

농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄



대한민국 농업직불금의 새로운 길

일시 | 2015년 2월 2일(월) 오후2시~5시

장소 | 국회의원회관 제1소회의실

주최 |  국회 농림축산식품해양수산위원회,  충청남도

주관 |  충남발전연구원

후원 | 한겨레신문, 한국농어민신문, 한국농정신문

* 프로그램

13:30-14:00 [등 록]

14:10-14:40 [개 회 식]

개회사 | 강현수 충남발전연구원장
환영사 | 김우남 국회 농림축산식품해양수산위원장
안희정 충청남도지사
축 사 | 이동필 농림축산식품부 장관, 국회의원

14:40-15:00 [기조강연]

농정패러다임 전환과 농정개혁
박진도 | 지역재단 이사장

15:00-15:30 [주제발표]

농업직불금 제도의 진단
이관률 | 충남발전연구원 연구위원

농업직불금 제도의 개선방안
강마야 | 충남발전연구원 책임연구원

15:30-15:40 [휴 식]

15:40-16:40 [종합토론]

좌 장 | 이태호 서울대학교 교수

토론자
김종훈 | 농림축산식품부 농업정책국장
김태곤 | 한국농촌경제연구원 연구위원
김태연 | 단국대학교 교수
김 호 | 3농혁신위원회 위원장
박종권 | 전국친환경농업인연합회 회장
이상길 | 한국농어민신문 편집국장
정태인 | 새로운사회를여는연구원 원장
최미희 | 국회예산정책처 산업사업평가과장
(가나다 순)

16:40~17:00 [청중토론 및 폐회]

목 차

I. 기조강연

- 농정패러다임 전환과 농정개혁 / 박진도(지역재단 이사장) 3

II. 주제발표

- 농업직불금 제도의 진단 / 이관률(충남발전연구원 연구위원) 23
- 농업직불금 제도의 개선방안 / 강마야(충남발전연구원 책임연구원) .. 57

III. 종합토론

- 김종훈(농림축산식품부 농업정책국장) 95
 - 김태곤(한국농촌경제연구원 연구위원) 99
 - 김태연(단국대학교 교수) 107
 - 김 호(3농혁신위원회 위원장) 111
 - 박종권(전국친환경농업인연합회 회장) 113
 - 이상길(한국농어민신문 편집국장) 116
 - 정태인(새로운사회를여는연구원 원장) 121
 - 최미희(국회예산정책처 산업사업평가 과장) 124
- (가나다 순)

I. 기초강연

농정패러다임 전환과 농정개혁

지역재단 이사장 박진도



농정패러다임 전환과 농정개혁

박진도(지역재단 이사장 / 충남대 명예교수)

1. 왜 농정 패러다임의 전환인가?

- 오늘 토론회의 목적은 단순히 농업직불제의 제도개선만을 위한 것은 아니고, 농업직불제를 화두로 해서 농정패러다임의 전환과 농정개혁을 논하고자 하는 것
- 역대 정부는 농정개혁을 외치고 적지 않은 돈을 농업농촌에 부었다고 하는데, 왜 농업과 농촌은 발전하지 못하고 점점 어려워지고 있는가?
 - 전체 경제정책의 기본방향이 농업농촌의 희생을 전제로 한 성장제일주의 정책이었고, 농정은 그로 인한 모순을 완화하거나 뒤치다꺼리 하는 역할을 담당
 - 농정은 성장제일주의, 수출지상주의 경제정책의 하위정책임
 - 개발독재시대에 농업은 경제발전(공업화)을 위한 역할이 강조되었고, 농촌은 도시의 나머지 부분으로 인식됨: 저농산물 가격과 쌀 위주의 농정
 - 1990년 대 이후 이른바 개방화·세계화 시대에는 경제성장의 걸림돌로 인식됨
 - 최근 각종 FTA 추진 과정에서 농업·농촌은 또 다시 희생되어야 할 부분으로 받아들여지고 있음
- 잘못된 경쟁력지상주의 농정패러다임이 농업농촌문제를 악화시킴
 - 농정 패러다임이란?
 - 농정패러다임: 패러다임에 관한 토마스 쿤의 정의를 원용하면, 농정패러다임은 한 시대와 사회를 지배하는 농업농촌의 가치·역할에 대한 사회적 인식과 그것을 실현하기 위한 농정의 총체적인 틀
 - 농정패러다임은 농정목표(이념), 농정대상, 농정추진체계 및 농정수단 등으로 구성되고 이 가운데서 가장 중요한 것은 농정목표 혹은 농정이념임
 - 잘못된 농정이념, 농정대상, 농정추진체계 등이 농업농촌문제를 악화시키고 있음

□ 농업농촌의 붕괴는 한국사회의 지속가능성을 위협

○ 한국사회는 경제적으로 지속가능한가?

- 불평등과 양극화의 심화, 고용 없는 저성장, 식량과 에너지, 그리고 원자재와 시장 등 경제적으로 대외의존도가 높아 경제적 지속가능성의 위기에 직면

○ 한국사회는 생태계적으로 지속가능한가?

- 과도한 화석 에너지에 대한 의존과 흙, 물, 삼림자원의 파괴, 자연 약탈형 농법 등으로 생태계가 위기

○ 공간적으로는 지속가능한가?

- 도시와 농촌의 격차 심화, 대도시 특히 수도권 일극으로의 집중이 심화되어 공간적 지속가능성의 위기

○ 사회문화적으로는 지속가능한가?

- 공동체 정신의 파괴, 소수자의 인권에 대한 배려 부족, 전통 및 문화의 위기, 풀뿌리 민주주의 위기, 지역주체성의 위기 등 사회문화적 지속가능성의 위기

<=> 한국사회의 지속가능성의 위기의 뿌리에는 농업농촌의 붕괴가 자리하고 있음

□ 농정패러다임은 어떻게 진화하는가?

○ 경제발전의 수준, 시대의 변화에 따라 사람들의 가치관이 변화하고 그에 따라 농정패러다임도 변화함

- 기존의 농정패러다임에 문제가 발생하면 경쟁적인 새로운 농정패러다임이 나타나고, 그것이 새로운 지배적 패러다임으로 나타나는 생성·발전·쇠퇴·대체의 과정이 되풀이 됨

○ 우리는 후발성의 이익을 살려 선진국의 농정패러다임의 진화과정을 보면서 선제적으로 농정패러다임의 전환을 추진할 수 있음

- 패러다임의 전환은 경우에 따라서는 혁명적 변화도 가능하지만, 사람들의 가치관·세계관의 변화와 밀접한 관련이 있기 때문에 일반적으로는 점진적 변화를 거치게 됨
- 적어도 현재의 선진국이 도달한 수준의 농정패러다임을 참조하여 우리나라의 농정패러다임의 미래를 설계하고 그에 접근하도록 농정을 개혁해가는 것이 중요함

2. 농정 패러다임의 진화 과정

(1) 농정 패러다임의 원형은 생산주의에 기초한 국가개입주의 농정: 농산물 가격지지와 국경보호

□ 미국은 1933년 미국의 농업조정법 (Agricultural Adjustment Act) 이래 농산물의 가격지지 및 소득지지를 위해 다양한 프로그램을 운용

- 대표적인 것이 주요 농산물의 가격 및 소득지지를 목적으로 하는 상품 프로그램
- 상품프로그램의 실효성을 높이기 위해 농산물수출을 장려하는 한편, 자국의 경쟁력이 약한 농산물에 대해서는 다양한 형태의 국경보호 조치를 취함 (대표적인 것은 GATT의 waiver 조항 획득)
- 잉여농산물의 농산물소비를 위해 농산물수출을 장려하는 한편, food stamp 정책을 통해 농산물의 국내소비를 촉진함

□ 유럽은 1962년 공동농업정책의 출범 이후 농산물가격지지와 농업인의 소득증대를 위한 농업보호정책을 실시하고 있음

- 목표가격을 정하여 농업인에게 적절한 소득을 보장하고, 이것이 실현될 수 있도록 개입가격을 설정하여 외국의 값싼 농산물이 역내에 수입되지 못하도록 가변과징금제도를 실시하였음
- 과잉 농산물에 대해서는 수출보조금(Export Refund)의 형태 수출을 장려함

□ 미국과 유럽의 이러한 농업보호정책은 생산주의(productivism)와 결합되어 있었음

- 농산물가격지지를 통한 소득지지 방식은 기본적으로 생산량과 연동되어 있고, 이는 필연적으로 생산증대를 가져옴
- 정부의 지지수준을 낮추기 위해서는 생산성 향상이 필요함. 미국은 기술개발과 보급의 오랜 전통을 갖고 있음. EU 공동농업정책은 “기술진보를 촉진하고 생산요인의 최적 이용(특히 노동 쪽)을 보장함으로써 생산성을 높인다”라고 규정하고 있음
- 가트는 농산물무역에 대해서는 예외적으로 자유무역을 강제하지 않았고 각국이 자율적인 농정을 추진하도록 허용하였기 때문에 이러한 농업보호정책이 가능하였음

□ 시장주의자들은 국가개입주의 농정에 대해 강한 비판을 하였으나, 농정의 기초를 바꾸지는 못하였음

- 밀턴 프리드먼은 “자본주의와 자유”(1962년)에서 미국의 상품가격지지 프로그램은 정부 개입의 비효율성과 비효율성의 전형적인 예라고 비난함

- 시장기능의 적절한 작동을 왜곡하고, 원치 않는 과잉 농산물생산을 가져오고, 낮은 소득에도 불구하고 농민들을 농지에 붙들어 매서 경제성장을 제약함
- 가격지지 프로그램은 미국을 외교적으로 곤경에 처하고, 관료주의를 불필요하게 비대하게 하고, 궁극적으로는 소농과 가족농을 차별함
- 이러한 문제는 농촌지역의 특정집단의 이익이 정치적으로 과대 행사되는 선거제도 때문임
- 프리드먼의 주장에 따라 1980년대 초 신자유주의적 개혁을 단행한 레이건 정부조차 상품프로그램을 축소하기는 했지만 폐지하지는 않았음

(2) 우루과이 라운드 농업협상은 농정패러다임의 전환과 시장 지향적 농정 개혁을 촉구함

□ 우루과이 라운드의 배경

- 생산주의에 기초한 농업보호정책은 과잉생산과 재정적자를 초래하여 비판의 대상이 되고 이것이 가트 우루과이 라운드를 촉발함

□ 우루과이 라운드와 농정개혁

- 1986년에 시작된 가트 우루과이는 1993년12월에 타결되지만 이 과정에서 각국은 농정 개혁을 단행함
- 가트 우루과이 라운드는 농산물의 시장개방과 국내지지의 감축을 목표로 국내외 농업 보호를 철폐하자는 미국과 삭감을 주장하는 EU가 주도함

□ 미국은 1985년 농업법과 1990년 농업법을 통해 농정의 시장지향성을 강화함

- 목표가격과 용자가격을 인하하고, 차액지불(deficiency payment)의 면적당 기준 수확량(에이커 당 정부 지분을 받을 수 있는 수량)을 동결함
- 특히 이 논의 과정에서 “농가소득지지는 직접보조나 생산물에 대한 가격지지를 통해서 생산과 연계되어서는 안 된다”는 디커플링(decoupling) 개념이 등장함

□ 유럽연합은 1992년 맥서리 개혁 이후 공동농업정책의 일대 개혁을 단행함. 즉 가격지지에 서 직접지불제 농정으로 전환

- 1992년 개혁은 농산물의 과잉생산을 억제하고 EU 농업의 국제경쟁력을 제고하기 위해 목표가격과 개입가격을 인하하고 그에 따른 손실은 소득보상지불(income compensatory payment)에 의해 보상하기로 함

- 이는 농가에 대한 소득지지를 시장가격지지(소비자부담)로부터 직접적인 소득지지(재정 부담)로 전환한 것임
- 또한 농업환경프로그램, 조림 등 농업의 다원적 기능에 대한 직접지불을 도입함
- **Agenda 2000은 1992년의 농정개혁의 기초를 계승하면서 더욱 강화함**
 - Agenda 2000은 EU의 공동농업정책을 농업중심의 부문 정책에서 농촌개발과 환경향상을 고려한 통합정책으로 전환하려고 함. 이를 위해 한편에서는 농산물가격지지 수준을 더욱 인하하여 국내외 가격차를 축소하고 직접지불을 늘리고, 다른 한편에서는 직접지불 가운데서 농업에 사용되는 예산은 줄이고 농촌개발 예산을 늘려감
 - Agenda 2000은 농촌개발을 공동농업정책의 두 번째 기둥(second pillar)으로 강조하면서, 조건불리지역 농업지원, 환경보전적 농업활동에 대한 보상, 가공 및 유통 투자지원, 농업경영의 다각화, 농민은퇴 및 창업지원 등 기존의 농촌지원정책 이외에 새로운 지원정책(비농민과 비농업적 활동에 대한 지원 등)을 도입함

(3) 최근 선진국 농정은 생산주의에서 탈각하여 농업경영의 리스크 관리, 다원적 기능 증진과 대응이행의무(cross compliance) 강화로 진화하고 있음

- 미국의 2014년 농업법은 개별 작물에 대한 가격 및 소득지지 수준을 낮추는 대신에 농가 소득 및 경영안정장치 강화함
 - 2014년 농업법은 2008년 농업법의 골격을 상당부분 그대로 유지하고 있음. 품목별지지, 환경보전, 농산물무역, 식품영양, 농업신용, 농촌개발, 농업연구, 에너지 등이 주요 골격을 이루고 있음
 - 2014년 농업법의 예산비중을 보면 국민영양지원이 79.1%로 압도적으로 높은 가운데, 작물보험이 9.4%, 환경보전이 6.02%이고 상품프로그램은 4.65%에 지나지 않음
 - 2014년 농업법은 높은 농산물가격이 유지되고 있어 농가지원제도에 개혁이 필요하다는 여론에도 불구하고 농가소득 및 경영안전망 장치가 강화하였다는 점에서 주목할 필요가 있음
 - 2014년 농업법은 가격 및 소득변화와 무관한 고정직불에 대한 비판의 목소리를 반영하여 이 정책을 폐지하고 대신 농가의 소득 및 경영안전장치 강화를 위해 작물보험에 대한 지원을 강화함
 - 미국의 농가소득 및 경영안정 정책은 품목별 가격 및 소득보전제도, 농업보험제도, 재해보전제도의 세 기둥으로 구성됨
 - 2014년 농업법은 품목별 가격 및 소득보전제도를 후퇴하는 대신에 작물보험과 긴급지원제도 등 위험관리 정책을 강화함

□ 세계 농정개혁의 프론 티어 역할을 하고 있는 유럽연합(EU)의 농정은 생산주의 농정을 줄이고 다원적 기능 농정으로 급속히 전환하고 있음

○ 유럽연합은 2005년 품목별 직접지불제도를 통합한 단일직접지불제도(Single Payment)를 도입

- 품목별 보상직접지불은 가격지지에 비해서는 생산에 영향이 미치는 영향이 적지만 여전히 증산을 유인하였음
- 생산에 미치는 영향을 줄이고 WTO 규범에 합치되는 제도로 개혁
- 모든 품목별 보상직불을 통합하여 도입연도의 실제 경작자에게 수급권한을 부여

○ **대응이행의무 강화:** 농업생산자는 해당 농지에서 반드시 농업생산을 하여야 할 필요는 없지만, 농지를 ‘농업생산과 환경보전에 우호적인 방식’으로 유지해야 하고, EU 지침과 규정이 정하는 ‘법적관리요건’(statutory management requirement)을 준수하여야 함. 이는 직접지불이 단순한 소득이전 수단이 아니라 농업생산자가 사회적으로 필요한 다원적 기능을 수행하고 있는 것에 대한 보상이라는 점을 분명히 함

○ **개별농업생산자에게 지급하는 직접지불은 점차 줄여가는 반면에 농촌개발 지원을 확대 함.** 이는 EU의 공동농업정책이 소득보전에서 농촌개발정책으로 이동하고 있음을 의미함

- EU는 2007-2013년까지의 농촌개발전략의 3대축으로 농업·식료·임업의 경쟁력 향상, 토지 관리 및 환경보전, 그리고 삶의 질 향상과 다양화를 제시
- EU 농업예산의 비중은 1995년 53%에서 2011년 41.4%로 줄었지만, 농업예산에서 직불금 예산의 비중은 2001년 68%에서 2011년 79.5%로 증가하였음

○ **2013년 개혁은 보상적 성격의 직불제는 약화하고 환경보전 등 다원적 기능 등 공익적 기능을 촉진하는 직불제를 강화하려고 함**

- 1992년의 근본적 개혁 시점에서는 보상직불은 개혁에 따른 농업생산자의 충격을 완화하였다는 점에서 타당성이 인정되었지만, 지금은 그 타당성이 없음
- 2013년 개혁은 세 가지 장기목표, 즉 식량안보문제, 환경과 기후변화, 지역적 균형유지를 설정함
- 농산물가격의 상대적 하락과 농업투입재 가격의 상대적 상승으로 EU 역내의 농업부문 실질가치가 하락하는 상황에서 농업소득으로는 농가소득을 보장할 수 없기 때문에 농업생산과 연계되지 않은 디커플링 직불제가 강화될 필요가 생김

○ **2013년 개혁은 생산주의에서 벗어나 환경보전 등 다원적 기능을 강화하는 방향으로 직불을 재편하였음**

- 단일직불의 면적당 지불단가 격차를 축소하여 ‘기본직불’로 지급하고, 환경기여 조건을 강화한 ‘녹색직불’, 그리고 소규모 농가에 일률적으로 지급하는 ‘소농 직불’로 재편하였음
- 여기에 40세 이하 신규청년농에 대한 지원, 자연적 제약지역 직불, 필요한 작물이나 가축을 대상으로 한 생산연계 직불을 도입함
- 2013년 개혁은 농업생산활동에 대한 국가(공공)의 지원을 장기적으로 지속 가능하게

정당화하기 위해서는 농업의 환경적 기여 혹은 공공재 공급이라는 다원적 기능에서 찾을 수밖에 없음을 시사하고 있음

□ 다원적 기능 직불제 농정에 올인 하는 스위스

- 스위스는 1996년 헌법에 농업이 식량생산 뿐 아니라 농업생산 활동과 결합하여 다원적 기능을 발휘한다는 것을 명문화하고 있음
- 연방헌법 104조 1항: 연방정부는 농업이 시장수요에 맞추어 지속가능한 생산을 하고, 이를 통해 다음과 같은 기능을 수행할 수 있도록 해야 함
 - 첫째, 스위스 국민을 위한 식량공급을 보장하고,
 - 둘째, 천연자원을 유지하고, 전원(countryside)을 보전하고,
 - 셋째, 농촌지역에 사람들이 분산되어 살 수 있도록 해야 함
- 연방헌법 104조 3항은 정부가 농업이 다원적 기능을 수행할 수 있도록 필요한 정책수단을 강구해야 한다고 다음과 같이 규정함
 - 생태적 성과가 증명된다는 조건을 전제로 해서, 농업이 제공하는 다원적 편익(multifunctional service)에 대한 적절한 보상을 하는 직접지불을 통해 농가소득을 보충해야 함
 - 경제적 인센티브를 통해서 환경적으로 수용가능하고 동물 친화적이며, 자연 상태에 가까운 생산방법을 장려함
 - 연방정부는 식품의 원산지 표시, 품질, 생산 및 가공방법에 관한 규제를 함
 - 비료와 농약 등 생산자재의 과도한 사용을 규제하여 환경을 보호함
- 헌법규정에 따라 1999년부터 세 가지 형태의 직불금을 지급함
 - 일반직불금: 토양 및 수자원보호, 생물다양성 유지 등 농가의 대응의무준수(cross compliance)를 조건으로 전체 경지면적과 축종을 대상으로 직불금을 지급함. 추가로 조건불리지역의 축산과 경사지 농업에 대해서는 별도의 직불금을 지급함
 - 생태직불금: 일반직불금의 대응의무준수보다 더 엄격한 이행조건을 수행하는 농가에 대해서는 추가적으로 생태직불금을 지급함. 추가로 유기농산물을 생산하고 보증기관에 의한 감독을 받는 경우에는 유기농직불금을 지급함
 - 동물복지 직불금: 동물에 대한 사육시스템을 규정하고, 이를 준수하는 경우 직불금을 지급함. 추가로 방목의 경우에는 방목직불금을 지급함
- 직불금의 수혜를 받는 모든 농가는 1999년부터 생태성과증명이라는 강화된 의무준수 조항을 이행하도록 함으로써 친환경적이고 생태적인 농업생산 활동을 통해 경관을 보전하고, 다음 세대를 위해 아름다운 환경을 유지하도록 함
- 직불금이 농식품 예산의 약 80%를 차지함
 - 스위스의 농식품 예산을 조금씩 줄어드는 반면에 직불금 예산은 매년 증가하고 있음
 - 그 결과 직불금의 비중이 1999년 50.2%에서 2011년에는 76.7%로 높아졌음

- 스위스의 직불제의 성과
 - 시장개방으로 인한 농업소득 감소를 보전하여 농가소득을 안정시켰음
 - 스위스 농업을 친환경적 지속가능한 농업으로 변화시킴
 - 농업생산이 유지되고 농식품의 안정적 공급능력이 향상되었음

□ 일본은 2013년 다원적 기능 직불제를 새로 도입

- 일본의 직불제는 ‘경영안정형’과 ‘다원적 기능형’으로 유형화할 수 있음
- 경영안정형 직불제는 쌀에 대한 고정 및 변동 직불제, 논활용 직불제, 밭작물 직불제 그리고 쌀·밭작물 수입보전 직불제가 있음
- 다원적 기능형에는 종래의 중산간지역 직불제, 환경보전형 농업 직불제에 추가하여 2013년 ‘농림수산업·지역의 활력창조 플랜’에 다원적 기능 직불제를 도입하였음
 - 여기에는 농지유지 지불과 자원향상 지불을 통해 지역자원의 기초적 보전활동과 적절한 관리 그리고 농촌환경의 양호한 보전을 위한 지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동 활동을 지원하고 있음

3. 우리나라의 농정의 실태와 농정 패러다임

(1) 농정의 실태

□ 우루과이 라운드 이후 그 동안 정부는 수많은 농업농촌대책을 수립

- 문민정부의 42조원(1992-8년), 국민의 정부의 45조원(1999-2004년), 참여정부의 119조(2004-13년)의 투융자 계획
- MB 정부와 박근혜 정부는 지난 정부와 같은 새로운 투융자 계획을 수립하지 않았으나 농어업농어촌 및 식품산업 기본법에 따라 5개년 계획을 수립하여 집행
- 수차례에 걸친 농정개혁 및 농협개혁의 추진

□ 그러나 농업농촌의 현실은 개선되지 않고 오히려 악화함

- 농촌사회의 공동화: 농가인구 및 농촌인구의 지속적 감소와 급격한 고령화
- 식량자급률의 저하
- 도농격차의 확대
- 농가의 양극화와 농촌빈곤율 급증
- 농가부채의 증가

□ 농민 뿐 아니라 일반 국민의 농정 불신이 증폭되고 있음

- 농민들은 ‘농업·농촌에 대한 지원이 부족하다’, ‘농업·농촌은 희망이 없다’
- 국민들은 ‘농업·농촌 부문에 대한 투자는 밑 빠진 독에 물 붓기 아니냐’, ‘농특세까지 부담하며 막대한 돈을 투자했는데 달라진 것이 뭐냐’

(2) 농정이념의 문제점

□ 우루과이 라운드 이후 우리나라 농정의 기본 이념은 생산력제일주의, 경쟁력지상주의

- 우리나라 농정은 전통적으로 생산주의에 입각하여 추진됨
 - 농업생산성의 증대= 농가소득증대 = 농업발전=농촌발전이란 관점에서 농업생산의 증산 혹은 농업구조개선 등이 농정의 중심을 이룸
 - 1970년대와 80년대는 쌀 증산과 관리가 농정의 중심을 이룸
- 우루과이 라운드 이후 우리나라 농정은 시장개방에 대응하여 ‘국제경쟁력 있는 농업만이 살 길’이라는 경쟁력지상주의에 입각하여 농업구조조정에 올인. 그러나 경쟁력 강화에 대한 역대 정부의 인식에 차이가 있음
 - 문민정부, 국민의 정부, 참여정부: 시장개방에 대응한 방어적 수세적 성격의 경쟁력 강화를 주장
 - MB 정부 와 박근혜 정부: 적극적 공격적 경쟁력 강화를 주장. 즉 ‘최선의 공격이 최선의 방어’라는 발상의 전환으로 세계시장을 상대로 한 공격적 수출농업을 주장

□ 경쟁력지상주의 농정은 농업의 구조조정에 일정한 성과를 냈으나 농업문제는 오히려 악화되었음

- 농업생산성의 향상과 대농으로의 생산 집중
 - 우루과이 라운드 이후 농업생산은 24% 증가하였고, 노동생산성은 연평균 4.8% 증가하여 비농업부문의 1.5배나 됨
 - 농가인구가 급속히 줄고, 대농으로의 생산집중도가 재배업(경지 면적 3ha 이상 농가의 경작지 비율)에서 4배, 축산업(한우 30두 이상 사육농가의 비중)에서 7배에 달할 정도로 농업구조조정이 빠르게 일어나고 있음
 - 그러나 이러한 생산성향상과 구조조정이 정부의 재정지원의 결과냐 하는 것에 대해서는 의문이 제기됨
- 농업생산성의 향상에도 불구하고 농가소득 문제는 악화하고 있음
 - 1995년-2010년에 실질농업생산은 24% 증가하였으나 실질농업소득은 39%나 감소하였음
 - 이는 농가의 교역조건 즉 농산물판매가격이 농가 구입재 가격에 비해 현저하게 악화하였기 때문임. 1995-2010년에 농산물 판매가격은 27.6% 상승에 그친 반면에 농업중간투입재 가격은 126.4% 상승하였고, 소비자 물가는 72.2%나 상승하였음

- 농가교역조건 악화의 주범은 시장개방으로 인한 수입증가와 농업생산성 증가로 인한 국내공급증가로 인한 농산물가격 하락임
 - 농업구조조정정책은 농촌의 부채문제와 양극화를 심화하고, 농촌의 심각한 빈곤문제를 야기하고 있음
 - 정부의 농업구조정책의 지원대상인 대농은 생산과 소득이 늘어난 반면에 막대한 부채에 시달리고 있음
 - 구조농정에서 소외된 영세농과 고령농은 농촌의 빈곤층으로 전락하고 있음
 - 경쟁력 강화를 위한 농업 규모와 시설의 확대, 집약적 농법과 밀식 축산으로 인해 환경 부담이 가중되고 있음
 - 비료의 과다사용과 축산분뇨의 대량방출로 인해 ha 당 질소수지의 초과량은 OECD 평균의 3.2배, 인산수지의 초과량은 4배에 달함
 - ha 당 농약사용량은 OECD 평균의 14.3배, 에너지 사용량은 무려 37배에 달함
 - 되풀이 되고 있는 구제역과 AI 등 축산분야의 재앙은 농업환경 오염의 심각성을 노정하고 있음
- MB 정부와 박근혜 정부의 농정은 극단적인 경쟁력 지상주의 생산주의 농정 패러다임에 기초하고 있음
- MB 정부는 강한 농식품산업을 목표로 농업경쟁력 강화, 첨단기술농업과 수출농업육성, 한식의 세계화, 녹색성장 등의 정책과제를 제시
 - 박근혜 정부 농정은 농업의 미래성장산업화를 목표로 6차산업화, 첨단화·규모화, 정예인력 육성, 수출확대, 행복한 농촌 만들기 등 5개 실천계획을 추진 중임
- 경쟁력 지상주의 농정으로는 농업·농촌의 존재가치와 국민들의 농업에 대한 요구, 농민들의 열망을 올바르게 반영하지 못하고 정부의 역할을 잘못 설정하였기 때문에 성공할 수 없고, 농업·농촌문제를 더욱 악화시킬 뿐임
- 첫째, 농업은 인간생명의 필수조건인 식량을 생산하는 생명산업이고 환경적으로 탄소 중립적이고 환경 친화적인 녹색산업임. 그리고 농촌은 농업생산의 주체인 농민이 삶을 영위하는 농업생산의 공간이면서 국민들의 휴양 및 휴식 공간임
 - 따라서 농업·농촌의 존재 가치는 국제경쟁력이 있느냐 없느냐로 결정할 수 없음
 - 둘째, 우리 국민들은 과연 농업이 한국경제 성장을 이끌 미래성장산업, 첨단산업으로 또 수출산업으로 발전하기를 기대하는가?
 - 농업생산은 GDP의 2.2%에 불과하고, 농산물 수출액은 총 수출액의 0.7%에 불과함. 순전히 국민 경제적 관점에서만 본다면 농업의 존재가치가 크지 않기 때문에 농업생산과 수출을 늘리는 것은 별 의미가 없고, 그것을 위해 국민들이 농업지원을 위해 세금을 내려고 하지는 않을 것임

- 셋째, 기업농으로 농업·농촌의 존재가치를 충족할 수 있는가?
 - 우리 농업구조는 기본적으로 가족소농구조에 기초하고 있음. 그들은 농업생산의 커다란 부분을 담당(비율 : 예, 쌀과 한우)하고 농촌의 환경과 국토를 지키는 정원사 역할을 하고 있음. 만약 소수의 기업농이 농업생산의 대부분을 담당하고 소농들의 이농이 가속화된다면 농촌사회의 공동화가 가속화될 것임
- 넷째, 농업의 국제 경쟁력을 높인다는 명목으로 시장에 인위적으로 개입하여 특정 농업 집단을 지원하는 것은 성공할 수도 없고, 시장 질서를 왜곡할 뿐임
 - 정부는 우리나라 농업구조가 어느 정도 개선된 것은 구조개선정책의 성과라고 하지만, 농업구조는 기본적으로 시장경쟁을 통해 결정되는 것이지 정부 정책의 효과는 미미함. 오히려 농업구조개선에 투자된 막대한 재정의 효율성에 대해서는 의문의 여지가 많음

(3) 농정 추진체계의 문제점

□ 그 동안의 농정은 중앙집권적 설계주의 농정이었음

- 정부는 농업투융자 계획을 발표할 때마다, 육성해야 할 전업농의 호수를 업종별로 정하고, 개발해야 할 농촌마을의 개수를 정하고, 중앙정부가 기획부터 집행까지 총괄해 왔음
- 이러한 중앙집권적 설계주의 농정에서는 지역의 특성이 제대로 반영되지 못한 획일적 농정이 되기 쉽고, 지방의 자율성이 보장되지 못함
- 중앙차원에서 해당 시책에 대한 관심이 약화되면 특정 사업에 대한 자원배분의 우선순위가 낮아져 농정이 불안정해짐

□ 중앙집권적 설계주의 농정은 관료주의와 정치논리에 의해 좌우됨

- 설계주의 농정은 공무원들이 개발독재 시대의 경제계획의 성과를 과신하고 그것을 농정에 그대로 적용하고 있는 것임. 그러나 1-2개의 제철공장을 설립하는 것과 수백만의 농민을 상대로 하는 정책은 방식이 근본적으로 달라야 함
- 수많은 농정대책은 한국농업·장기적 비전과 계획에 의한 농정이라기보다는 그때그때의 심각한 농촌문제에 대한 농민들의 불만을 무마하거나 집권당의 농촌 지지기반 확충을 위한 농민 길들이기 혹은 환심 사기의 수단으로 이용되었음
- 집권당이 정치적으로 생색을 내기 위해서는 중앙정부가 농정을 직접 챙기지 않으면 안 됨
- 생색을 내기 위해서 중앙정부의 사업은 하드웨어성 사업이 거의 대부분이 되고, 소프트웨어성 사업은 지극히 미미함

□ 중앙집권적 농정으로 지방정부의 자율성이 매우 취약함

- 지방정부는 중앙정부의 농정을 대행하는 것에 대부분의 행정력을 소모함
- 지방의 매우 한정된 예산도 중앙정부 사업의 대응사업비(이른바 매칭)로 사용되어 지방정부가 독자적 사업을 추진할 수 있는 여력이 거의 없음

4. 농정패러다임의 전환과 농정개혁

(1) 농정패러다임의 전환

□ 농정이념을 경쟁력지상주의에서 지속가능한 농업농촌사회의 실현으로 전환

- 이를 위해서는 농가경제가 안정되고 농민의 삶과 농업생산이 지속가능하도록 국가의 지원이 필요함
- 이러한 국가의 농업지원은 국민의 공감대에 기초해야 지속가능함

□ 한국농업의 존재가치는 무엇인가? 왜 농업을 지원하여야 하는가? 국민은 농업에 대해서 무엇을 기대하는가?

