

직불제 중심의 농정을 위한 예산구조 재편

강마야 | 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원

1. 문제 제기

현재 농업·농촌 분야는 다양한 쟁점 사항에 직면하고 있다. 예를 들면 쌀의 수급 불균형, 축산의 규모화에 따른 환경오염, 고투입·고비용 구조 농업으로 인한 환경오염, 농업소득 등 농가경제지표 악화, 수입개방, 농업인 및 농가의 불명확한 개념과 모호한 정책 대상, 빈익빈·부익부를 심화시키는 시혜적 성격의 농업보조금, 중앙집권 농정으로 인한 지방농정 역할과 기능 부재 등이 그것이다. 이러한 문제 지점들과 맞닿아 있는 것은 정책 혹은 사업, 그리고 그것을 실현하는 수단으로서 농정예산을 들 수 있다.

※ 이 글은 《충남리포트》, 265호(2017)와 《지역재단 리포트》, 24호(2017)에 실린 필자의 글을 토대로 수정·보완한 것이다.

그렇다면 농정분야 예산구조와 관련한 중요한 질문 하나는 '나라 전체 예산에 대비해 농정예산 규모가 과연 작은 것인가'이고, 또 다른 중요한 질문은 '지금의 농업·농촌 문제가 농정예산이 적어서 발생한 문제인가'이다. 이 글의 문제 인식이자 출발 지점은 바로 두 번째 질문에서 비롯한다.

농정예산 규모가 나라 전체예산에 대비해 작다는 문제도 있지만 그보다 먼저 정책 목적을 달성할 수 없는 농정예산 배분구조와 집행 방식에 문제가 있음을 살펴볼 필요가 있다. 즉, 농정예산이 적거나 많다는 규모 문제를 떠나서 주어진 농정예산을 제대로 사용하고 있는가에 대해 고찰할 것이다. 많은 이들이 농정예산을 둘러싼 재원배분의 효율성 측면에서 농정예산 구조조정을, 도시민과의 조세 형평성 측면에서 농정분야 세원 구조조정을 지속적으로 제기하고 있는 것이 사실이다.

문제인 정부는 농정개혁 과제를 "지속가능한 농업·농촌을 어떻게 구현할 것인가"로 설정한 바 있어서 농업과 농촌의 지속가능성을 실현하는 과정에서 기존 정책과 사업 조정, 농정예산 구조조정은 필연적으로 발생하게 될 것이다. 나라별로 다소 차이가 있긴 하지만 주요 선진국은 농업직불금 제도를 다양화해가면서 농정의 중심축으로 삼고 있는 추세이기에 한국도 빠른 시일 내에 농업직불금 제도 중심으로 농정을 전환해야 할 필요성에 무게가 실리고 있다. 그 실현을 위한 핵심 수단으로서 예산구조 재편이 전제되어야 한다.

이 글은 직불제 중심의 농정을 향한 예산구조 재편 방안을 제시하고자 한다. 다음에 제시하는 내용과 같이 충청남도를 비롯한 한국의 농정분야 예산구조 및 농업직불금 제도에 대한 진단을 통해 실태를 파악하고, 주체별 역할에 맞는 농정예산 구조 재편을 제안하는 바이다.

2. 현황 및 문제점

1) 농정분야 예산구조 진단¹⁾

첫째, 농정 목표와 정책 수단은 시대의 변화에 일치해 변화하고 있는가이다. 유럽연합과 같은 선진국 농정은 농업과 농촌의 다원적 기능 향상에 가치를 두고 농정 패러다임도 이러한 사회 수요에 맞춰서 미래 투자개념으로 전환하고 있다. 한국의 농정은 여전히 산업정책 성격으로서 생산주의 및 경쟁력을 지향하는 점이 강하기에 변화하는 세계적 추세에 맞춰가고 있다고 보기 힘들다.

둘째, 농정예산을 투자한 결과에 비추어 현재 농업·농촌의 모습을 봤을 때, 농정의 목표를 달성했는가이다. 농정의 궁극적 목표 중 하나는 ‘농가소득 안정 및 안정적 식량 공급’이다. 하지만 도시 근로자 가구소득 대비 농촌 농가 가구소득 격차는 2003년 76.4%에서 2014년 61.5%로 확대했고, 농가소득 중 농업소득 비중을 나타내는 농업의존도는 2003년 39.3%에서 2014년 29.5%로 하락했으며, 농가교역조건지수²⁾도 2005년 113.1에서 2014년 102.7로 악화했다. 또한 사료용 작물을 포함(제외)한 식량자급률은 1997년 30.4%(58.0%)에서 2014년 24.0%(49.7%)로 하락했고, 65세 이상 경영주 비중은 전국 평균이 2005년 43.2%에서 2015년 55.7%로 증가한 가운데, 충청남도는 42.7%에서 58.7%로 빠른 증가 속

1 강마야, 「농정예산 실태 분석과 개편 방안」, 《충남리포트》, 265호(2017); 강마야·김찬규, 「충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향」, 《전략연구》, 2016-43(2016); 여기서 말하는 ‘예산’은 정책과 사업의 구체적인 수단을 의미하는 것으로서 ‘예산 재편’은 정책과 사업의 재편을 포함하는 개념으로 봐도 무방하다.

2 농가판매가격지수 대비 농가구입가격지수를 말한다.

도를 보인다.

