





발간등록번호

12-1790242-000026-01

| 2020.12. |

농업·농촌의 공익기능 증진을 위한

# 선택형 직불 확대방안



대통령직속  
농어업·농어촌 특별위원회



## 연구 담당

---

### (재)충남연구원

김기흥 | 책임연구원 | 연구 총괄 책임

강마야 | 연구위원 | 사례분석 및 확대방안 제안

강수현 | 연구원 | 현황 및 실태조사

## 연구보고서

### 농업·농촌의 공익기능 증진을 위한 선택형 직불 확대방안

---

발행 | 2020. 12.

발행인 | 정현찬

발행처 | 농업·농촌특별위원회

우) 03171 서울특별시 종로구 신문로1가 116 S-타워 16층

대표전화 02-6260-1200

인쇄처 | 디자인화랑

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.



## 제 출 문

농어업·농어촌특별위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「농업·농촌의 공익기능 증진을 위한 선택형 직불 확대방안」 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구기관: 충남연구원

연구책임자: 김 기 흥(책임연구원)

연구참여자: 강 마 야(연구위원)

강 수 현(연구원)



# 차 례

<b>제1장 연구 개요</b> .....	<b>3</b>
1. 연구 배경 및 목적 .....	3
2. 연구 범위 .....	6
3. 연구 세부 내용 .....	6
4. 연구 추진 체계 .....	7
5. 연구 결과 활용 계획 .....	10
<b>제2장 현행 선택형 직불제 검토 및 개선방안</b> .....	<b>13</b>
1. 현행 선택형 직불제 현황 .....	13
2. 현행 선택형 직불제 문제점 .....	16
3. 현행 선택형 직불제 개선방안 .....	19
4. 요약 .....	31
<b>제3장 국내외 농업환경보전 관리 프로그램 검토</b> .....	<b>33</b>
1. 농업환경보전 프로그램 .....	33
2. 충남 농업생태환경 프로그램 .....	38
3. 국외 농업환경자원 관리 프로그램 .....	51
<b>제4장 신규 선택형 직불제 제안 및 확대 방안</b> .....	<b>73</b>
1. 신규 선택형 직불제 기본 구상 .....	73
2. 신규 선택형 직불제 제안 .....	79
3. 신규 선택형 직불제 세부 내용 .....	80
4. 신규 선택형 직불제 위상 .....	108
5. 향후 선택형 직불제 개선 방향 .....	109

## 부록

1. 주요 연구 쟁점 .....	113
2. 농업인단체 간담회 주요 의견 .....	118
3. 일본의 다면적기능직불 관련 세부 내용 .....	126
4. 농업·농촌 공익 가치 산정기준 포럼 요약 .....	132
참고문헌 .....	136

## 표 차례

〈표 2-1〉 현행 선택형 직접지불제 세부 내용 .....	14
〈표 2-2〉 친환경농업직불제 중 무농약 인증 직불 개선방안(단기) .....	24
〈표 2-3〉 친환경농업직불제 중 유기지속직불 개선방안(단기) .....	25
〈표 2-4〉 경관보전직불제 개선방안(단기) .....	28
〈표 2-5〉 논활용직불제 개선방안 .....	30
〈표 2-6〉 현행 선택형 직불제 성과와 한계 .....	31
〈표 2-7〉 현행 선택형 직불제 단계별 개선방안 .....	32
〈표 3-1〉 농업환경보전 프로그램 개인 활동 가이드라인 .....	36
〈표 3-2〉 농업환경보전 프로그램 공동 활동 가이드라인 .....	37
〈표 3-3〉 충남도 제안 농업생태환경 프로그램 .....	39
〈표 3-4〉 마을 수용 가능 프로그램 비교 .....	40
〈표 3-5〉 충남도 농업생태환경 프로그램의 발굴과 채택 .....	40
〈표 3-6〉 마을별 농업환경보전 프로그램 개인 활동 이행 상황 .....	46
〈표 3-7〉 마을별 농업환경보전 프로그램 공동 활동 이행 상황 .....	47
〈표 3-8〉 충남도 농업생태환경 프로그램 운영 내용(보령시 장현마을) .....	49
〈표 3-9〉 농업환경기후 시책 지불금 상한액 .....	54
〈표 3-10〉 일본의 다면적기능 직불금 단가 .....	68
〈표 4-1〉 기본형 직불제 준수사항으로 인해 제외되는 항목들 .....	81
〈표 4-2〉 개인 단위 실천을 위한 공익증진 세부 실천 활동(예) .....	83
〈표 4-3〉 단체 단위 공익증진직불 세부 내용(예시) .....	89

## 그림 차례

〈그림 1-1〉 연구진 구성 및 추진체계 .....	7
〈그림 3-1〉 일본의 직접지불 변화 .....	66
〈그림 4-1〉 중점지역 선정을 위한 공간정보데이터 중첩(overlay) 방법 .....	94
〈그림 4-2〉 선택형 직불제 모식도 .....	108
〈그림 4-3〉 신규 선택형 직불제 정책적 위상 .....	108

제1장

연구 개요



# 연구 개요

## 1. 연구 배경 및 목적

### 1.1. 연구 배경 및 필요성

#### ■ 농업·농촌의 지속가능성 제고와 국민이 바라는 쾌적한 농촌 조성을 위해 선택형 직불의 중요성 대두

- 개편된 공익직불제는 현재 기본형 직불 중심으로 마련되어 국민이 요구하는 농업·농촌의 공익증진과 직접적으로 연관된 선택형 직불 관련 내용이 부족한 상태
- 농정 패러다임 전환과 공익직불제 개편의 취지를 고려하여 선택형 직불의 확대가 필요하며, 확대 방향 제시 및 공론화 필요

#### ■ 신규 선택형 직불제의 발굴 및 확대방안 마련 필요

- 현행 선택형 직불제에 대한 개선방안 마련을 통해 선택형 직불제의 목적을 보다 명확히 하고 확대해나가야 함
- 개편된 공익직불제의 취지에 맞는 선택형 직불 프로그램을 발굴하여 확대해갈 필요가 있음

## 1.2. 연구 목적

### 1.2.1. 법률적 검토에 의거한 공익직불제의 목적과 공익기능 정의 검토

■ **농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 목적:** 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률(약칭: 농업농촌공익직불법)에 의거, '농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정'이라고 밝히고 있음

- 제1조(목적) 이 법은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득 안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. (농업농촌공익직불법[시행 2020. 5. 1] [법률 제16858호, 2019. 12. 31, 전부개정])

■ **농업·농촌 공익기능의 정의:** 농업농촌공익직불법에 의거, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제9호에 따른 기능으로 함

- 제2조(기본이념) 2. "농업·농촌의 공익기능"이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(약칭: 농업식품기본법)[시행 2020. 2. 11] [법률 제16973호, 2020. 2. 11, 일부개정]제3조제9호에 따른 기능을 말한다.
- 제3조(정의) 9. "농업·농촌의 공익기능"이란 농업·농촌이 가지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기능을 말한다.

- 가. 식량의 안정적 공급
- 나. 국토환경 및 자연경관의 보전
- 다. 수자원의 형성과 함양
- 라. 토양유실 및 홍수의 방지

마. 생태계의 보전

바. 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전

### 1.2.2. 직불제의 목적

#### ■ 첫째, 농업·농촌의 공익기능 증진

- 현행 직불제 가운데는 경관보전직불제가 있으며, 이외에도 친환경농업 직불제, 친환경안전축산직불제의 경우는 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전 목적에 더하여, 일정 기간 이후에는 친환경농축산업이 갖는 공익기능 증진 목적으로 직불제가 승계되어야 함
- 유사 사업으로는 농업환경보전 프로그램이 있음

#### ■ 둘째, 농업인 등의 소득안정

- 현행 직불제 가운데는 친환경농업직불제, 친환경안전축산직불제, 논활용(논이모작)직불제가 있으며, 친환경농업직불제, 친환경안전축산직불제는 사업 목적을 소득 감소분 및 생산비 차이 보전으로 두고 있음
- 유사 사업으로는 청년창업농 영농정착지원사업(현재 ‘청년 직불’로 정책 명칭 변경)이 있음

### 1.2.3. 본 연구의 목적

- 본 연구는 농업농촌공익직불법에 의거하여 선택형 직불제가 농업·농촌의 공익기능을 증진한다는 목적을 분명히 하고, 이에 따른 신규 선택형 직불제 프로그램 발굴 및 확대방안을 모색하는 데 있음

## 2. 연구 범위

- 시간적 범위: 기준년도 2020년
- 공간적 범위: 전국
- 내용적 범위: 현행 선택형 직불 현황 분석 및 실태 진단, 국내·외 농업환경자원 관리 프로그램 사례 분석, 선택형 직불 확대방안 도출
- 연구기간 : 2020. 7. 22 ~ 2020. 12. 10(5개월)

## 3. 연구 세부 내용

- 현행 선택형 직불제의 현황 분석 및 실태 진단
  - 현행 선택형 직불제의 현황 및 문제점 분석
  - 개선방안 도출
- 국내·외 농업환경자원 관리 프로그램 사례 분석
  - 농업환경보전 프로그램 및 관련 사례 분석
  - 국외 농업환경자원 관리 정책 사례 분석
- 신규 선택형 직불제 제안 및 확대방안
  - 신규 선택형 직불 프로그램 발굴
  - 개인 혹은 공동체 단위 활동 프로그램 발굴

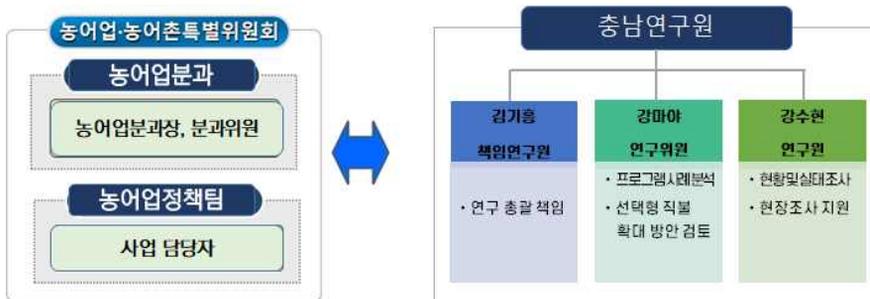
## ■ 선택형 직불 확대 관련 공론화 추진

- 중간보고회 및 공개 토론회, 최종보고회 개최를 통해 선택형 직불 확대 필요성의 공론화

## 4. 연구 추진 체계

### 4.1. 연구진 구성 및 추진 체계

표 1-1 연구진 구성 및 추진 체계



### 4.2. 연구의 추진전략 및 방법

#### ■ 기존의 제도 및 사업과 연계한 개선방안 도출(문헌연구·현장조사)

- 현행 선택형 직불제에 대한 검토
- 농업환경보전 프로그램 및 관련 사례에 대한 실태 분석 및 개선안 검토
- 국외 유사한 농업환경자원 관리 정책 사례 분석

## ■ 현실 적용 가능한 실천 지향 방안 제시(분과회의)

- 신규 선택형 직불제 제안 및 확대 방안
- 분과회의를 통한 의견 수렴 및 조정 과정 진행

### 4.3. 연구진의 구성

참여업무	직위	성명	전공	주요 담당분야
연구책임	책임연구원	김기흥	유기농업, 농업정책	연구총괄
연구참여	연구위원	강마야	농업경제	직불제 검토, 확대방안
	연구보조원	강수현	경제학	연구지원

### 4.4. 연구의 추진일정

구분	7월	8월	9월	10월	11월	12월
착수보고회 (착수일로부터 14일 이내)	■					
현행 직불제의 검토 및 개선방안	■	■	■	■		
농업환경보전 프로그램 및 관련사례 분석	■	■	■	■		
중간보고회				■		
선택형 직불 프로그램 및 확대방안 도출				■	■	■
최종보고회 개최					■	
최종보고서 작성						■
최종보고서 제출 (최종보고회 후 10일 이내)						■

#### 4.5. 연구의 추진 경과

- 2020. 7. 23. 착수보고회(홍성군 농업환경보전 프로그램 현장간담회)
- 2020. 8. 10. 주요 연구 쟁점 전문가 의견 자문(농특위)
- 2020. 8. 20. 주요 연구 쟁점 전문가 검토 회신 및 의견 정리(실무회의)
- 2020. 8. 25. 주요 연구 쟁점 전문가 회의(농특위, 화상회의)
- 2020. 9. 8. 현행 직불제 의견 수렴 간담회(농업인단체 관계자)
- 2020. 9. 21. 농업환경보전 프로그램 현장 면담(충남 보령시, 홍성군)
- 2020. 9. 24. 중간보고회 준비 관련 실무 회의
- 2020. 10. 14. 중간보고회
- 2020. 11. 3. 최종보고안 논의 기획 회의(전문가 자문)
- 2020. 11. 6~23. 신규 제안 직불제 세부 활동 현장 자문서울 보령시, 서산시, 홍성군
- 2020. 11. 30. 최종보고회 및 공개토론회(화상회의)



## 5. 연구 결과 활용 계획

### ■ 선택형 직불 확대 관련 공론화 추진

- 중간보고회 및 공개 토론회, 최종보고회 개최를 통해 선택형 직불 확대 필요성 공론화

### ■ 상정 의제(안) 보고 자료 작성

- 본회의 상정 의제(안) 작성을 위한 근거 자료 제공
- 분과운영위원회 및 분과위원회 등 보고 및 검토 의견 수렴 이후 본회의 보고

## 현행 선택형 직불제 검토 및 개선방안



# 현행 선택형 직불제 검토 및 개선방안

## 1. 현행 선택형 직불제 현황

### ■ 선택형 공익직접지불제에 포함되는 제도

- 개정된 농업농촌공익직불법 시행령(시행 2020. 5. 1.)에 따르면, 선택형 공익직접지불제(이하 선택형 직불제)에 포함되는 제도는 친환경농업직접지불제도(이하 친환경농업직불제), 친환경안전축산직접지불제도(이하 친환경축산직불제), 경관보전직접지불제도(이하 경관보전직불제), 논활용직접지불제도(이하 논활용직불제)가 있음<sup>1)</sup>
- 이하에서는 현재 실행하고 있는 친환경농업직불제, 친환경축산직불제, 경관보전직불제, 논활용직불제에 대한 주요 현황 및 문제, 정책구조의 성과와 한계, 향후 개선방안 등으로 구분하여 살펴보고자 함

1) 자료: 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령(약칭: 농업농촌공익직불법 시행령) [시행 2020. 5. 1.] [대통령령 제30640호, 2020. 4. 28. 전부개정]

## ■ 현행 선택형 직불제 주요 현황2)([표 2-1] 참고)

- 현행 선택형 직불제 모두 공통적으로 사업목적은 제시하고 있으나 목적에 맞는 사업성과 지표를 제시하고 있지 않음
- 경관보전직불제는 국비와 지방비를 동일하게 매칭하여 지원하고 있고 친환경농업직불제 및 친환경축산직불제는 국비 100%임
- 경관보전직불제와 친환경농업직불제는 대상농지면적 기준으로 지급하고 친환경축산직불제는 사육두수 기준으로 지급함
- 선택형 직불제 모두 작물종류별, 인증단계별, 품목군별, 축종별 차등지급하는 특성이 있고 지급기간에도 일부 제한이 있음

표 2-1 현행 선택형 직접지불제 세부 내용

구분	친환경농업직불제	친환경축산직불제	경관보전직불제	논활용직불제
목적	- 친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고 농업환경 보전 등 공익적 기능 제고	- 친환경축산 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경축산의 확산을 도모하고 환경보전을 통한 지속가능한 축산 기반 구축	- 마을경관보전 활동을 통해 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선, 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모	- 밭작물 재배 농가의 소득 안정과 주요 밭작물의 자급률 제고
관련 법령	- [법률] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 제21조 - [시행령] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령 제20조~26조 - [시행규칙] 제21~23조	- [법률] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 제21조 - [시행령] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령 제27조~33조 - [시행규칙] 제24~26조	- [법률] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 제21조 - [시행령] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령 제34조~41조 - [시행규칙] 제27~31조	- [법률] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 제21조 - [시행령] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령 제42조~50조 - [시행규칙] 제32~39조
지원 대상	- 사업대상: 유기·무농약 농산물 인증 받은 농업인·임업인 및 법인, 농업 경영정보 등록된 농업인 및 농업법인	- 사업대상: HACCP 농장 인증 받은 자 중 친환경 축산물 인증받은 농업인 및 법인	- 사업대상: 농업경영체로 등록된 자로서 경관보전 직불금 지급대상 농지 등에서 경관작물 재배·관리하는 농업인 또는 농업	- 대상품목: ① 겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 밀, 호밀, 귀리, 콩, 팥, 녹두, 강낭콩, 동부완두, 조, 수수, 옥수수,

2) 자료: 1. 농림축산식품부(2019), 2019년도 농식품사업 시행지침서  
2. 농림축산식품부(2020), 2020년도 농식품사업 시행지침서  
주: 보다 자세한 내용은 뒷부분에 [세부 내용] 표를 참고하기 바람

구분	친환경농업직불제	친환경축산직불제	경관보전직불제	논활용직불제
	- 지원대상: 인증기준에 맞춘 친환경농산물(임산 물 포함)		법인 - 대상농지: 경관작물 식재 면적이 마을 단위(지구) 및 필지별 집단화 토지	메밀, 기장, 피, 울무, 감 자, 고구마 ② 청보리, 이탈리아 라이 그라스 등 사료작물 및 목 초류에 해당하는 품목
지원 기준	- 대상농지면적(인증필지) 기준 지급 - 인증단계별 품목군별 차등지급 - 유기와 무농약은 3~5년 기간만 지급 - 유기지속은 기한 없음	- 사육두수(인증)기준 지급 - 인증단계별·축종별 차등 지급 (2020년은 HACCP인증과 유기인 증만 지급) - 5년 기간만 지급	- 대상농지면적 기준 지급 - 경관작물 및 준경관작물 에 따라 차등지급	- 대상농지면적 기준 지급
재원	- 국고 100% * 2019년 22,445백만 원 * 2020년 22,832백만 원	- 국고 100% * 2019년 15,665백만 원 * 2020년 1,585백만 원	- 국고 50%, 지방비 50% * 2019년 16,712백만 원 (국비+지방비) * 2020년 17,600백만 원 (국비+지방비)	
지원 금액	- (유기) 700천 원/ha ~ 1,400천 원/ha * 논 700천 원/ha * 밭(과수) 1,400천 원/ha * 밭(채소·특작·기타) 1,300천 원/ha - (무농약) 500천 원/ha ~ 1,200천 원/ha * 논 500천 원/ha * 밭(과수) 1,200천 원/ha * 밭(채소·특작·기타) 1,100천 원/ha - (유기지속) 350천 원/ha ~ 700천 원/ha * 논 350천 원/ha * 밭(과수) 700천 원/ha * 밭(채소·특작·기타) 650 천 원/ha	- 한우(유기) 17만 원/마리, (무항생제) 6.5만 원/마리 - 돼지(유기) 1.6만 원/마 리, (무항생제) 6천 원/마 리 - 젖소(우유)(유기) 50원/L - 산토끼(계란) 유기 10원/개 - 육계(유기) 200원/마리 - 오리(유기) 400원/마리 - 오리알(유기) 20원/개	- (경관작물) 최소 2ha 이 상 170만 원/ha - (준경관작물) 최소 10ha 이상 100만 원/ha - (준경관초지작물) 45만 원/ha	- 50만원/ha
지원 한도	- 농가(경영체)당 지급한 도: 0.1ha~5.0ha - 최초 지급 연도로부터 필지 별로 3~5년간만 지급(불연 속인 경우 3~5회만 지급)	- 농가당 3천만 원 한도	- 농업인: 30ha(300,000㎡) - 영농조합법인 또는 농업회사 법인: 50ha(500,000㎡)	- 농업인: 30ha(300,000㎡) - 농업법인: 50ha (500,000㎡) - 들녘경영체 운영법인: 400ha(4,000,000㎡)
성과 지표	(제시되어 있지 않음)	(제시되어 있지 않음)	(제시되어 있지 않음)	(제시되어 있지 않음)

자료: 1. 농림축산식품부(2019), 2019년도 농식품사업 시행지침서  
2. 농림축산식품부(2020), 2020년도 농식품사업 시행지침서  
3. 농림축산식품부(2020), 공익직불제 종합지침서  
4. 강마야(2019), 공익형 직불제 개편방향, 당진시 농업회의소 임원·대의원 하반기 워크숍 발표자료  
(2019.12.12.)

주: 2019년과 2020년 세부 사업 내용은 동일하고 예산규모에서만 약간 차이가 있음

## 2. 현행 선택형 직불제 문제점

### ■ 정책구조 성과와 한계<sup>3)</sup>

- 총괄적으로 평가하자면, 2020년 새롭게 개편된 공익형 직불제는 기본형 직불제 중심으로 설계되어 있어서 선택형 직불제(친환경직불, 경관보전직불, 논활용직불)만으로 농업·농촌 공익 가치 제고에 한계가 있음
- 정책구조는 예전부터 문제 제기해 왔던 내용 중심으로 정책설계 측면, 정책투입 및 정책집행 측면, 정책성과 및 환류 측면, 정책수혜 측면을 구분하여 살펴보고자 함
- 정책설계 측면에서 살펴보면 다음과 같음
  - 수혜자 및 집행자는 쌀고정직불을 제외하고 대부분 직불제 명칭, 개념, 목적 등 정책인지도 및 이해도가 낮은 점, 사업 본래 취지와 달리 주로 소득 보전에 초점을 맞추고 있다는 인식이 만연한 점이 있음
  - 한편으로는 국가가 수입개방을 결정함에 따라 임시방편 대책으로 농가에게 직접 소득 보전을 하는 제도로서 이해하는 입장도 있고, 다른 한편에서는 생산비용으로만 보면 소득 보전 효과는 무의미하기 때문에 생산량 감소에 따른 소득 보전 개념이 더 중요하다고 보는 입장도 있음
  - 목적에 맞는 사업성과 지표 미제시 문제가 있음. 즉, 작물종류별, 인증단계별, 품목군별 차등 지급하는 특성, 지급기간에도 일부 제한
- 정책투입 및 정책집행 측면에서 살펴보면 다음과 같음
  - 평균 집행율이 가장 저조한 직불제는 경관보전직불인데 이는 지방비 50%를 매

3)자료: 1. 강마야,이관률(2015), 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석: 충남지역을 사례로, 농촌사회 25(2), pp.145-182  
2. 강마야(2019), 공익형 직불제 개편방향, 당진시 농업회의소 임원&대의원 하반기 워크숍 발표자료(2019.12.12.)

칭하기 때문에 지자체의 관심과 의지 여하에 따라서 집행 실적이 달라짐

- 경관보전직불제를 다른 정책사업(지자체에서 주력하는 품목 공동브랜드사업)과 연계 통합, 운영함으로써 시너지 효과를 보이는 좋은 사례도 있음
- 정책성과 및 정책환류 측면에서 살펴보면 다음과 같음
  - 직불금 제도에 대해서는 1년 단위 예산집행 구조이기에 통제수단이 부재하다는 점이고 이로 인해 성과 및 사후관리가 불필요하게 된 정책구조임
  - 성과 및 사후관리가 없거나 있다고 해도 주로 만족도 조사로서 대체되고 있기에 보완이 요구됨
- 정책수혜 측면에서 살펴보면 다음과 같음
  - 한정된 예산 내에서 다수의 제도를 시행하고 있기에 대부분 동일 필지에 대한 중복수혜불가 수급조건으로 농가당 직불금 규모가 작을 수밖에 없는 구조임
  - 적은 예산규모로 인한 사업 수혜 체감 저하, 인증 중심의 지급대상자 한정으로 인한 공동체 단위 활동 유도 부족 등 문제점이 제기됨
  - 소득 보전 수단으로 이해하게 되면 소득향상에 기여함이 낮다는 비판을 받음

## ■ 직불제별 성과와 한계<sup>4)</sup>

- 친환경농업직불제 및 친환경축산직불제
  - 친환경농업과 친환경축산업을 실천하는 농가에게 일정 부분 비용을 차액 보전하여 친환경농업으로 전환하는 인센티브이자 정책수단으로 작용함. 즉, 금액 수준은 낮지만 친환경적 실천에 대한 보상이라는 측면에서 의미가 있음
  - 생산량 감소에 따른 소득 보전 개념이 더 중요함을 강조하고 있는 현실 속에서 경영비를 보상받는 수준에서 만족하는 편이라서 큰 도움이 되지는 않지만 다른 직불금과 달리 금액수준보다는 다른 가치와 의미가 있다고 보는 시각도 있음
  - 인증농법을 전환 시(무농약에서 유기농) 지급기한 제약 혹은 지급 상한기간 설정으로 인해 소득 보전 효과 반감 및 제도 지속성 부족하다는 비판이 있음

---

4) 자료: 1. 강마야,이관률(2015), 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석: 충남지역을 사례로, 농촌사회 25(2), pp.145-182  
2. 강마야(2019), 공익형 직불제 개편방향, 당진시 농업회의소 임원&대의원 하반기 워크숍 발표자료(2019.12.12.)

- 타 직불금과의 중복수혜 불가 구조, 적은 예산규모로 인해 체감도 저하되고 개별 인증받은 농가를 지급대상자로 하면서 공동체 단위 활동 유도가 부족함
- 친환경농업인의 자존감을 회복할 수 있도록 하는 방향의 설계가 필요한데 현재와 같은 지원정책은 자발적인 친환경농업이 아닌 보조금에 의존적인 친환경농업활동을 하게 되는 것에 대한 아쉬움이 있음
- 민간 차원에서는 환경보호 중요성에 대한 가치인식이 아직 미흡함에 따라서 농업인의 상호준수조건 미이행과 동기가 결여되는 편임
- 행정 차원에서는 관리집행주체가 농산물품질관리원과 시군이 이원화된 관리체계이고, 잦은 순환보직으로 인한 관리 기관 인력의 전문성도 부족함
- 경관보전직불제
  - 대부분 마을주민은 시각적 경관, 작물재배에 국한한 경관보전 활동으로 인식하고 있어 시각화에 따른 관광수익으로 인식하고 있는 등 한계가 있음
  - 일부 지역은 경관보전직불제로 인하여 경관보전 활동을 통한 토양의 지력증진, 환경 및 생태보호, 품질향상 등의 성과를 보이고 있고 부수적으로 참여농가의 소득이 증가함에 따라서 인근 참여희망 농가가 증가한 성과도 있음
  - 전국 공통으로 유사한 작물을 식재하면서, 일률적인 조건에 부합하도록 하면서 지역 특성과 여건을 반영치 못한 경관조성을 한다는 비판을 받음
  - 국고 50%와 지방비 50%로 구성된 재원으로 지자체 매칭은 관심과 의지에 따라서 결정되기에 신청지역이 미흡하고 전체적으로 사업비 집행 실적 저조함
  - 마을 단위 관리 체계가 미흡하여 제대로 된 경관장출에 한계, 관리역량 키우는 시간 부족함

## 3. 현행 선택형 직불제 개선방안<sup>5)</sup>

### 3.1. 전제 조건

#### ■ 농지제도 개선

- 친환경 인증필지의 이용문제, 농지이용 및 농지보전 관점으로 접근하고 지원대상은 실제 경작자로 명시하여 직불제 수혜혜택 귀결
  - 농지는 농업 생산수단으로 활용하는 것이 중요하므로 농지이용 관점으로 접근해야 하고 직불금 수령과 임차농의 임대료를 교환하는 농지 임대차 해결 필요
  - 친환경농산물인증을 받기 위해 임차농에게는 제약이 크고, 농지 지가 수준에 따라서 선택형 직불제 지원신청 결과가 달라짐. 더불어 친환경농산물 인증 필지 산정 과정에서 임대차 농지와 연동 시 소유주 의도에 의해 필지 산정이 인정되지 않는 것에 대한 안전 장치 필요
  - 경관보전직불제 및 논활용직불제는 농지 공시가격이 낮은 곳이 높은 곳보다 참여율이 높음

#### ■ 공감대 형성

- 공익기능 증진에 대한 사회 전반에 걸친 공론화, 공감대 형성, 확장 가능성
  - 농가에게는 공익기능에 대해 체계적으로 수급할 수 있는 인센티브 도입, 환경문제가 왜 발생하고 어떠한 노력을 통해 해결할 수 있는지를 공감하는 게 필요함
  - 시민에게는 공익기능에 대한 투자와 보상이 왜 필요한지, 투자와 보상으로서 무엇이 달라지는지 지속적인 모니터링이 필요함

---

5) 주: 친환경축산직불제 개선방안은 농어업·농어촌특별위원회 공익형 직불제(축산 TF)에서 다루고 있으므로 본 연구의 연구대상에서 제외함

- 농가소득 보전 외에도 6가지 농업·농촌 공익적 기능이 가급적 전부 포함되어야 할 것임. 일터, 쉼터, 삶터로서의 농촌마을, 농촌 마을공동체 복원과 보전 활동, 수계보전 활동 등 쉼 지구적 관점, 생물 간 유기적 관계 속에서 검토해야 함
- 친환경농업이 점차 유기농업으로 확대되어야 하는데 정책 확대 및 강화와 관련하여 공익기능 증진에 있어 국민 전체의 공감대 형성과 적극 홍보가 필요함
- 친환경농업은 전체농업의 4~5%수준이지만 현 수준에 대한 지원방향뿐만 아니라 나머지 95% 일반농법의 친환경농업 참여에 대한 인센티브가 필요함
- 기후위기에 따른 환경농업의 중요성, 그동안 사회에서 제대로 된 가치로 환산되지 못한 무보수 노동에 대한 가치 인정 등을 선택형 직불제가 담아내야 하고 다양한 확장 가능성 여지를 염두에 두어야 할 것임

### ■ 법령 및 제도 개선, 제도명칭의 변경

- 지속가능한 직불금 제도란 무농약 인증, 유기농 인증 중심이 아닌 친환경농업 정책 전반에 대한 지속적인 지원이 뒷받침되어야 하므로 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률(약칭: 친환경농어업법) 개정이 필요함
- 직불제 명칭을 정책 목적에 부합하게 “공익기능직불”로 표현하는 것이 맞음

## 3.2. 공통 사항

### ■ 현행 선택형 직불제 개선사항(단기)

- 현행 선택형 직불제는 소득 보전형에 가까우므로 단기적으로 매년 물가상승률 등을 고려한 지급단가의 현실화와 상향조정 필요
  - 현행 선택형 직불제는 소득 보전형에 가까우므로 단기적으로 봤을 때 지급단가 기준 현실화가 필요함. 즉, 현재 지급단가로 타 작물에 대한 생산 확대를 요구하는 것은 무리이므로 각종 재료비, 인건비 등 최소한 매년 물가상승률을 고려한 지급단가 상향조정이 필요함
  - 지급단가 기준에 있어서 산출방식의 다양화가 필요함(면적대비뿐 아니라 농산물 가격변동, 농자재 상승분 등과 연동). 특히 논활용직불제를 고려하면 보리, 밀 등은 현재 수매단가가 매우 낮아졌기 때문에 물가 반영분 산정이 필요함

- 최종 단계를 유기농업으로 두고 친환경적 실천 사항, 일반적인 공익기능 증진을 위한 실천 등을 단계별로 두는 방법도 고려해서 단계별 차등지원 조정 필요함. 예를 들면, 제조제를 사용하지 않는 것에서부터 시작하여 작은 보상 필요함
- 현행 선택형 직불제는 종류별로 성격, 목적, 방향에 대한 주체 인식이 상이하므로 단계별 추진 및 통합 로드맵 합의 필요
  - 친환경농업(축산) 직불제는 친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차이에 대한 일부 지원금 지원, 경관보전직불제는 마을경관보전 활동을 통해 경관 보전하는 것 지원, 논활용(논이모작) 직불제는 논작물 재배농가의 소득 보전 및 자급률 제고 지원 등 선택형 직불제 목적인 농업인의 소득안정에만 부합하는 것으로 지급되어온 경향이 있으며, 상대적으로 공익기능 증진에 대한 평가 혹은 인식은 부족한 상황임
  - 현재 수준에서 선택형 직불제 목적은 소득 보전이 가장 크지만 공익기능(수계보전, 환경보전, 공동체보전 등)도 포함하여, 지역 내 인간관계에서 유기적 관계까지 고려하는, 파생적 공익기능까지 모두 고려해야 함
  - 새롭게 변화될 선택형 직불제는 “생산비 혹은 경영비 보상, 소득 보전을 위한 정책수단인가(협업의 개념)?, 아니면 농업·농촌의 공익 가치와 기능을 증진하기 위한 정책수단인가(공익의 개념)?”에 대한 논의와 합의가 필요함
- 현행 선택형 직불제는 중장기적으로 연구진이 제안한 공익증진직불로 일괄 통합
  - 단기간 내에 통일된 의견을 도출하기 힘들지만 단기, 중기, 장기로 구분하여 점진적으로 공익 가치와 기능 증진을 위한 방향으로 합의점을 찾아가야 함
  - 중장기적으로 4개의 선택형 직불제는 (연구진이 제안하는) 공익증진직불로 일괄 통합되어야 함. 즉, 소득 보전이나 인증 기반 중심이 아닌 공익기능 증진을 위하여 직불제의 성격, 목적, 방향에 맞춘 실천 활동 수준으로 이행해야 함을 강조하고, 지역 단위의 자발성과 주체성을 강조하는 방향으로 가야 함

