

한국농업정책 패러다임을 바꾸자

농가소득안정을 위한 정책수단

WTO 체제에 적응하기 위한 최근의 세계 농업개혁은 두 가지 방향의 중요한 특징이 있다.

첫째, 종래에는 큰 관심을 기울이지 않았던 농업의 다원적 기능과 농촌지역의 유지·보전을 중시하는 방향으로 농정 대상과 영역이 확장되고 있다.

둘째, 농가소득을 지지하기 위한 정책수단으로 종래의 소비자 부담형 가격지지정책이 후퇴하고 재정부담형 농가소득 직접지불정책을 강화하는 방향으로 개편되고 있다. 현재 진행중인 WTO/DDA 협상이 어떤 형태로든 마무리되면 시장개방폭은 더욱 확대될 것이고, 이에 따라 세계농업질서의 시장지향성은 더욱 강화될 것이다.

국내의 농산물 과잉공급기조는 구조화되고 농산물가격의 점진적인 하락추세는 지속될 것이며, 농업소득도 지속적으로 떨어져 도·농간 소득격차는 더욱 확대될 것이다. 그러므로 시장개방폭의 확대에 대응하려면 우리 농산물

의 국제경쟁력을 향상시키는 정책수단과 병행해서 농가소득과 경영 안정화를 위한 정책수단을 반드시 갖추어야 한다.

직접지불제도의 확충과 체계화

정부는 2002년 논농업, 경영이양, 친환경농업직불제를 실시하였으며, 2003년에는 쌀농가소득보전직불제를 새로 도입하였다. 2003년도 직불예산액은 총 5,121억 원으로 농림부문 총예산액(11조 4,222억 원)의 4.5%, 사업비 예산액(8조 5,016억 원)의 6.0%에 해당된다.

앞으로 직불제에 소요되는 예산은 더욱 확충될 예정이므로 국제규범에도 적합하며 과도한 행정비용이나 도덕적 해이 현상을 막을 수 있으며 아울러 납세자의 지지를 얻어 지속성을 확보할 수 있도록 전체 농정의 틀 속에서 직접지불제를 체계화할 필요가 있다. UR협상 이후 선진국들은 자국 농업의 여건을 반영하여 다양한 직접지불제도를 도입해 왔으므로 우리나라에서도

다양한 직접지불제 도입에 대한 농민단체들의 요구가 높다. 그러나 직접지불제는 해당농가와 계약형식을 취하기 때문에 직불제도간 상충·중복되는 문제뿐만 아니라 행정비용마저 늘어나게 될 수도 있다. 그러므로 대상품목을 차별화함으로써 재정지출의 효율성을 확보해야 할 것이다. 그동안의 경험으로 미루어 직접지불제를 기능별로 유형화하면 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

• 소득보전직불제의 단계적 확대와 체계화

그동안 시행해 왔던 가격지지정책과 투입재 지원정책의 감축으로 인한 농가소득의 손실부분을 재정에서 직접 보전하기 위한 제도가 소득보전직불제이다.

말하자면 주로 농산물가격 하락현상에 대응하여 농가소득을 일정수준 보전해 주자는 목적의 제도로서 우리나라도 2003년 쌀소득 보전직불제를 이미 도입하였고, 앞으로 FTA 체결로 인한 특정품목의 피해가 발생하는 경우 기타품목 대상의 품목별 최소허용보조제도를, 피해가 클 경우에는 AMS 범위의 일부를 활용하는 방식으로 여러 가지 소득보전 방식을 도입할 수 있다.

그러나 전반적인 개방폭 확대에 의한 소득감소에 대응하기 위해서는 농가단위의 경영안정 프로그램이 뒷받침해 주어야 한다. 왜냐하면 품목별 대책으로는 한계가 있을 뿐만 아니라 소득보전 직접지불제도는 재배면적 기준으로 재배농가를 대상으로 시행되므로, 농산물가격의 급격한 변동으로 인한 소득감소현상에 대한 대처능력이 떨어지기때문이다. 경영안정 프로그램

은 미국의 CCP제도나 일본의 도작안정대책의 개혁에서 보는 바와 같이 일정한 고정직불제도와 목표가격에 농가소득이 미달할 경우 일정률을 보상해 주는 변동직불제 등 두 가지 직불제를 동시에 적용하는 제도의 도입이 바람직하다.

