	농업인, 학계, 연구계 등 20명
	對정부 사전설명	농림축산식품부	공무원 및 연구계 등 5명
6-8월	對정부 건의 및 의견청취	농림축산식품부	공무원 및 연구계 등 10명
	월례세미나	농정연구센터	학계, 연구계, 국회기관 등 30명
9월	충청권 정책토론회	충남도청	충청권 농업인, 공무원, 학계, 연구계 등 200명
	도지사간담회	충남도청	충남도지사, 담당공무원, 원장 및 연구진 등 10명
	자문가 회의(1차)	충남발전연구원	공무원 및 연구계 등 10명
	자문가 회의(2차)	충남발전연구원	연구계 10명
10월	자문가 회의(2차)	충남발전연구원	연구계 10명
11월	대안농정 대토론회	대안농정대토론회 조직위원회	광역자치단체장, 농업인, 학계, 연구계 등 300명

2. 성과와 한계

성과

- 농업직불금 제도개선 필요성에 대한 공감대 확산 기회
- 농업직불금 명분과 타당성에 대한 사회적 합의 확인
- 제도자체의 미흡한 설계구조 파악과 재인식 계기
- 농정전반에 대한 평가과정이 선행되어야 함에 공감

한계

- 제도 자체를 협의 개념으로만 보는 인식의 한계
- 광의 개념의 개선방안임에도 불구하고 논의영역과 주체의 한계
- 개선방안 논의구조가 지역 내 담론구조만으로 한계
- 실현가능성, 농정예산 재편가능성에 대한 의문 제기

