



발행일 2020년 1월 20일
발행처 국회입법조사처
발행인 김하중 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 도입 의미와 과제

김규호*

최근 ‘농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도’의 도입이 확정되었다. 이 제도의 시행은 우리나라 농업·농촌 공익기능 증진의 새로운 역할을 모색하는 계기가 됨은 물론, WTO 농업협정에서 인정하는 ‘허용 보조(Green box)’의 적극적 활용과 정부의 보다 일관된 직불행정 추진 등을 가능하게 하는 데서 의미가 있다. 제도적 세부사항의 합리적 설계와 성공적 안착을 위하여 농업계의 지혜를 모아야 할 시점이다.

1 들어가며

지난해 12월 27일, 「농업소득의 보전에 관한 법률 전부개정법률안」이 국회 본회의를 통과하였다. 이로써 이 법률의 명칭이 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률(공익증진직불법)」로 변경되고, ‘농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도(이하, 공익직불제)’의 도입도 확정되었다. 개정 법률은 올해 5월 1일부터 시행될 예정으로, 농림축산식품부는 지난 1월 2일 ‘공익직불제 시행 추진단’을 발족시켜 법률의 세부시행방안과 하위 법령 마련 등 공익직불제의 도입 및 시행을 위한 실무적 준비에 본격 돌입하였다.

이 글에서는 농정수단으로서 공익직불제가 갖는 의미와 그 추진 동향, 법률의 주요 내용 등을 살펴 보고, 향후 과제를 제시하고자 한다.

2 공익직불제의 의미와 추진 경과

(1) 공익직불제 시행의 의미

공익직불제의 전제가 되는 ‘농업·농촌의 공익기능’¹⁾은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제 9호에 의해 ‘식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전’ 중 하나에 해당하는 기능으로 정의된다. 「공익증진직불법」은 이를 증진하고 농업인의 소득 안정을 기하고자 공익직불제 체계를 확립하려는 법임을 제1조에서 밝히고 있다.

1) 국내에서 농업·농촌의 ‘공익기능’은 최초 우루과이라운드(UR) 협상 당시 농산물 수입국 측 논리였던 ‘농업의 비교역적 기능(non-trade concerns)’ 개념을 통해 공론화되었으며, 이후 OECD와 FAO 등의 국제기구에서 ‘농업의 다원적 기능(multi-functionality)’에 대한 논의가 부상하면서 국내에서도 ‘다원적 기능’, ‘공익기능’ 등의 용어가 구분되지 않고 혼용되어 왔음

이는 기존 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 표방한 ‘농업인의 소득안정’에서 한 걸음 더 나아간 것으로, ‘공익기능’을 중심으로 농업·농촌의 새로운 역할을 모색하고 국민적 요구에 부응하기 위한 제도적 틀을 마련했다는 데 일차적 의미가 있다.

또한 공익직불제는 특정 품목의 생산을 유도하지 않아 무역왜곡효과가 없고 WTO 농업협정에서 인정하는 ‘허용보조(Green Box)’로 분류된다. 따라서 소위 ‘감축대상보조(Aggregate Measurement of Support, AMS)’에 포함되지 않으며, 국제통상규범의 제약 안에서 예산 증액의 여지가 생긴다.

이는 최근 EU와 일본 등에서 품목 특정적이고 농산물 가격을 지지하는 정책보다 품목 불특정적이고 농가소득 자체를 지지하는 정책이 확산되고 있는 과정과 일맥상통한다. 예를 들어 일본은 2014년에 쌀 변동직불금을 먼저 폐지한 데 이어 2018년에 쌀 고정직불금까지 폐지하였고, 대신 ‘논 활용 직접지불금’, ‘밭작물 직접지불금’, ‘일본형 직접지불금(다면적 기능 지불금, 중산간지역 등 직접지불금, 환경보전형농업 직접지불금으로 구성)’ 등의 예산을 확대하는 방향으로 직불제도를 개편하였다.

EU가 공동농업정책에 근거하여 시행 중인 현 직불제도는 우리가 도입한 공익직불제와 더욱 유사하다. 우선 농지를 ‘농업생산과 환경보전에 우호적인 방식’으로 유지하고, 영농 시 ‘법적 관리요건’을 준수해야 하는 ‘대응준수의무(Cross-Compliance)’ 조치가 각 농가에 기본 지불금(Basic Payment) 지급의 전제로 요청된다.²⁾ 또한 영농 다각화, 영구초지 유지, 생태초점구역(Ecological Focus Areas) 관리 등 별도의 생태보전 의무를 준수할 경우 ‘녹색지불금(Green Payment)’이 추가적으로 지급되는

구조도 공익 지향 및 허용보조적 특성이 우리 정부가 준비 중인 공익직불제와 닮았다.

정부의 재정사업 측면에서는 복수(複數)의 기존 직불제를 통폐합하여 보다 통합적이고 일관된 체계 하에서 직불행정을 추진할 수 있게 된 것도 의미 있는 일이다. 나아가 소규모 농가에 대한 배려 차원에서 농지 면적을 기준으로 역진적 단가를 적용하겠다는 것도 정부의 입장이다.