우리나라의 소농경영적 특성을 고려할 때, 캐나다의 적립방식에 의한 소득안정계정(NISA : Net Income Stabilization Account)을 우리 실정에 적합하게 원용하는 것도 고려할 만하다. 이 제도는 소득안정을 위해 농가 스스로 일정액의 기여금을 각축하는 금융방식에 가깝운데, 소득안정 효과는 다소 떨어지지만 수익자 부담원칙에 충실하고 무임승차자·도덕적 해이현상을 막을 수 있으며 피해액 산정을 둘러싼 마찰을 피할 수 있다는 장점이 있다.

• 농업의 다원적 기능 제고를 위한 직불제 확충

농업의 다원적인 기능에 대한 가치는 나라마다 지역마다 다양한 형태로 나타나게 되는데, 일반적으로 농업생산활동을 통해서 시장가격의 크기로 반영되지 않는 공익적 기능의 생산으로 대표된다. 이러한 기능은 대체로 농업생산과 연계되어 생산되는 결합생산물로서, 대가를 지불하지 않더라도 그 이용을 배제할 수 없는 공공재적인 성격과 시장가격의 크기로 그 가치평가가 곤란한 외부경제효과라는 특성을 지닌다.

이러한 특성을 대표하는 기능으로 논농업의 홍수조절과 환경보존효과, 국토 경관과 쾌적성을 높이고 국민건강에 적합한 농산물을 생산하는 기능 및 농업의 지역사회 유지효과 등이 주로 거론되는데, 이러한 공익적 기능을 지속적으로 유지하기 위해 보상적 성격의 지불이 필요하

다. 이론적으로는 개별소비자가 누리는 다원적 기능의 가치만큼 개별적으로 부담하면 되지만 무임승차자 문제, 다원적 기능의 시장가치 평가 문제 등의 이유 때문에 전체 납세자의 추가적인 세금부담으로 재정에서 지불할 수밖에 없는 것이다.

우선 논농사의 다원적 기능에 대한 보상성격의 현행 논농업직불제를 친환경적 성격을 강화하는 방향으로 개편함으로써, WTO허용대상보조정책으로의 위상에 대한 논란의 여지를 봉쇄하고 지속성을 확보해야 한다.

둘째, 친환경농업직불제는 논 이외의 경지를 대상으로 하되, 개별농가나 필지단위로 시행하기보다는 일반농법에 의한 농작물 재배지와 격리된 환경농업지구 구성을 유도·지원하는 체제로 발전시키면서, 지방특성에 알맞은 친환경농업지원책을 마련할 수 있도록 지자체의 자율권을 확대하는 대신 중앙과 지방정부 간 재정부담을 유도하는 방식으로 확충해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 생활여건과 영농조건이 불리하고 농외소득 기회도 적은 중산간·도서지역 등 인구과소지역에 대한 지원을 통해 농촌의 공동화(空洞化)를 억제함으로써 도시과밀 현상을 예방하고, 농촌의 소득기회를 높일 수 있도록 유도하는 동기유발적인 사회적 투자로 조건불리지역 직접지불제도의 도입을 적극 추진해야 한다.

조건불리지역 직불제사업의 정책효과를 높이기 위해서는 지방자치단체에 일정한 자율권을 부여함으로써, 주민과 협약을 통해 개발의지와 자조적 능력을 개발해 나가는 방향으로 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 또한 기존의 지역

개발정책이나 직접지불제도와 상충·중복을 피하고 상호보완성을 강화하는 방향을 지향해 나가야 할 것이다.

