

## 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

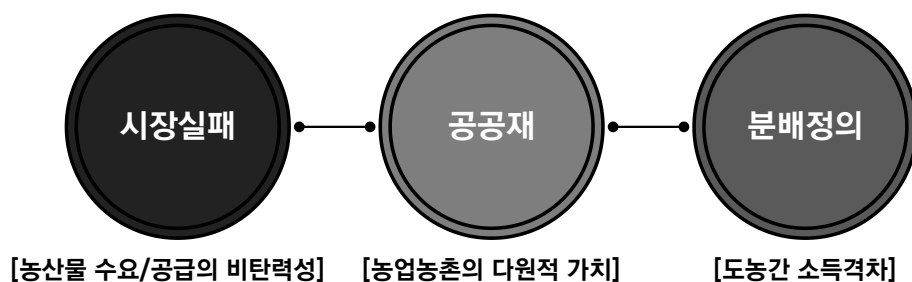
- 협의적 개념(direct payment) : 지지가격 인하에 대한 감소분을 농민에게 보상하기 위한 제도
- 광의적 개념(payment) : 농업 · 농촌의 다원적 기능을 유지 · 보전하기 위해 이루어지는 일련의 활동을 지원하는 제도

#### ◦ 농업직불금의 유형

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

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

# 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!**

---

