
공익형직불제 어떻게 접근할 것인가?

김 태 훈(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
taehun@krei.re.kr

1. 직불제 개편 필요성
2. 개편안 논의동향
 3. 주요 쟁점
4. 직불제 개편방안
 5. 향후 과제

공익형 직불제 어떻게 접근할 것인가?

1. 직불제 개편 필요성

- 국내외 농업여건이 변화하면서 다양한 측면에서 직불제 개편의 필요성이 제기되었다.
- 먼저, 농업환경과 식품의 안전성 등에 대한 국민적 관심과 요구는 높아지는 반면 농업의 부정적 외부효과는 빈번하게 부각됨에 따라 농업의 공익증진이 필요하나 현재 직불제는 제도와 예산의 한계가 있다.
 - 가축전염병과 살처분, 축산분뇨 악취, 농식품 안전성 문제 등으로 농업에 대한 부정적 시각이 증가하고 있다. 2000년 이후 조류 독감은 7번, 구제역은 8번 발생하였으며 2010~11년 구제역 발생시 3,480만 마리를 살처분하고 2조 7,383억 원의 재정이 소요되었다(김태훈 2018).
 - 2015년 기준 우리나라 질소 시비량은 222kg/ha로 OECD 회원국 중 1위이며 인 수지는 2위인 46kg/ha으로 화학비료 의존도가 높다(임영아 2018). 토양의 양분불균형과 물리적 특성 악화 등으로 농업생산의 지속가능성 또한 위협받고 있다.
 - 현행 직불제 중 공익형의 예산비중이 높지 않고(2018년 예산기준 4.2%), 사업대상 활동이 유기·무농약 인증 농업, 경관작물 재배 등에 한정되어 있어 농업·농촌의 공익적 기능 제고 목적 달성에는 한계가 있다.
- 두 번째는 2015~2017년 연이은 풍작으로 쌀 공급과잉 문제가 이슈화가 되면서 쌀 중심 직불제의 개편이 필요하게 되었다.
 - 변동직불의 생산유발효과, 쌀 중심의 직불제 예산(2018년 기준 77.5%) 등이 쌀 공급 과잉의 원인으로 지적되면서 자원배분의 효율성과 타작물과의 형평성 제고 요구가 높아졌다.
 - 2016년산 쌀 변동직불금 지급액은 WTO 감축대상보조금(Aggregate Measurement Support; AMS) 한도인 1조 4,900억 원을 상회하여 제도의 지속가능성을 장담할 수 없는 상황이 발생하였다.
 - 더구나 최근 정부가 향후 WTO 협상에서 개도국 특혜를 주장하지 않기로 함에 따라 (19.10.25) 감축대상보조금 한도가 향후 WTO 협상에서 크게 축소될 우려가 제기되고 있다.

4 르네상스로 가기 위한 정부의 역할

현재 감축대상보조로 분류되는 변동직불제를 미래의 대외여건변화에 대비하여 개편할 필요가 있다.

- 세 번째는 직불제 제도상의 문제와 갈등이 노출되면서 개편이 필요하게 되었다.
- 직불제간 상충성 문제(쌀직불과 경영이양직불), 순차적 제도 도입으로 실효성 문제(밭농업직불과 조건불리지역직불)가 발생하였다.
- 직불금 부정수급문제와 직불금을 공짜지원으로 보는 농가와 소비자 인식 문제 등도 직불제 개편의 원인으로 작용하였다.

2. 직불제 개편안 논의동향

□ 그동안 제안된 직불제 개편안은 대체로 기본형과 부가형(선택형)으로 구분하고 있으나 세부개편안은 다소 차이가 있다.

- 직불제 개편 필요성 중 쌀 문제 완화를 가장 중요한 요인으로 보는 측은 현재의 직불제를 통합하고 형평성을 제고하도록 기본형 직불 개편에 중점을 두고 있다.
- 반면, 농업의 공익적 기능이 사회적 수요를 반영하는데 미흡하고 장기적으로 농업의 지속가능성을 높이는 것이 필요하다는 측은 실질적인 농업의 공익증진을 위한 제도 설계에 초점을 두고 부가형 직불 개편의 중요성을 강조한다.

1) 충남연구원

- 강마야(2017)는 현행 직불제를 식량안보용 기본직불제와 다기능 증진용 가산직불제로 재편을 제안하였다.
- 농정 방향을 ‘국민 모두를 위한 다원적 기능 함양 농정’으로 전환하고 예산 역시 이러한 방향에 맞추어 집중해야 한다고 주장하였다.
- 기본형의 명칭은 식량자급향상지원 프로그램, 식량자급 직불제 혹은 식량안보 직불제로 제안하였으며 균형 있는 식량자급률 향상과 농가소득 직접 보전에 목적을 두었다.
- 가산형은 농업기여(사회서비스)직불제 혹은 다기능농업직불제로 명명하였으며 농업 생태환경 프로그램, 젊은농업인지원 프로그램, 농촌공동체 및 농촌안전망(직불) 프로그램, 소농직불 프로그램으로 다양화하였다.

표 1. 강마야(2017)의 직접지불제 체계 개편(안)

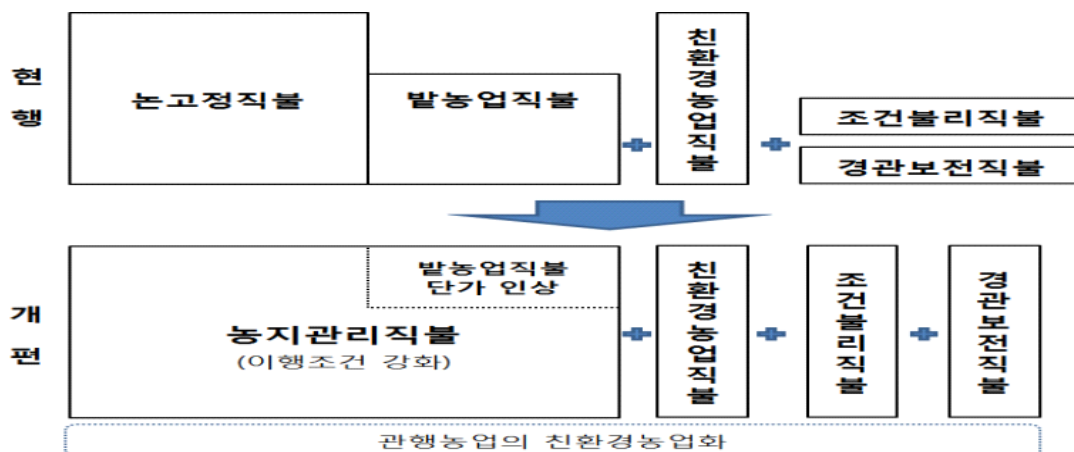
	명칭	세부프로그램(예시)
기본형	식량자급향상지원 프로그램, 식량자급 지불제 혹은 식량안보 직불제	-
가산형	농업기여(사회서비스)지불제 혹은 다기능농업직불제	농업생태환경 프로그램
		젊은농업인지원 프로그램
		농촌공동체 및 농촌 안전망(지불) 프로그램
		소농지불 프로그램

