

충남리포트 제164호

# ChungNam Report

2015. 4. 24

## 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상으로서 농업직불금 확대 필요

강마야 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원, [kmaya@cdi.re.kr](mailto:kmaya@cdi.re.kr)  
이관률 충남연구원 농촌농업연구부 연구위원, [krlee@cdi.re.kr](mailto:krlee@cdi.re.kr)

본 글은 농업직불금 제도의 개념 및 근거, 선진국 정책동향, 정책 및 인식 구조 등 진단결과를 통해서 농업직불금 제도개선 방안의 세부내용을 제시 하여 농정 담론을 제시하고자 함

### 요 약

- 충남연구원과 충남도는 지난 2년간 농업직불금 제도개선을 위한 정책연구와 정책워크숍을 개최하였고, 그 결과 농업직불금 제도 개선의 당위성에 대한 공감확산 및 제도개선 방안을 마련하고 사회적 합의를 확산해 왔음
- 우리나라의 현행 농업직불금 제도는 선진외국에 비해 다양하지만, 실제 농가소득에 실질적인 기여를 하지 못하고 있음. 반면 농업직불금 내용은 농업생산에 한정되어 있어 선진 외국과 같이 농업농촌의 다기능성에 주목하고 있지 못함
- 농업직불금 제도가 정책적 성과를 거두고 있지 못한 것은 농업 농촌의 내부적 문제가 아니라, 농업직불금 제도의 정책적 문제에 기인한 것임. 한편 농업직불금에 대해서 언론은 부정적이지 만, 국민은 긍정적 입장을 갖고 있음
- 이에 충남연구원과 충남도는 농업직불금 제도를 개편해 “(가칭) 희망농업·행복농촌 혁신정책”으로 전환을 제시하고 있음. 이는 현행 1축(농업생산) 중심의 농업직불금 제도를 제2축(생태경관) 과 제3축(행복농촌)으로 확대한 것임
- 현재 농업직불금 제도개선안을 실천하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할 분담과 상호협력이 요구됨. 아울러 현행 농업 직불금 제도의 개선에 대한 점진적 노력과 함께 농업직불금 제 도 전환의 혁신적 노력도 병행되어야 할 것임

### CONTENTS

#### 〈요 약〉

1. 문제제기
2. 농업직불금 정책 및 인식
3. 농업직불금 제도의 개선방안
4. 결론 및 정책제언

충남연구원



- 최근 농업·농촌에 나타난 위기 징후에 적절하게 대응하지 못한 현재의 농업농촌정책을 개혁하기 위한 첫 걸음으로 농업직불금 제도개선을 논하게 됨
  - 비효율적인 농업농촌정책의 대표적 사례로 농업직불금이 거론되고 있고, 전체 농정예산에서 차지하는 비중이 큰 정책임
  - 농업과 농촌, 그리고 농민을 위한 농업농촌정책이 되기 위해서는 역설적이지만, 농업직불금 제도에 대한 제도개선이 전제되어야 함
- 국가별로 다소 차이가 있지만, 주요 선진국은 농업직불금을 주요 농정정책으로 추진하고 있고, 정책내용도 다양화하고 있음
  - 2010년 기준으로 농가소득 중 농업직불금 비중은 일본은 11.2%, 유럽은 32.1%, 스위스는 59.5%인데 반해 우리나라는 3.9%에 불과함
  - 농업직불금의 정책내용이 농업생산 중심에서 환경과 생태, 그리고 지역사회 일자리 등으로 그 영역이 다양화되고 있음
- 반면 우리나라는 쌀 중심의 농업직불금 제도를 시행하고 있고, 농업직불금을 시혜적 정책수단으로 인식하고 있음
  - 왜 농업직불금 제도를 추진해야 하는가에 대한 근본적 질문 보다는 쌀을 보호하기 위해 농업직불금을 시행하고 있음
  - 그리고 쌀에 대해 농업직불금을 지급하니 다른 작물에도 농업직불금을 지급해야 한다는 시혜적 관점에서 정책을 추진하고 있음

