공익형 직불제의 확충을 통한 농촌복지 향상

김태곤(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 직접지불제의 장점

○ WTO나 FTA 등의 형태로 추진되는 글로벌화에 대한 적극적인 대응이 요구된다. 농업·농촌의 활력을 유지하고, 식량자급률을 향상하는 동시에, 농업이 가진 다원적 기능을 발휘하기 위한 가장 효과적인 정책수단이 직접지불제이다.

○ 선진국에서는 20세기 말 이후 소비자부담형의 가격지지제도에서 재정부담형의 직불제로 전환해 왔다. 최근 직불제는 시장개방 등에 대응하여 소득안정을 도모하는 '경영안정형'과 농업·농촌이 가지는 자원·환경을 보전하고 다원적 기능을 증진하는 '공익형' 직불제로 분화되고 있다.

○ 직접지불제는 이행조건(cross compliance) 등 일정한 지불근거를 전제로 하여 정부가 생산자에게 직접적인 소득을 보조금으로 지불하는 정책수단이다. WTO 출범이후 선진국이나 개도국을 불문하고 중요한 정책수단으로 자리잡고 있다.

○ 직불제는 몇가지 장점이 가진다. 이러한 점이 가격지지제도에서 직불제로 전환되는 요인이기도 하다.

① 가격지지제도에 비해 '가격 경쟁력'과 '소비자 후생'을 증진할 수 있다.

② 농업생산과 연계하여 실시함으로써 농업자원을 보전하는 효과가 있다.

③ 적절한 이행조건의 설정 등으로 지역실정에 적합한 농업을 구축할 수 있다.

④ 경영안정을 보장함으로써 '식량자급력 향상'과 '다원적 기능 발휘' 등의 효과를 기대할 수 있다.

2. 직접지불제의 지불근거와 비판

2.1. 지불근거

○ 가격지지제도 폐지에 대한 경영안정 보장

- WTO 농업협정에 근거한 국내 가격지지제도 폐지, 가격 변동의 영향을 완화하여 경영안정을 유지하는 것을 목적으로 하는 직불제이다.
- EU에서 최초로 도입되어 농정의 주축이 되고 있으며, 주요 품목을 대상으로 하되 농지면적을 기준으로 지불하는 '고정지불'과 농산물 가격하락분에 대해 일정비율 보전하는 '변동지불'로 구성된다.

○ 다원적 기능 확산에 대한 보전

- 생태계 보전, 생물다양성 유지, 경관 형성 등 농업이 가지는 다원적 기능을 확산하기 위하여 이를 유지하는데 소요되는 최소한의 비용을 지불하는 직불제이며, 외부경제효과가 지불대상이 된다.
- 외부경제는 시장에 맡겨두면 공급부족이 생기기 때문에 정부가 공적으로 개입하는 것이며, 초기에는 '환경부하 경감'을 유인하는 농법 도입에서 최근에는 경관이나 생물다양성 등 '환경편익 증진'을 유인하는 농법 도입을 중시하는 방향으로 전환되고 있다.

○ 조건의 불리성에 대한 보전

- 산간지역은 농업의 생산조건이 평지지역에 비해 불리하다. 조건불리지역을 대상으로 평지지역과의 생산성(생산비, 소득) 격차를 보전하여 지역농업의 유지를 목적으로 하는 직불제이다.
- 생산조건의 지역간 격차를 보전하여 지역농업의 유지가 주된 목적이며, 지역경제 활성화나 다원적 기능의 확대와 연계하여 실시되기도 한다.

○ 국내외 생산성 격차에 대한 보전

- 농산물 수입국이 관세 철폐 등에 따른 직접적인 소득손실을 보상을 하거나 장기적으로는 외국(수출국)과의 생산성 격차를 보전하여 시장개방의 피해를 보전하는 것을 목적으로 하는 직불제이다.
- 농산물 수입국이 실시하는 직불제이며, WTO 체제나 FTA 등에 의한 시장개방에 대한 국내대책으로 활용된다.