• 농업구조조정 정책을 보완하기 위한 직접지불제 확충

현행의 경영이양직불제도는 농업경영주의 노령화현상에 대응하여 노령농가 조기은퇴를 유도함으로써, 구조조정을 촉진하고 은퇴농가의 생활안정을 기할 수 있는 방향으로 현실화시킬 필요가 있다.

경영이양직불제는 1997년에 도입했으나, 조기은퇴를 촉진하기보다는 쌀 전업농에 농지를 장기임대(또는 판매)하도록 유도하는 장려금 성격에 불과했다. 그러므로 구조조정에 실질적으로 기여할 수 있도록 지급대상 연령을 낮추고 지원 단가를 인상하는 등 정책의 현실적응성을 높이는 방향으로 개선해야 한다. 또한 경영이양 후 노령농민들의 생활안정을 위해 현실성 있는 복지정책을 마련해야만 경영이양직불제의 정책효과를 극대화 할 수 있을 것이다.

조건불리지역 직불제의 정책효과에 관한 우려, 과연 타당한가?

조건불리지역의 농업생산을 일정규모 이상 지속시키기 위해서 이 지역농민에 대한 소득 보조를 실시할 경우, 이에 대한 부정적인 견해가 적지 않으므로 제도 도입이 계속 미뤄지고 있다.

• 시장에서 퇴출되어야 할 한계자원(토지와 노동력)의 고용효과는 과연 긍정적인가?

첫째, 한계적 자원의 추가 고용은 전체 농산

물시장의 왜곡으로 귀결된다. 생산성이 상대적으로 뒤떨어지기 때문에 시장경쟁에서 퇴출될 수밖에 없는 한계적 자원을 정부보조금 지원에 의존해서 고용을 유지해 나가는 정책을 선택할 경우, 이 지역의 농업생산규모는 유지되겠지만 이로 인하여 날로 심화되는 전체 농산물공급 과잉현상은 가중되어 전반적인 농산물가격 하락 현상이 더욱 악화될 수밖에 없다.

조건불리지역의 한계적 자원을 추가 고용하기 위한 정부보조정책은 일반농산물 시장의 시장왜곡으로 귀결되어 새로운 사회적 비용부담으로 연결될 수밖에 없으므로, 시장간접적인 정책수단을 새로 선택할 필요가 없다는 주장인 것이다.

둘째, 농업경쟁력 강화를 위한 구조조정정책과 상충된다. 농산물시장 개방폭의 확대에 대응하는 우리 농업의 구조조정정책은 피할 수 없는 선택이다. 구조조정선택의 핵심은 경쟁력기반이 취약한 농가의 통폐합을 통한 효율성 실현인데, 불리한 생산조건으로 생산성이 뒤떨어지는 조건불리지역의 농업생산을 유지하기 위해 새로운 정책수단을 선택한다면 앞으로 더욱 강화해야 할 농업 구조조정정책과 정책 효과면에서 상충한다.

셋째, 조건불리지역에 대한 단순한 영농보조금만으로는 농업과 지역사회 유지효과가 발현되지 않을 만큼 지역의 공동화가 이미 심각하게 진행되었기 때문에 새로 도입할 정책효과는 크지 않다. 이미 청장년층의 이농으로 지역인구의 노령화가 심각하게 진행된 조건불리지역 사회를 유지하는 데 있어, 농업생산에 대한 영농보조금만으로는 농업과 지역사회 유지효과를 기

대하기 어렵다는 주장이다.

새 정책수단의 정책효과에 대한 우려는 미시적인 입장에서는 대부분 타당하다. 그러나 거시적이고 장기적인 국가 경영전략차원에서 접근하면 정책효과는 전혀 달라진다. 우선 오늘날의 산간지를 비롯한 조건불리지역의 문제는 그동안의 편중적인 지역개발정책, 즉 도시지역과 농촌지역 및 농촌 내 평야지역과 조건불리지역 간 불균형적인 개발정책의 소산이라는 인식이 필요하다. 지역간의 심각한 개발격차 속에서 농산물 시장개방이라는 외생변수의 돌출로 충격받은 뒤 우선적으로 조건불리지역의 유지기반자체가 붕괴되는 위기에 처했기 때문에, 이에 대응하여 조건불리지역 붕괴로 인한 사회적 비용증가란 시장실패 현상을 적극 교정하기 위한 정책선택이 필요하다는 인식을 우선 정립해야 한다.

