
공익형 직불제, 그린 뉴딜의 중심에 서는 길

강 마 야(충남연구원 연구위원)

kmaya@cni.re.kr

1. 공익형 직불제, 그동안 많은 논의를 해왔다.
2. 공익형 직불제, 이제 첫걸음을 떼다.
3. 공익형 직불제, 현장에서 이런 일이 나타나고 있다.
4. 공익형 직불제, 전체적인 구상을 제안한다.
5. 공익형 직불제, 다른 제도개선을 함께 이끌어내야 한다.

공익형 직불제, 그린 뉴딜의 중심에 서는 길

1. 공익형 직불제, 그동안 많은 논의를 해왔다.

- 농업직불제에 대해서 많은 연구와 토론, 세미나가 진행되었지만 그 많던 우리의 이야기는 다 어디로 갔을까, 제대로 착근되고 있는가에 대한 되새김이 필요하다.
- 농업직불제와 관련한 연구용역은 온나라정책연구시스템에 탑재된 정부기관 발주 기준으로 30개(10억 원 이상)로 나타났다. 그리고 농업직불제와 관련한 세미나는 열린 국회정보 공개포털에 탑재된 국회의원실 주관의 정책세미나는 17회인 것으로 나타났다(표 1. 참고).
- 공식적으로 집계된 것만 이정도이지 실제 더 많은 연구와 토론회, 세미나, 워크숍 등을 통해서 지난 20여 년 동안 우리는 많은 이야기를 해왔다.
- 많은 이야기를 풀어내온 만큼 우리 사회는 직불제 정책에 대해서 많은 진전을 해 온 건 사실이다. 성과도 있지만 근본적인 한계점도 동시에 드러나고 있기에 여기서 멈추지 않고 끊임없는 검토과정이 필요하다.

표 1. 농업직불제 관련 연구용역 및 국회정책세미나(2000-2019년)

구분	발주기관명	과제개수(개)	계약금액(원)
연구용역 (2000-2019)	기획재정부	2	0
	농림축산식품부	24	821,120,000
	인사혁신처	1	16,000,000
	충청남도	3	186,500,000
	소계	30	1,023,620,000
구분	주제명		
국회정책세 미나 (2007-2019)	2007	쌀 직불금 목표가격 현실화를 위한 대토론회	
	2008	쌀 직불금 불법수령 및 제도개선을 위한 토론회	
	2012	국내 식량자급률 향상과 우리밀 소비촉진을 위한 공익형 직접지불제 도입방안	
		농가소득 보전과 식량자급률 향상을 위한 쌀 소득 직불제 개편 토론회	
2015	대한민국 농업직불금의 새로운 길 : 농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄		

2016	농어촌 자원의 공익적 가치와 효율적 관리 방안 정책토론회
	(농업의 지속가능성을 위한) 직접지불제도
	직불금, 행복한 미래를 위한 변화
2017	직불금 중심의 농정전환과 예산구조 개편을 위한 정책 토론회
	직불제 중심 농정전환, 어떻게 추진할 것인가? : 문재인 대통령 농정공약 실천을 위한 제2차 전략 세미나
2018	(농업·농촌의 지속가능한 발전을 위한) 농업의 공익적 가치 헌법반영 정책토론회
	농업직불금 개편 어떻게 할 것인가? : 국회토론회
	쌀 농업과 직불제 개편 : 국회토론회
	직불제 개혁, 농민안 마련을 위한 국회토론회
2019	농가 소득안정과 농업 공익증진을 위한 '공익형직불제' 도입 토론회
	농업 농촌 공익기능 활성화 직접보상기본법 토론회
	직불금 부당수령고발대회 : 직불금 부당수령자 감옥으로
소계	17회

자료 :

1. 온나라정책연구시스템-검색어 : 직불, 직접지불, 공익.(임업, 어업분야는 제외)
(http://www.prism.go.kr/homepage/entire/retrieveEntireList.do?leftMenuLevel=160&cond_research_name=%EC%A7%81%EB%B6%88&x=0&y=0, 검색일자 : 2020.10.31.)
2. 열린국회정보 정보공개포털-주제별공개-정책-국회의원 입법 및 정책개발-국회의원 정책세미나 개최현황-검색어 : 직불, 직접지불, 공익(임업, 어업분야는 제외)
(<https://open.assembly.go.kr/portal/data/service/selectServicePage.do?infId=OQ0A0T0011366V19103&infSeq=1&isInfsPop=Y>, 검색일자 : 2020.10.31.)

□ 사람과 환경 중심의 농정을 위해서 직불제 중심의 농정으로 개혁하고자 하는 현재 기조와 ‘기후 위기와 불평등 위기’ 이라는 키워드로서 들여다볼 필요가 있다.

- 기존 직불제 성격에 대해서 전반적으로 경영비, 생산비 등 비용보전 측면에, 농산물 가격손실에 따른 소득보전이라는 측면에 초점이 맞춰져 있었다.
- 하지만 현재 정부의 기조는 사람과 환경 중심의 농정을 지향하고 이를 실현하기 위해서 직불제 중심의 농정으로 개혁하고자 한다.
- 즉, 직불제를 단순히 소득보전에 맞춘 보조 정책수단이 아닌 그 이상을 뛰어넘는, 농촌에 사람을 살리고 환경을 살리는 핵심 정책수단으로 삼고자 함이다.
- 코로나19를 경험하면서 기후 위기, 불평등 위기 앞에 농업계도 자유로울 수 없는 노릇임을 확인하고 있다. 환경을 살리면서 농사를 짓고 있는지, 농업계 내부에서 격차 는 어떤지 돌아볼 시점이다. 직불제로서 모든 것을 달성할 수 없지만 최소한 그 길을 갈 수 있도록 자리를 만들어주는 역할을 할 수 있어야 한다.

2. 공익형 직불제, 이제 첫걸음을 떼다.

□ 2020년 공익형 직불제¹⁾는 기본형 직불금과 선택형 직불금으로 새단장을 하였다.

- 사업목적은 농업활동을 통해서 환경보전, 농촌유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인, 농민 등 소득안정을 도모함에 있다. 근거법령은 “농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률, 동법 시행령 및 시행규칙”에 의거한다.
- 재원은 국고 100%이고 2020년 예산은 2.28조 원으로 책정되었다. 그동안 추진경과는 2001년 논농업직불제 최초 도입되어서 2015년 쌀직불금과 밭고정직불금 통합 규정에 이어서 2020년 쌀직불, 밭고정, 조건불리직불을 ‘기본형 공익직불제’로 통합, 나머지 4개 직불제는 ‘선택형 공익직불제’로 규정하였다.
- 특징은 소농을 포용한 소농 직불금, 면적에 따른 역진적 단가를 적용한 면적 직불금, 직불금 부정수급 여부를 사전 점검, 농지이용실태조사 등 농지관리 확대이다.
- 구조는 기본형 직불제(소농 직불, 면적 직불), 선택형 직불제(친환경농업직불제, 친환경축산직불제, 경관보전직불제, 논활용직불제)으로 구성되어 있다(그림 1. 참고).
- 소농 직불금 자격요건은 농지면적, 영농종사기간, 농촌거주기간, 농업외 종합소득금액, 축산업과 시설재배업 소득금액 등 기본요건 충족하는 자, 농가 당 연 120만 원
- 면적 직불금 자격요건은 소농요건은 충족하지 않고, 기본요건을 충족하는 농업인 등

그림 1. 새롭게 바뀐 공익형 직불제 중 기본형 직불제 개편내용(2020년)

