

2022년 11월 20일 시행

## 농수산식품유통공사 논술 기출문제 1번

### 1. 최근 전 세계적으로 물가상승률이 심각하다.

소비자물가지수는 전국 도시의 400여개 상품 서비스 가격을 모아 나타내는 지표이다.

경제학자들은 농산물과 석유류 등을 제외하고 소비자물가지수를 계산하는 것이 더 유용하다고 주장한다.

(1) 농산물의 어느부분에서 문제점이 있는가?

> **농산물의 가격변동성에 문제**

(2) 각 경제학자들의 주장에 대해 반론하시오.

> **농산물과 석유류를 제외하고 소비자물가지수를 계산하자는 주장에 대한 반론**

2021년 모의논술 1회 자료

매년 농산물 가격은 변동성이 크다.

농산물 가격에 영향을 미치는 변수와 가격의 변동성이 큰 이유를 경제적으로 분석하고 이에 대한 해결책을 제시하시오.

### 해설

#### 1. 농산물 수요함수

- ① 수요함수란 어떤 재화에 대한 수요와 그 재화의 수요에 영향을 주는 요인들간의 함수관계를 말한다.
- ② 해당재화의 수요량에 영향을 주는 변수는 해당재화의 가격, 연관 재화의 가격, 소득수준, 광고 등이 있다.

$$Q_D^X = f(P_X, P_Y, M, N, T)$$

( $Q_D^X$  : 해당재화의 수요량,  $P_X$  : 해당재화의 가격,  $P_Y$  : 연관재화의 가격,  $M$  : 소득수준,  $N$  : 인구,  $T$  : 소비자 기호)

#### 2. 농산물 수요의 특징

##### (1) 파생수요

- ① 어떤 재화에 대한 수요가 그 자체를 소비하기 위한 것이 아니고 다른 최종소비재를 생산하기 위해 발생하는 경우 파생수요라고 한다.
- ② 대부분의 농산물 수요는 최종소비재의 원자재로 투입하기 위해 발생하기 때문에 농산물 수요를 파생수요로 볼 수

있다.

## (2) 안정성

- ① 농산물은 필수재이기 때문에 일정한 수준의 소비는 반드시 충족되어야 하며 요인들의 변화에도 불구하고 수요는 크게 영향을 받지 않고 안정적이다. 이러한 현상을 농산물 수요의 안정성이라고 한다.
- ② 따라서 농산물 수요의 가격탄력성과 소득탄력성은 비탄력적이다.

## (3) 불안정성

- ① 어떤 농산물에서 식품의 안전성 문제가 발생할 경우 그 농산물에 대한 소비가 급격하게 감소한다. 이 경우 급격한 수요의 감소에 의해 농산물의 가격은 급락하고 생산자들의 소득이 감소한다.
- ② 농산물 소비는 생산이나 공급에 비해 연중 연속적으로 발생한다. 이를 소비의 연중 연속성이라고 한다. 농산물 소비가 연중 연속성을 가지지만 일부 농산물의 경우 계절에 의해 영향을 받아 계절에 따라 주기적으로 변화할 수 있다. 이러한 특성을 농산물 수요의 계절성이라고 한다.

## 3. 농산물의 가격파동

### (1) 의의

일반적으로 농산물 가격은 경쟁적이고 계절적이며 변동성이 심한 특징을 가진다. 농산물은 공산물과 달리 매년 가격이 폭등하거나 폭락하는 ‘가격파동’이 자주 관찰되고 있다. 그 이유는 수요와 공급이 모두 비탄력적이기 때문이다.

### (2) 농산물 수요의 가격탄력성과 소득탄력성이 비탄력적인 이유

첫째 농산물은 필수재적 성격을 가지기 때문이다.

둘째 농산물은 다른 재화에 비해 상대적으로 대체재가 적기 때문이다.

즉, 소비자의 기호가 쉽게 변하지 않아 이를 대체하기 힘들다.

