

현안과제연구

2014-000

농업직불금 제도의 집행 및 성과분석

- 충남 지역사례 중심으로 -

연구수행 : 강마야 · 이관률(농촌농업연구부)



농업직불금 제도의 집행 및 성과분석

- 충남 지역사례 중심으로 -

연구수행 : 강마야 · 이관률 (농촌농업연구부 책임연구원)

[목 차]

- I. 서론
- II. 대상개요
- III. 정량분석
- IV. 정성분석

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 지금까지 충남은 중앙정부를 향해서 향후 농업직불금 제도개선을 위한 거시적 차원의 정책건의를 지속적으로 해 왔으나 지역차원의 현행 농업직불금 제도 집행 및 성과 등을 분석하여 그에 따른 제도의 미비점을 지적하고 보완사항을 제시하지 못하였음
- 본 연구의 목적은 충남지역을 중심으로 현행 농업직불금 제도의 집행실태와 성과분석을 통해 단계적 개선방안의 시사점을 도출하고자 함
 - 2013년 기준 충남지역을 중심으로 한 현행 농업직불금 제도의 운영 및 집행실태 기초현황 파악
 - 정책수혜자 및 정책집행자로부터 현행 농업직불금 제도의 집행, 성과에 대한 현장실태 파악

2. 연구의 범위

- 시간 범위 : 2013년 기준
- 공간 범위 : 충청남도(15개 시군 포함)
- 대상 범위 : 정책수혜자(농업인), 정책집행자(공무원), 직불금 집행실적 행정통계자료
- 내용 범위 : 현행 농업직불금 제도별 집행 및 성과분석

3. 연구의 내용 및 방법

- 연구내용
 - 집행분석 : 정량분석(집행실적 중심의 기초현황 분석), 정성분석(제도 운영과 집행과정 상 현황 및 문제)
 - 성과분석 : 정성분석(제도 인지도 · 만족도, 효과, 현황 및 문제점 등 성과 자체평가)
- 연구방법
 - 정량분석(제도 관련 집행실적 중심의 기초현황 분석, 행정통계자료 취합 방식)
 - 정성분석(제도 관련 집행과정과 성과 자체평가에 대한 현장실태 조사, 1:1 인터뷰 방식)

4. 연구의 기대효과

- 정책수혜자와 정책집행자 입장에서 집행과정, 성과, 환류 등을 정성·정량측면에서 재조명
- 현장 실태조사 과정을 통해 제도개선 필요성에 대한 타당성과 논리적 근거자료로서 활용 가능

II. 대상개요

1. 기초 현황

- 충남 내 농가 및 농가인구가 많은 곳은 서산시와 당진시로서 15개 시군 중 9% 차지([표1] 참고)
 - 2012년 기준 충남의 농가호수는 141,644호, 농가인구는 353,572명
 - 이 중 농가호수는 서산시 13,320호(9.4%), 당진시는 13,053호(9.2%)를 차지함
 - 농가인구는 천안시 33,207명(9.4%)로서 가장 높은 비중 차지함
- 충남의 총 경지면적은 228,180ha로서 서산시와 당진시가 약 12%로서 높은 비중 차지([표1] 참고)
 - 서산시와 당진시의 논 경지면적이 각 21,545ha, 21,948ha로서 약 13% 차지함
 - 천안시와 예산군은 밭 경지면적이 각 7,180ha, 6,874ha로서 약 11% 차지함

[표1] 충청남도 농업관련 기초현황(2012년 기준)

(단위 : 호, 명, ha, %)

구분	농가(호)	_비중(%)	농가인구(명)	_비중(%)	경지면적:계(ha)	_비중(%)	_논(ha)	_비중(%)	_밭(ha)	_비중(%)
1 천안시	11,978	8.5%	33,207	9.4%	14,901	6.5%	7,721	4.7%	7,180	11.0%
2 공주시	11,740	8.3%	30,457	8.6%	14,148	6.2%	9,953	6.1%	4,195	6.4%
3 보령시	8,447	6.0%	20,899	5.9%	13,262	5.8%	9,863	6.1%	3,399	5.2%
4 아산시	10,462	7.4%	28,845	8.2%	16,244	7.1%	11,481	7.0%	4,763	7.3%
5 서산시	13,320	9.4%	32,801	9.3%	27,177	11.9%	21,545	13.2%	5,632	8.6%
6 논산시	11,348	8.0%	30,079	8.5%	19,716	8.6%	13,688	8.4%	6,028	9.2%
7 계룡시	553	0.4%	1,577	0.4%	440	0.2%	307	0.2%	133	0.2%
8 당진시	13,053	9.2%	32,343	9.1%	26,410	11.6%	21,948	13.5%	4,462	6.8%
9 금산군	7,115	5.0%	17,253	4.9%	7,728	3.4%	2,134	1.3%	5,594	8.6%
10 부여군	10,247	7.2%	25,275	7.1%	16,604	7.3%	13,615	8.4%	2,989	4.6%
11 서천군	6,961	4.9%	15,689	4.4%	13,590	6.0%	10,909	6.7%	2,681	4.1%
12 청양군	5,939	4.2%	13,698	3.9%	9,068	4.0%	6,703	4.1%	2,365	3.6%
13 홍성군	10,981	7.8%	26,422	7.5%	14,347	6.3%	10,296	6.3%	4,051	6.2%
14 예산군	11,288	8.0%	26,171	7.4%	19,306	8.5%	12,432	7.6%	6,874	10.5%
15 태안군	8,212	5.8%	18,856	5.3%	15,239	6.7%	10,414	6.4%	4,825	7.4%
총합계	141,644	100.0%	353,572	100.0%	228,180	100.0%	163,009	100.0%	65,171	100.0%

자료 : 제53회 충남통계연보(2013), 충청남도

2. 정책 구조

- 개요 측면에서는 WTO 유형기준 상 허용보조, 정부분류 상 공익제고 중심이나 목적은 농가소득 및 경영안정 초점을 맞추고 개별농가단위로 지원, 단일법률 체계 미존재([표2] 참고, 이하 상동)
 - WTO유형 기준으로 모두 허용보조, 정부분류 기준으로 공익제고 중심이면서 구조개선·소득안정
 - 제도목적은 시장개방에 따른 피해보상 통해 농가소득 및 경영안정 등 협의 직접지불 개념 초점
 - 지원대상은 경관보전직불과 조건불리지역직불만 마을단위 포함, 나머지 직불은 개별농가로 한정
 - 법적근거로는 제도 당 많게는 4개 법률을 근거로 하고 있어서 단일법률 체계가 존재하지 않음
- 투입 측면에서는 쌀고정직불이 가장 높은 예산규모, 직불금 지급이라는 동일한 사업내용, 2개 직불금 제도를 제외하고 전부 국비 100% 지원, 재원은 농특회계
 - 지원규모는 ha당 최소 40만 원에서 최대 170만 원까지 지원, 쌀고정직불이 74.7% 높은 예산규모
 - 사업내용은 직불금 지급으로 동일, 재원은 농어촌구조개선특별회계
 - 경관보전 및 조건불리직불 등 2개 직불금 제도만 제외하면 나머지 4개는 전부 국비 100% 지원-
- 집행 측면에서는 1997년 시작, 매년 지급되는 구조, 지자체경상보조 및 민간경상보조 방식 채택
 - 가장 먼저 시작한 제도는 경영이양직불(1997년), 가장 최근에 시작한 제도는 발농업직불(2012년)
 - 지원상한기간은 경영이양직불의 경우 최대 10년, 친환경직불의 경우 최대 3년(유기농인 경우는 최대 5년)을 제외하면 모두 매년 지급
 - 추진방식은 대부분 지자체경상보조 중심이나 일부 민간경상보조를 겸하고 있음
- 성과 측면에서는 쌀고정직불 중심의 편중된 구조, 대부분 제도가 목표와 성과지표 간 불일치
 - 쌀직불중심의 편중된 구조(사업규모 기준 75.0%, 예산 기준 74.7% 결산 기준으로 79.0%) 심화
 - 집행율은 평균 85.9%로서 발농업직불(44.7%)과 친환경농업직불(72.9%)의 집행실적이 저조한 편
 - 당초 목적은 농가소득 및 경영안정이나 성과지표로서 농가소득 및 경영안정화 관련 지표 전무
- 환류 측면
 - 대부분의 제도가 통제수단은 부재한 상황임
 - 사후평가가 있는 제도의 경우도 세부내용을 보면 대체적으로 만족도 조사 시행을 하고 있음

[표2] 6개 농업직불금 제도의 정책구조(2013년 기준)

구분		경관보전직불	경영이양직불	발농업직불	쌀고정직불	조건불리직불	친환경농업직불	총합계
개요	WTO유형	허용보조	허용보조	허용보조	허용보조	허용보조	허용보조	
	정부분류	공익제고	구조개선	소득안정	공익제고	공익제고	공익제고	
	규모(백만 원)	13,968	62,420	70,404	698,400	38,737	47,799	931,728
	비중(%)	1.5%	6.7%	7.6%	75.0%	4.2%	5.1%	100.1
	사업목적수	2	1	2	2	2	2	
	사업목적①	삶의 질 향상	영농규모화촉진	소득안정	소득안정	소득보전	친환경농업확산	
	사업목적②	지역사회활성화		발씨물자급률제고	공익적가치도모	지역사회활성화	공익적기능제고	
	지원대상	농가,마을	농가	농가	농가	농가,마을	농가	
	법적근거수	4	3	3	1	4	4	
투입	지원규모	ha당 170만원	ha당 300만원	ha당 40만원	ha당 80만원	ha당 50만원	ha당 98만원, 가구당83만원	
	예산규모A (백만 원)	13,968	62,420	72,577	698,400	39,511	47,799	934,675
	비중(%)	1.5%	6.7%	7.8%	74.7%	4.2%	5.1%	100.0%
	사업내용수	1	1	1	1	1	1	
	사업내용	직불금 지급	직불금 지급	직불금 지급	직불금 지급	직불금 지급	직불금 지급	
	지 원 구 조 (%)	국비	70.0	100.0	100.0	100	80	100
		지방비	30.0	0.0	0.0	0	20	0
		자부담	0.0	0.0	0.0	0	0	0
		융자	0.0	0.0	0.0	0	0	0
	총합계	100	100	100	100	100	100	
	재원	농어촌구조개 선택별회계	농어촌구조개 선택별회계	농어촌구조개 선택별회계	농어촌구조개 선택별회계	농어촌구조개 선택별회계	농어촌구조개 선택별회계	
집 행	시작년도	2005	1997	2012	2005	2004	1999,2009	
	종결년도	계속	계속	계속	계속	계속	계속	
	지원기간(년)	1	10	1	1	1	3	
	추진방식	지자체보조	민간경상보조	지자체경상보조 민간경상보조	지자체경상보조	지자체경상보조 민간경상보조	지자체경상보조 민간경상보조	
성과	결산규모B (백만 원)	13,968	62,420	32,416	686,614	39,339	34,865	869,622
	비중(%)	1.6%	7.2%	3.7%	79.0%	4.5%	4.0%	100.0%
	집행율A/B(%)	100.0%	100.0%	44.7%	98.3%	99.6%	72.9%	
	성과지표①	지역축제 방문객증가율	1인당경영이 양면적달성율	신청 대비 적격비율	신청 대비 적격비율	정주농비율	친환경농산물 재배면적비중	
	성과지표②		경영이양 면적목표달성율		지급대상 감소면적			
	성과지표 - 목표 일치성	불일치	일치	불일치	불일치	불일치	일치	
환류	통제수단	부재	부재	부재	부재	부재	부재	
	사후평가	유	유	무	유	유	유	