셋째, 나라 전체 예산 중 농정분야 예산 비중은 적절한가이다. 나라 전체 예산 증가율에 비해 농정예산 증가율은 대폭 줄어들고 있다. 나라 전체 예산 중 농정예산 비중은 2007년 6.5%에서 2016년 5.0%로 점차 줄어들고 있고, 2017년은 전년 대비 나라 전체 예산 증가율이 3.7%인데 비해 농정예산 증가율은 0.8%에 불과했다. 2018년도 예산(안)³은 나라 전체 예산이 전년 대비 7.1% 증가한 데 비해, 농정분야 예산은 0.02% 증가하는 데 그쳤고, 나라 전체 예산 대비 농림수산물식품 예산은 약 4.5%이다. 참고로 참여정부(2003~2007년)의 농정예산 증가율은 평균 3.46%이었으나, MB정부(2008~2012년)는 2.46%, 박근혜 정부(2013~2016년)는 1.25%에 그쳤다.

넷째, 연간 약 15조 원의 농정예산이 제대로 쓰이고 있는가이다. 총량 측면에서 약 5% 이내의 농림수산물식품 분야 예산 비중이 그리 낮은 편은 아니지만 세부사업 내용을 살펴보면 농정예산의 기초는 경쟁력 강화에 중심을 두는 등 불균형적인 예산 배분 구조를 보인다. 농가소득 및 경영안정 영역의 예산 비중은 감소(2009년 21.4% → 2014년 17.6%)한 반면, 농업체질강화 영역의 예산 비중은 증가(2009년 20.1% → 2014년 23.5%)했다. 그중 농업체질강화 영역의 세부 내역 사업은 품목별 농자재 지원사업, 생산 및 기반 확충 등 특정영역 중심 사업, 쌀과 축산 등 특정품목 중심 사업으로 구성되어 있다. 전반적인 자원배분구조는 농촌정책보다 농업정책 중심의 색깔을 띠고 있어서 자원배분의 균형성 부족이라는 지적이 나올 수밖에 없다(〈표 1-1〉 참고). 경쟁력 강화라는 명목으로 투자하고 있으나 실질적으로 경쟁력 및 체질 강화를 위한 사업이라고 보기 어려운

3 기획재정부, 「내 삶을 바꾸는 2018년 예산안」(2017), 6·60~61쪽.

표 1-1

농정분야 예산의 자원배분구조(농식품부, 충청남도, 천안시·홍성군)

구분	농식품부	충청남도	천안시	홍성군
특정영역 예산 (농업생산)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 30,6% • 예산 규모 기준: 38,6% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 29,3% • 예산 규모 기준: 34,3% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 36,6% • 예산 규모 기준: 35,1% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 29,3% • 예산 규모 기준: 20%
특정품목 예산 (쌀)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 18,5% • 예산 규모 기준: 37,8% -생산 직간접 지원: 17,9% -기반 확충: 19,9% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 15,7% • 예산 규모 기준: 29,4% -생산 직간접 지원: 28,7% -기반 확충: 0,7% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 26,8% • 예산 규모 기준: 15,0% -생산 직간접 지원: 15,0% -기반 확충: 0,0% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 14,1% • 예산 규모 기준: 28,2% -생산 직간접 지원: 28,2% -기반 확충: 0,0%
특정품목 예산 (축산)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 17,7% • 예산 규모 기준: 11,0% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 41,0% • 예산 규모 기준: 18,6% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 34,8% • 예산 규모 기준: 28,4% 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개수 기준: 33,2% • 예산 규모 기준: 24,7%

자료: 감마야(2017a: 8); 농림축산식품부(2015); 충청남도(2015); 천안시(2015); 홍성군.

이유이다. 그리고 대다수 보조사업은 개별 경영체에 책임·권한·의무를 부여하기보다는, 농업보조금을 분산적이고 시혜적으로 지원해서 도덕적 해이를 불러오고 자존감을 떨어뜨린다는 비판을 받는 게 사실이다.

마지막으로, 중앙정부의 역할만으로 지금의 농정 문제를 해결할 수 있는가이다. 충청남도 농정예산의 자원 구성을 일례로 보면, 중앙정부 보조매칭 예산(국고보조금, 광특보조금, 기금보조금 등) 비중은 72.5%인 반면, 충청남도의 자체재원은 24.6%이다. 하지만 자체재원 24.6%도 충청남도 15개 기초 지자체 보조사업 매칭을 하고 나면 실질적으로 광역 지자체에서 재량권을 가지고 집행할 수 있는 예산 비중은 3~10% 미만 수준으로 떨어진다. 여전히 설계주의에 의해 국고보조 중심인 중앙집권 농정으로

서 지방정부의 재량권과 자율성을 저해하는 구조이다. 지방정부의 독자적인 정책 실행과 전개가 취약할 수밖에 없다.

농정분야 예산구조를 종합적으로 진단한 결과, 산업 중심 성향이 강한 농정분야 예산, 농업과 농촌을 보조하고 육성할 수동적인 대상으로 보는 예산, 정책 목표와 정책 수단 간 불일치, 보조사업 중심의 지원 방식, 개별 경영체 역할 부여 부족, 중앙정부의 불균형적인 자원배분과 과도한 정책 개입, 재량권과 자율성이 취약할 수밖에 없는 지방농정구조 등이 문제점으로 나타나고 있다.

2) 농업직불금 제도 진단⁴

농업직불금 제도는 협의 개념과 광의 개념으로 구분할 수 있다. 협의의 농업직불금(direct payment)은 시장가격 지지 정책 후퇴로 적정가격 보전이 이뤄지지 못하면서 발생한 소득감소분을 농업인에게 현금으로 직접 지원하는 제도(OECD, 2006)이다. 광의 농업직불금(payment)은 농업·농촌이라는 공공재로서의 다원적 기능을 유지·보전하는 활동에 대해서 정부가 농업인에게 현금으로 직접 보상하는 제도(허남혁·강마야·이관률, 2013; 강마야·이관률, 2015b)이다.

농업직불금의 지급 근거는 시장실패, 공공재, 분배정의에 기초한다(강마야·이관률·허남혁, 2012; Tangermann, 2011). 현재 국내에서 시행되고 있는 농업직불금 제도는 모두 8개이고 현황은 다음과 같다(〈표 1-2〉 참고).