자료: 강마야(2017) 참고하여 정리

2) KREI

- 박준기 외(2016)는 쌀고정직불제와 밭고정직불제를 (가칭) 농지관리직불제로 통합하는 내용을 직불제 개편의 핵심으로 제시하였다.
- 직불제 개편 방향을 1) 직접지불제가 소득 보전 및 안정 기능을 담당하도록 명시하되 시장 조성 기능(보험, 자조금 등)을 병행하고, 2) 품목 단위에서 농지 단위로 전환하며, 3) 이행조건을 강화하여 농업소득 보전 필요성에 대한 공감대를 형성하고, 4) 쌀 편중 지원과 구조적 공급 과잉을 완화하는 것으로 제시하였다.
- 이 연구는 쌀의 공급과잉과 형평성 문제 완화에 초점을 두고 현행 직불제의 통합적 관점에서 개선안을 제안하였다.

그림 1. 박준기 외(2016)의 농업직불제 체계 개편(안)



자료: 박준기 외(2016), p. 122.

6 르네상스로 가기 위한 정부의 역할

- 변동직불제는 단계별로 중장기적 접근방안을 제시하였는데 1단계에서는 생산조정제, 변동직불제의 생산비연계 등을 통해 수급과 가격을 안정시키고 2단계에서는 목표가격을 도입취지에 맞게 합리화하여 생산자극을 완화하도록 하였다. 3단계에서는 변동직불제를 고정직불화하고 경영안정장치로 수입보장보험을 도입하는 안을 제시하였다.
- 김태훈 외(2018)는 “2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획”(이하 농발계획)에서 제시한 농정 방향 및 세부 정책 목표에 맞추어 공익형 직불제 개편 방향을 설정하였다.¹⁾
- 공익형 직불제 확대·개편의 의미를 “농정 방향을 생산 중심(생산성과 소득 보전, 농가 지원 중심)에서 환경, 생태, 식품 안전 등 공익성 확보를 병행하도록 무게 중심을 옮기고, 이 과정에서 공익형 직불제의 유형을 다양화하여 확대·개편하는 것”으로 두었다(김태훈 외 2018: 56).
- 쌀 문제와 형평성 등 단기 현안문제 해결보다는 농정방향 전환에 부합하도록 중장기적 관점에서 농업환경과 생태보전을 위한 직불제 개편 틀과 교차준수의 구체화 방안을 제시하였다.
- 현재 쌀고정직불, 밭고정직불을 기본 공익형 직불로, 친환경직불, 경관보전직불, 그리고 농업환경보전프로그램 내의 직불성 활동을 부가 공익형 직불로 분류하였다. 조건불리지역직불은 현재 제도로는 기본 공익형 직불로 통합되는 것이지만, 제도개선을 통해 부가 공익형 직불의 활동으로 포함하는 것도 필요하다고 보았다.

3) GSnJ

- 이정환(2019a)은 농정의 두 수레바퀴로 가격변동대응직불과 공익형 직불을 제안하였다.
- 가격변동대응직불은 농가의 가격리스크를 완충하도록 쌀 변동직불제의 대상품목을 쌀을 포함하여 콩, 보리, 고추 등 주요 작목으로 확대하는 것이다.
- 공익형 직불은 농업·농촌의 생태, 환경, 경관 등 공익적 가치를 보전하는 특별한 노력에 대한 손실과 비용을 보상하는 수단으로 보았다.
- 공익형 직불은 현재 논 및 밭 고정직불을 ‘기본직불’로 통합하고 농지형상과 기능 보전, 농약과 비료 투입량을 일정수준 이하로 감축하는 GAP 수준의 환경·생태보전적 영농활동을 이행조건으로 설정하였다. 또한 각 지역의 환경·생태·문화 등에 대한 수요에 따라 조건불리지역직불, 저투입직불, 경관직불제 등 특정한 목표를 위한 목표 특정형 직불을 제안하였다.

1) ‘직불제의 공익적 기능 강화’는 농발계획 12대 중점 과제 중 ‘직불제 확대·개편’의 세부 과제로 제시되었다. 김태훈 외(2018: 55)는 기본 공익형 직불제는 농발계획 중점 추진 과제 중 ‘농업인 소득경영 안전망의 촘촘한 확충’ 및 ‘안전한 먹거리 공급 체계’와 관계가 깊고, 부가 공익형 직불제는 ‘지속가능한 농식품 기반 강화’ 및 ‘누구나 살고 싶은 복지농촌 조성’과 연계된다고 파악하였다.

그림 2. 이정환(2019a)의 직접지불제 체계 개편(안)

공익형 직불							가격변동대응직불
기본직불	목표특정형 직불						
	저투입 직불	생태계 보존 직불	무비료 무농약 직불	경관관리 직불	마을환경관리 직불	조건불리지역 직불	

자료: 이정환(2019a) 참고하여 정리

4) 정책기획위원회

- 대통령 직속 정책기획위원회 개편안(2018)은 현행 8개의 직불제를 기본형과 가산형으로 통합하는 방안을 제시하였다.
 - 농정 패러다임을 전환하려면 직불제 개혁이 핵심 수단이라고 판단하였다. 직불제 개혁 기본 방향을 “현행 소득보전 목적 중심의 직불제를 농업의 다기능성 서비스에 대한 지불로 전환하여 농업의 공익적 가치와 지속가능성 증진”으로 설정하였다.²⁾
 - 정책 명칭을 직접지불제에서 ‘농업기여지불제’로 변경하여 농업의 사회 기여(공익 가치 창출)에 대한 보상을 한다는 점과 농업인의 의무이행조건이 전제라는 점을 명확하게 밝힐 것을 제안하였다.
- 정책기획위원회는 단계적 직불제 개편을 제안하였는데, 1단계는 기본형 지불을 대폭 확충하고 2단계는 지자체의 정책기획능력을 제고하면서 가산형 지불을 지역 특색에 맞게 다양화하고 확대하는 방안이다.

