



ISSN 1229-8565 (print)

한국지역사회생활과학회지

Korean J Community Living Sci

<http://doi.org/10.7856/kjcls.2019.30.4.595>

ISSN 2287-5190 (on-line)

30(4): 595~613, 2019

30(4): 595~613, 2019

## 농업·농촌의 공익 기능에 근거한 농업인 소득보장 방안에 관한 연구

이 민 우<sup>†</sup> · 김 민 지

농촌진흥청 국립농업과학원

### A Study on the Guarantee of Farmers' Income Based on the Public Interest Functions of Agriculture and Rural Areas

Minu Lee<sup>†</sup> · Minji Kim

National Institute of Agricultural Sciences, Rural Development Administration, Wanju, Korea

#### ABSTRACT

This study takes a normative approach to guaranteeing the income of farmers based on the public interest functions of agriculture and rural areas. For this purpose, the value of the public interest functions is based on the results of previous studies. In order to compensate for the value of the public interest of agriculture and rural areas, it is necessary to review the effectiveness of compensation through direct payments and also propose a new compensation scheme for fair compensation. This study compares the size of the budget of the direct payments in Korea, Switzerland and Japan, to analyze whether the value of the public interest functions of agriculture and rural areas are enough to compensate for current direct payments, The results are as follows. For the whole agricultural budgets, the ratio of the direct payments budget is 70% in Switzerland and 10% in Japan, which is comparable to Korea (4%). Based on the results, this study proposes to introduce a farmers' allowance system as a new income guarantee based on the public interest functions of agriculture and rural areas.

**Key words:** public interest functions, direct payment, farmers' allowance, agricultural and rural areas

---

This study was carried out with the support of the "Research program for Agricultural Science & Technology Development (Project No. PJ01414402)", National Institute of Agricultural Sciences, Rural Development Administration, Republic of Korea.

Received: 25 July, 2019 Revised: 6 November, 2019 Accepted: 6 November, 2019

<sup>†</sup>**Corresponding Author:** Minu Lee Tel: 82-63-238-2632 E-mail: minulee@korea.kr

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## I. 서론

한국농촌경제연구원의 “농업·농촌에 대한 국민의 식 조사 결과”(KREI 2016)에 따르면, 농업과 농촌의 역할에 대해, 현시점에서는 농업인과 도시민 모두 식량의 안정적 공급과 자연환경 보전을 가장 중요한 역할로 들고 있는 반면, 미래 농업과 농촌의 역할은 자연환경 보전, 관광 및 휴식의 장소, 국토의 균형발전 등과 같은 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 기대가 더욱 커짐을 확인할 수 있고, 미래 농촌의 가치를 농업생산과 연계된 가치뿐만 아니라 공익적 기능에 대한 가치로서 인식되고 있음을 알 수 있다.

본 연구는 최근 헌법개정논의와 함께 다시 관심을 끌고 있는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 논의를 재검토하고 이를 토대로 농업인의 소득을 보장하기 위한 규범적 측면의 연구를 진행하고자 한다. 행정 또는 정책분야에서 말하는 규범적 연구는 규범적 가치에 따라 행정과 정책이 나아가야 할 방향을 제시하는 것으로서 효율성과 사회적 형평성을 규범적 가치로 제시하는 경우가 많다.

공리주의에서 기원하는 효율성이라는 규범적 가치는 개인별로 존재하는 다양한 가치를 조정하는 포괄적 가치로 효용을 제시하면서 개인의 효용을 극대화하는 것이야말로 정책과 행정이 추구해야 할 최고의 가치로 본다. 이 때 효용의 크기를 측정함에 있어 모든 개인은 평등하게 다뤄지고, 어떤 개인도 다른 개인보다 더 중요하게 다뤄지거나 덜 중요하게 다뤄지지 않아야 한다는 점에 기초하고 있다. 이러한 사고에 기초한 원리인 비용편익분석(cost-benefit analysis)이야말로 효용에 근거하여 최소의 비용으로 최대의 효과를 추구하는 효율성의 원리에 기초한다. 하지만, 현대사회의 가장 심각한 문제의 하나인 불평등의 문제는 이러한 효율성이라는 가치로는 해결이 어려워짐에 따라 새로운 규범 가치로 사회적 형평성이 등장하게 된다. John Rawls의 정의론에 근거하고 있는 사회적 형평성은 사회에서 가장 불리한 사람들에게 가장 큰 혜택을 줄 수 있는 방향으로 사회의 자원이 분배되어

야 한다는 평등주의에 기초하여 개인에게 기본적인 자유와 기회의 평등이 보장되어야 한다고 생각한다(Kim 2008).

이와 같은 행정과 정책분야에서의 규범적 가치는 농정분야에도 똑같은 시사점을 준다. 기존의 농정이 효율성이라는 가치를 추구하면서 생산성 향상이라는 목표를 달성하기 위한 정책을 우선적으로 수립하여 왔다면, 이제는 패러다임의 변화를 통해 사회적 형평성을 규범적 가치로 설정할 필요가 생긴 것이다. 도시와 농촌의 불균형, 도농 간의 빈부격차 뿐만 아니라 대농과 소농 간의 소득격차 등 현재 농업과 농촌에서 벌어지는 여러 가지 부정의(不正義)와 불평등의 해소가 필요한 시점이 된 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 사회적 형평성이라는 규범적 가치를 바탕으로 농업인을 지원할 수 있는 법률적·정책적·제도적 측면에서의 대안을 농업·농촌의 공익적 기능을 바탕으로 제시하고자 한다.

이와 같은 상황을 반영하듯 지난 2018년 3월에 발표된 정부의 헌법개정안에서도 제129조 제1항에 농업·농촌의 공익적 기능을 명문화하여 농업·농촌의 공익적 기능을 바탕으로 농촌의 지속가능한 발전과 농업인의 삶의 질 향상을 위해 국가가 지원할 수 있는 법·제도적 기반을 확보하기 위한 노력을 하고 있다.

농업에 대한 인식이 식량의 생산이라는 기능 외에도 여러 가지 기능을 제공하는 것으로 변하고 있으며, 농촌인구의 감소와 고령화로 농촌의 지속가능한 발전에 대한 심각한 우려가 제기되는 시점에서 농업과 농촌의 가치에 대한 국민들의 인식은 공익적 기능에 대해 그 중요성을 높여가고 있다.

뿐만 아니라 최근 한국농촌경제연구원에서 시행된 “농업·농촌에 대한 국민인식조사”에서는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 지불의사를 묻는 항목에 대해 국민의 54.6%가 찬성의 의사를 나타내고 있는 것으로 확인된다(KREI 2016). 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 가치와 국민인식이 높아지고 있는 점에 초점을 맞춰 공익적 기능에 근거한 농업인 소득지원제도의 도입을 통해 농촌의 지속가능한 발전과 농업인

의 삶의 질 향상을 위한 제도적 개선이 필요하다고 판단된다.

본 연구는 기존의 농업·농촌의 공익적 기능 논의에 생명력을 부여하여 국가와 지방자치단체에서 농업인의 소득을 보장해주는 정책과 제도를 시행하여 농업인의 농업활동 유지와 농촌정주가 확보되도록 하고, 이를 통해 농업과 농촌이 제공하는 공익적인 기능을 농업인을 포함한 전 국민이 향유할 수 있도록 하고자 한다.

본 연구의 목적을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 현재 우리나라 농업·농촌의 공익적 기능을 근거로 농업인의 소득을 지원하는 직불제 등의 농업인 지원제도를 고찰하고 이러한 농업인 소득지원제도가 농업·농촌의 공익적 가치를 충분히 보상하고 있는지를 살펴본다.

둘째, 농업·농촌이 제공하는 공익적 기능을 토대로 한 새로운 농업인 소득보장제도로써 농업인 기본소득(또는 농민수당)의 도입 방안을 제시한다.

따라서 본 연구의 최종적인 목적은 농업·농촌이 제공하는 공익적 기능의 가치에 대한 보상을 통해 농업인의 소득을 지원하고 이를 토대로 농촌의 지속가능한 발전과 농업인의 삶의 질 향상을 위한 기반을 마련하는 것이다.

## II. 연구방법

농업·농촌의 공익적 기능에 근거한 농업인 소득보장 방안에 대한 본 연구는 문헌연구를 통해 농업·농촌의 공익적 기능의 개념과 범위를 분석하여 공익적 기능에 대한 논의의 흐름과 법률 등에 나타난 공익적 기능의 개념 및 범위, 공익적 기능에 대한 국민의 인식을 확인한다.

농업·농촌의 공익적 기능의 가치와 보상에 관해서는 기존의 연구에서 밝혀진 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 가치평가액을 토대로 가장 합리적인 평가액을 도출하여 공익적 가치평가액과 농업생산을 통하여 발생하는 농업소득의 비교를 통해 농업·농촌의

공익적 가치가 농업생산에 의해 보상이 되는지를 비교한다.

또한, 농업생산에 의해 보상이 이루어지지 않는 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 보상방법으로 제시되고 있는 공익형 직불제에 대한 제도적 고찰을 통해 공익형 직불제에 의한 공익적 가치 보상이 얼마만큼 효과가 있는지를 스위스, 일본 등과 비교분석한다.