4 강마야·이관률, 「농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상으로서 농업직불금 확대 필요」, 《충남리포트》, 164호(2015); 강마야·이관률, 「농업직불금 제도의 정책구조와 집행분석: 충남지역을 사례로」, 《농촌사회》, 25집 2호(2015), 145~182쪽.

표 1-2

농업직불금 제도 현황

제도명	유형	시행 연도	예산 규모 (2017회계연 도, 100만 원)	근거법
경영이양 직접지불제도	-	1997	57,339	'농산물의 생산자를 위한 직 접지불제도 시행규정'(1997)
친환경농업 직접지불제도 (농업, 축산)	광의	1999	43,650	
쌀소득등보전을위한 직접지 불금(고정, 변동)	협의	2001	824,000	'농업소득의 보전에 관한 법 률'(2015)
FTA피해보전 직접지불금	협의	2004	100,478	'자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법'(2004)
FTA폐업지원금	-	2004	102,717	
조건불리지역 직접지불제도	광의	2004	38,737	'농산물의 생산자를 위한 직 접지불제도 시행규정'(1997)
경관보전 직접지불제도	광의	2005	13,487	'농업소득의 보전에 관한 법 률'(2015)
발농업 직접지불제도	협의	2012	203,381	
소계			1,383,789	총 사업예산의 20.9%
총계(사업예산)			6,615,386	

주: 경영이양 직접지불제도, FTA폐업지원금은 농업 경영을 포기하는 조건으로 경제적 보상을 하기 때문에 협의와 광의 개념 어느 유형에도 포함하지 않았다.

자료: 강마야·이관률(2015a: 4); 농림축산식품부(2017).

이들 제도가 공통적으로 비판받아온 사항은 다음과 같다. 특정품목인 쌀에 집중하는 구조, 1년 단위로만 사업을 집행하기 때문에 장기간에 걸친 성과가 나타나기 힘든 구조, 농지 면적 중심으로 지급 기준을 설정함에 따라 농가 간 양극화가 심화되는 구조, 농가 입장에서는 물가인상률에도 못 미치는 수준의 지급 규모로 인해 제도 체감도가 부족한 구조, 정책수혜를 받는 농업인조차도 농업직불금 제도에 대한 인지도와 이해도가 부족한 관계로 상호의무 준수규정을 이행할 수 있는 동기부여가 결

여된 점, 상호의무 준수규정을 이행하지 않았을 경우 통제하거나 제재할 수 있는 수단이 미흡한 구조, 일부 직불제(친환경농업 직불제)의 경우 3~5년까지만 받을 수 있는 지급기간 제약으로 제도 지속성 측면이 부족한 구조, 지방비 매칭이 필요한 직불제(경관보전 직불제, 조건불리 직불제 등)의 경우 지자체 예산 편성 규모가 작고 저조한 집행 실적을 보이는 점, 여러 개 직불제를 서로 연계해 받을 수 없고 동일 필지에 중복 수혜가 불가능해 농가소득보전 효과에 제한적인 구조, 지역 특성과 여건을 반영치 못하고 있는 구조 등이다.

농업직불금 제도를 종합적으로 진단한 결과, 현행 8개의 다양한 직접지불제는 외형상 공익형 직불제이지만 내용상 소득보전형 직불제가 혼재되어 있다. 여러 개의 제도를 운영하기에 복잡한 제도와 시행 체계를 보일 수밖에 없는 구조이다. 그리고 개념·목적·성과지표 간 불일치로 정책 효과가 발생하기 어려운 구조로서 농가소득 및 경영안정 달성을 이루지 못한 것은 물론, 농업의 다원적 기능 발휘에도 적극적으로 기여하지 못하고 있는 상황이다. 전반적으로 비효과적인 구조로서 통합성 제고가 불가피해 보인다.

3) 문재인 정부의 공약 사항과 2018년 예산안⁵

문재인 정부의 “살기 좋은 농산어촌” 분야 공약 사항은 “3. 농어업 재해대책법 강화와 공익형 직불제 확대로 농가소득을 높이겠습니다”이

5 더불어민주당, 『나라를 나라답게: 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집』(더불어민주당, 2017), 143쪽; 국정기획자문위원회, 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」(2017), 121쪽; 농림축산식품부, 「2018년도 예산안 및 기금운용계획안 설명 자료」(2017), 265·530쪽.

다. 농업의 다원적 기능을 반영해 기존 소득보전 직불제를 공익형 직불제로 확대 재편하고, 40세 미만 청년농업인 직불제 도입으로 젊은 세대의 영농정착을 지원하는 것이 주요 골자이다.

이후 국정운영 5개년 계획 100대 과제에서 도출한 결과가 “전략 3. 사람이 돌아오는 농산어촌: 82. 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충”이다. 2018년에는 공익형 직불제 재편으로서 친환경농업 직불 단가를 인상하고 농업환경 보전프로그램을 도입하는 등 생태·환경 보전 방향으로 직불제를 확대한다고 한다. 그리고 2022년까지 밭고정직불·조건불리직불 단가를 단계적으로 인상, 조건불리 수산직불 단가를 인상하고 사업대상을 전체 섬으로 확대 추진한다고 한다.

이에 따라서 2018년 농림축산식품부 예산(안) 중 대표 사업으로서 농업환경 보전프로그램과 청년농업인 지원 직불은 주목할 부분이다. 첫째, 청년농업인 영농정착 지원(500명, 76억 원) 주요 내용은 청년농업인에게 영농 초기 정착지원금을 지급해 영농 집중도를 높여 조기 영농정착을 지원하고, 영농기반이 없는 젊은 층에게 경험 축적, 기술 습득 및 창업자금 마련 기회를 제공해 청년층의 영농창업 의욕을 고취(청년농업인 직불, 경영실습 임대농장, 창농교육 실습농장)하는 것이다.

