

공익직불제의 여건진단과 충남의 정책과제

강마야(충남연구원 경제산업연구실 연구위원, kmaya@cni.re.kr)

이번 연구는 국가 단위에서 진행하고 있는 공익직불제를 여러 측면에서 진단해보고 중앙정부 및 충남 지역차원에서 시범적으로 준비하고 대응해야 할 정책과제를 제안하고자 한다.

CONTENTS

- 1. 서론
- 2. 개요 및 추진경과
- 3. 현황 및 문제점
- 4. 정책과제
- 5. 결론
- 부록 1~3
- 참고문헌

요약

○ 공익직불제 추진경과와 개요

- 2001년 논농업직불제를 시작으로 2019년 농업농촌공익직불법이 국회를 통과하여 2020년부터 공익직불제는 기본형 공익직불제와 선택형 공익직불제로 구분하여 시행하고 있다.
- 2023년부터는 '1719농지요건' 항목이 삭제되어 지급대상을 확대한다는 계획이다. 그리고 전략작물직불제를 신규로 도입하여 추진할 계획이다.

○ 공익직불제 현황 및 문제점

- (중앙정부)2022년 기준, 공익직불제 중 기본형 공익직불제는 총 2조 1,943억 원(1,129천 농가·농업인, 1,058천 ha)을 지급하였다.
- 이중 농가 단위로 지급되는 소농 직불금은 5,405억 원(450천 호, 144천 ha), 농업법인을 포함한 농업인 단위로 지급되는 면적 직불금은 1조 6,538억 원(679천 명, 914천 ha)이다.
- (충청남도)2021년 기준, 충청남도 공익직불제 지급대상은 총 3,480억 원(162,459명, 165,660ha)을 지급하였다. 1인당 지급액은 214.2만 원, ha당 지급액은 210만 원 수준이다.
- 문제점으로는 농지 실제경작 문제, 농업인 및 농업경영체 등 자격요건 문제, 식량공급 외 농업농촌 공익기능에 대한 것은 해결하지 못했다.
- 세부적으로는 직불제 이해와 공감대 정도, 신청단계에서 농지 및 사람 등 자격요건 심사 미흡, 집행과정 애로사항, 공익기능 이행점검 단계의 관리감독 미흡, 심사위원회 등 민관협치 장치 실질적 작동 미흡 등으로 인하여 공익직불제 정책, 제도, 법률 신뢰도에 부정적인 영향을 주었다.

○ 공익직불제 정책과제

- 중앙정부는 공익직불제 정책수단에 대한 규정 명확화(공익의 개념으로 접근), 농업경영체·농업인·농지 임대차 문제 등에 대한 근본 해결, 공익기능 이행준수 사항의 추진체계 구축, 선택형 공익직불제 실행계획의 조속한 수립 등이 시행한다.
- 충청남도는 선택형 공익직불제의 지역단위 시범모델을 추진한다. 개별보다 마을단위, 조직, 단체, 공동체에 집중한 모델로서 활동(행위) 기준으로 지급하는 다양한 프로그램을 운영한다. 예를 들면, 공익증진 직불(negative → positive)과 중점지역 직불(positive → more positive)을 추진, 마을 내에서 다양한 공익기능 활동에 대해 보상한다.

01 서론

● 연구의 배경 및 필요성 : 왜 농지, 농민을 소환하게 되었는가?¹⁾

- 지난 정부에서 농정분야 제도개선 성과로서 공익직불제 개선을 추진한 바 있다. 공익직불제는 농정분야에서 중요한 제도 중 하나로서 17조 원 예산 중 2조 원 차지하는 제도이다.
- 기존 9개 개별직불제를 공익직불제로 개편하면서 기본형 공익직불제와 선택형 공익직불제로 구분하고 있다. 기본형 공익직불제는 시행하는 반면, 선택형 공익직불제는 아직 시행하지 않고 있다.
- 공익직불제에 대한 기본적인 개념과 이해를 필두로 현재까지 추진된 현황 및 문제점을 파악하고 중앙정부에 정책방향 설정(선택형 공익직불제, 기존 문제점 보완)을 제안할 필요가 있다.
- 특히 충청남도는 2015년 중앙정부를 대상으로 직불제 개편을 제안하여 공론화한 바 있으므로 지난 정부에서부터 현재까지 변화된 제도에 대하여 기존 추진경과부터 최근 정책동향까지 전체 follow-up할 필요가 있다. 이를 통해서 지자체 단위에서 공익직불제 중 선택형 공익직불제를 시범적으로, 선제적으로 대응할 필요가 있다.

● 연구의 목적 : 무엇을 하고자 하는가?

- 국가 단위에서 진행하고 있는 공익직불제를 여러 측면에서 진단해보고 충남 지역차원에서 시범적으로 준비하고 대응해야 할 정책과제를 제안하고자 한다.
- 특히 국가와 중앙정부는 공익직불제 중 기본형 공익직불제에 집중한다면, 지역과 지방정부는 공익직불제 중 선택형 공익직불제에 집중하는 형태가 적절할 수 있으므로 지역단위 ‘선택형 공익직불제’ 시범모델에 주안점을 둔다.

1) 자료 : 1. 강마야(2022), “공익직불제에 대한 이해 : 현황, 그리고 방향”, 『2022년 2학기 강원대학교 농촌사회교육원 농업전공강의』 발표자료.
2. 강마야(2020), “공익직불제, 그린 뉴딜의 중심에 서는 길”, 『농업농촌의 길 2020 심포지엄』 발표자료, GS&J.
3. 강마야(2020), “공익직불제 시행경과와 문제점, 개선과제”, 『공익직불제 시행 원년, 현장의 목소리를 듣다』 세미나 발표자료, 한국농어민신문.

주 : 이번 연구는 저자가 위의 원고들을 토대로 수정, 보완함.

- 연구의 내용 : 무엇을 어떻게 들여다 볼 것인가? 농지(땅) + 농민(사람) + 정책
 - 개념과 이해 : 협의와 광의의 직불금 제도, 우리나라 공익직불제 세부 내용
 - 추진경과 및 개요 : 2020년부터 시행된 공익직불제 세부 경과(기본형 공익직불제)
 - 여건진단 : 주로 현황 및 문제점으로서 기본형 공익직불제의 집행현황, 자격요건 및 자격대상자, 추진체계, 이행점검 체계, 협치기구 등 분야별 분석, 진단
 - 충남의 정책과제 : 공익직불제 중 선택형 공익직불제 제도 설계와 방향, 구상안 제시, 정책과제로서 충남에서 시범적으로 할 수 있는 프로그램 단위 사업 제시(선행연구 정리)

- 기타 : 공익직불제 제도 생각을 위한 도입 질문 몇 가지
 - 도입을 위한 질문 1 : 직불제 혹은 직불금(직접지불금과 직접지불제의 약칭)이란 무엇인가?
 - 도입을 위한 질문 2 : 나라에서 농민에게 직불금은 왜 지급하는 것인가?
 - 도입을 위한 질문 3 : 현행 공익직불제는 어떤 경과를 거쳐 현재에 이르렀는가?
 - 도입을 위한 질문 4 : 현행 공익직불제를 시행하면서 무엇이 전후로 달라졌는가?
 - 도입을 위한 질문 5 : 공익직불제가 정착했는가? 문제가 있다면, 무엇이 문제인가?
 - 도입을 위한 질문 6 : 공익직불제는 무엇을 개선해야 하는가?
 - 도입을 위한 질문 7 : 현 정부 공약사항은 직불금 예산 5조원 달성인데 어떻게 가능할 것인가?

02 개요 및 추진경과

1. 개념과 이해

● (개념) 직불금 제도

- 협의 개념 : 정부가 WTO 체제 하에서 기존의 시장가격 지지대신 직접적인 소득지지 정책으로 전환하기 위해 적정가격의 보전이 이루어지지 못해 발생하는 소득 감소분을 현금으로 지원하는 제도를 말한다.
- 광의 개념 : 농업·농촌의 다원적 기능의 수행으로 인해 생산되는 공공재에 대해 정부가 농업인에게 현금으로 보상·지원하는 제도를 말한다.
- 정부는 “공익 직불제란, 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인의 소득 안정을 위해 일정 자격을 갖추고 준수사항을 이행하는 농업인에게 직불금을 지급하는 제도를 말한다.”라고 소개하고 있다.²⁾

● (이해) 우리나라의 공익직불제 총괄 현황(〈표 1〉 참고)

- 2022년 기준 총 7개 공익직불제가 존재하는데 이 중 2개는 기본형 공익직불제로서 소농 직불금과 면적 직불금으로 구성되어 있고, 나머지 5개는 기존 직불제(선택형 공익직불제로 분류)가 존재하고 있다.

〈표 1〉 우리나라의 공익직불제 총괄 현황(2022년 기준)

사업명	신청자격	신청기간	2022년 예산	(비중)
기본형 공익직접지불제 (소농 직불금, 면적 직불금)	농업인	22.03.~22.05.	2,280,487백만 원 (국비 100%)	95.2%

2) 자료 : 농림축산식품부 보도자료(2022.10.23.), 올해 기본형 공익직불금, 작년보다 2주 앞당겨 지급 : 10월 21일부터 113만 농업인에게 총 2조 1,943억 원 지급.

사업명		신청자격	신청기간	2022년 예산	(비중)
선택형 (현행)	경관보전직접지불제	농업인 또는 농업법인	22.01.~22.04.	18,950백만 원 (국비 50%, 지방비 50%)	0.8%
	경영이양직접지불제	65세~74세 이하의 농업인	22.01.~22.12.	26,660백만 원 (국비 100%)	1.1%
	논활용(논이모작)직접지불제	농업인 또는 농업법인	22.01.~22.12.	46,200백만 원 (국비 100%)	1.9%
	친환경농업직접지불제	친환경농산물 인증을 받은 자	22.03.~22.04.	22,832백만 원 (국비 100%)	1.0%
	친환경안전축산물직접지불제	HACCP 인증과 친환경축산물 인증을 받은 자	22.03.~22.03.	1,585백만 원 (국비 100%)	0.1%
합계	소계		22.01.~22.12.	2,396,714백만 원 (전체 예산의 14.2% 차지)	100.0 %
	2022년 예산&기금 총합계		22.01.~22.12.	16조 8,767억 원	

출처 : 농림축산식품부 맞춤형 농식품사업 안내서비스 홈페이지
(<https://uni.agrix.go.kr/docs7/customizedNew/guideline/GuidelineMain.do>, 검색일자 : 2022.08.15.)

자료 : 1. 농림축산식품부(2022), 농림축산식품사업 시행지침서 및 안내서.
2. 농림축산식품부 보도자료(2021.12.03.), “농식품부 2022년 예산 및 기금 확정”.

주 : 저자 작성함.

● (이해) 우리나라의 공익직불제 세부 내용(〈표 2〉 참고)

- 총 7개 공익직불제 중 소득안정을 목적으로 하는 협의 개념의 직불제는 면적 직불금, 경영이양직접지불제, 논활용(논이모작)직접지불제, 친환경농업직접지불제, 친환경안전축산물직접지불제가 있다.
- 총 7개 공익직불제 중 공익증진을 목적으로 하는 광의 개념의 직불제는 소농 직불금, 경관보전직접지불제, 논활용(논이모작)직접지불제가 있다.

〈표 2〉 우리나라의 공익직불제 세부 내용(2022년 기준)

사업명	사업목적		사업내용
	소득 안정	공익 증진	
기본형 공익직불제	소농 직불금	●	소농자격요건 갖춘 농가에게 1,200천 원 지급
	면적 직불금	●	논·밭 진흥/진흥박, 면적구간별 역진적 지급단가 적용, 농지면적기준 농업인에게 지급
선택형 공익직불제 (현행)	경관보전직접지불제	●	시·군과 마을간 협약체결 후 경관작물 재배 농업인, 농업법인에게 직불금 지급(최소 450천 원/ha~최대 1,700천 원/ha)
	경영이양직접지불제	●	고령 은퇴 농업인에게 경영이양한 경우 보조금

사업명	사업목적		사업내용
	소득 안정	공익 증진	
			지원
논활용(논이모작)직접지불제	●	●	1ha 당 50만 원(㎡당 50원) 직불금 지급
친환경농업직접지불제	●		인증단계, 농지유형에 따라 면적비례 지급(최소 350천 원/ha~최대 1,400천 원/ha)
친환경안전축산물직접지불제	●		유기축산물 인증을 받은 농업인에게 직불금 지급, 축종별 단가 상이
* 참고 : 농업농촌 공익기능	가. 식량의 안정적 공급 나. 국토환경 및 자연경관의 보전 다. 수자원의 형성과 함양		라. 토양유실 및 홍수의 방지 마. 생태계의 보전 바. 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전

출처 : 농림축산식품부 맞춤형 농식품사업 안내서비스 홈페이지

(<https://uni.agrix.go.kr/docs7/customizedNew/guideline/GuidelineMain.do>, 검색일자 : 2022.08.15.)