자료 : 1. 농림사업시행지침서(2013), 농림축산식품부

2. 강마야 외(2014), 농업직불금 제도의 문제와 개선방안, 농정연구 51호, 농정연구센터

Ⅲ. 정량분석

1. 개요

- 분석목적 : 2013년 기준 충남지역을 중심으로 한 현행 농업직불금 제도 집행실적 중심의 기초현황 파악
- 자료기간 : 2013년 기준
- 분석지역 : 충청남도(15개 시군 포함)
- 분석자료 : 현행 농업직불금 제도 6개
 - 쌀고정직불, 밭농업직불, 조건불리직불, 친환경농업직불, 경관보전직불, 경영이양직불
- 자료출처 및 제공기관 : 지급결과보고·정산결과·집행내역·사업배정·교부결정명세 등 행정통계 자료
 - 충청남도 친환경농산과 제공 : 쌀고정직불, 밭농업직불, 조건불리직불, 친환경농업직불, 경관보전직불
 - 한국농어촌공사 충남지역본부 제공 : 경영이양직불
- 분석내용 : 충남 전체 · 15개 시군 직불제별 집행실적
 - (당초) 총배정액, (최종) 실집행액, 미집행액 등
 - 지원대상수(농가), 지원규모(금액, 면적), 재원(국비, 도비, 시군비) 등
- 분석방법 : 기초현황 분석(합계, 평균)
- 기타① : 농가별 지급내역 원자료에 대해 농림축산식품부 정보공개요청에 대한 비공개결정 통지
 - 사유 : 개인식별이 가능한 농가별 직불금 지급내역 원자료는 공개불가 통보(2014.09.26)
- 기타② : 친환경축산직불 자료요청에 대한 비협조로 인하여 관련 분석내용에는 미포함
 - 사유 : 친환경직불에는 친환경농업직불과 친환경축산직불이 있으나 친환경축산직불의 관리기관이 국립농산물품질관리원 충남지원인 관계로 자료를 원활하게 협조받지 못하였기에 관련 분석내용에는 미포함(2014.11.21)

2. 결과

- 충청남도 전체 직불금 지급규모는 2013년 기준으로 총배정액 1,378.6억 원, 실집행액 1,368.6억 원으로 미집행액은 9.9억 원이고 총 지급면적은 167,768ha로서 전체 농정예산의 10%, 총 경지면적의 73.5%에 해당 ([표3] 참고)
- 충청남도 전체 직불금 규모(국비·도비·시군비 포함)는 전체 농정예산의 약 10%를 차지하는 수준
- 충청남도 경지면적은 228,180ha(논 163,009ha, 밭 65,171ha)로서 총 지급면적 167,768ha는 약 73.5%에 해당, 쌀고정직불의 총 지급면적은 147,564ha(88.0%)로서 가장 높은 비중 차지
- 총배정액과 실집행액 간 미집행액은 9.9억 원, 평균 집행율은 99.3%로서 대부분 집행된다고 볼 수 있으나 경관보전직불은 5.5억 원(전체 미집행액의 55.5%)으로서 저조한 집행실적 보임
- 6개의 직불금 유형 중 실집행액 기준으로 쌀고정직불이 87.1%, 경영이양직불은 5.9%, 발농업직불은 3.0%, 친환경농업직불은 2.1%, 경관보전직불은 1.3%, 조건불리직불은 0.6% ([표3] 참고)
- 실집행액에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 쌀고정직불은 1,192억 원(87.1%), 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있는 경영이양직불은 80.7억 원(5.9%), 발농업직불은 41억 원(3.0%), 친환경농업직불은 28.1억 원(2.1%), 경관보전직불은 17.6억 원(1.3%), 조건불리직불은 0.6%에 그침

[표3] 충청남도 전체 직불금 지급규모(2013년 기준)

(단위 : ha, 원, %)

구 분	총 지급면적	_비중(%)	총배정액(A)	실집행액(B)	_비중(%)	_집행율(B/A)	미집행액(A-B)
경관보전직불	1,279	0.8%	2,313,073,000	1,761,165,090	1.3%	76.1%	551,907,910
경영이양직불 ¹⁾	2,834	1.7%	8,074,737,490	8,074,737,490	5.9%	100.0%	0
발농업직불	10,263	6.1%	4,225,549,000	4,105,807,640	3.0%	97.2%	119,741,360
쌀고정직불	147,564	88.0%	119,535,000,000	119,252,546,640	87.1%	99.8%	282,453,360
조건불리직불	1,742	1.0%	858,142,000	857,316,230	0.6%	99.9%	825,770
친환경농업직불	4,086	2.4%	2,856,508,000	2,818,195,110	2.1%	98.7%	38,312,890
총합계	167,768	100.0%	137,863,009,490	136,869,768,200	100.0%	99.3%	993,241,290

자료 : 충청남도 농산보조금 정산결과 자료(충청남도, 2013)

주 : 1. 경영이양직불은 예산(총배정액) 자료 부재로 결산(실집행액) 자료를 사용함으로서 예결산 규모 같음(이하 상동)

2. 직불금 종류는 가나다순으로 배열함(이하 상동)

- 6개의 직불금 유형 중 4개는 전액 국비 지원사업, 2개는 지방비 포함 지원사업이나 미집행율은 지방비 매칭비중(국70:지30) 높은 경관보전직불로서 전체 미집행액의 55.5%를 차지 ([표4] 참고)
- 총배정액과 실집행액의 재원별 비중은 국비 99%, 도비 및 시군비 1% 미만 차지, 미집행액의 재

원별 비중은 국비 83.3%, 도비 5.0%, 시군비 11.7%

- 지방비(도비·시군비)를 포함하는 지원사업은 경관보전직불과 조건불리직불에 불과하고 나머지 경영이양직불, 발농업직불, 쌀고정직불, 친환경농업직불은 전액 국비 지원사업
- 총 미집행액 9.9억 원 중 경관보전직불은 5.5억 원, 쌀고정직불은 2.8억 원으로서 경관보전직불이 미집행액 중 55.5%를 차지할 만큼 높은 비중(참고로 경관보전직불 매칭비율 “국비:지방비=7:3”)
- 국비 미집행액 8.2억 원 중 경관보전직불은 3.8억 원, 쌀고정직불은 2.8억 원으로서 경관보전직불이 국비 미집행액 중 46.7%를 차지, 시군비 미집행액은 1.15억 원 중 경관보전직불이 1.2억 원으로서 시군비 미집행액의 99.9%를 차지

[표4] 충청남도 직불금 재원별 지급규모(2013년 기준)

(단위 : 원, %)

구분	종류	총합계	국비	도비	시군비,기타
총배정액(A)	경관보전직불	2,313,073,000	1,619,152,000	208,176,000	485,745,000
	경영이양직불	8,074,737,490	8,074,737,490	0	0
	발농업직불	4,225,549,000	4,225,549,000	0	0
	쌀고정직불	119,535,000,000	119,535,000,000	0	0
	조건불리직불	858,142,000	686,514,000	51,487,000	120,141,000
	친환경농업직불	2,856,508,000	2,856,508,000	0	0
	총합계	137,863,009,490	136,997,460,490	259,663,000	605,886,000
	(비중)	100.0%	99.4%	0.2%	0.4%
실집행액(B)	경관보전직불	1,761,165,090	1,232,818,220	158,500,620	369,846,250
	경영이양직불	8,074,737,490	8,074,737,490	0	0
	발농업직불	4,105,807,640	4,105,807,640	0	0
	쌀고정직불	119,252,546,640	119,252,546,640	0	0
	조건불리직불	857,316,230	685,793,180	51,457,150	120,065,900
	친환경농업직불	2,818,195,110	2,818,195,110	0	0
	총합계	136,869,768,200	136,169,898,280	209,957,770	489,912,150
	(비중)	100.0%	99.5%	0.2%	0.4%
미집행액(A-B)	경관보전직불	551,907,910	386,333,780	49,675,380	115,898,750
	경영이양직불	0	0	0	0
	발농업직불	119,741,360	119,741,360	0	0
	쌀고정직불	282,453,360	282,453,360	0	0
	조건불리직불	825,770	720,820	29,850	75,100
	친환경농업직불	38,312,890	38,312,890	0	0
	총합계	993,241,290	827,562,210	49,705,230	115,973,850
	(비중=집행율)	100.0%	83.3%	5.0%	11.7%

자료 : 충청남도 농산보조금 정산결과 자료(충청남도, 2013)

○ 충남의 시군별 특징을 살펴보면 당진시와 서산시 15개 시군 중 지급면적 및 집행액 규모에서 25% 차지 ([표5] 참고)

- 지급면적 기준으로 당진시와 서산시는 20,533ha, 21,486ha로서 각 12.2%, 12.8% 높은 비중 차지함
- 실집행액 기준으로 당진시와 서산시는 각 167억 원, 12.2%로서 15개 시군 중 높은 비중 차지함

- 그 다음으로 논산시(면적 8.8%, 집행액 9.2%), 부여군(면적 8.9%, 집행액 9.1%)의 순으로 나타남
- 반면, 계룡시는 지급면적 222ha, 실집행액 1.45억 원으로서 15개 시군 중 가장 낮은 비중 차지함
- 미집행액이 높은 시군은 서천군 4.6억 원, 서산시 1.2억 원, 태안군 1.0억 원 순으로 나타남

[표5] 충청남도 시군별·직불금별 지급규모(2013년 기준)

(단위 : ha, 원, %)

구 분	총 지급면적	면적 비중(%)	총배정액(A)	실집행액(B)	집행액비중(%)	미집행액(A-B)
계룡시	222	0.1%	149,896,000	145,527,700	0.1%	4,368,300
공주시	9,562	5.7%	7,698,206,900	7,679,578,400	5.6%	18,628,500
금산군	4,411	2.6%	3,271,818,000	3,268,299,640	2.4%	3,518,360
논산시	14,838	8.8%	12,621,484,000	12,599,243,500	9.2%	22,240,500
당진시	20,533	12.2%	16,766,478,750	16,741,414,360	12.2%	25,064,390
보령시	10,323	6.2%	8,522,664,340	8,483,664,960	6.2%	38,999,380
부여군	14,866	8.9%	12,555,392,060	12,501,362,850	9.1%	54,029,210
서산시	21,486	12.8%	16,877,160,000	16,751,856,470	12.2%	125,303,530
서천군	12,188	7.3%	11,428,969,530	10,968,644,590	8.0%	460,324,940
아산시	10,269	6.1%	8,379,167,520	8,340,043,250	6.1%	39,124,270
예산군	12,108	7.2%	9,990,787,020	9,956,357,460	7.3%	34,429,560
천안시	6,623	3.9%	5,190,598,770	5,181,425,710	3.8%	9,173,060
청양군	7,795	4.6%	6,183,568,600	6,155,356,660	4.5%	28,211,940
태안군	10,977	6.5%	8,277,638,000	8,175,545,020	6.0%	102,092,980
홍성군	11,119	6.6%	8,653,061,320	8,625,328,950	6.3%	27,732,370
소계	167,320	99.5	136,566,890,810	135,573,649,520	99.1%	993,241,290
서산·태안*	394	0.23%	1,141,455,010	1,141,455,010	0.8%	0
세종·대전·금산*	54	0.03%	154,663,670	154,663,670	0.1%	0
총합계	167,768	99.76	137,863,009,490	136,869,768,200	100.0%	993,241,290