- 농업의 가장 중요한 존재 이유는 안전한 농산물을 안정적으로 소비할 국민의 먹거리 기본권을 보장하는 것임. 이러한 국민의 먹거리 기본권은 식량안보에 의해 뒷받침 될 수 있음
- 농업은 식량생산 이외에 농업생산으로부터 파생되는 경제적, 사회문화적, 환경적으로 다양한 기능(multifunctionality)을 수행함. 이러한 다기능 농업에 기초하여 농촌은 단순한 식량생산 공간이 아니라 생활공간, 경제활동공간, 환경 및 경관공간, 문화 및 휴식공간 등의 역할을 수행함
- 경제적 기능 : 농산물/농업관련 서비스/부가가치 증진
 - 첫째, 농산물의 부가가치를 증진하는 활동을 통한 경제적 효과 : 유기농화, 슬로푸드/전통음식, 지리적 표시 등 기존 식품과의 차별화 활동, 가공과 조리활동, 직판을 통한 농민의 수취비율 증진활동
 - 둘째, 농업관련 서비스의 신규시장 창출 및 시장활성화를 통한 경제적 효과: 농촌 어머니의 증진을 통한 농업·농촌관광, 교육/체험, 휴양/치유 서비스시장의 창출 및 활성화
 - 셋째, 농촌지역경제의 경제적 활성화 효과: 지역 농산물을 중심으로 연계부문들에서 지역경제 부가가치가 증진되는 효과와 이를 통해 지역경제에 신규일자리가 창출되는 효과(특히 여성, 노인 등의 취약계층을 포용함으로써 사회적 효과)

○ 사회적 기능

- 농사활동 체험을 통한 휴양, 치유, 교육 효과
- 농업을 통한 농촌지역사회문화 유지 효과
- 농촌공동체성 및 농촌전통문화(농업문화/식문화) 유지

○ 환경적 기능 : 친환경적 농업의 수행을 통한 환경보전 및 환경유지의 기능

- 농촌의 어메니티 유지
- 생물다양성 유지
- 수질 및 토양 보전: 수자원과 토양자원 유지
- 기후변화에 대응한 지구온난화 저감 기능: 이산화 탄소 배출 저감 및 흡수
- 농촌다운 자연, 문화, 경관의 유지

□ 농업의 다원적 기능의 특성: 결합생산, 공공재적 성격, 비교역적 역할

- **결합생산**: 농업의 다원적 기능은 농업생산이 이루어질 때 파생적으로 생기는 효과이기 때문에 농업생산이 지속되지 않으면 실현될 수 없음
- **공공재적 성격**: 농업의 다원적 기능은 누구나 제한 없이 향유할 수 있고(비배제성의 원리), 농산물의 시장가격을 통해서도 그 가치가 적절히 반영되지 않기(시장실패) 때문에 공공재적 성격을 지님
- **비교역적 역할**: 농업의 다원적 기능은 농산물 교역을 통해서도 실현될 수 없는 비교역재에 해당함. 우루과이 라운드 농업협정에서도 이것을 비교역적 관심사항(Non-Trade Concerns)으로 인정하였음

□ 생산주의에서 다기능 농업으로 농정 패러다임의 전환

- **정책시각**: 부문정책에서 지역(영역) 정책으로
 - 부문정책(농업정책)에서 영농(farming)을 농촌발전에 통합. 즉 지역(territory)을 대상으로 경제, 사회문화, 환경적으로 통합적 정책(integrated policy)
- **정책목표**: 경제적 효율성에서 지속가능한 농업농촌 그리고 주체의 역량강화

구분	생산주의(산업) 관점	다기능(지역) 관점
목표	식량 공급	지역의 지속가능한 통합적 발전 / 역량개발
성과 기준	규모의 경제: 생산성 제고 / 비용 최소화	다원적 기능의 극대화
생산물	표준화, 획일화된 농산물	지역성을 갖춘 고품질 친환경 농산물
생산방식	단작·대량생산 / 외부자원 고투입	다품목 소량생산 / 저투입 / 지역 내 자급 지향
판매방식	지역외부, 중앙시장, 수출시장	로컬푸드, 직판, 지역시장 지향
사회적 영향	영세농과 대농의 양극화 / 농촌과 도시의 대립	공동체 지향 / 농촌과 도시의 상생
환경적 영향	고투입농법으로 환경부하 증대	친환경적 농법으로 환경부하 최소화
정책적 함의	산업정책으로서의 농업정책 => 농산업의 경쟁력 강화 - 시장가격지지 - 농업보조금 - 농가소득감소분 직접지불	지역정책으로서의 농촌정책 => 농업·농촌의 다기능성 극대화 - 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 직접지불 - 6차 산업화를 통한 내발적 발전
주체	중대농, 기업농	중소농, 가족농
정책추진 체계	중앙정부 하향식	다층적 거버넌스와 파트너십: 상향식 - 중앙-지방 - 민간-행정 - 지역 주체간

(2) 농정개혁 방향

- 농정이념의 재정립: 국제경쟁력 지상주의에서 지속가능한 농업농촌사회의 실현으로
 - 개방 체제 하에서 농산물의 경쟁력 제고가 불가피하다는 점을 인정하더라도 국제경쟁력이 농정 이념이 될 수는 없음. 국제경쟁력은 ‘지속 가능한 농업·농촌 사회의 실현’을 위한 하나의 수단에 지나지 않음
- 농정의 대상을 농업(인)에서 농업, 식료, 농촌지역으로 확대
 - 농정을 부문 정책에서 농업·지역·환경을 포괄하는 통합적 농촌정책(integrated rural policy)으로 전환해야 함
 - 오늘날 농정은 농업(인)을 대상으로 한 좁은 농업정책의 틀을 벗어나 일반 국민과 소비자의 관점에서 식품의 안전성과 영양공급, 환경보전과 농촌지역의 활성화 등으로 확대되고 있음

○ **농업정책, 농촌정책, 식품정책의 상호 연계성을 강화해야 함**

- 우리나라에서도 2008년 2월 농림부를 농림수산식품부로 확대 개편하여 식료를 농정의 수비 범위에 포함하였음(박근혜정부는 농림축산식품부로 개편). 그러나 여전히 농정의 중심은 농업정책이고 그 중심 이념은 농업의 경쟁력 강화이고, 농업·농촌·식품정책 사이의 연계성은 약함
- 효율적이고 안정적인 농업경영은 농촌경제의 기반임. 또한 농업관련 전후방 산업 및 서비스업은 농촌경제의 기간산업이며, 다양한 직불제는 농가경영의 안정과 농촌사회의 지속가능성(조건불리지역, 환경보전 등)에 기여함. 농촌개발전략이 외생적 개발에서 내발적 발전으로 전환하면서 농업과 농촌개발의 연계성이 강화되고 있음
- 농장에서 식탁까지(Farm to Table)라고 하듯이 식품정책과 농업정책 사이에는 매우 높은 보완관계를 지니고 있음. 식품의 안정적 공급을 위해서는 반드시 식량자급률(칼로리 자급률 포함)을 일정 수준에서 유지할 수 있도록 국내의 농업 생산기반이 필요함. 식품의 안전성을 높이기 위해서는 국내의 농업 생산을 친환경적으로 개편하고 안전한 국산품을 소비자에게 제공하기 위한 시스템을 갖춰야함. 또한 생산자와 소비자의 조직화를 통해 생산과 소비를 직접 연결하는 지역순환 농식품체계(local food system)를 확립할 필요가 있음
- 농식품 관련 산업(가공 및 유통)은 농촌사회의 주요한 경제적 기반이고, 특히 농촌지역에 뿌리를 둔 농식품 산업의 발달은 농촌사회 활력의 기초가 됨

□ **농정의 추진체계 개편**

○ **농정 각 주체의 역할을 재정립해야 함**

- 시장과 정부의 역할 : 농업은 산업적 특성으로 인해 시장원리에 맡기기에는 적합하지 않고, 국가에 의한 국경보호와 국내보조가 필요한 산업임. 특히 농업·농촌의 다원적 기능은 시장에서는 달성될 수 없고, 농업·농촌의 상대적 낙후는 시장 실패의 결과이기 때문에 시장을 중심으로 한 신자유주의 농정으로는 농업·농촌의 가치가 제대로 실현될 수 없음
- 그렇다고 정부가 농업부문에 시장에 과도하게 개입하는 것은 자원배분의 왜곡을 초래할 위험이 있음. 따라서 문제는 정부가 어떻게 어느 정도 개입하느냐의 문제이고, 이는 농정 각 주체의 역할을 재정립하는 문제임

○ **농민의 주체성을 확립하고 새로운 농정을 담당할 지역 주체를 세워야 함**

- 농업의 주인(주체)은 말할 나위 없이 농민임. 농업·농촌문제는 농민과 농촌주민 스스로의 자각과 주체적 노력이 없는 한 문제 해결의 전망은 없음
- 농민은 농정의 시혜 대상이 아니라 농정의 주체로서 책임의식을 갖고 참여하여야 하고, 농민의 의사가 충분히 반영되어 농정이 수립되고 집행되는 시스템을 구축하여야 함
- 이를 위해서는 중앙농정 및 지역농정의 정책 결정과 집행 과정에 농업인의 권익을 대

- 표하고 농업인 스스로 일정한 책임을 분담할 수 있는 대표 자조조직을 법제화하고, 농업인에게 단결권, 교섭권, 행동권 등 농업인 3권을 부여하는 방안도 적극 검토하여야 함
- ‘지속가능한 농어업·농어촌사회의 실현’은 지역의 주체 역량만큼만 실현될 수 있음. 지역 만들기, 협동조합, 친환경농업 등 다양한 분야에 ‘지역의 문제를 스스로 고민하고 해결하기 위해 노력하는 지역리더’를 육성할 연차계획을 수립하고, 이들을 교육하고, 실천을 통한 학습(learning by doing)의 기회가 다양하게 주어져야 함

○ **중앙정부와 지방정부의 역할을 각각 분명히 해야 함**

- 정부의 가장 중요한 역할은 농민의 주체적 역량을 강화하도록 도와주는 것임
- 중앙정부는 한국 농업(농촌)의 장기적 비전에서 농업·농촌의 활성화 조건을 마련하는 것임. 이를 위해서는 농민의 영농의욕을 고취(조장)할 수 있는 정책(가격 및 소득정책과 농촌생활여건정비)과 영농애로를 타개하는 정책(제도개혁, 생산기반 정비나 대형 기계 및 시설의 도입, 농업기술 개발 보급, 농업인력 개발 및 교육), 그리고 농업관련 기초 서비스(통계, 농산물 등급화 검사, 시장 및 가격정보 등)를 제공하는 한편 농지 및 국토·환경보전을 위한 정책 등을 실시
- 그렇지만 이러한 역할을 중앙정부가 모두 직접 수행할 필요는 없음. 농가소득과 관련된 가격 및 소득정책이나 여건(제도) 정비 기초 서비스 등은 중앙정부가 직접 담당하지만 그 이외의 것에 대해서는 중앙정부는 커다란 방향 및 틀만을 설정하고 구체적인 사업의 계획이나 집행은 지방정부에 맡겨야 함

○ **농업·농촌의 발전에서 지방자치단체(지자체)의 역할은 결정적으로 중요함**

- 농업생산은 본래 강한 지역성을 띠 수밖에 없고 일정한 지역을 범위로 이루어지며, 각 지역은 자연적 조건, 역사적 전통, 사회경제적 조건이 매우 다름
- 한 나라의 농업은 이러한 개성이 풍부한 지역농업의 종합에 지나지 않는다는 의미에서, 우리나라 농업의 발전은 지역 농업의 발전을 통해서 실현됨
- 지자체는 농업생산 측면 뿐 아니라 유통 및 판매, 가공, 소비 등 종합적 관점에서 지역 농업계획을 수립해야 함
- 이러한 지역농업계획은 지역종합발전계획의 일환으로서 수립되고 집행되어야 함

○ **중앙집권적 획일적 농정체계를 지방분권적 자율적 농정체계로 전환해야 함**

- 지방분권적 농정은 단순히 중앙정부의 권한과 재원의 일부를 지방으로 이양하는 것을 의미하는 것은 아님
- 중앙정부와 지방정부, 그리고 관과 민의 역할을 올바르게 정립하고, 그것에 기초하여 국가 사무와 지방 사무를 재조정하고 그에 필요한 지방정부의 재정능력을 강화시키는 조치가 필요함
- 사무이양에는 반드시 재정 이양이 뒤따라야 함. 국세 일부의 지방세 이전, 지방채의 자주적 발행 권한 부여 등 지방의 자주세원을 확대하고, 국가보조금은 점차 줄여가되 포괄보조금 방식으로 전환함. 다만, 지역 간 재정력 격차가 크기 때문에 그것을 보전하기 위한 지방교부세(수직적 및 수평적) 등 지방재정조정제도를 적극 활용해야 함

○ **농협개혁이 새롭게 추진되어야 함**

- 이 명박 정부의 농협법 개정으로 농협중앙회는 농협금융지주회사와 농협경제지주회사를 자회사로 거느리는 거대 지주회사로 확대 개편되었음. 농협중앙회가 출자하여 전국 단위의 금융지주 및 경제지주를 설립한 예는 세계적으로 유례가 없음
- 농협중앙회는 ‘비사업적 기능’ 즉 회원조합의 연합조직체로서 농정활동과 조사연구, 회원조합 지도·교육·감독 기능을 담당하는 본연의 중앙회로 재편하고, 중앙회 독자조직인 금융지주회사와 경제지주회사를 회원조합의 신용사업연합회와 경제사업연합회로 개혁하여야 함
- 이러한 중앙회 개혁과 함께 현재의 읍면 단위 종합농협체제를 생활권과 경제권 단위로 합병을 추진하고, 그 기능을 분리하여 지역신용협동조합, 품목별 협동조합, 생활협동조합으로 발전할 수 있도록 함

(3) 농정개혁의 로드맵

□ **새로운 농정패러다임에 기초하여 기존 농정에 대한 근본적 재검토**

- 경쟁력강화와 농업구조조정을 위한 보조금을 대폭 삭감하고, 농가소득 지지와 농업의 다원적 기능을 향상시키는 직접적 지원 프로그램을 확대함

□ **직불제 예산을 점진적으로 대폭 확충하여 농가소득을 지지함**

- FTA와 WTO DDA 협상 등으로 농산물시장개방이 더욱 확대될 전망이다, 농산물가격 지지와 같은 시장개입방식으로 농가소득을 지지하는 것은 근본적으로 한계가 있음
- 농업예산에서 직불제 예산의 비중을 현행 12% 수준에서 5년 후에는 30% 그리고 10년 후에는 50% 장기적으로는 EU와 스위스의 수준인 80%까지 확대하기로 정하고 매년 그 비율을 높여감

□ **직불제의 확대와 더불어 환경과 생태보전을 위한 대응의무를 강화하여 농업의 다원적 기능이 발휘되어, 국민의 공감대(지지)를 얻도록 함**

- 단기적으로는 FTA 등에 따른 농산물가격과 농가소득의 감소를 보전하기 위한 소득보상적 직불(예, 논과 밭의 고정직불)과 그에 상응하는 대응의무를 강화함
- 장기적으로는 소득보상적 직불보다는 농업의 다원적 기능에 대한 직불금 지급을 점차 늘려감

□ 농가경영의 안전망(safety net)을 강화함

- 농산물가격의 하락으로 인한 농가소득 감소의 충격을 줄이기 위해 주요 농산물을 대상으로 가격보전직불을 실시함
- 작물보험 등 리스크 관리 제도를 강화함

□ 중앙정부의 권한과 재정을 획기적으로 지방정부에 이양하여 농정의 분권화를 추진함

- 중앙정부는 직접지불과 리스크 관리 등은 지방정부에 맡기지 않고, 중앙정부의 지방사무소(예, 지방농정청)를 통해 직접 집행함
- 지방정부는 지역특성을 고려하여 농업의 다원적 기능을 위한 직접지불의 설계와 집행에 일정한 자율권을 가짐

5. 맺음말:

농정패러다임의 전환과 농정개혁을 위해 당장 무엇을 할 것인가?

□ 정부의 역할을 명확히 규정하자

- 농업의 효율성과 경쟁력 강화는 농업이 지속가능하기 위해서는 필요하기는 하지만, 이것은 기본적으로 시장에서 실현되는 것으로 국가개입에는 한계가 있음
- 정부는 ‘선택과 집중’ 혹은 ‘맞춤형 농정’처럼 인위적으로 구조조정에 개입할 것이 아니라, 농민이 시장에서 흘린 눈물을 닦아주고, 농민들이 인간다운 삶을 영위하면서 국민들이 요구하는 다원적 기능을 충실히 이행하도록 지원하는 역할을 해야 함

□ EU의 2013년 농정개혁과정에 배워 농정 패러다임의 전환을 활발하게 토론하자

- 유럽연합은 2013년 이후의 공동농업정책 개혁을 준비하는 과정에서 “왜 공동농업정책이 필요한가?, 시민들은 농업으로부터 무엇을 기대하는가?, 왜 공동농업정책을 개혁하는가?, 내일의 공동농업정책을 위해 어떤 정책 수단이 필요한가?”라는 근본적 문제를 제기하고, 광범한 시민들의 참여와 의견을 받아들였음
- 우리도 농정패러다임 전환과 농정개혁을 하기에 앞서 “농업농촌의 존재가치는 무엇인지?, 국민은 농업에 대해서 무엇을 기대 하는지?, 급격한 시장개방에 따른 농가 피해를 어떻게 보상하면 좋을지?, 우리나라 농정을 어떻게 개혁하면 좋을지?” 등에 대해서 생산자 뿐 아니라 소비자, 관련 산업, 환경 및 에너지 시민사회 단체, 일반 시민들이 참여하는 광범한 논의를 전개할 필요가 있음

□ 이러한 논의를 토대로 국민의 공감대를 얻어 농업의 다원적 기능을 증진할 수 있는 직불제 방안에 대해 연구하고 토론하자

참고문헌

- 강마야, 허남혁, 이관률 외 (2014), 농업직불금 제도 개선 방안 연구. 충청남도. 2014년
- 김태곤(2014), 「일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제」, 『세계농업』 2014년 10월호. 한국농촌경제연구원.
- 박진도(2013), 「농업농촌의 재발견과 지역의 도전」, 대안농정대토론회 『시장을 넘어, 신뢰와 협동의 '지역'으로』. 2013.10
- 박진도(2014), 「21세기 한국사회와 ‘농(農)’」, 지역재단 『2014 농업·농촌 시민강좌』.
- 박진도(2015), 「농협개혁과 3.11 조합장 동시선거의 의의」, 지역재단 리포트 『民爲邦本』 제1호. 지역재단
- 안병일(2014), 「EU CAP 직불제 개혁의 주요내용」, 『세계농업』 2014년 10월호, 한국농촌경제연구원
- 이명현(2013), 「새정부의 농정, EU의 2013년 농정개혁에서 배울 것」, 『GSnJ 시선집중』 제149호. 2013.1
- 이정환, 설광언 외(2012), 『한국 농업·농촌의 비전과 농정 합리화 방향』. GSnJ. 2012.12
- 임정빈(2014), 「2014년 미국 농업법의 배경과 개요」, 『세계농업』 2014년 8월호, 한국농촌경제연구원
- 임정빈, 이수연(2011), 「다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1)」, 『GSnJ 시선집중』 제123호. 2011.8
- 황수철(2014), 「농정패러다임은 어떻게 진화하고 있는가」, 『농정연구』 51호. 농정연구센터
- European Commission(2011), "The Future of direct payment", Agricultural Policy Perspectives Brief. January 2011.
- Friedman, M.(1962) Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Huylenbroeck et al(2007), "Multifunctionality of Agriculture : a Review of Definitions, Evidence and Instruments", Living Reviews in Landscape Research, 2007-3.
- Josling, T.(2002) "Competing Paradigms in the OECD and Their Impact on the WTO Agricultural Talks", L. Tweeten and S.R. Thompson eds, Agricultural Policy for 21st Century, Iowa.
- Mantino, F.(2011) Developing a Territorial Approach for the CAP: A Discussion Paper. IEEP
- OECD(2014) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014, OECD Countries. Paris, OECD.

Ⅱ. 주제발표

농업직불금 제도의 진단

충남발전연구원 연구위원 이관률



농업직불금 제도의 진단

이관률(충남발전연구원 연구위원)

I. 문제제기

- FTA의 확대 등으로 인해 농업농촌은 기본적인 존립기반을 위협받고 있는 실정임.
 - 농업농촌이 직면하고 있는 위기사항을 극복하기 위해서 향후 농업정책이 강조되어야 한다는 입장과 시장원리에 맡겨야 한다는 2가지 시각이 공존하고 있음.
 - 그럼에도 불구하고, 단순히 농산물의 가격을 보전하기 위해서 농업직불금을 지급해야 한다는 근본적 원리는 설득력을 잃어가고 있는 것도 사실임.
- 우리나라를 비롯하여 전 세계적으로 농업농촌의 저소득 구조는 보편적 현상임.
 - 2012년을 기준으로 우리나라 농가소득은 도시가구의 57.6% 수준에 불과하고, 도시가구와 소득격차는 지속적으로 확대되고 있음(강마야 외, 2012).
 - EU의 경우 농촌인구의 40%가 저소득층으로 추정되고(S. Tangermann, 2011), 농가의 소득을 어떻게 보전할 것인가가 중요한 정책문제로 등장하고 있음.
- FTA의 외부위기와 농가소득 감소의 내부위기를 극복하기 위한 전략마련이 요구됨.
 - 농업농촌의 붕괴 방지, 농촌가구의 소득보전, 농업농촌의 공익적 가치 유지라는 측면에서 농업농촌정책의 재편이 요구되고 있음.
 - 선진외국의 경우 농업직불금의 확대를 통해 농업농촌의 다원적 기능을 강화하고 있고, 농업직불금과 기본소득제의 연계화를 추진하고 있음.
- 한편 농업직불금의 갈등구조는 농업직불금에 관한 다양한 논의구조를 형성하지 못하였음.
 - 농업직불금을 찬성하는 입장에서는 왜 농업직불금 제도를 개선하려고 하느냐라는 측면에서 농업직불금 제도에 대한 논의를 반대하였음.
 - 반면 농업직불금을 반대하는 입장에서는 비효과적인 농업직불금 제도에 대해서 왜 논의를 하느냐는 입장을 취해 온 것이 사실임.

- 농업직불금 제도를 확대할 것인지, 축소 혹은 폐지할 것인지를 판단하기 위해서는 현행 농업직불금 제도를 진단할 필요가 있음.
 - 우선 농업직불금이 성과를 내지 못하는 것이 제도 자체의 문제인지 아니면 집행과정의 문제인지에 대한 논의가 필요함.
 - 아울러 농업직불금에 대해서 일반 국민의 공감대 형성이 되지 못해 정책이 당위성을 확보하지 못하는 것인가에 대한 점검이 필요함.
- 따라서 본 글에서는 현행 우리나라 농업직불금 제도를 정책구조적 측면과 사회인식적 측면에서 진단해 보고자 함.
 - 농업직불금을 둘러싸고 있는 정책적·사회적 구조를 분석함으로써, 농업직불금 제도를 어떻게 개선해야 할 것인가에 대한 방향을 제시할 수 있을 것임.
 - 이러한 접근은 농업직불금에 관한 2가지 대립적인 견해가 상호소통할 수 있는 공간을 제공한다는 측면에서 의의를 가질 것임.

II. 농업직불금의 개념과 제도

1. 농업직불금의 개념

- 농업직불금의 개념은 협의적 개념(direct payment)과 광의적 개념(payment)으로 구분됨.
 - 협의적 농업직불금(direct payment)는 지지가격 인하의 대한 감소분을 농민에게 보상하기 위한 제도임(OECD, 2006). 그리고 농업직불금은 WTO 상 허용보조로 분류되어 있어 원칙적으로 무제한적으로 지원이 가능함. 그러나 최근 들어 개별농가의 소득을 지원하는 것에 대해서 부정적 견해가 증대되고 있음. 한편 농업직불금은 대농 위주의 정책으로 소농이 배제되고 있다는 문제점도 지적되고 있음.
 - 광의적 농업직불금(payment)은 농업농촌의 다원적 기능을 유지·보전하기 위해 이루어지는 일련의 활동을 지원하는 제도임(강마야 외, 2014). 농업직불금이 실제 농가소득을 증대하는 효과를 갖고 있지만, 농가소득 증대는 직접적 목적이 아니라 간접적 효과라 할 수 있음. 이는 대부분의 농가소득이 낮다는 측면과 농업농촌이 기초적인 공공재를 제공한다는 2가지 측면에서 주목하고 있음(S. Tangermann, 2011).
 - 따라서 농업직불금의 개념을 협의적 측면에서 논의할 것인지, 광의적 측면에서 논의할 것인지, 아니면 양자를 모두 포괄해서 논의할 것인지에 대한 관점의 정리가 필요함.

2. 농업직불금의 근거

- 농업직불금의 근거는 시장실패, 공공재, 분배정의에 기초하고 있음(강마야 외, 2012; S. Tangermann, 2011).
 - 시장실패: 농산물의 수요와 공급은 비탄력적이고, 자연환경의 제약을 받기 때문에 가격변동이 크다는 특징이 있음. 그러나 최근 시장실패는 농업직불금의 근거는 점점 설득력을 잃어가고 있음.
 - 공공재: 농업농촌이 갖는 다원적 가치를 통해 식량안보, 환경보전, 생태서비스 등을 제공한다는 특징이 있음. 농업직불금의 새로운 논리적 근거로 등장하고 있음.
 - 분배정의: 일반적으로 농가소득은 도시가구소득에 비해서 낮고 있는 전 세계적으로 보편적인 현상임. 한편 FTA 등으로 인한 농업부문의 사회적 손실을 보상해야 할 필요성이 있음. 이런 맥락에서 EU의 경우 농업직불금 제도와 기본소득제도가 연계되고 있음.
- 농업직불금 개념과 근거의 결합
 - 협의적 농업직불금은 시장실패에 의한 농산물의 가격을 보전하기 위해서 농민에게 직접 지불하는 제도임.
 - 광의적 농업직불금은 농업농촌이 갖는 다원적 기능을 유지하기 위해서 농민에게 일정한 행위에 대한 대가를 지불하는 제도임.
 - 기존 농업직불금의 개념은 분배정의 측면에서 접근하지 못한 한계가 있음. 따라서 향후 광의적 농업직불금의 개념을 공공재와 분배정의 차원에서 세분화하고 확대해야 할 필요성이 있음.