새로운 농업인 소득지원방안에 대한 논의를 위해 농업인기본소득제와 농민수당에 관하여 기본소득제에 대한 선행연구와 핀란드와 네덜란드 등에서 추진된 해외의 실험, 국내 지방자치단체에서 시행 또는 준비 중인 농민수당 관련 조례 등을 문헌연구를 통해 확인한다.

## III. 결과 및 고찰

### 1. 농업·농촌의 공익적 가치와 보상

본 연구의 목적은 공익적 기능을 통해 농업인의 소득을 보장할 수 있는 제도적 개선 방안을 도출하는데 있다. 이를 위해서는 우선, 농업인의 소득 지원 근거가 될 수 있는 농업·농촌의 공익적 가치를 알아야만 농업활동을 통해 그러한 가치가 얼마나 보상되고 있고, 시장을 통해 보상받지 못하는 부분이 얼마만큼이며, 이를 어떠한 방법으로 보상할 것인지를 결정할 수 있다.

따라서 이 장에서는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 가치를 평가한 선행연구들을 통해 농업·농촌의 공익적 가치가 얼마인지 알아보고 시장이나 기존의 제도적 보상시스템을 통해 이러한 가치가 얼마나 보상되고 있었는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 농업·농촌의 공익적 가치 평가액을 산정한 선행연구를 통해 공익적 가치를 알아보고, 우리나라의 농업총생산액 등 시장을 통해 농업인들에게 돌아가는 공익적 가치에 대한 보상에 대해 살펴보고자 한다.

#### 1) 농업·농촌의 공익적 가치 평가액의 결정

농업·농촌의 공익적 가치를 평가하기 위해서는

우선 공익적 기능의 범위를 설정할 필요가 있다. 공익적 기능의 범위 설정은 범위를 넓게 설정할수록 가치 평가액은 커질 것이고, 좁아질수록 그 가치도 작아지기 때문에 중요하다. 기존의 선행연구에서 언급했던 농업·농촌의 공익적 기능은 다음의 Table 1과 같다.

농업·농촌의 공익적 가치를 평가하는 방법은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 계량적(CVM과 같이 공익적 기능의 수혜자에게 직접 평가액을 질문하는 직접법) 방법과 비계량적(헤도닉, 여행비용법과 같이 간접적으로 시장정보를 이용하여 공익적 기능을 평가하는 간접법) 방법이 그것이다. 공익적 가치의 평가가 한 가지 방법으로 평가되기 어려운 데에는 국가별로 농업의 생산방식과 농업·농촌이 공익적 기능에 미치는 효과가 상이할 뿐만 아니라 공익적 기능에 대한 평가와 수요가 상이하기 때문에 국가별, 시기별, 지역별, 사회·문화적, 경제적 특성을 고려해서 평가해야하기 때문이다(MOAFRA 2017:24).

우선, 계량적 방법에 속하는 CVM(Contingent Valuation Method, 조건부평가법)은 평가하고자 하는 재화에 대한 가상시장을 설정하고 설문조사를 실시하여 응답자로 하여금 지불의사금액(WTP : Willingness To Pay)을 밝히도록 함으로써 대상의 가치를 추정하는 방법이다. CVM은 희스의 소비자 잉여 개념으로 환경자원의 가치를 직접 도출할 수 있을 뿐만 아니라 존재 가치를 측정할 수 있다는 장점이 있다(Hwang et al.

2009). 이 방법의 경우, 공익적 기능 중 환경보전, 경관보전, 문화유산계승 등의 기능에 대해서 타당한 방법이 될 것이다.

CVM을 통해 농업·농촌의 공익적 가치를 평가한 연구의 결과를 살펴보면, Oh et al.(2001)은 농업의 다원적 기능을 식량안보(1.7조), 경관보전(1.1조), 농촌활력(0.8조), 환경보전(6.4조)으로 평가하여 10조 원으로 평가하였으며, RDA(2002)는 농업의 환경보전 기능(16.7조)과 사회문화기능(3.1조)을 평가하여 19조 원으로 평가하였다.

한국농촌경제연구원의 경우 2001년부터 최근까지 농업의 다원적 가치를 다양한 방법으로 평가하고 있으며 Kim et al.(2013)의 경우에는 농업의 다원적 기능을 식량안보(2.3조), 환경보전(2조), 경관문화(1.9조), 지역사회경제(1.6조), 국격제고(1.4조)로 평가하여 총 9.3조로 평가하기도 하였다.

농촌진흥청에서도 농촌의 공익적 기능을 대상으로 CVM을 이용해 가치를 평가하였는데, Ahn et al.(2005)은 농촌의 공익적 기능을 8.3조로 평가하고, Hwang et al.(2009)의 연구에서는 농촌의 사회문화적 공익 기능을 2.6조~5.1조로 평가하였다.

이 외에도 Yoo & Lee(2003)는 조건불리지역만을 대상으로 농업의 다원적 기능을 평가하여 1.2조~1.3조로 평가하였고, Lee(2014)의 연구에서는 경기도지역의 농업의 다원적 기능을 식량안보(0.5조), 환경보

**Table 1.** The scope of the public interest function of agricultural and rural areas

	Food security	Landscape preservation	Biodiversity	Leisure	Cultural heritage	Rural activation	Environmental preservation	Raise the nationality
Lee JO(1999)	○					○	○	
Yoo JC(1999)	○	○		○	○	○	○	
Oh et al.(2001)	○	○			○	○	○	
Kwon & Lee(2001)	○	○				○	○	
Oh et al.(2004)	○	○		○	○	○	○	
Yang et al.(2012)	○	○	○	○	○	○	○	
Kim et al.(2013)	○	○	○	○	○	○	○	○
Agriculture Food Basic Law	○	○			○		○	

※ MOAFRA(2017), The 1st Meeting Materials of Amendment of Constitution TF, Sejong: MOAFRA, p23

전(3.7조), 도시문계완화(0.4조), 균형경제(0.3조)로 평가하여 5.1조로 평가하기도 하였다.

또한, Yang et al.(2011)의 연구는 그 간의 연구들에서 평가한 금액과는 눈에 띄게 다른 결과를 도출하기도 하였는데, 환경보전기능(79조)에 높은 가치를 부여하여 문화경관(3.6조), 농촌활력(0.9조), 식량안보(2조)로 평가하여 총 86조원으로 평가하기도 하였다.

CRM(Contingent Ranking Method, 가상순위결정법)은 CVM의 설문형식 중 투표모형을 확장한 형태인데, Kim & Oh(2003)의 연구에서는 이 방법을 이용하여 농업의 다원적 기능을 4.3조로 평가하기도 하였다.

살펴본 바와 같이 농업·농촌의 공익적 가치를 평가하려는 많은 시도들이 있었으며, 이를 통해 서로 다른 가치가 평가되었다. 즉, 농업·농촌의 공익적 기능의 범위를 어디까지로 설정하느냐와 어떠한 방법으로 평가하느냐에 따라 공익적 가치는 달라진다는 것이다.

본 연구에서는 새롭게 농업·농촌의 공익적 가치를 평가하는 방법을 사용하는 대신 공익적 기능의 범위를 설정하고 이를 토대로 기존의 선행연구에서 계산한 평가액들의 적절한 합의점을 찾고자 한다.

우선 공익적 기능의 범위를 정하기 위해 「농업·농촌 및 식품산업기본법」(이하, 「농업식품기본법」)을 활용한다. 동법 제2조에서는 농업·농촌의 공익 기능을 정의하면서 ‘식량의 안정적 공급’, ‘국토환경 및 자연경관의 보전’, ‘수자원의 형성과 함양’, ‘토양유실 및 홍수의 방지’, ‘생태계의 보전’, ‘농촌사회의 고유한 전

통과 문화의 보전’을 공익 기능의 범위로 정하고 있다. 이를 기존의 연구들과 연결해보면 Table 2로 정리할 수 있다.

Table 2의 내용을 토대로 「농업식품기본법」에서 규정하고 있는 농업·농촌의 공익 기능의 가치를 정리하면 4.4조원~90.6조원이 된다. 환경보전기능의 가치가 다른 기능의 가치에 비해 연구마다 폭이 가장 크기 때문에 이를 좀 더 세분하여 살펴본다면, 환경보전기능의 가치는 2.2조원(Kim et al. 2014), 3.7조원(Lee 2014), 6.4조원(Oh et al. 2001), 16.7조원(RDA 2002), 79.6조원(Yang et al. 2011)으로 연구자마다 차이가 매우 크게 나타나고 있다.

각각의 공익적 기능마다 그 가치 간의 편차가 가장 적은 세 개 값의 평균값을 이용하여 기존연구에서의 가치를 정리해보면, 식량안보는 1.7조원(Oh et al. 2001), 2.3조원(Kim et al. 2013)으로 세 값의 평균은 1.9조원이 되고, 농업·농촌경관은 1.1조원(Oh et al. 2001), 1.3조원(Kim & Oh 2003), 1.9조원(Kim et al. 2014)으로 1.4조원이 평균값이 된다. 환경보전기능의 경우에는 2.0조원(Kim et al. 2014), 6.4조원(Oh et al. 2001)의 평균인 4.8조원이 된다. 마지막으로 농촌 활력 또는 농촌의 사회문화적 기능의 가치는 0.9조원(Yang et al. 2011), 3.1조원(RDA 2002), 5.1조원(Hwang et al. 2009)의 세 값을 평균한 3.0조원이 된다.