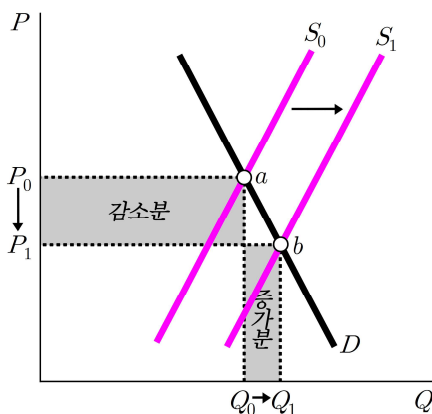
셋째 농산물은 품목에 대한 지출액이 소득에서 차지하는 비중이 다른 재화에 비해 상대적으로 낮기 때문이다.

### (3) 농산물 공급의 가격탄력성이 비탄력적인 이유

- ① 생산을 위해 일정한 시간이 소요된다. 즉, 농산물을 생산하기 위해서는 농민이 특정 작목에 대하여 얼마만큼을 생산할 것인가를 계획하는 단계에서부터 수확까지의 일정 기간이 필요하다.
- ② 농산물의 생산요소인 농지, 농가 노동력 등은 농산물 가격의 변화에 따라 쉽게 늘리거나 줄이기가 어렵기 때문이다.
- ③ 생산과정에서 기후나 병충해의 영향을 받기 받으며 부패성이 강하고 운송이나 저장, 포장 등 물류비용이 많이 들기 때문이다.

### (4) 가격파동과 농민의 총수입의 변화

#### 1) 풍년인 경우



농산물의 수요와 공급이 비탄력적이므로 수요곡선과 공급곡선의 기울기가 가파르다. 풍년으로 공급곡선이 우측으로 이동하면 ( $S_0 \rightarrow S_1$ )으로 가격의 하락폭은 크지만 ( $P_0 \rightarrow P_1$ ) 판매량의 증가폭은 가격의 하락폭에 비해 작다 ( $Q_0 \rightarrow Q_1$ ). 따라서 농민의 총수입은 풍년으로 감소하고 가격의 하락폭이 큼을 알 수 있다.

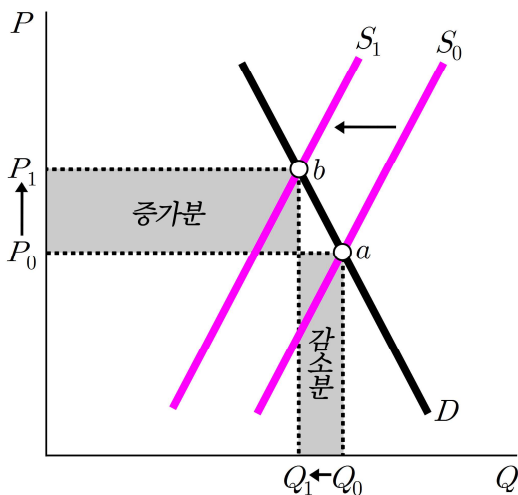
풍년 → 농산물 공급 증가 → 농산물 가격하락 → 농산물 가격하락을 > 농산물 판매량 증가율 → 농민의 판매수입 감소

## 2) 흉년인 경우

흉년으로 공급곡선이 좌측으로 이동하면 ( $S_0 \rightarrow S_1$ )으로 가격의 상승폭은 크지만 ( $P_0 \rightarrow P_1$ ) 판매량의 감소폭은 가격의 상승폭에 비해 작다 ( $Q_0 \rightarrow Q_1$ ).

따라서 농민의 총수입은 흉년으로 증가하고 가격의 상승폭이 큼을 알 수 있다.

