
직불제 개편, 이렇게 하자¹⁾

이 명 기(한국농촌경제연구원 연구위원)
mklee@krei.re.kr

1. 직불제를 둘러싼 새로운 사회경제적 환경
2. 직불제의 성과와 한계
3. 직불제 개편 방향
4. 직불제 개편을 위한 과제
5. 직불제 중심 농정으로의 전환 및 로드맵

1) 대통령 직속 정책기획위원회 농정개혁TF 논의를 정리한 내용임.

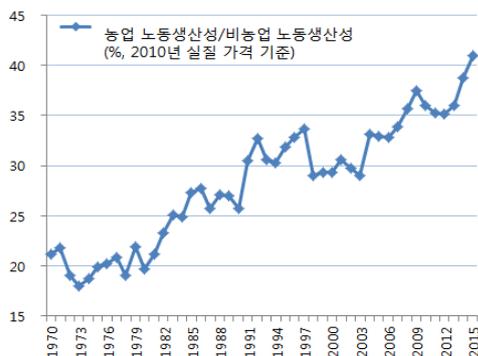
직불제 개편, 이렇게 하자

1. 직불제를 둘러싼 새로운 사회경제적 환경

1) 생산성 정체와 악순환

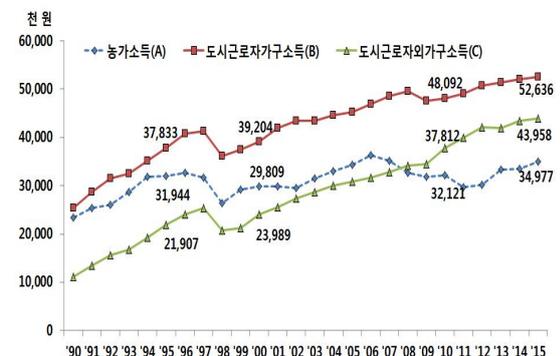
- (진단) '상대적으로 낮은 (노동)생산성 + 시장개방으로 인한 낮은 농산물 가격 + 투입재 가격 상승 → 불충분한 소득(투자 위축) → 혁신역량을 갖춘 신규 농업인 유입 부족 → 생산성 향상 제약'이라는 악순환 반복
- 한국 농업은 토지 확대의 어려움, 농가인구 감소와 농업노동력 부족, 불확실성과 낮은 수익성으로 인한 자본 투입 확대의 어려움에 직면하고 있어 투입 증가를 통한 농업 성장은 한계 봉착
- (혁신) 농업 부문의 상대적으로 낮은 생산성을 끌어올리고 새로운 상품(가치)과 시장을 창출하는 것이 혁신성장의 핵심 과제
- 현재 농업혁신시스템과 산업생태계의 혁신역량은 미흡
- ⇒ 시장 중심의 농업산 혁신 필요

그림 3. 비농업 대비 농업 노동 생산성



출처: 한국은행, ECOS.

