

국회토론회

농민수당 도입의 필요성과 실행 방안

일 시 : 2018. 5. 4.(금) 14:00-17:30

장 소 : 국회 의원회관 제9간담회실

- 주관 : 충남연구원 농민기본소득연구회, 한국농정신문
- 주최 : 설훈 국회 농해수위 위원장, 위성곤 국회의원,
황주홍 국회의원, 정인화 국회의원
- 후원 : 농협, 한국농어촌공사, aT

순서

□ 인사말

- 강현수 충남연구원장 ■ 5 쪽
- 설 훈 국회 농해수위 위원장 ■ 7 쪽
- 위성곤 국회의원 ■ 9 쪽
- 황주홍 국회의원 ■ 10 쪽
- 정인화 국회의원 ■ 11 쪽

□ 사회

- 심증식 한국농정신문 편집국장

□ 발표

- 주제발표: “농민수당(기본소득) 도입의 필요성과 실행 방안” ■ 13 쪽
박경철 충남연구원 책임연구원
- 사례발표1: “충남형 농업직불제 「농업환경실천사업」은 무엇인가” ■ 35 쪽
박지흥 충청남도 친환경농산과 과장
- 사례발표2: “강진군 경영안정자금 확대 추진사례” ■ 49 쪽
송승언 전라남도 강진군 친환경농업과 과장

□ 토론 좌장: 윤석원 중앙대 명예 교수

- 이무진 전농 광주전남연맹 정책위원장 ■ 63 쪽
- 정영이 전여농 사무총장 ■ 68 쪽
- 송남근 농림축산식품부 농업정책과장 ■ 71 쪽
- 오현석 지역아카데미 대표 ■ 72 쪽

□ 진행 순서

- 14:00-14:30 개회
- 14:30-15:30 주제 발표
- 15:30-15:40 휴식
- 15:40-16:40 지정 토론
- 16:40-17:30 청중 토론 및 폐회

<인사말>



강현수 충남연구원장

안녕하십니까? 충남연구원장 강현수입니다.

오늘 민의의 전당 국회에서 “농민수당 도입의 필요성과 실행 방안”에 관한 토론회를 열게 되어 매우 기쁘게 생각합니다. 요즘 농촌은 본격적인 영농활동을 시작하는 매우 바쁜 철이고 국가적으로도 지방선거를 앞두고 분주한 시기입니다. 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 뜻깊은 토론회에 참석해주신 귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다.

아시다시피 충남도는 농업도입니다. 농가인구는 30여만 명에 불과하고 최근 도시의 확장으로 농가인구는 갈수록 줄고 있지만 충남은 여전히 넓은 평야와 들판을 가지고 있고 그곳에서 생산되는 다양한 농특산물은 충남의 자랑거리이기도 합니다. 지난 4월 27일 남북정상회담 만찬에서 당진의 면천 두견주와 서산 한우가 식탁에 올라 유명세를 타기도 했습니다.

지금 농촌의 현실은 녹록치 않습니다. 개방화와 도시화의 물결로 인해 농촌의 현실은 갈수록 어려워지고 있습니다. 도농 간 소득격차는 물론이고 의료, 복지, 교육, 문화, 교통 등 사회 모든 방면에서 격차가 심화되고 있습니다. 안정적인 소득원이라고 할 수 있는 쌀값마저 보장을 받지 못하는 상황에서 농가소득을 올리는 것은 쉽지 않는 상황입니다.

충남도는 민선 5, 6기 동안 3농혁신 정책의 일환으로 농업직불금 제도 개선에 적극적인 노력을 해왔습니다. 우리나라도 유럽처럼 직접지불을 통해 농가의 소득을 어느 정도 안정적으로 보장할 수 있는 방안을 모색해 왔습니다. 여기 국회에 와서 농업직불금 제도 개선을 위한 여러 차례 토론회를 열기도 했습니다. 이를 토대로 충남도에서는 기본소득형 농업직불제에 관한 시범 정책 사업들을 실시해 왔습니다. 충남의 두 개 농촌 마을에서 시범 실시했던 ‘농업생태환경 프로그램’은 문재인 정부의 국정과제로 채택되었고, 충남도의 농업환경실천사업은 화학비료 사용량을 줄이는 성과를 내면서 타 지역으로 확산되고 있습니다.

저희 충남연구원은 그동안 현장에 기반한 연구를 통해 농민의 소득을 높이는 방향으로 현재의 농업 직불제 구조 개편, 나아가 농정 예산 전반적 구조의 개편이 필요하다는 제안을 수차례 해왔습니다. 또한 2014년부터 박경철 박사의 주도로 농민기본소득연구회가 구성되어 여러 차례 토론회와 강연회를 가졌습니다. 2015년에는 농민기본소득의 필요성과 도입 방안 연구를 통해 구체적 대안을 제시하기도 했습니다. 저희 연구원은 앞으로도 계속해서 농민기본소득에 관한 공론화와 연구를 통해 농민기본소득 도입을 앞당기는 데 노력하겠습니다.

이번에 대통령이 발의한 헌법 개정안에서는 농업의 공익적 가치가 헌법에 담겼습니다. 농업의 공익적 가치를 실현하는 수단으로 농민 수당에 대한 관심과 성원이 필요합니다. 오늘 이 자리에서의 발표와 토론이 농민 기본소득 실현을 앞당기는 훌륭한 논의의 장이 되기를 기대합니다.

끝으로 오늘 뜻깊은 토론회를 함께 준비해주신 한국농정신문 관계자 분들께 감사드립니다. 그리고 바쁜 영농철에도 농민의 권리를 찾기 위해 이 자리에 함께하신 농민 분들과 농민수당 도입 논의에 뜻을 함께 하기 위해 참석해 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사드립니다.

<인사말>



국회 농림축산식품해양수산위원회 위원장 설 훈

안녕하세요. 국회 농림축산식품해양수산위원회 위원장 설훈입니다.

일주일 전 4월 27일 우리는 역사적인 현장을 함께 했습니다. 11년 만에 개최된 제3차 남북정상회담은 우리 뿐 아니라 세계 시민들에게 깊은 감동을 안겨 주었습니다. 이제 남과 북이 평화와 번영의 길에 나아가게 되었습니다. 남북관계가 정상화되면 제일 먼저 농업분야의 교류가 시작될 것입니다. 남북 간 농업교류는 우선적으로 우리의 쌀 문제 해결에 크게 기여할 것으로 기대되고 있습니다. 그래서 남북정상회담이 갖는 의미가 우리 농민들에게는 더욱 각별합니다.

그렇지만 우리 농민들의 소득문제는 좀처럼 해결의 실마리를 찾지 못하고 있습니다. 오랫동안 농가소득은 3,000만원을 넘지 못하고 그 중 농업소득은 1,000만원에 불과 한 실정입니다. 많은 농민들이 농사만으로 생활을 꾸려갈 수 없는 것이 오늘 우리 농촌의 현실입니다.

개방화 시대를 맞아 농산물도 예외 없이 개방돼 모든 농산물이 잠재적 공급과잉 시대를 맞고 있습니다. 이에 따라 농산물가격 폭락이 일상화 됐습니다. 이는 지금까지 어느 정부도 세심하게 농민들의 처지를 고려하지 못했기 때문입니다.

정치인의 한 사람으로서 또 국회 농해수위 위원장으로서 죄송하다는 말씀을 드립니다. 이제 새로운 시각에서 농업을 바라보고, 농업 농촌을 지키고 보호할 수 있는 대책을 마련해야 합니다. 때마침 문재인 대통령께서도 대선 공약으로 “직불금 중심으로 농정을 개편하겠다”고 약속하신 바 있습니다. 현재의 복잡한 직불금 체계를 어떻게 개편해서 농민들의 소득보전과 농업을 지키고 농촌을 유지 보전할 것인가에 대한 다양한 연구가 필요합니다.

오늘 ‘농민수당 도입의 필요성과 실행방안’ 토론회도 농업·농촌·농민의 지속가능성에 대한 씨앗을 심는 중요한 논의의 자리라 생각합니다.

우리가 모두 알고 있듯 농촌의 인구는 급격히 감소하고 있고 또한 초고령화로 치닫고 있습니다. 그리고 농가소득의 양극화는 점점 더 심화되고 있습니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 기본소득 개념의 농민수당은 유효한 대안이 될 것이라고 전문가들이 제안하고 있습니다.

2016년부터 충남도에서 실시하고 올해 전남 강진군에서 시행을 준비하고 있는 ‘농민수당’에 대한 농민들의 기대와 관심이 큰 것으로 알고 있습니다.

오늘 토론회는 농민들의 기대와 관심을 토대로 준비했습니다. 충남과 강진의 사례를 검토하고 전문가 정부 현장 농민들이 머리를 맞대고 허심탄회한 토론이 이뤄지길 바랍니다. 오늘 토론회를 통해 농민들의 소득 보전은 물론 농업 농촌의 유지 발전을 위한 대안이 모색되길 기대합니다.

끝으로 토론회를 공동주최 해 주신 위성곤 의원님, 황주홍 의원님, 정인화 의원님께 감사의 말씀을 전합니다. 또 이 토론회를 주관해 주신 충남연구원 강현수 원장님과 한국농정신문 관계자들의 노고에도 따뜻한 인사를 드리고 싶습니다.

특히 농업경제학자로 후학을 양성하다 강원도 양양에서 친환경 농사를 실천하고 계시며 오늘 토론회 좌장을 맡아주신 윤석원 중앙대학교 명예교수님께 감사드립니다.

<인사말>



더불어민주당 국회의원 위 성 곤

여러분 안녕하십니까, 국회의원 위성곤입니다.

먼저, 오늘 바쁘신 가운데에 토론회에 함께해주신 농민 여러분 그리고 내외귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다.

더불어 국회에서 우리 농업을 위해 많은 노력을 하고 계신 설훈 위원장님, 황주홍 의원님, 정인화 의원님과 함께 의견을 나눌 수 있어서 뜻깊게 생각합니다. 또한 오늘 행사를 주관하여 주신 충남연구원 농민기본소득연구회, 한국농정신문 관계자 여러분들께 진심으로 감사드립니다.

연이은 시장개방 등 여러 여건들로 인해 도시와 농촌의 소득격차는 점점 커지고 있으며 이는 농촌의 인구 감소, 고령인구의 비중 증가 등 악순환이 반복되고 있습니다.

이런 악순환의 연결고리를 끊고 농민의 안정적, 균형적 소득체계를 구축해 지속가능한 삶을 유지하기 위해서는 농민수당의 도입이 꼭 필요합니다.

이에 오늘 ‘농민수당 도입의 필요성과 실행방안 토론회’에서 농민들을 위한 많은 대안들이 제시되길 기대합니다.

그런 의미에서 토론회의 좌장을 맡아주신 중앙대 윤석원 명예교수님, 발제를 맡아주신 충남연구원 박경철 책임연구원님께 감사드립니다. 더불어 토론을 맡아주신 전농 광주전남연맹 이무진 정책위원장님, 전여농 정영이 사무총장님, 농림축산식품부 농업정책과 송남근 과장님, 지역아카데미 오현석 대표님께도 감사드립니다.

또한 사례발표를 해주신 충청남도 친환경농산과 박지홍 과장님, 전라남도 강진군 친환경농산과 송승언 과장님께 감사드립니다.

오늘 토론회가 농가소득의 안정과 농촌의 균형적 발전을 위해 생각하고 근본적이고 실효적인 해법을 모색하는 자리가 되길 바랍니다. 저 역시 오늘 토론회에서 논의된 내용을 의정활동에 반영할 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

다시 한 번, 오늘 이 자리가 함께하신 모든 분께 의미 있는 시간이 되기를 바라며, 여러분의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

<인사말>



민주평화당 국회의원 황 주 홍

안녕하십니까, 황주홍입니다.

우선 오늘 참석해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다. 또한 토론회를 공동주최해주신 설훈 농림축산식품해양수산위원회 위원장, 정인화 의원, 위성곤 의원께도 감사하다는 인사드립니다.

한국농촌경제연구원에 따르면 상위 20%에 해당하는 농가의 평균소득은 2005년 6996만7000원에서 2016년 8893만7000원으로 1897만원(27.1%) 늘었습니다. 반면 하위 20% 소득은 같은 기간 727만2000원에서 787만1000원으로 거의 늘지 않았습니다. 그만큼 영세농가의 살림살이가 팍팍해졌다는 의미입니다. 그러다보니 농가들은 부족한 생계자금을 빚으로 충당하고 있는 실정입니다. 통계청에 따르면 농가부채 중 미래 투자 성격의 농업용 부채 비중은 줄어드는 데 반해 생계유지에 필요한 가계용 부채 비중은 꾸준히 늘고 있습니다.

이러한 농가소득 양극화를 완화하려면 우선 농업예산의 집행방식을 바꿔야 한다는 것이 중론입니다. 그 대안의 하나가 오늘 토론회에서 논의되는 ‘농민수당’입니다. 실제 저희 강진군은 지난 2017년 12월 27일 ‘강진군 농업인 경영안정자금 지원조례’를 전면 개정하여 논밭경영안정자금으로 농가당 약 70만원의 안정자금 지원 결정을 내렸습니다. 영세농을 보호하고 지역경제 활성화에도 이바지할 수 있는 1석2조의 논밭경영안정자금제도가 잘 정착돼 모범사례로 다른 지역으로도 좋은 영향을 끼칠 수 있기를 바랍니다.

오늘 토론회가 농민의 기본권 보장을 위한 농민수당 도입의 필요성과 공감대를 형성하는 계기가 되리라 믿습니다. 함께 해주신 모든 분들에게 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 늘 건승을 기원합니다.

2018. 5. 4.

민주평화당 정책위원회 의장/국회의원 황 주 홍
(전남 고흥·보성·장흥·강진)

<인사말>



민주평화당 국회의원 정인화

안녕하십니까?

국회 농림축산식품해양수산위원회 소속,
전남 광양·곡성·구례 출신 국회의원 정인화입니다.

본격적인 농번기인 입하(立夏)를 앞두고, 바쁘신 와중에 농민의 삶의 질 향상에 대한 열의로 「농민수당 도입 필요성과 실행방안」 정책토론회에 참석해 주신 내빈 여러분께 깊은 감사의 말씀 전합니다.

또한, 오늘의 정책토론회를 공동으로 주최해주신 국회 농림축산식품해양수산위원회 설훈 위원장과 황주홍 의원님, 위성곤 의원님 그리고 토론회를 주관해주신 한국농정신문 심증식 대표님, 충남연구원 강현수 원장님께 깊이 감사드립니다.

농업은 식량의 안정적 공급, 생태계 보전, 농촌의 고유한 전통문화 보전 등 ‘공익적 기능’을 가지고 있는 생명 산업입니다. 이러한 ‘농업의 공익적 기능’을 금액으로 환산할 경우, 2014년 기준으로 논 56조 3993억 원, 밭 11조 2638억 원, 산림 126조 원, 축산 50조 원으로 합계 243조 6631억 원에 육박한다고 합니다. 농업을 포기한다는 것은 천문학적 규모의 농업의 공익적 기능을 함께 포기하는 셈이 됩니다.

그러나 농업의 공익적 기능을 제공하는 우리 농민들의 농업소득은 지속적으로 감소하고 있습니다. 지난해 농가당 평균 농업소득은 전년 비 0.2% 감소한 1,004만7,000원에 그쳤습니다. 23년째 1,000만원에 머물러 있습니다. 이에 저는 지난해부터 전문가 및 농업인단체와 힘 모아 농업의 공익적 기능 헌법반영에 의정활동 역량을 집중하고 있습니다. 농업의 공익적 기능과 이에 상응하는 농업인의 삶의 질 향상에 대한 공감대 확산이 절실합니다.

오늘의 토론회는 농민수당의 필요성에 대한 공감대를 넓히기 위해 마련되었습니다. 좌장으로서는 토론회를 이끌어주실 윤석원 중앙대 명예교수님, 발표를 해주실 박정철 충남연구원 책임연구원님, 박지홍 충청남도 친환경농산과 과장님, 송승언 전라남도 강진군 친환경농업과 과장님과 토론을 해주실 이무진 전농 광주전남연맹 정책위원장님, 정영이 전국여성농민회총연합 사무총장님, 송남근 농림축산식품부 농업정책과장님, 오현석 지역아카데미 대표님께 지면을 빌어 감사의 말씀 전합니다.

오늘 논의되는 농민수당의 현황과 쟁점들을 바탕으로 농민수당 제도가 확대되기를 희망합니다. 저 역시 농업의 공익적 가치에 부응하는 농민의 삶의 질 향상을 이루기 위해 법령과 제도 개선에 주어진 역량을 다하겠습니다.

다시 한 번 오늘 발표·토론자 여러분과 찾아주신 모든 분께 감사드리며, 모두의 건강과 가정의 행복을 기원합니다.

감사합니다.

01

[주제발표]

『농민수당(기본소득) 도입의 필요성과 실행 방안』

박 경 철

충남연구원 책임연구원

농민수당(기본소득)의 필요성과 실행 방안¹⁾

박정철

충남연구원 책임연구원

1. 들어가며

모든 사회구성원에게 조건 없이 일정한 소득을 지급하자는 기본소득제(basic income guarantee)가 현재 전 세계적으로 확산되고 있다. 이는 초창기 기본소득 연구자와 운동가들의 주장에 그쳤지만 현재는 미국 실리콘밸리의 빌 게이츠, 엘런 머스크 등 유력 IT기업의 CEO부터 각국의 유력 정치인들이 기본소득을 주장하고 있다. 최근 한국의 대선 과정에서도 몇몇 후보들은 기본소득을 우리가 맞이해야 할 미래의 선택이 아니라 필수라고 주장하며 한국에서의 기본소득 논쟁을 촉발시켰다. 특히, 주요 대선 후보들 대부분은 아동수당을 주요 공약으로 내세웠고 그 외 청년수당, 노인수당 등도 공약으로 내세웠다. 한 대선 후보는 대표 농정공약으로 농민기본소득 보장을 내세우기도 했다. 대선 전까지만 해도 낯설었던 ‘기본소득’이라는 용어도 이제는 자연스러운 일상용어가 되어버렸다.

기본소득은 자본주의 사회든 사회주의 사회든 노동을 통한 대가로 경제와 사회를 유지하는 기존의 가치체계를 완전히 전복시키는, 가히 혁명적인 발상이 아닐 수 없다. 모든 자본축적의 과정에는 임금을 요하는 노동이 필요했고 그러한 노동을 통해야만 자본주의든 사회주의든 우리가 추구하고자 하는 이상적 사회를 구축할 수 있다고 믿었다. 우리가 알고 있는 경제이론도 이를 부정하면 성립될 수가 없다. 오늘날 거의 모든 경제학 교과서에서 노동은 절대 신성한 가치로 여겼고 우리는 이를 교과서처럼 맹신했다. 그런데 최근 들어와 이처럼 신화(神化)에 가까운 노동가치가 서서히 무너지고 그 대안으로 기본소득이 등장했다. 노동을 하지 않아도(실제로는 못하는 경우도 많지만) 인간의 존엄과 품격을 유지하기 위해 조건 없는 기본소득이 필요하다는 것이다. 터무니없고 몽상가적 기본소득 사상이 전 세계적으로 확산되는 데 가장 큰 이유는 불평등과 양극화의 확대²⁾이다. 오늘날 우리 사회는 이러한 불평등과 양극화가 확대된다면 이 사회가 지속할 수 있을지 의문을 갖기 시작했다.

<21세기 자본>의 저자 토마 피케티(Thomas Piketty)³⁾가 잘 지적했듯이 오늘날 불평등의 핵심은 부의 독점에 있는데 문제는 이러한 독점이 갈수록 심화되고 있다는 사실이다. OECD는 지난 5월 21일 <왜 불평등 감소가 모두에게 이로운가>라는 제목의 보고서에서 “34개 회원국의 상위 10% 평균소득은 하위 10% 평균소득의 9.6배나 됐다”며 이는 1980년대 7배, 2000년대 9배보다 더 커진 것이라고 밝혔다. 우리나라는 이 비율이 10.1로, 회원국 평균을 약간 웃돌았다. 가구별 자산 격차는 소득 격차보다 더 컸다. 상위 10%가 전체 자산의 절반을 보유하고 있으며, 특히 1%의 최상위 부유층이 전체 자산의 18%를 차지한 것으로 나타났다. 반면, 하위 40%가 가진 자

1) 본고는 필자가 수행한 2015년 충남연구원 전략과제 <충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안> 연구의 결과와 최근 논의 동향을 바탕으로 추가·보완한 글이다.

2) 필자는 불평등과 양극화가 심화되는 사회, 이를 줄여 ‘불량사회’로 명명하고자 한다.

3) 그도 지난 프랑스 대선 때 기본소득을 주장한 사회당 브누아 아몽 후보를 지지했다. 프랑스 사회당의 대선 후보인 브누아 아몽 전 교육부 장관은 모든 국민에게 매달 600~750유로(약 75만~94만원)를 주는 기본소득 제도 도입을 공약으로 내걸었고, 피케티는 최근 아몽 후보 대선 캠프에 자문위원으로 합류했다.(한겨레 2017년 2월 21일 보도 내용: “피케티 기본소득 적극 옹호”

(<http://www.hani.co.kr/arti/international/globaleconomy/783559.html>)

산의 전체의 3%뿐이었다. OECD는 불평등 감소와 경제성장을 위해선 각국 정부가 양성평등 촉진, 더 나은 일자리 제공, 직업교육 투자 확대, 부자 및 기업증세를 통한 소득재분배 정책을 펴야한다고 촉구했다.⁴⁾

최근 한국노동연구원에서 발간한 ‘소득불평등 현황과 대책’ 보고서에 따르면, 2015년 기준 전체 소득자(2,664만 명) 가운데 연평균 소득이 1,000만 원 미만인 비율은 38.4%(1022만 7200명)에 달했다. 우리나라 자영업자와 근로자의 약 40%는 연간 1,000만 원도 못 버는 상태이다. 또한, 1,000만 원 이상 2,000만 원 미만인 경우는 21.1%로, 전체 소득자의 60%가량이 1년에 2,000만 원도 벌지 못했다. 이 같은 현상이 발생한 것은 외환위기 이후 노동 시장을 유연화한 제도와 정책으로 노동자간 임금 격차가 커지고, 낮은 고용률과 장시간 노동이라는 구조적 문제가 함께 작용했기 때문⁵⁾이라고 평가했다. 이처럼 불평등과 양극화가 심각해 지속이 어려운 사회에서 젊은 세대들은 3포(연애, 결혼, 출산), 5포(3포+결혼, 주택)를 넘어 꿈과 희망, 자존심마저 포기하는 7포·N포 세대가 되어가고 있다. ‘헬조선’로 대변되는 오늘날 우리사회의 저주를 견어내지 않는 이상 지속가능한 사회는 담보할 수 없게 됐다.

이처럼 불평등과 양극화가 심화되고 있는 사회에서 기본소득은 하나의 강력한 대안으로 부상하고 있는 가운데 이를 우리나라 농업·농촌·농민의 문제를 해결하는 정책방안으로 적극 도입하는 주장이 제기되고 있다.(정기석, 2014; 박경철, 2014·2015·2016, 김성훈 2015·2018; 전희식, 2016) 앞서 얘기했듯이 지난 19대 대통령 선거의 한 진보정당 후보는 농민 기본소득 보장을 농정의 대표 공약으로 내세우기도 했다. 최근에는 지방선거를 앞두고 몇몇 진보정당들이 농민수당(농민기본소득)을 농정의 가장 우선 순위 공약으로 내세우고 있다. 이러한 배경에는 우리나라 농업·농촌은 1990년 이후 개방 농정과 FTA 등 자유무역의 확대로 농가소득과 인구 감소라는 이중의 어려움을 겪고 왔고 지금과 같은 상황이 지속된다면 우리의 농민·농촌·농업은 유지가 불가능할 거라는 위기의식의 발로라 할 수 있다.

따라서 본 글은 우리나라 농업·농촌의 현실에서 농민수당(기본소득)의 필요성을 구체적으로 제시하고 유형별 농민기본소득 실행 방안과 각 유형별 추진 방안 그리고 실행 시 고려사항 등을 살펴보고자 한다. 이를 통해 향후 농민수당(기본소득)제 도입과 농업직불제의 개선 논의에 시사점을 제시하고자 한다.

2. 기본소득 개념 및 농민기본소득의 필요성

2.1. 기본소득의 개념 및 배경

기본소득제(basic income guarantee)란 사회구성원 모두에게 재산이나 소득, 노동 여부에 관계 없이(보편성) 생활에 필요한 일정한 소득을 지급하는 제도이다. 이 제도는 기본적으로 노동과 연계된 임금체계를 극복해 모든 인간에게 존엄과 자유를 보장한다는 이념으로 크게 보편성, 개별성, 무조건성 등 3가지 특성⁶⁾을 지닌다(강남훈, 2014). 여기서 보편성은 부자에게도 준다, 개별성은 개인별로 준다, 무조건성은 노동할 것을 요구하지 않음을 뜻한다. 또한 인구 전체에게 지급하지 않고, 노인이나 아동 등 일부의 인구 집단에 대해서 지급되는 소득도 이 세 가지 조건을 충족시키면 부분적인 기본소득으로 본다. 예를 들어 분기별로 특정연령에게 일정한 소득

4) 한겨레 2015년 5월 23일자 보도 <OECD "빈부격차 사상 최대"> 요약 정리한 내용임.