둘째, 농업환경 보전프로그램(시범지구 3개소) 주요 내용은 농업·농촌 환경개선이 시급한 지역을 중심으로 지구단위 관리계획을 수립하고, 환경보전 협약 체결을 통해 토양·용수·대기·생태 등 농업환경 보전·개선을 위한 활동 및 인프라 조성을 지원하는 것이다.

4) 요약 및 시사점

농정분야 예산구조, 농업직불금 제도, 문재인 정부의 공약 사항 등을

종합적으로 진단해보면, 기존에 제기되었던 직불제 문제점의 보완 사항과 제도 통합개선 주장, 사업의 구조조정 내용이 여전히 미비한 것으로 보인다.

농정분야 예산의 경우는 새로운 패러다임에 맞는 정책 추진을 위해서 재원 확보 방안과 문제가 제기되는 사업의 구조조정 내용은 찾아볼 수 없었다. 예산 규모 문제가 아닌 집행 방식과 방향 설정의 문제가 시급하다. 현재 농업·농촌 문제의 원인은 예산 규모가 작아서 생긴 결과라기보다 농정 방향에 맞는 합리적 재원배분, 정책 집행 방식 등이 제대로 작동하지 못하면서 발생한 결과로 보인다. 농정 방향 및 목표의 재설정을 위한 농정개혁이 필요한 이유이다. 사회 수요에 부합하는 농정 패러다임으로 전환해야 하는데 중장기 농정 방향과 목표를 재설정하고 재원배분의 우선순위 결정에 필요한 기본 원칙을 수립하며 예산구조 재편과 올바른 정책의 집행 방식을 모색하는 것이 더욱 중요하다고 볼 수 있다.

농업직불금 제도의 경우는 '청년농업인 영농정착 지원'과 '농업환경보전프로그램'을 신규로 도입했지만 소득 확충과 공익적 기능 달성 목표라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 제도 설계가 부족하다. 그리고 지급 기준 개선, 정책 대상의 개념과 정의, 다양한 직불제의 통합 운영, 상호의 무 준수규정 이행 강화 등은 반영하지 못했다.

직불제 중심의 농정으로 전환하기 위해서는 농정분야의 예산구조 재편이 전제조건이다. 농정분야 예산을 농업·농촌의 다원적 기능을 강화하는 방향으로, 농가 경영 및 소득 안정에 실질적으로 도움이 되는 방향으로 재편해야 할 것이다.

3. 농정분야 예산구조 재편

새 정부는 직불제 중심의 농정 전환을 목표로 농정예산 재편 개혁을 수행하도록 한다. 기본 골격으로 농정분야 예산을 ‘규모화, 기업화, 산업화, 국제경쟁력 강화’ 위주의 왜곡된 생산주의 농정에서 다원적 기능을 함양하는 농정으로 재편한다. 시민에게 안정적으로 먹거리를 보장함과 동시에 지속가능한 농업·농촌을 후대에게 물려주는 등 다원적 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 농정예산 증가율을 나라 전체 예산 증가율 이상 또는 적어도 현재 수준으로 유지한다. 농업·농촌의 다원적 기능은 지역 균형발전과 시민 모두의 행복에 직결된 만큼 나라 전체 예산 대비 농정예산 비중이 더 이상 내려가지 않도록 해야 할 것이고 이것은 정부의 노력과 의지를 표현하는 척도이다.

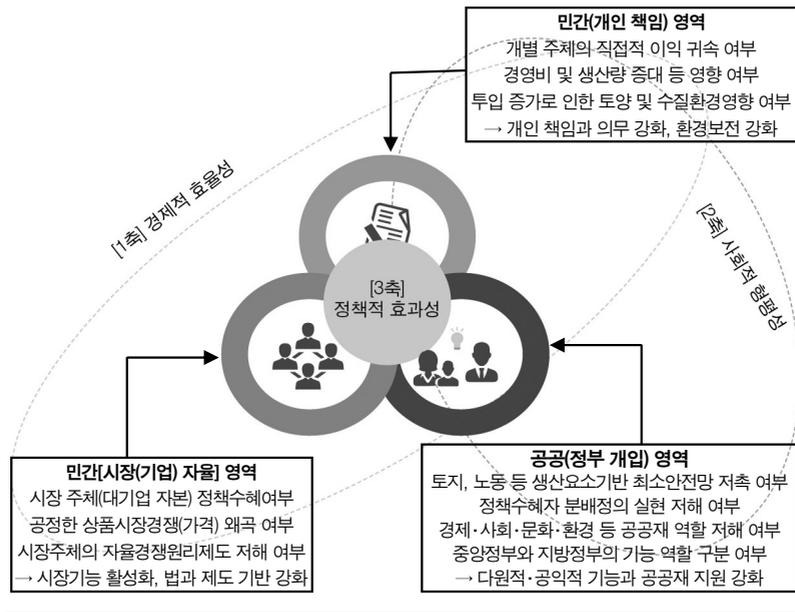
재편 방향은 주어진 농정예산 내에서 경제적 효율성, 사회적 형평성, 정책적 효과성을 고려해서 단계적으로 감축·일몰·유지·확대할 사업군을 조정한다. 이를 위해서 정부는 개별 경영체에 책임과 의무를 지금보다 강화하도록 한다. 그리고 시장 기능이 왜곡되지 않고 공정한 원칙에 의해 거래될 수 있도록 법과 제도 기반을 재정비하도록 한다. 다원적·공익적 기능을 가지는 공공재에 지원을 강화하도록 하고 공적 역할이 필요한 부분에 중점 개입하도록 한다.