자료 : 충청남도 농산보조금 정산결과 자료(충청남도, 2013)

주 : 1. *은 경영이양직불로서 한국농어촌공사 지사별 통계를 집계하는 관계로 지사기준 실적임에 유의함(이하 상동)

2. 시군명은 편의상 가나다순으로 배열함(이하 상동)

- 쌀고정직불을 제외하고 시군별 지역특징을 반영하여 직불금 유형별 규모 차이 발생 ([표6] 참고)
 - 쌀고정직불 규모가 큰 시군은 서산시(16,118.2백만 원)와 당진시(15,462백만 원), 논산시(10,985.9백만 원), 부여군(10,690.2백만 원) 순으로 나타남
 - 논산시·당진시·보령시·부여군·아산시·예산군·서산/태안군은 쌀고정직불을 제외하면 경영이양직불 규모 비중이 가장 높은 것으로 나타남
 - 공주시·청양군은 친환경농업직불을, 금산군은 조건불리직불을, 서천군은 경관보전직불을 강조함
 - 서산시·천안시·태안군·홍성군은 발농업직불 비중이 쌀고정직불을 제외하면 가장 높음
 - 계룡시는 쌀고정직불 136.9백만 원을 제외하면 기타 직불금은 미미한 편임
- ⇒ 공통특징은 첫째, 다수의 시군에서 가장 높은 규모의 직불금 유형은 쌀고정직불을 제외하여 경영이양직불이고 가장 낮은 규모의 직불금은 조건불리직불, 둘째, 쌀고정직불, 발농업직불 규모

가 큰 시군과 경영이양직불 규모가 큰 시군(논산, 당진, 부여)이 일치하고 있는 현상 나타남

[표6] 충청남도 시군별 직불금별 실집행액 지급규모(2013년 기준)

(단위 : 백만 원, %)

구 분	경관보전직불	경영이양직불	발농업직불	쌀고정직불	조건불리직불	친환경농업직불	총합계	_비중
계룡시	0.0	0.0	8.4	136.9	0.0	0.3	145.5	0.1%
공주시	0.0	399.3	205.2	6,103.6	166.8	804.7	7,679.6	5.6%
금산군	0.0	0.0	103.8	3,002.2	152.5	9.9	3,268.3	2.4%
논산시	0.0	1,293.3	142.0	10,985.9	2.5	175.5	12,599.2	9.2%
당진시	0.0	815.8	396.1	15,462.0	2.2	65.3	16,741.4	12.2%
보령시	6.1	604.4	262.0	7,410.6	12.8	187.7	8,483.7	6.2%
부여군	11.9	1,014.2	186.8	10,690.2	23.4	575.0	12,501.4	9.1%
서산시	0.0	0.0	554.9	16,118.2	30.7	48.1	16,751.9	12.2%
서천군	1,703.7	779.1	243.0	8,138.9	4.6	99.3	10,968.6	8.0%
아산시	28.8	382.8	194.0	7,567.5	8.3	158.6	8,340.0	6.1%
예산군	0.0	624.5	294.0	8,912.5	51.7	73.7	9,956.4	7.3%
천안시	0.0	165.0	173.8	4,713.9	36.4	92.4	5,181.4	3.8%
청양군	1.8	345.8	351.1	5,046.9	37.5	372.3	6,155.4	4.5%
태안군	0.0	0.0	480.4	7,341.3	327.4	26.4	8,175.5	6.0%
홍성군	8.9	354.5	510.3	7,622.0	0.6	129.1	8,625.3	6.3%
소 계	1,761.2	6,778.6	4,105.8	119,252.5	857.3	2,818.2	135,573.6	99.1%
서산·태안	0.0	1,141.5	0.0	0.0	0.0	0.0	1,141.5	0.8%
세종·대전·금산	0.0	154.7	0.0	0.0	0.0	0.0	154.7	0.1%
총합계	1,761.2	8,074.7	4,105.8	119,252.5	857.3	2,818.2	136,869.8	100.0%
_비중	1.3%	5.9%	3.0%	87.1%	0.6%	2.1%	100.0%	

자료 : 충청남도 농산보조금 정산결과 자료(충청남도, 2013)

- 충남의 시군별 직불금 평균 지급면적율은 73.3%이나 발농업직불은 15.7%, 쌀고정직불은 90.5%로서 논과 밭 경지유형에 따른 직불금의 지급면적율에 큰 차이 발생 ([표7] 참고)
- 충남의 총 경지면적 대비 직불금 지급면적 차이를 지급면적율로 보았고 평균 지급면적율은 73.3%로 분석됨(앞서 “73.5%”분석결과는 경영이양직불의 경우 통합지사 실적차에 기인한 것임)
- 발농업직불의 경우 지급면적율은 15.7%, 쌀고정직불의 경우 지급면적율은 90.5%로서 경지면적 기준으로만 놓고 봤을 때 논과 밭의 직불금 지급면적율에 큰 차이가 있음
- 평균 지급면적율보다 높은 지역은 7개 시군인 서천군(89.7%), 부여군(89.5%), 청양군(86.0%), 서산시, 당진시, 보령시, 홍성군 순으로 나타났고 평균 지급면적율보다 낮은 지역은 8개 시군으로 계룡시(50.6%), 천안시(44.4%), 공주시, 금산군, 논산시, 아산시, 예산군, 태안군으로 나타남
- 경지면적을 논과 밭으로 구분해서 각각 해당하는 직불 지급면적율을 검토한 결과, 발농업직불의 지급면적율은 15.7%로서 금산군(4.6%), 논산시(5.9%), 천안시(6.1%)는 10% 미만인 지역으로 나왔고 쌀고정직불의 지급면적율은 90.5%로서 그에 못미치는 지역은 계룡시(65.6%), 공주시(78.1%), 천안시(76.5%) 등으로 나옴

[표7] 충청남도 시군별 지급면적율(2013년 기준)

(단위 : ha, %)

구분	밭농업직불			쌀고정직불			직불 총합계		
	밭면적 (a)	지급면적 (b)	지급면적율 (a/b)	논면적 (c)	지급면적 (d)	지급면적율 (c/d)	경지면적 총합계(A)	지급면적 총합계(B)	차이(A/B) =지급면적율
계룡시	133.0	21.0	15.8%	307.0	201.2	65.6%	440	222.4	50.6%
공주시	4,195.0	513.0	12.2%	9,953.0	7,769.2	78.1%	14,148	9,562.2	67.6%
금산군	5,594.0	259.5	4.6%	2,134.0	3,832.3	179.6%	7,728	4,410.6	57.1%
논산시	6,028.0	355.1	5.9%	13,688.0	13,629.2	99.6%	19,716	14,838.2	75.3%
당진시	4,462.0	988.7	22.2%	21,948.0	19,166.7	87.3%	26,410	20,533.2	77.7%
보령시	3,399.0	655.0	19.3%	9,863.0	9,120.7	92.5%	13,262	10,322.9	77.8%
부여군	2,989.0	466.9	15.6%	13,615.0	13,140.5	96.5%	16,604	14,866.2	89.5%
서산시	5,632.0	1,387.2	24.6%	21,545.0	19,932.6	92.5%	27,177	21,485.6	79.1%
서천군	2,681.0	607.6	22.7%	10,909.0	9,869.0	90.5%	13,590	12,187.7	89.7%
아산시	4,763.0	484.9	10.2%	11,481.0	9,336.6	81.3%	16,244	10,268.5	63.2%
예산군	6,874.0	735.0	10.7%	12,432.0	10,877.3	87.5%	19,306	12,107.9	62.7%
천안시	7,180.0	434.5	6.1%	7,721.0	5,907.4	76.5%	14,901	6,622.8	44.4%
청양군	2,365.0	877.7	37.1%	6,703.0	6,279.6	93.7%	9,068	7,795.4	86.0%
태안군	4,825.0	1,201.1	24.9%	10,414.0	9,043.0	86.8%	15,239	10,977.2	72.0%
홍성군	4,051.0	1,275.8	31.5%	10,296.0	9,458.8	91.9%	14,347	11,118.8	77.5%
총합계	65,171.0	10,263.0	15.7%	163,009.0	147,564.2	90.5%	228,180	167,319.6	73.3%**

자료 : 충청남도 농산보조금 정산결과 자료(충청남도, 2013)

주 : 1. * : 지급면적 총합계는 밭농업직불과 쌀고정직불 외에도 나머지 4개 직불실적을 포함한 수치임

2. ** : 직불 총합계 지급면적율은 경영이양직불(서산·태안, 세종·대전·금산 제외)을 포함할 시 73.5%와 수치차이 발생

3. 쌀고정직불 중 금산군의 실적은 통계연보 혹은 정산결과 자료의 오류이지만 원자료를 그대로 사용하여 분석함

○ 충남의 직불금별 시군별 특징을 살펴보면, 경관보전직불은 서천군이 전체 97%로서 압도적, 서산시와 당진시는 쌀고정직불 각 13% 차지, 친환경농업직불은 공주시와 부여군, 밭농업직불은 서산시·태안군·홍성군 상위 포진, 조건불리직불은 태안군·공주시·금산군 순으로 분석([표8] 참고)

- 6개 직불금 중 1.3%(집행액 기준)를 차지하고 있는 경관보전직불의 경우 서천군이 지급면적 기준 1,179ha(92.9%), 실행액 기준 17.0억 원(96.7%)으로 압도적인 비중을 차지, 충남의 경관보전 직불은 서천군으로 대표할 수 있음
- 전체 직불금 집행액 기준으로 5.9%를 차지하고 있는 경영이양직불의 경우 논산시, 부여군, 서산 및 태안군이 약 12%~16%를 보임
- 3.0% 비중인 밭농업직불의 경우 서산시, 태안군, 홍성군이 11%~13%를 차지함
- 전체 직불금의 87.1%를 차지하는 쌀고정직불의 경우 서산시와 당진시가 각 13%로서 압도적임
- 조건불리직불은 태안군이 면적·집행액 기준으로 38%, 공주시와 금산군이 19.5%, 17.8%를 차지함
- 친환경농업직불은 공주시가 집행액 기준 28.6%, 부여군이 20.4%, 청양군이 13.2%를 차지함

[표8] 충청남도 직불금별·시군별 지급면적 및 실집행액 지급규모(2013년 기준)

(단위 : ha, %, 원, %, 원/ha)

