



2024. 7. 8.

국회예산정책처 | 사업평가

# 농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가

## Evaluation of Public Direct Payment Programs for Agriculture and Rural Communities

손동희



국회예산정책처  
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE



농업·농촌 공익기능증진직불  
사업 평가

## 농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가

총 괄 | 김경호 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관  
변재연 경제산업사업평가과장

작 성 | 손동희 경제산업사업평가과 예산분석관

지 원 | 윤혜정 경제산업사업평가과 행정실무원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의 : 예산분석실 경제산업사업평가과 | 02) 6788-3777 | eie@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

# 농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가

2024. 7.

---

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2024. 06. 26.)를 거쳐 발간되었습니다.

---

# 발간사

공익직불제는 농업인의 소득안정과 농업·농촌 공익기능 증진을 목적으로 기존 직불제를 개편하여 2020년부터 시행되어 왔으며, 국정과제로 추진하고 있는 농업 분야의 주요 아젠다입니다.

공익직불제(공익기능증진직불 사업) 예산은 2020년 2.4조원에서 2024년 2.9조원으로 증가하였고 향후에도 확대될 것으로 전망되는 가운데, 사업시행 5년차를 맞이하여 공익직불제에 대한 종합적인 중간평가가 필요한 시점입니다.

이러한 배경에서 본 보고서는 공익직불제 추진배경 및 연혁, 관계 법령·정책 및 예·결산 내역 등 사업현황을 분석하고, 공익직불제로의 개편 효과, 공익직불제 추진 실태 및 관리체계를 중심으로 주요 쟁점과 개선방안을 제시하였습니다.

분석결과, 중소농 소득보전효과 개선 및 공익기능 증진 목표 달성을 위한 공익기능증진직불 사업의 성과 제고 방안과 함께, 해당 성과를 구체적으로 측정·평가할 수 있는 지표의 개발·개편 방안을 마련할 필요가 있습니다. 그리고, 법정계획인 공익직불제 기본계획을 조속히 수립하여, 공익직불제의 중장기 목표, 재원확보방안 및 성과관리체계 등의 중장기 정책방향을 명확히 제시할 필요가 있습니다.

또한, 공익기능증진직불 사업의 재원인 공익직불기금의 자체수입이 미미하고 농특회계 전입금이 수입의 대부분을 차지하며, 기본형 직불금 중심의 지출구조로 신축적 운용의 필요성이 높지 않은 점을 고려하여, 공익직불기금을 농특회계로 통합운용하는 방안을 마련할 필요가 있습니다. 이와 함께, 정부는 2027년까지 공익직불제 관련 예산을 5.0조원까지 확대한다는 계획이나, 최근 집행실적이 저하되고 사업성과가 미흡한 측면이 있는 점 등을 고려하여, 중기재정계획을 면밀하게 수립할 필요가 있습니다.

본 보고서가 우리나라 농정 발전에 관심을 가지고 계시는 의원님들의 의정활동에 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석 보고서 발간을 통해 의원님들의 의정활동을 적극 지원하겠습니다.

2024년 7월

국회예산정책처장 조 의 섭



# 차 례

# CONTENTS

## 요 약 / 1

### I. 개 요 / 1

- 1. 분석의 배경 및 목적 ..... 1
- 2. 분석의 구성 및 방법 ..... 4

### II. 현 황 / 6

- 1. 공익직불제 개요 ..... 6
  - 가. 공익직불제 개편 목적 및 주요 경과 ..... 6
  - 나. 공익기능증진직불 사업의 주요 내용 ..... 9
- 2. 관련 법률 및 상위계획 ..... 19
  - 가. 관련 법률 ..... 19
    - (1) 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 ..... 19
    - (2) 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안 주요 내용 ..... 23
  - 나. 주요 상위계획 ..... 25
    - (1) 농업혁신 및 경영안정 대책 ..... 27
    - (2) 중장기 식량안보 강화방안 ..... 29
    - (3) 농업직불제 확대·개편 계획 ..... 31
    - (4) 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 ..... 34
- 3. 공익기능증진직불 사업 예결산 현황 ..... 36
  - 가. 공익기능증진직불 사업 예산 현황 ..... 36
  - 나. 공익기능증진직불 사업 결산 현황 ..... 38
- 4. 공익기능증진직불 사업 추진체계 ..... 40



### Ⅲ. 주요 쟁점 분석 / 42

1. 공익직불제로의 개편 효과 분석 .....	42
가. 중소농 소득보전 강화 효과 .....	42
나. 직불금 쌀 집중 문제 완화 효과 .....	48
다. 쌀 과잉공급 해소 효과 .....	51
2. 공익직불제 추진 실태 분석 .....	57
가. 농가소득 안정화 측면 분석 .....	57
(1) 농가소득 안정화를 위한 실적 제고방안 마련 필요 .....	57
(2) 중소규모 농가 대상 공익직불금 지급구조 개선방안 검토 필요 .....	64
(3) 공익직불금 수령을 위한 농지 분할 문제 관리 철저 필요 .....	68
나. 공익기능 증진 측면 .....	73
(1) 선택형 직불 사업의 성과 제고 필요 .....	74
① 경관보전직불 .....	74
② 친환경농업직불 .....	78
③ 친환경축산직불 .....	84
④ 전략작물직불 .....	86
⑤ 가루쌀 사업 .....	90
(2) 공익기능 증진에 대한 성과관리체계 운영 필요 .....	96
(3) 지속적인 농약화학비료 사용 절감 노력 필요 .....	98
3. 공익직불제 관리체계 분석 .....	101
가. 법정계획인 공익직불제 기본계획의 조속한 수립·시행 필요 .....	101
나. 공익직불제 의무 준수사항 점검 체계 효율화 및 개편 방안 검토 필요 .....	104
(1) 공익직불제 의무 준수사항 이행점검 스마트화를 통한 효율적 점검체계 마련 필요 ..	104
(2) 마을공동체 활동의 선택형 직불 신규 사업화 검토 필요 .....	111



다. 공익직불제 부정수급 관리체계 효율화 필요 .....	113
라. 공익직불제 자원구조 분석 .....	117
(1) 공익직불제 자원 변경 검토 필요 .....	117
(2) 공익직불제 관련 중기재정계획의 면밀한 수립 필요 .....	127

#### IV. 결론 및 시사점 / 132



# 요 약

## I. 개 요

### 1. 분석의 배경 및 목적

- 정부는 기존 직불제를 개편하여 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득 안정기능 강화를 목적으로 2020년 공익직불제(공익기능증진직불 사업)를 도입
  - 기존 직불제는 1997년 경영이양직불 도입 이래 농가소득 안정에 기여
  - 다만, 쌀의 공급과잉 및 타작물 재배농가와의 형평성 문제, 면적 비례 지급에 따른 중소농 소득안전망으로서의 기능 미흡, 환경보전·공동체유지·경관개선 등 농업·농촌의 공익적 기능을 확대하는데 한계
  - 공익기능증진직불 사업은 공익직불기금을 재원으로 하며, 기존 6개 직불사업을 기본형 직불 및 선택형 직불로 개편하여 추진

[기존 직불제에서 공익직불제로의 개편 현황]

〈 개편 전 〉		⇒	〈 개편 후 〉	
쌀소득보전직불	고정 변동(폐지)		공익 직불제	기본형 직불
밭농업직불		선택형 직불		경관보전직불
조건불리지역직불				친환경 농업 및 축산직불
경관보전직불				전략작물직불(논활용직불)
친환경 농업 및 축산직불				

- 국정과제에 ‘농업직불제 관련 예산을 5조원 규모로 단계적 확대(~’27년)’를 포함
  - 2025년도 농림·수산 분야 분야별 중점투자방향에서도 ‘직불제 등 농가의 소득·경영안전망 확충’ 등을 포함

- 공익기능증진직불 사업 예산은 2020년 2.4조원에서 2024년 2.9조원으로 증가
  - 농식품부 전체 예산 대비 비중: ('20년) 15.0% → ('24년) 15.7%
  - 중기재정계획에 따르면, 2027년까지 지속적으로 예산 규모 증가 전망
- 사업시행 5년차를 맞이하여 공익직불제 도입에 따른 개편효과가 나타나고 있는지, 농가소득 안정 및 공익기능 증진이라는 사업목적을 달성하고 있는지, 성과관리 및 부정수급 관리 등 사업관리체계는 원활히 작동하고 있는지에 대한 검토 필요

## 2. 분석의 구성 및 방법

[농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가의 구성과 주요 내용]

구분		주요 분석 내용
I. 개요		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석의 배경 및 목적</li> <li>• 분석의 구성 및 방법</li> </ul>
II. 현황		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익직불제 개요</li> <li>• 관련 법률 및 상위계획</li> <li>• 공익기능증진직불 사업 예·결산 현황</li> <li>• 공익기능증진직불 사업 추진체계</li> </ul>
III. 주요 쟁점 분석	공익직불제로의 개편 효과 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소농 소득보전 강화 효과 분석</li> <li>• 직불금 쌀 집중 문제 완화 효과 분석</li> <li>• 쌀 과잉공급 해소 효과 분석</li> </ul>
	공익직불제 추진 실태 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가소득 안정화 측면 분석</li> <li>• 공익기능 증진 측면 분석</li> </ul>
	공익직불제 관리체계 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익직불제 증장기 성과관리 체계 분석</li> <li>• 공익직불제 의무 준수사항 및 부정수급 관리체계 분석</li> <li>• 공익직불제 재원구조 분석</li> </ul>
IV. 결론 및 시사점		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합제언</li> </ul>

## II. 현 황

### 1. 공익직불제 개요

- 공익직불제(공익기능증진직불 사업)는 농업·농촌 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 목적으로 하는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접직불제도 운영에 관한 법률」(이하, “농업농촌공익직불법”) 제정에 따라 2020년부터 시행
  - 기본형 직불
    - 소농직불: 0.1ha이상~0.5ha이하 소규모 농가 대상 정액 지급(면적, 논·밭 무관)
    - 면적직불: 0.5ha 초과 농가 대상 지급. 지역 및 면적에 따른 역진적 단가 체계 설정 (논·밭 (비)진흥지역 대상, 면적↑→지급단가↓)
  - 선택형 직불
    - 경관보전직불: 경관작물의 재배·관리에 따른 추가 발생 비용 또는 소득 감소분 보전
    - 친환경농업직불: 친환경농업 실천 농업인에게 소득 감소분 및 생산비 차이 보전
    - 친환경축산직불: 유기축산농가의 소득 감소분 및 생산비 차이 보전
    - 전략작물직불: 식량자급률 향상 및 쌀 수급안정을 위해 논에 전략작물 재배 확대

### 2. 관련 법률 및 상위계획

- 공익직불제 관련 주요 법률로 「농업농촌공익직불법」이 있으며, 농업·농촌 공익기능 증진 및 농업인들의 소득안정을 목적으로 2019년 제정(2020년 시행)
  - 2022년 일부개정에 따라 기본형 직불금 지급대상 농지요건에서 과거 직불금 수급 실적 요건(1719 농지요건<sup>1)</sup>) 폐지 등
  - 상기 개정 이후, 선택형 직불 종류 확대 등을 골자로 한 「농업농촌공익직불법 일부개정법률안」이 다수 발의

---

1) 기존 「농업농촌공익직불법」(2019년 제정)에서는 2017년 1월 1일 ~ 2019년 12월 31일까지 기간 중 종전의 직불금(농업소득보전직접직불금) 등을 지급받은 실적이 있는 경우(‘1719 농지요건’)를 기본형 직불금 지급대상으로 규정한 바 있으나, 직불금 미신청농가 및 신규진입농가 등 실경자자의 지급대상 원천 배제 문제 해소를 위해 2022년 「농업농촌공익직불법」 일부개정 시 해당 요건은 폐지되었다.

- 공익직불제 관련 주요 상위계획으로 「농업혁신 및 경영안정 대책」(2022.10.), 「중장기 식량안보 강화방안」(2022.12.), 「농업직불제 확대·개편 계획」(2023.4.), 「2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(2023.4.) 등이 있음
  - 공익직불제를 통한 중소농 소득안정 및 선택형 직불 확충을 주된 목적으로 추진

### 3. 공익기능증진직불 사업 예·결산 현황

- 공익기능증진직불 사업 예산은 2020년 2.4조원에서 2024년 2.9조원으로 증가
  - 공익기능증진직불 사업은 기본형·선택형 직불로 운영되며, 기본형 직불금 예산 비중이 90% 이상을 차지
    - 기본형 직불 사업 예산: ('20년) 22,805억원 → ('24년) 26,335억원
    - 선택형 직불 사업 예산: ('20년) 805억원 → ('24년) 2,367억원
  - 중기재정계획('23년~'27년)에 따르면, 동 사업 규모는 4조원 규모('27년)로 증액 전망
- 공익기능증진직불 사업은 90% 이상의 예산이 집행되고 있으나, 집행률이 감소하고 불용이 확대되는 경향
  - 실집행액 및 실집행률: ('20년) 23,554억원, 99.8% → ('23년) 24,332억원, 89.2%
  - 기본형·선택형 직불 사업 집행내역(실집행액 및 실집행률)
    - 기본형 직불: ('20년) 22,758억원, 99.8% → ('23년) 23,023억원, 89.4%
    - 선택형 직불: ('20년) 796억원, 98.9% → ('23년) 1,309억원, 86.6%
  - 불용액 및 불용률: ('20년) 22억원, 0.1% → ('23년) 2,188억원, 8.0%

### 4. 공익기능증진직불 사업 추진체계

- 공익기능증진직불 사업의 대부분을 차지하는 기본형 직불은 직전연도 말에서 사업연도 초중순의 사업시행지침 수립 및 사전검증 이후, 농업경영체 등록·변경 및 직불금 신청, 신청내용 조사 및 지급대상자 확정 등을 통해 연말에 지급

- 지급대상자·금액 확정 등을 위하여 연중 실시되는 준수사항 이행점검은 농림축산식품부, 국립농산물품질관리원, 지자체에서 주요 역할을 담당

### Ⅲ. 주요 쟁점 분석

#### 1. 공익직불제로의 개편 효과

##### 가. 중소농 소득보전 강화 효과

- 기존 직불제는 면적 기준 동일 단가 지급으로 중소농에 대한 소득보전이 미흡
  - 공익직불제 도입 이전 기존 직불 사업의 경우, 대농의 평균 직불금 수령액이 영세농 대비 10.7~15.5배 높은 수준('18년)
- 공익직불제 시행에 따라 도입 이전 대비 중소농 소득보전효과를 보였으나, 공익직불제 도입 이후 2022년부터 십분위수가 증가세를 보이며 개선 효과가 둔화되었으며 성과목표('23년)도 미달성
  - 십분위수는 기본형 직불금의 형평성을 측정·평가하는 지표로, 기본형 직불금 수령액 하위 10% 대비 상위 10% 비율로 산출<sup>2)</sup>
    - 기본형 직불금 십분위수 추이 ('19년) 22.79배 → ('21년) 8.43배 → ('23년) 11.06배
    - 기본형 직불금 십분위수 목표 대비 실적('23년): 목표 8.2배 대비 실적 11.06배
  - 십분위수 증가요인('22년~'23년)
    - 1719 농지요건 폐지에 따른 신규 지급대상농가 중 소규모 농가의 비중이 높아, 하위 10% 분위 농가의 기본형 직불금 수령액이 2020년 46만원에서 2023년 31만원으로 감소한 데 기인
  - 중소농 소득안정 성과지표로서 십분위수 향상 및 중소농 소득안정효과를 실질적으로 측정·평가할 수 있는 지표개발 등 체계적인 개선방안 마련 필요

2) 기본형 직불금 십분위수 산출방식에 근거할 때, 십분위수가 낮을수록 기본형 직불금 수령액의 중소농 소득보전효과(형평성)가 높은 반면, 클수록 낮은 수준임을 의미한다.

## 나. 직불금 쌀 집중 문제 완화 효과

- 공익직불제 도입을 통해 소농직불금의 경우 품목·면적과 무관하게 정액으로 지급되며, 면적직불금의 경우에도 품목과 관계없이 역진적 단가체계를 적용함으로써, 쌀·타작물 등 품목과 논·밭 등 지목에 따른 지급규모 차이 완화
  - 공익직불제 도입 전후 지급단가 비교
    - 소농직불금의 경우, 품목·면적과 무관하게 정액 지급('23년 120만원)
  - 공익직불제 도입 전·후 논 대비 밭의 ha당 직불금 지급액 비중(논=100):('19년) 43.1% → ('20년) 89.2% → ('21년) 91.8%

## 다. 쌀 과잉공급 해소 효과

- 공익직불제 주요 도입 취지로 식량자급률 향상과 쌀 과잉생산해소가 포함되어 있으나, 현재까지는 관련 성과가 미진한 측면이 있음
  - 기존의 쌀 직불금은 쌀 생산을 조건으로 지급하는 생산연계 방식으로 시행되어 쌀 과잉생산을 유발한 측면
    - 유엔식량농업기구(FAO) 권장 비축물량에 따른 적정 재고량: 74.1~78.5만톤
    - 최근 5년간('16~'20년) 실제 재고량: 98.1~174.7만톤
  - 공익직불제 도입 이후 쌀 재배면적 감축목표는 달성되지 못하였으며, 2022년을 기준으로 쌀은 과잉공급
    - 벼 재배면적 감축목표 및 실적('22년~'23년): 목표 37천ha 대비 실적 19천ha<sup>3)</sup>
    - 2022년 기준 쌀 자급률은 104.8%로 목표(98.3%) 대비 과잉생산
  - 2022년 기준 전체 및 품목별 식량자급률 목표 미달성
    - 전체 식량자급률 목표 55.4% 대비 실적은 46.0% (목표달성률 83.0%)
    - 타 품목 목표 대비 실적: 콩(목표 45.2% 대비 실적 28.6%), 옥수수(목표 8.2% 대비 실적 4.3%), 밀(목표 9.9% 대비 실적 1.3%)

3) 농림축산식품부는 벼 재배면적 감축목표는 달성하지 못하였으나, 2023년 벼 재배면적 실적치(708,012ha)가 전년 대비 감소하였고, 2023년 쌀 생산량도 3,702천톤으로 전년 대비 감소하였으며, 2023년 수확기 쌀값이 202,797원/80kg으로 전년 대비 상승하는 등 2023년산 쌀 생산량 감소에 따른 수확기 쌀값 안정 효과는 존재하였다고 설명하고 있다.

- 공익직불제와 여타 농업정책들과의 연계·조율 등을 통해 식량자급률 향상 및 쌀 과잉생산 해소에 대한 공익직불제의 기여도를 지속적으로 향상시켜나갈 필요
  - 식량자급률 및 쌀 과잉생산 해소 목표 달성은 공익직불제뿐만 아니라 다양한 농업정책 시행에 따른 종합적 결과물이라는 점을 감안할 필요

## 2. 공익직불제 추진 실태 분석

### 가. 농가소득 안정화 측면 분석

- 공익기능증진직불 사업의 예산 규모가 확대되고 있는 반면 2020~2023년 기간 중 집행률은 감소하고 불용액이 증가하고 있다는 점을 고려하여, 내역사업별 집행률 제고방안을 마련하는 한편, 적정 예산을 편성할 필요
- **(기본형 직불)** 중소농 소득안정 강화에 기여한 측면은 존재하나, 자격요건충족 농업인등의 감소, 1719 농지요건 폐지에 따른 편입예산규모의 미충족 등으로 인한 불용 및 지자체의 추가 자격요건 확인 등에 따른 미집행 증가 발생 → 예산편성 및 직불금 신청 단계에서의 자격요건 충족여부 사전검증 강화방안 검토 등 불용·미집행 감소방안 마련 필요
  - 기본형 직불 실행률 및 불용액 ('20년) 99.8%, 17억원 → ('23년) 89.4%, 2,064억원
- **(선택형 직불)** 2020~2023년간 선택형 직불금의 예산이 증가하고 있으며 2027년까지 확대가 전망되나, 집행률이 감소하고 불용액은 증가하고 있으므로, 선택형 직불의 내역사업별 불용 및 미집행 사유에 대응한 집행률 제고방안 마련 필요
  - 경관보전직불(실집행률, 불용액): ('20년) 98.2%, 2억원 → ('23년) 83.9%, 14억원  
\*주요 불용 및 미집행 사유: 이행점검에 따른 협약 불이행면적 적발 및 전라직물직불 중복신청 면적 제외, 직불금 지급요건 미충족 등
  - 친환경농업직불(실집행률, 불용액): ('22년) 96.3%, 6억원 → ('23년) 91.3%, 18억원  
\*주요 불용 및 미집행 사유: 편성예산 대비 신청면적 감소, 지급요건 미충족 등
  - 친환경축산직불(실집행률, 불용액): ('20년) 77.0%, 4억원 → ('23년) 65.3%, 6억원  
\*주요 불용 및 미집행 사유: 엄격한 친환경축산 기준에 따른 높은 생산비로 농가참여 저조 등

- 전략직불(실집행률, 불용액): ('22년) 92.3%, 28억원 → ('23년) 86.2%, 89억원  
\*주요 불용 및 미집행 사유: 자격검증 및 이행점검 강화에 따른 부적합 면적 증가 등
- 공익직불제 도입을 통해 이전소득이 확대되면서 중소농 소득안정이 이루어진 측면이 존재하나, 중소농 지원 및 농가 규모화 목표 간의 조화로운 추진을 위한 공익직불제 및 관련 사업 설계 방안에 대한 추가적인 검토 필요 → 신규진입 청년농 및 발농사로의 전환농가 대상 직불사업 추가 도입, 중소농에서 대농으로 확대 전환 시 인센티브 제공 등에 대한 추가 고려 필요
- 농가소득 중 농업소득 비중: ('19년) 24.9% → ('21년) 27.1% → ('23년) 21.9%
- 농가소득 중 이전소득 비중: ('19년) 27.3% → ('21년) 31.0% → ('23년) 33.8%
  - 농가소득 중 공적보조금 비중: ('19년) 25.7% → ('21년) 29.3% → ('23년) 32.0%
- 공익직불금이 포함된 공적보조금의 연평균증가율이 농가소득 원천별 소득 중 가장 높은 증가율을 보이며, 농가소득의 증가를 견인
  - 이전소득 증가는 공익직불금 규모 확대에 따른 것으로 추정
  - 공적보조금 및 농업소득 연평균증가율('18년~'23년): 11.9%, △2.9%
- 경지면적이 작을수록 이전소득에 대한 의존도가 상대적으로 높은 경향('23년)
  - 중소규모 농가(경지면적 3.0ha 미만)의 이전소득 비중: 29.4%~37.3%
  - 대중규모 농가(경지면적 3.0ha 이상)의 이전소득 비중: 25.0%~37.1%
- 공익직불금을 통해 중소농을 두텁게 지원하되, ㉠농업에 신규로 진입하는 소규모 청년농 등을 대상으로 공익직불 사업 차원에서 인센티브 지급, ㉡기존 농농사에서 발농사로 전환하는 중소농 대상 공익직불 사업 추가 도입, ㉢조직화·규모화 등을 통해 중소농에서 대농으로의 확대전환 시 공익직불 사업 차원의 지원 등 과도기적 단계에 있는 중소농 지원 방안 검토 필요
  - 공익직불금이 중소농 소득안정화에 일정 부분 기여한 것으로 볼 수 있으나, 중소농을 대상으로 한 지속적인 공익직불금의 지급규모의 확대는 농업의 조직화·규모화라는 농정목표와 상충될 우려도 존재하므로, 탈소농 및 농가 규모화라는 목표를 함께 달성할 수 있도록 사업을 설계할 필요

- 전체 농가수와 경지면적은 정체·감소되는 가운데 직불금 지급대상 건수는 증가하고 있으므로, 직불금 수령을 위한 농가 분할(쪼개기) 문제 관리 철저 필요
  - 공익직불제 도입 이후 전체 농가 수는 정체·감소세를 보였으며, 경지면적도 감소세
    - 농가 수 및 경지면적 (‘20년) 104만 가구, 157만ha →(‘23년) 100만 가구, 151만ha
  - 같은 기간, 경지면적 0.5ha 미만 농업경영체 등록건수는 지속적으로 증가
    - 경지면적 0.5ha 미만 농업경영체 등록건수: (‘20년) 103만건 →(‘23년) 118만건
  - 기본형 직불금 지급건수 및 금액도 증가세
    - 기본형 직불금 지급 건수 및 금액: (‘20년) 112만건, 2조 2,769억원 →(‘23년) 129만건, 2조 3,018억원
  - 전체 농가수는 감소세를 보인 반면, 0.5ha 미만의 농업경영체수는 증가하고 있어 농가 분할(쪼개기) 우려가 존재하며, 이에 따른 기본형 직불금의 부정수급 발생가능성도 존재하는만큼 철저한 관리가 이루어질 필요

#### 나. 공익기능 증진 측면 분석

- (경관보전직불) 사업 참여실적이 2023년 감소세를 보였고 사업실적이 목표치에 지속적으로 미달되었으며 성과지표가 설정되지 않는 등 사업성과 및 성과관리가 미흡한 측면이 존재하므로 유관 사업과의 연계 추진 등의 개선방안 마련 필요
  - 공익직불제 도입 이후 2022년까지 경관보전직불 사업 실적은 전반적으로 증가하는 경향을 보였으나, 2023년 감소세로 전환
    - 참여실적 (‘20년) 12,977ha→(‘21년) 12,816ha →(‘22년) 13,137ha →(‘23년) 10,744ha
  - 경관보전직불 사업의 참여면적 목표 주요 미달성 사유로, ㉠예산확보면적 저조, ㉡2023년 준경관초지 신청 미달 등이 있음
    - 목표 대비 실적 (‘20년) 89.5% →(‘21년) 94.2%→(‘22년) 96.6% →(‘23년) 63.2%
  - 공익직불제 도입 이후 공익기능증진직불 사업의 내역사업으로 편입되면서 성과지표 미설정 (도입 이전: 도농교류활성화 프로그램과 연계한 방문객 증가율 등)

- 농업유산 발굴 및 보전관리지원 사업 등 농촌경관을 관리하고 방문객 유치를 성과로 하는 사업 등 유관 사업과 경관보전직불 사업과의 연계추진방안 검토 필요
  - 전략작물직불금 수령을 위해 경관보전직불을 포기하여 미집행이 발생('23년) 한 경우를 고려하여, 전략작물직불과의 연계방안도 함께 검토할 필요
- **(친환경농업직불)** 친환경농산물인증 농가 수 및 면적이 감소한 점을 고려하여, 친환경농업직불금 지급대상 확대 및 이행점검 체계 개편 검토와 함께, 구체적 성과 목표 적용, 친환경농산물의 급식 물량 확대 등의 개선방안 강구 필요
  - 공익직불제 도입 이후 2021년까지 사업 실적 증가 이후 2023년까지 감소세
    - 참여실적 ('20년) 33,849ha→('21년) 35,647ha→('22년) 33,418ha→('23년) 32,600ha
  - 친환경농업직불 사업 참여면적 목표 주요 미달성 사유로, ①사업기간 중 인증 취소나 포기 등 발생, ②2021년부터는 코로나19 영향으로 학교급식 공급 물량 감소 등에 따른 친환경 인증 면적 감소 전환 등이 있음
    - 목표 대비 실적 ('20년) 101.9%→('21년) 107.3%→('22년) 100.6%→('23년) 98.1%
  - 공익직불제 도입 이후 공익기능증진직불 사업의 내역사업으로 편입되면서 성과 지표 미설정 (도입 이전: 직불금 신청 대비 적격비율 등)
  - 한편, 친환경농산물 인증 농가 수와 면적은 지속적으로 감소
    - 친환경농산물 인증 농가 수: ('20년) 59,249호 → ('23년) 49,520호
    - 친환경농산물 재배인증 면적: ('20년) 81,827ha → ('23년) 69,412ha
  - 친환경농산물 인증 면적 중 친환경농업직불금 지급 면적으로의 편입 확대를 위한 대책을 모색하는 등 친환경농산물 인증 농가 수 및 면적 확대에 대한 친환경농업직불의 기여도를 확대하는 방안을 마련할 필요
    - 2019~2023년간 친환경농업직불금 지급대상 면적은 친환경농산물 인증 재배면적의 절반 미만(38.1~47.7%)
  - 친환경농업 인증체계와 함께 친환경농업직불 이행점검체계를 현실화하는 방안에 대한 검토도 병행할 필요
    - 친환경농업 인증농가를 대상으로 매년 1회 이상 전수 조사(생산과정 조사)를 하고 있고, 친환경농업 인증도 1년 단위로 갱신하도록 하고 있음

- 코로나19 영향이 완화된 점을 고려하여 친환경농산물의 학교급식 공급 물량을 확대하는 등 친환경농산물의 (대량)판로 확보·유지를 지속적으로 지원함으로써 친환경농산물 시장을 안정적으로 확대해나갈 필요
- **(친환경축산직불)** 친환경축산 인증농가수가 지속적으로 감소한 점을 고려하여, 유기축산 지속직불 신규 도입 등을 통해 유기축산농가 이탈방지 및 유지, 유기축산으로의 전환 활성화를 도모할 필요
  - 친환경축산직불 사업 대상 유기축산인증 농가 수: ('20년) 32호 → ('23년) 21호
    - 목표 대비 실적: ('20년) 86.5% → ('23년) 56.8%
  - 친환경축산직불 사업의 참여농가수 목표 주요 미달성 사유로, ㉠지원요건 변경 및 이행점검 강화, ㉡유기축산 인증농가수 정체 등이 있음
  - 친환경농업직불 사업과 같이 유기축산 유지 시 일정 수준의 '유기축산 지속직불'을 지급하는 방안 등을 검토할 필요
    - 일반축산농가에서 유기축산으로 전환하는 5년간(총 5회) 직불금을 지급한 이후, 유기축산 유지여부에 관계없이 친환경축산직불금 지급 종료
    - 유기축산 인증을 5년 이상 유지하는 농가는 68% 수준
  - 지원예산규모 및 지원기간 등을 우선적으로 검토할 필요가 있으며, 유기축산 지속에 따른 직불금 지급이 유기축산의 지속과 함께 신규 전환 확대 등과 같은 시너지효과를 창출 가능성에 대한 연구가 뒷받침될 필요
- **(전략작물직불)** 2023년 본격 추진에 따라 사업규모가 확대되었으나, 밀·하계조사료 등에서 목표달성도가 저조하며 초기 참여확대를 통한 사업활성화가 필요한 시점임을 감안하여, 타작물로 원활한 전작을 위한 기술지원 및 기반시설·장비 지원 강화와 더불어, 판로확보·재해보상 지원 등 소득안정화 장치 마련에 대한 개선방안 검토 필요
  - 전략작물직불 실적<sup>4)</sup>: ('19년) 94,913ha → ('21년) 93,096ha → ('23년) 125,222ha
  - 사업참여면적 목표 대비 달성률('23년)
    - 전략작물직불 전체: 98.6%

4) 2018~2022년간은 기존 논활용직불 기준 실적을 의미한다.

- (하계 전락작물) 논콩 103.5%, 가루쌀 102.1%, 하계조사료 76.3%
- (동계 전락작물) 동계조사료 110.1%, 밀 74.3%
- 전락작물직불 사업 참여면적 목표 주요 미달성 사유로, ㉠기상악화에 따른 신청 면적 감소, ㉡자격검증 및 준수사항 이행점검 강화 등이 있음
- 전락작물직불제는 2023년부터 본격 추진되어 현재 시행 초기단계에 있으며 향후에도 지속적으로 확대 추진 계획이므로, 전락작물직불제 참여 제고 방안을 심도있게 검토할 필요가 있는 시점
  - (전락작물직불 미참여 원인 설문결과) 벼 재배의 편의성(42.0%), 토질 등 타 작목으로의 전환환경 애로(26.5%), 벼 재배 대비 소득불안정(11.9%) 등
  - (농가 참여율 제고 방안 설문결과) 직불금 단가 인상 외에도, 판로확보(28.6%), 재해보상(15.5%), 기반시설 정비 및 장비 지원(13.1%) 등
- 전락작물직불제에 대한 농가참여 활성화를 위해서는 농촌의 고령화를 고려한 재배 편의성 관련 지원을 강화할 필요
  - 벼농사의 기계화율은 거의 100% 수준이나, 밭농사의 경우 63.3%(22년) 수준
  - 논벼에서 타 작물로의 전환이 기술적으로 용이하지 않으며, 이를 위한 새로운 농기계 구비·유지 등 작물 전환을 위한 기반조성도 수반될 필요
- 전락작물직불제의 지속적인 시행 및 안착 및 논벼로의 회귀 방지를 위해 타작물 전환 과도기 시점에서 참여 농가의 안정적인 소득 보전도 전제될 필요
  - 쌀의 경우 공공비축제, 시장격리 등 타작물 대비 소득안정화 체계가 잘 구비된 측면이 있어, 논벼에서 타 작물로의 전환 유인이 크지 않을 수 있음
  - 타 작물 전환 시 대체로 3~5년 이상은 소득발생이 어려울 수 있음
- (가루쌀) 수입밀 대체를 목적으로 전락작물직불에 가루쌀<sup>5)</sup>을 포함하고 있으나, 가격경쟁력이 미흡하고 정부매입 대비 판매실적이 부진한 실정임을 감안하여, 수요를 고려하여 적정예산을 편성하되 단기적으로는 가루쌀 적용 제품개발 및 국내외 판로 확보, 중장기적으로는 생산·제분·가공·소비활성화 등 전주기별 대응 전략 및 가격경쟁력 강화 방안 마련 필요

5) 가루쌀은 물에 불리지 않고 밀처럼 바로 빵아 가루로 만들 수 있는 쌀 품종을 지칭한다.

- 가루쌀 관련 예산: ('23년) 294억원 → ('24년) 1,432억원
  - 중장기 목표: 2027년까지 수입밀 수요의 10%인 20만톤을 가루쌀로 전환
- 가루쌀 가격은 수입밀 대비 2.0~2.9배 수준으로 가격경쟁력 미흡('23년)
  - 가루쌀↔수입밀 가격(가루화된 최종산물기준): 2,040원/kg ↔ 700~1,000원/kg
- 2023년산 가루쌀 정부 매입 대비 판매 비중은 3.9%(금액 기준 1.7%)로 저조
  - 정부매입 물량 및 금액: 10,936톤(정곡 6,890톤), 193억원
  - 정부매입물량 중 판매물량 및 금액(정곡 기준, '24.4말): 268톤, 3억원
- 가루쌀 산업 활성화를 위해서는 궁극적으로 생산 측면에서는 수입 밀 대비 가격 경쟁력 확보, 소비 측면에서는 가루쌀 제품에 대한 소비자 인식 제고가 관건
  - (단기) 가루쌀을 적용할 수 있는 제품 개발(범용성·차별성 확보) 및 대규모 소비가 가능한 국내외 판로 확보에 대한 지원 필요
  - (중장기) 가루쌀 생산·제분·가공·소비활성화 등 전주기별 대응전략 및 가격경쟁력 확보를 위한 체계적인 추진전략 수립·시행 필요

□ **(공익기능 증진 성과관리체계)** 공익기능의 개념적 정의 및 성과지표를 명확히 설정하고, 선택형 직불 사업을 중심으로 공익기능 증진 효과를 측정·평가하는 성과지표의 시범적 개발·도입·개선을 조속히 추진할 필요

- 구체적이고 정량적으로 '공익기능' 증진 여부를 측정·판단할 수 있는 세부적인 기준이나 지표는 미설정 (기본형 직불 대상 십분위율만 성과지표로 설정)
- 공익직불제를 시행하면서 국민·농민들이 공감할 수 있는 가시적인 성과지표를 개발하고, 이에 기초한 성과관리 체계 운영 필요
  - 공익기능에 대한 구체적인 기준·범위·성과지표 개발 필요
  - 공익직불제의 주요 목적인 공익기능 증진과 관련된 성과를 측정하는 것은 국민들로부터 공익직불제 추진의 당위성을 확보하는 차원에서 중요한 과제

□ **(농약·화학비료 절감)** 농약 사용량이 공익직불제 도입 이전 대비 증가하였으며, OECD 주요국 대비 최상위 수준의 양분수지<sup>6)</sup>를 보이는 등 환경보전효과가 미흡한 실정이므로, 공익직불제 차원의 친환경농업 전환 가속화 방안 검토 필요

6) 양분수지는 환경부하의 척도를 측정하는 지표로, 양분수지값이 클수록 환경 부하가 큰 것을 의미한다.

- 공익직불제 도입 이후 농약 총사용량 및 ha당 사용량 증가세
  - 농약 총사용량: ('19년) 16.7천톤 → ('22년) 19.9천톤
  - 농약 ha당 사용량: ('19년) 10.2kg/ha → ('22년) 12.4kg/ha
- 우리나라의 양분수지는 OECD 국가 대비 최상위 수준(질소 1위, 인산 2위)
- 공익직불제에 농약·화학비료 관련 기준 준수 등 공익기능 증진이 주요 목적으로 포함되어 있으므로, 농약·화학비료 사용량 및 양분수지 저감 등 친환경농업으로의 전환 가속화를 위한 공익직불제 차원의 개선방안을 검토할 필요
  - 다만, 공익직불제만으로 농약 사용량 증가 및 해외 주요국 대비 높은 양분수지 등을 설명하는데는 한계가 있다는 점을 감안할 필요

### 3. 공익직불제 관리체계 분석

#### 가. 법정계획인 공익직불제 기본계획의 조속한 수립·시행 필요

- 2024년 6월 현재까지 「농업농촌공익직불법」에 따른 법정계획인 공익직불제 기본계획이 수립되지 않아 중장기 목표, 추진방향, 성과목표를 알 수 없는 상황임으로, 공익직불제 기본계획을 조속히 수립·시행할 필요
- 「농업농촌공익직불법」에 따른 공익직불제 기본계획은 수립되지 않고 있으며, 단년도 공익직불제 사업시행지침을 통해 공익기능증진직불 사업을 수행
  - 다만, 정부는 2024년말까지 공익직불제 기본계획 수립 예정임을 밝힌 바 있음
- 공익직불제 기본계획 수립 시, 다음 사항이 포함될 필요
  - 중장기(5년 단위) 목표 및 단계별 목표달성 로드맵
  - 공익직불제 대상사업별 중장기 재정투입계획 및 재원확보 방안
  - 공익기능 개념의 구체화 및 이에 따른 각 내역사업별 성과지표 개발
  - 준수사항 개편 시 현장에서의 이행점검·적용가능성 제고방안
  - 성과관리 및 이행점검·부정수급 적발의 효율화·스마트화 방안 등

## 나. 공익직불제 의무 준수사항 점검 체계 효율화 및 개편 방안 검토 필요

□ (준수사항 이행점검) 공익직불금 신청면적 중 현장점검 비중이 감소하고 있는 가운데, 현장점검 확대에는 현실적인 한계가 존재한다는 점을 고려하여, 공익직불제 의무 준수사항 이행점검 스마트화를 통한 효율적 점검체계 강화 필요

- 전체 공익직불금 신청면적 중 현장점검면적 비중: ('20년) 52.8% → ('23년) 15.7%<sup>7)</sup>
- 의무 준수사항 이행점검 결과 '농지의 형상 및 기능 유지'가 위반건수 및 감액금액의 대부분을 차지하였으며, '농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육이수', '농약 안전사용 및 농산물 농약잔류허용기준 준수', '마을공동체 공동활동 참여' 등 순
  - '농지의 형상 및 기능 유지' 위반건수 및 감액금액('23년): 5,254건, 11억원
  - 교육이수 관련 위반건수 및 감액금액('23년): 3,929건, 4억원
  - 농약 관련 위반건수 및 감액금액('23년): 524건, 1억원
  - '마을공동체 공동활동 참여'<sup>8)</sup> 위반건수 및 감액금액('23년): 221건, 0.2억원
- 현장에서 점검원과 피점검대상 농가 간에 준수사항에 따른 혼선이나 민원이 발생하지 않도록 적발기준을 보다 명확하게 정의할 필요가 있으며, 인공위성 정보, 항공사진, 인공지능 등을 활용한 보다 효율적인 이행점검 체계로의 지속적인 개선을 도모할 필요
  - 농업경영체 등록 정보와 농지대장 간 교차 검증, 거주자-필지 교차 분석, 위성기반 프로그램 등 스마트 솔루션 적용 방안 검토 필요

□ 현재의 수동적 차원의 마을공동체 활동을 선택형 직불의 신규 사업으로 편성하는 등 능동적인 공익기능 증진 활동으로의 확대·개편방안 검토 필요

- 농업·농촌의 고령화로 인해 60~70대가 높은 비중을 차지하고 있고, 인구밀도가 낮은 등 공동체 활동에 대한 현실적인 제약 존재
- 경제적 유인 제공을 통해 농업·농촌지역의 마을공동체를 활성화함과 동시에, 환경보전에 대한 사업내용이 포함될 경우 공익기능 증진에 기여 가능

7) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 2020년의 경우 공익직불제 도입 첫해로, 제도의 안정적인 정착·운영을 위하여 공익기능증진직불 사업 신청 농지의 절반 수준에 대하여 현장점검을 실시하였으나, 매년 점검을 지속함에 따라 점검 필요 농지가 자연 감소하였다고 설명하고 있다.

8) '마을공동체 공동활동 참여'는 마을주변 영농·생활폐기물 공동 수거·처리, 마을공동공간 청소·정비·경관개선 등을 위한 공동체 활동, 지자체·마을자율조직 등이 운영·개최하는 공동행사 참여를 의미한다.

- 일본의 '다면적 기능 지불' 사업의 경우 농촌지역 과소화·고령화에 따른 마을 공동활동 저하 우려 대응을 위해 개인이 아닌 마을단위의 '공동'활동에 대한 참여를 지급대상으로 한다는 점에서, 우리나라 공익직불제 개선에 시사

## 다. 공익직불제 부정수급 관리체계 효율화 필요

- 주요 부정수급 유형으로 '임차농을 대리한 지주의 부당 신청·수령' 및 '실제 미경작 및 경작불가면적을 대상으로 신청·수령'하는 경우가 대부분인 점을 고려하여, 공익직불금 신청 단계부터 모니터링 및 선별 체계 등을 고도화·효율화하여 부정수급을 적발·방지할 수 있도록 지속적인 개선을 도모할 필요
  - 공익직불제 도입 이후 부정수급 점검강화 기조에 따라 2021년부터 공익기능증진직불 사업의 부정수급 적발 건수 및 금액이 도입 이전('18년~'19년) 대비 유사·증가 경향을 보였으나, 동 사업 전체 예산 대비 적발금액은 미미한 수준
    - 공익직불제 도입 이전 부정수급 건수·금액 ('18년) 19건 1억원 → ('19년) 114건 3억원
    - 공익직불제 도입 이후 부정수급 건수·금액 ('21년) 110건 2억원 → ('23년) 148건 6억원
  - 공익직불금 주요 부정수급 유형으로 임차농을 대리한 지주의 부당신청·수령, 실제 미경작 및 경작불가면적 대상 신청·수령 사례가 대부분
    - 지주로의 직불금 부정 귀속 문제는 임차농가가 전체 농가의 절반 이상을 차지(50.0~51.6%)하며('18년~'22년), 임차농이 지주에 비해 교섭력이 약할 가능성을 고려할 때, 편법·불법 행위에 대한 우려 존재
  - 공익직불금 신청 단계부터 부정수급 관련 거짓·부정 신청이 이루어지지 않도록 하는 모니터링 및 선별 체계를 등을 강화하고 면밀한 관리 체계를 구축할 필요
    - 농림축산식품부 및 관계기관은 부정수급을 유형별로 구분하고, 이에 따른 대응 전략을 마련하는 등 부정수급 적발체계를 지속적으로 고도화·효율화할 필요<sup>9)</sup>

9) 다만, 부정수급 적발 건수 및 금액의 증가는 양면적인 성격을 지닌다는 점에 유의하여 부정수급 적발 및 결과 환류 방안을 검토할 필요가 있다. 부정수급 적발 건수 및 금액의 증가는 부정수급 자체의 악화로 볼 수 있는 반면, 적발기능 강화로 기존에 적발하지 못한 부정수급 관리가 가능하다는 점에서 부정수급 관리체계의 효과적 작동으로 볼 수도 있기 때문이다.

## 라. 공익직불제 재원구조 분석

- (수입 부문) 공익기능증진직불 사업은 공익직불기금으로 운영되고 있으며, 동 기금의 자체수입 비중이 미미한 수준이고 농특회계 전입금으로 대부분 충당
  - 공익직불기금 수입 총계: ('20년) 2조 6,511억원 → ('24년) 3조 194억원
    - 공익직불기금 수입 총계 대비 자체수입액 비중: ('20년) 0.2% → ('24년) 0.2%
    - 공익직불기금 수입 총계 대비 농특회계 전입금 비중: ('20년) 99.0% → ('24년) 98.9%
- (지출 부문) 공익직불기금의 대부분이 공익기능증진직불 사업으로 지출
  - 공익직불기금 지출 총계: ('20년) 2.7조원 → ('22년) 2.4조원 → ('24년) 3.0조원
    - 공익직불기금 지출 총계 대비 공익기능증진직불 사업 비중: ('20년) 89.9% → ('24년) 95.1%
- 공익직불기금의 농특회계 통합운용 방안 마련 필요
  - 농특회계와 공익직불기금 간에 유의미한 차별성이 존재한다고 보기 어려운 측면
    - 공익직불기금의 수입이 농특회계로부터의 전입금으로 사실상 전부 충당
    - 정부에서 공익직불제 관련 예산에 포함하고 있는 '농지양양 은퇴직불(경영이양직불)' 사업의 경우 여전히 농특회계 사업으로 추진
  - 쌀 변동직불제가 폐지되었고 공익직불기금 지출의 대부분이 사실상 고정직불금 성격인 기본형 직불 중심으로 운용되고 있는 점 등을 감안하여, 공익직불기금을 현행과 같이 별도의 기금으로 운용하는데 대한 타당성을 면밀히 검토할 필요
    - 공익직불기금 지출 총계 대비 기본형 직불 비중: ('20년) 86.0% → ('24년) 87.2%
    - 동 기금의 재원구조가 고정직불금 위주로 유지될 경우, 「국가재정법」 제5조에 따른 기금 취지인 신축적 운용의 필요성이 크지 않다는 점을 고려할 필요
  - 농특회계와 공익직불기금의 주요 목적이 농업인등을 대상으로 소득의 일부를 직접 지원함으로써 소득안정을 도모한다는 점에서 유사한 측면이 존재하므로, 「국가재정법」 제15조<sup>10)</sup>에 근거하여 공익직불기금을 농특회계로 통합하여 운용하는 방안을 검토할 필요

10) 「국가재정법」 제15조(특별회계 및 기금의 통합·폐지)에서는 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호간에 유사·중복되게 설치된 경우 등에 대하여 기금을 통합·폐지할 수 있도록 규정하고 있다.

- **(중기재정계획 부문)** 공익직불제 관련 예산을 5조원 규모('27년)로 확대할 계획이나, 공익기능증진직불 사업 실적이 전반적으로 미흡한 측면이 있으며 직불제 관련 사업 범위가 불명확한 점 등을 고려하여, 현행 사업의 성과 및 제도 개선을 전제로 관련 사업을 발굴·조정하고 중기재정계획을 면밀하게 수립할 필요
  - 우리나라의 농업 예산 중 직불사업의 비중은 16.7%로, 주요국 대비 낮은 수준임을 감안할 때 공익직불제 관련 예산 확대의 필요성은 일정 부분 존재
    - EU(71.6%), 미국(28.7%), 일본(32.7%)
  - 공익기능증진직불 사업 실적이 전반적으로 감소세를 보이거나 목표에 미달하는 등 전반적인 성과가 미흡한 상황에서 국정과제 달성을 위해 2027년까지 공익직불제 관련 예산을 5조원까지 증액하는 것은 비효율적인 측면이 존재
    - 공익직불제 관련 중기재정계획 검토 시 아래 사항을 감안하여 추진할 필요
  - 농림축산식품부 총지출 대비 공익기능증진직불 사업 예산비중 및 중기재정계획상 총지출 대비 농림·수산·식품 분야 예산 비중을 고려할 때, 공익기능증진직불 사업 예산 확대에 한계가 있을 가능성 → 성과부진 및 불요불급 사업의 최소화 및 현행 공익기능증진직불 사업 활성화를 위한 제도 개편 노력 병행 필요
    - 전체 총지출 대비 농림·수산·식품 분야 예산 비중 ('23년) 3.8% → ('27년) 3.6%(전망)
    - 농식품부 총지출 대비 공익기능증진직불 예산 비중: ('20년) 15.0% → ('24년) 15.7%
  - 정부는 2027년까지 공익직불제 관련 예산을 5.0조원까지 확대한다는 계획인데, 공익직불제 관련 사업범위를 명확히 하고 중기재정계획을 면밀히 수립할 필요
    - 공익직불제 관련 예산(공익기능증진직불사업 및 경영이양직불 사업 등) 전망: 4.7조원 ← 2027년 5조원 목표 대비 0.3조원 차이<sup>11)</sup>
    - 공익직불제 관련 사업으로 '수입보장보험 대상품목 확대', '청년농 영농정착 자금 지원대상 선발규모 확대' 등 직접적 관련성이 낮은 사업도 포함

11) 농림축산식품부는 2023년 4월 발표한 「농업직불제 확대·개편 계획」에 따른 사업을 모두 포함할 경우 2027년 5조원을 초과하며, (농업)공익직불제 관련 예산의 범위는 농업계·전문가 등 이해관계자와 충분한 논의를 거쳐 확정할 계획이라는 입장이다.