5) 오마이뉴스 2017년 5월 8일 보도 내용: "자영업자·월급쟁이 40%, 1년에 1천만 원도 못 번다"

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002324019&PAGE_CD=N0002&CMPT_CD=M0112

6) 최근에는 정기적으로 지급해야 한다는 뜻에서 정기성이 포함되기도 한다.

을 지급했던 성남시의 청년배당, 문재인 정부가 공약한 유아수당, 노인기초노령연금도 기본소득에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 농민수당과 같이 일정한 사회·경제적 활동에 대한 참여의 조건으로 주는 참여소득 또한 큰 범위에서 기본소득이라고 할 수 있다.

기본소득제는 기본적으로 1797년 토마스 페인(Thomas Paine)⁷⁾의 토지분배의 정의(agrarian justice)에서 말한 ‘시민배당’, 1977년 노벨경제학상을 받은 제임스 미드의 ‘사회적 배당’, 그리고 프랑스 사회학자 앙드레 고르의 ‘평생 사회수당’을 이론적 기초로 하고 있다. 그 가운데 토마스 페인의 시민배당은 오늘날 논의되고 있는 기본소득의 사상과 구체적 실행 방법을 제시했다는 점에서 주목할 필요가 있다. 그는 ‘인권의 기원은 자연권이다’고 했다. 토지, 물, 바람, 천연자원 등 우리 인류는 태어날 때부터 공동의 재산이 있었는데 인류가 점점 문명화되면서 제도가 만들어지고 그로 인해 가진 자와 못 가진 자가 나누어지고 시간이 지날수록 가진 자는 더 갖게 되고 못 가진 자는 더 못 가지는 모순된 제도가 고착화된다고 했다. 다음은 <토지분배의 정의>에서 그가 말한 내용이다.

“미개간의 자연 상태였을 때 땅은 인류의 공동 재산이었고 앞으로도 그럴 것이다. 그 상태에서는 모두가 태어날 때부터 재산을 가진다. 그러나 경작이나 이른바 문명생활과 불가분한 연관을 가진 토지 재산 제도는 사람들의 재산을 빼앗아 흡수하고서도 그 손실에 대해 마땅히 해야 할 아무런 보상도 해주지 않는다.” 토마스 페인, <토지 분배의 정의> 중에서

이처럼 토마스 페인은 소위 문명화, 근대화 과정에서 부의 양극화는 심화되는 것으로 판단했다. 하지만 그는 이러한 부의 불평등을 해결하기 위해 사회주의 혁명처럼 소유재산을 일방적으로 몰수해 균등하게 분배하는 방식은 옳다고 생각하지 않았다. 대신 부의 형평성을 위해 상속 재산 가운데 일정한 비율을 적립해 기금으로 마련해 이를 모든 이에게 골고루 분배하는 방식을 택했다. 그리고 이러한 분배는 단순히 국가에서 베푸는 혜택이 아니라 인간이라면 누구나 존엄하게 살 수 있게 하는 권리임을 분명히 했다. 계속해서 그의 주장은 다음과 같다.

“현재의 소유자들에게 잘못이 있는 것은 아니다. 그들이 정의에 반하는 죄를 일부러 저지른 경우가 아니라면 그들에게는 어떠한 불만도 토로할 수 없다. 잘못은 제도에 있다. ... 그러나 이 잘못은 이후 세대들에 의해 시정될 수 있다. 현재 소유자들의 재산을 축소하거나 훼손하지 않고도 기금의 운영이 가능하다. ... 내가 바라는 것은 자선이 아니라 권리이며, 은혜가 아니라 정의다. 현재 문명의 상태는 혐오스럽고 부당하다.” 토마스 페인, <토지 분배의 정의> 중에서

기금 조성 방법은 간단하다. 한 세대가 다음 세대로 넘기는 상속 재산 가운데 약 10%를 떼서 기금으로 조성하면 된다. 당시 영국 인구를 기준으로 계산한 결과 시민배당 기금은 한 해 566만 파운드가 조성된다. 다음 <표 1>과 같이 이 기금을 노인 40만 명에게 매년 1인당 10파운드씩 총 400만 파운드를 지급하고, 21세 청년 9만 명에게 1인당 15파운드씩 총 135만 파운드를

7) 토마스 페인(1737~1809)은 1737년 영국 잉글랜드 웨이커교도 가정에서 출생했다. 13세까지 수학 후 가난으로 코르셋상점 점원 등 여러 직업 전전하며 정치와 사회제도 모순 체득했다. 그는 이후 미국으로 건너가 독립운동을 도왔으며 1776년 필라델피아에서 <상식_Common Sense>을 출판해 미국 독립의 당위성 주장했다. 이후 1791년 프랑스에서 <인권_Rights of Men>을 출판해 영국 군주정의 모순을 비판하기도 했다. 그는 마지막으로 1799년 기본소득의 이론과 방법론을 제시한 <토지분배의 정의_Agrarian Justice>를 출간했다. 그러나 그의 말년은 불행했다. 그는 1807년 미국에서 무신론자라는 비난을 받으며 빈곤과 고독 속에서 생애를 마쳤다.

지급하면 둘을 합쳐 535만 파운드가 지출된다. 그리고 나머지 31만 파운드는 비노인과 장애인 등에 지급하면 된다.

〈표 1〉 시민배당 방법

연간 기금		566만 파운드
노인 40만 명에게 매년 1인당 10파운드씩 지급	400만 파운드	
21세 9만 명에게 1인당 15파운드씩 지급	135만 파운드	
		535만 파운드
잔액(비노인 장애인)		31만 파운드

주: 토마스 페인(남경태 옮김). 2012. <상식>, p.114 참고

토마스 페인은 이러한 시민배당 방식은 누구에게도 피해를 주지 않으면서 모두에게 혜택을 줄 것이라고 주장했다. 이는 공화국의 이익과 개인의 이익을 함께 도모할 수 있다고 했다. 이러한 시민배당 방식이 실현된다면 토지 재산 제도에 의해 자연적 상속권을 빼앗긴 수많은 계층에게 국가적 정의를 실천할 것으로 판단했다.

이처럼 토마스 페인, 제임스 미드 등 많은 기본소득 사상가의 영향으로 근래 들어 제한된 지역과 계층을 대상으로 하고 있지만 세계 도처에서 기본소득제가 실험적으로 실시되고 있거나 논의되고 있다. 아시다시피 미국의 알래스카 주에서는 이미 1980년대부터 영구배당을 실시하고 있고 나미비아의 일부 지역에서도 실시된 바 있다. 브라질을 기본소득법이 통과되었지만 예산상의 문제로 보류되고 있고, 스위스는 기본소득제 실시를 위한 국민투표를 실시했지만 부결된 바 있다. 현재 핀란드, 네덜란드, 캐나다 일부지역에서 실험적으로 기본소득을 실시하고 있으며 중국의 충칭(重慶)에서는 토지가치의 고른 분배를 통해 기본소득의 가치를 실현하는 실험을 하고 있다.

우리나라에서도 성남시의 청년배당 실험은 정치, 사회적으로 큰 반향을 일으켰으며 뒤 이은 서울시의 청년수당 또한 정부와의 갈등이 있어 주춤했지만 신정부 들어와서 확대되고 있다. 이미 국회입법조사처도 관련 보고서를 통해 기본소득의 도입 필요성을 제기(2016.4.8.)한 바 있고 지난 19대 대선에서도 더불어민주당과 정의당 등에서도 유아수당, 청년수당, 농민수당 도입에 관한 공약을 발표해 향후 기본소득제 도입의 가능성을 높였다.

2.2. 한국사회 문제와 기본소득⁸⁾

우리나라는 짧은 시간에 산업화와 민주화를 동시에 이룬, 세계에서 몇 안 되는 성공적인 나라로 평가받는다. 그래서 많은 개도국이 선망하는 나라가 되었고 그들의 발전 모델이 되기도 했다. 전쟁의 폐허에서 일어나 우리도 ‘하면 된다’는 신념으로 바쁘게 달려왔다. 그 결과 국가 주도의 경제발전이 어느 정도 성공을 거두었고 그 혜택으로 오늘날 어느 정도 여유를 갖고 살게 되었다. 산업화만 이룬 것이 아니라 민주화도 어느 정도 이룩했다. 군사독재의 긴 어둠의 터널을 마치고 우리는 의회민주주의와 국민의 손에 의해 대통령을 뽑는 완벽한 직선제를 쟁취

8) 본 내용은 필자가 <대산농촌문화> 2016년 가을호에 기고한 글 “농민기본소득제는 지속 가능한 농업·농촌을 위한 상식이다”를 재정리한 것이다.

했다. 사실 대통령을 국민의 손으로 뽑는다는 것 자체만으로도 엄청난 변화였다. 이 과정에서 많은 아픔과 희생이 있었다. 지금도 이러한 제도를 정착시키지 못해 피 흘리는 국가들이 많이 존재한다. 그들을 생각하면 우리의 성취가 자랑스럽기만 하다.

그런데 따지고 보면, 빠른 산업화와 민주화는 동전의 양면처럼 모순적이다. 우리나라의 산업화는 정부가 주도해 대기업을 키워주는 형태로 발전해 나갔다. 그래서 대기업에 온갖 혜택을 주었다. 자원과 사회적 기반이 워낙 없는 시기에 일부 대기업을 키운 후 이러한 성과를 사회 저변으로 확대하고자 했을 것이다. 하지만 어느 정도 성과의 달성 이후에도 대기업 위주의 경제 정책은 바뀌지 않았다. 장기간의 군부독재는 대기업 위주로 부를 더욱 심화시켰다. 노동자를 소외시키고 농업과 농민의 희생을 가속화시켰다. 그래서 노동자와 농민은 이에 저항하며 독재 권력과 독점자본에 맞서 싸웠고 그 지난한 싸움 끝에 오늘날의 민주주의를 어느 정도 성취해냈다.

흔히 민주주의의 꽃은 선거(투표)라고 한다. 남녀노소, 신분과 직업의 귀천이 없이 누구에게나 주어지는 1표는 가히 혁명적인 사건이다. 미국에서도 흑인(1965년)과 여성(1920년)에게 투표권이 주어진 때가 얼마 되지 않는다. 그래서 만인을 평등하게 대하자는 1인 1표제는 민주주의 국가를 실현할 수 있는 최고의 가치체로 여겨졌다. 그런데 이 또한 모순적이다. 상식적으로 생각해서도 학식이 풍부하고 사리판단이 분명한 사람과 배움이 없고 의식이 흐릿한 사람이 똑같은 한 표를 갖는다는 것은 논리적으로 맞지 않는다.

정치학은 최고의 사회과학으로 풍부한 지식, 고도의 판단력, 그리고 미래에 대한 식견을 갖춰야 하는 학문이듯 정치란 일반인들이 접근하기에는 쉽지 않은 영역이기도 하다. 그런데 이처럼 학식이 많거나 적거나, 능력이 있거나 없거나 모두에게 1인 1표 원칙을 따르기 때문에 이는 곧 정치의 하향평준화 문제를 일으킬 수 있다. 우리는 역사를 통해 이러한 사례를 어렵지 않게 찾을 수 있다.

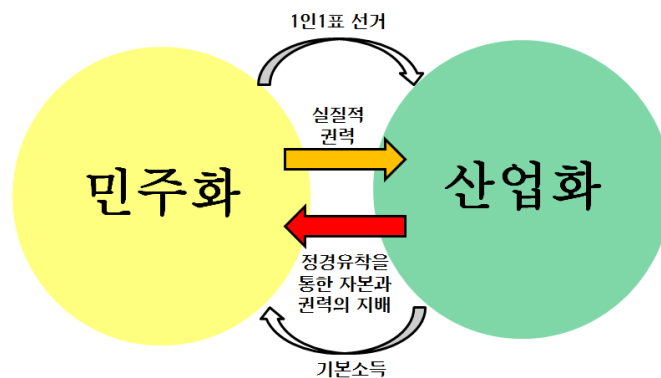
1인 1표제의 이러한 문제점에도 불구하고 민주주의가 만인에게 동등하게 1인 1표제를 시행하는 것은 그것이 ‘정치’이기 때문이다. 경제는 실리를 추구하지만 정치는 균형을 추구한다. “가난을 걱정하기보다는 불평등을 걱정한다(不患貧, 患其不均).” 는 공자의 말씀처럼 무릇 정치의 덕목은 백성들의 불평등과 불균형의 문제를 최우선 과제로 여긴다. 따라서 논리적으로 보면 학식과 식견이 있는 사람은 1표 이상을 주고 그렇지 못한 사람은 1표 이하의 투표권이 주어져야 하지만 민주주의 정치체계에서는 모두에게 1표가 주어진다. 이처럼 정치는 고도로 논리적인 것 같지만 어떻게 보면 지극히 단순한 가치체계이기도 하다.

다시 돌아와서 우리의 상황을 보자. 우리나라는 빠른 산업화와 민주화를 실현했다. 그리고 산업화 과정에서 노동자의 소외, 농업과 농민의 희생, 그리고 부와 권력의 독점에 대한 불만은 민주화의 열망으로 이어졌고 결국 1인 1표제라는 대의민주주의의 꽃을 피우게 되었다. 하지만 성과는 거기까지였다. 사람들은 1인 1표제의 선거제도를 통해 모든 사람이 평등하게 투표를 한다면 그 성과는 모든 사람에게 고르게 분배될 줄 알았다. 하지만 결과는 그 반대였다. 투표는 열심히 하지만 시간이 갈수록 빈부 격차는 심화하고 노동자의 신분은 더욱 불안전해졌다. 우리나라는 OECD 국가 중에서 자살률이 가장 높고 소득 불평등 수준이 가장 높다. 출산율이 최저이고 비정규노동자가 가장 많은 나라가 되었다. 빠른 산업화 시기 국가로부터 받은 혜택은 국민에게 돌아가지 않고 오히려 1:99 사회를 심화시켰다.

이처럼 1인 1표제가 민주주의 체계 하에서 균형사회를 이루지 못하는 데는 여러 이유가 있다. 첫째는 대의민주주의의 태생적 한계이다. 오늘날과 같은 복잡한 정치체계에서 보통의 서민이

민의를 대변하기 위해 정치에 뛰어들기 쉽지 않다. 그래서 재력과 ‘능력’ 있는 사람들이 민의를 대변한다고 하지만 이는 쉽지 않다. 그들 자신 또한 이해당사자이기 때문이다. 둘째, 우리나라만의 특수한 상황 때문이다. 우리나라에서 기득권의 역사는 한 번도 바뀌지 않았다. 특히 일제강점기 때부터 부와 권력을 누려온 세력들은 해방 이후에도 변함없이 한국의 정치와 경제의 주축으로 성장했다. 비단, 정치와 경제뿐만 아니라 교육, 언론, 문화 등 한국의 거의 모든 영역을 주도하게 되었다. 따라서 투표를 잘하더라도 이러한 고착화된 구조를 깨기는 쉽지 않다. 미국의 경제학자이자 사회사상가인 헨리 조지(Henry George, 1839~1897)가 그의 명저 『진보와 빈곤』에서 일찌가 경제가 성장하면 할수록 빈곤층이 늘어나는 것은 성장의 과실이 토지를 중심으로 한 기초 생산요소를 장악한 집단에 고착화되기 때문이라는 사실을 지적했다. 우리나라 30대 대기업에 속하는 269개사의 사내유보금 총액은 2015년 말 기준으로 754조 원이라는 사실이 이를 증명한다. 최근 IMF에서도 발표한 것처럼 더 이상 경제발전의 ‘낙수효과’는 기대할 수 없게 됐다.

산업화 시기 민주주의의 1인 1표제는 정치를 통해 부가 골고루 분배되길 바라는 열망을 담고 있었지만 후기 고도산업화 시기, 즉 성장이 멈추고 인공지능이 인간을 대신하는 시대의 1인 1표제는 누구에게나 인간의 자유와 존엄이 실질적으로 보장되는 기본소득제가 답일 것이다. 우리는 형식적 정치 민주화는 이룩했지만 진정한 경제 민주화는 아직 이루지 못했다. 이제는 산업화와 민주화가 모순이 아닌 상생 관계로 발전해야 한다. 빠른 산업화로 인한 불평등과 양극화가 지금처럼 심각한 상태에서 아직도 성장 담론에 벗어나지 못하고 사업 위주의 정책을 편다는 것은 시대착오적이다. 불평등과 양극화 사회에서 인간적 삶을 영위하는 데 현금이 필요하다면 현금(또는 현금과 유사한 것)을 지급하는 것이 최선의 방책이다. 그리고 그 시작은 압축성장으로 인해 희생을 당해온 농민이어야 한다.



<그림 1> 민주화와 산업화의 모순과 기본소득

2.3. 농업·농촌의 문제와 농민기본소득의 필요성

2.3.1. 농산물 시장개방 확대와 농가소득 감소

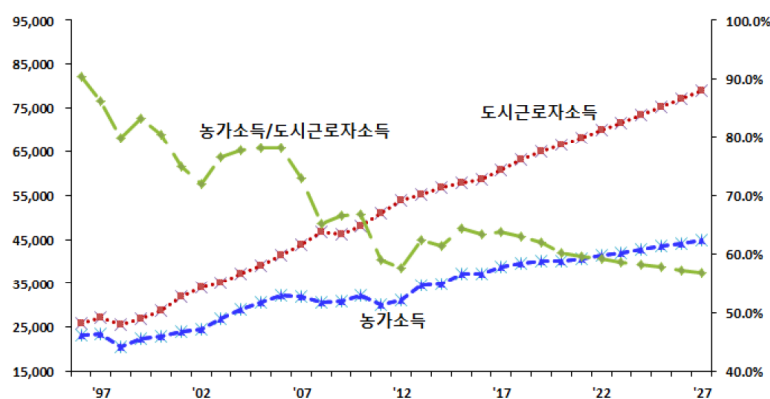
우리나라의 산업화는 정부와 대기업 주도로 이뤄졌다. 그리고 빠른 산업화 과정에서 우리나라 농업과 농민은 준비를 채 하기도 전에 반강제적으로 개방의 길로 내몰렸다. 1990년대 초 UR 협상이 그 시작이었다. 이후 우리나라는 미국, 중국, EU, 호주, 캐나다 등등 거의 모든 농업대국과 FTA를 체결했다.⁹⁾ 이처럼 준비 안 된 상태에서 계속되는 FTA 체결은 우리 농업을 파국

으로 몰았다. 그나마 안정적인 소득원으로 여겨졌던 쌀값마저 20년 전 가격으로 돌아왔다. 다행히 지난해 다소 회복되긴 했지만 농가소득을 보장하기에는 여전히 낮은 상태이다.



〈그림 2〉 자유무역협정 발효 현황(출처: 산업통상자원부 홈페이지)

농산물 자유무역의 확대에 의해 농가소득은 지속적으로 하락했다. 이는 도시근로자에 비해 농업인의 소득 수준을 보면 명확하게 이해될 수 있다. 1993년 말 UR 협상 타결시기 도시근로자 가구 소득 대비 농가소득은 95%였으나 2012년에는 57.5%까지 하락했다. 2014년에는 61.5%, 2015년에는 64.4%로 다소 회복하기 했지만 2016년 쌀값 폭락 등의 원인으로 다시 63.5%로 하락했다. 문제는 현재 농촌에 뚜렷한 소득원이 없는 상태에서 이러한 도농소득 격차는 앞으로 더 심해질 것이라는 것이다. 다음 <그림 2>와 같이 한국농촌경제연구원의 농가소득 전망에 따르면, 도시근로자가구 소득은 2017년 이후 연평균 3.1% 증가해 2027년에는 7,886만 원 수준인 반면, 농가소득은 2017년 이후 연평균 2.1% 증가해 도농 간 소득격차는 지속적으로 확대되어 2027년 도시근로자가구 대비 농가 소득은 44,906천 원인 56.9%로 전망됐다. 물가 상승률을 감안하면 평균 0.5%씩 감소하게 된다.



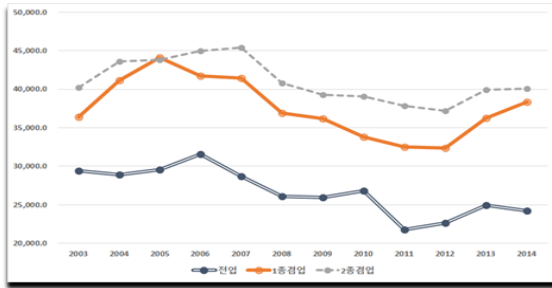
〈그림 3〉 도시근로자가구 대비 농가 소득 비율

(출처: 한국농촌경제연구원. 농업전망2018)

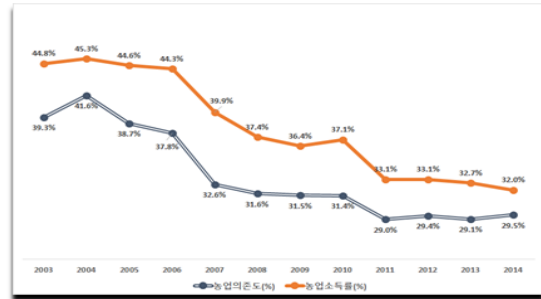
도농 간 소득격차의 확대에 의해 농가 경영구조도 악화되고 있다. 다음 <그림3, 4>에서도 알 수 있

9) 우리나라는 2016년 말까지 15건 54개국과의 FTA를 체결했다.

듯이 농업소득 감소로 인해 전업농의 비중은 갈수록 낮아지고 1종, 2종 겸업농은 갈수록 높아지고 있다. 또한 농가 소득 가운데 농업의존도와 농업소득률도 갈수록 낮아져 농업 활동을 통한 소득 증대는 한계에 도달했다는 사실을 알 수 있다.



〈그림 4〉 전겸업 농가별 농가소득 변화(단위: 천원)



〈그림 5〉 농업의존도 및 농업소득률(단위: %)

농촌의 소득 감소는 자연스럽게 인구 감소로 이어진다. 그동안 농산물에 대한 시장개방 확대로 농촌인구는 1980년 1,083만 명에서 1996년에는 469만 명으로 절반으로 감소했고 이후 2017년(추정)에는 245만 명으로 다시 절반으로 감소했다. 이러한 추세라면 2027년에는 200만 명으로 감소할 것으로 전망된다. 농가인구가 감소한 반면 고령인구의 비중은 갈수록 증가하고 있다. 2017년(추정) 농촌인구의 고령화율은 41.2%로 이미 초고령사회로 진입한 상태이다. 이러한 추세가 계속된다면 2027년 농가인구의 고령화율은 49.6%로 약 절반을 차지할 전망이다. 많은 전문가들은 이러한 추세가 지속된다면 농촌사회 전반이 붕괴될 수도 있다는 위기에서 농정의 획기적인 전환을 요구하고 있다.

〈표 2〉 농가호수, 농가인구, 농림업취업자 동향 및 전망

구 분	1997	2016	2017 (추정)	전망			연평균 변화율			
				2018	2022	2027	16/97	17/16	18/17	27/평년 ¹⁾
농가호수(만 호)	144	107	106	105	103	98	-1.6	-1.0	-1.0	-1.1
농가인구(만 명)	447	250	245	239	222	200	-3.0	-2.0	-2.1	-2.7
65세 이상 농가인구 비율(%)	19.2	40.3	41.2	42.2	45.0	49.6	1.1%p	0.9%p	1.0%p	1.0%p
총 인구 중 농가인구 비율(%)	9.7	4.9	4.8	4.6	4.3	3.8	-0.3%p	-0.1%p	-0.1%p	-0.1%p
농림업취업자 (만 명)	239	129	127	126	120	113	-3.2	-1.1	-1.0	-1.9

출처: 한국농촌경제연구원. 농업전망2018.

필자가 지난 지난해 5월 대산농촌재단을 통해 독일과 오스트리아 농업·농촌 연수에서 배운 사실은 우리와는 전혀 달랐다. 두 번의 세계대전, 폐허 속에서도 독일은 10년 만에 경제를 복구하고 어느 정도 재정적 여유가 생기자 곧바로 농업과 농촌 복구에 투입하기 시작했다. 1954년 정부와 의회는 농업에 대한 4가지 기본목표(일명 ‘그린플랜’)¹⁰⁾를 세워 국가의 가장 기본토대인 농업과 농촌을 재건하기 시작한

10) 1) 네 가지 기본 목표는 다음과 같다.