자료 : 1. 농림축산식품부(2022), 농림축산식품사업 시행지침서 및 안내서.

2. 농업농촌 및 식품산업 기본법(시행 2022.7.5.)

주 : 저자 작성함.

● (집행) 우리나라의 공익직불제 집행과정³⁾

- 농식품부는 지난해 구축된 통합검증시스템*을 활용하여 신청·접수 단계부터 부적합 농지는 신청하지 않도록 미리 안내함으로써 부정수급 가능성을 사전에 방지한다고 한다.
- 신청·접수 이후에도 농자재 구매 이력, 거주지 정보 등을 연계해 점검 대상을 선정, 실경작 여부 등 집중 확인하여 실제 농사 짓는 농업인에게 직불금 지급할 수 있다고 한다.
- * 통합검증시스템이란, 공익직불제 신청 정보에 주민정보, 토지정보 등 각종 행정정보를 연계하여 농지·농업인·소농의 자격요건 충족 여부를 실시간 확인하는 시스템을 말한다.

3) 자료 : 농림축산식품부 보도자료(2022.10.23.), 올해 기본형 공익직불금, 작년보다 2주 앞당겨 지급 : 10월 21일부터 113만 농업인에게 총 2조 1,943억 원 지급.

2. 추진경과

● (추진경과) 우리나라의 공익직불제 추진경과(〈표 3〉 참고)

- 2001년 논농업직불제 최초 도입을 시작으로 2015년 쌀직불금과 밭고정직불금 통합 규정에 이어서 2019년 12월 27일 농업·농촌공익직불법 국회 통과, 2020년 11월 5일 기본형 공익직불제 지급대상을 확정, 교부하였다.
- 2020년 쌀직불, 밭고정, 조건불리직불을 ‘기본형 공익직불제’로 통합, 나머지 4개 직불제는 ‘선택형 공익직불제’로 규정하였다. 2020년은 공익직불제 시행 원년이 된다.

〈표 3〉 우리나라의 공익직불제 추진경과(2001년~2023년)

시기	세부 내용	비고
2001~2015	논농업직불제(2001), 쌀소득보전직불제(2003) 고정직불과 변동직불로 개편(2005) 쌀직불금과 밭고정직불금 통합(2015)	~
2019.12.27.	농업·농촌공익직불법 국회 통과	
2019.12.31.	농업·농촌공익직불법 공포(20.05.01.시행)	- 쌀직불·밭고정·조건불리직불을 ‘기본형 공익직불제’로 통합
2020.01.02.	농식품부 공익직불제 시행 추진단 발족	- 시행 준비를 위해 총괄팀, 준수의무팀, 교육홍보팀, 시스템개발팀, 현장준비팀으로 구성 - 17개 시도의 공익직불제 시행 전담 기구들과 연계체계 구축
2020.02.중순	직불제 개편협의회·T/F 협의, 시행방안 마련	- 농업인·소비자단체, 지자체, 학계 등 포함
2020.04.하순	세부 시행방안을 바탕으로 공익직불법 시행령·시행규칙 마련	
2020.02.~04.	직불금 신청접수를 위한 사전 현장 준비	- 농업 경영체 정보 사전변경 - 읍면동(3,234개) 신청접수 인력 배치 계획수립 및 담당자 교육
2020.05.~06.	농업·농촌공익직불법 시행 기본형 공익직불제 신청·접수	- ‘공익직불제 시행 추진단’을 ‘공익직불제 신청접수 상황반’으로 전환, 신청접수 모니터링
2020.07.~10.하순	신청접수 내용 검증	- 지급대상 농지·농업인 요건, 소농 직불금 요건, 실경작 여부 검증
2020.07.~09.하순	준수사항 이행여부 현장 점검	- 농지 형상·기능 유지, 농약 안전 사용 기준·화학적 학비료 기준 준수
2020.10.중순	기본형 공익직불제 등록증 교부	
2020.10.하순	자격검증 및 준수사항 점검 결과 이의신청	
2020.11.05.~현재	기본형 공익직불제 지급 대상 확정 및 교부	
2022.10.18.	「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 개정·공포(핵심사항은	- 농지 17.4만ha, 농업인 56.2만 명이 새롭게 직불금 지급대상에 포함

시기	세부 내용	비고
	“1719 농지요건” 삭제)	
2023.03.08.	전략작물직불제 도입 및 추진	- 기존 논활용직불 확대·개편하여 쌀 이외의 중요 작물(가루쌀, 콩, 밀, 조사료)에 직불금 지급

자료 : 1. 농림축산식품부 보도자료(2023.03.08.), “농식품부, 올해 쌀 수급 안정 위해「쌀 적정생산 대책」추진 : 전략작물직불 도입, 감축 협약 등 벼 재배면적 감축 추진”.
 2. 농림축산식품부 보도자료(2022.10.23.), “올해 기본형 공익직불금, 작년보다 2주 앞당겨 지급 : 10월 21일부터 113만 농업인에게 총 2조 1,943억 원 지급”.
 3. 농림축산식품부 보도자료(2022.09.27.), “기본형 공익직불제 사각지대 해소 : 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 개정안 국회 통과”.
 4. 농림축산식품부 보도자료(2020.11.05.), “올해 도입된 기본형 공익직불금, 11월 5일부터 지급 : 자격요건 검증된 112만 농가·농업인에게 총 2조 2,753억 원 지급”.

주 : 1. 농식품부 보도자료를 토대로 저자가 재구성, 작성함.
 2. “1719 농지요건”이란, 기본형 공익직불제 농지요건 중 2017~2019년 중 1회 이상 직불금을 지급받은 실적이 있는 농지로서 당초 이 조건만 지급대상 농지였음. 그러나 2017~2019년에 실제 농사를 짓고 있었지만 일시적으로 자격요건을 충족하지 못했던 농가에 대해서 구제가 필요하다는 의견이 농업계 등에서 지속적으로 제기되었고 국회에서 관련 내용 법 개정안이 발의, 개정되었음.

● (제도 변화) 우리나라의 공익직불제 변화(〈표 4〉 참고)

- 2019년 12월, 농업·농촌의 공익적 기능 강화와 중소농가 소득안정을 위한 ‘농업·농촌 공익직불법’ 제정, 2020년 5월부터 새롭게 개편된 공익직불제 시행, 2023년부터 ‘1719’ 농지자격요건을 폐지하여 지급대상을 확대하면서 새롭게 공익직불제를 시행할 예정이다. 참고로 2023년부터는 전략작물직불제를 신규 도입, 기본형 공익직불제는 2024년 개편안을 마련해 2025년부터 시행할 예정이라고 한다⁴⁾.

〈표 4〉 우리나라의 공익직불제 변화

개편 전(~2019년)	문재인 정부 개편 후 (2020년~2022년)		윤석열 정부 개편 후(2023년~)			
경관보전직불제	공익 직불제	선택 직불	공익 직불제	선택 직불	농촌경관직불제(확대)	
친환경농업직불 친환경축산직불					친환경농업직불 친환경축산직불	친환경직불제(확대) 기타(동물복지 등)(신설) 탄소중립직불제(신설)
쌀소득보전직불제 : 고정, 변동					논활용직불제(논이모작)	전략작물직불제(신설)
밭농업직불제 : 고정, 논이모작	기본 직불	면적 직불금(역진적 단가)	기본 직불	면적 직불금(17-19 요건개선, 2023년부터 지급대상 확대)	소농 직불금(17-19 요건개선, 2023년부터	
조건불리지역직불제						소농 직불금(정액)

4) 자료 : 농림축산식품부(2023), 2023년 주요 업무 추진계획 : 멈추지 않는 농업 혁신, 미래로 도약하는 K-농업.
 주 : 전략작물직불제는 이모작의 경우, 논에 동계작물(밀, 조사료)과 하계작물(논콩, 가루쌀) 재배 시 ha당 250만 원 지원한다. 단작의 경우, 하계조사료는 ha당 430만 원, 동계작물은 ha당 50만 원, 논콩, 가루쌀은 ha당 100만 원 지원한다.

개편 전(~2019년)	문재인 정부 개편 후 (2020년~2022년)		윤석열 정부 개편 후(2023년~)	
				지급대상 확대
구조개선 목적의 FTA피해보전직불, FTA 폐업지원 별도 운영	현금성 직접지원 보조금	청년후계농 영농정착지원금	현금성 직접지원 보조금	청년후계농 영농정착지원사업(확대)
구조개선 목적의 경영이양직불은 별도 운영		경영이양직불제		고령농, 은퇴농 농지이양 은퇴직불제(확대)

자료 : 1. 농림축산식품부(2022), 미래가 있는 농촌, 지속 가능한 농업 : 한국의 농업정책 체계와 방향, 대산농촌재단 창립 31주년 기념 국제심포지엄 자료집(2022.10.25.). 이재식 과장 토론문 발췌.

2. 농림축산식품부 보도자료(2020.05.01.), “5월1일부터 공익직불제 시행, 각 읍·면·동에서 접수 시작”.

주 : 토론문을 발췌하여 일부 내용 추가, 재정리함.

● (개요) 공익직불제 구조와 특징, 주요 내용(〈표 5〉 참고)

- 개념 및 정의는 농업활동을 통해 식품안전, 환경보전, 농촌유지 등 공익을 창출하도록 농업인에게 보조금을 지원하는 제도를 말한다⁵⁾.
- 사업목적은 농업활동을 통해서 환경보전, 농촌유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인, 농민 등 소득안정을 도모함에 있다. 근거법령은 “농업·농촌 공익기능 증진 직접직불제도 운영에 관한 법률, 동법 시행령 및 시행규칙”에 의거한다.
- 재원은 국고 100%이고 예산규모는 약 2.28조 원으로 책정되었다(2022년 예산안 기준).
- 주요 특징은 소농을 포용한 소농 직불금, 면적에 따른 역진적 단가를 적용한 면적 직불금, 직불금 부정수급 여부를 사전 점검, 농지이용실태조사 등 농지관리 확대라고 소개하고 있다(농식품부).
- 기존에 문제점으로 지적되어 왔던 “2017~2019년 중 1회 이상 직불금을 지급받은 실적이 있는 농지”에만 기본형 공익직불제를 지급하던 농지 요건을 삭제하는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접직불제도 운영에 관한 법률」이 개정·공포됨에 따라 농지 17만 4천ha, 농업인 56만 2천 명이 새롭게 직불금 지급대상에 포함되어 2023년부터 시행한다.
- 구조는 기존 쌀·밭·조건불리지역직불제 등이 ‘농업·농촌공익증진직불제(공익직불제)’로 통합되고 다시 ① 기본형 공익직불제와 ② 선택형 공익직불제로 구분한다.
- ① 기본형 공익직불제는 소농 직불금과 면적 직불금으로 구분, 농가·농업인에게는 환경보호, 생태보전, 공동체 활성화, 먹거리 안전 등 분야별 총 17개 의무활동을 적용한다.

소농 직불금은 농지면적, 영농종사기간, 농촌거주기간, 농업의 종합소득금액, 축산업과 시설재배업 소득금액 등 기본요건을 모두 충족하는 농가에게 면적 관계없이 연 120만 원 지급

면적 직불금은 소농요건을 충족하지 않고 기본요건을 충족하는 농업인, 농업법인에게 면적 구간을 나누어 기준 면적이 커질수록 지급단가가 낮아지도록 설계(역진적 단가)

5) 자료 : 1. 농림축산식품부 보도자료(2020.05.01.), “5월1일부터 공익직불제 시행, 각 읍·면·동에서 접수 시작”.

2. 농림축산식품부 보도자료(2020.07.16.), “기본형 공익직불제 신청·접수 종료, 이제는 준수사항 실천이 중요 : 공익직불제 안착 및 부정수급 방지를 위한 검증 강화”.

- ② 선택형 공익직불제는 기존 친환경직불제도, 경관보전직불제도, 논활용직불제(개편 전 논이 모작직불)를 포함하고 제도 운영·단가 등은 기존과 동일하다.