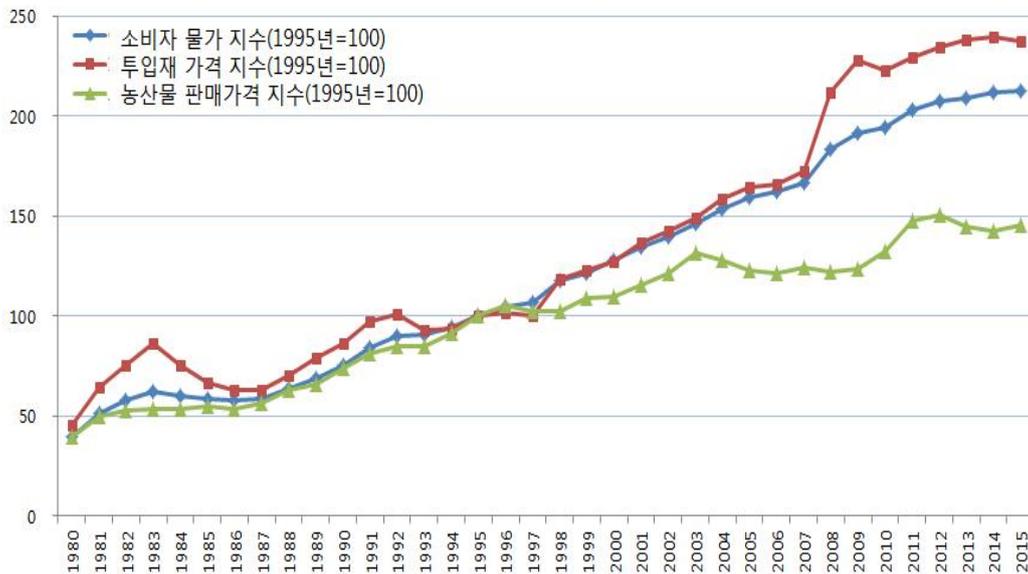
그림 4. 농가 및 도시근로자 가구 소득 변화



자료: 통계청, 「가계동향」, 「농가경제조사」.

4 직불제 정책의 재해석과 개편방향

그림 5. 농산물 판매가격, 투입재 가격, 소비자 물가 지수 변화



출처: 한국은행. ECOS.

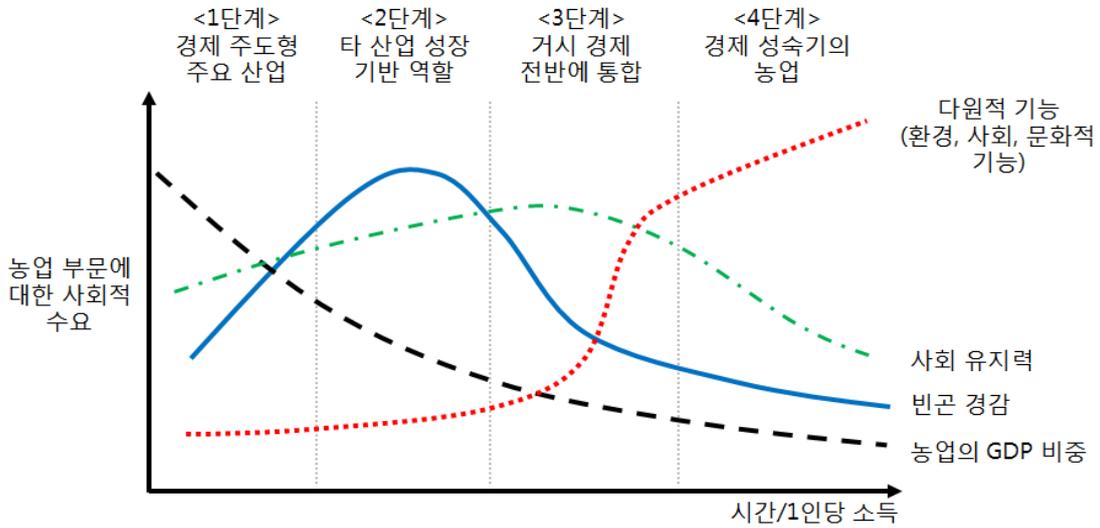
2) 사회적 수요 변화 대응 미진

- (진단) 한국 농업은 발전 과정 3단계에서 4단계로 이행 중
 - 농업·농촌이 4단계로 원활하게 이행하면 해당 부문뿐만 아니라 경제·사회 전반 편익 증가(Timmer²⁾ 1998, Zawojka³⁾ 2013)
 - 3단계: 도시가구 지출 중 식료품비 비중 감소, 농업 부문 효율성 증대 요구, 도농 소득 격차 문제 등
 - 4단계: 소득 분배의 정치 의제화, 타 산업 부문 실업 증가로 농촌 지역 인력 유치 요구 증대, 환경과 '삶의 방식'에 대한 관심 증가 등

2) The Cabot Professor of Development Studies, emeritus, at Harvard University.

3) Faculty of Economic Sciences, at Warsaw University of Life Sciences.

