
농업직불제 확대 · 개편 계획

2023. 4.

농림축산식품부

순서

I . 추진배경	1
1. 직불제 도입 및 개편 경과	1
2. 대내외 여건	2
3. 현 정부 농정 방향과 직불제의 역할	4
II . 추진방향	5
III . 추진과제	6
1. 농업인 경영위험 완화 및 중소농 소득안정	6
2. 미래농업으로 도약을 뒷받침하는 선택직불제 확충	9
3. 추진체계 정비	12

I. 추진배경

1 직불제 도입 및 개편 경과

- 농산물 시장개방에 따른 농가 소득손실 보전 등 농업정책 뒷받침을 위해 다양한 직불제 도입

< 주요 직불제 및 도입 시기 >

구분	직불제(도입 시기)
경영·소득안정	쌀직불(고정: '05, 변동: '05), 밭농업직불('12), 조건불리직불('04)
환경보전	친환경직불(농업: '99, 축산: '09), 경관보전직불('05)
농업인력	경영이양직불('97), 청년영농정착지원사업('18)

- 직불금이 쌀 재배농가와 대농에게 집중되면서 소득보전 효과 등이 저하되고, 생산 연계에 따른 시장 왜곡 문제 발생
 - 쌀직불금이 직불 예산의 상당부분 차지('10~'19년 평균: 74.7%)
 - 쌀값이 목표가격 보다 하락하는 경우, 차액의 85%를 보전하는 변동직불제는 쌀 생산과잉을 유발하는 요인으로 지적
 - 기존 직불제의 한계를 보완하면서, 중소농 소득안정 및 형평성 제고, 농업·농촌의 공익기능 증진을 위해 '20년부터 공익직불제 도입
 - 공익직불은 기본직불(쌀·밭·조건불리직불 통합)과 선택직불로 구성
 - 기본직불은 재배작물에 관계없이 면적에 따라 지급하여, 특정품목 생산유발 효과를 줄이고 소득안정 기능을 강화
 - 공익기능 증진을 위한 선택직불은 친환경·경관보전·논활용직불로 구성
 - '23년부터는 기본직불 지급대상을 확대*하고, 식량자급률 제고 및 쌀 공급과잉 해소를 위해 전략작물직불 도입**
- * 지급대상에 '17~'19년 직불금 수령실적이 없는 농지 포함(공익직불법 개정, '22.10.)
- ** 기존 논활용직불을 가루쌀·콩·밀 등 전략작물 재배 지원 중심으로 개편

2 대·내외 여건

(1) 글로벌 공급망 불안, 기후변화, 수급 불안으로 농가 경영위험 가중

- 국제 공급망 불안으로 인한 원자재 가격 상승 등으로 경영비가 상승한 반면, 주요 농산물 가격은 하락*

* 농가교역조건지수(통계청): ('19) 104.7 → ('20) 110.2 → ('21) 115.9 → ('22) 100.4

* 농업교역조건지수 전망(KREI): ('21) 112.2 → ('22p) 86.7 → ('27) 95.3 → ('32) 93.7

- 자연재해, 시장개방에 따른 경쟁 심화 등은 수급불안을 가중시켜 농가 경영 불안정 증대

- 영농규모가 클수록 수급불안 등으로 인한 영향이 크게 나타남

< '08년 이후 직전 5년 올림픽 평균 대비 농업총수입 최대하락율 >

면적구간	3 ~ 5ha	5 ~ 7ha	7 ~ 10ha	10ha ~
최대하락율	△10.1	△11.5	△19.4	△23.8

(2) 농업인력 고령화 지속 및 청년인력 유입 정체

- 농업경영주 고령화 심화로 인한 농업인력 구조 불균형 지속 전망

- 65세 이상 농업경영주는 증가하고 있으나, 40세 미만은 감소

* 40세 미만 경영주 농가/비중(천호/%) : ('90) 258/14.6 → ('10) 33/2.8 → ('20) 12/1.2

65세 이상 경영주 농가/비중(천호/%) : ('90) 323/18.3 → ('10) 546/46.4 → ('20) 579/55.9

- '40년 65세 이상의 농업경영주 비율이 76.1%까지 상승하는 반면, 40세 미만은 1.2% 수준을 유지할 것으로 전망(KREI)