이와 같은 방법으로 기존의 선행연구들에서 평가한 공익적 가치는 Oh et al.(2004)의 가치를 기준으로 11.1조원으로 합의될 수 있을 것이다.

**Table 2.** The public interest function of 「Agriculture Food Basic Law」 and previous research (unit : trillion KRW)

「Agriculture Food Basic Law」	Previous research	Valuation
Stable supply of food	Food security	0.5~ 2.3
Conservation of land environment and natural scenery	Landscape of agricultural and rural areas	1.1~ 3.6
Formation and cultivation of water resources	Environmental preservation	2.0~79.6*
Prevention of soil loss and redness	Environmental preservation	2.0~79.6*
Ecosystem conservation	Environmental preservation	2.0~79.6*
Preservation of tradition and culture inherent in rural society	Rural activation	0.8~ 5.1

\*Yang SY, Lim ST, Yang HK, Lee CS(2011), The Value of Agriculture. Suwon : RDA. p.27

이는 앞에서 언급한 선행연구에서 계량적·비계량적 평가법을 이용하여 평가했던 공익적 가치 중 Oh et al.(2004)의 10.0조원, Kim et al.(2013)의 9.3조원과 유사한 값이므로 본 연구에서는 농업·농촌의 공익적 가치를 11.1조원으로 정리한다.

## 2) 공익형 직불제를 통한 공익적 가치 보상

### (1) 직불제의 추진 현황

직불제란 정부가 시장기능을 이용하지 않고 재정을 집행하여 농가에 직접 소득을 지원하는 정책방식을 뜻하거나 재정에서 개별 생산자에게 직접 지급하는 소득이전 성격의 보조제도를 의미한다(Park et al. 2004:12). 그러므로 직불금을 포함한 소득지원 정책들은 그 성격상 보조금에 해당한다(Kim et al. 2009: 116).

농림축산식품부의 농가소득지원제도의 핵심인 직불제는 UR협상과 WTO체제의 출범과 같은 국제적인 배경에 의해 도입되었다. 농업시장개방이라는 대외적 변화가 있기 전 우리나라는 추곡수매제라는 가격지지정책을 실시하고 있었다. UR협상이 타결되고 WTO가 체결되면서 기존의 가격지지정책은 폐지 수순을 밟아가고, 이에 따른 농업소득감소의 문제가 발생하게 되고, 이러한 문제에 대해 농민단체를 중심으로 농업협정에서 허용하고 있는 직불제(허용보조, Green Box)의 시행을 주장하였고, 1994년 12월에 국회에서 WTO 가입 비준안이 통과되면서 직불제를 포함하는「세계무역기구협정 이행법」이 제정되면서 우리나라에도 직불제가 도입되었다(KREI 2019:46).

2018년 2월을 기준으로 우리나라에서는 9개의 직접직불제가 시행 중이다(「직불제 시행규정」의 친환경경안축산물 직불제는 논의의 대상에서 제외한다). 「농업소득의 보전에 관한 법률(이하, 농업소득보전법)」에서 직접 규정하고 있는 '쌀소득고정 직불'과 '쌀소득변동 직불'의 2가지 직불제와 「농산물의 생산자를 위한 직접직불제도 시행규정(이하, 「직불제 시행규정」)」에서 규정하고 있는 '경영이양 직불', '친환경

농업 직불', '조건불리지역 직불', '경관보전 직불', '밭농업 직불'의 5가지와 'FTA피해보전 직불', 'FTA폐업지원제'를 포함한 9개의 직불제가 바로 그것이다. 9개의 직불제는 동일한 법률에 근거하여 동시에 시행된 것이 아니고, 가장 먼저 '경영이양 직불'이 1997년에 도입된 것을 시작으로, 1998년에 「환경농업육성법」(현 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」)의 시행으로 1999년도에 '친환경농업 직불'이 시행되었고, 2001년 '논농업 직불', 2002년에는 '쌀소득보전 직불'이 소득안정대책의 일환으로 도입되었다. 2004년에는 추곡수매제를 폐지하고 2005년에 기존의 '논농업 직불'과 '쌀소득보전 직불'을 개편하여 '쌀소득 등 보전 직불'로 통합하였으며, 한국-칠레 간 FTA 체결로 2004년에 'FTA피해보전 직불', 'FTA폐업지원제', '조건불리지역직불'이 도입되었다. 2005년에는 '경관보전 직불'이 시행되고, 한-미 FTA 체결 이후 '밭농업 직불'이 2012년에 마지막으로 도입되면서 현재에 이르고 있다.

또한, 우리나라의 직불제는 직불제의 시행 목적에 따라 '소득보전형', '구조개선촉진형', '공익형'으로 구분되기도 한다. 이와 같은 구분은 영농활동으로부터 생산되는 '상품 산출물(commodity outputs)'과 시장이 존재하지 않는 '비상품 산출물(non-commodity outputs)'이라는 두 가지 산출물 중에서 어떤 것을 보전하기 위해 지급되느냐에 따라 구분된다. '소득보전형 직불'은 '상품 산출물'에 대한 소득지원과 관련되고, '공익형 직불'은 '비상품 산출물'의 지원과 관련된다. 농산물의 가격하락 등을 보전하기 위해 지불되는 쌀소득변동 직불, 밭농업 직불, FTA피해보전 직불은 소득보전형 직불제로 구분되고, 농업·농촌의 공익적 기능과 관련되는 쌀소득고정 직불, 친환경농업 직불, 조건불리지역 직불, 경관보전 직불은 공익형 직불제로 구분할 수 있다. 우리나라에서 시행 중인 9개의 직불제를 이와 같은 기준으로 분류하면 Table 3과 같다.

**Table 3.** Type of direct payment

Purpose	Direct payment	Public interest function
Public interest type direct payment	Rice income preservation direct payment(Fixed type)	Food security
	Eco-friendly farming direct payment	Environmental preservation
	Conditional disadvantage area direct payment	Rural activation
	Landscape preservation direct payment	Environmental preservation
Income-bearing type direct payment	Rice income preservation direct payment*(Fixed type)	
	Rice income preservation direct payment(Variable type)	
	FTA damage protection direct payment	
Structure improvement promotion type direct payment	Field farming direct payment	
	Transfer of management direct payment	
	FTA closure support system	

**(2) 공익적 기능과 공익형 직불제**

농업·농촌의 공익적 기능의 범위에 관한 견해에 따라 쌀소득 고정직불을 소득보전형으로 분류하기도 하지만 본 연구에서는 「농업식품기본법」 제3조에서 식량의 안정적 공급을 농업·농촌의 공익 기능으로 규정하고 있는 점을 감안하여 소득보전형 직불제와 공익형 직불제에 모두 포함시키는 농림축산식품부의 입장에 맞춰 9가지 직불제를 그 목적에 따라 3유형으로 나눈다. 공익형 직불제의 공통적인 특징은 직불금의 지급 목적이 농업·농촌의 공익적 기능의 공급에 있다는 점과 의무이행사항의 준수가 직불금 지급의 요건이라는 점이다. 공익형 직불제의 시행은 공익적 기능을 바라보는 실증적 관점과 규범적 관점 중에서 규범적 관점에서 농업·농촌의 공익적 기능을 사회적 요구 수준만큼 공급하도록 하는 정부의 경제적·재정적 개입방식으로 볼 수 있다(Rhew et al, 2016).

Rhew et al.(2016)의 연구에서는 공익적 기능과 공익형 직불제의 관계를 공익형 직불제가 농업·농촌의 공익적 기능의 공급을 증가시키기 위한 유인책으로 설정하고 있다. 이 관점을 조금 바꿔서 생각해볼고자 한다. 현재 우리나라에서 시행되고 있는 직불제의 근거법령 중에는「농업소득보전법」과 「직불제 시행규정」이 있다. 「농업소득보전법」 제1조에서는 ‘농업인 등의 소득안정을 위하여 농업소득의 보전을 위한 직접지불제의 시행과 그에 필요한 재원을 확보하기 위

한 농업소득보전직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함’을 목적으로 규정하고 있고, 「직불제 시행규정」에서도 ‘농산물의 생산자를 위한 소득보조 등 각종 지원제도를 국가경제의 수준과 농업정책의 방향 및 국가 재정 등을 고려하여 순차적으로 시행하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것’을 목적으로 하고 있다. 직불제의 근거규정을 토대로 할 때 직불제는 공익적 기능을 공급하는 것을 목적으로 한다기보다 농업인의 소득지원 수단이라고 보아야 한다.

그리고 공익형 직불제는 농업과 농촌이 공익적 기능을 사회에 제공함에 대한 대가로 농업인에게 지원되는 보상으로 해석해야 한다. 공익형 직불제를 통한 공익적 기능 공급의 증가와 공익적 기능에 근거한 농업인 소득지원이라는 두 가지 측면이 모두 공익적 기능과 공익형 직불제의 관계에 존재한다는 것이다. 공익적 기능과 공익형 직불금의 두 측면의 상호관계에 기초할 때 공익형 직불제를 통한 공익적 기능의 공급 증가 효과에 대해서도 살펴보아야 하겠지만, 현재 지불되고 있는 공익형 직불금이 공익적 기능 제공에 대해 충분한 보상으로서의 역할을 하고 있는지도 검토되어야 한다.