흉년 → 농산물 공급 감소 → 농산물 가격상승 → 농산물 가격상승률 > 농산물 판매량 감소율 → 농민의 판매수입 증가



## (5) 결론 - 풍년기근현상

- ① 풍년기근이란 작황이 좋아 풍년이 되면 농업소득이 오히려 하락하여 농민들에게 피해를 주는 현상을 의미한다.
- ② 농산물에 대한 수요는 가격변화에 민감하게 반응하지 않고 대체로 일정한 양을 소비하기 때문에 공급이 증가하여 가격이 하락하더라도 그만큼 수요가 증가하지 않는다. 따라서 가격이 더욱 급속하게 하락하여 시장균형을 이루게 된다.
- ③ 이러한 현상은 반대로 생산이 감소하였을 때 가격이 폭등하는 원인이 된다. 즉, 공급이 감소하여 가격이 상승하더라도 수요는 매우 적게 감소하기 때문에 수급 균형을 맞추기 위해 가격이 더욱 큰 폭으로 상승하게 된다.
- ④ 농산물의 수확량이 정상수준 이하로 감소할 때 그 가격은 정상수준 이상으로 오르는 현상을 '킹의 법칙(King's law)'이라고 한다.

즉, 농산물 수요와 공급의 가격 비탄력성으로 인하여 수요가 공급을 초과할 경우 농산물의 가격은 기하급수적으로 오르고, 반대로 농산물의 공급이 수요를 초과할 경우에는 그 가격이 급락하는 현상을 '킹의 법칙'이라고 한다.

## 4. 해결책

### (1) 농산물가격정책

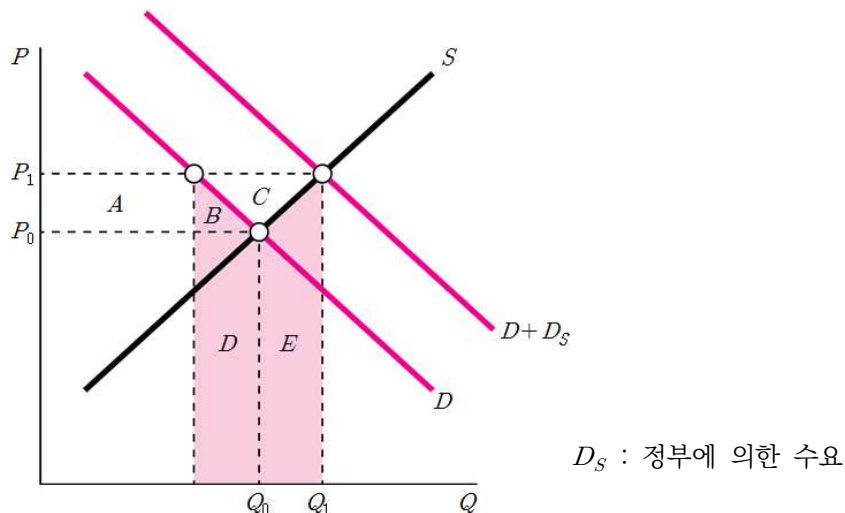
- ① 농업은 다원적 기능(multi-functionality)을 가지는데 이러한 기능은 시장에서 거래되지 않는 비교역적 관심사(non-trade concerns)에 해당한다.
- ② 시장에서 그 가치를 인정받지 못하는 중요한 기능이 지속적으로 생산될 수 있도록 정부는 다양한 가격정책을 통해 농업소득을 보전하고 가격을 안정화시키는 노력을 한다.

## (2) 가격지지정책

### 1) 다양한 정책

- ① 가격지지정책은 농산물가격을 일정 수준 이상으로 지지하는 정책으로 오랫동안 전 세계 농업의 대표적인 정책이 되어 왔다.
- ② 약정수매제는 수매가격을 미리 예시함으로써 계획영농을 가능하게 하고, 파종기에 선급금을 지급함으로써 필요한 영농자금을 제공하는 이점이 있다.  
그러나 수매가격 예시제는 가격에 대한 불확실성을 감소시킴으로써 생산 증가를 유인하고 이에 따라 시장가격이 더욱 하락하는 문제를 야기하였다.
- ③ 약정수매제는 생산효과가 적고 보다 시장지향적인 쌀소득보전직불제로 전환되었다.  
소득보전직불제는 농가수취가격이 일정한 목표가격에 미치지 못할 경우 그 차이의 85%를 직접 지불하는 정책으로 농가소득을 안정화시키는 정책이다.
- ④ 쌀 이외에도 보리나 옥수수, 콩 등 농가소득에서 중요한 비중을 차지하는 작물의 경우 수매제를 통한 가격지지정책이 시행되고 있다.
- ⑤ 전 세계의 무역자유화를 추진하기 위해 만들어진 WTO는 각국에서 운영하는 생산 및 가격지지정책을 점차 축소할 것을 요구하고 있다.
- ⑥ 최근 시장에 대한 왜곡을 최소화하고 소득을 보다 효과적으로 보전하는 소득보전직불 형태로의 전환이 논의되고 있다.