2) 농업·농촌의 공익적 가치 극대화, 재정 배분의 효율성 제고, 농산업 혁신 성장 촉진을 세 축으로 제시하였다.

8 르네상스로 가기 위한 정부의 역할

그림 3. 대통령 직속 정책기획위원회(2018)의 직접지불제 체계 개편(안)



자료: 대통령 직속 정책기획위원회(2018).

5) 박완주 의원 발의 법안

□ 현재 '농업소득의 보전에 관한 법률 전부개정 법률안'(박완주 의원 대표 발의, 19.9.9)이 의원법안으로 제출되어 논의되고 있다.

○ 법률 명칭은 '농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률'이며 전체 8장 46조로 구성되어 있다.

－ 이 법률은 기존의 '농업소득의 보전에 관한 법률'을 폐지하고 '농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정'의 해당 조항은 이 법의 규정으로 갈음하였다.

－ 법률에서 명시하고 있는 공익증진직불제도의 목적은 '농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정'이다. 소득안정도 목적으로 포함되어 있으나 공익기능 증진을 우선적으로 명시하였다.

－ 농식품부 장관은 5년마다 공익직접지불제도의 기본계획을 수립하여야 하며 이를 위해 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 국회의 심의를 거치도록 하였다.

－ 직불제도는 크게 기본형 공익직접직불제도와 선택형 공익직접지불제도로 구성되어 있다.

－ 총칙과 제도 구성 및 적용대상이 6개 조항, 기본형 공익직접지불제도가 14개 조항,

선택형 공익직접지불제도가 2개 조항으로 대부분 기본형 중심으로 구성되어 있다. 나머지는 제도운용과 보칙을 명기하고 있다.

- 기본형 직불은 소규모농가직접지불금과 면적직접지불금으로 나누어진다. 소농직불금은 새롭게 추가된 것이고 면적직불금은 기존의 고정직불금과 같으나 역진적인 단가 적용을 명시하고 있다.
- 기본형 직불의 대상농지는 현행 쌀직불(1998~2000년), 밭농업직불(2012~2014년), 조건불리지역직불(2003~2005년)의 조건을 그대로 유지하되 2017~2019년 중 직불금을 1회 이상 지급받은 농지요건이 추가되었다.
- 대상농업인은 후계농업경영인, 전업농업인 등 농식품부령으로 정하는 요건에 해당하는 자 혹은 2016~2019년 중 직불금을 1회 이상 지급받은 자로 정하고 있다.
- 준수사항은 농지의 형상 및 기능유지, 농약 및 화학비료의 사용, 공익기능 증진관련 교육 이수 등이 포함되어 있으며 이 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 이행하도록 규정하고 있다.
- 법률안에는 재배면적 관리가 필요한 경우 재배면적 조정의무를 부과할 수 있는 조항이 포함되어 있다.

그림 4. 박원주 의원 발의 법안의 개편안

현행	개정	
논농업 고정직불	기본공익직불 (기본직불제도)	소농직불금(정액)
밭농업 고정직불		면적직불금(역진적)
논농업 변동직불		
조건불리지역직불		
친환경농업직불	선택형공익직불 (선택직불제도)	친환경농업직불
친환경안전축산직불		친환경안전축산직불
경관보전직불		경관보전직불
		전략작목육성직불
경영이양직불	경영이양직불금	
FTA 피해보전직불	FTA 피해보전직불금	
FTA 폐업지원	FTA 폐업지원금	

자료: 농가소득안정과 농업공익증진을 위한 '공익형직불제' 도입 토론회 자료(2019.9.16)를 참고하여 작성.

10 르네상스로 가기 위한 정부의 역할

- 선택형 공익직접지불제도는 친환경농업소득보조금, 친환경안전축산물소득보조금, 대통령령으로 정하는 그 밖의 선택직접지불제도로 구성되어 있다.
- 선택직접지불금 지급에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 것으로 명시되어 있고 선택형공익직접지불제도의 구성이나 세부적인 사항, 추진 계획 등은 법안에 포함되어 있지 않다.
- 법률안에서는 구체적으로 명시되어 있지 않지만 선택형 공익직불에는 전략작목육성 직불이 하나의 형태로 들어가는 것으로 알려지고 있다(연합뉴스 9.24).

6) 개편안 비교

□ 제안된 개편안을 비교해 보면 다음과 같은 특징이 있다.

- 박준기 외(2016), 박완주 의원 개편안(2019)은 쌀 공급과잉 해소, 형평성 제고 등 현안중심이고 강마야(2017), 김태훈 외(2018), 정책기획위원회(2018)은 공익 증진 등 중장기 비전중심이다. 이정환(2019a)는 두 가지 측면을 모두 중요시하고 있다.
- 강마야(2017)의 개편안이 농촌공간관리를 넘어 일자리, 사회안전망 등을 포함하여 직불제 대상범위가 가장 넓다. 기존의 인력육성관련사업들도 젊은농업인지원 프로그램으로 흡수하여 직불제 영역에 포함시켰다.
- 이정환(2019a)의 개편안은 가격변동대응직불을 통해 시장기능보다는 정부의 개입을 통한 가격리스크 완충에 초점을 둔 반면 다른 개편안들은 장기적으로 변동직불제를 고정직불화하여 시장기능을 보다 활성화하도록 하였다.
- 직불제 개편 논의 초반의 KREI 개편안은 쌀 문제 해결을 위한 개편에 무게의 중심이 있었으나 이후 공익증진 중심으로 변화하였다.
- 박완주 의원 발의 법안은 역진적 단가 체계와 소농직불 도입을 통해 형평성 특히 대농과 소농의 형평성 제고에 중점을 두었다.

3. 주요 쟁점

- 그동안 제시된 직불제 개편방향이나 세부개편안의 차이는 몇 가지 쟁점에 대한 공감대가 이루어지지 않았기 때문이다. 이에 따라 직불제 개편에 대한 논란이 계속되고 있어 각 쟁점별 공감대 형성을 위한 노력이 필요하다.