- 그럼에도 불구하고, 한편에서는 농업직불금 제도가 비효율적이니 축소해야 한다는 주장을 하고, 다른 한편에서는 더 확대해야 한다는 주장만 하고 있음
  - 근본적으로 농업직불금 제도가 왜 필요한지, 그리고 비효율적이라면 왜 비효율적인지에 대한 논의는 없이 성과가 없으니 축소해야 한다는 주장임
  - 한편 확대해야 한다는 측면에서도 금액이 적으니 더 지급해야 한다고 주장하지만, 농업직불금을 얼마나 왜 지급해야 하는지에 대한 논거가 부족함
  
- 따라서 본 글에서는 그간 충남연구원과 충남도가 진행해 온 농업직불금 제도 개선의 근거와 제도 개선방안에 대해 정리해 보고자 함

## 1. 농업직불금의 개념과 현황

### 1) 농업직불금의 개념

- 농업직불금의 개념은 협의적 개념(direct payment)과 광의적 개념(payment)으로 구분됨
  - 협의적 농업직불금(direct payment)은 지지가격 인하의 대한 감소분을 농민에게 보상하기 위한 제도임(OECD, 2006)
  - 광의적 농업직불금(payment)은 농업농촌의 다원적 기능을 유지·보전하기 위해 이루어지는 일련의 활동을 지원하는 제도임(허남혁 외, 2013)
- 농업직불금의 근거는 시장실패, 공공재, 분배정의에 기초하고 있음(강마야 외, 2012; S. Tangermann, 2011)
  - 시장실패: 농산물의 수요와 공급은 비탄력적이고, 자연환경의 제약을 받기 때문에 가격 변동이 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: 농가소득은 도시가구소득에 비해 낮은데, 이는 세계적으로 보편적 현상임. 한편 FTA 등으로 인한 농업부문의 사회적 손실을 보상해야 할 필요성이 있음. 최근 EU는 농업직불금 제도와 기본소득제도를 연계하고 있음

## 2) 농업직불금의 현황

- 2014년 기준으로 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 우리나라의 농업직불금은 실제 5개라고 규정하는 것이 바람직할 것임
  - 5개 농업직불금 중에서 협의적 농업직불금으로는 쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금과 발농업직접지불제도가 있고, 그 외 친환경농업직접지불제도, 조건불리지역직접지불제도, 경관보전직접지불제도는 광의적 농업직불금임
  - 농업소득의 보전에 관한 법률(2015)에 의해 기존 쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금은 농업소득의 보전을 위한 직접지불금(고정/변동)으로 변경되었음

〈표 1〉 농업직불금 제도 현황

제도명	유형	시행연도	근거법
경영이양직접지불제도	-	1997	농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(1997)
친환경농업직접지불제도	광의	1999	
쌀소득 등 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	

## 2. 농업직불금의 정책구조

- 농업직불금은 제도적 측면에서 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

〈표 2〉 우리나라 농업직불금의 목적과 성과지표(2013년 기준)

구분	제도명	목적	성과지표
협약	쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금	소득안정, 공익적 가치도모	신청대비적격비율 지급대상감소면적
	발농업직접지불제도	소득안정, 발작물자금률제고	신청대비적격비율
광의	친환경농업직접지불제도	친환경농업확산, 공익적 기능제고	친환경농산물재배면적
	조건불리지역직접지불제도	소득보전, 지역사회활성화	정주농비율
	경관보전직접지불제도	삶의 질 향상, 지역사회활성화	도농교류 방문객

- 농업직불금은 집행측면에서 쌀 중심의 1년 단위 사업집행구조이고, 실질적인 통제수단이 없음
  - 현행 농업직불금은 직불금을 1년 단위로 집행하는 사업구조이기 때문에 농업직불금의 성과와 사후관리가 필요 없는 구조임

〈표 3〉 우리나라 농업직불금의 예산과 지원기간(2013년 기준)

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

- 농업직불금은 수혜측면에서 중복수혜불가로 농가소득에 실질적 도움이 안 됨
  - 농업직불금 제도는 기본적으로 중복수혜불가의 원칙에서 운용되고 있어 농가 차원에서는 복수의 농업직불금을 받기 위한 추가적인 노력을 할 필요가 없음

〈표 4〉 우리나라 농업직불금의 수급조건과 지원규모(2013년 기준)