## IV. 결론 및 시사점

### □ 공익직불제로의 개편 효과 측면

- 기존 직불제에서는 소수의 대농에게 직불금이 집중되었으나 공익직불제 도입을 통해 십분위수가 감소하는 등 중소농 소득보전효과 존재하였으나, 2022년부터 십분위수가 증가하면서 개선 효과가 둔화된 점을 고려하여, 직불금 지급의 형평성 향상 방안과 함께 적정 성과지표로의 개편 방안을 마련할 필요
- 공익직불제 도입을 통해 쌀·타작물 등 품목과 논·밭 등 지목에 따른 단가차이가 완화되는 긍정적 개편 효과 존재
- 공익직불제 주요 도입 취지로 식량자급률 향상과 쌀 과잉생산해소가 포함되어 있으나, 현재까지는 관련 성과가 미진한 측면이 있으므로, 공익직불제와 여타 농업정책들과의 연계·조율 등을 통해 식량자급률 향상 및 쌀 과잉생산해소에 대한 공익직불제의 기여도를 지속적으로 향상시켜나갈 필요

### □ 공익직불제 추진 실태 측면

- 공익기능증진직불 사업의 예산 규모가 확대되고 있으나, 2020~2023년 기간 중 집행률 감소 및 불용액 증가가 나타나고 있는 점을 고려하여, 내역사업별 집행률 제고방안을 마련하는 한편, 적정 예산 편성 필요
- 공익직불제 도입을 통한 이전소득 확대로 중소농의 소득안정이 이루어진 측면이 존재하나, 신규진입 청년농, 밭농사 전환농가 대상 직불사업 추가 도입, 중소농에서 대농으로 확대전환 시 인센티브 제공 등 중소농 지원 및 농가 규모화 목표간의 조화로운 추진을 위한 공익직불제 및 관련 사업 설계 방안 추가 검토 필요
- 전체 농가수와 경지면적은 정체·감소되는 가운데 직불금 지급대상 건수는 증가하고 있으므로, 직불금 수령을 위한 농지 분할(쪼개기) 문제 관리 철저 필요
- 선택형 직불 사업의 성과 제고 필요, 공익기능의 개념적 정의 및 성과지표 명확화, 선택형 직불을 중심으로 공익기능 증진 효과를 측정·평가하는 성과지표의 시범적 개발·도입·개선을 조속히 추진할 필요

- 공익직불제 도입 이전 대비 농약 사용량이 증가하였으며 OECD 주요국 대비 최상위권의 양분수지를 보이는 점을 고려하여, 친환경농업으로의 전환 가속화를 위한 공익직불제 차원의 개선방안 검토 필요

#### □ 공익직불제 관리체계 측면

- 2024년 6월 현재까지 「농업농촌공익직불법」에 따른 법정계획인 공익직불제 기본계획이 수립되지 않아 증장기 목표, 추진방향, 성과목표를 알 수 없는 상황이므로, 공익직불제 기본계획을 조속히 수립·시행할 필요
- 공익직불금 신청면적 중 현장점검 비중이 감소하고 있는 가운데, 현장점검 확대에는 현실적인 한계가 존재한다는 점을 고려하여, 공익직불제 의무 준수사항 이행점검 스마트화를 통한 효율적 점검체계 강화 필요
- 공익직불제 의무 준수사항 중 ‘마을공동체 공동활동 실시’의 위반건수와 감액금액이 상위권인 점을 고려하여, 현재의 수동적 차원의 마을공동체 활동을 선택형 직불의 신규 사업으로 편성하는 등 능동적인 공익기능 증진 활동의 확대·개편 방안을 검토할 필요
- 공익직불금 주요 부정수급 유형으로 임차농을 대리한 지주의 부당 신청·수령 및 실제 미경작 및 경작불가면적을 대상으로 신청·수령하는 경우가 대부분인 점을 고려하여, 공익직불금 신청 단계부터 부정수급이 발생하지 않도록 하는 모니터링 및 선별 체계 등의 고도화·효율화를 지속적으로 도모할 필요
- 공익직불기금 수입이 농특회계 전입금에 의존하고 있고 자체수입이 미흡한 점, 공익직불기금 지출 대부분이 사실상 고정직불금 형태인 점, 농특회계와 공익직불기금의 주요 목적이 농업인들의 소득안정 지원으로 유사한 점 등을 고려하여, 공익직불기금을 농특회계로 통합운용 하는 방안을 마련할 필요
- 공익기능증진직불 사업 성과가 전반적으로 미흡하여 성과 제고가 필요하다는 점, 중기재정계획 상의 공익직불제 관련 사업 범위가 불명확한 점 등을 고려하여, 현행 사업의 성과 제고 및 제도 개선을 전제로 관련 사업을 발굴·조정하고 중기재정계획을 면밀하게 수립할 필요

## 1 분석의 배경 및 목적

기존 직불제는 시장개방에 따른 농가피해보전을 위해 1997년 경영이양직불사업이 도입된 이래, 쌀소득보전직불, 발농업직불, 조건불리직불, 친환경농업직불 등 다양한 직불사업을 운영하면서 농가소득을 안정시키는데 기여하여 왔다.

그러나 기존 직불제가 쌀이라는 특정 품목에 집중되면서 쌀의 공급과잉 및 타 작물 재배농가와와의 형평성 문제가 제기되어 왔고, 면적에 비례하여 직불금이 지급됨에 따라 중소농 소득안전망으로서의 기능이 미흡하였으며, 환경보전·공동체유지·경관개선 등 농업·농촌의 공익적 기능을 확대하는데 한계가 존재하였다.

이에 정부는 기존 직불제를 개편하여 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정기능 강화를 목적으로 2020년 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도(이하, “공익직불제”)를 도입하였다. 공익직불제에 따른 공익기능증진직불 사업은 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금(이하, “공익직불기금”)을 재원으로 시행되고 있다.

## [기존 직불제에서 공익직불제로의 개편 현황]

〈 개편 전 〉		〈 개편 후 〉		
쌀소득보전직불	고정 변동(폐지)	공익 직불제	기본형 직불	소농직불(정액) 면적직불(역진적)
발농업직불			선택형 직불	경관보전직불 친환경 농업 및 축산직불 전략작물직불(논활용직불)
조건불리지역직불		+		
경관보전직불				경영이양직불
친환경 농업 및 축산직불				FTA 폐업지원
+				FTA 피해보전직불 등
경영이양직불				
FTA 폐업지원				
FTA 피해보전직불 등				

- 주: 1. 쌀소득보전변동직불은 공익직불제로 개편되면서 폐지  
 2. 경영이양직불, FTA 폐업지원, FTA 피해보전직불 등은 공익기능증진직불 사업이 아닌 별도의 사업으로 운영중  
 3. 발농업직불(밭고정+논이모작) 중 밭고정은 기본형 직불로, 논이모작은 선택형 직불(논활용)로 개편  
 자료: 국회예산정책처, 「공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석」, 2019.11.을 바탕으로 재작성

이와 함께, 정부는 국정과제에 2027년까지 ‘농업직불제 관련 예산을 5조원 규모로 단계적 확대’를 포함하였으며, 2025년도 농림수산 분야 중점 투자방향에서도 ‘직불제 등 농가의 소득·경영안전망 확충’을 포함하는 등 공익직불제는 농업 분야의 주요 국정 아젠다 중 하나로 자리잡고 있다.

[공익직불제 관련 국정과제 및 중점 투자방향 주요 내용]

구분	공익직불제 관련 주요 내용
국정과제 (72. 식량주권 확보와 농가 경영안정 강화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업직불제 관련 예산을 5조원 수준('27년)으로 단계적 확대하여 중소농을 두텁게 지원</li> <li>- 기본형 공익직불제의 사각지대를 해소하여 실경작자 구제</li> <li>- 식량안보 강화, 탄소중립 실현, 고령농 은퇴 유도 및 청년농 육성 등을 위한 선택형 직불제 확충 등</li> </ul>
2025년 농림수산 분야 중점 투자방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>직불제 등 농가의 소득·경영안전망 확충 등</li> </ul>

자료: 기획재정부, 「2025년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침 주요 내용」, 2024.3. 및 제20대 대통령직인수위원회, 「윤석열정부 110대 국정과제」, 2022.5.를 바탕으로 재작성

이에 따라, 공익기능증진직불 사업 예산은 2020년 2.4조원에서 2024년 2.9조원으로 증가하였으며, 농림축산식품부 전체 예산에서 차지하는 비중도 같은 기간 중 15.0%에서 15.7%로 증가하였다. 더불어, 해당 예산 규모는 중기재정계획에 따라 향후 2027년까지 지속적으로 증가할 계획이다.

[공익기능증진직불 사업 예산 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
농림축산식품부 총지출	157,743	162,856	168,767	173,574	183,392	3.8
- 공익기능증진직불 사업 (비중)	23,610 (15.0)	23,610 (14.5)	23,610 (14.0)	27,269 (15.7)	28,702 (15.7)	5.0

자료: 농림축산식품부 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 지속적으로 공익직불제 관련 예산이 증가하고 있는 가운데, 사업 시행 5년차를 맞이하여 공익직불제 도입 취지에 따른 개편효과가 나타나고 있는지, 농가소득 안정 및 공익기능 증진이라는 사업목적을 달성하고 있는지, 성과관리 및 부정수급 관리 등 사업 관리체계는 제대로 가동되고 있는지 등에 대한 중간평가가 필요한 시점이다.

이에, 본 보고서에서는 공익직불제로의 개편효과, 공익직불제의 추진실태 및 관리체계를 중심으로 관련 성과와 문제점을 종합적으로 분석하고 사업 활성화를 위한 개선방안을 제시하고자 하였다.

본 보고서에서는 공익직불제 관련 정책 및 사업 현황을 살펴보고, 이에 따른 주요 쟁점에 대하여 검토하였다. 현황에서는 공익직불제 도입경과 및 사업 개요, 관련 법률 및 상위계획, 관련 예·결산 현황 및 추진체계 등을 정리하였다.

주요 쟁점 분석에서는 공익직불제로의 개편 효과, 공익직불제 추진 실태 및 관리체계 등을 중심으로 다각적으로 분석하였다.

공익직불제로의 개편 효과 분석에서는 중소농 소득보전 강화 효과와 더불어, 기존 직불금의 문제로 지적되었던 직불금 쌀 집중 문제 및 쌀 과잉공급 해소와 관련된 효과를 분석하였다.

공익직불제 추진실태 분석에서는 농가소득 안정화와 공익기능 증진이라는 공익직불제의 핵심 목표가 공익기능증진직불 사업을 통해 어떻게 달성·추진되고 있는지를 공익기능증진직불 사업의 실적과 성과를 중심으로 점검하였다.

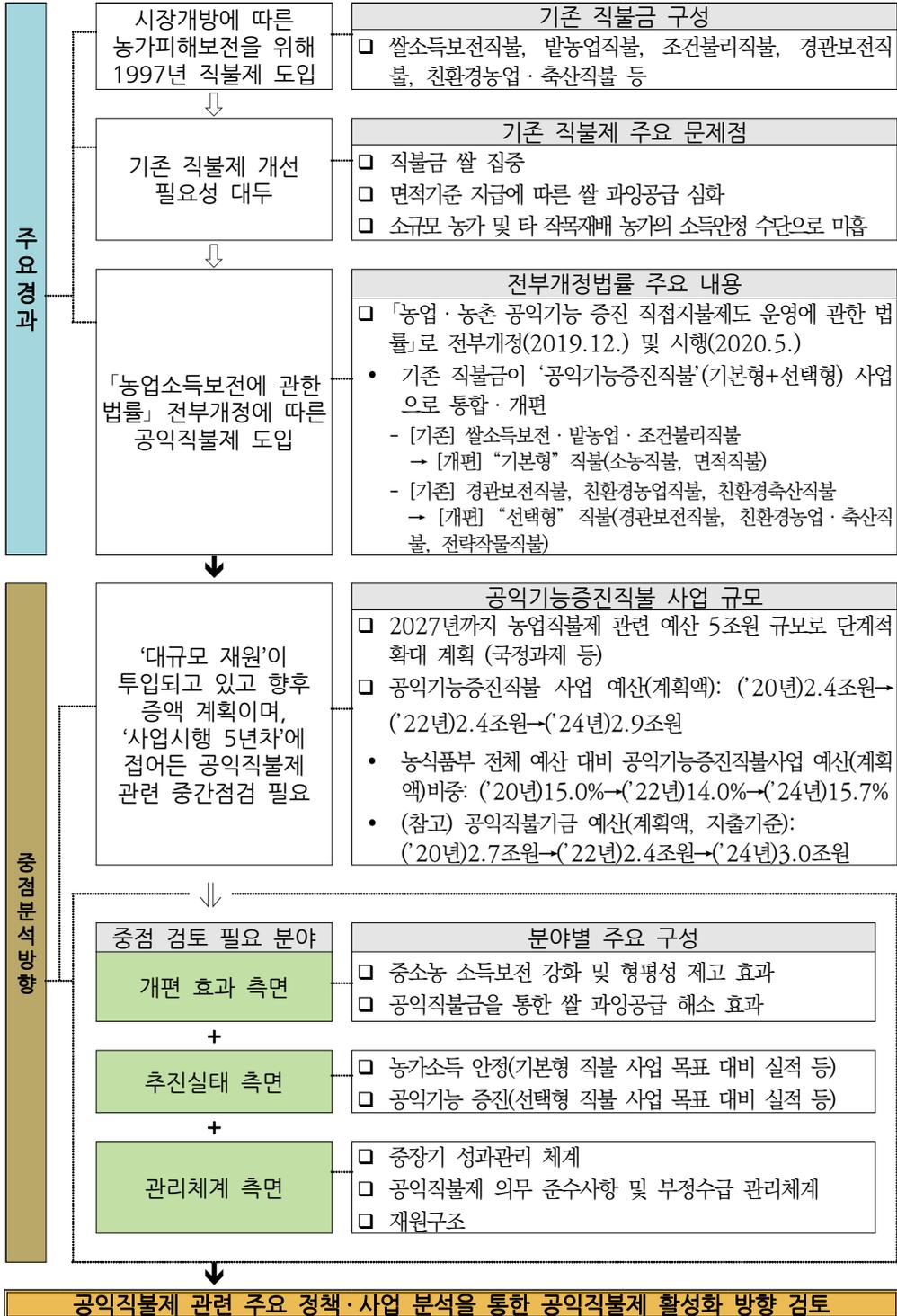
공익직불제 관리체계 분석에서는 법정 기본계획을 포함한 중장기 공익직불제 성과관리 체계 수립 여부, 공익직불제 의무 준수사항 이행점검 및 부정수급 관리체계, 공익직불제 관련 재원구조를 중심으로 분석을 진행하였다.

분석의 객관성 제고를 위하여, 농림축산식품부를 중심으로 관계 부처 및 기관과 협의하고 전문가간담회 및 현장점검 등을 실시하였으며, 국내외 각종 문헌 및 통계자료, 세미나 및 토론회 자료 등을 활용하였다.

[농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가의 구성과 주요 내용]

구분	주요 분석 내용	
I. 개요	• 분석의 배경 및 목적 / 분석의 구성 및 방법	
II. 현황	• 공익직불제 개요 / 관련 법률 및 상위계획 • 공익기능증진직불 사업 예·결산 현황 및 추진체계	
III. 주요 쟁점 분석	공익직불제로의 개편 효과 분석	• 중소농 소득보전 강화 효과 분석 • 직불금 쌀 집중 문제 완화 및 쌀 과잉공급 해소 효과 분석
	공익직불제 추진실태 분석	• 농가소득 안정화 측면 분석 • 공익기능 증진 측면 분석
	공익직불제 관리체계 분석	• 공익직불제 중장기 성과관리 체계 분석 / 공익직불제 재원구조 분석 • 공익직불제 의무 준수사항 및 부정수급 관리체계 분석
IV. 결론 및 시사점	• 종합제언	

[농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가 방향]



## 1 공익직불제 개요

## 가. 공익직불제 개편 목적 및 주요 경과

공익직불제는 기존 직불제의 쌀 집중 및 대농 편중, 쌀 과잉생산 등의 문제 해소와 농업·농촌 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 목적으로 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제정에 따라 2020년부터 시행되었다.

기존 직불제는 1997년 경영이양직불을 시작으로 쌀소득보전직불(고정·변동), 밭농업직불, 조건불리지역직불, 경관보전직불, 친환경농업·축산직불 등으로 시행되었으며, 쌀 집중 및 대농 편중 현상, 쌀 과잉생산 등의 문제점이 지적된 바 있었다.

이에 따라, 중소규모 농업인에 대한 소득재분배 강화, 쌀 편중 및 쌀 생산연계 문제 해소 등을 위해 기존의 직불제 구조를 개편할 필요성이 제기되었다. 공익직불제는 기존 「농업소득의 보전에 관한 법률」의 전부개정(2019.12.)을 통해, 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 목적으로 한 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하, “농업농촌공익직불법”)의 제정에 따라 2020년부터 도입되었다.

공익직불제는 기본형 직불과 선택형 직불로 구성되어 있다. 기본형 직불은 경지면적 0.1ha 이상 ~ 0.5ha 이하의 소규모 농가를 대상으로 면적과 무관하게 정액으로 지급<sup>1)</sup>하는 소농직불과 0.5ha 초과 농가 등을 대상으로 면적이 커질수록 지급단가가 낮아지는 역진적 단가체계로 이루어진 면적직불로 구성된다.

선택형 직불은 경관보전직불, 친환경농업·축산직불, 전략작물직불(기존 논활용 직불)로 구성된다.<sup>2)</sup>

1) 소농직불금 지급단가는 2023년에는 지급대상 농가당 연간 120만원이었으며, 2024년에는 130만원으로 증액되었다.

2) 공익직불제도의 개편 전후의 사업명이 동일한 경우(예: 경관보전직불, 친환경농업직불, 친환경축산직불 등)에도 지급대상, 단가 등 사업체계는 차이가 있을 수 있다.

[공익직불제로의 개편목적, 기본방향 및 기대효과]

구분	주요 내용
개편 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 쌀 집중, 대농 편중, 쌀 과잉생산 등 기존 직불제 문제점 개선</li> <li>□ 농가소득 안정 및 농업·농촌의 공익기능 증진</li> </ul>
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 중·소규모 농업인에 대한 소득 재분배 기능 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일정 수준의 소규모 농업인등에 대하여 경영규모에 관계없이 일정금액 지급</li> <li>• 경영규모가 작을수록 높은 단가 적용, 커질수록 낮은 단가 적용</li> </ul> </li> <li>□ 쌀 편중, 쌀 생산연계 문제 해소를 위해 기존 쌀직불과 밭직불을 통합하여 모든 작물을 대상으로 동일금액 지급                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업진흥지역내의 논·밭, 농업진흥지역 밖의 논, 농업진흥지역 밖의 밭 등으로 구분하여 지원단가 차등화</li> </ul> </li> <li>□ 농업·농촌의 공익기능 증진을 위해 생태환경 관련 준수 의무 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지·공동체·환경·안전 등과 관련된 적정수준의 의무 추가</li> </ul> </li> </ul>
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 사람 중심의 직불제 개편을 통해 소득재분배에 기여                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀 생산면적 감소로 쌀 수급균형을 회복하고, 밭작물 재배여건 개선 및 재배 확대로 곡물자급률 향상과 국토공간의 효율적 이용 가능</li> <li>• 밭작물 재배 농업인에 대한 직불금 지급액 증가를 통해 논·밭작물 재배 농업인 간 형평성 제고</li> <li>• 일정규모 이하 농업인에 대해 기본직불금을 지급하여 영세소농의 소득안정 도모</li> </ul> </li> </ul>

자료: 국회예산정책처, 「공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석」, 2019.11.

[공익직불제 관련 주요 도입 경과]

구분	주요 내용
농산물 시장개방 등에 따른 농가 소득손실 보전을 위한 직불제 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 경영·소득안정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀직불: 2005년 도입(고정·변동)</li> <li>• 밭농업직불: 2012년 도입</li> <li>• 조건불리직불: 2004년 도입</li> </ul> </li> <li>□ 환경보전                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 친환경농업·축산직불: 농업 1999년 도입 및 축산 2009년 도입</li> <li>• 경관보전직불: 2005년 도입</li> </ul> </li> <li>□ 기타: 경영이양직불(1997년 도입) 등</li> </ul>



기존 직불제 관련 주요 문제점 지적	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 쌀 재배농가 및 대농에 직불금 집중                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀직불금이 직불 예산의 상당 부분 차지 (2010~2019년 평균: 74.7%)</li> </ul> </li> <li>□ 생산연계에 따른 시장왜곡 문제 발생                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀값 목표가격 대비 하락 시 차액의 85%를 보전하는 변동 직불제로 인해 쌀 생산과잉 유발 지적 등</li> </ul> </li> </ul>
---------------------	---



2020년부터 공익직불제 도입을 통한 기존 직불제 한계 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 중소농 소득안정 및 형평성 제고                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• (기본형 직불) 재배작물에 관계없이 면적에 따라 지급. 특정 품목 생산유발효과 감소 및 소득안정 기능 강화</li> </ul> </li> <li>□ 농업·농촌 공익기능 증진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• (선택형 직불) 친환경·경관보전·논활용직불 등</li> </ul> </li> </ul>
-----------------------------------	--



2023년부터 기본형 직불 지급대상 확대 및 전략작물직불 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 기본형 직불 지급대상 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본형직불 지급대상에 2017~2019년 직불금 수령실적이 없는 농지도 포함</li> </ul> </li> <li>□ 식량자급률 제고 및 쌀 공급과잉 해소를 위한 전략작물직불 도입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 논활용직불(2014년 도입)을 가루쌀·콩·밀 등 전략작물 재배지원 중심으로 개편</li> </ul> </li> </ul>
------------------------------------	---

자료: 농림축산식품부, 「농업직불제 확대·개편 계획」, 2023.4. 등을 바탕으로 재작성

## 나. 공익기능증진직불 사업의 주요 내용

공익기능증진직불 사업은 기본형 직불(소농직불·면적직불)과 선택형 직불(경관보전직불·친환경농업직불·친환경축산직불·전략작물직불)로 구성된다.

공익기능증진직불 사업은 크게 기본형 직불과 선택형 직불로 구성된다.<sup>3)</sup> 기본형 직불은 소규모농가를 대상으로 지급하는 ①소규모농가직불금(이하, “소농직불금”)과 그 밖의 농업인등<sup>4)</sup>에게 지급하는 ②면적직불금이 있다.<sup>5)</sup>

[공익직불금 유형별 종류 및 주요 내용]

구분	종류	주요 내용
기본형 직불	소농직불	• 소규모 농가에 정액으로 130만원 지급(2024년 기준)
	면적직불	• 면적에 따른 지급단가를 적용하여 지급
선택형 직불	경관보전직불	• 경관작물의 재배·관리에 따라 추가로 발생하는 비용 또는 소득의 감소분 등을 고려하여 지급
	친환경농업직불	• 친환경농업 실천 농업인에게 소득 감소분 및 생산비 차이 보전
	친환경축산직불	• 유기축산농가의 소득 감소분 및 생산비 차이 보전
	전략작물직불	• 식량자급률 향상 및 쌀 수급안정을 위해 논에 전략작물 재배

자료: 농림축산식품부, 「2024 기본형 공익직불제 필수안내서」, 2024.3. 및 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 3) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제5조(공익직접지불제도의 구성) 공익직접지불제도는 농업·농촌의 공익기능 증진을 위해 농업인등에게 보조금을 지급하는 기본형공익직접지불제도와 선택형공익직접지불제도로 구성한다.
- 4) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
  1. “농업인등”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인(같은 법 시행령 제3조제1항제4호 및 제5호를 제외한다.)과 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 농업법인을 말한다.
- 5) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제7조(기본형공익직접지불금의 지급) ① 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 기본직접지불제도에 따른 기본형공익직접지불금을 지급하여야 한다.
  - ② 기본직접지불금은 제10조에 따른 소규모농가(거주, 생계, 농업경영 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위의 농가를 말한다.)를 대상으로 지급하는 소규모농가직접지불금과 그 밖의 농업인등에게 지급하는 면적직접지불금으로 구분한다.

①소농직불금은 농업활동을 통해 환경보전, 농촌유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정 도모를 목적으로 하는 직불금이다. 소농직불금은 기본형직불금 등록신청을 하고 기본형직불금 지급대상 농지와 농업인의 자격요건을 충족하는 농업인·농업법인에게 농가 단위로 지급된다.

세부적으로, 2023년을 기준으로 경지면적 0.1ha 이상 ~ 0.5ha 이하 소규모 농가에 동 직불금 수령 조건 충족 시 면적과 무관하게 정액으로 연간 120만원이 지급되었다. 한편, 2024년 소농직불금은 기존의 연간 120만원/농가에서 연간 130만원/농가로 10만원이 상향되었다. 소농직불금 지급대상 농가 범위는 농업인의 일부 또는 전부로 구성된 주민등록표 상에 세대를 같이하는 세대주와 세대원이 포함되며, 아래의 요건을 모두 충족한 농가를 대상으로 지급된다.

이 때, 경지면적이 0.5ha를 초과하지만 나머지는 모두 충족하는 경우, 소농직불금이 면적직불금보다 클 경우에 소농직불금을 선택하여 신청할 수 있도록 하고 있다.

[소농직불금 지급요건 (2023년 기준)]

지급 기준·요건 (아래 사항 모두 충족 시 지급)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가 내 모든 기본형 직불금 지급대상 농지 면적의 합이 0.1~0.5ha이거나, 0.5ha 초과하나 면적직불금이 120만원 미만 (2024년의 경우, 130만원 미만)</li> <li>• 농가 내 모든 구성원(비농업인 포함)이 소유한 농지등의 면적의 합이 1.55ha 미만</li> <li>• 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 영농 종사기간이 3년 이상</li> <li>• 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 농촌 거주기간이 3년 이상</li> <li>• 농가 내 모든 기본직불금 지급대상자 각각의 농업외 종합소득이 2,000만원 미만</li> <li>• 농가 내 모든 구성원의 농업외 종합소득의 합이 4,500만원 미만</li> <li>• 농가 내 모든 기본직불금 지급대상 농업인의 축산업소득의 합이 5,600만원 미만</li> <li>• 농가 내 모든 기본직불금 지급대상 농업인의 시설재배업소득의 합이 3,800만원 미만</li> </ul>

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2023.1. 및 「2024년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2024.1.을 바탕으로 재작성

②면적직불금은 소농직불금 지급대상 경지면적(0.1ha 이상 ~ 0.5ha 이하)을 상회하는 경지면적 0.5ha 초과 경지면적 등을 대상으로 기본형 직불금 지급대상 농업인·농업법인에 농가 단위로 지급하는 직불금이다. 면적직불금은 논·밭 면적, 농

업진흥지역<sup>6)</sup>·비진흥지역에 따른 역진적 단가체계를 적용함으로써 영세소농의 소득안정에 대한 상대적 기여도를 향상시키고자 하였다.

세부적으로, 지급대상 농지면적합을 기준으로 면적 구간별(1~3구간), 농업진흥지역·비진흥지역, 논·밭<sup>7)</sup>을 구분하여 역진적인 단가체계(기준면적이 커질수록 지급단가가 적어지는 방식)를 기준으로 지급한다.

면적구간의 경우, 1구간은 2ha 이하, 2구간은 2ha 초과 ~ 6ha 이하, 3구간은 6ha 초과로 구분되며, 지급 상한면적도 존재<sup>8)</sup>한다.

면적직불금은 ㉠농업진흥지역 ‘내’ 논·밭 면적에 따라 해당하는 구간별 단가를 가장 먼저 적용 → ㉡농업진흥지역 ‘내’ 논·밭 면적 이후부터 농업진흥지역 ‘외’ 논·밭 면적에 해당하는 구간별 단가 적용 → ㉢앞선 ‘㉠ 및 ㉡’ 합산 면적 이후부터 해당하는 구간별 단가 적용 순으로 산출된다.

2023년을 기준으로 면적직불금 지급예시를 살펴보면, 농업진흥지역 내 논·밭 경지면적 4ha, 농업진흥지역 외 논 경지면적 3ha, 농업진흥지역 외 밭 경지면적 2ha 등과 같이 총 합산면적 9ha를 경작할 경우, 총 1,506만원의 면적직불금을 수령하게 되며 해당 면적직불금의 세부산출내역은 아래와 같다.

[논·밭 진흥지역 4ha, 논 비진흥지역 3ha, 밭 비진흥지역 2ha 경작 시(총 9ha 경작) 면적직불금 예시 (2023년 기준)]

구분	면적직불금 수령액
㉠농업진흥지역 내 논·밭 경지면적 4ha (2ha 1구간 + 2ha 2구간)	(2ha×205만원)+(2ha×197만원)=804만원
㉡농업진흥지역 외 논(비진흥지역) 경지면적 3ha (2ha 2구간 + 1ha 3구간)	(2ha×170만원)+(1ha×162만원)=502만원
㉢농업진흥지역 외 밭(비진흥지역) 경지면적 2ha (2ha 3구간)	(2ha×100만원)=200만원
합계	1,506만원

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2023.1.을 바탕으로 재작성

6) 농업진흥지역이란 「농지법」 제28조(농업진흥지역의 지정)에 따른 지역(농업진흥구역, 농업보호구역)을 의미한다.  
 7) 여기서 논·밭 구분은 지목과 관계없이 과거 기준연도에 쌀직불을 지원받던 농지는 논, 밭직불·조건불리직불을 지원받던 농지는 밭으로 적용한다.  
 8) 보다 자세한 내용은 ‘II. 현황 - 1. 공익직불제 개요 - 표 [‘공익기능증진직불’ 사업 내역사업별 지급 단가 (2023~2024년)]’ 참조

한편, 기본형 직불금(소농직불금·면적직불금)의 지원 한도(상한면적)는 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 공동농업경영체 농업법인(들녘경영체) 400ha이다. 또한, 경지면적 농지 0.1ha 미만, 농업외소득 3,700만원 이상, 주업요건 미충족 시 면적직불금 지급대상에서 제외한다.

선택형 직불제에 따른 선택형 직불금은 ③경관보전직불금, ④친환경농업직불금, ⑤친환경축산직불금, ⑥전략작물직불금(중전 논활용직불금)이 있다.<sup>9)10)</sup>

③경관보전직불금은 지역별로 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌과 준농촌 지역의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모를 목적으로 하는 직불금으로, 경관작물의 재배·관리에 따른 추가발생 비용 또는 소득 감소분 등을 고려하여 지급된다.

경관보전직불금은 마을경관보전추진위원회를 구성하고, 시장·군수와 마을(지구) 단위 경관보전협약을 체결한 후 지급대상 농지·초지<sup>11)</sup>에 협약사항을 준수하여 경관보전작물을 재배·관리하는 농업인등을 대상으로 지급이 이루어진다.

지급단가는 대상작물별로 차이가 있으며, 2024년 기준으로 경관작물은 170만원/ha, 준경관작물은 100만원/ha, 준경관초지작물은 45만원/ha이며,<sup>12)</sup> 지급대상

9) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제21조(선택직접지불제도의 시행 및 종류) ① 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업인들에게 선택직접지불제도를 시행하여야 한다.  
 ② 선택직접지불제도는 다음 각 호의 직접지불제도를 포함한다.  
 1. 친환경농업직접지불제도  
 2. 친환경안전축산물직접지불제도  
 3. 경관보전직접지불제도  
 ③ 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 대통령령으로 정하는 그 밖의 선택직접지불제도를 시행할 수 있다.

10) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」 제42조(전략작물직접지불제도의 시행) ① 농림축산식품부장관은 법 제21조제3항에 따라 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위해 전략작물직접지불제도를 시행한다.

11) 이 때, 농지는 지역축제·체험·관광 등 도농교류 프로그램과 연계 가능한 농지로서, 경관작물 식재 면적이 지구 또는 필지별로 집단화(최소면적 기준: 경관작물 2ha 이상, 준경관작물 10ha 이상)된 농지를 의미한다. 또한, 초지는 조건불리지역에 있는 초지로서, 실제 이용·관리되고 있는 초지를 의미한다. (자료: 농림축산식품부, 「2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)」, 2023.9.)

12) 이 때, 경관작물은 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」 제34조(경관보전직접지불제도의 시행)에 따른 초화류(草花類)로서 경관을 형성·유지·개선하기 위한 목적으로 재배하는 작물을 지칭한다.

세부적으로, '경관작물'은 비소득작물로서 갖, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 풀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치, 감국, 안개초, 끈끈이대나무, 백일홍,

상한면적은 농업인 30ha, 농업법인 50ha이다.

④친환경농업직불금은 일반농가와 비교하여 친환경 농가의 초기 소득감소분 및 생산비 차이를 보전하여 친환경농업 확산에 기여하는 목적으로 지급하는 직불금이다. 친환경농업직불금은 친환경 농산물 인증을 받고 직불금 사업기간(전년 11월~당년 10월)에 친환경농업을 충실히 이행한 농업인에게 인증단계 및 품목에 따라 지급된다. 지급단가는 ㉠품목 측면에서 논과 밭에 따라 상이하며, 밭의 경우에도 과수 혹은 채소·특작·기타에 따라 차등적으로 지급되며, ㉡방식(인증단계) 측면에서 유기, 무농약에 따라 차등적으로 설정되어 있다.<sup>13)</sup>

지급횟수(지급기한)의 경우, 유기농산물 친환경농업직불금(‘유기’)은 5년간 지급(불연속일 경우 5회)하되, 같은 필지가 친환경농산물 인증단계(유기·무농약)를 달리하는 경우 총 3년(불연속일 경우 3회)을 지급하며, 유기인증의 경우 2년(불연속일 경우 2회)을 추가하여 지급할 수 있다.

또한, 유기농산물을 생산하여 친환경농업직불금을 최장 5년간(불연속일 경우 5회) 지급받은 필지에 대해서는 6년차(6회차)부터 유기직불금 지급단가의 50%를 기준으로 기한없이 지속적으로 지급(유기지속직불금)할 수 있다. 한편, 동 직불금의 지원 한도는 경지면적을 기준으로 농가당 5ha이다.

---

설약초 등이 있다. ‘준경관작물’은 소득작물로서 밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리안라이그라스, 호밀 등이 있다. ‘준경관초지작물’은 경관·준경관 작물 중 사료작물로 활용이 가능한 작물 및 목초를 의미한다.(자료: 농림축산식품부, 「2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)」, 2023.9.)

- 13) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」 제22조(친환경농업직접지불금의 지급기준) ① 친환경농업직접지불금의 지급단가는 지급대상 농산물에 대하여 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제19조제2항 또는 제34조제2항에 따른 인증기준(이하 “친환경농산물 인증기준”이라 한다)을 준수하여 생산할 경우 발생하는 소득의 감소분 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 기획재정부장관과 협의하여 정한다.
- ② 친환경농업직접지불금의 지급금액은 제1항에 따른 지급단가에 친환경농업 이행면적을 곱하여 산출하되, 지급면적의 상한은 지급대상자당 5만제곱미터로 한다.
- ③ 친환경농업직접지불금의 지급횟수의 제한은 다음 각 호의 구분에 따른다.
1. 제24조제1항제1호에 해당하는 경우에 지급하는 친환경농업직접지불금(이하 이 조에서 “유기농산물 친환경농업직접지불금”이라 한다): 유기농산물을 생산하는 동안 계속하여 지급
  2. 제24조제1항제2호에 해당하는 경우에 지급하는 친환경농업직접지불금(이하 이 조에서 “무농약농산물 친환경농업직접지불금”이라 한다): 총 3회 지급
- ④ 유기농산물 친환경농업직접지불금을 계속하여 지급하는 경우 6회째(같은 필지에 대하여 무농약농산물 친환경농업직접지불금을 지급한 경우에는 그 횟수를 합산한다)부터는 제1항에 따른 지급단가를 달리 정할 수 있다.

[친환경농업직불금 품목별 · 인증단계별 지급단가 (2023년 기준)]

(단위: 천원/ha)

구분		유기	무농약	유기지속
논		700	500	350
밭	과수	1,400	1,200	700
	채소·특작·기타	1,300	1,100	650
지급기한		5년(5회)	3년(3회)	6년차(6회차)~

주: 유기(유기농산물 친환경농업직불금)의 경우, 같은 필지가 친환경농산물 인증단계(유기·무농약)를 달리하는 경우 (무농약 3년+유기 2년) 등 총 5년(5회) 지급 가능

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」, 2023.1.을 바탕으로 재작성

⑤친환경축산직불금은 친환경축산 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경축산 확산을 도모하고 환경보전을 통한 지속가능한 축산기반을 구축하는 목적으로 지급하는 직불금이다. 친환경축산직불금은 동 직불금 신청일 현재 HACCP<sup>14)</sup> 농장인증을 받은 자 중에서 친환경축산물 인증(유기축산<sup>15)</sup>)을 받은 농업인에게 축종에 따른 출하량에 비례하여 지급하도록 하고 있다.<sup>16)</sup>

대상 농가당 연간 지급한도액은 3,000만원이며, 최초 지급연도부터 5년간(불연속인 경우 총 5회) 지급할 수 있다.<sup>17)</sup>

14) HACCP은 Hazard Analysis(위해요소분석) and Critical Control Point(중요관리점)의 약어로, 식품의 원재료부터 제조, 가공, 보존, 유통, 조리단계를 거쳐 최종소비자가 섭취하기 전까지의 각 단계에서 발생할 우려가 있는 위해요소를 규명하고, 이를 중점적으로 관리하기 위한 중요관리점을 결정하여 자율적이며 체계적이고 효율적인 관리로 식품의 안전성을 확보하기 위한 과학적인 위생관리체계를 의미한다. (자료: 한국식품안전관리인증원 홈페이지 - HACCP 소개)

15) 이 때, 유기축산물은 가축이 자유롭게 활동할 수 있는 축사 조건과 축종별로 정해진 방목 조건을 준수 하고 유기사료를 급여하면서 동물용의약품에 의존하지 않고 면역기능을 증진하는 등 유기 사육방법에 따라 생산한 축산물을 의미한다. (자료: 국립농산물품질관리원 친환경 인증관리 정보시스템 홈페이지 - 친환경농축산물 인증제도)

16) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」 제27조(친환경안전축산물직접지불제도의 시행) ① 농림축산식품부장관은 법 제22조에 따라 친환경축산업의 초기 정착을 도모하기 위해 예산의 범위에서 친환경안전축산물을 생산하는 농업인 등에게 법 제21조제2항제2호의 친환경안전축산물직접지불제도에 따른 친환경안전축산물직접지불금(이하 “친환경축산직접지불금”이라 한다)을 지급해야 한다.

② 제1항에서 “친환경축산업”이란 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 친환경농어업 중 축산물을 생산하는 산업을 말한다.

③ 제1항에서 “친환경안전축산물”이란 「축산물 위생관리법」 제9조제3항에 따라 인증을 받은 안전관리인증증장에서 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따른 유기식품등의 인증을 받은 축산물을 말한다.

17) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」 제29조(친환경축산직접지불금의 지급기준) ② 친환경축산직접지불금의 지급금액은 제1항에 따른 지급단가에 친환경축산물의 생산량을 곱하여 산출하되, 그 지급금액의 상한은 지급대상자에 대해 1회당 3천만원으로 하고, 지급횟수는 총 5회로 한다.

⑥전략작물직불금(중전 논활용직불금)은 논에 전략작물 재배를 확대하여 식량 안보를 강화하고, 쌀 수급안정을 도모하는 목적으로 지급하는 직불금이다. 전략작물 직불금은 밀·콩 등 수입의존도가 높은 작물의 자급률을 제고하고 공급과잉 상태인 쌀의 수급안정을 위해 기존의 논활용직불제<sup>18)</sup>와 작부체계<sup>19)</sup>를 연계하여 직불금을 차등지원하도록 설계되었다.

전략작물직불금은 동계작물(기존 논활용직불 대상작물) 및 하계 논콩·가루쌀 및 하계 조사료를 재배하는 농업인들에게 지급이 이루어진다.

2023년의 경우, 논에 동계작물 재배 시 면적당 50만원/ha, 하계의 경우 콩 100만원/ha 및 조사료 430만원/ha의 면적당 지급단가가 설정되었다. 또한, 동계에 조사료·밀, 하계에 가루쌀·논콩을 이모작할 경우 250만원/ha이 지급되었다.

2024년의 경우, 논에 동계작물<sup>20)</sup> 재배 시 지급단가는 50만원/ha, 하계작물 재배 시 지급단가는 콩의 경우 100만원/ha, 하계조사료<sup>21)</sup>의 경우 430만원/ha이다. 또한, 동계에는 조사료·밀을, 하계에는 가루쌀·콩으로 이모작을 할 경우, 250만원/ha이 지급된다. 종합하면, 전략작물직불금 지원단가는 50만원/ha(동계)~480만원(동계 50만원+하계430만원)/ha 수준이다. 전략작물직불금 지원 한도 상한면적은 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 식량작물공동경영체(공동농업경영체(들녘경영체) 농업법인) 400ha이다.

⑦탄소중립 프로그램 시범사업은 농업인 등의 저탄소 영농활동 활성화를 통해 국가 온실가스 감축 목표 달성에 기여하는 목적으로 2024년도 예산부터 신규도입되었다. 2024년 동 시범사업의 주요 내용은 농업인의 저탄소 영농활동 이행에 따른 활동비를 지급하는 것이다. 경종(耕種) 분야의 경우, 논농업에 종사하는 농업법인 또는 생산자단체에 소속된 개별 농업인 및 법인소유 필지를 포함하여 50ha 이상 규

18) 논활용직불제는 동계 논이모작을 지원함으로써 농가소득을 증대하고, 식량·사료작물 생산을 확대하는 목적으로 추진된 직불제이다.

19) 작부체계란 일정한 포장에서 몇 종류의 작물을 해마다 바꾸어 재배(윤작·다모작·자유작)하거나, 같은 해에 여러 작물을 조합·배열하여 함께 재배(간작·혼작·교호작·주위작)하는 방식을 의미한다.

20) 동계작물 대상품목은 밀, 보리(걸보리, 쌀보리, 맥주보리 등), 호밀, 귀리, 조사료 등을 의미한다. 하계작물 대상품목은 가루쌀, 두류, 옥수수, 조사료 등을 의미한다. (자료: 농림축산식품부, 「2024년 전략작물직불 사업시행지침서」, 2023.12.)

21) 조사료는 건초나 짚처럼 지방, 단백질, 전분 따위의 함유량이 적고 섬유질이 많은 사료를 의미하며, 하계조사료는 총체벼(청예벼), 사료용 옥수수, 수단(수수), 사료용 피 등이 있다.

모화가 가능한 경우를 대상으로 하고 있으며, 이행활동에 따른 지급단가는 ‘중간 물떼기’ 15만원/ha, ‘논물 얇게 걸러대기’ 16만원/ha 및 ‘바이오차 투입’ 36.4만원/ha으로 설정되어 있다.<sup>22)</sup> 경종 분야 지원 한도 상한면적은 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 공동농업경영체 농업법인(들녘경영체) 400ha이다.

한편, 기본형 직불금 지급대상 농지에서 경관보전직불금, 친환경농업직불금, 친환경축산직불금, 전략작물직불금(종전 논활용직불금) 등 선택형 직불금 대상 자격요건을 충족한 경우, 기본형 직불금과 선택형 직불금을 중복하여 수령할 수 있다.<sup>23)</sup>

공익기능증진직불 사업의 내역사업별 주요 내용 및 지급단가는 다음과 같다.

- 
- 22) ‘중간 물떼기’란 모내기 이후 한달부터 2주 이상 용수 공급 중단, 배수로를 열어 논을 마른 상태로 유지하는 활동을, ‘논물 얇게 걸러대기’는 중간 물떼기 종료 후 2~5cm 깊이로 용수공급 후 자연소모로 논물을 말리고 다시 용수공급 과정을 4회 이상 반복하는 활동을, ‘바이오차 투입’은 바이오차를 작물재배 전에 밑거름 투입하거나 추수 후 가을갈이 시 투입하여 경운하는 활동을 각각 의미한다.
- 23) 한편, 선택형 직불금을 수령하였다고 하여 반드시 기본형 직불금을 수령할 수는 없으며, 기본형 직불금을 수령하고자 하는 경우 기본형 직불금 지급대상 농지·농업인 등 자격요건을 충족하여야 한다. (자료: 농림축산식품부, 「2023년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2023.1.)