그림 6. 농업 발전 단계와 농업 부문에 대한 사회적 수요 변화



- (혁신) 경제 발전에 따른 사회적 수요 변화와 다원적 기능의 중요성을 고려하여, 사회가 요구하는 핵심 공공재를 공급하는 사회적 책임을 강조한 농업(socially responsible agriculture)으로 전환 필요
- 그럼에도 최근까지 한국 농업은 여전히 생산 측면에 무게 중심을 실어온 결과, 이러한 변화에 기민하게 대응하는 데 한계
- ⇒ 공익적 가치 극대화 필요

3) 생산주의·설계주의 정책 기조

- (진단) UR 협상 이후 개방농정 기조는 생산성을 높이고 구조조정을 단행하여 (가격) 경쟁력을 강화하고자 하였고, 대내외 여건과 사회적 수요가 변하고 있음에도 이 기조를 여전히 유지
- 생산성은 높아졌으나 최근 성장률이 둔화되고 있고, 집약적·고투입 영농 방식을 적용하면서 가축질병, 환경 부하 증가, 농식품 안전성 문제 심화 등 부작용 발생 → 양적 성장이 아닌 질적 전환 모색
- 중앙정부에서 계획·실행·관리를 주도하는 설계주의 농정은 참여 주체의 자발적인 혁신을 저해
- (혁신) 다양하고 이질적인 참여자가 자생적으로 혁신을 추진할 수 있는 여건을 마련
- ⇒ 분권과 협치의 농정 추진, 재정 배분의 효율성 제고 필요

2. 직불제의 성과와 한계

1) 성과

- 직접지불제 도입 후 20여 년 경과, 농정 핵심수단으로 자리매김
 - 1997년 경영이양 직불제를 시작으로 2012년 밭 농업 직불제까지 도입, 현재 8개의 직접지불제 운용
 - 2017년 직접지불제 예산은 2조 8,542억 원(농업 분야 총 예산 14조 4,887억 원의 19.7%)
- 고정 직불금 단가 인상 및 품목 확대로 농가소득 향상에 기여
 - 쌀 고정직불 단가 인상: '12년 70만 원/ha → '15년 100만 원/ha
 - 밭 농업 직불제 단가 인상 및 대상 품목 확대: '15년 26품목, 40만 원/ha → '17년 전 품목, 45만 원/ha
- 쌀 변동직불금 지급으로 쌀 생산농가의 수취 가격은 비교적 안정
 - 제도 시행 이후 농가수취액 목표가격 대비 99.4% 유지
 - 소득 안정과 보전에 기여했다는 응답 비중 각각 81.1%, 70.0% (KREI 농가설문조사)

2) 한계

- 쌀에 편중된 지원으로 자원 배분의 왜곡현상 발생
 - 2017년 기준 쌀 직불제 예산 비중은 전체 직불금 예산의 80.8% 차지
 - 특히 쌀 변동 직불제가 생산과 직접 연계되어 쌀 생산과잉 유인으로 작용
 - 과잉생산으로 인한 가격 하락은 시장격리 비용, 변동직불금 지급액 증가 등 재정 부담 가중
 - 시행령에 근거하지 않은 목표가격 인상도 수급불균형 문제 유발
- 쌀 직불제 도입 이후 목표가격 재설정을 두고 각 주체간의 이견 발생
 - (피해보상 우선) 생산비 및 물가 상승 등에 따른 실질소득 보전

- (시장기능 우선) 과잉생산에 따른 수급문제 심화 우려
- 최근 피해보상 논리 약화되고 형평성 문제 제기 증가
 - 논벼농가의 소득안정 효과, 주로 대규모 농가에 집중(상위 10%가 직불금의 46% 수령)
 - 벼 재배 농가 간뿐만 아니라 타작물 재배 농가(밭농가) 간에도 형평성 문제 발생
- 공익적 기능 제고 목적의 직불제 비중이 낮음
 - 공익적 목적의 직불예산은 하향 추세로 2017년 기준 3.5%에 그침
 - 농업, 농촌의 기후변화 대응, 국토환경과 생태 보전, 지역사회 유지 등에 기여할 수 있는 다양한 환경프로그램 부재
 - 상호준수의무는 농지의 형상유지 정도로 수준이 낮음
- 각 직불제의 연계성이 미흡하거나 상충되어 직불제의 효과 왜곡
 - 쌀 직불과 경영이양직불의 상충
 - 밭농업직불로 조건불리지역직불의 실효성 감소
- 직불금의 농가소득 보전효과 감소 및 운영관리의 실효성 부족
 - 실경작자가 아닌 지주에 의한 직불금 부당수령 문제
 - 지주가 임대료 인상으로 직불금의 일부를 귀속시키는 문제
 - 직불제의 이행점검 관리를 위한 인력과 예산의 부족
- 단순히 소득보전을 위한 직불제에 대한 사회적 지지 약화 우려
 - ⇒ 공익적 기능 강화 등 방향 전환 필요

