직접지불제 과연 무엇이 문제인가?

최근 농업계는 대내외적으로 많은 변화에 몸살을 앓고 있다. 대외적으로는 지난 3월 DDA(도하개발아젠다)세부협상이 결렬되면서 미국을 비롯한 수출국중심의 WTO농업완전개방 의도가 일단 꺾였다. 그러나, 아직 모든 것이 끝난 것은 아니다. 오는 9월 멕시코 칸쿤에서 열리는 제5차 각료회의에서 각 국이 제출한 농업개방 이행계획서(C/S)를 기초로 구체적인 재논의를 벌일 예정이다. 더욱이 협상일정이 늦어진 만큼 이 자리에서 어떻게든 협상결과를 도출시키기 위한 막후협상이 치열하게 벌어져 협상을 마무리지을 가능성이 커졌다. 이에 따라, 오히려 불완전한 상태로 협상이 마무리지어질 가능성도 배제할 수 없으며, 이에 따른 농산물수입국의 피해는 누구나 충분히 예견할 수 있듯 불보듯 뻔하다.

그렇다면, 국내농정의 변화는 어떠한가. 최근 정부는 '참여정부'라는 슬로건을 내걸면서 WTO협상에 따른 농업부문의 피해를 '최소화' 시킬 수 있는 대책 마련을 위해 무던히 애쓰고 있다. 정부의 이러한 대책은 '규모화'를 통한 구조개선, '감축과 고품질개선'을 통한 가격경쟁력 확보, '직불제확충'을 통한 농가소득보전이 핵심이다.

그러나, 여전히 정부정책이 헛다리를 짚고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 그 이유는 '농업정책'이 사람중심 즉, 농민중심이 아닌 일방적인 시장경제 논리를 대입한 산업개념의 규모중심의 정책으로 일관되어있기 때문이다. 쉽게 말해서, 농가소득보장과 규모화를 통한 퇴출농민의 생존권보장이 이루어지지 않는 한 정부정책은 400만 농민들을 설득할 수 없다는 것이다. 아울러, 농민단체를 비롯해 농업계에서 귀에 못이 박히도록 요구하고 있는 통일을 대비한 '식량안보'와 '식량자급계획' 수립을 통한 미래농업의 청사진을 갖추어야 할 것은 두말할 나위가 없다.

일단, 여기서는 현재 정부정책 틀의 중심이 되는 농가소득보장을 위한 정책수단 중에 하나인 '직접지불제'에 대해 간략히 살펴보도록 하겠다.

농업시장개방에 따른 직접지불제도의 두얼굴

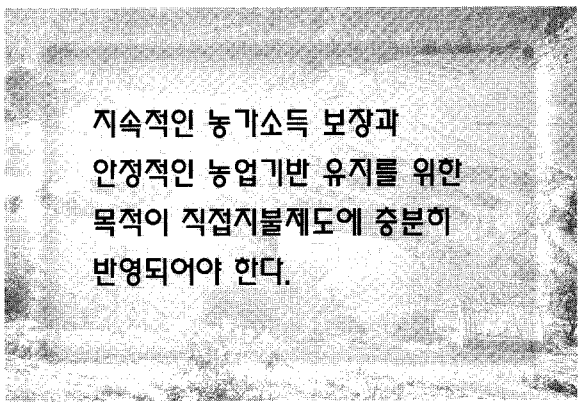
지난 10년 동안 농산물 무역이 전개되면서, 국

가농업은 전 세계적으로 농업생산이 국민의 소비와 동떨어져 수급조절 기능이 다국적 곡물업자와 식품대기업의 손으로 넘어가는 구조가 형성되기 시작됐다. 한편, 국가의 역할은 국내농업의 보호를 탈피해 관세의 하향조정, 각종 보조금의 철폐 등 무역장벽을 제거하는 것으로 바뀌어갔다. 이로 인해 다자간 협상과 쌍무협상이 병행되면서, 교역량의 증가와 수출국과 수입국의 차별이 심화되고 있고, 농산물수출국은 교역 이익의 극대화를 위해 유전자 조작을 비롯해 식량지배를 위한 개도국의 공업화전략을 꾀하고 있는 것이 현실이다.