### 2) 경제적 효과



- ① 가격을  $P_1$ 으로 유지하기 위해 정부가 농산물 수요를  $D_S$ 로 증가시키면 거래량은  $Q_1$ 이 된다.
- ② 소비자 잉여의 감소분은  $-(A+B)$ , 생산자 잉여의 증가분은  $(A+B+C)$ , 정부의 농산물구입비용은  $(B+C+D+E)$ 가 된다.
- ③ 따라서 사회적 후생손실은  $-(B+D+E)$ 가 된다.
- ④ 생산자인 농민들의 후생을  $(A+B+C)$ 만큼 증가시키는데 필요한 현금을 보조하는 것이 효율적이거나 정치적·사회적 관점이 필요하다.

### (3) 가격안정화정책

#### 1) 계약재배안정화사업

- ① 계약재배안정화사업은 선도거래의 일종으로 정부의 자원을 받아 농협(또는 영농법인)에서 시행하고 있다. 이는 파종기에 생산농민과 농협이 계약을 통해 수확기 가격을 미리 정하여 가격안정화를 꾀하는 제도이다.
- ② 산지 수집상과 선도거래와 달리 이 사업은 수확기 시장가격이 계약가격을 일정 비율 이상 초과하면 농협이 농민에게 수익의 일정부분을 나누어주고, 반대로 시장가격이 계약가격의 일정 비율을 하회하면 농협의 손실을 농민이 일정 부분 부담하는 방식이다.

#### 2) 유통명령제

- ① 유통명령제는 특정 품목의 생산이 급격하게 증가하거나 가격이 급락할 경우 시장에 출하하는 물량이나 등급 등을 조절하여 시장가격을 안정시키는 제도이다.
- ② 유통명령제 사업은 크게 가격 및 물량통제, 유통품질제한, 시장지원활동으로 구분된다.  
물량통제는 생산자별 판매량 할당, 출하시장 및 출하시기 조절 등의 수단을 사용한다.  
품질관리는 등급 및 크기, 당도와 숙성도 기준을 적용하여 품질이 나쁘거나 상품성이 떨어지는 상품의 유통을 제한함으로써 소비를 촉진하는 방법이다.  
시장지원활동은 표준/등급화 촉진, 생산 및 유통 연구개발 지원, 판매촉진, 불공정 거래 대응 등이 있다.
- ③ 현재 채소와 과일을 대상으로 14개 품목에 유통명령제가 적용된다.
- ④ 유통명령제는 가격을 안정시키고 유통질서를 확립하는 등 긍정적인 효과가 있지만 소비자 선택권의 축소와 무임승차(free-rider) 문제, 감시/감독비용의 과다소요 등의 문제도 존재한다.

**2022년 11월 20일 시행**

**농수산식품유통공사 논술 기출문제 2번**

**2. 정부는 최근 쌀 45톤을 시장격리하였다.**

**쌀 수급 불균형을 위해 농지용도를 변경하자는 말이 나오고 있다.  
찬성하는지 반대하는지 본인의 의견을 밝히고 그 이유를 설명하시오.**

**2022년 aT 첨삭특강 모의논술 2회 문제**

2020년 공익 직불제 개편이 완료되어 시행에 들어갔다.