구분	제도명	수급조건	지원규모	수령가능의 경우				
				1	2	3	4	5
협약	쌀소득 등 보전을 위한 직접지불금	최소자격요건 (300평 이상, 연3천만 원 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				✓	

● 농업직불금이 직면하고 있는 문제점은 각 제도별로 상이하기 때문에 어떤 방향에서 제도 개선을 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

〈표 5〉 우리나라 농업직불금의 한계와 과제

구 분	한 계	과 제
쌀소득 등 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 지불제도	· 지역의 특성, 여건을 반영치 못한 집행 · 집행실적의 저조	· 지역의 특성과 역할 강조

● 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 농민에서 기인하는 것이 아니라, 농업직불금을 시행하는 주체인 정부에게 있음



### 3. 농업직불금의 인식구조

#### ● 조사대상 및 조사방법

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

#### ● 언론은 농업직불금에 대해서 중립적인 입장을 취하지만, 누가 농업직불금에 대해서 언급하느냐에 따라 이중적인 관점을 가지는 것으로 나타났다

- 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

〈표 6〉 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

〈표 7〉 국민인식의 농업직불금 제도

구분		국민의 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

- 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
- 한편 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

## 1. 전제조건

### ● 제도성격

- 농업·농촌 다원적·공익적 기능에 대한 국가차원 보상(비용지불) 정책
- 농가소득보전정책, 복지정책, 산업정책이 아니라 환경 및 지역사회정책으로 관점 전환

### ● 정책대상

- 모든 농업인, 농촌주민을 대상으로 공공재 보호행위에 대한 대가, 비용지불 기본
- 농업·농촌의 현실상 상호준수조건 이행 가능한 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 제도 간 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 주요내용

### 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

〈표 8〉 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 - 젊은 농부 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 농촌 삶의 질 향상	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) 제1축: 희망농업 제도

#### ● 개념

- 1차 산업이 타산업과 균형적인 성장축으로서 기여하는 측면 부각
- 기존 면적중심이 아니라 사람중심으로 제도 기준 자체의 변경

● 구성

- 국가식량자급률 향상 및 유지와 식량주권 확보를 위한 식량자급 프로그램
- 농업·농촌의 신규인력 유입과 농촌사회 유지를 위한 젊은 농부 프로그램

● 소요예산

- 약 2.1조 원(식량자급 프로그램 1조 6천억 원, 젊은 농부 프로그램 5천억 원)

〈표 9〉 제1축 희망농업 제도의 주요내용

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

### 3) 제2축: 생태경관 제도

● 개념

- 농업인이 참여할 수 있는 개별 수준 및 단체·지역 수준의 프로그램 제공, 지역실정에 맞게 지방자치단체 수준에서 자체 프로그램 적용 가능
- 지역현실·특성·여건에 맞는 프로그램으로서 지역별 차별화된 내용으로 집행

● 구성

- 2개 프로그램 간, 개인과 집단 간 중복 수혜 가능
- 농업자연자원(물, 토양, 생물다양성) 보전을 중심으로 하는 농업생태 프로그램
- 농촌의 문화적·자연적 경관 보전을 중심으로 하는 농촌경관 프로그램

● 소요예산

- 약 5천억 원(농업생태 프로그램 및 농촌경관 프로그램 각 2.5천억 원)