이미, 미국을 비롯한 농산물 수출국은 두 차례의 세계 대전 이후 농정의 방향을 소비증량과 가격지지를 통한 보호, 시장개척으로 선회하기 시작했다. 동시에 유럽을 비롯한 선진자본국가들은 국내외 가격차를 수출보조금으로 채워주고 재정적자가 심화되자, 가격지지의 철회와 구조조정, 생산비인하를 통해 농산물자유무역을 체계적으로 준비해 들어가기 시작했다.

그러나, 이로 인해 농민의 지역별 소득격차가 심해지고 농지의 이용이 불균형해지자 유럽국가와 일본 등지에서는 조건불리지역 직불제를 도입했으며, 과잉 생산된 농산물 해결을 위해 환경농업직불제, 휴경직불제를 실시하게 되었다. 또한, 수출 가격경쟁력을 갖는 나라는 가격하락에 따른 소득보상에 중점을 둔 직접지불을 실시하게 되었다. 이렇듯, 선진자본국가들은 자국농업의 보호를 기초로 다른 나라의 농업을 개방시키려는 목적에 따라 직접지불제를 도입, 발전시켜왔다고 볼 수 있다.

반면, 우리나라를 비롯한 개도국, 농산물수입국은 세계농업무역의 발달에 따라 농업기반이 파손



되면서 도시의 변두리화가 되었고, 농민은 값싼 수입농산물로 인한 수익구조 붕괴로 인해 부채에 허덕이게 되었다. 이의 결과로 몇몇 국가는 만성적인 수입국의 처지가 되어버렸고, 낮은 가격의 농산물수입-생산감축-소득하락의 구조에서 벗어날 길이 없게 된 것이다. 하지만, 더욱 무서운 것은 이러한 수입곡물과 농산물의 낮은 가격은 일시적인 현상일 수 있으며, 위에 밝힌바와 같이 이미 구조화된 세계무역시장에서 다국적기업의 이익에 따라 얼마든지 높은 가격으로 돌변할 수 있다는 것이다.

따라서, 농산물수입국가들은 이에 따른 정치적 부담을 줄이기 위해 다양한 방식의 정부보조를 시행하게 되는데, 최근 우리정부의 농정방향 또한 괘를 같이 한다고 볼수 있다. 그 방식에는 먼저, 정부는 추진하고 있는 농업구조개선 후 국내농업환경 및 여건의 한계로 인해 발생할 수밖에 없는 소득 감소를 소득보전방식으로 불만을 상쇄시키려 하고 있다. 반대로, 실질적인 소득지원이 되기 위해서라도 좀 더 구조조정을 강화시키려 하고 있으며, 소비자의 수입농산물 안전성 의혹을 해소하기 위해 친환경농정을 도입하려 하고 있다. 이는

곧, 다국적 기업의 유통시장 장악과 세계무역기구와 자유무역협정에 따른 보호조치의 해체에 빠진 정부의 어쩔 수 없는 선택이라고 볼 수 있다.

이렇듯, 농산물 수출국과 선진자본국가들의 '직접지불제'와 농산물수입국을 비롯한 개도국의 '직접지불제'의 의미는 크게 다르다. 따라서, 우리나라 입장에서 어찌 보면 농업의 완전개방을 전제로 한 불가피한 선택인 '직접지불제'를 무조건 확대하는 것 또한 농업정책의 혼란을 가져올 수 있다는 결론이다.

직접지불제 어떻게 해야하는가?

앞서 말한 바와 같이 '직접지불제도의 확대'가 국내 농업정책의 혼란을 가져온다면 시행을 포기해야 하는가? 이미 답은 제시되어있다.

국내농정이 선택해야할 '직접지불제도'의 의미는 '농업완전개방'을 전제로 규모화로 인한 생산감축, 농업축소, 가격하락으로 인한 소득보전과 무조건 연계되어서는 안된다는 것이다. 다시 말해, 지속적인 농가소득 보장과 안정적인 농업기반유지를 위한 목적이 충분히 실려있어야 한다는 것이다.

직접지불제는 세계무역기구(WTO)가 명시한 바대로, 생산과 직접 연계되지 않는 보조이다. 따라서, 세계무역기구로부터 다양한 제약이 따르고 있으나, 반면 숨겨진 형태로 시장가격과 연결을 맺고 있어 미국과 같이 애당초 감축시킬 보조금을 대대적으로 늘려서 무제한의 권력을 상징하기도 한다.