3. 직불제 개편 방향

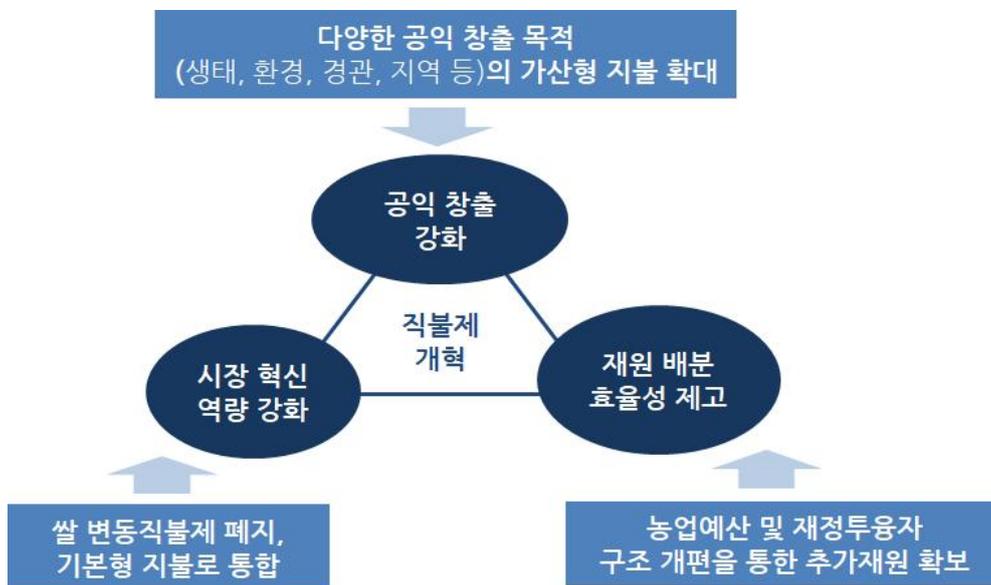
1) 직불제 개혁의 지향점

- 현행 소득보전 목적 중심의 직불제를 농업의 다기능성 서비스에 대한 지불로 전환 하여 농업의 공익적 가치와 지속가능성 증진

8 직불제 정책의 재해석과 개편방향

- 직불제 개혁은 다음 세 가지 지향점을 가지고 추진
 - 공익 창출 강화: 다양한 공익 창출 목적(생태, 환경, 경관, 지역 등)의 가산형 직불 확대
 - 재원 배분의 효율성 제고: 농업예산 및 재정투융자 구조 개편을 통한 추가재원 확보
 - 시장 혁신 역량 강화, 쌀 변동직불제, 시장 왜곡적 보조의 기본형 직불로 통합, 연구 개발 및 인력 육성 정책 강화

그림 7. 직불제 개혁의 세 가지 지향점



2) 직불제 개편안

- 현행 직불제를 크게 기본형 직불과 가산형 재편
 - 쌀고정직불, 쌀변동직불, 밭고정직불은 기본형 직불로 통합
 - 친환경농업직불, 경관보전직불, 조건불리직불은 가산형 직불로 통합하고 하위프로그램을 다양화
 - 경영이양직불, FTA 피해보전/폐업지원은 직불제 정책범위에서 제외하고 연관 정책 분야로 이관