농정분야의 예산구조 재편을 위해 다음과 같은 세부 원칙에 맞춰서 단계적 감축·일몰·유지·확대 사업군으로 구조조정한다.

첫째, 개별 경영체에게 직접적으로 이익이 귀속되는지 여부, 경영비 및 생산량 증대에 영향을 주는지 여부, 투입 증가로 인한 환경 피해가 발생하는지 여부 등을 고려해 개인 책임과 의무를 강화하고 환경보전을 강화한다.

그림 1-1

농정예산 구조 재편 방향, 기본 골격, 원칙



둘째, 시장주체(일반 기업자본)가 농업보조금을 수혜받는지 여부, 공정한 시장경쟁(가격)이 왜곡되는지 여부, 시장주체의 자율경쟁원리 제도를 저해하는지 여부 등을 고려해 시장기능을 활성화하고 법과 제도 기반을 강화한다.

셋째, 토지·노동·자본 등 생산요소기반 최소안전망에 저촉되는지 여부, 정책수혜자 간 분배정의 실현에 저해되는지 여부, 경제·사회·문화·환경 등 공공재 역할을 저해하는지 여부 등을 고려해 다원적·공익적 기능과 공공재 지원을 강화한다.

넷째, 지방자치 농정실현을 위해서 지방정부 역할을 점차 확대하되 상기 제시한 원칙을 지방정부에서도 제대로 준수할 수 있는 제도적 기반

을 마련한다.

농정예산 중 단계적으로 감축하거나 일몰할 사업군 예시로서 특정 개별 경영체 지원 중심의 생산 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업(예를 들면 각종 농자재 지원사업, 시설현대화사업 등), 특정 개별 경영체 지원 중심의 유통 관련 투입재 및 고정자본투자 보조사업(예를 들면 포장재 지원사업, 보관창고 및 저온저장고 건립 지원사업 등), 특정품목 중심의 보조사업(예를 들면 ○○ 품목 경쟁력 지원육성사업 등), 한국농식품유통공사가 집행하는 일반업체 중심의 보조 및 용자사업(소비지 유통사업인 소비유통 활성화자금, 외식산업 육성자금, 수출촉진 육성자금 등), 한국농어촌공사가 집행하는 기반사업[농업용 SOC(논농업) 기반정비사업, 하드웨어 중심의 농촌지역 개발사업 등] 등이 있다.

농정예산 중 현행대로 유지할 사업군 예시로서 생산자 단체·조직, 지역단위 조직체 중심의 보조 및 용자사업(예를 들면 산지 유통 활성화사업, 농가 조직화 등 소프트웨어 중심을 전제로 한 농식품 유통 및 가공 관련 육성사업, 농산물 브랜드 육성·홍보·판매촉진 사업 등) 등이 있다. 다만 이들 사업은 주로 농협중앙회 및 지역농협이 집행하고 있는데 관련 사업에 대해 철저한 평가와 지속적인 모니터링이 필요하다. 중앙정부는 농산물 가격안정 및 수급 조절사업, 종자 등 연구개발 R&D 등에 집중하고, 지방정부는 생산자·유통 관련 조직 교육사업, 소비자 조직 교육사업 등에 집중한다.

농정예산 중 단계적으로 확대할 사업군 예시로서 대규모 경영체 혹은 전업농 지원 중심 경쟁력 강화를 위한 무이자 용자사업(예를 들면 첨단 온실 신축 지원사업, 에너지이용 효율화사업 등) 등이 있다. 중앙정부는 농가소득안정, 농촌사회복지, 식품안전·위생검사 관련 사업 등에 집중한다. 지방정부는 농업용 SOC(밭농업) 기반정비사업, 소프트웨어 중심의 농촌지역개발사업, 미래 농업인력의 인적자본 투자 관련 정책, 환경·경관·지역자원 보존 등 다원적 기능 함양 정책, 학교·공공급식 등 공공조달 관련

사업 등에 집중한다.

4. 직불제 중심의 농정 전환⁶

농정예산 재편을 토대로 직불제 중심으로 농정을 전환토록 한다. 다원적 기능 함양을 위한 공익형 직접직불제와 수입개방 피해로 인한 소득보전형 직접직불제 간 조화를 이루도록 한다. 이를 통해 농가소득을 안정화하고 지속가능한 농업·농촌을 실현하도록 한다. 5년 후 농정예산의 50% 이상을 확보하는 것을 목표로 직불제 예산을 편성하고 장기적으로 유럽연합과 스위스 등 선진국 수준인 80%까지 확대해야 한다.

직불제 농정의 골격을 크게 기본형 ‘식량자급 향상지원 프로그램’ 혹은 식량자급 직불제 혹은 식량안보 직불제와 가산형 ‘농업기여(사회적 서비스) 직불제 혹은 다기능농업 직불제’로 구분한다. 일정 조건을 갖추거나 의무를 준수하는 농민이면 누구나 직접 지원받을 수 있도록 하되 목적별 의무 사항을 제대로 준수해 농업·농촌의 다원적 기능을 최대한 발휘하도록 함으로서 시민의 이해와 공감, 지지와 응원을 확보해나가는 것에 집중한다.

6 이 절은 《지역재단 리포트》, 24호(2017)에 실린 필자의 글과 필자가 참여한 충청남도 연구용역 보고서(2014) 등을 토대로 수정·보완했다.
정책 명칭은 정책 목적과 지향점을 드러내기 위해서 여러 가지 후보 명칭을 사용했다.

