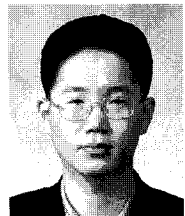


도시민과 대등한 농민의 소득확보와 복지생활이 가능한가?



한형수 차장
(농민신문)

참여정부가 내 놓은 '농업·농촌 종합대책'은 2013년 우리 농업·농촌의 모습을 이렇게 그리고 있다. 농가소득은 2002년 2,447만원에서 4,268만원으로 끌어올리고, 한 사람당 도시와 농촌 간 소득도 2002년 90% 수준에서 105%로 올려 도시근로자에 상응하는 소득수준을 실현한다는 것이다. 또 농가소득 구조도 2002년 46%나 차지하는 농업소득의 비율을 33%로 끌어 내리는 대신 농외소득 비율을 54%에서 67%로 높여 선진국 형으로 전환하겠다고 밝히고 있다. 더불어 농촌은 국가 균형발전 차원에서 농업인 복지와 지역개발을 확충해 농촌인구를 전체인구의 20% 수준을 유지, 농촌다움을 갖춘 도·농 공존의 삶의 공간으로 발전시키겠다는 것이다.

참여정부의 그림대로라면 앞으로 10년 후면 우리 농민들의 삶은 도시민에게 부족할 것이 없고 농촌은 그야말로 교육과 의료 복지인프라가 고루 갖춰진 아름다운 전원의 삶을 누릴 수 있는 공간이 된다는 얘기다.

참여정부는 올해부터 2013년까지 모두 119조원을 농업과 농촌부문에 투융자 해 이를 달성하겠다는 것이다. 과연 가능할까. 또 참여정부의 119조원 투융자사업은 노태우·김영삼정부 때의 42조원

농어촌구조개선사업과 김대중정부 때의 45조원 농어촌투융자사업과는 무슨 차이가 있을까? 참고로 참여정부의 임기는 2008년 2월까지다. 또 2004년은 김대중정부의 45조원 투융자사업과 참여정부의 119투융자사업이 겹친다. 2004년 사업은 어느 사업에 포함시켜야 할까?

과거 정부들의 농어촌관련 사업의 목표는 '돌아오는 농어촌' 혹은 '젓과 꼴이 흐르는 농촌'이었다. 그러면 과연 누가 돌아왔고, 지금 우리 농촌은 젓과 꼴이 흐르는가. 비판론자들은 농어촌투융자사업은 농민들에게 돌아오는 농촌이 아니라 부채가 부메랑이 돼 돌아온 농촌, 젓과 꼴이 흐르는 농촌이 아니라 늙은 농민들의 한숨과 눈물만 흐르는 농촌을 더욱 가속화시켰다고 지적하고 있다. 그럼 참여정부의 농업·농촌 종합대책에는 과거 정부의 전철을 밟지 않을 다른 무엇이 있는가. 정말 도시민과 대등한 소득과 복지혜택을 농민들이 누릴 수 있을까.

■ **소득안전망** = 참여정부는 농업·농촌 종합대책에서 다양한 직접지불제를 확충하고, 각종 자연재해나 가격하락에 대비한 농가경영안정장치를 강화해 농가소득안전망을 구축하겠다고 밝히고 있다.

참여정부의 직불제 확대를 통해 농가소득을 안

정시켜 나가겠다는 방향에는 누구나 이견이 있을 수 없다. 세계무역기구(WTO)는 정부가 가격지지를 통한 농가소득의 간접지지는 감축대상으로 규제를 하는 반면 생산중립적인 조건아래서 농가소득의 부족한 부분을 정부가 직접 지원하는 직불제는 허용한다. 그래서 직불제는 선진 농업국가들의 대표적인 농가소득지지정책으로 활용되고 있다. 참여정부도 갖가지 직불제를 도입해 농가소득에서 차지하는 직불보조금 비율을 선진국형으로 만들어 간다는 것이다. 그러면 하나씩 따져보자.