〈표 5〉 우리나라의 공익직불제 세부 내용(2022년 기준)

○ 사업목적	- 농업활동을 통해 환경보전, 농촌유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정 도모
○ 사업내용	- 지급요건을 갖춘 농업인 및 농지를 기준으로 면적 직불금 지급하되 농지면적, 거주, 생계, 농업경영 등 농가 단위 소농 직불금 지급
○ 지원자격 및 요건 : 지급대상 농업인	- '16~'19년도 종전의 쌀·밭·조건불리 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농업인, 후계농업인·전업농업인, 신규농업인 자격 요건 충족자 등 * 다만 농업외소득 3천7백만 원 이상, 부정수급자, 실경작 농지면적합이 0.1ha미만 등은 지급대상에서 제외 - (소농 자격요건) 지급대상 농지면적 합이 0.5ha이하, 영농종사·농촌거주기간 3년 이상, 농업외소득 2천만 원 미만 등 자격요건 충족
○ 지원자격 및 요건 : 지급대상 농지	- '17~'19년도 종전 쌀·밭·조건불리 직불금을 정당하게 지급받은 실적있는 농지 * 2023년 지급부터 소위 '1719'농지요건 항목이 폐지되어서 적용할 예정(법개정) * 다만 부정수급자가 소유한 농지, 농지전용·타용도사용허가 등을 받은 농지, 무단점유 농지 등은 제외
○ 지원내용 및 예산	- 지원 내용 : 자격 요건을 갖춘 농업인 등에게 직불금 지급 * (면적 직불금) 논·밭 진흥·진흥책, 면적구간별 역진적 지급단가 적용하여 농지면적 기준으로 농업인에게 지급 * (소농 직불금) 0.5ha 이하 소농 자격요건을 갖춘 농가 대상 120만 원 지급 - 지원 기준 및 '22년 예산 : 국비 100%, 2,280,487백만 원
○ 사업신청	- 신청서 및 증빙서류를 첨부하여 농지소재지 읍·면·동사무소에서 신청
○ 대상자 선정	- 지급대상 농지, 농업인, 소농 등 자격요건 검증

출처 : 농림축산식품부 맞춤형 농식품사업 안내서비스 홈페이지
(<https://uni.agrix.go.kr/docs7/customizedNew/guideline/GuidelineMain.do>, 검색일자 : 2022.08.15.)
자료 : 농림축산식품부(2022), 농림축산식품사업 시행지침서 및 안내서.

03 현황 및 문제점

1. 기본형 공익직불제

기본형 공익직불제 현황

● (현황) 기본형 공익직불제 집행 현황(〈표 6〉 참고)

- 2021년 기준, 자격요건이 검증된 1,123천 농가농업인, 1,083천 ha에 대해서 총 2조 2,263억 원을 지급하였다. 이 중 농가 단위로 지급되는 소농 직불금은 5,410억 원(451천 호, 146천 ha), 농업법인을 포함한 농업인 단위로 지급되는 면적 직불금은 1조 6,853억 원(672천 명, 937천 ha)이다.
- 2022년 기준, 자격요건이 검증된 1,129천 농가농업인, 1,058천 ha에 대해서 총 2조 1,943억 원을 지급하였다. 이 중 농가 단위로 지급되는 소농 직불금은 5,405억 원(450천 호, 144천 ha), 농업법인을 포함한 농업인 단위로 지급되는 면적 직불금은 1조 6,538억 원(679천 명, 914천 ha)이다.
- 2021년의 농가농가인구(=농업인)·농업경영체·경지이용면적 통계수치를 대입한 결과, 소농 직불금은 전체 농가 중 43.7%(0.5ha 농가 중 84.0%) 지급, 면적 직불금은 전체 농업인 중 37.8%, 전체 농지 중 57.7%를 지급한 것으로 나타났다.

〈표 6〉 우리나라의 기본형 공익직불제 집행 현황(2021년&2022년 기준)

구분	지급액(억 원)	지급면적(ha)	지급인원(호,명,%)	비고
소농 직불금	5,410(21)	146,000(21) (E의 9.0%)	451,000(21) (A의 43.7%) (C의 25.6%) (F의 84.0%)	농가 단위 지급
	5,405(22)	144,000(22)	450,000(22)	

구분	지급액(억 원)	지급면적(ha)	지급인원(호, 명, %)	비고
면적 직불금	16,853(21)	937,000(21) (E의 57.7%)	672,000(21) (B의 30.3%) (C+D의 37.8%)	농업인 및 농업법인 단위 지급
	16,538(22)	914,000(22)	679,000(22)	
계	22,263(21) (G의 13.7%)	1,083,000(21) (E의 66.7%)	1,123,000(21) (C+D의 63.2%)	
	21,943(22)	1,058,000(22)	1,129,000(22)	
A:농가(호)			1,031,210	2021년 기준
B:농가인구(=농업인) (명)			2,215,498	2021년 기준
C:농업경영체_농가(건)			1,762,530	2021년 기준
D:농업경영체_법인(건)			15,129	2021년 기준
E:경지 이용면적(ha)		1,623,926		2020년 기준
F:0.5ha미만 농가(호)			537,210	2020년 기준
G:농식품부 예산(억 원)	162,856			2021년 기준

자료 : 1. 농가 및 농가인구 자료는 통계청(2021), 농림어업조사 : 행정구역(시군구)별 농가, 농가인구 현황.
 2. 농업경영체 농가 자료는 Agrix 농림사업정보시스템(2021), 지역별 현황 : 농업경영체(농업인).
 3. 농업경영체 법인 자료는 Agrix 농림사업정보시스템(2021), 지역별 현황 : 농업경영체(농업법인).
 4. 경지이용면적 자료는 농림축산식품부(2021), 2021년도 농림축산식품 통계연보 : 경지면적 중 이용면적 현황.
 5. 0.5ha미만 농가 자료는 농림축산식품부(2021), 2021년도 농림축산식품 통계연보 : 경기규모별 농가 현황.
 6. 기본형 공익직불제 지급 현황 자료는 농림축산식품부 보도자료(2020.11.05.), “올해 도입된 기본형 공익직불금, 11월 5일부터 지급 : 자격요건 검증된 112만 농가·농업인에게 총 2조 2,753억 원 지급”.
 7. 농식품부 예산 현황 자료는 농림축산식품부 보도자료(2020.12.02.), “농식품부 '21년 예산 및 기금 16조 2,856억원 확정”.
 8. 농림축산식품부 보도자료(2022.10.23.), 올해 기본형 공익직불금, 작년보다 2주 앞당겨 지급 : 10월 21일부터 113만 농업인에게 총 2조 1,943억 원 지급.

주 : 농식품부 보도자료와 통계자료를 토대로 비중과 관련한 내용은 저자가 계산, 작성함.

● (현황) 충청남도 공익직불제 집행 현황(〈표 7〉 참고)⁶⁾

- 2021년 기준, 충청남도 공익직불제 지급대상은 자격요건이 검증된 162,459명, 165,660ha에 대해서 총 3,480억 원을 지급하였다. 단순 계산해보면, 1인당 지급액은 214.2만 원, ha당 지급액은 210만 원인 것으로 알 수 있다.
- 충남 내 지급액 비중으로 가장 높은 시군은 서산시 12.8%, 당진시 11.6%, 논산시 8.4% 순으로 분석되었다.

〈표 7〉 충청남도 공익직불제 집행 현황(2021년 기준)

시군	공익직불제 총합계(=소농 직불금+면적 직불금)					
	지급대상(명)	지급면적(ha)	지급액(백만 원)	충남 내 지급액 비중(%)	1인당 지급액(원)	ha당 지급액(원)

6) 자료 : 강마야,최동진,손성규(2022), 충청남도 농지농업경영체농업 지원정책 종합 실태분석 연구, 현안과제연구, 충남연구원.

시군	공익직불제 총합계(=소농 직불금+면적 직불금)					
	지급대상(명)	지급면적(ha)	지급액(백만 원)	충남 내 지급액 비중(%)	1인당 지급액(원)	ha당 지급액(원)
천안시	10,358	7,649	15,838	4.6%	1,529,059.7	2,070,597.5
공주시	11,063	8,369	19,946	5.7%	1,802,946.8	2,383,319.4
보령시	10,758	9,868	21,502	6.2%	1,998,698.6	2,178,962.3
아산시	10,642	10,033	20,748	6.0%	1,949,633.5	2,067,975.7
서산시	14,858	22,870	44,512	12.8%	2,995,827.2	1,946,305.2
논산시	13,530	14,029	29,371	8.4%	2,170,805.6	2,093,591.8
계룡시	444	191	468	0.1%	1,054,054.1	2,450,261.8
당진시	13,992	20,314	40,515	11.6%	2,895,583.2	1,994,437.3
금산군	8,260	4,578	11,255	3.2%	1,362,590.8	2,458,497.2
부여군	12,940	13,964	32,097	9.2%	2,480,448.2	2,298,553.4
서천군	8,333	10,156	21,886	6.3%	2,626,425.1	2,154,982.3
청양군	7,539	7,173	15,188	4.4%	2,014,590.8	2,117,384.6
홍성군	11,176	11,179	23,298	6.7%	2,084,645.7	2,084,086.2
예산군	19,204	13,656	28,094	8.1%	1,462,924.4	2,057,264.2
태안군	9,362	11,631	23,329	6.7%	2,491,892.8	2,005,751.8
충남 전체	162,459	165,660	348,047	100.0%	2,142,368.8	2,100,971.2
(천 m ² 환산)		1,656,600.0				
농업경영체 실제 경작면적(천 m ²)		1,957,889.3				

자료 : 1. 충청남도(2022.12.), 공익직불제 지급내역(2021년 12월 기준).

2. 충청남도의회(2022), 이공회 의원 서류제출요구 답변서 자료(농지대장 등, 2022년 6월 기준).

3. 강마야, 최도정, 손성규(2022), 충청남도 농지농업경영체농업 지원정책 종합 실태분석 연구, 현안과제연구, 충남연구원.

주 : 2개 자료로부터 수치 차이가 나는 지역은 공주시(지급금액에서 18억 원 차이), 부여군(지급금액에서 25억 원 차이), 예산군(지급대상자수에서 6,392명 차이)으로 나타났고 최종적으로 충청남도 의회로부터 제공받은 자료를 사용함.

● (현황) 충청남도 공익직불제 중 소농 직불금과 면적 직불금 집행 현황(〈표 8〉 참고)

- 2021년 기준, 충청남도 공익직불제 중 소농 직불금은 68,690백만 원(57,486명, 18,416ha), 면적 직불금은 279,357백만 원(104,973명, 147,244ha)이다. 공익직불제 지급액 중 소농 직불금은 전체의 19.7%를, 면적 직불금은 80.3%를 차지함을 알 수 있다.
- 소농 직불금 비중에서 가장 높은 시군은 계룡시 53.8%, 금산군 49.5% 순, 면적 직불금 비중에서 가장 높은 시군은 서산시 88.2%, 당진시 88.4% 순으로 분석되었다.

〈표 8〉 충청남도 소농 직불금과 면적 직불금 집행 현황(2021년 기준)

시군	소농 직불금(A)			면적 직불금(B)			소농 직불금 비중 (%A)	면적 직불금 비중 (%B)	합계(%)
	지급대상 (명)	지급면적 (ha)	지급액 (백만 원)	지급대상 (명)	지급면적 (ha)	지급액 (백만 원)			
천안시	3,369	1,127	3,946	6,989	6,522	11,892	24.9%	75.1%	100.0%
공주시	4,535	1,494	5,442	6,528	6,875	14,504	27.3%	72.7%	100.0%
보령시	4,102	1,196	4,919	6,656	8,672	16,583	22.9%	77.1%	100.0%
아산시	3,159	1,028	3,786	7,483	9,005	16,962	18.2%	81.8%	100.0%
서산시	4,367	1,501	5,240	10,491	21,369	39,272	11.8%	88.2%	100.0%
논산시	4,587	1,503	5,502	8,943	12,526	23,869	18.7%	81.3%	100.0%
계룡시	222	65	252	222	126	216	53.8%	46.2%	100.0%
당진시	3,966	1,345	4,704	10,026	18,969	35,811	11.6%	88.4%	100.0%
금산군	4,647	1,431	5,575	3,613	3,147	5,680	49.5%	50.5%	100.0%
부여군	4,983	1,554	5,979	7,957	12,410	26,118	18.6%	81.4%	100.0%
서천군	3,679	1,047	4,377	4,654	9,109	17,509	20.0%	80.0%	100.0%
청양군	3,059	936	3,605	4,480	6,237	11,583	23.7%	76.3%	100.0%
홍성군	4,490	1,438	5,388	6,686	9,741	17,910	23.1%	76.9%	100.0%
예산군	4,469	1,487	5,353	14,735	12,169	22,741	19.1%	80.9%	100.0%
태안군	3,852	1,264	4,622	5,510	10,367	18,707	19.8%	80.2%	100.0%
충남 전체	57,486	18,416	68,690	104,973	147,244	279,357	19.7%	80.3%	100.0%

자료 : 1. 충청남도(2022.12.), 공익직불제 지급내역(2021년 12월 기준).

2. 강마야, 최돈정, 손성규(2022), 충청남도 농지농업경영체농업 지원정책 종합 실태분석 연구, 현안과제연구, 충남연구원.