- 먼저 공익형 직불제의 목적으로 소득보전을 우선적으로 명시적으로 제시할 것인가의 여부이다. 이는 직불금 단가와도 연계되어 있다.
 - 일부 농민단체를 중심으로 농가소득 문제가 농정의 핵심이며 직불제도 이 문제 해결의 수단으로 개편되어야 한다는 주장이다(김태영 2019³⁾).
 - 반면 공익형 직불제의 목적은 농업의 공익적 기능을 제고하기 위한 행위에 소요되는 노력과 비용 또는 손실에 대한 보상이며 소득 증대 수단으로 직접적 활용은 부적절하다는 의견이 존재한다. 직불제의 목적이 소득증대가 아니라 소득을 지원함으로써 달성하고자 하는 목적은 환경·생태보전을 통한 공익제고이라는 것이다(이정환 2019b, 김태연 2019).
 - 소득보전을 공익형 직불제의 목적에 직접적으로 포함하는 것은 농정의 패러다임 전환(생산주의, 경제력 제고 농정에서 생태, 환경중심의 지속가능 농업)에 부합되기 어렵다. 다만, 환경, 생태 보전 등의 공익증진에 대한 대가로 직불금을 지급하면 간접적으로 소득지원 효과를 가지기 때문에 경제적 지속가능성을 높이는 보조적 역할을 수행한다.
- 다음으로 공익형 직불제의 범위에 대한 이견이다.
 - 공익형 직불제의 범위를 농업생산과 직·간접적으로 연계된 활동중심으로 설정하자는 주장이다. 이는 직불금 지급의 명분이나 활동의 명확성, 대상구분 논리 등이 보다 명확하다는 측면에서 장점이 있다.
 - 반면, 일부에서는 공익의 범위를 넓게 해석하여 농촌공간관리, 사회안전망까지 범위를 확대하고 기존의 정책 사업으로 추진하던 것들도 직불성으로 지급방식을 바꾸어 공익형 직불의 범주에 포함하자는 의견이다.
 - 현재 중앙정부 주도의 다양한 정책 사업들을 모두 일시에 직불제 방식으로 전환할 수는 없다. 제도 개편시기에는 목적과 명분이 분명한 협의의 공익형 직불제(농업과 연계된 활동 중심)를 우선적으로 시행하고 중장기적으로 공익형 직불의 활동 대상을 확대하는 것이 바람직하다고 판단된다.
- 세 번째는 공익적 기능에 대한 개념과 직불금의 대상여부이다.
 - ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’에는 ‘농업·농촌의 공익 기능⁴⁾만 제시되어 있을 뿐 공익에 대한 개념이나 정의가 제대로 제시되지 않고 있다.
 - 대부분 선행연구들에서 공익기능은 식량안보를 포함하고 있고 국민들 역시 식량안보를 가장 중요한 농업의 공익기능으로 평가하고 있다(김태훈 2018).

3) 친환경 단체중심으로 공익형 직불제 개편 정책제안 TF 모임운영하고 설문조사를 실시한 결과이다.

4) 기본법에서는 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수 방지, 생태계보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전을 공익기능으로 제시하고 있다.

12 르네상스로 가기 위한 정부의 역할

- 그러나 김태연(2019)은 공익기능 중 경관 및 지역환경보전 활동, 자연 및 생물다양성 보전, 환경보전 및 기후변화대응 활동을 정책개입이 필요한 공익으로 분류하였으며 식량안보, 식품안전성, 동물복지, 농촌의 삶의 질 개선은 시장기능 제공 공익부분으로 정책개입이 오히려 비효율을 초래할 수 있다고 지적하였다. 또한 이정환(2019b)은 특별한 노력 없이 생성되는 공익적 기능 예를 들어 지하수 함양, 탄소흡수, 식량안보와 같은 효과는 공익형 직불의 대상이 될 수는 있지만 이는 국민이 필요로 하는 수준보다 적은 경우에만 대상이 될 수 있다고 보았다.
 - 이론적 측면에서는 순수공공재 공급만을 공익으로 보는 것이 합당하지만 식량자급률이 50%에도 못 미치는 우리나라의 여건을 고려하면 안정적으로 안전한 식량을 공급하고 기반을 유지하는 것은 중요한 국가의 역할이다. 따라서 식품안전성과 식량공급 및 기반유지를 공익기능에 포함하고 직불금 지급의 명분으로 보는 것이 적절하다고 판단된다.
- 네 번째는 직불금의 형평성 문제이다.
- 형평성 문제는 대농과 소농, 쌀과 타품목간의 문제로 나눌 수 있다. 2017년 기준 쌀 농가는 55.6%인데 직불금의 80.7%를 수령했으며 3ha 이상을 경작하는 대농이 직불금의 38.4%를 받아가 형평성 문제가 제기되었다.
 - 쌀과 타품목의 형평성은 품목별 접근에서 농업환경 및 생태보전 관련 농업활동 중심으로 전환하기 때문에 중장기적으로 해소될 것으로 예상된다.
 - 그러나 대농과 소농의 형평성은 공익적 기능 측면에서도 농업생산활동과 결합되어 나타나기 때문에 규모와 연동될 수밖에 없고 형평성 문제는 불가피한 측면이 있다. 다만, 공익증진활동을 담당하는 사람을 지원한다는 측면에서는 소농직불 도입의 타당성이 있다고 본다. 이는 형평성 제고보다는 공익증진의 대상지(농지)가 아니라 활동하는 사람에 대한 기초/기본적 지원이라고 볼 수 있다.
- 다섯 번째는 가격안정방안 마련이다.
- 공익형 직불제와 별도로 농가의 경영안정을 위해 가격조건의 악화를 보완할 수 있는 장치 마련의 필요성 제기와 이에 대한 방안으로 '가격변동대응직불'이 제시되고 있다 (이정환 2017). 시장개방에 따라 농산물 가격조건이 악화되고 변동성이 확대되기 때문에 이를 완충하는 가격변동대응직불을 도입하여 농업의 경제적 지속가능성을 높이자라는 취지이다.
 - 반면, 일부에서는 공익형 직불제로의 개편은 생산주의 농정에서 벗어나 농업의 공익 기능 제고를 목적으로 하며 시장의 가격기능이 작동되도록 하는 것이기 때문에 가격변동대응직불 도입은 부적절하다는 입장이다(김태연 외 2019).