구분 (비중)		총 지급면적(ha)	비중(%)	총 실집행액(원)	비중(%)	지급면적당 직불금(원/ha)
경관보전직불 (1.3%)		1,269		1,761,165,090	100.0%	826,074.6
	보령시	25.0	2.0%	6,131,500	0.3%	245,260.0
	부여군	12.0	0.9%	11,899,770	0.7%	991,647.5
	서천군	1,179.0	92.9%	1,703,651,000	96.7%	1,444,996.6
	아산시	27.0	2.1%	28,838,600	1.6%	1,068,096.3
	청양군	18.0	1.4%	1,786,760	0.1%	99,264.4
	홍성군	8.0	0.6%	8,857,460	0.5%	1,107,182.5
경영이양직불 (5.9%)		2,834		8,074,737,490	100.0%	2,822,661.8
	공주시	141.0	5.0%	399,293,900	4.9%	2,832,565.1
	논산시	451.6	15.9%	1,293,251,000	16.0%	2,863,530.3
	당진시	273.9	9.7%	815,838,750	10.1%	2,978,957.6
	보령시	209.2	7.4%	604,398,340	7.5%	2,888,860.1
	부여군	346.7	12.2%	1,014,159,060	12.6%	2,925,456.5
	서산·태안	393.9	13.9%	1,141,455,010	14.1%	2,897,523.5
	서천군	281.0	9.9%	779,058,530	9.6%	2,772,685.6
	세종·대전·금산	54.0	1.9%	154,663,670	1.9%	2,861,776.8
	아산시	131.3	4.6%	382,825,520	4.7%	2,914,843.7
	예산군	233.5	8.2%	624,483,020	7.7%	2,674,786.4
	천안시	66.1	2.3%	165,047,770	2.0%	2,497,735.6
	청양군	132.4	4.7%	345,803,600	4.3%	2,611,730.0
	홍성군	119.2	4.2%	354,459,320	4.4%	2,974,152.2
발농업직불 (3.0%)		10,263		4,105,807,640	100.0%	400,038.8
	계룡시	21.0	0.2%	8,394,000	0.2%	400,000.0
	공주시	513.0	5.0%	205,212,120	5.0%	400,000.0
	금산군	259.5	2.5%	103,801,520	2.5%	400,000.0
	논산시	355.1	3.5%	142,030,640	3.5%	400,000.0
	당진시	988.7	9.6%	396,096,840	9.6%	400,635.1
	보령시	655.0	6.4%	262,004,240	6.4%	400,000.0
	부여군	466.9	4.5%	186,757,760	4.5%	400,000.0
	서산시	1,387.2	13.5%	554,885,080	13.5%	400,000.0
	서천군	607.6	5.9%	243,031,120	5.9%	400,000.0
	아산시	484.9	4.7%	193,976,800	4.7%	400,000.0
	예산군	735.0	7.2%	293,996,160	7.2%	400,000.0
	천안시	434.5	4.2%	173,763,640	4.2%	399,946.4
	청양군	877.7	8.6%	351,095,720	8.6%	400,000.0
	태안군	1,201.1	11.7%	480,439,840	11.7%	400,000.0
	홍성군	1,275.8	12.4%	510,322,160	12.4%	400,000.0

[표8] 충청남도 직불금별 · 시군별 지급면적 및 실집행액 규모(2013년 기준)_계속

구분 (비중)	총 지급면적(ha)	비중(%)	총 실집행액(원)	비중(%)	지급면적당 직불금(원/ha)
쌀고정직불 (87.1%)	147,564		119,252,546,640	100.0%	798,025.3
계룡시	201.2	0.1%	136,858,780	0.1%	680,071.8
공주시	7,769.2	5.3%	6,103,609,160	5.1%	785,615.4
금산군	3,832.3	2.6%	3,002,159,120	2.5%	783,390.7
논산시	13,629.2	9.2%	10,985,943,040	9.2%	806,060.9
당진시	19,166.7	13.0%	15,462,018,890	13.0%	806,713.9
보령시	9,120.7	6.2%	7,410,626,950	6.2%	812,506.0
부여군	13,140.5	8.9%	10,690,210,620	9.0%	813,529.8
서산시	19,932.6	13.5%	16,118,163,560	13.5%	808,633.2
서천군	9,869.0	6.7%	8,138,945,800	6.8%	824,695.0
아산시	9,336.6	6.3%	7,567,469,260	6.3%	810,513.9
예산군	10,877.3	7.4%	8,912,517,580	7.5%	819,367.5
천안시	5,907.4	4.0%	4,713,852,690	4.0%	797,952.3
청양군	6,279.6	4.3%	5,046,868,730	4.2%	803,695.1
태안군	9,043.0	6.1%	7,341,335,550	6.2%	811,822.8
홍성군	9,458.8	6.4%	7,621,966,910	6.4%	805,811.0
조건불리직불 (0.6%)	1,742		857,316,230	100.0%	497,395.2
공주시	334.6	19.2%	166,797,270	19.5%	498,432.0
금산군	304.9	17.5%	152,459,900	17.8%	500,000.0
논산시	4.9	0.3%	2,473,000	0.3%	499,858.5
당진시	4.3	0.2%	2,159,100	0.3%	500,000.0
보령시	25.7	1.5%	12,846,750	1.5%	500,000.0
부여군	46.7	2.7%	23,353,350	2.7%	500,000.0
서산시	61.7	3.5%	30,711,120	3.6%	497,573.7
서천군	9.3	0.5%	4,635,450	0.5%	500,000.0
아산시	16.7	1.0%	8,299,100	1.0%	496,170.7
예산군	105.4	6.1%	51,657,550	6.0%	490,233.3
천안시	72.8	4.2%	36,398,380	4.2%	499,999.9
청양군	75.3	4.3%	37,530,570	4.4%	498,537.8
태안군	678.3	38.9%	327,411,990	38.2%	482,727.3
홍성군	1.2	0.1%	582,700	0.1%	500,000.0
친환경농업직불 (2.1%)	4,086		2,818,195,110	100.0%	672,112.6
계룡시	0.2	0.0%	274,920	0.0%	1,374,600.0
공주시	804.4	19.7%	804,665,950	28.6%	1,000,330.6
금산군	13.9	0.3%	9,879,100	0.4%	710,726.6
논산시	397.4	9.7%	175,545,820	6.2%	441,735.8
당진시	99.7	2.4%	65,300,780	2.3%	654,972.7
보령시	287.3	7.0%	187,657,180	6.7%	653,175.0
부여군	853.4	20.9%	574,982,290	20.4%	673,754.7
서산시	104.1	2.5%	48,096,710	1.7%	462,024.1
서천군	241.8	5.9%	99,322,690	3.5%	410,763.8
아산시	271.9	6.7%	158,633,970	5.6%	583,427.6
예산군	156.8	3.8%	73,703,150	2.6%	470,045.6
천안시	142.0	3.5%	92,363,230	3.3%	650,445.3
청양군	412.4	10.1%	372,271,280	13.2%	902,694.7
태안군	44.8	1.1%	26,357,640	0.9%	588,340.2
홍성군	255.9	6.3%	129,140,400	4.6%	504,651.8
총합계	167,768	-	136,869,768,200	-	815,827.6

자료 : 충청남도 농산보조금 정산결과 자료(충청남도, 2013)

3. 요약

○ 충청남도 전체 직불금 지급규모 개요

- 2013년 기준 충남 전체 직불금 규모는 총배정액 1,378.6억 원, 실집행액 1,368.6억 원으로 미집행액은 9.9억 원이고 총 지급면적은 167,768ha(전체 농정예산의 10%, 총 경지면적의 73.5%에 해당)
- 6개의 직불금 유형 중 실집행액 기준으로 쌀고정직불이 87.1%, 경영이양직불은 5.9%, 밭농업직불은 3.0%, 친환경농업직불은 2.1%, 경관보전직불은 1.3%, 조건불리직불은 0.6% 순으로 나타남

○ 충청남도 직불금 재원별 지급규모 개요

- 6개의 직불금 유형 중 4개는 전액 국비 지원사업, 2개는 지방비 포함 지원사업이나 미집행율은 지방비 매칭비중(국70 : 지30)이 높은 경관보전직불로서 전체 미집행액의 55.5%를 차지함

○ 충청남도 시군별 · 직불금별 지급규모 개요 및 특징

- 충남의 시군별 · 직불금별 지급규모를 살펴보면, 당진시와 서산시 15개 시군 중 지급면적 및 집행액 규모 측면에서 25%를 차지, 그 다음 논산시(면적 8.8%, 집행액 9.2%), 부여군(면적 8.9%, 집행액 9.1%)으로 나타났고 계룡시는 가장 낮은 비중 차지, 특히 미집행액의 높은 시군은 서천군(4.6억 원), 서산시(1.2억 원), 태안군(1.0억 원)순으로 나타남
- 쌀고정직불을 제외하고 시군별 지역특성을 반영하여 직불금 유형별 규모의 차이가 발생하는데 충남의 시군별 · 직불금별 특징을 도출해보면, 첫째, 다수 시군에서 가장 높은 규모의 직불금은 쌀고정직불 제외하여 경영이양직불, 가장 낮은 규모의 직불금은 조건불리직불, 둘째, 쌀고정직불 및 밭농업직불 규모가 큰 시군과 경영이양직불 규모가 큰 시군(논산, 당진, 부여) 일치함
- 충남의 시군별 직불금의 평균 지급면적율은 73.3%이나 밭농업직불은 15.7%, 쌀고정직불은 90.5%로서 논과 밭 경지유형에 따른 직불금의 지급면적율에 큰 차이 발생함

○ 충청남도 직불금별 · 시군별 지급규모 개요 및 특징

- 충남의 직불금별 · 시군별 규모를 살펴보면, 경관보전직불은 서천군이 전체 97%로서 압도적 비중 차지, 서산시와 당진시는 쌀고정직불 각 13% 차지, 친환경농업직불은 공주시와 부여군, 밭농업직불은 서산시·태안군·홍성군 상위 포진, 조건불리직불은 태안군·공주시·금산군 순으로 분석됨

IV. 정성분석

1. 개요

- 조사목적 : 정책수혜자 및 정책집행자로부터 현행 농업직불금 제도의 집행, 성과에 대한 현장실태 파악
- 조사기간 : 2014년 10월 20일(월) ~ 10월 31일(금)
- 조사지역 : 충청남도 일원(5개 시군 : 공주시, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군)
- 조사대상 : 정책수혜자 5명(농업인 및 은퇴농), 정책집행자 2명(공무원)
- 조사대상자 추천 및 선정
 - 대상선정 과정 : 1차(충청남도 인터뷰대상자 추천), 2차(시군별 인터뷰적합자·가능자 추천)
 - 단, 경영이양직불의 경우는 한국농어촌공사 충남지역본부로부터 인터뷰대상자 추천
- 조사내용 : 농업직불금 제도 7개
 - 쌀고정직불, 밭농업직불, 조건불리직불, 친환경농업직불, 친환경안전축산직불, 경관보전직불, 경영이양직불 등 직불제별 집행 및 성과측면에 대한 소견
 - 집행측면 : 제도 운영 및 집행과정 상 현황과 문제점, 애로사항, 건의사항 등
 - 성과측면 : 제도 인지도, 만족도, 효과, 현황 및 문제점 등 자체평가
- 조사방법 : 1:1 인터뷰 방식

2. 결과

○ 경관보전직불의 현장실태 조사 결과([표9] 참고)

- 집행측면 : 경관보전직불과 다른 정책사업을 연계하여 통합운영함으로써 시너지 효과
- 성과측면 : 경관보전활동을 통한 토양의 지력증진, 환경 및 생태보호, 품질향상 등의 성과를 보이고 있고 부수적으로 참여농가의 소득이 증가함에 따라 추가로 참여희망 농가가 늘어나고 있음
- 개선사항 : 성과지표 중 경관작물식재면적 증가율 추가하여 경관창출면적 확대에 기여