## ■ 새롭게 변화할 선택형 직불제 개선사항(중장기)

- 새롭게 변화할 선택형 직불제는 성격, 목적, 방향에 맞게 성과지표, 성과 및 환류 등에 대한 합의, 제도화 필요
  - 새롭게 변화할 선택형 직불제는 단순하게 예산 집행율, 인증면적 증가율 등과

- 같은 행정편의적인 성과지표가 아닌 농업·농촌의 공익 가치와 기능 증진 평가를 담보할 수 있고 반드시 지역 특성과 여건을 반영한 성과지표 설정이 중요함
- 합의로 끝나는 것이 아니고 지속가능할 수 있도록, 집행의 강제성을 부여할 수 있도록 제도화 기반으로 연결하는 것이 필요함
  - 예를 들면, 지역 환경농업으로 인해 공동체 활동 증가, 지역 내 생물다양성 증가, 생태 및 자연환경의 복원 정도(전과 후 비교), 토양·수질·대기환경 개선, 농촌마을 주민 삶의 질 향상, 탄소배출 저감 정도 등을 제도 성과지표로 설정함
  - 새롭게 변화할 선택형 직불제는 농업인의 실천 활동<sup>6)</sup>에 대한 명확한 지침과 이해도 향상이 필요하며, 기본형 직불제 실천 활동보다 높은 수준의 실천 활동 이행 필요
    - 새롭게 변화될 선택형 직불제는 “우리 마을이, 우리 지역이 지켜야 할 환경 및 생태자원은 무엇이고 우리는 어떠한 행위를 해야 하는가?”, “농업인이 농사행위를 하면서 지켜야 할 책임과 의무는 무엇인가?”에 대한 논의, 합의가 필요함
    - 무엇보다도 농업인도, 축산인도 친환경농업과 친환경축산을 지향하는 것에 대해서 명확하고 구체적으로 인식해야 하고 실천 활동을 준수할 수 있도록 유도하며, 마을 내에서 자발적 참여 분위기를 조성하는 것이 중요함
    - 특히 관행농업과 축산업은 사회적 책임을 현행보다 좀 더 무겁게 받아들일 수 있는 분위기 조성이 필요함
  - 새롭게 변화할 선택형 직불제는 기본형 직불제와 차별적인 지급대상, 지급 기준 마련
    - 논활용직불제 50만 원 단가와 준경관작물 100만 원 지급과 관련하여 같은 이행조건 안에서 일부 단어의 차이만 있기에 좀 더 차별적인 지급 기준이 필요함
    - 기본 200만 원을 맞추기 위해서 요건만 맞추는 행위들이 벌어지는 등 정책적으로 좋은 의도를 악용하는 현장 사례가 많이 발생함에 따라서 제도 보완이 필요
    - 소득 보전 차원에서 농사를 업으로 삼고 있는 농민 대상의 직접 지원과 농촌지역을 쉼터, 경관, 환경보전, 공동체 활동 등 부수적 기능을 중요시 하는 농촌

---

6) 주: 일반적으로 다른 선행연구에서는 “상호준수의무조건”으로 일컫지만 엄밀한 의미에서 협약의 주체나 당사자가 불명확한 우리나라 상황을 반영한다면 통칭하여 “실천 활동”으로 명명하고자 함

거주민 대상의 직접 지원으로 분류하는 등 지급대상의 이원화가 필요함

- 친환경농업의 경우, 1ha 이상을 하는 농가가 많지 않고 벼농사 외에는 재배 면적이 크지 않기 때문에 농촌의 현실을 고려한 지급 기준 설정 필요함
- 지원 작물 기준에 대한 논의 필요, 현재 직불제는 첫 논의 때 논농사 중심이었기에 단가책정 기준이 ha였으나 벼농사 중심이라는 한계를 보임에 따라서 다양한 작물로 확대되고 있는 상황을 반영하여 다양한 작목 기준으로 설정함
- 새롭게 변화할 선택형 직불제는 핵심 실천 활동 간소화, 현장 이행관리 관리감독 실행력 집중
  - 개별 농가의 실천 활동 이행여부에 대한 관리감독, 평가, 모니터링, 검증 등에 대한 관리가 복잡한 구조로서 현재 관리체계(농산물품질관리원, 농어촌공사, 중앙·광역·기초 지자체의 역할, 지역의 역할)에 대한 재편이 필요함. 지역과 밀착되고 준수사항을 이행할 수 있도록 협력하는 방식의 이행평가, 모니터링이 필요함
  - 기본형 직불제에 실천 활동이 많은 상황으로 선택형 직불제에서는 한 단계 높은 수준의 핵심 실천 활동에 더욱 집중할 필요가 있음
  - 실천 활동 중 영농일지 기록은 현재 고령화가 심각한 농촌 현실에 비추어 봤을 때 어려운 상황임을 고려해야 함. 당장 실행이 어렵기 때문에 영농기록을 할 수 있는 다양한 방법 제안 필요함
  - 현재와 같은 형식적인 심의기구가 아닌 실질적인 이행평가, 모니터링, 점검과 연동한 실질적인 심의기구로서 재편할 수 있도록 보완이 필요함. 핵심 실천 활동만으로 간소화하되 반드시 심의위원이 현장실사 과정 등을 거치도록 함
  - 선택형 직불제만큼은 지역 특성과 여건을 반영하여 정책 유연성을 좀 더 확대하고 집행방식의 경직성도 극복해야 함
- 새롭게 변화할 선택형 직불제는 정책영역 간 상충, 충돌이 나지 않도록 통합적인 정책방향으로 접근
  - 현행 친환경농업직불제 및 친환경축산직불제, 경관보전직불제, 논활용직불제는 각 정책 영역 안에서만 실행하므로 현장에서는 상충, 충돌하는 경우가 발생함
  - 친환경농업직불제와 경관보전직불제, 친환경축산직불제와 경관보전직불제, 논활용직불제와 경관보전직불제, 그 외 관련 정책사업 등과 시너지 효과를 낼 수 있도록 해야 하므로 영역 간 경계 허물고 통합적 정책방향으로 접근해야 함

### 3.3. 세부 내용

#### 3.3.1. 친환경농업 직접지불제 개선방안

##### ■ 단기

- 무농약인증직불 확대 필요([표 2-2] 참고)
  - 잇따른 자연재해에 따라 친환경농업이 어려움에 처하고 있는 가운데 유기농 인증 확대는 더 힘든 상황이 될 수 있으므로 무농약 인증만으로도 쉽지 않음
  - 과거 저농약 인증이 폐지되면서 전체 친환경인증 비율이 감소한 경험을 비춰볼 때 낮은 단계의 인증을 유지하면서 점진적으로 높은 단계의 인증으로 갈 수 있도록 지원을 강화하는 방식으로 가야 함
  - 단기적으로 무농약직불은 유기지속직불 전단계로서 **3년 시한을 폐지하고 지속 지원이 가능하도록 개선해야 함**

표 2-2 친환경농업직불제 중 무농약인증직불 개선방안(단기)

구분	현행	개선
지원기간	· 최초 인증필지 3년(3회)	▶ · 지속 지급
지원단가	· 논 500천 원/ha, 과수 1,200천 원/ha, 채소, 특작.기타 1,100천 원/ha	▶ · 단가 인상 혹은 면적기준 하향 조정
지급 상한면적	· 0.1ha ~ 5ha	▶ · 면적제한 삭제

주: 저자 작성함

- 유기지속직불 강화 필요([표 2-3] 참고)
  - 무농약 인증 농산물의 경우 판로확보가 용이한 반면, 유기농 인증 농산물의 경우 판로확보가 매우 부족하여 무농약 실천이 많음
  - 유기지속직불에 대한 정책효과가 있다고 판단한다면 이에 대한 확대, 공익기능 증진을 고려한다면 그에 맞는 단가 설정과 지속적인 지급이 필요함
  - 장기적으로 **유기지속직불에 대한 지급단가 인상 등 제도 확대 및 지원**을 강화하는 방향으로 설정되어야 함
  - 특히 지자체에서 유기지속직불 지원이 있는 관할구역의 인증비율이 높게 나타나는데 유기농업의 지속성을 고려한다면 행정구역 경계지역의 경우에는 **인접한 지자체 간 공동지원 협력 체계**로 나아가는 것이 필요함

**표 2-3** 친환경농업직불제 중 유기지속직불 개선방안(단기)

구분	현행	개선
지원기간	· 무농약 인증필지 3년(3회) + 유기 인증필지 추가 2년(2회)	▶ · 지속 지급 (단가 인상)
지원단가	· 논 700천 원/ha, 과수 1,400천 원/ha, 채소, 특작.기타 1,300천 원/ha	▶ · 단가 인상 혹은 면적기준 하향 조정
지급 상한면적	· 0.1ha ~ 5ha	▶ · 면적제한 삭제

주: 저자 작성함

## ■ 중기

- 과정 중심의 인증제, 저탄소 농축산물 인증제 등 도입 필요
  - 친환경농업 및 친환경축산직불제는 인증 기반 중심으로 지급 여부가 결정되기에 기존 결과 중심의 인증제 문제가 그대로 재현되고 있다는 비판이 있음
  - 인증 자체의 문제점이 있기에 보완에 대한 검토가 필요한데 유기농업을 제대로 실천하고 있는 농가에 대해서 더 큰 인센티브가 필요함
  - 새롭게 변화될 선택형 직불제는 “과연 결과 중심의 인증기준을 중심에 두고 지급 여부를 결정하는 것이 옳은가?”, “과정 중심으로 평가할 수 있는 현실적 대안은 무엇이 있는가?”에 대한 논의, 합의, 대안을 마련해야 함

- 예로서, 한살림 생협에서 시행하는 “과정 중심의 참여인증제”<sup>7)</sup> 모델을 응용하여 친환경농업직불제 인정 범위에 포함할 수 있음. 즉, 기존 국가 친환경인증과의 차이점으로서 ① 인증주체(제3자 → 생산자·소비자·실무자·필요 시 외부전문가 참여), ② 인증방식(검사결과 중심 → 생산관리과정 중심), ③ 우선 가치(안전성 확보→다양한 가치 구현 인정, 다양성 존중), ④ 인증단위(개별생산자 → 생산 공동체)임
- 예로서, “저탄소 농축산물 인증제”<sup>8)</sup> 내용을 응용하여 친환경농업직불제 인증 범위에 포함할 수 있음. 즉, 저탄소 농업기술은 농업 생산 전반에 투입되는 비료, 농약, 농자재 및 에너지 절감 등을 통해서 온실가스 배출 감소시키는 영농방법 및 기술이므로 환경친화적 생산활동 행위로 보고 이를 지원할 필요가 있음

## ■ 장기

- 경종과 축산 간 순환농업을 실천하는 생산활동 행위 인정 필요
  - 토양을 살리기 위해서는 자원순환이 필수적으로 이행되어야 하고 축산업만이 문제가 아니라 수입산 농자재, 안전성 검증이 되지 않는 농자재, 화학성분이 있는 농자재를 쓰는 농업이 문제이므로 농업과 축산업의 근본적인 변화가 요구됨
  - 현재와 같이 축산업 성장과 발전을 장려하면 축산업 사육두수가 증가함에 따라서 경종과 축산 간 자원순환은 점차 멀어져 가게 되므로 축산업과 친환경농업 정책 간 상충, 충돌이 발생할 가능성이 높기에 정책방향 간 일관성을 가지고 상호 연동되어야 함
  - 화학 농자재 사용을 줄이는 대신 지역 내 순환하는 유기성 자원으로 된 농자재를 사용하였을 때, 경종과 축산 간 순환농업을 실천하는 생산활동 행위를 친환경농업직불제 인정 범위로 포함하여 지원할 필요가 있음

7) 주: 한살림 참여인증이란, 조합원, 생산자, 실무자가 수평적으로 참여하는 자주점검을 통해서 생산공동체의 생산관리를 과정 중심으로 평가하고 인증하는 독자 인증 체계를 말함(출처: 한살림연합(2019), 한살림 소식 장보기 안내, 제622호 ; 한살림연합(2020), 한살림 소식 장보기 안내, 제633호)

8) 주: 저탄소 농축산물 인증제란, 저탄소 농업기술을 활용하여 생산 전체 과정에서 온실가스 배출을 줄인 농축산물에 저탄소 인증을 부여하는 제도로서 농업인의 온실가스 감축을 유도하고 소비자에게 윤리적인 소비선택을 제공하는 것을 목적으로 함. 사업 내용은 농업인 대상으로 인증 교육, 온실가스 산정보고서 작성을 위한 컨설팅 및 인증 취득 지원, 그린카드 연계, 인증 농산물 유통지원 등이 있음(출처: 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 안내서)

- 마을 단위 공동의 활동 도모, 마을 단위 관리체계 방식으로 전환
  - 개별 농가의 인증중심이 아닌 친환경농업을 할 수 있는 단체, 공동체, 마을 단위 공동 활동 중심으로 노력들을 모아가야 함
  - 왜냐하면, 친환경농업은 개인 단위보다는 인근 농가, 주변지역 농가, 마을 단위 전체로 확산되어야 진정한 환경농업 실천이라고 볼 수 있음
  - 마을 단위 공동의 활동을 도모하고 마을 단위 관리체계로 전환하여 마을에 있는 농민 전체가 함께할 수 있는 방식으로 진행하도록 함

### 3.3.2. 경관보전 직접지불제 개선방안

#### ■ 단기([표 2-4] 참고)

- 전국 공통의 경관작물 등 제한 완화, 식재작물 선택 시 지역 자율성 확보
  - 중앙정부 지침으로 특정 식재작물 품목을 제한하는 것은 또 다른 품목으로 단 작화 현상, 생물다양성 저해, 단조로운 경관 조성, LMO 작물의 식재(유채) 등 부정 영향, 악순환 초래함
  - 지역별, 마을별 마을주민이 자율적으로 정한 식재작물을 인정해주는 방식으로 전환이 필요함. 다만, 축산업 대규모화를 부추기는 사료작물 식재는 불가하도록 함
  - 참고로 현행 경관작물은 갯, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀, 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리비치, 감국, 안개초, 끈끈이대나무, 백일홍, 설악초 등, 현행 준 경관작물은 밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리아안 그라스, 호밀 등임
- 준경관작물 대비 경관작물 사업지원 강화, 경관 및 준경관 구분 완화
  - 준경관작물을 확대, 이행하게 되면 비료 등 화학재 투입이 늘어날 수밖에 없는 구조이므로 보완이 필요하고 품목을 제한하지 않는 경관작물 지원강화가 필요함
  - 사업비에 맞는 세부 실천 활동은 마을에서 자유롭게 할 수 있는 방안으로 유연성을 확보해야 함
- 한정된 공간 영역에서 벗어나서 다양한 공간 영역으로 확장

- 도시지역의 유휴지를 농민들에게 경작을 허용하여 경관을 보전하고 유지시켜 경관보전직불을 지급할 수 있도록 하는 방안이 필요함
- 생물다양성 제고 등 생태경관 보전 활동으로 확대 필요
  - 경관보전직불제의 경우 대부분 마을주민은 시각적 경관, 작물재배에 국한한 경관보전 활동으로 인식, 시각화에 따른 관광수익으로 인식하고 있기에 향후 생태계 종 보전, 생물다양성 제고, 서식처 조성 및 관리활동으로 인한 생태경관 보전 활동으로 확대가 필요함
  - 이를 위해서는 마을주민 일부, 개별이 아닌 마을 단위 공동 활동으로 확산되어야 하고 장려해야 함. 마을 단위 관리체계 방식을 시급히 마련하고 확산해야 함

표 2-4 경관보전직불제 개선방안(단기)

구분	현행	개선
지원대상	· 농업경영체 등록된 자로서 지급대상 농지에서 경관작물 재배, 관리하는 농업인 및 농업법인 등 작물재배 중심의 지원	▶ · 마을 단위 혹은 지역 단위에서 장려하는 실천 활동 중심의 지원, 농업인 외 주민 등 포함
지급대상 농지	· 도농교류 프로그램과 연계 가능한 농지, 집단화된 농지 등 한정된 공간 영역	▶ · 자연생태계를 보전하면서 마을경관, 지역경관 창출 가능한 다양한 공간 영역으로 확장, 참여자 구성원 합의에 기반한 결정 존중
지원단가	· 경관작물 최소 2ha 이상 170만 원/ha, 준경관작물 최소 10ha 이상 100만 원/ha, 준경관초지작물 45만 원/ha 등 경관작물 및 준경관작물에 따라 차등지급	▶ · 경관작물 지원 단가 인상
결정방식	· 전국 공통의 식재작물 지침화, 표준화	▶ · 경관작물 선택 시 지역 자율성 확보, 지역의 기후, 자연환경, 토양특성에 맞는 경관작물 식재 결정
지원작물	· 경관작물 및 준경관작물 예시에 의거 초화류로 지정	▶ · 경관작물 및 준경관작물 구분 완화, 전국 공통의 경관작물로 제한하는 것 완화

주: 저자 작성함

## II 중기

- 이행점검 관리체계 보완과 동시에 공동체 중심의 실천 활동 강화
  - 예산낭비를 막고자 제대로 된 지도점검이 필요하고 좋은 취지 제도는 좋은 사례들을 많이 발굴하여 사업시행을 유도하는 방안도 필요함

- 마을(지역) 단위 노력에 대해서 경관보전 활동비 명목으로 지급하는 것은 공동체 활동을 유인할 수 있는 좋은 수단임. 예, 마을경관사업에 대한 지도를 확실히 하고 사업을 증대시켜 나가면 다양한 좋은 결과들이 있을 것으로 예상됨
- 친환경농업직불제에서는 유기농업으로 가기 위해서 3년 녹비작물을 심어야 한다는 조건 등이 선행되는 것처럼 경관보전직불제에서도 조건이행에 따라 친환경농업직불과 같은 혜택을 준다면 효율적일 것임
- 경관보전직불제는 지자체 축제에 따라서 진행되는 경우가 많기 때문에 본연의 목적에 따른 지원기준, 절차 등에 대한 개선과 실천 활동 강화 필요함

## ■ 장기

- 경종과 축산 간 자원순환 개념과 연동한 경관보전직불제 실행
  - 축산업 대규모화 영향으로 사료작물 식재가 증가함에 따라 경관작물 수요는 갈수록 줄어들고 준경관작물 수요는 증가하는 경향임
  - 현재와 같이 축산업 성장과 발전을 장려하면 축산업 사육두수는 증가하고 이에 따라 사료작물 식재가 확대, 경종과 축산 간 자원순환을 전제하지 않으면 상충, 충돌이 발생할 가능성이 높기에 친환경축산직불제 정책방향과 경관보전직불제는 일관성을 가지고 상호 연동되어야 함
  - 녹비작물 식재는 경관작물로서도 좋고 이는 유기지속직불과 연계되므로 친환경농업직불제와 경관보전직불제는 일관성을 가지고 상호 연동되어야 함
  - 경관작물 식재를 위해서 많은 양분을 살포하는 것도 지양해야 하고 특정경관품목을 지정하는 것 또한 지양해야 함

### 3.3.3. 논활용 직접지불제 개선방안

#### ■ 단기([표 2-5] 참고)

- 사료작물 지원단가와 연동되지 않는 논활용직불제
  - 사료작물 지원단가가 높아서 논활용 타작물(밀, 콩, 보리 등) 재배가 오히려 위축되고 상충되므로 식량자급률 향상을 위해서 다양한 품목 식재를 유도해야 함

- 지원단가의 현실화와 품목 다양화 유도 필요
  - 지원단가가 너무 낮아서 재배를 포기하는 경우가 많으므로 경관보전직불제와 연동되는 품목으로 연계 등을 고려하여 지원단가를 현실화해야 함
  - 농지보전과 이용이라는 측면에서 식량자급률이 낮은 품목을 식재하여 식량자급률 향상 유도, 품목의 다양화를 유도해야 함

## ■ 중장기(표 2-5) 참고

- 국가의 정책목표(식량자급률 등)에 맞춘 인센티브 강화
  - 현재 식량자급률이 낮은 밀, 콩 생산을 더 증가시켜서 자급률을 향상시키려 한다면 이와 같은 국가의 정책목표와 연동해서 논활용직불제 인센티브 강화를 통해 목표를 달성하도록 함

표 2-5 논활용직불제 개선방안

구분	현행	개선
지원품목	· 대상품목 지정(밭 식량작물, 사료작물 등)	▶ · 식량자급률 향상과 토종종자보호, 지역 내 먹거리순환 등 공익기능 증진 위하여 농민이 식재하는 품목 결정 존중, 품목 다양화 유도
지원단가	· 50만 원/ha	▶ · 사료작물지원사업 단가와 연동시키지 말고 직불제는 독립사업으로 정리, 지원 단가 인상
지원기준	· 별다른 내용 없음	▶ · 국가 정책목표(식량자급률 향상), 지역 정책목표(지역 내 품목자급률 등 먹거리 순환)에 맞춘 인센티브 강화

주: 저자 작성함

## 4. 요약

### ■ 현행 선택형 직불제 성과와 한계([표 2-6] 참고)

표 2-6 현행 선택형 직불제 성과와 한계

구분	현황 및 성과	문제 및 한계
공통 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모두 공통적으로 사업목적은 제시함</li> <li>· 목적에 맞는 사업성과 지표 미제시</li> <li>· 작물종류별, 인증단계별, 품목군별, 축종별 차등 지급하는 특성</li> <li>· 지급기간에도 일부 제한</li> <li>· 지급 기준은 대상농지면적 기준으로 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 타 직불금과의 중복수혜 불가 구조, 적은 예산규모로 인해 체감도 저하되고 개별인증 받은 농가를 지급대상자로 하면서 공동체 단위 활동 유도 부족</li> <li>· 민간 차원에서는 환경보호 중요성에 대한 가치 인식이 아직 미흡함에 따라서 농업인의 상호준수조건 미이행과 동기 결여</li> <li>· 행정 차원에서는 관라·집행주체가 농산물품질관리원과 시군이 이원화된 관리체계, 잦은 순환보직으로 인한 인력 전문성 부족</li> </ul>
친환경농업 직불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 친환경농업과 친환경축산업을 실천하는 농가에게 일정 부분 비용을 차액 보전하여 친환경농업으로 전환하는 인센티브이자 정책수단으로 작용</li> <li>· 다른 직불금과 달리 금액수준보다는 다른 가치와 의미가 있다고 보는 시각</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인증농법을 전환 시(무농약에서 유기농) 지급기한 제약 혹은 지급 상한기간 설정으로 인해 소득 보전 효과 반감 및 제도 지속성 부족하다는 비판</li> <li>· 자발적인 친환경농업이 아닌 보조금에 의존적인 친환경농업활동을 하게 되는 것에 대한 아쉬움</li> </ul>
경관보전 직불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관보전 활동을 통한 토양의 지력증진, 환경 및 생태보호, 품질향상 등의 성과</li> <li>· 부수적으로 참여농가의 소득 증가함에 따라서 인근 참여희망 농가 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전국 공통으로 유사한 작물을 식재하면서, 일률적인 조건에 부합하도록 하면서 지역 특성과 여건을 반영치 못한 경관 조성</li> <li>· 국고 50%와 지방비 50%로 구성된 재원으로 지자체 매칭은 관심과 의지에 따라서 결정되기에 신청지역이 미흡</li> <li>· 전체적으로 사업비 집행 실적 저조</li> </ul>

주: 저자 작성함

## ■ 현행 선택형 직불제 단계별 개선방안([표 2-7] 참고)

표 2-7 현행 선택형 직불제 단계별 개선방안

<b>전제 조건</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농지제도 개선: 인증 필지이용, 농지이용 및 농지보전 관점 접근, 실제 경작자 혜택</li> <li>· 공감대 형성: 공익기능 증진에 대한 사회전반에 걸친 공론화, 공감대 형성, 확장가능성</li> <li>· 법령 및 제도 개선: 친환경농산물 인증제 개선</li> <li>· 제도명칭 변경: 선택형이 아닌 공익기능 증진 직불로 명칭 변경</li> </ul>
<b>공통 사항</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존 제도의 성격, 목적, 방향에 대한 주체별 인식 상이하므로 단계별 로드맵 합의</li> <li>· 중장기적으로 (연구진 제안하는) 공익증진직불과 통합</li> <li>· 성격, 목적, 방향에 맞게 성과지표, 성과 및 환류 등에 대한 합의, 제도화</li> <li>· 농업인의 실천 활동에 대한 명확한 지침과 이해도 향상, 기본형 직불제 실천 활동보다 높은 수준의 실천 활동 이행 필요</li> <li>· 기본형 직불제와 차별적인 지급대상, 지급 기준 마련</li> <li>· 매년 지급단가의 현실화(예. 물가상승률 등)</li> <li>· 핵심 실천 활동으로 간소화, 현장 이행점검 관리감독 실행력 집중</li> <li>· 정책영역 간 상충, 충돌이 나지 않도록 통합적인 정책방향으로 접근</li> </ul>



구분	단기 개선방안	중장기 개선방안
<b>친환경농업 직불제</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무농약인증직불 확대(3년~5년 시한 폐지)</li> <li>· 유기지속직불 강화(지급단가 인상, 인접지역 간 공동지원 협력 체계 지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과정보중심의 인증제, 저탄소 농축산물 인증제 등 인정 (예. 생협의 참여인증 등)</li> <li>· 경종과 축산 간 순환농업 실천하는 생산활동 행위 인정</li> <li>· (연구진 제안하는) 공익증진직불과 통합</li> </ul>
<b>경관보전 직불제</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전국 공통의 경관작물 품목 제한 완화, 식재 작물 선택 시 지역 자율성 확보</li> <li>· 준경관 대비 경관작물 사업지원 강화, 경관 및 준경관 구분 완화</li> <li>· 한정된 공간 영역에서 벗어나서 다양한 공간 영역으로 확장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이행점검 관리체계 보완과 동시에 공동체 단위의 실천 활동 강화</li> <li>· 경종과 축산 간 자원순환 개념과 연동한 경관보전직불 제 실행</li> <li>· 작물의 재배에서 나아가 실천 활동 중심으로 변경 필요</li> <li>· (연구진 제안하는) 공익증진직불과 통합</li> </ul>
<b>논활용 직불제</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사료작물 지원단가와 연동되지 않는 논활용 직불제</li> <li>· 지원단가의 현실화와 품목 다양화 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가의 정책목표(식량지급률 등)에 맞춘 인센티브 강화</li> <li>· 작물의 재배에서 나아가 실천 활동 중심으로 변경 필요</li> <li>· (연구진 제안하는) 공익증진직불과 통합</li> </ul>

주: 저자 작성함

## 국내외 농업환경보전 관리 프로그램 검토



# 국내외 농업환경보전 관리 프로그램 검토

## 1. 농업환경보전 프로그램

### 1.1. 사업 추진배경 및 목적

#### 1.1.1. 사업 추진배경

■ 친환경농업 정책을 인증 중심에서 농업환경 개선까지 확대하여 외연을 넓히고, 농업의 공익적 기능 제고

- 생산성 중심의 고투입 농법 및 농촌주민 인식부족 등으로 농업·농촌 분야 환경부담 가중 우려
- 반면, 국민들은 소득증대, 도시화 가중 등에 따라 농업·농촌을 전통적인 식량생산 공간에서 환경 관련 서비스제공 공간으로 인식 전환
  - 농업활동으로 인한 환경오염을 방지하는 등 농업의 공익적 가치제고를 위해 농업환경 관리 정책 도입 필요

### 1.1.2. 사업의 목적 및 주요 내용

#### ■ 농업의 공익적 가치 제고를 위한 농업환경 개선·보전 활동 참여 유도

- 농촌 공동체 활성화, 농업환경보전 의식 개선 및 관련 활동 실천 지원을 통해 농업인 등의 농업환경 개선·보전 활동 참여 유도
  - 추진 근거: 「친환경농어업법」 제9조(농어업으로 인한 환경오염 방지) 및 같은 법 제10조(농어업 자원 보전 및 환경 개선)

#### ■ 농업환경 개선이 필요한 지역을 대상으로 사업시행계획 수립

- 토양·용수·대기·경관·생활·유산·생태 분야별 “개인” 또는 “공동” 활동으로 구성
  - 마을의 농업환경을 조사·진단하고, 관리계획을 수립하여 토양·용수·경관·생태 보전을 위한 다양한 환경개선 활동을 지원

## 1.2. 사업 개요

#### ■ 명칭: 농업환경보전 프로그램

#### ■ 내용: 농업환경 개선이 필요한 지역대상의 환경개선 활동 지원사업

#### ■ 대상: 전국 8개 시·도, 22개 시·군, 25개 마을에서 시행

#### ■ 사업기간: 2019~2020

### 1.2.1. 지원 내용

#### ① 사업시행 및 대상

- 사업시행: 시장/군수
- 사업대상: 사업지내 농업인, 일반주민

- 사업대상지: 행정리 또는 법정리 단위 마을, (규모) 20인 이상의 농업인, 주민 등

## ② 지원 내용

- 지원비율: 국비 50%, 지방비 50%
- 지원기간: 5년/사업지
- 사업지당/연차별 지원 한도 (단위: 백만 원)

구분	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	총 사업비
지원액	50	150	150	150	150	650

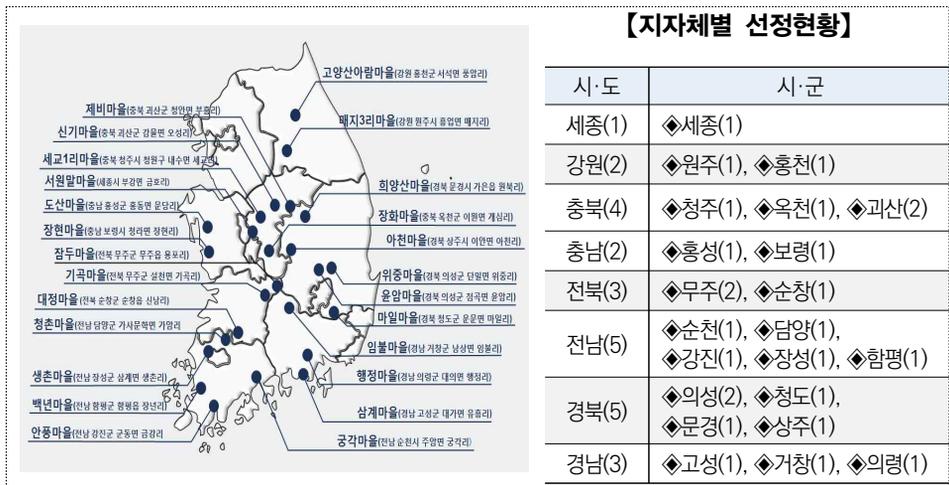
- 개인 활동 분야 지원 한도: 200만 원/년/개인

\* 지원 제외: 친환경농업직불제 등 각종 직불제, 친환경 농자재, 지역개발 사업 등 타 사업을 통해 기 지원받는 활동비, 각종 장비 및 시설 등 자산 취득비, 건물 입차비용 등

### 1.2.2. 사업대상지

■ 전국: 8개 시·도, 22개 시·군, 25개 마을에서 시행(2019~2020)

■ 충남: 보령시(장현마을), 홍성군(도산리·문당리)



자료: 농림축산식품부, 보도자료(2020. 5. 8.), 2021년도 농업환경보전 프로그램 신규 사업대상지 공모



## ② 공동 활동

- 추진 방향: 마을 특성을 반영하여 자율적인 공동 활동 시행
  - 지원 한도: 마을당 지원비에서 개인 활동 비용을 제외한 금액
  - 지원 내용: 인건비(1만원/시간/인), 재료비(물품구입, 기자재 대여, 전문가 섭외비 등)