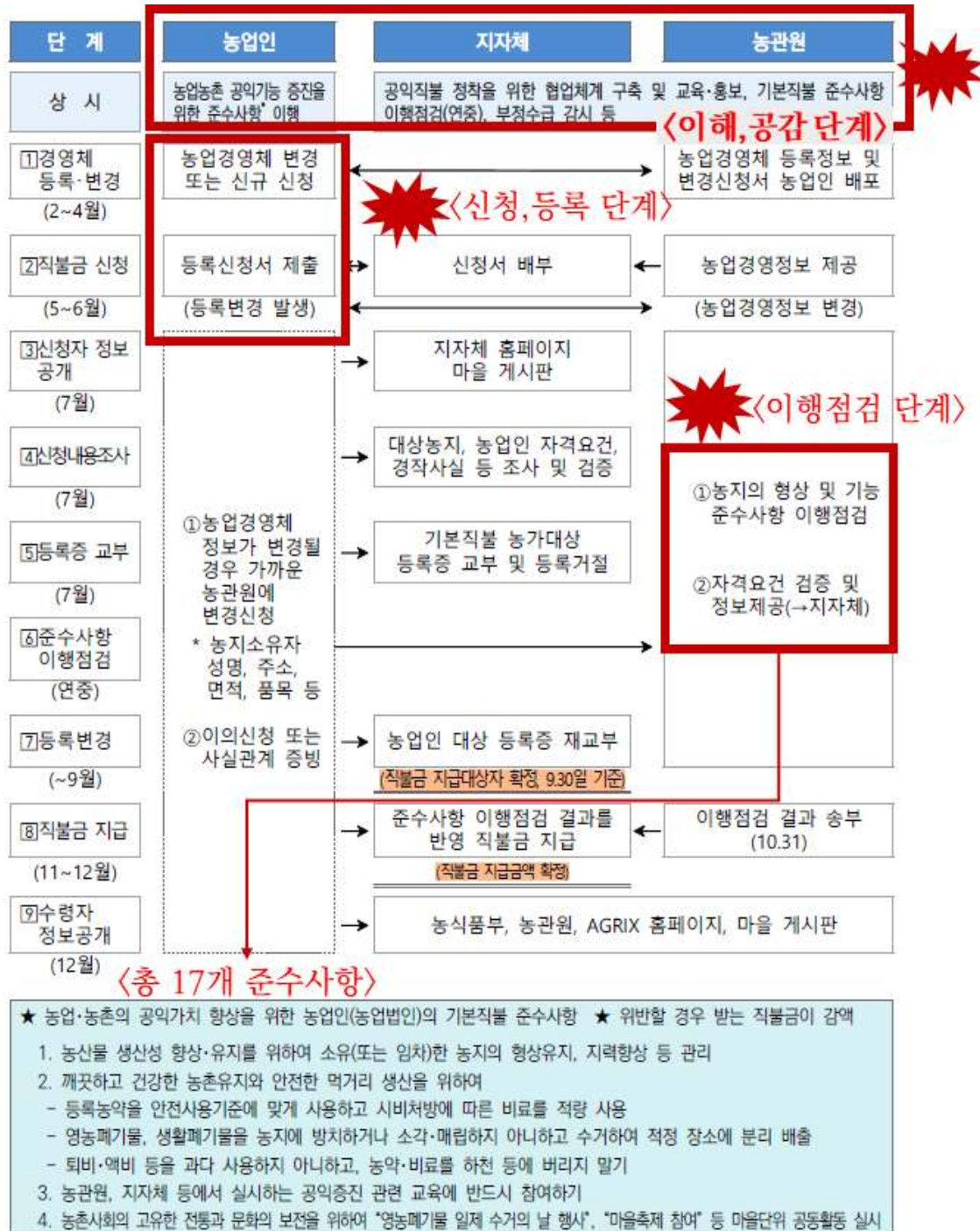


자료 : 농림축산식품부(2020), 2020년 농림축산식품부 업무보고 발표자료.

1) 자료 : 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

3. 공익형 직불제, 현장에서 이런 일이 나타나고 있다.

그림 2. 공익형 직불제 중 기본형 직불제 주체별 사업추진절차



자료 : 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.(세부내용은 부록 참고)

- 여러 단계 업무를 거치는 직불제는 농업경영체 신청과 등록, 직불금 신청과 접수 등과 같은 신청적격자 판정, 이행점검 등과 같은 사후관리에 집중하는 구조이다.
- 여러 단계 중 신청적격자 판정과 관련한 업무로는 농업경영체 등록 및 변경, 등록신청·접수 준비, 직불금 신청·접수등록, 신청자 정보 공개, 신청내용 조사(서면, 현지) 등록증 교부 등이다. 전체 업무량과 노력 비중에서 70-80%를 차지하는 것으로 어렵 짐작한다.
- 여러 단계 중 사후관리와 관련한 업무로는 지급요건 검증 및 이행점검(등록내용 변경 신청(신고)) 등이다. 전체 업무량과 노력 비중에서 10%내외를 차지하는 것으로 어렵 짐작한다.
- 중요한 것은 읍면 사무소가 돌아가는 상황을 보면, 수백 명의 농업경영체와 수천 건의 필지 관련한 실무 대부분은 결국 읍면사무소 산업계 1명 주무관과 일부 보조인력이 전담하고 있다. 현장의 관리감독, 자격요건 검증은 아예 꿈도 못 꿀 일이다.
- 공익형 직불제는 출발지점, 도착지점에서 문제가 발생하고 있다(그림 2. 참고).
- 출발 지점은 직불제를 이해하고 공감하는 단계로서 정책에 대한 성격, 목적, 성과에 대한 이해도, 공감대 정도이다. 기본형 직불제 시행에 초점을 맞추다보니 여전히 소득보전 수단으로서만 집중하고 있고 선택형 직불제 시행을 통한 공익기능 증진 수단으로서의 진도가 나가지 못하고 있다. 두 측면에서 인식 차이가 발생하고 있다.
- 그 다음 지점은 직불제를 신청하는 단계로서 지급대상 농지와 지급대상 농업인, 농민 등 자격요건이다. 농지법, 농업·농촌 및 식품산업 기본법, 농업경영체법 등 법적 체제와 현실 간 괴리가 발생하고 있다. 현장에서 직불제 부정수급을 최소화하는지 여부 등을 공정성과 형평성 척도로 정책 신뢰도를 평가한다. 농지와 농업인 기준에 대한 근본적인 제도개선이 필요한 부분이다.
- 도착 지점은 직불제를 이행점검하는 단계로서 지원받은 농업인, 농민 등이 행해야 할 17개의 준수사항에 대한 것이다. 시행지침 상 모두를 이행해야 하지만 현실에서 준수사항에 대한 제대로 된 이행점검과 관리감독은 이뤄지지 못하고 있다.
- 마지막 지점인 직불제의 전반을 통합적으로 다룰 민관협치 단계로서 각종 심사위원회 회의 실질적인 작동에 대한 것이다. 직불금 집행과정에서 사고가 나지 않는 것에만 신경을 집중하는 것이 아닌 제도의 처음과 끝을 전반적으로 다룰, 직불금과 연계되어 있는 여러 분야를 융복합적으로 접근해야 하는 민관협치 기구가 부재하다.
- 이 지점들은 결국 공익형 직불제라는 정책, 제도, 법률에 대한 신뢰도를 결정한다.

- 출발 지점, 공익형 직불제에 대한 이해와 공감 단계로서 직불제가 가지는 정책수단의 성격과 목적이 아직 명확하지 못하다.
- 공익형 직불제의 좁은 개념으로는 소득보전 정책수단, 넓은 개념으로는 공익기능 증진 활동에 대한 보상 정책수단이다. 하지만 2020년 출발한 “공익형 직불제”는 명칭에서 보듯이 후자를 강조하고 있기에 개념과 성격을 넓게 봐야 할 것이다. 따라서 공익형 직불제 대상은 개인에게만, 농업생산 활동 댓가로만 주어지는 것이 아님을 알 수 있다.
- 그럼에도 불구하고 공익형 직불제를 소득보전 정책수단, 생산비 혹은 경영비 보전 정책수단으로 인식하는 현상이 보인다. 주로 기본형 직불제에 관심이 집중되어 있다. 예로서 물가상승률 및 생산비 인상율에 맞춘 직불제 단가 상승 요구 등이 지속적으로 제기되고 있다. 그리고 최근 국회의원 발의로 ‘선택형 공익직불제에 제주지역 등 도서지역 해상운송비를 포함시키는 법(농업·농촌 공익기능 증진 직접직불제도 운영에 관한 법률(공익직불제법) 개정안’ 내용을 보면 짐작할 수 있다.
 - 제주지역을 포함한 도서지역의 해상운송비 등 추가 유통비용을 고려한 “운송조건 불리지역직접직불제도”, 경지율 및 경지경사도 등을 고려한 “경작조건불리지역직접직불제도” 등 포함하는 개정안 발의(2020년 10월, 더불어민주당 위성곤 위원 등)
- 그 다음 지점, 공익형 직불제의 신청과 등록 단계로서 농업경영체 신청, 등록이지만 농업인 기준 설정 문제부터 발목이 잡힌다²⁾.

○ 농림축산식품부 공고문 예시는 다음과 같다.

○ 기본요건 : 「농어업경영체육성법」에 따라 농업경영정보를 등록(변경등록 포함)한 지급대상 농업인 등의 요건을 충족하는 자

나. 지급대상자

- 농업의 종합소득이 37백만 원 미만, 지급대상 농지등(0.1ha 이상)에서 농업에 종사하는 농업인 등으로 여러 요건 중 하나를 충족하는 자
- 다만, 종전보다 직불금 등록신청 면적이 감소한 자가 정당한 사유임을 증명하지 못하는 경우 등은 지원대상에서 제외

자료 : 농림축산식품부(2020.04.23.), 2020년도 기본형 공익직접직불금 등록신청 공고(농림축산식품부 공고 제농축2020-213호).