- 65세 이상 농업경영주가 전체 농지의 47.7%를 경작하고 있으나, 청년농은 수요 대비 농지 공급이 부족한 상황

[3] 국제 곡물시장의 불안정성 증가는 안정적 식량공급을 저해

- 국제 곡물가격은 평년 대비 높은 수준을 유지*하고 있으며, 전세계적으로 식량보호주의 경향 심화

* 평년 대비 가격('23.2월 기준): (밀) ↑42.3%, (대두) ↑44.2%, (옥수수) ↑49.7%

- 쌀을 제외한 밀·콩 등 주요 곡물은 육류·채소류·과실류 등에 비해 수입의존도가 높음*

* 식량자급률(% , '21): (식용곡물) 40.5, (육류) 57.3, (채소류) 91.1, (과실류) 75.4

- 쌀은 공급과잉, 밀·콩은 생산이 부족한 구조적 불균형* 지속

* 1인당 연간소비량 및 식량자급률(kg, % , '21): (쌀) 57.9/84.6, (밀) 36.9/1.1, (콩) 6.4/23.7

[4] 농업은 생산성 향상과 함께 지속가능성 제고 요구에 직면

- 세계 주요국은 탄소중립 선언 등을 통해 농업이 탄소배출 저감 및 환경보전에 기여하도록 정책 전환 추진*

* EU는 '50년 탄소중립을 선언하는 한편, 공동농업정책에서는 식량안보 및 경쟁력 제고와 함께 생태·환경적 기여의 중요성 강조

- 농식품부는 국가온실가스 감축목표(NDC) 설정 등을 계기로 농업을 저탄소 및 환경친화적인 산업으로 전환 추진*

* 농축산 온실가스 감축목표(백만톤): ('18) 22.2 → ('30) 17.2 → ('50) 15.3

- 법으로 정하는 최소한의 기준 준수 이상의 탄소배출 감축 및 투입재 사용 저감 등 활동을 보다 촉진할 필요

3 현 정부 농정 방향과 직불제의 역할

□ '힘차게 도약하는 농업, 국민과 함께하는 농촌'을 위해 식량주권, 농업혁신, 경영안정 등 5가지 농정 방향* 설정

* ① 굳건한 식량 주권 확보, ② 미래 농식품산업 육성, ③ 농가 경영 안전망 강화, ④ 안심 먹거리 공급 체계 구축, ⑤ 쾌적하고 매력적인 농촌공간 조성

○ 농업혁신·경영안정 대책('22.10.), 후계·청년농 육성 기본계획('22.10.), 중장기 식량안보 강화 방안('22.12.) 등을 수립하여 추진 중

□ 농정 목표 달성을 뒷받침하고 농업·농촌의 지속가능성 제고를 위해 농업직불제 확대·개편 필요

○ 소득 지원을 통해 농가 경영안전망을 강화(③)하고, 농업의 미래를 이끌어 갈 청년농 정착에 기여(②)

○ 식량주권 확보(①), 기후변화 대응 및 환경보전(②·⑤) 강화 등 농업·농촌의 공익기능* 증진

* 「농업·농촌기본법」: ① 식량의 안정적 공급, ② 국토환경 및 자연경관의 보전, ③ 수자원의 형성과 함양, ④ 토양유실 및 홍수의 방지, ⑤ 생태계의 보전, ⑥ 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전, ⑦ 온난화 방지 및 기후변화 완화

⇒ 이를 위해 국정과제로 '농업직불제 확대' 추진

< (국정과제 72-2) 식량주권 확보와 농가 경영안정 강화 >

○ (농업직불금 확대) 농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적 확대하여 중소농을 두텁게 지원

- 기본형 공익직불제의 사각지대를 해소하여 실경작자 구제

- 식량안보 강화, 탄소중립 실현, 고령농 은퇴 유도 및 청년농 육성 등을 위한 선택직불제 확충(예: 전략작물직불제, 탄소중립직불제 등)

Ⅱ. 추진방향

**농업직불제 확대·개편을 통해
농가 경영안정 강화 및 미래농업으로의 도약 뒷받침**
- 농업직불제 관련 예산을 5조원 수준으로 단계적 확대 -

과제 ①

농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정

- (1) 농가 경영안정을 위한 프로그램 도입
- (2) 기본직불의 중소농 소득안정 기능 강화 및 준수사항 정비
- (3) 은퇴희망 고령농과 농업유입 청년 간 안정적 세대전환 뒷받침