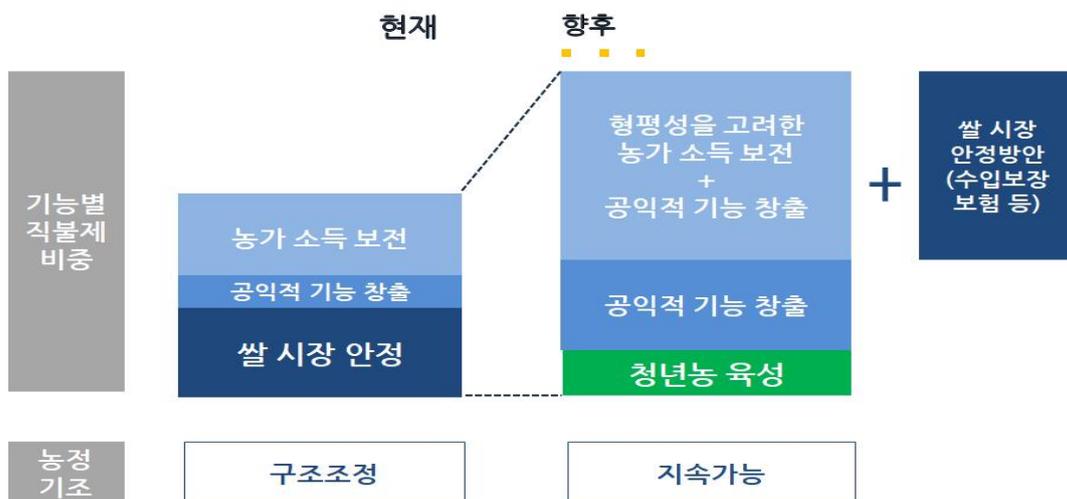
그림 8. 직불제 개편안(농업기여지불제의 구조: 기본형, 가산형)



2) 직불제 기능 전환

- 지금까지 구조농정 기조 하에서 직불제 기능은 농가 소득보전, 쌀 시장안정에 주로 초점을 맞추고 있음
- 향후 농정 패러다임인 지속가능성 제고를 위해서 직불제 기능은 형평성을 고려한 농가 소득 보전과 공익적 기능 창출에 초점을 맞출 필요가 있음. 이와 함께 농업경영의 지속성과 혁신을 위한 청년농 육성에도 주안점을 둘 필요가 있음
- 수입보장보험 등 별도의 쌀 시장안정 방안을 마련하여 쌀 변동직불제가 담당했던 쌀 시장안정 기능을 수행할 필요가 있음.

그림 9. 직불제 기능 전환



4. 직불제 개편을 위한 과제

1) 정책 명칭의 변경

- 정책 명칭을 직접지불제에서 농업기여지불제로 변경
 - 농업의 사회적 기여(공익적 가치 창출)에 대한 지불이라는 성격을 분명히 함
 - 농업인의 생태환경보전 등 의무이행조건을 전제로 지불된다는 점을 명확히 함

2) 별도 운영되는 8개 직불제를 크게 기본형과 가산형으로 통합

- 기본형 : 기본적인 공익 기능에 대한 지불(농지관리지불)
- 가산형 : 추가적인 공익 기능에 대한 지불(목적특정형 가산지불)
 - 경영이양 및 FTA피해보전/폐업지원 등은 직불제정책에서 제외, 연관 정책분야로 이관
 - 쌀 시장안정방안 마련을 전제로 쌀 변동직불제 폐지
- 단계적 접근
 - (1단계) 기본형 지불 대폭 확충
 - (2단계)자치단체의 정책기획능력을 제고하면서 가산형 지불을 지역 특색에 맞게 확대

3) 직불제 규모 확대를 위한 농업예산구조개편 및 재원 확보

- 직불 예산 규모를 2022년까지 농업예산 대비 약 30%인 5조2천억 원으로 확대
 - 2019년 약 2조2천억 원으로부터 매년 약 1조 원씩 확대
- (방안1) 기존 농업예산구조의 개편을 통해 매년 약 5천억 원 확보
 - 현행 농업예산 가운데 투입재 보조형 예산의 연차별 감축 등 농업재정 개혁을 통해 재원 확보
- (방안2) 향후 농업예산의 연차별 증가를 통해 매년 약 5천억 원 확보
 - 정부예산의 증가율을 고려하여 농업예산을 연차적으로 증가하고, 농업예산 증가분을 직불제 확대에 필요한 재원으로 우선 배정
- 정부는 위 두 가지 방안을 병행하여 직불제 확대개편 목표 달성을 위한 재원확보 방안을 마련하여 추진