표 3-2 농업환경보전 프로그램 공동 활동 가이드라인

구분	2019년		2020년		
농업 환경 보전 활동 - 공동 활동	농업 용수 수질 개선	1.오염된 하천, 저수지 청소 및 수생식물 식재	용수	농업 용수 수질 개선	1. 오염된 하천·저수지 청소 및 수생식물 식재
	농업 생태계 보호	2. 공동공간에 꽃과 나무 심기		양분 유출 방지 등	2. 논 배수물고 설치 및 물관리
	농촌 경관 개선	3. 빈집 및 불량시설 정비	생활	생활 환경 개선	3. 영농폐기물 공동수거 및 분리배출
		4. 공동공간 관리 및 청소			4. 생활폐기물 공동수거 및 분리배출
	생활 환경 개선	5. 영농폐기물 공동 수거 및 분리배출	생태	농업 생태계 보호	5. 생태계에 유해한 생물 제거
		6. 생활폐기물 공동 수거 및 분리배출			6. 둠벌 조성 및 관리
	7. 농사 후 남은 재료 공동 분리수거	7. 농경지 이용 멸종위기종 조류 먹이공급			
	가축 분뇨 관리	8. 생태계에 유해한 생물제거	경관	농촌 경관 개선	8. 공동공간 관리 및 청소
	농업 유산 보전	9. 전통농법 및 농업경관의 관리, 보전			9. 공동공간에 꽃과 나무 심기
		10. 농업 및 공동체 문화 유지 계승			10. 빈집 및 불량시설 경관정비
	농업 생태계 보호	11. 멸종위기종 서식지 및 먹이 공급	유산	농업 유산 보전	11. 농경리례 및 공동체문화 전승
	농업 용수 사용량 절감	12. 용수 아껴서 사용하기			12. 전통적 농업기술의 유지 및 계승
					13. 전통적 토지이용 경관의 보전
					14. 전통적 수리관개시설의 활용 및 보전

## 2. 충남 농업생태환경 프로그램

### 2.1. 사업 추진 배경 및 목적

#### ■ 충남도는 '농업직불금 제도 개선방안(2014)'을 선제적으로 마련

- 충남도는 선제적으로 중앙정부와 농정 관련 단체에 농업직불금 제도 개선방안을 마련하여 공식적으로 제안
  - 당시 제안된 방안에 대해서는 모두 공감을 하였으나, 복잡한 농업농촌정책의 구조 및 다양한 이해관계자 등으로 실현가능성에 대해서는 대부분 회의적이었음
- 제안된 농업직불금 제도 개선은 제1축 희망농업직불, 제2축 생태경관직불, 제3축 행복농촌직불로 구성
  - 희망농업직불: 식량자급 프로그램과 젊은 농부 프로그램
  - 생태경관직불: 농업생태 프로그램, 농촌경관 프로그램
  - 행복농촌직불: 농촌공동체 프로그램, 농촌안전망 프로그램

#### ■ 충남도 농업직불금 제도 개선을 위한 시범사업 실시(보령시, 청양군)

- 충남도 제안의 농업직불금 제도 개선을 검증하기 위해 “농업생태환경 프로그램” 시범사업 추진
  - 보령시 장현마을, 화암마을을 대상으로 2016년 5월부터 2018년 2월까지 시행

#### ■ 사업 목적은 농업생태환경 프로그램의 구체적인 실천방안을 모색

- 충남도와 농민이 상호협력하여 농업직불금 제도 개선을 위한 농업생태

환경 프로그램의 구체적인 실천방안을 모색하는데 있음

- 농업생태환경 프로그램 구성과 모니터링 및 성과분석
- 구체적인 농업생태환경 프로그램 개발: 주민교육(농업직불금 제도 개선 취지, 친환경농업, 마을만들기 등)을 통한 구체적인 실천 프로그램의 개발

## 2.2. 사업 개요

- 명칭: 농업직불금 제도 개선 시범사업
- 내용: 농업생태환경 프로그램의 이행(식량자급, 농업생태, 농촌경관)
- 대상: 보령시 장현마을, 청양군 화암마을
- 사업기간: 2016. 3~2018. 2
- 예산: 300백만 원/1년/1개 마을(도비 50%, 시군비 50%)

### 2.2.1. 농업생태환경 프로그램 연구진 제안 내용

표 3-3 충남도 제안 농업생태환경 프로그램

구분	제안 프로그램
식량자급	- 토종씨앗재배 및 채종, 환경친화적 농업 실천(질소비료 절감, 농약미사용 등), 작물 다양화 및 경관작물(작부체계 작성), 이모작 실천
농업생태	- 논밭 전환, 벗짚환원, 생태수로 유지 및 보호, 농수로 정비, 농지 내 수목 유지 및 식재, 삼포식 농업 수행, 논밭 휴경, 겨울철 논습지 유지, 둠벙 조성 및 관리(논물떼기 안 하기), 논두렁 풀 안 베기 혹은 예초기 사용, 논두렁 식재(초목, 야생화 등), 저수지 및 마을하천 관리, 경계식생 군락지 및 생태완충지 조성, 비닐하우스 철거 및 차단식재
농촌경관	- 마을쓰레기 수거 및 재활용 - 방목 및 전래유산 복원 - 마을 숲 정비 및 보존(초지 조성 등) - 마을경관정비(떼가 및 불량시설 정비, 마을안길 식재 등) - 마을자원관리(고택, 마을유산 등)

### 2.2.2. 충남 시범마을 수용 가능 프로그램 비교

표 3-4 마을 수용 가능 프로그램 비교

구분	공 동		개 인	
	장현마을	화암마을	장현마을	화암마을
식량 자금	- 환경친화적 농업실천 (질소비료절감, 농약 미사용 등) - 토종씨앗재배 및 채종		- 토종씨앗재배 및 채종 - 환경친화적 농업실천(질소비료절감, 농약 미사용 등)	- 작물다양화 및 경관작물
농업 생태	- 논두렁 식재(초목 야생화 등) - 논두렁 풀 안 베기 및 예초기 사용		- 논두렁 풀 안 베기 및 예초기 사용 - 벚짖 환원	
	- 비닐하우스 철거 및 차단식재 - 농수로 정비	- 저수지 및 마을하천 관리 - 벚짖 환원	- 논두렁 식재(초목 야생 화 등)	
농촌 경관	- 마을경관정비(폐가 및 불량시설 정비, 마을안길 식재 등) - 마을쓰레기 수거 및 재활용		- 마을경관정비(폐가 및 불량시설 정비, 마을안길 식재 등) - 마을쓰레기 수거 및 재활용	

### 2.2.3. 농업생태환경 프로그램의 발굴과 채택

표 3-5 충남도 농업생태환경 프로그램의 발굴과 채택

구분	세부 프로그램	주요 내용
식량 자금 (150만 원)	토종씨앗재배 및 채종	- 대상: 밭 - 토종종자로 인정한 경우 - 채종 및 씨앗 공유 의무 - 최소 면적 없음
	환경친화적 농업실천	- 대상: 논 - 복합비료, 제초제 사용 불가 - 10a 당 유박비료 10포, 질소비료 1포 미만 사용
	작물다양화(밭마다 해당)	- 대상: 밭 - 최소면적: 1개 작물 당 1.67a 이상 - 작물: 조, 수수, 기장, 팥, 메밀, 귀리, 밀, 옥수수, 녹두 등
	이모작(논만 해당)	- 대상: 논 - 작물: 보리, 밀 등

구분	세부 프로그램	주요 내용
농업 생태 (200만 원)	논밭 전환	- 대상: 논 - 논에서 밭으로 전환하는 경우
	벼짚환원	- 대상: 논 - 벼짚을 해당 논에 환원하는 경우
	생태수로 유지 및 보호	- 생태수로의 유지 및 보호
	농수로 정비	- 농수로 생태계 보호
	농지 내 수목 유지 및 식재	- 대상: 논 - 농지 안에 수목을 유지하거나 식재하는 경우
	삼포식 농업 수행	- 삼포식 농업 도입
	논 휴경	- 대상: 15년 직불금을 수령한 논 - 벼 농사를 짓지 않는 경우
	겨울철 논습지 유지	- 대상: 논 - 10월~익년 3월까지 논에 물을 가두어 두는 경우
	둠병 조성 및 관리	- 대상: 논 - 최소면적: 농경지의 10% 혹은 1a 이상
	논물떼기 안하기	- 논물떼기 안하기 혹은 줄이기
	논두렁 풀 안 베기	- 대상: 논 - 논두렁의 풀 안 베기 혹은 풀의 40cm 남기고 예초하는 경우 - 농작물 재배를 위해 필요한 경우는 최소 범위에서 예초기 사용을 인정하나 사전 협의 후 가능 - 풀베기는 10월말~11월에는 가능
	논두렁 식재(초목, 야생화)	- 대상: 논 - 논두렁에 나무, 초목, 야생화 등을 식재하는 경우
	저수지 및 마을하천 관리	- 저수지 및 마을하천 청소 및 유지
	경계식생군락지 및 생태 완충지 조성	- 경계식생군락지 및 생태완충지 조성
	비닐하우스 철거 및 차단식재	- 불량한 비닐하우스 철거 및 차단식재
화분매개곤충작물 재배	- 대상: 논, 밭, 임야(임야는 인정한 경우에 한함) - 화분매개작물을 식재하는 경우 - 예: 유채, 산골불주머니, 현호색, 갯버들, 라벤다, 바질, 타임, 오레가노, 배초향, 수유나무, 엘로우스위트클로버, 헤어리베치*, 크림슨클로버*, 황하초*, 메밀*, 파셀리아*, 루핀*, 화이트클로버*, 클로탈라리라*(*)는 녹비작물)	
농촌 경관 (100만 원)	마을쓰레기 수거 및 재활용	- 자원재활용조합 설립
	방목 및 전래유산 복원	
	마을 숲 정비 및 보존	(초지 조성 등)
	마을경관정비	(폐가 및 불량시설 정비, 마을안길식재)
	마을자원관리	(고택, 마을유산 등)

## 2.3. 충청남도 현장 조사 결과

### 2.3.1. 조사 개요

- 일정: 2020. 9. 21.
- 대상지: 보령시 장현마을, 홍성군 장곡면 도산2리,  
홍성군 흥동면 문당리 동곡마을
- 면담자: 마을이장 및 사업 코디네이터
- 충남도 농업환경보전 프로그램사업 추진 현황(2020. 8 기준)

구분	보령시 장현마을	홍성군 동곡마을·도산마을
현장지원조직	(주)지역활성화센터	(주)지역활성화센터
교육컨설팅시행	2020. 3. 24.(완료)	2020. 2.(완료)
사전수요조사	2020. 3. 24.(완료)	2019. 5.1.(완료)
농업환경조사진단	토양(2020. 4. 3.), 수질(2020. 5. 8.), 생태조사 기존완료	수질(2020. 8. 24.) 완료
계획수립 진행 진도율(%)	수요조사 완료 100%, 비전/목표 설정 완료 80%, 콘텐츠 발굴 완료 60%, 이행계획 수립 착수 100%	수요조사 완료 100%, 비전/목표 설정 완료 100%
의견 수렴 및 관계 기관 협의	10월 중	미정

### 2.3.2. 조사결과

#### ■ 보령시 장현마을

##### ① 활동 현황

- 마을주민 80여명 정도가 참여 중(농가뿐 아니라 거주민(15명)도 공동 활동으로 참여)

- 마을 실거주자만 참여 가능
- 참여 단위가 농지 기준이 아닌 마을 단위 활동 기준
- 마을 자체적으로 “불법소각, 분리수거, 용수아껴쓰기” 3가지 활동에 대하여 ‘공통 기본 활동’ 마을규약을 만들어서 실천 중
  - 프로그램 참여 이후 마을의 공동체성 체감
  - 모든 마을주민들의 참여가 필요한 공동 활동들이 존재
  - 농촌의 공익활동으로 필요한 분야에 대해 체감하나 참여동기가 적은 상황

## ② 이행 체계 관련 문제

- 시범사업 기간(2018) 동안 충남도의 체계적인 모니터링이 동반되어 진행되었으나, 국가사업 이후(2019~) 이행 체계 관리가 허술해진 상황
  - 관할 지자체의 관심과 모니터링이 꼭 필요한 사업으로 1차적 관리자(공무원)-이장-조장 등 체계적 협력 필요
  - 장현마을의 경우 1-6반까지 조장을 선발하여 자체모니터링 실시, 조장에게는 활동비 지급
  - 객관적 지표, 성과관리의 어려움이 있는 프로그램임(올해 시행 중인 코디네이터로 지역활력센터의 경우, 코로나 상황과 겹쳐서 효과를 느끼지 못하고 있음)
- 프로그램 시행을 마을 주민에게 전적으로 맡기는 것이 아니라, 활동에 대한 교육병행이 반드시 필요

## ③ 기타 사항

- 자발적 활동이 중요시 되는 본 프로그램은 주민들의 인식 전환이 가장 중요한 요소로 마을에 대한 교육이 반드시 병행되어야 함
- 활동의 지속성과 일관성이 보장되어야 농민들의 혼란을 감소시킬 수 있음
- 마을주민에게 모든 것을 전가하는 것이 아니라, 중앙에서 지침을 마련하고 함께 추진해가는 방식 필요

## ■ 홍성군 장곡면 도산2리

### ① 활동 현황

- 개인 활동에는 38명, 공동 활동에는 52명 참여 중
  - 개인 활동은 농지 기준, 공동 활동은 참여자 기준(거주자 우선X)으로 실행 중
- 프로그램에 대한 교육이 전혀 없었던 사업으로 첫 시행 시 많은 시행 착오를 겪음

### ② 이행 체계 관련 문제

- 각 활동에 대한 자체 모니터링 방식이기 때문에 프로그램의 목적에 대해 농민들이 크게 공감하지 못하는 문제가 발생

### ③ 기타 사항

- 각 활동은 지역별, 작물별, 농업방식에 따라 모두 다르게 나타나기 때문에 지역 특성이 반드시 고려되어야 함
- 신규 프로그램 제안: 1) 겨울철 논 물대기, 2) 주민 모니터링 활동 인정

## ■ 홍성군 홍동면 문당리 동곡마을

### ① 활동 현황

- 마을주민 전체가 25가구뿐인 전형적인 소농, 고령화 마을로 15가구가 본 프로그램에 참여 중
- 마을 대부분이 유기농을 시행하는 농가로서, 관행농 기준으로 만들어진 프로그램 내용이 적합하지 않은 경우가 많음
  - 경관활동의 경우, 꽃이나 다른 작물을 새로 심는 과정의 인정이 아니라 농업활동으로 나타나는 경관 중심으로 인식전환 필요(제초제를 사용하지 않음으로 보여지는 자연적인 논과 밭의 모습)
- 공동 활동으로 채택하고 있는 마을 공동관리 활동시 농촌에서 관행적으로 이루어지던 소각문제를 바로잡는 것이 절대 쉽지 않은 상황임

## ② 이행 체계 관련 문제

- 개인 활동 약정으로 시작하지만, 참여 농민들에게 활동에 대한 책임감을 함께 부여하는 것이 쉽지 않음

## ③ 기타 사항

- 고령화가 심각한 마을로서, 노동력에 대한 부담이 상당한 지역임. 농업 활동을 이행하고 있는 것만으로도 공익활동에 참여한다고 생각하기에 이행조건에 따라 지원금을 지급하는 방식에 대해 우려가 있음

## ■ 종합 의견

### ① 개인 활동 관련 사항

- 3개 마을에서 공통적으로 선택하여 이행하고 있는 개인 활동은 토양보존을 위한 적정양분투입, 생태환경을 위한 농약사용저감 활동에 국한되었음

① 비료 살포시 토양검정을 받고 비료사용처방서 준수, ② 완효성 비료 사용하기, ⑫ 제초제 없이 잡초 제거하기

- 그러나 위의 활동에 대해서도, 명확한 기준설정 및 모니터링 체계 개선을 요구

- 2개 마을에서 공통적으로 선택하여 이행하고 있는 개인 활동까지 살펴보면, 외부양분투입감축을 위한 활동으로 확대

⑤ 농사 후 남은 농업부산물 잘라 논밭에 환원

- 그러나 이외 토양침식 및 양분유출방지, 대기환경개선을 위한 온실가스 감축, 축산악취저감 활동에 대해서는 소극적인 활동내역을 보임

- 특히 농업의 공익활동이라는 내용에 대해 농민들이 공감하지 못하는 현상이 공통적으로 발생하였으며, 활동에 대한 이해부족도 함께 나타남

- 3개 마을에서 공통적으로 선택하지 않은 활동은 아래와 같음

③ 퇴비 사용기준 준수, ④ 액비 사용기준 준수, ⑧ 경사진 밭 둘레에 빗물이 돌아가는 이랑 만들기, ⑩ 경사진 밭 끝에 침사구 설치하기

표 3-6 마을별 농업환경보전 프로그램 개인 활동 이행 상황

		구분	장현 마을	도산 마을	동곡 마을	주요 의견
토양	적정 양분 투입	① 비료 살포시 토양검정을 받고 비료사용처방서 준수	○	○	○	- 주민참여율은 가장 높음 - 토양분석의 어려움(대표필지를 설정하여 샘플로 분석), 채취기준 등 토양상태 측정의 객관화 어려움 - 명확한 기준설정 필요
		② 완효성 비료 사용하기	○	○	○	- 활동내용에 대한 이해부족(활동에 대한 교육 함께 필요) - 관행농법에 필요한 활동
		③ 퇴비 사용기준 준수	X	X	X	
		④ 액비 사용기준 준수	X	X	X	- 축산농가에 필요한 활동 - 검증기준이 모호함
	외부 양분 투입 감축	⑤ 농사 후 남은 농업부산물 잘라 논·밭에 환원	○	○	X	- 개인 활동이 아닌 공동 활동에 적합 - 소각금지 활동과 병행 필요
		⑥ 휴경기 녹비작물 재배 및 토양환원	X	○	X	- 유기농 인증농가에서는 필수활동이기 때문에 이행이 어렵지 않음(소먹이 등 활용)
	토양 침식 및 양분 유출 방지	⑦ 볏짚 등 농업부산물로 경사진 밭 덮기	X	○	X	- 농업에서 당연한 활동으로 공익기능의 필요성을 공감하지 못함 - 볏짚의 경우 축산과에서 제공하는 수적이 더 크기 때문에 밭에 덮는 활동은 잘 하지 않게 됨
		⑧ 경사진 밭 둘레에 빗물이 돌아가는 이랑 만들기	X	X	X	- 농업에서 당연한 활동으로 공익기능의 필요성을 공감하지 못함
		⑨ 경사진 밭 끝에 초생대 설치하기	X	X		- 활동에 대한 이해를 못함. 풀을 제거하지 않을 경우 초생대 자연적으로 형성
		⑩ 경사진 밭 끝에 침사구 설치하기	X	X	X	- 필요성을 공감하지 못함
생태	농약 사용 저감	⑪ 천적으로 해충 방지하기	○	○	X	- 하우스 농가에서만 가능(노지 불가능) - 필요성은 인정하나 이행의 어려움 - 작물에 따라 만족도가 다름(오이, 토마토의 경우 효과가 큼)
		⑫ 제초제 없이 잡초 제거하기	○	○	○	- 이행이 간단하긴 하나, 방지하는 경우가 많음 - 제초제를 안 쓰는 것 자체가 어렵기 때문에 단계별 이행방식에 대한 기준설정 제시 필요
		⑬ 과수원에서 초생 재배하기	○	X	X	- 과수밭 아래 크로버 밭 활용
		⑭ 태양열로 토양 소독하기	X	○	X	- 여름 비닐하우스에서 고온소독 효과가 큼 - 그러나 가능한 시기가 7~8월이기 때문에 휴경작물인 경우에만 가능 - 활동에 대한 이해 어려움
		⑮ 시설하우스에 방충망 설치하기	○	○	X	- 1회 설치 후 향후 이행 인정여부에 대한 문제 발생
대기	온실 가스 감축 축산 악취 저감	⑯ 경운 최소화	X	X	○	- 주민들은 기피하는 활동 중 하나 - 유기농법에서는 자동이행(노동력 최소화)
		⑰ 축산악취 저감을 위한 미생물 제제 사용하기	X	X	○	

## ② 공동 활동 관련 사항

- 3개 마을에서 공통적으로 선택하여 이행하고 있는 공동 활동은 생활환경개선 분야와 농촌경관개선 활동에 국한되었음
- ③ 영농폐기물 공동 수거 및 분리배출, ④ 생활폐기물 공동 수거 및 분리배출, ⑧ 공동공간 관리 및 청소
- 3개 마을에서 공통적으로 불이행하고 있는 공동 활동은 농업생태계보호 분야 및 농업유산보전분야가 해당됨
- ⑦ 농경지 이용 멸종위기종 조류 먹이 공급, ⑫ 전통적 농업기술의 유지 및 계승, ⑬ 전통적 토지이용 경관의 보전, ⑭ 전통적 수리관개시설의 활용 및 보전

표 3-7 마을별 농업환경보전 프로그램 공동 활동 이행 상황

구분		장현 마을	도산 마을	동곡 마을	주요 의견	
용수	농업 용수 수질 개선	① 오염된 하천저수지 청소 및 수생식물 식재	0	X	X	- 이행 중이나 비용 대비 효과는 크지 못함
	양분 유출 방지 등	② 논 배수물꼬 설치 및 물관리	0	X	X	- 벼농사 면적대비 물이 부족한 마을이기 때문에 효과가 큼 - 설치비용(18만원)에 대한 부담이 커서 마을에서 자체 제작하여 사용 중(1만원) - 공동 활동에 대한 가장 큰 효과
생활	생활 환경 개선	③ 영농폐기물 공동 수거 및 분리배출	0	0	0	- 마을규약으로 정하여 이행 중 - 이행 중이나 농촌마을의 관습을 바꾸기가 어려움(강제성, 모니터링 부담)
		④ 생활폐기물 공동 수거 및 분리배출	0	0	0	- 영농폐기물과 생활폐기물에 대한 구분은 해석하기 나름으로 활동에 대한 중복성이 있음
생태	농업 생태계 보호	⑤ 생태계에 유해한 생물 제거	0	X	X	- 농약으로만 제거가 가능하기 때문에 앞선 농약저감활동과 논리가 맞지 않음
		⑥ 둠벌 조성 및 관리	0	X	X	- 유익하지만, 개인 활동으로 인정하는 것이 적함 - 둠벌을 만드는 것은 개인에게는 손해인 활동이기 때문에 개인 활동에 대한 보상이 맞음
		⑦ 농경지 이용 멸종위기종 조류 먹이공급	X	X	X	- 친환경농법 이행 후 조류가 너무 많아져서 피해가 있는 상황임

구분		장현 마을	도산 마을	동곡 마을	주요 의견	
경관	농촌 경관 개선	⑧ 공동공간 관리 및 청소	○	○	○	- 이행 중(3, 4, 8 공동으로 관리)
		⑨ 공동공간에 꽃과 나무 심기	○	×	×	
		⑩ 빈집 및 불량시설 경관 정비	○	×	×	- 본 사업을 위해 보령시에 요청하여 다른 사업으로 연계 대체 - 철거 이후 공간관리에 대한 고민 필요
유산	농업 유산 보전	⑪ 농경의례 및 공동 체문화 전승	×	○	×	- 정월대보름 행사, 추수행사 - 초등학교에서 김장행사를 진행하였으나, 떡은 전통문화전승이지만 김장은 전통문화전승 활동으로 보기 어렵다 하여 활동으로 불인정
		⑫ 전통적 농업기술의 유지 및 계승	×	×	×	- 생업을 위한 농민들에게는 무리한 요구임 - 다랭이논 등 지역 특성에 따른 차이 발생
		⑬ 전통적 토지이용 경관의 보전	×	×	×	
		⑭ 전통적 수리관개 시설의 활용 및 보전	×	×	×	

### ③ 충남도 농업생태환경 관련 사항

- 보령시 장현마을에서 시범사업 당시부터 현재까지 진행 중인 활동으로 는 작물다양화, 이모작, 농지 내 수목 유지 및 식재, 논두렁 식재, 화분 매개곤충작물 재배 등으로 응답하였음
- 당시 주민호응도 및 전국적으로 가장 큰 관심을 받았던 분야로 ‘토종씨앗재배 및 채종’ 활동이 농업환경보전 프로그램에 포함되지 않은 사항에 대해 가장 큰 아쉬움을 표함

표 3-8 충남도 농업생태환경 프로그램 운영 내용(보령시 장현마을)

구분	세부 프로그램	이행 사항
식량자급 (150만 원)	토종씨앗재배 및 채종	- 주민호응도가 가장 컸으며, 전국적으로 가장 큰 관심을 받았던 분야였기 때문에 농.프에 포함되지 않은 것이 아쉬움
	환경친화적 농업실천	
	작물다양화(밭만 해당)	- 현재도 진행 중인 활동
	이모작(논만 해당)	- 일부 농가에서 이행 중
농업생태 (200만 원)	논밭 전환	- 효과가 크다고 생각하는 분야
	벼짚환원	X
	생태수로 유지 및 보호	X (둠병으로 역할 대체)
	농수로 정비	X
	논지 내 수목 유지 및 식재	- 논지 안에 밭, 감나무 식재 이행
	삼포식 농업 수행	X
	논 휴경	- 프로그램 당시에만 이행
	겨울철 논습지 유지	X
	둠병 조성 및 관리	X
	논물떼기 안하기	- 지역별 토양 특색에 따른 영향 작용
	논두렁 풀 안 베기	- 풀의 종류에 따라 다름. 텃밭류는 뽑아낼 수밖에 없는 상황. '안 베기'보다는 최소화할 수 있는 방안으로 유도
	논두렁 식재(초목, 야생화)	- 경관상 효과가 큼
	저수지 및 마을하천 관리	
	경계식생군락지 및 생태 완충지 조성	X
비닐하우스 철거 및 차단식재	- 장현마을에서는 가장 큰 문제임. 개인 사유지이기 때문에 강제적으로 관리가 어려움	
화분매개곤충작물 재배	- 효과가 가장 크다고 생각함 - 개인의 이행은 어려운 분야라 생각하며, 전체 차원의 관리가 필요한 활동 분야임	
농촌경관 (100만 원)	마을쓰레기 수거 및 재활용	이행 중
	방목 및 전래유산 복원	X
	마을 숲 정비 및 보존 (초지 조성 등)	X
	마을경관정비 (폐가 및 불량시설 정비, 마을 안길식재)	이행 완료
	마을자원관리 (고택, 마을유산 등)	X

### 2.3.3. 시사점

#### ■ 공익 가치로서 농업환경개선 활동에 대한 인식 부족

- 농업환경개선을 위한 활동에는 농민들의 인식전환이 선행되어야 하며, 인식전환 없이 활동에 대한 책임성을 부여하기 힘든 구조임
- 프로그램 활동교육뿐만 아니라, 농업활동으로 인한 환경개선에 대한 인식전환은 농민 대상의 교육이 반드시 병행되어야 함

#### ■ 이행 체계 및 모니터링 미비에 따른 책임감 결여

- 선택한 활동의 약정에 대한 책임의무가 동반되지 않으며, 이는 체계적인 모니터링 미비에 따른 결과로 나타남
- 마을 자체적으로 모니터링을 실시해야 하는 부담이 크에 따라 마을이장 등 특정인의 희생이 동반되어야 가능한 구조임

#### ■ 지나치게 많은 활동 제시에 따라 비효율성 제기

- 공익기능별 프로그램 제시가 다양하게 이루어졌으나, 농민들은 공익기능과 상관없이 접근이 가장 쉬운 프로그램을 선택하는 경향이 있음
- 프로그램 이행과 공익기능 향상에 대한 인식이 병행되지 못함에 따라 프로그램 자체의 목적성이 상실되며 운영의 비효율성을 야기함

#### ■ 사업 추진 주체 및 참여자 기준 확대 필요

- 마을 단위로 추진하였던 공동 활동의 경우, 공동체간 강제성이 부여되는 경향이 있음. 마을 단위를 떠나 공동의 목적을 달성할 수 있는 공동체모임 간 공익기능을 실현할 수 있도록 지원하는 장치가 필요

## 3. 국외 농업환경자원 관리 프로그램

### 3.1. 농업환경자원 프로그램의 필요성

#### ■ 농업환경(Agri-Environment) 개념

- 농업활동으로 조성된 농촌지역의 경관, 생물다양성, 유적, 문화적 유산 등을 통칭하여 이르는 것이며, 이러한 농업환경을 관리하기 위한 정책을 농업환경정책(Agri-Environmental Policy)이라 함

#### ■ 농업의 공익적 가치제고를 위한 농업환경 관리 정책 도입 필요

- 농업은 환경 및 기후변화에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 미치며 주로 자연환경을 활용해서 농산물을 생산하는 활동에 대해 환경에 미치는 영향을 고려할 필요가 있음
  - 토양 속 질소 수지의 경우 OECD 평균의 3.4배(1위), 인은 8.6배(2위)에 달함('15)
  - 농업 생산활동을 통해서 환경 및 기후변화에 긍정적인 영향을 미치는 활동을 농민들이 지속적으로 수행하도록 장려하기 위해서는 해당 활동을 특정하고 이에 대한 직접적인 정부의 지원금을 지급하는 것이 필요

#### ■ 국내 농업환경 정책은 자발적 계획에 의한 정책 비율이 미미한 편

- 직접 규제와 인증에 대한 시장기반 인센티브(보조) 지급이 주를 이루고 있으며, 자발적 계획에 의한 정책은 비율이 적은 편임
- 환경정책은 아래와 같이 구분됨

- ① 직접규제(환경기준): 농경지의 중금속 오염관리, 수질총량제에 근거한 수질 관리, 농약사용 안전 기준 준수 등
- ② 시장기반 인센티브(배출권거래제, 세금, 보조, 세금-보조 혼합): 기존 직불제
- ③ 혼합접근(hybrid approach: 환경기준과 가격 혼합 정책, 자격조건 제한, 정보 공개 등)
- ④ 자발적 계획: 친환경농축산물 인증, 저탄소 농축산물 인증 등 최소 요건을 만족시켜야 지급이 가능하다는 점에서 자발적 계획의 일종으로 볼 수 있음. 농업·농촌 자발적 온실가스 감축사업 또한 자발적 계획의 일종

### ■ 농업인과 농촌주민의 환경보전 활동의 자발적 참여에 대한 인센티브 필요

- 농업환경지불정책의 일종으로, 직접규제나 혼합접근을 통한 규제 수준 이상의 자발적 보전 활동에 대한 인센티브를 제공하는 정책 필요
- 자발적 계획은 환경보호에 대한 효과적인 접근으로, 경제적 효율성 개선, 행정·모니터링·집행비용 절약, 환경에 대한 의식 고취와 행동변화, 혁신 촉진을 이끌 수 있음
  - 그러나 효과성을 입증할 자료의 부족, 해당 정책이 없을 경우에 대한 결과를 구분하기 어렵다는 단점이 있으며, 자기선택·무임승차규제에 대한 사전 방지의 문제가 존재

### ■ 자발적 참여에 대한 인센티브를 제공하는 정책수단으로 이미 다양한 국가에서 시행 중

- 자발적 참여에 대한 인센티브를 제공하는 정책수단으로 호주, 영국, 일본, 미국 등 이미 다양한 국가에서 시행 중임
  - 토양보호와 질적 보전(호주, 영국, 일본, 미국)
  - 수질 보전(호주, 영국, 미국)
  - 수질 및 가용성 보전(네덜란드, 일본, 미국)
  - 대기질 보전(영국, 미국)
  - 기후변화 대응 온실가스 감축(호주, 영국)

- 기후변화 대응 토양 탄소 저장(호주, 영국, 일본)
- 생물다양성 보전(호주, 영국, 네덜란드, 일본, 미국)
- 농업 경관(영국, 네덜란드, 일본)
- 자연재해에 대한 회복력 보전(영국, 일본)

## 3.2. 국외 농업환경자원 관리 사례

### 3.2.1. EU<sup>9)</sup>

#### ■ EU 농업환경정책

- 1992년 시작된 공동농업정책(CAP)에서는 ‘환경보호와 전원유지에 필요한 영농방법에 관한’ 규정을 채택하면서 농업환경정책이 본격화
  - 농업환경정책의 목적으로 ① 시장관련 정책의 변화에 대응하는 보완 조치 역할, ② 농업과 환경에 관한 EU 정책목표 달성 기여, ③ 농민에 대한 적정 농업소득 확보 기여 등
  - 구체적인 실시방법과 관련 최소 5년간의 ‘지구(Zone)단위’ 프로그램 시행 규정
  - 보상금 지급 기준으로 상호준수의무규정(Cross-Compliance)을 도입하여 7가지 조건 중 한 가지 조건을 충족해야 보조금을 받을 수 있도록 규정(제3조3항). ① 비료와 작물방제제의 사용감소, ② 더 조방적 형태의 경종생산으로의 이행, ③ 조사료 면적당 양 및 소 사육두수의 감소, ④ 환경·자원의 보호와 경관의 유지 요청과 양립하는 기타 생산방법의 실시, 멸종위기에 있는 지방적 품종의 가축사육, ⑤ 방기된 농지 또는 임지의 유지를 보증, ⑥ 환경을 위한 토지이용, ⑦ 여가활동과 공공의 이용을 위한 토지의 관리 등
- 2000년 공동농업정책(CAP) 개혁에서 모든 회원국이 의무적으로 시행해야 하는 정책으로 발전