○ 시장개방 손실 등에 대한 보상

- FTA 등과 같은 통상정책을 비롯하여, 무역정책, 지역정책 등을 추진하는 경우 다양한 경제주체에게 영향을 미친다. 정책전환에 의해 이익을 보는 경제주체가 있는 반면에 손실을 입는 경제주체가 있다.
- 총효용을 늘리면서 사회적 갈등을 줄이는 정책이 바람직하다. 즉 이익을 보는 경제주체가 손실을 입은 경제주체에게 손실을 보상해도 이익을 보는 것이 가능한 상태가 되면 조건을 실현하는 정책이 바람직한 정책이다.

2.2. 직불제에 대한 비판

○ 직불제는, ① 구조개선을 제약하여 영세 소농 농업구조를 고착시킨다는 주장이 있고, 또한 ② 다수의 농가를 대상으로 하는 직불제는 정책효과보다는 '퍼주기식' 정책의 대표적인 사례라는 주장도 있다. 직불제를 설계하거나 개편할 때는 이 점을 유의해야 한다.

○ ①에 대해서는 직불제에 의해 대규모 농가의 지대 부담력이 높아지면 대농으로 농지유동화가 이루어져 구조개선을 촉진한다는 주장도 있다. 일본의 호별소득보상제도는 규모확대를 유도하기 위해 '규모확대 가산제도'를 도입하여 규모화를 촉진하고 있다.

○ ②에 대해서는 직불제는 국가에서 농가로의 일방적인 지불이 아니라 수급요건으로 이행조건 준수를 의무화하고 있다. 즉 농지관리, 친환경농업, 마을공동기금 설치와 마을활성화 활동 등과 같은 이행조건 준수와 직불금 수급을 상호 연계함으로써 직불제의 정책효과는 제고된다.

3. 현행 직접지불제의 개편방향

3.1. 개편의 필요성

○ 우리나라 직불제 중에서 경영안정형은 쌀 소득보전 직불제의 변동지불, FTA 피해보전 직불제 등이 있고, 공익형은 쌀 소득보전 직불제의 고정지불, 밭농업 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제, 환경농업 직불제 등이다.

○ 선진국의 사례에서 일본의 직불제를 개편한 배경에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 시장개방에 따른 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고, 다른 하나는 환태평양경제동반자협정(TPP)이나 한중일 FTA 등 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 조건을 정비한다는 의미이다.

- 개혁의 방향은 농가소득지원제도 개선, 쌀정책 개혁 등 산업정책을 추진하는 동시에 다원적기능 직불제 도입, 수요가 증가하는 작물 진흥 등 지역정책을 병행하는 등 균형을 유지하고 있다.
- 이러한 정책과 정합성을 유지하기 위해 직불제도 쌀 직불제의 감액 또는 폐지, 밭작물 직불제의 강화, 다원적기능 직불제의 확충 등의 방향으로 전환되고 있다.

○ EU는 소득보상 직불제에서 단일직불제로 개편하면서 생산중립적이고 단순화한 직불제로 전환하였다. 또한 단일직불제는 2015년부터 실시되는 새로운 형태의 직불제로 개편된다.

- 단일직불제에서 전환되는 '기본지불'을 기반으로 하고, 다양한 형태의 '가산지불'로 전환하여, 다원적기능 발휘, 특정지역에서 증산, 청년농업인 육성 등의 효과를 기대하고 있다.
- 현행의 '조건불리지역 직불제'와 '환경농업 직불제'는 종전대로 가산형으로 유지하여 조건불리지역에서 농업유지, 환경농업의 육성 등의 목적을 기대하고 있다.

○ 우리나라도 개별 직불제는 각각의 고유한 목적을 도입되어 실시되고 있지만, 장기적으로는 농가의 경영안정을 보장함으로써 농업의 지속적인 발전, 식량자급률 향상, 다원적 기능의 발휘 등의 역할을 담당해야 한다.

3.2. 개별 직불제의 역할

○ 시장개방이 확대되는 가운데 기상이변이나 가축질병이 빈발하고, 농산물의 수요 변화가 발생하는 등 농업경영의 리스크가 높아지고 있다. 이에 대응하는 것이 '경영안정형' 직불제이다. 경영안정형 직불제는 가격이나 소득 변동의 영향을 완화하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.

○ 농업이나 농촌이 가지는 다원적 기능에 대한 국민의 관심도 높아지고 있다. 농업자원의 유지와 보전, 환경보전, 다원적 기능 확산을 위하여 직불제가 활용된다. 친환경직불제, 경관직불제, 자원보전직불제 등 '공익형 직불제'가 이러한 기능을 한다.