< 참고 1: 농업 예산구조의 문제점 >

- 정책적합성
 - 현재의 재정배분은 경쟁력과 성장 중심이어서 지속가능성과 다기능성 중심 농정을 지원할 수 없는 구조
 - 현재 재정배분 상황에서 생산자들이 지속가능성과 다기능성에 관심을 갖기 곤란
- 가격왜곡적인 정책들이 많으며 소득지원효율성도 낮음
 - 투입재 지원(0.6조), 개별경영 투자지원(0.6조), 생산물에 대한 가격보조(변동직불만 해도 1.5조) 정책이 중심
 - 실질적 혜택은 투입재 공급자와 소비자에게 분산
- 지대추구적 경쟁 유발
 - 정부가 콘테스트 방식을 통해서 지원대상을 선별
 - 정부(관료)의 선택을 계속 받고 다른 주체의 진입을 막으려는 지대추구적 행동을 유발
 - 이에 대응하기 위해서 지원대상 선정, 관리, 평가에 많은 자원이 투입
- 중앙집권적 배분방식
 - '농림축산식품사업'에 중앙정부 예산 5.8조에 추가하여 지자체 예산이 1.3조 투입
 - 지자체 예산이 공동으로 투입되는 사업의 중앙과 지방 예산부담 비율은 6:4
 - 지자체는 이에 상응하는 권한과 책임을 충분히 가지고 있지 못한 결과, 지속가능성과 다기능성의 발휘를 위해 필요한 지방의 창의, 자기책임성을 저하시킴

< 참고 2: 농업 예산구조의 개편방향 >

- 중장기적으로 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 국민적 공감대 형성을 통해 공익형 직불예산을 지속적으로 확대
- 쌀변동직불제, 투입재보조 등 시장 왜곡적 지원을 축소·폐지
 - 쌀 시장안정방안 마련을 전제로 쌀 변동직불제를 폐지하고, 쌀값에 따라 변동하던 예산(약 1.5조원)을 농업기여지불제의 안정적 재원으로 전환

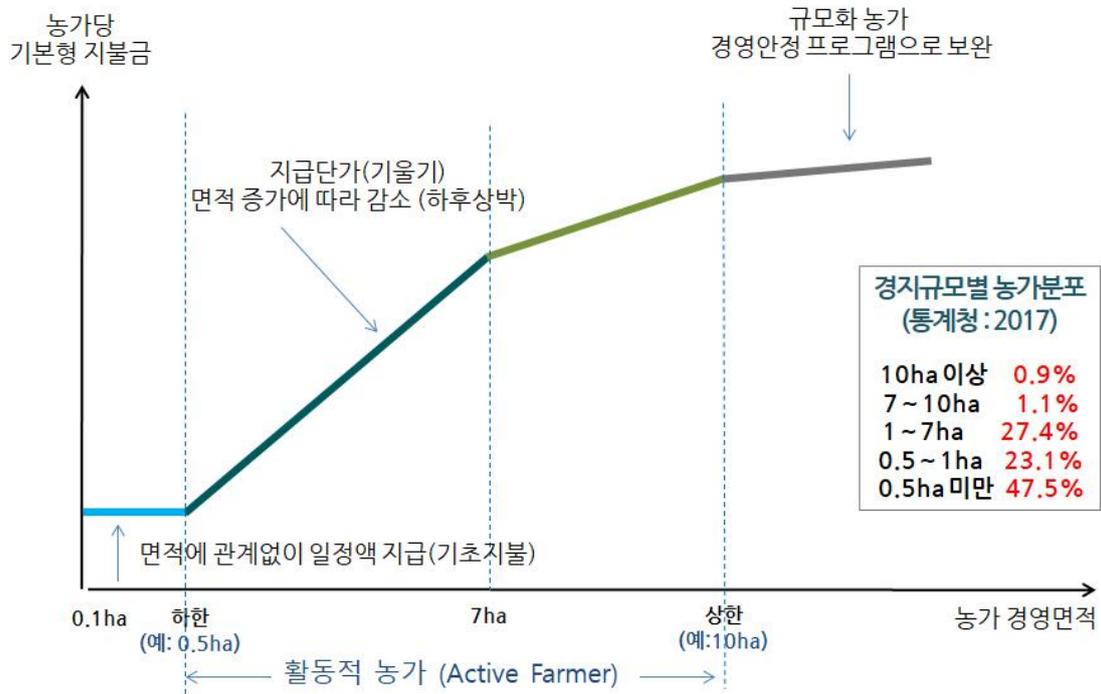
12 직불제 정책의 재해석과 개편방향

- 투입재지원과 개별경영체 지원사업도 정책기조와 일치하지 않는 사업은 구조조정
- 소규모·저효율의 선별적 개별경영체 지원 축소·폐지
- 지대추구경쟁을 유발하는 선별적 개별경영체 지원사업 축소
 - * 식량, 유통, 식품, 기타 사업들의 평균 규모는 160억원 미만
- '농발계획' 중점과제 아닌 예산 축소
- 이를 통해 지속가능성-다기능성 중심 농정 정책 추진을 위한 재원을 마련
- 지방비 비중이 높은 중앙정부 사업과 예산을 지자체로 이전함으로써 지자체의 권한과 책임 강화
- 결산/예산 비율이 낮고 계속 저조한 항목의 예산 축소