		근거		
		시장실패	공공재	분배정의
개념	협의	○	×	△
	광의	×	○	△

[그림1] 농업직불금 개념과 근거

3. 농업직불금의 제도

- 우리나라는 총 8개 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 농가소득 대비 비중은 3.9%임.
 - 현재 총 8개의 농업직불금 제도를 시행되고 있고, 예산의 86.0%가 협의적 농업직불금으로 집행되고 있음. 농가소득에서 농업직불금이 차지하는 비중은 약 3.9%임.

- 일본은 총 7개 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 농가소득 대비 비중은 11.2%임.
 - 현재 총 7개의 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 예산의 93.7%가 협의적 농업직불금으로 집행되고 있음. 농가소득에서 농업직불금이 차지하는 비중은 약 11.2%임.
- 스위스는 총 2개 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 농가소득 대비 비중은 59.5%임.
 - 현재 총 2개의 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 예산의 78.6%가 협의적 농업직불금으로 집행되고 있음. 농가소득에서 농업직불금이 차지하는 비중은 59.5%임.
- EU는 총 3개의 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 농가소득 대비 비중은 32.1%임.
 - 현재 총 3개의 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 예산의 32.1%가 협의적 농업직불금으로 집행되고 있음. 농가소득에서 농업직불금이 차지하는 비중은 32.1%임.
- 우리나라는 외국에서 비해서 농업직불금 숫자는 많으나, 농가소득 대비 비중은 낮음.
 - 농업직불금의 예산에서 협의적 농업직불금이 다수를 차지하고 있는 공통점을 갖고 있지만, 외국의 경우 농업직불금 제도가 단순하고 농가소득 대비 농업직불금이 차지하는 비중이 높다는 특징이 있음.

<표 1> 주요 국가별 농업직불금 제도

구분	한국(8개)	일본(7개)	스위스(2개)	유럽연합(3개)
협의적 개념	쌀소득등 보전직접지불금 (고정 변동) 밭농업직접지불제도 피해보전직접지불금	농업자 호별소득보상제 품목당단경영 안정대책 청년취농금부농	일반직불	단일직불(SPS)
광의적 개념	친환경농업직접지불제도 경관보전직접지불제도 조건불리지역직접지불제도 경영이양직접지불제도 폐업지원금	농작물 보전관리 직불금 환경보전형 농업 직접지원대책 산림관리환경보전 직불제 중산간지역 직불금	생태직불	농촌환경직불 (RDP) 조건불리지역직불 (RDP)

자료: 강마야 외(2014).

Ⅲ. 농업직불금의 정책적 구조

1. 농업직불금 제도 현황

- 우리나라 농업직불금 제도의 직접적 근거는 총 4개의 법률에서 찾을 수 있음.
 - 농업직불금에 관한 직접적 근거는 “세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법(1995)”, “농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(1997)”, “농업소득의 보전에 관한 법률(2015); 구 쌀소득 등의 보전에 관한 법률(2002)”, “자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(2004)”의 4개 법률임.
- 현재 우리나라에서 시행되고 있는 농업직불금은 모두 8개로 제시되고 있음.
 - 1997년 처음 도입된 경영이양직접지불제도를 비롯하여 2012년 발농업직접지불제도까지 총 8개의 농업직불금 제도가 도입되어 시행되고 있음.
 - 8개 농업직불금 제도 중에서 경영이양직접지불제도, 피해보전직접지불금, 그리고 폐업지원금은 농업직불금이라고 할 수 없음. 왜냐하면 이들 3개 제도는 농업경영을 포기하는 조건으로 경제적 보상을 하기 때문임.
 - 따라서 우리나라에서 시행되고 있는 농업직불금은 실제 5개라고 규정하는 것이 바람직할 것임. 5개 농업직불금 중에서 협의적 농업직불금으로는 쌀소득등 보전을 위한 직접지불금과 발농업직접지불제도가 있고, 그 외 친환경농업직접지불제도, 조건불리지역직접지불제도, 경관보전직접지불제도는 광의적 농업직불금임.
- ※ 농업소득의 보전에 관한 법률(2015)에 의해 기존 쌀소득등 보전을 위한 직접지불금은 농업소득의 보전을 위한 직접지불금(고정/변동)으로 변경되었음.

<표 2> 농업직불금 제도 현황

제도명	유형	시행연도	근거법
경영이양직접지불제도	-	1997	농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(1997)
친환경농업직접지불제도	광의	1999	
쌀소득등 보전을 위한 직접지불금(고정, 변동) (농업소득의 보전을 위한 직접지불금)	협의	2001	농업소득의 보전에 관한 법률(2002)
피해보전직접지불금	-	2004	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(2004)
폐업지원금	-	2004	
조건불리지역직접지불제도	광의	2004	농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(1997)
경관보전직접지불제도	광의	2005	
발농업직접지불제도	협의	2012	

- 따라서 농업직불금을 명시적으로 규정하고 있는 법률은 농업소득의 보전에 관한 법률과 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정임.
- 쌀소득 등의 보전을 위한 직접지불금은 농업소득의 보전에 관한 법률에 근거하고 있고, 그 외 농업직불금은 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정에 근거함
- 현재 5개의 농업직불금 제도는 개별 사업으로 집행되고 있고, 개별 농업직불금 간의 제도적 연계가 전혀 이루어지지 않고 있음.

2. 농업직불금의 정책구조

1) 농업직불금의 제도측면

- 농업직불금 개념과 목적의 혼재
 - 우리나라 농업직불금 제도는 각각의 목적이 혼재되어 있어 개별 농업직불금에 대한 타당성 확보가 효과적이지 못함.
 - 예컨대 협의적 차원에서는 소득안정을, 그리고 광의적 차원에서는 공익적 기능을 주요 목적으로 제시되어야 하지만, 실제 각각의 목적이 혼재되어 있음.
- 농업직불금의 목적과 성과지표의 불일치
 - 친환경농업직접지불제도를 제외하고 4개의 농업직불금은 당초 목적과 실제 사업의 성과지표가 불일치하는 모순점을 갖고 있음.
 - 목적과 성과지표의 불일치 문제는 해당 농업직불금 제도가 효과적인 성과를 거둘 수 없다는 구조적 한계를 갖고 있음.

<표 3> 우리나라 농업직불금의 목적과 성과지표(2013년 기준)

구분	제도명	목적	성과지표
협의	쌀소득등 보전을 위한 직접지불금	소득안정, 공익적 가치도모	신청대비적격비율 지급대상감소면적
	밭농업직접지불제도	소득안정, 밭작물자급률제고	신청대비적격비율
광의	친환경농업직접지불제도	친환경농업확산, 공익적 기능제고	친환경농산물재배면적
	조건불리지역직접지불제도	소득보전, 지역사회활성화	정주농비율
	경관보전직접지불제도	삶의 질 향상, 지역사회활성화	도농교류 방문객

- 농업직불금의 의무조건과 지역적 차별성 부재
 - 5개 농업직불금 모두 신청할 수 있는 조건은 명시되어 있으나, 농업직불금 수령에 따른 의무조건은 제시되어 있지 않음.

- 개별 농업직불금 제도를 획일적으로 설정함에 따라 지역적으로 차별적인 제도를 시행할 수 없는 구조로 되어 있음.

2) 농업직불금의 집행측면

○ 쌀 중심의 협의적 농업직불금과 1년 단위의 사업집행 구조

- 5개 농업직불금의 총액은 2013년 기준으로 869,308백만원임, 이중 협의의 농업직불금은 768,804백만원(88.4%)이고, 광의의 농업직불금은 100,504백만원(11.6%)임.
- 친환경농업직접지불제도를 제외하고는 1년 단위로 사업이 집행되고 있어 사업성과를 제고하기 곤란함. 한편 친환경농업직접지불제도의 경우 3년 한시적으로 지원되는 한계도 있음.

○ 농업직불금 제도 상 사후평가제도가 있으나, 실질적인 통제수단이 없음.

- 5개 농업직불금은 제도상 사후평가를 제도적으로 갖추고 있지만, 실질적으로 사업집행 후 통제수단을 갖고 있지 못함.
- 농업직불금의 사업내용이 직불금 지급으로 되어 있고, 중앙정부와 지방정부의 권한 불명확화 및 사후평가의 미흡으로 사업성과를 거두기 곤란한 실정임.

<표 4> 우리나라 농업직불금의 예산과 지원기간(2013년 기준)

구분	제도명	예산(백만원)	지원기간(년)	사후평가	통제수단
협의	쌀소득등 보전을 위한 직접지불금	698,400	1	유	부재
	밭농업직접지불제도	70,404	1	무	부재
광의	친환경농업직접지불제도	47,799	3	유	부재
	조건불리지역직접지불제도	38,737	1	유	부재
	경관보전직접지불제도	13,968	1	유	부재

3) 농업직불금의 수혜측면

○ 중복수혜불가의 조건으로 인해 농민이 지원받을 수 있는 제도는 최대 2개임.

- 현재 농업직불금 제도의 수급조건이 중복수혜불가를 제시하고 있기 때문에 일정한 땅을 기준으로 농민이 수혜 받을 수 있는 제도는 최대 2개임.
- 그나마 친환경농업직접지불제도는 3년만 지원해 주기 때문에 지원이 종료된 3년 이후에는 2개의 제도만 지원받을 수 있음.

- 1ha를 기준으로 할 때, 농민이 지원받을 수 있는 구체적인 조합은 다음과 같음.
- 우선 쌀과 밭 직불제는 상호배타적으로 적용되기 때문에 중복수혜가 불가능함. 그리고 그 외 농업직불금도 중복수혜가 되지 않아서 총 5개의 경우를 가정해 볼 수 있음.
 - 경우1: 쌀직불금 90만원만 수령받는 경우임. 이 경우가 가장 일반적인 형태임.
 - 경우2: 밭직불금 40만원을 수령받는 경우임.
 - 경우3: 쌀직불금 90만원과 친환경직불금 98만원으로 총 188만원을 수혜 받게 됨. 단 친환경의 경우 최대 3년으로 한정됨.
 - 경우4: 쌀직불금 90만원과 경관직불금 170만원으로 총 260만원을 수혜 받게 됨.
 - 경우5: 친환경직불금 98만원, 조건불리직불금 50만원으로 총 148만원을 수혜받게 됨. 이 경우도 친환경은 최대 3년만 지원이 가능함.

<표 5> 우리나라 농업직불금의 수급조건과 지원규모(2013년 기준)

구분	제도명	수급조건	지원규모	수령가능의 경우				
				1	2	3	4	5
협의	쌀소득등 보전을 위한 직접직불금	최소자격요건 (300평 이상, 연3천만원 미만)	90만원/ha	✓		✓	✓	
	밭농업직접지불제도	타 4개 직불과 중복수혜불가	40만원/ha		✓			
광의	친환경농업직접지불제도	3년만 지원 (유기는 5년)	98만원/ha			✓		✓
	조건불리지역직접지불제도	쌀직불과 중복수혜불가	50만원/ha					✓
	경관보전직접지불제도	밭, 친환경 조건불리와 중복수혜불가	170만원/ha				✓	

- 1ha를 기준으로 할 때, 농가가 지원받을 수 있는 농업직불금은 90만원~260만원임.
- 농업직불금 제도가 5개가 운영되고 있지만, 이들 제도가 상호배타적으로 집행되고 있어서 실제 농가가 지원받는 규모는 90만원에서 최대 260만원에 불과함.
 - 농가호당 경지면적이 1ha 내외이고, 쌀직불금의 최소자격요건이 300평 이상, 연 3천만원 미만이라는 조건을 고려할 때 농가의 실제 수혜액은 더 적을 것으로 예측됨.
- 상호배타적 집행구조로 인해 농업직불금은 농가소득에 실질적인 기여를 하지 못함.
- 우리나라 농가의 평균소득을 2,500만원으로 가정할 경우, 농가당 농업직불금은 약 100만원 내외가 될 것임.
 - 이는 농업직불금 제도가 상호배타적이고, 소규모 농경지를 지원 대상에서 제외하기 때문임. 현재 농업직불금 제도는 가급적 지원하지 않기 위한 구조라고 할 수 있음.
- ※ 2013년 밭농업직접지불제도의 예산집행율(2013)이 44.7%에 불과했는데, 그 주된 이유로 중복지급으로 인한 신청대상자 수의 부족을 꼽고 있음(농림축산식품부, 2014).

4) 농업직불금의 한계와 과제

- 개별 농업직불금별로 직면하고 있는 주요 한계와 과제는 다소 상이함.
 - 쌀직불제는 농가양극화와 낮은 만족도, 밭직불제는 신청대상 협소, 친환경직불제는 지속가능성 부족, 조건불리직불제는 낮은 인지도, 경관보전직불제는 지역특성 미반영 등의 문제가 제기되고 있음.
 - 따라서 쌀직불제는 지급 기준의 변경과 예산규모의 확대, 밭직불제는 타 제도와 연계 운영, 친환경직불제는 상호의무조건 이행과 지속적 시행, 조건불리직불제는 홍보확대 및 목적의 명확화, 경관보전직불제는 지역특성 강조 등이 이루어져야 할 것임.

<표 6> 우리나라 농업직불금의 한계와 과제

구 분	한계	과제
쌀소득등 직접지불금	·면적 중심의 지급으로 인한 농가간 양극화 문제 ·물가인상률에도 못 미치는 등 현장체감도 부족	·사람 중심의 전환 ·예산의 확대
밭농업 직접지불제도	·타 직불금과의 중복수혜불가로 인해 제한적 효과 (쌀고정, 친환경, 경관보전, 조건불리 수혜불가).	·직불영역의 확대 ·제도의 통합화
친환경농업 직접지불제도	·제한된 지급기간으로 제도의 지속성 측면 부족 ·농업인의 상호준수조건 미이행과 동기결여 (환경보호 중요성에 대한 가치인식 미흡)	·상호준수조건 이행 ·지속적 시행
조건불리지역 직접지불제도	·제도 인지도 및 시행목적에 대한 이해도 미흡 ·지자체에서 낮은 예산편성규모(지방비 매칭)	·홍보확대 ·목적의 명확화
경관보전직접 직불제도	·지역의 특성, 여건을 반영치 못한 집행 ·집행실적의 저조	·지역의 특성과 역할 강조

3. 소결

- 농업직불금은 제도측면에서 개념, 목적, 성과지표가 불일치하고, 의무조건과 지역적 차별성이 없음.
 - 농업직불금 제도가 당초의 목표를 달성하고 성과를 거두기 위해서는 목표와 수단이 논리적 연관성을 가져야 하는데, 농업직불금은 목표와 수단이 불일치하고 있음.
 - 따라서 현행 농업직불금 제도는 본질적으로 성과를 거둘 수 없는 구조적 한계를 갖고 있다고 평가할 수 있음.
- 농업직불금은 집행측면에서 쌀 중심의 1년 단위 사업집행구조이고, 실질적인 통제수단이 없음.
 - 현행 농업직불금은 직불금을 1년 단위로 집행하는 사업구조이기 때문에 농업직불금의 성과와 사후관리가 필요없는 구조임.

- 예산은 1년 단위로 집행이 되더라도, 농업직불금의 정책성과를 달성하기 위해 장기적 관점에서 집행해야 할 것이고, 사업성과를 제고하기 위한 통제수단 마련이 요구됨.
- 농업직불금은 수혜측면에서 중복수혜불가로 농가소득에 실질적인 도움이 되지 못함.
 - 농업직불금 제도는 기본적으로 중복수혜불가의 원칙에서 운용되고 있어 농가 차원에서는 복수의 농업직불금을 받기 위한 추가적인 노력을 할 필요가 없음.
 - 만약 농업직불금이 농가소득 기여와 공익성 제고에 목적이 있다면, 농가가 보다 다양한 활동을 통해 농업직불금을 수혜 받을 수 있도록 해야 할 것임.
- 농업직불금이 직면하고 있는 문제점은 각 제도별로 상이하기 때문에 어떤 방향에서 제도개선을 추진할 것인가에 방향설정이 중요함.
 - 5개 농업직불금이 갖고 있는 제도적 문제점은 조금씩 상이하기 때문에 농업직불금 제도를 어떤 관점에서 개선할 것인가에 대한 논의가 우선 전제되어야 할 것임.
 - 예컨대 개별 농업직불금 차원에서 제도를 보완할 것인가 아니면 현재 제도의 통합적 관점 혹은 완전히 새로운 논의의 틀에서 접근할 것인가에 대한 방향설정이 필요함.
- 이상을 종합해 볼 때, 우리나라 농업직불금은 그 수만 많을 뿐 실제 농가소득에 도움이 되지 못하는 비효과적인 구조를 갖고 있음.
 - 농업직불금 제도의 사업성과가 없는 것은 농업직불금을 수령받는 농민에게 그 문제가 있는 것이 아니라, 농업직불금을 시행하는 주체인 정부에게 있는 것임.
 - 이런 맥락에서 볼 때, 국가는 현행 농업직불금 제도가 정상적으로 작동될 수 있도록 농업직불금 제도개선방안을 우선적으로 마련해야 할 것임.
- 농업직불금 제도의 정책효과성을 논의하기 위해서는 우선 현행의 모순적인 농업직불금 제도를 개선이 되어야 할 것임.
 - 왜냐하면 농업직불금 제도의 비효과성 및 비효율성은 농업농촌의 내부적 문제가 아니라, 농업직불금 제도 자체의 문제이기 때문임.

IV. 농업직불금의 사회적 인식구조

1. 언론관점의 농업직불금 제도

1) 조사개요

○ 조사대상

- 주요 일간지와 농업관련 신문사를 조사대상으로 선정함. 주요 일간지는 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보의 10개 신문사이고, 농업관련 신문사는 농민신문으로 하였음.

○ 검색방법

- 해당 신문사의 웹사이트를 이용해 직불금, 직불제, 직접지불제의 3개 키워드로 신문기사 검색을 하였음.

○ 검색기간

- 검색기간은 2011년 1월 1일부터 2014년 8월 31일까지로 하였음.
- 11개 신문사에서 농업직불금에 관한 1450건의 신문기사가 검색되었음. 당초 2078건의 신문기사가 검색되었으나, 628건의 신문기사는 농업직불금과 실제 관련이 없는 기사로 분류되었음.

○ 분석방법

- 언론에 비취진 농업직불금 제도는 보도의 관점(긍정, 중립, 부정)과 신문사의 유형(일반신문, 농민신문)으로 구분하여 χ^2 -test를 통해 분석하도록 함.

○ 신문기사의 일반특성

- 일반신문(60.0%)에 비해서 농민신문(40.0%)이 농업직불금의 기사를 더 많이 다루고 있는 것으로 나타남.
- 1,450건의 신문기사 중에서 긍정적 보도는 489건, 중립적 보도는 608건, 그리고 부정적 보도는 353건으로 농업직불금에 대한 보도관점은 긍정, 중립, 부정이 혼재되어 있는 것으로 판단됨.
- 농업직불금에 대한 일반신문과 농민신문 간의 보도관점의 차이는 없는 것으로 나타남. 즉 일반신문과 농민신문 모두 긍정, 중립, 그리고 부정적 견해의 기사를 유사한 비중으로 다루고 있음.

<표 7> 농업직불금의 신문기사 분포

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	1,450 (100.0)	489 (100.0)	608 (100.0)	353 (100.0)
일반신문	578 (39.9)	202 (41.3)	231 (38.0)	145 (41.1)
농민신문	872 (60.1)	287 (58.7)	377 (62.0)	208 (58.9)

$\chi^2=1.5297$, $df=2$, $prob=0.4654$

2) 분석결과

(1) 농업직불금의 종류

- 농업직불금 중 쌀직불에 대해서는 중립적 견해가, 그리고 밭농업직불에 대해서는 긍정과 부정의 견해가 공존하는 것으로 나타남.
- 농업직불금의 기사는 주로 쌀직불(33.9%), 밭농업직불(21.7%), 그리고 FTA 폐업직불(21.1%) 등을 주로 다루고 있음. 반면 경관직불 등과 같은 새로운 직불은 거의 다루고 있지 않고 있음.
- 긍정적 보도와 부정적 보도에서는 밭농업직불(29.7%와 26.1%) 대한 비중이 높은 반면, 중립적 보도에서는 쌀직불(45.6%)에 대한 비중이 높은 것으로 나타남.

<표 8> 보도관점별 농업직불금 종류

(단위: %)

구분	전체	긍정	중립	부정
경관보전직불	1.9	2.7	1.5	1.7
경관이양직불	0.4	0.6	0.2	0.6
농가단위소득안정직불	2.1	2.7	1.8	1.7
밭농업직불	21.7	29.7	12.7	26.1
쌀직불	33.9	25.4	45.6	25.8
친환경직불	5.4	6.1	2.5	9.4
FTA 폐업직불	21.1	13.1	29.6	17.6
새로운 직불금	2.6	3.5	0.0	5.7
수산직불금	1.1	1.0	1.2	1.1
직불금 일반	8.9	14.5	4.3	9.1
경관직불	1.0	0.8	0.8	1.4

(2) 농업직불금의 대상작물

- 농업직불금의 대상작물로는 쌀과 불특정 작물이 주로 다루고 있고, 쌀에 대해서는 중립적이고, 불특정 작물에 대해서는 긍정과 부정의 관점이 공존하고 있음.
- 농업직불금이 주로 다루고 있는 대상작물은 쌀(41.4%)인 것으로 나타났고, 그 외 보도내용은 불특정 작물에 대해서 다루고 있음. 즉 농업직불금은 쌀과 농업에 대해서 언급되고 있음.
- 한편 긍정적 보도와 부정적 보도에서는 불특정 작물(50.3%와 41.9%)에 대한 비중이 높은 반면, 중립적인 보도에서는 쌀(48.9%)에 대한 비중이 높은 것으로 나타남.

<표 9> 보도관점별 농업직불금 대상작물

(단위: %)

구분	전체	긍정	중립	부정
쌀	41.4	37.4	48.9	34.0
콩	0.1	0.2	0.0	0.0
한우/축산	9.9	4.1	13.5	11.6
불특정	39.4	50.3	29.1	41.9
발작물	6.8	4.3	6.9	9.9
경관작물	0.3	0.4	0.2	0.6
수산업	1.1	1.0	1.2	1.1
밀/보리	1.1	2.3	0.3	0.9

(3) 농업직불금의 보도내용

- 농업직불금에 관한 보도내용은 정책의 비효율성과 예산확보 및 확대가 중심을 이루고 있고, 보도내용에 따라 보도관점의 차이가 극명하게 나타나고 있음.
- 우선 농업직불금에 대한 주요 보도내용은 정책의 비효율성(25.2%)과 예산확보 및 확대(24.7%)가 중심을 이루고 있고, 그 다음으로 농업직불금 홍보(12.1%)로 나타나고 있음.
- 이를 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도에서는 예산확보 및 확대(49.9%)가, 중립적 보도에서는 정책의 비효율성(50.7%)이, 그리고 부정적 보도에서는 농업직불금 홍보(38.8%)가 중심으로 이루고 있음.
- 정책의 비효율성에 대해서는 중립적 보도를 취하는 반면, 직불금의 홍보에 대해서는 부정적 보도를 취하고 있음.
- 농업직불금 정책의 비효율성에 대해서는 부정적 보도를 취하는 것이 일반적임에도 불구하고 중립적인 보도가 다수를 취하고 있는 반면, 농업직불금의 홍보에 대해서는 오히려 중립적인 보도가 아니라 부정적 보도가 다수를 차지하고 있음.

<표 10> 보도관점별 농업직불금 보도내용

(단위: %)

구분	전체	긍정	중립	부정
집행의 문제	6.3	0.2	14.8	0.3
정책의 비효율성	25.2	5.5	50.7	8.8
예산확보 및 확대	24.7	49.9	8.1	18.4
FTA 시장개방 대응	5.3	6.1	3.3	7.7
농가소득 보장	9.2	11.9	9.4	5.1
쌀값 보장	3.0	0.6	4.4	4.0
새로운 직불금 도입	4.8	6.5	0.5	9.6
직불금 홍보	12.1	6.3	1.2	38.8
정책효과 및 성과	3.2	2.9	2.6	4.5
국내외 사례	4.1	9.8	0.5	2.3
예산부족 및 축소	2.1	0.2	4.6	0.6

(4) 농업직불금의 이슈 주체

- 농업직불금에 대한 이슈를 제기하는 주체는 농민과 정당이 중심을 이루고 있고, 농민에 대해서는 부정적 견해가 많고, 정당에 대해서는 긍정적 견해가 많은 것으로 나타남.
- 농업직불금에 대한 이슈를 제기하는 주체는 농민(45.1%)과 정당(31.9%)이 주를 이루고 있음. 한편 농업직불금을 이슈로 제기하는 주체가 농민과 정당으로 매우 제한적임.
- 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도에서는 정당(51.6%)이 이슈 주체인 경우가 많고, 중립적인 경우는 농민(55.5%)인 경우가 많음. 한편 부정적 보도에서는 농민(37.3%)과 정당(33.3%)이 주요 이슈 주체로 등장하고 있음.

<표 11> 보도관점별 농업직불금 이슈 주체

(단위: %)

구분	전체	긍정	중립	부정
농민	45.1	21.0	55.5	37.3
지방정부	6.1	11.3	2.2	13.7
중앙정부	2.7	6.5	1.7	2.0
국회	2.0	3.2	1.1	3.9
정당	31.9	51.6	24.7	33.3
언론	3.7	1.6	5.0	2.0
시민단체	0.7	0.0	0.6	2.0
학계	7.8	4.8	9.3	5.9

2. 국민관점의 농업직불금 제도

1) 조사개요

○ 조사대상 및 조사방법

- 조사대상: 7대 대도시에 거주하고 있는 도시민 500명
- 조사방법: 전문리서치 기관에서 도시민을 대상으로 전화설문조사

○ 조사기간 및 분석방법

- 조사기간: 2014. 11. 14~15(2일간)
- 분석방법: 빈도분석

2) 분석결과

(1) 농업직불금 인지도 및 농가소득 기여도

○ 대다수의 국민들은 농업직불금에 대해서 잘 모르고 있고, 농가소득에 도움이 될 것으로 판단하고 있음.

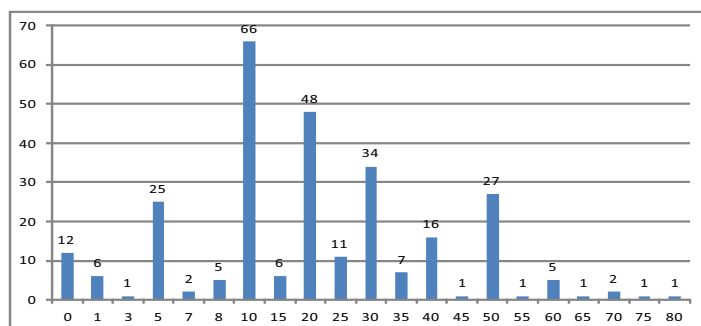
- 전체 응답자의 66.0%는 농업직불금에 대해서 잘 모르고 있는 것으로 나타나고 있고, 농업직불금을 이해하고 있는 비중은 불과 34.0%에 불과함.
- 한편 대다수의 응답자(71.1%)는 농업직불금이 농가소득에 실질적인 기여를 할 것으로 생각하고 있는 반면, 농업직불금이 농가소득에 도움이 되지 않을 것이라는 비중은 실제 22.3%에 불과함.

<표 12> 농업직불금의 인지도 및 농가소득 기여도

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
인지도	매우 잘 알고 있다	30	6.0
	어느 정도 알고 있다	140	28.0
	모르고 있다	330	66.0
농가소득 기여도	전혀 도움이 되지 않음	17	3.5
	도움이 되지 않음	94	18.8
	도움이 될 것임	320	64.1
	매우 도움이 될 것임	33	6.6
	기타	35	7.1

- 일반국민들은 농업직불금이 농가소득에서 차지하는 비중이 15%~20% 정도인 것으로 추정하고 있음.
- 농업직불금이 농가소득에서 차지하는 비중을 평균적으로 22.3%((표준편차 17.26%)인 것으로 나타남.
- 한편 농가소득 중 농업직불금의 비중에 대해서 10%가 23.7%로, 20%가 17.3%로 가장 높게 나타나고 있음.



[그림 1] 농업직불금의 농가소득 예상 기여도

(2) 농업직불금의 문제와 성과

- 농업직불금의 문제점으로는 부정수급 및 관리소홀이, 성과로는 농가소득보전과 농촌활성화로 평가되고 있음.
- 농업직불금의 제도적 문제로는 부정수급 및 관리소홀이 40.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 성과없는 정책구조(15.0%)가 지적되고 있음.
- 한편 농업직불금의 성과로는 FTA 피해보전 및 농가소득 보전(27.0%)과 농촌지역의 활성화(25.6%)로 평가되고 있음.

<표 13> 농업직불금의 문제점과 성과

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
문제점	부정 수급 및 관리 소홀	200	40.0
	성과가 없는 정책 구조	75	15.0
	예산 확보의 곤란	32	6.5
	타 부문과 형평성	42	8.4
	농가 소득에 도움이 않됨	21	4.2
	제도의 홍보 부족	68	13.6
	농업인 부족	1	0.2
	없음	0	0.1
	모름	61	12.1

<표 13> 농업직불금의 문제점과 성과(계속)

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
성과	FTA 피해보전 및 농가소득 보전	135	27.0
	식량 자급률의 제고	59	11.7
	친환경 농업의 확산	41	8.2
	농업 구조 조정의 촉진	16	3.2
	농촌경관 및 생태 보호	33	6.7
	농촌 지역의 활성화	128	25.6
	없다	4	0.7
	모름	85	16.9

(3) 농업직불금의 규모와 향후 정책방향

- 농업직불금은 선진외국에 비해서 규모가 적기 때문에 향후 확대되어야 한다는 의견이 지배적인 것으로 나타남.
- 응답자의 52.3%가 우리나라 농업직불금의 규모가 선진외국에 비해서 적은 것으로 판단하고 있음. 반면 선진외국에 비해서 우리나라 농업직불금의 규모가 많거나 유사하다고 응답한 비중은 불과 10.8%에 불과함.
- 그리고 향후 농업직불금 정책의 방향에 대해서는 확대해야 한다는 응답이 전체 61.9%로 나타나고 있음. 반면 축소해야 한다는 응답은 10.2%에 불과함.