○ 경영이양직불의 현장실태 조사 결과([표10] 참고)

- 집행측면 : 신청서류 준비의 어려움과 복잡한 절차,
- 성과측면 : 농가별 만족도 및 성과 차이가 있지만 농사를 포기하고 싶었으나 소득원 부재로 불안할 수 있는 농가에게는 대체로 만족하는 것으로 조사됨, 그래도 여전히 농사를 짓는게 직불금 수령하는 것보다 낫다는 생각이 지배적으로 신청자는 많지 않음
- 개선사항 : 지급상한기간(현행 10년)의 연장, 신청자가 원하는 시기까지 허용

○ 쌀고정직불의 현장실태 조사 결과([표11,12] 참고)

- 집행측면 : 외지인 소유주와 실제 경작자 상이하여도 직불금 수령사례 빈번이 발생, 실제 경작확인과정은 제도의 허술함으로 인해서 쉽게 확인해 줄 수 있는 상황
- 성과측면 : 직불금과 임차료 연동 관계는 임차료 인상하면 직불금 수령, 임차료 인하하면 직불금 포기하는 현상 발생, 직불금 수령과 농사의 포기는 반대관계로서 그만큼 직불금 수령금액 수준에 대한 불만 및 체감도 저하
- 개선사항 : 물가인상율에도 못미치는 직불금 수준으로 인해 체감도 저하되고 있기 때문에 물가인상율에 맞춘 직불금 수준 인상 필요

○ 조건불리직불의 현장실태 조사 결과([표13] 참고)

- 집행측면 : 주민들은 정확한 직불금 명칭, 목적 등을 모르고 수령하는 경우가 대다수
- 성과측면 : 당연히 농사짓기 불편한 조건에서 농사를 지으니깐 보조금을 주는 정도로 인식하고 있고 대부분 마을단위 공동사업 명목으로 집행되고 있음
- 개선사항 : 직불금 제도의 목적, 지급이유 등에 대한 제도의 홍보가 시급한 것으로 판단

○ 친환경농업(축산)직불의 현장실태 조사 결과([표14] 참고)

- 집행측면 : 지급기간의 연장, 지속성을 담보할 수 있어야 하고 관리감독 기관의 전문성이 요구됨
- 성과측면 : 친환경농업(축산)은 오히려 경영비가 절감되는 방식이므로 직불금의 의미는 다른 직

불금과 다를 수 있음

- 개선사항 : 농가의 자존감을 회복할 수 있도록 하는 방향의 제도설계 필요, 특히 친환경농업은 직불금 및 관련 자재지원으로 인해 거짓농사를 짓게 되는 경우가 많은데 반드시 방지해야 함

○ 현행 농업직불금 제도의 개선사항 및 정책방향으로는 다음과 같은 사항이 도출됨

- 현행 농업직불금 지급규모는 최소한 매년 물가상승률 폭만큼이라도 상향조정 필요(이유는 쌀 기준으로 보면 1가마니 가격 10-15년전과 동일한 반면 자재가격 상승폭은 물가상승폭보다 실제 더 큼에 따라 대농은 버티지만 소농은 점차 힘든 구조)
- 직불금 수혜여부에 따라 농업인의 농업생산활동 자기결정권을 타의적으로 결정하게 하면 안되는 구조로 제도를 재설계해야 할 것임. 농업인의 자존감, 자생력을 회복하는 방향으로의 제도개선임.
- 정부의 정책방향이 친환경농업을 육성하고자 한다면 친환경농업직불의 경우 지급상한기간을 두지 말고 지속적으로 지급하도록 함
- 직불금과 관련한 각종 관리기관을 무조건 통합하는 것은 장기적으로 부정사례, 불법집행 여지가 있을 수 있으므로 행정 입장에서는 관리기관 분산도 바람직
(농어촌공사가 통합관리하는 기관이 되려면 신청단계부터 읍면과 밀착관계에 있어야 하는데 현재는 그렇게 가까운 관계는 아님)
- 향후 정책방향은 젊은농부 월급제와 같이 농촌에 신규유입 인력을 위한 유인책이 필요함. 단, 정착하고 규모화가 가능하도록 토지기반 확보, 대상자 기준의 명확화, 상호이행조건준수 강화, 성과를 낼 수 있도록 성과후불제를 고려하도록 함.
- 쌀을 정부가 가격통제하지 말고 시장원리에 맡기는 방안도 장기적으로 고려
- 농업인에 대한 기준 시각으로서는 실제 70-75세가 되어도 몸은 힘들지만 계속 농사를 하고 있는 실정으로 75세 이상의 농업인도 농사활동을 하는 경우 직불금을 지급해야 하는 등 연령에 관계없이 직불금을 줘야 할 것임
- 소규모 농가는 일정수준 면적까지는 단가 상향조정, 대규모 농가는 일정수준 면적까지는 단가 하향조정
- 언론홍보 매우 중요

○ 타분야와의 형평성에 대한 생각

- 농업계에서도 소득하위계층보다는 도시의 빈민층이 기초생활보장제란 제도를 통해 조금이나마 구제받을 수 있기 때문에 낫다고 볼 수 있는데 그 이유는 농업은 노동에 대한 댓가가 부족 혹은 열악한 상황
- 실제 농업인들의 현실은 더 힘들다고 현장에서 입증되고 있음. 예를 들면, 각종 농어촌서비스 면에서 열악, 농자재비 인상, 각종 감가상각비 인상, 농촌정주 및 거주비용, 토지기회비용 열악
- 지금의 농업구조는 농업생산활동을 하면 할수록 손해를 보는 구조, 토지가격 대비 이자수준도 못 미치는 현실

- 도시민은 퇴직금 혹은 연금이 있으나 농업인은 노후보장제도가 없음
- 타분야의 직접현금 지원사업으로는 유류보조금 지원(개인, 영업용택시, 화물 등), 기초노령연금 지원(노령수당), 영유아양육비 지원 등이 있을 수 있음

○ 직불금 확대를 위한 방어논리

- 농산물은 식량이기 때문에 쌀 등 농산물 가격이 오르면 도시민의 식량섭취는 불가
- FTA 등 수입개방에 따른 농업부문의 피해보전과 식량주권 유지 차원에서 제도 확대 필요

○ 기타 아이디어

- 농가당 보조금 내역에 대해서 일괄적으로 DB를 구축하여 정리할 수 있도록 해서 농가에게 매년 보조금내역을 알려주도록 하는 제도

[표9] 충청남도 경관보전직불 집행·성과 측면의 현장실태 조사결과

구분	경관보전직불
	정책집행자(공무원)
개요	<ul style="list-style-type: none"> ·서천쌀 경관보전이 중심이고 서래야쌀브랜드단지 운영은 부수적 ·유사정책간 집행방식의 연계운동을 통한 새로운 형태의 직불금 제도시행, 시너지 효과 극대화
현황	<ul style="list-style-type: none"> ·시작연도 : 2008년부터 서천군 자체기준을 만들어서 시작, 충남내에서 제일 높은 경관보전직불 수령 ·경관작물 식재면적은 헤어리비치 1,000ha, 준경관작물 식재면적은 밀 100ha ·총사업비 : 약 20억 원(국비 70%, 지방비 30%) ·브랜드단지 운영 현황 : 집단화 면적(서래야쌀단지로서 무농약 500ha, 일반 500ha = 1,000ha), 비집단화 면적(무농약단지 600ha) ·참여농가 : 940농가, 참여농가 대부분은 쌀고정직불+친환경농업직불+경관보전직불을 동시 수령 ·지급규모 : ha당 170만원-ha당40만원(종자구입비, 배토비, 공동작업비 등 공동지출분)-ha당 130만원
특징	<ul style="list-style-type: none"> ·서래야쌀 공동브랜드단지와 경관보전직불의 연계운영, 공동브랜드 중심으로 각종 정책의 종합적 운영 - 자체지원+우렁이공급+친환경광역단지지원+도복비지원+경관보전직불 등
자체기준	<ul style="list-style-type: none"> ·품종 : 삼광벼(서래야쌀과 친환경쌀 품종으로서 사용)
관리기관	<ul style="list-style-type: none"> ·읍면사무소에 맡기지 않고 서천군청(친환경농업담당계)에서 직접 집행, 관리 및 운영 ·관리 및 이행점검은 기본적으로 품관원에서 실시
주요성과	<ul style="list-style-type: none"> ·겨울철 헤어리비치 식재를 통한 지력증진과 경관유지(중심), 경제적이득(부수) ·헤어리비치와 함께 벳짚존치(환원)도 동시 실시(∴벼가 서있는 상태에서 헤어리비치 종자살포) ·유기물이 토양에서 살 수 있는 기회를 제공하여 토양에 여러 가지로 유익한 효과 발생 ·농가들에게 경관유지 및 보전에 대한 동기부여 ·친환경쌀을 생산하여 경기도 성남시 학교급식에 200톤 공급계약 체결 ·헤어리비치 체험 축제 및 행사개최하여 지역활성화 ·지력증진을 통하여 품질향상(단백질 함량 상승, 미질 양호) 및 생산성향상 기여 ·최근 고품질쌀(삼광벼) 단점을 기술로 극복하여 서천군쌀이 전국에서 높은 생산성 보유 ·참여농가의 농업소득 매년 증가 추세에 따라 추가로 참여희망 농가 동시 증가
만족도,인지도	<ul style="list-style-type: none"> ·초기 : 참여농가 꺼림 → 현재 : 농가소득이 높아지니 참여희망 농가 증가 추이
애로사항 (문제점)	<ul style="list-style-type: none"> ·공동단지를 통한 사업이기 때문에 모든 작업을 농가별 일정과 시기에 맞춰 동시진행해야 하는 번거로움
개선사항 (정책기준)	<ul style="list-style-type: none"> ·최소 경관창출 규모는 10 ha이상일 것으로 보임에 따라 현재의 기준인 0.5ha 이상농지는 상향조정 필요 ·성과지표 추가 필요(예. 경관보전직불의 경우 경관작물 식재면적 증가율 등)
향후 중점방향	<ul style="list-style-type: none"> ·서래야단지는 점차 감소, 무농약단지는 점차 증가, 향후 유기농단지조성까지 계획 ·헤어리비치 채종포 운영하여 자체적으로 생산하여 공급할 계획(현재는 수입산 헤어리비치 사용)