그러나, 여전히 우리나라의 가격정책은 쌀만 보더라도 이미 농업이윤의 개념에도 못미친 생산비 이하이기 때문에, 주곡의 수매가격을 중심으로 농산물가격이 연동되어 왔다. 뿐만 아니라, 물가상승에도 미치지 못하는 수매가마저도 감축대상 보조에 해당하기 때문에 감축된 만큼 직접지불로 전환시켜야 당연했지만 이 또한 철저히 배제되어왔다. 특히, 여전히 WTO규정상 보장되어있는 품목특정 최소허용 보조인 품목별 생산액의 10% 이내를 비롯해 품목불특정 최소허용보조인 농업총생산액의 10% 이내에 해당하는 보조금은 직접지불의 형태가 아닌 가격지지 보조형태로 충분히 가용되야 하는 것이다.

이미, 정부가 밝히고 있는 바와 같은 개방확대에 대비한 직불제시행은 이미 한계가 드러났다. 그 예가 바로 '구조조정 저해 및 정책간 충돌'이다. 정부가 누누이 밝히고 있는 이러한 문제점은 정부 스스로 '직불제확대'에 따른 모순을 드러내고 있는 것이다. 따라서, '직불제'는 지속적인 농가소득보장책이며, 동시에 농업기반유지로서의 역할을 다할 수 있도록 도입 확대되어야 문제해결의 실마리가 풀릴 것이다.

또한, 직접지불 정책은 농민과 국민납세자와의 사회계약을 의미한다. 이는 곧 논을 비롯한 농업 · 농촌환경의 공익기능유지와 환경보전 등의 의무를 담고 있기 때문이다. 따라서, 이러한 사회적 합의와 이에 대한 구속력을 부여하기 위한 중장기 직접지불정책 계획의 법제화가 필요하다. 매년 예산협의를 통한 방식으로는 힘들다는 것이다. 선진국의 예처럼 법제화를 통해 중장기계획을 시행해야 한다는 것이다.

직접지불제 그 실체를 알아보자

1) 논농업직불제

논의 형상을 유지하므로써 홍수 조절의 효과나 공기 정화기능, 지하수 함양의 역할을 높이는 등 막대한 이익을 경제가치로 환산하면 17조원이 된다고 한다. 따라서, 이를 방치하면 자연재해로 인한 복구비가 피해액보다 훨씬 많이 소요된다.

때문에, 논농업직불제는 논이 갖는 공익적 기능을 유지하는데 드는 비용을 국민이 제공하는 것이므로 엄격히 친환경농업에 대한 보답은 아니라고 볼 수 있다. 즉 논의 유지를 위한 생산자와 정부와의 협약에 의해 지원하는 것이 타당하다고 하겠다. 그런데도 정부에서 마치 쌀소득의 감소를 보전하는 듯, 가격하락의 피해에서 직불제 금액을 빼버리는 거나 친환경직불제와 통합하려는 의도는 논농업직불제의 근본 취지를 왜곡한 것이다.

이에 따라, 논농업직불제의 시행목적은 '논농업의 공익적 기능보상'과 '농지규제보상'에 두어 철저히 농업 · 농촌기반유지의 개념으로 다가가야 한다. 물론, 최소한의 환경의무는 준수해야할 것이다. 지원단가 또한, 이러한 목적에 타당하도록 현실화 시켜야 한다. 최소한 지난 93년 UR 이후 감축된 AMS 감축액에 해당하는 6,000억원을 전환한 액수에 해당하는 단가가 70만원/ha원인만큼 목적에 따라 선진국수준의 100만원 이상을 보장해주어야 한다. 또한, 매번 제기되고 있는 논농업직불제 확대로 인한 '규모화와 구조조정에 저해'된다는 문제점은 시각의 전환이 필요하다. 즉, 논농업직불제의 목적과 의미에 저해되는 일방적인 규모화와 구조조정이 우선 지양되어야 한다는 것이다.