<표 14> 농업직불금의 규모와 향후 정책방향

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
규모	합계	500	100.0
	선진국에 비해 많다	12	2.5
	선진국과 유사하다	42	8.3
	선진국에 비해 적다	262	52.3
	모름	184	36.9
향후 정책 방향	전면 확대	95	19.0
	부분적 확대	215	42.9
	현행 유지	65	13.1
	부분적 축소	33	6.7
	전면 축소	17	3.5
	모름	74	14.9

(4) 농가소득을 위한 정책방향

- 농가소득의 증대를 위해서는 향후 농촌 일자리 창출과 농업기반 및 후계인력 확보가 강조되어야 할 것으로 나타남.
- 농가의 소득증대를 위해서는 가장 우선적으로 농촌 일자리 창출(24.5%)이 이루어져야 할 것이고, 농업기반 및 후계인력 확보(21.9%)가 이루어져야 할 것으로 나타남.

<표 15> 농가소득 증대를 위한 정책방향

(단위: 명, %)

구분	빈도	구성비
합계	1054	100.0
FTA 피해보전	147	13.9
농업기반 및 후계인력 확보	231	21.9
농업 생태계 보호	141	13.3
농촌 경관 보호	70	6.7
농촌 일자리 창출	258	24.5
농촌 공동체 유지	179	17.0
기타	4	0.4
모름	24	2.3

3. 소결

- 농업직불금에 대해서 언론은 중립적인 입장, 국민은 긍정적 입장을 취하고 있음.
 - 지금까지 농업직불금에 대해서 논의가 진행될 때, 정책효과가 미진하기 때문에 그리고 국민들이 공감하지 않기 때문이라는 논의를 제시하곤 하였음.
 - 그러나 실제 국민들은 농업직불금에 대해서 긍정적인 인식구조를 갖고 있는 반면, 언론은 중립적인 입장을 취하고 있는 것으로 나타남.
- 언론은 농업직불금에 대해서 중립적인 입장을 취하지만, 누가 농업직불금에 대해서 언급하느냐에 따라 이중적인 관점을 가지는 것으로 나타났음.
 - 즉 국가가 농업직불금을 확대하거나 예산을 증액하는 경우는 대부분 긍정적인 입장을 취하는 반면, 국가가 아닌 다른 주체가 농업직불금을 언급하는 경우는 중립 혹은 부정적인 입장을 취하고 있음.
 - 그리고 농업직불금과 관련된 내용은 주로 예산확보 및 확대, 정책의 비효율성, 직불금 홍보 등에 초점을 맞추어 있어 실제 농업직불금 제도를 효과적으로 개선하기 위한 정책적 관심이 형성되어 있지 못함.

- 한편 농업직불금이 쌀과 발작물 중심으로 매우 제한적으로 이루어지고 있고, 농업직불금에 참여하는 이해관계자가 농민과 정당 등으로 매우 단순화되어 되어 있음.

<표 16> 여론관점의 농업직불금 제도

구분	긍정	중립	부정
직불금 종류	밭농업직불	쌀직불	밭농업직불
대상작물	불특정	쌀	불특정
보도내용	예산확보 및 확대	정책의 비효율성	직불금 홍보
이슈주체	정당	농민	농민, 정당

- 국민은 농업직불금에 대해서 긍정적인 입장을 취하고 있고, 농업직불금을 확대해야 할 것으로 평가하고 있음.
- 국민들이 갖고 있는 농업직불금의 문제점은 농업과 농촌의 구조적 특성에 기인하는 것이 아니라, 농업직불금을 운영하는 정책주체의 문제라고 판단할 수 있음. 따라서 농업직불금 제도개선이 가장 시급히 이루어져야 할 필요성이 있음.
- 그리고 국민들은 농업직불금이 농가소득에서 15%~20% 정도 차지하고 있다고 평가하고 있기 때문에 농업직불금과 농업·농촌에 대한 국민홍보가 향후 강화되어야 할 필요성이 매우 큼.
- 한편 농업직불금 제도는 향후 농촌일자리 창출과 농업기반 및 후계인력확보와 연계하여 제도개선이 이루어져야 할 필요성이 제기되고 있음.

<표 17> 국민관점의 농업직불금 제도

구분		국민의 사회적 인식구조
농업직불금 인지도 및 농가소득 기여도	인지도	모름
	농가소득 기여도	기여(15~20%)
농업직불금의 문제와 성과	문제	부정수급 및 관리소홀 상과 없는 정책구조
	성과	FTA 피해보전 및 농가소득 보전 농촌지역의 활성화
농업직불금의 규모와 향후 정책방향	규모	선진국에 비해 적음
	향후 정책방향	확대
농가소득을 위한 정책방향		농촌일자리 창출 농업기반 및 후계인력 확보

- 농업직불금의 논의구조가 선진외국과 달리 특정작물에 국한되어 있고, 농업직불금에 대한 참여주체가 매우 제한적으로 형성된 문제가 있음.
 - EU 및 미국 등의 선진국에서는 농업직불금이 경관 및 환경, 공동체 유지 등으로 확대되고 있으나, 우리나라에서는 농업직불금이 특정작물에 국한되어 논의되고 있음.
 - 농업직불금에 참여하고 있는 주체와 논의내용이 매우 제한적으로 설정되어 있어 농업직불금에 대한 사회적 인식구조가 이중적인 입장을 취하는 모순구조를 갖고 있음.
 - 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 농업직불금의 담론구조와 논의주체가 보다 확대되어야 할 것이고, 농업과 농촌의 가치에 대한 홍보 및 농업직불금 자체에 대한 홍보가 강화되어야 할 것임.

V. 결론

- 농업직불금에 관한 논의에서 가장 먼저 직면하는 문제는 왜 비효율적인 정책을 계속 추진하느냐라는 질문과 대다수의 국민들이 공감하지 않는다는 것임.
 - 지금까지 우리는 농업직불금의 문제는 비효과적인 농업농촌의 구조와 국민의 공감대 부족이라고 인식해 왔음.
 - 그러나 실제 농업직불금이 소기의 정책성과를 거두지 못하는 문제가 어디에 있는가에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 않았음.
- 본 글에서 농업직불금 제도를 정책적 구조와 사회적 인식구조의 2가지 측면에서 살펴 보았음. 분석결과 흥미로운 2가지 사실을 확인할 수 있었음.
 - 첫째, 농업직불금 제도의 비효율성은 농업직불금 정책구조 자체에 기인한다는 것임. 즉 비합리적인 농업직불금 제도로 인한 것이지, 농업농촌의 비효율적인 내부구조에 기인하는 것이 아니라는 것임.
 - 둘째, 농업직불금에 대해서 일반 국민들은 긍정적인 입장을 취하고 있지만, 언론은 동일 사안에 대해서 이중적 입장을 취하는 모순적 구조를 가지고 있음.
- 따라서 본 연구의 결과를 바탕으로 할 때, 농업직불금 제도가 정상화되기 위해서는 다음의 조건이 우선 충족되어야 할 것임.
 - 우선 농업직불금 제도의 개선이 가장 우선되어야 할 것이고, 다양한 관점에서 농업직불금 제도를 논의해야 할 것임.
 - 그리고 농업농촌이 가지고 있는 가치에 대한 교육과 더불어 농업직불금 제도의 의의와 성과를 중심으로 한 정책홍보가 이루어져야 할 것임.

- 향후 농업직불금의 용어를 계속 사용할 것인가에 대한 신중한 정책적 고려가 요구됨.
 - 실제 농업분야 이외에서도 정책의 집행수단으로써 직불금을 사용하는 경우가 있으나, 해당 정책에서 직불금이라는 용어를 사용하고 있지 않음.
 - 농업농촌의 제도를 다양화하고, 농업직불금의 정책수단을 강화하기 위해서는 농업직불금이라는 정책용어를 정책수단으로 전화할 필요가 있음.
- 그리고 농업직불금을 통해 농가소득을 보전하고 농업농촌의 다원적 기능을 확대해 나가야 할 것임.
 - 우리나라는 농업직불금 제도를 시혜적 차원에서 도입을 했기 때문에 선진외국처럼 농업농촌의 다원적 기능이라는 측면에서 접근하고 있지 못하고 있음.
 - 향후 농업직불금의 제도 개선은 현실의 문제를 개선하는 점진적인 제도개선과 함께 보다 규범적 차원에서 접근하는 혁신적 제도전환이 함께 이루어져야 할 것임.

참고문헌

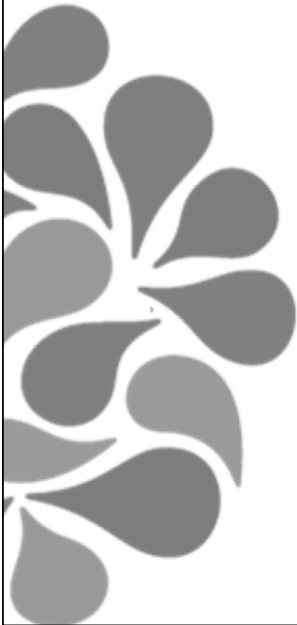
강마야 외(2014), 농업직불금 제도개선 방안, 충청남도.

강마야·이관률·허남혁(2012), 충남 농업보조금 제도 개선, 충남발전연구원.

농림축산식품부(2014), 2013 회계연도 결산 사업설명자료 요약본.

OECD(2006), The Role of Compensation in Policy Reform, Document AGR/CA/APM/WP(2007)7.

Tangermann, S.(2011), Direct Payments in the CAP Post 2013, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament.



농업직불금 제도의 진단

충남발전연구원 연구위원 이관률

Contents

- 01 문제제기
- 02 농업직불금의 개념과 근거
- 03 농업직불금의 정책적 구조
- 04 농업직불금의 사회적 인식구조
- 05 결 론

01

문제제기

문제제기

- FTA의 확대 등으로 인해 농업농촌은 기본적인 존립기반 위협
 - 농업농촌이 직면하고 있는 위기사항을 극복하기 위해서 향후 농업정책이 강조되어야 한다는 입장과 시장원리에 맡겨야 한다는 2가지 시각의 공존
- FTA의 외부위기와 농가소득 감소의 내부위기를 극복하기 위한 전략마련 요구
 - 농업농촌의 붕괴 방지, 농촌가구의 소득보전, 농업농촌의 공익적 가치 유지라는 측면에서 농업농촌 정책의 재편 요구
- 농업직불금의 갈등구조는 농업직불금에 관한 다양한 논의구조 미형성
 - 농업직불금 제도를 확대할 것인지, 축소 혹은 폐지할 것인지를 판단하기 위해서는 현행 농업직불금 제도를 진단 필요
- 우리나라 농업직불금 제도를 정책구조적 측면과 사회인식적 측면에서 진단 필요
 - 농업직불금을 둘러싸고 있는 정책적·사회적 구조를 분석함으로써, 농업직불금 제도를 어떻게 개선해야 할 것인가에 대한 방향 제시

02

농업직불금의 개념과 근거

1. 농업직불금의 개념과 유형

◦ 직불금의 개념

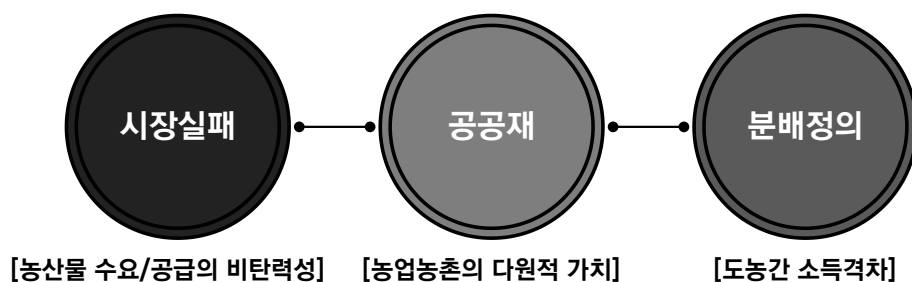
- 협의적 개념(direct payment) : 지지가격 인하에 대한 감소분을 농민에게 보상하기 위한 제도
- 광의적 개념(payment) : 농업 · 농촌의 다원적 기능을 유지 · 보전하기 위해 이루어지는 일련의 활동을 지원하는 제도

◦ 농업직불금의 유형

	한국(8)	일본(7)	스위스(2)	EU(3)
협의	<ul style="list-style-type: none"> • 쌀소득등보전(고정, 변동) • 쌀농업직불제 • 피해보전 직불제 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업자 호별소득보상제 • 품목횡단경영 안정대책 • 청년취농급부농 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반직불 	<ul style="list-style-type: none"> • 단일직불제(SPS)
광의	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경농업 직접지불제 • 경관보전 직접지불제 • 조건불리지역 직불제 • 경영이양 직접지불제 • 폐업지원금 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지, 물 보전관리 직불제 • 환경보전형 농업직불제 • 산림관리, 환경보전 직불제 • 중산간지역 직불금 	<ul style="list-style-type: none"> • 생태직불 	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌환경정책(RDP) • 조건불리지역직불(RDP)

2. 농업직불금의 근거

◦ 이론적 근거



◦ 농업직불금 개념과 근거(현재)

		근거		
		시장실패	공공재	분배정의
개념	협의	O	X	△
	광의	X	O	△

03

농업직불금의 정책적 구조

1. 농업직불금 제도 현황

- 우리나라 농업직불금은 4개 법률에 근거하고 있고, 8개 제도가 시행 중
 - 경영이양직접지불제도, 피해보전직접지불금, 폐업지원금은 농업직불금이 아님.
 - 이들 제도는 농업경영 포기를 조건으로 한 경제적 보상

제도명	유형	시행연도	근거법
경영이양직접지불제도	-	1997	농산물의 생산자를 위한 직접지불 제도 시행규정(1997)
친환경농업직접지불제도	광의	1999	
쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금(고정, 변동)	협의	2001	농업소득의 보전에 관한 법률(2002)
피해보전직접지불금	-	2004	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 (2004)
폐업지원금	-	2004	
조건불리지역직접지불제도	광의	2004	농산물의 생산자를 위한 직접지불 제도 시행규정(1997)
경관보전직접지불제도	광의	2005	
발농업직접지불제도	협의	2012	

2. 농업직불금의 정책구조

- 제도측면 : 농업직불금의 개념, 목적, 성과지표가 불일치, 의무조건과 지역적 차별성 부재

	제도명	목적	성과지표
협의	쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금	소득안정, 공익적 가치도모	신청대비적격비율 지급대상감소면적
	발농업직접지불제도	소득안정, 발작물자금을 제고	신청대비적격비율
광의	친환경농업직접지불제도	친환경농업확산, 공익적 기능제고	친환경농산물재배면적
	조건불리지역직접지불제도	소득보전, 지역사회활성화	정주농비율
	경관보전직접지불제도	삶의 질 향상, 지역사회 활성화	도농교류 방문객

2. 농업직불금의 정책구조

- 집행측면 : 쌀 중심의 1년 단위 사업집행 구조 및 실질적인 통제수단 부재

	제도명	예산	지원기간(년)	사후평가	통제수단
협의	쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금	698,400	1	유	부재
	발농업 직접지불제도	70,404	1	무	부재
광의	친환경농업 직접지불제도	47,799	3	유	부재
	조건불리지역 직접지불제도	38,737	1	유	부재
	경관보전 직접지불제도	13,968	1	유	부재

2. 농업직불금의 정책구조

- 수혜측면 : 최대 지원받을 수 있는 제도는 2개이고, 금액은 1ha 기준으로 260만 원임

	제도명	수급조건	지원규모	수령가능의 경우				
				1	2	3	4	5
협의	쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금	최소자격요건 (300평 이상, 연 3천만원 미만)	90만원/ha	√		√	√	
	발농업 직접지불제도	타 4개 직불과 중복수혜 불가	40만원/ha		√			
광의	친환경농업 직접지불제도	3년만 지원 (유기는 5년)	98만원/ha			√		√
	조건불리지역 직접지불제도	쌀 직불과 중복수혜 불가	50만원/ha					√
	경관보전 직접지불제도	밭, 친환경 조건불리와 중복수혜 불가	170만원/ha				√	

2. 농업직불금의 정책구조

- 한계와 과제 : 개별 농업직불금이 직면하고 있는 주요 한계와 과제는 다소 상이

제도명	한계	과제
쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금	<ul style="list-style-type: none"> • 면적 중심의 지급으로 인한 농가간 양극화 문제 • 물가 인상률에도 못 미치는 등 현장체감도 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 사람 중심의 전환 • 예산의 확대
발농업 직접지불제도	<ul style="list-style-type: none"> • 타 직불금과의 중복수혜불가로 인해 제한적 효과 (쌀고정, 친환경, 경관보전, 조건불리 수혜불가) 	<ul style="list-style-type: none"> • 직불영역의 확대 • 제도의 통합화
친환경농업 직접지불제도	<ul style="list-style-type: none"> • 제한된 지급기간으로 제도의 지속성 측면 부족 • 농업인의 상호준수조건 미 이행과 동기 결여 (환경보호 중요성에 대한 가치인식 미흡) 	<ul style="list-style-type: none"> • 상호준수조건 이행 • 지속적 시행
조건불리지역 직접지불제도	<ul style="list-style-type: none"> • 제도 인지도 및 시행목적에 대한 이해도 미흡 • 지자체에서 낮은 예산편성규모(지방비 매칭) 	<ul style="list-style-type: none"> • 홍보확대 • 목적의 명확화
경관보전 직접지불제도	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특성, 여건을 반영치 못한 집행 • 집행실적의 저조 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특성과 역할 강조

04

농업직불금의 사회적 인식구조

1. 조사개요

○ 신문(언론관점)의 조사개요

- 조사대상 : 주요 일간지 및 농업관련 11개 신문사
- 검색방법 : 직불금, 직불제, 직접지불제의 3개 키워드로 신문검색
- 검색기간 : 2011. 1. 1 ~ 2014. 8. 31
- 검색건수 : 1,450건

○ 설문(국민관점)의 조사개요

- 조사대상 : 7대 대도시 도시민
- 조사방법 : 전문리서치 기관에서 도시민을 대상으로 전화설문조사
- 검색기간 : 2014. 11. 14 ~ 15(2일 간)
- 검색건수 : 500명

2. 언론관점의 농업직불금 제도

○ 언론은 누가 농업직불금에 대해서 언급하느냐에 따라 이중적 관점을 가짐

구분	긍정	중립	부정
직불금 종류	밭농업직불	쌀직불	밭농업직불
대상작물	불특정	쌀	불특정
보도내용	예산확보 및 확대	정책의 비효율성	직불금 홍보
이슈주체	정당	농민	농민, 정당

3. 국민관점의 농업직불금 제도

- 국민은 농업직불금에 대해 긍정적인 입장이고, 향후 확대되어야 한다고 판단

구분		국민의 사회적 인식구조
농업직불금 인지도 및 농가소득 기여도	인지도	모름
	농가소득 기여도	기여(15~20%)
농업직불금의 문제와 성과	문제	부정수급, 관리소홀, 성과없는 정책구조
	성과	FTA피해보전 및 농가소득 보전, 농촌지역의 활성화
농업직불금의 규모와 향후 정책방향	규모	확대
	향후 정책방향	선진국에 비해 적음
농가소득을 위한 정책방향		농촌일자리창출, 농업기반 및 후계인력 확보

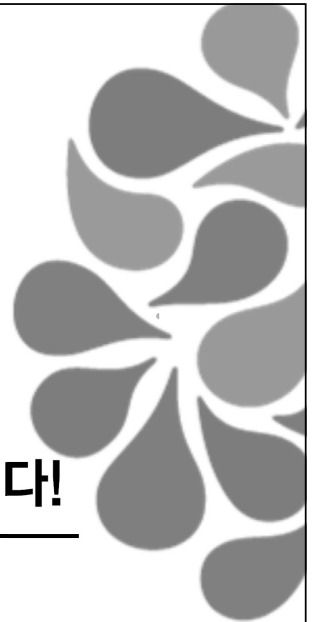
05

결론

결 론

- 농업직불금 제도를 정책적 구조와 사회적 인식구조의 2가지 측면에서 살펴보았음
 - 농업직불금 제도의 비효율성은 농업직불금 정책구조 자체에 기인한 것임. 즉 비합리적인 농업직불금 제도로 인한 것이지, 농업농촌의 비효율적인 내부구조에 기인한 것이 아님
 - 농업직불금에 대해 일반 국민들은 긍정적인 입장을 취하고 있지만, 언론은 동일 사안에 대해 이중적 입장을 취하는 모순적 구조를 가짐
- 농업직불금 제도가 정상화되기 위해서는 다음의 조건이 우선 충족되어야 할 것임
 - 농업직불금 제도의 개선이 가장 우선되어야 할 것이고, 다양한 관점에서 농업직불금 제도를 논의해야 할 것임
 - 농업농촌이 갖고 있는 가치에 대한 교육과 함께 농업직불금 제도의 의의와 성과를 중심으로 한 정책홍보가 이루어져야 할 것임
- 농업직불금으로 농가소득을 보전하고, 농업농촌의 다원적 기능을 확대해 나가야 함
 - 우리나라는 농업직불금 제도를 시혜적 차원에서 도입을 했기 때문에 선진외국처럼 농업농촌의 다원적 기능이라는 측면에서 접근하고 있지 못함
 - 향후 농업직불금의 제도 개선은 현실의 문제를 개선하는 점진적인 노력과 함께 보다 규범적 차원에서 접근하는 혁신적 제도전환이 함께 이루어져야 함

농업직불금의 제도적 문제를 개선해야 합니다!



Ⅱ. 주제발표

농업직불금 제도의 개선방안

충남발전연구원 책임연구원 강 마 야



농업직불금 제도의 개선방안

강마야(충남발전연구원 책임연구원)

I. 추진경위 및 목적

1. 추진배경

- 왜 농가에게 국가가 현금을 “직접지불”정책수단으로 지원하는가에 대한 고민
 - 현재의 농업직불금 제도 수혜자는 직불금을 국가가 왜 주고 있는지에 대한 명확한 인식과 개념 부족한 게 사실
- 구조적 문제해결을 위한 농업직불금 제도개선을 현 농정개혁 첫걸음 중 하나로서 제안
 - 농업·농촌의 구조적 모순을 극복하기 위하여 농정패러다임의 전환에 맞춘 농정개혁 필요시기가 도래함에 따라 이에 대한 첫 번째 시도로서 농업직불금 제도개선을 제안
- 기존 농업보조금의 집행방식 및 성과의 한계 등 제도개선 논의하고자 하는 의도
 - 농정예산이 선진국에 비해 결코 적은 비중은 아니나 실질적으로 농업인에게 직접적인 체감도가 낮은 현실, 기존 농업보조금의 성과평가를 통해서 재편과정 필요
- 농업보조금 전달율을 향상시키기 위한 직접적인 정책수단으로서 제도개선 문제제기
 - 국민의 세금으로 모아진 농정예산을 수혜자인 농업인에게 돌아가는 혜택을 키우고 결과적으로 지속가능한 농업·농촌이 유지되기 위한 방안 모색 필요
- 농업내·외부 격차(도시와 농가간, 농가계층)에 따른 분배정의 실현방안 모색
 - 도농 간 소득격차, 소농과 대농 간 소득격차 등 농업계 내외부 양극화 현상에 대하여 국가의 안정적인 성장과 지속적인 농업·농촌의 유지할 수 있는 구체적 대안 필요

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

2. 추진경위

○ 내외부 다양한 활동전개 ([표 1] 참고)

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

[표 1] 2014년 추진일정

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

3. 논의목적

○ 공감대 확산

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

○ 담론구조의 전환

- 담론구조의 확대 및 전환, 논의주체와 논의영역의 확대전환

○ 대안 도출

- 제도개선에 대한 구체적이고 실천적 대안 도출을 위한 비판과 토론

II. 성과와 한계

1. 성과

- 농업직불금 제도개선 필요성에 대한 공감대 확산 기회
 - 기존 농업직불금 제도에 대한 사회적 인식구조는 오해와 불신이 있음을 공감
- 농업직불금 명분과 타당성에 대한 사회적 합의 확인
 - 수입개방시대에 따른 농업직불금을 통한 농가소득보전장치 필요성에 대한 공감
- 제도자체의 미흡한 설계구조 파악과 재인식 계기
 - 기존 제도에 대한 불합리한 구조설계로 인한 각종 문제에 대한 비판
- 직불금 제도 등 농정전반에 대한 평가과정이 선행되어야 함에 공감
 - 새로운 제도를 논의하기보다는 기존 제도에 대한 개선과정 중요

2. 한계

- 제도 자체를 협의 개념(소득보전 혹은 소득향상)으로만 인식하는 한계
 - 소득보전 및 향상은 정책을 시행한 결과이기 때문에 정책목적으로 강조함은 부적절
 - '직불'이라는 것은 정책수단이지 정책명칭으로 사용하는 것은 오류
- 광의의 개선방안임에도 불구하고, 논의 영역과 주체의 한계
 - 다양한 사회구성원을 포함시키지 못한 농업관련 주체(농업인, 연구계, 학계)만의 논의
 - 농가소득보전(협의개념)에 국한되어 있기 때문에 산업적 관점으로만 보는 영역 한계
- 개선방안 논의구조와 지역내 담론구조만으로 한계
 - 현재의 농정이 중앙집권이기에 지방차원에서 구체적 논의수준에 한계
 - 공공재 측면에서 국가 및 중앙차원에서 수용하고 검토할 단계에 이름
- 실현가능성, 농정예산 재편가능성에 대한 의문 제기
 - 사회구성원들로부터 설득력 확보를 위한 사회적 합의와 공감대 확산 노력 필요
 - 개선방안의 추상성, 농정예산 재편에 대한 실현가능성과 실효성 의문, 동의여부

3. 과제

- 정당성의 강화
 - 특정집단에 직접 소득지원이 사회적 분배정의 실현에 합당한지 여부
 - 효율성의 제고
 - 제도자체의 구조적 모순과 비효율성에 대한 비판
 - 형평성의 확보
 - 도시민 저소득층·취약계층과 농업인 간, 농가 간에서의 불평등 문제
 - 협소성의 극복
 - 협소한 논의주제(농업계), 협소한 논의영역(농가소득보전) 등
- ☞ 키워드에 맞는 논리를 함께 찾아가는 과정이 제도개선이자 농정혁신의 과정

III. 개선방안의 구조와 세부내용

1. 전제조건

- 제도성격
 - 농업·농촌 다원적·공익적 기능에 대한 국가차원 보상(비용지불) 정책(新 농업·농촌정책)
 - 농가소득보전정책, 복지정책, 산업정책이 아니라 환경 및 지역사회정책으로 관점 전환
- 정책대상
 - 모든 농업인, 농촌주민을 대상으로 공공재 보호행위에 대한 대가·비용지불 기본
 - 대농은 농업 지속성 차원에서 기본소득 수준 유지, 추가부분은 산업정책으로 접근
 - 영세소농은 농촌안전망 차원에서 기본소득 수준 유지, 추가부분은 복지정책으로 접근
 - 농업·농촌의 현실상 상호준수조건 이행가능한 농가계층(중농층)을 대상으로 하여 농업·농촌의 허리부분을 강화하도록 함

○ 기본원칙

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

2. 개선방안의 구조와 논거

1) 개선방안의 구조

○ 신농정패러다임의 목표 설정

- 농업·농촌이 생산하는 공공재로서 다원적 기능을 유지하고 증진하기 위함

○ 신농정 패러다임 영역별 목표에 따른 제도 개선방안의 구상

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

☞ 제도설계 주안점은 농업직불금 제도가 더이상 농가소득보전 목적이 아님에 초점을 둠

[표 2] 정책패러다임에 따른 제도 개선방안의 구조

신농정 패러다임 영역별 목표		근거	영역 및 프로그램	소요예산
농업	식량의 안정적 생산과 공급	식량자급률 제고 후계인력 육성	제1축(희망농업 제도) - 식량자급 프로그램 - 젊은농부 프로그램	2.1조 원
환경	자연환경과 농촌경관의 보전·유지·관리	농업생태 유지 농촌경관 보전	제2축(생태경관 제도) - 농업생태 프로그램 - 농촌경관 프로그램	5천억 원
농촌	활력있는 농촌지역	국토·지역균형발전 농촌삶의질향상	제3축(행복농촌 제도) - 농촌공동체 프로그램 - 농촌안전망 프로그램	1.6조 원 ~ 2.5조 원
총합계				4.2조 원 ~5.1조 원
* 최근 5년간 농업직불금 관련 예산 규모 : 1조 원~1.5조 원				
* 제도개선으로 추가예산 예산 규모 : 최소 2.8조 원 ~ 최대 3.7조 원				

2) 개선방안의 논거

○ 시장 관점의 논리적 근거

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

[표 3] 시장 관점의 논리적 근거에 따른 정책방향과 개선방안

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

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

○ 비시장 관점의 논리적 근거

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

[표 4] 비시장 관점의 논리적 근거에 따른 정책방향과 개선방안

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

주 : FAO 및 OECD을 토대로 재구성함

3. 개선방안의 세부내용

○ 제1축 희망농업 제도([표 5] 참고)

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

[표 5] 제1축 희망농업 제도의 주요내용

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

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

○ 제2축 생태경관 제도([표 6] 참고)

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

[표 6] 제2축 생태경관 제도의 주요내용

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

○ 제3축 행복농촌 제도([표 7] 참고)