[표10] 충청남도 경영이양직불 집행성과 측면의 현장실태 조사결과

구분	경영이양직불
	정책수혜자(농업인)
인지도 (신청계기)	· 초기인지주변 이웃사람이 경영이양직불을 받는다고 들어서 알게 됨
현황	· 나이 : 67세 · 가족소유농지 : 논 6,600평, 밭 450평 등 약 7,000평(자산가치로 약 10억 원에 해당, 공주와 예산에 흩어짐) · 경영이양직불신청농지(본인명의 농지) : 공주시 관내 2,400평, 자경지로 200평만 남기고 모두 신청 · 월 수입내역 - 국민연금 250,000원(과거 양탄수공업 근무경험) - 농지연금(직불) 공주관내 100,000원, 예산관내 약 80,000원 수준 - 기타 자식용돈(체크카드 및 주유카드 사용분) 약 200,000원
용도	· 생활비
집행절차	· 3월 신청, 본인명의로 된 필지만 신청(2,400평) · 자격요건 : 최소 2,000평 · 10년간 수급가능, 10년 이후 임대은행으로부터 환수받음, 그동안 타인에게 양도임대하는 것임 · 매월 15일 농어촌공사명의로 100,000원 입금(㎡당 300원), 연간 약 1,200,000원 수령하는 셈 · 공주관내 : 매월 수령 / 예산관내 : 10년치 선수금(10,000,000원, 연간 1,000,000원, 월 83,000원)
마을분위기	· 월곡리 마을에서는 2농가만 신청, 다들 농사를 짓는게 낫다는 생각에 농지포기 안하려고 함 · 본인의 경우는 여유가 있는 편이기 때문에 경영이양직불을 신청하여 그것으로 생활가능함
관리기관	· 한국농어촌공사 : 신청부터 관리, 감독에 이르기까지 모든 업무 담당 · 지자체는 전혀 관여하지 않음
주요성과 및 만족도	· 자경할 때보다 소득이 1/3로 줄어들었지만 후회하지 않음 · 농사를 지으면서 몸고생, 마음고생이 심해서 농사를 포기하고 싶은 마음이 간절하던 상태 · 경영이양직불을 신청한 뒤부터 마음이 아주 활기분해지는 기분, 만족도 높은 편 · 10년 뒤에는 다시 농지를 반환받아서 가족 중 누군가가 농사를 지을수 있어서 좋음 · 목돈은 아니지만 매월 일정금액이 입금되므로 생활에 있어서 예측가능해서 좋음 · 자식들도 부모가 농사를 안해서 고생을 안하기에 mam편하고 좋아한다고 함
애로사항 (문제점)	· 신청서류부터 모두 스스로 준비해야 하는데 너무 어렵고 복잡한 절차 · 본인의 경우 임대차계약을 위해 주변이웃 지인을 통해 토지를 제대로 사용하고 관리할 수 있는 농사대체경작자를 소개받고 직접 찾아서 신청함 · 토지지가에 따른 신청지역 상이할 수 있음(공주와 예산지가는 9배 차이, 공주지역 토지를 이양직불로 전환)
개선사항 (정책기준)	· 10년이라는 상한기간을 두지 말고 신청자가 원할 때까지 연장할 수 있도록 함 · 토지모기지론은 현실성이 없다고 보는데 그 이유는 땅을 환수하는 건 자식과 부모 모두가 반대하는 사항
기초사항	· 60세 중반 이후의 농촌노인들 생활비 수준 - 최소 1인당 20만원~30만원 이내 생활가능 - 개인 : 유류비 6만원, 수영장 6만원, 의료비 10만원 - 공통 : 부식비 조금, 전기료 등 관리비 30만원(심야전기 사용)
기초수치	· 공주거래지가 : 1마지기당 17가마니(200평당 80kg 160,000-180,000원 수준), 1ha당 2,400,000원(월 200,000원) · 쌀 고정직불 1ha당 800,000원 (월 66,000원), 경영이양직불 1ha당 3,000,000원(월 250,000원) · 경영이양직불은 일시불로는 1마지기당 27가마니 수준(320,000원~360,000원), 선수금으로는 1마지기당 1가마니 160,000원 수준으로 수령 (개인 토지거래시 1마지기당 17가마니로 계산) · 쌀과 발작물 대부분은 구입하지 않고 자급자족하니 이익임 · 참고) 예산거래지가 : 1마지기당 9가마니 수준으로 경영이양직불 수급은 오히려 손해

[표11] 충청남도 쌀농업+밭농업+친환경농업직불 집행·성과 측면의 현장실태 조사결과

구분	쌀농업+밭농업+친환경농업직불(주로 쌀고정직불 중심)
	정책수혜자(농업인)
개념	·수입개방 시대에 따라 농가소득 보전 차원에서 제도 시행 ·그냥 무상으로 정부가 주는 현금
현황	·경작면적과 직불금 수령면적(A) - 경작면적 : 논 12,000평, 밭 4,000평 - 직불금 수령면적 : 5,000평 친환경직불(무농약인증), 7,000평 쌀고정직불 ·경작면적과 직불금 수령면적(B) - 경작면적 : 논 50,000평, 밭 8,000평 - 직불금 수령면적 : 50,000평 쌀고정직불, 1,000평 밭농업직불 ·마을에 외지인 토지소유 비중(추정) : 약 10% - 지가 상승가치가 없어서 외지인 토지소유 비중 적은 편, 몇 년간 평당 50,000원대 유지
제도평가	·물가인상에 따른 변동율 거의 보장해 주고 있지 않아서 소득보전 체감도 부족한 실정 ·각종 농자재 가격인상률은 상승하는데 반해 소득보전금은 고정인 상태, 제도의 모순 - 비료 및 농약은 지난 15년 간 5-6배 인상, 소득보전율 인상은 40% 인상 적당
제도영향	·친환경의 경우는 3년간 지원이 종료되기 때문에 그 이후는 광역친환경단지 사업을 이용할 계획 - 각종 자재지원, 수매가 인상 기대
집행절차	·3월-5월 : 이장이 총괄신청, 접수(경작사실확인서 도장, 기존 자료는 이미 다 보유) ·5월 말 : 면사무소 현장점검(외지인 소유농지와 실제 경작자 확인) ·8월 : 등록증 교부 및 배분(우편발송) ·9월-11월 : 이의신청(면적보다는 필지수를 먼저 확인) ·11월-12월 : 직불금 집행, 수령액 입금, 자체통장확인 - 진흥지역 안과 밖의 차이는 필지당 150,000원 - 충남 벼경영안정직불금은 통장내역에 자세히 표기안됨
인지도	·쌀고정직불, 쌀변동직불, 밭농업직불, 친환경직불, 경영이양직불
만족도	·현재 제도개선이 많이 되어서 이중신청 실태는 최근 거의 사라짐
문제점	·실제 경작자와 소유주 상이한 경우에도 직불금 수령하는 사례 빈번히 발생하고 이런 경우 직불금을 신청하지 않는 조건(농사짓는 게 직불금 포기보다 나음)으로 하기도 함 - 부정수급 비중은 직관적으로 약 20% 내외로 예상, 그냥 눈감아주는 것이지 실제 부정수급 증명불가 ·매년 면사무소에서 외지인 경작사실 확인 현장점검 하지만 주말에만 일해도 경작하는 것으로 인정해 주기 때문에 쉽게 해줄 수 있는 편임 ·충남의 벼경영안정직불금 재편방안 - 전업농에게는 직불금 총액의 5% 수준밖에 안되는 수준으로 매우 미미한 편 - 체감할 수 있는 정도의 직불금 규모 확대 필요 ·직불금과 임차료 연동 관계 - 임차료 인상하면 직불금 수령, 임차료 인하하면 직불금 포기하는 현상 발생 - 자체적으로 임차인과 임대인 간 균형을 맞춰가면서 직불금과 지대 수준 맞춰가고 있음 - 결론적으로 직불금 수준이 낮아서 농사를 짓는 게 낫다고 생각해 직불금을 포기하고서도 농사를 지으려는 농업인이 많다는 점

[표11] 충청남도 쌀농업직불 집행성과 측면의 현장실태 조사결과(계속)

구분	쌀농업+밭농업+친환경농업직불(주로 쌀고정직불 중심)		
	정책수혜자(농업인)		
정책방향	<ul style="list-style-type: none"> · 물가인상율만큼 직접소득보전금액도 상향조정되어야 할 것임 · 보조금내역 통보 필요 · 친환경농업이든, 관행농업이든 현물지원에서 현금지원 변환이 바람직함. 현물보조금에 대한 문제의식 - 보조금을 지급한 만큼 자재공급업체(농협 등) 자재인상으로 연결되어 농가소득 향상에 도움이 되지 않음 · 농산물가격을 적정수준으로 유지해주면 직불금 제도는 사실상 필요없음, 판매 및 유통 문제이기 때문임 · 쌀을 시장재가 아닌 공공재로서 접근해야 할 것이고 쌀시장개방에 따른 예상되는 점으로 다음과 같음 - 중장년층 : 타작목전환 - 노년층 : 농지매매 가속화 · 도시민과의 형평성 문제제기 등 부정적 인식에 대한 반박근거 - 식량주권, 식량안보 강조 - 농업·농촌의 공익적기능(특히 환경 및 생태기능) 강조 - 언론의 제대로된 정책홍보 중요 		
적정규모	<ul style="list-style-type: none"> · 현재의 면적기준에 대한 의견 - 대농과 소농 간 양극화되는 점의 대안으로는 현재로선 뾰족이 찾기 힘든 상황 - 농민들 모두가 그 지점에 대해 매우 예민한 상황이기 때문에 논의를 통해 합의 · 적정수준(65세 이상, 1ha 기준) : 1,300,000원 수준 		
기관역할	<ul style="list-style-type: none"> · 품관원의 역할 - 현재 바뀐 제도 하에서 직접 신청하는 상황 - 예전에는 이장, 면사무소, 품관원 신청했으나 지금은 누락되거나 오류난 것은 본인이 직접방문 신청함 · 공사의 역할 - 토지매매 및 용수로 관리 정도 - 행정적으로만 처리하고 실태점검은 유명무실한 편 · 면사무소 - 농업인에게 있어서 면사무소 산업계가 가장 밀접한 기관으로 여기고 있는 실정 		
기타사항	· 관행농업과 친환경농업 차이 비교(마지기당)		
	구분	관행농업	친환경농업
	영농비 (기계임대료, 비료, 농약 등)	140,000원~150,000원	130,000원
	인건비	(인건비 제외)	(인건비 제외는 더 중요함)
	판매수익	400,000원~500,000원	700,000원~800,000원
	총이익	250,000원~350,000원	570,000원~670,000원
	직불금 수령액	필지당 50,000원	필지당 70,000원
	생활비(노인)	1가구(2인)당 1,000,000원 미만	
	생활비(중장년)	1가구(2인 기준)당 1,500,000원~2,000,000원 미만	
	적정수준(일반)	평균 쌀값 17마니당 150,000원	(15년전과 동일)
기초수치	· 쌀 1가마의 수준 : 150,000원, 800그릇, 500-600여명 한끼 식사 가능		