〈표 10〉 제2축 생태경관 제도의 주요내용

구분	농업생태 프로그램	농촌경관 프로그램
대상 및 자격요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업생태 보전할 수 있는 환경친화적 영농 활동 실천하는 희망 농가·단체·지역</li> <li>· 희망농업 제도 수혜농가도 대상으로 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌경관 보전활동 실천하는 희망 농가·단체·지역</li> <li>· 희망농업 제도 수혜농가도 대상으로 포함</li> </ul>
상호준수조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영농활동계획서 제출(토지이용계획, 농업생태 활동 등)</li> <li>· 농업생태활동 관련 의무교육 프로그램 이수</li> <li>· 상시적 모니터링에 협조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영농활동계획서 제출(토지이용계획, 경관보전 활동 등)</li> <li>· 희망 농가·단체·지역과 중앙정부 간 계약</li> <li>· 농촌경관 보전활동 의무교육 프로그램 이수</li> </ul>
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 옵션 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정 금액 가산</li> <li>· 추가옵션 이행정도 감안, 추가 가산</li> <li>· 옵션별 가산단가는 가변적으로 정함(소요 비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조)</li> <li>· 평균 참여농가의 ha당 100만원(최대한도 200만원선)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 옵션 신청과 이행정도에 따라 면적당 일정 금액 가산</li> <li>· 추가옵션 이행정도 감안하여 추가 가산</li> <li>· 옵션별 가산단가는 가변적으로 정함(소요 비용, 활동으로 인한 소득감소분 보상액 참조)</li> <li>· 평균 참여농가의 ha당 100만원(최대한도 200만원선)</li> </ul>
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인 : 면적당 일정금액 부가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 친환경농업, 토종종자, 동물복지축산, 동계작물, 윤작·혼작, 토양보전 활동 등</li> </ul> </li> <li>· 개인 및 집단 : 면적당 일정금액 부가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기후변화대응, 생물다양성, 완충지 조성</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인 : 면적당 일정금액 부가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경관작물 식재</li> </ul> </li> <li>· 개인 및 집단의 경우 길이당 일정금액 부가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경관개선 조성활동(관목, 돌담, 가로수 등)</li> </ul> </li> <li>· 집단 : 유형별 집단프로그램 세부옵션 제공 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화경관, 자연보호지역, 농업유산제도 연계</li> </ul> </li> </ul>

#### 4) 제3축: 행복농촌 제도

● 개념

- 농촌지역에 필요한 공동체 유지관리와 사회안전망을 위한 사회서비스를 농촌지역 주민이 스스로 공급하여 해당 서비스의 수준의 질적, 양적 향상, 공급과정에서 농촌주민 소득을 직간접적으로 보전

- 농촌지역 내 일자리창출을 통한 공동체복원, 안전장치를 마련하는 데 중점

## ● 구성

- 2개 프로그램 중 택일
- 농촌공동체에서 필요로 하는 각종 시설 및 기반 관리 위한 농촌공동체 프로그램
- 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 11〉 제3축 행복농촌 제도의 주요내용

구분	농촌공동체 프로그램	농촌안전망 프로그램
대상 및 자격요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별 주체단위, 집단 및 조직, 공동체 단위</li> <li>· 농어업에 적극 종사하는 농가의 구성원</li> <li>· 실제 시군 농촌지역에 거주하고 있는 사람 대상</li> <li>· 만 19세 이상, 농촌지역 거주, 프로그램 수행 가능자</li> <li>· 희망농업 직불에 참여한 농가의 구성</li> <li>· 1가구당 최대 2명까지 참여 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별 주체단위, 집단 및 조직, 공동체 단위</li> <li>· 실제 시군에 거주하고 있는 모든 농가, 가구 대상</li> <li>· 농어업에 직접 종사하지 않아도 됨</li> <li>· 그 외 요건은 농촌공동체 프로그램과 동일하게 규정</li> </ul>
상호준수 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공</li> <li>· 근로시간 1일 최대 4시간, 주당 20시간제한 (농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 모두 포함)</li> <li>· 외부전문평가기관 지속적인 모니터링 통해 부조리조치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당초 지방자치단체와 계약한 근로를 1일 단위로 제공</li> <li>· 근로시간 1일 최대 4시간, 주당 20시간제한 (농촌공동체 프로그램과 농촌안전망 프로그램 모두 포함)</li> <li>· 외부전문평가기관 지속적인 모니터링 통해 부조리조치</li> <li>· 관련분야 자격증교육, 취업교육과정 이수</li> </ul>
지급단가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수당은 시간당으로 지급</li> <li>· 시간당 단가 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정)</li> <li>· 저소득층의 경우 시간당 단가의 150% 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수당은 시간당으로 지급</li> <li>· 시간당 단가 5,000원(고용노동부 최저임금 반영 조정)</li> <li>· 저소득층의 경우 시간당 단가의 150% 지급</li> </ul>
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마을 및 농촌생활환경 개선</li> <li>· 농촌지역 수요지향형 대중교통시스템 구축</li> <li>· 다양한 형태의 도보길 유지 관리</li> <li>· 노인 및 빈곤층을 위한 에너지 보전 작업</li> <li>· 커뮤니티 및 스포츠 시설 유지 관리</li> <li>· 비영리 문화센터 및 비영리 지역전통 관련 시설 관리</li> <li>· 기타 해당 지역에서 필요로 하는 농촌기반 사업 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노인층에 대한 사회적 돌봄서비스</li> <li>· 미취학 및 졸업 후 집단에 대한 커뮤니티 돌봄</li> <li>· 지역사회회 행정 및 서류작업 지원</li> <li>· 지역실정에 부합한 취업교육프로그램 운영</li> <li>· 지역맞춤형 일자리창출 지원</li> <li>· 해당 지역에서 필요로 하는 농촌사회복지 사업 등</li> <li>· 연간 가구소득이 4,000만 원 이상인 경우에는 수당의 일정 비율을 지역행복기금에 기부하도록 의무화</li> </ul>