이를 위해 본 연구에서는 우리나라의 농림축산식품 예산 중에서 공익형 직불제 예산이 차지하는 비중을 살펴보고, 농업·농촌의 공익적 기능에 대해 지불

**Table 4.** Direct payment budget trend of the Republic of Korea

	(unit : million KRW, %)		
	2016	2017	2018
Sum of agriculture, forestry and livestock food budget	14,368,100	14,488,700	14,499,600
Sum of direct payment budget	2,112,406	2,854,266	2,439,020
Percent of direct payment budget	14.7	19.7	16.8
· Sum of income-bearing type direct payment budget	1,755,120 (931,120)	2,496,646 (1,680,646)	2,082,738 (1,273,738)
· Sum of public interest type direct payment budget	114,580 (938,580)	107,205 (923,205)	102,527 (911,527)
· Sum of structure improvement promotion type direct payment	203,195	203,195	203,195
· Public interest type direct payment budget / sum of direct payment budget	5.4 (44.4)	3.8 (32.3)	4.2 (37.4)

※ The figures in ( ) are data that classifies rice income preservation direct payment(Fixed type) as public interest type.

되는 공익형 직불금으로 공익적 기능에 대한 보상이 충분히 이루어지고 있는지를 농업·농촌의 공익적 가치액과 예산금액과의 비교를 통해 살펴보고자 한다.

우리나라의 농림축산식품 예산에서 전체 직불제 예산이 차지하는 비율은 2016년에 14.7%, 2017년 19.7%, 2018년 16.8%이다(Table 4). 이 중에서 공익형 직불에 해당하는 친환경농업 직불, 조건불리지역 직불, 경관보전 직불의 비율은 2016년 5.4%, 2017년 3.8%, 2018년 4.2%에 해당하고 공익형 직불제의 포함여부에 대한 이견이 있는 쌀소득고정 직불을 포함하는 경우 공익형 직불의 비율은 2016년 44.4%, 2017년 32.3%, 2018년 37.4%이다.

단순히 우리나라의 자료만을 통해 공익형 직불제를 통한 공익적 기능 보상 성과에 대한 판단을 하기엔 곤란하다. 이러한 결과를 공익적 기능을 토대로 공익형 직불제를 시행하고 있는 다른 나라들과 비교해 볼 필요가 생긴다. 본 연구에서는 공익형 직불제에 대한 법 규정을 마련하고 있는 스위스와 일본의 예산 규모와 비교해보기로 한다.

스위스의 경우, 2016년도 농식품업부분야 연방예산은 36억 5,900만 프랑인데 그 가운데 직불금 예산은 28억 900만 프랑으로 연방농업예산의 약 77%를 차지한다. 2016년뿐만 아니라 2012년 이후 거의 비슷한 비율을 보인다(Table 5). 우리나라의 농림축산식품

예산 대비 직불제 예산 비율이 2005년에 7.7%, 2010년 11.5%, 2015년 11.2%, 2018년 16.8%인 것과 비교하면 2005년도에는 10배, 직불제 비율이 가장 크게 증가한 2018년에도 4배가 넘는다.

스위스 정부에서 지불하는 직불금의 유형 중에서는 식량안보 직불의 비중이 가장 크고, 경작경관 직불, 생산시스템 직불, 생물다양성 직불 순이다(Table 6). 스위스의 '식량안보 직불', '농지 직불', '생물학적 다양성 직불', '경관보전 직불'을 공익형 직불제로 분류할 때, 그 예산의 비율은 2014년에 68.2%, 2015년은 69.4%, 2016년 70.6%, 2017년 72.2%로 매년 증가하고 있음에 주목해야 한다. 이러한 수치는 우리나라 공익형 직불금의 비율과 비교할 때 2016년에는 12배 이상, 2017년에도 20배가 된다.

일본의 경우에도 직불제 예산이 2011년에 도입된 호별소득보상제도에 따라 큰 폭으로 증가하였다. 전반적으로 농림예산이 감소하고 있지만, 공공사업비의 축소를 통해 직불제 예산을 늘리고 있는 것이다(Kim 2014). 일본의 직불제 예산이 전체 농림수산성의 예산에서 차지하는 비율이 2010년의 25.4%에서 2011년에 40.4%까지 증가했으나, 2012년엔 35.7%, 2013년 36.2%로 증가했다가 2014년엔 32.2%, 2015년 33.3%, 2016년 33.6%, 2017년 33.9%로 33%를 유지하다가 2018년 쌀고정 직불이 없어지면서 32.1%로 감소하게



**Table 5.** Agribusiness sector budget of Switzerland

(unit : 1,000 CHF, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
Infrastructure improvement and accompanying business	191,902 (5.2)	189,244 (5.1)	184,090 (5.0)	159,564 (4.4)	148,009 (4.0)
Production and sales support	440,104 (11.8)	450,089 (12.2)	430,739 (11.7)	430,535 (11.7)	434,462 (11.9)
Direct payment	2,809,194 (75.7)	2,798,732 (75.5)	2,814,866 (76.2)	2,795,185 (76.2)	2,801,776 (76.6)
Current business and others	269,640 (7.3)	267,909 (7.2)	262,815 (7.1)	281,982 (7.7)	275,078 (7.5)
Total	3,711,112 (100.0)	3,705,974 (100.0)	3,692,510 (100.0)	3,667,267 (100.0)	3,659,325 (100.0)

※ Kim SS(2018), A Study on the Sustainable Farming Paradigm-Central to the Swiss System-. Seoul : KREI, p18.

**Table 6.** Direct budget plan for 2014-2017 of Switzerland

(unit : million CHF, %)

	2014	2015	2016	2017	Total
Food security direct payment	1,094	1,094	1,094	1,094	4,376
Farmland direct payment	511	511	511	511	2,044
Biodiversity direct payment	295	309	323	338	1,264
Landscape preservation direct payment	20	40	60	90	210
Production system direct payment	361	375	389	403	1,526
Efficiency use of resources direct payment	52	58	73	73	256
implementation direct payment	482	428	365	306	1,579
Total	2,814	2,814	2,814	2,814	11,256

되었다(Table 7). 이와 같은 수치는 같은 기간 우리나라의 2016년 14.7%, 2017년 19.7%, 2018년 16.8%의 거의 2배에 해당한다.

전체 직불금 예산 중에서 공익형 직불(다면적 기능 직불, 중산간지역 직불, 농지·물보전관리 직불, 환경보전형농업 직불을 포함하는 일본형 직불제) 예산이 차지하는 비율의 경우 2013년에 7.1%, 2014년엔 10.6%, 2015년 10.4%로 10%대를 유지해오다가 2016년 9.9%, 2017년 9.8%로 감소하였으나, 2018년엔 다시 11.3%로 늘어나게 된다(Table 8). 이 역시 우리나라의 비율과 비교해보면 그 값이 거의 2배에 해당하는

것을 확인 할 수 있다. 다만, 일본에서는 공익형 직불제를 일본형 직불제라 하여 다면적 기능 직불, 중산간 지역 직불, 농지·물보전관리 직불, 환경보전형농업 직불만을 포함하기 때문에 우리나라의 쌀소득고정 직불에 대한 예산은 제외하고 비교한 것이다.

일본의 경우 역시, 우리나라와 비교했을 때 공익형 직불금이 전체 직불금 예산에서 차지하는 비율뿐만 아니라 농업예산에 대한 직불제 예산 비율이, 스위스 만큼 높은 수준은 아니지만, 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다(Table 9).

**Table 7.** The trend of Japan's direct payment budget

(unit : billion JPY, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total agriculture, forestry and fisheries budget	22,976	23,267	23,090	23,091	23,071	23,021
Public works	6,506	6,578	6,592	6,761	6,833	6,600
Non-public works	16,469	16,689	16,499	16,330	16,238	16,161
Direct payment system	8,320	7,495	7,705	7,771	7,829	7,387
Rate of direct payment system	36.2	32.2	33.3	33.6	33.9	32.1

※ Japan MAFF budget estimate materials (2013-2018)

**Table 8.** The budget scale of Japan's public interest type direct payment

(unit : billion JPY, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Business stability type	7,603	6,701	6,907	7,002	7,060	6,616
Rice direct payment	1,697	1,006	1,263	1,226	1,216	503
Fixed type	1,613	806	760	723	713	-
Variable type	84	200	503	503	503	503
Using paddy direct payment	2,517	2,770	2,770	3,077	3,150	3,304
Farm products direct payment	2,123	2,093	2,072	1,947	1,949	2,064
Rice-farm products income-bearing	724	751	802	752	745	745
Others	666	81	-	-	-	-
Public interest type	593	794	798	769	769	771
Multifunctionality direct payment	-	483	482	482	482	484
Middle mountainous area direct payment	285	285	290	263	263	263
Farmland and water conservation management direct payment	282	-	-	-	-	-
Environment conservation agriculture direct payment	26	26	26	24	24	24
Total	8,320	7,495	7,705	7,771	7,829	7,387
Public interest type direct payment / sum of direct payment	7.1	10.6	10.4	9.9	9.8	11.3

한국-스위스-일본을 비교하면서 농업분야 예산에서 직불제, 특히 공익형 직불제 예산이 어느 정도인지를 비교해 본 결과 우리나라의 공익형 직불금 예산이 스위스나 일본에 비해 적은 편임을 확인하였다. 하지만, 우리나라의 공익형 직불제 예산 규모가 외국에 비해 적다하더라도 공익형 직불제를 통해 농업·농촌의 공익적 가치를 충분히 보상하고 있다면 직불금의 많고 적음은 단순히 국가별 예산 특징으로 볼 수도 있을 것이다. 따라서, 우리나라의 공익형 직불제 예산으로 공익적 가치를 충분히 보상하고 있는지는 별도로

살펴보아야 한다.