제도개편으로 그동안 문제 제기가 되었던 논과 밭의 형평성 문제와 규모에 따른 형평성 문제는 많이 완화 된 것으로 나타났다. 하지만 제도를 시행하면서 다양한 제도 개선 요구사항들이 제기되었다. 공익직불제로 개편한 이유와 개선방안에 대해 논하시오.

**1. 기존 직불제의 성과와 한계**

**(1) 성과**

- ① 직접지불제는 농업시장 개방과 농업소득 감소, 생산연계적 농업정책의 제한 등 당시 농업 여건 변화에 대응하기 위해 도입되었다.

직불제는 1997년 경영이양직불제 도입을 시작으로 쌀소득보전직불, 친환경농업직불 등을 포함한 총 8개 직불제로 확대되었고, 예산 측면에서도 2017~2019년 기준으로 농림수산물 분야 예산에서 각각 19%, 16%, 11%를 차지하여 농업·농촌 분야 정책의 핵심수단으로 자리매김하였다.

- ② 8개 직불제는 목적에 따라 ‘공익증진형’, ‘구조 개선형’, ‘소득보전형’으로 구분할 수 있는데 친환경농업직불, 경관보전직불, 조건불리직불은 공익증진형으로, 경영이양직불, FTA폐업 지원사업은 구조 개선형으로, 쌀농업직불, 밭농업직불, FTA피해보전직불은 소득보전형으로 분류할 수 있다

- ③ 먼저 소득보전형으로 분류된 쌀농업직불은 소득보전, 경영안정, 소득안전망 효과가 있었던 것으로 평가된다. 2003~2015년 기간 동안 쌀농업직불금을 지급하지 않았을 경우를 가정하여 농업소득을 분석한 결과, 직불금 지급으로 논·벼 농가의 농업소득이 평균 11.8% 증가했고 전체 농가의 농업소득은 평균 4.0% 증가한 것으로 나타났다.

또한 농업경영지표를 이용하여 농가경영안정 효과를 분석한 결과, 직불금 지급으로 인하여 경영위험 구간에 속하는 논·벼농가의 비중이 감소한 것으로 나타나 농가경영안정에 효과가 있었던 것으로 평가되었다.

그리고 직불금 지급 이후 최저생계비 농가 비중이 감소한 것으로 나타나 쌀농업직불금이 소득안전망 효과도 있었던 것으로 평가된다.

- ④ 다음으로 공익증진형으로 분류된 친환경농업직불은 직불제 도입 이후 친환경농업 인증 농산물과 재배면적 모두 지속적으로 증가한 것으로 나타나 친환경농업확대에 기여한 것으로 평가된다. 경관보전직불의 경우 사업 규모가 꾸준히 확대되었고 지역 축제 활성화, 마을 경관보전 등 효과가 있는 것으로 나타났다.

## (2) 한계

- ① 기존직불제는 쌀 품목에 집중된 지원으로 인한 쌀공급 과잉, 면적비례직불금 지급으로 인한 소규모 농가 소득보전 미흡 등의 문제가 제기되었고, 소득보전형 직불제에 예산이 편중되어 공익기능 증진이 미흡하다고 평가되었다.
- ② 직불제가 생산과 연계되지 않는 농업정책으로 도입되었으나 직불금 예산이 쌀이라는 특정 품목에 집중되어 쌀생산의 유인이 되었고 이는 쌀공급 과잉 문제를 유발하였다.  
또한 기존직불제는 규모가 큰 농가가 더 많은 직불금을 수령하는 구조로 설계되어 소득보전 필요성이 더 높은 중·소규모 농가의 소득보전 효과가 낮다는 문제가 나타났다.  
기존직불제는 공익증진형 직불제로 분류된 친환경농업·경관보전·조건불리지역 직불제의 예산 비중이 2019년 기준 6.3%로 낮았고 예산 비중이 높은 소득보전형 직불제에는 공익기능을 증진시키는 준수사항 수준이 낮아 농업의 공익증진 기능이 미흡하다고 평가되었다.