첫째, 농민도 일반 국민과 동등한 삶의 질을 공유하며 발전에 참여해야 한다.

둘째, 농민은 일반 국민에게 건강한 식품을 적절한 값에 안정적으로 공급해야 한다.

셋째, 농업을 통해서 국제 식량 문제 해결과 국제농업교역에 이바지한다.

것이다. 더욱 놀라웠던 사실은 이러한 기본 철학과 가치관이 지금도 흔들림 없이 진행되고 있다는 것이다. 이 4가지 기본 목표는 지금 읽어보아도 어느 한 자 빠트릴 것 없이 논리정연하고 명쾌했다.

그런데 우리나라는 산업화 이후 우리나라 농업·농촌을 어떻게 살리고 투자할 것인지에 대한 진지한 논의와 목표는 부족했다. 농업을 그저 산업화를 위한 희생양으로 삼더니 개방농정 이후에는 경쟁력과 효율성만을 강조해 우리의 농업·농촌을 더욱 피폐하게 만들었다. 농민의 삶을 보호하고 농민의 의무에 기꺼이 정부에서 지원하는 독일 등 유럽선진국의 농정과는 차원이 달랐다.

2.3.2. 농업직불금 규모의 부족과 형평성 문제

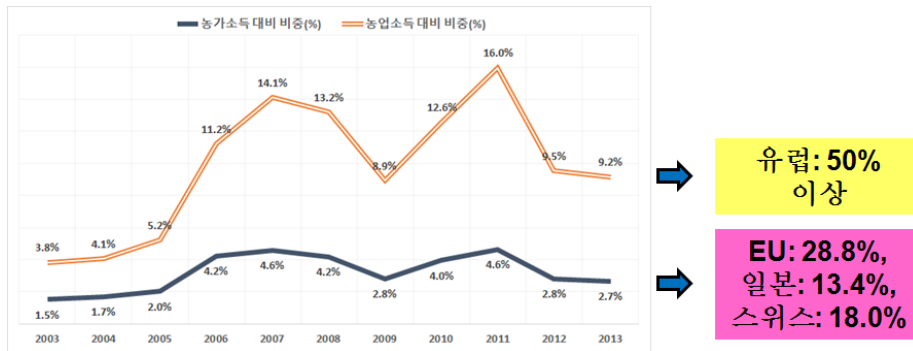
농산물 개방정책 이후 우리 정부에서도 농업구조개선 사업, 농촌개발사업, 그리고 농업직불제 사업 등을 통해 농가 소득 증가를 위해 많은 노력을 기울여왔다. 이 가운데 농업직불제 정책은 WTO 규정에 따라 피해를 보는 농민들의 소득보전을 위해 허용됐다. 1997년 경영이양 직접지불제, 1999년 친환경농업 직접지불제, 2005년 쌀소득 등 보전 직접지불제, 2015년 쌀농업직불제 등 현재까지 10개의 다양한 직접지불제가 실행되고 있다.

〈표 3〉 우리나라 유형별 농업직불금 제도와 재원

목적	직불제명	도입시기	재원
공익형	쌀 소득등보전 직접지불제 (고정직접지불금)	2005년	농어촌구조개선 특별회계 (농특세전입금 계정)
	친환경농업 직접지불제 (친환경농업)	1999년	농어촌구조개선 특별회계
	친환경농업 직접지불제 (친환경안전축산)	2009년	농어촌구조개선 특별회계 (농특세 사업계정)
	조건불리지역 직접지불제	2004년	농어촌구조개선 특별회계
	경관보전 직접지불제	2005년	농어촌구조개선 특별회계
소득 안정형	쌀소득등보전 직접지불제 (변동직접지불금)	2005년	쌀소득보전변동직접지불기금
	FTA피해보전 직접지불제	2004년	자유무역협정이행 기금
	쌀농업 직접지불제	2012년	-
구조개선 촉진형	경영이양 직접지불제	1997년	농어촌구조개선 특별회계
	FTA폐업지원제 (수산 포함)	2004년	자유무역협정 이행 기금

* 자료: 농림축산식품부 시행지침 정리

그런데 문제는 이렇게 많은 직접지불제에도 불구하고 직접지불제의 비중이 매우 낮다는 것이다. 이러한 이유는 농가 평균 경작면적이 약 1.5ha로 적기 때문이기도 하지만 농업직불금 지급체계에서 2가지 이상 중복 수혜가 어려운 이유도 여기에 기인한다. 그 결과 2013년 기준 농가소득 및 농업소득 대비 직접지불금 비중은 각각 2.7%, 9.2%로 불과했다. EU의 경우에는 대략 30%, 70% 이상인 것에 비하면 우리나라 직접지불금의 비중이 매우 낮다는 것을 알 수 있다.



〈그림6〉 농가소득 및 농업소득 대비 농업직불금 비중 (단위:%)

또한 정부의 농림수산물 예산 가운데 농업직불금 예산도 지속적으로 감소했다. 참여정부 시기인 2007년 농림수산물 예산 가운데 농업직불금 예산 비중은 20.7%까지 증가했지만 이후 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에는 계속 감소해 2013년에는 7.8%까지 하락했다. 다행히 2014년부터 다소 회복하긴 했지만 2016년의 경우에는 쌀값의 폭락으로 변동직불금이 증가하면서 14.7%, 2017년은 19.7%까지 상승했다. 이는 농업직불금이 증가했다기보다는 그동안 불용 처리됐던 변동직불금이 쌀값 하락으로 사용됐기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 3〉 농림수산물 분야 및 농업직불금 예산(단위: 억 원)

구분	2003	2007	2010	2013	2016	2017
농림수산물 분야 예산(A)	65,572	87,335	103,202	135,268	143,681	144,887
농업직불금 예산(B)	5,131	18,106	14,944	10,511	21,124	28,543
B/A(%)	7.8%	20.7%	14.5%	7.8%	14.7%	19.7%

주: 농림부 직접지불금 분류 가운데 복지성예산 등 비직불성 예산은 제외하고 계산한 것임
 (예: 농업재해보험, 송아지생산안정사업, 농어민건강연금보험료지원, 취약농가인력지원, 농어촌 보육 여건 개선, 농업인안전재해보험)

농업직불금의 비중이 낮은 것도 문제이지만 더 큰 문제는 직불금 수령이 매우 양극화되어 있다는 것이다. 예를 들어, 2010년 농림어업총조사 기준 상위 11.4% 쌀농가가 전국 논 면적의 58.2%를 경작한다. 즉 전체 쌀 직불금의 절반이 상위 10%에게 돌아가고 있다는 것이다. 문제는 이러한 농업직불금이 면적 단위로 지급되다 보니 영세 소농에게는 매우 불리하다는 것이다. 농림축산식품부가 2016년 국회 국정감사에 제출한 농업직불금 자료를 분석한 결과, 전체 150만 명 직불금 수령자 중 9.6%(14만 명)인 대농·기업농(재배면적 2ha 이상)의 농가당 평균 직불금은 350만 원인 반면 75.8%(114만 명)를 차지하는 영세농가(재배면적 1ha 미만)의 직불금은 28만 원인 것으로 나타났다. 대농이 영세농보다 12배가량 직불금을 더 많이 받고 있는 것이다. (서울경제 2016.09.26)

이러한 격차는 현재 쌀값 하락 등으로 대농들이 수익성을 높이기 위해 면적을 더 넓힐 경우 더욱 확대되어 영세 소농들은 획기적인 대책 없이는 앞으로 살아날 방법이 없다. 그래서 김성

훈 전 농림부 장관은 농업직불금을 친환경 농업 직불금만 남기고 나머지는 모두 하나로 통합해 농가에 일률적으로 약 50만 원씩을 지급하는 농가단위 기본소득제 실시를 주장했다. 부족한 재원은 농정 예산 가운데 불필요한 사업성 예산과 행정의 효율화 등으로 충당할 수 있다고 했다. 농업직불금이 농업의 다원적 가치와 사회안전망의 성격을 갖고 있기 때문에 이러한 주장은 설득력이 있다고 할 수 있다. 이미 독일 등 유럽은 소농이라고 할 수 있는 3ha 이하 농가에 일정 수준의 농업직불금을 지급하고 있다.

다행히 우리나라에서도 농업직불금을 기본소득형 방식으로 전환하는 사례가 있다. 충남도의 <충남농업환경실천사업>이 그것이다. 충청남도는 지난해 농민단체와 협의하여 정부의 농업직불금 외에 자체적으로 추가 지급해왔던 벼 재배농가 경영안정 직불금을 2017년부터 기본소득제 방식으로 개편했다. 이는 기존의 면적 단위 직불금을 기본소득 개념으로 바꾼 최초의 사건이자 획기적인 농업보조금의 개편이라고 할 수 있다. 이러한 개편의 배경은 앞서 설명했듯이 농가 내 보조금 수령의 불평등과 양극화 문제가 큰 원인으로 작용했다.

충남도는 그동안 벼 재배농가에 직불금 형태로 ha당 41.1만 원(현금 23.1만 원+비료 18만 원)을 지원했다. 그 결과 전체 농가의 65%를 차지하는 1ha 미만 소농가의 직불금은 평균 20만 원인데 반해 전체 농가의 7.6%인 3ha 이상 대농가는 평균 130만 원의 직불금을 받았다. 즉, 3ha 이상 대농가는 1ha 미만 소농가보다 평균 6.5배의 직불금을 받은 것이다.

따라서 이러한 상황이 지속할 경우 농가 내 부익부 빈익빈 현상이 심화할 것으로 예상해 그동안 지급됐던 벼 경영안정 직불금 287억 원과 맞춤형비료 사업 198억 원(일몰제로 인해 발생한 금액)을 합한 485억 원을 농촌 거주 전체 농가를 대상으로 한 가구당 연간 36.7만 원을 균등 지급하기로 했다. 충청남도는 향후 불필요한 사업들을 줄여 나간다면 연간 120만 원까지 가능할 것으로 보고 있다. 물론 완전히 무상은 아니다. 마을단위 적정시비를 반드시 실천해야 하고 농업환경 보전과 개선, 작물다양화 실천, 농업생태 보전, 농촌경관 개선을 선택적으로 실천하는 <충남농업환경사업> 특성화 이행사업이라는 이행 조건이 붙는다.¹¹⁾ 그럼에도 불구하고 이와 같은 결정은 농촌 내 대농 위주 면적 기준 농업직불제에서 영세 소농을 보호하기 위한 획기적인 조치라고 할 수 있다. 이러한 개편이 성공을 거두기 위해서는 지속적인 모니터링을 통해 효과와 문제점을 파악해 개선해 나가야 할 것이다. 그래서 긍정적인 효과가 나타난다면 다른 지자체에도 전파하고 나아가 정부의 농업보조금 개편에도 기폭제가 될 것으로 기대된다.

11) 이러한 이행 조건은 농업인과 비농업인의 구분이 어려워 사업 시행 초기 혼선을 겪기도 했다. 이후 농업인 대상을 명확하기 위해 필수사항으로 마을단위 적정시비 협약서 작성, 체결 및 이행을 조건으로 하고 선택사항으로 특성화 이행사항 중 1가지 이상을 실천하는 마을에 대해 인센티브를 주는 조건으로 바꾸었다.

〈표 4〉 충남농업환경실천사업 내용(선택 사항)

항 목	참 여 내 용
농업환경 보 전	☐ 환경친화적 농업활동 등 ◦ 제초제 살포 안하기(논두렁, 밭두렁 등) ◦ 고품질벼(삼광벼) 재배 확대를 위한 계획 수립 및 이행
농업환경 개 선	☐ 농업환경 오염 방지 활동 ◦ 농경지, 농업용수의 오염 방지를 위해 농업활동에 따라 발생하는 쓰레기(폐 자재, 농약병 등) 공동 처리의 날 운영 * 폐영농자재 등 수집, 처리를 위한 시설물 설치, 관리
작물다양화 실 천	☐ 토종작물 재배 또는 작물다양화 ◦ 토종종자로 인정되는 작물 재배 ◦ 우리나라 재배면적 및 자급률이 낮은 작물 재배 * 조, 수수, 기장, 팥, 메밀, 귀리, 밀, 녹두 등
농업생태 보 전	☐ 생물다양성을 위한 생태 보전활동 ◦ 두더지·고라니 공생마을 ◦ 화분매개곤충작물 재배(유채, 산피불주머니, 라벤다, 바질, 타임 등) ◦ 마을별 공동 풀베기 ◦ 겨울철 논 습지 유지, 둌병 조성, 논 휴경
농촌경관 개 선	☐ 농촌마을 경관조성 활동 ◦ 꽃길 조성, 마을폐가정비, 비닐하우스 정비, 마을상징물 정비, 논두렁 및 마 을주변 제초, 칩덩굴 제거 등 ◦ 마을 정원, 공원 조성, 방목 및 전래유산 복원

2.3.3. 농업·농촌의 다원적·공익적 가치에 대한 보상

세계무역기구인 WTO가 농산품에 대해서도 예외 없는 관세화, 즉 자유무역을 견지하고 있지만 기본적으로 농업과 농촌은 시장에서 거래되지 않는 다원적 기능을 가지고 있기 때문에 이를 보호할 수 있는 규정들을 마련하고 있다. 특히, 우리나라가 가입한 선진국모임인 OECD는 1993 우루과이라운드 협상 타결이 임박하자 농축산업의 절대적 중요성을 강조하는 “농업의 다양한 공익기능(Multi-functionality)”을 회원국 전원의 이름으로 선포하였다. 농업이 단지 식량과 섬유를 생산해 내는 일차산업적인 기능만이 아니고, 환경생태계를 보전하며, 문화와 전통을 보존하고, 지역사회 공동체를 형성하며, 식품의 안전성과 국민 생존권을 보장하는 등 다원적인 공익기능을 수행하는 기본산업임을 천명한 것이다. 이에 따라 UR(WTO) 협정은 농업의 다원 기능을 “비교역적 관심사항(NTC: Non-Trade Concerns)”으로 공인하고 공식적으로 농림업을 국가와 민족 형성의 최소한의 기본요소(National Minimum Requirement)임을 공인했다. 그래서 각국은 사정에 따라 UR협상에서 농축산업을 품목별로 예외를 인정받기도 했다.¹²⁾

하지만 농업과 농촌의 다양한 가치가 존재하더라도 이러한 가치가 어떻게 존재하고 얼마만큼의 가치가 있는지는 막연하기 때문에 많은 연구기관에서는 이를 구체적 수치로 제시하는 시도를 해왔다. 대표적으로 농촌진흥청은 시장에서 거래되는 대체 가능한 재화와 용역의 가격을 이용하여 비시장 재화의 가치 평가를 실시한 결과 농업의 다원적 기능의 경제적 가치는 연간 82조 5천억 원에 달한다고 밝혔다. 그 중에서 환경보전 기능의 경제적 가치만도 67.7조에 달하는

12) 김성훈. “농가에 기본소득을!”. 프레시안 2015년 1월 20일자 보도 내용 정리

데, 구체적으로 논의 홍수조절 효과가 댐 20개의 효과를 가지고 있고, 논의 대기정화 효과는 1ha당 이산화탄소 22톤 흡수, 산소 16톤 방출 효과가 있다고 밝혔다.

경제적 가치를 굳이 수치로 보여주지 않더라도 우리는 농업은 우리에게 필요한 먹을거리를 안정적이고 안전하게 공급해주는 산업이고 농촌은 우리들의 삶의 뿌리이자 미래세대를 위한 보금자리이기 때문에 농업과 농촌을 보호하고 유지해야 한다는 데는 사회적 합의가 있기 때문에 1990년대 시장개방 이후에도 지속적인 재정 투입이 이뤄져왔다. 하지만 앞서 설명했듯이 이러한 재정투자에도 불구하고 농가의 경영여건은 여전히 나아지지 않고 있다.

따라서 향후 농업직불제는 농업과 농촌의 다원적·공익적 역할과 가치에 더 많이 투입되어야 하고 이러한 투입은 기존의 농지 면적 기준이 아니라 농촌주민에게 보다 골고루 혜택을 주는 방식으로 확대되어야 할 것이다.

3. 농민기본소득제 실행 방법

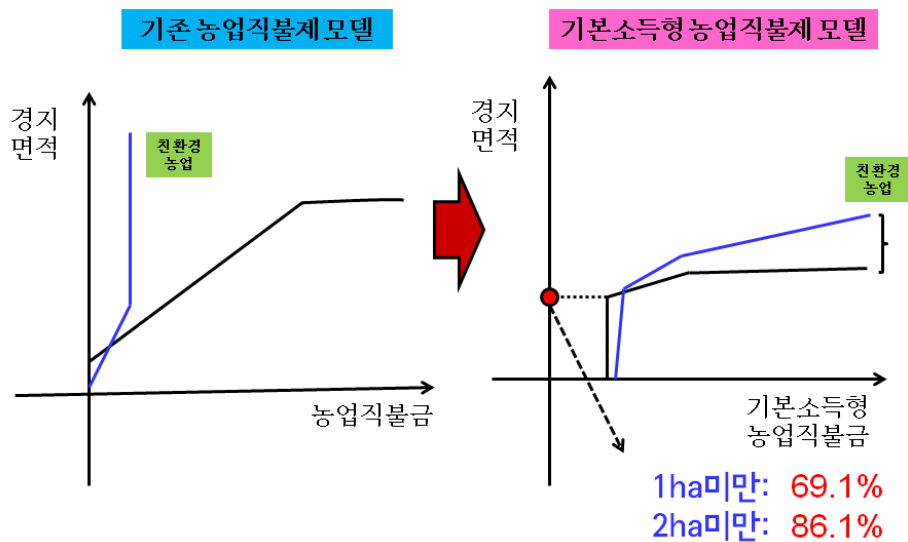
3.1. 농가단위 기본소득제

농민기본소득을 지급한다면 농가단위가 좋을지 개별 농민단위가 좋을지는 여전히 논쟁 중에 있다. 여기에서는 먼저 농가단위로 지급할 경우를 상정하고 논의하고자 한다. 현재 농가단위 농민기본소득제 실시를 주장하는 이는 김성훈 전 농림부 장관이다. 그는 우리나라 농업경제학자이자 전직 농정관료로서 농민기본소득제 실시를 제기한 첫 번째 인물이기도 하다. 그는 우리나라 농업통계, 특히 농가소득 등은 대부분 농가단위로 산출되고 있기 때문에 농가단위 기본소득제 실시가 옳다고 주장한다. 그렇다면 농가단위로 기본소득을 실시할 경우 소요 예산은 얼마나 되는지 알아보면 다음과 같다.

2015년 기준 우리나라 전체 농가수는 109만 가구이다. 따라서 매 가구당 매월 50만 원의 기본소득을 지급한다면 총 6조 5,400억 원의 예산이 필요하다. 이는 2016년 농림수산물식품 분야 예산이 약 14조 원임을 감안하면 전체 농림수산물식품 예산의 절반 가까이를 차지하는 액수이다. 매 가구당 매월 30만 원을 지급할 경우에는 3조 9,240억 원이 된다. 암튼 적지 않는 예산이 필요함을 알 수 있다. 김성훈 전 장관은 농민 기본소득의 재원으로 기존 농업직불금제도의 개선을 꼽았다. 구체적인 방법으로 기존의 친환경농업직불금만 유지하고 나머지는 농가단위 기본소득제로 통합하자는 것이다.

김성훈 전 장관의 농가단위 기본소득제의 모델을 좀 더 정교하게 발전시키면 다음 <그림7>과 같이 설명될 수 있다. 현재 농업직불금은 경지면적을 기준으로 지급되고 있다. 논의 경우 개별 농가의 경우 30ha, 농업법인체의 경우 50ha내로 한정되어 있지만 큰 의미는 없다. 2015년 기준 우리나라 농가 평균 1ha미만 농가가 전체의 69.1%, 2ha미만 농가가 86.1%에 달하기 때문이다. 반면 친환경농업 직불금의 재배 면적이 크지 않을뿐더러 직불금 기한도 무농약은 3년, 유기농업은 5년으로 한정하고 있다. 친환경농업으로의 전환기간 동안 감내해야 하는 소득 하락을 보전하기 위한 목적이다. 하지만 친환경농업의 공익성을 감안한다면 기간을 굳이 한정할 필요는 없다. 따라서 기존 농업직불제 방식을 기본소득형 농업직불제 방식으로 전환할 필요가 있다. 1ha 혹은 2ha 미만 농가에 대해서는 20~50만 원 수준에서 일정한 금액을 지급하고 그 이상의 면적에 대해서는 증가폭을 최소한으로 하되 친환경농업의 경우에는 증가폭을 확대하는 방식으로 전환하는 것이다. 이와 같은 방식으로 할 경우 농지규모화로 인한 농촌공동체 해체를 막고 농업의 공익성 증진으로 다원적 가치를 증진시킬 것이다.

일각에서는 이와 같은 방식으로 전환될 경우 중대농의 소득감소로 인한 저항을 예상하나 농업 직불금의 불균형 해소, 중소농 보호, 농촌공동체 유지 등을 감안하면 어느 정도 양보를 받아낼 수 있을 것으로 판단되며 기본적으로 농가단위 기본소득제 기준 면적의 단가를 향상시키고 점차 친환경농업으로의 전환을 유도한다면 기존 면적단위 농업직불금제도는 개선될 것으로 기대된다.



〈그림 7〉 농가단위 기본소득제의 전환 모형

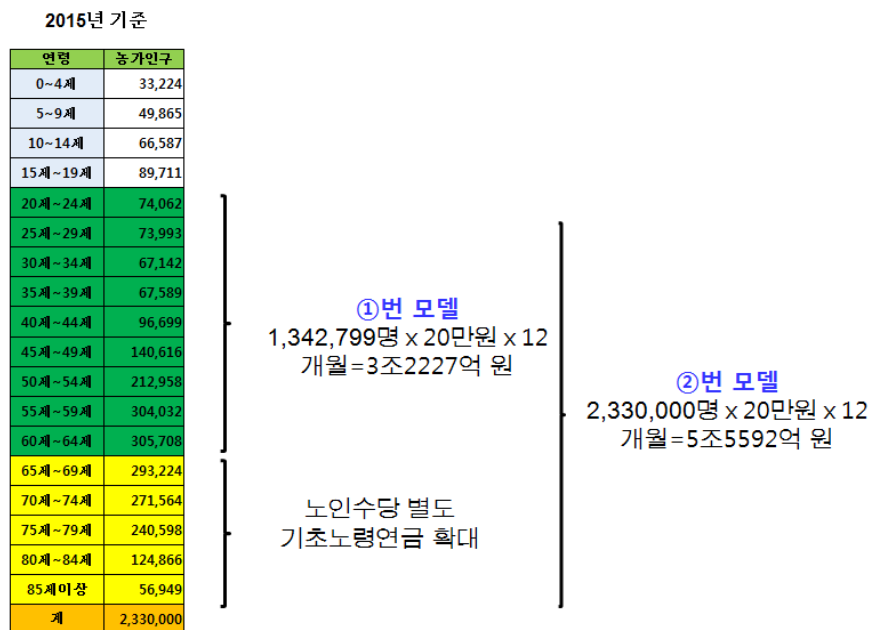
3.2. 개별 농민단위 기본소득제

개별 농민단위 기본소득제는 매 농민에게 일정한 금액을 지급한다는 차원에서 기본소득의 개별성에 부합하는 방식이라고 할 수 있다. 하지만 농민의 연령을 어느 선까지 설정해야 하는지에 대해서는 이론의 여지가 있다. 현재 농업기본법 등 법률에서는 농업인의 기준을 20세 이상으로 설정하고 연령제한을 두지 않고 있다. 그래서 유럽 선진국처럼 일정한 연령(65세 전후)이 되면 농업인의 자격이 사라지고 대신 복지 수혜의 대상이 되지만 우리나라의 경우 아무리 연령이 많아도 농업 활동을 하면 농업인으로 인정을 받는다. 또한 65세 이상의 경우 기초노령연금의 혜택도 받는다. 따라서 개별 농민단위 기본소득제를 실시할 경우 크게 두 가지 모델로 나뉜다. 첫 번째 모델은 경제활동인구인 20~65세 미만 농업인만을 대상으로 할 경우(나머지 65세 이상은 기초노령연금 확대 대상), 두 번째 모델은 20세 이상 모든 농업인을 대상으로 할 경우이다.