앞에서는 기존의 선행연구를 토대로 농업·농촌의 공익적 가치를 11.1조원으로 결정하였다. 2016년, 2017년, 2018년의 공익형 직불제 예산은 각각 1,145억원, 1,072억원, 1,025억원(쌀소득고정 직불 제외)와 9,385억원, 9,232억원, 9,115억원(쌀소득고정 직불 포함)이다. 공익적 기능과 직불제의 관계를 구체적으로 연결해보면 식량안보-쌀소득고정 직불, 농업·농촌 경관보전-경관보전 직불, 농촌활력(사회문화적 기능)-조건불리직불, 환경보전-친환경 직불의 관계를 설정

**Table 9.** Direct payment budget rate of Korea, Switzerland and Japan

		(unit: %)			
		Nation	2016	2017	2018
Direct payment/sum of budget	Korea		14.7	19.7	16.8
	Swiss		76.6	-	-
	Japan		33.6	33.9	32.1
Public interest type/sum of direct payment	Korea		5.4	3.8	4.2
	Swiss		70.6	72.2	-
	Japan		9.9	9.8	11.3

**Table 10.** The relation of public interest value and public interest type direct payment (2018)

		(unit: billion KRW, %)		
「Agriculture Food Basic Law」	Previous research	Valuation	Public interest type direct payment	Direct payment/valuation
Stable supply of food	Food security	19,000	8,090	42
Conservation of land environment and natural scenery	Landscape of agricultural and rural areas	14,000	93.2	0.6
Formation and cultivation of water resources	Environmental preservation	48,000	435.45	0.9
Prevention of Soil Loss and Redness	Environmental preservation	48,000	435.45	0.9
Ecosystem conservation	Environmental preservation	48,000	435.45	0.9
Preservation of tradition and culture inherent in rural society	Rural activation	30,000	505.6	1.6
Total		111,000	9,124	8.2

할 수 있고, 이러한 관계별로 공익적 가치-직불금의 비율을 산정해보면 Table 10의 결과를 얻을 수 있다.

기존의 선행연구들에서 공익적 기능으로 들고 있는 식량안보 기능에 대해서는 1.9조원의 가치에 대해 2018년을 기준으로 8,090억원의 직불금이 지급되어 42%에 해당하고, 농업·농촌 경관형성 기능에 대해서는 1.4조원의 공익적 가치에 대해 93.2억원의 직불금이 지급되어 0.6%에 대한 보상이 이루어지고 있으며, 환경보전 기능은 4.8조원의 공익적 가치에 대해 435.45억원이 지급되어 0.9%, 농촌활력 기능에 대해서는 3조원의 가치에 대해 1.6%인 505억원이 지급되고 있는 상황이다. 농업과 농촌이 제공하는 공익적 가치와 이에 대한 보상으로 주어지는 공익형 직불제 예산의 수치들은 공익형 직불금을 통해 공익적 가치에 대한 보상이 충분하다고 말하기에도 어려움이 있

다는 점은 사실이다.

## 2. 새로운 공익적 가치 보상 방법의 도입

앞 장에서는 농업·농촌의 공익적 기능이 갖는 가치가 시장의 농업생산·거래활동에 의해서 보상이 되고 있는지와 시장실패에 따른 정부개입의 형태로 시행되는 공익형 직불제를 통해 충분한 보상이 이루어지고 있는지에 대해 살펴보았다. 공익형 직불의 공익적 기능에 대한 보상성과 관련하여 공익형 직불 자체의 개편에 관하여서는 논의의 대상에서 제외하도록 한다.

본 연구에서는 앞서서도 언급한 행정과 정책의 규범적 가치의 하나인 사회적 형평성과 관련하여 공익적 기능을 통한 농업인 소득을 보장하기 위한 새로운 방안의 도입에 대해 논의하고자 한다.

**Table 11.** Receipt of rice direct payment(fixed and variable type) by land area in 2017

(unit: ha, 10 billion KRW)

Land area	Fixed type				Variable type			
	Farm number		Amount received		Farm number		Amount received	
	numbers	%	amount	%	numbers	%	amount	%
Under 0.5	380,573	46.3	99	11.9	324,594	49.4	71	13.2
0.5-1.5	196,833	25.3	137	16.6	155,053	23.7	87	16.2
1.5-2.0	42,905	5.5	74	9.0	33,707	5.1	46	8.5
2.0-3.0	40,177	5.2	98	11.9	32,384	4.9	62	11.5
3.0-5.0	28,985	3.7	112	13.5	24,299	3.7	73	13.5
5.0-7.0	11,002	1.4	66	7.9	9,556	1.5	44	8.2
7.0-10.0	6,783	0.9	57	6.9	5,921	0.9	39	7.1
10 or more	5,156	0.7	81	9.8	4,489	0.7	53	9.8
Total	778,488	100	829	100	657,457	100	539	100

2017년의 쌀 직불금에 대한 경지 규모별 수령실태를 조사한 결과에 따르면 경지면적 10ha 이상의 '대농'과 0.5ha 미만의 '소농' 간에 직불금 수령액 차이가 50배 이상 나는 것으로 확인되었다(Table 11). 경지면적이 0.5ha 미만인 농가는 전체 농가의 45%가 넘는 현실에서 경지면적이 2ha 이상의 농가에서 수령하는 쌀소득보전 직불금의 비율이 절반 이상을 상회한다는 것은 직불금으로 농업인 간의 사회적 형평성을 달성하기에는 어려움이 있음을 나타낸다.

시장을 통해서 또는 현재까지의 정부정책수단으로는 공익적 가치에 대한 보상이 충분하지 않다는 결과이다. 이에 따라 본 장에서는 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 새로운 보상방법으로서의 '농업인 기본소득(농민수당)'을 제안하고자 한다.

농민소득에 대한 논의를 위해서는 우선, 기본소득의 개념과 배경에 대해 살펴보고, 노동과 관련하여 모든 국민을 대상으로 하고 있는 기본소득을 농업부분에 적용하고자 하는 농업인 기본소득제와는 어떠한 관계를 갖고 있는지를 살펴본다. 마지막으로, 최근 도입되고 있는 지방자치단체들의 농민수당에 대한 논의에 대해서도 검토하면서 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 보상 수단으로서의 농업인 기본소득제(농민수당)의 도입 방안에 대해 검토한다.

### 1) 기본소득제에 대한 이론적 고찰

기본소득이란 사회구성원에게 조건 없이, 개별적으로, 누구에게나 일정한 금액이 정기적으로 제공되는 것을 말한다. 기본소득에 대한 전세계적 모임인 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network, BIEN)에서는 '자산심사나 노동요구 없이 모든 개인을 기초로 하여 조건 없이 지급하는 소득'을 기본소득으로 정의하고 있다(<http://www.basicincome.org/bien/>). 사회배당 또는 생존소득, 시민소득, 사회수당, 보편소득 등의 용어로 사용되기도 한다(Park & Kang 2015: 2503). 기본소득의 개념과 범위는 학자마다 동일한 것은 아니지만 기본소득이 되기 위해서는 '주기적 지급성', '현금지급성', '보편성', '무조건성', '개별성'이라는 5 가지 기본원칙이 필요하다는 점에는 대체로 동의하고 있다. 주기적 지급성은 매월, 매분기, 매년 등 일정한 기간마다 주기적으로 지급해야 함을 의미하고, 현금성은 말 그대로 현금으로 지급되어야 함을 의미한다. 보편성이란 보장소득으로서 국가 또는 지방자치단체가 모든 구성원들에게 지급하는 소득으로 한 국가에 속한 국민이면 모두에게 지급하는 것을 의미하고, '무조건성'은 자산심사나 노동 요구 없이 무조건 지급하는 소득임을 나타낸다. 즉, 직업이 있거나 없거나, 일하거나 안 하거나 관계없이 아무런 의무감 없이 지급되어야 한다는 뜻이다. 마지막으로 직접성

은 가구 단위가 아니라 구성원 개인에게 직접 지급하는 소득임을 의미한다(Kim et al, 2018).

## 2) 기본소득을 통한 공익적 가치의 보상

### (1) 농업인 기본소득제

농업인 기본소득제는 기본소득에 대한 논의가 활발해지면서 함께 확산되고 있는 개념이다. 농업인 기본소득제의 논의 배경에는 도시근로자 평균소득과 농가평균소득의 격차가 점차 심화되어 가고 있으며, FTA 등에 의한 농민이익의 침해 등과 더불어, 본 연구에서 논의하고 있는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 시장에서의 보상이 이루어지지 않음에 따른 소득보전 논의, 직불제의 문제점 등이 함께 언급되고 있다(Kim et al, 2018).