(2) 공익직불제 도입 추진 경과

공익직불제는 제19대 대선 시 ‘농업의 다원적 기능을 반영하여 기존 소득보전 직불제를 공익형 직불제로 확대 개편’³⁾한다는 현 여당의 공약으로 처음 언급되었다. 이어 현 정권 출범 이후 발표한 ‘100대 국정과제’(17.8.)에서는 82번 과제인 ‘농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충’ 속에 포함되면서 ‘친환경농업직불 단가 인상’(18년), 농업환경보전 프로그램 도입 등 생태·환경보전 방향으로 직불제 확대, ‘22년까지 쌀 고정 및 조건불리직불 단가 단계적 인상’ 등의 계획이 제시되었다.

구체적인 도입안이 논의되기 시작한 것은 2018년 5월 대통령 직속 정책기획위원회 산하에 농정개혁 T/F가 발족한 이후로, 여기서 기존 직불제를 ‘기본형 직불제’와 ‘가산형 직불제’로 통폐합하여 ‘농업기여지불제’로 개편하는 안이 제안되었으며, 이는 다시 당정협의를(18.11.)와 비공개 고위 당정청회의(19.8.) 등을 거치며 2020년 정부 예산안에 공익직불제 예산이 포함되는 결과로 이어졌다.

국회에서는 2019년 9월 9일 「농업소득의 보전에 관한 법률 전부개정법률안」이 예산부수법안으로 발의되어 농림축산식품해양수산위원회의 심사

2) 단, 소농은 원한다면 이러한 의무를 이행하지 않고 별개의 ‘소농 직불금’을 받는 것을 선택할 수 있음

3) 더불어민주당, 『제19대 대통령선거 정책공약집 - 나라를 나라답게』, 2017, p.143.

를 거친 끝에, 작년 12월 본회의 수정안이 국회 본회의를 통과하기에 이르렀다. 2019년 4월에 출범한 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회에서도 ‘공익형 직불제’는 핵심 의제 중 하나로 다뤄지고 있는 바, 구체적인 안이 올 상반기 중에 직불제 전환을 위한 농업예산 구조개편 방안 등과 함께 발표될 예정이다.

3 현 단계 공익직불제의 주요 내용⁴⁾

「공익증진직불법」은 공익직불제의 구성, 지급대상, 소규모농가 직불금 도입, 농업인 준수 의무 등의 내용을 담고 있다.

우선 공익직불제는 ‘기본형 공익직접지불제(기본직불제)’와 ‘선택형 공익직접지불제(선택직불제)’로 구성되며, 기본직불제는 다시 소규모농가에 일정 금액을 지급하는 ‘소농직불제’와 농지 면적을 기준으로 역진적 단가를 적용하는 ‘면적직불제’로 구분된다.⁵⁾ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 농업경영정보를 등록한 농업인, 농업법인 및 농지, 초지가 공익직불제의 적용대상이며, 품목은 원칙적으로 지급요건이나 단가 등에 영향을 주지 않되, 비농업진흥지역의 경우에는 논과 밭의 단가가 다르게 설정될 계획이다.

기본직불금은 기존의 쌀소득보전직불제(고정, 변동), 밭농업직불제(고정, 논 이모작), 조건불리지 역직불제 등의 통폐합을 통해 탄생하였으며, 그 지급은 ① 농지의 형상 및 기능 유지, ② 농약 및 화학비료 사용 기준 준수, ③ 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육 이수, ④ 그 외 식량의 안정적 공급, 국

토환경 및 자연경관의 보전, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항의 이행 등 몇 가지 의무적 준수사항에 연동된다. 다만 과잉생산이 예상되는 작목은, 신청 시 수급안정을 위하여 휴경, 타 작목 재배 등 재배면적 조정의무가 부과될 수 있다.

선택직불제는 기존의 친환경농업·친환경안전축산·경관보전 직불제 및 대통령령으로 정하는 그 밖의 직불제를 포괄한다. 기본직불금과 중복수령이 가능하나, 지급요건과 기준, 수령자의 의무사항 등 세부적인 사항은 역시 시행령에 위임되어 있다.

한편 2018년 11월 이후 여·야 간 합의에 이르지 못했던 쌀 ‘목표가격’도 「공익증진직불법」을 통해 확정됨으로써,⁶⁾ ‘쌀 변동직불금’은 2019년 생산량까지 지급된 후 사라지게 된다.