먼저 논농업 직불제. 정부는 현행 논농업 직불제를 생산중립 성격의 직불제로 개편해 개방으로 인한 농가소득변동에 탄력적으로 대응하겠다고 밝히고 있다. 지난 2001년 논농업 직불제가 도입될 당시 논농업 직불제는 생산중립 직불제 성격으로 설계됐다. 하지만 정부는 해마다 논농업 직불제 보조금 단가인상 요구가 거세지자 슬쩍 보조금 지급 상한이 있는 친환경 직불제로 성격을 변화시켜 농민들에게 더 주고 싶어도 농업협정문이 정하는 보조금 지급상한 때문에 보조금 단가인상을 해줄 수 없다고 버텼다. 늦은 감은 있지만 설계당시의 생산중립적인 성격의 직불제로 되돌아가 보조금 지급 상한에 구애됨 없이 농가소득안정장치로 활용하겠다는 방향은 환영할만하다.

하지만 이를 개방으로 인한 농가소득변동에 탄력적으로 대응하는 수단으로 활용하겠다는 것은 욕심이 앞선 것으로 전문가들은 분석하고 있다. 무슨 말인가 하면 올해 쌀 재협상이 어떤 결론을 내든 내년부터 수입쌀이 지금까지와는 전혀 다른 양상으로 국내 시장에 쏟아져 들어오고 이로 인해 국내 쌀 가격이 폭락할 경우 논농업 직불제로 쌀 생산농가의 소득변동에 대응하기란 거의 불가능할 것이라는 지적이다. 현재 쌀 생산소득을 10조원라고 할 때 쌀 수입 급증으로 인해 쌀값이 10%만 떨

어져도 쌀 농가입장에서는 1조원의 손실이 발생하게 되는데 논농업 직불제 보조금을 1조원으로 늘리지 않고는 소득손실을 보전해 줄 수가 없다.

또 쌀소득보전 직불제를 쌀 전업농가의 소득안정장치로 내실화 한다는 것 역시 계획처럼 간단치 않다는 게 전문가들의 지적이다. 소득보전 직불제의 가장 기본인 '목표가격'의 설정도 없이 명목가격이나 명목소득에 맞춘 쌀 소득보전 직불제는 있으나마나한 제도라고 전문가들은 지적하고 있다. 이미 2002년산 쌀부터 도입된 쌀소득보전 직불제가 지난해 태풍 '매미'와 기상이변 등으로 쌀 농가소득이 10%이상 감소했음에도 생산량이나 목표가격이 감안되지 않아 아무런 소득안정장치로서의 역할을 하지 못하고 있는 것에서 입증되고 있다는 것이다.

따라서 전문가들은 농가소득안정을 위해 각종 직불제를 백화점식으로 나열해 투융자에서 차지하는 직불보조금의 비중을 높이려는 '전시성 정책'에서 벗어나 실질적인 제도개편이 급선무라고 지적하고 있다.

그 대표적인 것이 감축대상보조로 분류해 보조금 아닌 보조로 쌀 생산농가들에게 실제로 돌아가야 할 보조금을 깎아먹고 있는 추곡수매보조 개편이다. 올해의 경우 1조5,000억원에 달하는 추곡수매에 대한 감축대상보조는 실제 보조가 아니다. 보조가 되려면 1조5,000억원이 올해 농가들에게 보조금으로 지급돼야 하는데 정부는 이 돈으로 추곡을 사들여 보관했다가 되팔아 원금은 다시 정부가 가져간다. 쌀 생산농가에게 돌아가는 몫은 정부가 추곡을 시중가격보다 높게 사들였다면 그 차액과 정부가 수확기에 일정 물량을 흡수한데 따른 산지 가격 지지분 정도이다. 그런데 정부는 세계무역기구가 출범한 1995년 이후 10년간 정부의 추곡수매 자금 전액을 감축대상보조로 분류, 터무니없이 감축대상보조 한도만 채워놓고 농민들에게는 감축대

상보조를 하려해도 한도가 부족해 못한다는 갖은
 업살을 떨어온 것이다.