○ 조건이 불리한 지역에서는 경작조건이나 정주조건 등의 불리성으로 인하여 농지가 유휴화 되어 농업이 축소되는 경향이 있다. 이러한 지역에서 농업이 유지하여야 농지와 생태가 보전되는 동시에 지역사회도 유지된다. 조건의 불리성을 직불제로 보전함으로써 농업진흥을 도모할 수 있다.

○ 경영안정기능이 완벽한 직불제 체제에서는 농산물가격이 하락할수록 소비자 후생은 증가한다. 가격이 하락할수록 소비자는 낮은 가격으로 구매할 수 있고, 동시에 농산물 수요도 늘어난다. 반면에 생산자에게는 목표가격과 시장가격과의 차액을 직불제로서 보전하면 수요가 늘어나는 만큼 생산자 후생도 증가한다.

○ 이 외에도 영세 농업구조에서 농지의 규모화와 단지화 등의 구조개선, 농업의 6차산업화 등 다양한 소득활동 등과 연계한 직불제 개발도 가능하다. 구조개선이나 소득증대 등 특정 활동에 대해 직접지불을 추가하는 '가산지불'방식의 직불제로서 이러한 역할을 할 수 있다.

3.3. 개편 원칙

3.3.1. 도입목적의 명확화

○ 직불제의 도입목적은 예산확보나 농업보호의 근거가 된다. 도입목적은 농가소득 지지 또는 경영 안정화, 농산물수입국 입장에서의 식량안보 확보, 쌀 생산의 적정수준 유지와 전략작물 육성, WTO나 FTA에 의한 피해 및 기타요인에 의한 가격하락에 대응한 경영안정, 다원적 기능의 확산 등 다양하게 설정할 수 있다.

○ 농가의 경영안정이 직접적인 목적이라고 해도 농업의 지속적인 발전을 통한 식량안보 확보나 다원적기능 발휘 등 공익성이 있는 목적을 병행하여 설정하는 것이 소비자의 이해나 예산 확보에 유리하게 작용한다.

○ 최근 농가 또는 농촌인구의 고령화 현상에 대응하여 고령자나 여성, 사회적 약자 등을 대상으로 한 안부 확인, 급식, 장보기 등 사회복지 서비스의 확충이 요구된다. 공익형 직불제의 확충이라는 관점에서 지역주민에 의한 이러한 서비스를 제공하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

3.3.2. 제도의 단순화

○ 직불제의 정책 효과를 제고하고 제도실시의 비용절감이라는 원칙에서 제도는 가급적 단순화하는 것이 바람직하다. 제도가 단순해질수록 정책평가가 용이한 점도 있다.

○ EU에서도 품목별 직불제에서 단일 직불제로 전환하면서 제도의 단순화를 통해 소비자의 이해를 높이고 있고, 일본에서도 판매수입에서 가격으로 보전기준을 단순화하고 있다.

3.3.3. 개별 직불제간의 정합성 유지

○ 다양한 직불제가 도입되어 실시되는 과정에서 직불제간에 상충성이 생기는 경우가 있다. 직불제의 효과를 제고한다는 관점에서 직불제간의 정합성을 유지할 필요가 있다.

○ 우리나라는 도입의 필요성에 따라 다양한 직불제를 실시하고 있다. 보전기준이나 보전수준 등에 있어서 제도간의 정합성, 그리고 논작물과 밭작물간의 균형 등을 유지하여야만 특정 품목의 과잉생산 등을 방지하고 농업의 지속적인 발전을 보증한다.

3.3.4. 이행조건의 수준 및 점검 강화

○ 이행조건은 직불제의 수급요건이 되면서 실시효과를 제고하는데 필요하다. 이행조건은 직불제 실시효과, 생산자의 실현가능성, 점검 비용 등의 관점에서 설정되어야 한다.

○ 이행조건은 제도상으로 얼마나 높게 설정할 것인가와 제도 실시과정에서 객관적으로 검증을 할 것인가 등 두가지 면을 고려해야 한다. 즉 현장에서 기술적으로 생산자의 실천 가능성과 지자체의 인력 등을 고려하여 객관적인 점검 가능성 등 양면에서 적절한 수준으로 설정되어야 한다.