Jung(2014)의 ‘공익농민 기본소득제’에서는 농어촌 특별세의 확대와 농민사회복지세의 신설 등을 재원마련의 수단으로 하여 3단계 과정을 거쳐 약 3백만명의 농민에게 1인당 월 50만원을 지급하는 방안을 주장하고 있다.

Keum(2017)은 농업·농촌의 공익적 기능과 생태적 관점에서의 정당성을 주장하면서 ‘농업참여소득’을 1인당 월 50만원, 연 600만 원으로 제시하였고, 일반적인 ‘기본소득제’가 도입된다면 별도의 ‘농업참여소득’은 월 20~30만원 수준이 적절할 것이라고 제시하기도 하였다. 지급대상은 실제 ‘농업종사자에 대해 지급한다’는 원칙에 따라 농업경영주 뿐만 아니라 연중 6개월 이상 농촌에 거주하는 농업노동자 중 만 19세 이상 인구에 대해서도 지급해야 한다고 주장한다. 농업인 기본소득의 재원에 대해서는 Jung(2015)이 제안한 ‘농민사회복지세’와 유사한 특별세를 도입할 것을 주장하였다(Kim et al, 2018).

Park(2018)은 농업인 기본소득제의 세 가지 모델을 제안하면서, 첫째 ‘농가단위 기본소득제’에서는 직불금 중 친환경농업 직불을 제외한 나머지 직불 예산을 ‘농가기본소득’으로 통합하여 모든 농가에 호당 50만원씩을 지급하는 방안과 둘째, 농업 관계 법률에서

규정하고 있는 농업인을 대상으로 매월 20만원씩을 지급하는 ‘개별농민단위 기본소득제’와 셋째, 농촌에 거주하는 주민이라면 농사를 짓든 그렇지 않든 간에 모두 일정액(한계지역 농촌주민 대상 기본소득제의 경우 30만원 제시)을 제공하는 ‘농촌주민 기본소득제’를 제시했다. 이를 위한 재원은 주로 직불제의 재조정과 불필요한 개발사업 예산의 축소, 토지공개념 도입을 통한 국토보유세 신설 등을 통해 마련하는 방안을 제안하였다.

### (2) 기본소득과 농업인 기본소득의 차이

기본소득제의 논의에서 중요한 것은 기본소득의 5가지 원칙(기본소득으로 보기 위해서는 주기적지급성, ‘현금지급성’, ‘보편성’, ‘무조건성’, ‘개별성’이라는 5가지 기본원칙이 필요)이다. 그 중에서도 특히 무조건성, 개별성, 보편성의 3대 원칙은 기본소득제의 근간을 이루는 가장 중요한 요소로서 이 원칙들이 농업인 기본소득제에도 그대로 적용될 수 있는가를 살펴볼 필요가 있다.

기본소득제의 3대 원칙 중 모든 국민을 대상으로 하는 ‘보편성’은 농업인 기본소득제에서는 농업에 종사하는 농업인(농가) 또는 농촌거주민을 대상으로 하게 되므로 이들(농업인 등)에게 보편적으로 적용하는 것으로 수정이 될 것이다.

‘무조건성’의 경우에도 농업인 기본소득제에서는 농업활동에 반드시 참여해야 하는 ‘조건’을 부여하게 되므로 가장 크게 원칙의 성격이 변화하게 된다.

‘개별성’의 경우에도 농업인 기본소득제에서는 그 지급 대상이 ‘농업인’ 개인 또는 ‘농가’가 되거나 경우에 따라서는 ‘농촌거주민’으로 변경될 수밖에 없다.

기본소득제가 추구하는 3대 원칙의 변경이 이루어진다면 농업인 기본소득제는 엄격한 의미에서 볼 때 본래의 기본소득제와는 또 다른 별도의 제도로 봐야 한다. 다만, 기본소득제가 그 배경으로 하고 있는 ‘분배의 정의’, ‘일자리 창출’, ‘기본권 보장’ 등은 농업인 기본소득제에서도 그대로 추구할 수 있다(Kim et al, 2018).

**Table 12.** The basic principle of basic income and farmer's allowance

	Basic income	Armer's allowance
Basic principles	Unconditionally	Observance of cross compliance(unconditionally)
	Universally	Farmers(universally)
	Individually	Payment as a farmer
	Periodic payment	Periodic payment
	Cash payment	Using of local currency(cash payment)
		Maintaining and promoting public interest functions(purpose)

이와 같이 기본소득제의 5가지 원칙의 변경이라는 측면에서 볼 때 농업인 기본소득제는 본래적 의미의 기본소득제와는 다른 제도로의 접근이 필요하고 기본소득제에 대한 기존의 연구들을 바탕으로 농업부분에 대한 연구들의 결과를 추가하여 별도의 제도로 발전시키는 작업이 필요하다.

농업인 기본소득제에 관한 선행연구에서도 본래의 기본소득제와의 차이점으로 인해 연구자에 따라 '농민수당', '농업인 기본소득', '농민기본소득', '농업참여소득', '농업참여기본소득' 등 여러 가지 용어가 혼용되고 있다. Park(2018)의 연구에서 농민기본소득의 사례로 언급하고 있는 강진균의 사례에서도 '농민기본소득'과 '농민수당'이라는 용어가 혼용되고 있다. 농민기본소득, 농업참여소득 등으로도 불리는 '농업인 기본소득'과 '농민수당'은 목적, 이행조건, 정책합치성 등에서 분명하게 차이를 갖고 있기 때문에 이 둘을 구별할 필요가 있다.

'농민수당'이라 불릴 때는 뒤에서 다루게 될 해남군의 사례에서와 같이 '농업·농촌의 공익적 기능 유지·증진'이라는 목적을 달성하기 위해 일정한 '의무이행사항'을 제시하고 의무이행의 대가로 지급되는 경우를 말하며, 본래 의미의 기본소득제와 같이 농업활동에 종사하는 농업인(농가)에게 '무조건적'으로 지급되는 경우에는 '농업인 기본소득제'라는 용어를 사용하는 경우가 많다. 이와 같은 구분에 따라 농업·농촌의 공익적 기능 제공이라는 요건을 부가하여 '농민수당'이라는 용어가 더 타당한 것이 사실이다.

더군다나, 본 연구가 목적하고 있는 농업인 기본소득제를 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 보상 수단

으로 활용하기 위해서는 기본소득의 5가지 원칙과의 관계뿐만 아니라, 본래적 의미의 기본소득제에서는 언급하지 않는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상이라는 '목적성'이라는 요소가 별도로 추가될 필요가 있다(Table 12).

### (3) 농민수당의 도입 가능성

농업·농촌의 공익적 가치에 대한 새로운 보상 모델로 논의되고 있는 기본소득제-농업인 기본소득제-농민수당의 관계에 대한 정립이 필요하며 기본소득제의 5가지 원칙이 농업분야에는 그대로 적용되기가 곤란하다는 측면에서 본 연구에서는 여러 지방자치단체에서 도입을 서두르거나 또는 이미 시행하고 있는 '농민수당'을 새로운 공익적 가치 보상으로서 고려하고자 한다.

농민수당은 농업인의 소득안정 및 농업·농촌 공익적 기능 유지·증진을 목적으로 농업·농촌의 공익적 기능 유지를 위한 의무사항을 준수하는 농업인에게 지급하는 금전으로 정의 한다.

농민수당은 기본소득이 갖춰야 하는 5가지 원칙을 수정하여 농업·농촌의 공익적 기능 유지·증진이라는 '목적성'을 추가하고 '보편성'은 농민(농업인)으로 수정하며, 공익적 기능 유지를 위해 부가되는 상호준수의무를 요구하는 것은 '무조건성'에 대해 보완을 하는 것으로 하여 6가지 원칙을 도입한다(Table 12). 그 동안 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상 방안으로 논의되어 온 공익형 직불제도 여타의 직불제와 마찬가지로 농지면적을 기준으로 지급단가가 결정되고 농지면적에 비례하여 최종적인 지급액이 결정되기

**Table 13.** Status of farmers' allowance implementation by local government

(as of January 2017)

Region	Province		City and county	
	Region	Progress	Region	Progress
Gyeonggi	Gyeonggi	in progress	Yeoju, Yangpyeong	in progress
Gangwon	Gangwon	in progress	Chuncheon, Yanggu, Hongcheon	in progress
Chungnam	Chungnam	in progress	Buyeo	settlement of payment, enactment of ordinance in progress
Chumbuk	Chumbuk	in progress	-	
Jeonnam	Jeonnam	in progress	Gangjin, Haenam	enforcement of ordinance, paying
Jeonnam	Jeonnam	in progress	JangHeung, Suncheon, Muan, Hampyeon, Naju, Damyang, Yeonggwang, Hwasun, Jangseong	in progress
Joebuk	Joebuk	in progress	Gochang, Jeongeup	in progress
Gyeongnam	-		Sancheong, Euryeong, Yangsan, Geochang, Haman	in progress
Gyeongbuk	-		Bonghwa, Andong	in progress
Jeju	Jeju	in progress	-	-

때문에 농업인들이 수행하는 공익적 기능에 대한 공평하고 공정한 보상이라는 측면에서 항상 한계로 지적되어 온 것이 사실이다. 이에 반해 농민수당에 대한 논의는 공익적 기능 유지·증진을 위한 의무사항을 준수하는 농업인에게는 모두 동일한 액수의 금액이 주어진다는 점에서 공익형 직불제와는 다른 차원에서 논의가 진행되어야 한다. 2019년 상반기까지 전국의 지방자치단체에서 시행 중이거나 시행을 준비하고 있는 농민수당에 대한 내용은 Table 13과 같다.