## 2. 공익직불제 도입 필요성과 목적

### (1) 공익직불제 도입의 필요성

- ① 농업을 둘러싼 여건은 지속적으로 변화해왔지만 기존직불제는 변화하는 농업여건 속에서 발생하는 문제를 해결하기에 한계가 있었다.
- ② 농업 내부적으로는 농가 인구 감소, 고령화, 농업소득 정체와 더불어 토지에 부하를 주는 영농방식이 지속됨에 따라 농업의 지속가능성에 대한 우려가 제기되었다.
- ③ 외부적으로는 안전한 먹거리, 환경보전 등 농업의 공익적 기능과 역할에 대한 국민의 관심과 기대가 증대되고 개도국 지위를 유지하지 않게 됨에 따라 AMS 한도가 더욱 줄어들 것으로 예상되어 농업정책의 개편 필요성이 대두되었다.

### (2) 개편 목적

첫째, 농업·농촌의 공익기능을 증진하여 농업의 지속가능성을 제고하는 것이다.

기존직불제는 농가소득보전 관련 직불제에 지원이 집중되어 농업의 공익기능 증진 효과가 미흡했다. 공익직불제는 기본직불의 준수사항을 강화하여 농업의 부정적 외부 효과를 줄이고 선택직불을 통해 농업의 긍정적 외부 효과를 확산함으로써, 농업의 공익기능에 대한 국민적 기대를 충족시키고 사람과 환경 중심의 지속가능한 농정수단으로 기능을 강화하고자 하였다.

둘째, 품목 간 형평성을 확보하여 쌀공급 과잉 문제를 해소하는 것이다.

기존직불제는 쌀품목에 직불금이 집중되었고 직불제가 쌀생산과 연계되어 쌀공급 과잉문제가 발생했다. 기존직불제에서 쌀소득보전직불은 농지형상 유지 외에 별다른 조건 없이 직불금을 수령할 수 있고 직불금 단가도 상대적으로 높았다. 또한 변동직불금으로 인해 쌀가격이 하락해도 소득손실분을 보상받기 때문에 쌀 공급 과잉·쌀가격 하락 상태에서도 쌀생산이 줄어들지 않았다.

따라서 공익직불제에서는 논·밭 간 직불금 단가를 차등 없이 적용하여 품목 간 형평성을 확보하고, 이를 통해 직불제와 쌀생산이 연계되지 않도록 하여 쌀공급 과잉 문제를 해소하고자 하였다.

셋째, 경지 규모별 역진적 단가체계를 도입하여 규모 간 형평성을 확보하고 소득보전 기능을 강화하는 것이다.

기존직불제는 경지 규모와 상관없이 같은 직불금 단가를 적용하여 경지 규모가 큰 농가일수록 더 많은 직불금을 수령하는 체계였다. 이로 인하여 소득보전이 더욱 필요한 소규모 농가의 소득보전 효과가 떨어지는 문제가 있었다. 따라서 공익직불제에서는 소규모 농가에 일정한 직불금을 지원하고 규모에 역진적인 단가체계를 적용하여 대농에 집중된 지원 문제를 완화하고자 하였다.

### 3. 공익직불제의 주요 내용

#### (1) 개요

- ① 공익직불제는 기존직불제 중 6개 직불제를 통합하여 기본직불과 선택직불로 체계가 구성되었다.
- ② 기존직불제에서 소득보전형으로 분류되었던 쌀소득보전직불, 밭농업직불, 조건불리직불을 통합하여 기본직불로, 공익증진형으로 분류되었던 친환경농업직불, 친환경축산직불, 경관보전직불을 통합하여 선택직불로 개편하였다.

#### (2) 기본직불제

기본직불은 소농직불금과 면적직불금으로 구성되었는데, 소농직불금은 경지면적이 0.1ha 이상 0.5ha 미만인 농가에 면적과 상관없이 일정한 금액을 지급하는 제도이다.

면적직불금은 면적을 기초로 직불금을 지급하되 면적에 역진적 단가를 적용한다.