그러므로 새로운 정책선택은 정책효과에 대한 논의를 벗어나 사회적 보상심리와 시장실패 교정논리로 접근함이 타당하다. 인구에 비해 토지가 지나치게 좁은 인구과밀국인 한국의 처지에서, 광대한 지역의 공동화(空洞化) 현상을 방지하면서 시장경제논리에 입각한 효율성에 집착하는 것이 과연 올바른 선택일 것인가?

현재세대를 넘어 미래세대에게까지 물려줄 다양한 정주공간을 확보하기 위한 사회적 투자라는 관점에서, 그동안 불균형 개발정책의 선택에 따른 조건불리지역 주민에게 보상적 투자를 한다는 점에서, 그리고 도시지역 인구과밀화로 인한 사회적 비용의 증가를 궁극적으로 억제할 수 있는 사회적 투자라는 관점에서, 이 제도의 도입에 접근하는 것이 바람직하다. 그러나 조건불

리지역 주민의 주된 소득원이 농업생산 소득이므로 정부보조정책이 농산물 증산을 야기해 전체 농산물의 과잉공급 구조를 더욱 심화시킬 수도 있다는 우려에 대해서는 충분히 경계하면서 정책시행을 추진할 필요가 있다.

• 새 제도를 시행하기 위한 사회적 투자소요를 고려할 때, 정책효과와는 다른 대안 정책에 비해 비교우위적인 설득력이 있는가?

첫째, 국토와 환경보존 등 공익적 기능 유지를 위한 다른 대안적인 정책수단보다 재정소요가 지나치게 크다. 홍수예방, 토사유실 억제, 대기과 물 등 환경정화, 쾌적성 증진 등 조건불리지역 농업생산의 다양한 공익적 기능을 유지하기 위해서는 대안적으로 삼림육성 등의 방안을 강구할 수 있다.

이러한 대안적인 정책수단의 선택은 영농활동 지속을 위해 매년 투입해야 할 재정소요보다 비용도 훨씬 적게 들고 환경보존에도 효과적이므로 새 제도 선택을 재고해야 한다는 것이다.

둘째, 특정지역에 거주하고 있다는 사실만으로 국가가 보조금을 계속해서 지급하는 정책은 사회적 공감대 형성이 어렵다는 것이다.

수도권 과밀화문제는 현재 우리 사회가 당면한 중요한 핵심과제의 하나이다. 이는 현재세대뿐만 아니라 미래세대까지 지속적으로 사회적 비용부담을 가중시키게 될 문제인 것이다. 이 때문에 새 정부가 수도권의 인구 흡입요인을 분산시키기 위한 행정수도 이전계획을 추진하고 있는 것이다.

인구감소율이 심각한 조건불리지역의 정주환

경을 개선하는 문제는 주변지역의 인구압출요인을 근원적으로 해소할 수 있는 정책으로서 다른 어떤 공익적 기능보다 중요하기 때문에, 국토와 환경보존 등의 공익적 기능에 우선되는 기준으로 중시할 필요가 있다. 조건불리지역에 삼림을 육성하는 것은 환경보존기능 유지에는 도움이 되겠지만 이 지역을 삶의 터로 가꾸어 나가는 기능 자체는 포기하겠다는 패배주의적 정책선택에 다름 아니다. 또한 조건불리지역에 거주하면서 다양한 공익적 기능을 무보수로 공급하는 주민들에게 사회적으로 보상한다는 관점에서 접근하면 국민적 공감대 형성은 그다지 어려운 일이 아니다.