○ 어떤 이가 신청할 자격이 되는가, 농사를 짓는 자가 정책대상 영역에 정말 들어가고 있는가 등 농업경영체 등록여부가 핵심이 되어버렸다. 그런데 농업경영체 신청과 등

2) 자료 : 강마야·이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구과제, 충남연구원(현재 수행 중, 미발간).

록은 결국 기본법에서 말하는 농업인 등 자격, 실제경작 문제, 농지 임대차 문제와도 연관이 깊게 된다.

- 농업경영체 등록을 위해서는 먼저 농업인과 농업법인이 자격요건을 갖춰야 하는데 농업인은 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 의거, ‘300평 이상 경작면적, 연간 90일 이상 농업종사일수, 연간 농산물 판매금액이 120만 원 이상인 자’를 말한다. 경작면적 외에는 농업종사일수와 판매금액을 증명할 방법이 없다. 이렇듯 진입장벽이 낮아서 마음만 먹으면 누구나 농업인이 될 수 있다는 비판을 받는 대목이다.
- 농업경영체 등록을 위해서 그 다음으로 재배업 증빙서류인 경작사실확인서, 임차농지 증빙서류인 임대차계약서 등을 제출해야 한다. 하지만 관외 경작자나 경작하지 않는(혹은 불가피하게 못하는) 이들에게도 어쩔 수 없이 마을이장이 눈감고 도장을 찍어주는 경작사실확인서, 임차농지이고 실제 경작을 하고 있으나 농지 소유자가 계약서를 안 써줘서 제출하지 못하는 임대차 계약서 등과 같은 사례가 많다.
- 결국 이로 인해서 농사를 짓지 아니한 자는 농업경영체 등록을 할 수 있고 농사를 짓는 자는 농업경영체 등록을 할 수 없는, 모순된 상황에 직면하고 있다.
- 예를 들면, 대기업 전무(임원)으로 퇴임한 A가 있다. 국민연금도 나온다. 마을에 거주하면서 300평 규모의 텃밭수준으로 농사도 짓는다. 농업경영체도 등록하였다. 재직시절 국민연금 일부를 정산하여 미리 받아놓아서 현재 월 299만 원 이하로 연금액수를 수정해서 받고 있다. 조건을 잘 맞춰서 농업경영체를 신규로 취득, 등록해서 농업직불금을 받고 있다.
- 예를 들면, B는 평생 이 마을에 거주하면서 농사지으면서 살았다. 하지만 소작농(임차농)으로만 지어서 농업경영체 등록도 불가하였다. 집이 도로 옆이라서 자산가치 평가에서 높게 나와서 차상위계층 등록도 불가하였다. 이는 농업직불금을 받지 못하고 있다.
- 예를 들면, C는 농지가 있어서 농업경영체 등록이 되어 있다. 직업이 있어서 비농업 경영활동(다른 직업 종사자) 중이라서 농지는 휴경상태이나 농업경영체 등록되어 있기 때문에 농업직불금을 받고 있다.
- 예를 들면, D는 실제 농사를 평생 지었는데 최근 갑자기 아파서 농사를 못 짓게 되었다. 경작사실확인을 해야 하는데 실제 농사를 못 짓고 있기 때문에 농업경영체 등록을 할 수 없었다. 이 마을이장인 경우는 경작사실확인서에 도장찍는 기준은 농지가 있으면서 조금이라도 관리하고 농업소득이 있으면 찍어주기 때문이다.
- 예를 들면, 한평생 농사를 짓다가 요양원으로 들어간 E 어르신은 농업직불금을 받기 위해서 고령이고 거동이 불편하지만 자녀들이 어르신을 휠체어에 태워서 경작사실확인서를 받아가는 등 절차를 밟았다. 농업경영체 등록을 거부할 수가 없다.

□ 그 다음 지점, 공익형 직불제의 신청과 등록 단계로서 농업경영체와 밀접하게 연관된 현행 농지 임대차, 상속 및 증여농지 실제 경작 등 농지 문제³⁾이다.

○ 농림축산식품부 공고문 예시는 다음과 같다.

○ 기본요건 : 「농어업경영체육성법」에 따라 농업경영정보를 등록(변경등록 포함)한 지급대상 농지요건을 충족할 것

가. 직불금 지급대상 농지 또는 초지

○ 종전의 쌀·밭·조건불리직불의 대상농지 요건을 충족하면서, 2017년~2019년까지 3년 중 1회 이상 해당 직불금을 정당하게 지급받은 농지 등

○ 다만, 농지전용·처분, 무단 점유 농지, 임대차 계약이 종료된 농지, 등록제한자가 소유(신규로 소유권 이전받은 농지 포함)한 농지 등은 지원 제외

자료 : 농림축산식품부(2020.04.23.), 2020년도 기본형 공익직접지불금 등록신청 공고(농림축산식품부 공고 제 농축2020-213호).

○ 불법농지 임대차 계약은 경자유전의 원칙을 위배하는 것이 된다. 그렇기 때문에 경작하지 않는 농지 소유자는 임차농에게 임대차계약서를 써주지 않고 농지소유자가 농업직불금을 모두 받는다. 임차농은 항의하지도 못하고 그냥 농사짓게 되는 경우(불법임대)가 가장 문제이다.

○ 예를 들면, 최소한 300평 농지면적 규모만 맞춰서 농사짓는 사람도 경작사실을 확인해서 농업경영체 등록은 물론 농업직불금을 받을 수 있다. 농업경영체 등록이 되어 있으면 농업인으로 인정하기 때문이다. 농지원부로도 확인 가능하지만 현장에서는 농지원부 인식에 대해서 부족하고 관리가 미흡하다.

○ 예를 들면, ① 농지원부가 있고 농업경영체 등록도 있으나 본인은 농사를 짓지 않고 실제 농지는 모두 임대해 주는 경우이다. ② 일부 농지는 실제 경작을 하지만 일부만 하고 나머지 모든 농지는 임대해 준 경우이다. 자경보다 임대농지가 많은 경우이다. ③ 실제 농지(하우스 시설 설치)는 마을 주민에게 임대하고, 일부는 본인이 경작, 법적 임대차계약서는 쓰지 않는 경우이다. 최소한 300평 농지면적 규모만 맞춰서 하기 때문에 농업직불금을 받는데 아무런 문제가 되지 않는다.

○ 예를 들면, 농사를 짓다가 신용불량자 되어 농업경영체 등록이 불가능한 사람이 있다. 임대차계약서가 없는 땅을 임대료 싸게 해서 하우스를 지었는데 하우스 철거과정에서 농지 소유주와 문제가 발생했고 결국 농지 소유주가 농업직불금을 받고 있다.

○ 예를 들면, 소규모 농지이지만 자식명의로 농지를 증여해 줬지만 실제로는 부모가 계속 농사를 짓는 경우, 문중농지이면서 공유지분 농지와 자식이 물려받은 상속농지이지만 본인들이 경작하지 않고 실제 마을에서 다른 이가 농사를 짓는 경우 모두 경

3) 자료 : 강마야·이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구과제, 충남연구원(현재 수행 중, 미발간).

작자와 소유자가 불일치해서 농업직불금을 받지 못한, 정책사각지대에 놓인 자이다.

- 도착 지점, 공익형 직불제에서 강조하는 준수사항에 대한 이행점검 단계로서 공익기능 개념에 대한 부정확성, 이행점검과 관리감독 단계에서의 미흡 문제⁴⁾이다.
- 현장에서 이해도도 없고 이행점검을 제대로 할 관리 인력도 부족한 상황에서 최소 17개에서 최대 19개의 준수사항은 무리이다. 실제로 농림축산식품부 공고문에는 신청자격과 관련한 사항만 제시하고 있지 준수사항에 대한 설명은 어디에도 없었다.
- 이행점검, 관리감독, 모니터링의 주체는 농산물품질관리원이지만 실제 모든 준수사항에 지자체(읍면동 사무소, 농업기술센터 등)가 모두 협조로 포함되어 있다. 가뜰이나 지자체 인력이 부족한데 이행점검 등의 업무도 모두 관여하게 되는 구조이다.
- 준수사항의 명분은 농업·농촌의 공익기능 증진인데 표현 자체를 관행적으로 사용해 왔기에 실제로 적용하려면 난해한 부분이 있고 지역과 현장에서 받아들이는 온도차가 심한 편이다(표 2. 참고).