#### (3) 선택직불제

선택직불은 친환경농업직불, 경관보전직불, 친환경축산직불, 논활용직불(기존직불제의 논이모작직불)로 구성되며 기존 직불의 내용, 체계와 큰 변화가 없다.

#### (4) 상세내용

- ① 공익직불제의 안정적 도입을 위해 기존직불제의 지급 대상 조건(농지·농업인)을 바탕으로 일부 조건을 추가하였다.
- ② 공익직불제에서 새로 추가된 지급 대상 농지 조건은 '2017~2019년 기간 중 1회 이상 직불금(쌀고정·밭고정·조건 불리직불금 중 하나 이상)을 수령한 농지' 조건이고 농업인 조건은, '2016~2019년의 기간 중 1회 이상 직불금을 수령한 농업인' 조건이다.
- ③ 이는 지속적으로 영농에 이용된 농지와 영농을 지속한 농가를 우선적으로 고려하고 직불금 수령을 위한 농지분할 등을 방지하기 위한 조치로 보이며, 현실적으로 직불금 단가조정, 예산 추정과 배분 등의 의도도 있었던 것으로 추측된다.
- ④ 공익직불제의 직불금 단가체계는 소농직불금의 경우 면적에 비례하지 않는 동일단가, 면적직불금은 역진적 단가라는 특징을 가진다.
- ⑤ 소농직불금은 0.5ha 이하 농가에 동일한 단가를 적용하여 직불금을 지급하는데, 소농직불금단가로 120만 원이 설정되었다.
- ⑥ 면적직불금은 2ha 이하, 2ha 초과~6ha 미만, 6ha 이상으로 3개 구간으로 구분하여 면적이 클수록 단가가 낮아지는 역진적 단가를 설정하였다
- ⑦ 공익직불제에서는 기본직불에 농가 의무준수사항을 설정하여 공익기능을 증진하고자 했다. 기존직불제에서 소득보전형으로 구분된 직불제에는 농지형상 유지 등 의무준수사항이 설정되어 있었지만 준수사항 수준이 높지 않아 공익증진 효과는 미흡했고, 대외적으로는 조건 없이 지원금을 수령하는 수혜성 정책으로 보이는 원인이 되었다. 따라서 공익직불제에서는 소득보전 성격을 띠는 기본직불에도 17개의 농가 준수사항을 설정하여 공익기능을 강화하였다.

### 4. 한계점

- ① 공익직불제 시행과정에서 기본직불과 선택직불에 대하여 지급 대상 농지 조건, 준수의무사항 개선, 선택직불 확대 등 개선 요구사항이 제기되었다.
- ② 먼저 기본직불에서 주로 제기된 개선 요구사항으로는 2017~2019년 직불금 수령 조건, 농지 임대차계약서 제출 의무, 농가 준수사항 개선 등이 있었다.
- ③ 2017~2019년 직불금 수령 조건은 2017~2019년 중 1회 이상 직불금 수령 이력이 있는 농지를 지급 대상으로 하는 조건을 의미하는데, 2017~2019년 기간 중 실제로 농사를 지었음에도 직불금을 수령하지 못한 농가들의 불만이 제기되었다.