구체적으로 살펴보면 현재 조례를 제정하여 농민수당의 지급을 시행하고 있는 해남군의 경우가 대표적이다.

해남군에서는 「해남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례」(이하, 「해남농민수당조례」)를 2018년 12월에 제정·시행하면서 1년에 60만원의 농민수당을 2019년 6월부터 해남사랑상품권으로 지급한다.

「해남농민수당조례」는 '농업인의 소득안정을 도모함으로써 농업인 삶의 질을 향상하고 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능 증진'을 농민수당 지급의 목적으로 규정하여 농업인 소득지원을 위한 수단으로 농민수당을 활용함을 명시적으로 규정하고 있

다. 뿐만 아니라 농민수당을 지급받는 농업인은 조례에서 정한 의무사항을 준수하여야 함을 함께 규정하고 있는 것도 눈여겨보아야 한다.

2019년 6월부터 지급을 시작하는 해남군의 농민수당조례의 구체적 내용은 Table 14와 같다. 특히 주목해야 할 부분은 제1조(목적)과 제2조(용어)에서 농민수당의 목적을 '농업·농촌의 공익적 기능 증진'으로 하고 있으며, 농민수당의 정의 역시 '농업·농촌의 공익적 기능 유지·증진을 위해 지급되는 지원금'으로 하고 있다는 점이다. 이러한 조례의 내용은 본 연구에서 제안하고자 하는 농업·농촌의 공익적 기능에 근거한 농업인 소득보장 수단으로서의 '농민수당'이 활용되고 있는 구체적 사례로 보아야 한다.

제4조와 제14조에서 규정하고 있는 지급대상은 농업인으로 규정하고 있는데, 이는 현행 「농업식품기본법」에서 규정하고 있는 농업인으로 '1년 중 90일 이상 농사를 짓거나 1,000㎡ 이상 농지를 경영·경작하는 경우, 수확물의 연 판매액이 120만원 이상인 사람'을 대상으로 한다. 하지만, 「해남농민수당조례」에서는 농가단위로 지급하는 것으로 하고 있어 구체적으로는 1만 4,579가구의 농가에 대해 60만원씩 지급하면 연

간 90억원을 예산으로 편성하였다. 특히, 농외소득이 5,000만원 이상인 자를 지급대상에서 제외하고 있는 것도 농업과 농촌을 지원하기 위한 수단으로서의 성격이 나타난 조항이다.

**Table 14.** Main contents of farmers' allowance ordinance of Haenam-gun

(Ordinance No.2753, Haenam-gun, Jeollanam-do, enforcement from December 28, 2018)

Sentence	Contents
Article 1 (aim)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ stabilizing income of farmers</li> <li>○ improving the quality of life for farmers, sustainable development of agricultural and rural areas, promotion of public interest functions</li> </ul>
Article 2 (term)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ farmer's allowance : grants for the stabilization of farmers' income and the maintenance and promotion of public-interest functions of agriculture and rural areas in preparation for the opening of agricultural products market</li> </ul>
aArticle 4 (criteria of payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ criteria of payment               <ul style="list-style-type: none"> <li>- address and residence in Hannam-gun more than 1 year</li> <li>- payment per farm household</li> <li>- agricultural company, actual farming or breeding farmers</li> </ul> </li> </ul>
article 14 (exclusion criteria of payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ exclusion criteria of payment               <ul style="list-style-type: none"> <li>- a person who earn more than 50 million KRW in total nonfarm income</li> <li>- a person who receive the subsidies illegally</li> <li>- a violator for 「law of prevention of livestock epidemic」</li> <li>- a person who legally detained for illegal activities related to farmland or mountain area</li> </ul> </li> </ul>
Article 5 (method and amount of payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ amount equivalent to 300,000 KRW is paid evenly every half year               <ul style="list-style-type: none"> <li>* paying 600,000 KRW a year as a gift certificate for Haenam</li> </ul> </li> </ul>
Article 6~11 (committee)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ operation of the Haenam county farmers' allowance deliberation committee               <ul style="list-style-type: none"> <li>- deliberating matter : farmer's allowance support plan and policy decision, decision of the person to be paid</li> <li>- composition : consisting of a total of 15 members including the chairperson(vice governor)</li> <li>- term : 2 years</li> </ul> </li> </ul>
Article 12 (application for payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ submission document               <ul style="list-style-type: none"> <li>- payment application form, commitment to cross compliance, agricultural company registration certificate</li> <li>- submitting to the head of the village</li> </ul> </li> </ul>
Article 15 (stop payment · redemption)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ actual non-resident, dead-transfer etc.</li> <li>○ denying receipt</li> <li>○ illegal receipt</li> <li>○ nonfulfillment of a governor's direction</li> <li>○ immediate redemption : payment to non-target person</li> </ul>
Article 16 (cross compliance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ cross compliance of the farmer's allowance recipient               <ul style="list-style-type: none"> <li>- prohibiting the illegal receipt of the subsidies</li> <li>- obeying the 「law of prevention of livestock epidemic」</li> <li>- prohibiting degradation of farmland and mountain</li> <li>- active practice of environment-friendly agriculture</li> <li>- active participation in supply-demand stabilization projects</li> <li>- maintaining the shape of agricultural land to prevent soil loss and floods</li> <li>- self-treatment of agricultural waste</li> <li>- livestock quarantine, adequate breeding density compliance etc.</li> </ul> </li> </ul>



제16조에서는 농민수당의 수급인에게 기본의무를 부과하고 있는데 농지의 훼손금지, 친환경농업 실천, 토양유실 및 홍수방지를 위한 농지 형상 유지 등은 농업·농촌의 공익적 기능의 범위에 해당하는 것으로 조례의 목적에서도 명시하고 있는 농업·농촌의 공익적 기능을 증진하기 위한 구체적 수단을 규정하고 있으며, 더 나아가 현재 농업식품기본법에서는 규정하지 않은 '동물복지'라는 공익적 기능에 대해서도 가축 방역 및 적정 사육밀도 준수 등이라는 별도의 농업인 기본의무를 부과함으로써 공익적 기능에 대한 선진적인 입법태도를 취하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이와 같은 지자체의 예에서 확인되는 바와 같이 농민수당은 본래적 의미의 기본소득제와는 차이를 갖고 있지만, 농업·농촌의 공익적 기능에 근거하여 농업인 소득을 지원하기 위한 보상수단으로 활용될 수 있는 요소를 갖고 있다.

#### (4) 직불제와 농업인 기본소득제

앞에서도 살펴본 바와 같이 정부는 공익형 직불제를 통해 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상을 제공하고 있으나 공익형 직불제의 확대를 위한 절대적 금액이 부족하다는 문제 외에도, 면적에 비례하여 금액이 증가하는 기본적인 지급방식에 따라 직불금 수혜 혜택이 양극화되는 등의 문제점도 드러나고 있다.

이러한 현행 공익형 직불제의 문제점을 개선하기 위해 2019.1.16.에 박주현 위원 등 10인이 발의한 「농업소득의 보전에 관한 법률」 일부개정 법률안을 통해 농림축산식품부에서는 고령농 및 영세농업인 등에 대한 쌀 고정직접지불금 지원확대를 위하여 농지면적 1헥타르(ha)를 기준으로 하여 지급하되, 1헥타르(ha)까지는 200만원을 지급하고 1헥타르(ha) 이상일 때에는 100만원을 지급하고, 1헥타르(ha)까지 지급되는 고정 직불금은 농지면적의 다수에 관계없이 모든 농지는 동일하게 지급(안 제10조)하는 것을 내용에 포함하고 있는 등, 일정한 면적까지는 지급되는 공익형 직불금의 금액을 동일하게 하는 방안 등을 고려하고 있는 것으로 알려져 있다.

또한, 농림축산식품부는 소규모 농가에는 경영 규모와 관계없이 일정한 금액을 지급하고 그 이상의 농가에 대해서는 경영 규모에 따라 역진적인 단가를 적용하여 소득재분배 기능을 강화하고 쌀 직불제와 밭 직불제를 통합하여 논 농업과 밭 농업에 대해 재배 작물과는 상관없이 같은 금액을 지급, 다만 우량농지 보존을 위해 농업진흥지역과 비진흥지역은 차등을 두는 방안, 직불금 지급과 연계하여 농약, 비료 등의 사용 기준을 준수하도록 하고, 영농폐기물을 수거하는 등 농지, 공동체, 환경, 안전 등과 관련된 적정 수준의 의무를 부여하는 농업환경보전프로그램의 도입 등을 직불제 개선안으로 제시하고 있다.

현행 직불금 지급을 통한 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 보상 방식의 문제점은 직불금 자체의 지급 방식 개선을 통해서도 해결할 수 있겠지만 경영 규모와 관계없이 일정한 금액을 지급하는 농업인 기본소득의 개념을 도입하여 직불금이 갖는 제도적 한계를 극복하고 농업·농촌의 공익적 가치를 실질적으로 보상하기 위한 새로운 방안으로 활용할 수 있고, 그 구체적인 사례가 농민수당인 것이다.