- 가격변동대응직불을 도입하여 농가의 경영안정을 도모하는 것은 국가의 선택이 될 수 있으나 농정의 패러다임 전환과 기존의 변동직불제가 초래하였던 여러 문제를 고려한다면 신중할 필요가 있다.
- 가격안정장치는 농가의 생산증가유인으로 작용할 수 있으며 이는 가격하락으로 인해 직불금 증가, 생산량 증가를 위해 투입재 사용 확대 등 집약생산으로 환경과 생태의 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다.
- 또한 생산주의 농정에서 탈피하고 농가의 자율성을 도모하기 위해서는 정부의 시장개입은 최소화할 필요가 있다. 현재 쌀 변동직불제가 증산을 유도하고 당초 제도 설계대로 운용되지 못한 것과 같이 주요 품목에 가격변동대응직불을 도입하면 농가는 생산 확대 유인이 생기고 이로 인해 직불금 규모가 늘어날 뿐만 아니라 가격하락으로 인한 논란이 발생할 가능성이 높다. 김종진 외(2019) 연구에서는 쌀을 제외한 10개 품목의 직불금이 생산증가로 인해 2029년 1조 8,700억 원까지 늘어날 것으로 분석되었다.
- 현재의 가격안정방안 중심의 논의보다는 경영안정방안 마련이 필요하다. 경영안정방안은 시장기능을 저해하는 방식보다는 농가의 집약적 농법을 통한 생산증가 유인이 되지 않도록 하여야 하며 정부의 정책적 지원뿐만 아니라 농가도 수급 및 가격에 역할을 유도할 수 있는 방식 예를 들어 보험, 자조금 등을 검토할 필요가 있다.

4. 직불제 개편 방안

1) 기본 공익형 직불

- 기본 공익형 직불제는 현재의 품목연계 직불의 문제와 형평성 문제 완화가 주목적이다.
- 쌀 공급과잉, 변동직불금의 AMS 한도 초과, 품목간 형평성 문제 등을 해결하기 위해 품목중심의 소득보전방식에서 농업 자원 관리방식으로 직불제 개편이 필요하다.
 - 식재하는 작목 등에 따라 농지를 구분하고, 품목별로 접근하는 현행 방식에서 농업환경 및 생태보전 관련 농업활동 중심으로 접근하도록 하도록 전환한다.
- 현재 농지와 관련하여 고정적으로 지급하고 있는 논과 밭 농업직불금을 통합하여 농업환경 및 생태보전과 관련된 기본적 의무(교차준수)를 준수하면 직불금을 지급한다.
- 도입검토 중인 소농직불은 형평성 제고 목적보다는 유럽처럼 모니터링 비용 절감이나 공익증진 활동을 하는 사람에게 지급하는 기초지원의 성격으로 보는 것이 합당하다.

14 르네상스로 가기 위한 정부의 역할

- 기본 공익형 직불은 직불예산의 87.5%(2018년 기준)가 해당되기 때문에 현재 제도와의 연계성을 고려하여 개편하되 농업의 부정적 외부효과 감축을 위한 농가의 노력을 통해 공익을 증가시키도록 하는 장치(교차준수) 마련에 의미가 있다.

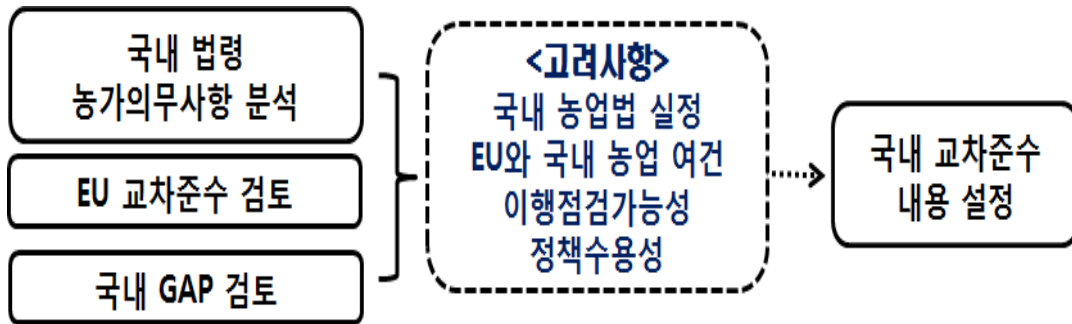
□ 기본 공익형 직불제 개편에서 핵심은 단가와 교차준수 내용 설정이다.

- 기본형 직불과 관련된 논·밭농업직불의 단가는 지금까지 명확한 근거 없이 정치적으로 인상되었으며 새로운 기준을 가지고 설정하더라도 (하향)조정하기는 현실적으로 어려운 측면이 있다.
 - 공익형 직불제는 품목 중심에서 벗어나 공익기능 제고활동에 대한 보상으로 보기 때문에 궁극적으로는 논과 밭의 단가를 동일하게 하는 것이 합당하다. 그러나 현재 하후상유지 논리나 소득보전의 논리로 직불금 예산 총액확보와 배분이 논의되고 있고 이에 따라 단가가 결정될 것으로 보인다.
- 직불제 개편의 중요한 쟁점 중 하나는 교차준수인데 모두가 공감할 수 있는 방식으로 선별되어야 할 것이다.
 - 교차준수와 관련하여 기본형 직불이라도 현재보다 공익이 증진될 수 있도록 강화하여 납세자의 공감을 얻는 동시에 농가들이 수용하고 준수가능한 수준이 되어야 할 것이다.
 - 박완주 의원 밭의 법안의 준수사항은 현재 논과 밭농업직불의 이행조건에 교육만 추가 된 것으로 공익형 직불에 부합하도록 좀 더 강화될 필요가 있다.

□ 교차준수의 강화 필요성은 다수의 연구에서 제기되었지만 구체적인 내용에 대한 제안은 미흡하며, 교차준수의 구체적 내용을 제안하면 다음과 같다.

- 교차준수 내용을 설정하기 위해서는 준수기준(reference level)을 설정하여야 하는데 이는 개념상 농업인의 정당한 재산권을 침해하지 않는 선으로 볼 수 있다(유찬희 외 2018, p153). 이러한 준수기준을 구체적으로 설정하는 것은 매우 어렵기 때문에, 농가들이 지켜야 할 법조항들을 사회가 농가에게 요구하는 최소한의 환경적 수준으로 간주하고 이를 준수기준으로 설정하였다.
- 따라서 교차준수의 내용은 농가가 지켜야하는 법률 조항, 이미 교차준수를 도입하여 운용하고 있는 EU 사례, 그리고 영농활동과 관련하여 GAP 내용을 검토하고 국내 여건과 정책수용성, 모니터링 가능성 등을 감안하여 선별하였다.