표 2. 기본형 직불제에 따른 준수사항 분야와 기대효과

분야	준수사항	기대효과
환경	화학비료 사용기준 준수	물과 땅의 건강 회복
	비료 적정 보관·관리	
	가축분뇨 퇴비·액비화 및 살포기준 준수	
	공공수역 농약·가축분뇨 배출금지	
	하천수 이용기준 준수 지하수 이용기준 준수	
생태	농지의 형상 및 기능 유지	농업 생태계의 지속가능성 제고
	생태교란 생물의 반입·사육·재배 금지	
	방제대상 병해충 발생 시 신고	
공동체	마을공동체 공동활동 실시	농촌 공동체 활성화
	영농폐기물의 적정처리	
먹거리 안전	농약 안전사용 및 잔류허용기준 준수	안전·안심 먹거리 공급
	기타 유해물질 잔류허용기준 준수	
	농산물 출하제한 명령 준수	
제도 기반	영농기록 작성 및 보관	경영체 역량 강화
	농업·농촌 공익증진 교육 이수	
	경영체 등록·변경 신고	

자료 : 농식품부 보도자료(2020.07.16.), 기본형 공익직불제 신청·접수 종료, 이제는 준수사항 실천이 중요 - 공익직불제 안착 및 부정수급 방지를 위한 검증 강화.(세부내용은 부록 참고)

4) 자료 : 강마야·이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구과제, 충남연구원(현재 수행 중, 미발간).

- 예를 들면, 한국농어촌공사, 농관원에서 공익기능 증진을 위한 준수사항에 대해서 관리감독이 안 되니 마을 수세를 주민이 내고 스스로 해보자는 이야기가 나오고 있다. 행정에 모든 것을 의존하기보다 이제는 민간에서도 적극적으로 참여하는 것이 필요하다는 논의가 시작되고 있는 사례도 있다.
- 실제 지역에서 발생하는 사례를 보면 다음과 같다.

○ 중앙행정(농식품부, 농관원 등)에서 일어나는 일

- 아래와 같이 농관원은 직불금을 신청한 이들에게 문자를 보냈다. 하지만 문자만 보냈을 뿐 언제 어떻게 다녀갔는지는 아무도 모르고 있다. 아직까지 농관원 직원을 봤다는 사람은 없다.

[Web발신] 제목 : 기본형공익직불제 현장조사 사전통지

9월 중 귀하의 공익직불제 신청 농지(농지의 형상 및 기능 유지 등)의 준수사항 이행 여부 확인을 위하여 해당 필지(농가)를 현장점검 할 예정입니다. 준수사항 미이행 시 공익직불금 일부금액이 감액될 수 있음을 안내드립니다. 시스템 상 문자가 중복될 수 있으니 양해 부탁드립니다.
 충남지원(00·00사무소) 041-000-0000

○ 지방행정(시도, 시군구, 읍면동)에서 일어나는 일

- " 지난 8월 면장과 산업팀장에게 이행사항 준수점검에 대해서 이야기를 하자고 했으나 괜스레 문제 삼지 말고 맥주나 마시러 갑시다라고 하더군요. "

○ 마을(이장, 농업인&농민 등)에서 일어나는 일

- " 마을 주민들도 별 신경쓰지 않고 있어요. 부당수령도 못 막으면서 이행사항 준수 점검을 어떻게 한대유? "

주 : 충청남도 SS시 OO면 OO리 마을이장이자 이장단협의회 회장, 등록관리위원회 위원의 인터뷰 결과 (2020.10.31.)를 토대로 재구성함.

□ 마지막 지점, 공익형 직불제를 신청, 등록 단계부터 이행점검 단계까지 논의할 협치기구의 부재 문제이다.

- 농식품부 등 중앙행정에서 설치, 구성하는 " 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 삼의위원회 "가 있다. 약 21명으로 구성되는데 부처 장관과 차관을 중심으로 단체 대표, 전문가 등이 참여하고 연 1회 개최된다(표 3. 참고).
- 읍면동 등 지방행정에서 설치, 구성하는 " (시행지침 상)읍면동 기본직접지불금 등록관리위원회 혹은 (시행규칙 상) 읍면동 조사위원회 "가 있다. 읍면동별 약 7명 내외로 구성되는데 주로 마을이장, 단체 대표가 참여한다(표 3. 참고).
- 잘된 민관협치 요소는 ① 민주적 절차에 의해 선발된 구성원 대표성 확보(단체 대표가 아님), ② 의제 준비·설정주체, ③ 민과 관의 동등한 파트너쉽 형성 등이다.

- 이와 같이 공익형 직불제 민관협치 기구는 주로 행정주도 하에 구성되고 있다. 구성원 추천과 선발 주체도 행정, 의제를 준비하고 설정하는 주체도 행정하여 결국 민과 관은 어느 한쪽 힘이 균형이 쏠린 파트너십, 행정이 중심이 되는 구조이다.

표 3. 공익형 직불제 민관협치(거버넌스) 체계

업무 흐름	시기	중앙행정에서 하는 일 (농식품부, 농관원 등)	지방행정에서 하는 일 (시도, 시군구, 읍면동)	마을에서 하는 일 (이장, 농업인&농민 등)
농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 심의위원회	연1회	<ul style="list-style-type: none"> ●(농식품부) ○ 위원장은 장관, 21명 이내(부처차관, 농업인단체 대표, 소비자단체 대표, 언론인, 전문가 등) 		
(시행지침 상)읍면동 기본직접지불금 등록관리위원회 혹은 (시행규칙 상) 읍면동 조사위원회	--		<ul style="list-style-type: none"> ●(읍면동, 현지조사 등) ○ 위원장은 읍면장, 7명 이내(마을대표, 농업회의소 있는 경우 농업회의소 추천하는 회원, 생산자단체 대표가 추천하는 소속 임직원, 회원, 농업 관련 기관 종사자, 소비자단체의 대표가 추천 소속 직원, 회원, 농관원 지원 및 사무소 담당자) 	<ul style="list-style-type: none"> ●(위촉받은 자)

자료 : 1. 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률[시행 2020.5.1.][법률 제16858호, 2019. 12. 31, 전부개정]
 2. 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행규칙[시행 2020.5.12.][농림축산식품부령 제424호, 2020. 5. 12, 전부개정]
 3. 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서, p. 55.

- 실제 지역에서 발생하는 사례를 보면 다음과 같다.

○ 지방행정(시도, 시군구, 읍면동)에서 일어나는 일

- 조사위원회 제대로 작동해본 적 없다. 등록관리위원회 1회 실시하였다. 심사대상은 000건이나 회의시간은 고작 1시간 남짓이다. 경작사실심사위원회는 공식적으로 마을 단위에서 할 수 있는 일이 없다. 법제도적으로 강제할 수 없기 때문이다.
- 각종 서면조사, 현지조사는 실제 작동하지 않는다. 대부분이 업무를 마을이장 등에게 의존하기 때문에 직원이 이를 조사하지도 할 수도 없는 현실이다.
- 읍면 직원 1인과 팀장이 1천여 농가와 3만여 필지에 대한 조사를 한다는 것은 아예 불가능하며 심의위원회 회의도 당초 1시간 가량의 회의시간을 잡지만 실제 20-30분 내로 끝내고 만다.

○ 마을(이장, 농업인&농민 등)에서 일어나는 일

- 마을별 조사를 해본 적이 없다. 간혹 의심이 가는 경우 이장에게 연락이 오기는 하나 대부분 신청서대로 처리하는 편이다.

주 : 충청남도 SS시 OO면 OO리 마을이장이자 이장단협의회 회장, 등록관리위원회 위원의 인터뷰 결과 (2020.10.31.)를 토대로 재구성함.

4. 공익형 직불제, 전체적인 구상을 제안한다.