먼저, 첫 번째 모델인 20~65세 미만 농업인만을 대상으로 할 경우이다.(다음 ①번 모델 참고) 2015년 기준 20~65세 미만 농업인 인구는 1,342,799명이다. 이들에게 매월 20만 원의 기본소득이 주어진다면 연간 3조 2,227억 원이 소요된다. 나머지 65세 이상 농업인은 현재 정부에서 강화하고자 하는 기초노령연금 확대로 충당할 수 있다. 유럽 선진국에서는 65세 이상 농업인은 은퇴를 유도해 복지제도로 이들의 생계를 보장하는 것처럼 우리나라에서 65세 농업인에 대해서는 기초노령연금제도의 확대를 통해 생계유지를 마련해주고 농업경영에 젊은 사람들이 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 지금은 농업인 조건에 나이제한이 없다면 아무리 연령이

들어도 토지만 가지고 있으면 직불금 수혜 대상이 되기 때문에 농지가 젊은층의 농업 활동 참여가 쉽지 않다. 두 번째 모델은 20세 이상 모든 농업인에게 기본소득을 제공하는 모델이다. (다음 ②번 모델 참고) 현행법상 농업인의 연령이 제한되지 않기 때문에 이들 모두 기본소득 수혜의 대상이 될 수 있다. 따라서 2015년 기준 20세 이상 농업인은 2,330,000명으로 이들에게 매달 20만 원의 기본소득이 주어질 경우 연간 5조 5,5592억 원이 소요된다. 65세 이상 농업인에게는 별도로 기초노령연금이 지급되기 때문에 실제 수령액은 늘어나는 셈이다.

한편, 개별 농민단위 기본소득제도는 전반적인 기본소득제와 함께 고려해볼 수 있다. 지난 대선과정에서 더불어민주당 이재명 경선 후보는 생애 맞춤형 기본소득은 모델로 아동, 청년, 노인, 장애인, 농어민 등 우리사회의 소외계층에게 매월 10만 원의 기본소득을 제시한 바 있다. 이는 처음으로 농어민을 우리사회의 약자로 포함해 기본소득 모델을 만들었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 이러한 모델로 계산해 볼 때, 젊은 농가가 유아 혹은 청년의 자식 2명과 부모님을 모시고 살 경우 기본소득은 한 달에 60만 원을 받을 수 있다. 여기에 장애인이 한 명이 있을 경우 70만 원을 받을 수 있다. 이정도 액수는 많다고는 할 수 없지만 농촌에서 고정적으로 60~70만 원의 기본소득(노령기초연금 제외)을 받을 수 있다면 농촌에서의 지속적인 삶도 어느 정도 가능할 것이다. 따라서 개별 농민단위 기본소득제는 개별 정책단위 시행도 좋지만 이처럼 국가 전체적인 기본소득체제에서 농업인을 포함하는 모델로 가는 것도 고려해 볼 필요가 있다.



<그림 8> 개별 농민단위 기본소득제 모형

3.3. 농촌주민 기본소득제

앞의 두 절에서는 농민기본소득을 농가 단위, 개별 농민단위로 구분해 살펴보았다. 여기에서는 마을 혹은 농촌지역 단위 기본소득을 살펴보도록 하겠다. 농가단위든 개별 농민단위 기본소득제이든 이들 모두는 농업활동에 참여해야 기본소득을 받을 수 있는 모델이다. 기본소득 논의에

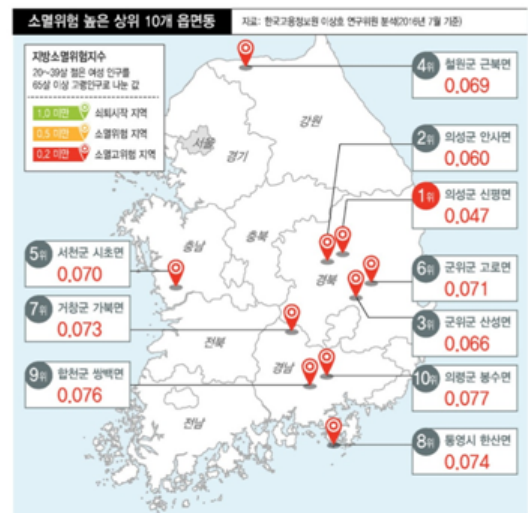
서는 이를 참여소득이라고 할 수 있는데 엄밀히 말해서 이를 기본소득으로 볼 수 있는지에 대해서는 논쟁이 있다. 기본소득의 원칙이 무조건성이기 때문에 농업활동을 참여해야만 기본소득을 받을 수 있다는 원칙은 광의의 차원에서는 포함될 수는 있지만 엄밀해 말해 기본소득의 원칙에는 부합되지 않다고 할 수 있다.

이러한 배경에서 농촌에 거주하는 주민이라면 농사를 짓든 그렇지 않든 간에 모두 기본소득의 대상에 포함하자는 의견이 제시되고 있다.(박경철, 2015) 이와 같은 배경은 기본소득의 원칙인 무조건성에 따른 것이기도 하지만 더 중요한 것은 우리나라 농촌의 심각한 인구감소에서 비롯된 것이다.

한국고용정보원의 연구에 따르면, 전국 3482곳 읍면동의 ‘지방소멸위험지수¹³⁾’를 산출한 결과 전국 읍면동 중 3분의 1이 넘는 1383곳이 30년 뒤 사라질 수 있는 소멸위험 지역에 포함됐다. 이 중 708곳은 0.2 미만인 ‘소멸고위험 지역’이다. 즉 향후 특별한 반전 계기가 없으면 30년 뒤 지역이 사라질 위험 가능성이 높다는 뜻이다.¹⁴⁾ 이는 일본에서 ‘지역소멸’에 대한 논쟁이 한창 진행되고 있듯이 우리나라에서도 머지않아 지역소멸에 대한 우려가 크게 대두될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 농촌지역의 농가와 비농가, 농민과 비농민을 나누어 기본소득을 제공한다는 것은 큰 의미가 없다. 이미 농가소득 가운데 농업소득은 1/3에 불과하고 농촌 내에는 농촌공동체를 유지하기 위해서는 농업 이외에도 다양한 직업군이 필요하기 때문에 굳이 농가, 비농가를 나누어 농민기본소득제를 실시할 필요는 없지 않을까 생각된다. 더군다나 지역소멸위험지역, 즉 과소고령화로 인해 경제활동과 공동체 유지가 어려운 한계(限界) 농촌지역은 그동안 우리나라 국토정책의 불균형 발전으로 인해 소외를 받아온 지역이 대부분이다. 정부가 이들 지역을 소멸시키겠다는 정책이 아니라면 이러한 지역부터 살려내는 정책 배려가 우선 시행되어야 할 것이다.

따라서 이처럼 소멸의 위험이 있는 마을 혹은 면 단위 지역을 대상의 농촌주민 기본소득제를 실시하는 방안을 강구할 필요가 있고 이를 위해서는 먼저 시범사업을 실시한 다음 이러한 정책이 효과가 있을 경우 점차 확대하는 방안이 필요하다.

시범사업은 지역소멸이 우려되는 전국의 한계지역(면 단위) 가운데 우선적으로 10개 면을 선정해 개별 주민¹⁵⁾에게 매월 20만 원을 지급하는 방법이다. 따라서 1개 면의 인구를 대략 2,500명으로 추정할 경우 연간 농촌주민 기본소득은 600억 원이 소요된다. 전국의 한계지역 100개 면



출처: 마을이 사라진다...읍면동 3곳 중 1곳 ‘소멸 위험’
출처: http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/766529.html#csidxbe94876f9ee6cd3a61dd79a44101211

<그림 9> 소멸 위험 높은 상위 10개 읍면동
(한겨레 2016년 10월 20일자 보도)

13) 지방소멸위험지수= 마스다 히로야 전 일본 총무장관이 저서 <지방소멸>에서 언급한 개념이다. 그는 지방소멸 가능성을 측정하는 지표로 가임 여성의 90% 이상이 속한 20~39살 여성 인구에 주목했다. 이 연령대 여성 인구의 비중이 작은 지역일수록 장기적으로 인구가 소멸할 가능성이 커진다는 것이다. 일본 기초단체인 시·구·정·촌의 49.8%인 896개가 2040년 사라질 것이라는 예측을 내놨다.(출처:

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/766529.html#csidx83505ed82042578ad0afeeb443e5f33)

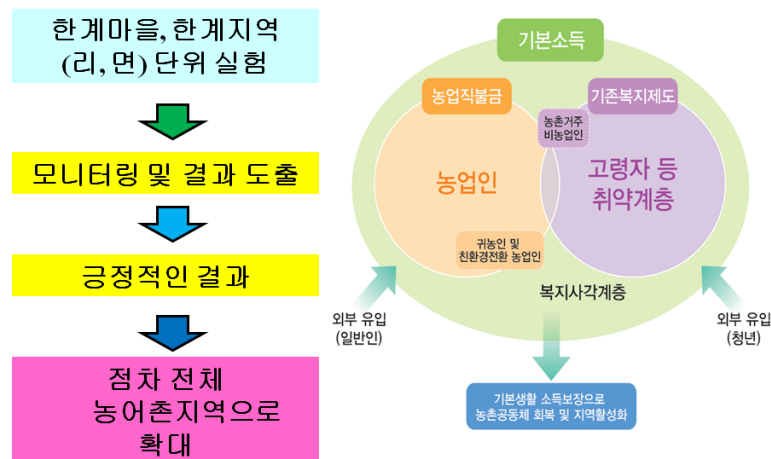
14) 한겨레 2016년 10월 20일 “마을이 사라진다.” 보도자료 재정리

15) 개별 주민이라고 하더라도 4대 보장 보험의 혜택을 받는 정규직(예, 교사, 관공서 직원, 회사 정규직원 등)은 제외

을 대상으로 할 경우에는 6000억 원이 소요된다.

마을단위 기본소득은 이미 인도의 Madhya지역에서 실험된 적이 있다. 영국의 가이 스탠딩 교수(Guy Standing)는 UNICEF의 기금을 받아 인도의 농촌지역인 Madhya지역의 8개 농촌마을(대조군 12개 마을)을 대상으로 18개월 동안(2010-11년) 기본소득을 지급하고 그 효과를 모니터링했다. 그 결과 주택과 위생시설, 영양상태와 식습관, 건강과 의료서비스, 장애인에 대한 영향, 교육, 경제활동 등 조사항목 대부분에서 긍정적인 효과를 보였다. 따라서 가이 스탠딩 교수¹⁶⁾는 이러한 결과를 바탕으로 인도뿐만 아니라 전 세계적으로 기본소득 도입을 적극 주장하고 있다.

실행 절차 및 효과



<그림 10> 농촌주민 기본소득제 시범사업 실시 모델

(그림 참고: 박정철, 2016)

4. 결론 및 제언

오늘날 기본소득 논쟁이 급속도로 확산되는 데에는 전 세계적으로 확산되고 있는 불평등과 양극화의 심화에 따른 결과라고 할 수 있지만 근본적으로 인간의 권리와 어떤 사회를 만들 것인가에 대한 깊은 성찰에서 비롯됐다고 할 수 있다. 그 중에서 농민 기본소득이 대두된 것은 그동안 우리 사회가 산업화, 민주화, 개방화 과정에서 농업, 농촌, 농민의 소외를 심화시켜 왔다. 특히 1993년 UR 농산물 시장개방 협정을 시작으로 무분별한 진행된 자유무역협정 체결의 확대로 농업과 농촌의 기반은 무너지고 농업과 농촌의 가치는 땅에 떨어져 이제 농민의 삶 자체가 존속하기 어려운 상황에 이르렀다. 농민의 ‘생존’을 위해서 농민기본소득, 농민수당이 필요한 것이다.

따라서 본 연구에서는 우리 사회의 불평등과 양극화 심화와 그로 인한 농업, 농촌, 농민의 현실적 문제를 되짚어보고 향후 농업과 농촌의 공익적 가치체계를 강화하고 농민의 안정적, 균형적 소득체계를 구축해 지속 가능한 삶의 유지를 위해 3가지 모델, 즉, 농가단위, 농민단위, 농촌단위의 농민기본소득제 실시 모델을 제안했다. 각각의 모델에는 분명 장단점이 존재하기 때문에 더 많은 논의가 필요하다. 하지만 근본적으로 우리 농정이 개발과 효율에서 벗어나 균형

16) 그는 지난 2016년 7월 서강대에서 열린 기본소득 세계대회에 이와 같은 결과를 발표해 많은 주목을 받았다.

과 배려의 정책으로 변화해 나간다면 접점을 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

농민기본소득제 논의에서 가장 많이 비판받는 부분이 예산 확보의 문제이다. 하지만 예산은 농업직불금의 재조정, 불필요한 사업성 예산 축소, 토건사업비 절감, 각종 행정비용 절감, 농특세 확대 또는 균형발전세 등 신설, 무역이득공유제, 재산세와 부동산세(국토보유세) 등을 통해 얼마든지 확보할 수 있다고 판단된다. 관건은 정부가 얼마만큼의 의지를 가지고 있느냐의 문제이다.

이런 측면에서 볼 때, 최근 강진군의 농민수당 도입 사례를 고무적이다. 강진군은 2008년부터 군 자체적으로 매년 5,000호의 벼 재배 농가에 지급(농가당 최대 165만원 상한)했던 경영안정자금을 2017년 12월 강진군 농업인 경영안정 지원조례를 통해 미리 확보된 50억 원의 예산을 올해부터 약 7,100호 농가에 70만 원을 지급하기로 했다. 농업인으로 인정되는 농가에 대해서는 논과 밭, 면적에 상관없이 일괄적으로 일 년에 70만 원을 균등 지급하는데 이 중 35만 원은 현금으로 지급하고 35만 원은 지역화폐인 강진사랑 상품권으로 지급된다. 강진군청과 농민의 강한 의지와 합의가 없으면 불가능한 일일 것이다.

그동안 정부는 우리나라 농업과 농촌 발전을 위해 많은 예산을 투입했지만 현재 농업, 농촌, 농민의 현실은 참담하다. 이제는 중앙정부의 재정투입 방식을 근본적으로 바꾸어야 한다. 중앙정부가 주도해 만든 사업 계획을 통해 하향식으로 내려가는 재정투입 방식에서 벗어나 농민들에게 필요한 소득을 농민들에게 직접 분배할 때가 되었다. 농민들에게 필요한 자금을 농민들에게 직접 주면 그들이 원하는 농촌과 삶의 방식을 그들 스스로 만들어 갈 것이다. 정부는 예산이 골고루 잘 전달되는데 필요한 조치만 취하면 될 것이다. 그래서 현재 진행되고 있는 개헌 논의에서도 반영될 것으로 예상되는 ‘농업과 농촌의 공익적 가치’의 사회적 보장이 실현되고 농민의 존엄성이 인정받는 사회가 되길 기대한다.

<참고문헌>

- 강남훈. 2014. “모두에게 존엄과 자유를: 우리 앞에 다가오고 있는 ‘기본소득’”, 『계간 민주』 10권, 민주화운동기념사업회: 136-157.
- 강마야 등. 2014. 농업직불금 제도개선 방안. 충청남도.
- 김성훈. “농가에 기본소득을!” . 프레시안 2015년 1월 8일자 보도.
- 김성훈. “다시 농가 기본소득제를 말한다” . 프레시안 2018년 4월 1일자 보도.
- 농림축산식품부 농업정책과 내부 제공자료(예산 부분).
- 박경철. 2014. “충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제언” . 충남발전연구원 『정책포커스』 제38호: 1-7.
- 박경철. 2015. 충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구. 충남연구원 전략과제.
- 박경철. 2016. 농민기본소득제 도입의 필요성과 방법. 열림충남 75호.
- 변현단. 2014. 농민에게 월급을!: 갑오년에 생각하는 새로운 농민혁명. 『녹색평론』 통권 제134권(3/4월호): 164-176.
- 정기석. 2014. 공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발: 제도의 필요성 및 타당성 연구를 중심으로. 충남발전연구원.(미간행)
- 최광운. 2010. 모두에게 기본소득을: 21세기 지구를 되흔들 희망 프로젝트. 서울: 박종철출판사.

토마 피케티. 2014. 장경덕 옮김. 21세기 자본. 글항아리.

토머스 페인. 남경태 옮김. 상식. 2012. 효형출판

하승수. 2015. 나는 국가로부터 배당받을 권리가 있다. 대구: 한티재.

한국농촌경제연구원. 농업전망2018.

헨리 조지. 김윤상 옮김. 1997. 진보와 빈곤. 서울: 비봉출판사.

John Marangos, Thomas Paine (1737-1809) and Thomas Spence (1750-1814) on Basic Income Guarantee,
<http://www.usbig.net/>

Guy Standing. Unconditional Basic Income: Two pilots in Madhya Pradesh. A Background Note prepared
for the Delhi Conference, May 30-31, 2013.

Unconditional Basic Income Europe. Considering Basic Income Through the Lense of Agriculture: An
Innovative Food Policy Measurement to Support Fairer and more Sustainable Food Systems.
Research Paper, 17th BIEN congress 2017.

02

[사례발표1]

『충남형 농업직불제 「농업환경실천사업」은 무엇인가?』

박 지 흥

충청남도 친환경농산과 과장

충남형 농업직불제 「농업환경실천사업」은 무엇인가

박지홍

충청남도 친환경농산과 과장

I. 충남은 왜 농업직불금 제도 개선을 말하는가?

1. 우리나라 농업의 위치

1) 풍년에도 좌절하는 농업인

해방 이후 60여년간 우리나라는 산업화와 성장만능주의로 국가 전체의 성장을 이끌어왔다. 이는 농업의 희생을 바탕으로 이룩한 성장이다. 국가의 산업화와 내 자식은 농사꾼을 안시키겠다는 부모님의 바람대로 시골의 젊은이들은 서울로, 도시로 이동하였고, 농업을 기피하는 현상을 발생시켰다. 이러한 현상은 농촌을 붕괴시켰고, 도시에 비해 교육·문화·복지·의료 서비스 등에 차이를 발생시켰으며, 농촌 인구의 이탈과 도농간 소득격차를 가속화 시켰다.

농가소득 현황

- 도농 간 소득격차는 점차 확대되고, 농가소득 양극화는 갈수록 심화되는 상황
 - (도농 간 소득격차 확대) 농가소득은 25년간 3배가량 증가했으나, 도시근로자 소득은 5배 이상 증가
 - * 농가소득 : '90) 11,026천원 → '95) 21,803 → '05) 30,503 → '15) 37,215
 - ** 도시근로자 : '90) 11,343천원 → '95) 22,771 → '05) 39,025 → '15) 57,799
 - (농가소득 양극화 심화) '05년 최상위 농가 20% 소득은 최하위 농가 20% 소득의 10배, '15년에는 14배로 급격히 확대
 - * 쌀직불금도 양극화 조장(고정직불금 : 평균 1.6ha, 160만원 / 최대 30ha, 3,000만원)
 - 현재, 축산농가의 소득 증가가 전체농가의 소득 증대를 견인하는 구조
 - * 논벼농가 '05) 24,620천원 → '15) 26,799 / 축산농가 '05) 46,978천원 → '15) 86,194

산업화와 성장만능주의로 국가 전체는 성장하였으나 농업생산성 증대와 농업기반 확충 노력에도 불구하고, 우리 농업과 농촌은 점점 더 피폐화되어 가고 있다. 농촌인구는 노령화되고, 거주환경도 계속 악화되어 우리가 최근 자주 접하는 '지속가능한 농업과 농촌'은 먼 이야기가 되었다. 역대 정권의 농업 분야에 대한 대규모 예산 투입¹⁷⁾에도 불구하고, 시장개방과 환경변화에는 대응하지 못하였다. 이제 농업정책에 대한 근본적인 개편이 절실한 시점이다.

17) 김영삼 정부 : UR협상 이후 42조원 농어촌구조개선 사업 추진('92~'98, 평균6조)

김대중 정부 : 45조 농업·농촌 투융자계획 수립 및 추진('99~'02, 평균11.3조)

노무현 정부 : FTA, DDA협상 계기로 119조 투입계획 수립('03~'13, 평균10.8조)

최근 우리나라는 특별한 재해나 병충해가 없어서 4년간 풍년이 이어지고 있다. 하지만 풍년이라는 말이 농민들에게 반갑지만은 않은 게 현실이다. 쌀의 경우, 수요와 공급의 불균형으로 인한 가격하락이 계속돼 풍년을 맞아도 한숨만 커지고 있고, 20여년 전 가격에 쌀이 거래되고 있다. 더불어 농업소득도 정체되고 있는 상황이다. '17년산의 경우 정부는 초과생산량 25만톤에 12만톤을 추가로 격리하는 강력한 시장개입으로 쌀값 반등을 만들었지만, 구조적 해결책이 될 수는 없다.

2) 문제를 알아야 해결할 것이 아닌가?

해방과 전쟁 이후 증산과 기반확충에 집중 투자한 결과 성과도 크게 나타났다. 통일벼 생산으로 전 국민이 쌀밥을 먹게 되는 녹색혁명을 이뤄낸 것이다. 그러나 시장개방과 농촌인구 이탈 등 농업환경 변화에 따른 새로운 대응이 충분하지 않았고, 아직도 생산과 기반 확충에 집중적인 투자¹⁸⁾가 이루어지고 있는 실정으로 새로운 농업환경에 걸맞지 않은 농업정책의 문제점이 과연 무엇인지 제대로 자문해 봐야 할 때이다.

많은 한계와 문제가 있겠지만 대표적인 것을 들자면, 일부 품목에 예산을 과다하게 집중하여 효율적 재정분배에 실패한 것을 들 수 있다. 쌀산업에 집중된 재정¹⁹⁾은 쌀 중심의 농업·농정으로 연결되었고, 쌀 생산 과잉으로 인해 현재 쌀값은 20년 전으로 하락, 다양한 작물재배로의 전환을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 더불어 식량작물들도 낮춰주는 역할을 하고 있다. 최근 점차 예산비중이 높아지는 축산업도 생산의 문제에서 분노와 전염병 등 처리의 문제로 넘어가고 있어 쌀에서 발생한 문제가 다시 우려되는 현실이다.

특히 쌀산업의 예는 농업재정구조와 농업보조금의 비효율성을 대표한다고 볼 수 있다. 농업재정의 대부분이 규모화, 경쟁력 강화, 구조개선 등으로 구성되어 산업적인 기능이 약화되고 있는 농업의 실제 상황이 반영되지 못하고 있다. 정부가 개입하는 정책 영역(시장, 개인 등)이 넓고, 사업의 가지수가 많으며, 지방의 책임이나 권한이 약한 재정구조로 지역성이나 자율성에 대한 반영은 미흡한 편이다. 결국 보조금이 소수에 편중되고, 대규모 농가에 유리하여 양극화를 조장하는 경향으로까지 흘러가고 있는 모습이다.

이러한 농업정책의 개선을 위해 해외사례를 참고하여 직불금 제도를 도입하였으나 이마저도 많은 문제점을 나타내고 있다. 1997년 경영이양직불제를 시작으로 2001년 논농업직불제 도입에 따라 직불제도가 본격화된다. 2005년 양정개혁에 따라 논농업직불제가 쌀소득등보전직접직불제로 개편되었다. 현재 9가지의 직불제가 운영되며, 예산규모는 2017년 본예산 기준 약 2조7천억원으로 운영되고 있다. 2000년도 초반부터 쌀직불제를 중심으로 직불제 비중이 증가하고 있으나, EU 국가들에 비해 여전히 낮은 수준이다²⁰⁾. 게다가 식량안보라는 국가 상황과 쌀에 대한 국민 정서로 인해 품목면에서 쌀에 치중되어 있다. EU의 경우 농가, 특히 소규모 농가의 농업소득 중 직불제 비중이 높은 편이다²¹⁾.

18) 2014년 농림축산식품부 재정구조 총예산 14.5조원 중 생산영역에 38.6% 투자

19) '14년 기준 농림축산식품부 예산 중 쌀산업에 22.7%, 축산업에 11%의 예산 투입

20) 농정예산 대비 직불금 비중('14년) : 한국 14.7%('16년), 일본 32.4%, 스위스 75.1%, EU 84.5%

21) 독일은 농가소득 중 직불제 비중이 평균 38%, 특히 소규모 및 겸업농의 경우, 농업소득의 82%, 반면 우리나라는 농업보조금 전체를 합해도 소득의 15% 정도

2. 농업정책의 근본적인 변화를 통해 해법을 찾아야

산업정책으로서의 농정으로 배고픔은 해결했지만, 이제 시장왜곡과 농가소득 불안정을 유발하는 원인으로 등장한 실정이다. 품질과 가격 경쟁력 강화는 값싸고 질 좋은 농산물 생산과 연결되나, 그만큼 농가의 소득은 감소하는 어려움이 있어 경쟁력 논리로 일반산업에 비해 뒤처지는 지금의 현실을 고려해야 한다. 즉, 산업정책으로서의 농업정책에서 지역정책으로서의 농업과 농촌 통합정책으로 접근해야 한다. 농촌의 공공적 역할, 다원적 기능에 대한 관점에서 해법을 찾아나가야 한다.

그렇다면 다른 선진국들은 농업문제에 어떻게 접근하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 다른 나라들 역시 농업에 있어 우리와 비슷한 문제들로 고민하였고, 결국 농업과 농촌의 다원적 기능²²⁾에 초점을 맞추어 지역정책으로 개발하여 문제를 풀어나가고 있다. 예를들어 스위스는 헌법 104조 농업에서 농업의 임무(다원적 기능)를 규정하고, 이를 위해 정부가 지원해야 한다고 명시하고 있고, 미국은 '70년대까지 생산성 증가를 목적으로 정책을 추진하였으나, '80년대 중반 이후 환경, 안전농산물, 생태 등 다원적 기능보전으로 변화하는 추세이다. 일본 또한 '18년산부터 쌀직불제를 폐지하고, 농지를 중심으로 직불제를 개편하며, 일본형직불제 추진을 위해 농업과 농촌의 다원적 기능에 대한 법률을 '14년 6월 제정하였다. EU의 경우 공동농업정책(CAP)을 통해 농업정책이 지역정책을 넘어 환경정책으로까지 확대되도록 하였고, '13년 CAP 개혁을 통해 기존 단일직불제(제1지주)에 환경적 역할을 강화하였으며, 생태, 지속가능, 농촌지역 등을 위한 농촌발전정책(제2지주)을 첨가하였다. 이렇게 선진국에서는 농업과 농촌의 문제 해결을 위해 다원적 기능에 초점을 맞추고 있고, 이를 위해 농업직불제도를 적극 활용하고 있다.

3. 새로운 시각에 입각한 농업재정과 직불제 개선이 핵심

정부와 시장 그리고 개인의 역할과 책임에 대한 명확한 구분이 전제되어야 한다. 그동안 정부가 다양하고 많은 영역에 깊이 관여하여 성과도출에 실패하였기에 개인과 시장 그리고 정부라는 주체별로 역할과 권한을 명확히 부여하여 각자의 자리를 찾게 도와줘야 한다. 우선 개인의 역할을 본다면 개인의 자본 확대를 위한 보조사업은 농가에게 맡겨 책임과 권한을 부여하고, 농가의 경영을 본인 스스로에게 맡겨야 한다. 시장에서는 정부의 인위적 시장 개입이나 가격 왜곡 요인 사업을 지양해야 한다. 이를테면 쌀 공급과잉에 따른 정부의 시장격리조치 등이 해당될 것이다. 정부는 국민에게 안정적으로 식량이 공급 될 수 있고, 농업과 농촌의 다원적 기능이 보전될 수 있도록 조치하며, 공공재와 사회안전망이 강화되도록 역할을 한정해야 할 것이다.

명확한 역할 구분을 전제로 다원적 기능 중심의 직불금 제도를 실천해야 한다. 농업은 이제 생산의 기능만이 요구되는 공간이 아닌 국민 삶의 질 향상, 환경과 국토, 수자원 보호 등 다양한 기능에 대한 사회적 요구가 높아지는 분야이다. 이에 공공영역인 다원적 기능에 대한 보상을 위해 기존 직불제를 전환하여 사회적 요구에 부응하는 한편, 직불금 확대를 통해 농가 소득을 직접적으로 보전해야 한다. 또한, 농업생산자가 사회에 기여하는 '공공재 서비스'에 대해

22) 농업은 경제적 기능(식량작물, 농업서비스 등) 뿐만 아니라 사회적 기능(휴식처, 치유기능, 교육과 역사문화보전 등), 환경적 기능(생태, 수자원, 국토, 기후대응, 경관보전 등)의 다원적 기능으로의 역할을 수행

정부가 사회를 대표하여 ‘지불’ 한다는 점을 명확히 할 필요가 있다. 우리나라의 직불금은 특별한 반대급부 없이 농가 소득을 보충해주는 수단이라는 부정적 인식이 크다. 하지만 농업의 다원적 기능이 어떤 것이냐에 대한 개념과 연구, 정책을 강화하여 직불제 확대와 전환의 논리적 기초와 명분을 충분히 확립해야 할 것이다.

더 나아가 재정 재분배를 통한 지방의 책임과 창의적 농정도 강화해야 할 것이다. 국가 주도의 목적사업의 경우 중앙의 부담비율을 높일 필요가 있다. 그렇게 남은 지방 재정으로 지역실정에 적합한 사업을 발굴하여 그에 따른 역할이나 책임을 강화할 필요가 있다. 이른바 지역 중심의 농업행정을 실현하는 것이다.

II. 충남의 제안

1. 국내외 농업직불금 제도 사례

1) 우리나라의 직불제

1997년 경영이양직불금 제도를 시작으로 9개의 농업직불금 제도가 시행되고 있다. 크게 구분하면 공익형과 소득안정형, 구조개선형으로 나눌 수 있다. 공익형은 직불금의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 쌀소득등보전고정직불과 친환경농업직불, 조건불리지역직불, 경관보전직불을 들 수 있다. 소득안정형으로 쌀소득등보전변동직불, FTA 피해보전, 밭농업직불금으로, 구조개선형은 경영이양직불, FTA폐원 지원제로 구분한다.

농림축산식품부 예산에 비해 농업직불금 예산의 증가율은 높은 편²³⁾이나, 규모면에서는 선진국에 비해 절대적으로 부족하고 대부분의 직불금이 쌀 중심으로 편성되어 있다. 최근 쌀값하락으로 변동직불금 지급액이 높아지면서 직불금 예산이 대폭 증액²⁴⁾되었고, 변동직불금은 AMS²⁵⁾ 총액 14,900억원에 도달하기도 하였다.

이러한 직불제에 대해 최근 몇가지 문제점이 제기되었다. 직불 예산이 대부분 쌀과 논에 편중되어 있어 자원배분의 왜곡이 일어나고, 작목전환의 걸림돌로 작용하고 있으며, 이에 따라 시장가격에도 영향을 주고 있다는 것이다. 또한 직불금 수급을 위한 농업인의 상호준수의무 수준이 낮아 지원에 대한 국민적 공감대 확보가 어렵고, 다양한 직불제가 각각의 여건과 필요성에 의해 도입됨에 따라 적용 기준과 집행방식이 복잡하여 체계적 관리 미흡에 따른 직불제간 효과가 상충된다는 것이다. 그리고 면적을 기준으로 한 직불금 배분방식으로 대농과 소농의 빈부격차를 부추기는 경향도 있다.

2) 다른 나라의 직불제

(1) 일본

1990년대 ‘식량·농업·농촌 기본계획’을 골격으로 지속적으로 농정개혁을 추진하여 농업생산

23) 농림축산식품부 예산 : `03년) 65,572억원 → `12년) 104,420억원 → `16년) 157,363억원 (연평균 7% 증가)

24) 직불금 예산 : `03년) 6,432억원 → `12년) 16,833억원 → `16년) 21,124억원 (연평균 9.6% 증가)

25) AMS(보조총액측정치) : 품목에 특정되어 있거나 시장가격에 영향을 줄 수 있는 보조금 총액(예 : 변동직불금)

조직화, 농촌지역 활성화 중심에서 경영체 육성, 농가소득과 경영안정 방향으로 전환하였다. 2014년 쌀 변동직불을 논밭 경영안정대책으로의 통합을 시작으로 2018년 고정직불 단계적 폐지, 2019년 쌀 생산조정정책 폐지 등, 최근 쌀 중심의 산업정책에서 농업의 다원적 기능에 바탕한 지역정책으로 전환하고 있다.

— < 유형별 직불제도(7개) > —

- ▶ 경영안정형 : 호별소득보상제도, 수입보전직불제
- ▶ 공 익 형 : 환경보전형직불제, 중산간지역 직불제
- ▶ 품목별경영안정 : 전분가격 조정제도(고구마, 감자 등), 사탕가격조정제도(사탕무, 사탕수수 대상)
- ▶ 일 본 형 : 다면적기능 직불제(쌀보조 대폭 축소 → 농업환경보전 강화)

농업직불금 제도가 경영소득안정과 공익형 직불금의 간단한 형태이나 내용상 다양한 프로그램들을 포괄하고 있다. 2010년 농업농촌 정비사업 같은 하드웨어성 예산을 60% 삭감하여 호별소득보상제를 도입한 부분이나, 2014년 기존의 경영소득안정대책을 대폭 축소하고, 2014년 제정된 다면적 기능에 관한 법률²⁶⁾을 근거로 일본형직불제를 도입하여 시행하는 점이 눈에 띄는 부분이다.

(2) 스위스

1990년대부터 식량부족 해결을 위한 ‘농업보조 정책’에서 ‘직불제’로 정책을 전환하였고, 더 나아가 직접소득을 보전하는 일반직불과 생태보상, 유기농 등에 대한 생태직불로 이원화 하였다. 1996년 개헌으로 헌법104조(농업)을 통해 직불제의 헌법적 기초를 마련하였고, 식량공급 보장, 자연자원의 보전 및 농촌경관 유지, 농촌지역 인구분산 등 농업의 임무를 규정하였다.

2000년을 기점으로 국가 예산 중 농정예산은 축소 추세²⁷⁾에 있으나, 농정예산 중 직불금 예산 비중²⁸⁾이 가장 높은 편이고, 농가소득대비 가구당 직불금 비중²⁹⁾도 가장 높다.

(3) 유럽연합

2013년 ‘공동농업정책(CAP)’의 개혁 과정에서 농업직불금 제도를 강화하였다. 기존의 직불제(pillar1)에는 환경적 고려를 강화하였고, 농업의 생태적 역할, 지속가능성, 농촌지역의 경제발전 등 정책목표 달성에 보다 직접적으로 기여할 수 있는 농촌발전정책(pillar2)의 비중을 증가시켰다.

2014년부터 녹색직불(환경보전참여농가), 젊은 농업인 지불, 소농지불을 도입하여 직접지불제도를 강화하고, 농촌개발 정책으로 농정 패러다임을 변화시켰다.

26) 농업이 가진 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률(2014. 6. 20.)

27) 스위스 농정예산 : `00년) 2.5% → `05년) 2.1% → `10년) 2.0% → `12년) 1.9%

28) 스위스 농정예산 중 직불금 비중 : `00년) 58.1% → `05년) 69.5% → `10년) 76.4% → `12년) 75.6%

29) 스위스 가구당 직불금(`14년) : 농가당 63,339CHC(한화 72,504천원)로 농가소득의 67.3%

(4) 미국

2014년 미국 농업법(Farm Bill) 개정을 통해 고정직불제를 폐지하고 가격하락보상직불(PLC)과 농업위험보상직불(ARC)을 도입하였다. 가격위험에 대한 보장을 강화하고 수입보장보험을 통해 직불제를 보완하여 농가의 기본수입을 보장하는 한편, 추가보장직불로 소득안전망을 강화한 것이다.

3) 농업직불금 제도개선에 대한 충남의 제안

충남도에서는 2013년부터 현재 농업직불제도의 문제점과 선진국의 사례를 들어 산업정책을 지역정책으로, 직불금 예산 확대, 농가소득 중 직불금 비중 확대 등 제도개선을 주장하여왔다. 그렇게 제시한 개선 방향으로 첫째 농업직불금 제도의 명확한 목표 설정이다. 농가소득 보전 차원을 넘어 공익적 목적에 부합하도록 직불제를 설계하는 것이다. 둘째 직불영역의 확대와 제도의 통합이다. 쌀 중심의 구조를 탈피하고, 공공적 영역을 추가하여 확대하며, 다양한 직불금 제도를 통합해 단순화 하자는 것이다. 셋째 직불금과 다양한 지원정책을 패키지화하여 프로그램을 운영하는 것이다. 교육과 컨설팅, 네트워크와 시설지원, 식량자급률 향상 같은 정책적 목표까지 병행하여 직불제의 효과를 극대화 하자는 것이다. 넷째 수령자 즉 농민과 정부는 직불금 지불과 관련하여 상호준수 조건을 의무화하여 공공재 생산에 대한 정당한 보상이라는 사회적 합의를 유도하자는 것이다. 끝으로 중앙과 지방 정부 간 역할과 권한을 부담하는 것인데, 지역별로 특성에 맞는 직불제를 시행하여 지역 발전적 정책 추진과 연계하는데 의의가 있다.

이러한 방향을 바탕으로 2014년 1월 농업직불금 제도 개선 방안을 발표하였다. 기존 영역에서 다원적 기능에 대한 지불을 분명히 하고, 환경과 농촌의 영역에서 직불제를 통해 농정의 지역 정책으로의 전환을 도모하는 내용이다. 또한 충남에서 제안하는 직불제 개선방안은 현행 직불제 예산으로 충당할 수 없는 만큼 재원확보 방안도 같이 발표하였다.

- ❖ 개선방안 : 농업·환경·농촌 3개 직불축으로 재편·확대 (4.2~5.1조원)
 - 제1축(희망농업직불) : 식량자급률 향상과 후계인력양성 초점
 - 제2축(생태경관직불) : 농업생태·농촌경관의 보전 유지 초점
 - 제3축(행복농촌직불) : 농촌공동체·일자리 창출 등 안전망 초점
- ❖ 재원확보 방안
 - 기존 농정예산 확대(0.3조원) : 농특세 관리 강화 및 FTA 무역이득공유제 도입
 - 농정예산 재편(1.3조원) : 사업성 평가·정리 및 FTA 이행지원기금 이자수익
 - 농업·농촌 관련 타부처 예산 및 지방 매칭예산 통합(1.3조원)

제도개선 방안 발표 이후 농식품부에 건의하였고, 학계, 언론계, 농업단체 등 여러 전문가를 만나 자문을 구하기도 하였다. 그리고 2015. 2월 국회 농해수위(당시 위원장 김우남)와 공동으로 ‘농업직불금 제도개선’을 주제로 심포지엄을 개최하여 공론화에도 앞장섰다.

또한 2016. 11월 국회 연구모임 ‘농업과 행복한 미래’ (대표 김현권·홍문표 의원)와 함께 ‘농업재정과 직불제도 개선’이라는 주제로 토론회를 개최하여 각계 각층과 그동안 연구 결

과, 성과 등을 교류하는 장을 갖기도 하였다. 이후 농업과 농촌의 다원적 기능을 보전하는 법률 제정을 검토 중에 있다.

4) 충남의 실험

충남도에서는 그동안 발표한 제도개선 방안과 선진국의 사례를 바탕으로 우리나라에 적용이 가능한지, 어떠한 문제점이 발생할 것이고, 해결방안은 무엇인지 도출하기 위해 제도개선 시범 사업을 2016년부터 2017년까지 2년간 추진하고 있다. 유럽이나 스위스 같은 선진국에서 진행되는 사업을 그대로 도용하기엔 농업여건이 너무도 다르기 때문이다. 먼저 호당 경지규모의 차이, 경지가 밀집되지 않고 분산된 형태로 소유, 논 중심의 농업기반 등의 차이를 들 수 있다.

먼저 그동안의 하향식, 행정기관 주도의 사업을 행정과 주민, 학계가 양방향식으로 프로그램을 개발하고, 이 프로그램을 행정기관과 마을 주민이 협약하여 실천하는 방식으로 기본 틀을 구상하였다. 농가 인식과 소득 상황, 생태와 경관 등 객관적인 지표가 도출될 수 있도록 성과 지표를 작성하고, 지속적인 문제점 발굴과 해결방안 마련을 위해 자문위원회도 설치·운영하였다.

2016년 9월 공모를 통해 2개 마을, 보령시 청라면 장현마을, 청양군 화성면 화암마을을 시범 마을로 선정하여 직불금 제도개선 방안 중 즉시 적용이 가능한 농업생태, 농촌경관, 식량자급 프로그램을 도입하도록 하였다. 이후 마을별 2차례의 주민간담회를 통해 사업의 취지와 목적을 설명하였고, 10차례의 교육을 통해 농가의 인식을 전환하는 시간을 가졌다. 이후 농가별 컨설팅을 통해 개별 프로그램을 정하고, 협약하였으며, 농촌경관 개선을 위해 마을별 프로그램 협약을 체결하였다.

개별 프로그램은 농가별 최대 300만원 한도 내에서 식량작물분야, 농업생태분야에 나누어 협약을 체결하고, 농촌경관분야는 농가별 최대 100만원의 한도 내에서 진행하였다. 세부적인 내용으로 여러 프로그램이 있었지만 식량작물분야에서는 토종씨앗재배, 작물다양화, 이모작, 환경친화적 농업실천을 선정하였고, 농업생태분야에서는 겨울철 논습지 유지, 둠벙, 벼짚환원, 논두렁 풀 안 베기, 휴경, 화분매개곤충작물 재배를 선호하였다.

지난 2년간의 추진한 결과 농업과 환경이라는 여건상 단기간 동안 눈에 띄는 변화는 크게 없었지만 마을 분위기와 농업의 환경 등 몇 가지 달라지는 점을 찾을 수 있었다. 가장 크게 달라진 부분을 들자면 마을공동체 형성과 친환경농업에 대한 거부감 감소를 들 수 있다. 마을공동체 사업을 통해 모이는 시간이 많아지고, 서로 간 토종씨앗이나 프로그램을 공유하며, 처음 재배하는 작물에 대해 마을 어른들에게 자문을 구하는 등 대화와 함께하는 시간이 많아짐에 따라 공동체 복원도 빠르게 진행되었다. 또한 제초제 미사용, 화학비료 절감을 실천하며 친환경농업이 결코 어렵지 않음을 몸소 체험하고 있다.

세부적으로 들어가 식량작물분야를 보면 토종씨앗재배의 경우 충남지역의 토종종자네트워크를 통해 다양한 종류의 토종씨앗 재배에 있어 상호간 정보 교류가 활발해졌고, 토종씨앗에 대한 관심이 높아졌으며, 혼작 비율이 높아져 자연스러운 병충해 예방이 이루어지고 있었다. 환경친화적인 농업실천을 통해 비료와 농약을 사용하지 않겠다는 농민들의 자발적 참여의식이 증가되었다. 비료 절감으로 수확량은 감소하였으나, 도복 위험이 감소하고 밥맛이 향상되는 효과를 볼 수 있었다. 일부는 생협 등과 계약하여 판매망을 구축하였다. 작물다양화를 통해 수수,

귀리, 녹두 등이 재배됨에 따라 마을에서 재배하는 작물이 다양해졌고, 일부는 수숫대를 활용해 빗자루를 만드는 등 과거 농촌풍경이 되살아나는 효과가 있다.

농업생태분야를 보면 휴경을 통해 생태환경이 급속히 개선되는 것을 확인할 수 있었다. 과거 휴경제도와 달리 휴경을 하더라도 논을 갈고, 물을 가두어 두니 다양한 동물과 곤충들이 서식하게 되었고, 이로 인해 유기물 함량이 증가될 것으로 예상된다. 둠벙 조성으로 각종 동물의 안정적 서식지를 유지하게 되어 생태계가 다양해지는 효과를 봤으며, 더불어 냉해 완화 효과도 확인하였다. 논두렁 풀 안 베기의 경우 농가의 심리적 저항감이 큰 부분이었으나, 노동력 절감이라는 효과와 더불어 논두렁 생태계 조성의 효과를 볼 수 있었다. 실제 논두렁의 풀을 안 베는 경우 곤충의 종료가 다양해지고, 밀도가 높아졌다. 이에 따라 우려되는 해충보다 천적, 익충이 많아져 해충방제 효과도 높은 것으로 나왔다.

농촌경관분야는 개별 마을에서 반별로 마을안길 가꾸기를 중심으로 추진되고 있으나 꽃길 조성이 대부분을 이루는 한계도 있었다. 마을 내 쓰레기 분리수거와 소각은 급격히 줄어들었고, 실제 마을 내부가 과거에 비해 깨끗해지고 있었다.

현재 2017년 사업진행을 위해 농가별, 마을별 협약을 진행 중에 있으며 사업추진상황과 객관적 성과 도출을 위해 지속적인 모니터링을 유지하고, 자문위원회를 통해 문제점을 발굴하고 해결방안을 모색하는 과정을 이어나가고 있다.

Ⅲ. 충남형 농업직불금 ‘농업환경실천사업’

1. 추진배경

충남도는 2002년부터 14년간 맞춤형비료 지원사업을 시행하여 농가별 2ha까지 무상으로 비료를 공급하였다. 당시 쌀값폭락으로 인해 어려워진 농가의 경영안정과 적정시비를 통한 고품질 충남쌀 생산을 목표로 시행하였으나, 무상으로 공급된 비료 이외 추가로 비료를 구입하여 시비하는 역효과가 발생하였고, 이는 화학비료 과다시비로 이어지게 되었다. 질소질비료 시비 증가에 따라 단백질 함량 증가로 미질은 저하되었고, 이에 따라 시장에서 충남쌀의 가격도 같이 하락하게 되었다. 그동안 쌀 가격이 낮아도 생산량으로 농가 소득을 보전하였으나, 쌀값이 지속적으로 하락함에 따라 생산량으로 보전 받을 수 없는 상황이 되었다.

〈 비료 투입량('16년) 〉

(단위 : kg/10a)

구 분	무기질	질소질	인산질	가리질	복합비료	토양개량제	기타무기질
전 국	76.94	4.99	0.09	0.03	46.18	24.23	1.42
충 남	82.93	9.15	0.42	0.03	53.46	19.34	0.53

또한 비료 과다 시용에 따른 내병성 약화로 농약사용이 증가되었고, 도복 방지를 위해 도복경

감제를 추가로 구입하여 공급하는 등 생산비도 더불어 증가하여 농가 경영은 더욱 어려워지게 되었다.

그리고 2012년부터 5년간 벼 재배농가 경영안정 직불금으로 5ha까지 ha당 231천원을 지급하였다. 2010년 태풍 곤파스에 따른 농가 피해와 쌀값 하락 보전, 전국 평균가 대비 충남쌀 가격 보전 등의 이유로 주민발의를 통해 제정된 조례에 따라 추진하였으나, 면적을 기준으로 한 지원으로 소농과 대농의 소득불균형 심화를 유발하기도 하였다. 도내 농가의 65%인 1ha 미만 농가는 평균 11만원을 수령한 반면 7.6%의 3ha이상 농가는 평균 94만원을 수령하였다. 5년간 1,400여억원의 수많은 예산을 투입하였음에도 도내 일부 농가들은 10만원 이하의 소액을 수령하여 본인이 무슨 돈을 어떻게, 왜 받았는지 모르는 상황도 발생하였다.

쌀 공급과잉 시점에 생산량 증대를 유발하는 농자재 지원사업을 지속해야 하는지에 대한 필요성에 대한 의문과 대농과 소농의 소득 격차를 심화하는 면적을 기준으로 지원하는 직불제 시스템을 바꿔야 한다는 여론이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 두 사업을 통합하여 추가적인 재원부담을 없애고, 소농을 배려하는 상생농정을 실현하며, 농업환경을 개선하기 위한 사업을 만들기로 결정하였다.

이후 대농이 양보하여 중소농과 대농의 영농규모와 관계없이 농가별로 균등지원하고, 벼 재배 농가에 한정하지 않고 전농가에 지원하는 방안을 쌀전업농 등 9개 농업인 단체와 협의하였고, 2016년 8월 충남지사와 9개 농업인 단체장이 사업 전환에 대해 협약하였다. 이후 전문가들에게 자문을 구하고, 시군 일선담당자와 수차례 회의를 통해 만들어진 사업이 농업환경실천사업이다.

2. 추진내용

당초 농업환경, 농촌경관과 마을공동체 구성을 목표로 추진하였으나, 농촌내 거주하는 비농가의 소외감이나 도시에 거주하는 출입경작자들의 사업참여 문제, 하향식 사업에 익숙한 농업인에게 프로그램 개발과 선택이라는 자율성 부여와 상호준수조건 협약이라는 사업 방식에 대한 거부감이 크게 작용하는 문제점이 제기되었다.

이에 따라 충남도에서는 행정, 학계, 지역전문가 등으로 구성된 자문위원회를 구성하여 보완 방안과 단계별 추진계획을 만들게 되었다. 우선 금년과 내년은 사업의 도입단계로 주민과 행정 이 협약하고, 이행하는 새로운 방식의 사업에 대한 주민 인식 변화를 목표로 행정 이 주관하여 프로그램을 정해주는 단계이다. 이후 도입단계가 어느 정도 정착이 되면 농업 중심의 프로그램에서 농촌을 추가할 계획이다. 이때부터 마을과 농업인이 주관하여 행정과 양방향식 프로그램 개발과 결정 구조를 구성한다. 이 적용 단계는 농업인이 자율적 프로그램 추진이 가능해진 이후 추진 예정으로 농업과 농촌, 마을공동체에 대한 구분과 프로그램별 단가설정, 상호준수협약에 따른 이행의 사업체계가 구성되어 충남형 농업직불금 지원체계가 완성된다.

2017년과 2018년에는 농업환경실천사업으로 농업환경 중 가장 시급한 토양환경 개선을 역점 과제로 선정하여 추진한다. 협약내용으로 2017년 ‘질소질비료 걱정시비’에서 2018년 ‘벗짚 환원’을 추가하여 권고와 지도, 홍보에 중점할 계획이다. 전년도 쌀·밭 직불금 수령자와 필지를 대상으로 질소질비료 표준시비량(10a당 9kg) 살포와 3년 1주기 벗짚환원에 대해 추진할 것

을 농가별로 사업에 대한 참여 신청을 받아 마을대표와 읍·면·동장이 협약을 체결한다. 이후 농가에 정착할 수 있도록 홍보와 교육을 추진하고, 농협 및 비료 판매업체로부터 비료 공급현황을 받아 과잉 시비 지역에 대해서 중점 지도할 예정이다.

3. 추진성과 및 기대효과

2017년도 농업환경실천사업을 추진한 결과 '16년 대비 화학비료 판매 감소량이 12,133톤(606.6천포), 8.6%가 감소했다. 전국적으로 화학비료 판매량이 0.7%증가에 비하면 상당한 수량이 절감되었다. 12,133톤은 여의도 면적의 24배인 20,286ha의 농경지에 비료를 살포할 수 있는 양이다. 단순히 화학비료 구입비 절감액으로 환산하여도 6,795백만원에 다다른다. 부가적인 효과로는 비료 운반, 구입, 시비에 따른 투입인력이 절감되는 것과 적정양분 공급에 따른 토양개선, 쌀의 고품질화와 적정생산을 들 수 있다.

농업보조금의 지원 방식에 대해 일부 우려와 반발도 있었으나 충남에서는 생산권장 사업과 면적기준 지원사업을 통합하여 농가단위 지원사업으로 전환하였다. 이후 농업재정 분석을 통해 다른 농업관련 사업들을 재구조화할 계획이고, 정리된 예산을 모아 농업환경실천사업을 더욱 발전시켜 나갈 계획이다.

충남에서의 농업정책 전환이 성공적으로 정착된다면 타 시도에서도 비슷한 시도가 이어질 것으로 예상된다. 그렇게 되면 농업이 단순히 생산이 아닌 다양한 역할을 할 수 있다는 공감대가 확산될 것이고, 농업정책에 대한 새로운 패러다임이 정립될 것이라는 기대를 가져본다.

농업인도 치열한 경쟁에 내몰리지 않고, 안정적 소득 보장 안에서 다양한 시도가 이어질 것이다. 정책적으로는 안전농산물, 식량자급률에 기여하고, 농촌으로 본다면 단순히 꽃길 조성을 통한 경관 조성, 마을 만들기가 아닌, 농촌다운 농촌과 마을공동체 복원이 가능할 것이다.

IV. 맺음말

충남도도 각계의 힘과 지혜를 모아 제도화와 실천에 앞장설 것이다. 지금까지 내용을 정리하면 새로운 농정방향과 비전에 기초하여 재설정하고 개편하는 것이라 할 수 있다. 지금의 농정은 적지 않은 예산을 투입하지만 만족할 만한 성과도출에는 실패했다. 후대에게 물려줄 지속가능한 농업과 농촌을 위해서는 이제 생산중심의 농업에서 다원적 기능을 강조한 농업으로의 패러다임 전환이 요구된다. 다원적 기능 보전을 위한 전환은 농업정책이 정부와 시장, 개인 각자의 역할을 강조하면서 환경정책과 지역정책을 융합하는 형태를 포괄해야 한다. 이를 위해서는 관련 법적, 제도적 장치가 필요하다.

이 장치를 통해 지속가능성을 위한 농업직불금 제도의 개념과 실행방식에 변화를 주며, 현재 농업재정사업에 대한 정부개입 필요성을 전면 재검토하고 조정하여, 점진적으로 선진국 수준의 직불금 재정규모가 확보되어야 한다.

물론, 직불금 마련을 위한 재정개선을 중앙 정부에만 의존해서는 안된다. EU의 직불제 시스템 또한 연합회와 연방정부의 매칭 사업으로 운영되며, 지역 농정을 최대한 반영하는 방향으로 추진된다. 따라서 우리도 각 지자체별 생산성 중심의 사업들을 정리하여 직불제로 전환한다면

계획했던 예산보다 많은 재정을 확보할 수 있을 것이다.

쌀 중심의 직불금 제도를 개선한다고 쌀에 대한 정책적 포기가 아니다. 농업의 다원적 기능을 중시하는 직불제의 전환은 작물의 다양성에 대한 기본적 지원이 가능하여 품목별 적정생산 실현이 가능해지고, 결국 쌀도 시장 경쟁력이 강화돼 가격 상승에 따른 소득 향상도 가능하며, 개선된 직불제도 참여로 추가적인 농가소득도 도모할 수 있을 것이다.

우리는 모두 농민의 자식들이며, 농업 없이는 살 수 없음을, 또 농업이 발전해야 선진국이 됨을 기억하며 힘과 지혜를 모아야 할 것이다.

03

[사례발표2]

『강진군 경영안정자금 확대 추진사례』

송 승 언

전라남도 강진군 친환경농업과 과장

2018
농업소득배가
원년의 해

올해의
관고농도시
강진

2018. 5. 4.

농업인 소득 보전 · 증대를 위한 강진군 경영안정자금 확대 추진사례



 **강진군**
(친환경농업과)

농업인 소득 보전 · 증대를 위한 강진군 경영안정자금 확대 추진사례

- 지금 우리 농촌과 농업은 FTA 등 농수산물 시장개방으로 저가의 수입 농산물로 경쟁력을 잃고, 존립기반마저도 붕괴될 위기 봉착
- 농업 경영안정자금 확대로 농업이 주력산업인 농업군에서 어려움에 처해있는 다수농업인들의 소득안정을 통한 지역경제 활성화 도모

1

그 동안 추진사항

□ 벼 재배농가 경영안정자금 지원

- 기간 : 2,008년 ~ 2017년
- 금액 : 15억원 ~ 38억원

□ 논·밭 경영안정자금 확대 검토

- 경영안정자금 확대 지원을 위한 사례 조사(2014년 부터)
 - 타시군, 타시도, 외국, 전문가 자문 등 조사 실시
- 경영안정자금 확대를 위한 예산 확보 방안 검토(2016년부터)
 - 채무, 교부세 확대, 국도비 공모사업비 확보 등 재원 마련 방안 모색
- 재정적인 부담이 있으나 다수 농업인의 소득 보전을 위하여 기존 벼 재배농가만 한정해서 지원했던 것을 벼 생산 농업인 지원은 기존 방법대로 유지하고 벼 생산 농업인과 밭작물 생산 농업인까지 포함한 전체 농업인 경영안정자금 확대 방안 검토(2017년 1월)
 - 벼 경영안정자금 농업인 및 밭작물 농업인 전수 조사 실시 등

□ 주민 및 의회 의견수렴 등 : 5회

- 강진군 의회 의원간담회 : 2017. 10. 17.
- 농업 관련기관 대표자 토론회 : 2017. 10. 23.
- 강진군의회 주관 농업 및 사회단체 대표 간담회 : 2017. 11. 6.

- 농촌경제연구원 등 전문가 초청 각마을 이장 토론회 : 2017. 11. 7.
- 농촌경제연구원 등 전문가 초청 군민 토론회 : 2017. 12. 27.

2 최근 관련 지역 여론

- 경영안정자금의 기간연장 및 금액 확대에 대한 농업인과 농업인 단체 등의 지속 요구 및 농업소득 향상에 대한 다양한 의견제시
 - 농업관련 단체 간담회 : 2017. 4. 20.
 - 친환경연합회 간담회 : 2017. 7. 20.
 - 농민회 마을별 좌담회 실시(주민 서명 1,231명) : 2017년 7월~8월
 - 강진군 농민회 간담회 : 2017. 8. 30.
 - 한글학교 대표 간담회 : 2017. 9. 20.
 - 군청 앞 농민회 집회 : 2017. 9. 27.
 - 강진군 농민회 2차 간담회 : 2017. 10. 31.
- 2017년 강진 방문의 해 성공 추진으로 방문객 증가 및 지역경제 활성화에 기여하고 있으나 농업군 이미지에 부합한 지속 가능한 농업에 대한 투자가 더 중요하다는 의견이 많음.
- 강진군의회 공식, 비공식으로 경영안정자금 기간연장 및 확대 의견 제시
 - 의회 상반기 업무보고(2017. 6. 21.) - 의회 군정질문(2017. 9. 22.)

3

타시군 · 타시도 및 외국사례

○ 전남 사례(벼)

구 분	지원대상	면적한도	조례 제정 여부	비 고
나 주	벼 재배농가	2ha	여	면적 대비 지원
구 례		2ha	여	
화 순		2ha	부	
보 성		3ha	여	
담 양		1ha	부	
영 압		2ha	부	
장 흥		2ha	여	
영 광		2ha	부	

○ 전남 진도군 사례(밭농업) : 밭곡물 자급을 위한 조례(2016. 7. 14)

- 대상작물 : 밀, 보리, 콩, 조, 수수, 옥수수, 기장, 메밀
- 지원액 : 1백만원/ha(6ha 까지 차등 지원)

○ 전라북도 사례(밭농업)

- 밭농업인 소득보전 지원조례 2008. 10. 31. 제정지원(도비 28%, 군비 72%)
- 전북 사례를 참고하여 2013년부터 국비 밭농업 직불금 제도 마련

○ 전라북도 군비 경영안정자금(논+밭) 지원사례

- 정읍 : 100억원, 김제 : 85.7억원, 익산 : 84.5억원
- 고창 : 77.35억원, 부안 : 74.77억원

○ 충청남도 사례(벼)

(2016년 까지) 벼 재배농가 비료 2ha, 직불금 5ha 한도 면적대비 지원

(2017년 변경) 소농배려로 상생농정 실천과 농촌 환경 개선을

하기 위하여 농가별 균등 지원하며, 마을단위

“농업환경 프로그램” 실천 마을 차등 지원 (485억원)

○ 농업직불금 및 보조금 외국 사례(OECD와 통계청 자료)

- 농업소득에서 농업직불금이 차지하는 비율(2016년 12월)
 - 스위스 59.5%, 유럽연합(EU) 32.1%, 일본 11.2%, **한국 4%**

- 1인당 농업보조금 수준(2013년)
 - OECD 평균 4,014달러, 일본 8,196달러, EU 9,118달러
 - 미국 13,729달러, 노르웨이 27,492달러, **한국 618달러**

○ 외국 지자체 지원 사례(충남연구원 자료)

- 스위스 베른주
 - 농업지역을 평야, 언덕, 산악지대 구분
 - 농가소득에서 농업소득 비중 줄고, 직접지불금 비중 증가 추세
 - 산악지대의 경우 직접지불금이 농가소득에서 차지하는 비중 (1999년 82% ⇒ 2010년 98%)
 - 직접지불제가 없었다면 산악지역은 대부분 영농활동 포기
 - 오스트리아 브레겐츠
 - 전체 농지 중 경사지가 절반, 평지와 목초지가 절반(경지3.6%)
 - 토질, 경사 등 을 고려하여 난이도가 높으면 직불금 추가 지급
 - 직불단가를 차등화 하였지만 2019년부터 통일할 계획 임
 - 독일의 캠프텐
 - 직접지불금은 생산물의 종류와 규모와 무관하게 면적 기준 지급
 - 농업경영체 평균 소득 중 약 40%가 직접지불금
 - 소규모 가족농에 대한 지원 강화
 - 농업경영체 평균 소득 중 약 40%가 직접지불금
- ※ 지자체(광역시, 시군구)에서 지방비 지원을 확대하고 있는 추세이고 농업이 기간산업인 우리군에서 선제적으로 농업·농촌 희생과 농업인 소득안정화 시책 마련 필요

4

관련 전문가 자문내용

【농촌경제연구원 (김태훈, 농업경제학 박사)】

- 신정부의 쌀 산업정책의 방향은 내년까지 쌀 가격 인상을 목표로 정책(생산조정제 등)을 추진하고 2020년까지 쌀직불금 제도를 개편하여 농가 소득 제고 방안을 마련할 계획임

- 2016년산 쌀직불금 변동형의 경우 WTO(세계무역기구)의 AMS (감축대상보조) 지급한도(1조4천900억원)을 77억원을 초과하여 쌀 목표가격(188,000원/80kg) 85%를 보존해주지 못하였음
- 중앙정부의 역할이 중요하지만 지자체의 자구 노력이 필요하고 특히 농도인 전남지역 지자체에서는 지역산업의 근간인 농업인 소득 향상을 위한 자체예산을 통한 직불금 확대 시책이 필요함.

【광주전남발전연구원 (조창완, 농업경제학 박사)】

- 농업인 소득 증대를 위한 여러가지 시책있고, 장·단점의 논란이 있지만 직불금 제도는 정부 예산이 누수 없이 직접 농업인에게 전달되는 농업인의 입장을 고려한 최고의 정책 수단임

【충남연구원 (강마야, 책임연구원)】

- 농업 농촌의 다원적 공익적 기능 유지에 대한 보상차원으로 지원 필요
- FTA 등으로 인한 농업부문의 사회적 손실을 보상해야 할 필요성
- 최근 EU는 농업직불금 제도와 기본소득제도를 연계하고 있음 (경영안정자금 또한 기본소득보장)

5

농업직불금에 대한 국회, 연구기관 등의 제도건의

- 국회, 농촌경제연구원, 각 시도 발전연구원 등에서 농업직불제에 대한 외국사례, 연구보고서, 정책자료를 제시하여 직불금 예산 확대 등을 중앙부처 등에 자주 건의 하였으나, 반영되지 않고 있음.

※ 직불금 관련 보고서, 정책 자료 등

- 2015 농업직불금 제도의 정책구조와 집행분석(충남연구원)
- 2014 농업직불금 제도의 문제와 개선방안 (농정연구센터)
- 2013 농업농촌의 공익적 기능에 대한 보상으로서 농업직불금

확대 필요 (충남연구원)

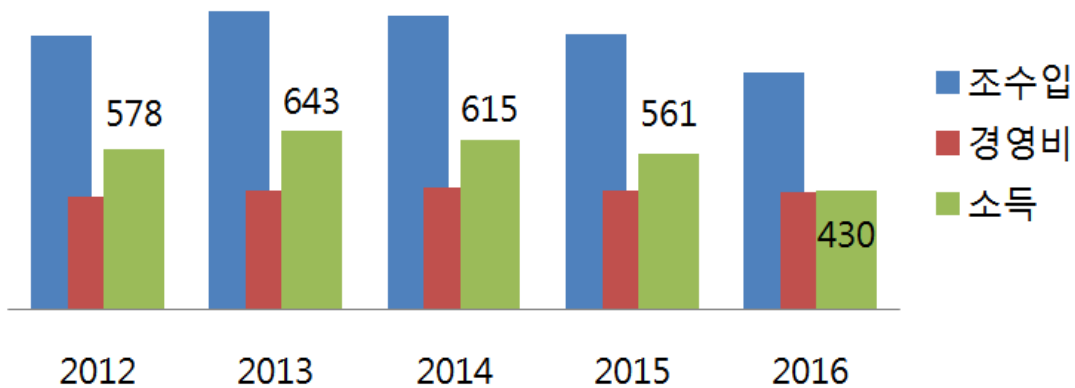
- 2013 주요 선진국의 농업직불제 사례 (충남연구원)

- 2011 스위스와 한국농업직불제의 비교분석 (서울대학교 대학원)

6 우리군 조례 개정 방향

- 쌀값 하락, 노령화 등으로 삼중고를 겪고 있는 농업인의 소득 보전 및 증대 방안 마련

<최근 5년간 벼 소득현황 / 10a기준>



☞ '16년 벼 소득은 '13년 대비 소득액 213천 원, 소득률 9.7% 하락

- 최근 5년간 벼 소득 통계표

(단위 : 천 원, %)

연도	수량	조수입	경영비	소 득	소득률
2012	473	989	410	578	58.5
2013	508	1,075	431	643	59.9
2014	520	1,058	443	단위 : 천 원 } 3.1	
2015	542	994	433	561	56.4
2016	542	856	427	430	50.2

※ 2012 ~ 2016 통계청 농림어업총조사 농림업생산지수자료임.

- 매년 부담하였던 유가보조금(20억원)과 청사지원금(3억원) 상환 완료와 교부세 증가(현재 1,714억원, 2018년 1,830억원 예상, 116억원 증가), 2017년 9월 현재 국도비 공모사업비 1,013억원 확보로 자체예산 절감 등 넉넉해진 군 예산을 농업부분에 투자

- 군 예산 4천억 원 시대에 맞게 강진군의 기간산업인 농업분야 예산 증액으로 농업인 실질소득 향상 도모
(‘17년 당초예산 31.5% → 2회 추경예산 28.9%)
→ ‘18년 본예산 32% 확대 조치(1,042천원)
- 경영안정자금의 지원 대상을 벼 재배 농가만으로 한정하여 지원 하는 것은 타 작물 재배 농가와 의 형평성 및 면적 대비 차등지원 으로 소농, 부녀농, 노령농업인의 경우 상대적 박탈감 문제가 제기 됨.
⇒ 기존 벼 재배 농업인 지원은 현행대로 유지하고, 추가 예산을 확보하여 벼 재배농가 뿐만 아니라 밭농업에 종사하는 농업인으로 확대 균등지원 하여 경영안정 도모
- 대규모 농업인 및 선도농가에 대한 지원은 국도비 공모사업 확보로 넉넉해진 자체재원으로 확대 추진

7 경영안정자금 조례 개정

- 조례 주요 개정 내용
 - 현재까지는 논에서 벼를 재배하는 농가에 대해 한정하고 있으나
⇒ 논농업과 밭농업 농가로 수혜 범위 확대
⇒ 벼 경영안정자금 지원은 현행 유지(38억원, 3ha 한도 면적대비 지원)
⇒ 논·밭 경영안정자금 지원은 예산 범위내 균등 지원
- 조례 개정 방법
 - 조례 개정은 조례 제명의 개정은 물론 조례 내용의 수정사항이 많으므로 일부 조례 개정이 아닌 제명과 내용을 전체 수정하는 전부 개정(2017. 12. 27)

8 예산 확보 및 지급방법

- 예산확보 : 88억원(벼 38억원, 논·밭 50억원)
- 지급방법
 - 벼 경영안정자금(38억원) : 계좌 입금

- 논·밭 경영안정자금(50억원) : 25억원(계좌입금), 25억원(지역사랑상품권)

9 기 대 효 과

- 농업인 경영안정 및 영농의욕 고취(특히 고령자, 소규모 농가)
- 논·밭 경영안정자금 50% 지역사랑상품권 배부로 지역경제 활성화 도모
- 귀농 및 청년농 유인책 작용으로 농업인력 확보 기여

[토론문]

토론문1	이무진 전농 광주전남연맹 정책위원장
토론문2	정영이 전여농 사무총장
토론문3	송남근 농림축산식품부 농업정책과장
토론문4	오현석 지역아카데미 대표

현장 농민이 바라보는 농민수당 도입의 필요성

전농 광주전남연맹 정책위원장 이무진

1. 들어가며

농업에 의한 공익적 가치 창출은 이제 수치나 이론상으로만 사회에 비춰지는 개념이 아니다. 특히나 자연재해가 빈번히 발생하는 현대 사회에 생산 수단인 농경지가 가져오는 공익적 가치와 농민들의 삶의 터전인 농촌공동체 자체가 존재함으로써 해서 발생하는 경제적 이익은 구체적 금액으로 환산되어지고 있다.

한국사회에서 농업이 공익적 가치를 가져온다는 것은 이제 개념적 범주를 벗어나 그러한 농업을 보호, 육성하기 위한 국가적 역할을 사회의 기본 규범인 헌법에 명시하자는 것에도 국민적 합의가 진행되고 있다.

하지만 정작 중요한 농업을 삶의 수단으로 가지고 있으면서 농업의 공익적 가치를 창출하는 생산주체인 ‘농민’에 대한 사회적 고민은 더디기만 하다.

물론 농업정책 속에 농민의 문제가 포함될 수밖에 없다.

그러나 생산수단인 토지 문제 등 생산 주체인 농민의 문제가 해결돼야 농업의 근본적 문제가 해결된다는 것도 간과해서는 안 된다.

4월 20일 통계청이 발표한 ‘2017 농림어업조사’에 따르면 농가 수는 반세기 만에 절반으로 줄어 100만 가구 이상을 간신히 유지하고 있다. 또 총인구 대비 농가 비율은 2013년 6.2%에서 꾸준히 줄어들어 지난해 5.3%로 집계되었다.

농업이 희생불능 상태에 더 깊이 빠지기 전에 올바른 농업정책을 수립하고 생산주체인 농민의 삶의 질을 향상시킬 구체적 대안이 모색돼야 한다는 점을 강조하면서, 농업 현장에서 느끼는 농민수당 도입의 필요성에 대해서 이야기 하고자 한다.

2. 농민수당의 개념

1) 농업의 공익적 가치를 창출하는 생산 주체인 농민에 대한 사회적(합의를 통한) 보상

농업농촌의 공익적 가치



*자료 : 농촌진흥청, 농업농촌의 가치 평가 (2012년)

- 농업의 공익적 가치는 생산 활동을 통해 삶을 살아가는 농민에 의해서 창출되어진다. 때문에 농민의 영농형태와 삶의 방식에 따라 그 가치 창출의 범위도 달라질 수 있다.(예-)
- ▶ 규모화 중심의 영농 방식은 화학 에너지 소비를 늘리고 무분별한 농약 사용으로 도리어 생태 환경적 가치를 손상시킨다.
- ▶ 환경 친화적 영농 실천이 가능하면 농업이 창출하는 공익적 가치를 증대시킬 수 있다.
- 즉, 농민의 생산과 삶의 방식에 따라 창출하는 농업의 공익적 가치가 차이가 난다면 사회가 농민에 대한 일정의 보상을 해주고 그 가치를 극대화 시키는 것이 사회적으로도 유리하다.

2) WTO·FTA 등으로 희생당한 농민에 대한 사회적 보상

- WTO·FTA는 농업 희생을 강요했으며 그로 인한 농업 피해규모는 예측화 조차 할 수 없다.

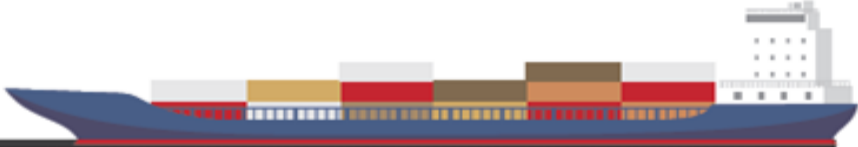
3) 농민수당과 기본소득

- 기본소득이란 재산이나 소득의 많고 적음, 노동 여부나 노동 의사와 상관없이 개별적으로 모든 사회 구성원에게 균등하게 지급되는 소득이다.(위키백과)
- 기본수당에 대한 국민적 또는 사회적 합의가 진행되지 않은 상태에서 보완적 소득

의 개념인 기본소득으로 농민수당을 이해하고 도입을 요구하면 몇 가지 난제를 극복하기 어려울 수 있다.

첫째, 신자유주의 경제 체제에서 과연 농민만 어려움을 겪고 있는가? 왜 농민에게만 기본소득을 줘야하는가?

둘째, 직불금 등 기존 예산도 있는데 이중 지원 아닌가? 재원은 어떻게 마련하나?



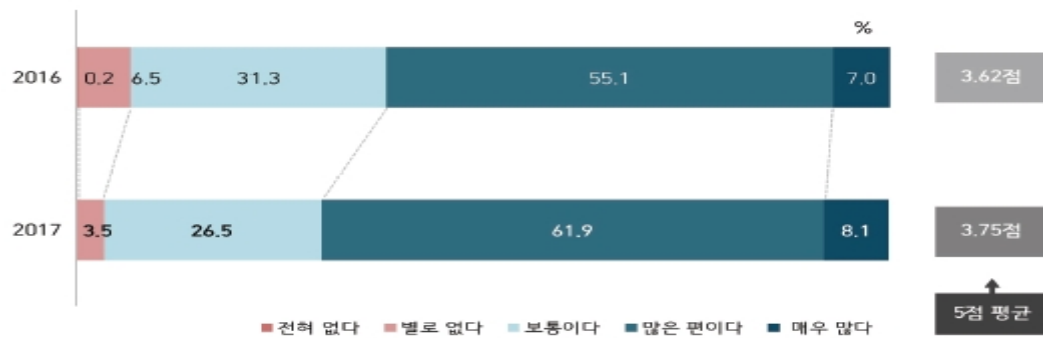
2018년 FTA 추진 전망					
발효(16건, 57개국)		협상중		검토중	
기발효 (15건, 52개국)	신규발효 (1건, 5개국)	신규	개선	협상재개 여건조성	여건검토· 공동연구
칠레, 싱가포르, EFTA(4), ASEAN(10), 인도, EU(28), 페루, 미국, 터키, 호주, 캐나다, 중국, 베트남, 뉴질랜드, 콜롬비아	중미 (SIECA - 과테말라 제외, 5)	한·중·일, RCEP(16), 에콰도르, 이스라엘	아세안, 인도, 칠레, 한·중 FTA 서비스·투자	멕시코, GCC	MERCOSUR, EAEU

자료 산업통상자원부, 한국무역협회

- 농민수당의 개념을 농민에 대한 국가의 소득 지원 일환이 아닌 생산활동을 통해 농업의 공익적 가치를 창출해 내는 농민이 국가와 사회에 요구할 수 있는 권리로 규정해야 한다.
- 또한 농가는 농민이 삶을 영위하기 위한 최소 공동체 및 경제 단위이다.
농민수당 지급 이유가 농민 개개인의 노동과 생산 활동을 통해 농업의 가치가 창출하는 것에 대한 보상적 의미가 있다면 기본적으로 농민 개별에 지급되는 방식이 되어야 한다.
- 현재 서울시 등 지자체에서 시행하고 있는 청년수당이나 올해부터 도입되는 아동수당에 농민수당을 대입해보면 위의 주장에 대한 이해가 빠를 수 있다.
 - ▶ 아동수당 - 0~5세까지 양육 수당을 지급함에도 2018년 8월부터 추가로 0~5세 아동 수당 지급. 이는 보육과 함께 육아부담을 덜어주기 위함과 인구감소 방지를 목적으로 지급되며 그러한 수당지급이 사회적으로 공익성을 높여낼 수 있기 때문 이고 개별 아동에게 지급된다.
 - ▶ 청년수당 - 미취업 청년들에게 일정 기간 동안 활동 지원금을 지원하는 사업

3. 국민이 바라보는 농업

- 농촌경제연구원에서 2017년 10월 30일부터 11월 30일까지 농업인 936명과 도시민 1,500명 등 총 2,436명을 대상으로 진행한 농업·농촌에 대한 국민의식 조사에 따르면 농업·농촌이 공익적 기능이 ‘많다(70.0%)’는 응답이 2016년(62.1%) 대비 7.9%p 상승했을 정도로 우리 국민들은 농업·농촌에 대한 중요성과 가치는 높게 평가하고 있음을 알 수 있다.



- 국가 경제에서 농업이 차지하는 중요성에 대해 질문한 결과, 농업인과 도시민 모두 ‘지금까지도 중요했고, 앞으로도 중요할 것이다(각 41.5%, 60.0%)’라는 응답이 가장 높았다. 도시민이 농업인에 비해 중요성에 대해 더 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났다.
- 농업·농촌의 공익적 기능을 유지·보전하기 위한 추가 세금 부담 여부에 대해 도시민의 과반이(53.8%) ‘찬성한다’고 응답했다. 2016년(54.6%)에 비해 소폭 감소했으나, ‘적극 찬성한다(9.6%)’는 비율은 2016년(1.4%)에 비해 8.2%p 증가했다.
- 문재인 정부의 최우선 농정과제로 ‘농산물 가격 안정과 유통혁신’을 농업인과 도시민 모두 가장 중요하다고 답했으며 다음으로 도시민은 ‘농축산물 안전성,’ 농업인은 ‘농가소득 및 경영 안정’에 대한 정책 수요로 답하였다.

4. 농업에 대한 국민 인식과 농민수당

- 농경연의 조사결과 도시민들은 ‘안전, 안심 먹거리 체계 구축’과 ‘농축산물 안전, 품질관리 강화’를 문재인 정부의 중요 농정과제로 꼽은 점과 공익적 기능에 대한 긍정적 인식 상승, 적극 세금 추가 부담층의 8.2% 상승을 눈여겨 볼 필요가 있다.
- 생산 주체인 농민에 대한 일정의 보상으로 국민들에게 안전한 먹거리가 제공되고 공익적 기능이 확대되면서 더 많은 가치가 창출된다면 사회적 합의를 통한 농민수

당 도입이 가능하다는 예측이 가능하다.

- 국민적 요구에 맞는 생산 방식의 기준을 강화하고 공익적 기능을 확대하는 방향으로 농민들에게 의무규정을 제시하고, 그에 대한 보상의 일환으로 농민수당을 지급하는 사회적 합의 도출은 국민농업의 구체적 상이 될 수 있다.

5. 마치며

농민수당을 개념화하여 도입 여부를 따지는 것은 무의미하다. 향후 농촌지역은 가임여성이 없어 30년 후 대다수가 소멸할 것이라는 예측이 있고, 통계청에 의하면 2017년 작년 농가 수가 전년보다 2.5% 감소했고 농가인구도 242만2천명으로 전년대비 3% 줄었다.

현재 농업·농민은 심폐소생이 필요한 응급상황이다. 그리고 국민들은 농업의 가치와 기능을 인식하고 있음을 확인했다.

이런 조건에서 국가의 역할은 분명해진다.

올바른 농정 수립과 동시에 농업을 생계수단으로 살아가는 그래서 공익적 가치를 생성하면서도 개방농정의 희생을 강요받고 있는 농민에 대한 사회적 보상 정책을 내와야 한다.

농민수당 도입은 가치를 창출하는 농민의 권리적 요구이면서 그 가치 창출에 대한 사회적 보상을 통해 국민이 농업의 지속가능성을 높일 수 있는 방안임을 다시 한 번 강조한다.

문재인 정부는 공익형 직불금 확대를 중요 농정과제로 삼고 있다. 농민수당을 넓은 의미에서 공익형 직불금에 포함하여 농정의 과제로 논의를 시작해야 한다.

여성농민의 입장에서 본 농민수당

정영이_전국여성농민회총연합 사무총장

1. 잘 보이지 않는 ‘여성농민’

농업농촌 정책이나 이를 주제로 한 논의에서 여성농민은 곧잘 ‘농민’이라는 단어 속에 감추어진 다. 그래서 도시와 농촌의 소득 격차와 농민 내부의 양극화에서도 여성농민은 어디쯤 있는지 잘 드러나지 않는다. 모두 알고 있지만 불편한 진실, 여성농민은 차별받고 있다. 같은 시간 농사짓 고도, 또 그만큼의 가사노동을 하고 있으며, 양육과 보육의 책임에서 자유로울 수 없는 이들이 바로 여성농민이다.

농민수당 논의를 하기에 앞서 농촌에서, 농업정책 속에서 여성농민이 어떤 현실에 놓여 있는지를 짚어보고자 한다.

전국여성농민회총연합에서는 농업농민정책연구소 녀름과 함께 2017년 여성농민의 성불평등의 현실을 알아보기 위한 조사를 진행하였다. 실태조사에 응답한 여성농민은 297명이다. 아래는 조사결과와 일부이다.

60%가 본인 명의의 농지 없어

전체 응답자 297명 중 177명의 여성농민은 본인 명의의 농지를 소유하지 않고 있었다. 본인 명의의 농지를 소유하고 있는 110명 중 25명이 혼자 살고 있기 때문에 본인 명의의 농지를 소유하고 있는 것으로 나타났다.

농업직불금, 72%의 여성농민이 본인 수령 못 해

농업직불금은 농민이 농업생산을 수행한 결과로 우리 사회에 제공하는 다원적 기능 및 공익적 가치를 정부가 일부 농민에게 직접 지불하는 제도이다. 여성농민이 농업 생산에 함께 참여하지만 이에 대한 가치를 직접 보장받지 못하고 있음을 보여준다.

농업 생산의 주체이지만 같이 농사지어도 내 이름으로 농산물 출하 안 해

여성농민이 생산한 농산물을 판매할 때 본인 명의로 판매대금을 본인의 통장으로 입금 받는다는 응답이 42% 불과했다.

안전문제와 힘, 비용 등으로 농기계 이용 쉽지 않아

농기계는 농업노동을 돕는 중요한 도구이다. 그럼에도 안전 장치 부족 등의 안전 문제와 힘이 너무 많이 필요하거나, 비용이 높아서 사용하기에 어렵다는 응답이 많았다. 정부 기관 및 농기계업체에서 시행하는 교육도 대부분 남성에게 집중되어 있다.

이와 같은 자료들은 잘 알려지지 않는다. 이처럼 여성농민은 잘 보이지 않는다. 여성농민들이 스스로 조사하고, 밝혀내지 않으면 농업 관련 정책 및 제도 수립과 모색의 과정에서 여성농민들은 지속적으로 소외되고, 제외되기 쉽다.

2. 농가 중심의 정책과 제도로 인한 여성농민의 불평등한 현실, 해결을 위한 실천

복수조합원제

한 농가에 한 사람만 농협조합원이 될 수 있다고? 1995년 이전까지는 그랬다. 한 농가에 한 사람만 조합원이 되니 남성농민들이 주로 가입하게 되었다. 그러나 여성농민도 같은 땅에서 같은 노동을 하며 농사를 지으며 왜 조합원이 될 수 민단 말인가! 그래서 여성농민도 농협조합원이 되도록 요구한 결과 복수조합원제가 실시되었다

여성농민의 법적 지위 보장

농업농촌 및 식품산업 기본법 시행령에는 농업인의 기준을 명시하고 있다. 그러나 농지, 농산물 판매 거래 실적 증명, 1년에 90일 이상 영농종사 사실 증명 등 있어도 기준에 맞출 수 없거나 증명해야 하는데 증명할 방법도 없었다. <여성농민도 농민이다>라고 주장하며 농업인 지위 보장을 위하여 90일 이상 증명 방안을 마련해 여성농민도 농업인의 법적 지위를 보장받을 수 있게 되었다.

공동경영주

농업경영체 등록에 농업 경영인이 아니면 경영주의 농업인이었다. 농민들을 구조조정하기 위한 방안으로 채택되어 경영체 등록에 근본적으로 반대입장이었던 전여농에서는 이에 대한 입장 표명에 대한 토론부터 시작하였으나 현재 추진되고 있는 제도에서 나타나는 성차별적 요소들을 없애기 위한 시정요구는 필요하다고 판단하였다. 이에 경영주를 남녀 모두가 할 수 있도록 하여 공동경영주가 될 수 있다.

이 밖에도 많은 농업정책이 성평등하지 않다. 성인지적 관점이 부족하다. 한국 사회의 농촌의 성인식 현실을 파악하고 그에 근거하여 농업정책들을 구상하고 설계하는 당사자들이 여성농민의 입장에서 고민했던 정책의 흔적을 찾아보기 어렵다. 그 중의 가지는 한계 중의 하나가 바로 농가 중심의 제도 추진이다.

3. 농업의 공익적 가치와 다원적 기능, 지속가능한 농업을 위해 대안을 만드는 여성농민

식량주권 실현을 위해 여성농민이 제일 먼저 주목한 것은 ‘씨앗’이었다. 토종종자 지키기 운동으로부터 시작된 운동은 도시와 농촌의 굳건한 신뢰와 관계를 복원하지 않고는 완성될 수 없음을 알고, 소비자와 생산자가 함께 만드는 공동체를 만들기 시작했다. 바로 ‘언니네텃밭 여성농민생산자 협동조합’이다.

이제 더 나아가 농생태운동을 선언하고 지역에서부터 시작하고 있다. 이 모든 운동은 한 가지를 지향한다. 바로 지금처럼 소수가 다수를 지배하지 않는 세상, 모두가 굶주리지 않는 세상, 모든 사람들이 건강한 먹거리를 먹을 권리가 보장되는 세상이다. 결국 불평등과 차별이 없는 세상이다.

4. 결론, 모두를 위한 농민수당

농민수당은 모든 농민들에게 보장되어야 한다. 나이, 성별, 지역 등 모든 조건에 차별 없이 모두에게 동등해야 한다.

현실적으로 제도가 추진되기 위해서는 농가부터라도 시행되도록 요구하자는 의견도 있다. 처음엔 농가부터 하고 나중에 모든 농민들로 확대하자고 단계적으로 추진하자는 의견도 있다.

그렇지만 우리는 처음부터 차별을 상정하고, 미리 현실적인 대책을 모색할 필요가 있을까? 평등한 세상을 상정하고 불가능한 꿈을 꾸며 우리의 정책을 제안하고 그것이 현실이 되는 세상을 꿈꾼다.

[토론문3]

송남근

농림축산식품부 농업정책과장

<별도 준비>

경영안정자금, 직불제, 농민기본소득...

오현석(대통령직속 정책기획위원회 농산어촌 소분과장/
지역아카데미 대표)

1. EU 공동농업정책과 직불제

- 1992년 공동농업정책 개혁을 통해 도입된 직불제는 공동농업정책의 가장 중요한 정책수단으로 부상했다.
 - 1992년 개혁 이전까지만 하더라도 유럽 공동농업정책은 가격지지, 수출보조 등 시장개입 분야가 전체 예산지출의 90% 이상을 차지할 정도로 가장 중요한 정책수단이었으나, 현재에는 그 비중이 5% 이하로 대폭 축소됐다.
 - 반면, 직불제는 공동농업정책 예산비중이 크게 확대돼 2014-2020에 전체의 72%를 차지할 정도로 공동농업정책의 목표 실현을 위한 가장 중요한 정책 수단으로 성장했다.
- 유럽 직불제는 1999년과 2003년, 2013년에 이뤄진 공동농업정책 개혁을 거치면서 단순한 소득보전 차원을 넘어서 농업활동의 공익적 기능에 대한 사회적 보상체계로서의 위상을 강화해 나갔다.
 - 직불제는 환경과 기후에 대한 농민들의 농업활동을 통한 기여(경관, 생물다양성, 기후안정성)에 대해 보상함으로써 유럽사회가 지향하는 지속가능사회를 실현하기 중요한 정책수단으로 등장했다.
 - 직불제 지원방식도 2003년에는 농업생산과 연계하지 않은 디커플링 방식이 도입돼 현재에는 직불금의 94%가 생산비연계 방식으로 농민들에게 지급되고 있다.
 - 2013년 개혁에서는 직불제의 녹색화(Greening)를 추진해 환경과 기후변화에 대한 농업활동의 기여를 한층 촉진하고 있다.

2. 2014-2020 공동농업정책과 직불제

- EU의 직불제는 정책목표의 불명확성과 정책의 효율성 및 형평성, 시행의 복잡성 등으로 과도한 행정비용을 초래한다는 비판을 꾸준히 받아왔다.
 - 기후변화, 녹색성장 등을 중시하는 회원국(농업의 경제적 비중이 1% 미만으로 떨어진 북유럽 회원국)들과 환경단체들은 공동농업정책의 친환경 의무를 더욱 강조하는(Greening) 반면, 유럽 농민연합(Copa-Cogeca) 등 농민단체들과 남유럽 회원국들은 추가적인 환경의무 부과는 결과적으로 유럽농업의 경쟁력을 약화시킬 것이라며 반대하는 입장을 취해왔다.

- 이러한 배경 속에서 EU의 직불금을 소득보조 직불과 추가적 환경 기능 수행에 대한 보상직불로 구분하자는 직불체계의 이원화 방안이 꾸준히 제기돼왔으며, 이밖에도 농가 간, 지역 간, 회원국 간 직불금 분배의 형평성을 제고하기 위해 지급상한제 도입, 기준단가 차이 완화(지역 간, 회원국 간 평균치를 중심으로 한 균형화 조치) 등에 대한 요구가 지속해서 제기됐다.
- EU는 2009년부터 차기(2014-2020) 공동농업정책을 위한 논의에 착수해, 2010년 11월 ‘2020년을 향한 공동농업정책’ 구상을 발표하는데, EU는 이 정책 구상에서 유럽 농업이 식량안보, 환경과 기후변화, 지역균형발전이라는 세 가지 도전과제에 직면하고 있다고 진단하고, 공동농업정책 개혁의 필요성과 방향을 제시하고 있다.
- EU는 공동농업정책의 가장 중요한 정책수단인 직불제를 분배형평성 개선, 녹색화(Greening)를 통한 목적성 개선, 그리고 행정의 단순화를 추진하는 방향으로 직불제 개편안을 마련했다.
 - 이를 위해 기존의 단일직불제를 기본직불과 녹색직불, 소농직불로 3원화하고, 소농 및 청년직불을 통해 직불제가 농촌지역에서 갖는 고용효과와 지역균형발전효과를 촉진하는 한편, 농가에 부과하는 상호준수의무도 예전보다 단순화했다.

표 : 2013 개혁의 직불제 주요 내용

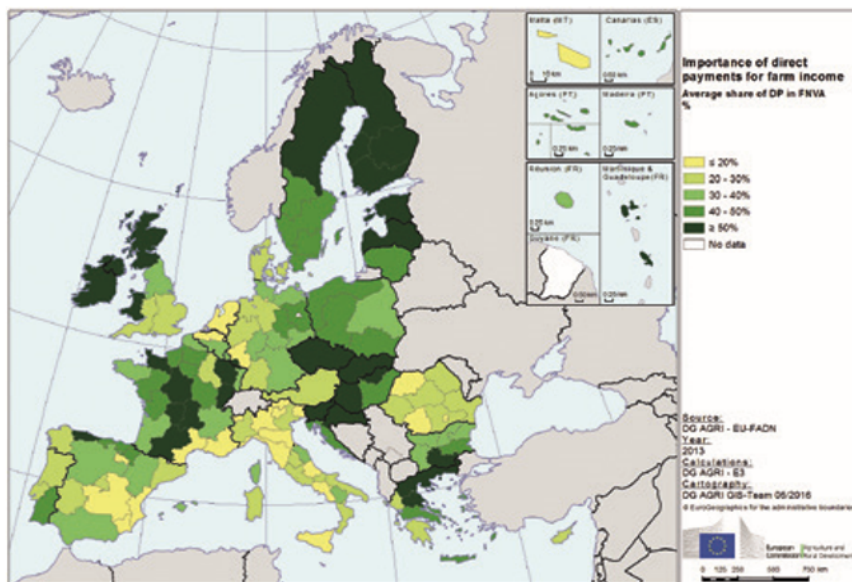
구분	주요 내용
직불제	• 녹색화 및 분배형평성 개선을 위한 단일직불의 3원화 : 기본직불, 녹색직불, 소농직불 - 기본직불(Basic Payment Scheme) : 지역 간, 농민 간에 직불금의 분배형평성을 개선하기 위해 편차가 큰 단위면적당 지불단가를 균등화하는 방향으로 조정하는 한편, 소득세와 유사한 형태의 누진적 감액제(Capping)를 도입하기로 함 - 녹색직불(Green Payment) : 기본직불에 추가해서 기후와 환경에 기여하는 활동에 대해 추가적으로 지급하는 직불금으로 면적당 일정액을 가산 지급함. EU 회원국들은 공동농업정책 1축 예산의 30%를 녹색직불 프로그램에 할당해야 함 - 소농 단순직불(simplified scheme) : 소농을 배려하기 위한 직불로서 면적과 무관하게 연간 500-1,000 유로 범위 내에서 정액지불금을 지급하고, 단순화된 형태의 상호준수의무를 부과함 • 고용효과 및 지역균형발전 촉진을 위한 청년직불과 자연계약지원직불 도입 - 회원국별로 배정된 직불예산의 2% 이내에서 40세 이하 청년창업농에 대해 가산 직불금 지급(2축의 청년영농정착 지원과 별도) - 지역균형발전 촉진을 위해 직불예산의 5% 이내에서 산악이나 기타 자연적 제약을 가진 지역의 농업활동 지원(2축의 조건불리지역 지원과 별도)
상호준수의무이행	• 기본직불 - 단일직불보다 완화된 상호준수의무 부과 - 기존의 18개 법적의무와 15개 농업환경우수조건(GAEC) 의무를 각각 13개와 8개로 단순화함 • 녹색직불 : 작물다양화, 영구초지유지, 생태초점구역(ecological focus area) 관리 등 세 가지 사항을 이행하는 조건으로 기본직불에 가산 지급하는 직불 - 재배작물 세 가지 이상 다양화 : 유럽 농업의 단작화 방지, 환경친화적이고 지속가능한 농업환경 유지 - 초지의 용도 전환 금지 등 영구초지의 유지 : 영구초지는 생물다양성, 역사적 관점, 경관, 기후변화, 자원보호 측면에서 중요한 자원임 - 생태초점구역을 위한 농지의 이용 : 기본직불 대상 농지의 최소 7%를 휴경지, 계단식 농지, 경관 중시 토지이용, 완충대(緩衝帶: buffer strip), 조림(造林) 등 생태초점구역 용도로 활용할 경우, 가산 직불금을 지급 • 소농 단순직불 : 단순화된 내용의 상호준수의무를 부과

자료 : 오현석(2016)

3. 직불 예산과 농가소득

- 공동농업정책은 직불정책과 시장정책(1축), 농촌개발프로그램(2축) 등 상호 연계된 세 가지 범주의 정책수단들을 동원해 이와 같은 정책목표들에 접근하고 있으며, 이 중에서도 직불정책은 공동농업정책 예산의 약 72%를 점유하는 가장 중요한 정책수단이다.
- EU는 7년간(2014-2020) 전체예산의 38%를 공동농업정책에 배정하고 있는데, 이중 직불정책에 전체 농업예산의 72%인 2,930억 유로를 할당하고 있으며, 연간 직불예산 규모는 410억 유로에 달한다.
- 직불정책 예산은 EU 전체 예산의 27%를 차지하고 있다.
- 이와 같은 규모의 직불정책으로 인해 EU의 7백만 농가들이 직불제에 큰 영향을 받고 있으며, 직불금은 EU 농가소득에서 중요한 부분을 차지하고 있다.
- 직불금은 지난 10년간 평균적으로 농가소득의 거의 절반 정도를 차지하고 있다.
- 2010-2014년도 기간 중 농가 평균소득은 다른 경제부문의 평균소득 수준의 40%를 밑돌고 있는데, 농가의 평균소득은 사업소득(비근로소득)인 반면 비농업부문 평균소득은 풀타임 고용인력에 대한 평균임금을 대비한 결과이다.

그림 : EU 회원국별 농가소득 대비 직불금의 비중



자료 : European Commission, CAP Explained, Direct Payments for Farmers 2015-2020, May 2017

4. 직불금의 구조와 종류

- 공동농업정책 1축의 직불금은 경작지 면적을 기초로 농민들에게 지급하는 기본소득 지원 형태의 ‘기본직불제(Basic Payment Scheme)’ 외에 특수목적 또는 특정유형의 농가들을 지원하기 위한 보완적 수단의 직불금이 추가된다.
- 녹색직불 : 기후와 환경에 이로운 농업활동을 지원

- 청년직불 : 40세 이하 청년 창업농 지원(2축의 청년영농정책 지원과 별개임)
- 재분배직불 : 중소농에 대한 직불금의 분배형평성 개선을 위한 직불
- 소농직불 : 소농들을 위해 단순화된 상호준수의무가 적용되는 단순직불
- 자연제약구역을 위한 직불 : 산악지역 등 농업활동이 어려운 지역을 위한 지원(2축의 자연조건불리보상지원과 별개임)
- 생산연계직불 : 특별히 어려운 상황에 놓여 있거나, 해당 품목이 경제적, 사회적, 환경적으로 지역에 중요한 의미가 있는 경우 생산연계 방식의 직불 지원(면적, 생산량, 사육두수 등에 비례해 적용)

○ 기본직불, 녹색직불, 청년직불은 EU의 모든 회원국들이 의무적으로 시행해야하는 ‘의무 직불제’ 인 반면, 재분배직불, 자연제약직불 및 생산연계직불은 회원국이 자신의 농업여건 등을 고려하여 자국에 할당된 공동농업정책 예산한도 범위 내에서 선택해 실시할 수 있는 ‘선택 직불제’ 이다.

가. 기본직불 : Basic Payment

- 기본직불은 농민들의 기본소득을 뒷받침하기 위한 것으로서 회원국별로 선택에 따라 공동농업정책에서 차지하는 예산 비중이 다르다.
 - 국가별로 할당된 공동농업정책 예산에서 기본직불이 차지하는 비중은 12%에서 68%를 나타내고 있다.
- 기본직불제(BPS, Basic payment scheme)는 농민들이 보유한 직불수급권(payment entitlements)을 활성화하는 것에 기초하고 있으며, 직불수급권은 농민들이 신고한 직불 적격 농지면적에 비례해 산출된다.
 - 직불금 수혜 자격을 갖춘 농민에게 직불수급권이 부여되며, 일반적으로 직불수급권은 직불 대상 농지 1ha 당 한 개의 수급권을 부여한다(일부 국가는 직불수급권 할당량에 제한을 두고 있다).

나. 녹색직불 : green direct payment

- 공동농업정책은 직불정책을 상호의무준수와 연계시킴으로서 환경과 기후에 대한 농업활동의 기여를 촉진해왔으나, 2013년 개혁을 통해 도입된 녹색직불은 공동농업정책의 이와 같은 방향성과 내용을 한층 강화했다.
 - EU 회원국들은 의무적으로 자국의 직불예산 중 30%를 녹색직불에 할당해야 하며, 이는 환경과 기후 이슈에 대응하기 위한 공동농업정책의 새로운 수단(greening, 녹색화 수단)이다.
 - 공동농업정책은 환경과 기후 이슈에 대응하기 위해 상호의무준수를 도입한데 이어 공동농업정책 2축인 농촌개발프로그램의 농업환경기후시책(agri-environment-climate measures)을 강화해왔다.

- 농업부문은 EU 온실가스 배출량의 약 10%를 차지하고 있는데, 녹색직불은 토양 보호, 생물다양성, 탄소격리와 같은 환경과 기후를 위한 유럽 농민들의 노력에 대한 대가로 지불하는 것이다.
- 2015년에 처음으로 도입된 녹색직불(greening)은 EU 전체 농지의 70% 이상이 대상이 되고 있다.

○ 유럽 농민들이 기본직불금 외에 녹색직불금을 추가로 받으려면 세 가지 분야에서 환경(특히, 토양과 생물다양성)과 기후에 유익한 활동을 의무적으로 수행해야 한다(녹색의무).

- 재배작물 다각화(Crop diversification)
- 영구초지의 유지(Maintenance of permanent grassland)
- ‘생태초점구역(Ecological focus areas)’의 관리
 - 15ha를 초과하는 경작지를 보유한 농민들은 최소한 자신의 토지의 5%를 ‘생태 초점구역’으로 지정하고, 농장 내의 생물다양성 보호와 개선을 위한 목적으로 이를 관리해야 한다.

○ 녹색직불에 부과되는 이러한 의무활동들은 유럽 농업시스템과 환경의 다양성을 고려하여 ‘등가(equivalence)’ 개념의 대안활동으로 대신할 수 있다.

- 회원국들은 녹색직불 대상 농민들에게 세 가지 녹색의무 활동 중 하나 또는 그 이상에 대해 등가의 활동(대안활동)을 대신하게 할 수 있다.
- 이들 등가의 대안활동은 녹색의무 활동과 비슷하거나 보다 높은 수준의 환경과 기후에 이로운 효과를 가지는 활동들이며, 농업환경기후정책(agri-environment-climate measures) 혹은 인증제도(Certification scheme)를 포함하고 있다.

다. 청년직불 : payment to young farmers

○ 유럽 농업이 고령화되고 있는 현실을 고려하면 유럽 농업과 농촌의 미래를 위해 청년들이 농업부문에 진입하는 것이 매우 중요하다.

- 2013년에 35세 이하의 농민 한명에 대해 55세 이상 농민은 9명에 달했다.
- 55세 이상 농민은 전체의 절반을 웃돌고 있으며, 35세 미만은 6.9%에 불과하다.

○ 청년들에게 기본직불에 가산해서 지급하는 청년직불은 모든 회원국이 의무적으로 시행해야 하며, 회원국은 자국에 할당된 직불예산의 2% 한도 내에서 청년직불금을 지급할 수 있다.

- 청년직불금은 농업경영인으로서 영농활동에 진입한 때로부터 최대 5년간 지급된다.
- 기본직불제(BPS)를 시행하는 회원국의 경우 영농 정착한 청년농업인은 직불수급권 배분에서 우선권을 부여해야 하며, 청년농업인이 직불시스템에 접근할 수 있

도록 배려해야 한다.

- 한편, 이와는 별도로 공동농업정책 2축의 청년영농정착지원제도는 농업활동에 진입하는 청년농업인들에게 영농 정착금을 지원하고 있다.

라. 재분배직불 : redistributive payment

- 재분배직불은 중소농들에게 보다 많은 직불금을 분배하기 위한 것으로서 회원국들은 자국에 할당된 직불예산의 30% 범위 이내에서 재분배직불을 사용할 수 있다.
 - 재분배직불은 기본직불에 가산해 지급하는 직불금이며, 일반적으로 전국 평균 경지면적 규모 이하의 농지에 대해 ha 당 재분배 직불 단가를 정해 지급한다.

마. 소농직불 : small farmers scheme

- EU 농가의 3/4 이상이 10ha 이하의 소농이며, 이중에서도 5ha 이하가 매우 광범위하게 분포하고 있다.
- 이들 소규모 농가의 특별한 상황을 고려하여 EU는 회원국들이 소농직불제(SFS, Small farmers scheme)를 신청할 수 있도록 하고 있는데, 소농직불은 농민들에게 일시불 형태로 일정금액을 지급하는 단순화된 형태의 직불이다.
 - 회원국별로 소농직불 상한액을 정하나, 1,250 유로를 초과할 수 없다.
 - 소농직불금을 받는 농민들은 일반 직불보다 훨씬 단순화된 행정절차를 밟게 되며, 녹색의무나 상호준수의무와 관련된 벌칙이나 감독대상에서 제외된다.
- EU 회원국 중 소농직불제를 채택하고 있는 나라는 15개국이다.
 - 오스트리아, 불가리아, 크로아티아, 에스토니아, 그리스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 라트비아, 몰타, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 스페인, 슬로베니아.
- 이들 국가에서 소농직불금이 전체 직불금에서 차지하는 비중은 2015년의 경우 5% 이상이나, 국가별로 편차가 크다.

표 : EU 회원국별 소농직불 수혜 농민 비중

국 가	불가 리아	독일	에스 토이 아	그리스	스페 인	크로 아티 아	이탈 리아	라트 비아	헝가 리	몰타	오스 트리 아	폴란 드	포르 투갈	루마 니아	슬로 베니 아
%	15.7	10.0	11.8	47.2	43.6	20.1	53.2	25.5	29.1	90.4	23.8	55.6	48.6	80.7	3.2

자료 : European Commission, CAP Explained, Direct Payments for Farmers 2015-2020, May 2017

바. 자연제약구역을 위한 직불 : payments for areas with natural constraints

- 자연제약구역(Areas with natural constraints, ANCs)은 자연적 조건이나 기타 특수한 제약으로 인해 농업활동이 불리한 지역이다.
- 회원국별로 배정된 직불예산의 최대 5% 이내에서 자연제약구역 내 농민들에게 가산 직불 형태로 지급할 수 있다.
 - 현재까지 자연제약구역직불을 신청한 나라는 2015년에 덴마크가 유일하며, 2017년에 슬로베니아가 추가로 신청했다.

사. 자발적 생산연계지원 : voluntary coupled support

- 디커플링과 상호준수의무로 특징되는 2003년의 공동농업정책 개혁에서 생산과 연계되지 않는 방식의 직불제가 추진되었으나, 회원국의 자발적 선택에 따라서는 특정 작목에 대해 제한된 규모의 생산연계직불제를 운영할 수 있다.
 - 특정 품목의 생산 활동 유지가 해당 지역과 분야에서 경제적, 사회적, 환경적 이유로 특별한 의미를 갖고 있는 경우 생산연계직불제를 선택적으로 운영할 수 있다.
- 독일을 제외하고 대부분의 회원국들이 이러한 생산연계직불제를 운영하고 있으며, 나라마다 생산연계직불금의 규모와 적용 작물이 매우 다양하다.
 - 회원국들은 비록 예외가 있긴 하나 자국에 배정된 직불예산의 8% 이내에서 생산연계직불제를 운용하고 있다.
 - 생산연계직불이 적용되는 품목은 쇠고기와 송아지고기가 전체 생산연계직불금의 41%로 가장 많고, 우유 및 유가공품 20%, 염소와 양고기 12%, 단백질 식물 12%, 과일과 채소 5% 순이다.

5. 회원국의 직불 예산 편성

- EU 회원국들은 자국에 할당된 공동농업정책 예산 한도 내에서 자국의 직불예산을 어느 정도의 자율성을 가지고 정할 수 있다.
- 회원국들은 자국의 사정에 맞게 농민들을 효과적으로 지원하기 위해 여러 직불시책들을 결합하여 시행할 수 있다.
 - 기본직불, 녹색직불, 청년직불은 모든 회원국들이 의무적으로 시행해야 하는 직불제이다.
 - 반면, 생산연계직불, 자연제약구역 직불, 재분배직불은 회원국이 자발적으로 선택해서 시행하는 직불제이다.

- 모든 회원국은 의무직불 외에 선택에 따라 하나 또는 그 이상의 자발적 직불제를 추가할 수 있다.

그림 : EU 공동농업정책의 직불제 구조 (2014-2020)

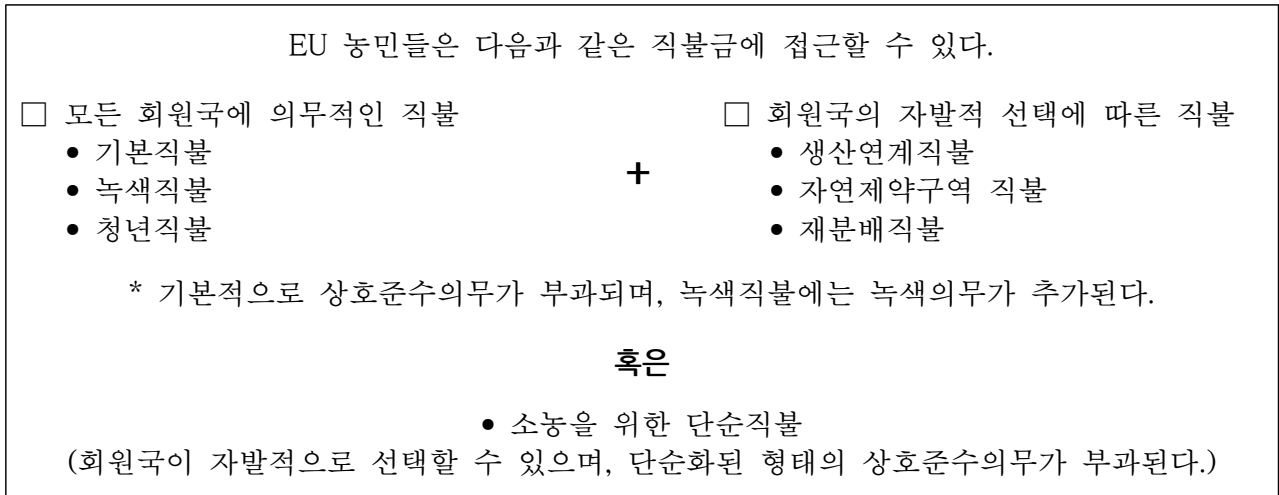


그림 : EU 회원국별 직불제 구성(1축, 소농직불 제외, 2015)

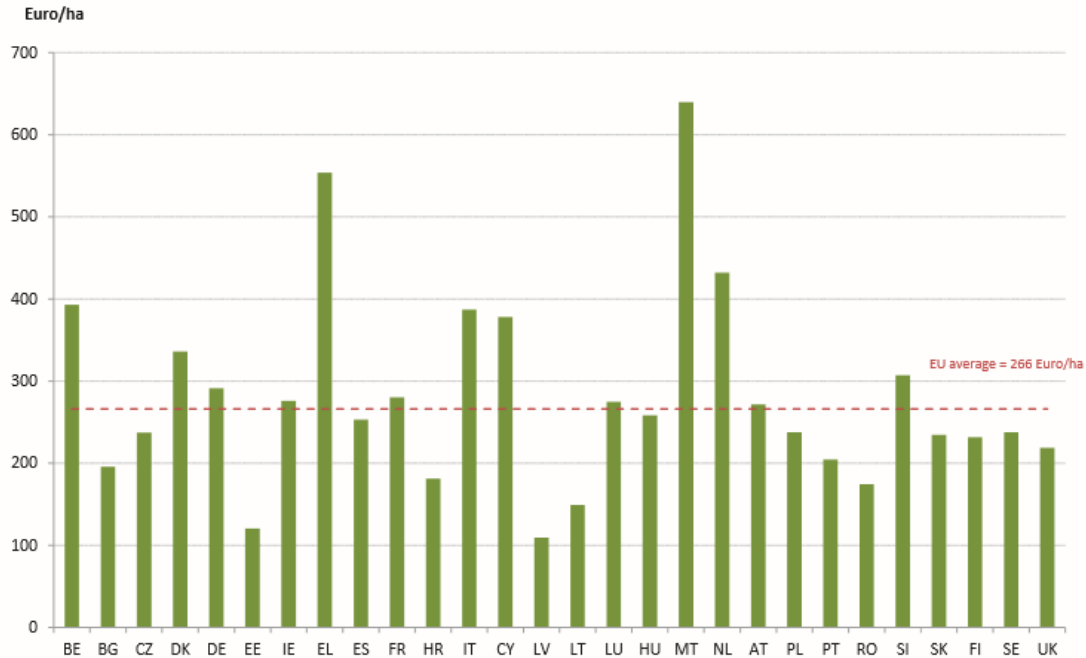
단위 : %

국가	녹색	자연제약 구역	청년	생산연계	재분배	기본 (BPS)	단일면적 (SAPS)
프랑스	30	0	1	15	5	49	0
스페인	30	0	2	12	0	56	0
이탈리	30	0	1	11	0	58	0
독일	30	1	0	0	7	62	0
영국	30	0	2	1	1	66	0
네덜란드	30	0	2	0	0	68	0
덴마크	30	0	2	3	0	65	0
헝가리	30	0	0	15	0	55	0
오스트리아	30	0	2	2	0	66	0
아일랜드	30	0	2	0	0	68	0

자료 : European Commission, CAP Explained, Direct Payments for Farmers 2015-2020, May 2017

- EU 전체적으로 직불제가 적용되는 농지에 대한 ha 당 직불금 지급액은 연간 266 유로 정도이며, 국가별로 편차가 크게 나타나고 있다.

그림 : EU 회원국별 ha 당 평균 직불금 비교



자료 : European Commission, CAP Explained, Direct Payments for Farmers 2015-2020, May 2017

6. 직불금 수혜 자격과 직불금 신청

○ EU의 대부분의 농민들은 직불금을 지급받고 있으며, 2015년에 직불금을 수혜받은 농민 수는 약 700만명에 달했다.

- 직불제가 적용되는 농지면적은 전체농지의 약 90%인 156백만 ha에 달한다.

○ EU 농민들은 매년 직불금을 신청하는데 직불금 수혜를 위해서는 다음과 자격요건을 충족시켜야 한다.

● 최소 규모 요건

- 직불금 총액 또는 직불금 적용 농지면적이 과소한 농민에 대해서는 일반적으로 직불제가 적용되지 않는다. 회원국마다 직불정책을 담당하는 기관이 최소 규모에 대한 기준을 설정해 국가 마다 기준이 상이하나, 일반적으로 직불금 총액 기준으로는 100유로에서 500유로 사이에서 경지면적 기준으로는 0.3ha에서 5ha 사이에서 설정되고 있다.

● ‘활동적’ (Active) 농민

- EU 내의 농지에서 농업활동을 수행하는 농민만이 직불금을 수령할 수 있다. 농지를 보유하고 있으나 농업활동이 없거나 매우 제한적인 개인 또는 회사(공항, 부동산 서비스, 운동경기장 등)는 직불금 지원대상이 아니다.

● 농업활동 목적의 농지 이용과 농지상태의 유지

7. 직불금 수혜 농민들의 상호준수의무 이행

- EU 공동농업정책의 직불정책은 EU의 다른 법적 규정들과 상호 연계돼 있으며, 이러한 연계를 상호준수의무(cross-compliance)라고 한다. 직불금 수혜 농민들은 이러한 법적인 의무사항들을 이행해야 할 책무를 지닌다.
 - 상호준수의무는 식품안전, 동물건강, 식물건강, 기후, 환경, 수자원 보호, 동물복지에 관한 EU 규정을 담고 있다.
 - 직불금별로 정해진 지원금액을 100% 수혜하려면 농민들은 상호준수의무이행을 100% 이행해야하며, 의무사항을 이행하지 못하거나 변칙적으로 행한 경우에는 직불금액을 감축하거나 지급을 제한한다.
 - 감축 규모는 농민들이 의무이행을 어느 정도나 위반했는가에 따라 정해진다.
- 상호준수의무는 두 개의 서로 다른 범주로 구성된다.
 - 하나는 법적관리요건(SMRs, Statutory Management Requirements)으로서 EU가 법률로 정하고 있는 공중보건, 동물 및 식물건강, 동물의 식별과 등록, 환경, 동물복지 영역에 관한 13개 법적 의무사항들이다.
 - 다른 하나는 우수농업환경조건(GAECs, Good agricultural and environmental conditions)이라 불리는 것으로서 EU의 법률이 아닌 회원국 차원에서 그의 정확한 기준들을 정하고 있는 의무사항들이다. 직불금을 수혜받는 EU 농민들은 자신의 토지를 우수농업환경조건에 맞게 관리해야 할 의무를 지니며, 침식으로부터 토양을 보호하고, 토양의 유기물 성분과 토양구조를 유지하며, 야생동물의 서식지 파괴를 피하고, 수자원 관리 및 경관 보호 활동을 수행해야 한다.

표 : 직불제와 상호준수의무 (프랑스 사례)

농업경영체에 대한 직접지원시책		상호준수의무
□ 공동농업정책 1축		
생산비연계	• 기본직불(Paiement)	○
	• 녹색직불(Paiement)	○ + 녹색의무
	• 청년지원(Aide)	○
생산연계	• 암소지원(Aide)	○
	• 젖소지원(Aide)	○
	• 암소 슬하의 송아지와 유기농 송아지 지원(Aide)	○
	• 염소 및 양 지원(Aide)	○
	• 식물생산지원(감자, 대마)(Aide)	○
	• 식물성단백질지원(Aide)	○
□ 공동농업정책 2축		

• 수확보험	
• 농업환경기후시책(MAEC)*	○ +지역별환경요구
• 유기농업	○
• 자연조건불리보상(ICHN)**	○
• 농지의 산림화 지원	○
• 농업-산림시스템지원(agroforestiers)	○

자료 : <http://www.chambre-agriculture-61.fr>

- * 2007-2013 농촌개발프로그램에선 농업환경시책(MAE)이란 이름으로 시행됐으며, 7가지 분야의 MAE가 시행됐다 : 윤작 MAE, 지역화된 MAE, 적정 투입재를 사용하는 복합농업(복수의 경종농업과 축산) 사료시스템, 유기농 전환 및 유지, 멸종위기에 처한 동물 품종 및 식물자원 보호, 별들의 수분을 매개하는 잠재력의 개선 등이다.
- ** 자연조건불리보상(ICHN, Indemnisation compensatrice de handicap naturel)은 1975년에 처음 도입되었으며, 자연조건이 불리한 지역의 농업활동을 지원하는 프로그램이다. 산악지역 등 취약지역의 지속가능한 농업활동을 유지하고, 생태계의 다양성과 특징적인 농촌경관을 보전하기 위한 목적을 갖고 있다. 매년 사료 생산 면적(영구 초지, 일시적 초지, 사료곡물 생산)에 따라 최대 50ha를 상한으로 지원하며, ha 당 지원액은 지역과 단위면적당 사육두수에 따라 차등 지원된다. 취약지역을 산악지역, 산록지역, 단순조건불리지역, 특수조건불리지역 등 4가지로 구분하고 있다.

가. 상호준수의무의 감독 영역과 세부명세서

○ 상호준수의무는 다음의 세 가지 영역으로 구분된다.

- 환경, 기후변화, 우수농업토양조건
- 공중보건, 동물건강, 식물건강
- 동물복지

○ 각 영역은 다시 복수의 하위영역으로 구분된다

- ‘환경, 기후변화, 우수농업토양조건’ 영역
 - ‘환경’
 - ‘농업환경우수조건(GAEC)’
- ‘공중보건, 동물건강, 식물건강’ 영역
 - ‘건강-식물생산’
 - ‘건강-동물생산’
- ‘동물복지’ 영역

○ 각 영역 및 하위영역에는 분야별로 세부적인 상호준수의무사항들을 규정하고 있는 세부명세서(Fiche)가 마련돼 있다.

- 세부명세서는 EU의 관련규정에 따른 상호준수의무사항의 세부내용들과 감독관들이 현장에서 수행하는 감독활동 포인트, 변칙행위의 유형, 사전경고 대상행위 여부와 조정기간, 위반 시 지원금 감축을 등을 담고 있다.

- ‘환경, 기후변화, 우수농업토양조건’ 영역의 관련 규정과 세부명세서
 - 하위영역인 ‘환경’ 분야에는 2개의 세부명세서가 분야별 상호준수의무 세부사항들을 규정하고 있다 :
 - 환경-I : 야생조류의 보존과 서식지 보호에 관한 세부명세서
 - 환경-II : ‘취약지역’에서 농업활동으로 인한 질산염 오염으로부터 수자원을 보호하기 위한 세부명세서
 - 하위영역인 ‘농업환경우수조건(GAEC)’ 분야에는 7개의 세부명세서가 분야별 상호준수의무 세부사항들을 규정하고 있다.
 - GAEC-I : 물길 따라 완충지대 조성(풀 또는 수목, bande tampon)
 - GAEC-II : 관개를 수자원 채취 허가
 - GAEC-III : 위험물질 오염으로부터 지하수 보호
 - GAEC-IV : 토양의 최소한의 피복
 - GAEC-V : 토양침식의 방지
 - GAEC-VI : 토양의 유기물 성분 유지
 - GAEC-VII : 토지의 지형적 특성의 유지

- ‘공중보건, 동물건강, 식물건강’ 영역의 관련 규정과 세부명세서
 - 하위영역인 ‘건강-식물생산’ 분야에는 2개의 세부명세서가 분야별 상호의무준수 세부사항들을 규정하고 있다.
 - 건강/식물-I : 식물약리학제품의 사용
 - 건강/식물-II : 식물성 생산에 관한 위생 패키지
 - 하위영역인 ‘건강-동물생산’에는 4개의 세부명세서가 분야별 상호의무준수 세부사항들을 규정하고 있다.
 - 건강/동물-I : 동물생산에 관한 위생패키지
 - 건강/동물-II : 축산에서 일부 물질 사용의 금지
 - 건강/동물-III : 전염성해면상뇌병증(광우병)의 방지와 제어, 박멸
 - 건강/동물-IV : 소, 돼지, 양·염소를 위한 동물등록과 식별

- ‘동물복지’ 영역의 관련 규정과 세부명세서
 - 동물복지 영역은 ‘동물보호와 복지’라는 하나의 세부명세서가 있으며, 송아지 사육, 축사에서 돼지 사육 및 기타 모든 축산활동에 적용되는 상호준수의무사항들을 규정하고 있다.

나. 농업경영 유형별 상호준수의무 감독 영역

- 공동농업정책 1축의 직불금과 2축의 지원시책을 신청해서 지원금을 수령하는 모든 농업 경영체들은 아래의 표와 같이 농업경영 유형별 상호준수의무 감독영역에 따라 의무이행 사항에 대한 감독활동의 대상이 된다.
- 모든 농업경영체들은 ‘농업환경우수조건(GAEC) I~VII’ 영역과 ‘야생 조류 및 서식지 보호에 관한 ‘환경-I’ 영역의 의무이행사항들을 준수해야 한다.
- 여기에 작물을 생산하는 농가들은 살충제 사용 등과 관련한 ‘건강/식물생산’ 영역의 의무이행사항들을 준수해야 하며, 축산농가들은 사육동물에 따라 ‘건강/동물’ 분야의 상호준수의무들을 이행해야 한다.
- 농지가 ‘취약지구’로 지정된 구역에 위치하거나, EU의 환경프로그램인 ‘Natura 2000’ 구역에 속한 경우에는 ‘환경’ 영역의 의무이행사항들을 준수해야 한다.

표 : 농업경영 유형별 상호준수의무 감독 영역

농업경영체 유형 및 특성	경영체	동물생산	식물생산
모든 농업경영체	· GAEC I~VII · 환경-I		· 건강/식물-I · 건강/식물-II
소, 돼지, 양 및 염소 축산농가		· 건강/동물-IV	
모든 축산농가		· 건강/동물-I · 건강/동물-II · 건강/동물-III · 동물보호와 복지	
‘취약지구’에 필지를 보유한 농가 (Zone Vulnerable)	· 환경-II		
Natura 2000 구역에 필지를 보유한 농가	· 환경-I		

- 환경-I : 야생조류의 보존과 서식지 보호에 관한 세부명세서
- 환경-II : ‘취약지역’에서 농업활동으로 인한 질산염 오염으로부터 수자원을 보호하기 위한 세부명세서
- GAEC-I : 물길 따라 완충지대 조성(풀 또는 수목, bande tampon)
- GAEC-II : 관개를 수자원 채취 허가
- GAEC-III : 위험물질 오염으로부터 지하수 보호
- GAEC-IV : 토양의 최소한의 피복
- GAEC-V : 토양침식의 방지
- GAEC-VI : 토양의 유기물 성분 유지
- GAEC-VII : 토지의 지형적 특성의 유지
- 건강/식물-I : 식물약리학제품의 사용
- 건강/식물-II : 식물성 생산에 관한 위생 패키지
- 건강/동물-I : 동물생산에 관한 위생패키지
- 건강/동물-II : 축산에서 일부 물질 사용의 금지
- 건강/동물-III : 전염성해면상뇌병증(광우병)의 방지와 제어, 박멸
- 건강/동물-IV : 소, 돼지, 양·염소를 위한 동물등록과 식별
- 동물보호와 복지

자료 : <http://www.chambre-agriculture-61.fr>

[illegible]

[illegible]

[illegible]