그림 5. 교차준수 선정과정



자료: 김태훈 외(2018) 수정

- 교차준수 도입은 '정부의 지원을 받는 농가는 준법을 하여야 한다'는 것이 기본전제이다. 농업의 공익 기능을 제고하여 직불금을 수령하는 대신 농가는 최소한의 사회적 요구(법적 의무)를 준수하여야 한다는 것이다.
- 그러나 복잡다기한 현행 법률 내용에 대한 인지도가 낮고, 단기간에 모든 법조항에 맞게끔 영농 방식 등을 바꾸도록 강제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 정책 대상자의 수용성 제고와 제도의 실효성 확보를 위하여 상대적으로 중요도가 큰 것을 우선적으로 적용한 뒤 단계적으로 교차준수를 확대·강화할 필요가 하다.
- 축산 질병과 축산물의 안전성은 사회적 이슈지만, 경축농업이 주인 유럽과 달리 대부분 밀식축산 중심이기 때문에 축산관련 내용을 많이 포함하는 것은 농가의 수용성을 낮추고 효율성도 낮다.
- 교차준수에 포함된 내용은 개별 농가 혹은 필지단위로 준수유무를 확인할 수 있어야 하는데 수질오염은 개별 농가의 오염원인 행위를 정확히 파악하고 제재하는데 한계가 있다. 또한 비료와 농약의 적정 사용조항이 포함되어 있기 때문에 수질오염과 관련된 내용은 제외하는 것이 적절한 것으로 판단된다.
- 중장기적으로 교차준수 도입 목표를 법적기준 뿐만 아니라 비료, 농약 등을 저투입 수준으로 낮추어 나가고 생태, 환경 등에 대한 적극적인 활동을 진작하는 것으로 설정할 필요가 있다.
- 교차준수의 목표와 농법과의 관계를 구체적으로 규명하는 연구수행이 필요하고 농가가 따라 할 수 있는 구체적 농법이나 활동사항 제시, 성과 측정 등 과학적, 기술적 방안 연구가 필요하다.
- 이행점검과 제재는 모니터링 기반 준비 정도, 농가의 준수 역량 등을 고려하여 항목별로 제재시기를 조정할 필요가 있다.

표 2. 교차준수 도입 (안)

	구분	내용/활동	관련 법
법적 기본준수 사항	수질 및 토양오염	· 권장시비량 준수(표준시비량에서 단계적 확대)	농업소득법 제12조(변동직불금 직불금 이행조건)
	대기오염	· 가축분뇨처리시(살포 등) 의무사항 준수	가축분뇨법 제10 조(시행령 별표3, 시행규칙 별표 3~6)
	농산물 안전성	· 유해물질잔류 기준 준수	농수산물품질관리법 61조 (생산단계 농산물 등의 유해물질 잔류기준, 식약처고시)
		· 잔물잔류성 농약의 사용 준수	농약법 23조(농약 등의 안전 사용 기준)
		· 농축산물잔류농약허용기준 준수(PLS 적용)	식품위생법 제7조 및 식품의 기준 및 규격(식약처 고시)
농업활동 준수사항	투입재사 용과 관리	· 영농일지 작성 · 품질표시 종자사용, 자가 채종 이력기록 · 공정규격 비료, 적합한 부산물 비료사용 · 안전하고 적절한 장소에 비료와 농약 보관 · 농약병과 폐비닐 등 분리수거 및 처리	GAP 영농활동준수사항 종자산업법 비료관리법 제4조 폐기물관리법 제8조
	농지의 형상과 기능 유지	· 농작물 생산 가능하도록 토양을 유지·관리 · 이웃 농지와 경계 설치 및 관리 · 영농에 지장이 없도록 잡초 제거 · 농지 주변의 용수로·배수로를 유지·관리	농업소득법 제10조(고정직접지불금의 지급) 제12조(변동직접지불금의 지급)
	수확후 관리	· 수확후 위생적인 장소에서 시행지침 준수	GAP 영농활동준수사항
	교육 참여	· 공익 기능과 활동 관련 교육이수	GAP 영농활동준수사항

자료: 김태훈 외(2018)

2) 부가 공익형 직불

(1) 부가 공익형 직불 확대 개편 배경과 목적

- 부가 공익형 직불은 기본 공익형 직불과 목적, 추진체계 등이 다르기 때문에 기본 공익형 직불의 틀을 그대로 적용할 수는 없다.
- 지금까지 직불제 개편 논의와 연구는 대부분 기본 공익형을 중심으로 이루어졌고 논의 중인 법률안도 기본 공익형 직불관련 내용 중심이다.
- 부가 공익형 직불의 확대 개편이 필요한 이유는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 국민적 기대와 요구가 높아지고 있어 이에 부응하도록 농업·농촌의 공익을 증진하여야 한다.

- 그러나 공익형으로 분류되는 직불제의 예산비중은 4.2%(2018년 2조 4,390억 원 중 1,034억 원)으로 미미한 수준이며 현행 사업범위로는 국민이 원하는 농업농촌의 공익제공이 어렵다.
- 또한 현재 공익형 직불제는 대부분 농가와 개별 필지 중심이기 때문에 지역단위 공동 활동에 비해 정책효과가 낮은 경우가 많다.
- 지역단위로 활동하는 것이 지역의 환경에 맞는 활동 선정, 모니터링과 평가, 환류 등 측면에서 더 유리하고 성과도 더 효율적인 경우가 많다.
- 따라서 부가 공익형 직불의 목적은 국민들이 기대하는 농업의 역할 수행과 농촌의 모습을 유지할 수 있도록 환경 및 생태보전 등을 위한 다양한 활동을 지원하여 농업·농촌의 지속가능성을 제고하는데 있다.

(2) 유형구분

- 부가 공익형 직불 유형은 직불의 범위를 어디까지로 볼 것인가에 따라 달라진다.
- 앞서 살펴본 바와 같이 대부분의 개편안에서는 부가 공익형 직불의 범위를 농촌공간관리(마을환경관리)과 무형문화유산까지 포함하고 있다. 일부 연구에서는 농촌 안전망과 일자리까지 대상으로 하고 있다.
- 부가 공익형 직불의 틀은 폭넓게 설정하되 세부대상활동의 경우 단기적으로는 농업 생산과 직·간접적으로 연계된 직불성 활동을 중심으로 추진하고 나머지는 장기적으로 부가 공익형 직불로 편입을 고려할 수 있다.
- 부가 공익형 직불의 범위를 크게 확대하고 추진하는 것은 부가 공익형 직불의 명분, 활동의 명확성, 대상의 구분논리, 한정된 예산 등을 고려할 때 어려움이 있을 것으로 보인다.
- 또한 농촌공간관리, 문화유산 등과 관련된 다양한 사업들이 농식품부를 비롯한 여러 부처에서 시행중이기 때문에 이들 사업예산의 조정시간도 필요하다.
- 부가 공익형 직불제는 현행 공익형 직불제뿐만 아니라 신규활동을 추가 발굴하여 다양한 메뉴(활동리스트)를 제공하고 농가와 지역단위의 신청방식으로 추진할 필요가 있다. 따라서 다양한 활동들을 단순 나열하기 보다는 기준을 가지고 유형을 구분하는 것이 이해도 제고와 효과적 추진에 도움이 될 것이다.
- 부가 공익형 직불의 유형은 크게 농업환경과 농촌환경으로 구분하고 농가나 지역단위 활동이 어떠한 부분에서 공익을 증진하는가를 기준으로 다시 세분한다.
- 농업환경은 친환경농업, 토양, 용수, 대기, 생태부분으로 세분하고 농촌환경은 경관, 생활환경, 문화유산으로 다시 구분한다.