# 04

## ▶ 결론 및 정책제언

- 앞으로 농업·농촌의 다원적·공익적 기능 유지에 대한 보상차원으로서 광의의 농업직불금 제도개선이 필요함
  - 우리나라의 농업직불금 제도도 선진외국처럼 산업 측면이 강조된 제도가 아닌 농업농촌의 다원적 기능 유지라는 측면에서 접근해야 함
  - 향후 농업직불금의 제도 개선은 현실의 문제를 개선하는 점진적인 제도개선과 함께 규범적 차원에서 접근하는 혁신적 제도전환이 병행되어야 함
- 그리고 중앙정부와 지방정부에서 추진하고 있는 농업직불금 제도개선의 노력이 상호 연계·보완되어야 할 필요성이 있음
  - 충남도는 현재 마련된 농업직불금 제도개선안을 시범적으로 추진하기 위한 방안을 마련하고 있음
  - 그리고 중앙정부는 TF팀을 구성하여 현행 농업직불금 제도개선을 위한 중장기 발전방안을 마련하고 있음
- 한편 농업직불금 제도개선을 위해서 농업직불금의 용어를 한정적으로 사용하고, 농업직불금 제도를 “(가칭) 희망농업·행복농촌 혁신정책”으로 전환해야 할 것임
  - 농업직불금의 개념을 현재 협의적 차원에서 광의적 차원으로 확대해야 함과 동시에 농업직불금은 1축(농업생산)에 한정하여 사용해야 할 것임
  - 그리고 2축(생태경관)과 3축(행복농촌)의 프로그램은 확대·도입되어야 하는데, 이는 기본적으로 상호준수조건 이행을 전제로 시행되어야 함



◎ 끝으로 농업직불금 제도를 개선하기 위해서 필요한 각 주체별 역할을 간략히 정리해 보면 다음과 같음

- 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, 농정거버넌스에 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, 국가전체예산 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 대가 지불(제도개선으로 인한 가장 큰 수혜자 집단이 됨)

강 마 야 책임연구원

충남연구원 농촌농업연구부

041-840-1210, kmaya@cdi.re.kr

이 관 료 연구위원

충남연구원 농촌농업연구부

041-840-1204, krlee@cdi.re.kr

※ 본 글은 2013년부터 2014년까지 충남연구원에서 수행한 2건의 충청남도 수탁과제 최종보고서, 2014년 수행한 3건의 정책현안과제 최종보고서, 그리고 “농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄 : 대한민국 농업직불금의 새로운 길(2015.02.02.)” 자료집을 종합적으로 정리하여 요약·보완한 것임

## ◆ 참고 자료 ◆

- 강마야·허남혁·이관률·여민수(2014), 농업직불금 제도 개선방안, 충청남도.
- 강마야·허남혁·이관률(2014), 농업직불금 제도의 문제와 개선방안, 계간 농정연구 가을호.
- 강마야·이관률·여민수(2013), 농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보방안, 충청남도.
- 강마야·이관률·허남혁(2012), 충남 농업보조금 제도 개선, 충남연구원.
- 김태곤·정호근·채광석(2009), 농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구, 농림수산식품부.
- 농림축산식품부(2014), 2013 회계연도 결산 사업설명자료 요약본.
- 한국농업경제학회(2012), 농업경제학, 을국출판사.
- 허남혁·강마야·이관률·김종화·여민수(2013), 직불금 제도 개선방안 연구, 충청남도.
- 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.