과제 ②

미래농업으로 도약을 뒷받침하는 선택직불제 확충

- (1) 식량자급률 제고 및 쌀 공급과잉 해소를 위해 전략작물직불 확대
- (2) 농업을 저탄소 산업으로 전환하기 위한 지원 프로그램 도입
- (3) 농업환경 개선 및 경관보전 활성화를 위한 인센티브 강화



추진체계

- ◆ 데이터에 기반한 직불 통합관리시스템 구축
- ◆ 탄소배출 저감 등을 위한 교육컨설팅 및 연구개발 강화
- ◆ 정기적인 직불제 성과 분석·평가 및 제도개선

Ⅲ. 추진과제

1 농가 경영위험 완화 및 중소농 소득안정

(1) 농가 경영안정을 위한 프로그램 도입

◇ 농가별·품목별 수입(소득)정보에 기반한 경영안정 지원방안 마련

- (기본방향) 농가별·품목별 수입·매출 정보에 기반한 경영안정프로그램 도입
 - 품목별 전국 평균가격·수입을 기준으로 지원하는 방식에서 개별농가의 실제 수입(소득) 정보에 기반한 방식으로 점진적 전환
 - 보험료 납부 등을 통해 농업인의 자기 책임성을 확보
- (추진계획) 시범사업 등을 통해 지원방안을 마련하고, 농가 수입·매출액 파악을 위한 기반 정비 병행
 - 현 수입보장보험 시범사업 결과를 평가하여 농가 소득안정 지원 강화를 위한 보험체계 개편방안 마련
 - 농가별 수입·매출액 파악* 및 정보의 신뢰성 검증 시스템 마련 병행

* 장기적으로 사업자등록 및 소득신고를 하는 농업인의 범위 확대 검토

< 연도별 계획(안) >

구분	'23	'24	'25	'26	'27
경영안정 프로그램	도입안 마련	시범사업 등을 통해 프로그램 도입 기반 마련			

[2] 기본직불의 중소농 소득안정 기능 강화 및 준수사항 정비

◇ 기본직불의 경영안정 및 소득보전 효과 향상

◇ 현장 적합성 및 환경보전 효과 등이 향상되도록 준수사항 정비

- (소득안정 기능) 최근 경영비 상승 등으로 인한 농가 경영부담을 완화하고 소득보전 효과를 강화하는 방향으로 기본직불제 개편
 - 경영여건 변화에 대응하여 중소농 소득안정, 논·밭 간 지급 형평성, 농지의 효율적 이용·보전 등을 뒷받침하도록 개편 검토
 - 연구용역('23~'24) 등을 통해 농가 유형별 소득안정 효과를 분석하여 개선안을 마련하고, 「'25~'29 공익직불제 기본계획('24.下 수립)」에 반영
- (준수사항*) 현장 적합성 및 공익기능 등을 높이는 방향으로 개선
 - * 기본직불금 수령을 위해 농지 형상 및 기능 유지, 농약·비료 사용기준 준수, 마을 공동체 활동, 공익기능 교육 이수 등을 이행해야 하며, 미이행 시 직불금 감액
 - 탄소배출 저감 및 환경·경관 보전 등을 위한 선택직불제 확대와 연계하여 환경보전 등 효과가 향상되도록 준수사항 정비
 - '20년 시행 이후 추진상황 평가('23, 연구용역) 및 현장 의견수렴을 거쳐 준수사항 개선안을 마련('24)하여 기본계획에 반영

< 참고: EU의 교차준수의무 >

- 소득(직불금)을 지원받기 위해 준수해야 하는 최소한의 요건인 교차준수의무는 법적영농관리규범(SMR)과 우수영농환경조건(GAEC)으로 구성
- 최근 CAP 개혁(2023-2027)에서 기후·환경 측면에서 농업인 준수 의무 강화
 - 기존 녹색직불(Eco-schemes으로 대체)의 3가지 지원대상 활동(작물 다양화, 영구목초지 유지, 생태보호지역 유지)을 GAEC에 포함