표 3. 부가 공익형 직불의 유형 구분

대분류	중분류	세부활동(예시)
농업환경	친환경 농업	유기농업, 무농약 인증 등
	토양	저투입, 녹비작물 재배 등
	용수	침사구조성, 논 말단부 경작금지 등
	대기	보전경운 등
	생태	재래종/토종품종재배, 생태둑병조성과 관리 등
농촌환경	경관	경관/준경관작물식재 등
	생활환경	농업부산물공동수거분리 등
	문화유산	전통농법보전, 농업경관관리 등

(3) 세부활동

- 현재 공익형으로 지칭되고 있는 친환경직불제, 경관보전직불제를 공익형 직불제 확대 개편이라는 국정목표에 부합하도록 범위와 대상, 추진방식을 개편한다.
- 친환경농업직불은 현재 우리나라 투입재 사용수준을 감안하면 토양과 수질보전이 필요하기 때문에 전국을 대상으로 하는 현재의 방식을 유지한다. 다만, 기존의 필지별 직불제를 유지하되, 친환경농업의 환경개선 효과가 큰 환경민감지역(상수원보호구역, 야생동물 및 철새보호구역 등), 환경개선필요지역을 중심으로 확대하고 이들 지역에서는 친환경농업의 비중을 높이도록 의무화 또는 추가 인센티브를 지급한다.
- 현재 경관보전직불제는 경관작물 재배에 치우쳐 있고, 사업대상의 제한과 마을경관보전추진위원회의 활동이 활성화되지 못하고 있다. 경관과 관련된 공동체 활동의 내용과 범위를 확대한다.
- 조건불리지역직불은 대상지역을 현재 자연적 기준(경사도)에서 경제·사회여건까지 포함하도록 지정조건을 조정하고 대상농지는 밭에서 논까지 포함하도록 개편한다.
- 마을공동기금의 크기, 조성 방법, 공동 활동 활성화 방안 등에 대한 검토를 통해 부가형 활동으로 재편을 하거나 지역, 생활, 경제적 여건이 불리한 지역의 활동은 단가를 추가 지원하는 방안을 검토한다.
- 또한 농가와 지역단위에서 적합한 활동을 선택할 수 있도록 농업·농촌의 공익 증진을 위한 새로운 활동 프로그램을 발굴한다.

- 세부활동은 기존 공익형 직불제 개편과 신규활동(농업환경보전프로그램 중 직불성 활동 그리고 기타추가활동(해외사례, 전문가 의견 등) 발굴을 통해서 선별한다.
- 이 중 신규활동들은 현재 정부에서 추진 중인 '농업환경보전프로그램' 중 직불성으로 추진할 프로그램을 우선적으로 선별하여 부가형 직불의 세부활동으로 선정한다.
 - 농업환경보전프로그램은 다양한 분야의 전문가들이 모여 농업환경, 생태보전을 위해 필요한 활동을 선별하였기 때문에 부가 공익형 직불의 세부활동 선정의 우선 검토 대상으로 적합하다.
- 농업환경보전프로그램 활동은 총 41개로 구성되어 있으며 각 활동들의 성격, 참여형태, 우선순위(환경측면), 의무의 유형 등을 기준으로 재분류한다.
 - 우선적으로 직불성⁵⁾ 활동여부를 기준으로 부가 공익형 대상 활동으로 선정하되 의무수준이 교차준수에 해당하는 활동은 기본 공익형에 해당한다고 보고 제외한다.
 - 활동의 우선순위가 낮거나 현재 정부의 관련 사업이 있을 경우 예산과 사업조정을 거쳐 장기적으로 추진하는 활동으로 분류한다.

표 4. 농업환경보전프로그램 세부활동(41개)별 재분류

구분	분류기준
유형(중분류)	친환경농업, 토지, 용수, 대기, 생태, 경관, 생활환경, 문화유산
성격	직불성, 사업성, 직불성+사업성
참여형태	농가(개별농가, 지역에 포함된 농가), 공동체, 선택가능
우선순위 (환경측면)	단기, 중기, 장기
이행용이성	쉬움, 중간, 어려움
모니터링용이성	쉬움, 중간, 어려움
활동대가	소득감소, 비용증가, 소득감소+비용증가
단가근거	단가산정근거명시
의무의 유형	추가 의무, 기본 의무(cross compliance)
관련 사업	현재 정부의 관련사업

(4) 추진방식

- 현재 농업환경 및 생태보전을 위해 중앙정부 주도로 농업환경보전프로그램이 시행 중이다. 부가 공익형 직불의 추진방식이나 체계는 농업환경보전프로그램의 실시 경험과 문제 등을 보완하여 추진하는 것이 바람직하다.

5) 현재 농업환경보전프로그램 활동 중 직불성 활동은 부가형 직불로, 사업성 활동은 농업환경보전프로그램(사업)으로 분류하고 필요에 따라 연계하여 추진한다. 직불성과 사업성의 구분 기준은 활동의 지속성이다. 지원이 중단되어도 지속되면 사업성(시설물 설치 등), 지원중단과 함께 활동이 중단되면 직불성으로 간주한다.