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

[표 7] 제3축 행복농촌 제도의 주요내용

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

지급단가	<ul style="list-style-type: none"> · 수당은 시간당으로 지급 · 시간당 단가 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정) · 저소득층의 경우 시간당 단가의 150% 지급 	<ul style="list-style-type: none"> · 수당은 시간당으로 지급 · 시간당 단가 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정) · 저소득층의 경우 시간당 단가의 150% 지급
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> · 마을 및 농촌생활환경 개선 · 농촌지역 수요지향형 대중교통시스템 구축 · 다양한 형태의 도보길 유지 관리 · 노인 및 빈곤층을 위한 에너지 보전 작업 · 커뮤니티 및 스포츠 시설 유지 관리 · 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설 관리 · 기타 해당 지역에서 필요로 하는 농촌기반 사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 노인층에 대한 사회적 돌봄서비스 · 미취학 및 졸업 후 집단에 대한 커뮤니티 돌봄 · 지역사회행의 행정 및 서류작업 지원 · 지역실정에 부합한 취업교육프로그램 운영 · 지역맞춤형 일자리창출 지원 · 해당 지역에서 필요로 하는 농촌사회복지 사업 등 · 연간 가구소득이 4,000만 원 이상인 경우에는 수당의 일정 비율을 지역행복기금에 기부하도록 의무화
소요예산	<ul style="list-style-type: none"> · 약 8천억 원 ~ 1.25조 원 -참여인원수×주당 근로시간×참여주×근로수당 계상 -만약 전체 농가의 15%가 동 프로그램 참여할 경우 8천억 원에서 1조2.5천억 원 추정 	<ul style="list-style-type: none"> · 약 8천억 원 ~ 1.25조 원 -참여인원수×주당 근로시간×참여 주×근로수당 계상 -만약 전체 농가의 15%가 동 프로그램 참여할 경우 8천억 원에서 1조 2.5천억 원 추정
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌일자리 창출을 통한 농촌지역 활력화 · 농촌지역 각종 시설관리 통한 정주환경개선 · 농촌지역에 안정적으로 거주효과 	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌지역사회 다양한 서비스시스템 제공 · 농촌주민 소득증진에 직간접 효과 · 농촌지역 사회유지
사례적용 (구상)	<ul style="list-style-type: none"> · 완주군의 두레농장 (로컬푸드 생산 거점, 노인일거리) · 홍성군 은퇴농장 (고령농민과 도시은퇴자 상생모델) · 영광군 여민동락 할매순(행복일자리사업단) 	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌마을주민 맞춤형 헬퍼지원사업 · 홍성군 어린이집 푸드헬퍼 지원사업 · 홍성군 종합사회복지관 손맛사업단 (마을어르신들 참여하여 복지서비스 제공)

IV. 추진전략

1. 예산의 확보

○ 전제조건

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

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

[표 8] 농업직불금 제도개선에 따른 추가재원 확보방안·전략 요약

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

○ 농정예산 확대 전략

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

○ 농정예산 재편 전략

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

○ 타 부처예산 통합운영 전략

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

- ☞ 본 방안에서 유의할 점은 신규 예산을 마련하는 것이 아닌 기존 농식품부와 타 부처에 산의 집행방식 변화, 유사사업을 시행할 경우 예산을 통합·연계운영 방식을 통해 확보
- 아일랜드의 경우 : 농촌사회보장프로그램(RSS)를 검토하도록 하는데 예를 들면 현재의 공공근로사업 및 각종 농촌개발사업의 집행방식을 변경해서 농가소득을 보전
 - 일본의 경우 : 2013년부터 농림수산성은 자체 사업을 추진함에 있어서 타 부처와 사업을 연계하여 추진하도록 제도화하는 작업에 착수함

2. 법률의 정비

○ 전제조건

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

○ 현행 법률 검토

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

○ 헌법 내용 검토

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

<대한민국 헌법 제9장 경제>

제123조

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

○ 법률 정비

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

<사례 : 스위스의 연방헌법 제104조 (농업)>

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

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

3. 조직의 확립

○ 전제조건

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

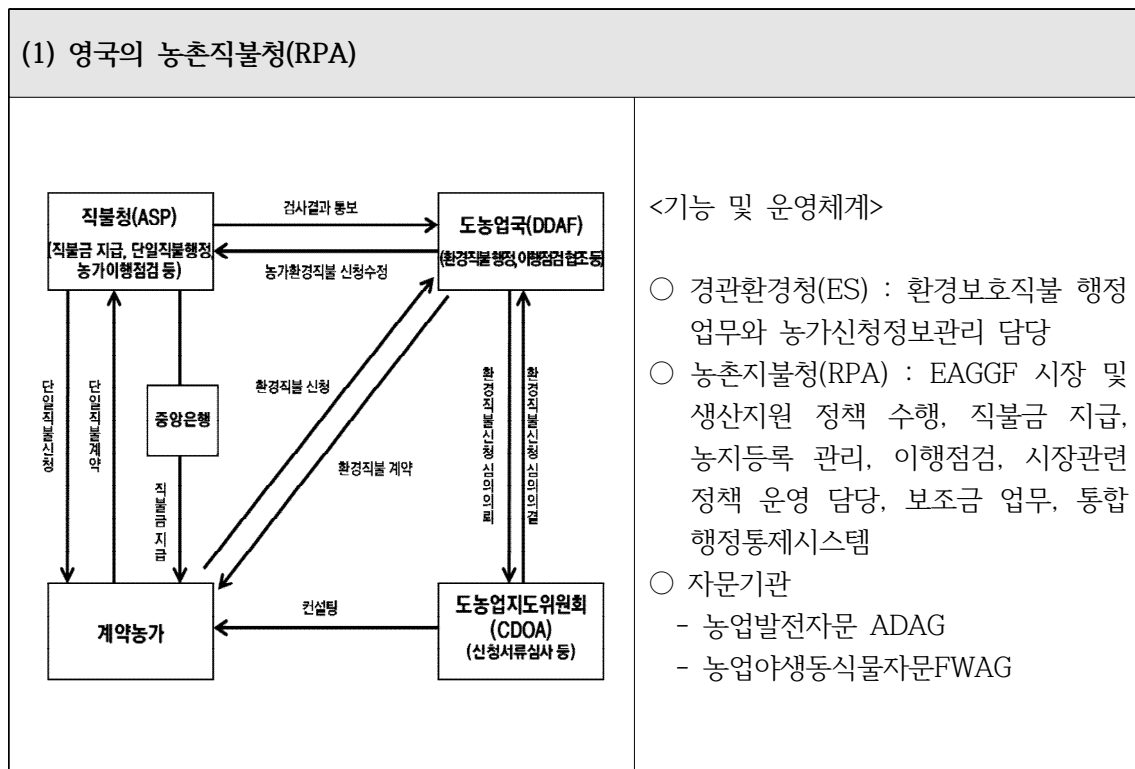
○ 기존 조직에 대한 검토

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

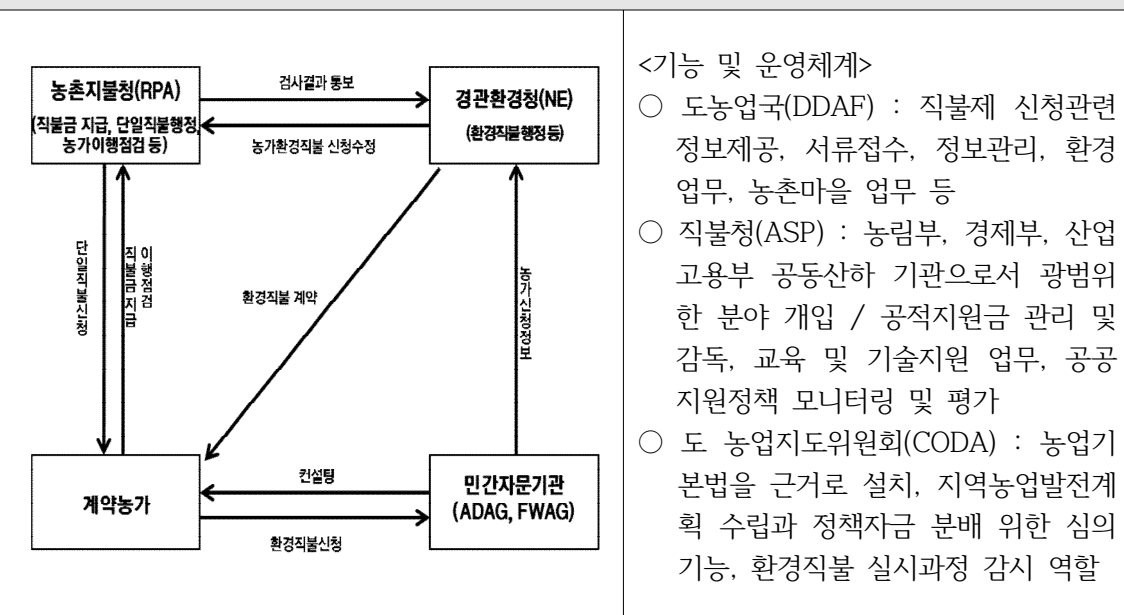
○ 중앙정부와 지방정부 역할분담(권한 이양 전제)

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

○ (가칭) 직불청 구상



(2) 프랑스의 직불청(ASP)



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

V. 제언

○ 제도개념의 확장과 제도명칭의 전환

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

○ 농업인에 대한 상호준수조건 이행의 의무화 강조

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

○ 농업농촌정책의 수단으로써 직불 적용 확대 필요

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

○ 현행 1축 중심의 영역에서 2축, 3축으로 제도 영역 확대 필요

- 선진외국은 2축과 3축에 해당하는 직불제도가 시행되고 있으나 우리나라는 여전히 1축 중심으로 직불제가 시행되고 있음
- 농업농촌의 다원적 기능의 강화를 위해서 현행 1축 중심에서 탈피해 2축과 3축에 해당하는 새로운 농업직불금 도입이 요구됨

○ 농업직불금 제도개선을 위한 다각적인 접근방법 필요

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

※ 대안1, 대안2, 그리고 대안3의 동시적 추진이 필요

○ 주체별 역할

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

참고문헌

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

※ 참고1 : 1축_식량자금 프로그램 해외사례

국가	프로그램명	개요
한국	농가단위소득안정직불(2012년 시범)	<ul style="list-style-type: none"> · 2012년 시범사업 실시했으나 품목 간 갈등으로 인해 현재 중단된 상태
미국	고정직불제(direct payment)	<ul style="list-style-type: none"> · 경작면적의 85%에 대해서만 지불 · 생산에 소요된 경비 보전 원칙
	CCP(가격보전직불제:변동직불제)	<ul style="list-style-type: none"> · 목표 가격보다 상품의 가격이 낮을 경우, 기본 면적에 대해서 지급하는 직불제 · 장기적으로 blue box로 분류
	ACRE(소득안정직불제:변동직불제)	<ul style="list-style-type: none"> · 기본적으로 가격보전직불제작물과 동일 · 단, ACRE와 CCP 중 택일 · 주(state) 단위 실제수입이 주 단위 보장수입 보다 적고, 농가 실제수입이 농가 보장수입 보다 적은 경우 지급
유럽연합	SP(단일직접지불)(*2014년부터 “기본직불”명칭)	<ul style="list-style-type: none"> · 품목별 지불단가 차이 축소 지향 · 모든 품목별 보상직불 통합하여 도입연도의 실제 경작자에게 수급권한 부여 · 기준연도의 농가별 보상직불 총액과 경지면적에 따라 수급단가, 규모 결정 · 대응이행의무 강화 · CAP지출의 63% 차지
일본	호별소득보상제도	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀 소득보상직불제 : 논 대상, 마을영농법인화 고려 · 논활용 소득보상직불제 : 논 대상, 전략작물(쌀 대체작물) 증산 도모 · 밭작물 소득보상직불제 : 논과 밭 대상, 밭작물 증산 도모
스위스	식량안보직불(*2014년부터 실시 예정)	<ul style="list-style-type: none"> · 생산능력 유지 · 곤란 지원 · 주요 작물 재배 지원
	일반직불(현재)	<ul style="list-style-type: none"> · 면적직불, 방목직불, 조건불리지역 축산직불, 경사지직불, 급경사지 포도원직불 등 면적기준으로 일정금액 직불 · 노동력 기준 : 최연소자 65세 미만 · 차감기준 적용 : 면적, 가축, 소득, 재산 기준 등 규모별 차감을 적용, 상한선적용 · 생태성과증명(PEP) : 토양보전, 동물복지, 윤작, 농약사용관리 준수 등

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

※ 참고2 : 1축_젊은농부 프로그램 해외사례

국가	프로그램명	개요
한국	전남 순천시 농업인월급제 (2013년 6월부터 시행)	<ul style="list-style-type: none"> · 벼 재배농민 대상 · 수확기 전까지 5개월간 일정액의 돈을 먼저 지급한 뒤 벼 수매 때 수매자금에서 지급액만큼 상환 받는 방식 · 수매 예상물량 중 60%에 해당하는 액수를 6~10월 5개월간 월급형태로 나눠 지급 · 개인당 총액은 연간 최고 490만 원
미국	초보 농부 및 목장주 개발 프로그램(BFRDP:Beginning Farmer and Rancher Development Program)	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 대출 프로그램 (Microloan program) · 토지 계약 확정 프로그램 (Land Contract Guarantee Program) · 위기관리기관 (Risk Management Agency)
	The Rural Youth Development Grant program	<ul style="list-style-type: none"> · 3개 단체들과의 연합체로 구성 : 4-H, the National FFA Organization, the Girl Scouts of the United States of America
일본	청년 취농급부금	<ul style="list-style-type: none"> · 준비형 : 2년간, 연간 150만 엔 지원 · 경영개시형 : 5년간, 연간 150만 엔 지원
	후계자·농지종합대책	<ul style="list-style-type: none"> · 사람·농지플랜(지역농업마스터플랜)에 따라 지원해주는 관련 제도 · 후계자·농지집적추진사업(규모확대교부금) · 집락영농 법인화 지원 · 집락영농 등의 대표자, 경리담당자 등 육성
	인정농업인제도	<ul style="list-style-type: none"> · 농업인이 작성한 농업경영개선계획을 인정하는 제도 · 저리융자제도, 농지유동화대책, 후계자 지원을 위한 기반정비사업 등의 각종 시책 실시
유럽연합	젊은 농부 정착 프로그램 (Setting up of young farmers) (*2015년부터 시행 예정) (CEJA참고 (European Council of Young Farmers))	<ul style="list-style-type: none"> · 40세이하 신규농업인 기본소득 보장 · 처음 농업시작한 자, 시작한 지 5년 이하인 자 · 최대 5년간 지급예정 · 농업전문능력과 역량 보유한 자 · 농업활동 경영계획 제출 · 최대 55,000유로(8,342만 원)
	농촌개발 위한 유럽연합 농업 기금 조성 프로그램(EAFRD : European Agricultural Fund for Rural Development) ENRD(European Network for Rural Development)	<ul style="list-style-type: none"> · 초기 창업자금 지원 · 투자개발비 지원 · *프랑스의 청년취농지원금제도(DJA, 1973년 도입)참고

※ 참고3 : 2축 생태경관직불 해외사례

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

■ 독일 바이에른주 농업환경직불 사례

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

<VNP / EA: 지속가능하고 환경적으로 건전한 자연적 서식지 관리를 위한 능동적인 서비스에 지불>

- 생물다양성의 자연친화적 영농이용의 증진
- 유럽생태보전지역네트워크(Natura 2000)의 확립과 바이에른주 비오톱 보전지역(BayernNetz)의 확립
- 생태계의 지속가능한 수용능력의 보장
- 국민의 삶의 질을 보장하기 위한 자연과 경관의 다양성, 독특성, 미의 유지 관리
- 지역 고유의 동식물 서식지와 커뮤니티를 증진하고 멸종위기 종을 보전
- 농민들의 지속가능한 서식지 관리로 인한 추가비용과 상실소득의 보전

<KULAP와 VNP의 차이점>

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

■ 아일랜드 농촌사회보장 프로그램(RSS)

<개요>

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

<성과>

RSS는 농촌지역사회의 어메니티와 시설들을 유지 및 향상시키는데 필요한 추가적인 자원을 제공함. 지역사회들은 지역 농민 및 어민들이 가진 기술과 재능으로부터 혜택을 받게 됨. 참여자들은 기존 기술을 향상시키고, 새로운 기술을 개발하며, 지역사회에서 가치 있는 일을 할 수 있는 기회를 가지게 됨. RSS에 참여하는 사람들은 소득 증대 이외에 자신감 향상, 사회적 접촉 증대, 생활수준 향상, 체계적인 생활 유지, 가족유대 증진, 대인관계 향상, 스트레스 감소 등의 효과를 거두고 있음.

RSS에 대한 아일랜드 정부의 비용편익조사 결과, 실질비용 대비 편익의 비율이 1: 2.89로 추정되었음: 국고에서 실제로 지출된 1유로마다 2.89유로의 계량가능한 편익이 발생한다는 것으로, 효과가 매우 큰 사업이라는 점이 검증되었다고 할 수 있음.

<사업내용>

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

<참여자격>

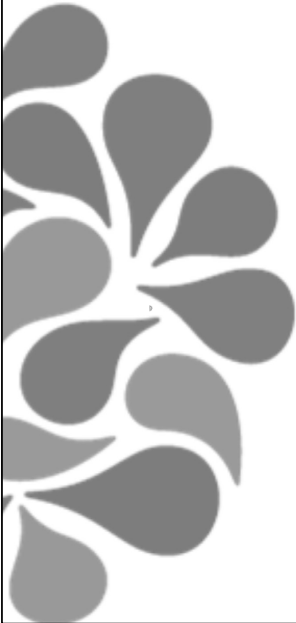
- 참여자는 매주 19.5시간 일해야 하며, 농어민의 여건에 맞춰 작업 일정이 설정됨.
- 참여자의 연간 휴가일수는 관련 노동법(Organisation of Working Time Act, 1997)에 따라 계산됨.
- RSS에 참여할 자격이 되려면 농어민보조(Farm/Fish Assist)나 특정한 사회보장(구직자수당, 편부모가족수당, 장애인수당 등) 수당 중 하나를 받고 있어야만 함.

<지급규모>

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

농업직불금 제도의 개선방안

충남발전연구원 책임연구원 강마야



Contents

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

01

추진경위 및 목적

1. 추진경위

○ 내·외부 다양한 활동전개

- 내부활동: 전문가 간담회, 자문가 회의, 농업직불금 TF토론회, 도지사 간담회 등
- 외부활동: 충청권 정책토론회, 농정연구센터 월례세미나, 대안농정대토론회, 정부건의 등

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

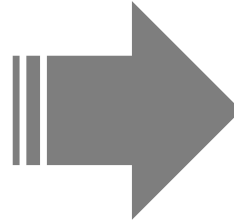
2. 성과와 한계

○ 성과

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

○ 한계

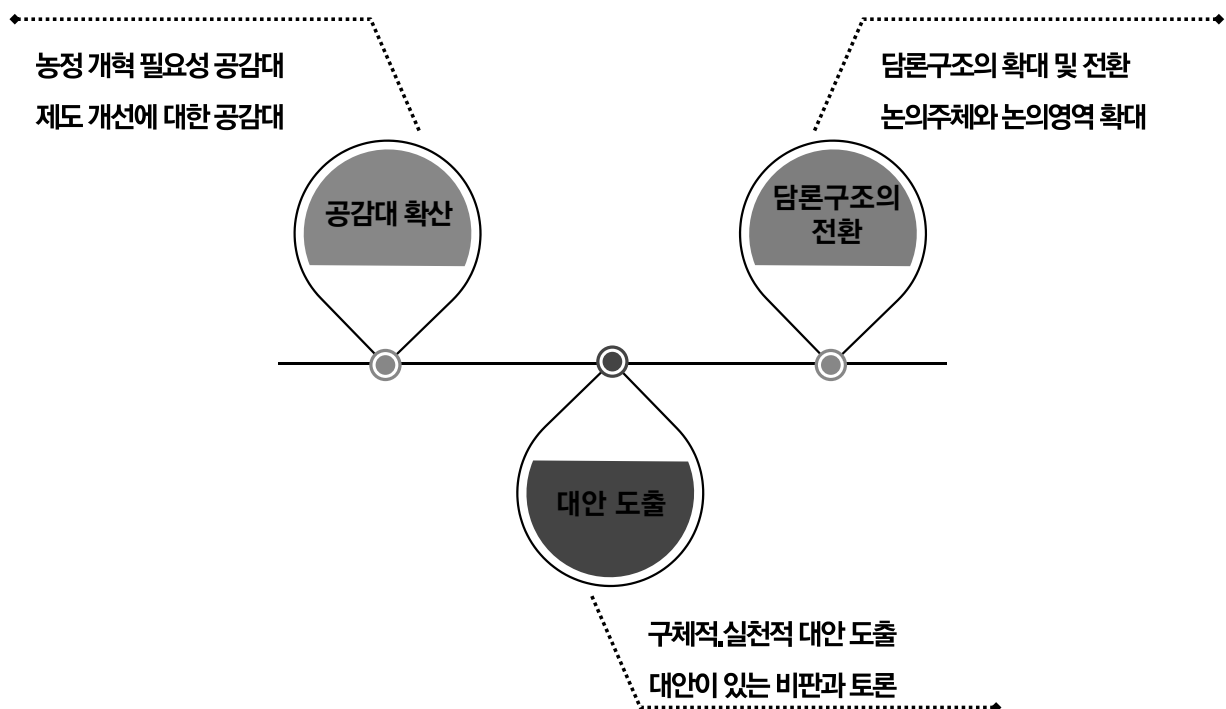
- 제도 자체를 협의 개념으로만 보는 인식의 한계
- 광의 개념의 개선방안임에도 불구하고 논의영역과 주체의 한계
- 개선방안 논의구조가 지역 내 담론구조만으로 한계
- 실현가능성, 농정예산 재편가능성에 대한 의문 제기



○ 과제

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

3. 논의목적

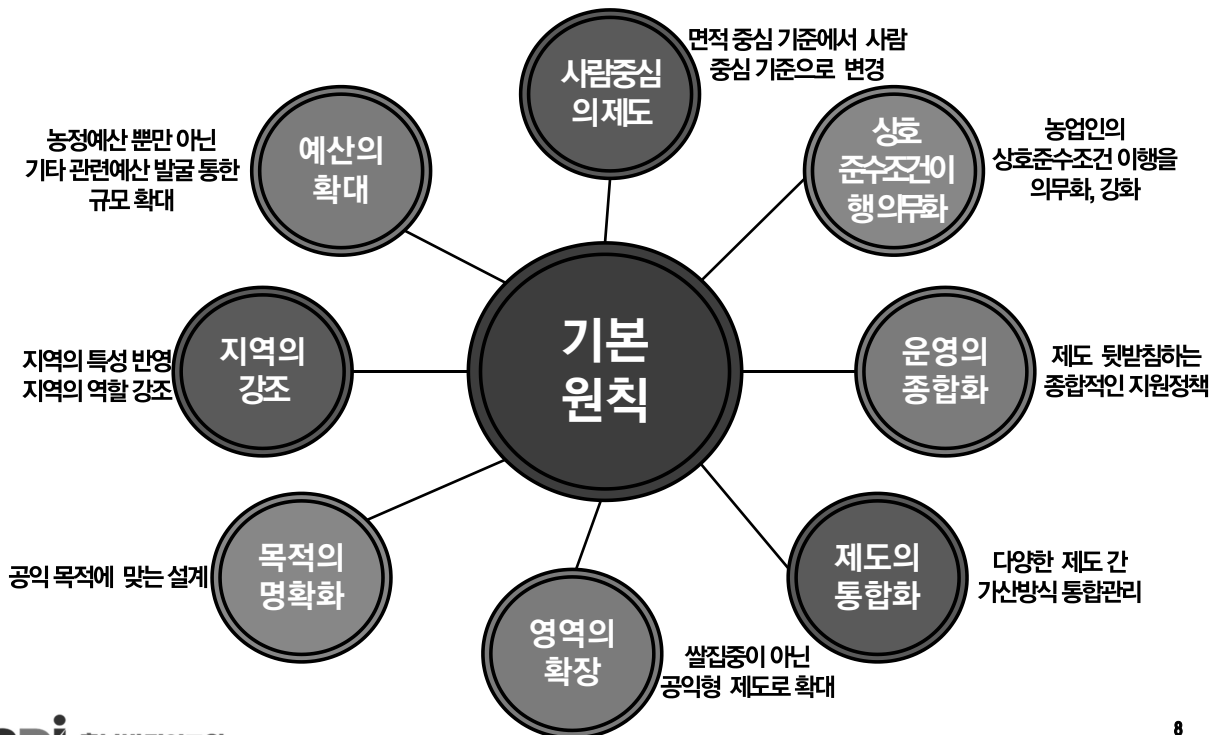


02

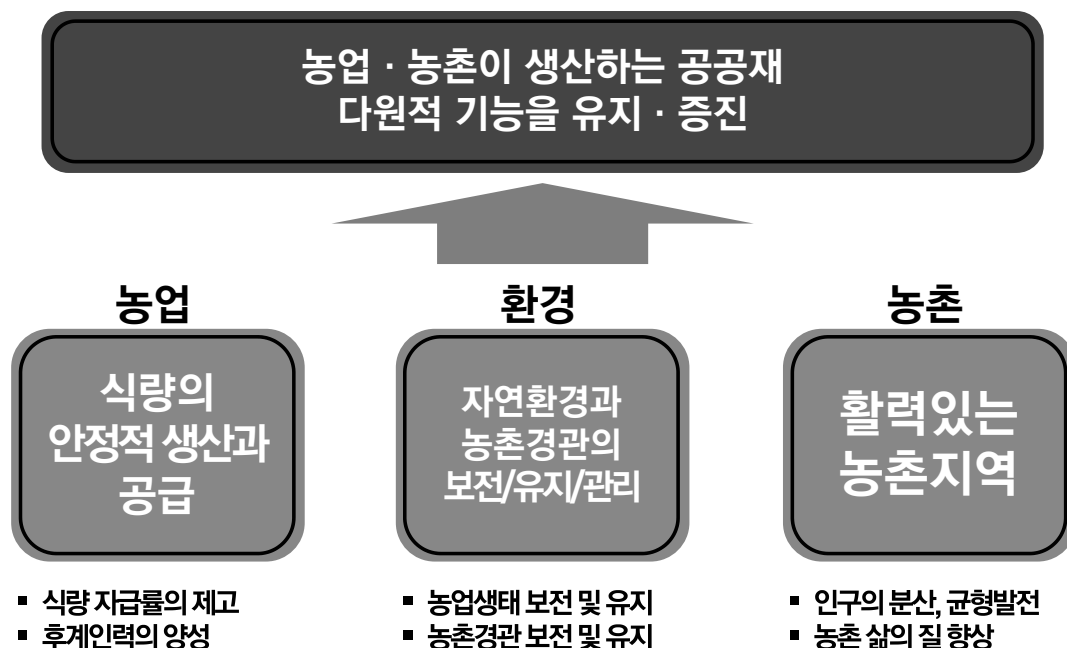
개선방안의 구조

1. 기본원칙

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



2. 개선방안의 구조



3. 개선방안의 개요

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

03

개선방안의 세부내용

1. 제1축 : 희망농업 제도

구 성

- 1차산업이 타 산업과 균형적 성장축으로서 기여하는 측면 부각
 - 국가식량자급률 향상 및 유지, 식량주권 확보 → 식량자급 프로그램
 - 농업·농촌 신규인력 유입, 농촌사회 유지 → 젊은농부 프로그램

주안점

- 기존 면적중심이 아니라 사람중심으로 제도 기준자체의 변경

기대효과

- 전세계 식량안보, 식량위기 대비하여 식량주권 확보가능
- 다양한 품목생산을 유도하여 자연스러운 식량자급률 달성
- 농업·농촌에 신규인력 유입기회
- 초기 안정적인 농업경영활동 토대 마련
- 한국 농업 지속성 확보할 수 있는 기반 구축

소요예산

- 총 2.1조 원
 - 식량자급 프로그램 : 1.6조 원
 - 젊은농부 프로그램 : 0.5조 원

1. 제1축 : 희망농업 제도

	식량자급 프로그램	젊은농부 프로그램
대상 및 자격요건	<ul style="list-style-type: none"> 최소한의 논과 밭을 이용하는 실제 경작자 농업인 및 농지 기준 충족하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> 신규농업인, 신규취농인, 귀농·귀향인(농사목적) 포함 적정수준 농업생산능력/기술/농지 보유
상호 준수조건	<ul style="list-style-type: none"> 농어업경영체 경영정보 등록, 연간 영농계획서 제출 농가조직화 및 규모화 관련 활동 동참 GAP 실천 및 3년 이내 GAP 인증 5년 이상 영농활동 지속 	<ul style="list-style-type: none"> 연차별 영농계획서 제출 영농교육 프로그램 혹은 교육과정 이수 영농컨설팅 이행 지역 내 영농조직 활동 지역사회기여 활동
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> 농가당 최저 영농비&생활비 수준 지급 * 2014년 현재 은퇴부부의 월 생활비 수준 : 최소 130만 원, 적정 184만 원(국민연금연구원) 	<ul style="list-style-type: none"> 신규농업인, 신규취농인, 귀농·귀향인 무이자 지원 - 각종 토지임대료, 농기계임대 등 생산활동 지원
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> 안정적인 영농기반유지를 위한 최소한의 비용지원 - 논/밭, 품목, 면적, 지역, 연령에 상관없이 지급 * 추가로 기초농산물 수매제, 국가단위 식품계획, 공공조달 프로그램과 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 신규농업인 등을 대상으로 매월 영농정착 명목 최대 5년간 무이자 지원 - 영농정착 위한 각종 정보제공과 지도기술 집중 - 농업기반 및 시설투자 자금 무이자 융자 영농경영컨설팅 및 교육사업 간접지원 방식