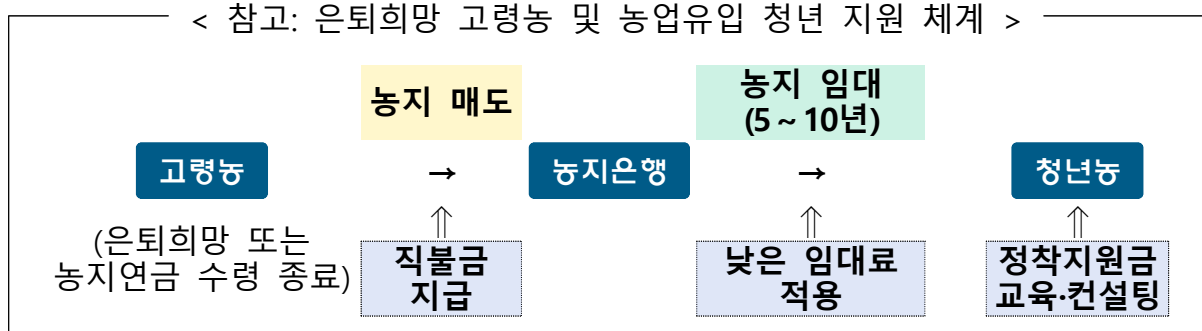
< 연도별 계획(안) >

구분	'23	'24	'25	'26	'27
소득안정	소득안정 효과 분석(연구용역) 평가 및 의견수렴, 개선안 마련		기본직불제 개편안 시행		
준수사항					
기본계획		수립			

[3] 은퇴희망 고령농과 농업유입 청년 간 안정적 세대전환 뒷받침

- ◇ 소득 지원을 통해 은퇴희망 고령농의 농지 이양 촉진
- ◇ 청년농의 초기 생활안정을 위한 영농정착지원금 지원 확대

□ (기본방향) 고령농의 농지가 청년농에게 이양되도록 유도



□ (고령농) 은퇴희망 고령농의 농지 이양 촉진을 위해 경영이양직불 개편 및 농지연금과 연계 방안 검토

- (경영이양직불 개편) 농업인력 구조 및 농가경제 여건 변화 등을 반영하여 경영이양이 촉진될 수 있도록 제도개선 추진

- 청년농에게 장기간 안정적으로 농지를 공급할 수 있도록 농지를 매도*하여 은퇴하는 농업인의 소득 지원

* 지원방식: (기존) 농지 임대·매도 시 지원 → (개편) 농지 매도 시 지원

- (농지연금과 연계) 농지연금(기간형) 수령 후, 농지은행에 농지를 매도하는 농업인에 대한 직불금 지원 방안 검토

□ (청년농) 영농정착지원*을 통해 청년농 3만명 육성 계획을 차질없이 추진

* 선발(천명/년): ('22) 2 → ('23) 4 / 지급단가(만원/월): ('22) 80~100 → ('23) 90~110

< 연도별 계획(안) >

구분	'23	'24	'25	'26	'27
경영이양직불	개편안 마련	경영이양직불 개편안 시행			
영농정착지원	4천명	영농정착지원 지속(청년농 3만명 육성 뒷받침)			

(1) 식량자급률 제고 및 쌀 공급과잉 해소를 위해 전략작물직불 확대

◇ 전략작물직불 지원 확대 및 유통·가공 공동사업 지원 추진

□ (생산) 가루쌀·밀·콩 등 전략작물 재배농가에 대한 지원 강화

○ 전문생산단지 조성 및 벼 재배면적 조정과 연계하여 면적 확대

- 밀·콩 전문생산단지(밀, '22: 7천ha → '27: 21 / 콩, '22: 7천ha → '27: 14)
및 가루쌀 재배면적('22: 0.1천ha → '26: 42.1) 확대 뒷받침

○ 전략작물로 재배작물을 전환하고 중장기적으로 생산을 유지할 수 있도록 직불금 지급 지속

* '23년 기준 지급단가(만원/ha): (하계) 가루쌀·논콩 100, 조사료 430, (동계) 50,
(이모작 인센티브) 100 (하계: 가루쌀 또는 논콩, 동계: 밀 또는 조사료)

□ (유통·가공) 생산 지원 확대에 더하여, 가루쌀 등 전략작물 산업 생태계가 조성될 수 있도록 유통·가공 공동사업 지원 강화*

* 식량작물공동경영체 육성 사업, 가루쌀 산업화 지원 사업 등을 통해 교육·컨설팅, 시설·장비, 사업다각화 지원

< 연도별 계획(안) >

구분	'23	'24	'25	'26	'27
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	42.1천ha	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			