9) 김태연(2018), GSnJ\_제251호, 요약

- 2003년 중간평가 개혁과정 시 상호준수의무 조건 강화, 정책수행을 위한 기본 원칙 정비, 구체적 사업 내용과 범위 명확히 설정, 예산 증액 등 노력
- 2013년 저투입 농법을 포함하는 기본영농환경조건(GAECs)이 기본 직불금의 지급조건으로 규정되면서 환경보전이 전체 농정의 핵심사항으로 적용

### ■ EU 농업환경정책의 강화(CAP 개혁)

- 첫째, 농림업과 관련된 생태계를 복원, 보존, 강화하는 것으로 ① 생물 다양성의 복원, 보존 및 강화, ② 수질개선을 위한 비료와 농약 및 제초제의 관리, ③ 토양의 부식 방지 및 토양관리 개선 등이 포함
- 둘째, 농업, 식품, 산림 분야에서 자원의 효율성을 개선하고 저탄소 및 기후변화에 회복력(Resilience)이 있는 경제체제로의 변화 지원
  - ① 농업에서 물 사용 효율성 증대, ② 농업과 식품가공에서 에너지 사용 효율성 증대, ③ 재생에너지자원, 쓰레기 및 잔류물, 기타 비식용자원 등의 공급과 사용 촉진, ④ 농업에서 온실가스와 암모니아 방출 감축, ⑤ 농림 분야에서 탄소 저장 및 격리 지원

### ■ 농업환경기후 시책(Agri-environment-climate, CAP 제28조)

- 환경과 기후변화에 긍정적인 기여를 하도록 농업 생산방법을 변화시키는 것을 목적으로 하며 개별 농민과 농민단체 그리고 토지관리자들이 참여할 수 있으나 기본적으로 상호준수의무 기준을 준수하고 각 회원국에서 설정한 활동을 최소 1가지 이상 수행하는 것을 조건으로 제시
- 본 사업에 참여하는 농민은 최소 5~7년간 협약기간을 설정하여 이행해야 하며, 이에 따른 비용과 소득 손실분 그리고 20% 이내의 거래비용을 보상할 수 있도록 함

**표 3-9** 농업환경기후 시책 지불금 상한액

대상 활동	지불금 상한액
일반적인 단년생 작물	ha당 600유로
특수한 다년생 작물	ha당 900유로
기타 토지 이용	ha당 450유로
위험에 처한 희귀종의 사육	LU당 200유로

### 3.2.2. 영국<sup>10)</sup>

#### ① 전원관리인 시책(Countryside Stewardship Scheme)

##### ■ 사업 개요 및 목적

- 자연적인 미관과 야생동식물의 다양성, 역사적 또는 레저상의 가치 때문에 선정된 특정한 경관의 보존, 강화, 개선을 위한 것으로 이에 적합하게 토지를 관리 또는 운영하는 것을 조건으로 농민에게 보조금 지급
- 이 시책의 목적은 '환경친화적인 영농을 장려하고, 간접적으로 일반인들이 전원을 즐기도록 하는 것'임
- CSS는 영국전역을 대상으로 특정한 환경이나 경관요소 그리고 역사적 유적을 대상으로 보조금을 지급하며, 이외에도 각 지역 차원에서 독자적으로 특정한 경관 및 서식지를 보조 대상으로 선정할 수 있도록 하였음
  - 한편, 지역의 독특한 환경과 지역발전계획상에서의 필요성을 감안하여 각 지역의 관련 단체들이 협의하여 매년 협약을 조정할 수 있도록 함
- 보조금은 토지 또는 유적의 관리에 관한 사항을 해당 토지에서 10년 동안 준수하겠다는 계약을 한 농민 또는 토지관리자에게 지급됨
  - 보조금액은 해당 부문의 관리에 따른 소득감소분, 비용, 그리고 일정한 인센티브를 감안해서 계산하며, 각 토지 및 유물의 특성에 따라서 차이가 있음
  - 보상에 소요된 예산에 대해서 EU는 총 50%를 영국에 보상해주며, 지역에 투자된 예산에 대해서는 75%를 보상함

10) 김태연(2019), 친환경농산물 의무자조금 관리위원회, 요약

## ■ 전원지역 환경 및 경관요소 내용

- CSS는 크게 다음과 같은 12가지의 전원지역 환경 및 경관 요소에 대해서 ha당 보조금을 지급함
  - 경종작물 경작지(arable farmland)
  - 석회질 초지(chalk and limestone grassland)
  - 해안지대(coastal areas)
  - 도시인근 전원지역(countryside around towns)
  - 토지 경계물(field boundaries)
  - 역사적 유물 및 유적지(historic features)
  - 평야지대의 히스(lowland heath)
  - 전원지역의 접근로(new access)
  - 옛 목초지(old meadows and pastures)
  - 옛 과수원(old orchards)
  - 고지대(uplands)
  - 수변지역 토지(waterside land)

## ■ 모니터링 과정

- 전원관리인 시책에 참여한 농민이 신청시 합의한 농장경영관리협약을 제대로 이행하고 있는지에 대한 점검은 각 지역에서 전원관리인 시책의 실시를 책임지고 있는 DEFRA 직원이나 대리인이 직접 농가를 방문하여 이루어짐
  - 지원서가 접수된 후, 농민의 관리계획의 타당성과 정확성을 평가하기 위해서 모든 지원농가에 대한 방문조사
- 전원관리인 시책에 지원한 농민은 지원서와 함께 '통합행정통제시스템(IACS)'에 본인이 소유한 토지의 이용형태에 대해서 보고를 해야 하며, 계획하고 있는 환경보존행위를 명확히 기술해야 함

- 지원서가 승인된 후, 농민이 해야 하는 가장 중요한 과제는 모든 경영 행위를 기록하는 것임
  - 이는 향후 농민의 협약 이행여부에 대한 모니터링의 기초자료일 뿐만 아니라 매년 지급되는 보조금 신청을 위한 근거서류가 됨
  - 참여농민은 향후 농장관리 비용을 청구하기 위한 자료로서 경영활동에 대한 기록과 이와 관련된 모든 영수증을 보관하고 있어야 함
  - 그러나 실제로 모든 참여농가를 대상으로 방문조사가 이루어지는 것은 아니며 대부분 매년 보고하도록 되어 있는 연간 농장경영활동 보고서를 근거로 서류점검이 이루어지고 있고 특정한 몇 농가들만을 대상으로 현장조사를 포함하는 지속적인 모니터링을 실시하고 있음
  - 현장조사는 주로 육안을 통한 점검이 이루어지고, 이외에 생태학적, 생물학적인 면에 대해서는 별도의 평가 프로젝트를 통해서 이루어지고 있음
- 농민이 농장경영 협약시에 합의한 사항에 대해서 변경하고자 할 경우에는 사전에 지역 RDS 담당자와 협의를 거쳐서 승인을 받아야 함
  - 현장방문조사 과정에서 사전에 DEFRA에 통보 승인받지 않은 행위가 발견되거나 또는 합의된 관리활동이 미진한 경우는 관련 활동이 완료될 때까지 보조금의 지급을 유예하거나 또는 벌금을 부과하게 됨
  - 만약 위반행위에 고의성이 있을 경우는 합의를 파기한 것으로 간주하고 지급된 보조금 전액을 환불하고 지급액의 10%에 해당하는 벌금을 추가로 부담해야 하며, 향후 2년 동안 모든 농촌발전정책 프로그램에 대한 참여를 제한함

## ② 농촌 환경관리 시책(Environmental Stewardship)

### ■ 사업 개요 및 목적

- 2003년부터 2년간의 시범사업을 거쳐서 2005년부터 실시된 영국의 농촌 환경관리시책(Environmental Stewardship: ES)은 “환경의 질적인 개선을 위해서 토지를 바람직하게 보존하고 관리하는 활동”에 대한 재정적인 보상을 하는 시책임

- ES는 자신들의 토지를 효과적인 환경적 방법으로 관리하는 농민과 토지관리자에게 지원금을 지급하는 제도이며 이 정책의 목적은 다음과 같음.
  - 야생생물의 보존(생물다양성), 경관의 유지 및 개선, 역사적 환경의 보호, 일반인의 접근 장려 및 전원에 대한 인식 제고, 자연자원의 보호, 토양부식과 수질 오염 방지, 구릉지 지역 환경적 관리 지원

## ■ 사업 내용

- 기초수준관리지원 사업(Entry Level Stewardship: ELS and Upland ELS)
  - ELS 사업은 구릉지역(영국의 조건불리지역)에 적용하는 구릉지 ELS(Upland ELS) 사업을 포함하여 실시되고 있음
  - 이 사업은 기본적으로 직접지불제도(Single Payment Scheme: SPS)에서 의무사항으로 규정하고 있는 농업 및 환경의무규정(Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC)의 수준이상의 간결하고 효과적인 토지관리를 의무사항으로 제시하고 있음
- 유기농업수준관리 지원사업(Organic Entry Level Stewardship: OELS and Upland OELS)
  - OELS는 유기농업 수준의 관리규정을 적용하여 지원하는 사업임
  - 이 사업은 유기농업 단체에 등록되어 있는 모든 유기농가 또는 유기농기업을 대상으로 하지만 현재 유기농지원제도(Organic Aid Scheme)에 따라서 지원 받고 있는 농가는 제외됨
- 상위수준관리 지원사업(Higher Level Stewardship: HLS)
  - 농민이나 토지관리자에 대한 특별한 조연과 지원이 필요한 지역에서 다양한 형태의 토지관리를 지원하기 위한 사업으로, 지역의 상황에 적합하게 신축적인 토지관리규약이 마련되어 적용됨
  - 이 분야 신청서에 대한 평가는 지역의 특정한 자원에 대한 환경적 중요성(specific local targets)에 따라서 이루어지며, 토지관리협약은 농민이나 토지관리자들이 이러한 특정자원의 보존을 충족시킬 수 있고 또 이에 대한 재정적인 지원의 가치(value for money)가 있는 경우에 이루어짐

	ELS(Upland ELS)	OELS(Upland OELS)	HLS
수준	기본수준	유기농업 수준	특정한 요건 충족 의무
자격	모든 농민, 토지관리자	유기농업 농민, 농기업	특정지역 및 활동에 관해 해당 지역 농민과 협약
기간	5년간	5년간	10년 이상
보조금	일반적으로 £30(ha/year) - 단, 황무지 수준 이상의 토지이거나 필지가 15ha 이상의 토지에 대해서는 £8(ha/year), Upland ELS는 £62(ha/year) - 위의 경우 £23(ha/year)	일반적으로 £60(ha/year) 전환기의 경우 £175(ha/year) (초기 2년간의 토지개량), 그 이후 £600(ha/year) (과실류의 경우 초기 3년간), Upland OELS는 £92(ha/year)	- 협약기간동안 투입물의 획기적 개선 필요(높은 보조금 지급의 이유임) - 실제적인 보조금은 협약 내용에서 요구하는 관리수준에 따라 다름

자료: Natural England, 2013, 김태연, 2019, 재인용

- 상호준수조건(Cross Compliance)

- 단일지불제(Single Payment Scheme)의 상호준수조건은 ES에도 그대로 적용되며, 신청자가 단일지불제에 따른 보조금을 받고 있지 않더라도 마찬가지임
- 따라서 다음과 같은 사항에 대해 동의해야 ES에 신청할 수 있음
  - \*토양보호, 서식지 보존, 경관 관련 자원의 유지에 관한 GAEC의 규정을 준수
  - \*환경, 공공 및 식물복지(public and plant health), 동물복지(animal health and welfare), 축산물 원산지 증명 및 이력추적(Livestock identification and tracing)에 관한 국가관리규정(Statutory Management Requirements: SMRs)을 준수

### ③ 농촌 관리지원사업(Countryside Environmental Stewardship)

#### ■ 사업 개요 및 목적

- 농촌지역의 환경관리 활동에 대해 인센티브를 지급하는 사업이며 기존의 농촌 환경관리사업(Environmental Stewardship)의 후속 사업임
  - CS는 토지관리자가 환경을 보존하는 것에 인센티브를 제공하는 것임
  - 지원대상자는 기존과 마찬가지로 모든 농림업 경영자뿐만 아니라 농촌지역의 토지 소유자까지 포함하고 있음

## ■ 사업 내용

- 중위시책(Mid Tier): 많은 지역에서 다년 협약에 의한 환경개선 활동 지원
- 고위시책(Higher Tier): 환경보호 효과가 높은 지역의 개별 농가 활동에 대한 지원으로 기존의 상위수준 사업(Higher level stewardship)의 후속사업임
- 자본투자지원(Capital Grants): 2년간 보조금을 지급하는 것으로 농지의 경계물 조성 및 관리와 숲 조성 계획, 타당성 연구, 나무 관리 등에 필요한 자본투자 지원 사업
- 이 시책에 따라 유기농 전환 및 관리 활동도 지원함
  - 단적인 경관관리를 위한 토지관리자 그룹에 대한 지원도 시행함(Facilitation Fund)
- 대략적인 환경자원보호 활동 분야는 다음과 같음
  - 야생 동식물의 서식지 복원 및 보존, 농업을 통한 수질오염 감소 활동, 숲 조성 및 관리, 홍수 예방활동, 농촌지역의 역사적 환경자원 보존, 농촌지역의 경관적 특성 보존, 농촌지역 유전자원 보존, 농촌에 대한 교육적 체험활동 지원

## ■ 중위 요소 협약(Mid Tier agreement)

- 조류(새)와 수분매개체를 위한 농지의 환경을 개선하는 것, 농업에 의한 수질오염의 확산을 줄이는 것 두 가지를 목적으로 하며, 다년간의 선택활동과 1회성 자본투자 활동으로 구분됨
- 총 135가지의 선택활동과 자본투자 활동 중에 선정하여 시행함
  - 신청자들은 잉글랜드 전역을 8개 지역군으로 구분하여 세부적인 지역의 환경적 특성을 제시한 '전국지역 특성(National Character Area: NCA)'에서 환경적으로 주요한 활동이라고 밝힌 것 중에서 선택활동을 선정함. 총 159가지의 NCA 요소 및 활동을 제시하고 있음
- 신청자가 선택한 활동에 부여되는 점수에 따라 선정 여부를 결정하는 체계임

- 지역별로 제시되어 있는 NCA 활동 요소 중 ‘우선활동(Top-priorities)’ 중에 활동을 선택하고 추가점수를 받기 위해서 ‘기타활동(Other Priorities)’ 중에서 선택할 수 있음
- 신청자 중 가장 높은 점수를 받은 순서대로 선정될 가능성이 높음
- 촉진기금의 활용(Facilitation fund)
  - 공동으로 지역의 경관을 관리하려는 농민이나 토지관리자 그룹에 지원함
  - 농민들에게 공동으로 작업할 수 있도록 지원하는 것
  - 환경적 토지관리에 대한 경험을 할 수 있도록 하는 것이 목적
  - 지역의 환경가치를 보전하는데 충분한 규모를 갖고 있어야 하는데, 최소 2,000ha의 규모를 갖거나 아니면 구체적인 환경적으로 가치 있는 작은 지역을 특정해야 함
  - 최소 소유주가 서로 다른 4농가 이상이 참여해야 하며 이들은 서로 이웃해야 하지만 충분한 협력이 이루어지고 있고 환경적 가치를 유지하는데 산재하는 것이 필요할 경우를 고려할 수 있음
- 협약기간은 5년 단위이며, 수질관리를 위한 자본투자는 2년 협약임

### 3.2.3. 미국<sup>11)</sup>

#### ■ 미국의 환경자원관리 정책 경과

- 미국 농무부(USDA) 산하 자연자원보존청(NRCS: Natural Resources Conservation Service)과 농업지원청(FSA: Farm Service Agency)은 약 20여개의 농업환경관련 보존사업을 시행 중
- 예산은 64억 달러 수준(2018)으로 품목지원사업 예산보다 많고, 그 대부분이 농업법 규정에 따른 다년간 의무지출(mandatory spending) 형태임
- 정책대상은 과거 토양침식, 농업용수 문제 중심에서 야생생물 서식, 공기, 습지, 에너지 효율성, 지속가능 농업 등으로 확대되어 옴

11) 김한호(2018), GSnJ\_제253호, 요약

- 미국 농무부가 시행하는 모든 농업환경보존 정책에 대한 참여는 농가의 자발적(voluntary) 의사에 따르고, 참여 농가에 대해서는 정부지불과 금융, 기술 측면에서 지원

## ■ 환경자원관리 주요 세부 정책

- 환경과 생태를 보전하는 방식으로 농업 생산을 수행하는 활동에 대해 지원하는 생산병행제도(Working Lands Programs)

정책수단	주요 내용
환경질개선사업(EQIP: Environmental Quality Incentives Program)	자연자원·환경문제 경감 대상 농축산 생산자와 농지소유자가 구조물 설치, 식물식재, 경영개선을 계획하고 실천할 경우 금융과 기술지원. 재원의 60%가 축산에 집중
보존관리제도 (CSP: Conservation Stewardship Program)	토양, 물, 공기, 에너지, 동식물 생명 등의 보존과 개선에 대해 금융과 기술 지원. 5년 단위 계약(갱신가능)이며 '최소관리기준'(stewardship threshold) 이상의 실적을 요구
농업경영지원(AMA: Agricultural Management Assistance)	연방작물보험제도 이용이 낮은 16개 주 농업 생산자를 대상. 1년에서 10년간 계약에 근거한 비용분담 지원. 지원대상은 물 관리·관개시설 설치와 개선, 식목, 토양침식조절, 통합병해충방제, 유기농업, 부가가치 가공개발, 위험관리를 위한 선물·헤징옵션거래 참여 등

- 경작을 중단하는 경우 보조금을 지급하는 농지은퇴(Land Retirement)와 정부가 보상금을 지급하고 농지의 이용을 제약하는 지역권(Land Easement)제도

정책수단	주요 내용
보존유보제도(CRP: Conservation Reserve Program)	고도토양침식지 혹은 환경민감농지에 작물 재배 대신 장기 자원보존용 식물을 재배하는 농민에게 보통 10년 이상 매년 임차료를 지불. 일반CRP는 공개경쟁입찰 형식으로 시행. 농업인의 입찰금액과 환경편익지수(EBI: Environmental Benefits Index)를 비교하여 점수화한 후 지원대상 농민을 선정. 특별 CRP가 있는데 이는 특별목적, 특정지역 대상 제도인데 공개경쟁입찰 과정을 생략. 대표적 특별 CRP의 예는 Conservation Reserve Enhancement Program (CREP), Farmable Wetland Program) 등이 있음
농업보존지역권제도 (ACEP: Agricultural Conservation Easement Program)	두 가지 형태의 지역권을 통한 금융, 기술지원 - 농지지역권(agricultural land easements): 생산가능 농지 혹은 초지의 비농업적 사용제한 지역권 - 습지유보지역권(wetland reserve easements): 습지 보호와 회복 목적 지역권
산림유보제도(HFRP: Healthy Forests Reserve Program)	산림생태계 회복과 강화제도. 10년 협정(agreements) 형식, 30년 계약 (contracts) 형식, 30년 지역권(easements)과 영구지역권(permanent easements) 형식이 있음

- 저수유역의 수자원을 보호하고 홍수를 방지하기 위한 구조물 구축, 이러한 활동을 하는 지역단체에 대한 지원을 포함하는 유역사업 (Watershed Programs)

정책수단	주요 내용
유역과 홍수방지 사업 (Watershed and Flood Prevention Operations, 일명 Small Watershed Program)	유역의 침식, 퇴적, 홍수피해를 방지하고 농지와 수자원을 보존, 개발, 이용하기 위한 구조물을 계획하고 설치하는 주, 혹은 지역단체에게 금융, 기술 지원. 정부와 지역 제휴자간에 비용을 분담
유역재건사업 (Watershed Rehabilitation program)	유역의 노후화된 둑 혹은 댐(유역과 홍수방지 사업으로 건설된 댐 혹은 둑에 한정) 재건을 위한 설계, 디자인, 건축시행을 위한 금융, 기술 지원

- 재해를 입은 농지, 산림, 수자원 유역 지역을 구조, 복구하기 위한 지원사업의 긴급지원사업(Emergency Program)

정책수단	주요 내용
긴급보존사업(ECP: Emergency Conservation Program)	자연재해(허리케인, 홍수, 바람, 침식 등)로 피해 입은 농지복구를 위해 생산자에게 자금과 기술을 지원. 잔해제거, 가뭄대응 긴급 수자원 확보 등이 포함
긴급산림회복사업 (EFRP: Emergency Forest Restoration Program)	유역의 노후화된 둑 혹은 댐(유역과 홍수방지 사업으로 건설된 댐 혹은 둑에 한정) 재건을 위한 설계, 디자인, 건축시행을 위한 금융, 기술 지원
긴급유역(流域)보호사업 (EWP: Emergency Watershed Protection) program	자연재해로 피해 입은 유역의 생명과 재산 위험요소를 경감하기 위한 금융, 기술 지원. 재해청소 및 복구, 홍수범람원(汎濫原) 지역권 (floodplain easements) 구입사업도 포함

- 기술지원제도, 준수제도 등 기타보존제도

정책수단	주요 내용
보존사업 (CO: Conservation Operations)	보존 기술지원을 위한 주요 자금계정(funding account). CO 자금의 90% 정도가 보존기술지원(Conservation Technical Assistance) 사업에 투입되는데 이는 전국에 주재하는 현장 요원을 통해 보존사업을 설계하고 시행하는 사업. 그 밖에 토양조사(Soil Survey), 강설조사(Snow Survey), 물공급전망(Water Supply Forecasting), 식물소재센터(Plant Materials Centers) 사업 등을 포함
고도침식지 보존준수(Sodbuster)	1985년 농업법에서 도입되어 지금까지 유지. 고도침식지(highly erodible land)를 경작하는 농민은 토양보존 계획을 수립·실천하도록 요구. 위반하면 정부 농업지원제도(품목지원, 보존지불, 재해지불, 작물보험지원 등) 수혜자격을 상실

정책수단	주요 내용
습지보존준수 (Swampbuster)	1985년 농업법에서 도입되어 지금까지 유지. 작물생산을 위해 습지 (wetland) 배수를 시도하는 농민은 정부 농업지원제도(품목지원, 보존 지불, 재해지불, 작물보험지원 등) 수혜자격을 상실
초지보존준수 (Sodsaver)	2008년 농업법에서 도입되어 지금까지 유지. 자연초지(native sod)에 작물을 재배하는 농가는 작물보험 지원과 비보험작물 재해보상 지원 대상에서 제외
환경질개선사업-보존혁신보조 (EQIP-Conservation Innovation Grants)	EQIP의 특별사업. 혁신적 보존기술과 보존방법을 적용하는 주정부, 지역단체, NGO 등 집단과 개인에게 경쟁을 통해 주는 보조금
지역발원 물보호사업 (Grassroots Source Water Protection Program)	주, 지역 발원 물 보호사업 수행을 위한 기술지원 목적으로 전국농촌물협회(National Rural Water Association)에 대한 자금 지원
권역단위 보존제휴 사업 (RCPP: Regional Conservation Partnership Program)	다수 주 혹은 유역단위 사업에 대한 금융과 기술지원. 연방보존재정을 특정 관심권역 혹은 특정 관심자원에 집중하는 효과를 가짐. 사업은 주체들의 제휴를 통한 연대추진. 사업지역은 제휴주체의 범위에 따라 결정되고 주별 혹은 전국 단위의 경쟁으로 사업단 선정
자유적 휴양 및 서식지 제공사업(Voluntary Public Access and Habitat Incentive Program)	농장, 목장, 산림 등 개인 소유지를 대중에게 야외활동 레크리에이션 장으로 공개하는 것을 장려하는 사업. 공개경쟁으로 사업시행
물 은행사업(Water Bank Program)	소유자는 습지를 배수하여 농업용지로 전환할 수 없도록 하는 10년간 갱신 불가능 습지보존협약

- ‘보전책무(의무)프로그램’의 경우 지불금 형태로 연단위로 지급되며, 1) 기존활동 지불금, 2) 추가활동 지불금, 3) 보충적 지불금 등으로 구성됨

### 3.2.4. 일본<sup>12)</sup>

#### ■ 일본의 농업자원관리 정책 추이

- 2005년부터 농지·농업용수 등의 자원을 농업의 다면적기능을 발휘하는 사회 공동자본으로 보고 정책을 추진해오다가 2006년 농지·물·환경 보전향상대책을 수립하여 “농지·용수 보전 관리지불교부금” 사업 추진
- 2014년 ‘농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률’을 제정하고 2015년부터 지역의 공동 활동에 초점을 둔 ‘다면적기능직불제’를 전면에 내세운 일본형 직불제 실시

세부 직불제	내용	예산(2020)
다면적기능직불	지역 공동 활동으로 농지유지 및 농지·농수 등 지역 자원 보전·관리를 위한 직불금	484억 엔
중산간지역등직접직불	중산간등조건불리지역 농업 생산활동 지원	290억 엔
환경보전형농업직접직불	자연환경보전에 기여하는 농업 생산활동 지원	25억 엔

#### ■ 일본형직불제의 정책적 위상

- 농림수산성이 지향하는 농정 방향에 맞추어 다면적기능직불을 선제적으로 수용하고 있음
- 농림수산성·지역의 활력창조플랜(2013년 12월 10일 농림수산성·지역의 활력창조본부결정, 본부장은 총리)에서 ‘강한 농림수산업’과 ‘아름답고 활력있는 농산어촌’을 위한 4가지 축 가운데, 농촌의 다면적기능의 유지·발휘를 위한 대응으로서 일본형직접지불제도(다면적기능직불) 창설

12) 활동 지침 등 구체적인 내용은 부록 3 참조

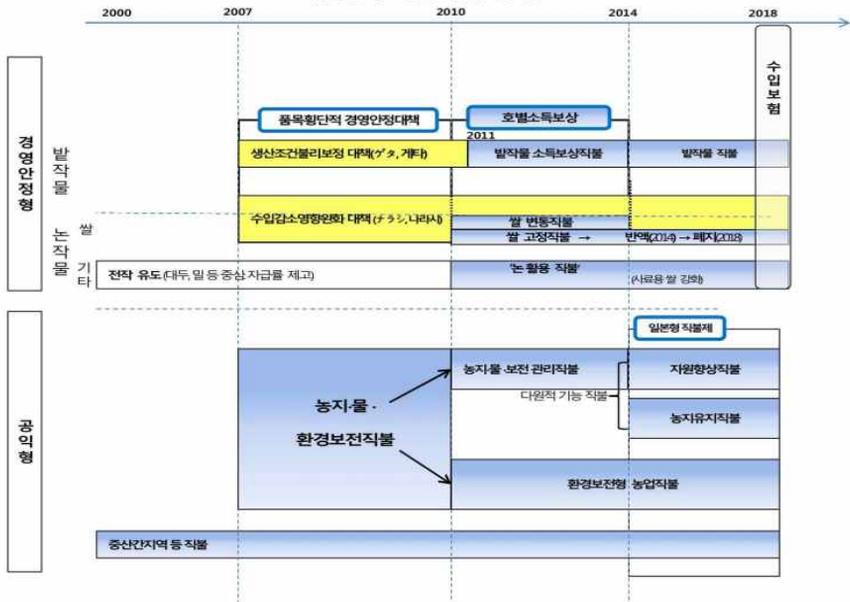


그림 3-1 일본의 직접지불 변화

자료: 김종진 외(2019)

## 일본의 다면적기능지불 개요

- 배경: 농업·농촌은 국토의 보전, 수원의 함양, 자연환경의 보전, 양호한 경관의 형성 등 다면적 기능을 가지고 있으며, 그 이익은 널리 국민이 향유. 하지만 최근 농촌지역의 과소화, 고령화 등에 따른 마을(취락) 기능 저하로 지역의 공동 활동에 의해 유지되고 있는 다면적 기능 발휘에 지장 초래
  - 더불어 지역 공동 활동이 어려워짐에 따라 농용지, 수로, 농도 등 지역 자원 보전 관리에 대한 지역 농가의 부담 증가 우려
- 취지: 이러한 농업·농촌이 가진 다면적 기능의 유지·발휘를 도모하기 위해 지역의 공동 활동과 관련한 지원을 실시하고, 지역 자원의 적절한 보전 관리를 추진함으로써 농업·농촌이 가진 다면적 기능이 앞으로도 적절히 유지·발휘되도록 함

- 더불어 지역 농가에 대한 농지 집적이라는 구조개혁을 뒷받침하는 정책수단으로 활용
- 기본 개념: 1) 국민의 이해 증진, 2) 국가, 지방공공단체, 관련단체 등의 연계, 3) 각종 시책과의 연계의 3가지로 정리됨
  - 1) **국민의 이해 증진:** 지역 공동에 의한 농용지, 수로, 농도 등 지역 자원의 보전 관리는 농업이 갖는 다면적 기능의 발휘로 이어지며, 이러한 실천은 지역의 농업인을 중심으로 지역주민과 도시주민 등 다양한 주체의 참여를 통해 국민의 이해 증진에 노력
  - 2) **국가, 지방공공단체, 관련 단체 등의 연계:** 국가, 지방공공단체, 관련 단체 등 역할 분담 및 상호 연계 도모
  - 3) **각종 시책과의 연계:** 관련된 여러 제도와 조화를 이루면서 농업의 다면적 기능의 유지·발휘에 노력할 필요가 있음
    - ① 농업 생산기반 정비에 관한 시책
    - ② 농촌에서의 환경 정비에 관한 시책
    - ③ 농산물의 생산 체질 강화, 농산물의 수요 동향에 입각한 생산 유도에 관한 시책
    - ④ 유희농지 해소를 통한 우량농지 확보에 관한 시책
    - ⑤ 환경보전형농업 추진에 관한 시책
    - ⑥ 도시와 농산어촌의 공생·대류를 도모하는 시책
- 실시 체계: 국가의 역할, 지방공공단체의 역할로 구분
  - 국가의 역할: 교부상황 점검 및 효과 평가, 시책 반영을 위한 제3자기관 설치
  - 지방공공단체의 역할
    - 1) 광역 지자체: 다면적기능직불 실시에 관한 기본방침 책정, 광역 및 기초 지자체 외에 지역의 실정에 맞게 농업인단체, 비영리단체 등으로 구성되는 추진체계구축
    - 2) 기초 지자체: 직불금 추진을 위한 활동조직과 협정 체결, 활동조직의 활동계획을 승인하고 실시 상황 확인
- 직불금의 구성: 농지유지직불금과 자원향상직불금으로 구분
  - **농지유지직불:** 지역공동에 의한 농용지, 수로, 농도 등 지역 자원의 기초적인

보전 관리 활동 및 지역 자원의 적절한 보전 관리를 위한 추진 활동을 하는 활동조직에 지원

- **자원향상직불**: 지역 자원의 질적 향상을 도모하는 공동 활동 및 시설의 수명 연장을 위한 활동 등을 추진하는 광역활동조직 또는 활동조직에 교부되는 교부금이며, 이하의 활동을 포함

- 1) 지역 자원의 질적 향상을 도모하는 공동 활동
- 2) 시설의 수명 연장을 위한 활동

\* 다면적 기능을 위한 공동 활동 가운데 수리·보수비가 많이 드는 시설(공사) 활동에 대해서 지원(건당 2백만 엔 상한)

- 3) 조직의 광역화·체제 강화

**표 3-10** 일본의 다면적기능 직불금 단가

(엔/10a)

	도부현		홋카이도	
	농지유지직불	자원향상직불	농지유지직불	자원향상직불
논	3,000	2,400	2,300	1,920
밭	2,000	1,440	1,000	480
초지	250	240	130	120

- 사업 실시 주체: 지역의 농민 및 농촌주민, 도시주민 등으로 자유롭게 구성되는 활동조직
- 특징: 기본적으로는 직불금 산정은 지역 참여자의 농용지(논, 밭, 초지) 면적으로 단가를 통해 이루어지며, 직불금은 다양한 지역의 공동 활동 수행을 통해 다면적 기능을 유지·발휘하는 비용의 측면으로 지원. 공동 활동에 따른 비용에는 다면적 기능 수행을 위한 지역 자원 측정 과정 및 계획 수립, 관련 교육 및 연수 등이 포함되며 공동 활동 세부 내용에 따라 일당으로 개인에게 비용을 지급하는 형태 등도 포함하는 등 지역 자율성에 맡기고 있음

### 3.2.5. EU, Contracts2.0

- Contracts2.0은 농민들에게 사유재와 더불어 환경공공재의 공급 증진을 장려하기 위해 새로운 계약에 기초한 접근법을 개발하고자 시작된 EU의 프로젝트
  - 현재 농촌은 농민들의 단기 수익성과 지속가능한 생산 사이의 심각한 과도기에 직면한 상황에서, 환경적으로는 효과적이며, 농업인에게는 경제성을 지원할 수 있는 가시적 계약기반 접근법이 필요

#### ■ 결과 기반 지급 방식(Results-based payment schemes)

- 환경개선결과와 직접 연계하여, 농민들이 규정된 경영행위에 따르는 것이 아니라 원하는 결과를 얻기 위해 필요한 경영을 결정하도록 함
  - 이를 위해 결과를 달성하지 못한 경우 위험의 공정한 분배와 수용 및 거래비용을 고려한 적절한 지표 및 정량화 방법 개발 노력
- Natural England에서 환경성과와 농가의 수용을 시험하기 위해 초지와 경작지에 대한 결과 기반 농업환경지불체계(RBAPS: results-based agri-environmental Payment Schemes)에 대한 시범연구 실시

#### ■ 공동 구현(Cooperative implementations)

- 공동 구현(또는 조정된 개별계약)은 거래비용 절감, 기술역량 증대(규모의 경제), 참가자 간 지식 공유 개선, 적절한 공간적 규모를 목표로 함
- 농민과 토지관리자뿐만 아니라 다른 이해관계자들 간의 협력개발을 촉진하며, 서로 다른 단체계약도 개선 및 개발되도록 시도
- 네덜란드에서 40개의 민간 농업인 집산지의 협동농업 계획이행을 촉진

#### ■ 토지 점유 기반 접근(Land tenure-based approaches)

- 토지사용 의무와 임대료 감소, 토지 사용권 및 특정 토지 관리 의무와

결합된 토지소유권 기반 시스템은 장기적인 자연 보존 목표를 위한 접근법

- 다양한 유형의 토지소유제(민간, 공공, 공유재산 및 복합재산 제도)는 지속가능한 농지사용 관행에 장애가 됨. 이러한 서로 다른 제도 조건 하에 새로운 토지 소유권 제도 모델을 개발

### ■ 가치 사슬 접근(Value chain approaches)

- 가치사슬 내에서 환경공공농산물을 생산하고 환경서비스 비용을 농산물 가격에 통합하기 위한 협업 모델
  - 소비자 신뢰도를 보장하기 위해 공급농장의 납품에 대한 투명성 요구
  - 농가의 성과를 평가하기 위한 생물다양성 지표 개발

## 신규 선택형 직불제 제안 및 확대방안



# 신규 선택형 직불제 제안 및 확대방안

## 1. 신규 선택형 직불제 기본 구상

### 1.1. 신규 선택형 직불제의 기본 방향

■ 국가의 농정 방향에 부합하는 형태로 ‘공익형 직불제’라는 큰 틀 안에서 다양한 세부 사업들이 연계되는 방식을 통해 농정의 대전환을 모색하는 기틀로 마련되어야 함

- 과거 생산주의, 경쟁력주의, 설계주의 농정에 기반한 농업발전전략은 농어업의 양적 성장에 기여해온 바, 이에 따라 **환경악화, 고령화 심화, 삶의 질 저하, 도농격차 확대, 국민의 먹거리 불안과 불평등 심화, 자치농정역량 위축** 등 지속가능한 발전을 위한 한계 발생(농특위 그린뉴딜 작업반, 2020, 미확정)에 따른 문제 해결을 위한 새로운 농정 틀 필요
- 문재인 정부의 ‘사람과 환경 중심 농정’이라는 비전과 농특위에서 제안한 3대 중점 추진 전략의 위상에 부합해야 함

\* ① 직불 중심 농정 정착을 위한 재정개혁과 투융자제도 개선 ② 자치 농정·분권농정 정착을 위한 농정추진체계 개편 ③ 농어업·농어촌 혁신기반 정비(농특위, 지속가능한 농어업농어촌 비전과 전략, 2019. 12. 3)

■ **최근 문재인 대통령의 시정연설에서 강조된 기후변화 등의 위기에 맞서 농업 농촌의 생태환경 문제에 대응하는 대전환을 위한 그린 뉴딜 추진 방향에 따라 선제적인 중심축 역할을 선택형 직불제 확대를 통해 모색 가능**

- 농업농촌 생태환경 문제에 대응하는 **탈탄소·생태(유기)·경축순환형농업**과 국민의 먹거리 문제에 대응하는 **안정적인 식량자급확대 및 지속가능한 먹거리 시스템** 구축, 농어촌소멸 및 도시과밀화에 대응하는 **살기좋은 농어촌조성**, 농산물 가격불안, 도농소득격차, 재해 등 **농어민 안전망** 위기 극복 노력 가운데, 공익기능 증진을 위한 선택형 직불제 확대가 이러한 대안을 위한 **선제적인 중심축**으로 자리잡아야 함

■ **신규 선택형 직불제의 프로그램 발굴 및 확대방안 모색을 통해 농민은 물론 농촌주민의 실천 확대로 이어지고 이들의 자긍심을 고취할 수 있어야 함**

- 공익기능 증진에 목적을 둔 선택형 직불 확대를 통해 농민은 물론 농촌주민들의 지역 내에서의 다양한 실천이 단지 '소득증대'를 위한 활동이 아니라 '공익기능' 증진을 위한 활동이었음을 농민과 농촌주민 스스로 자각하게 하여 농민으로서 농촌주민으로서의 자긍심으로 이어져야 할 것임

■ **전 국민에 의한, 전 국민과 함께 농업·농촌의 공익적 가치를 공유해 나가야 함**

- 이러한 다양한 실천을 통해 농업·농촌의 공익기능을 증진시키려는 노력은 결국 이러한 '건강한' 환경에서 생산되어진 안전한 먹거리를 안정적으로 공급받는 도시민의 끈끈한 연대를 통해 유지될 수 있으며, 이러한 다양한 **공익증진 활동에 농민과 농촌주민에서 나아가 도시민도 함께하는 프로그램의 도입**을 통해 전 국민에 의한 실천으로 전 국민과 함께 농업·농촌의 공익적 가치를 공유해 나가야 할 것임
- 이러한 '건강한' 농업·농촌의 향유는 농민을 포함하는 농촌주민에게는

‘건강한’ 삶터, 도시민에게는 ‘건강한’ 쉼터가 되어 줄 것이며, 생산자-소비자에서 나아가 도시-농촌이 함께 만들어가야 할 균형발전의 초석으로서 이것이야말로 대국민에 대한 공감대 형성의 유력한 수단이 될 것임

■ **지역의 특성을 반영한 지역 단위 공익기능 증진을 위한 노력을 통해 지역 단위 농업·농촌 발전의 기틀을 마련하고 자치농정·분권농정을 실현해 나가는 시발점이 되어야 함**

- 개인의 실천에 더하여 단체 단위에서 지역 공동체 차원의 실천이 ‘공익기능’ 증진을 가져오는 시너지 효과가 클 것이기 때문에 선택형 직불제의 확대는 **지역의 특성을 반영한 다양한 프로그램**에 대한 논의를 통해 지역 단위 농업·농촌 발전을 위한 시발점이 될 것임
- 더불어 농민 및 농촌주민에게만 공익기능 활동을 부여하는 형태가 아니라 중앙정부는 정부 차원에서 추진하고자 하는 농정방향 안에 선택형 직불제의 위상을 스스로 마련하여 **중앙정부 차원의 역할을 명확히** 해야 하며, 광역 지자체와 기초 지자체 역시 중앙정부의 지침에만 의존할 것이 아니라 **지자체 차원의 명확한 역할 분담과 추진 대응 체계 마련**을 통해 진정한 자치농정·분권농정을 실현해 나가는 토대를 마련해 나가야 할 것임

## 1.2. 신규 선택형 직불제의 원칙(7대 원칙)

■ **제1원칙(목적): 공익기능 증진 목적을 분명히 한다**

- 기본적으로 선택형 직불제는 공익기능을 증진하는 것이어야 함
- 직불제의 두 가지 목적 가운데 ‘소득안정’은 기본형 공익직불을 통해 달성되는 것으로 볼 수 있으며, 17가지 준수사항의 이행으로 공익기능

도 증진되는 것으로 설계되어짐

- 이와 차별화하여 선택형 직불제의 목적은 보다 더 본격적으로 공익기능 증진을 달성하기 위한 것으로 두고자 함

■ 제2원칙(실행주체): 개인뿐 아니라 단체 단위 등 다양한 참여주체가 실행한다

- 공익기능 증진이라는 목적을 달성한다면 개인 단위와 단체 단위에 구애받지 말고 다양한 참여자에게 기회를 열어주어야 함
- 여기에는 농업에 종사하는 농민이 포함됨은 물론, 농촌지역에 거주하는 농촌주민과 지역의 중간지원조직, 도시지역에 거주하는 도시민과 시민단체 등 다양한 참여자가 함께 공익기능 증진 활동에 참여할 수 있도록 함

■ 제3원칙(프로그램 내용 및 구성): 탄소중립(net-zero) 등 국정방향, 농업농촌의 공익기능 증진이라는 공익직불제의 도입 취지를 고려하여 개인 단위와 단체 단위의 공익기능 증진활동을 다양하게 제시한다

- 개인 단위와 단체 단위로 나누어 선택적으로 공익기능 증진활동을 진행할 수 있도록 하고, 중점적으로 공익기능 관련 관리가 필요한 지역에 대해서도 공익기능 증진활동을 수행할 수 있도록 함

■ 제4원칙(이행준수): 실행주체는 실천가능한 항목으로 선택하고 이행을 반드시 준수한다

- 지금까지 진행된 농업환경보전 프로그램과 충남에서 시행되었던 농업생태환경 프로그램의 실천 항목 결과에서도 알 수 있듯이 다양한 공익기능 증진 활동들이 제안되어 있지만, 하기 쉬운 항목들에 편중되는 경향이 있어 이를 개선할 필요가 있음
- 이를 위해 개인 단위의 경우 개인이 실천가능한 5가지 공익기능<sup>13)</sup>(식

---

13) 개인 단위의 실천 활동으로는 6가지 공익기능 가운데 ‘농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전’은 기본형 직불제 17가지 준수사항에 공동체 활동으로 포함되어 있어 제외함

량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전)을 달성하는 실천 항목의 선택이 반드시 이루어져야 하며, 단체 단위의 경우 기본 활동 항목으로 농업과 관련한 기초적인 공익기능 활동 이외에 지역 활동 항목으로 6가지 공익기능 가운데 단체별로 주제를 정하고 스스로 결정한 프로그램을 통해 지역 내에서 이행율을 확보하기 위한 노력이 계획 단계에서부터 마련되어야 함

**■ 제5원칙(이행점검 및 모니터링, 평가): 공익기능 증진을 위한 이행점검 및 모니터링, 평가 체계가 갖추어져야 한다**

- 개인 단위의 경우는 기본형 직불제의 17가지 준수사항에 대한 이행점검 및 모니터링 체계가 마련되어 있지만 이로는 충분하지 않을 가능성이 크기 때문에 별도의 이행점검 및 모니터링 체계를 마련해야 함
- 단체 단위의 경우는 각 단체가 정한 규약 내에 이행점검에 관한 사항까지 포함하고 있어야 하며 모니터링은 광역 지자체에서 전문가 및 지역 활동가, 중간지원조직 등 지역의 다양한 이해관계자들이 함께 모여 모니터링 추진 체계를 구성하고 모니터링과 이에 따른 단체별 프로그램에 대한 평가 체계를 마련해야 함

**■ 제6원칙(성과): 공익기능 증진이 즉각적으로 이루어지는 정량적 성과 외에도 중장기적인 정성적 공익기능 증진 성과도 인정해야 한다**

- 신규 선택형 직불제의 세부 프로그램은 공익기능의 효과가 즉각적으로 발현되는 정량적인 성과 지표 달성이 가능해야 함
- 동시에, 고령화·과소화 등으로 인해 공익기능을 수행할 인력 자체가 부족한 현실이나 농지 전용이나 부재지주에 관한 문제 등으로 인한 농지 문제 등의 위기의 상황을 반영하여, 이러한 공익기능을 증진시키기 위해 농업의 기본적인 요소들을 지켜내는 작은 실천들을 장려하는 활동을 통한 중장기적인 공익기능 증진 성과도 인정해야 함

■ 제7원칙(타 사업과의 연계): 공익기능 증진을 위해 진행되는 직불 프로그램 이외에 다른 사업과의 연계를 통해 공익기능 증진 효과를 높일 수 있는 길을 열어주어야 한다

- 기본적으로는 개인 단위, 단체 단위에서 마련된 공익기능 증진 활동을 진행하도록 하고 공익기능 증진과 관련한 실천 활동이 해당 실천으로 충분하지 않을 경우에는 타 사업과 연계를 통해 공익기능 증진이 원활히 이루어지도록 지원하도록 함

## 2. 신규 선택형 직불제 제안

### 2.1. 공익증진직불

#### ■ 공익증진 개인 프로그램

- 공익증진을 위한 활동을 개인 단위에서 선택하는 방식

#### ■ 공익증진 단체 프로그램

- 단체에서 공동으로 진행하는 활동을 정하도록 하며, 반드시 실시해야 하는 기본 활동 항목과 지역의 여건에 따라 자율적으로 지역 활동 항목을 마련하도록 함

### 2.2. 중점지역직불

#### ■ 중점지역 관리 프로그램(negative → positive program)

- 공익기능 증진이 필요한 지역선정(hot spot)을 통해 중점적인 관리 활동을 하도록 장려하는 지역 단위 프로그램(예. 지하수 보전 프로그램, 축산밀집지역의 마을환경 개선 프로그램 등)

#### ■ 중점지역 보전 프로그램(positive → more positive program)

- 공익기능 증진 활동을 수행하고 있는 지역의 보전 활동을 더욱 촉진하도록 장려하는 프로그램(예. 다랑논 보전 프로그램, 농어업유산 프로그램 등)

## 3. 신규 선택형 직불제 세부 내용

### 3.1. 공익증진직불

#### 3.1.1. 공익증진 개인 프로그램

##### ■ 목적

- 개인 단위에서 공익기능 증진 활동들을 선택하여 실천함으로써 농업농촌의 공익기능 증진을 달성하고자 함

##### ■ 실행 주체

- 개인 단위

##### ■ 주요 내용

- 신청기준
  - 기본형 직불제의 준수사항(표 4-1)에 포함되어 있는 항목들은 기본적으로 제외되며, 이외에 개인이 실천 가능한 항목(표 4-2)을 공익기능에 맞게 선택하도록 함
- 신청방법
  - 기본형 직불제 신청시 선택하는 방식으로 진행
- 사업기간
  - 1년 단위로 신청
- 지급방법

- 5가지 공익기능에 따라 각 1개씩 선택하여 최소 5개 이상 실천 활동으로 구성되어야 하며 개인 상한 지불액은 150만 원으로 함

**표 4-1** 기본형 직불제 준수사항으로 인해 제외되는 항목들

준수사항	세부 활동 내용	농프 중복	이행점검 주체
농지의 형상 및 기능 유지 (4개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것</li> <li>② 농작물을 재배하거나, 휴경하는 경우 연간 1회 이상 경운(耕耘, '논밭을 갈고 김을 맴')할 것</li> <li>③ 이웃 농지 등과 구분 가능하도록 경계 설치, 관리할 것</li> <li>④ 논농업에 이용되는 농지 등은 주변 용수로·배수로 유지·관리할 것</li> </ul>	포괄적으로 포함	국립농산물관질관리원 * 이행점검 현장조사 제반업무는 읍면동 사무소
농약 등 안전 사용(잔류기준) 준수 (3개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 농림축산식품부령으로 정하는 농약안전사용기준과 농산물에 대한 잔류허용기준을 준수할 것</li> <li>② 농산물의 유해물질 잔류기준을 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 준수할 것</li> <li>③ 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제38조의2제2항 또는 「농수산물 품질관리법」 제63조 제1항제1호에 따른 농산물 출하 제한 명령을 준수할 것</li> </ul> <p>* 휴경인 경우 제외</p>	-	국립농산물관질관리원 * 협조: 식품의약품안전처 농축수산물안전과, 지자체 보건환경연구원 등
화학비료 사용기준 준수 (1개)	<p>(법률) 화학비료를 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것 (시행령) 농림축산식품부령으로 정하는 농경지 토양화학성분 기준과 비료량 기준을 준수할 것 (시행규칙) 농촌진흥청장이 정하여 고시하는 농경지 토양화학성분 기준 및 지방자치단체의 장이 토양검사 결과에 따라 권장하는 비료량 기준</p> <p>* 휴경인 경우 제외</p>	포함 (비료 사용 처방서 준수)	농촌진흥청 * 협조: 국립농업과학원, 도농업기술센터, 시군농업기술센터, 농협경제지주, 지역농협 등
농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육이수 (1개)	<p>(법률) 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육을 이수할 것 (시행령) 매년 기본직접지불금을 수령하려는 자가 받아야 하는 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육의 내용은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농업·농촌의 공익기능과 농업인 등의 역할</li> <li>2. 공익직접지불제 운영 및 공익직접지불금의 지급에 관한 사항</li> <li>3. 공익직접지불금 지급 관련 농업인 등의 준수사항</li> <li>4. 그 밖의 공익직접지불제도의 시행에 관한 사항</li> </ol> <p>(시행규칙) 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육을 2시간 실시한다. 농업인 의무교육 총 3시간 프로그램 1회</p>	-	국립농산물관질관리원, 지자체, 농림수산물교육문화정보원 * 협조: 시군농업기술센터, 농촌진흥청, 국립한국농수산대학, 농식품공무원교육원 등
농업경영체 등록정보 변경신고 (1개)	<p>「농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 농업경영정보를 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 변경신고를 할 것</p>	-	국립농산물관질관리원 * 협조: 농림축산식품부 정보통계정책담당관실 등

준수사항	세부 활동 내용	농포 중복	이행점검 주체
<p>마을 공동 활동, 영농폐기물 관리 등 기타 준수사항 (9개)</p>	<p>[농업농촌 공익직불법에 따른 준수사항]</p> <p>① 폐기물관리: 등록 농지 등 및 그 주변에 있는 폐기물을 농림축산식품부령으로 정하는 기준으로 적정하게 관리할 것(영농폐기물 및 생활폐기물 수거, 마을공동수거함 등에 보관하여 처리업체가 수거, 폐기, 농지에 매립 또는 소각하는 행위 금지 / 참여시간은 2020년 지상방치 폐비닐 및 폐농약병 점검, 2022년 매립, 소각 여부 점검, 2024년 폐농약 및 생활폐기물 등 점검)</p> <p>② 영농기록 작성 및 관리: 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 작성하고 보관할 것(필지별 종자, 농약, 비료 구매 및 사용내역 기록, 경운 일자, 수확 및 판매 등 기타 영농활동, 매월 1회 이상 기록, 2년 이상 보관 / 관계공무원 열람 요청 시 제공하고 안전성 조사, 토양비료 검정시 부적합 등 발생 시 점검)</p> <p>③ 마을공동체 공동 활동: 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 참여할 것(마을 주변 영농폐기물과 생활폐기물 공동수거, 처리, 마을공동공간 청소, 정비, 경관개선, 가시박 등 생태교란식물 공동 제거, 농경문화의 계승을 위한 공동체 활동, 지자체와 마을 자율조직이 운영, 개최하는 마을축제, 농업기술교육, 문화활동 등 10인 이상 참여하는 공동행사, 여건 고려하여 10인 미만 마을은 농업인의 1/2이상 참여하는 행사 인정 / 참여시간은 2020년 8시간, 2022년 12시간, 2024년 24시간 등으로 단계적 확대)</p> <p>[기타 관련 법령상 의무 준수사항]</p> <p>* 다음의 법령을 위반하여 벌칙 또는 과태료를 처분받은 자에 한하여 기본직접 지불금의 전부 또는 일부 감액</p> <p>④ 「물환경보전법」 제15조제1항 또는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제10조제1항에 따라 공공수역에 농약 및 가축분뇨를 버리거나 유출·방치하지 않을 것</p> <p>⑤ 농업·농촌의 공익기능 증진을 위하여 「하천법」 제50조 및 제50조의2에 따라 하천수 이용 시 허가 등을 받고, 동 법 제52조에 따라 적정하게 관리할 것</p> <p>⑥ 농업·농촌의 공익기능 증진을 위하여 「지하수법」 제7조, 제8조 및 제13조에 따라 지하수 개발시 허가 등을 받고, 동 법 제15조 및 제20조에 따라 적정하게 관리할 것</p> <p>⑦ 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제13조제1항에 따라 퇴비액비화기준에 적합한 퇴비액비를 사용하고, 동 법 제17조제1항제5호에 따라 액비살포지 외의 장소에 뿌리지 아니하고 액비 살포기준을 지킬 것</p> <p>⑧ 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제24조에 따라 생태계교란 생물의 반입·사육·재배 등을 하지 않을 것. 다만, 동 법 제24조의4의 규정에 해당하는 자는 제외한다.</p> <p>⑨ 「식물방역법」 제30조의2에 따라 등록된 농지 등 및 그 주변에 규제병해충, 방제 대상 병해충 등을 발견한 경우 지체 없이 신고할 것</p>	<p>공동 활동에 서상당수 포함</p> <p>(영농 폐기물 공동수거 및 분리배출, 생활폐기물 공동수거 및 분리배출, 생태계 유해생물 제거, 공동공간 관리 및 청소, 농경의례 및 공동체 문화 전승 등)</p>	<p>농식품부 농가소득안정추진단</p> <p>* 전국 지자체, 국립농산물품질관리원 등 협조기관</p>

자료: 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

표 4-2 개인 단위 실천을 위한 공익증진 세부 실천 활동(예)

공익기능	선택 실천 항목	세부 내용	가능 경작지
식량의 안정적 공급 / 생태계 보전	토종씨앗 재배 및 채종	·주 내용: 토종종자 식재 및 채종 ·전제: 친환경적 농법 실시(제초제 안 쓰기, 퇴비사용 등) ·단가: 곡물/채소 구분없이 지원(지역 차이 고려 필요) ·이행 점검: 채종시기는 농가별로 다르기 때문에, 싹이 나왔을 때와 수확할 때 2번 권장	밭
	작물 다양화	·주 내용: 조, 수수, 기장, 팥, 메밀, 귀리, 밀, 옥수수, 녹두 등 재배 ·기본: 친환경농법 실시(제초제 안 쓰기, 퇴비사용 등) ·단가: 소농을 고려하여 최소 단위를 낮게 권장(2a 이상 정도) ·이행 점검: 작물확인이 가능할 시, 추수 시 2회 권장	밭
	이모작	·주 내용: 보리, 밀 등 재배 ·기본: 친환경적 농법 실시(제초제 안 쓰기, 퇴비사용 등) ·단가: 활동비용 ·고려 사항: 자운영, 국화, 유채 등 경관기능과 연계한 작물허용도 고려 필요	논
국토환경 및 자연경관 보전 / 생태계 보전	제초제 사용하지 않기	·주 내용: 제초제 사용하지 않기(손제초, 화염제초기, 예취기 사용, 답전윤환재배 등) ·단가: 활동비용 ·이행 점검: 제초활동 확인, 필요시 잔류농약 검사	논, 밭
	농업부산물 활용	·주 내용: 농사 후 남은 재료 잘라 논밭에 뿌리기(고구마 농콜, 고추 대, 옥수수대, 콩대, 가지치기한 나무, 폐목 등) ·단가: 활동비용 ·고려 사항: 소각금지 활동과 병행 필요	논, 밭
식량의 안정적 공급 / 국토환경 및 자연경관 보전	논 휴경	·주 내용: 휴경(2년간) ·단가: 인력, 재료비 등 모두 포함 필요 ·휴경은 2년까지만 허용(3년부터는 토질의 변형 체감)	논
국토환경 및 자연경관 보전 / 생태계 보전	농지 내 수목 유지 및 식재	·주 내용: 논, 밭 안에 수목 유지하거나 식재 ·단가: 조성비용, 유지비용 포함. 1회성 직불금(작목 수에 따른 지불금) ·이행점검: 모니터링 시 이행 전·후 비교 가능 ·고려 사항: 논, 밭뿐만 아니라 수로, 독 등 포함 제안	논, 밭
수자원 형성과 함양 / 생태계 보전	둠벌 조성 및 관리	·주 내용: 둠벌 조성 및 관리 ·단가: 첫해에는 조성비 포함, 두 번째 해부터는 관리비 지급(둠벌 조성에 따른 소실분 보상으로서 직불금 산정 필요). 조성비로 장비비 소요(여러 농가의 협업이 효율적) ·고려 사항: 크기 장려 필요(1미터 50 센티미터X20미터)	논

## ■ 이행준수

- 개인 단위에서 실천 가능한 5개 공익기능(식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전)을 달성하는 각 세부 실천 항목이 반드시 1개 이상 이루어져야 함

## ■ 이행점검 및 모니터링, 평가

- 영농 일지 작성 등 개인 단위에서 이행 사항을 준수하도록 하고 이에 대한 이행 점검 및 모니터링은 기본형 공익직불 이행점검 및 모니터링 시 동시에 진행하도록 함. 결과에 따라 지불받도록 함

## ■ 성과지표

### • 정량적 지표

- 토종종자 작물 수 증대, 작물 다양화 등 실현
- 토지미생물조사로 토양환경개선 여부 확인(식물계, 동물계 생태순환활성화, 해충 방제 및 유기물 함양 증가 등 확인)
- 생물다양성 관련 조사 등으로 곤충, 어류, 조류, 초본식물 등 개체수 확인
  - 둠벌 조성: 저서무척추동물(풍년새우, 털줄보족코조개벌레, 긴꼬리투구새우 등), 조류(출현종, 개체수)
  - 논두렁 풀 안 베기: 육상곤충(목 다양성(종류 및 개체수) 증대)
- 토양성분 및 수질 개선

### • 정성적 지표

- 토종종자 교환 등으로 지역 내외 농민 교류 증진, 사회적 활동 증가

## ■ 타 사업과의 연계

- 선택한 실천 항목과 관련하여 국비 혹은 도·시군비 사업과 연계가 가능한 부분에 대해서는 확장하여 진행하도록 함

### 3.1.2. 공익증진 단체 프로그램

#### ■ 목적

- 단체 단위에서 지역의 공동 활동을 통해 농업농촌의 공익기능 증진을 달성하고자 함

#### ■ 실행 주체

- 단체 단위
  - 단체 단위(대표자 선출, 총회 개최, 단체 규약 마련을 통한 실천 계획서 작성 및 지자체와 협약을 통한 신청 및 이행)
  - 단체 구성원: 농민, 농촌지역 거주자, 중간지원조직, 도시민, 학교, 다양한 시민 단체, 자치회 및 자치위원회, 마을사업관련단체 등 다양하게 구성
  - 임원 가운데 여성농업인 및 청년 포함의 경우 우대 혜택 부여

#### ○ 예시:

- 예산 황새복원을 위한 황새복원추진회(예산군 황새연합회 농민+지역주민+황새공원 관계자+지역초등학교 관계자)
- 서산 응봉면 환경을 생각하는 농민 모임(면단위 농민으로만 구성)
- 지속가능한 동곡마을만들기(자연마을 단위 단체로 농민+농촌주민)
- 축산문제 해결을 위한 흥동 지역연대(흥동면 농민+지역주민+예산홍성환경운동연합 관계자)

#### ■ 주요 내용

- 신청기준
  - 해당 단체 구성원의 농지 면적에 따라 신청하도록 하며 해당 단체의 전체 면적을 산출하여 단체로 직불금을 지급받도록 함
- 신청방법
  - 농지면적에 따라 지자체에 신청 → 단체 공동 활동 비용 + 참여자에 대한 활동

분 지급 가능

• 지급방법

- 책정된 직불금에 대해 단체에서는 공익증진 활동과 관련하여 공동 활동에 드는 비용(계획서 작성, 교육 및 연수, 공동 활동 재료비 등)을 산정하여 집행하도록 하고, 참여한 구성원에 대해서는 공동 활동 이행 분에 대해 단체 구성원들이 함께 결정한 비용으로 일당 혹은 시간당으로 책정하여 이행한 만큼 지급받는 것으로 함
- 단체 구성원의 결정 사항에 따라 세부 실천 내용 및 단가는 달라짐

• 사업기간

- 5년 단위로 신청

• 세부 활동 내용

- 국가의 활동 지침 및 광역 지자체의 기본방침을 준수하고 단체별로 공익기능의 농촌지역 주제를 결정하고 이에 맞추어 세부 내용을 확정하여 세부 계획서 책정

구분		세부 활동 내용
기본 활동	기본적인 공익기능 활동	- 농업 활동 유지를 위해 농업 활동의 기본적인 영역인 농지를 둘러싼 농지, 수로, 농도, 저수지(주변 풀 관리, 정비, 보수관리 등)를 대상으로 하는 세부 실천 활동은 기본 사항으로 실시
	공익기능 활동을 위한 추진 활동	① 사전활동: 지역 자원 조사, 지역민들을 대상으로 하는 의향조사 및 현지조사, 부재지구 관련 연락 체제 정비 및 조정, 관련 워크숍/연수/교류회, 전문가를 포함한 검토회, 관련 교육 ② 사후활동: 사업 실행 관련 모니터링 결과 공유, 보고회 및 평가회 등
지역 활동	지역별로 공익기능 활동 주제를 결정	- 6가지 공익기능 가운데 단체별로 구성원들과의 합의를 통해 추진하고자 하는 공익기능 주제를 결정하고 세부 실천 사항은 구성원 및 자문가, 지자체 등 관계자 등이 모여 결정하도록 함

☞ 기본적인 공익기능 활동 예시

- ① 겨울철 논습지 유지: 10월~익년 3월까지 논을 가두는 경우
- ② 논 배수물꼬 설치 및 물관리

☞ ①② 는 물 절약을 위한 필수 기본 활동으로 지역마다 토지나 수계의 사정이

다르기 때문에 조건에 따른 명시 필요

③ 화분매개곤충작물 재배: 화분매개작물을 식재하는 경우

·유채, 산괴불주머니, 현호색, 갯버들, 라벤다, 바질, 타임, 오레가노, 배초향, 수유 나무, 옐로우스위트클로버, 헤어리베치\*, 크림손클로버\*, 황하초\*, 메밀\*, 파셀리아\*, 루핀\*, 화이트클로버\*, 클로탈라리라\*(\*)는 녹비작물)

·농업기술센터 교육과 연계하여 진행

·지역마다 토지나 수계의 사정이 다르기 때문에 조건에 따른 명시 필요

④ 폐농약병 수거 등

## ■ 이행준수

### • 기본 활동

- 기본적으로는 신규 선택형 직불제에서도 다양한 공익기능 증진 가운데 ‘농업과 관련한 활동’으로 농업 활동의 가장 기초적인 사항인 ‘농지의 유지’ 활동에 초점을 두고 이를 둘러싼 수로, 농도, 저수지 등 공동 관리 활동에 대해 농업농촌 공익기능 증진을 달성해나가도록 함

### • 지역 활동

- 단체에서 정한 공익기능의 주제에 맞게 이행하도록 하고 각 세부 실천 항목별로 계획 단계에서의 이행을 80%에 도달하도록 함. 80%가 준수되지 않았을 경우에는 실천이 이루어지지 않은 것으로 함

## ■ 이행점검 및 모니터링, 평가

- 단체의 규약에는 관련 활동의 전체 일정에 따른 이행점검 추진 계획 등이 마련되어 있어야 하며, 이행점검 결과, 결과 보고를 위한 보고서 작성, 보고회 개최 등에 대한 세부 내용이 담겨있어야 함

- 단체가 실천 및 이행 점검 등 총괄적으로 관리하도록 하고, 지자체에서는 이행 점검 추진 계획 마련을 위한 사전 교육 등을 실시해야 하며, 사업 진행에 따라 공적기관, 혹은 중간지원조직(농산물품질관리원, 농어촌공사, 마을만들기센터 등)과 연계하여 현장 점검을 실시하도록 함

## ■ 성과지표

- 6가지 공익기능 가운데 단체 단위에서 하나의 주제를 선정하고 그에 맞추어 설계하도록 함
- 정량적 지표
  - 토지미생물조사로 토양환경개선 여부 확인(식물계, 동물계 생태순환활성화, 해충 방제 및 유기물 함양 증가 등 확인)
  - 생물다양성 관련 조사 등으로 곤충, 어류, 조류, 초본식물 등 개체수 확인
  - 토양성분 및 수질 개선
- 정성적 지표
  - 농촌마을 공동체 회복, 이웃과의 관계성 회복
  - 마을 공동 활동 및 모임 횟수 증가, 참여자 수 증가
  - 직접적인 공익기능에 더하여 부수적인 성과도 지표로 활용하도록 함

○ 부수성과 지표 예시:

- 이행점검을 위해 코디네이터로 지역 청년을 활용한 경우에는 청년 육성, 청년 일자리 창출
- 여성농업인을 단체의 임원으로 둔 경우에는 여성농업인 역량강화
- 도시민 참여 활동을 진행한 경우에는 도농교류 증진, 소비자 연대 강화 등

## ■ 타 사업과의 연계

- 중앙부처 사업
  - 농림부 내 사업(친환경농자재지원사업, 6차산업사업, 정주환경개선사업 등)은 물론, 교육부(마을교육공동체, 미래형 교육자치 협력지구, 특수학교 진로체험활동 등), 환경부의 환경개선 및 보수 관련 사업, 해양수산부(어도 개보수 사업) 등과 연계
- 지자체 사업
  - 광역 지자체 및 기초 지자체 사업 등 연계(충남 공동체지원국 지역착근형 청년 프로그램 사업 등 청년사업, 충남형 사회적 농업 시범사업 등)

표 4-3 단체 단위 공익증진직불 세부 내용(예시)

- **단체명: 예산 황새복원추진회(가칭)**
- **단체의 구성원:**
  - 예산군 광시면 농민 80명, 지역 주민 10명, 황새공원 관계자 10명, 지역 초등학교 3개소 학교 관계자
- **공익기능 활동 주제: 황새복원을 위한 생태계 보전**
- **기본 활동**
  - 기본적인 공익기능 활동: 농지, 수로, 농도, 저수지(주변 풀 관리, 정비, 보수관리 외에도 세부 활동으로 둠벙 조성 및 관리 활동 등 추가 계획 작성)

예시) 참여 농민들의 기본 활동

  - ① 겨울철 논습지 유지: 10월~익년 3월까지 논을 가두는 경우
  - ② 논 배수물고 설치 및 물관리
    - ※ ①② 는 물 절약을 위한 필수 기본 활동으로 지역마다 토지나 수계의 사정이 다르기 때문에 조건에 따른 명시 필요
  - ③ 화분매개곤충작물 재배: 화분매개작물을 식재하는 경우
    - 유채, 산괴불주머니, 현호색, 갯버들, 라벤다, 바질, 타임, 오레가노, 배초향, 수유나무, 열로 우스위트클로버, 헤어리베치\*, 크림슨클로버\*, 황하초\*, 메밀\*, 파셀리아\*, 루핀\*, 화이트클로버\*, 클로탈라리라\*(는 녹비작물)
    - 농업기술센터 교육과 연계하여 진행
    - 지역마다 토지나 수계의 사정이 다르기 때문에 조건에 따른 명시 필요
  - ④ 폐농약병 수거 등
  - 공익기능 활동을 위한 추진 활동: (사전) 지역 자원 조사, 지역민 의향조사, 현지조사, 관련 워크숍, 황새복원 관련 교육(5회 진행) (사후) 보고회
- **지역 활동**
  - ① 논습지 조성(논 습지 계획 작성, 계획 작성을 위한 회의, 논습지 조성을 위한 현장 점검 및 현지 조사, 논습지 조성 논에 대한 기본 정비, 논습지 제공 농가에 대한 지불 비용 검토, 논습지 관리를 위한 추진단 조성 등)
  - ② 어도 조성(어도 조성 계획 작성, 계획 작성을 위한 회의, 선진지 견학, 어도 시공을 위한 하천 정비, 어도 시공, 치어 구입 및 사료 구입 및 투입 등)
    - \* 이 경우, 어도 시공 비용이 많이 들 경우, 국가 혹은 지자체 사업과 연계
  - ③ 논생물 조사(황새공원 및 지역 초등학교 연계 프로그램 세부 계획 작성)
- **직불금 총 금액: 8천 4백만 원**
  - 참가하는 단체 구성원 가운데 농업인이 소유한 농지 면적으로 산정: 120ha(80명 농가) (단가: 10a당 7만 원(안))
- **비용 정산**
  - 공동 비용(회의, 선진지 견학, 치어 구입 및 사료 비용, 논생물 조사 관련 비용 등), 어도 조성 등 다양한 개별 활동에 대한 인건비 책정(50명 참여) 개별 지원 등
- **이행점검 및 모니터링**
  - 단체의 구성원 가운데서 코디네이터 및 활동가를 선정하여 진행하고, 외부 전문가 및 지자체 담당자 등에 의한 모니터링 진행

## 3.2. 중점지역직불

### 3.2.1. 중점지역 관리 프로그램(negative → positive program)

#### ■ 목적

- 중점적으로 관리되어야 할 지역을 선정하여 농업·농촌의 공익기능 증진을 달성하고자 실행
  - 이를 실행하는 지역 단위 프로그램을 말하고 공익기능 증진 달성을 위해서 모든 관련 정책수단들을 동원하여 효과를 극대화하고자 함
  - 해당 지역 환경개선을 위해서 농업·농촌 분야만이 아닌 관련 분야별 제도, 법률, 정책, 사업들이 모두 통합적으로 적용될 수 있도록 함
  - 공익기능 증진에 어려움을 겪고 있으며 환경개선 등 중점적으로 관리되어야 할 지역에 대해 직불금을 지원하여 공익 기능 증진을 달성하도록 함

#### ■ 실행 주체

- 단체 단위
  - 중점지역 내 농민, 마을주민이 가장 중요한 주체가 되며 마을 내 많은 주민의 참여를 유도하고 자원배분과 역할, 의무 분담, 공적 기능을 수행하는 마을 단체(협동조합 등) 구성을 유도함
  - 중점지역 해당 시군(읍면동 사무소), 해당 광역 지자체, 지역 내 현황을 과학적으로 살펴보기 위한 분야별 전문가, 지역시민사회 활동가, 학부모단체, 마을만들기 중간지원조직 등도 추가 구성함
  - 참고로 '네덜란드 북 프리지아 숲 지역 협동조합(the North Frisian Woodlands, NFW)' 사례는 지역 단위 주체들이 자발적으로 협동조합 방식 형태를 구성하여 경관보전, 생태계 보전 노력을 기울임. 이후 현재 네덜란드 전 지역은 모두 협동조합 형태를 조직해야 하는 내용으로 환경개선 사업 지침을

만들었고 더 나아가서 유럽연합 규정(regulation)에 이런 사항을 반영하는 성과까지 날게 됨

## ■ 주요 내용

- 지역선정
  - 지역 농가 혹은 지역 주민이 향유해야 하는 공익기능에 부정적인 영향을 줄 수 있어 공익기능 개선을 위한 활동이 필요한 지역으로 국가 전체적으로 GIS기반의 국토공간정보들을 중첩하여 지역정보 제공, 참여여부 선택은 지역 주체 합의에 따라 최종 결정함
  - 중점지역으로 선정된 곳은 분야별, 영역별에만 국한되지 않고 통합적인 환경개선정책 틀 적용(넥서스 기반)<sup>14)</sup>하여 지역 전체 환경개선 효과를 달성함
  - 해당 지역이 집중 보전하고자 하는 항목, 실천 활동을 단체 중심으로 합의하여 도출하고, 마을 내 단체 단위(사회적 협동조합 등)로 실천 활동을 실행함
- 사업기간
  - 실질적인 사업효과를 달성하기 위해서는 1년 단위가 아닌 5년 단위로 신청함
- 지급방법
  - 환경친화적인 농업, 축산업, 임업 등을 지향하도록 하되 보상보다는 투자 개념으로 접근(활동별 금액을 책정이 아닌 지역 전체 투자금액으로 책정)
  - 농지면적에 따라 정부에 신청, 단체 공동 활동 비용 신청, 보조금 정산, 참여자 및 마을 내 단체 단위(사회적 협동조합 등)에 대한 각각 개별지급, 단체 협의를 거쳐 자율적으로 집행

---

14) 자료: 1. 강마야오혜정·여형범·김기흥·김형철·최돈정(2017), 충남의 축산 문제 해결을 위한 통합정책 방안: 에너지-환경-식량 넥서스 관점, 전략연구 2017-42, 충남연구원  
2. IRENA(2015), Renewable Energy in Water, Energy&Food Nexus  
3. SEI(STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE, 2015), The SEI Initiative on the Water, Energy and Food Nexus

주: 넥서스 관점이란, 에너지, 물, 식량 등 각 정책 영역 내에서 이루어지는 정책이 다른 정책 영역에 미치는 영향(상충 관계, 시너지 효과)을 고려하여 정책을 통합적으로 설계하는 것을 말함(IRENA, 2015 ; SEI, 2015)

## ■ 이행준수

- 기본적으로 중앙정부에서는 중점지역직불에 대한 정책방향과 실천사항에 대한 가이드라인과 예시 수준의 내용만을 (정보공유 차원에서) 제시하도록 함
- 세부 사항은 해당 지역 기초 및 광역 지자체 단위에서 실행지침을 결정하고 해당 지역 주민과의 협의를 통해 세부 실천사항 내용을 확정하여 계획을 수립함
- 지역 내 마을의 단체 구성원은 세부 실천사항을 마을 주민, 마을 내외부 전문가, 활동가, 중간지원조직 등과 협의하여 최종 결정함
- 지역 마을주민 참여자 전원, 기초 및 광역 지자체, 중앙정부 간 실천사항에 대한 확실한 계약관계를 성립하여 높은 단계의 협약수준을 달성하도록 함(이 때 비로소 실천사항을 “상호의무준수조건(cross-compliance)”이라고 명명 가능)

## ■ 이행점검 및 모니터링, 평가

- 이행점검 과정 자체가 공익기능을 수행하는 것이고 농업의 공공성 강화로 연계되는 지점이므로 매우 중요한 과정임
- 기본적으로 중앙정부가 이행점검, 모니터링, 평가를 완벽하게 들여다보는 것은 불가능하므로 제3자 공공기관과 함께 현장점검을 이행하되 가급적 지자체 단위에서 1차적인 이행점검, 모니터링, 평가를 완료하도록 함
- 지역의 농민 및 농촌주민, 마을 내 사회적 협동조합은 지자체 담당자, 지역 내 공공기관(농협, 신협, 농산물품질관리원 지소, 한국농어촌공사 지소), 마을만들기 중간지원조직과 연계하여 자체 이행점검, 모니터링, 평가를 수행하도록 함
- 이행점검과 관련해서는 해당 지역 내부 주민이 1차로 하지만 이후 세부적인 사항에 대해서는 해당 지역 외부주민이 교차 점검하는 것도 고려해야 함
- 이행점검이 단순하게 관리감독이 아닌 주민들간 상호 학습, 상호 정보교류가 되도록 소통할 수 있도록 배려가 필요하며, 주민이 주도하는 방식으로 진행해야 함

## ■ 성과지표

- 정량 지표
  - 지역별 환경개선 지표 설정  
(예. 지하수 보전 프로그램 실행 지역은 지하수 수질등급 향상 등)  
(예. 축산밀집지역의 마을환경 개선 프로그램 실행 지역은 하천 및 저수지 수질 등

- 급 향상. 토양 양분수지(질소 및 인) 양호. 악취저감, 초미세먼지 발생을 저하 등)
  - 생물다양성 지표종 개체수 변화
  - 환경부분 주민민원 발생횟수 변화
  - 수질오염, 토양오염, 대기오염, 악취발생 정도 등 오염 등급 변화
- 정성 지표
  - 지역 내 환경친화적 공동체 실천 활동 횟수 및 규모 변화
  - 마을주민 삶의 질 만족도 및 인식 변화
  - 농촌마을 공동체 회복, 이웃과의 관계성 회복 정도

## ■ 타 사업과의 연계

- 다른 분야 정책, 계획, 사업과의 연계
  - 광역 단위 상위계획은 국토종합계획에 맞춰서 수립하는 “도단위 종합계획(현재 4차 진행 중)”으로서 도시개발-토지이용-농축산업 정책방향 내용과 중점지역 관리 직불 실천사항 내용이 서로 일관성을 갖춰야 함
  - 그 외에 분야별 상위계획으로 종합적인 환경보전기본계획, 토양환경보전계획, 대기환경보전계획, 수질환경보전계획, 경관보전계획, 도시개발계획, 비오톱 등 상위계획 관련 내용과 중점지역 관리 직불 실천사항 내용은 상충, 충돌을 최소화함
  - 농업분야 사업인 농자재 지원사업, 시설현대화 지원사업, 축산관련 지원사업 등 생산성 향상을 중시하는 사업과는 상충, 충돌되지 않도록 해야 함
  - 농촌 분야 사업인 마을만들기 등 농촌지역개발, 마을공동체 지원사업, 민관협치 활성화 사업, 교육 및 문화 사업 등 중복 가능성이 있는 사업은 배제해야 함

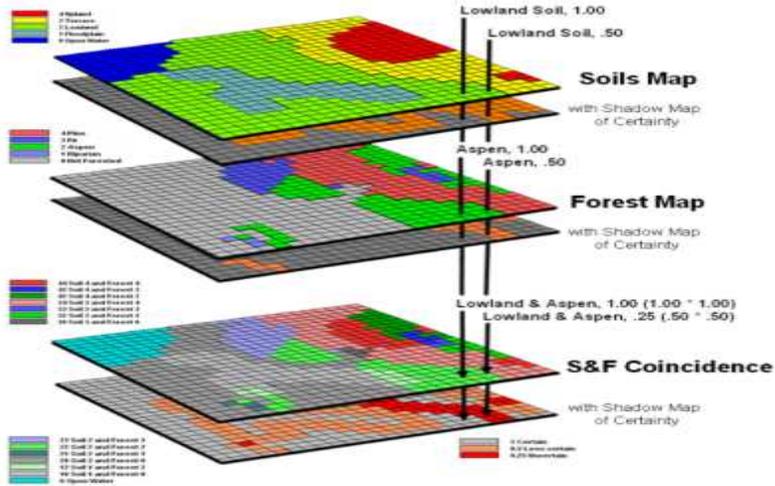
## ■ 중점지역 선정 방법([그림 4-1] 참고)

- 전국적으로 중점적으로 관리가 필요한 지역을 선정하기 위해서는 여러 분야의 공간정보 데이터를 중첩시켜 최종적으로 중점지역(hot spot) 도출
  - 예) 국가 단위의 다양한 농업환경관리시스템 정보(토양환경정보시스템, 가축분뇨 종합정보시스템, 농촌지형정보시스템, 농촌용수종합정보시스템, 농촌어메니티 정보시스템, 환경가치종합정보시스템, 환경공간정보서비스 등)를 종합적으로 활용

함

- 예) 수질 보호 지역, 화학비료·농약 등의 과다한 사용으로 농지 토양관리가 필요한 지역, 농업진흥구역 농지 보전 지역, 유기농 생태 지역, 동식물 생태계 보호 지역, 축산으로 인한 피해 우려 지역 등을 선정하도록 함

그림 4-1 중점지역 선정을 위한 공간정보데이터 중첩(overlay) 방법



자료: 강마야·최돈정·김기흥·오혜정·박정환(2017), 충남의 가축매몰지 및 축사 입지환경 분석과 정책제언, 전략 연구 2017-15, 충남연구원

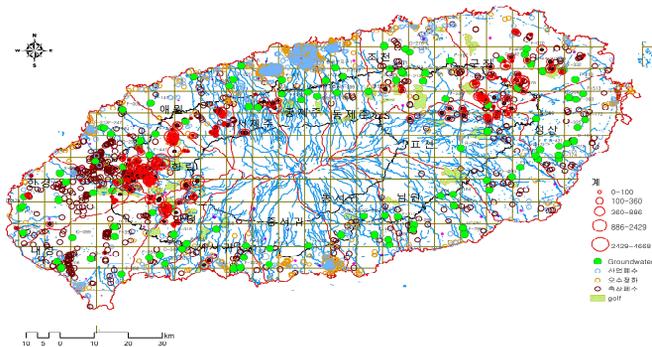
※ 중점지역 관리 프로그램 예시: 제주특별자치도의 지하수 보전 프로그램

(1) 목적

- 제주도 지하수는 미래 세대를 위한 도민 모두의 공공자원이지만 최근 들어 환경오염으로 인한 지하수 고갈, 오염이 심각해지고 있음
- 제주도는 유량이 풍부한 큰 강이 없어서 생활용수 공급량의 84%를 지하수에 의존, 농업용수 또한 공급량의 90%를 지하수에 의존하고 있기에 지속가능한 수자원 확보를 위해 지하수 보전 관리 시급함
- 농업용 지하수를 농업용도로 이용하는 경우는 농업용이 지하수 환경오염을 유발하는 원인 중에 한 분야임과 동시에 또 오염된 지하수는 농업용수 사용하는 농작물에도 영향을 주는 등 상호 작용함
- 상호 작용 관계인 지하수와 농업용수를 보전하기 위한 특별 보전 활동과 세부 계획, 실천이 필요함

(2) 현황 및 문제점

- 제주도는 상수도과 농업용수의 96% 이상 지하수에 의존
- 현재 지하수 지속 이용 가능량 대비 취수 허가량은 최소 107%, 최대 374%를 초과하는 실정



자료: 제주보전환경연구원(2017), 2017년 1차 지하수 수질모니터링 조사결과, 정례브리핑.  
([https://www.jeu.go.kr/news/bodo/list.htm;jsessionid=1HB6fz4HzLC1rluo0v7CKsumu6tNSP1AOP9wAND9PN6Z50hb9rwAmriBTdM9WSAp.was2\\_servlet\\_engine1?\\_layout=playout&\\_view=print&act=view&seq=1031487](https://www.jeu.go.kr/news/bodo/list.htm;jsessionid=1HB6fz4HzLC1rluo0v7CKsumu6tNSP1AOP9wAND9PN6Z50hb9rwAmriBTdM9WSAp.was2_servlet_engine1?_layout=playout&_view=print&act=view&seq=1031487), 검색 일자: 2020. 9. 30.)

(3) 최근 동향 및 조례 현황

- 제주도는 중산간 지역 등 475km<sup>2</sup>에 대해 '제주 지하수자원 특별관리구역' 추가 지정 고시
- 제주특별자치도 지하수 관리 조례[시행 2020. 8. 12.] [제주특별자치도조례 제

※ 중점지역 관리 프로그램 예시: 제주특별자치도의 지하수 보전 프로그램

2612호, 2020. 8. 12. 일부개정

\* 지하수자원 특별관리구역은 지하수를 특별히 보전하기 위한 구역, 미래의 물 수요에 대비하고 지하수 오염에 대응하기 위해 필요한 지역 지정·관리하는 것이고 특별관리구역 내에서 지하수 시설 개발 엄격히 제한, 지하수 수량·수질 관리와 잠재오염원에 대한 관리를 강화하는 것임

(4) 주요 내용

- 농업용수 사용 실태조사(품목별, 지역별 지하수 관정 개수, 그 외 농축산업에 사용되는 지하수 개발 및 이용시설 현황, 일일/월간/연간 지하수 사용량 등)
- 화학비료 및 농약사용 억제, 정체불명의 수입산 화학농자재 사용 억제
- 점진적으로 친환경농자재로 대체, 환경친화적 농법으로 전환 활동
- 축사시설에 대한 오폐수 처리 시설 의무화, 점진적으로 축사시설 감축, 동물복지농장으로 대체
- 농민 및 농업용수, 축사시설 운영자를 대상으로 하는 지속적인 지하수 환경 교육 참여 유도
- 마을별 솜골 보전 활동(동굴지대, 꽃자왈 지대 곳곳에 여러 요인으로 형성된 균열로 빗물이 여기를 통하여 지하로 흘러 들어가서 동굴을 흐르고 지하수 형성, 솜골을 막으면 지하수 흐름을 막는 댐이 생성되어 홍수, 생활용수 및 농업용수 이용에 차질)



자료: News1 홈페이지(<https://www.news1.kr/articles/?3942462>, 검색 일자: 2020. 9. 30.)

주: 저자 작성함

※ 중점지역 관리 프로그램 예시: 네덜란드 북 프리지아 숲 지역 협동조합(the North Frisian Woodlands, NFW)

(1) 지역 개요

- 북 프리지아 숲 지역협동조합(NFW)은 네덜란드에서 가장 유명한 지역협동조합으로서 네덜란드 북부 지역의 프리슬란드 도 북동부에 위치, 낙농 중심 지역
- 현재 NFW 조합원은 약 900여명, 지역 농민의 80% 소속, 작은 운동에서 시작돼 꾸준한 노력을 전개한 결과 네덜란드 농업 정책의 여러 중요한 분야에 영향
- 지역 특징은 역사적으로 형성된 생울타리 경관인데 다양한 경관과 소규모 영농 활동이 동·식물 등 생물다양성을 크게 발전시키는 원인으로 작용, 지역 주민은 생울타리 경관을 지역 문화와 정체성 구성하는 중요한 부분으로 인식함

(2) 협동조합 배경

- 1980년대 말, 네덜란드 정부가 이 지역을 자연보호구역으로 지정하려 하며 농민에 규제를 가하자 마찰과 갈등 발생, 농민들은 역사적으로 조상들로부터 물려받은 생울타리 경관을 만들고 지켜왔다며 저항, 결국 농민들이 생울타리 등의 보호를 약속하며 규제 철폐, 이를 계기로 농민들의 결사체가 만들어졌고 2002년 6개의 결사체가 모여 NFW 출범하게 됨

(3) 주요 성과

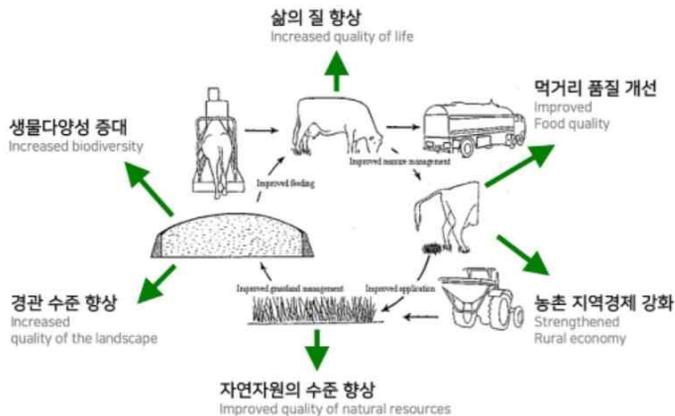
- 경관과 자연을 유지하고 증진하는 활동에 관여함으로써 지역 전체 5만 ha 면적 중 80%의 면적에서 이전보다 경관 및 생물다양성의 질적 개선 달성
- 협동조합 방식으로 생산 단위가 아닌 전체 지역으로 수준 향상
- 지역경제에 연간 4백만 유로 추가소득 발생(52억 6천만 원), 2004년 자연 및 경관 관리 프로그램 참여 농장은 평균 1만 1천 유로(14백만 원) 부가가치 획득
- 협약제도 도입: 2003년 NFW는 자연 및 경관 관리에서 대기질·토양·수질개선, 생산물 품질 개선, 휴양·관광 활성화, 비용 절감, 동물복지 및 건강, 토지은행, 녹색에너지 등으로 지역경제와 지역의 지속가능성을 중심으로 활동 영역을 크게 확장, 네덜란드 농업부지방정부·시민사회·학계 등 참여한 지역협약 체결
- 중앙정부 및 광역 지방정부가 국가경관지역으로 선포, 지역 내에서 자연, 경관 관리 중심에서 농민농업 등 다양한 방식으로 새로운 사업 전개, 시너지 창출
- NFW 강령에 구체화된 공동체의 10개 공유 가치를 현장으로 만들었는데 지금의 지역협동조합으로 확대되기까지 25년 동안 촉진된 강력한 이정표 성격
- 공유가치 1. 지역사회 / 2. 땅과 사람의 통일성 / 3. 순하게 농사짓기 / 4. 우리

※ 중점지역 관리 프로그램 예시: 네덜란드 북 프리지아 숲 지역 협동조합(the North Frisian Woodlands, NFW)

자신의 권리와 자격 / 5. 우리가 더 잘 한다 / 6. 신뢰 / 7. 느리지만 꾸준한 진보 / 8. 혼자 아니다 / 9. 미래를 돌보기 / 10. 만족과 기쁨

(4) 대표적인 사례

- 농민들 스스로 '좋은 거름이란 인공적인 게 아니라 자연과의 공동생산 과정을 특정한 방식으로 체계화한 결과' 임을 인식하고 선순환 구조를 만들어 냄. 즉, 거름을 천천히 떨어뜨려 토양 내부 질소 전달 능력 증대, 화학비료 사용 감축, 양질 건초를 더 많이 생산하며 건초 베는 시기 지연, 이렇게 향상된 조사료를 먹임으로써 젖소 스트레스를 줄여 수명 연장, 더 좋은 우유 생산, 최종적으로 다시 좋은 거름을 만들어냄. 약 1만 35백 유로(18백만 원) 부가가치 증진
- 핵심 사항은 표토에 거름을 시비하는 걸 정부가 규제했지만 결국 2014년 정부가 심토 대신 표토 허용 선언, 2017년에는 NFW가 법정 싸움에서 이겨 300만 유로(39억 원)의 추가 직불금을 받아냄. 관행농법에서 생태농법으로 재편하고 외부 투입재 의존 감소, 지역 조직 역량을 강화하는 등 농생태학적 전환
- 1980~2000년 사이 70두 이상 낙농 농장도 네덜란드 전체적으로 21%가 감소했지만 NFW에선 안정적으로 유지
- 경관, 자연, 생물다양성을 돌보는 일, 더욱 농민스러운(또는 농생태학적인) 방식으로 영농하기 위해 공동으로 싸우는 일, 지역 수준에서 필요한 자율성을 구축하는 일 등 새로운 활동에 적극 참여



자료: 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=37954>, 검색일자: 2020.11.30.)

자료: 안 다우 판 더르 플루흐(2019), 새로운 농민: 세계화 시대의 농촌 발전, 김정섭 역, 한국농정.

주: 안 다우 판 더르 플루흐(2019)와 한국농정신문을 토대로 저자가 요약, 재구성, 작성함

### 3.2.2. 중점지역 보전 프로그램(positive → more positive program)

#### ■ 목적

- 공익기능을 증진하고 있고 이를 더욱 촉진하고 증진해야 할 필요성이 있는 지역에 대해 직불금을 지원하여 공익 기능 증진 달성

#### ■ 실행 주체

- 단체 단위
  - 보전지역 내 농민, 마을주인이 가장 중요한 주체가 되고 마을 내 많은 주민의 참여를 유도하고 자원배분과 역할, 의무 분담, 공적 기능을 수행하는 마을 단체 (사회적 협동조합 등) 구성을 유도함
  - 보전지역 활동에 참여의사를 밝힌 농민, 마을주민, 그 외 지역에 관심 있는 제 3자(전문가, 시민단체 등)이 자발적으로 단체<sup>15)</sup>를 구성함

#### ■ 주요 내용

- 사업목표
  - 해당 프로그램의 내용은 농업 생산 활동과 연계하여 지역 환경에 영향을 미칠 수 있는 영역에 해당하되 특정 분야, 특정 영역에만 국한하지 않고 해당 지역 전체 환경개선을 목표로 함
- 사업기간
  - 실질적인 사업효과를 달성하기 위해서는 1년 단위가 아닌 5년 단위로 신청함
- 지급방법
  - 해당 지역이 보전하고자 하는 세부 실천 활동 항목을 마을 단체 구성원이 자발적으로 합의에 의하여 내용을 도출함

---

15) 주: 단체나 조직의 예로서 사회적 협동조합을 들 수 있는데 조합원은 가급적 마을 내 많은 주민이 참여, 참여한 주민에게 조합원 자격부여, 자원배분과 역할, 의무는 공평하게 분담, 공적 기능을 수행하는 마을 협동조합을 구성하는 것을 말함

- 실천 활동과 이에 대한 이행점검 등은 협동조합 구성원 역할 분담을 통해서 결정
- 지급 방식은 앞선 공익형 직불제와 같이 실천 활동별 보상금액을 책정하는 것이 아니라 환경보전 지역 전체 투자 규모를 산정하여 책정하는 방식 채택, 마을 협동조합이 관할할 수 있는 공간 범위와 면적을 산출, 이에 따라 투자 금액 신청, 공동의 실천 활동 비용을 산정하여 규모 설정, 마을 협동조합 조합원에 대해서 협동조합 내부적으로 각각 개별 지급과 정산, 단체 협의를 거쳐 자율적인 집행

## ■ 이행준수

- 세부 사항은 해당 지역 기초 및 광역 지자체 단위에서 실행지침을 결정하고 해당 지역 주민과의 협의를 통해 세부 실천사항 내용 확정하여 계획을 수립함
- 지역 내 단체 구성원은 세부 실천사항을 마을 주민, 마을 내외부 전문가, 활동가, 중간지원조직 등과 협의하여 최종 결정함
- 지역 마을주민 참여자, 기초 및 광역 지자체, 중앙정부 간 실천사항에 대한 협약을 체결함
- 지역 마을주민 참여자 전원, 기초 및 광역 지자체, 중앙정부 간 실천사항에 대한 확실한 계약관계를 성립하여 높은 단계의 협약 수준 달성하도록 함(이 때 비로소 실천사항을 “상호의무준수조건(cross-compliance)”이라고 명명 가능)

## ■ 이행점검 및 모니터링, 평가

- 이행점검 과정 자체가 공익기능을 수행하는 것이고 농업의 공공성 강화로 연계되는 지점이므로 매우 중요한 과정임
- 지역의 마을 협동조합 조합원별 역할 분담을 통해서 모니터링 및 자체점검단 운영, 그 외에도 외부 전문가, 지역사회 활동가, 마을만들기 중간지원조직, 마을 내 중간관리자 등을 구성, 이들과 협의하여 이행점검과 모니터링 실시
- 제3자의 평가 및 주기적인 실태조사에 따른 보고서 도출을 위해서 해당 지역 마을 협동조합 조합원은 물론 지자체 담당자, 지역 내 공공기관(농협, 신협, 농산물품질관리원 지소, 한국농어촌공사 지소), 마을만들기 중간지원조직과 연계하여 상호교차 점검과 평가, 실태결과 보고서 작성 등을 협조받도록 함
- 이행점검이 단순하게 관리감독이 아닌 주민 간 상호 학습, 상호 정보교류가 되고 소통할 수 있도록 배려함이 필요, 주민이 주도하는 방식으로 진행해야 함

## ■ 성과지표

- 정량 지표
  - 지역별 환경개선 지표 설정  
(예. 다랑논 보전 프로그램 실행 지역은 다랑논 총면적, 다랑논 농사짓는 농민 수, 다랑논 경관 창출 등, 농어업유산 보전 프로그램 실행 지역은 농어업유산 면적 유지, 농어업유산 유지를 위한 활동하는 사람 수, 농어업유산 훼손율 감소 등)
  - 생물다양성 지표종 개체수 변화
  - 농촌지역 내 각종 유기성 물질자원의 선순환 및 활용률 변화
- 정성 지표
  - 지역 내 환경친화적 공동체 실천 활동 횟수 및 규모 변화
  - 지역 내 농어업유산 자원 보호 수준 변화
  - 지역 내 마을주민 삶의 질 만족도 및 중요도 인식 변화
  - 농촌마을 공동체 회복, 이웃과의 관계성 회복 정도

## ■ 타 사업과의 연계

- 환경부의 생태계 서비스 지불 계약제와의 연계<sup>16)</sup>
  - 생태계는 다양한 혜택을 제공하므로 국가에서 규제를 통해 이를 관리하는데 한계가 있어 생태계 서비스 보전·증진에 민간 차원 대응 요구 차원에서 생태계 서비스 지불제 계약 제도를 도입하게 됨
  - 정부·지자체는 보호지역, 생태우수지역 토지 소유자 등(점유자, 관리자)과 자연 자산 유지·관리, 경작방식 변경 등 생태계 서비스 보전·증진 활동 계약을 체결하고 대가 지급, 계약 추진 절차는 추진협의회 구성(공무원, 주민대표 등)하여 대상지, 활동 유형 선정, 계약금액 결정 등 참여하게 됨
  - 사업 유형은 ① 공급서비스(식량, 용수, 목재, 의약자원 등), ② 조절서비스(대기질, 수질, 기후, 침식, 수분 등), ③ 문화서비스(휴양과 관광, 교육적가치, 영

16) 자료: 농어업·농어촌특별위원회 사무국(2020), 생태계 서비스 지불 계약제 검토 및 공익형지불제와 비교, 내부자료

적가치, 예술적영감 등), ④ 지지서비스(생물다양성) 등이 있음

- 대상 지역은 생태·경관보전지역, 습지보호지역, 자연공원, 야생생물보호구역(특별보호구역 포함), 상수원보호구역, 수변구역, 생물권보전지역 등
- 종전 생물다양성관리계획(5개 활동 유형)을 생태계 서비스 지불 계약(22개 활동 유형)으로 확대 개정하여 생태계 서비스 보전·증진 대상지역을 추가, 인정 활동 유형 다각화, 활동에 대한 보상기준 등을 마련함
- 대상 활동은 야생생물 서식지 조성·관리, 휴경 및 친환경적 경작방식 변경, 식생군락 조성·관리 등
- 보상기준은 수확량 감소로 인한 손실액 등 보상, 생태계 조성·관리 등 필요한 금액
- 예) 야생생물 서식지 조성 ① 친환경(쌀) 작물경작: 230원/㎡(관행농업 대비 생산비 증가분+순소득 감소분), ② 습지조성비:41,000원/㎡(재료비, 노무비, 경비 포함)
- 그 외 다른 정책, 계획, 사업과의 연계
  - 지자체의 기존 종합계획 가운데 도시개발-토지이용-농축산업 정책방향 내용과 중점지역 관리 직불 실천사항 내용이 서로 일관성을 갖춰야 함
  - 예) 국토종합계획에 맞춰서 수립하는 “광역 단위 종합계획”, 분야별 상위계획으로 종합적인 환경보전 기본계획, 토양환경보전계획, 대기환경보전계획, 수질환경보전계획, 경관보전계획, 도시개발계획, 바이오툰 등 상위계획 관련내용과 정합성을 갖도록 함
  - 농업 분야 사업인 농자재 지원사업, 시설현대화 지원사업, 친환경농업정책, 축산관련 정책 등과 상충, 충돌되지 않도록 해야 함. 반면, 농어업유산제도 등과 연계되어서 시너지를 발휘하도록 해야 함
  - 농촌 분야 사업인 마을만들기 등 농촌지역개발, 마을공동체 지원사업, 민관협치 활성화 사업, 교육 및 문화 사업 등 중복 가능성이 있는 사업은 배제해야 함

※ 중점지역 보전 프로그램(국내사례) 예시: 경상남도의 다랑논 보호 프로그램

(1) 목적

- 중산간지역의 다랑논 경작 유지를 통한 보전
  - (문제) 전국적으로 다랑논의 황폐화 진행 중: 고령화, 기계화의 어려움으로 인해 다랑논 경작포기 및 용도전용(하우스, 전원주택, 과수원)이 발생하고 이는 농촌경관의 악화 유발
  - (해법) 다랑논의 농기계 사용의 어려움(및 이로 인한 비용상승)에도 불구하고 다랑논 직불제를 통해 이를 상쇄함으로써 농민의 다랑논 경작의욕 회복
  - (목적) 농농사의 다원적 기능이 가장 극대화된 형태인 다랑논을 활성화함으로써, 농농사의 다원적 기능을 강화하고 다랑논의 역사생태문화적 가치를 복원
  - (효과) 도시민의 공동 활동 활성화를 통한 도농상생 및 농촌활성화 도모: 다랑논 활성화를 위한 다양한 도시민 공동경작(분양제) 및 체험프로그램의 활성화
  - (효과) 청년 및 은퇴 귀농귀촌자를 활용하여 다양한 커뮤니티 활동 추진: 다양한 체험프로그램 및 지자체 지원사업의 수행을 통한 다랑논 마을 활성화(경제적, 사회적, 문화적 측면)



경남 산청군 차황면 황매산 일대의 다랑논



경남 밀양시 단장면 감물리의 다랑논

자료: 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=42517>, 검색 일자: 2020.10.10.)

(2) 세부 활동 내용

- 사업 주체: 단체 단위
- 사업량: 연간 10개 마을 내외 (신청수에 따라 증감 가능)
- 사업 기간: 5년
- 사업 내용
  - 특별히 보전가치가 높다고 판단되는 지역에서 활동하는 단체 중심으로 진행
  - 도시민 참여 프로그램 운영, 다랑논 보전 활동 수행

※ 중점지역 보전 프로그램(국내사례) 예시: 경상남도의 다랑논 보호 프로그램

(3) 성과 지표

- 참여 농가수 및 논 경작면적
- 경작포기지의 재경작 면적
- 참여 도시민 수
- 논생물 종수
- 보전단체 설립 및 활동내역(회원수, 회비수입 등)
- 관련활동을 통한 수입창출 총액

(4) 이행점검 및 모니터링

- 개별 농가 이행점검(이장, 지자체, 농업단체)
- 단체 활동 보고

(5) 선결 과제

- 다랑논 마을(지역) 선정기준 마련 필요
- 일본 기준을 참고하여 독자적인 선정기준 마련 필요
- (※ 일본 기준: 다랑논은 경사도 5% 이상의 경사지에 조성된 논으로, 다랑논 지역은 해당 구역 내에 경사도 5% 이상인 다랑논이 1ha 이상 있는 지역)

(6) 일본 사례

① 일본의 다랑논 경작 유지를 통한 보전 목적

- 다랑논의 도농교류를 통한 '관계인구'의 창출·확대에 의한 지역진흥(다랑논 오너 제도의 도입·촉진, 초·중·고·대학의 교육·연구과정(필드워크 등)과 연계한 교류의 촉진, 기업의 CSR 활동이나 사원의 복리후생 활동의 일환으로 실시되는 다랑논 보전 활동 촉진)
- 다랑논을 관광자원으로 한 지역진흥(다랑논 등불 밝히기 등의 이벤트에 의한 관광촉진, 다랑논에서 유래한 지역의 전통행사나 축제의 관광자원화 추진, 농가민박 수입 촉진)
- 다랑논 쌀 등을 활용한 6차산업화 추진(다랑논 쌀의 브랜드화·판매촉진, 다랑논 쌀을 원료로 하는 가공품의 브랜드화·판매촉진)
- 다랑논을 무대로 한 예술문화활동 추진(예술작품 전시 등)

※ 중점지역 보전 프로그램(국내사례) 예시: 경상남도의 다랑논 보호 프로그램

② 일본의 다랑논 다원적 기능

(i) 농산물 공급 기능 유지

- 다랑논 지역은 고도가 높고 밤낮의 기온차가 커 양질의 쌀 생산이 가능하여 다랑논 쌀 브랜드화로 부가가치를 높이고 관련 제품화를 통해 6차산업화에 힘쓰고 있음
- 다랑논 지역은 불리한 지리적 조건으로 영농 규모의 확대하기는 어렵지만 수익성이 높은 채소, 화훼 등 원예작물과 표고버섯, 목초 생산 등 벼농사 이외의 영농과 연계
- 다랑논의 보전에 의해 다랑논 지역의 농산물 공급 기능이 유지되는 동시에 다랑논 지역의 특징을 살린 농업 생산 활동을 통해 다랑논 지역의 진흥을 도모할 수 있음

(ii) 국토보전, 수원함양 기능 유지

- 다랑논의 보전으로 경사지의 붕괴가 방지·억제되고, 논두렁에 둘러싸인 논은 집중호우 시 빗물이 일시적으로 저류되는 등 홍수 발생을 방지 역할을 함. 더불어 다랑논에 일시적으로 저류된 빗물이 지하수를 함양하고 있어, 수원 함양 기능이 유지됨

(iii) 생물다양성 확보 및 기타 자연환경 보전

- 다랑논 지역의 풍부한 자연환경을 살린 농림업을 통해 개구리, 송사리 등의 수생생물, 잠자리, 나비 등의 곤충, 황새 등 '마을 땅, 마을 산(里地里山)'의 특유하고 다양한 야생 동식물이 서식·생육하고 있어 귀중한 생태계가 유지되며 생물다양성이 유지됨
- 다랑논 지역을 포함한 생물다양성 보전을 세계적으로 추진하기 위해 2010년에 일본에서 개최된 COP10(생물 다양성 조약 제10회 당사국 회의)을 계기로 'SATOYAMA 이니셔티브'가 추진되고 있으며, 다랑논 지역 진흥과 동 이니셔티브와의 연계도 기대됨

(iv) 양호한 경관 형성

- 다랑논은 위의 논에서 아래로 물을 공급함으로써 수원 확보와 용수 관리가 용이하며 일본 벼농사의 원초적 형태 중 하나로 여겨짐. 근세 이후 토목기술의 발달로 장거리 용수로가 부설되어 더욱 견고한 석축을 쌓고 험준한 경사면에도 다랑논이 이어지고 있음
- 이러한 경관은 지역의 자연, 역사, 문화와 밀접하게 관련되며 문화·예술의 원천이 되어 옴. 다랑논의 보전과 다랑논 지역의 진흥을 통해 문화적 가치를 계승할 수 있음

(v) 전통문화 계승

- 농업 생산활동이 생활과 일체가 되어 행해짐으로써 농업과 결합된 독자적인 민속예능·전통문화가 발달. 관련 전통 행사나 축제 등 일본의 다양한 전통문화 보존·승계

(vi) 보건 휴양기능 발휘

- 다랑논 지역은 사람들에게 안심과 안식을 주고 심신을 재충전시키는 보건 휴양기능을 보유하고 있으며 다랑논 투어나 다랑논 트레킹 등 이벤트, 주변 산림에서의 자연체험 활동, 농가민박(농산어촌 체류형 여행) 체험 장소 등 다랑논 교류활동에 힘쓰고 있음

자료: 일본 농림수산성(2019), 일본 다랑논 지역의 진흥에 관한 기본방침

자료: 경상남도 사회혁신정책관 허남혁 전문가 자문의견(2020.11.)

※ **중점지역 보전 프로그램(국외사례) 예시: Natura2000 생물다양성 보전을 위한 유럽의 환경네트워크**

**(1) 개요: 생물다양성 보전을 위한 유럽의 환경네트워크 Natura2000**

- 2001년 유럽연합 국가들은 괴텐부르크에서 2010년까지 생물다양성 보존하기 위해 합의
- 생태계(서식지)와 보존 종들의 보호와 복원에 적절한 조치 적용, 보존하는 것을 목표로 함
- 관리 총 부지 개수는 27,522개, EU 토지면적의 18,15% 차지(2017년 기준)
- 인간과 자연의 상호작용을 중요시하며 인간과 함께하는 자연보호 활동에 중점. 자연보호를 하기 위해 인간의 모든 경제 활동을 막는 것이 아닌 생물다양성 보전을 위한 일정한 기준을 세우는 것
- 참여국가: EU 27개국

**(2) 문제 인식**

- 환경문제는 어느 한 국가만이 노력한다고 해서 환경보전이 이루어질 수 있는 문제가 아니라 문제인식 하에 유럽 공동네트워크로 합의
- 생물다양성 감소: 유럽에서는 800여종이 넘는 식물종이 소멸될 위기에 처해 있으며, 대부분의 어종 역시 안전 범위 이하로 종족수가 감소, 원인으로서는 서식지 감소(무분별한 국토개발, 도로건설과 같은 기반시설의 확장, 도시지역의 확산), 습지와 모래언덕(사구)의 감소(간척, 개간사업), 기후변화, 토지 황폐화 등
- 새(Birds)와 서식지(Habitats)에 관한 지침: 1979년 채택된 새에 관한 지침은 야생 조류와 유럽 전역의 중요한 조류 서식지의 보호를 목적으로 함. 이로 인해 야생 조류에 대한 감금과 판매행위가 금지되었고, 무차별적인 방법으로 새를 죽이는 행위, 사냥행위에도 규제 기준이 세워짐. 서식지에 관한 지침은 1992년 채택되었으며, 새뿐만 아니라 약 천 여 종이 넘는 동물종과 식물종에 대해서도 지침서의 규제대상에 포함시키고 있음

**(3) 주요 내용**

- 기본법적체계는 서식지 지침(Habitats Directive, 1991)과 조류지침(Birds Directive, 1979)으로 구성
- ① 특별 보전 지역(SAC: Special Areas of Conservation): 자연 서식지와 야생 동식물이 보호 받는 지역
- ② 특별 보호 지역(SPA: Special Protection Areas): 조류를 위한 서식지  
\* 233개의 서식지와 194종의 조류, 900종의 식물 및 동물
- ③ 지역적 중요 구역(SCI: Sites of Community Importance): 관련 보전 조치가 적용되었던 장소로 유럽연합이 발표
- 구역 선정은 국내 총 면적과 관련하여 서식지 유형 규모, 지역 보전 상태 등 기준에 따름

※ **중점지역 보전 프로그램(국외사례) 예시: Natura2000 생물다양성 보존을 위한 유럽의 환경네트워크**

**(4) 이행점검**

- 이행관리 및 준수사항에 대하여 각 현장의 종과 서식지 유형에 대해 모니터링하고 6년마다 EU집행위원회에 보고

**(5) 성과**

- 보호된 지역 면적의 증가, 지역 내 서식지 유형과 생물종 감소경향의 둔화, 보전 행위자들 간 협업

**(6) 관리지역 선택 절차**

- 1단계: 제안된 '지역적 중요 구역(SCI)' 대한 데이터 및 지도를 EC(European Commission)에 제출
- 2단계: EU차원의 중요성에 대해 평가, EC는 회원국들과 함께 생물지리학적 지역에 대해 SCI 목록을 채택하고 그 목적은 네트워크의 일부가 됨(서식처훈령 제4조2항, Article 4-2 of the Habitats Directive)
- 두 단계의 SCI평가는 서식지 훈령 제3조에 명시된 기준에 따라 수행, 명단 완성되면 회원국들은 6년 이내에 각각의 부지를 특별보전지역(SAC)으로 보호하도록 국가법규의 규정 준수
- 평가 기준은 과학적 근거를 바탕으로 해야 하며, 가장 중요한 점은 한 국가의 서식지 유형의 총 면적과 Natura2000 내의 규모, 지역 보존상태 및 파괴 수준을 모두 문서화, 종의 개체 크기와 분포 범위, 보존 상태에 대한 충분한 정보 필요(위치, 설계, 면적 등 표준데이터)

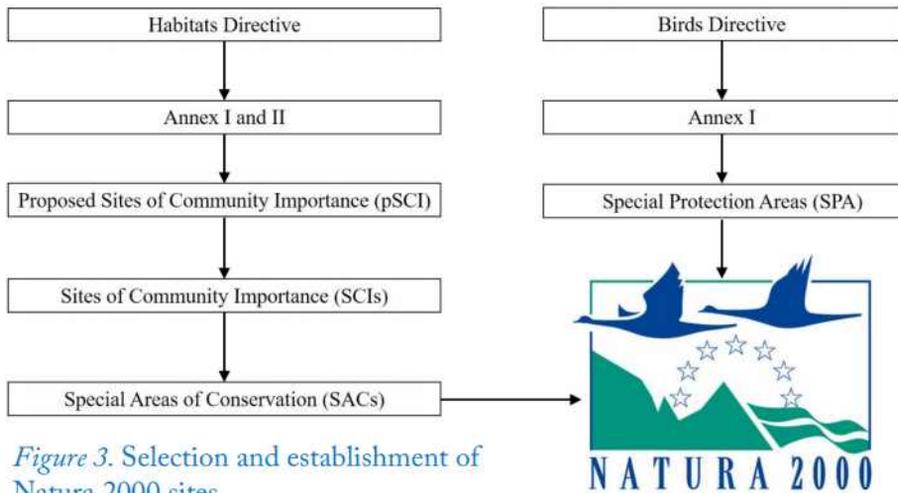


Figure 3. Selection and establishment of Natura 2000 sites

자료: Stefan Krefl & Cumhuri Gungoroglu(2019), Natura 2000: An Overview

## 4. 신규 선택형 직불제 위상

### 4.1. 선택형 직불제 모식도

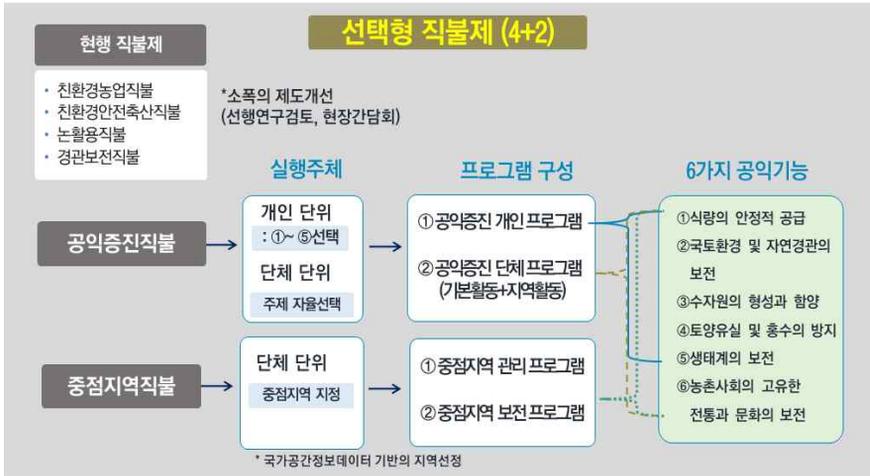


그림 4-2 선택형 직불제 모식도

### 4.2. 신규 선택형 직불제의 정책적 위상

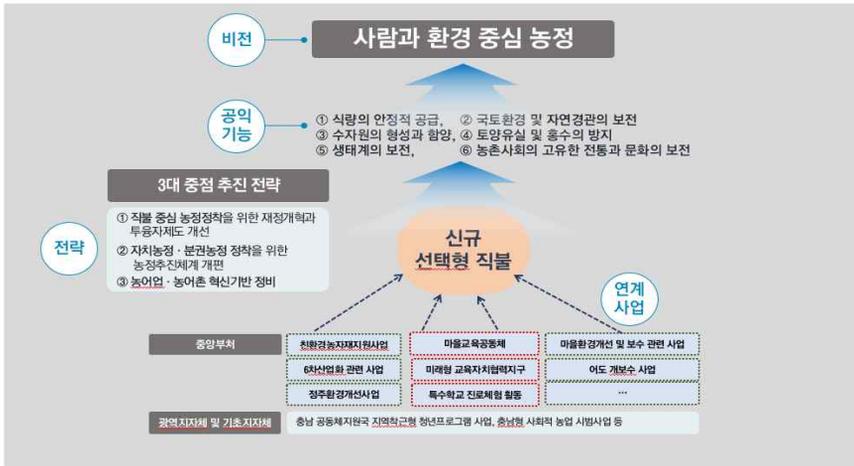


그림 4-3 신규 선택형 직불제 정책적 위상

## 5. 향후 선택형 직불제 개선방향

### 5.1. 공익기능 증진을 위한 실천 활동 중심으로 재편

#### ■ 현행 선택형 직불제 개편

- 친환경농업직불제, 친환경축산직불제 등 인증 중심의 현행 선택형 직불제는 인증에 기반을 둘 것이 아니라 실천 사항 중심으로 전면 개편하여 공익기능을 증진시키는 실천 활동에 대해 지불하는 방법으로 개편되어야 함
- 경관직불과 논활용직불은 재배 품목에 집중되어 있어 이 역시 재배 작목보다는 공익기능 증진을 위한 친환경적 농법 실천이 전제되어야 함

### 5.2. 신규 선택형 직불제로 통합

#### ■ 향후 신규 선택형 직불제로 편입, 통합

- 현행 선택형 직불제를 실천 활동 중심으로 개편하게 되면, 결국 현행 선택형 직불제는 신규 선택형 직불제의 공익기능 증진직불 내 개인 단위(친환경농업 활동)와 단체 단위(경관보전 등을 위한 단체 단위 활동)로 편입이 가능하게 될 것으로 보이며 향후 선택형 직불제는 통합해서 추진해 나가야 할 것임

## 5.3. 이행점검 체계화

### ■ 통합된 선택형 직불제를 위한 이행점검 체계화

- 향후 선택형 직불제가 통합 재편된다면 전체를 아우르는 이행점검 및 모니터링, 평가에 대한 체계화가 필요하게 될 것으로 판단됨
- 이행점검 및 모니터링 체계의 기본 원칙은 지역 단위의 구성원과 전문가, 지자체 공무원 등으로 구성되어야 할 것임

### ■ 개인 단위 이행점검 방안

- 영농 일지 작성을 기본으로 하고 이행점검은 기본형 직불제의 이행점검 체계를 따르고자 함
- \* 단, 현재 기본형 직불제의 이행점검 체계에 대한 문제점이 제기되고 있는 상황이라 향후 과제로 검토 필요

### ■ 단체 단위 이행점검 방안

- 단체의 규약에 관련 활동의 이행점검 추진 계획 마련
  - 단체가 이행점검을 총괄적으로 관리하고, 이행점검 결과, 결과 보고를 위한 보고서 작성, 보고회 개최 등 세부 사항 필요
- 지자체 모니터링
  - 지자체는 이행점검 추진을 위한 사전 교육 등을 실시해야 하며, 모니터링을 실시하고 사업 평가 완료
  - 사업 진행에 따라 제3자 공공기관(농산물품질관리원, 농어촌공사), 혹은 마을만들기센터 등 중간지원조직과 연계하여 현장점검(모니터링) 실시

## 5.4. 공익형 직불제 개선방향

### ■ ‘선택형 직불제’에 대한 명칭 변경 필요

- 기본형 직불제와 차별화하고 사업의 목적을 더욱 분명히 드러내는 명칭으로 고려할 필요가 있음

### ■ 기본형 직불제 준수사항에 대한 개편

- 17가지 준수사항에 대한 조정이 필요함. 특히 공익기능을 증진시키기 위해 특별히 관리하고 실천해야 하는 공동체 활동과 같은 실천 항목을 기본형 직불제 준수사항에서 제외시키고 선택형 직불제 활동으로 편입시켜야 할 것임

### ■ 법 개정 필요

- 이상의 내용을 포함하여 법 개정이 필요함



부록



## 주요 연구 쟁점

### (1) 공익기능의 범위

#### ■ 농업식품기본법에 마련된 6가지 공익기능을 모두 만족시킬 것인가? 아니면 이 가운데 특정 항목에 집중할 것인가?

- ☞ 법률에 의한 공익기능이라면, 농업 활동은 물론 그 외의 농업·농촌과 관련한 다양한 영역의 활동 범위가 포함 가능
- ☞ (1안) 농업 활동은 물론 그 외의 농업·농촌과 관련한 다양한 활동을 동등하게 포함
- ☞ (2안) 농업 활동에 주를 두되, 그 외의 농업·농촌과 관련한 다양한 활동을 부가적으로 포함
  - ▶ 소분과 위원 및 소분과 참여 전문가 의견 수렴 결과<sup>17)</sup>: 총 10명의 전문가 중 7명이 (2안)에 동의(기타 의견 3명)
  - ▶ 농특위 사무국 및 연구진 안: 다수의 전문가 의견에 따라 농업식품기본법에 마련된 6가지 공익기능 중 농업 활동에 주를 두되, 그 외의 농업·농촌과 관련한 다양한 활동을 부가적으로 포함

17) 주요 쟁점 사항은 연구진이 마련하였고 이에 대해서 2020. 8. 1.~2020. 8. 14. 두 주간에 걸쳐 소분과 위원 및 소분과 참여 전문가(10명)를 대상으로 의견 수렴을 거침

## (2) 직불제의 실행주체

### ■ 개인 단위인가, 공동체 단위인가?

- ☞ 법률에 의한 공익기능이라면, 개인이나 공동체 단위에 구별을 둘 필요가 없으며 공익기능 증진을 위한 다양한 주체들의 참여가 가능할 것으로 판단됨
- ▶ 소분과 위원 및 소분과 참여 전문가 의견 수렴 결과: 다수의견(명확한 구분곤란) (개인 단위 1명, 기타 의견 6명)
- ▶ 농특위 사무국 및 연구진 안: 공익적 기능의 목표를 고려할 시, 공동체 활동은 필요 → 이행점검은 영농일지 혹은 기타 단체(농업회의소) 활용방안 모색

## (3) 현행 선택형 직불제와의 관계

### ■ 현재의 선택형 직불제(친환경농업직불, 친환경축산직불, 경관보전직불, 논활용 직불)는 어떻게 할 것인가?

- ☞ (1안) 현행 직불제는 그대로 두고 진행(인증제 개편 논의는 현 과제와는 별도 진행 필요)
- ☞ (2안) 소폭 개선(기간/금액 등)하여 진행
- ☞ (3안) 완전히 개편(인증제 자체에 대한 검토)하여 선택형 직불제 전체 틀에 새로 구성
- ▶ 소분과 위원 및 소분과 참여 전문가 의견 수렴 결과: 총 9명의 전문가 중 6명이 (3안)에 동의(1안 1명, 2안 2명)
- ▶ 농특위 사무국 및 연구진 안: (2안)에 따라 현행 선택형 직불제 프로그램의 개선 + 추가활동 발굴, 추가적으로 선택형 직불제의 전면적 검토(안) 마련

#### (4) 새로운 프로그램 개발

##### ■ 농업환경보전 프로그램을 어떻게 활용할 것인가?

- ☞ 현재 시행 중인 농업환경보전 프로그램에서 직불제와 관련한 프로그램 참고 가능
- ☞ (1안) 농업환경보전 프로그램을 개선하여 직불제로 확대해갈 것인가?
  - 농업환경보전 프로그램 일정기간(3년 혹은 5년) 실시 후 직불제로 편입하는 단계적 시행?
  - 농업환경보전 프로그램 5년 종료 후, 직불제로 개편하여 시행?
- ☞ (2안) 농업환경보전 프로그램을 그대로 실시하고, 별도의 직불제 프로그램을 마련하여 실시할 것인가?
  - 농업환경보전 프로그램에 참여하지 않는 농가 개인의 경우에도 참여 가능한 직불제 프로그램 개발?
  - 농업환경보전 프로그램에 빠져 있는 내용을 새롭게 직불제 프로그램으로 개발?
    - ▶ 소분과 위원 및 소분과 참여 전문가 의견 수렴 결과: 총 9명의 전문가 중 5명이 (1안에) 동의(2안 1명, 기타 3명)
    - ▶ 농특위 사무국 및 연구진 안: 농업환경보전 프로그램의 직불제 편입 고려(공동체 활동 포함)

##### ■ 청년농업인 육성을 위한 직불제는 가능한가?

- ☞ 6가지 공익기능에 초점을 둔다면, 이러한 공익기능이 위기 상황인 현재 농업·농촌 현실을 고려할 때 미래세대 육성을 위한 ‘청년농업인 직불제’ 제안은 가능해질 것으로 판단됨
  - 다만 올해 청년농업인 영농정착지원사업이 ‘청년 직불’로 정책 명칭이 변경되어

중복될 우려가 있음

- 현재의 '청년 직불'사업의 경우, 청년 직불 대상자 선발기준 및 범위 등은 개선 논의가 필요함
- 더불어 '공익기능의 증진'을 위한 청년 실천 프로그램 마련 등은 필요(현재는 지역과 결합한 형태의 실천 사항 등은 전혀 없음)
- ▶ 소분과 위원 및 소분과 참여 전문가 의견 수렴 결과: 총 9명 전문가 중 6명 동의(기타 의견 3명)
- ▶ 농특위 사무국 및 연구진 안: 선택형 직불제에 청년직불 프로그램 도입 고려<sup>18)</sup>(기존 청년농업인 영농정착지원사업의 문제점 및 제도 개선 보완 고려)

## (5) 세부 프로그램 범위와 구성

### ■ 세부 프로그램은 어떻게 만들 것인가?

- ☞ (1안) 최대한 다양하게 제안하고 그 가운데 선택하도록 함
    - 하기 쉬운 활동들에 편중될 우려가 있음
    - 필수 항목, 선택 항목 구분 필요?
  - ☞ (2안) 지역별, 품목별, 유형별, 인구특성별(고령화율, 청년농업인 비율 등 고려) 요인 고려하여 최소 가이드라인만 제공하고 지역 여건에 따라 선택
    - 지역 여건 고려한 면밀한 가이드라인 필요
- 예시) 부여, 논산: 시설원예가 많은 지역으로 영농폐기물(비닐, 수액) 관리, 지하수 관정으로 수자원 고갈 문제, 폐열 및 에너지 관리 등 필요
- 홍성: 축산밀집지역으로 축산 폐수 관련 수자원 보호 및 자원 관리 필요
- 추진 체계 등 운영, 진행 과정에 대한 면밀한 검토 필요
  - ▶ 소분과 위원 및 소분과 참여 전문가 의견 수렴 결과: 총 7명 전문가 중 5명

---

18) 결과적으로 농업인 단체 간담회 등을 거쳐 제외하기로 결정

(2안)에 동의(1안 2명)

- ▶ 농특위 사무국 및 연구진 안: (2안)을 중심으로 가이드라인을 통한 최소 필수 항목을 제시하고, 지역특화형의 선택항목은 자유롭게 구성

## 농업인단체 간담회 주요 의견

### 1. 행사 개요

- (목적) ① 농특위 공익형직불제 소분과에서 추진중인 선택형 직불제 확대방안과 관련된 현행 4개 선택형의 문제점 등 의견 청취, ② 공익기능 증진을 위한 실천 프로그램 및 보상 방안 의견
- (일시·장소) '20.9.8(화) 14:00~16:20 / 전국친환경농업인연합회 회의실
- (참석자) 16명
  - 소분과: 박종서 소분과장, 김태연 교수
  - \* 연구용역(충남연구원): 김기흥 책임연구원, 강마야 연구위원, 강수현 연구원
  - 농특위: 김영재 사무국장, 김상경 사무관
  - 현장 전문가

성명	소속	직책
신흥선	가톨릭농민회	부회장
오순이	전국여성농민회총연합	정책위원장
전량배	전국친환경농업인연합회	부회장
김상범	익산친환경농민협동조합	대표
심재권	익산친환경농민협동조합	이사
곽현용	한살림생산지연합회	사무처장
최동근	친환경자조금관리위원회	사무국장
강정현	한국지도자중앙연합회	정책실장
김남운	전농 충북도연맹	정책위원장

## 2. 주요 내용: 현장 의견 수렴

### 1) 현행 직불제 문제점 및 개선사항

#### (1) 친환경농업직불제

##### ▶ 유기인증 지급확대 필요

- 큰 틀에서 유기인증(지속지원)에 대한 지급확대 및 지원강화 필요
- 유기직불금의 정책효과가 있다고 판단한다면, 이에 대한 확대가 필요
- 유기지속직불금 확대 필요. 무농약은 단계적으로만

##### ▶ 무농약 인증 확대 관련 사항

- 잇따른 자연재해에 따라 친환경농법이 더 어려움에 처하고 있는 가운데, 유기농의 확대는 더 힘든 상황이 될 수 있음. 무농약만으로도 충분한 상황
- 무농약의 판로가 더 크기 때문에, 지속지원으로 가면 모두 무농약만 행할 것임. 유기농산물의 경우 판로가 상당히 부족
- 무농약직불은 유기직불 전단계로서 지속지원은 아니라고 생각함. 유기직불 상향 조정이 더 적절하다고 생각함
- 무농약인증에 있어 3년의 시한을 폐지하고 지속지원 가능하도록 개선

##### ▶ 인증제도 보완 관련 사항(필지산정 임대차 문제)

- 인증 자체의 문제점이 있기에 보완에 대한 검토 필요. 제대로 유기농체제를 실천하고 있는 농가에는 더 큰 인센티브가 필요. 농민들은 지원이 더 큰 곳으로 행할 것임
- 필지산정의 문제에 있어 인증서에 인증이 되어 있어도, 임대차 문제에 연동 시 필지산정으로 인정되지 않음. 이 문제에 대한 개선 반드시 필요
- 결과 중심에서 과정 중심의 인증체계 개편 필요

## ▶ 기타 의견

- 홍보) 유기농 강화와 관련하여 농촌의 공익성 문제에 있어 우리나라 전체의 공감대 형성 필요
- 추가지원) 제초제를 안 쓰는 것부터 작은 보상 필요. 단계에 따른 차등 지원 필요
- 친환경농업은 전체농업의 4~5%수준임. 현 수준에 대한 지원방향뿐만 아니라 나머지 95% 일반 농업의 친환경농업 참여에 대한 인센티브 필요
- 지속가능한 직불금: 무농약, 유기농 구분을 떠나 친환경농법에 대한 지속적 지원 필요

## (2) 경관보전직불제

### ▶ 준경관 대비 경관작물에 대한 사업 지원 강화

- 경관작물 사업에 대한 수요는 갈수록 줄어들고 있으며, 준경관 작물은 늘고 있음(축산업 대규모화의 영향). 그러나 준경관을 이행하다 보면, 비료생산이 늘어날 수밖에 없는 구조임. 장기적으로 이에 대한 문제점 보완 필요. 경관에 대한 지원 강화가 더 필요

### ▶ 마을의 자율 활동 선택 방안 필요

- 사업비를 주고 구체적 활동은 마을에서 자유롭게 할 수 있는 방안들도 필요

### ▶ 이행 점검에 대한 보완 필요

- 예산낭비를 막고자 제대로 된 지도점검들이 필요
- 좋은 사례들을 발굴하여 사업시행을 유도하는 방안 필요. 마을경관사업에 대한 지도를 확실히 하고 사업을 증대시켜 나가면 다양한 좋은 결과들이 있을 것임

### ▶ 이행 조건의 강화 필요

- 친환경농업직불제에서는 유기농업으로 가기 위해서 3년 녹비작물을 심어야 한다는 조건 등이 선행되는 것처럼 경관직불제에서도 조건이행에 따라 친환경농업직불과 같은 혜택을 준다면 더 효율적이 될 것이라 생각함