[공익기능증진직불 사업 내역사업별 주요 내용 (2023~2024년 기준)]

구분	주요 내용
기본형	<p>소농직불금</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[목적] 농업활동을 통해 환경보전, 농촌유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정 도모</li> <li>[주요 내용] 기본형직불금 등록신청, 기본형직불금 지급대상 농지 및 농업인 자격요건 충족(경지면적 0.1ha 이상~0.5ha 이하 등) 농업인·농업법인에 지급 (국고 100%)</li> <li>[지원 한도] 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 공동농업경영체 농업법인(들녘경영체) 400ha 등</li> </ul>
	<p>면적직불금</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[목적] 농업활동을 통해 환경보전, 농촌유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정 도모</li> <li>[주요 내용] 기본형직불금 등록신청, 기본형직불금 지급대상 농지 및 농업인 자격요건 충족(경지면적 0.5ha 초과 등) 농업인·농업법인에 지급 (국고 100%)</li> <li>- 논·밭 면적, 농업진흥지역·비진흥지역에 따른 역진적 단계체계</li> <li>[지원 한도] 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 공동농업경영체 농업법인(들녘경영체) 400ha 등</li> </ul>
선택형	<p>경관보전직불</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[목적] 지역별로 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌과 준농촌지역의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모</li> <li>[주요 내용] 마을경관보전추진위원회 구성, 시장·군수와 마을(지구)단위 경관보전협약 체결, 지급대상 농지등에서 경관작물을 재배관리하는 농업인·농업법인에 지급 (국고 50%: (준)경관, 국고 80%: 준경관초지)</li> <li>[지원 한도] 농업인 30ha, 농업법인 50ha</li> </ul>
	<p>친환경농업 직불</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[목적] 일반농가와 비교하여 친환경 농가의 초기 소득감소분 및 생산비 차이를 보전하여 친환경농업 확산에 기여</li> <li>[주요 내용] 친환경농산물 인증을 받고 직불금 사업기간(전년 11월~당년 10월)에 친환경농업을 충실히 이행한 농업인에게 인증단계 및 품목에 따라 지급 (국고 100%)</li> <li>[지원 한도] 0.1~5.0ha/농가, 유기 5년(무농약 3년+유기 2년), 무농약 3년</li> </ul>
	<p>친환경축산 직불</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[목적] 친환경축산 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경축산 확산 도모 및 환경보전을 통한 지속가능한 축산기반 구축</li> <li>[주요 내용] 신청일 현재 HACCP 농장인증 받은 자 중에서 친환경축산물 인증(유기)을 받은 농업인에게 지급 (국고 100%)</li> <li>[지원 한도] 대상농가당 연간 지급한도액: 3천만원(총 5회)</li> </ul>
	<p>전략작물직불 (중전농활용직불)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[목적] 논에 전략작물 재배를 확대하여 식량안보 강화 및 쌀 수급안정 도모</li> <li>[주요 내용] 동계작물(기존 논활용직불 대상 작물) 및 하계 논콩·가루쌀 및 하계조사료를 재배하는 농업인 등에게 지급 (국고 100%)</li> <li>[지원 한도] 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 식량작물공동경영체 400ha</li> </ul>
	<p>탄소중립 프로그램 시범사업</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[목적] 농업인들의 저탄소 영농활동 활성화를 통해 국가 온실가스 감축 목표 달성에 기여 (2024년 신규 사업)</li> <li>[주요 내용] 농업인의 저탄소 영농활동 이행에 따른 활동비 지급 (국고 100%)</li> <li>[지원 한도] (경중분야) 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 공동농업경영체 농업법인(들녘경영체) 400ha</li> </ul>

주: 참고로, 본 표에 기술된 바와 같이 기본형 직불은 사업의 목적, 주요 내용, 지원한도 등을 소농·면적직불로 구분하지 않고 운영하고 있으며, 원칙 상 경작면적에 따라 지급하되 추가적인 요건 충족 여부에 따라 소농직불과 면적직불로 지급하고 있음

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」(2023.1.), 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」(2024.1.) 및 「2024년 탄소중립 프로그램 시범사업(경중분야)」(2024.1.)을 바탕으로 재작성

[공익기능증진직불 사업 내역사업별 지급단가 (2023~2024년)]

구분		지급단가																			
기본형	소농직불금	<ul style="list-style-type: none"> <li>(2023년) 경지면적 0.1ha 이상~0.5ha 이하 소규모 농가에 직불금 수령 조건 충족 시 면적과 무관하게 정액으로 年 120만원/농가 지급</li> <li>(2024년: 증액) 동일 기준 면적으로 年 130만원/농가로 단가 인상</li> </ul>																			
	면적직불금	<ul style="list-style-type: none"> <li>2023년 지급단가 = 2024년 지급단가</li> <li>경지면적 0.5ha 초과 농가 등을 대상으로 면적이 클수록 지급단가가 낮아지는 역진적 단가체계</li> </ul> <p style="text-align: right;">(단위: 만원/ha)</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>농업진흥지역 안의 논·밭</th> <th>농업진흥지역 밖의 논</th> <th>농업진흥지역 밖의 밭</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1구간 (2ha이하)</td> <td>205</td> <td>178</td> <td>134</td> </tr> <tr> <td>2구간 (2ha초과~6ha이하)</td> <td>197</td> <td>170</td> <td>117</td> </tr> <tr> <td>3구간 (6ha 초과)</td> <td>189</td> <td>162</td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table>				구분	농업진흥지역 안의 논·밭	농업진흥지역 밖의 논	농업진흥지역 밖의 밭	1구간 (2ha이하)	205	178	134	2구간 (2ha초과~6ha이하)	197	170	117	3구간 (6ha 초과)	189	162	100
		구분	농업진흥지역 안의 논·밭	농업진흥지역 밖의 논	농업진흥지역 밖의 밭																
		1구간 (2ha이하)	205	178	134																
2구간 (2ha초과~6ha이하)		197	170	117																	
3구간 (6ha 초과)	189	162	100																		
경관보전직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>2023년 지급단가 = 2024년 지급단가</li> <li>경관작물: 170만원/ha</li> <li>준경관작물: 100만원/ha</li> <li>준경관초지작물: 45만원/ha</li> </ul>																				
친환경농업 직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>2023년 지급단가 = 2024년 지급단가</li> <li>논(ha당): 유기 70만원, 무농약 50만원, 유기지속 35만원</li> <li>밭, 과수(ha당): 유기 140만원, 무농약 120만원, 유기지속 70만원</li> <li>밭, 채소·특작·기타(ha당): 유기 130만원, 무농약 110만원, 유기지속 65만원</li> </ul>																				
선택형	친환경축산 직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>유기축산: 3,000만원/개소</li> </ul>																			
	전략작물직불 (중전 논활용직불)	<ul style="list-style-type: none"> <li>2023년 예산 기준                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(동계) 조사료·밀 - (하계) 가루쌀·콩으로 이모작: 250만원/ha</li> <li>(동계) 동계작물 재배: 50만원/ha</li> <li>(하계) 콩: 100만원/ha, 조사료: 430만원/ha</li> </ul> </li> <li>2024년 예산 기준 (증액)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(동계) 밀·조사료 - (하계) 두류·가루쌀로 이모작: 100만원/ha</li> <li>(동계) 밀·식량작물·조사료: 50만원/ha</li> <li>(하계) 두류·가루쌀: 200만원/ha, 조사료: 430만원/ha, 옥수수: 100만원/ha</li> </ul> </li> </ul>																			
	탄소중립프로 그램시범사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>[2024년 신규사업]                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(경종 분야) 중간 물떼기: 15만원/ha, 논물 알게 걸러대기: 16만원/ha, 바이오차 투입: 36.4만원/ha</li> </ul> </li> </ul>																			

자료: 농림축산식품부, 「2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」(2023.1.), 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」(2024.1.) 및 「2024년 탄소중립 프로그램 시범사업(경종 분야)」(2024.1.)을 바탕으로 재작성

### 가. 관련 법률

#### (1) 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률

공익직불제 관련 주요 법률로 「농업농촌공익직불법」이 있으며, 농업·농촌 공익기능 증진 및 농업인들의 소득안정을 목적으로 시행되고 있다.<sup>24)</sup>

「농업농촌공익직불법」은 기존의 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 2019년 12월 31일 전부개정되어 2020년 5월 1일부터 시행되고 있는 법률이다.(2022년 10월 18일 일부개정)

동 전부개정법률은 기존의 직접지불제도가 농가소득 안정에 기여한 측면에 존재하나, ①직불금 쌀 집중, ②면적 기준 지급으로 인한 쌀 과잉공급 심화, ③중소규모 농가 및 타 작목 재배 농가 소득안전망으로서 미흡 등의 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 제안되었다.

이에, 동 전부개정법률에 따라 2020년부터 공익직불제를 시행함으로써 중소규모 농업인의 소득안정기능을 강화하고 쌀 수급균형을 회복하며, 농업·농촌의 공익기능을 증진시키는 것을 주요 목적으로 하고 있다.

2019년 12월 전부개정된 「농업농촌공익직불법」의 주요 내용은 다음과 같다.

24) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 외에도, 공익직불제와 관련하여 「수산업·어촌 공익기능증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」, 「임업·산림 공익기능증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」 등의 법률도 존재하나, 본 절에서는 본 보고서의 중점 분석대상인 농업·농촌 공익직불제와 관련된 법률인 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」을 중심으로 수록하였다.

〔농업농촌공익직불법〕 주요 내용 (‘19.12.전부개정 법률 기준)

구분	주요 내용
명칭 및 목적 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [명칭] 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률로 변경 (전부개정 이전 명칭: 「농업소득의 보전에 관한 법률」)</li> <li>• [목적] 농업·농촌 공익직불제 체계 및 시행 등에 관한 사항을 규정하여 농업인 등의 소득안정 및 공익증진 기능 강조 (제1조)</li> <li>• [시책 및 기본계획] 공익직불제 관련 시책 수립·시행 및 관계행정기관 협의와 국회 심의를 거쳐 5년 단위 기본계획 수립 (제3조, 제4조)</li> </ul>
공익직불제 구성 및 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [구성] 기본형 직불제(논·밭 고정, 쌀 변동, 조건불리) 및 선택형 직불제(친환경농·축산, 경관보전 등)로 구분 (제5조)</li> <li>• [적용대상] 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 농업경영정보를 등록한 농업인, 농업법인과 농지, 초지를 대상으로 규정 (제6조)</li> </ul>
기본형 직불제 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [대상 농지] 논농업·밭농업·조건불리에 이용된 농지 등으로서 2017~2019년 중 직불금을 1회 이상 지급받은 농지 (제8조)</li> <li>• [대상 농업인] 후계농업경영인, 전업농업인 등으로서 농림축산식품부령으로 정하는 요건에 해당하는 자 또는 2016~2019년 중 직불금을 1회 이상 지급받은 자 (제9조)</li> <li>• [지급단기] 특정요건을 충족하는 일정 규모 이하 소규모 농가에 면적에 관계없이 소농직불금을 지급하고, 면적 구간별로 역진적인 금액을 면적 직불금으로 지급 (제10조, 제11조)</li> <li>• [준수의무] 기본형 직불금 수령을 위해 농지 형상과 기능유지, 농약·화학비료 사용기준 준수, 공익증진 교육 등 의무 이행 (제12조)</li> <li>• [재배면적 조정의무] 수급안정을 위해 신청 시 과잉예상 작목에 휴경·타작목 재배 등 해당 작목의 재배면적 조정의무 부과 (제13조)</li> <li>• [신청·등록절차] 읍·면에서 신청을 받고 위원회를 구성하여 실경작여부 확인 후 기본형직불금 지급 대상자 및 농지등을 등록 (제14조~제16조)</li> <li>• [등록사항·준수의무 조사 등] 농지 소유·거래 및 휴경 등의 등록사항, 의무 준수사항 및 영농기록 작성 등의 등록자의무 이행여부 조사 (제17조, 제18조)</li> <li>• [등록제한 등 제재] 거짓·부당한 방법으로 등록·수령자는 기본형 직불금을 감액지급하거나 부당이득금을 환수하고, 5배 이내 범위에서 제재부과금 부과 및 8년 이내로 등록을 제한 (제19조, 제20조)</li> </ul>
선택형 직불제 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [종류] 현행 친환경농업·안전축산물·경관보전 직불제와 대통령령으로 정하는 그 밖의 선택형 직불제로 구성 (제21조, 제22조)</li> </ul>

구분	주요 내용
직불제 운영 심의위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [구성 및 운영] 위원장·부위원장 포함 21명 이내 위원으로 구성하여 공익직불제 시책 수립·시행, 기본형직불금 기준면적·단가체계·준수사항 설정 및 변경 등을 심의 (제23조, 제24조)</li> </ul>
공익직불기금 설치·운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익직불금 지급에 필요한 재원 확보를 위해 공익직불기금을 설치</li> <li>• 정부출연금·차입금·수입이익금·농어촌특별세사업계정 및 일반회계로부터의 전입금 및 징수금·과태료 등으로 재원 조성 (제25조~제35조)</li> </ul>
부칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [변동직불금 경과조치 등] 목표가격은 214,000원/80kg(26,750원/10kg)으로 하고, 2019년산 쌀까지 지급하며, 그 밖의 경과조치와 양곡관리법·국가재정법 등 다른 법률을 개정 (부칙 제2조~제10조)</li> </ul>

자료: 농림축산식품부, 「공익직불제 시행을 위한 농업소득보전법 전부개정법률안 국회 통과」, 보도자료, 2019.12. 및 국회법률정보시스템 자료를 바탕으로 재작성

한편, 「농업농촌공익직불법」은 2022년 10월 일부개정되어 시행중에 있다. 동 일부개정법률의 제안사유를 살펴보면, 기존의 2019년 12월 전부개정법률 제8조(기본직접직불금 지급대상 농지등)에서 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 기간 중 종전의 직불금(농업소득보전직접직불금) 등을 지급받은 실적이 있는 경우(1719 농지요건)를 기본형 직불금 지급대상으로 규정한 바 있다.

이로 인해 2017~2019년간 종전의 직불금 지급 요건을 충족하였으나 직불금을 신청하지 않은 농가와 신규 농가 등 실경작자가 기본형 직불금 지급대상에서 원천 배제됨으로써 개선의 필요성이 제기되었다.

이에 따라 기본형 직불금 지급대상 농지요건에서 과거 직불금 수급 실적을 폐지하여 공익직불제의 사각지대를 해소하고, 기본형 직불금 지급 대상 확대에 의해 발생할 수 있는 부정수급을 방지하기 위한 장치를 마련하고자 하였다.

「농업농촌공익직불법」 일부개정법률(22.10.)의 주요 개정 내용은 다음과 같다.

[「농업농촌공익직불법」 일부개정법률 주요 개정 내용 (‘22.10.일부개정 법률 기준)]

구분	주요 내용
주요 개정이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본형 직불금 농지 지급요건에서 과거 직불금 수급 실적을 폐지하여 공익직불제 사각지대 해소</li> <li>기본형 직불금 지급 대상 확대에 의해 발생할 수 있는 부정수급 방지 장치 마련 등</li> </ul>
공익직불제 지급 관련 자료 요청 근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>농식품부 장관 및 지자체 장이 공익직불제 적용대상에게 필요한 자료를 제공받아 지급 가능성을 확인하고 그 결과를 안내할 수 있도록 함 (일부개정법률 제6조의2 신설)</li> </ul>
기본형직불금 농지요건 삭제	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본형 직불금 지급대상 농지 요건에서 2017~2019년간 직불금 수령 실적 요건 삭제 (기존 전부개정법률 제8조 개정)</li> </ul>
공익직불금 사전검증 등 관련 근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본형 직불금 감액지급 또는 등록제한 확인을 위해 농식품부 장관이 조사할 수 있도록 명시 (기존 전부개정법률 제17조 개정)</li> </ul>
선택형 직불 심의사항 포함	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익직불제 운영 심의위원회의 심의사항으로 선택형 직불제 관련 사항 추가 (일부개정법률 제23조제2항제2호의2 신설)</li> </ul>

자료: 농림축산식품부, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 개정안 국회 통과」, 보도자료, 2022.9. 및 국회법률정보시스템 자료를 바탕으로 재작성

## (2) 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안 주요 내용

최근 발의된 「농업농촌공익직불법 일부개정법률안」은 선택형 직불제의 종류를 확대하고 공익직불제 관련 위원회에 대한 의결기능을 부여하는 사항 등을 골자로 하고 있다.

2023년 발의된 「농업농촌공익직불법 일부개정법률안」의 주요 내용을 살펴보면, 전반적으로 기존에 「농업농촌공익직불법」에 규정된 선택형 직불제의 종류를 법률에서 명시적으로 확대하고, 기존 공익직불제 운영 심의위원회를 개편하거나 유지하되 의결기능을 부여하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

2023년을 기준으로 「농업농촌공익직불법 일부개정법률안」은 총 10건이 발의되었고, 2024년 6월 기준으로 「농업농촌공익직불법 일부개정법률안」 3건이 추가로 발의되었다. 이 중 9건에서 선택형 직불제 종류의 확대가 제안되었다.

선택형 직불제 종류와 관련하여, 추가 제안된 선택형직불제로는 기존에 「농업농촌공익직불법 시행령」에 포함(동 시행령 제42조~제50조)된 전략작물직불제를 법률로 상향하고, 생산조정직불제, 탄소중립직불제, 경축순환직불제, 국가등중요농업유산보전직불제 등을 명시적으로 추가하는 사항이 제안된 바 있다.<sup>25)</sup>

또한, 추진체계 측면의 제안 내용으로, 기존의 「농업농촌공익직불법」에 규정된 ‘공익직불제 운영 심의위원회’에 의결기능을 부여하거나, ‘공익직불제 운영위원회’로의 개편을 통해 의결기능을 부여하는 방안이 포함된 바 있다.

이외에도, 공익직불금 수령을 위한 농업외(종합)소득 한도 조정, 공익직불 통합 관리시스템 구축·운영, 기본형 직불금 지급·제외 규정 신설 및 조정 등이 상기 법안의 주요 내용으로 제안되었다.

---

25) 국회예산정책처의 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안 - 비용추계서」(2023.10./김승남의원) 및 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안 - 비용추계서 미첨부 사유서」(2023.9./안호영의원)에 따르면, ‘생산조정직불제’는 논에 타작물을 재배하거나 휴경하는 경우 등 쌀 생산 조정정책에 따라 농업인에게 지급하는 직불제로 판단된다. ‘탄소중립직불제’는 2024년부터 도입된 시범사업인 탄소중립 프로그램 시범사업과 같은 직불제로 판단된다. ‘경축순환직불제’ 대상인 경축순환농업은 농업생산의 부산물(가축분뇨, 볏짚, 버섯 배지 등)을 농업생산 내부에서 다시 활용함으로써 농업 환경 및 생태계를 보전하고 지역 내 농축산업간 연계를 높여 지역 순환구조를 확립하고자 하는 업종을 대상으로 한 직불제로 판단된다. ‘국가등중요농업유산보전직불제’는 국가중요농업유산의 보전관리활동 참여 농업인등을 대상으로 한 직불제로 판단된다.

[「농업농촌공익직불법」 관련 주요 (제안)법률안 (2023~2024.6말)]

제안일자(대표발의)	주요 제안내용
2023.3.20. (주철현 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「농지법」 제23조제1항을 위반하여 농지를 임차 또는 무상사용하는 자를 기본형 직불금 지급 제외 대상으로 명시적 규정 등</li> </ul>
2023.4.10. (민형배 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>다른 법률에 따라 농지전용 허가·신고·협약이 의제된 농지를 대상으로 한 기본형 직불금 지급 규정 신설 등</li> </ul>
2023.4.13. (윤준병 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>목표가격제 및 변동직불제 재도입</li> <li><b>선택형 직불제에 전략작물직불제 포함 등</b></li> </ul>
2023.5.17. (윤준병 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>선택형 직불제에 탄소중립직불제, 가격보전직불제, 경영이양직불제 등 추가</b></li> <li>공익직불 통합관리시스템 구축·운영 근거 마련 등</li> </ul>
2023.5.31. (송옥주 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익직불금 수령을 위한 농업외(종합)소득 한도(기준)를 3,700만원에서 전국 가구 연평균 소득의 100분의 65 이상으로 조정 등</li> </ul>
2023.7.13. (신정훈 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>선택형 직불제에 전략작물직불제, 생산조정직불제 명시</b></li> <li>공익직불제 운영 심의위원회를 공익직불제 <b>운영위원회로 개편</b>하고 <b>의결기능 부여</b> 등</li> </ul>
2023.8.3. (어기구 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>선택형 직불제에 전략작물직불제, 생산조정직불제, 탄소중립직불제, 경축순환직불제</b> 신규 도입 및 시행근거 마련</li> <li>공익직불제 <b>운영 심의위원회에 의결기능 부여</b></li> </ul>
2023.8.18. (이원택 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>시행령에서 규정하고 있는 <b>전략작물직불제</b>를 법으로 상향</li> <li><b>선택형 직불제에 생산조정직불제, 탄소중립직불제 등</b> 신규 도입</li> <li>공익직불제 <b>운영 심의위원회에 의결기능 부여</b> 등</li> </ul>
2023.8.28. (김승남 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>선택형 직불제에 국가등중요농업유산보전직불제</b> 신설 등</li> </ul>
2023.9.13. (안호영 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익직불제 기본계획 수립 시 농업인 단체 등의 의견을 듣도록 함</li> <li><b>선택형 직불제 중 전략작물직불제</b>를 법으로 상향(기존에는 시행령)</li> <li><b>선택형 직불제에 생산조정직불제, 탄소중립직불제, 경축순환직불제</b> 등을 포함하고 시행근거 마련</li> <li>공익직불제 운영 심의위원회를 공익직불제 <b>운영위원회로 개편</b>하고 <b>의결기능 부여</b> 등</li> </ul>
2024.6.3. (이원택 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>전략작물직불제</b>를 법으로 상향(기존에는 시행령)</li> <li><b>생산조정직불제, 탄소중립직불제</b> 신규 도입</li> <li>공익직불제 <b>운영 심의위원회에 의결기능 부여</b> 등</li> </ul>
2024.6.20. (송옥주 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본형 직불금 지급대상자에서 제외되는 농업외 종합소득금액기준을 전국 가구 연평균 소득의 100분의 65 이상으로 상향 조정 등</li> </ul>
2024.6.27. (윤준병 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>선택형직불제에 전략작물직불제, 탄소중립직불제, 경축순환직불제</b> 추가</li> <li>공익직불 통합관리시스템 구축·운영 등</li> </ul>

주: 본 표의 굵은 글씨는 선택형 직불제 및 공익직불제 운영 (심의)위원회 의결기능 추가 관련 내용임  
 자료: 의안정보시스템 자료(2024.7.1.검색기준)를 바탕으로 재작성

## 나. 주요 상위계획

공익직불제 관련 주요 상위계획으로는 「농업혁신 및 경영안정 대책」(2022.10.), 「중장기 식량안보 강화방안」(2022.12.), 「농업직불제 확대·개편 계획」(2023.4.), 「2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(2023.4.) 등이 있으며, 공익직불제를 통한 중소농 소득안정 및 선택형 직불제 확충을 주된 목적으로 하고 있다.

공익직불제는 국정과제와 더불어 다양한 농업 관련 정책에 반영되어 있다. 현 정부 110대 국정과제(2022.5.) 중 “72. 식량주권 확보와 농가 경영안정 강화”의 주요 내용으로 ‘농업직불금 확대’가 포함되었으며, ‘농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적으로 확대’하여 중소농을 두텁게 지원하고자 하였다.

세부적으로, 기본형 직불 사각지대 해소를 통한 실경작자 구제와 함께, 식량안보 강화, 탄소중립 실현, 고령농 은퇴 유도 및 청년농 육성 등을 위한 전략작물직불제, 탄소중립직불제 등 선택형 직불 확충 등이 제시된 바 있다.<sup>26)</sup>

한편, 최근 발표된 농업 관련 정책 중 공익직불제 관련 정책으로 「농업혁신 및 경영안정 대책」(2022.10.), 「중장기 식량안보 강화방안」(2022.12.), 「농업직불제 확대·개편 계획」(2023.4.), 「2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(2023.4.)을 들 수 있다.<sup>27)</sup>

상기 정책의 경우, 현 정부 국정과제에서의 기초와 같이, ㉠농업직불제 관련 예산을 2027년까지 5조원 수준으로 확대, ㉡기본형 직불(소농·면적직불)의 확대·개편을 통한 중소농 소득안정 기능 강화, ㉢쌀 과잉공급 해소, 탄소배출 저감 및 청년농 육성 등과 같이 농업·농촌 공익기능 증진을 위한 선택형 직불 확대·개편 등을 골자로 하고 있다.

한편, 2024년 4월 현재 「농업농촌공익직불법」 제4조(공익직접지불제도 기본계획의 수립)에 따른 기본계획이 미수립된 상황에서, 공익직불제에 초점을 맞춘 주요 과제 및 추진체계 포함 계획은 「농업직불제 확대·개편 계획」(2023.4.)으로 보인다.

26) 지난 정부(문재인정부)의 100대 국정과제 중에서도 “82. 농어업인 소득안정망의 촘촘한 확충”(농식품부에 직불제의 단계적 확대 개편을 포함하였으며, 세부적으로 친환경농업직불 단가 인상(18년), 생태·환경을 보전하는 방향으로 직불제를 확대하고자 한 바 있다. (자료: 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.7.)

27) 본문의 공익직불제 관련 정책은 공익직불제가 도입된 2019년 12월 「농업농촌공익직불법」(전부개정) 시행(2022.5.) 이후 발표된 주요 정책을 기준으로 수록하였다.

[공익직불제 관련 주요 정책]

정책	공익직불제 관련 주요 내용
윤석열정부 110대 국정과제 (인수위, 2022.5.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 72. 식량주권 확보와 농가 경영안정 강화 (농식품부)</li> <li>- (농업직불금 확대) 농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적으로 확대하여 중소농을 두텁게 지원</li> <li>- 기본형 직불 사각지대 해소를 통한 실경작자 구제</li> <li>- 식량안보 강화, 탄소중립 실현, 고령농 은퇴 유도 및 청년농 육성 등을 위한 선택형 직불 확충(전략작물직불제, 탄소중립직불제 등)</li> </ul>
농업혁신 및 경영안정 대책 (관계부처 합동, 2022.10.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가 소득·경영·생활 안전망 확충</li> <li>- 직불제 확대 등 소득·경영 안전망 구축 및 중소농 생활안정 지원 등</li> </ul>
중장기 식량안보 강화방안 (농식품부, 2022.12.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전략작물직불금 신설을 통한 농가소득 안전망 확충</li> <li>- 가루쌀·밀·콩 등 주요 전략작물 생산에 참여하는 농가 확대 도모 등</li> </ul>
농업직불제 확대·개편 계획 (농식품부, 2023.4.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업직불제 확대·개편을 통해 농가 경영안정 강화 및 미래농업으로의 도약 뒷받침</li> <li>- 농업직불제 관련 예산을 2027년까지 5조원 수준으로 단계적 확대 등</li> </ul>
2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 (농식품부, 2023.4.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 힘차게 도약하는 농업, 국민과 함께하는 농촌</li> <li>- (안정적인 농가경영 지원) 농가 경영 안전망 확충, 직접지불제도 개편, 농가 경영 여건 개선 등</li> </ul>

주: 1. 2019년 12월 「농업농촌공익직불법」 전부개정 시행 이후 발표된 공익직불제 관련 정책 기준  
 2. 본 표에서의 굵은 글씨는 각 정책에서 공익직불제 관련 내용을 표시한 것임  
 자료: 각 정책을 바탕으로 재작성

## (1) 농업혁신 및 경영안정 대책

「농업혁신 및 경영안정 대책」에서는 공익직불제와 관련하여 공익직불금 지급대상농지 확대, 전략작물직불 도입 및 선택형 직불제 확대 등의 내용을 포함하고 있다.

관계부처 합동으로 2022년 10월 발표된 「농업혁신 및 경영안정 대책」은 ‘힘차게 도약하는 역동적 농업, 위기에든 든든한 두터운 경영안전망’이라는 비전 하에서, 2027년까지 ‘청년농 3만명 육성’ 및 ‘시설원예·축사의 30% 스마트화’를 목표로 하였다.<sup>28)</sup>

「농업혁신 및 경영안정 대책」에서는 크게 ㉠‘청년농 집중 육성’, ㉡‘스마트농업 확산’, ㉢‘농가 소득·경영·생활 안전망 확충’ 등 3개 중점 정책과제를 설정하고 이에 따른 세부 추진방안을 설정하였다.<sup>29)</sup>

이 중, ㉢‘농가 소득·경영·생활 안전망 확충’ 과제에서 공익직불제 관련 추진 방안이 포함되었다. 세부적으로, ㉠「농업농촌공익직불법」 일부개정(2022.10.)에 따라 기존의 ‘1719 농지요건’(기본형 직불금의 지급대상 농지를 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 기간 중 종전의 농업소득보전직불금 등을 지급받은 실적인 있는 농지로 제한) 폐지, ㉡식량자급률 제고 및 쌀 수급 안정을 위한 ‘전략작물직불’ 도입(2023년), ㉢기후변화 대응을 위한 ‘친환경직불 및 경관직불’ 확대, ‘탄소중립직불’ 도입, 재해보험 대상 품목 확대 추진, ㉣‘경영이양직불’ 개편 검토 등의 공익직불제 추진 방향이 제시되었다.

「농업혁신 및 경영안정 대책」의 중점 정책과제 및 이에 따른 세부 추진방안 관련 주요 내용은 다음과 같다.

28) 고령화 심화로 2020년 기준 65세 이상 농업경영주 비중이 56%(40대 이하 1.2%)이고 스마트농업이 자연재해·탄소중립·노동력부족 등에 대한 효과적인 대응수단으로 부각되고 있음에도 불구하고 우리나라 스마트온실 비율은 12%, 스마트축산 비율은 15.6%에 불과하며, 최고기술국인 EU 대비 70%(4년 격차) 수준인 상황이었다. 이에, 기후변화, 디지털전환 대응을 통해 농업의 지속가능성을 제고하고자 청년농과 스마트농업을 중심으로 농업구조를 전환할 필요성이 존재한다는 배경 하에서 동 대책이 수립되었다. (자료: 관계부처 합동, 「농업혁신 및 경영안정 대책」, 2022.10.을 바탕으로 재작성)

29) 참고로, 각 중점 정책과제별 추진방향은 ㉠‘청년농 집중 육성’ 과제의 경우 2027년까지 창의적·혁신적 마인드를 갖춘 청년농 30,000명 육성을 위한 창업 준비단계부터 성장단계까지 전주기 맞춤형 지원체계 구축, ㉡‘스마트농업 확산’ 과제의 경우, 핵심기술·장비 국산화를 기반으로 시설원예·축사의 30% 스마트화, ㉢‘농가 소득·경영·생활 안전망 확충’ 과제의 경우 직불제 확대 등 소득·경영 안전망 구축 및 중소농 생활 안정 지원으로 제시되었다.

[「농업혁신 및 경영안정 대책」(22.10.)의 비전, 목표 및 중점 정책과제별 세부 추진방안]

비전	힘차게 도약하는 역동적 농업, 위기에든든한 두터운 경영안전망
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2027년까지 청년농 3만명 육성</li> <li>• 2027년까지 시설원예·축사의 30% 스마트화</li> </ul>



중점 과제	주요 내용
청년농 집중 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2027년까지 청년농 30,000명 육성</li> <li>• 성장단계별(준비-창업-성장) 맞춤형 지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (준비 단계) 특성별 교육 및 정보 제공</li> <li>- (창업 단계) 농지·자금·주거 지원 확대</li> <li>- (성장 단계) 규모화·사업다각화</li> </ul> </li> </ul>
스마트농업 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업인·기업·전문가 역량 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 스마트농업 보육센터 운영 확대</li> <li>- 스마트농업 기술·장비·서비스기업 및 현장 전문가 육성</li> </ul> </li> <li>• 기존·신규 시설·장비 스마트화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온실, 축사, 노지(곡물, 과수, 채소) 스마트시설 전환 등</li> </ul> </li> <li>• 기술(데이터·장비·앱) 혁신 및 실증</li> </ul>
농가 소득·경영·생활 안전망 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 농자재 구입비 등 경영비 부담 완화</li> <li>• <b>직불·보험 등 소득·경영 안전망 확충</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본형 직불금 사각지대 해소(1719 농지요건 폐지로 56.2만 명에게 공익직불금 추가 지급) 등</li> <li>- 식량자급률 제고 및 쌀 수급안정을 위한 <b>전략작물직불 도입</b></li> <li>- <b>친환경·경관직불 확대, 탄소중립직불 도입</b> 및 재해보험 대상 품목 확대 추진</li> <li>- 영세고령농 노후소득 안정 도모 등을 위한 <b>경영이양직불 개편</b> 검토</li> </ul> </li> <li>• 은퇴농의 안정적 노후생활 보장</li> <li>• 주거환경 개선 및 농촌형 복지서비스 확충</li> </ul>



추진기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트농업육성법 제정 등 관련 제도 마련</li> <li>• 민간이 산업을 주도할 수 있도록 주요 규제 완화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지시설투자 시 신용보증 조건 완화, 영농상속공제한도 상향 등 창업 활성화 지원</li> <li>- 진흥구역 내 식물공장 허용, 임대농장 자격요건 완화 등 진입 규제 완화</li> </ul> </li> <li>• 대상별 맞춤형 지원을 위한 거버넌스 구축 및 전담기관 지정</li> </ul>
------	---

주: 본 표에서의 굵은 글씨는 상기 정책에서 공익직불제 관련 내용을 표시한 것임  
 자료: 관계부처 합동, 「농업혁신 및 경영안정 대책」, 2022.10.을 바탕으로 제작됨

## (2) 중장기 식량안보 강화방안

「중장기 식량안보 강화방안」은 전략작물직불 도입 등을 통해 2027년까지 ‘식량자급률 전체 55.5%, 밀 8.0%, 콩 43.5% 달성’을 목표로 수립된 계획이다.

「중장기 식량안보 강화방안」(2022.10.)에서는 ‘국내생산 확대’ 측면에서 ㉠국내 기초 식량작물 생산 확대, ㉡농업진흥지역 중심 농지 관리 체계화, ㉢국내 비축 확대 및 신수요 창출과 ‘해외공급기반 확보’ 측면에서 ㉣민간 기업의 해외 공급망 확보 지원, ㉤식량안보를 위한 국가 간 협력체계 구축 등 5대 전략과 이에 따른 13개 중점 과제를 설정하고 있다.

이 중, ㉠‘국내 기초 식량작물 생산 확대’ 전략에 공익직불제와 관련된 중점 과제를 포함하였다. 동 중점 과제는 ‘전략작물직불금 신설을 통한 농가 소득 안전망 확충’으로, 기존의 논활용직불금 개편을 통해 2023년부터 전략작물직불금을 도입하여 가루쌀·밀·콩 등 주요 전략작물 재배 농가의 소득을 지원함으로써 전략작물 생산 참여농가 확대를 도모하고자 하였다.

이를 통해 전략작물 생산 확대 및 쌀의 적정 생산(감소)을 달성함으로써 식량자급률 향상(2021년 44.4%에서 2027년 55.5%)과 연계하고자 하였다. 세부적으로, 주요 전략작물 중 밀의 자급률은 2021년 1.1%에서 2027년 8.0%로, 콩의 자급률은 23.7%에서 43.5%로 증가시키고자 하였으며, 쌀의 경우 같은 기간 동안 연평균 1.5% 감소한 98.0% 수준으로 감소시키고자 하였다.

한편, 동 강화방안에 포함된 전략작물직불 지원내용(정부안)으로는 동계(밀·조사료) 및 하계(콩·가루쌀) 작물 이모작 시 250만원/ha, 단작 생산농가는 밀·조사료의 경우 50만원/ha, 논콩·가루쌀의 경우 100만원/ha과 같이 지급단가를 설정하여, 전략작물직불 사업을 확대하는 방안을 포함한 바 있다.<sup>30)</sup>

「중장기 식량안보 강화방안」의 5대 전략 및 13개 중점 과제 관련 주요 내용은 다음과 같다.

30) 2023년 전략작물직불(공익증진직불사업의 내역사업) 예산에서는 본문에 기술된 「중장기 식량안보 강화방안」(2022.12.)의 지급단가와 같이 설정되었으나, 2024년 예산에서는 지급단가가 조정된 바 있다. (보다 자세한 내용은 ‘II. 현황 - 1. 공익직불제 개요 - 표 [‘공익기능증진직불’ 사업 내역사업별 지급단가 (2023~2024년)] 참조)

〔중장기 식량안보 강화방안〕(’22.12.)의 비전, 목표 및 주요 전략별 중점과제

비전	외부 충격에도 굳건한 식량안보 체계 구축
주요 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2027년까지 식량자급률 전체 55.5%, 밀 8.0%, 콩 43.5% 달성</li> <li>• 2027년까지 곡물 수입 중 해외 유통망 활용 비중 18% 달성</li> </ul>



구분	5대 전략	13개 중점과제 관련 주요 내용
국내 생산 확대	국내 기초 식량작물 생산 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문 생산단지 중심 대규모·집중 생산체계 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- [가루쌀] 전문생산단지: (’23년)39개소→(’27년)200개소 생산량: (’22년)0.5천톤→(’26년)200천톤 재배면적: (’22년)0.1천ha→(’26년)42.1천ha</li> <li>- [밀] 전문생산단지: (’22년)7천ha→(’27년)21천ha 건조·저장 시설: (’22년)4개소→(’27년)10개소 보급종 확대: (’21년)1,334톤→(’23년)2,320톤</li> <li>- [콩] 전문생산단지: (’22년)7천ha→(’27년)14천ha</li> </ul> </li> <li>• <b>전략작물직불금 신설</b>을 통한 농가 소득 안전망 확충                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략작물직불금을 통해 농가소득을 지원함으로써 <b>가루쌀·밀·콩 등 주요 전략작물 생산에 참여하는 농가 확대 도모</b> 등</li> </ul> </li> <li>• 기후변화 대응, 스마트농업·기계화 지원 등 농업 생산성 향상</li> </ul>
	농업진흥지역 중심 농지 관리 체계화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지 보전목표 설정 및 중장기 농지 관리체계 구축</li> <li>• 농업진흥지역 관리체계 개선</li> <li>• 농지전용허가 제도 개선</li> </ul>
	국내 비축 확대 및 신수요 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 밀·콩·가루쌀 비축 확대 및 비축시설 신규 조성 검토                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국산 밀 비축목표: (’22년)17천톤→(’27년)50천톤</li> <li>- 국산 콩 비축목표: (’22년)25천톤→(’27년)55천톤</li> <li>- 가루쌀은 쌀 공공비축제를 통해 매입</li> </ul> </li> <li>• 국내 식량작물 소비 확대를 위한 신수요 창출                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 쌀 가공식품 수출액: (’23년)198백만불→(’25년)238백만불→(’27년)300백만불</li> </ul> </li> <li>• 취약계층의 기본 먹거리 보장을 위한 지원 지속</li> </ul>
해외 공급 기반 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 기업의 해외 공급망 확보 지원</li> <li>• 선제적인 수입선 다변화 지원</li> <li>• 식량안보 관련 국제협력 강화</li> <li>• 국가 간 협력체계 구축</li> <li>• ODA 및 해외농업자원개발 확대</li> </ul>	

주: 본 표에서의 굵은 글씨는 상기 정책에서 공익직불제 관련 내용을 표시한 것임  
 자료: 농림축산식품부, 「중장기 식량안보 강화방안」, 2022.12.를 바탕으로 재작성

### (3) 농업직불제 확대·개편 계획

「농업직불제 확대·개편 계획」에서는 농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정과 더불어, 선택형 직불 확충을 주요 과제로 설정하고 있다.

농림축산식품부에서 2023년 4월 발표한 「농업직불제 확대·개편 계획」은 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」의 5대 농정방향인 ‘균진한 식량안보’, ‘미래 농식품 산업기반 조성’, ‘안정적인 농가경영 지원’, ‘국민이 안심하는 먹거리 공급’ 및 ‘패적하고 매력적인 농촌 조성’을 뒷받침하고 농업·농촌의 지속가능성 제고를 위하여 수립된 상기 발전계획의 후속계획 성격을 가진다.

「농업직불제 확대·개편 계획」에서는 ‘농업직불제 확대·개편을 통해 농가 경영안정 강화 및 미래농업으로의 도약 뒷받침’을 비전으로, ㉠ ‘농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정’ 및 ㉡ ‘미래농업으로 도약을 뒷받침하는 선택형 직불제 확충’을 주요 과제로 설정하였다.

㉠ ‘농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정’ 부문에서는 ㉢ ‘농가 경영안정을 위한 프로그램 도입’, ㉣ ‘기본직불의 중소농 소득안정 기능 강화 및 준수사항 정비’, ㉤ ‘은퇴희망 고령농과 농업유입 청년 간 안정적 세대전환 뒷받침’을 주요 과제로 설정하고, 2023~2027년간의 연도별 계획안을 제시하였다.

[‘농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정’ 부문 연도별 계획안]

구분		2023	2024	2025	2026	2027
㉠	경영안정 프로그램	도입안 마련	시범사업 등을 통해 프로그램 도입 기반 마련			
	소득안정	소득안정 효과 분석		기본직불제 개편안 시행		
㉡	준수사항	평가 및 의견수렴, 개선안 마련				
	기본계획	-	수립			
㉢	경영이양직불	개편안 마련	경영이양직불 개편안 시행			
	영농정착지원	4천명	영농정착지원 지속(청년농 3만명 육성 뒷받침)			

주: 본 표의 영문 원문자(㉠, ㉡, ㉢)는 본문의 ㉠ ‘농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정’ 부문 과제로서 본문에 기재된 ㉠, ㉡, ㉢를 의미

자료: 농림축산식품부, 「농업직불제 확대·개편 계획」, 2023.4.를 바탕으로 재작성

㉠‘미래농업으로 도약을 뒷받침하는 선택형 직불제 확충’ 부문에서는 ㉡‘식량자급률 제고 및 쌀 공급과잉 해소를 위한 전략작물직불제 확대’, ㉢‘농업을 저탄소 산업으로 전환하기 위한 공동사업 지원 강화’, ㉣‘농업환경 개선 및 경관보전 활성화를 위한 인센티브 강화’를 주요 과제로 설정하고, 2023~2027년간의 연도별 계획을 제시하였다.

['미래농업으로 도약을 뒷받침하는 선택형 직불제 확충' 부문 연도별 계획안]

구분		2023	2024	2025	2026	2027	
㉡	밀·콩 전문생산단지	밀 10천ha 콩 9천ha	밀 12천ha 콩 11천ha	밀 15천ha 콩 12천ha	밀 18천ha 콩 13천ha	밀 21천ha 콩 14천ha	
	가루쌀 재배면적	2천ha	10천ha	15.8천ha	각 42.1천ha		
	지급단가	250만원/ha (이모작 기준)	재배작물 전환 및 중장기 생산 유지를 위한 인센티브 지급				
	유통·가공	-	유통·가공 활성화를 위한 공동사업 지원 강화				
㉢	탄소중립	도입안 마련	시범사업 시행 및 프로그램 도입 기반 마련				
㉣	친환경	인증	개편안 마련				
		일반	농업환경보전프로그램 성과평가		개편안 마련	친환경직불 개편안 시행	
	경관 보전	작물	13천ha	15천ha	17천ha	19천ha	21천ha
		유산	19개소	20개소	21개소	22개소	23개소

주: 본 표의 영문 원문자(㉡, ㉢, ㉣)는 본문의 ㉠‘미래농업으로 도약을 뒷받침하는 선택형 직불제 확충’ 부문 과제로서 본문에 기재된 ㉡, ㉢, ㉣를 의미  
 자료: 농림축산식품부, 「농업직불제 확대·개편 계획」, 2023.4.를 바탕으로 재작성

또한, 「농업직불제 확대·개편 계획」 시행을 위한 추진체계의 경우도 ‘운영·관리’, ‘현장지원’ 및 ‘평가·환류’ 측면에서 아래의 연도별 계획안에 따라 정비하는 방향을 제시하였다.

['농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정' 부문 연도별 계획안]

구분	2023	2024	2025	2026	2027
운영·관리	공익직불 통합관리 시스템 구축			-	
현장지원	농가 교육·컨설팅 및 연구개발 강화				
평가·환류	성과평가	기본계획 수립	-	-	-

자료: 농림축산식품부, 「농업직불제 확대·개편 계획」, 2023.4.

「농업직불제 확대·개편 계획」의 부문별 과제 관련 주요 내용은 다음과 같다.

「농업직불제 확대·개편 계획」(23.4.)의 비전 및 주요 부문별 과제

비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업직불제 확대·개편을 통해 농가 경영안정 강화 및 미래농업으로의 도약 뒷받침</li> <li>농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적 확대</li> </ul>
----	---



부문	주요 과제
농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>농가 경영안정을 위한 프로그램 도입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>농가별·품목별 수입매출 정보에 기반한 경영안정프로그램 도입</li> <li>[연도별 계획(안)] ('23년)경영안정프로그램 도입안 마련 → ('24년~'27년) 시범사업 등을 통해 프로그램 도입 기반 마련</li> </ul> </li> <li>기본형 직불의 중소농 소득안정 기능 강화 및 준수사항 정비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>[소득안정 기능] 농가 경영부담 완화 및 소득보전 효과 강화 방향으로 기본 직불제 개편</li> <li>[준수사항] 탄소배출 저감 및 환경·경관 보전 등을 위한 선택형 직불 확대와 연계하여 환경보전 등 효과 향상을 위한 정비</li> <li>[연도별 계획(안)] 소득안정 효과 분석 연구용역 및 준수사항 평가·의견수렴·개선안 마련 → ('23년~'24년)기본형직불제 개편안 시행 / ('24년)기본계획 수립</li> </ul> </li> <li>은퇴희망 고령농과 농업유입 청년 간 안정적 세대전환 뒷받침                             <ul style="list-style-type: none"> <li>고령농의 농지가 청년농에게 이양되도록 유도</li> <li>[연도별 계획(안)] ('23년)고령농 경영이양직불 개편안 마련 및 청년농 영농 정착지원 → ('24년~'27년)경영이양직불 개편안 시행(고령농) 및 영농정착 지원 지속(청년농 30,000명 육성 뒷받침)</li> </ul> </li> </ul>
미래농업으로 도약을 뒷받침하는 선택직불제 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>식량자급률 제고 및 쌀 공급과잉 해소를 위해 전락작물직불 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>전락작물직불 지원 확대 및 유통·가공 공동사업 지원 추진</li> <li>[연도별 계획(안)]                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>*밀 전문생산단지: ('23년)10천ha→('25년)15천ha→('27년)21천ha</li> <li>*콩 전문생산단지: ('23년)9천ha→('25년)12천ha→('27년)14천ha</li> <li>*가루쌀 재배면적: ('23년)2천ha→('25년)15.8천ha→('27년)42.1천ha</li> <li>*지급단가(이모작 기준): ('23년)250만원/ha→('24년~'27년)재배작물 전량 및 증장기 생산 유지를 위한 인센티브 지급</li> <li>*유통·가공: ('24년~'27년)유통·가공 활성화를 위한 공동사업 지원 강화</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>농업을 저탄소 산업으로 전환하기 위한 지원 프로그램 도입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>경종·축산 분야의 탄소배출 저감 효과가 검증되고 이행이 용이한 활동을 중심으로 지원</li> <li>[연도별 계획(안)] ('23년)도입안 마련→('24년~'27년)시범사업 시행 및 프로그램 도입 기반 마련</li> </ul> </li> <li>농업환경 개선 및 경관보전 활성화를 위한 인센티브 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>친환경농축산업 집적화·규모화 유도 및 농업환경 개선 지원 강화</li> <li>경관작물 재배 및 국가중요농업유산 보전·관리 등 지원 확대</li> <li>[연도별 계획(안)]                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>*친환경농축산: (안중) ('23년)개편안 마련→('24년~'27년)친환경직불 개편안 시행 / (일반) ('23년~'24년)농업환경보전프로그램 성과평가→('25년)개편안 마련</li> <li>*경관보전: [작물] ('23년)13천ha→('25년)17천ha→('27년)21천ha / [유산] ('23년)19천ha→('25년)21천ha→('27년)23천ha</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>



추진체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>데이터에 기반한 직불 통합관리시스템 구축</li> <li>탄소배출 저감 등을 위한 교육·컨설팅 및 연구개발 강화</li> <li>정기적인 직불제 성과 분석·평가 및 제도개선</li> </ul>
------	--

자료: 농림축산식품부, 「농업직불제 확대·개편 계획」, 2023.4.를 바탕으로 재작성

#### (4) 농업·농촌 및 식품산업 발전계획

「농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2023~2027)」에서는 공익직불제와 관련하여 2027년까지 농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적으로 확충하는 목표를 포함하고 있으며, 농가경영 안전망 확충, 직불제 개편 등을 주요 실천계획으로 설정하고 있다.

「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 따라 매 5년마다 수립하도록 규정된 법정계획이다.<sup>31)</sup> 2023년 4월 발표된 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2023~2027)」은 농업·농촌 및 식품산업의 미래 발전상을 제시하고 효율적인 정책추진을 위한 중장기 종합발전계획이자, 지자체가 수립하는 도·시·군 단위 기본계획의 상위계획 성격을 가진다.

「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」에서는 ‘힘차게 도약하는 농업, 국민과 함께하는 농촌’을 비전으로, ㉠‘균건한 식량안보’, ㉡‘미래 농식품 산업기반 조성’, ㉢‘안정적인 농가경영 지원’, ㉣‘국민이 안심하는 먹거리 공급’ 및 ㉤‘쾌적하고 매력적인 농촌 조성’ 등의 5대 농정방향(중점 분야)에 대한 추진전략과 이에 따른 주요 실천계획 및 성과목표를 제시하였다. 특히, ㉢‘안정적인 농가경영 지원’ 분야에서 ‘농업직불제 관련 예산 5조원 수준으로 확대’를 포함하고 있다.

㉠‘균건한 식량안보’ 분야에서는 식량자급률 제고 및 안정적 곡물 조달을 위한 국내 비축 및 해외곡물 유통망의 안정적인 확보 등을 실천계획으로 제시하고 있다. 이에 대한 성과목표로는 2027년까지 식량자급률 55.5%, 밀 자급률 8.0%, 콩 자급률 43.5%를 설정하였다.

㉡‘미래 농식품 산업기반 조성’ 분야에서는 미래세대 농업인 육성, 스마트농업·푸드테크 등 미래 적합농업으로의 전환 및 신성장동력 육성 등을 주요 실천계획으로 제시하였다. 이에 대한 성과목표로는 2027년까지 청년농 3만명 육성, 스마트농업 보급률 30%, K-Food<sup>+</sup><sup>32)</sup> 수출 230억 달러를 설정하였다.

31) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ① 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위하여 5년마다 농림축산식품부장관은 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 세워야 한다.

32) K-Food<sup>+</sup> 사업 수출액은 농식품 및 전후방산업(스마트팜, 농기자재, 동물용의약품, 펫푸드, 해외농업 기반시설 등)의 수출액 합계를 의미한다. (자료: 농림축산식품부, 「K-Food<sup>+</sup> 수출은 121.4억달러 전년 대비 2.6% 상승, 농식품은 8년 연속 성장하며 전략수출산업으로 발돋움», 2024.1.)

㉠‘안정적인 농가경영 지원’ 분야에서는 농가경영 안전망 확충, 직불제 개편 및 농가경영 여건 개선 등을 주요 실천계획으로 포함하고 있으며, 이에 따른 성과목표는 농업직불제 관련 예산 5조원 수준 달성으로 설정하였다.

㉡‘국민이 안심하는 먹거리 공급’ 분야에서는 농·축산물 유통구조 및 수급관리 체계 개선, 안전한 고품질 농식품 공급 및 취약계층 먹거리 지원 강화 등을 실천계획으로 제시하고, 이에 따른 성과목표로 2027년까지 유통비용 절감 45%를 설정하였다.