2) 친환경농업직불제

친환경직접지불제는 상수원 주변지역이나 환경에 민감한 지역에서 친환경농법을 적용하는 농지를 대상으로 실시하고 있다. 그러나, 여전히 정부의 친환경농업 정책은 단지화, 생산요소의 저투입 생력화, 생산성의 유지라는 방향을 가지고 있다. 이는 친환경직접지불제가 지녀야할 원래 목적인 '환경보전의 외부효과'와 '농산물 안전성 제고'에 못미칠 뿐 아니라, 정책의 혼란마저 가져온다.

또한, 비료 · 화학농법을 거부하고 유기농업을 해 온 농민의 입장에서 볼때, 이는 환경농업을 하자는 것이 아니라 여전히 자본과 기계에 의존한 생산을 통한 상품화에 주력하자는 것일 수밖에 없다.

그렇다면 정부가 가져 가야할 환경농업정책 방향은 무엇일까? 우선, 환경농업의 첫 시작은 흙을

논의 형상을 유지하므로써 홍수 조절의 효과나 공기 정화기능, 지하수 함양의 역할을 높이는 등 막대한 이익을 경제가치로 환산하면 17조원이 된다고 한다.

살리는 일과 공기의 오염을 줄이는 것이다. 토양을 살리기 위해서는 유기물의 투입, 윤작, 간작, 혼작, 논밭의 전환 등 농법의 전환이 필요하다. 또한, 공기를 살리기 위해서는 폐비닐 소각 등을 막아야 하며, 화석연료의 사용을 줄여나가야 한다. 그러나 현재와 같이 품질인증된 토지에만 직접지불을 실시하게 되면 친환경농업의 확산이 더딜 수 밖에 없다. 따라서, 저농약 이상 친환경 농산물 인증농가 대상으로 인증 등급에 따라 논농업직불제 사업 지원액에 최하 20만원/ha 이상 추가 차등 지원하여 친환경농업정책의 목적에 맞게 친환경농업의 확산을 이뤄내야 한다.

또한, 첫 출발이 어려운 환경농업인 만큼, 이에 대한 체계적인 지원이 필요하다. 영농주체별 환경농업 정착 프로그램에 따라 체계적인 지원을 비롯해 상업자본의 진입과 외국 친환경식품에 대비한 생산자단체의 유통-판매에 대한 지원을 강화해야 한다. 또한 친환경직불제의 내용이 국제 기준에 맞춰 엄격해져야 하며, 인증 이후 품질관리를 담당할 민간 인증기관을 육성해야 한다.

3) 경영이양직불제

경영이양직불제는 만65세 이상의 농민이 전업농에게 장기 임대하면 지급하게 되어 있으며, 현재 정보당 281만원(5년기준, 2002년)을 지급하여 지난 97년부터 2001년까지 47,000농가의 31,176정보를 전업농 3만여명에게 이양시켰다.

그러나, 선진국의 경우 노령 은퇴농가의 대상연령에 상한 없이 자연 은퇴농에 보조금을 지급하는 셈이어서, 급격한 경영이양은 이루어지지 않고 있는 실정이며, 오히려 30~40대가 영농을 포기하는 비중이 커져가고 있다. 노령 농가는 다른 농가와 생산성 격차가 커도 남을 수밖에 없는 조건에 있기 때문에 쉽게 은퇴하지 않으려는 경향을 지니고 있다. 때문에, 지원액을 대폭 인상해야 하며, 연금형 방식을 도입해 사회제도적 측면에서 노후를 충분히 보장하고 소득원상실에 대한 불안감을 떨칠 수 있는 소득보장 수준을 현실화해야 목적을 달성할 수 있을 것이다.