바로 이렇듯 말도 안 되는 정책을 개편, 감축대
 상보조는 원칙대로 보조한도를 실제 농가에 지원
 토록 하고 추곡수매는 세계무역기구에서 허용하는
 허용보조를 활용해 공공비축제로 전환하는 것이
 쌀 관련 직불제 개편의 핵심이라는 지적이다.

■ **사회안전망** = 참여정부는 연금과 건강보험료
 지원 등을 통한 농촌형 사회안전망을 확충하기 위
 해 연금보험료 지원 기준소득을 연차적으로 상향
 조정하고, 건강보험료의 경감비율을 2003년 22%
 에서 2006년 50%로 높이겠다고 밝히고 있다. 또
 고령농의 영농은퇴 촉진을 위해 경영이양 직불금
 지급단가를 현행보다 최대 8배 수준으로 높이겠다
 는 계획이다.

2002년 기준으로 농림업 취업자의 75%가 전업
 이 어려운 50세 이상의 연령층이고 65세 이상 고
 령농민도 전체의 31%에 달하고 있다. 그런데 정부
 는 연금보험료 지원 확대를 예시하면서 현재 농업
 인 평균 가입자 소득 규모인 월 57만원 소득자가
 앞으로 20년간 국민연금보험료를 납입하면 월 30
 만원을 받을 수 있다고 밝히고 있다. 이를 감안하
 면 현재 농림업 취업자의 75%에 달하는 50세 이상
 연령층이 지금부터 20년 후에 월 30만원을 받아
 노후생활의 안정을 도모한다는 셈이다. 20년후에
 월 30만원 정도의 국민연금을 수령해 도시민과 대
 등한 복지생활 수준을 누릴 수 있을까?

또 있다. 올해부터 63~69세 사이의 고령농이
 논을 팔 경우 경영이양직불금 단가를 현재보다 최
 대 8배 수준으로 높인다는 것인데 8배라는 수치는
 높아 보이지만 실제 수령액을 따져 보면 그 돈으로
 노년을 보낼 수 있을까 의문이 아닐 수 없다. 현재
 우리 농가들의 평균 경작면적은 1.5ha 규모이다.
 이들이 1ha의 논을 팔고 경영을 이양해서 매월 받



을 수 있는 직불금 단가는 월 24만원 정도이다. 따
 라서 대부분의 고령농가들이 자신들이 소유한 농
 지 모두를 경영이양 해줘야 월 30만원 남짓에 지
 나지 않는다는 계산이다.

■ **복지인프라** = 참여정부가 교육과 의료복지 부
 야에서 제시한 그림은 농민들의 교육비 부담 경감
 과 농촌 의료시설 확충이다. 올해부터 농가 자녀들
 에게 영유아 양육비를 지원하고, 고교생 및 대학생
 학자금 지원 확대, 우수교원 확보를 통한 농어촌
 학교의 활성화가 골자다. 또 의료복지 부문에서는
 군 보건소의 장비와 인력을 보강하고 공공병원을
 확충, 농민들의 의료서비스 기반을 확충한다는 계
 획이다.

유감스럽게도 정부가 제시한 농촌 교육활성화와
 의료복지 향상은 기본 방향이 잘못 설정됐을 뿐만
 아니라 농림부의 소관사항을 넘어서 정책의 실효
 성이 의문시된다고 전문가들은 지적한다.