㉢‘쾌적하고 매력적인 농촌 조성’ 분야에서는 농촌공간 재구조화 및 재생 지원, 농촌 맞춤형 사회서비스 보장 및 농촌경제 활성화 기반 조성 등을 실천과제로 제시하고, 이에 따른 성과목표로 2027년까지 농촌 삶의 질 만족도 6.7점, 농촌 융복합 산업규모 5조원 달성을 설정하였다.

「농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2023~2027)」의 비전, 전략 및 주요 실천과제, 성과목표는 관련 주요 내용은 다음과 같다.

〔농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2023~2027)〕(23.4.)의 비전, 주요 전략, 실천계획 및 성과목표

비전	힘차게 도약하는 농업, 국민과 함께하는 농촌	
전략	주요 실천계획	성과목표
굳건한 식량안보	<ul style="list-style-type: none"> <li>식량 자급률 제고</li> <li>국내 비축 및 해외곡물 유통망 안정적 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>식량자급률: ('21년)44.4%→('27년)55.5%</li> <li>밀 자급률: ('21년)1.1%→('27년)8.0%</li> <li>콩 자급률: ('21년)23.7%→('27년)43.5%</li> </ul>
미래 농식품산업 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>미래세대 농업인 육성</li> <li>미래에 적합한 농업으로 전환</li> <li>미래 신성장동력 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년농 30,000명 육성</li> <li>스마트농업 보급률(%)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온실: ('22년)12.8%→('27년)30%</li> <li>- 축사: ('22년)19.8%→('27년)30%</li> </ul> </li> <li>K-Food 수출 ('22년)118억달러→('27년)230억달러</li> </ul>
안정적인 농가경영 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>농가경영 안전망 확충</li> <li>직접지불제도 개편</li> <li>농가경영 여건 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업직불제 관련 예산: 5조원 수준 달성('27년)</li> <li>농식품펀드 1조원 추가 결성</li> </ul>
국민이 안심하는 먹거리 공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>농축산물 유통구조 및 수급관리 체계 개선</li> <li>안전한 고품질 농식품 공급</li> <li>취약계층 먹거리 지원 및 로컬푸드 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유통비용 절감: ('20년)48%→('27년)45%</li> <li>주요 채소류 가격변동률: ('18~'22년)14.4%→('23~'27년)13.4%</li> </ul>
쾌적하고 매력적인 농촌 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌공간 재구조화 및 재생 지원</li> <li>농촌 맞춤형 사회서비스 보장</li> <li>농촌경제 활성화 기반 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌삶의질만족도 ('21년)5.7점→('27년)6.7점</li> <li>농촌융복합산업규모 ('22년)3.6조원→('27년)5조원</li> </ul>

주: 본 표에서의 굵은 글씨는 상기 정책에서 공익직불제 관련 내용을 표시한 것임  
 자료: 농림축산식품부, 「2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, 2023.4.를 바탕으로 제작됨

## 가. 공익기능증진직불 사업 예산 현황

공익기능증진직불 사업 예산은 2020년 2.4조원에서 2024년 2.9조원으로 증가하였고 중기재정계획 상 지속적으로 확대될 전망이며, 크게 기본형·선택형 직불금으로 운영되고 있는데 기본형 직불금 예산 비중이 90% 이상을 차지하고 있다.

공익기능증진직불 사업 예산(계획액 기준)은 「농업농촌공익직불법」 제정에 따라 해당 사업이 도입된 2020년 2조 3,610억원에서 2024년 2조 8,702억원으로 증액되었다.

공익기능증진직불 사업의 기본형 직불 예산(계획액)은 2020년 2조 2,805억원에서 2024년 2조 6,335억원으로 증가하였으며, 선택형 직불 예산(계획액)은 805억원에서 2024년 2,367억원으로 증가하였다.

예산비중의 경우, 2020~2024년간 연도별 공익기능증진직불 사업 전체 예산 중 기본형 직불(소농직불 및 면적직불) 비중은 감소세를 보였으나, 여전히 90%를 초과(91.8~96.6%)하였다.

한편, 같은 기간 선택형 직불(경관보전직불·친환경농업직불·친환경축산직불·전략작물직불)의 예산비중은 증가세를 보이기는 하였으나, 여전히 10% 미만(3.4~8.2%)의 낮은 비중을 보였다.

[공익기능증진직불 사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	계획액				
	2020	2021	2022	2023	2024
공익기능증진직불	2,360,984 (100.0)	2,360,984 (100.0)	2,360,984 (100.0)	2,726,884 (100.0)	2,870,184 (100.0)
• 기본형 직불	2,280,487 (96.6)	2,278,439 (96.5)	2,280,487 (96.6)	2,575,687 (94.5)	2,633,487 (91.8)
• 선택형 직불	80,497 (3.4)	82,545 (3.5)	80,497 (3.4)	151,197 (5.5)	236,697 (8.2)

주: 수정 계획액 기준

자료: 각 연도별 농림축산식품부 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」 및 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 작성성

2020~2024년간 선택형 직불의 내역사업별 예산 현황을 살펴보면, 전략작물직불사업의 예산규모가 가장 컸으며, 친환경농업직불, 경관보전직불, 친환경축산직불 순으로 나타났다. 한편, 2024년 예산부터는 탄소중립프로그램시범사업이 신규도입(90억원)되었다.

[공익기능증진직불 사업 내역사업별 예산 현황]

(단위: 백만원)

구분		계획액				
		2020	2021	2022	2023	2024
공익기능증진직불		2,360,984	2,360,984	2,360,984	2,726,884	2,870,184
• 기본형 직불	소계	2,280,487	2,278,439	2,280,487	2,575,687	2,633,487
	소계	80,497	82,545	80,497	151,197	236,697
	- 경관보전직불	9,036	9,290	9,880	9,880	16,830
	- 친환경농업직불	23,232	24,370	22,832	22,832	22,832
	- 친환경축산직불	1,585	1,585	1,585	1,585	1,585
	- 전략작물직불	46,644	47,300	46,200	116,900	186,450
	- 탄소중립프로그램시범사업	-	-	-	-	9,000

주: 1. 수정 계획액 기준

2. 2020~2022년 전략작물직불 사업 예산(계획액)의 경우, 중전의 논활용직불 사업 기준임

자료: 각 연도별 농림축산식품부 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」 및 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 현 정부 국정과제(2027년까지 농업직불금 관련 예산 5조원 규모로 단계적 확대)<sup>33)</sup>와 중기재정계획 상 연도별 투자계획에 따르면, 공익기능증진직불 사업 규모는 향후에도 지속적으로 확대될 계획이다.

[‘공익기능증진직불’ 사업 중기재정계획 상 연도별 투자계획]

(단위: 백만원)

중기재정계획	2022	2023	2024	2025	2026	2027
2022~2026	2,360,984	2,390,090	2,690,090	2,690,090	3,150,000	-
2023~2027	-	2,726,884	2,850,542	3,323,023	3,648,363	4,004,080

자료: 농림축산식품부, 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」, 2024.1.

33) 윤석열정부 110대 국정과제 중 '72. 식량주권 확보와 농가 경영안정 강화'의 과제목표에서 농업직불금 확대를 포함하였으며, 세부적으로 농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적으로 확대하여 중소농을 두텁게 지원하는 내용을 제시하였다. (자료: 제20대 대통령직인수위원회, 「윤석열정부 110대 국정과제」, 2022.5.)

## 나. 공익기능증진직불 사업 결산 현황

2020년 공익기능증진직불 사업 시행 이래 약 90% 이상의 예산이 집행되고 있으나, 자격요건충족 농업인등의 감소, 사업수요 감소, 이행점검 및 부정수급 적발 강화 등에 따라 집행률이 감소하고 불용이 확대되는 경향을 보이고 있다.

공익기능증진직불 사업 집행액은 2020년 2조 3,587억원(집행률 99.9%)에서 2023년 2조 5,081억원(집행률 92.0%)으로 증가하였다. 실집행률의 경우 2020년 99.8%에서 2023년 89.2%로 감소하였다. 또한, 불용액은 2020년 22억원에서 2023년 2,188억원으로 증가(2020년 대비 97.3배)하였다.

이와 같은 집행률 감소 및 불용 확대 추이는 공익직불금 수급자격요건을 충족하는 농업인등의 감소, 사업(신청)수요 감소, 의무 준수사항 이행점검 및 부정수급 적발 강화 등에 기인한 것으로 나타났다.<sup>34)</sup>

[공익기능증진직불 사업 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	계획액 (A)	집행액 (B)	실집행액 (C)	불용액 (A-B)	집행률 (B/A)	실집행률 (C/A)	불용률 (D/A)
2020	2,360,984	2,358,736	2,355,432	2,248	99.9	99.8	0.1
2021	2,360,984	2,339,968	2,306,947	21,016	99.1	97.7	0.9
2022	2,360,984	2,303,728	2,262,452	57,256	97.6	95.8	2.4
2023	2,726,884	2,508,129	2,433,224	218,755	92.0	89.2	8.0

주: 집행률 및 실집행률은 계획액 대비 집행액 및 실집행액으로 산출

자료: 농림축산식품부 제출자료 및 농림축산식품부의 각 연도별 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 재작성

2020~2023년간 선택형 직불의 내역사업별 결산 현황을 살펴보면, 90% 수준에 가깝거나 90%를 상회하는 실집행률을 보이긴 하였으나, 전반적으로 감소세를 보이고 있다.

이 중, 친환경축산직불의 경우 2023년 실집행률이 전년 대비 다소 증가하기는 하였으나, 60% 증반대에서 70% 증후반대로 여타 선택형 직불 사업 대비 실집행률이 낮았다.

34) 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성하였다.

[공익기능증진직불 사업 내역사업별 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		2020	2021	2022	2023
공익기능증진직불		2,355,432 (99.8)	2,306,947 (97.7)	2,262,452 (95.8)	2,433,224 (89.2)
• 기본형직불	소계	2,275,830 (99.8)	2,225,991 (97.7)	2,188,195 (96.0)	2,302,278 (89.4)
	소계	79,602 (98.9)	80,956 (98.1)	74,257 (92.2)	130,946 (86.6)
• 선택형직불	- 경관보전직불	8,874 (99.9)	9,111 (98.1)	8,584 (96.9)	8,294 (83.9)
	- 친환경농업직불	23,192 (99.8)	24,175 (99.2)	21,985 (96.3)	20,852 (91.3)
	- 친환경축산직불	1,220 (77.0)	1,121 (70.7)	1,027 (64.8)	1,035 (65.3)
	- 전략작물직불	46,316 (99.3)	46,549 (98.4)	42,661 (92.3)	100,765 (86.2)

주: 1. 실집행액 기준

2. 괄호안의 수치는 실집행률을 의미

자료: 농림축산식품부 제출자료 및 농림축산식품부의 각 연도별 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 작성됨

공익기능증진직불 사업(기본형 직불)은 직전연도 말에서 사업연도 초중순의 사업시행지침 수립 및 사전검증, 농업경영체 등록·변경 및 직불금 신청, 신청내용 조사 및 지급대상자 확정 등을 통해 연말에 실제 직불금 지급이 이루어지며, 지급대상자·금액 확정 등을 위하여 연중 실시되는 준수사항 이행점검은 농림축산식품부, 국립농산물품질관리원 및 지자체에서 주요 역할을 담당하고 있다.<sup>35)</sup>

공익기능증진직불 사업 예산(계획액)의 대부분을 차지하고 있는 기본형 직불의 2024년도 사업 추진절차는 직전연도 12월에서 사업연도 1월까지 기본형 직불 사업 시행지침 수립과 기본형 직불금 지급대상 사전정보 구축 및 자격요건 검증(사전검증 등)으로 개시된다. 이후 2024년 4월말까지 기본형 직불금 신청·등록이 이루어지며, 5월에는 지자체의 기본형 직불금 지급대상에 대한 등록증 발급이 이루어지며, 6월에는 2024년 기본형 직불금 지급(액)에 대한 임시통보가 실시된다.

2024년 5~9월에는 실경작 여부 등에 대한 현장 조사, 준수사항 이행점검, 지급대상자 확정 등이 이루어지며, 이후 10월에는 지급금액 산정 및 교부결정 통보(농림축산식품부→시·도→시·군·구)가 이루어진다. 2024년 11~12월에는 기본형 직불금의 실제 지급(시·군·구→농업인) 및 정보공개가 시행된다.

한편, 기본형 직불에 대한 이행점검은 기본형 직불 관리기관인 농림축산식품부, 국립농산물품질관리원(주관), 지자체 등이 수행하고 있다.

[기본형 직불 주요 준수사항별 이행점검 기관]

주요 이행점검기관	주요 준수사항
국립농산물품질관리원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지의 형상 및 기능 유지 / 생산단계 농약등 안전사용</li> <li>• 공익기능 관련 교육 / 농업경영정보 변경</li> <li>• 공익활동(공동활동, 영농폐기물, 영농일지 작성)</li> </ul>
지자체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비료 사용기준(농촌진흥청 주관) / 유통·판매단계 농약등 안전사용</li> <li>• 관련 법령 상 준수사항</li> </ul>

자료: 농림축산식품부, 「2024년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2024.1.를 바탕으로 재작성

35) 본 절에서는 2024년 기준 기본형 직불 사업의 추진체계를 중심으로 수록하였으며, 각 선택형 직불 내역 사업별 추진절차와는 차이가 있을 수 있다. (선택형 직불 내역사업의 추진절차는 각 연도의 선택형 직불 사업별(경관보전직불·친환경농업직불·친환경축산직불·전략작물직불) 시행지침서를 참조)

[기본형 직불 사업추진 절차 (2024년 사업 기준)]

단계	주요 내용
㉠ 사업시행지침 수립 및 사전검증 등 ('23.12.~'24.1.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개정 수요 등을 반영하여 등록연도 시행지침 수립·시행</li> <li>• 농업인 대상 기본형 직불 자격요건, 신청·접수 등 공고</li> <li>• 사업연도 기본형 직불 대상 사전정보 구축 및 자격요건 검증</li> </ul>
㉡ 기본형 직불금 신청·등록 ('24.2.~4.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (비대면: '24.2.) 직전연도 기본형 직불 등록정보와 등록연도 농업경영체 등록정보가 일치하고 사전검증결과 적합한 대상 비대면 접수</li> <li>• (방문: '24.3.~4.) 농업경영체로 등록된 농업인·농지·소농직불 자격요건 사전검증 결과 적격인 대상에게 전부 신청서 인쇄, 안내 문자 발송 등</li> </ul>
㉢ 지자체 등록증 발급 ('24.5.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지급대상 농지·농업인 자격요건 등 확인, 관외거주자 노인장기요양등급 판정자 등 부정수급 우려대상 경작사실 확인 등</li> <li>• 기본형 직불 신청정보에 대한 읍·면·동 등록관리위원회 심사</li> <li>• 등록증 교부, 등록거부자 통보 및 등록대상자 정보 공개</li> <li>• 지급연도 기본형 직불금 입시 통보('24.6.)</li> </ul>
㉣ 실경작 여부 등 현장 조사, 준수사항 이행점검, 지급대상자 확정 등 ('24.5.~9.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 등록정보 변경신고·접수 및 지급대상 농지·농업인 자격요건 등 확인 지속(~'24.9.)</li> <li>• 빅데이터를 분석하여 부정수급, 자격요건 부적격대상 등 국립농산물품질관리원·지자체 특별합동 현장점검('24.5.~9.)</li> <li>• 준수사항 이행점검(관계기관 계획에 따라 추진)</li> <li>• 기본형 직불 등록대상자 확정('24.9.)</li> <li>• 기본형 직불 자격요건 최종 점검(농업외소득, 빅데이터분석 등)</li> </ul>
㉤ 기본형 직불금 지급금액 산정 ('24.10.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준수사항 미이행으로 인한 감액대상 점검 및 확정</li> <li>• 농지소재지 기준 지급대상 면적, 금액 산출 및 통계 자료 작성</li> <li>• 기본형 직불금 교부결정 통보(농식품부→시·도→시·군·구)</li> </ul>
㉥ 기본형 직불금 지급 ('24.11.~12.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본형 직불금 지급(시·군·구→농업인)</li> <li>• 기본형 직불금 수령자 정보공개</li> </ul>
㉦ 사후관리 (연중)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부당수령신고센터 운영, 부정수급 조사·단속</li> <li>• 지자체 교차점검 및 농식품부·지자체 등 합동점검(상·하반기)</li> </ul>

자료: 농림축산식품부, 「2024년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2024.1.을 바탕으로 재작성

## 1 공익직불제로의 개편 효과 분석

공익직불제가 기존 직불제의 문제점으로 지적되어 왔던 중소농 소득안전망 강화, 직불금 쌀 집중 문제 및 쌀 과잉공급 해소 등을 위하여 도입되었다는 점을 고려할 때, 현재까지 추진된 공익직불제의 주요 정책효과를 검토할 필요가 있다.

이에, 본 절에서는 상기의 공익직불제의 주요 도입 취지를 중심으로 정책·사업 성과를 분석하고 시사점을 검토하였다.

## 가. 중소농 소득보전 강화 효과

공익직불제 도입 이전의 기존 직불제는 면적 기준으로 동일한 단가를 지급하여 중소규모 농업인등에 대한 소득보전이 미흡한 측면이 있었다.

쌀 직불을 포함한 기존의 직불사업은 면적을 기준으로 동일한 단가를 지급하는 구조로 설계되어 있었다. 직불금의 농가유형별(영세농·중농·대농) 소득보전 기여도를 살펴보기 위해, 2018년도 7개 직불사업의 경영규모별<sup>36)</sup> 직불금 수취현황을 분석한 자료<sup>37)</sup>에 따르면, 소수의 대농에게 집중적으로 직불금이 지급된 것으로 나타났다.

쌀고정직불의 경우 영세농(경영규모 1.0ha 미만) 농업인수는 57만명으로서 전체 농업인수의 72.5%를 차지하고 있으나, 직불금 수취금액은 2,373억원으로 전체 직불금의 29.0%에 그치고 있다. 반면 대농(경영규모 3.0ha 이상) 농업인수는 5만명으로서 전체 농업인수의 6.5%에 불과하나, 직불금 수취금액은 3,106억원으로 전체 직불금의 38.0%를 차지하고 있다. 대농의 평균 직불금 수령액은 607만원으로 영세농의 42만원 대비 14.6배에 이르고 있다.

이러한 경향은 쌀변동직불(14.4배), 밭농업직불(15.5배), 경영이양직불(6.5배), 조건불리직불(10.7배), 친환경직불(11.2배), 경관보전직불(12.6배) 사업 모두에서 공통적으로 나타났다.

36) 농림축산식품부에서 일반적으로 구분하고 있는 기준에 따라 영세농(1ha 미만)·중농(1.0~3.0ha)·대농(3.0ha)으로 나누어 살펴보았다.

37) 국회예산정책처, 「공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석」, 2019.11.

[기존 농업직불제] 2018년도 경영규모별 직불금 수취 현황

(단위: 명, 백만원, %, 배)

구 분		1.0ha 미만 (A)	1.0~3.0ha	3.0ha 이상 (B)	합 계	B/A
쌀고정 직불	인 원	570,081 (72.5)	164,901 (21.0)	51,132 (6.5)	786,114 (100.0)	
	금 액	237,305 (29.0)	269,271 (33.0)	310,570 (38.0)	817,146 (100.0)	
	평균수령액	416,265원	1,632,925원	6,073,893원	1,039,476원	14.6
쌀변동 직불	인 원	480,647 (73.1)	132,545 (20.2)	44,265 (6.7)	647,457 (100.0)	
	금 액	158,246 (29.4)	171,619 (31.8)	209,248 (38.8)	539,113 (100.0)	
	평균수령액	329,234원	1,294,800원	4,727,170원	819,997원	14.4
밭농업 직불	인 원	538,565 (86.1)	70,809 (11.3)	16,369 (2.6)	625,743 (100.0)	
	금 액	91,477 (47.7)	57,345 (29.9)	43,115 (22.5)	191,937 (100.0)	
	평균수령액	169,853원	809,850원	2,633,928원	306,733원	15.5
경영이양 직불	인 원	12,444 (63.2)	7,039 (35.7)	221 (1.1)	19,704 (100.0)	
	금 액	18,481 (36.8)	29,772 (59.2)	2,022 (4.0)	50,275 (100.0)	
	평균수령액	1,485,133원	4,229,578원	9,149,321원	2,551,512원	6.5
조건불리 직불	인 원	115,119 (81.9)	22,217 (15.8)	3,224 (2.3)	140,560 (100.0)	
	금 액	25,619 (46.8)	21,420 (39.2)	7,674 (14.0)	54,713 (100.0)	
	평균수령액	222,540원	964,144원	2,380,404원	389,253원	10.7
친환경 직불	인 원	17,968 (63.4)	7,479 (26.6)	2,903 (10.0)	28,350 (100.0)	
	금 액	4,667 (22.2)	7,985 (38.1)	8,328 (39.7)	20,980 (100.0)	
	평균수령액	255,336원	1,067,705원	2,868,850원	737,267원	11.2
경관보전 직불	인 원	4,643 (61.2)	2,056 (27.1)	888 (11.7)	7,587 (100.0)	
	금 액	2,784 (19.8)	4,550 (32.4)	6,717 (47.8)	14,051 (100.0)	
	평균수령액	599,612원	2,213,035원	7,564,189원	1,851,984원	12.6

주: 1. 쌀 변동직불은 2017년도 기준임

2. 괄호 안은 합계에서 차지하는 비중임

자료: 국회예산정책처, 「공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석」, 2019.11.

2020년 공익직불제 시행에 따라 도입 이전 대비 중소농 소득보전효과가 나타났으나, 2022년부터 십분위수가 증가하면서 개선 효과가 둔화된 점을 고려하여, 기본형 직불금 지급의 형평성 향상 방안과 함께 적정 성과지표로의 개편 방안을 마련할 필요가 있다.

농림축산식품부는 현행 기본형 직불금에 대한 성과지표로 십분위수를 설정하고 있다. 십분위수는 기본형 직불금 지급의 형평성을 나타내는 지표로, 각 사업연도별 기본형 직불금 수령액 하위 10% 대비 상위 10% 비율로 산출된다.<sup>38)</sup>

[공익기능증진직불 사업 성과지표]

성과지표	측정산식	자료수집방법
직불금 수령액 십분위수 감소율	사업연도 직불금 수령액 상위 10% / 하위 10% 비율	기본형 공익직불금 지급결과 (한국농촌경제연구원)

자료: 농림축산식품부, 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」, 2024.1.

기본형 직불금 십분위수 산출방식에 근거할 때, 십분위수가 낮을수록 기본형 직불금 수령액의 중소농 소득보전효과(형평성)가 높은 반면, 클수록 낮은 수준임을 의미한다.

공익직불제 도입 이전인 2018~2019년과 비교하였을 때, 공익직불제 시행 이후인 2020~2023년의 기본형 직불금 십분위수가 도입 이전 대비 낮은 것으로 나타나 공익직불제 도입이 직불금 지급의 형평성을 개선하는데 기여한 것으로 보인다.

그러나 공익직불제 도입 이후인 2020년부터의 기본형 직불금 십분위수 추이를 살펴보면, 2020년 8.55배에서 2021년 8.43배로 감소하였으나, 2022년 8.93배, 2023년 11.06배로 증가하였다.<sup>39)40)</sup>

38) 기본형 직불금 수령액 십분위수 산출(기본형 직불금 수령액 상위 10% 순위 수령액 / 기본형 직불금 수령액 하위 10% 순위 수령액) 시 상위 10%는 해당연도 기본형 직불금 수령액 상위 10% 순위에 위치하는 수령자가 받은 기본형 직불금 금액을 의미하며, 하위 10%의 경우 수령액 하위 10% 순위에 위치하는 수령자가 받은 기본형 직불금 금액을 의미한다.

39) (기본형)직불금 십분위수의 경우 별도의 표시 단위가 존재하지 않으나, 본 절에서는 이해의 편의를 위해 '배' 단위로 기술하였다.

40) 참고로, (기본형)직불금 수령액 지니계수(0에 가까울수록 평등함을, 1에 가까울수록 불평등함을 의미)도 유사한 경향을 보였다. 공익직불제 도입 이전인 2019년의 직불금 수령액 지니계수는 0.623이었으나, 공익직불제 도입 이후인 2020~2022년간에는 0.459~0.463으로 감소한 것으로 나타났다.

그러나 공익직불제 도입 이후인 2020년에는 0.463에서 2021년으로 0.459로 감소하였으나, 2022년의 경우 0.462로 다시 증가한 것으로 나타났다.

또한, 2023년의 경우 기본형 직불금 수령액 십분위수 목표는 8.2배로 설정하였으나, 실적치는 11.06배로 목표에 미달하였다.

[공익기능증진직불 사업(기본형 직불금) 십분위수 현황 (2018~2023년)]

(단위: 배)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
십분위수	목표	공익직불제 도입 이전	공익직불제 도입 이후 성과	목표 미설정 기간		8.2
	실적	22.16	22.79	8.55	8.43	8.93

주: 십분위수는 각 사업연도별 “공익기능증진직불금 수령액 상위 10% / 하위 10%”로 산출  
 자료: 농림축산식품부 제출자료 및 「2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」(2024.1.)를 바탕으로 재작성

농림축산식품부는 십분위수가 증가한 요인을 1719 농지요건 폐지<sup>41)</sup>에 따른 신규 지급대상농가 중 소규모 농가의 비중이 높아, 하위 10% 분위 농가의 기본형 직불금 수령액이 2020년 46만원에서 2023년 31만원 수준으로 감소한 데 기인한 것으로 설명하고 있다.<sup>42)</sup>

41) 1719 농지요건 폐지는 기본형 직불금의 지급대상 농지를 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일 까지의 기간 중 종전의 농업소득보전직불금 등을 지급받은 실적이 있는 농지로 제한하는 요건을 「농업농촌공익직불법」 일부개정(2022.10.)에 따라 폐지한 것을 의미한다.

42) 농림축산식품부는 지니계수의 변동 추이도 십분위수의 변동 추이와 동일한 요인에 따른 것으로 설명하고 있다.

[기본형 직불금의 농가당 분위별 수령액 규모 (2018~2023년)]

(단위: 원, 배, %)

구분	공익직불제 도입 이전		공익직불제 도입 이후				연평균증가율
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
상위 10%	2,149,350	2,383,360	3,924,264	3,805,986	3,715,961	3,411,260	△4.6
상위 20%	1,265,680	1,389,240	2,364,698	2,271,836	2,197,598	1,979,410	△5.8
상위 30%	869,330	947,950	1,646,162	1,572,530	1,513,720	1,333,270	△6.8
상위 40%	626,810	681,480	1,204,708	1,200,000	1,200,000	1,200,000	△0.1
상위 50%	463,040	502,130	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	-
상위 60%	339,510	367,610	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	-
상위 70%	241,860	260,980	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	-
상위 80%	160,730	173,070	1,069,052	1,056,896	919,736	609,050	△17.1
상위 90%	97,000	104,580	459,218	451,714	416,164	308,330	△12.4
십분위수	22.16	22.79	8.55	8.43	8.93	11.06	-

- 주: 1. 분위(상위 10%~상위 90%)는 직불금 수령액 기준임. 이 때, 상위 90%는 하위 10%를 의미  
 2. 각 분위별 기본형 직불금 수령액은 해당연도 직불금 수령자 각 분위별 순위에 위치하는 수령자가 받은 직불금 규모를 의미  
 3. 연평균증가율은 2020~2023년간을 대상으로 함  
 자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

증가율 측면에서도, 2020~2023년간 기본형 직불금 수령액 상위 10~40% 농가의 기본형 직불금 수령액 연평균감소율은 0.1~4.6% 수준이었으나, 하위 10~20%(상위 80~90%) 감소율의 경우 12.4~17.1%로 상위 10~40% 대비 높은 수준을 보였다.

종합하면, 「농업농촌공익직불법」 일부개정 시(2022년 10월) 1719 농지요건이 폐지됨에 따라 기본형 직불금 수령대상 농가수가 증가하였고, 기본형 직불금 수령액 하위그룹으로의 신규 진입이 상위그룹 대비 큰 규모로 이루어졌다는 점이 십분위수 증가 사유라 할 수 있다.<sup>43)</sup>

이와 관련하여, 농림축산식품부는 소득형평성 측정 측면에서 보았을 때 십분위수가 공익직불제 도입 전·후의 형평성 개선 효과를 평가하는데는 적합한 지표일 수 있으나, 공익직불제 도입 이후 기간을 대상으로 한 십분위수의 비교분석에는 일부 적합성이 낮은 측면이 존재한다고 설명하고 있다. 이에, 향후 십분위배율(소득계층을 10등분하여 최하위 4등급 소득계층의 소득을 최상위 2등급 소득계층의 소득

43) 2023년의 경우를 살펴보면, 농림축산식품부는 1719 농지요건 폐지에 따라 기본형 직불금 지급대상 이 증가할 것으로 전망되어 이를 고려하여 예산(계획액)을 편성하였다. 그러나 농외소득기준 미충족 등에 따른 신청자 감소, 휴경·폐경 및 전용 등에 따른 농지 감소, 검증강화에 따른 부적격 증가 등에 따라 불용 및 미집행이 발생하였다고 설명하고 있다.

으로 나누어 산출하는 지표)과 같이 십분위수 대비 민감도가 낮은 지표를 설정하거나 중소농 소득보전효과를 측정하는데 보다 적합한 지표를 개발할 필요가 있다는 입장이다.

한편, 십분위수 이외의 기본형 직불금 관련 신규 성과지표를 도입할 경우 다음의 사항을 면밀히 고려하여, 공익직불제의 주요 목적 중 하나인 '농업인들의 소득안정' 효과를 실질적으로 측정·분석할 수 있도록 할 필요가 있다.

구체적으로, 기존에 기본형 직불금 수령액의 형평성을 측정하는 지표로 십분위수를 도입하였던 배경 등을 면밀히 고려하고, 시계열 분석 등을 통해 공익직불제 시행에 따른 형평성 제고 효과를 지속적으로 비교·분석하여 시사점을 고찰할 수 있도록 하는 성과지표를 개발할 필요가 있다. 이와 함께, 기본형 직불금 수령액 기준 지표가 아닌, '농가소득 중 기본형 직불금 비율'과 같이 기본형 직불금 지급이 농가소득 확대·안정화에 기여하는 정도를 구체적으로 측정·분석할 수 있도록 성과지표를 구축하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>44)</sup>

공익기능증진직불 사업 주무부처인 농림축산식품부는 상기 사항을 고려하여 중소농 소득안정 성과지표로서 십분위수 향상 및 중소농 소득안정효과를 실질적으로 측정·평가할 수 있는 지표개발 등에 대한 체계적 개선방안을 마련할 필요가 있다.

---

44) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 공익직불제의 도입 목적이 '농업·농촌의 공익기능 증진' 및 '농업인들의 소득안정'임을 고려하여, 기본형 직불의 성과지표를 '지급 형평성 개선'에 한정하지 않고 증장기 비전 및 목표에 부합하는 방향으로 설정할 계획이라고 설명하고 있다.

## 나. 직불금 쌀 집중 문제 완화 효과

공익직불제 도입을 통해 소농직불금의 경우 품목·면적과 무관하게 정액으로 지급되며, 면적직불금의 경우에도 품목과 관계없이 역진적 단가체계를 적용함으로써, 쌀·타작물 등 품목과 논·밭 등 지목에 따른 지급규모 차이가 완화되었다.

기존 직불제는 쌀에 집중된 직불금 지급 경향으로 인해 타작물 생산 농업인과의 형평성 문제가 있었으며, 전체 농가를 대상으로 한 소득보전장치로서의 역할에 한계가 있었다.

2010~2019년간 기존의 농업직불사업 예산 추이를 살펴보면, 평균적으로 1조 7,051억원 규모였으며, 이 중 쌀고정·변동직불을 합한 쌀 직불사업 예산은 평균 1조 2,680억원으로 전체 직불사업에서 차지하는 비중은 평균 74.4%로 나타났다.

[기존 농업직불사업 예산 추이]

(단위: 억원, %)

구분	직불 예산 합계	쌀직불	쌀직불		쌀직불 제외
			고정	변동	
2010	14,945	12,601 (84.3)	6,650	5,951	2,344 (15.7)
2011	16,267	14,188 (87.2)	6,195	7,993	2,079 (12.8)
2012	10,002	6,801 (68.0)	6,181	620	3,201 (32.0)
2013	10,500	7,236 (68.9)	6,984	252	3,264 (31.1)
2014	12,914	7,940 (61.5)	7,740	200	4,974 (38.5)
2015	15,684	10,091 (64.3)	8,450	1,641	5,593 (35.7)
2016	21,124	15,433 (73.1)	8,240	7,193	5,691 (26.9)
2017	28,543	23,060 (80.8)	8,160	14,900	5,483 (19.2)
2018	24,390	18,890 (77.4)	8,090	10,800	5,500 (22.6)
2019	16,142	10,561 (65.4)	8,028	2,533	5,581 (34.6)
평균	17,051	12,680 (74.4)	7,472	5,208	4,371 (25.6)

주: 1. 괄호 안은 당해연도 직불 예산 합계에서 차지하는 비중임

2. 2010~2014년간 농업수입보장보험 도상연습을 목적으로 시행하였던 농가단위 소득안정직불 사업 예산을 제외한 것임

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편 공익직불제 도입 이후, 밭을 대상으로 지급되는 면적(ha)당 직불금 수령액의 논 대비 비율이 기존의 43.1%(2019년)에서, 2020년 89.2%, 2021년 91.8% 수준으로 상승하는 등 공익직불제 도입에 따라 직불금이 논에 편중되어 지급되던 현상이 완화되는 측면이 존재하였다.

[논·밭의 ha당 직불금 지급액]

(단위: 만원/ha, %)

구분	공익직불제 도입 이전	공익직불제 도입 이후	
	2019	2020	2021
논	219 (100.0)	209 (100.0)	211 (100.0)
밭	56 (43.1)	186 (89.2)	194 (91.8)

주: 1. 동 자료는 2024년 6월 기준 최신자료임

2. 2019년은 논·밭 각각 지급된 반면, 2020년부터는 공익직불금으로 논·밭 관계없이 지급  
자료: 농림축산식품부

이와 같이, 공익직불제 도입에 따라 쌀고정·변동직불, 밭고정직불, 조건불리직불이 기본형 직불로 통합되어 논·밭 등 지목에 관계없이 지급<sup>45)</sup>됨에 따라 쌀에 편중된 예산 문제는 일정 부분 해소되는 효과가 발생한 것으로 보인다.

또한, 공익직불제 도입에 따라 쌀, 밭작물 등 품목별로 별도로 설정되었던 기존의 지급단가 체계도 개편되었다. 기본형 직불 중 소농직불의 경우 면적 및 대상품목과 무관하게 연간 120만원(2023년 기준)이 지급되었고, 면적직불의 경우 면적구간과 경작지를 각각 3개씩 구분하여 역진적 지급단가체계로 설계함으로써 품목간·지목간 지급단가 차이가 완화되는 경향을 보였다.

45) 다만, 면적직불금의 경우, 농업진흥지역 밖의 논과 밭 간에 지급단가 차이가 존재한다.

[기존 직불제와 공익직불제 간 지급단가 비교]

(단위: 만원/ha)

구분	2018	2019	2020~2022																					
쌀고정직불	100		<기본형> • 소농직불: 120만원(면적, 작물 무관)																					
쌀변동직불	17	37																						
밭고정직불	50	55	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">구분</th> <th colspan="3">면적직불(만원/ha)</th> </tr> <tr> <th>~2ha</th> <th>2~6ha</th> <th>6ha~</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>진흥논·밭</td> <td>205</td> <td>197</td> <td>189</td> </tr> <tr> <td>비진흥논</td> <td>178</td> <td>170</td> <td>162</td> </tr> <tr> <td>비진흥밭</td> <td>134</td> <td>117</td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table>			구분	면적직불(만원/ha)			~2ha	2~6ha	6ha~	진흥논·밭	205	197	189	비진흥논	178	170	162	비진흥밭	134	117	100
구분	면적직불(만원/ha)																							
	~2ha	2~6ha	6ha~																					
진흥논·밭	205	197	189																					
비진흥논	178	170	162																					
비진흥밭	134	117	100																					
조건불리 직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지: 60</li> <li>초지: 35</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지: 65</li> <li>초지: 40</li> </ul>																						
경관보전 직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>경관작물: 170</li> <li>준경관작물: 100</li> </ul>		선택형	<ul style="list-style-type: none"> <li>경관작물: 170</li> <li>준경관작물: 100</li> <li>준경관초지작물: 45</li> </ul>																				
친환경 농업직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>논: (유기)70, (무농약)50, (지속)35</li> <li>밭: (유기)130~140, (무농약)110~120, (지속)65~70</li> </ul>			(좌동)																				
친환경 축산직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>농가당 3,000만원</li> </ul>			(좌동)																				
논활용직불	50			(좌동)																				

주: 1. 소농직불의 경우 2024년 130만원으로 지급단가 상향

2. 2023년의 경우 전락작물직불 도입으로 대상작물별(가루쌀, 논콩, 조사료, 밀 등) 지급단가에 차이  
 자료: 국회예산정책처, 「2022회계연도 결산 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회)」, 2023.7. 및 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

## 다. 쌀 과잉공급 해소 효과

공익직불제 주요 도입 취지로 식량자급률 향상과 쌀 과잉생산해소가 포함되어 있으나 현재까지는 관련 성과가 미진한 측면이 있으므로, 공익직불제와 여타 농업 정책들과의 연계·조율 등을 통해 식량자급률 향상 및 쌀 과잉생산해소에 대한 공익직불제의 기여도를 지속적으로 향상시켜나갈 필요가 있다.

### ① 기존 쌀 직불제 및 쌀 수급 추이

기존의 쌀 직불금은 쌀 생산을 조건으로 지급하는 생산연계 방식으로 시행되어 과잉생산을 유발한 측면이 있었다.

농림축산식품부의 쌀소득보전직불사업 시행지침 상 지급요건을 살펴보면, 쌀 고정직불금은 농업인<sup>46)</sup>이 농지의 형상 및 기능유지 요건을 갖춘 농지에서 논농업에 종사할 경우 지급되며, 쌀 변동직불금은 쌀 고정직불금의 지급요건을 충족하고 대상농지에 물을 가두어 쌀을 생산한 경우에 지급되었다.

쌀 고정직불금은 단위면적(1ha)당 평균 100만원이 지급되었으며, 쌀 변동직불금은 해당연도 수확기 산지 평균 쌀값이 목표가격 이하로 하락하는 경우 목표가격과 수확기 산지쌀값과의 차액의 85%에서 쌀 고정직불금 단가를 차감하고 남은 금액이 지급되었다.

[공익직불제 도입 이전의 기존 쌀 직불금 지급요건]

구 분	주요 내용
고 정 직 불	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업인이 농지의 형상 및 기능유지 요건을 갖춘 농지에서 논농업에 종사할 경우에 지급</li> <li>단위면적(1ha)당 평균 100만원을 지급(2019년도 기준)</li> </ul>
변 동 직 불	<ul style="list-style-type: none"> <li>쌀 고정직불금의 지급요건을 충족하고 대상농지에 물을 가두어 쌀을 생산한 경우에 지급</li> <li>해당연도 수확기(10월~다음연도 1월) 산지 평균 쌀값과 목표가격과의 차액의 85%에서 쌀 고정직불금 단가를 차감하고 남은 금액을 지급</li> </ul>

자료: 농림축산식품부

46) 농업인은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 농업경영체로 등록된 농업인(경영주 외 농업인 포함) 및 영농조합법인, 농업회사법인을 말한다.

한편, 유엔식량농업기구(FAO<sup>47</sup>)의 권장 비축물량은 소비량의 17~18%로, 우리나라의 최근 5년간 쌀 평균 소비량(436만톤)을 감안하면 쌀의 적정 재고량은 74만 1천톤~78만 5천톤으로 볼 수 있으며, 적정 재고량을 초과하는 쌀 과잉생산이 계속되어 왔다.

[과거 쌀 수급 추이]

(단위: 천톤, kg)

구 분	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
공급량(A)	5,361	6,216	5,645	5,311	5,968	6,258	5,108
이월	695	993	1,051	801	1,354	1,888	898
생산	4,408	4,916	4,224	4,230	4,327	3,972	3,744
수입	258	307	370	280	287	398	466
수요량(B)	4,675	4,707	4,883	4,436	4,220	4,816	4,127
식량	3,755	3,678	3,554	3,340	3,199	3,161	2,991
가공	436	549	566	535	659	756	650
수출	-	4	3	2	2	2	3
사료	-	-	-	-	86	671	42
감모	443	432	724	524	241	132	357
기타	41	44	37	35	34	96	84
재고량(A-B)	686	1,509	762	874	1,747	1,442	981
1인당 연간 소비량	75.8	72.8	69.8	65.1	61.9	61.0	57.7

주: 1. 양곡년도(전년도 11월 1일 ~ 당해연도 10월 31일) 기준이며, 정부양곡 기준임  
 2. 감모(減耗)는 생산부터 유통·관리·소비에 이르는 모든 단계에서 자연적으로 발생할 수 있는 감소를 의미하며, 기타는 해외원조, 종자임  
 3. 당해연도 재고량은 다음연도 이월로 산정됨  
 자료: 농림축산식품부의 연도별 「양정자료」를 바탕으로 재작성

47) FAO는 Food and Agriculture Organization of the United Nations의 약어로, 유엔식량농업기구를 지칭한다.

② 벼 재배면적 감축목표 관련

쌀의 경우, 공익직불제 도입 이후 쌀 재배면적 감축목표가 달성되지 못하였다.

세부적으로, 2023년 기준 벼 적정 재배면적 목표<sup>48)</sup>는 690,000ha였으며, 이는 전년 실적치(2022년 727,054ha) 대비 37,000ha 감축을 목표로 설정되었다.<sup>49)</sup> 2024년의 경우, 벼 적정 재배면적 목표는 전년 대비 9,000ha 증가한 699,000ha로 설정된 바 있다.<sup>50)</sup>

한편, 2023년 벼 재배면적 실적치는 2022년 727,054ha에서 19,042ha 감소한 708,012ha로, 해당 감소 규모는 감축목표치(37,000ha) 대비 절반(51.5%) 수준만 달성한 것으로 나타났다.<sup>51)</sup>

[벼 적정 재배면적 목표 및 감축실적 (2022~2024년)]

(단위: ha, %)

구분	2021	2022	2023	전년대비증감 (‘22-’23)	2024	전년대비증감 (’23-’24)
벼 적정 재배면적 목표(A)	693,000~ 712,000	700,000	690,000	△37,000	699,000	9,000
실적(B)	732,477	727,054	708,012	△19,042	-	-
적정 재배면적 대비 실적(B/A)	53.535	103.9 (초과공급)	102.6 (초과공급)	51.5 (목표 미달성)	’23년 대비 적정 재배 면적 목표치 증가	

주: 전년대비증감(‘22-’23)의 ‘△37,000’ha는 2022년도 실적인 727,054ha에서 2023년 벼 적정 재배면적 목표인 690,000ha를 차감하여 산출된 값임

자료: 통계청, 「2023년 쌀 생산량조사 결과」, 2023.11., 농림축산식품부, 「벼 재배면적 감축, 한마음 한뜻으로 뭉쳤다」, 2024.2. 및 「올해 쌀 수급안정 위해 벼 재배면적 조정 추진」, 2024.2.를 바탕으로 재작성

48) 농림축산식품부에 따르면 벼 적정 재배면적 목표는 (쌀 신곡수요량(생산량) / 평년 단수)으로 산출되며, 2024년 벼 적정 재배면적 목표인 699,000ha는 (2024년산 쌀 신곡 수요 추정치인 3,621천톤 / 평년 단수(5년) 518kg/10a)로 산출되었다고 설명하고 있다.

49) 농림축산식품부, 「2023년도 쌀 적정생산 대책」, 2023.3.

50) 2024년 벼 재배면적 목표치가 전년 대비 증가한 것과 관련하여, 농림축산식품부는 2023년 신곡 수요의 최종 연말 확정치(3,664천톤)가 연초 추정치(3,473천톤) 대비 높아, 최종 확정치를 바탕으로 2024년 수요를 추정(3,621천톤)한 것이 2023년 연초 추정치보다 높아 적정 재배면적이 증가한 것으로 보인다고 설명하고 있다.

51) 통계청, 「2023년 쌀 생산량조사 결과」, 2023.11.

이에 대하여, 농림축산식품부는 최근(2018년~) 이어진 수확기 쌀값 안정세, 논벼에 비해 타작물의 기계화율<sup>52)</sup>이 낮은 상태에서 수익성<sup>53)</sup>도 불충분한 상황 등에 기인하여 농가들이 논벼에서 타작물로 전환이 용이하지 않아 벼 적정 재배면적 목표가 달성되지 못한 것으로 설명하고 있다.

또한, 2021년의 경우 논타작물 재배지원사업 종료(2018~2020년)에 따라 타작물 재배유인이 감소하여 전년 대비 벼 재배면적 실적의 증가<sup>54)</sup> 현상도 나타났다.

이와 함께, 벼 재배로의 회귀면적의 경우, 농림축산식품부는 2023년 전략작물 직불 시행에 따라 벼 생산량 감축에 대한 기대감으로 인해 일부 농가들이 벼 재배로 회귀하면서, 9,945ha(추정치)가 벼 재배로 회귀한 것으로 추정한 바 있다.

다만, 농림축산식품부는 벼 재배면적 감축목표는 미달성하였으나, 2023년 벼 재배면적 실적치(708,012ha)가 전년(727,054ha) 대비 감소하였고, 2023년 쌀 생산량도 3,702천톤으로 전년(3,764천톤) 대비 감소하였으며, 2023년 수확기 쌀값이 202,797원/80kg으로 전년(181,820원/80kg) 대비 상승하는 등 2023년산 쌀 생산량 감소에 따른 수확기 쌀값 안정 효과는 존재하였다고 설명하고 있다.

---

52) 기계화율(2021년 기준): 논농사(99.3%), 밭농사(63.3%)

53) 품목별 소득(2022년 기준, 10a당): 벼 605천원, 콩 620천원, 옥수수 858천원

54) 2020년 벼 재배면적 실적: 726,432ha

### ③ 식량자급률 목표 관련

공익직불제로의 개편 이후, 2023년 4월 발표된 「농업직불제 확대·개편 계획」에서는 공익직불제 도입을 통한 쌀 공급과잉 해소 및 식량자급률 제고를 주요 과제로 포함한 바 있다.<sup>55)</sup>

그런데, 「2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(2018.2.)에 따른 2022년 기준 전체 식량자급률과 보리, 밀, 옥수수, 콩, 서류 자급률이 목표에 미달하였으며, 쌀의 경우 98.3% 자급률을 목표로 하였으나 104.8%의 자급률을 보여 목표를 달성하지 못한 것으로 나타났다.<sup>56)</sup>

연도별로 살펴보면, 전체 식량자급률은 2018~2021년간 감소하였다가 2022년 46.0% 수준으로 상승하였으나, 2022년 목표치인 55.4%는 달성하지 못하였다.

또한, 2022년 품목별 식량자급률의 경우 서류를 제외한 쌀, 밀, 옥수수는 전반적으로 전년 대비 상승세를 보였으나, 목표달성률의 경우 쌀을 제외한 서류(94.6%), 보리(74.3%), 콩(63.3%), 옥수수(52.4%), 밀(13.1%)에서는 목표를 달성하지 못한 것으로 나타났다.

---

55) 참고로, 동 계획에서는 ‘미래농업으로 도약을 뒷받침하는 선택직불제 확충’ 부문에서 ‘식량자급률 제고 및 쌀 공급과잉 해소를 위한 전략직불제 확대’ 등을 주요 과제로 설정한 바 있다.

56) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 공익직불제 중 2023년 본격 도입된 전략작물직불제는 식량자급률 증진, 쌀 수급안정, 논 이용률 제고를 목적으로 하고 있으나, 「2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(농림축산식품부, 2018.2.)은 전략작물직불제 도입 이전에 발표된 계획으로 2022년까지의 식량자급률은 2023년 도입된 전략작물직불제 추진에 따른 결과물이라고 보기 어렵다는 입장이다.