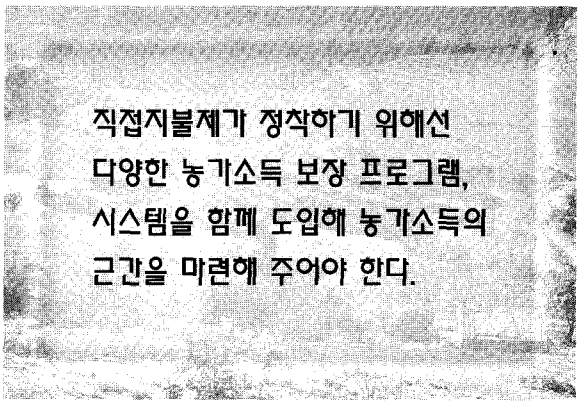
4) 쌀소득보전직불제

쌀소득보전직불제는 지난해부터 감축대상보조의 형식으로 도입되어 시행되고 있다. 그러나, 이는 관세화 수입개방을 전제로 한 것으로 볼 것인가, 그렇지 않은가에 상관없이 쌀값하락에 따른 소득의 감소는 경쟁력을 앞세운 강제구조조정의 수단으로 작용할 것임이 뻔하다. 또한, 정부에서 정책적으로 보장하고 있는 소득보전 수준은 농민단체에서 요구한 실질가격기준이 아닌 명목가격기준의 80%이다. 그런데, 이와 상관없이 이러한 가격변동과 연계된 소득보전은 감축대상정책이 되어 쌀 수매를 축소하여야 하는 문제가 생긴다. 말 그대로 어차피 '주머니 돈'이 라는 것이다. 이를 이유로 '수매제도 폐지'나 '논농업직불제 현행유지'를 언급하는 것은 문제가 있다는 것이다. 만약 '쌀소득보전직불제'가 결국 폐지될 것을 감안한 한시적 제도로서 그 역할을 다하기 위해선 보상한도와 기준, 보상율이 확대되어야 하며, 가격하락의 충격이 최소화 될 수 있도록 기준단가 산정시 기 지급받은 직불금을 포함해야 한다.

그러나, 여전히 농가들은 그동안의 유일하게 가격을 지지한 쌀수매 정책을 포기하기보다는 농가소득 보전방안을 다양하게 만들것을 요구하고 있다. 전통적인 농업정책을 보완하는 의미로서 직불

제가 중요하다는 것이다.

만약 우리농산물의 생산비를 기준으로 시장가격과의 차액을 보전하지 못한다면 직불제가 보완적인 기능도 실행하지 못한 셈이 된다. 특히 식량작물은 무역 대상보다 훨씬 중요한 가치를 지닌 정치적 재화인데 이를 보호하기 위한 직불제는 식량주권- 통일농업의 육성에 얼마나 국가적 관심을 집중시키는가를 경제적 가치로 나타내는 것이다.



5) 조건불리지역직불제

소득, 생활, 영농의 조건이 불리한 조건에 지역의 유지, 발전을 위한 농업정책으로 조건불리지역직불제를 실시하는 것은 농업축소를 막는데 순기능을 한다. 오지개발촉진법에 의해 지정 고시된 399면의 밭과 초지 중 경사도 14% 이상의 농지를 대상으로 하고 있는데 국토관리, 환경의무를 부과하고 실천할 마을과 지자체가 협약하여 보조금을 지급한다는 내용이다. 특히, 이는 과소지역의 국토관리와 도시화의 사회적 비용감축을 근거로 WTO가 허용하는 허용보조정책으로 끌어들일 수 있기 때문에 빠른 시일내에 도입해야 할 것이다. 또한, 조건불리지역직불제는 농업정책이면서도 지역정책의 성격을 지니고 있기 때문에, 지역에서 과소생산되는 전통작목에 대해 문화의 보전과 지역사회의 유지라는 측면에서 지원한다면 사회기반 시설을 유치하는 것보다 농가소득 향상에 더욱 유리하게 작용할 것이다.

6) 밭농업직불제

밭농업직접지불제는 우리나라 전체 경작지의 약 38%에 해당하는 밭의 공익적 기능을 볼 때 직접지불제도 도입의 논거를 이미 갖추고 있다. 뿐만 아니라, 농촌진흥청 자료에 의하면, 홍수조절 기능에 최저 2,500억원에서 최고 2조5백억원 (논은 2조4천억원) 탄산가스 제거 1,200억, 산소방출량은 6,600억 (논은 7조8,000억), 오염원 처리 기능 6,800억~2조2천억 규모로 논과 마찬가지로 충분한 설득력을 지닌다고 할 수 있다.

논농업직불제가 시행된지 2년이 되면서 밭농업 위주의 지역에서는 상대적으로 소득이 감소되었고, 밭의 품목별 가격등락폭은 훨씬 커지게 되어 지역별, 농가별 소득 차이도 심해졌다. 특히 가격이 폭락할 때의 수급조절 장치는 작동이 잘 되지 않다가 값이 오를 때는 수입이 지나치게 들어와 이후에 생산비도 건지지 못하는 악순환이 이루어지고 있다. 따라서 밭작목은 조속히 지역별 작부체계가 정비되면서, 전국적 품목별 연합회가 결성되어 생산액의 10% 이내에서 허용되는 품목별 최소 허용보조를 적극 활용할 필요가 있다. 일정가격 이상일 때는 품목별 안정기금을 조성하는 방법이나, 품목별 수입업체로부터 초과이익금을 농업발전에 환원시키는 방법이 적극 모색되어야 한다.