- 공익형 직불제의 전체적인 구상과 세부 설계내용을 제안하고자 한다(표 4. 참고).
- 정책명칭은 정책수단(직불 : 직접지불한다는 지급행위를 말함)이 아닌 정책이 지향하고자 하는 목표와 방향을 알 수 있도록 해야 한다. 지금의 기본형 직불제, 선택형 직불제는 무엇을 기본으로 한다는 것인지, 무엇을 선택하게 한다는 것인지 등 지향점을 도무지 알 수 없다. 따라서 소득보전형 직불제, 환경보전 직불제로 변경하기를 제안한다(이하에서는 혼란을 최소화하기 위해서 구 정책명칭을 사용).
- 세부 내용은 축(pillar) 형태로 구성하되 현행 기본형 직불제 틀인 소농보호 직불금, 식량자급 향상 직불금으로 구성, 현행 선택형 직불제 틀은 공익증진 프로그램과 환경중점관리 프로그램으로 구성함을 제안한다. 향후 선택형 직불제로의 이행을 확대해야 한다.
- 개념과 성격, 원칙과 목적은 기본형 직불제는 시장영역과 관련한 개입을 최소화하면서 농민의 소득기본선을 보장하는 것에 초점을 맞춘다. 선택형 직불제는 공공재 영역과 관련한 개입을 확대하면서 농업·농촌의 공익기능 증진 향상에 초점을 맞춘다.
- 지급대상은 우리가 흔히 사용하는 용어, 이제 정확히 말해야 한다. 이론 상 “농업경영체 \times 농업인 \times 농가인구 \times 농민” 이지만 현실에서는 “농업경영체=농업인=농가인구=농민”이다. 등치가 안 되는데 등치로 인식하고 있고 상황에 따라서 달리 사용하는데 이제 정확하게 규정짓고 농업인을 광범위한 ‘농민’으로 확장할 것을 제안한다.
- 실천사항은 현재 기본형 직불제는 17개나 되는 실천사항을 제시하고 있다. 이것은 향후 농업환경보전과 관련한 사업은 중복성을 이유로 예산 삭감이 되는 근거가 될 수 있다. 기본형 직불제 실천사항은 행정의 관리감독 가능한 핵심활동만 남겨두고 축소화, 간소화한다. 대신 선택형 직불제는 별도의 실천사항이 필요 없고 프로그램을 수행하는 자체가 실천사항이 되는 것으로 제안한다.
- 적용범위는 기본형 직불제는 전국 공통으로 반드시 해야 할 것을 제시한다. 선택형 직불제는 전국 공통이 아닌 지역별 차등적용하고 지역특성을 반영한다.
- 주요 특징이자 추진체계는 기본형 직불제는 중앙정부가 중심이 되는 추진체계로서 불평등 위기에 대응한다는 논리를 강조, 선택형 직불제는 지방정부가 중심이 되는 추진체계로서 기후 위기에 대응한다는 논리를 강조한다. 특히 공익증진이 필요한 지역을 후보안으로서 제시하되 지역의 선택을 존중한다. 동시에 각종 농업·농촌 보조사업 통합을 통한 개편, 활동장려, 관리 및 실행 추진체계 측면에서 읍면단위 민관 협치 과정을 통한 설계를 염두에 둔다.

표 4. 공익형 직불제 전체 구상(안)

현행 명칭	기본형 직불제		선택형 직불제			
	소농 직불	면적 직불	친환경 농업직불	친환경 축산직불	경관보전 직불	논활용 직불
세부 내용 (축 구성)						
▼			▼			
변경 명칭	소득보전 직불제(안)		환경보전 직불제(안)			
세부 내용 (축 구성)	① 소농보호 직불금	② 식량자급 향상 직불금	③ 공익증진 프로그램	④ 환경중점관리 프로그램		
개념, 성격	좁은 개념 (소득보전)		넓은 개념 (공익증진활동 보상 혹은 투자)			
원칙	정부의 시장영역 개입 최소화 농민 소득기본선 보장		정부의 공공재 영역 개입 확대			
목적	농가의 소득 및 경영안정		농업·농촌의 공익기능 증진, 향상			
수단	개인에게 일정 현금 직접지불		개인과 단체에게 일정 현금 직접지불			
영역	농업정책		농업·농촌지역 정책			
실행주체	중앙정부(농식품부)		지방정부(시도, 시군구)			
대상	개별농업인(혹은 농민), 농업법인		개별농업인(혹은 농민), 단체 모두 가능 (마을단위 조직, 단체, 공동체 집중)			
기준	(개선을 전제로) 농민 등 개별단위		활동(행위) 기준, 마을내 공동체 단위			
실천사항	현재 약 17개 실천사항 중 핵심활동만 남겨두고 축소화, 간소화		프로그램 이행 자체가 실천사항			
적용범위	전국 공통 적용		지역별 차등적용, 지역특성 반영			
기대효과	농업인, 농민 소득보전에 기여 소농 보호로 농업·농촌 근간 유지		농업·농촌의 공익기능 증진에 기여 환경위기로부터 극복 공감대 형성			
한계점	농지소유주에게 직불금 혜택 귀속 농지소유 여부에 따른 격차 발생		공동체 활동으로 인해서 무임승차 환경이라는 공공재 공유지의 비극			
주요특징, 추진체계	타 부처 대응논리로서 불평등 위기에 따른 해당 정책 강조, 중앙정부 중심		다른 분야 정책과 상충되지 않도록 통합·융복합 접근(타 부처 예산 통합 연계 집행), 농정사업 개편, 기후 위기에 따른 해당 정책을 강조, 지방정부 중심, 지역선정* 은 국가가 후보(안) 제시, 읍면단위 민관협치와 협약제, 지역 자율선택 입각			
예산배분	3조 원/5조 원**		2조 원/5조 원**			

주 : 1. * 지역선정은 각종 분야(공간, 환경, 경관 등)데이터 기반에 의해서 국가가 가이드라인(HOT SPOT)을 제시함.
 2. ** 대통령 직속 정책기획위원회 농정 TF팀이 제시한 2022년까지 5조2000억 원을 말함.
 3. 위의 구상(안)은 충청남도 및 충남연구원이 2014-2015년 구상했던 내용에 입각하였고 자세한 사항은 부록 참고
 4. 선택형 직불제 설계 구상 연구는 현재 농업·농어촌특별위원회 연구용역 수행 중에 있음.

5. 공익형 직불제, 다른 제도개선을 함께 이끌어내야 한다.

- 공익형 직불제라는 성격과 목적에 맞춰서 정책수단에 대한 규정을 명확히 하자!
- 직불제가 마치 모든 것을 지원해주는 정책수단으로 인식하고 있는가 여부는 짚고 넘어가야 한다. 직불은 소득보전이든, 공익기능 증진활동에 대한 보상을 직접 현금으로 지원하는 것을 의미한다(현금을 정책대상자에게 직접적으로 지불한다는 의미).
- 직불제가 농업·농촌에서 행하는 모든 것에 대해서 지원하는 정책수단이 아니라 농업·농촌의 공익기능을 증진하고 촉진하는 활동이 어떤 것이든 그에 대해서 지원하는 정책수단으로 봐야 할 것이다. 그에 따라 명칭, 성격, 원칙, 방향, 목적이 달라진다.
- 이 모든 것은 우리 제도가 농지(땅)를 기준으로 시작했고 임대차가 절반에 육박하는 현실을 외면했기에 근본 문제를 개선하지 않으면 발생할 수밖에 없다. 농업경영체, 농업인 기준, 농지(임대차) 등의 현행화 문제를 모색해보자!
- 1996년 이후 농지 임대차는 불법인 현행 농지제도가 어떤 방식으로든 개선이 필요하다. 농지 임대차는 농지 이용관점에서 실제 경작을 해도 농업인, 농민으로 인정받지 못하는 구조이기 때문이다. 농지 임대차 문제, 상속 및 증여농지의 실제 경작 문제는 농업경영체 등록 문제, 농업인과 농민 기준 여부로 연결되는 중요한 고리이다.
- 현재의 수많은 농정보조사업은 농업인을 기준으로 하고, 농업경영체를 기준으로 하는데 기본조건은 농지(땅)이다. 정부의 지원혜택이 농지소유자에게 돌아갈 수밖에 없는 현실 속에서 (유럽과 달리) 우리나라 특성을 고려한, 농지를 실제 경작자가 이용할 수 있도록 현행화 문제를 어떻게 풀어갈지 좀 더 근본적인 숙제를 해야 한다.
- 공익기능과 실천사항 마련, 추진체계 구축은 마을자치 등 지역의 자발성과 자치역량을 유인하는 방식으로 새롭게 접근하자!
- 직불제가 사회와 새로운 계약관계(뉴딜)를 맺을 수 있게 하기 위해서 농업인(혹은 농민), 행정 간 인식 차이를 좁히고 합의하는 것, 지역 내에서 추진체계를 만들어 내는 것이 무엇보다도 중요하다. 예를 들면, 폐영농자재 불법 소각, 제초제 사용에 대한 것을 지침으로 정해주는 것이 아닌 마을단위 자체규약(두레협약)을 통해서 마을주민이 주체적으로 판단, 결정하게 해야 한다.
- 이는 정부가 실천사항 목록을 일괄적으로 만들어주는 것이 아닌 이제는 농촌마을의 농민, 주민들로부터 먼저 제시할 수 있어야 한다. 행정의 관리감독 문제도 중요하지만 민간의 자치역량, 민간과 행정의 협치경험 등이 어찌 보면 더욱 중요하다.

□ 유럽연합 공동농업정책(CAP) 설계자인 앨런 버크웰(allan buckwell) 명예교수의 조언⁵⁾을 상기하자!