3.4. 직불제 개편방향

○ 현재 우리나라에서 실시되고 있는 다양한 직불제를 경영안정형 직불제와 공익형 직불제로 유형화 할 수 있다. 직불제의 실효성을 제고하기 위해서는 경영안정형 직불제를 기본형(기본지불)으로 하고, 공익형 직불제를 가산형(가산지불)으로 하여 운영하는 것이 바람직하다.

○ 기본직불에는 쌀 고정직불과 밭농업 직불제가 포함되고, 가산직불에는 조건불리지역 직불제, 친환경 직불제, 경관보전 직불제 등이 포함된다.

○ 가산지불은 일정한 이행조건을 준수하는 것을 전제로 기본지불에 추가하여 지불되며, 친환경직불, 경관직불 등이 포함된다. 단지 조건불리지역에서는 조건불리직불, 친환경직불, 경관직불 등이 가산된다.

○ 가산지불에 대해 예를 들면 친환경직불은 친환경농법을 이행하는 경우 소요되는 비용으로서 친환경직불이 쌀 고정지불에 추가하여 지불되며, 조건불리지역에서는 조건불리직불이 지불된다. 또한 조건불리지역에서 친환경농법을 이행하는 경우 여기에 추가적으로 친환경직불이 가산되는 구조이다.

○ 공익형 직불제의 범주에 '복지정책의 확충'이라는 관점에서 지역주민에 의한 생활편의 보장과 사회적 약자에 대한 사회복지 서비스 제공을 전제로 한 직불제의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

- 농촌지역이 고령화와 여성화가 보편적인 현상이 되어가고 있고, 향후 이러한 현상은 더욱 빠른 속도로 진행될 것이다. 고령자와 여성 등 사회적 약자에 대한 복지서비스 제공이 중요한 과제로 등장하고 있다. 수요가 늘어나는 복지서비스란 ① 고령자 안부확인, ② 급식, 빨래, 장보기 대행 등 생활부조, ③ 심신 장애자에 대한 간병 등이다.
- 농촌지역에서 고령화와 과소화의 동시에 진행됨에 따라 농촌지역의 특성상 생활편의 시설 부족, 도로·교통수단 제약 등의 불편이 증가한다. 생활편의를 보장하기 위해서는 지역사회 또는 공동체적 대응이 필요해진다.

○ 농촌지역은 일자리 축소, 소득 감소, 복지서비스 부족 등 복합적인 문제가 동시에 발생하고 있다. 최상의 복지란 ① 고령자를 포함한 지역주민에게 체력에 맞는 일자리 제공(산업), ② 지역주민에게 생활편의 제공(지역), ③ 적절한 수준의 서비스의 신속한 제공(복지) 등을 의미한다. 이를 해결하기 위해서는 다양한 가산형 직불제의 확충이 필요하다.

4. 바람직한 직불제 체제

○ 우리나라 농업구조에서 바람직한 직불제의 모습은 소득을 지지하는 '고정지불'과 소득을 안정화하는 '변동지불'을 '기본지불'로 하고, 여기에 각종 '가산지불'을 추가하는 이중구조의 직불제로 재설계할 필요가 있다.

- 첫째 기본지불의 고정지불은 현행 쌀소득보전 직불제의 고정지불과 밭농업 직불제 확충에 의한 밭면적당 지불하는 밭 고정지불을 축으로 하되, 농지를 대상으로 농지로서 효율적으로 이용하면서 적절하게 관리하는 것을 요건으로 지불한다.
- 둘째 기본지불의 변동지불은 현행 쌀소득보전 직불제의 변동지불과 같이 시장개방 등에 의한 가격하락에 대응하여 소득 안정화 효과를 보인다. 단지 현재 밭작물에 대해 신규로 도입을 검토할 필요가 있다.
- 셋째 가산지불은 특정 이행조건의 준수를 전제로 지불하며, 현행 친환경 직불제, 경관 직불제, 조건불리 직불제 등을 포함하여, 소득증대 활동, 식량안보 공헌, 지역 특성을 살린 지역농업 유지, 다원적 활동과 연계한 직불제 등이다.

○ 이상에서 언급한 개편방향으로 조정되면 우리나라 직불제는 쌀과 밭작물의 식부면적을 기준으로 지불하는 고정지불을 기본으로 하되, 구조개선이나 소득증대활동, 친환경·경관·자원보전 등 다원적 기능이나 공익적 활동에 대해 지불하는 가산지불이 추가되는 2중구조이다.

○ FTA에 의한 시장개방의 영향으로 발생하는 가격변동에 대한 안전망 기능을 하는 경영안정형 직불제로서 쌀소득보전 직불제(변동지불), FTA 피해보전 직불제와 밭작물 경영안정 직불제가 결합된 체제로 개편하는 것이 바람직하다.

○ 농가의 소득문제 해결이 점차 강해짐에 따라 직불제는 기본적으로 소득문제를 해결하는 역할이 중요해지고 있다. 이것은 직불제 그 자체에 의한 소득지지 효과는 물론이고, 각종 소득증대 활동과 연계한 가산형 직불제를 개발하여 소득향상이나 안정화에 기여할 수 있다.

○ 소득확보 활동과 연계한 각종 가산제도 등을 추가함으로써 소득문제를 해결하는 동시에 경영안정을 보장하여 농업의 지속적인 발전과 식량안보 확보, 다원적 기능 확산 등에 기여하게 될 것이다. 가산제도는 농업경영의 다각화를 비롯하여, 6차산업화, 농가조직화 등에 의한 일자리 창출이나 소득 확보, 사회복지 서비스 확충 등의 효과를 기대할 수 있다.

○ 중장기적으로 직불제는 농가의 경영안정(산업정책), 농업·농촌이 가지는 다원적 기능의 확산(농촌정책), 그리고 사회복지 서비스의 확충(복지정책) 등으로 역할을 확대할 수 있다. 특히 지방자치단체가 지역 특성을 고려한 다양한 가산제도를 선택하여 지역경제를 활성화하는 방안에 대해 적극적인 검토가 필요하다.

농업과 농촌의 생태계 보존 기능을 강화하기 위한 농업환경지원금 도입 필요

김태연(단국대학교 교수)

1. 직불제는 특정 분야의 구체적인 정책목표를 달성하는데 유용한 정책수단임.

○ 정책수단으로서의 직불제는 정책의 목적을 달성하는데 기여할 수 있는 대상을 직접적으로 지원함으로써 현재 농업과 농촌이 당면한 구체적인 문제를 해결하는데 유용한 정책임.

- 직불제는 그 정의 자체에 농가소득 지원 개념을 포함하고 있고, 이를 매개로 해서 정책의 목적을 달성하는 정책임. 따라서 직불제를 통해서 농가소득을 보장하겠다는 것은 동어반복임.
- 농가소득 보전은 직불제를 수행하는 일종의 지렛대 역할을 하는 것이며 농가소득을 보전함으로써 달성하고자 하는 구체적인 목표를 제시하여야 함.
- 예를 들어, 특정 품목의 농산물 생산량을 증대시키는 것이 목적이라면 해당 품목 농민들의 소득을 지원하여 보다 많은 생산을 하도록 장려하는 것이며, 논의 생물다양성 증대가 목적이라면, 구체적으로 논에서 서식하는 각종 동식물의 개체 수나 종 다양성을 증대하는 활동에 소득을 지원함으로써 해당 자원의 보존 효과를 제고하는 것임.
- 결국, 직불제는 농업과 농촌의 기능과 역할을 강화하기 위한 구체적이고 명확한 목표와 기준을 제시하고 이를 가장 잘 수행할 수 있는 대상에게 직불금을 지급하는 형태로 실시되어야 함.

○ 직불제를 원활하게 실시하기 위해서는 농업정책의 장기적인 목적과 농업·농촌의 기능과 역할에 대한 전면적인 재검토가 필요함.

- 즉, 기존 제도로는 어려운 이유가 무엇이고 새롭게 직불제가 도입될 필요성은 무엇인가에 대한 구체적인 검토가 선행되어야 함.
- 또한 정책과 시장의 변화에 따라서 농민들이 향후 어떻게 농업생산을 지속해야 하는지에 관한 장기적인 전망과 방향을 제시해 주어야 함.

○ 이런 측면에서 보면 발제문에서 농업과 농촌의 기능과 역할을 크게 세 가지 분야로 구분하고 이에 대해 구체적인 목표와 결합된 직불제를 제시하고 있는 것은 바람직한 방