기본형 공익직불제 근본 문제점

● (근본 문제 개요) 기본형 공익직불제 집행 문제점

- 공익직불제를 완성하기 위한 논의 과정에서 누락된 것들이 몇 가지 있다.
- 즉, 근본적인 과제인 농지 문제, 농업인 및 농업경영체 등 사람 문제, 식량공급 외 농업·농촌의 공익기능 등에 대한 것은 외면한 채 지나왔다. 이것을 해결하지 않고 지나왔기에 2020년 공익직불제를 시행한 지금, 그 문제들이 다시 의의제기, 거론되고 있다.

● (근본 문제①) 공익직불제를 완성하기 위한 논의 과정에서 누락된 것 “농지”

- 농지 문제는 생산수단이 아닌 자산수단, 경자유전 원칙과 다른 현실, 농지법 예외조항 증가 등과 같이 한 발자국도 움직이지 못하고 있다. 예를 들면, 소유자와 경작자 불일치, 부재지주 문제, 상속농지 및 증여농지의 실경작 혹은 미이용 문제, 농지은행을 통하지 않은 임차농지 미인정 문제, 한국농어촌공사를 통하지 않은 거래 시 발생하는 농지임대차 보호장치 부재 등은 여전히 해결되지 못하고 있다.
- 농지(면적)에 기반한 공익직불제는 우리나라와 같은 여건에서 불가피하게 발생할 수밖에 없는 현상이라고 하지만 농지 문제를 오랜 시간동안 해결하지 못한 것은 의지의 문제이다.

● (근본 문제②) 공익직불제 완성을 위한 논의 과정에서 누락된 것 “사람(농업경영체)”

- 농지와 밀접한 관련이 있는 농업경영체 문제는 **농지자격취득증명과 실경작사실확인서** 등의 서류에 마을이장 도장만 받게 되면 등록할 수 있는 구조로서 농업경영체 제도에 대한 신뢰 회복이 시급하다.
- 300평만 확보하면 누구든지 농업경영체로 등록할 수 있는 기준은 낮은 진입장벽으로 말미암아 농업세(규모)를 유지 혹은 확장하는데 장점으로 작용한 반면, 농업인으로 볼 수 없는 사람이 농업인 자격을 확보함으로써 공정성 비판에 직면하고 있다.

● (근본 문제③) 공익직불제 완성을 위한 논의 과정에서 누락된 것 “농업·농촌의 공익기능”

- 식량의 안정적 공급 외 여러 공익기능에 대한 심도 있는 논의, 세심한 고찰은 부족하였다. 농업·농촌의 공익기능은 무엇인지, 어떤 것을 공익기능으로 보고 이해할 것인지 등에 대한 논의는 부족하였다. 이는 ‘17개 실천의무사항’ 인지도, 이해도, 실천정도와 밀접한 관련이 있다.
- 참고로, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조에 의거하여 6대 공익기능은 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전 등으로 정의한다.

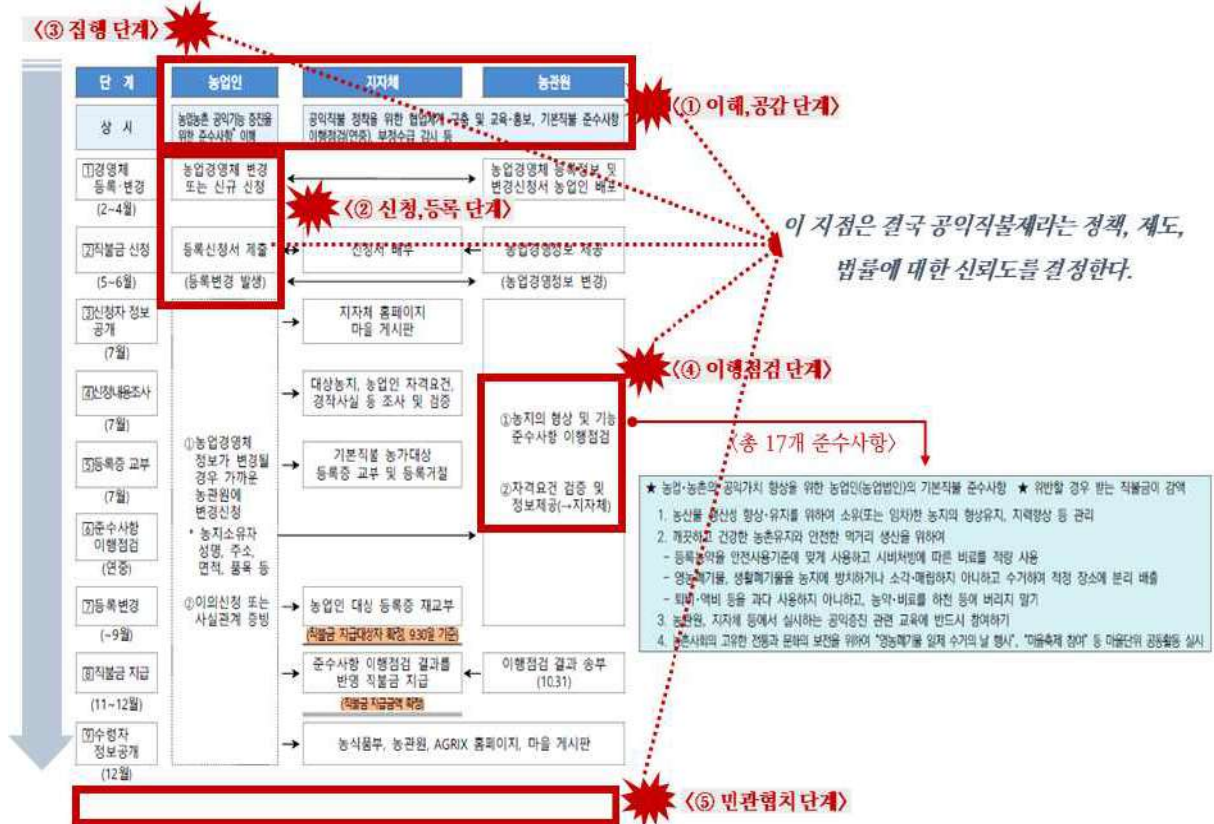
● (근본 문제④) 공익직불제 완성을 위한 논의 과정에서 누락된 것 “새로운 농업인구의 유입에 있어서 높은 장벽”, “은퇴 후 튼튼한 생활안전망 보장 등 복지제도 확충”

- 공익직불제, 농어민수당 등 각종 현금성 직접지원사업이 증가하면서 농지 기반은 중요한 자격요건이 된다. 농지 기반이 있어야만 농업경영체로 등록될 수 있는 자격요건이 되기에 고령 농업인, 은퇴 농업인조차 농지를 손에서 놓지 못하고 있다.
- 농지를 꼭 쥐고 있을수록 새롭게 농업으로 유입하려는 인구(청년농업인, 귀농인, 귀향인 등)에게는 농업이 높은 진입장벽으로 작용한다. 부모로부터 농지를 물려받지 않으면 새롭게 유입하는 사람들은 “농지기반 확보의 어려움”을 가장 많이 호소하는 현실이다.
- 농지 자격을 토대로 설정한 정책지원사업이 많아질수록 결국 농사는 점점 농지기반을 부모나 가족으로부터 물려받지 않는 사람에게는 어려운 진입장벽 작용한다. 우리나라 농업이 지속하기 위해서 사람이 새롭게, 많이 유입되어야 한다고 하지만 현실은 점점 반대로 가고 있다.
- 결국 고령 농업인, 은퇴 농업인들도 농지 기반이 없어도 노후에 안정적인 생활을 할 수 있는 튼튼한 생활안전망 보장 등 복지제도가 확충되어야 한다. 그리고 청년농업인, 중년층과 장년층 농업인 등은 농업을 통해서 먹고 살만한 여러 가지 소득 장치들이 동시에 마련되어야 한다.

기본형 공익직불제 제도상 문제점

- (제도 문제 개요) 공익직불제는 출발지점, 도착지점에서 문제 발생(〈그림 1〉 참고)
 - 출발 지점은 직불제를 이해하고 공감하는 단계로서 정책에 대한 성격, 목적, 성과에 대한 이해도, 공감대 정도이다. 기본형 공익직불제 시행에 초점을 맞추다보니 여전히 소득보전 수단으로서만 집중하고 있고 선택형 공익직불제 시행을 통한 공익기능 증진 수단으로서는 진도가 나가지 못하고 있다. 두 측면에서 인식 차이가 발생하고 있다.
 - 그 다음 지점은 직불제를 신청하는 단계로서 지급대상 농지와 지급대상 농업인, 농민 등 자격요건이다. 농지법, 농업농촌 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.
 - 중간 집행과정에서 여러 단계 업무를 거치는 직불제는 농업경영체 신청과 등록, 직불금 신청과 접수 등과 같은 신청적격자 판정, 이행점검 등과 같은 사후관리에 집중하는 추진체계와 구조이다.
 - 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 심사위원회의 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 바로 공익직불제라는 정책, 제도, 법률에 대한 신뢰도를 결정한다.

〈그림 1〉 기본형 공익직불제 추진절차와 단계별 문제점



자료 : 농림축산식품부(2022), 2022년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.
주 : 저자 작성함.

● (제도 문제①) 출발 지점, 공익직불제에 대한 이해와 공감 단계로서 정책수단의 성격과 목적 불명확

- 공익직불제의 좁은 개념으로는 소득보전 정책수단, 넓은 개념으로는 공익기능 증진 활동에 대한 보상 정책수단이다. 하지만 2020년에 출발한 “공익직불제”는 명칭에서 보듯이 후자를 강조하고 있기에 개념과 성격을 넓게 봐야 할 것이다. 따라서 공익직불제 대상은 개인에게만, 농업생산 활동 댓가로만 주어지는 것이 아님을 알 수 있다.
- 그럼에도 불구하고 공익직불제를 소득보전 정책수단, 생산비 혹은 경영비 보전 정책수단으로 인식하는 현상이 보인다. 주로 기본형 공익직불제에 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(농업농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률(공익직불제법) 개정안’ 내용 등이 있다.
- 참고로, 제주지역을 포함한 도서지역의 해상운송비 등 추가 유통비용을 고려한 “운송조건불리지역직접지불제도”, 경지율 및 경지경사도 등을 고려한 “경작조건불리지역직접지불제도” 등 포함하는 개정안을 발의(2020년 10월, 더불어민주당 위성곤 위원 등)한 적이 있다.

● (제도 문제②) 그 다음 지점, 공익직불제의 신청과 등록 단계로서 농업인 기준 설정 문제(〈그림 2〉 참고)⁷⁾

- 농림축산식품부 시행지침서 상 직불금 지급대상 농업인 등에 대한 내용은 다음과 같다. 다만, 2022년 10월 개정된 법률에 의거하여, 아래 조건은 삭제되었고 2023년부터 적용, 시행된다.

· 기본요건 : 「농업경영체육성법」에 따라 농업경영정보를 등록(변경등록 포함)한 지급대상 농업인 등의 요건을 충족할 것

· 공익직불법 제9조에 따라 '16~19년 기간 중 쌀·밭·조건불리직불금을 1회 이상 정당하게 지급받은 농업인 또는 신규대상자(후계농업경영인, 전업농업인, 승계자 등)

· 다만, 농외소득 3,700만 원 이상, 0.1ha 미만 경작자, 정당한 사유 없이 이전보다 직불금 등록신청 면적이 감소한 자는 지원대상에서 제외

자료 : 농림축산식품부(2021), 2021년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

- 어떤 이가 신청할 자격이 되는가, 농사를 짓는 자가 정책대상 영역에 정말 들어가고 있는가 등 농업경영체 등록여부가 핵심이 되어버렸다. 그런데 농업경영체 신청과 등록은 결국 기본법에서 말하는 농업인 등 자격, 실제경작 문제, 농지 임대차 문제와도 연관이 깊게 된다.
- 농업경영체 등록을 위해서는 먼저 농업인과 농업법인이 자격요건을 갖춰야 하는데 농업인은 농업농촌 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 농지취득자격증명, 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. 농업직불금을 받지 못한다.
- 예를 들면, C는 농지가 있어서 농업경영체 등록이 되어 있다. 직업이 있어서 비농업 경영할

7) 자료 : 강마야.이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구 2020-08, 충남연구원.

동(다른 직업 종사자) 중이라서 농지는 휴경상태이나 농업경영체 등록되어 있기 때문에 농업 직불금을 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.

● (제도 문제③) 그 다음 지점, 공익직불제의 신청과 등록 단계로서 농지 문제(〈그림 2〉 참고)⁸⁾

- 농림축산식품부 시행지침서 상 직불금 지급대상 농지 등에 대한 내용은 다음과 같다. 다만, 2022년 10월 개정된 법률에 의거하여, 아래 조건은 삭제되었고 2023년부터 적용, 시행된다.