[2] 농업을 저탄소 산업으로 전환하기 위한 지원 프로그램 도입

◇ 농업이 온실가스 배출 감축에 기여할 수 있도록 저탄소 영농활동 이행에 따른 추가비용을 보전하는 프로그램 도입 검토

□ (지원대상) 농업 온실가스의 대부분*을 차지하는 경종·축산분야의 탄소배출 저감 효과가 검증되고 이행이 용이한 활동을 중심으로 지원

* 농업부문 온실가스 배출원 비중(% , '18): (경종) 53.1, (축산) 42.4, (시설농업) 4.5

○ 국가 온실가스 감축 이행 로드맵에 제시된 활동을 중심으로 시범 사업 추진 후 감축 효과성 등 검증

○ 향후 온실가스 배출계수가 개발·등록되는 활동 추가

< 탄소배출 저감 활동(예시) >

구분	온실가스 발생원인 및 저감 방법
경종	논에 물을 대면 유기물(벼짚, 퇴비 등)이 미생물에 의해 분해되면서 메탄 발생 → 모내기 이후 2주 이상 용수 공급 중단, 8~9월 논물을 얇게 대기(2~3cm)
축산	사료가 장내에서 소화되면서 메탄 발생(소), 가축분뇨로 아산화질소 발생(돼지) → 가축에게 저메탄사료(소) 및 저단백사료(돼지) 급이

□ (지원방식) 활동별 직·간접적인 추가비용에 기반하여 지원단가를 산정하고, 규모화된 경영체 등을 중심으로 추진

○ 전환기간 고려 및 활동의 지속성 확보를 위해 다년 간 지원

□ (도입계획) 경지면적 또는 가축 사육규모가 일정수준 이상 농가를 대상으로 시범사업을 시행하여 프로그램 도입 기반 마련

○ 시범사업을 통해 활동별 이행 수준, 지급단가의 적정성, 탄소배출 저감 효과 등을 분석하여 프로그램 보완

< 연도별 계획(안) >

구분	'23	'24	'25	'26	'27
탄소중립	도입안 마련	시범사업 시행 및 프로그램 도입 기반 마련			

[3] 농업환경 개선 및 경관보전 활성화를 위한 인센티브 강화

- ◇ 친환경농축산업 집적화·규모화 유도 및 농업환경 개선 지원 강화
- ◇ 경관작물 재배 및 국가중요농업유산 보전·관리 등 지원 확대

□ (친환경) 친환경인증 확대 및 일반농가의 환경개선 활동 촉진

- 친환경농축산업의 집적화·규모화를 촉진하는 방향으로 제도 개편
 - 친환경 전환 확대 및 집단화를 위한 생산자조직* 활동 촉진
 - * 일본 사례: 농업인단체가 일반농가에게 재배기술 지도 등을 지원하여 해당농가가 유기농으로 전환한 경우, 농업인단체에게 4만엔/ha 지급
 - 인증농지·농가 규모화* 및 유기농축산업 활성화를 위한 지원 강화**
 - * 現 지급상한(농업인 기준): (기본·전략작물·경관보전직불) 30ha, (친환경농업직불) 5ha, (친환경축산직불) 3천만원/호
 - ** 현재 친환경농업직불의 지급단가는 '12년 기준 소득조사 결과에 근거하여 설정, 유기농업과 같이 유기축산(총 5회만 지급)의 지급기간 확대 검토
- 인증(유기·무농약) 농가 외 일반농가의 생태·토양·수질 개선활동 촉진
 - 現 농업환경보전프로그램 성과평가('23~'24) 후, 개편안 마련('25)

□ (경관) 농업과 자연·역사·문화가 조화된 경관의 보전·관리 강화

- 경관작물을 재배하거나, 국가중요농업유산 등 전통적 농업 방식을 유지하여 고유의 경관을 보전·관리하는 활동 지원 확대*
 - * 경관작물 재배면적: ('23) 13천ha → ('27) 21 / 국가중요농업유산: ('23) 19개소 → ('27) 23
- 「농촌공간계획법('24.3. 시행)」의 경관농업지구 및 농업유산지구를 중심으로 활동 촉진

< 연도별 계획(안) >

구분		'23	'24	'25	'26	'27
친환경	인증	개편안 마련	친환경직불 개편안 시행			
	일반	농업환경보전프로그램 성과평가		개편안 마련		
경관	작물	13천ha	15천ha	17천ha	19천ha	21천ha
보전	유산	19개소	20개소	21개소	22개소	23개소