## IV. 요약 및 결론

본 연구에서는 농업·농촌의 공익적 기능의 개념에서 출발하여 선행연구에서 도출된 결과를 토대로 공익적 가치를 정리하면서 농업·농촌의 공익적 기능에 근거한 농업인소득지원 방안을 도출하였다. 이를 위해 농업소득과 현재 시행 중인 직불제를 통해서 공익적 가치에 대한 보상이 충분하지 않음도 검토하였다. 「스위스연방헌법」에서 농업의 다원적 기능에 대한 명시적 조항과 이를 토대로 농업인의 소득을 지원할 수 있는 근거를 함께 마련하고 있는 스위스가 전체 농업예산의 77%(2016년 기준)를 직불금 지급에 할애하고, 이 중 70%(2016년 기준) 이상을 공익형 직불로 지급하고 있다는 결과를 얻게 되었다. 일본의 경우에도 스위스만큼의 큰 비율은 아니지만 농림수산성 전체 예산에 대한 직불금 예산비율이 30%대를 유지하

고, 공익형 직불에 해당하는 일본형 직불 예산 비율도 10%(2014년 기준)에 이르고 있다. 이에 비해, 우리나라의 경우에는 직불금 예산비율이 20%, 공익형 직불금 예산이 8%에 그치고 있는 실정이다.

국가농업예산 중 직불제 예산의 비율이 77%(2016년 기준)에 달하고, 직불제 예산의 70%(2016년 기준) 이상을 공익형 직불로 지급하고 있는 스위스와 비교할 때 우리나라의 공익형 직불제 실적은 매우 초라한 상황이다. 수많은 선행연구들에서 우리나라 직불제의 문제점과 개선방안을 언급하면서 '면적단위 지급의 한계', '쌀 등의 특정 작물 중심' 등을 들고 있는 것을 굳이 인용하지 않더라도 직불제를 통한 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상은 스위스나 일본에 미치지 못하고 있는 실정이다.

농업·농촌의 공익적 기능이 오로지 농촌지역에 거주하면서 농업활동에 종사하고 있는 농업인에 의해서만 발생하는 것은 아니다. 비농업인이라 하더라도 농촌에 거주하면서 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전을 위해 노력하고 있거나, 농촌과 자연환경을 보전하기 위한 활동을 하고 있다면 이러한 활동 역시 공익적 기능에 일정한 역할을 하고 있음은 분명하다.

하지만, 본 연구는 농업정책과 행정의 규범적 가치 중 하나인 사회적 형평성의 측면에서 농업인들에 의해 제공되는 농업·농촌의 공익적 기능을 토대로, 1970년대 이후 우리나라가 산업화·도시화되는 과정에서 진행된 경제정책의 수혜를 상대적으로 적게 받게 된, 농업인들에게 소득을 보장하기 위한 방안을 모색하는 것이 주된 목적이기 때문에 농업인들에게 지급되는 공익형 직불제를 통한 공익적 가치에 대한 보상에 대해서 검토한다.

이러한 맥락에서 현재 농림축산식품부에서 추진하고 있는 공익형 직불제의 개편과 더불어 새로운 공익적 기능 보상 방법의 도입도 고려되어야 한다. 농업·농촌의 공익적 기능은 농업활동에 의해 발생하기 때문에 면적에 따른 영향을 무시할 수는 없다. 그러나 면적에 비례하여 지불되는 현행 직불제는 대농과 소농 간의 혜택에 있어 양극화를 심화시킨다. 따라서

공익형 직불제가 개편된다 하더라도 이와 같은 양면성을 배제할 수는 없는 상황이므로 직불제가 갖는 한계를 보완하기 위한 새로운 제도로 농업인 기본소득제(농업인 기본소득제와 농민수당의 용어 구별에 따른다면 '농민수당')의 도입을 고려할 필요가 있다.

직불금이 면적 비례로 지급되어 발생하는 대·소농 간의 양극화를 해소하기 위해 일정 면적까지는 직불금을 동일하게 지급하는 방안, 작물에 관계없이 직불금의 동일 지급 방안, 농업환경보전프로그램의 도입을 통한 부가적 직불금의 지급 등과 같이 현재 농림축산식품부로 대변되는 중앙정부가 진행하고 있는 공익형 직불제의 개선은 그대로 추진하면서, 지방자치단체가 중심이 되어 각 지방의 특성을 감안하여 농업·농촌의 공익적 기능에 근거한 농민수당을 도입하는 것이다. 중앙정부에서 지급되는 직불금과 지방자치단체에서 별도로 지급하는 농민수당의 병렬적 시행을 통해 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상액을 증가시키고 더불어 사회적 형평성을 강화하는 것이 필요하다.

구체적으로 농업인 기본소득의 지급 방식과 관련하여 전국여성농민회연합회 등의 농업인단체에서는 개별농민단위 기본소득제를 주장하고 있다.

농가단위 기본소득의 경우, 농업경영체 등록을 한 농가의 세대주에게 기본소득을 지급하게 되므로 제도의 시행을 위한 수급대상자 파악이 쉽다는 장점이 있다. 최근 지방자치단체에서 이미 시행을 시작하였거나 준비하고 있는 농민수당의 경우에는 농가단위 기본소득으로 볼 수 있다.

개별농민단위 기본소득제를 시행하기 위해서는 농업인의 범위 결정, 실제 농업에 종사하는지 여부의 파악, 한 세대 안에서 여성농업인이나 청년농업인과 같은 별도의 농업인에 대한 지급방식 등을 결정해야 하는 문제가 여전히 남아있다.

농촌주민 기본소득제의 경우에도 농촌의 범위 문제나 농촌에 거주하는 비농업인에게 기본소득을 지급하는 근거의 문제 등이 해결되지 않으면 시행하기에 쉽지 않아 보인다. 따라서 우선은 현재의 제도적 틀

안에서 농가단위로 기본소득을 지급하는 방식으로 농업인 기본소득제를 도입하고 문제가 될 수 있는 농업인의 범위 등의 문제를 해결하면서 개별농업인 단위 기본소득제로 개선해나가는 방안이 현실성이 있다고 판단된다.

## References

- Ahn YS, Kim EJ, Kim Y, Seo CH(2005) Monetary valuation of the sociocultural commonweal functions from the rural communities in Korea. *J Rural Soc* 15(1), 175-213
- Hwang JI, Kim EJ, Rhee SY, Lee SW(2009) Valuing sociocultural multifunctionality of rural areas in Korea. *J Agricul Extens Community Dev* 16(3), 643-668
- Jung KS(2015) A study on the implementation model of "Basic Income System for Public Benefit Farmers" for rural community revitalization, *Proceeding of The Korean Society*, pp75-76
- Keum M(2017) Basic income introduction model and agricultural participation income. *Food Agricult Rural Policy* 60, 146-174
- Kim BR, Lee MK, Choi JN, Rhew CH, Kwon OB(2009) A study on the improvement of competitiveness of agricultural sector by analyzing factors of inhibiting agricultural competitiveness. Seoul: KREI
- Kim HK(2008) The normative approach of policy research. *Proceeding of The Korean Association For Public Administration*, pp467-478
- Kim SS(2018) A study on the sustainable farming paradigm-central to the swiss system-. Seoul: KREI
- Kim TK(2014) Japan's direct payment system reform: reduction of direct payment of rice and expansion of direct payment system. *Food Agricult Rural Policy* 51, 167-188
- Kim YR, Song CH, Kim CH, Woo SH, Lee CE(2018) Basic income discussion trends and agricultural implications. Naju: KREI
- Kim YR, Jung HG, Heo JN(2014) The economic evaluation of the public values of agriculture and rural area in Korea. *J Korean Soc Rural Plan* 20(4), 101-112
- Korea Rural Economic Institute(2016) 2016 Public opinion survey on agriculture and rural areas. Naju: KREI
- Korea Rural Economic Institute(2019) Agriculture outlook 2019. Naju: KREI
- Lee JH(2014) An analysis on the public value of regional agriculture in the Gyeonggi-do. *GRI Rev* 16(3), 5-32
- Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs(2017) The 1st meeting materials of amendment of constitution TF. Sejong: MAFRA
- Oh SI, Kim SS, Kang CY(2001) Valuation of multifunctionality of agriculture. Gwacheon: MAFRA
- Park DK, Kim CK, Lim SS, Song MR, Kim BS, Park KC(2004) Study on expansion plan of direct payment system. Seoul: KREI
- Park KC(2018) Necessity of implementation of farmers' allowance (basic income) and implementation plan. *Proceeding of National Assembly Symposium*
- Park KC, Kang MY(2016) A study on introduction of farmers basic income system for Chungnam province. *J Agricultural Extension Community Devel* 23(1), 73-87
- Rural Development Administration(2002) Environmental preservation and landscape value evaluation of paddy farming. Suwon: RDA
- Rhew CH, Lee MK, Nam SK, Kim GB, Sim YK, Kim ST(2017) Analysis of the multifunctionality-related acts and policy implementations in major countries: implications for Korea. Seoul: KREI
- Yang SY, Lim ST, Yang HK, Lee CS(2011) The value of agriculture. Suwon: RDA
- Yoo JC, Lee HC(2003) Valuing the multifunctionality roles of less-favored agriculture and rural areas in Korea. *Korean J Agricult Econ* 44(1), 111-130