밭농업직불제는 조건불리지역으로 국한된 것이

아닌 밭의 모든 면적에 실시되어야 한다. 조건이 유리한 평야지와 조건불리지역으로 구분하여 중산간지 밭의 공익적 기능을 높이 평가해서 지원해야 한다. 그 이유는 농업소득이 감소할 때, 제일 먼저 포기할 수 있는 밭이 바로 조건불리지역이기 때문이다. 이러한 지역에 대한 구분은 산간오지 개발 촉진법에 의거한 기준과 농업인구의 급격한 감소와 농업소득의 감소를 기준으로 정하되 미해당 지역의 생산기반 정비 사업의 추진을 통해 지역 균형을 유지하도록 해야한다. 이는 곧 이농이 심한 지역에 따른 '인구정책'의 일환이 될 수 있을 것이다.

7) 경관보전직불제

최근 정부가 도입을 위해 제시한 '경관보전직불제'는 농촌의 가치있는 경관자연을 보전함에 있어서 발생할 수 있는 공간이용 효율의 저하 및 행위제한 등을 보전해두는 개념을 도입한 농가 대상 직접 소득보조 제도이다. 예를 들어, 경관작물을 재배하는 것을 시작으로 습지, 동식물 등 자연경관을 유지·보전하거나, 한옥 등 주택유지, 자연환경보전을 위한 농법(다락논, 가축이용 전통농법 등)등을 채택하는 농가에게 보조금을 준다는 것이다.

좀더 자세히 살펴보면, 지구단위(최소규모 1ha)로 사업을 추진하며 실제 경작·관리 농민을 대상으로 하며 직불제 지원단가는 쌀생산조정제 사업 지원단가에 경관작물 재배·관리에 소요되는 비용을 추가하는 방안과 기존작물 재배소득에 상당하는 금액과 경관작물 재배·관리비용을 추가하는 방안을 논의하고 하고 있다. 그러나, 여기서 도출되는 문제는, 여전히 이 제도자체가 가지고 있는 목적이 사회정책적 측면과 국토유지·경영의 측면이 아닌 농업의 규모화와 구조조정에 일맥상통하고 있다는 점이다. 어차피 지원단가 기준이 기존의 소득원(소득작물 재배)을 포기했을 경우를 제시하고 있는 반면, 소득원 포기에 따른 충분한 대가 또는 지속적인 소득보장을 구체적으로 제시해 주고 있지 않다는 것이다. 이러한 제도가 농가들을 충분히 설득하고 끌어들이기 위해서는 투명한 소득보장을 비롯한 생존권을 보장해 주어야 할 것이며, 기존의 논농업직불제나 친환경농업직불제와 같은 전철을 밟지 않도록 목적과 의도를 분명히 해 두어야 할 것이다.

나가며

직접지불제는 납세자의 동의와 국민을 위한 공공의 이익에 복무하는 대가로서 기존의 농업정책과는 달리 소비, 환경, 문화와 밀접히 연결되어 새로운 접근을 요구하고 있다. 이는 곧 단순한 농가소득보전의 의미를 탈피해야 한다는 것이다. 때문에 직접지불제가 우리나라에서 제대로 정착되기 위해서는 농가소득보장을 위한 다양한 프로그램과 시스템이 WTO규정에서 보장하고 있는 '허용보조'의 형태로 우리농업환경에 맞게 도입되어 농가소득의 근간을 이루어야 할 것이다. 뿐만 아니라, 이러한 제도가 힘을 발휘하기 위해서는 지속가능한 농업정책 즉, 통일농업을 대비한 식량 자급율, 자급목표와 계획, 기반유지를 위한 투자, 안정적인 농지와 품목별 재배면적 확보 등을 계량화하고 법제화하여 전체 농정의 골격과 청사진을 먼저 마련해야 한다는 것은 두말할 나위가 없다. 한농연