[표12] 충청남도 쌀고정직불 집행성과 측면의 현장실태 조사결과

구분	쌀고정직불&쌀변동직불
	정책집행자(공무원)
개념	<ul style="list-style-type: none"> ·본인의 경우는 희생에 따른 일정수준의 보조와 지원 혜택이라고 봄. 따라서 보조와 지원에 따른 일정수준의 희생은 필요 ·농민들은 직불금은 그냥 공짜로 주는 돈이라고 생각하고 있음
현황	<ul style="list-style-type: none"> · 인구현황 <ul style="list-style-type: none"> - 쌀 경작농가는 580여 농가, 밭 경작농가는 350여 농가로 중복농가는 300여 농가, 평균 1.5ha 경작 - 60대이하는 10% 미만, 65-70세는 80%, 70-80세는 10%로 구성 ·마을현황 : 전체 경작면적 4,000필지, 현재 지대는 평당 60,000원 대(과거 인근 천안아산역 개발로 지대의 기대수준 상승한 결과, 그전엔 더 낮았으나 거의 변동없는 수준) - 논 기준으로 1ha미만은 330여 농가(경영안정직불금 대상자), 1-2ha는 130여 농가, 2ha이상은 40여 농가, 19ha 최대면적 - 밭 기준으로 1ha미만이 대부분, 주로 콩, 고구마, 감자, 들깨, 고추 등 ·외지인 수급현황 : 10%로 예상, 실제경작자 및 외지인 소유면적 파악 정확히 안되고 있음 ·직불금 수령현황 : 쌀고정직불 농가 중 밭농업직불 수령하는 농가는 동계작물 식재(사료작물인 호밀, 보리)하여 5농가, 7ha경작 ·농지이용실태 <ul style="list-style-type: none"> - 농지자격 취득증명서가 있는 경우만 파악되고 농사를 지어야 함 - 농사를 안하면 농지처분 대상 - 농지은행을 통해서 임대차 인정받게 됨
제도영향	<ul style="list-style-type: none"> ·직불금으로 인한 지대인상문제는 거의 없고 직불금 대신 오히려 경작해달라고 소유주가 요청하는 상황 ·직불금 감소하면 농사를 포기할 사람 속출할 것으로 예상 <현재 기준으로 신청가능자, 300평 이상, 휴경포함 1ha이상> <ul style="list-style-type: none"> - 논 : 1ha이상, 2년 이상 경작자가 신규직불금 신청가능자, 신규취농 및 귀농인에게는 진입장벽 높은 편 - 밭 : 1,000평 이상 경작하는 농업인 - 충남 버경영안정직불금 : 농가당 최대 5ha까지 상한면적, 1ha당 120만원
집행절차	<ul style="list-style-type: none"> · 접수 및 신청 : 2월 중순~6월 중순 · 적격심사 : 7월 말 (토지정보시스템하니 이용에 편리함) · 고지 및 통지서 교부 : 8월 말 (개별농가당 통보함) · 의의 및 정정기간 : 9월 말 (지번 변경, 추가 등록, 누락필지 등록 ; 임차의 경우 차이 많이 남) · 집행(고정직불) : 12월 중순~12월 말 · 집행(변동직불) : 익년 2월초 (고정직불 신청자의 경우는 기계적으로 지급집행) - 통장입금내역 : 00면쌀직불, 00면밭직불, 00면직불금 등 입금내역(2013년부터는 쌀직불인지, 밭직불인지 구분안가게 표기되는데 그 이유는 통장입금 글자수가 6자로 제한되어 있기 때문임) - 농가들 대부분은 스스로 12월부터는 통장에서 직불금 입금내역 확인하고 있음 - 수급자에게는 지번별 직불금내역을 통보하기 위해 등록증을 배부하여 안내하고 있음(A4 1장정도) · 변경사항 : 2014년부터는 경영체등록시스템에 등록해야만 하나 농촌의 고령화로 인해서 이장에게 여전히 부탁/위임하고 있는 형편 - AgriX를 통해서 직불금, 비료보조지원내역 입력하여 보조사업데이터 모두 축적할 예정, 열람가능 - 무조건 중앙전산시스템에 입력하게 되어 있음 - 읍면별 담당자 ID부여, 해당 읍면 내역만 볼 수 있게 함 - 직불금 종류별 농가당 입력하고 시군에서는 해당시군 농가별 수급내역 열람가능(충남은 총괄만 열람)

[표12] 충청남도 쌀고정직불 집행성과 측면의 현장실태 조사결과(계속)

구분	쌀고정직불&쌀변동직불
	정책집행자(공무원)
관리기관	<ul style="list-style-type: none"> ·토지점검 : 농어촌공사 ·이행점검(농약,비료 등) : 품관원
인지도	<ul style="list-style-type: none"> ·행정 측면에서는 충분히 고지하고 설명함 ·입금시기가 되면 직불금 입금여부 다들 확인함 ·직불금 종류별 인지도 현황(공무원 입장) <ul style="list-style-type: none"> - 쌀고정직불, 발농업직불, 친환경농업직불 : 전체 규모의 70-80% 비중 차지예상, 여기마을은 100% 차지 - 친환경직불금 : 2014년 최초 35ha신청(작년까지는 5ha만 신청했었음, 이유는 덕산면 광역친환경농업단지 조성 사업으로 인해 직불금 대상면적 인상하게 됨 - 조건불리직불 : 해당조건 되지 않음 - 경관보전직불 : 마을단위 신청이라서 해당조건 되지 않음 - FTA폐업지원 및 FTA피해보전직불 : 집행실적 전무함 - 변동직불 : 2010년 이후 집행된 실적 전무함, 쌀가격의 안정화를 의미하고 자연재해가 없었기 때문임
수급수준	<ul style="list-style-type: none"> ·연간 농가당 100만원 미만(쌀고정직불, 발농업직불), 연간 120만원 미만(쌀고정직불, 발농업직불, 벼경영안정직불) - 2010년의 특이사항으로 쌀고정직불 100만원, 쌀변동직불 120만원 수령한 적 있음
만족도	<ul style="list-style-type: none"> ·농사를 위한 농사를 짓는 사람은 많지 않고 자급자족 위해 농사짓는 영세소농 고령농가가 많은 실정 - 직불금 수준 만족도를 얘기할 상황은 아님 - 1가마 80kg 기준 수매가 160,000원으로 벼경영안정직불금, 맞춤형비료지원사업 추가되니 나은 상황 - 그래도 직불금이 감소한다면 농사포기할 농가 속출할 것으로 예상 ·직불금으로 인해 지대인상문제는 거의 없음 - 외지인 토지소유주가 직불금 신청못하도록 하는 대신 오히려 경작해달라고 요청하는 상황이고 이를 임대료 인하로 활용하는 농업인도 상당수 있음 ·동일필지당 이중수급문제는 해결되어 이제는 거의 없음 ·지금은 쌀 직불금 기준으로 농지취득 적격자 자동적으로 걸러지고 있음 - 외지인 소유의 토지는 직불금 신청하지 않고 그 비중도 최근 높아짐 - 토지주와 경작자간 농지은행을 통해 계약해서 서류 제출하게 되어 있기 때문에 속이지 못함 ·AgriX시스템에 대한 만족도 - 행정과 농협시스템 연동되게 해서 편리해짐. 중간에 검정시스템 거치게 됨

[표12] 충청남도 쌀고정직불 집행성과 측면의 현장실태 조사결과(계속)

구분	쌀고정직불&쌀변동직불
	정책집행자(공무원)
문제점	<ul style="list-style-type: none"> ·신청시 임대,임차 토지의 경우 적발힘들기 때문에 이를 해결하기 위해 한국농어촌공사로부터 “임대차계약서”를 통해 지번확인하는 절차 거침 ·최근엔 품관원의 경영체등록시스템을 통해 확인하게 되어 있어서 부정수급 문제는 거의 없고 외지인은 무조건 지급기준 박탈 ·시군 주소지 변경되면 동은 도시로, 읍면은 농촌으로 됨
정책방향	<ul style="list-style-type: none"> ·환경생태직불의 강조 필요 : 현재의 친환경직불 제도개선 필요하고 확대에 전적으로 동감 ·영농규모별 차등지급 필요 : 소규모 농가는 직불금 지급수준 확대해서 5ha까지는 단가 상향조정, 대규모 농가(약 10ha)는 직불금 지급수준을 일정수준부터는 차감해서 5ha이상부터 단가 하향조정 ·전체적으로 직불금에 대한 외국사례의 비교와 정책홍보가 제대로 되어야 할 것으로 보임. 특히 언론플레이는 매우 중요하다고 생각함 ·도시민의 보조금에 대한 인식 <ul style="list-style-type: none"> - 토양개량제(석회질공급지원)사업은 연간 농가소득 및 경영비 절감을 위한 사업이고 이와 같은 자재지원 사업은 농산물의 특수성으로 인해 당연하다고 생각할 것임 ·충남 버경영안정직불금 확대 및 기존 자재지원사업 축소에 대한 생각 <ul style="list-style-type: none"> - 쌀농가들은 만족 예상, 타품목(축산, 과수 등)은 반발 예상
적정규모	<ul style="list-style-type: none"> ·농가당 300만 원 수준(영농비, 생활비 제외)
기관역할	<ul style="list-style-type: none"> ·공사의 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 이행점검(9월말-10월초)은 약 15일간, 실제 경작확인 및 용도확인활동 - 면사무소 담당직원과 상의해가면서 진행 ·품관원의 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 통합신청서를 경영체등록시스템에서 접수(쌀, 밭, 조건불리, 면세유사업) - 농지원부는 대출시 활용 자료이나 품관원이 그업무 대행해왔으나 지금부터는 전부 경영체등록하게 됨 - 1인당 업무량을 보면 1인당 100여명 관리가능하나 현재는 800-900여명 관리 중으로 시군별 인구수에 따라 업무량 배분 필요, 업무배분은 결과적으로 정책성과에 영향을 줄 수 있는만큼 중요한 변수
기타사항	<ul style="list-style-type: none"> ·자재지원 같은 보조사업은 실시하면 안되는 이유는 그 이익이 모두 공급업체로 귀속되고 있기 때문임 - 최소한 30% 자부담 요청해야 농업인들도 덜 사용하게 되고 보조사업에 대한 중요성 인식하게 됨
농업특성	<ul style="list-style-type: none"> ·연령이 높아져도, 물리적체력이 약해져도 밭농사 포기는 해도 논농사 포기는 안할 것임(기계화 및 자동화가 많이 진전된 관계로 인해서 75세 이상 노인도 농사가가능함)
기초수치	<ul style="list-style-type: none"> ·직불금 100만 원 의미 : 기계비(콤바인, 트랙터, 이앙기) 및 임대료 수준 - 기초생활비 50만 원, 영농비는 1마지기당 16만 원(80kg 1가마니 수준)

[표13] 충청남도 조건불리직불 집행성과 측면의 현장실태 조사결과

구분	조건불리직불
	정책수혜자(농업인)
계기	· 조건불리직불 시작연도(2004)부터 시범사업으로 실시하게 됨에 따라 계속 신청하고 있음 · 모두 오지라고 인정한 마을이라서 이지역만 조건불리직불을 받는다고 해도 누구도 의의를 제기하지 않음 · 특히 이장이 계속 변하니깐 당시 신청 및 결정상황을 모른 채로 계속적으로, 자동적으로 수령할 뿐임
개념	· 조건불리직불(정확히 제도명칭 인지도는 부족)란 쌀값 하락에 따른 소득보전 직불로 생각함
현황	· 주로 발작물 대상, 조건불리직불과 발농업직불 중복수령 안됨 · 100가구 중 80가구 수령, 실경작자가 직불금 수령(개인 50%, 마을 50%) · 외지인 소유농지(임대차 농지) 비율 : 30%로 추정
제도영향	· 직불금 수령조건으로 임대차 가격에 영향을 미치지 않는 것으로 파악함
집행절차	· 2005년부터 조건불리직불 시범사업 지역으로 지정되어 그 이후 계속 신청하여 수령해 오고 있음 · 신청단계 : 매년 신청하는 것이므로 한번 신청한 사항은 익년 신청시 그대로 기재, 마을단위로 신청 - 경작자변경 시만 확인, 이장이 일괄신청(이장은 평소에 마을주민별 토지임대차 상황 다 알고 있음) - 최초 신청시에는 매우 꼼꼼하게 점검하고 각종 기준에 부합하는 지 여부 판단한 뒤 신청함 · 관리 : 읍면사무소 - 신청 및 점검단계에서 농가별 모든 사항을 다 프린트해서 신청시 협조하고 있음 · 집행 : 개인 50%, 마을 50%, 쌀고정직불 입금이 12월말에 끝나고 난 연말 혹은 연초에 직불금 입금 - 입금내역 : 직불제보조금, 직접지불마을, 조건불리지역, 조건불리직불, 청양군, 청양군농가 등으로 기표 · 점검 : 1년에 1회 토지변경 정도로 점검하는 수준
사용용도	· 마을회의를 통해서 사용용도 결정하고 마을기금으로 적립해 두고 있음 - 2013년 : 공동자재 구입, 저온창고 및 절임배추시설 등으로 활용(자부담 포함)
인지도	· 주민모두가 오지이기 때문 받는 직불로 알고 있고 대부분 인지하고 있고 정확한 제도명칭 인지는 부족함 · 조건불리직불을 주는 이유는 오지이기 때문에, 군내에서 각 기관에 할당된 부분이라고 생각하고 있음 · 크지 않은 금액, 1년에 1회 입금되기 때문에 평소에 관심있게 지켜보는 편이 아니라 정확한 금액 모름 · 하지만 타직불금 제도에 대해서는 쌀고정직불과 조건불리직불을 제외하고는 인지하고 있지 못함
만족도	· 수중에 직불금이 들어와도 좋고 안들어와도 좋은 수준으로 평가할 만큼 큰 관심없고 의미나 영향력 없음 · 농업인 모두가 입금내역을 일일이 확인하는지는 불투명, 1,000,000원 미만이라 체감수준은 낮음 · 하지만 주된 직불금이란 현금지원을 안하게 된다면 큰 반란이 일어날 것임
문제점	· 이장의 업무부담 증가(신청절차 단계부터 읍면사무소에서 행정업무를 이장에게 맡기는 실정) · 타직불금 제도를 알지 못하고 설사 타직불금 제도를 안다고 해도 중복수령하지 못하게 되어 있어서 구조적으로 다른 제도를 인지한다는 게 막혀있음 · 타직불금 제도가 있는지 여부조차 모르고 있음에 조금은 억울하다고 느낄 정도로 홍보가 안되어 있음
정책방향	· 현실에서 부정수급(외지인 소유주가 직불금 수령)사례는 거의 발생하고 있지 않음 · 농업인들의 피부에 와닿은 정책이 되기 위해서는 체감할 수 있는 수준의 직불금 지원이 되어 할 것임 · 농업인들이 제도의 유무를 알 수 있을 정도의 제대로운 홍보가 뒷받침되어야 할 것으로 보임
적정규모	· 쌀직불의 경우 ha당 200만원이 되어야 소득보전 효과 발생 · 쌀값이 1가마니당 30만원 수준적정(현재 2배)
기초수치	· 농지 10,000평, 50마지기(자가소유)를 가정한다면 - 자산가치 및 토지기회비용은 10억 원이나 연간 2,000만원 소득수준에 미치지 못하는 현실 - 연간 생산비도 거의 1,000만 원~3,000만 원에 육박 - 1마지기 당 4가마, 600,000원 선

[표14] 충청남도 친환경농업(축산)직불 집행·성과 측면의 현장실태 조사결과

구분	친환경농업(축산)직불
	정책수혜자(농업인)
개념	·나라가 수입개방을 결정함에 따라 임시방편 대책으로는 농가에게 직접적 소득보전을 하는 제도
현황	<ul style="list-style-type: none"> ·HACCP 무항생제 축산과 유기농산물 생산(80:20) ·연간소득 1억 원, 직불금 수혜는 2013년부터 받음 ·인증기관 : 한국유기농인증센터(농가면담, 일지점검 등 인증 단계별 매우 까다롭게 점검하기 때문에 이용함) ·품무영농은 생산과 출하 전과정 관리, 도축장은 OEM으로 음성농협에서 가공, 이표관리하기 때문 전체 출하실적 관리는 자연스럽게 됨
제도영향	<ul style="list-style-type: none"> ·친환경직불금은 농업인에게 필요악 같은 존재로서 보조금/직불금을 주게 되면 당초 의지와 상관없이 친환경농업을 하게 되는 기이한 현상 발생 ·직불금으로 인해 본인의 의지와 상관없이 생산량은 확연히 증대(50%이상 참여농가 증가)되나 보조금이 없어지면 친환경농업 의지 꺾임(친환경직불은 3-5년 주기로 끊기는 농가 있음. 흥동은 예외적인 상황)
집행절차	<ul style="list-style-type: none"> ·친환경축산직불의 관리·집행주체는 품관원 cf. 친환경농업직불의 집행주체는 시군(읍면사무소) ·우편물공고/공지 : 2월 ·직불제신청 및 인증농가 파악 : 3월 ·수시점검 : 4월~10월 <ul style="list-style-type: none"> - 무항생제인증기관 : 연2-3회(연임대) - HACCP인증기관 : 연1회(정부기관) - 친환경인증기관 : 연 1-2회(품관원) * 주요점검사항: 무허가축사(연간 부정사례가 가장 많이 발생), 영농일지 구비, 소독시설 구비, 퇴비장 구비 등 ·출하실적 파악 : 10월 <ul style="list-style-type: none"> - 한우판매금액, 입식유무, 연령관리, 사료 및 주사 등 ·직불금수령 : 11월
만족도	<ul style="list-style-type: none"> ·경영비를 보상받는 수준에서 만족하는 편이다 크게 도움 안 된다고 봄 ·현재 제도개선이 많이 되어서 이종신청사례는 거의 없음
문제점	<ul style="list-style-type: none"> ·직불금 수혜여부에 따라 친환경농업 여부결정하면 안됨 ·농업인입장에서 건별 인증신고를 해야 하는 번거로움 ·무허가 축사문제는 인증과정에서 품관원의 점검과정 전에 모두 적발되어서 부정수급은 거의 없다고 봄 ·부정수급 비중은 직관적으로 약 20% 내외로 예상 - 그냥 눈감아주는 것이지 실제 부정수급 증명불가
기관역할	<ul style="list-style-type: none"> ·관리주체 : 현행과 같이 품관원에서 하도록 함. 인력부족 문제로 인증까지 할 수 없는 구조이기 때문임 ·인증주체 : 민간기관에서 더 철저하게 해야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경인증은 공공기관보다 민관기관이 더 철저하게 한다는 인식이 팽배함 - 인증 및 인증관리를 품관원이 동시에 수행하니 인력이 부족해서 현장인증 점검 및 조사실태 미흡 - 통합되어 있으니 서로 눈감아주기 및 편법 기승 부리기 때문에 이들 기능을 별도로 분리해야 함 품관원의 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 변경된 제도 하에서 직접 농가가 신청하는 상황 - 예전에는 이장·면사무소 품관원으로 신청했었음 - 지금은 누락된 것은 본인이 직접 방문해서 신청함

[표14] 충청남도 친환경농업(축산)직불 집행성과 측면의 현장실태 조사결과(계속)

구분	친환경농업(축산)직불																								
	정책수혜자(농업인)																								
개선사항	<ul style="list-style-type: none">· 직불금 수급기간(3년)에 제한두지 말고 지속적 지급 필요· 농가인증DB 구축자료를 활용하여 행정절차 간소화																								
정책방향	<ul style="list-style-type: none">· 친환경농업을 육성하기 위해서는 직불금 및 보조금 필요하나 지급방식에 대한 재검토 필요한 시점· 친환경농업은 우선 농업인 의지가 제일 중요하고(90%), 그 다음으로 관련 보조금 지원이 중요함(10%)· 농가소득보전의 핵심은 농산물 판매 및 유통개선임· 진정한 소득보전이라 함은 시중가(판매가)와 생산비 차액을 전부 보상해줘야 하는 것이라고 봄· 농사를 짓는 모든 사람에게 일괄적으로 직불금 지급· 오히려 소비자에게 직불금을 지급하는 것도 방안(캐쉬백으로 농산물 소비 활성화)<ul style="list-style-type: none">- 우리농산물 소비촉진이 먼저 되어야 농업이 살아남.- 농업인들은 농업인들이 원하는 가격에 판매하게 함 (일반 자재업체 비료지원 사업 원리와 같음)- 판매는 법인 혹은 농협과 같은 공익기관에서 대행- 소비촉진기금 마련(타분야의 수입혜택 업종으로부터 로열티로 지급받음)																								
적정규모	<ul style="list-style-type: none">· 친환경직불금은 오히려 관행보다 생산비가 적게 드니 직불금 상향조정 필요없고 일반직불금 금액수준 상향조정 필요- 친환경직불금 지급하니 가짜 친환경농산물을 생산하여 소비자 신뢰 하락, 인증딜러까지 발생하는 상황																								
기타의견	<ul style="list-style-type: none">· 농업은 엄연한 직업인데 농사짓는데 보조금을 왜 줘야 하는지에 대한 의문· 농업도 정확한 정년제를 보장하고 농업인에 대한 명확한 기준이 정립되어야 함(65세 혹은 70세)<ul style="list-style-type: none">- 고령농업인은 직불금 때문에 농사를 포기하지 않음- 후계인력 진입장벽이 높아지는 결과 발생(토지 부족)· 농업인의 연령별 정책 차등화 필요<ul style="list-style-type: none">- 70세 이후의 고령농업인은 농업 대신 복지지원 접근- 젊은 후계인력에게는 농업생산기반 확보지원 접근· 신규후계인력에 대한 농업메리트 기회부여<ul style="list-style-type: none">- 농지 저리용자, 농지트러스트 운동전개(영구 혹은 저리임대), 국가에서 비싸게 매입-저렴하게 임대· 현재의 농업보조금은 농업의 지속력과 자생력 저하· 거짓말농사를 부추키는 역할을 할때가 많아서 부정적																								
기초수치	<ul style="list-style-type: none">· 관행농업과 친환경농업 차이 비교(마지기당, 마리당) <table><tr><th>구분</th><th>친환경농업</th><th>구분</th><th>친환경축산</th></tr><tr><td>자재비</td><td>20,000원</td><td>송아지입식</td><td>2,400,000원</td></tr><tr><td>기계비</td><td>150,000원</td><td>사료비</td><td>3,600,000원</td></tr><tr><td>인건비</td><td>(자가노동)</td><td>인건비</td><td>(자가노동)</td></tr><tr><td>소 득</td><td>900,000원</td><td>소 득</td><td>7,000,000원</td></tr><tr><td>이 익</td><td>450,000원</td><td>이 익</td><td>1,000,000원</td></tr></table>	구분	친환경농업	구분	친환경축산	자재비	20,000원	송아지입식	2,400,000원	기계비	150,000원	사료비	3,600,000원	인건비	(자가노동)	인건비	(자가노동)	소 득	900,000원	소 득	7,000,000원	이 익	450,000원	이 익	1,000,000원
구분	친환경농업	구분	친환경축산																						
자재비	20,000원	송아지입식	2,400,000원																						
기계비	150,000원	사료비	3,600,000원																						
인건비	(자가노동)	인건비	(자가노동)																						
소 득	900,000원	소 득	7,000,000원																						
이 익	450,000원	이 익	1,000,000원																						