20 르네상스로 가기 위한 정부의 역할

- 농업환경보전프로그램의 시행과정에 나타났듯이 부가 공익형 직불을 확대하기에는 지역단위에서 핵심적으로 관리할 자원이나 활동이 필요한 부분에 대한 검토가 부족하고 지역의 추진주체 역량이 부족한 측면이 있다.
- 따라서 부가형 공익직불을 본격적으로 추진하기 전 직불제와 별개로 지역단위의 핵심자원과 실태에 대한 기초조사가 필요하다. 또한 지역단위에서 공동체 활동을 수행할 수 있는 역량을 제고하는 교육과 지원이 필요하다.
- 앞서 지적한 여건이 갖추어지지 않은 상태에서 부가형 직불을 추진하려면 추진방식을 일정기간 달리하여야 한다.
 - － 부가공익 제고 활동은 기본적으로 계획-선정-추진-평가의 과정을 거쳐야 하지만 도입초기에는 선정-계획수립-추진-평가의 방식으로 추진이 효과적일 수 있다.
- 부가 공익형 직불은 중앙정부에서 제시한 활동의 형태와 가이드라인에 따라 개별농가 혹은 지역 단위와의 협약으로 추진한다.
 - － 친환경 직불 등 기존의 공익형 직불 중 대상이나 활동의 성격이 개별농가가 필지별로 수행할 수 있는 것은 농가와 협약을 추진한다.
 - － 그러나 특정 마을 혹은 들녘 단위 등 집합적 농업주체를 통한 협약이 농업환경 개선효과가 크거나, 성격상 공동체 단위로 수행해야 하는 활동들은 지구단위로 협약을 한다. 공동체에서 지역여건에 맞게 다 같이 추진할 활동을 자율 신청할 수 있도록 부가형 직불의 일정 비율은 공동체 활동으로 배분한다.
 - － 도입 단계에서는 개별 필지 단위 협약에서 시작하더라도 점진적으로 지구 단위 협약으로 전환되도록 추가인센티브를 부여하는 등 유도방안을 마련한다.
- 예산제약 등으로 부가 공익형 직불을 전면적으로 확대하기 어려운 경우 환경민간지역이나 공익증진효과가 큰 지역을 중심으로 우선적으로 실시하는 방안도 검토할 필요가 있다.

5. 향후 과제

- 향후 어떠한 우선순위에 따라 부문별로 예산 배분을 할 것인지 직불제 운용의 방향이 제시되어야 할 것이다.

- 현재는 한정된 예산에서 제한된 범위의 공익형 직불제를 운용할 수밖에 없지만 농업농촌의 공익기능제고와 더불어 예산이 확대할 경우(또는 기존 사업조정을 통해 예산확보 시) 어떠한 우선순위에 따라 부문별로 제도를 운용할 것인지 방향이 제시되어야 할 것이다. 예를 들어 부가 공익형 직불제를 확충할 것인지, 소농직불을 확충할 것인지 아니면 기본형 직불의 밭직불 단가를 인상할 것인지 우선순위와 배분방향이 설정될 필요가 있다.
- 기본 공익형 직불의 구체적이고 세부적인 추진 및 운용방안 마련이 시급하다.
- 법률안은 기본 공익형 직불제 중심으로 구성되었으며 기본형 직불의 지급대상 농지와 대상자, 준수사항, 등록신청과 사후관리의 내용이 포함되었다.
- 그러나 제도 운용을 위한 교차준수 내용결정, 모니터링 방안, 단가 등 구체적 시행방안이 없어 빠른 시간 내에 논의를 거쳐 마련해야 할 것이다.
- 선택형 공익직불은 종류에 대해 간략하게 규정되어 있어 법안에 향후 추진 계획을 추가하던지 아니면 세부시행방안에 목적, 범위, 유형 등을 보다 구체적으로 제시해야 할 것이다.
- 부가 공익형 직불은 단기간에 전면적으로 확대하기에는 기반부족이나 예산제약 등으로 쉽지 않기 때문에 부가 공익형 직불제의 목적과 범위를 설정하고 단계별 추진을 위한 로드맵이 수립되어야 한다.

<참고문헌>

- 강마야. 2017. “직불제 중심의 농정 전환과 예산구조 재편.” 『직불금 중심의 농정전환과 예산구조 개편을 위한 정책 토론회』 발제 자료, 2017. 09. 14.
- 김종진·김종인·조남욱. 2019. 쌀 변동직불제 개편방안 연구. C2019-19. 한국농촌경제연구원.
- 김태연. 2019. “직불제를 활용한 농업의 공익적 가치 증진방안.” 『농업의 공익적 가치 증진을 위한 직불제 개편 방안 토론회』 발제 자료, 2019. 08. 30.
- 김태연·박준기·이정환. 2019. “격돌: 가격변동대응직불은 나쁜 직불인가?” 시선집중 GSJ 제262호, GSJ Institute.
- 김태영. 2019. “공익형 직불제 실시에 대한 생산 소비자단체의 입장.” 『농업의 공익적 가치 증진을 위한 직불제 개편 방안 토론회』 발제 자료, 2019. 08. 30.
- 김태훈·유찬희·정문수·오내원·박지연. 2018. 공익형 직불제 확대 개편 - 농업직불제 개편 세부추진 방안. C2018-23. 한국농촌경제연구원.
- 대통령 직속 정책기획위원회. 2018. 『문제인 정부의 농정개혁 방향과 실천 전략』. “대통령 직속 정책기획위원회 농정개혁 TF 활동결과 발표” 자료집(2018.10.30.). 대통령 직속 정책기획위원회.
- 박준기·오내원·유찬희·김종인·박지연. 2016. 농업직접지불제 운영 현황 분석 및 발전방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·조원주·김선웅. 2018. 『농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제』. R844, 한국농촌경제연구원.
- 이영근. 2019. “농업소득보전법 전부개정안 내용 및 구조 개략 분석.” 『농가 소득안정과 농업 공익증진을 위한 ‘공익형직불제’ 도입 토론회』 발제 자료, 2019. 09. 16.
- 이정환. 2017. “농업의 가격조건 악화 대책: 가격변동대응직불.” 시선집중 GSJ 제233호, GSJ Institute.
- 이정환. 2019a “농정 논의의 중심, 직불제가 가야할 길.” 시선집중 GSJ 제260호, GSJ Institute.
- 이정환. 2019b. “공익형 직불제: 기대 그러나 한계.” 시선집중 GSJ 제265호, GSJ Institute.
- 임영아·정학균·김부영·김현정. 2018. 『지역단위 농업환경 관리 정책 도입 방안 연구』. C2018-66, 한국농촌경제연구원.

<홈페이지>

- 의안정보시스템. 2019. 『농업소득의 보전에 관한 법률 전부개정법률안』
<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1E9P0O9K0L9O1V8R0P0T3J8T8C6A1> 검색일 2019.10.11.
- 연합뉴스. 2019. ‘공익형 직불제 열어보니...’ <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190923164900030?section=search>> 검색일 2019.10.24.