과제

- 정당성의 강화
- 효율성의 제고
- 형평성의 확보
- 협소성의 극복

3. 논의목적

농정 개혁 필요성 공감대
제도 개선에 대한 공감대

공감대 확산

담론구조의 확대 및 전환
논의주체와 논의영역 확대

담론구조의 전환

대안 도출

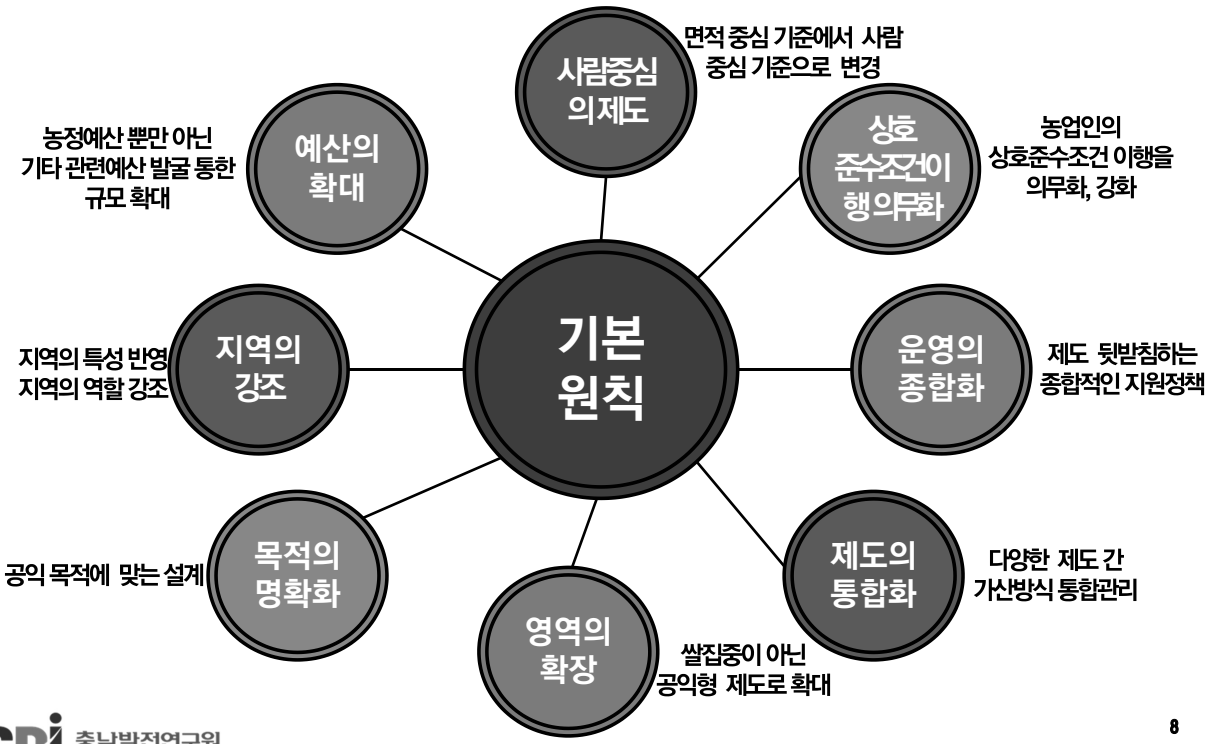
구체적,실천적 대안 도출
대안이 있는 비판과 토론

02

개선방안의 구조

1. 기본원칙

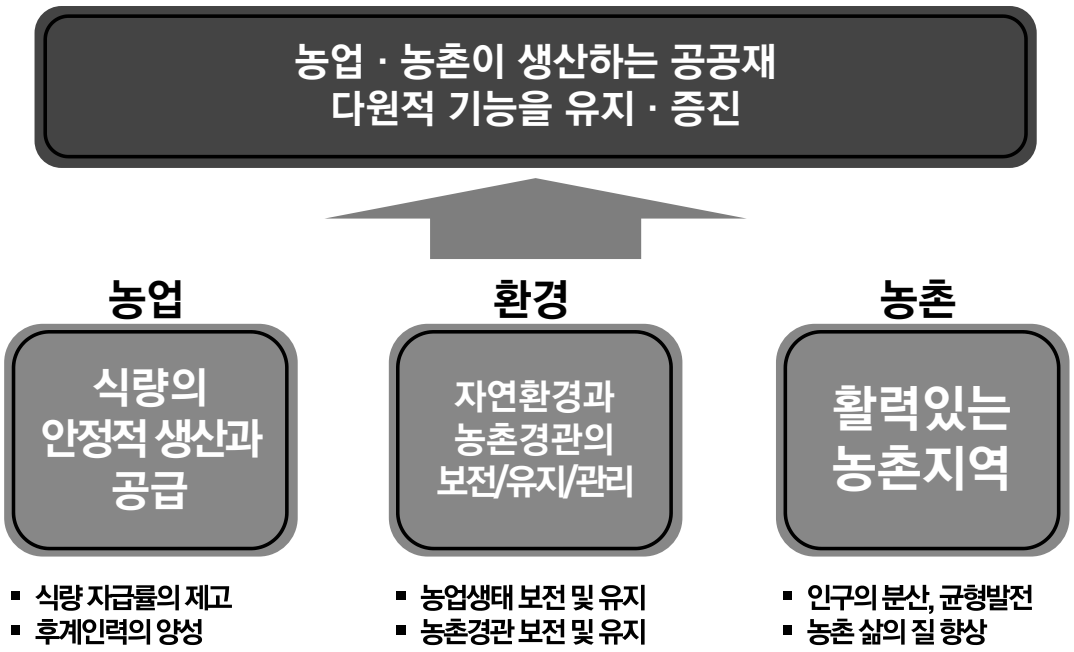
[농업 · 농촌의 다원적 · 공익적 기능에 대한 국가차원 보상(비용지불)정책, 지역정책으로 전환]