4 향후 과제

정부에 따르면 공익직불제는 ‘농업·농촌의 지속가능성을 제고하고, 사람과 환경 중심의 농정으로 패러다임을 전환하는 첫 걸음’⁷⁾이 되는 중요한 과제이다. 그런 만큼 정부는 제도 안팎에서 납세자의 이해를 구하고 농업계와 전반적 이해를 공유하는 등의 노력을 꾸준히 기울일 필요가 있다. 도입 단계의 몇 가지 우려를 불식하고 제도를 성공적으로 안착시키기 위하여 다음 네 가지 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 직불정책의 재정부담자인 납세자, 곧 국민의 지지를 받기 위해서는 정책을 통해 사회적으로 얻을 수 있는 편익이 분명해야 한다. 예를 들어 토양

4) 현재 정부의 구체적인 시행방안이 나오지 않았고 시행령과 시행규칙도 제정되지 않아 「공익증진직불법」의 주요 내용을 중심으로 정리함

5) ‘소농직불제’ 대상인 ‘소규모농가’의 정의와 지급단가나 역진적 단가 적용될 기준면적 구간 등은 시행령에 위임되어 있음

6) ‘목표가격’은 쌀 80kg당 214,000원으로 확정되었으며, 이에 따라 아직 지급되지 못했던 2018년산 쌀과 2019년산 쌀에 대한 변동직불금이 연내에 순차적으로 지급될 예정임

7) 농림축산식품부 보도자료, 「1월 2일, 「공익직불제 시행 추진단」 발족으로 사람·환경 중심 농정을 빈틈없이 추진», 2020.01.02., p.2.

과 생태, 경관 등의 측면에서 국민이 체감할 수 있는 변화가 일어날 때 이 제도의 명분과 재정지출에 더욱 힘이 실릴 것이다. 제도의 주요 목적이 ‘농업·농촌의 공익기능 증진’에 있는 이상, 이를 관리하고 평가할 수 있는 지표 및 관련 시스템 구축이 요청된다.

둘째, 기존 직불제에 일대 변화를 가져오는 등 파급력이 매우 큰 정책이기에, 정부와 농업계가 제도에 대한 이해와 목표를 공유하는 가운데 세부적인 시행방안을 마련해가야 할 것이다. 법률명에서도 드러나듯 정부가 향후 공익기능의 증진에 초점을 맞추고 있다면, 농업계는 이 법을 통해 농업·농촌의 공익기능을 인정받았다는 측면에 좀 더 주목하는 차이가 있어 보인다. 또한 정부가 주로 ‘특정 품목’, 즉 쌀의 생산을 유도하지 않는 것에 강조점을 두는 반면, 농민단체는 ‘허용보조’가 갖는 ‘예산 증액’ 가능성에 대한 기대가 상대적으로 더 큰 데서도 인식차가 느껴진다. ‘공익직불제에 관한 기본계획’ (법 제4조)이나 세부시행방안의 수립에 앞서, 혹은 이를 수립하는 과정에서 정부와 농업계 상호간 공통된 인식을 정리하여야 향후 혼선이 없을 것이다.

셋째, ‘농업·농촌의 지속가능성’은 농업경영체의 지속가능성을 전제로 한다. 제도 변화에 따른 농가 소득의 변동 위험을 최소화하는 방안을 계속 고민하는 가운데 관련 정책이 추진되어야 할 것이다.

우선 중요한 것은 공익직불제 관련 예산의 확보 및 증액이다. 2020년 공익직불제 예산(2조 4,000억 원)이 2019년 순직불제 예산보다 1조 원 가량 늘기는 하였으나, 이는 2019년에 기존 1조 4,900억 원 한도의 ‘쌀 변동직불금’이 거의 집행되지 못한 사실과 무관하지 않다.⁸⁾

8) 일례로 쌀 가격이 폭락함에 따라 1조 4,900억 원의 쌀 변동직불금을 모두 지출했던 2017년의 순직불제 예산은 2조 6,500억 원에 달했으며, 2018년에도 순직불제 예산은 약 2조 2,500억 원이었음(e-나라지표)

물론 예산의 증액만이 능사는 아니지만, 최근 향후 WTO 농업 협상에서 개도국 특혜 주장을 증대하기로 한 결정이나, 쌀 가격변동에 따른 농가 소득 변동의 주요 안전망으로 기능하던 ‘쌀 변동직불금’이 폐지 수순을 밟게 된 상황 등 농업 현장에 드리운 불안감을 감안할 필요가 있다. 농가에 대한 재정 지원의 누수를 불러오는 부당 수령 방지책 마련이나 수입보장보험 등 농가 소득을 어느 정도 보장하는 타 정책수단의 정비·확충도 한 방안이 될 것이다.

넷째, 실질적이고 합리적인 수준의 세부 ‘준수사항’과 그 이행방안을 농업계 각 주체의 논의와 공감대에 기반하여 도출해야 한다. 이는 농업·농촌의 가시적인 변화를 전인하여 국민이 공익직불제의 필요성을 납득할 수 있도록 하는 핵심 요소가 되리라는 점에서 특히 중요하다. 영세 고령농이 다수인 국내 농업 현실에서 공익 증진을 위한 실천의 난이도가 인프라의 차이 등으로 지역별, 상황별로 다를 수 있다는 점도 미리 고려·반영되어야 할 것이다.

5 나가며

일단 법안이 발의된 이후 국회 본회의를 통과하기까지, 공익직불제의 법제화는 어느 정도 다급하게 전개된 감이 있다. 올해 5월 1일 제도의 시행까지 남은 4개월이 채 안 되는 시간도, 사안의 무게감에 비추어볼 때 그리 넉넉해 보이지 않는다.

지금은 정부와 농업계가 허심탄회하게 머리를 맞대고 지혜를 모아야할 시점이다. 아직 미진한 논의가 있다면 치열하게 토론하고 보완해야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