▶ **한정된 지역 범위 설정의 확장 고려**

- 도시지역의 유휴지를 활용하여 농민들이 경관을 보전하고 유지시킨다면 경관보전직불을 지급할 수 있도록 하는 방안 고려 필요

▶ **본연의 목적에 따른 지원 절차 개선 필요**

- 경관이 지자체의 축제에 따라서 진행되는 경우가 많기 때문에, 본연의 목적에 따른 지원기준, 절차 등에 대한 개선 필요. 의무사항 보완 필요

**(3) 논활용직불제**

▶ **목표에 따른 인센티브 강화**

- 지급률이 낮은 밀, 콩의 생산을 더 늘리겠다는 목표가 있다면 그에 대한 인센티브 강화를 통해 목표 이행

▶ **지원금에 대한 물가반영**

- 보리, 밀이 현재 수매단가가 굉장히 낮아졌음. 이에 대한 물가 반영 필요

**(4) 공통 사항**

▶ **지급 기준 관련 사항**

- 논활용직불제 50만 원 단가와 준경관작물 100만 원 지급과 관련하여 같은 이행조건 안에서 '경관'의 단어만 차이가 있음. 조금 더 차별적인 지급 기준 필요
- 기본 200만 원을 맞추기 위해서 요건만 맞추는 행위들이 벌어짐. 정책적으로 좋은 의도를 약용하는 현장의 사례들이 많이 발생함. 이에 대한 제도 보완 방향이 필요
- 1ha 이상을 하는 농가가 많지 않음. 벼농사 외에는 재배 면적이 크지 않기 때문에 우리 농촌의 현실을 고려한 지급 기준 설정 필요

▶ **지원 단가 관련 사항**

- 벼에 관한 단가에 대해, 단가 기준이 정해졌을 시점과 현재 시점의 비용에는 큰 차이가 있음. 재료비, 인건비 상승 등에 대해 전혀 고려되지 않는 점 등이 문제

- 물가상승률 반영 필요
- 산출 방식의 다양화 필요(면적대비분 아니라 농산물 가격변동, 자재 상승분, 재료비 등에 따른 연동화 등)
- 현재 지원 금액으로 타작물에 대한 생산 확대를 요구하는 것은 무리임

#### ▶ 인증 필지 관련 사항

- 인증을 받기 위해서는 농지 임대차 조건 때문에(토지주인과 계약을 받아야함) 제약이 너무 큼
- 농지에 관하여 소유보다는 이용의 관점 도입 필요. 양도소득세, 경작 유전 문제 등을 포함하여 임대차에 대한 제도 개선이 시도라도 되어야 할 것임

#### ▶ 공익적기능에 대한 공론화 필요

- 공익적 문제에 대해 체계적으로 수궁할 수 있는 인센티브 도입 등 필요. 환경적 문제가 왜 발생하고 어떠한 노력을 통해 해결할 수 있는지 등

#### ▶ 의무 조항이 지나치게 많은 점

- 상당 부분 공익활동을 의무화하기 때문에 의무 조항들이 너무 많은 상황임

#### ▶ 지자체의 공동 지원 협력 체계 필요

- 지자체에서 유기지속직불금 지원이 있는 관할 구역의 인증 비율이 높게 나타남. 인근 지자체에서도 함께하는 방향 필요

#### ▶ 직불제 관리에 대한 체계적 보완 필요

- 신청자의 이원화 필요: 소득 보전 차원에서 농사를 업으로 삼고 있는 농민들 대상의 직접 지원과 농촌지역을 쉼터, 경관, 환경보전, 공동체 활동 등 부수적 기능을 중요시 하는 농촌거주민들 대상의 지원으로 분류 필요
- 직불제의 목적은 소득 보전이 가장 크지만, 나머지 공익기능(수계보전, 환경보전, 공동체보전 등)도 포함해야 함. 뿐만 아니라 인간관계의 유기적 관계까지 고려하는, 파생적 공익기능까지 모두 고려
- 심의기구에 대한 보완 검토 필요

#### ▶ 토지이용의 규제

- 경관, 이모작은 농지가 싼 곳이 지원을 신청하는 경향이 큼. 투기회수율을 고려

한 문제 등이 작용. 농지는 농지roman 활용하는 것이 장기적인 정책방향에서 맞다고 생각

#### ▶ 지원 작물에 대한 재논의 필요

- 현재 직불제는 벼농사 중심이기에 직불금 단가 책정도 벼농사 중심. 작목을 중심으로 다시 논의된다면 비현실적인 것을 보게 됨. 장기적으로 이에 대한 재논의도 필요
- 현재 지원 금액으로 타작물에 대한 생산확대를 요구하는 것은 무리임

#### ▶ 판로의 문제

- 판로의 문제는 어떻게 해결할 것인가
- 친환경급식으로 인해 판로가 확보되었지만, 코로나 상황에 따라 판로가 닫힌 문제들에 대해서는 대응방안이 없는 상태임

### (5) 기타 사항

#### ▶ 공동체 활동 지원 관련 사항

- 공익증진을 위해서는 마을 전체가 친환경농업을 하는 게 맞으나 실행에 있어서는 현실적으로 어려움
- 개인 활동, 공동 활동 구분. 개인 활동의 경우 선택 직불로 가는 것이 좋다고 생각하지만, 이에 대한 인증문제를 보완하는 방법이 필요할 것임. 공동 활동은 마을사업을 통해 이행
- 개별 공익적기능보다 공동체활성화 단위 제도 설계가 가능할까
- 단체 마을 단위로는 지급이 어려운지. 마을경관을 위해 하는 활동들을 공동체 활동으로 봐줘야 하는 것 아닌지. 마을공동기금 활용

#### ▶ 청년직불 포함 관련 사항(시기상 부적합)

- 청년직불에 대해선 반대. 취지는 이해하지만, 현행 예산 범위 안에서 다른 시급한 방안들에 대한 고민이 더 필요
- 선택형 직불 예산이 확보되지 않은 상태에서 청년직불을 이곳에 포함할 필요가 없어 보임. 그 외에 다른 공익기능에 대한 프로그램 도입 필요

▶ **법령 및 제도 개선**

- 근거 법령 WTO이행 특별법 시행령에 의거. 출발선이 잘못된 거 같다는 생각. 친환경농업직불의 근거 법령을 돌리는 작업 필요
- 첫 논의 때 논농사 중심이었기에 단가 기준이 ha였으나, 다양한 작물로 확대된 지금 a기준으로 바꿀 필요도 제기될 시기라 생각함
- 선택형이라는 용어에 대해 '부가형'으로 변경하는 것이 맞다고 생각함. 중복의 문제가 없기에 시작된 직불 형태였기 때문에 선택이 아니라 부가적으로 지급되는 것

▶ **이행점검 관련 사항**

- 현재 농촌 현실로서는 영농일지 기록이 어려운 상황임(고령화 문제 등) 기록을 할 수 있는 다양한 방법 제안 필요. 당장 실행은 어려움

▶ **기타 사항**

- 예산의 문제는 어떻게 해결할 것인가

## 2) 신규 프로그램 도입(안)

▶ **환경보전 관련 사항**

- 환경부담개선금을 생산자에서 부담. 농업의 경우 환경부담지원금을 지원 필요
- 친환경인증이 아니더라도 환경보전 활동을 선택형 직불로 인정해줘서 안정적으로 할 수 있는 방안 필요
- 농촌 환경을 지키기 위한 여건을 마련해주는 것이 먼저임. 잔여 농약에 대한 문제해결 필요. 그것들을 수거하는 방안 등도 마련되어 있지 않음. 폐기물처리 방안 필요

▶ **토종종자직불금**

- 단작화 문제 해결을 위한 종자의 다양성의 확대 반드시 필요

▶ **임산물생산 직불금**

- 임산물 면적당 주는 직불. 산간 지역, 도서 지역 대상의 지원
- 조건불리지역을 활용

▶ **수산 분야 직불금 포함 필요**

▶ **마을의 공동 활동**

- 무형문화유산 보존 포함 필요
- 퇴비만들기, 둠벙, 농막 등 농산물 원가의 개념으로서 생산의 원가에 포함되기 때문에 당연히 포함되어야 하는 활동임. 직불 면적 산정에서 빠지는 필지를 마을이 함께 쓰는 둠벙으로 사용했으나, 지원에서는 제외. 기본형이든 선택형이든 제도 안에서는 제외됨. 하지만 농업환경에 관련된 활동임
- 조직화되어 있는 방안들. 농촌체험 활동. 조직 활동, 봉사 활동하는 분들을 포함해서 안을 만드는 작업 필요

▶ **기타 의견**

- 소득감소분보다는 공익기능 증진을 명목으로 하는 대대적인 국민홍보 필요
- 직불제 지급에 대해 국민들의 공감대를 얻어내는 기점에 서 있음
- 질소, 인산에 대한 토양검사 결과 제출 등 객관적 효과 방안 검토 필요
- 효과 및 성과의 기준지표. 객관적 지표 설득 작업 필요
- 모든 농촌의 문제를 직불제로 푸는 방향은 우려됨
- 많은 의견들 중 다수는 농촌개발 사업의 관점으로 풀어나가는 방향이 더 좋을 것이라 생각함
- 농식품부의 다른 정책으로 제안하는 방향 필요

## 일본의 다면적기능직불 관련 세부 내용

### ■ 일본의 다면적기능직불 활동 지침 및 활동 요건 주요 내용

- 국가가 정하는 활동 지침
  - 활동 지침은 농용지, 수로, 농도 등의 지역 자원이 앞으로도 양호한 상태로 보전 관리될 수 있도록 전국에서 실시되고 있는 표준적인 지역 공동 활동을 체계적으로 정리하고 대상 조직이 임해야 할 활동에 관한 항목(이하 '활동항목') 별로 그 구체적인 활동(이하 '대책') 내용을 나타냄
  - 또한 활동 지침은 농지유지 활동, 자원향상 활동(지역 자원의 질적 향상을 도모하는 공동 활동) 및 자원향상 활동(시설의 수명 연장을 위한 활동)의 3가지로 구성
- 국가가 정한 활동 요건의 개념
  - 활동 지침에 기초하여 농지유지활동, 자원향상활동에 관한 국가로서의 활동 요건을 다음과 같은 방침에 기초하여 정함. 또한 실천 활동 등을 할 때에는 안전한 활동을 위해 노력하도록 함

#### 1. 농지유지 활동

- (1) 점검·계획 책정에 대해서는 활동 계획서에 규정된 농용지, 시설에 대하여 매년 실시한다.
- (2) 연수는 활동기간 중에 각 1회 이상 실시한다.
- (3) 실천 활동은 활동계획서에 규정된 농용지, 시설에 대해 매년 실시한다. 단, 밑줄 부분의 활동은 점검 결과를 토대로 실시의 필요성을 판단한다.
- (4) 지역 자원의 적절한 보전 관리를 위한 추진 활동에 대해서는 1개 이상의 활동을 선택하고 매년도 실시함과 동시에 활동 기간 중에 지역 자원 보전 관리 구상을 책정한다.

## 2. 자원향상 활동(지역 자원의 질적 향상을 도모하는 공동 활동)

- (1) 기능진단·계획 책정에 대해서는 활동계획서에 규정된 농용지, 시설에 대해 매년 실시한다.
- (2) 연수는 활동기간 중에 1회 이상 실시한다.
- (3) 실천 활동은 활동계획서에 규정된 농용지, 시설에 대해 매년 실시한다. 단 실시에 있어서는 기능진단 결과를 토대로 실시의 필요성을 판단한다.
- (4) 농촌 환경보전 활동에 대해서는 테마를 하나 이상 정한 후에 그 테마에 해당하는 계획책정, 실천 활동 및 계발·보급의 각각의 대응을 매년도 하나 이상 실시한다.
- (5) 다면적 기능의 증진을 도모하는 활동에 대해서는 임의의 실천으로 하며, 다음과 같이 한다. 대책 내용을 정한 후 매년도 실시한다. 홍보활동은 매년도 실시한다.

## 3. 자원향상 활동(시설의 수명 연장을 도모하는 활동)

- (1) 시설의 수명 연장을 도모하는 활동과 관련된 비용은 원칙적으로 공사 1건당 2백만 엔 미만으로 한다.
- (2) 도도부현 지사가 책정하는 요강 기본방침에 의거하여 대상 조직이 공사 1건당 2백만 엔 이상의 활동을 실시할 경우 도도부현 또는 추진조직이 해당 활동에 대하여 기술적 지도를 한다.

- 세부 활동 지침 및 활동 요건

### 1. 농지유지 활동

- (1) 지역 자원의 기초적인 보전 활동

활동항목		실천	활동 요건
점검 및 계획책정	점검	1 점검	매년 실시
	계획책정	2 연도 활동계획의 책정	매년도 책정
연수		3 사무·조직 운영 등에 관한 연수, 기계의 안전사용에 관한 연수	매년 1회 이상
실천 활동	농용지	4 유희농지 발생방지를 위한 보전 관리	매년 실시
		5 논두렁·법면·방풍림의 벌초	
		6 조수해 방호책 등의 보수관리	

	수로	7 수로의 풀베기	
		8 수로의 진흙정비	
		9 수로 부대시설의 보수관리	
	농도	10 농도의 풀베기	
		11 농도 도랑의 진흙정비	
		12 노면의 유지	
	저수지	13 저수지 풀베기	
		14 저수지의 진흙정비	
		15 저수지 부대시설의 보수관리	
	공동	16 이상기후시의 대응	

(2) 지역 자원의 적절한 보전 활동을 위한 추진 활동

활동항목	실천	활동 요건
지역 자원의 적절한 보전 활동을 위한 추진 활동	17 농업인(농가, 토지보유 비농가를 포함)에 의한 검토회 개최	해당 사항 선택, 매년 실시
	18 농업인에 대한 의향조사, 농업인에 의한 현지조사	
	19 부채촌 지주와의 연락 체제 정비, 조정, 이에 필요한 조사	
	20 지역 주민 등(마을 밖 주민·조직 등도 포함)과의 의견교환·워크숍·교류회 개최	
	21 지역 주민 등에 대한 의향 조사, 지역 주민 등과의 취락 내 조사	
	22 전문가 등에 의한 연수회, 전문가를 포함한 검토회 개최	
	23 기타(지역 실정에 따라 대상 조직이 구체적으로 설정)	

2. 자원향상활동(지역 자원의 질적향상을 도모하는 공동 활동)

(1) 시설의 경미한 보수

활동항목	실천	활동 요건	
기능 진단 및 계획 책정	기능진단	24 농용지 기능진단	매년도 실시
		25 수로 기능진단	
		26 농도의 기능진단	
		27 저수지의 기능진단	
계획책정	연수	28 연도 활동계획의 책정	매년 책정
		29 기능진단·보수기술 등에 관한 연수	매년 실시
실천 활동	농용지	30 농용지의 경미한 보수 등	매년도 실시
	수로	31 수로의 경미한 보수 등	
	농도	32 농도의 경미한 보수 등	
	저수지	33 저수지의 경미한 보수 등	

(2) 농촌 환경보전 활동

활동항목		실천	활동 요건
	테마		
계획책정	생태계보전	34 생물다양성보전계획의 책정	매년도 책정
	수질 보전	35 수질보전계획, 농지보전계획의 책정	
	경관 형성 및 생활환경 보전	36 경관 형성 계획, 생활환경 보전 계획의 책정	
	논 저류 기능 증진·지하수 함양	37 논 저류 기능 증진 계획, 지하수 요양 활동 계획의 책정	
	자원 순환	38 자원순환계획의 책정	
실천 활동	생태계보전	39 생물 서식 현황 파악	테마별 1개 이상 실시
		40 외래종 제거	
		41 기타 (생태계 보전)	
	수질 보전	42 수질 모니터링 실시·기록 관리	
		43 밭에서의 토사 유출 대책	
		44 기타(수질보전)	
	경관 형성 및 생활환경 보전	45 식재 등의 경관 형성 활동	
		46 시설 등의 정기적인 순회 점검·청소	
		47 기타(경관형성·생활환경보전)	
	논 저류 기능 증진·지하수 함양	48 논외 저류 기능 향상 활동	
49 논 지하수 함양 기능 향상활동·수원 함양림의 보전			
자원 순환	50 지역 자원 활용·자원 순환활동		
계발 및 보급		51 계발·보급 활동	

(3) 다면적 기능의 증진을 도모하는 활동

활동항목	실천	활동 요건
다면적 기능의 증진을 도모하는 활동	52 유희농지의 유효 활용	선택 매년도 실시
	53 농지 주변 환경개선활동 강화	
	54 지역 주민의 직영 시공	
	55 방재·방재방지 강화	
	56 농촌 환경보전 활동의 폭넓은 전개	
	57 편안한 복지 및 교육기능 활용	
	58 농촌문화 전승을 통한 농촌커뮤니티 강화	
	59 광역자치단체, 시정촌이 특별히 인정하는 활동	
	60 홍보 활동	

### 3. 자원향상활동(시설의 수명 연장을 위한 활동)

활동항목		실천	활동 요건
	테마		
실천 활동	수로	61 수로의 보수	원칙적으로 공사 1건당 2백만 엔 미만 1건당 2백만 엔 이상은 광역자치단체 또는 추진조직이 해당 활동에 대해 기술적 지도 수행
		62 수로의 갱신 등	
	농도	63 농도의 보수	
		64 농도의 갱신 등	
	저수지	65 저수지의 보수	
		66 저수지(부대시설)의 갱신 등	

#### ■ 일본의 다면적기능직불 개정 내용

- 개정: 2020년도 개정(2020.4, 농림수산성)에서는 두 가지를 중심으로 함

(1) 막대한 자연재해시 대상 조직간 교부금 융통 가능하게 하여 조기 영농 재개가 가능하도록 함

(2) 활동 요건이나 항목, 실천 내용 변경

- 자원향상 활동 가운데 다면적기능의 증진을 위한 활동 가운데 활동 변경

① 기존의 '의료·복지와의 연계'에서 '휴양·복지 및 교육기능의 활용'으로 변경하고 '지역 자원이 가진 휴양이나 교육의 장으로서의 기능증진을 위한 활동'도 대상으로 포함함 (예시) 초등학교와 연계하여 오리농법 체험학습

② 기존의 '방재 강화'에서 '재해시의 긴급 체제 정비'도 대상으로 포함함

(예시) 재해시 신속한 대응을 목적으로 방재 담당 임원 임명

③ 임원 가운데 여성이 참가할 경우의 가산조치의 요건 완화

○ 목적: 여성도 활동에 참가할 수 있는 환경 및 분위기 조성

○ 세부 내용: 임원 가운데 여성이 2명 이상 참가하는 경우에는 매년도 활동에 참가하는 구성원의 비율 요건이 기존에는 '80% 이상'이었으나 '60% 이상'으로 완화함

○ 농촌 협동력 심화를 위한 활동 가산 조치 요건: 농촌협동력 심화를 위한 활동의 지원 단가 400엔/10a 등

'다면적 기능의 더욱 더 증진을 위한 활동 지원'을 받는 대상 조직 가운데 다

음의 (가)(나)의 하나에 해당하는 활동을 할 것

(가) 구성원 가운데 40% 이상이 비농가 + 구성원의 80% 이상이 참가하는 실천 활동을 매년도 행함

(나) 구성원 가운데 40% 이상이 비농가이면서 임원에 여성이 2명 이상 선임 + 구성원의 60% 이상이 참여하는 실천 활동을 매년도 2종 이상 각각 다른 날에 행할 것

(3) 다음해 이월 가능

## ■ 일본 담당자 면담

- 실시: 2020. 10. 9 17:10~17:50(전화 면담)
- 면담자: 일본 농림수산성 농촌진흥국 정비부 농지자원과 다면적기능 직불추진실 오모리 씨
- 면담 내용
  - (1) 실천 활동 내용 및 단가: 기본적인 활동으로서 필수 활동이 있으며 이외의 모든 실천 활동 내용 및 단가는 지역에서 정하도록 함. 활동에 따른 단가는 개인 별(일당 혹은 시간별)로 지급되며, 공동으로 실천하는데 필요한 비용은 공동 활동 비용으로 처리됨. 연수나 교육 등도 역시 공동 비용으로 처리됨
  - (2) 이행 점검 및 모니터링: 기본적으로는 마을 단위에서 조직된 단체에서 활동을 실천하고 이행에 대한 보고서를 작성(이행 내용 기술 및 사진 첨부)하도록 되어 있어 이행점검도 단체에서 하는 것으로 보임. 단, 지자체에서는 일 년에 한 번은 현지조사를 통해 모니터링 하도록 의무화되어 있음
  - (3) 지자체의 추진직불도 따로 마련: 다면적기능직불과 다면적기능추진직불을 별도로 마련하여 지자체(시정촌) 단위에서 관련 연수나 교육 등을 시행하게 하며 이행 점검 및 모니터링을 위한 현지조사를 위한 비용을 따로 마련하고 있음

## 농업·농촌 공익 가치 산정기준 포럼 요약

### 1. 주제 발표

#### ① 농업의 공익 가치 연구현황 및 종합화 방안

- 공익기능 관련 유사 용어 혼용 또는 동일 개념으로 다양하게 사용
  - 공익기능, 다원적 기능, 농업의 생태계 서비스
- 공익 가치 금액 연구는 연구자, 기관, 시기마다 다양하게 산출됨
  - 24조원(농과원, '00년), 67.6조원(농과원, '06년), 임업포함 162조원(양승룡, '17년), 281조원(강원대, '17년), 27.6조원(KREI, '16년), 52.9조원(농진청, '18년), 29.조원(농진청, '18년), 9.3조원(김병률, '13년)
- 공익기능이란 농업관련 생태계 서비스와 다원적 기능의 순기능을 의미
- 공익기능 종합화를 위한 항목결정 및 가치평가 대체재 분석방법 검토 중
  - 홍수조절기능, 지하수 함양기능, 기온순화기능, 토양유실저감, 축산분뇨소화, 수질정화, 양분공급, 탄소격리, 질소고정, 생물다양성 등
- 공익 가치 종합화시 고려사항은 환경보전기능, 사회문화적 기능
- 농업의 공익기능 및 가치평가는 항목검토, 최소비용적용 단가적용, 농지면적 감소 등으로 저하될 수 있음
- 앞으로 공익기능에 대한 논의 확산 및 공감대 형성에 중점, 연내 농업의 공익 가치 종합화 및 농업가치 인식제고 콘텐츠 개발

## ② 농업 부문 사회문화적 기능 연구 현황

- 사회문화적 기능 계측은 가상가치법(설문과 같음)으로 함. 조사 대상, 지역마다 다르게 나옴
- 농업의 사회문화적 기능의 범위는 사회적 기능, 경제적 기능, 농촌 어메니티 등이 있음
- 농업의 사회문화적 가치 계측은 기능보다는 자원의 관점이 필요

## ③ 스위스 (지속가능한) 농정 추진실태와 시사점

- 지속가능한 농업의 이론은 기존에는 생산성 영역(인간의 생산과정→소비과정)이었으나 재생산성 영역(자원의 생산과정→인간의 생산과정→소비과정→자연의 환류)으로 발전
- 스위스 농정방향
  - 생태적 발자국 줄이기, 양분낭비 및 온실가스 방출 방지대책, 식수 이니셔티브에 대한 대안사업의 집행, 동물복지 및 건강 육성, 경영체 발전 및 사회보장 개선, 경쟁을 뛰어넘는 품질 전략 강화, 직불제 개편
- 스위스 농정 시사점
  - 지속가능한 농업과 공익적 기능 확산을 농정목표로 설정(지표화 등)
  - 직불지불의 목적 및 성격 전환(상호준수의무 강화, 선택형직불로 세분 등)
  - 생산이력제, 품질인증제, 각종 표시제 강화(GMO 원료정보 표시, 생산방식, 가공방식, 유통방식 표시 등)
  - 소비자단체 등 시민운동단체들과 연계강화로 국민을 위한 농업 강조

## ④ 농촌의 공익기능 연구추진 현황 및 방향

- 농촌사회 변화를 반영한 농업·농촌 공익기능 가치 평가 연구를 위해 언론자료 분석, 생산자와 소비자의 인식조사를 인터넷 데이터로 수집
  - '00~'02년 키워드: 시장개방, 경관·공동체, 농가소득 보전,

- '03~'07년 키워드: 농지법개정, 직불제확대 및 농축산물 안전, 쌀시장개방 등
- '08~'12년 키워드: 농식품 안전관리강화, 농업경쟁력강화, 도농교류확대
- '13~'16년 키워드: 농업유산제도, 로컬푸드, 친환경농식품인증
- '17~'19년 키워드: 농촌공동체활성화, 미래농업가치, 농업공익기능, 농민소득
- 공익기능 인식: 농업인은 농업으로, 소비자는 농촌으로 인식
- 농촌의 공익기능 평가 합리화로 선택형직불 이론적 근거가 되기를 희망

## 2. 종합 토론 내용

- 농업의 공익 가치가 연구마다 서로 다르다는 것을 학계에서는 인정하나, 국민은 가치평가액이 다른 것을 이해하기 어려움
  - 따라서, 가치 평가화(연구 및 포럼 포함)를 매년 추진함이 타당
  - 가치평가를 지수화(지수 기준연도 100) 해서 매년 농촌의 공익적 가치 변화를 비교할 수 있도록 함
- 도시와 농촌의 코로나 발생 빈도를 조사하여 '농촌의 전염병 안정성'이 농촌의 공익적 가치로 인정할 수 있는 항목으로 개발
- 농업농촌 공익적 가치 조기 교육시스템 필요
- 농특위 공익 가치 국민적 공감대 형성의 장 마련 역할 필요

### ■ 농업농촌의 가치 산정 접근 방법

- 가치에 대한 기준은 개인마다 다르기 때문에 평균적 가치범주 연구 필요
- 자연과학적 방법론과 사회과학적방법론의 융합이 필요한 분야이기 때문에 중요
- 농업인 자체만이 아니라 전 국민에게 농촌의 공익기능 알리는 목적 필요

- 공익적 기능 = 생태적기능 + 농업의 순기능(역기능 감소 성과 강조)
- 환경보전적 측면에서 농업의 가치수준을 미래가치로 측정하여 보여줄 수 있는 작업 필요
- 기준설정과 관련하여 기능간 독립성이 중요(중복계상 문제 우려)

## ■ 농업의 가치를 알리는 국민 홍보 중요

- 소비자인 국민들에게 공익 가치를 보여 줄 수 있는 방법은 제품에 투영시키는 작업이 중요
  - 다원적기능을 수행했을 때와 그렇지 않았을 때의 비교 필요(소비자 확인)
- 다원적기능에 대한 국민들의 인지수준 조사를 통해 가치평가의 대중화 시도

## ■ 대상자인 농민에 대한 고려 강화

- 농민이라는 측면에서, 고령화에 따른 농업인구 감소 대응방안 측면에서도 사업 방안 필요
- 도시 생태계와 자연 생태계를 연결하는 가교 역할에 있어 농업생태계가 중요한 역할 수행
  - 국토 보존 차원에서 농업인들의 주체적 자긍심 고취 필요
  - 환경보전을 위한 수동적 역할 부여가 아니라, 국토보존의 차원에서 순기능 역할에 대한 자긍심을 심어주는 방향이 더 중요

## ■ 농업농촌의 새로운 기능 발굴 중요

- 우리나라 소득수준이 높아짐에 따라 농촌에 대한 인식이 삶의 질 측면에서 고려가 강화됨
  - 청소년을 대상으로 농촌에 대한 그림을 그리는 시도, 소비자 의견 반영, 관광인프라 구축 등 세부 영역에 따라 기능 가치를 분석하고 새로운 방법론을 접목하는 시도 필요
  - 최근 코로나19 사태와 관련하여서도, 도시와 농촌 간 코로나 발생건수 차이 산정 등, 농촌의 전염병 안전성 가치도 산정 가능

- 강마야 외, 2013, 우리나라 직접지불제 실태 분석을 통한 시사점, 충남연구원
- 강마야 외, 2014, 농업직불금 제도 개선을 위한 효과적 재원확보 방안, 충남연구원
- 강마야 외, 2015, 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석: 충남지역을 사례로, 한국농촌사회학회
- 강마야 외, 2015, 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상으로서 농업직불금 확대 필요, 충남연구원
- 강마야·이관률, 2015, 농업직불금 제도의 정책구조와 집행 분석: 충남지역을 사례로, 농촌사회 25(2)
- 강마야, 2017, 직불제 중심의 농정을 위한 예산구조 재편, 『직불금 중심의 농정전환과 예산구조 개편을 위한 정책 토론회』발제 자료
- 강마야·최돈정·김기흥·오혜정·박정환(2017), 충남의 가축매몰지 및 축사 입지환경 분석과 정책제언, 전략연구 2017-15, 충남연구원
- 강마야·오혜정·여형범·김기흥·김형철·최돈정(2017), 충남의 축산 문제 해결을 위한 통합정책 방안: 에너지-환경-식량 넥서스 관점, 전략연구 2017-42, 충남연구원
- 강마야, 2018, 농업환경정책 변화에 따른 충남의 친환경농업직불제 개편방안, 충남연구원
- 강마야, 2019, 공익형 직불제 개편방향, 당진시 농업회의소 임원&대의원 하반기 워크숍 발표자료
- 김태연, 2018, EU농업환경정책은 어떻게 발전하여 왔는가?, GSnJ\_제251호
- 김태연, 2019, 친환경농업의 공익적 기능을 강화하는 부가형 직불제 시행 방안 연구, 친환경농산물 의무자조금 관리위원회
- 김태훈, 2020, 농업·농촌의 공익적 역할 제고를 위한 직불제 개편과 과제, 한국농촌경제연구원
- 김창길 외, 2011, 농업환경지표를 활용한 농업환경자원 관리시스템 구축 연구, 한국농촌경제연구원

- 김한호, 2018, 미국 농업환경정책 어떻게 발전해 왔는가?, GSnJ\_제253호
- 안 다우 판 더르 플루흐, 2019, 새로운 농민: 세계화 시대의 농촌발전, 김정섭 역, 한국농정.
- 이관률 외, 2018, 농업직불금 제도 개선 시범사업 모니터링 및 성과분석, 충청남도
- 임영아 외, 2018, 지역 단위 농업환경 관리 정책 도입 방안 연구, 한국농촌경제연구원
- 이수행 외, 2019, 유럽의 농업직불금 사례와 시사점, GRI정책브리프 2019-06, 경기연구원
- 조원주, 2019, 농촌주민의 집합적 활동, 농업환경보전 프로그램의 조건, 한국농촌사회학회 춘계학술대회 발표자료
- 허남혁 외, 2014, 농업직불금 제도 개선방안, 충남연구원
- IRENA, 2015, Renewable Energy in Water, Energy&Food Nexus
- SEI(STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE), 2015, The SEI Initiative on the Water, Energy and Food Nexus
- Stefan Kreft&Cumhur Gungoroglu, 2019, Natura 2000: An Overview.
- 2020 농업전망 I, 2020, 농업·농촌 포용과 혁신, 그리고 지속가능한 미래, 한국농촌경제연구원
- 한살림연합, 2019, 한살림 소식 장보기 안내, 제622호 ; 한살림연합(2020), 한살림 소식 장보기 안내, 제633호)
- 농업·농촌 및 식품산업 기본법
- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률
- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 시행령
- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 시행규칙
- 농림축산식품부, 2019, 2019년도 농식품사업 시행지침서
- 농림축산식품부, 2020, 2020년 농식품사업 안내서
- 농림축산식품부, 2020, 2020년도 농식품사업 시행지침서
- 농림축산식품부, 2020, 공익직불제 종합지침서
- 농어업·농어촌특별위원회 사무국(2020), 생태계 서비스 지불 계약제 검토 및 공익형직

### 불제와 비교, 내부자료

- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령(약칭: 농업농촌공익직불법 시행령) [시행 2020. 5. 1] [대통령령 제30640호, 2020. 4. 28, 전부개정]
- 일본 농림수산성, 2019, 일본 다랑논 지역의 진흥에 관한 기본방침
- 농림축산식품부([www.mafra.go.kr](http://www.mafra.go.kr))
- 정부 24(<https://www.gov.kr>)
- 국립농산물 품질관리원(<http://www.naqs.go.kr>)
- 일본 농림수산성 홈페이지([https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen\\_siharai.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/tamen_siharai.html))
- 제주보건환경연구원(2017), 2017년 1차 지하수 수질모니터링 조사결과, 정례브리핑. ([https://www.jeu.go.kr/news/bodo/list.htm;jsessionid=1HB6fz4HzLCrluo0v7CKsumu6tNSP1A0P9wAND9PN6Z50hb9rwAmriBTdM9WSAp.was2\\_servlet\\_engine1?\\_layout=playout&\\_view=print&act=view&seq=1031487](https://www.jeu.go.kr/news/bodo/list.htm;jsessionid=1HB6fz4HzLCrluo0v7CKsumu6tNSP1A0P9wAND9PN6Z50hb9rwAmriBTdM9WSAp.was2_servlet_engine1?_layout=playout&_view=print&act=view&seq=1031487), 검색 일자: 2020. 9. 30.)
- 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=42517>, 검색 일자: 2020.10.10.)
- 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=37954>, 검색 일자: 2020.11.30.)
- News1 홈페이지(<https://www.news1.kr/articles/?3942462>, 검색 일자: 2020. 9. 30.)
- EU Contracts2.0 홈페이지(<https://www.project-contracts20.eu/deliverables>)