2. 제2축 : 생태경관 제도

구 성	<ul style="list-style-type: none"> 농업인이 참여할 수 있는 개별·단체·지역 수준 프로그램 제공 지역 실정에 맞게 지방자치단체 수준에서 자체 프로그램 적용 가능 2개 프로그램 간, 개인과 집단 간 중복 수혜 가능 ➢ 농업 자연자원(물, 토양, 생물다양성) 보전 중심 → 농업생태 프로그램 ➢ 농촌의 문화적·자연적 경관 보전 중심 → 농촌경관 프로그램
주안점	<ul style="list-style-type: none"> 지역현실,특성,여건에 맞는 프로그램으로서 지역별 차별화된 내용으로 집행
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> 토양, 물, 숲 등 국토환경 보전과 유지, 개선 농업생물다양성 및 토종종자 등 농업자연자원 보호 농촌경관 개선으로 농촌주민 삶의 질 향상 도시민에게 쾌적한 농촌경관 제공
소요예산	<ul style="list-style-type: none"> 총 0.5조 원 ➢ 농업생태 프로그램 : 0.25조 원 ➢ 농촌경관 프로그램 : 0.25조 원

2. 제2축 : 생태경관 제도

	농업생태 프로그램	농촌경관 프로그램
대상 및 자격요건	<ul style="list-style-type: none"> 농업생태 보전할 수 있는 환경친화적 영농활동 실천 희망 농가 · 단체 · 지역 희망농업 제도 수혜농가도 대상으로 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 농촌경관의 보전활동 실천 희망 농가 · 단체 · 지역 희망농업 제도 수혜농가도 대상으로 포함
상호 준수조건	<ul style="list-style-type: none"> 영농활동계획서 제출(토지이용계획, 농업생태활동 등) 농업생태활동 관련 의무교육 프로그램의 이수 상시적 모니터링에 협조 	<ul style="list-style-type: none"> 영농활동계획서 제출(토지이용계획, 경관보전 활동 등) 희망 농가 · 단체 · 지역과 중앙정부 간 계약 농촌경관 보전활동 의무교육 프로그램 이수
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> 읍선 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정금액 가산 추가읍선 이행정도 감안, 추가 가산 읍선별 가산단가는 가변적으로 정함(소요비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조) 평균 참여농가의 ha당 100만 원(최대한도 200만 원선) 	<ul style="list-style-type: none"> 읍선 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정금액 가산 추가읍선 이행정도 감안, 추가 가산 읍선별 가산단가는 가변적으로 정함(소요비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조) 평균 참여농가의 ha당 100만 원(최대한도 200만 원선)
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> 개인 : 면적당 일정금액 부가 <ul style="list-style-type: none"> 친환경농업, 토종종자, 동물복지축산, 동계작물, 윤작, 혼작, 토양보전 활동 등 개인 및 집단 : 면적당 일정금액 부가 <ul style="list-style-type: none"> 기후변화대응, 생물다양성, 완충지 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 개인 : 면적당 일정금액 부가(경관작물 식재 등) 개인 및 집단의 경우 길이당 일정금액 부가 <ul style="list-style-type: none"> 경관개선 조성활동(관목, 돌담, 가로수 등) 집단 : 유형별 집단프로그램 세부읍선 제공 <ul style="list-style-type: none"> 문화경관, 자연보호지역, 농업유산제도 연계

3. 제3축 : 행복농촌 제도

구 성	<ul style="list-style-type: none"> 사회서비스를 농촌지역주민이 스스로 공급하여 해당 서비스 수준 향상 공급과정에 농촌주민 소득을 직간접적으로 보전 2개 프로그램 중 택일 <ul style="list-style-type: none"> 농촌공동체에서 필요로 하는 각종시설 및 기반 관리 위한 프로그램 → 농촌공동체 프로그램 농촌사회적약자보호하기 위해 필요한 사회서비스 제공 프로그램 → 농촌안전망 프로그램
주안점	<ul style="list-style-type: none"> 농촌지역 내 일자리 창출을 통한 공동체 복원, 안전장치를 마련하는 데 중점
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> 농촌일자리 창출을 통한 농촌지역 활력화 농촌지역 각종 시설관리 통한 정주환경개선 농촌지역에 안정적으로 거주효과 농촌지역사회 다양한 서비스시스템 제공 농촌주민 소득증진에 직간접 효과 농촌지역 인구유지 및 증가
소요예산	<ul style="list-style-type: none"> 총 1.6조 원~2.5조 원 <ul style="list-style-type: none"> 농촌공동체 프로그램 : 0.8조 원~1.25조 원 농촌안전망 프로그램 : 0.8조 원~1.25조 원

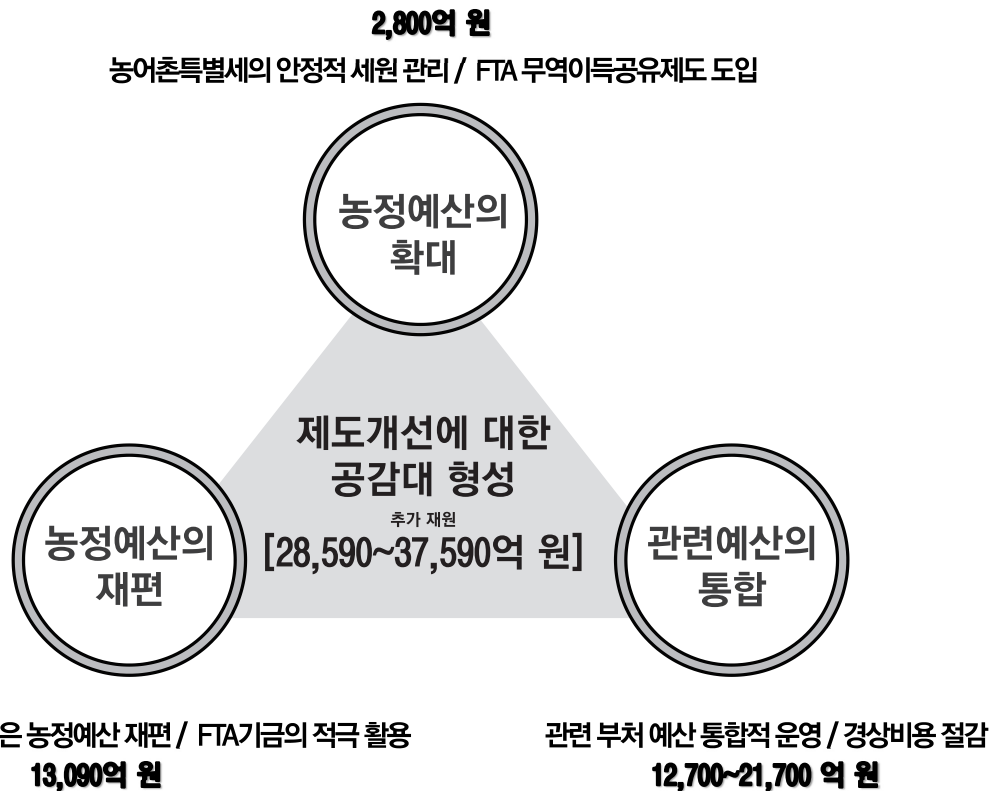
3. 제3축 : 행복농촌 제도

	농촌공동체 프로그램	농촌안전망 프로그램
대상 및 자격요건	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 주체단위, 집단 및 조직, 공동체 단위 지원가능 • 농어업에 적극 종사하는 농가의 구성원 • 실제 시군의 농촌지역에 거주하고 있는 사람 대상 • 만 19세 이상, 농촌지역 거주, 프로그램 수행가능자 • 희망농업 직불에 참여 가능한 농가의 구성원으로 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 주체단위, 집단 및 조직, 공동체 단위 지원 가능 • 실제 시군에 거주하고 있는 모든 농가, 가구 대상 • 농어업에 직접 종사하지 않아도 됨 • 그 외 요건은 농촌공동체 프로그램과 동일하게 규정
상호 준수조건	<ul style="list-style-type: none"> • 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공 • 근로시간 1일 최대 4시간 이내, 주당 20시간 제한 (농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 모두 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공 • 근로시간 1일 최대 4시간 이내, 주당 20시간 제한 (농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 모두 포함) • 관련분야 자격증 교육, 지자체 실시 취업교육과정 이수
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> • 수당은 시간당으로 지급 • 시간당 단가는 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정) • 저소득층의 경우에는 시간당 단가의 150% 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 수당은 시간당으로 지급 • 시간당 단가는 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정) • 저소득층의 경우에는 시간당 단가의 150% 지급
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 및 농촌생활환경 개선 • 다양한 형태의 도보길 유지 관리 • 노인 및 빈곤층을 위한 에너지 보전 작업 • 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌 노인층, 미취학 아동 등에 대한 사회적 돌봄서비스 • 지역사회행의 행정 및 서류작업 지원 • 지역실정에 부합한 취업교육프로그램 운영 • 지역맞춤형 일자리창출 지원

04

추진전략

1. 예산의 확보



2. 역할의 정립

- | | |
|--------------|---|
| 중앙정부 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 제도 재설계, 개선방안의 단계적 확대, 제도의 프로그램화, 제도의 통합, 정책명칭 전환, 재원확보 2. 제도의 내용 · 집행 · 성과 · 평가 · 환류 등에 대한 100% 정보 공개 |
| 지방정부 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 자체 예산(지방비) 확보를 통한 다양한 시범사업 시도, 제도 수정 · 보완, 공감대 확산 노력 2. 농정예산 집행방식의 변화 주도, 농정거버넌스에 의한 모니터링 및 중간지원 기능 강화 |
| 입법기관 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 기존 법률정비, 헌법내용의 검토, 농정지방분권 위한 법적근거, 추진조직(예, 직불청)설치 등 기반 구축 2. 제도의 확대시행을 위한 농정예산 확보, 국가전체 예산 중 농정예산 비중 유지 |
| 농업인 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 상호의무준수조건 실천과 강화를 통한 정당성 확보 노력(지속가능한 농업, 농촌 지키는 책임/의무) 2. 효과적이지 못한 농정예산의 재편에 대한 대승적 차원의 합의 |
| 사회구성원 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 안전한 먹거리 소비, 깨끗한 환경/경관 향유권 누릴 수 있는 권리 2. 그에 대한 동의표시로서 상응하는 대가 지불 (제도개선으로 인한 가장 큰 수혜자 집단이 됨) |

05

제 언

○ 제도개념의 확장과 제도명칭의 전환

- 협의 개념(농가소득보전) 농업직불금 제도가 아니라 광의 개념의 보상/비용지불 제도로 인식 확장
- 정책수단과 정책목적을 정책명칭으로 사용하는 오류를 범하지 말아야 할 것임
- 제도명칭은 농업직불금 제도에서 “(가칭) 희망농업 행복농촌 혁신정책(프로그램)” 으로 변경

○ 농업인에 대한 상호준수조건 이행의 의무화 강조

- 정당성 확보를 위하여 사회구성원이 요구하는 역할이행 전제
- 현재 단순히 직불금을 집행하는 형태의 농업직불금 제도에서 탈피
- 농업직불금을 수령받는 농가에게 구체적인 상호준수조건 이행의 의무화 강조

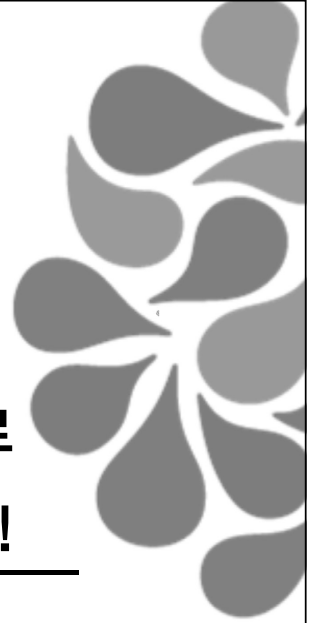
○ 농업농촌정책의 수단으로써 직불 적용 확대 필요

- 현행 농업농촌정책을 위해서 추진되고 있는 다수의 정책에서 직접 현금지원 형태 확대 적용
- 농업농촌정책을 통해서 해당 정책 본원의 목적 달성 가능
- 농업농촌의 새로운 일자리 창출과 농가소득 증진이라는 부수적인 효과 제고 가능

○ 농업직불금 제도개선을 위한 다각적인 접근방법 필요

- 대안1) 현행 농업직불금 제도의 한계를 극복하기 위한 점진적 노력
- 대안2) 2축과 3축 중 실현가능한 부문을 중심으로 새로운 제도 도입
- 대안3) 완전히 새로운 형태의 농업직불금 제도의 도입

**현행 농업직불금 제도 개념의 탈피를 시작으로
농정개혁을 위한 모두의 지혜를 모아야 합니다!**



Ⅲ. 종합토론

토론요지

농림축산식품부 농업정책국장 김 종 훈

한국농촌경제연구원 연구위원 김 태 곤

단국대학교 교수 김 태 연

3농혁신위원회 위원장 김 호

전국친환경농업인연합회 회장 박 종 권

한국농어민신문 편집국장 이 상 길

새로운사회를여는연구원 원장 정 태 인

국회에산정책처 산업사업평가과장 최 미 희

(가나다 순)

소득 및 경영안정정책 방향

김종훈(농림축산식품부 농업정책국장)

1. 추진배경

- 쌀 관세화, 영연방·중국·베트남과의 FTA 체결 등 개방 확대에 따른 농축산물 수입증가로 농업소득 불안 요인 증대
 - 최근 2년간('13~'14) 농가판매가격 지수가 연속 하락
 - 농판지수 : ('10) 100 → ('11) 107.6 → ('12) 117.5 → ('13) 113.2 → ('14.3분기) 104.5
- 이상기상으로 빈번하게 발생하는 자연재해로 인한 농업경영위험을 체계적으로 관리할 필요성 증가
 - 여름철 폭우발생횟수(시간당 30mm이상) : ('90) 70회 → ('00) 82 → ('11) 133
- 농업·농촌 경제의 활력 창출기반을 다지고, 영농의 지속 가능성을 확보하기 위해 촘촘한 소득안전망 마련 필요

2. 지난해 성과

- 직불금 지원을 확대하여 농가소득 안정에 기여
 - 쌀고정직불금 지급단가 인상(80만원/ha→ 90) 및 동계논 이모작 식량·사료 작물 직불금 신규도입(40만원/ha)
 - 쌀고정직불금 지원 확대 : ('13) 6,866억원(농가당 88만원) → ('14) 7,554(99)
- 재해피해 농가의 경영안정을 위해 농업재해보험제도 개선 및 재해지원 제도 보완
 - 보험대상 품목을 확대('13 : 56품목 → '14 : 59)하고, 상품개선협의회를 활성화('13 : 5회 → '14 : 14)하여 현장수요를 반영한 보험상품 개선*
 - 보상기준 표준가격 인상(특정5종 6.4%↑, 벼 5.6%↑), 자기부담비율 다양화(70.80% → 60.70.80.85), 최저 가입면적 기준 완화, 가입기간 연장 등

- 재해복구 지원단가 인상*(21개 항목), 재해지원 절차 간소화**, 재해농가 복구의무 폐지 등으로 농업인의 부담 완화
- 농경지유실, 과수재배시설, 농약대 등 평균 19.5% 인상
- (기존) 간접지원 항목별로 개별 신청 → (개선) 읍·면사무소에서 일괄 신청

3. 2015년 정책방향

1) 정책추진여건

- 농가 소득은 '13년에 큰 폭(11.3%)으로 상승하였으나, FTA 등 개방확대와 경영비 증가 등으로 하락 위험성 상존
 - 농가소득 : ('06) 32,303천원 → ('10) 32,121 → ('12) 31,031 → ('13) 34,524
 - 농가/도시근로자 소득 : ('06) 78.2% → ('10) 66.8 → ('12) 57.6 → ('13) 62.5
- 자연재해 위험 증대 및 재해보험금 지급사례 확산에 따라 농가의 재해보험에 대한 관심이 꾸준히 증가
 - 품목 : ('01) 5(농작물2 + 가축3) → ('10) 39(25+14) → ('12) 51(35+16) → ('14) 59(43+16)
 - 가입농가수 : ('01) 12천호 → ('10) 62 → ('12) 86 → ('14) 88

2) 소득안정제도 체계화

- (소득안전망 체계화) 받고정직불과 수입보장보험(밭작물 중심)을 도입하여 쌀 뿐만 아니라 밭에도 '소득안정 + 경영안정' 체계를 구축
 - 쌀 소득안전망 : 소득안정(고정직불), 경영안정(변동직불)
- (밭직불) 대상농지의 지목과 품목 제한을 폐지하여 고정직불로 개선('14 : 26개 품목 → '15 : 전 품목, 25만원/ha)
- (농업수입보장보험) 양파, 콩, 포도 3개 품목(14개 시·군) 시범사업 실시
 - 시장여건 변동으로 가격이 하락하거나 기상상황 변동 등으로 생산량이 감소하더라도 농가의 품목별 조수입이 일정수준(기준가격의 70%~80)으로 유지되도록 보장하는 보험 상품 도입

< 소득안전망 체계화 >

구 분	기 준	개 선
경영안정 (위험관리)	쌀 변동직불	쌀 변동직불
소득안정 (공익형)	쌀고정직불 (90만원/ha)	쌀고정직불 (100만원/ha)
논, 밭	논	논
	밭	밭

3) 직불금 확대

○ (쌀직불제) 고정직불금 단가 인상 및 신규진입 요건 완화

- '15년 쌀 고정직불금 지급단가 인상('14 : 90만원/ha → '15 : 100)
- 귀농인 등 신규농에 대한 쌀 직불금 지급 요건 완화

< 신규농 쌀 직불금 지급요건 개선방안 >

	현 행	개 선
경작 기준	직불금 등록연도 직전 2년 이상 연속 1만㎡ 이상 경작	직불금 등록연도 직전 3년 기간 중 1년 이상, 1천㎡ 이상 경작
판매액 기준	농산물 판매액 900만원 이상	농산물 판매액 120만원 이상

○ (밭직불제) 지원대상 및 이모작 직불 단가 인상(40만원/ha→50)

- 밭고정직불 도입에 따른 대상면적 확대('14 : 323천ha → '15 : 619)로 지원예산 대
폭 증가 ('14 : 1,292억원 → '15 : 1,813, 40.3%↑)

< 밭 직불금 개선 방안 >

구분	기존 26개품목 단가 (대상면적)	신규품목 단가 (대상면적)	이모작 직불 단가 (대상면적)
현 행 (323천ha)	40만원/ha(97천ha)	-	40(226)
개 선 (619천ha)	40*(110)	25(358)	50(151)

* 기존 26개 품목은 현행과 동일하게 40만원 지급(고정직불 25 + 15만원 추가)

4) 경영위험 관리를 위한 재해보험 고도화

○ 가입면적 및 대상품목 확대

- 가입대상면적이 넓은 벼 등의 상품개선 등으로 가입 유도
 - (벼) 도열병 보장 (농업용시설) 판매기간 확대(4개월→8)
- 보다 많은 농업인이 혜택을 받을 수 있도록 보험 대상품목 확대 및 종합위험방식 시범사업(배 30곳, 단감 12, 사과 3) 실시

○ 인프라 지속 확충

- 재해보험의 공공성을 제고하기 위해 정책보험 전담기구 본격 운영
- 신속하고 객관적인 평가를 위한 손해평가사 자격제도 시행
 - 손해평가사는 '15.12월부터 매년 1회 선발하여 '20년까지 2,000명 양성

공익형 직불제의 확충을 통한 농촌복지 향상

김태곤(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 직접지불제의 장점

- WTO나 FTA 등의 형태로 추진되는 글로벌화에 대한 적극적인 대응이 요구된다. 농업·농촌의 활력을 유지하고, 식량자급률을 향상하는 동시에, 농업이 가진 다원적 기능을 발휘하기 위한 가장 효과적인 정책수단이 직접지불제이다.
- 선진국에서는 20세기 말 이후 소비자부담형의 가격지지제도에서 재정부담형의 직불제로 전환해 왔다. 최근 직불제는 시장개방 등에 대응하여 소득안정을 도모하는 ‘경영안정형’과 농업·농촌이 가지는 자원·환경을 보전하고 다원적 기능을 증진하는 ‘공익형’ 직불제로 분화되고 있다.
- 직접지불제는 이행조건(cross compliance) 등 일정한 지불근거를 전제로 하여 정부가 생산자에게 직접적인 소득을 보조금으로 지불하는 정책수단이다. WTO 출범이후 선진국이나 개도국을 불문하고 중요한 정책수단으로 자리잡고 있다.
- 직불제는 몇가지 장점이 가진다. 이러한 점이 가격지지제도에서 직불제로 전환되는 요인이기도 하다.
 - ① 가격지지제도에 비해 ‘가격 경쟁력’과 ‘소비자 후생’을 증진할 수 있다.
 - ② 농업생산과 연계하여 실시함으로써 농업자원을 보전하는 효과가 있다.
 - ③ 적절한 이행조건의 설정 등으로 지역실정에 적합한 농업을 구축할 수 있다.
 - ④ 경영안정을 보장함으로써 ‘식량자급력 향상’과 ‘다원적 기능 발휘’ 등의 효과를 기대할 수 있다.

2. 직접지불제의 지불근거와 비판

2.1. 지불근거

○ 가격지지제도 폐지에 대한 경영안정 보장

- WTO 농업협정에 근거한 국내 가격지지제도 폐지, 가격 변동의 영향을 완화하여 경영안정을 유지하는 것을 목적으로 하는 직불제이다.
- EU에서 최초로 도입되어 농정의 주축이 되고 있으며, 주요 품목을 대상으로 하되 농지면적을 기준으로 지불하는 ‘고정지불’과 농산물 가격하락분에 대해 일정비율 보전하는 ‘변동지불’로 구성된다.

○ 다원적 기능 확산에 대한 보전

- 생태계 보전, 생물다양성 유지, 경관 형성 등 농업이 가지는 다원적 기능을 확산하기 위하여 이를 유지하는데 소요되는 최소한의 비용을 지불하는 직불제이며, 외부경제효과가 지불대상이 된다.
- 외부경제는 시장에 맡겨두면 공급부족이 생기기 때문에 정부가 공적으로 개입하는 것이며, 초기에는 ‘환경부하 경감’을 유인하는 농법 도입에서 최근에는 경관이나 생물다양성 등 ‘환경편익 증진’을 유인하는 농법 도입을 중시하는 방향으로 전환되고 있다.

○ 조건의 불리성에 대한 보전

- 산간지역은 농업의 생산조건이 평지지역에 비해 불리하다. 조건불리지역을 대상으로 평지지역과의 생산성(생산비, 소득) 격차를 보전하여 지역농업의 유지를 목적으로 하는 직불제이다.
- 생산조건의 지역간 격차를 보전하여 지역농업의 유지가 주된 목적이며, 지역경제 활성화나 다원적 기능의 확대와 연계하여 실시되기도 한다.

○ 국내외 생산성 격차에 대한 보전

- 농산물 수입국이 관세 철폐 등에 따른 직접적인 소득손실을 보상을 하거나 장기적으로는 외국(수출국)과의 생산성 격차를 보전하여 시장개방의 피해를 보전하는 것을 목적으로 하는 직불제이다.
- 농산물 수입국이 실시하는 직불제이며, WTO 체제나 FTA 등에 의한 시장개방에 대한 국내대책으로 활용된다.

○ 시장개방 손실 등에 대한 보상

- FTA 등과 같은 통상정책을 비롯하여, 무역정책, 지역정책 등을 추진하는 경우 다양한 경제주체에게 영향을 미친다. 정책전환에 의해 이익을 보는 경제주체가 있는 반면에 손실을 입는 경제주체가 있다.
- 총효용을 늘리면서 사회적 갈등을 줄이는 정책이 바람직하다. 즉 이익을 보는 경제주체가 손실을 입은 경제주체에게 손실을 보상해도 이익을 보는 것이 가능한 상태가 되면 조건을 실현하는 정책이 바람직한 정책이다.

2.2. 직불제에 대한 비판

○ 직불제는, ① 구조개선을 제약하여 영세 소농 농업구조를 고착시킨다는 주장이 있고, 또한 ② 다수의 농가를 대상으로 하는 직불제는 정책효과보다는 ‘퍼주기식’ 정책의 대표적인 사례라는 주장도 있다. 직불제를 설계하거나 개편할 때는 이 점을 유의해야 한다.

○ ①에 대해서는 직불제에 의해 대규모 농가의 지대 부담력이 높아지면 대농으로 농지유통화가 이루어져 구조개선을 촉진한다는 주장도 있다. 일본의 호별소득보상제도는 규모확대를 유도하기 위해 ‘규모확대 가산제도’를 도입하여 규모화를 촉진하고 있다.

○ ②에 대해서는 직불제는 국가에서 농가로의 일방적인 지불이 아니라 수급요건으로 이행조건 준수를 의무화하고 있다. 즉 농지관리, 친환경농업, 마을공동기금 설치와 마을활성화 활동 등과 같은 이행조건 준수와 직불금 수급을 상호 연계함으로써 직불제의 정책효과는 제고된다.

3. 현행 직접지불제의 개편방향

3.1. 개편의 필요성

○ 우리나라 직불제 중에서 경영안정형은 쌀 소득보전 직불제의 변동지불, FTA 피해보전 직불제 등이 있고, 공익형은 쌀 소득보전 직불제의 고정지불, 밭농업 직불제, 조건불리 지역 직불제, 경관보전 직불제, 환경농업 직불제 등이다.

- 선진국의 사례에서 일본의 직불제를 개편한 배경에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 시장개방에 따른 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고, 다른 하나는 환태평양경제동반자협정(TPP)이나 한중일 FTA 등 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 조건을 정비한다는 의미이다.
 - 개혁의 방향은 농가소득지원제도 개선, 쌀정책 개혁 등 산업정책을 추진하는 동시에 다원적기능 직불제 도입, 수요가 증가하는 작물 진흥 등 지역정책을 병행하는 등 균형을 유지하고 있다.
 - 이러한 정책과 정합성을 유지하기 위해 직불제도 쌀 직불제의 감액 또는 폐지, 밭작물 직불제의 강화, 다원적기능 직불제의 확충 등의 방향으로 전환되고 있다.
- EU는 소득보상 직불제에서 단일직불제로 개편하면서 생산중립적이고 단순화한 직불제로 전환하였다. 또한 단일직불제는 2015년부터 실시되는 새로운 형태의 직불제로 개편된다.
 - 단일직불제에서 전환되는 ‘기본지불’을 기반으로 하고, 다양한 형태의 ‘가산지불’로 전환하여, 다원적기능 발휘, 특정지역에서 증산, 청년농업인 육성 등의 효과를 기대하고 있다.
 - 현행의 ‘조건불리지역 직불제’와 ‘환경농업 직불제’는 종전대로 가산형으로 유지하여 조건불리지역에서 농업유지, 환경농업의 육성 등의 목적을 기대하고 있다.
- 우리나라도 개별 직불제는 각각의 고유한 목적을 도입되어 실시되고 있지만, 장기적으로는 농가의 경영안정을 보장함으로써 농업의 지속적인 발전, 식량자급률 향상, 다원적 기능의 발휘 등의 역할을 담당해야 한다.

3.2. 개별 직불제의 역할

- 시장개방이 확대되는 가운데 기상이변이나 가축질병이 빈발하고, 농산물의 수요 변화가 발생하는 등 농업경영의 리스크가 높아지고 있다. 이에 대응하는 것이 ‘경영안정형’ 직불제이다. 경영안정형 직불제는 가격이나 소득 변동의 영향을 완화하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.
- 농업이나 농촌이 가지는 다원적 기능에 대한 국민의 관심도 높아지고 있다. 농업자원의 유지와 보전, 환경보전, 다원적 기능 확산을 위하여 직불제가 활용된다. 친환경직불제, 경관직불제, 자원보전직불제 등 ‘공익형 직불제’가 이러한 기능을 한다.

- 조건이 불리한 지역에서는 경작조건이나 정주조건 등의 불리성으로 인하여 농지가 유희화 되어 농업이 축소되는 경향이 있다. 이러한 지역에서 농업이 유지하여야 농지와 생태가 보전되는 동시에 지역사회도 유지된다. 조건의 불리성을 직불제로 보전함으로써 농업진흥을 도모할 수 있다.
- 경영안정기능이 완벽한 직불제 체제에서는 농산물가격이 하락할수록 소비자 후생은 증가한다. 가격이 하락할수록 소비자는 낮은 가격으로 구매할 수 있고, 동시에 농산물 수요도 늘어난다. 반면에 생산자에게는 목표가격과 시장가격과의 차액을 직불제로서 보전하면 수요가 늘어나는 만큼 생산자 후생도 증가한다.
- 이 외에도 영세 농업구조에서 농지의 규모화와 단지화 등의 구조개선, 농업의 6차산업화 등 다양한 소득활동 등과 연계한 직불제 개발도 가능하다. 구조개선이나 소득증대 등 특정 활동에 대해 직접지불을 추가하는 ‘가산지불’방식의 직불제로서 이러한 역할을 할 수 있다.