- “유럽연합은 농업의 환경 피해를 줄이기 위해 막대한 직불금을 농민에게 지급한다. 하지만 10~20년 전에 설정한 환경 기준치를 아직도 충족하지 못한다. 반면, 농민들은 유럽연합 공동농업정책(CAP)의 직불금 예산 삭감을 가장 우려한다. 환경 기준이 강화되는 추세도 큰 걱정거리다. 농가소득이 낮다는 게 불만이다.”
- “전문가 입장에서는 기후변화를 생각하면 지금보다 더 높은 기준을 설정해야 하고, 그렇게 갈 수밖에 없다. 근본 문제를 풀지 못하고 토론은 많이 하지만 합의하지 못하고 있다. 환경오염 줄이길 원하지만 생산자, 소비자 모두 지불하고 싶지 않다.”
- “정책에 있어서 우리 상황에 맞는 **시급성 중심으로 우선순위를 파악하고 난 뒤 명확한 목표를 설정한다.** 예를 들면, 식량자급, 식량안보, 농가구조, 농가소득, 세대교체, 식품안전, 원산지, 기후위기와 환경 등과 같은 것이다.”
- “유럽연합도 지난 20년 동안 많은 시행착오를 겪었다. 무엇보다 **정책적 도구와 목표의 일치가 미흡했다. 환경농업으로 이행, 곧 기후변화 대응이 모자랐다.** 목표 기준 설정이 낮았고 2000년대 이후 여러 차례 공동농업정책에서 기후변화 대응을 가장 중시해야 한다고 강조했지만 충분한 행동을 하지 않았다. 설득과 소통이 필요하다.”
- “정착하기까지 세월이 걸릴 것이다. **유럽연합의 나쁜 전철을 밟지 않으려면 환경과 기후변화, 농촌 발전 등 직불제 도입의 확실한 정책목표를 처음부터 분명히 해야 한다.** 공동농업정책의 목표는 농가소득 보전과 기후변화 대응(환경), 농촌의 발전이다. 이런 요구에 부응하기 위해 다양한 직불금 형태를 정해놓고, 해당 농가에 해마다 직불금을 지원한다.”
- “상호준수의무가 직불제 도입에서 꼭 필요한 최선의 장치는 아니다. 농가에서는 환경·경관 등의 공공서비스를 수행하고 상응하는 급여(Payment for service)를 정부에서 주는 것이다. **한국에선 상호준수의무라는 말을 처음부터 쓰지 말라. 잊어버려라.**”
- “농업정책을 깊게 들여다보면, 사실 농업과 관련된 내용이 아니다. 농산물 시장은 알아서 작동한다. 정부 개입이 필요 없다. 그런데도 농업에 정부가 개입하는 이유는 농업이 환경과 토지에 영향을 끼치기 때문이다. 경관, 생물다양성, 수질 관리, 치수 등이 농정의 대상인 것이다. 농민은 농업 자체와 먹거리 생산을 중요하게 여기지만, 정책에서는 환경을 포함한 농업의 다기능성이 중요해진다.”

5) 자료 : 1. Allan Buckwell(2019), EU' s CAP Reform, New Vision and the Lessons(EU 농정개혁, 그 지향과 교훈), 농어업.농어촌의 새로운 가치와 정책 전환을 위한 국제 심포지엄, 농어업.농어촌특별위원회.
2. 한겨레신문(2019.10.04.), “공익형 직불제 도입을 환영한다.유럽연합 전철 밟지 않으려면 목표를 분명히 해야” (http://h21.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/47938.html, 검색일자 : 2020.10.20.).

□ 마무리 글

- 공익형 직불제 개혁의 원년, 준비하느라 모두가 애 많이 쓴 것은 사실이다. 여하를 막론하고 중앙정부, 지방정부, 마을이장, 관계기관 담당자 등 모든 분에게 노고를 표한다.
- 공익형 직불제를 본격적으로 시행하게 되면 그동안 농정분야에서 미뤄왔던 숙제가 보인다. 공익형 직불제의 새로운 사회계약(뉴딜)은 밀린 숙제, 근본 문제를 해결하는 것이다.
- 기본형 직불제에서 기본적인 문제를 해결함과 동시에 공익기능을 강조하는 “선택형 직불제로의 이행을 확대” 해야 한다.

부록 1. 농업직불금 제도 개선방안 역제안(충남연구원&충청남도, 2013~2015)⁶⁾

- 명칭 : 농업직불금 제도 개선방안 역제안
- 목적 : 농업·농촌이 생산하는 공공재, 다원적 기능을 유지·증진
- 내용 : 제1축 희망농업제도, 제2축 생태경관제도, 제3축 행복농촌제도
- 대상 : 전국
- 기간 : 2016년 이후
- 예산 : 최소 4.2조원 ~ 최대 5.1조 원
- 세부 내용
 - 충청남도가 제안한 농업직불금 제도 개선방안 주요 내용은 현행 직불제를 크게 식량자급·젊은농부 프로그램, 농업생태·농촌경관 프로그램, 농촌공동체·농촌안전망 프로그램 등으로 구분하여 실행하자는 것임(〈부록_표 1〉 참고)

부록_표 1. 농업직불금 제도 개선방안 주요 내용

구분	목적	지원근거	영역	프로그램	주요 내용
농업	식량의 안정적 생산과 공급	식량자급률 제고	제1축(희망 농업제도)	식량자급 프로그램	논과 밭 구분없이 실제 경작자에게 안정적 영농생활 유지토록 지원
		후계인력 육성		젊은농부 프로그램	신규농업인, 신규취농인, 귀농귀향인 대상으로 영농정착 무이자지원
환경	자연환경과 농촌경관의 보전, 유지, 관리	농업생태 유지	제2축(생태 경관제도)	농업생태 프로그램	환경친화적 저투입농업활동에 대해 보상 프로그램 제공
		농촌경관 보전		농촌경관 프로그램	농촌의 자연, 문화경관 보전활동에 대해 보상 프로그램 제공
농촌	활력있는 농촌 지역	국도·지역군 형발전	제3축(행복 농촌 제도)	농촌공동체 프로그램	농촌 어메니티 증진을 위한 지역주민에게 공공사업 일자리 제공
		농촌 삶의 질 향상		농촌안전망 프로그램	농촌안전망 증진을 위한 농촌사회서비스 일자리 제공 및 서비스 수혜

주 : 1. 허남혁 외(2013), 강마야 외(2014), 강마야 외(2015) 등을 토대로 수정·보완·재구성한 것임.
 2. 페이지색 음영은 충청남도 시범사업에서 채택한 프로그램을 의미함.

6) 자료 : 1. 허남혁·강마야·이관률·김종화·박경철·여민수(2013), 농업직불금 제도 개선방안, 충청남도 연구용역 최종보고서.
 2. 강마야·이관률·허남혁·김종화·박경철·여민수(2014), 농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보방안, 충청남도 연구용역 최종보고서.
 3. 강마야·이관률(2015), 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상으로서 농업직불금 확대 필요, 충남리포트 제 164호, 충남연구원.

부록 2. 충남의 농업생태환경프로그램 시범사업(충남연구원&충청남도, 2016~2017)⁷⁾

- 명칭 : 농업직불금 제도개선 시범사업
- 목적 : 농업직불금 제도개선 제안내용을 충청남도 차원에서 실제 시행이 가능한지, 사업성과가 있는지 검증, 충청남도와 농민이 상호협력해 농업직불금 제도개선을 위한 농업생태환경프로그램의 구체적인 실천방안 모색하기 위함.
- 내용 : 농업생태환경 프로그램 이행(식량자급, 농업생태, 농촌경관)
- 대상 : 보령시 장현마을(은행마을로 유명한 농촌마을, 일부 친환경농업 시행), 청양군 화암마을(1980년대부터 친환경농법으로 쌀을 재배해온 농촌마을)
- 기간 : 2016.03.~2018.02.
- 예산 : 300백만 원/1년/1개 마을(도비 50%, 시군비 50%)
- 역할(지역) : 농가별, 마을별 개별 협약 체결(개인별 프로그램 신청서), 마을단위에서 포괄적인 실천협약서 체결(마을별 프로그램 신청서), 협약한 내용 수행에 따라서 농가별 현금 직접 지급
- 역할(연구진) : 프로그램 세부내용 설계, 주민교육 및 컨설팅, 모니터링, 이행점검 및 평가
- 중요사항(모니터링) : 매월 1회 정기 실시, 그 외에도 부정기적으로 실시, 식량자급과 농업생태는 모니터링 농가 지정, 농촌경관은 활동별 모니터링 수행, 추진과정의 기록(전후 사진 촬영, 마을별 담당자 지정, 개별면담 및 현장 확인), 현장문제 발생 시 상시 대처(다양한 문제에 대한 대응, 주민교육 프로그램 지원)
- 중요사항(성과평가 점검을 위한 각종 조사) : 평가시기는 사업이전, 사업중, 사업완료 시기로 구분 수행, 평가자료는 국가통계자료, 현장조사, 설문조사 등 정량평가 원칙, 정성평가 병행, 평가방법은 평가시기의 시계열비교, 마을내 미참여농가와외 횡단면 비교, 평가종류는 마을주민 대상으로 사회조사, 생물조사, 토양 및 수질 조사 등
- 세부 내용 : 농업생태환경프로그램의 발굴과 채택현황(<부록_표 2> 참고).