4) 기본형 직불제로의 개편

- 쌀고정직불과 밭고정직불의 격차 해소
- 2022년에 논과 밭에 동일단가 지급
 - * 현행 : 쌀고정 100만원/ha, 밭고정 50만원/ha (2020년 60만원/ha 예정)
- 면적별 지급단가 개선 : 단순 면적비례 방식에서 하후상박(下厚上薄) 으로 개편
- 대규모 경작농가에 직불금 편중 문제 개선, 중소규모 농가의 가치와 역할을 배려
 - * 예) 7ha 이상 및 10ha 이상 기준으로 면적별 지급단가 감소
- 매출액(소득) 기준 일정 규모 이상에 대해서는 매출액(소득) 비례형 직불 도입 검토
- 영세규모 농가에 대해서는 면적에 관계없이 일정액 지급(기초직불)
- 가령 0.5ha 미만 면적 경작 농가에 일정액의 직불금을 동일하게 지급
- 소득재분배를 통한 농가 양극화 완화, 다기능 농업 촉진, 지역 공동체 유지
- 현지 거주조건을 추가
- 쌀변동직불을 기본형 직불로 통합 시 쌀 시장안정대책을 별도 마련

그림 10. 기본형 직불제의 면적별 지급단가 개선안



5) 가산형 직불제로의 개편

- 현행 친환경농업, 경관보전, 조건불리 등 직불을 추가적 공익적 기여에 대한 가산형 직불제도로 통합
 - 현행 지급단가와 비교하여 불리한 경우가 발생하지 않도록 기본형 직불 지급단가를 고려하여 프로그램별 지급단가 결정
- 추가로 공익적 기여 목적의 다양한 기여지불 프로그램 개발
 - 환경, 생태, 생물다양성, 토종종자 보전, 수자원보전, 토양보전, 동물복지 등 다양한 목적 프로그램을 지방 특색에 맞게 도입(지자체 중심 운영)
- 청년 농업인의 유입 및 영농지속을 위해 청년 농업인 대상 직불제 도입
 - 예) 만 40세 미만 신규취농 농업인 대상으로 경작규모와 관계없이 일정액 지급
 - 현지 거주조건을 추가
 - 현행 청년농업인 정책 등 관련 제도 및 정책을 면밀히 검토하여 정책의 연계효과 및 과잉중복 지원 방지 등 대책을 수립한 후 시행

6) 비(非)경작 지주의 직불금 부당수령 방지 등 관리운영방식 개선

- 실경작자 여부 확인을 마을주민으로 구성된 농지관리주체가 담당
- 농지임대차보호법 제정으로 직불금의 임대료 상승 요인 억제
- 직불제 준수사항 이행 점검에 필요한 인력과 예산 확대