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

· 공익직불법 제8조에 따라 종전의 쌀·밭·조건불리직불의 대상농지 요건을 충족하면서, 2017년~2019년까지 3년 중 1회 이상 해당 직불금을 정당하게 지급받은 농지

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

자료 : 농림축산식품부(2021), 2021년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

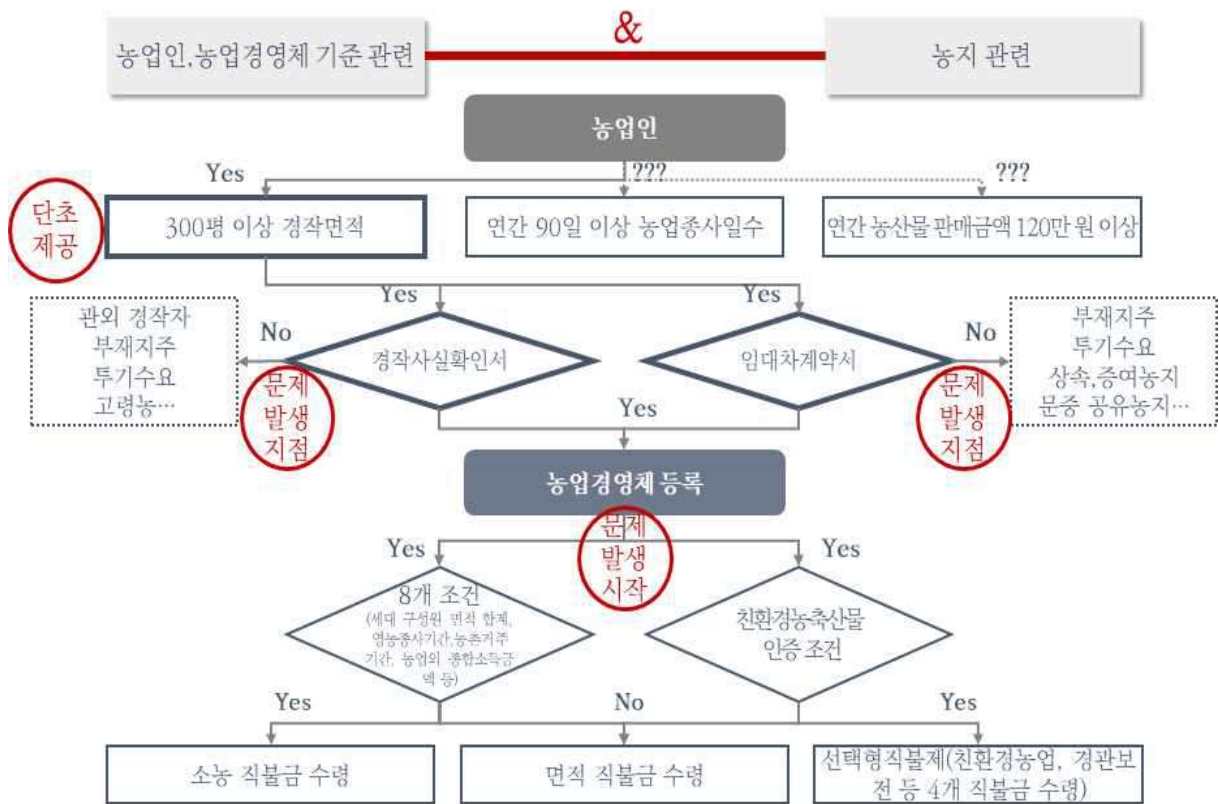
- 불법농지 임대차 계약은 경자유전의 원칙을 위배하는 것이 된다. 그렇기 때문에 경작하지 않는 농지 소유자는 임차농에게 임대차계약을 써주지 않고 농지소유자가 농업직불금을 모두 받는다. 임차농은 항의하지도 못하고 그냥 농사짓게 되는 경우(불법임대)가 가장 문제이다.
- 예를 들면, 최소한 300평 농지면적 규모만 맞춰서 농사짓는 사람도 경작사실을 확인해서 농업경영체 등록은 물론 농업직불금을 받을 수 있다. 농업경영체 등록이 되어 있으면 농업인으로 인정하기 때문이다. 농지원부로도 확인 가능하지만 현장에서는 농지원부 인식에 대해서 부족하고 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 문제가 되지 않는다.
- 예를 들면, 농사를 짓다가 신용불량자 되어 농업경영체 등록이 불가능한 사람이 있다. 임대차

8) 자료 : 강마야·이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구 2020-08, 충남연구원.

계약서가 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 경작자와 소유자가 불일치해서 농업직불금을 받지 못한, 정책사각지대에 놓인 자이다.

〈그림 2〉 기본형 공익직불제 추진절차 중 신청 및 등록단계 문제(농업인, 농지)



주 : 저자 작성함.

※ (충남 사례) 농업경영체 등록한 자와 농업 지원정책 대상자 차이(〈표 9〉 참고)

- 농업경영체 중 경영주 농업인은 199,983명, 공익직불제 지급대상은 162,459명으로 분석하였다.
- 농업경영체에 등록된 자와 농어민수당 지급대상자 간 차이는 40,137명(전체 대비 79.9% 지원), 농업경영체에 등록된 자와 공익직불제 지급대상자 간 차이는 37,524명(전체 대비 81.2% 지원)에 달한다.
- 데이터별 수치 차이가 발생하는데 차이 발생 원인은 보완자료를 통한 추가 분석이 필요하고 이 지점이 바로 현행 법과 제도에서 놓치는 공백으로 인한 것인지 여부가 가려지게 된다.

〈표 9〉 충청남도 농업경영체 등록한 자와 농업 지원정책 대상자 차이(2021년 기준)

시군	농업경영체 중 경영주 농업인(명, A)	공익직불제 지급대상 (명, B)	농업경영체-공익직불제 (명, A-B)	공익직불제 지급대상 비중(% , B/A)
충남 전체	199,983	162,459	37,524	81.2%

자료 : 강마야.최돈정.손성규(2022), 충청남도 농지농업경영체농업 지원정책 종합 실태분석 연구, 현안과제연구, 충남연구원.

※ (충남 사례) 농업경영체 등록한 농지와 공익직불제 지급농지 차이(〈표 10〉 참고)

- 토지소유정보서비스 데이터 상 농지면적은 결측치 포함했을 때 2,462,364.0천 m², 결측치 포함하지 않았을 때 2,184,434.7천 m², 연령대별 농지면적은 1,793,437.6천 m²이다.
- 농업경영체 등록정보 데이터 상 실제 경작면적은 1,957,889.3천 m², 임대차별 농지면적은 2,504,473.3천 m², 그리고 공익직불제 데이터 상 지급면적은 1,656,600.0천 m²이다.
- 최대 면적(토지소유정보서비스 데이터 상 결측치를 포함한 농지면적)과 최소 면적(공익직불제 데이터 상 지급면적) 간 차이는 805,764천 m²로서 전체 농지의 약 67.3%가 지원대상 농지에 포함하는 것으로 분석하였다.
- 데이터별 수치 차이가 발생하는데 차이 발생 원인은 보완자료를 통한 추가 분석이 필요하다. 현행 법과 제도에서 놓치는 공백으로 인한 것인지 여부가 가려지게 된다.

〈표 10〉 충청남도 농업경영체 등록한 농지와 공익직불제 지급농지 차이(2021년 기준)

시군	토지소유정보서비스 데이터			농업경영체 등록정보 데이터		공익직불제 데이터	면적 차이 (%, G=F/A)
	농지면적 (결측치 포함, 천 m ² , A)	농지면적 (결측치 미포함, 천 m ² , B)	연령대별 농지면적 (결측치 미포함, 천 m ² , C)	실제 경작면적 합계(천 m ² , D)	임대차별 농지면적 (천 m ² , E)	공익직불제 지급면적 (천 m ² , F)	
충남 전체	2,462,364.0	2,184,434.7	1,793,437.6	1,957,889.3	2,504,473.3	1,656,600.0	67.3%

자료 : 강마야.최돈정.손성규(2022), 충청남도 농지농업경영체농업 지원정책 종합 실태분석 연구, 현안과제연구, 충남연구원.

● (제도 문제④) 중간 집행과정, 신청자격자 판정, 이행점검 등 사후관리에 집중하는 추진체계와 구조(〈표 11〉 참고)

- 여러 단계 중 신청자격자 판정과 관련한 업무로는 농업경영체 등록 및 변경, 등록신청·접수 준비, 직불금 신청·접수등록, 신청자 정보 공개, 신청내용 조사(서면, 현지) 등록증 교부 등이 다. 전체 업무량과 노력 비중에서 70-80%를 차지하는 것으로 어렵짐작한다.
- 여러 단계 중 사후관리와 관련한 업무로는 지급요건 검증 및 이행점검(등록내용 변경 신청(신고)) 등이다. 전체 업무량과 노력 비중에서 20~30% 내외를 차지하는 것으로 어렵짐작한다.
- 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 검증을 바라는 것은 무리이다.

〈표 11〉 우리나라의 기본형 공익직불제 추진체계

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	○ 농관원(지원, 사무소) - 변경 등록 계획 시달 - 농업경영체 등록정보 접수계획 수립 - 신청서 출력 및 배부(농관원→지자체 전달) - 교육 및 홍보 - 농업경영체 등록(변경)신청	○ 시군, 읍면동 협조 - 농업경영체정보 접수계획 수립	○ 농업인, 농민 등이 경영체 관련 등록, 변경 서류준비
등록신청, 접수 준비	4월	○ 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	○ 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		○ 경영체 정보 토대로 사업신청서 배부 ○ 신청서류 확인, QR코드 스캔, 접수증 발급, 전산입력, 서류이송 - 신청서 배부 - 신청서 작성 - 직불금 신청 - 신청접수, 등록	○ 등록신청서 제출(농지 소재지 읍면동) ○ 제출서류 : 직불신청서, 주민등록등본(소농), 가족관계증명서(소농), 경작사실확인서, 영농증명자료, 임대차계약서 - 신청서 작성 - 직불금 신청
신청자 정보 공개	6-9월	○ 농식품부 홈페이지 게시	○ 읍면동 홈페이지 게시 ○ 공개된 명단에 대한 이의신청 접수, 확인	
신청내용 조사(서면, 현지) 등록증 교부	7월		○ 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	○ 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"> - 등록관리위원회 심사 - 조사위원회 조사 - 경작사실심사위원회 - 지급대상자 등록증 발급 및 이익요청 - 기본형 직불금 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(농외소득 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, 영농폐기물 관리 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, 영농폐기물 관리 등 기타 준수사항 - 등록사항 변경 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 17개 준수사항 이행(농지형상 및 기능유지, 농약 및 화학비료 사용 준수, 교육이수)
직불금 지급	11-12월	<ul style="list-style-type: none"> ○ 8개 보조사업DB 비교점검결과 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(2022), 2022년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

● (제도 문제⑤) 도착 지점, 공익직불제에서 강조하는 준수사항에 대한 이행점검 단계로서 실행력 한계(〈표 12〉 참고)⁹⁾

- 17개 준수사항을 통해서 얻고자 하는 기대효과는 물과 땅의 건강 회복, 농업 생태계 지속가능성 제고, 농촌 공동체 활성화, 안전·안심 먹거리 공급, 경영체 역량 강화 등을 들고 있다.

〈표 12〉 우리나라의 기본형 공익직불제 준수사항 분야와 기대효과

9) 자료 : 강마야·이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구 2020-08, 충남연구원.

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

자료 : 농림축산식품부 보도자료(2020.07.16.), “기본형 공익직불제 신청접수 종료, 이제는 준수사항 실천이 중요 : 공익직불제 안착 및 부정수급 방지를 위한 검증 강화”.