1) 기본형 ‘식량자급 향상지원 프로그램 = 식량자급 지불제 = 식량 안보 직불제’⁷⁾

균형적인 식량자급률 향상에 따른 농업소득의 직접보전을 기본 목표로 설정한다. 생산자의 가격위험 및 소득위험(불확실성, 변동성, 불안정성 등)을 시장실패 영역으로 보고 정부가 개입해 소득을 직접 지원하는 협의 개념 제도이다. 아울러 생산자에게는 환경을 지키는 공공재 생산자로서 그에 상응하는 보상을 통해서 소득안전망을 구축하고 소비자에게는 안전한 먹거리 공급을 보장한다는 명분이다.

우선 적용 대상과 범위는 식량자급에 해당하는 농산물(쌀을 포함한 잡곡, 콩, 배추, 양파, 고추 등 밥과 김치의 원료가 되는 기초 농산물)을 재배하는 농가를 대상으로 한다. 제도가 안정화된 이후 품목 불특정(품목 범위와 대상을 정하지 않고 모든 품목 설정)으로 전 농가를 대상으로 지급한다. 기본적으로 해당 농산물을 재배하는 논과 밭 경지 면적을 기준⁸⁾으로 지급한다. 실제 경작자(농지를 소유하고 경작하지 않는 자는 제외)는 농업생산 활동을 전제로

7 정책 명칭은 소득보전 용어 대신 식량자급률 향상을 지원하는 제도로 변경하도록 한다. 소득보전을 직접 명시하기보다 정책을 통해 달성해야 하는 목표 지향점을 제시해 납세자의 동의를 얻고 실리와 합리적 명분을 동시에 달성하는 정책명을 사용한다.

정책 목적은 단순히 생산자에게 소득을 보전해주는 것이 아니라 소비자에게 건강한 먹거리를 제공하고 식량안보·식량주권을 지키는 것이다. 그리고 정책 수단으로서 전달률이 가장 높은 직접현금지원 방식을 채택·시행한다.

적용 대상과 범위, 지급 기준, 상호의무 준수규정, 지급 단가 및 지급 방식, 추진 방법 등은 단계적 접근을 고려한 예시로서, 궁극적으로 지역 내 주체 간 합의를 통해서 선택할 사항이다.

8 전체 농지 면적(2015년 기준)은 161만 4000ha, 농업진흥지역 농지 면적(논+밭)은 73만 2000ha, 그 외 93만 3000ha(이 중 30%가 조건불리지역 추정면적)이다. 논이 88만 2159ha, 밭이 73만 1884ha, 이 중 조건불리지역이 28만 19ha이다.

하고 ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’ 및 ‘농지법’에 명시된 농업인 및 농지 기준을 준용한다(단, 농업인 및 농지거래 기준 등 변경 필요).

상호의무 준수규정 예시로서 농업 경영체 등록과 영농계획서 제출, 조직화를 통한 공동생산 활동 참여, 농업인 기초교육 프로그램 이수, 최소한의 농업인 기준을 충족하는 것 등이 있다.

지급 기준은 경지 면적에 따른 단가를 적용하되 상한선 면적 이상부터 차감 적용한다. 단, 조건불리지역이 포함된 경작지 및 친환경농업을 이행하고 있는 경작지는 추가 단가를 적용해 전체 지급 단가 규모를 결정한다.⁹ 세부 지급 단가 및 지급 방식은 다음과 같다.

- 기본 단가: 해당농산물 조수입 적용, 논·밭 면적규모별 차감을 적용
 - 추가 단가: 조건불리지역 농지·친환경농법 이행 농지 가중치 적용
 - 농민 누구에게나 논·밭 구별 없이 1ha 당 100만 원씩 지급
- ⇒ 하후상박 방식(경지규모 기준, 상위 계층 농가보다 하위계층 농가에 좀 더 많은 수혜가 귀착될 수 있는 방식)

추진 방법은 안정적으로 제도를 정착시키기 위해 단계적으로 이행을 전환하면서 확대해나간다. 1단계는 쌀고정직불제 및 밭농업직불제를 단계적으로 통합해 확대 운영하고, 2단계는 기존 타 상위 계획 및 국가식품계획(안) 등과 직불제 간 연계를 통해서 시너지 효과를 발휘하며, 3단계는 품목 불특정적, 직접 소득보전형 단일직불제로 전면 시행하면서 지

9 추가 단가를 적용하는 이유는 농지 특성상 조건불리 농지이거나 친환경 농지로 이용할 수밖에 없는 경우, 기본형 지불에 포함하기 위해서이다. 왜냐하면 가산형 지불로 실행하면 상호의무 준수규정을 추가로 실행하게 되므로 농가 입장에서는 다중 부담에 놓이게 되기 때문이다.

급 단가를 인상한다.

참고로 관련 주제에 대한 최근 연구 동향¹⁰은 중기 단계에서 ‘농지관리 직불’을 검토하고 있다. 즉, 쌀 직불제와 밭 직불제를 통합해 농지관리 직불로 개편한다는 것이 주요 골자이다. 농지관리 직불을 기본 직불로 하기 때문에 모든 농가가 대상이고 상호의무 준수규정을 이행하는 조건이다. 단, 현재 쌀고정직불제 및 밭농업직불제의 상호의무 준수규정보다 강화하고 밭농업직불제 단가를 상향 조정하며 쌀변동직불제는 장기적으로 고정직불화(단가 인상)한다.

2) 가산형 ‘농업기여(사회적 서비스)지불제 = 다기능농업 직불제’

농업생산자가 사회에 기여하는 공공재 서비스의 대가를 정부가 사회를 대신해 지불하는 것이 핵심인 공익형 직불제이자 광의 개념의 제도이다. 다원적 기능을 증진할 수 있도록 상호의무 준수규정(cross-compliance)을 이행하는 농가를 대상으로 하되 기본형 지불제에 추가[친환경농업(무농약, 유기), 조건불리지역 영농, 유기축산·동물복지, 생태환경보전, 경관보존, 토종종자, 종 다양성 등]로 가산형을 지불한다. 동일 필지라도 기본형 외에 다양한 목적별 상호의무 준수규정을 이행할 시 중복 지급하여 제도 간 연계·통합성을 제고한다. 지원 프로그램 예시로서 농업생태환경 프로그램, 젊은 농업인 지원 프로그램, 농촌공동체 및 농촌안전망(지불) 프로그램, 소농지불 프로그램 등이 있다.

10 김태훈, 「농업직불제 개편과 과제」, 농어업정책포럼 발표 자료(2017.6.22).

(1) 농업생태환경 프로그램(충청남도 시범사업, 2016~2018년)

- 지급 단가: 농가당 300만 원 한도(농업생태 200만 원, 농촌경관100만 원)
- 사업 내용: 식량자금[토종씨앗 재배 및 채종, 환경친화적 농업 실천, 작물 다양화(밭), 이모작(논), 농업생태(벚꽃 환원, 농지 내 수목 식재, 논 휴경, 겨울철 논 습지 유지, 둠벙 조성 및 관리, 논두렁 풀 안 베기, 화분 매개 곤충작물 재배]
- 추가 프로그램(농촌경관 프로그램): 마을 쓰레기 수거 및 재활용, 방목 및 전래유산 복원, 마을 숲정비 및 보존, 마을 경관 정비 활동, 마을자원 관리 등 [충청남도(2016)]
- 최근 정부 동향: 농업환경보전 프로그램 정책 및 실증연구 실시(3개 마을 시범사업 적용 예정)

(2) 젊은 농업인 지원 프로그램

- 대상 및 자격 요건: 만 45세 이하 신규 농업인(전체 농가인구의 약 10%), 후계 농업 경영인, 전업 농업인, 여성 농업인, 벤처 농업인, 귀농업인 포함
- 자격 요건: 농업 경영자로서 첫 취농인, 적정 수준의 농업생산능력 및 기술 보유, 적정 수준의 농지 보유, 연차별 영농계획서를 제출한 사람
- 제한 조건: 농가 규모, 농가 자산, 소득 수준, 경지 면적, 교육 수준, 농업 외 활동 여부, 타 농업보조금 수급 정도 고려
- 최근 정부 동향: 청년농업인 직불제 도입(만 40세 미만, 영농 경력 5년 미만 청년농업인에게 영농 초기 생활안정자금으로 최대 5년 매월 최대 100만 원 지급)

(3) 농촌공동체 및 농촌안전망(지불) 프로그램

- 농촌공동체 프로그램: 농촌공동체에서 필요로 하는 각종 시설 및 기반을 관리하기 위한 것으로 농촌지역 주민들이 활동에 참여하고 그에 따른 수당 지급

- 농촌안전망 프로그램: 농촌사회의 사회적 약자를 보호하기 위해서 필요로 하는 사회서비스를 농촌지역 주민들이 직접 제공하고 그에 따른 수당 지급
- 농업을 통한 사회적 서비스 지불로 범주를 한정하자는 의견 있음(이명현, 2016)

(4) 소농지불 프로그램

- 목적: 소규모 농가에 대하여 농업·농촌의 지속성을 유지하고, 농업생산 활동 자체를 공익적 기능 수행으로 보고 나라 차원의 보상, 일하는 복지로서 직접 지원
 - 지급 대상과 범위: 0.5ha 미만 혹은 1ha 미만 농가 대상(전체 농가 중 약 73%)
 - 지급 단가: 농가당 연간 100만 원 수준
 - 지급 방식: 면적과 관계없이 일정액을 농가에 직접 지급
 - 상호의무 준수규정: 일상적인 영농 활동 수준
- ※ 참고사항
- 쌀 농가: 0.5ha 미만 농가 47.2%, 0.5~1.0ha 미만 비중 25.3%[통계청(2014)]

5. 정책 제안

새 정부가 목표로 하는 직불제 중심의 농정 전환은 농정분야 예산 재편이 전제되어야 한다. 세부 추진 전략으로서 첫째, 입법부와 행정부는 구조재편 근거가 되는 관련 상위 법률 제·개정 작업을 실시한다. 둘째, 주기적으로 농업·농촌 투융자 계획 수립을 의무화하고 평가와 점검

을 동시에 실시한다. 셋째, 농정분야 예산을 구성하는 주요 재원 중 하나인 농어촌특별세를 성실하게 확보할 필요가 있다. 넷째, 다수의 사업에 대해서 무조건 일몰·축소·폐지가 아닌 집행 방식의 변화도 도모해야 한다. 다섯째, 농업보조금을 비롯한 농정예산 종합관리시스템(DB 구축)이 필요하다. 여섯째, 근본적으로 아이들, 학생들에게 농업·농촌의 교육 가치를 심어주는 교육과정 제도화가 중요하다. 마지막으로 대통령 직속의 시민행복 농정위원회를 구성해 주요 의제를 논의·심의·결정할 수 있는 토대를 만든다. 지속가능하고 건강한 농업·농촌을 만드는 것은 시민의 행복과도 직결되어 있기에 위원회 구성원으로 시민사회도 포함해야 한다. 하부조직으로 농업재정개혁 분과위원회를 운영해서 농정예산을 다원적 기능 함양과 농가소득 안정에 실질적으로 기여하는 직불제 중심으로 전환하도록 재편한다. 구체적인 결과물로서 ‘농정분야 재정개혁 5개년 이행계획’을 수립하고 이행·점검한다.

직불제 중심의 농정 전환은 다음과 같은 사항이 전제된 상태에서 논의해야 하므로 농업·농촌정책의 전반적인 변화 혹은 개혁을 의미한다. 첫째, 농정 철학과 정책 목표를 재설정해야 한다. 과거 개방농정에 대한 평가와 성찰 기회를 가져야 하고, 농정 철학에 맞춘 접근 관점과 방식을 다시 설정해야 한다. 둘째, 농정분야의 정책 범위, 정책 대상(농업인, 농가, 농업 경영체, 농업회사법인 등)을 재정의해야 한다. 셋째, 농업생산의 근본인 농지 기반, 즉 농지 문제를 해결해야 한다. 넷째, 실현 수단으로서 농정분야 예산의 대대적인 재편을 필요로 한다. 농정예산을 둘러싸고 다중의 이해관계자가 존재하기 때문에 이들 간 끊임없는 합의, 설득, 토론 등을 병행하는 과정이 중요하다. 다섯째, 농정 관련 부처 및 산하기관 조직과 인력의 재편이 필요하다. 여섯째, 정책 성과는 지역에서 발생하기에 지방분권 시발점이 되는 지방농정의 역할에 주목해야 하고 농정으로부터

지방자치가 촉발해야 한다. 마지막으로, 직불제 제도 하나만 바꾸면 되는 것이 아니라 사회 전체적인 시스템(예를 들면 교육, 복지, 문화, 노동 등)과 연동해야 비로소 완성이 된다.

직불제는 단순한 보조사업·정책이 아니라 지금의 농업과 농촌을 ‘살리는’ 첫 단추가 될 것이다. 왜냐하면, 지금처럼 수입개방이 전면화된 상태에서 오롯이 시장기능에만 농업을 맡기고 적정한 농산물 가격을 통한 농업소득 안정화 혹은 향상은 달성할 수 없는 현실이기에 매우 적극적인 정책개입(소득보전)이 필요하기 때문이다. 농업인에게는 최소한 경제적 여건이 뒷받침되어야 농촌에 사람이 살 것이고 그 공간이 비로소 살아 있게 된다. 그곳에서 농업인은 자신의 신성한 노동을 통해서 경제적 이익을 얻어야 농업생산 활동을 지속할 수 있다. 단, 농업인은 정부가 직불제라는 정책 수단을 통해서 왜 농업·농촌을 살리려 하는지 이해해야 하고, 공익적 기능을 수행하는 파수꾼으로서 책임감과 소명의식을 강화해야 할 것이다. 시민은 이 땅에서 나는 먹거리를 먹어야 하루하루를 살아 갈 수 있다. 그리고 시민은 왜 세금을 투입해서라도 우리네 농업과 농촌을 살리는 것이 중요한 일인지 이해해야 하고 세금이 제대로 쓰이고 있는지 항상 감시 기능과 정보제공 기능도 작동시킬 수 있도록 요구해야 한다. 직불제를 통해서 농업과 농촌이 행복해지고 시민 모두가 행복해지는 세상을 한 걸음 더 앞당길 수 있다.

앞에서 제안한 내용 중 충청남도가 민선 5기부터 중점적으로 실천해 온 정책들이 있다. 하나는 충청남도 내 2개의 마을을 대상으로 하는 ‘농업생태환경 프로그램’ 시범사업(2016~2018년)이다. 또 다른 하나는 학교급식에 식재료를 공급하고 지역먹거리와 관련한 민관 거버넌스 협력체계를 구축한 11개 시군 학교급식지원센터 설립, 광역학교급식지원센터 운영이다. 3장에서는 이에 대한 세부 내용을 소개할 것이다.

참고문헌

- 강미야. 2017a. 「농정예산 실태 분석과 개편 방안」. 《충남리포트》, 265호.
- _____. 2017b. 「직불제 중심의 농정 전환과 예산구조 개편」. 《지역재단 리포트》, 24호.
- 강미야·김찬규. 2016. 「충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향」. 《전략연구》, 2016-43.
- 강미야·이관률. 2015a. 「농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상으로서 농업직불금 확대 필요」. 《충남리포트》, 164호.
- _____. 2015b. 「농업직불금 제도의 정책구조와 집행분석: 충남지역을 사례로」. 《농촌사회》, 25집 2호.
- 강미야·이관률·김종화·여민수. 2014. 「농업직불금 제도 개선을 위한 효과적 재원확보 방안」. 충청남도 연구용역 보고서.
- 강미야·이관률·허남혁. 2012. 「충남 농업보조금 제도 개선」. 《전략연구》, 2012-16.
- 국정기획자문위원회. 2017. 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」.
- 기획재정부. 2017. 「내 삶을 바꾸는 2018년 예산안」.
- 김태훈. 2017. 「농업직불제 개편과 과제」. 농어업정책포럼 발표 자료(2017.6.22).
- 농림축산식품부. 2017. 「2018년도 예산안 및 기금운용계획안 설명 자료」.
- _____. 2017. 2016년 국고보조사업과 예산 원데이터.
- _____. 2015. 2014년 세출예산서 원데이터.
- 더불어민주당. 2017. 『나라를 나라답게: 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집』. 더불어민주당.
- 이명현. 2016. 「다가능성 농업과 창의적 지방농정을 위한 농업재정 개편」. 지역재단 농정대 연구 발표 자료.
- 천안시. 2015. 2014년 세출예산서 원데이터.
- 충청남도. 2015. 2014년 세출예산서 원데이터.
- _____. 2016. 「농업생태환경 프로그램 시범사업 개요」.
- 통계청. 2014. 『농림어업조사』.
- 허남혁·강미야·이관률. 2013. 「직불금 제도 개선방안 연구」. 충청남도 연구용역 보고서.
- 홍성군. 2015. 2014년 세출예산서 원데이터.
- OECD. 2006. "The Role of Compensation in Policy Reform." Document AGR / CA / APM /WP(2007)7.
- Tangermann, S. 2011. *Direct Payments in the CAP Post 2013*. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament.