

정책현안과제  
2014-

## 농업직불금 제도의 정책구조분석

연구수행 : 이관률·강마야

# 농업직불금 제도의 정책구조분석

연구수행 : 이관률·강마야  
(농촌농업연구부)

## 목 차

### I. 서론 / 3

### II. 농업직불금의 개념과 제도 / 4

1. 농업직불금의 개념 / 4
2. 농업직불금의 근거 / 4
3. 국내외 농업직불금 제도 / 5

### III. 농업직불금의 정책구조분석 / 6

1. 농업직불금의 현황 / 6
2. 농업직불금의 정책구조 / 7
3. 농업직불금의 한계와 과제 / 10

### IV. 결론 / 11

## I. 서론

- 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.
  - 이와 더불어 농업직불금에 대해서 일반 국민의 공감대 형성이 되지 못해 정책이 당위성을 확보하지 못하는 것인가에 대한 점검이 필요함.
- 따라서 본 글에서는 현행 우리나라 농업직불금 제도를 정책구조적 측면에서 진단해 보고자 함.
  - 농업직불금의 정책구조를 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. 국내외 농업직불금 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) 발농업직접지불제도	농업자 호별소득보상제 품목항단경영 안정대책 청년취농금부농	일반직불	단일직불(SPS)
	피해보전직접지불금			
광의적 개념	친환경농업직접지불제도 경관보전직접지불제도 조건불리지역직접지불제도	농작물 보전관리 직불금 환경보전형 농업 직접지원대책 산림관리환경보전 직불제 중산간지역 직불금	생태직불	농촌환경직불 (RDP) 조건불리지역직불 (RDP)
	경영이양직접지불제도 폐업지원금			

자료: 강마야 외(2014).

### III. 농업직불금의 정책구조분석

#### 1. 농업직불금의 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 밭농업직접지불제도가 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> 농업직불금의 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	
밭농업직접지불제도	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.

○ 농업직불금의 의무조건과 지역적 차별성 부재

- 5개 농업직불금 모두 신청할 수 있는 조건은 명시되어 있으나, 농업직불금 수령에 따른 의무 조건은 제시되어 있지 않음.
- 개별 농업직불금 제도를 획일적으로 설정함에 따라 지역적으로 차별적인 제도를 시행할 수 없는 구조로 되어 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

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.

○ 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 쌀농업직접지불제도의 예산집행율(2013)이 44.7%에 불과했는데, 그 주된 이유로 중복지급으로 인한 신청대상자 수의 부족을 꼽고 있음(농림축산식품부, 2014).

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

구분	제도명	수급조건	지원규모	수령가능의 경우				
				1	2	3	4	5
협의	쌀소득등 보전을 위한 직접지불금	최소자격요건 (300평 이상, 연3천만원 미만)	90만원/ha	✓		✓	✓	
	밭농업 직접지불제도	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				✓	

### 3. 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 연계운영, 친환경직불제는 상호의무조건 이행과 지속적 시행, 조건불리직불제는 홍보확대 및 목적의 명확화, 경관보전직불제는 지역특성 강조 등이 이루어져야 할 것임.

<표 6> 우리나라 농업직불금의 한계와 과제

구분	한계	과제
쌀소득등 직접지불금	·면적 중심의 지급으로 인한 농가간 양극화 문제 ·물가인상률에도 못 미치는 등 현장체감도 부족	·사람 중심의 전환 ·예산의 확대
발농업 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

## IV. 결론

- 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.