7) 자료 : 1. 김문한(2019), “충남의 농업직불금 제도개선 시범사업:농업생태환경프로그램 추진사례”, 충남, 친환경 농업직불제 개편 토론회 주제발표문(2019.07.19.급). * 김문한 : 보령시 장현마을 마을이장
2. 이관률,정옥식,사공정희(2017), 농업직불금 제도개선 시범사업 모니터링 및 성과분석, 충청남도 연구용역 최종보고서.
주 : 이 글은 김문한(2019), 이관률 외(2017)를 토대로 수정·보완·재구성한 것임.

부록_표 2. 농업생태환경프로그램의 발굴과 채택

부문	세부 프로그램	주요내용
식량자급 (150만원)	토종씨앗재배 및 채종	- 대상: 밭(최소면적기준 없음) - 토종종자로 인정한 경우, 채종 및 씨앗 공유 의무
	환경친화적 농업실천	- 대상: 논 - 복합비료, 제초제 사용 불가 - 10a 당 유박비료 10포, 질소비료 1포 미만 사용
	작물다양화(밭만 해당)	- 대상: 밭(최소면적: 1개 작물 당 1.67a 이상) - 작물: 조, 수수, 기장, 팥, 메밀, 귀리, 밀, 옥수수, 녹두 등
	이모작(논만 해당)	- 대상: 논 - 작물: 보리, 밀 등
농업생태 (200만원)	논밭 전환	- 대상: 논 - 논에서 밭으로 전환하는 경우
	벗짚환원	- 대상: 논 - 벗짚을 해당 논에 환원하는 경우
	생태수로 유지 및 보호	- 생태수로의 유지 및 보호
	농수로 정비	- 농수로 생태계 보호
	농지 내 수목 유지 및 식재	- 대상: 논 - 농지 안에 수목을 유지하거나 식재하는 경우
	삼포식 농업 수행	- 삼포식 농업 도입
	논 휴경	- 대상: 15년 직불금을 수령한 논 - 벼 농사를 짓지 않는 경우
	겨울철 논습지 유지	- 대상: 논 - 10월 ~ 익년 3월까지 논에 물을 가두어 두는 경우
	둑병 조성 및 관리	- 대상: 논 - 최소면적: 농경지의 10% 혹은 1a 이상
	논물떼기 안하기	- 논물떼기 안하기 혹은 줄이기
	논두렁 풀 안 베기	- 대상: 논(풀베기는 10월말~11월에는 가능) - 논두렁 풀 안 베기 혹은 풀의 40cm 남기고 예초 - 최소 범위로 예초기 사용 인정, 사전 협의 후 가능
	논두렁 식재(초목, 야생화)	- 대상: 논 - 논두렁에 나무, 초목, 야생화 등을 식재하는 경우
	저수지 및 마을하천 관리	- 저수지 및 마을하천 청소 및 유지
	경계식생군락지 및 생태완충지 조성	- 경계식생군락지 및 생태완충지 조성
	비닐하우스 철거 및 차단식재	- 불량한 비닐하우스 철거 및 차단식재
	화분매개곤충작물 재배	- 대상: 논, 밭, 임야(임야는 인정된 경우) - 화분매개작물(녹비작물 포함)을 식재하는 경우
농촌경관 (100만원)	마을쓰레기 수거 및 재활용	- 자원재활용조합 설립
	방목 및 전래유산 복원	
	마을 숲 정비 및 보존	- 예시 : 초지조성 등
	마을경관정비	- 예시 : 폐가 및 불량시설 정비, 마을안길식재 등
	마을자원관리	- 예시 : 고택, 마을유산 등

주 : 1. 이관률 외(2017)를 토대로 수정·보완·재구성한 것임.
2. 베이지색 음영은 농민들이 채택한 프로그램을 의미함.

부록 3. 공익형 직불제 중 기본형 직불제 추진체계

부록_표 3. 기본형 직불제 추진체계(2020년 시행지침 기준)

업무 흐름	시기	중앙행정에서 하는 일 (농식품부, 농관원 등)	지방행정에서 하는 일 (시도, 시군구, 읍면동)	마을에서 하는 일 (이장, 농업인&농민 등)
농업경영체 등록 및 변경	2-4월	<ul style="list-style-type: none"> ○농관원(지원, 사무소) - 변경 등록 계획 시달 - 농업경영체 등록정보 접수 계획 수립 - 신청서 출력 및 배부(농관원 →지자체 전달) - 교육 및 홍보 - 농업경영체 등록(변경)신청 	<ul style="list-style-type: none"> ○시군, 읍면동 협조 - 농업경영체정보 접수계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○농업인, 농민 등이 경영체 관련 등록, 변경 서류준비
등록신청, 접수 준비	4월	<ul style="list-style-type: none"> ○기본직접직불제 시행지침 (안) 시달 - 사업시행지침 시달 - 교육계획 수립 및 실시 - 홍보계획 수립 및 실시 - 직불금 신청 접수계획 수립 - 등록신청 공고 - 보조원 및 조사원 채용 등 사업 준비 	<ul style="list-style-type: none"> ○사업설명.홍보, 신청.접수 일정 공고 - 교육계획 수립 및 실시 - 홍보계획 수립 및 실시 - 직불금 신청 접수계획 수립 - 등록신청 공고 - 보조원 및 조사원 채용 등 사업준비 	
직불금 신청, 접수, 등록	5-6월		<ul style="list-style-type: none"> ○경영체 정보를 토대로 사업 신청서 배부 ○신청서류 확인, QR코드 스캔, 접수증 발급, 전산입력, 서류이송 - 신청서 배부 - 신청서 작성 - 직불금 신청 - 신청접수, 등록 	<ul style="list-style-type: none"> ○등록신청서 제출(농지 소재지 읍면동) ○제출서류 : 직불신청서, 주민등록등본(소농), 가족관계증명서(소농), 경작사실확인서, 영농증명자료, 임대차계약서 - 신청서 작성 - 직불금 신청
신청자 정보 공개	6-9월	<ul style="list-style-type: none"> ○농식품부 홈페이지 게시 	<ul style="list-style-type: none"> ○읍면동 홈페이지 게시 ○공개된 명단에 대한 이의신청 접수, 확인 	
신청내용 조사(서면, 현지) 등록증 교부	7월		<ul style="list-style-type: none"> ○대상농지, 농업인 여부 확인 ○서류 및 현장조사 ○등록관리위원회 심사 ○신규신청자, 관외거주자, 부정수급 의심자 등 부정신청 개연성이 높은 경우 경작사실 조사 ○등록증 교부(지자체장 확정, 읍면동에서 출력, 발급) ○신청자 처리결과 통보 - 서류 및 현지조사 - 등록관리위원회 심사 - 조사위원회 조사 - 경작사실심사위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ○경작사실심사위원회(마을단위, 시군 자율 운영) - 기본직접직불금 등록자 협조 의무