한편, 식량자급률 목표가 공익직불제라는 단일 정책만의 결과물이라고 보기 어려운 점은 존재하나, 기존 직불 사업인 쌀소득보전직불·발농업직불 사업 등이 (식량)자급률 제고를 주요 사업목적으로 포함하여 추진된 바 있다는 점을 고려할 때, (식량)자급률 목표 달성 여부는 (공익)직불제 전반기 추진 목적 및 시행 취지와 직간접적인 연관성이 존재한다고 볼 수 있다. (자료: 농림축산식품부, 「2018년도 쌀·밭·조건불리직불제 사업 시행지침서」, 2018.10. 등을 바탕으로 재작성)

최근 5년간 식량자급률 현황 (2018~2022년)

(단위: %)

구분		전체	쌀	보리	밀	옥수수	콩	서류
2018	실적	46.9	97.3	32.1	1.2	3.3	25.3	104.1
2019	실적	45.8	92.1	47.7	0.7	3.5	26.7	104.3
2020	실적	45.8	92.9	38.2	0.8	3.6	30.4	104.5
2021	실적	40.5	84.6	33.3	1.1	4.2	23.7	104.0
2022	목표	55.4	98.3	36.6	9.9	8.2	45.2	109.0
	실적	46.0	104.8	27.2	1.3	4.3	28.6	103.1
	달성률	83.0 (미달)	106.6 (초과)	74.3 (미달)	13.1 (미달)	52.4 (미달)	63.3 (미달)	94.6 (미달)

- 주: 1. 식량자급률=생산량/(수요량-(사료량+해외원조량+수출량))  
 2. 견채중 기준. 서류(고구마, 마, 감자 등)는 생체중 기준. 기타 제외  
 3. 목표는 농림축산식품부, 「2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, 2018.2.에서의 2022년 목표를 의미  
 자료: 농림축산식품부의 「2023 양정자료」(2023.12.), 「중장기 식량안보 강화방안」(2022.12.) 및 「2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(2018.2.)을 바탕으로 재작성

한편, 식량자급률 및 벼 재배면적 감축 목표는 공익직불제라는 단일 정책만으로 달성하기 어려운 측면이 존재하고 다양한 농업정책들의 시행에 따른 종합적인 결과물이라 할 수 있으며, 식량자급률 및 쌀 과잉생산 해소 목표 미달성 여부의 경우 공익직불제만에 의한 것이 아니라는 점을 감안할 필요가 있다.

그러나 공익직불제 주요 도입 취지 중 하나로 식량자급률 향상과 쌀 과잉생산 해소가 포함되어 있는 만큼, 공익직불제와 여타 농업정책들과의 연계·조율 등을 통해 식량자급률 향상 및 쌀 과잉생산 해소에 대한 공익직불제의 기여도를 지속적으로 향상시켜나갈 필요가 있다.

### 가. 농가소득 안정화 측면 분석

#### (1) 농가소득 안정화를 위한 실적 제고방안 마련 필요

공익기능증진직불 사업의 예산 규모가 확대되고 있는 반면 2020~2023년 기간 중 집행률은 감소하고 불용액이 증가하고 있다는 점을 고려하여, 내역사업별 집행률 제고방안을 마련하는 한편, 적정 예산을 편성할 필요가 있다.

공익기능증진직불 사업 집행액은 2020년 2조 3,587억원(집행률 99.9%)에서 2023년 2조 5,081억원(집행률 92.0%)으로 증가하였다. 집행률의 경우에는 90%를 상회하였으나 감소하고 있으며, 실집행률의 경우에도 유사한 추이를 보였다.

또한, 불용액은 2020년 22억원에서 2023년 2,188억원으로 지속적으로 증가하였으며, 불용률의 경우에도 같은 기간 0.1%에서 8.0%로 상승하였다.

[공익기능증진직불 사업 예·결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	계획액 (A)	집행액 (B)	실집행액 (C)	불용액 (A-B)	집행률 (B/A)	실집행률 (C/A)	불용률 (D/A)
2020	2,360,984	2,358,736	2,355,432	2,248	99.9	99.8	0.1
2021	2,360,984	2,339,968	2,306,947	21,016	99.1	97.7	0.9
2022	2,360,984	2,303,728	2,262,452	57,256	97.6	95.8	2.4
2023	2,726,884	2,508,129	2,433,224	218,755	92.0	89.2	8.0

주: 집행률·실집행률·불용률은 계획액 대비 집행액·실집행액·불용액으로 산출

자료: 농림축산식품부 제출자료 및 각 연도별 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 재작성

### ① 기본형 직불금 불용 및 미집행 분석

기본형 직불금 지급을 통해 중소농 소득안정 강화에 기여한 측면은 존재하나, 자격요건충족 농업인등의 감소, 1719 농지요건 폐지에 따른 편입예상규모의 미충족 등으로 인한 불용 및 지자체의 추가 자격요건 확인 등에 따른 미집행 증가가 발생하고 있으므로, 예산편성 및 직불금 신청 단계에서의 자격요건 충족여부 사전검증 강화방안 검토 등 불용·미집행 감소방안을 마련할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 공익직불제 도입에 따라 기본형 직불금으로 소농직불금 및 면적직불금 지급이 이루어짐으로써 중소농의 소득안정에 기여하는 긍정적인 측면이 존재하는 것으로 보인다.

한편, 기본형 직불금 예산(계획액) 규모가 증가하고 있고 향후에도 지속적인 확대가 전망되는 상황에서 기본형 직불금의 집행이 원활히 이루어질 필요가 있으나, 공익직불제가 시행된 2020년부터 2023년간 기본형 직불금의 불용액과 미집행액이 증가하고 있는 실정이므로, 이에 대한 개선방안 마련이 필요하다.

세부적으로, 기본형 직불금의 예산(계획액)은 2020년 2조 2,805억원에서 2023년 2조 5,757억원으로 증가하였다.<sup>57)</sup> 또한, 같은 기간 동안 불용액도 2020년 17억원에서 2023년 2,064억원으로 지속적으로 증가하였다.

2020년부터 2023년간 기본형 직불금의 집행률과 실집행률은 전반적으로 90% 이상이었으나, 해당 기간 동안의 집행률('20년)99.9%→('23년)92.0%)과 실집행률('20년)99.8%→('23년)89.4%)은 감소세를 보인 한편, 불용률은 2020년 0.1%에서 2023년 8.0%로 증가하였다.

---

57) 참고로, 중기재정계획에 따르면, 기본형 직불금 예산(계획액)은 2027년 기준 3조 4,144억원까지 증가할 전망이다.

[기본형 직불금 예·결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	계획액 (A)	집행액 (B)	실집행액 (C)	불용액 (A-B)	집행률 (B/A)	실집행률 (C/A)	불용률 (D/A)
2020	2,280,487	2,278,756	2,275,830	1,731	99.9	99.8	0.1
2021	2,278,439	2,258,033	2,225,991	20,406	99.1	97.7	0.9
2022	2,280,487	2,228,457	2,188,195	52,030	97.7	96.0	2.3
2023	2,575,687	2,369,301	2,302,278	206,386	92.0	89.4	8.0

주: 집행률·실집행률·불용률은 계획액 대비 집행액·실집행액·불용액으로 산출

자료: 농림축산식품부 제출자료 및 각 연도별 「예산 및 자금운용계획 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 재작성

기본형 직불금의 각 연도별 불용 규모 및 사유를 살펴보면, 2020년의 경우 집행잔액 17억원이 불용되었으나 불용률은 0.1% 수준으로 미미하였다. 한편, 2021~2022년의 경우 ‘자격요건을 갖춘 농업인등의 감소에 따라 불용’이 발생하였으며, 해당 요인으로 인한 불용액은 2021년의 경우 204억원으로 전년(‘20년) 대비 11.8배, 2022년의 경우 520억원으로 전년(‘21년) 대비 2.5배 수준의 증가세를 보였다.

또한, 2023년의 경우 1719 농지요건 폐지<sup>58)</sup>에 따라 기본형 직불금 지급대상으로 추가편입이 예상되는 농가를 고려하여 기본형 직불금 예산을 증액편성한 바 있다. 그러나 ‘농외소득 미충족, 휴·폐경 등에 따른 기본형 직불금 신청감소, 전용 등에 따른 농지감소, 통합직불시스템 고도화를 통한 검증 강화 등에 따른 부적격 증가 등’으로 인해 전년(‘22년) 대비 4.0배 규모의 불용(2,064억원)이 발생하였다.

한편, 기본형 직불금의 연도별 미집행 규모 및 사유를 살펴보면, 전반적으로 ‘지자체의 추가 자격요건 확인 등 현장 여건에 따라 발생한 미집행액’이 증가한 것으로 나타났다. 미집행액(집행액-실집행액)의 경우, 2020년 29억원에서 2021년 320억으로 전년 대비 11.0배 수준으로 타년도 대비 큰 증가폭을 기록하였으며, 2022년 403억원(전년 대비 1.3배 증가), 2023년 670억원(전년 대비 1.7배 증가)으로 지속적인 증가세를 보였다.

58) ‘1719 농지요건’은 2019년 12월 제정된 「농업농촌공익직불법」에서 기본형 직불금의 지급대상 농지를 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 기간 중 종전의 농업소득보전직불금 등을 지급받은 실적이 있는 농지로 제한하였던 것을 의미한다.

그러나 공익직불금 지급요건을 충족하였음에도 불구하고 기존에 직불금을 신청하지 않았던 농가와 신규 농가 등 실경작자가 기본형 직불금 지급 대상에서 원천 배제되어 개선 필요성이 제기되었다.

이에 따라, 2022년 10월 「농업농촌공익직불법」 일부개정을 통해 ‘1719 농지요건’이 폐지되었다.

[기본형 직불금 불용 및 미집행 사유]

구분	주요 불용 및 미집행 사유
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [불용 사유] 집행잔액(17억 3,100만원)</li> <li>• [미집행 사유] 지자체의 추가 자격요건 확인 등 현장 여건에 따른 미집행 발생 (29억 2,600만원)</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [불용 사유] 예산편성 대비 자격요건을 갖춘 농업인들의 감소에 따른 집행잔액 (204억 600만원)</li> <li>• [미집행 사유] 지자체의 추가 자격요건 확인 등 현장 여건에 따른 미집행 발생 (320억 4,200만원)</li> </ul>
2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [불용 사유] 예산편성 대비 자격요건을 갖춘 농업인들의 감소에 따른 집행잔액 (520억 3,000만원)</li> <li>• [미집행 사유] 지자체의 추가 자격요건 확인 등 현장 여건에 따른 미집행 발생 (402억 6,200만원)</li> </ul>
2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [불용 사유] 1719 농지요건 폐지에 따라 기본형 직불금 지급대상으로의 추가 편입이 전망되어 이를 고려하여 예산을 증액편성하였으나, 아래의 사유 등으로 인해 불용 발생(2,063억 8,600만원)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농외소득기준 미충족 등으로 인한 대상자의 신청 감소</li> <li>*미신청사유: 자격요건 미충족(농외소득 3,700만원 이상, 70%), 휴경·폐경등 (22.5%), 시간이 없어서(3.2%), 금액이 적어서(2.8%) 등</li> <li>- 전용 등 농지 감소</li> <li>- 통합직불시스템 고도화(검증강화)에 따른 부적격 증가 등</li> </ul> </li> <li>• [미집행 사유] 지자체의 추가 자격요건 확인 등 현장 여건에 따른 미집행 발생 (670억 2,300만원)</li> </ul>

주: 1. 이 때, 미집행액은 (집행액-실집행액)을 의미하며, 불용액은 미포함

2. 1719 농지요건 폐지는 기본형 직불금의 지급대상 농지를 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지의 기간 중 종전의 농업소득보전직불금 등을 지급받은 실적이 있는 농지로 제한하는 요건을 「농업농촌공익직불법」 일부개정(2022.10.)에 따라 폐지한 것을 의미

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

## ② 선택형 직불금 불용 및 미집행 분석

2020~2023년간 선택형 직불금의 예산 규모가 증가하고 있으며 중기재정계획상 2027년까지 확대가 전망되나, 집행률은 감소하고 불용액은 증가하고 있어, 선택형 직불의 내역사업별 불용 및 미집행 사유에 대응한 집행률 제고방안을 마련할 필요가 있다.

기본형 직불금의 추세와 유사하게, 2020~2023년간 선택형 직불금의 예산(계획액) 규모가 전반적으로 증가세를 보이고 있으며 향후에도 지속적인 확대가 예상되는 상황이다.<sup>59)</sup> 선택형 직불금은 공익기능 증진에 방점을 두고 있으나, 경관보전·친환경농업·친환경축산·전략작물 등으로의 안정적인 전환을 위한 과정에서의 소득보전 기능, 재배확대를 도모하기 위한 과정에서의 안정적 소득창출을 위한 기능도 존재하는 등 소득안정화에도 기여하는 측면이 있다.

한편, 2020~2023년간 선택형 직불금의 소계 기준 (실)집행률은 전반적으로 90%를 상회하였으나, 집행률은 2020년 99.4%(실집행률 98.9%)에서 2023년 91.6%(실집행률 86.6%)로 감소세를 보였으며, 불용률은 2020년 0.6%에서 2023년 8.4%로 증가하였다. 특히, 불용액의 경우 2020년 5억원에서 2023년 127억원으로 24.5배 규모로 증가한 것으로 나타났다.

내역사업별 불용액을 살펴보면, 경관보전직불금의 경우 2020년 2억원에서 2023년 14억원으로 증가하였으며, 친환경축산직불금도 같은 기간 4억원에서 6억원으로 증가하였다. 또한, 친환경농업직불금 불용액의 경우 2022년 6억원에서 2023년 18억원으로 증가하였으며, 전략작물직불금의 경우에도 2022년 28억원에서 2023년 89억원으로 확대되었다.

선택형 직불금 규모가 증가하고 있으며 향후에도 증액될 계획이나 불용액 규모가 지속적으로 증가세를 보이고 있다는 점 등을 고려할 때, 선택형 직불금의 각 내역사업별 불용 및 미집행 사유 해소를 통한 집행률 제고 방안을 마련할 필요가 있다.

59) 중기재정계획에 따르면, 선택형 직불금 예산(계획액)은 2027년 기준 5,872억원까지 증가할 전망이다.

[선택형 직불금 예·결산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	계획액 (A)	계획현액	집행액 (B)	실집행액 (C)	불용액 (D)	집행률 (B/A)	실집행률 (C/A)	불용률 (D/A)	
2020	소계	80,497	80,497	79,980	79,602	517	99.4	98.9	0.6
2021		82,545	82,545	81,935	80,956	610	99.3	98.1	0.7
2022		80,497	80,497	75,271	74,257	5,226	93.5	92.2	6.5
2023		151,197	151,197	138,528	130,946	12,669	91.6	86.6	8.4
2020	경관 보전 직불	9,036	9,036	8,884	8,874	152	98.3	98.2	1.7
2021		9,290	9,290	9,144	9,111	146	98.4	98.1	1.6
2022		9,880	9,880	8,601	8,584	1,279	87.1	86.9	12.9
2023		9,880	9,880	8,474	8,294	1,406	85.8	83.9	14.2
2020	친환경 농업 직불	23,232	23,232	23,232	23,192	-	100.0	99.8	-
2021		24,370	24,370	24,370	24,175	-	100.0	99.2	-
2022		22,832	22,832	22,218	21,985	614	97.3	96.3	2.7
2023		22,832	22,832	21,020	20,852	1,812	92.1	91.3	7.9
2020	친환경 축산 직불	1,585	1,585	1,220	1,220	365	77.0	77.0	23.0
2021		1,585	1,585	1,121	1,121	464	70.7	70.7	29.3
2022		1,585	1,585	1,027	1,027	558	64.8	64.8	35.2
2023		1,585	1,585	1,035	1,035	550	65.3	65.3	34.7
2020	전략 작물 직불	46,644	46,644	46,644	46,316	-	100.0	99.3	-
2021		47,300	47,300	47,300	46,549	-	100.0	98.4	-
2022		46,200	46,200	43,425	42,661	2,775	94.0	92.3	6.0
2023		116,900	116,900	107,999	100,765	8,901	92.4	86.2	7.6

주: 집행률·실집행률·불용률은 계획액 대비 집행액·실집행액·불용액으로 산출

자료: 농림축산식품부 제출자료 및 각 연도별 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 재작성

2020~2023년간 경관보전직불의 주요 불용 사유로는 국립농산물품질관리원의 이행점검 강화에 따른 불이행 면적 적발, 경관보전직불과 전략작물직불 중복신청에 따른 면적 제외 등이 있다. 미집행사유의 경우, 지급대상자 사망 등에 따른 직불금 지급요건 미충족과 전략작물직불금 신청을 위한 경관보전직불금 포기 등이 있다.

친환경농업직불의 불용은 편성예산 대비 신청면적이 감소하는 등에 기인하였으며, 미집행의 경우 친환경농업인증취소 및 지급대상자 사망에 따른 미승계 등과 같이 동 직불금의 지급요건을 충족하지 못하는 사유로 인해 발생한 것으로 나타났다.

친환경축산직불의 불용은 친환경축산 기준 충족을 위한 높은 생산비로 인해 소득보전이 어려운 등의 사유로 참여농가가 적은데 기인하였다.

전략작물직불의 불용은 파종기 강우 등 기상여건에 따른 신청면적 감소, 자격검증 및 이행점검 강화에 따른 부적합 면적 증가 등으로 인해 발생하였으며, 미집행의 경우 지급요건에 대한 지자체의 확인 강화 등에 따른 것으로 나타났다.

[선택형 직불금 주요 불용 및 미집행 사유]

구분	주요 불용 및 미집행 사유
경관보전직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>[불용 사유] 국립농산물품질관리원 이행점검 결과 협약 불이행 면적 적발 및 전략작물직불 중복신청 면적 제외 등</li> <li>[미집행 사유] 지급대상자 사망, 지역축제 등 직불금 지급요건 미충족 및 전략작물직불금을 지급받기 위한 경관보전직불금 포기 등</li> </ul>
친환경농업직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>[불용 사유] 편성예산 대비 신청면적 감소 등</li> <li>[미집행 사유] 인증취소, 지급대상자 사망 후 미승계 등 지급요건 미충족 등</li> </ul>
친환경축산직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>[불용 사유] 전량 유기농사료 급여 등 친환경축산의 엄격한 기준으로 인한 높은 생산비로 소득보전이 어려운 점 등으로 참여 농가가 적어, 이에 따른 예산 집행의 한계 등</li> </ul>
전략작물직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>[불용 사유] 파종기 강우로 인한 신청면적 감소, 자격검증 및 이행점검 강화에 따른 부적합 면적 증가 등</li> <li>[미집행 사유] 지자체의 추가요건 확인 강화 등</li> </ul>

주: 미집행은 불용을 제외한 (집행-실집행)을 의미  
 자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

## (2) 중소규모 농가 대상 공익직불금 지급구조 개선방안 검토 필요

공익직불제 도입을 통해 이전소득이 확대되면서 중소농의 소득안정이 이루어진 긍정적인 측면이 존재하나, 농업신규진입 청년농, 벼 재배면적 감축에 기여할 수 있는 밭농사로의 전환농가 대상 공익직불사업 추가 도입, 중소농에서 대농으로 확대 전환 시 인센티브 제공 등 중소농 지원 및 농가 규모화 목표 간의 조화로운 추진을 위한 공익직불제 및 관련 사업 설계 방안을 추가적으로 검토할 필요가 있다.

2018~2023년 연평균 농가소득 원천별 추이를 살펴보면, 이전소득 중 공익직불금이 포함된 공적보조금의 연평균증가율이 가장 높았으나 농업소득의 연평균증가율은 감소세를 보인 점을 고려할 때, 농가소득 증가에서 이전소득의 기여도가 높은 수준인 것으로 보인다.

농가소득 측면에서, 2018~2023년간 농가소득은 4,207만원에서 5,083만원으로 연평균 3.9% 증가한 것으로 나타났다. 연도별 농가소득 추이를 살펴보면, 2018년 4,207만원에서 2021년 4,776만원으로 증가세를 보인 이후 2022년 4,615만원으로 감소하였다가 2023년 5,083만원으로 다시 증가한 것으로 나타났다.

세부적으로, 농가소득 원천별 동향을 살펴보면, 농업소득의 경우 2018~2021년간에는 1,292만원(18년)에서 1,026만원(19년)으로 감소한 이후 1,296만원(21년)으로 증가하였으나, 2022년에는 전년 대비 348만원 가량 감소한 949만원 수준으로 축소되었으며, 2023년에는 1,114만원으로 다시 증가하였다.

이전소득의 경우, 2018~2023년간 989만원에서 1,719만원으로 연평균 11.7%의 지속적인 상승세를 보였고, 같은 기간 공적보조금이 926만원에서 1,627만원으로 대부분을 차지하였으며 원천별 증가율 중 가장 높은 11.9%의 연평균증가율을 보이며 이전소득 증가를 견인하였다. 이 때, 이전소득의 증가는 (공익)직불금 규모 확대에 따른 것으로 추정된다.<sup>60)</sup>

60) 한국농촌경제연구원, 「2024 농업전망」, 2024.1.

[연평균 농가소득 원천별 추이 (2018~2023년)]

(단위: 천원, %)

구분	공익직불제 이전		공익직불제 도입 이후				연평균 증가율	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
농가소득(A=B+C)	42,066 (100.0)	41,182 (100.0)	45,029 (100.0)	47,759 (100.0)	46,153 (100.0)	50,828 (100.0)	3.9 -	
경상소득(B)	농업소득	12,920 (30.7)	10,261 (24.9)	11,820 (26.2)	12,961 (27.1)	9,485 (20.6)	11,143 (21.9)	△2.9 -
	농업외소득	16,952 (40.3)	17,327 (42.1)	16,608 (36.9)	17,884 (37.4)	19,202 (41.6)	19,999 (39.3)	3.4 -
	이전소득	9,891 (23.5)	11,230 (27.3)	14,263 (31.7)	14,809 (31.0)	15,245 (33.0)	17,188 (33.8)	11.7 -
	- 공적보조금	9,262 (22.0)	10,569 (25.7)	13,554 (30.1)	14,017 (29.3)	14,416 (31.2)	16,271 (32.0)	11.9 -
	- 사적보조금	629 (1.5)	661 (1.6)	709 (1.6)	792 (1.7)	829 (1.8)	917 (1.8)	7.8 -
비경상소득(C)	2,302 (5.5)	2,364 (5.7)	2,337 (5.2)	2,105 (4.4)	2,221 (4.8)	2,497 (4.9)	1.6 -	

- 주: 1. 농가소득은 경상소득과 비경상소득의 합으로 산출  
 2. 경상소득은 농가순소득(농업소득+농업외소득)과 이전소득(공적보조금+사적보조금)의 합으로 산출  
 3. 농업소득은 농가의 당해연도 농업생산활동의 최종 성과이며 투입된 생산요소에 대한 총보수를 의미  
 4. 농업외소득은 농가가 농업이외의 활동을 통하여 얻은 성과(수입)를 의미  
 5. 이전소득은 농가가 비경제활동으로 연음 수입을 의미. [공적보조금(농업보조금·공적연금·수당 등)+사적보조금(출타가족보조금·친인척보조금)]으로 산출  
 6. 비경상소득은 정기적이지 않고 우발적인 사건에 의해 발생한 소득이며, 경상소득 이외의 농가소득을 의미  
 7. 괄호 안의 수치는 각 연도별 농가소득 대비 원천별 비중을 의미  
 8. 연평균증가율은 2018~2023년간을 대상으로 산출

자료: 통계청, 「2022년 농가경제조사」, 2023.5. 및 「2023년 농가경제조사」, 2024.5.를 바탕으로 재작성

한편, 공익직불제 도입 이후 농가소득 중 이전소득 비중이 지속적으로 30%를 상회하였다.

경지규모별로 살펴보면 2023년을 기준으로, 경지면적 3.0ha 미만의 중소규모 농가의 경우 이전소득 비중이 29.4~37.3%였으며, 3.0ha 이상 대중규모 농가의 경우 25.0~37.1%로 상대적으로 낮은 수준을 보였다. 또한, 농업의존도(농가소득 중 농업소득 비율)의 경우 경지면적 0.5ha 미만 구간에서 가장 낮다는 점을 고려하면, 경지면적이 작을수록 이전소득에 의존하는 경향이 높다는 것을 알 수 있다.

[경지면적별 이전소득 비중 및 농업의존도 현황 (2018~2023년)]

(단위: %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
0.5ha미만	이전소득 비중	27.33	29.7	36.1	34.9	36.6	37.3
	농업의존도	8.4	5.8	5.9	9.6	5.5	3.2
0.5이상~ 1.0ha미만	이전소득 비중	23.7	28.3	31.4	30.3	31.3	30.7
	농업의존도	19.7	15.4	16.9	19.0	16.3	17.6
1.0이상~ 1.5ha미만	이전소득 비중	26.2	29.4	33.5	29.7	31.7	33.1
	농업의존도	28.8	25.4	29.3	36.2	26.0	28.1
1.5이상~ 2.0ha미만	이전소득 비중	21.7	24.4	29.6	30.7	31.0	29.4
	농업의존도	42.6	34.3	35.3	31.3	29.4	41.4
2.0이상~ 3.0ha미만	이전소득 비중	20.0	25.4	28.3	29.9	36.8	35.9
	농업의존도	50.4	41.0	39.7	43.0	24.7	41.1
3.0이상~ 5.0ha미만	이전소득 비중	19.8	25.3	28.6	28.1	28.7	33.9
	농업의존도	59.9	43.7	45.4	45.7	41.2	35.7
5.0이상~ 7.0ha미만	이전소득 비중	21.0	22.3	27.0	26.1	33.3	34.5
	농업의존도	56.0	54.2	50.2	47.1	27.2	46.8
7.0이상~ 10.0ha미만	이전소득 비중	17.8	23.6	29.1	27.4	34.4	25.0
	농업의존도	57.9	44.8	51.7	52.1	42.4	51.2
10.0ha이상	이전소득 비중	14.6	21.1	27.0	27.0	22.4	37.1
	농업의존도	66.3	58.2	53.8	49.1	54.5	44.3

주: 1. 이전소득 비중은 각 연도의 경지면적별 농가소득 중 이전소득 비중을 의미

2. 농업의존도는 각 연도의 경지면적별 농가소득 중 농업소득 비중을 의미

자료: 각 연도별 통계청 「농가경제조사」 자료를 바탕으로 재작성

이처럼, 공적보조금이 이전소득의 대부분을 차지하고 공익직불금의 확대가 공적보조금 증가를 견인하는 것으로 추정되며 중소농의 이전소득 비중이 전반적으로 대중규모 농가 대비 높은 수준인 점을 감안할 때, 공익직불금이 중소농 소득안정화에 일정 부분 기여한 것으로 볼 수 있다.

또한, 공익직불금은 직접적으로 농업소득의 증감에 영향을 미치지 않을 수는 있으나, 이전소득의 증가를 통해 농가소득 전반의 증가에는 기여할 수는 있다. 농가소득의 증가가 농가의 지속가능성을 향상시키는 기반으로 작용할 수 있다는 점을 감안할 때, 공익직불금은 간접적으로 농업소득의 증가유인으로도 작용할 수 있는 등 긍정적인 외부효과(externality) 창출에 기여할 수 있다.<sup>61)</sup>

61) 소규모 농가일수록 농업소득이 불충분하여 농업외소득 창출 활동을 할 수밖에 없으며 이전소득의 지급 및 규모 여부에 따라 농가소득에 영향을 미친다는 견해도 존재한다.

다만, 중소농을 대상으로 한 지속적인 공익직불금의 지급규모의 확대는 농업의 조직화·규모화<sup>62)</sup>라는 농정목표와 상충될 우려 또한 존재하는 것이 현실이다. 따라서 공익직불금을 통해 중소농을 두텁게 지원하되, 농업에 신규로 진입하는 소규모 청년농 등을 대상으로 공익직불 사업 차원에서 인센티브를 지급하거나, 벼 재배면적 감축에 기여할 수 있는 기존 논농사에서 밭농사로 전환하는 과도기적 중소농을 대상으로 한 공익직불 사업을 추가 도입하는 등 과도기적 단계에 있는 중소농을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한, 조직화·규모화 등을 통해 중소농에서 대농으로 확대전환하는 경우를 대상으로 한 공익직불 사업 차원의 지원을 통해, 탈소농 및 농가 규모화라는 목표를 함께 달성할 수 있도록 사업을 설계해나갈 필요가 있다.

---

62) 정부는 농업 경쟁력 강화, 소득 증대를 위해 규모화·시설현대화를 지원하여 왔다. (관계부처 합동, 「농업혁신 및 경영안정 대책」, 2022.10.)

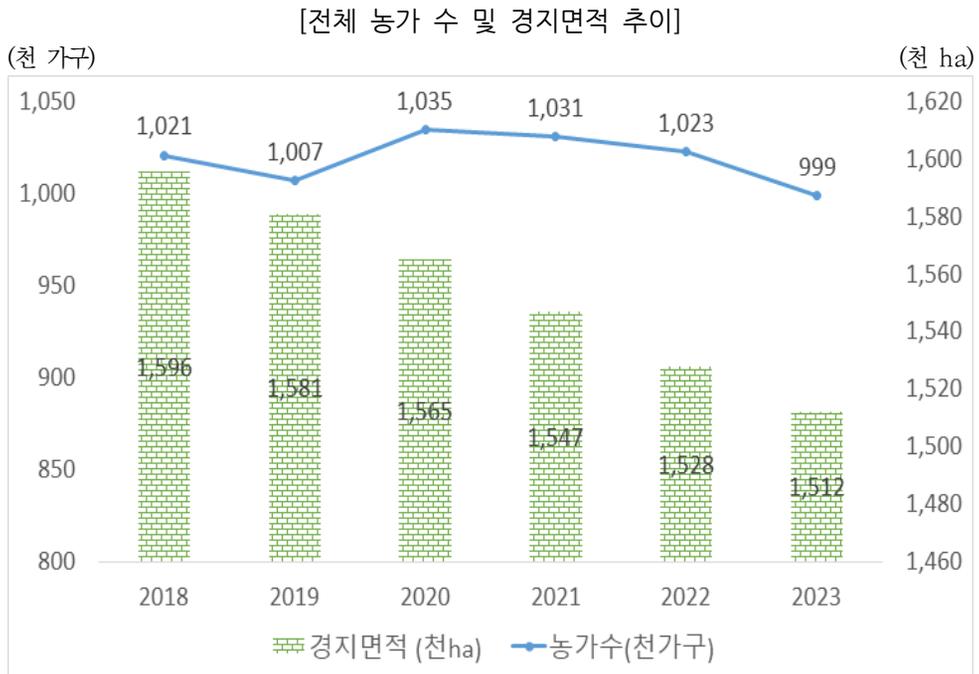
또한, 「2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(농림축산식품부, 2023.4.)에서는 친환경농업 규모화·집단지화 및 환경 개선활동 촉진을 위한 제도 개편을, 「농업직불제 확대·개편 계획」(농림축산식품부, 2023.4.)에서는 친환경농축산업 집적화·규모화 유도 및 농업환경 개선 지원 강화 관련 지원방향을 수록한 바 있다.

이와 함께, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제39조(농업경영체의 경영안정 및 구조개선 등 지원) 제3항제3호와 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제11조(농어업경영의 규모화) 및 제27조(공동농업경영체의 지정 등)에서는 국가와 지자체로 하여금 농업 경영의 조직화·규모화 등을 지원하여 농업경영체의 소득·경영안정, 농업 경영구조 개선 및 생산성 향상 등을 도모하도록 하고 있다.

### (3) 공익직불금 수령을 위한 농지 분할 문제 관리 철저 필요

우리나라 전체 농가 수와 경지면적은 정체·감소되는 가운데 직불금 지급대상 건수는 증가하고 있으므로, 직불금 수령을 위한 농가 분할(쪼개기) 문제에 대한 철저한 관리가 필요하다.

2018~2023년간 농가 수는 정체 또는 감소세를 보였으며, 경지면적도 감소세를 보였다. 연도별 추이를 살펴보면, 전체 농가 수는 2018년 102만 가구에서 공익직불제 도입 시점인 2020년 104만 가구로 증가한 이후, 2023년 100만 가구로 감소하였다. 같은 기간 동안 전체 경지면적의 경우에도, 2018년 160만ha에서 공익직불제 도입연도인 2020년 157만ha로 감소하였으며 2023년 151만ha로 지속적으로 축소되었다.



주: 본 표에서의 농가(농업인)는 논 또는 밭을 1,000㎡(10a) 이상 직접 경작(전년 12월 1일 기준)하거나, 지난 1년간(전년 12월 1일~동년 11월 30일) 직접 생산한 농축산물 판매금액이 120만원 이상인 가구이거나, 사육하는 가축의 평가액이 120만원 이상(전년 12월 1일 기준)인 가구 중 어느 하나에 해당하는 가구를 의미

자료: e-나라지표의 '농가 및 농가인구'(2024.6.4.검색기준), 통계청의 「2023년 농림어업조사 결과」(2024.4.) 및 「2023년 경지면적조사」(2024.2.)를 바탕으로 재작성

반면, 중소농의 소득안정을 위한 기본형 직불금 지급 추이의 경우 지급대상 건수와 지급액은 증가 추세를 보였다. 세부적으로, 기본형 직불금 전체 지급 대상의 경우 2020년 112만건에서 2023년 129만건으로 증가하였으며, 소농직불금<sup>63)</sup> 지급 대상도 2020년 43만건에서 2023년 49만건으로 지속적인 증가세를 보였다. 한편, 면적직불금 지급대상의 경우에도 2020년 69만건에서 2021년 67만건으로 감소하였으나 이후 2023년 80만건으로 증가하는 경향을 보였다.

[기본형 직불금 지급건수 및 지급액 현황]

(단위: 천건, 백만원)

구분		2020	2021	2022	2023	
기본형 직불	소계	지급건수	1,121	1,122	1,129	1,285
		지급액	2,276,883	2,226,781	2,194,275	2,301,768
	소농직불	지급건수	430	450	450	490
		지급액	516,234	539,905	540,535	587,479
	면적직불	지급건수	690	672	679	795
		지급액	1,760,649	1,686,875	1,653,739	1,714,289

주: 기본형 직불금 지급대상 및 지급액은 농림축산식품부의 공익직불금 지급 통계를 기준으로 하며, 실제 집행액과는 차이가 있을 수 있음

자료: 농림축산식품부

63) 소농직불금은 지급대상 농업인 및 농지의 자격요건을 충족하는 기본직불 등록자 중 다음의 자격요건을 모두 충족하는 경우 '농가' 단위로 지급된다. (농림축산식품부, 「2024년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2024.1.)

< 소농직불금 지급금액 및 조건 (2023년 기준) >

- 지급대상 농업인 및 농지의 자격요건을 충족하는 기본직불 등록자 중 아래의 자격요건을 모두 충족하는 경우 농가 단위로 연간 120만원 지급 ('24년은 연간 130만원)
- 농가 내 모든 기본형 직불금 지급대상 개별 농업인 대상
  - ①농지 면적 합이 0.1ha이상~0.5ha미만
  - ②농촌지역 거주기간이 신청연도 직전 계속해서 3년 이상
  - ③영농 종사기간이 신청연도 직전 계속해서 3년 이상
  - ④농업 외 종합소득금액이 2,000만원 미만
  - ⑤축산업으로 인한 소득금액 5,600만원 미만 및 시설 재배업으로 인한 소득금액 3,800만원 미만
- 농가 내 모든 구성원(비농업인 포함)
  - ⑥농지 면적 합이 1.55ha 미만
  - ⑦농업 외 종합소득금액이 4,500만원 미만

자료: 농림축산식품부, 「2023년 기본형 공익직불제 필수안내서」, 2023.3. 등을 바탕으로 재작성

이와 같이, 기본형 직불금 수령을 위해 농가를 분할하여 농업경영체<sup>64)</sup> 정보를 등록하는 농가 분할(쪼개기)에 대한 우려가 존재하는 상황이다. 각종 언론에서도 공익직불금 수령을 위한 농지 쪼개기에 대한 사례와 부작용에 대하여 다룬 바 있다.

〈 농지 쪼개기 관련 사례 〉

- 0.5ha 이하로 농지 쪼개기 경영 시도 현상: 공익직불제 시행 후 농가는 지속적으로 감소하였으나, 공익직불제 대상인 ‘농업경영체’ 증가가 두드러짐(23.3.)
- 기존 농가가 더 많은 공익직불금을 받고자 세대 분리 등을 통해 경영체를 잘게 쪼개는 것이 원인으로 풀이
- 기본형 직불은 소농에게 유리하도록 설계돼 공익직불금을 노린 농지 쪼개기와 농업경영체 급증이라는 부작용을 낳기도 함(23.3.)
- 대지주들도 땅을 쪼개가며 편법적으로 직불금을 타는 사례가 많이 있음. 쪼개기는 대농뿐 아니라 소농에게도 존재 등(21.7.)

자료: 농민신문, 「소농 소득안정·농업 규모화 조화 맞추기, 공익직불제 쟁점 부상」, 2023.3.13., 「시설」 공익직불제 5조원 시대를 맞는 선택, 2023.3.18. 및 한국농정, 「좌담회」 농지에 구멍이 숭숭, 직불제만 바뀌면 뭐 하나, 2021.7.18.을 바탕으로 제작성

전술한 바와 같이, 전체 농가수는 감소하였으나, 소농직불금 지급대상 면적인 0.5ha 미만<sup>65)</sup>의 농업경영체 등록건수는 증가한 것으로 나타났다. 0.5ha 미만의 농

64) 농업경영체는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조(정의) 제3호에 따라 ‘농업인’과 ‘농업법인’을 의미한다.

이 때, ‘농업인’이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의) 및 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조(농업인의 기준)의 정의(1,000㎡ 이상 농지를 경영·경작하는 사람, 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람, 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람, 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람) 중 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

‘농업법인’이란 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조(영농조합법인 및 영어조합법인의 설립신고 등)에 따른 영농조합법인과 제19조(농업회사법인 및 어업회사법인의 설립신고 등)에 따른 농업회사법인을 말한다.

65) 소농직불금은 농업경영체로 등록된 경지면적 0.1ha 이상~0.5ha 이하의 소규모 농가를 대상으로 지급되며, 면적직불금은 경지면적을 기준으로 0.5ha 초과 농가를 대상으로 지급이 이루어진다.

한편, ‘농업경영체등록정보 현황 서비스’에서의 경지면적별 농업경영체 통계는 ‘0.0ha 이상~◇◇ha 미만’ 기준으로 등록되어 있어, 소농직불금 및 면적직불금 지급대상 면적 기준과 다소간의 차이가 존재하는 실정이다.

이에, 본 절에서는 상기와 같은 자료 상의 한계를 고려하여, 소농직불금 지급대상 면적을 ‘0.1ha 이상~0.5ha 미만’으로, 면적직불금 지급대상 면적을 ‘0.5ha 이상’으로 기술하였다 점을 감안할 필요가 있다.

업경영체 수는 공익직불제 도입 이전인 2018~2019년간 90만여건 수준이었으나, 공익직불제 도입 이후인 2020년 100만건을 돌파하였으며 이후 지속적으로 증가하여 2023년의 경우 118만건 수준으로 확대된 것으로 나타났다. 반면, 면적직불 대상인 0.5ha 이상의 농업경영체 등록건수는 2018년 73만건에서 2023년 66만건으로 지속적으로 감소하였다.

이처럼, 전체 농가수는 감소세를 보인 반면, 0.5ha 미만의 농업경영체 등록건수는 증가하는 등 농지 분할(쪼개기) 우려<sup>66)</sup>가 존재하며, 이에 따른 기본형 직불금의 부정수급 발생가능성도 존재하는만큼 철저한 관리가 이루어질 필요가 있다.

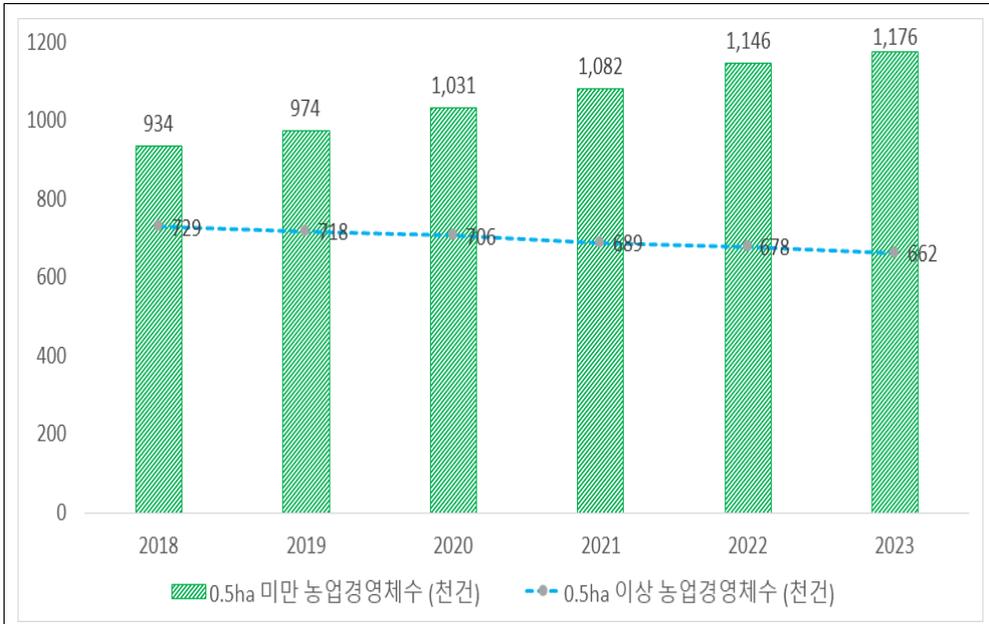
---

66) 참고로, 한국농촌경제연구원 연구에 따르면, 다수 정책·사업의 지원이 농업경영체 등록을 기준으로 이루어지므로, 같은 가구에 속한 구성원의 농업경영체 분할 등록(농가 쪼개기) 현상이 심화되고 있다고 설명하고 있다. 농가(농업인)과 농업경영체 사이에 법적 개념상에 차이가 존재하며, 통계청·농림축산식품부 등 조사기관에 따라 조사방법 등에 차이가 존재하여 농가와 농업경영체 통계가 일치하기는 어려우나, 두 지표 간 수십만호의 차이가 지속적으로 발생하고 있으며, 농가 수는 감소하는 가운데 농업경영체 수가 증가하는 현상에 대한 명확한 설명이 어렵다고 기술하고 있다.

다만, (농업용)면세유나 관련 보조금(공익직불금 포함) 등을 보다 많이 수령하려는 전략적인 행동과 농업경영체 데이터베이스의 현행화 지연 등이 영향을 주었을 것으로 보이며, 농업경영체 등록건수의 증가 추세는 지속적으로 나타날 수 있다고 분석한 바 있다. (자료: 한국농촌경제연구원, 「농업경영체 등록제 역할 재정립과 개선 방안」, 2022.10.)

[경지면적별 농업경영체 등록건수 추이]

(단위: 천건)



구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023	
농업 경영체 등록건수	0.5ha 미만	농업인	932	971	1,029	1,078	1,142	1,172
		농업법인	2	2	3	3	4	4
		소계	934	974	1,031	1,082	1,146	1,176
	0.5ha 초과	농업인	727	715	703	687	674	658
		농업법인	3	3	3	3	3	3
		소계	729	718	706	689	678	662
합계		1,664	1,692	1,737	1,771	1,823	1,837	

주: 본 그림에서의 농업경영체 등록건수는 경지면적별 (농업인+농업법인) 기준임

자료: 농림축산식품부의 '농업경영체등록정보 현황 서비스 - 농작물 재배현황(지역별 현황)'(2024.7.1. 검색기준)을 바탕으로 재작성

## 나. 공익기능 증진 측면

「농업농촌공익직불법」에서는 공익직불제의 주된 목적을 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정으로 규정하고 있다.<sup>67)</sup>

공익직불제 중 기본형 직불의 경우 준수사항 이행을 통한 농업인들의 소득안정도모를 위주로 하는 수동적인 측면이 존재하는 반면, 선택형 직불의 경우 공익기능 증진을 위한 능동적인 측면이 상대적으로 큰 사업으로 볼 수 있다.

또한, 수조원의 재정이 투입되는 공익직불제를 확대·유지하기 위해서는 재정을 통한 농가지원에 대하여 국민적인 지지를 확보하는 것이 중요하다. 따라서 공익기능 증진 등의 사업성과가 가시적으로 창출되고 지속적인 성과 확대로 이어질 수 있도록 관리할 필요가 있다.

이와 같은 맥락에서, 최근 발의된 「농업농촌공익직불법 일부개정법률안」에서도 선택형 직불제의 종류 확대 및 명문화 등에 대한 내용이 주를 이룬 바 있다.

종합하면, 농업·농촌의 공익기능 증진과 관련성이 높은 공익기능증진직불 사업인 선택형 직불 사업의 활성화가 중요하며, 이러한 관점에서 경관보전직불, 친환경농업직불, 친환경축산직불 및 전략작물직불 등 선택형 직불 사업의 성과를 점검하고 개선방안을 검토하여 향후 선택형 직불 사업 시행에 반영할 필요가 있다.

이에, 본 절에서는 선택형 직불 사업의 성과를 종합적으로 분석하고 개선방안을 고찰하였다.

67) 「농업농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

## (1) 선택형 직불 사업의 성과 제고 필요

### ① 경관보전직불

경관보전직불 사업의 2023년 참여실적이 2020~2022년보다 낮은 수준으로 감소하였고 예산확보 저조 등에 따라 사업실적이 목표치에 지속적으로 미달되었으며 명확한 성과지표가 설정되지 않는 등 사업성과 및 성과관리가 미흡한 측면이 존재하므로 유관 사업과의 연계 추진 등의 개선방안을 마련할 필요가 있다.

경관보전직불은 경관작물 재배를 통해 농촌 경관을 아름답게 형성·유지하고 지역축제 등과 연계하여 지역경제 활성화를 도모하기 위한 선택형 직불 사업이다.

2018~2023년간 경관보전직불 사업 실적은 면적 기준으로 목표치<sup>68)</sup>에 미달한 것으로 나타났다. 세부적으로, 연간 목표 면적은 2018~2020년간 14,500ha로 유지된 이후, 2021~2022년에는 13,600ha로 감소하였다가, 2023년 다시 17,000ha로 증가 전환되었다.

한편, 경관보전직불 사업의 연도별 참여실적은 면적 기준으로 2018년 11,184ha에서 2020년 12,977ha로 증가하였으나, 이후 등락을 반복하는 가운데 2023년 10,744ha로 감소세를 보였다.

2018~2023년간 경관보전직불 사업의 목표 대비 실적(면적 기준)의 경우, 2018년 77.1%에서 2022년 96.6% 수준으로 증가하였으나, 2023년의 경우 63.2%로 해당 기간 동안 가장 낮은 목표달성도(목표 대비 실적)를 보였다.

대상작물별 목표달성도를 살펴보면, 2018~2023년간 경관작물·준경관작물·준경관초지작물 모두 실적이 목표치에 미달한 것으로 나타났다.

세부적으로, 경관작물의 경우 공익직불제 도입 이전인 2019년과 비교하였을 때 2020~2023년간 목표달성도가 낮은 수준이었으며, 도입 이후 목표달성도의 경우 2020년 87.3%에서 2023년 64.6%로 20%p 이상 감소한 것으로 나타났다. 준경관작물의 경우, 2022년에 목표달성도가 81.1%로 정점을 기록하였으나, 2023년의 경우 69.5%로 2022년 대비 10%p 이상 감소한 것으로 나타났다. 준경관초지작물의 경우, 2023년 목표달성도가 50.3%로 목표 대비 절반 수준의 실적을 보였다.

68) 공익직불제로의 개편에 따라 선택형 직불의 내역사업별 성과목표는 설정되어 있지 않다. 이에, 본 절에서의 경관보전직불 목표는 농림축산식품부에서 제출한 2018~2022년 및 2022~2026년 중기재정계획 상의 요구 면적을 목표 면적으로 설정하고 분석을 진행하였다.