3.3. 개편 원칙

3.3.1. 도입목적의 명확화

- 직불제의 도입목적은 예산확보나 농업보호의 근거가 된다. 도입목적은 농가소득 지지 또는 경영 안정화, 농산물수입국 입장에서의 식량안보 확보, 쌀 생산의 적정수준 유지와 전략작물 육성, WTO나 FTA에 의한 피해 및 기타요인에 의한 가격하락에 대응한 경영안정, 다원적 기능의 확산 등 다양하게 설정할 수 있다.
- 농가의 경영안정이 직접적인 목적이라고 해도 농업의 지속적인 발전을 통한 식량안보 확보나 다원적기능 발휘 등 공익성이 있는 목적을 병행하여 설정하는 것이 소비자의 이해나 예산 확보에 유리하게 작용한다.
- 최근 농가 또는 농촌인구의 고령화 현상에 대응하여 고령자나 여성, 사회적 약자 등을 대상으로 한 안부 확인, 급식, 장보기 등 사회복지 서비스의 확충이 요구된다. 공익형 직불제의 확충이라는 관점에서 지역주민에 의한 이러한 서비스를 제공하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

3.3.2. 제도의 단순화

- 직불제의 정책 효과를 제고하고 제도실시의 비용절감이라는 원칙에서 제도는 가급적 단순화하는 것이 바람직하다. 제도가 단순해질수록 정책평가가 용이한 점도 있다.
- EU에서도 품목별 직불제에서 단일 직불제로 전환하면서 제도의 단순화를 통해 소비자의 이해를 높이고 있고, 일본에서도 판매수입에서 가격으로 보전기준을 단순화하고 있다.

3.3.3. 개별 직불제간의 정합성 유지

- 다양한 직불제가 도입되어 실시되는 과정에서 직불제간에 상충성이 생기는 경우가 있다. 직불제의 효과를 제고한다는 관점에서 직불제간의 정합성을 유지할 필요가 있다.
- 우리나라는 도입의 필요성에 따라 다양한 직불제를 실시하고 있다. 보전기준이나 보전 수준 등에 있어서 제도간의 정합성, 그리고 논작물과 밭작물간의 균형 등을 유지하여야만 특정 품목의 과잉생산 등을 방지하고 농업의 지속적인 발전을 보증한다.

3.3.4. 이행조건의 수준 및 점검 강화

- 이행조건은 직불제의 수급요건이 되면서 실시효과를 제고하는데 필요하다. 이행조건은 직불제 실시효과, 생산자의 실현가능성, 점검 비용 등의 관점에서 설정되어야 한다.
- 이행조건은 제도상으로 얼마나 높게 설정할 것인가와 제도 실시과정에서 객관적으로 검증할 것인가 등 두가지 면을 고려해야 한다. 즉 현장에서 기술적으로 생산자의 실천 가능성과 지자체의 인력 등을 고려하여 객관적인 점검 가능성 등 양면에서 적절한 수준으로 설정되어야 한다.

3.4. 직불제 개편방향

- 현재 우리나라에서 실시되고 있는 다양한 직불제를 경영안정형 직불제와 공익형 직불제로 유형화 할 수 있다. 직불제의 실효성을 제고하기 위해서는 경영안정형 직불제를 기본형(기본지불)으로 하고, 공익형 직불제를 가산형(가산지불)으로 하여 운영하는 것이 바람직하다.

- 기본직불에는 쌀 고정직불과 밭농업 직불제가 포함되고, 가산직불에는 조건불리지역 직불제, 친환경 직불제, 경관보전 직불제 등이 포함된다.
- 가산직불은 일정한 이행조건을 준수하는 것을 전제로 기본직불에 추가하여 지불되며, 친환경직불, 경관직불 등이 포함된다. 단지 조건불리지역에서는 조건불리직불, 친환경 직불, 경관직불 등이 가산된다.
- 가산직불에 대해 예를 들면 친환경직불은 친환경농법을 이행하는 경우 소요되는 비용으로서 친환경직불이 쌀 고정직불에 추가하여 지불되며, 조건불리지역에서는 조건불리 직불이 지불된다. 또한 조건불리지역에서 친환경농법을 이행하는 경우 여기에 추가적으로 친환경직불이 가산되는 구조이다.
- 공익형 직불제의 범주에 ‘복지정책의 확충’이라는 관점에서 지역주민에 의한 생활편의 보장과 사회적 약자에 대한 사회복지 서비스 제공을 전제로 한 직불제의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.
 - 농촌지역이 고령화와 여성화가 보편적인 현상이 되어가고 있고, 향후 이러한 현상은 더욱 빠른 속도로 진행될 것이다. 고령자와 여성 등 사회적 약자에 대한 복지서비스 제공이 중요한 과제로 등장하고 있다. 수요가 늘어나는 복지서비스란 ① 고령자 안부 확인, ② 급식, 빨래, 장보기 대행 등 생활부조, ③ 심신 장애자에 대한 간병 등이다.
 - 농촌지역에서 고령화와 과소화의 동시에 진행됨에 따라 농촌지역의 특성상 생활편의 시설 부족, 도로·교통수단 제약 등의 불편이 증가한다. 생활편의를 보장하기 위해서는 지역사회 또는 공동체적 대응이 필요해진다.
- 농촌지역은 일자리 축소, 소득 감소, 복지서비스 부족 등 복합적인 문제가 동시에 발생하고 있다. 최상의 복지란 ① 고령자를 포함한 지역주민에게 체력에 맞는 일자리 제공(산업), ② 지역주민에게 생활편의 제공(지역), ③ 적절한 수준의 서비스의 신속한 제공(복지) 등을 의미한다. 이를 해결하기 위해서는 다양한 가산형 직불제의 확충이 필요하다.

4. 바람직한 직불제 체제

- 우리나라 농업구조에서 바람직한 직불제의 모습은 소득을 지지하는 ‘고정지불’과 소득을 안정화하는 ‘변동지불’을 ‘기본지불’로 하고, 여기에 각종 ‘가산지불’을 추가하는 이중구조의 직불제로 재설계할 필요가 있다.

- 첫째 기본지불의 고정지불은 현행 쌀소득보전 직불제의 고정지불과 밭농업 직불제 확충에 의한 밭면적당 지불하는 밭 고정지불을 축으로 하되, 농지를 대상으로 농지로서 효율적으로 이용하면서 적절하게 관리하는 것을 요건으로 지불한다.
 - 둘째 기본지불의 변동지불은 현행 쌀소득보전 직불제의 변동지불과 같이 시장개방 등에 의한 가격하락에 대응하여 소득 안정화 효과를 보인다. 단지 현재 밭작물에 대해 신규로 도입을 검토할 필요가 있다.
 - 셋째 가산지불은 특정 이행조건의 준수를 전제로 지불하며, 현행 친환경 직불제, 경관 직불제, 조건불리 직불제 등을 포함하여, 소득증대 활동, 식량안보 공헌, 지역 특성을 살린 지역농업 유지, 다원적 활동과 연계한 직불제 등이다.
- 이상에서 언급한 개편방향으로 조정되면 우리나라 직불제는 쌀과 밭작물의 식부면적을 기준으로 지불하는 고정지불을 기본으로 하되, 구조개선이나 소득증대활동, 친환경·경관·자원보전 등 다원적 기능이나 공익적 활동에 대해 지불하는 가산지불이 추가되는 2중구조이다.
- FTA에 의한 시장개방의 영향으로 발생하는 가격변동에 대한 안전망 기능을 하는 경영안정형 직불제로서 쌀소득보전 직불제(변동지불), FTA 피해보전 직불제와 밭작물 경영안정 직불제가 결합된 체제로 개편하는 것이 바람직하다.
- 농가의 소득문제 해결이 점차 강해짐에 따라 직불제는 기본적으로 소득문제를 해결하는 역할이 중요해지고 있다. 이것은 직불제 그 자체에 의한 소득지지 효과는 물론이고, 각종 소득증대 활동과 연계한 가산형 직불제를 개발하여 소득향상이나 안정화에 기여할 수 있다.
- 소득확보 활동과 연계한 각종 가산제도 등을 추가함으로써 소득문제를 해결하는 동시에 경영안정을 보장하여 농업의 지속적인 발전과 식량안보 확보, 다원적 기능 확산 등에 기여하게 될 것이다. 가산제도는 농업경영의 다각화를 비롯하여, 6차산업화, 농가조직화 등에 의한 일자리 창출이나 소득 확보, 사회복지 서비스 확충 등의 효과를 기대할 수 있다.
- 중장기적으로 직불제는 농가의 경영안정(산업정책), 농업·농촌이 가지는 다원적 기능의 확산(농촌정책), 그리고 사회복지 서비스의 확충(복지정책) 등으로 역할을 확대할 수 있다. 특히 지방자치단체가 지역 특성을 고려한 다양한 가산제도를 선택하여 지역경제를 활성화하는 방안에 대해 적극적인 검토가 필요하다.

농업과 농촌의 생태계 보존 기능을 강화하기 위한 농업환경지원금 도입 필요

김태연(단국대학교 교수)

1. 직불제는 특정 분야의 구체적인 정책목표를 달성하는데 유용한 정책수단임.

- 정책수단으로서의 직불제는 정책의 목적을 달성하는데 기여할 수 있는 대상을 직접적으로 지원함으로써 현재 농업과 농촌이 당면한 구체적인 문제를 해결하는데 유용한 책임.
 - 직불제는 그 정의 자체에 농가소득 지원 개념을 포함하고 있고, 이를 매개로 해서 정책의 목적을 달성하는 정책임. 따라서 직불제를 통해서 농가소득을 보장하겠다는 것은 동어반복임.
 - 농가소득 보전은 직불제를 수행하는 일종의 지렛대 역할을 하는 것이며 농가소득을 보전함으로써 달성하고자 하는 구체적인 목표를 제시하여야 함.
 - 예를 들어, 특정 품목의 농산물 생산량을 증대시키는 것이 목적이라면 해당 품목 농민들의 소득을 지원하여 보다 많은 생산을 하도록 장려하는 것이며, 논·농지의 생물다양성 증대가 목적이라면, 구체적으로 논에서 서식하는 각종 동식물의 개체 수나 종 다양성을 증대하는 활동에 소득을 지원함으로써 해당 자원의 보존 효과를 제고하는 것임.
 - 결국, 직불제는 농업과 농촌의 기능과 역할을 강화하기 위한 구체적이고 명확한 목표와 기준을 제시하고 이를 가장 잘 수행할 수 있는 대상에게 직불금을 지급하는 형태로 실시되어야 함.
- 직불제를 원활하게 실시하기 위해서는 농업정책의 장기적인 목적과 농업·농촌의 기능과 역할에 대한 전면적인 재검토가 필요함.
 - 즉, 기존 제도로는 어려운 이유가 무엇이고 새롭게 직불제가 도입될 필요성은 무엇인가에 대한 구체적인 검토가 선행되어야 함.
 - 또한 정책과 시장의 변화에 따라서 농민들이 향후 어떻게 농업생산을 지속해야 하는지에 관한 장기적인 전망과 방향을 제시해 주어야 함.
- 이런 측면에서 보면 발제문에서 농업과 농촌의 기능과 역할을 크게 세 가지 분야로 구분하고 이에 대해 구체적인 목표와 결합된 직불제를 제시하고 있는 것은 바람직한 방

향이라고 생각됨.

- 다만, 정책 추진과정에서 좀 더 점검해야 할 부분은 정책의 목적과 지원대상 그리고 상호준수 조건이 적절히 결합되어 있는지는 살펴보아야 함.
- 그리고 정책의 목적을 좀 더 세부적으로 구분하고 이에 따른 상호준수 조건과 성과지표를 연계하여 직불금을 지급하는 체계로 발전시킬 필요가 있음.
- 향후 보조금 지급 대상의 조건과 관련해서는 농민과 비농민, 임차농과 부재지주, 각종 경제사회적인 조건 등을 포함하는 다양한 부차적인 조건에 대한 연구와 논의가 진행될 필요가 있음.

2. 직불제를 선도하고 있는 EU에서는 2013년 개혁을 통해서 농업의 환경보전 기능을 강화하기 위한 수단으로 직불제를 사용하고 있음.

○ EU에서는 직불금과 농업환경기후보상금(Agri-Environment-Climate Payment)을 구분하고 있음.

- 직불금(Direct payment)에는 기초직불금과 녹색직불금 등 총 7가지 직불금이 있으며 이것은 저투입 농법을 도입 또는 유지하는 상호준수의무를 기본 요건으로 하고 있음.
- 즉, 상호준수의무를 준수하지 않으면 기본 보조금 지급 대상에서도 제외됨.
- 농업환경기후보상금은 농업의 생태계 보전 및 기후변화 대응 기능을 강화하여 농업을 통한 공공재 생산을 장려하기 위한 것임.
- 이 농업환경기후보상금에 대해서는 직불금이라는 명칭을 사용하고 있지 않은 것에 유의할 필요가 있음.

○ 직불제는 1970년대 세계적인 논의과정에서 당시의 시장가격지지 제도를 대체하여 농업보호를 위한 예산부담을 경감하고 동시에 농가소득도 그대로 유지하기 위한 방안으로 제시되었음.

- 그러나 농업생산의 산업화에 따른 환경파괴 및 농촌공동체 약화현상이 나타나면서 농업보호정책의 정당성에 대한 많은 비판이 제기되면서 농가소득 보장목적의 직불제는 그 설득력을 잃게 되었음.
- 따라서 농업보호 정책이 필요한 이유에 대한 국민적 동의를 구하는 과정에서 농촌지역의 환경, 문화, 역사자원의 보존을 통한 공공재 공급을 농업이 담당하는 것이 필요하다는 것 그리고 이를 장려하기 위한 정책적 지원이 필요하다는 의견이 제시되었음.
- 결과적으로 농업과 농촌의 생태계 보존 기능을 강화하기 위한 수단으로서의 직불제의 정당성이 정립되었음.

- 농업의 공공재 생산 기능을 장려하는 EU에서는 농민들이 생산하는 공공재를 정부가 구매하는 방식으로 농업보조금의 정당성을 정립하였음.

3. 농업생태계 서비스를 지원하기 위한 정책으로서의 직불제를 실시하기 위해서는 정부의 명확한 정책적 패러다임 변화가 필요함.

- EU에서는 과거 농업의 산업화를 유도하여 식량부족의 문제를 해결한 것이 농업정책의 성과라고 인정하고 있음.
 - 이는 우리나라에도 마찬가지로 적용될 수 있는 것으로서 식량자급률은 감소하였다고 하더라도 전반적으로 농업생산이 발전한 것에는 정책적 지원의 효과가 있었음을 인정하지 않을 수 없음.
- EU는 이러한 농업정책의 성과 이면에 농업의 산업화 지원에 의해서 농촌지역의 환경 파괴, 수질오염, 생물다양성 감소 등의 결과가 초래되었음을 인정하지 않을 수 없었음.
 - 따라서 현재 EU는 농촌지역의 환경을 파괴한 것이 농업정책의 책임이라고 반성하고 있음.
 - 그래서 향후 농촌지역의 환경을 개선하는 것도 농업정책의 책임이라고 인정함.
 - 이러한 과거 정책에 대한 성찰을 통해서 EU 농업정책은 2000년부터 환경자원 보존과 기후변화에 대응하기 위한 지속가능한 농업의 육성이라는 정책목표를 설정하였음.
 - 즉, 농업생산과 농촌경제의 양적인 성장보다는 환경보존과 농촌공동체 유지를 목적으로 하는 정책으로 크게 방향을 전환하였음.
- 이런 측면에서 보면, 우리나라 농업정책은 농업의 산업화 정책까지는 세계적인 추세를 따라서 농업정책을 시행하였다고 보이지만, 최근 선진국에서 나타나고 있는 농업정책의 방향전환 추세를 반영하는 측면에서는 매우 보수적인 움직임을 보이고 있음.
 - 농산물 시장개방에 관한 국제적인 협상이 이어지고 있는 현시점에서 직불제라는 정책수단을 매개로 해서 우리 농업정책의 패러다임 변화가 필요한 시점이라고 판단됨.

4. 농업생태직불금을 도입하기 위해서는 지급근거에 대한 명확한 기준과 지표가 제시되어야 하며 이에 대한 연구와 시범사업이 필요함.

- EU 정책의 사례를 통해서 볼 때, 농업생산의 환경보존 효과를 제고하기 위한 보상금(직불금)은 구체적인 활동내용과 지원 기준을 사전적으로 제시하고 이를 수행하고자 하는 농민들의 자발적인 참여와 이에 대한 협약을 통해서 진행되고 있음.
 - EU는 과거 20여 년 동안 수행된 농업환경프로그램의 경험과 이에 대한 연구결과를 바탕으로 농민들이 수행해야 하는 구체적인 활동내용을 제시하고 그 결과를 측정하여 보상금을 지급하는 방식으로 정책을 실시하고 있음.
- 세계적인 추세에 따라 농업생태직불금을 도입하는 것이 시급한 것은 사실이지만 그렇다고 해서 이에 대한 구체적인 내용과 기준을 마련하지 못한 상황에서 실시하는 것은 예산낭비를 초래할 가능성이 높음.
 - 따라서 농업을 통한 환경보존 방법과 이에 따른 환경보존 결과에 대한 연구를 수행하고 그 결과를 바탕으로 정책을 추진하는 것이 필요함.
 - 이러한 연구는 시범사업을 통해서 타당성 여부를 검증하고 지속적으로 개선하는 작업이 수반되어야 함.

5. 기타

- 외국과의 통계비교에 있어서 직불금 통계에 관한 차이를 인식하는 것이 필요함.
 - 우리나라에서 직불금은 현재 이전소득으로 구분되어 있으며 농업소득에 포함되어 있지 않음.
 - 그러나 EU 통계에서는 직불금이 농업활동에 대한 댓가로서 지불되는 것이기 때문에 농업소득으로 구분되어 있음.
 - 따라서 외국과 우리나라의 농업소득을 비교하는데 있어서는 이를 고려하는 것이 필요함.

농업·농촌의 다원적 기능과 직접지불제

김 호(3농혁신위원회 위원장 / 단국대학교 교수)

1. 농가소득안정을 위한 국제적 동향

- WTO 및 FTA 등 시장개방에 따라 농가소득 문제와 지역문제에 대해 생산과 연계되지 않은(decoupled) 직접지불제 추진
- 농업의 지역사회유지 기능에 대한 인식이 높아지면서 농촌지역의 균형 발전을 위한 정책이 강화되고 있음.
 - 정부와 농업생산자 간의 계약을 기초로 하여, 지역의 특성을 살려 환경과 국토보전, 고용창출, 고부가가치 농업생산을 도모하기 위해 지역개발정책과 연계
- 직접지불제를 개별정책이 아니라 전체 농정의 틀 속에서 추진하고 있음.
 - 기본적으로 직불제는 농업·농촌에 대한 지지의 성격도 있지만, 기본적으로 정책의 전환으로 파악해야 함.
 - 직불제가 농업의 포기나 축소를 전제로 추진되어서는 안 되며, 단순히 농가소득지지라는 협의의 개념에 근거해서는 정책효과가 높아지지 않을 것임.

2. 농업·농촌의 다원적·공익적 기능에 근거한 직접지불제 추진

- EU
 - 지속가능한 발전, 환경보전, 농촌개발, 농촌의 지속적인 활력 유지, 빈곤경감에 기여
 - 식품안전성 측면, 식품의 생산·가공과 관련된 소비자의 관심, 동물복지 수준 개선 등
- 스위스의 NTCs(비교역적 관심사항)적 관점
 - 농업활동을 통해 생태계와 풍부한 생물종 형성 유지
 - 수요증가에 적절히 대처하기 위한 열등지나 한계지 등의 농지 보존
 - 농촌사회유지, 식량안보, 전통문화의 보존
 - 고용 창출과 지역경제의 유지 등

○ OECD의 다원적 기능

- 환경보전 기능
- 농촌경관 및 문화적 전통의 유지 기능
- 농촌의 유지 발전기능
- 식량안보기능
- 동물복지와 관련된 기능
- 식품안전성 유지 기능
- 과학기술 및 교육적 기능 등

3. 직접지불제의 확대 개편

○ 기본조건

- 정부의 농업(농정)철학 정립

○ 정책의 목표와 수단, 정책대상(정책 수혜자, 정책비용부담자) 등 정책구성요소에 입각한 정책 재편(예)

- 예를 들면 정책목표는 농업·농촌의 다원적 기능 유지, 정책수단은 직접지불제
- 명칭 : 다원적 기능 수행에 대한 보상제도
- 기본 직불금+추가 직불금 등 형태의 직불제도 단순화

○ 허용보조(Green Box)를 최대한 활용한 직불금 확대

- 생산중립적 소득지지, 소득 안정화 지원, 자연재해 구호 지원, 휴경지원, 생산여건이 불리한 지역의 생산기반투자 지원, 환경보전지원, 조건불리지역 농업지원 등

○ 재원

- 기존의 각종 직불금
- 공공기관 및 공공조직에 대한 구조개혁을 통해 절감된 비용, 현 예산 중 비농업인 조직 및 기업에 지원되는 비농업적 지원비 삭감 부분, 일부 불요불급한 항목의 예산 조정
- 무역이득공유제 신설을 통한 자금 확보 등(무역이득 공유제의 정당성 : 후생경제학의 보상의 원리(Compensation Principle)에 따르면, 정책변화로 인해 이익을 보는 사람이 손해를 보는 사람의 손실을 보상하여 정책변화 이전보다 사정이 악화되지 않아야 정책변화가 사회적으로 합당한 선택이 된다. 따라서 FTA가 특정산업의 이익을 추구한다는 점에서 이로 인해 피해를 입는 산업에 보상하는 것은 당연한 이치임)

환경보전 등 공익적 기능에 대한 보상 개념으로 친환경농업 직불금 제도가 개편되어야 한다.

박종권(전국친환경농업인연합회 회장)

1. 친환경농업 직불금 도입 배경

- 정부는 소비자에게 건강한 먹거리를 제공하고, 생산자의 소득을 증대시키며, 환경을 보전하기 위해 1997년 친환경농업육성법을 제정하고 1999년 친환경농업 직불제도를 도입함.
- 합성농약과 화학비료를 전혀 사용하지 않거나 적게 사용하여 안전한 농산물 공급과 환경보전에 기여
- 친환경농업을 실천하는 일정기간동안 일반관행농업 대비 소득 감소분을 지원하여 친환경농업을 육성하고자 도입

* 친환경농업 직불금 현황(ha당, 연간)

유기농 : 밭 120만원, 논 60만원, 지급기간 5년

무농약 : 밭 100만원, 논 40만원, 지급기간 3년

2. 친환경농업 직불제의 문제점

- 현행 친환경농업 직불제는 소득 감소분에 대한 보상차원으로 한시적인 지급으로 인해 실효성이 낮으며, 낮은 금액으로 인해 소득 감소에 대한 기여도도 낮은 상황임.
- 일반관행농업 대비 친환경농업 실천농가의 소득감소 등의 이유로 인해 최근 친환경농업 실천농가가 급감하고 있음.

[친환경농업 현황]

- 실천농가 : '12년 143,083호 → '14년 6월 109,372호(△23.6)

→ '14년 12월말 9만호내외

- 실천면적 : '12년 164,289ha → '14년 6월 121,304ha(△26.2)

→ '14년 12월말 10만ha내외

- 친환경농업 직불금의 경우 2013년 농가당 542천원이 지급되었으며, 이는 농가소득의 1.6%에 불과함.
- 친환경농업의 환경보전 등 공익적 기능에 대한 보상 미비
 - 금년부터 친환경농업의 환경 보전 등 공익적 기능에 대한 보상 차원에서 유기농의 경우 ha당 밭 60만원, 논 30만원을 3년간 지급기로 하였으나, 낮은 보상금액과 3년이라는 한정된 기간으로 인해 도입 취지에 부합하지 않음.
- 품목별 차이를 고려하지 않은 동일한 지급 단가로 인해 과수농가의 친환경농업 포기 사례 속출
 - 과수류의 경우 현재 저농약 재배 비중이 70%이상으로 2015년 저농약 인증제가 폐지 되면 과수의 무농약, 유기 인증으로 전환할 수 있도록 하는 유인 방안이 절대 필요함.

3. 친환경농업 직불금의 개선방안

- 국민에게 안전한 농산물을 공급하고 환경을 보전하여 지속가능한 농업을 실현하기 위해서 친환경농업 실천농가에 대한 지속 직불이 필요함
 - 소득보전 차원을 넘어 친환경농업이 가지는 환경보전에 대한 공익적 기능에 대한 보상 차원으로 직불금의 영구 지급 필요
 - 농업의 다원적·공익적 기능에 보상이라는 전사회적 공감대 형성 필요
- 친환경농업 실천농가에게 실질적인 보상이 이루어질 수 있도록 현행 직불금 단가의 대폭적인 인상 필요
 - 현행 지급단가로는 친환경농업을 지속하도록 하는 유인책이 될 수 없음(농가소득의 1.6%, 타직불금 포함시 2.8%). 소득감소분과 공익적 기능에 대한 객관적인 연구와 농가소득에서 큰 비중을 차지하는 외국의 직불금 사례(일본 13.9%, 스위스 61.6%, 유럽연합 32.2% 등)를 참조하여 지급단가의 대폭적인 상향 필요
- 품목별 지급단가 차별화를 통해 친환경 과수농가의 육성 필요
 - 현행 논, 밭으로 구분되어 있는 직불단가에서 품목별 소득, 생산비등을 고려하여 논, 밭, 과수로 구분하고, 지급단가 차별화를 통해 친환경 과수농가를 적극 육성하여야 함.

4. 기타 제언

○ 농자재 중심의 간접지원 방식에서 직접지원 방식으로의 전환 필요

- 정부와 지방자치단체의 친환경농업 지원정책이 농자재 중심으로 추진됨으로써 생태 순환적 관점에서의 농업이 아닌 고비용·고투입 방식의 농업이 지속되고 있음.
- 농자재 지원중심에서 직접지불 방식으로 농업 지원 정책을 과감히 전환하여 농가에서 농지 환경에 적합한 농자재를 선택하여 사용토록 하며, 나아가 농자재의 자가 제조 활성화를 통해 고비용 구조에서 저비용 구조로 전환, 생산비를 낮출 수 있도록 유도 하여야 함.

○ 농민기본소득 보장 제도 도입

- 농업은 식량을 생산하는 일차산업적인 기능만이 아니라 환경생태계를 보전하고, 문화와 전통을 보전하며, 지역사회 공동체를 형성하며, 식품의 안전성과 국민 생존권을 보장하는 다원적 공익기능(Multi-functionality)을 수행하는 국가 기본 산업이라는 전 국민적 공감대를 바탕으로 농민기본소득 정책을 도입할 필요가 있음.
- 농민기본소득 정책은 도시와 농촌의 불균형을 극복하고, 농촌 활성화와 후계인력 양성, 지속가능한 농업농촌을 구현하기 위한 가장 현실적이며, 핵심적인 정책이 될 것임.

참고문헌

김성훈(2015). 2015년 농업·농촌을 말하다. 대산농촌문화재단

전국친환경농업인연합회(2014). 친환경농업 발전을 위한 정책 자료집

정학균외(2014). 친환경농업 활성화를 위한 직불제 개편방향. 농촌경제연구원

농가소득정책과 농업직불금제도에 대한 여론 동향

이상길(한국농어민신문 편집국장)

1. 농산물 가격 하락과 소득 감소 문제

- 현장 농민들의 생활에 있어 가장 중요한 것은 농산물의 가격 실현과 소득문제.
 - 농산물 가격은 곧 농가소득의 일차적인 조건으로서 가격하락은 곧 소득의 감소로 이어지며, 이는 농업의 지속가능성을 위협하는 가장 큰 요인.
 - 2013년 농가 가구당 총소득은 3452만4000원, 2인 이상 도시 근로자가구 소득(명목)은 5527만4400원으로 62.4% 수준. 1988년만 해도 104.8%로 농가소득이 도시 근로자가구 소득보다 오히려 많았으나, 1993년 95.5%, 1998년 80.1%, 2007년 73%, 2010년 66.7%, 2011년 59.1%, 2012년에는 57.5%까지 추락.
- 가격하락의 원인은 무차별 FTA와 TRQ 확대 등 정부 주도의 시장개방으로 인한 수입량 확대, 작동하지 않는 수급 및 가격정책이 원인.
 - 도농간 소득격차는 우루과이라운드(UR) 세계무역기구(WTO) 출범으로 시장개방이 확대된 1995년 이후 빠르게 확대. 농가소득 가운데 농업소득은 29.1%, 농외소득은 45.5%로 농업소득은 지속 감소, 이는 농산물 가격 하락의 증거.
- 농산물 가격 상승은 억제되고, 농업생산비와 생활비는 빠르게 상승해 농가교역조건이 악화, 농가부채 증가.
 - 농산물 가격 안정과 농가 소득 보장의 문제는 당장 농민의 생존을 규정하는 문제이며, 농정의 중요한 과제.
 - 한국농촌경제연구원 2014년 국민의식 조사결과 농민들이 가장 관심 있는 농식품 분야 이슈는 농산물 가격(19.4%), 소득안정(12.5%), 쌀 관세화 유예 종료(10.8%) 순으로 조사.

2. 현행 직접지불제에 대한 현장의 시각

(1) 자유무역협정 피해보전 직불금(FTA 직불금)의 문제점

○ 피해규모에 턱없이 부족한 쥐꼬리 지원금

- 2013년 한우 큰 소는 마리당 1만3000원, 송아지는 5만7000원으로 생산비는 커녕 경영비 보전도 안 되는 수준이었고, 2014년 한우, 조, 수수, 감자, 고구마 등이 대상품목으로 선정됐으나 지급금액이 너무 낮아 14년 신청결과 무더기 포기 사태 발생.
- 품목별 수입기여도는 감자 36%, 수수 13.4%, 고구마 0.55%, 한우송아지 31%로, 실제 지급된 금액이 ha당 감자 127만814원, 수수 12만7474원, 고구마 8570원, 한우송아지는 마리당 4만6923원이 지급.
- 조는 수입기여도가 0%로 분석돼 지급하지도 않았고, 감자농가는 3만명 정도가 신청했으나, 수수와 고구마 농가는 각각 1300여명과 900여명만이 신청.

○ 지급하기 보다는 지급하지 않기 위한 제도라는 비판

- 해당연도 수입량이 직전 5년 평균 수입량 가운데 최고·최저치를 제외한 3년 평균 수입량보다 많을 것, 수입량이 기준을 초과할 것, 평균가격이 기준가의 90% 밑으로 하락할 것 등 3개 조건이 충족돼야 지급.
- 이런 기준이라면 수입이 급증해도 물가상승률을 감안 할 때 실질가격이 20% 이상 떨어져야 90% 기준을 채울 수 있어 많은 품목이 탈락. 여기에 수입기여도가 반영되면서 지급액은 체감 피해보다 한참 못 미치는 수준.
- 관세철폐로 가격이 하락할수록 기준가격 역시 하락해 직불금 발동이 어려워지고, 더 많은 물량이 수입되어도 농가에 대한 피해보전은 적어지는 문제.

○ 농가들의 개선요구

- FTA 특별법에 없는 수입기여도는 삭제
- 가격하락분의 90%가 아니라 100%를 보전하는 방향으로 개선하고 물가상승률 반영.

(2) 쌀 직불제

○ 설계상 소득감소분을 온전히 보전하지 않고, 장기적으로 쌀값 하락도 막지 못하는 제도

- 단기적으로는 가격 하락분을 변동직불금으로 어느 정도 보전하지만, 쌀값 하락에 따라 목표가격이 계속 낮아져 장기적으로는 오히려 쌀값 하락을 조장하는 제도.
- 생산량 감소에 따른 소득감소, 물가 인상을 미반영으로 실질 소득은 계속 감소.

○ 대농과 지주에게 유리한 제도

- 면적에 따라 직불금을 지급하기 때문에 소수의 대농에게 유리하고, 면적이 적은 대다수 소농은 적은 금액만 수령하는 형평성 문제.
- 경작자가 아닌 지주에게 직불금이 지급되는 부작용.

3. 농가소득 및 직불금 정책에 대한 농민단체 의견

(1) 한국농업경영인중앙연합회

<대선평약>

○ 직불제 예산 비중 확대 및 보편적 직불제 강화

- 밭직불제 전품목 확대 및 고정직불금 인상, 밭작물 목표가격제 도입
- 피해보전직불금 예산 및 FTA 피해에 대한 추가 예산 확보를 통해 밭작물 변동직불제 도입, 밭농업 고정직불금 인상 및 전 품목으로 지급 품목 확대, 조건불리지역, 친환경 직불 중복 수령 허용

○ 쌀직불제 고정·변동직불금 단가 인상, 목표가격 보전을 상향 보완

- 고정직불금 인상, 목표가격 상향 및 5년 단위 물가상승·생산비 인상을 반영한 목표가격 산정, 변동직불금 목표가격 보전을 상향
- 쌀 직불금 기준 지급 방식을 품목에 관계없이 논면적 기준 지급방식으로 변경

○ 수입보험 형태의 선택적 직불제 도입

- 일정 규모 이상 규모화 농가에 농가당 목표 소득액을 설정하고, 이에 맞추어 호당 계좌에 수입의 일정부분 적립, 정부가 이후 적립액에 상응하는 보조금 지급
- 캐나다 농업소득안정제도(CAIS) 방식을 통한 구간 설정

<6.4 지방선거 공약>

○ 영세농 소득지지를 위한 직불제 시행

- 쌀 변동직불금은 면적비례형으로 대농에게 유리할 수 밖에 없는 만큼 2ha 미만에 대해 지방자치단체 차원에서 직불금 지급
- 최저가격 보장 및 가격안정기금 조례 제정, 지자체 차원의 수급조절위 구성, 농산물 가격안정대를 설정(상한, 평균, 하한선)하고, 가격이 상한선을 상회할 경우 농가들은 상한가격 이상에 대해 가격안정기금 적립. 정부 50%, 지자체 10%, 농협 10%, 농가 10% 적립해 가격이 하한가를 기록할 때 평균가와 차액을 100% 보전.

(2) 전국농민회총연맹

<기초농산물 국가수매제>

○ 국가와 농협이 기초농산물 생산량의 30% 이상을 농민에게 매입(생산비보장, 가격결정 농민참여 보장)

- 가격이 떨어지면 비축, 가격이 오르면 방출(이중곡가제)
- 기초농산물(5대 곡물, 7대 채소, 3대 과일, 15개 품목)
- 곡물: 쌀, 보리, 밀, 콩, 옥수수(국가주도)
- 채소: 고추, 마늘, 양파, 배추, 무, 당근, 대파(농협주도)
- 과일: 사과, 배, 감귤(국가주도, 농협주도 병행)
- 소요예산 WTO가 허용하는 감축대상 보조금 1조 4천 9백억과 WTO 최소 허용보조금 약 4조원, 농협 계약재배 및 판매 운영자금 1조 2천억과 상호금융특별회계 대출 등을 과학적으로 운용.

<지방선거 공약>

○ 농산물 최저가격보상제도

- 지역별 조례 제정 및 기금 조성: 관내 농협 출연금 및 지자체 출연금을 재원으로 농산물가격안정기금 조성. 계약재배 활성화. 지자체와 농협, 농민단체 등으로 품목별 위원회 구성.
- 최저보장가격을 생산비 수준으로 현실화.

(3) 농가소득과 직불제에 대한 농민단체의 일반적 견해

- 농산물 가격 안정을 통한 농업소득 보장과 함께 직불금 비중의 확대에 공감. 가격정책과 소득정책의 병행 필요하다는 의견. 개별 분산적인 직불제를 실효성 있게 개선하자는 견해.

4. 주제발표에 대한 의견

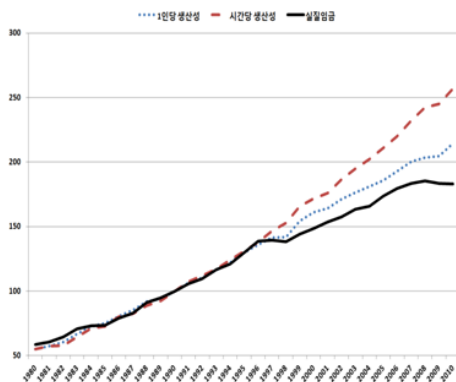
- 행복농촌제도에 1조6000억원~2조5000억원을 투입한다면 보다 정밀한 논리 필요.
 - 구체성이 떨어져 사례가 더 명확하게 제시될 필요가 있고, 이를 운영할 중간지원조직과 코디네이터가 필요한 것 아닌지?
 - 부실관리로 인한 예산 불용, 나눠먹기 소지 방지책 면밀히 검토
 - 도시 서민, 빈곤층과의 형평성 문제 제기 예방
 - 실제 농사 짓는 농민, 향후 후계인력에 이익이 돌아가 지속가능한 농업 이미지를 심을 수 있도록 희망농업제도와 생태경관 제도로 집중할 필요성.
 - 지방자치단체(지역주민)가 지역 실정에 맞는 공동체 프로그램 개발하고, 예산은 정부가 포괄적으로 지원.
- 결론에 대신하여
 - 농업직불금 제도 개선에 대해 중앙정부가 아닌 지방자치단체가 문제제기와 대안까지 제시하고 나선 것은 기존의 고정관념을 벗어난 매우 획기적인 일. 중앙정부는 충남도의 이런 건의에 대해 진정성을 가지고 검토해야 함.
 - 개방농정 하에서는 직불제가 농가소득 안정에 기여하고 농업의 다원적 기능에 대한 보상으로 농업의 지속가능성을 담보하는 유력한 대안이라는 인식을 정부와 정치권이 공유해야 함.

위기의 관점에서 농업농촌문제 바라보기

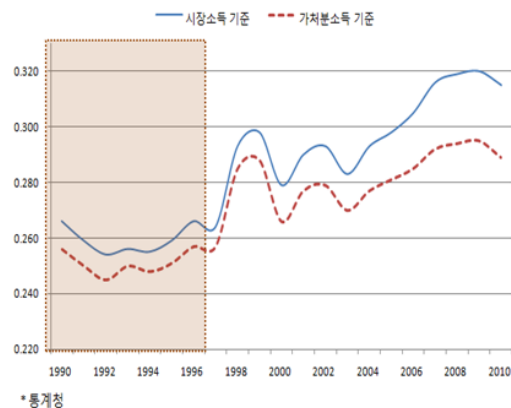
정태인(새로운사회를여는연구원 원장)

1. 장기침체와 농업직불금제도

- 2008년 미국발 세계금융위기 이후 현재 세계는 “장기 침체”에 빠져 있음
 - 글로벌 불균형(수출주도&부채주도 성장 불가능), 패권 경쟁, 그리고 생태위기
 - 2014년 주류 경제학계 최대의 화두가 “지속적 침체”(secular stagnation) - 인구고령화, 저조한 기술혁신(논란의 여지), 그리고 빈부격차의 심화가 원인이라는 데 동의
 - 셋 다 정책에 의해 해결하기 어려운 과제지만 그래도 빈부격차 해소가 가장 쉬울 것(cf. 오바마의 세제개혁)
- 한국의 경우에도 그 동안의 수출주도/부채주도 성장은 앞으로 불가능
 - 빈부격차의 기본 원인은 노동소득분배율의 악화
 - 노동생산성과 실질임금의 격차를 메워 온 것이 수출과 부채에 의한 소비였으나 이제는 불가능해짐



< 한국의 노동생산성과 실질임금 >



< 한국의 소득 지니계수 >

○ 소득주도성장 전략이 활로

- 농업직불금은 소득주도성장의 일환으로 해석될 수 있음.
- 뿐만 아니라 농업직불금제도는 생태위기를 해결하는 정책의 일환으로 해석될 수 있음.

○ 농업직불금제도는 총수요 확대정책(소비증가)인 동시에 장기 생태위기의 해결책(투자증가)

2. 간략한 논평 - 생태위기와 투자측면을 강조!

○ 보고서의 전반적 방향에 동의

- 현실을 고려해서 잡은 수치로 보이지만 과연 한 농가당 평균(1.5ha 기준) 연간 150만원, 청년 농부 프로그램 연간 100만원 정도로, 즉 월 20만원 정도로 “농업·농촌이 발생시키는 공익·다원적 기능을 유지 및 증진시키기 위하여 국가가 그 공공재 영역에 대한 대가를 지불하는 제도”가 될 수 있을까?

○ 보고서가 참고로 삼은 스위스와 유럽의 직불제 역시 생태 측면이 강하게 고려되어 있음

- 농산물, 특히 곡물은 안보재(security goods)이며 동시에 농업은 생태 측면에서 공유재(기후온난화 억제, 수질 및 토질 보전, 생물다양성, 경관)를 생산
- 여기서 공공재와 외부효과 부분이 필요성이 더 강한 게 아닐까? 그럴 때 도시민들의 지지도 더 받을 수 있는 게 아닐까?
- 더 큰 비전을 제시하지 않고 여러 부처의 예산을 통합 관리할 수 있을까? 대통령 위원회에서나 총괄 가능할 것

이론적 논거	세부 내용	필요성 정도
시장불완전성	농산물의 생산 및 소비 특수성	약
공공재	농산물의 식량안보	중
외부효과	농업의 다기능 가치(생태계 및 경관 유지 등)	중
분배정의	FTA 등으로 인한 사회적 손실 보상	강

○ 산업정책과 지역정책

- 농업정책은 식품 안전성 및 생태측면 을 강조하는 방향으로 나아가야 - 식품 안전성 및 생태보전 및 개선 항목을 상호의무(cross compliance) 항목에 훨씬 더 정교하게 집어 넣어야 할 것
- 이를 위해서는 안전한 먹을거리의 질적, 양적 확보(안보재)에 더해서 “생태서비스를 생산하는 산업으로서의 농업”이라는 개념 정립 필요

- cf. Robertson et.al., 2014, Farming for Ecosystem Services: An Ecological Approach to Production Agriculture, BioScience, April.

- cf. "충남대 경제학과 박진도 교수에 따르면, 홍수 조절 효과 13조 원, 수자원 함양 및 수질 정화 4조 원, 대기 정화 및 기후순화 5조원, 토양보전 및 오염원 소화 1조 원, 경관적 가치 1조 원 등 논밭의 환경적 가치는 연간 약 24조 원에 달한다"

: 농업의 생태서비스 생산의 가치를 훨씬 더 정교한 이론과 조사에 의해 계산하고, 그 가치를 늘리기 위해 농업/농민/농촌이 해야 할 일을 정의 -> 상호의무 항목

- 이러한 정책방향이 잡히면 농업기술과 농법의 발전 방향이 달라질 것

○ 지역정책 - “생태공동체의 복원”이라는 개념으로 공동체 차원(군 단위?)의 종합적 비전을 제시할 필요

- 생태공동체는 이미 충남에서 연구한 바와 같이 농업과 사회적경제의 결합에 의해 달성 가능
- 지역정책에는 기존 산업과 사회적경제의 결합(에밀리아 로마냐형), 분산형 재생가능 에너지 생산, 지역의 자산을 공유해서 지역주민의 이익을 거두는 산업(예컨대 올레길 관련 서비스) 등을 결합할 수 있음.

○ 예산

- 소득주도전략과 생태투자라는 관점을 제시하면 기본 보고서보다 훨씬 더 많은 세원을 제시할 수 있을 것 - 탄소세, 생태관세, 광고세 등
- 생태서비스는 공동체 단위로 생산한다고 볼 수 있으므로 개인/개별농가 단위 보조금 지급보다 마을공동체 단위의 보조금을 지급하는 것도 고려 - 이 돈을 활용해서 공동체 자원을 공유하고 공동으로 관리하는 것도 매우 중요(공동체 자산형성 전략)
- 군 단위의 생태-사회적경제 네트워크가 정책 생산과 실행에 참여하도록 유도

○ 결론

- 농업직불제도를 성장전략 변화와 생태투자의 관점에서 해석해서 농업/농촌의 장기적 발전, 나아가서 경제침체와 생태문제 해결에 더욱 설득력 있는 대안으로 발전시킬 수 있을 것
- 물론 이를 위해서는 생태계 서비스와 농업에 관한 조사, 탄소세와 생태관세, 광고세의 효과 등을 연구할 필요

농업직불금 개편을 위한 농업보조금 정책의 과제

최미희(국회예산처 산업사업평가과장)

1. 농업분야 재정지원 구조

○ 농업분야 2015년 재정사업 규모

- 총지출 규모는 14조 431억원으로 2014년 대비 3.0%(4,060억원) 증가

(단위: 억원)

구 분		'14예산		'15예산		전년대비	
		(A)	비중(%)	(B)	비중(%)	(B-A)	%
총 지출		136,371	100.0	140,431	100.0	4,060	3.0
부 문 별	◇ 사업비	132,881	97.4	136,860	97.3	3,979	3.0
	■ 농업·농촌	124,528	91.3	127,451	90.2	2,924	2.3
	○ 농업제질강화	31,059	22.8	29,844	21.7	△1,215	△3.9
	○ 농가소득·경영안정	23,230	17.0	24,663	19.5	1,432	6.2
	○ 복지증진	4,277	3.1	4,565	3.2	288	6.7
	○ 농촌개발	12,172	8.9	12,664	7.6	492	4.0
	○ 양곡관리·농산물유통	33,656	24.7	34,031	25.1	375	1.1
	○ 농업생산기반조성	20,133	14.8	21,685	13.0	1,552	7.7
	■ 식품산업	7,723	5.7	8,401	6.4	678	8.8
	■ 기타사업비	631	0.5	1,008	0.7	377	59.8
◇ 기본적경비		3,490	2.6	3,571	2.7	81	2.3

○ 농업 보조금 관련 재정지원 방식

- 유형별 재정사업과 조세지출의 규모 및 비중
 - 재정사업이 31.5%(약 2조 4천억원), 조세지출이 68.5%(약 5조 2천억원)를 차지함에도 불구하고 재정사업과 조세지출의 연계 미흡
 - 투입지원(46.6%) 및 소득지원(47.2%)에 집중, 혁신지원(6.2%) 미흡

<표> 농업보조금 유형별 예산규모 및 비중(2013년 기준)

(단위 : 개, 백만원, %)

구분		집행방식				합계	
		재정사업		조세지출		사업수	금액
사업 목적	투입지원	17개	594,797 (7.8%)	6개	2,965,400 (38.8%)	23개	3,560,197
	혁신지원	17개	474,553 (6.2%)			17개	474,553
	소득지원	14개	1,336,919 (17.5%)	10개	2,272,900 (29.7%)	24개	3,609,819
합계		48개 (75%)	2,406,269 (31.5%)	16개 (25%)	5,238,300 (68.5%)	64개	7,644,569
주 : 1. 사업목적에 따른 지원기준 내용은 다음과 같음. - 투입지원 : 생산요소(토지, 노동, 자본) 지원 사업 - 혁신지원 : 기술수준의 향상을 위해 추진하는 사업 - 소득지원 : 세제감면을 포함한 직접 소득지원 사업							

국회예산정책처 용역보고서: 농업보조금 지원의 개선과제, 2014. 9

<표> 농업보조금 주요 재정사업과 조세지출 연계

(단위 : 백만원)

구분		집행방식					
		재정사업	2014	2015	조세지출	2014	2015
사업목적	투입지원	녹비작물종자대	4,680	-	농·임·어업용 석유류에 대한 간접세면제 (면세유)	13,754,000	14,299,000
		농기계임대	20,000	22000			
		들녘경영체육성사업	2,500	4,500			
		조사료생산기반확충	157,707	136,291	농업·축산업·임업 용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	13,462,000	13,757,000
		친환경농자재지원	227,169	228,602			
	혁신지원						
	소득지원	쌀소득보전고정직 불	774,000	845,000	자경농자축사용지에 대한 양도소득세의 감면	9,266,000	8,085,000
		경영이양직불	61,737	58,988			
		조건불리지역직불	39,511	39,511			
		경관보전직불	13,968	13,870			
		친환경농업직불	44,192	50,806			
		밭농업직불	134,731	192,931			
		쌀소득보전변동직불	20,030	164,146			

2. 농업보조금 정책의 과제

○ 혁신지원 강화 필요

- 혁신지원에 대한 성과평가 강화를 통한 주요사업 집중지원
cf. 고품질쌀유통활성화, 농산물공동출하확대지원, 농촌자원복합산업화지원, 지역전략 식품육성, 종자산업기반구축사업 등
- 혁신지원 관련 조세지출 지원 방안 모색

○ 농업정책에서 농촌정책으로 전환 필요

- 기존 농업정책(산업정책, 생산증대, 가격지지, 소득보전)과 농촌정책(지역정책, 지역공동체, 소농지원)의 연계 지원
cf. 정부의 경영주체별 지원방안: 전업농(첨단농업, 수출농업), 중소농(들녘별경영체 등 공동체농업), 영세고령농(소득안정, 복지 확충)
- 농업농촌정책은 인력, 소득, 산업, 지역사회의 문제라는 4개 중대 사안별 자원배분의 불균형 문제 해소 필요
- 농업의 다원적 기능 강화와 공공재 보상
- 지역공동체 활동 장려 측면에서 자율적·창조적 지방농정 지원

○ 재정사업과 조세지출의 통합운영 필요

- 성과관리 측면: 성과지표 및 성과계획의 실질적 통합 운용
cf. 정부는 2015년도 재정사업 성과계획서에서 성과계획과 세출예산 및 조세지출 연계를 강화하여 사업성과를 체계적으로 모니터링하고 재정운용에 환류할 수 있는 기반을 마련할 계획이나 실효성 제고 필요
- 성과평가 측면: 재정사업과 조세지출의 타당성 및 성과 연계를 통한 효율화 제고
: 예, 앞의 표 투입지원의 재정사업과 조세지출 연계 분석
- 예산안과 조세지출예산서의 연계 심의
: 예, 농촌부문 세부사업인 친환경농자재지원(재정사업)과 농촌부문의 농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율(조세지출)의 연계 심의
cf. 정부는 2015년도 조세지출예산서에서 조세지출(부문으로 분류)과 2015년도 예산 및 기금운용계획에서 재정사업(분야, 프로그램, 부문, 단위사업, 세부사업으로 분류)을 연계시키고 있지 아니하고 있어 연계가 어려운 실정임

○ 현행 재정규모 내에서 재정사업 및 조세지출의 구조조정 방안 모색

- 혁신지원 관련 조세지출 필요성 검토

- 농업정책에서 농촌정책 전환에 따른 사업 구조조정 방안 모색
- 재정사업과 조세지출의 성과 평가

3. 보조금 관련 재정사업의 성과평가 사례(예시): 친환경농업육성

- 친환경농업 육성을 위한 사업의 2014년 3,524억원, 2015년 예산은 전년보다 59억원이 감소한 3,465억원

<표> 친환경농업육성사업 예산 현황

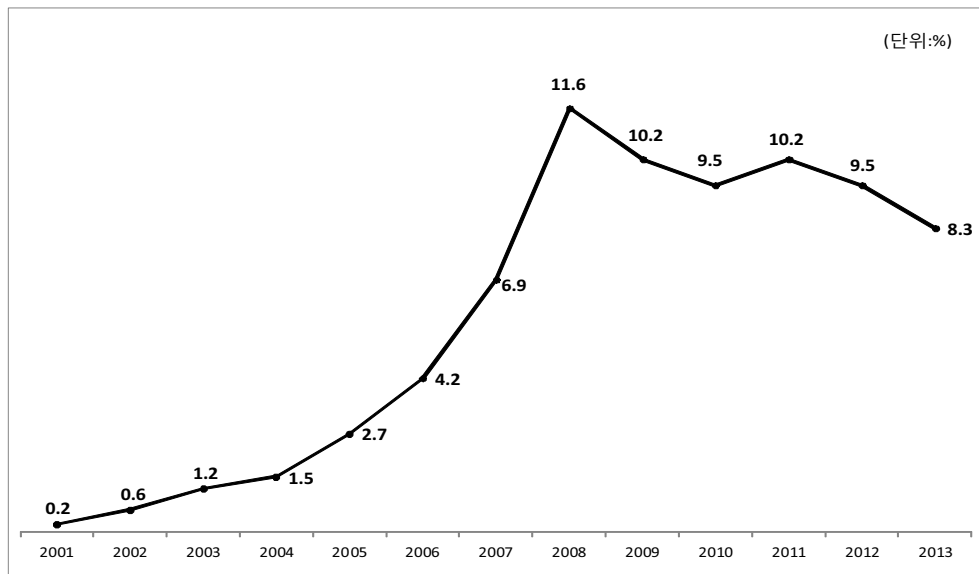
(단위: 백만원)

프로그램	단위사업	세부사업	회계 구분	2014 예산(A)	2015 예산(B)	증감 (B-A)
친환경 농업육성	친환경농자재	친환경농자재지원	농특 회계	227,169	228,602	1,433
	친환경농업인프라	녹비작물종자대	농특 회계	4,680	-	-4,680
	친환경농업 인프라구축	친환경농산물 종합물류센터건립	광특 회계	2,972	-	-2,972
		친환경농업기반구축	광특 회계	17,212	11,450	-5,762
	친환경농업 연구센터	친환경농업연구센터	FTA 기금	4,750	4,250	-500
	친환경농산물 유통활성화	친환경농산물유통활성화	농안	21,440	11,440	-10,000
		친환경농산물직거래지원	기금	30,000	40,000	10,000
농가 경영안정	농가소득보전	친환경농업직불	농특 회계	44,192	50,806	6,614
합 계				352,415	346,548	-5,867

- 2001년 이후 친환경농산물 비중의 추이
 - 친환경농산물은 2001년 전체 농산물의 0.2% 비중을 차지하다가, 이후 조금씩 증가하여 2004년부터 2008년까지 급격히 증가(1.5%→11.6%)
 - 하지만 저농약 신규인증이 폐지된¹⁾ 후인 2010년부터 다시 감소추세를 보이면서, 2013년도 친환경농산물 비중은 8.3%로 2007년 이후 최저치를 나타내고 있음

1) 2009.4.1 친환경농산물의 분류를 규정한「친환경농업육성법」제16조를 개정하면서 분류대상 중 저농약 농산물을 삭제함에 따라 저농약 농산물에 대한 신규인증이 폐지되었음.

<그림> 친환경농산물 비중(2001년~2013년)



자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계정보., 2014. 통계청자료.

○ 친환경농산물 생산 감소의 해소방안 모색 필요

- 정부는 친환경농산물 인증제를 확대하기 위하여 친환경농업직불금 등을 지급²⁾하고 있으나, 2013년도 말 친환경농산물 인증농가는 전체 농가 1,142,029호 중 11.1%인 126,746호로 2010년 이후 친환경농산물 인증농가가 감소

<표> 친환경농산물 인증농가 변화추이

	(단위: 호, %)					
	2001	2009	2010	2011	2012	2013
인증농가(A)	4,678	198,891	183,918	160,628	143,083	126,746
전체농가 수(B)	1,353,687	1,194,715	1,177,318	1,163,209	1,151,116	1,142,029
비중(A/B)	0.3	16.6	15.6	13.8	12.4	11.1

자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계, 2014: 통계청, 국가통계포털, 2014.

- 친환경농산물 인증농가의 감소는 친환경농산물 생산량과 재배면적의 감소로 나타나는 데, 2009년 생산량은 2,357,774톤, 생산면적은 201,688ha로 최고치

2) 친환경인증 농가에 친환경농업직불금, 친환경농자재비, 인증수수료 등을 지원하고, 농산물우수관리 인증의 경우에는 농가에 잔류농약 검사비를, 인증기관에 기관운영비를 지원하고 있음.

<표> 친환경농산물 생산량 및 생산면적 변화 추이

(단위: 톤, ha)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
인증 생산량	1,785,874	2,188,311	2,357,774	2,215,521	1,852,241	1,498,235	1,181,425
인증 재배면적	122,882	174,107	201,688	194,006	172,672	164,289	141,652

자료: 국립농산물품질관리원 친환경인증통계정보, 2014.

- 친환경농산물 인증면적이 감소하는 원인은 친환경농업 직불금 신청 감소, 부적격 판정 증가 등을 고려한 정부의 친환경농업직불 계획의 감소에 기인

<표> 친환경농업직불 계획 및 신청 현황

(단위: ha, %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013
계 획	98,849	133,606	85,187	73,166	56,076
신 청(A)	106,834	111,676	87,467	59,059	46,833
이행점검 결과(B) (부적격, 사업포기 등)	10,241	9,912	10,058	7,515	6,781
B / A	9.6	8.9	11.5	12.7	14.5

자료: 농림축산식품부, 2015예산안 사업설명서, 2014.

- 친환경농업 직불금 수령기간 종료 후 관행농업으로 다시 전환하는 농가가 발생. 이는 2011년도 친환경농업직불금 수령완료 후 관행농업으로 회귀한 비율인 유기농 10.6%, 무농약 20.2%보다 증가함에 따라 친환경농업 재배면적이 계속해서 감소하고 있는 것으로 나타나고 있는 것임.

<표> 친환경농업직불금 수령기간 종료 후 관행농업 회귀 농가

(단위: 호, %)

	2011년 직불금 수령완료 농가	2012년 관행농업 회귀 농가	회귀 비율	2013년 직불금 수령완료 농가	2014년 관행농업 회귀 농가	회귀 비율
유 기	1,325	141	10.6	1,793	236	13.2
무농약	17,029	3,446	20.2	12,963	3,511	27.1

자료: 농림축산식품부, 2014. 9.

○ 친환경농업육성 사업의 개선과제

- 직불기간을 무농약 이상 친환경농산물 면적이 12%에 이를 때까지 ‘유기 재배’에 한정하여 지속적으로 직불금을 지원하는 방안 검토 필요
- 현행 지급단가 및 직불금은 논밭과 인증종류별로만 차등 지급하고 있는 데 작물별 소득 차이 및 재배난이도에 따른 여건을 고려할 필요
- 향후 친환경농산물 유통규모가 확대되면 소규모단지 중심의 공급체계로는 한계가 있기 때문에 친환경농산물도 생산과 유통을 규모화 할 필요
- 친환경농업의 중단 및 포기에 따른 관행농업 회귀 원인에 대한 심층평가 후 개선방안 모색 필요

○ 친환경농자재지원사업과 농업융합 기자재 조세지출의 연계 및 통합 운영 필요

- 친환경농기자재지원사업: 친환경농업 실천 농업인을 대상으로 친환경농자재 지원을 통해 환경오염을 줄이고, 토양의 유지·보전·개량을 통해 유기농업 확산 및 친환경농업육성
- 농업·축산업·임업용 기자재에 대하여 부가가치세 영세율:「조세특례제한법」제105조
- 친환경농자재사업이나 영농기자재 부가세 지원 사업 모두 농산물 생산에 필요한 투입 요소에 대한 지원
- 정부는 친환경농자재에 대한 재정사업과 동시에 비료 농자재에 대한 조세지출을 지원하고 있는데, 목적이 다른 두 정책을 추진함에 있어서 연계 혹은 통합 논의를 하고 있지 않음. 그 결과 농업용 기자재에 대한 세부담 경감은 농업 생산과정에서 농약, 화학비료의 사용으로 유발되는 외부 불경제를 축소시켜 나간다는 농업정책의 큰 방향과 상이하다는 문제점을 내포하고 있음.
- 농업의 친환경성의 강화와 더불어 부정적 환경효과를 갖는 투입재에 대해 세부담을 경감해 주는 제도는 정책체계 내에서 상호모순의 문제를 일으킬 가능성도 배제키 어려움.

memo

memo

memo

memo

memo