3 추진체계 정비

- ◇ 기본직불과 선택직불을 포함한 **통합관리 시스템** 구축
- ◇ 선택직불 확대에 따라 교육·컨설팅 및 연구개발 등 **현장지원 강화**
- ◇ 직불제 **성과 분석·평가**를 통해 제도개선 방안 마련

□ (운영·관리) 데이터 기반 운영·관리를 위해 통합시스템 구축('25)

- 차세대 농림사업정보시스템 구축 사업을 통해 기본직불과 선택직불을 아우르는 **공익직불 통합관리 시스템** 구축*

* 데이터 표준화, 통합 검증체계 고도화, 신청·접수·변경등록 등 온라인화, 준수사항 관련 데이터 연계(농약·비료 구매 내역 등) 등 추진

□ (현장지원) 탄소배출 저감 등 공익기능 증진 활동을 이행하는 농가 교육·컨설팅을 강화하고, 활동 촉진을 위한 연구개발 확대('23~)

- 전문기관을 통해 농업인에게 교육·컨설팅을 제공하고, 장기적으로 자문서비스를 제공하는 **전문인력 양성 검토***

* 해외사례: (EU) 농장 자문 시스템(FAS), (미국) 보전 기술 지원제도(CTA)

- 전략작물 생산·유통·가공 및 탄소배출 감축·저장 등을 뒷받침하기 위한 **기술 개발·보급 확대**

□ (평가·환류) 농업인 경영안정, 기후변화 대응 및 환경보전 등 효과를 분석·평가('23~'24)하고, 기본계획 수립 시 제도개선에 활용*

* 「농업농촌공익직불법」 제4조에 따라 공익직불제 기본계획을 5년마다 수립

< 연도별 계획(안) >

구분	'23	'24	'25	'26	'27
운영·관리	공익직불 통합관리 시스템 구축				
현장지원	농가 교육·컨설팅 및 연구개발 강화				
평가·환류	성과평가	기본계획 수립			

- (경영·소득안정) 농산물의 높은 가격 변동성 및 시장개방 확대 등에 따른 농가 경영·소득 불안정을 완화하기 위해 직불금 지급
 - EU는 초기 가격지지 정책의 시장왜곡 문제를 해소하기 위해 생산과 연계되지 않는 형태로 직불금 지급('05, 단일직불제 도입)
 - 미국은 '14년 고정직불제를 폐지하고, 가격(PLC) 또는 수입(ARC)이 기준보다 낮으면 그 차액을 보전하는 소득지원 제도 시행 중
 - 일본은 경영안정을 위한 수입감소영향완화대책('07)과 수입보험('19) 시행
- (생산기반 유지) 주요 품목의 국내 생산 확대, 중장기 생산인력을 안정적으로 확보하기 위한 직불금 지급
 - 생산 불균형(특정품목은 생산과잉, 특정품목은 수입 의존)을 해소하기 위해 재배작물 전환과 주요 품목의 생산 농가에 소득 보조*
 - * 일본: 논에 쌀 이외 타작물(전작물) 재배를 유도하기 위한 논활용직불, 외국과 생산조건의 격차가 있는 품목 생산을 지원하는 밭작물직불 등 지원
 - 농업인력 고령화 완화를 위해 청년*의 농업 유입을 촉진하는 직불, 고령농** 등의 안정적 은퇴를 지원하는 직불 지원
 - * EU: 40세 이하(영농시작 5년 이내)에게 기본직불금의 25%를 추가 지급(최대 5년)
 - ** 영국: 농지 이전·처분(매매·증여·상속·임대 등) 농가에 기초직불금의 2.35배 지급
- (환경·생태 보호) 농업이 수반하는 환경·생태계에 대한 부정적 영향을 완화하도록 직불금과 환경·생태 등의 요건을 연계
 - 직불금 수령을 위해 농약·비료 사용 저감 또는 환경·생태 보전을 위한 영농 활동을 수행하도록 의무 부여*
 - * EU: 단일직불제 도입 시, 환경보전 활동을 의무화하는 상호준수 의무를 함께 도입
 - 기본 준수 의무를 넘어서는 추가적인 환경·생태 보호 활동을 이행(자발적 참여)하는 농업인에 대한 보상의 형태의 직불금 지급*
 - * (EU) Eco-scheme, (일본) 환경보전형농업직불, (미국) 환경개선지원제도, 보전책무제도