업무 흐름	시기	중앙행정에서 하는 일 (농식품부, 농관원 등)	지방행정에서 하는 일 (시도, 시군구, 읍면동)	마을에서 하는 일 (이장, 농업인&농민 등)
			<ul style="list-style-type: none"> - 지급대상자 등록증 발급 및 이의요청 - 기본직불금 등록자 협조 의무 	
지급요건 검증 및 이행점검 (등록내용 변경 신청(신고))	7-9월	<ul style="list-style-type: none"> ○지급요건 검증(농외소득, 토지대장, 주민정보, 중복신청, 농지전용 등) ○검증결과 통보(소농직불 대상 여부 등) ○농지의 형상과 기능유지, 준수사항 이행점검(농관원 등) ○확인조사 결과, 시군구청장에게 송부 - 지급요건 검증 - 농지의 형상 및 기능유지 - 농약 등 사용기준 준수 - 공익증진관련 교육 이수 - 농업경영체 등록정보 변경신고 - 마을공동활동, 영농폐기물관리 등 기타 준수사항 	<ul style="list-style-type: none"> ○지급요건 검증(농외소득, 토지대장, 주민정보, 중복신청, 농지전용 등) ○등록내용에 대한 의견제출 및 수정 - 지급요건 검증 - 농약 등 사용기준 준수 - 비료 등 사용기준 준수(도농업기술원, 시군농업기술센터 협조) - 마을공동활동, 영농폐기물관리 등 기타 준수사항 - 등록사항 변경 	○17개 준수사항 이행(농지형상 및 기능유지, 농약 및 화학비료 사용준수, 교육이수)
직불금 지급	11-12월	<ul style="list-style-type: none"> ○ 8개 보조사업DB 비교점검 결과 신청 및 수령인 부정수급 여부 점검 - 자금요청 및 교부결정 	<ul style="list-style-type: none"> ○지급대상자, 면적, 금액 요청(시군구→시도→농식품부) ○통장계좌입금(시군구→지급대상자) ○수령자 정보공개(15일 이상) - 자금요청 및 교부결정 - 직불금 지급 - 지급결과 보고 - 수령자 정보공개 - 정산 및 반납 	
사후관리	연중	<ul style="list-style-type: none"> ○부당수령신고센터 운영(직불금 콜센터 등) ○부정수급 조사 및 단속 ○지자체와 교차점검, 합동점검 - 공익직불 지도.감독.관리수행 - 공익직불제 명예감시원 운영 - 공익직불 관련 전문 콜 상담지원센터 운영 - 부정수급 사전예방 감시체계 구축 - 자격검증 강화 - 부정수급자 엄격처분, 대국민 감시체계 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○시군 신고센터 운영 ○농식품부와 교차점검, 합동점검 	

자료 : 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서, pp. 22-62.

부록 4. 공익형 직불제 중 기본형 직불제 준수사항과 이행점검

부록_표 4. 기본형 직불제 준수사항과 이행점검(2020년 시행지침 기준)

준수사항	이행점검의 주요 내용	이행점검의 주체
농지의 형상 및 기능 유지 (4개)	① 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것 ② 농작물을 재배하거나, 휴경하는 경우 연간 1회 이상 경운(耕耘, ‘논밭을 갈고 김을 맴’)할 것 ③ 이웃 농지등과 구분 가능하도록 경계 설치, 관리할 것 ④ 논농업 농지 등은 주변 용수로·배수로 유지·관리할 것	국립농산물품질관리원 * 이행점검 현장조사 제반업무는 읍면동 사무소
농약 등 안전사용(잔류 기준) 준수 (3개)	① 농림축산식품부령으로 정하는 농약안전사용기준과 농산물에 대한 잔류허용기준을 준수할 것 ② 농산물의 유해물질 잔류기준을 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 준수할 것 ③ 농산물 출하제한 명령을 준수할 것 * 휴경인 경우 제외	국립농산물품질관리원 *협조 : 식품의약품안전처 농축수산물안전과, 지자체 보건환경연구원 등
화학비료 사용기준 준수 (1개)	(법률) 화학비료를 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사용 (시행령) 농림축산식품부령으로 정하는 농경지 토양화학성분 기준과 비료량 기준 준수 (시행규칙) 농경지 토양화학성분 기준 및 토양검사 결과에 따라 권장하는 비료량 기준 * 휴경인 경우 제외	농촌진흥청 *협조 : 국립농업과학원, 도농업기술원, 시군농업기술센터, 농협경제지주, 지역농협 등
농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육이수(1개)	(법률) 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육 이수할 것 (시행령) 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육 내용 1. 농업·농촌의 공익기능과 농업인 등의 역할 2. 공익직접지불제도 운영 및 공익직접지불금 지급 사항 3. 공익직접지불금 지급 관련 농업인 등의 준수사항 4. 그 밖의 공익직접지불제도의 시행에 관한 사항 (시행규칙) 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육 2시간 실시, 농업인, 농민 의무교육 총 3시간 프로그램 1회	국립농산물품질관리원, 지자체, 농림수산물교육문화정보원 *협조 : 시군농업기술센터, 농촌진흥청, 국립한국농수산대학, 농식품공무원교육원 등
농업경영체 등록정보 변경신고(1개)	농업경영정보를 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 변경신고를 할 것	국립농산물품질관리원 *협조: 농림축산식품부 정보통계정책담당관실 등
마을 공동활동, 영농폐기물 관리 등 기타 준수사항 (9개)	[농업농촌 공익직불법에 따른 준수사항] ① 폐기물관리 : 등록 농지 등 및 그 주변에 있는 폐기물을 농림축산식품부령으로 정하는 기준으로 적정하게 관리 ② 영농기록 작성 및 관리 : 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 작성하고 보관 ③ 마을공동체 공동활동 : 마을 주변 영농폐기물과 생활폐기물 공동수거, 처리, 마을공동공간 청소, 정비, 경관개선 등 [기타 관련 법령 상 의무 준수사항] ④ 공공수역에 농약 및 가축분뇨 유출·방치하지 않을 것 ⑤ 하천수 이용 시 허가 등을 받고 적정하게 관리할 것 ⑥ 지하수 개발시 허가 등을 받고 적정하게 관리할 것 ⑦ 퇴비액비화기준에 적합한 퇴비액비 사용, 액비살포지 외의 장소에 뿌리지 아니하고 액비 살포기준 지킬 것 ⑧ 생태계교란 생물의 반입·사육·재배 등을 하지 않을 것 ⑨ 농지 등 및 그 주변에 규제병해충, 방제 대상 병해충 신고	농식품부 농가소득안정추진단 * 전국 지자체, 국립농산물품질관리원 등 협조기관

자료 : 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

〈참고문헌〉

- 강마야.이관률(2015), 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상으로서 농업직불금 확대 필요, 충남리포트 제164호, 충남연구원.
- 강마야.이관률.허남혁.김종화.박경철.여민수(2014), 농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보방안, 충청남도 연구용역 최종보고서.
- 강마야.이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구과제, 충남연구원(현재 수행 중, 미발간).
- 김문한(2019), “충남의 농업직불금 제도개선 시범사업:농업생태환경프로그램 추진사례”, 충남, 친환경농업직불제 개편 토론회 주제발표문(2019.07.19.금). * 김문한 : 보령시 장현마을을 마을이장 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.
- 농림축산식품부(2020), 2020년 농림축산식품부 업무보고 발표자료.
- 농림축산식품부(2020.04.23.), 2020년도 기본형 공익직접지불금 등록신청 공고(농림축산식품부 공고 제 농축2020-213호).
- 농식품부 보도자료(2020.07.16.), 기본형 공익직불제 신청?접수 종료, 이제는 준수사항 실천이 중요!
- 공익직불제 안착 및 부정수급 방지를 위한 검증 강화.
- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행규칙[시행 2020.5.12.][농림축산식품부령 제424호, 2020. 5. 12, 전부개정]
- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률[시행 2020.5.1.][법률 제16858호, 2019. 12. 31, 전부개정]
- 이관률.정옥식.사공정희(2017), 농업직불금 제도개선 시범사업 모니터링 및 성과분석, 충청남도 연구용역 최종보고서.
- 충청남도 SS시 OO면 OO리 마을이장이자 이장단협의회 회장, 등록관리위원회 위원의 인터뷰 결과 (2020.10.31.)
- 허남혁.강마야.이관률.김종화.박경철.여민수(2013), 농업직불금 제도 개선방안, 충청남도 연구용역 최종보고서.
- Allan Buckwell(2019), EU's CAP Reform, New Vision and the Lessons(EU 농정개혁, 그 지향과 교훈), 농업·농어촌의 새로운 가치와 정책 전환을 위한 국제 심포지엄, 농업·농어촌특별위원회.
- 한겨레신문(2019.10.04.), “공익형 직불제 도입을 환영한다.유럽연합 전철 밟지 않으려면 목표를 분명히 해야” (http://h21.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/47938.html, 검색일자 : 2020.10.20.).
- 온나라정책연구시스템-검색어 : 직불, 직접지불, 공익.(임업, 어업분야는 제외)
(http://www.prism.go.kr/homepage/entire/retrieveEntireList.do?leftMenuLevel=160&cond_research_name=%EC%A7%81%EB%B6%88&x=0&y=0, 검색일자 : 2020.10.31.)
- 열린국회정보 정보공개포털-주제별공개-정책-국회의원 입법 및 정책개발-국회의원 정책세미나 개최 현황-검색어 : 직불, 직접지불, 공익(임업, 어업분야는 제외)
(<https://open.assembly.go.kr/portal/data/service/selectServicePage.do?infId=OQ0A0T0011366V19103&infSeq=1&isInfsPop=Y>, 검색일자 : 2020.10.31.)