농업경영안정을 위한 위험관리시스템 확충

경쟁력 향상을 위한 구조개선정책의 영향으로 농업생산질서의 규모화와 전문화가 급진전함에 따라, 과잉생산과 가격폭락 현상이 빈발하면서 농업소득의 불안정과 불확실성이 크게 증대하고 있다. 농업소득의 불안정성은 전업농가 육성을 통한 농업구조개선 추진에 장애로 작용하고 있으므로, 농업경영의 지속성과 경영효율성을 확보하려면 특히 전업 농가의 소득을 일정수준 이상 유지하고 불안정성을 완화할 수 있는 농가경영 위험관리시스템을 체계적으로 강화해야 한다.

• 경영안정대책의 체계화

경영안정대책은 여러 측면에서 체계적으로 접근해야 정책효과를 극대화 할 수 있다.

첫째, 경영의 규모화 등 구조조정과 경영컨설

팅에 의한 경영능력 향상으로 농업경영체의 안정적인 성장기반을 지속적으로 구축해 나가야 한다.

둘째, 생산기반 정비와 재해방지시설 확충을 통해 위험대비 능력을 지속적으로 강화하는 한편, 농산물 수급에 대한 관측정보의 활용능력을 배양함으로써 위험요인을 사전에 제거·완화하는 대응력을 강화해나가야 한다.

셋째, 품목·품종선택 다각화와 계열화 및 계약재배 추진 등을 통해 가격하락으로 인한 경영손실을 최소화할 수 있는 위험대비 경영조직을 육성해 나가야 한다.

넷째, 최저가격제 유통협약 등 제도적 지원책과 자연재해 피해를 보상하는 재해보상·보험제도 및 품목별 소득보험과 소득안정프로그램 등을 제도적으로 마련하여 경영상 위험으로 인한 소득손실분을 사후 보상·완화하는 시책을 강화해야 한다.

• 생산자의 자율적 대응능력 강화

품목의 특성상 보관성이 낮고 집중 출하성이 높아 가격폭락의 위험이 높은 채소류의 수급조절시스템을 농협 중심으로 강화해 나가야 한다.

첫째, 생산자 단체가 농업관측정보를 활용하여 주산지 집중도가 높은 품목 중심으로 적정재배면적 관리를 통한 사전적인 생산조정에 나서도록 유도하며, 생산물의 출하조정 또는 폐기를 통한 후 사후 유통조정을 주도하도록 생산자단체의 능력을 함양해 나간다. 이를 위해서 광역화된 품목별 조합을 적극 육성할 필요가 있다.

둘째, 농산물 가공공장과 도시 대형할인매장 등 대량 수요자간의 계약재배와 예약출하시스

템 구축으로 출하가격의 안정화를 추진한다. 이를 위해 산지유통시스템의 규모화와 효율화를 적극 추진해야 할 것이다.

셋째, 생산자 단체의 수급조절과 가격안정사업 등의 활성화를 위한 기반으로 생산자 자조금제도를 강화하기 위해, 자조금 규모에 상응하는 국고대응보조 비율을 품목별 최소허용보조 수준까지 확대하는 등 제도적인 유인책을 강구한다.

• 농산물 재해보험 확충

첫째, 각종 재해방지시설 및 가축방역체계에 대한 점검을 통해서 사전적인 재해예방시스템을 강화해야 한다.

둘째, 연차적으로 품목별 재해보험제도를 확대하며, 재해지원 기준을 단계적으로 현실화함으로써 농업재해 지원을 내실화해야 한다.

셋째, 작물재해보험 대상작목을 현행 6개 품목 시범사업에서 전국으로 확대하며, 보험의 안전성을 확보하기 위하여 재보험시장을 확보하거나 국가가 재보험하는 등 방안을 강구해야 한다.

넷째, 축산농가 경영상의 안정을 위하여 보험가입이 필요한 부분부터 보험대상에 포함시키는 방법으로 가축보험제도를 개선·확충해 나가야 한다. 