## 충남리포트(2014년~현재)

구분	제 목	집필자	발행일
2014-01	동아시아 철새 보전, 서천갯벌에 달렸다	정옥식	2014.01.01
2014-02	통합브랜드 구축으로 도시의 경쟁력을 높인다	이충훈	2014.01.09
2014-03	충남의 협동조합, 정체성을 높이고 지역사회발전에 기여할 수 있어야	송두범	2014.01.21
2014-04	이제! 유역주민이 참여하는 물자치 시대이다	이상진	2014.01.27
2014-05	활력 넘치는 전통시장 되살리기, 상품권 사용 활성화가 필요하다	이민정	2014.01.28
2014-06	조류인플루엔자(AI) 관리 대책, 예방이 최우선이다!	정옥식	2014.02.11
2014-07	지원·참여형 문화소외계층 정책으로 충남형 문화복지시책을 추진하자	이인배	2014.02.13
2014-08	FTA를 수출확대의 기회로 삼아야	김양중	2014.02.20
2014-09	사라지는 농촌마을! 한계(限界)마을정책 도입해야	조영재	2014.02.25
2014-10	2014년 충남경제 전망과 시사점	김양중	2014.02.28
2014-11	다기능농업을 활성화하자	이관률·정현희	2014.03.06
2014-12	충청남도 벤처기업 현황과 발전방안	임형빈	2014.03.13
2014-13	충남 고령자 교통안전 대책이 필요하다	김원철	2014.03.27
2014-14	충남형 주민자치 거버넌스 구축을 위한 정책과제	최병학	2014.04.03
2014-15	충남의 행복지표와 정책 연계 방안이 필요하다	고승희	2014.04.16
2014-16	충남 논·밭의 생물상 및 생물다양성 증진 방안	정옥식	2014.05.08
2014-17	2040년 읍면동 인구 추계로 본 충남의 정책과제	임준홍·홍성효	2014.05.15
2014-18	내포광역도시권 형성을 위한 지역간 연계·협력 추진 방안	오명택·김정연	2014.06.12
2014-19	충남의 미래 성장을 견인할 자동차부품산업	김양중	2014.06.19
2014-20	민선6기 충남도 및 기초자치단체 당선자 공약 분석	송두범	2014.06.24
2014-21	자살예방을 위한 정책적 노력이 필요하다	이수철	2014.07.14
2014-22	지역을 위한 농협 혁신 성공 전략	이호중	2014.07.16
2014-23	대등하고 협력적인 중앙·지방간 재정관계 정립을 위한 제도개선	이정만·고승희	2014.07.17
2014-24	충남 보육정책 진단과 공공성 강화 방안	최은희	2014.07.21
2014-25	충남 자동차부품산업의 기술도약을 위한 정책과제	김양중	2014.07.23
2014-26	충남 협동조합의 조직화와 공급생태계 조성의 필요성	장종익	2014.07.28
2014-27	충청남도 자기주도 행정체계의 지속적 관리방안	주운현	2014.07.30
2014-28	충남 정책 키워드(3농혁신, 사회적경제)의 SNS 데이터 분석	임화진	2014.07.31
2014-29	프란치스코 교황의 충남 방문 의미와 향후 과제	유병덕·최영화	2014.08.05
2014-30	충남 자동차부품기업 기술개발 지원제도의 개선방안	김양중	2014.08.07
2014-31	내포지역의 정체성 정립과 추진과제	박철희	2014.08.11
2014-32	한국 경제의 새로운 성장전략 모색과 민선6기 충남의 발전 방향	김찬규 외	2014.08.21
2014-33	지방 3.0 시대, 충남 재정정보공개의 의미와 과제	정창수	2014.09.11
2014-34	분권형 초광역자치의 필요성과 과제	김순은	2014.09.16
2014-35	충남경제의 선순환을 위해 분공장 경제 탈피가 필요하다	박 경	2014.09.18
2014-36	충남 벤처기업 육성을 위한 벤처투자금융 활성화 방안	김홍기	2014.09.23