농촌교육 무엇이 문제인가? 농민들이 학자금이
 부족해 농촌교육에 문제가 있다고 하고, 자녀 교육
 을 위해 농촌을 떠나고 있는가. 아니다. 농촌교육
 의 문제는 교육기반의 붕괴와 도시학교들과의 갈
 수록 심화되는 학력격차 등이 핵심이다. 따라서 농
 촌교육 해소 방안으로 영유아 양육비 몇 푼주고,
 고교생과 대학생 학자금 보조로 해결될 수 없다.
 국가균형발전 및 헌법에 보장된 국민의 능력에 맞

는 균등한 교육을 받을 권리 차원에서 범국가인 농촌교육환경 개선을 통한 교육의 질을 끌어 올리지 않고서는 해결될 수가 없다는 지적이다. 농촌학교에 근무하는 것을 조건으로 교대에 입학하거나 편입한 교원으로 우수교원을 대체할 수도 없을 뿐더러 승진이나 사택제공 등의 수단으로 우수교원들을 농촌학교에 잡아둘 수 있다는 판단은 너무 근시안적인 판단이라는 것이다.

의료복지 대책은 더욱 심각하다. 현재 농촌에 거주하는 주민들의 응급환자 사망률이 도시지역 주민에 비해 4~5배가 높을 정도로 농민들의 의료복지의 사각지대에 놓여있다. 이러한 의료여건을 개선하기 위해 보건소 시설을 보강하고 응급의료기관과 공공병원을 확충한다는 것이 농업·농촌 종합대책의 골자이다.

전문가들은 이는 이론상으로는 말이 되지만 실제로는 실현 불가능한 대책이라고 지적하고 있다. 농민들의 의료서비스 향상을 위해 농림부가 보건소를 보강하고 농촌에 응급의료기관과 공공병원까지 건립해 운영한다는 것은 정부조직체계나 예산 운용상 거의 불가능한 일이라는 것이 공통된 인식이다. 또 정부가 엄청난 예산을 들여 보건소의 시설과 장비를 보강하고 공공병원을 건립할 수는 있

다. 하지만 시설과 장비 보강이나 공공병원 건립과 양질의 의료서비스 제공은 별개의 문제라고 전문가들은 말한다. 양질의 의료서비스를 위해서는 우수한 의료 인력이 뒷받침돼야 하는데 이에 대한 대책은 아예 빠져있다. 농촌교육이 황폐화된 것이 농촌에 학교가 부족하거나 시설이 열악해서가 아니라 우수교원을 확보할 수 없다는데서 비롯되고 있다는 것을 감안하면 농촌의 의료서비스 문제 역시 의료시설의 문제가 아니라는 지적이다.

■ **농촌개발**= 참여정부는 농업·농촌 종합대책에서 농촌을 농촌어메니티를 갖춘 살기 좋은 농촌을 개발하고 각종 규제 완화 등을 통해 농촌에 사람과 자본의 유입을 촉진하겠다고 밝히고 있다. 농촌지역에 소도움을 거점으로 농촌마을을 육성하고 2013년까지 전국에 1,000여개소의 농촌관광마을을 조성하고 농촌형 산업단지를 확충하는 그야말로 농촌형 국토종합개발대책인 셈이다.

그러다보니 온갖 가지 단편적인 시책들만 나열되고 정작 중요한 국가균형개발전략 차원의 농촌지역 발전 원칙이나 이념이 빠져있다는 지적을 받고 있다. 또 농촌개발 대책은 현재 행정자치부가 추진중인 소도움 개발사업 등과는 어떤 함수관계가 있는 것인지에 대한 정부내 조율도 결여한 채 그저 농림부만의 대책이라는 근본적인 한계를 드러내고 있다는 지적이다. 특히 농촌개발 사업은 지방자치단체의 역할이 무엇보다 중요함에도 지방자치단체 주도의 지역적 특성을 살린 농촌개발방식의 도입 등이 전혀 고려되지 않고 있다는 비판을 받고 있다.

전문가들은 2013년까지 향후 10년간 소도움 194개읍 선정, 1,000소의 농촌관광마을 조성, 농공단지 394개소 조성, 특산단지 681개 조성 등과 같은 '수치목표 제시형' 농촌개발대책은 실패한 과거 중앙정부의 일방적인 하향식사업의 전철을 그대로 답습하려는 대표적인 행태라고 꼬집고 있다. ●