7) 직불제 개편을 위한 2019-2022년 연차별 세부 이행계획 수립

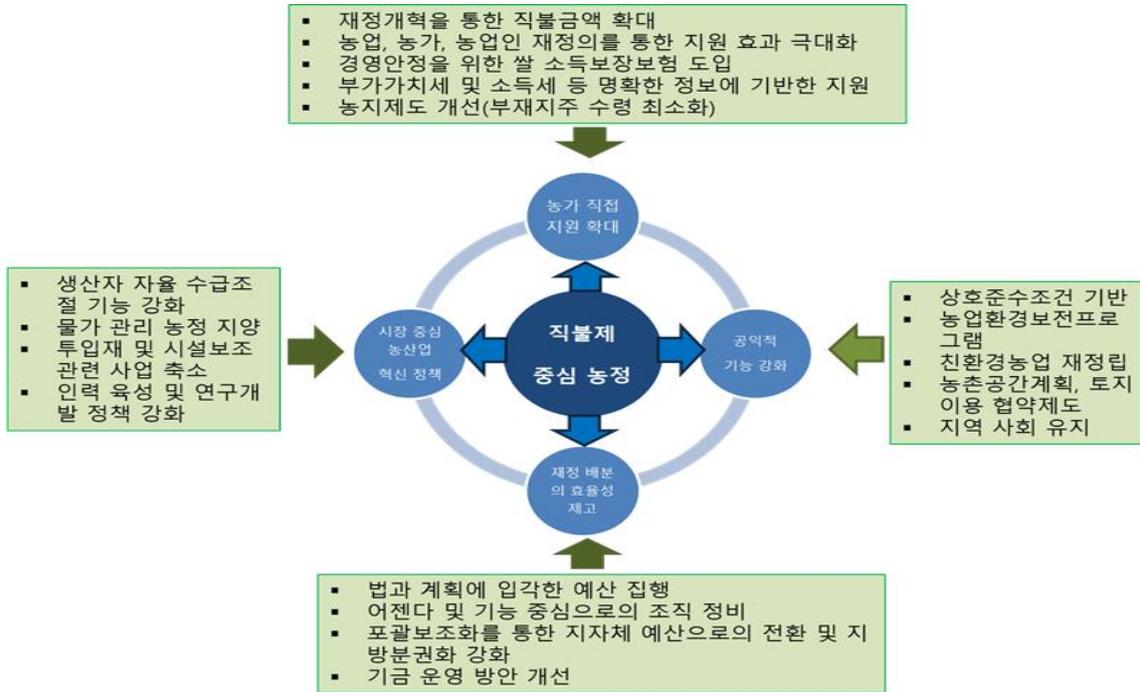
- 직불제는 농업예산구조 및 농정의 다른 분야와 밀접히 연관되어 있는 만큼 중기 목표와 계획을 가지고 단계적으로 추진할 필요가 있음.

5. 직불제 중심 농정으로의 전환 및 로드맵

1) 직불제 중심 농정이란?

- 새로운 농정 비전인 '지속가능한 농업·농촌, 국민이 건강한 먹거리'을 위해 직불제 확대·개편을 포함한 농업예산구조의 개혁과 전반적인 농정개혁을 의미
- 생산(성장) 및 쌀 중심, 중앙정부 주도 설계주의 농정의 한계를 극복하기 위해서 농업·농촌의 다기능성 확대, 시장의 혁신역량 강화, 지방분권화 등이 함께 추진되어야 함.
- 즉, 직불제 확대·개편 자체의 성공, 그리고 새로운 농정 비전 달성은
 - ① 농가 직접 지원 확대,
 - ② 공익적 기능 강화,
 - ③ 재원 배분의 효율성 제고,
 - ④ 시장 중심 농산업 혁신 정책을 위한 다양한 농정개혁이 함께 추진될 때 가능함.
- 이를 위한 가장 중요한 과제이자 수단으로 직불제의 확대·개편을 제시하고자하며 그 자체가 목적일 수는 없음.

그림 11. 직불제 중심 농정의 기본 틀



2) 직불제 중심 농정으로의 전환 및 로드맵

방향	과제	2019	2020	2021	2022
농가 직접 지원 확대	재정개혁을 통한 직불금액 확대				
	농업, 농가, 농업인 재정을 통한 지원 효과 극대화				
	직불금 지급 기준 재정립				
	경영안정을 위한 쌀 수입보장보험 도입				
	부가가치세 및 소득세 등 명확한 정보에 기반한 지원				
	농지제도 개선(부재지주 수령 최소화)				
공역적 기능 강화	상호준수조건 기반 마련				
	농업환경보전 프로그램				
	친환경농업정책의 재정립				
	농촌공간계획, 토지이용 주민 협약제도				
	지역사회 유지				
시장 중심 농산업 혁신	생산자 자율 수급 조절 기능 강화				
	물가 관리 농정 지양(단기 품목기반 관리를 중기 총량 지표 관리 체계로 전환)				
	투입재 및 시설보조 관련 사업 축소				
	인력 육성 및 연구개발 정책 강화				
재정 배분의 효율성 제고	법과 계획에 의한 예산집행(직불금 예산의 법제화)				
	어젠다 및 기능 중심으로 조직 정비				
	농가 보조 사업의 지방분권화				
	기금 운영 방안 개선				