구분	제 목	집필자	발행일
2014-37	충청남도 행복기움지원단 활성화 방향과 과제	김용현	2014.09.25
2014-38	균형발전을 위한 지역발전등급제 도입과 지역별 차등지원 방안 제안	변창흠	2014.09.30
2014-39	충청남도 주민자치를 위한 동네거버넌스 실천과 전략	안성호 · 곽현근	2014.10.02
2014-40	지역 중심의 에너지시스템 전환을 위한 정책과제	이상현 외	2014.10.08
2014-41	충남의 산업단지, 공공디자인으로 새롭게 변신해야 한다	이충훈	2014.10.16
2014-42	충청남도과 중국 허베이성(河北省) 간 교류협력 활성화 방안	박경철	2014.10.17
2014-43	농촌의 에너지자립, 산림바이오매스에서 찾다: 일본 산림구원대 활동	박춘섭	2014.10.30
2014-44	일본 내발적 발전의 도시형 사례와 시사점	이민정	2014.11.06
2014-45	충남 지역 현실이 반영된 교통수요분석 DB 구축과 관리 필요	김형철 · 김원철	2014.11.12
2014-46	수요응답형 교통체계(DRT)의 이해와 도입방안	김원철 · 유준일	2014.11.20
2014-47	한중 FTA가 충남 경제에 미치는 영향과 시사점	김양중	2014.11.26
2014-48	한중 FTA 타결에 따른 충남 농업의 위기와 기회	강마야	2014.11.26
2014-49	한중 FTA에 따른 충남 수산업의 위기와 기회	김종화	2014.11.26
2014-50	한중 FTA, 충남 지역발전 전략과 대중국 교류협력 차원으로 접근해야	박경철	2014.11.26
2014-51	서해안 시대, 충청남도 국제교류 협력 증진 방안	채진원 외	2014.12.03
2014-52	충남도과 중국 헤이룽장성 교류협력전략	박인성	2014.12.04
2014-53	인권 선진으로 나가는 충남의 정책과제	성태규	2014.12.10
2014-54	충남 서북부 환경취약지역, 주민건강피해 예방과 관리가 필요하다	명형남	2014.12.17
2014-55	충남 대형국책사업 발굴 및 유치 지원을 강화해야 한다	이종윤 · 임재영	2014.12.25
2015-01	충남 야생동식물 서식현황 및 생물다양성 증진 방안	정옥식	2015.01.05
2015-02	지역단위 중소기업 지원 플랫폼 구축 방안	신동호	2015.01.13
2015-03	충청남도 문화예술 비전과 발전전략	박철희	2015.01.26
2015-04	충청남도 행정리 단위 마을의 인구 및 가구구조 변화 특성	최은영 외	2015.02.03
2015-05	충청남도 도서(島嶼) 특성과 발전방향	한상욱	2015.02.12
2015-06	충청남도 행정통-리 마을의 최근(2005~2010년) 변화와 시사점	최은영 외	2015.02.17
2015-07	2015년 충남 GRDP 전망 - GRDP 100조 시대 충남의 새로운 도약	김양중	2015.02.25
2015-08	글로벌 차원의 산업정책 패러다임 변화와 시사점	정준호	2015.03.05
2015-09	신균형발전을 위한 다층적 균형정책	박배균 · 김동완	2015.03.12
2015-10	사람 중심의 통합적 균형발전정책	조명래	2015.03.20
2015-11	삼교호 수계! 충남형 유역관리방안의 선제적 추진이 필요하다	김영일 외	2015.03.26
2015-12	하구의 생태적 가치! 무엇이 가로막고 있는가?	이상진	2015.04.01
2015-13	수도권 집중을 막기 위한 새로운 균형발전 담론과 실천 과제	강현수	2015.04.10
2015-14	충남지역 전력요금 차등화 방안 - 전력요금의 지역실태 강화 방안 -	이인희	2015.04.16
2015-15	충남의 철강산업 실태와 발전방안	백운성	2015.04.17
2015-16	충남 논습지의 생태계서비스 가치 평가	사공정희	2015.04.22

■ 충남연구원 홈페이지([www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr))에서 쉽게 볼 수 있으며, 인용시 출처를 정확히 밝혀주세요!

■ 본 연구보고서는 충남연구원의 자체보고서로 발간된 것이며, 충남도의 공식입장과 다를 수 있습니다.