- ④ 농지 임대차계약서 의무는 관행적으로 임대차계약을 구두로 진행하는 경우가 많았고 농지 임대인이 해외에 거주하는 등 임대차계약서 작성이 어려운 경우가 있어 개선이 요구되었다. ⑤ 기본직불의 농가 준수사항에서는 이행의 어려움(영농기록 작성 및 보관), 이행기반 미흡(영농폐기물의 적정처리) 등의 문제로 보완이 요구되었다.
- ⑥ 공익직불제는 농가소득안정과 농업·농촌 공익기능 증진을 목적으로 하는데, 선택직불은 공익기능 증진의 핵심수단이다.
- ⑦ 공익직불제는 기본직불에 소농직불 도입, 역진적 단가체계 적용, 농가 준수 의무사항을 부여하여 규모 간·품목 간 형평성 개선, 공익기능 강화방향으로 개편되었다.
- ⑧ 하지만 현행 선택직불은 기존직불제의 공익증진형 직불제로 분류된 친환경농업직불, 경관보전직불, 친환경축산직불, 논활용직불을 단순 통합하여 체계를 구성하는 정도로만 개편되었다.
- ⑨ 따라서 기존 직불제의 공익형 직불제 참여 농가 및 사업 규모가 지속적으로 감소하는 등 공익기능 확대에 한계가 있다는 문제가 개선되지 않아 선택직불의 개편 요구가 강하게 제기되고 있다.
- ⑩ 직불금 규모 측면에서도 공익직불제 개편 이후 기본직불은 개편 전 직불제와 비교하여(2019년 기준) 직불금 지급액이 크게 증가했지만(약 1조 5백억 원 증가) 선택직불은 개편 전 직불제(2019년 기준)와 비교하여 오히려 128억 원 감소하였다.
- ⑪ 2020년 기준 공익직불제 전체 직불금 지급액(2조3,564억 원)에서 선택직불(795억 원)이 차지하는 비중은 약 3.3% 수준으로 여전히 낮은 것으로 나타났다.
- ⑫ 공익직불제는 생산 중심에서 환경·생태·농업·농촌의 지속성을 확보하는 방향으로 농정방향을 전환하는 핵심수단이다. 특히 농업·농촌의 공익기능을 증진하는데 있어 선택직불의 역할은 매우 중요하다.
- ⑬ 하지만 현행 선택직불은 기존직불제의 공익증진형 직불제의 단순통합으로 공익기능 증진에는 한계가 있다.
- ⑭ 따라서 농업·농촌의 공익기능 증진에 부합하고 범위와 대상을 확대해갈 수 있도록 선택직불의 개편이 필요하다.

## 5. 결론

- ① 공익직불제의 주목적인 농업·농촌의 공익기능 증진은 농업활동과 농촌공간에서 발생할 수 있는 부정적 외부효과 감축과 긍정적 외부효과 확대를 통한 순 편익의 증가로 볼 수 있다.
- ② 준수사항을 통하여 기본직불은 부정적 외부효과를 감소시키는 역할을, 선택직불은 그 이상의 의무이행으로 긍정적 외부효과를 증가시키는 역할을 담당하고 있기 때문에 선택직불이 농업·농촌의 공익기능 증진과 보다 직접적으로 연계되어 있다.
- ③ 선택직불에서 준수사항 이상의 이행의무 수행은 기본직불 준수사항을 이미 수행한 것을 의미하기 때문에 선택직불금을 기본직불금과 중복하여 수령할 수 있는 명분이 된다.
- ④ 선택직불 확충 필요성의 부각과 함께 다양한 분야에서 선택직불의 적용 요구가 나타나고 있다. 따라서 선택직불의 범위에 대한 검토가 필요하며 이를 위해서는 농업·농촌의 공익과 공익기능에 대한 개념을 살펴볼 필요가 있다.
- ⑤ 현재 농업·농촌의 공익과 공익기능에 대한 구체적 정의나 개념이 정립되어 있지 않기 때문에 다양한 분야에서 공익의 개념을 검토하면 공익직불제가 목적해야 하는 ‘공익’의 범위는 외부효과와 공공재적 특성을 가지되(경제학적 관점), 사회적으로 공공의 이익이라는 가치판단이 이루어진 편익(법학과 행정학적 관점)이어야 한다.
- ⑥ 그리고 농업정책에서 ‘공익’이 규범적 측면에서 다루어지므로, 향후 사회적 합의 수준에 따라서 기본직불과 선택직불을 나누는 준수사항도 사회적 합의 수준에 따라서 변화할 수 있음을 의미한다.
- ⑦ 이런 점에서 현행 준수사항은 대부분이 기존 법적 의무를 기반으로 구성되었기 때문에 농업·농촌공익기능 제공을 위한 최소한의 규범적 이행의무를 이미 합의한 것으로 볼 수 있다.