● (제도 문제⑥) 새롭게 개편된 공익직불제는 자격대상 검증(농지 요건, 농업인 요건)과 부정수급 방지에만 집중, 늘어난 준수사항과 이행점검 제대로 되고 있는지 돌아볼 일<표 13> 참고

- 2022년 기준, 총 17가지 ‘공익직불 준수사항’을 제시하고 있는데 주요 특징은 비료, 농약, 각종 유해물질, 영농폐기물, 지하수, 가축분뇨 퇴비 등 사용기준 준수 여부가 많은 부분을 차지하는 점, 준수사항별 관련법률과 근거조항이 모두 마련되어 있다는 점, 주로 [지자체]가 담당하고 있는 점이다.
- 준수사항 내용을 통해 우려스러운 점은 “과연 우리 농업과 농촌의 공익기능을 충분히 대표 하고 있는가, ‘공익형’이라는 당초 제도 취지를 살리고 있는가, 현장 농민들은 준수사항 모두를 인지하고 있는가, 현장 농민들은 모두가 서류를 작성하고 잘 구비하고 있는가, 이행점검기관은 자신있게 100% 이행점검했다고 할 수 있는가, 지자체가 대부분 업무를 수행하는데 현재의 읍면사무소 인력으로 이행점검이 가능한 업무분량인가” 등이다.
- 준수사항 한계점으로는, 농업·농촌의 공익기능을 살리기 위해서는 말그대로 농업 생산영역만이 아닌 농촌 공간 영역까지 조화롭게 고려하고 있지 못하다는 점, 마을 주민 스스로가 “우리 마을에는 어떠한 자연자원을, 어떠한 지역을, 어떠한 생태자원을, 어떠한 경관자원을, 어떠한 문화자원을, 어떠한 공동체 자원을 보존하고 복원해야 하는지” 공동의 합의와 논의과정 없이 없었다는 점, 중앙정부가 전국의 36,000여개 마을별 특징과 상황을 고려하지 않은채 모두 똑같은 준수사항 잣대로 들이대고 있다는 점, 인증제에서 가장 큰 문제로 지적하는 결과중심주의를 공익직불제 준수사항에서도 그대로 답습하고 있다는 점, 준수사항을 자발적으로 장려하는 방식보다 미이행 시 처벌에만 방점을 두는 방식이라는 점이다.
- 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 시행지침서에 있다. 이 문서는 행정이 참고

하는 자료로서 373페이지 중 258페이지를 준수사항 설명 부분에 할애하고 있다.

- 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 사용해왔기에 실제로 적용하려면 난해한 부분이 있고 지역과 현장에서 받아들이는 온도차가 심한 편이다. 그리고 소농 직불금과 면적 직불금 지급대상자별 차등화도 필요하다.
- 예를 들면, 한국농어촌공사, 농산물품질관리원에서 공익기능 증진을 위한 준수사항에 대하여 관리감독이 안 되니 마을 수세를 주민이 내고 스스로 해보자는 이야기가 나오고 있다. 행정에 모든 것을 의존하기보다 민간에서도 적극 참여하는 것이 필요하다는 논의가 시작되고 있는 경우도 있다.

〈표 13〉 우리나라의 기본형 공익직불제 준수사항과 이행점검

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 땀')할 것 ③ 이웃 농지 등과 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. 공익직불지불제도 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 변경신고 할 것	국립농산물품질관리원 * 협조: 농림축산식품부 정보통계정책담당관실 등
마을 공동활동, 영농폐기물	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	국립농산물품질관리원, 전국 지자체

준수사항	이행점검의 주요 내용	이행점검의 주체
관리 등 기타 준수사항 (9개)	③ 마을공동체 공동활동 : 마을 주변 영농폐기물과 생활폐기물 공동수거, 처리, 마을공동공간 청소, 정비, 경관개선 등 ④ 공공수역에 농약 및 가축분뇨 유출 방지하지 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 * ④~⑨는 관련 법령 상 의무 준수사항에 해당	
- 기본형 직불금(넓은 의미의 '공익직불제')은 법 제5조에 따라 보조금으로 구분, 법 제12조에서는 기본형 직불금을 지급받기 위하여 준수의무를 이행하도록 규정 - 준수의무를 이행하지 않으면 기본형 직불금의 전부 또는 일부를 지급하지 않도록 규정 - 준수의무 미 이행자는 준수사항별 각각 기본형 직불금 총액의 10%를 감액 - 다수위반일 경우 각각 합산하되 최대 100%, 전년도 위반사항의 반복위반은 2배 적용		

자료 : 농림축산식품부(2022), 2022년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

● (제도 문제⑦) 마지막 지점, 공익직불제 신청, 등록 단계부터 이행점검 단계까지 논의할 협치기구 부재(〈표 14〉 참고)

- 농식품부 등 중앙행정에서 설치, 구성하는 "농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 심의위원회"가 있다. 약 21명으로 구성되는데 부처 장관과 차관을 중심으로 단체 대표, 전문가 등이 참여하고 연 1회 개최된다.
- 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 14〉 참고).
- 잘된 민관협치 요소는 ① 민주적 절차에 의해 선발된 구성원 대표성 확보(단체 대표가 아님), ② 의제 준비·설정주체, ③ 민과 관의 동등한 파트너십 형성 등이다.
- 이와 같이 공익직불제 민관협치 기구는 주로 행정주도 하에 구성되고 있다. 구성원 추천과 선발 주체도 행정, 의제를 준비하고 설정하는 주체도 행정하여 결국 민과 관은 어느 한쪽 힘에 균형이 쏠린 파트너십, 행정이 중심이 되는 구조이다. 실질적으로 작동하고 있는지 의문이다.
- 아울러 민관협치 기구를 활용하여 선택형 공익직불제에 대한 논의도 지역 자체적으로, 자발적으로 이뤄지면 좋겠지만 이에 대한 논의는 실종된 상태이다.

〈표 14〉 우리나라의 기본형 공익직불제 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	● (농식품부) - 위원장은 장관, 21명 이내 (부처차관, 농업인단체 대표, 소비자단체 대표, 언론		

업무 흐름	시기	중앙행정에서 하는 일 (농식품부, 농관원 등) 인, 전문가 등)	지방행정에서 하는 일 (시도, 시군구, 읍면동)	마을에서 하는 일 (이장, 농업인&농민 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 직원 및 사무소 담당자) 	● (위촉받은 자)

자료 : 1. 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률(시행 2022.10.18.)
2. 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행규칙(시행 2022.08.18.).
3. 농림축산식품부(2022), 2022년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

주 : 저자 작성함.

2. 선택형 공익직불제¹⁰⁾

● 기존 직불제의 지속적 운영에도 불구하고 향후 방향 구상 부재

- 기존과 동일하게 친환경농업 직접지불제도, 친환경안전축산 직접지불제도, 경관보전 직접지불제도, 논활용 직접지불제도를 운영 중이다. 그러나 기후위기 시대에 선택형 공익직불제의 중요성에도 불구하고 향후 구체적인 방향, 세부 구상은 연구용역 수행단계에 머물러 있다.

● 친환경농업 직접지불제 성과와 한계

- 성과는 친환경농업과 친환경축산업을 실천하는 농가에게 일정 부분 비용을 차액 보전하여 친환경농업으로 전환하는 인센티브이자 정책수단으로 작용하였고 금액 수준은 낮지만 친환경적 실천에 대한 보상이라는 측면에서 의미가 있다. 토양 지력증진, 환경 및 생태보호, 품질향상, 그 외 농가소득 증가, 참여희망 농가 증가에 기여하였다.
- 한계는 지급기한 및 면적 제한으로 인해 친환경 농업의 공익증진 기여에 대한 보상수준이 미흡하다는 평가를 받는다. 세부적으로는 다음과 같다.
- 제도설계 측면에서 보면, 목적에 맞는 사업성과 지표를 제대로 제시하지 못하는 문제가 있고 작물종류별·인증단계별·품목군별 차등지급하는 구조, 지급기간과 지급면적이 제한된 점
- 예. 무농약인증 직불은 최초 인증필지 3년, 유기인증 직불은 무농약 인증필지 3년 + 유기인증필지 2년, 유기지속직불은 유기인증 지원단가의 1/2 수준 등
- 정책수혜 측면에서 보면, 적은 예산규모로 인한 사업 수혜 체감 저하, 인증 중심의 지급대상자 한정으로 인한 공동체 단위 활동 유도 부족 등 문제 제기
- 민간수용 측면에서는 6가지 공익기능(환경보호 등) 중요성에 대한 가치인식이 미흡하고 결과 중심 인증기반이기에 환경친화 실천활동 동기가 결여된다는 비판
- 행정관리 측면에서는 관리·집행주체가 농산물품질관리원과 시군으로 이원화되어 있어 직불제 전체가 관리되지 못하고 있고 순환보직으로 인한 전문성 부족도 지적

● 경관보전 직접지불제 성과와 한계

- 성과는 경관보전활동을 통한 토양의 지력증진, 환경 및 생태보호, 품질향상 등의 성과가 나타났고 부수적으로 농가의 소득 증가로 이어지고 있어 참여희망 농가가 증가하고 있다.
- 한계는 국고, 지방비로 구성된 재원으로 인해 지자체 관심과 의지에 따라 결정되어서 신청지역이 적고, 사업비 집행실적이 저조하며, 전국 공통으로 유사한 작물 식재와 일률적인 조건으로 인해 지역 특성과 여건이 반영되지 못하다는 비판을 받는다.

10) 자료 : 김기홍·강마야·강수현(2020), 농업·농촌의 공익기능 증진을 위한 선택형 직불 확대방안, 농어업농어촌 특별위원회 연구용역 최종보고서.

04 정책과제

- 공익직불제라는 성격과 목적에 맞춰서 정책수단에 대한 규정을 명확히 해야 한다.
 - 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.
 - 협의 개념에 따라 소득보전이 주목적이라면, 현재보다 더 큰 규모의 지원이 필요하다. 기본형이라는 말 그대로 농가가 경제를 안정적으로 꾸려나기는데 필요한 기본소득 수준이 되어야 한다.
 - 광의 개념에 따라 공익기능 증진이 주목적이라면, 공익기능 창출, 유지, 증진 등에 정책적 집중력을 다해야 한다. 최종결과 중심의 관리감독 관점이 아니라 지역에서, 마을에서 공익기능을 실현할 수 있는 관점에서 보다 더 충실해야 한다.
- 제도가 농지(땅)를 기준으로 시작했고 임대차가 절반에 육박하는 현실을 외면했기에 농업경영체, 농업인 기준, 농지(임대차) 등 근본문제부터 해결해야 한다¹¹⁾.
 - 현재의 수많은 농정보조사업은 농업인을 기준으로 하고, 농업경영체를 기준으로 하는데 기본 조건은 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.
 - 첫째, 농업경영체 제도개선은 농지 제도와 밀접한 관련이 있기에 동시 제도개선이 필요하다.
 - 1996년 이후 농지 임대차는 어떤 방식으로든 개선이 필요하다. 농지 임대차는 농지 이용관점에서 실제 경작을 해도 농업인, 농민으로 인정받지 못하는 구조 때문이다. 농지 임대차, 상속 및 증여농지의 실제 경작 문제는 농업경영체 등록, 농업인 기준 여부로 연결되는 고리
 - 300평 농지가 없어도 경작증명이 가능하다면 여성농업인과 청년농업인 법적 지위 인정(현

11) 자료 : 강마야·이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구 2020-08, 충남연구원

재 공동경영주는 아무런 법적 효력 발휘 못함), 등록기준을 농민 기준(예. “실제 마을에 거주하는 자, 실제 농사경작하는 자, 마을공동체 활동에 기여한 자” 등)으로 확장

- 임의등록, 자발신고가 아닌 의무등록 방식(정보 업데이트), 행정과 민간 공동으로 현장업무 이행
- 둘째, 농업인 기준을 농민 기준으로 확장한다.
 - 현행 농업인 기준(300평 경작면적, 90일 이상 농업종사일수, 연간 120만 원 농산물 판매 금액)에서 벗어나서 농민 기준(예. “실제 마을에 거주하는 자, 실제 농사경작하는 자, 마을 공동체 활동에 기여한 자” 등)으로 확장
 - 실경작사실확인(마을이장 외 (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회 구성(마을이장에게 집중된 권한 분산, 마을주민 공동연대제, 민간차원의 자발성 유인 등)
 - 농업인 혹은 농민 기준에 맞는 책임과 의무 강화(개별사업에서 별도 자격요건 명시 불필요)
- 셋째, 농지 제도개선 방안이 필요하다.
 - 전국 필지별 정보 파악을 위한 농지전수실태조사(예. 부재지주 농지, 미경작 상속농지, 계약서 쓰지 않는 임대차농지, 실경작자 및 실소유주 농지 등)
 - 계약서 기반이 아닌 임대차농지 자율신고제, 미경작 상속 및 증여농지 이용활성화를 위한 농지 공유제, 공유지(국유지, 도유지, 시군유지 등) 중 농지 지목 활용한 무상 농지임대제 도입

● 공익기능과 실천사항 마련, 추진체계 구축은 마을자치 등 지역의 자발성과 자치역량을 유인하는 방식으로 새롭게 접근해야 한다.

- 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.

● 기본형 공익직불제 외에 선택형 공익직불제의 구상, 실행계획이 조속히 수립되어야 한다.