CDI 충남발전연구원 Chungnam Development Institute

8

2. 개선방안의 구조



3. 개선방안의 개요

〈영역〉	〈근거〉	〈프로그램〉	〈소요예산〉
제 1축(농업) 희망농업 제도	식량자급률 제고 후계인력 육성	식량자급 프로그램 논과 밭 구분없이 실제 경작자에게 안정적 영농생활 유지토록 지원	1.6조 원
		젊은농부 프로그램 신규농업인, 신규취농인, 귀농귀향인 대상으로 영농정착 무이자지원	0.5조 원
제 2축(환경) 생태경관 제도	농업생태 유지 농촌경관 보전	농업생태 프로그램 환경친화적 저투입농업활동에 대해 보상 프로그램 제공	0.25조 원
		농촌경관 프로그램 농촌의 자연 · 문화경관 보전활동에 대해 보상 프로그램 제공	0.25조 원
제 3축(농촌) 행복농촌 제도	국토 · 지역균형발전 농촌 삶의 질 향상	농촌공동체 프로그램 농촌 어메니티 증진을 위한 지역주민에게 공공사업 일자리 제공	0.8~1.25조 원
		농촌안전망 프로그램 농촌안전망 증진을 위한 농촌사회서비스 일자리 제공 및 서비스 수혜	0.8~1.25조 원

03

개선방안의 세부내용

1. 제1축 : 희망농업 제도

구 성	• 1차산업이 타 산업과 균형적 성장축으로서 기여하는 측면 부각 ➢ 국가식량자급률 향상 및 유지, 식량주권 확보 ➔ 식량자급 프로그램 ➢ 농업 · 농촌 신규인력 유입, 농촌사회 유지 ➔ 젊은농부 프로그램
주안점	• 기존 면적중심이 아니라 사람중심으로 제도 기준자체의 변경
기대효과	• 전세계 식량안보, 식량위기 대비하여 식량주권 확보가능 • 다양한 품목생산을 유도하여 자연스러운 식량자급률 달성 • 농업 · 농촌에 신규인력 유입기회 • 초기 안정적인 농업경영활동 토대 마련 • 한국 농업 지속성 확보할 수 있는 기반 구축
소요예산	• 총 2.1조 원 ➢ 식량자급 프로그램 : 1.6조 원 ➢ 젊은농부 프로그램 : 0.5조 원

CDI 충남발전연구원 Chungnam Development Institute

12

1. 제1축 : 희망농업 제도

	식량자급 프로그램	젊은농부 프로그램
대상 및 자격요건	• 최소한의 논과 밭을 이용하는 실제 경작자 • 농업인 및 농지 기준 충족하는 자	• 신규농업인, 신규취농인, 귀농 · 귀향인(농사목적) 포함 • 적정수준 농업생산능력/기술/농지 보유
상호 준수조건	• 농어업경영체 경영정보 등록, 연간 영농계획서 제출 • 농가조직화 및 규모화 관련 활동 동참 • GAP 실천 및 3년 이내 GAP 인증 • 5년 이상 영농활동 지속	• 연차별 영농계획서 제출 • 영농교육 프로그램 혹은 교육과정 이수 • 영농컨설팅 이행 • 지역 내 영농조직 활동 • 지역사회기여 활동
지급단가	• 농가당 최저 영농비&생활비 수준 지급 * 2014년 현재 은퇴부부의 월 생활비 수준 : 최소 130만 원, 적정 184만 원(국민연금연구원)	• 신규농업인, 신규취농인, 귀농.귀향인 무이자 지원 – 각종 토지임대료, 농기계임대 등 생산활동 지원
사업내용	• 안정적인 영농기반유지를 위한 최소한의 비용지원 – 논/밭, 품목, 면적, 지역, 연령에 상관없이 지급 * 추가로 기초농산물 수매제, 국가단위 식품계획, 공공조달 프로그램과 연계	• 신규농업인 등을 대상으로 매월 영농정착 명목 • 최대 5년간 무이자 지원 – 영농정착 위한 각종 정보제공과 지도기술 집중 – 농업기반 및 시설투자 자금 무이자 융자 • 영농경영컨설팅 및 교육사업 간접지원 방식