[경관보전직불 면적 기준 목표 및 실적 (2018~2023년)]

(단위: ha, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
경관	목표(A)	9,000	9,000	9,000	9,200	9,200	10,000
	신청	11,990	11,708	12,778	13,711	14,258	14,446
	실적(B)	7,328	7,950	7,857	7,375	7,785	6,455
	목표대비 실적(B/A)	81.4	88.3	87.3	80.2	84.6	64.6
준경관	목표(C)	5,500	5,500	5,500	4,400	4,400	4,000
	신청	6,724	6,327	6,044	5,308	5,051	5,202
	실적(D)	3,856	3,668	3,551	3,550	3,567	2,779
	목표대비 실적(D/C)	70.1	66.7	64.6	80.7	81.1	69.5
준경관 초지	목표(E)	-	-	-	-	-	3,000
	신청	-	-	1,650	2,253	2,126	1,897
	실적(F)	-	-	1,569	1,891	1,785	1,510
	목표대비 실적(F/E)	-	-	-	-	-	50.3
합계	목표(G)	14,500	14,500	14,500	13,600	13,600	17,000
	신청	18,714	18,035	20,472	21,272	21,435	21,545
	실적(H)	11,184	11,618	12,977	12,816	13,137	10,744
	목표대비 실적(H/G)	77.1	80.1	89.5	94.2	96.6	63.2

주: 1. 준경관초지 : 2020년 「농업농촌공익직불법」이 시행되면서 조건불리지역의 초지가 경관보전직불로 편입되어 2018~2022년 중기재정 요구값에 미반영

2. 참여 면적 목표: 중장기 재정 계획인 2018~2022년과 2022~2026년 중기재정계획 상의 요구 면적을 목표 면적으로 작성

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

경관보전직불 사업의 참여면적 목표 주요 미달성 사유로, 농림축산식품부에서는 ㉠예산확보면적 저조, ㉡2023년 준경관초지 신청 미달 등을 들고 있다. ㉠예산 확보면적이 저조한 부분에 대해서는, 당초 경관보전직불의 사업 신청면적을 감안하여 예산을 요구하였으나, 신청면적이 2020년 20,472ha에서 2023년 21,545ha로 증가한데 비해, 연간 예산확보면적은 약 15,000ha 수준으로 신청면적 대비 낮은 수준이었다.

이는 예산편성 과정에서 경관보전직불금 집행률을 고려하여 예산이 조정된 결과로 설명하고 있다. 경관보전직불 사업의 2020~2023년간 집행률을 살펴보면, 98.3%에서 85.8%로 감소세를 보였다.

㉔2023년 준경관초지 신청 미달 측면의 경우, 조건불리지역 내 초지(제주, 강원도 분포)의 지원단가(45만원/ha)가 낮아 목표 대비 신청이 미달한 것으로 파악되었다.

[경관보전직불 사업의 참여면적 목표 주요 미달성 사유]

구분	주요 내용
예산확보면적 저조 (‘18~’23)	<ul style="list-style-type: none"> <li>당초 경관보전직불의 사업신청면적을 감안하여 예산을 요구하였으나, 연간 예산확보면적이 신청면적 대비 낮은 수준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청면적: (‘20년)20,472ha→(‘23년)21,545ha</li> <li>- 연간 예산확보면적: 15,000ha 수준</li> </ul> </li> <li>예산편성 과정에서 경관보전직불금 집행률을 고려하여 예산이 조정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행률(‘20년~’23년): 98.3%→85.8%로 감소세</li> </ul> </li> </ul>
준경관초지 신청 미달(‘23년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원단가(45만원/ha)가 낮아 조건불리지역 내 초지(제주, 강원도 분포)의 신청이 목표 대비 미달</li> </ul>

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 경관보전직불 사업의 경우 공익직불제 도입 이전에는 성과목표가 존재하였으나, 도입 이후 공익기능증진직불 사업의 내역사업으로 편입되면서 성과지표가 설정되지 않은 채 운영되었다.

성과지표가 미설정된 상태에서 사업이 추진될 경우 ‘공익기능 증진’이라는 공익직불제의 목표와 경관보전직불 사업 목표 간 연계성을 확인하기 어려우며, 장기적으로는 공익직불제로의 추진타당성을 확보하기 어려울 가능성도 존재한다.

이에 대응하여, 농림축산식품부는 2024년부터 ‘지역축제 등 도농교류프로그램과 연계한 방문객 증가율’을 성과지표로 (시범)도입하여 2025년에 실적을 평가할 계획을 수립한 바 있다. 이는 공익기능증진직불 사업의 내역사업으로 편입되기 이전에 활용하였던 기존의 방문객 증가율 지표와 유사한 것으로 보이므로, 공익직불제의 개편 취지를 고려하여 ‘공익기능 증진’을 실질적으로 평가할 수 있는 지표 개발을 추진할 필요가 있다.

[경관보전직불 사업 성과목표 및 실적 현황]

(단위: %)

구분		2018	2019	2020	2021~2023	2024 및 2025
도농교류활성화 프로그램과 연계한 방문객 증가율	목표	5.9	-	-	성과지표 미설정	(시범)설정 성과지표: 지역축제 등 도농교류 프로그램과 연계한 방문객 증가율
	실적	6.0	-	-		-
협약면적 대비 이행면적 비율	목표	-	92.0	92.0		
	실적	-	91.7	92.6		-
비고	목표		목표	목표		-
	달성		근접	달성		-

주: 2024년 (시범)설정된 성과지표를 기준으로, 2025년 실적 평가 계획

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

더불어, 농업유산 발굴 및 보전관리지원 사업 등 농촌경관을 관리하고 방문객 유치를 성과로 하는 사업 등 유관 사업과 경관보전직불 사업을 연계하여 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이와 더불어, 전략작물직불금 수령을 위해 경관보전직불을 포기하여 미집행이 발생(‘23년)한 경우를 고려하여, 전략작물직불과의 연계방안도 함께 검토할 필요가 있다.<sup>69)</sup>

69) 이와 관련하여, 농림축산식품부에서는 2024년부터 지원이 중단된 농업유산 보전관리사업을 경관보전직불 사업의 내역사업으로 신설(가칭: 농업유산형 경관보전직불)하여 2025년부터 추진할 예정이라고 설명하고 있으나, 전략작물직불 도입에 따라 경관보전직불 포기가 발생하는 점을 고려할 때 전략작물직불과의 연계도 함께 고려되어야 할 필요가 있다.

## ② 친환경농업직불

친환경농산물인증 농가 수 및 면적이 감소한 점을 고려하여, 친환경농업직불금 지급대상 확대 및 이행점검 체계 개편 검토와 함께, 구체적 성과목표 적용, 친환경농산물의 급식 물량 확대 등의 개선방안을 강구할 필요가 있다.

친환경농업직불은 일반농가와 비교하여 친환경 농가의 초기 소득감소분 및 생산비 차이를 (일부)보전하여 친환경농업 확산에 기여하려는 목적으로 추진되는 선택형 직불 사업이다.

2018~2023년간 친환경농업직불 사업 전체 실적(면적 기준)을 살펴보면, 공익직불제 도입 이전인 2018~2019년에는 실적치가 목표(70)에 미달하거나 유사한 수준이었으며, 공익직불제 도입 이후인 2020~2023년에는 대체적으로 목표치를 상회하거나 유사한 실적을 보였다.

세부적으로, 재배면적 목표의 경우 2018~2019년간 39,549ha에서 32,023ha로 감소하였으며, 공익직불제 도입 이후인 2020~2023년의 경우 33,220ha로 유지되는 경향을 보였다.

한편, 연도별 친환경농업직불 사업 참여실적의 경우, 면적을 기준으로 2018년 29,168ha에서 2021년 35,647ha로 증가하였으며, 2023년에는 32,600ha로 감소하였다.

같은 기간 친환경농업직불 사업 목표달성도의 경우, 공익직불제 도입 이전에는 2018년 73.8%, 2019년 97.2%로 목표를 달성하지 못하였거나 유사한 실적을 보였으나, 공익직불제 도입 이후인 2020~2022년간에는 목표치를 상회하는 실적을 보인 한편, 2023년에는 98.1%로 목표치와 유사한 실적을 보였다.

지급대상 품목별 목표달성도를 살펴보면, 2018~2023년간 논·밭 유기농산물, 논·과수 유기지속농산물은 전반적으로 목표를 달성하였으나, 무농약농산물, 밭 유기지속농산물의 경우에는 지속적으로 목표에 미달한 것으로 나타났다.

---

70) 공익직불제로의 개편에 따라 선택형 직불의 내역사업별 성과목표는 설정되어 있지 않다. 이에, 본절에서의 친환경농업직불 사업목표는 농림축산식품부에서 제출한 연도별 예산 산출내역을 기준으로 설정하고 분석을 진행하였다.

한편, 농림축산식품부에서는 친환경농업직불이 별도의 세부사업으로 시행되었던 2019년까지는 성과지표로 '직불금 신청 대비 적격비율(%)'을 성과지표로 하여 목표치를 설정했으나, 2020년부터 공익기능증진직불 사업의 내역으로 편입되면서 별도의 성과지표 및 목표를 설정하지 않았다는 입장이다.

[친환경농업직불 사업 재배면적 목표 및 실적 (2018~2023년)]

(단위: ha, %)

구분			공익직불제 이전		공익직불제 도입 이후			
			2018	2019	2020	2021	2022	2023
유기	논	목표(A)	3,775	3,638	4,934	4,934	4,934	4,934
		실적(B)	4,931	5,920	8,864	10,456	7,691	4,884
		B/A	130.6	162.7	179.7	211.9	155.9	99.0
	밭	목표(C)	1,199	1,702	673	673	673	673
		실적(D)	1,728	1,906	1,955	1,909	1,704	1,721
		D/C	144.1	112.0	290.5	283.7	253.2	255.7
	과수	목표(E)	750	555	2,157	2,157	2,157	2,157
		실적(F)	1,742	1,886	1,222	993	1,007	1,138
		F/E	232.3	339.8	56.7	46.0	46.7	52.8
무약	논	목표(G)	17,048	12,364	10,113	10,113	10,113	10,113
		실적(H)	8,627	7,316	5,528	3,642	2,673	2,580
		H/G	50.6	59.2	54.7	36.0	26.4	25.5
	밭	목표(I)	4,649	4,881	3,153	3,153	3,153	3,153
		실적(J)	2,580	2,478	2,355	2,421	2,344	2,314
		J/I	55.5	50.8	74.7	76.8	74.3	73.4
	과수	목표(K)	1,950	1,572	1,471	1,471	1,471	1,471
		실적(L)	1,661	1,287	1,142	1,218	1,040	886
		L/K	85.2	81.9	77.6	82.8	70.7	60.2
유기 지속	논	목표(M)	5,143	4,396	6,507	6,507	6,507	6,507
		실적(N)	4,746	6,393	7,692	9,145	10,854	12,572
		N/M	92.3	145.4	118.2	140.5	166.8	193.2
	밭	목표(O)	3,226	2,198	3,153	3,153	3,153	3,153
		실적(P)	1,681	1,973	2,316	2,698	2,830	3,075
		P/O	52.1	89.8	73.5	85.6	89.8	97.5
	과수	목표(Q)	1,809	717	1,059	1,059	1,059	1,059
		실적(R)	1,472	1,978	2,775	3,165	3,275	3,430
		R/Q	81.4	275.9	262.0	298.9	309.3	323.9
합계	논	목표(S)	25,966	20,398	21,554	21,554	21,554	21,554
		실적(T)	18,304	19,629	22,084	23,243	21,218	20,036
		T/S	70.5	96.2	102.5	107.8	98.4	93.0
	밭	목표(U)	9,074	8,781	6,979	6,979	6,979	6,979
		실적(V)	5,989	6,357	6,626	7,028	6,878	7,110
		V/U	66.0	72.4	94.9	100.7	98.6	101.9
	과수	목표(W)	4,509	2,844	4,687	4,687	4,687	4,687
		실적(X)	4,875	5,151	5,139	5,376	5,322	5,454
		X/W	108.1	181.1	109.6	114.7	113.6	116.4
전체	목표(Y)	39,549	32,023	33,220	33,220	33,220	33,220	
	실적(Z)	29,168	31,137	33,849	35,647	33,418	32,600	
	Z/Y	73.8	97.2	101.9	107.3	100.6	98.1	

주: 합계는 논·밭·과수별로 연도별 재배면적 목표 및 실적을 합산한 것이며, 전체는 논·밭·과수 구분없이 전체 연도별 재배면적 목표 및 실적을 합산하여 산출한 것임

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

세부적으로, 무농약농산물의 경우 2018~2022년간 논 무농약농산물의 목표달성도는 2019년 59.2%를 정점으로 2023년 25.5%로 감소세를 보였으며, 밭 무농약농산물은 2018~2021년간 목표달성도가 55.5%에서 76.8%로 증가하였으나 2023년의 경우 73.4%로 감소하였다. 과수 무농약농산물의 경우에는 목표달성도가 2018년 85.2%에서 2020년 77.6%로 감소하였다가 2021년 82.8%로 증가한 이후 2023년 60.2%로 다시 감소한 것으로 나타났다.

유기농산물의 경우, 밭 유기농산물의 목표달성도가 논·과수 유기농산물 대비 낮은 수준이었으며 지속적으로 목표에 미달하였다.

친환경농업직불 사업 참여면적 목표 주요 미달성 사유로, 농림축산식품부에서는 ㉠사업기간 중 인증 취소나 포기 등 발생, ㉡2021년부터는 코로나19 영향으로 학교급식 공급 물량 감소 등에 따른 친환경 인증 면적 감소 등을 들고 있다.

[친환경농업직불 사업의 참여면적 목표 주요 미달성 사유]

구분	주요 내용
사업기간 중 인증 취소나 포기 등 발생	<ul style="list-style-type: none"> <li>인증취소: 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」에 따른 농약 및 화학비료 사용 기준위반 등 인증기준 미준수 적발에 따른 친환경농업인증 취소</li> <li>인증포기: 사업기간 중 전업·폐업 등으로 친환경농업 중단</li> </ul>
코로나19 영향으로 학교급식 공급 물량 감소	

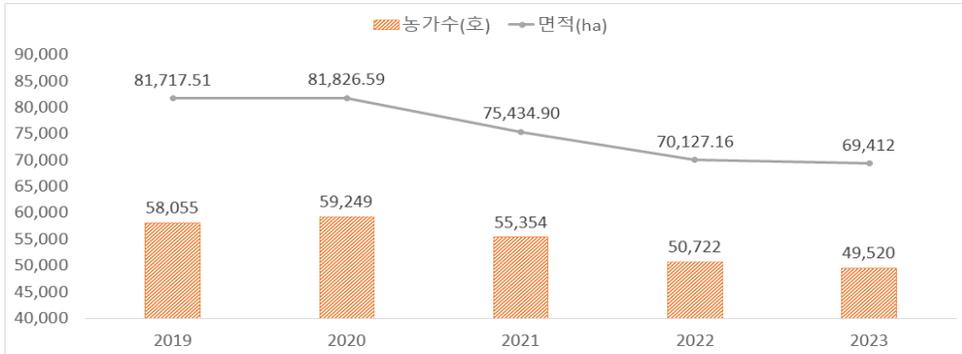
자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 2019~2023년간 친환경농산물 인증 농가 수와 면적은 감소하는 경향을 보였다. 2020년의 친환경농산물 인증 농가 수는 59,249호로 전년 대비 증가하였으나, 이후 지속적으로 감소하여 2023년 49,520호로 축소되었다. 또한, 친환경농산물 인증 재배면적의 경우에도, 2020년 81,827ha에서 2023년 69,412ha로 감소하였다.

이는 친환경농업직불 사업을 통한 친환경농산물 인증 농가 수 및 면적 확대 유인이 미흡한 수준임을 의미한다.

[친환경농산물 인증 농가 수 및 면적 현황]

(단위: 호, ha)



자료: 국립농산물품질관리원 친환경 인증관리 정보시스템 자료(2024.5.12.검색기준)를 바탕으로 재작성

또한, 2019~2023년간 친환경농업직불금 지급대상 면적이 친환경농산물 인증 재배면적의 38.1~47.7%로 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는, 친환경 농산물 인증을 받은 면적이라 하더라도 친환경농업직불금 지급대상에 포함되지 못하는 면적이 절반 이상이라는 것을 의미한다.<sup>71)</sup>

이를 고려할 때, 친환경농산물 인증 면적 중 친환경농업직불금 지급 면적으로의 편입 확대를 위한 대책을 모색하는 등 친환경농산물 인증 농가 수 및 면적 확대에 대한 친환경농업직불 사업의 기여도를 확대하는 방안을 마련할 필요가 있다.

[친환경농산물 인증 면적 및 직불금 지급대상 면적 현황]

(단위: ha, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
친환경농산물 인증 면적(A)	81,718	81,827	75,435	70,127	69,412
친환경농업직불금 지급대상 면적(B)	31,137	33,849	35,647	33,418	32,602
B/A	38.1	41.4	47.3	47.7	47.0

자료: 농림축산식품부 제출자료 및 국립농산물품질관리원 친환경 인증관리 정보시스템 자료 (2024.5.12.검색기준)를 바탕으로 재작성

71) 농림축산식품부는 친환경농업 인증 면적 중 친환경농업직불금을 지급받지 못하는 면적의 경우, ①친환경농업직불금 지급한도(5ha) 초과 농지, ②무농약(친환경)농업 대상 직불금 지급횟수 3회 초과 농지, ③친환경농업 인증은 받았으나 친환경농업직불금 지급 제외 대상인 농지, ④농업영역체 등록 등 직불금 지급 기준 미충족 농지 등이라고 설명하고 있다.

이 때, ③의 친환경농업직불금 지급 제외 대상 농지는 「친환경농업직접지불금 지급대상 농산물 등에 관한 고시」 제5조(직불금의 지급 및 확인·점검 등) 제2항제5호(별표2. 직불금 지급대상 농지등이 아닌 경우)에 따라, 토양이 아닌 인공적으로 조성된 배지(培地)나 재배용기·장치 등에서 생산하는 수경·양액재배, 버섯재배, 또는 이에 준하는 재배에 이용되는 농지 등으로 규정하고 있다.

한편, 2019~2023년간 유기식품 등의 인증취소 건수는 2019년 2,635건에서 2023년 1,421건으로 감소세를 보였다. 다만, 인증취소 건수가 1,000건을 상회하는 경향은 지속된 것으로 나타났다.

또한, 인증취소 처분원인의 경우 '농약사용 기준위반'이 대부분을 차지하였다.

[연도별 유기식품 등의 처분원인별 인증취소 현황 (2019~2023년)]

(단위: 건)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	
합계	2,635	2,072	2,170	2,385	1,421	
농약사용 기준위반	소계	1,231	1,259	2,044	1,982	1,259
	농산물	1,197	1,237	2,034	1,978	1,251
	축산물	29	15	5	-	-
	취급자	-	2	3	1	5
	가공인증	5	5	2	3	3
경영관련자료 기준위반	소계	5	3	6	15	8
	농산물	4	-	4	13	3
	축산물	-	2	-	1	5
	취급자	1	-	2	-	-
	가공인증	-	1	-	1	-
화학비료사용 기준위반	소계	-	-	7	302	87
	농산물	-	-	7	302	87
	축산물	-	-	-	-	-
	취급자	-	-	-	-	-
	가공인증	-	-	-	-	-
동물약품사용 기준위반	소계	80	114	72	71	54
	농산물	-	-	-	-	-
	축산물	80	114	72	70	53
	취급자	-	-	-	1	1
	가공인증	-	-	-	-	-
기타 기준위반	소계	1,319	1,326	41	15	13
	농산물	1,221	1,242	22	6	8
	축산물	64	65	13	5	4
	취급자	24	12	6	3	1
	가공인증	10	7	-	1	-

주: 기타 기준위반은 거짓, 부정확 방법으로 인증받은 경우 등을 의미

자료: 국립농산물품질관리원의 각 연도별 「유기식품 등 인증통계」를 바탕으로 재작성

친환경농업 인증 및 친환경농업직불금 수령을 위해서는 농가 차원에서 농약사용 기준을 준수하는 등 친환경농업으로의 전환 및 유지 노력이 중요하며, 공익직불제 관계 부처 및 기관 차원의 친환경농업 이행여부에 대한 점검도 중요한 과제라 할 수 있다.

다만, 현재 친환경농업 인증기관은 친환경농업 인증농가를 대상으로 매년 1회 이상 전수 조사(생산과정 조사)를 하고 있고 친환경농업 인증도 1년 단위로 갱신하도록 하고 있다는 점을 감안하여, 친환경농업 인증체계와 함께 친환경농업직불 이행점검체계를 현실화하는 방안에 대한 검토도 병행할 필요가 있을 것으로 보인다.<sup>72)</sup>

또한, 코로나19 영향이 완화된 점을 고려하여 친환경농산물의 학교급식 공급 물량을 확대하는 등 친환경농산물의 (대량)판로 확보·유지를 지속적으로 지원함으로써 친환경농산물 시장을 안정적으로 확대해나갈 필요가 있다.

---

72) 이와 더불어, 농림축산식품부는 친환경농업 인증농가에 대한 인증기준 교육 및 홍보를 강화하여 농가의 친환경 전환 및 유지를 지원하는 것이 필요하다는 입장이다.

### ③ 친환경축산직불

친환경축산 인증농가수가 지속적으로 감소한 점을 고려하여, 유기축산 지속직불 신규 도입 등을 통해 유기축산농가 이탈방지 및 유지와 친환경축산으로의 전환 활성화를 도모할 필요가 있다.

친환경축산직불은 친환경축산 실천 농업인을 대상으로 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경축산 확산 도모 및 환경보전을 통한 지속가능한 축산기반 구축을 목적으로 추진되는 선택형 직불 사업이다.

친환경축산직불 사업은 친환경축산인증 농가수를 기준으로 2019년 35호에서 2023년 21호로 지속적으로 성과가 저하되었으며, 목표 달성도의 경우에 같은 기간 중 125.0%에서 56.8%로 저하되었다.

[친환경축산직불 사업 목표 및 실적 (유기축산농가 수 기준, 2018~2023년)]

(단위: 호, %)

구분		공익직불제 이전		공익직불제 도입 이후			
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
친환경 축산 인증 농가수	목표(A)	37	28	37	37	37	37
	신청	37	41	38	33	29	24
	실적(B)	34	35	32	29	26	21
	목표 대비 실적(B/A)	91.9	125.0	86.5	78.4	70.3	56.8

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

친환경축산직불 사업의 참여농가수 목표 주요 미달성 사유로, 농림축산식품부에서는 ①지원요건 변경 및 이행점검 강화, ②유기축산 인증농가수 정체 등을 들고 있다.

연도별로 살펴보면, 2018~2019년의 경우 신규 무항생제 축산물의 지급대상 제외 및 이행점검 강화, 2020~2023년의 경우 높은 생산비<sup>73)</sup> 등에 따른 유기축산 인증농가수 정체·감소 및 직불금 지원한도(총 5회) 초과 농가수 증가 등의 요인으로 인해 목표가 달성되지 못한 것으로 파악되었다.

73) 농림축산식품부는 2022년 기준 주요 축종별 생산비 차액은 아래와 같으며, 차액 대비 직불단가 비율은 3.1~9.1%로 낮은 수준이라고 설명하고 있다

구분	일반축산(A)	유기축산(B)	차액(C=B-A)	직불단가(D)	비율(D/C)
한우(천원/마리)	9,922	12,121	2,199	170	7.7%
우유(원/리터)	886	1,438	552	50	9.1%
계란(천원/100개)	11	43	32	1	3.1%

자료: 농림축산식품부

[친환경축산직불 사업의 참여농가수 목표 주요 미달성 사유]

구분	주요 내용
지원요건 변경 및 이행점검 강화 (18~19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규 무항생제 축산물의 지급대상 제외</li> <li>• 친환경축산직불 사업 이행점검 강화 등</li> </ul>
유기축산 인증농가수 정체 등 (20~23)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 엄격한 유기축산 인증기준에 따른 일반축산 대비 높은 생산비로 경영 상의 어려움 존재               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유기축산 인증기준: 100% 친환경사료 공급, 일정 규모 이상 목초지 및 사료작물 재배지 확보, 일반축산 대비 낮은 사육밀도 유지 등</li> <li>- 생산비: 친환경축산은 일반축산 대비 생산비가 평균 225% 소요 ※친환경사료가격: 일반사료 대비 1.8배 수준(낙농), 2022년 사료 가격은 2020년 대비 34% 상승</li> </ul> </li> <li>• 지원한도(총 5회) 초과 유기축산 농가 증가 등</li> </ul>

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

종합하면, 친환경축산직불 사업 목표 달성을 위해서는 유기축산농가 이탈방지 및 유지, 유기축산으로의 전환 활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

특히 유기축산 인증을 5년 이상 유지하는 농가는 68%<sup>74)</sup> 수준이며, 일반축산 농가에서 유기축산으로 전환하는 5년간(총 5회) 직불금을 지급한 이후 유기축산 유지여부에 관계없이 친환경축산직불금의 지급이 종료된다는 점을 감안하여, 친환경 농업직불 사업과 유사하게 유기축산 유지 시 일정 수준의 ‘유기축산 지속직불’을 지급하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

다만, 지원예산규모 및 지원기간 등을 우선적으로 검토할 필요가 있으며, 유기축산 지속에 따른 직불금 지급이 유기축산을 포함한 친환경축산으로의 신규 전환 확대 등과 같은 시너지효과를 창출할 수 있을지에 대한 연구가 뒷받침될 필요가 있을 것으로 보인다. 이 때, 유기축산 농가의 애로사항을 선제적으로 청취하고 이를 바탕으로 한 개선방안을 고찰할 필요가 있다.

74) 농림축산식품부 제출자료

#### ④ 전략작물직불

전략작물직불 사업의 경우 2023년 본격 추진에 따라 규모가 확대되었으나, 밀(74.3%), 하계조사료(76.3%) 등에서 목표 대비 실적이 저조하였고 초기 참여확대를 통한 사업활성화가 필요한 시점임을 감안하여, 타작물로의 원활한 전작을 위한 기술지원 및 기반시설·장비 지원 강화와 더불어, 판로확보 및 재해보상 지원 등 소득안정화 장치 마련에 대한 다각적인 개선방안을 검토할 필요가 있다.

전략작물직불은 논에 전략작물 재배를 확대하여 식량안보 강화 및 쌀 수급안정을 도모하는 목적으로 추진되는 선택형 직불 사업이다.

전략작물직불(중전 논활용직불) 사업은 2018~2021년간 목표를 초과달성(100.4~110.3%)하였으나, 2022~2023년의 경우 목표에 근접하는 실적을 보였지만 목표를 달성하지는 못한 것(92.4~98.6%)으로 나타났다. 한편, 2023년 전략작물직불제 시행에 따라 목표·신청·최종이행 실적이 크게 증가하는 경향을 보였다.

세부적으로 전략작물직불 사업의 면적 기준 연간 목표치는 논활용직불 사업 시기인 2018~2022년간 92,400ha 수준으로 유지되었으나, 2023년 전략작물직불제 시행에 따라 127,000ha로 1.4배 수준으로 증가하였다. 한편, 최종 재배면적 이행 실적의 경우 2018년 101,958ha에서 2022년 85,375ha 수준으로 감소세를 보였으나, 이후 2023년에는 전략작물직불제 시행에 따라 125,222ha로 증가한 것으로 나타났다.

[전략작물직불(중전 논활용직불) 사업 재배면적 목표 및 실적 (면적 기준)]

(단위: ha, %)

구분	공익직불제 이전		공익직불제 도입 이후				
	논활용직불						전략작물직불
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
목표(A)	92,400	92,400	92,400	92,400	92,400	127,000	
신청	118,864	117,927	113,909	100,659	93,831	133,091	
미이행	16,906	23,014	21,171	7,563	8,456	7,869	
최종이행(B)	101,958	94,913	92,738	93,096	85,375	125,222	
B/A	110.3	102.7	100.4	100.8	92.4	98.6	

주: 본 표에서의 B/A는 각 연도별 목표 대비 실적을 의미  
 자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 전략작물직불제 대상품목별 목표달성도(목표 대비 실적)를 살펴보면, 2023년을 기준으로 가루쌀·논콩·동계조사료에서는 목표를 달성한 반면, 하계 조사료·밀 등의 품목은 목표를 달성하지 못한 것으로 나타났다. 세부적으로, 하계조사료의 목표달성도는 76.3%, 밀의 목표달성도는 74.3%로, 목표 면적 대비 저조한 실적을 보였다.

[2023년 전략작물직불 대상품목별 재배면적 목표 및 실적 (면적 기준)]

(단위: ha, %)

구분	합계	하계작물				동계작물			
		소계	가루쌀	논콩	조사료	소계	밀	조사료	기타
목표(A)	127,000	27,000	2,000	18,000	7,000	100,000	12,000	60,000	28,000
신청(B)	133,091	29,684	2,180	20,091	7,413	103,407	9,041	68,226	26,140
미이행 (B-C)	7,869	3,668	138	1,460	2,070	4,201	129	2,165	1,907
최종이행 실적(C)	125,222	26,016	2,042	18,631	5,343	99,206	8,912	66,061	24,233
목표 대비 실적(C/A)	98.6	96.4	102.1	103.5	76.3	99.2	74.3	110.1	86.6

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

전략작물직불 사업 참여면적 목표 주요 미달성 사유로, 농림축산식품부에서는 ①기상악화에 따른 신청면적 감소, ②자격검증 및 준수사항 이행점검 강화 등을 들고 있다.

[전략작물직불 사업의 참여면적 목표 주요 미달성 사유]

구분	주요 내용
기상악화에 따른 신청면적 감소	• 2022년 기준 파종기 강우 등에 따른 신청면적 감소
자격검증 및 준수사항 이행점검 강화 등	• 2022년 기준 타 선택형 직불 사업과의 중복신청 등 자격검증 강화, 준수사항 이행점검 강화 등으로 인한 부적합 면적 증가 • 2023년의 경우 적극적 목표 설정으로 일부 품목에서 목표 미달성

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 전략작물직불제는 2023년부터 본격 추진되어 현재 시행 초기단계에 있으며 향후에도 지속적으로 규모를 확대하여 추진할 계획<sup>75)</sup>이므로, 전략작물직불제

75) 농림축산식품부에 따르면, 전략작물직불제는 쌀 수급상황에 따라 한시적으로 시행하던 적정생산 정

참여 제고 방안을 심도있게 검토할 필요가 있는 시점이다.

한편, 전략작물직불제 관련 농가조사 결과를 살펴보면, 벼 재배의 편의성, 토질 등 타 작목으로의 전환환경 애로, 벼 재배 대비 소득불안정 등의 요인으로 인해 전략작물직불제에 참여하지 않겠다는 응답이 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

또한, 농가의 전략작물직불 참여율을 제고하기 위해서는 직불금 단가 인상 외에도 판로확보, 재해보상, 기반시설 정비 및 장비 지원 등에 대한 응답이 상대적으로 높은 비중을 차지한 바 있다.

[전략작물직불 관련 농가조사 결과 (2023년)]

(단위: %)

정책 미참여 원인		농가 참여율 제고 방안	
원인	비중	방안	비중
벼 재배가 편해서	42.0	직불금 단가 인상	36.0
		판로 확보	28.6
배수가 불량하고 토질이 맞지 않아서	26.5	재해 발생시 보상체계 마련	15.5
		기반시설 정비 및 장비 지원	13.1
벼 재배보다 소득이 불안정해서	11.9	기술지원	5.3
기타	19.6	기타	1.6

자료: 한국농촌경제연구원, 「농업전망 2024」, 2024.1.을 바탕으로 재작성

이처럼 전략작물직불제에 대한 농가참여 활성화를 위해서는 농촌의 고령화를 고려하여 재배 편의성에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 일례로, 벼농사의 기계화율은 거의 100% 수준(94.7~99.3%)이나, 밭농사의 경우 63.3%(22년)로 상대적으로 저조한 수준을 보였다. 또한, 논벼에서 타 작물로의 전환이 기술적으로 용이하지 않으며, 이를 위한 새로운 농기계 구비·유지 등 작물 전환을 위한 기반조성도 수반되어야 한다.

기계화율이 높을 경우 고령농도 적은 노동투입으로 농사를 지속할 수 있으며, 위탁영농도 상대적으로 용이하다는 점을 감안할 때, 전략작물직불 사업 활성화를 위해서는 기술지원, 기반시설 정비 및 장비지원 등 전략작물 재배가 용이한 환경으로의 전환 지원 강화 방안도 함께 고려할 필요가 있다.

책(논 타작물 재배 지원사업 등)과는 달리 향후에도 지속적으로 시행될 예정이다. 또한, 전략작물직불제 시행에 따라 2023년 벼 재배면적은 2022년 대비 1.9만ha가 감소하였으며, 수확기 쌀 가격도 높게 형성되는 등 소기의 성과를 창출하였다고 설명하고 있다.

[벼농사 및 밭농사 평균 기계화율]

(단위: %)

구분	2012	2014	2016	2018	2020	2022
벼농사	94.7	97.8	97.9	98.4	98.6	99.3
밭농사	55.7	56.3	58.3	60.2	61.9	63.3

자료: 국가통계포털(KOSIS), '논벼의 기계화율 및 밭작물 기계화율' 자료를 바탕으로 재작성  
(2024.6.5.검색기준)

이와 함께, 전략작물직불제의 지속적인 시행 및 안착을 도모하고 논벼로의 회귀를 방지하기 위해서는, 타작물로 전환하는 과도기적 농가를 대상으로 한 안정적인 소득 보전 지원도 전제될 필요가 있다. 쌀의 경우 공공비축제, 시장격리 등 소득안정화 체계가 타작물에 비해 상대적으로 잘 갖추어진 측면이 있어, 논벼에서 타작물로의 전환 유인이 크지 않을 수 있다. 또한, 타작물 전환 시 대체적으로 3~5년 이상은 소득발생이 어려울 수 있다는 애로사항도 존재하는 것으로 알려져 있다.

종합하면, 쌀 수급 안정 및 논 활용도 제고를 주요 목적으로 하는 전략작물직불제의 활성화를 위해서는 논벼에서 타작물로의 전환을 위한 과도기적 시점에서의 기술지원 및 기반시설·장비 지원 강화와 더불어, 농가의 자생력 확보를 위한 판로 확보 등 시장확보 및 재해보상과 같은 소득안정화 장치 마련에 대한 개선방안을 강구할 필요가 있다.

## ⑤ 가루쌀 사업

전략작물직불에 수입밀 대체를 목적으로 가루쌀이 포함되어 있으나, 가루쌀의 가격경쟁력이 미흡하고 정부매입 대비 판매실적이 부진한 실정임을 감안하여, 수요를 고려하여 적정예산을 편성하되 단기적으로는 가루쌀 적용 제품개발 및 국내외 판로 확보, 중장기적으로는 수입밀 대체를 위한 생산·제분·가공·소비활성화 등 전주기별 대응전략 및 가격경쟁력 강화를 위한 개선방안을 마련할 필요가 있다.

2023년부터 본격 시행된 가루쌀 지원은 전략작물직불 사업의 대표적인 대상품목 중 하나로, 수입밀 대체를 주된 목적으로 추진되는 사업이다. 가루쌀이란 기존 쌀과 다르게, 물에 불리지 않고 밀처럼 바로 빵아 가루로 만들 수 있는 쌀로서 밀가루 대체에 적합하고 늦이앙이 가능하여 이모작에 유리한 품종을 지칭한다.<sup>76)</sup>

2024년 1월 농림축산식품부가 발표한 「제3차 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 기본계획」에서는 2027년까지 수입 밀가루 수요의 10%인 20만톤을 가루쌀로 전환하려는 목표를 제시한 바 있다.

또한, 2023년 가루쌀 관련 예산은 294억원이었으나, 2024년에는 1,432억원으로 4.9배 증액되는 등 가루쌀 산업 활성화를 위한 재정지원이 확대되고 있다.

2023년 및 2024년 가루쌀 사업 내역을 살펴보면, 가루쌀의 ‘공공비축미곡 및 아세안+3 비상 쌀 비축제도(APTERR)<sup>77)</sup> 약정물량 이행용 미곡 매입’의 예산규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 세부적으로, 2023년의 정부매입은 농가희망물량(조곡 기준) 10,936톤(193억원)을 대상으로 이루어졌으며, 2024년의 경우 가루쌀 5만톤 정부매입 계획에 따라 1,263억원이 편성되었다.

이외에도, 2023년의 경우 ‘쌀가루산업화지원’에 71억원이 집행되었으며, 2024년에는 ‘전략작물산업화’(168억원) 및 ‘쌀가루 구매자금지원’(1억원)에 169억원의 예산이 편성되었다.

76) 농림축산식품부, 「2023년도 가루쌀 생산단지 39개소 선정」, 2022.10.

77) 이 때, APTERR은 ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve의 약어이며, APTERR미곡 매입 예산은 아세안+3(아세안 10개국 및 한중일 3개국) 비상 쌀 비축제도(협정) 약정물량 이행용 미곡 비축분 매입을 목적으로 편성되었다.

[가루쌀 관련 예산 현황 (2023~2024년)]

(단위: 백만원)

연도	세부사업명	내역사업명	본예산
2023	정부양곡매입비 (양특회계)	공공비축미곡 및 APTERR미곡 매입	19,269
	쌀가루산업화지원 (양특회계)	전문재배단지육성	3,100
		쌀가루제품개발지원	2,500
		쌀가루산업소비판로지원	1,500
소계			29,369
2024	정부양곡매입비 (양특회계)	공공비축미곡 및 APTERR미곡 매입	126,331
	전략작물산업화 (농특회계)	교육컨설팅(가루쌀)	1,950
		교육컨설팅(사업운영비)	250
		시설장비(가루쌀)	7,500
		가루쌀 제품화패키지	5,080
		가루쌀 가공확대	2,000
쌀가루 구매자금지원 (농특회계)	쌀가루 구매자금지원	116	
소계			143,227

- 주: 1. APTERR은 ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve의 약어이며, APTERR미곡 매입은 아세안+3(아세안 10개국 및 한중일 3개국) 비상 쌀 비축제도(협정) 약정물량 이행용 미곡 비축을 의미  
 2. 본 표에 수록된 '공공비축미곡 및 APTERR미곡 매입'예산의 경우 2023년은 가루쌀 관련 집행액 기준, 2024년은 가루쌀 5만톤 매입 계획에 따른 예산액 기준  
 3. 양특회계는 양곡관리특별회계를, 농특회계는 농어촌구조개선특별회계를 의미  
 자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 제분비용을 고려한 가루화된 최종산물가격을 기준으로 가루쌀 가격은 수입 밀 대비 2.0~2.9배 가량 높은 수준으로 형성<sup>78)</sup>되어 있어, 수입 밀 대비 가격경쟁력이 미흡하여 수입 밀 대체 효과가 나타나기 용이하지 않은 실정이다.

78) 농림축산식품부에서는 가루쌀이 현재 산업 초기단계로 시장가격이 형성되어 있지 않은 상태이므로, 2023년산 가루쌀의 정부판매가격인 1,540원/kg(2023년 기준)을 기준으로 타 곡물과 비교하는 것이 타당할 것으로 보인다는 입장이다. 이를 기준으로 할 때, 2024년 5월 21일 현재의 가루쌀 시장가격(정부판매가격)은 1,000원/kg 수준이라고 설명하고 있다.

[쌀가루 및 밀가루 가격 현황 (2023년 기준)]

(단위: 원/kg, 배)

구분	(건식) 쌀	(습식) 쌀	국산 밀(원맥)	수입 밀(원맥)
시장가격(A)	1,540	2,535	975	500
제분비용(B)	500	600~950	500~1,000	200~500
합계(A+B)	2,040	3,135~3,485	1,475~1,975	700~1,000
배수	2.0~2.9	3.1~5.0	1.5~2.8	1.0
출처	(통계청) 수확기 쌀값		(농식품부) 국산 밀 가격	(관세청) 수입 밀 가격

주: 1. 농림축산식품부에 따르면, 밀가루 제분비용의 경우 업체마다 고정비용 감가, 공급규모, 제분품질, 영업이익률에 따라 차이가 크며 업계에서 원가를 비공개 자료로 관리하여 정확한 비용 추계가 어려운 실정 등의 사유로 본 표의 제분비용은 추정치로 기재

2. (건식) 쌀은 가루쌀을 의미. 괄호 안의 수치는 2023년산 가루쌀의 정부판매가격을 시장가격으로 전제하였을 때의 가루쌀 시장가격, 합계 및 배수를 의미

3. 배수는 수입 밀 합계 대비 각 작물별 합계의 배율을 의미

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 2023년부터 본격적으로 생산되기 시작한 가루쌀은 정부가 정부양곡매입비(2131-360) 사업<sup>79)</sup>을 통해 2023년산 가루쌀 중 농가희망물량 10,936톤(정곡 6,890톤)을 전량 매입하였으나, 2024년 4월말 기준 누적판매물량은 정부매입물량(정곡 기준) 대비 3.9% 수준(정곡 268톤)으로 저조한 실정이다. 또한, 2024년 4월말 현재 2023년산 정부매입 가루쌀에 대한 판매 완료 시점은 미정인 상황이다.

[2023년산 가루쌀 정부 매입 및 판매 물량]

(단위: 톤, %)

구분	정부매입물량(A)	판매물량(B)(누적, 정곡)	B/A (정곡 기준)
2023년산 가루쌀	10,936 (조곡 기준)	160 (24.1말 기준)	2.3 (24.1말 기준)
	6,890 (정곡 기준)	268 (24.4말 기준)	3.9 (24.4말 기준)

주: 조곡은 수확한 그대로의 알곡을 의미. 정곡은 도정된 곡물(쌀, 보리쌀 등)을 의미

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

이를 금액 기준으로 살펴보면, 2023년산 가루쌀의 정부매입금액은 193억원(조곡 10,936톤 기준), 판매금액은 3억원으로, 정부매입금액 대비 판매금액 비율은 1.7%로 낮은 실정이다.

79) 참고로, 2023년산 정부매입 가루쌀 판매수입은 미곡판매수입(41-411)으로 귀속된다.

[2023년산 가루쌀 정부매입 금액 및 판매 금액]

(단위: 백만원, %)

구분	정부매입금액(A)	판매금액(B)(누적)	B/A
2023년산 가루쌀	19,269	328	1.7

주: 1. 정부매입금액은 조곡 기준(10,936톤)이며, 판매금액은 정곡 기준(268톤)임

2. 판매금액은 2024년 4월말 기준

자료: 농림축산식품부 제출자료

이에 대하여, 농림축산식품부는 기존 가공용 쌀과 달리 가루쌀은 산업 초기단계로 수요 예측이 어려운 측면이 있어 2023년산 정부매입 가루쌀 물량 전체가 식품업체 등 수요처에 배정되지는 못하였으며, 2024년 판로지원 사업과 제품화 패키지 지원사업 등을 통해 식품업계 원료 구매가 본격적으로 이루어질 것이라는 입장이다.

그러나 정부가 매입한 가루쌀 판매가 원활히 이루어지지 못할 경우, 보관, 가공, 품질저하 대응 등을 위한 부가적인 비용이 발생할 가능성이 존재한다. 또한, 농림축산식품부는 2023년산 가루쌀에 이어 2024년산 가루쌀의 경우에도 전량 매입을 계획하고 있으며, 정부매입단가(2,435원/kg)와 판매단가(1,540원/kg) 간 차이로 인해 결손(895원/kg)이 발생할 우려 또한 존재한다.

가루쌀 시장이 도입 초기 시점임을 감안할 때, 일정 정도의 결손은 불가피할 것으로 보이나, 정부매입분의 판매가 지연될 경우 해당 결손액과 같은 추가적인 손실이 발생할 우려도 존재한다.

상기의 상황을 고려할 때, 2023년산 가루쌀 매입분의 경우 2023년산 정부매입 가루쌀의 수요처를 확보하고 가급적 단기간 내에 판매를 완료할 필요가 있다.

[가루쌀 정부 매입 가격 및 판매 가격 (2023년 기준)]

(단위: 원/kg, 정곡 기준)

정부매입단가(A)	판매단가(B)	차이(B-A)
2,435	1,540	△895

주: 1. 정부매입단가(원/kg)는 수확기 평균 산지쌀값(202,797원/80kg)에서 가공임(8,002원/80kg)을 제외하여 산출

2. 정부매입 가루쌀 판매단가는 일반벼와 동일(1,540원/kg)

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 함께, 가루쌀의 경우 기존 쌀 대비 단수(單收, 단위면적당 수확량)가 적은 상황이므로, 품종개발, 재배기술·생육환경 등에 대한 교육, 가루쌀 농가간의 성공·실패사례 공유 등에 대한 지원이 지속적으로 이루어질 필요가 있을 것으로 보인다. 세부적으로, 2023년 기준 가루쌀의 단위면적당 생산량은 432kg/10a로, 기존 쌀(습식쌀)의 단위당 생산량 대비 84.9%로 낮은 수준을 보였다.

[쌀 및 가루쌀 단위면적당 생산량 현황 (2022~2023년)]

(단위: kg/10아르(a), %)

구분	쌀		가루쌀	쌀 대비 가루쌀 생산비율
	(현백률 92.9% 기준)	(현백률 90.4% 기준)		
2022	518	504	- (자료없음)	- (자료없음)
2023	523	509	432	84.9

- 주: 1. 현백률은 현미를 쌀로 환산하는 비율이며, 현백률 90.4%는 시중에 주로 유통되고 있는 12분도 쌀을 의미. 2011년부터 기준 92.9%와 함께 현백률 90.4%를 적용한 수치도 함께 공표중  
 2. 2023년 기준 가루쌀의 단위면적당(10a) 생산량은 생산단지 10개소를 지정(23년)하여 표본조사를 실시한 결과치임  
 3. 쌀 대비 가루쌀 생산비율 산출은 현백률 90.4% 쌀 기준임  
 자료: 농림축산식품부 제출자료 및 통계청, 「2023년 쌀 생산량 조사 결과」, 2023.11.을 바탕으로 재작성

종합하면, 정부가 전량 매입한 2023년산 가루쌀의 판매 실적이 낮은 수준이며, 가루쌀 시장이 도입초기 상태라는 점 등을 감안할 때 향후 어느 시점까지 재정을 투입하여 전량매입·관리·비축·판매할 수 있을지 예측이 어려운 실정이다.

또한, 가루쌀의 지속적인 전량 매입이 시장의 자생적인 형성에 기여할 수 있을지 불투명한 상황이다. 즉, 현재는 정부가 전량 매입(농가 희망물량 기준으로 2023년산 가루쌀 전량 매입 및 2024년산 가루쌀도 전량 매입 예정)하고 있으나, 전량 매입이 종료되는 시점에서 안정적인 판로가 확보될 수 있을지 미지수이다.

이와 함께, 가루쌀 산업 활성화를 위해서는 궁극적으로 생산 측면에서는 수입 밀 대비 가격경쟁력 확보(비용 감소), 소비 측면에서는 가루쌀 제품에 대한 소비자 인식 제고가 관건으로 보인다.

이에, 단기적으로 가루쌀을 적용할 수 있는 범용적인 제품과 기존 쌀·밀 대비 차별화된 상품 개발 및 대규모 소비가 가능한 국내외 판로 확보에 대한 지원이 필요하다. 또한, 중장기적으로는 수입 밀 대체라는 목표를 달성할 수 있도록 생산·제

분·가공·소비활성화 등 전주기별 대응전략 및 가격경쟁력 확보를 위한 체계적인 추진전략 수립·시행이 요구된다.

이 과정에서, 국산 밀 생산을 구축(crowd-out)하거나, 제분 특성으로 인해 기존 밀을 활용한 식품 등에서 가루쌀을 대체재로 활용 가능할지에 대한 지속적인 검토·연구가 수반될 필요가 있으며, 소비 측면에서는 글루텐프리(gluten-free) 등 고급화 전략을 포함하여 기존 밀 제품과의 차별화 전략을 마련할 필요가 있다.

## (2) 공익기능 증진에 대한 성과관리체계 운영 필요

공익기능의 개념적 정의 및 성과지표를 명확히 설정하고, 선택형 직불 사업을 중심으로 공익기능 증진 효과를 측정·평가하는 성과지표의 시범적 개발·도입·개선을 조속히 추진할 필요가 있다.

「농업농촌공익직불법」 제2조 및 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조에서는 ‘농업·농촌의 공익기능’을 ‘식량의 안정적 공급’, ‘국토환경 및 자연경관의 보전’, ‘수자원의 형성과 함양’, ‘토양유실 및 홍수의 방지’, ‘생태계의 보전’ 및 ‘농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전’ 등 크게 6가지로 정의하고 있다.

### [농업·농촌 공익기능의 법률적 정의]

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 「농업농촌공익직불법」 제2조(정의)제2호. “농업·농촌의 공익기능”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제9호에 따른 기능을 말한다.</li> <li>• 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의)제9호. “농업·농촌의 공익기능”이란 농업·농촌이 가지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기능을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 식량의 안정적 공급</li> <li>나. 국토환경 및 자연경관의 보전</li> <li>다. 수자원의 형성과 함양</li> <li>라. 토양유실 및 홍수의 방지</li> <li>마. 생태계의 보전</li> <li>바. 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전</li> </ul> </li> </ul> |  |
|--|--|

자료: 각 법률을 바탕으로 재작성

그러나 구체적이고 정량적으로 ‘공익기능’ 증진 여부를 측정·판단할 수 있는 세부적인 기준이나 지표는 설정되지 않은 실정이다. 현재 공익기능증진직불 사업의 성과지표는 기본형 직불을 대상으로 한 십분위수<sup>80)</sup>만이 설정되어 있다.