- 농업·농촌의 공익기능 증진을 위하여 기후위기, 지역소멸 위기, 공동체 위기 등과 같은 시기에 더욱 필요한 것은 선택형 공익직불제일지 모른다.
- 농업·농촌의 공익기능 증진을 위하여 실천자인 농민에 대한 실천활동 중심으로 장려, 개인단위가 아닌 마을단위, 지역단위 등 보다 집단적인 공간범위를 고려한 지원이 필요하다. 준수사항 이행점검의 주체 역시 지역주민 중심으로 운영하는 것이 필요하다.
- 2023년 3월에 통과된 『농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률』에 의거하여, 농촌다움을 유지하고 보전할 수 있는 근거가 마련되었기에 선택형 공익직불제 내용 반영을 한다.

- 공익직불제의 전체적인 구상과 세부 설계내용을 제안하고자 한다(〈표 15〉 참고).
 - 정책명칭은 정책수단(직불 : 직접지불한다는 지급행위를 말함)이 아닌 정책이 지향하고자 하는 목표와 방향을 알 수 있도록 해야 한다. 기본형 공익직불제, 선택형 공익직불제는 무엇을 기본으로 한다는 것인지, 무엇을 선택하게 한다는 것인지 등 지향점을 알 수 없다. 따라서 소득보전 혹은 식량자급 직불제, 환경보전 직불제로 변경하기를 제안한다(이하, 구 정책명칭 사용).
 - 세부 내용은 축(pillar) 형태로 구성하되 현행 기본형 공익직불제 틀인 소농보호 직불금, 식량자급 향상 직불금으로 구성, 현행 선택형 공익직불제 틀은 공익증진 프로그램과 환경중점관리 프로그램으로 구성을 제안, 향후 선택형 공익직불제로 이행을 확대한다.
 - 개념과 성격, 원칙과 목적은 기본형 공익직불제는 시장영역과 관련한 개입을 최소화하면서 농민의 소득기본선을 보장하는 것에 초점을 맞춘다. 선택형 공익직불제는 공공재 영역과 관련한 개입을 확대하면서 농업농촌의 공익기능 증진 향상에 초점을 맞춘다.
 - 지급대상은 우리가 흔히 사용하는 용어, 이제 정확히 말해야 한다. 이론 상 “농업경영체≠농업인≠농가인구≠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 공익직불제가 17개 실천사항을 제시하고 있다. 이것은 향후 농업환경보전과 관련한 사업은 중복성을 이유로 예산 삭감이 되는 근거가 될 수 있다. 기본형 공익직불제 실천사항은 행정의 관리감독 가능한 핵심활동만 남겨두고 축소화, 간소화한다. 대신 선택형 공익직불제는 별도 준수사항이 필요없고 프로그램 수행 자체가 실천사항이 되어야 한다.
 - 적용범위는 기본형 공익직불제는 전국 공통으로 반드시 해야 할 것을 제시한다. 선택형 공익직불제는 전국 공통이 아닌 지역별 차등적용하고 지역특성을 반영한다.
 - 주요 특징이자 추진체계는 기본형 공익직불제는 중앙정부가 중심이 되는 추진체계로서 불평등 위기에 대응한다는 논리를 강조, 선택형 공익직불제는 지방정부가 중심이 되는 추진체계로서 기 후 위기에 대응한다는 논리를 강조한다. 지역의 선택을 존중, 각종 농업농촌 보조사업 통합을 통한 개편, 활동장려, 관리 및 실행 추진체계 측면에서 읍면단위 민관협치 과정을 염두에 둔다.
- 충청남도는 선택형 공익직불제의 지역단위 시범모델을 먼저 추진하도록 한다.
 - 개별보다 마을단위 조직, 단체, 공동체에 집중한 모델로서 활동(행위)을 기준으로 지급한다.
 - 김기흥 외(2020)에서 제안했던 내용으로서 공익증진 직불과 중점지역 직불을 추진한다.
 - 공익증진 직불은 개인프로그램과 단체 프로그램으로 구분하여 농업농촌 공익기능을 증진시키는 어떠한 활동도 인정, 대상은 개별단위 외에도 조직, 단체, 공동체 활동도 인정한다.
 - 중점지역 직불은 중점지역 관리 프로그램(negative → positive program), 중점지역 보전 프로그램(positive → more positive program)으로 구분하여 농업농촌 공익기능을 증진시키는 활동 반경을 지역단위로 넓힌다.

〈표 15〉 우리나라의 공익직불제 전체 구상(안) : 중앙정부 및 충청남도

현행 명칭	기본형 공익직불제(중앙정부)		선택형 공익직불제(충청남도)			
세부 내용 (축 구성)	소농 직불	면적 직불	친환경 농업직불	친환경 축산직불	경관보전 직불	논활용 직불
변경 명칭	소득보전 혹은 식량자급 직불제(안) (국가, 중앙정부 모델, 현재 시행 중)		환경보전 직불제(안) (지역, 지방정부 모델, 향후 실행 제안)			
세부 내용 (축 구성)	① 소농보호 직불	② 식량자급 직불	③ 공익증진 직불	④ 중점지역 직불		
개념, 성격	좁은 개념(농업계 내부적으로 소득보전, 농업계 외부적으로 식량자급 명분)		넓은 개념 (공익증진활동 보상 혹은 투자)			
원칙	정부의 시장영역 개입 최소화 농민 소득기본선 보장		정부의 공공재 영역 개입 확대			
목적	농가의 소득 및 경영안정		농업농촌의 공익기능 증진, 향상			
수단	개인에게 일정 현금 직접지불		개인과 단체에게 일정 현금 직접지불			
영역	농업정책		농업농촌지역 정책			
실행주체	국가이자 중앙정부(농식품부)		지방정부인 충청남도(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 농업농촌 근간 유지		농업농촌의 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 의해 국가가 가이드라인(HOT SPOT) 제시함.
 2. ** 대통령 직속 정책기획위원회 농정 TF팀이 제시한 2022년까지 5조2000억 원을 말함.
 3. 구상(안)은 충청남도 및 충남연구원이 2014-2015년, 2021년 구상했던 내용에 입각, 자세한 사항은 부록 참고바람.
 4. 선택형 공익직불제 설계 구상 연구는 대통령직속 농업·농어촌특별위원회 연구용역(김기홍 외, 2020) 결과임.

05 결론

● 개편된 공익직불제의 주요 성과 및 한계

- 개편된 우리나라 공익직불제의 주요 특징 및 성과는 쌀과 대농 중심의 기존 직불제를 ‘농업·농촌 공익증진직불제’로 개편한 점, 기존 쌀, 밭, 조건불리직불제를 공익직불제로 통합하면서 품목과 관계없이 지원한다는 점, 공익직불제 중 기본형 직불은 다시 소농 직불금과 면적 직불금으로 구분하여 지원한다는 점, 선택형 직불은 기존 경관+친환경+논활용직불을 묶기만 한 점, 17가지 이상의 농가준수사항을 추가하여 이행점검한다는 점이다.
- 주요 한계점은 기본형 공익직불제 외에도 선택형 공익직불제 논의는 미비한 점, (‘공익형’이라는 당초 제도 취지를 살려야 함에도 불구하고) 선택형 공익직불제 개념과 범위를 명확히 설정하여 제도를 설계하는 것이 중요하지만 여전히 기존 직불제 종류만 묶은 채 시행되고 있다는 점, 선택형 공익직불제 안에 새로운 직불제만 계속 추가되는 형태로서 통합 취지를 살리고 있지 못하는 점, 탄소중립직불제 한계(저탄소인증직불제 등 기존 탄소저감을 위한 지원사업과 중복, 모호한 성격 제도 등), 전략작물직불제 한계(분절미 활성화 제도를 지원하는 성격, 논타작물재배지원사업과 유사한 구조 등), 기본형 공익직불제는 결국 ‘농지’ 법률 개정 문제, ‘농업인(농업경영체)’ 제도개선 문제를 해결하지 못한 채 여전히 시행되고 있다는 점, 쌀변동직불제가 폐지되고 시장격리제도가 제대로 작동하지 않은 점으로 인해 쌀가격 하락 결과를 야기한 점 등이다.
- 중소농 소득안정 기능을 강화함과 동시에 논과 밭의 형평성을 제고한 측면에서 사람과 환경 중심 농정 기틀을 마련했다는 평가를 받았지만 2021년산 쌀가격 폭락사태로 공익직불제 개편 의미는 퇴색하는 중이다.

● 참고로, 유럽연합의 새로운 공동농업정책(2023-2027)을 통해서 우리나라의 공익직불제 한계와 정책적 시사점을 들여다 볼 필요가 있다.

- 첫째, 유럽연합의 새로운 공동농업정책(2023-2027)의 핵심은 그린 딜, 환경, 생태, 기후, 생물다양성, 보전과 보호 등이었다. 기후위기, 기후재난에 대한 심각함과 절박함이 묻어나있다. 정책에 반영되어 있다. 농업생산만을 지향하던 프레임에서 보다 더욱 강력한 그리닝(녹색,

greening) 실천을 천명하고 있다. 표어로서만 아닌 구체적인 수단, 예산, 목표치 의무 달성 등을 명시해놓고 있다. 그 과정에서 어려움이 있을지라도 국가단위에서 실천의지가 그만큼 강함을 알 수 있는 대목이다. 우리가 배웠으면 하는 부분이다.

- 둘째, 공익직불제 목적이 무엇을 향하고 있는지 불명확하다. ‘공익형’이 도대체 무엇을 의미 하는지, 농민들 마음속에, 농촌 마을주민들 마음속에 이 공익직불제는 무엇으로 인식되고 있는지 알 수 없다. 농업이 언제까지 농업생산만으로서 지속가능할 수 있을지, 농업을 기반으로 지탱하는 농촌 공간에 대한 지속가능성은 담보할 수 있을지, 농업과 농촌이라는 이분법적 정책구분으로 공익형은 달성할 수 있는지 등등 지금 던져야 할 질문이 많다. 아니, 그 질문에 답을 하고 뭐 하나라도 실천해야 할 시간이다.
- 셋째, 공익형 취지를 달성하는 관건은 기본형 직불보다 선택형 직불에 가깝다. 선택형 직불의 구상과 제도설계, 실효성 있는 정책실행에 무게가 더 실려야 하는데 2019년 직불제 개편이 된 후 4년이 지난 지금, 아직까지도 손에 잡히는 정부의 그림, 구상은 없는 실정이다. 2020년 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회에서 준비한 선택형 직불 구상(안) 논의는 의제까지 상정되었으나 이후 지지부진하였다. 이후 농식품부에서 발주한 연구용역 보고서는 논의조차 제대로 이뤄지지 않았다. 그러는 사이 시간만 흘러갔고 정부는 바뀌었다. 다시 원점부터 시작하는 분위기이다.
- 넷째, 우리나라의 기본형 직불 내 17가지 준수사항도 최소한 환경을 보호하고 준수하라는 제도적 사인이다. 비료, 농약, 화학물질, 지하수 등과 같이 일정 기준치 이하로 준수하는 것부터가 기후위기에 대응의 첫걸음일 것이다. 하지만 그것만 실행하기에 현장은 너무 고령화 되어 있고 활력을 잃어가고 있고 실행하고 관리할 주체는 대부분 마땅치 않은 상태이다. 그리고 그 내용에 대해서 합의하고 공감대를 이룬 적이 없다. “준수사항을 누가 어떻게 할 것인가” 질문이 빠져 있는 것이다. 다시 근본으로 돌아가게 된다.

● **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 격차는 어떤지 돌아볼 시점이다. 직불제로서 모든 것을 달성할 수 없지만 최소한 그 길을 갈 수 있도록 자리를 만들어주는 역할을 할 수 있어야 한다. 공익직불제가 무조건 환경보전과 같은 공익기능만을 강조하는 것은 소득안전망 구축이 시급한 현실에 비춰보면 무리이기 때문이다.

● 기본형 공익직불제와 선택형 공익직불제의 조화로운 완성을 위한 한발 내딛음이 필요하다.

- 공익직불제 개혁을 위해서 모두가 애 많이 쓴 것은 사실이다. 여하를 막론하고 중앙정부, 지방정부, 마을이장, 관계기관 담당자 등 모든 분에게 노고를 표한다.
- 공익직불제를 본격적으로 시행하게 되면 그동안 농정분야에서 미뤄왔던 숙제가 보인다. 공익직불제 근본 문제로서 농업인 및 농민, 농업경영체 기준, 농지 문제를 재검토 하는 것은 정부지원 정책대상으로부터 억울하게 누락되는 이가 없도록 하는 것, 부적합한 이가 정부지원 혜택을 받지 않도록 바로 잡는 것이다.
- 공익직불제를 한걸음 내딛기 위해서 어렵고 복잡하지만 그래도 되새김질이 필요하고 정부에게 모든 것을 미뤄놓을 수 없는 상황, 농업계 주체 간 합의가 관건이다. 기본형 공익직불제에서 기본 요건의 정비, 농가 혹은 농업인의 소득안전망 구축이 제대로 설계되어야 그것을 토대로 선택형 공익직불제가 바로 설 수 있다.
- 기본형 공익직불제에서 기본적인 문제를 해결함과 동시에 공익기능을 강조하는 “선택형 공익직불제로의 이행”계획을 수립하고 확대할 준비를 해야 한다. 차기 정부의 과제로서 남겨놓되 현행 4개 직불제 개편을 비롯해서 구상과 세부 설계를 시작해야 한다.
- 역설적이지만 기본형 공익직불제에 제시된 17개 이행사항은 실제 마을에서 농민 기준에 부합되는 것이 상당수 포함되어 있으므로 별도 이행사항 제시가 불필요하다고 볼 수 있다. 즉, 지급대상에 대한 기준을 소득, 면적 등으로만 명시할 게 아니라 농민에 맞는 기준을 제시하면 자연스럽게 지켜지게 되는 것일지도 모른다.

● 마무리 : 잊지 말아야 할 사항

- 공익직불제, 우리나라 농정에서 매우 중요한 위치를 차지한다.(현재 예산 비중과, 향후 예산 비중, * 예산수립은 정책적 의지를 표명하는 수단)
- 이처럼 중요한 공익직불제, 과연 왜 이 제도를 시행하게 되었는지, 현재 어떠한 문제를 야기하는지 관심을 가져야 한다.
- 공익직불제로 쓰아올린 공은 현재 여러가지 농정이 해결해야 할 근본문제를 내포하고 있다.
- 입법부, 행정부, 학계 및 연구계 등에서는 해결해야 할 근본문제를 고려하지 못한 채 제도개선을 추진한 면이 있다.(쌀문제, 소득문제, 고령화 문제 등)
- 해결해야 할 근본문제는 현장에서 꼼꼼하게 밝히되 해결과정에 농민 주체가 빠져서는 안된다. 주체성을 가지고 제도개선 과정에 참여해야 한다.
- 그럼에도 불구하고 공익직불제는 앞으로 어떠한 방식으로든 확대될 것이다.
- 시민들로부터 지지 받으려면 공익직불제가 어떠한 방향으로 가야 할 것인가?

부록 1. 농업직불금 제도 개선방안 역제안(충남연구원&충청남도, 2013~2015)¹²⁾

- 명칭 : 농업직불금 제도 개선방안 역제안
- 목적 : 농업농촌이 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(<부록_표 1> 참고)
 - 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> 농업직불금 제도 개선방안 주요 내용

구분	목적	지원근거	영역	프로그램	주요 내용
농업	식량의 안정적 생산과 공급	식량자급률 제고 후계인력 육성	제1축(희망 농업제도)	식량자급 프로그램	논과 밭 구분없이 실제 경작자에게 안정적인 영농생활 유지토록 지원
				젊은농부 프로그램	신규농업인, 신규취농인, 귀농귀향인 대상으로 영농정착 무이자지원
환경	자연환경과 농촌경관의 보전, 유지, 관리	농업생태 유지 농촌경관 보전	제2축(생태 경관제도)	농업생태 프로그램	환경친화적 저투입농업활동에 대해 보상 프로그램 제공
				농촌경관 프로그램	농촌의 자연, 문화경관 보전활동에 대해 보상 프로그램 제공
농촌	활력있는 농촌 지역	국토·지역균형발전 농촌 삶의 질 향상	제3축(행복 농촌 제도)	농촌공동체 프로그램	농촌 어메니티 증진을 위한 지역주민에게 공공사업 일자리 제공
				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. 베이지색 음영은 충청남도 시범사업에서 채택한 프로그램을 의미함.

12) 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 제164호, 충남연구원.

부록 2. 충남의 농업생태환경프로그램 시범사업(충남연구원&충청남도, 2016~2017)¹³⁾

- 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
 - (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)
 - (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 미참여농가와외의 횡단면 비교, 평가종류는 마을주민 대상으로 사회조사, 생물조사, 토양 및 수질 조사 등
- 세부 내용(<부록_표 2> 참고)

13) 자료 : 1. 김문한(2019), “충남의 농업직불금 제도개선 시범사업:농업생태환경프로그램 추진사례”, 충남, 친환경농업직불제 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.

〈부록_표 2〉 농업생태환경프로그램 주요 내용

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
	벼짚환원	- 대상: 논 - 벼짚을 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
	둠병 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 인정한 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. 페이지색 음영은 농민들이 채택한 프로그램을 의미함.

부록 3. 선택형 공익직불제 확대방안(충남연구원&농특위, 2021)¹⁴⁾

- 명칭 : 선택형 공익직불제 확대방안
- 목적 : 전 국민에 의한, 전 국민과 함께하는 농업·농촌의 공익적 가치를 공유하기 위하여, 기후위기에 맞서 농업·농촌의 생태환경 문제의 대전환을 위한 그린 뉴딜 추진 방향에 따라 선제적인 중심축 역할을 선택형 공익직불제 확대를 통해 모색
- 내용 : 공익증진 직불, 중점지역 직불
- 대상 : 전국
- 기간 : 2021년 이후
- 예산 : 최소 2조원
- 세부 내용(〈부록_표 3〉 참고)

〈부록_표 3〉 선택형 공익직불제 확대방안 주요 내용

구분	프로그램	주요 내용
공익증진 직불	공익증진 개인 프로그램	· 개인 단위에서 공익기능 증진 활동들을 선택하여 실천함으로써 농업·농촌의 공익기능 증진을 달성하고자 기본형 공익직불제의 준수사항 항목은 제외, 개인이 실천가능한 항목을 공익기능에 맞게 선택하도록 함. · 5가지 공익기능에 따라 각 1개씩 선택하여 최소 5개 이상 실천 활동으로 구성되어야 하며 개인 상한 지불액은 150만 원으로 함.
	공익증진 단체 프로그램	· 단체 단위에서 지역의 공동 활동을 통해 농업·농촌의 공익기능 증진을 달성하고자 해당 단체 구성원의 농지 면적에 따라 신청하도록 하며 해당 단체의 전체 면적을 산출하여 단체로 직불금을 지급받도록 함.
중점지역 직불	중점지역 관리 프로그램 (negative → positive program)	· 중점적으로 관리되어야 할 지역을 선정하여 농업·농촌의 공익기능 증진을 달성하고자 지역 농가 혹은 지역 주민이 향유해야 하는 공익기능에 부정적인 영향을 줄 수 있는 지역을 주체 합의에 따라 최종 결정, 해당 지역이 집중 보전하고자 하는 항목, 실천 활동을 단체 중심으로 합의하여 도출, 마을 내 단체 단위(사회적 협동조합 등)로 실천활동 실행함. · 환경친화적인 농업, 축산업, 임업 등을 지향하도록 하되 보상보다는 투자 개념으로 접근(활동별 금액 책정이 아닌 지역 전체 투자금액 책정)
	중점지역 보전 프로그램 (positive → more positive program)	· 공익기능을 증진하고 있고 이를 더욱 촉진하고 증진해야 할 필요성이 있는 지역에 대해 직불금을 지원하여 공익 기능 증진 달성하고자 농업 생산 활동과 연계하여 지역 환경에 영향을 미칠 수 있는 영역에 해당 하되 특정 분야, 특정 영역에만 국한하지 않고 해당 지역 전체 환경개선 활동에 대한 댓가를 지급함.

주 : 김기홍 외(2021) 등을 토대로 수정·보완·재구성한 것임.

14) 자료 : 김기홍·강마야·강수현(2020), 농업·농촌의 공익기능 증진을 위한 선택형 직불 확대방안, 농어업농어촌 특별위원회 연구용역 최종보고서.

〈국내 문헌〉

- 강마야(2022), “공익직불제에 대한 이해 : 현황, 그리고 방향”, 『2022년 2학기 강원대학교 농촌사회교육원 농업전공강의』 발표자료.
- 강마야.최돈정.손성규(2022), 충청남도 농지.농업경영체.농업 지원정책 종합 실태분석 연구, 현안과제연구, 충남연구원.
- 강마야.이도경(2020), 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념과 기준 설정에 관한 연구, 전략연구 2020-08, 충남연구원.
- 강마야(2020), “공익직불제 시행경과와 문제점, 개선과제”, 『공익직불제 시행 원년, 현장의 목소리를 듣다』 세미나 발표자료, 한국농어민신문.
- 강마야(2020), “공익직불제, 그린 뉴딜의 중심에 서는 길”, 『농업?농촌의 길 2020 심포지엄』 발표자료, GS&J.
- 강마야.이관률(2015), 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상으로 농업직불금 확대 필요, 충남리포트 제164호, 충남연구원.
- 강마야.이관률.허남혁.김중화.박경철.여민수(2014), 농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원 확보방안, 충청남도 연구용역 최종보고서.
- 김기흥.강마야.강수현(2020), 농업·농촌의 공익기능 증진을 위한 선택형 직불 확대방안, 농어업.농어촌 특별위원회 연구용역 최종보고서.
- 김문한(2019), “충남의 농업직불금 제도개선 시범사업:농업생태환경프로그램 추진사례”, 충남, 친환경농업직불제 개편 토론회 주제발표문(2019.07.19.금). * 김문한 : 보령시 장현마을 마을이장
- 농림축산식품부(2022), 미래가 있는 농촌, 지속 가능한 농업 : 한국의 농업정책 체계와 방향, 대산농촌재단 창립 31주년 기념 국제심포지엄 자료집(2022.10.25.). 이재식 과장 토론문 발췌.
- 이관률.정옥식.사공정희(2017), 농업직불금 제도개선 시범사업 모니터링 및 성과분석, 충청남도 연구용역 최종보고서.
- 충청남도(2022.12.), 공익직불제 지급내역(2021년 12월 기준).
- 충청남도의회(2022), 이공회 의원 서류제출요구 답변서 자료(농지대장 등, 2022년 6월 기준).
- 허남혁.강마야.이관률.김중화.박경철.여민수(2013), 농업직불금 제도 개선방안, 충청남도 연구용역 최종보고서.

〈정부 자료〉

- 농림축산식품부(2023), 2023년 주요 업무 추진계획 : 멈추지 않는 농업 혁신, 미래로 도약하는 K-농업.

- 농림축산식품부 보도자료(2023.03.08.), “농식품부, 올해 쌀 수급 안정 위해「쌀 적정생산 대책」추진 : 전략작물직불 도입, 감축 협약 등 벼 재배면적 감축 추진”.
- 농림축산식품부(2022), 2022년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.
- 농림축산식품부(2022), 농림축산식품사업 시행지침서 및 안내서.
- 농림축산식품부 보도자료(2022.10.23.), 올해 기본형 공익직불금, 작년보다 2주 앞당겨 지급 : 10월 21일부터 113만 농업인에게 총 2조 1,943억 원 지급.
- 농림축산식품부 보도자료(2022.09.27.), “기본형 공익직불제 사각지대 해소 : 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 개정안 국회 통과”.
- 농림축산식품부(2021), 2021년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.
- 농림축산식품부 보도자료(2021.12.03.), “농식품부 2022년 예산 및 기금 확정”.
- 농림축산식품부 보도자료(2020.12.02.), “농식품부 '21년 예산 및 기금 16조 2,856억원 확정”.
- 농림축산식품부 보도자료(2020.11.05.), “올해 도입된 기본형 공익직불금, 11월 5일부터 지급 : 자격요건 검증된 112만 농가·농업인에게 총 2조 2,753억 원 지급”.
- 농림축산식품부 보도자료(2020.07.16.), “기본형 공익직불제 신청·접수 종료, 이제는 준수사항 실천이 중요 : 공익직불제 안착 및 부정수급 방지를 위한 검증 강화”.
- 농림축산식품부 보도자료(2020.05.01.), “5월1일부터 공익직불제 시행, 각 읍·면·동에서 접수 시작”.
- 농업·농촌 및 식품산업 기본법(시행 2022.7.5.)
- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행규칙(시행 2022.08.18.).
- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률(시행 2022.10.18.)

〈통계자료〉

- 농림축산식품부(2021), 2021년도 농림축산식품 통계연보 : 경지면적 중 이용면적 현황.
- 농림축산식품부(2021), 2021년도 농림축산식품 통계연보 : 경지규모별 농가 현황.
- Agrix 농림사업정보시스템(2021), 지역별 현황 : 농업경영체(농업인, 농업법인).
- 통계청(2021), 농림어업조사 : 행정구역(시군구)별 농가, 농가인구 현황.

〈홈페이지〉

- 농림축산식품부 맞춤형 농식품사업 안내서비스 홈페이지
(<https://uni.agrix.go.kr/docs7/customizedNew/guideline/GuidelineMain.do>, 검색일자 : 2022.08.15.)