CDI 충남발전연구원 Chungnam Development Institute

13

2. 제2축 : 생태경관 제도

구 성	• 농업인이 참여할 수 있는 개별 · 단체 · 지역 수준 프로그램 제공 • 지역 실정에 맞게 지방자치단체 수준에서 자체 프로그램 적용 가능 • 2개 프로그램 간, 개인과 집단 간 중복 수혜 가능 ➢ 농업 자연자원(물, 토양, 생물다양성) 보전 중심 ➔ 농업생태 프로그램 ➢ 농촌의 문화적 · 자연적 경관 보전 중심 ➔ 농촌경관 프로그램
주안점	• 지역현실.특성.여건에 맞는 프로그램으로서 지역별 차별화된 내용으로 집행
기대효과	• 토양, 물, 숲 등 국토환경 보전과 유지, 개선 • 농업생물다양성 및 토종종자 등 농업자연자원 보호 • 농촌경관 개선으로 농촌주민 삶의 질 향상 • 도시민에게 쾌적한 농촌경관 제공
소요예산	• 총 0.5조 원 ➢ 농업생태 프로그램 : 0.25조 원 ➢ 농촌경관 프로그램 : 0.25조 원

CDI 충남발전연구원 Chungnam Development Institute

14

2. 제2축 : 생태경관 제도

	농업생태 프로그램	농촌경관 프로그램
대상 및 자격요건	• 농업생태 보전할 수 있는 환경친화적 영농활동 실천 희망 농가 · 단체 · 지역 • 희망농업 제도 수혜농가도 대상으로 포함	• 농촌경관의 보전활동 실천 희망 농가 · 단체 · 지역 • 희망농업 제도 수혜농가도 대상으로 포함
상호 준수조건	• 영농활동계획서 제출(토지이용계획, 농업생태활동 등) • 농업생태활동 관련 의무교육 프로그램의 이수 • 상시적 모니터링에 협조	• 영농활동계획서 제출(토지이용계획, 경관보전 활동 등) • 희망 농가 · 단체 · 지역과 중앙정부 간 계약 • 농촌경관 보전활동 의무교육 프로그램 이수
지급단가	• 옵션 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정금액 가산 • 추가옵션 이행정도 감안, 추가 가산 • 옵션별 가산단가는 가변적으로 정함(소요비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조) • 평균 참여농가의 ha당 100만 원(최대한도 200만 원선)	• 옵션 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정금액 가산 • 추가옵션 이행정도 감안, 추가 가산 • 옵션별 가산단가는 가변적으로 정함(소요비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조) • 평균 참여농가의 ha당 100만 원(최대한도 200만 원선)
사업내용	• 개인 : 면적당 일정금액 부가 – 친환경농업, 토종종자, 동물복지축산, 동계작물, 윤작 .혼작, 토양보전 활동 등 • 개인 및 집단 : 면적당 일정금액 부가 – 기후변화대응, 생물다양성, 완충지 조성	• 개인 : 면적당 일정금액 부가(경관작물 식재 등) • 개인 및 집단의 경우 길이당 일정금액 부가 – 경관개선 조성활동(관목, 돌담, 가로수 등) • 집단 : 유형별 집단프로그램 세부옵션 제공 – 문화경관, 자연보호지역, 농업유산제도 연계

CDI 충남발전연구원 Chungnam Development Institute

15

3. 제3축 : 행복농촌 제도

구 성	• 사회서비스를 농촌지역주민이 스스로 공급하여 해당 서비스 수준 향상 • 공급과정에 농촌주민 소득을 직간접적으로 보전 • 2개 프로그램 중 택일 ➢ 농촌공동체에서 필요로 하는 각종 시설 및 기반 관리 위한 프로그램 ➔ 농촌공동체 프로그램 ➢ 농촌 사회적 약자 보호하기 위해 필요한 사회서비스 제공 프로그램 ➔ 농촌안전망 프로그램
주안점	• 농촌지역 내 일자리 창출을 통한 공동체 복원, 안전장치를 마련하는 데 중점
기대효과	• 농촌일자리 창출을 통한 농촌지역 활력화 • 농촌지역 각종 시설관리 통한 정주환경개선 • 농촌지역에 안정적으로 거주효과 • 농촌지역사회 다양한 서비스시스템 제공 • 농촌주민 소득증진에 직간접 효과 • 농촌지역 인구유지 및 증가
소요예산	• 총 1.6조 원~2.5조 원 ➢ 농촌공동체 프로그램 : 0.8조 원~1.25조 원 ➢ 농촌안전망 프로그램 : 0.8조 원~1.25조 원

CDI 충남발전연구원 Chungnam Development Institute

16

3. 제3축 : 행복농촌 제도

	농촌공동체 프로그램	농촌안전망 프로그램
대상 및 자격요건	• 개별 주체단위, 집단 및 조직, 공동체 단위 지원가능 • 농어업에 적극 종사하는 농가의 구성원 • 실제 시군의 농촌지역에 거주하고 있는 사람 대상 • 만 19세 이상, 농촌지역 거주, 프로그램 수행가능자 • 희망농업 직불에 참여 가능한 농가의 구성원으로 제한	• 개별 주체단위, 집단 및 조직, 공동체 단위 지원 가능 • 실제 시군에 거주하고 있는 모든 농가, 가구 대상 • 농어업에 직접 종사하지 않아도 됨 • 그 외 요건은 농촌공동체 프로그램과 동일하게 규정
상호 준수조건	• 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공 • 근로시간 1일 최대 4시간 이내, 주당 20시간 제한 (농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 모두 포함)	• 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공 • 근로시간 1일 최대 4시간 이내, 주당 20시간 제한 (농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 모두 포함) • 관련분야 자격증 교육, 지자체 실시 취업교육과정 이수
지급단가	• 수당은 시간당으로 지급 • 시간당 단가는 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정) • 저소득층의 경우에는 시간당 단가의 150% 지급	• 수당은 시간당으로 지급 • 시간당 단가는 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정) • 저소득층의 경우에는 시간당 단가의 150% 지급
사업내용	• 마을 및 농촌생활환경 개선 • 다양한 형태의 도보길 유지 관리 • 노인 및 빈곤층을 위한 에너지 보전 작업 • 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설 관리	• 농촌 노인층, 미취학 아동 등에 대한 사회적 돌봄서비스 • 지역사회의 행정 및 서류작업 지원 • 지역실정에 부합한 취업교육프로그램 운영 • 지역맞춤형 일자리창출 지원

CDI 충남발전연구원 Chungnam Development Institute

17

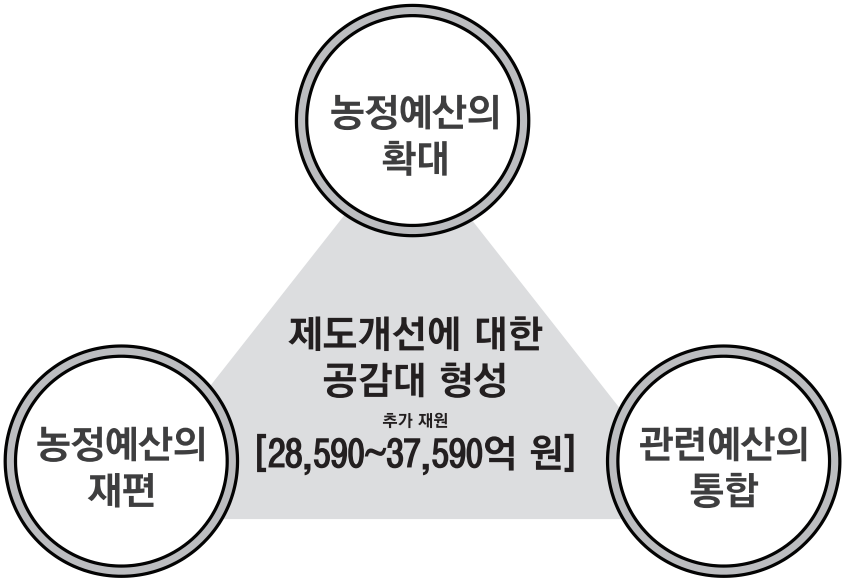
04

추진전략

1. 예산의 확보

2,800억 원

농어촌특별세의 안정적 세원 관리 / FTA 무역이득공유제도 도입



사업성과가 낮은 농정예산 재편 / FTA기금의 적극 활용

13,090억 원

관련 부처 예산 통합적 운영 / 경상비용 절감

12,700~21,700 억 원

2. 역할의 정립

중앙정부

1. 제도 재설계, 개선방안의 단계적 확대, 제도의 프로그램화, 제도의 통합, 정책명칭 전환, 재원확보
2. 제도의 내용 · 집행 · 성과 · 평가 · 환류 등에 대한 100% 정보 공개

지방정부

1. 자체 예산(지방비) 확보를 통한 다양한 시범사업 시도, 제도 수정 · 보완, 공감대 확산 노력
2. 농정예산 집행방식의 변화 주도, 농정거버넌스에 의한 모니터링 및 중간지원 기능 강화

입법기관

1. 기존 법률정비, 헌법내용의 검토, 농정지방분권 위한 법적근거, 추진조직(예.직불청)설치 등 기반 구축
2. 제도의 확대시행을 위한 농정예산 확보, 국가전체 예산 중 농정예산 비중 유지

농업인

1. 상호의무준수조건 실천과 강화를 통한 정당성 확보 노력(지속가능한 농업.농촌 지키는 책임/의무)
2. 효과적이지 못한 농정예산의 재편에 대한 대승적 차원의 합의

사회구성원

1. 안전한 먹거리 소비, 깨끗한 환경/경관 향유권 누릴 수 있는 권리
2. 그에 대한 동의표시로서 상응하는 대가지불 (제도개선으로 인한 가장 큰 수혜자 집단이 됨)

05

제 언

- 제도개념의 확장과 제도명칭의 전환
  - 협의 개념(농가소득보전) 농업직불금 제도가 아니라 광의 개념의 보상/비용지불 제도로 인식 확장
  - 정책수단과 정책목적을 정책명칭으로 사용하는 오류를 범하지 말아야 할 것임
  - 제도명칭은 농업직불금 제도에서 “(가칭) 희망농업 행복농촌 혁신정책(프로그램)”으로 변경
- 농업인에 대한 상호준수조건 이행의 의무화 강조
  - 정당성 확보를 위하여 사회구성원이 요구하는 역할이행 전제
  - 현재 단순히 직불금을 집행하는 형태의 농업직불금 제도에서 탈피
  - 농업직불금을 수령받는 농가에게 구체적인 상호준수조건 이행의 의무화 강조
- 농업농촌정책의 수단으로써 직불 적용 확대 필요
  - 현행 농업농촌정책을 위해서 추진되고 있는 다수의 정책에서 직접 현금지원 형태 확대 적용
  - 농업농촌정책을 통해서 해당 정책 본원의 목적 달성 가능
  - 농업농촌의 새로운 일자리 창출과 농가소득 증진이라는 부수적인 효과 제고 가능
- 농업직불금 제도개선을 위한 다각적인 접근방법 필요
  - 대안1) 현행 농업직불금 제도의 한계를 극복하기 위한 점진적 노력
  - 대안2) 2축과 3축 중 실현가능한 부문을 중심으로 새로운 제도 도입
  - 대안3) 완전히 새로운 형태의 농업직불금 제도의 도입

현행 농업직불금 제도 개념의 탈피를 시작으로

농정개혁을 위한 모두의 지혜를 모아야 합니다!

23