이와 관련하여, 농림축산식품부는 상기 법률에서 정의하고 있는 공익기능이 광범위하고 추상적인 측면이 있어, 공익직불제로 인한 공익기능 증진 효과를 어느 수준·범위까지로 볼 수 있을 것인가에 대한 구체적인 기준 설정과 이와 관련된 성과 지표 개발에 현실적인 한계가 존재한다고 설명하고 있다.

그럼에도 불구하고, 공익직불제의 주요 목적인 공익기능 증진과 관련된 성과를 측정하는 것은 국민들로부터 공익직불제 추진의 당위성을 확보하는 차원에서도 중요한 과제라 할 수 있다.

80) 십분위수는 기본형 직불금 지급의 형평성을 나타내는 지표로, 각 사업연도별 기본형 직불금 수령액 하위 10% 대비 상위 10% 비율로 산출된다.

예를 들어, 공익기능 증진에 대한 명확한 개념적 정의 및 현장 적용을 위한 구체화, 선택형 직불 사업을 중심으로 협의의 공익기능 증진 효과를 측정하는 성과지표의 시범적 개발·도입·개선을 조속히 추진할 필요가 있다.

한편, 국회에서 열린 토론회<sup>81)</sup>에서는 선진국의 경험에서 보듯 공익직불제를 국민적 지지 속에서 성공적으로 운영하기 위해서는 국민이 공감할 수 있는 성과지표를 개발하는 것이 중요하며, 성과지표를 체계적으로 관리하고 평가할 수 있는 체계를 구축하는 것도 필수적이라고 논의된 바 있다.

[공익기능 증진 성과관리 체계 관련 토론회 논의 내용]

구 분	주요 내용
「농가 소득안정과 농업 공익증진을 위한 공익형직불제 도입 토론회」 (2019.9.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선진국의 경험에서 보듯 공익직불제를 국민적 지지 속에서 성공적으로 운영하기 위해서는 국민이 공감할 수 있는 성과지표를 개발하는 것이 중요</li> <li>• 성과지표를 체계적으로 관리하고 평가할 수 있는 체계를 구축하는 것도 필수적</li> <li>• 공익직불제 실시지역 단계에서 이행조건 점검체제를 구축하여 점검을 강화하고, 미이행시 이행준수의무 충족 정도에 따라 직불금 감축 혹은 환수, 수혜금지 등의 벌칙조항을 마련하여 정책효과를 제고하고, 공익직불제 시행에 대한 국민적 공감대를 높여나갈 필요</li> </ul>

자료: 「농가 소득안정과 농업 공익증진을 위한 공익형직불제 도입 토론회」 자료를 바탕으로 재작성

따라서, 농림축산식품부는 공익직불제를 시행하면서 국민과 농민들이 공감할 수 있는 가시적인 성과지표를 개발하고, 이에 기초한 성과관리 체계를 운영할 필요가 있다.

81) 박원주의원실(주최), 「농가 소득안정과 농업 공익증진을 위한 공익형직불제 도입 토론회」, 2019. 9.

### (3) 지속적인 농약·화학비료 사용 절감 노력 필요

공익직불제 의무 준수사항으로 농약 및 화학비료 관련 기준 준수 등을 포함하고 있으나, 농약의 사용량은 공익직불제 도입 이전 대비 증가하였으며, OECD 주요국 대비 최상위 수준의 양분수지를 보이는 등 환경보전 효과가 미흡한 실정임을 고려하여, 친환경농업으로의 전환 가속화를 위한 공익직불제 차원의 개선방안을 검토할 필요가 있다.

공익직불제 의무 준수사항 중 ‘먹거리 안전’ 및 ‘환경보호’ 분야에서는 농약 및 화학비료 관련 기준 준수 등을 포함하고 있다.<sup>82)</sup> 이는 생태·환경 관련 의무 강화를 통해 국민 눈높이에 맞는 농업으로 발전하고자 하는 공익기능증진직불 사업의 추진 목적 달성을 위한 것으로 볼 수 있다.<sup>83)</sup>

공익직불제 도입 이후 농약 총사용량 및 단위면적(1ha)당 사용량의 경우, 증가세를 보였다. 연도별 농약 사용량을 살펴보면, 공익직불제 도입 이전인 2017~2019년간에는 농약의 총사용량 및 1ha당 사용량이 감소한 반면, 공익직불제 도입 이후인 2020~2022년간에는 농약의 총사용량 및 1ha당 사용량이 증가한 것으로 나타났다.

[농약 사용량 추이 (2017~2022년)]

(단위: 천톤, kg/ha)

구분		공익직불제 도입 이전			공익직불제 도입 이후		
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
농약	총사용량	20	18.7	16.7	17.1	19.0	19.9
	ha당 사용량	12.2	11.3	10.2	10.5	11.8	12.4

자료: e-나라지표, 농약 및 화학비료 사용량 (2024.6.5.검색기준)

화학비료 사용량의 경우에는 공익직불제 도입 이전 대비 이후의 화학비료 총사용량 및 단위면적(1ha)당 사용량 모두 2021년까지 등락을 반복하는 가운데 전반적으로 증가세를 보였으나, 2022년의 경우에는 공익직불제 도입 이전 대비 감소세로 전환되는 긍정적인 측면이 존재하였다.

82) 기본형 공익직불금 수령을 위한 5대 분야 17개 의무 준수사항 중 ‘먹거리 안전’ 분야에 ‘농약 안전 사용 및 농산물 농약 잔류허용기준 준수’ 및 ‘농산물의 기타 유해물질 잔류허용기준 준수’가, ‘환경 보호’ 분야에 ‘화학비료 사용기준 준수’, ‘비료 적정 보관·관리’ 등이 포함되어 있다.

83) 농림축산식품부, 공익직불제 제도 소개 웹페이지(<https://www.mafra.go.kr/gong/2593/subview.do>)

[화학비료 사용량 추이 (2017~2022년)]

(단위: 천톤, kg)

구분		공익직불제 도입 이전			공익직불제 도입 이후		
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
화학	총사용량	442	434	441	431	461	410
비료	ha당 사용량	270	262	268	266	286	255

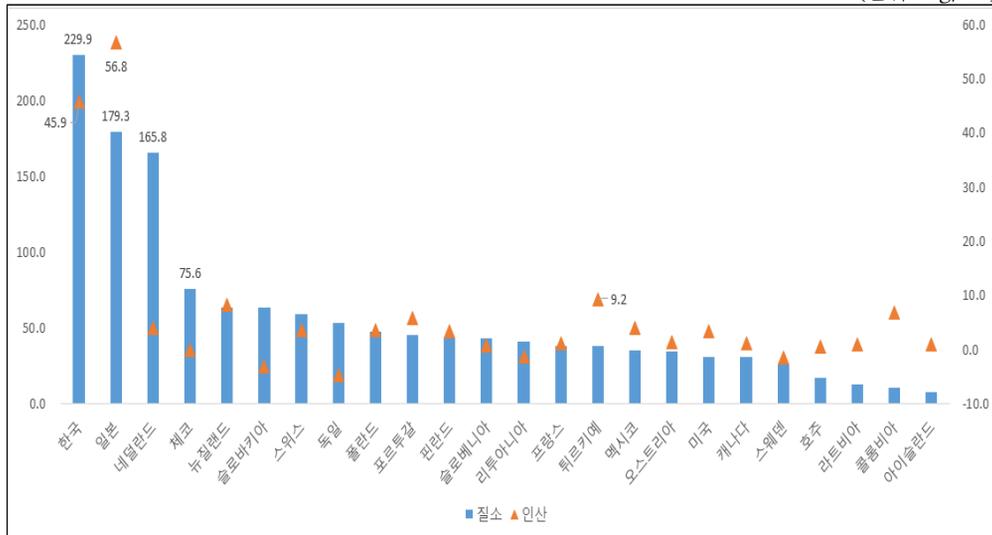
자료: e-나라지표, 농약 및 화학비료 사용량 (2024.6.5.검색기준)

한편, 해외 주요국과 우리나라의 양분수지(질소·인산)를 비교해 보면, 우리나라의 양분수지가 OECD 주요국 대비 높은 수준인 것으로 나타났다. 이 때, 양분수지는 환경부하의 척도를 측정하는 지표로, 농경지에 투입되는 화학비료나 가축분뇨 등의 양분량(질소, 인산)에서 농작물 생산 등의 반출량을 제외하고 남은 양분량을 나타낸 값을 의미하며, 양분수지값이 클수록 환경에 대한 부하가 큰 것을 의미한다.

즉, 우리나라의 양분수지가 OECD 국가 대비 최상위 수준이라는 것은 농축산 활동에 따른 환경 부담이 높다는 것을 의미하므로, 공익직불제를 통해 친환경농업의 지속적인 활성화의 필요성이 존재하는 것으로 해석할 수 있다.

[OECD 국가별 양분수지(질소·인산) 현황]

(단위: kg/ha)



주: 1. 우리나라는 2020년 기준이며, 타 OECD국가의 경우 2021년 혹은 자료가 가용한 최신연도 자료 기준  
 2. 수치가 기재된 국가(질소: 한국, 일본, 네덜란드 / 인산: 일본, 한국, 튀르키예)는 각 양분수지 수치가 큰 상위 3개국을 의미  
 자료: OECD 통계(<https://data.oecd.org/agrland/nutrient-balance.htm>)를 바탕으로 재작성

한편, 전술한 바와 같이, 공익직불제만으로 농약 사용량 증가 및 해외 주요국 대비 높은 양분수지 등을 설명하는데는 한계가 있다는 점을 감안할 필요가 있다.<sup>84)</sup>

이에, 공익직불제가 공익기능 증진을 주요 목적으로 포함하고 있다는 점을 고려하여, 농약·화학비료 사용량 및 양분수지 저감 등 친환경농업으로의 전환 가속화를 위한 공익직불제 차원의 개선방안을 검토할 필요가 있다.

---

84) 참고로, 이상기온 등 기후변화 또한 비료·농약 등 고투입 농법으로부터의 탈피를 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있다는 보고도 존재한다. (자료: 농림축산식품부, 「2050 농식품 탄소중립 추진전략」, 2021.12.을 바탕으로 재작성)

### 가. 법정계획인 공익직불제 기본계획의 조속한 수립·시행 필요

2024년 6월 현재까지 「농업농촌공익직불법」에 따른 법정계획인 공익직불제 기본계획이 수립되지 않아 중장기 목표, 추진방향, 성과목표를 알 수 없는 상황이므로, 공익직불제 기본계획을 조속히 수립·시행할 필요가 있다.

「농업농촌공익직불법」 제4조(공익직접지불제도 기본계획의 수립)에서는 5년마다 공익직접지불제도에 관한 기본계획을 수립하도록 규정하고 있다. 동 조항에 따르면, 기본계획에 ①공익직접지불제도의 기본방향 및 목표, ②기본형공익직불제도의 시행에 관한 사항, ③선택형공익직불제도의 시행에 관한 사항 등을 포함하도록 규정하고 있다.

#### 〔「농업농촌공익직불법」 상 기본계획 관련 규정〕

##### 「농업농촌공익직불법」 제4조(공익직접지불제도 기본계획의 수립)

- ① 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 5년마다 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 국회의 심의를 거쳐 공익직접지불제도에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  - 1. 공익직접지불제도의 기본방향 및 목표
  - 2. 제5조에 따른 기본형공익직접지불제도의 시행에 관한 사항
  - 3. 제5조에 따른 선택형공익직접지불제도의 시행에 관한 사항
- ③ 그 밖에 기본계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료: 국회법률정보시스템

한편, 「농업농촌공익직불법」이 시행(2020.5.)된 이후 4년 이상 경과한 현재까지 상기 기본계획은 수립되지 않고 있으며, 단년도 직불제 사업시행지침을 통해 공익직불사업이 수행되고 있어 장기적인 계획이 부재한 상태에서 공익직불사업이 추진되고 있는 실정이다.<sup>85)</sup>

85) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 공익직불제 도입 당시 국회·농업계 등과 충분한 논의를 거쳐 「농업농촌공익직불법」에 제도의 목적, 지급대상, 지급단가 등 세부사항을 규정하였고, 5년간 공익직불제 시행 후 현장의 요구를 반영하여 개선사항을 발굴하고 2024년말 기본계획을 수립할 계획이며, 150만 농업인을 대상으로 하는 만큼 시행 초기 제도의 안착에 집중하였다는 입장이다.

2023년 4월 농림축산식품부에서 발표한 「농업직불제 확대·개편 계획」 등 공익직불제 관련 계획은 공표된 바 있으나, 기본계획의 성격을 지나거나 기본계획으로 규정된 계획은 발표되지 않고 있다. 또한, 「농업직불제 확대·개편 계획」(2023.4.) 상에 포함된 로드맵에 대한 재정투입계획도 구체적으로 마련되지 않은 실정이다.

한편, 농림축산식품부는 지난 5년간 공익직불제 운영에 따른 성과분석을 바탕으로 2024년말까지 2025년도부터 적용할 기본계획을 수립할 예정이라는 입장<sup>86)</sup>이나, 구체적인 방향성은 공개되지 않고 있다.<sup>87)88)</sup>

이를 고려할 때, 농림축산식품부는 증장기 목표, 로드맵, 재정투입계획 및 재원 확보 방안, 성과관리체계 등이 포함된 공익직불제 기본계획을 조속히 수립·시행할 필요가 있다.

세부적으로, 5년 단위 증장기 목표 및 단계별 목표달성 로드맵 구축, 공익직불제 관련 사업범위 명확화, 증장기 재정투입계획 및 재원확보 방안, 선택형 직불 확대 기초를 고려한 증장기 추진방향성 및 정책대상자 수용성 제고방안, 공익기능 개념 구체화 및 각 내역사업별 성과지표 개발·적용, 준수사항 개편 시 실질적 이행점검·적용가능성 및 구체적 매뉴얼 구축, 성과관리 및 이행점검 효율화·스마트화 방안 등을 종합적으로 포함할 필요가 있다.

86) 농림축산식품부, 「2024년 주요업무 추진계획」, 2024.3. 및 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성하였다.

87) 참고로, 공익직불제 기본계획 수립, 준수사항 관련 정책연구용역이 추진되었으나 현재 비공개로 설정되어 2024년말 수립 계획인 공익직불제 기본계획 상의 목표 및 방향성, 단계별 로드맵 및 재정투입 계획, 공익기능 향상을 위한 준수사항 이행방안 등을 종합적으로 점검하기 어려운 상황이다.

88) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 「2024년 주요업무 추진계획」(농림축산식품부, 2024.3.)에 “기본직불 보완, 선택직불 확충 등 「공익직불제 기본계획」 수립(2024년 하반기)”을 포함하였고, 현장의 요구를 토대로 제도 개선사항을 발굴하여 보완하고, 선택형 직불은 공익기능 효과를 제고하도록 대폭 확충하겠다는 입장이다.

[공익직불제 기본계획 포함 필요 사항]

- 중장기(5년 단위) 목표 및 단계별 목표달성 로드맵
- 공익직불제 대상사업별 중장기 재정투입계획 및 재원확보 방안
  - 공익(농업)직불금 관련 예산 5조원 달성(국정과제) 관련 공익직불제 사업 범위
  - 선택형 직불 확대 기조를 고려한 현행 선택형 직불사업 확대 혹은 추가 사업 발굴 등 중장기 추진 방향성, 준수사항 개편 등 정책대상자 수용성 제고 방안
- 공익기능 개념의 구체화 및 이에 따른 각 내역사업별 성과지표 개발(시범적용 및 안착)
- 준수사항 개편 시, 개편 사유 및 현장에서의 이행점검·적용가능성 제고방안
  - 이해관계자 간 혼선 방지 및 객관성 제고 등을 위한 구체화된 매뉴얼
- 성과관리 및 이행점검·부정수급 적발의 효율화·스마트화 방안 등
  - 관계기관별 주요 업무분장(책임소재 명확화)

자료: 국회예산정책처

## 나. 공익직불제 의무 준수사항 점검 체계 효율화 및 개편 방안 검토 필요

### (1) 공익직불제 의무 준수사항 이행점검 스마트화를 통한 효율적 점검체계 마련 필요

「농업농촌공익직불법」 제12조(기본직접지불금 수령을 위한 준수사항)<sup>89)</sup> 등에 서는 직불금 수령과 관련한 의무 준수사항을 규정하고 있다.

세부적으로, 공익직불제 의무 준수사항은 생태계 보전, 마을공동체 활성화, 영농활동 준수, 먹거리 안전 및 환경 보호 등 5대 분야와 이에 따른 17개 준수사항으로 구성되어 있으며, 개별 준수사항 위반에 따라 감액이 이루어지는 구조이다.<sup>90)</sup>

[공익직불금(기본형) 수령을 위한 의무 준수사항 및 위반 시 감액 비율 (2024년 기준)]

분야	세부 준수사항	위반 시 감액비율
생태계 보전 (3개 준수사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지의 형상 및 기능 유지</li> <li>• 생태교란 생물의 반입 · 사육 · 재배 금지</li> <li>• 방제 대상 병해충 등의 발생 신고</li> </ul>	각 10% 감액
마을공동체 활성화 (2개 준수사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을공동체 공동활동 실시</li> <li>• 영농폐기물의 적정 처리</li> </ul>	각 10% 감액
영농활동 준수 (3개 준수사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영농기록(영농일지) 작성 및 보관</li> <li>• 농업 · 농촌 공익기능 증진 관련 교육 이수</li> <li>• 농업경영체 등록 및 변경 신고</li> </ul>	각 10% 감액
먹거리 안전 (3개 준수사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농약 안전사용 및 농산물 농약 잔류허용기준 준수</li> <li>• 농산물의 기타 유해물질 잔류허용기준 준수</li> <li>• 농산물 출하제한 명령 준수</li> </ul>	각 10% 감액
환경 보호 (6개 준수사항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화학비료 사용기준 준수</li> <li>• 비료 적정 보관 · 관리</li> <li>• 가축분뇨 퇴비 · 액비화 및 살포기준 준수</li> <li>• 공공수역 농약 · 가축분뇨 등 배출금지</li> <li>• 하천수 이용기준 준수</li> <li>• 지하수 이용기준 준수</li> </ul>	각 10% 감액

주: 2022~2023년의 경우 '영농폐기물 적정 처리', '마을공동체 공동활동 참여' 및 '영농기록 작성 및 보관' 준수사항은 기본형 직불금 총액의 5% 감액에서, 2024년에는 10%로 조정

자료: 농림축산식품부, 2023년도 및 2024년도 「기본형 공익직불사업 시행지침서」를 바탕으로 재작성

#### 89) 「농업 · 농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

제12조(기본직접지불금 수령을 위한 준수사항) 제15조에 따른 기본직접지불금의 지급대상자로 등록된 자는 기본직접지불금을 지급받기 위하여 다음 각 호의 의무를 이행하여야 한다. 다만, 휴경 중인 농지 등에 대한 의무에 관한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 형상(形狀) 및 기능을 유지할 것
2. 농약 및 화학비료를 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것
3. 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업 · 농촌의 공익기능 증진 관련 교육을 이수할 것
4. 그 밖에 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 이행할 것

90) 여러 건의 준수 의무를 동시에 위반한 경우 각 준수 의무에 해당하는 감액비율을 합산하여 기본형 직불금 지급총액의 최대 100%까지 감액하여 지급하고, 동일 의무사항을 차년도에도 반복 위반할 경우 직전 감액비율의 2배(최대 40%)를 적용한다.

[공익직불금(기본형) 세부 준수사항별 감액 기준 (2024년 기준)]

구분	세부 준수사항	위반 시 감액기준
생태계 보전	농지의 형상 및 기능 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리 (폐경면적 지급제외 및 10% 감액)</li> <li>농작물 재배, 휴경 시 연간 1회 이상 경운(耕耘)</li> <li>경계 설치 및 관리</li> <li>농지 주변 용수로·배수로 유지 및 관리 등</li> </ul>
	생태교란 생물의 반입· 사육·재배 금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제24조제1항에 따라 생태계교란 생물의 반입·사육·재배 금지</li> </ul>
	방제 대상 병해충 등의 발생 신고	<ul style="list-style-type: none"> <li>「식물방역법」 제30조의2제1항에 따라 등록된 농지 등 및 그 주변에 규제병해충, 방제 대상 병해충 등을 발견한 경우 지체없이 신고</li> </ul>
마을 공동체 활성화	마을공동체 공동활동 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을 주변 영농·생활폐기물의 공동 수거·처리</li> <li>마을공동공간 청소·정비·경관개선</li> <li>생태교란 식물 제거</li> <li>농경문화 계승을 위한 공동체 활동</li> <li>지자체, 마을 자율조직 등이 운영·개최하는 마을축제, 농업기술교육, 문화활동 등 공동행사 참여 등</li> </ul>
	영농폐기물의 적정 처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>영농폐기물을 임의로 방치하지 않고 마을 공동수거함 등에 보관하여 농지등과 그 주변을 깨끗하게 관리</li> <li>영농·생활폐기물 등을 농지에 매립·소각하지 않을 것</li> <li>마을에서 모아둔 폐기물을 마을순회 회수차 등을 운영하여 수거 등</li> </ul>
영농 활동 준수	영농기록 작성 및 보관	<ul style="list-style-type: none"> <li>영농활동 관련 ①종자(종묘)·농약·비료의 구매·사용내역 등(영수증 포함), ②경운일자, ③수확·판매 등 기타 영농활동 등을 재배기간 동안 주기적으로 관련 사항을 기록(영농일지)하고 2년 이상 보관</li> <li>국립농산물품질관리원 등 관계기관에서 기본형 직불금 준수사항 이행점검, 부적합 발생시 농약·비료 구매·사용기록의 열람·제출 요청 시 협조</li> </ul>
	농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육 이수	<ul style="list-style-type: none"> <li>매년 기본형 직불 등록대상자 확정 전(9.30)까지 국립농산물품질관리원, 지자체, 농촌진흥청, 민간 등이 주관하는 농업·농촌의 공익기능 관련 교육 이수</li> <li>고령 농업인 등을 고려하여 농식품부에서 정하는 별도의 방법을 정하여 교육 추진</li> </ul>
	농업경영체 등록 및 변경 신고	<ul style="list-style-type: none"> <li>「농어업경영체육성법」 제4조제1항제1호에 따라 농업경영체 정보 변경이 발생한 시점 이후 14일 이내에 변경 신고</li> </ul>

구분	세부 준수사항	위반 시 감액기준
먹거리 안전	농약 안전사용 및 농산물 농약 잔류허용기준 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>「농약관리법」 제23조에 따른 안전사용기준 준수</li> <li>「농수산물 품질관리법」 제61조 및 「식품위생법」 제7조에 따른 생산단계 및 유통단계 농산물에 대한 농약 잔류허용기준 준수</li> </ul>
	농산물의 기타 유해물질 잔류허용기준 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>이산화황 등 기타 유해물질의 임의사용으로 인하여 「식품위생법」 제7조에 따른 잔류허용기준 초과 금지</li> </ul>
	농산물 출하제한 명령 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>「농수산물 품질관리법」 제63조제1항제1호 또는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제38조의2제2항에 따른 출하연기, 폐기 등의 출하제한 명령 준수</li> </ul>
환경 보호	화학비료 사용기준 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌진흥청장이 고시하는 농경지 토양화학성분 기준 준수</li> </ul>
	비료 적정 보관·관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>「비료관리법」 제19조의2제1항에 따라 비료를 적정하게 보관하고 관리</li> </ul>
	가축분뇨 퇴비·액비화 및 살포기준 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제13조의2제1항에 따라 퇴비·액비화기준에 적합한 퇴비·액비를 사용하고 같은 법 제17조제1항제5호에 따라 액비살포지 외의 장소에 뿌리지 아니하고 액비살포 기준 준수</li> </ul>
	공공수역 농약·가축분뇨 등 배출금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>「물환경보전법」 제15조제1항제1호 및 제2호와 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제10조제1항에 따라 공공수역에 농약 및 가축분뇨를 버리거나 유출·방치 금지</li> </ul>
	하천수 이용기준 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>「하천법」 제50조제1항 및 제50조의2제1항에 따라 하천수 이용 시 허가 등을 받고, 같은 법 제52조제1항 및 제3항에 따라 하천수의 사용량 등을 적정하게 관리</li> </ul>
	지하수 이용기준 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>「지하수법」 제7조제1항, 제8조제1항 및 제13조제1항에 따라 지하수 개발 시 허가 등을 받고, 같은 법 제15조제1항 및 제20조제1항에 따라 적정하게 관리</li> </ul>

자료: 농림축산식품부, 「2024년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2024.1.을 바탕으로 재작성

첫째, 전체 공익직불금 신청면적 중 현장점검면적 비중은 2020년 52.8%에서 2023년 15.7% 수준으로 감소세를 보였다.

농림축산식품부, 국립농산물품질관리원, 지자체 등에서는 공익직불금 수령(공익기능증진직불 사업)을 위한 17개 의무 준수사항에 대한 이행점검을 실시하고 있다.

연도별 공익직불금 신청면적 중 현장점검면적 비중을 살펴보면, 공익직불제 시행 시점인 2020년의 경우 52.8%의 현장점검 비중을 보였으나, 이후 감소세를 보이며 2023년의 경우 전체 공익직불금 신청면적의 15.7%에 대해서만 현장점검이 이루어진 것으로 나타났다. 또한, 1인당 현장점검 면적의 경우, 2020년 541ha/명 수준에서 2022년 126ha/명으로 감소하였다가 2023년 197ha/명으로 증가하였다.<sup>91)</sup>

[공익직불금 신청면적 대비 현장점검 면적 현황 (2020~2023년)]

(단위: 천ha, 명, %)

구분	2020			2021			2022			2023		
	면적 (A)	인원 (B)	A/B	면적 (C)	인원 (D)	C/D	면적 (E)	인원 (F)	E/F	면적 (G)	인원 (H)	G/H
공익직불금 신청면적(a)	1,310	-	-	1,249	-	-	1,219	-	-	1,316	-	-
현장점검 면적 및 인원(b)	692	1,279	0.5	199	1,232	0.2	157	1,244	0.1	207	1,051	0.2
현장점검 면적 비중(b/a)	52.8	-	-	15.9	-	-	12.9	-	-	15.7	-	-

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 대하여, 농림축산식품부는 2020년의 경우 공익직불제 도입 첫해로, 제도의 안정적인 정착·운영을 위하여 공익기능증진직불 사업 신청 농지의 절반 수준에 대하여 현장점검을 실시하였으나, 매년 점검을 지속함에 따라 점검 필요 농지가 자

91) 참고로, 본 절에서의 현장점검(현장에서 실시하는 이행점검) 실적은 공익기능증진직불 사업의 내역사업인 기본형 직불, 경관보전직불, 친환경농업직불, 친환경축산직불, 전략작물직불 사업의 현장점검 실적(전략작물직불의 경우 이모작, 동·하계 조사 등으로 인해 현장점검 실적 상에 일부 중복 가능)을 합산하여 산출되었다. (항공사진을 활용하여 사전점검을 실시하였으나, 현장점검 대상을 선별하기 위한 사전적인 검토 용도였음)

또한, 점검인원의 경우 국립농산물품질관리원에서 채용하는 조사원이 기본직불, 전략직불, 경관보전직불 이행점검을 모두 수행하므로, 공익직불 내역사업별 점검인력을 정확하게 구분할 수 없어 점검면적에 비례하여 점검인력을 산출하였으며, 친환경농업직불의 경우 별도 조사원이 없어 인증심사원 인력을 기준으로 점검인원을 수록하였고, 친환경축산직불은 별도의 조사원이 없어 담당 공무원 기준으로 점검인력을 수록하였다. (자료: 농림축산식품부)

연 감소하였다고 설명하고 있다. 또한, 2021년부터는 우선순위<sup>92)</sup>에 따라 현장 점검이 필요한 농지에 대한 표본을 선정하여 점검을 실시하고 있다고 밝히고 있다.

다만, 점검인원 1인당 현장점검 면적이 최근 증가하였으며 절대 규모 또한 높은 상황이 지속되고 있는데, 현장점검 확대에는 현실적인 한계가 존재하므로, 효율적인 점검이 이루어질 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

**둘째, 공익직불제 준수사항 이행점검 결과, ‘농지의 형상 및 기능 유지’가 위반건수 및 감액금액의 대부분을 차지하였으며, ‘농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육이수’, ‘농약 안전사용 및 농산물 농약잔류허용기준 준수’ 등이 타 준수사항 대비 높은 위반건수 및 감액금액을 보였다.**

2020~2023년간 준수사항 위반건수는 2020년 8,769건에서 2021년 14,658건으로 증가하였다가 이후 감소세를 보이며 2023년 9,990건으로 축소되었다. 또한 준수사항 위반에 따른 감액금액은 2020년 24억원에서 2021년 35억원으로 증가한 이후 2023년 17억원 규모로 감소한 것으로 나타났다.

준수사항별로 살펴보면, ‘농지의 형상 및 기능 유지’가 가장 많은 준수사항 위반건수 및 감액금액을 기록하며 전체 위반건수 및 감액금액의 대부분을 차지하였고, ‘농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육이수’, ‘농약 안전사용 및 농산물 농약잔류허용기준 준수’가 상대적으로 큰 규모의 위반 및 감액실태를 보였다.

‘농지의 형상 및 기능 유지’ 위반건수는 2020년 8,459건에서 2021년 14,228건으로 증가하였다가 2023년까지 5,254건으로 감소세를 보였다. 감액금액의 경우에도 유사한 경향(2021년 34억원까지 증가하였다가 이후 감소세를 보이며 2023년 11억원 수준으로 축소)을 보인 바 있으나, 여전히 전체 위반건수 및 감액금액에서 대부분을 차지한 것으로 나타났다.

‘농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육이수’의 경우에는 2022년 2,703건, 2023년 3,929건으로 두 번째로 높은 위반건수를 보였으며, 감액금액의 경우에도 유사한 경향을 보였다. ‘농약 안전사용 및 농산물 농약잔류허용기준 준수’의 경우 2020년 219건에서 2023년 524건으로 2.4배 증가하였고, 감액금액의 경우에도 같은 기간 2.1배 규모로 증가한 것으로 나타났다.

92) 이 때, 우선순위는 1순위 부적합 우려 농지, 2순위 신규 신청 농지, 3순위 전년도 지급면적 초과 신청 농지, 4순위 3년 연속 미점검 농지, 5순위 2년 연속 부적합 농지이다. (자료: 농림축산식품부)

한편, '마을공동체 공동활동 실시'의 경우에도 상기 위반요인을 제외하면, 상대적으로 높은 위반건수 및 감액금액이 발생한 의무 준수사항으로 나타났다.

[공익직불제 준수사항 이행점검 결과 (2020~2023년)]

(단위: 건, 백만원)

분야	준수사항	준수사항 위반							
		위반건수				감액금액			
		'20	'21	'22	'23	'20	'21	'22	'23
생태계 보전	농지의 형상 및 기능 유지	8,459	14,228	7,549	5,254	2,279	3,391	1,639	1,122
	생태교란 생물의 반입·사육·재배 금지	-	-	-	-	-	-	-	-
	방제 대상 병해충 등의 발생 신고	-	-	-	-	-	-	-	-
마을 공동체 활성화	마을공동체 공동활동 실시	-	-	778	221	-	-	49	15.2
	영농폐기물의 적정 처리	-	-	-	3	-	-	-	1
영농 활동 준수	영농기록 작성 및 보관	-	-	1	4	-	-	0.5	1
	농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육이수	-	-	2,703	3,929	-	-	345	393.2
	농업경영체 등록 및 변경 신고	-	-	-	-	-	-	-	-
먹거리 안전	농약 안전사용 및 농산물 농약 잔류허용기준 준수	219	380	477	524	72	108	116	149
	농산물의 기타 유해물질 잔류허용기준 준수	-	-	1	1	-	-	0.5	0.1
	농산물 출하제한 명령 준수	5	-	4	2	1.5	-	1.6	1.5
환경 보호	화학비료 사용기준 준수	-	2	3	9	-	0.3	0.3	1
	비료 적정 보관·관리	-	-	-	-	-	-	-	-
	가축분뇨 퇴비·액비화 및 살포기준 준수	30	19	13	22	21	5.7	4.5	9.3
	공공수역 농약·가축분뇨 등 배출금지	17	24	24	14	5	13.4	8.4	3.4
	하천수 이용기준 준수	-	-	-	-	-	-	-	-
	지하수 이용기준 준수	3	5	7	7	0.5	2.3	1.9	1
합계		8,769	14,658	11,560	9,990	2,379	3,521	2,166	1,664

주: 준수사항 간 중복이 있을 수 있음

자료: 농림축산식품부 제출자료

셋째, 현장에서 점검원과 피점검대상 농가 간에 준수사항에 따른 혼선이나 민원이 발생하지 않도록 적발기준을 보다 명확하게 정의할 필요가 있으며, 인공위성 정보, 항공사진, 인공지능 등을 활용하여 현장점검 대상을 체계적으로 선별하고 현장점검을 실시하는 등 스마트 솔루션을 활용한 효율적인 이행점검 체계로의 개선을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

준수의무 이행에 대한 점검은 농업인등 공익직불금 신청자, 지자체·유관 점검기관 등 이해관계자 간 일관성 있는 지표를 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다.

한편, 준수의무 이행에 대한 명확한 정량적 정의나 기준이 설정되어 있지 못하거나 불명확할 경우, 이행점검 과정에서 농민에게 이로운 방향으로 자의적 해석이 이루어지거나 점검과정에서 이해당사자 간 혼선이 발생할 우려가 있을 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 준수의무 이행점검과 관련한 제도적 개선의 필요성이 존재할 것으로 보인다.

예를 들어, 폐기물 처리 등에 대해서는 준수의무 미이행의 경우 정량적으로 명확히 점검할 수 있으나, 농지 형상 및 기능 유지(경계선 미표시, 휴·폐경 등) 의무와 같이 (정량적)점검기준이나 정의가 상대적으로 명확하지 못한 상황에서 이행점검이 이루어질 경우 농가 및 점검자 모두에게서 혼선이 발생할 수 있다.

이에, 농업경영체 등록 정보와 농지대장 정보 간 교차검증, 거주지와 필지 간 거리가 일정수준 이상인 농가 분석, 위성기반 프로그램 적용 등의 스마트 솔루션을 통해 준수사항 위반 가능성이 높은 집단을 우선 추출·분석하고, 해당 분석을 통해 식별된 후보군을 대상으로 한 현장점검 추진 등의 점검방안을 검토하여 보다 효율적인 점검이 이루어질 수 있도록 지속적인 개선을 도모할 필요가 있다.<sup>93)</sup>

---

93) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 일부 지역을 대상으로 인공위성 정보 등을 활용한 자동검증시스템을 시범 도입하여 정확도·활용가능성 등을 검증하고 있으며, 인공지능(AI)을 활용한 이행점검 사전 조사를 시범 실시하고 있다고 설명하고 있다.

농림축산식품부는 향후 상기 시범 실시 결과, 국내외 선행사례 등을 종합적으로 검토하여 인공위성, AI 활용도를 제고하기 위한 시스템 및 DB구축, 분석결과 판독 및 환류 등 이행점검 전반에 대한 효율화 작업을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

## (2) 마을공동체 활동의 선택형 직불 신규 사업화 검토 필요

공익직불제 의무 준수사항 중 ‘마을공동체 공동활동 실시’의 위반건수와 감액 금액이 상위권인 점을 고려하여, 일본의 다면적 기능 직불제 등을 참고하여 현재의 수동적 차원의 마을공동체 활동을 선택형 직불의 신규 사업으로 편성하는 등 능동적인 공익기능 증진 활동으로의 확대·개편방안을 검토할 필요가 있다.

‘마을공동체 공동활동 참여’는 마을 주변 영농·생활폐기물 공동 수거·처리, 마을공동공간 청소·정비·경관개선, 생태교란 식물 제거, 농경문화의 계승을 위한 공동체 활동, 지자체 및 마을 자율조직 등이 운영·개최하는 마을축제, 농업기술교육, 문화활동 등 공동행사에 대한 참여를 의미한다.<sup>94)</sup> 또한, 기본형 공익직불금 수령을 위한 마을공동체 공동활동 참여는 등록된 농지가 소재한 마을의 공동체 활동을 대상으로 하고 있다.<sup>95)</sup>

전술한 바와 같이, 공익직불제의 17개 의무 준수사항 중 ‘마을공동체 공동활동 실시’의 경우 ‘농지의 형상 및 기능 유지’, ‘농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육이수’ 및 ‘농약 안전사용 및 농산물 농약잔류허용기준 준수’를 제외하고는, 여타 의무 준수사항에 비해 상대적으로 높은 위반건수 및 감액금액이 발생한 것으로 나타났다.

이는 농업·농촌의 고령화로 인해 60~70대가 높은 비중을 차지하고 있으며 인구밀도가 낮은 등 현실적으로 공동체 활동에 제약이 있기 때문인 것으로 보인다.

일본의 경우, 농촌지역의 과소화 및 고령화에 따라 마을 공동활동 저하 우려가 제기되면서 지역 차원에서 필요한 공동활동을 지원하는 ‘다면적 기능 직불’을 2015년 도입하여 시행중에 있으며, 일본의 대표적인 직불사업으로 자리매김하고 있다.

일본의 다면적 기능 직불은 크게 농용지·수로·농도 등 지역자원 보전활동 및 관리를 지원하는 ‘농지유지 직불’과 지역자원의 질적 향상을 위한 공동활동 및 시설수명연장 활동 등을 지원하는 ‘자원향상 직불’로 구성된다.

2022년 3월말 기준으로, 농지유지 직불의 경우 전국 1,447개 기초자치단체(시정촌)에서 26,258개 조직이 231만ha의 농용지에서 활동하였으며, 자원향상 직불의

94) 농림축산식품부, 「2024년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 2024.1.

95) ‘마을공동체 공동활동 참여’에 대한 이행점검은 국립농산물품질관리원에서 수행한다. 세부적으로, 국립농산물품질관리원에서는 지자체별 특성에 맞는 공동체 활동을 수행할 수 있도록 하는 안내·협조 등의 필요한 조치를 취하며, 지자체에서 수립된 마을공동체 활동 계획 및 활동 결과에 대한 관리를 수행한다. 또한, 필요한 경우 일부 표본을 추출하여 활동의 이행여부 등에 대한 점검을 진행할 수 있다.

경우 전국 1,309개 기초자치단체(시정촌)에서 20,878개 조직이 206만ha의 농용지에서 활동하는 성과를 창출하였다.

특히, 일본의 다면적 지불제의 경우 주로 개인을 대상으로 지급되는 여타 직불금과는 달리, 마을단위의 공동활동에 대한 직접 참여를 지급대상으로 한다는 점에서 우리나라의 공익직불제 개선에도 시사하는 바가 있다.

즉, 경제적 유인 제공을 통해 농업·농촌지역의 마을공동체를 활성화함과 동시에 환경보전에 대한 사업내용이 포함될 경우, 공익기능 증진에도 기여할 수 있다. 이에, 일본의 다면적 지불제 사례 등을 참고하여, 마을공동체 활동과 관련한 직불사업을 선택형 직불의 신규 내역사업으로 편성하는 등 능동적인 공익기능 증진 활동을 위한 선택형 직불 개선 방안을 검토할 필요가 있다.

[일본의 다면적 기능 지불제 개요]

구분	주요 내용
도입배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌지역 과소화 및 고령화에 따른 마을 공동활동 저하 우려에 따라 지역 차원에서 필요한 공동활동을 지원하는 '다면적 기능 지불'을 2015년 도입</li> </ul>
관계법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업이 가지는 다면적 기능의 발휘·촉진에 관한 법률(2014년 제정)</li> </ul>
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>다면적 기능 지불은 크게 농지유지 지불과 자원향상 지불로 구성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지유지 지불: 지역공동으로 농용지, 수로, 농도 등 지역자원의 보전 활동·관리 지원</li> <li>- 자원향상 지불: 지역자원의 질적 향상 도모를 위한 공동활동 및 시설 수명 연장 활동 등</li> </ul> </li> </ul>
추진성과 ('22.3말)	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지유지 지불               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 47도도부현의 1,447개 시정촌에서 26,258개 조직 활동</li> <li>- 231만ha 농용지 대상</li> </ul> </li> <li>자원향상 지불               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 46도도부현의 1,309개 시정촌에서 20,878개 조직 활동</li> <li>- 206만ha 농용지 대상</li> </ul> </li> </ul>

자료: 한국농촌경제연구원, 「세계 농식품산업 동향 - 일본의 다면적 기능 지불제」, 2022.11.을 바탕으로 재작성

### 다. 공익직불제 부정수급 관리체계 효율화 필요

첫째, 공익직불제 도입 이후 부정수급 점점 강화 기조에 따라 2021년부터 공익기능증진직불 사업의 부정수급 적발 건수 및 금액이 도입 이전(2018~2019년) 대비 유사하거나 증가하는 경향을 보였으나, 동 사업 전체 예산 대비 적발금액은 미미한 수준인 것으로 보인다.

공익직불금 부정수급이란 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공익직불금을 신청·수령하거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지 등을 분할하여 신청하는 경우를 지칭한다.<sup>96)97)</sup>

공익직불금 부정수급자에 대해서는 기본형 직불금의 경우 부당이익금 전액 환수 및 제재부가금 부과와 함께 최대 8년 동안 등록이 제한되는 등의 처분이 이루어진다.

[기본형 직불금 부정수급 처분]

구분			부정수급액	제재부가금	등록제한	
					소농직불	면적직불
거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로	직불금을	등록	-	-	5년	3년
		등록·수령한 경우	수령	전액환수	5배	8년
	농지 등을 분할한 경우	등록	-	-	3년	3년
		수령	전액환수	3배	5년	5년

자료: 농림축산식품부, 「2024년 기본형 공익직불제 필수안내서」, 2024.3.

공익직불제 도입 전후의 주요 직불 사업의 부정수급 적발 현황을 살펴보면, 공익직불제 도입 이전인 2015~2019년간 쌀·밭직불, 조건불리직불, 경관보전직불, 친환경농업직불 및 경영이양직불 사업의 부정수급 적발건수는 2015년 61건에서 2017년 8건으로 감소세를 보인 이후 2019년 114건까지 증가하였다. 부정수급 적발금액의 경우 2015년 0.6억원에서 2019년 3.0억원으로 5배 이상 상승한 것으로 나타났다.

96) 농림축산식품부, 「2023년 기본형 공익직불제 필수안내서」, 2024.3.를 바탕으로 재작성하였다.

97) 「농업농촌공익직불법」 제19조(기본직접지불금의 감액지급 또는 등록제한) 등에서는 기본형 직불금의 부정수급 유형과 미지급 등에 대하여 규정하고 있다.

[공익직불제 도입 이전 직불금 부정수급 적발 현황]

(단위: 건, 백만원)

구분	2015		2016		2017		2018		2019	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
쌀직불	46	42	26	60	6	89.7	11	113.9	97	282.8
밭직불	-	-	2	0.2	2	2	5	7.2	9	11.5
조건불리직불	13	1.3	-	-	-	-	1	2	6	3.5
경관보전직불	-	-	-	-	-	-	2	0.7	2	1.1
친환경농업직불	1	1.6	-	-	-	-	-	-	-	-
경영이양직불	1	11.4	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	61	56.3	28	60.2	8	91.7	19	123.8	114	298.9

주: 1. 부정수급 적발연도 기준으로 지자체의 행정처분(환수 등이 완료된 건수 및 금액 기준, 중복건수 제외)

2. 친환경농업직불에는 친환경축산 부문도 포함

자료: 농림축산식품부 제출자료

한편, 공익직불제 도입 이후인 2020~2023년의 기본형 및 선택형 직불 사업의 부정수급 적발건수는 2020년 8건에서 2023년 148건으로 증가하였으며, 적발금액의 경우 2020년 5백만원에서 2023년 6.3억원으로 증가한 것으로 나타났다.

농림축산식품부는 상기와 같은 부정수급 적발 건수 및 금액 증가는 공익직불제 도입 이후의 부정수급 점검 강화에 주로 기인한 것으로 설명하고 있다.

다만, 2023년 기준으로 공익기능증진직불 사업의 직불금(기본형 기준) 지급건수(129만건) 및 지급금액(2.3조원)을 감안했을 때, 부정수급 적발 건수 및 금액의 비중은 미미한 수준으로 볼 수 있다.<sup>98)</sup>

[공익직불제 도입 이후 공익직불금 부정수급 적발 현황]

(단위: 건, 백만원)

구분	2020		2021		2022		2023		
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	
기본형	소농직불	-	-	6	7.2	7	8.4	6	7.2
	면적직불	2	3.5	104	187	105	310.9	142	626.2
선택형	친환경농업직불	6	1.6	-	-	-	-	-	-
합계	8	5.1	110	194.2	112	319.3	148	633.4	

주: 1. 부정수급 적발연도 기준으로 지자체의 행정처분(환수 등이 완료된 건수 및 금액 기준, 중복건수 제외)

2. 본 표에서는 2020~2023년간 부정수급이 적발되지 않은 내역사업(경관보전직불, 친환경축산직불, 전략작물직불, 경영이양직불)은 미포함

자료: 농림축산식품부 제출자료

98) 한편, 부정수급 적발 건수 및 금액 규모의 해석에 있어 양면적인 성격이 존재하므로 유의할 필요가 있다. 부정수급 적발 건수 및 금액 규모가 미미하다는 것은 전체 직불금 지급 규모 대비 부정수급이 소규모로 이루어지고 있다고 볼 수도 있는 반면, 현행 부정수급 관리체계를 통해 부정수급 적발이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다고 볼 수도 있기 때문이다.

다만, 본 절에서 부정수급 적발 건수 및 금액 비중이 미미하다는 것은 전체 직불금 지급 규모 대비 부정수급이 소규모라는 취지로 기술하였음에 유의할 필요가 있다.

둘째, 공익직불금 주요 부정수급 유형으로 임차농을 대리한 지주의 부당 신청·수령과 실제 미경작 및 경작불가면적 대상 신청·수령이 대부분인 점을 고려하여, 공익직불금 신청 단계부터 모니터링 및 선별 체계를 고도화·효율화하여 부정수급을 적발·방지할 수 있도록 지속적인 개선을 도모할 필요가 있다.

2020~2023년간 공익기능증진직불 사업의 주요 부정수급 유형을 살펴보면, 농지 소유주가 농지를 타인에게 임대하여 소유주가 실경작하지 않음에도 임차농을 대리하여 직불금을 부당 신청·수령하거나, 실제로 경작하지 않거나 경작할 수 없는 면적(장기간 방치된 폐경, 건축물 면적 등)을 대상으로 공익직불금을 신청하여 수령하는 경우가 대부분인 것으로 파악되었다.<sup>99)</sup>

[공익기능증진직불 사업 주요 부정수급 유형 (2020~2023년)]

- 농지 소유주가 농지를 타인에게 임차를 주어 상기 소유주가 실경작하지 않음에도 임차농을 대리하여 직불금을 부당 신청·수령
- 실제로 경작하지 않거나 경작할 수 없는 면적(장기간 방치된 폐경, 건축물 면적 등)을 대상으로 공익직불금을 신청하여 수령하는 경우 등

자료: 농림축산식품부

이와 같은, 실경작 임차농이 아닌 지주로의 직불금 부정 귀속 문제는 임차농가 비율이 전체 농가의 절반 이상을 차지하는 현실을 고려할 때 편법·불법행위 발생으로 이어질 우려가 존재한다. 2018~2022년간 임차농가 비율은 50.0~51.6% 수준에서 유지되고 있어 공익직불금을 수령하는 농가 중 상당수가 임차농가에 포함될 것으로 추정할 수 있다.

[임차농가 비율 추이]

(단위: %)

농가별	2018	2019	2020	2021	2022
임차농가	50.2	51.4	51.6	51.0	50.0
자작농가	49.0	48.1	47.9	48.5	49.2
경지없는농가	0.8	0.5	0.5	0.5	0.8

주: 임차농가는 보유 중인 임차농지의 면적이 1,000㎡ 이상인 농가를, 자작농가는 자작지를 보유하며 보유중인 임차농지의 면적이 1,000㎡ 미만인 농가를, 경지없는농가는 자작지를 보유하지 않으며 보유중인 임차농지의 면적이 1,000㎡ 미만인 농가를 각각 의미

자료: 통계청, 각 연도별 「농가경제조사」 자료를 바탕으로 재작성

99) 농림축산식품부 제출자료

또한, 임차농의 경우 지주에 비해 교섭력이 약할 가능성이 높으므로, 지주는 임대차계약서 미작성(구두 계약), 공익직불금 지급대상 농지에서 실제로는 지주가 경작하지 않고 임차농이 경작하더라도 8년 자경시 자경농지에 대한 양도소득세 100% 감면 자격 취득<sup>100)</sup> 등을 위해 지주가 경작한 것으로 서류를 작성하는 등의 편법·불법행위가 발생할 가능성을 배제할 수 없을 것으로 보인다.

종합하면, 공익직불금 부정수급 점점 강화 기조에 따라 부정수급 적발규모가 증가하는 추세를 보이고 있고 다양한 요인으로 인해 부정수급이 발생하고 있으나, 한정적인 예산 하에서 부정수급을 효과적으로 관리해야 한다는 현실적인 한계를 고려할 때, 보다 체계적으로 부정수급을 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>101)</sup>

이에, 농림축산식품부 및 관계기관은 부정수급을 유형별로 구분하고, 이에 따른 대응전략을 마련하는 등 부정수급 적발체계를 고도화·효율화하여 부정수급을 방지할 수 있도록 지속적인 개선을 도모할 필요가 있다.

이를 통해, 공익직불금 신청 단계부터 부정수급 관련 거짓·부정 신청이 이루어지지 않도록 하는 모니터링 및 선별 체계 등을 보다 강화하고 사전적·사후적으로 면밀히 관리하는 체계를 구축할 필요가 있다.

다만, 부정수급 적발 건수 및 금액의 증가는 양면적인 성격을 지닌다는 점에 유의하여 부정수급 적발 및 결과 환류 방안을 검토할 필요가 있다. 부정수급 적발 건수 및 금액의 증가는 부정수급 자체가 악화되고 있다는 것으로 볼 수도 있는 반면, 적발기능이 강화되어 기존에 선별하지 못한 부정수급을 적발할 수 있도록 관리 체계가 효과적으로 작동하고 있는 것으로 볼 수도 있기 때문이다.

100) 「조세특례제한법」

제69조(자경농지에 대한 양도소득세의 감면) ① 농지 소재지에 거주하는 대통령령으로 정하는 거주자가 8년 이상(대통령령으로 정하는 경영이양 직접지불보조금의 지급대상이 되는 농지를 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사 또는 농업을 주업으로 하는 법인으로서 대통령령으로 정하는 법인(농업법인)에 2026년 12월 31일까지 양도하는 경우에는 3년 이상 대통령령으로 정하는 방법으로 직접 경작한 토지 중 대통령령으로 정하는 토지의 양도로 인하여 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면한다. 다만, 해당 토지가 주거지역등에 편입되거나 「도시개발법」 또는 그 밖의 법률에 따라 환지처분 전에 농지 외의 토지로 환지예정지 지정을 받은 경우에는 주거지역등에 편입되거나, 환지예정지 지정을 받은 날까지 발생한 소득으로서 대통령령으로 정하는 소득에 대해서만 양도소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면한다.

101) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 「기본형 공익직불 부정수급 고위험군 추출 모형 개발」 연구용역(2024.3.완료) 결과 등을 활용하여 부정수급 관리를 추진해나가고 있다고 설명하고 있다.

다만, 상기 연구용역이 완료되지 오래지 않아 현재 초기 적용단계로 보이며, 고위험군뿐만 아니라 부정수급 전반에 대한 점검이 효율적으로 이루어질 필요가 있다는 점 등을 고려할 때, 부정수급 적발 및 예방을 위한 점검체계의 고도화·효율화에 대한 지속적인 개선 추진이 필요할 것으로 보인다.

## 라. 공익직불제 재원구조 분석

### (1) 공익직불제 재원 변경 검토 필요

첫째, 공익기능증진직불 사업은 공익직불기금으로 운영되고, 동 기금의 법정부담금 등 자체수입원 비중은 최근 5년간 0.1~0.3%로 미미한 수준이며, 농특회계 전입금으로 대부분 충당되고 있다.

공익기능증진직불 사업은 공익직불기금으로 운영되고, 동 기금은 정부출연금, 「양곡관리법」에 따른 수입이익금(이하, “법정부담금”), 농어촌구조개선특별회계(농어촌특별세사업계정)(이하, “농특회계”)로부터의 전입금 등을 재원으로 하고 있다.<sup>102)</sup>

공익직불기금 수입 부문 특징을 살펴보면, 법정부담금 등 자체수입원에서 발생한 수입은 미미하며 사실상 농특회계 전입금에 의존하고 있다.

공익직불기금 수입 총계는 2020년 2조 6,511억원에서 2021년 2조 4,172억원으로 감소한 이후 지속적으로 증가하여 2024년 3조 194억원 규모로 확대되었다.

공익직불기금 수입 중 자체수입원 규모를 살펴보면, 2020~2024년간 자체수입액은 25~90억원으로 전체 수입 총계의 0.1~0.3% 수준이었다. 세부적으로, 동 기간 동안의 자체수입원별 합산 기준으로, ‘과태료’,<sup>103)</sup> ‘기타경상이전수입’,<sup>104)</sup> ‘법정부담금’, ‘기타재산(이자)수입’<sup>105)</sup> 순으로 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다.

102) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제26조(기금의 재원) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금
  2. 「양곡관리법」 제13조의2에 따른 수입이익금
  3. 제27조에 따른 차입금
  4. 기금의 운용수익금
  5. 「농어촌구조개선 특별회계법」 제5조제2항제6호에 따라 농어촌구조개선 특별회계의 농어촌특별세사업계정으로부터 받은 전입금 및 일반회계로부터 받은 전입금
  6. 이 법에 따른 징수금 및 과태료
  7. 그 밖의 대통령령으로 정하는 수입금
- ② 정부는 예산의 범위에서 기금에 출연할 수 있다.

「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」

제57조(기금의 재원) 법 제26조제1항제7호에서 “대통령령으로 정하는 수입금”이란 「양곡관리법」 제13조의2제1항에 따른 수입이익금이 법 제25조에 따른 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금에 납입되기 전에 발생하는 이자수입을 말한다.

103) 과태료는 「농업농촌공익직불법」 제26조(기금의 재원)제6호 ‘이 법에 따른 징수금 및 과태료’에 따른 수입재원으로, 동 법률을 위반한 자에 대하여 부정수급, 제재부기금, 과태료 등 부과 금액을 의미한다.

104) 기타경상이전수입은 직불금 등 사업비 집행행위 정산잔액, 환수금 등 반납수입을 의미한다.

105) 기타재산수입은 「농업농촌공익직불법」 제26조(기금의 재원) 제4호 ‘기금의 운용수입금’에 따른 수입재원으로, 기금 여유자금에 대하여 단기자산 및 중장기자금 운용수입금을 의미한다.

이 중, ‘수입산 시판용쌀 수익금’ 발생에 따른 법정부담금(「양곡관리법」 제13조의2(수입이익금의 징수 등)<sup>106)</sup>에 따른 수입이익금)의 경우 최근 5년간 2023년 한 차례만 42억원 규모로 공익직불기금 수입에 반영되었을 뿐, 여타 연도에서는 상기 수익금이 발생하지 않아 반영되지 못하였다.

한편, 공익직불기금 수입 중 정부내부수입원 관련 수입 규모를 살펴보면, 2020~2024년간 정부내부수입 관련 수입액은 2조 4,147억원~3조 146억원으로 공익직불기금 수입 총계의 99.7~99.9%로 사실상 대부분을 차지하여 왔다.

세부적으로, 2020~2024년간 정부내부수입의 경우 농특회계 전입금에 의존하고 있으며, 해당 특별회계 전입금 규모는 2조 3,919억원에서 2조 9,872억원 수준으로 나타났다.

종합하면, 공익기능증진직불 사업이 도입된 2020년도 예산부터 2024년도 예산까지 공익직불기금은 사실상 농특회계 전입금으로 충당되는 구조이다.

더불어, 상기와 같은 공익직불기금의 현행 수입 구조 하에서, 국정과제 및 주요 상위계획에서 제시된 ‘2027년까지 농업직불금 관련 예산 5조원으로 확대’ 기조에 따라 예산(계획) 규모가 증가할 경우, 농특회계로부터의 전입금 규모도 증가하여야 할 것으로 예상된다.

---

106) 「양곡관리법」

제13조의2(수입이익금의 징수 등) ① 농림축산식품부장관은 제12조제1항 또는 제2항에 따른 허가 또는 추천을 받아 양곡을 수입하는 자 중 농림축산식품부령으로 정하는 품목을 수입하는 자에 대하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 국내가격과 수입가격의 차액의 범위에서 수입이익금을 부과·징수할 수 있다.

② 제1항에 따른 수입이익금은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 「정부기업예산법」 제3조 제3호에 따른 양곡관리특별회계, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제25조에 따른 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금 또는 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제54조에 따른 농산물가격안정기금에 납입하여야 한다.

[공익직불기금 수입 자원별 금액 및 비중 (2020~2024년)]

(단위: 백만원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
공익직불기금 수입 총계	2,651,121 (100.0)	2,417,206 (100.0)	2,422,186 (100.0)	2,857,596 (100.0)	3,019,399 (100.0)
소계	4,045 (0.2)	2,500 (0.1)	4,490 (0.2)	8,990 (0.3)	4,790 (0.2)
과태료 (56-563)	4,000 (0.2)	10 (0.0)	2,000 (0.1)	2,000 (0.1)	2,000 (0.1)
자 체 수 입					
기타경상이전수입 (59-596)	- (-)	1,990 (0.1)	1,990 (0.1)	1,990 (0.1)	1,990 (0.1)
법정부담금 (59-593)	- (-)	- (-)	- (-)	4,200 (0.1)	- (-)
기타재산수입 (54-545)	45 (0.0)	500 (0.0)	- (-)	- (-)	- (-)
기타재산이자수입 (54-546)	- (-)	- (-)	500 (0.0)	800 (0.0)	800 (0.0)
정 부 내 부 수 입 등					
소계	2,647,076 (99.8)	2,414,706 (99.9)	2,417,696 (99.8)	2,848,606 (99.7)	3,014,609 (99.8)
특별회계 전입금 (91-912)	2,623,383 (99.0)	2,391,906 (99.0)	2,393,811 (98.8)	2,821,872 (98.7)	2,987,213 (98.9)
기금전입금 (91-913)	23,693 (0.9)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)
비통화금융기관예치금 회수 (85-853)	- (-)	22,800 (0.9)	23,885 (1.0)	26,734 (0.9)	27,396 (0.9)

주: 1. 수정 계획액 기준

2. 괄호 안의 수치는 총계 대비 각 비목별 수입 계획액 비중을 의미

3. 법정부담금은 「양곡관리법」 제13조의2(수입이익금의 징수 등)에 따른 수입이익금을 의미

4. 특별회계 전입금은 농어촌구조개선 특별회계의 농어촌특별세사업계정으로부터의 전입금을 의미

자료: 각 연도별 농림축산식품부 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 재작성

공익직불기금 지출 부문 특징을 살펴보면, 동 기금의 대부분이 ‘공익기능증진 직불’ 사업으로 지출되고 있다.

공익직불기금 지출 총계는 2020년 2조 6,511억원에서 2021년 2조 4,172억 원으로 감소한 이후 지속적으로 증가하여 2024년 3조 194억원으로 확대되었다.

공익직불기금 지출 중 가장 큰 규모이자 대부분을 차지하는 사업은 ‘농가소득 보전(직불기금)’ 단위사업의 ‘공익기능증진직불’ 사업으로, 2조 3,610억원~2조 8,702억원으로, 공익직불기금 지출 총계 중 89.9~97.7%의 비중을 보였다.

[공익직불기금 지출 내역사업별 금액 및 비중 (2020~2024년)]

(단위: 백만원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
공익직불기금 지출 총계	2,651,121 (100.0)	2,417,206 (100.0)	2,422,186 (100.0)	2,857,596 (100.0)	3,019,399 (100.0)
농가소득보전(직불기금)	2,626,082	2,391,953	2,394,058	2,763,403	2,908,982
- 쌀소득보전변동직불(1071-300)	234,400	-	-	-	-
- 직불제이행점검(1071-301)	19,666	19,837	21,603	25,054	28,421
- 공익기능증진직불(1071-302)	2,360,984 (89.9)	2,360,984 (97.7)	2,360,984 (97.5)	2,726,884 (95.4)	2,870,184 (95.1)
- 사업관리비(1071-303)	11,032	11,132	11,471	11,465	10,377
기금운영비 (직불기금, 인건비 및 기타경비)	175	200	226	229	235
공자기금 예수원금상환	-	-	-	65,400	-
공자기금 예수이자상환	1,171	1,168	1,168	1,168	-
여유자금운용 (비통화금융기관예치, 9075-972)	23,693	23,885	26,734	27,396	110,182

주: 1. 수정 계획액 기준

2. 괄호 안의 수치는 공익직불기금 지출 총계 대비 ‘공익기능증진직불’ 사업의 지출 계획액 비중을 의미

자료: 각 연도별 농림축산식품부 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 재작성

둘째, 공익직불기금 수입이 농특회계 전입금에 의존하고 있고 자체수입이 미흡한 점, 농지이양 은퇴직불(경영이양직불) 사업이 농특회계로 운용되고 있는 점, 쌀 변동직불사업이 폐지되고 공익직불기금 대부분이 사실상 고정직불금 성격인 기본형 직불로 지출되고 있어 기금으로서 신축적 운용에 대한 타당성 검토가 필요한 점, 농특회계와 공익직불기금의 주요 목적이 농업인들의 소득안정 지원으로 유사한 점을 고려하여, 공익직불기금을 농특회계로 통합운용하는 방안을 마련할 필요가 있다.

공익직불기금은 「농업농촌공익직불법」에 따라 공익직접지불제도에 따른 공익직불금의 지급에 필요한 재원을 확보하고 효율적으로 관리하기 위하여 설치<sup>107)</sup>되었으며, 농특회계로부터의 전입금으로 사실상 재원 전부를 충당하고 있는 기금이다.

이에, 농특회계와 공익직불기금 간의 유사성·차별성을 점검하고 개선방향을 고찰하는 것은 향후 농특회계 및 공익직불기금의 효율적 운용에 기여할 수 있으며, 다음의 사항(㉠~㉢)을 종합적으로 고려하여 공익직불기금을 농특회계로 통합운용하는 방안을 마련할 필요가 있다.

㉠ 공익직불기금의 수입이 농특회계로부터의 전입금으로 사실상 전부 충당되고 있으며, 정부에서 공익(농업)직불제 관련 예산에 포함하고 있는 ‘농지이양 은퇴직불(경영이양직불)’ 사업<sup>108)</sup><sup>109)</sup>의 경우 여전히 농특회계 사업으로 추진되고 있다는 점을 고려할 때, 농특회계와 공익직불기금 간에 유의미한 차별성이 존재한다고 보기 어렵다.

---

107) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

제25조(농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 등) 정부는 공익직접지불제도에 따른 직접지불금의 지급에 필요한 재원을 확보하고 효율적으로 관리하기 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금을 설치한다.

108) 코드: 농어촌구조개선 특별회계 1070-302

109) 경영이양직불 사업은 2024년 예산부터 (내역)사업명 변경에 따라, ‘기존 약정자’의 경우 ‘경영이양직불’ 사업 명칭을 사용하고 2024년 예산의 ‘신규 약정자’부터는 ‘농지이양 은퇴직불’ 사업으로 명칭이 변경되었다.

[농지이양 은퇴직불(경영이양직불) 사업 예산액 및 공익직불기금 계획액 현황]

(단위: 백만원)

사업명	재원	2020	2021	2022	2023	2024
농지이양 은퇴직불	농특회계	37,481	32,375	26,660	21,526	30,500

⇄ ... (직불사업 간 운용계정 차이로 인한 비효율 발생 가능)

공익기능 증진직불	공익직불기금	2,360,984	2,360,984	2,360,984	2,726,884	2,870,184
--------------	--------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

주: 농지이양 은퇴직불의 경우, 2020~2023년 예산액은 '경영이양직불' 기준, 2024년 예산액은 기존 '경영이양직불' 약정자 및 신규 '농지이양 은퇴직불' 약정자 합산 기준(추경 기준)

자료: 각 연도별 농림축산식품부 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」를 바탕으로 재작성

< 공익(농업)직불제 관련 2024년 주요 추진 내용 >

□ 주요 확대 항목

- 전략작물직불제 지원 확대 / 소농직불금 지원단가 인상
- 농지이양 은퇴직불 도입 / 수입보장보험 대상 품목 확대
- 청년농 영농정착자금 지원대상 선발규모 확대
- 탄소중립 프로그램 시범사업 도입 / 경관보전직불 지원면적 확대

자료: 농림축산식품부, 「농업직불제 관련 예산 3.1조원으로 확대」, 2024.1.을 바탕으로 재작성

㉠ 가격 변동 대응을 위한 쌀 변동직불제가 폐지되었고 공익직불기금 지출의 대부분이 사실상 고정직불금 성격인 기본형 직불 중심으로 운용되고 있어, 기금 운용의 주요 목적인 신축적 운용의 필요성은 크게 높지 않은 것으로 보이므로, 공익직불기금을 현행과 같이 별도의 기금으로 운용하는데 대한 타당성을 면밀히 검토할 필요가 있다. 또한, 해당 검토 시 공익직불기금의 자체수입이 지속적으로 미흡하였다는 점과, 관련 제도 개선의 속도와 방식도 함께 고려하여 공익직불제 관련 재원 변경 방안을 마련할 필요가 있다.

우선, 현행 공익직불기금은 사실상 고정직불금 성격을 보이고 있다. 쌀가격 변동 대응을 위한 쌀소득보전변동직불 사업의 경우 「농업농촌공익직불법」으로의 전부 개정예 따라 2018년산 및 2019년산 쌀까지 지급하는 것으로 규정되었으며 2020년 예산에서 지급이 완료된 이후 폐지되었다.<sup>110)</sup> 또한, 공익직불기금 지출 총계 대

110) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

부칙 제4조(변동직접지불금의 지급에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 「농업소득의 보전

비 기본형 직불 비중이 86.0~94.3%로, 고정직불금 성격을 지닌 기본형 직불이 공익직불기금 지출의 대부분을 차지하고 있다.

[공익직불기금 지출 총계 및 기본형 직불 비중 (2020~2024년)]

(단위: 백만원, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024
공익직불기금 지출 총계	2,651,121 (100.0)	2,417,206 (100.0)	2,422,186 (100.0)	2,857,596 (100.0)	3,019,399 (100.0)
• 공익기능증진직불	2,360,984 (89.9)	2,360,984 (97.7)	2,360,984 (97.5)	2,726,884 (95.4)	2,870,184 (95.1)
- 기본형 직불	2,280,487 (86.0)	2,278,439 (94.3)	2,280,487 (94.1)	2,575,687 (90.1)	2,633,487 (87.2)

주: 1. 수정 계획액 기준

2. 괄호 안의 수치는 공익직불기금 지출 총계 대비 비중을 의미

자료: 각 연도별 농림축산식품부 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)」 및 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

또한, 공익직불기금이 현행과 같이 고정직불금 위주의 재원구조로 유지될 경우, 「국가재정법」 제5조(기금의 설치)에 따른 기금 운용 취지인 신축적 운용의 필요성이 크지 않다는 점을 고려할 필요가 있다.

[「국가재정법」 상 기금의 설치 관련 주요 조문 내용]

구분	기금의 설치, 통합·폐지 관련 주요 내용
「국가재정법」 제5조 (기금의 설치)	<p>□ ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.</p>

자료: 국회법률정보시스템

에 관한 법률」 제8조에 따라 농업소득보전직접지불금 지급대상자로 등록하고 같은 법 제12조제1항에 따른 자격을 갖춘 자에 대하여 같은 법 제12조제2항 및 제3항에 따른 변동직접지불금을 2018년산 및 2019년산 쌀까지 지급한다.

② 제1항에 따른 변동직접지불금을 지급할 때 기준이 되는 목표가격은 쌀 10킬로그램당 26,750원(쌀 80킬로그램당 214,000원)으로 한다.

③ 제1항에 따른 2019년산 변동직접지불금은 이 법 제25조에 따라 설치된 기금에서 지급한다.

같은 맥락으로, 기획재정부의 2021년 및 2024년 「기금존치평가」<sup>111)</sup>에서도 공익직불기금과 관련하여 자체수입원을 통한 재원확보가 미흡하고 사실상 농특회계 전입금으로만 재원이 조달되고 있다는 점 등을 고려하여, 이와 같은 재원구조가 지속될 경우 공익직불기금은 폐지하고 동 기금을 재원으로 하는 사업은 농특회계로 통합하는 개편방향을 적시한 바 있다.

기획재정부의 「2021년 기금존치평가」(2021.5.)에서는 「양곡관리법」 제13조의 2(수입이익금의 징수 등)에 따른 수입이익금<sup>112)</sup>이 지난 5년간 미발생하였으며, 공익직불기금이 사실상 농특회계 전입금만으로 운용되고 있어 자체수입 증가방안 및 신규수입원 마련 등 재원구조 다변화가 필요하다고 기술한 바 있다.

또한, 동 기금존치평가에서는 공익직불기금 지급대상이 과거 농업소득보전직불기금과 같이 변동성이 크지 않아 기금으로서의 유효성에 대한 관련 부처 간 협의의 필요성은 존재하지만, 2019년 「농업농촌공익직불법」에 따라 신규 기금으로 추진된다는 점을 고려하여 단기적으로는 조건부 존치한다는 점을 적시한 바 있다.

더불어, 「2024년 기금존치평가」(2024.5.)에서도 공익직불기금의 설치목적을 고려하여 단기적으로는 공익직불금 지급대상·기준·방식 등에 대한 지속적인 개선을 위해 탄력적인 재정운용이 요구되나, 여전히 자체수입 비중이 미흡하고 외부재원에 대한 의존도가 매우 높으며 「양곡관리법」에 따른 수입이익금이 2023년을 제외하고 지난 7년간 발생하지 않았다는 점을 기술한 바 있다.

이에 따라, 장기적으로는 주요 재원이 농특회계 전입금이라는 점에서 자체수입액 증가 등이 요구되며, 제도개선이 어느 정도 완료된 후에도 일정 수준의 자체수입원 확보 조건을 충족하기 어렵다면 동 기금은 폐지하고, 동 기금을 재원으로 추진하

111) 「국가재정법」

제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

112) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

제26조(기금의 재원) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

2. 「양곡관리법」 제13조의2에 따른 수입이익금

「양곡관리법」

제13조의2(수입이익금의 징수 등) ② 제1항에 따른 수입이익금은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 「정부기업예산법」 제3조제3호에 따른 양곡관리특별회계, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제25조에 따른 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금 또는 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제54조에 따른 농산물가격안정기금에 납입하여야 한다.

는 사업은 농특회계로 이관하여 수행하는 것이 효율적일 것으로 판단된다고 적시하고 있다.

[공익직불기금 관련 기금존치평가 주요 결과 (2021 및 2024년)]

연도	평가결과	평가결과 근거 및 주요 내용
2021	조건부 존치	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 「양곡관리법」에 따른 수입이익금이 지난 5년간 미발생</li> <li>□ 본 기금의 재원은 농특회계 전입금만으로 운용되고 있다는 판단도 가능하므로, 자체수입 증가방안 및 신규수입원 마련 등 재원구조 다변화 필요</li> <li>□ 개편된 공익직불기금 지급대상이 과거 농업소득보전직불기금과 같이 변동성이 크지 않는 등의 근거를 볼 때, 기금으로서의 유효성에 대한 관련 부처간 협의는 필요</li> <li>□ 2019년 법 개정(「농업농촌공익직불법」)에 따른 신규 기금으로 추진됨에 따라 단기적으로는 존치 판정</li> </ul>
2024	조건부 존치	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 기금 설치목적에 고려하여, 단기적으로는 공익직불금 지급대상·기준·방식 등에 대한 지속적 개선을 위한 탄력적 재정운용이 요구</li> <li>□ 자체수입 비중이 0.42%로 미흡하고 정부내부수입·차입금 등 외부재원에 대한 의존도는 98.44%로 매우 높음</li> <li>□ 「양곡관리법」에 따른 수입이익금이 2023년을 제외하고 지난 7년간 발생하지 않음</li> <li>□ 제도개선이 어느 정도 완료된 후 일정 수준의 자체수입원을 확보하는 것을 조건으로 조건부존치를 권고</li> <li>□ 일정 수준의 자체수입원 확보가 어렵다면 동 기금은 폐지하고, 동 기금을 재원으로 하는 사업은 농특회계로 수행하는 것이 효율적일 것으로 판단</li> </ul>

자료: 기획재정부, 「2021년 기금존치평가보고서」, 2021.5. 및 「2024년 기금존치평가보고서」, 2024.5.를 바탕으로 재작성

이를 고려할 때, 우선적으로는 주요 재원이 농특회계 전입금이라는 점에서 자체수입액 증가가 요구되나, 일정 수준의 자체수입원 확보 조건을 충족하기 어려울 경우 공익직불기금을 농특회계로 통합하여 운용하는 방안을 마련할 필요가 있다.

㉔ 관계법령 상에서 농특회계와 공익직불기금이 직불금 지급을 통한 농업인등의 소득안정 지원이라는 주요 사업목적은 사실상 동일하게 설정하고 있다는 점을 고려할 때, 「국가재정법」 제15조제2항제3호인 ‘특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우’에 해당한다고 볼 수 있다.

「국가재정법」 제15조(특별회계의 기금의 통합·폐지)에서는 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사·중복되게 설치된 경우 등에 대하여 기금을 통합 및 폐지할 수 있도록 규정하고 있다.

「농어촌구조개선 특별회계법」(이하, “농특회계법”)과 「농업농촌공익직불법」을 살펴보면, 농업인등을 대상으로 소득의 일부를 직접 지원함으로써 소득안정을 도모하는 것을 목적으로 하고 있어, 소득안정이라는 관점에서 유사한 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

「국가재정법」 상 기금의 통합·폐지 관련 주요 조문 내용

구분	기금의 통합·폐지 관련 주요 내용
「국가재정법」 제15조 (특별회계 및 기금의 통합·폐지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 특별회계 및 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. 설치목적은 달성한 경우</li> <li>• 2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우</li> <li>• 3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우</li> <li>• 4. 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운영하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우</li> </ul> </li> </ul>

자료: 각 법률을 바탕으로 재작성

「농특회계법」 및 「농업농촌공익직불법」 목적 및 내용 간 유사성

구분	목적 및 주요 정의
농특회계법	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 제1조(목적) 이 법은 농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원(財源)으로 하는 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 농어촌구조개선 특별회계를 설치하고, 그 운용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</li> <li>□ 제5조(농어촌특별세사업계정의 세입 및 세출) ② 농어촌특별세사업계정의 세출은 다음 각 호와 같다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2. 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득 보전(補填)을 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·융자</li> <li>바. 농림어업인의 소득 중 일부를 직접 지원하는 사업</li> </ul> </li> </ul>
농업농촌공익직불법	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 제1조(목적) 이 법은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인등의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</li> </ul>

자료: 각 법률을 바탕으로 재작성

## (2) 공익직불제 관련 중기재정계획의 면밀한 수립 필요

정부는 국정과제로 2027년까지 공익(농업)직불제 관련 예산을 5조원까지 확대한다는 계획이나, 공익기능증진직불 사업 실적이 전반적으로 미흡하여 성과 제고가 필요하다는 점, 공익(농업)직불제 관련 사업 범위가 불명확한 점 등을 고려하여, 현행 사업의 성과 제고 및 제도 개선을 전제로 관련 사업을 발굴·조정하고 중기재정계획을 면밀하게 수립할 필요가 있다.

정부는 국정과제로 ‘식량주권 확보와 농가경영안정’을 설정하고, 2027년까지 ‘농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적으로 확대’한다는 계획이다.

세부적으로, 기본형 직불을 통해 사각지대를 해소하여 실경작자를 구제하고, 식량안보 강화, 탄소중립 실현, 고령농 은퇴 유도 및 청년농 육성 등을 위한 선택형 직불제를 확충한다는 내용을 포함하였다.

[공익(농업)직불제 관련 국정과제 주요 내용]

국정과제명	주요 내용
72. 식량주권 확보와 농가경영안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (농업직불금 확대) 농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적 확대하여 중소농을 두텁게 지원</li> <li>- 기본형 직불을 통해 사각지대를 해소하여 실경작자 구제</li> <li>- 식량안보 강화, 탄소중립 실현, 고령농 은퇴 유도 및 청년농 육성 등을 위한 선택형 직불제 확충</li> </ul>

자료: 제20대 대통령직인수위원회, 「윤석열정부 110대 국정과제」, 2022.5.

2023년 기준으로 우리나라의 농업 예산 중 직불사업의 비중은 16.4%로, EU(71.6%, '23년), 미국(28.7%, '22년), 일본(32.7%, '22년) 등 주요 국가에 비해 상대적으로 낮은 점을 감안했을 때, 공익직불제 관련 예산 확대의 필요성은 일정 부분 존재하는 것으로 보인다.<sup>113)</sup>

그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 공익기능증진직불 사업 실적이 전반적으로 감소세를 보이거나 목표에 미달하는 등 전반적인 성과가 미흡한 상황에서 국정과제

113) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 공익(농업)직불제 관련 예산을 2027년까지 5조원 수준으로 단계적으로 확대한다는 계획으로, 자연재해, 경영비 상승 등으로 농가의 소득·경영 불안이 심화되는 상황에서 안전망을 강화하고, 식량안보, 환경보전, 농촌경관 유지 등 농업·농촌의 공익기능을 증진하는 방향으로 공익직불금을 대폭 확충할 필요가 있다는 입장이다.

달성을 위해 2027년까지 공익직불제 관련 예산을 5조원까지 증액하는 것은 비효율적인 측면이 존재한다.<sup>114)</sup>

[주요국 농업예산 중 직불예산 비중]

(단위: 억원, 억유로, 억달러, 억엔, %)

구분	한국 (2023년)	EU (2023년)	미국(2022년)		일본 (2022년)
			(국민영양지원 제외)	(국민영양지원 포함)	
농업예산(A)	173,574	538	575	2,192	20,849
직불예산(B)	28,400	385	165	165	6,823
직불예산비중(B/A)	16.4	71.6	28.7	7.5	32.7

주: 1. 미국의 국민영양지원정책(예산)은 저소득층 등 취약계층을 대상으로 농식품 현물 구매 지원을 중심으로 하는 제도(예산)를 의미

2. 국가별 농업예산 및 직불예산 사업 범위 등에 차이가 있으므로 비교에 유의할 필요

자료: 농림축산식품부 (원자료 출처: 농림축산식품부(우리나라), European Commission(EU), USDA(미국, 지출 기준), 농림수산성(일본))

[공익기능증진직불 사업 실적 관련 주요 내용]

구분	주요 내용
기본형 직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익직불제 도입 이전 대비 십분위수 감소효과</li> <li>2022년부터 십분위수가 증가하는 등 소득형평성(중소농 소득보전효과) 개선 둔화</li> <li>2023년 십분위수 목표 미달성</li> </ul>
경관보전직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>2022년까지 실적이 증가하였으나 이후 감소세</li> <li>사업신청 감소 및 예산확보 저조 등에 따른 목표 미달성 지속 등</li> </ul>
친환경농업직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>2021년까지 실적이 증가하였으나 이후 감소세</li> <li>친환경농산물 인증 농가 및 면적이 감소세를 보이는 등 친환경농업직불의 친환경농산물 확산을 위한 기여 미흡 등</li> </ul>
친환경축산직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>친환경축산 인증농가수 실적 지속적 감소 및 목표 미달</li> <li>일반축산농가 대비 높은 생산비 등으로 인해 사업참여 저조 등</li> </ul>
전략작물직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>2022~2023년간 목표 미달(2023년 기준 하계조사료, 밀 목표 미달)</li> <li>대표적 전략작물직불 사업인 가루쌀의 수입밀 대비 가격경쟁력 미흡, 정부매입 대비 판매실적 부진 등</li> </ul>

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

상기 사항을 고려하여, 향후 공익(농업)직불제 관련 중기재정계획 검토 시 다음의 사항을 감안하여 추진해나갈 필요가 있다.

114) 이와 관련하여, 농림축산식품부는 2023년 4월 발표한 「농업직불제 확대·개편 계획」에 따른 사업을 모두 포함할 경우 2027년 5조원을 초과하며, (농업)공익직불제 관련 예산의 범위는 농업계·전문가 등 이해관계자와 충분한 논의를 거쳐 확정할 계획이라고 설명하고 있다.

첫째, 농림축산식품부 총지출 대비 공익기능증진직불 사업 예산 비중과 중기재정계획 상 총지출 대비 농림·수산·식품 분야 예산 비중을 고려할 때, 공익기능증진직불 사업의 예산 확대에는 한계가 있을 것으로 보이므로, 부처내 성과가 부진하거나 불요불급한 사업의 최소화 및 현행 공익기능증진직불 사업 활성화를 위한 제도 개편 노력을 병행할 필요가 있다.

공익기능증진직불 사업 예산이 농림축산식품부 총지출에서 차지하는 비중은 2022년 14.0%에서 2024년 15.7%로 증가하였고, 정부의 계획대로 예산규모가 증액된다면 그 비중도 함께 증가할 전망이다.

[공익기능증진직불 사업 예산 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	연평균증가율
농림축산식품부 총지출	157,743	162,856	168,767	173,574	183,392	3.8
- 공익기능증진직불 사업 (비중)	23,610 (15.0)	23,610 (14.5)	23,610 (14.0)	27,269 (15.7)	28,702 (15.7)	5.0

주: 공익기능증진직불 사업 예산은 수정 계획액 기준

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 국가재정운용계획상 농림수산식품 분야 자원배분 계획을 살펴보면, 농림수산식품 분야 예산은 2023년 24.4조원에서 2027년 26.7조원으로 증가할 전망이지만, 연평균증가율(2.3%)은 전체 총지출 증가율(3.6%)에 비해 낮은 상황이다. 그리고, 총지출에서 농림수산식품 분야 예산이 차지하는 비중도 2023년 3.8%에서 2027년 3.6%로 낮아질 전망이다.

공익직불제 관련 예산을 증가시켜 농가경영안정을 강화하는 것은 중요한 과제이나, 한정된 농림축산식품부 예산 상황을 감안할 때, 자원확보를 위해 부처내 성과가 부진하거나 불요불급한 사업을 최소화하고 현행 공익기능증진직불 사업의 활성화를 위한 제도 개편 노력이 함께 추진될 필요가 있다.

[2023~2027년 분야별 자원배분 계획]

(단위: 조원, %)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	연평균증가율
총지출	638.7	656.9	684.4	711.1	736.9	3.6
- 농림·수산·식품	24.4	25.4	25.7	26.2	26.7	2.3
- 총지출 대비 비중	3.8	3.9	3.8	3.7	3.6	-

자료: 기획재정부, 2023~2027년 국가재정운용계획 주요내용, 2023.8.

둘째, 정부는 2027년까지 공익직불제 관련 예산을 5.0조원까지 확대한다는 계획인데, 공익직불제 관련 사업 범위를 명확히 하고 중기재정계획을 면밀히 수립할 필요가 있다.

정부는 공익(농업)직불제 예산을 2027년 5조원으로 확대한다는 계획이지만, 사업 범위가 명확하지 못한 측면이 있다.

농림축산식품부의 공익(농업)직불제 관련 예산 투입 계획 자료에 따르면, 공익 기능증진직불사업과 경영이양직불 사업을 포함한 공익직불제 관련 예산은 2022년 2.3조원에서 2027년 4.7조원 규모로 증가할 전망이다. 이는 2027년 5조원 목표 대비 3,475억원 낮은 규모이다.

[공익(농업)직불제 관련 중장기 재정투입계획 (2022~2027년)]

(단위: 백만원, %)

구분		2022	2023	2024	2025	2026	2027	
공익 기능 증진 직불 사업	기본 형	소농직불	549,964	658,024	671,539	763,674	817,173	870,672
		면적직불	1,678,493	1,922,463	1,961,948	2,231,126	2,387,427	2,543,728
		기본형 소계	2,228,457 (95.6)	2,580,487 (93.9)	2,633,487 (90.8)	2,994,800 (85.2)	3,204,600 (79.0)	3,414,400 (73.4)
	선 택 형	경관보전직불	8,601	9,880	16,830	27,532	77,000	139,449
		친환경농업직불	22,218	22,832	22,832	80,490	96,588	115,906
		친환경축산직불	1,027	1,585	1,585	6,500	7,475	8,325
		전략작물직불	43,425	112,100	186,450	212,900	260,200	323,500
		탄소중립프로그램	-	-	9,000	68,193	237,838	427,918
	선택형 소계	75,271 (3.2)	146,397 (5.3)	236,697 (8.2)	395,615 (11.3)	679,101 (16.7)	1,015,098 (21.8)	
	기타 직불성 사업	경영이양직불	26,660 (1.1)	21,526 (0.8)	30,500 (1.1)	124,446 (3.5)	172,108 (4.2)	223,042 (4.8)
합계		2,330,388 (100.0)	2,748,410 (100.0)	2,900,684 (100.0)	3,514,861 (100.0)	4,055,809 (100.0)	4,652,540 (100.0)	

주: 1. 2023~2027 중기재정계획 기획재정부 제출값 기준 작성(2022년은 결산기준, 2023~2024년은 예산액 기준, 2025~2027년은 농림축산식품부의 기획재정부 제출값 기준)

2. 탄소중립프로그램 사업은 농림축산식품부의 2024~2028 중기재정계획 기획재정부 제출값 기준

3. 기본형 직불사업 계획액은 소농직불 및 면적직불로 구분되어 편성되지 않아, 2023년 지급비율(25.5%)로 추정하여 작성

4. 괄호 안의 수치는 합계 대비 각 연도의 공익직불 사업별 비중을 의미

자료: 농림축산식품부 제출자료

한편, 농림축산식품부 보도자료(2024.1.)<sup>115)</sup>에서는 공익(농업)직불제 관련 사업으로 ‘수입보장보험 대상품목 확대’, ‘청년농 영농정착자금 지원대상 선발규모 확대’ 등 공익직불금과 직접적인 관련성이 낮은 사업도 포함된 것으로 보인다.

[2024년 공익직불제 관련 사업 추진방향]

- 공익(농업)직불제 관련 예산 전년 대비 3천억원 증가
  - 전략작물직불제 지원 확대
  - 소농직불금 지원단가 인상
  - 수입보장보험 대상 품목 확대
  - 농지이양 은퇴직불 도입
  - 청년농 영농정착자금 지원대상 선발규모 확대
  - 탄소중립 프로그램 시범사업 도입
  - 경관보전직불 지원면적 확대

자료: 농림축산식품부, 「농업직불제 관련 예산 3.1조원으로 확대」, 보도자료, 2024.1.

국정과제 목표 달성도 검토를 위해서는 국정과제에서 제시한 공익(농업)직불제 관련 예산에 어떤 사업이 포함되는지 명확히 제시할 필요가 있으나, 해당 사업 범위에 대한 기준은 부재한 상황으로 보인다.

따라서 공익직불제 관련 주요 부처 및 기관은 국정과제 포함 사업범위를 명확히 제시하고, 공익직불제와 해당 사업 범위 간 연관성 검토 등을 포함한 국정과제 달성 가능성 여부를 구체적으로 공표하고 이를 바탕으로 중기재정계획을 면밀히 수립·추진함으로써 정책적 불확실성을 해소할 필요가 있다.

115) 농림축산식품부, 「농업직불제 관련 예산 3.1조원으로 확대」, 보도자료, 2024.1.

정부는 기존 직불제의 쌀 집중에 따른 논-타작물 재배농가와의 형평성 문제, 쌀 공급과잉 문제, 면적 비례 지급에 따른 중소농 소득안정망 기능 미흡, 공익기능 확대 측면에서 한계를 해소하기 위하여 2020년부터 공익직불제를 도입하였다.

공익직불제는 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정기능 강화를 목적으로 기존 직불제를 개편하여 2020년 도입되었으며, 2027년까지 관련 예산을 5조원까지 확대하는 국정과제가 제시되는 등 중장기적 증액기조가 발표된 바 있다.

이와 같이 지속적으로 예산규모가 증가하고 있으며 중장기적인 규모 확대가 전망되는 가운데, 공익직불제 도입 취지에 따른 개편효과 및 사업목적 달성 여부, 성과 및 부정수급 등에 대한 관리체계의 적절성 등에 대한 분석 및 중간평가를 실시하고, 이를 토대로 아래와 같은 개선방안을 도출하였다.

#### 가. 공익직불제로의 개편 효과 측면

첫째, 기존 직불제에서는 소수의 대농에게 직불금이 집중적으로 지급되었으나, 공익직불제 도입을 통해 십분위수가 감소하는 등 중소농 소득보전효과를 보였다. 그러나 공익직불제 도입 이후 2022년부터 십분위수가 증가하여 개선효과가 둔화되었으며 성과목표도 달성하지 못한 것(23년)으로 나타나, 기본형 직불금 지급의 형평성 향상 방안과 함께 적정 성과지표로의 개편 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 공익직불제 도입을 통해 쌀·타작물 등 품목과 논·밭 등 지목에 따른 지급단가 차이가 완화되는 긍정적인 개편 효과를 보였다.

셋째, 공익직불제 주요 도입 취지로 식량자급률 향상과 쌀 과잉생산해소가 포함되어 있으나 현재까지는 관련 성과가 미진한 측면이 있으므로, 공익직불제와 여타 농업정책들과의 연계·조율 등을 통해 식량자급률 향상 및 쌀 과잉생산해소에 대한 공익직불제의 기여도를 지속적으로 향상시켜나갈 필요가 있다.

## 나. 공익직불제 추진 실태 측면

첫째, 공익기능증진직불 사업의 예산 규모가 확대되고 있는 반면 2020~2023년 기간 중 집행률은 감소하고 불용액이 증가하고 있다는 점을 고려하여, 농가소득 안정화를 위한 내역사업별 집행률 제고방안을 마련하는 한편, 적정 예산을 편성할 필요가 있다.

둘째, 공익직불제 도입을 통해 이전소득이 확대되면서 중소농의 소득안정이 이루어진 긍정적인 측면이 존재하나, 농업신규진입 청년농, 벼 재배면적 감축에 기여할 수 있는 밭농사로의 전환농가 대상 공익직불 사업 추가 도입, 중소농에서 대농으로 확대전환 시 인센티브 제공 등 중소농 지원 및 농가 규모화 목표 간의 조화로운 추진을 위한 공익직불제 및 관련 사업 설계 방안을 추가적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 우리나라 전체 농가수와 경지면적은 정체·감소하는 가운데 직불금 지급 대상 건수는 증가하고 있으므로, 직불금 수령을 위한 농지 분할(쪼개기) 문제에 대한 철저한 관리가 필요하다.

넷째, 선택형 직불 사업의 성과 제고가 필요하다. 세부적으로, 경관보전직불 사업의 2023년 참여실적이 2020~2022년 실적보다 낮았으며 예산확보 저조 등에 따라 사업실적이 목표치에 지속적으로 미달되었고 명확한 성과지표도 설정되지 않는 등 사업 성과 및 관리가 미흡한 측면이 있으므로 유관 사업과의 연계 추진 등의 개선방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 친환경농산물인증 농가 수 및 면적이 감소한 점을 고려하여, 친환경농업직불금 지급대상 확대 및 이행점검 체계 개편 검토와 함께, 구체적 성과목표 적용, 친환경농산물의 급식 물량 확대 등의 개선방안을 강구할 필요가 있다.

더불어, 친환경축산 인증농가수가 지속적으로 감소한 점을 고려하여, 유기축산 지속직불 신규 도입 등을 통해 유기축산농가 이탈방지 및 유지와 친환경축산으로의 전환 활성화를 도모할 필요가 있다. 이와 함께, 전락작물직불 사업의 경우 2023년 본격 추진에 따라 사업 규모가 확대되었으나, 밀, 조사료 등에서 목표 대비 실적이 저조하였으며 초기 참여확대를 통한 사업활성화가 필요한 시점임을 감안하여, 타작물로의 원활한 전작을 위한 기술지원 및 기반시설·장비 지원 강화와 더불어, 판로 확보 및 재해보상 지원 등 소득안정화 장치 마련에 대한 다각적인 개선방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 전략작물직불에 수입밀 대체를 목적으로 가루쌀이 포함되어 있으며 예산 규모가 확대되는 경향을 보였으나, 가루쌀의 가격경쟁력이 미약하고 정부매입 대비 판매실적이 부진한 실정임을 감안하여, 단기적으로는 가루쌀 적용 제품개발 및 국내외 판로 확보, 중장기적으로는 수입밀 대체를 위한 생산·제분·가공·소비활성화 등 전주기별 대응전략 및 가격경쟁력 강화를 위한 체계적인 개선방안을 마련할 필요가 있다.

다섯째, 공익기능의 개념적 정의 및 성과지표를 명확히 설정하고, 선택형 직불을 중심으로 공익기능 증진 효과를 측정·평가하는 성과지표의 시범적 개발·도입·개선을 조속히 추진할 필요가 있다.

여섯째, 지속적인 농약·화학비료 사용 절감 노력이 요구된다. 공익직불제 의무 준수사항으로 농약 및 화학비료 관련 기준 준수 등을 포함하고 있으나, 농약의 사용량은 공익직불제 도입 이전 대비 증가하였으며, OECD 주요국 대비 최상위 수준의 양분수지를 보이는 등 환경보전 효과가 미흡한 실정임을 고려하여, 친환경농업으로의 전환 가속화를 위한 공익직불제 차원의 개선방안을 검토할 필요가 있다.

#### 다. 공익직불제 관리체계 측면

첫째, 2024년 6월 현재까지 「농업농촌공익직불법」에 따른 법정계획인 공익직불제 기본계획이 수립되지 않아 중장기 목표, 추진방향, 성과목표를 알 수 없는 상황이므로, 공익직불제 기본계획을 조속히 수립·시행할 필요가 있다.

둘째, 공익직불금 신청면적 중 현장점검 비중이 감소하고 있는 가운데, 현장점검 확대에는 현실적인 한계가 존재한다는 점을 고려하여, 공익직불제 의무 준수사항 이행점검 스마트화를 통한 효율적 점검체계를 강화할 필요가 있다. 세부적으로, 현장에서 점검원과 피점검대상 농가 간에 준수사항에 따른 혼선이나 민원이 발생하지 않도록 적발기준을 보다 명확하게 정의할 필요가 있으며, 인공위성 정보, 항공사진, 인공지능 등을 활용한 보다 효율적인 이행점검으로의 지속적인 개선을 추진할 필요가 있다.

셋째, 공익직불제 의무 준수사항 중 ‘마을공동체 공동활동 실시’의 위반건수와 감액금액이 상위권인 점을 고려하여, 일본의 다면적 기능 직불제 등을 참고하여 현재의 수동적 차원의 마을공동체 활동을 선택형 직불의 신규 사업으로 편성하는 등 능동적인 공익기능 증진 활동의 확대·개편방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 공익직불금 주요 부정수급 유형으로 임차농을 대리한 지주의 부당 신청·수령 및 실제 미경작 및 경작불가면적을 대상으로 신청·수령하는 경우가 대부분인 점을 고려하여, 공익직불금 신청 단계부터 부정수급이 발생하지 않도록 하는 모니터링 및 선별 체계 등의 고도화·효율화를 지속적으로 도모할 필요가 있다.

다섯째, 공익직불기금 수입이 농특회계 전입금에 의존하고 있고 자체수입이 미흡한 점, 농지이양 은퇴직불(경영이양직불) 사업이 농특회계로 운용되고 있는 점, 쌀 변동직불사업이 폐지되고 공익직불기금 대부분이 고정직불금 성격의 기본형 직불금으로 지출되고 있어 기금으로서 신축적 운용에 대한 타당성 검토가 필요한 점, 농특회계와 공익직불기금의 주요 목적이 농업인들의 소득안정 지원으로 유사한 점을 고려하여, 공익직불기금을 농특회계로 통합운용 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

여섯째, 정부는 2027년까지 직불제 관련 예산을 5조원까지 확대한다는 계획이나, 공익기능증진직불 사업 실적이 전반적으로 미흡한 측면이 있어 성과 제고가 필요하다라는 점, 중기재정계획 상의 공익(농업)직불제 관련 사업 범위가 불명확한 점 등을 고려하여, 현행 공익직불 사업의 성과 제고 및 제도 개선을 전제로 관련 사업을 발굴·조정하고 중기재정계획을 면밀하게 수립할 필요가 있다.



## 농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가

발간일 2024년 7월 8일  
발행인 국회예산정책처장 조의섭  
편 집 예산분석실 경제산업사업평가과  
발행처 **국회예산정책처**  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
(tel 02·2070·3114)  
인쇄처 명문인쇄공사(tel 02·2079·9200)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))에서  
보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-203-1 93350

© 국회예산정책처, 2024



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
Tel. 02-2070-3114 [www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr)

발 간 등 록 번 호

31-9700486-002095-01



국회에산정책처  
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE